

עדכן אסטרטגי

כרך 15 | גיליון 2 | יולי 2012

"איראן תחילה" או "סוריה תחילה"

על הקשר בין המשבר האיראני לבין המשבר הסורי | עמוס ידלין

מצרים אחרי ניצחון מוחמד מורסי בבחירות | שלמה ברום

תחיית קונספט הפריכריה במדיניות החוץ הישראלית? | יואל גוז'נסקי
וגליה לינדנשטראוס

סמכות ואחריות בחזית האזרחית | מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

מחזון למציאות: שתי מדינות לשני עמים –

הצעה לצעדים מעשיים | גלעד שר

ממצאי קבוצות העבודה לקראת הכנס הבינלאומי השנתי החמישי –

מאמרי סיכום

מסגרת חשיבה ומודל החלטה עבור ישראל

בסוגיית הגרעין האיראני | עמוס ידלין

ישראל והפלסטינים:

חלופות למדיניות בהיעדר היתכנות להסכם קבע | שלמה ברום

ההתקוממות בעולם הערבי והשלכותיהן על ישראל | מרק הלר

יחסי ישראל-ארצות-הברית לקראת הבחירות לנשיאות ואחריהן | עודד ערן



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 15 | גיליון 2 | יולי 2012

- 3** עיקרי דברים
- 7** עמוס ידלין
"איראן תחילה" או "סוריה תחילה"
על הקשר בין המשבר האיראני לבין המשבר הסורי
- 17** שלמה ברום
מצרים אחרי ניצחון מחמד מורסי בבחירות
- 25** יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס
תחיית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית?
- 37** מאיר אלרן ואלכס אלטשולר
סמכות ואחריות בחזית האזרחית
- 47** גלעד שר
מחזון למציאות: שתי מדינות לשני עמים – הצעה לצעדים מעשיים
ממצאי קבוצות העבודה לקראת הכנס הבינלאומי
השנתי החמישי – מאמרי סיכום
- 61** עמוס ידלין
מסגרת חשיבה ומודל החלטה עבור ישראל בסוגיית הגרעין האיראני
- 67** שלמה ברום
ישראל והפלסטינים:
חלופות למדיניות בהיעדר היתכנות להסכם קבע
- 73** מרק הלר
ההתקוממויות בעולם הערבי והשלכותיהן על ישראל
- 81** עודד ערן
יחסי ישראל-ארצות הברית לקראת הבחירות לנשיאות ואחריהן

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

עמוס ידלין

מנהל המערכת

משה גרונדמן

חברי המערכת

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

מערכת מורחבת

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

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: אליניר

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

עיקרי דברים

“איראן תחילה” או “סוריה תחילה”: על הקשר בין המשבר האיראני למשבר הסורי

עמוס ידלין

המאמר בוחן שלוש עמדות מובילות בניסיון לעצב מדיניות מול שתי הסוגיות החשובות והדחופות ביותר במזרח־התיכון בקיץ 1: 2012. איראן תחילה – ויתור על פעילות אקטיבית בזירה הסורית לטובת המערכה מול איראן. 2. סוריה תחילה – ריכוז מאמצים מדיניים בזירה הסורית, כדי להפיל את משטרו של אסד, ובכך גם להחליש את עוצמתה האזורית של איראן. 3. “הדיפלומטיה, הזהירות והקונצנזוס” (גישת “שב ואל תעשה”), שעיקרה, הימנעות מפעילויות פרו־אקטיביות בשל השש מ”תוצאות לא־צפויות”. המחבר בוחן את היתרונות והחסרונות של כול אחת מהשלוש. בסיכום מציג המחבר את החלופה של “סוריה תחילה” כחלופה העדיפה ומנמק את עמדתו זו.

מצרים אחרי ניצחון מחמד מורסי בבחירות

שלמה ברום

מטרת המאמר היא לבחון את ההתפתחויות האפשריות במצרים, להעריך את ההשלכות על ישראל ולהציג המלצות למדיניות ישראל שתמודד עם השלכות אלו. הנושאים הנדונים: המציאות המתפתחת במצרים; השלכות אפשריות של המציאות המתהווה על מדיניות החוץ המצרית; המשמעויות מבחינת ישראל; מדיניות ישראל מול מצרים.

תחיית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית?

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

המאמר סוקר את המערך המדיני שלכאורה מתגבש ביחסי ישראל עם יוון, קפריסין, אזרבייג'ן ודרום־סודאן. המחברים עומדים על תרומתו של מערך מדיני זה במישור הביטחוני־מודיעיני, אך גם המדיני והכלכלי. גם אם ככל הנראה טרם גובשה עבור מערכות יחסים דו־צדדיות אלו אסטרטגיה סדורה המדגישה היבטים רב־צדדיים, ניכר, לדעת המחברים כי שיפור היחסים עם מדינות אלו יונק מהרציונל שקידם וטיפח את יחסי ישראל עם אתיופיה, תורכיה ואיראן במסגרת מה שכונה אז ברית הפריפריה.

סמכות ואחריות בחזית האזרחית

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

מטרת מאמר זה היא לנתח את הבעייתיות שנחשפה בסבבים האחרונים של חילופי האש בגבול ישראל-רצועת עזה (מארס ויוני 2012), בסוגיית הסמכות והאחריות בחזית האזרחית בכלל, ובנוגע לשאלה הסבוכה של הפעלת מוסדות החינוך בשעת חירום, כמקרה־בווחן משקף, בפרט. לאור הניתוח מציגים המחברים את המלצותיהם לבנייה מוסדרת יותר של המערכת.

מחזון למציאות: שתי מדינות לשני עמים – הצעה לצעדים מעשיים

גלעד שר

ההסכם שיביא להיפרדות בין ישראל לפלסטינים צריך להיות תוצאתו של משא־ומתן בין הצדדים, אך מוצע להיערך בעוד־מועד למצב שהמשא־ומתן, לכשיתחדש, לא יניב את התוצאות המקוות. מאמר זה יעסוק ב"איך" ליצור הלכה למעשה מציאות של שתי מדינות לאום, האחת מדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, והאחרת – מדינת הלאום של העם הפלסטיני.

מסגרת חשיבה ומודל החלטה עבור ישראל בסוגיית הגרעין האיראני

עמוס ידלין

המחבר מצביע על חמש אסטרטגיות פעולה אפשריות לעצירה, לנטרול או לעיכוב משמעותי של התגרענותה הצבאית של איראן: א. משא־ומתן שמוביל להסכם; ב. סנקציות "משתקות" המשנות את חישובי העלות-תועלת של האיראנים; ג. מערכה חשאית לפגיעה ברכיבי התוכנית; ד. תקיפה צבאית אווירית; ה. שינוי המשטר. קיימת אסטרטגיה נוספת המשלימה עם איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית – אסטרטגיית "הכלה והרתעה". המחבר מנתח את האילוצים, היתרונות, והתוצאות האפשריות של דרכי הפעולה השונות ובווחן את משמעויותיהן.

ישראל והפלסטינים: חלופות למדיניות בהיעדר היתכנות להסכם קבע

שלמה ברום

מטרת המאמר היא לבחון את החלופות למדיניות ישראל מול הפלסטינים, בהנחה שמשא־ומתן אפקטיבי על הסדר קבע לא יתאפשר בעתיד הנראה לעין בשל אי־אמון הדדי בסיסי בין הצדדים. נוצר במהלך השנים רוב מוצק בחברה הישראלית המסכים, כי היפרדות מהפלסטינים ויישום פתרון שתי המדינות הם החלופה המועדפת ליישוב הסכסוך עם הפלסטינים. על בסיס תפיסה זו, אמת־המידה העיקרית לבחינת החלופות השונות היא המידה שבה הן מקרבות את ישראל

למציאות של שתי מדינות. המחבר מונה שלוש חלופות מרכזיות ומצביע בסיכום על זו העדיפה.

ההתקוממויות בעולם הערבי והשלכותיהן על ישראל

מרק הלר

המאמר עוסק בהשלכות האפשריות של 'האביב הערבי' עבור ישראל על בסיס כמה הנחות עבודה ביחס לטבעה של התופעה ובהן ההנחה, כי לא כל השינויים שנבעו מהאירועים במדינות האזור גוררים השלכות שליליות עבור ישראל. יחד עם זאת התהפוכות אכן מרמזות על איומים וסכנות מהותיים שמחייבים לנקוט צעדים בעניין. המחבר מונה כמה יוזמות אפשריות שישראל יכולה לנקוט כדי למתן ולמזער איומים וסכנות אפשריות.

יחסי ישראל-ארצות הברית לקראת הבחירות לנשיאות ואחריהן

עודד ערן

היחסים עם ארצות-הברית הם אחד הנדבכים החשובים ביותר בהערכות האסטרטגיות של ישראל – המדינית, הביטחונית והכלכלית. ישראל משקיעה מאמץ אדיר בשימור ובטיפוח יחסיה אלה, שכן אין להם תחליף בזירה הבינלאומית. המחבר בוחן יחסים אלה בשלושה הקשרים: בסיס היחסים; ההתנהלות בנושאים אקטואליים (יחסי נתניהו-אובמה, "האביב הערבי", איראן); מגמות חברתיות ויחסים עם הקהילה היהודית.

"איראן תחילה" או "סוריה תחילה"

על הקשר בין המשבר האיראני לבין

המשבר הסורי

עמוס ידלין*

המשטר הסורי של הנשיא בשאר אסד ממשיך לטבוח בבני-עמו, ולמרות 15 אלף הרוגים עד כה ומאות הרוגים בכל שבוע, הקהילה הבינלאומית כמעט אינה עושה דבר מעבר להצהרות גינוי רפות, ועידות עקרות ותוכניות לא-רלוונטיות וחסרות-השפעה. רשימת הנימוקים להעדר פעולה אפקטיבית בסוריה הינה ארוכה, ומזכירה במידה רבה גם את הרשימה שבבסיס המדיניות הפסיבית מול תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית. בלב ההתנגדות לפעולה פרו-אקטיבית והגישה הזהירה נמצאים הלקחים מאפגניסטן ומעיראק. הגישה המובילה כיום במערב בנוגע להתערבות צבאית היא גישה זהירה, בבחינת "שב ואל תעשה". טענה מרכזית נוספת נגד עשייה אקטיבית יותר בסוריה היא הפגיעה במערכה החשובה יותר של עצירת תוכנית הגרעין האיראנית. עם זאת ברור שדווקא עתה, כאשר בכירים במשטר אסד מזהירים כי חיסול הבכירים בצמרת הצבאית על ידי המורדים יביא לכך שהצבא יפעל בכל כוחו וללא ריסון, ולנוכח תקיפת האזורים האורבניים, בנשק סטטיסטי והחשש מהפעלת נשק כימי נגד אזורים הנשלטים על ידי המורדים, הקהילה הבינלאומית חייבת לעשות מעשה לפני שיהיה מאוחר מדי.

המאמר מתייחס לטענות השונות, ובוחר שלוש עמדות מובילות בניסיון לעצב מדיניות מול שתי הסוגיות החשובות והדחופות ביותר במזרח-התיכון בקיץ 2012:

1. "הדיפלומטיה, הזהירות והקונצנזוס", להלן גישת "שב ואל תעשה" – הימנעות מפעילויות פרו-אקטיביות וב"חתימה גבוהה" בשתי הזירות, בגלל חשש מ"תוצאות לא-צפויות", ומתוך ציפייה להבשלת התנאים לחילופי משטר שיתרחשו "מבפנים" בשתי הזירות. 2. "איראן תחילה" – ויתור על פעילות אקטיבית בזירה הסורית כדי לשמר את "הפוקוס העולמי" במערכה מול איראן – ומתוך הבנה שזהו האתגר

אלוף (מיל.) עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי.
* תודה לאבנר גולוב, עוזר מחקר לראש המכון, על תרומתו החשובה לכתיבתו של מאמר זה.

האסטרטגי החשוב יותר בין השניים. 3. "סוריה תחילה" – ריכוז מאמצים מדיניים בזירה הסורית כדי להפיל את משטרו של אסד, ובכך גם להחליש את עוצמתה האזורית של איראן.

התומכים בחלופות המדיניות השונות מציעים טיעונים מוסריים ומעשיים העוסקים באינטרסים של מדינות המערב. טיעונים אלה מנותחים במאמר זה על מנת להציג את שלוש החלופות בצורה השוואתית, ולהצביע על החלופה בעלת הבסיס המוסרי והריאלי החזק ביותר.

גישת "שב ואל תעשה"

התומכים במדיניות זו קוראים להימנע מהתערבות משמעותית בענייניה הפנימיים של סוריה, מעבר לפעילות הקיימת שנעשית ב"חתימה נמוכה". לדידם, התערבות חיצונית מסיבית עשויה לגרום להשלכות שליליות.²

ראשית, כפי שהניסיון של מדינות המערב בעיראק ובאפגניסטן מלמד, התערבות זרה במדינה אינה מסתיימת עם הפלת המשטרים. על הגורמים החיצוניים המעורבים מוטלת האחריות למעבר למשטר דמוקרטי, לשיקומה של המדינה ולשמירה על היציבות מפני גורמים המבקשים לערער אותה שוב. התערבות מערבית עלולה להוביל לפירוק מוחלט של מוסדות המשטר, ולהגביר את הכאוס במדינה ואת הטבח הבין־עמית. מדינות המערב, ובראשן הנשיא האמריקני שנמצא בשנת בחירות, חוששות מהשלכות אלו, בעוד הכישלון הצורב בייצוב עיראק והנסיגה ממנה עדיין טרי, הנסיגה מאפגניסטן טרם הושלמה, גורלה של לוב לאחר הפלת קדאפי על ידי המערב עדיין מעורפל, והכלכלות המערביות מתמודדות עם השפעות המשבר הכלכלי העולמי. לפיכך, המתנגדים להתערבות בסוריה מבקשים להימנע מ"שקיעה בבוקר" ומקבלת אחריות על גורלה של מדינה מוסלמית נוספת. מבחינתם, ממשל אובמה מבקש להימנע מקידום צעד זה לפני הבחירות בחודש נובמבר, בשל חששו מהמחיר הפוליטי שהוא עלול לשלם.

חשוב לציין כי נוכח עכבותיה של טורקיה מקידום מערכה בינלאומית צבאית נגד משטרו של אסד, גם הדוקטרינה האמריקנית של "הובלה מאחור", כפי שבוצעה בלוב, רלוונטית פחות. למרות שאיפותיה של טורקיה להרחיב את השפעתה האזורית ולעצור את רצח הסונים בסוריה, היא חוששת מפני עימות שיפגע בקשריה המדיניים והכלכליים עם שתי ספקיות האנרגיה הגדולות ביותר שלה: רוסיה ואיראן. כמו כן, טורקיה חוששת מהתגברות המתח בינה לבין ארגוני הטרור הכורדיים שפועלים נגדה, כתוצאה מנפילתו של אסד. תפיסת יחסי החוץ שלה נשענת על פילוסופיה של "אפס בעיות עם שכנותיה", ושימוש בכוח כמוצא אחרון.³ טיעון מרכזי נוסף עוסק בלגיטימציה הפעולה. הדרישה להתערבות זרה בסוריה אינה זוכה ללגיטימיות בינלאומית – עקרון מפתח ב"דוקטרינת אובמה";

כל עוד לא ניתן לקדם החלטה במועצת הביטחון של האו"ם בשל התנגדות רוסית וסינית, וכל עוד הליגה הערבית אינה קוראת בפומבי לסיוע מערבי ומאפשרת להתערב במדינה מוסלמית נוספת, כדוגמת האישור שניתן במקרה הלובי – אין לגיטימיות בינלאומית להתערבות מערבית בזירה הפנימית בסוריה, והסבירות שהממשל האמריקני יסטה מהעיקרון שנדרשת "לגיטימציה נרחבת לפעולה" נמוכה.⁴

טענה נוספת שמושמעת היא שהאופוזיציה הסורית אינה מהווה אלטרנטיבה מעשית ואפקטיבית: אין מנהיג או קבוצה השולטים בפעילות האופוזיציה ומיועדים להחליף את שלטונו של אסד לאחר שייפול, אין גבולות גיאוגרפיים ברורים בין מתנגדי המשטר לבין תומכיו, קשה לעמוד על אופיים של הגורמים השונים של האופוזיציה הסורית ולא־ברורה זיקתם למערב.⁵ נוכח זאת, קיימת טענה שקשה להעריך במי נכון לתמוך, כדי לוודא שמחליפיו של אסד ישתפו פעולה עם המערב ולא יהיו גרוועים ממנו.⁶ אלה המתנגדים לכל פעולה טוענים כי בניגוד לזירה הלובית, שבה היה למערב פרטנר ברור שהוביל את ההתנגדות למשטר, בזירה הסורית אין זה המצב, כאמור. לכן, יש לאפשר לתהליכים פנימיים להתרחש, מתוך שאיפה שהם יאפשרו חילופי שלטון, ללא התערבות חיצונית העלולה להחמיר את המשבר במדינה.

טיעון נוסף בזכותה של מדיניות "שב ואל תעשה" הוא שהתערבות מערבית בסוריה תגרום נזק, משום שהיא עלולה דווקא לחזק את המשטר. מעורבות מערבית תשמש כלי תעמולתי בידי משטר אסד, שיטען כי מדינתו מותקפת על ידי כוחות זרים והמורדים נתמכים בידי האמריקנים והישראלים, וכי ונגזלה מידי העם הסורי היכולת לקבוע את עתידו, ולפיכך תפקידו של המשטר הוא להגן על סוריה מפני הכיבוש המערבי. בסופו של יום תרחיב מעורבות זו את בסיס הלגיטימציה של שלטונו של אסד, ותפגע בלגיטימיות של האופוזיציה הסורית.⁷

נוסף לכך וכנימוק מרכזי ממשי נגד ההתערבות, מוצג אתגר צבאי מורכב בהתמודדות עם הצבא הסורי עקב גודלו של סדר־הכוחות הסורי, והנשק המתקדם יותר מזה שצבאות המערב נדרשו להתמודד עמו בזירה הלובית. ראשית, בניגוד ללוב, הכוחות המערביים יתקשו הרבה יותר לפעול בחופשיות בשמי סוריה: חיל־האוויר הסורי מונה מספר מאות מטוסים, וצבא סוריה מחזיק במערכות הגנה אווירית רוסיות מתקדמות, שצבאות המערב טרם התמודדו עמן.⁸ שנית, צבאות המערב יאלצו לפעול מול מדינה בעלת מאגרי נשק כימי וביולוגי מהגדולים בעולם, המחזיקה גם ארסנל נרחב של טילים בליסטיים ורקטות ארוכות־טווח.⁹ כיוון ששטחה של סוריה קטן בהרבה משטחה של לוב, צבא סוריה צפוי להוות אתגר משמעותי לכוחות מערביים, שינסו להתערב כדי להבטיח אזורי חיץ או "אזורים ללא טיסה".

מגוון הטיעונים שהוצגו – ובמרכזם הצורך בלגיטימיות בינלאומית ובקואליציה מערבית מגובשת, והחשש מפני כוחה הצבאי של סוריה – משמשים את אלה הדוגלים בגישת "שב ואל תעשה"¹⁰. טיעונים אלה הועלו במפורש על ידי נשיא ארצות-הברית, ברק אובמה, במסיבת עיתונאים בחודש מרס, בבואו להצדיק מדיניות של הימנעות מהתערבות אמריקנית בסוריה.¹¹

"איראן תחילה"

התומכים במדיניות של "איראן תחילה" הם חלק מהמחנה המתנגד להתערבות זרה משמעותית בסוריה, ומוסיפים לטיעונים שהובאו לעיל את ההשלכות השליליות של התערבות זרה בסוריה על המערכה הבינלאומית נגד איראן.¹² ראשית, הם טוענים כי פתיחת חזית סורית תפגע במומנטום של מהלך הסנקציות על איראן. תשומת הלב העולמית תוסט לסוגיית המדיניות והאירועים בסוריה, והיכולת המוגבלת לנהל מערכה בשתי זירות במקביל תקנה לאיראנים זמן להמשיך בתוכניתם הגרעינית הצבאית. מזכירת המדינה קלינטון רמזה על כך כאשר הסבירה שהתמודדות עם האתגר האיראני חשובה בהרבה מהמשבר בסוריה.¹³ נוסף לכך, יציאה גלויה נגד התמיכה הרוסית במשטר אסד עלולה להעמיק את הקרעים בין חברות ה-P5+1 ולפגוע באחד ההישגים החשובים ביותר במערכה הבינלאומית נגד איראן: הצטרפותן של רוסיה וסין לצד מדינות המערב בשולחן הדיונים מול ההנהגה האיראנית, בנוגע לתוכנית הגרעין הצבאית שלה. חשש זה מוצדק נוכח הדבקות שגילתה מוסקבה עד כה בהגנה על שלטונו של אסד בשלוש הצבעות וטו במועצת הביטחון של האו"ם, ולנוכח האינטרסים הרוסיים בסוריה.¹⁵

חשש נוסף הוא כי הרחבת המערכה נגד אסד תוביל לזליגת האירועים אל מעבר לגבולות סוריה, ולמלחמה אזורית. הרחבת התמיכה באופוזיציה הסורית תהווה איום מיידי על שלטונו של אסד, ותשמש הצדקה להתערבות גורמים נוספים המעוניינים בשרידות המשטר הסורי הנוכחי, כגון איראן וחזבאללה. הנרי קיסינג'ר¹⁶ מזהיר במאמרו מפני התערבות צבאית בסוריה, שעלולה להוביל לעימות אזורי. איומיהם של חזבאללה וחסן נסראללה כי מלחמה בסוריה לא תישאר בגבולות המדינה בלבד, ושל דובר הפרלמנט האיראני¹⁷ כי "אם המערב יתקוף בסוריה – ישראל תיפגע" מחזקים את הטענה שצעד בינלאומי משמעותי נגד משטר אסד עלול להגביר את המתח הקיים בין איראן ו"גורותיה" לבין בעלות-בריתן של ישראל ושל ארצות-הברית באזור, ולהוביל לתוצאה לא-רצויה – מלחמה אזורית. כיוון שהמערב בראשות ארצות-הברית מבקש למנוע תרחיש של מלחמה אזורית בבואו להתמודד עם סוגיית תוכנית הגרעין הצבאית של איראן, אין היגיון לקדם תרחיש כזה דווקא מול הסוגיה הסורית, שחשיבותה פחותה לאינטרסים המערביים והישראליים באזור.

"סוריה תחילה"

הטיעונים המעשיים והמציאותיים של תומכי שתי הגישות שפורטו לעיל אכן מצביעים על הסיכונים הטמונים בהתערבות זרה, אולם בחינה רחבה יותר של הקשר בין האינטרסים המערביים בזירה הסורית לבין אינטרסים המערביים בזירה האיראנית מלמדת כי בין שלוש החלופות המוצעות, קדימות להתערבות בסוריה הינה החלופה המועדפת ביותר לקידום האינטרסים המערביים באזור, ומובן שהיא גם החלופה המוסרית ביותר.

על המערב מוטלת החובה המוסרית לנסות לעצור את שפיכות הדמים שמתרחשת בסוריה, שבה נרצחים אזרחים חפים מפשע מכל העדות מדי יום, ומבוצעים פשעי מלחמה בידי משטר אכזרי, תוך טיעון ה"ריבונות" וטיפול בבעיות פנימיות. בשנת 2005 קבע האו"ם כי מן הראוי ש"האחריות להגן" (Responsibility to Protect) תהיה נורמה מקובלת במשפט הבינלאומי. נקבע כי אם מדינה אינה מקיימת את חובתה להגן על אזרחיה מפני פשעי זוועה המוניים¹⁸, הקהילה הבינלאומית מחויבת להתערב עד כדי שימוש באמצעי כפייה לעצירת הזוועות. החלטה זו היוותה את הבסיס המוסרי להתערבות הבינלאומית בלוב, והיא מחייבת את מנהיגי המערב, שתפקידם להגן על הערכים המערביים, לפעול יחד עם הליגה הערבית ובמסגרת מוסדות האו"ם על מנת לקדם פתרון בר-קיימא ומהיר שישים קץ לשפיכות הדמים בסוריה.¹⁹ אם רוסיה וסין תאפשרנה צעד כזה, מן הראוי שהוא ייעשה במסגרת מועצת הביטחון של האו"ם. אולם, אם מוסקבה ובייג'ינג ימשיכו להגן על משטרו הרצחני של אסד כדי לשמור על האינטרסים שלהן בסוריה, "האחריות להגן" תהיה בסיס ללגיטימיות של התערבות חיצונית בסוריה.

טיעונים נוספים כבדי-משקל, מעבר להצדקה המוסרית, קוראים לפעולה אקטיבית יותר מול סוריה. ראשית, הפלת משטרו של אסד בסוריה תפגע בוודאות ותשבור את החוליה המרכזית בציר טהראן-דמשק-בירות, ובכך תצמצם את ההשפעה האיראנית בלבנט.²⁰ סוריה היא שחקן המחבר גם גיאוגרפית וגם מדינית בין ההנהגה האיראנית לבין שלוחותיה של איראן באזור: חזבאללה וארגוני הטרור הפלסטיניים. המתח שפרץ בין הנהגת חמאס בדמשק לבין משטרו של אסד הינו דוגמה לאתגרים ש"ציר הרשע" האזורי נאלץ להתמודד עמם עקב התמשכות המהומות בסוריה. שר הביטחון, אהוד ברק, טען בראיון לרשת CNN כי נפילתו של אסד תערער את יחסי הכוחות האזוריים בין בעלי-בריתה של איראן לבין יריבותיה, ותחליש את ההשפעה האיראנית באזור.²¹ כיוון שאיראן מבקשת להרחיב את ההגמוניה האזורית שלה ולהפיץ את "המהפכה האסלאמית" באזור, פגיעה בברית האזורית שלה פירושה קידום היציבות האזורית. מדובר באינטרס מערבי חיוני גם בהקשר של המערכה המדינית נגד תוכנית הגרעין האיראנית, גם בהקשר

של קידום תהליך השלום וגם בהקשר של המאמצים המערביים לקדם יציבות במזרח-התיכון, אשר מאופיין בשנה וחצי האחרונות בחוסר יציבות.²² שנית, על המערב לעצור את שפיכות הדמים לפני שמעגלי האלימות יתרחבו ויגרמו לאובדן שליטה מוחלט במדינה. התרחבות מעגל האלימות בסוריה מגדילה את ממדי המאבק העדתי בתוך סוריה. בכל יום שבו נמשך הטבח נוספים למעגל זה משפחות ושבטים פגועים, שיבקשו לנקום בעדה העלווית על מעשי המשטר, לאחר שזה ייפול. אילו עזב אסד לפני שנה, הפיוס בסוריה ושיקומה היו קלים בהרבה. ככל שמעגל האלימות יתרחב וימשך, יקטנו הסיכויים לצמצום שפיכות הדמים בסוריה במהלך העימות עם משטרו של אסד, ותצטמצם היכולת להשיג יציבות, סדר ציבורי ותהליך של מעבר למשטר דמוקרטי. כלומר, ככל שמעגל האלימות בסוריה מתרחב ומתארך, סוריה מתקרבת לנקודה שבה היא תדרדר למלחמת אזרחים בהיקף ובעוצמה כאלה שיפלגו את המדינה על בסיס עדתי ודתי, ויפגעו ביכולת לשקם ולאחד את המדינה ביום שאחרי נפילת משטר אסד.

בהקשר זה, חשוב להדגיש כי הזהות העדתית הינה סוגיה מרכזית במזרח-התיכון, ועל כן היא מהווה "חבית נפץ אזורית" שעלולה להתפוצץ כתוצאה מאירועים פנימיים בסוריה. אירועי האלימות האחרונים בלבנון מצביעים על פוטנציאל הנפיצות הגבוהה הקיים במדינה זו, ועל הסיכון ל"זליגה" של המתח העדתי מסוריה למדינות האזור.²³ התרחבות מעגל האלימות אל מחוץ לגבולות סוריה מסוכנת מאוד בתקופה המאופיינת בחוסר יציבות גם במדינות שכנות לסוריה: ירדן, לבנון ועיראק. לכן, אלה המתנגדים להתערבות בסוריה מחשש להסלמת המאבק בתוך סוריה ומחוץ לגבולותיה, בעצם מעודדים מדיניות הטומנת בחובה סיכון רב להתממשות תרחיש זה, בהעדר שליטה באירועים. החשש מפני אובדן השליטה על הנעשה בסוריה והסלמה אזורית פוטנציאלית מחייב התערבות שתכליתה "לכבות את האש", כל עוד ניתן לעשות זאת.

טיעון נוסף בעד התערבות חיצונית בסוריה הוא, שהמערב נדרש לפעול כדי למנוע את עליית הסבירות לשימוש במאגרי הנשק הכימי של אסד ואובדן השליטה בהם. תרחיש מסוכן זה עלול להתממש אם אסד ומפקדיו יעריכו כי הם עומדים בפני תבוסה, וישתמשו בנשק להשמדת המונים כמוצא אחרון, או יעבירו נשק מסוג זה לארגוני טרור, כדי שיבצעו את המשימה בעצמם. הסבירות לתרחיש זה עולה נוכח ה"מכה" שמשטר אסד ספג כאשר חמישה מבכירי מנגנוני הביטחון שלו חוסלו בידי המורדים. יתרה מכך, ככל שהמשטר יאבד את יכולתו לשלוט, תיפגע יכולתו של הצבא הסורי לשמור על בסיסיו. עריקה של חיילים כתוצאה ממרד במשטר הדיכוי של אסד, כאוס בשרשרת הפיקוד של הצבא הסורי או התקפות מוצלחות של גורמי אופוזיציה על בסיסי הצבא – גם אלה יכולים להוביל למצב שבו הנשק הכימי של סוריה יגיע לידי גורמי טרור קיצוניים שיבקשו להשתמש בו

בתוך סוריה, או מול מטרות מערביות. הכנסת כוחות לסוריה, או תקיפת אתרי הנשק להשמדת המונים מהאוויר תאפשר לטפל בסיכון משמעותי זה.²⁴ יתרה מכך, התערבות מערבית משמעותית בסוריה תהווה איתות לנכונותן של מדינות המערב לשמור על ערכיהן ועל האינטרסים שלהן במזרח-התיכון מול משטרים רודניים. איתות מסוג זה "שכנע" את ההנהגה באיראן לעצור את תוכנית הגרעין הצבאית שלה לאחר שארצות-הברית ובעלות-בריתה פלשו לעיראק כדי להפיל את שלטונו של סדאם חוסיין בשנת 2003.²⁵ אולם, לפני תשע שנים לא עמדה הסוגיה האיראנית במרכז הדיון הבינלאומי. כיום, כאשר הקהילה הבינלאומית כולה עוסקת בפרויקט הגרעין הצבאי האיראני, איתות מסוג זה עשוי להוות תמריץ משכנע בעיני ההנהגה האיראנית לעצור את תוכנית הגרעין הצבאית שלה, או לכל הפחות, לפתוח במשא-ומתן רציני עם מדינות המערב כדי להגיע להסכם שיבטיח את מאפייניה האזרחיים של התוכנית, ושהיו בו ביטחונות כנגד פריצה איראנית לפצצה. המבקשים למנוע פגיעה במערכה הבינלאומית נגד איראן באמצעות ויתור על הסוגיה הסורית אינם מתמודדים עם הטענה, שהעדר תגובה מערבית למדיניותו הבעייתית של אסד עלול להתפרש כחולשה מערבית, ובסופו של יום לעודד את טהראן להמשיך להתבצר בעמדותיה, ולהמשיך בהתרסה ובפיתוח תוכניתה הגרעינית. זאת לנוכח חוסר יכולתו של המערב להגיב ביעילות ובנחישות על התנהגות המשטר הסורי.

בקשר לסוגיית ההנהגה העתידית של סוריה, המדיניות של "סוריה תחילה" מציעה מענה טוב יותר מזה של המדיניות המוצעת על ידי המתנגדים להתערבות מערבית בסוריה. דווקא משום שאין גורם אופוזיציוני חזק דיו בסוריה, שניתן לפעול עמו ולבטוח בו ביום שלאחר נפילתו של אסד, יש צורך במיפוי הגורמים הפועלים בסוריה כיום, ובחיזוק הגורמים אשר ניתן לצפות בסבירות גבוהה כי יפעלו בשיתוף פעולה עם המערב. ודאי שאין להשאיר זאת "בידי הגורל". עלייתו של חמאס בעזה ועלייתם של 'האחים המוסלמים' במצרים מצביעים על הצורך בהשפעה מערבית שתבטיח יציבות וקיום ערכים דמוקרטיים בעתיד, ככל הניתן. אלה המתנגדים להתערבות זרה בסוריה אינם מתייחסים לכך שאסד כבר ניסה ונכשל בגיוס תמיכה בקרב בני עמו, באמצעות הפצת הטענות כי הוא מגן על סוריה מפני גורמים מערביים וטרוריסטיים המבקשים לכבוש אותה.²⁶ המתנגדים למדיניות "סוריה תחילה" מבקשים למנוע הסלמה מיותרת והשקעת משאבים מערביים במדינה מוסלמית בלתי-חשובה בתקופה של אי-ודאות פוליטית וכלכלית, אולם גישה זו מתעלמת מכך שהימנעות משימוש מצומצם בכוח עלולה להוביל דווקא לתוצאות הרסניות ולא-רצויות, שיחייבו התערבות משמעותית יותר בעתיד, או ויתור על אינטרסים מערביים באזור.

סיכום: "סוריה תחילה" הינה החלופה המוסרית והיעילה מול דמשק וטהראן

לסיכום סוגיית הקשר האיראני-סורי, שלוש גישות רווחות בנוגע למדיניות המערב בסוריה לנוכח המערכה מול תוכנית הגרעין האיראנית: הימנעות גורפת מהתערבות צבאית בשתי הזירות, "הקרבת" הסוגיה הסורית לטובת שימור המומנטום במערכה מול איראן וריכוז מאמצים בסוריה, כדי ליצור תנאים נוחים יותר למערכה מול איראן, "ביום שאחרי" נפילתו של אסד. בעוד שתי הגישות הראשונות מסיקות כי אין להתערב לשם עצירת הטבח המתבצע בסוריה, נראה כי הגישה השלישית, התומכת בהתערבות חיצונית משמעותית בסוריה, היא החלופה הטובה ביותר למערב. בנוסף, יש לשים לב לקשר החזק בין הזירה הסורית לבין זו האיראנית – פעולה בסוריה עשויה להוביל לתנאים אסטרטגיים טובים יותר מול הזירה האיראנית בעתיד. מסקנה זו חשובה נוכח התבטאויותיהם של הנשיא אובמה ושל מזכירת המדינה קלינטון, אשר הסבירו כי המערכה הסורית "מסובכת" ואינה מאפשרת התערבות כמו במקרה הלובי, והזהירו כי התערבות זרה בסוריה עלולה להעיב על המאמצים המערביים במערכה המרכזית – מול איראן.

לסיום, חשוב לציין כי איננו קוראים לפלישה קרקעית לסוריה, כפי שנעשה בעיראק או באפגניסטן. אין מדובר ב"מגפיים על הקרקע". המודל המומלץ הוא לפי ההתערבות הצבאית הבינלאומית בקוסובו בשנת 1999, או בלוב ב־2011: כוח אווירי מערבי שסולל את הדרך לשינוי השלטון. אם יהיה צורך בהפעלת כוחות רגליים, יש הגיון וסבירות שכוח טורקי-מוסלמי יעודי יבצע משימות אלו במסגרת מערכה רחבה בהובלתן של מדינות המערב. האסטרטגיה המומלצת מול סוריה היא נקיטת צעדים הדרגתיים שישכנעו את אסד כי מהלך צבאי הוא אפשרות ריאלית ואמינה: החל מתזוזת כוחות (נושאות מטוסים לאזור היס-התיכון, דיוויזיות טורקיות לגבול עם סוריה וכו'), דרך גיחות צילום ואיסוף מודיעין, הכרזה ואכיפה של אזורים "ללא טיסה" (No Fly Zone) ומסדרונות הומניטריים, ועד תקיפת מערכות ההגנה האווירית הסורית. במקרים הקיצוניים ניתן להרחיק עד תקיפת מרכזי השלטון הסוריים, בסגנון התקיפות על מבצרו של קדאפי בבאב־אל-עזיזה. חשוב ביותר להבהיר לאסד שאין לו חסינות מפני התערבות בינלאומית. רק אם אסד יבין כי כוונות המערב רציניות והוא נחוש לקדמן, גם באמצעים צבאיים, יגדלו הסיכויים להשיג הסכם שיוביל לעזיבתו ולהפסקת שפיכות הדמים בסוריה, לפני התרחבות הטבח לממדים גדולים עוד יותר. כך תימנע התדרדרות למלחמת אזרחים רחבת־היקף ובלתי־ניתנת לריסון, אשר תקשה מאוד את המעבר למודל דמוקרטי יותר ואת שיקום המדינה.

הערות

- 1 ראו: "Tanks roll on Damascus as violence reigns," *Al-Jazeera*, July 19, 2012.
- 2 ראו: הנרי קסינג'ר טוען במאמרו שיש להגביל את ההתערבות האמריקנית לסיוע הומניטרי בלבד. Kissinger, Henry A. Syrian intervention risks upsetting global order. *Washington Post*. June 2, 2012.
- 3 ראו: Nye, Joseph S. The Intervention Dilemma. *Project Syndicate*. June 8, 2012. <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-intervention-dilemma>
- 4 לדיון בדבר המדיניות הטורקית הרצויה בסוריה, ראו: Taspinar, Ömer, "Explaining Turkey's inaction in Syria". *Today's Zaman*. May 6, 2012; Kasapoğlu, Can. *Is Turkey Getting Dragged into War with Syria?* BESA Center Perspectives Paper No. 170, April 18, 2012.
- 5 בראיון לצ'ארלס רוז, עומדת שרת החוץ הילרי קלינטון על חשיבותן של הליגה הערבית ומועצת הביטחון של האו"ם ללגיטימיות של מדיניות הקהילה הבינלאומית בסוריה.
- 6 הטיעון המרכזי עוסק בטשטוש הגבולות שבין האופוזיציה הסורית הלאומית לפעילות ארגוני טרור במסווה של האופוזיציה. ראש המודיעין הלאומי של ארצות הברית, ג'יימס קלאפר, הצביע על ניסיונותיו של ארגון אל-קאעדה להסתנן לשורות האופוזיציה.
- 7 Miller, Greg. Al-Qaeda infiltrating Syrian opposition, U.S. officials say. *Washington Post*. February 16, 2012.
- 8 מזכירת המדינה קלינטון הסבירה בראיון לצ'ארלס רוז, כי היעדר מנהיגות דומיננטית אחידה בקרב האופוזיציה הסורית, מהווה בעיה מרכזית בקידום הסיוע האמריקני לאופוזיציה.
- 9 מזכירת המדינה, הילרי קלינטון, מחזקת טיעון זה בראיון עם צ'ארלס רוז דווקא כאשר היא מתייחסת לתמיכת הממשל האמריקני במחאות התנועה הירוקה באיראן בשנת 2009. לטענתה, הממשל האמריקני קיבל מסרים ברורים מגורמים באופוזיציה האיראנית, כי המסר התומך מצד ארצות הברית פגע בלגיטימיות של פעילות האופוזיציה.
- 10 U.S. Department of State. *Conversations on Diplomacy Moderated by Charlie Rose*. June, 20, 2012. Available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/193554.htm>
- 11 מדובר בעיקר בטילי קרקע-אוויר "Double Digit": SA-17, SA-19, SA-22.
- 12 INSS. Military Balance Files - Syria. Retrieved at July 2, 2012 from- <http://www.inss.org.il/weapons.php?cat=283>
- 13 סטיב ג'ונס משתמש בטיעונים אלה, כדי להסביר, כי ארצות הברית צריכה להימנע מהתערבות בסוריה. ראו: Jones, Steve. Why No U.S. Intervention in Syria? Retrieved at July 2, 2012 <http://usforeignpolicy.about.com/od/middleeast/a/Why-No-U-S-Intervention-In-Syria.htm>
- 14 The White House - Office of the Press Secretary. *Press Conference by the President: March 6, 2012*. Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/06/press-conference-president>
- 15 דוגמא לגישה זו הינה מאמרו של אהרון דיויד מילר, המזהיר, כי גם התערבות מוגבלת בסוריה לשם יצירת אזורי ביטחון עלולה לפגוע במערכה נגד תכנית הגרעין הצבאית האיראנית. Miller, Aaron David. Creating Syria Safe Zones Is a Dangerous Step Toward War. *Bloomberg*. May 13, 2012.

- 13 בראיון לצ'ארלס רוז קלינטון טענה: I just think the Iranian issue there is far more important really than how we resolve the Syrian issue."
- 14 קבוצת ה-P5+1 מורכבת מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם (ארצות הברית, רוסיה, סין, בריטניה וצרפת) וגרמניה.
- 15 על האינטרסים של רוסיה בסוריה ראו: מגן, צבי. **רוסיה במזרח-התיכון – מדיניות במבחן**, מזכר 118, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2012. ראו גם:
- Khlebnikov, A. "Why is Russia Standing by Syria?" *Tel Aviv Notes*, Nos. 5, 18, Moshe Dayan Center, Tel Aviv University, September 26, 2011.
- 16 Kissinger, Henry A. "Syrian Intervention risks upsetting global order." *Washington Post*. June 2, 2012.
- 17 נחמיאס, רועי. "נסראללה: אם תתקפו באיראן, צפו למלחמה כוללת". **ידיעות אחרונות**, נובמבר 2011, 11; "איראן מאיימת: אם המערב יתקוף בסוריה – ישראל תיפגע", **מעריב**, 30 במאי 2012.
- 18 במסגרת הגדרת הנורמה נקבע, כי רשימה זו כוללת רצח עם, פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות וטיהור אתני.
- United Nations General Assembly, Sixtieth session, items 48 and 121 of the provisional agenda. "2005 World Summit Outcome", Available at: <http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>
- 19 למרות שהחלטה זו היוותה הבסיס ללגיטימיות של ההתערבות הבינלאומית בלבוב, פרופסור ניי טוען במאמרו, כי "החובה להגן" מתייחסת בעיקר לשימוש ב"עוצמה רכה" (דיפלומטיה) ולא לשימוש באמצעי כפייה אלימים.
- 20 Berti, Benedetta and Guzansky, Yoel. "Crushing the Radical Axis." *The National Interest*, January 26, 2012.
- 21 CNN's Amanpor: Interview with Ehud Barak. April 19, 2012. Available at <http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/1204/19/ampr.01.html>
- 22 Rubin, James P. "The Real Reason to Intervene in Syria." *Foreign Policy*. June 4, 2012.
- 23 דיויד איגנשויוס מדגיש את העלייה במתח הבין-עדתי בסוריה, בירדן ובעיראק, ואת החשש מכך שמתח זה יצית עימותים גדולים במדינות אלה. Ignatius, David. "Syria's restless neighbors", *Washington Post*, May 24, 2012.
- 24 ישנם חוקרים המצביעים על סיבה זו כתמריץ העיקרי להתערבות בסוריה. לדוגמה: Charles P. Blair, "Fearful of a nuclear Iran? The real WMD nightmare is Syria," *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 1, 2012. Available at, <http://thebulletin.org/web-edition/op-eds/fearful-of-nuclear-iran-the-real-wmdnightmare-syria>
- 25 קם, אפרים. "מעמדה האזורי של איראן – השפעה מתרחבת בצד חולשות". בתוך: **הערכה אסטרטגית לישראל 2011**. המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2011, עמ' 69.
- 26 בנאומו בפרלמנט האשים אסד "כוחות חיצוניים" במהומות המתרחשות במדינה. הוא הסביר, כי מדובר בגורמים מערביים וישראליים ובגורמי טרור, המבקשים לפגוע בעצמאותה של סוריה. ראו: **הארץ**, 3 ביוני 2012.

מצרים

אחרי ניצחון מחמד מורסי בבחירות

שלמה ברום

רקע

התפתחויות אפשריות במצרים לאחר הניצחון בבחירות של מועמד האחים המוסלמים לתפקיד הנשיא, מחמד מורסי, מעוררות דאגה עמוקה בישראל ובמערב. נראה כי התאמתו התחזיות שהושמעו כאשר הודח הנשיא מובארכ. הגל האסלאמי סחף את המהפכה ושטף את מצרים. תחילה זכו האסלאמיסטים¹ בניצחון מוחץ בבחירות לפרלמנט, 75 אחוזים מהמושבים, ועתה השתלט מועמד של האחים המוסלמים על עמדת הנשיא – העמדה החשובה ביותר במשטר המצרי, שהוא במהותו נשיאותי. באופן מסורתי, נשיא מצרים מרכז בידיו את מרבית הסמכויות והכוח. עתה, לכאורה, יכולים האחים המוסלמים להבטיח את שלטונם לפי ההנחה הפופולרית, שכאשר אסלאמיסטים זוכים בבחירות, המשמעות היא מעבר לשיטת ממשל של "קול אחד לכל מצביע, אבל בבחירות שמתקיימות רק פעם אחת", כלומר, לאחר ניצחונם לא יאפשרו השליטים החדשים עוד בחירות שבהן יכול לזכות גורם פוליטי המתנגד למשטר, בדומה למשטר הקיים ברפובליקה האסלאמית של איראן מאז מהפכת חומייני.

ישראלים מתקשים להניח שמשטר כזה לא יהיה עוין לישראל, בשל האידיאולוגיה של האחים המוסלמים והפופולריות של מדיניות אנטי-ישראלית ברחוב המצרי, וברחוב הערבי בכלל. החשש הוא שמשטר כזה לא יירתע מפגיעה בהסכם השלום הישראלי-מצרי. כל זאת מעבר להיבט המטריד של הקרבה של משטר זה אל חמאס – שהוא עצמו שלוחה של האחים המוסלמים.

מטרת המאמר היא לבחון את ההתפתחויות האפשריות במצרים, לבדוק האומנם כצעקתה, להעריך את ההשלכות האפשריות על ישראל ולהציג אפשרויות שונות למדיניות ישראלית שתתמודד עם השלכות אלו. הדברים שלהלן מובאים

שלמה ברום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

תחת המגבלה של קושי בחיזוי ההתפתחויות במציאות המורכבת והכאוטית למדי של מצרים שלאחר נפילת מובארכ.

המציאות המתפתחת במצרים

עדיין לא ברור מה יהיה מאזן הכוחות במשולש הכוחות שהתפתח במצרים ובו שלושה קודקודים, לא בהכרח שווים בכוחם. הקודקוד הראשון הוא הממשל הנבחר – הנשיא והפרלמנט, שיישלוטו כנראה על ידי האחים המוסלמים, אם כי גם כאן הדברים אינם ודאיים, משום שהפרלמנט המצרי הנבחר פוזר על ידי בית הדין החוקתי, ולא ברור האם בבחירות החדשות שיתקיימו, האחים המוסלמים ינצחו שוב בצורה כל כך דרמטית. השוואה בין התנהגות הבוחרים בסיבוב הראשון של הבחירות לפרלמנט ובסיבוב הראשון של הבחירות לנשיאות מצביעה על ירידה בהיקף התמיכה באחים המוסלמים (מ-36.6 אחוזים² אחוזים² לפחות מ-25 אחוזים). יתכן שירידה זו משקפת אכזבה מהאחים המוסלמים.

הקודקוד השני הוא הצבא, ובראשו המועצה הצבאית העליונה (SCAF). שחקן זה מעוניין לשמר את כוחו על מנת להבטיח שמירה על האינטרסים החיוניים שלו, כמו אי-התערבות בתקציב הביטחון ואי-פגיעה במערכת הכלכלית של הצבא, וגם כדי להבטיח אי-פגיעה מצד הנהגה אסלאמית קיצונית, חסרת ניסיון ונמהרת במה שבתפיסת הצבא הם האינטרסים האסטרטגיים של מצרים.

הקודקוד השלישי הוא הציבור המוחה. ציבור זה מורכב בעיקר מצעירים בעלי השקפת עולם חילונית וליברלית יותר. אמנם, תוצאות הבחירות הראו שאין הם מייצגים בהכרח את הציבור המצרי, אבל כוחם נובע מזה שהם איבדו את מחסום הפחד, והם יכולים לארגן ביעילות הפגנות גדולות נגד כל מהלך שאינו נראה להם, של המועצה הצבאית או של הממשל הנשלט על ידי האחים המוסלמים. ליכולת זו היה תפקיד מרכזי בהשפעה על ההחלטות של המועצה הצבאית ושל האחים המוסלמים. אלה וגם אלה חוששים מההשלכות של הפגנות כאלו על דעת הקהל, שיכולה להשתנות בצורה מהירה וקיצונית, ונרתעים מהתנגשות חזיתית עם המפגינים. מסיבה זו, למעשה, מאז נפילת מובארכ, צווים רבים של המועצה הצבאית נמשכו חזרה ובוטלו בשל הפגנות המוניות נגדה, וגם האחים המוסלמים שינו קווי מדיניות כדי להתאימם לסיסמאות המהפכנים. המשחק הזה בין שלושת הגורמים הללו בא לידי ביטוי ברור בפעולות האחרונות של שלושת הצדדים. המועצה הצבאית אפשרה את קיום הבחירות לנשיאות ואישרה אחרי השהיה את ניצחונן של מורסי, אבל הביאה לכך שבית הדין החוקתי – שהרכבו לא השתנה אחרי נפילת מובארכ – ביטל את תוצאות הבחירות לפרלמנט. בעקבות הביטול הכריזה המועצה הצבאית על בחירות חדשות לפרלמנט. כמו כן הוציאה המועצה צו המגביל במידה רבה את סמכויות הנשיא הנבחר, ונותן למועצה שליטה על תהליך

כתיבת החוקה שתקבע את סמכויות הרשויות השונות. מורסי כינס את הפרלמנט זמן קצר אחרי השבעתו כנשיא, כצעד של התרסה נגד המועצה הצבאית. הציבור המוחה המשיך לארגן הפגנות נגד הצעדים שלא נראו לו.

בתרחיש שבו המועצה הצבאית תשמור על כוחה, יש להניח שהשלכות בחירתו של מורסי עבור ישראל תהיינה מצומצמות יותר. זאת משום שהצבא רואה בשימור הסכם השלום עם ישראל אינטרס אסטרטגי מצרי, רואה באיראן ובהתגרענותה איום על מצרים ומתבונן בחמאס בחשדנות רבה. ייתכן שהמועצה הצבאית תצטרך להתפשר בתחומי מדיניות מסוימים עם מורסי והאחים המוסלמים. התחום הסביר ביותר להתפשרות כזאת יהיו היחסים עם חמאס והמדיניות כלפי רצועת עזה. לצבא יהיה אינטרס בשיפור מצב הביטחון בחצי האי סיני, אם כי אין זה בעדיפות מספקת (מבחינת ישראל) יחסית לאינטרסים אחרים שלו, והצבא החושש ממחאות המוניות נרתע גם מעימותים אלימים עם קבוצות אוכלוסייה, במקרה זה – הבדואים של סיני. ככל שמאזן הכוחות ייטה יותר לכיוון ממשל האחים המוסלמים והציבור המוחה, כן צפויה המדיניות המצרית להיות אנטי-ישראלית יותר.

בכל מקרה, המאזן בין שלושת הכוחות הללו, ובעיקר האיום של הציבור המוחה להתסיס שוב נגד רשויות השלטון יבטיח, כנראה, שלא יהיה מצב שבו מצרים מתדרדרת לשלטון מוחלט של אחד הגורמים האלה – לא שלטון מוחלט של הצבא ולא שלטון מוחלט של האסלאמיסטים – וישמרו ההליכים הדמוקרטיים, ובעיקר קיום בחירות חופשיות. זהו התרחיש הסביר בטווח השנים הקרובות, אך הוא יכול להשתנות בטווח זמן רחוק יותר, אם ממשל מורסי והאחים המוסלמים יצליח לבסס את שלטונו, להתגבר על הקשיים הכלכליים העצומים שעמם מתמודדת מצרים ולשחוק בהדרגה את כוחו הפוליטי של הצבא, כפי שקרה בטורקיה.

מצרים נמצאת במשבר כלכלי קשה בשל אירועי 'האביב הערבי'. עתודות המטבע הזר שברשותה מתדלדלות במהירות. בחודש יוני הן היו אמורות להתאפס, לולא סיוע חירום שהעניקה ערבה הסעודית למצרים.³ כל זאת בגלל צמצום התיירות, בריחת המשקיעים, פגיעה בהעברות של עובדים מצריים בחו"ל וההוצאות העצומות, שנבעו מהצורך לפייס את הציבור הנזעם בהעלאות שכר ובסובסידיות. התוצאה היא תלות חזקה בסיוע פיננסי ממקורות זרים במערב ובמדינות

בתרחיש שבו המועצה הצבאית תשמור על כוחה, יש להניח שהשלכות בחירתו של מורסי עבור ישראל תהיינה מצומצמות יותר

המפרץ. אלה יבחנו את פעולות הממשל המצרי החדש "תחת זכוכית מגדלת", ולכן מורסי והאחים המוסלמים צריכים להתאמץ במיוחד לפייס גורמים אלה, כדי להפיג את חשדנותם וליצור אצלם ביטחון בכוונותיהם. בארצות הברית,

גורמים בקונגרס מחפשים תירוץ לקצץ בסיוע למצרים, ואילו מערכת היחסים בין ערב־הסעודית והאחים המוסלמים מסובכת, שכן יש היסטוריה של יחסי עוינות וחדשנות הדדית בין הזרם הוואבאי בערב־הסעודית לבין האחים המוסלמים. יש תחרות ביניהם למרות הקרבה האידיאולוגית לכאורה. אין פלא שהביקור הראשון של מורסי מחוץ למצרים היה בערב־הסעודית, משום שחיוני היה להבטיח את המשך הזרמת הכספים. אין זה מפתיע גם שהאישיות המדינית הבכירה הזרה הראשונה המבקרת במצרים היא הילרי קלינטון, מזכירת המדינה האמריקאית. מורסי יכול היה לדחות את ביקורה בתירוצים שונים, לו רצה בכך.

השלכות אפשריות על מדיניות החוץ המצרית

איראן קיבלה את התפרצות 'האביב הערבי' בשמחה, ובייחוד את נפילתו של יריבה הוותיק, הנשיא מובארק, וקיוותה כי 'האביב הערבי' יביא לעלייתן של תנועות אסלאמיות שעמן היא תוכל לנהל יחסים קרובים, ולהרחיב את השפעתה במזרח־התיכון הערבי. אך לא כך מתפתחים הדברים במזרח־התיכון. אמנם תנועות אסלאמיות עולות לשלטון, במקרה זה במצרים, אך הדבר אינו מבטיח בהכרח את שיפור מעמדה של איראן ויחסים טובים עמה. התפשטות 'האביב הערבי', תחילה לברזיל ובהמשך לסוריה, החריפה את העימות בין סונים ושיעים במזרח־התיכון, ויצרה מתח בין איראן לבין התנועות האסלאמיות המנצחות בבחירות במדינות ערב. אפילו תנועות אסלאמיות שהיו ביחסים קרובים עם איראן וסוריה, כמו חמאס, מתנכרות לפטרוניים שלהן בעקבות החרפת המתח בין שני הזרמים האסלאמיים. מנהיגות החמאס עזבה את דמשק ומחפשת מפלט בקהיר, בקטאר ובעמאן.

גם במצרים מתבדות ציפיותיהם. בינתיים אין אפילו סימנים לכך שמצרים עומדת לעשות ולו את הדבר הבסיסי ביותר – לחדש את היחסים הדיפלומטיים עם איראן. מורסי ודאי מבין כיצד יתייחסו המערב ומדינות המפרץ להתקרבות לאיראן.

עם זאת, יש לצפות לשינוי בגישה של מצרים לחמאס,

שהוא ביסודו תנועת האחים המוסלמים הפלסטינית, כל עוד הדבר לא יפגע באינטרסים מצריים חיוניים. אפיזודה מעניינת שיכולה לרמוז על הצפוי היא פרשת הספקת הדלק ממצרים לרצועת עזה. ממשלת מצרים בראשות מובארק העלימה עין מהברחת דלק בכמויות גדולות דרך המנהרות לרצועת עזה. דווקא הממשלה הזמנית שקמה

יש לצפות לשינוי בגישה של מצרים לחמאס כל עוד הדבר לא יפגע באינטרסים מצריים חיוניים

אחרי נפילת מובארק התעקשה לעצור הברחות אלו. הסיבה – במצרים קיים סבסוד משמעותי לדלק. כאשר הוברח דלק מסובסד לעזה, המשמעות היא שממשלת מצרים שילמה סכומי עתק כדי לסבסד דלק בעזה, וזאת במצבה הכלכלי העגום.

אמנם לא הייתה זו ממשלת האחים המוסלמים, אבל סביר שגם האחים המוסלמים יחששו מדעת הקהל המצרית, ולא יירצו להיטיב עם חמאס על חשבון האינטרסים של מצרים. יחסים משופרים של מצרים עם החמאס מקנים לה יכולת השפעה רבה יותר על חמאס, וכך למשל, ממשל מורסי יוכל להשפיע יותר על חמאס לרסן את פעילותו בסיני, אם יחשוב שזה האינטרס שלו. סביר להניח שבעקבות שיפור היחסים עם חמאס תהיה פגיעה מסוימת ביריבים הפלסטינים של חמאס – אש"ף ופתח בהנהגת מחמוד עבאס, שלא יוכלו להמשיך בקשרים הקרובים שהיו להם עם הממשל המצרי בתקופת מובארכ.

מדיניות מצרים כלפי חוץ קשורה גם לדימוי העצמי שלה לגבי מעמדה כשחקן אזורי. אין סיבה להניח שמורסי והאחים המוסלמים אינם שותפים לראייה העצמית המסורתית של מצרים, שלפיה היא מנהיגת העולם הערבי ומדינה מובילה במזרח התיכון, ואכן מורסי כבר התבטא ברוח זו כשאמר: "ייעודה של מצרים הוא להוביל. אם אבחר אוודא שמצרים ממלאת ייעוד זה"⁴. תפיסה זו מציבה את

מצרים בעמדה של תחרות עם גורמים אחרים החותרים למנהיגות במזרח התיכון, ובראשם איראן וטורקיה. מסיבה זו לא בטוח שממשל מורסי יקיים קשרים חמים אפילו עם טורקיה, למרות שלכאורה, המודל הטורקי של מפלגה בעלת גוון אסלאמי השולטת במסגרת משטר של דמוקרטיה פרוצדורלית מתאים לאחים המוסלמים, ויכול

לשרת אותם. יכולה להיות לכך השלכה גם על מעורבות מצרים בתהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים. תפיסתם את עצמם כמובילים ומנהיגים לא תאפשר להם להתנתק ממעורבות בתהליך זה, אם כי יש להניח שמדיניותם תהיה מתואמת פחות עם ישראל.

משמעויות מבחינת ישראל

לישראל שלוש דאגות בסיסיות הקשורות למצרים:

1. החשש שמצרים תהפוך למדינה עוינת, תפגע בהסכם השלום עם ישראל ואף תבטל אותו.
2. החשש מהפיכת צחי'ה האי סיני לפלטפורמה להתקפות על ישראל מצד שחקנים לא־מדינתיים, גורמים ג'האדיסטיים וארגונים פלסטיניים.
3. החשש שמצרים תתמוך בשלטון חמאס בעזה על חשבון הרשות הפלסטינית, ותפגע בסיכויים להסדיר את היחסים עם הפלסטינים.

די ברור שממשלת מורסי לא תהיה מתואמת עם ישראל, ולא תקיים עמה דיאלוג רצוף כפי שממשל מובארכ נהג, אולם קיים עדיין מרחק בין מצב זה לבין יחסים של עוינות פעילה. האחים המוסלמים ומורסי עצמו הצהירו בהזדמנויות שונות,

ממשלת מורסי לא תהיה מתואמת עם ישראל, ולא תקיים עמה דיאלוג רצוף כפי שממשל מובארכ נהג

ובאחרונה בעת ביקור מזכירת המדינה קלינטון במצרים, שהם יקימו את כל ההתחייבויות הבינלאומיות של מצרים, ובכך הם מכוונים להסכם השלום עם ישראל. נשמעו דיבורים על הצורך לבחון רכיבים מסוימים של ההסכם, ובכך התייחסו לנספח הצבאי של ההסכם, המגביל היערכות כוחות מצריים בסיני. ייתכן כי מורסי יבקש מישראל להסכים לשינויים בנספח זה. יצוין כי במסגרת ההסכם קיימים מנגנונים המאפשרים שינויים, בהסכמה בין שני הצדדים.

נפילת מובארכ והכאוס שנוצר במצרים בעקבותיה החלישו את שליטת הממשלה המצרית בסיני והגבירו את האיום על ישראל מכיוון סיני מטעם קבוצות שונות. לאור הניתוח לעיל של המצב הפנימי במצרים תחת שלטון הנשיא מורסי, הממשל המרכזי במצרים ימשיך כנראה להיות חלש ופופוליסטי, ולכן לא צפוי שינוי אמיתי במצב בסיני. ישראל תצטרך להיות מוכנה להמשיך התקפות עליה מסיני, תוך מודעות לכך שעליה להיות זהירה בתגובותיה, לנוכח רגישות היחסים עם הממשל החדש במצרים ודעת הקהל המצרית. דבר זה חל בוודאי על תגובות בתוך סיני, אבל יש לו השלכות גם על אופי התגובות מול רצועת עזה.

היחסים בין מצרים לחמאס אכן יהיו קרובים יותר, כל עוד הדבר לא יפגע

באינטרסים של מצרים. סביר כי מצרים תמשיך לפעול לחידוש התהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים, גם תוך הפעלת לחץ על חמאס, משום שמצרים תמשיך לחשוב כי התהליך המדיני משרת את האינטרסים שלה. פיוס פנימי בין חמאס ופתח ימשיך להיות מרכיב מרכזי בסדר היום הפלסטיני שלהם. אין זה סביר שמצרים תתמוך בפעילות אלימה מרצועת עזה לישראל, משום מודעותה לכך שפעילות כזו יכולה להביא להסתבכות שלה. ייתכן גם שהעניין בתהליך המדיני יימשך גם עקב רצונו של

מצרים תמשיך לפעול לחידוש התהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים, גם תוך הפעלת לחץ על חמאס, משום שהתהליך המדיני משרת את האינטרסים שלה

הממשל החדש שלא להסתבך כתוצאה מעימות אלים בין שני הצדדים – ישראל והפלסטינים.

מדיניות ישראל מול מצרים

ברור שלישראל יש אינטרס ממעלה ראשונה לפתח דיאלוג עם הממשל החדש במצרים, תוך שימור היחסים עם הגורמים שעמם כבר קיים דיאלוג, ובייחוד הצבא המצרי. ייתכן שדווקא הסכמה לקיים דיאלוג על שינויים בנספח הצבאי של חוזה השלום יכולה להיות פלטפורמה טובה להתחלת דיאלוג כזה. ישראל יכולה, כמובן, להשתמש גם בשירותיהם הטובים של צדדים שלישיים.

ישראל צריכה להבין שלכל פעולה שלה בסיני וברצועת עזה יכולות להיות השלכות קשות על היחסים עם מצרים, ולכן, עליה לנהל מדיניות זהירה מאוד מול

האתגרים הביטחוניים בשתי זירות אלו. מתחייבים מכך שיפורים ניכרים במערך ההגנה ובמניעת חדירות בגזרת סיני, כדי להקטין את מספר המקרים שבהם מתחייבת תגובה בתוך סיני או רצועת עזה.

יש טעם להתבונן מחדש במערכת היחסים עם הפלסטינים, ולבחון את הפרדיגמות שעל פיהן פועלת ישראל במערכת יחסים זו. האם, למשל, צריך להמשיך את מערכת היחסים הנוכחית עם חמאס, או שמא 'האביב הערבי' והשינויים בשלטון המצרי פותחים פתח גם לדיאלוג עם חמאס, שיאפשר את שילובו בתהליך המדיני. דיאלוג זה אינו חייב להיות ישיר מן ההתחלה, והוא יכול להתקיים דרך מעשים שמשגרים אותות חיוביים לחמאס, כמו שינויים במדיניות המעברים לרצועת עזה. חמאס החל בתהליך שבו הוא מחליף את פטרונו הישנים – איראן וסוריה, בפטרונים חדשים – מצרים, קטאר ואולי גם ערב הסעודית, והוא יצטרך להתאים את מדיניותו למדיניותם, שככל הנראה לא תתמוך במאבק אלים עם ישראל, אלא בתהליך מדיני ובלחץ פוליטי על ישראל. בכל מקרה, ישראל תצטרך להביא בחשבון השפעות אפשריות של שינוי במדיניותה כלפי חמאס על הפרטנרים "המסורתיים" שלה בצד הפלסטיני.

כל פעולותיה של ישראל מול מצרים מחייבות תיאום הדוק ושיתוף פעולה עם ארצות הברית, כדי להסתייע בהשפעתה על הממשל המצרי.

הערות

- 1 האחים המוסלמים והסלפים.
- 2 האחים המוסלמים זכו בכ־50 אחוזים מהמושבים בפרלמנט בגלל שיטת הבחירות, שבה חלק מהמושבים נבחר ברשימות מפלגתיות בבחירות ארציות, וחלקם בבחירות אזוריות שבהן "המונצח לוקח הכול".
- 3 David P. Goldman, "The Economics of Confrontation in Egypt", *Asia Times online*, July 9 2012, <http://www.atimes.com/atimes/others/spengler.html>
- 4 Mohamed Morsi, "If I am elected Egypt's president, I will serve our revolution", *The Guardian*, June 14, 2012.

תחיית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית?

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

אחד המהלכים המדיניים הבולטים בשנים האחרונות קשור לחיזוק קשריה של ישראל עם מדינות הנמצאות בפריפריה של המזרח-התיכון, וזאת לנוכח הנתק הנמשך עם העולם הערבי, והבידוד המדיני היחסי שבו נמצאת ישראל בזירות שונות. עוד לפני אירועי המשט לרצועת עזה בסוף מאי 2010, שסימלו את השפל חסר-התקדים שאליו הגיעו היחסים בין ישראל לבין טורקיה, החלה ישראל לגבש מערכת קשרים חדשה-ישנה עם כמה מדינות "במעגל החיצוני" הכוללת שיתוף פעולה מודיעיני, אימונים צבאיים משותפים ויחסים מדיניים וכלכליים משופרים.¹ המאמר יסקור את המערך המדיני שלכאורה מתגבש, ויתמקד ביחסי ישראל עם יוון, קפריסין, אזרבייג'ן ודרום-סודאן. המאמר יעמוד על תרומתו של מערך מדיני זה במישור הביטחוני-מודיעיני, אך גם המדיני והכלכלי. גם אם ככל הנראה טרם גובשה עבור מערכות יחסים דו-צדדיות אלו אסטרטגיה סדורה המדגישה היבטים רב-צדדיים, ניכר כי שיפור היחסים עם מדינות אלו יונק מאותו רציונל בסיסי של ראייה פריפרית. להערכתנו, משקלה של ה"ברית" הנוכחית מוגבל לנוכח מצבן הביטחוני-כלכלי-פוליטי, ומעמדן הבינלאומי הנמוך באופן יחסי של השותפות, ובשל מורכבות האתגרים העומדים בפני מדיניות החוץ הישראלית. יחד עם זאת, נראה כי ישראל מייחסת חשיבות רבה לקשרים אלה. זאת, עקב ההשלכות האפשריות של השינויים המתרחשים באזור, אי-היציבות הכרונית המתפתחת במרחב הערבי והתחזקות המרכיב האסלאמי הקיצוני.²

ברית הפריפריה 1.0

מאמציה של ישראל לקראת סוף העשור הראשון לקיומה לשבור את חומת הבידוד האזורי ולשפר את מעמדה הבינלאומי, כללו יחסים עם מדינות שאינן ערביות ועם מיעוטים שונים במרחב. יחסים אלה שנמתחו לאורך קרוב לרבע

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

מאה, על אף עליות ומורדות, וזכו לכינוי "ברית הפריפריה" לא כללו ברית או כל הסכם רשמי מעבר לרמה הדו־צדדית, והתנהלו, לרוב, בין ישראל לבין כל אחת מהמדינות. תחילתם של יחסים אלה הייתה כאשר החרם הערבי היה בשיאו, רווחות פאן־ערביות נשבו באזור ומצרים נראתה מתאוששת מתבוסתה במבצע סיני. מה גם שהאמריקאים, שהיחסים עמם היו עדיין קרירים בעקבות מבצע סיני, נמנעו באותה עת ממתן ערבויות פומביות וכתובות לישראל, וסירבו, ככלל, להעביר לה נשק מחשש שייגרם נזק ליחסיהם עם מדינות ערב. אמנם, לפני שנת 1957 הופיעו ביטויים קודמים לרעיון הפריפרי, וישראל אף עשתה ניסיונות דומים למן הקמתה, אך רק לקראת סוף שנות החמישים הפכה מדיניות זו למרכיב משמעותי יותר במדיניות החוץ הישראלית.

מטרת הברית הייתה לקדם את יחסיה הגלויים והחשאיים של ישראל עם איראן, טורקיה ואתיופיה (ובמידה פחותה עם הכורדים בעיראק והנוצרים בסודאן).³ שלוש המדינות היו שותפות לישראל בזיקתן למערב, במספר אויבים משותפים במרחב הערבי ובחששן מפני כוונות ההתפשטות של ברית־המועצות. קיים ויכוח בין החוקרים ביחס למניעים המרכזיים שעמדו מאחורי קידום רעיון זה על ידי ישראל. האם היו אלו החרדות משאיפותיו של נשיא מצרים, גמאל עבד אל־נאצר, ומהתמיכה שזכה לה מהסובייטים, או שישאל ניצלה שינויים בעולם הערבי על מנת לקדם מדיניות שחשבה עליה קודם לכן. מחלוקת אחרת נסבה סביב השאלה עד כמה תמכו האמריקאים ברעיון, ועד כמה השפיעה עמדת ארצות־הברית בנושא זה על ישראל.⁴

מבחינה **מודיעינית**, מערכת הקשרים החשאיים שעליה ניצח ראש המוסד דאז, ראובן שילוח, יצרה את המסגרת היחידה למפגש בין אנשים, בהם ראשי שירותי המודיעין של המדינות, שאף קיימו ביניהם מפגשים במסגרת רב־צדדית.⁵ מבחינה **כלכלית** הייתה משמעות מיוחדת למערכת היחסים עם איראן, בשל פעולתן של חברות ישראליות רבות באיראן ובזכות הנפט שזו סיפקה לישראל, ובאמצעותה גם ליעדים באירופה.⁶ קשרים **צבאיים** הדוקים התבססו בין הממסדים הביטחוניים של המדינות, ואיראן, אך גם אתיופיה, הפכו יעד מרכזי לייצוא הביטחוני הישראלי.⁷ כל זאת ללא הכרה איראנית "דה־יורה" בישראל.⁸

מלבד הממד הגאוגרפי־אסטרטגי היו לברית זו צדדים נוספים, **הומניטריים**, כגון היכולת לעמוד בקשר עם יהודים במצוקה, לסייע להם ואף למלטם בעת הצורך.⁹ ישראל גם סייעה באסונות טבע ונחלצה לעזרת איראן כשזו סבלה מרעשי אדמה. גם חלקה של ה**דיפלומטיה** לא נפקד, אם כי הוצנע וכלל בעיקר ביקורים תכופים של בכירים ישראליים במדינות האמורות. כל המדינות ביקשו להשאיר את הקשרים בלתי־רשמיים ככל האפשר, וישראל גם לא הצליחה לשנות את מדיניות ההצבעה של מדינות אלו באו"ם. הדחתו מכס השלטון של הקיסר, היילה סילאסי,

באתיופיה והמהפכה האסלאמית באיראן הותירו את טורקיה כחברה האחרונה בברית הפריפריה, ואף עם מדינה זו ידעו היחסים עליות ומורדות. קיים ויכוח גם לגבי מידת ההצלחה של הברית. מצד אחד, נראה שאכן היה שיפור ביחסים הדו־צדדיים עם המדינות הפריפראליות, שתרם לישראל בתחומים רבים. מצד שני, יחסים אלה לא מונפו לכדי ברית רב־צדדית, לא הם אשר הביאו לשינוי משמעותי במדיניות מדינות ערב, וגם ההתקרבות לארצות־הברית בשנים שלאחר מכן נבעה ברובה מגורמים אחרים.¹⁰

ברית הפריפריה 2.0

ברמה הבסיסית ביותר נראה כי החשיבה המחודשת, אם אכן קיימת חשיבה סדורה בנושא, שואבת את הרציונל שלה מהעיקרון "אויבו של אויבי הוא ידידי", או לכל הפחות "שכנו של אויבי הוא ידידי".¹¹ קשה לשרטט קו גיאוגרפי ברור אשר ממנו והלאה תימצא ה"פריפריה" – לדידנו, הרעיון הפריפרי מרכז במדינות שנמצאות מעבר למרחב הערבי, הסמוכות לישראל או הגובלות במדינת אויב. מעבר לאינטרס לחזק גורמים פרגמטיים אשר אינם משתייכים למרחב הערבי, קשרים עם מדינות בפריפריה מעניקים, ככלל, דיווידנדים ביטחוניים ומודיעיניים לישראל: (א) מודיעין שמדינות אלו יכולות להעביר לישראל; (ב) היות שמדינות אלו גובלות במדינות עימות, הדבר מאפשר יכולת איסוף מודיעין ופעילות מבצעית משופרת.

להערכתנו, הרציונל מאחורי האסטרטגיה הפריפרית הוא של בלימה מתוך ראייה כוללת של מאזן כוחות ופחות של ברית צבאית לכל דבר, שבה מחויבים הצדדים להגנה הדדית מול תוקפנות מצד שלישי. מבחינה זו אפשר אף לערער על השימוש במונח 'ברית'¹², אם כי לעתים נראה שהצדדים אכן מצפים לסיוע, ולו מוגבל, בזמן עימות אלים. מעבר לכך, נראה גם שחלק מהשיקולים הישראלים

קשורים לרצון לחוץ על טורקיה למתן את הצעדים שזו נקטה כנגד ישראל.¹³ מבחינת המדינות שאִתן ישראל קושרת קשרים – רובן שותפות לדאגותיה של ישראל עקב השינויים המתרחשים בטורקיה, השלכות 'האביב הערבי', וכן חדירת גורמי הג'יהאד העולמי לאזורן. כמו כן, הן מזהות פוטנציאל לשיתוף פעולה ביטחוני, כלכלי וטכנולוגי עם ישראל שיכול לתרום להן, וחשות שהמענה של המערב לבעיותיהן אינו מספק לעתים.

הרציונל מאחורי האסטרטגיה הפריפרית הוא של בלימה מתוך ראייה כוללת של מאזן כוחות

אגן הים התיכון – התחממות היחסים בשנים האחרונות עם מדינות באזור זה כוללת את יוון, קפריסין, בולגריה, רומניה, סרביה, מונטנגרו, מקדוניה וקרוואטיה. ככלל, האיזמים על ישראל מחייבים שמירה על כשירות לפעולה בטווחים ארוכים, וחילות האוויר והים מתאמנים מפעם לפעם במדינות מרוחקות שעמן יש הסכמי

שיתוף פעולה, ובפרט באזור אגן הים התיכון. במסגרת שיתוף הפעולה בין חילות האוויר של ישראל ורומניה (הסכם בין חילות האוויר נחתם ב־2003, והאימונים החלו כעבור שנה) נפתחו לחיל־האוויר האפשרות להתאמן באזורים מורכבים, הזדמנויות לטיסה ארוכת־טווח המדמה את פני הקרקע במדינות היעד, במגבלות ובתנאים שבהם אין אפשרות להתנסות בשטח ישראל, כמו גם יכולת ללמוד מהניסיון שצברו השותפים.¹⁴ היחסים עם רומניה התחממו עוד לפני הקרע בין ישראל לטורקיה, אך הם קיבלו תנופה בעקבותיו. לפי פרסומים זרים, ישראל קיימה בשנים האחרונות מספר תמרונים, שבהם תורגלה תקיפת מטרות בטווחים העולים על אלף קילומטרים.¹⁵

ההתדרדרות המהירה ביחסים עם טורקיה, השעיית שיתוף הפעולה הביטחוני והמודיעיני עמה וקשרי התיירות שהצטמצמו בעקבות ההשתלטות על ה"מאווי מרמרה" גרמו לישראל להפנות את מבטה ואת גישויה הדיפלומטיים גם לכיוונה של יוון – יריבתה המסורתית של טורקיה.¹⁶ יוון הייתה המדינה האחרונה ממדינות אגן הים התיכון הלא־ערביות שנרמלה את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, והעלתה אותם לדרג של שגרירויות רק בסיום המלחמה הקרה. מזה זמן יוון לחצה לחיזוק הקשרים הביטחוניים, בעיקר בתחום האווירי, אך ישראל חששה בשל ההשלכות על היחסים עם טורקיה. ביולי 2010 הגיע ראש ממשלת יוון, ג'ורג' פפנדראו, לביקור בישראל. היה זה הביקור הראשון של ראש ממשלה יווני בישראל. מאז פגישה זו הייתה עליית מדרגה ביחסים בין המדינות. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, ערך ביקור גומלין ביוון באוגוסט 2010 ונפגש עם מקבילו היווני. היוונים אף שינו לחיוב את דפוסי ההצבעה שלהם באו"ם בעניין ישראל. במקרה היווני, תחומי שיתוף הפעולה הראשונים היו ביטחון, מודיעין ותיירות. אימונים משותפים רחבי־היקף בין חילות הים והאוויר של שתי המדינות הם כעת דבר שבשגרה.¹⁷ הצורך באימונים משותפים נבע מכך שהמשבר ביחסי ישראל־טורקיה הביא לעצירת אימוני חיל־האוויר הישראלי בטורקיה, ומכאן גם נעשתה יוון בחלק מהמקרים שותפה לאימונים שהתקיימו עם חיל־האוויר של ארצות־הברית ("Noble Dina").¹⁸ מעבר לכך, במהלך השריפה בכרמל (2010), בעת שביקשה ישראל סיוע בינלאומי לכיבוי השריפה, נעתרה יוון לבקשה ושלחה ארבעה מטוסי כיבוי ומטוס אספקה. עדות נוספת להתחממות היחסים בין המדינות היא העזרה של השלטונות ביוון בעצירת המשט השני לעזה (2011). על פי הפרסומים, הכבידו שלטונות יוון בירוקרטיה רבה על הספינות במשט על מנת שלא יעזבו את נמלי יוון. היוונים מקפידים אמנם להדגיש כי להתהדקות היחסים עם ישראל אין כל קשר ליחסיהם עם טורקיה, וכי הם יברכו על פיוס ישראלי־טורקי שייצב את האזור, אך בה־שעה הם מקווים שיחסים אלה יתרמו לריסון הטורקים.

בדומה ליוון, גם עם הרפובליקה של קפריסין (קפריסין היוונית) היו יחסיה של ישראל מתוחים עד לעת האחרונה. מצד ישראל הייתה תרעומת על העמדה הפרו־פלסטינית ופרו־ערבית של קפריסין, ובקרב הקפריסאים היווניים היו חששות מהברית בין ישראל וטורקיה. מעת לעת גם לחצה טורקיה על ישראל לנקוט פעולות שמשמעותן הייתה הכרה דה־פקטו ברפובליקה הטורקית של צפון־קפריסין – ישות שרק טורקיה מכירה בעצמאותה. להתחממות היחסים בין ישראל וקפריסין תרמו לא רק ההתרחקות בין טורקיה וישראל והמשך הסכסוך בין שני חלקי האי, אלא גם גילוי מרבצי הגז הטבעי במזרח הים התיכון. אולם, הידוק הקשרים עם קפריסין קדם לענייני הגז – ההזדמנות לא יצרה את המדיניות אלא סייעה למימוש המדיניות. בעוד גילויים אלה תרמו להתקרבות בין ישראל וקפריסין, הם יוצרים מתיחות נוספת ביחסי ישראל־לבנון, וכן ביחסים של ישראל וקפריסין עם טורקיה. התחממות היחסים בין ישראל וקפריסין באה לידי ביטוי בדרכים רבות. כבר במשט הראשון לעזה ב־2010, קפריסין סירבה לאפשר לאוניות לצאת מתחומה, והיא גם הייתה בין אלו שסייעו לישראל במאמציה לבלום את המשט השני. חתימת ההסכם על תיחום הגבול הימי בין ישראל וקפריסין בדצמבר 2010 הייתה נקודה חשובה ביחסים, כיוון שהדבר אפשר לשתי המדינות לקדם את מגעייהן עם חברות בינלאומיות ביחס לקידוחי הגז והנפט במזרח הים התיכון. טורקיה התייחסה בשלילה רבה להתפתחות זאת, וטענה שהרפובליקה של קפריסין פוגעת בריבונותו של החלק הצפוני של האי. טורקיה אף איימה לשלוח ספינות מלחמה לחופי קפריסין.¹⁹ בעקבות ביקורו של נתניהו בקפריסין בפברואר 2012 – ביקור ראשון של ראש ממשלת ישראל באי – נפוצו הערכות שונות על כך ששני הצדדים דנו בהצבה של כוחות ישראלים באי באופן קבוע, או בעת משבר. במאי 2012 היו אף דיווחים על כך שהוזנקו מטוסי קרב טורקיים בתגובה לחדירת כלי־טיס ישראלי לשטח האווירי של הרפובליקה הטורקית של צפון־קפריסין.²⁰

התקרבות בין ישראל וקפריסין וכן בין ישראל ויוון מקבלת ביטוי בשורה של פרויקטים מתוכננים, אשר יקשרו ביניהן בצורה הדוקה ובעלת משמעויות ארוכות־טווח. כך למשל נדונה האפשרות שישאל תייצא גז טבעי לאירופה, אם בצינור דרך קפריסין ויוון ואם בהקמה משותפת של מסופים להנזלת גז (LNG). מתקנים מסוג זה יצריכו גם שיתוף פעולה בהגנה עליהם, דבר שיכול להעמיק עוד יותר את שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות. במרס 2012 נחתם מזכר הבנות בין ישראל, קפריסין ויוון, לקראת בחינת הכדאיות של פרויקט בניית כבל תת־ימי, שיאפשר חיבור בין רשת החשמל הישראלית לזו האירופית – דבר שיוכל לתת גיבוי לרשתות החשמל השונות, ואף יאפשר לישראל לייצא חשמל, אם תעדיף אופציה זו על ייצוא גז טבעי.²¹ מדובר בפרויקט בין הגדולים מסוגו בעולם, והציפייה היא שיצליחו להשלימו עד שנת 2016.²²

הקווקז – עד שנת 2008 היו לישראל יחסים ביטחוניים קרובים עם גאורגיה, אולם בעקבות לחץ מצד רוסיה שנאבקה עם הגאורגים באותה שנה, השעתה ישראל לפחות חלק ממכירות הנשק למדינה זו. היחסים ממשיכים להיות טובים מבחינה מסחרית ומבחינת זרם התיירים הישראלים הגדל למדינה. עם אזרבייג'ן, אף על פי שמדובר במדינה שרוב אוכלוסייתה שיעית, היחסים הם הדוקים. שני העשורים של יחסי ישראל-אזרבייג'ן שונים מעט מיתר הדוגמאות הנדונות, מהבחינה שלא רק שהידוק הקשרים עם מדינה זו קדם להתדרדרות היחסים עם טורקיה, אלא למעשה, בתחילת הדרך היחסים פותחו כחלק ממשולש היחסים ישראל-טורקיה-אזרבייג'ן, והתהליך אף נעשה בעידוד אמריקאי. מעבר לשותפות האינטרסים והרצון לרכוש טכנולוגיה ונשק ישראלי, האינטרס האזרי בשיפור היחסים עם ישראל נבע גם מניסיון לגייס את הלובי היהודי בקונגרס האמריקאי לפעול נגד הלובי הארמני. תמיכה זו של הלובי היהודי הייתה חשובה, כיוון שהלובי הארמני הצליח לדחוף ב־1992 להעברתו של סעיף חוק (Section 907 of the Freedom Support Act) האוסר על סיוע חוץ לאזרבייג'ן, כל עוד זו ממשיכה במצור על ארמניה ונגורנו־קרבאך, ולסעיף זה נודעה משמעות עד לאירועי ה־11 בספטמבר 2001.²³

יחסים עם אזרבייג'ן חשובים עבור ישראל בכמה מישורים. ראשית, אזרבייג'ן היא ספקית נפט משמעותית של ישראל – ההערכות הן שהיא מספקת כשליש מתצרוכת הנפט של ישראל דרך צינור הנפט באקו־טביליסיג'יהאן. מבחינה ביטחונית, הגבול המשותף של אזרבייג'ן עם איראן מקנה לה פוטנציאל להוות מוקד של איסוף מודיעין על השכנה מדרום, ואף נטען שבסיסי חיל־אוויר בשטח אזרבייג'ן ישמשו את ישראל במידה שתחליט לתקוף באיראן.²⁴ גם אזרבייג'ן וגם ישראל בחרו להכחיש הערכות אלו, ושר החוץ, אביגדור ליברמן, הגדיר אותן כ"מדע בדיוני" בעת ביקורו בבאקו באפריל 2012.²⁵ גם ללא קשר לאזרבייג'ן, ישראל תצא נשכרת מבניית פלטפורמות לפעולה מול איראן במידת הצורך, גם לשם הרתעה, באזורים הסמוכים לגבול איראן. בעבר דווח כי ישראל סייעה באימון כוחות הביטחון באזרבייג'ן, באימונם של האחראים על ביטחון שדות התעופה, וכן בהגנה על דמויות בכירות.²⁶ בין מערכות הנשק שרכשה אזרבייג'ן מישראל היו טילי קרקע־אוויר, וכמו כן, חברות ישראליות היו מעורבות בשדרוג טנקי T-72 שיש לאזרים מהתקופה הסובייטית.²⁷ באחרונה דווח על עסקה בהיקף 1.6 מיליארד דולר בין ישראל ואזרבייג'ן, הכוללת אספקת מטוסים־ללא־טייס ומערכות לוויין.²⁸ מעבר לשיתוף הפעולה הביטחוני קיים גם שיתוף פעולה אזרחי, ומספר לא־מבוטל של חברות ישראליות פועלות במדינה.

אזרבייג'ן רוכשת מערכות נשק מישראל, בין היתר על מנת להתכונן ללוחמה מחודשת סביב חבל הארץ נגורנו־קרבאך והאזורים הסמוכים. כוחות ארמניים

שולטים היום על כ-16% מהשטח שהיה שייך לרפובליקה של אזרבייג'ן כשהייתה תחת השלטון הסובייטי. על אף הפסקת האש שהושגה ב-1994 בין הצדדים, יש מדי פעם חילופי אש באזור. האזרים אינם מקבלים את המצב הקיים, והם מאיימים בחידוש הלוחמה אם לא יושג פתרון מדיני. מעבר לסוגיית היחסים עם ארמניה, איראן נתפסת על ידי אזרבייג'ן כאיום, בגלל החשש שזו מנסה לשנות את אופי השלטון החילוני במדינה. כמו כן, קיים מתח בין המדינות בגלל קיומו של מיעוט אזרי גדול באיראן (חמישית מאוכלוסיית המדינה), וכן יש מחלוקות סביב חלוקת המים הטריטוריאליים בים הכספי.²⁹ יש לציין גם שבמאבק סביב נגורנו־קרבאך תמכה איראן בארמניה.³⁰ היחסים המתוחים גם כך בין אזרבייג'ן לבין איראן התדרדרו במחצית הראשונה של 2012, וזאת בעקבות החשש הגובר באיראן נוכח שיתוף הפעולה הצבאי בין אזרבייג'ן לישראל. כך למשל, מעברי הגבול בין המדינות נסגרים תכופות, ושגרירי שתי המדינות נקראו לשוב לארצותיהם להתייעצויות.³¹ יוזכר כי במרס 2012 סוכל, לטענת האזרים, ניסיון איראני לפגוע בדיפלומטים אמריקאיים וישראלים ולתקוף מטרות נוספות בבאקו.³² איראן אף הודיעה כי היא מציבה בים הכספי צוללות "קלות" וציוד ימי מתקדם אחר, ככל הנראה בניסיון להלך אימים על אזרבייג'ן.³³

מבין הרפובליקות הטורקמניות, אזרבייג'ן היא המדינה הקרובה ביותר לטורקיה גם מבחינה לשונית וגם באופן היסטורי. עם התדרדרות היחסים בין ישראל וטורקיה, ניסתה טורקיה להשפיע על אזרבייג'ן שתנתק אף היא את היחסים הקרובים שלה עם ישראל.³⁴ משטרו של אילהם אלייב סירב עד כה להיכנע ללחצים הטורקים, אם כי מעת לעת יש גינויים של ישראל בפורומים שונים (למשל, אזרבייג'ן חברה בארגון לשיתוף פעולה אסלאמי), וכן אין שגרירות של אזרבייג'ן בישראל. ראוי לציין שגם באזרבייג'ן קיימים חששות מהתחזקות האסלאם הפוליטי בטורקיה, ויש גם משקעים בעקבות התרעומת האזרית על כך שתהליך ההתקרבות בין טורקיה וארמניה ב-2009 נעשה ללא ידיעתם, וללא התעקשות טורקית על פתרון סוגיית נגורנו־קרבאך.

אפריקה – חלקה של סודאן היה מלכתחילה שולי וחרג במדיניות הפריפריית הישראלית, ולו בשל היותה מדינה ערבית. במשאל העם שהתקיים בינואר 2011 החליטו תושבי דרום־סודאן, העשירה יחסית בנפט ושמרבית תושביה נוצרים או עובדי אלילים, להתנתק מהצפון המוסלמי ברובו והדל בנפט. ייתכן שישראל רואה בקשריה עם דרום־סודאן נכס אסטרטגי: יתאפשר שימוש ישראלי בשדות תעופה בשטחה ויוקל המאבק בהברחות ובלחימה מול איראן. ככלל, המשבר בין סודאן לבין דרום־סודאן, מיקומן הגאוגרפי וכן משאבי הנפט שם הפכו אותן לאטרקטיביות עבור שחקנים זרים. ישראל אינה יוצאת דופן. איראן מבקשת לחזק את אחיזתה בסודאן באמצעות השקעות כלכליות, השפעה תרבותית־אידיאולוגית

וסיוע צבאי, ובכך מסייעת בפועל לשרידות משטרו של עומר אל-בשיר. נוסף לכך, איראן רואה בסודאן ערוץ מועדף להברחת אמצעי לחימה עבור חמאס, חזבאללה וארגונים אסלאמיים רדיקליים במגרב. בציר הברחה זה משמשת סודאן – בזכות העובדה כי יש לה מוצא לים – צומת מרכזי, שאליו מגיעים אמצעי לחימה בדרכים שונות מאיראן, וממנה מובאים לרצועת עזה, דרך מצרים וחצי האי סיני. בשנים האחרונות דווח בעיתונות הזרה כי ישראל הגבירה את הנוכחות שלה בזירת הים האדום, יירטה שיירות נשק ואף הטביעה ספינות נושאות אמצעי לחימה.

עוד לפני הכרזת העצמאות הצהיר נשיא דרום-סודאן, סאלווה קיר, כי הוא מעוניין לקיים קשרים דיפלומטיים עם ישראל.³⁵ ב-28 ביולי 2011 הודיעו ממשלת ישראל וממשלת דרום-סודאן על כינון יחסים דיפלומטיים רשמיים בין המדינות, ובכלל זה האמנת שגרירים.³⁶ דווח במקביל כי הצדדים סיכמו על שיתוף פעולה בתחומי החקלאות, פיתוח משאבי טבע, תשתיות, מדע וטכנולוגיה. כמה חברות ישראליות החלו כבר לבחון את האפשרויות הגלומות בשוק המקומי ולהיערך לקראתן. ככלל, "ההשקעה" של ישראל בדרום-סודאן השתלמה. יש להדגיש שרגשות האהדה וההזדהות כלפי ישראל בדרום-סודאן אינם נשענים רק על הקשרים הביטחוניים בין הצדדים, אלא מקורם גם בתחושת שותפות לגורל של רדיפה והתנכרות מצד הערבים, ובמישור הדתי, גם מראייתה של ישראל כערש הנצרות.

לדרום-סודאן יש עוד דרך ארוכה לביסוס המדינה, ולישראל יכולת לסייע לה בתחומי החקלאות, הבריאות, החינוך וההגנה. ישראל גם צריכה לתאם ולסייע בתהליך החזרת נתיני דרום-סודאן הנמצאים בישראל ללא מעמד חוקי, בין השאר, כדי שהדבר לא ייצור משבר ומשקע שלילי בין המדינות.³⁷ התקווה הייתה כי עצמאותה של דרום-סודאן תפסיק את הלחימה הממושכת עם הצפון, אך בפועל הלחימה אף התעצמה.³⁸ מעבר למאבק עם סודאן על מאגרי הנפט במחוז אביי וסימון הגבול המשותף, יש סכסוכים בין-שבטיים בתוך המדינה המובילים לאלפי הרוגים ולבעיית פליטים, וקיים חשש להתדרדרות הומניטרית נוספת.³⁹

ערכה הסגולי של
"הברית" החדשה נראה
בעת הנוכחית נמוך מזה
של קודמתה

סיכום

קיים דמיון בין קשריה של ישראל בשנותיה הראשונות עם מדינות הפריפריה, לבין מערכת הקשרים שישראל מפתחת כיום עם מדינות "במעגל החיצוני". אולם ההשוואה מספקת גם לא-מעט קווי שוני. להערכתנו, ערכה הסגולי של "הברית" החדשה נראה בעת הנוכחית נמוך מזה של קודמתה. ביחס לברית הקודמת, יש

המערערים, כאמור, על עצם השימוש במונח 'ברית' ועל מידת הצלחתה. הפוטנציאל שהתקיים במערך המדיני הקודם היה קשור, בראש ובראשונה, לעוצמתן היחסית של המדינות שעמן קשרה ישראל קשרים – טורקיה ואיראן – כמו גם לחשיבות שהייתה מעצם היותן מדינות מוסלמיות (מלבד אתיופיה). מעבר לכך, בסוף שנות החמישים נראה שחלק מהשיקולים בעד ברית כזאת היו שהיא תתרום להתקרבות לארצות-הברית (אם כי קיים על כך ויכוח). כיום, מערכת היחסים של ישראל עם ארצות-הברית איתנה בהרבה, ואם כבר, נראה כי האמריקאים מעדיפים שישראל תשקם את יחסיה עם טורקיה.

יתרה מכך, המערך המדיני הקודם נשען על תפיסה סדורה של המנהיגים. כיום, נדמה שאין בנמצא תפיסה סדורה אלא שורה של החלטות אד-הוק. מלבד השוני במעמדן של בעלות-בריתה הקודמות של ישראל בהשוואה לאלו העכשוויות, גם מצבה של ישראל בעשורים הראשונים לקיומה אינו דומה למצבה כיום, לא מבחינה צבאית ולא מבחינה כלכלית ומדינית, ולפיכך צרכיה השתנו. גם אופי האיומים שמולם ישראל ניצבת השתנה. בעבר, החשש הגדול היה מפני מלחמה קונבנציונלית, וכן מפני קואליציה של מדינות ערב כנגד ישראל. כיום, האיומים נעים מחשש מטרור, דרך איומים לא-קונבנציונליים ועד מאבק בתהליכי הדה-לגיטימציה. עם זאת, יש ערך ליצירת קשרים לצרכים מודיעיניים ואחרים עם מדינות הגובלות במדינות אויב או סמוכות להן, וכן להרחבת היחסים גם עם מדינות שאינן מוסלמיות.

אחת מההשלכות של הטלטלה העוברת על המזרח-התיכון מראשית 2011 היא החשש לגורל הסכמי השלום עם מצרים וירדן, וההשפעה שתיתכן מכך על היכולת להגיע בעתיד להסדרי שלום בני-קיימא עם המרחב הערבי. איהיציבות בחלק ממדינות ערב צפויה להפחית בטווח הקצר את האיום במלחמה קונבנציונלית

של קואליציית מדינות ערביות כנגד ישראל, אך עם זאת לשחוק את הריבונות של המדינות במעגל הקרוב ולהחמיר איומים א-סימטריים. ייתכן שלנוכח מצבה האסטרטגי של ישראל, עליה להיערך לבידוד אזורי רב יותר ולבסס לשם כך מערכת קשרים עם שחקנים פריפריאליים. יחסים אסטרטגיים עם מדינות במרחב הפריפריה עשויים להגביר את חופש הפעולה הישראלי, הביטחוני והמדיני ביחס לסוגיות מסוימות, אך הפחתת

הבידוד הבינלאומי אינה יכולה להוות תחליף לניסיונות לתור ברצינות אחר אופציה לקידום תהליך השלום, אם זו אכן קיימת. במדיניות הפריפריה אין בהכרח שתירה או תחליף לניסיונות מקבילים לקדם את תהליך השלום ולהביא לפיתוח קשרים עם העולם הערבי, והיא אף יכולה לקדם הסדרים מעין אלה.

יחסים אסטרטגיים עם מדינות במרחב הפריפריה עשויים להגביר את חופש הפעולה הישראלי, הביטחוני והמדיני

עם זאת, המדינות שנסקרו לעיל סובלות מחולשות משמעותיות ומסכסוכים עם שכנותיהן. לפיכך, לא מן הנמנע כי יחסים אלה יערבו את ישראל בסכסוכים נוספים, ובמקום לשפר את מצבה האסטרטגי, עלולים להרע אותו. לא מן הנמנע כי גם מדינות אלו "יסבלו" בשל קשריהן עם ישראל ויהוו, למשל, יעד לפעולות טרור. בהקשר זה יש להבטיח היכרות טובה עם מדינות אלו ועם הדילמות הניצבות בפניהן. יוון סובלת מבעיות כלכליות ופוליטיות שהביאו, בין השאר, לחשש שמא היא תוצא מגוש היורו. קפריסין סובלת גם היא ממשבר חוב, בעיקר בשל החשיפה לכלכלה היוונית, והיא פנתה לגורמים שונים בבקשת סיוע חירום כלכלי. לגבי אזרבייג'ן, גורל היחסים תלוי במידה רבה בהמשך שלטונו של אלייב. שלטון זה שמואשם בדיכוי ושחיתות מסתמך על רווחים מייצוא נפט, אך שיא תפוקת הנפט חלף, ומכאן ואילך הרזרבות מתדלדלות. דרום-סודאן נמצאת בתקופה של לוחמה עם הצפון, וכן סובלת מבעיות פנים חמורות, שרק מגבירות את החולשה של מדינה זו. קיים גם מעין "פרדוקס החולשה" באשר ליחסים עם המדינות הפריפריות. מצד אחד, טוב היה לישראל אילו היה מדובר בשחקנים משמעותיים יותר במערכת הבינלאומית. מצד שני, מדינות אלו מעוניינות בשיפור היחסים עם ישראל בעת הנוכחית דווקא משום חולשתן, והתחזקות שלהן עלולה לחבל בהתהדקות עתידית נוספת של היחסים.

מעבר לשיפור היחסים עם מדינות פריפריות, ישראל, כאמור, קשרה בעבר גם קשרים עם מיעוטים שונים. נוסף לביסוס קשרים עם הנוצרים בלבנון ובסודאן, פותחו קשרים עם המיעוטים הכורדים במזרח-התיכון, בעיקר בעיראק. גם כיום יש מעת לעת ידיעות על שיתופי פעולה בין ישראל לבין הכורדים בעיראק, ייתכן שלצורך העמקת המאבק באיראן.⁴⁰ החשש שמא יותר ויותר מדינות במרחב ייחלשו, ושהמשטרים המרכזיים והריבוניות על כל שטחי המדינה יתערערו מצריך העמקת קשרים עם קבוצות שבטיות ועדתיות שונות, גם במדינות השכנות. ישראל יכולה לצאת נשכרת מקיום קשרים עם מיעוטים הנמצאים כעת מחוץ לעמדות השפעה, או אף עם כאלה שעשויים לרדת מהשלטון, אך לשמור על מידה מסוימת של השפעה.

בגלגולה הקודם של הברית, הקשרים הפריפריים נותרו ברובם חשאיים, ומנהיגי המדינות ביקשו להצניע אותם ככל האפשר. כיום, אופיין של חלק מהמדינות שעמן מפתחת ישראל קשרים מאפשר תמיכה מדינית-פומבית שלהן בישראל. לכך יש תרומה בכל האמור ביחס למצבה של ישראל בארגונים ובפורומים בינלאומיים ובראשם האו"ם – כבר כעת ניתן, כאמור, לראות קשר בין הידוק היחסים לבין

למרות שאין במערך המדיני המתגבש-לכאורה תרומה משמעותית לשינוי מאזן הכוחות האזורי, העמקת הקשרים עם חלק מהמדינות תוכל לסייע לישראל בכל הקשור להרחבת טווח הפעולה של כוחותיה

שינוי אופן ההצבעה של חלק מהשחקנים לטובת ישראל. למרות שאין במערך המדיני המתגבש לכאורה תרומה משמעותית לשינוי מאזן הכוחות האזורי – בשל מצבם הכלכלי והגאוגרפי של חלק מהשחקנים – העמקת הקשרים עם חלק מהמדינות תוכל לסייע לישראל לא רק מבחינה מדינית וכלכלית, אלא גם בכל הקשור להרחבת טווח הפעולה של כוחותיה ולהבטחת היכולת לעמוד בסכסוך ממושך.

הערות

- 1 המחברים מבקשים להודות לצוות חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי וליפתח צלינקר על הערותיהם המועילות.
- 2 על הממד המתמשך של היחלשות המרחב הערבי ראו: יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק, "מדינות כושלות: השלכות על הסביבה האסטרטגית של ישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 2, אוגוסט 2010.
- 3 **תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל**, כרך 13 (1958–1959), ארכיון המדינה, ירושלים 2001. ראו גם: Joel Peters, *Israel's Relations with Black Africa 1973-1985*, (Oxford, PhD dissertation, 1987), pp. 27-28.
- 4 Ofra Bengio, *The Turkish-Israeli Relationship: Changing Ties of Middle Eastern Outsiders* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), p. 41.
- 5 ראובן מרחב, "הדיפלומטיה החסויה: שקיעתה לאור הזרקורים", בתוך: מיכל סלע (עורכת), **דיפלומטיה ותקשורת: מי מוביל את מי?** (אוניברסיטת תל אביב, יוני 2006).
- 6 Uri Bialer, "Fuel Bridge across the Middle East: Israel, Iran and the Eilat-Ashkelon Oil Pipeline," *Israel Studies* 12 (3) (2007), pp. 36-37.
- 7 ראו עוד: אהרון קליימן, **חרב פיפיות: הייצוא הביטחוני של ישראל ושוק הנשק העולמי** (תל אביב, עם עובד, 1992).
- 8 ברוך גלעד, "יחסי ישראל-איראן: דיפלומטיה במחתרת", בתוך: משה יגר, יוסף גוברין ואריה עודד (עורכים), **משרד החוץ – 50 השנה הראשונות**, (ירושלים: כתר, 2002).
- 9 חנן עינור, "אתיופיה וישראל", בתוך: משה יגר, יוסף גוברין ואריה עודד (עורכים), **משרד החוץ 50 השנה הראשונות**, (ירושלים: כתר, 2002).
- 10 יוסף הלר, **ישראל והמלחמה הקרה: ממלחמת העצמאות למלחמת ששת הימים** (מכון בן גוריון לחקר ישראל, 2010), עמ' Bengio, *The Turkish-Israeli Relationship*, 27; p. 43.
- 11 על בסיס עיקרון זה מייחסים קשרים ביטחוניים גם בין ישראל ובין מדינות המפרץ הערביות, החוששות אף הן מאיראן. ראו עוד בנושא: יואל גוז'נסקי, **מדינות המפרץ בסביבה אסטרטגית משתנה**, מזכר 116, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2012.
- 12 המרכיב המרכזי בכל ברית ביטחונית קלאסית הוא התחייבות לתמיכה נגד שחקן/שחקנים חיצוניים. ואכן, לאורך ההיסטוריה, הסיבה שבגינה מדינות הצטרפו לברית הייתה כדי לטפל באיום משותף הגדול מכוחה של כל אחת מהן לחוד. הממד הצבאי מייחד בריתות ומבדיל אותן מהתאגדויות אחרות, כלכליות ופוליטיות בעיקרן, שבאמצעותן מדינות יכולות לשפר את ביטחונן ולהגדיל את השפעתן.
- 13 "מהכורדים ועד הארמנים: ליברמן נגד טורקיה", **ידיעות אחרונות** YNET, 9 לספטמבר 2011.
- 14 "מתאמנים ברומניה כדי לטוס בגובה רב", **ידיעות אחרונות** YNET, 26 ביולי 2010.

- 15 רון בן ישי, "האימונים עברו מטורקיה לרומניה", **ידיעות אחרונות** YNET, 27 ביולי 2010.
- 16 רון בן-ישי, "על הנפלאות אשר חוללו היוונים", **ידיעות אחרונות** YNET, 4 ביולי 2011.
- 17 ברק רביד, "ברית בין חדשה: ישראל, יוון ובולגריה נגד טורקיה", **הארץ**, 26 בנובמבר 2010.
- 18 ברק רביד, "ישראל ויוון עורכות תרגיל ימי ואווירי במזרח הים התיכון", **הארץ**, 1 באפריל 2012.
- 19 "איום טורקי על קפריסין: נשלח את הצי אם תקדחו", ידיעות אחרונות YNET 6 בספטמבר 2011.
- 20 "טורקיה מאשימה: מטוס ישראלי חדר לשמי קפריסין הטורקית", **NRG**, 17 במאי 2012.
- 21 "ישראל תהפוך ליצואנית חשמל? עדיף לעומת יצוא גז טבעי", **גלובס**, 24 בינואר 2012.
- 22 Sharon Udasin, "Israel, Cyprus, Greece sign Electric Cable Deal," *Jerusalem Post*, March 4, 2012.
- 23 בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר, ניתנה לנשיא אפשרות להוציא צו השעיה (Waiver) לסעיף זה.
- Alexander Murinson, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan: State Identity and Security in the Middle East and Caucasus*, (London: Routledge, 2010), p. 75.
- 24 Mark Perry, "Israel's Secret Staging Ground," *Foreign Policy*, March 28, 2012.
- 25 Herb Keinon, "Reports Baku gave Israel Airfields are Fiction," *Jerusalem Post*, April 23, 2012.
- 26 Murrison, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan*, p. 110.
- 27 "Azerbaijan-Israel: Firm Alliance? (2)," *Today's Zaman*, April 18, 2012.
- 28 גילי כהן, "ישראל חתמה עם אזרבייג'ן עסקת נשק בהיקף נרחב", **הארץ**, 26 בפברואר 2012.
- 29 Murinson, *Turkey's Entente with Israel and Azerbaijan*, p. 103.
- 30 זו אחת הדוגמאות הבולטות לקבלת החלטות איראנית על בסיס תועלתני ולא אידיאולוגי.
- 31 David Herszenhorn, "Iran and Azerbaijan, Already Wary Neighbors, Find Even Less to Agree on", *New York Times*, June 5, 2012.
- 32 דודי כהן, "איראן נגד אזרבייג'ן: סוכנים של ישראל אשמים", **ידיעות אחרונות**, YNET, 17 במרס 2012.
- 33 אנשיל פפר, "איראן טוענת כי שדרגה את צי הצוללות שלה", **הארץ**, 29 ביוני 2012.
- 34 Dudi Cohen, "Turkey to Azerbaijan: Stand with Us against Israel," *Ynet*, September 25, 2011.
- 35 יואל גוז'נסקי ויונתן שכטר, "סודאן לפני התפרקות: על נפט, משאל העם והמעורבות הזרה", **מבט על**, גיליון 15, 224, בנובמבר 2010.
- 36 "ישראל ודרום סודאן מכוננות יחסים דיפלומטיים", הודעת דובר משרד החוץ, ירושלים, 28 ביולי 2011.
- 37 ברק רביד ודנה וילר-פולק, "חוות דעת רשמית של משרד החוץ: אין מניעה לגרש את אזרחי דרום סודאן", **הארץ**, 15 במאי, 2012.
- 38 "סודאן הכריזה על דרום סודאן מדינת אויב", **הארץ**, 16 באפריל 2012.
- 39 Aymenn Jawad Al-Tamimi, "Watching the New State of South Sudan Fall into Chaos," *Haaretz*, May 18, 2012.
- 40 Seymour M. Hersh, "Plan B: As June 30th approaches, Israel Looks to the Kurds," *The New Yorker*, June 28, 2004.

סמכות ואחריות בחזית האזרחית

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

כללי

לסבבי ההסלמה האחרונים בדרום, בחודשים מרס (9–16) ויוני (18–26) 2012, היו כמה מאפיינים שהותירו מידה של שביעות רצון בישראל: חמאס נמנע מהשתתפות בראשון והפגין איפוק יחסי בשני; בצד הישראלי היה הרוג אחד ופצועים ספורים, למרות יותר מ-450 שיגורים מהרצועה, בשני הסבבים, לטווח שעד 40 ק"מ, שבו מתגוררים כמיליון אזרחים ישראליים; הפסקת אש הושגה במהירות יחסית, ומערכת "כיפת ברזל" הפגינה ביצועים מרשימים למדי.¹ עם זאת, בסבבים אלה נחשפו גם תופעות מעוררות דאגה לגבי מרקם היחסים ומאפייני שיתוף הפעולה בין הגורמים המעורבים בניהול החזית האזרחית בישראל, ובעיקר בין פיקוד העורף לבין הרשויות המקומיות. מן הידוע שההבנה ההדדית ושיתוף הפעולה המערכתית הינם אבני יסוד בניהול המערכה בחזית האזרחית. דווקא משום כך יש חשיבות מיוחדת באיתור מוקדם של נקודות חיכוך מהותיות, העלולות לשמש, חלילה, מנוף לכישלון במצבים של עימות נרחב אפשרי בעתיד.

מטרת מאמר זה היא לנתח את הבעייתיות שנחשפה בסבבי ההסלמה האחרונים בדרום בסוגיית הסמכות והאחריות בחזית האזרחית בכלל, ובנוגע לשאלה הסבוכה של הפעלת מוסדות החינוך בשעת חירום, כמקרה-בוחן משקף, בפרט. לאור הניתוח יוצגו המלצות לבנייה מוסדרת יותר של המערכת.

הבעיה: למי הסמכות, למי האחריות?

שאלת הסמכות והאחריות היא מהותית לכל דיון בעל משמעויות ארגוניות מערכתיות. גם בנושא החזית האזרחית בישראל בולטת סוגיה זו כמרכזית, ועדיין בלתי-פתורה מבחינה חוקית, נוהלית ומעשית. דו"ח מבקר המדינה כבר

מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
אלכס אלטשולר הוא חוקר במסגרת תכנית ניובאוואר לתלמידי תואר שלישי במכון
למחקרי ביטחון לאומי

עסק בהרחבה ובביקורתיות בנושא זה בעקבות מלחמת לבנון השנייה, וקבע כי "הדין הקיים... מפזר את הטיפול בעורף בין כמה גורמים ואינו מקנה כלים שלמים ומתואמים לטיפול בו בעתות חירום. ריבוי הגופים... מביאים לטשטוש האחריות והסמכויות... אין גוף לאומי מרכזי האחראי להיערכות הכוללת... מול האיומים המשתנים"².

הטענה המרכזית של מאמר זה היא שמאז לא השתנה מצב לקוי זה מעיקרו. הדבר חמור במיוחד נוכח החרפת האיום. אמנם בשנת 2007 הוקמה רשות החירום הלאומית (רח"ל), וב-2011 הוקם המשרד להגנת העורף. אולם, שני מהלכים אלה לא שינו באופן מהותי את המצב הבעייתי. רח"ל – שבתוכה הוטמע מערך מל"ח – אמנם פועלת כגורם מטה מתאם ליד שר הביטחון (עד ינואר 2011) והשר להגנת העורף (החל מינואר 2011)³, אולם היא אינה מהווה התשובה הראויה לצורך – בכתובת מרכזית, בעלת יכולת שליטה ואכיפה בחזית האזרחית. יש גם מקום לטענה שרח"ל אף סיבכה את המצב הארגוני ברמה הממלכתית, בכך שעצם קיומה הוסיף גורם רוחבי שתרם ליתר מבוכה וערפול. המשרד להגנת העורף, שהוקם בעיקר על רקע שיקולים פוליטיים קואליציוניים, לא שינה את המצב בעיקרו, גם לפי עדותו החוזרת ונשנית של השר הממונה⁴, למעט, אולי, יצירת עוגן ייצוגי מיניסטרטריאלי לעיסוק הממלכתי בדרג בכיר בסוגיות העומדות על הפרק.

נראה כי אין צורך להכביר מילים על חשיבות הנושא. ישראל נמצאת כבר מזה שנות דור במצב ביטחוני המציב את העורף האזרחי במוקד העימותים עם אויביה הפעילים. הבעיה של העדר גורם בעל סמכות ואחריות מובהקות לתפקודה של החזית האזרחית – גם להתכוננות וגם לניהול העימות – אינה טמונה רק בצורך להעניק מענה מערכתי הולם מול האיום. היא גם נעוצה בעובדה שהחזית

האזרחית מפוזרת ומבוזרת מטבעה, ומספר הגורמים הפועלים במסגרתה הוא רב, במישור האורכי והרוחבי כאחד. גורמים אלה אינם בנויים לפעול במשותף; לעתים יש ביניהם קונפליקטים מובנים; הם נעדרי שפה וחזון משותפים, וחלקם חלש מבחינה ארגונית ותפקודית ומחייב בנייה מחדש, כמו מערך הכבאות וההצלה. הסדרת המערכת האזרחית לחירום היא אכן אתגר קשה, אולם חיוניותה של הסדרה כזו רבה מקשיי מימושה.

העדר הסדרה של מערכות הטיפול בחזית האזרחית מאפיין הן את המישור הרוחבי, הממלכתי-לאומי, והן

היעדר הסדרה של מערכות הטיפול בחזית האזרחית מאפיין הן את המישור הרוחבי, הממלכתי-לאומי, והן את המישור האנכי, ביחסי הגומלין עם הרשויות המקומיות

את המישור האנכי, ביחסי הגומלין עם הרשויות המקומיות. ברמה הכלל-לאומית ניצב פיקוד העורף כגורם המבצעי החזק ביותר הן בתוקף החוק, במיוחד אם הממשלה מחליטה על "מצב מיוחד בעורף", הן בזכות משאביו הרבים, הן בשל

פריסתו הרחבה והן הודות ליוקרתו היחסית כשלוחה של צה"ל. בעקבות מלחמת לבנון השנייה ולנוכח לקחיה עבר פיקוד העורף שינוי דגשים חשוב, לכיוון של מעורבות רחבה בכל הקשור לצורכי האוכלוסייה האזרחית. זאת, גם בשיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות (ראו הקמת היקל"ר – יחידות קישור צבאיות לרשות המקומית), עם הגורמים המבצעיים ועם המגזר השלישי. עם זאת, מעמדו החוקי של פיקוד העורף אינו מוסדר ביחס לסמכותו ואחריותו לטיפול באוכלוסייה האזרחית במצבי ביניים, שאינם מצבי חירום מובהקים ומוכרזים, וכן בקשר ליחסיו עם הגורמים האחרים הפועלים בחזית האזרחית.⁵

בשנים האחרונות התחדדה השאלה באשר לגבולות המדויקים של האחריות והסמכות בין המשרד להגנת העורף ורח"ל מחד גיסא, לבין צה"ל ופיקוד העורף מאידך גיסא. זו אינה רק שאלה נורמטיבית, יש לה ממדים מעשיים ברורים: מי מביניהם נושא ב"אחריות-על" להכנות לשעת חירום בחזית האזרחית ולניהולה בשעת משבר? מי מנחה את מי, מתי ובאילו נושאים? מי קובע מה יעשו גורמי השטח, ומהו סדר העדיפויות הרצוי ביחס לתחומי הפעילות השונים? עד עתה לא נערכה "הסדרה-רבתי" נדרשת בנדון.

המצב אינו טוב יותר במישור האנכי, מול הרשויות המקומיות. לכאורה, מוסכם על קובעי המדיניות כי הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בחזית האזרחית,⁶ אולם בפועל, לא ברור מה משמעותה החוקית, התפעולית והארגונית של אמירה זו. נקודת הייחוס להערכת יכולתן של הרשויות לתפקד בשעת חירום הייתה נמוכה. כך קבע מבקר המדינה כי במלחמת לבנון השנייה נחשפה תמונה עגומה, שמראה כי רמת ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום... הייתה ירודה ביותר.⁷ חמש שנים וחצי לאחר מכן חזר מבקר המדינה עם מסקנות דומות. בדצמבר 2011 חוזר המבקר ומציין כי "עדיין לא הוסדר... באופן מחייב וחד-משמעי, נושא חלוקת תחומי האחריות בין משרד הפנים (האחראי מטעם הממשלה על תפקוד הרשויות המקומיות בשגרה ובחירום), פיקוד העורף ורח"ל, להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום".⁸

השאלה המרכזית הניצבת כאן היא, באיזו מידה יש לראש הרשות המקומית סמכויות ואחריות – על כל המשתמע מכך מבחינה חוקית, ארגונית ותקציבית – לנהל את עירו ואת האזרחים והמוסדות שבה בחירום? מבחינה חוקית,⁹ אין לראש הרשות סמכויות הפעלה ושליטה, מעבר לסמכויותיו במנגנון הרשותי עצמו, וכן כראש ועדת משק לשעת חירום (מל"ח) מקומית.¹⁰ אמנם, חוק העיריות קובע באופן כללי בפרק סמכויות העירייה כי "לעירייה סמכות כללית לעשות... כל מעשה הדרוש לשם שמירה על... בריאות הציבור והביטחון בו", אולם זאת ללא פירוט של סמכויות ודרכי ביצוען. חוק העיריות מתייחס לנושא החירום בצורה שולית ומצומצמת ביותר.

שאלה נפרדת היא, עד כמה מעוניינים ראשי הערים לקבל על עצמם את האחריות הטמונה בעמדה מסובכת ומלאת סיכונים (גם פוליטיים) של הובלת המערכת בחירום. גם אם התשובה לשתי השאלות הללו תהיה חיובית, עדיין יוותר ספק האם הגורמים המבצעיים – כמו משטרת ישראל, מד"א ופיקוד העורף – מוכנים וערוכים לעמוד לרשות ולשירותו של ראש הרשות המקומית, ולפעול על פי הנחיותיו. נראה כי על מנת ליישם גישה כזו תידרש דוקטרינה חדשה והטמעה ארוכה של תהליך בין-ארגוני מורכב.

התשובה המעשית לשאלת יכולתם, מוכנותם ונכונותם של ראשי הרשויות לשאת בסמכות ובאחריות במצבי חירום אינה ברורה, ואינה דומה בכל המקרים. היא תלויה בגורמים רבים, וביניהם גם עוצמת המנהיגות של ראש הרשות ומידת נכונותו לקבל על עצמו את האחריות לניהול כולל של העיר במצבי חירום, כמו גם בעוצמתה הפוליטית, הכלכלית והארגונית של הרשות. ביצועי המגזר המוניציפלי אינם נתפסים כמעולים גם במשימות השגרה.¹¹ עם זאת, יש בארץ לא מעט רשויות מקומיות שקיבלו על עצמן כבר מזמן חלק הולך וגדל של האחריות בחירום ונערכות לכך בהתאם זה שנים, כולל הקצאה של משאבים ממקורותיהן העצמאיים. אולם נראה כי רבות מהרשויות עדיין אינן מעוניינות או מסוגלות לעסוק באופן נרחב ורציני כנדרש בנושאי החירום, כאשר בחלק מהמקרים, ראשיהן משחקים במגרש רגיש זה משחק כפול, אם לא סחטני.

מקרה-בוחן: הפעלת מוסדות חינוך בזמן אירוע ביטחוני מאתגר

הפעלת מוסדות חינוך בחירום, או מניעת הפעלתם, היא אחת מהפעולות הרגישות והחשובות בניהול שגרת החיים ושגרת החירום בישראל. בהחלטה בעניין זה יש משום ביטוי לשאלה הנבחנת כאן. הפתיחה או הסגירה של מוסדות החינוך משפיעה לא רק על נשוא העניין, אלא גם על חלקים רחבים בציבור, ובעיקר על עובדי ההוראה והעובדים האחרים במוסדות החינוך וספקיהם במעגלים רחבים, כמו גם על שיעורי ההתייצבות לעבודה של ההורים, לפחות אלה שילדיהם בגילאי הגן ובית-הספר היסודי. אי-התייצבות לעבודה של עובדים רבים יוצרת, בתורה, השפעות ניכרות על המשק כולו. היא גם משפיעה על תודעת הציבור הרחב ועל הנראות של החוסן החברתי מול אתגרי הביטחון. משום כך, החלטה בנדון מחייבת שיקול דעת רציני, המביא בחשבון שורה של שיקולים ברמה המקומית והלאומית, בעיקר אם מדובר על תקופה מתמשכת ועל יותר מעיר אחת.

בחינת ההתרחשויות בסבבים האחרונים בדרום. ב-13 במרס, לאחר חמישה ימי ירי, החליטו ראשי הערים בדרום בשיתוף פיקוד העורף, כי למחרת יחזרו 207 אלף תלמידי הדרום ללימודיהם.¹² לאחר שהופצה הודעה זו נמשך "הטפטוף" של

הירי.¹³ במצב זה, פיקוד העורף סבר והנחה כי ניתן לקיים את הלימודים באזור הדרום. לעומתו, מספר ראשי ערים, ובראשם ראש העיר באר-שבע, סברו כי המצב אינו מאפשר להמשיך לקיים את שגרת הלימודים, והודיעו על החלטתם להשבית את הלימודים.¹⁴ ראשי הרשויות הללו טענו כי הם קשובים לרצונו של התושבים ונוקטים מדיניות של משנה-הירות.¹⁵ על רקע חילוקי דעות אלה טען פיקוד העורף בהודעה רשמית כי "בהתבסס על התמונה המודיעינית ונתוני המיגון ברשויות ... ניתן לחזור ללימודים... (ואולם) בסמכות ראשי הרשויות להחמיר את הנחיות פיקוד העורף" (כלומר, לא לקיים את הלימודים).¹⁶ משמעות הדבר היא שכמה ראשי ערים, כולל שלוש הגדולות באזור, סגרו את מוסדות החינוך למרות הנחיית פיקוד העורף.¹⁷ בתגובה יוחס לפיקוד העורף כי אי-חזרה לשגרה פוגעת במשק... מהווה פגיעה במוראל¹⁸ המחלוקת הגלויה למחצה בין ראשי הרשויות לבין פיקוד העורף זכתה ביוני 2012 להתייחסות רשמית מצד רשות המיסים, שהודיעה לתושבי הדרום שנעדרו מעבודה במועדים שהיו במחלוקת בהקשר של פתיחת מוסדות החינוך כי הם יהיו זכאים לפיצוי על היעדרותם. בכך הכיר משרד האוצר בלגיטימיות של החלטות ראשי הערים בנדון.

בסבב הירי של חודש יוני 2102 נרשמו שני מקרים שבהם מוסדות החינוך לא נפתחו, אף על פי שלא הייתה הוראה של פיקוד העורף בנדון.¹⁹ ב-21 ביוני הודיע ראש עיריית אשקלון על החלטתו כי באותו יום לא יתקיימו לימודים בעיר.²⁰ בסבב זה בלט מקומם של ועדי ההורים, דבר העלול לבטא מגמה של התרופפות-מה של הסמכות הממלכתית.

מה שנחשף כאן מעלה תהיות לגבי השאלה הנדונה במאמר זה: למי הסמכות ולמי האחריות? ויותר מכך: מה יקרה אם יתעורר ויכוח בין הגורמים במקרים קשים של אסון המוני, כמו רעידת אדמה, התפשטות של חומרים מסוכנים או תרחיש של נפילת רקטות עם חומרי לחימה כימיים? מי יחליט אז מה יעשו האזרחים? מי יחליט ומי יבצע במקרה של תרחיש המחייב פינוי המוני של תושבים?

לכאורה, למשרד החינוך ולפיקוד העורף, בהסדר שגם הוא אינו מוגדר היטב ביניהם, נתונה הסמכות להורות על הפסקת לימודים במוסדות החינוך, ודאי בשעת חירום מוצהרת (לא זה היה המצב במקרים הנדונים, המוגדרים בפיקוד העורף כ"שעת התקפה"). זאת, מתוקף האחריות הכוללת של משרד החינוך על מוסדות החינוך בישראל מחד גיסא, ומתוקף מעמדו של פיקוד העורף כפי שנותח לעיל, מאידך גיסא.²¹ נוסף לכך, ב"מצב מיוחד בעורף" מוסמך אלוף הפיקוד, או מי שהוסמך על ידו, "להנחות על פי שיקולים צבאיים-ביטחוניים על אי-קיום הלימודים במרחב פיקודי. במקרים אלה, ההוראות למוסדות החינוך על הפסקת הלימודים ימסרו על ידי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ו/או על ידי הלשכות

המחוזיות של משרד החינוך²². הדברים מעוגנים גם בחוזר מנכ"ל משרד החינוך²³ וגם בהנחיות פיקוד העורף לגבי "שעת התקפה", כפי שהופצו ב־אוגוסט 2011.²⁴ כלומר, למרות הניסיונות לייצר אווירה של שיתוף פעולה עם הרשות המקומית ולהעניק לה מקום מרכזי הן בתהליך קבלת ההחלטות והן בביצוען, רואה עצמו הפיקוד כגורם המוסמך להוביל את ההתארגנות לצורך התגוננות ולהנחות את הגופים האחרים, כולל הרשויות המקומיות.

המשמעויות העולות ממקרה־בוחן זה:

- א. עד כה, חילוקי הדעות בין פיקוד העורף לראשי הרשויות בדרום (לא כולם) היו נעוצים במגמה של ראשי הערים להחמיר את הנחיות ההתגוננות, ולא ההיפך. לא היה מקרה – ואף לא צפוי שיהיה כזה – שפיקוד העורף ינחה על הפסקת לימודים וראשי הערים יחליטו על פתיחת מוסדות החינוך. אין להניח כי אלה יקבלו על עצמם אחריות המסכנת חיי אדם.
- ב. התופעה של חילוקי הדעות בעניין זה בין פיקוד העורף לבין חלק מהרשויות המקומיות החלה מאז "עופרת יצוקה", והתפשטה מאז. היא משקפת, ככל הנראה, בעיקר את כוונתם של ראשי הרשויות להפגין כלפי פנים דאגה לתושביהם, לצד מידה של התרסה כלפי הממשלה בירושלים, שלכאורה אינה עושה די על מנת למנוע את התופעה של ירי על ריכוזי האוכלוסייה.
- ג. ראשי הרשויות אינם עשויים מקשה אחת או מייצגים עמדה מאוחדת, גם בעניין ההיערכות למצבי חירום. ההבדלים הרבים ביניהם נעוצים בסיבות רבות. חלקם נובע מתפיסת עולמם השלטונית והפוליטית של ראשי הרשויות, חלקם – מהיקף משאביה של הרשות המקומית וחלקם ממידת יכולתם לקבל על עצמם עמדה של הובלה, המחייבת גישה אקטיביסטית ויכולת להשקיע משאבים רבים בתחומי החירום. מטבע הדברים, חלק מהרשויות משקיעות מעט מאוד משלהן, ואינן מסוגלות לבטא את מעמדן כ"לבנת יסוד" בהיערכות לחירום.
- ד. ככלל, קיימים שיתוף פעולה רצוף והידברות ישירה, על פי נוהל מוסכם, בין ראשי הרשויות, כולם יחד וכל אחד לחוד, לבין מפקדי פיקוד העורף, רח"ל והמשרד להגנת העורף, כולל הדרג הבכיר ביותר. פיקוד העורף אכן מתייחס לרשויות כאל גורם מרכזי במערכת ההתגוננות האזרחית, ומדגיש זאת הן בהנחיותיו הפנימיות והן בהתנהלות השוטפת שלו עם הרשויות. הפיקוד גם נוטה להדגיש בפומבי כי לראשי הרשויות יש הזכות והסמכות להחמיר, ולמנוע לימודים במוסדות החינוך.
- ה. הבעיה נעוצה בצורך להיערך למצבים חמורים ורחבי־היקף יותר מאלה שהתרחשו בדרום מאז "עופרת יצוקה". במקרים כאלה, ייתכן שלא יהיה

מספיק זמן להתיעצויות ולחילוקי דעות, ויהיה צורך בקבלת החלטות מהירות וקשות, העלולות לחייב גם נטילת סיכונים. מי יהיה זה שיחליט במצבים כאלה? ברור שלממשלה יש סמכות עליונה. ברור גם שפיקוד העורף יבצע כלשונן את החלטות הממשלה. אולם מה מקומם של ראשי הרשויות בתרחישים כאלה, ומה תהיה מידת השפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות ברמה המקומית? כאמור, המערכת אינה מוסדרת בנושא קריטי זה.

סיכום והמלצות

המסקנה הברורה העולה מניתוח זה היא, שיש צורך דחוף לקבוע גבולות ברורים לסמכויות ולאחריות של הגופים העוסקים בניהול מצבי חירום, בטרם תהפוך אי-הבהירות הקיימת לאנדרלמוסיה. בהתאם להחלטות שיתקבלו, יש להעניק לגופים הרלוונטיים משאבים ומנגנונים שלטוניים למימוש סמכותם ואחריותם. המשך המצב הקיים אינו אופציה ראויה, למרות שיש להניח שקיימים גורמים שערפול בנושא חיוני זה משרת, לכאורה, את האינטרסים שלהם. זו כנראה הסיבה לכך שהנושא לא הוסדר עד כה. מכל מקום, הסדרה באמצעות חקיקה יסודית כזו הינה תנאי הכרחי, גם אם אינו מספיק, כדי לאפשר תהליך רציני של בניית המערכת הניהולית של החזית האזרחית, המתאפיינת עדיין בסרבול רב.

נציג כאן כמה המלצות להסדרת הנושא. חלק לא־מבוטל מהן כבר עלה בפורומים שונים. מסיבות שונות אך לא מספקות, הן לא הפכו עדיין מהמלצות לפעולה לכדי פעולה תחיקתית וארגונית:

א. כל ההיבטים של סוגיית הסמכות והאחריות חייבים להיות מעוגנים בחוק. אמנם, ברור כי במציאות הישראלית החקיקה אינה מספיקה כדי ליצור מציאות בשטח, אולם היא עשויה להוות בסיס איתן להסדרה, ובלבד שתקבע בצורה חד־משמעית את המסגרות ואת היחסים הנדרשים בין הגורמים השונים, ותיתן תשובה ברורה וחד־ערכית לשתי שאלות יסוד: (1) מיהו הגורם האחראי, או מהי שרשרת הסמכויות במדינת ישראל להכנת החזית האזרחית לתרחישי חירום ואסונות המוניים רלוונטיים – מידי אדם (מלחמה, טרור וטילים, וכן עקב התפשטות של חומרים מסוכנים), ומאסונות טבע (רעידת אדמה, שריפות גדולות, ועוד). (2) מיהו הגורם האחראי, או מהי שרשרת הסמכויות במדינת ישראל לניהול זירת אירוע של אסון המוני מהמקורות הנ"ל. יש גם לקבוע מיהו הגורם האחראי לתהליכי השיקום, שיידרוש לאחר מצבי חירום רחבי־היקף. חוק העורף, שניזום על ידי השר מתן וילנאי לפני שנים אחדות, אינו מצליח לעשות דרכו אל ובתוך

- מסדרונות הכנסת מן הכוח אלא הפועל, ולדעתנו, הדבר אינו מקרי. יש "לשחרר את הפקק" ולקבוע לוח זמנים קרוב להעברת החוק.
- ב. יש לקבע בחוק העורף את מעמדם וסמכויותיהם של הגורמים הממלכתיים, ואת הממשקים המדויקים ביניהם: ממשלת ישראל (ראש הממשלה וועדת השרים לביטחון לאומי), משרד הביטחון, המשרד להגנת העורף (מול משרדי הממשלה הרלוונטיים האחרים), רשות החירום הלאומית, צה"ל ופיקוד העורף, וכן גורמי ההצלה הממלכתיים כמו משטרת ישראל, נציבות כבאות והצלה ארצית, מגן דוד אדום ועוד. מערכת היחסים הבלתי-ברורה ביניהם מחייבת הסדרה והבהרה, כך שיהיה ברור לכל הגורמים בזירה הממלכתית מי נותן הוראות למי, ומתי. נציין כי לדעתנו אין מנוס מקביעת הגורם הממלכתי המוביל, ולא רק המתאם, ברמה המיניסטרילית, כחלק בלתי-נפרד ממשרד ראש הממשלה.
- ג. יש לקבע בחוק העורף ובחוק העיריות את מעמדם וסמכויותיהם של הגורמים הממלכתיים, ואת קשרי-הגומלין המדויקים ביניהם לבין הרשויות המקומיות. מעבר לקביעה בחוק, אנו ממליצים ליצור מצב שיהפוך קביעה זו לאפשרית ומעשית מבחינת כל הגורמים הרלוונטיים. על הממשלה להקצות תקציבים וקשב שלטוני כדי לאפשר תהליך מהיר של הכשרה, חיזוק ותחזוק הרשויות החלשות יותר, על מנת שיעמדו במטלה כזו. למאמץ כזה תהיה השפעה בונה על יכולות הרשויות גם בתקופות שגרה.
- ד. מוסכם על הכל כי לחברה האזרחית ולארגוני המתנדבים יש תפקיד חשוב בחיזוק החוסן החברתי. גם אם אין מקום להגדיר בחוק את פעילותם של אלה בחירום, חשוב לייצר מנגנונים לשילובם המיטבי באמצעות דיאלוג מתמשך ותרגילים משותפים.
- ה. אך בחוק אין די: על הגורמים המוסמכים על פי החוק לדאוג לכך שהמציאות בשטח תענה על הצרכים הייחודיים ועל האתגרים הצפויים לנו (וברור שאין אפשרות להתכונן לתרחישים של הפתעה כוללת). זהו אתגר מהמעלה הראשונה, אולם הסכנות מחייבות עשייה – ויפה שעה אחת קודם. מידה של אופטימיות ניתן לשאוב מהעובדה שבאחרונה (גם אם באיחור) נטל ראש הממשלה את המושכות, והוא מקיים באופן סדיר ותדיר ישיבות היערכות עם הגורמים האחראיים ברמה הלאומית בנושא העורף. במציאות הישראלית, אין מנוס מכך שבנושא חיוני כל כך כמו החזית האזרחית יהיה ראש הממשלה מעורב עד צוואר בחשיבה, בתכנון ובהנחיות לגורמים הממלכתיים. מבחנו יהיה גם בשמירת המומנטום, גם ביצירת תהליכים של התקדמות ברורה, וכמובן, בבנייה מסודרת ובתהליכי הטמעה ארוכי-טווח לחיזוק ההיערכות של החזית האזרחית לימי פקודה.

הערות

- 1 עוזי רובין, הקרב בין "כיפת ברזל" לבין ה"גראד": חזרה כללית לקראת מלחמה כוללת? דוח מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, 2007 ירושלים, אב התשס"ז, יולי 2007, עיקרי הממצאים. כמו כן, ראו: גם פרק משנה: הבסיס הנורמטיבי לטיפול בעורף. (ההדגשות – של המחברים).
- 2 רשות חירום לאומית (רח"ל) הוקמה בהחלטה מס. ב/43 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מה-19 בדצמבר 2007.
- 3 מתן וילנאי, "החזון להגנת העורף ויישומו", בתוך: **הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל**, מאיר אלרן ואלכס אלטשולר (עורכים), מזכר 120, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.
- 4 מצב בעייתי זה לא השתנה ביסודו גם לאחר העברת תיקונים מס' 15 ו-16 של חוק הג"א המקורי מ-1951, שנעשו בחקיקה במרס ובאוגוסט 2011. <http://okneset.org/vote/4050/>
- 5 ראו דברי מפקד פקוד העורף בתוך: **הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל**, מאיר אלרן ואלכס אלטשולר (עורכים), מזכר 120, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.
- 6 דוח מבקר המדינה (2007), **שם**, עמ' 96.
- 7 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השלטון המקומי**, דצמבר 2011, ע"ע 3-89.
- 8 חוק העיריות (נוסח חדש) מ-2006 קובע בסעיף 248 (א) כי "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו באותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכול בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך".
- 9 מטה מ"ח ארצי, **תכנון, ארגון, ותפעול ברשות המקומית / כללי**, דצמבר 2004.
- 10 עובדי העיריות והרשויות המקומיות נהנו מאמון נמוך יחסית למגזרים אחרים בשירות הציבורי, כשרק המגזר של שירותי דת נמצא מעט מתחתם. ראו: ערן ויגודה גדות ושלמה מזרחי, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**, נייר עבודה מספר 6, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה, 2006.
- 11 יגנה, י', כהן, ג', רביד, ב', וחורי, ג'. "בעוטף עזה טוענים: אצלנו אין הפסקת אש". **הארץ**, 14 במארס 2012.
- 12 רקטת גראד בנתיבות גרמה לפציעתו של אדם אחד ולכ-20 נפגעי חרדה. כמו-כן, נפלו 12 רקטות ופצצות מרגמה בשטחים פתוחים. למחרת אכן חודשו הלימודים בערי הדרום. ואולם, במהלך ה-14 במארס 2012 נורו רקטות נוספות, לעבר אשדוד, מועצות אזוריות אשכול וחוף אשקלון, באר-שבע ונתיבות. הרקטות הללו יורטו על-ידי מערכת 'כיפת ברזל' או נפלו בשטחים פתוחים. כהן, ג., יגנה, י'. "רקטה נורתה לעבר אשכול; הבוקר שוב אין לימודים", **הארץ**, 15 במארס 2012.
- 13 הערים שבהם לא התקיימו לימודים ב-15 במארס כללו את אשדוד, אשקלון, באר שבע, גן יבנה, קריית גת וקריית מלאכי.
- 14 ביישובי הדרום שבהם כן התקיימו לימודים, הגיעו לבתי-הספר כ-70% מהתלמידים.
- 15 כהן, ג., יגנה, י'. "התחדש הירי על בירת הנגב. ראשי הערים בדרום נגד פיקוד העורף: "שהם ידברו עם ההורים והתלמידים". **הארץ**, 15 במארס 2012.

- 17 כך קבע ראש העיר באר־שבע כי העיר תחזור לשגרה מלאה רק כאשר יהיה שקט מוחלט. "כל עוד יורים טילים... לא נחזור ללימודים", אמר. "יש ראשי רשויות עם ראש קטן שמקבלים את הנחיות פיקוד העורף, אך אנחנו חושבים אחרת". לדבריו, "אנחנו משתפים פעולה עם פיקוד העורף, אבל יש הנחיות מסוימות שאנחנו חולקים עליהן, ויש דברים שקשורים לרווחה ולבתי ספר ולא קשורים לענייני צבא. במציאות הזאת אי אפשר להמשיך ככה... נשכנו שפתיים לבקשת פיקוד העורף... אני לא מוכן לשגרה הזאת. מדינת ישראל צריכה לקבל החלטה אם הם מוכנים לקבל את הטפטופים האלה על מוסדות חינוך בערים בדרום". הארץ, 15 מרס 2012
- 18 **שם.**
- 19 ב־20 ביוני 2012 החליט ועד ההורים של בית הספר היסודי במעגלים (ליד נתיבות) כי בשל העובדה, כי בית הספר אינו ממוגן, לא יתקיימו בו לימודים. בינדר, א. וסוכנויות הידיעות. "ההסלמה בדרום: צה"ל תקף ברצועה, ארבע רקטות נוספות נורו". NRG, 20 ביוני 2012.
- 20 ברנר, נ'. "כבר 130 נפילות: 'ילדים לא ישנו בלילה'". YNET, 21 ביוני 2012.
- 21 כך נקבע כי "הוראה על קיום הלימודים או על ביטולם בהיקף חלקי או ארצי תינתן על ידי שר החינוך עפ"י החלטת הממשלה ובתאום עם שלטונות צה"ל, אולם כל הוראה והנחיה, המתפרסמות בעת חירום באופן רשמי באמצעות התקשורת מטעם דובר צה"ל או מטעם מפקדת פיקוד העורף, חלות מיידית גם על מוסדות החינוך, ואין להמתין להנחיות מיוחדות של מערכת החינוך.
- 22 הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי, **תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית / חינוך, 2002, עמ' 3.**
- 23 "תפעל מערכת החינוך ותקיים את הלימודים בשעת חירום בכל מוסדות החינוך בהתאם לאפשרויות ולתנאים המשתנים כתוצאה ממצבי חירום שונים, אלא אם כן צה"ל/פיקוד העורף במרחב האחריות הגיאוגרפי יקבעו אחרת ויורו על סגירת מוסדות החינוך ועל אי־קיום הלימודים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך, בטיחות, ביטחון ושעת חירום, מרס 2004, http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//sd7bk5_4_6.htm
- 24 "שעת התקפה" על פי חוק ההתגוננות האזרחית תיקון מס. 15, 2011 – הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזהקה, לפי המוקדם ועד מתן אות ארגעה, או עד תום עשרים וארבע שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם; אירעו כמה התקפות בפרק זמן של עשרים וארבע שעות, יחל מניין עשרים וארבע השעות האמורות מההתקפה הראשונה". עם התרחשותה של "שעת התקפה" אלוף פיקוד העורף מוסמך לקבוע את מדיניות ההתגוננות ומכוחה לתת את הנחיות המחייבות לאוכלוסייה. הנחיות יכולות להיות לסוג מסוים של בני אדם או לאוכלוסייה כולה, והן כוללות כל הוראה הנדרשת להצלתם או לשמירתם של חיי אדם או רכוש.

מחזון למציאות: שתי מדינות לשני עמים – הצעה לצעדים מעשיים

גלעד שר

מבוא

המדינה היחידה בעולם המתמודדת כיום מול איום קיומי היא מדינת ישראל. על רקע התמורות הדרמטיות במזרח־התיכון בפרט, ובעולם הערבי בכלל, נושא הגרעין האיראני האפיל על נושאים חשובים אחרים, כולל סוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שנדחקה מראש סדר־היום המדיני והביטחוני. יחד עם זאת, נזכרה אצל רבים מהדוברים בכנס המכון (2012)¹ המחויבות לחזון הציוני של מדינת לאום יהודית־דמוקרטית. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שב וקרא ליושב־ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, לשבת איתו לשולחן המשא־ומתן ללא תנאים מוקדמים. "אני מבקש לדבר היום על השלום", אמר נתניהו, "לצער, הרצון העז והטבעי של עמנו להושטת יד לשלום לא תמיד נענית על ידי הממשלות באזורנו". הוא קרא לאבו־מאזן "לא לאבד את ההזדמנות להושיט יד לשלום".² הדברים עלו בקנה אחד עם קווי היסוד של הממשלה הנוכחית: הממשלה תקדם את התהליך המדיני ותפעל לקידום השלום עם כל שכנינו, תוך שמירת האינטרסים הביטחוניים, ההיסטוריים והלאומיים של ישראל.³

צוות המכון למחקרי ביטחון לאומי שעסק בנושא הישראלי-פלסטיני קרא לנצל את האפשרויות שנפתחו לחידוש ההידברות על הסדרים מעבר בין ממשלת ישראל לפלסטינים. לאחר שבחן את כלל החלופות המדיניות, ציין הצוות כי אם גם ניסיון זה להגיע להבנות עם הפלסטינים ייכשל, ישראל צריכה להתחיל ליישם צעדים חד־צדדיים באופן הדרגתי, מבוקר ומושכל, תוך בחינת השפעתו של כל צעד לפני מעבר לצעד הבא. בתמצית, התפיסה גורסת התקדמות במקביל בשני מאמצים:

גלעד שר הוא חוקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי

הן תוך הסכמה עם הפלסטינים ומשא־זמתן עמם, הן בתהליך בלתי־מותנה, שתלוי בהכרעה ישראלית עצמאית בלבד. אין חולק על כך שההסכם שיביא להיפרדות זו צריך להיות תוצאתו של משא־זמתן בין הצדדים, אך מוצע להיערך מבעוד־מועד למצב שהמשא־זמתן, לכשיתחדש, לא יניב את התוצאות המקוות.⁴ מאמר זה יעסוק ב"איך" ולא ב"מה": איך ליצור הלכה למעשה מציאות של שתי מדינות לאום, האחת מדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, והאחרת – מדינת הלאום של העם הפלסטיני. יובהר כי רשימה זו מתמקדת בתהליך המדיני, ואינה עוסקת בערביי ישראל.

החזון הציוני והאינטרסים הלאומיים של ישראל

"...זוהי זכותו הטבעית של העם היהודי לחיות ככל עם ועם העומד

ברשות עצמו במדינתו הריבונית" (מתוך הכרזת העצמאות)

כיום, מימוש החזון הציוני של בית לאומי לעם היהודי מחייב פתרון מדיני לסכסוך הישראלי־פלסטיני. הבסיס המוסרי והנכון להמשך קיומה של מדינת ישראל כמדינתו הדמוקרטית של העם היהודי יעוגן בדרך של קביעת גבולותיה של ישראל, תוך היפרדות מהפלסטינים. בהסדר קבע – שיושג במשא־זמתן בין הצדדים – ייקבעו הגבולות, וכנגזרת מכך, כפי שהדגיש ראש הממשלה נתניהו בנאומו בקונגרס האמריקני במאי 2011, יהיה צורך בפינוי התנחלויות:

"The status of the settlements will be decided only in negotiations. But we must also be honest. So I am saying today something that should be said publicly by anyone serious about peace. In any peace agreement that ends the conflict, some settlements will end up beyond Israel's borders."⁵

מדיניותן של כל ממשלות ישראל מאז תחילת תהליך השלום, לפני שני עשורים, התבססה על סיום הסכסוך הישראלי־פלסטיני במשא־זמתן בלבד. אין אנו מציעים לסטות מן המדיניות הזו. אולם כברירת־מחדל, בד־בבד עם החתירה למשא־זמתן ועם ניהול השיחות בפועל, מוצע להכין ככובד־ראש את התשתית לצעדים חד־צדדיים שיביאו להיפרדות מן הפלסטינים. את סדר העדיפויות הזה במדיניותה של ישראל יש להסביר בראש ובראשונה לציבור הישראלי, וכן יש להבהירו בעוד־מועד להנהגה הפלסטינית ולקהילה הבינלאומית.

מימוש החזון הציוני של בית לאומי לעם היהודי מחייב פתרון מדיני לסכסוך הישראלי־פלסטיני

כמה יתרונות אסטרטגיים לתפיסה זו, המאפשרת בנסיבות מתאימות ביצוע

צעדים עצמאיים של ישראל:

1. היא תבטיח רוב יהודי של ממש ודמוקרטיה בתחום השלטון האפקטיבי של מדינת ישראל, ותפחית את הסיכון הגלום במדינה דו־לאומית לחזון הציוני.
 2. היא תקל בניית הרתעה אסטרטגית אפקטיבית.
 3. היא תאפשר בעתיד כינון גבולות קבע למדינת ישראל, ועשויה לקדם הכרה בינלאומית במעמד ירושלים היהודית כבירת ישראל.
- ולבסוף, ההיערכות על קו גדר הביטחון, או על כל תוואי סביר אחר שהממשלה תחליט עליו, ופניו התנחלויות ממזרח לקו זה יביאו לחיזוק – ולו זמני – במעמדה הבינלאומי של ישראל.
- אין להניח כי ההיפרדות – בין כתוצאה מהסכם, ולו חלקי או מדורג, ובין כתוצאה מצעדים חד־צדדיים של ישראל – תשחרר את ישראל מן האיומים כלפיה. עם זאת, היא עשויה ליצור אופק חדש ואופטימי לחזון הציוני. עוד יש לקוות כי היא תאפשר למדינה להפנות את מרב מאמציה ומשאביה לטיפול בבעיותיה הפנימיות, למעורבות אזרחית ולצמיחה והתפתחות מחדשות, תוך התמקדות בסגירת הפערם הכלכליים־חברתיים ובבניית חברה צודקת. במסגרת זו ניתן לצפות כי ישראל תקצה משאבים כלכליים – המופנים כיום לשימור הנוכחות האזרחית ביהודה ושומרון – לקליטת המתפנים, ולשיפור משמעותי במערכות החינוך והרווחה, כמפתח ליצירת שוויון הזדמנויות.

פרדיגמה חדשה לתהליך המדיני: יצירת מציאות של שתי מדינות

בימים אלה, חיוני לגבש פרדיגמה חדשה לתהליך המדיני, אשר תפיח בצדדים תחושת התקדמות ותקווה, ותאפשר חזרה מהירה למשא־ומתן שיתבסס על החלטות 242 ו־338 של מועצת הביטחון של האו"ם, ובמילים אחרות – גבולות על בסיס קווי יוני 67 עם חילופי שטחים. האינטרס הישראלי מחייב לפעול – במקביל לחתירה לחידוש הדיאלוג המדיני ולמיצויו – גם בדרך של נקיטת מדיניות יזומה ועצמאית של ממשלת ישראל. מדיניות זו צריכה להיות מתואמת היטב, באורח הדוק ומראש עם הקהילה הבינלאומית, ובראשה ארצות־הברית, כחלק עיקרי בהיערכות לקראת מציאות אזרחית של שתי מדינות לשני עמים. מודגש כי מדיניות זו ראויה להיבחן דווקא בעת שאין ישראל נתונה ללחץ של אלימות וטרור.

החלופה המוצעת כאן מבוססת על מהלכים חד־צדדיים קונסטרוקטיביים. אלה יכולים לבוא מצדה של

אין להניח כי ההיפרדות תשחרר את ישראל מן האיומים כלפיה. עם זאת, היא עשויה ליצור אופק חדש ואופטימי לחזון הציוני

ישראל בלבד, או מצדם של הפלסטינים, ובמקרים מסוימים אף להיעשות באופן הדדי ובתיאום. רשימה זו עוסקת בצעדים שראוי לישראל לשקול.⁶

מהלך חד־צדדי הוא קונסטרוקטיבי אם אינו סותר את חזון שתי המדינות לשני העמים, ואף מקדם בפועל מציאות של שתי מדינות, ואשר ניתן להעריך כי תוצאותיו הישירות לא יהוו מכשול לחזרת הצדדים לשולחן הדיונים. חיוני, כאמור, שכל מהלך כזה – כמו גם התפיסה כולה – יהיו מתואמים עם הקהילה הבינלאומית. מהלכים כאלה מאפשרים למתן את הסכסוך באמצעות יצירה הדרגתית של מציאות של שתי מדינות, והם אינם מותנים בחידוש המשא־ומתן או בהתקדמותו. זאת במקביל לשאיפה עקבית למיצוי המשא־ומתן להסכם קבע, או לכל הפחות, להגעה להסדרי־מעבר (כגון הסכם חלקי, הסכם מדורג, הסכם ביניים וכיו"ב).

הנה כמה דוגמאות לצעדים קונקרטיים בכיוון זה:

1. הקפאת הבנייה ממזרח לגדר הביטחון ובשכונות הערביות של ירושלים. בהתחשב בסדר־היום של הממשלה המכהנת בעת כתיבת מאמר זה, ניתן להמשיך בבנייה בגושי ההתיישבות ובשכונות היהודיות באזור ירושלים.⁷
2. החלת חוק פינוי־מרצון ופיצוי למתנחלים המתגוררים ממזרח לגדר. כך יתאפשר לאלה מהם המעוניינים בכך לעבור להתגורר בתחומי הקו הירוק ובגושי ההתיישבות, ללא קשר להגעה להסדר עם הפלסטינים, תוך קבלת פיצוי הולם עבור נכסיהם.
3. הכנת תוכנית לאומית לקליטת המתנחלים שישוּבו אל מדינת ישראל בגבולותיה המוכרים והבטוחים, בין בהסכם ובין בהעדרו. התוכנית תכלול מרכיבים של תכנון אורבני, תעסוקתי, כלכלי, ביטחוני, פסיכולוגי וחברתי.

מאמר זה אינו עוסק בהיתכנות הפוליטית הפנימית בישראל לאימוץ התפיסה המוצעת כאן. יחד עם זאת, אין זה רצוי להמתין לרגע האחרון בהכנת הנושאים שבהם תידרש לטפל כל ממשלה בישראל, גם במצב שבו יושג הסכם במשא־ומתן. ביום שבו ייקראו מתנחלים ביהודה ושומרון לשוב אל גבולות מדינת ישראל, כפי שייקבעו, בין במשא־ומתן ובין בהחלטה עצמאית ובלתי־מותנית של ישראל, יהיה מאוחר מדי לתכנן כראוי את שיבתם. לפיכך מוצע להתחיל בהיערכות הלאומית לכך כבר כיום.

אם תפעל ישראל באורח עצמאי לאחר שמיצתה את ערוץ המשא־ומתן, יהיה ברור לכולי עלמא כי היא חותרת לבצר את ביטחונה ולקבע את גבולותיה למען שימור אופייה כמדינה יהודית ודמוקרטית

ההיערכות הביטחונית המוצעת

בעיני הפלסטינים ובעיני רבים במזרח־התיכון ובעולם הערבי, עלול מהלך ישראלי חד־צדדי ובלתי־מותנה להתפרש כאקט של חולשה מצד ישראל. כך היה לאחר ההתנתקות מעזה ב־2005 ולאחר היציאה מלבנון, חמש שנים קודם לכן.

יחד עם זאת, אין בחשש זה כשהוא לעצמו כדי לשלול את התפיסה כולה. אם תפעל ישראל באורח עצמאי, לאחר שמיצתה לפי מיטב שיקול־דעתה את ערוץ המשא־ומתן, יהיה ברור לכולי עלמא כי היא חותרת לבצר את ביטחונה ולקבע את גבולותיה למען שימור אופייה כמדינה יהודית ודמוקרטית. ביצוע מושכל ומבוקר של היפרדות בלתי־מותנית ישדר עוצמה ויגביר הרתעה, ובכך יצמצם את הפוטנציאל לנזק ההסברתי.

מן הראוי שתוכנית ההיערכות הביטחונית תביא בחשבון את התרחישים הבעייתיים ביותר מבחינתה של ישראל, ובכלל זה, התגברות מוטיבציה מצד גורמים פלסטיניים ואסלאמיסטיים לפגוע בישראל, מבלי שהרשות הפלסטינית תרצה או תהיה מסוגלת למנוע זאת. לכן צריכה ההיערכות לכלול הפגנת עוצמה, מניעת הברחות והסתננות, מניעה של ירי תלול־מסלול והרתעה. ישראל תכריז מראש על מדיניות התגובה שלה לירי טילים ורקטות אל שטחה. כך תושג גם הבנה מצד הקהילה הבינלאומית לתגובותיה של ישראל.

כיוון שהצעדים המוצעים אינם כוללים פינוי כפוי של מתנחלים, ממילא צה"ל יישאר גם באזורי התנחלות ובאתרים שיפוננו מרצון, וישמור לעצמו חופש פעולה. גם ככל שהתהליך יתקדם ותושג היפרדות אזרחית רחבה יותר יישאר צה"ל בשטחים שיפוננו, וזאת בשונה ממהלך ההתנתקות מעזה ומצפון־השומרון באוגוסט 2005. ישראל תודיע שהיא שומרת לעצמה חופש פעולה ביטחוני מוחלט ובלתי־מותנה בשטח המפונה, למרות היפרדות אזרחית־מדינית, במקרה של מעשי אלימות פלסטיניים.

ההיערכות האזרחית על קו הגדר (או על כל תוואי סביר אחר שבו תבחר הממשלה) תיעשה על פי לוח זמנים שייקבע מראש. יובהר כי המהלך כולו נעשה מבחירה של ישראל ולמען האינטרסים שלה.⁸ במסגרת ההיפרדות האזרחית, ישראל צריכה לשמר בידיה, או בידי צד שלישי שיהיה מקובל עליה, את השליטה על המעברים בין הרשות הפלסטינית לירדן ולעזה ולשלוט ברמת הבידוק בהם, על מנת למנוע אספקת אמצעי לחימה לפלסטינים תומכי טרור.

עוד מוצע, כי רק לאחר הוצאת כוחות צה"ל בתום תקופה מבוקרת וארוכה של שקט, ישראל תשקול בחיוב מעורבות של כוח בינלאומי בשטחים שפינתה. כך יימנע ואקום שלטוני־ביטחוני, ולא תחזור על עצמה הטעות הקשה שנעשתה בעזה ב־2005.

שיח פנימי ולגיטימציה

המערכת החשובה ביותר למנהיגות לצורך בניית אמון היא זו היוצרת לגיטימציה לתהליך, ולהסכם או להכרעה המנהיגותית שיושגו בסיומו: העם; הציבור. כלומר, כלל האזרחים, ובמיוחד, הקבוצות והמגזרים שעומדים להיפגע יותר מאחרים

מתוצאות המשא־ומתן. עם אלה ניתן למנות כמובן את ציבור המתנחלים, אך גם את אנשי השכבות החלשות, משתתפי המחאה החברתית ופעיליה, אשר צפויים להתנגד להענקת העדפות תקציביות למתנחלים שיפוננו, בעוד הם נאנקים תחת קשיי מצבם הכלכלי. לא מן הנמנע שיהיה צורך של ממש לאחות קרעים בציונות הדתית, לרבות בקרב חובשי הכיפות הסרוגות המשרתים בצה"ל. כדי לבנות אמון נדרש אפוא שיח מקדים, רציני, דיאלוג פנים־ישראלי אמפתי ומכבד. מדובר בהשגת לגיטימציה מהותית למעשה השלטוני, במובן הדמוקרטי הבסיסי ביותר: בדיוק מה שלא היה לראש הממשלה שרון בהתנתקות מעזה ומצפון השומרון ב־2005.

ההיבט הכלכלי⁹

בהנחה שבכל מתווה של הסדר מדיני מוסכם או היפרדות יזומה על ידי ישראל יידרש פינוי של עד 100,000 מתנחלים, מצביעים סקרים עדכניים על כך שמבין המתנחלים המיועדים להתפנות, עשויים להתפנות מרצון כ־27 אחוזים.¹⁰ לצורך רשימה זו נניח שמדובר בפחות מכך, נאמר, 20,000 איש. מדובר, אפוא, בכ־5000 משפחות לכל היותר, ובעלות פינוי מוערכת של פחות מעשרה מיליארד ₪.

מוערך כי פינוי־מרצון וקליטה שיהיו מתוכננים מראש עשויים להקטין את ההוצאות במידה ניכרת, תוך פריסה תקציבית על פני מספר שנים. ככל שיגבר התיאום במהלך בין ישראל לבין הקהילה הבינלאומית, ובראשה ארצות־הברית, כך רב הסיכוי כי המימון לפרויקט הפינוי יהיה מורכב משילוב של: א. סיוע ייעודי אמריקאי; ב. מימון לטווח ארוך באגרות־חוב ממשלתיות בחו"ל; ג. מימון לטווח ארוך של אגרות־חוב ממשלתיות בארץ, שאותן ירכשו בעיקר קרנות הפנסיה וקופות הגמל. מימון זה יוכל להתפרס על פני שלושים שנה ויותר.

העלויות התקציביות של הפינוי לא יתחרו מול הוצאות תקציביות כמו חינוך ורווחה, ואף ביטחון: בדומה להתנתקות ב־2005, ההוצאה התקציבית תהיה מעבר למגבלה הפיסקלית הקבועה בחוק יסודות התקציב (בז'רגון המקצועי "קופסא"), ותוספת זו לתקציב תהיה רק בשנים הרלוונטיות, ותרד לאחר מכן.¹¹

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה האזרחית הספציפית של הממשלה על הישובים היהודיים ביהודה, שומרון ורמת הגולן עמדה בשנים 2004–2010 על ממוצע שנתי של כ־215 מיליון דולר¹², כלומר כ־1.5 מיליארד דולר בשבע שנים. כאמור, מדובר בהוצאה ספציפית, הבאה בנוסף לתמיכות ולהשתתפות ממשלתית הניתנים לאזרחי ישראל שבתחומי הקו הירוק. במקביל, בשנים אלה קיזז הממשל האמריקני מן הערבויות שניתנו לישראל סכום של כ־2.3 מיליארד דולר עקב ההשקעות של ממשלת ישראל בבנייה בהתנחלויות. יש בקיזוז סכום זה כדי לתת מושג על היקף הבנייה בשטחים, בעידוד ישיר או עקיף מצד הממשלה.

לפינוי־מרצון יש גם יתרונות כלכליים לא־מבוטלים. הם מתבטאים בחיסכון בעלויות תקציביות הנדרשות לקיים את אלה מההתנחלויות שיפוננו, משיפור מקווה במצב הגאוגרפי ומעלאת צפויה של דירוג האשראי של ישראל. לפיכך ניתן לראות בעלויות הפינוי־מרצון השקעה כלכלית שפירותיה בצידה. ההערכה היא כי התקציב שיידרש לפינוי מלא, של 100,000 איש, הוא כמה עשרות מיליארדי ₪. הערכה זו אינה כוללת את עלות ההיערכות של כוחות הביטחון.¹³ היא גם אינה כוללת את הפיצוי שיידרש עבור עסקים, משקים, מבני תעשייה, מבני ציבור ויצירת מקומות תעסוקה חלופיים. אם יושג הסכם עם הפלסטינים במשא־ומתן, ניתן להניח שמקצת עלויות אלה יתקזזו מכלל העלות של הוצאת ההסכם מן הכוח אל הפועל.

קליטה ויישוב־מחדש

קליטת המתנחלים שייאלצו להתפנות במסגרת הסדר, או לפי החלטה עצמאית של ממשלת ישראל, צריכה להיעשות מתוך התחשבות במתנחלים וכיבודם. אזרחים ישראליים אלה עתידים לשלם מחיר אישי וקהילתי בוותור על מפעל חייהם האידיאולוגי. כאמור, שינוי השיח בין הממשלה לבין מגזר התיישבות זה עשוי להרחיב את התמיכה הפעילה של הציבור התומך בפתרון שתי המדינות, כך שיראה בפינוי צעד מלכד של בניית חוסן חברתי, ולא התנערות מציבור ישראלי חשוב, ובכך יקל את ההתמודדות עם האתגר המורכב של הפינוי.

על־פי חוות־דעתם של כלכלנים בכירים¹⁴, משימת קליטתם של 100,000 איש שיעברו חזרה לישראל היא לחלוטין בתחום יכולתה של המדינה. אף כי אין ההקשר דומה, הרי מבחינה מספרית וכלכלית יש לזכור שהמדינה והמשק הישראלי קלטו עד היום גלי עלייה גדולים בהצלחה רבה. מאז קום המדינה עלו לארץ ונקלטו בה

למעלה משלושה מיליון עולים. בתחילת שנות החמישים ובתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת קלטה ישראל כ־200,000 עולים בשנה. גם קליטת גלי עלייה אחרים, כמו עשרות אלפים מיהודי אתיופיה – שם ההשקעה לקליטת עולה גבוהה במיוחד – מצביעה על כך שאין מדובר במשימה בלתי־אפשרית. התוצר הלאומי ואוכלוסיית המדינה היו קטנים בהרבה מהיקפם כיום, והמשק היה נתון אז בבעיות כלכליות קשות.

באשר לחשש כי אין די היצע של פתרונות דיור, בין למשפחות ובין לקהילות שיפוננו, אף כאן נכונה לחוששים הפתעה: במרחב שבין קו חיפה לקו באר־שבע, להוציא תל־אביב, יש יתרה תכנונית שממנה ניתן להפיק היתרי בנייה לכ־200,000 יחידות דיור. בהנחה שמתנחלים יפוננו במהלך שנתיים עד שלוש שנים, ובהנחה כי

שינוי השיח בין הממשלה לבין מגזר התיישבות עשוי להרחיב את התמיכה הפעילה של הציבור התומך בפתרון שתי המדינות

מדובר בכ־20,000 עד 25,000 משפחות לכל היותר, מדובר במצאי של יחידות דיור במסגרת תוכניות מפורטות שיש בו די והותר כדי לספק מענה להם ולאוכלוסיות אחרות במדינה. הכשרת היתרה התכנונית והרחבתה, תוך הסרה של חסמים שונים, תוסיף להיצע זה מספר לא־מבוטל של יחידות דיור, וזאת עוד בטרם הזכרנו את הנגב והגליל.

חקיקה

יש להסדיר בחקיקה עבור כל מי שמתגורר מעבר לגדר הביטחון את פדיון ביתו בידי מדינת ישראל, תמורת בית חלופי בגבולות מדינת ישראל. החוק יקל על אלה מבין המתנחלים הרוצים להתפנות מרצון אך אינם יכולים לעשות זאת, משום שלבית שברשותם אין ערך ריאלי. המדינה לא תיישב אחרים בבתי שפינונו. ניתן יהיה לשכן בהם כוחות ביטחון.

בדיוק כמו המהלכים המדיניים, עצם חקיקת החוק תציג נטילת יוזמה ישראלית בלתי־מותנית בפרטנר פלסטיני, או בהתקדמות התהליך המדיני. כך, ובמקביל לדלת פתוחה למשא־ומתן, תחזק ישראל את אמון הקהילה הבינלאומית בנכונותה להגיע להסדר, וזאת מבלי לשלם מחיר ביטחוני. כמו כן יפתחו לפני המתפנים־מרצון אפשרויות התיישבות ארוכות־טווח, שיאפשרו להם לבחור האם ברצונם לחיות בסביבה שבה חלה ריבונות ישראלית, או בסביבה אחרת.

מדוע יש צורך בחקיקה כבר עתה? נוכח הלקחים שהופקו מן ההתנתקות ב־2005, נהיר כי חקיקת החוק בהקדם עשויה לעודד את אלה מבין המתנחלים הפרגמטיים – המתגוררים ביישובים מבודדים והמכירים בכך שבסופו של דבר יאלצו להתפנות – לעשות כן מיוזמתם. כך יתפרסו השלכות הפיננסי על פני תקופה ארוכה יותר, מספר המתנחלים המפונים בעת יישום הסכם מדיני או הכרעה לאומית אחרת יהיה קטן יותר, והמהלך כולו יהיה פחות טראומטי עבור המתנחלים והציבור בכללותו.

משאל עם

מאחר שמדובר במהלכים מכריעים הנוגעים לעתידה של ישראל, נראה כי ההכרעה לגביהם תצטרך להתקבל בבחירות כלליות, ברוב מיוחס בכנסת או במשאל עם. בישראל לא נערך מעולם משאל עם, ורב החשש כי כלי זה עלול לנצל את המערכת הפוליטית, הנעדרת מערכת משוכללת של איזונים ובלמים, ולפגוע בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית.¹⁵ בנובמבר 2010 נחקק בכנסת החוק המכונה "חוק משאל עם".¹⁶ הביקורות שהושמעו אז התמקדו בסיכון כי בהעדר חקיקה כחוק יסוד המסדיר מנגנון ותנאים מראש, ודורש שריון נורמטיבי והכרעה ברוב מיוחד, עלול משאל העם להפוך לכלי העומד לרשותו של השלטון או של גורמים

אינטרסנטיים חזקים.¹⁷ אימוץ המשאל כמנגנון קבוע, בחוק יסוד, מנטרל חשש למניפולציות בידי בעלי עניין, משום שלפחות חלק מכללי המשחק נקבעים ללא תלות בנושא, בזמן ובמקום.

הצעת חוק יסוד כאמור תידרש להסדיר באופן כללי את נושא עריכת משאלי עם. יובהר בה כי חוק משאל עם, כחוק יסוד, מהווה את המסגרת היחידה אשר לפיה ייערכו משאלי עם בישראל. מוצע כי בטרם יחליטו הממשלה או הכנסת על עריכת משאל עם, הן יגישו את ההצעה לעריכת משאל עם לבחינתו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר יבחן האם נושא הצעת משאל העם תואם מבחינה משפטית להגדרה הקבועה בחוק. עם קבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה, תועבר ההצעה להחלטת הממשלה או הכנסת. תוצאותיו של המשאל יחייבו את הממשלה ואת הכנסת.

סיכום

קידום בלתי־מותנה של מציאות של שתי מדינות לאום כבר עתה יאפשר לישראל להעביר מסר, שלפיו היא אינה רואה את עתידה בשטחים שממזרח לגדר, וזאת מבלי לסכן את ביטחונה בשלבי המעבר ולאחר מכן. אם יחודש המשא־ומתן ואף יתקדם, מוצע כי הוא יתנהל על בסיס הסכמה כי מה שמוסכם – מיושם. כך תוחלף הנוסחה ששימשה את הצדדים במשא־ומתן על הסדר הקבע "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם", במתווה שמאפשר הגעה להסדרי מעבר ולהסכמים חלקיים ומדורגים. כך ניתן יהיה להתקדם בנושאי הליבה הטריטוריאליים והביטחוניים, מבלי שהדיון בסוגיות ירושלים והפליטים מעכב התקדמות.

קידום בלתי־מותנה של מציאות של שתי מדינות לאום כבר עתה יאפשר לישראל להעביר מסר, שלפיו היא אינה רואה את עתידה בשטחים שממזרח לגדר

עם זאת, בהיעדר דיאלוג מדיני מהותי, ובמועד שעליו תחליט ישראל נוכח הסחיפה אל מציאות של מדינה דו־לאומית, מוצע להתקדם בצעדים חד־צדדיים אחראיים ומבוקרים של ישראל, על פי האינטרס הלאומי ארוך־הטווח שלה. בהכנה ובתיאום נכונים בעוד־מועד, תוך הבהרת כוונות לפלסטינים, יש תקווה כי הפלסטינים ייווכחו לדעת שישראל אינה מתנגדת להקמת מדינה

פלסטינית. נוסף לכך, המשך הבנייה בגושי ההתיישבות יסדר שמוטב לכולם לחזור למשא־ומתן, כיוון שבהעדרו תתקבע מציאות של שתי מדינות שהקו המפריד ביניהן הוא תוואי גדר הביטחון, או כל תוואי דומה שישראל תחליט עליו – תוצאה בלתי־רצויה עבור הפלסטינים.

הקהילה הבינלאומית עשויה לאמץ את המתווה המוצע ולעודד את הצדדים להתקדם על פיה. אף הפלסטינים עשויים לזכות בתמיכה של הקהילה הבינלאומית לביצוע צעדים חד-צדדיים קונסטרוקטיביים מצידם.

הציבור בישראל יקבל מסר בהיר מממשלתו באשר לצורך הדחוף והחיוני בפתרון שתי המדינות. תוכנית הקליטה תקרא לכלל הציבור בישראל לסייע למתנחלים השבים לגבולות ישראל המוכרים, ולהתחיל באיחוי השסעים בחברה הישראלית שנבעו מהמחלוקת ארוכת-השנים בנושא ההתנחלויות.

יהדות התפוצות תיווכח בחוסנו של המפעל הציוני, וישראל תבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית, בטוחה בגבולותיה.

הערות

- 1 בכנס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שהתקיים ב־30 במאי 2012, ייחדו כמה מהדוברים, בכירי השרים בממשלה ונושאי תפקידים בכירים ביותר עד לא־מכבר, את מרבית דבריהם לסוגיה זו.
- 2 נאום ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בכנס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29 במאי 2012, <http://www.youtube.com/watch?v=Lku7UnqtJyQ&feature=related>
- 3 <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Policy>
- 4 ראו: שלמה ברום, "חלופות לקידום הסדר עם הפלסטינים", בתוך "אתגרי הביטחון של המאה ה־21" – בחיפוש אחר הזדמנויות בסביבה סוערת, סיכומים והמלצות של צוותי העבודה, מאי 2012. [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1338796088.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1338796088.pdf). הכותב (ג. שר) היה חבר בקבוצת העבודה שעסקה בזירה הישראלית-פלסטינית.
- 5 http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2011/Speech_PM_Netanyahu_US_Congress_24-May-2011.htm
- 6 התפיסה, המעודדת לשקול צעדים חד-צדדיים יזומים על ידי ישראל, היא מושא לביקורת גם בקרב חוקרים במכון זה. ראה, למשל, אבן, שמואל, "אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית של ישראל – לקחים, משמעויות והשלכות", **עדכון אסטרטגי**, כרך 12, מס' 1, מאי 2009.
- 7 ראה בעניין זה: Dershowitz, Alan M., **A Settlement Freeze Can Advance Israeli-Palestinian Peace**, Gatestone Institute, July 5, 2012, <http://www.gatestoneinstitute.org/3150/settlement-freeze>
- 8 על פי ממצאי סקר דעת קהל שנערך בידי רפי סמית עבור תנועת "עתיד כחול לבן" בתחילת יוני 2012 (טרם פורסם), 71 אחוז (מבעלי הדעה) ציינו שהם תומכים בעקרון פיננסי-מרצון תמורת פיצוי, והתמיכה בעיקרון רווחת ברוב רובדי האוכלוסייה, למעט בעלי השקפת עולם ימנית. רוב הציבור – כמעט 8 מכל 10 בעלי הדעה – מסכימים לעיקרון כי צה"ל יישאר בשטחי יהודה ושומרון כל עוד לא הושג הסכם שלום סופי עם הפלסטינים, ותמיכה זו קיימת בכל רובדי האוכלוסייה. יחס דומה – כ־8 מכל 10 בעלי הדעה, ציינו שמדינת ישראל צריכה לדעתם להיערך לקליטת המתנחלים המתגוררים כעת ממזרח לגדר ההפרדה, על מנת להקל את ביצוע המהלך, אם וכאשר יוחלט עליו.

- 9 פרק זה מבוסס על נייר עמדה (ינואר 2012, טרם פורסם) של ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, ואבנר הלוי, לשעבר מנהל בכיר בבנק ישראל ויועץ לנגיד הבנק.
- 10 על פי מחקר של מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, בראשות ד"ר רובי נתנזון (מאי 2012, טרם פורסם).
- 11 מכניזם זה היה מקובל על סוכנויות הדירוג, על מוסדות בינלאומיים כמו קרן המטבע והבנק העולמי וכן על משרד האוצר האמריקני.
- 12 ראו, למשל, **הרשויות המקומיות בישראל 2010**, פרסום מס' 1498 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 28 ביוני 2012.
- 13 לשם השוואה, בהתנתקות מרצועת עזה וצפון-השומרון, האוצר אמד תחילה את עלותה של הצעת החוק הממשלתית ב־2.8 מיליארד ₪. בעקבות הדיונים בכנסת, עדכן האוצר את עלות החוק שאושר ל־3.8 מיליארד ₪. בשלב מאוחר יותר נוספו לאומדן עוד כ־400 מיליון ₪ בעקבות פסיקת בג"ץ, שקיבל חלק מטענות המתיישבים. ההערכה כאן מתבססת על סדרי־גודל דומים, בשינויים המתחייבים, ולפי הערכה ריאלית של עלויות הבנייה, תכנון וניהול, אגרות בנייה ופיתוח ומחיר הקרקע.
- 14 פרופ' אמיר ברנע וירום אריאב, ראיון לשלום ירושלמי, **מעריב**, 12 באפריל 2012.
- 15 אשר אריאן, "הקדמה", בתוך: **משאל עם: מיתוס ומציאות**, בלאנדר, דנה, ורהט, גדעון, מחקר מדיניות מס' 20, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים (2000). פרופסור אריאן הדגיש בהקדמה לחיבור זה כי "עם כל חסרונותיה, השיטה הפרלמנטרית היא...המסגרת שנפנה אליה לגבי הרוב העצום של חוקים והחלטות סמכותיות לגבי ניהול חיינו המשותפים מחד ובעתיד הרחוק יותר. מן הראוי שנחפש דרכים לחזק את המסגרת הזאת במקום להחליש אותה על ידי החלטות עוקפות־כנסת".
- 16 חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) (תיקון), התשע"א – 2010, ס"ח 58.
- 17 ראו, למשל, קליין, רון, חוקים בקצרה – דצמבר 2010, **הערת חקיקה: חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל)**, (תיקון), התשע"א – 2010, [http://law.huji.ac.il/upload/ron_referendum\(1\).pdf](http://law.huji.ac.il/upload/ron_referendum(1).pdf) וכן, סגל, זאב, "חוק משאל עם: מהפיכה שחוקיתה מוטלת בספק", **הארץ**, 23 במרס 2010. <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1231293>

הכנס הבינלאומי השנתי החמישי
של המכון למחקרי ביטחון לאומי (מאי 2012)

**אתגרי הביטחון של המאה ה־21:
בחיפוש אחר הזדמנויות
בסביבה סוערת**

ממצאי קבוצות העבודה לקראת הכנס –
מאמרי סיכום

עמוס ידלין
מסגרת חשיבה ומודל החלטה עבור ישראל בסוגיית
הגרעין האיראני

שלמה ברום
ישראל והפלסטינים: חלופות למדיניות בהעדר היתכנות
להסכם קבע

מרק הלר
ההתקוממויות בעולם הערבי והשלכותיהן על ישראל

עודד ערן
יחסי ישראל-ארצות־הברית לקראת הבחירות
לנשיאות ואחריהן

מסגרת חשיבה ומודל החלטה עבור ישראל בסוגיית הגרעין האיראני

עמוס ידלין

בתקופה האחרונה נחשף הציבור ל"שיטפון" של מידע בסוגיית הגרעין האיראני. חלק מהמידע תורם לדיון ציבורי פתוח וחשוב, וחלקו מידע מגמתי, עמום ואף רווי סתירות. לכן, במסגרת הדיון בנושא קריטי זה, יש חשיבות להתבססות על עובדות מוצקות, וליכולת להעריך את אמינות מקור המידע ואת המניעים למסירתו. הדיון חייב להתקיים בהנחה שמדובר בעניין מורכב שאין לו כל "פתרון קסם" – ומעל הכול, נדרשים מסגרת חשיבה לוגית ומודל החלטה בהיר ושקוף עבור הפורום המוסמך להחליט החלטה אסטרטגית מכרעת זו.

כשהייתי ראש אמ"ן, העברתי לממונים עלי מודל החלטה מפורט בסוגיה – המחייב את הדנים בנושא להתמודד עם 17 שאלות מפתח – אני מקווה שמודל זה או דומה לו יעמוד לפני מקבלי ההחלטות ב'שמיניה', בקבינט או בממשלה, בבואם לקבל החלטות כבדות-משקל ובעלות משמעות היסטורית לגבי ההתמודדות עם התגרענותה הצבאית של איראן.

כל דיון בסוגיית הגרעין האיראני חייב להיערך מתוך נקודת המוצא כי אין מדובר בעניין ישראלי בלבד. סוגיית הגרעין האיראני היא אתגר אסטרטגי, ביטחוני ומדיני לקהילה הבינלאומית כולה: שאיפתה של איראן להפיץ את "המהפכה השיעית" מאיימת על השליטים הערבים הסונים באזור, ועלולה להוביל למרוץ חימוש אזורי של יריבותיה של איראן, לרבות ערב-הסעודית, טורקיה ומצרים. ההתנגדות האיראנית להשפעה המערבית במזרח-התיכון ומדיניותה הדוגלת בהרחבת השפעתה במקום בשמירה על הסטטוס קוו מאיימים על היציבות האזורית, על האינטרסים המערביים במזרח-התיכון, ואף עלולים לערער את הסדר העולמי.

אלוף (מיל.) עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא הגרעין האיראני, כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29-30 במאי 2012. המשתתפים בקבוצת העבודה: אפרים קם, יהודה בן מאיר, אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, גלעד שר, אודי דקל, יואל גוז'נסקי, אליאב ליבליך.

לכן, על ישראל להימנע מהובלת המערכה העולמית נגד איראן. נכון יהיה להישאר ב"מדרון אחורי", ולא לקבל אחריות בלבדית על מניעת התגרענותה של איראן. כאשר בוחנים את סוגיית הגרעין האיראני, עולות כמה שאלות מודיעיניות עיקריות, שמענה עליהן יניח את הבסיס לקביעת אסטרטגיה ומדיניות: האם מטרת התוכנית הגרעינית האיראנית היא נשק גרעיני? בהנחה שכן, מהי האסטרטגיה האיראנית? מתי תהיה בידיה פצצה גרעינית? אם תהיה תקיפה מוצלחת נגד התוכנית הגרעינית האיראנית, בכמה זמן היא תעכב את השגת הפצצה? מה תהיה התגובה האיראנית לתקיפה כזו? תשובות נרחבות לשאלות אלו חורגות ממסגרת מאמר זה, אך בשורה התחתונה נכון לקבוע כי איראן מתקדמת באסטרטגיה זהירה אך נחושה לפיתוח נשק גרעיני. תחכום האסטרטגיה האיראנית מוביל לקושי ביכולת להבחין בין החתירה האסטרטגית לפצצה לבין החלטה הטקטית "לצעוד את המייל האחרון". איראן הצליחה בעשור האחרון להתקדם בנחישות ובעלות נמוכה לעבר ה"פצצה". איראן חצתה את הסף הטכנולוגי והצטיידה בכל היכולות והמרכיבים המאפשרים לה "לפרוץ" לנשק גרעיני, ברגע שתחליט על כך. חשוב להבין כי הפצצה תהיה בידי האיראנים ברגע שיחליטו על כך, בתוספת זמן ה"פריצה".

ניתן להצביע על חמש אסטרטגיות פעולה אפשריות לעצירה, לנטרול או לעיכוב משמעותי של התגרענותה הצבאית של איראן: א. משא-ומתן שמוביל להסכם; ב. סנקציות "משתקות" המשנות את חישובי העלות-תועלת של האיראנים; ג. מערכה חשאית לפגיעה ברכיבי התוכנית; ד. תקיפה צבאית אווירית; ה. שינוי המשטר. קיימת אסטרטגיה נוספת המשלימה עם איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית: אסטרטגיית "הכלה" (containment) והרתעה". האסטרטגיות הללו לסיכול תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית משלימות זו את זו ותומכות זו בזו. כל שילוב בין האסטרטגיות מורכב מתמהיל משתנה של צעדים דיפלומטיים, פיקוח בינלאומי ובקרה, צעדים בתחום הטכנולוגי ובתהליך הייצור, צעדים תודעתיים וכמובן, צעדים מבצעיים-צבאיים. עם זאת, שוררת אי-ודאות לגבי האופן שבו תגיב איראן לאסטרטגיות שונות. יש לבצע הערכת מצב מתגלגלת, ולהתייחס להשפעה היחסית והמצטברת של כל צעד, הן על השלטון באיראן והן על העם האיראני. חשוב להדגיש כי ללא קיומו של איום אמין בפעולה צבאית, סביר להניח שהאסטרטגיות האחרות לא יביאו לתוצאות. יש לשים לב לפרדוקס מעניין – מי שטוען בפומבי כי אין אופציה צבאית, או שהיא אופציה מסוכנת ועלולה לא-קבילה, עלול להוביל לכך שהיא תהיה האופציה היחידה שתישאר בידינו לעצור את ההתגרענות הצבאית של איראן, ודווקא מי שייכין אופציה צבאית אפשרית ואמינה, ייתכן שלא יזדקק לה. ללא אופציה צבאית אמינה, ההסתברות להתגייסות העולם להטלת סנקציות ולהבנה מצד האיראנים שנכון להגיע להסכם – נמוכה הרבה יותר.

בבחינת האסטרטגיה השישית – זו של השלמה עם פצצה איראנית תוך התבססות על הרתעה – אנו מעריכים כי זהו מצב בלתי־יציב ומסוכן. בניגוד לטענות שנשמעות בעיקר בארצות־הברית, שלפיהן, אם איראן תשיג פצצה גרעינית ייווצר "מאזן אימה" יציב כפי שהיה בתקופת המלחמה הקרה. להערכתנו, המקרה שונה לחלוטין ביחס לרפובליקה האסלאמית של איראן, וזאת בשל כמה הבדלים קריטיים:

1. אידיאולוגיה דתית קיצונית הקוראת למחיקת ישראל מהמפה מובילה את מערכת קבלת ההחלטות האיראנית;
2. קיימת בעייתיות בבקרת ההסלמה וביכולת שליטה במשברים, הנובעת מחוסר תקשורת בין הצדדים ומהעדר יחסים דיפלומטיים;
3. קיים פיתוי מתמיד ל"מכה ראשונה", וגודלן היחסי של המדינות, שאינו סימטרי, עלול להוביל לחוסר־יציבות כרוני.
4. קיומם של סכסוכים רב־צדדיים באזור ויריבויות היסטוריות ועכשוויות יובילו בוודאות גבוהה לתפוצה גרעינית במדינות נוספות באזור. נוכחותם של כוחות שלוחים (proxies), ביניהם גורמי טרור – היא גורם נוסף המגביר אי־יציבות, ואף ייתכן שתהיה זליגה גרעינית אליהם.

כל אסטרטגיה שתבחר ישראל להתמודדות עם הגרעין האיראני – ובפרט באמצעים צבאיים – תדרוש עמידה בשלושה תנאים מקדימים: צורך אסטרטגי עליון למנוע את התחמשותה הגרעינית של איראן – הבנה כי איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית היא אופציה הגרועה מכל התוצאות הנלוות לאופציה למניעת התחמשותה של איראן, כולל התגובה האיראנית החריפה לאחר פעולה לפגיעה בתוכנית; יכולת מבצעית – יכולתה של ישראל לבצע את הפעולה באופן שידחה את השגת הפצצה בפרק זמן משמעותי; ולגיטימציה – מידה הכרחית של תמיכה בינלאומית בפעולה, לאחר הבנה שמוצו כל האפשרויות האחרות. לגיטימציה זו חשובה במיוחד בהתנהלות מול ארצות־הברית.

ישראל ניצבת בדילמה בין שתי אופציות אסטרטגיות, המאופיינות בסיכונים גבוהים לביטחונה הלאומי. ניתן להגדירה כבחירה "בין פצצה להפצצה"

לנוכח כל האמור לעיל, ניצבת ישראל בדילמה לא־פשוטה בין שתי אופציות אסטרטגיות, המאופיינות בסיכונים גבוהים לביטחונה הלאומי. ניתן להגדירה כבחירה "בין פצצה להפצצה". ההערכה שמחיר קיומה של פצצה גרעינית איראנית גבוה ממחיר הפצצת איראן נראית נכונה, בהתחשב בשילוב המסוכן של משטר רדיקלי הקורא להשמדת ישראל עם נשק גרעיני להשמדת המונים, וללא מנגנוני מיתון ודה־אסקלציה של סכסוכים. במרכז הערכה

זו קיימת הבנה כי התגובה האיראנית איננה כה מסוכנת כפי שמציגים אותה בכירי מערכת הביטחון בארצות הברית, וחלק מפורשי מערכת הביטחון הישראלית. אנו מעריכים שאיומי האיראנים לפני התקיפה הם מכשיר הרתעה יעיל, אך לאיראנים אין יכולת ואין גם אינטרס "להעלות את המזרח התיכון באש". אכן, ודאי שתהיה תגובה איראנית לאחר התקיפה, אך לנוכח שיקולי האינטרס האיראני ביחס למצב אחרי התקיפה, היא תהיה מדודה ובהיקף שניתן לספוג אותו, בהשוואה להישג של עצירת תוכנית הגרעין האיראנית. קיימת טענה שאיראן תיכנס בחודשים הקרובים ל"אזור חסינות", מה שמחייב, לכאורה, פעולה ישראלית בטווח המידי. הצוות מעריך, לעומת זאת, ש"אזור החסינות" אינו צריך להיות פרמטר מוביל במסגרת השיקולים בעניין תקיפת איראן. חובתנו למצות כל חלופה "שלישית" – אם קיימת – למניעת התחמשות גרעינית איראנית, שאיננה השלמה עם פצצה גרעינית איראנית או הפצצה של איראן. במקום זאת, יש למצות בחודשים הקרובים את מהלכי הסנקציות המשמעותיות שהוטלו על איראן, ולראות האם הן משפיעות על נכונותה של איראן להגיע להסכם. יש חשיבות עליונה במיצוי מרב הלגיטימציה לפעולה עתידית, במקרה שמהלכים דיפלומטיים אלה ייכשלו.

בהקשר האחרון, חשוב להבין את מרכיביו של "הסכם טוב" – אם יושג – אשר יכול להוות חלופה טובה יותר מ"פצצה" או מ"הפצצה", גם אם לא יהיה זה הסכם אידיאלי. הסכם כזה חייב להכיל שלושה רכיבים חיוניים: הוצאת מרב החומר המועשר אל מחוץ לגבולות איראן, לעיבוד עבור דלק גרעיני; אי-הפעלת האתר בפארדו (מה שייתר את "מרחב החסינות"); פיקוח משמעותי ויעיל יותר (לפחות בפרמטרים של "הפרוטוקול הנוסף"). יש לשמור מכל משמר שלא יושג "הסכם רע", שעלול להיות אינטרס משותף לאיראן ולמעצמות, במטרה למנוע תקיפה ישראלית. הסכם כזה יוצג כ"הסכם טוב" ויכלול הגבלת העשרה ל-5% ואפילו הוצאת החומר שהועשר ל-20%. כל הסכם שבו יישארו מלוא יכולת ההעשרה ותוצריה העתידיים באיראן יהיה הסכם שיאפשר לאיראן יכולת

לפרוץ לפצצה בכל רגע נתון, ולהגיע אליה תוך זמן קצר. הסכם טוב יבחן בעצירת השעון הגרעיני ואף בסיבובו לאחור. הסכם טוב ישמור את איראן במרחק שנתיים לפחות מפצצה גרעינית.

כישלון להשיג הסכם, אי-אפקטיביות של הסנקציות או "הסכם רע" יחזקו מאוד את הנטייה לבחור באופציית התקיפה. עם זאת, תהיה זו טעות לראות בתקיפה

ובתוצאותיה אירוע נקודתי. חשיבה אסטרטגית נכונה צריכה לשקלל ולהעריך מה יקרה "ביום שאחרי" ההפצצה, ומה יקרה "בעשור שאחרי" ההפצצה. חובה לתכנן היטב לא רק את המבצע, אלא גם את המערכה כולה. באופן תיאורטי, ההישג

כישלון להשיג הסכם, אי-אפקטיביות של הסנקציות או "הסכם רע" – יחזקו מאוד את הנטייה לבחור באופציית התקיפה

הטוב ביותר של תקיפה צבאית הוא עיכוב של חמש שנים. כדי שחמש שנים אלו הפכו לעשור של דחיייה ובהמשך לעשורים רבים, כמו במקרה של עיראק ב-1981 (או בדומה למצב בסוריה, כשחמש שנים אחרי התקיפה אין סימנים לחידוש התוכנית), חובה לוודא שהעולם כולו יהיה נכון להתגייס להמשך עצירתה של איראן "ביום שאחרי התקיפה" וודאי "בעשור שאחרי". המחשת היקף ההפסד של איראן מקיום תוכנית גרעין צבאית, מהמשך הסנקציות, מחסימת טכנולוגיות וחומרים קריטיים, מאיום בתקיפה חוזרת ומהמשך לחץ דיפלומטי, הם רק חלק מ"מערכה מאוחרת" הכרחית. זוהי מערכה שישראל לא תוכל להצליח בה אם תנהל אותה לבדה. כאן באה לידי ביטוי חשיבות הלגיטימיות של הפעולה הישראלית והכרה בינלאומית, או לפחות הכרה אמריקאית, בכך שישראל נקטה פעולה צבאית רק כשכל האופציות האחרות לא עצרו את איראן.

כאשר שוקלים את כל המרכיבים של המערכה הזו, יש לתת את הדעת, כמובן, להבדלי הגישות והיכולות בין ישראל לבין ארצות-הברית. אמנם, לאחר נאום נשיא ארצות הברית בוועידת איפא"ק במרס 2012 מסתמנת הסכמה בין המדינות על היעד האסטרטגי – מניעת יכולות גרעיניות צבאיות מאיראן – אולם קיימים הבדלי תפיסה בין המדינות לגבי ה"טריגר" לפעולה. ההבדלים נובעים מהערכות שונות של שתי המדינות ביחס לסיכון, למודיעין, ליעילותן של הסנקציות וליכולות מבצעיות. בשל כל ההבדלים הללו, לשתי המדינות יש "קווים אדומים" שונים, אשר מביאים לתפיסות שונות לגבי העיתוי האחרון לפעול. בעוד ישראל מגדירה את "הקו האדום" בנקודה שבה מתאפשרת לאיראן יכולת ה"פריצה לנשק גרעיני", ארצות-הברית ממקמת את הקו במועד הפריצה הגרעינית בפועל. השאלה העולה כנראה בדיון בין המדינות היא, האם בשלבים מאוחרים – שבהם התוכנית

האיראנית תהיה רחבה, יתירה, איתנה ועם יכולת פריצה בזמן קצר – יוכל המודיעין האמריקאי לגלות את הפריצה בלוח הזמנים הקצר, והאם החלטה כבדת-משקל כפעולה נגד איראן תוכל להתקבל ולהתבצע בטווח קצר ממועד "הפריצה" האיראנית, ובלוחות זמנים הצפויים להיות קצרים בשנים הבאות.

מכל מקום, תקיפה אמריקאית, אם תהיה, צריכה להערכתנו להיות כירורגית וממוקדת באתרי הגרעין, וזאת כדי לצמצם את ההסתברות להתלקחות אזורית רחבה ומתמשכת. פעולה ממוקדת כזו תבהיר לאיראן

שצפויים לה עדיין הפסדים רבים, אם תבחר להרחיב את העימות.

לסיכום, שיח גלוי ומפורט עם האמריקאים יכול להוביל, אם יושג אמון בין המנהיגים, לאפשרות למצות אופציה שלישית "בין פצצה להפצצה". אם התוכנית

תקיפה אמריקאית, אם תהיה, צריכה להיות כירורגית וממוקדת באתרי הגרעין, וזאת כדי לצמצם את ההסתברות להתלקחות אזורית רחבה ומתמשכת

הגרעינית האיראנית לא תיעצר בהסכם או במערכה חשאית, ולא ייעצר שעון ההתקדמות שלה לפצצה, הפעולה מול איראן תזכה ללגיטימיות רבה יותר ולתמיכה בינלאומית "ביום שאחרי" ו"בעשור שאחרי". ללא מעטה לגיטימיות שיאפשר "מערכה בינלאומית מאוחרת בעשור שאחרי", קיימת סכנה שנמצא את עצמנו בוחרים בחלופת ה"פצצה", נושאים בכל מחירה, ומסיימים לבסוף גם עם חלופת ה"פצצה", על כל מחירה.

ישראל והפלסטינים:

חלופות למדיניות בהעדר היתכנות להסכם קבע

שלמה ברום

מטרה והנחות יסוד

מטרת המאמר היא לבחון את החלופות למדיניות ישראל מול הפלסטינים, בהנחה שמשא־ומתן אפקטיבי על הסדר קבע לא יתאפשר בעתיד הנראה לעין. הסיבה העיקרית לכך היא מצב של אי־אמון הדדי בסיסי בין שני הצדדים. כל אחד מהם משוכנע שהצד השני אינו רוצה, או אינו יכול, להציע הסדר שיכול להיות מקובל עליו. לכך נוסף המצב הפוליטי הפנימי המסובך בשני הצדדים. בצד הפלסטיני – פיצול טריטוריאלי ופוליטי בין ממשלת 'פתח' בגדה המערבית וממשלת חמאס בעזה, ובצד הישראלי – פיצול פוליטי רב וממשלה שבה יש כוח ניכר לגורמים המתנגדים שמציבים מכשולים בדרך להסדר קבע. אי־היציבות האזורית בעקבות "האביב הערבי" מקשה התגייסות מצד המדינות האזוריות להנעת המשא־ומתן. ארצות־הברית – השחקנית הבינלאומית העיקרית – מנוטרלת עקב מסע הבחירות לנשיאות והצורך לטפל במשברים קריטיים יותר, ויש ספקות לגבי יכולתה להתערב באופן ממשי גם אחרי הבחירות לנשיאות.

אפשרויות הסדר ישראלי־פלסטיני הן מנושאי המחלוקת המרכזיים בפוליטיקה הישראלית, אבל בכל זאת נוצר במהלך השנים רוב מוצק בחברה הישראלית שמסכים כי היפרדות מהפלסטינים ויישום פתרון שתי המדינות – אשר יבטיח את קיומה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי – הם החלופה המועדפת ליישוב הסכסוך עם הפלסטינים. על בסיס תפיסה זו, אמת־המידה העיקרית לבחינת החלופות השונות, במאמר זה, היא המידה שבה הן מקרבות את ישראל למציאות של שתי מדינות.

שלמה ברום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא הפלסטיני, כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29-30 במאי 2012. בקבוצת העבודה השתתפו: גלעד שר, אודי דקל, עודד ערן, ענת קורץ, יורם שוויצר, עוז גרטנר ושלמה ברום.

השיטה

לאחר יותר מעשרים שנה של תהליך מדיני ישראלי-פלסטיני, אפשר להניח שבשיח הפוליטי והציבורי בישראל ובעולם עלו כל החלופות האפשריות ליישוב הקונפליקט וניהולו. על בסיס זה מופו כל החלופות שאינן עומדות בסתירה ליעד של יישום מציאות של שתי מדינות. הן נשקלו והושוו בעיקר בהתבסס על הרלוונטיות שלהן לקידום מציאות של שתי מדינות, אבל גם ביחס לחלופה של "שב ואל תעשה". אין טעם לאמץ דרך פעולה שבפרמטרים מרכזיים שלה מעמידה את ישראל במצב שהוא רע יותר ממצבה כאשר אינה עושה דבר.

ההשוואה נעשתה על-פי תבחינים אחידים. חלקם מייצגים את המידה שבה החלופות מקרבות את ישראל להשגת מציאות בטוחה של שתי מדינות, וחלקם – את ההיתכנות של החלופות, שהיא בעיקרה פוליטית.

החלופות

נמצאו שלוש חלופות שהוערכו כרציניות, ושלוש חלופות אחרות שמוזכרות תכופות בדיון הציבורי בישראל, ולכן היה טעם לברר אותן, גם אם אפשר להגיע במהרה למסקנה שאין בהן ממש, מנימוקים של חוסר היתכנות ואימתן מענה לשאלה הנבחנת.

החלופות הרלוונטיות הן:

א. מדיניות "שב ואל תעשה". מדיניות זו קיימת בשתי גרסאות. "גרסה טהורה", שמשמעותה הימנעות משינוי כלשהו במציאות הנוכחית, ולצידה גרסת "שב ועשה מעט", שבה משופרת המציאות הנוכחית על ידי מחוות לפלסטינים – פעולות שמטרתן לשנות את תנאי החיים של הפלסטינים, כמו הקלות בתנועת אנשים וסחורות, ופעולות אחרות לשיפור המצב הכלכלי. נראה כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, התכוון למדיניות כזאת כאשר הציע מדיניות שאותה כינה "שלוש כלכלי", בתחילת תקופת כהונתו הנוכחית. ברור כי זוהי ההעדפה המסתמנת של המערכת הפוליטית הישראלית. היא אינה מחייבת קבלת החלטות שיכולה להביא לקריסת קואליציות ולנפילת ממשלות, ונמנעת מעימות עם תנועת ההתנחלות ותומכיה. זו אינה חלופה אמיתית למדיניות שמטרתה יצירת מציאות של שתי מדינות, משום שלא רק שאינה מקדמת לעבר מציאות כזאת, היא אפילו אינה מבטיחה הקפאה של המצב. הלכה למעשה אין סטטוס קוו, משום שהמציאות משתנה כל העת. כך לדוגמה, מספר המתנחלים ביהודה ושומרון עולה, הדמוגרפיה הפלסטינית יוצרת שינויים, תהליך הדה-לגיטימציה של ישראל בזירה הבינלאומית מתעצם והלחץ מצטבר ב"סיר הלחץ" הפלסטיני. התוצאה היא שישראל אינה עומדת במקום ביחס לפתרון שתי המדינות, אלא מתרחקת ממנו ומתגלגלת לקראת ההתפרצות הבאה בזירה הפלסטינית, שאת אופייה המדויק ואת תוצאותיה איננו יכולים לחזות.

ב. מהלכים חד-צדדיים – גם הם נבחנו בשתי גרסאות. הגרסה הראשונה היא פעולות חד-צדדיות מלאות ללא תיאום עם הצד הפלסטיני, למעט תיאום טקטי. הגרסה השנייה היא פעולות חד-צדדיות מתואמות. זהו תהליך שבמסגרתו שני הצדדים מבצעים צעדים חד-צדדיים בתיאום ביניהם. לדוגמה, פעולות בצד הישראלי לעצירת הרחבת ההתנחלויות, ובשלב מאוחר יותר פינוי מוגבל, לצד פעולות פלסטיניות מוגבלות לכיוון של שיקום פליטים פלסטיניים בשטח הפלסטיני, או צעדים טריטוריאליים ישראלים, בתיאום עם הכרזה פלסטינית על הקמת מדינתם. בחלופה החד-צדדית יכולים להיכלל צעדים מגוונים, אך לצורך הבחינה ההשוואתית חשוב להתייחס לצעדים מהותיים, החל מאיתותים משמעותיים של הגבלת פרויקט ההתנחלויות ועצירתו (חוק פינוי/פיצוי המאפשר התפנות מרצון של מתנחלים תמורת פיצויים בשטח שיוגדר מראש, הגבלת בנייה עד קו הגדר וכו'), דרך שינויים טריטוריאליים הדרגתיים שיכולים להגיע עד נסיגה מלאה לקו שעליו תחליט ישראל (קו הגדר?).

עיקרון חשוב של חלופה זו הוא הבחנה בין נוכחות צבאית לבין נוכחות אזרחית. זהו לקח ברור מההתנתקות מרצועת עזה. יש טעם לשקול העברת שטחים לניהול אזרחי פלסטיני על מנת שהפלסטינים יוכלו להתקדם בפרויקט בניית המדינה הפלסטינית, אבל בורבזמן להמשיך בשליטה ביטחונית שתצמצם סיכונים ביטחוניים, עד לנקודה שבה ברור כי הצד הפלסטיני מוכן ויכול לקבל אחריות בשטחים אלה, ורמת התיאום הביטחוני בין שני הצדדים מבטיחה רמת ביטחון גבוהה. היתרון העיקרי של החלופה החד-צדדית הוא היותה תלויה רק ברצון הפוליטי של ישראל. הבעיה העיקרית שלה היא השם הרע שיצא לה בציבור הישראלי, כתוצאה מההתפתחויות בתחום הביטחוני לאחר הנסיגות החד-צדדיות מדרום-לבנון ומרצועת עזה, וביצוע לקוי בחלקו של החלטות הממשלה הללו. ההפרדה בין נסיגה אזרחית לבין נסיגה ביטחונית נותנת מענה לטענה שישראל נוטלת על עצמה בפעולות חד-צדדיות אלו סיכונים בלתי-קבילים. הדבר יאפשר לבצע צעדים חד-צדדיים כאלה גם תוך הבנה שמימושם לא בהכרח יפחית את המוטיבציה הפלסטינית ללחוץ על ישראל בדרכים שונות, כולל באלימות, כדי להשיג ויתורים נוספים. כל זאת בלי לשכוח שהיעד העיקרי הוא להיפרד בהדרגה מרוב האוכלוסייה הפלסטינית וליצור מציאות של שתי מדינות.

ג. הסדרי מעבר – הכוונה בביטוי זה היא להסדרים חלקיים הדרגתיים, שיקדמו את שני הצדדים לעבר מציאות של שתי מדינות ופתרון הקבע. כדי שהתקדמות זו תהיה משמעותית, עליה לכלול מרכיבים טריטוריאליים ממשיים. יו"ר "קדימה", שאול מופז, העמיד את החלופה הזו במרכז המצע המדיני שלו בעת היותו ראש האופוזיציה. חלופה זו יכולה גם לתת מענה לצורך נוסף – שילוב חמאס בהסכמים עם ישראל. אם חמאס יהיה שותף להסכמים עם ישראל, פירוש הדבר

הוא שיש קונצנזוס רחב בחברה הפלסטינית לגבי ההסכם עם ישראל, והסיכויים שיתקבל ויאריך ימים גבוהים יותר. שילוב חמאס נראה רעיון מעשי יותר, אם מדובר בהסכמים חלקיים שאינם מחייבים את חמאס לוותר כבר בשלב מוקדם על עקרונות אידיאולוגיים מרכזיים. החיסרון העיקרי של רעיון הסדרי המעבר נובע מההתנגדות הפלסטינית הנחרצת להגיע למשא־ומתן על בסיס זה, וגם אם ישוכנעו להתחילו, ספק אם אפשר יהיה להגיע להסכמים. ניתן להתגבר על חיסרון זה אם שני הצדדים יוכלו להגיע למספר הבנות עקרוניות ביחס להסכם הקבע או שהפלסטינים יקבלו ערובו מעצמתיות. במצב כזה יהיה קל יותר להנהגה הפלסטינית להיכנס לתהליך של הסכמים שאינם מלאים.

החלופות לכאורה הן:

ד. פתרון כפוי – יש גרסאות שונות של פתרון כפוי, החל מאילוץ הצדדים לקבל הסכם שיוכתב על ידי המעצמות, דרך אילוץ לקבל החלטה של בוררים ועד לכפיית נסיגה ישראלית מהשטחים ובעקבותיה הקמת משטר נאמנות, כאבן־דרך להקמת מדינה פלסטינית. מבחינת ישראל אלה פתרונות שאינם רצויים וגם אינם ריאליים, משום שאין יכולת להבטיח במסגרתם את האינטרסים החיוניים של ישראל. כמו כן, קשה מאוד לחזות מציאות בינלאומית שבה הקהילה הבינלאומית תרצה וגם תוכל לכפות פתרון על שני הצדדים.

ה. הפתרון הירדני – באחרונה התעורר העיסוק בחלופה זו, בעיקר בשל התסכול הנובע מהמבוי הסתום בתהליך המדיני, ומתוך אמונה שירדן היא פרטנר אמין, בניגוד לפלסטינים שנתפסים כפרטנרים לא־אמינים. אין זה הופך בהכרח פתרון זה לריאלי יותר, משום שגם זו חלופה הסכמית שאין בה פתרון טוב יותר לסוגיות הליבה. אין שום סיבה להניח, למשל, שיהיה יותר קל להגיע להסכם עם ירדן על הגבול בגדה, או בסוגיית הפליטים. גם התפיסה שירדן היא פרטנר אמין יותר ולכן קל יותר להגיע להסכם עמה יכולה להיות בעייתית, בסיטואציה שבה ההתפתחויות של "האביב הערבי" מערערות את היציבות גם בירדן, והן עלולות להשפיע על מידת האמינות של הפרטנר הירדני. בכל מקרה, ירדן והפלסטינים דוחים חלופה זו. בעיני הירדנים היא נתפסת כניסיון ישראלי "לדחוף" את האוכלוסייה הפלסטינית לירדן וכאיום קיומי על ירדן, ולכן כל עיסוק ישראלי ברעיון זה פוגע ביחסים עם ירדן.

ו. פתרון אזורי – גם זו חלופה שמופיעה רבות בשיח הציבורי, אבל אין היא יכולה להוות תחליף למשא־ומתן על הסכם עם הפלסטינים. הקשר הוא הפוך. ביוזמת השלום הערבית, הפתרון האזורי מותנה ביכולתה של ישראל להגיע להסכם עם הפלסטינים. אין משמעות הדבר שאין טעם לעסוק במרכיב האזורי של ההסדרים. זהו גורם תומך חשוב, אבל הוא אינו חלופה עצמאית.

ההשוואה בין החלופות

שני הפרמטרים המרכזיים שנבחרו לבחון את תרומתה של כל חלופה להתקרבות להשגת היעדים הם מידת ההתקדמות לעבר מציאות של שתי מדינות לשני העמים, ומידת התרומה לרגיעה וליציבות ביטחונית. הפרמטרים שנבחרו לבדיקת ההיתכנות של כל חלופה הם מידת השליטה הישראלית בתהליך, מידת אי־התלות בצד הפלסטיני, מידת אי־התלות במעורבות המערכת הבינלאומית ומידת התלות במערכת האזורית. ההנחה היא שככל שישאל שולטת יותר בתהליך ותלויה פחות בפלסטינים, במערכת הבינלאומית ובמערכת האזורית, כך ההיתכנות גדולה יותר. בהשוואה זו ניתן משקל רב יותר לתרומה להשגת היעדים העיקריים.

מסקנות והמלצות עיקריות

הבשורה העיקרית העולה מן ההשוואה בין החלופות היא עלייתה מחדש של החלופה החד־צדדית כחלופה מועדפת. זו אינה הפתעה גדולה, שכן המאפיין העיקרי של הזירה הישראלית־פלסטינית הוא העדר היכולת להגיע להסכמות. אם משלבים זאת עם ההבנה שהמשך המצב הקיים אינו קביל, והוא מזיק לאינטרסים ארוכי־הטווח של ישראל, דרך הפעולה היחידה שנותרה היא הדרך החד־צדדית, והיא זוכה להערכה גבוהה בקריטריונים של התקרבות למציאות של שתי מדינות והיתכנות. נוסף לכך, ההפרדה בין נסיגה אזרחית לבין נסיגה של כוחות הביטחון גם מאפשרת שליטה ברמת הסיכון הביטחוני, הנתפס כנקודת התורפה העיקרית של חלופה זו.

אמנם, במציאות הפוליטית הנוכחית מדיניות "שב ואל תעשה" נראית כחלופה הישימה ביותר משום שאינה יוצרת בעיות פוליטיות, אבל זוהי כמובן אשליה. היא מציבה סיכונים רבים ומרחיקה אותנו מהיעד של מציאות של שתי מדינות. כל זאת משום שאין אפשרות אמיתית להקפיא את המצב ולקיים סטטוס קוו. אימוץ מדיניות זו מאיים על היכולת לשמור על זהותה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, לשמור על מעמדה של ישראל בין אומות העולם ולהבטיח את האינטרסים הביטחוניים שלה.

במורכבות הפוליטית, הקיימת כיום בשני הצדדים, בישראל ואצל הפלסטינים, ובמצב הקיפאון העמוק של התהליך המדיני והקשיים להחיותו, אך טבעי הוא שהחלופות החד־צדדיות מקבלות עדיפות. הקושי בהשגת הסכמה כלשהי בין שני הצדדים מוביל לכך שגם בין החלופות החד־צדדיות, יש עדיפות קלה לחלופה שהיא חד־צדדית לחלוטין. אולם במצב הפוליטי שבו החלופה החד־צדדית המתואמת ניתנת לביצוע, היא טובה יותר לישראל.

באותה מידה, הסדרי מעבר עדיפים מבחינתה של ישראל כאשר הם ניתנים להשגה, אבל הם זוכים להערכה נמוכה יותר משום התלות שלהם בשחקנים האחרים, ובעיקר בשחקן הפלסטיני, ומכאן הקושי לקבל אותם. הפתרון האזורי אינו חלופה אמיתית. מדובר בסך-הכול בגורם מסייע-תומך, הנחוץ בכל מקרה על מנת למקסם את הסיכויים ולמזער את הסיכונים בכל אחת מהחלופות.

לפתרון הירדני ישימות נמוכה, ואין לו יתרונות אמיתיים על כל פתרון הסכמי אחר.

הפתרון הכפוי אינו רצוי לישראל.

ההמלצה היא, אפוא, לנצל אפשרויות שאולי יפתחו לחידוש ההידברות בין ממשלת ישראל לבין הפלסטינים לשם משא-ומתן עם הפלסטינים על הסדרי מעבר ובמקביל, להיערך לביצוע הצעדים החד-צדדיים הקונסטרוקטיביים שנבחנו בעבודה זו. אם ייכשל גם ניסיון זה להגיע להבנות עם הפלסטינים, ישראל צריכה להתחיל ליישם את הצעדים החד-צדדיים באופן הדרגתי, מבוקר ומושכל, תוך בחינת השפעתו של כל צעד לפני מעבר לצעד הבא. הצעדים שיש להם משמעות ביטחונית כבדה, ובעיקר הפסקת נוכחות ופעילות ביטחונית בשטחים פלסטיניים, יידחו לשלבים מאוחרים.

האינטרס הישראלי מחייב לפעול במקביל בשני מאמצי מדיניות עיקריים משולבים, התומכים זה בזה: האחד, לחתור נמרצות לפתרון מוסכם עם הפלסטינים – ולו חלקי או מדורג – המבוסס על העיקרון של שתי מדינות לשני העמים. השני, לנקוט מדיניות יזומה של מדינת ישראל לקדם מציאות אזורית של שתי מדינות לשני העמים. המלצתנו היא, אפוא, להתקדם במקביל בשני הצירים: הן תוך הסכמה עם הפלסטינים ותיאום עימם, והן בתהליך בלתי-ימותנה שתלוי בהכרעה ישראלית עצמאית בלבד.

אפשר לטעון שכל דרכי הפעולה המוצעות אינן ריאליות, משום שהן מחייבות את ישראל לשלם מחיר כבד, בעיקר כאשר מדובר בפינוי התנחלויות, בלי לקבל כל תמורה מהצד השני, או בחלופה של הסכמי המעבר, עם קבלת תמורה חלקית מאוד מהצד השני. ההיגיון בטענה זו הוא שרק במסגרת הסכם קבע אפשר יהיה לשכנע את הציבור הישראלי שהוא מקבל תמורה מלאה למחיר שהוא משלם. התשובה לטיעון זה היא שקידום האינטרס העליון של מימוש החזון הציוני ושמירת קיומה ודמותה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי צריכים להיות תמורה הולמת למחיר שישראל תידרש לשלם, גם אם היא לא תקבל דבר מהצד הפלסטיני. ישראל אינה יכולה לחכות שהצד הפלסטיני ייתן לה תמורה הולמת, ולתלות את גורלה ואת עתידה בהחלטה פלסטינית.

ההתקוממויות בעולם הערבי והשלכותיהן על ישראל

מרק הֶלֶר

מאפיינים כלליים

גל המחאות, ההפגנות העממיות וההתקוממויות, שנושא את הכינוי "האביב הערבי", אשר פרץ בטוניסיה בשלהי שנת 2010 והתפשט על פני חלקים גדולים של העולם הערבי, הוליד בתורו גל של ניתוחים והשערות ביחס להתפתחויות עתידיות. ניתוחים אלה התמקדו בעיקר בגורמים המשוערים למה שנראה כסטייה חדה מהציבות או הפסיביות שאפיינו את הפוליטיקה המזרח-תיכונית במהלך העשורים הקודמים. כמו כן התמקדו ניתוחים והשערות אלה בהשלכות האפשריות של האירועים האלה על האזור כולו.

במקום להמשיך לעסוק בנושאים שכבר נדונו, התמקדה קבוצת העבודה של המכון למחקרי ביטחון לאומי בהשלכות האפשריות של מה שמכונה 'האביב הערבי' עבור ישראל, על בסיס הנחות עבודה אחדות ביחס לטבעה של התופעה. הראשונה שבהן היא שעל אף כמה קווי דמיון משותפים, ההתקוממויות באזור אינן תופעה העשויה מקשה אחת. כפועל יוצא מכך, הכללות מעטות בלבד הן בעלות תוקף אוניברסלי. ההכללות שיוצרות תהודה רחבה נוגעות לביטוי שניתן לרגשות עממיים, ליכולת התקשורתית והארגונית המוגברת שרכשו מתנגדי המשטר הודות לשימוש בטכנולוגיות מודרניות (רשתות חברתיות), וכן הן נוגעות להורדת מחסום הפחד.

ההנחה השנייה – מקורות התסיסה שבאו לידי ביטוי בהפגנות עממיות אינם מוגבלים רק לדחיית השלטון הרודני, אלא כוללים מרכיבים פוליטיים/פסיכולוגיים (שלילת כבוד האדם, כעס לנוכח השחיתות הנרחבת, תחושה של קיפוח אישי

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

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא 'האביב הערבי', כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29-30 במאי 2012. בקבוצת העבודה השתתפו: בנדטה ברטי, שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, מרק הֶלֶר וענת קורץ. עודד ערן סייע בגיבוש המלצות מדיניות.

וכללי, כלומר, אתני או עדתי), וגורמים כלכליים /חומריים (קיפאון כלכלי או חלוקה לא-הוגנת של פרות הצמיחה הכלכלית). יחד עם זאת, התמהיל המדויק של גורמים אלה שונה בכל מדינה, כיוון שלכל אחת מהמדינות מאפיינים היסטוריים, פוליטיים, חברתיים, תרבותיים, כלכליים ודמוגרפיים הייחודיים לה.

ההנחה השלישית – משמעותם של מקורות שונים של אי-שביעות רצון ושאיפות מגוונות, היא שבמקרים רבים, חיזוקו של "כוח העם" אינו מקביל בהכרח לדמוקרטיזציה; לעיתים "כוח העם" בא לידי ביטוי בביסוס זהויות קבוצתיות/קולקטיביות "אותנטיות", או אפילו טיפוח של 'חזונות אחרית-הימים' במקום המאבק לחירויות הפרט, ולפיכך יוצר חשש עמוק בקרב מיעוטים אתניים/דתיים או בקרב נשים.

לא כל השינויים הנובעים מדינמיקה זו גוררים השלכות שליליות עבור ישראל, בפרט בכל הקשור למערכים אזוריים. עם זאת, התהפכות אכן מרמזות על איומים וסכנות מהותיים. מטבע הדברים, אין באפשרותה של ישראל לקבוע מה יהיו תוצאות הדינמיקה הפנימית במהותה, או אפילו להשפיע על מהלכה ועל כיוונה. עם זאת, היא יכולה לנקוט צעדים למיתון השלכותיהן המאיימות או המסוכנות האפשריות. כמה אמצעים ברוח זו כלולים בהמלצות המובאות בהמשך.

השלכות כלליות

לנוכח אופיו ההטרוגני של המזרח התיכון, אין זה ודאי כי כל המדינות יחוו התקוממויות רציניות (בניגוד לביטויי אי-שביעות רצון בלבד). במדינות שבהן כן פורצות או תתפרצנה התקוממויות קשות, תוצאות המאבקים הפנימיים אינן ניתנות לחיזוי מעצם טבען. אפילו אחרי שהופיעו הסימנים הראשונים של ה"אביב" בטוניסיה, פרשנים מעטים חזו את הופעתן של תנועות מחאה רחבות במצרים או בסוריה, וכאשר תרחיש זה אכן התממש, רבים הופתעו הן מהפלתו המהירה כל כך של חוסני מובארק מהשלטון במצרים, והן מכך שבשאר אסד בסוריה לא הופל במהירות דומה. למעשה, כורח היסטורי אינו חל ביחס לתוצאות מאבקים אלה. קריאת תיגר על משטרים רודניים אינה מחויבת המציאות, לא כל שכן הפלתם בפועל; גורלם תלוי במידה רבה בקיומה או בהעדרה של התערבות זרה פעילה (במיוחד התערבות צבאית), שהייתה גורם מכריע ביכולת ההישרדות (עד כה, לפחות) של בית המלוכה של בחריין, למשל, וכן באי-יכולתו של מעמר קדאפי לדכא את ההתקוממות בלוב.

מה שנראה ודאי יותר הוא שמשטרים השורדים אתגרים פנימיים (ואפילו אלה שאתגרים מסוג זה נחשכים מהם) יהיו קשובים יותר לרחשי הציבור, גם אם אינם מפגינים נכונות רבה יותר לוותר על השלטון. כמו כן, אותם משטרים שאינם שורדים לא יוחלפו בהכרח בחלופות רודניות פחות. אכן, בנסיבות שבהן עדיין לא

התבססה תרבות של סובלנות, החלל הפוליטי שנוצר כתוצאה מהפלת המשטרים הקיימים עשוי להיות מנוצל בצורה הטובה ביותר בידי כוחות אסלאמיסטיים ו/או לאומניים, שאינם מגלים נטייה רבה יותר מקודמיהם לעודד או לאפשר את התרבות הפוליטית העומדת בבסיס דמוקרטיה אמיתית. במילים אחרות, משטרים מתהווים, המשקפים נאמנה אינטרסים, זהויות או אמונות של הרוב עשויים בכל זאת לפעול באופן שאינו תואם את דרכי הפעולה של דמוקרטיה ליברלית. אפשרות נוספת היא שהמאבק על השלטון לא יוכרע כלל למשך פרק זמן משמעותי, ושסכסוך פנימי ממושך יוביל לתקופה ארוכה של אי-יציבות, ולהחלשה או אפילו להתפרקות של יחידות טריטוריאליות מוכרות (תוצאה שכבר נצפתה בסודן, וכזו שלא ניתן לשלול לחלוטין בסוריה ובעיראק).

לבסוף, מערכים אזוריים ומאזני כוחות עשויים להיות נתונים לשינויים משמעותיים, בהתאם לתוצאותיהן של תהפוכות פנימיות אלה. הדוגמה הבולטת ביותר לשינוי כזה (חיובי מנקודת מבטה של ישראל) היא הסרתו של המרכיב הסורי מ"ציר ההתנגדות" בראשות איראן, אף כי שינויים אחרים, שליליים יותר, אפשריים אף הם.

השלכות עבור ישראל

הסיכון הגדול ביותר הנשקף לישראל הוא האפשרות, שאזהרתו של חוסני מובאר כ לארצות-הברית ביחס למצרים – על כך שהחלופה הריאלית היחידה להמשכיות מודל השלטון הדיקטטורי שלו היא שלטון דיקטטורי אסלאמיסטי – תתברר כנכונה לא רק במצרים, אלא באזור כולו. סכנה ברורה נשקפת מעלייתם של משטרים אסלאמיסטיים רדיקליים הנחושים ליישם את העדפותיהם האידיאולוגיות, חסרי רגישות למאזנים צבאיים או לכודים בדינמיקה פוליטית של הסלמה מעשה ידיהם. סיכון ממעלה שנייה הוא שהיחלשותה של סמכות מרכזית תאפשר לארגוני טרור לנצל ואקום שלטוני באזורי ספר לקידום יכולותיהם המבצעיות, ולהגברת ההתקפות על ישראל בהתאם לשיקול דעתם. תרחיש זה כבר התממש בדרום-לבנון ובחצי-האי סיני (אפילו לפני נפילתו של מובארק), ועלול בהחלט להתרחש בדרום-מזרח סוריה ואפילו בבקעת-הירדן. כל אחד מתרחישים אלה או שניהם גם יחד ייצרו סביבה אזורית מתוחה יותר וחוסר ביטחון יומיומי רב יותר, כמו גם עימות מכוון או שיפוט אסטרטגי לקוי. קיימת אפילו אפשרות, גם אם בסבירות נמוכה, שאסלאמיסטים רדיקליים בארצות ערביות סוניות יעשו יד אחת עם איראן, ולו מסיבות טקטיות קצרות-טווח; שמועות עקשניות בדבר גישושים לקראת פיוס בין איראן לבין האחים המוסלמים במצרים טעונות אישוש, על אחת כמה וכמה, הצגת תוצאות מוחשיות, אך עצם העובדה שנוצרו מגעים ראווה לציון.

סיכונים אלה מתאזנים, בחלקם, על ידי שינויים חיוביים אפשריים במערכים אזוריים, כלומר, היחלשות הציר בראשות איראן במקרה של הפלת משטר אסד בסוריה. יתרה מכך, לא ניתן לפסול את האפשרות שמשטרים בהנהגה אסלאמיסטית יתנהגו באיפוק רב יותר מכפי שמשמע מהרטוריקה או ממערכת האמונות שלהם, בשל מגבלות פנימיות ו/או בינלאומיות על שלטונם. לדוגמה, לאחר ניצחונה בבחירות בטוניסיה, יצאה מפלגת אל־נהדה האסלאמיסטית מגדרה בשיגור מסרי הרגעה לטוניסאים מודאגים ולגורמי חוץ בעלי עניין, על כך שאין לה כל כוונה לממש סדר־יום חברתי המבוסס על דיכוי מהסוג החביב על פונדמנטליסטים אמיתיים. כמו כן, יש כמה סימנים אפשריים, גם אם לא חד־משמעיים, לכך שמועמד האחים המוסלמים, מוחמד מורסי, שנבחר לנשיאות מצרים, מחויב (מרצון או לא־מרצון) למהלך פנימי דומה, ולעמדה אמביוולנטית ביחס להסכם השלום עם ישראל, יותר מכפי שניתן היה להניח על סמך עמדתם של האחים המוסלמים בעניין זה מימים ימימה. מובן שעדיין מוקדם מדי להעריך האם מדובר בכוונות כנות, או רק בסוג של העמדת פנים שנועדה להקדים לחצים מבית ומחוץ, אך לא ניתן לשלול לחלוטין את האפשרות הראשונה.

מסקנות

במובנים רבים, התופעה שזכתה לכינוי "האביב הערבי" שינתה באופן משמעותי את הנוף הפוליטי של האזור. עם זאת, חשוב לא להפריז בטוטליות של השינוי. לדוגמה, התעוררותו של "כוח העם" פירושה כי דעת הקהל הפכה לכוח גדול יותר שיש לתת עליו את הדעת. בכל זאת, "הרחוב הערבי" היווה מאז ומתמיד גורם שהן ממשלות והן שחקנים זרים חויבו, ובצדק, להביאו בחשבון. בדומה לכך, אין ספק כי אי־ודאויות פנימיות ואזוריות הוחרפו, אך הרי אין מדובר בכך שההפגנות הראשונות בטוניסיה ערערו לפתע מצב של יציבות ויכולת חיזוי של הפוליטיקה הפנימית והאזורית של המזרח־התיכון.

בנסיבות כאלה, ישראל אינה מוצאת את עצמה כיום במצב חסר־תקדים, שבו עליה לשקול אפשרויות פעולה והשלכות מדיניות שהיא מעולם לא נאלצה לחשוב עליהן בעבר. ישראל הייתה מאז ומתמיד נטע זר במערכת האזורית, שבו ניתן למקד, למרבה הנוחות, תחושות של עוול פוליטי וחברתי. מציאות זו לא השתנתה. ככל הנראה, ישראל לא תהפוך לעולם להיות מרכיב מקובל ובלתי־נפרד מהאזור, וחשיפה זו עלולה להתעצם ככל שאי־יציבות ותסיסה ימשיכו להתגבר (גם לנוכח העובדה שאתגרים חברתיים וכלכליים תובעים באופן הגיוני תשומת לב רבה יותר לענייני פנים, ומציבים אתגרים רבים יותר, שמשטרים מכהנים וגם ממשיכיהם יתקשו עד מאוד להתמודד איתם – ואולי דווקא בגלל סיבה זו). כתוצאה מכך, על ישראל לבחון בשיקול דעת פעולות להפחתת עוצמתה וקסמה

של הדמגוגיה האנטי-ישראלית, אפילו תוך מודעות מלאה לכך שביטולה המוחלט של העוינות האזורית (האותנטית, ולפיכך גם שימושית) יישאר מטרה רחוקה, ואף בלתי-ניתנת למימוש.

המלצות מדיניות

דגשים כלליים

להכיר במגבלות הכוח. מלבד תרחישים הכרוכים בהתערבות צבאית ישירה, אפילו מעצמות גדולות אינן מסוגלות להכריע את תוצאת הטלטלה הפוליטית במדינות ערב. לא כל שכן ישראל. היא אף אינה מסוגלת לסייע בהנעת האירועים לכיוונים הרצויים (למעט, אולי, בכמה מקרים חריגים).¹ אכן, במקרים מסוימים (סוריה בפרט), אף לא ברור כלל מהן התוצאות הרצויות, או האם יש להן קשר כלשהו למציאות. יתרה מכך, דימויה הבעייתי של ישראל פירושו כי אפילו מראית עין של העדפה לצד זה או אחר בסכסוכים פנימיים עלולה לגרום אפקט בומרנג.

להכיר בכך שאין מדובר במתכון לשיתוק. בורבזמן, ישראל עשויה להכיל או לצמצם את ההשפעה השלילית האפשרית של ההתפתחויות בעולם הערבי, ואפילו לנצל הזדמנויות שעשויות להופיע.

הימנעות מהיגיון דו-ערכי. הוויכוח בין המצדדים בפסיביות בעודם מתכוננים לרע מכול, לבין הדוגלים באקטיביות כדי למנוע את הרע מכול, מבוסס על סתירה מדומה; ניתן ומומלץ להתקדם בריזמנית בשני המסלולים, בערוצים שונים.

יוזמות אפשריות

נקיטת אמצעים יזומים ומתוקשרים להמרצת החיפוש אחר פתרון הסכסוך עם הפלסטינים, או לפחות להנמכת הפרופיל שלו. הסוגיה הפלסטינית טופלה במסגרת קבוצת עבודה נפרדת של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בהיותה הסוגיה הכואבת והחריפה ביותר בעמדות הערבים (ומוסלמים שאינם ערבים) כלפי ישראל, אפילו לפני 'האביב הערבי'. לפיכך, קבוצת העבודה בנושא האביב הערבי לא ראתה צורך להתייחס אליה בפירוט, למעט ציון חשיבותה העליונה בכל מאמץ לצמצם "זליגה" שלילית אפשרית של גל התסיסות שאירעו, ועדיין נמשכות. מחלוקות פנימיות במדינות ערב סביב שאלת המדיניות כלפי ישראל לא ייושבו באופן בלעדי, או אפילו בעיקר, באמצעות שכנוע אינטלקטואלי. עם זאת, למתנגדים לאימוץ גישות תוקפניות יותר כלפי ישראל יהיה לפחות סיכוי טוב יותר להעלות את טיעוניהם, אם תסופק להם מעט "תחמושת" נגד הרציונל, המקובל על המצדדים בעימות לנקיטת פעולות של הסלמה.

תמיכה בעקרונות יוזמת השלום הערבית והצעה לדון בהם עם קבוצת קשר של הליגה הערבית. היגיון דומה עומד בבסיס המלצה זו. ישראל אינה חייבת לקבל ללא סייגים את תוכנה של יוזמת השלום הערבית, אך היא תוכל להפיק תועלת מכל יוזמה משלה שתפריך את הטענה, שהיא ממשיכה לדחות את היוזמה הערבית או להתעלם ממנה.

ניסיון לפתוח ערוצי תקשורת עם כוחות פוליטיים מתהווים בעולם הערבי, לרבות אסלאמיסטים. אין ערובה לכך שישראל תצליח לפתוח ערוצים כאלה (כפי שעשתה ארצות־הברית), ולא כל שכן שתצליח לגייס אמפתיה רבה יותר. אך אין ספק כי כל מאמץ לצמצם לפחות אי־הבנות ולערער סטראוטיפים מזיקים, הוא ודאי משתלם.

הצעת סיוע הומניטרי

קרוב לוודאי שהצעות סיוע כאלה יידחו, ואפילו אם יתקבלו, הן אינן צפויות לזכות להערכה דומה לסיוע שיינתן על ידי מדינות, הנכונות ומסוגלות להציע סיוע בדמות מקלט בטוח לנמלטים מהשלכות ממשיות או צפויות של אלימות, בעיקר בסוריה. יחד עם זאת, הצעות ברוח זו, לבד מהשפעתן המעשית, עשויות לסייע לכרסם בתפיסה השלטת של עוינות ישראלית מוחלטת כלפי הערבים.

הצעות לצעדים ממוקדים

ניסיון לבחון (בסיוע אמריקני) האם המתרחות בין טורקיה ואיראן – הממוקדת בסוריה ובעיראק, אך המשקפת חשדנות נרחבת יותר בין הסונים לבין השיעים – יצרה אווירה מבטיחה יותר לפיוס בין טורקיה לבין ישראל.

יישום אמצעים פעילים יותר לסיוע בהפחתת הלחץ הכלכלי בירדן (אחד הגורמים התורמים לאי־יציבות במדינה זו), במיוחד בתחומי המים והאנרגיה. האצת הכנה של תוכניות מגירה, למקרה של התממשות התרחישים הגרועים מכול, בפרט בחצי־האי סיני, לרבות חיזוק ההגנות בגבול והקמה מראש של מבני פיקוד, מסגרות כוח ותוכניות אימונים שיתכן ויידרשו בהתאם להתפתחויות עתידיות אפשריות. כמו כן, יש לגבש תגובות אפשריות לבקשות המצרים לבחון מחדש את תנאי הסכם השלום. פעולות אלה צריכות להתבצע בהתייעצות עם ארצות־הברית, ובמידת האפשר גם עם גורמים צבאיים במדינות שכנות (כדי לצמצם תפיסות מוטעות והסלמה בלתי־מכוונת), לצד הצעות פומביות לשיתוף פעולה כלכלי/טכנולוגי, כמו למשל מיזמים משותפים עם מדינות אלה.

הערות

- 1 התפיסה בדבר יכולתה המוגבלת של ישראל להשפיע על כיוון השינוי באה לידי ביטוי במזכר שפרסם לאחרונה המכון הגרמני לעניינים בינלאומיים וביטחון, הסוקר תגובות בינלאומיות אפשריות לאירועים בסוריה, ומתייחס במפורש לרוסיה, לסין, לטורקיה, לאירופה, לנאט"ו, לאיראן, לחזבאללה, לירדן, לליגה הערבית, לערב-הסעודית ולקטאר, אך אפילו לא מזכיר את ישראל. Muriel Asseburg and Heiko Wimmen, "The Violent Power Struggle in Syria: Scenarios and Policy Options for the International Community," SWP Comments, no. 9 (March 2012), http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/syria_scenarios_and_policy_options.html

יחסי ישראל-ארצות הברית

לקראת הבחירות לנשיאות ואחריהן

עודד ערן

היחסים עם ארצות הברית הם אחד הנדבכים החשובים ביותר בהערכות האסטרטגיות של ישראל – המדינית, הביטחונית והכלכלית. ישראל משקיעה מאמץ אדיר בשימור ובטיפוח היחסים, שכן אין להם תחליף בזירה הבינלאומית. על אף החריקות, הזכות להארה מופרזת לעתים, נשמרת הברית הלא-כתובה והשותפות האסטרטגית בין שתי המדינות.

בסיס היחסים

הברית והשותפות בין ישראל לארצות הברית נשענות על מערכת ערכים משותפת ועל תועלות אסטרטגיות הדדיות. מערכת הערכים המשותפת מתבססת על היותה של ישראל חברה בעלת משטר דמוקרטי המגנה על עצמה בסביבה עוינת, ללא הזדקקות למעורבות אמריקאית אקטיבית. בהקשר זה, משאלי דעת הקהל בארצות הברית מצביעים על איתנות התמיכה בישראל, אך ישראל חייבת להיות ערה לשחיקה מסוימת, במיוחד במגזר הליברלי בחברה האמריקאית, הנובעת מתופעות של קנאות דתית, אפליית נשים ופגיעה בחיי אדם ובקניין פלסטיניים. גם בקהילה היהודית בארצות הברית התרבו בשנים האחרונות הקולות המבקרים את ישראל על תופעות אלו, ואף על פי שהשפעתם הפוליטית הפנימית בארצות הברית מצומצמת, מתחייבים תשומת הלב לתופעה והצורך לטפל בגורמים המייצרים ביקורת זו, על מנת למזער נזקים אפשריים לבסיס התמיכה של הציבור האמריקאי בישראל.

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא ישראל ארצות הברית, כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 30-29 במאי 2012. בקבוצת העבודה השתתפו: יהודה בן מאיר, זכי שלום, נמרוד נוביק, דן הלפרין, צבי רפיח, אבינועם בר יוסף, סלי מרידור, שמואל רוזנר וסקוט מורטמן. מרכז הצוות הוא אוון אלטרמן.

המרכיב המרכזי השני של מערכת היחסים עם ארצות-הברית הוא השותפות האסטרטגית. מאז תחילת שנות החמישים של המאה הקודמת, אימצה ישראל את הזיקה האסטרטגית ל"מערב". עד שנת 1967 נשענה ישראל על שתי מדינות מרכזיות באירופה – צרפת ובריטניה, אך החל מאותה שנה הפך הקשר עם ארצות-הברית בלעדי בהיבט המדיני-ביטחוני, ובמידה רבה גם בהיבט הכלכלי. השותפות האסטרטגית התבטאה בהחלפת הערכות מודיעיניות, באספקת נשק ובתרומה ישראלית לשיפור המערכות והתיאומים המדיניים, שהייתה להם משמעות אזרחית לא-מבוטלת בצמתים חשובים. השותפות האסטרטגית אינה בהכרח זהות מוחלטת ביעדים האסטרטגיים של שתי המדינות, ובדרך ששתי המדינות מאמצות על מנת להגיע ליעדים אלה. חילוקי דעות היו ועדיין קיימים בסוגיות יסוד, חלקן אפילו קיומיות מנקודת ראותה של ישראל, אך הם לא השפיעו על עומק היחסים בין שתי המדינות ועל היקפם.

השוואת יחסיה של ישראל עם ארצות-הברית מחד גיסא, ועם אירופה מאידך גיסא היא לעתים בעייתית, אך בנקודה זו היא מאפשרת להבין את המצב שבו קיימת אמנם שותפות אסטרטגית, אך היא מאפשרת גם את קיומם של חילוקי דעות שאינם מכרסמים בבסיס השותפות. כך למשל, העמדות של ארצות-הברית בנושאי הסכסוך הישראלי-פלסטיני דומות למדי לאלו של אירופה, ושל האיחוד האירופי במיוחד. אך בעוד חילוקי הדעות בין ישראל והאיחוד האירופי גרמו לכרסום משמעותי בשיתוף הפעולה בין שני הצדדים, לא נפגעו תשתית היחסים ושיתוף הפעולה בין ישראל וארצות-הברית, כולל בנושא הישראלי-פלסטיני. גם העובדה שבהיסטוריה הקצרה מאז 1967 התגלתה לעתים מתיחות אישית במערכות היחסים בין ראשי הממשל בארצות-הברית ובישראל, הדבר לא פגע ברקמת היחסים הכללית (לדוגמה, התגלו מתיחויות אישיות בין הנשיא קרטור וראש הממשלה בגין, בין הנשיא בוש הראשון וראש הממשלה שמיר ובין הנשיא אובמה וראש הממשלה נתניהו).

נושאים אקטואליים: יחסי נתניהו-אובמה, "האביב הערבי" ואיראן

במסגרת זו של תמיכת דעת הקהל האמריקאי ושותפות אסטרטגית בין המדינות נכללים הנושאים שבהם התמקד השיח הציבורי בישראל באחרונה, כגון היחסים בין ראש הממשלה, בנימין נתניהו ונשיא ארצות-הברית, ברק אובמה. יחסו של אובמה לישראל מבוסס על ראייתו הכוללת את מערכת האינטרסים האסטרטגיים של ארצות-הברית ועל תפיסת העולם הליברלית שלו, ולא על מערכת שיקולים ערכית או רגשית כלפי ישראל. אבחנה זו תקפה באשר ליחסו כלפי בעלות-ברית אחרות של ארצות-הברית, ולא רק מול ישראל. יחד עם זאת מומלץ, כמובן,

להשקיע במזעור המתיחות הבינ־אישית במערכת היחסים עם ארצות־הברית, מה גם שהאפשרות שהנשיא אובמה ייבחר לכהונה שנייה היא סבירה לחלוטין. ההמלצה היא לנסות להביא לשיפור מערכת היחסים הכוללת עם ארצות־הברית ובמישור הבינ־אישית במיוחד, באמצעות יוזמה ישראלית לקידום פתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני גם בשל החשיבות, הן לישראל והן לארצות־הברית, של התקדמות לקראת פתרון כזה. הנחת המוצא היא שנשיא אמריקאי בקדנציה השנייה שלו מרגיש משוחרר יותר משיקולים ומאילווצים פוליטיים פנימיים. הנשיא אובמה כבר התבטא בעבר ביחס לחשיבות שהוא מקנה לנושא, ולכן הנחת העבודה צריכה להיות שהוא יבקש לשוב ולפעול בנושא הישראלי־פלסטיני, תוך יישום הלקחים מהניסיון הראשון, והתחשבות בשינויים המפליגים שחלו באזור מאז תחילת כהונתו כנשיא. יוזמה ישראלית מתואמת עם הממשל האמריקאי תסייע רבות להידוק היחסים בין שתי המדינות, ובמיוחד בין ראשי הממשל שלהן. יוזמה כזו איננה חייבת לכלול פתרון מלא והסדר לשלוש סוגיות היסוד: ירושלים, פליטים וגבולות. היוזמה הישראלית יכולה לשאת אופי של הסדר חלקי לתקופת ביניים, והיא יכולה להכיל הן שורה של צעדים חד־צדדיים והן הסכמים עם הרשות הפלסטינית.

נושא שני שמופיע בשיח הציבורי – "האביב הערבי" – מחזק את החשיבות של יוזמה ישראלית בתהליך המדיני. "האביב הערבי" אילץ את ארצות־הברית בכמה מקרים לבחור בין משטרים ידידותיים, אם כי לא־דמוקרטיים, לבין משטרים פופוליסטיים הנשענים על רוב אידיאולוגי מוסלמי. הדילמה הזו תחריף אם המרי האזרחי יתפשט למדינות שבהן קיים אינטרס אמריקאי אסטרטגי מובהק, כמו מדינות המפרץ. התדמית האמריקאית נפגעה גם כתוצאה מהתחושה הרווחת באזור שארצות־הברית היא מעצמה בנסיגה, בעקבות החלטות הממשל לצאת מעיראק, לצמצם את הנוכחות באפגניסטן, להוביל את הפעולה בלוב "מאחור" ולא לפעול כלל בסוריה באופן צבאי, נכון ליולי 2012. התדמית של מעצמה בנסיגה מתחזקת גם כתוצאה מההחלטה בעלת המשמעות האסטרטגית של ארצות־הברית, להסיט את מרכז הכובד של הפעילות המדינית והצבאית לעבר המזרח הרחוק, מתוך רצון לבלום את ההשפעה הגוברת של סין בחלק זה של העולם. כאמור, לכל אלה השלכות לא־חיוביות מבחינתה של ישראל, ויוזמה מדינית המאפשרת מרחב פעולה אמריקאי היא לכן אינטרס ישראלי אסטרטגי. חשיבותה של יוזמה ישראלית זו היא, בין היתר, הענקת מרחב תמרון מדיני אמריקאי באזור, והיא תסייע לשיפור דימויה של ארצות־הברית באזור. שיפור כזה והמשך נוכחותה של ארצות־הברית באזור הם אינטרס ישראלי לנוכח התמורות המתחוללות באזור, שלחלקן עלולה להיות השפעה שלילית על מאזנה האסטרטגי של ישראל.

הסוגיה האיראנית זוכה בחודשים האחרונים למלוא תשומת הלב של שני הממשלים, בישראל ובארצות הברית. מרחב ההסכמה ביניהם גדול אך לא שלם. לכאורה קיימת הסכמה ביניהם ביחס ליעדי המאמץ האיראני הגרעיני, והסכמה על לוח הזמנים של מאמץ זה. עד כה הייתה גם הסכמה על הצורך לתת סיכוי למאמץ המדיני ולמשא־ומתן המלווה בסנקציות אפקטיביות. עם זאת, אין הסכמה מלאה באשר למועד שבו תופעל האופציה הצבאית, ליעדיה ולאחריות להפעלתה. כמו כן, אין הסכמה מלאה ביחס לתגובה האיראנית ולהשפעתה על המזרח התיכון ועל הכלכלה העולמית.

אמירתו של הנשיא אובמה כי ישראל היא מדינה ריבונית הרשאית להגן על עצמה היא חשובה, אך אין היא פוטרת את ישראל מהצורך להימנע מלהפתיע את ארצות הברית במהלכה, לאור חשיבות התמיכה המדינית והציבורית של ארצות הברית בטווח הארוך. לכל פעולה ישראלית – מדינית וצבאית – בנושא האיראני יש השלכות על אינטרסים אסטרטגיים אמריקאיים במזרח התיכון ובכלכלה העולמית, ומכאן שגם השלכות על דעת הקהל האמריקאית ביחס לישראל. אלה שיקולים שכל קברניט ישראלי צריך להתחשב בהם בבואו להכריע בעניין תגובת ישראל על המשך הפעילות האיראנית הגרעינית.

מגמות חברתיות ויחסים עם הקהילה היהודית

תחום שלישי של היחסים קשור למגמות חברתיות ודמוגרפיות בארצות הברית ובקהילתה היהודית. לקהילה היהודית בארצות הברית משקל רב והשפעה ניכרת על העצמת היחסים עם ישראל, והיא מהווה נדבך חשוב במערכת יחסים זו. מעורבותה של הקהילה היהודית במערכת הפוליטית והביורוקרטית האמריקאית חורגת מגודלה המספרי, ותמיכתה המדינית והמוסרית בישראל מהווה עבורה נכס אסטרטגי. עם זאת, אין להתעלם מהשלכותיהן של תופעות שליליות אחדות. נישואי תערובת, למשל, גרמו (לכאורה) להצטמצמות דמוגרפית במספרים מוחלטים, ואילו הגירה של מיעוטים אחרים לארצות הברית גרמה לירידה בחלקה היחסי של הקהילה היהודית בכלל האוכלוסייה בארצות הברית. מרחק הזמן ההולך וגדל הן מהשואה והן מהקמת מדינת ישראל – אירועים מכוננים בעם היהודי – גורם להחלשת הממד הרגשי בהתייחסותו של הדור הצעיר היהודי אמריקאי לישראל. גם העובדה שאת יחסי הקהילה ישראל מנהלים עדיין המגונגונים הפורמליים המיושנים אינה מסייעת להרחבת בסיס היחסים בין קהילה זו לבין ישראל. עם זאת, יש לציין בצד החיובי את הצלחתן של תוכניות כגון "מסע" ו"תגלית", המקרבות את הדור הצעיר לישראל, ואת המעורבות של דור זה בפעילות של ארגון כ"אפא"ק, העוסק בקידום יחסי ישראל-ארצות הברית.

שיפורים משמעותיים בדימוי הישראלי בנושא יחסי דת־מדינה, בהתייחסות לנושא הפלסטיני ובחיזוק שיתוף הפעולה עם הממשל האמריקאי בנושא האיראני יביאו גם לחיזוק הקשר של ישראל עם חלקים מסוימים בקהילה היהודית בארצות־הברית, אם כי ישראל תידרש באותו זמן לשמור את קשריה עם הדור הצעיר של היהודים הדתיים־חרדיים בארצות־הברית, שעניינם בנושאים מדיניים קטן, ככל הנראה, בהשוואה לדור המקביל החילוני.

ב־2012 עלה לראשונה מספרם של התינוקות שנולדו בארצות־הברית למיעוטים השונים על אלה שנולדו ללבנים. מכאן נובעת החשיבות, מבחינתה של ישראל, בחיזוק הדימוי החיובי של ישראל בקהילות כגון ההיספאנים, האסיינים והאפרו־אמריקאים. תוכניות שהוזכרו בהקשר של הקהילה היהודית עשויות, עם התאמות מתבקשות, לסייע לשיפור בכיוון זה. במיוחד, מומלץ להרחיב ולהגביר את המאמץ להביא צעירים לא־יהודים שנצפה להם אופק של מעורבות פוליטית (ובמיוחד היספאנים ואסיינים) במשלחות לארץ, או בתוכניות לימוד או עבודה בארץ. יש חפיפה מסוימת בין ההמלצה הזאת לבין הצורך שצוין לעיל, לשמור על תמיכת המחנה הליברלי בארצות־הברית ועל התמיכה הרחבה שממנה נהנתה ישראל לאורך עשרות שנים.

לנוכח האתגרים שמולם תעמוד ישראל בשנים הקרובות, על ממשלת ישראל להמשיך לשמור ולטפח את מערכת היחסים גם ברמה האישית בין המנהיגים, גם ברמה האסטרטגית, בתיאום אינטרסים של שתי המדינות, וכן בקרב מגזרים של החברה האמריקאית שהשפעתם הפוליטית הפנימית הולכת וגוברת.

