

# עדכן אסטרטגי

כרך 15 | גיליון 3 | אוקטובר 2012

## **איראן גרעינית – תמריץ למרוץ**

חימוש אזורי? | עמוס ידלין ואבנר גולוב

## **מפגש הניאו-ריאליזם עם המזרח-התיכון:**

על הצורך להחזיר את שאיפות הגרעין

של איראן להקשרן (האזורי) | אמילי לנדאו

## **עיראק והמרחב הערבי**

לאחר הכיבוש האמריקאי | יואל גוז'נסקי

## **טורקיה וצפון-עיראק: העמקת היחסים אל מול**

סביבה עוינת | גליה לינדנשטראוס ופורקאן אקסוי

## **האם "הג'יהאד העולמי" מתקרב**

לגבולותיה של ישראל? | יורם שוייצר

## **ארצות-הברית וסוגיית ההתנחלויות:**

עת למפנה | זכי שלום

## **ההתפתחות המוסדית של חמאס וחזבאללה: תמונת מצב**

והשלכותיה על ישראל | ענת קורץ, בנדטה ברטי ומרסל קונרד



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 3 | אוקטובר 2012

---

- 3 עיקרי דברים**
- 7** עמוס ידלין ואבנר גולוב  
**איראן גרעינית – תמריץ למרוץ חימוש אזורי?**
- 25** אמילי לנדאו  
**מפגש הניאור־יראליזם עם המזרח־התיכון:  
על הצורך להחזיר את שאיפות הגרעין של איראן  
להקשרן (האזורי)**
- 35** יואל גוז'נסקי  
**עיראק והמרחב הערבי לאחר הכיבוש האמריקאי**
- 45** גליה לינדנשטראוס ופורקאן אקסוי  
**טורקיה וצפון־עיראק: העמקת היחסים אל מול סביבה עוינת**
- 55** יורם שוייצר  
**האם "הג'יהאד העולמי" מתקרב לגבולותיה של ישראל?**
- 67** זכי שלום  
**ארצות־הברית וסוגיית ההתנחלויות: עת למפנה**
- 81** ענת קורץ, בנדטה ברטי ומרסל קונרד  
**ההתפתחות המוסדית של חמאס וחזבאללה:  
תמונת מצב והשלכותיה על ישראל**

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](mailto:info@inss.org.il)

**עדכן אסטרטגי** מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: [www.inss.org.il](http://www.inss.org.il)

# עיקרי דברים

## איראן גרעינית – תמריץ למרוץ חימוש אזורי?

עמוס ידלין

אבנר גולוב

אחד הטיעונים המרכזיים לצורך לעצור את הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני, הוא הטיעון שאיראן בעלת נשק גרעיני צבאי תגרום לערעור משטר האי־תפוצה בעולם ולהתחמשותן הגרעינית של מעצמות אזוריות נוספות במזרח־התיכון. ישנם מי הטוענים שפיתוח פצצה גרעינית על ידי איראן לא יוביל למרוץ חימוש אזורי בנשק גרעיני. הנימוק המרכזי לטיעון הזה הוא, כי שלוש יריבותיה המרכזיות של איראן באזור – ערב־הסעודית, טורקיה ומצרים – חסרות את היכולות הכלכליות והטכנולוגיות הדרושות לפיתוח נשק גרעיני, ואין להן מוטיבציה לכך. המחברים בוחנים את ההנחות שלעיל ומוכיחים כי אכן יש סיכוי לפתיחת מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון אם וכאשר לאיראן יהיה נשק גרעיני.

## מפגש הניאוריאליזם עם המזרח־התיכון: על הצורך להחזיר את שאיפות הגרעין של איראן להקשרן (האזורי)

אמילי לנדאו

לאחרונה פרסם קנת וולץ מאמר תחת הכותרת: "מדוע איראן צריכה להשיג את הפצצה". מאמר זה מדגים כיצד שימוש בהנחות ובעקרונות תיאורטיים ניאו-ריאליסטיים נוקשים לניתוח תרחיש שמתקיים במציאות – קרי, חתירתה של איראן ליכולת גרעינית צבאית – עלול להחטיא את המטרה באופן מסוכן. המאמר הזה יבחן כיצד מדינות במזרח התיכון התייחסו למדיניות הגרעין של ישראל במהלך השנים, ויעמוד על החשיבות בהבנת טיבם של יחסי המדינות במזרח־התיכון בכל ניסיון להסביר את השיקולים האסטרטגיים שלהן, לרבות ביחס לפיתוח נשק גרעיני. עוד יבהיר המאמר מדוע המקרה של איראן, המבקשת להפוך למדינה גרעינית, קורא תיגר על עקרונות הניאוריאליזם הפשטניים.

## עיראק והמרחב הערבי לאחר הכיבוש האמריקאי

יואל גוז'נסקי

מאמר זה מראה כי למרות ההתקרבות המדודה בין עיראק לכמה ממדינות ערב נותרו עדיין חשדנות ומשקעי עבר בין הצדדים, בין היתר, בשל צביונה של ההנהגה העיראקית ומדיניותו של העומד בראשה, אשר נראים כמתרחקים מפלורליזם עדתי

ופוליטי. מאז נסיגת הכוחות האמריקאיים מעיראק בדצמבר 2011, צעדה עיראק כברת דרך כדי להדק את קשריה עם העולם הערבי ולהסיר את הדימוי שדבק בה, שלפיו היא למעשה עושת דברה של איראן.

### **טורקיה וצפון-עיראק: העמקת היחסים אל מול סביבה עוינת**

גליה לינדנשטראוס ופורקאן אקסוי

שיתוף הפעולה הגובר בין הממשלה הטורקית והממשל האזורי הכורדי (KRG) היה אחד השינויים המדיניים הראויים לציון במזרח-התיכון. מאמר זה מנסה להדגיש את המניעים להתרחבות שיתוף הפעולה הזה, לשרטט את גבולותיו ולהעריך את ההשלכות האזוריות של יחסים אלה. המאמר ידון בארבעת מערכי ההנעה העיקריים של המדיניות הטורקית כלפי צפון-עיראק: מדיניות פנים, רציונל כלכלי, מניעים של ביטחון אזורי ושיקולים גלובליים. המאמר ינסה לעקוב אחר כמה מהתהליכים ארוכי-הטווח שעומדים מאחורי המהפך ביחסיה של טורקיה עם הממשל האזורי הכורדי, וינסה לשפוך אור על התקופה שלאחר נסיגת ארצות-הברית מעיראק בשנת 2011 – תקופה שטרם נבחנה באופן מעמיק.

### **האם "הג'האד העולמי" מתקרב לגבולותיה של ישראל?**

יורם שוייצר

הטלטלה שעברה על העולם הערבי בשנתיים האחרונות, ובכלל זה בכמה מדינות הגובלות בישראל, יצרה עבור ישראל סביבה מדינית-ביטחונית שונה, יציבה פחות ואף מסוכנת מזו שידעה בשלושת העשורים האחרונים. מטרת מאמר זה היא להציג את תמונת האיום, המסתמן בגבולותיה של ישראל מצד אל-קאעדה ושותפיו, ולבחון האם האיום השתנה באופן מהותי, וכיצד על ישראל להיערך מולו.

### **ארצות-הברית וסוגיית ההתנחלויות – עת למפנה**

זכי שלום

סוגיית ההתנחלויות נמצאת במחלוקת בין ישראל לבין ארצות-הברית מאז תום מלחמת ששת הימים. ניתן לטעון שהיא הביאה להערכת היחסים בין שתי המדינות יותר מכל סוגיה אחרת שעמדה על הפרק ביניהן. כמעט כל הממשלים נטו להגדיר את עמדת ארצות-הברית כלפי ההתנחלויות על בסיס שני פרמטרים: א. ההתנחלויות אינן חוקיות. ב. ההתנחלויות הן מכשול לשלום. בחלוף כ-40 שנים מאז תחילתן של מפעל זה ייתכן שהממשל האמריקאי צריך לשאול את עצמו: האם יש תוחלת ותבונה בהמשך ההתנגדות הגורפת למפעל ההתנחלויות? שהרי במבט לאחור ניתן לקבוע, כי ההתנגדות האמריקנית ארוכת-השנים למפעל ההתנחלויות לא השיגה את יעדה.

## **ההתפתחות המוסדית של חמאס וחזבאללה: תמונת מצב והשלכותיה על ישראל**

ענת קורץ, בנדטה ברטי ומרסל קונרד

מאמר זה מנתח את תפקידם של חמאס וחזבאללה בסביבתם הפוליטית, תוך התמקדות בנקודות הדמיון והשוני בין מאפייניהם ומגמות ההתפתחות של שני הארגונים ובהשפעת 'ההתעוררות הערבית' עליהם. הדיון המסכם דן באתגרי הביטחון שארגונים אלה מציבים בפני ישראל ובהשלכותיה של המדיניות הישראלית על אתגרים אלה.





# איראן גרעינית – תמריץ למרוץ חימוש אזורי?

עמוס ידלין  
אבנר גולוב

אחד הטיעונים המרכזיים לצורך לעצור את הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני, מעבר לסכנה הישירה של שימוש בו או העברתו לגורמי טרור, הוא הטיעון שאיראן בעלת נשק גרעיני צבאי תגרום לערעור משטר האי־תפוצה בעולם, בדגש על התחמשותן הגרעינית של מעצמות אזוריות נוספות במזרח־התיכון. זהו אחד הטיעונים המרכזיים של ממשל אובמה, בבואו להצדיק את מדיניותו נגד תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית.<sup>1</sup> מנגד, ישנם חוקרים הטוענים שפיתוח פצצה גרעינית על ידי המשטר האיראני לא יוביל למרוץ חימוש אזורי בנשק גרעיני.<sup>2</sup> הנימוק המרכזי התומך בטיעון זה הוא כי לשלוש יריבותיה המרכזיות של איראן באזור: ערב־הסעודית, טורקיה ומצרים, חסרות היכולות הכלכליות והטכנולוגיות הדרושות לפיתוח נשק גרעיני, ואין להן מוטיבציה לכך. חוקרים אלה, המבקשים כנראה להמעיט בחומרת האיום שאיראן מהווה לאזור, טוענים כי ניתן להתעלם מההצהרות של בכירים סעודיים ומהתבטאויות של בכירים טורקיים ומצריים, כי פצצה איראנית תחייב את משטריהם לפעול לאיזון הכוחות בין המדינות. להערכתנו, המסקנה שגרעין איראני לא יוביל למרוץ חימוש מתבססת על ניתוח בעייתי וחסר של המדינות הרלוונטיות, ועל הערכת־חסר של רמת המוטיבציה והיכולת שלהן להצטייד בנשק גרעיני, לאחר שאיראן תהיה חמושה בו. פגמים אלה הם תוצר של החלת התפיסה שהתאימה ל"מזרח־התיכון הישן": לפני שאיראן החלה לפעול להשגת פצצה גרעינית, לפני עלייתו של האסלאם הפוליטי הסוני כתוצאה מ"האביב הערבי", ולפני שארצות־הברית איבדה מהשפעתה האזורית – תופעה שתואץ במקרה של הצלחה איראנית להחזיק ביכולות גרעיניות צבאיות, למרות מדיניות "המניעה" (prevention) האמריקאית. בחינה של מדינות במזרח־

אלוף (מיל.) עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי  
אבנר גולוב הוא עוזר מחקר לראש המכון

התיכון שעלולות לפתח תוכנית גרעין צבאית מחייבת בחינה של ארבעה גורמי מפתח – היגיון ומוטיבציה אסטרטגית, יכולתן של המדינות לעמוד בנטל הכלכלי של תוכנית גרעין צבאית, תשתית ויכולת טכנולוגית המחויבות לשם פיתוח נשק גרעיני ואילווצים פוליטיים אשר ישפיעו, ובתרחישים מסוימים גם עשויים להניא את שלוש המדינות מהתחמשות בגרעין צבאי, שבמרכזם היחסים עם ארצות־הברית והמחויבות למשטר האי־תפוצה. התבוננות בארבעה גורמים אלה בהתייחס לשלוש מעצמות אזוריות חושפת כי הסיכוי למרוץ חימוש אזורי אינו נמוך כלל.

### ערב־הסעודית

המדינה שראשיה אומרים באופן גלוי ומפורש כי איראן גרעינית תחייב אותם לפעול לאיזון יחסי הכוחות הינה ערב־הסעודית. טורקי אל־פייסל, מי שהיה ראש המודיעין של ערב־הסעודית ושגרירה בושינגטון, טען כי "על מדינות המפרץ לרכוש עוצמה גרעינית, אם ייכשלו המאמצים לשכנע את איראן לוותר על תוכנית הגרעין שלה"<sup>3</sup>. שליחו של אובמה למזרח־התיכון, דניס רוס, אף ציטט את האיום שהשמיע באוזניו המלך הסעודי במהלך פגישה שקיימו באפריל 2009: "אם יהיה להם נשק גרעיני, לנו יהיה נשק גרעיני"<sup>4</sup>. המסמכים שפורסמו על־ידי "ויקיליקס" מחזקים הצהרה זו.

**היגיון אסטרטגי – היחסים בין ערב־הסעודית לבין איראן מושתתים על יריבות ושנאה רבת־שנים בין השיעים לסונים, ובין הערבים לפרסים. היחסים בין הזרם הווהאבי לבין השיעים מאופיינים בדיכוי שנוהג המשטר הסעודי הווהאבי כלפי המיעוט השיעי, היושב בחבלי הנפט המזרחיים שבמדינה.**

יריבות דתית ואידאולוגית זו מצטרפת לניגוד האינטרסים בין שתי המדינות, המבקשות להרחיב את השפעתן באזור ו"לייצא" את האידאולוגיה שלהן: המהפכה השיעית מצד איראן, והווהאביזם מצד ערב־הסעודית. נוסף על כך, מקדמת דנא איימה איראן על שאיפותיהם של המנהיגים הערביים להרחיב את שליטתם באזור המזרח־התיכון ודרום־מרכז אסיה. לכן, ערב־הסעודית השואפת להנהיג את הגוש הערבי־סוני רואה באיראן השיעית איום מרכזי על האינטרסים שלה באזור. כניסתה של איראן ל"מועדון המעצמות הגרעיניות" תחייב את בית המלוכה הסעודי לאזן את יחסי הכוחות האסטרטגיים בין המדינות. בחודשים האחרונים, בכירים סעודיים חורגים ממנהגם ופועלים בגלוי לסיכול תוכנית הגרעין האיראנית: באמצעות הפעלת לחץ על מדינות המערב לפעול נגד איראן, ועל ידי הגדלת תפוקת הנפט הסעודי כתחליף לנפט האיראני, לשם הידוק הסנקציות על טהראן.

**כלכלה ומשאבים – ערב־הסעודית הינה מעצמה כלכלית ופיננסית בקנה־מידה אזורי ואף עולמי. היא יצואנית הנפט הגדולה בעולם, המדינה השלישית בעולם ביתרות מטבע החוץ שנמצאות ברשותה, וכלכלתה היא הגדולה ביותר בין מדינות**

ערב. באפריל 2010 הורה המלך הסעודי להקים "עיר גרעינית" בעלות של מעל מאה מיליארד דולר. מטרת הפרויקט המוצהרת היא "לבחון את כל ההיבטים של הפיתוח הגרעיני".<sup>5</sup> היקף פרויקט זה ממחיש כי כלכלתה של ערב הסעודית העשירה בנפט מאפשרת לה לבנות תוכנית גרעין, אם תחפוץ בכך. יתרה מכך, המשאבים שבית המלוכה עשוי להקצות למיזם כזה, אם יראה בו צורך, עשויים לקצר מאוד את תהליך קידום הפרויקט.

**תשתית טכנולוגית – יכולותיה של ערב הסעודית בתחום הגרעין אינן ברורות:** יש רמזים, אם כי מעטים, לכך שערב הסעודית ניסתה לפתח תוכנית גרעין עצמאית למטרות צבאיות. למשל, סגן ראש המשלחת הסעודית לאו"ם טען לאחר עריקתו לארצות הברית, כי בתחילת שנות השבעים גיבשה ערב הסעודית תוכנית גרעינית צבאית.<sup>6</sup> היא אמנם משתפת פעולה עם סבא"א, אך היא אינה חתומה על "הפרוטוקול הנוסף", אשר מבטיח בדיקה קפדנית ותכופה של מדינות שאין ברשותן גרעין, או שהיקף הפעילות הגרעינית בתחומן קטן מאוד. ערב הסעודית גם מעולם לא ויתרה על זכותה להעשיר אורניום בצורה עצמאית. עם זאת, היא אינה חייבת להתקדם לפצצה גרעינית על בסיס יכולות טכנולוגיות פנימיות.

אם יחליט המשטר הסעודי להגיע ליכולת גרעינית צבאית, הוא יוכל פשוט לרכוש אותה. יחסיו הקרובים של בית המלוכה הסעודי עם המשטר בפקיסטן הולידו מספר ידיעות בדבר מעורבות סעודית במימון תוכנית הגרעין הפקיסטנית. ערב הסעודית יכולה לנצל יחסים אלה כדי לרכוש נשק מוכן.<sup>7</sup> ראש אמ"ן לשעבר, אהרן זאבי פרקש, התייחס לאפשרות זו כבר בשנת 2003 בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת: "הסעודים מנהלים מגעים בפקיסטן לרכישת ראשי נפץ גרעיניים לטילי הקרקע-קרקע שלהם. הם החליטו כי יפעלו לטובת מאזן אימה מול התחמשות איראנית, ובכוונתם להציב את ראשי הקרב הפקיסטניים על אדמתם".<sup>8</sup> באותה שנה חשף "הגארדיאן"<sup>9</sup> הבריטי מסמך סעודי רשמי, שלפיו ערב הסעודית שוקלת להצטייד בנשק גרעיני כדי להתיע איומים מאיראן. המסמך גם חשף מפני התלות ב"מטריה גרעינית אמריקאית". למרות שדווח כי הסוגיה עלתה בפגישות בין מנהיגים סעודיים לפקיסטנים<sup>10</sup> (אלה הטוענים כי נשק גרעיני איראני לא יוביל למרוץ חימוש אינם מתייחסים לשיקולים הללו ברצינות הראויה). בתחילת שנות התשעים רכשה ערב הסעודית מסין 36 טילי קרקע-קרקע מסוג CSS2, המסוגלים לשאת ראשי-קרב גרעיניים לטווח של 2800 ק"מ, ללא ידיעת ארצות הברית. כפי שרכשה את הטילים, היא יכולה גם לרכוש טכנולוגיה גרעינית בשלוש דרכים: ערב הסעודית יכולה לרכוש נשק גרעיני מבצעי, תמיכה טכנולוגית שתקצר באופן משמעותי את הזמן הנדרש לייצור פצצה, או לרכוש את שירותיו של הצבא הפקיסטני, שיפרוס נשק גרעיני בשטחי הממלכה לצורכי הרתעה. כיוון שפקיסטן הינה מדינה מוסלמית, מהלך זה עולה בקנה אחד עם הביקורת הנמתחת במשטר

נגד ההישענות על תמיכה אמריקאית, ונגד הלחץ הבינלאומי שתגרור הפרה סעודית של אמנת NPT.

### אילווצים פוליטיים

יכולת גרעינית צבאית איראנית תעמיד את ערב־הסעודית בפני דילמה – כיצד לגשר בין האינטרס הסעודי לשמר את הקשרים עם וושינגטון, לבין האינטרס לאזן את יחסי הכוחות האסטרטגיים עם טהראן. המסמך שנחשף על־ידי "הגארדיאן" הבריטי מצביע על חשש סעודי מפני תלות בהחלטות הבית הלבן. חשוב לציין: התיאוריה המקובלת מניחה כי שימוש ב"הרתעה מורחבת" – באמצעות צד שלישי – פוגע באופן משמעותי באמינות האיום.<sup>11</sup> קרלו מסאלה אף מוסיף כי ניסיון לאמץ מודלים של הרתעה מורחבת למזרח־התיכון ייתקל בשתי בעיות עיקריות: אמינות נמוכה שמקבלי הערבויות ועמיהם מייחסים לערובה הניתנת, ונכונות מצומצמת מצד נותן הערבויות ועמו לממש את האיום.<sup>12</sup>

שני מודלים כלליים של "הרתעה מורחבת" רלוונטיים למקרה הסעודי: מחויבות אמריקאית בילטראלית מול המשטר הסעודי, והקמת מערכת ביטחון במדינות המפרץ. בעוד חוקרים שונים, לרבות מסאלה עצמו, מצביעים על כך שהאפשרות של מערכת הרתעה אזורית אינה רלוונטית למקרה הסעודי בשל תלותה בהגברת האינטגרציה בין מדינות המפרץ, גם קשה לראות כיצד ערבויות אמריקאיות חד־צדדיות יוכלו להוות מודל הרתעה אמין.<sup>13</sup> נכונותו של העם האמריקאי לצאת למלחמה כדי להגן על בעלת־ברית נתפסת כנמוכה מאוד. גם המדיניות האמריקאית המצהירה על מיקוד במזרח־אסיה במקום במזרח־התיכון מעיבה על הערבויות שארצות־הברית יכולה לספק למשטר הסעודי. המדיניות האמריקאית כלפי "האביב הערבי", ובייחוד הפקרתם של מובארכ ובן־עלי ומשטריהם הפרו־מערביים על ידי הנשיא אובמה, ערערו עוד יותר את אמינותה של "המטריה האמריקאית" בעיני ריאד. כמו כן, קיימת התנגדות רבה בחברה הסעודית לנכונותו של המשטר להישען על כוחות מערביים, כאשר מדובר בשמירה על האינטרסים הסעודיים. ליקויים אלה מצביעים על כך שגם אם וושינגטון תציע להרחיב את "המטריה הגרעינית" שלה, ריאד עשויה לצמצם את תלותה בארצות־הברית. רמת האמינות שריאד מייחסת ל"מטריה אמריקאית" אינה דומה לזו הנתפסת בעיני חוקרים שונים, המציינים אפשרות זו כפתרון לקיומה של פצצה גרעינית בידי טהראן.

ניתן להעריך שכישלון בינלאומי במניעת פצצה גרעינית איראנית עשוי לגרום לצמצום ההתנגדות האמריקאית לנשק גרעיני המצוי בידי בעלי־בריתה של ארצות־הברית באזור. אין בכך כדי להניח כי ארצות־הברית תבקש לקדם מהלך כזה, אולם התנגדותה עשויה להצטמצם, כמו גם המחיר שהמשטר הסעודי יתבקש לשלם על מדיניותו. בכל מקרה, ערב־הסעודית הוכיחה בעבר נחישות לקדם את האינטרסים

שלה גם מול לחצים אמריקאיים. כך היה ביחסה לפעילות נגד הטרור העולמי, בקשריה עם סין ובדיכוי ההתקוממויות בבחריין. לפי דיווחי התקשורת, המשטר הסעודי הבהיר בשיחות פרטיות עם בכירים אמריקאיים ובריטיים כי הוא מוכן לרתום את כל נכסיו הכלכליים, הדיפלומטיים והביטחוניים במאמץ להתמודד עם השאיפות האזוריות של האיראנים במסגרת המערכה הבינלאומית, ובאופן עצמאי – אם המערכה תיכשל.<sup>14</sup> לנוכח החשיבות שערב-הסעודית מגלה כלפי האינטרסים האזוריים שלה, נראה כי האיומים המערביים למנוע ממנה להשיג יכולת גרעינית צבאית הם משניים במערכת השיקולים שלה.

הצלחה איראנית בפיתוח נשק גרעיני, למרות חברותה באמנת NPT למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, עלולה גם להיתפס בעיני ריאד כצעד המייתר את האמנה. אם איראן תשיג נשק גרעיני למרות המערכה הבינלאומית נגדה, לערב-הסעודית תהיה לגיטימציה לפעול לשמירה על ביטחונה ולאזון יחסי הכוחות עם טהראן. במצב זה, ההרתעה הבינלאומית מהפרת משטר האי-תפוצה תיפגע, והלגיטימציה של הסעודים לרכוש יכולת גרעינית צבאית תגבר. החוקר מוסטפה עלאני מסביר את האיום האיראני כפי שהוא משתקף מריאד, וטוען כי ערב-הסעודית לא תראה ב-NPT מחויבות רלוונטית במקרה שתהיה פצצה גרעינית בידי טהראן, ולכן לא תהסס להשיג נשק דומה חרף אי-שביעות רצונה של הקהילה הבינלאומית, והשחיקה הצפויה במוטיבציה וביכולתן של מדינות המערב, בראשות ארצות-הברית, לעצור מהלך כזה.<sup>15</sup>

**סיכום המקרה הסעודי:** יש מידה רבה של הדחקה בטענה המנסה להמעיט בערכן של תוצאות התפוצה שיתלוו ליכולת גרעינית צבאית איראנית. אין הסבר

לערב-הסעודית מוטיבציה ומשאבים שיאפשרו לה גם לרכוש טכנולוגיה, או את הנשק הגרעיני עצמו תוך זמן קצר, במקרה שיריבתה האסטרטגית, איראן, תבקש להרחיב את השפעתה האזורית באמצעות נשק מסוג זה

מספק לשאלה, מדוע תפעל ערב-הסעודית באופן שונה ובניגוד לאינטרסים המוצהרים שלה, בתרחיש שבו תעמוד נוכח איום כה משמעותי, דווקא כאשר מתערערת עוצמת האילוצים הפוליטיים העלולים להקשות עליה: האינטרס והמנופים האמריקאיים למניעת תפוצת נשק אזורית נחלשים, ומשטר האי-תפוצה עומד מול שחיקה המאיימת על עתידו באזור. לערב-הסעודית מוטיבציה ומשאבים שיאפשרו לה גם לרכוש טכנולוגיה, או את הנשק הגרעיני עצמו תוך זמן קצר, במקרה שיריבתה האסטרטגית, איראן, תבקש להרחיב את השפעתה האזורית באמצעות נשק מסוג זה. לכן, נדמה כי בעיניים

סעודיות, פצצה גרעינית בידי טהראן מממשת את התרחיש של רייס, המזהיר מפני אפשרות של קריסת משטר האי-תפוצה במזרח-התיכון כתוצאה מהתחמשות של

מדינה יחידה.<sup>16</sup>

## טורקיה

המדינה השנייה הרלוונטית לדיון זה היא שכנתה של איראן ממערב – טורקיה. **היגיון אסטרטגי** – בעתיד הקרוב צפוי כי טורקיה תהיה יריבתה המרכזית של טהראן בניסיון להשיג עמדת מנהיגות, הובלה, הגמוניה והשפעה במזרח־התיכון, ובעולם המוסלמי כולו. טורקיה הינה מעצמה אזורית עולה, המונהגת על ידי מנהיגים שמבטאים בגלוי את שאיפותיהם להשיב את טורקיה למעמדה כמעצמה אזורית בעלת השפעה עולמית. במסגרת מדיניות זו מבקשת טורקיה להפיץ את "המודל הטורקי" באזור כמודל המאפשר את "השילוב הראוי" בין ערכי המערב לבין ערכי האסלאם המתון. טורקיה מציעה מודל של אסלאם פוליטי המקרב בין מזרח למערב, ומבקש לחזק את היציבות בתוך המדינה, כמו גם את היציבות האזורית. מודל זה מנוגד לשאיפה האיראנית להפיץ את "מודל המהפכה השיעית" באזור, ודוגל בערעור המשטרים הקיימים ברוב מדינות המזרח־התיכון בשל אופיים החילוני או הסוני, ובתמיכה האיראנית בשלטון חכמי הדת ובהתנגדות לכל ערכי המערב, ולהשפעתן של אירופה ושל ארצות־הברית במזרח־התיכון.

בעידן שבו "האביב הערבי" חשף את כישלון המודלים הקיימים במזרח־התיכון והציף את שאלת היחס למערב ולערכו, התחרות על האידיאולוגיה המובילה מחריפה יותר מבעבר. לכל זאת נוספים היריבות בין טורקיה הסונית לבין השלטון השיעי באיראן, וניגוד האינטרסים בין המדינות, במאבקן על ההגמוניה בשוקי האנרגיה ובנתיבי מסחר במזרח־התיכון ובאגן הים הכספי. ההתנגשויות בין המדינות עקב התייחסותן השונה לטבח שמבצע אסד בסוריה, לממשלת עיראק, לארמניה ולאזרבייג'ן ממחישות את ניגוד האינטרסים העומד בבסיס היריבות בין שתי המעצמות האזוריות הללו.

לכן, פצצה גרעינית איראנית עלולה להוביל לעליונות אסטרטגית איראנית ולפגיעה באינטרסים טורקיים באזור. באופן פומבי, בכירים בממשל הטורקי מתנגדים לתוכנית הגרעין הצבאית האיראנית.<sup>17</sup> לדוגמה, בדצמבר 2010 הבהיר שר החוץ הטורקי כי אם איראן תיסוג ממחויבותיה הבינלאומיות, כפי שהן מנוסחות באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, טורקיה תצא נגדה עוד לפני ארצות־הברית.<sup>18</sup> באופן לא־פומבי, חלק מהבכירים הטורקיים אף מאיימים כי נשק גרעיני איראני יחייב את טורקיה ליזום תוכנית גרעין צבאית משלה. למשל, ב־2009 טען בכיר במשרד החוץ הטורקי כי מייד לאחר שאיראן תחזיק בנשק גרעיני, טורקיה תיאלץ להתחמש בפצצה גרעינית.<sup>19</sup> למרות שאין מדובר בהצהרה רשמית של הממשלה הטורקית, התבטאות זו עולה בקנה אחד עם תוצאות הסקר של מכון מחקר טורקי בסוף מרס 2012, שמהן עולה כי 54% מהטורקים סברו כי אם איראן תשיג נשק גרעיני, גם טורקיה תצטרך לפתח נשק גרעיני, ולא להסתמך על ברית נאט"ו.<sup>20</sup> הלך־רוח זה בממשל וברחוב הטורקי מצביע על חשש רציני מאפשרות

הימצאותו של נשק גרעיני בידי איראן, אשר יחייב את טורקיה לשקול פיתוח יכולות דומות בעצמה.

**כלכלה ומשאבים** – מבחינה כלכלית, אין ספק שהכלכלה הטורקית תוכל לעמוד בנטל של תוכנית לפיתוח גרעיני צבאי. היא מדורגת בין עשרים הכלכלות החזקות בעולם והגדולה ביותר באזורנו, וצמיחתה צפויה להימשך לאור ההיצע הגדול של כוח עבודה צעיר וזול ביחס לאירופה, ומיקומה המרכזי בין אסיה לאירופה.<sup>21</sup> הכלכלה הטורקית תוכל לשאת בהוצאות של תוכנית גרעיני, כפי שעשו מדינות שהיו במצב כלכלי גרוע בהרבה משלה, כגון: פקיסטן, צפון-קוריאה ועיראק.

**תשתית טכנולוגית** – טורקיה אמנם חסרת ניסיון בתחום הגרעיני, ואין בה תשתיות טכנולוגיות הדרושות לפיתוח תוכנית כזו, אולם היא השיקה את תוכנית הגרעיני האזרחית שלה בשנת 2010, לאחר שחתמה על הסכם עם רוסיה להקמת כור גרעיני בדרום-המדינה. כיום, ממשלת טורקיה מנהלת משא ומתן לבניית כור גרעיני שני לייצור חשמל במדינה. לאחר שהמשא ומתן עם דרום-קוריאה ויפן לא צלח, הודיע שר האנרגיה הטורקי בכנס ה-G-20 האחרון בסיאול כי חברה קנדית מעוניינת לבחון את קידום הפרויקט.<sup>22</sup> הוא הוסיף כי טורקיה מתכננת לקדם שיתוף פעולה עם סין בתחום האנרגיה הגרעינית. ראש ממשלת טורקיה, ארדואן, הכריז כי טורקיה תשקיע מעל מאה מיליארד דולר בעשור הקרוב (התל"ג השנתי של טורקיה הוא למעלה מטריליון דולר), כדי להפחית יבוא האנרגיה מאיראן ומרוסיה, באמצעות הקמת כורים גרעיניים.

יתרה מכך, שיתוף הפעולה בין נאט"ו לבין הצבא הטורקי הקנה לטורקיה ניסיון בעיסוק בנשק גרעיני: אחסון, זיוד ואימונים צבאיים. כמו כן, טורקיה מחזקת בשנים האחרונות את קשריה עם פקיסטן. בין שתי המדינות האסלאמיות שררו יחסים טובים בתקופה שבה צבא טורקיה היה הכוח הפוליטי המרכזי במדינה. ביקורו של ארדואן בחודש האחרון בפקיסטן, והעלאת היקף המסחר בין המדינות בחמש השנים האחרונות באופן משמעותי<sup>23</sup> מצביעים על חיזוק הקשרים בין אנקרה ואיסלאמאבאד. קשרים אלה יכולים לשמש את טורקיה, אם היא תבקש לנצל את הידע או את הנשק הפקיסטני כדי להסב את תוכנית הגרעיני האזרחית שלה לתוכנית צבאית.

### אילוצים פוליטיים

הדילמה הטורקית תעסוק בעיקר בשאלת היחסים – עם ארצות-הברית בפרט, ועם ברית נאט"ו בכלל. ההערכות הן שכשבעים פצצות גרעיניות של נאט"ו מאוכסנות כיום בטורקיה,<sup>24</sup> וחוקרים רבים טוענים כי זכות זו צפויה להישלל ממנה, אם תתגלה תוכנית גרעיני צבאית של ממשלתה. לכן, טורקיה תבקש למנוע פגיעה ביחסיה עם נאט"ו, ובייחוד עם ארצות-הברית, ותבחר לא לפתח תוכנית גרעיני צבאית.<sup>25</sup> המענה

הטורקי יהיה הידוק היחסים עם נאט"ו והגברת המחויבות האמריקאית לביטחון האינטרסים הטורקיים.<sup>26</sup> אולם, פיתוח יכולות עצמאיות בתחום הגרעיני יקטיף את התלות של הממשלה הטורקית במדיניות האמריקאית באזור וימנע פגיעה משמעותית ביוקרתה, אם הממשל האמריקאי יחליט להוציא את נשקו מטורקיה. החלטה כזו אינה צפויה להתקבל לפני התגרענותה הצבאית של איראן, אך חשוב להבין שמתקיים דיון ער בסוגיה, הן בווינגטון והן באיסטנבול,<sup>27</sup> והוא עשוי לקבל תפנית בתרחישים אזוריים מסוימים, במיוחד במקרה שיתחדדו פערי המדיניות בין ווינגטון לבין אנקרה. טורקיה מתייחסת למחויבותם של המערב ושל ברית נאט"ו בחשדנות רבה, והיא אף ביקרה את יחסה של נאט"ו לאינטרסים הטורקיים מספר פעמים, בהקשר של פריסת מערכות הגנה על טורקיה, והתמודדות עם פעילות הטרור הכורדי במדינה. יחס חשדני זה מתבטא בסקר שבו רק 8% מהנשאלים טענו שיש לסמוך על ברית נאט"ו אם איראן תשיג נשק גרעיני. כמו במקרה הסעודי, החשדנות של מקבלי ההחלטות הטורקיים, של האקדמיה, הצבא והעם הטורקי, עלולה להוות מכשול משמעותי בפני ניסיון אמריקאי ליישם "הרתעה מורחבת". עם זאת, טורקיה חתומה על אמנת NPT ועל "הפרוטוקול הנוסף", המטילים עליה פיקוח צמוד. יחסיה עם ארצות הברית ועם מדינות אירופה ומדינותיה התומכת בשימוש ב"עוצמה רכה" יהיו גם הם שיקולים מרכזיים מצד הממשלה הטורקית, כאשר תתמודד עם פצצה גרעינית איראנית. כלומר, משמעותו של אילוץ זה במקרה הטורקי רבה יותר מאשר במקרה הסעודי, והוא יושפע בעיקר מהיחסים בין טורקיה למערב, ובייחוד עם ארצות הברית, מכוח הרתעתו של משטר האי-תפוצה "ביום שאחרי" הפצצה האיראנית, ומהתפיסה הטורקית ביחס לאינטרסים שלה באזור. לאור ממצאי הניתוח, אין לשלול כי בתרחישים מסוימים, השאיפה הטורקית להגמוניה אזורית תהווה תמריץ משמעותי לפיתוח יכולות גרעיניות, תוך הסתכנות מבוקרת.

**סיכום המקרה הטורקי –** התחרות עם איראן על הגמוניה והשפעה במזרח התיכון ובעולם המוסלמי, יכולותיה הכלכליות המרשימות, הניכור מצד אירופה והחשדנות כלפי מדיניות ווינגטון, לצד אובדן ההיגיון

אין לשלול כי בתרחישים מסוימים, השאיפה הטורקית להגמוניה אזורית תהווה תמריץ משמעותי לפיתוח יכולות גרעיניות, תוך הסתכנות מבוקרת

האסטרטגי בשיתוף פעולה עם נאט"ו מול ברית המועצות שנעלמה – כל אלה יאפשרו לטורקיה להתגבר בקלות יחסית על חוסר התשתית הגרעינית, ולשקול את התועלת האסטרטגית בבניין כוח גרעיני מול היריבה טהראן, שתצטייד ביכולות צבאיות גרעיניות.



## מצרים

המדינה השלישית הנוגעת באופן ישיר לדיון באפשרות של מרוץ חימוש אזורי בתגובה לנשק גרעיני איראני היא מצרים. בשנת 2010 הזהיר שר החוץ המצרי כי פצצה גרעינית תגרור את המזרח־התיכון למרוץ חימוש, וכי מצרים רוצה למנוע מאיראן "לאלץ את הערבים להצטרף למרוץ".<sup>28</sup> הניתוח של המקרה המצרי נכתב בעיקר לאור התפיסה המצרית בתקופת "המשטר הישן". זאת משום שהצבא עדיין מהווה גורם מרכזי בשיקולים האסטרטגיים ובעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי של מצרים, ומשום ש"המשטר החדש" טרם התעצב, וטרם גיבש מדיניות עדכנית בנושא. הממשלה המצרית צפויה לעסוק בעיקר באתגריה מבית ופחות באתגרי החוץ שלה. אולם, נאומו העוקצני של מורסי בכנס המדינות הבלתי־מזדהות בטהראן, וההבהרה של דוברו כי מצרים אינה מתכוונת לחדש את יחסיה עם איראן שנותקו ב־1979<sup>29</sup> מצביעים על כך שהיחסים בין קהיר לבין טהראן אינם צפויים "להתחמם" בצורה משמעותית בתקופה הקרובה, חרף ההצהרות המצריות הקוראות לחידושם. סביר מאוד להניח שכאשר "המשטר החדש" ידרש להתמודד עם הסוגיה האיראנית, גם הוא יתבסס על הערכות אסטרטגיות ושיקולים שהיו מושרשים היטב במצרים בעשרות השנים האחרונות.

**היגיון אסטרטגי –** בשנת 1992 טען שר ההגנה המצרי כי איום הגרעין האיראני הינו חמור מהאיום הישראלי על מצרים. לפי "ויקיליקס", בשנת 2010 הצהיר עוזר שר ההגנה המצרי, מוחמד אל־אסאר, כי "מצרים מחשיבה את איראן כאיום על האזור".<sup>30</sup> מדוע ראתה מצרים תחת שלטון מובראכ בתוכנית הגרעין האיראנית איום אסטרטגי חמור? כמו במקרה הסעודי והטורקי, התשובה לשאלה זו טומנת בחובה שילוב של שיקולים מדיניים־פוליטיים ואידאולוגיים־היסטוריים.

ראשית, האינטרסים של מצרים – שראתה את עצמה כמדינה ערבית־סונית מובילה ובעלת השפעה אזורית – התנגשו לא אחת עם אלה של איראן השיעית־דתית, בעלת השאיפות להגמוניה אזורית. כמו ערב־הסעודית וטורקיה, גם מצרים חוששת כי נשק גרעיני בידי טהראן פירושו אובדן עמדת המנהיגות בתוך העולם הערבי, אובדן הבכורה הערבית בתוך העולם המוסלמי וסיכון האינטרסים המצריים במזרח־התיכון. התחרות על ההגמוניה האזורית בין מצרים לבין איראן הולידה יחסים לא־טובים, בלשון המעטה, בין שתי המדינות.

מצרים חוששת כי נשק גרעיני בידי טהראן פירושו אובדן עמדת המנהיגות בעולם הערבי, אובדן הבכורה הערבית בעולם המוסלמי וסיכון האינטרסים המצריים במזרח־התיכון

מצרים הייתה מוטרדת לא רק מהשפעה איראנית במרחב הערבי, אלא ביחוד מהשפעתה סמוך לגבולות מצרים. שר החוץ בממשלת מובראכ, אבו אל־רייט, הכריז בפומבי בשנת 2009 כי מצרים מוטרדת מהתחזקות ההשפעה האיראנית באזור.<sup>31</sup>

מסיבה זו, מצרים תחת שלטון מובראק פעלה נגד חזבאללה וחמאס, שנתפסו כשלוחות איראניות וחתרניות באזור שבהשפעת מצרים, ואף במצרים עצמה. גם לאחר נפילתו של משטר מובראק, מצרים עדיין לא השתחררה מחדשנותה כלפי ארגונים הממומנים ומכוונים על ידי איראן.

עליית כוחו של האסלאם הקיצוני לאחר נפילת מובראק אינה צפויה לשפר את יחסי שתי המדינות, אלא להיפך. עליית כוחן הפוליטי של מפלגות האסלאם הקיצוני צפויה להעצים את הזהות הדתית במצרים הסונית. הקו החריף שאותו נוקטים חלק מנציגי 'האחים המוסלמים' במצרים נגד טהראן מהווה סימן למגמה זו.<sup>32</sup> לכן, המשך התחזקותה של הזהות הדתית במצרים יבליט עוד יותר את הפערים בין אופיו הסוני של השלטון המצרי לבין השאיפות האיראניות להרחיב את המהפכה השיעית באזור. כאשר נשאל בראיון על עמדתו בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית, ענה הנשיא המצרי כי ניתן לפתור אותה, ולא באמצעות מלחמות.<sup>33</sup> כלומר, מצרים בראשות מורסי עודנה מתנגדת לתוכנית הגרעין האיראני. נכונותו של הנשיא מורסי לצאת בפומבי נגד המדיניות האיראנית בסוריה – מעל דוכן הנואמים בטהראן בחודש שעבר – עשויה להיות סימן לבאות לגבי היחסים בין קהיר לבין טהראן. בהקשר זה חשוב לציין כי בוועידה העולמית של תנועת 'האחים המוסלמים' בשנת 2009, קרא השייח' יוסוף אל-קראדאוי למוסלמים לפתח נשק גרעיני כדי להילחם באויביהם.<sup>34</sup>

**כלכלה ומשאבים –** אם נשפוט את יכולתה של מצרים לפתח תוכנית גרעין צבאית לפי מצבה הכלכלי, נגיע למסקנה שהסיכויים לכך נמוכים. כלכלתה של מצרים נמצאת במשבר מתמשך לאחר שינוי המשטר, שהבריה משקיעים זרים וגרם הוצאות רבות. כיום, שיעור האבטלה במצרים הוא מעל 25% (במדינה שבה גילם של 60% מהאזרחים נמוך מ-30), ענף התיירות נמצא במשבר עקב האירועים במדינה, החוב הלאומי שלה תופח ורזרבות מטבע-חוץ קטנות.<sup>35</sup> למרות כל זאת, לאחרונה פורסם כי בפגישות עם הקהילה המצרית בסין הודיע הנשיא מורסי<sup>36</sup> על כוונתו לחדש את התוכנית להקמת כורים גרעיניים במדינה, ואף ביקש סיוע סיני לבניית ארבעה כורים עד שנת 2025.<sup>37</sup> בהקשר זה חשוב להיזכר בהכרזתו של דובר תנועת 'האחים המוסלמים' בשנת 2006, כי העם המצרי מוכן למות מרעב כדי להשיג נשק גרעיני.<sup>38</sup> צפון-קוריאה הוכיחה כי משטר הדֶבֶק במטרתו יוכל להחזיק אוכלוסייה שלמה במצב של עוני עלול להשיג נשק גרעיני, אף אם מוטלות עליו סנקציות בינלאומיות.

**תשתית טכנולוגית –** מבין שלוש המדינות המדוברות, למצרים התשתית המתקדמת ביותר לתוכנית גרעין אזרחית וצבאית. תוכנית הגרעין המצרית הושקה ב-1954 לאחר שהנשיא נאצר חתם עם ברית-המועצות על הסכם שיתוף פעולה להקמת מספר כורים במדינה. במהלך שנות השישים השקיע נאצר משאבים

רבים בפיתוח ידע טכנולוגי בתחום הגרעין, לצד ניסיון להקים תשתיות מתקדמות לתעשייה גרעינית. בשנים אלו פיתחה מצרים גם יכולות בליסטיות לשיגור נשק, אולם לאחר הכישלון במלחמת ששת הימים ב-1967, היא החלה לקדם מדיניות של מזרח-תיכון מפורז מנשק גרעיני – שהגיעה לשיאה בתחילת שנות השמונים, ושלטת עד היום. כחלק ממדיניות זו חתמה מצרים על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT), וצמצמה את ההשקעה בפיתוח התשתיות הקיימות.<sup>39</sup> יורשו של נאצר, אנואר סאדאת, ביקש לקדם תוכנית גרעין אזרחית מצומצמת יחד עם האמריקאים – בעלי-בריתו החדשים, אך נתקל במכשולים רבים מצידם. גם מובראכ לא קידם את תוכנית הגרעין המצרית, ולאחר אסון צ'רנוביל ב-1986 הקפיא לגמרי את התוכנית. כתוצאה מכך, יועצים ומומחי גרעין עזבו את מצרים לעיראק ולקנדה. בשנת 2004 הצהירה סבא"א כי לאחר שבחנה את המחקר הגרעיני במצרים, היא הסיקה שמצרים לא ביצעה ניסויים גרעיניים. בשנת 2006 הודיעה ממשלת מובראכ על רצונה לחדש את תוכנית הגרעין למטרות שלום, אך היא לא התקדמה, חרף הצהרותיו של בנו של מובראכ, ג'מאל, מעל דוכן הנואמים בוועידת המפלגה.<sup>40</sup> למרות זאת, בשנת 2007 טען עבדאללה, מלך ירדן, שהחשש מאיראן גרעינית הביא את מצרים לפתח את תוכניתה הגרעינית.<sup>41</sup> מצרים מפעילה שני כורי מחקר גרעיניים, ומחזיקה בידע ובניסיון גרעיני בלתי-מבוטלים. מומחים מעריכים כי היא אחת המדינות המתקדמות ביותר באזור בידע בתחום זה. מסיבה זו, בנייתו הדילמה הגרעינית שניצבה בפני משטר מובראכ ב-2002, העריכה ד"ר אמילי לנדאו כי "אם תקבל מצרים את ההכרעה הפוליטית לפנות אל הדרך הגרעינית, היא תמצא את הדרכים להתגבר על המכשולים האלה [הטכנולוגיים והכלכליים], כפי שעשו מדינות אחרות שפיתחו יכולת גרעינית".<sup>42</sup> לכן, אם מורסי אכן יחדש את תוכנית הגרעין המצרית, כפי שהצהיר בחודש שעבר, תהיה לו תשתית טובה מזו של ערב-הסעודית או של טורקיה.

### אילוצים פוליטיים

השינויים שמצרים חווה בימים אלה עלולים לערער את שלושת הגורמים שמנעו ממנה עד כה לבחור בדרך הגרעינית: היחסים עם ארצות-הברית, הסכם השלום עם ישראל ועוצמתה האזורית. ראשית, הלחץ האמריקאי מאז חתימת הסכם קמפ-דיויד היווה תמריץ למשטר המצרי לזנוח את שאיפותיו הגרעיניות. אולם מובילי המחאה במצרים התנגדו וממשיכים להתנגד לא רק למשטרו של מובראכ, אלא גם לבעלי-בריתו במדיניותו הפרו-אמריקאית. מסיבה זו אנו עדים למקרים תכופים של שריפת דגל ארצות-הברית ברחובות קהיר, ולהתבטאויות חריפות של חברי פרלמנט מצריים נגד היחסים שמנהל המשטר עם וושינגטון. תופעות אלו מבטאות את היחס השלילי של "הרחוב המצרי" ושל האליטות האסלאמיות

כלפי וושינגטון. בסוף חודש מרס חשף סקר שבוצע במצרים כי 56% מהציבור המצרי מתנגדים לשיפור היחסים עם ארצות-הברית.<sup>43</sup> ההתדרדרות ביחסים בין שתי המדינות התבטאה כבר בהקפאה זמנית של כספי סיוע אמריקאיים למצרים. החשש של ארצות-הברית הוא כי המשך ההתדרדרות ביחסים יוביל לצמצום השפעתה על מדיניות החוץ המצרית. השפעה אמריקאית מוגבלת תפגע ביכולתה של ארצות-הברית למנוע החלטה מצרית על מרוץ חימוש גרעיני, אם יריבתה האיראנית תשיג עליונות בתחום זה.

שנית, עלית כוחו של האסלאם הקיצוני הובילה גם לפגיעה ביחסיה של מצרים עם ישראל, והתגברו הקולות הקוראים לבטל את הסכם השלום בין המדינות. מצרים מתמודדת במשך עשרות שנים עם ההנחה האסטרטגית שמדינת ישראל מחזיקה ביכולות גרעיניות. עם זאת, הסכם השלום בין המדינות והתנהגותה האחראית והזהירה של ישראל – השומרת על "מדיניות עמימות" בלתי-מאיימת – אפשרה למצרים להימנע ממרוץ חימוש גרעיני. ביטול או אפילו רק פגיעה ודילול של הסכם השלום, לצד חידוש העוינות והחשדנות בין קהיר לירושלים עלולים לעודד את המשטר המצרי לפעול להשגת יכולות גרעיניות צבאיות לשם איזון הכוחות הן עם ישראל והן עם איראן – יריבותיה המרכזיות באזור.

לבסוף, אחד הגורמים המרכזיים למדיניות המצרית תחת שלטון מובראק היה החשש מהסתכנות שתאיים על הכלכלה המצרית ועל עוצמתה האזורית, אולם אירועי השנה וחצי האחרונות במצרים הביאו כבר לפגיעה קשה בכלכלתה, במעמדה ובכוחה האזורי. החוקרים הסבורים כי מצרים לא תזנח את מדיניותה הנוכחית בתחום הגרעיני טוענים כי נוכח מצב קשה זה, מצרים לא תסתכן עוד יותר על ידי החלטה על פיתוח נשק גרעיני צבאי. אולם, דווקא כאשר עוצמתו של המשטר המצרי מעורערת בתוך מצרים ומחוצה לה, ויחסיו עם בעלי-בריתו אינם יציבים, הסיכויים לכך שהוא יסתכן גבוהים יותר מבעבר, כיוון שכיום מוטל פחות על הכף. יתרה מכך, גרעין צבאי עשוי להיתפס כגורם שיכול להשיב את היוקרה למצרים, כפי שהציע בכיר במשרד החוץ המצרי, במסגרת הדיון על הצורך ביוזמת הגרעין של מובראק ב־2006.<sup>44</sup> כלומר, דווקא לנוכח חולשתה, מצרים עשויה לראות באיראן גרעינית איום חסרת-תקדים שמחייב מהלך אסטרטגי נחרץ.

**סיכום המקרה המצרי – מצרים חווה תמורות רבות בתקופה זו, לאחר נפילתו של מובראק. מריה רוסט רובלי, מומחית להיסטוריה של תוכנית הגרעין המצרית, מצביעה על הקשר בין עתידה של תוכנית הגרעין המצרית לבין זהות האדם שיעמוד בראש המשטר.<sup>45</sup> לטענתה, כפי שהחלטתו של מובראק לדבוק בערוץ הלא-גרעיני היא זו שבעיקר עיצבה את מדיניות הגרעין של מצרים, בחירתו של המנהיג הבא של מצרים תהווה הגורם המרכזי בעיצוב המדיניות המצרית. לכן, למרות שהסבירות של החלטה מצרית לפתח יכולות גרעיניות למטרות צבאיות**

נראית עדיין נמוכה, שינויים במערכת המצרית הבלתי־יציבה – שיערערו את התפיסה הצבאית הקיימת, המנחה את מקבלי החלטות במצרים – עשויים להעלות את רמת הסבירות לכך תוך זמן קצר, למרות המצב הכלכלי הקשה שבו נתונה הכלכלה המצרית.

## סיכום

הפרשן האמריקאי, דניאל פייפס,<sup>46</sup> טען כי בבואנו לחזות את המדיניות של מנהיגים ערביים במזרח־התיכון, עלינו להתייחס, קודם כל, להצהרותיהם הפומביות. קביעה זו עולה בקנה אחד עם אזהרותיהם של שר הביטחון, אהוד ברק, ושל מזכירת המדינה, הילרי קלינטון,<sup>47</sup> ועם הניתוח המוצג לעיל: האיום הברור מצד ערב־הסעודית – להוות סיכון מוחשי ומיידי למרוץ חימוש בתגובה לפיתוח נשק גרעיני איראני – נמצא אמין, כאשר התרחיש הסביר ביותר הינו רכישה של טכנולוגיה גרעינית חיצונית; ההתנגדות הטורקית לתוכנית הגרעין הצבאית של איראן תואמת את המסקנה כי טורקיה תעמוד מול דילמה אסטרטגית, כאשר החלטתה תושפע בעיקר מיחסיה עם וושינגטון, והיא מהווה איום סביר לתפוצה בטווח רחוק יותר; ההתלבטות המצרית מצביעה על כך שגם מצרים עלולה להוות איום סביר לתפוצה בתרחישים של המשך המגמה הנוכחית: היחלשות המשטר מבחינה פנימית ואזורית, ערעור יחסי קהיר־וושינגטון והגברת העוינות בין מצרים לבין ישראל.

### טבלה מסכמת: ניתוח גורמי המפתח להחלטה על פיתוח תוכנית גרעין צבאית

מטריבציה	ערב־הסעודית	טורקיה	מצרים
מוטיבציה	גבוהה מאוד	בינונית, כפוף ליחסים עם ארצות־הברית	גבוהה (גם נגד ישראל)
משאבים	אין בעיה	אין בעיה	בעיה
טכנולוגיה	כנראה חיצונית	בהקמה	קיימת
אילוצים פוליטיים	השפעה נמוכה	השפעה מרכזית של היחסים עם ארצות־הברית	שחיקה של הגורמים המעכבים
רמת האיום	איום מיידי	איום סביר, כפוף לטיב יחסיה עם ארצות־הברית	כיום – איום נמוך. איום משמעותי – אם יהיה משטר אסלאמי קיצוני.

כיוון שהמציאות במצרים עדיין אינה יציבה, ודאי שלא ניתן לבטל איום זה. אלה המבקשים למזער את האיום של גרעין צבאי איראני טוענים בהערכתם ביחס

לסבירות של התממשות האיום האזורי של ערעור משטר מניעת התפוצה. נראה כי הם שבויים ב"תפיסה הישנה" – לפני התגרענותה של איראן, לפני "האביב הערבי", לפני השינויים הטקטוניים שהתרחשו במזרח-התיכון ולפני היחלשות ארצות-הברית ומעמדה באזור. מגמת היחלשות זו תגבר אם הממשל האמריקאי לא יצליח למנוע מאיראן לפתח נשק גרעיני, על אף הצהרותיו הפומביות. המרוץ גם עלול לעודד את התחמשותן של מדינות נוספות שלא נסקרו במאמר זה, אך נקטו צעדים להתגרענות צבאית בעבר, כגון: עיראק, סוריה ולוב. ההשלכות של התגרענותה הצבאית של איראן יחרגו מתחומי המזרח-התיכון ויעלו את הסבירות לערעור משטר האי-תפוצה העולמי ולעימות גרעיני בלתי-מתוכנן, בלתי-מבוקר ובלתי-נשלט. חומרת התרחיש של מרוץ חימוש אזורי בתגובה לנשק גרעיני איראני מחייבת את מקבלי ההחלטות הרלוונטיים להתייחס אליו בכובד-ראש, גם אם הסבירות להתממשותו נמוכה. אולם כאמור, ניתוח זה מצביע על כך שהסבירות להתממשות תרחיש זה אינה נמוכה כלל, ועל כן הוא מחייב את העוסקים בסוגיה האיראנית לכלול את ההשלכות החמורות של תרחיש מרוץ חימוש אזורי בשיקולים העומדים לפניהם, בבואם להתמודד עם איום הגרעיני הצבאי האיראני.

## הערות

- 1 לדוגמה, עדותה של מזכירת המדינה הילארי קלינטון בסנאט ב־20 במאי 2009. Clinton: Middle East may start arms race if Iran gets nukes. Voice of America. May 20, 2009.
- 2 דוגמאות למאמרים הטוענים כך: עברון, יאיר, "לא רצים להתגרען". **הארץ**, 22 באוגוסט 2012. Chapman, Steve. The arm race that won't happen-Iran and the phony proliferation scares. *Chicago Tribune*, July 8, 2012. Cook, Steven A. Don't Fear a Nuclear Arms Race in the Middle-East. Concil on Foreign Relations, April 2, 2012.
- 3 דגוני, רן. "סעודיה נגד איראן: נפעיל נשק הנפט בגלל תוכנית הגרעיני". **גלובס**, 22 ביוני, 2012.
- 4 שלו, חמי. "סעודיה הזהירה את ארה"ב: נפתח נשק גרעיני אם איראן תעשה זאת". **הארץ**, 30 במאי, 2012.
- 5 פרופיל הפעילות הגרעינית של ערב-הסעודית, כפי שמסוכם באתר של NTI (Nuclear Threat Initiative): <http://www.nti.org/country-profiles/saudi-arabia/nuclear/>.
- 6 גוז'נסקי, יואל. תוכניות הגרעיני במפרץ, בתוך: רבי, עוזי וגוז'נסקי, יואל (עורכים). **מדינות המפרץ: בין איראן למערב**, פברואר 2012, המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 34.
- 7 יואל גוז'נסקי מפרט במאמרו את טיב היחסים בין ערב-הסעודית לבין פקיסטן, לרבות ההתחייבות הפקיסטנית לסייע לערב-הסעודית ולבחריין בהתמודדות עם ההתקוממות במדינות באביב 2011. גוז'נסקי, יואל, "ערב-הסעודית: אופציות גרעיניות פתוחות". בתוך: אמילי לנדאו וענת קורץ (עורכות), **סוגיות נבחרות בבקרת נשק**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 121. יולי 2012. עמ' 72-73.

- 8 שם, עמ' 35.
- 9 MacAskill, Ewen and Traynor, Ian, "Saudis Consider Nuclear Bomb," *The Guardian*. September 18, 2003.
- 10 פרופיל הפעילות הגרעינית של ערב הסעודית, כפי שמסוכם באתר של NTI.
- 11 חוקרים שונים מתייחסים לבעיית האמינות של "ההרתעה המורחבת":  
Huth, P. K., "Deterrence and International Conflict: Empirical Findings and Theoretical Debate", *Annual Review of Political Science* 2, 1999, pp. 25–48;
- Morgan, Patrick, *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 19; Freedman, Lawrence. *Deterrence*. Cambridge: Polity Press, 2004, p. 35.
- 12 מסאלה, קארלו. "הרתעה מורחבת במזרח התיכון: מונח תיאורטי או אסטרטגיה ישימה?" **נדבן אסטרטגי**, כרך 14, גליון 4, ינואר 2012.
- 13 מסאלה, עמ' 102-103; Goldman, Zachary K. and Rapp-Hooper, Mira. "Can new 'NATO' deter Iran?" *The Diplomat*, July 31 2012.
- 14 טורקי אל-פייסל העביר מסר זה במפגשים פרטיים עם אנשי צבא בריטיים ואמריקאיים. דגוני, רן. **גלובס**. 22 ביוני, 2012.
- 15 Alani, Mustafa. "How Iran Nuclear Standoff Looks From Saudi Arabia." *Bloomberg*, February 16, 2012.
- 16 רייס מזוהר כי ישנם תרחישים שבהם התחמשות של מדינה יחידה עלולה לגרום לקריסת משטר האי-תפוצה באזורים לא-יציבים, לרבות במזרח-התיכון, עקב ההתפתחות הטכנולוגית והעלייה במוטיבציה של המשטרים באזורים הללו להסתכן כדי לקדם תוכניות גרעין צבאיות. Reiss, Mitchell B. "The Nuclear Tipping Point: Prospects for a World of Many Nuclear Weapons States," in: Campbell, Einhorn and Reiss (eds.), *the Nuclear Tipping Point*, p. 3-4.
- 17 למרות שברוב המקרים, בכירים טורקיים מתייחסים לאיראן במסגרת קריאתם למזרח-תיכון מפורז מנשק גרעיני ומתמקדים באיום מנשק גרעיני ישראלי, הטורקים מבהירים את התנגדותם גם לנשק גרעיני איראני, כשהם מתבקשים להתייחס לסוגיה באופן פרטני.
- 18 גוז'נסקי, יואל ולינדנשטראוס, גליה. "תורכיה ואיראן – לא בהכרח שותפות אידיאלית", **נדבן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1, אפריל 2011. עמ' 85.
- 19 Bell Alexandra and Loehrke Benjamin, "The Status of U.S. Nuclear Weapons in Turkey," <http://www.thebulletin.org/web-edition/features/the-status-of-us-nuclear-weapons-turkey>.
- 20 8% מהטורקים קראו להסתמך על ברית נאט"ו, וכ-35% טענו שאין לפתח נשק גרעיני בשום מקרה: "Edam Public Opinion," Survey of Turkish Foreign Policy no. 1 (April 2012), <http://edam.org.tr/document/Edam2012Survey1.pdf>
- 21 ניתוח של גולדמן'זקס מציב את טורקיה במקום ה-14 בין הכלכלות הגדולות בעולם בשנת 2025.
- 22 דברי שר האנרגיה הטורקי, כפי שסוקרו על-ידי העיתון "אל-הורייט": <http://www.hurriyetdailynews.com/candu-also-up-for-nuclear-plant-deal.aspx?pageID=238&nID=18921&NewsCatID=348>.
- 23 בשנת 2007 היה היקף המסחר השנתי בין המדינות כ-543 מיליון דולר, ואילו בשנת 2011 גדל ההיקף ל-899 מיליון דולר, לפי משרד התעשייה הפקיסטני: <http://www>

- dailymtimes.com.pk/default.asp?page=2012%5C04%5C20%5Cstory\_20-4-2012\_pg10\_2.
- 24 לפי הנתונים של ארגון "גריןפיס" כפי שמופיע באתר: <http://www.greenpeace.org/israel/he/campaigns/nuclear/nuclear-weapons/statistics/>
- 25 לדוגמה, מאמרו של גרהאם אליסון: Allison, Graham. Nuclear Disorder: Surveying Atomic Threats. *Foreign Affairs*, volume 89, issue 1, 2010, pp. 74-85.
- 26 גליה לינדשטראוס טוענת במאמרה כי חיזוק הערביות של נאט"ו ושל הממשל האמריקאי כלפי טורקיה צפוי להספיק כדי לשכנע את הממשלה הטורקית לא לפתח תוכנית גרעין צבאית עצמאית, ולא לשלם את המחיר ששילמה איראן בקידום תוכנית עצמאית משלה. לינדשטראוס, גליה. "טורקיה והגרעין – עדיין לא שם". בתוך: אמילי לנדאו וענת קורץ (עורכות). **סוגיות נבחרות בבקרת נשק**. המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 121. יולי 2012. עמ' 83-94.
- 27 אחד הטיעונים המבצעיים שהועלו על ידי האמריקאים הוא חוסר היעילות של הנשק הנמצא בטורקיה, עקב אחסונו במצב שאינו מאפשר תגובה מיידית במקרה של התקפה גרעינית על כוחות נאט"ו. לדוגמה, מאמרם של Bell Alexandra and Loehrke Benjamin "The Status of U.S. Nuclear Weapons in Turkey". מהצד הטורקי הועלו שאלות בדבר חיוניותה של מדיניות חוץ עצמאית. לדוגמה, המחקר המקיף שביצע המרכז ללימודי כלכלה ומדיניות חוץ באיסטנבול: <http://www.edam.org.tr/EDAMNukleer/edamreport.pdf>.
- 28 "Egyptian Foreign Minister Ahmad Abu Al-Gheit Warns That a Nuclear Iran Would Force 23 the Arabs to Join the Nuclear Race", *The Middle East Media Research Institute (MEMRI)*, Special Dispatch No. 2929, April 30, 2010,
- 29 "Mursi slams Syrian regime in Iran speech," *The Daily Star*, August 31, 2012; "מצרים: אין כוונה לחזק את היחסים עם איראן". **מעריב**, 2 בספטמבר 2012.
- 30 הציטוט מובא בניתוחו של הרב קינן מהג'רוזלם פוסט 30 במנובמבר, 2010: <http://www.jpost.com/IranianThreat/OpinionAndAnalysis/Article.aspx?id=197286>.
- 31 Egypt US Iran 2, *Video AP Archive*, May 5, 2009.
- 32 לדוגמה, סגן יו"ר מפלגת האחים המוסלמים במצרים, 'מפלגת הצדק והחירות', ויו"ר ועדת החוץ של הפרלמנט המצרי קרא לבחון מחדש את הקשרים של קהיר עם טהראן: Haddadi, Anissa. (2012). Egypt's Muslim Brotherhood Snubs Iran over Syria Support. <http://www.ibtimes.co.uk/~מ/2012,2012>, מיוני 21 ביוני 2012, <http://www.ibtimes.co.uk/~מ/2012,2012>, *egypt-s-muslim-brotherhood-attacks-iran-pledges.htm*.
- 33 "מורסי: לישראל אין ממה לחשוש בעקבות המבצע הצבאי בסניי", **מעריב**, 28 באוגוסט 2012.
- 34 Shaykh Yusuf al-Qaradawi, Muslim nations must acquire nuclear weapons "in order to strike terror in our enemies." Al-Jazeera TV (Qatar), January 23-28, 2009.
- 35 ניתוח מצבה הכלכלי של מצרים מוצג במאמר המערכת של הניו-יורק טיימס ב-20 בינואר, 2012: <http://www.nytimes.com/2012/01/21/opinion/egypts-economic-crisis.html>.
- 36 מורסי: "מצרים תחדש את תוכנית הגרעין שלה". **ידיעות אחרונות**. 30 באוגוסט 2012.
- 37 Shay, Shaul. *Will Egypt go nuclear?*. BESA Center Perspectives Paper no. 182, September 13, 2012.
- 38 שם.



- 39 מצרים אשררה את האמנה ב־1981, ומאז היא נוקטת באופן גלוי ובוטה מדיניות של קידום מזרח־תיכון מפורז מנשק גרעיני נגד ישראל.
- 40 Slackman, Michael. "Mubarak's Son Proposes Nuclear Program." *The New York Times*. September 20, 2006.
- 41 .Kaye and Wehrey, 2007, p.113
- 42 לנדאו, אמילי ב', "הדילמה הגרעינית של מצרים", **נדבן אסטרטגי**, כרך 5, גיליון 3, דצמבר 2002, עמ' 21.
- 43 בסקר שבוצע ע"י Gallup כ־26% מהנשאלים טענו שיש לשפר היחסים עם ארה"ב:  
<http://cnsnews.com/news/article/poll-egyptian-negativity-toward-us-surges-us-prepares-send-egypt-15-billion>.
- 44 Kaye, Dalia Dassa and Wehrey, Fredric M. (2007). "A Nuclear Iran: The Reactions of Neighbours." *Survival*, 49:2, pp. 111-128.
- 45 Rublee, Maria Rost. (2012). *Succession and Nuclear Future in Egypt and Libya. The Nuclear Question in the Middle East*, Center for International and Regional Studies, <http://www12.georgetown.edu/sfs/qatar/cirs/NuclearQuestionSummaryReport.pdf>
- 46 Pipes, Daniel, "Both Sides of Their Mouths: Arab Leaders' Private vs. Public Statements." *Jerusalem Post*. August, 4, 1993.
- 47 ברק התבטא בנושא האיום האיראני במהלך ביקורו בטוקיו ב־18 בפברואר, 2012.  
<http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1644626>. מזכירת המדינה, הילרי קלינטון, הופיעה לפני הסנאט והזהירה שפרויקט הגרעין של איראן יוביל למרוץ חימוש אזורי. ראה:  
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/893/456.html>.



# מפגש הניאוריאליזם עם המזרח־התיכון: על הצורך להחזיר את שאיפות הגרעין של איראן להקשרן (האזורי)

## אמילי לנדאו

פרופ' קנת' וולץ (Kenneth Waltz) הוא ניאוריאליסט; למעשה הוא אבי התיאוריה הניאוריאליסטית, או הריאליזם הסטרוקטורלי – תיאוריה שהציג לראשונה בספרו שפורסם ב־1979<sup>1</sup>, ומאז התבלטה כתיאוריה מובילה במחקרים רבים בתחום היחסים הבינלאומיים. עיקרי התיאוריה השתרשו בצורה כה עמוקה בחשיבה של חוקרים ומומחים בתחום, שלעתים קרובות היחס אליהם הוא כאל אמיתות אוניברסאליות.

אולם, מאמרו האחרון של וולץ שפורסם בכתב העת האמריקני Foreign Affairs, תחת הכותרת "Why Iran Should Get the Bomb"<sup>2</sup> ("מדוע איראן צריכה להשיג את הפצצה"), מדגים כיצד שימוש בהנחות ובעקרונות תיאורטיים ניאוריאליסטיים נוקשים לניתוח תרחיש בעולם האמיתי – קרי, חתירתה של איראן ליכולת גרעינית צבאית – עלול להחטיא את המטרה באופן מסוכן. מאמרו התכליתי של וולץ מספק הזדמנות להיווכח כיצד יישום הנחות הניאוריאליזם עלול לפעול כמדריך מתעתע לניווט בשדה היחסים והיריבויות המורכב בקרב מדינות המזרח־התיכון. במקרים רבים יחסי המדינות באזור מאופיינים במטרות צולבות, וביעדים סותרים, בניגוד למה שמצופה על־פי ההנחות המקובלות. "ביטחון", "יציבות" ו"איזון" – מושגי היסוד של הניאוריאליזם – מקבלים באזור זה פרשנות שעשויה להדוף ניסיונות ליישם את עקרונות התיאוריה הניאוריאליסטית – שמאופיינת בחסכנות ובתמצות (parsimony)<sup>3</sup> – כפשוטים.

גישתו של וולץ מעוגנת היטב במציאות לפחות בהיבט אחד – הערכתו בדבר אופייה של תוכנית הגרעין של איראן. וולץ אינו משלם מס־שפתיים לאלה שעדיין ממתינים לערביות איראניות לכך שכוונותיה בתחום הגרעיני הן למטרות שלום, כפי שהיא טוענת. במקום זאת, וולץ מקבל כפשוטה את העובדה שאיראן "חותרת

ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי

לנשק גרעיני". להערכתו של וולץ לגבי אופי הפעילות הגרעינית של איראן שותפים מספר הולך וגדל של פרשנים ומומחים, אשר במהלך השנתיים האחרונות הצטרפו לאלה שכבר דגלו בעמדה זו במשך שנים. עם זאת, המסקנה המצערת של רבים מהתומכים שהצטרפו לאחרונה היא שלא נותר עוד מה לעשות ביחס להתקדמותה של איראן, ובמקום זאת, העולם צריך להתחיל בתהליך ההסתגלות לאיראן גרעינית.<sup>4</sup> רבים מהם תומכים ברעיון שניתן להכיל בהצלחה מדינות גרעיניות (באמצעות הרתעה); הם מדגישים שניתן להסתגל למציאות החדשה באותו אופן שהעולם התרגל לסין, פקיסטן וצפון־קוריאה גרעיניות.<sup>5</sup>

וולץ מסכים לכך, ואף מקדם את הדיון צעד נוסף: לא זו בלבד שהוא סבור כי התרחיש של איראן גרעינית הוא בלתי־נמנע, ושניתן יהיה להרתיע אותה כאשר תהפוך למדינה גרעינית, אלא שלתפיסתו תרחיש זה הוא למעשה התוצאה הטובה ביותר האפשרית למשבר שנמשך זה כעשור סביב פעילותה הגרעינית של איראן. זאת משום שלדעתו, תרחיש זה צפוי להשיב את האיזון והיציבות לאזור. כשמומחה מוביל ורבה־שפעה ביחסים הבינלאומיים, שנחשב לבר־סמכא בתחום, מגיע למסקנה זו, אין להתייחס אליה בקלות דעת או להתעלם ממנה. הניתוח שלהלן קורא תיגר על החשיבה שמציע וולץ תוך שימוש במונחים שלו, ובאמצעות הדגשת ההיסטוריה הרלוונטית של פיתוח גרעיני ויחסים בין־מדינתיים במזרח־התיכון. היסטוריה זו מעלה שאלות ביחס לרבות מהנחות המוצא של וולץ. הניתוח יתמקד בסיבות לניסיונות של מדינות שונות באזור לפתח תוכניות גרעיניות צבאיות; יבחן כיצד מדינות אלה התייחסו למדיניות הגרעין של ישראל במהלך השנים, כולל לצעדים שנקטה ישראל לבלימת הפיכתן של מדינות אחרות לגרעיניות; ויעמוד על החשיבות הכוללת בהתמקדות בטיבם של היחסים הבינלאומיים במזרח־התיכון בכל ניסיון להסביר את השיקולים האסטרטגיים של המדינות השונות, לרבות ביחס לפיתוח נשק גרעיני. על רקע דברים אלה, יובהר מדוע המקרה של איראן, המבקשת להפוך למדינה גרעינית, קורא תיגר על עקרונות הניאוריראליזם הפשטניים, ובהחלט אינו הפתרון הטוב ביותר למשבר המתמשך.

## הטיעון של וולץ

טיעונו של וולץ נעוץ בהנחה התיאורטית לגבי יציבות בינלאומית (ואזורית), וברעיון הנלווה בדבר הכורח ליצור איזון במרחב הבינלאומי (balancing). על פי קו מחשבה זה, ברגע שישראל הפרה את האיזון במזרח־התיכון – בכך שהפכה לכאורה למדינה גרעינית – היה זה רק עניין של זמן עד שמדינה אחרת באזור תאמץ מסלול דומה על מנת להשיב את האיזון על כנו. לפי וולץ, השבת האיזון חיונית לשיקום היציבות באזור, ויציבות משרתת ביטחון אזורי, שהוא הכוח המניע ביחסים הבינלאומיים. אכן, מבחינתו של וולץ, החידה האמיתית היא מדוע נמשך

המונופול של ישראל זמן רב כל כך – שעל פי השקפתו הוא מקור ברור לאי-יציבות אזורית, ובמילותיו: "הארסנל הגרעיני של ישראל, ולא רצונה של איראן בארסנל כזה, הוא שתרים במידה הרבה ביותר למשבר הנוכחי. בסופו של דבר, כוח שואף להתאזן".<sup>6</sup>

כתמיכה בחשיבותו המרכזית של עקרון האיזון, וולץ צופה שהפיכת איראן לגרעינית לא רק תפצה על חוסר היציבות שיצרה ישראל, אלא שהאפקט המייצב של ההרתעה ההדדית החדשה יגבר, ולשום מדינה אחרת באזור כבר לא יהיה תמריץ להשיג יכולת גרעינית צבאית משלה. הנחה זו רומזת על כך שלדעתו של וולץ, הפוליטיקה במזרח-התיכון מציבה את ישראל מול כל שאר המדינות, וכי מדינות אלה מאוחדות באינטרס אסטרטגי משותף המתמקד באויב יחיד: ישראל. כלומר, על מנת להשיב את האיזון, די בכך שאחת מהמדינות הללו תשיג נשק גרעיני. בחינה מעמיקה יותר של כמה מהעובדות וההתפתחויות הבולטות בתולדות הפוליטיקה המזרח-תיכונית מגלה את האופי ההפכך של הנחות אלה.

## שאיפות גרעיניות במזרח-התיכון: פוליטיקה אזורית מסובכת, דינמיקת איזון מורכבת

המציאות של הפוליטיקה המזרח-תיכונית מלמדת שלא ניתן להתייחס למדינות האזור כאל מדינות זהות זו לזו מבחינת העדיפויות האסטרטגיות של כל אחת מהן, כשם שלא ניתן להתייחס לדינמיקה האזורית השלטת כאל סיפור שעניינו "ישראל נגד כל השאר". כל מדינה באזור מחזיקה במערך

וולץ צופה שהפיכת איראן לגרעינית לא רק תפצה על חוסר היציבות שיצרה ישראל, אלא שהאפקט המייצב של ההרתעה והחדשה יגבר, ולשום מדינה אחרת באזור כבר לא יהיה תמריץ להשיג יכולת גרעינית צבאית משלה

אינטרסים ותפיסות איום משלה; יתרה מכך, בריתות והבנות שונות שצמחו במהלך השנים בין המדינות אינן קבועות, אלא נוטות להשתנות בהתאם להתפתחויות הפוליטיות באזור. דוגמה עדכנית לדפוס אזורי מוכר זה ניתן לראות ביחסי טורקיה-איראן. לפני כשנתיים נדמה היה שהשתיים נוטות לכונן יחסים קרובים, ואולי אף ברית חדשה, שעשויים להוות איום חדש על ישראל. אך שתי המדינות הן גם יריבות אסטרטגיות המתחרות על השפעה באזור. לנוכח יריבות זו המבעבעת מתחת לפני השטח, אין זה מפתיע שעמדותיהן המנוגדות כלפי מלחמת האזרחים בסוריה הציפו באחרונה את הפערים ביניהן באופן די גלוי.

ישראל עצמה התוודעה מקרוב למערך המורכב של אינטרסים מתנגשים המאפיינים את המזרח-התיכון בתחילת שנות התשעים, עם הקמת הפורומים האזוריים בחסות ועידת השלום במדריד. המפגשים הרב-צדדיים סיפקו למשתתפים

הישראליים הזדמנות להיווכח במו־עיניהם עד כמה שונים החששות והאינטרסים שכל אחת מהמדינות הערביות הביאה לשולחן. העובדה שהישראלים לא עמדו נוכח גוש ערבי מאוחד ועשוי מקשה אחת פקחה את עיניהם גם להזדמנויות בלתי־צפויות לשיתוף פעולה.

אם נתמקד בתחום הגרעין, נמצא שמדינות האזור שניסו לפתח יכולות גרעין צבאיות (כולן בניגוד למחויבותן להישאר לא־גרעיניות במסגרת חברותן באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני) לא עשו זאת בעיקר מתוך צורך לאזן מבחינה אסטרטגית את ישראל, אם בכלל. היו אלה יוקרה ושיקולים של פוליטיקה אזורית ששיחקו תפקיד מכריע בחשיבה של מדינות אלה,<sup>7</sup> וכאשר עלו שיקולים ביטחוניים, הן התמקדו גם במדינות אחרות. התוכנית הגרעינית של עיראק הונעה מתוך שילוב של יוקרה, שאיפה להרתיע את איראן ויצירת איזון מול ישראל. הדינמיקה הייחודית של אזור המפרץ, שהשפיעה הן על איראן והן על עיראק, הודגשה ביתר שאת כאשר איראן חידשה את תוכנית הגרעין הצבאית שלה בשנות השמונים, בתגובה ישירה לתוכניתה של עיראק, ועל רקע מלחמת שמונה השנים בין שתי המדינות, שהתרחשה באותו עשור.

באשר ללב, בשנות השבעים שאף קדאפי לפתח או לרכוש פצצה גרעינית, בעיקר משיקולי יוקרה ומעמד אזורי בעולם הערבי. בעוד הסוגיה הישראלית הוזכרה במסגרת זו, "הממד האסטרטגי של החתירה לגרעין לא נבחן באופן מעמיק, וניתן לטעון... שלשיקולי יוקרה ושאיפות פוליטיות היה מלכתחילה משקל נכבד יותר מאשר לשיקולים צבאיים במניעיו של המשטר להשגת נשק גרעיני. אכן, פרויקט הגרעין היה אחד מבין מספר ניסיונות מצד לוב להשגת טכנולוגיות שונות, שנראה כי נבעו משאיפה להיחשב כמדינה שמחזיקה בטכנולוגיה צבאית עדכנית ומתקדמת, ולא מתוך הערכות פרגמטיות של בעיות ביטחון ספציפיות וצרכים צבאיים".<sup>8</sup> באמצע שנות השמונים הפכה ישראל לגורם משמעותי עוד פחות בשיקוליה של לוב, כאשר זו הפנתה את תשומת לבה לשימור ביטחונה לנוכח התקפות אמריקניות, ובשנות התשעים החלה לוב לבחון שוב האם מאמציה להשגת גרעין משתלמים, לנוכח יעילותו המפוקפקת כגורם מרתיע נגד התקפות.<sup>9</sup> תוכנית הגרעין של סוריה נותרה ברובה תעלומה, אך בכל הנוגע לישראל, נראה שבמשך שנים רבות התייחסה סוריה לנשק הכימי שברשותה כאל הרתעה מספקת. לא ידוע מה המניעים לתוכנית הגרעין שלה, מעבר לעובדה שהיא יושמה בסיועה של צפון־קוריאה, אך לנוכח קשריו הקרובים של אסד עם המשטר באיראן, ושיתוף הפעולה המתמשך של איראן עם צפון־קוריאה בתחום הלא־קונבנציונלי, סביר להניח שהמשולש צפון־קוריאה־איראן־סוריה היה רלוונטי להחלטה זו יותר מאשר האינטרס של סוריה ליצור איזון מול ישראל.

המדינה בעלת המוטיבציה החזקה ביותר באזור לפנות למסלול הגרעיני בתגובה ישירה לישראל, ושלמעשה אף שקלה את האופציה הזו בתחילת שנות השישים, כאשר החלה לעבוד על תוכנית בזק בתחום הטילים הבליסטיים בסיוע גרמניה, היא מצרים. עם זאת, בשלהי שנות השישים נטשה מצרים את פרויקט הטילים, והעובדה שאשררה את חתימתה על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני ב־1981 מחזקת את הסברה שהחליטה לא לפעול למימוש תוכנית גרעין צבאית. לאחר מכן, המערכה הנחושה שלה לצרף את ישראל לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני הצביעה על העניין הרב של מצרים בנטרול היכולות הגרעיניות לכאורה של ישראל, אך היא עשתה זאת באמצעות מערכה דיפלומטית. יתרה מכך, הרציונל שהוביל את מצרים לא היה חשש ביטחוני מישראל, כפי שמעידה חתימתה של מצרים על הסכם השלום ב־1979, מבלי להתנות זאת בהצטרפותה של ישראל לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. מצרים עסקה יותר בשאלות של הנהגה אזורית, שישראל נתפסת כקוראת עליה תיגר בזכות היתרון האיכותי האסטרטגי שלה. בשנות התשעים, במקום ליצור איזון מול ישראל, קיוותה מצרים "להחזיר את ישראל למימדיה הטבעיים", כך שלא תפריע למאמצייה של מצרים לתפוס מחדש את מקומה כמנהיגת המדינות הערביות.<sup>10</sup>

חשוב לציין שבסוגיית הגרעין, מדינות המזרח־התיכון לא בהכרח יישרו קו, ובהחלט לא כקבוצה הפועלת במשותף נגד ישראל.<sup>11</sup> לא זו בלבד שמדינות ערביות אחרות לא ראו בתוכנית הגרעין של סוריה גורם מאזן משותף מול ישראל, אלא שרבות מהן העדיפו, ממש כמו ישראל, שסוריה כלל לא תשיג יכולת גרעינית צבאית. קולן של מצרים, ערב־הסעודית ומדינות אחרות לא נשמע לאחר התקיפה של ישראל באתר הגרעין הסורי בספטמבר 2007. אמנם, הן לא תמכו בפומבי במהלך זה, אולם ראוי לציין את היעדר הגינוי כלפי ישראל מצדן. כמו כן, ידוע

כיום שבקרוב מדינות המפרץ ומדינות נוספות קיימת אופוזיציה ניכרת לאיראן, וחשש בנוגע לתוכנית הגרעין שלה. גם כאן, הפיכת איראן למדינה גרעינית אינה נתפסת כסוג כלשהו של מענה אזורי קולקטיבי לישראל. למעשה, המציאות היא הפוכה – המהלך של איראן נתפס לא רק כאיום אזורי אלא גם כמהלך שעלול לחייב תגובה, באופן שונה מהיחס לאופציה הגרעינית של ישראל.

מדינות ערביות לא ראו בתוכנית הגרעין של סוריה גורם מאזן משותף מול ישראל. רבות מהן העדיפו, ממש כמו ישראל, שסוריה כלל לא תשיג יכולת גרעינית צבאית

## מדיניות הגרעין של ישראל: עמימות והרתעה מול איומים קיומיים

מאפייני מדיניות הגרעין של ישראל תרמו ליכולתן של מדינות אחרות באזור להימנע מתחושת לחץ ליצור איזון נגד היכולת המיוחסת לישראל, למרות שהן

ודאי לא היו מרוצות מכך. המאפיין החשוב ביותר בהקשר זה מתייחס לעובדה שישראל הצליחה (על אף העמימות) להעביר להן מסר שהיכולת הגרעינית שלה מיועדת אך ורק כהרתעה מול איום קיומי. על פי מחקר עומק שעקב אחר דימויה הגרעיני של ישראל עד תחילת שנות התשעים, נראה שלמרות מדיניות העמימות של ישראל, מדינות ערב הבינו מהם הקווים האדומים של ישראל בתחום הגרעיני. הן הפנימו שישראל חותרת להרתיע רק נגד מה שנתפס כקריאת תיגר על עצם קיומה.<sup>12</sup> העובדה שישראל הייתה מעורבת בעימותים קונבנציונליים כה רבים מאז שעברה לכאורה את סף הגרעיני (סוף שנות השישים) היא עדות מוצקה לכך. יתרה מכך, ניתן לטעון שעצם העמימות – שלעיתים קרובות הותקפה כבעייתית עקב היעדר שקיפות מצד ישראל – למעשה שירתה את היציבות במזרח־התיכון. העמימות לא הפריעה לגיבוש כללי משחק במהלך השנים בנוגע להרתעה הגרעינית של ישראל, ובמקביל הבטיחה שישראל תשמור על פרופיל נמוך מאוד בתחום הגרעיני, ולא תצא בהצהרות מאיימות הקשורות אליו.<sup>13</sup>

סביר להניח שיתר שקיפות מצד ישראל לא היה מתפרש כצעד בונה אמון מצידה, אלא להיפך – הדבר היה נתפס כמהלך עוין המעלה את רמת המתיחות באזור. מנגד, העמימות אפשרה למדינות להתעלם מהנושא כרצונן, וכתוצאה מכך צומצמו המתחים סביב ההשלכות הצבאיות של סוגיית הגרעיני. בשנות השבעים אמר נשיא מצרים, סאדאת, שאם ישראל תצא בהצהרות גלויות ותאיים עם נשק גרעיני, היא תאלץ את מצרים להגיב. מכך ניתן היה להבין שאם ישראל תשמור על טונים נמוכים, מצרים עצמה לא תיאלץ לפנות לפתרון גרעיני. מצרים תוכל לקבל את המצב, או לנסות לשנותו באמצעות לחצים דיפלומטיים.<sup>14</sup>

### “תוצרת איראן”

לסיום, חשוב לבחון את שיקוליה של איראן. בעידן שבו הניאוריראליזם מחליף את הריאליזם הקלאסי כתיאוריה המובילה ביחסים הבינלאומיים, תפיסת ה“ביטחון” (לצורך הישרדות) מחליפה בצורה גורפת את תפיסת ה“עוצמה” של האנס מורגנטאו.<sup>15</sup> כגורם המניע המרכזי להתנהגותה של מדינה במרחב הבינלאומי. אולם, בניגוד לנטייה הרווחת כיום להניח שההסבר לכל המהלכים ביחסים הבינלאומיים הוא בעיקר ביטחוני/הגנתי – אין לראות בסיפור של איראן המתגרעת פעולה שעניינה המרכזי הוא חתירה לביטחון מצד מדינת סטטוס קוו. במקום זאת, יש להבין את חתירתה של איראן לכוח ולהשפעה באזור כהולמת יותר את ההדגשה הקודמת של מורגנטאו בדבר מרכזיות הכוח והעוצמה.

איראן היא מדינה רוויזיוניסטית בעלת שאיפות להגמוניה אזורית במזרח־התיכון, ונשק גרעיני יאיץ במידה משמעותית את יכולתה לקדם את מטרותיה האזוריות מבלי לחשוש מתגובת־נגד. איש לא יהיה מעוניין להסתכן בפתחת



מלחמה עם איראן גרעינית, לפחות לא בתרחיש שבו טרם נעשה שימוש בפועל בנשק גרעיני על ידי איראן. הסכנה בהקשר זה אינה שאיראן עלולה לפעול בצורה בלתי־רציונלית, אלא בכך שהתנהגותה דווקא תעלה בקנה אחד עם גישה רציונלית ומחושבת מאוד מבחינתה, שלפיה עליה לחדור לנשק גרעיני כהגנה מפני ניסיונות לפגוע במהלכיה להשגת שליטה – שבהכרח יבואו על חשבון מדינות אחרות באזור. בעוד הרטוריקה של איראן מתייחסת לישראל בהתמדה, להתקדמותה הגרעינית יש קשר קלוש מאוד, אם בכלל, לעובדה שישראל נתפסת כמדינה גרעינית, או לדחף איראני לאזן יכולת זו. מה שעשוי אולי להיראות כדינמיקה שמהותה יחסי ישראל־איראן – בייחוד לאור הרטוריקה הנוכחית שמאפיינת את שני הצדדים – אינו מהלך בילטרלי להשגת איזון גרעיני. כל אחת מהמדינות פועלת בהתאם לסדרי־היום שלה, אך אלה אינם תלויים זה בזה באופן סימטרי. במקרה של איראן, המקור לאיבה הקיצונית שלה כלפי ישראל אינו נעוץ בתביעות טריטוריאליות או בעוולות היסטוריות כלשהן שנגרמו לה על ידי ישראל, אלא בגורמים שלישראל אין השפעה עליהם: אידאולוגיה אסלאמית ולהט דתי שצמחו במהפכה של 1979. זה לא פועל יוצא של הסוגיה הגרעינית. מבחינתה של ישראל, איראן גרעינית לא תתרום לאיזון ולא ליציבות. ישראל חוששת מכוונות הגרעין של איראן, חשש שמחריף במידה ניכרת בעקבות הרטוריקה הקבועה, המאיימת והמזינה את עצמה מצד המשטר הנוכחי. איומיה של ישראל להשתמש בעוצמה צבאית נגד מתקני הגרעין של איראן הם תוצאה של חשש זה. על רקע

העוינות האיראנית הקיצונית והפערים המשמעותיים בגודלן של שתי המדינות (באוכלוסייה ובגיאוגרפיה), המצב בין ישראל לבין איראן גרעינית לא יהיה מאוזן. יתרה מכך, בהיעדר כל ערוצי תקשורת ביניהן, המציאות החדשה גם לא תהיה יציבה. להפך, היא תהיה עתירת סיכונים כגון הערכות שגויות והסלמה בלתי־מכוונת עם פוטנציאל הרסני.

נראה כי מדינות אחרות במזרח־התיכון מתנגדות לא פחות מישראל לרעיון שאיראן גרעינית תהיה בבחינת תרומה ליציבות באזור. אם איראן תהפוך לגרעינית, יש סיבה טובה להאמין שכמה מדינות נוספות באזור יגלו מוטיבציה עזה להצטרף גם הן למרוץ הגרעיני.<sup>16</sup> בניגוד לחוסר העניין שהן מפגינות ביחס לאיזון האיום

מול ישראל, ניכרת ברור תפיסתן את איראן כאיום. בשנות שלטונו של מובארק הושמעו הצהרות ברורות ביותר מצד שר החוץ המצרי דאז, אבו אל־רייט, ומצד מובארק עצמו, בדבר הסכנה שאיראן מהווה באזור עקב נטייתה להתערב בענייניהן

מדינות במזרח־התיכון  
מתנגדות לא פחות  
מישראל לרעיון שאיראן  
גרעינית תהיה בבחינת  
תרומה ליציבות באזור.  
אם איראן תהפוך  
לגרעינית, יש סיבה טובה  
להאמין שכמה מדינות  
נוספות באזור יגלו  
מוטיבציה להצטרף גם הן  
למרוץ הגרעיני

הפנימיים של מדינות אחרות, במקביל לחתירתה ליכולת גרעינית צבאית. בעקבות המהפכה במצרים, בשנתיים האחרונות נשמעו אמנם טונים מרוככים יותר ביחס לאיראן, אך גם הנשיא מורסי אינו משדר תחושה שהוא מתכנן לרוץ לעבר זרועותיה הפתוחות של איראן, וסביר להניח שהיריבות הבסיסית בין שתי המדינות על השליטה באזור לא תיעלם. שליט ערב־הסעודית, המלך עבדאללה, צוטט במברקי ויקיליקס לפני שנים אחדות כמי שמאיץ בארצות־הברית להשתמש בכוח צבאי נגד מתקני הגרעין של איראן, על מנת "לערוף את ראש הנחש"<sup>17</sup>.

## מסקנות

השערותיו של וולץ ביחס לפיתוח נשק גרעיני במזרח־התיכון ולהשלכות שיהיו לכך על האיזון והיציבות באזור אינן עולות בקנה אחד עם בחינה וניתוח היסטוריים. כך גם לגבי תחזיותיו ליציבות רבה יותר במזרח־התיכון בעקבות התגרענות איראן. היכולת הגרעינית המיוחסת לישראל אמנם עומדת בניגוד לרצון שכנותיה, אך היא אינה מקור לאי־יציבות ואינה הסיבה למשבר הנוכחי ביחס לאיראן. מדיניות העמימות של ישראל והשמירה על פרופיל נמוך בתחום הגרעין, בשילוב המסר שלה שמבהיר קווים אדומים לאיום קיומי סייעו, למעשה, להפחתת המתחים, ובאופן כללי תרמו ליציבות האזור יותר מאשר פגעו בה. הניסיונות בפועל של מדינות אחרות באזור לקדם תוכניות גרעין משלהן משקפים ומדגישים את העובדה שיצירת איזון לישראל אינה ניצבת בראש מעייניהן של מדינות אלה.

ניתן להסיק מכל הדברים שלעיל לגבי החלת תיאוריות של יחסים בינלאומיים על דילמות אסטרטגיות שמדינות ניצבות בפניהן בעולם האמיתי. אם נתעלם מהבעיות הקשורות ליכולת החיזוי והניבוי של תיאוריות (נקודה אשר וולץ מכיר בה<sup>18</sup>), תיאוריות יכולות להוביל אותנו למסקנות שגויות גם בהקשר להווה כאשר הן מסתמכות על הנחות תיאורטיות שעניינן התנהגות בעבר, מבלי לבחון לעומק את העובדות ההיסטוריות הרלוונטיות. החלת תיאוריות כמסגרות ניתוח שמסייעות להמשיג מציאות היא ללא ספק היבט חשוב בחקר היחסים הבינלאומיים, אך היצמדות מוחלטת לתיאוריות מצמצמות עלולה להיות בעייתית.

יש לבצע הערכה מחודשת של ההנחה כי החתירה לנשק גרעיני מונעת אך ורק מצורכי ביטחון, וכי הופעתו בזירה העולמית או בזירה האזורית תביא בהכרח לפעולה הדדית של יצירת איזון

יש לבצע הערכה מחודשת של ההנחה כי החתירה לנשק גרעיני מונעת אך ורק מצורכי ביטחון, וכי הופעתו בזירה העולמית או בזירה האזורית תביא בהכרח לפעולה הדדית של יצירת איזון. הנחות אלה הובילו את וולץ למערך שלם של אבחנות בלתי־מוצדקות ובלתי־מוכחות ביחס למניעה של איראן להתגרען, ולחשיבותה של התפתחות זו עבור מדינות באזור.

ניתן להפיק גם כמה תובנות בנוגע לבקרת נשק בתחום הבלתי קונבנציונאלי במזרח־התיכון. לעובדה שאיראן אינה מונעת בעיקר משיקולים של ביטחון הגנתי בכל הקשור לגרעין יש השלכות לא רק מבחינת החשיבה על איראן עצמה, אלא גם בהקשר של ועידת ה־WMDFZ (ועידה לאזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח־התיכון), שעתידיה להתקיים בהלסינקי בחודשים הקרובים. התהליך הרב־צדדי שחתר להסדר בקרת נשק במזרח התיכון בתחילת שנות התשעים (ACRS – קבוצת העבודה לבקרת נשק וביטחון אזורי) התמקד בסוגיות ביטחון אזורי, ובייחוד ברעיון של צעדים בוני אמון וביטחון (צעדי CSBM). לצעדים בוני אמון יש תפקיד כאשר למדינות יש אינטרס משותף לשתף פעולה סביב יעדים משותפים, אך הן מתקשות לעשות כן עקב רמת המתיחות, העוינות ו/או חוסר האמון שמאפיינים את היחסים ביניהן. ההנחה המקובלת במאמצים לבקרת נשק וביטחון אזורי היא שמדינות מאוימות באופן שווה וסימטרי מנשק השמדה המונית, ושיש להן תפיסה הגנתית ביחס לנשק הזה. כאשר זה המצב, ההנחה היא שניתן להתגבר על החששות ההדדיים באמצעות ניהול תקשורת טובה יותר בין הצדדים, שמבהירה טוב יותר את כוונותיהם ומפחיתה את רמת אי־הודאות ביניהם. עם זאת, הנחה זו אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שאיראן מונעת בעיקר משאיפותיה להגמוניה אזורית, ולא מחשש מהותי לביטחונה. אם איראן מונעת משיקולים התקפיים, אין תשתית מעשית למאמצים המכוונים ליצירת בסיס משותף בין המדינות, שמבוסס על חששות ביטחוניים סימטריים ביניהן.

טיבן של שאיפות הגרעין של איראן מעלה תהייה על רבות מההנחות השגורות כבר זמן רב בנוגע לנשק השמדה המונית, ולהשלכותיו על המזרח־התיכון. נראה שיש מקום לגישה חדשה כלפי מאמצי בקרת הנשק באזור – וייתכן שהדבר אף הכרחי.<sup>19</sup>

## הערות

- 1 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979).
- 2 Kenneth N. Waltz, "Why Iran should get the Bomb: Nuclear Balancing would mean Stability," *Foreign Affairs*, July/August 2012.  
זמן קצר לאחר פרסום ספרו על הניאוריאליזם, וולץ הציג טיעון שנוי במחלוקת בזכות התפשטות איטית של נשק גרעיני:  
Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, Adelphi Papers, Number 171 (London: International Institute for Strategic Studies, 1981).
- 3 בכתבתו התיאורטית, וולץ מציין את הפער הקיים בין "תיאוריות פשוטות" לבין "מציאויות מורכבות", ראו Kenneth N. Waltz, "Evaluating Theories", *American Political Science Review*, Vol. 91, no. 4, December 1997, p. 913. היא שתיאוריות חייבות להיות פשוטות. נותר רק לתהות מדוע הוא אינו מכיר בכך שניסיונו

- להסביר מופע מסוים של מציאות מורכבת באמצעות תיאוריה פשוטה עלול להוביל למסקנות בעייתיות.
- 4 Robert D. Kaplan, "Living with a Nuclear Iran", *The Atlantic*, September 2010. בנושא זה ראו: (למרות שהמחבר לא השלים עם התוצאה של איראן גרעינית), ראו Carlo Masala, "Extended Deterrence in the Middle East: A Fuzzy Concept that Might Work?" *Strategic Assessment*, Vol. 14, no. 4, January 2012, pp. 115–122.
- 5 Fareed Zakaria, "Deterring Iran is the Best Option", *Washington Post*, March 15, 2012. ראו לתשובה ל-Zakaria בדבר ההבדלים בין מאזן האימה של ארצות־הברית מול ברית־המועצות לבין מה סביר שיהיה ביחס לאיראן גרעינית, ראו Charles Krauthammer, "The 'Deterrence works' fantasy", *Washington Post*, August 31, 2012.
- 6 "power... begs to be balanced", see Waltz, "Why Iran Should get the Bomb" על מניעים נוספים לחתירה לנשק גרעיני, מעבר לביטחון, ראו: Scott Sagan, "Why do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb" *International Security* Vol. 21 No. 3, Winter 1996/97, pp. 54-86.
- 8 Maalfrid Braut-Hegghammer, "Libya's Nuclear Intentions: Ambition and Ambivalence", *Strategic Insights*, Vol. VIII, Issue 2, Center for Contemporary Conflict, Naval Postgraduate School, Monterey, April 2009.
- 9 ש.Emily B. Landau, *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (Brighton: Sussex Academic Press, 2006) pp. 146-152.
- 10 במסגרת מפגשי Track II בנושא בקרת נשק וביטחון אזורי במזרח־התיכון אשר התקיימו בשנות התשעים, נשמעו אפילו רמזים לא־רשמיים שעבור מדינה כמו ירדן, היכולת הגרעינית של ישראל עשויה להתגלות כ'אפקט מטרייה' שיפעל גם לטובתה של ירדן (שיחה פרטית).
- 12 אריאל לויטה ואמילי לנדאו, **בעיני הערבים: דימויה הגרעיני של ישראל** (תל אביב: הוצאת פפירוס, 1994).
- 13 Emily B. Landau, "Being Clear about Ambiguity", *Haaretz*, May 13, 2010.
- 14 לויטה ולנדאו, בעיני הערבים, עמ' 77–78.
- 15 לחשיבה התיאורטית המוקדמת יותר של מורגנטאו, ראו: Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (NY: Knopf, 1973) 5th edition. הספר פורסם במקור ב־1948.
- 16 ראו: Amos Yadlin and Avner Golov, "A Nuclear Iran: The Spur to a Regional Arms Race?" *Strategic Assessment*, Vol. 15, no 3, October 2012.
- 17 לדיווח על ההצהרות שנשא אבר־אלי־רייט לגבי איראן המתערבת בענייני מדינות ערב, ולהתייחסות מובראק לסכנות חדשות שעולות מהמפרץ ומאיימות על היציבות, ראו: "Iran should keep out of affairs of Arab states: Egypt FM", AFP, November 26, 2010; On King Abdullah see Ross Colvin, "Cut off head of snake" Saudis told US on Iran", Reuters, November 29, 2010. המאמר מתייחס גם למברקים שחשפו חששות דומים מכיוון בחריין.
- 18 "הצלחה בהסבר, לא בחיזוי, היא אמת־המידה המהותית לתיאוריה טובה", וולק, "Evaluating Theories", עמ' 916.
- 19 לנקודה אחרונה זו, ראו: Emily B. Landau and Shimon Stein, "Israel and the WMD-free zone: Has Israel Closed the Door?" *Bulletin of the Atomic Scientists*, September 27, 2012, [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1349405339.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1349405339.pdf)

# עיראק והמרחב הערבי לאחר הכיבוש האמריקאי

יואל גוז'נסקי

מאז נסיגת הכוחות האמריקאיים מעיראק בדצמבר 2011, צעדה עיראק כברת דרך כדי להדק את קשריה עם העולם הערבי ולנסות להסיר את הדימוי שדבק בה, שלפיו היא למעשה עושת דברה של איראן. בין השאר, החלו שורה של מהלכים שנועדו לנסות להשיב את האיזון ליחסי החוץ של עיראק, להחיות בריתות ישנות ולהתניע מיזמים כלכליים. במקביל, שכנותיה הערביות של עיראק, שנמנעו בשנים האחרונות מהידוק היחסים עמה בשל קשריה עם איראן, מבינות עתה יותר מבעבר כי דווקא באמצעות שיפור היחסים המדיניים והכלכליים עמה, ביכולתן להשפיע על צביונה ועל מידת ההשפעה האיראנית בתחומה. בשנים האחרונות הושם דגש במחקר על מידת ההשפעה האיראנית בעיראק והשלכותיה.<sup>1</sup> אולם בחינת יחסי עיראק עם המרחב הסוני, בראש ובראשונה עם שכנותיה הערביות, יכולה להיות דרך מועילה כדי לברר לאן מועדות פניה של עיראק.

שיפור היחסים בין עיראק לבין המרחב הערבי טומן בחובו פוטנציאל לאורך זמן לסייע בפתרון חלק מהבעיות הפנימיות של עיראק, ולתרום לייצובה. זאת, בשל הקשרים הקיימים בין חלק משכנותיה לבין גורמי כוח בתוך המדינה. המדינות הגובלות בעיראק – לא רק שאינן מנותקות מהמתחים האתניים והעדתיים המאפיינים אותה, אלא הן מנצלות מתחים אלה כדי לקדם את האינטרסים הפרטניים שלהן. נפילת משטר סדאם גרמה לשכנותיה הסוניות של עיראק חשש מ"אפקט דומינו", שיביא להגברת ההשפעה האיראנית במרחב. נראה כי חשש זה מ"סחר איראני/שיעי" אף התעצם לאחר יציאת אחרון החיילים האמריקאיים מהמדינה. מדינות ערב חוששות כי איראן נכנסת לוואקום שהותירה מאחוריה ארצות הברית, ומבקשות, לפיכך, לחזק את המשקל של גורמים סוניים ו/או שיעיים חילוניים בתהליך הפוליטי והכלכלי, כמשקל נגד להשפעה האיראנית. עד כה נטרלה

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

נוכחותם של הכוחות האמריקאיים, במידת מה, את יכולת ההשפעה האיראנית בעיראק. עתה, לאחר יציאתם, עיראק הופכת למוקד של תחרות ואף עימות בין איראן, לבין טורקיה ומדינות ערב, בראשן ערב־הסעודית ומדינות המפרץ. מאמר זה מבקש להראות כי למרות ההתקרבות המדודה בין כמה ממדינות ערב לעיראק, נותרו עדיין חשדנות ומשקעי עבר בין הצדדים, בין היתר, בשל צביונה של ההנהגה העיראקית ומדיניותו של העומד בראשה, אשר נראים כמתרחקים מפלורליזם עדתי ופוליטי.

כל המדינות הגובלות בעיראק ניסו מאז שנת 2003 להגביר את השפעתן בה. איראן אולי הרחיקה לכת יותר מכולן, משום שביקשה למנוע מעיראק להוות שוב איום עליה, בין אם צבאי באופיו, ובין אם פוליטי ואף אידאולוגי־דתי. לאיראן עניין מיוחד בנעשה בעיראק, שעמה היא חולקת את גבולה הארוך ביותר, כ־1500 ק"מ. יש לה אינטרס בטיפוח המאחז השיעי (תוך החלשת הזהות הסוניית) הגדול בדורס־עיראק, השולט על המוצא האסטרטגי למפרץ, ואשר בו נמצאות כמחצית מעתודות הנפט העיראקיות. המעורבות האיראנית בעיראק מונעת ממה שנתפס בעיניה כמרחב השפעה איראני טבעי. היא ניזונה מהשאיפה להגמוניה במרחב, ומההבנה כי עיראק היא תחנה חשובה בדרך להשגת מטרה זו. איראן גם מבקשת לשמר את ההישגים הלא־מבוטלים שהיא קצרה (במידה רבה, באדיבותה של ארצות־הברית), עם היחלשות המדינה העיראקית ועליית המרכיב השיעי בה. איראן כיום היא אולי הכוח החיצוני בעל ההשפעה הרבה ביותר בעיראק. עם זאת, ניתן לרסן מעורבות זו באמצעות כוחות חיצוניים אחרים, בעלי השפעה בעיראק. בשנים האחרונות, שכנותיה של עיראק התייחסו אליה כאל "נטע זר",

שלוחה איראנית, ובעיקר מוקד לטרור שמוטב להתרחק ממנו. בידודה של עיראק נכפה עליה במידה רבה על ידי שכנותיה הערביות, אך עיראק גם הייתה פסיבית בשנים האחרונות ביחסי החוץ שלה, בשל חולשתה המובנית ופיצולה הפנימי, שהתבטא בהיעדר הסכמה בקרב הכוחות הפוליטיים המרכזיים. אולם נראה כי עתה, יותר מבעבר, היא מבקשת לעצמה תפקיד מרכזי יותר בניהול סדר היום הבין־ערבי והערבי־איראני. במסגרת זו אירחה עיראק את פסגת הליגה הערבית בבגדאד במארס 2012, ואף ביקשה לתווך, בתמיכת איראן, בין איראן

שכנותיה הערביות של עיראק מבינות עתה כי דווקא באמצעות שיפור היחסים המדיניים והכלכליים עמה, ביכולתן להשפיע על צביונה ועל מידת ההשפעה האיראנית בתחומה

לבין הקהילה הבינלאומית בסוגיית הגרעין, ואירחה סבב שיחות בנושא הגרעין בבגדאד במאי 2012. בגדאד הייתה גם תחנה חשובה בדילוגיו של שליח האו"ם והליגה הערבית, קופי אנאן, בניסיונותיו לגבש הסכמות לפתרון המצב בסוריה.

## עיראק והערבים

המרחב הערבי הותיר את עיראק לחסדיה של איראן. מדינות ערב סרבו להדק את קשריהן עם עיראק, בשל ראייתן את ממשלת אל-מאלכי כעושת דברה של טהראן. ככלל, הראייה הערבית היא שעקב הקרבה הגיאוגרפית, הקשרים ההיסטוריים והזהות העדתית בין איראן לבין הנהגתה הנוכחית של עיראק, השפעתה של איראן בעיראק היא בלתי־נמנעת. לפיכך, לא היה טעם עד כה בהידוק היחסים עמה. אולם, שכנותיה הערביות של עיראק אינן צופות פסיביות כבעבר בנעשה בתחומה. לאחר נסיגת הכוחות האמריקאיים נראה כי יש נכונות ערבית מסוימת להעמיק את היחסים עם עיראק, ולהגביר באמצעותם את הפיקוח על המתרחש בה, בראש ובראשונה – כדי לנסות לבלום את השפעתה של איראן בה. עיראק, מצדה, מבקשת להדק את שיתוף הפעולה עם המדינות הערביות גם כדרך להביא – כך היא מקווה – למחיקת חלק מחובות העבר, לחידוש ההשקעות בה, למניעת ההתערבות השלילית (הערבית) בענייניה הפנימיים ואף כמנוף לחץ מסוים כלפי טהראן.

בתחילת 2012 נראתה עיראק כמי שעושה כברת דרך חזרה לחיקו של העולם הערבי. ראש ממשלת עיראק, אל-מאלכי, הסכים להעניק היתר טיסה ונחיתה לחברת התעופה הלאומית של כווית, אבל חשוב מכך, לשלם 300 מיליון דולר בעבור חלק מנזקי הכיבוש העיראקי בכווית (כווית ויתרה בתמורה על חוב של כמיליארד דולר לחברת התעופה הלאומית הכוויתית).<sup>2</sup> אל-מאלכי חתם במרס 2012 עם ערב־הסעודית על הסכם לחילופי אסירים (100 עיראקים כלואים בערב הסעודית ו־70 סעודים כלואים בעיראק), ואף הבטיח לנסות להמיר את עונש המוות שהוטל על חמישה אזרחים סעודיים (ההסכם מצריך אשרור של הפרלמנט העיראקי). כמו כן, הוא נמנע מהזמנת מדינות לא־ערביות, כמו טורקיה ואיראן, לוועידת הליגה הערבית בבגדאד שהתקיימה במארס 2012, בניגוד לוועידות קודמות. להלן ינתחו עמדות של מדינות ערב ביחס לעיראק, תוך התמקדות בשכנותיה הסמוכות.

עיראק הופכת למוקד של תחרות ואף עימות בין איראן לבין טורקיה ומדינות ערב, בראשן ערב־הסעודית ומדינות המפרץ

החשש מאיראן נותן את אותותיו במדיניותה של ערב־הסעודית באזור כולו, ועיראק אינה יוצאת־דופן. מאז 2003 נמנעה ערב־הסעודית מהתערבות פוליטית או צבאית, גלויה, בענייניה של עיראק. בניגוד לזירות אחרות, ערב־הסעודית נמנעה גם מקיום כל מגע משמעותי עם הממשלה בבגדאד. בראש מעייניה של ערב־הסעודית:

מניעת גלישת העימות בעיראק לתחומה (היא מתמקדת בבניית מכשול ביטחוני לאורך גבולן המשותף, ובהידוק המעקב אחר הנכנסים לתחומה), דאגה לאינטרסים הסוניים ומעל הכול – ניסיון לבלום את השפעתה הגוברת של איראן בעיראק.

אמנם, בטווח הקרוב, הגברת ייצוא הנפט העיראקי מחפה על גריעת חלק מהנפט האיראני מהשווקים וממתנת את מחירו – והדבר תואם לאינטרס הסעודי – אולם, בטווח הארוך, ערב־הסעודית חוששת כי שיקומה של תעשיית הנפט בעיראק (ייצוא הנפט מהווה 95% מהכנסות הממשלה בבגדאד) עלול לבוא על חשבון מעמדה־שלה כיצואנית נפט מובילה. מדינות המפרץ חוששות גם שמא עיראק תבנה מחדש את כוחה הצבאי ותשוב לאיים עליהן, הפעם בנשק אמריקאי מתקדם. יתרה מכך, עיראק משתפת פעולה יותר ויותר עם איראן, ונראה כי שתיהן מתאמות כעת גם את מדיניות הנפט שלהן, במטרה לאתגר את הדומיננטיות הסעודית באופ"ק (יזכר כי ממשלת עיראק גם גינתה את כניסת חיילי המשמר הלאומי הסעודי לבחריין במארס 2011).<sup>3</sup>

ריאד הזהירה את ארצות־הברית עוד טרם פלישתה לעיראק כי אם סדאם יודח, איראן עלולה להעמיק את שליטתה שם, ואף להגביר את אחיזתה בדרום השיעי. ערב־הסעודית העדיפה כי כוח סוני, גם אם מדכא, יתפוס את השלטון בבגדאד, כדי למנוע בדרך זו כל אפשרות של התחזקות השיעים. הפלישה האמריקאית לעיראק, שהגישה, לדברי ערב־הסעודית, את עיראק לאיראן "על מגש של כסף", הביאה את ערב־הסעודית להגדיל את סיועה למיעוט הסוני בעיראק, שהיה מעורב במאבק הדמים עם המיליציות השיעיות על צביונה של המדינה העיראקית (סעודים רבים יצאו לעיראק במטרה להילחם באמריקאים ובשיעים כאחד). ראש ממשלת עיראק, אל־מאלכי, אף האשים את ראש המודיעין הסעודי לשעבר, הנסיך מוקרין, בהקמת כוח סוני חמוש שפעל נגד המיליציות השיעיות, מה שהחריף את מלחמת האזרחים במדינה.<sup>4</sup> עיראק אומנם פתחה שגרירות בריאד כבר ב־2007, אולם ערב־הסעודית נמנעה עד כה משיגור שגריר תושב מטעמה לבגדאד (למרות שהתחייבה בפני ארצות־הברית כי תעשה כן) – איתות ברור כי אינה בוטחת בממשלת עיראק. ערב־הסעודית רואה בעיראק ובהנהגתה השיעית כלי שרת בידי האיראנים – מאז

היבחרו של אל־מאלכי מסרב המלך עבדאללה בתוקף לפוגשו. עם זאת, שנת 2012 נראתה בתחילה כמסמלת ראשיתו של שינוי מסוים ביחסי שתי המדינות. דווח כי ערב־הסעודית שוקלת לפתוח את מעבר הגבול היחידי בין המדינות, שהיה סגור (מלבד מעבר של עולי־רגל מעטים) מאז 1991. בתחילת 2012 ערב־הסעודית אף הודיעה כי היא ממנה, לראשונה מזה שני עשורים, את שגרירה בירדן לשגריר (שאינו תושב) בעיראק.

עקב הקרבה הגיאוגרפית, הקשרים ההיסטוריים והזהות העדתית בין איראן לבין הנהגתה הנוכחית של עיראק, השפעתה של איראן בעיראק היא בלתי־נמנעת

ממשלת עיראק מנסה להציג עמדה פומבית מאוזנת ביחס לאירועים בסוריה, אם כי היא ניסתה לרסן את החלטות הליגה הערבית בעניינה, והצהירה על אמונתה ביכולתו של המשטר בסוריה לבצע "רפורמות".



ואכן, נפילתו של אסד תהיה לצנינים בעיני ההנהגה השיעית של עיראק, החוששת מדומיננטיות סונית ב"סוריה החדשה". הסונים בעיראק עשויים לקבל עידוד בעקבות שיפור מעמדם של אחיהם הסורים, ולפיכך יבקשו לשפר את מעמדם בעיראק על חשבון השיעים, מה שעלול לאתגר את ממשלת אל-מאלכי. יחסי סוריה ועיראק עברו תהפוכות משמעותיות בשנים האחרונות. בזמן הכיבוש האמריקאי האשימה עיראק את משטר אסד כי אינו עושה די למניעת כניסתם של גורמי טרור (תנועת פעילי הטרור היא כעת בכיוון ההפוך כאשר עיראקים סונים יוצאים להילחם נגד אסד בעוד עיראקים שיעים יוצאים להילחם לצדו). השתיים חידשו את היחסים הדיפלומטיים ביניהן ב־2006, אולם בעקבות שורה של פיגועים קשים שאירעו בבגדאד באוגוסט 2009, החזירו שתי המדינות את שגריריהן ונעזרו בתיווך טורקי כדי להתגבר על המחלוקות. עם התרחקות משטרו של אסד ממדינות ערב על רקע מלחמת האזרחים בסוריה, יחסיו של אסד עם ממשלתו של אל-מאלכי התחממו. ההנהגה העיראקית סירבה, כאמור, להצטרף ללחץ שהפעילה הליגה הערבית על סוריה, ניסתה למצב עצמה בעמדת תיווך בין המשטר הסורי לבין האופוזיציה, והיא ככל הנראה אף סייעה לאיראן להעביר אמצעי לחימה למשטר הסורי. בהקשר זה דווח כי נשיא ארצות-הברית, אובמה, קָבל בפני אל-מאלכי על מעבר של מטוסים איראניים עמוסי ציוד צבאי דרך המרחב האווירי של עיראק, בדרכם לסוריה. למרות פנייתו זו של הנשיא האמריקאי, חודשו הטיסות.<sup>5</sup>

ירדן התנגדה למלחמה ב־2003, אך העניקה סיוע צבאי שקט לאמריקאים, ורבים מבניה יצאו להילחם בשיעים בעיראק, במידה רבה בהשראתו ובפיקודו של אבו מסעב אל-זרקאווי. המלך הירדני היה אמנם אחד מהמנהיגים הערבים המעטים שביקרו בבגדאד לאחר שנת 2003, ואף מינה שגריר מטעמו בבגדאד, אך הירדנים מבקרים תדיר את מה שלטענתם נראה כדחיקה מתמשכת של הסונים לשוליים. יוזכר כי הפיגוע המשמעותי הראשון לאחר הפלישה האמריקאית התרחש בשגרירות הירדנית בבגדאד (אוגוסט 2003). למרות קיומם של קשרים שבטיים חוצי גבולות בין המדינות, בניגוד לשכנותיה האחרות של עיראק, לירדן יכולת השפעה מוגבלת על הנעשה בעיראק. המדינה – שהייתה בעלת-ברית של עיראק והמוצא היחידי שלה לשאר העולם בשנות המלחמה הארוכות ובעת הסנקציות שהטיל עליה המערב – מסויגת מהידוק הקשרים עם עיראק, במיוחד לאחר שהשיעים תפסו את מוסרות השלטון, והנהגתה מזוהה יותר מכל עם איראן. כל התדרדרות, בעיקר ביחסי סונים-שיעים בעיראק, עלולה להשפיע גם על ירדן, כפי שאירע ב־2005, עת מחבל-מתאבד ירדני הרג 130 עיראקים, רובם שיעים, בהילה, דרומית לבגדאד. לחלופין, התדרדרות כזו תהפוך את עיראק שוב למוקד אזורי לטרור – חשש שהתאמת בעת פיגועי ההתאבדות בעמאן בנובמבר 2005.<sup>6</sup> לאחרונה, השיפור היחסי במצב הביטחון מביא עיראקים רבים – מתוך כחצי מיליון

עיראקים שמצאו מקלט בירדן – לחזור לעיראק. שתי המדינות אומנם חתמו על הסכם לאזור סחר חופשי ב־2009 אם כי עיראק טרם אשררה אותו. עיראק תוכל לעשות שימוש רב יותר בנמל עקבה לאור הלחץ על נמליה וירדן תוכל לגוון את מקורות האנרגיה שלה – נפט וגז מעיראק יכולים לפצות על המחסור שנוצר בממלכה עקב הקשיים בהובלת הגז ממצרים.

במרס 2012 קיים האמיר של כווית ביקור היסטורי בבגדאד. אולם, כווית עדיין נותרה מסויגת מהידוק הקשרים עם עיראק, ומשקעי העבר נותרו במידה רבה בעינם. כווית עדיין רואה בעיראק איום פוטנציאלי עתידי. כתוצאה מכך, צעדי הנורמליזציה שלה עם עיראק הם איטיים, ונושאים כגון שאלת נעדרי המלחמה, סימון הגבול המשותף (ושדות הנפט לאורכו) ותשלום פיצויים מלא על נזקי המלחמה – נותרו ברובם ללא פתרון. כך למשל, על עיראק עדיין מוטלות סנקציות תחת פרק 7 של מגילת האו"ם. למרות הביקורים וההתבטאויות החיוביות ההדדיות, החשדנות הכוויתית כלפי עיראק נמשכת בשל העובדה שבבגדאד שולטת ממשלה שיעית, הנתפסת ככווית כ"ממשלת בובות" איראנית. בנוסף, פוליטיקאים עיראקיים מתחו ביקורת על כווית בשל בניית נמל ימי במזרח האי בוביאן, בסמוך לגבול בין שתי המדינות – נמל שלטענת העיראקים יפגע בכלכלתם בכך שיסיט את הסחר הימי לכווית – חלקם גם מעלים ספקות מחודשים באשר לחוקיות הגבול בין המדינות. בכמה הזדמנויות בשנתיים האחרונות אף העלתה כווית את הכוונות בצבאה ופרסה אותו באי בוביאן ולאורך הגבול עם עיראק, במיוחד לאחר איומים של מיליציות שיעיות, בראשם "גדודי חזבאללה", ניסיונות חצייה של הגבול, ירי על שגרירות כווית בבגדאד (שבעקבותיו עזב השגריר הכוויתי זמנית את עיראק) ואף ירי של רקטות מכיוון עיראק לשטח כווית.<sup>7</sup>

עיראק מבקשת להדק את היחסים לא רק עם שכנותיה הקרובות. היא העניקה כספים ושלחה יועצים לתוניסיה כדי לתמוך בהליך הבחירות שם, ואף סיפקה יועצים טכניים ללוב, שחידשה את יחסיה הדיפלומטיים עם עיראק לאחר עשור של נתק, כדי לסייע לה להשמיד את הארסנל הכימי שנותר משלטון קדאפי.<sup>8</sup> עם מצרים היא חתמה על הסכם להשבת כספים שהיא חייבת לפועלים מצריים, שעבדו בעיראק בתקופת סדאם חוסיין ועדיין לא קיבלו את משכורתיהם.

בדברים שנשא לרגל "יום האסיר" ביוני 2012, הדגיש אל-מאלכי את רצונה של ממשלת עיראק לפתוח "דף חדש" עם המרחב הערבי: "על העולם להכיר ולהריע למדיניות החוץ החדשה, הידידותית, של עיראק", אמר.<sup>9</sup> ואכן, העברת נשיאות הליגה הערבית ב־2012 לידי עיראק סימלה בעיני רבים את תחילת חזרתה של עיראק לחיק העולם הערבי. בתחילה היו מדינות ערב מסויגות מקיומה של הפסגה בעיראק, בגלל עמדתה של זו ביחס למשבר בסוריה ודחיקת הסונים ממוקדי הכוח בעיראק, אך גם בשל מניעים עמוקים יותר הקשורים למידת ההשפעה האיראנית

על מדיניותה (ואכן, מתוך 22 ראשי מדינות ערביים, רק עשרה הגיעו לבסוף לפסגה, ומלבד האמיר הכווייתי לא נכח בה אף לא ראש מדינה אחד מהמפרץ). שינוי הטון "הטקטי" והזמני של ההנהגה העיראקית כלפי משטר אסד באביב 2012 הוביל, ככל הנראה, להתקרבות העמדות בינה לבין ערב־הסעודית ומדינות המפרץ, שהובילו מדיניות תקיפה נגד משטר אסד. עיראק אף תמכה בהחלטת הליגה הערבית שקראה להקים כוח שלום ערבי־בינלאומי, ולהושיט סיוע מדיני וחומרי לאופוזיציה הסורית – החלטה שיוזמותיה היו קטאר וערב־הסעודית.<sup>10</sup> עם זאת, מהר מאוד חזרו הצדדים לחשדנות ולהאשמות ההדדיות, ועיראק המשיכה לנסות לבלום כל החלטה משמעותית של הליגה הערבית נגד אסד.

בכל האמור לפוליטיקה הפנימית, שכנותיה של עיראק מבקרות את מאמציו של אל־מאלפי לרכז בידיו יותר ויותר סמכויות שלטון, ובה בעת לדחוק דמויות מפתח סוניות אל מחוץ למערכת קבלת ההחלטות. התפתחויות אלו מתרחשות על רקע התגברות קולות המחאה מצד פלגים סוניים, שקוראים לאוטונומיה כלכלית וביטחוניית של המחוזות שבהם מתגורר רוב סוני: אל־אנבאר, דיאלא וסלאח־א־דין. למרות שחוקת 2005 מתירה למחוזות לנהל באופן עצמאי את ענייני הכלכלה והביטחון שלהם, אל־מאלפי הכריז במספר הזדמנויות כי לא יאפשר זאת. בנסיבות הנוכחיות, נדמה שהאינטרסים של אל־מאלכי ושל איראן תואמים, ונראה כי ראש ממשלת עיראק זקוק, יותר מתמיד, לגיבוי האיראני נגד יריביו מבית. המרחב הערבי אינו חושש רק מהתהליך שצובר תאוצה בעיראק,

הכולל השתלטות של אל־מאלכי על כל מוקדי הכוח המדינתיים והריסת המנגנונים הדמוקרטיים השבריריים ממילא.<sup>11</sup> החשש הוא גם מהמדיניות של אל־מאלכי, המזוהה כפרו־איראנית ופרו־סורית. היומון הבין־ערבי "א־שרק אל־אווסט", הקרוב לעמדותיה של ההנהגה הסעודית, אף הרחיק לכת וקרא למדינות ערב להחרים את אל־מלכי ואף להטיל עליו עיצומים כלכליים.<sup>12</sup> הטלטלה שאחזה במרחב הערבי מתחילת שנת 2011

ראש ממשלת עיראק  
זקוק, יותר מתמיד, לגיבוי  
האיראני נגד יריביו מבית

•  
למרות ההתקרבות  
המדודה, שכנותיה  
הערביות של עיראק נותרו  
חשדניות כלפי הנהגתה

חידדה את המתח הסוני־שיעי במרחב, והיא משפיעה לרעה גם על היחסים בין עיראק לבין המרחב הערבי־סוני. לפיכך, למרות ההתקרבות המדודה שתוארה לעיל, שכנותיה הערביות של עיראק נותרו חשדניות כלפי הנהגתה.

## עיראק בין הקטבים

נתוני היסוד הגיאוגרפיים, ההיסטוריים והעדתיים משאירים להנהגה העיראקית מרחב תמרון מדיני מצומצם בין הקטבים: איראן מצד אחד, והמרחב הערבי-סוני מצד שני. לפיכך, מנהיגיה נאלצים תדיר להלך בין הטיפות. לעיראק כמה אפשרויות: היא יכולה להיכנס בפועל תחת השפעתה של איראן ולהגביר את שיתוף הפעולה הכלכלי והביטחוני עמה – עיראק תיהנה מחופש פעולה מסוים בניהול ענייניה הפנימיים, אך בכל האמור למדינות חוץ – "תתיישר" עם טהראן; מנגד, עיראק יכולה להשתלב שוב באופן מלא במרחב הערבי, לאמץ את הקו הערבי בנוגע לישראל ואף לבקש לעצמה תפקידי תיווך ומנהיגות שיבליטו את מיקומה, את מעמדה ההיסטורי ואת משקלה הגובר בשוק הנפט; אפשרות נוספת היא שעיראק תבקש להתכנס פנימה בשל חולשתה, להתמקד באיחוי הקרעים הפנימיים ובשיקום הכלכלה, ולפיכך תאמץ מדיניות חוץ פרגמטית ללא מעורבות משמעותית בענייני חוץ – לכל היותר היא תנסה לשפר בהדרגה את יחסיה עם שכנותיה, ולהחזיר בהדרגה את האיזון למדיניותה.

השתלבותה של עיראק במרחב הערבי עשויה להיות גם אינטרס איראני – כך תינתן לאיראן דריסת רגל והשפעה רבה יותר במרחב הערבי. אולם, היקף ייצוא הנפט העיראקי (מעל 2.5 מיליון חביות באוגוסט 2012) כבר עבר את זה של איראן (שצנחה לשפל שלא נראה כמותו שלושים שנה – מתחת למיליון חביות ביום ביולי 2012)<sup>13</sup>, מה שיכול לסייע לעיראק "לעמוד על הרגליים", אך גם "לעמוד על שלה". סוגיה זו היא בעלת משקל רב ביכולתה של עיראק להשתחרר מאחיזתה של איראן. המתחים העדתיים בעיראק מתחדדים; האלימות עדיין מאיימת; ובכל זאת, על רקע הבעיות הללו, הפקת הנפט בעיראק בעלייה, ואילו זו של איראן בצניחה. ככל שקופתה של עיראק מתמלאת, כך היא עתידה להיות מושפעת פחות מגורמים חיצוניים. לאורך זמן עיראק ואיראן עשויות לנוע לעבר

לאורך זמן עיראק ואיראן עשויות לנוע לעבר שיווי משקל מחודש, שיתרום ליכולת לאזן את עוצמתה של איראן במרחב

שיווי משקל מחודש, שיתרום ליכולת לאזן את עוצמתה של איראן במרחב. עם זאת, הדבר תלוי גם באופיו של המשטר העיראקי ובזהותו של העומד בראשו, שנראה כעת נע לעבר ריכוז סמכויות – מה שעלול דווקא לחזק את שליטתה של איראן בנעשה בעיראק. הדבר תלוי גם בהתפתחויות בסוריה ובעתידו של משטר אסד. קרבתו,

גם אם המלאכותית, של המשטר העלווי לשיעה, והסיכוי שבנפילתו יתפוס הרוב הסוני את מוסרות השלטון, עשויים להרחיק את סוריה מעיראק. במצב זה איראן עלולה לבקש לחזק את אחיזתה בעיראק, כמעין "תחליף" למשטרו של אסד.<sup>14</sup> בגדאד תקבל בשנת 2013 בפעם הראשונה בתולדותיה את התואר "בירת התרבות של מדינות ערב" – תפקיד סמלי המבטא את שאיפתה של עיראק, לאחר

שני עשורים של היעדרות, למלא שוב תפקיד מרכזי במרחב הערבי. היחלשות המרכזים הערביים המסורתיים בעקבות "האביב הערבי", השיפור היחסי במצב הביטחוני הפנימי וההגדלה המשמעותית בתפוקת הנפט בעיראק – הקצב הגבוה ביותר מזה כשלושה עשורים<sup>15</sup> – כשלעצמם תורמים ליכולתה של ההנהגה בבגדאד לשוב לתפקיד משמעותי יותר בניהול סדר היום האזורי. אולם, גם המרחב הערבי־סוני ברובו מתקשה עדיין לזנוח את הזהויות הבסיסיות המגדירות אותו – בראשם הזהות העדתית – ואת האינטרס העליון שלו: בלימת שאיפותיה האזוריות של איראן. סוגיות המשפיעות על מעמדה האזורי של עיראק, אך גם על יציבותה ושלמותה הטריטוריאלית.

## הערות

- 1 יואל גוז'נסקי, "המעורבות האיראנית בעיראק: מאפיינים, מניעים והשלכות", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011.
- 2 צבי בראל, "לפחות ליומיים: בגדאד תהפוך למלכת הכיתה", **הארץ**, 26 במרס 2012.
- 3 Guy Chazan, "Iraq and Iran form Alliance within OPEC", *The Financial Times*, June 15, 2012.
- 4 Robert Kennedy, "Iraqi PM: Saudi has a 'Culture of Terrorism'", *Al Jazeera*, 9 September 2011.
- 5 James Risen and Duraïd Adnan, "U.S. says Iraqis are helping Iran to skirt sanctions", *The New York Times*, August 18, 2012. See also Michael Gordon, "Iran Supplying Syrian Military via Iraqi Airspace", *The New York Times*, September 4, 2012.
- 6 Mohammad Shiyab, "Jordan watches post-America Iraq very closely", *The Daily Star (Lebanon)*, January 4, 2012.
- 7 Loveday Morris, "Rocket Attack on Iraq-Kuwait Border Escalates Tensions", *The Independent*, 29 August 2011.
- 8 Tim Arango, "Iraq election official's arrest casts doubt on prospect for fair voting", *The New York Times*, April 16, 2012.
- 9 "Baghdad welcomes all relations but rejects ties with Israel: Iraqi PM", *Al Arabiya*, 1 July 2012.
- 10 "שקיעתה של הליגה הערבית: המשבר בסוריה כמקרה מבחן", סקירה, המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון (ממר"י), 13 במרס 2013.
- 11 יואל גוז'נסקי, "בצל איראן: שלטון היחיד של נורי אל-מאלכי בעיראק", **זמן איראן מס'** 32, המרכז ללימודים איראניים, אוניברסיטת תל-אביב, 26 ביולי 2012.
- 12 Tariq Alhomayed, "Impose Sanctions on al-Maliki", *Asharq Alawsat*, April 3, 2012.
- 13 Guy Chazan, "Iran's crude exports back over 1m barrels," *The Financial Times*, September 12, 2012.
- 14 יואל גוז'נסקי, "היום שלאחר הנסיגה האמריקאית מעיראק", **מבט על**, גיליון 288, 23 באוקטובר 2011.
- 15 Tim Arango and Clifford Krauss, "Oil output Soars as Iraq Retools, Easing Shaky Markets", *The New York Times*, June 2, 2012.



# טורקיה וצפון־עיראק: העמקת היחסים אל מול סביבה עוינת

## גליה לינדנשטראוס ופורקאן אקסוי

במשך שנים רבות עמדה הבעיה הכורדית במרכז מדיניותה של טורקיה כלפי שכנותיה במזרח־התיכון. במיוחד עסקו יחסי הגומלין שלה עם עיראק מזה זמן רב בסוגיות הקשורות לטרור מצד מפלגת הפועלים הכורדית (הפ.ק.ק.), ולהסגות גבול על ידי טורקיה, בפעולות תגמול ובמרדפים חמים מעבר לגבול אחר אנשי מיליציה זו שמצאו מקלט בצפון־עיראק. בעבר, נראה היה באופן כללי שלהתחזקות הכורדים בעיראק יש השלכות מסוכנות אפשריות על השלמות הטריטוריאלית של טורקיה. אולם בשנים האחרונות, שיתוף הפעולה הגובר בין הממשלה הטורקית והממשל האזורי הכורדי (KRG) היה אחד השינויים המדיניים הראויים לציון במזרח־התיכון. מאמר זה מנסה להדגיש את המניעים להתרחבות שיתוף הפעולה הזה, לשרטט את גבולותיו ולהעריך את ההשלכות האזוריות של יחסים אלה. המאמר ידון בארבעת מערכי ההנעה העיקריים של המדיניות הטורקית כלפי צפון־עיראק: מדיניות פנים, רצינות כלכלי, מניעים של ביטחון אזורי ושיקולים גלובליים. המאמר ינסה לעקוב אחר כמה מהתהליכים ארוכי־הטווח שעומדים מאחורי המהפך ביחסיה של טורקיה עם הממשל האזורי הכורדי, והוא ינסה גם לשפוך אור על התקופה שלאחר נסיגת ארצות־הברית מעיראק בשנת 2011 – תקופה שטרם נבחנה באופן מעמיק.

## רקע

המטרה העיקרית של טורקיה במלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 הייתה לעצור את כניסתו לטורקיה של זרם הפליטים הנרחב מצפון־עיראק, למנוע הקמה של ישות כורדית עצמאית שם ולהבטיח שהאזורים ההרריים לאורך הגבול יהיו נקיים מכל נוכחות של טרור. ברגע שמדיניות זו לא הצליחה להשיג את כל מטרותיה ופעולות הטרור נמשכו, נשיא טורקיה, טורגוט אוזאל, התכוון לגרור

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי פורקאן אקסוי הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי

את ה־פ.ק.ק. למשא־זמתן באמצעות השפעת הממשל האזורי הכורדי שנוסד באותה עת. הוא החליט לספק דרכונים דיפלומטיים טורקיים למנהיגים הכורדים, מסעוד ברזאני וג'לאל טלבאני, שהצליחו להשיג הפסקת אש קצרת־מועד ממנהיג ה־פ.ק.ק., עבדאללה אוג'לאן, בשנת 1993. אסטרטגיה זו של שימוש בממשל האזורי הכורדי על ידי אוזאל הייתה אמורה להיות הצעד הראשוני של אסטרטגיה רווחת של חיפוש אחר פתרונות לבעיה הכורדית הפנימית בעזרת מדיניות חוץ, בעיקר באמצעות עיראק.

בעקבות מותו המסתורי של הנשיא אוזאל, שבה טורקיה לגישה צבאית קשוחה כמענה לבעיה הכורדית. במיוחד, ההכחשה של קיומה של זהות אתנית עצמאית ורמת הסכסוך העמיקו. מבצעי היחידות המיוחדות בתקופתה של ראש הממשלה, טנסו צ'ילר, הביאו לאלפי מקרים בלתי־פתורים של רצח והתנקשויות. כתוצאה מהלחץ הכבד שהופעל על סוריה, להפסיק להתיר ל־פ.ק.ק. לפעול מגבולותיה נגד טורקיה, ובתיאום עם המודיעין הישראלי והאמריקאי, מנהיג ה־פ.ק.ק., עבדאללה אוג'לאן נתפס בקניה ב־1998, דבר שהביא את ה־פ.ק.ק. להכריז על הפסקת אש שנמשכה עד מלחמת המפרץ השנייה.<sup>2</sup>

ב־1 ביוני 2004 התממשו החששות מחידוש שלב האלימות ביחסים בין הטורקים לבין הכורדים, וה־פ.ק.ק. הודיע על קיצן של שש שנות הפסקת אש.<sup>3</sup> אולם בתקופה שאחרי שנת 2007, עם התגבשות שלטונה של מפלגת הצדק והפיתוח (AKP) בטורקיה, קיבלה מפלגה זו הזדמנות נאותה יותר לפעול בנחרצות ולהכריז על "היפתחות כלפי הכורדים", שכללה הענקת יותר זכויות פרטניות וקולקטיביות לכורדים, משא־זמתן חשאי עם ה־פ.ק.ק. ודיאלוג נרחב יותר עם הממשל האזורי הכורדי על ידי פתיחת קונסוליה בארביל, בירת הממשל האזורי הכורדי. במסגרת "אפס בעיות עם השכנים" ומדיניות "ההיפתחות כלפי הכורדים", הלכה מפלגת הצדק והפיתוח בעקבות מורשתו של אוזאל – ניסיון ליצור שיתוף פעולה מדיני וכלכלי עם הממשל האזורי הכורדי, אך עתה עשתה זאת באופן הדוק הרבה יותר (במונחים של שיתוף פעולה מדיני), ובקנה־מידה גדול יותר (במונחים של קשרים כלכליים) ביחס למה שנעשה בעבר.

## ענייני מדיניות פנים

המדיניות הנועזת שמפלגת הצדק והפיתוח (AKP) אימצה אחרי בחירות 2007 – "ההיפתחות כלפי הכורדים" – לא נמשכה זמן רב. היא התמוטטה למעשה בתקרית הבור (Habur) בשנת 2009 – מה שהיה אמור להיות כניעה סמלית של מספר אקטיביסטים של ה־פ.ק.ק. ודרך להכין את הציבור הטורקי הכללי לכמה ויתורים ל־פ.ק.ק. הפך להפגנת כוח מדינית של ה־פ.ק.ק. מהלומה כבדה נוספת הייתה מתקפת סילבן (Silvan) ביולי 2011, שבה נהרגו 13 חיילים טורקיים במארב



בדיארבקיר. במהלך מסע הבחירות בשנת 2011, מפלגת הצדק והפיתוח הבטיחה את ניסוחה של חוקה דמוקרטית יותר, שתעמוד גם בדרישות הכורדים. אולם, בזמן שהניצחון המוחלט של מפלגת הצדק והפיתוח בבחירות הפרלמנטריות של 2011 עם כמעט 50% מהקולות הביא עמו את הסיכוי לחוקה חדשה ומתוקנת, סוגיה זו הפכה לאכזבה גדולה. מפלגת הצדק והפיתוח החלה להסיט את תשומת לב הציבור מהחוקה החדשה ל"פרויקטים גרנדיוזיים" במיליונים רבים של דולרים כמו תעלת איסטנבול,<sup>5</sup> פרויקט FATIH לשיפור החינוך באמצעים טכנולוגיים<sup>6</sup> והגשר השלישי מעל הבוספורוס. אחת הסיבות למדיניות זו של הסטת תשומת לב הציבור הייתה רצון להרוויח זמן, כדי שאי-הוודאות שנגרמה על ידי 'האביב הערבי' תתפוגג. זו אותה אי-ודאות שדחפה את ה־פ.ק.ק. להימנע משיחות שלום עם הממשלה הטורקית ולהמתין לסוריה שלאחר עידן אסד, שבה יהיו הזדמנויות רבות יותר. לכן, הן מפלגת הצדק והפיתוח והן ה־פ.ק.ק. אימצו את הגישה של "נחכה ונראה". בינתיים, מפלגת הצדק והפיתוח הרחיבה את שיתוף הפעולה שלה עם הממשל האזורי הכורדי באמצעות אירוח נשיא הממשל האזורי הכורדי, מסעוד ברזאני, וראש הממשלה האזורית הכורדית, נצ'ירוואן ברזאני, באנקרה במאי 2012, ביקור שבו נחתם חוזה להעברת נפט מהאזור האוטונומי הכורדי לבתי הזיקוק של טורקיה (ללא הסכמת הממשלה המרכזית בעיראק), והובעו חששות משותפים ביחס לטרור.<sup>7</sup>

למרות ההבנה הגוברת בטורקיה שהפתרון לבעיית ה־פ.ק.ק. לא ימצא רק באמצעים צבאיים, עדיין נעשה שימוש ניכר באמצעים אלה. מבחינה זאת, העובדה שהממשל האזורי הכורדי משתף פעולה עם טורקיה, חולק עמה ידע מודיעיני ונוקט אמצעים נגד ה־פ.ק.ק. (אם כי אין הם נלחמים בהם ישירות) נחשבת מועילה וחשובה. אפילו העובדה שהמנהיגים הכורדיים הביעו את רצונם לדבר בפומבי נגד ה־פ.ק.ק. נתפסת בטורקיה כרבת-השפעה. לדוגמה, כבר ב־2009, הנשיא העיראקי, ג'אל טאלבאני, אמר שיש רק שתי אפשרויות עבור ה־פ.ק.ק.: להניח את נשקם, או לעזוב את עיראק. מנהיגי הממשל האזורי הכורדי הלכו בעקבותיו עם הצהרות דומות. אחד האישים המובילים ב־פ.ק.ק. אמר בתגובה: "טאלבאני מנסה לרצות את הגנרלים הטורקיים, ואיננו מאמינים עוד ש־טאלבאני יכול לשחק תפקיד בפתרון הבעיה הכורדית. איש אינו יכול לסלק אותנו מהרי קאנדיל"<sup>8</sup>. כך, כשהשיחות עם ה־פ.ק.ק. עדיין לא מתקדמות, וכשהממשל האזורי הכורדי מבטיח שיתוף פעולה עם טורקיה, לפחות בפומבי ובהצהרות רשמיות, יש מוטיבציה בצד הטורקי להמשך היחסים החמים עם הממשל האזורי הכורדי.

## שיקולים כלכליים

בתחום הכלכלי, כמו גם ביחס לכלל החישובים ברמה האזורית, ההתפתחויות של 'האביב הערבי' היוו מהלומה לתוכניותיה של טורקיה. טורקיה התכוונה להרחיב את שיתוף הפעולה האזורי ואת התלות ההדדית באמצעות מדיניות "אפס בעיות עם השכנים", ובכך להאיץ את התפתחותה הכלכלית. בביקורו בבירות בנובמבר 2010, ביטא ראש ממשלת טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, את הצורך במדיניות איחוד אזורי, מעין "אזור שנגן אירופי" במזרח-התיכון.<sup>9</sup> טורקיה נקטה צעד ראשון למען מדיניות איחוד אזורי כזה על ידי ביטול הדדי של הצורך באשרת כניסה עם סוריה, ירדן, לבנון ולוב. כעבור מספר חודשים, בינואר 2011, שר החוץ, אחמט דאוטולו, חזר על אותה כוונה של הקמת גוף איחוד אזורי ממש לפני פרוץ 'האביב הערבי', שהפתיע את טורקיה כמו את שאר המדינות.<sup>10</sup> עבור טורקיה, 'האביב הערבי' ציין עידן חדש שבו טורקיה סבלה הפסדים כלכליים ניכרים בארצות כמו לוב וסוריה, שבהן חברות טורקיות עסקו קודם לכן בפעילות מסחרית ענפה. לצד הרחבת קשרים עם מדינות המפרץ, מנקודת מבט כלכלית גרידא היה טעם גם בפיתוח שיתוף פעולה קרוב בהרבה עם הממשל האזורי הכורדי.

בעידן שלפני 'האביב הערבי', נוסף לפעילויותיה בחלקים אחרים של עיראק, הייתה טורקיה פעילה גם בתחום האנרגיה בדרום-עיראק, באמצעות חברת הנפט, טורקיש פטרוליום קורפוריישן (TPOA), ובאמצעות חברות פרטיות בענף הבנייה, גם באזורים רגישים ביותר של השיעים כגון סאדר סיטי (Sadr City).<sup>11</sup> אולם עם התקדמות 'האביב הערבי', ראש ממשלת עיראק, נורי אל-מאלכי, בנאמו באפריל 2012, מתח ביקורת על מדיניות טורקיה מול השיעים, והתייחס אליה כאל "מדינה עוינת".<sup>12</sup> לפיכך נראה שמבחינתה של טורקיה, האזור המתאים ביותר בעיראק שאליו תופנה הפעילות הכלכלית שלה הוא האזור האוטונומי הכורדי, העשיר בנפט. הקשרים הכלכליים של טורקיה עם הממשל האזורי הכורדי החלו אמנם זמן רב לפני 'האביב הערבי', אולם שיתוף פעולה מקיף יותר עם הממשל האזורי הכורדי הפך לבלתי-ימנע עם התעצמות היריבות בין הסונים לשיעים, כתוצאה מהמהומות בסוריה והנסיגה האמריקאית מעיראק.

על מנת להבין טוב יותר את יעדיה של טורקיה, יש לבחון את חשיבותה הכלכלית של עיראק עבורה. לפי נתונים סטטיסטיים מ-2011, עיראק היא יעד הייצוא השני בגודלו לסחורות טורקיות, וההערכה היא שלפחות 50% מסחר זה מתנהל עם צפון-עיראק. במחצית הראשונה של 2012, בהשוואה לאותה תקופה ב-2011, מצביעים הנתונים על גידול של 37% בייצוא של טורקיה לעיראק, ועלייה בייבוא מעיראק בשיעור של 13%. כמו כן, שיעור העלייה של חלקה של עיראק בייצוא הטורקי הכולל הוא 20%, ושיעור העלייה של חלקה בכלל הייבוא של טורקיה הוא 58%.<sup>13</sup> בהתחשב באי-היציבות האזורית ובמשבר הכלכלי העולמי,

ניתן לייחס את מגמת העלייה היוצאת מן הכלל הזו לשיתוף הפעולה הכלכלי עם הממשל האזורי הכורדי. בביקורו בטורקיה בסוף אפריל 2012, הצביע שר המסחר והתעשייה של הממשל האזורי הכורדי, סינאן צ'לבי, (Celebi) על כך שבכל חודש מתחילות לפעול 25 חברות טורקיות חדשות באזור האוטונומי הכורדי. הוא הדגיש את אחיזתן האיטנה של החברות הטורקיות בתחומי הבנייה והבנקאות באזור.<sup>14</sup> בביקורם בטורקיה במאי 2012, מסעוד ונצ'ירוואן ברזאני אותתו בהצהרותיהם על שיתוף פעולה גובר בנושאים הקשורים לכלכלה ולטרור. בוועידת אנרגיה בארבייל שהתקיימה ב-20 במאי 2012, נחתמו הסכמי אנרגיה בין שר האנרגיה של טורקיה, טנר יילדיז, לבין שר המשאבים הטבעיים של הממשל האזורי הכורדי, אשטי האווראמי (Hawrami), שבמסגרתם יועברו הגז והנפט של האזור האוטונומי הכורדי ישירות לטורקיה, וחלק מהנפט המזוקק ייובא בהמשך על ידי הממשל האזורי הכורדי. הסכמים אלה נחתמו ללא הסכמתה של הממשלה המרכזית העיראקית. האווראמי הסביר את פרטי הפרויקט, והודיע שעם התוספת המתוכננת של קווי הצינורות החדשים, המטרה היא להעביר מיליון חביות נפט לבתי הזיקוק ולנמלים של טורקיה – פי ארבעה מהיקף הייצור הנוכחי.<sup>15</sup> עדיין קיימים ספקות עד כמה פרויקט כזה הוא ממשי, משום שה־פ.ק.ק. כבר הפגין את התנגדותו על ידי ניהול מתקפות על קווי הצינורות הקיימים פֶּרפּוֹכִיּוֹמורטליק, בסוף אוגוסט 2012.<sup>16</sup> עם זאת, הפוטנציאל הוא רב משום שהממשל האזורי הכורדי זקוק לטורקיה כנתיב לייצוא, צורכי האנרגיה של טורקיה גוברים, וכן העובדה שטורקיה מעוניינת לשמש כמדינה מרכזית בנתיבי העברת אנרגיה.<sup>17</sup>

## שיקולים אזוריים

בעוד איראן רואה לעיראק עתיד כמדינה חלשה, שבה הכוח הדומיננטי הוא הרוב השיעי, טורקיה הייתה רוצה לראות מדינה מאוחדת חזקה עם שיתוף פעולה הדוק בין הקבוצות העיקריות בעיראק

ההתקרבות המחודשת של מפלגת הצדק והפיתוח לממשל האזורי הכורדי ולברזאני אינה ניתנת להסבר כאסטרטגיה "אוזאליאנית" בלבד, של יצירת פתרונות לבעיה הכורדית באמצעות שחקנים חיצוניים, היא הרבה יותר מכך. הממשל האזורי הכורדי נתפס כבעל-ברית של טורקיה מול כמה אימים אזוריים בשתי דרכים עיקריות. ראשית, הממשל האזורי הכורדי הנו בעל-ברית שיכול אולי לסייע בהסטת מאזן הכוחות הפנימי בעיראק לטובת טורקיה, שבלי הכורדים מתבססת על שחקנים סוניים וטורקמניים חלשים למדי. הדבר חשוב במיוחד לנוכח

השפעתה הגוברת של איראן בעיראק. כפי שטוען שון קיין, עיראק "... ממשיכה להיות מגרש משחקים אזורי במקום שחקן אזורי".<sup>18</sup> בעוד איראן רואה לעיראק עתיד כמדינה חלשה, שבה הכוח הדומיננטי הוא הרוב השיעי, טורקיה הייתה רוצה

לראות מדינה מאוחדת חזקה יותר (במידת־מה כמשקל נגד לאיראן) עם שיתוף פעולה הדוק בין הקבוצות העיקריות בעיראק (סונים, שיעים, כורדים, וכן ערובות לזכויות המיעוט הטורקמני). כמו כן, בעוד טורקיה מעוניינת בפיתוח ייצוא האנרגיה מעיראק (הן כצרכנית והן כנתיב העברה), איראן חוששת שעיראק הופכת למתחרה נגדה בייצוא אנרגיה.<sup>19</sup> אמנם נראה שאיראן מרוצה ביחס לתחום ההשפעה שלה בדרום-עיראק, וטורקיה מרוצה מתחום ההשפעה שלה בצפון-עיראק, אך למעשה, שתיהן מנסות להפעיל את השפעתן באזורים אחרים של עיראק.<sup>20</sup> דוגמה אחת להצלחתה של איראן בהשפעה מדינית בעיראק היא העובדה שראש הממשלה, אל-מאלכי, גילה אהדה למשטרו של אסד, והדגיש שהוא מאמין ביכולתו של המשטר לבצע רפורמות. בקרב שכנותיה של עיראק גם שוררת דאגה מכך שברגע שייפול משטרו של אסד בסוריה, איראן תשים דגש רב יותר על יחסיה שלה עם עיראק, כדי לפצות על אובדן בעל-הברית הסורי.<sup>21</sup> יתרה מכך, הממשל האזורי הכורדי הוא בעל-ברית שיכול לסייע בהסטת מאזן הכוחות האזורי לטובת ברית סוגית שבה שניהם, טורקיה והממשל האזורי הכורדי, מצאו את עצמם שלא מרצונם כתוצאה מההתפתחויות 'האביב הערבי'. הדבר כבר שימש תמריץ לשיפור היחסים בין טורקיה וערב-הסעודית. למרות הנאמר, יש לשים לב לכך שמה שנחשב לאחת מנקודות החוזק של טורקיה ביחס לעיראק בשנים האחרונות היה דווקא יכולתה להתעלות מעל אחדים מהשסעים העדתיים.<sup>22</sup>

שנית, הממשל האזורי הכורדי נתפס כבעל-ברית אפשרי שיכול לסייע בהכלה של מפלגת האיחוד הדמוקרטית (PYD) – השלוחה של ה־פ.ק.ק. בסוריה – לאחר עידן אסד. בתרחיש כזה, שלמעשה כבר החל, תוקם אוטונומיה כורדית בצפון-סוריה. הדבר יציב בפני טורקיה איומים הקשורים לסוגיה הכורדית בשלוש חזיתות לפחות – בחזית הפנימית, מצפון-עיראק ומצפון-סוריה. אם מוסיפים לכך את הסיכויים לעלייתו המחודשת של איום ה־פ.ק.ק. גם מהגבול האיראני, אפשר להבין מדוע טורקיה תעשה כל שביכולתה לשמור על קשריה עם הממשל האזורי הכורדי. הנשיא ברזאני הוכיח בעבר את נכונותו ויכולתו לתווך בין המפלגות הכורדיות השונות, והטורקים מקווים שהוא יצליח לשכנע את הכורדים הסוריים להצטרף למועצה הלאומית הסורית (SNC).

בקרב שכנותיה של עיראק שוררת דאגה מכך שברגע שייפול משטרו של אסד בסוריה, איראן תשים דגש רב יותר על יחסיה שלה עם עיראק, כדי לפצות על אובדן בעל-הברית הסורי

## נקודת המבט הגלובלית

דיון ביחסיה של טורקיה עם הממשל האזורי הכורדי אינו יכול להיות מנותק מהדיון ביחסי טורקיה-ארצות-הברית. בעוד שטורקיה התנגדה למלחמת המפרץ השנייה,

היא נחשבה, לפחות עד תחילת 'האביב הערבי', כאחת מהמדינות שהרוויחו הכי הרבה מהתפתחות זו, בעיקר בגלל הגידול המשמעותי ביחסי הסחר שלה עם עיראק.<sup>23</sup> כל עוד טורקיה התנגדה לקבל את התחזקותו של הממשל האזורי הכורדי, היה זה מקור למתח עם ארצות-הברית, משום שהממשל האזורי הכורדי הוכיח שהוא בעל-הברית הנאמן ביותר של ארצות-הברית במלחמת המפרץ השנייה. אולם, ברגע שטורקיה שינתה את מדיניותה כלפי הממשל האזורי הכורדי, האינטרסים המשותפים לטורקיה, לארצות-הברית ולממשל האזורי הכורדי נעשו גלויים יותר.<sup>24</sup> כאשר ארצות-הברית הסיגה את כוחותיה מעיראק ב-2011, היה ברור שייחוצר ואקום שלטוני מסוים. היות שארצות-הברית שותפה לחששותיה של טורקיה ביחס להשפעה הגוברת של איראן בעיראק, יש לאמריקאים תמריץ רציני לסייע לממשל האזורי הכורדי ולטורקים ככל הנדרש, כדי להוות משקל נגד לאיראנים. ארצות-הברית מעוניינת ששני בעלי-בריתה, טורקיה והממשל האזורי הכורדי, ישמרו על יחסים של שיתוף פעולה. במובן זה, אפשר לצפות שהיא תפעל ככל יכולתה על מנת לצמצם את המתחים בין השניים, אם יתחדשו.<sup>25</sup> לדוגמה, באוגוסט 2012, שגריר ארצות-הברית בטורקיה, פרנסיס ריצ'ארדונה, אמר שהממשל האמריקאי אינו מרוצה מביצועיו של הממשל האזורי הכורדי בהכלת הפעילויות של ה-פ.ק.ק. – הצהרה שעולה בקנה אחד עם כמה מהחששות של טורקיה.<sup>26</sup> בעוד ארצות-הברית וטורקיה גם יחד רוצות שאחדותה של עיראק

תישאר ללא פגע, הן מודעות לכך שיתכן כי הקרע המעמיק בין בגדאד וארביל אינו ניתן לתיקון, ומטילות את האשמה על אל-מאלכי. אם טורקיה תצליח למנוע את נפילת עיראק לתחום השפעתה של איראן, הדבר יוכיח שוב את תפקידה המכריע כבעלת-ברית של ארצות-הברית וכחברה בנאט"ו – תפקיד שבמקרים מסוימים הוא רק משני לזה של ארצות-הברית במונחים של חשיבותו

אם טורקיה תצליח למנוע את נפילת עיראק לתחום השפעתה של איראן, הדבר יוכיח שוב את תפקידה המכריע כבעלת-ברית של ארצות-הברית וכחברה בנאט"ו

לברית. מה שנראה כתפקידה התומך של טורקיה בעיראק, הוכר גם על ידי האיחוד האירופי בכמה מדוחות ההתקדמות שלו בקשר למועמדותה של טורקיה כחברה באיחוד האירופי. במובן זה, מדיניות טורקית מוצלחת ביחס לעיראק נתפסת כנכס עבור טורקיה ביחסיה עם האיחוד האירופי.

## הערות סיכום

כפי שהוצג במאמר, קיימים מניעים משמעותיים רבים להתקרבות בין טורקיה לבין הממשל האזורי הכורדי. עם זאת, קיימות ברקע מספר מתיחויות המאיימות

להכשיל הידוק עתידי נוסף ביחסים אלה. ראשית, טורקיה מתקשה עדיין לקבל את החזון של כורדיסטן עיראקית עצמאית לחלוטין, אשר מבחינת הכורדים בצפון-עיראק היא שאלה של "מתי" יותר מאשר של "אם"<sup>28</sup>. שנית, תביעות היסטוריות של טורקיה לשליטה במוסול וב-כַרְכּוּפ יעלו ביתר שאת במקרה שעיראק תתפרק, והיות שהממשל האזורי הכורדי שולט בפועל באזורים אלה, הדבר ימשיך להוות מקור למתח.<sup>29</sup> שלישית, העלייה בזמן האחרון במספר מתקפות הטרור של ה-פ.ק.ק. בטורקיה, כמו גם הצפי להתחדשותו של איום ה-פ.ק.ק. מכיוון סוריה ואיראן, עלולים להסתיים בדיכוי גובר בטורקיה כלפי הכורדים – התפתחות שסביר להניח כי הכורדים בעיראק יתרעמו עליה. לבסוף, טורקיה עשויה בנקודה מסוימת להתנגד לניסיונות של איראן ושל ערב-הסעודית (כמו גם של אל-מאלכ) לדחוף אותה לעבר נקיטת צד החלטי בשסעים העדתיים בעיראק, ובמזרח-התיכון באופן כללי. לפיכך, הטורקים עשויים לדחוף את הכורדים לויתורים נוספים על מנת לשמור על שלמותה של עיראק – ואלו יתנגדו לניסיונות אלה או יתרעמו עליהם.

במשך שנים רבות ראתה ישראל בכורדים בעלי-ברית אפשריים במזרח-התיכון, כחלק מהמדיניות הפריפריאלית שלה.<sup>30</sup> בעבר, הטורקים גינו את יחסי ישראל עם הכורדים והעלו מספר האשמות ביחס לתרומתה לכמה מההצלחות של ה-פ.ק.ק. במובן זה, לישראל יש עניין בהמשך המגמה הנוכחית של שיפור היחסים בין טורקיה לבין הממשל האזורי הכורדי. גם אם התקרבות זו לא תהווה נקודת התלכדות אינטרסים של ישראל ושל טורקיה, יש חשיבות רבה לכך שטורקיה תהווה משקל נגד להשפעה האיראנית בעיראק.

## הערות

- 1 Gareth Jenkins, *Turkey and Northern Iraq: An Overview*, Jamestown Foundation, February 2008, p. 13.
- 2 Ronald D. Crelinsten, "Terrorism and Counter Terrorism in a Multi Centric World: Challenges and Opportunities" *Terrorism and Political Violence* Vol. 11, No. 4, December 1999, p. 170.
- 3 Bal, Ihsan. "PKK Teror Orgutu Kronolojisi" USAK. <http://www.usak.org.tr/dosyalar/dergi/z6UFq2LoFkdiuzBbZSt9qHMi7u4Ke2.pdf>
- 4 מדיניות "אפס בעיות עם השכנים" שזים מי שהיה אז יועץ בכיר למדיניות החוץ לראש הממשלה, ומאוחר יותר שר החוץ הטורקי, אחמט דאוטולו, נועדה לשפר את יחסיה של טורקיה עם שכנותיה הקרובות, ולפתור בעיות שוטפות הקיימות עמן.
- 5 תעלת איסטנבול מתוכננת להיות תעלה מלאכותית בגובה פני הים, שתחבר את הים השחור עם ים מרמרה, ותהווה חלופה למעבר במצרי הבוספורוס.
- 6 פרויקט Fatih נועד לשפר את מערכת החינוך על ידי הגדלה והרחבת השימוש בטכנולוגיות תקשורת ומידע בתהליך החינוכי.
- 7 "Neçirvan Barzani'den Türkiye çıkarması," *Sabah Newspaper*, May 17, 2012.

- Mesut Ozcan, "Turkish Foreign Policy Towards Iraq in 2009," *Perceptions*, Vol. 15, no. 3-4 (2010), p. 116. 8
- "Ortadoğu'ya Schengen'i önerdi," *Haberturk Newspaper*, November 26, 2010. 9
- Sean Kane, "The Coming Turkish-Iranian Competition in Iraq," *United States Institute of Peace Special Report No. 276* (2011), p. 12. 10
- שם. 11
- "Iraqi PM Maliki says Turkey is becoming 'hostile state,'" *al-Arabiya News*, April 20, 2012. 12
- המכון הטורקי לסטטיסטיקה (TUIK) 13
- "K.Irak'ta Türk firmalarıyla kimse yarışamaz" *haber7.com*, June 26, 2012, <http://www.haber7.com/ekonomi/haber/873743-kirakta-turk-firmalariyla-kimseyarisamaz> 14
- Jonathan Levack "Relations improving between Turkey and Iraq's Kurdistan Region," *SES Türkiye*, June 21, 2012. 15
- "Kerkük-Yumurtalık Petrol Boru Hattında Yangın," *Hurriyet*, August 27, 2012. 16
- Bill Park, *Modern Turkey: People, State and Foreign Policy in a Globalized World* (London: Routledge, 2012), p. 99. 17
- Sean Kane, *The Coming of Turkish-Iranian Competition in Iraq*, p. 2. 18
- Kan, *The Coming of Turkish-Iranian Competition in Iraq*, pp. 3, 5. 19
- Henri J. Barkey, "Turkey's New Engagement with Iraq: Embracing Iraqi Kurdistan," *United States Institute of Peace Special Report No. 237* (2010), בהקשר זה ראו, 20
- Shwan Zulal, "Survival Strategies and Diplomatic Tools: the Kurdistan Region's Foreign Policy Outlook," *Insight Turkey*, Vol. 14, no. 3 (2012), p. 150. p. 6. 21
- Yoel Guzansky and Gallia Lindenstrauss, "Mission Unaccomplished," *Jerusalem Post*, January 22, 2012. 22
- Kane, "The Coming of Turkish-Iranian Competition in Iraq," p. 10. 23
- Owen Matthews, "Triumph of the Turks," *Newsweek*, November 27, 2009. 24
- Henri J. Barkey, "A Transformed Relationship: Turkey and Iraq," In *Iraq, its Neighbors and the United States: Competition, Crisis and the Reordering of Power*, edited by Henri J. Barkey, Scott B. Lasensky and Phebe Marr (Washington D.C.: United States Institute for Peace, 2011), p. 69. 25
- Bill Park, "Turkey, the US and the KRG: Moving Parts and the Geopolitical Realities," *Insight Turkey*, Vol. 14, no. 3 (2012), p. 112. 26
- "Top US Envoy Blasts Barzani for not Doing Enough on PKK Terror," *Today's Zaman*, August 15, 2012. 27
- Mesut Ozcan, "From Distance to Engagement: Turkish Policy towards the Middle East, Iraq and Iraqi Kurds," *Insight Turkey*, Vol. 13, no. 2 (2011), p. 82; 87. 28
- Ofra Bengio, "Will Barzani Declare Independence?" *Jerusalem Post*, April 22, 2012. 29
- Park, *Modern Turkey*, p. 87-88. 30
- עוד על האסטרטגיה הפריפריאלית של ישראל, ראו יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "תחיית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית?" *עדכן אסטרטגי*, כרך 15, גיליון 2, יולי 2012, עמ' 25-36.





# האם "הג'יהאד העולמי" מתקרב לגבולותיה של ישראל?

יורם שוייצר

במהלך שנות פעילותו הרבות, הציב ארגון אל־קאעדה את ישראל והיהודים, לצד ארצות־הברית, כאויב המרכזי של האסלאם, וכחלק ממה שכינה "הברית היהודי־צלבנית". עם זאת, בניגוד לרטוריקה הארסית והמיליטנטית שהפנו הארגון ושותפיו כלפי ישראל והיהודים, שאותם תפסו כישות אחת בלתי־נפרדת, הרי בפועל, ברוב שנות פעילותם היתה פעילות הטרור שהם ביצעו נגד ישראל והיהודים דלה יחסית. את אסטרטגיית הפעולה של ארגונו ושל שותפיו לדרך הג'יהאד העולמי בחר אוסאמה בן־לאדן למקד ולאכוון בעיקר נגד ארצות־הברית, שנתפסה כגורם החזק בברית הזו, מתוך מטרה לגרום להסתלקותה של ארצות־הברית מהמזרח־התיכון. הוא האמין שעל ידי כך יוסרו חסותה ותמיכתה המדינית, הצבאית והכלכלית של ארצות־הברית מבעלות־בריתה במזרח־התיכון, ולתפיסתו, תהליך כזה יביא לקיצם של המשטרים הערביים הדיקטטוריים שסטו מדרך האסלאם, וגם לקיצה של ישראל – בת־חסותה העיקרית של ארצות־הברית במזרח־התיכון. אולם, סף הפעילות הנמוך נגד ישראל והיהודים בהשוואה לחזיתות אחרות אינו מעיד, בהכרח, על התנהלותו ותכנוניו של הארגון כלפיהם. למעשה, במקביל לפעילות המוגברת של אל־קאעדה ושותפיו נגד ארצות־הברית ובעלות־בריתה במערב בעשור האחרון, חלה עלייה גם בניסיונותיהם לפגוע ביעדים ישראלים ויהודיים. פעילות זו כללה מספר לא־מבוטל של תכנונים וניסיונות פיגוע נגד יעדים ישראלים ויהודיים בעיקר בחו"ל, שרק מקצתם צלחו ורובם לא מומשו, כאשר פגיעתם המוגבלת בישראלים וביהודים בחו"ל נבעה מהצלחות של כלל גורמי מודיעין וביטחון ברחבי העולם לבלום את מאמציהם, לצד מגבלות כוחם של אל־קאעדה ושותפיו, בשל חוסר במשאבים לנוכח גודש המשימות ושלל היריבים.

בתוך כך, תכנוניו של אל־קאעדה ושותפיו לג'יהאד העולמי לבצע פעולות טרור נגד ישראל מגבולותיה נבלמו בידי שכנותיה, מצרים וירדן, אשר חתמו על הסכמי

יורם שוייצר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

שלום עם ישראל. השלטונות במדינות אלו ראו באל־קאעדה ובשותפיו אויב מר ומסוכן למשטריהם, שיש להילחם בו עד חורמה. הם טיפלו באנשי ארגונים אלה ביד קשה, ובכך סיפקו הגנה ליעדים ישראליים בתחומיהן, ובמקביל גם בלמו את תכנוניהם להתקיף את ישראל מגבולן המשותף. באופן דומה פעלו גם אויבותיה של ישראל: סוריה מנעה פעילות של אל־קאעדה בתחומה ותיעלה אותה לעבר עיראק; לבנון וחזבאללה מנעו מפעילי ג'יהאד עולמי לפעול מול גבולה הצפוני של ישראל; חמאס, הריבון ברצועת עזה, ריסן במידה רבה את עיקר פעילותם של ארגוני הג'יהאד הסלפיים ברצועה, למעט התרת ירי אקראי של מרגמות ורקטות קסאם לעבר דרומה של ישראל, או תיעול פעילותם לחצי־האי סיני. "חגורת ההגנה הבלתי־טבעית" הזו מצד אויביה של ישראל, שהגנו עליה בגבולותיה, נבעה בעיקר מחשש מפני תגובה צבאית ישראלית חריפה נגדן בתגובה לפעילות טרור נגד ישראל, אשר עלולה להסלים למערכה צבאית כוללת, ובלתי־רצויה מבחינתם.

הטלטלה שעברה על העולם הערבי בשנתיים האחרונות, ובכלל זה בכמה מדינות הגובלות בישראל, יצרה עבור ישראל סביבה מדינית־ביטחונית שונה, יציבה פחות ואף מסוכנת מזו שידעה בשלושת העשורים האחרונים. מטרת מאמר זה היא התמקדות בהצגת תמונת האיום המסתמן בגבולותיה של ישראל מצד אל־קאעדה ושותפיו, ובחינה האם האיום השתנה באופן מהותי, וכיצד על ישראל להיערך מולו.

## איום מדרום – אל־קאעדה ושותפיו בחצי־האי סיני וברצועת עזה

הפלת משטרו של מובארק במצרים שימשה מטרה אסטרטגית של ארגון אל־קאעדה ומשאת נפש אישית במשך שנים רבות מצד רבים מבכירי שמוצאם מצרי, ובראשם מנהיגו הנוכחי של הארגון, ד"ר איימן אל־זוואהירי. הוואקום השלטוני שנוצר במצרים כתוצאה מנפילת מובארק עד התבססותו של המשטר החדש, בראשותו של מוחמד מורסי, אפשר לגורמי הג'יהאד העולמי לנצל את המצב החדש לקידום מטרותיהם. בריחה ואף שחרור אנשיהם מבתי הכלא, שם ריצו תקופות מאסר ממושכות בעוון פעילותם בעבר, אפשרו לארגונים הללו לתגבר את שורותיהם באנשים נאמנים ובעלי ניסיון מבצעי. יתר על כן, הוואקום השלטוני במרחבי סיני סייע לתומכי הג'יהאד העולמי להתבסס ולהתארגן שם, תוך ניצול חוסר השליטה האפקטיבית של השלטון המצרי באזור, כדי לנסות לבסס שם אוטונומיה בעלת אופי אסלאמי הלכתי. אמנם, כבר בשנים 2004 – 2006 בוצעו בסיני

הטלטלה שעברה על העולם הערבי בשנתיים האחרונות, ובכלל זה בכמה מדינות הגובלות בישראל, יצרה עבור ישראל סביבה מדינית־ביטחונית שונה, יציבה פחות ואף מסוכנת מזו שידעה בשלושת העשורים האחרונים

פיגועים נגד יעדי תיירות בטאבה ובראס אל־שיטאן, בדהב ובשארם אל־שייח, על ידי מי שהזדהו עם הג'יהאד העולמי, אך פעולות הנגד האגרסיביות מצד גורמי הביטחון המצריים בתקופת משטרו של מובראק דיכאו את גל הטרור למשך כמה שנים; אולם, בעקבות האירועים שהובילו להפלת משטרו של מובראק, הופיעו בשנה האחרונה כמה קבוצות המזדהות עם אל־קאעדה והג'יהאד העולמי, שהגבירו את פעילותן בסיני במטרה לאכוף את שליטתן באזור ולהתגרות בריבונות המצרית.

(1) "אנסאר בית אל־מקדס", אשר האידיאולוגיה, הרטוריקה שלו ואף יעדי הפיגוע שבהם הוא בוחר מזהים עם אלה של אל־קאעדה. כך למשל, בנטילות האחריות של הארגון לכמה תקיפות נגד צינור המוליך גז ממצרים לישראל, הוא טען כי הן נעשו על מנת למנוע את ביזת אוצרות הטבע שהעניק האל למוסלמים, הנמכרים במחירי הפסד לאויבי האסלאם, ובראשם ישראל. בהקשר זה יצוין כי בסרטוני נטילת האחריות של הארגון הופיעו קטעים שבהם אל־זוואהירי שיבח את ההתקפות החוזרות על צינור הגז, ואף קרא לממשלת מצרים החדשה לבטל את הסכם השלום עם ישראל ולהחיל במצרים את חוקי האסלאם.<sup>1</sup> הארגון הבטיח לחזור ולבצע פעולות כאלה גם בעתיד.<sup>2</sup> בנטילת האחריות שלו לירי רקטות הגראד לעבר אילת בחודש אוגוסט 2012, הבטיח הארגון כי יפגע בלב ערי ישראל וימשיך להילחם באויבי האל עד חורמה.<sup>3</sup> הארגון אף נטל אחריות לשני הפיגועים הקטלניים ביותר שבוצעו בגבול מצרים־ישראל: באוגוסט 2011 בכביש 40 המוביל לאילת, שבו נרצחו שמונה ישראלים, וב־5 באוגוסט 2012 בגבול ישראל־מצרים, שבו נרצחו 16 שומרי משמר הגבול המצרי, כשרק פעילות חיילי צה"ל בסיוע מסוק חיסלה את החוליה ומנעה הרג והרס בישראל. בנוסף, ארגון זה היה אחראי ככל הנראה גם לפיגוע שבוצע בהר חריף בו נהרג חייל צה"ל ב־21 בספטמבר השנה.<sup>45</sup>

(2) "אנסאר אלג'האד" (שכנראה זהה ל"החזית הסלפית בחצי־האי סיני"), הכריז על הקמתו ב־20 בדצמבר 2011 ונשבע אמונים לשייח אימן אל־זוואהירי, המנהיג החדש אל־קאעדה, כשהוא מבטיח להמשיך את דרכו של בן־לאדן, המנהיג שחוסל. בהצהרת היסוד שלו הכריזו אנשיו על יעדי פעילותם ואמרו כי הם "נשבעים בפני אלה לעשות כל שביכולתם להילחם בשלטון המושחת של היהודים, האמריקאים ושותפיהם". הם הבטיחו לממש את הבטחתו של אוסאמה בן־לאדן, שלפיה "אמריקה, ואלה שגרים באמריקה, לעולם לא ייהנו מביטחון כל עוד לא קיימת פלסטין, ולפני שצבאות הכופרים ייצאו מארצו של מוחמד".<sup>6</sup> רבים מפעילי הארגון הם אסירים מצריים לשעבר, שהשתייכו לג'יהאד האסלאמי המצרי (קבוצתו של אימן אל־זוואהירי במצרים), והצטרפו לאחר שחרורם מהכלא לארגון החדש, מתוך כוונה לקדם את החזון המשותף להם ולאל־קאעדה – הקמת ח'ליפות אסלאמית במצרים.<sup>7</sup>

3) "אל-תווחיד ואל-ג'יהאד"<sup>8</sup> בסיני, הארגון הוותיק בסיני, המזדהה גם הוא עם תפיסת עולמו של אל-קאעדה. הארגון הוקם על ידי רופא שיניים בדואי משבט אל-סואכרה, שהתגורר באזור אל-עריש שבצפון-סיני ונהרג בשנת 2006 בחילופי אש עם כוחות מצריים, על רקע טענת המצרים כי הארגון היה מעורב בהתקפות הטרור על התיירים בשנים 2004-2006. בהצהרה שפורסמה מטעמו לאחרונה הכריז כי "מצרים והר סיני נכנסו לשלב חדש, בו – בעזרת אללה – הם יהיו המרכז בעימות עם אויבי האלוהים: היהודים ושותפיהם".<sup>9</sup>

4) "מועצת השורא של המוג'אהדין בירושלים רבתי" היא מהארגונים הפלסטיניים העזתיים הפעילים ביותר בסיני בתקופה האחרונה. ארגון זה משמש ארגון-גג לכמה ארגונים פלסטיניים סלפיים, שהבולט ביותר ביניהם הוא "אל-תווחיד ואל-ג'יהאד"<sup>10</sup> הפלסטיני, כשלצידו פועל ארגון סלפי עזתי מוכר פחות בשם "אנסאר אל-סנה"<sup>11</sup>. מועצת השורא של המוג'אהדין בירושלים היא שנטלה את האחריות לפיגוע שבוצע באזור באר-מילכה ב-18 ביוני, שבו נהרג סעידי פשאפה – פועל ישראלי-ערבי שעבד בבניית גדר הביטחון בגבול עם מצרים.<sup>12</sup> הפיגוע בוצע על ידי חוליית מחבלים שעברה את הגבול ממצרים, הטמינה מטען וארבה לכלי רכב ישראליים שעוברים על הציר. בסרטון שפרסם כחודש לאחר האירוע, הקדיש הארגון את ההתקפה כ"מתנה לאחינו באל-קאעדה ולשייח' אל-זוואהירי", וכתגובה על חיסולו של בן-לאדן. במהלך רוב הסרטון הוצג ברקע דגלו של אל-קאעדה, ואחד המחבלים, שהיו ממוצא מצרי וסעודי, נראה פונה ישירות לאל-זוואהירי ואומר כי הארגון ממשיך את התחייבותו ואמונתו ב"דרך הג'יהאד". בסרטון צוין גם כי הארגון אינו מכיר בגבול הבינלאומי, אלא רק ב"גבול של אללה". בסרטון קודם שפרסם, הצהיר הארגון כי הוא שותף למטרתו של אל-קאעדה בדבר כינון ח'ליפות אסלאמית.<sup>13</sup> ארגון זה גם נטל אחריות לירי רקטות מעזה לעבר ערי הדרום בשבוע השני של ספטמבר, לדבריו – כנקמה על חיסול שישה פעילים על ידי מטוסי חיל האוויר בתגובה לירי קודם שביצעו אנשיו.<sup>14</sup>

מלבד הארגונים הללו, יש בעזה ארגונים סלפיים ותיקים הפועלים ישירות משם נגד ישראל, וגם הם משתמשים בסיני לצורכי פעילותם, במטרה לעקוף את המגבלות שמטילה עליהם ישראל בפעילות הנגד שלה, וכן כדי להימנע מלסבך את חמאס בתגובה ישראלית בעזה. בין ארגונים אלה ראוי לציין במיוחד את "ג'יש אל אסלאם" (צבא האסלאם),<sup>15</sup> אשר הוקם בשנת 2006 על-ידי מומתאז דורמוש, לאחר שהתפצל מ"ועדות ההתנגדות העממית", והוא פעיל מאוד בשיגור רקטות ובתקיפות נגד ישראל, כולל מעורבותו בחטיפת גלעד שליט. פעילות הארגון חרגה גם מעבר לסיני והוא שיגר פעילים מטעמו ללחימה בסוריה – עובדה שנחשפה ברבים כאשר אחד מאנשיו נהרג בקרבות. לצידו בולט ארגון "ועדות ההתנגדות העממית" שאנשיו פועלים משני צידי הגבול, ומצויים בקשרים הדוקים עם גורמי

ג'יהאד עולמי בסיני. שמו של הארגון נקשר ישירות לכמה פיגועים שבוצעו בגבול מצרים, דוגמת הפיגוע ב-18 באוגוסט 2011 שבו נרצחו שמונה ישראלים, וכן לפיגוע שבו נרצחו שומרי משמר הגבול המצרי באוגוסט השנה. עדות לפעילות זו ניתן למצוא בדרישת המצרים עצמם מחמאס להסגיר לידיה בכירים מהארגון, בחשד למעורבותם בהרג חייליהם.

### איום מצפון – אל־קאעדה ושותפיו בסוריה ובלבנון

במהלך המערכה שהתפתחה בעיראק בעקבות המתקפה של ארצות־הברית ושותפיה, בחר הנשיא הסורי, בשאר אל־אסד, לסייע לארגון אל־קאעדה ולשותפיו להגיע לעיראק כדי להילחם בכוחות הקואליציה. סוריה שימשה זירה עיקרית שבה נקלטו, הודרכו ואומנו מאות רבות של מתנדבים שנמנו עם מחנה הג'יהאד העולמי, ועברו לעיראק כדי להצטרף למלחמת הג'יהאד שהוכרזה על ידי אל־קאעדה נגד הכוחות הזרים ושותפיהם המקומיים. למרות שמטרתו של בשאר אל־אסד נשא את כל המאפיינים של משטר כופר, כפי שהוגדרו על ידי אל־קאעדה – אשר חובה להילחם בו עד חורמה כדי להחליפו במשטר אסלאמי הלכתי – שיתף עימו הארגון פעולה, ואף נהנה מסיועו ומתמיכתו. בכך דחה אל־קאעדה את העימות הבלתי־נמנע עם המשטר העלווי הסורי עד בוא המועד מתאים. אולם, עם התגברות

העימותים האלימים בסוריה בין המשטר הסורי לבין קבוצות המורדים, השתנתה מדיניות אל־קאעדה לגבי עתידה של סוריה. אל־זוואהירי, שלא הסתיר מעולם את תפיסתו היסודית לגבי תפקידה המרכזי של סוריה בחזונו על הקמת הח'ליפות האסלאמית בלבנט, הביע עמדה זו במספר הזדמנויות בעבר: במכתב ששלח בשנת 2006 לאבו מסעב אל־זרקאווי, שלחם בעיראק, דימה אל־זוואהירי את המערכה להשלטת האיסלאם בלבנט הערבי לציפור שכנפיה הן מצרים וסוריה, וליבה הוא פלסטין;<sup>16</sup> בקלטת וידאו שפרסם ביולי 2011, התבטא אל־זוואהירי – לראשונה כמנהיג אל־קאעדה – נגד המשטר הסורי, וקרא למורדים להילחם באסד משום ששיתף פעולה עם האמריקאים, שימש שומר גבולותיה של ישראל ו"מכר" את אדמות הגולן.<sup>17</sup> אל־זוואהירי קבע כי המאבק להפלתו של אסד הוא חלק ממערכה אזורית

אל־זוואהירי קבע כי המאבק להפלתו של אסד הוא חלק ממערכה אזורית רחבה יותר נגד ארצות־הברית וישראל

•

הוא הכריז על סוריה כזירת ג'יהאד מרכזית וקרא למוסלמים מרחבי העולם להגיע אליה כדי לסייע למוג'אהדין המקומיים עד שיופול המשטר

רחבה יותר נגד ארצות־הברית וישראל;<sup>18, 19</sup> בקלטת נוספת שפרסם בעקבות הסלמת המערכה בסוריה תחת הכותרת "קדימה אריות אל־שאם",<sup>20</sup> הכריז אל־זוואהירי על סוריה כזירת ג'יהאד מרכזית, קרא למוסלמים מרחבי העולם להגיע

אליה כדי לסייע למוג'אהדין המקומיים במערכה לסילוק "הרוצח בן הרוצח" שטבח במוסלמים – עד שיופּל המשטר, וקרא להקמת מדינה אשר תגן על שאר המדינות המוסלמיות, תשאף לשחרר את הגולן ותתמיד בג'יהאד עד אשר יתנוסס דגל הניצחון מעל גבעות ירושלים הכבושה;<sup>21</sup> לבסוף, ביום השנה ה-11 למתקפת הטרור על ארצות הברית, פרסם אל-זאוהירי קלטת נוספת שבה הוא שב והצהיר על תמיכת ארגונו בג'יהאד בסוריה, ובניסיון להקים מדינה מוסלמית כמהלך בסיסי בדרך לירושלים. על פי דבריו בקלטת, ארצות הברית מעניקה למשטר הבעת' החילוני הזדמנויות נוספות, חוזרות ונשנות, מתוך פחד שהממשלה שתקום בסוריה תהווה איום על ישראל.<sup>22</sup>

במענה לקריאתו של אל-זאוהירי מפרברואר 2012, הגיעו לסוריה פעילים הנמנים עם אנשי "אל-קאעדה בעיראק" הפועלים תחת השם "ג'בהת אל נוצרה", ונחשבים כיום לארגון החזק ביותר במערכה. פעילים אלה מבצעים פעילות מאורגנת המתבססת על היכולת והניסיון הצבאי שצברו במהלך שנות הלחימה בעיראק, ונראה כי הם אלה שאחראים לעיקר ההתקפות הנועזות והקטלניות במיוחד שבוצעו בסוריה בחודשים האחרונים, ובראשם פיגועי ההתאבדות. לצידם מתקיימת פעילות ספורדית ומאורגנת פחות של גורמי ג'יהאד עולמי מתימן, ערב הסעודית, לוב, ירדן, ועזה, שהגיעו לסוריה באופן עצמאי מבלי להשתייך לקבוצה כלשהי, והצטרפו לפעילותו של צבא סוריה החופשי. מספרם של הלוחמים הנמנים עם פעילי ג'יהאד העולמי נע, על פי הערכות שונות, בין כמה מאות לבין כמה אלפים.<sup>23</sup> נוכחותם של פעילי ג'יהאד עולמי בסוריה מעוררת בקרב רבים בסוריה, ובהם גם הלוחמים מהאופוזיציה הסורית, חשש מהפסקת התמיכה המערבית ואובדן הלגיטימיות של מאבקם. העתיד יוכיח האם הלחימה המשותפת תוביל לשיתופי פעולה בין הגורמים הלוחמים בעתיד, או שמא תהיה מתיחות ומאבק בין הצדדים, אם ייפול המשטר.<sup>25</sup>

גם בלבנון קיימת נוכחות של פעילי ג'יהאד עולמי, אולם בשנים האחרונות היתה פעילותם נגד ישראל מוגבלת, והתמקדה בעיקר בשיגור אקראי של רקטות לעבר גבולה הצפוני. עם זאת, האירועים בסוריה גרמו בחודשים האחרונים לפרצי אלימות בין גורמים סלפיים ג'יהאדיים לבין השיעים. המתיחות בין הצדדים באה לידי ביטוי בתקריות ירי ובחטיפות הדדיות. נראה כי התמיכה הבוטתה של חזבאללה ואיראן בדיכוי האופוזיציה הסורית מלבה את היריבות הכבושה הקיימת בין גורמי ג'יהאד העולמי לבין חזבאללה השיעי, הנתפס בלבנון כמוקד הכוח החזק ביותר. האיום שהשמיע באחרונה מנהיג "גדודי עבדאללה עזאם בסוריה", לפגוע בלבנון אם חזבאללה ימשיך בפעילותו בסוריה,<sup>26</sup> היה הביטוי הבולט למגמה שעלולה להתפתח בלבנון בין שני המחנות, בין אם הלחימה בסוריה תימשך, ובעיקר, אם משטרו של אסד ייפול. תוך כך עלולות הקבוצות הסלפיות ג'יהאדיסטיות בלבנון

להפנות חלק מפעילותן לחימום הגבול מול ישראל, הן כקריאת תיגר נגד ישראל, אבל גם כקריאת תיגר נגד ההגמוניה של חזבאללה בחיים הפוליטיים והצבאיים בלבנון.

### איום פוטנציאלי ממזרח – גורמים סלפיים בירדן

המשטר ההאשמי בירדן נאלץ להתמודד בשנים האחרונות עם ההשלכות של המערכה המתנהלת בעיראק מאז סילוקו של סדאם חוסיין מהשלטון, ובשנה וחצי האחרונות – גם עם גלי ההדף הנובעים מהטלטלה במדינות הערביות. למרות פיגועים ספורים שבוצעו בתחומה נגד יעדים ישראלים, שימשה ירדן – מאז חתימת הסכם השלום בינה לבין ישראל – גורם חשוב ומרכזי בנטרול פעילות טרור מצד אל־קאעדה ושותפיו, ובראשם אל־זרקאווי, נגד יעדים ישראלים בתחומה, ומגבולה לעבר שטח ישראל. כיום נאלצת ירדן להתמודד עם גילויי חוסר שקט פנימי השורר בתחומי הממלכה, ומתבטא בהפגנות מחאה שבהן מתנוססים דגלי אל־קאעדה, מופצים מנשרים המפרטים את דרישות הסלפיה־ג'יהאדיה מהמשטר, ונשמעות קריאות להקמת ח'ליפות אסלאמית והחלת השריעה כחוק המדינה, לצד הצהרות תמיכה באבו מוחמד אל־מקדסי (מראשי האידיאולוגים של הג'יהאד

העולמי ומורוהו הרוחני של אל־זרקאווי). תופעות כאלה דוכאו בעבר ביד רמה ובמהירות על ידי המשטר, ומי שהעז להשמיען בפומבי נכלא לאלתר.

כיום, בשל השפעות אירועי 'האביב הערבי', התגברות כוחם של גורמי אופוזיציה וההעזה המאפיינת את פעילות המפלגות האסלאמיות, נזהר המלך מנקיטת צעדי דיכוי נמהרים, והוא נאלץ לבצע שינויים פוליטיים בממשלתו ולהימנע מצעדים כלכליים חריפים, כדי שלא להתסיס עוד יותר את הרוחות. עד כה הצליח המלך עבדאללה לתמרן את גורמי האופוזיציה ולמנוע התדרדרות במצב הביטחוני הפנימי, אולם ייתכן כי אם המשטר הסורי ייפול, הוא ייאלץ להתמודד עם תוצאות המהלך הזה גם בתוך תחומי הממלכה, כולל פעילות אלימה מצד גורמי אופוזיציה סלפית־ג'יהאדיסטית, שעלולים לנסות להפנות

את פעילותם גם נגד שטח ישראל. ניתן להעריך כי בשלב זה ימשיכו גורמי הביטחון בירדן להוות חסם בפני ניסיונות פיגוע בישראל, אך האתגר שלהם צפוי להיות קשה מזה שאיתו התמודדו בהצלחה, עד כה.

פעילותם של גורמי  
ג'יהאד עולמי וארגוני  
טרור סלפיים־ג'יהאדיסטים  
בתוך המדינות הגובלות  
בישראל, בשטח סיני  
שבמצרים ובסוריה,  
ובעתיד אולי גם  
בלבנון ובירדן, מציבה  
בפני ישראל איום  
ממשי להתגברות  
הטרור בגבולותיה

## סיכום

נראה כי התחזקות פעילותם של גורמי ג'יהאד עולמי וארגוני טרור סלפים-ג'יהאדיסטים בתוך המדינות הגובלות בישראל, בשטח סיני שבמצרים ובסוריה, ובעתיד אולי גם בלבנון ובירדן, מציבות בפני ישראל איום ממשי להתגברות הטרור בגבולות המשותפים עימן. חשוב להדגיש כי איום זה אינו מהווה סכנה קיומית לישראל, אך הוא צפוי להוות אתגר מדיני וביטחוני מורכב לקברניטי המדינה. אתגר זה אינו נובע מיכולת צבאית-טרוריסטית יוצאת דופן מצד היריבים, אלא בשל ריבוי החזיתות, ובעיקר בשל אופי פעילותם הראוותני והאכזרי במיוחד של גורמי הג'יהאד העולמי, המתעלמים משיקולים מרסנים שאפיינו בדרך כלל ארגונים החוסים בצל מדינות תומכות וכפופים למגבלותיהן. היעדר ריסונים זה נושא פוטנציאל לחיכוך ולהסלמה ביחסים בין ישראל לבין שכנותיה, כאשר מטרת פעילותם של הארגונים, מעבר לפגיעה בישראל, היא דרדור היחסים והסלמתם עד כדי עימות מזוין בין הצדדים. עקב זאת, על ישראל להיערך לפעילות טרור שעלולה לכלול תקיפות של חוליות שמתכוונות לבצע הרג המוני באמצעים שונים, וביניהם: (א) ירי טילים להפלת מטוסים אזרחיים (בעיקר מסיני); (ב) ניסיונות לפגיעה באמצעות רקטות במלונות באילת או בצפון; (ג) ניסיונות חדירה ליישובים אזרחיים על מנת לבצע הרג המוני בתושביהם.

בגזרה המזרחית, אין בשלב זה צורך בהיערכות מיוחדת. עם זאת, המצב הבלתי-יציב בממלכה ההאשמית מחייב היערכות לקראת שינוי ביציבותה – אם יתרחש בעתיד – וכמובן, הידוק המעקב אחר המתרחש והידוק שיתוף הפעולה הביטחוני הנוכחי. אולם, אין כך הדבר בגזרה הדרומית ובגזרה הצפונית: אמנם, בשלב זה נעשים במצרים מאמצים מצידם של הנשיא מורסי וכוחות הביטחון המצריים לרסן את פעילותם של גורמי הג'יהאד העולמי בסיני. הדבר בא לידי ביטוי במבצע "סיני" (אשר כונה בתקשורת מבצע "נשר"), שהיוו תגובה לפיגוע באוגוסט האחרון, שבו נהרגו 16 מאנשי משמר הגבול המצרי, וכללו הזרמת חיילים, טנקים ומסוקים, וכן ניסיון להידבר עם נציגי הבדואים וארגונים סלפיים. אולם, למרות מאמצים אלה בניסיון לבלום את גל הטרור בסיני, התקיפה שבוצעה על ידי בדווים מקומיים ב־14 בספטמבר על בסיס הכוח הרב-לאומי, המרוחק 15 ק"מ מהגבול עם ישראל, והפיגוע בהר חריף שבוצע ב־21 בספטמבר בגבול מצרים בו נהרג חייל צה"ל, מצביעים על רפיון שליטתם ועל הקשיים הניצבים בפניהם לאכוף את הריבונות המצרית שם. נראה כי טיפול שורש בבעיית הטרור בסיני מחייב השקעת משאבים כספיים ניכרת באוכלוסייה ובתשתית של התושבים הבדואים שהוזנחו במשך שנים רבות. במקביל, מתחייבת בניית תשתית מודיעינית אפקטיבית ונקיטת פעילות מבצעית ממושכת ורצופה מצד כוחות מיוחדים ומאומנים, כדי לבלום את תנופת ארגוני הג'יהאד העולמי הפעילים בסיני. בכל אופן, עד שתבוצע פעילות



כזו, נראה כי ישראל תיאלץ להתמודד עם ניסיונות פיגוע נוספים ואף מסלימים למרות הפעילות המצרית, כפי שתוארה לעיל.

לפיכך, מדיניותה של ישראל לבלימת פעולות מצד גורמי הטרור בסיני ובעזה חייבת להיות תקיפה ונחרצת, שתבהיר לחמאס וגם למצרים כי ישראל לא תסבול המשך פעילות טרור מסיני, ותגיב ישירות מול מתכנניו בכל מקום שתדע על הימצאותם ועל היערכותם לביצוע פיגועים, בטרם יצאו לפועל. חיוני שישראל תבהיר לחמאס כי בנוסף לאחריותו למניעת טרור שמגיע מרצועת עזה, היא תראה בו גם כתובת אחראית לכלל פעילות הטרור שמבצעים ארגונים מהרצועה נגד ישראל, גם אם הם מבוצעים דרך סיני, וכי פעולות כאלה ייענו בתגובה ברצועת עזה. במקביל צריכה ישראל לשתף פעולה עם מצרים ולעודד אותה לפעול ביעילות ובנחישות נגד ארגוני הטרור הסלפיים המצריים והעזתיים, הפועלים מסיני. כמו כן, כדאי יהיה להצביע על האינטרס המשותף למצרים ולישראל מול חמאס, שמהותו שמירת הריבונות המצרית ומניעת הסלמה בדרום, הצפויה להתרחש אם ימשך הטרור הישיר והטרור העקיף מרצועת עזה דרך סיני.

בגזרת הצפון, קיימת עדיין אי־בהירות ביחס לאופן סיום העימות האלים בסוריה – האם המשטר הנוכחי ישרוד, מה תהיה זהותו של הגורם השולט הבא, ומה תהיה מידת שליטתו במדינה. כמו כן, לא ידועה השפעת האירועים בסוריה על שכנתה לבנון, ואופי מאבקי הכוח בלבנון כתוצאה מכך, בין מוקד הכוח המרכזי השיעי לבין הגורמים הסלפיים־ג'יהאדיסטיים, אשר ניצני מאבקם כבר צצים על פני

השטח. עם זאת, נראה כי על אף הערפול, הסכנה הנשקפת לישראל מפעילות גורמי הג'יהאד העולמי – המצויים כיום בסוריה וממוקדים במאבק להפלת שלטונו של אסד – קיימת כבר כעת, כאשר מקצתם עלולים לנסות לנצל את ההזדמנות של היעדר גורמי ביטחון סוריים אפקטיביים, שירסנו פעילות מצידם נגד יישובים ישראלים. מצב זה עלול להחרף במידה ניכרת אם המשטר הסורי ייפול, או במקרה שבסוריה ייווצר ואקום שלטוני מתמשך. כאמור, במקרה כזה עלולים גורמי ג'יהאד עולמי לנסות לממש את חזונו של אל־זוואהירי, ולפעול בעקביות נגד ישראל מגבולה הצפוני מבלי ש"הבוגד שמכר את הגולן" יפריע להם. דבר דומה עלול להתרחש בלבנון, בעיקר אם משטרו של אסד ייפול. במקרה כזה עלולים להתפתח מאבקים

הסכנה הנשקפת לישראל מפעילות גורמי הג'יהאד העולמי – המצויים כיום בסוריה – קיימת כבר כעת, כאשר מקצתם עלולים לנסות לנצל את ההזדמנות של היעדר גורמי ביטחון סוריים אפקטיביים, שירסנו פעילות מצידם נגד יישובים ישראלים

בתוך לבנון בין גורמי הג'יהאד העולמי לבין חזבאללה, שתאבד בעל־ברית מרכזי, וכך, הריסון שגזר חזבאללה על פעילות שאינה שלו או תחת רשותו ופיקוחו מול ישראל עלול להיעלם, וגורמי הג'יהאד העולמי עלולים לפעול מול ישראל ביתר

אינטנסיביות מאשר בעבר. פעילות כזו נועדה לפגוע בישראל כדי לסבך את לבנון וחזבאללה ולגרור אותם לעימות עם ישראל. מול זאת, על ישראל להיערך באופן הגנתי בהתאם לסכנה הנרקמת כבר עתה בגבול הסורי, וייתכן גם בלבנון. בסוריה תתחייב תגובה לפגיעה ממוקדת בגורמי ג'יהאד עולמי ותביעה מהמשטר הסורי לממש את ריבונותו, כל עוד זו קיימת, ואילו בלבנון – הכתובת לתגובה היא ממשלת לבנון על כל מרכיביה. בימים אלה, נראה כי מה שנתפס בעבר כתסריט אפל ובעל סבירות נמוכה, שבו אל־קאעדה והג'יהאד העולמי יהוו איום ישיר על ישראל מגבולתיה, הולך ונרקם לנגד עינינו לכדי מציאות. השאלה היא, האם תהליך זה ילווה גם בקריאה רשמית ופומבית מצד מנהיג אל־קאעדה, אל־זוואהירי, לתומכיו – להגיע ולהילחם בישראל, ומה תהיה השפעת מהלך כזה מצידו על רמת הסיכון לישראל. התשובה לכך טמונה במידת רבה בנחישותן של שכנותיה של ישראל למנוע מהם לפעול נגדה וכמובן ביכולתה של ישראל לבלום את פעילותם מבלי שזו תדרדר את היחסים עם שכנותיה עד עימות צבאי או קרע מדיני.

## הערות

- 1 רימון מרג'ייה, "אנסאר אל קודס: אנו שיגרנו הטילים לאילת", NRG, 17 באוגוסט 2012.
- 2 ירון שניידר, "אל־קאעדה פוצץ את צינור הגז", חדשות ערוץ 2, 25 ביולי 2012, <http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-120c269972fb831017.htm>[3] AP, "Al-Qaeda leader urges Egypt to cancel peace treaty with Israel", *Times Of Israel*, June 17, 2012, <http://www.timesofisrael.com/al-qaida-leader-urges-egypt-to-cancel-treaty-with-israel>
- 3 "דעו לכם, יהודים, ששום דבר לא יעצור אותנו ברשות אלה מלהילחם בכם ולגרור לכם צער. אף אם צבאות העולם יסכימו פה־אחד להדריך ולכוון אתכם ולהניע אתכם, ואף אם יעמדו כולם בינינו וביניכם בסיוע אלה ובכוחו נגיע אליכם ויומכם יגיע..." "ושכולם ידעו כי לנשקנו, לסדר כוחותינו ולג'יהאד שלנו מטרה קבועה כעת, והיא לחימה באלה שקיללו את אלוהינו, עשקו את אדמותינו ואת המקומות הקדושים שלנו ופגעו בכבודנו"
- 4 Bill Roggio, "Ansar Jerusalem claims attack on Israeli troops in the Sinai", *The Longwar Journal*, September 23, 2012, [http://www.longwarjournal.org/archives/2012/09/ansar\\_jerusalem\\_clai.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2012/09/ansar_jerusalem_clai.php)
- 5 אלון בן דוד, "ארגון ג'יהאד אחד אחראי על סדרת הפיגועים האחרונה בגבול הדרום", נענע 10, 2 באוגוסט 2012. <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=928458>
- 6 Bill Roggio, "Ansar Al Jihad in the Sinai Peninsula announces formation", *The Longwar Journal*, December 22, 2011, [http://www.longwarjournal.org/archives/2011/12/ansar\\_al\\_jihad\\_in\\_th.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/12/ansar_al_jihad_in_th.php)
- 7 Saleh ElBoluk, Ahmed Abu Draa, "Ansar al jihad claims responsibility for pipeline explosion and eilat attack", *Egypt Independent*, December 22, 2012, <http://www.egyptindependent.com/news/ansar-al-jihad-claims-responsibility-pipeline-explosions-and-eilat-attack>
- 8 ארגון בשם זה פועל גם בעזה, ובין השניים מתקיימים קשרים הדוקים.

- 9 מרכז מל"מ, "חצי-האי סיני כזירה פעילה של טרור אסלאמי", המרכז למורשת המודיעין, 13 באוגוסט 2012, <http://www.terrorism-info.org.il/he/article/20381>
- 10 ארגון "אל תווחד ואל-ג'האד" בעזה הוקם בשנת 2008 על-ידי הישאים סעידי, בהשראתו של אבו מוחמד אל-מקדסי, מבכירי האידיאולוגים של אל-קאעדה, שהשפיע על פעילי ג'האד עולמי ובראשם אבו מסעב אל-זרקאווי, שהיה תלמידו בירדן. ארגון זה היה מעורב בעבר בפיגועים נגד צה"ל ברצועת עזה ובחטיפתו באפריל 2011 של ויטורי אריגוני, עיתונאי איטלקי שהוצא להורג על רקע מאבקו של הארגון נגד חמאס, שעצר את מנהיגו סעידי כחודש קודם לכן. הארגון מקיים שיתוף פעולה עם ארגונים בסיני סביב פעילות הכוללת הברחות נשק, העברת ציוד לחימה ופעילי טרור דרך מערכת המנהרות הענפה המחברת בין רפיח העזתית לבין רפיח המצרית, וממנה לשאר חלקי סיני, ולאחרונה גם בפיגועי טרור במסגרת ארגון הגג.
- 11 מרכז מל"מ, "חצי-האי סיני כזירה פעילה של טרור אסלאמי", המרכז למורשת המודיעין, 13 באוגוסט 2012, <http://www.terrorism-info.org.il/he/article/20381>
- 12 גילי כהן, נייר יגנה ועמוס הראל, "תקרית אש בגבול: אזרח נהרג בחדירת מחבלים בגבול עם מצרים; סריקות אחר מחבלים נוספים", **הארץ**, 18 ביוני, 2012, <http://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/1.1733978>
- 13 Bill Roggio, "Mujhideen Shura Council calls attack in Israel 'gift' to Zawahiri and Al-Qaeda 'brothers'", *The Longwar Journal*, July 30, 2012, [http://www.longwarjournal.org/archives/2012/07/egyptian\\_jihadist\\_gr.php#ixzz22KC40sJO](http://www.longwarjournal.org/archives/2012/07/egyptian_jihadist_gr.php#ixzz22KC40sJO)
- 14 אלכס פישמן, "הבחירה של חמאס", **ידיעות אחרונות**, 10 בספטמבר 2012.
- 15 "יצוא טרור וחתרנות מכיוון עזה, מל"מ, 3 בפברואר 2012, <http://www.terrorism-info.org.il/he/article/17958> Reply Forward
- 16 <http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/08/CTC-Zawahiri-Letter-10-05.pdf>
- 17 Joby Warrick, "Zawahiri Asserts Common Cause with Syrians," *The Washington Post*, July 27, 2012, [http://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/zawahiri-asserts-common-cause-with-syrians/2011/07/27/gIQAU4dYdI\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/zawahiri-asserts-common-cause-with-syrians/2011/07/27/gIQAU4dYdI_blog.html)
- 18 Rod Nordland, "Al Qaeda Taking Deadly New Role in Syria's Conflict" *The New York Times*, July 24, 2012, [http://www.nytimes.com/2012/07/25/world/middleeast/al-qaeda-insinuating-its-way-into-syrias-conflict.html?\\_r=1&pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2012/07/25/world/middleeast/al-qaeda-insinuating-its-way-into-syrias-conflict.html?_r=1&pagewanted=all)
- 19 Paul Rogers, "The Jihadist Element in Syria and its Implications," Oxford Research Group, August 28, 2012, [http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/paul\\_rogers\\_monthly\\_global\\_security\\_briefings/jihadist\\_element\\_syria\\_and\\_its\\_implicatio](http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/paul_rogers_monthly_global_security_briefings/jihadist_element_syria_and_its_implicatio)
- 20 "In a New Video Message, Al-Qaeda Leader Ayman al-Zawahiri Calls upon Syrians to 'March Forward Towards Death' in Order to Acheive Life" MEMRI, February 13, 2012, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/6079.htm>
- 21 רויתרס, "מנהיג אל-קאעדה נגד אסד: הרוצח בן הרוצח לא מתכוון לעצור" **הארץ**, 12 בפברואר 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/1.1639711>

- Paul Cruickshank and Tim Lister, "Zawahiri messages underline al Qaeda's focus on Syria" CNN, September 13, 2012, <http://security.blogs.cnn.com/2012/09/13/zawahiri-messages-underline-al-qaedas-focus-on-syria/>. 22
- Neil MacFarquhar and Hwaida Saad, "As Syrian War Drags On, Jihadists Take Bigger Role," *The New York Times*, July 29, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/07/30/world/middleeast/as-syrian-war-drags-on-jihad-gains-foothold.html?pagewanted=all>. 23
- Mary Fitzgerald, "The Syrian Rebels' Secret Weapon," *Foreign Policy*, August 9, 2012, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/09/the\\_syrian\\_rebels\\_libyan\\_weapon](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/09/the_syrian_rebels_libyan_weapon). 24
- Paul Rogers, "The Jihadist Element in Syria..." 25
- צבי בראל, "אל־קאעדה נגד חזבאללה; מזהיר את הלבנונים מסיוע לסורים", **הארץ**, 1 בספטמבר 2012. 26

# ארצות־הברית וסוגיית ההתנחלויות

## עת למפנה

### זכי שלום

#### מבוא

סוגיית ההתנחלויות נמצאת במחלוקת בין ישראל לבין ארצות־הברית מאז תום מלחמת ששת הימים. ניתן לטעון שהיא הביאה להערכת היחסים בין שני הצדדים יותר מכל סוגיה אחרת שעמדה על הפרק בין המדינות. כמעט כל הממשלים עד ממשל הנשיא ריגן נטו להגדיר את עמדת ארצות־הברית כלפי ההתנחלויות על בסיס שני פרמטרים: א. ההתנחלויות אינן חוקיות. ב. ההתנחלויות הן מכשול לשלום.

יוצאים מן הכלל היו שני ממשלים רפובליקניים. הראשון היה ממשל ריגן, שהדגיש כי אינו מקבל את הקביעה שההתנחלויות אינן חוקיות (they're not illegal).<sup>1</sup> עם זאת, הוא מתח ביקורת על אופן פעילות ההתנחלויות ועל קצב צמיחתן, והגדיר אותן כמתגרות. השני, היה ממשלו של ג'ורג' וו. בוש (הבן), שגיבש מערכת הבנות מקיפה עם ראשי הממשלה, שרון ואולמרט, בסוגיית ההתנחלויות. משמעות ההבנות היתה הכרה בפועל (דה פקטו), מוגבלת באופייה, במפעל ההתנחלויות, בהנחה שהבנייה תמומש במתווה מוסכם בין ישראל לבין ארצות־הברית.

גם בתוך מדינת ישראל היו חילוקי דעות מהותיים בסוגיית ההתנחלויות. היו ממשלות שראו בכך אינטרס לאומי חיוני של מדינת ישראל, בעיקר בהיבט הביטחוני. אחרים ראו בכך מימוש אמונה אידאולוגית־דתית, וזכות היסטורית של העם היהודי בארץ האבות, והיו שראו בכך מימוש אילוצים קואליציוניים. כל הממשלות השקיעו בהתנחלויות הון עתק, באופנים שונים.

פרופ' זכי שלום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב, וחוקר בכיר במכון בן גוריון לחקר ישראל, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

במבט לאחור ניתן לקבוע כי ההתנגדות האמריקנית ארוכת השנים למפעל ההתנחלויות לא השיגה את יעדה. בפועל, מפעל ההתנחלויות הלך והתפתח ויצר, ככל הנראה, מציאות טריטוריאלית ודמוגרפית בלתי הפיכה במזרח התיכון. בנסיבות אלה צריך הממשל האמריקני לשאול את עצמו: האם יש תוחלת ותבונה בהמשך ההתנגדות הגורפת למפעל ההתנחלויות? הניסיון ההיסטורי מוכיח שההתנגדות הבינלאומית למפעל ההתנחלויות בכלל, והאמריקנית בפרט, שזכתה לתמיכה בחוגים רחבים בתוך מדינת ישראל, לא הצליחה לעצור מפעל לאומי זה. בנסיבות אלה חייב הממשל לשאול את עצמו האם, ובאיזו מידה, המשך ההתנגדות האמריקנית למפעל ההתנחלויות עשוי לפגוע במעמדה וביוקרתה של ארצות הברית במערכת הבינלאומית. במיוחד מתבקשת מאליה השאלה, האם לא הגיעה העת למפנה במדיניות הממשל האמריקני בסוגיית ההתנחלויות.

למרות מודעותו של הממשל האמריקני לחוסר הצלחתו להביא להפסקת מפעל ההתנחלויות, הוא לא יאמץ בשום מקרה הצעה להשלים עם תופעה זו. ההתנגדות האמריקנית למפעל ההתנחלויות מגובה ונתמכת על ידי כלל הקהילה הבינלאומית, שהיא קיצונית אף יותר מזו של ארצות הברית. ההתנגדות האמריקנית מבוססת על שיקולים מוסריים, משפטיים ומדיניים. על פי השקפת הממשלים האמריקניים לדורותיהם, מפעל ההתנחלויות פוגע באורח קשה לא רק באינטרסים של ארצות הברית, אלא גם באינטרסים של מדינת ישראל. למותר לציין כי עמדה אמריקנית זו זוכה לתמיכה רחבה גם בקרב הציבור והמערכת הפוליטית בישראל. לפיכך, אין זו אפשרות סבירה שהממשל יאמץ מגמה של השלמה עם מפעל ההתנחלויות.

מצד אחר, נראה כי הממשל מודע לכך שהמשך ההתנגדות הגורפת למפעל ההתנחלויות עלול לפגוע במעמדה הבינלאומי וביוקרתה של ארצות הברית, על רקע העובדה שמדיניות זו ממילא אינה ממומשת בפועל. לכאורה עומדת לפני הממשל האפשרות של הסלמת המחלוקת בסוגיית ההתנחלויות עד כדי קרע ביחסים עם ישראל, ואולי הפעלת סנקציות נגדה. אפשרות מעין זו לא אומצה על ידי שום ממשל אמריקני מאז 1967. ממשל שישקול מימוש אפשרות כזו חייב להביא בחשבון שייתכן כי הוא ייענה בשלילה על ידי ממשלת ישראל. מעבר לכך, כלל לא ברור האם הפסקת מפעל ההתנחלויות תקדם

במבט לאחור ניתן לקבוע כי ההתנגדות האמריקנית ארוכת השנים למפעל ההתנחלויות לא השיגה את יעדה. בפועל, מפעל ההתנחלויות הלך והתפתח ויצר מציאות טריטוריאלית ודמוגרפית בלתי הפיכה במזרח התיכון

הסדר עם הפלסטינים. על הפרק עומדות סוגיות קשות הרבה יותר לפיזוח, ובכללן תביעת הרשות הפלסטינית: א. למימוש זכות השיבה של הפליטים הפלסטיניים, לפחות באורח חלקי. ב. לחלוקת ירושלים ולהכרה במזרח ירושלים כבירת המדינה

הפלסטינית שתקום. ג. הכרעה על גבולות המדינה הפלסטינית, וממילא – פירוק התנחלויות.

בנסיבות הקיימות, האפשרות הסבירה ביותר – וגם המועילה ביותר – היא מאמץ של הממשל האמריקני לגבש עם ישראל מסמך הבנות בסוגיית ההתנחלויות. מסמך זה יאפשר למדינת ישראל להמשיך במפעל ההתנחלויות על בסיס מתווה מוסכם ומוגבל באופיו. עיקריו של מסמך זה עשויים לכלול את הנקודות העיקריות הבאות: א. ישראל חוזרת ומבהירה כי היא תומכת בנוסחה של שטחים תמורת שלום, בהסכמי אוסלו ובחזון 'שתי מדינות לשני עמים'. ב. ישראל מבהירה כי מפעל ההתנחלויות לא יפגע בעיצוב קו הגבול העתידי בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית שתקום. ג. ישראל תימנע מהקמת יישובים חדשים ומהרחבת שטחן של התנחלויות קיימות. ד. ישראל תמקד את פעילות הבנייה בתוך התנחלויות הנמצאות בגושי התיישבות גדולים. ה. בכל מקרה, הבנייה תהיה בתוך ההתנחלויות בלבד, ועל בסיס העיקרון של גידול טבעי "המשך חיים נורמליים". ו. ישראל תימנע מהפקעת אדמות פלסטיניות לצורכי התנחלות, וממתן תמריצים להתיישבות בהתנחלויות. ז. הממשל ימנע מהבעת התנגדות לבנייה ישראלית ברחבי ירושלים. נוסחה מעין זו של הסכם הבנה יכולה להיות מקובלת בעיקרון גם על ידי ממשלות ימין בישראל. מסמך הבנות דומה לזה גובש, כידוע, בין ממשל הנשיא בוש לבין ראש הממשלה, אריאל שרון. אין שום סיבה שהממשל הנוכחי בארצות הברית לא יאמץ מסמך כזה.

## ארצות הברית וסוגיית ההתנחלויות – מבט היסטורי

בנסיבות הקיימות, על הממשל האמריקני לגבש עם ישראל מסמך הבנות בסוגיית ההתנחלויות. מסמך זה יאפשר למדינת ישראל להמשיך במפעל ההתנחלויות על בסיס מתווה מוסכם ומוגבל באופיו

כאמור, סוגיית ההתנחלויות נמצאת במחלוקת, בדרגות משתנות של אינטנסיביות, בין ישראל לבין ארצות הברית מאז תום מלחמת ששת הימים. כל הממשלים האמריקניים ביטאו עמדות שליליות כלפי תופעת ההתנחלויות, על בסיס מגוון רחב של טיעונים. ככלל, בלטה הנטייה למקד את ההתנגדות סביב שני פרמטרים: א. ההתנחלויות אינן חוקיות. ב. ההתנחלויות הן מכשול לשלום. מאז 1981, בעקבות קביעתו של הנשיא ריגן כי אינו מקבל את הטענות בדבר אי-חוקיות ההתנחלויות, התמקד הממשל בעיקר בסוגיית השפעת ההתנחלויות על תהליך השלום.<sup>2</sup>

פה ושם הציגו נציגי ממשל את תופעת ההתנחלויות כאחד המרכיבים במסגרת מגמה של שני הצדדים, הישראלים והפלסטינים, לפעול באורח חד-צדדי – מגמה שאינה מקובלת על הממשל. כך למשל, במכתב ששיגר הממשל האמריקני להנהגה

הפלסטינית ערב ועידת מדריד (24 באוקטובר 1991), הוא כורך את התנגדותו לתופעת ההתנחלויות עם התנגדות כוללת לצעדים חד-צדדיים של שני הצדדים. אולם במרבית המקרים התמקד הממשל בצד הישראלי, בלי קשר לפעילות חד-צדדית של הצד הפלסטיני.<sup>3</sup>

בחלק מהתבטאויותיהם של גורמי ממשל בסוגיית ההתנחלויות ניתן ביטוי לעמדה, שתביעת הממשל מישראל להפסיק את ההתנחלויות אינה נובעת רק מראיית עמדה זו כביטוי של אינטרס לאומי אמריקני, אלא גם מן ההערכה שהדבר חיוני לאינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל. שגריר ארצות הברית בישראל בתקופת הנשיא בוש, דניאל קרצר, נתן לכך ביטוי חד-משמעי (29 במאי 2002). לדעתו, הנסמכת במידה רבה על דעות המקובלות בקרב חוגים רחבים בישראל, מעמדה של מדינת ישראל ומצבה הביטחוני ישתפרו, אם וכאשר היא תפסיק את מפעל ההתנחלויות.<sup>4</sup>

הנשיא בוש הציג טיעון נוסף להתנגדות לתופעת ההתנחלויות. לדבריו (24 במאי 2006), ההתנחלויות יוצרות חיכוך קשה בין יהודים וערבים, ובכך הן תורמות להעצמת השנאה והאלימות באזור. דבריו של הנשיא בהקשר זה נועדו להצדיק את תמיכתו בתוכנית ההתנתקות של אריאל שרון, ואת עמדתו האוהדת למדי כלפי תוכנית ההתכנסות של ראש הממשלה, אהוד אולמרט. הגם שהוא מדגיש את החשיבות לכך שישראל תפעל במסגרת הסכמה עם הפלסטינים, מעלה בוש על נס את הנסיגה ואת פירוק ההתנחלויות כגורמים שיכולים לתרום להגברת הרגיעה באזור.<sup>5</sup>

הבסיס לעמדות אלה של ארצות הברית בסוגיית ההתנחלויות הונח חודשים ספורים לאחר תום מלחמת ששת הימים, כאשר תופעת ההתנחלויות היתה עדיין בחיתוליה, וממדיה היו מוגבלים ביותר. ממשל הנשיא ג'ונסון הבהיר את עמדתו כי אל לה, לממשלת ישראל, לפעול בשטחים שהיא כבשה במלחמת ששת הימים בדרך שעלולה לפגוע במאמצי השלום ובמימוש הנוסחה: "שטחים תמורת שלום". מעבר לכך הדגיש הממשל כי פעילות זו נוגדת את סעיף 49 לאמנת ג'נבה, הקובע שכוח כובש לא יעביר אוכלוסיות שלו לשטח הכבוש.<sup>6</sup>

בהמשך נתלו להתבטאויותיהם של נציגי הממשל בסוגיית ההתנחלויות ניואנסים חדשים, שחלקם מתוארים להלן. ממשל ג'ונסון, למשל, בחר באחדות מההתייחסויותיו לסוגיה זו ליצור הקשר, ולו עקיף, בינה לבין מצב העימות הישראלי-ערבי, ותחושתה של ישראל שהעולם הערבי שואף להביא להשמדתה. התליית תופעת ההתנחלויות במצב הסכסוך נעשתה, קרוב לוודאי, על רקע החלטות ועידת חרטום (29 באוגוסט – 1 בספטמבר 1967), שביטאו עמדה ערבית קשיחה בסוגיית ההסדר המדיני עם ישראל, ועקב התרחבותה של מלחמת ההתשה העקובה מדם לאורך תעלת סואץ.<sup>7</sup>



על רקע זה, בין השאר, ניתן להבין את קביעתו של הנשיא ג'ונסון כי על ישראל מוטלת החובה לשכנע את העולם הערבי שאין לה מדיניות המכוונת להביא להגדלת מרחביה הטריטוריאליים באמצעות מדיניות ההתנחלויות. במקביל, הוא תבע מן העולם הערבי לשכנע את מדינת ישראל כי הוא זנח את שאיפתו להשמדה. בהתבטאות זו ניתן אולי למצוא ניצנים של מגמה, שרווחה גם בממשלים אחרים, לגלות הבנה ל"זכות" שיש לישראל להמשיך במדיניות ההתנחלות, כל עוד נמשך מצב הסכסוך בינה לבין העולם הערבי, וכל עוד יש למדינת ישראל סיבה לחשוד כי העולם הערבי עדיין זומם להשמדה.<sup>8</sup>

בחלק מן ההתבטאויות סביב סוגיית ההתנחלויות עלתה שאלת מעמדה של ירושלים ככלל, ושל מזרח-ירושלים בפרט. כידוע, לאחר מלחמת ששת הימים קיבלה הכנסת תיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט המוסיף את סעיף 11ב, שלפיו: "המשפט, השיפוט והמנהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו". תיקון זה אפשר לממשלה להחיל את המשפט הישראלי על מזרח-ירושלים, זמן קצר לאחר מכן. במקביל החלה מדינת ישראל בתהליך של בנייה מואצת במזרח-העיר, במטרה לתת ביטוי מוחשי לריבונותה על העיר המאוחדת.

הממשל האמריקני הסתייג מפעילות זו של ישראל. הוא חזר וקבע כי ירושלים המזרחית הינה חלק מן השטחים שישראל כבשה במלחמת ששת הימים, ודינה בעניין ההתנחלויות כדין שאר השטחים. מנקודת ראותו של הממשל האמריקני,

כל הצעדים שישראל מבצעת במזרח-ירושלים, כולל באתרים היסטוריים ודתיים, והחלת החוק הישראלי על ירושלים, מנוגדים לחוק הבינלאומי ופוגעים באינטרסים המשותפים של ישראל ושל ארצות-הברית כאחת.

בנאום שנשא נציג ארצות-הברית באו"ם בתקופת ממשל ניקסון, צ'רלס יוסט, ב-1 ביולי 1969 הוא הבהיר שהממשל "מצטער ומגנה" (regrets and deplore) את צעדיה של ישראל במזרח-ירושלים. מנקודת ראותה של ארצות-הברית, הבהיר השגריר, השטח של מזרח-ירושלים

הינו חלק מכל השטחים שנכבשו במהלך מלחמת ששת ימים, וחלים עליו כל כללי המשפט הבינלאומי הנוגעים לשליטה בשטח כבוש. הממשל הבהיר לישראל שצעדים אלה לא ישפיעו על קביעת מעמדה של ירושלים בהסדר שיושג.<sup>9</sup>

ברבות מהתייחסויות אנשי ממשל אמריקניים לסוגיית ההתנחלויות ניכרת מגמה של הנמכת פרופיל ביחס לחשיבותן בהתדיינות בעניין הסדר ישראלי-פלסטיני, ולרמת האינטנסיביות שבה יש להציג את ההתנגדות האמריקנית לתופעה זו. סיבות מגוונות נלוו למגמה זו, ובעיקרן ההכרה כי:

ברבות מהתייחסויות  
אנשי ממשל אמריקניים  
לסוגיית ההתנחלויות  
ניכרת מגמה של הנמכת  
פרופיל ביחס לחשיבותן  
בהתדיינות בעניין  
הסדר ישראלי-פלסטיני

- א. מדינת ישראל נחושה בדעתה להמשיך במפעל ההתנחלויות, ולקהילה הבינלאומית בכלל, ולממשל האמריקני בפרט, אין יכולת ממשית למנוע ממנה לממש מטרה זו.
- ב. סוגיית ההתנחלויות היא רק אחת ממגוון רחב של סוגיות שנויות במחלוקת בין ישראל לבין הפלסטינים, ואין טעם למקד דווקא בה את הסכסוך המתמשך בין שני הצדדים.
- ג. אם וכאשר יושג, בסופו של דבר, הסדר ישראלי-פלסטיני, ישראל תהיה מוכנה לפרק התנחלויות ולהעביר את המתיישבים למקומות יישוב אחרים.

ביטוי בולט לתחושת מגבלות הכוח של הממשל האמריקני בכל הקשור לבנייה בהתנחלויות נותן, למשל, היועץ המשפטי של מחלקת המדינה בתקופת ממשל ניקסון. בהתייחסותו לסוגיית ההתנחלויות (אפריל 1973) הוא מבהיר, תוך השלמה, כי עמדת הממשל היא שישיראל מחויבת לפעול על פי אמנת ג'נבה הנוגעת לשטחים כבושים. עם זאת, הוא הבהיר בגילוי לב שישיראל פשוט מסרבת לממש בפועל את התחייבויותיה על בסיס אמנה זו.<sup>10</sup>

דוגמה אחרת להכרה מרומזת של הממשל האמריקני במגבלות הכוח שלו מול מדינת ישראל ומפעל ההתנחלויות המתבצע ביוזמתה נתן הנשיא קרטור, שהיה אחד המתנגדים הבולטים לתופעת ההתנחלויות. באחת מהתבטאויותיו (3 במרס 1980) בהקשר זה הוא הבהיר את הסיבות להתנגדותו לניסוחים חריפים נגד ישראל בהחלטות של ארגונים בינלאומיים, ואת הקריאה שלהם לפירוק התנחלויות. ניסוח כזה, הוא קבע, אינו נכון ואינו מעשי.

This call for dismantling [settlements] was neither proper nor practical.<sup>11</sup>

ניתן להניח שעמדה זו של קרטור נבעה במידה רבה מן העובדה שבראש ממשלת ישראל באותה תקופה עמד מנהיג ימין אידאולוגי, מנחם בגין. הנשיא יכול היה להעריך שמנחם בגין יסרב לקבל תכתיב של פירוק התנחלויות, גם אם יצטרך לעמוד בלחצים כבדים. גם כאן יכול היה הנשיא להעריך שהחלטות כאלה יישארו "על הנייר", וממשלת בגין תסרב לממשן בכל מקרה. אם כך יקרה, עלולים להיפגע מעמדה וסמכותה של ארצות-הברית כמעצמה.

בהזדמנות אחרת הבהיר קרטור כי ארצות-הברית אינה צריכה להיגרר להתבטאויות קיצוניות נגד תופעת ההתנחלויות, או לתמוך בהצעות החלטה קיצוניות מדי נגד ישראל, שכן ארצות-הברית קיבלה התחייבויות מפורשות מישראל, גלויות וחשאיות כאחת, שההתנחלויות אינן מבטאות מגמה ישראלית לספח את השטחים לתמיד, וכי מקובל עליה שמפת הגבולות תיקבע במשא-

ומתן ובהסדר מדיני. על רקע זה טרח קרטור להבהיר בפומבי ב־23 באוגוסט 1977 שארצות הברית אינה מתכוונת להרחיק לכת מעבר להבעת צער (open expression of our own concern) והתנגדות למהלכיה של ישראל בהתנחלויות.<sup>12</sup> מניסוח זה ניתן היה להבין שאין להעצים את חשיבותה של סוגיית ההתנחלויות כמחסום להסדר ישראלי־פלסטיני, שכן אם וכאשר יגיעו הצדדים להסכמה על קווי הגבול ביניהם, ישראל תהיה מוכנה לסגת מהתנחלויות הנמצאות מעבר לקו הגבול שעליו הוסכם. בהמשך, בעיקר בשלבים הראשונים של הדיאלוג עם ממשל אובמה, עשתה ממשלת ישראל שימוש נרחב בטיעון זה על מנת להדגיש שאין להסכים לטיעון הפלסטיני השולל משא־ומתן עם ישראל, כל עוד נמשכת תופעת ההתנחלויות.

השינוי הדרמטי הראשוני כלפי סוגיית ההתנחלויות חל בתקופת ממשל ריגן. זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד, ב־2 בפברואר 1980, הוא הבהיר שאינו מקבל את הטענה השגורה בפי דוברי הממשל, בדבר אי־חוקיותן של ההתנחלויות (they're not illegal). ההתנחלויות, הוא קבע, אינן בלתי־חוקיות. לדעתו, הגדה המערבית צריכה להיות פתוחה להתיישבות של בני כל הדתות – יהודים, מוסלמים ונוצרים. יחד עם זאת הוא מתח ביקורת על האופן שבו מתבצעת פעילות ההתנחלות. הוא סבר שמדובר בפעולה בעלת אופי מתגרה (Unnecessarily provocative) המנוגדת לרוח הסכמי השלום שנחתמו בקמפ־דיוויד.<sup>13</sup>

בתוכנית ריגן למזרח־התיכון מראשית ספטמבר 1982 הופיעו כבר ניצניה של הבנה אמריקנית לחוסר התוחלת של מאמץ למנוע לחלוטין את מפעל ההתנחלויות. על כן מדברת התוכנית בעיקר על הימנעות מהרחבת שטחי ההתנחלויות (use of any additional land for the purpose of settlements), כלומר, הימנעות מהקמת התנחלויות חדשות ומהרחבת שטחן של התנחלויות קיימות. המשמעות העקיפה היא שניתן להמשיך לבנות בתחומי ההתנחלויות הקיימות. עיקרון זה שימש בסיס להבנה שהושגה בהקשר להתנחלויות בין ממשל בוש הבן לבין ראשי הממשלה, שרון ואולמרט. עם זאת, כאילו כדי לצאת ידי חובה, תוכנית ריגן גם ממליצה לישראל להקפיא את ההתנחלויות כדי ליצור אווירה נוחה למשא־ומתן, ולאפשר לצדדים שונים להצטרף אליו.<sup>14</sup>

הבעות חוסר אונים מול התופעה המתרחבת של ההתנחלויות בלטו גם במסגרת ממשל בוש הבן. מזכיר המדינה, קולין פאוול, קבע (1 במאי 2002) בהקשר זה כי "ההתנחלויות ממשיכות לגדול ולהתרחב. הן אינן עומדות להיעלם". למזכיר המדינה לא היתה שום הצעה כיצד להפסיק זאת, למעט הקביעה ש"משהו צריך להיעשות בהקשר זה".

Something has to be done about the problem of the settlements, the settlements continue to grow and continue to expand. . . . It's not going to go away.<sup>15</sup>

דברים אלה, יש לזכור, נאמרים כאשר האינתיפאדה הפלסטינית נמצאת בשיאה, ומפליאה את מכותיה בישראל. לכאורה, היה לממשל רקע נוח לתבוע בתוקף את הפסקת ההתנחלויות, אשר לא אחת הוצגו כגורם מרכזי לאלימות הפלסטינית. ושוב, למעלה משנה לאחר מכן (21 בספטמבר 2003) הוא מודה שארצות הברית אינה מצליחה למנוע את הרחבת ההתנחלויות לשביעות רצונה.

Settlement activity must stop. And it has not stopped to our satisfaction.<sup>16</sup>

דניאל קרצר, שגריר ארצות הברית בישראל בממשל בוש, מחדד (29 במאי 2002) באורח קיצוני את תחושת חוסר האונים של הממשל מול תופעת ההתנחלויות: "ארצות הברית", הוא קובע, "התנגדה להתנחלויות במשך שנים רבות, אבל אתם (הישראלים) המשכתם לבנות שם, ואנחנו לא עשינו דבר להפסקת התופעה. אם ישראל רוצה, היא יכולה [מבחינה צבאית] להתפשט עד לגבולות המובטחים בתנ"ך. השאלה היא, האם היא יכולה לעשות זאת מנקודת מבט פוליטית וביטחונית".

It is a fact that we have opposed the settlements for decades and you continue to build them and we have done nothing untoward to you [in response]. If Israel wants, it can even expand to the borders promised in the Bible. The question is whether it is able to do so from a security and political standpoint.<sup>17</sup>

אחדים מנציגי הממשל בחרו ללוות את התייחסויותיהם למדיניות ההתנחלות של ישראל באיומים, שימומשו אם תופעה זו לא תבוא לידי סיום. הנשיא בוש האב ומזכיר המדינה שלו, ג'יימס בייקר, הפגינו מגמה זו באורח בוטה למדי. כזכור, הם התנו מתן ערבויות לישראל, בין היתר, בשינוי מהותי במדיניות ההתנחלות שלה. באחד מנאומיו (3 במרס 1990) הבהיר הנשיא כי עמדת הממשל שוללת הקמת התנחלויות בגדה המערבית ובמזרח ירושלים. הוא הדגיש כי בכוונתו לממש עמדות אלה של הממשל בתקיפות, וכי יבחן היטב באיזו מידה "אנשים", כלומר ישראל, יעמדו בדרישות אלה.<sup>81</sup>

מזכיר המדינה, בייקר, נקט עמדה תקיפה נגד ההתנחלויות. באחד מנאומיו (22 במאי 1991) הוא הלך על כך שבכל פעם שהוא מגיע לביקור בירושלים, מקדמות את פניו הודעות על הקמת התנחלויות חדשות. הוא פירש זאת, במידה רבה של צדק, כניסיון להביך אותו ולהעמיד אותו במצב משפיל למדי. הוא חשש, ובצדק, שאם לא תהיה התייחסות תקיפה להודעות אלה מצד הממשל, הדבר יתפרש, קרוב לוודאי, כהפגנה של חולשה ופחד מצד הממשל מעימות עם ממשלת ישראל. סביר

להניח שהדבר יוביל אותה להעצים עוד יותר את פרויקט ההתנחלויות, למגינת לבו של הממשל האמריקני. בסופו של דבר, גם הוא מצא את עצמו מלין על מציאות שקשה לו להביא לשינויה.

settlement activity that continues not only unabated but at an advanced pace.<sup>19</sup>

התגברות האלימות הפלסטינית, בעיקר במהלך האינתיפאדה השנייה, הציבה את הקונפליקט הישראלי-פלסטיני בראש סדר-היום העולמי, עד אירועי ה-11 בספטמבר 2001. בהכרח, נלוותה לכך התמקדות בסוגיית ההתנחלויות. הדו"ח שחיבר ג'ורג' מיטשל (30 באפריל 2001) לבדיקת האירועים שהביאו להתפרצות האינתיפאדה בשנת 2000 קובע כי ההתנחלויות הן מקור מרכזי לאלימות הפלסטינית: הוא תובע הקפאה מוחלטת שלהן, כולל מטעמים של "גידול טבעי". "יהיה קשה במיוחד", קובע הדו"ח, "למנוע את הישנות האלימות הפלסטינית-ישראלית, אלא אם כן תפסיק ממשלת ישראל את כל פעולות הבנייה של ההתנחלויות". הדו"ח אינו מסתפק בכך. הוא קובע במפורש שמערכת היחסים הביטחוניים הקיימת בין ישראל לבין ארצות-הברית אינה יכולה להימשך, כל עוד תמשיך ישראל במדיניות ההתנחלויות המתגרה שלה:

The kind of security cooperation desired by the GOI cannot for long co-exist with settlement activity.<sup>20</sup>

בקדנציות האחרונות של נשיאי ארצות-הברית, עד תחילת כהונתו של הנשיא אובמה, ניכרת מגמה מסוימת של גילוי הבנה לתופעת ההתנחלויות כשלעצמה, תוך ניסיון לצמצם את ממדיה על בסיס מתווה שיוסכם בין ישראל לבין ארצות-הברית. ביטוי בולט לכך ניתן בתקופת הנשיא קלינטון. עוזר מזכיר המדינה, אדוארד ג'רג'יאן, מבהיר (9 במרס 1993) תוך התפתלות מיוסרת, כי ארצות-הברית מקבלת את הצורך בפעילות "התנחלותית" מוגדרת, על בסיס של גידול טבעי וצרכים אחרים:

There is some allowance for-- I wouldn't use the word "expansion" but certainly continuing some activity-- construction activities in existing settlements. And that's basically... in terms of natural growth and basic, immediate needs in those settlements. I want to get away from the word "expansion" per se...<sup>21</sup>

כעשר שנים מאוחר יותר (12 באפריל 2001), הפעם תחת ממשל בוש הבן, חידד ג'רג'יאן עוד יותר את עמדותיו בסוגיה זו. הוא קבע שיש לגבש התנחלויות גדולות בתוך מסגרת אחת, כך שתושביהן יוכלו להיות בטוחים יותר לגבי הישארותם בתחומי מדינת ישראל במסגרת הסדר הקבע:

Some of the major settlements could be consolidated, and these settlers could become more confident of their eventual status as part of Israel.”<sup>22</sup>

אירוועי ה־11 בספטמבר וכניסתה של ארצות־הברית למערכה כבדה ועקובה מדם נגד האסלאם הקיצוני, בעיראק ובאפגניסטן, יצרו תשתית טובה למדי לעמדה אמריקנית נוחה יותר לישראל בסוגיית ההתנחלויות. בתקופת בוש הבן הושגו הבנות מפורטות עם ממשלת שרון באשר לבנייה בהתנחלויות. על פי הבנות אלה “לא תורחבנה ההתנחלויות, ולא תותר בהן בנייה אלא במתחם קו הבנייה הקיים”. ישראל התחייבה גם שלא להקים התנחלויות חדשות, ולא להפקיע קרקעות של פלסטינים לצורכי בנייה.<sup>23</sup>

הנשיא בוש נתן ביטוי מובהק להבנות עם שרון בקביעתו – במסיבת עיתונאים שקיים ב־14 באפריל 2004, לאחר פגישתם – כי נוכח המציאות שנוצרה בשטחים עם הקמת התנחלויות גדולות, אין זה ריאלי לצפות שגבולות הקבע של ישראל יתבססו על קווי שביבת הנשק מ־1949.

In light of new realities on the ground, including already existing major Israeli populations centers, it is unrealistic to expect that the outcome of final status negotiations will be a full and complete return to the armistice lines of 1949.

קביעה זו באה לידי ביטוי גם במכתב ששיגר הנשיא בוש לשרון ב־14 באפריל 2004, שאושר ברוב גדול בקונגרס. משתמעת ממנו במפורש הכרה בזכותה של ישראל להמשיך במפעל ההתנחלויות על פי מתווה מוסכם, ומתוך הנחה שהאזורים שלגביהם יש הסכמה בין ישראל לבין ארצות־הברית יישארו ממילא בידיה, גם במסגרת הסדר הקבע עם הפלסטינים.<sup>24</sup>

ההתנגדות האינטנסיבית ביותר למפעל ההתנחלויות הופגנה על ידי הנשיא אובמה כבר בראשית תקופת כהונתו. היא קיבלה ביטוי בכמה סבבים של התדיינות עם ישראל בסוגיה זו, שלבשה לעתים אופי של עימותים בוטים: העימות הראשון החל סביב קביעתו של הנשיא אובמה בנאום קהיר יוני 2009 כי ארצות־הברית אינה מקבלת את הלגיטימיות של ההתנחלויות, והיא תובעת הפסקה מוחלטת של ההתנחלויות ביהודה ושומרון.

The United States does not accept the legitimacy of continued Israeli settlements. This construction violates previous agreements and undermines efforts to achieve peace. It is time for these settlements to stop.”<sup>25</sup>

ממשלת נתניהו סירבה לקבל תביעה זו. החל דיאלוג אינטנסיבי בין שתי המדינות, בעיקר באמצעות השליח, ג'ורג' מיטשל. דיאלוג זה הוביל, בסופו של

דבר, להחלטה חסרת-תקדים בהיקפה של ממשלת ישראל על הקפאה לא-מלאה של ההתנחלויות למשך עשרה חודשים.

העימות השני החל לאחר ביקורו בישראל של סגן-הנשיא, בידן, במרס 2010. במרכזו עמדה תביעה של ממשל אובמה מישראל להפסיק את הבנייה בירושלים. ממשלת נתניהו סירבה לקבל תביעה זו ככתבה וכלשונה, אך על פי כל הסימנים, הביעה נכונות להאט בפועל את הבנייה בירושלים. העימות השלישי החל לאחר תום תקופת ההקפאה, כאשר ממשל אובמה תבע מישראל להאריך את תקופת ההקפאה ללא תמורה. גם לכך התנגדה ממשלת נתניהו.

מאז סיום תקופת ההקפאה, מתנהלת ביהודה ושומרון תנופת בנייה נרחבת. מדי פעם, בעיקר בעקבות מתן אישורי בנייה, יוצאים דוברי הממשל האמריקני בהודעות המדגישות את העובדה שתופעה זו פוגעת במאמצי השלום.

## סיכום

מאז מלחמת ששת הימים הפגינו כל הממשלים האמריקניים, בדרגות שונות של אינטנסיביות, התנגדות לתופעת ההתנחלויות בשטחים. נימוקים מדיניים, משפטיים ומוסריים חברו יחדיו כדי להצדיק התנגדות זו. במרבית הממשלים היתה ההתנגדות מילולית בעיקרה, ולא נלוותה אליה מגמה של איום ממשי נגד ממשלת ישראל, אם לא תיענה לתביעות הממשל בהקשר זה. ממשל בוש האב חרג ממגמה זו, על רקע הבהרתו (1992) כי יימנע מהענקת ערבויות לישראל, אם לא תקפא את הבנייה בשטחים.

כיום, במבט על הניסיון ההיסטורי של למעלה מארבעים שנה, ניתן לקבוע כי ההתנגדות הנרחבת למפעל ההתנחלויות בקהילה הבינלאומית בכלל, ובממשל האמריקני בפרט, ובקרב חוגים רחבים במדינת ישראל, לא הצליחה להביא להפסקתו. רבים – גם מבין מתנגדיו החריפים של מפעל ההתנחלויות, ואף אישים בכירים בהנהגה הפלסטינית – סבורים כי הוא הצליח ליצור מציאות טריטוריאלית ודמוגרפית כמעט בלתי-הפיכה במזרח-התיכון. מציאות זו משפיעה על קשת רחבה של נושאים מזרח-תיכוניים, ובעיקר על המשך תהליך השלום באזור.

מדיניות החוץ של ארצות-הברית מושתתת בעיקר על שילוב של גישה ערכית-אידאולוגית עם גישה מעשית-פרגמטית. הניסיון ההיסטורי מוכיח שבמקרים רבים,

כאשר הבינה ארצות-הברית שהתנגדותה למהלכים מסוימים הינה חסרת-תוחלת, היא שינתה את מדיניותה והתאימה אותה למציאות הקיימת. ארצות-הברית

ההתנגדות הנרחבת  
למפעל ההתנחלויות  
בקהילה הבינלאומית  
בכלל, ובממשל האמריקני  
בפרט, לא הצליחה להביא  
להפסקתו. רבים סבורים  
כי הוא הצליח ליצור  
מציאות טריטוריאלית  
ודמוגרפית כמעט בלתי-  
הפיכה במזרח-התיכון

התנגדה נמרצות להעברת משרדי הממשלה והכנסת לירושלים לאחר מלחמת העצמאות. בסופו של דבר השלימה עם זאת, ולו באורח חלקי. היא התנגדה באופן נחרץ לפיתוח האופציה הגרעינית בישראל, אך בסופו של דבר הגיעה עם ישראל להסדר הבנות בסוגיה רגישה זו. ארצות הברית התנגדה במשך שנים רבות להכרה בסין, אך בסופו של דבר נאלצה לשנות עמדותיה, לנוכח מציאות שטפחה על פניה. גם בהקשר של תופעת ההתנחלויות, ניתן להביא את הממשל האמריקני להכרה במגבלות הכוח שלו להשפיע בסוגיה זו באורח משמעותי. המסקנה המתבקשת מהכרה זו במגבלות הכוח תהיה שהאינטרס הלאומי של ארצות הברית מחייב אותה להגיע להסדר הבנות עם ישראל בסוגיית ההתנחלויות, על בסיס המתווה שתואר לעיל. המשך דבקותה של ארצות הברית בעמדה השגרתית, השוללת את מפעל ההתנחלויות באורח גורף, פוגע במעמדה וביחסיה עם ישראל, ואינו מוביל להישג המשרת את האינטרסים הלאומיים שלה.

## הערות

- 1 Statements from U.S. Government Officials Concerning Israeli Settlements, [http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements\\_short#Reagan](http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Reagan)
- 2 הממשל השתמש במונחים שונים בהקשר זה, כמו: obstacle to peace, counterproductive, not helpful. See: Donald Neff, "Settlements in U.S. Policy," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 3 (Spring, 1994), pp. 53-69.
- 3 Statements on American Policy toward Settlements by U.S. Government Officials – 1968-2009, <http://www.fmep.org/analysis/analysis/israeli-settlements-in-the-occupied-territories>. (להלן: Statements on American Policy).
- 4 Daniel Kurtzer, Ha'aretz, May 29, 2002, Churches for Middle East Peace Website, [http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements\\_short#Bush](http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Bush).
- 5 Michael Doran, Senior Director for Near East and North African Affairs, National Security Council, "Ask the White House," May 24, 2006, <http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/rm/2006/66736.htm>
- 6 Statements on American Policy
- 7 החלטות ועידת חרטום לא שללו אמנם את האופציה המדינית להסדר, אך קבעו שהמאמצים המדיניים ייעשו במסגרת העקרונות הבאים: 'לא' לשלום עם ישראל, 'לא' להכרה בישראל 'לא' לניהול משא ומתן עם ישראל. ראו: בועז וונטיק זכי שלום, **מלחמת יום הכיפורים, המלחמה שאפשר היה למנוע**, רסלינג, תל אביב, 2012, עמ' 25-26.
- 8 Statements on American Policy.
- 9 Statements on American Policy.
- 10 Statements on American Policy.
- 11 Statements on American Policy.
- 12 Statements on American Policy.
- 13 Statements on American Policy.



- Reagan Plan, September 1, 1982 in: Yehuda Lukas, ed., *Documents on the Israeli- 14*  
*Palestinian Conflict, 1967-1983*. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- Secretary of State Colin Powell, May 01, 2002, quoted in Coalition for Peace with 15  
 Justice website,  
<http://www.peace-with-justice.org/letters/041003sizer.html>.
- Secretary of State Colin Powell, September 21, 2003 .Churches for Middle East 16  
 Peace Website,  
[http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements\\_short#Bush2](http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Bush2).
- Daniel Kurtzer, U.S. Ambassador to Israel – Ha'aretz, May 29, 2002, Churches for 17  
 Middle East Peace Website,  
[http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements\\_short#Bush](http://www.cmep.org/content/us-statements-israeli-settlements_short#Bush).
- Statements on American Policy 6 18  
<http://www.cmep.org/documents/settlements.htm> 19
- The Mitchell Report, April 30, 2001, 20  
[http://www.mideastweb.org/mitchell\\_report.htm](http://www.mideastweb.org/mitchell_report.htm).
- Statements on American Policy. 21  
 Statements on American Policy. 22
- נאום אריאל שרון בכנס הרצליה, 18 בדצמבר 2003, אתר משרד ראש הממשלה, 23  
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2003/Address+by+PM+Ariel+Sharon+at+the+Fourth+Herzliya.htm>
- President Bush's comments in joint press conference with former Israeli Prime 24  
 Minister Ariel Sharon, April 14, 2004, White House Website, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040414-4.html> September 07, 2006.
- The White House, Office of the Press Secretary (Cairo, Egypt) June 4, 2009 25  
 Remarks by the President on a New Beginning Cairo University, Cairo, Egypt,  
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>



# ההתפתחות המוסדית של חמאס וחזבאללה: תמונת מצב והשלכותיה על ישראל

## ענת קורץ, בנדטה ברטי ומרסל קונרד

חמאס וחזבאללה הם ארגונים מורכבים ורבי־פנים, בהיותם בעת ובעונה אחת גופים צבאיים, תנועות חברתיות ומפלגות פוליטיות. פרשנים מערביים נוטים לנתח ארגונים אלה על פי התשתית והפעילות הצבאית והטרוריסטית שלהן. ואולם, מדובר בארגונים, אשר כמו ארגונים תת־מדינתיים רבים אחרים ברחבי העולם, פיתחו לצד מבנה צבאי גם מבנים חברתיים, פוליטיים ותרבותיים. למעשה, התשתיות הצבאיות והסוציו־פוליטיות של ארגונים אלה תומכות זו בזו: הכוח הצבאי מחזק את הכוח הפוליטי ואת ההשפעה של הארגונים, והפעילות הסוציו־פוליטית מעצימה את כוחם ומרחיבה את הבסיס שעליו מושתת כוחו של הארגון, בין היתר הכוח הצבאי. הנה כי כן, שני הארגונים משקיעים חלק ניכר מהמשאבים הכלכליים ומההון הפוליטי שלהם בפעילויות **לא־צבאיות**, והיעד של שימור ההשפעה הפוליטית והחברתית של הארגונים וטיפוחה מהווה שיקול מכריע בקבלת החלטות לגבי אסטרטגיה צבאית ויישומה.

מעניינת אף יותר מכך היא העובדה שחמאס וחזבאללה אינם ארגונים מורכבים רק משום שהם משלבים צבא עם פוליטיקה ואקטיביזם חברתי, אלא גם משום שבמרוצת הזמן פיתחו ארגונים חמושים אלה – שאינם ישויות מדיניות – מאפיינים המיוחסים, בדרך כלל, לגורמים מדינתיים. חמאס פועל כממשלה של רצועת עזה מאז 2007, ואילו חזבאללה מעורב כבר זמן רב בשלטון באזורים בעלי הרוב השיעי שבשליטתו – מדרום־לבנון עד לפרוורי רובע דאחייה בדרום־בירות.

במאמר זה מנתח תפקידם של חמאס וחזבאללה בסביבתם הפוליטית, תוך התמקדות בנקודות הדמיון והשוני בין המאפיינים המצביים ומגמות ההתפתחות

ד"ר ענת קורץ היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי  
ד"ר בנדטה ברטי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי  
מרסל קונרד הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי

של שני הארגונים ובהשפעת 'ההתעוררות הערבית' עליהם. הדיון המסכם דן באתגרי הביטחון שארגונים אלה מציבים בפני ישראל ובהשלכותיה של המדיניות הישראלית על אתגרים אלה.

### חמאס וחזבאללה וסביבתם הפוליטית

חמאס וחזבאללה נטועים עמוק בחברות שבתוכן צמחו. הארגונים התפתחו בנתיבים שונים, ועם זאת שניהם עברו כברת דרך ממעמד שולי בסביבתם למעמד פוליטי וצבאי המייצג זרם מרכזי.

מקורו של חמאס בתנועת המונים – הענף העזתי של 'האחים המוסלמים' המצריים. המעורבות של 'האחים המוסלמים' ברצועה התמקדה בראשיתה ב־דעווה (da'wa), שעיקרה פעילות חברתית, במטרה להביא את "הרנסנס התרבותי" של האסלאם לעזה. בתחילת האינתיפאדה הראשונה, שפרצה בסוף שנת 1987 בשטחים הפלסטיניים שבשליטת ישראל בגדה המערבית וברצועת עזה, 'האחים המוסלמים' שישבו בעזה ייסדו את חמאס כזרוע הצבאית. שינוי ארגוני־מבני זה היה צעד ראשון בהתגבשות חמאס, כמו שהוא מוכר כיום. השינוי – שבא לידי ביטוי בהוספת ממד צבאי לתשתית העממית של 'האחים המוסלמים' – נועד לקדם שני יעדים קשורים: בזירה הפלסטינית – חתירה תחת השליטה המסורתית של אש"ף שבהנהגת פתח, והובלת מאבק חסר־פשרות נגד ישראל תחת דגלי האסלאם והלאומנות, כפתרון למצוקותיו של העם הפלסטיני.

גם חזבאללה צמח מתוך תנועת המונים, אם כי שורשי ההתארגנות שלו לא היו כה מוסדרים ומוגדרים כמו אלה שמתוכם צמח חמאס. הארגון הוקם בתחילת שנות השמונים על ידי כמה אנשי דת ומנהיגים פוליטיים מלבנון ועל ידי טהראן, שביקשה לנצל את התנאים הספציפיים בלבנון באותו זמן כדי לייצא את המהפכה האסלאמית אל מחוץ לאיראן. הקמת חזבאללה הסלימה, לפיכך, את התהליך המתמשך של ההקצנה והתסיסה החברתית בקהילה השיעית בלבנון. את מגמת ההתעוררות השיעית דרבנו גם תסכול עקב מה שנתפס כאי־יכולתה של תנועת 'אמל', מובילת הזרם המרכזי השיעי, להבטיח את האינטרסים הפרטיקולאריים של הקהילה, היעדר ממשלה מרכזית חזקה במדינה ופלישתה של ישראל ללבנון ב־1982. בעזרת גיבוי צבאי מסיבי מאיראן, צמח חזבאללה לאור מסר ברור: התנגדות (אסלאמית) נגד ישראל.<sup>1</sup> הנוכחות הצבאית של ישראל בלבנון, שנמשכה עד שנת 2000, סיפקה לחזבאללה אמתלה מתמשכת ומתמדת להתבססות צבאית, בייחוד באזור הדרומי של המדינה, ולגיוס תמיכה עממית לתפקיד שנטל לעצמו, כמגן על אדמת לבנון מפני פולש זר. באופן שונה מחמאס, התשתית הסוציו־פוליטית של חזבאללה התגבשה והתרחבה בהדרגה ולאורך

זמן, ככל שהארגון למד להכיר בצורך בגיבוי עממי לתשתית הצבאית, ובמקביל להתעצמות שאיפותיו הפוליטיות בזירה הלבנונית.

במהלך השנים בנו חמאס וחזבאללה מנגנונים צבאיים מורכבים – אם כי כוחו של חזבאללה עולה פי כמה וכמה על זה של חמאס. הארגון השיעי הלבנוני הוא ללא ספק הארגון הצבאי המאיים ביותר בלבנון, ויחידותיו מאומנות הן בניהול מתקפות על ישראל והן בשימור האחיזה באזורים שבשליטתו.

חמאס מחזיק גם הוא בכוח מרשים, וכיום הארגון שולט בשני מבני כוח מקבילים: זרוע צבאית (גדודי עז א־דין אל־קסאם), וזרוע ביטחונית בעזה. בעקבות הגירוש האלים של כוחות פתח מרצועת עזה בשנת 2007 והשתלטות חמאס על האזור, גדלה הזרוע הצבאית שלו בהיקף וביכולת, כאשר במקביל הארגון הסתמך גם על הזרוע הביטחונית, כדי לנטרל התנגדות ציבורית מבית ולבסס את אחיזתו ברצועה.

בעשורים האחרונים צברו שני הארגונים השפעה פוליטית ניכרת. חזבאללה משתתף במערכת הפוליטית הלבנונית מאז שהפך למפלגה פוליטית אחרי מלחמת האזרחים במדינה, בתחילת שנות התשעים. בעקבות הנסיגה הסורית מלבנון, תפקידו הפוליטי של חזבאללה המשיך והתמסד מאז הצטרפותו לקבינט של לבנון, לראשונה ב־2005. התפתחות זו התרחשה במקביל להיתר הרשמי שניתן לארגון, בהתאם לתנאים של הסכם טאיף, לשמר את התשתית הצבאית העצמאית שלו, כאשר העילה לכך היתה נוכחות ישראל בדרום־לבנון. הסכם דוחה ממאי 2008 אף העניק לחזבאללה ולבעלי־בריתו הפוליטיים זכות להטיל וטו בקבינט. יתר על כן, מאז ינואר 2011 חזבאללה הוא חלק מהרוב הפרלמנטרי בממשלה ה'ידידותית', שבראשה עומד נג'יב מיקאתי.

גם חמאס הוא שחקן ממסדי בפוליטיקה הפלסטינית, מאז שעבר שינוי אסטרטגי והחליט לקחת חלק בתהליך הפוליטי הרשמי בזירה הפלסטינית. שינוי זה בא לידי ביטוי בהשתתפות חמאס בבחירות המוניציפליות שנערכו בשנת 2005, ובבחירות 2006 למועצה המחוקקת הפלסטינית. עם זאת, מעמדו של חמאס מורכב מעט יותר: הארגון פועל כ'שחקן פנימי' בעזה, שבה הוא מתפקד כממשלה, ובר־זמן הוא 'שחקן חיצוני' ביחס למוסדות של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, שנמצאים תחת הנהגת פתח וקשורים לאש"ף.

פעילותם של שני הארגונים כמפלגות פוליטיות שלטיות בפועל נסמכת במידה רבה על תשתית הרווחה שהקימו ופתחו לאורך השנים. שניהם ערוכים היטב להעניק מערך רחב של שירותים חברתיים, החל מטיפול רפואי וכלה בחינוך, ולזכותם נרשמו הישגים בצמצום העוני. אפיק פעילות זה מסייע בידם לשמר ולהעצים את הלגיטימיות שהם זוכים לה בקרב הציבור ואת התמיכה העממית בהם.

ברצועת עזה, לדוגמה, שבה כ־39% מהאוכלוסייה חיים מתחת לקו העוני על פי הנתונים האחרונים מ־2012,<sup>2</sup> חמאס, יחד עם אונרר"א, הוא ספק המזון החשוב ביותר. עובדה המהווה כשלעצמה מקור חשוב ללגיטימיות שלו. במספרים מוחלטים, חזבאללה הוא גורם מרכזי אף יותר כשמדובר בפעילויות של רווחה חברתית. המחשה לתשתית מאורגנת היטב זו היא הקרן לבנייה של הארגון, "ג'יהאד אל־בינא". לאחר המלחמה עם ישראל ב־2006, חזבאללה בנה מחדש 5,000 בתים ב־82 כפרים, ותיקן כבישים ותשתיות. נוסף לכך הבטיח הארגון לפצות אזרחים בגין בתים שנהרסו והציע 12,000 דולר עבור דמי שכירות וריהוט עד לשיקום ההריסות. סך־כל ההוצאות שהארגון השקיע בפיצויים הגיע לכ־300 מיליון דולר.<sup>3</sup> לאחר שצמחו והפכו לארגונים חברתיים, פוליטיים וצבאיים גדולים, חמאס וחזבאללה ניצבו נוכח האתגר של התאמת שאיפותיהם האידאולוגיות ופעילותם הצבאית לסביבה הפוליטית המשתנה, ומול הצורך לשמר לגיטימיות ולהרחיב את בסיס התמיכה העממית שעליו נסמכת טענתם למעמד מוביל. לגבי ענייני פנים, במהלך העשורים האחרונים הצניעו שני הארגונים כמה רכיבים קיצוניים באידאולוגיה שלהם, על מנת לפנות לקהל רחב ככל האפשר.

חמאס השקיע מאז ומתמיד מאמצים לייחס לעצמו זהות של ארגון לאומני לא פחות מאשר אסלאמי, ובתוכנית הפוליטית שלו מ־2005 הצניע במודע שאיפות קודמות שעליהן הצהיר, בדבר אכיפת חוקי השריעה בעזה. אפילו לאחר ההשתלטות שלו על רצועת עזה ב־2007, וחרף מגמת ה"אסלאמיזציה" באזור, אימץ חמאס גישה זהירה והדרגתית, בכל הקשור לאכיפת החזון האסלאמי

החברתי. באשר לחזבאללה, מאז שהארגון הפך למפלגה פוליטית הוא צמצם מאוד את יעדו המקורי – הפיכת לבנון למדינה אסלאמית. במסמך האידאולוגי המעודכן של הארגון מ־2009, "המניפסט", הושמט כל אזכור ליצירת מדינה ברוח המודל האיראני – שאיפה שהוגדרה בבירור כאינטרס ראשון במעלה בגרסה הקודמת של המניפסט מ־1985. כמו כן, הארגון השקיע במיתוג עצמו הן כערבי והן כלבנוני, כדרך נוספת להמעיט בערך השותפות האסטרטגית בינו לבין איראן.

מבחינת יחסי החוץ של הארגונים באופן כללי, ובייחוד כלפי ישראל, חמאס וחזבאללה אימצו שתי גישות שונות

לאחר שצמחו והפכו לארגונים חברתיים, פוליטיים וצבאיים גדולים, חמאס וחזבאללה ניצבו נוכח האתגר של התאמת שאיפותיהם האידאולוגיות ופעילותם הצבאית לסביבה הפוליטית המשתנה

מאוד. למראית עין, שניהם מסתמכים על רטוריקה תוקפנית דומה כלפי ישראל. עם זאת, במהלך השנים אימץ חמאס שיח גמיש יותר, לדוגמה, באמצעות פיתוח הרעיון של 'הודנה' (הפסקת אש לטווח ארוך, אם כי בתמורה לנסיגה מלאה של

ישראל לקווי 67), ובאמצעות דיון על הכרה בפועל בישראל<sup>4</sup> בעוד השיח של חזבאללה אינו מותיר מקום לתמרון כלשהו מול ישראל. בנוגע לבחירתם של חמאס וחזבאללה במסלול של טרור ופעילות צבאית, שני הארגונים שמו דגש על העצמת כוחם הצבאי, ומעת לעת הפגינו את יכולתם הצבאית, שנועדה להעביר מסר אמין בדבר דבקותם ברעיון המאבק נגד ישראל. עם זאת, שני הארגונים הוכיחו גם מודעות ל'קווים אדומים', והכרה בכך שחצייתם תעורר פעולות נגד תקיפות וחמורות מצד ישראל. מדיניות זו של 'הליכה על הסף' הפכה למאפיין בולט של פעילותם הצבאית של הארגונים, וזאת על אף תקריות והתרחשויות שניתן לייחסן לשיקול דעת שגוי מצד הארגונים. שתי דוגמאות לכך הן חטיפת החיילים הישראלים שהביאה למלחמת לבנון השנייה ב-2006, וההסלמה בירי הטילים מרצועת עזה, שהאיצה את התחוללותה של המלחמה בין ישראל לחמאס בעזה בסוף 2008 ובתחילת 2009 ('עופרת יצוקה'). יש לציין שמניע מרכזי להתעצמותם הצבאית של חמאס וחזבאללה הוא השאיפה להרתיע מפני תוצאות כאלה של פעילותם.

למרות שכל אחד מהארגונים נטוע היטב בחברה שבקרבה צמח והתבסס. תהיה זו טעות להניח שהם זוכים לקבלה ולגיטימציה באופן גורף. למעשה, המאמצים של חמאס וחזבאללה לבסס לגיטימיות ותמיכה אינם משכנעים את רוב האוכלוסייה שבקרבה הם פועלים ובשמה הם שואפים להתבסס. סקרי דעת קהל שנערכו על-ידי מכון המחקר PEW במהלך 2012 מראים שהתמיכה בחזבאללה נעה סביב 40 אחוזים לערך, והיא מקוטבת מאוד במונח הסקטוריאלי (94 אחוזים מהשיעים במדינה תומכים בארגון, ורק חמישה אחוזים מהקהילה הסוניית<sup>5</sup>). התמיכה בחמאס בגדה המערבית ורצועת עזה, על פי סקר של PEW, נאמדה במאי 2011 בכ-42 אחוזים.<sup>6</sup> נתון משמעותי אף יותר עולה מסקר יוני 2012, שערך מכון המחקר הפלסטיני Palestinian Center for Policy and Survey Research, שלפיו כ-27 אחוזים מתושבי הגדה המערבית ו-31 אחוזים מתושבי הרצועה הצהירו כי אילו התקיימו בחירות חדשות למועצה המחוקקת, היו מצביעים לרשימת 'שינוי ורפורמה' של חמאס.<sup>7</sup>

מצבו הפוליטי של חמאס אינו ברור לחלוטין עקב הביקורת הציבורית על חלקו בקרע הנמשך בינו לבין פתח, ובפרט משום ההישגים החברתיים-פוליטיים-כלכליים המפוקפקים, שנרשמו לזכותו – ונכון יותר לומר לחובתו – מאז השתלטותו על רצועת עזה ב-2007. חזבאללה מצדו אינו זוכה לאמון הרוב בקהילה הסונית בלבנון (ועוד פחות מכך בקרב הקהילה הנוצרית), בעיקר בעקבות השתלטותו האלימה (והזמנית) על מערב-בירות במאי 2008.<sup>8</sup> יתרה מכך, אירועים שהתחוללו על רקע 'האביב הערבי' אתגרו עוד יותר את מעמדם של חמאס וחזבאללה בזירה הפנימית ובאזור כולו.

## השלכות 'האביב הערבי'

הטלטה שפשטה ברחבי העולם הערבי מאז שלהי 2010 התאפיינה בעליית שיח חדש באזור, המתמקד בזכויות סוציו-פוליטיות, בחופש, בחברה אזרחית ובמאבק עממי רחב-היקף, שהוא לא אלים, לקידום יעדים אלה. מאפיין בולט נוסף של ההתרחשויות הוא התגברות קולן והשפעתן של התארגנויות פוליטיות לא-אלימות, כמו 'האחים המוסלמים' במצרים. טריפת הקלפים הפוליטיים שנגרמה עקב תופעות אלה באה לידי ביטוי גם בזירה הפלסטינית ובלבנון, אם כי גלי המחאה באזור לא אתגרו ישירות את מעמד הממסדי של חמאס וחזבאללה. ואולם, אירועי 'האביב הערבי' והשלכותיהם הובילו את שני הארגונים לבצע שינויים משמעותיים במישור האידאולוגי, הפוליטי והאסטרטגי.

חמאס הגיב למגמות האזוריות המתגבשות בבחינה מחודשת של אסטרטגיית המיתוג שלו, לדוגמה, על ידי הדגשת האינטרס שלו בחתירה למאבק לא-אלים במקביל ל'התנגדות' חמושה.<sup>9</sup> השינויים האזוריים האיצו ויכוח פנימי שהתמקד במוכנות הארגון לשקול פנייה לדעת הקהל ולהעמיד את עצמו ואת עמדותיו לבמחן הבחירות או משאל העם, אם תתרחש פריצת דרך בתהליך המדיני לכיוון הסכם עם ישראל. ויכוח יתר על האפשרות של הכרה בפועל בישראל שב והתעורר אף הוא בתוך חמאס. יתרה מכך, הארגון הפלסטיני שב והדגיש את שורשיו, באמצעות הבלטת קשריו עם תנועת 'האחים' במצרים ובעולם המוסלמי כולו.<sup>10</sup>

ניכר כי ההסתגלות למגמות המתפתחות במזרח התיכון מציבה אתגר מורכב במיוחד לחזבאללה. הערכה זו מומחשת באמצעות התנגדותו של הארגון לשינוי מהותי כל שהוא בשיח המדיני שאותו הוא מוביל זה שנים, נוכח ההתרחשויות.

יתר על כן, הארגון הפגין חוסר-עקביות אידאולוגית כלפי ההתעוררות בעולם הערבי. תחילה צידד חזבאללה ב'רחוב הערבי', קרי, קול ההמון ותמך במהפכות כאשר אלה התאימו לקווים האידאולוגיים המנחים אותו – כמו במקרה של מצרים, אך מאוחר יותר ביצע תפנית והתייצב לצד משטרו של בשאר אל-אסד ונגד האופוזיציה בסוריה. הגיבוי שמעניק חזבאללה לאסד גרר ביקורת חריפה על הארגון ועל הצביעות האידאולוגית שביטא, הן מבית והן מחוץ.<sup>11</sup>

חמאס הגיב למגמות האזוריות המתגבשות בבחינה מחודשת של אסטרטגיית המיתוג שלו על ידי הדגשת האינטרס שלו בחתירה למאבק לא-אלים במקביל ל'התנגדות' חמושה

לגבי חמאס, ההתעוררות האזורית קידמה את סוגיית

הפיוס הלאומי בזירה הפלסטינית. הנהגת חמאס חששה שהמהומות שהתפשטו במדינות ערביות יתפשטו גם לרצועת עזה, כשהן ניזונות מחוסר שביעות הרצון המקומית מהקרע הממושך בין פתח לחמאס. הרצון העז (המשותף לחמאס



ולפתח) לנטרל 'אפקט מהפכני' אפשרי של 'האביב הערבי' בזירה הפלסטינית דרבן את שני הצדדים לחתום על 'הסכם הפיוס' במאי 2011, ולהתחייב (לפחות "על הנייר") לגשר על מחלוקות וקיטוב. אולם, 'הסכם קהיר', שביסודו נועד למסד את מאזן הכוחות בין חמאס לפתח ולא דווקא להביא לפיוס של ממש, וכן היה מבחינת חמאס בעיקר מחווה של רצון טוב למועצה הצבאית הזמנית שהחליפה את שלטון מובארק, לא הביא לסיום הפילוג.<sup>12</sup> הניסיון ליישב הדורים בין הארגונים הגיע למבוי סתום, כאשר פתח וחמאס גם יחד מפגינים התנגדות לפשרה הנדרשת כדי לכונן ביניהם שיתוף פעולה מוסדי.

השפעתם של אירועי 'האביב הערבי' על חזבאללה משמעותית באותה מידה, וקשורה גם היא לברית של הארגון עם אסד ומשטרו בסוריה. הגיבוי שמעניק חזבאללה לאסד תרם להתדרדרות היחסים, המעוררים ממילא, בין הארגון ל'תנועת ה-14 במאס' הלבנונית. כן הובילה תמיכתם של חזבאללה והקהילה השייעית במשטרו של אסד להחרפת המתח בינם לבין הקהילה הסונית, המגבה את כוחות האופוזיציה. על רקע זה התרחשו מדי פעם התנגשויות אלימות,<sup>13</sup> ונוצר איום על מעמדו של חזבאללה ביחס לבעלי בריתו הפוליטיים. בין היתר, התרופפו יחסי הארגון הן עם ראש ממשלת לבנון, נג'יב מיקאאתי, והן עם מנהיג הדרוזים, ואליד ג'ונבלאט.

למאבק שפרץ בסוריה בין משטר אסד לכוחות האופוזיציה נודעה השפעה אסטרטגית הן על חמאס והן על חזבאללה. סוריה הייתה בעלת ברית מסורתית חשובה לשני הארגונים. סוריה גיבתה באופן עקבי את חמאס, וארחה בתחומה את מטה הלשכה הפוליטית של הארגון. כן הייתה לאורך שנים החוליה המקשרת בין איראן לבין לבנון, ואפשרה זרימה של נשק ותמיכה לוגיסטית מטהראן לחזבאללה. משפחת אסד עצמה הייתה תומכת פוליטית משמעותית של חזבאללה, ובמהלך העשורים הארוכים שבהם הייתה לבנון 'מדינת חסות' של סוריה, הגנה דמשק על הארגון השיעי הלבנוני ועל נשקו. ואולם, חזבאללה וחמאס הגיבו באופן שונה לחלוטין על המשבר בסוריה.

חמאס נהנה מקשר פוליטי חזק עם אסד, וכן מקשרים דתיים ועדתיים עם הרוב הסוני המוחה נגד המשטר העלאווי השולט. לפיכך, צידוד חסר פשרות במשטר הסורי – כפי שנהגו חזבאללה או איראן – אינו אפשרי מבחינת חמאס. זו הייתה סיבת ההסתייגות הראשונית שהפגינו מנהיגי חמאס מגינוי משטרו של אסד ומתמיכה בהפגנות נגדו – כמו שנהגו מצרים ותוניסיה מיד עם פרוץ המהומות<sup>14</sup> – ומאמציהם לשמור על פרופיל נמוך בעניין המשבר בסוריה. עם זאת, ככל שהמשבר החמיר, מדיניות אי-ההתערבות של חמאס החלה להשתנות. היחסים עם איראן ועם משטר אסד הצטננו משום שחמאס לא הביע תמיכה פומבית במשטר הסורי.<sup>15</sup> עם הסלמת המשבר, חמאס החל בהדרגה להתרחק מדמשק, תחילה על ידי צמצום

נוכחותו בסוריה, ולאחר מכן באמצעות העברה שקטה של הלשכה הפוליטית שלו מדמשק.<sup>16</sup> ניתוק היחסים בין סוריה לחמאס היה אכן אחת ההשלכות החשובות ביותר של 'האביב הערבי' מבחינת הארגון הפלסטיני. מהלך זה מהווה עבורו חלון הזדמנויות להגדיר מחדש את מערך הבריתות האזוריות שלו ולהתרחק מ"ציר ההתנגדות", תוך התקרבות למצרים ולמדינות המפרץ. מצב שבו תגבר השפעתן של מדינות אלה על חמאס ועל מדיניותו צפוי לעודד את הפן הפרגמטי של הארגון. חזבאללה, בניגוד לחמאס, אינו יכול להרשות לעצמו להתנתק מאסד. תלותו הלוגיסטית בסוריה וכן הקשרים האידאולוגיים והלוגיסטיים עם איראן הם מקור כוח חיוני לארגון בקהילה השייעית, ולכן בלבנון כולה. למעשה, נראה שלחזבאללה אין תומך אפקטיבי באזור, מלבד סוריה ואיראן. גם יחסיו עם כוחות האופוזיציה הסורית עוינים מאוד, וסביר שקבוצות אלה יבחרו להפנות את גבן לחזבאללה ברגע שאסד יסולק, והן יתפסו את השלטון. לכן, המהומות בסוריה והאיום על משטרו של אסד הציבו את חזבאללה בעמדה רגישה מאוד. התמוטטות המשטר הסורי תחולל זעזוע פוליטי חריף גם בלבנון, ותעניק כוח והשפעה לאופוזיציה לחזבאללה – בגיבוי ערב־הסעודית.

אם כך, למרות שחמאס וחזבאללה הושפעו שניהם מהאביב הערבי, נראה שמעמדו של חמאס נוכח הטלטלה האזורית איתן יותר מאשר מעמדו של חזבאללה, וזאת משום שחמאס הוכיח יכולת הסתגלות לסביבה המשתנה. זאת, על אף מכשולים שהערימו קושי לתרגם את המוכנות המוצהרת לפיוס עם הרשות הפלסטינית לכדי שינוי אמיתי בזירה הפוליטית הפלסטינית, וחרף העובדה שהצהרת חמאס על קבלת הסדר אפשרי עם ישראל עדיין לא עמדה למבחן. בניגוד לכך, חזבאללה – בעל הזיקות האסטרטגיות העמוקות לסוריה ולאיראן – היה אָטִי יותר בתגובתו לשינויים באזור והוכיח דבקות בעמדותיו המסורתיות.

ניתוק היחסים בין סוריה לחמאס היה אחת ההשלכות החשובות ביותר של 'האביב הערבי' מבחינת הארגון הפלסטיני. מהלך זה מהווה עבורו חלון הזדמנויות להגדיר מחדש את מערך הבריתות האזוריות שלו ולהתרחק מ"ציר ההתנגדות"

### השלכות אסטרטגיות מבחינת ישראל

אף על פי שחמאס וחזבאללה עברו התפתחויות ארגוניות שונות – כשחמאס צמח מתוך תנועה חברתית גדולה, וחזבאללה התגבש תחילה כארגון בעל ייעוד צבאי

בלבד – במהלך השנים הגיעו שני הארגונים למצב דומה, כשהם מהווים ארגונים מורכבים של צבא, חברה ופוליטיקה. כמו כן, שני הארגונים נעשו עם הזמן כגורמים דמויי־מדינה. שניהם ממשיכים להוות אתגר משמעותי לישראל, בהיותם בעלי יכולת לעורר עימות צבאי. מבחינה פוליטית – לשניהם חשיבות דומה, כאשר

מדיניותם ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני מכתובה ותוחמת את העמדה של החברה שבתוכה כל אחד מהם פועל.

גם נוכח השינוי הפוליטי והחברתי, שהתחולל במזרח התיכון בעקבות אירועי 'האביב הערבי', הצליחו חמאס וחזבאללה במידה רבה לשמר את כוחם ואת מעמדם. אין עוררין של ממש על שלטון חמאס בעזה, וניסיונותיהם של דוברים משורות פתח לעודד 'אביב ערבי פלסטיני' ברצועת עזה לא היוו אתגר מהותי לארגון.<sup>17</sup> חזבאללה הוא חלק מהרוב הפרלמנטרי בלבנון מאז ינואר 2011, והממשלה הלבנונית בהנהגת ראש הממשלה, נג'יב מיקאטי, הצליחה (עד עתה) להתגבר על הטלטלה שגרמו המהפכות באזור. ואולם, אי-היציבות באזור, ובעיקר המלחמה בסוריה, אתגרו ארגונים אלה ברמה האידאולוגית, הפוליטית והאסטרטגית. אסטרטגיות ההתמודדות השונות שנקטו חמאס וחזבאללה על מנת להסתגל להשלכותיה של הטלטלה האזורית מעידות כי הם עוברים בימים אלה תהליכים ארגוניים שונים מאוד, ולפיכך יש לאמץ גישה שונה כלפי כל אחד מהם. בנוגע לחמאס – הארגון הפגין מידה רבה יותר של פרגמטיות ויכולת הסתגלות לנסיבות המשתנות. אין ספק שהמוכנות שלו לשנות בריתות אינה רק סימן לגמישות אסטרטגית ואידאולוגית, אלא גם תוצאה של היותו הנציג של קהילה דתית-לאומית ולא עדתית, ותולדה של האפשרות שהוא יפסיד הרבה פחות מאשר חזבאללה מהתנתקות מציריך-סוריה. יתר על כן, חמאס עתיד לצאת נשכר מחלק מהשינויים שחולל 'האביב הערבי' – לרבות עליית 'האחים המוסלמים' לשלטון במצרים. ככל שחולף הזמן, הבידוד האזורי של חמאס נראה כמדיניות ריאלית פחות ופחות, והתפתחות זו מאותתת לישראל שיש לבחון מחדש את מדיניותה היא כלפי חמאס ולשנותה. באופן ספציפי – במקביל להפעלת לחץ על חמאס לעצור את ההתעצמות ואת הפעילות הצבאית, על ישראל לשקול

יצירת מגעים ישירים עם חמאס, וכן לנקוט צעדים להקלת מגבלות כלכליות המוטלות על הרצועה ולהימנע מהכשלת ניסיונות פיוס פנים-פלסטיניים (שאינן ספק שאינם נעשים בלב שלם על ידי פתח וחמאס כשלעצמם). פעולות אלה עשויות למתן מתח בין ישראל לחמאס בזירת עזה, ואם תתרחש פריצת דרך לקראת תיאום מוסדי בין פתח לחמאס גם לשפר מאוד את הסיכויים לבסס בזירה הפלסטינית רשות מתפקדת שתיהנה מלגיטימיות לאומית.

חזבאללה הפגין יכולת הסתגלות נמוכה מזו שהוכיח חמאס, ועמדתו נחלשה. נפילתו של משטר אסד תטיל מכה קשה, גם אם כי לא בהכרח קטלנית, על הארגון השיעי הלבנוני

שיקול שונה אמור להנחות את המדיניות בנוגע לחזבאללה. הארגון הפגין יכולת הסתגלות נמוכה מזו שהוכיח חמאס, ועמדתו נחלשה. נפילתו של משטר אסד תטיל מכה קשה, גם אם כי לא בהכרח קטלנית, על הארגון השיעי הלבנוני.

על ישראל לגלות רגישות למצב בעייתי זה ולהימנע מפעילות עוינת יזומה כלפי הארגון, שכן צפוי שצעד כזה יהפוך את מגמת המשבר הפנימי המאיים על מעמדו של חזבאללה, וילכד את האוכלוסייה הלבנונית מאחורי "מפלגת האל".

לאור עמדותיהם האסטרטגיות השונות של חמאס וחזבאללה, ישראל צריכה לצפות גם להתנהגות שונה מצדם בתגובה לתקיפה ישראלית באיראן. ניתן לצפות שחמאס יפגין זהירות ויישאר בשולי העימות, על מנת למנוע סיכון של תגובת-נגד ישראלית, שתסכן באופן בלתי-נמנע את ההישגים שצבר עד כאן. הערכה זו נראית סבירה במיוחד לאור התייצבותו של חמאס הרחק מ'ציר סוריה-איראן' והתקרבותו למצרים ולמדינות המפרץ. חזבאללה, לעומת זאת, צפוי לגלות מעורבות אם יתחולל עימות צבאי עם איראן, גם אם אין לראות במעורבות צבאית ישירה ומלאה מצד הארגון תגובה מובנת מאליה במקרה זה, בהתחשב במגבלות כוחו הנוכחיות בזירה הלבנונית והאזורית.

עם זאת, לנוכח התפיסה האנטי-ישראלית המוצהרת של חמאס וחזבאללה, עדיין אין חלופה טובה יותר לישראל מאשר לאמץ הכלה שקולה וזהירה של המצב, ובכך להקשות על שני הארגונים להכתיב לה את כללי המשחק וליזום סבבים חוזרים ונשנים של אלימות כל אימת שהתפתחות כזו רצויה להם, או מתוך רצון לחזק את מעמדם בסביבתם הביתית.

## הערות

- 1 Emile El-Hokayem, "Hezbollah and Syria: Outgrowing the Proxy Relationship," *The Washington Quarterly*, (Spring 2007), pp. 35-52, p. 36.
- 2 "Gaza in 2020: a Livable Place?" *Report by the UN Country team for the OPT*, August 27, 2012, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=1423>
- 3 Shawn Teresa Flanigan, Mounah Abdel-Samad, "Hezbollah's Social Jihad: Nonprofits as Resistance Organizations," *Middle East Policy Council*, June 22, 2009. <http://www.mepec.org/journal/middle-east-policy-archives/hezbollahs-social-jihad-nonprofits-resistance-organizations>,
- 4 ראו, לדוגמה: " Hamas offers truce in return for 1967 borders, no Israeli response, but U.S. rejects as 'no change';" AP, April 21, 2008, [http://www.msnbc.msn.com/id/24235665/ns/world\\_news-mideast\\_n\\_africa/t/hamas-offers-truce-return-borders/](http://www.msnbc.msn.com/id/24235665/ns/world_news-mideast_n_africa/t/hamas-offers-truce-return-borders/).
- 5 "Most Muslims Want Democracy, Personal Freedoms, and Islam in Political Life," *Pew Research Center*; Global Attitudes Project, July 10, 2012, p. 29.
- 6 "Arab Spring Fails to Improve U.S. Image," *Pew Research Center*, May 17, 2011. <http://pewresearch.org/pubs/1997/international-poll-arab-spring-us-obama-image-muslim-publics>
- 7 "Palestinian Public Opinion Poll No (44) – "While the popularity of Fateh and President Abbas drops, and while Hamas' popularity improves, popular criticism of crackdown on freedoms increases and opposition to a two-state solution rises,"

- Palestinian Center for Policy and Survey Research*, June 21-23, 2012.  
<http://www.pcpsr.org/survey/polls/2012/p44efull.html#table>
- Robert Worth, "Hezbollah Seizes Swath of Beirut from U.S.-Backed 8  
 Lebanon Government," *New York Times*, May 10, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/05/10/world/middleeast/10lebanon.html?pagewanted=all>.
- Benedetta Berti, "Meet The 'New' Hamas: Strategic Shift Or Temporary Deviation 9  
 From A Violent Path?" *Open.Democracy*, January 15, 2012,  
<http://www.opendemocracy.net/benedetta-beriti/meet-%E2%80%98new%E2%80%99-hamas-strategic-shift-or-temporary-deviation-%E2%80%98brown>, N. J., "Is Hamas Mellowing?" *Carnegie* גנט; from-violent-path  
*Endowment, Commentary*, January 17, 2012, [carnegieendowment.org/2012/01/17/is-hamas-mellowing.pdf](http://carnegieendowment.org/2012/01/17/is-hamas-mellowing.pdf).
- Jihane al-Husseini, "Hamas has become a member in international organization of 10  
 MB," *Al-Hayat*, December 10, 2011. Available through the Mideastwire.
- Hanin Ghaddar, "A New Resistance, A New Enemy," ראו, לדוגמה: 11  
 October 24, 2011, <http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=325376#ixzz1cv6lf9Av>
- Anat Kurz, "The Arab Spring and the Israeli-Palestinian Arena." In: Guzansky, 12  
 Y. and Heller, M. A. (eds.), *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*. Tel Aviv, INSS Memorandum No. 113, March 2012.
- Benedetta Berti, "Tensions in Tripoli: The Syrian Crisis and its Impact on 13  
 Lebanon," *INSS Insight* No. 336, May 20, 2012,  
<http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=6566>
- "Hamas and Jihad media outlets ignore events in Syria," *Asharq al-Awsat*, 14  
 April 14, 2011. Available through Mideastwire.
- Ali al-Saleh, "A Palestinian Source Told Asharq al-Awsat: Hamas is Under Pressure 15  
 in Damascus," *Asharq al-Awsat*, October 14, 2011, <http://www.aawsat.com/details.asp?section=1&issueno=12008&article=645030&feature>
- "Hamas limits its presence in Syria," *Al-Hayat*, December 6, 2011. Available 16  
 Through Mideastwire.
- "Hamas Police Does Not Expect Marches and Security Forces Not Mobilized," 17  
*Al-Quds al-Arabi*, February 11, 2011. Available through the Mideastwire; "Fatah Campaign For Gaza 'Revolution' Fails - Palestinian Paper," *Filastin*, February 12, 2011, available through BBC Monitoring Middle East.

