

# עדכן אסטרטגי

כרך 15 | גיליון 4 | ינואר 2013

## **תמיכת הציבור האמריקאי בישראל משנה פניה**

| אוּאן אלטרמן וקמרון בראון

## **סוף העידן האמריקאי במזרח התיכון? | יואל גוז'נסקי**

**מניעת התלקחות פנימית בדרך לעיצוב גבולות המדינה:  
לקחים מפינוי גבעת האולפנה ומגרון | גלעד שר ולירן אופק**

## **מדינה פלסטינית – השלכות משפטיות ומשמעויות לישראל**

| פנינה שרביט ברוך

## **סנקציות על איראן: כואב, אבל יותר**

| אפרים קם ושמואל אבן

## **הצבת קו אדום ברור: הנרטיב המשפטי של ישראל**

| רוי ואן קאולן

## **יום ה"ע" + 1 – אסטרטגיות ליום שאחרי תקיפה באיראן**

| רון טירה

## **"האביב הערבי" וסוגיית הפצת הנשק באזור:**

**נשק כימי בלוב ובסוריה | בנדטה ברטי ודוד פרידמן**

## **מדיניות החוץ של רוסיה במזרח התיכון:**

**ללא שינוי ניכר באופק | אולנה בגנו־מולדבסקי**



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 4 | ינואר 2013

---

- 3 עיקרי דברים**
- 7** אואן אלטרמן וקמרון בראון  
**תמיכת הציבור האמריקאי בישראל משנה פניה**
- 25** יואל גוז'נסקי  
**סוף העידן האמריקאי במזרח התיכון?**
- 35** גלעד שר ולירן אופק  
**מניעת התלקחות פנימית בדרך לעיצוב גבולות המדינה:  
לקחים מפינוי גבעת האולפנה ומגרון**
- 47** פנינה שרביט ברוך  
**מדינה פלסטינית – השלכות משפטיות ומשמעויות לישראל**
- 61** אפרים קם ושמואל אבן  
**סנקציות על איראן: כואב, אבל יותר**
- 73** רוי ואן-קאולן  
**הצבת קו אדום ברור:  
הנרטיב המשפטי של ישראל כלפי איראן**
- 83** רון טירה  
**יום ה"ע"1+ – אסטרטגיות ליום שאחרי תקיפה באיראן**
- 97** בנדטה ברטי ודוד פרידמן  
**"האביב הערבי" וסוגיית הפצת הנשק באזור: נשק כימי בלוב ובסוריה**
- 109** אולנה בגנו'מולדבסקי  
**מדיניות החוץ של רוסיה במזרח התיכון: ללא שינוי ניכר באופק**

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

## עורך אחראי

מרק היר

## מנהל מערכת

משה גרונדמן

## עורכת משנה

ג'ודי רוזן

## חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק היר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

## 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 פתח תקווה

## 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

## תמיכת הציבור האמריקאי בישראל – משנה פניה

אואן אלטרמן וקמרון בראון

מאמר זה בוחן כיצד המגמות הדמוגרפיות והחברתיות בארצות הברית צפויות להשפיע על תמיכת הציבור האמריקאי בישראל. ניתן לזהות כמה מגמות כאלו: פערים מפלגתיים ופערים בין-דוריים, ירידה בדתיות, עלייה במספר הלטינו-אמריקאים, והשינוי שעוברת הקהילה היהודית בארצות הברית. המאמר מסתיים בהמלצות כיצד על ישראל ותומכיה לצפות נכונה את ההתפתחויות ולשמור על תמיכה ציבורית חזקה בישראל גם בעשורים הבאים.

## סוף העידן האמריקאי במזרח התיכון?

יואל גוז'נסקי

טענתו העיקרית של המחבר היא שהצורך להקצות משאבים וקשב לזירות אחרות, בצל אילוצים כלכליים מבית וקשיים בהם נתקלת ארצות הברית ביישום מדיניותה במזרח התיכון, אינם מעידים בהכרח על "נטישת" אזור זה. נהפוך הוא, לאור שורה של תנאי יסוד ואינטרסים אמריקאיים מרכזיים, שלכל אחד מהם השפעה על שיקוליה של ארצות הברית וכל אחד מהם דורש מעקב מתמיד ונכונות אמריקאית להתערב בעת הצורך, ארצות הברית צפויה להמשיך ולמלא תפקיד מרכזי בביטחון האזור.

## מניעת התלקחות פנימית בדרך לעיצוב גבולות המדינה:

### לקחים מפינוי גבעת האולפנה ומגרון

גלעד שר ולירן אופק

תרחיש של היפרדות מהפלסטינים, כתוצאה מהסכם או מהחלטה עצמאית של ישראל, יחייב פינוי מסיבי של התנחלויות שמחוץ לגושי ההתיישבות הגדולים. שעל כן יש להיערך מבעוד מועד להשלכות של פינוי התנחלויות, כדי לשמור על אחדות העם. המחברים מנתחים את תהליך הפינוי בשכונת גבעת האולפנה בבית אל והמאחז מגרון במטרה להבין את התנהלות השחקנים השונים, ובהם המערכת הפוליטית, התקשורת ומוסדות המדינה ורשויותיה. לצד ניתוח לקחי ההתנתקות ב-2005 והביקורת עליה, נכון להתמקד בשני פינויים אלה כדי להציג מסקנות ליישום בתרחיש של פינוי רחב היקף, ולבחון את הצורך ברענון החשיבה על סכסוכים פנים-מדינתיים.

## מדינה פלסטינית – השלכות משפטיות ומשמעויות לישראל

פנינה שרביט ברוך

ב־29 בנובמבר 2012 החליטה עצרת האו"ם להעניק לפלסטין מעמד של מדינה משקיפה באו"ם. מבחינה משפטית, אין בכוחה של החלטה זו ליצור מדינה, שכן הכרה במדינה היא מעשה בעל אופי דקלרטיבי ולא בעל אופי קונסטיטוטיובי; מבחינה תיאורטית, כדי לקבוע אם קיימת מדינה פלסטינית יש לבדוק האם היא עומדת בתנאים לקיומה של מדינה. עם זאת, מבחינה מעשית, הכרה מתמשכת בקיומה של מדינה פלסטינית מצד מדינות רבות וחשובות ומצד עצרת האו"ם תשפיע, בסופו של דבר, על הקביעה האם קיימת מדינה כזו, וכפועל יוצא מכך גם תשפיע על חופש הפעולה של ישראל בהתנהלותה בזירה הפלסטינית. הנחת המוצא של הניתוח במאמר זה תהיה קיומה של מדינה פלסטינית, והבחינה תתמקד רק בניתוח המשמעויות של מצב זה. הנחת עבודה נוספת במאמר, היא שמדינת ישראל אינה מכירה במדינה זו.

### סנקציות על איראן: כואב, אבל יותר

אפרים קם ושמואל אבן

מאמר זה מנתח את השפעת הסנקציות על איראן ובוחר את תגובתו של המשטר האיראני בעקבות החמרת מצבה הכלכלי. מסקנתו העיקרית של הניתוח היא שאמנם הסנקציות מחמירות את המצב, אך הן עדיין אינן מספיקות. אמנם יש סיכוי שחומרתן תגרום לאיראן לגלות נכונות לפשרה לגבי תוכניתה הגרעינית, אולם לפי שעה הסימנים מורים על נכונות איראנית למשא ומתן, ואולי לאפשרות של פשרה טקטית, אך ללא ויתור על מהות התוכנית.

### הצבת קו אדום ברור: הנרטיב המשפטי של ישראל כלפי איראן

רוי ואן-קאולן

האיום שעולה מתוכנית הגרעין של איראן הוביל לדיונים רבים סביב היתכנותה הצבאית ותבונתה האסטרטגית של תקיפה ישראלית על מתקני הגרעין האיראניים. נוכח טיבו המורכב של איום הגרעין האיראני, בולט בהיעדרו דיון מעמיק בהצדקות המשפטיות לנקיטת פעולה כזו של הגנה עצמית. מאמר זה ינסה לעורר דיון בשאלה זו ויציע נרטיב משפטי חדש שייסביר מדוע לישראל זכות ל"הגנה עצמית כנגד איום צפוי" (anticipatory self-defense) לנוכח תכנית הגרעין האיראנית, לפני שתוכנית זו תיכנס למה שמכונה "מרחב החסינות". מאחר והחוקיות של הגנה עצמית תלויה בסייגים הנורמטיביים של הנחיצות והמידתיות, מאמר זה יבדוק מה נחשב ל"נחיצות ומידתיות".

## יום ה"ע"1+ – אסטרטגיות ליום שאחרי תקיפה באיראן

רון טירה

ההתייחסות למהלך צבאי נגד איראן כאל "תקיפה" ו"מבצע" מטעה. התקיפה רק הזרו מאבק צבאי-מדיני שיתרחש בחודשים שלאחריה. מטרת מאמר זה היא לבחון אסטרטגיות אפשריות שינקטו איראן, ישראל וארצות הברית בתקופה שאחרי תקיפה צבאית על פרויקט הגרעין האיראני. לצורך זה יניח המאמר את ההנחות הבאות: ישראל תקפה באיראן והסבה נזק בינוני לתוכנית הגרעין שלה, תוך שחיקה נסבלת של הכוח התוקף; התקיפה נערכה ללא הסכמה אמריקאית; התקיפה התרחשה בטרם רכשה איראן את היכולות הדרושות להרכבת נשק גרעיני. המאמר ניסה להתחקות אחר אילוצי הליבה של הצדדים ולאמוד אותם באופן דינמי ביחס למהלכי הצדדים האחרים.

### "האביב הערבי" וסוגיית הפצת הנשק באזור: נשק כימי בלוב ובסוריה

בנדטה ברטי ודוד פרידמן

מאמר זה מנתח את השפעת המהפכות ואי-היציבות בעקבות חילופי המשטרים בעולם הערבי על תפוצת הנשק הלא קונבנציונאלי באזור, תוך התמקדות מיוחדת בנשק כימי. הדגש במאמר זה יושם על שתי מדינות. אחת, שבה ההתעוררות הערבית הובילה לשינוי משטר (לוב) והשנייה, שבה מתנהל עימות פנימי מתמשך (סוריה). שתי המדינות ידועות כמחזיקות, או כמי שהחזיקו בעבר, בתוכניות לנשק להשמדה המונית. לאור זאת, המאמר בוחן את ההיסטוריה והמצב של תוכניות אלו ומעריך את השפעת המהפכות על היכולת של לוב וסוריה לאבטח את הנשק הכימי שברשותן. לבסוף, המאמר דן בהשפעה של שתי מגמות אלו על ביטחון האזור בכלל ועל ביטחון ישראל בפרט.

### מדיניות החוץ של רוסיה במזרח התיכון: ללא שינוי ניכר באופק

אולנה בגנו-מולדבסקי

רוסיה רואה את המזרח התיכון ככלי נמוך-עלות לדחיפת מעמדה הבינלאומי ולחיזוק בסיס משותף נוסף בקשריה עם שותפותיה במערב. הערכה זו של מדיניות החוץ הרוסית מבוססת על ארבע הנחות. הראשונה מתייחסת לשלוש תפיסות של מדיניות חוץ (מהשנים 1993, 2000 ו-2008), אשר מציעות התנתקות מפילוסופיה משיחית. השנייה – אוסף הדוקטרינות ששימשו במהלך העשור האחרון לוויסות התנהלותה של רוסיה מחוץ לגבולותיה. ההנחה השלישית – חוסר החשיבות היחסית שיש לאזור עבור רוסיה, והרביעית – חופש הפעולה המוגבל של רוסיה כתוצאה מאילוצים פנימיים. מאמר זה בוחן האם רוסיה מתכננת להגביר את נוכחותה במזרח התיכון? באיזה אופן חזרתו של פוטין לשלטון תשפיע על קשריה

של רוסיה עם שותפותיה הערביות ועם ישראל? מאמר זה מתייחס לשאלות אלו ומציג דוגמאות ליחסים בין רוסיה לגורמים באזור.



# תמיכת הציבור האמריקאי בישראל – משנה פניה

## אואן אלטרמן וקמרון בראון<sup>1</sup>

קריאות המחאה שבקעו מהקהל באולם בו נערכה הוועידה של המפלגה הדמוקרטית של ארצות הברית בספטמבר 2012 אמורות לעורר תמיהה אצל ישראל ותומכיה. בטיוטה הראשונה של מצע המפלגה הושמטה ההצהרה המסורתית לפיה ירושלים "הייתה ותישאר בירת ישראל". שינוי זה עורר ביקורת בקרב פעילים פרו-ישראליים, והנהגת המפלגה הדמוקרטית התפתלה בניסיון לתקן את המצע באמצעות הצבעה קולית של הנוכחים באולם. להפתעתו הגלויה לעין של יושב ראש המושב, ראש עיריית לוס אנג'לס, אנטוניו ויאראיגוסה, קולות המצביעים שצעקו שלוש פעמים "לא" היו רמים מספיק כדי לפקפק בהימצאותו של הרוב הדרוש של שני שלישי לתיקון המצע.<sup>2</sup>

ממבט על, ניצחונו של הנשיא המכהן ברק אובמה ממש לא היה מובן מאליו בתחילת ההתמודדות, בהתחשב בשיעורי שביעות הרצון הירודים, הכלכלה המקרטעת והתנגדות של רוב הציבור האמריקאי ל"חקיקת הדגל" שהוביל הנשיא: הרפורמה בתחום ביטוח הבריאות.<sup>3</sup>

ניתן לשייך שני אירועים אלה לכמה שינויים חברתיים ודמוגרפיים מהותיים, העוברים על ארצות הברית. כאשר ביל קלינטון נבחר לנשיא בשנת 1992, רק 4.3 מיליון אמריקאים ממוצא לטיני<sup>4</sup> הלכו לקלפי. בשנת 2000, כאשר ג'ורג' וו. בוש זכה בנשיאות, כבר הצביעו כמעט שיש מיליון אמריקאים ממוצא לטיני. ב־2012, 12.5 מיליון אמריקאים ממוצא לטיני הגיעו לקלפי, לפי ההערכות – כמעט פי שלושה ממספרם כשני עשורים לפני כן.<sup>5</sup> השינויים בהשתייכות הדתית, או ליתר דיוק המספר ההולך וגדל של נעדרי שיוך דתי, דרמטיים אף יותר: ב־1972, שבעה אחוזים מהאמריקאים השיבו שאין להם שיוך דתי. מספר זה גדל ל־15 אחוזים ב־2007, וכיום הוא עומד על כמעט עשרים אחוזים.<sup>6</sup> גם פער הדורות בדפוסי ההצבעה

אואן אלטרמן הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי קמרון בראון הוא תלמיד לתואר שלישי, מלגאי בתכנית ניובאוור לתלמידי מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

כיום רחב יותר בהשוואה לעשורים האחרונים. מצביעים צעירים נוטים במובהק לתמוך בדמוקרטים, ואמריקאים מבוגרים יותר מצביעים למפלגה הרפובליקנית.<sup>7</sup> הבחירות של 2012 בארצות הברית המחישו את עוצמתן של מגמות אלו, וכיצד הן הפכו לגורמים מכריעים בקביעת תוצאות הבחירות. גם האמריקאים עצמם מתחילים לשים לב לכך. ביום שלאחר הבחירות, היו אלה האינטלקטואלים של וושינגטון, דמוקרטים ורפובליקנים כאחד, שהצביעו על הדמוגרפיה המשתנה כבעלת השפעה קריטית לעתיד הפוליטיקה המפלגתית.

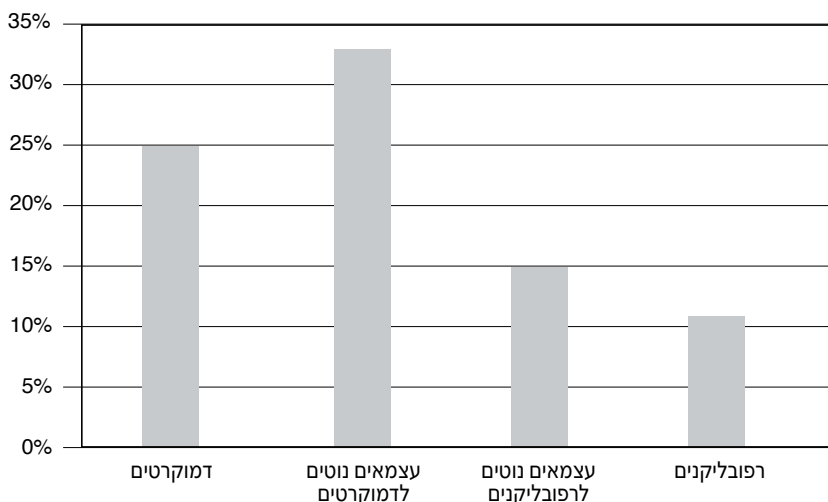
נראה כי המגמות הדמוגרפיות והחברתיות בארצות הברית, שלפי כל הסימנים עתידות להימשך, חותרות תחת התמיכה הדו־מפלגתית היציבה וארוכת השנים בישראל בקרב דעת הקהל האמריקאית – עמוד תווך חיוני ביחסי ישראל-ארצות הברית.

מאמר זה בוחן כיצד המגמות הדמוגרפיות והחברתיות בארצות הברית צפויות להשפיע על תמיכת הציבור האמריקאי בישראל. ניתן לזהות כמה מגמות כאלו: פערים מפלגתיים ופערים בין־דוריים בתמיכה בישראל, ירידה בדתיות, עלייה במספר הלטינו־אמריקאים, והשינוי שעוברת הקהילה היהודית בארצות הברית. כל אחת ממגמות אלו כבר משפיעה על דעת הקהל האמריקאית כלפי ישראל. שלוש המגמות הראשונות (פערים מפלגתיים, פערים בין־דוריים וירידה בדתיות) מסתמנות ככאלו שצפויות לכרסם בתמיכה בישראל בשנים הקרובות, בעוד שהעלייה במספר הלטינו־אמריקאים עשויה לפעול דווקא לחיזוק התמיכה בה. לבסוף, ניתן לומר שטבעה המשתנה של יהדות ארצות הברית יציב אתגר נוסף, שעל ישראל והמחנה התומך בה לתת עליו את הדעת. המאמר מסתיים בהמלצות כיצד על ישראל ותומכיה לצפות נכונה את ההתפתחויות ולשמור על תמיכה ציבורית חזקה בישראל גם בעשורים הבאים.

## הפער המפלגתי בתמיכה בישראל

בעבר לא היה בארצות הברית קשר משמעותי בין הזדהות מפלגתית ובין הגישה כלפי ישראל.<sup>8</sup> המצב כיום שונה. בסקר שנערך במהלך מבצע "עמוד ענן" בנובמבר 2012, שמונים אחוזים מהרפובליקנים הביעו תמיכה בישראל, לעומת 51 אחוזים בלבד מהדמוקרטים. כאשר המדגם חולק לשמרנים מול ליברלים, הפער אף גדל: כ־77 אחוזים מהשמרנים תמכו בישראל ורק שישה אחוזים התנגדו. לעומתם, בקרב אלה שהגדירו עצמם כליברלים, 37 אחוזים הביעו תמיכה בה ו־27 אחוזים התנגדו.<sup>9</sup> הניתוח שלנו של נתוני סקר Pew,<sup>10</sup> גילה כי אלה שהזדהו עם המפלגה הדמוקרטית היו בעלי סבירות נמוכה ב־13.8 אחוזים להסכים עם רמת התמיכה הנוכחית של הממשל האמריקאי בישראל מאשר הרפובליקנים, ובעלי סבירות של 12.3 אחוזים יותר מהם לטעון שארצות הברית תומכת בישראל "יותר מדי".<sup>11</sup> גם

לאחר נטרול פרמטרים של גיל, הכנסה, השכלה, גזע, דת וצריכת שירותי דת (בנפרד או כקבוצה) של המשיבים, נותר פער מפלגתי זה ללא שינוי.<sup>12</sup> לדוגמה, דמוקרטים צעירים נטו לתמיכה נמוכה יותר מאשר רפובליקנים צעירים, ודמוקרטים השתייכות דתית נטו לתמיכה נמוכה יותר בהשוואה למקביליהם הרפובליקנים.<sup>13</sup> במילים אחרות, ההצבעה מעוררת המחלוקת בוועידה הדמוקרטית, תהא אשר תהא הסיבה לה, נתנה ביטוי לתחושות קיימות בקרב פלח של נאמני המפלגה. מעניין במיוחד להיווכח שאלה שהגדירו עצמם "עצמאים", ואשר נטו (ולפיכך בדרך כלל גם הצביעו) לדמוקרטים, תמכו בישראל אפילו פחות מאשר אלה שהגדירו עצמם כדמוקרטים. הסבירות שעצמאים הנוטים לדמוקרטים יתמכו בישראל הינה נמוכה בכמעט 23 אחוזים מאשר של הרפובליקנים (וב-15 אחוזים נמוך מאשר של האמריקאי הממוצע).<sup>14</sup> בדומה לנאמר לעיל, גם כאשר הגיל, ההכנסה, ההשכלה, הגזע והדת של המשיבים נלקחים בחשבון, הסבירות של עצמאים הנוטים לדמוקרטים לתמוך בישראל עדיין נמוכה בעשרים אחוזים מאשר של הרפובליקנים (וב-11.5 אחוזים – משל האמריקאי הממוצע). תוצאות כמעט זהות עלו מניתוח הנתונים של אלה שסברו כי ארצות הברית תומכת בישראל "יותר מדי" (תרשים 1).<sup>15</sup>



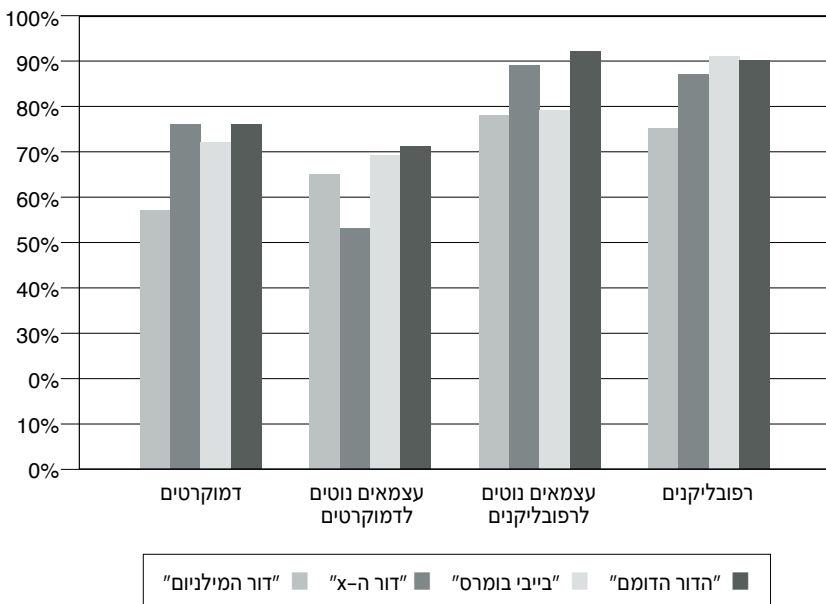
**תרשים 1. מסכימים שארצות הברית תומכת בישראל "יותר מדי"**

פער מפלגתי זה בתמיכה בישראל לא עבר ללא התייחסות. היו שקשרו אותו למגוון תיאוריות, החל מזהירות גוברת של הליברלים כלפי השימוש בכוח (וקישור ישראל לשימוש בכוח),<sup>16</sup> ועד למגמה מהותית יותר של קיטוב מתרחב בפוליטיקה

האמריקאית.<sup>17</sup> יהיה הגורם אשר יהיה, התוצאה ברורה: הפער המפלגתי שריר וקיים, ואף מתרחב.

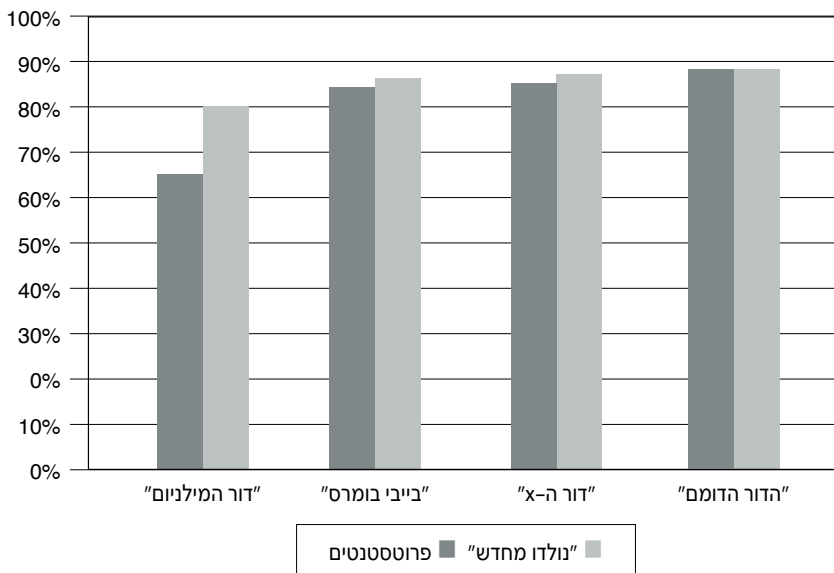
## הפער הבין־דורי

מגמה שנייה ובולטת מאד היא הפער הבין־דורי: אלה המכונים "דור המילניום" (גילאי 18 עד 30) צפויים להיות יותר ביקורתיים באופן משמעותי כלפי ישראל בהשוואה לדורות קודמים, בעיקר בהשוואה לדור ה"בייבי בומרס" (ילידי השנים 1946–1964) ו"הדור הדומם" (ילידי 1925–1945), אך גם לרוב בהשוואה לדור ה-X (בין הבייבי בומרס ל"דור המילניום"). כפי שנראה בתרשים 2, הפער קיים ללא קשר לזיקה הפוליטית. כמו בניתוח שלעיל, גם כאן שקלול של מגוון גורמים אחרים לא שינה את הפער. לדוגמה, דמוקרטים בני "דור המילניום" תומכים בישראל פחות מאשר דמוקרטים בני דור ה"בייבי בומרס", וכך גם עמיתיהם הרפובליקנים (ראו תרשים 2).



## תרשים 2. הזדהות מפלגתית: מסכימים עם תמיכת ארצות הברית בישראל או חושבים שארצות הברית אינה תומכת מספיק

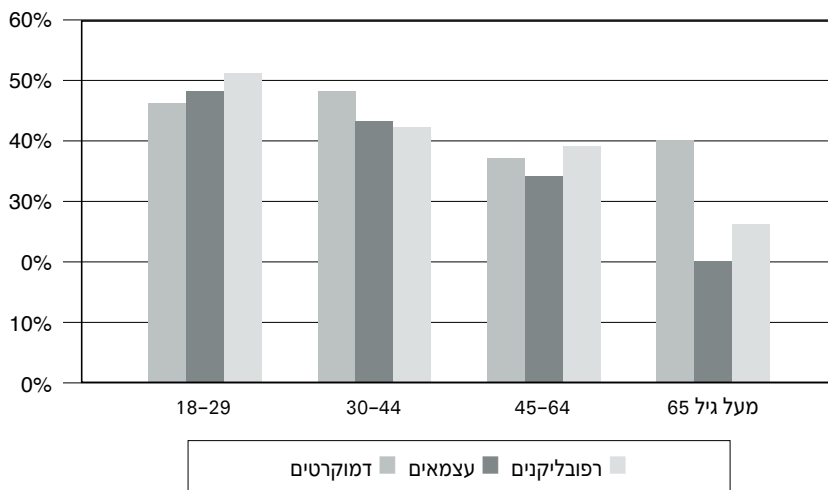
כאשר בוחנים השתייכות דתית, מוצאים ששינוי בין־דורי זה היה חזק במיוחד בקרב אלה שהגדירו עצמם כפרוטסטנטים. עם זאת, התמיכה בקרב אלה שהגדירו עצמם כנוצרים ש"נולדו מחדש" הושפעה פחות מהשינוי הבין־דורי (תרשים 3).



**תרשים 3. השתייכות דתית: פרוטסטנטים ונוצרים ש"נולדו מחדש" המסכימים עם תמיכת ארצות הברית בישראל או חושבים שארצות הברית אינה תומכת מספיק**

שני הסברים שונים יכולים להיות לנתונים אלה: או שאכן חל שינוי בדעת הקהל, או שדורות צעירים יותר נוטים מטבעם לתמוך פחות בישראל, אך תמיכתם גוברת ככל שהם מתבגרים. כדי לתת מענה לשאלה זו, השווינו את הממצאים לשני סקרים ארציים שערכו במשותף רשת CBS ו"ניו יורק טיימס" באוקטובר 1977 ובאפריל 1978 (תרשים 4).<sup>18</sup> מעניין לגלות שהפער הבינ-דורי בתמיכה אז היה הפוך מהפער הבינ-דורי בתמיכה כיום: גימלאים (בני 65 ומעלה) היו אלה שתמכו אז פחות בישראל, בעוד שבני 18-29 הביעו את התמיכה הרבה ביותר. גם דפוס זה היה ניכר ומובהק סטטיסטית, ללא תלות בגורמים אחרים (כגון גזע, דת, שיוך דתי, אידיאולוגיה או השכלה).<sup>19</sup>

ממצאים אלה מצביעים על כך שההסבר הראשון הוא הנכון: הדורות השונים נוטים לפתח השקפות על ישראל המנחות את עמדותיהם לאורך חייהם. לפיכך, העמדות של "דור המילניום", שבאופן יחסי הן פחות פרו-ישראליות, אינן צפויות להתפוגג עם הזמן, בדיוק כפי שעמדות הדור המבוגר יותר נותרו איתנות בתמיכתן בישראל לאורך 35 השנים האחרונות.



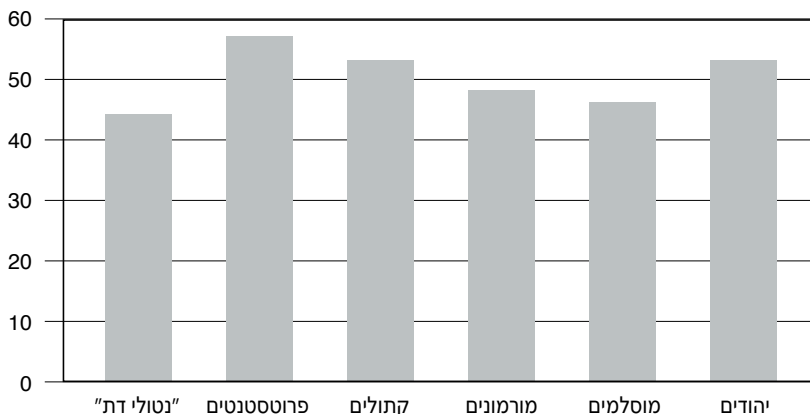
תרשים 4. הזדהות מכלגתית: מסכימים עם התמיכה בישראל (אפריל 1978)<sup>20</sup>

## הירידה בדתיות

ארצות הברית נחשבת כארץ דתית, לפחות בהשוואה לאירופה "הכופרת" לכאורה. עם זאת, המציאות האמריקאית מורכבת יותר. הדתיות בארצות הברית יורדת בשיעורים משמעותיים, המשפיעים על התמיכה האמריקאית בישראל.

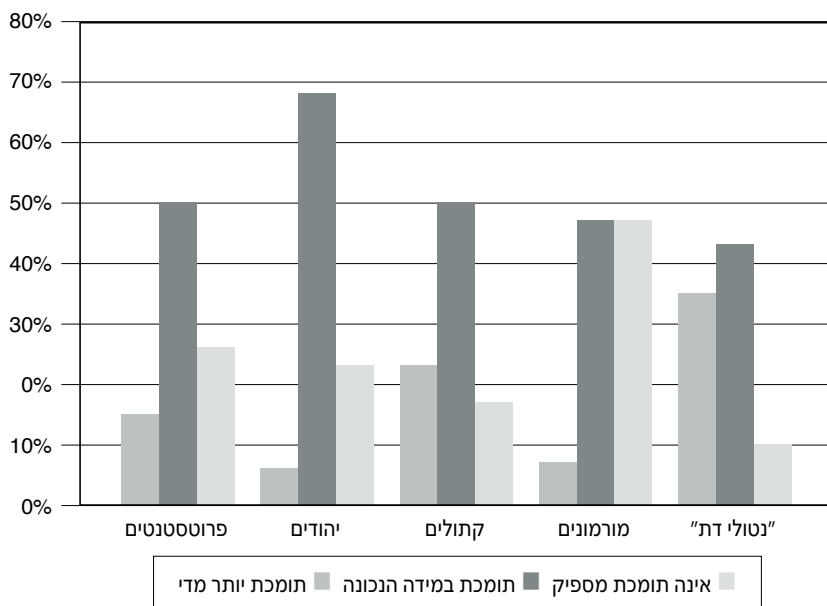
אוכלוסיית הפרוטסטנטים הלבנים, זו שבמשך מאות שנים הייתה עמוד השדרה הדמוגרפי והחברתי של ארצות הברית, ירדה מ־39 אחוזים ב־2007 ל־34 אחוזים ב־2012. בתקופה זו, אחוז המכנים עצמם "נטולי דת" – אותם אנשים שאינם בעלי שיוך דתי כלשהו – עלה בחדות מ־15.3 אחוזים ל־19.6 אחוזים (קטגוריה זו כוללת אתאיסטים ואגנוסטיים, אם כי רובם הם מי שפשוט מצהירים על עצמם כנטולי שיוך דתי).<sup>21</sup> מגמת שינוי זו נובעת פחות מאמריקאים שנטשו את הדת ויותר מהחלפה בין־דורית, שבה דור צעיר שאינו רואה עצמו משויך לדת כלשהי תופס את מקומם של האמריקאים המבוגרים ובעלי האמונה הדתית. ואכן, כשמתבוננים בנתוני הסקרים, "נטולי הדת" הם באופן ניכר הצעירים ביותר מכל קבוצות הדת. אפשר, אפוא, לצפות שמגמה זו תגבר בדורות הבאים (תרשים 5).<sup>22</sup>

שינוי דמוגרפי דרמטי זה הוא סיבה לדאגה לישראל, או לפחות סיבה פוטנציאלית לשינוי באסטרטגיה שנקטה בעשורים האחרונים, כשנתנה עדיפות לאוונגליסטים. פרוטסטנטים אמריקאים צפויים להיות פר־ישראלים יותר מאשר האמריקאי הממוצע, בעוד שהנוצרים ש"נולדו מחדש" צפויים להיות תומכים במיוחד.<sup>23</sup> מצד שני, בנייתו סטטיסטי של נתוני הסקרים, כפי שהוא מובא בתרשים



**תרשים 5. גיל משיבים ממוצע, לפי דת**

6, מצאנו שהסבירות ש"נטולי דת" יתמכו בישראל קטנה ב-23 אחוזים בהשוואה לפרוטסטנטים, והסבירות שיגידו שארצות הברית "תומכת יותר מדי" בישראל גדולה ב-19.5 אחוזים מזה של הפרוטסטנטים.<sup>24</sup> מבין "נטולי דת", האתאיסטים מביעים את התמיכה החלשה ביותר בישראל (ההסתברות הינה שכ-42 אחוזים מהם ישיבו "לא תומך"), אחריהם האגנוסטיים (סבירות של 25 אחוזים שישבו



**תרשים 6. ארצות הברית כלפי ישראל: "תומכת יותר מדי", "אינה תומכת מספיק" או "תומכת במידה הנכונה"**

כך), ואחריהם אלה שמזהים עצמם כנעדרי כל שיוך דתי (סבירות של 15 אחוזים שישבו כך).<sup>25</sup>

התהליך הדמוגרפי של התרחקות מפרוטסטנטיות והתקרבות אל מעמד של "נטולי דת", עשוי להוביל במשך הזמן להיחלשות התמיכה בישראל. כיוון ש"נטולי דת" הם הקבוצה הדתית הגדלה במהירות הרבה ביותר בארצות הברית, ונוכח העובדה כי הם מהווים כרבע מהדמוקרטים (27 אחוזים), על ישראל ותומכיה ללמוד כיצד לבנות גשר אליהם.

### עליית הלטינו־אמריקאים

מתוך שלל המגמות הדמוגרפיות הצומחות בארצות הברית, אף אחת לא זכתה לתשומת לב רבה יותר מאשר זו של העלייה בהיקף האוכלוסייה הלטינית. לפי ההערכות, כ־52 מיליון תושבים ממוצא לטיני חיים בארצות הברית (כמעט 17 אחוזים מכלל האוכלוסייה); מתוכם 51 אחוזים נולדו מחוצה לה. רוב האוכלוסייה הלטינו־אמריקאית הינו מהגרים ממקסיקו אשר היגרו (לרוב באופן לא חוקי) לארצות הברית בעשורים האחרונים.<sup>26</sup>

שלא כמו מדינות רבות אחרות, ארצות הברית מעניקה אזרחות אוטומטית ל"כל מי שנולד או התאזרח בארצות הברית, ונתון לשיפוטה",<sup>27</sup> גם אם הוריו הגיעו באופן בלתי חוקי. מספרם של הילדים ממוצא לטיני, שנולדו בארצות הברית, שהם אזרחיה ומגיעים לגיל ההצבעה, הולך וגדל. ההערכה היא שכל שנה עוברים 800,000 לטינו־אמריקאים את גיל 18, ופלח אוכלוסייה זה צפוי להוות 40 אחוזים מהגידול במספר הזכאים להצביע מקרב גילאי 17.<sup>28</sup> בעוד ששיעור ההשתתפות של הלטינו־אמריקאים נותר נמוך משמעותית בהשוואה ללבנים או לשחורים (50 אחוזים לעומת 66 ו־65 אחוזים בהתאמה), עצם מספרם הכולל באוכלוסייה עתיד להשפיע יותר מאי פעם על הבחירות בארצות הברית.<sup>29</sup>

העלייה במספרם (וכתוצאה מכך בכוחם) של הלטינו־אמריקאים לא נעלמה מעיני מוסדות היהדות האמריקאית, המגלה תמיד ערנות למגמות העלולות לשנות גישות כלפי היהודים בכלל וישראל בפרט.<sup>30</sup> ארגונים יהודיים ארציים, כגון "הוועד היהודי אמריקני" (באמצעות "המכון הלטיני והלטינו־אמריקאי" שלו ופרויקט Interchange), "הליגה נגד השמצה" (באמצעות היוזמות Hispanic/Latino and Latin American Affairs) ו"המכון היהודי לענייני ביטחון לאומי" (באמצעות התוכנית לשיתוף פעולה לטיני־יהודי), הגיבו ביוזמות משלהם.<sup>31</sup> קהילות יהודיות מקומיות בלוס אנג'לס, סן דייגו, טקסס ודרום פלורידה החלו גם הן ביוזמות ליצירת קשרים עם הקהילות הלטיניות. העניין ביוזמות אלו צפוי לגבור במקביל לגידול באוכלוסייה הלטינית.



במבט ראשון, הלטינו־אמריקאים מחזיקים בדעות כמעט זהות לאמריקאי הממוצע מבחינת תמיכתם בישראל, אולם הלטינו־אמריקאי הממוצע צעיר יותר ונוטה לדמוקרטים יותר מאשר האמריקאי הממוצע. במילים אחרות, בהתחשב בשאר המאפיינים הדמוגרפיים של הלטינו־אמריקאים, יש לצפות שהם יהיו פחות תומכי ישראל מהממוצע. כמו כן, אם לוקחים בחשבון את שלושת הגורמים שנדונו לעיל, הסבירות שהלטינו־אמריקאי הממוצע יתמוך בישראל הינה גדולה יותר ב־7.4 אחוזים מאשר האמריקאי הממוצע,<sup>32</sup> ומספר זה עולה לכמעט תשעה אחוזים כאשר מנטרלים פרמטרים נוספים כגון הכנסה, חינוך והליכה לכנסייה.<sup>33</sup> הנוכחות והכוח האלקטורלי הגוברים של הלטינו־אמריקאים צפויים, לפיכך, לבטא מגמה חיובית עבור ישראל, בייחוד לנוכח ההזדהות הגדולה שלהם כיום עם הדמוקרטים והנטייה הברורה שלהם כלפיהם.<sup>34</sup> בהתאם לכך, קבוצה זו עשויה להיות מרכיב חדש בקואליציה הפרו־ישראלית העתידית בקרב נאמני המפלגה הדמוקרטית של ארצות הברית. על ישראל ותומכיה להמשיך ולפעול לגיבוש התמיכה של קהילה זו, ככל שהיא תגלה עניין גובר בנושאי חוץ ותקבל דריסת רגל רבה יותר בהם.

### הפנים המשתנות של יהדות ארצות הברית

היהודי האמריקאי הטיפוסי היה בדרך כלל אשכנזי ממעמד בינוני־גבוה, תושב הפרברים השייך לבית הכנסת המקומי של הזרם הרפורמי או הקונסרבטיבי ושולח את ילדיו ללמוד שם מעט יהדות ועברית אחרי בית הספר. כמובן, הוא גם מעביר בנאמנות את תמיכתו (ואת כספו) ל"קמפיין החירום" האחרון למען ישראל.

אלה הם היהודים שממלאים את האולם כאשר האליטה הישראלית מגיעה לשאת דברים בפני הקהילה המקומית ואשר ילדיהם הם מושא לסאטירה ב"ארץ נהדרת".<sup>35</sup> אך מספרם של היהודים האמריקאים הללו נמצא בירידה ניכרת ומתמשכת. ההוכחה העדכנית ביותר לכך נמצאת בדוח מיוני 2012 של הדמוגרף סטיבן מ' כהן ועמיתיו על יהודי ניו יורק – דו"ח המהווה נקודת ציון בסוגיה זו.<sup>36</sup> למרות שהנתונים הכלל־ארציים שונים מן הסתם מהנתונים של ניו יורק, מחקרים קודמים<sup>37</sup> מצביעים גם על כך שהמגמות הרחבות דומות למדי: מצד אחד, המשך התבוללות ושיעורי ילודה נמוכים בקרב

הלא אורתודוקסים (ככל הנראה, במקביל לירידה כוללת בדתיות האמריקאית), ומצד שני שיעורי ילודה גבוהים בקרב יהודים אורתודוקסים (בייחוד החרדים). המדובר בתופעות שמתחילות להשפיע מבחינה דמוגרפית. בשקלול כולל, מגמות

הנוכחות והכוח האלקטורלי הגוברים של הלטינו־אמריקאים צפויים להיות מרכיב חדש בקואליציה הפרו־ישראלית העתידית בקרב נאמני המפלגה הדמוקרטית של ארצות הברית

אלו עיקרו מתוכן את מה שהייתה מאז ומתמיד ליבת היהדות האמריקאית: תושב פרברים מזהה עם הדת, שאינו אורתודוקסי. אחוז משקי הבית היהודיים המשויכים לרפורמים ולקונסרבטיבים באזור ניו יורק ירד מ־70 ב־1991 ל־42 ב־2011. במקביל, הזרם האורתודוקסי באותו אזור עלה מ־13 ל־20 אחוזים, ואלה המגדירים את שיוכם הדתי כ־"אחר" (המקביל ל"נטולי דת" במחקרים על דתיות אמריקאית) עלה מ־15 ל־37 אחוזים.<sup>38</sup>

הפנים המשתנות של היהדות האמריקאית הן קריטיות ליחסי ישראל-ארצות הברית בהקשר הרחב, מכיוון שפלח היהודים האמריקאים ההולך ונעלם הוא בדיוק זה ששימש כחוד החנית במאמצים להשגת תמיכה בישראל אצל הציבור האמריקאי ונציגיו הפוליטיים. לדוגמה, ארגון איפא"ק עשה רבות לגיוון המחנה הפרו־ישראלי מבחינה אתנית ודתית, אך למרות זאת, כמעט כל מועצת המנהלים, הצוות והתורמים הראשיים שלו נותרו יהודים. אין לראות בכך כישלון; להיפך, ישראל והתנועה הציונית טיפחו מאז ומתמיד קשר מיוחד עם התפוצות, ולפיכך אך טבעי וראוי הוא שיהודים הם אלה שיובילו את המאמצים הפוליטיים הפרו־ישראליים, גם אם אחרים מצטרפים אליהם.

במקביל, השינויים הדמוגרפיים בתוך יהדות ארצות הברית צפויים להשפיע על ארגונים פרו־ישראליים, ובעקבות זאת על עצם בסיס התמיכה בישראל בדעת הקהל האמריקאית. לדוגמה, יהודים אורתודוקסים, שרבים מהם מביעים קשר חזק לישראל, עתידים לקחת על עצמם תפקידי הנהגה רבים יותר – תהליך שכבר החל בקרב אורתודוקסים מודרניים.<sup>39</sup> חרדים ליטאים הם מאגר פוטנציאלי נוסף של מנהיגים, במיוחד לאור רמת הקשר החזקה שלהם עם ישראל, שיעורי הילודה הגבוהים ורמה גבוהה למדי של הכנסה והשכלה.<sup>40</sup>

למרות שהעלייה במעורבות האורתודוקסית מסתמנת כחיונית לשמירה על דעת הקהל הפרו־ישראלית לאורך זמן, היא מעלה כמה שאלות מפתח. הראשונה והחשובה שבהן היא כיצד כוחות פרו־ישראליים עתידים לטפל בשוני הגובר בין ההנהגה המרכזית של יהדות ארצות הברית (שעתידה להקפיד על שמירת מצוות יותר מקודמתה) ובין המגמה בכלל אוכלוסייתה של ארצות הברית, המתרחקת מהשתייכות דתית? יהודים

הירידה במספר היהודים המזדהים עם הדת אך אינם אורתודוקסים צפויה לצמצם את הכוח הדמוגרפי של יהודים אמריקאים שהיו ליברלים באופן מסורתי ותגביל את סיכוייהן של קבוצות כמו ארגון "ג'יי סטריט" השמאלני

אורתודוקסים הצביעו ב־2012 בצורה גורפת למיט רומני<sup>41</sup> ותרמו תנופה לנתח הרפובליקני הגובר בתוך "הקול היהודי" שהצביע בבחירות לנשיאות ארצות הברית ב־2012, שעלה בעקבות זאת מ־22 ל־30 אחוזים.<sup>42</sup> במצב זה, השאלה היא כיצד

תתמודד הנהגה הנוטה לרפובליקנים עם האתגר לשמר את התמיכה בישראל בקרב הדמוקרטים?

בטווח הארוך, הירידה במספר היהודים המזדהים עם הדת אך אינם אורתודוקסים צפויה לצמצם את הכוח הדמוגרפי של יהודים אמריקאים שהיו ליברלים באופן מסורתי ותגביל את סיכוייהן של קבוצות כמו ארגון "ג'יי סטריט" השמאלני. ניתן היה לצפות שיהודים אמריקאים ליברלים ישמשו כגשר בין הקבוצות הדמוגרפיות של אמריקה המשתנה, אלא שגשר זה צפוי להיות רעוע יותר מאי פעם.

### מסקנות והמלצות

נתוני כלל הסקרים על היחס הפרו־ישראלי בארצות הברית, המצביעים על כמעט תמיכת שיא של 63 אחוזים, עלולים לייצר בישראל תחושה כוזבת של ביטחון.<sup>43</sup> כאשר בוחנים מה עומד מאחורי המספרים, המגמות הדמוגרפיות והחברתיות מציירות תמונה קשה יותר: ארצות הברית הולכת ומתרחקת מהדת; תמיכת הדור הצעיר של מצביעייה בישראל נמוכה משמעותית מתמיכתו של הדור הבוגר; וקהילה יהודית דתית יותר באופיה למרות המגמה ההפוכה אצל כלל האוכלוסייה האמריקאית.

חשוב לציין ששלוש המגמות המרכזיות הפועלות נגד ישראל (פער מפלגתי, פער בין־דורי ודתיות) אינן מתייחסות בהכרח לאותה קבוצה. בפועל, לכל מגמה יש השפעה משלה (בשיעור של 13 עד 17 אחוזים לערך) נפרדת כמעט לחלוטין מהמגמות האחרות. כלומר, השפעתן הכוללת של מגמות אלו על עמדת הציבור כלפי ישראל היא מצטברת. כך, לדוגמה, לרפובליקני פרוטסטנטי לבן ומבוגר יחסית (בן "הדור הדומם") יש סבירות גבוהה (79 אחוזים) לתמוך בעמדת ארצות הברית כלפי ישראל. לעומתו, לדמוקרט לבן, "נטול דת", בן "דור המילניום", הסבירות שיתמוך בעמדת ארצות הברית כלפי ישראל הינה רק 33 אחוזים – פער של 46 אחוז.

ישראל ותומכיה לא יוכלו להחזיר את הדור הצעיר לספסלי הכנסיות או להכתיב ליהודים אמריקאים שאינם אורתודוקסים ללדת יותר. במילים אחרות, הם לא

יוכלו לשחזר כבמטה קסם את ארצות הברית של שנות התשעים. ישראל חייבת להתמודד עם הדמוגרפיה האמריקאית כפי שהיא. כיצד, אם כן, ניתן לעמוד מול האתגר שמציבה הדמוגרפיה האמריקאית?

על ישראל ותומכיה  
לשמר בעיקר את  
התמיכה העממית בקרב  
הדמוקרטים. השינויים  
בדעת הקהל אצל נאמני  
המפלגה הדמוקרטית  
עדיין לא תורגמו לירידה  
בתמיכה בקונגרס,  
שנותרה איתנה כתמיד

על ישראל ותומכיה לשמר בעיקר את התמיכה העממית בקרב הדמוקרטים. השינויים בדעת הקהל אצל נאמני המפלגה הדמוקרטית עדיין לא תורגמו לירידה בתמיכה בקונגרס, שנותרה איתנה כתמיד. אחת מהשאלות המרכזיות שאין לה עדיין תשובה ביחסי ישראל-ארצות הברית, היא מתי, ובאיזה היקף, תשפיע התמיכה היורדת בישראל בקרב המצביעים הדמוקרטים על הרטוריקה וההצבעה של המחוקקים הדמוקרטים. התשובה לשאלה זו תיקבע במידה רבה לפי הצלחתם של ישראל ותומכיה לארגן מחדש ולהתניע קואליציה פרו-ישראלית בתוך מוקדי התמיכה הדמוקרטיים.

חלק ממאמץ זה פירושו, כמובן, חיזוק הקשר של ישראל ותומכיה עם אותם פלחים באוכלוסייה האמריקאית שכוחם נמצא בעלייה. המשך ההתמקדות בקמפוסים של אוניברסיטאות נראה כפעולה נכונה, בהיותה כלי מפתח לסגירת פער הדורות. המאמצים ליצור קשר עם אוכלוסיית הלטינו-אמריקאים כבר החלו, במיוחד מצד ארגונים יהודיים בארצות הברית. ממשלת ישראל חייבת להתבסס על מאמצים אלה ולהשתתף באופן מלא ביצירת הקשרים, לא רק באמצעות הדיפלומטים שלה, המוצבים בארצות הברית, אלא גם באמצעות פוליטיקאים ומקבלי החלטות בישראל עצמה. משרד החוץ הישראלי מודע לכך, וכבר הגביר באופן דרמטי את מאמציו, בין היתר באמצעות 13 גורמים מקומיים דוברי ספרדית, שקיבלו על עצמם את המשימה לבנות קשרים בין ישראל ובין הקהילות הלטיניות. בביקורו האחרון של סגן שר החוץ לשעבר דני אילון, הדובר ספרדית, בדרום פלורידה, הוא נפגש עם מנהיגי הקהילה הלטינית ואף העניק ראיון לערוצי התקשורת דוברי הספרדית.<sup>44</sup>

אתגר גדול הרבה יותר עתיד להיות יצירת תחושת מעורבות בקרב "נטולי הדת". התגברות הניתוק משיוך דתי עשויה להיות חלק מהתגברות הניתוק ממוסדות חברתיים באופן כללי – מגמה שהתפרסמה בספרו של החוקר רוברט פוטנאם, *Bowling Alone*. לפיכך, לא רק שלא ניתן יהיה ליצור קשר עם "נטולי דת" דרך כנסיות, אלא שהם יהיו פחות נגישים גם דרך כל המוסדות הקהילתיים האחרים. לאור זאת, על גורמים פרו-ישראליים להקצות משאבים נוספים כדי לשפר את הבנתם מהם מקורות המידע של קהילה זו, ובעיקר מהם המקורות שמהם חבריה שואבים מידע פוליטי.<sup>45</sup> לדוגמה, ייתכן שיתברר כי הדרך הטובה ביותר ליצור קשרים עם פלח אוכלוסייה זה מחייב הענקת חלק מהמאמצים שמשיקעות קבוצות פרו-ישראליות בתקשורת ההמונים ל"תקשורת נישא", שכן כך ניתן יהיה להגיע לקהל יעד, גם אם קטן יותר, בצורה מדויקת ומשפיעה יותר. אם אכן זו הדרך, אזי במקום לעודד סנגורים מובילים תומכי ישראל לפרסם את מאמרי הדעה שלהם בעיתונות הארצית, כדאי לעודד אותם לכתוב ולהופיע יותר באמצעי תקשורת אחרים, בין אם תקשורת חברתית, אינטרנטית או ערוצי נישא בטלוויזיה, המגיעים

לאותם "נטולי דת" בצורה מפולחת יותר. בכל מקרה, השלב הראשון באסטרטגיה זו חייב להיות מחקר פנימי שיבדוק מהיכן קבוצה דמוגרפית מפורזת זו שואבת את המידע שלה וכיצד היא מגבשת את דעותיה. מאמצי הקשר עם האוכלוסייה הלטינית פותחו בצורה טובה יחסית, אך האסטרטגיות ליצירת קשר עם "נטולי הדת" חשובות אולי אף יותר, למרות שהוא ללא ספק אתגר גדול יותר. לבסוף, על גורמים פרו-ישראליים להשלים עם המגמות הדמוגרפיות המשתנות של היהדות אמריקאית. התכווצות קבוצת הליבה של יהודים הקשורים לדת שאינם אורתודוקסים, מאיימת לכרסם בעמוד השדרה של הקהילה הפרו-ישראלית. כיצד יש לפצות על היעלמותה של קבוצת מנהיגות זו – האם דרך המספרים העולים של האורתודוקסים המודרניים והחרדים הליטאים, דרך תומכים אמריקאים נלהבים שאינם יהודים או דרך מעורבות רבה יותר של ישראלים חילונים (בכל מקום שבו הם מתגוררים) – זאת תהיה השאלה המרכזית של העשורים הקרובים. בהקשר זה, על ממשלת ישראל לנסות ולכלול יותר נציגים של החרדים הליטאים ושל החסידות בפורומים ובפגישות הרבות שהיא מקיימת עם המנהיגות היהודית האמריקאית. במקביל, מכיוון שליברלים ו"נטולי דת" אינם צפויים להשתכנע מטיעונים שיוצאים מפי קבוצות אלו, זכייה בתמיכתם תחייב עבודה עם ארגונים הנוטים לשמאל ובאמצעותם. נקודה זו מהווה אתגר עבור הממסד האמריקאי הפרו-ישראלי, המוקיר סולידריות. איפא"ק, כדוגמה, החל לפעול בשנות החמישים של המאה העשרים, בזמנים של ריכוזיות בחברה ובפוליטיקה האמריקאית, שהתבטאה בין היתר בשלוש רשתות טלוויזיה, בשלוש חברות לייצור כלי רכב, בשלושה זרמי יהדות מרכזיים, בשתי קבוצות גזע מובחנות, ובשתי מפלגות פוליטיות חזקות ששיתפו פעולה ביניהן. לעומת זאת כיום, ארצות הברית הרבה יותר מפוצלת – תופעה שהיא גם הסיבה וגם התוצאה של המגמות שתוארו במאמר זה.

כיצד, אם כן, יכול ארגון של תומכי ישראל, שמקורו בעידן התעשייתי, לעמוד באתגר של ארצות הברית הברת-תעשייתית? יהודים אמריקאים רבים טוענים אמנם מזה שנים רבות שארגון יחיד לא יכול עוד לדבר בשם של כל תומכי ישראל, אולם הנקודה שאנו מעלים היא שונה: בעידן של קיטוב גובר ופיצול חברתי, ספק אם קיים ארגון יחיד שיוכל להשפיע בצורה אפקטיבית על דעותם של כלל פלחי האוכלוסייה בציבור האמריקאי. ואכן, בעשור האחרון ניתן היה לראות שגשוג של קבוצות

בעידן של קיטוב גובר  
ופיצול חברתי, ספק  
אם קיים ארגון יחיד  
שיוכל להשפיע בצורה  
אפקטיבית על דעותם של  
כלל פלחי האוכלוסייה  
בציבור האמריקאי

פרו-ישראליות, בין בצד השמאלי של המפה (כמו "ג'יי סטריט") ובין בצד הימני שלה (כמו "ועד החירום למען ישראל"), ולחילופין יוזמות עשייה או תרומה של אדם אחד, דוגמת שלדון אדלסון. ייתכן שיש לראות תופעה זו כהתפתחות מבורכת.

כמובן שריכוזיות מאפשרת לכוחות פרו־ישראליים לנצל "יתרונות לגודל" ולנצל את העוצמה, הנובעת ממספרים גדולים. פתרון אחד לתהליכים מנוגדים אלה הוא להפריד בין לובי המכוון כלפי וושינגטון, דוגמת איפא"ק, שלגביו, בניתוח עלות־תועלת, עשוי להיות יתרון לריכוזיות, ובין קבוצות תמיכה מוכוונות־ציבור, שעבורן תכונות כמו פילוח וזריזות יתגלו כבעלות תועלת. אפשרות אחת לטיפול בקבוצות תמיכה אלו היא בכיוון מודל של קואליציה, שבו גופים שונים מדברים בשם מרכיבים שונים של פעילות פרו־ישראלית ופונים לקהל שונה בציבור האמריקאי. סוג אחד של מודל קואליציה כזה כבר צמח במסגרות אוניברסיטאיות דרך "קואליציית ישראל בקמפוס". גוף מרכזי בקנה מידה גדול יותר ייהנה מסמכות מתאמת ומשליטה מסוימת על המימון של הקבוצות המרכיבות אותו. מקרב קבוצות אלו אפשר שתצמח קבוצה שתפעל לאגד יחדיו ליברלים פרו־ישראליים, שיהיו מעוניינים פחות בביטוי העצמי שמציעות השלוחות של "ג'יי סטריט" (כמו התנגדות לחלק מהמדיניות הישראלית) ויותר באתגר של בניית יחס חיובי כלפי ישראל בקרב עמיתיהם האמריקאים הליברלים. הגוף המתאם יוכל לשמור על מוניטין וכוח גם בזכות האצלת סמכויות לקבוצות החברות בקואליציה, שתאפשר מיקוד אפקטיבי יותר של העברת מסרים. מעבר לסוגיית המבנה הארגוני, את הקרב על התמיכה העתידית של המפלגה הדמוקרטית בישראל חייבים לנהל ולנצח בעזרת תומכים מתוך תומכי המפלגה עצמם.<sup>46</sup>

בהנחה שדעת הקהל האמריקאית כלפי ישראל צפויה להיות במהלך העשורים הקרובים מפולגת מבעבר, על מקבלי החלטות בישראל לשקול את ההשלכות האסטרטגיות הנובעות מכך. ניתן לעשות רבות למקסם את התמיכה בישראל בקרב האמריקאים, בין היתר על ידי הכנסת שינויים במדיניות ישראל כלפי שכנותיה. אך מעבר לכך, מנהיגי ישראל חייבים לבחון מה עוד מדינת ישראל יכולה לעשות כדי לחזק את קשריה עם ארצות הברית ו/או לשמר את מעמדה הגיאופוליטי הכולל, מלבד השגת תמיכה מלאה של הציבור האמריקאי בה. האתגר הוא למקסם את התמיכה הציבורית האמריקאית – תחום שניתן לעשות בו עוד רבות – ולאחר מכן לזהות אסטרטגיות גיאופוליטיות ומדיניות אחרות, שיפצו על ירידה הדרגתית אפשרית בתמיכה של הציבור בארצות הברית בישראל.

## הערות

- 1 המחברים מודים לרייצ'ל בירמן ולתמר לבקוביץ' על הסיוע המחקרי הרב, ולדניאל מליניאק, ג'סטין לויט וכן לחברי המערכת של **עדכן אסטרטגי** על הערותיהם.
- 2 Scott Wilson, "Democrats Restore to Party Platform Language on Jerusalem", *The Washington Post*, September 6, 2012.
- 3 Rasmussen Reports ביצעו סקרים שבועיים על שאלה זו והעלו כי התמיכה בביטול החוק עלתה באופן עקבי על ההתנגדות לביטולו בהפרש של 10 עד 20 אחוזים.

- ראו: [http://www.rasmussenreports.com/public\\_content/politics/current\\_events/healthcare/health\\_care\\_law](http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/current_events/healthcare/health_care_law)
- 4 במאמר זה, העדפנו את התיאור "לטיני" במקום "היספאני" – המועדף בתקשורת הישראלית. בתקשורת האמריקאית, התיאור "Latino" נפוץ יותר ויותר, אם כי יש עדיין שימוש רב ב-"Hispanic", והניסוח הזה כן מקובל.
- 5 Pew Hispanic Center, "An Awakened Giant: The Hispanic Electorate Is Likely to Double by 2030", November 14, 2012, [http://www.pewhispanic.org/files/2012/11/hispanic\\_vote\\_likely\\_to\\_double\\_by\\_2030\\_11-14-12.pdf](http://www.pewhispanic.org/files/2012/11/hispanic_vote_likely_to_double_by_2030_11-14-12.pdf).
- 6 Pew Forum on Religion & Public Life, "'Nones' on the Rise: One-in-Five Adults Have No Religious Affiliation", October 9, 2012, [http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Religious\\_Affiliation/Unaffiliated/NonesOnTheRise-full.pdf](http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Religious_Affiliation/Unaffiliated/NonesOnTheRise-full.pdf), pp. 9, 14
- 7 Pew Research Center for the People & the Press, "The Generation Gap and the 2012 Election", November 3, 2011, <http://www.people-press.org/2011/11/03/the-generation-gap-and-the-2012-election-3/>
- 8 Amnon Cavari, "Religious Beliefs, Elite Polarization and Public Opinion on Foreign Policy: The Partisan Gap in American Public Opinion toward Israel", *International Journal of Public Opinion Research*, published online January 27, 2012, p. 3.
- 9 CNN/ORC International Poll, November 19, 2012 (conducted November 16-18, 2012), <http://i2.cdn.turner.com/cnn/2012/images/11/19/rel117a.pdf>
- 10 הניתוח מבוסס על נתונים מסקר פוליטי שערך מכון הסקרים Pew, שפורסם במאמר 2012 ועסק בכמה סוגיות של מדיניות חוץ. המדגם האקראי הארצי כלל 1,503 משתתפים והקיף טלפונים סלולריים וקוויים. מרווח הטעות עמד על כ-2.2 אחוזים. למידע נוסף ראו:
- Pew Research Center for the People & the Press, "March 2012 Political Survey", March 3, 2012, <http://www.people-press.org/2012/03/03/march-2012-political-survey>
- אף שהנתונים מעט ישנים, הם עדיין העדכניים ביותר מסוגם, הזמינים לציבור. יתרה מכך, למרות שיתכן שמערכת הבחירות גרמה לשינוי דעות במהלך החודשים האחרונים שלה, בהתבסס על נתוני סקרים בעבר אנו מאמינים שמערכת הבחירות כשלעצמה לא גרמה לשינוי ממשי, שכן דעות בנושא זה נוטות להשתנות אך מעט במשך הזמן. הערה מתודולוגית: כל התוצאות בנוגע לתמיכה בישראל נגזרו באמצעות "רגרסיית פרוביט" (המשתנים התלויים היו דיכוטומיים) ודווח אפקט שולי. "תומך בישראל" כולל את אלה המסכימים עם הרמות הנוכחיות של תמיכת ארצות הברית בישראל או סבורים שהיא אינה תומכת בה מספיק. "לא יודע" ואלה הסבורים שארצות הברית תומכת בישראל "יותר מדי" קודדו כאפס. לצורך הניתוח שביצענו לתשובה "יותר מדי", כל שאר התשובות (כולל "לא יודע") קודדו כאפס. בהקשר זה, המשתנה "תומך" כולל הנחה שהתמיכה האמריקאית הנוכחית נתפשת כפרו-ישראלית. בהינתן שהממצאים "יותר מדי" ו"תומך" שיקפו אחד את השני לכל אורך הדרך, אנו מאמינים שהנחה זו מוצדקת.
- 11 התוצאה מובהקת ברמת  $p < 0.001$ .
- 12 המספרים עלו ל-14.7 ו-13.9 אחוזים בהתאמה. התוצאות היו מובהקות ברמת  $p < 0.001$ . הרצנו רגרסיות תוך הוספת הפקטורים בנפרד ובמשותף, והשינוי באפקט

- העיקרי היה מינימלי, בעוד שהמובהקות הסטטיסטית נותרה גבוהה ביותר. גם לנטרול האידיאולוגיה היה אפקט מינימלי.
- 13 טבלאות הגרסיה לכל המגמות הנדונות במאמר זה זמינות אצל המחברים על פי בקשה.
- 14 תוצאה זו מובהקת ברמת  $p < 0.001$  ועמידה לשינויים בגיל, הכנסה והשכלה. תדירות ביקורים בכנסייה מפחיתה את הממצא בשני אחוזים, אך מותירה אותו מובהק סטטיסטית.
- 15 ייתכן שהדבר נראה מובן מאליו, אך פעמים רבות יכולים להיווצר פערים על בסיס מספר המשיבים "לא יודע".
- 16 Jonathan Rynhold, "Democrats, Liberals and the American Attitude to Israel and the Middle East", June 18, 2012, Presentation, available at: <http://www.youtube.com/watch?v=JW9for7iZ8I>. הניתוח שביצענו על נתוני הסקר תומך גם הוא בתיאוריה זו.
- 17 Cavari, "Religious Beliefs", pp. 5-8, 18. CBS News/New York Times Polls, 1977-1978 (ICPSR 7818), <http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/7818>
- 19 התוצאות משני הסקרים היו כמעט זהות בנושאים שנדונו כאן, ובאופן כללי הפערים ביניהם היו קלים.
- 20 השאלה הייתה: "יש החושבים שארצות הברית צריכה להקדיש יותר תשומת לב לדרישות הערבים, גם אם הדבר כרוך בעוונות כלפי ישראל, בעוד שאחרים חושבים שארצות הברית צריכה להעניק את התמיכה החזקה ביותר שלה לישראל, גם אם בכך היא מסתכנת בחרם נפט ערבי. אם אלו הן שתי האפשרויות היחידות, מה על ארצות הברית לעשות: להקדיש יותר תשומת לב לדרישות הערבים או להעניק את התמיכה החזקה ביותר שלנו לישראל?"
- 21 Pew Forum on Religion & Public Life, "'Nones' on the Rise: One-in-Five Adults Have No Religious Affiliation", p. 13.
- 22 בהתבסס על הניתוח שלנו לנתוני Pew. הגיל הכולל הממוצע של האמריקאים נמוך יותר, בעיקר משום שהוא כולל גם בני פחות מ-18 (גיל ההצבעה בארצות הברית) – קבוצה שלא נכללת בסקרים.
- 23 מצאנו כי הסבירות שפרוטסטנטים יתמכו בישראל הינה 11 אחוזים יותר מאשר לאמריקאי הממוצע, אם כי כאשר מנטרלים את משתני הזהרות המפלגתית, הגיל, ההשכלה וההכנסה, המספר יורד לשישה אחוזים. לאלה שהגדירו עצמם כנוצרים ש"נולדו ש" הסבירות שיתמכו בישראל היתה 13 אחוזים ותשעה אחוזים יותר מהאמריקאי הממוצע. לאחר נטרול המשתנה של תדירות הביקור בכנסייה, המספרים ירדו באחוז אחד עד שני אחוזים, אך נותרו מובהקים סטטיסטית.
- 24 תוצאה זו מובהקת מאד ( $p < 0.001$ ). כאשר נטרלנו את תדירות הביקורים של המשיב במקום התפילה שלו, הממצא נותר עם מובהקות גבוהה, למרות שהמספר ירד מתחת ל-17 אחוזים.
- 25 מבחינה סטטיסטית, תוצאות אלו נותרות עמידות לנטרול זהות המפלגתית, הגיל, ההשכלה וההכנסה. עם זאת, האחוזים יורדים בכמה נקודות כאשר גורמים אלה לא מנטרלים.
- 26 לפי נתוני לשכת מפקד האוכלוסין של ארצות הברית, 54 אחוזים מהאוכלוסייה הלטינית שנדגמה, שנולדה מחוץ לגבולות ארצות הברית, הגיעה במקור ממקסיקו: Pew, "Hispanic Vote to Double", נספח B.
- 27 U.S. Constitution, Amendment XIV, Section 1.



- Pew Hispanic Center, "An Awakened Giant: The Hispanic Electorate Is Likely to Double by 2030", p. 6. 28
- הנתונים על שנת 2011 מבוססים על הערכות של לשכת מפקד האוכלוסין של ארצות הברית: <http://www.census.gov/popest/data/national/asrh/2011/tables/NC-EST2011-03.xls>. הנתונים לשנים 1992 ו-2000 מבוססים על הערכות של לשכת מפקד האוכלוסין של ארצות הברית: <http://www.census.gov/popest/data/national/totals/1990s/tables/nat-srh.txt> (released January 2, 2001). 29
- המחקר המקיף ביותר עד היום בנושא זה הוא: Matt A. Barreto, Gary M. Segura, "Familiarity, Commonality, Attitudes and Perceptions of Latinos toward US Jews and Issues of Concern to the Jewish Community in Five US Cities: A Project of the AJC – Findings and Analysis", American Jewish Committee/Latino Decisions, April 11, 2012, [http://faculty.washington.edu/mbarreto/ld/ajc\\_final.html](http://faculty.washington.edu/mbarreto/ld/ajc_final.html). המחקר מצא שלטינו-אמריקאים רבים השיבו "לא יודע" כאשר נשאלו האם תמיכת ארצות הברית בישראל גבוהה מדי, הולמת או נמוכה מדי. בקרב הלטינו-אמריקאים, אלה עם ההכנסה וההשכלה הגבוהות יותר ואלה שהיו דור שלישי בארצות הברית היו בעלי הסבירות הרבה ביותר לתמוך בישראל. עם זאת, הסקר העלה חששות מתודולוגיים: ייתכנו אפקטים של מסגור, שכן התשובות "לא יודע" היו רבות יותר (52 אחוזים) בהשוואה להיספאנים בסקר Pew (16 אחוזים) שענו על אותה שאלה. ייתכן שמקבץ השאלות הראשונות, שהתמקדו ביהודים ואנטישמיות, הפך את המשיבים לזהירים מהרגיל במענה לשאלות על ישראל. בנוסף, בחירה של לטינו-אמריקאים מחמש ערים, שארבע מתוכן הן בעלות אוכלוסייה יהודית גדולה למדי, אינה יכולה להיות מדגם מייצג של לטינו-אמריקאים בארצות הברית כולה. לא השתמשנו כאן בנתונים אלה. 30
- דוגמאות לכך הן התוכנית "Celebrate! של הליגה נגד השמצה", ו-"Grupo de Trabajo de Líderes Judíos Latinoamericanos" של "הוועד היהודי האמריקני". 31
- תוצאה זו מובהקת ברמת  $p < 0.05$ . כאשר לוקחים בחשבון גורמים אלה, אפרו-אמריקאים ואסייתים-אמריקאים לא שונים סטטיסטית מלבנים. 32
- מובהק ברמת  $p < 0.05$ . להכללת דיווח עצמי על אידיאולוגיה לא הייתה השפעה על התוצאות. 33
- מובהקות גבוהה ( $p < 0.001$ ), גם בנטרול גורמים דמוגרפיים אחרים. 34
- ראו לדוגמה הסרטון מתוכנית הטלוויזיה "ארץ נהדרת", 23 בינואר 2012, <http://vimeo.com/35660324>. גם סרטונים נוספים של אותה סדרה זמינים באתרי אינטרנט. 35
- Steven M. Cohen, Ron Miller and Jacob B. Ukeles, *Jewish Community Study of New York: 2011 – Comprehensive Report*, New York: UJA Federation of New York, June 2012, p. 19, <http://www.ujafedny.org/jewish-community-study-of-new-york-2011/> בנוסף לחמשת הרובעים של ניו יורק, סקר הדוח את האוכלוסייה היהודית בלונג איילנד ובמחוז וסטצ'סטר. הסקר לא כלל יהודים במחוז רוקלנד של ניו יורק, בניו ג'רזי או בקונטיקט. 36
- נתוני יסודי עדכניים על אוכלוסיית היהודים בכלל ארצות הברית אינם זמינים. בעקבות ביקורת על הסקר הארצי של האוכלוסייה היהודית שנערך בשנים 2000–2001, החליט ארגון הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה לא לבצע את המחקר הקבוע של העשור ב-2011. החלטה זו השתנתה מאז, לאחר שארגון הפדרציות קיבל מענק מותנה בסך מיליון דולר לבצע מחקר נוסף. אם היא תצליח לגייס מיליון דולר נוספים עד ספטמבר 37

- 2013, ייצא המחקר לדרך. בכל מקרה, התוצאות הסופיות של המחקר החדש לא יהיו זמינות בשנים הקרובות. למידע נוסף ראו:
- Helen Chernikoff, "New National Jewish Population Survey in the Works", *The Jewish Week*, November 13, 2012, <http://www.thejewishweek.com/news/breaking-news/new-national-jewish-population-survey-works>; Gary Rosenblatt, "How Many U.S. Jews, And Who Cares?", *The Jewish Week*, October 25, 2011, [http://www.thejewishweek.com/editorial\\_opinion/gary\\_rosenblatt/how\\_many\\_us\\_jews\\_and\\_who\\_cares](http://www.thejewishweek.com/editorial_opinion/gary_rosenblatt/how_many_us_jews_and_who_cares)
- Cohen et al., *Jewish Community Study of New York*, p. 121. 38
- היו שקראו לאורתודוקסיה המודרנית למלא תפקיד גדול אף יותר. ראו: 39
- Gary Rosenblatt, "A Community Pulling Apart?" *The Jewish Week*, June 12, 2012, <http://www.thejewishweek.com/editorial-opinion/gary-rosenblatt/community-pulling-apart>
- Cohen et al., *Jewish Community Study of New York*, pp. 214-216, 218-220, 224. 40
- כפי שפורט במחקר, לחסידים ולליטאים של ניו יורק פרופיל דמוגרפי שונה למדי. לליטאים (שנקראים "yeshivish" במחקר) יש שיעורי לידה דומים לחסידים, אך רמות גבוהות יותר באופן משמעותי של הכנסה והשכלה. גם רמות הקשר של הליטאים לישראל גבוהות יותר מאשר של החסידים, אם כי רמות הקשר של החסידים, למעט הכתות האנטי-ציוניות כמו חסידי סאטמר, גבוהות למדי. שם, עמ' 224.
- "The City Vote, Precinct by Precinct", *The New York Times*, November 23, 2012, <http://www.nytimes.com/interactive/2012/11/24/nyregion/the-city-vote-precinct-by-precinct.html> 41
- Ron Kampeas, "Fighting over Every Percentage Point: Arguing about the Jewish Vote and Exit Polls", *Jewish Telegraphic Agency*, November 7, 2012, <http://www.jta.org/news/article/2012/11/07/3111381/fighting-over-every-percentile-arguing-about-the-jewish-vote-and-exit-polls> 42
- ייתכן שהמקור הטוב ביותר למעקב אחר מגמות אלו לאורך זמן הוא דרך מכון "גאלופ": 43
- Elizabeth Mendes, "Americans Continue to Tilt Pro-Israel", *Gallup* website, March 2, 2012, <http://www.gallup.com/poll/153092/Americans-Continue-Tilt-Pro-Israel.aspx>
- איתמר אייכנר, "אילון שב ממסע בארה"ב ויפגש עם השר שהדיחו", **ידיעות אחרונות**, 11 בדצמבר 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4318514,00.html> 44
- למחקר המוביל על האופן שבו אזרחים חסרי מידע מגבשים דעות פוליטיות והחלטות פוליטיות, ראו: 45
- Samuel L. Popkin, *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago: University of Chicago Press, 1991 and 1994.
- אפילו הקול המוביל בימין האמריקאי (מנהל "נוצרים מאוחדים למען ישראל") טען שניסיון לשכנע ליברלים כדאי שייעשה על ידי ליברלים. ראו: 46
- David Brog, "The Failure of the American Jewish Left", *The Middle East Quarterly*, vol. 20, no. 1, 2013, <http://www.meforum.org/3358/american-jewish-left>.

# סוף העידן האמריקאי במזרח התיכון?

יואל גוז'נסקי

As a Pacific nation, the United States will play a larger and long-term role in shaping this region and its future.

President Obama, the Australian Parliament, November 2011

## מבוא

הממשל האמריקאי הצהיר בשנים האחרונות על כוונתו לאמץ מדיניות של "איזון מחדש" (Pivoting/Rebalancing) לכיוון אסיה ובשנים האחרונות מדיניות זו באה לידי ביטוי בשורה של יוזמות צבאיות, כלכליות, מסחריות ודיפלומטיות. הנשיא ברק אובמה, וכמוהו פקידי ממשל בכירים, אישרו מאז כי ארצות הברית מבקשת לשחק תפקיד מנהיגותי באסיה בשנים הקרובות.

ההצהרות על העברת מרכז הכובד של האסטרטגיה האמריקאית למזרח אסיה אינן משוללות יסוד והרציונאל מאחוריהן אף מפורט באסטרטגיה הביטחונית של ארצות הברית מינואר 2012. מכלול היוזמות וההצהרות מכיוון הממשל על הפניית משאבים מזרחה על חשבון זירות אחרות אינו חדש, ואף על פי כן הוא מצדיק בחינה של השפעתו על המזרח התיכון – אזור בו מעמדה של ארצות הברית עומד למבחן.

המשך ההתקדמות האיראנית לעבר נשק גרעיני, כרסום ההשפעה האמריקאית בעיראק, הקושי להשפיע על האירועים בסוריה, הטלת ספק באמינותה של ארצות הברית בקרב המשטרים המלוכניים בעולם הערבי, סימן השאלה באשר לעתיד יחסיה עם מצרים ואף התקררות היחסים עם ישראל מסמלים בעיני משקיפים מסוימים קושי גובר של ארצות הברית לקדם את יעדי מדיניותה במרחב, ועבור משקיפים אחרים – אף מהווים סממנים של מעצמה בנסיגה.<sup>1</sup>

הטענה העיקרית במאמר זה היא שהצורך להקצות משאבים וקשב לזירות אחרות, בצל אילוצים כלכליים מבית וקשיים בהם נתקלת ארצות הברית ביישום מדיניותה באזור, אינם מעידים בהכרח על "נטישת" המזרח התיכון.

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

נהפוך הוא, לאור שורה של תנאי יסוד ואינטרסים אמריקאיים מרכזיים, שלכל אחד מהם השפעה על שיקוליה של ארצות הברית וכל אחד מהם דורש מעקב מתמיד ונכונות אמריקאית להתערב בעת הצורך, ארצות הברית צפויה להמשיך ולמלא תפקיד מרכזי בביטחון האזור.

## הפניית המבט מזרחה

לקראת ביקורו של נשיא ארצות הברית באוסטרליה בנובמבר 2011, הודיעו דוברי הממשל האמריקאי על הפניית "הציר המרכזי" של האסטרטגיה האמריקאית ממוקדיה הקודמים לעבר "האתגרים של המאה ה-21", לדבריהם, באסיה ובאוקיינוס השקט. הגדיל לעשות מזכיר ההגנה האמריקאי, לאון פאנטה, שקבע כי עד סוף העשור הנוכחי, חלק הארי של הכוח הימי האמריקאי יוצב באוקיינוס השקט במטרה לאזן את עוצמתה הגדלה של סין.<sup>2</sup> מזכירת המדינה האמריקאית, הילרי קלינטון, התייחסה גם היא לצורך של ארצות הברית להשקיע תשומות – כלכליות, דיפלומטיות, אסטרטגיות ואחרות – בדרום-מזרח אסיה וקבעה כי העשור הבא יהיה "עשור אסייתי".<sup>3</sup>

ארצות הברית החלה בהסטת כוחות, בבניית יכולות, בפיתוח שותפויות ישנות ובבניית שותפויות חדשות, במטרה להרגיע את בעלות בריתה וידידותיה כי לא תפקיר אותן לעוצמתה הגוברת של סין.<sup>4</sup> זאת, תוך שהיא פועלת למנוע היגררות שלהן לעימות צבאי לא רצוי מבחינתן עם בייג'ין – שותפתן הכלכלית המרכזית. ככל שניתן להעריך, קיימים בכל זאת מספר תנאים העשויים להעלות את המתח ביחסי ארצות הברית-סין, בראשם מדיניותה של האחרונה בסביבתה המיידית (כפי שבאה לידי ביטוי, למשל, בסכסוכים הטריטוריאליים בים סין הדרומי), אך גם מעבר לה.<sup>5</sup> החשש שמא המזרח התיכון הופך לפחות רלוונטי לביטחון הלאומי האמריקאי מקורו בגאות בייצור אנרגיה מקומית בארצות הברית ובקנדה והסיכוי הגבוה כי וושינגטון תוכל "להיגמל" מתלותה בנפט מהמזרח התיכון;<sup>6</sup> בירידה לכאורה באיום הנשקף מאל-קאעידה;<sup>7</sup> ובראש ובראשונה בטיעון שעדיף שתשומת הלב והמשאבים האמריקאיים יופנו להתמודדות עם האתגר המשמעותי יותר באסיה.<sup>8</sup>

המזרח הרחוק ואגן האוקיינוס השקט היו מאז ומתמיד אזורים שלארצות הברית יש בהם אינטרסים מיוחדים. הצעדים האמריקאיים הנוכחיים, הן ההצהרתיים והן המעשיים, הכלולים ב"תפנית מזרחה", הם תגובה להתעצמותה של סין ולאיום על שכנותיה, הנובע מהתעצמות זאת ומהמדיניות האסרטיבית, שלא לומר אגרסיבית, שהיא מפגינה בשנים האחרונות.<sup>9</sup> ארצות הברית, מצדה, רוצה להמחיש כי לא תוותר על מעמדה המעצמתי ועל האינטרסים הכלכליים באזור אליו היא מתייחסת באופן מסורתי כ"חצר הקדמית", וכי לא תאפשר לסין להפוך אותו לתחום השפעה בלעדי

שלה. ניתן לטעון כי גם הקשיים בהם נתקלת ארצות הברית ביישום מדיניותה במזרח התיכון תורמים לרצונה להשקיע תשומות בזירות אחרות. ביקורו הראשון של הנשיא אובמה (ועמו כל צמרת הממשל האמריקאי) לאחר היבחרו לכהונה שנייה התקיים בדרום-מזרח אסיה.<sup>10</sup> זאת, כדי לצקת תוכן ל"תפנית מזרחה" עליה הכריז ולאותתת כי הקשרים הכלכליים והביטחוניים באזור זה קריטיים לעתידה של ארצות הברית. יתכן כי ביקור זה גם נועד לאותת שהקשב של הממשל ומרבית העיסוק שלו ייוחדו בארבע השנים הקרובות לאזור זה. עוד יתכן שהנשיא רואה הזדמנות להשאיר חותם דווקא באזור אסיה והפסיפיק ולקבוע בכך את מורשתו, במיוחד נוכח הקשיים לעשות זאת בזירות אחרות. ואולם, כפי שהעיד גם ביקור זה, השיקולים לטווח ארוך נדחים לעתים קרובות נוכח התפרצות של משברים קצרי טווח באזורים אחרים, כמו המזרח התיכון – מה שמחזק את הטעון, שלפחות בטווח הקצר, המעורבות האמריקאית במזרח התיכון לא תפחת.

### בין איראן ל"אביב הערבי"

הפניית המבט הרחק מהמזרח התיכון תהווה סטייה משמעותית מהמדיניות האמריקאית שהתקיימה לאורך שנים. ניתן לטעון כי שינוי זה החל למעשה עוד בקדנציה הראשונה של ממשל אובמה ובא לידי ביטוי בהפחתת המאמצים לקדם את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני; קושי לעצור את איראן בדרכה אל יכולת גרעינית צבאית; בעיראק המתבססת יותר ויותר מחוץ לתחום ההשפעה האמריקאי; ואף בחיפוש אחר דרך יציאה מזרזת מאפגניסטן, למרות שכוחות הביטחון המקומיים עדיין לא ניצבו איתן על רגליהם.<sup>11</sup> ממשל אובמה גם הסתפק ב"הובלה מאחור" בלוב והיסס עד כה לדחוף באופן פעיל להדחתו של בשאר אל-אסד בסוריה, דבר שיתכן והביא להארכת מלחמת האזרחים שם. תוצאתם של מהלכים והתפתחויות אלה היא שהן בעלות בריתה של ארצות הברית והן

אויביה מתכוננים, וחלקם אף מתנהגים, כאילו כבר מדובר במזרח תיכון פוסט-אמריקאי.

הנשיא אובמה הציב לעצמו שני יעדים עיקריים עם כניסתו לתפקידו: להפוך את ארצות הברית לפופולארית יותר במזרח התיכון ולהסיג את כוחות הצבא שלה מאזור זה – תחילה מעיראק ולאחר מכן מאפגניסטן. אובמה הבטיח לעולם המוסלמי בתחילת הכהונה הראשונה שלו "התחלה חדשה", אולם בתחילת כהונתו השנייה המרחב

אובמה הבטיח לעולם המוסלמי בתחילת הכהונה הראשונה שלו "התחלה חדשה", אולם בתחילת כהונתו השנייה המרחב הערבי נותר רווי ברגשות אנטי-אמריקאיים

הערבי (כמו גם העולם המוסלמי בכללותו) נותר רווי ברגשות אנטי-אמריקאיים. כבר בתחילה מדיניות ה"אתחול" של ממשל אובמה כלפי העולם המוסלמי היא

נתקלה בספקנות, משום שלא כללה יעדי מדיניות מוגדרים וברורים, אך גם בשל הציפיות הגבוהות שנוצרו והקושי להיענות להן במלואן.

לא היה הרבה חדש במדיניותה של ארצות הברית תחת אובמה כלפי המזרח התיכון, מלבד מה שנראה היה בתחילה כהקשחת מדיניותה כלפי ממשלת ישראל, בעיקר בסוגיית ההתנחלויות, וניסיון רטורי בעיקרו לפייס את העולם המוסלמי. החידוש, אם היה כזה, התמקד בניסיון ליצור מגע גם עם שחקנים "סוררים", דוגמת איראן וסוריה, ולקדם פעולה באמצעים מולטילטרליים. המרחב הסוני סירב לבקשתו של אובמה לעשות מחוות כלפי ישראל כדי להניע את התהליך המדיני, והמנהיגים הערביים לא רק שלא התרשמו מהמחוות הרטוריות של הנשיא, אלא יתכן שאף ראו בהן ביטוי לחולשה מסוימת. הפעלתנות המדינית, הכלכלית והביטחונית המוגבלת של מדינות המחנה המוסלמי המתון, בעיקר מול האתגר האיראני, הייתה קשורה לאפשרות שאינטרסים מהותיים של מדינות אלו עומדים בסכנה יותר משהייתה מענה לפנייה האמריקאית.

ארצות הברית עדיין משלמת מס שפתיים לרעיון של קידום הדמוקרטיה במרחב אולי הכי פחות דמוקרטי בעולם, אך למעשה התמקדה בשנות הכהונה הראשונה של הנשיא אובמה בראש ובראשונה בניסיון להביא ליציאה חלקה של כוחותיה מעיראק, במידה רבה תוך נטישת הניסוי הדמוקרטי במדינה זו. ארצות הברית גם שוקלת להאיץ את לוח הזמנים של הנסיגה מאפגניסטן, תוך ניסיון לצמצם את הפגיעה באינטרסים שלה ותוך התרחקות מהניסיונות לבסס משילות ולחזק את מוסדות המדינה האפגאנית מול אתגר הטליבאן. אמנם, האירועים במרחב הערבי הביאו את ארצות הברית לחזור – גם אם בעיקר הצהרתית – למחויבות (שנזנחה בשלהי כהונתו השנייה של הנשיא בוש) לחתור לחופש פוליטי וליתר זכויות אדם, אלא שהדבר נראה כמרחיק אותה עוד יותר מבעלות בריתה הנותרות, ובעיקר מהשליטים המלוכניים – בראשם ערב הסעודית – החוששים משינויים עמוקים במערך החברתי שלהן.<sup>12</sup>

בנאומו השני לעולם הערבי ("נאום קהיר 2", מאי 2011) הכריז הנשיא אובמה שקידום רפורמות בעולם הערבי הוא יעד ראשון של ממשלו. יתכן שהביקורת שספג בשל הסטנדרטים הכפולים – הפעלת כוח צבאי (תחת דגל נאט"ו) נגד משטר קד'אפי, לעומת הקריאה הרפה לבחריין לשמור על חופש הביטוי – הביאה אותו לשנות, לפחות פומבית, את סדר העדיפויות. אובמה לא הזכיר בנאומו מדינות מפתח דוגמת ערב הסעודית, שנותרה אבן הראשה של מה שנשאר מהמחנה הערבי הפרו-אמריקאי. ארצות הברית אינה יכולה לאפשר לעצמה לאבד גם את ערב הסעודית; זו אולי הסיבה לכך שכניסת כוחות הממלכה לבחריין במארס 2011 לא זכתה לגינוי משמעותי מצד הממשל האמריקאי.<sup>13</sup>

מדיניותה של ארצות הברית בשאלת "האביב הערבי" הביאה את מנהיגי ארצות ערב להיות ספקניים מבעבר באשר לגיבוי פוליטי אמריקאי שיינתן להם אם ייווצר איום פנימי על שלטונם. ספקנות זו תקשה עליהם להתיישר בעתיד עם מדיניות ארצות ברית באזור ותאלץ אותם לחשוב פעמיים לפני שיהיו מוכנים לטול סיכונים למענה, בראש ובראשונה מול איראן. זכייתו של ברק אובמה בתקופת כהונה שנייה עוררה לכן תגובות צוננות בעולם הערבי, לצד תקווה כי במהלך תקופה זו יחול שינוי משמעותי במדיניות החוץ שלו, ובמיוחד ציפייה כי ארצות הברית תיטוש את עמדתה הפסיבית ותנקוט עמדה אקטיבית ונחרצת כלפי משטר אסד בסוריה וכלפי איראן.<sup>14</sup>

גל המהפכות בעולם הערבי האיץ את תהליך שקיעתה של ההשפעה האמריקאית באזור, משום שהביא לנפילת שליטים שהיו בעלי בריתה של ארצות הברית, אך גם גרם לזעזוע ביחסיה עם המשטרים שנותרו על כנם. זאת ועוד, עליית המשטרים החדשים לא מבטיחה "ירח דבש" ביחסיהם עם ארצות הברית. כך, למשל, למרות

התייצבותו של הנשיא אובמה מאחורי ההמונים שיצאו להפגין במצרים נגד הנשיא מובארכ (לאחר שלא עשה זאת שנתיים קודם לכן באיראן), יחסי ארצות הברית עם הנשיא החדש, מורסי, אינם טובים במיוחד. האחרונה אמנם בירכה על הבחירות הדמוקרטיות במצרים, אך אלו העלו לשלטון תנועה ונשיא שלא ברורה מידת מחויבותם לערכי הדמוקרטיה. ארצות הברית, שהמנוף העיקרי שלה להשפעה על מצרים נותר הסיוע (1.7 מיליארד דולר לשנה בסיוע צבאי ואזרחי), לא רואה בה אויב, אך גם לא בעלת ברית – כפי שאמר הנשיא אובמה.<sup>15</sup>

אין ספק שאויביה וידידיה של ארצות הברית במזרח

התיכון יפרשו את שינוי המוקד האסטרטגי שלה לכיוון מזרח כנסיגה נוספת ממרכזי ההשפעה שלה במזרח התיכון, וספציפית כהחלשת האופציה הצבאית שלה נגד איראן וכביטוי לחוסר תמיכתה במשטרים הפרו-מערביים שנותרו על כנם. ארצות הברית ערה לתחושות אלו, ולכן היא יוזמת צעדים הצהרתיים ומעשיים גם יחד כדי לשכך את דאגת בעלות בריתה. בין היתר, היא מתגברת לצורך זה את נוכחותה הצבאית במפרץ, חותמת על עסקאות ענק עם מדינות המפרץ הערביות ומשגרת פקידים רמי דרג לאזור, תוך שהיא נותנת בולטות לצעדים אלה.

## מרכזיותו של המזרח התיכון

הרצון של ארצות הברית לוותר על חלק מהתחייבויותיה הגלובאליות משקף נטייה בדלנית ששורשיה בהיסטוריה האמריקאית. בשנים האחרונות גברו

אויביה וידידיה של ארצות הברית במזרח התיכון יפרשו את שינוי המוקד האסטרטגי שלה לכיוון מזרח כנסיגה נוספת ממרכזי ההשפעה שלה במזרח התיכון וכהחלשת האופציה הצבאית שלה נגד איראן

בארצות הברית קולות הטוענים כי עליה לרכז את מאמציה בריפוי תחלואיה הפנימיים גם על חשבון האינטרסים הגלובאליים שלה, לחלוק את הנטל הביטחוני עם בעלות בריתה ולקחת חלק רק במלחמות "אין ברירה".<sup>16</sup> למרות זאת, וגם אם יש פחות במעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון, היא אינה עוזבת אותו. יתר על כן, לא רק שארצות הברית לא פסקה מלעסוק בענייני המזרח התיכון, אלא שמרבית זמנם של אלה האמונים על עיצוב מדיניות החוץ האמריקאית – שנראית לעיתים תגובתית, מבולבלת ורווית סתירות<sup>17</sup> – מוקדשת לעיסוק במזרח התיכון, (גם אם נראה לעיתים כי הזמן שמושקע בטיפול בתחלואי האזור עומד ביחס הפוך למידת ההשפעה ממנה נהנית כעת ארצות הברית בו).<sup>18</sup>

בין שימת דגש רב יותר מבעבר על זירת האוקיינוס השקט ובין "התנתקות" מהמזרח התיכון יש עדיין מרחק רב. לא מדובר ב"משחק סכום אפס" – ארצות הברית יכולה לגלות מעורבות בשתי זירות מרכזיות אלו במקביל. זאת ועוד, נותרו לארצות הברית מספר אינטרסים מרכזיים ברחבי המזרח התיכון, שלכל אחד מהם השפעה על השיקולים האמריקאיים וכל אחד מהם דורש מעקב מתמיד ונכונות אמריקאית להתערב בעת הצורך. להלן הפירוט שלהם.

## שוק האנרגיה

מפת האנרגיה העולמית משתנה, בעיקר בשל הגאות בהפקת נפט וגז בארצות הברית באמצעות שימוש בטכנולוגיות מתקדמות. שינוי זה עשוי להביא להפחתת תלותה בנפט המזרח תיכוני, ולכן לתלויה פחות מבעבר במדינות מפיקות הנפט, מה גם שארצות הברית כבר אינה תלויה ביבוא גז טבעי ופחם. תפוקת הנפט האמריקאית גדלה בארבע השנים האחרונות ב־25 אחוזים. יתר על כן, הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה (IEA) צופה כי ארצות הברית אף תעקוף את רוסיה וערב הסעודית ותהפוך למפיקת הנפט הגדולה בעולם.<sup>19</sup> אולם, הרעיון שארצות הברית תהיה אי פעם עצמאית לחלוטין מתלות בנפט המזרח תיכוני הוא עדיין רחוק ממימוש. ארצות הברית אמנם מפיקה כעת שישים אחוזים מתצרוכת הנפט שלה בעצמה וצפויה לספק בסוף העשור הבא את כל הדרוש לה מבחינה אנרגטית, אולם גם אז היא תמשיך להיות תלויה בכלכלה העולמית. זו עלולה להיפגע ולפגוע גם בה אם מקורות הנפט במזרח התיכון לא ימשיכו לספק את הביקוש של מדינות כמו דרום קוריאה, יפן, הודו וסין. לשם המחשה, במפרץ הפרסי בלבד נמצאים 54.4 אחוזים מסך כל עתודות הנפט העולמיות המוכחות ו־40.5 אחוזים מסך כל עתודות הגז העולמיות המוכחות.<sup>20</sup> לפיכך, גם אם ארצות הברית לא תהיה תלויה באנרגיה מהמפרץ לתצרוכת עצמית, היא תישאר תלויה ביציבותו של שוק האנרגיה העולמי ותצטרך להמשיך ולשמור על גישה חופשית לנפט מהמפרץ הפרסי. חשיבות עמדתה ועוצמתה של ארצות הברית בסוגיה זו הומחשה כאשר



היא קבעה בתחילת 2012, בניגוד לעמדתה בעניין הגרעין האיראני, כי הפרעה לחופש השיט במצרי הורמוז היא "קו אדום" מבחינתה.<sup>21</sup> לארצות הברית ישנם גם יחסים מיוחדים עם מדינות המפרץ והיסטוריה של פעילות בזירה זו, המושפעים מגורמים אחרים מאשר ההזדקקות לאנרגיה והצורך בגישה לכלכלת המפרץ, והמצריכים נוכחות אמריקאית באזור.

### תפוצה גרעינית

כאשר הנשיא אובמה החל את כהונתו, אחת מהמטרות המרכזיות שסימן לעצמו הייתה קידום הרעיון של פירוק נשק עולמי.<sup>22</sup> אולם בפועל נראה כי הוא מתרחק מיעד זה: איראן מבקשת להפוך למעצמה גרעינית ופקיסטן היא מעצמה גרעינית לא יציבה העלולה להעביר טכנולוגיה גרעינית למדינות אחרות באזור או אפילו לאבד שליטה על המאגר הגרעיני שלה. בנוסף, נשק גרעיני באיראן עלול להוביל להרחבת התפוצה הגרעינית באזור, כאשר מדינות נוספות עשויות להתחיל לפעול בנתיב גרעיני צבאי. ארצות הברית הייתה ונותרה המעצמה החיצונית הגדולה באזור והיחידה המסוגלת הן לאבטח את הנשק הגרעיני הפקיסטני והן לאזן את עוצמתה של איראן ולנסות למנוע הרחבת התפוצה הגרעינית. הקשר שלה למזרח התיכון רבתי בהקשר של אי-תפוצת נשק גרעיני נותר אפוא הכרחי.

### תהליך השלום

בכהונתו הראשונה מינה הנשיא אובמה את שליחו למזרח התיכון, ג'ורג' מיטשל, 48 שעות בלבד לאחר שהושבע לנשיאות, וזאת כדי להגיש את מחויבות הממשל החדש לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. אובמה הגדיר את הנושא כ-"National Security Priority" עבור ארצות הברית.<sup>23</sup> עם זאת, מאמצי ארצות הברית לקדם את תהליך השלום בארבע השנים האחרונות לא נשאו פרי. חלק מהסיבות לכך קשורות להתנהלותה-היא בעניין זה. סביר להניח כי העניין האמריקאי בסוגיית התהליך הישראלי-פלסטיני יתחדש בתקופת הכהונה השנייה לנשיאותו של אובמה, כשהיה משוחרר משיקולי בחירות ומנופי הלחץ האמריקאיים על ישראל יהיו משמעותיים יותר. הטיעון כי התקדמות לעבר הסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים תקל על יישום המדיניות האמריקאית בעולם הערבי בכלל ומול איראן בפרט, עדיין תקף בארצות הברית.

### מדינת ישראל

היחסים של ארצות הברית עם ישראל מוגדרים באופן מסורתי במונחים של חובה מוסרית, ערכים תרבותיים ופוליטיים משותפים ואינטרסים אסטרטגיים משותפים. למרות זאת, קיימת מגמה בעלת השפעה שלילית על היחסים, הקשורה

לפגיעה בדימוי העוצמה הישראלי. לא רק שישראל אינה נתפשת עוד אצל רבים בארצות הברית כנכס, אלא שמבקרים שונים אף מציגים אותה בשנים האחרונות כנטל עליה. אף על פי כן, ישראל נותרה שותפה חשובה של ארצות הברית בהתמודדות עם איומי טרור ואיומים צבאיים מתפתחים, צבאות שתי המדינות חולקים ביניהם מודיעין ותורות לחימה, וישראל נותרה בעלת ברית נאמנה ויציבה, התורמת לתעשייה ולביטחון האמריקאיים גם באמצעות מאמצי פיתוח משותפים.

### איום הטרור

איום הטרור על ארצות הברית נתפש בה כנמוך יותר מזה שהיה לפני 11 שנים. ואולם, נסיגה אמריקאית מהמזרח התיכון לא תשים קץ לטרור הג'האדיסטי האנטי-אמריקאי; נהפוך הוא, נראה כי כוחות אסלאמיים רדיקאליים כבר מבקשים להיכנס ל"ואקום" שנוצר לאחר נפילת המשטרים הערביים הישנים. שלוחת אל-קאעידה בתימן כבר מוגדרת, אליבא דארצות הברית, כשלוחה המסוכנת ביותר מבין שלוחות הארגון.<sup>24</sup> בנוסף, ההתקפה על הקונסוליה האמריקאית בבנגאזי שבלוב, בה נהרג שגריר ארצות הברית במדינה, ממחישה עד כמה תקופת המעבר הבתרמה הפכנית רק העצימה את האיום שמהווה אל-קאעידה, ובכלל זה במגרב, בנוסף להתחזקות שלוחותיו בעיראק ובסוריה.

### מכירות נשק

ארצות הברית ממשיכה לנסות ולחזק את בעלות בריתה באזור. הביטוי הבולט ביותר למדיניות זו הוא מתן גישה למדינות אלו למערכות נשק אמריקאיות מתקדמות שנועדו לסייע להן מול האיום מכיוונה של איראן. מכירת מערכות נשק ואמצעי לחימה מתוצרת ארצות ברית היא דרך להגביר את השפעתה ומהווה שיקול מהותי אצלה, במיוחד לאור מצבה הבעייתי של הכלכלה האמריקאית. היקף מכירות הנשק האמריקאי בשנים האחרונות הוא חסר תקדים ומיועד בעיקרו למדינות המפרץ. כך, למשל, בשנים 2008–2011 הסתכמו העסקאות של ארצות הברית עם ערב הסעודית ואיחוד האמירויות בשבעים מיליארד דולר.<sup>25</sup> ארצות הברית אף מתכננת לספק לחלק ממדינות המפרץ מטוסי קרב מתקדמים רבים, דוגמת F-15-SA, מערכות הגנה אווירית מתוחכמות דוגמת THAAD ואף חימוש מונחה מדויק. אולם, נכונותן של מדינות המפרץ להתמודד בצורה אקטיבית עם איראן תלויה גם באמון שלהן במחויבות הממשל האמריקאי לצאת להגנתן – מחויבות שתשפיע על השיקול האמריקאי טרם תקיפה באיראן.

המזרח התיכון רבתי הוא האזור הפחות יציב בעולם ויישאר כזה לעוד שנים רבות. העתקת מרכז הכובד הדיפלומטי והצבאי האמריקאי מהאזור לעבר

מזרח אסיה או לשם "התכנסות" הביתה לא תוסיף לו יציבות. יתר על כן, בעוד שהאתגרים הכלכליים והביטחוניים שמציבה זירת הפסיפיק הם ברובם אתגרים לטווח ארוך, האתגרים שמציב המזרח התיכון נראים מיידים יותר באופיים.

## סיכום

After two wars that have cost us thousands of lives and over a trillion dollars, it's time to do some nation-building right here at home.

President Obama, the Democratic National Convention, September 2012

המזרח התיכון מהווה חזית מרכזית בהתמודדות עם הסכנות הצפויות לארצות הברית, והמגמות המסתמנות בו עתידות להעצים את חשיבותו כזירת התרחשות קריטית לביטחון הלאומי האמריקאי. מה שלא ברור הוא עד כמה האסטרטגיה שנקטה ארצות הברית בארבע השנים האחרונות, וזו שמתהווה כיום, היא יעילה כדי להתמודד עם אתגרים אלה. בין אם חלק מהמגמות שתוארו לעיל נובעות ממשנתו המדינית של הנשיא אובמה או קשורות למצב הכלכלי בארצות הברית ובין אם מדובר בתגובה נוכח התסכול של ארצות הברית לקדם את מדיניותה במזרח התיכון, הממשל האמריקאי משדר לאזור כי הוא אינו ניצב בראש מעייניו, כפי שהיה בעבר. העובדה שהשינוי הצפוי בסדר העדיפויות האמריקאי יתפרס על פני כעשור מקהה במקצת את עוקצו, אך למרות זאת אין להתעלם מכך שמדובר בשינוי דרמטי, שעשויות להיות לו השלכות לטווח ארוך גם על ישראל – לה משמשת ארצות הברית משענת עיקרית.

## הערות

- 1 Charles Krauthammer, "Collapse of the Cairo Doctrine", *The Washington Post*, September 21, 2012; See also: "The Post-American Middle East", *The Wall Street Journal*, September 20, 2012; Ray Takeyh, "A Post-American Day Dawns in the Mideast", *The New York Times*, June 8, 2011.
- 2 Leon Panetta, "US can Walk and Chew Gum at the Same Time", *Gulf News*, December 27, 2012.
- 3 Hillary Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, November, 2011.
- 4 "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense", *Department of Defense*, January 2012; See also: "A Whole New Era", Interview with Leon Panetta, *Foreign Policy*, September 17, 2012.
- 5 Robert Ross, "The Problem with the Pivot", *Foreign Affairs*, November/December 2012.
- 6 Michael Levy, "Think Again: The American Energy Boom", *Foreign Policy*, July-August 2012.

- 7 נאום הנשיא אובמה בפני העצרת הכללית של האו"ם, 23 בספטמבר 2012, <http://www.un.org/democracyfund/Docs/ObamaUNAddress.pdf>
- 8 Jeffrey Goldberg, "The Middle East: Goodbye to all that", *Bloomberg*, September 5, 2012.
- 9 "The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy", *Foreign Affairs*, March/April 2011.
- 10 Craig Whitlock, "Panetta Heads to Asia, as Obama Administration Makes Strategic Pivot", *The Washington Post*, November 13, 2012.
- 11 Rod Nordland, "Afghan Army's Turnover Threatens U.S. Strategy", *The New York Times*, October 15, 2012.
- 12 יואל גוז'נסקי, "המהפכה הערבית ומהפכת הנגד הסעודית", **עדן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 3, אוקטובר 2011.
- 13 בשנתיים האחרונות הופנתה ביקורת חסרת תקדים בחריפותה כלפי וושינגטון מכיונם של בכיים סעודים בשל גישתה לאירועים בעולם הערבי. אלה הצהירו כי "מדיניות מוטעית" של ארצות הברית, עלולה להביא את ערב הסעודית לאמץ מדיניות משלה, גם אם תעמוד בסתירה למדיניות האמריקאית באזור. יתר על כן, אחד היועצים הבכירים של בית המלוכה הסעודי אמר בנוגע לאיום האיראני, כי ארצות הברית "התגלתה כשותף לא אמין" וכי על בית המלוכה לשקול "לסיים את הסידור של נפט תמורת ביטחון". ראו: Nawaf Obaid, "Amid the Arab Spring, a U.S.-Saudi Split", *The Washington Post*, May 16, 2011.
- 14 Tariq Alhomayed, "Living with Obama for another Four Years?" *Asharq Alawsat*, November 8, 2012.
- 15 Obama: Egypt is not US ally, nor an enemy, *BBC News*, September 13, 2012.
- 16 Richard Haass, "Bringing our Foreign Policy Home", *Time*, August 8, 2011; Michael Mazarr, "The Risks of Ignoring Strategic Insolvency", *The Washington Quarterly*, fall 2012.
- 17 Jackson Diehl, "How Obama Bungled the Syrian Revolution", *The Washington Post*, October 15, 2012.
- 18 David Sanger, "Even with a 'Light Footprint' it's Hard to Sidestep the Middle East", *The New York Times*, November 17, 2012.
- 19 International Energy Agency, *World Energy Outlook*, 2012.
- 20 BP Statistical Review of World Energy, 2012.
- 21 עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי, "מצרי הורמוז – האיום והמענה", **עדן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 4, ינואר 2012.
- 22 יונתן שכטר, "ממשל אובמה בין פירוק נשק להרתעה", בתוך: אמילי לנדאו ותמר מלך-גינזבורג (עורכות), **חזון אובמה ופירוק נשק גרעיני**, המרכז למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 108, מאי 2011.
- 23 Robert Danin, "U.S. Shift to Mideast Crisis Management", *Council for Foreign Relations*, May 13, 2011.
- 24 Kareem Fahim, "Militants and Politics Bedevil Yemen's New Leader", *The New York Times*, April 23, 2012.
- 25 *Conventional Arms Transfers to Developing Nations*, Congressional Research Service, Report to Congress, August 24, 2012.

# מניעת התלקחות פנימית בדרך לעיצוב גבולות המדינה:

לקחים מפינוי גבעת האולפנה ומגרון

גלעד שר ולירן אופק

## מבוא

המתווה המדיני של "שתי מדינות לשני עמים" מניח שהגבולות בין ישראל לפלסטין ייקבעו בין שתי מדינות לאום, כך שיבטיחו את עתידה של ישראל כמדינה דמוקרטית, שבה יישמר רוב יהודי לדורות. על פי כל הסקרים שנערכו לאחרונה, התמיכה בישראל בעיקרון זה מגיעה ל-65 אחוזים ויותר.<sup>1</sup> תרחיש של היפרדות מהפלסטינים, כתוצאה מהסכם או מהחלטה עצמאית של ישראל, יחייב פינוי מסיבי של התנחלויות שמחוץ לגושי ההתיישבות הגדולים. נדרש אפוא להיערך מבעוד מועד להשלכות של פינוי התנחלויות, כדי לשמור על אחדות העם. ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון ב-2005 חשפה כשלים מערכתיים בתחומים רבים, ובראשם כאלה הנוגעים ללגיטימציה הציבורית של המעשה השלטוני ולהליך הדמוקרטי. הציבור בישראל לא קיבל מסר בהיר מממשלתו באשר לצורך הדחוף והחיוני בהתנתקות, ולא נקרא לסייע למפונים ולהתגייס לאיחוי השסעים בחברה. בנוסף לכך, לא הייתה היערכות לאומית נאותה ורב-מערכתית לקליטת המתנחלים שפוננו מבתיהם, כזו שתכלול מרכיבים של תכנון אורבני, תעסוקתי, כלכלי, קהילתי, חינוכי, פסיכולוגי וחברתי. ההיערכות הביטחונית הייתה לקויה ולא הביאה בחשבון את תוצאות הריק הביטחוני שנוצר בבת אחת עקב נסיגת צה"ל מכל רצועת עזה. מסיבות שונות, לא התקיים שיח בין הממשלה ובין המתנחלים, כדי להסביר להם את ההיגיון שבהחלטת הממשלה ולהקל על התמודדותם עם האתגר המורכב של העתקת אדם מביתו ומסביבתו בהוראה

גלעד שר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי  
לירן אופק הוא עוזר מחקר במכון

שלטונית. קליטת המתנחלים שנאלצו להתפנות אופיינה בהיעדר אמפתיה בציבור הכללי, ונתקלה בבירוקרטיה סבוכה ומתישה.<sup>2</sup> כשבע שנים לאחר ההתנתקות מרצועת עזה התרחשו שני פינויים נוספים, בקנה מידה קטן יותר: שכונת גבעת האולפנה בבית אל והמאחז מגרון. ואולם, התושבים פונו לא אל תחומי הקו הירוק אלא לאתרים סמוכים ביהודה ושומרון. מאמר זה יבחן את שני הפינויים מבחינת התנהלות השחקנים השונים, ובהם המערכת הפוליטית, התקשורת ומוסדות המדינה ורשויותיה. אנו סבורים כי לצד ניתוח לקחי ההתנתקות ב־2005 והביקורת עליה, נכון להתמקד בשני פינויים אלה. כך יתאפשר להציג מסקנות ליישום בתרחיש של פינוי רחב היקף בפרט, ולבחון את הצורך ברענון החשיבה על סכסוכים פנים־מדינתיים בכלל. פינוי מסיבי של התנחלויות הנמצאות מחוץ לגושי ההתיישבות הגדולים, שבהן מתגוררים כ־100,000 איש, ידרש אם ממשלות ישראל בעתיד תבקשנה (או תידרשנה) ליישם בפועל את המשתמע מהעיקרון של "שתי מדינות לשני עמים". ואולם, ביום שבו ייקראו מתנחלים לשוב אל גבולות מדינת ישראל, כפי שאלה ייקבעו, יהיה מאוחר מדי לתכנן כראוי את שיבתם ולהתחיל בהיערכות הלאומית הנדרשת לשם כך.

כדי למנוע התלקחות פנימית, צריכה הממשלה לשקול בכובד ראש כיצד לשנות את השיח בינה לבין המתנחלים. זאת, בין היתר, במטרה להרחיב את התמיכה הציבורית בפתרון שתי המדינות, לגבש את הפינוי כצעד מלכד ולא כהתנערות מציבור ישראלי חשוב, ולהצדיק אכיפה ופינוי בכוח כאשר אלה יידרשו.

השלטון בישראל נמנע זה עשרות שנים מלקבוע עמדה ברורה ביחס לסוגיית ההתנחלויות, ובמבט ראשון נראה כי זו אינה סוגיה בוערת בשיח הציבורי. ואולם, בצמתי הכרעה מדיניים – כמו ההתנתקות או משא ומתן עם הפלסטינים – היא מתעוררת במלוא עוצמתה ומעצבת השקפות עולם של גורמי כוח בחברה.<sup>3</sup> הימנעות זו של הממשלה מנקיטת עמדה משפיעה על יכולת החברה בישראל להגדיר ערכים לאומיים ועל יכולת המדינה להגן עליהם, לקדםם ולהשתמש בהם בהתמודדויות עם אילוצים מדיניים ואסטרטגיים מבית ומחוץ. השאלה היא האם ישראל מסוגלת ליישב מורכבות זאת מבלי להידרדר לעימות פנימי ומבלי ללכות דה־לגיטימציה נגדה בזירה הבין־לאומית.

כדי למנוע התלקחות פנימית, צריכה הממשלה לשקול בכובד ראש כיצד לשנות את השיח בינה לבין המתנחלים במטרה להרחיב את התמיכה הציבורית בפתרון שתי המדינות ולהצדיק אכיפה ופינוי בכוח כאשר אלה יידרשו

ארצות הברית והקהילה הבין־לאומית רואות בהתנחלויות מכשול לשלום ומבקרות בשל כך את ישראל בחריפות. מבחינה פנים־ישראלית, משקפות

ההתנחלויות התנגשות בין שתי תפישות עולם מנוגדות, שלכל אחת מהן נרטיב שונה ביחס לאופי המשטר, מעמד שלטון החוק, גבולות המדינה והנורמות החברתיות הרצויות בה. התנגשות זו מזמנת לפתחם של ממשלת ישראל, צה"ל ומערכת הביטחון אתגרים נורמטיביים ואתיים, ובהם סירובי פקודות וחתרנות. המתח בין הקבוצות עלול לגלוש לפעולות מסוג "תג מחיר", שהן איום מקומי בעל השלכות מרחיקות לכת.

ההתנחלויות הן גורם לחיכוך ערכי ומעשי:

1. הן משקפות את המתוחות בין קבוצות בחברה בסוגיית הגבולות, הזהות הלאומית והעצמאות (לגיטימציה לשלטון).
2. הן משליכות על חלוקת המשאבים הלאומיים בתחומי הביטחון, הכלכלה והחברה.
3. הן מחייבות את מערכת הביטחון לגבש מדיניות ודרכי התמודדות מול פעולות קיצוניות כאלו ואחרות.

נראה כי החשש ממלחמת אזרחים אינו נחשב לאיום העומד לפתחו של השלטון בישראל. ראשית-כל, ישראל נחשבת למדינה יציבה, המסוגלת להתמודד עם מרבית מוקדי החיכוך של הקבוצות השונות.<sup>4</sup> שנית, אירועים שהתרחשו בישראל בעת החדשה, כמו פרשת אלטלנה (1948), פינוי סיני (1982), ההתנתקות (2005), וכן יום האדמה (1976) ומהומות אוקטובר 2000, הוכיחו שקבוצות יריבות בישראל לא בחרו במלחמת אחים או בדרך של היפרדות.<sup>5</sup> לכן, במקרים של סכסוך פנימי בישראל, נגזר על הקבוצות השונות לנסות למתן את מוקדי החיכוך ביניהן.

## הפינויים של גבעת האולפנה ומגרן

### פרשת גבעת האולפנה: מבנייה לפינוי

שכונת גבעת האולפנה עלתה לכותרות באוקטובר 2008, בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בהקשרה, אבל האירועים סביבה החלו 12 שנים קודם לכן. בשנת 1996 אירע באזור בית אל פיגוע ירי שגרם למותם של איטה ואפרים צור, ובעקבותיו קיבלה החברה לפיתוח קריית הישיבה בית אל הבטחה מראש הממשלה נתניהו ומשר הביטחון מרדכי להקים במקום שכונה לזכרם. לבסוף הוקמו שתי שכונות: מעוז צור וגבעת האולפנה.

העבודות החלו ב־1998, אך אחת החלקות שעליה הוקמו מבנים נרכשה רק ביוני 2000, בעיצומן של העבודות.<sup>6</sup> רשויות המדינה פקפקו בעסקת הרכישה, ולטענת המשטרה העסקה לא בוצעה מול בעל הקרקע. יתר על כן, המגרשים, שכלל הנראה נערך להם רישום כוזב, שווקו כאדמות מדינה.<sup>7</sup> על כן כבר בשנת 2000 הוצאו צווים ראשוניים להפסקת העבודות ולהריסת המבנים במקום, אך אלה לא נאכפו.

### החזית המשפטית

המשך העבודות במקום גרם לבעלי הקרקע הפלסטינים לפנות למערכת המשפט הישראלית. ארגון "יש דין" עתר בשמם לבג"ץ ודרש לאכוף את צווי הפסקת העבודות וצווי ההריסה ולהפסיק כל פעילות בשטח. העותרים טענו שהבנייה במקום היא בלתי חוקית: הקרקע רשומה בטאבו; אין החלטת ממשלה לגבי בנייה במקום; אין סטאטוס תכנוני מתאים לקבלת היתרי בנייה שם. זאת ועוד, המנהל האזרחי היה מודע, לדבריהם, לבנייה הבלתי חוקית במקום כבר מ-2006, וככל הנראה עוד קודם לכן.<sup>8</sup>

המדינה צידדה בעמדת העותרים: היא הכירה בכך שהבנייה במקום היא בלתי חוקית, והוסיפה שהחברה לפיתוח קריית הישיבה בית אל לא קיבלה אישור לעסקת הרכישה. הממשלה גם החליטה בפברואר 2011 על מתווה להפסקת הבנייה במקום, בכפוף לשיקולי מדיניות. עקב כך נאות בג"ץ להעניק ארכה של שנה לאכיפת הצווים. כמה ימים לפני תום המועד פנתה המדינה לבית המשפט בבקשה לדיון מחודש בעתירה. בית המשפט דחה את בקשתה, והורה לפנות את הבניינים עד 1 ביולי 2012.<sup>9</sup>

### החזית הפוליטית

החלטת בג"ץ הכעיסה שרים וחברי כנסת, ובעקבותיה הונחו שתי הצעות חוק על שולחן הכנסת. הראשונה גרסה שכל מבנה ביהודה ושומרון, שהוקם בסיוע של מי מרשויות המדינה, ייחשב לכהן שהוקם על אדמות מדינה. אם יוכח שאלו אדמות פרטיות, הבעלים יוכלו לדרוש פיצוי לשווי הקרקע לפני הקמת המבנים.<sup>10</sup> ההצעה השנייה ביקשה להגביל לארבע שנים את משך הזמן להגשת תביעה לפינוי מבנים מעל קרקע פרטית. לאחר מכן, בעל הנכס יוכל לתבוע רק את שווי הקרקע.<sup>11</sup>

הדיון בהצעת החוק הראשונה סיפק שלל התבטאויות משתלחות ויצריות: הצגת הפינוי כגזירה; האשמת חלק מחברי הכנסת מהשמאל בשנאת יהודים; הצגת בג"ץ כדיקטטורה ועוד.<sup>12</sup> ההצעה הוסרה משולחן הכנסת, אך העיסוק בסוגיה לא הסתיים. בשבוע שלאחר מכן החליט ראש הממשלה לפנות את המבנים, ובכך אימץ את התנגדותם של הפרקליטות ושל היועץ המשפטי להליך חקיקה עוקף בג"ץ. מקצת השרים הודיעו שיצביעו בעד חקיקת הסדרה נוספת, גם במחיר של פיתורים מהממשלה.<sup>13</sup>

דיון בהצעת החוק השנייה התקיים ב־6 ביוני 2012. אז נטען שחקיקה כזו תמנע את הרס הבתים בגבעת האולפנה וביישובים נוספים בעתיד, אולם השר בגין הסביר בכנסת שמדובר בחקיקה בעייתית: היא מתנערת מהחלטת בג"ץ ועלולה לעמת זו מול זו את המדינה ואת ההתיישבות. גם הצעה זו הוסרה מסדר היום.<sup>14</sup>



## החזית האזרחית והפינוי

תושבי שכונת האולפנה ותומכיהם פתחו במסע ציבורי לאימוץ חקיקת הסדרה, שבמסגרתו הקימו מאהל מחאה ופתחו בשביתת רעב. הרב זלמן ברוך מלמד, רב ישיבת בית אל, קרא ל"מאבק נחוש במסירות ובנכונות להקרבה", ומקורביו הוסיפו שמאבק זה יהיה חריף יותר מפינוי עמונה וישתתפו בו כל נאמני ארץ ישראל.<sup>15</sup> קריאותיו נפלו על אוזניים קשובות: התארגנויות עצמאיות הכינו תוכנית פעולה לחסימת דרכי הגישה לבית אל ולהפיכת בתי המריבה ליעד מבוצר; כן פורסמה "תוכנית מעשית להצלת המאחזים והגבעות בארץ הקודש", שקראה לפעולות "תג מחיר" בבסיסי צה"ל ובכפרים ערביים כדי "לערער את היציבות הביטחונית של הממסד".<sup>16</sup> כחלק מפעולות "תג מחיר" הוצתו מכוניות ביישוב נווה שלום. במקביל להכנות להתנגדות אלימה לפינוי, נמשך משא ומתן עם נציגי הממשלה. הצדדים הגיעו להסכמה כי בתמורה לפינוי לא אלים ייבנו בבית אל 300 יחידות דיור; בתי המריבה יועברו לחלקה אחרת ויורכבו מחדש; ומאות יחידות דיור ייבנו ברחבי יהודה ושומרון. הנוסחה שהוצעה לשרים, בין היתר על ידי הרב אליעזר מלמד, בנו של הרב זלמן ברוך מלמד, הייתה פשוטה: בניית עשרה בתים על כל בית שיפונה, הצהרה פומבית על כך, ובתמורה הפינוי יעבור בשלום. תושבי השכונה אמרו בעת חתימת ההסכם שעצם הפינוי הוא מחדל, אבל הם מוכנים להתפנות מכיוון שהם "אנשי שלום" החוששים מפינוי אלים.<sup>17</sup> פינוי הבתים בגבעת האולפנה החל ב-26 ביוני 2012 והסתיים כעבור יומיים, ללא אירועים מיוחדים.

## פינוי מגרון

סיפור מגרון דומה לזה של גבעת האולפנה בכמה היבטים: דרך הקמת היישוב, זירת ההתמודדות המשפטית, החלטת המדינה והתנהגות התושבים. מגרון הוקם בדרך בלתי חוקית, ללא אישורים ותוכניות מתאימות, בין מארס ליולי 2002. בתחילה צה"ל אישר להציב אנטנה סלולארית על קרקע פלסטינית פרטית, ובעקבות זאת נעשו במקום עבודות גידור והקמת מבנים לשמירה ולחשמל – הכל באישור הגורמים המתאימים. עד מהרה הוחלט – הפעם ללא אישור – לסלול דרך גישה למקום ולהציב שם קרוואנים למגורים.<sup>18</sup>

העתירה הראשונה לבג"ץ בסוגיית מגרון הוגשה ביוני 2006 בידי ארגון "שלום עכשיו", שייצג את בעלי הקרקע הפלסטינים וביקש מבית המשפט להורות למדינה לפנות את מגרון בשל "הסגת גבול ופלישה לשטח פרטי ללא כל היתר..."<sup>19</sup> המדינה הודתה שהיישוב הוקם בניגוד לחוק. היא הסכימה לפנותו, אך בהתאם למתווה פינוי מרצון.<sup>20</sup> כלומר פינוי שיתבצע כנגד פיצוי הוגן וראוי, שיספק מענה למצוקות התושבים ויאפשר להם לשמור ככל הניתן על אורחות חייהם ועבודותיהם גם לאחריו. המתווה גובש במשך כמה שנים, וב-2009 החליטה המדינה להעתיק את

מגרון ליישוב גבע בנימין (אדם) שמצפון לירושלים. משרד הביטחון אישר לבנות במקום 1,450 יחידות דיור, 50 מהן לתושבי מגרון.<sup>21</sup> תושבי מגרון דחו את התוכנית והודיעו שהאתר היחידי המקובל עליהם כפתרון זמני וקבוע הוא גבעת היקב, הסמוכה ליישובם.<sup>22</sup> העבודות בגבעת היקב החלו באפריל 2012.

מערכת הביטחון העמידה לרשות התושבים סיוע בהעברת מיטלטליהם, ובמקביל נערכה לפינוי בכוח. האתגר המרכזי היה למנוע מפעילי ימין קיצוני להגיע למגרון ולשבש את הפינוי.<sup>23</sup> בנוסף, היה חשש שהפינוי יגרום לפעולות "תג מחיר", ולכן ערב הפינוי הוצאו צווי הרחקה לפעילים קיצוניים. הפינוי עצמו עבר בשקט,<sup>24</sup> אבל מערכת הביטחון לא הצליחה למנוע פעולות "תג מחיר" שכללו הצתת כלי רכב וריסוס כתובות. לאחר הפינוי הוצתה דלת הכניסה במנזר השתקנים בלטרון, וכתובות נאצה בגנות הנצרות רוססו על קירות המנזר. המעשה גרר גינוי ציבורי חריף, ותושבי מגרון טענו שזהו "מעשה אסור שמהווה השחתה מוסרית".<sup>25</sup>

## מה ניתן ללמוד מפינוי גבעת האולפנה ומגרון

### התובנות

הכפפת המחלוקת הערכית לפרוצדורה משפטית הפחיתה מעוצמת החיכוך, אך העצימה את הוויכוח הציבורי-פוליטי. גם התערבות של שחקני-על, של התקשורת ושל המערכת הפוליטית החריפה את המתיחות.

הממשלה הייתה שחקן-העל החשוב ביותר בתהליך, שהסתיים בגיבוש פתרון חוקי לבעיה נקודתית, תוך שהיא מעדיפה הסדרה לטווח הקצר. כן הוכח כי דו-שיח מהווה כלי יעיל לעיצוב פתרון מוסכם.

לעומת זאת, לא הייתה שום התמודדות עם אתגרי הטווח הארוך, המורכבים הרבה יותר, ולא גובשה מדיניות בשאלות יסוד. הפתרונות שהביאו להשאתם של המתפנים בשטחי יהודה ושומרון לא יהיו ישימים בפינוי בסדר גודל משמעותי יותר, אם זה יבוא כתוצאה מהחלטה חד-צדדית של ישראל או כפועל יוצא של הסדר מדיני.

### תמונת המצב והנסיבות

המבנים בגבעת האולפנה וב-מגרון הוקמו על קרקעות פרטיות, שהבעלות עליהן רשומה בטאבו, ולכן נדונה המחלוקת המשפטית בדרג הפורמאלי המתאים, והפתרון – הפינוי – התקבל בהתאם לחוק. היישובים שפוננו לא נבנו בשטחי מדינת ישראל, ומשום כך חל עליהם הדין הבין-לאומי, האוסר להקים יישובים על קרקע פרטית שלא לצרכי ביטחון. המדינה קיבלה בשעתה עיקרון זה בפסק דין אלון מורה, שגזר לפנות את היישוב משום שלא הוקם משיקולים ביטחוניים.<sup>26</sup> מנגד, שטחים אלה הם חלק מאדמת ארץ ישראל, ולדעת חלק מהמתנחלים, מתוקף קדושתם אין לממשלה סמכות לפנותם ולמסור אותם.<sup>27</sup>

פינוי היישובים נדון אמנם תחת פריזמה משפטית צרה, אבל הסוגיה משקפת התנגשות ערכית בין סמכות המדינה לציווי דתי. הכפפת המחלוקת הערכית להתדיינות משפטית הפחיתה מעוצמת החיכוך. תרמו לכך הניסיון לפתור את המחלוקת בהתאם להלכה הפסוקה (פסק דין אלון מורה וזכויות קניין) ופריסת ההליך המשפטי על פני מספר שנים. בזכות זאת נמנע הצורך של החברה להתמודד ישירות עם השקפות העולם המנוגדות.

### השחקנים

תושבי גבעת האולפנה ומגרון מחשיבים את הפינוי לכישלון, משום שלא הצליחו למנוע אותו. מקצתם קישרו אותו לטראומת ההתנתקות ב־2005 – "הגירוש" בלשונם – ופינוי עמונה ב־2006. פינוי גוש קטיף וארבעת היישובים בצפון השומרון גרם למשבר בציונות הדתית, ומתנחלים רבים נאלצו לקבוע מחדש את עמדתם בשאלת "המדינה או הארץ"<sup>28</sup>.

המתנחלים הניציים ביותר – משיחיים־דתיים – טענו שאין עוד מקום לשלטון דמוקרטי בישראל. דוברים דוגמת בני קצובר ודניאלה וייס אמרו ש"הדמוקרטיה הישראלית סיימה את תפקידה, והיא חייבת להתפרק ולהתכופף בפני היהדות", וכי ביום שבו חוקי ההלכה יחליפו את חוקי המדינה, לא יהיה מקום לפינוי יישובים; בזכותם ניתן יהיה לשמור על שלמות הארץ, ולגרש ממנה כל "שודד" לא יהודי.<sup>29</sup> העברת המחלוקת לפתחו של בג"ץ העצימה את הוויכוח הציבורי־פוליטי בסוגיה, ובכך הזמינה התערבות של שני שחקני־על – התקשורת והמערכת הפוליטית – שאינם צדדים במחלוקת ואינם נדרשים לשלם מחיר אישי בקשר אליה, אבל הם משתתפים בה:<sup>30</sup> הם פועלים להוציאה מהקשרה המקורי וממסגרים אותה מחדש כדי לעצב סדר יום. פעמים רבות הם מחריפים את המתיחות ומרחיבים את המחלוקת. המערכת הפוליטית היא שחקן־העל הבולט ביותר בהקשר זה.

פינוי מתנחלים נגע בהשקפת עולמם של חלק מחברי הכנסת ועלול היה להשפיע על התמיכה שיקבלו מבחוריהם. משום כך, חלקם הקצינו את השיח בסוגיה, היו מוכנים לפגוע במעמד שלטון החוק והפכו דיון על הצעת חוק למאבק בין "טובים" (הממשלה, מפלגות הימין והמתנחלים) ל"רעים" (מפלגות השמאל, בג"ץ, הפלסטינים, "שלום עכשיו" ו"יש דין").

הממשלה, בהשוואה לחברי הכנסת, פעלה מתוך עיקרון של הכלת ניגודים (Containment), תוך הצבת רף נזק נסבל. הממשלה מטפחת את מפעל ההתנחלויות ומתחזקת אותו על חשבון משא ומתן עם הפלסטינים, ועל כך היא סופגת ביקורת בין־לאומית; אולם מנגד, היא משתדלת להימנע ממצבים אלימים, כגון פינוי עמונה או פעולות "תג מחיר", וממהלכים שיתפרשו כהפרת חוק רבתי. מערכת המשפט פעלה בצורה דומה, וסיפקה פתרון חוקי למחלוקת נקודתית. התנהלות שתי

המערכות תפקדה כשסתום לחץ להכלת המתרחקות ומיתנה חיכוכים ספציפיים, אבל לא התמודדה כלל עם האתגר האמיתי – לפתור סכסוך פנימי לטווח הארוך כדי למנוע הסלמתו.

חילונים, מסורתיים וערביי ישראל הם שחקנים נוספים. שאלת ההתנחלויות אינה מעסיקה אותם בחיי היומיום, אבל ההתנחלויות הן בעיני רבים מהם ביטוי לאי־שוויון, שמקורו בתנאי תקצוב, בסבסוד שכירות ובסיוע שניתן לכל מפונה על חשבון משלם המיסים.<sup>31</sup> תחושה זו מועצמת בגלל ספקות, ואף התנגדות, של גורמים בקרב המתנחלים לזהותה של ישראל כמדינה דמוקרטית. רוב הציבור בישראל אינו רואה במעשי המתנחלים איום ישיר על אורחות חיו, אך רצונם של מיעוט מהמתנחלים לכפות את עקרון מדינת ההלכה, עלול להפוך חלקים רבים מהחברה בישראל למושא להדרה, להתרסה ואף לאלימות.

### האינטראקציה

המתרחקות בין השקפות העולם המנוגדות, שנחשפה בשני האירועים שנסקרו לעיל, עלולה להידרדר בעקבות החלטה על פינוי רחב היקף. דרדר יחסים בין קבוצות על רקע פינויים מהסוג שנדון כאן יפגע, קרוב לוודאי, בכושר העמידה של המדינה בזירות הפנים והחוץ. חשש פוטנציאלי זה מחייב לבחון ולעצב טיפול לאומי ומערכתי מבעוד מועד. המסקנה החשובה ביותר העולה ממחקרים שבחנו סכסוכים פנימיים במגוון סיטואציות היא, כי דו־שיח הוא כלי אפקטיבי ליצירת כללים מוסכמים לעיצוב פתרון משותף.

### הערות סיכום

מאמר זה ניתח את פינוי המבנים בגבעת האולפנה ואת פינוי מגרון, שבהם נחשפה מעט מהמתרחקות הפנים־מדינתית שבה היו מעורבות רשויות המדינה וקבוצות בחברה. פרשות אלו לא הפכו למשברים אלימים גלויים בדומה לאירועי עבר אחרים. הרשויות המבצעות והשופטת מיתנו את מוקדי החיכוך, אך סיפקו פתרונות נקודתיים בלבד ולא מדיניות ארוכת טווח.

סוגיות הקשורות בפינוי עתידי של התנחלויות הן בעלות פוטנציאל לסכסוך

פנימי בעצימות גבוהה, שעלול להופיע במלוא עוצמתו אם ידרש פינוי בקנה מידה רחב, כתוצאה מהסכם מדיני או מהחלטה בלתי מותנית של הממשלה. אר־אז תיחשפנה תפישות עולם מנוגדות ועוינות זו לזו, שתאתגרנה את יכולתו של השלטון המרכזי להכיל את המתרחקות הפנימית ולטפל בה מבעוד מועד. להתלקחות כזו עלולות להיות השלכות קשות על הביטחון הלאומי של ישראל.

נפיצותה של סוגיית ההתנחלויות נובעת מכך שהיא ממוקמת במפגש של שלושת השסעים המרכזיים בחברה: הלאומי, הדתי והפוליטי

נפיצותה של סוגיית ההתנחלויות נובעת מכך שהיא ממוקמת במפגש של שלושת השטחים המרכזיים בחברה: הלאומי (יהודי-ערבי), הדתי והפוליטי. למפגש זה מתנקזים ערכים לאומיים, ובהם זהות לאומית (ארץ יהודית או מדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי), גבולות פיזיים במרחב המשטר ומבנה השלטון. השחקנים הבולטים שנסקרו במאמר זה משתמשים במחלוקת האידיאולוגית-פוליטית סביב פינוי התנחלויות לצרכיהם, ומקצתם אף מוכנים להקצינה. המאמר סקר את תפקודן הנקודתי המאזן והממתן של הרשות השופטת (בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק) והרשות המבצעת – הממשלה. הוא הראה, כי כל אחת מהן בנפרד, בהתאם להגדרות תפקידיה והכלים שברשותה, שימשה כזירת התמודדות שבה הוצגו עמדות השחקנים השונים במטרה למצוא איזון מסוים ביניהן. יתרה מכך, הן המעורבים הישירים (מתנחלים ופלסטינים) והן השחקנים הנוספים קיבלו לבסוף את כללי המשחק בזירות אלו וצייתו לפתרון שנקבע. ניתן, אפוא, לטעון כי המבנה השלטוני בישראל היה מסוגל עד כה להכיל מתחים שמקורם במחלוקת אידיאולוגית-פוליטית. בהתחשב בקיטוב הגובר בחברה בישראל ומול תרחיש אפשרי של פינוי מסיבי, ברור שלמערכת המשפט ולממשלה יהיה תפקיד קריטי בניסיון למתן את המתחות הגואה. ספק אם בנסיבות כאלו, וללא היערכות כוללת מוקדמת, הן תוכלנה למנוע הידרדרות עד כדי מלחמת אחים.

תפקיד הממשלה הוא חשוב במיוחד: היא צריכה לקדם אינטרסים לאומיים ולנסות בה בעת לאזן מתחים פנימיים. ראוי שהממשלה תיזום מדיניות מניעתית (Preemptive) הצופה פני עתיד. מדיניות זאת נועדה למנוע מהמחלוקת האידיאולוגית-פוליטית סביב פינוי התנחלויות לפרוץ כסכסוך גלוי. הכלי המרכזי הדרוש ליישום מדיניות כזאת הוא קיום שיח פנימי, אמפתי ועמוק, שמחפש את המשותף בין הקבוצות שבמחלוקת. על כן, הוא צריך להתקיים בין כל הקבוצות בחברה לבין עצמן ובין לבין השלטון. בנוסף, הוא צריך לעסוק באינטרסים הלאומיים ארוכי הטווח של ישראל וחייב לאפשר לממשלה לנקוט מדיניות יזומה ועצמאית.

ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים הצהירו על תמיכתן בעיקרון של "שתי מדינות לשני עמים" ופעלו – מי יותר ומי פחות – ליישם עיקרון זה במשא ומתן או באופן חד-צדדי. עיקרון אסטרטגי זה מבטיח רוב יהודי של ממש תחת שלטון דמוקרטי אפקטיבי ובולם את הסיכון הגלום לחזון הציוני בדמות מדינה דו-לאומית ובדרישות הערביות ל"זכות השיבה". פינוי מסיבי של התנחלויות שמחוץ לגושי ההתיישבות הגדולים ידרש אם ממשלות ישראל בעתיד תבקשנה (או תידרשנה) ליישם בפועל את המשתמע מעיקרון זה. על סמך לקחי ההתנתקות מרצועת עזה, ביום שבו ייקראו מתנחלים לשוב אל גבולות מדינת ישראל, כפי

שייקבעו, בין במשא ומתן ובין בהחלטה עצמאית ובלתי מותנית של ישראל, יהיה מאוחר מדי לתכנן כראוי את שיבתם ולהתחיל בהיערכות הלאומית הנדרשת לשם כך.

כדי למנוע התלקחות פנימית, הממשלה צריכה לשקול בכובד ראש כיצד לשנות את השיח בינה לבין המתנחלים. זאת, בין היתר, כדי להרחיב את התמיכה הציבורית בפתרון שתי המדינות וכדי לגבש את הפינוי כצעד מלכד ולא כהתנערות מציבור ישראלי חשוב. כך ניתן יהיה להקל על ההתמודדות עם אתגר הפינוי. קליטת המתנחלים שיפוגו צריכה להיעשות באמפתיה ובישור, מתוך התחשבות בהם ובכבודם. במקביל, הממשלה תשגר מסרים לשאר הציבור בדבר הצורך החיוני בפתרון שתי המדינות ובמתן סיוע הוגן ויעיל למתנחלים החוזרים לשטחים שבשליטתה המלאה של מדינת ישראל. מהלכים אלה יסייעו לאחות שסעים בחברה, שנבעו ממחלוקת ארוכת שנים בנושא ההתנחלויות.

במישור הבין-לאומי, מדיניותה של ישראל צריכה להיות מתואמת באורח הדוק עם הקהילה הבין-לאומית, ובראשה ארצות הברית, במטרה לחדש את המשא ומתן עם הפלסטינים. זאת, כדי להגיע לכל הפחות להסדרים חלקיים או מדורגים, ללא תנאים מוקדמים, שיכללו, למשל, גבולות, ביטחון, כלכלה ומדיניותיות, ולאחר השגתם יימשך המשא ומתן בשני הנושאים הנותרים שבליבת הסכסוך: ירושלים ופליטים.

ממשלת ישראל צריכה להיערך מבעוד מועד לצעדים חד-צדדיים במישור הפנימי, התלויים ביוזמה ובהכרעה ישראלית בלבד. כך היא תוכל לקדם באופן פרו-אקטיבי מציאות אזורית העולה בקנה אחד עם מדיניותה המוצהרת. בהקשר זה ניתן לדבר על צעדים, כגון הכנת תוכנית לאומית לקליטת מתנחלים; הקפאת הבנייה ממזרח לגדר הביטחון ובשכונות הערביות בירושלים; חקיקת חוק פינוי מרצון, פיצוי וקליטה למתנחלים המתגוררים ממזרח לגדר; תכנון הישארותו של צה"ל באזורי התנחלויות ובאתרים שיפוגו מרצון, כדי שיוכל לשמור על חופש פעולה מבצעי שם.

ניהול שיח אמפתי עם המתנחלים וקבוצות נוספות אינו מצוי במקום גבוה בסדר העדיפויות של הממשלה. אולם קיום הידברות בין המחזיקים בתפישות עולם ובעמדות מנוגדות, מורכב ככל שיהיה, הוא חיוני וגם אפשרי

ניהול שיח אמפתי עם המתנחלים וקבוצות נוספות אינו מצוי במקום גבוה בסדר העדיפויות והדחיפויות של הממשלה. אולם קיום הידברות בין המחזיקים בתפישות עולם ובעמדות מנוגדות, מורכב ככל שיהיה, הוא חיוני וגם אפשרי. הידברות כזו, כחלק ממדיניות מניעתית, דינאמית ורב-תחומית, שנועדה לחזק את הלגיטימציה למעשה השלטוני ולמנוע התלקחות פנימית, מחייבת רענון החשיבה ביחס לכלים מסורתיים לפתרון סכסוכים, מתחומי הדיפלומטיה והיחסים הביין-

לאומיים. מדובר במאמץ שבו צריכים לקחת חלק סוציולוגים, אנשי מדע המדינה, מומחי מדעי ההתנהגות, פסיכולוגים, אנתרופולוגים, חוקרי תרבות, מדינאים, שליחי ציבור, מגשרים, אנשי צבא, ביטחון ומשטרה. זהו, כאמור, מאמץ מורכב, אבל הוא מתגמד לנוכח האיום שנובע ממתוחות פנים־מדינתית בישראל – איום שהוא מסוכן לא פחות מאיום חיצוני המבקש לפגוע בטריטוריה הלאומית. אם יידרש בסופו של דבר פיגוי בכוח, מאמץ מקיף של שיח והיערכות פנימית שיקדם לו, יאפשר מתן לגיטימציה מלאה למהלך כולו.

מניעת התנגשות אלימה בין ערכים סותרים וקבוצות יריבות מחייבת מחקר וניתוח נוספים, תוך בחינת הצורך להשתמש בתפישות חשיבה כוללניות, דוגמת חשיבה ביקורתית וכלים נוספים של ניתוח ותכנון מדיניות, ושילובם במתודולוגיות מוכרות בתחום יישוב סכסוכים. כך יתאפשר לקדם שיח אמפתי ועמוק, שיסייע למתן מוקדי חיכוך פנים־מדינתיים ואף ימנע את התפרצותם של סכסוכים כאלה.

## הערות

- 1 ד"ר מינה צמח ומכון דהף, עמדות כלפי הסכם שלום אפשרי (ממצאי סקר שלישי בסדרת סקרי מעקב), דצמבר 2012, סקר 3129; ראו גם: <http://www.haaretz.co.il/news/elections/1.1896684>.
- 2 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 58 א' לשנת 2007, פרק רביעי.
- 3 ענת רוט, סוד הכוח: מועצת יש"ע ומאבקה בגדר ההפרדה ובתכנית ההתנתקות, מחקר מדיניות 61, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, אוגוסט 2005.
- 4 רות גביון ועיסאם אברוריא, השטע היהודי־ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים, נייר עמדה מספר 13, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, אפריל 1999.
- 5 אלי חזן, "אלטלנה: לא למלחמת אחים", ישראל היום, 21 ביוני 2012, [http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter\\_opinion.php?id=8947&hp=1&newsletter=21.06.2012](http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_opinion.php?id=8947&hp=1&newsletter=21.06.2012)
- 6 חיים לוינסון, "זים שכונת האולפנה בבית אל: ידענו שמדובר בקרקע פלסטינית פרטית", הארץ, 5 במאי 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1704436>.
- 7 אורי פולק, "אומ"ץ דורשת לפתוח בחקירה פלילית נגד כצל"ה", כיפה, 17 במאי 2012, [http://www.kipa.co.il/now/The\\_Jewish\\_Home/48422.html](http://www.kipa.co.il/now/The_Jewish_Home/48422.html); חיים לוינסון, "התרמית נחשפת: החברה הקבלנית מסרה מסמכים שקריים לרוכשי הדירות בגבעת האולפנה ולבנק", הארץ, 15 במאי 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1707640>.
- 8 בג"ץ 9060/08 מחבובה מוחמד סעיד יאסין ואח' נ' שר הביטחון, מר אהוד ברק ואח' (2008); טליה ששון, חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים, משרד המשפטים, ירושלים, פברואר 2005, <http://tal.wolfson.co.il/files/Sason.pdf>.
- 9 בג"ץ 9060/08 מחבובה מוחמד סעיד יאסין ואח' נ' שר הביטחון, מר אהוד ברק ואח' (2012), <http://elyon2.court.gov.il/files/08/600/090/S22/08090600.S22.pdf>.
- 10 הצעת חוק שמירה על זכויות מקימי מבנים ביהודה והשומרון, התשע"ב-2011, כנסת ישראל, ירושלים, 14 בנובמבר 2011.

- 11 הצעת חוק הגנה על מחזיקים במקרקעין ביהודה ובשומרון, התשע"ב-2011, כנסת ישראל, ירושלים, 7 בנובמבר 2011.
- 12 הישיבה ה-351 של הכנסת ה-18, כנסת ישראל, ירושלים, 23 במאי 2012.
- 13 אריק בנדר, "מרד שרים בנתניהו: נצביע בעד חוק ההסדרה, גם אם נפוטרו", NRG מעריב, 5 ביוני 2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/374/608.html>.
- 14 הישיבה ה-355 של הכנסת ה-18, כנסת ישראל, ירושלים, 6 ביוני 2012.
- 15 איתמר פליישמן וקובי נחשוני, "רב האולפנה: לפעול 'במסירות נפש' נגד הפינוי", YNET, 13 ביוני 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4241915,00.html>.
- 16 איתמר פליישמן, "תג'מחיר ופריצה לבסיסים. המדריך למאבק בפינוי", YNET, 18 ביוני 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4243645,00.html>.
- 17 איתמר פליישמן ואטילה שומפבלי, "יש הסכם: תושבי האולפנה לא יתנגדו לפינוי", YNET, 20 ביוני 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4244542,00.html>.
- 18 טליה ששון, חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים, משרד המשפטים, ירושלים, פברואר 2005.
- 19 בג"ץ 8887/06, יוסף מוסא עבד א-ראזק אל-נאבות ואח' נ' שר הביטחון ואח' (2006).
- 20 בג"ץ 8887/06, יוסף מוסא עבד א-ראזק אל-נאבות ואח' נ' שר הביטחון ואח' (2007).
- 21 אורנית עצר, "כך תיראה העתקת מגרון לאדם", ערוץ 7, 29 ביוני 2009, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/191181>.
- 22 טל שלו ויהושע בריינר, "פתרון למגרון? הממשלה מקדמת הקמת קרוואנים באדם", וואלה, 29 באפריל 2012, <http://news.walla.co.il/?w=/2689/2528474>.
- 23 אוהד חמו, "צה"ל נערך לפינוי בכוח של מגרון", חדשות 2, 25 באוגוסט 2012, <http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-969efb23bde5931017.htm>.
- 24 מספר צעירי "נוער הגבעות" התבצרו על גג אחד הבתים, אך הם הורדו משם והוצאו מהיישוב: איתמר פליישמן, "הושלם פינוי מגרון, המתבצרים הורדו בכוח מהגג", YNET, 2 בספטמבר 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4275904,00.html>.
- 25 נועם דביר, "הצתה וכתובות 'ישוע קוף' ו'מגרון' במגדור לטרון", YNET, 4 בספטמבר 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4276791,00.html>.
- 26 בג"ץ 390/79, דוויקאת נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד לד(1), 1.
- 27 יצחק רייטר, "דת כחסם בפני פשרה בסכסוך הישראלי-פלסטיני", בתוך: יעקב בר-סימן טוב (עורך), חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2010, עמ' 294-324.
- 28 יעקב בר-סימן טוב, "ההתנתקות כקונפליקט-זוהות" בתוך: יעקב בר-סימן טוב (עורך), תכנית ההתנתקות: הרעיון ושברו, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2009, עמ' 17-34.
- 29 אורי פולק, "בני קצובר: לפרק את הדמוקרטיה הישראלית ולהקים מדינת הלכה", כיפה, 8 בינואר 2012, <http://www.kipa.co.il/now/47255.html>; אמנון לוי, "פנים אמיתיות", ערוץ 10, 12 באוגוסט 2012, <http://panim.nana10.co.il/Article/?ArticleID=917954>.
- 30 אשר כהן, "הציונות הדתית, ההתנתקות והשבר – לאן?", אקדמות, גיליון ט"ז, בית מורשה, מרכז ללימודים גבוהים ביהדות, ירושלים, תשס"ה-2005, עמ' 23-32.
- 31 יובל אלבשו, "מדינת הרווחה בגבעת האולפנה", הארץ, 4 ביולי 2012, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1747263>.



# מדינה פלסטינית – השלכות משפטיות ומשמעויות לישראל

פנינה שרביט ברוך

## רקע

ב-29 בנובמבר 2012 החליטה עצרת האו"ם להעניק לפלסטין מעמד של מדינה משקיפה באו"ם.<sup>1</sup> מבחינה משפטית, אין בכוחה של החלטה זו ליצור מדינה, שכן הכרה במדינה היא מעשה בעל אופי דקלרטיבי ולא בעל אופי קונסטיטוטיובי; מבחינה תיאורטית, כדי לקבוע אם קיימת מדינה פלסטינית יש לבדוק האם היא עומדת בתנאים לקיומה של מדינה.<sup>2</sup> עם זאת, מבחינה מעשית, הכרה מתמשכת בקיומה של מדינה פלסטינית מצד מדינות רבות וחשובות ומצד עצרת האו"ם תשפיע, בסופו של דבר, על הקביעה האם קיימת מדינה כזו, וכפועל יוצא מכך גם תשפיע על חופש הפעולה של ישראל בהתנהלותה בזירה הפלסטינית.

מאמר זה לא יבחן האם מתקיימים התנאים לקיומה של מדינה פלסטינית ומאיזה מועד ניתן יהיה לומר שמדינה כזו קמה; הנחת המוצא של הניתוח תהיה קיומה של מדינה פלסטינית, והבחינה תתמקד רק בניתוח המשמעויות של מצב זה. הנחת עבודה נוספת היא שמדינת ישראל אינה מכירה במדינה זו.

מרגע שקמה מדינה, הזכות הבסיסית המוקנית לה היא זכות הריבונות (Sovereignty), שמשמעותה יכולתה להפעיל מכלול של סמכויות, כולל סמכויות חקיקה, ביצוע ושיפוט בשטחה, כשהיא חופשייה משליטה של מדינות אחרות.<sup>3</sup> כן קיים למדינה ריבונות חופש פעולה בזירה הבין-לאומית ומעמד החורג ממעמדה של ישות לא מדינתית.

למדינות האחרות יש חובה לכבד את ריבונותה של המדינה ואסור להן להתערב בענייניה הפנימיים או לפעול בשטחה ללא הסכמתה. המשפט הבין-לאומי אוסר על השימוש בכוח ביחסים בין מדינות באופן הפוגע בשלמותן הטריטוריאלית או בעצמאותן הפוליטית.<sup>4</sup> למדינה קיימת זכות להגנה עצמית במקרה של התקפה

פנינה שרביט ברוך היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי

חמושה עליה. פלישה של מדינה לשטחה של מדינה אחרת נחשבת, בדרך כלל, שוות ערך ל"התקפה חמושה".

לצד הזכויות, למדינה יש גם חובות ואחריות שנגזרות מהיותה מדינה, ובראשן החובה למנוע מעשים משטחה הפוגעים בזכויות של מדינות אחרות או בסדר ובשלום העולמי.<sup>5</sup> בנוסף, למדינה יש אחריות כלפי אזרחיה ותושביה לדאוג לצרכיהם ולהגן על זכויותיהם.

אבחן כעת את המשמעויות של קיום מדינה פלסטינית. הבחינה תתייחס לשתי זירות: הזירה הפנימית והזירה הבינלאומית

### השלכות משפטיות בזירה הפנימית

במסגרת בחינת ההשלכות של קיומה של מדינה פלסטינית בזירה הפנימית, קרי ביחסים בין ישראל לפלסטינים, יש להתייחס לשני מישורים – ההשפעה על הפעלת סמכויות פלסטיניות בשטח וההשפעה על הפעלת סמכויות ישראליות בשטח. בחינת שני המישורים האמורים מושפעת מהתשובה לשתי שאלות מקדמיות: ראשית, מהו מעמד ההוראות הקבועות בהסכם הביניים בין ישראל לנציגי הפלסטינים ובשאר ההסכמים שנחתמו בין הצדדים,<sup>6</sup> ושנית, מהו מעמדה המשפטי של ישראל בשטח.

### מעמד ההסכמים בין ישראל לפלסטינים

יש אמנם מקום לטעון כי ההסכמים בין ישראל לפלסטינים כבר אינם בתוקף. זאת, לאור העובדה שחלקים ניכרים ומהותיים מהם אינם מקוימים בפועל. מעבר לכך, גם אם הם עדיין בתוקף, הרי שלאור ההפרות היסודיות שביצעו הצדדים, שמורה לכל אחד מהם הזכות לבטל את ההסכמים בהודעה חד־צדדית בכל עת. לפי גישה זו, העובדה שחלק מן ההוראות עדיין מקוימות מהווה רק אינדיקציה לקיומו של סטאטוס קוו שנוצר בין הצדדים, אך אי אפשר להסיק ממנה על תוקפם המשפטי של ההסכמים.

עם זאת, נראה כי העמדה המקובלת יותר כיום היא, כי לאור העובדה ששני הצדדים עדיין מתייחסים להסכמים הקיימים ביחסים ביניהם, ואף צד לא ניסה לבטל אותם, אזי הם עדיין בתוקף, וכי לפחות אותם חלקים שעדיין מקוימים הם בעלי תוקף משפטי מחייב. כן יש משמעות לכך שהזירה הבין־לאומית מתייחסת להסכמים כמחייבים.

בהנחה שההסכמים עדיין בעלי תוקף משפטי מחייב, מתעוררת השאלה האם עצם הקמתה של מדינה פלסטינית משנה את מעמדם האמור.<sup>7</sup> מצד אחד, ניתן לטעון כי המדינה הפלסטינית תיכנס בנעליה של הרשות הפלסטינית (הרש"פ),

וככזו יחולו עליה המחויבויות של קודמתה.<sup>8</sup> מצד שני, ניתן לטעון כי משקמה ישות חדשה ושונה, היא לא תהיה מחויבת בהסכמים שנקשרו לפני הקמתה.<sup>9</sup> ראוי להזכיר כי שאלת מעמדם של ההסכמים חורגת בהרבה מן התחום המשפטי וכי לשני הצדדים שיקולים מדיניים כבדי משקל המשפיעים על עמדתם בסוגיה זו.

### מעמדה המשפטי של ישראל בשטחים במצב בו קיימת מדינה פלסטינית

העמדה המקובלת בעולם היא, שבעקבות תפיסתם של שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה ב־1967, רכשה ישראל בשטחים אלה מעמד של כובש. זאת, כיוון שמדובר בשטח שנמצא תחת שליטתה האפקטיבית בעקבות עימות מזוין.<sup>10</sup> לעומת זאת, יש הטוענים כי אין מדובר בשטח כבוש אלא בשטח שמעמדו נמצא במחלוקת. בהקשר זה נטען, כי השטחים לא היו תחת ריבונות של מדינה אחרת כלשהי וכי מעמדם וגבולותיהם לא הוגדרו מעולם.<sup>11</sup>

לאורך השנים ישראל החילה בפועל בשטחים את הכללים של דיני הכיבוש, וכך גם פעל בית המשפט העליון.<sup>12</sup> במסגרת דיני הכיבוש, לכובש יש אחריות לדאוג לרווחת אוכלוסיית השטח הכבוש, ובמקביל מותר לו להפעיל סמכויות כלפי אוכלוסייה זו, לרבות באמצעות כוחות צבאיים הנחוצים לשמירה על הביטחון והסדר הציבורי. כן נתונות לו סמכויות שלטוניות בכלל תחומי החיים, כולל סמכויות חקיקה, ביצוע ושיפוט.

גם לאחר הקמת הרשות הפלסטינית והעברת חלקים מן השטח לשליטתה,<sup>13</sup> המשיכה רוב הקהילה הבין־לאומית להתייחס לכלל השטחים כשטח כבוש, כולל לשטחים שצה"ל נמנע מלהיכנס אליהם – שטחי A (ואפילו שטח רצועת עזה).<sup>14</sup> באשר לרצועת עזה לאחר ההתנתקות, קיימים טיעונים טובים הקובעים שהרצועה כבר אינה שטח כבוש על ידי ישראל. למרות זאת, גורמים רבים ממשיכים לטעון כי מדובר בשטח כבוש, בהתבסס על המשך שליטתה של ישראל במעטפת החיצונית (ובהתעלם מכך שאינה שולטת בגבול היבשתי עם מצרים), ולאור התלות הרבה של רצועת עזה בישראל והזיקה בין הרצועה ובין הגדה המערבית.<sup>15</sup>

השאלה המתעוררת היא כיצד תשפיע הקמתה של מדינה פלסטינית על מעמדה של ישראל בשטחים (ובפרט בגדה המערבית)? לפי העמדה הנובעת מוועדת לוי, לישראל יש זכות להימצא בשטחים אלה, ולכן הקמת מדינה פלסטינית כשלעצמה אינה יכולה לפגוע בזכות זו ובסמכויות הנלוות אליה. ספק אם עמדה זו תתקבל בעולם. עם זאת, גם לפי העמדה הרואה בישראל כובשת של השטח, כולו או חלקו, לא נראה נכון לקבוע כי עצם קיומה של מדינה פלסטינית ישנה את מעמדה זה של ישראל בשטח.

בראש ובראשונה יש מקום לטענה, לפיה שטחה של מדינה פלסטינית יכול להשתרע רק באותם חלקים שנמצאים בפועל תחת שליטה אפקטיבית פלסטינית. זאת, נוכח העובדה שבין יתר התנאים לקיומה של מדינה, נדרש כי יהיו לה שליטה בשטח מסוים וכן יכולות שלטוניות אפקטיביות. כל שאר השטח (קרי, כל אזורי C ומרבית או כל שטחי B, וכמובן מזרח ירושלים) נשארים באותו מעמד כשהיו – תחת שליטת ישראל (אם מכוח זכויותיה, כעולה מדו"ח לוי, ואם כתוצאה ממעמדה ככובש).

מעבר לכך, גם אם שטח המדינה הפלסטינית ייחשב ככולל את כל השטחים שנכבשו ב־1967, עדיין אין להסיק כי בכך תם הכיבוש הישראלי בכל השטח. המדינה הפלסטינית מוקמת בזמן שהיא בפועל תחת שליטה של מדינה אחרת – ישראל – שכבר פועלת בשטח, בין אם מכוח ההסכמים ובין אם לאו. הניתוח של מעמדה של ישראל בשטח בו קמה המדינה הפלסטינית חייב להתחשב במציאות הקיימת ערב הקמתה של זו.

לכן, מסקנה אפשרית היא כי ישראל תמשיך להיחשב ככובשת, לפחות לגבי החלקים שנמצאים בפועל בשליטתה, אם כי הכיבוש יהיה של חלקים מהמדינה הפלסטינית (לפחות בעיני מי שיכיר במדינה זו), להבדיל מהמצב היום, כשמדובר בכיבוש של שטחים שאינם של מדינה אחרת. בנוסף לכך, היישובים הישראליים עדיין ייחשבו, מבחינת הזירה הבין-לאומית, כנמצאים בשטח כבוש.

במאמר מוסגר יצוין, כי השאלה עד כמה הקמת מדינה פלסטינית תשפיע על הגדרת המצב ברצועת עזה תלויה בשאלה אם תהיה לה סמכות אמיתית ביחס לרצועה. שאלה זו מותנית במהותם של היחסים בין הממשל המרכזי של המדינה הפלסטינית ובין הממשל השולט ברצועת עזה.

כמובן שגם בסוגיה זו של מעמד השטח, ההיבטים המשפטיים אינם המכריעים, אם כי הם מהווים את מסגרת הדיון; השיקולים המכריעים הם הפוליטיים – של הזירה הפנים-ישראלית ושל הזירה הבין-לאומית.

### הפעלת סמכויות פלסטיניות בשטח

לפי ההסכמים הקיימים, יש כיום לרשות הפלסטינית מגבלות על הפעלת סמכויות מסוימות, כגון סמכויות ביטחוניות באזורי B ו-C, סמכויות בנושאי תשתית באזורי C, סמכות בתחום האווירי וסמכויות על ישראלים. מעבר לכך, אין לרש"פ סמכויות כלשהן במזרח ירושלים. בתחום הכלכלי, הרשות הפלסטינית כפופה למדיניות היבוא של ישראל ולמשטר המכסים הישראלי. מעבר לכך, לישראל יש פיקוח על מרשם האוכלוסין ועל קבלת תושבות פלסטינית.

התוקף המשפטי של המגבלות הללו תלוי בשאלת תוקפם של ההסכמים כיום ובמעמדם לאחר הקמת מדינה פלסטינית. אם הוראות ההסכמים כבר אינן

מחייבות, בין אם כיוון שאינם בתוקף כבר היום ובין אם כתוצאה מהקמתה של המדינה הפלסטינית, יחולו על מדינה זאת רק אותן ההגבלות הנובעות מן הניתוח שלעיל לגבי מעמד השטח.<sup>16</sup>

במישור התיאורטי, מִשְׁקָמָה מדינה פלסטינית, אמור להיות לרשויותיה חופש פעולה רחב יותר ונקי מכל המגבלות הקיימות היום. כך, למשל, מדינה פלסטינית תוכל לנסות להקים לעצמה כוחות צבא ואף להזמין כוחות זרים לשטחה; היא תוכל לנסות להפיק מחצבים באופן עצמאי; היא תוכל להקים מתקני תקשורת תוך התעלמות מההגבלות הקיימות היום בשימוש בתדרים, וכדומה. בנוסף לכך, מדינה פלסטינית תוכל לנסות להפעיל סמכויות ביחס לפלסטינים המצויים באזורי C, מעבר למה שמותר על פי ההסכמים (למשל בתחומי התשתיות). כמו כן, היא תוכל לנסות להפעיל סמכויות כלפי ישראלים הפועלים בשטחים, למשל לעצור ישראלים שעוברים עבירות בשטחה, וזאת בניגוד לקבוע בהסכמים הנוכחיים. המדינה הפלסטינית גם עשויה להחיל את החקיקה שלה ולנסות להפעיל סמכויות שלטוניות במזרח ירושלים.

ככל שמדובר בהפעלת סמכויות באזורים שנמצאים בשליטה ישראלית, באופן הסוטה מן הסטאטוס קוו שנוצר (למשל, הפעלת סמכויות ביטחוניות בשטח C), ישראל תוכל לטעון כי גם אם אי אפשר להתבסס על ההסכמים, הרי שיש לה עדיין סמכויות בשטח מכוח דיני הכיבוש (או מכוח זכויותיה הטבועות לשטח). בין אם כתוצאה מהעובדה שהמדינה הפלסטינית כלל לא משתרעת על שטח זה, המצוי מחוץ לשליטה פלסטינית, ובין אם בתור כובשת של המדינה הפלסטינית החדשה. בהתאם לכך, יש לישראל זכות למנוע מגורמים אחרים (כולל המדינה הנכבשת) הפעלת סמכויות המתנגשות עם סמכויותיה ככובש. עם זאת, ככל שיחלוף הזמן, ובהנחה שמעמדה של המדינה הפלסטינית יתחזק, עוצמת הטענות של מדינה זו בדבר זכותה לממש את ריבונותה ולהפעיל סמכויות גם בנושאים ובשטחים הנמצאים כיום בשליטה ישראלית, צפויה להתגבר.

מעבר לכך, קיימות סמכויות שהפעלתן מהווה מימוש ריבונות מדינית, מבלי שהן מתנגשות בסמכויות של הכובש בשטח. דוגמה מובהקת לכך היא תחום האזרחות. כיום לא קיים מושג של "אזרח" פלסטיני, אלא רק של "תושב" פלסטיני. המבחן לתושבות הוא עובדתי. הזכות לקבוע מי יהיה אזרח היא אחת הסמכויות של מדינה. בהתאם לכך, המדינה הפלסטינית תוכל לקבוע כי היא מעניקה אזרחות ללא מגבלות גם למי שאינו כרגע תושב. לכל אזרח יש בדרך כלל זכות מוקנית להיכנס למדינת אזרחותו. לכן, תוכלנה להתעורר טענות נגד ישראל, אם תנסה למנוע כניסת אזרחים כאלה כאשר יגיעו למעבר הביין-לאומי שבשליטה. עם זאת, ישראל תוכל לטעון כי החובה שלה לאפשר כניסה לשטח היא רק כלפי תושבי השטח הכבוש ולא כלפי כל אזרח "חדש" רק מתוקף אזרחותו. דוגמה נוספת

היא בתחום הכלכלי – המדינה הפלסטינית תוכל להחליט לקבוע לעצמה מטבע ולקיים מדיניות כלכלית עצמאית במנותק מהמדיניות הישראלית. לצעדים כאלה יהיו כמובן השלכות כלכליות, לאור התלות של הכלכלה הפלסטינית בכלכלה הישראלית.

למותר לציין כי המימוש המעשי של הסמכויות השונות יכול להוות מקור לחיכוך. ישראל תוכל, מבחינה מעשית, לבלום את מרבית הצעדים של "מימוש הריבונות" שהמדינה הפלסטינית תתיימר לבצע. האופן בו מהלכים כאלה מצידה של ישראל יתקבלו על ידי הזירה הבין-לאומית תלוי בשיקולים מדיניים, החורגים מן הניתוח המשפטי.

### הפעלת סמכויות ישראליות בשטח

אחד ההיבטים של ריבונותה של מדינה הינו האיסור על מדינות אחרות לפעול בשטחה או להפעיל סמכויות שלטוניות ביחס אליה ללא הסכמתה. לכן, על פני הדברים, מרגע שקמה מדינה פלסטינית, הפעלת סמכויות ישראליות בשטחה, כולל במרחב האווירי, הימי והאלקטרומגנטי שלה, ללא בסיס הסכמי או אחר (כמו דיני הכיבוש), מהווה הפרה של הריבונות הפלסטינית. פעולה כוחנית בשטחה של מדינה אחרת מהווה מעשה של תוקפנות אסורה, שמקימה זכות הגנה עצמית למדינה האחרת, במקרה זה המדינה הפלסטינית. עם זאת, יש לסייג מסקנה זו בשלושה סייגים מהותיים:

ראשית, ככל שמדובר בפעילות הנעשית בהתאם להסכמים, הרי שאם הסכמים אלה עדיין בתוקף, הם מהווים מקור סמכות לפעילות זו, הנעשית בהסכמה ולכן אינה אסורה.

שנית, ככל שמתקבלת הטענה כי השטח של המדינה הפלסטינית מוגבל לשטחים שנמצאים בפועל תחת שליטתה, אזי כל פעילות ישראלית בשאר השטח (למשל, באזורי B ו-C) אינה מתנגשת כלל עם עקרון ריבונות המדינה הפלסטינית או עם זכותה לשלמות טריטוריאלית, וכל הדיון מתמקד בפעילות בשטח שבשליטתה האפקטיבית (ככלל, אזורי A ואולי חלקים מאזור B).

שלישית, כפי שנאמר לעיל, ישראל תמשיך ככל הנראה

להיות בעלת סמכויות בשטח המדינה הפלסטינית מכוח

מעמדה ככובשת בשטח (או מכוח זכויותיה בשטח, לפי עמדת ועדת לוי). בהתאם לכך, הפעלת חלק מהסמכויות על ידה בשטח, הן בתחום הביטחוני והן בתחום האזרחי, לא תיחשב בהכרח כפגיעה בריבונות המדינה שהוקמה, אלא כהמשך

ישראל תמשיך ככל הנראה להיות בעלת סמכויות בשטח המדינה הפלסטינית מכוח מעמדה ככובשת בשטח (או מכוח זכויותיה בשטח, לפי עמדת ועדת לוי)

מימוש סמכויות שהיו קיימות לה לפני הקמת המדינה הפלסטינית, ואשר ממשיכות להתקיים לאור המשך שליטתה בפועל בשטח.<sup>17</sup>

את הטיעון השלישי אפשר להציג גם ביחס לפעילות ישראלית באזורי A, אם הם ממשיכים להיחשב ככבושים על ידי ישראל. עם זאת, יתכן שתהייה מגבלות רבות יותר על חופש הפעולה של ישראל בשטחים אלה לעומת המצב הנוכחי. הגבלות כאלו קיימות גם לאור הסכם הביניים, שאסר כעיקרון על הכנסת כוחות צבאיים ישראלים לאזורי A ועל הפעלת סמכויות שם על ידי ישראל (למעט בתחומים מצומצמים). ואולם, מאז שנת 2002 הוראות אלו אינן מקומות כלשונן, ולכן יכול להתעורר ספק האם עצם הקמתה של המדינה הפלסטינית תשיב אותן לחיים.

בתחום הביטחוני, עשויות להישמע טענות כי הפעלת כוח בשטח הפלסטיני פוגעת בשלמותה ובריבונותה של המדינה הפלסטינית, ולכן היא ניתנת להצדקה רק במסגרת מימוש הזכות להגנה עצמית. מול טענות אלו עומד הטיעון שמדובר בכיבוש מתמשך, אך מעבר לו ניתן להתבסס על ההוראות הכלליות של דיני העימות המזוין, העוסקות בחוקיות השימוש בכוח. בהקשר זה קיים, לפי עמדתה של ישראל, עימות מזוין מתמשך בשטח ולכן נתונה לה הזכות להפעיל בו כוח, כל עוד היא מקיימת את דיני הלחימה. כיוון שאין המדובר במעבר ממצב של שלום למצב של מלחמה, אין חלים על השטח הכללים המסדירים את השאלה מתי חוקי השתמש בכוח (כללי ה־Jus Ad Bellum), ולכן אין מקום להגביל את הזכות להשתמש בכוח רק למקרים של מימוש הזכות להגנה עצמית.

על אף הניתוח המשפטי דלעיל, בפועל עשויות להתעורר טענות כנגד פעילות ביטחונית ישראלית בשטח שייחשב לחלק מהמדינה הפלסטינית, וישראל עלולה להיות מואשמת בהפרת ריבונותה ושלמותה הטריטוריאלית של המדינה החדשה, בניגוד למגילת האו"ם. לכן, בטווח הרחוק, הקמת מדינה פלסטינית עשויה להצר את צעדיה של ישראל בשטחים, לפחות מבחינת הטענות כלפיה בזירה הבין־לאומית.

יש להניח כי הקמת מדינה פלסטינית גם תגביר את הלחצים על ישראל להפחית את סממני הכיבוש, במיוחד כשמדובר בהפעלת סמכויות שיש בהן כרוסום במעמד המדינה הפלסטינית שלא על רקע ביטחוני – ניצול מחצבים של השטח הכבוש, שאיבת מים וכדומה. אמנם, קיימות גם כיום הגבלות על חופש הפעולה בתחומים אלה מכוח דיני הכיבוש, שכן מעמד הכובש הוא כשל נאמן האמור להשתמש במשאבי השטח לטובת האוכלוסייה המקומית ולצרכי הכיבוש בלבד (ולא לצרכי המדינה הכובשת עצמה), וקיימים גורמים שונים, כגון ארגוני זכויות אדם, המציפים נושאים אלה.<sup>18</sup> עם זאת, יש להניח שמדינה פלסטינית תראה עצמה כבעלת מעמד חזק יותר להשמיע דרישות בתחום זה. בהקשר זה גם עשויה להיות לה גישה נוחה יותר לפרומים בין־לאומיים ולערכאות בין־לאומיות.

כן עשוי לגבור הלחץ על ישראל לאפשר למדינה הפלסטינית לממש את ריבונותה בכל הנוגע לשליטה במעטפת החיצונית, קרי במעברים היבשתיים של הגדה המערבית, באוויר ובים (וכן במרחב האלקטרומגנטי). בנוסף לכך, כל פעילות הנוגעת להקמת יישובים ישראלים חדשים או להרחבת יישובים קיימים, הנתונה גם כיום לביקורת בין-לאומית, עשויה להיתפש כפגיעה בריבונות של המדינה הפלסטינית, שאי אפשר להצדיקה במסגרת דיני הכיבוש, ולכן עשוי לגבור הלחץ המשפטי גם בנושאים אלה.

### השלכות משפטיות בזירה הבין-לאומית

עצרת האו"ם החליטה להקנות לפלסטין מעמד של מדינה משקיפה באו"ם.<sup>19</sup> אין הבדל מהותי בין מעמד של "משקיפה" למעמד של "מדינה משקיפה" ומדובר בעיקר בהיבט סמלי.

עם זאת, יש משמעויות במישור הבין-לאומי להיותה של ישות "מדינה". ישנם ארגונים בין-לאומיים שונים שרק מדינות חברות בהם, כגון ארגון התעופה הבין-לאומי. כמו כן, יש אמנות שרק מדינות יכולות להיות צד להן. הצטרפות המדינה הפלסטינית לאמנות בין-לאומיות רב-צדדיות שגם ישראל צד להן, וכן לארגונים בין-לאומיים שונים שישיראל חברה בהם, עשויה להקים לישראל חובות כלפי המדינה הפלסטינית מכוח אמנות אלו ומכוח התחייבויותיה במסגרת הארגונים הבין-לאומיים (למשל, בתחום התעופה – הכרה במרחב אוויר פלסטיני; בתחום התקשורת – הקצאת תדרים למדינה הפלסטינית). התשובה לשאלה מהי המשמעות המעשית של הצטרפות המדינה הפלסטינית לאמנות ולארגונים בין-לאומיים תלויה באופן בו תנהג הזירה הבין-לאומית ועד

כמה תדרוש מישראל לשנות מהתנהלותה הנוכחית.

מדינה פלסטינית תוכל לכרות אמנות דו-צדדיות עם מדינות שונות, ואז עשויות להתעורר טענות נגד ישראל, אם היא תפעל באופן שיסכל את אפשרות המימוש של אמנות כאלו. מעבר לכך, מדינה פלסטינית אף עשויה לכרות בריתות צבאיות עם גורמים שונים או להצטרף לבריתות קיימות.

מדינה פלסטינית תוכל לקיים קשרים דיפלומטיים מלאים עם מדינות אחרות (כבר כיום קיימים יחסים דיפלומטיים בין הרש"פ למדינות רבות), ויש להניח

הצטרפות המדינה הפלסטינית לאמנות בין-לאומיות שגם ישראל צד להן עשויה להקים לישראל חובות כלפי המדינה הפלסטינית מכוח אמנות אלו ומכוח התחייבויותיה במסגרת הארגונים הבין-לאומיים

שיפתחו שגרירויות רשמיות נוספות של מדינות שונות במדינה הפלסטינית. לאור זאת עשויים לצוץ חיכוכים סביב היחס הישראלי לדיפלומטים שינסו להיכנס לשטח הפלסטיני דרך מעברים הנמצאים בשליטתה של ישראל. הקושי המשפטי



יהיה בעיקר סביב דיפלומטים ממדינות שלישראל יש יחסים דיפלומטיים אתן. מבחינה משפטית, ישראל תוכל לסרב ביתר קלות להכניס נציגי מדינות שאין לה עמן יחסים דיפלומטיים.

"השורה התחתונה" היא שיהיו יותר טענות משפטיות פוטנציאליות בזירה הבין-לאומית נגד ישראל מאשר היום, על בסיס הטענה של פגיעה בזכויות המדינה הפלסטינית. עצם אי-ההכרה של ישראל במדינה זאת לא ימנע את הטענות (בדומה לטענות נגד מדינות ערב על פגיעה בזכויותיה של ישראל לאורך השנים, שהועלו על אף שהן לא הכירו בישראל).

מדינה פלסטינית תוכל לפנות לבית הדין הבין-לאומי בהאג. עם זאת, סמכותו של בית הדין בהליכים בין מדינות מותנית בהסכמת כל המדינות שהן צד להליך. לפיכך, ישראל לא תוכל להיות מחויבת להיות חלק מהליך כזה בניגוד לרצונה.

המצב שונה לגבי בית הדין הפלילי הבין-לאומי. המדינה הפלסטינית תוכל כנראה להצטרף לחוקת בית הדין הפלילי הבין-לאומי,<sup>20</sup> וכן לתת, עוד טרם ההצטרפות, הסכמה אד-הוק לחקור את כל פשעי המלחמה, שלטענתה נגרמו בשטחי הגדה המערבית וחבל עזה. בעניין זה כבר הוגשה בקשה מטעם הרשות הפלסטינית בינואר 2009, שהתייחסה לכל המעשים שאירעו מאז יולי 2002 – מועד הכניסה לתוקף של חוקת בית הדין הפלילי.<sup>21</sup> בחוות הדעת של התובע הקודם של בית הדין, שדחתה את הבקשה, יש קביעות מהן משתמע כי הכרה של עצרת האו"ם במדינה פלסטינית עשויה להספיק כבסיס למתן תוקף לבקשה פלסטינית כזו.<sup>22</sup>

אם תתקבל פנייה לחקירה כזו מטעם המדינה הפלסטינית, יצטרכו התובעת ובית הדין הפלילי הבין-לאומי להחליט אם להתחיל לנהל חקירות והליכים נגד כל מי שפעל בשטח – ישראלים ופלסטינים – על מעשים שנעשו בשטח.<sup>23</sup> אחת העבירות המנויות בחוקת בית הדין הפלילי הבין-לאומי, בנוסף לעבירות הנוגעות לפשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות, היא של "העברה, באופן ישיר או עקיף, של אוכלוסייה אזרחית לטריטוריה הכבושה".<sup>24</sup> מכוח סעיף זה יוכלו הפלסטינים לדרוש כי בית הדין הפלילי ידון בסוגיית ההתנחלויות (כולל השכונות היהודיות במזרח ירושלים). יש לזכור, עם זאת, שלתובעת של בית הדין, וכן לבית הדין עצמו, יש שיקול דעת להחליט אם לפתוח בחקירה או לא. עיקרון בסיסי בפעולת בית הדין הוא עקרון המשלימות, ולכן אם למדינה יש מערכת משפטית שחוקרת טענות כאלו בעצמה, כמו בישראל, זהו טיעון טוב לחסום עיסוק של בית הדין במקרה.<sup>25</sup> לגופו של עניין, קשה להניח שבית הדין הפלילי הבין-לאומי ירצה לעסוק בנושא כה טעון מבחינה פוליטית כמו סוגיית ההתנחלויות. עם זאת, ברור כי הצטרפות המדינה הפלסטינית לבית הדין תפתח פתח למעורבות אפשרית של בית דין חיצוני בנושאים רגישים כגון סוגיה זו.

היבט משפטי נוסף של הקמת מדינה הינו, שאם יהיה עימות בין ישראל לכוחות הביטחון הפלסטיניים, הם עשויים יהיו לטעון לזכאות למעמד של שבויי מלחמה, שמשמעותו, בין היתר, שאי אפשר יהיה להעמידם לדין על עצם הלחימה. מצד שני, תהיה למדינה הפלסטינית חובה להעניק מעמד של שבויי מלחמה לחיילים ישראלים שיפלו לידיה, ככל שיהיו כאלה.

## אחריות המדינה הפלסטינית

קיומה של מדינה פלסטינית יוצר לה אחריות על מה שקורה בשטחה או משטחה. לכן, ישראל תוכל להעלות נגדה טענות אם לא תמנע פעילות עוינת משטחה או אם תפגע באינטרסים ישראלים באופן בלתי חוקי אחר. עם זאת, אין מנגנון בין-לאומי משפטי המאפשר לנהל הליכים או להטיל סנקציות על מדינה שמפרה את אחריותה. מישור הפעולה לטיפול בנושא זה הוא פוליטי-דיפלומטי.

## סיכום

הזכות הבסיסית הקיימת למדינה היא זכות הריבונות, שמשמעותה זכות לפעול ולהפעיל סמכויות שלטוניות באופן חופשי ועצמאי, וכן לאסור על מדינות אחרות לפעול בשטחה שלא בהסכמתה.

ההשלכות של קיומה של מדינה פלסטינית בזירה הפנימית, של היחסים בין ישראל לפלסטינים, תלויות בשאלת המשך תוקפם של ההסכמים שנכרתו בין ישראל לפלסטינים, וכן בשאלת מעמדה המשפטי של ישראל בשטחים והאם תיחשב עדיין ככובשת של המדינה הפלסטינית המוקמת. מכוח הוראות ההסכמים, ככל שהם עדיין בתוקף, וכן מתוקף מעמדה של ישראל בשטח, אם היא עדיין נחשבת ככובשת (או כבעלת זכות ריבונית, כגישת דו"ח לוי), יוגבל חופש הפעולה של המדינה הפלסטינית וייוותר חופש פעולה לישראל, אף לאחר הקמתה של המדינה החדשה. עם זאת, למדינה פלסטינית יהיה מעמד חזק יותר שיאפשר לה להעלות טענות נגד פעולות המתבצעות בשטח, בפרט בתחומים הנוגעים לניצול משאביו ולמדיניות ההתיישבות בו. בנוסף לכך, ככל שמעמדה של המדינה הפלסטינית יתחזק בעולם, צפוי לגבור הלחץ על ישראל לאפשר הפעלת יותר סמכויות על ידי מדינה זו, ובמקביל לצמצם את הפעילות הישראלית בשטח. מדינה פלסטינית תוכל לנסות להצטרף לארגונים בין-לאומיים ולאמנות בין-לאומיות. המשמעות המעשית של הצטרפות כזו תלויה באופן בו ארגונים אלה יפעלו מול ישראל ועד כמה ינסו לחוץ עליה בכלים מעשיים, כגון איום בסנקציות, כדי לממש זכויות של המדינה הפלסטינית (למשל, בתחום של הקצאת תדרים או הכרה במרחב אווירי). מעבר לכך, המדינה הפלסטינית תוכל להתקשר באמנות

דו־צדדיות עם מדינות אחרות, כולל בבריתות צבאיות. המדינה הפלסטינית גם תוכל לחזק ולשדרג את קשריה הדיפלומטיים עם מדינות אחרות. מדינה פלסטינית תוכל להצטרף לחוקת בית הדין הפלילי הבין־לאומי או לתת הסכמתה לבית הדין לדון אד־הוק בכל פשעי המלחמה שנגעשו בשטחה (על ידי כל הצדדים) מאז יולי 2002 (מועד הקמתו של בית הדין), כולל בסוגיית ההתנחלויות. לבית הדין יש שיקול דעת אם לפתוח בחקירה, גם אם יקבל פנייה כזאת. הקמת מדינה פלסטינית גם עשויה לעורר דרישה למתן מעמד של שבויי מלחמה לאנשי כוחות הביטחון הפלסטיניים, אם ייעצרו במסגרת עימות מזוין עם ישראל. הקמתה של מדינה פלסטינית יוצרת לה אחריות על הקורה בשטחה, אם כי אין פורום בין־לאומי במסגרתו ניתן לאכוף מימוש אחריות זו. לסיכום, ההשלכות המשפטיות של הקמת מדינה פלסטינית על המצב בשטח הן, ככל הנראה, מוגבלות, לפחות בשלב ראשון. ההשפעות העיקריות נוגעות לזירה הבין־לאומית ולזירה הפלילית הבין־לאומית. עם זאת, גם ביחס למצב בשטח עצמו, ככל שלא תהיה התקדמות במשא ומתן בין הצדדים, עשויים להתגבר הלחצים על ישראל לאפשר יתר חופש פעולה לרשויות הפלסטיניות ולהגביל את פעילותה בשטחה של המדינה הפלסטינית.

## הערות

- 1 החלטת העצרת הכללית של האו"ם, A/67/L.28, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/L.28](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.28).
- 2 לניתוח התנאים לקיום מדינה ראו: Malcolm Shaw, *International Law*, New York: Cambridge University Press, 6th Ed., 2008, Ch. 5, pp. 195-234. ראו פרק 9, עמ' 445-486.
- 3 שם, עמ' 489-492.
- 4 עיקרון בסיסי זה קבוע בסעיף 2(4) למגילת האו"ם.
- 5 כללי אחריות מדינה מצויים במסמך: Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in: *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session*, UN GAOR, 56th Sess., Supp. No. 10, at 43, UN Doc. A/56/10 (2001), available at: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) כן ראו החלטת מועצת הביטחון של האו"ם מס' 1373 הקובעת חובה על מדינות "to [p]revent those who finance, plan, facilitate or commit terrorist acts from using their respective territories for those purposes against other States or other citizens" (Resolution 1373, SC Res 1373, UN SCOR, 56th sess., 4385th mtg., UN Doc S/RES/1373, September 28, 2001).
- 6 ההסכמים עליהם מדובר הם הסכם הביניים הישראלי־פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (28 בספטמבר 1995), <http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb1.htm>, והסכמים נוספים שבאו בעקבותיו. לפירוט ותיאור ההסכמים

- ראו אתר משרד החוץ באנגלית: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israel-Palestinian+Negotiations.htm>.
- 7 בנושא דומה, המכונה "ירושת מדינות", יש מחלוקת משפטית עקרונית. ראו, למשל: Shaw, *International Law*, Ch. 17, pp. 956-1009.
  - 8 יצוין, כי מבחינה פורמלית, ההסכמים נחתמו בין ישראל לאש"ף, והרש"פ אינה צד להם, אך הצדדים אינם מייחסים לכך משמעות מיוחדת.
  - 9 שאלה נפרדת היא האם הקמת מדינה מצדיקה את ביטול ההסכמים. ניתן בהחלט לטעון כי עצם ההקמה של מדינה היא הפרה של ההוראה בהסכם הביניים, הקובעת כי הצדדים יימנעו מצעדים חד-צדדיים המשנים את הסטאטוס של השטח, ולכן לישראל תהיה פתוחה הדלת לבטל את ההסכמים כתוצאה מהפרה זו או לבצע הפרות נגדיות ולנקוט צעדי גמול מסוימים. מאמר זה לא יבחן תגובות ישראליות מסוג זה.
  - 10 הגדרת כיבוש מופיעה בתקנה 42 לתקנות האג מ-1907 *Hague Convention IV Respecting the Laws and Customs of War on Land*, available at: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/full/195>.
  - 11 עמדה זו זכתה לאחורונה להתייחסות של הוועדה על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, אדמונד לוי, שהוקמה בראשית 2012 על ידי ממשלת ישראל לשם מתן המלצות לגבי הסדרה של הבנייה הישראלית הבלתי חוקית באזור. בדו"ח הוועדה, שפורסם ב-21 ביוני 2012, נקבע כי אין לראות בשטחי יהודה ושומרון שטח כבוש (דיון בסעיפים 5-9): <http://www.pmo.gov.il/Documents/doch090712.pdf>
  - 12 ראו, למשל, בג"ץ 1661/05 **מועצה אזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2) 481, 2005, עמ' 558-559. ועדת אדמונד לוי אמנם מציינת במשפט אחד שדיני הכיבוש לא חלים בשטח, נוכח עמדתה שצוינה לעיל, אך אין היא מבהירה איזו מערכת דינים כן חלה באותו שטח.
  - 13 בהסכם הביניים יש חלוקה לשלושה אזורים: A, B ו-C. חלוקת הסמכויות בכל אזור נקבעה בסעיפים 11, 13 ו-17 להסכם ומפורטת בנספחים לו.
  - 14 ראו למשל קביעת בית הדין בין-לאומי לצדק בהאג, בחוות הדעת על חוקיות גדר הביטחון: *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, July 9, 2004, para. 78, <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>
  - 15 ראו לדיון בעמדות השונות, בין היתר: פנינה שרביט ברוך, "האם רצועת עזה כבושה על ידי ישראל?", בתוך: אלן בקר (עורך), **זכויותיה של ישראל כמדינת לאום של העם היהודי**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2012, עמ' 116 (באנגלית: Pnina Sharvit Baruch, "Is the Gaza Strip Occupied by Israel?", in: Alan Baker (ed.), *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*, 2011, <http://www.jcpa.org/text/israel-rights/kiyum-sharvit-baruch.pdf>
  - 16 Yuval Shany, "Law Applicable to Non-Occupied Gaza: A comment on Bassiouni v. the Prime Minister of Israel", *Israel Law Review*, vol. 42, no. 1, 2009, pp. 101-116; Sari Bashi, "Disengaged Occupiers: the Legal Status of Gaza", *Gisha Legal Center for Freedom of Movement*, 2007, <http://www.gisha.org/UserFiles/File/Report%20for%20the%20website.pdf>
- יש לציין כי גם אם תתקבל העמדה שההסכמים ככלל מחייבים את המדינה הפלסטינית, תיתכן טענה לפיה הוראות מסוימות בהם, שאינן מתיישבות עם מהותה של מדינה

- (להבדיל מישות לא מדינתית כמו הרש"פ), אינן עוברות "בירושה" אליה, ולכן אינן מחייבות אותה.
- 17 כפי שכבר צוין, בתור הכובשת בשטח, לישראל עשויה להיות גם זכות להגביל פעילות של גורמים אחרים, לרבות של גורמים מטעם המדינה הפלסטינית, ככל שפעילותם פוגעת במימוש סמכויותיה ככובש.
- 18 ראו בהקשר זה את הדין בעניין חציבה באיר"ש בבג"ץ 2164/09, יש דין – ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל באזור ואח' <http://elyon1.court.gov.il/files/09/640/021/n14/09021640.n14.htm>
- 19 כידוע, הפנייה לעצרת האו"ם נעשתה לאחר שהניסיון להצטרף כמדינה חברה באו"ם לא צלח, לאור העדר האפשרות להגיע להחלטה של מועצת הביטחון שתתמוך בבקשה כזו.
- 20 *Rome Statute of the International Criminal Court*, July 17, 1998, 2187 UNTS 3 (להלן "חוקת רומא")
- 21 Ali Khashan, *Declaration Recognizing the Jurisdiction of the International Criminal Court*, Palestinian National Authority, Ministry of Justice, January 21, 2009, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-0FED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf>.
- 22 *OTP Report on Preliminary Examinations*, April 3, 2012, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9B651B80-EC43-4945-BF5A-FAFF5F334B92/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf>
- 23 במסגרת החקירה נחקרים מעשיהם של כל הצדדים המעורבים, ולכן החקירה תתייחס גם לצד הפלסטיני. החקירה תוכל להתייחס רק למה שנכלל בשטחה של המדינה. קיימת אי בהירות אם החקירה תוכל להיות רטרואקטיבית גם למעשים שנעשו לפני המועד בו קמה המדינה.
- 24 סעיף 8(2)(viii) ל"חוקת רומא".
- 25 סעיפים 17-19 ל"חוקת רומא".



# סנקציות על איראן: כואב, אבל יותר

## אפרים קם ושמואל אבן

הסנקציות המוטלות על איראן מאז קיץ 2012 כואבות ומורגשות. המשטר האיראני, גופים כלכליים במדינה והאיש ברחוב כבר חשים בנטל הסנקציות בתחומים שונים ואינם יכולים להתעלם מהן. אף על פי כן, עד כה טרם השיגו הסנקציות את מטרתן העיקרית – לשנות את התנהלותו של המשטר האיראני בסוגיית הגרעין ולהניעו להסכים להסדר שיבטיח כי איראן לא תגיע לנשק גרעיני. ככל הנראה, המשטר עדיין מקווה ששעון החול של תוכנית הגרעין יקדים את שעון החול של הסנקציות. מאמר זה מבקש לנתח את השפעת הסנקציות על איראן ולבחון את תגובתו של המשטר האיראני בעקבות החמרת מצבה הכלכלי. מסקנתו העיקרית של הניתוח היא שאמנם הסנקציות מחמירות את המצב, אך הן עדיין אינן מספיקות. אמנם יש סיכוי שחומרתן תגרום לאיראן לגלות נכונות לפשרה לגבי תוכניתה הגרעינית, אולם לפי שעה הסימנים מורים על נכונות איראנית למשא ומתן, ואולי לאפשרות של פשרה טקטית, אך ללא ויתור על מהות התוכנית.

לפיכך, אם התנאים לא ישתנו, מן הראוי שהמשל האמריקאי יוביל מהלכים נוספים כדי להגביר בעוצמה ובמהירות את הלחץ על המשטר האיראני. אפשרות משמעותית ליצירת לחץ אפקטיבי על איראן יכולה להיות הטלת סגר כלכלי עליה, בדומה לזה שהוטל על עיראק בעקבות פלישתה לכווית ב-1990. במקביל ניתן יהיה להציע לאיראן הטבות אם תשנה את מדיניותה. ניתוח טכני של מצבה הכלכלי של איראן מלמד שאמנם יש לה יכולת לעמוד בסגר כזה במשך שנים לא מעטות, אך במחיר גבוה מאד: הסגר יחמיר את מצבה הכלכלי, יגרום לנזק של מאות מיליארדי דולרים לאורך כמה שנים ולירידה תלולה ברמת החיים, ועמידה בו לא תמנע בהכרח עימות צבאי עם ארצות הברית. זהו תג המחיר שאותו צריכה ההנהגה האיראנית לזהות כבר היום, אם תמשיך לקדם את תוכנית הגרעין שלה. אמנם, אפשר שגם ללא סגר כזה ייווצרו באיראן תסיסה ולחץ פנימיים עקב המצוקה הכלכלית, שייאלצו את המשטר לשנות את מדיניותו בסוגיית הגרעין.

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי  
ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ואולם, בינתיים הדבר אינו קורה ותוכנית הגרעין האיראנית מתקדמת במהירות. לפיכך, מוטב להפעיל את מנגנון הסנקציות במלוא עוצמתו, כדי להגביר את הסיכוי לסכל את תוכנית הגרעין.

## מערכת הסנקציות על איראן

ארצות הברית החלה להטיל סנקציות כלכליות על איראן זמן קצר לאחר המהפכה האסלאמית. בעקבות פרשת ההשתלטות על השגרירות האמריקאית בטהראן ולקחת בני הערובה מתוכה בנובמבר 1979, הטילה ארצות הברית איסור על ייבוא נפט ומוצריו מאיראן אליה, חסמה את נכסי ממשלת איראן בארצות הברית ואסרה על ייצוא ממנה לאיראן (מלבד מוצרים מסוימים) ועל מתן אשראי לאיראן. בשנים הבאות הוקלו חלק מהסנקציות, אך הן הוחמרו שוב מאז 1984, בעיקר כדי להפסיק את מעורבותה של איראן בטרור. סנקציות אלו כללו איסור מוחלט על ייבוא מוצרים איראניים לארצות הברית, פיקוח על ייצוא מוצרים אמריקאיים מסוימים לאיראן ומאמץ לחסום הלוואות לאיראן על ידי מוסדות פיננסיים בין-לאומיים. מאמצע שנות התשעים הוחמרו הסנקציות עוד יותר ומטרתן השתנתה לעצירת תוכנית הגרעין של איראן והתעצמותה הצבאית. ראוי לציין שהיוזמה להטלת חלק ניכר מהסנקציות נבעה מהקונגרס האמריקאי, בעוד שהממשל ביקש לרכז אותן עקב התנגדות של ממשלות אירופיות וגופים כלכליים. ואולם בסופו של דבר, גם הממשל עצמו רואה כיום את הסנקציות ככלי מרכזי במאמץ להניע את איראן לחדול מתוכנית הגרעין שלה.

מהלצים שהופעלו על איראן, וכן מהניסיון האמריקאי בהטלת סנקציות על מדינות אחרות – בעיקר על עיראק בשנים 1990–2003 – עולה כי מטרת הטלתן על איראן היא:

1. לגבות מחיר כלכלי ופנימי גבוה במטרה ליצור לחץ כבד על המשטר, שיגבר על הכדאיות להשיג נשק גרעיני. בראיית הממשל האמריקאי, הסנקציות על איראן הן ארוכות טווח ולא יוסרו גם אם וכאשר היא תשיג נשק גרעיני.
2. לפגוע ביכולות הצבאיות של איראן באמצעות פגיעה בייבוא של רכיבים חיוניים לפיתוח וייצור אמצעי לחימה וצמצום המשאבים הפנויים להתעצמות.
3. ליצור קונצנזוס פנים-אמריקאי ובין-לאומי רחב ככל הניתן להפעלת לחץ על המשטר האיראני, שיוכל לשמש גם למקרה שארצות הברית תחליט לפנות למהלך צבאי נגד איראן. מבחינה זו, חשוב לממשל להמחיש בזירה האמריקאית והבין-לאומית כי מיצה את כל הדרכים הלא-צבאיות בטרם יפנה לאופציה הצבאית.
4. להחליש את איראן ככל הניתן, בטרם תפנה ארצות הברית למהלך צבאי הגדה.



במסגרת הסנקציות על איראן הטיל ממשל קלינטון מאז 1995 איסור על חברות אמריקאיות לסייע לפיתוח מגזר הנפט האיראני; איסור מלא על סחר עם איראן ועל ייצוא אמריקאי כלשהו אליה; ואיסור על מתן שירותים פיננסיים על ידי גופים אמריקאיים לאיראן. מאז 1995–1996 הופסקו כל קניות הנפט האיראני על ידי חברות אמריקאיות והוחלט להטיל סנקציות גם על חברות לא אמריקאיות שהשקיעו במגזר האנרגיה באיראן.<sup>1</sup>

הסנקציות שהוטלו על איראן בתקופת ממשלי קלינטון ובוש לוו במחלוקות בין הממשל האמריקאי ובין ממשלות אירופיות – שלא לדבר על מחלוקות עם רוסיה וסין – שלא מיהרו להצטרף לסנקציות האמריקאיות וביקשו לרכנן. יחד עם זאת, בשנים 2006–2010 הטילה מועצת הביטחון של האו"ם ארבע חבילות של סנקציות על איראן, שבהן תמכו לא רק המדינות אירופה, אלא גם רוסיה וסין. תמיכתן של מדינות אלו בהטלת הסנקציות הושגה לאחר שהן רוכזו במידה ניכרת, ובסך הכל לא הכבידו במידה ממשית על איראן. הסנקציות שהוטלו על ידי מועצת הביטחון כללו איסור על תנועת אישים איראניים מסוימים אל מחוץ לאיראן; פיקוח על משלוחים חשודים לאיראן; איסור על מכירת מערכות נשק עיקריות לאיראן; ואיסור על מכירת טכנולוגיה וחומרים הקשורים לנשק להשמדה המונית לאיראן. עד קיץ 2010 לא הייתה לסנקציות השפעה משמעותית על מצבה הכלכלי של איראן. היו לכך כמה סיבות: ראשית, קיים קושי ניכר לבנות קונצנזוס בין-לאומי נרחב להפעלת סנקציות אפקטיביות, לאור אינטרסים כלכליים ומדיניים כבדי משקל של מדינות שונות באיראן. המדינות שהסתייגו מהסנקציות היו בעיקר מדינות במזרח אסיה – מדינות הצורכות נפט איראני בכמויות גדולות והולכות (רוב ייצוא הנפט הגולמי האיראני מופנה כיום למזרח אסיה). גם לרוסיה יש אינטרסים כלכליים ומדיניים באיראן. מצב זה פוגע במידה משמעותית ביכולת לאכוף סנקציות אפקטיביות. שנית, איראן נתונה לסנקציות מחמירות והולכות מאז 1979. בתקופה ארוכה זו היא למדה כיצד להתמודד איתן ובנתה מערכת של חברות קש, קשרים עם חברות זרות ואמצעים אחרים שאפשרו לה לעקוף חלק ניכר מהסנקציות. איראן מצאה שותפות להפרת הסנקציות, במדינות ובחברות החושבות על "היום שאחרי" ומניחות שככל שיסייעו לאיראן במצוקתה, כן יזכו ממנה לעדיפות עסקית בעתיד. זהו שיקול כבד משקל, לאור מקומה המרכזי של איראן בתחום האנרגיה. שלישית, הסנקציות אינן חלות, גם במקרה החמור ביותר, על מזון, תרופות וסיוע הומניטרי, שכן הן אינן אמורות לסכן חיים. פְּרָצָה זו ניתנת לניצול נרחב כדי להעביר מוצרים שונים למדינה הנתונה לסנקציות.

## השינוי בתקופת ממשל אובמה<sup>2</sup>

מאז קיץ 2010, ועוד יותר מאז קיץ 2012, חלה הכבדה ניכרת בסנקציות המוטלות על איראן בהובלתו של ממשל אובמה. היו לכך כמה סיבות: התברר לממשל שהסנקציות שהוטלו עד אז על איראן אינן אפקטיביות ולא הניעו אותה לשנות את עמדתה בנושא הגרעיני; הממשל הבין כי התקדמותה המתמדת של איראן לעבר יכולת גרעינית תביא אותו במהרה לצורך להחליט בין שתי אפשרויות קשות: לצאת למהלך צבאי באיראן, שבו לא היה מעוניין, או להשלים עם התרחיש של איראן גרעינית; הממשל גם חשש כי ללא נקיטת צעדים דרסטיים יותר נגד איראן, תיאלץ ישראל לצאת למהלך צבאי בלתי רצוי נגדה.

השינוי שחל בתקופה זו היה כפול: הסנקציות החדשות שהוטלו על איראן עלו בחומרתן במידה ניכרת על הקודמות להן, ובעיקר כוונו לפגוע בנקודות הרגישות ביותר באיראן – במגזר האנרגיה ובתחומי הבנקאות, הכספים והסחר; ומדינות אירופה, שבעבר הסתייגו מהשתלבות בסנקציות, החלו להטיל במאורגן סנקציות שחומרתן הייתה כמעט כמו זו של הסנקציות האמריקאיות.

החמרת הסנקציות על איראן החלה בתחום הנפט. ביולי 2010 הטיל ממשל אובמה סנקציות על מכירת מוצרי דלק לאיראן ועל מכירת ציוד ושירותים שסייעו לה לייצר או לייבא מוצרי דלק, דוגמת ציוד לשיפור מתקני הזיקוק שלה. יתר על כן, בעוד שעד 2010 היססו הממשלים האמריקאיים להתעמת עם חברות לא אמריקאיות שפעלו באיראן, ממשל אובמה התחיל לנסות להרתיע חברות כאלו מלהמשיך בעסקיהן עם איראן. בנובמבר 2011 הוא החליט להטיל סנקציות על חברות לא אמריקאיות שימכרו לאיראן ציוד ושירותים שיאפשרו לה לשמר ולפתח את מגזר הנפט והגז ולהרחיב את ייצור המוצרים הפטרו-כימיים. ביולי 2012 הוציא הממשל איסור על קניית נפט ומוצריו מאיראן ועל ניהול עסקאות עם חברת הנפט הלאומית האיראנית, ובאוגוסט 2012 הטיל סנקציות על ספינות שיובילו נפט איראני ועל גורמים שישתתפו בפרויקטים משותפים עם איראן בתחומי האנרגיה מחוץ לאיראן.

צעד חשוב להחמרת הסנקציות על איראן הייתה החלטתו של האיחוד האירופי בתחילת 2012 לסיים את ההסכמים לקניית נפט איראני עד יולי אותה שנה ולהימנע מחתימת הסכמים חדשים אתה. הפסקת רכישת הנפט האיראני על ידי מדינות אירופה היא משמעותית, שכן הן קנו 20–25 אחוזים ממנו. כן החליט האיחוד האירופי לאסור על ביטוח משלוחי נפט ופטרו-כימיקלים מאיראן, להפסיק סחר עם איראן בזהב, מתכות יקרות ויהלומים ולהקפיא את נכסי הבנק המרכזי של איראן ונכסי חברות איראניות הקשורות במשלוחי נשק לסוריה.

במקביל הגביר ממשל אובמה את מאמציו לבודד את מערכת הבנקים האיראנית, ובראשה הבנק המרכזי של איראן שדרכו עוברים תמלוגי הנפט שלה, ממערכת

הבנקאות הבינ־לאומית. עוד ב־2006 אסר הממשל על בנקים אמריקאיים לטפל בעסקאות עקיפות עם הבנק המרכזי של איראן באמצעות בנקים לא איראניים, לאחר שהבנק האיראני הואשם על ידי הממשל כגורם המממן תוכניות נשק להשמדה המונית וכמעביר כספים לחזבאללה. המאמץ האמריקאי שכנע עשרות בנקים לא אמריקאיים להפסיק לנהל עסקאות פיננסיות עם בנקים איראניים. בנובמבר 2011 קבע הממשל האמריקאי תקנות להטלת סנקציות על בנקים לא אמריקאיים המנהלים עסקאות עם הבנק המרכזי של איראן, ובפברואר 2012 נחסמו נכסי הבנק בארצות הברית. מאמצי הממשל האמריקאי לבודד את איראן ממערכת הבנקאות הבינ־לאומית קיבלו חיזוק על ידי הצטרפותן של מדינות נוספות למאמץ: בריטניה וקנדה הודיעו בנובמבר 2011 שלא יעשו עוד עסקים עם בנקים איראניים, ומאוחר יותר הוטל איסור על עסקאות בין בנקים אירופיים לבנקים איראניים.

### כלכלת איראן – נתוני יסוד

כדי להבין את משמעותה של הטלת הסנקציות על איראן, יש להכיר כמה מנתוני היסוד של המשק האיראני. איראן מונה כיום כ־79 מיליון נפש והיא אחת המדינות העשירות בעולם במשאבי טבע. התוצר שלה נאמד בשנת 2011 ב־990 מיליארד דולר במונחי כוח קנייה, או ב־474 מיליארד דולר לפי שער החליפין הרשמי.<sup>3</sup> בשדות הנפט של איראן כ־151 מיליארד חביות נפט – כעשרה אחוזים מסך עתודות הנפט המוכחות בעולם. בנוסף, בתחום איראן נמצאים כ־17 אחוזים מעתודות הגז בעולם.<sup>4</sup> בשנת 2012 הפיקה איראן כ־4.3 מיליון חביות נפט ליום במוצע (כולל גז נוזלי). צריכת הנפט המקומית נאמדת בכ־1.8 מיליון חביות ביום.<sup>5</sup>

הייצוא האיראני בשנת 2011 נאמד בכ־110 מיליארד דולר. היעדים העיקריים לייצוא היו: סין – 21 אחוזים, יפן – 9.1 אחוזים, טורקיה – 8.8 אחוזים, הודו – 8.1 אחוזים, דרום קוריאה – 8 אחוזים, איטליה – 5.3 אחוזים. בולט בהקשר זה הסחר האיראני עם המזרח הרחוק. ייבוא הסחורות של איראן ב־2011 נאמד בכ־74 מיליארד דולר. מרכיבי הייבוא העיקריים היו: מכונות וחלקי חילוף לתעשייה, מזון, מוצרי צריכה ביתיים, חומרי גלם, שירותים טכניים. המקורות העיקריים לייבוא לאיראן הם: איחוד האמירויות הערביות – 30.9 אחוזים, סין – 17.4 אחוזים, דרום קוריאה – 7.1 אחוזים, גרמניה – 4.8 אחוזים וטורקיה – 4.2 אחוזים.<sup>6</sup>

יתרות המט"ח של איראן נאמדו בסוף שנת 2011 בכשמונים מיליארד דולר, שהם יותר משנה של ייבוא, לעומת יתרות של כ־75 מיליארד דולר בסוף 2010. החוב החיצוני שלה נאמד ב־18 מיליארד דולר, פחות מארבעה אחוזים מהתוצר. סך ההוצאות בתקציב האיראני לשנת 2011 היו שוות ערך לכמאה מיליארד דולר, והגירעון התקציבי נאמד ב־2.4 אחוזים מהתוצר.<sup>7</sup>

בסך הכל סיימה כלכלת איראן את שנת 2011 במצב טוב, למעט שיעורי אבטלה ואינפלציה גבוהים. זאת, הודות למחירי הנפט הגבוהים בעולם, שעלו בין היתר כתוצאה מהמתרחבות עם איראן (מחיר הנפט ה"קל" האיראני עמד על 108 דולר לחבית בממוצע)<sup>8</sup>. לעליית המדרגה בסנקציות על איראן, שהחלה במחצית השנייה של 2012, יש ביטויים במשק האיראני, אך כפי שכבר הוזכר, היא עדיין לא משתקפת בנתוני המאקרו הידועים על כלכלתה.

## השפעת הסנקציות על איראן

בשונה מהסנקציות שהוטלו על איראן בשנים קודמות, השפעת הסנקציות שהוטלו עליה ב-2012 מורגשת היטב בתחומים שונים. ראשית, אמברגו הנפט שהוטל על איראן על ידי האיחוד האירופי ובידוד הבנק המרכזי של איראן פגעו במכירות הנפט שלה: ייצוא הנפט האיראני, שעמד על כ-2.5 מיליון חביות ליום ב-2011, ירד במיליון חביות ליום ויותר בשליש האחרון של 2012. צמצום הייצוא גרם לפגיעה בהכנסות הממשלה, שייצוא הנפט ומוצריו מספק כשבעים אחוזים מהכנסותיה. אמנם, הערך של ייצוא הנפט ומוצריו מאיראן עלה במידה משמעותית בשנים האחרונות עקב העלייה במחירי הנפט, אולם מאז אוגוסט 2012 הפסידה איראן 2.5–4 מיליארד דולר לחודש. הירידה בייצוא הנפט נובעת גם מחוסר הצלחתה של איראן למצוא שווקים חלופיים לאלה שנסגרו בפניה, בין השאר עקב הגדלת תפוקת הנפט בערב הסעודית, בעיראק, בכווית ובאיחוד הנסיכויות. קיימת אפשרות שאיראן תנסה להגדיל את ייצוא הנפט באמצעות הוזלת מחירו.

שנית, חברות בין-לאומיות רבות – גם לא אמריקאיות – עוזבות מרצונן את השוק האיראני ומצמצמות את השקעותיהן בו, בעיקר במגזר האנרגיה. ככל שתופעה זו תימשך, יקטנו היעילות והתפוקה של המשק האיראני, משום שאיראן תיאלץ כנראה להסתפק בחברות שמומחיותן נמוכה יותר, כלומר היא תתקשה להפיק את מרב התפוקה משדות הנפט הקיימים. גם הסנקציות על ענף הבנקאות באיראן נותנות את אותותיהן: בנקים איראניים מתקשים להעניק שירותים בסיסיים דוגמת העברת מזומנים, וחברות איראניות מתקשות לשלם לספקים זרים. אלה, מצדם, מסרבים לספק סחורות וחלפים לחברות איראניות – למשל בתחום ייצור המכוניות – ובכך תורמים להרחבת האבטלה באיראן. כפועל יוצא מכך גוברים קשייה של איראן הן בתחום הייבוא והן בתחום הייצוא.

שלישית, מתחילת 2010 הודיעו כמה ספקיות דלק כי יפסיקו לספק מוצרי דלק לאיראן. לפי כמה הערכות, הסנקציות גרמו לירידה בייבוא מוצרי הדלק לאיראן ב-75 אחוזים מאז יולי 2010. בתגובה הגדילה איראן את הייצור הפנימי של מוצרי דלק והתכוונה להשקיע עשרות מיליוני דולרים בשיפור יכולת הזיקוק שלה, אך לא ברור אם הדבר יעלה בידיה.

רביעית, ההחמרה בסנקציות על איראן הביאה לנפילת ערך המטבע האיראני – הריאל – בספטמבר-אוקטובר 2012. ערכו נפל אצל החלפנים בשוק המקומי מ-13,000 ריאל לדולר בספטמבר 2011 ל-28,000 ריאל לדולר בספטמבר 2012 ול-40,000 ריאל לדולר באוקטובר 2012. נפילת ערך הריאל הביאה לפגיעה באמון הציבור במדיניות הכלכלית של ממשלת איראן ולהאטת המסחר על ידי סוחרים שאינם בטוחים כיצד לתמחר את סחורתם. כתוצאה מהפיחות החד נוצר חשש בציבור לירידת ערך חסכוניותיו, ויש איראנים הקונים מטבע חוץ וזהב כדי לשמור על ערכם, ובכך מחמירים עוד את המצב. ממשלת איראן נאלצה להגביל הוצאת מט"ח אל מחוץ למדינה, וכתוצאה מכך סטודנטים איראניים הלומדים מחוץ למדינה מתקשים לממן את לימודיהם וגאלצים לחזור אליה.

חמישית, הסנקציות נגד מגזר הבנקאות האיראני, קשיי הייבוא וירידת ערך הריאל הביאו לעלייה משמעותית במחיריהם של מוצרי יסוד רבים באיראן. הממשלה טוענת ששיעור האינפלציה הוא 25 אחוזים, אך יש המעריכים שהוא גבוה בהרבה. במצב זה, ממשלת איראן מתקשה לנהל את מדיניות הסובסידיות שלה לטובת השכבות העניות, משום שהערך הריאלי של סכומי הסובסידיות יורד עם ירידת ערך המטבע, וכתוצאה מכך כוח הקנייה של איראנים רבים ירד אף הוא.

## התגובה האיראנית

ההרעה במצב הכלכלי באיראן משתרעת על תחומים רבים ובולטים, ולא ניתן להסתירה. עקב כך נאלצו מנהיגי איראן להודות בפומבי כי הסנקציות פוגעות במשק האיראני ואף החלו לנקוט שורה של צעדים לבלימת הנזקים הכלכליים שלהן.

איראן רואה בסנקציות מאמץ מרכזי המכוון לא רק להשפיע על עמדתה בנושא הגרעין, אלא גם, ובעיקר, לנסות לערער את יציבות המשטר האסלאמי ואף להפילו. הסנקציות נתפסות על ידי איראן כחלק עיקרי מ"מלחמה רכה",

הכוללת גם ניסיונות לבודדה מבחינה מדינית וכן מתקפות סייבר. באוגוסט 2012, לאחר שהקונגרס האמריקאי אישר שורה של סנקציות כלכליות חדשות נגד איראן, טען מפקד משמרות המהפכה, מוחמד עלי ג'עפרי, כי "האיום המרכזי על איראן הוא מלחמה רכה" וכי "על כוחות משמרות המהפכה להגן על המדינה ועל אזרחיה מפני מהלכיהן של המדינות האויבות, המחפשות לפגוע באיראן באמצעים רכים".<sup>9</sup>

איראן רואה בסנקציות מאמץ מרכזי המכוון לא רק להשפיע על עמדתה בנושא הגרעין, אלא גם, ובעיקר, לנסות לערער את יציבות המשטר האסלאמי ואף להפילו

עד כה לא הביאה ההרעה במצב הכלכלי של איראן לתסיסה גלויה ממשית בציבור האיראני, להוציא הפגנה מוגבלת שהייתה בטהראן באוקטובר 2012 על

רקע הנפילה בערך הריאל, שפוזרה על ידי המשטרה ללא קושי. ואולם לפי דיווחים עיתונאיים, אנשי עסקים ואזרחים רבים באיראן מאשימים את הממשלה במשבר הכלכלי ובנפילת הריאל, וחלק מהאשמה מופנה כלפי הנשיא אחמדינג'אד. מבקריו של הנשיא בפרלמנט טוענים שהוא פועל בהססנות ובחוסר יעילות, וסגן יושב ראש הפרלמנט אף טען שלממשלה אין מחסור בכסף והיא יכולה להזרים אותו לשוק במשך תקופה ממושכת. אחמדינג'אד עצמו הודה בהרעה במצב הכלכלי, אך טען שהיא תוצאה של הסנקציות, שלהן מסייעים גורמים פנימיים, ולא תוצאה של המדיניות הכלכלית של הממשלה.

כאמור, למשטר האיראני ברור כי הרעת המצב הכלכלי עלולה להוביל להתפרצות תסיסה פנימית, ומשום כך הוא הזדרז לנקוט שורה של צעדי נגד. ראשית, איראן עושה מאמץ להרחיב את מעגל לקוחות הנפט שלה ולמצוא לקוחות חדשים במזרח אסיה, וכן להגדיל את חלקם של הלקוחות הקיימים – בעיקר סין והודו – אך נראה שהצלחתה עד כה הייתה מוגבלת. איראן הייתה יכולה למצוא פיצוי לאובדן הכנסות הנפט בעליית מחירו בעולם, ואולם הגידול בתפוקת הנפט של מדינות אחרות – ביניהן ערב הסעודית, מדינות המפרץ הקטנות, עיראק ולוב – מנעה עד כה עלייה חדה במחירי הנפט, בעיקר משום שמדינות אלו, בעיקר ערב הסעודית, מוכרות נפט למדינות שצמצמו את רכישותיהן מאיראן, ובכך מנעו את עליית מחירו. איראן מנסה לעקוף את ההגבלות שהוטלו עליה בתחום הנפט גם על ידי הנפת דגלים זרים על מכליות נפט איראניות, או על ידי שינוי שמן, אך הדבר מתגלה. עוד מנסה איראן לעבוד עם בנקים קטנים שאינם עושים עסקים עם ארצות הברית וחושבים להרוויח מהחלל שהותירו ארצות הברית ואירופה. שנית, ממשלת איראן מנסה לשנות את הרגלי הצריכה של הציבור האיראני על ידי הכרזה על "כלכלת התנגדות". מאחר שהייבוא לאיראן עלה בעשרות אחוזים מאז 2005, החלה הממשלה לנקוט מדיניות של צמצום צריכה לא נחוצה, כשהיא מבקשת לעודד ייצור פנימי של מוצרים שונים במקום לייבאם; אלא שייצור פנימי נעשה קשה יותר עקב הסנקציות וההגבלות על רכישת חומרי גלם, שהביאו לסגירת מפעלים באיראן. במקביל הודיעה הממשלה שלא תספק מטבע חוץ לקניית מוצרי יוקרה, כמו מכוניות או טלפונים סלולריים, כדי לחסוך במט"ח, וכי יבואני מוצרים כאלה יצטרכו לרכוש מטבע חוץ בשער גבוה הרבה יותר.

## השמעויות

כלכלת איראן היא בעלת דרגה גבוהה של אוטונומיה. הדבר מתבטא ביחס נמוך בין הייבוא ובין התוצר, במגזר חקלאי גדול יחסית, בשיעור חוב נמוך, ביתרות גבוהות של מטבע חוץ ביחס לייבוא ובתקציב מאוזן. בנוסף לכל אלה, איראן סיימה כאמור את שנת 2011 במצב טוב, למעט שיעורי האבטלה והאינפלציה הגבוהים. למרות

ההחמרה הניכרת בסנקציות ב־2012, רמת הנזק שהן גרמו לאיראן עדיין נמוכה בהרבה מהנזק שיצר הסגר הכלכלי שהוטל על עיראק ב־1990.

נתונים אלה מסבירים את העובדה, שלמרות נטל הסנקציות והחמרת מצבה הכלכלי של איראן במהלך 2012, המשטר האיראני לא גילה עד כה נטייה ממשית להגמיש את עמדתו בסוגיית הגרעין. כל אשר הוא עשה בעניין זה היה הבעת נכונות לחידוש המשא והמתן ושיגור איתותים כי יהיה מוכן להתפשר על מרכיב כזה או אחר של הסוגיה הגרעינית, בתנאי שהסנקציות יוסרו מעליו ושתוכר זכותו להעשרת אורניום – דהיינו, שישמור בידי אופציה להמשיך להתקדם לעבר נשק גרעיני.

סביר להניח שההנהגה האיראנית קיבלה החלטה עקרונית שלא לוותר על המשך החתירה לנשק גרעיני, גם אם המצב הכלכלי יחמיר עוד יותר, וזאת מתוך הנחה שאם תגיע ליכולת גרעינית, גם כללי המשחק ישתנו לטובתה. אם אמנם זו החלטתו של המשטר האיראני, ניתן להעריך ששני גורמים יכולים לשנות את עמדתו ולהגמישה:

1. אם הלחץ החיצוני ייצור לחץ פנימי ותסיסה העלולים לסכן את יציבות המשטר ושרידותו. עד כה הדבר לא קרה, אך החמרה נוספת של המצב הכלכלי עלולה להביא לכך בעתיד.
2. אם המשטר יגיע למסקנה שהממשל האמריקאי עלול לצאת למהלך צבאי נגד איראן כאשר יעריך שגם הסנקציות החמורות לא ירככו את העמדה האיראנית בסוגיית הגרעין. לשם כך דרושה, בראש ובראשונה, הפגנת נחישות ונכונות להסלמה מהירה מצדה של ארצות הברית.

האם הגל הנוכחי של הסנקציות המכאיבות ישיג את מטרתו ויוביל לשינוי מהותי בעמדת המשטר האיראני? בשלב זה התשובה לשאלה זו אינה חד־משמעית, אבל ניתן להצייע את התנאים העשויים לקבוע אותה:

1. חומרת הסנקציות. הממשל האמריקאי שוקל להחמיר עוד יותר את הסנקציות על איראן, אבל יתכן שרמתן הנוכחית כבר קרובה למצות את עצמה. מדינות אירופה הסכימו להשתתף בגל הסנקציות הנוכחי, ויש בכך הישג חשוב, אבל לא ברור אם יסכימו להרחיק לכת עוד יותר. רוסיה וסין כנראה יתמידו בסירובן ליטול חלק בסנקציות חריפות יותר.

2. השפעת הסנקציות על המשק האיראני. אין ספק שכובד הסנקציות מורגש באיראן, אבל העובדה שהן טרם הביאו לשינוי ממשי בעמדה האיראנית

ההנהגה האיראנית  
קיבלה החלטה עקרונית  
שלא לוותר על המשך  
החתירה לנשק גרעיני, גם  
אם המצב הכלכלי יחמיר  
עוד יותר, וזאת מתוך  
הנחה שאם תגיע ליכולת  
גרעינית, גם כללי המשחק  
ישתנו לטובתה

- בסוגיית הגרעין עשויה ללמד על חוסנו של המשק, המותיר למשטר האיראני מרחב תמרון.
3. נחישותה של איראן לא לוותר בסוגיית הגרעין גם מול סנקציות חמורות. כבר נאמר שהמשטר האיראני כנראה נחוש שלא להסכים לויתור אסטרטגי בסוגיה זו, עד כמה שהדבר יהיה תלוי בו. זהו כנראה תנאי המפתח להשגת ההצלחה, וממשלות המערב יצטרכו לשקול מה עוד ניתן ויש לעשות כדי להשפיע על הנחישות האיראנית.
4. האפשרות של התפרצות תסיסה פנימית באיראן עקב המצוקה הכלכלית, העשויה לאלץ את המשטר לשנות את עמדתו. תנאי זה הוא בחזקת נעלם גם בעיני המשטר עצמו, אף שהוא מודע לכך שהפוטנציאל לתסיסה קיים באיראן מזה שנים.

יש עדיין פרק זמן מסוים כדי לבחון את מידת השפעתן של הסנקציות שהוטלו על איראן בחודשים האחרונים, אבל אם יתברר שלמרות כובדן אין בהן כדי להשיג הצלחה בסוגיית הגרעין האיראני, יהיה צורך לשקול מעבר לרמה גבוהה יותר של סנקציות. במסגרת הגברת הלחץ החיצוני שאותו מובילה ארצות הברית, קיימת אופציה להטלת סגר כלכלי על איראן, כפי שהוטל על עיראק ב־1990, סגר שכלל גם אמברגו ימי וקביעת אזורים אסורים לטיסה מעל שטח עיראק. זהו מהלך מורכב וקשה, שיש בו ממד של צעד מלחמתי החורג מתחום הסנקציות – הנחשבות כאמור ל"מלחמה רכה" – ואולם הוא פחות קיצוני מתקיפה צבאית באיראן. היתרון של סגר לעומת הסנקציות טמון גם ביכולת האכיפה הפיזית שלו באמצעות קואליציה של כוחות בראשות ארצות הברית, ללא צורך בהסכמה של מדינות רבות לא לסחור עם איראן אך תוך פיקוח גם עליהן לבל יעשו זאת. אין ספק שהשגת החלטה במועצת הביטחון של האו"ם להטלת סגר על איראן היא אתגר קשה לארצות הברית, נוכח ההתנגדות הצפויה לכך מצד מדינות שונות, ובראשן רוסיה וסין.

ניתוח כלכלי של אופציה זו מצביע על כך שאם תמומש, יחול לבטח מהפך במצבה הכלכלי של איראן: התוצר ייסוג, המגזר התעשייתי ייפגע קשה, הייבוא יצנח, איראן תאבד הכנסות במטבע חוץ בהיקף של עשרות מיליארדי דולרים בשנה, הממשלה תיאלץ לבצע קיצוץ תקציבי של עשרות אחוזים ולבטל פרויקטים רבים, ורמת החיים תרד בשיעור ניכר. למרות זאת, מבחינה טכנית יש לאיראן יכולת לעמוד בסגר במשך תקופה ניכרת, אם תמשיך לגלות נחישות ותצליח לשמור על לכידות וחוסן פנימי. במקרה זה היא תצטרך לבצע קיצוץ עמוק בתקציב המדינה ובייבוא, כך שיתרות מטבע החוץ יוכלו לשמש אותה לאורך שנים, כפי שעשתה עיראק בתקופת סדאם חוסיין. בהשוואה בין מבנה המשק האיראני למבנה המשק העיראקי ב־1990, כאשר הוטל סגר על עיראק בעקבות פלישתה לכווית, ניכר



שהמשק האיראני חסון בהרבה מהמשק העיראקי דאז וכי תלותה של איראן בייצוא הנפט פחותה יחסית מזו של עיראק של 1990.

השאלה אינה אם לאיראן יש יכולת לעמוד בסנקציות, ואפילו בסגר, לפחות עד להשגת יכולת גרעינית, אלא אם הנהגת איראן, ובעיקר אוכלוסייתה, יסכימו לשלם מחיר כה גבוה כדי להמשיך בפיתוח היכולת הגרעינית. יש להדגיש, בהקשר זה, כי הנזק הכלכלי הנוכחי אינו בהכרח הפרמטר החשוב ביותר שעשוי להשפיע על קבלת ההחלטות באיראן; הציפיות של הנהגת איראן נוכח הנחישות של מדינות המערב להביא להפסקת תוכנית הגרעין שלה בכל האמצעים ממלאות תפקיד מרכזי יותר. משום כך, להסלמה מהירה בצעדים נגד איראן עשויה להיות השפעה רבה יותר עליה מאשר להסלמה הדרגתית. לחץ כבד על כלכלת איראן אמנם אינו מבטיח השגת המטרה, אך לבטח הוא ישפר משמעותית את הסיכוי להשגתה, ולכן סגר כלכלי עשוי להיות מהלך חיוני.

סגר כלכלי על איראן עלול להזיק למשק העולמי. ייצוא הנפט האיראני מהווה אמנם כשלושה אחוזים בלבד מצריכת הנפט בעולם, אולם שאר מפיקות הנפט נמצאות כיום קרוב לשיא כושר תפוקתן, ומחירי הנפט מגלים רגישות גבוהה לשינויים בהיצע. סיכון משמעותי גדול בהרבה יהיה פגיעה רחבה יותר בייצוא הנפט מהמפרץ, שכן בתגובה לסגר עליה, איראן עלולה לנקוט צעדים צבאיים שיפגעו בייצוא זה. מהלך כזה שלה עלול להביא לעלייה חדה נוספת במחירי הנפט, שתמתן עוד את קצב צמיחת המשק העולמי.

השלמה עם איראן  
גרעינית מסוכנת למשק  
העולמי הרבה יותר מאשר  
המחיר הכרוך בסנקציות  
חמורות על איראן, ואף  
בעימות צבאי איתה

ואולם, השלמה עם איראן גרעינית מסוכנת למשק העולמי הרבה יותר מאשר המחיר הכרוך בסנקציות חמורות על איראן, ואף בעימות צבאי אתה. במפרץ הפרסי מצויות יותר ממחצית מעתודות הנפט המוכחות בעולם, וכל עוד לא ימצא תחליף הולם לנפט, יהיה העולם תלוי באזור זה כמקור אנרגיה עיקרי. איראן מוכרת כשחקן אגרסיבי בשוק הנפט וככזו שדוחפת להעלאת מחירים, לעומת ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ,

הסבורות שאסטרטגיה זו תכעיס את צרכניות הנפט הגדולות ותאיץ פיתוח מקורות אנרגיה חלופית, ובכך תפגע בטווח הארוך במדינות הנפט עצמן. אם וכאשר תשיג איראן נשק גרעיני, היא עלולה לנסות להכתיב כללי משחק חדשים בשוק הנפט העולמי, ומכאן תהיה הדרך קצרה לשימוש בנשק הנפט נגד העולם החופשי.

## הערות

1 Kenneth Katzman, *Iran: U.S. Containment Policy*, Congressional Research Service, Washington, D.C., August 11, 1984, pp. 8-15.

Kenneth Katzman, <i>Iran Sanctions</i> , Congressional Research Service, Washington, D.C., October 15, 2012; Eskandar Sadeghi-Boroujedi, <i>Sanctioning Iran: Implications and Consequences</i> , Oxford Research Group, October 9, 2012.	2
CIA, <i>The World Factbook</i> , 2012. (CIA site: 18.12.2012)	3
OPEC <i>Annual Statistical Bulletin</i> , 2012, pp. 22-23	4
BP <i>Statistical Review of World Energy</i> , 2012, p. 8.	5
CIA, <i>The World Factbook</i> , 2012	6
ש.ם.	7
OPEC <i>Annual Statistical Bulletin</i> 2012, p. 83.	8
“Soft War on Iran is Biggest Threat to Country, Gen. Mohaamad Ali Jafari Claims,” <i>Huffington Post</i> , August 3, 2012, <a href="http://www.huffingtonpost.com/2012/08/03/soft-war-iran_n_1739448.html">http://www.huffingtonpost.com/2012/08/03/soft-war-iran_n_1739448.html</a> .	9

# הצבת קו אדום ברור: הנרטיב המשפטי של ישראל כלפי איראן

רוי ואן-קאולן\*

האיום שעולה מתוכנית הגרעין של איראן הוביל לדיונים רבים סביב היתכנותה הצבאית ותבונתה האסטרטגית של תקיפה ישראלית על מתקני הגרעין האיראניים. נוכח טיבו המורכב והמופשט של איום הגרעין האיראני, בולט בהיעדרו דיון מעמיק בהצדקות המשפטיות לנקיטת פעולה כזו של הגנה עצמית. מאמר זה ינסה לעורר דיון בשאלה זו ויציע נרטיב משפטי חדש שיסביר מדוע לישראל זכות ל"הגנה עצמית כנגד איום צפוי" (anticipatory self-defense) לנוכח תכנית הגרעין האיראנית, לפני שתוכנית זו תיכנס למה שמכונה "מרחב החסינות".

## "הגנה עצמית כנגד איום צפוי" במשפט הבינלאומי

כל דיון על שימוש בכוח במסגרת האו"ם מתחיל בסעיף 2(4) של מגילת האו"ם, הקובע כי "כל המדינות החברות יימנעו, במסגרת היחסים הבין-לאומיים שהן מקיימות, מכל איום או שימוש בכוח שיופנה כנגד השלמות הטריטוריאלית או העצמאות המדינית של מדינה אחרת, או מכל התנהגות אחרת שאינה עולה בקנה אחד עם מטרות האומות המאוחדות".<sup>1</sup> איסור זה על השימוש בכוח הוא הכללי, שבתוכו נמצא החרגי של הזכות להגנה עצמית.

בסעיף 51 באמנת האו"ם, שעניינו הגנה עצמית, נקבע: "דבר ממה שונכתב באמנה הנוכחית לא יפגע בזכות המובנית להגנה עצמית פרטנית או קבוצתית, במקרה של התקפה חמושה כנגד מדינה החברה באומות המאוחדות...".<sup>2</sup> בשל הקשר שבין האיסור על השימוש בכוח לבין החרגי לאיסור זה העוסק בהגנה עצמית, עולה שהגנה עצמית ניתנת למימוש רק במסגרת הסייגים הנורמטיביים של נחיצות ומידתיות.<sup>3</sup>

רוי ואן קאולן (Roy van Keulen) הינו בעל תואר LL.M. במשפט בינלאומי ציבורי ותואר LL.M. בתורת המשפט ובפילוסופיה של המשפט. מאמר זה הוא גרסה מתומצתת של התיזה המשולבת של ואן קאולן לתואר מוסמך שזכה בפרס התיזה של ביה"ס למשפטים באוניברסיטת ליידן בהולנד. התיזה במלואה נמצאת ב-<http://goo.gl/C9fDd>.

יש ארבעה סוגים שונים של הגנה עצמית הקשורים לרצף הזמן:<sup>4</sup> סוגים אלה, על פי סדר קרבתם למתקפה מזוינת, הם כדלקמן: הגנה עצמית מגיבה (reactive); הגנה עצמית מסכלת (interceptive); הגנה עצמית מקדימה (pre-emptive); והגנה עצמית מונעת (preventive).<sup>5</sup> אין מחלוקת סביב הגנה עצמית מגיבה שמדינה עשויה לממש בתגובה למתקפה חמושה נגדה. הגנה עצמית מסכלת ניתן לממש בתגובה למתקפה מזוינת מבצבצת, שאפשר ועדיין לא פרצה ממש אך היא בשלב ראשיתי ומתעתדת להתפתח באופן שנראה בלתי הפיך.<sup>6</sup> הגנה עצמית מקדימה היא סוג של הגנה עצמית כנגד התקפה צפויה, שבה יש למדינה "זכות טבועה" להפעילה בתגובה לאיום ממשמש ובא. הגנה עצמית מונעת גם היא סוג של הגנה עצמית כנגד איום צפוי, אך כזו שנועדה למנוע שינוי במאזן הכוחות בעתיד הרחוק יותר. היא מופעלת גם כאשר נכון לאותו רגע, המדינה אינה ניצבת בפני איום ממשמש ובא.

מכיוון שהזכות להגנה עצמית תלויה בסייגים הנורמטיביים של נחיצות ומידתיות, מובן שככל שהאיום רחוק יותר, כך קשה יותר לטעון שאכן נחוצה הגנה עצמית. לדוגמה, מדינה תוקפנית פוטנציאלית עשויה להחליט לשנות את התנהגותה במהלך הזמן, כך שהשימוש בכוח נגדה עשוי להיות מיותר. לפיכך, קיים קונצנזוס רחב למדי על כך שהגנה עצמית מקדימה יכולה להיחשב לחוקית במערכת המשפט הבינלאומי בנסיבות מסוימות, בעוד שהגנה עצמית מונעת נתפשת כמתייחסת לאיומים רחוקים מדי מכדי שניתן יהיה לבסס בצורה משכנעת את נחיצותה מבחינה משפטית.

### האינטרסים החיוניים הקובעים את הנחיצות והמידתיות

מאחר והחוקיות של הגנה עצמית תלויה בסייגים הנורמטיביים של הנחיצות והמידתיות, חשוב להתמקד ולשאול מה נחשב ל"נחיצות ומידתיות". כדי לנסות ולענות על שאלה זאת, המאמר יבחן מערכות חוק מקומיות, ותוך הסתמכות על הרעיון של "אנלוגיה מקומית" (domestic analogy), ישליך מהן על מערכת המשפט הבינלאומי.<sup>7</sup>

כמעט בכול מערכת חוק מקומית, קיים איסור על שימוש בכוח, לצד זכות לשימוש בהגנה עצמית, בכפוף לנסיבות מסוימות המהוות חריג לאיסור זה.<sup>8</sup> השוואה בין מערכות החוק מעלה שתי תובנות משמעותיות על ההיגיון שמאחורי קבילתה של ההגנה העצמית. ראשית, דומה שהזכות להגנה עצמית במערכות חוק מקומיות נסבה בעיקר סביב הנחיצות והמידתיות להגן על האינטרסים החיוניים של היחיד.<sup>9</sup> אינטרסים נחשבים לחיוניים כאשר הם קשורים בצורה ברורה לזכויותיהם של אנשים לחיים, לחירות ולקניין. אם אינטרס חיוני מאוים

בצורה ממשית, וכתוצאה מכך חל איום על החיים, החירות או הקניין של האדם, אזי הוא רשאי לפעול במסגרת של הגנה עצמית.

שנית, הנחיצות והמידתיות של הגנה עצמית מעין זו יהיו מושפעות בצורה מכרעת מכוחו של הסדר המשפטי שבתוכו חי אותו אדם.<sup>10</sup> במילים אחרות, אם הסדר המשפטי מוכח כבלתי יעיל לצורך שמירת השלום והביטחון, אזי אדם שהאינטרסים החיוניים שלו מאוימים עשוי להפעיל הגנה עצמית בשלב מוקדם יותר, ואולי אף ישתמש בכוח רב יותר כדי להרתיע את התוקפן מהתנהגות פוגעת בעתיד, בהשוואה למי שלרשותו עומד סדר משפטי חזק יותר. כאשר הסדר המשפטי חזק, ראוי להפקיד משימות אלו של מניעה והרתעה בידי המדינה, אך כאשר הסדר המשפטי חלש, אותן משימות נותרות לרוב באחריות הקורבנות הפוטנציאליים עצמם. ההיגיון שמאחורי שתי התובנות האלו הינו, שאפילו אם אדם מקבל (כפשוטו) את החוזה החברתי האוסר עליו להשתמש בכוח, חוזה זה אינו אמור להשתוות להסכם התאבדות.<sup>11</sup>

אם נשליך מהאנלוגיה המקומית על הסדר המשפטי הבינלאומי, נגלה שהשאלה האם מדינה רשאית להשתמש בהגנה עצמית תלויה גם היא באופן ניכר בצורך להגן על האינטרסים החיוניים שלה. עבור המדינה, אינטרסים אלה קשורים קשר הדוק לזכויותיה לקיום ריבוני, לעצמאות מדינית ולשלמות טריטוריאלית. כאשר האינטרסים החיוניים של מדינה מאוימים באופן ממש, ובעקבות זאת מאוימות זכויותיה לקיום ריבוני, לעצמאות מדינית ולשלמות טריטוריאלית,<sup>12</sup> רשאית המדינה להשתמש בהגנה עצמית כדי להגן על האינטרסים שלה. בנוסף לכך, מכיוון שהיכולת של הסדר המשפטי הבינלאומי להגן על אינטרסים חיוניים אלה באמצעות המנדט שיש למועצת הביטחון של האו"ם הוכחה במקרים רבים כבלתי אמינה, הרי שגם מסיבה זו ההגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה נותרת ברובה בידי המדינה עצמה.

למרות שקשר זה – שדרכו הזכות להגנה עצמית היא חלקית פונקציה של ההגנה המסופקת (או הלא מסופקת) על ידי מועצת הביטחון – אינו חף מביקורת, חשוב לציין שאפילו בית הדין הבינלאומי לצדק הכיר בעיקרון זה, אם כי במשתמע. בחוות הדעת המייעצת שהגיש בנושא הנשק הגרעיני נאמר שלמרות שהשימוש בנשק גרעיני עומד לכאורה בסתירה לעקרון המידתיות, בית המשפט אינו יכול לפסוק שחל איסור על שימוש בנשק גרעיני כהגנה עצמית אם עצם קיומה של מדינה נתון בסכנה.<sup>13</sup> נימוק זה מעיד על כך, שכפי שהחוזה החברתי במערכות החוק המקומיות לא יכול להוות חוזה התאבדות, כך גם אמנת האו"ם אינה יכולה להכתיב חוזה התאבדות קבוצתית למדינה במסגרת מערכת החוק הבינלאומי.

## הזכות לשמר מצב ברהגנה

כפי שהוזכר לעיל, העובדה שההגנה על האינטרסים החיוניים של מדינה מוטלת ברובה על המדינה עצמה מביאה לכך שמדינה עשויה למצוא עצמה נדרשת להפעיל הגנה עצמית בנקודת זמן מוקדמת יותר מזו של היחיד.

עיקרון זה היה ברור לחלוטין במלחמת ששת הימים. קודם לפרוץ המלחמה עלה באופן ניכר המתח בין ישראל, שניצבה מצדו האחד של המתרס, לבין מצרים, עיראק, ירדן וסוריה שניצבו מצדו השני. יריבותיה של ישראל החלו לנייד כוחות לקרבת הגבול הישראלי, חתמו על ברית הגנה הדדית והקימו פיקוד צבאי משותף. מטרת צעדים אלה באה לידי ביטוי ברור בדברי נשיא מצרים, נאצר, בנאום שנשא שבועיים לפני המלחמה: "אנו עומדים לצאת במתקפה כוללת על ישראל. תהיה זו מלחמה כוללת. מטרתנו היא להשמיד את ישראל".<sup>14</sup> בהינתן צבירת הכוחות המתמשכת של צבאות אויב ולנוכח האסימטריה החריפה שהייתה קיימת ממילא בין הצדדים, ישראל בפועל הייתה רשאית, על פי הקהילה הבינלאומית, לפתוח במהלך מלחמתה על ידי השמדת חיל האוויר המצרי, ובכך להבטיח את עליונותה האווירית ולשמר לעצמה מצב ברהגנה.<sup>15</sup> לחלופין, אם ישראל לא הייתה פותחת ראשונה במתקפה, המשך ריכוז כוחות האויב היה מעמיד אותה בפני עובדה מוגמרת של ניצחון אויביה. על פי תרחיש זה, ישראל הייתה נכנעת למעשה לאויביה עוד לפני שנורתה הירייה הראשונה. בהינתן הכוונות הברורות של אויביה, תרחיש מעין זה היה מהווה איום בלתי קביל על זכותה של ישראל לעצמאות מדינית וקיום ריבוני.

למרות זאת, ניתן להטיל ספק אם התקפה מזוינת הייתה ממשמשת ובאה בנקודת הזמן שבה ישראל תקפה. דומה שהקו שסימנה ישראל מתייחס יותר לרמה "מספיקה" של איום. על פי מייקל וולצר, הנחשב למי שנותן את הפרשנות המוסמכת ביותר לקבילותה של הגנה עצמית מקדימה, רמת איום "מספיקה" מתייחסת לשלושה ממדים: "כוונה מוצהרת לפגוע, רמה של התכוננות פעילה שהופכת כוונה זו לסכנה ממשית, ומצב כללי שבו המתנה או עשייה אחרת כלשהי שאינה לחימה מעצימות מאד את הסיכון".<sup>16</sup> וולצר קובע כי "מדינות רשאיות להשתמש בכוח צבאי לנוכח איומי מלחמה, כל אימת שאישימוש בכוח יסכן בצורה חמורה את השלמות הטריטוריאלית או העצמאות המדינית שלהן. בנסיבות כאלו, יהיה זה סביר לומר שהן נאלצו להילחם וכי הן קורבן לתוקפנות. מכיוון שאין משטרה להתקשר אליה, הרגע שבו מדינות נאלצות לצאת למלחמה מגיע מהר יותר בהשוואה לזה של אזרחים פרטיים בחברה מתוקנת".<sup>17</sup>

הסבר זה מכיר בכך שהדרישה לקיומו של איום "ממשי" לצורך קבילותה של הגנה עצמית מקדימה, מתייחסת לא רק לאיום במתקפה מזוינת ממשמשת ובאה אלא גם לאיומים ממשמשים ובאים אחרים "שאינן לצפות מאף מדינה להסכים

לחיות עמם". במילים אחרות, תחת נסיבות מסוימות, הזכות להגנה עצמית כוללת את הזכות להפעיל הגנה עצמית שנועדה לשמר מצב ברהגנה.<sup>18</sup>

### איראן גרעינית – מצב שאינו ברהגנה

מלחמת ששת הימים המחישה שבנסיבות מסוימות ניתן להשתמש בהגנה עצמית כדי לשמר מצב ברהגנה, גם אם אין איום מידי של התקפה מזוינת אלא "רק" איום מידי במצב שאינו ברהגנה. יתרה מכך, יש איומים שאין לצפות מאף מדינה להסכים להם: כאשר מתקיימים כוונה מוצהרת לפגוע או שלב מתקדם ופעיל של הכנות, שהופך אותה כוונה לסכנה ממשית, וכן מצב כללי שבו המתנה, או כל עשייה שאינה מלחמה, מעצימות מאד את הסיכון. ארבעה קריטריונים אלה – **כוונה, הכנות, סכנה מוחשית ומוצא אחרון** – יידונו על פי הסדר ויושמו על האיום הגרעיני האיראני.

**כוונותיה** של איראן כלפי מדינת ישראל זכו לביטוי מוצהר מצד נשיאה, אחמדינג'אד, שהצהיר בכינוס בנושא "עולם ללא ציונות" שהתקיים ב־2005, כי ישראל חייבת להימחק מהמפה.<sup>19</sup> על אף פרשנויות שונות של הביטוי בו השתמש אחמדינג'אד, כאשר הוא נבחן בהקשר של הצהרות אחרות שנשמעו מצד המשטר האיראני, ניתן לראות שהכוונות האיראניות כלפי ישראל זהות לכוונות שהיו לאויביה ערב מלחמת ששת הימים, דהיינו, השמדת מדינת ישראל. זאת ועוד, הסברה לפיה איראן לא תימנע משימוש בכוח בחתירתה ליעד זה יוצאת מחוזקת מתמיכתה המתמשכת מבחינה מדינית, כלכלית וצבאית בארגוני טרור, דוגמת חמאס וחזבאללה. עוצמת התמיכה האיראנית בהם היא ברמה כזו, שיש חוקרי משפט הטוענים שלא ניתן עוד להפריד בין כוחותיה הרשמיים של איראן לבין אלה של שלוחותיה, ולכן מבחינה פונקציונאלית, איראן וישראל כבר נמצאות למעשה במצב מלחמה.<sup>20</sup> ייתכן שדעה זו מרחיקת לכת, אך העובדה שאיראן היא המדינה היחידה הקוראת להשמדתה של מדינה אחרת, ובהיותה מדינת החסות הגדולה ביותר של ארגוני טרור – שלא רק שחולקים עמה שאיפה זו, אלא אף חותרים למימושה בפועל מדי יום – המסקנה הברורה היא שכוונותיה של איראן כלפי ישראל ברורות וחד־משמעית.

איראן גם הפגינה רמה פעילה של **התכוונות** ובכך היא הופכת את כוונתה לסכנה ממשית: היא מחזיקה, נכון להיום, מעגל דלק גרעיני שלם, דהיינו יש בידיה את כל המתקנים הדרושים כדי להוציא לפועל את תוכניות הגרעין שלה מתחילתן ועד סופן. יתר על כן, הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) פרסמה דוחות רבים הקובעים שאין ביכולתה לאשר שתוכנית הגרעין של איראן נועדה למטרות שלום בלבד. הסוגיות המרכזיות שנותרו לא פתורות ומובאות בדוחות אלה הן המחקרים בדבר אפשרויות השימוש בדלק הגרעיני לצרכים צבאיים,

הפעילות במתקן המחקר בפרצ'ון, המעידה על ניסויים הידרו-דינאמיים, והפעילות במתקן להפקת מים כבדים באראכ, שאיראן טוענת שאינו מבצעי. איראן דחתה את כל הטענות הללו וניסתה להסיט את תשומת הלב שהופנתה אל מתקני ההעשרה הגרעיניים שלה בנתנו ובפורדו, שם מתבצעת פעילות ההעשרה תחת עיניהם של פקחי סבא"א.

אסור שהחלק האזרחי בתוכנית הגרעין של איראן ישכיח את ההכנות הפעילות שלה בדרך לפיתוח נשק גרעיני. אם מחברים בין הנקודות השונות של פעילויות הגרעין של איראן, הן המוצהרות והן הנסתרות, מתקבלת תמונה ברורה לפיה איראן קרובה מאד להשלמת מארג הנשק הגרעיני שלה. אמנם, יש עוד כמה גורמים שנוספים לאיום שבנשק גרעיני איראני (בעיקר סירובה של איראן לאמץ את "הפרוטוקול הנוסף" ולציית להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם ששללו את זכותה להמשיך בהעשרת אורניום), אך ישנן ראיות המובילות למסקנה, כי המרכיב היחיד שחסר עדיין לאיראן כדי לאפשר לה להגיע לראש נפץ גרעיני, שניתן להרכיב על טילי שיהאב-3 שברשותה, הוא דלק מועשר ברמה גבוהה. שלב אחרון זה ניתן למימוש הרבה יותר מהר כיום משום שאיראן החלה בהעשרת אורניום לרמה של עשרים אחוזים, שכן הגעה לדלק מועשר ברמה גבוהה לצרכים צבאיים היא תהליך מהיר הרבה יותר מאשר המעבר מדלק מועשר ברמה של שלושה אחוזים לדלק מועשר ברמה של עשרים אחוזים, ובשל מספרן ההולך וגדל בהתמדה של הצנטריפוגות במתקני ההעשרה המבוצרים של איראן.

**הסכנה הממשית** שניצבת בפני ישראל היא שאיראן תמשיך להעשיר עוד את מצבור האורניום שברשותה, מעשרים אחוזים לרמת העשרה המתאימה לתדלוק נשק גרעיני, שיוכל להיות מכוון נגד ישראל. תרחיש מעין זה, במיוחד אם הוא משולב עם הכוונות המוצהרות של איראן כלפי מדינת ישראל, עלול להוות איום מהסוג שאף מדינה לא אמורה להסכים לחיות עמו. בסופו של דבר, היה ותתקף ישראל בנשק גרעיני, גם לו הייתה לה אפשרות לפעולת תגמול גרעינית ויכולת מכה שנייה, היה נותר לה רק מעט לגונן עליו או להתגונן בעזרתו. במובן זה, ישראל היא "מדינה של פצצה אחת". מעבר לכך, קיים ספק רציני אם ניתן להרתיע את המשטר האיראני על ידי עצם הפוטנציאל של פעולת גמול גרעינית. ההבדלים בין ישראל לאיראן בגודל גיאוגרפי ובגודל האוכלוסייה, בשילוב עם ההבדל שקיים ברצינות של שתייהן, פירושה שמדובר במצב אסימטרי מיסודו, שאינו ברי-הגנה מבחינת ישראל. זאת ועוד, אם איראן תצליח לשנות את כללי המשחק ("להביא אקדח לקרב הסכינים"), מצב כזה גם יהיה בלתי נסבל משום שיספק מטרייה גרעינית הן לאיראן והן לשלוחותיה ולבעלות בריתה. אם איראן תגיע לנשק גרעיני, מעט מאד יעמוד בדרכה וימנע ממנה לצאת להתקפות עם נשק קונבנציונאלי בגיבוי האיום של מכה גרעינית. איראן גם תוכל לנצל את האיום במכה גרעינית בעימותים



עתידיים אפשריים בין ישראל לחמאס או לחזבאללה, ואולי אפילו לצייד אותם בנשק גרעיני. לבסוף, מדינות אחרות ששקלו בעבר להשתמש בסוגים אחרים של נשק להשמדה המונית כנגד ישראל, אך נמנעו מלעשות כן עקב מה שנתפש כאיום גרעיני מצד ישראל, יירתעו פחות אם יידעו שהיא עצמה מאוימת על ידי איראן. סך כל האיומים הללו, הן הישירים והן העקיפים, מסתכמים לכדי מצב שאינו בר־הגנה עבור ישראל. בהקבלה לאנלוגיה המקומית, מצב כזה יגרום לישראל להימצא באחד משני מצבים: שימוש בנשק גרעיני נגדה, או הכאתה בנשק קונבנציונלי עד שתדמם למוות. כך או כך, נשק גרעיני בידי איראן מהווה **סכנה מוחשית** לזכותה של ישראל לקיום ריבוני ולעצמאות מדינית.

### המוצא האחרון מבחינת ישראל

לאחר שהגענו למסקנה שנשק גרעיני בידי איראן יעמיד את ישראל במצב שאינו בר־הגנה, חשוב להדגיש מתי בדיוק נוצר "מצב שבו המתנה או נקיטת פעולה כלשהי שאינה מלחמתית מעצימות מאד את הסיכון". במילים אחרות, היכן אמורה ישראל לשרטט את הקו האדום בנרטיב המשפטי שלה כלפי איראן, במטרה למנוע ממנה מלהגיע לשלב האחרון של המהלך לצבירת נשק גרעיני.

יש לחזור ולציין שתי תכונות בנוגע לתוכנית להשגת נשק גרעיני: הראשונה – בשל היקף ההרס שיש לנשק כזה, קיים הבדל מהותי בין נשק גרעיני לבין נשק קונבנציונאלי (ואפילו בינו לבין סוגים אחרים של נשק להשמדה המונית). למרות שרמת ההרתעה המדויקת שניתן לייחס לנשק גרעיני תלויה בכמות הנשק, במיקומו, בפזורה ובהגנה עליו, חשוב לזכור שלנשק גרעיני יש אפקט שונה מהותית על ניתוח הסיכונים מאשר לנשק שאינו גרעיני. בשל תכונה זו, ובשל העובדה שאין כוח שיטור שעומד לרשותה של ישראל, די בפצצה גרעינית ראשונה בידי איראן כדי לשנות באופן יסודי את המשוואה מבחינת ישראל, בבואה לקבוע האם עליה לתקוף את איראן כדי למנוע ממנה מלהגדיל את מאגר נשק גרעיני.

השנייה – איראן מסוגלת לקדם את תוכנית הגרעין שלה לרמה כזו, שתיצור מצב שבו נשק גרעיני יהפוך לעובדה מוגמרת – מצב שיהווה סכנה ממשית לקיומה הריבוני ולעצמאותה המדינית של ישראל – עוד לפני שתינקט הפעולה הראשונה להרכיב נשק כזה מכל וכל (כגון העשרה לרמה של למעלה מעשרים אחוזים). למרות שאיראן כבר נקטה פעולות רבות שהבהירו מעל לכל ספק סביר את כוונותיה להשיג נשק גרעיני, הקהילה הבינלאומית הגיבה באופן עקבי לפעולות אלו תוך הפגנת עניין הולך ודועך בהן, והתירה בכך לאיראן להמשיך במסלול לעבר יצירת נשק גרעיני. למרות זאת, ובדומה למצב שחוותה ישראל ערב מלחמת ששת הימים, שבו היא לא נאלצה להשלים עם הריכוז ההולך וגובר של כוחות אויב עד לנקודה שבה ניצחון האויב יהפוך לעובדה מוגמרת, כך גם הפעם ישראל אינה חייבת

להסכים לקידום תוכנית הגרעין של איראן עד שזו תגיע לנקודה שזכתה לכינוי "מרחב החסינות" – נקודה שמעצם הגדרתה, תיצור מצב שאינו ברהגנה. לפיכך, יש לפרש את המושג "איום ממשמש ובא" בהקשר של הגרעין האיראני כמידת ההתממשות של "מרחב החסינות", ולהעריכו במושגים צבאיים. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, הצהיר שהקו האדום למניעת "מרחב חסינות" זה עובר בשלב של הגעה ל-240 ק"ג של אורניום המועשר לרמה של עשרים אחוזים, שכן כמות כזו ניתן להעשיר במהירות לדרגה של ההעשרה הדרושה ליצירת פצצה גרעינית ראשונה. ניתן אמנם להטיל ספק רב אם גישה חד-ממדית כזו אכן נותנת לישראל תנאים מספיקים לשמר בידיה מצב ברהגנה, וזאת לנוכח המהירות והחשאיות שבהן איראן יכולה לייצר דלק גרעיני לרמת העשרה גבוהה, אי-הבהירות הנובעת ממספרם של מתקני ההעשרה המוגנים העומדים לרשותה וכמות הצנטריפוגות והאורניום בהעשרה נמוכה שהם מאחסנים, וכן לנוכח האפשרות שתוכנית הגרעין של איראן תיכנס ל"מרחב החסינות" עוד לפני המועד המשוער, ותאיים באופן בלתי הפיך על עצם קיומה של ישראל. המסקנה היא שפעולה שתנקוט ישראל כהגנה עצמית, לאחר שאיראן תחצה קו אדום זה, תענה במדויק על ההגדרה של "שימוש בכוח כמוצא אחרון".

## הערות

- 1 מגילת האו"ם, סעיף 2(4).
- 2 מגילת האו"ם, סעיף 51.
- 3 עיקרון זה אושר ואושר בכמה וכמה פסקי דין של בית הדין הבינלאומי לצדק, לרבות בפסיקה בנושא ניקרגואה, בחוות הדעת בנושא הנשק הגרעיני, ובפסיקה על אסדות קידוח הנפט.
- 4 חוקרי משפט שונים עושים שימוש במונחים שונים לתיאור אותם אירועים. מאמר זה מתבסס על הסיווג של טום רויס: Tom Ruys, *Armed Attack and Article 51 of the UN Charter*, (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 253-254.
- 5 הזכות להגנה עצמית ניתנת להפעלה רק כאשר האיום המוצב, או המתקפה שאירעה, עומדים בקריטריונים נוספים של יכולת ייחוס (attributability) וחומרה (gravity). עם זאת, עקב טיבו הקצר והלא משפטי של המאמר, קריטריונים אלה לא יידונו כאן לעומק, שכן הסוגיה השנויה במחלוקת ביותר בהקשר של איום הגרעין האיראני היא זו הנוגעת למסגרת הזמן.
- 6 Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense* (New York: Cambridge University Press, 2011), pp. 200, 204-205.
- 7 סעיף 38(1)(c) בתקנות בית הדין הבינלאומי לצדק מתיר את השימוש ב"עקרונות כלליים של חוק המוכרים במדינות נאורות" כמקור לחוק הבינלאומי. נוכח הימצאותם הגוברת של עקרונות הנחיצות והמידתיות במערכות חוק מקומיות, ניתן לומר על עקרונות אלה ותוספותיהם שהם מהווים עקרונות חוק כלליים כאלה.

- Peter Hagggenmacher, "Self-Defense as a General Principle of Law and its Relation to War", in: Arthur Eyffinger, Alan Stephens, Sam Muller (eds.), *Self-Defense as a Fundamental Principle* (The Hague: Hague Academic Press, 2009), pp. 3-7, 9-11. 8
- ש.ם. 9
- ש.ם. 10
- ש.ם. 11
- לדוגמה, סעיף 1 בהגדרת המושג "תוקפנות"; עיקרון f(b)(d) ב"הצהרה על יחסים ידידותיים", הצהרה 1(7) ב"הצהרה על אישימוש בכוח". 12
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of July 8, 1996, para. 97, <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf> 13
- UN Doc. S/PV. 1348, June 6, 1967, at. 150. 14
- למרות שהקבילות של הגנה עצמית מקדימה במלחמת ששת הימים לא עברה ללא ביקורת, כל הניסיונות לתייג את ישראל כצד התוקפן, אם בעצרת הכללית של האו"ם ואם במועצת הביטחון, נדחו. 15
- Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* (New York: Basic Books, 2006), pp. 81. 16
- שם ע' 85. 17
- הכרה נוספת בזכות לשמר מצב בר־הגנה ניתן למצוא בהחלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם, המציינת את העיקרון של "כיבוד ריבונותה, שלמותה הטריטוריאלית ועצמאותה המדינית של כל מדינה באזור וזכותה לחיות בשלום, בתוך גבולות בטוחים ומוכרים, חופשית מאיומים או ממעשים של שימוש בכוח". 18
- "Ahmadinejad: Israel must be Wiped off the Map", *IRIB News*, October 26, 2005. 19
- Alan Dershowitz, "Israel Has the Right to Attack Iran's Nuclear Reactors Now," *The Huffington Post*, March 16, 2011, [http://www.huffingtonpost.com/alan-dershowitz/israel-has-the-right-to-a\\_b\\_836764.html](http://www.huffingtonpost.com/alan-dershowitz/israel-has-the-right-to-a_b_836764.html). 20



# יום ה"ע"1+ – אסטרטגיות ליום שאחרי תקיפה באיראן

## רון טירה

ההתייחסות למהלך צבאי נגד איראן כאל "תקיפה" ו"מבצע" מטעה. התקיפה היא רק הזרז למאבק הצבאי-מדיני שיתרחש בחודשים שלאחריה.

מטרת מאמר זה היא לבחון אסטרטגיות אפשריות שינקטו איראן, ישראל וארצות הברית בתקופה שאחרי תקיפה צבאית על פרויקט הגרעין האיראני. לצורך זה יניח המאמר את ההנחות הבאות:

1. ישראל תקפה באיראן והסבה נזק בינוני לתוכנית הגרעין שלה, תוך שחיקה נסבלת של הכוח התוקף.

2. התקיפה נערכה ללא הסכמה אמריקאית.

3. התקיפה התרחשה בטרם רכשה איראן את היכולות הדרושות להרכבת נשק גרעיני.

המאמר גם ינסה להתחקות אחר אילוצי ושיקולי הליבה של הצדדים ולאמוד אותם באופן דינמי ביחס למהלכי הצדדים האחרים.

ארבעה רכיבים יצרו את דינמיקת היסוד האסטרטגית שאפשרה לאיראן להגיע עד הלום בתוכניתה הגרעינית: ראשית, איראן בנתה מצג (posturing) של עוצמה והרתעה מרשימים; שנית, איראן נקטה גישה של התגרענות "סבלנית", כלומר הרחבת תשתית הידע והייצור מבלי "לפרוץ" בינתיים לפיתוח נשק (breakout); שלישית, ארצות הברית ביכרה את צמצום הסיכונים והמחירים להם היא חשופה על פני מימוש מדיניותה המוצהרת; ורביעית, ישראל היססה מלתקוף, בין היתר לנוכח החשש מתגובתן הצבאית של איראן ובעלות בריתה ומתגובתה המדינית של ארצות הברית.

מטרת האסטרטגיה הישראלית צריכה להיות סיום דינמיקת היסוד האמורה באמצעות ערעור הרכיבים שלה. תקיפה ישראלית תיועד, בראש ובראשונה, להציב

---

רון טירה הוא מחבר **המאבק על טבע המלחמה**, מזכר 96, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוקטובר 2008. טירה משרת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

את איראן על קרני הדילמה כדי שלא תוכל להמשיך במסלול הנוכחי והיעיל מבחינתה. תהייה האפקטיביות הטכנו־טקטית של התקיפה אשר תהייה, איראן לא תוכל לחמוק בעקבותיה מקבלת החלטות קשות ולא אופטימאליות, לפחות בשני תחומים: בתחום התגובה – מול מי להגיב ובאיזה אופן; בתחום הגישה להתגרענות – האם להמשיך בגישה ה"סבלנית" או "לפרוץ" לפיתוח נשק גרעיני. השלב הראשון במתקפה אפשרית על תוכניתה הגרעינית של איראן נועד, אפוא, לאלץ אותה לבחור בין נטישת קווי הפעולה היעילים שאפשרו לה להגיע למצב הנוכחי לבין דבקות באותם קווי פעולה, אך במציאות חדשה שבה הם יהיו פחות יעילים. התקיפה לא צריכה להרוס צנטריפוגות, אלא לפגוע ביעילות האסטרטגיה האיראנית.

בשלב השני שלאחר תקיפה, איראן תשאף כמובן להציג אסטרטגיית נגד, באמצעותה תוכל להמשיך וליצור תנאים מדיניים־אסטרטגיים להשלמת תוכנית הגרעין שלה. אך הטענה המועלית במאמר זה היא שאיראן תתקשה לגבש אסטרטגיית נגד יעילה וכי כל אלטרנטיבה בה תבחר רק תפחית מיעילותה.

בשלב השלישי, ישראל תפעל לניצול היעילות הפוחתת של האסטרטגיה האיראנית בניסיון לשלול מאיראן את התנאים שיאפשרו לה להשלים את תוכניתה הגרעינית. הדינמיקה האסטרטגית החדשה שתיווצר אמורה לאפשר למעצמות המערב להגיע תהליכים מדיניים שקודם לכן לא היו אפשריים ושתכליתם פירוק תוכנית הגרעין האיראנית. התהליכים המדיניים יאופיינו מצד אחד ביתרון הטמון בעצם העובדה שמטרותיה של ישראל תואמות במקרה זה את מטרות הקהילה הבינ־לאומית, ומצד שני, בחסרון הטמון בנטייה של הקהילה הבינ־לאומית לחפש את המוצא המהיר והקל ממשברים, בין היתר תוך הפעלת לחץ על הצד הלחין יותר.

שלבם ותהליכיהם אלה יארכו שבועות וחודשים, במהלכם עשויה ישראל להידרש להפעיל כוח חוזר מעת לעת. זאת, כדי למנוע מאיראן לשקם את יכולת ההרתעה שלה, להאפיל על כל הישג צבאי שתשיג, לשמש כאמצעי לחץ מתמשך התומך בתהליך המדיני שיתפתח, ולהתנגד לדרכי מוצא מהמשבר שלא יהיו תואמות את האינטרס הישראלי החיוני.

יש לבחון את הדברים בראייה של דינמיקה המתפתחת ומשתנה לאורך זמן: דינמיקה אסטרטגית אחת יצרה את התנאים להתקדמות האיראנית היעילה בתוכנית הגרעין; היא גם הולידה את ההכרח בהפעלת כוח ישראלי; ומטרת הפעלת הכוח היא שינוי הדינמיקה האסטרטגית.

אין להוציא מכלל אפשרות שלאחר תקיפה ישראלית באיראן יישארו תכניות המגירה ללא שימוש ושלושת הצדדים הרלוונטיים יעריכו מחדש את האסטרטגיות

שלהם, תוך שהאילוצים האסטרטגיים ואינטרסי הליבה שלהם מוחשיים יותר מבעבר.

### דילמת התגובה האיראנית

דינמיקת היסוד שאפשרה לאיראן להגיע לשלב הנוכחי בתוכניתה הגרעינית נסמכה, בין היתר, על כך שהיא הציגה את עצמה כבלתי נרתעת מעימות, בעוד שישיראל וארצות הברית נתפשו כנרתעות מעימות כזה. ואכן, יריבותיה של איראן הקפידו עד כה על צעדים שהסיכון הכרוך בהם מוגבל – דיפלומטיה, סנקציות ומערכה חשאית. הדבקות האמריקאית בדפוס התנהגות קבוע וצפוי של עוד סבב שיחות, סנקציות, הזזת כוחות במפרץ ופעולות חשאיות, רק שחקה את האמינות האסטרטגית של ארצות הברית ולימדה את איראן שאל לה לחשוש ממהלכים החורגים מטווח האתגרים שלקחה בחשבון ושאתם היא מוכנה להתמודד.

אינדיקציה חשובה נוספת למאפייני מאזן ההרתעה (או לחד-צדדיותו) ניתן למצוא במקרים דומים בעבר, שבהם ישראל תקפה תוכניות גרעיני שהיו בשלבי התפתחות מוקדמים יותר מאלה שאליהם הגיעה איראן.<sup>1</sup> אך במקרה האיראני, נראה שישיראל כבר אפשרה למועד היעיל ביותר לתקיפה לחלוף – לפחות מבחינת ההישג הפיזי הצפוי (להבדיל מההישג האסטרטגי הצפוי). לכן, כל שנדרש מאיראן היה להסתגל למהלכים המוגבלים של יריביה או להתעלם מהם, כשהיא סומכת עליהם שלא יסלימו לעימות ישיר.

ביום שאחרי תקיפה ראשונה של ישראל, איראן לא תוכל להישען יותר על נכסי עוצמה שאינם מוצאים מהכוח אל הפועל – כמו מצג של עוצמה או הרתעה – והיא תיאלץ לבחור בין הודאה בכך שספגה מהלומה שאין בכוחה להגיב עליה ביעילות לבין הפעלת כוח ממשי ויעיל.

יש הטוענים שיהיה זה מועיל לאיראן לאמץ את עמדת הקורבן שהותקף ואינו מגיב, אלא שעמדת הקורבן – מונח נרדף לחלש – אינה יעילה מבחינתה של איראן, בהתחשב באסטרטגיה רבתי שלה. איראן שואפת להגמוניה אזורית, חותרת להפוך לגורם דומיננטי בעיראק ובלבנון ונוטלת חלק במאבקים כוחניים מסוריה ועד תימן. מרכיב ליבה באסטרטגיה רבתי האיראנית הם גורמי הלוחין הסובבים אותה: מדינות, קבוצות אתניות וארגונים תת-מדינתיים. אלה משחקים ב"קבוצה" של איראן בשל עוצמתה, ואם זו תאמץ את עמדת הקורבן החלש, תישחק האטרקטיביות שלה בעיניהם. לכן, אם איראן תימנע מתגובה צבאית אפקטיבית, היא תסתכן בפגיעה במעמדה וביכולתה לממש את מדיניותה האזורית. בהקשר הגרעיני הישיר, אם איראן תותקף ולא תגיב ביעילות, היא תצביע למעשה על האפיק הצבאי כאפיק היעיל לעצירת תוכנית הגרעיני שלה. מציאות בה המאמצים הלא צבאיים מוכיחים עצמם כבלתי יעילים לעצירת תוכנית הגרעיני

האיראנית, אך תקיפה צבאית מוכיחה עצמה כיעילה, היא מציאות בלתי נסבלת מבחינת איראן. איראן אינה יכולה להרשות לעצמה מצב בו יריביה יסיקו כי הדרך הצבאית יעילה יותר, ולכן היא תהייה חייבת לגבות מהם מחיר משמעותי בגין תקיפה של תוכניתה הגרעינית.

טיעון אחרון זה נכון לכל היקף של פגיעה בתוכנית הגרעין של איראן: גם אם רק חלק קטן מיכולות הגרעין שלה ייפגעו בתקיפה וזמן השיקום שלהן ייאמד רק בחודשים ספורים, עדיין יהיה זה בלתי נסבל מצידה של איראן לא להגיב, שכן הדבר ילמד את יריביה שתקיפה נרחבת יותר בעתיד תוכל להסיג לאחור את תוכנית הגרעין שלה באופן מהותי, בלא שהם ישלמו מחיר משמעותי על כך.

כדי להמשיך ולהתקדם בתוכנית הגרעין שלה ולהדוף תהליכים מדיניים שיונעו בעקבות תקיפה, איראן תהייה חייבת לשקם את יכולת ההרתעה שלה, שתיפגע מעצם קיום התקיפה (ובלי קשר לתוצאות הטכנו־טקטיות שלה). היא תהייה חייבת לצורך זה להפעיל כוח אפקטיבי, באופן שימחיש את יכולתה להתנגד לכל ניסיון של הקהילה הבין־לאומית לשלול ממנה את תוכניתה הגרעינית.

אך מהן האפשרויות של איראן להפעיל כוח ממשי ואפקטיבי? הדילמה הראשונה שלה תהייה כלפי מי להגיב. איראן יכולה להגיב נגד ישראל בלבד או להגיב באופן נרחב גם נגד ארצות הברית ואינטרסים חיוניים שלה באזור. תגובה של איראן נגד ארצות הברית בעייתית מכמה סיבות: ראשית, איראן תכפה בכך על ארצות הברית להצטרף ללחימה ותגרום לה לחצות את הסף הפוליטי והפסיכולוגי של הימנעות מהפעלת כוח נגדה. מאותו רגע, הדרך בהסלמה תהייה קצרה – מקרבות ימיים במצר הורמוז לתקיפת יעדי גרעין ומשטר איראניים. ברגע שאיראן עצמה תחצה את סף ההסלמה הגבוה ביותר – תקיפת הצבא האמריקאי או שיבוש התנועה במצר הורמוז – לא יוותרו לה מדרגות הסלמה נוספות באמצעותן היא תרתיע את ארצות הברית מלפעול נגדה ככל שתמצא לנכון.

בנוסף, פעולה של איראן נגד ארצות הברית תחשוף את מגבלות כוחה, וביטויה המעשי יהיה רחוק מהדימוי האפוקליפטי שאיראן טיפחה במשך השנים. פתיחה בכוח של נתיבי שיט נמצאת בליבת היכולות של הצי האמריקאי, וגם אין כל דמיון בין עימות ישיר בעצימות גבוהה בין ארצות הברית לאיראן ובין האופן בו התישה האחרונה את הכוחות האמריקאיים בעיראק, בעקיפין ובאמצעות שלוחים.

ארצות הברית מסוגלת למנוע מאיראן נשק גרעיני.<sup>2</sup> היא לא חייבת לרדוף אחר כל רכיב נעלם ובר שיקום בתוכנית הגרעין האיראנית, אלא צריכה לגרום לאיראן לשנות את מדיניותה. לכן, ניתוחים טכנו־טקטיים, הקובעים שפעולה צבאית תעכב את תוכנית הגרעין של איראן בשנתיים עד ארבע שנים,<sup>3</sup> אינם רלוונטיים. קווי הפעולה הצבאיים העיקריים של ארצות הברית יהיו לחץ על איראן בכל מקום בו הדבר יכאיב לה – פגיעה במשק האנרגיה, במשמרות המהפכה וביעדי



משטר – במטרה לשכנעה לשנות את מדיניותה. לאחר שארצות הברית תכפה על איראן שינוי במדיניות, יוסדרו גם סוגיות הצנטריפוגות ותשתיות הגרעין. אם ארצות הברית תתייחס לאתגר הגרעין האיראני באותה מידה של דחיפות וחשיבות שבהן מתייחסת לכך איראן עצמה – היא תצליח לכפות את רצונה עליה. מעצמת העל היחידה מסוגלת לאכוף שינוי מדיניות על מדינה בעלת תל"ג הדומה לזה של ארגנטינה, שאחד מכל שבעה מאזרחיה אינו יודע קרוא וכתוב, ושכמה ממערכות הנשק העיקריות שלה נרכשו עוד בימי הממשלים של הנשיאים ג'ונסון וניקסון. נוכח הדברים שלעיל, עדיף לאיראן להגדיר רק את ישראל כאויב, אלא שגם אלטרנטיבה זו אינה יעילה במיוחד: לאיראן יכולת תגובה עצמית וישירה מוגבלת נגד ישראל באמצעות כ-300 טילים ברמת דיוק בינונית.<sup>4</sup> סביר להניח שהיא תשאיר בידיה מלאי טילים כרזרבה גם לאחר התגובה. לכן, ובהתחשב ביירוטים של הטילים האיראניים על ידי מערכי ה"חץ" וה"פטריוט" ובבעיות של מודיעין ודיוק, התגובה האיראנית העצמית והישירה נגד ישראל לא תגרום ליותר מעשרות פגיעות יעילות. אין זה דבר של מה בכך, אך בוודאי לא ה"אפוקליפסה" המובטחת בתגובה לפעולה צבאית ישראלית. יתר על כן, תגובה איראנית כזו לא יהיה בה כדי להאפיל על תקיפת מתקני הגרעין שלה; אדרבא, היא עלולה אף לפגוע בדימויה של איראן כמעצמה אזורית, ויתכן שבסופו של דבר תסב לה יותר נזק מאשר היעדר תגובה כלשהי.

בנוסף, אם איראן תגיב נגד ישראל בלבד, תהיה זאת תוצאה נוחה מבחינת ארצות הברית, שכן פירוש הדבר יהיה שגם נעשתה פגיעה, ולו כלשהי, בתוכנית הגרעין של איראן; גם נמנעה תגובה איראנית משמעותית כלפי ארצות הברית עצמה; גם נמנע משבר נפט עולמי; והכלכלה העולמית לא זועזעה. תהיה בכך פגיעה בהרתעה האיראנית, ויתכן שניתן יהיה אז להניע תהליכים שלא התאפשרו קודם לכן. לפיכך, קיימת בעייתיות מבחינת איראן גם בדרך פעולה זו, במיוחד כשההרתעה האיראנית אינה מכוונת רק כלפי ישראל, אלא אמורה להיות "רב-כיוונית".

דילמה איראנית נוספת נוגעת לעצימות התגובה: מגבלותיה של תגובה בעצימות גבוהה כבר נותחו לעיל. תגובה בעצימות נמוכה עשויה לכלול התקפות טרור ברחבי העולם ובנתיבי שיט, הטרדת ישראל בירי טילים ספורדי וכדומה. גם למערכה בעצימות נמוכה יעילות מוגבלת: ראשית, ישראל והעולם כבר הורגלו במידת מה לפגיעות מהסוג שתואר לעיל, וספק אם להתקפות נוספות נגד שגרירויות, למשל, יהיה אפקט שיאפיל על תקיפת מתקני הגרעין באיראן. שנית, כדי שמערכה בעצימות נמוכה תשפיע על המערכה המדינית שתונע כתוצאה מתקיפה על איראן, היא חייבת להיות חסרת תקדים בעוצמתה וגם להתבצע בתוך זמן קצר יחסית – באותם שבועות וחודשים של המערכה המדינית. אלא שהניסיון

מלמד שכאשר איראן ושלוחיה מנסים לבצע פיגועים בלחץ זמן, לעיתים התוצאה רחוקה מלהיות יעילה, מה עוד ולא מובטח שהיא תטה את המערכה המדינית דווקא בכיוון המשרת את האינטרס האיראני. אין זיקה ברורה בין גל טרור עולמי בהשראה ובהכוונה של איראן ובין השפעתו על הדינמיקה המדינית הבינ-לאומית בכיוון של השלמה מערבית עם התגרענות איראנית.

## הדילמות האסטרטגיות של חזבאללה

פיצוי לכאורה על היכולת העצמית המוגבלת של איראן לפעול נגד ישראל הוא ארגון חזבאללה. אלא שחזבאללה הוא ייצור כלאיים הנתון בסד של מתחים: מצד אחד, הוא נבנה ומומן כדי שיהווה מעין כוח משלוח של זרוע הטיילים האיראנית, והוא הוקם לתכלית של הרתעת ישראל, ואם הרתעת ישראל אינה מושגת, תכליתו תגובה נגדה באמצעות מאגר הרקטות שבידיו. מצד שני, חזבאללה שואף להיות מייצג אותנטי של השיעה במערכת הפוליטית הלבנונית, ולאחרונה אף הפך ל"בעל מניות" משמעותי בלבנון ולמשתתף בממשלתה.

לא ברור אם ישראל יודעת כיצד לשלול מחזבאללה את היכולת לשגר נגדה רקטות בזמן ובמחיר סבירים מבחינתה. חזבאללה נערך כיום בכ-160 מרחבים אורבניים,<sup>5</sup> כשהוא מתערה בקרבם של אזרחי לבנון. אך הדבר מהווה חרב פיפיות אסטרטגית, והאתגר הינו הדדי: בכל מערכה עתידית ישראל, גם אם תכלית הפעלת הכוח שלה תהייה פגיעה במשגרים של חזבאללה, עשויה להגיע באש או בתמרון לאותם מרחבים אורבניים, והנזק האגבי למדינת לבנון יהיה אז בלתי נסבל.

חזבאללה חייב לפיכך להחליט מהי זהותו הדומיננטית: שלוח איראני או שחקן לבנוני פטריוטי. בהתאם לכך הוא יחליט אם להגיב לתקיפה ישראלית באיראן באופן סמלי, או לעשות זאת תוך מחויבות מלאה לאיראן ולייעודו המקורי. אין לדעת מה יחליט חזבאללה במקרה כזה. מסכת שיקוליו הינה נרחבת וכוללת, למשל, את האפשרות להשתלטות "האחים המוסלמים" הסונים על מערב הסהר הפורה, לרבות סוריה. יתכן וחזבאללה יושפע בשיקוליו גם מעצם התקיפה באיראן ומתוצאותיה: אם היא תיתפש כמוצלחת ותעורר ספק ביכולתה של איראן להמשיך ולממן את חזבאללה, ואם איראן תתקשה לגבש אסטרטגיה שתבהיר כיצד היא כופה את רצונה על יריביה, יתכן שחזבאללה יהסס להמשיך ולהמר על הסוס האיראני. ככל שמצג העוצמה האיראני ייסדק ויריביה של איראן ייתפשו כהחלטיים, כך תגבר הסבירות שבתוך קשת האפשרויות, תתקיים גם אפשרות שהתגובה של חזבאללה תהייה מינורית.

## בחזרה לדילמות האיראניות – כיצד להתגרען?

רכיב נוסף בדינמיקה שאפשרה לאיראן להגיע לשלב המתקדם הנוכחי בתוכניתה הגרעינית הוא קידומה בגישה "סבלנית"<sup>6</sup>: איראן השקיעה בהרחבת והעמקת התשתית הגרעינית, אך לא נחפזה בפיתוח הנשק עצמו. לגישה זו שני יתרונות: האחד, הסכנה שהיא מציבה נתפשת כרחוקה ומעורפלת, ולכן היא מותרת לכאורה ליריביה של איראן יותר אפשרויות מאשר פעולה צבאית מיידית בלבד; השני, תוכנית הגרעין נתפשת כבלתי הפיכה ובלתי ניתנת לחיסול. מאחר והידע מוטמע באיראן ותשתיות הגרעין שלה הן בעלות יתירות גבוהה, התוחלת של פעולה צבאית נתפשת כמוגבלת (לפחות עבור מי שמתמקד בפן הטכנו-טקטי).

ביום שלאחר תקיפה, איראן תצטרך לבחור בין המשך הגישה ה"סבלנית" שהביאה אותה עד הלום ובין שינוי גישה – ל"פריצה" קדימה לפיתוח נשק גרעיני. שתי החלופות בעייתיות מבחינתה. אם נניח שאיראן תמשיך לדבוק בגישה ה"סבלנית" גם כאשר הנחת היסוד במאמר זה היא שתוכניתה הגרעינית נפגעה באופן בינוני, המסקנה העולה מצירוף שתי הנחות אלו היא שיש תוחלת בתקיפות נוספות: איראן "פאסיבית" וממשיכה לדבוק בגישתה הקודמת, בעוד שתקיפה מסיגה לאחור את תוכנית הגרעין שלה בכמה עשרות אחוזים. מכאן שתקיפות נוספות עשויות להסיג אותה לאחור בעוד כמה עשרות אחוזים, ולפיכך תקיפה היא אמצעי יעיל ל"גלגול לאחור" (rollback) של תוכנית הגרעין האיראנית. מסקנה זו אינה חיובית לאיראן.

אם נניח שאיראן תשנה את גישתה ותחליט על "פריצה" לפיתוח נשק גרעיני, היא תצמצם בכך במו ידיה את אופציות הפעולה של ארצות הברית, שתתקשה במצב כזה שלא לפעול צבאית נגדה. במצב שבו ההרתעה האיראנית ממילא נסדקה בשל תקיפה ישראלית, ואיראן אינה יכול עוד לסמוך כבעבר על מצג העוצמה שלה, לא יהיה זה יעיל מבחינתה להתגרות בבוטות בארצות הברית ו"לפרוץ" לפיתוח נשק גרעיני. מסקנה זו נכונה גם אם תקיפה ישראלית תהיה בתנאים של "אור אדום" אמריקאי.

## האם יש לאיראן אסטרטגיה יעילה ליום ה"ע"1+?

מטרתה של איראן ביום ה"ע"1+ תהייה להתנגד לשינויים בדינמיקה האסטרטגית ולהדוף תהליכים בין-לאומיים חדשים שמטרתם פירוק תוכנית הגרעין שלה. להשגת מטרה זו איראן תהייה חייבת לבחון כיצד לשלב בין שיקום ההרתעה שלה ובין מציאת גישה יעילה לקידום תוכניתה הגרעינית.

בקצה המתון של קשת החלופות האפשריות נמצאת החלופה שבה איראן לא מגיבה ודבקה בגישה ה"סבלנית". כפי שתואר לעיל, אסטרטגיה זו אינה יעילה

מבחינתה, שכן היא מתמרצת תקיפות נוספות ופוגעת בערכה של איראן בעיני בעלות בריתה ובהרתעתה כלפי אויביה.

במדרגת הסלמה אחת מעל לקודמת, איראן מגיבה נגד ישראל אך מבקשת להותיר את ארצות הברית מחוץ למלחמה. לצורך זה היא ממשיכה לדבוק בגישה ה"סבלנית". חלופה זו היא כנראה הרע במיעוטו מבחינת איראן, אך יש בה נקודות תורפה משמעותיות:

1. יכולת התגובה העצמית של איראן נגד ישראל הינה מוגבלת, ואין זה ברור שתיתפש כמספיקה לשיקום ההרתעה האיראנית.
  2. איראן תיאלץ לסמוך על חזבאללה שיגיב מטעמה, אך כאמור, לארגון יש שיקולים מורכבים ואין לדעת כיצד ינהג.
  3. הפגיעה במערב תהייה מצומצמת וההרתעה האיראנית ה"רב־כיוונית" תיפגע.
  4. איראן תתמיד בגישת ההתגרענות ה"סבלנית", אך עם יכולות מופחתות כתוצאה מהתקיפה. מצב זה, בשילוב היעדר תגובה "רב־כיוונית", ימחיש למערב שתקיפה ישראלית היא אפיק יעיל נגד תוכנית הגרעין האיראנית, ויפתח בפניו אפשרויות להניע תהליכים שהיו בלתי אפשריים קודם לכן.
- החלופה בקצה העליון של קשת האפשרויות היא תגובה גם נגד ארצות הברית, תוך מעבר ל"פריצה" לפיתוח נשק גרעיני. בחלופה זו איראן כמעט ולא מותירה לארצות הברית ברירות זולת הצטרפות ללחימה. בעימות ישיר בעצימות גבוהה, היתרון הצבאי האמריקאי הוא מוחלט, וארצות הברית תוכל לפגוע במדינה האיראנית ובמשענות המשטר, עד לשכנוע ההנהגה לוותר על מדיניות ההתגרענות.

## הדילמות האסטרטגיות של ישראל

ההישג העיקרי של תקיפה ישראלית ראשונה על מתקני הגרעין של איראן יהיה בעצם קיומה ובאתגר שהיא תהווה לדינמיקת היסוד שאפשרה את תהליך ההתגרענות האיראני. תקיפה כזאת אמורה לפתוח פתח לתהליכי המשך מדיניים, שקודם לכן לא היו אפשריים.

האתגר הראשון של ישראל הוא כיצד לשמר את הישגיה למשך החודשים בהם יתפתחו תהליכי המשך המדיניים. לשם כך היא תהייה חייבת להפגין יכולת עמידה והתמדה דיפלומטית, פוליטית־פנימית, כלכלית וכמובן צבאית. המערכה באיראן אינה מרוץ למרחק קצר המסתיים עם גל התקיפה הראשון, אלא מרתון מלחמתי המחייב סיבולת ומאמץ מתמשכים.

לדינמיקה הדיפלומטית הבין־לאומית מאפיינים שאינם עקביים: מצד אחד, נטייה לנוע בכיוון המטרות שבקונצנזוס של הקהילה הבין־לאומית. נטייה זו נוחה לישראל בהקשר הנוכחי, בו מטרותיה דומות לאלו של הקהילה הבין־לאומית. יתרה מזו, באתגר הגרעין האיראני, בניגוד לרבים מהאתגרים הביטחוניים בעבר, ישראל

מסוגלת להגדיר בבהירות מהן מטרותיה המדיניות. בערפל ובחיכוך של משברים בין-לאומיים יש יתרון מובהק לשחקן היודע להגדיר מה הוא רוצה.

לדינמיקה של הדיפלומטיה הבין-לאומית יש, עם זאת, מאפיין נוסף, נוח פחות לישראל: רצון עז לסיים משברים בהקדם האפשרי, תוך צמצום מחירים וסיכונים, באמצעות חיפוש המוצא הקל או לחץ על הצד הלחץ יותר, תהיינה עמדותיו אשר תהיינה. לכן, הן איראן והן ישראל יבקשו להפגין, כל אחת, שהיא הנחושה יותר והלחיצה פחות. לפיכך, מאמץ צבאי ישראלי – מתמשך – הוא בעל חשיבות קריטית להשגת מספר תכליות: למנוע מאיראן לשקם את יכולת ההרתעה שלה במשך חודשי המשא ומתן שיגיעו לאחר תקיפה ולהאפיל על כל הישג צבאי שתשיג במהלכם; לשמש כאמצעי לחץ מתמשך בידי הקהילה הבין-לאומית בניסיונה לשכנע את איראן לפרק את תוכנית הגרעין שלה (לבקשתה או חרף התנגדותה); להציג יכולת להתנגד לצעדים ליציאה מהמשבר שלא יעלו בקנה אחד עם האינטרס הישראלי החיוני.

ישראל חייבת לפיכך להחזיק ביכולת לשוב ולתקוף באיראן מעת לעת ובאופן יעיל. ישראל גם חייבת לצבור הון פוליטי כדי שתוכל להשקיע במערכה המדינית. לצורך זה עליה לצאת ביוזמה מדינית מול הפלסטינים (יהיו סיכויי הצלחתה אשר יהיו), ליזום הפשרה ביחסים עם טורקיה, לנסות להתקרב לממשל החדש במצרים ולפעול ליצירת תיאום עם ערב הסעודית. עליה לחזק את המסר, לפיו איראן גרעינית מאימת על ישראל, העולם הערבי וטורקיה גם יחד.

הדילמות האסטרטגיות של ישראל ביום ה"ע"1+ יושפעו מהאופן בו תכריע איראן בדילמות שלה. בתרחישי הקיצון, בהם איראן תגיב גם נגד ארצות הברית ו"תפרוץ" לפיתוח נשק גרעיני, יתכן שהובלת המשבר תועבר לארצות הברית וישראל תפנה את הזירה עבורה. הדילמות הישראליות המעניינות יותר מתרחשות דווקא במצבים שבהם איראן תנהג באופן מרוסן. כך, למשל, מורכב ומסובך יותר להניע תהליך מדיני בין-לאומי יעיל ותכליתי בסוגיה האיראנית כשאיראן מגיבה רק נגד ישראל ואינה "פורצת" לפיתוח נשק גרעיני. במקרה כזה ישראל תוכל להציג את הטיעון הבא: התקיפה הראשונה צמצמה את תוכנית הגרעין האיראנית במידה כזו או אחרת, ולא עלתה במחיר יקר למערב; הוכח שניתן "לגלגל לאחור" את תוכנית הגרעין של איראן באמצעים צבאיים, אך מידת "הגלגול לאחור" תלויה בהיקף התקיפות העתידיות; התקיפה סדקה את ההרתעה האיראנית, והעובדה ש"האפוקליפסה" הבין-לאומית לא התרחשה, שמטה מידי איראן קלף חשוב. מתוך כל אלה נוצרים התנאים להנעת תהליך המשך מדיני יעיל מבעבר.

הדילמה הישראלית החדה ביותר תהייה במקרה בו איראן תגיב רק נגד ישראל, אך "תפרוץ" במקביל לפיתוח נשק גרעיני. השאלה תהייה אז האם ארצות הברית תנקוט מיד בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לעצור את איראן מלפתח ראש

קרבי גרעיני (השאלה תתחדד אם ייווצר נטיב שהתקיפה הישראלית היא שדחפה את איראן "לפרוץ" לפיתוח נשק גרעיני). במקרה כזה ישראל תצטרך לשלב בין המשך התקיפות באיראן, ובמדרגות הסלמה גבוהות יותר, לבין שכנוע הקהילה הבין-לאומית בצורך לפעול מיד וביעילות. בחישוב אסטרטגי קר, העובדה שנשק גרעיני בידי איראן הוא דבר בלתי נסבל, אינה קשורה בשאלה מי "אשם" ב"פריצה" האיראנית לעבר נשק גרעיני.<sup>7</sup>

דילמה ישראלית נוספת היא ביחס לחזבאללה. כמפורט מעלה, הארגון יאלץ לבחור בין שירות האינטרס האיראני (דבר שישב נזק בלתי נסבל ללבנון) ובין שירות האינטרס הלבנוני (תוך הפניית גב לאיראן). חזבאללה גם יצטרך להעריך האם איראן תציג אסטרטגיית נגד יעילה או שמא החלה שחיקה בעוצמתה, ובהתאם לכך לבחון אם להניח את יהבו על "הקלף האיראני" או לגדר סיכונים. ישראל חייבת להמתין עד שחזבאללה יחשוף את כוונותיו בטרם תחליט על האסטרטגיה כלפיו. אם הארגון יחליט לצמצם את תגובתו למינימום סמלי, ישראל תצטרך אז "לקבל" את ההצעה המשתמעת לתחם ולהכיל את המשבר. חשיפת הכוונות לא חייבת להיות במילים. ירי מאות רקטות לאזורי גבול הצפון "בלבד" עשוי ללמד שחזבאללה מבקש להכיל את המשבר. ישראל חייבת להיות קשובה לכך. במקרה כזה היא, וכן ארצות הברית וערב הסעודית, צריכות יהיו לבחון האם ניתן לסמן לארגון נתיבים אלטרנטיביים לנתיב של היותו שלוח איראני.

### הדילמות האסטרטגיות של ארצות הברית

חרף כל ניירות העבודה שהוכנו בגופי הממשל האמריקאי, ביום ה"ע"1+ תיווצר מציאות אחרת וארצות הברית תצטרך לבחון מחדש ארבעה משתנים:

1. מהם האינטרסים החיוניים שלה בנושא האיראני?
  2. מהם המחירים והסיכונים שהיא מוכנה לשאת בהם כדי להגן על האינטרסים שלה, והאם התקיפה שינתה את התייחסותה אליהם?
  3. האם התקיפה יצרה הזדמנויות חדשות או שינתה את המשוואה האסטרטגית בדרך כלשהי?
  4. כיצד עליה להתייחס לישראל שתקפה ללא הסכמתה?
- לארצות הברית אינטרס מובהק במניעת התגרענותה של איראן; זוהי מדיניותה המוצהרת, אותה נימקו הנשיא ועוזריו בהרחבה.<sup>8</sup> יתרה מזו, איראן היא הגורם העיקרי המערער על ה-Pax Americana במזרח התיכון ומאיים על אינטרסים אמריקאיים חיוניים ועל בעלות בריתה של ארצות הברית. אם איראן תתגרען, היא תהפוך לחסינה מאיומים ישירים, והקרנת העוצמה הלאומית שלה תגדל. איראן תהווה אז איום חמור במישור הגרעיני<sup>9</sup> ותהייה נועזת יותר במישור הקונבנציונלי ובהפעלת שלוחים תת-מדינתיים. שחקנים נוספים יחפשו את קרבתה והפחד מפניה

יחולל מרוץ חימוש גרעיני רב־צדדי באחד האזורים הפחות יציבים בעולם. זאת ועוד, איראן שתשיג יכולת גרעינית על אף הצהרות ארצות הברית שלא תאפשר לה להיות מדינה גרעינית, תגרום לכך שקצב דעיכתה של האמינות האסטרטגית האמריקאית ילך ויגבר.

ניתוח ההתנהלות האמריקאית מאז התחוויר עומק התסבוכת בעיראק מלמד, שבמקרים רבים, בהם נוצר מתח בין מימוש יעדי המדיניות האמריקאית ובין המחיר והסיכון הכרוכים בכך, ארצות הברית ביכרה לוותר על מימוש היעדים ובלבד שתגביל את סיכוייה ואת המחירים בהם היא נושאת. ואולם, האסטרטגיות של איראן וישראל עלולות לקבוע לארצות הברית טווח סיכון ומחיר החורג מכוונותיה. מאחר ושתיהן יתמקדו בהגנה על האינטרסים החיוניים ביותר שלהן, ובהיבטים מסוימים באינטרסים קיומיים, רף הסיכון והמחיר המינימלי של המשחק עלול להיות גבוה מזה שארצות הברית מוכנה לו כיום. כאשר היא תשלים עם מציאות זו, תיפתחנה בפניה דרכי פעולה חדשות.

הדינמיקה שתיווצר ביום ה"ע" +1 חייבת, מעצם מהותה, לשנות את החישובים האסטרטגיים של ארצות הברית. כל בחירה שתעשה איראן – המשך הגישה ה"סבלנית" אבל עם יכולות גרעיניות מופחתות כתוצאה מהתקיפה או "פריצה" לנשק גרעיני; תגובה נגד ארצות הברית ואינטרסים חיוניים שלה או הימנעות מתגובה כזאת חרף העובדה שהותקפה ותוכנית הגרעיין שלה נפגעה – תהווה נתון חדש במשוואה האמריקאית. כעולה מניתוח דרכי הפעולה האפשריות של איראן, כמעט כל בחירה שתעשה עלולה לפעול נגדה בחישובים שתערוך ארצות הברית.

ארצות הברית עשויה להעניש את ישראל – בעלת ברית שכפתה עליה מציאות שהיא לא רצתה בה. ואולם, ארצות הברית גם תהייה חייבת להפריד בין החשבון שתנהל עם ישראל ובין זה שתנהל עם איראן. גם אם היא תעניש את ישראל, עדיין יהיה לה אינטרס מובהק במניעת התגרענות איראנית. יהיה זה בלתי רציונאלי מבחינתה של ארצות הברית להימנע ממיקסום יתרונות התקיפה וההזדמנויות שתוליד לקידום יעדי המדיניות האמריקאית, רק משום שהתקיפה התקיימה בניגוד לרצונה, גם אם במקביל היא תעניש את ישראל בגין ביצועה.

ארצות הברית גם תיאלץ לשקול את הנסיבות המקלות הבאות: ראשית, קיים קושי להעניש את ישראל על שפעלה למימוש מטרות הדומות למטרותיה של המדיניות האמריקאית המוצהרת ולהגנה על אינטרסים הזוהים לאינטרסים אמריקאיים חיוניים, כפי שהוגדרו בפומבי על ידי המנהיגות האמריקאית. ארצות הברית אולי חולקת על השיטה, אך לא על אפיון הבעיה, המטרות והסדרי הסיום; שנית, יהיה קשה להעניש את ישראל אם התקיפה תתגלה כאמצעי יעיל לקידום המטרות המשותפות לארצות הברית ולישראל; ושלישית, אם התקיפה תתאפיין

במצוינות טקטית, לא יהיה זה פשוט מבחינה פוליטית להתנגד לה, שכן הציבור והפוליטיקאים נוטים לעיתים ללכת שבי אחרי המצוינות הטקטית.

## התמודדות בין אסטרטגיות

פגיעה ראשונית של ישראל במתקני גרעין באיראן אינה מהווה ביטוי לאסטרטגיה ישראלית. אסטרטגיה היא הרבה יותר מעיסוק בעולם הפיזי-טכני, והיא אינה עוסקת בנקודה בזמן אלא בדינמיקה על ציר הזמן. בשנים האחרונות שררה דינמיקת יסוד שבחסותה התקדמה איראן ביעילות בתוכניתה הגרעינית. מטרת גל התקיפה הראשון תהייה, לפיכך, לאתגר את דינמיקת היסוד האמורה. איראן הסתמכה על דימוי מרתיע שהוא מעל לכוחה האמיתי, על גישה גרעינית "סבלנית", על רתיעה אמריקאית מהסתבכות נוספת ועל חשש ישראלי מתגובה איראנית צבאית ומתגובה אמריקאית דיפלומטית. ערעור האסטרטגיה היריבה נוצר, לפחות במקרה שבפנינו, באמצעות ביצוע מהלך אופרטיבי אשר יציב את איראן על קרני הדילמה, או הדילמות. מהלך הפתיחה האופרטיבי אמור להביא את איראן להכרעה בין נטישת קווי הפעולה הנוכחיים והיעילים שלה ובין דבקות באותם קווי פעולה, אך במציאות חדשה שבה הם יהיו פחות יעילים. איראן לא תוכל לחמוק מקבלת החלטות קשות, לא אופטימאליות, שיהוו נתון חדש במשוואות האסטרטגיות של שאר השחקנים. גם חזבאללה יאלץ לבחור בין הקרבת האינטרס הלבנוני ובין הקרבת האינטרס האיראני. האסטרטגיה כלפי איראן אמורה לעצב דינמיקה ושינוי משקל חדשים, שיתפתחו בהדרגה בחודשים שלאחר יום ה"ע".

איראן תנסה כמובן להציג אסטרטגיית נגד ולהניע את הדינמיקה בכיוון הנוח לה. גם הקהילה הבינלאומית עשויה להפתיע עם הצעות למוצא קל מהמשבר שלא יהיה בהן כדי להתמודד עם אתגר היסוד, או להציע הצעות שיסכנו את האינטרס הישראלי החיוני. כל אלה יחייבו את ישראל להפגין יכולת עמידה ממושכת ולבצע סדרה של מהלכי המשך, צבאיים ואחרים, שיהיו מתוזמרים היטב על ציר הזמן. נוכח כל הנאמר לעיל, ברור הוא שאין מדובר ב"תקיפה" או ב"מבצע" דומים לתקיפת הכור העיראקי ב־1981 או, על פי המדווח בתקשורת, לתקיפת הכור בסוריה ב־2007. הפעם מדובר במלחמה ארוכה, רבת מהלכים ומהלכי נגד, שיש להתכונן אליה מתוך הבנת טבעה, נסיבותיה ומאפייניה הייחודיים.

## הערות

- 1 לרבות הפרסומים על פי מקורות זרים בדבר תקיפת מתקן גרעיני בסוריה.
- 2 Ron Tira, "Yes They Can: The US Can Prevent Iran from Acquiring the A-Bomb", *Infinity Journal*, IJ Exclusive, May 2012.



- 3 James Dobbins, Dalia Dassa Kaye, Alireza Nader and Frederic Wehrey, "How to Defuse Iran's Nuclear Threat", *Rand Review*, vol. 36, No. 1, Spring 2012; Secretary of Defense Leon E. Panetta Speech at the Saban Center, December 2, 2011; "Weighing Benefits and Costs of Military Action Against Iran", *The Iran Project*, New York.
- 4 המשמעות של שימוש איראני אפשרי בטיילים בעלי ראש נפץ כימי או ביולוגי לא תידון במאמר זה. ראו: הפרק על איראן, מאגר המידע על צבאות ערב, אתר המכון למחקרי ביטחון לאומי: [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1317902891.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1317902891.pdf).
- 5 גבי סיבוני, "אתגרי צה"ל בלחימה בשטחים צפופי אוכלוסייה", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 4, גיליון 1, מאי 2012, עמ' 5.
- 6 עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי, "הדרך (האיראנית) השלישית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012, עמ' 7-13.
- 7 כפי שאין זה רלוונטי שארצות ברית "אשמה" בקיום הבחירות שהעלו את חמאס לשלטון, בתרומה לנפילת מובארכ ולעליית "האחים המוסלמים" לשלטון במצרים וביצירת התנאים להפיכת איראן לגורם הזר הדומיננטי בעיראק.
- 8 President Barack Obama speech at AIPAC Policy Conference, March 4, 2012; See also President Obama's interview to the *Atlantic*, March 2, 2012.
- 9 Ron Tira, "Can Iran be Deterred?", *Policy Review*, no. 169, Hoover Institution, Stanford University, October 1, 2011.



# "האביב הערבי" וסוגיית הפצת הנשק באזור: נשק כימי בלוב וסוריה

בנדטה ברטי ודוד פרידמן

מאז דצמבר 2010, עבר אזור המזרח התיכון וצפון אפריקה שינוי פוליטי וחברתי רחב ממדים. מה שכונה "האביב הערבי" הוביל בכמה מדינות להתמוטטות משטרים ורודניים ישנים, כמו בלוב ובמצרים, ובמדינות אחרות – לעימות פנימי מתמשך ולא־יציבות, כפי שקרה בסוריה. תהליך השינוי האזורי יכול להוביל אמנם בטווח הארוך ליתר דמוקרטיה ושגשוג במזרח התיכון, אך בטווח הקצר, כמעט כל מדינות האזור נאלצות להתמודד עם סביבה הפכפכה ובלתי יציבה מבחינה ביטחונית ומדינית. מאמר זה מנתח את השפעת המהפכות ואי־היציבות בעקבות חילופי המשטר בעולם הערבי על תפוצת הנשק הלא קונבנציונאלי באזור,<sup>1</sup> תוך התמקדות מיוחדת בנשק כימי. הדגש במאמר זה מושם על שתי מדינות – אחת שבה ההתעוררות הערבית הובילה לשינוי משטר (לוב) והשנייה העוברת עימות פנימי ארוך (סוריה). שתי המדינות ידועות כמחזיקות, או כמי שהחזיקו בעבר, בתוכניות לנשק להשמדה המונית. לאור זאת, המאמר בוחן את ההיסטוריה והמצב של תוכניות אלו ומעריך את השפעת המהפכות על היכולת של לוב וסוריה לאבטח את הנשק הכימי שברשותן. לבסוף, המאמר דן בהשפעה של שתי מגמות אלו על ביטחון האזור בכלל ועל ביטחון ישראל בפרט.

## מבט על התוכניות של סוריה ולוב

נשק לא קונבנציונאלי, שנחשב בשעתו לנחלתן הבלעדית של מעצמות על ומדינות מפותחות, הפך בהדרגה, מאז שנות השישים והשבעים של המאה העשרים, גם לחלק ממאגר הנשק של מספר מדינות מתפתחות. כמה גורמים הניעו את מועמר קד'אפי לנסות לפתח תוכנית לנשק כימי וביולוגי בשנות השמונים של המאה: ראשית, קד'אפי חש שנשק מסוג זה הוא דרך לאזן

ד"ר בנדטה ברטי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי  
ד"ר דוד פרידמן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

את הנחיתות הצבאית של לוב ביחס לכמה משכנותיה באזור, לרבות מצרים (שגם היא פיתחה מאגר נשק כימי) וישראל, המצוידת בנשק קונבנציונאלי, ולכאורה גם ביכולת גרעינית. שנית, ההתחמשות של לוב התרחשה בהקשר של מרוץ אזורי, כאשר באותה תקופה ניסו מדינות נוספות, לרבות סוריה ועיראק להשיג נשק לא קונבנציונאלי. יתרה מכך, החישוב של קד'אפי היה שרכישה של נשק כימי תעניק לו ולמשטרו חסינות כנגד כל ניסיון להפילו.

במהלך שנות השמונים של המאה שעברה, החל משטר קד'אפי לבנות שלושה מתקנים מרכזיים לנשק כימי.<sup>2</sup> הראשון, ראבטה, ליד טריפולי, היה מתחם תעשייתי שכונה "פארמה 150", היה בעל יכולת להפיק כ-4,500 ק"ג ליום של נשק כימי, כמו גם חרדל ועצבים. לוב בנתה במקביל שני מתקנים נוספים, שניהם ממוגנים בפני הפצצות מהאוויר.<sup>3</sup> בנוסף לפיתוח נשק כימי, החלה לוב להשקיע גם במערכות שיגור, במיוחד לטילים בליסטיים.<sup>4</sup>

במהלך שנות התשעים של המאה העשרים הגבירה הקהילה הבינ-לאומית את מאמציה לבלימת ההתחמשות בנשק כימי, ותשומת לב גוברת הוקדשה למה שנראה כמאגר הנשק הצומח של לוב. מדינות מערביות, ובראשן ארצות הברית, הפגינו דאגה ממגמה זו של לוב, במיוחד לאור תמיכתה בטרור הבינ-לאומי. על רקע זה אסרה ארצות הברית על חברות הפועלות על אדמה אמריקאית לסייע לחימושה של לוב.<sup>5</sup> ב-1993 הכריזה לוב, כמו מצרים ומדינות ערביות נוספות, שלא תצטרף לאמנה לנשק כימי (CWC), תוך שהיא טוענת כי פירוק מנשק כזה יכול להתבצע רק כחלק מאיסור מקיף על נשק להשמדה המונית באזור, וכי דבר זה אינו אפשרי כל עוד ישראל אינה מסכימה לוותר על תוכנית הגרעין המיוחסת לה. ב-2003, פתחו לוב ובריטניה במשא ומתן חשאי שנועד לנרמל את היחסים בין לוב לקהילה הבינ-לאומית. כתוצאה מכך, התירה לוב, באוקטובר 2003, לפקחים אמריקאיים ובריטיים לבקר במתקנים הצבאיים ובמעבדות שלה, כדי לבדוק את תוכניות הנשק הכימי ואת שאר התוכניות לנשק לא קונבנציונאלי.<sup>6</sup> מאוחר יותר, בדצמבר 2003, הכריזה לוב שהיא נוטשת את כל תוכניותיה לנשק להשמדה המונית וכי בכוונתה להצטרף לכל האמנות הבינ-לאומיות הקיימות בנושאים אלה.<sup>7</sup> עד לאותה נקודה, לוב מעולם לא חשפה את קיומן של תוכניותיה לנשק לא קונבנציונאלי ולא הודתה בהן; אדרבא, היא דבקה בטענה שפעילותה בתחום זה היא בעלת אופי אזרחי ומיועדת למטרות שלום.

עד היום לא ברור לחלוטין מה הניע את קד'אפי לנקוט צעד דרמטי זה. סביר להניח שהלחץ הבינ-לאומי הגובר, הן נגד הנשק הלא קונבנציונאלי והן נגד תמיכת לוב בטרור הבינ-לאומי, בעידן שלאחר הפיגוע במגדלים התאומים בניו יורק, שיחק תפקיד בדחיפת קד'אפי לנטוש את תוכנית הנשק הכימי שלו. בנוסף, נראה שפלישת ארצות הברית לעיראק ב-2003 והנפילה המהירה של משטר סדאם חוסיין יצרו

אצל קד'אפי חשש מהתערבות חיצונית דומה בלוב והובילו אותו לבטל את תוכנית הנשק להשמדה המונית שלו, וזאת בתמורה להבטחה מצד המערב לא להפיל את משטרו. כמו כן, קד'אפי הבין ככל הנראה שתוכניתו לנשק כימי הייתה רחוקה באותו שלב מלהעניק לו חסינות נגד התערבות חיצונית או הפיכות פנימיות, וגם משום כך העדיף לקבל את העסקה שהוצעה לו.

עד שנת 2004 לוב כבר הגישה ל"ארגון לאיסור על נשק כימי" של האו"ם (OPCW) הצהרה חלקית על המתקנים לאחסון נשק כימי שברשותה. במסגרת זו היא הצהירה על 3,500 פצצות אוויר המיועדות לפזר נשק כימי, על 24.7 טונות של גז חרדל ועל 1,390 טונות של חומרי מוצא לכימיקלים.<sup>8</sup> "הארגון לאיסור על נשק כימי" החל לפקח ולאמת את כל המאגר המוצהר, ומצא שיכולות הייצור של לוב היו הרבה יותר צנועות מאשר ההנחה המוקדמת וכי מאגר הנשק שלה היה במצב חמור במונחים של ביטחון, איכות חומרים ותחזוקה.

לאחר הצטרפותה לאמנה לנשק כימי, פתחה לוב במאמצים לשנות את תדמיתה והפכה לפעילה מאד בארגון. היא קראה למדינות אחרות באזור ללכת בעקבותיה ולהשמיד נשק כימי וביולוגי. בפועל, התוכנית להשמדת הנשק הכימי שברשות לוב התקדמה לאט למדי, למרות הסיוע מארצות הברית ומאיטליה. בעוד שהפצצות האוויריות הושמדו מיד לאחר שלוב הצטרפה לאמנה, התעכב התהליך של השמדת גז החרדל וחומרי המוצא לכימיקלים.<sup>9</sup> ערב המהפכה, לוב ביקשה הארכה כדי להשלים את השמדת הנשק הכימי שלה.<sup>10</sup>

התעניינות סוריה בנשק לא קונבנציונאלי החלה כנראה בשנות השבעים של המאה העשרים. קיימת עדות לכך שלפני מלחמת יום הכיפורים, מצרים סיפקה לסוריה את היכולת הכימית הראשונית שלה.<sup>11</sup> בתחילת התוכנית, בראשית שנות השבעים, קנתה סוריה חומרים כימיים וטילים בליסטיים מארצות אחרות, אך לאחר זמן מה כבר פיתחה יכולות ייצור משלה שנשענו על סיוע חוץ. ואכן, בתחילת שנות השמונים, חאפז אל-אסד החל להפגין עניין בפיתוח עצמי של נשק לא קונבנציונאלי, כשהוא מונע הן משיקולי הביטחון של סוריה ביחס לישראל והן מרצונו לאזן את היתרון המשמעותי של ישראל בנשק קונבנציונאלי ולהשיג רמה מסוימת של הרתעה אסטרטגית כנגד הנשק הגרעיני שלכאורה היא מחזיקה. יתרה מכך, משטר אסד בחר לפתח את יכולות הטילים הבליסטיים שלו לשיגור נשק כימי וביולוגי גם מתוך מודעות לעליונות האווירית של ישראל.<sup>12</sup>

ההנחה כיום היא שסוריה מחזיקה באחד מהמאגרים המבצעיים המתוחכמים ביותר של נשק כימי בעולם,<sup>13</sup> המבוסס בעיקר על גז עצבים. קבוצה זו של נשק מייצגת את הצורה המתקדמת ביותר של חומרים כימיים לשימוש צבאי. החומר המרכזי בה הוא סארין (המוכר גם בכינוי GB) – חומר נדיף ורעיל במיוחד. הסברה היא שהסורים מחזיקים גם ב-VX, הרעיל אפילו יותר מהסארין.<sup>14</sup> מנגנוני השיגור

של הנשק הכימי שבידי סוריה כוללים פצצות אוויר ופגזים, אך הנשק האסטרטגי המוביל שלה הם הטילים הבליסטיים (סקאדים ופיתוחים שלהם, וכן SS-21), המסוגלים להגיע לכל מקום בישראל. המרכיבים השונים של הנשק הכימי הסורי מפוזרים על פני מספר גדול של אתרים בכל רחבי המדינה, ולפי ההערכה, המשטר הסורי מפעיל ארבעה מתקני ייצור של נשק כזה.<sup>15</sup> הרבה פחות מכך ידוע על תוכנית הנשק הביולוגי של סוריה, ויש חוסר הסכמה באשר לשאלה אם היא פיתחה יכולת מבצעית של נשק ביולוגי התקפי.<sup>16</sup>

עד לאחרונה, המשטר הסורי לא הודה מעולם בקיומה של תוכנית ומאגר של נשק כימי וביולוגי, למרות העובדה שבמהלך שנות משטרו של חאפז אל-אסד הושמעו על ידו לא פעם הצהרות על כך שסוריה מחזיקה ב"נשק סודי" או ביכולת "תגובה הולמת" מול היתרון הצבאי של ישראל. במהלך השיחות סביב אמנת הנשק הכימי ובפורומים בין-לאומיים אחרים, עמדתה של סוריה הייתה שכל עוד ישראל מסרבת להשמיד את הנשק הגרעיני שלה, סוריה תשמור לעצמה את הזכות לחמש את עצמה בנשק כימי ולא תשמיד נשק כזה אפילו אם תחזיק בו. בראיון שהעניק נשיא סוריה בשאר אל-אסד בינואר 2004, הוא חזר שוב על העמדה לפיה יש לסוריה הזכות להגן על עצמה, והוסיף כי "לא קשה במיוחד להשיג את רוב הנשק מהסוג הזה [ביולוגי-כימי] בכל מקום בעולם, וניתן להניח עליו את היד בכל עת".<sup>17</sup> עמדה קשוחה זו של סוריה נותרה בתוקפה עד היום. סוריה מתנגדת להצטרף לאמנה לנשק כימי ומתאמת את עמדתה הפוליטית בעניין זה עם מצרים.

## השלכות "ההתעוררות הערבית" על הנשק הביולוגי והכימי בלב ובסוריה

לקראת סיומה של המהפכה בלב העריך "הארגון לאיסור על נשק כימי" שלוב עדיין מחזיקה כ-45 אחוזים מגז החרדל שברשותה וב-60 אחוזים מהמרכיבים הגולמיים שלו (חומרי מוצא), שהוצהר על קיומם אך עדיין לא הושמדו.<sup>18</sup> מאגר הנשק הכימי לא מילא תפקיד במהלך המהפכות בעולם הערבי, ולמרות שמועות סותרות,<sup>19</sup> קד'אפי לא פנה בייאושו להשתמש בנשק זה – בחירה שכנראה הושפעה משיקולים פוליטיים ומידיעה שהנשק הכימי לא התאים לשימוש מבצעי.

עם סיום עידן המשטר הישן והקמת "מועצת המעבר הלאומית" של לוב (NTC), הכריזו הרשויות החדשות כי איתרו מאגרי נשק כימי נוספים שמשטר קד'אפי נמנע מלהצהיר עליהם.<sup>20</sup> כאשר "הארגון לאיסור על נשק כימי" בדק את לוב בפעם השנייה מאז המהפכה בינואר 2012, הוא אישר שקד'אפי החזיק במלאי לא מוצהר של פגזים כימיים.<sup>21</sup>

העובדה שהמשטר הלובי לא חשף את קיומם של שני האתרים העלתה חשש לקיום נשק כימי לא מוצהר נוסף בלוב. כמו כן, התעוררה דאגה שמרכיבים מהמאגר

הכימי הלובי יפלו לידיים לא רצויות, בעיקר לידי קבוצות טרור בלוב ומחוצה לה. עם זאת, עד היום לא נמצאה הוכחה לאמיתותם של חששות אלה. פיקוח של האו"ם שנעשה באתרים המוצהרים בעידן שלאחר נפילת קד'אפי, אישר שלא היו חסרים אחרי המהפכה מרכיבים של נשק כימי לובי. הדבר לא ניתן להיאמר לגבי שאר מאגרי הנשק של קד'אפי. לדוגמה, ארצות הברית מעריכה שמתוך מספר של כ-20,000 מערכות לשיגור טילי כתף נגד מטוסים שהיו לקד'אפי, רק 5,000 נמצאו והושמו תחת אבטחה.<sup>22</sup> הברחה אפשרית של מאגר הנשק של קד'אפי מהווה, מבחינה אזורית וגלובלית כאחת, אתגר רציני בתחום הפצת הנשק הלא קונבנציונאלי.

מאז שקיבלה לידיה את השלטון בלוב, הדגישה "מועצת המעבר הלאומית" חזר והדגש את מחויבותה לפעול בשיתוף פעולה עם האו"ם לפירוק שאריות המאגר הלא קונבנציונאלי הלובי. הממשלה הנבחרת של לוב, שקמה אחריה, ביטאה עמדה דומה. הקהילה הבינלאומית הייתה מעורבת מאד במאמצים לאתר ולאבטח את מאגר הנשק של קד'אפי, הן מבחינה כספית<sup>23</sup> והן בשיתוף פעולה וסיוע בהיבט הטכני.<sup>24</sup> הרשויות החדשות בלוב הפגינו רצון רב לתיאום ולשיתוף עם "הארגון לאיסור על נשק כימי" ועם משלחת הסיוע של האו"ם בלוב, וכן עם מדינות שונות שהציעו סיוע, לרבות ארצות הברית ועיראק.<sup>25</sup>

שלא כמו בלוב, המצב בסוריה הרבה פחות בטוח. המחאות הראשונות במדינה נתקלו בברוטאליות גורפת וחסרת אבחנה מצד הממשלה הסורית והתפתחו לכדי מרחץ דמים פנימי בין ממשל אסד לכוחות האופוזיציה. ככל שמתברר שהממשלה אינה מסוגלת לפרוץ את המבוי הסתום המתמשך ולדכא את האופוזיציה, וככל שהאופוזיציה כובשת יותר ויותר שטחים ומכרסמת בבסיס התמיכה והיכולות של המשטר, כך גוברת דאגתה של הקהילה הבינלאומית לגורלו של מאגר הנשק הכימי והביולוגי של סוריה.

החשש העיקרי הראשון הוא שמשטר אסד, במהלך של ייאוש וכחלק מהמאבק על הישרדותו, עלול לפנות לשימוש בנשק כימי נגד בני עמו. למרות שמדובר בתרחיש שהוא בעיקר פנים-סורי, שימוש גלוי בנשק כימי הוא בעל השלכות נרחבות יותר על הפרת היציבות האזורית. עד עתה, אסד הבין שהשימוש בנשק כזה יהיה כרוך בחציית הקו האדום היחידי שהציבה לו הקהילה הבינלאומית, ולכן המשיך לשחק לפי כללי המשחק. עם זאת, ככל שהסכסוך הפנימי מסלים ומעמדו של אסד מתערער, לא ניתן להתעלם מתרחיש כזה.

אסד ופמלייתו נפנו באיום הנשק הכימי כאזהרה מפני התערבות חיצונית. לדוגמה, פקיד בכיר במשטר הסורי הכריז שאם סוריה תשתמש בנשק כימי, היא תעשה זאת רק נגד גורמים זרים. הצהרה זו הייתה כשלעצמה משמעותית, משום שהייתה הודאה ראשונה של סוריה שהיא אכן מחזיקה בנשק כימי (אם כי הכרזה זו

הוכחה מאוחר יותר בטענה ש"הוצאה מהקשרה"<sup>26</sup>. בכל מקרה, "תרחיש נקמה" זה, שבו אסד יפנה את הנשק הכימי שלו כלפי מדינות כמו ישראל או טורקיה כדי להטות את תשומת הלב מהעימות הפנימי ו"להעניש" את הקהילה הבין-לאומית, נראה בלתי סביר לנוכח הגישה הרציונאלית הקרה שמפעיל המשטר עד עתה. החשש העיקרי השני, אותו הביעה במיוחד ישראל, הוא שמשטר אסד עלול בייאושו להעביר חלק מהנשק הלא קונבנציונאלי שלו לידי חזבאללה. אפשרות זו נראית גם היא כבלתי ריאלי, לפחות כל עוד המשטר מעורב במלחמה כוללת עם האופוזיציה ויש לו עניין בשימור שליטה הדוקה על כלל המאגר הצבאי שלו. עם זאת, אם המשטר יחוש בוודאות מוחלטת שהוא עומד להפסיד את השלטון, אזי ייתכן שינסה להעביר נשק לא קונבנציונאלי לידי הארגון. על הקהילה הבין-לאומית לקחת תרחיש זה ברצינות רבה, שכן הוא עלול להגביר במידה משמעותית את היכולות של חזבאללה, שגם כך הוא עתיר כוח באופן יחסי לארגון חמוש שאינו מדינה.

מקור שלישי לחשש בין-לאומי היה הכאוס המתמשך המשתלט על סוריה. בהתאם לכך, קיים חשש שהמשל הסורי עלול לאבד שליטה על מאגר הנשק הביולוגי-כימי שלו, וכי זה ייפול לידי המורדים. הקהילה הבין-לאומית מודאגת במיוחד מקבוצות ג'האד מקומיות המנסות להשיג גישה למאגר הכימי של סוריה. כוחות האופוזיציה של מתנגדי אסד אמנם הבטיחו בעבר שיאבטחו את המאגר הכימי, כפי שעשו המורדים בלוב, אך עם הסלמת העימות בסוריה והפיכתו לאלים מאי פעם, גם תרחיש זה מעורר דאגה.<sup>27</sup>

כדי להתמודד עם הסיכונים הכרוכים בנשק הכימי בסוריה, הקהילה הבין-לאומית בהנהגתה של ארצות הברית מנהלת מעקב צמוד אחר האירועים שם ונקטה כמה אמצעים דיפלומטיים ומעשיים. ארצות הברית וישראל רואות שתיהן באפשרות של נפילת נשק כימי לידיים לא נכונות סיכון חמור, ועשו הכנות למנוע את האפשרות שגורמים מסוכנים ישימו את ידיהם על רכיבים או חלקים מהנשק הביולוגי והכימי.<sup>28</sup>

הכנות אלו התמקדו, ראשית, בהגברת הפיקוח על אזורים רגישים. דווח כי ארצות הברית פועלת ביחד עם ישראל, ירדן, טורקיה ונאט"ו כדי לפקח מקרוב על הפעילויות בכל אתרי הנשק הכימי המוכרים בסוריה.<sup>29</sup> שנית, ברמה הדיפלומטית, כמה מדינות, לרבות ארצות הברית ולאחרונה גם טורקיה, הזהירו את אסד מההשלכות הרות הגורל אם יעז להשתמש בנשק הכימי שברשותו מול גורמים פנימיים או מול גורמים חיצוניים.<sup>30</sup> ממשלת ישראל שרטטה גם היא קווים אדומים משלה ופרסמה אזהרות תקיפות, לפיהן כל שינוי לרעה מבחינתה של ישראל במצב הנשק הכימי בסוריה, ייאלץ אותה לנקוט צעדים קיצוניים, לרבות מתקפה צבאית.<sup>31</sup> זאת ועוד, הקהילה הבין-לאומית האיצה באסד להגביר את אבטחת



מאגרי הנשק לו, תוך שהיא מגיבה בחיוב לדיווח לפיו הוא הוציא חלק מהנשק הלא קונבנציונאלי מתוך אזורי הקרבות הרגישים.

שלישית, ארצות הברית השקיעה מאמצים בגיבוש תוכניות מבצעיות להתערבות ישירה שתביא לתפיסת השליטה על אתרי הנשק הלא קונבנציונאלי בסוריה ואבטחתם, או להשמדתם בתקיפות צבאיות. מאז תחילת 2012 דווח שארצות הברית העבירה לשכנותיה של סוריה – עיראק, ירדן, לבנון וערב הסעודית – מסר על מוכנותה לסייע ולעזור בתיאום פעילויות שעשויות למונע תפוצה של נשק לא קונבנציונאלי מסוריה.<sup>32</sup> ספציפית, התוכניות הקיימות מתמקדות בשאלה כיצד לאבטח את המאגר הכימי בעידן שלאחר מה שנראה כהתמוטטות הבלתי נמנעת של משטר אסד. תקופת המעבר הבלתי יציבה שצפויה להגיע בעקבות נפילת המשטר נתפשת על ידי חלק מהצדדים המעורבים – מארצות הברית ועד ישראל, טורקיה וירדן – כתרחיש המסוכן ביותר. בנוסף, התוכנית ששימשה לאבטח את הנשק הכימי בלוב עשויה להתגלות כבלתי מספקת בסוריה: המאגר בסוריה גדול הרבה יותר, מתוחזק טוב יותר ומתוחכם מהמאגר הכימי בלוב; החומרים הכימיים שבו כבר נחשבים למבצעיים; ההנחה היא שהוא מפוזר בשיטה יעילה מאד; והיא עשויה לכלול תוכנית ביולוגית התקפית.

כל המרכיבים האלה הופכים את האתגר של איתור ואבטחת הנשק הכימי בסוריה לגדול הרבה יותר מאשר במקרה של לוב. מבצע צבאי אווירי להריסת האתרים יהיה מאסיבי ויקר, כרוך בסיכון של מספר גבוה של נפגעים ושל פגיעה סביבתית. יתרה מכך, יש בו גם סיכון שהוא לא יצליח לזהות ולהשמיד את כל המאגר הכימי של סוריה. אבטחת האתרים מהקרקע עתידה להיות מורכבת ומחייבת מודיעין מעולה, וכן תדרוש הצבת מספר גבוה של חיילים בשטח. בהקשר זה דווח לאחרונה שארצות הברית תזדקק לעד 75,000 חיילי חי"ר כדי לאבטח את כל הנשק בסוריה.<sup>33</sup>

חשש נוסף הנוגע לתזמון של מבצע צבאי בסוריה הוא שהקהילה הבין-לאומית חסרה את המידע המדויק על מצב הנשק הכימי שם ומחזיקה רק בדוחות עתיים על העברה לכאורה של נשק כזה בין אתרים שונים. כך גם קשה מאד לקבוע בוודאות אם אסד אכן נקט צעדים לאבטח את המאגר הכימי שלו, או שהוא פועל לחילופין להגברת מוכנותו המבצעית, כפי שטען לאחרונה מזכיר ההגנה האמריקאי לאון פאנטה.<sup>34</sup> לאור זאת, הקהילה הבין-לאומית ניצבת בפני דילמה רצינית האם ומתי להתערב בשאלת הנשק הכימי בסוריה. מצב בעייתי זה הופך עוד יותר גרוע ככל שמדרדר העימות הפנימי במדינה. דיווחים עדכניים, לפיהם המשטר השתמש בטילי סקאד נגד האופוזיציה, מאשרים את חומרת המצב.<sup>35</sup>

הקו האדום (היחיד) שהציבה הקהילה הבין-לאומית עד כה בפני המשטר הסורי נגד השימוש בנשק לא קונבנציונאלי אכן הרתיע אותו מלעשות זאת. אף על פי

כן, בחודשים האחרונים גובר החשש בקהילה הבין-לאומית כי הלחץ הדיפלומטי על אסד עלול להתגלות כבלתי מספיק. דומה שההצהרות האחרונות של האו"ם על כך שיספק ערכות מגן נגד נשק כימי לחיילי אונדו"ף (כוח המשקיפים ברמת הגולן) מאשרות תחושה זו.<sup>36</sup>

### נשק כימי בלוב וסוריה: הערכת האיומים

אחד מתוצרי הלוואי הלא מתוכננים של תהליך התסיסה ההמונית נגד משטרים רודניים מכהנים באזור היה עלייה ברמת התנודתיות ואי-היציבות ברחבי המזרח התיכון וצפון אפריקה. ההשלכות של מגמה זו על ביטחון האזור אינן כאלו שניתן להתעלם מהן, במיוחד במה שנוגע להערכת ההשפעה של תפוצת נשק לא קונבנציונאלי באזור.

לא כל המקרים דומים זה לזה. במקרה של לוב, תוכנית הנשק הכימי – שהייתה ברובה מיושנת ובמצב של הידרדרות מתקדמת עוד קודם למהפכה נגד קד'אפי – כבר הייתה נתונה תחת פיקוח ומעקב והושמדה בחסות "הארגון לאיסור על נשק כימי". בנוסף, מאז התמוטטות המשטר הישן בלוב, הרשויות החדשות שם פועלות בתיאום ובשיתוף פעולה עם הקהילה הבין-לאומית לאיתור ואבטחה של שרידי המאגר הכימי. לאור זאת נראה, שהאיום של הפצת נשק כימי לובי טופל בצורה מספקת, וזאת למרות שתפוצת מרכיבים אחרים של מאגר הנשק של קד'אפי, לרבות טילים נגד מטוסים, עדיין מהווים בעיה חמורה ואתגר משמעותי לביטחון האזור. המקרה של סוריה, לעומת זאת, מציב אתגר גדול הרבה יותר, בשל אופיו המקיף, המתוחכם והמפוזר של מאגר הנשק שלה. העמדה התקיפה של הקהילה הבין-לאומית נגד שימוש בנשק כימי הרתיעה את בשאר אל-אסד מלממש אפשרות זו. לאור זאת, חשוב שהקהילה הבין-לאומית תמשיך להבהיר לו בצורה חד-משמעית, שכל שימוש בנשק כימי יוביל מיידית להתערבות חיצונית ישירה ולהתמוטטות משטרו.

עם זאת, ככל שהמצב בשטח ממשיך להידרדר, דיפלומטיה לבדה עשויה לא להספיק כדי להתמודד עם האיום הכימי שמציבה סוריה. יתרה מכך, השגת ערובה לביטחון המאגר הלא קונבנציונאלי שלה תהפוך לקשה יותר ככל שהעימות הפנימי בסוריה ייצא מכלל שליטה. בעיה דומה עתידה ללוות את תקופת המעבר הלא יציבה הצפויה בעידן שלאחר אסד.

לפיכך, על הקהילה הבין-לאומית להמשיך לעקוב מקרוב מאד אחר התפתחות האירועים בסוריה וכן לתכנן תוכניות מגירה ל"יום שאחרי", לאיתור הנשק הלא קונבנציונאלי שלה, אבטחתו או השמדתו. איתור ואבטחה של הנשק הכימי של אסד הוא אחד מהאינטרסים המשותפים האמיתיים של כל שכנותיה של סוריה – מירדן דרך עיראק, לבנון, טורקיה ועד ישראל – וכן של הקהילה הבין-לאומית

כולה. לפיכך, נדרש תיאום בין-לאומי ואזורי בנושא זה. על הקהילה הבין-לאומית גם להושיט יד לכוחות האופוזיציה בסוריה, שכן בעידן שלאחר משטר אסד הם יהיו שותף חשוב באבטחת הנשק הכימי ובמניעת הפצתו. התפקיד הפעיל שמילאו הרשויות הזמניות בלוב בטיפול בנשק הכימי אמור לשמש כדוגמה חיובית לאופן הטיפול האפשרי בסוגיית הנשק הלא קונבנציונאלי גם בסוריה.

## הערות

- 1 נשק לא קונבנציונאלי, או נשק להשמדה המונית (WMD), כולל נשק כימי, ביולוגי, רדיולוגי וגרעיני (CBRN). לאחרונה נעשה שימוש גם במונח CBRNe, כאשר האות "e" מתייחסת לחומרי נפץ בעלי ניצולת גבוהה.
- 2 Country Profile, *Nuclear Threat Initiative*, <http://www.nti.org/country-profiles/libya/>.
- 3 Joshua Sinai, "Libya's Pursuit of Weapons of Mass Destruction", *Nonproliferation Review*, Spring-Summer 1997, <http://cns.miis.edu/npr/pdfs/sinai43.pdf>.
- 4 Country Profile, *Nuclear Threat Initiative*, <http://www.nti.org/country-profiles/libya/>.
- 5 "Timeline: Libya Sanctions", *BBC News*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3336423.stm>.
- 6 Country Profile, *Nuclear Threat Initiative*, <http://www.nti.org/country-profiles/libya/>.
- 7 Arms Control Association, "Chronology of Libya's Disarmament and Relations with the United States", <http://www.armscontrol.org/factsheets/LibyaChronology>.
- 8 Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, "OPCW Inspectors Return to Libya", <http://www.opcw.org/the-opcw-and-libya/opcw-inspectors-return-to-libya/>.
- 9 Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, "OPCW Inspectors Return to Libya".
- 10 "Libya's Chemical Weapons Destruction Chief Defends Extension Request", *The Telegraph*, January 31, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/wikileaks-files/libya-wikileaks/8294660/libyas-chemical-weapons-destruction-chuef-defends-extension-request.html>.
- 11 Country Profile, *Nuclear Threat Initiative*, <http://www.nti.org/country-profiles/syria/>.
- 12 שם.
- 13 James P. Farwell, "Syria's WMD Threat", *National Interest*, April 5, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/syrias-wmd-threat-6737>.
- 14 Country Profile, *Nuclear Threat Initiative*, <http://www.nti.org/country-profiles/syria/>.
- 15 Charles P. Blair, "Fearful of a Nuclear Iran? The Real WMD Nightmare is Syria", *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 1, 2012, <http://thebulletin.org/web-edition/op-eds/fearful-of-nuclear-iran-the-real-wmd-nightmare-syria>.

- Magnus Normark, Anders Lindblad, Anders Norqvist, Björn Sandström and Louise Waldenström, "Syria and WMD: Incentives and Capabilities", Swedish Defence Research Agency, 2004, pp. 32-33. 16
- Benedict Brogan, "We won't Scrap WMD Stockpile unless Israel Does, Says Assad", *The Telegraph*, January 6, 2004, <http://www.telegraph.co.uk/education/3325529/We-wont-scrap-WMD-stockpile-unless-Israel-does-says-Assad.html> 17
- "OPCW Inspectors return to Libya". 18
- Ashish Kumar Sen, "Libyan Rebels Fear Gadhafi is Preparing Mustard Gas", *The Washington Times*, May 5, 2011, <http://www.washingtontimes.com/news/2011/may/4/libyan-rebels-fear-gadhafi-is-preparing-mustard-ga/?page=all> 19
- "OPCW Inspectors return to Libya"; al-Huni, "Secret Cache of Chemical Weapons and Secret Jail Discovered", *a-Sharq al-Awsat*, September 3, 2011, (BBC Monitoring Middle East); Ian Black, "Libyan Rebels Discover Gaddafi's Chemical Weapons", *The Guardian*, September 22, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/sep/22/libyan-rebels-gaddafis-chemical-weapons>; "Libya: Stockpiles of Chemical Weapons Found", *The Telegraph*, October 27, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocan/libya/8851973/Libya-stockpiles-of-chemical-weapons-found.html> 20
- Andy McSmith, "Inspectors Uncover Gaddafi's Secret Stash of Chemical Weapons", *The Independent*, January 2, 2012, <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/inspectors-uncover-gaddafis-secret-stash-of-chemical-weapons-6292670.html> 21
- Kate Branner, "U.S. Still Hunting for Missing Libyan MANPADS", *Defense News*, February 2, 2012, <http://www.defensenews.com/article/20120202/DEFREG02/302020009/U-S-Still-Hunting-Missing-Libyan-MANPADS>. 22
- "The United States has pledged \$40 million toward securing Libyan arms; the United Kingdom is contributing 1 million pounds (\$1.58 million); the Netherlands 900,000 euros (\$1.2 million); Germany 750,000 euros; and Canada is providing 1.6 million Canadian dollars (\$1.6 million)", *Ibid.*; "Canada Provides OPCW its Largest-Ever Donation to Expedite Destruction of Chemical Weapons in Libya", *OPCW*, press release, April 24, 2012, <http://www.opcw.org/the-opcw-and-libya/canada-provides-opcw-its-largest-ever-donation-to-expedite-destruction-of-chemical-weapons-in-libya/>. 23
- "US to Give Aid to Libya to Secure Arms Stores, Chemical Weapons – Clinton", *Libyan News Agency*, October 18, 2011 (BBC Monitoring Middle East). 24
- "Director-General Visits Libya for High-Level Meetings on Destruction Plans for Chemical Weapons", *OPCW*, press release, May 30, 2012, <http://www.opcw.org/the-opcw-and-libya/director-general-visits-libya-for-high-level-meetings-on-destruction-plans-for-chemical-weapons>; "Iraq to Assist Libya in Disposing of Chemical Weapons", *Libyan News Agency*, April 12, 2012, (BBC Monitoring Middle East). 25

- Ben Hubbard and Paul Schemm, "Syria Says will Use Chemical Weapons if 26  
 Attacked," *Associated Press*, July 23, 2012, <http://news.yahoo.com/syria-says-chemical-weapons-attacked-103925213.html>.
- "Syrian Opposition Ready to Secure Chemical Weapons", *The Jerusalem Post*, July 27  
 21, 2012, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=278353>.
- Rachel Oswald, "US Watching Syrian Chemical Arms Amid Fear of Attack, 28  
 Diversion", *Global Security Newswire*, December 5, 2011,  
<http://www.nti.org/gsn/article/us-watching-syrian-chemical-arms-amid-fear-attack-diversion/>.
- Craig Whitlock, Carol Morello, "U.S. Plans for Possibility that Assad could lose 29  
 Control of Chemical Arms Cache", *The Washington Post*, December 17, 2012.
- Jay Solomon and Julian E. Barnes, "U.S. Warns Syria on Chemical Arms", *The Wall 30  
 Street Journal*, December 3, 2012,  
<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324355904578157304242057288.html>;
- Elaine M. Grossman, "Envoy: Turkey Shares U.S. 'Red Line' on Syrian Chemical  
 Arms", *NTI*, December 18, 2012,  
<http://www.nti.org/gsn/article/envoy-turkey-shares-us-red-line-syrian-chemical-arms/>.
- Deborah Haynes and Richard Beeston, "We have Iran and Syria in our Sights, Says 31  
 Israel", *The Times*, October 31, 2012,  
<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/middleeast/article3584868.ece>;
- Adiv Sterman, "Israel will Do Everything to Protect itself from Syrian Chemical  
 Weapons, PM Says", *Times of Israel*, December 27, 2012,  
<http://www.timesofisrael.com/israel-will-do-everything-to-protect-itself-from-syrian-chemical-weapons-pm-says/>.
- Josh Rogin, "Exclusive: State Department Quietly Warning Region on Syrian 32  
 WMDs", *Foreign Policy*, February 24, 2012, [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/02/24/exclusive\\_state\\_department\\_quietly\\_warning\\_region\\_on\\_syrian\\_wmds](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/02/24/exclusive_state_department_quietly_warning_region_on_syrian_wmds).
- "Major Ground Force Likely Needed to Guard Syrian Chemical Arms: Pentagon", 33  
*NTI*, February 23, 2012, <http://www.nti.org/gsn/article/us-calculates-big-military-footprint-may-be-needed-guard-syrian-chemical-arms/>.
- "Syria Appears to have Eased Off Preparations for Chemical Strike: Panetta", 34  
*NTI*, December 11, 2012, <http://www.nti.org/gsn/article/syria-appears-have-eased-preparations-chemical-strke-panetta/>.
- Saad Abedine, Barbara Starr and Ivan Watson, "NATO: Syrian Forces Firing more 35  
 Scud Missiles", *CNN*, December 21, 2012,  
<http://edition.cnn.com/2012/12/21/world/meast/syria-civil-war/index.html>.
- "U.N. Provides CW Protection Gear to Troops in Golan Heights", *NTI*, December 36  
 18, 2012,  
<http://www.nti.org/gsn/article/un-provides-cw-protection-gear-troops-golan-heights/>



# מדיניות החוץ של רוסיה במזרח התיכון: ללא שינוי ניכר באופק

## אולנה בגנו־מולדבסקי

מדיניות החוץ של רוסיה במזרח התיכון צפויה להמשיך במסלולה הנוכחי גם בעתיד: נוכחותה באזור תישאר מוגבלת, במקביל לסוגיות מזרח־תיכון רלוונטיות שימשיכו לתפוס מקום מרכזי ברטוריקה הדיפלומטית שלה. רוסיה רואה את המזרח התיכון (שמוגדר כאן במונחים גיאוגרפים צרים כאזור שכולל את מצרים, ישראל, סוריה, לבנון, ירדן והשטחים הפלסטינים), ככלי נמוך־עלות לדחיפת מעמדה הבינלאומי ולחיזוק בסיס משותף נוסף בקשריה עם שותפיה הערביים. הערכה זו של מדיניות החוץ הרוסית מבוססת על ארבעה נימוקים. הראשונה מתייחסת לשלוש תפיסות של מדיניות חוץ<sup>1</sup> (מהשנים 1993, 2000 ו־2008), אשר מציעות התנתקות מפילוסופיה משיחית. השנייה – אוסף הדוקטרינות ששימשו במהלך העשור האחרון לוויתור התנהלותה של רוסיה מחוץ לגבולותיה – תורות לחימה צבאיות, תפיסות של ביטחון לאומי ותפיסות של מדיניות חוץ – אשר כולן נושאות את חותם משנתו הפוליטית של ולאדימיר פוטין, המאמצת את הגישה של "לאומיות פרגמטית". ההנחה השלישית – חוסר החשיבות היחסי שיש לאזור עבור רוסיה, והרביעית – חופש הפעולה המוגבל של רוסיה כתוצאה מאילוצים פנימיים. אלה אינם מאפשרים לה מעורבות צבאית רבה יותר במזרח התיכון כשחקן עצמאי, שכן בחזית הביטחית עליה להתמודד עם דמוגרפיה שלילית, אחוז משמעותי וצומח של אזרחים מוסלמים, כלכלה הנשענת על סחורות ונעדרת גיוון וכן קצב מודרניזציה איטי בצבא.

## מבוא

לכאורה, האינטרס של רוסיה בהתפתחויות במזרח התיכון התגבר. רוסיה הייתה אחת מ־138 החברות בעצרת הכללית של האו"ם שהצביעו לאישור השדרוג

ד"ר אולנה בגנו־מולדבסקי היא חוקרת אורחת (פוסט דוקטורט) במרכז פרנקל ללימודי יהדות באוניברסיטת משיגן

במעמד של הפלסטינים ל"מדינה משקיפה שאינה חברה"; ביחד עם מומחים צרפתים ושווייצרים, נשלחו גם טוקסיקולוגים רוסים לבחון את הראיות למציאת פולוניום בשרידי גופתו של יאסר ערפאת. במהלך מבצע עמוד ענן, שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב יידע את סאלח ראפת, הנציג המיוחד של הרשות הפלסטינית וחבר הוועד הפועל של אש"ף, "על המאמצים המרובים שנקטה רוסיה...לנרמול המצב";<sup>2</sup> שר החוץ הרוסי הוציא לאחורנה הצהרה שמטרתה להאיץ ב-2013 את כינוס הוועידה להפיכת המזרח התיכון לאזור חופשי מנשק גרעיני ומכל סוג אחר של נשק להשמדה המונית, לרבות אמצעים לשיגור (WMDFZ). המדובר בוועידת הלסינקי שמועד כינוסה נדחה, ורוסיה הזכירה לשאר נותנות החסות (ארצות הברית ובריטניה) שהיא "מחויבת למחויבותיה ולמנדט שלה" להקדיש את ועידת הלסינקי לביסוס אזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון; רוסיה תמכה בממשל הסורי והדגישה, כי "העברתו של אסד מהשלטון אינה יכולה להתבצע כתוצאה מלחץ חיצוני".<sup>3</sup> מוקדם יותר השנה, הטיל שגריר רוסיה באו"ם, ויטאלי צ'רקין, וטו על החלטת מועצת הביטחון של האו"ם אשר איימה בסנקציות על סוריה, לברוב יצא בהערות ביקורת על פעולת נאט"ו בלבד,<sup>4</sup> ולאדימיר פוטין מתח ביקורת על המערב, המתנהג במזרח התיכון "כמו פיל בחנות חרסונה".<sup>5</sup> כמה אנליסטים מערביים פירשו מהלכים אלה ואת פעילותה המוגברת של רוסיה במזרח התיכון כסימן להתקררות ביחסיה עם המערב.

האם ניתן להבין מכך שרוסיה מתכננת להגביר את נוכחותה במזרח התיכון? באיזה אופן חזרתו של פוטין לשלטון תשפיע על קשריה של רוסיה עם שותפותיה הערביות ועם ישראל? מאמר זה מתייחס לשאלות אלו, תוך שהוא מתמקד במידת המשכיות העקרונות, כפי ששורטטו בשלוש התפישות של מדיניות החוץ, ומציג דוגמאות ליחסים בין רוסיה לגורמים באזור.

בעקבות חזרתו של פוטין לנשיאות, חידשו מעגלים פוליטיים שמרניים את הדיונים על השאיפות הגלובליות של רוסיה, בין היתר במזרח התיכון. עם זאת, יש לראות את הטונים הגבוהים של המסרים הדיפלומטיים הרוסיים על רקע יוזמות עקביות צפויים וקבועות בתחום מדיניות החוץ, אותן נוקטת רוסיה במזרח התיכון. בה בעת, אין לטעות ולראות במגמת המשכיות במדיניות החוץ הרוסית ביטוי להיעדר דינמיקה. מדיניות החוץ של רוסיה באזור עברה ממגיבה לפרואקטיבית במידה מתונה, בעוד שיעדיה העיקריים – רב־קוטביות ואופורטוניזם כלכלי – אינם צפויים להשתנות.

## התפישות במדיניות החוץ בשנים – 1993, 2000, 2008

כאשר בוריס ילצין אישר את תפישת מדיניות החוץ הראשונה של רוסיה ב-1993, המדינה איבדה עניין במזרח התיכון. מסמך תפישת המדיניות משנת 1993 היה



תוצר בן זמנו וביטא מדיניות חוץ של הסתגלות, הצטמצמות והימנעות מסיכונים ביחסים הבילטרליים עם מדינות שמחוץ לגבולות ברית המועצות לשעבר. מתוך תשעת "האינטרסים החשובים ביותר" במסמך, רק אחד התייחס לעולם שמחוץ לגבולות אלה. המסמך נתקל בביקורת על חוסר בהירותו,<sup>6</sup> ובכל מקרה המזרח התיכון הוזכר בו רק בקצרה, ובהקשר של יישוב הסכסוך הישראלי-ערבי.

בשנת 2000 אימץ ממשל פוטין תפישת מדיניות חוץ חדשה, וכן את הדוקטרינה הצבאית ואת תפישת הביטחון הלאומי.<sup>7</sup> הצורך למקד מחדש את יעדי מדיניות החוץ צמח בעיקר מכישלונו של ממשל ילצין לבנות שותפות שוות מעמד עם המערב וארצות הברית.

למרות שהוצג כמסמך חדש מבחינה אונתולוגית, המסמך הדגיש למעשה פעם נוספת את העקרונות שסרגיי סטנקביץ', היועץ למדיניות חוץ של ילצין ואיש מחנה "הלאומיים הפרגמטיים", הציע לילצין כבר ב-1992: "מדיניות החוץ שלנו אינה ממשיכה את הכיוונים וסדר העדיפויות של מדינה מפותחת. להיפך, המימוש של מדיניות החוץ שלנו... יסייע לרוסיה לחזור להיות רוסיה".<sup>8</sup> לפיכך, התפישה החדשה מיתגה מחדש את רוסיה כמדינה בעלת יכולת ייחודית לאחד בהרמוניה גורמים רבים ושונים בחתירתה ל-"Eurasianism – המונח החביב על הנשיא פוטין. על פי מונח זה, רוסיה תיישם טקטיקות של אופורטוניזם פרגמטי, ובמקביל תיקח על עצמה את תפקיד המתווך, המקיים דו-שיח רב-צדדי של "תרבויות, ציוויליזציות ומדינות". בשנת 2008 אישר דימיטרי מדבדב תיקונים שעדכנו את התפישה הקודמת. המסמך החדש מתוחכם יותר בסגנונו ומתייחס לאיומים חדשים, כמו מלחמות במרחב הסייבר וטרור לא קונבנציונאלי. אולם שינויים אלה אינם משפיעים על

מהות התפישה החוזרת ומדגישה את אותם יעדים של מדיניות חוץ. הרעיון של סטנקביץ' "לעזור לרוסיה לחזור להיות רוסיה" מופיע גם בתפישה של מדבדב.

כל שלושת המסמכים מייחסים לרוסיה תפקיד של מעין "אבן רוזטה דיפלומטית", כלומר מפתח להבנה ולדו-שיח בין המערב למזרח. בהמשך לעצה של "הלאומיים הפרגמטיים" משנות התשעים המוקדמות, תפישות מדיניות החוץ מטפחות את דמותה של רוסיה כמדינה

בעלת תכונות של המתווך האולטימטיבי, זה המצויד ביכולת לגשר בין הערכים המתנגשים של השקפות העולם המזרחיות והמערביות, בחתירה ל-"Eurasianism

התפישה החדשה מיתגה מחדש את רוסיה כמדינה בעלת יכולת ייחודית לאחד בהרמוניה גורמים רבים ושונים בחתירתה ל-"Eurasianism

## המשמעות של Eurasianism

המושג Eurasianism אינו מטרה בפני עצמה ואין לפרשו כדחיית המערב, במיוחד כאשר רב-קוטביות היא היעד המרכזי של מדיניות החוץ הרוסית. כדי להשיג רב-

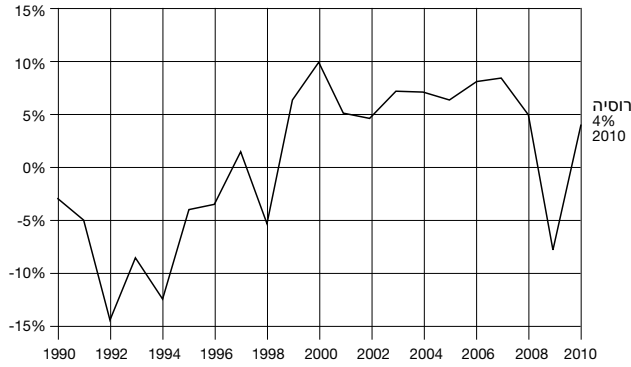
קוטביות בתצורה הנוכחית של חלוקת הכוח בעולם, על רוסיה לקדם שיתוף פעולה עם המזרח.<sup>9</sup> המושג Eurasianism נושא מסר, לפיו רוסיה אינה מוכנה עוד להסכים לתפקיד השותף המשני, בייחוד לנוכח העובדה שחלק משותפותיה במזרח, כמו סין ואיראן, מתייחסות אליה כאל שוות ערך, ומדינות אחרות, כמו סוריה, מייחסות לה מעמד בכיר. במידה מסוימת, Eurasianism הוא תגובה להזנחת "המערב" במובן הרחב של המושג את רוסיה בשנות התשעים של המאה העשרים.

ההתמקדות החדשה של רוסיה במזרח התבטאה ביוזמות דיפלומטיות שהשיק ולדימיר פוטין במהלך כהונתו השנייה, ואשר יורשו המשיך בהן. פוטין ביקר במזרח התיכון ב-2005 – ביקור ראשון מאז הסיוור של ניקיטה חרוש'צ'וב ב-1964 – והצהיר על מוכנות "לפתח הבנה טובה יותר של העולם הערבי".<sup>10</sup> ב-2009 נאם מדבדב בפני מדינות הליגה הערבית בקהיר, וכשהוא מתייחס להצעת אובמה לידידות בין המערב והעולם המוסלמי, אמר כי "רוסיה אינה מחפשת ידידות עם העולם המוסלמי: המדינה שלנו היא חלק אורגני מעולם זה". ציטוט זה מתמצת את הרטוריקה של פוטין, הנגזרת מתפישות מדיניות החוץ הרוסית ומשתקפת בהן. לכן, בניגוד לעידן הסובייטי, מוסקבה אינה מכוונת עוד לייצא את ערכיה באמצעות סיוע צבאי וכלכלי. הניתוח של תפישות מדיניות החוץ מצביע על כך שגישתה של רוסיה היא הפוכה מכך: הקרמלין מוכן לדון עם כל גורם פוליטי, אם דיון כזה יקדם יעדים ש"הלאומיים הפרגמטיים" הציבו לרוסיה ב-1993.

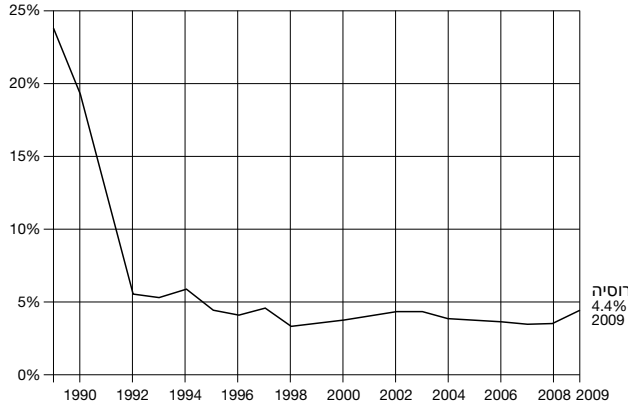
## אילוצים פנימיים

שלא כמו בעידן הסובייטי, המזרח התיכון כבר אינו אזור בעדיפות גבוהה עבור רוסיה, בהשוואה למרכז אסיה, למדינות החברות ב־SCO (ארגון שנחאי לשיתוף פעולה), ה־CIS (חבר המדינות) או שאר הרפובליקות הסובייטיות לשעבר. המזרח התיכון היה חשוב במהלך המלחמה הקרה, אך לרוסיה המודרנית יש סדר עדיפויות אחר. המנהיגות הרוסית מבינה שתנאים כלכליים וסוציו-דמוגרפיים פנימיים ואובייקטיביים אינם מתירים לה לחזור לפעילויות שמעבר למעורבות דיפלומטית הכרחית באזור זה.

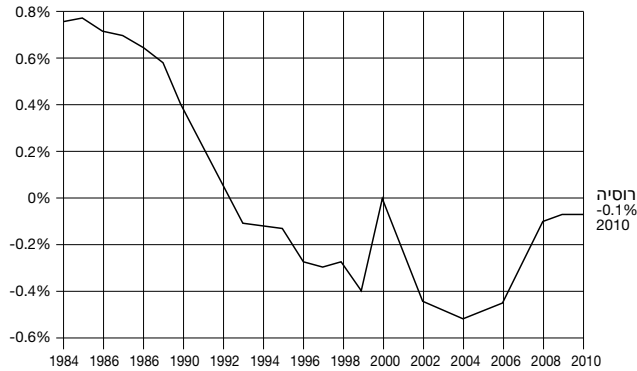
שלושה תרשימים הופקו מארכיון הנתונים הציבורי של גוגל ומדגימים את המצב.<sup>11</sup> תרשים 1 מציג שיעור לא יציב של צמיחת תמ"ג המשקף תלות בייצוא של חומרי גלם ובמחירי הנפט בעולם. תרשים 2 מציג הוצאות צבאיות כאחוז של התמ"ג וממחישה שהמהלך של רוסיה לשדרוג המערכת הצבאית שלה, עתידו לא ברור. תרשים 3 מציג נתונים דמוגרפיים שליליים, שאינם צפויים להשתנות בעתיד הנראה לעין, וזאת מול אוכלוסייה מוסלמית הולכת וגדלה (הקבוצה היחידה בפדרציה הרוסית עם שיעורי לידה חיוביים).



תרשים 1. שיעור צמיחת התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג)



תרשים 2. הוצאות צבאיות כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



תרשים 3. שיעור גידול האוכלוסייה

ולדימיר פוטין עצמו התייחס לשאלת מעמדה הגלובלי של רוסיה כשהגיב על ההצעה לפיה עליה לחזור למעמדה כ"מעצמת על": "איננו כופים את עצמנו; אם איננו רצויים, איננו מתעקשים. מדוע שננהג כך? העדיפות העליונה שלנו היא לסייע למדינה שלנו להתפתח [...] ברגע ששיעור הצמיחה של הכלכלה שלנו יאפשר לנו לתת תנופה להגנה שלנו ולהבטיח את ביטחוננו, נשיג באופן טבעי מעמד זה ונזכה לעמדה כזו בעולם"<sup>12</sup>. הערה זו היא מפתח להבנת הפילוסופיה המדינית של פוטין: מדיניות החוץ לא תשתנה עד שלא יושגו התנאים הפנימיים הרצויים. ההערכה האובייקטיבית של המדדים הכלכליים של רוסיה מרמזת שהאתגרים הניצבים בפניה כיום צפויים להימשך בשנים הקרובות, מה ששולל שינוי במדיניות החוץ. ניתוח העשור של פוטין-מדבדב ומעורבותם במזרח התיכון מראה, כי רוסיה חתרה לרב-צדדיות ויישמה אופורטוניזם פרגמטי ביחסיה הדו-צדדיים עם גורמים מרכזיים במזרח התיכון (מצרים, סוריה, ישראל וההנהגה הפלסטינית). עובדה זו תומכת בטענה שמדיניות החוץ הרוסית באזור זה אינה עתידה להשתנות בעתיד הקרוב.

## מצרים

פוטין ביצע בשנת 2005 "מתחת פנים" לשיתוף הפעולה בין רוסיה למצרים, אך לשני הצדדים היה ברור שתפקידה של רוסיה באזור היה משני לזה של ארצות הברית וכי דבר לא ישנה מאזן זה בעתיד הנראה לעין. שיתוף הפעולה הפוליטי בין שתי המדינות נסב בעיקר סביב הסכסוך הערבי-ישראלי. על רקע זה, מצרים ורוסיה שיתפו פעולה בהצלחה בתחום הכלכלי: ב-2010, עמד היקף הסחר בין שתי המדינות על 3.46 מיליארד דולר – דומה להיקף הסחר של רוסיה עם איראן. זאת ועוד, בעשור האחרון נכנסו לשוק המצרי המפיקות המובילות של רוסיה לגז טבעי (Novatek) ולנפט (Lukoil). נפח הסחר צלל בעקבות המהפך בעולם הערבי, אך חברות האנרגיה של רוסיה צפויות לחזור למצרים.

קודם לנפילת מובארכ, מוסקבה קראה ליישב את ההתקוממות הפנימית בדרכי שלום. עם זאת, כאשר נראה היה שנפילת מובארכ היא בלתי נמנעת, רוסיה הזדרזה לברך על יצירתה של "מצרים דמוקרטית וחזקה"<sup>13</sup>.

לאחרונה הזמין שר החוץ הרוסי לברוב את הנשיא מוחמד

מורסי לביקור במוסקבה, כשהוא חוזר על נכונות הקרמלין לשותף פעולה בתחומי המסחר, התעשייה והמדע, כמו גם בסוגיות הפלסטינית והסורית.<sup>14</sup> רוסיה, כמו

ניתוח העשור של פוטין-  
מדבדב ומעורבותם  
במזרח התיכון מראה, כי  
רוסיה חתרה לרב-צדדיות  
ויישמה אופורטוניזם  
פרגמטי ביחסיה הדו-  
צדדיים עם גורמים  
מרכזיים במזרח התיכון

ארצות הברית ושאר מדינות מערב אירופה, חותרת לבסס קשרים טובים עם המנהיגות החדשה בארצו של "הספינקס הגדול".

## סוריה

קשרים מסחריים, צבאיים-תעשייתיים ודיפלומטיים עם דמשק משרתים את האינטרסים של מוסקבה, אם כי סוריה תחת משטרו של בשאר אל-אסד מעולם לא הייתה נכס אסטרטגי חיוני עבור רוסיה. רוסיה פעלה באו"ם למניעת גיבוי דיפלומטי שיאפשר חזרה על התרחיש של לוב, אך גם הבהירה היטב שלא יינתן מקלט לנשיא אסד על אדמה רוסית.<sup>15</sup> הגיבוי שנותנת רוסיה למנהיגות הסורית הנוכחית משרת אמנם את היעד של רב-קוטביות ומאפשר למוסקבה למלא את תפקיד המתווכת המרכזית, אולם רוסיה תקדם בברכה כל כוח פוליטי שעשוי לתפוס שליטה בסוריה.

הנשיא פוטין החיה את הקשרים עם דמשק במהלך כהונתו השנייה, כאשר בשאר אל-אסד יזם התקרבות מחדש במטרה להתמודד עם הבידוד הבין-לאומי הגובר של סוריה.<sup>16</sup> הקשרים בין שתי המדינות התחזקו במהלך נשיאותו של דימיטרי מדבדב, ומאז אימצה רוסיה גישה פרואקטיבית כלפי המשבר בסוריה. רוסיה הטילה וטו על החלטות מועצת הביטחון של האו"ם נגד סוריה; נציגי רוסיה (ובראשם שר החוץ לברוב, ראש שירותי מודיעין החוץ, מיכאיל פראדקוב ונציגים בכירים אחרים) ביקרו פעמים רבות בדמשק, ונציגים סוריים ערכו ביקורים תדירים במוסקבה.

ניתן לפרש מהלכים אלה כתמיכה ברורה במשטר הסורי. אולם, מנקודת מבטה של רוסיה, אסד אינו יותר מאשר שליט נוח. הוא סיפק לה את הבסיס הימי היחיד שלה במזרח התיכון (טרטוס); בעזרתו שוקמה תדמיתו הפגועה של הצי הרוסי, המחזיק עתה כמה ספינות באופן קבוע בים הפתוח; סוריה היא הלקוח השביעי בגודלו של התעשייה הצבאית הרוסית. בשנים 2003–2010 מומשו חוזים לעסקות נשק עם סוריה בהיקף של 1.5 מיליארד דולר. למרות שמדובר במספר לא גבוה, פוטנציאל השוק הסורי מוערך סביב 3–4 מיליארד דולר בחוזים עתידיים. חוזים חדשים, הצפויים להתממש עד שנת 2014, יוסיפו עוד 600 מיליון דולר, וזאת ללא "חוזים מהירים" חדשים שנחתמו על ידי חברת הנשק הרוסית Rosoboroneexport בין יוני לדצמבר 2011.

עם זאת, פרשנות כלכלית בלבד לעמדתה של רוסיה בעניין סוריה מחמיץ אינטרסים מהותיים במישור הדיפלומטי. המחלוקת בנוגע לסוריה ממקמת את רוסיה במוקד המקח וממכר הדיפלומטי הבין-לאומי, וכך משרתת בעקיפין את מטרות ה-Eurasianism (למשל, היא מחזקת את עמדתה של רוסיה כלפי איראן).

הדו־שיח הרוסי-טורקי בסוגיה הסורית הוא דוגמה מייצגת הממחישה את עמדתה של רוסיה בנושא סוריה: שותפות נוחה, אם כי בשום אופן לא אסטרטגית. פוטין ביקר בטורקיה בתחילת דצמבר 2012 והביע את חוסר שביעות רצונו מהבקשה שהפנתה אנקרה לנאט"ו, לפרוס טילי "פטריוט" על גבולה עם סוריה. הוא ציין כי טורקיה ורוסיה חלוקות<sup>17</sup> באשר לשיטות שיש לנקוט כדי לייצב את המצב בסוריה, אך הדגיש כי שתי המדינות "מעריכות את המצב בצורה דומה מאוד".<sup>18</sup> פוטין הבהיר שהנושא הסורי היא בעל חשיבות נמוכה בהשוואה לשיתוף הפעולה הגובר בכלכלה ובאנרגיה בין שתי המדינות.

בדומה להתנהלותה במצרים, מוסקבה שמרה את כל האופציות פתוחות גם בסוריה. דיפלומטים רוסיים נפגשו הן עם קבוצות של האופוזיציה הסורית והן עם נציגים של מפלגת הבעת'. אין ספק שאסד הוא השותף המועדף על רוסיה, היא גם מכשירה את הקרקע לדון עם כל כוח פוליטי שעשוי ליטול לידיו את השלטון בסוריה.

## ישראל והפלסטינים

ההנהגה הרוסית מפיקה תועלת מהסוגיה הישראלית-פלסטינית, ורואה בה הזדמנות להשגת מוניטין בין-לאומי ולכינון יחסים עם שותפים מוסלמים במזרח התיכון רבתי ובמרכז אסיה. בנאמו בפני הליגה הערבית ציין נשיא רוסיה דאז, מדבדב, בהתייחסו לעימות הישראלי-פלסטיני והערבי-ישראלי, כי "המפתח לנורמליזציה כוללת במזרח התיכון הוא הסוגיה הפלסטינית וסיום הכיבוש של הפלסטינים ושל שאר אדמות ערביות".<sup>19</sup> בפועל, מוסקבה מקדמת גישה רב־קוטבית דרך פעולות דיפלומטיות בחסות האו"ם, וזאת כדי להפחית את השפעת ארצות הברית על היחסים בין ישראל לפלסטינים.

כחלק מאסטרטגיה זו, רוסיה תמכה בשדרוג מעמדם של הפלסטינים באו"ם למדינה משקיפה שאינה חברה. עוד קודם לכן היא תמכה בבקשתם של הפלסטינים להתקבל לחברות באונסק"ו. שר החוץ לברוב הציג צעדים אלה של רוסיה כמהלך טבעי, שכן שגרירות של מדינת פלסטין כבר פועלת במוסקבה מאז ינואר 1990. פירוש הדבר הוא שהקרמלין אינו עומד בפני דילמות מוסריות, משפטיות או דיפלומטיות בבואו לתמוך ביוזמות בין-לאומיות של ההנהגה הפלסטינית. זאת ועוד, ההנהגה הרוסית נפגשת עם הנשיא הפלסטיני עבאס על בסיס קבוע (בשנים 2010–2012 נפגש מדבדב עם עבאס בירדן וכן בסוצ'י ובגורקי שברוסיה). גם נציגי חמאס התארחו בקרמלין.<sup>20</sup>

מוסקבה מעוניינת לחזק את מעמדה כמתווכת מול החמאס, אך ההסלמה האחרונה ברצועת עזה (מבצע עמוד ענן, נובמבר 2012) הוכיחה שהפסקת האש שסיימה את מבצע "עמוד ענן", הייתה בעיקר תוצאה של לחץ מצרי ואמריקאי,

בעוד שתפקידה של רוסיה בה נותר שולי. המשבר בעזה הראה שמוסקבה נכשלה במיצוב עצמה כמתווך בעל משמעות וכי מקומה בהיררכיה הנוכחית של הגורמים המעורבים בסכסוך נותר צדדי ומוגבל ליוזמות דיפלומטיות בארגונים בין-לאומיים.

הקרמלין ישתמש בכל הזדמנות דיפלומטית, שלא תהיה כרוכה בעלות גבוהה מדי, כדי לשדרג את מעמדו זה, למרות שהממשלה הנוכחית במוסקבה אפילו אינה מנסה לאתגר את מערכות היחסים הקיימות בין הגורמים המרכזיים באזור (למשל בין חמאס למצרים או בין ישראל לארצות הברית). רוסיה מבינה את מגבלות כוחה (נפח הסחר בין ישראל לארצות הברית גדול פי עשרים מאשר זה שבין ישראל לרוסיה). במקום זאת, מתרכזת מוסקבה בניצול הפלטפורמה הדיפלומטית סביב המשא ומתן כדי להגדיל את כושר המיקוח הפוליטי שלה. כך, למשל, ממשל פוטיין ימשיך לקדם את "ועידת השלום במוסקבה". לאור זאת, סיוע לקיום שיחות ייתפש כמטרה בפני עצמה, בעוד שהסבירות להשגת תוצאות ממשיות בעיני הקרמלין נתפשת כבעלת חשיבות משנית. רוסיה אינה מוטרדת מכך שגישתה מותירה רק סיכויים דלים לפתרון אמיתי.

במה שנוגע ליחסיה עם ישראל, רוסיה צפויה להמשיך לתמוך ביוזמות בין-לאומיות המתפרשות בישראל כמתעמתות עמה. במקביל, היא תמשיך לשתף פעולה עם ישראל בתחומים הכלכלי והתרבותי. לדוגמה, מומחים ישראליים

בענפי ההיי-טק, הביוטכנולוגיה והננוטכנולוגיה הוזמנו לעבוד בפרויקט סקולקובו – עמק הסיליקון הרוסי, והושק מספר גדול של יוזמות תרבותיות. עם זאת, שיתוף הפעולה הכלכלי בין רוסיה לישראל אינו צפוי להיות גורם משמעותי ביחסים ההדדיים, לאור ההסתמכות של הכלכלה הרוסית על ייצוא חומרי גלם והיעדר עניין מצד ישראל לשתף פעולה בתחום הצבאי.<sup>21</sup>

גישתה הנוכחית של מוסקבה רואה את הסוגיה הישראלית-פלסטינית ברוח הקלאסית של הריאל פוליטיק, כנושא שיש לנצל מבחינה פוליטית, ובסופו

של דבר מבחינה כלכלית. תהליך השלום הישראלי-פלסטיני הוא דוגמה טובה לאופורטוניזם הפרגמטי של רוסיה. לפיכך, יש לצפות לחידוש ניסיונותיה של מוסקבה לדון ביוזמות של<sup>22</sup> ב-2013, במקביל לקריאות מצדה לקבוע לוח זמנים לוועידת הלסינקי שתעסוק בהפיכת המזרח התיכון לאזור חופשי מנשק להשמדה המונית.

במה שנוגע ליחסיה עם ישראל, רוסיה צפויה להמשיך לתמוך ביוזמות בין-לאומיות המתפרשות בישראל כמתעמתות עמה. במקביל, היא תמשיך לשתף פעולה עם ישראל בתחומים הכלכלי והתרבותי

## סיכום

מדיניות החוץ של רוסיה במזרח התיכון תחת הממשל החדש של פוטין עתידה להמשיך את המדיניות הנוכחית המעודדת רב-קוטביות ומקדמת אינטרסים מסחריים. ברמה התפישתית, רוסיה נטשה זה מכבר את האידיאולוגיה המשיחית הסובייטית. מסמכים מרכזיים הנוגעים למדיניות החוץ משקפים את הפילוסופיה הפוליטית של פוטין, ומספקים קווים מנחים ברורים לגישה האופורטוניסטית של רוסיה במזרח התיכון. למרות שהמצב הכלכלי ברוסיה אינו מוגדר עוד כ"משברי", הוא עדיין קשה ומהווה אילוץ אובייקטיבי. עתה נותר לראות מה יהיו תוצאותיו הממשיות של המהלך הנמרץ למודרניזציה טכנולוגית. רוסיה חסרה את האמצעים הכלכליים שיאפשרו לה להפגין סגנון פוליטי של מעצמה גדולה באזור המזרח התיכון. כלכלתה תלויה בעיקר בשוק האנרגיה, ופירוש הדבר הוא שהיא תחתור להשיג חוזי אנרגיה עם כל הצדדים המעוניינים בכך באזור זה.

לבסוף, ההתפתחויות במזרח התיכון, למרות העניין שיש בהן לציבור הרחב, לא נכללות במעגל האינטרסים החיוניים של מוסקבה. אין ספק שהמזרח התיכון נמצא בעדיפות משנית מבחינת רוסיה בהשוואה לאזורים אחרים (דוגמת חבר המדינות, מרכז אסיה והאיחוד האירופי). הוא מאפשר לה אמנם ליישם את רעיון הרב-קוטביות ולקדם אינטרסים כלכליים, אולם בהשוואה להתפתחויות ב"מרחב האינטרסים המהותי" שלה, רגישותה לשינויים באזור זה פחותה במידה ניכרת.<sup>22</sup>

## הערות

- 1 "תפישת מדיניות החוץ" הוא מסמך יסוד שמפרט את העקרונות המנחים את מדיניות החוץ של רוסיה.
- 2 מסמכים וחומרים של משרד החוץ הרוסי:  
[http://mid.ru/bdomp/brp\\_4.nsf/english!OpenView&Start=1.232&Count=30&Expand=1#1](http://mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/english!OpenView&Start=1.232&Count=30&Expand=1#1)
- 3 Steve Gutterman, "Russia Says West Pushing Democracy with 'Iron and Blood,'" Reuters, December 1, 2012, <http://in.reuters.com/article/2012/12/01/syria-crisis-russia-idINDEE8B006020121201>.
- 4 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, October 6, 2012, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/1020A28FFA62C6F9C3257922002A18C7](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/1020A28FFA62C6F9C3257922002A18C7)
- 5 פגישה של ולדימיר פוטין עם נציגי הדתות השונות ברוסיה ב-8 בפברואר 2012.
- 6 Lilia Shevtsova, *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- 7 הדוקטרינה הצבאית ותפישת הביטחון הלאומי מקצות כוח רב יותר למועצה לביטחון ופחות למשרד ההגנה, תוך דחיית המדיניות של הרחבת נאט"ו ומעורבות צבאית, והכרה בצורך במודרניזציה מבנית וטכנולוגית של כוחות הצבא הרוסי.
- 8 Sergei Stankevich, March 28, 1992, quoted in: James Richter, "Russian Foreign Policy and the Politics of National Identity", in: Celeste A. Wallender (ed.), *The*



- Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*, New York: Westview, 1996, p. 69.
- 9 'מזרח' מוגדר בצורה רחבה וכולל את מדינות מרכז אסיה ושפותיה של רוסיה ב-BRIC (ברזיל, רוסיה, הודו וסין) ו-SCO (ארגון שנחאי לשיתוף פעולה), אם כי לא רק אותן.
- 10 "Russia: Part of the Islamic World", June 23, 2009, The Institute of Religion and Policy.  
<http://www.i-r-p.ru/page/stream-event/index-23456.html>
- 11 התרשימים הופקו מתוך ארכיון הנתונים הציבורי של גוגל.
- 12 ראינות לשלושת ערוצי הטלוויזיה ברוסיה, 17 באוקטובר 2011, <http://ria.ru/politics/20111017/462204254.html>
- 13 "טוויטר" של דימיטרי מדבדב. ראו:  
<https://twitter.com/#!/MedvedevRussiaE/statuses/36407375581683712>
- 14 "Egyptian President Mursi to Visit Russia", *Andalou Agency*, November 6, 2012, <http://www.aa.com.tr/en/rss/97219--egyptian-president-mursi-to-visit-russia>
- 15 Vladimir Isachenkov, "Russia Won't Host Syria's Assad, Foreign Minister Says", *Huffington Post*, December 22, 2012, [http://www.huffingtonpost.com/2012/12/22/russia-syria-assad\\_n\\_2352209.html/](http://www.huffingtonpost.com/2012/12/22/russia-syria-assad_n_2352209.html/)
- 16 רוסיה תמכה בהחלטות מועצת הביטחון של האו"ם 1559 ו-1636, שמתחו ביקורת על הכיבוש של סוריה בלבנון. עם זאת, היא גם הצביעה בעד שורה של החלטות שיזמו סוריה, סודאן, פקיסטן ודרום אפריקה בשנים 2002-2004, שגינו את ישראל (עליהן הוטל וטו על ידי ארצות הברית).
- 17 המתיחות התגברה באמצע אוקטובר 2012, כאשר מטוסי F-16 טורקיים אילצו מטוס נוסעים שהמריא מדמשק לסטות מנתיבו למוסקבה ולנחות בנמל התעופה הבין-לאומי באנקרה. הרשויות בטורקיה בדקו את המטען שעל המטוס בטענה שהוא היה מיועד למטרות צבאיות. דיפלומטים רוסיים הביעו מחאה אך התקרית הושקטה במהלך ביקורו של פוטין.
- 18 "Putin Warns Deploying Patriots in Turkey will Raise Tensions", *Channelnewsasia*, December 4, 2012, [http://www.channelnewsasia.com/stories/afp\\_world/view/1240902/1.html](http://www.channelnewsasia.com/stories/afp_world/view/1240902/1.html)
- 19 נאומו של מדבדב בפני הליגה הערבית בקהיר, 2009, <http://www.i-r-p.ru/page/stream-event/index-23456.html>.
- 20 "Russia's Top Diplomat Set for Talks with Hamas, Fatah Leaders in Moscow," *Rianovosti*, May 23, 2011, <http://en.rian.ru/world/20110523/164169127.html>
- 21 שני החריגים לכך היו הסכם לשיתוף פעולה צבאי שנחתם במוסקבה בספטמבר 2010 בין שרי הביטחון האנטולי סרדיקוב ואהוד ברק, וחווה בסך 400 מיליון דולר שנחתם ב-2009 לרכישת מערכות UAV (מזל"ט) מישראל.
- 22 אין זה סביר שיוזמות אלו יתקבלו בברכה מצד גורמים בין-לאומיים אחרים.
- 23 לדוגמה, רוסיה הרבה יותר רגישה לנושאים הקשורים לצינור הגז הטורנס-כספי, המפחית את התלות האירופית באנרגיה רוסית.



**עדכן אסטרטגי** מקדם בברכה מאמרים של חוקרים ומומחים בנושאים הנוגעים ו/או משיקים לביטחון הלאומי של ישראל וכן בסוגיות אסטרטגיות שעניינן המזרח התיכון.

מאמר שיוגש למערכת כתב העת יחזיק עד 4000 מילים באנגלית / 3000 מילים בעברית, כולל הערות שוליים. יש לצרף למאמר תקציר בן 100 מילים.

המאמרים הנשלחים למערכת **עדכן אסטרטגי** יהיו מקוריים – כאלו שלא ראו אור בעבר ואינם נמצאים בבקרה בכתב עת אחר כלשהו.

המאמרים יישלחו בפורמט WORD לכתובת:  
[mark@inss.org.il](mailto:mark@inss.org.il)

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת **עדכן אסטרטגי**, על ידי צוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי ועל ידי קוראים מן החוץ.

**עדכן  
אסטרטגי**