

עדכן אסטרטגי

כרך 17 | גיליון 2 | יולי 2014

יחסי טורקיה-חמאס: בין שיקולים אסטרטגיים לקרבה אידיאולוגית

גליה לינדנשטראוס וסופיאן קאדיר קיוום

לגיטימציה ציבורית כתנאי הכרחי לתהליך שלום – מבחנה של ממשלת נתניהו השלישית

רועי קיבריק וגלעד שר

יציבות הממלכה הירדנית

עודד ערן

ממלכות אלמותיות? ערבי-הסעודית ומדינות המפרץ ב"אביב הערבי"

יואל גוז'נסקי

שיחות הגרעין – בחינה מחדש: אתגרים ותחזיות לקראת ההסכם הסופי

מאתי דרוטר

השלכות המשבר באוקראינה על ענייני המזרח התיכון

צבי מגן, אולנה בגנו-מולדבסקי, שרה פיינברג

עדכון אסטרטגי

כרך 17 | גיליון 2 | יולי 2014

- 3** גליה לינדנשטראוס וסופיאן קאדיר קיוום
יחסי טורקיה-חמאס: בין שיקולים אסטרטגיים לקרבה אידיאולוגית
- 13** רועי קיבריק וגלעד שר
לגיטימציה ציבורית כתנאי הכרחי לתהליך שלום – מבחנה של ממשלת נתניהו השלישית
- 27** עודד ערן
יציבות הממלכה הירדנית
- 37** יואל גוז'נסקי
ממלכות אלמותיות? ערב הסעודית ומדינות המפרץ ב"אביב הערבי"
- 47** מאתיי דרוטר
שיחות הגרעין – בחינה מחדש: אתגרים ותחזיות לקראת ההסכם הסופי
- 59** צבי מגן, אולנה בגנו-מולדבסקי, שרה פיינברג
השלכות המשבר באוקראינה על ענייני המזרח התיכון

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון. המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על-ידי חוקרי המכון ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי

עמוס ידלין

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, 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, 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: אלינר, פתח תקווה

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

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

יחסי טורקיה-חמאס: בין שיקולים אסטרטגיים לקרבה אידיאולוגית

גליה לינדנשטראוס וסופיאן קאדיר קיוום

להתדרדרות ביחסי ישראל-טורקיה בעשור האחרון יש סיבות רבות, אך נראה כי מה שממחיש התדרדרות זו יותר מכול הם היחסים הטובים שנרקמו בין הממשלה הטורקית בראשות 'מפלגת הצדק והפיתוח' לבין חמאס. המאמר בוחן את ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות ביחסי טורקיה וחמאס, ומנתח את המניעים המרכזיים של טורקיה לחיזוק יחסיה עם הארגון. המאמר יתמקד בשיקולים האסטרטגיים, האידאולוגיים והפנימיים העומדים בבסיס מדיניותה של טורקיה כלפי חמאס, ויטען כי משבר ה'מאווי מרמרה' והאירועים שבעקבותיו תרמו רבות להידוק יחסים אלה (אם כי עד גבול מסוים). המסקנה היא שישראל צפויה לגלות שקשה מאוד לנתק את הקשר בין שני שחקנים אלה.

מילות מפתח: טורקיה, חמאס, ישראל, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, מפלגת הצדק והפיתוח (AKP)

מבוא

להתדרדרות שחלה ביחסי ישראל-טורקיה בעשור האחרון יש סיבות רבות, אולם נראה כי מה שממחיש התדרדרות זו יותר מכול הם היחסים הטובים שנרקמו בין הממשלה הטורקית בהובלת 'מפלגת הצדק והפיתוח' (AKP) לבין חמאס. על רקע יחסים אלה ניתן גם להסביר את תקרית ה'מאווי מרמרה' במאי 2010, שהובילה

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי סופיאן קאדיר קיוום הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאז למשבר עמוק ביחסי ישראל-טורקיה. לפיכך, מנקודת מבט ישראלית יש חשיבות מרובה להבנת יחסי טורקיה וחמאס, על נקודות החוזק והחולשות שלהם. לאחר נפילת ממשלתו של מוחמד מורסי במצרים ביולי 2013 וההתרחקות שחלה בין חמאס לאיראן בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה, נטען כי טורקיה וקטאר הן המממנות העיקריות של חמאס. קיים ויכוח לגבי הסכומים המדויקים, אולם כפי הנראה טורקיה הבטיחה, לפחות, להעביר לחמאס בין 250 ל-300 מיליון דולר מדי שנה.¹ בכל זאת, האיחוד בין חמאס לפתח באפריל 2014 והניסיונות של חמאס לחזר אחר האיראנים² הוכיחו שטורקיה וקטאר אינן שותפות חזקות דיין מנקודת מבטו של חמאס, וכי הן לבדן אינן יכולות לסייע לו להתמודד עם מצבו הנוכחי הקשה. במטרה להעריך את מגמת יחסי טורקיה-חמאס בעתיד, המאמר יבחן תחילה את ההתפתחויות שחלו ביחסי טורקיה-חמאס בשנים האחרונות, ולאחר מכן ינתחו המניעים המרכזיים של טורקיה לחיזוק הקשר עם הארגון.

סקירה היסטורית

למרות העובדה שכבר נג'מטין ארבקאן, ראש מפלגת 'הרווחה' האסלאמית שכיהן בשעתו כראש ממשלת טורקיה בשנים 1996-1997 היה זה שקרא לחיזוק הקשרים עם חמאס, הרי חזון זה לא התממש עד עלייתה לשלטון של 'מפלגת הצדק והפיתוח' בשנות האלפיים. עד שנת 2009 כיהן אחמט דוואטולו כיועץ הבכיר לענייני חוץ של ראש הממשלה, ובשנת 2009 התמנה לתפקיד שר החוץ. במשך כל התקופה הזו גברה אהדתה של טורקיה לחמאס. החל מ-2006 התהדקו הקשרים עם חמאס, לאחר שהארגון קיבל 44% מהקולות בבחירות הפלסטיניות הכלליות (בהשוואה ל-41% שקיבל פתח) – תוצאה שהקנתה לו 74 מושבים מתוך 132 המושבים של הפרלמנט הפלסטיני.³ בעקבות בחירות אלה הוקמה ממשלת אחדות של חמאס ופתח.

בשנת 2007, לנוכח הקשיים שממשלת האחדות נתקלה בהם ובתום מאבק אלים, השיג חמאס את השליטה על רצועת עזה. בעקבות זאת הרחיבה טורקיה את קשריה עם חמאס והחלה בשיחות ישירות עם נציגיו.⁴ חמאס יוצג בפגישות בעיקר על ידי ראש הלשכה המדינית, חאלד משעל, אולם גם על ידי ראש ממשלת חמאס בעזה, איסמעיל הנייה, שהגיע לטורקיה ב-2012. אנשי הדרג הבכיר ביותר בטורקיה – ראש הממשלה, רג'פ טאיפ ארדואן, ושר החוץ, דוואטולו – אירחו רבים מהמפגשים האלה. הנושאים המרכזיים שהועלו בהם היו סיוע כלכלי טורקי והכרה במדינת פלסטין באו"ם, וכן סיוע של טורקיה לחמאס במאמציו להוציא את הארגון מרשימות ארגוני הטרור בארצות-הברית ובאירופה. פגישות אלו הביאו לכך שטורקיה שלחה סיוע לעזה דרך הסוכנות הטורקית לעסקים ולתיאום (TIKA).⁵ סיוע זה כלל, בין היתר, בנייה של בית חולים בעזה וציוד לטיהור מים.

לאחר מבצע 'עופרת יצוקה' בעזה, הביקורת בטורקיה על ישראל – ובעיקר זו שהטיח בה ארדואן – הפכה חריפה במיוחד. בתקרית שאירעה במהלך הפורום הכלכלי העולמי בדבוס ב־2009, נטש ארדואן בזעם פאנל דיונים משותף עם הנשיא שמעון פרס, לאחר שהצהיר כי עזה היא "כלא אחד גדול" והאשים את פרס כי "כשמדובר בהרג, אתם יודעים היטב כיצד להרוג".⁶ אמנם קיים ויכוח מסוים על מידת התמיכה והסיוע של מפלגת הצדק והפיתוח לקרן הסיוע ההומניטרי (IHH) ב'משט החופש לעזה'⁷ (המאוי מרמרה) במאי 2010, אולם בעקבות תקרית זו, ההתייחסות לבעיה הפלסטינית הצטמצמה ל"עזה" בלבד בשיח הציבורי בטורקיה. ביולי 2011, במהלך נאום שנשא ארדואן בפרלמנט, הוא הבהיר כי שלושת התנאים שלו לנורמליזציה ביחסים עם ישראל כוללים התנצלות מצד ישראל, פיצויים ו"הסרת האמברגו על עזה".⁸ אמנם, ארדואן עדיין לא מימש את הבטחתו לבקר ברצועת עזה בעקבות תקרית המרמרה, אך שר החוץ, דוואטולו, ובנו של ארדואן, בילאל, ביקרו בעזה בנובמבר 2012 כחלק ממשלחת שרי החוץ של הליגה הערבית, בעקבות מבצע 'עמוד ענן'.⁹

השאיפות האסטרטגיות של טורקיה ודרכי הפעולה החדשות להשיגן

בניגוד למדיניותה של טורקיה בתקופת המלחמה הקרה, אז ניסתה להרחיק עצמה מהפוליטיקה של המזרח התיכון, בעידן הנוכחי היא מנסה להגביר את השפעתה במזרח התיכון. ישנן כמה סיבות לשינוי מגמה זה. ראשית, טורקיה אינה מרוצה עוד מהסטטוס קוו ומעדיפה להשיג השפעה רבה יותר באזור. שנית, נטיותיה הניאו־עות'מאניות של מפלגת הצדק והפיתוח משקפות את רצונה לבסס מחדש את השפעתה באזורים שהיו בעבר חלק מהאימפריה העות'מאנית.¹⁰ שלישית, כלכלתה הצומחת וצורכי האנרגיה הגדלים של המדינה יכולים לקבל מענה, לפחות חלקי, מהידוק יחסי המסחר עם מדינות המזרח התיכון. לבסוף, נראה שהליך הצטרפותה של טורקיה לאיחוד האירופי אינו מתקדם, ולכן היא נוטה לחפש חלופות. בהקשר זה, ההתנגדות לישראל נתפסה כדרך קלה לצבור פופולריות בעולם הערבי. יתרה מכך, זהו חלק מנטייתה הגוברת של טורקיה להשתמש ב'עוצמה רכה' כאמצעי להגביר את השפעתה בזירה הבינלאומית והאזורית.¹¹ לאור העובדה שטורקיה מייחסת כעת חשיבות רבה יותר למדיניות המבוססת על ערכים, ניתן לראות בעמידתה מול מה שלכאורה הוא הפרות דיני

הליך הצטרפותה של טורקיה לאיחוד האירופי אינו מתקדם, ולכן היא נוטה לחפש חלופות. בהקשר זה, ההתנגדות לישראל נתפסה כדרך קלה לצבור פופולריות בעולם הערבי

מלחמה מצד ישראל – במיוחד בנוגע למצב בעזה – דרך נוספת למצב את עצמה כגורם מוסרי.

אפשר לראות את הביקורת החריפה על ישראל גם כדרך להציג עמדה "עצמאית" יותר בפוליטיקה הבינלאומית.¹² טורקיה הצטרפה לנאט"ו ב-1952 ומאז הייתה על פי רוב חברה נאמנה בברית, אולם תמיד היה חשש בצד הטורקי – האם הברית אכן תעמוד לצידה בשעת מבחן. לפיכך, טורקיה מעוניינת לצמצם את התלות שלה במערב, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה צבאית. איתגור המערב ובמיוחד ארצות-הברית ביחס למדיניותה כלפי ישראל יכול להיתפס כדרך להפגין עצמאות גוברת זו. יש כאן גם אזהרה לבעלות-בריתה הנוכחיות ("אל תתייחסו אלינו כאל דבר מובן מאליו"), וגם הזדמנות לפתח שותפויות חדשות עם גורמים אחרים המנסים להתעמת עם המערב (רוסיה, סין, איראן). בעוד עמדותיה של טורקיה בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני אינן בהכרח כה רחוקות מאלה של חלק ממדינות אירופה, אפשר לראות בעצם הדגשתה שחמאס הוא גורם פוליטי לגיטימי (ולא ארגון טרור) ובסגנון הפרובוקטיבי שאימצה לאחרונה (ההתפרצות של ארדואן בדבוס; משבר המאווי מרמרה) אמצעים להקרנת עמדתה העצמאית המתחזקת, והוכחה לכך שהיא אינה נרתעת מלבקר את ארצות-הברית בסוגיות מסוימות.

מנקודת מבט אזורית, אולי היא זה מוגזם לטעון שטורקיה משתפת פעולה עם חמאס כקריאת תיגר ישירה על ההשפעה האזורית של איראן או מצרים, אבל ניתן לומר שמעורבים כאן מאבקי כוח מסוימים. כך למשל, אמנם הביקורת הטורקית נגד ישראל בנוגע למצב בעזה הייתה קולנית יותר, אך גם בעידן מובארכ ולאחר סילוקו של מורסי, הטורקים השמיעו מעת לעת ביקורת בדבר המגבלות שמצרים מטילה על התנועה לתוך עזה ומתוכה, ובמיוחד על הסגירה החוזרת ונשנית של מעבר הגבול בריפח.¹³ העובדה שארדואן לא הצליח לבקר בעזה במהלך כהונתו של מורסי היא אולי עדות נוספת למתחים בין טורקיה למצרים בסוגיית עזה.¹⁴ בנוסף, טענתה של טורקיה שביכולתה לעודד מתינות מצד חמאס היא ביקורת טקטית על הכיוון שאליו מנסה איראן למשוך את הארגון.

סיבות אידאולוגיות

מכיוון שגם חמאס וגם מפלגת הצדק והפיתוח נתפסים כקשורים לתנועת 'האחים המוסלמים' העולמית, נראה שיש גם זיקה אידאולוגית בין השניים. חשוב לציין שכמה מהדמויות המובילות בתנועת 'האחים המוסלמים' מטילות ספק בכך שמפלגת הצדק והפיתוח היא אכן ממשיכה "אמיתית" של 'האחים המוסלמים', משום שמדובר במפלגה שאינה דוחה על הסף את רעיון השלטון החילוני, ולמעשה מעדיפה להציג עצמה כמפלגה שמרנית דמוקרטית ולא כמפלגה אסלאמית.¹⁵ בכל זאת, ניכר שמפלגת הצדק והפיתוח מפגינה אהדה כלפי מפלגות אסלאמיות במדינות

אחרות יותר מאשר מרבית הממשלות הקודמות בטורקיה. כמו כן, בניגוד ל'אחים המוסלמים' במצרים, נראה שחמאס אינו מפקפק בממד האסלאמי של המפלגה הטורקית. לאחרונה נראה כי חמאס אפילו רואה את ניצחונותיה של מפלגת הצדק והפיתוח בבחירות המקומיות בטורקיה כתמריץ וכמגמה נגדית מעודדת, לאחר ש"הפסיד" את מצרים עם נפילתו של מורסי.¹⁶ נראה גם שמפלגת הצדק ופיתוח מעוניינת לקיים קשרים עם חמאס יותר מאשר עם פתח, מכיוון שיש לה קושי עם המסורת החילונית של פתח.

מעבר לכך, מנקודת מבטו של ארדואן, העובדה שניצחונו של חמאס בבחירות לפרלמנט הפלסטיני ב-2006 לא התקבל כלגיטימי דומה לאופן שבו התקבל ניצחונה של מפלגת הצדק והפיתוח בבחירות לפרלמנט הטורקי ב-2002, כשגם היא התקשתה לזכות בלגיטימיות מלאה בשנותיה הראשונות בשלטון. בראיון שהעניק לושינגטון פוסט בינואר 2009, הסביר ארדואן עמדה זו באומרו "חמאס נכנס לבחירות כמפלגה פוליטית. אם העולם היה נותן להם הזדמנות להפוך לשחקן פוליטי, אולי הם לא היו במצב כזה לאחר ניצחונם בבחירות. **העולם אינו מכבד את הרצון הפוליטי של העם הפלסטיני**".¹⁷ אי לכך, טורקיה קיבלה על עצמה את תפקיד תיווך הפגישות בין נציגי חמאס לבין נציגי מדינות המערב, על מנת לנסות לשנות את המדיניות של הימנעות ממגעים רשמיים עם חמאס בשל מעורבותו במעשי טרור.¹⁸

בנוסף, בשנים האחרונות טורקיה מבליטה את הממד הציוויליזציוני, ומדגישה את העובדה שהיא רואה עצמה כנציגה של הציוויליזציה המוסלמית, ומשום כך אל לה להחריש לנוכח פעולותיה האלימות של ישראל נגד האוכלוסייה בעזה במהלך מבצעים צבאיים כמו 'עופרת יצוקה' (2008–2009) או 'עמוד ענן' (2012). על רקע זה הכריז ארדואן במהלך נאומו שנשא באוניברסיטת קהיר ב-2012: "בדיוק כפי שמכה, מדינה, קהיר, אלכסנדריה, ביירות, דמשק, דיארבקר, איסטנבול ואנקרה הן אחיות זו לזו, כך על העולם לדעת ולהבין שגם רמאללה, שכם, יריחו, רפיח, עזה וירושלים הן ערים אחיות, ו[תושביהן הם] האחים שלנו. כל טיפת דם שנשפכת בערים אלה היא מאותו דם שזורם בעורקינו... כל דמעה היא דמעה שלנו... ידעו כולם שבמוקדם או במאוחר תבוא נקמה על הילדים התמימים שנטבחו בעזה בדרכים לא-אנושיות".¹⁹

שיקולים פנימיים וארגוני שדולה

כאשר בוחנים את השיקולים הפנימיים המסבירים מדוע כוננה מפלגת הצדק והפיתוח יחסים קרובים עם חמאס, אפשר לראות שהסיבה העיקרית היא שרוב המצביעים למפלגה חשים קרובים לכמה מהגורמים הערבים-אסלאמיים בשל עמדותיהם הדתיות השמרניות. באשר לציבור הרחב, סיבה משפיעה נוספת היא

היותה של ארץ ישראל אחת מהטריטוריות האחרונות של האימפריה העות'מאנית, ולכן יש לה חשיבות רבה עבורם. ניתן לזהות אהדה לסוגיה הפלסטינית בכל רחבי הקשת הפוליטית בטורקיה, לרבות בקרב הקבוצות שכמעט אינן דתיות (כמו ארגוני השמאל).²⁰ על כן, אהדת הציבור בטורקיה כלפי הפלסטינים מחייבת את הגורמים הפוליטיים לעקוב מקרוב אחר המתרחש בסכסוך בין ישראל לפלסטינים, ולהגיב על ההתפתחויות.

הסבר חשוב נוסף לכך שטורקיה יצרה יחסים קרובים עם חמאס הוא מאמצי השתדלנות של ארגונים אסלאמיים לא-ממשלתיים (NGO's) במדינה ובמיוחד IHH, שהינו בעל השפעה על הפוליטיקה הטורקית. ארגון זה, שהוקם ב-1992 על רקע המלחמה בבוסניה ונרשם רשמית בטורקיה ב-1995, שולח כיום סיוע הומניטרי ליותר מ-120 מדינות. זהו ארגון לא-ממשלתי שמרכזו בטורקיה, בעל נטייה אידאולוגית אסלאמית חזקה. ישראל טוענת ש-IHH הוא חלק מרשת גיוס הכספים של חמאס, וביוני 2010 גרמניה אף היא סגרה את סניף הארגון בפרנקפורט בשל קשריו עם חמאס.²¹ מעבר לשורשים האידאולוגיים-דתיים המשותפים למפלגת הצדק והפיתוח ולארגון IHH, רבים מבכירי הארגון מונו למשרות רמות דרג במפלגה.²² לדוגמה, זייד אסלאן, שהיה אחד ממייסדי IHH, נבחר מאוחר יותר לנציג מפלגת הצדק והפיתוח בפרלמנט מטעם העיר טוקאט. בתקופת כהונתו של אסלאן כחבר פרלמנט הוא נבחר לתפקיד נשיא 'ארגון הידידות הבין-פרלמנטרית בין טורקיה לפלסטין', והיה אחד מהמבקרים החריפים ביותר של ישראל. למרות שהממשלה מנעה מחברי פרלמנט ומגורמים רשמיים המשתייכים למפלגת הצדק והפיתוח לעלות על המאווי מרמרה במאי 2010, נציגים של המפלגה הצטרפו לשירה השלישית של ארגון 'ויה פלסטניה' (שגם בה היה IHH מעורב), שסיפקה סיוע לעזה דרך מצרים בדצמבר 2009 – ינואר 2010. מבלי להמעית ממידת הקרבה בין מפלגת הצדק והפיתוח לארגון IHH, יש לציין שהארגון מקושר למפלגה השמרנית יותר, מפלגת 'האושר', שהתפצלה מתוך מפלגת 'המוסר' לאחר שזו הוצאה אל מחוץ לחוק על פי החלטת בית המשפט החוקתי הטורקי ב-2001 (החברים הרפורמיסטים יותר במפלגת 'המוסר' הם שחברו יחדיו להקמת מפלגת הצדק והפיתוח).²³ כחלק ממתחים מסוימים קיימים ואולי גם עתידיים בין הממשלה בראשות מפלגת הצדק והפיתוח לבין ארגון IHH, ניתן להצביע על הלחץ שנוציגי הממשלה ניסו להפעיל על משפחות הרוגי המאווי מרמרה לוותר על תביעותיהן האזרחיות נגד קציני צה"ל בכירים (קרב משפטי שמנהל ארגון IHH) – לחץ שעדיין לא נשא פרי.²⁴ השאלה שעולה היא מה יקרה אם ארדואן יחליט להתערב בסוגיה זו, וכיצד התערבות כזו תשפיע על יחסי המפלגה עם הארגון. כמו כן עלו האשמות בדבר שיתוף פעולה בין אנשי IHH לארגון אל-קאעדה (לרבות פשיטה משטרית על משרדי IHH מקומיים בקיליס, בינואר 2014).²⁵

בראיון למגזין Anlayis ב־11 בפברואר 2010 עם בולנט ילדרים, נשיא ארגון IHH, תוארה השפעתו של הארגון על מדיניות החוץ של טורקיה כך: "במשך זמן־מה התנהלו ענייני החוץ של טורקיה רק על בסיס שיקולים אתניים. נכון להיום ההתנהלות היא רב־ממדית וכולם מסכימים שיש לנו השפעה רבה על כך... כמו כן, ברור שלהתנהלות הנוכחית של טורקיה בענייני חוץ יש השפעה חיובית על עבודתנו, מכיוון שבנושאים רבים אנו חולקים השקפות דומות, ופועלים באופן דומה. ישנן סוגיות רבות שבהן אנו פועלים יחדיו בשטח. בעוד ארגונים רשמיים או רשמיים־למחצה חייבים לשים לב לאיזון בין צדדים שונים, ארגונים לא־ממשלתיים מסוגלים לנוע במהירות... בקצרה, ככל שארגונים לא־ממשלתיים יהיו פעילים יותר, כך המדינות שבתוכן הם פועלים יתחזקו בזירה העולמית".²⁶

מסקנות

לאור זאת שטורקיה העניקה את תמיכתה לנסיגה החד־צדדית של ישראל מעזה,²⁷ יש לבחון את העובדה שקשריה עם חמאס הגיעו לרמה הנוכחית גם על רקע ההשלכות השליליות והטעויות שנעשו בניהול נסיגה זו. מכיוון שהנסיגה לא הייתה מתואמת עם הרשות הפלסטינית היא חיזקה את חמאס. המגבלות הרבות שהטילה ישראל על תנועת אנשים וסחורות לעזה וממנה – בעקבות השתלטות חמאס על רצועת עזה – עוררו ביקורת על ישראל בעולם, ובמיוחד מצד טורקיה. יתרה מכך, ישראל לא הצליחה לשכנע את טורקיה בהנהגת ארדואן כי חמאס הוא ארגון טרור, וטורקיה היא זו שמשקיעה מאמצים רבים בשכנוע מנהיגי המערב שחמאס הוא ישות פוליטית לגיטימית.

חמאס נמצא בנקודת שפל, ועל כן ברור למדי שתמיכה טורקית אינה יכולה

להוות פיצוי לנפילת משטרו של מורסי במצרים, ואינה יכולה להחליף את איראן כשותפה לחמאס.²⁸ בהקשר זה, יחסי טורקיה־חמאס מעידים גם על גבולות השפעתה של טורקיה במזרח התיכון. גבולות אלה נובעים הן מהעובדה שכמה מהמדינות הערביות/מוסלמיות מנסות לרסן את ניסיונותיה של טורקיה לצבור השפעה רבה יותר, והן מהעובדה שטורקיה אינה מוכנה "ללכת עד הסוף" ביחסיה עם חמאס, שכן המחיר שהיא עתידה לשלם מול מדינות המערב עלול להיות גבוה מדי. כך, הדגש הטורקי על "עצמאות" במדיניות החוץ מוביל למעשה את טורקיה

חמאס נמצא בנקודת שפל, ועל כן ברור למדי שתמיכה טורקית אינה יכולה להוות פיצוי לנפילת משטרו של מורסי במצרים, ואינה יכולה להחליף את איראן כשותפה לחמאס

למדיניות סותרת, וספק אם בת־קיימא בטווח הארוך. עם זאת, תקרית המרמרה והשלכותיה תרמו במידה רבה להידוק יחסי טורקיה וחמאס, ובמובן זה ישראל תתקשה מאוד ללחוץ על טורקיה לשנות כיוון בהקשר זה.

תגובתה של טורקיה למאמצי חמאס ופתח באביב 2014 להקים ממשלת אחדות זמנית הייתה חיובית. שר החוץ הטורקי בירך את הצדדים על שהגיעו להסכם פיוס נוסף, והציע סיוע הומניטרי.²⁹ בהודעה לעיתונות שפורסמה בהמשך מטעמו נאמר שהבחירות הצפויות להתקיים בקרוב יחזקו את "הלגיטימיות הדמוקרטית בפלסטין".³⁰ כבר בשנים קודמות הדגישו מנהיגי טורקיה את חשיבותו של הסכם איחוד³¹ וניסו לתווך להשגת מטרה זו.³² למרות שנראה כי טורקיה לא הייתה מעורבת בצורה פעילה במשא־ומתן הנוכחי, היא הדגישה בעבר בפני בעלות־בריתה במערב שהיא רואה עצמה כממלאת תפקיד ממתן מול חמאס, וכי היא מנסה לדרבן את הארגון לקבל את פתרון שתי המדינות. טורקיה גם הצהירה בעבר שבהסכם אחדות מעין זה, פתח יהיה חייב לאמץ עמדה קשוחה יותר כלפי ישראל.³³ לפיכך טורקיה יכולה לטעון שיש לה תפקיד עקיף בתהליך הפיוס הנוכחי בין פתח לחמאס – תהליך שהתרחש על רקע השעיית המשא־ומתן בין ישראל לפלסטינים. אם ניסיון הפיוס הנוכחי ייכשל, קיים חשש שהמצב בעזה ימשיך להתדרדר ולכן ימשיך להיות נקודת חיכוך מרכזית בין טורקיה לישראל. לכך יש להוסיף את השעיית שיחות השלום בין ישראל לפלסטינים, שגם היא נתפסת כמקור לדאגה בנוגע למכלול יחסי טורקיה־ישראל, לאחר שרק לאחרונה חל בהם שיפור מסוים. על כן אפשר לטעון שהפיצול בקרב הפלסטינים פוגע לא רק ביכולת להגיע להסכם שלום כולל עימם, אלא גם בחלק מיחסי החוץ של ישראל.

הערות

- 1 Zvi Bar'el, "Turkey May Provide Hamas with \$300 Million in Annual Aid," *Haaretz*, January 28, 2012; ראו גם:
 - Jonathan Schanzer, "Terrorism Finance in Turkey: A Growing Concern," (FDD (Foundation for Defence of Democracies) Report, February 2014), p. 14. http://www.defenddemocracy.org/stuff/uploads/documents/Schanzer_Turkey_Final_Report_3_smaller.pdf
 - 2 Jack Khoury, "Hamas, Iran Meet for First Time in Three Years as Unity Deal Nears," *Haaretz*, May 24, 2014.
 - 3 Furkan Toprak, "Türkiye 'nin Hamas Politikası Bir Ezberi Bozdu Mu?," *Yakın Doğu Haber*, January 29, 2009.
 - 4 למרות שיש לציין כי לפני 2008 ומבצע 'עופרת יצוקה', טורקיה ניסתה לצמצם את היחסים ברמת הדרג המדיני והסתפקה בעיקר בעידוד הארגונים הלא־ממשלתיים הטורקיים לנהל דיאלוג ישיר עם חמאס.
- Zeynep Atalay, "Civil Society as Soft Power: Islamic NGOs and Turkish Foreign Policy," in *Turkey between Nationalism and Globalization*, ed. Riva Kastoryano (New York: Columbia University Press, 2012), p. 181.
- Herb Keinon, "Turkish PM Erdogan hosts increasingly isolated Hamas leader Mashaal in Ankara", *The Jerusalem Post*, October 8, 2013.

- 5 טורקיה הקימה את הארגון המכונה TIKA ב־1992. תחילה הוא היה חלק ממשרד החוץ, והסיוע שהגיש נועד בעיקר למדינות מרכז-אסיה והקווקז, שהיו בעבר חלק מברית-המועצות. ב־1999 הועבר TIKA לחסות משרד ראש הממשלה. פעולותיו התרחבו בצורה משמעותית (נטען שניהל פעילויות ביותר מ־100 מדינות) והוא גם המתאם הארצי של סיוע ממשלתי וחוקי־ממשלתי. אחד מתוך 33 סניפיו הפרוסים במדינות השונות נמצא ברמאללה. ראו: Saban Kardas, "Turkey's Development Assistance Policy: How to Make Sense of the New Guy on the Block," *GMF Analysis*, February 4, 2013; "TIKA's Fields of Activity," <http://www.tika.gov.tr/en/fields-of-activity/2>
- 6 Katrin Bennhod, "Leaders of Turkey and Israel Clash at Davos Panel," *New York Times*, January 29, 2009.
- 7 Yakakov Katz, "Erdogan and Turkish Government Supported IHH," *Jerusalem Post*, January 24, 2011; אבל ראו לדוגמה: "Israel 'Hit Flotilla Harder than Turkey expected,' Former Turkish Diplomat Says," *Hurriyet Daily News*, May 26, 2014.
- 8 "Turkey PM: Israel Must Still Apologize for Last Year's Gaza Flotilla Raid," *Haaretz*, July 8, 2011.
- 9 Roi Kais, "Turkish Foreign Minister Sheds Tear in Gaza," *Ynet*, November 21, 2012.
- 10 Omer Taspinar, Turkey's Middle East Policies: Between Neo-Ottomanism and Kemalism, *Carnegie Papers* no. 10 (September 2008): pp. 14-15.
- 11 Ibrahim Kalin, "Soft Power and Public Diplomacy in Turkey," *Perceptions* 16, no. 3 (2011): pp. 8-11.
- 12 Hay Eytan Cohen Yanarocak, "Israel: A Micro Component of a Turkish Macro Foreign Policy," *Tel Aviv Notes* 7, no. 20 (October 2013).
13 בהקשר זה, ראו:
- Abigail Hauslohner, "In the Siege of Gaza, Egypt Walks a Delicate Line," *Time* January 11, 2010; Tally Helfont, "Egypt's Wall with Gaza & the Emergence of a New Middle East Alignment," *Orbis* 54, No. 3 (summer 2010): p. 437.
- 14 Ivan Watson, "Turkish Prime Minister to Visit Egypt as Regional Tension Widens," *CNN Security Blog*, September 12, 2011.
- 15 Mustafa Akyol, "AKP is not Islamist but Somewhat Muslimist," *Hurriyet Daily News* August, 12, 2009; ראו גם:
- Senem Aydin and Rusen Cakir, "Political Islam in Turkey," *Centre for European Policy Studies Working Paper* no. 265 (April 2007): pp. 1-2.
- 16 Hazem Balousha, " Hamas Celebrates AKP Win in Turkish Elections," *Al-Monitor*, April 4, 2014.
- 17 "Palestine Today is an Open-Air Prison," *Washington Post*, January 31, 2009. הדגשה של המחברים.
- 18 Balousha, " Hamas Celebrates AKP Win in Turkish Elections".
- 19 Burhanettin Duran, "Understanding the AK Party's Identity Politics: A Civilizational Discourse and its Limitations," *Insight Turkey* 15. No. 1 (2013): pp. 94-95.

- Barcin Yinanc, "End of the Crisis Period in Turkish-Israeli Relations?" *Hurriyet Daily News*, May 27, 2014. 20
- Melis Tusiray and Michael Werz, "What is the IHH?" *Center for American Progress Brief*, July 26, 2010. 21
- בנושא זה, ראו: 22
- The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center Brief*, January 24, 2011, http://www.terrorism-info.org.il/data/pdf/PDF_10_268_2.pdf. 23
- Atalay, "Civil Society as Soft Power," p. 182. 23
- "Families of Mavi Marmara Victims Meet Davutoglu Ahead of Compensation Talks," *Today's Zaman*, April 3, 2013. 24
- "Turkish Police Detain 28 in Anti-al Qaeda op, Raid on IHH Office," *Today's Zaman*, January 14, 2014. 25
- "Bulent Yildirim: 'Gazze'de Sistematik bir Soykırım Yasaniyor' *Anlayis*, February 11, 2010. 26
- הדגשה של המחברים.
- "Erdogan Congratulates Sharon on Gaza Pullout," *Hurriyet Daily News*, August 25, 2005. 27
- Yoram Schweitzer, Benedetta Berti and Shlomo Brom, "The Erosion of the Israel-Hamas Ceasefire in Gaza," *INSS Insight*, April 6, 2014. 28
- "Qatar, Turkey back Palestinian Unity Deal," *Ma'an News Agency*, April 24, 2014. 29
- Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, "Press Release," June 2, 2014. 30
- http://www.mfa.gov.tr/no_-183_-2-june-2014_-press-release-regarding-the-establishment-of-the-national-unity-government-in-palestine.en.mfa (emphasis added).
- Ron Friedman, "Erdogan: Fatah Must Cooperate with Hamas for Mideast Peace," *Times of Israel*, May 17, 2013. 31
- Jack Khoury, "Turkey Pushing for Palestinian Unity, on Heels of Reconciliation with Israel," *Haaretz*, March 28, 2013. 32
- ביקורת כזו על פתח הופיעה, לדוגמה, בנאום שנשא דוואטולו ב-2012: "בפיוס לאומי זה, התנאי הקריטי הוא ששני הצדדים יסכימו להתנגדות בדרכי שלום. זהו סימן ברור לכך שחמאס יאמץ מעתה אמצעים פוליטיים של דרכי שלום, אולם במקביל, **מחמוד עבאס יסכים להתנגדות**. אם מדינה נמצאת – אם עם נמצא תחת כיבוש במשך עשורים כה רבים, זוהי זכותם להגן על עצמם, להתנגד, אולם בדרכי שלום ועד להשגת השלום." (הדגשה של המחברים). נלקח מתוך: 33
- Ahmet Davutoglu, "Turkish Foreign Policy Objectives in a Changing World," (speech delivered in the Center for Strategic and International Studies (CSIS), February 12, 2012). <http://csis.org/files/attachments/Event%20Transcript%20Statesmen's%20Forum%20Turkish%20FM.pdf>

לגיטימציה ציבורית כתנאי הכרחי לתהליך שלום – מבחנה של ממשלת נתניהו השלישית

רועי קיבריק וגלעד שר

המאמר מצביע על הקשר ההכרחי בין קיומה של לגיטימציה ציבורית לבין התקדמות חיובית בתהליך שלום. הוא סוקר את תפקידם של שחקנים שונים בעיצוב מחדש של גבולות הלגיטימציה במעבר ממציאות של סכסוך למציאות המכוונת לשלום, תוך הדגשת מקומם וכוחם של המנהיג וההנהגה הפוליטית. הכותבים בוחנים את התנהלותה של ממשלת נתניהו השלישית ושל העומד בראשה, בהקשר של סבב השיחות עם הפלסטינים ופעילותם לגיוס לגיטימציה ציבורית לטובת תהליך השלום. המסקנה העולה מן המאמר היא שלא רק שלא נעשתה פעולה מכוונת ומתואמת לגיוס לגיטימציה ציבורית, אלא אף נעשו פעולות מכוונות לביסוס דה־לגיטימציה למשא־ומתן ולתהליך השלום כולו.

מילות מפתח: לגיטימציה ציבורית, תהליך שלום, משא־ומתן, הסכסוך הישראלי־פלסטיני, ממשלת נתניהו השלישית.

לגיטימציה ציבורית ותהליכי שלום

לגיטימציה ציבורית והפעולה השלטונית

כל שלטון זקוק ללגיטימציה ציבורית כדי להחזיק מעמד לאורך זמן. טיעון זה נתפס כמובן מאליו במשטר דמוקרטי, כאשר הציבור בוחר את השלטון באופן ישיר, ובידיו הסמכות להחליף אותו. אולם, גם משטרים סמכותניים זקוקים ללגיטימציה

רועי קיבריק הוא חוקר (מילגאי ניובאוואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי גלעד שר הוא חוקר בכיר, ראש המרכז למשא ומתן יישומי, במכון למחקרי ביטחון לאומי

ציבורית כדי לתפקד ולשמור על מעמדם.¹ מתן לגיטימציה אינו זהה להענקת תמיכה פוליטית. לגיטימציה היא מעשה של קישור בין פעולה מסוימת לבין הנורמות, הערכים, החוקים והזהות הקיימים בחברה נתונה. זהו מעשה המציב גבול בין הפעולות העולות בקנה אחד עם מערכת הערכים והנורמות של החברה, לבין פעולות הנתפסות כממוקמות מחוץ למסגרת זו. עם זאת, בתוך מכלול הפעילויות שהחברה מכשירה כלגיטימיות, יכולים חלקים שונים בחברה להעניק תמיכה לפעולות שונות ואף סותרות זו את זו. לשם המחשה, בישראל יש התומכים ברעיון להגדיל את קצבאות הילדים או לגייס את החרדים לצבא, ויש התומכים ברעיונות הפוכים. יש התומכים בביסוס שוק חופשי, ואחרים התומכים בקידום מדינת רווחה. הרעיונות והפעולות הללו סותרים זה את זה במידת־מה, אך כולם נתפסים כלגיטימיים בחברה הישראלית של היום.

קל יותר לגייס תמיכה פוליטית לרעיון או לפעולה שאין עוררין על הלגיטימיות שלהם, ולהיפך, אחת הדרכים לפגוע בתמיכה פוליטית המוענקת לפעולה מסוימת היא להפוך אותה לפעולה לא־לגיטימית. הענקת תמיכה פוליטית נרחבת עשויה לחולל שינוי: היא יכולה להפוך ללגיטימית פעולה שנתפסה עד לאותו רגע כלא־לגיטימית. כדי להתקדם בתהליך של שלום, ממשלה ומנהיגיה זקוקים הן לתמיכה פוליטית והן ללגיטימציה, בהרכב ובמינון שונים בכל שלב ושלב.

מורכבות הפעולה השלטונית של תהליך שלום

הפעולה השלטונית של פנייה לתהליך שלום מורכבת מכמה שלבים השונים בזמן, בשותפים, במטרות וביעדים שלהם, אך מקצתם חופפים, ומקיימים ביניהם אינטראקציה. לשם נוחות נפשט את התהליך המורכב ונציגו באופן סכמטי כהתקדמות ליניארית, המתחילה בהחלטה להיכנס למשא־ומתן, ממשיכה בניהול המשא־ומתן ובחתימה על הסכם, ומסתיימת ביישום ההסכם. התהליך המדיני מתהווה תוך כדי אינטראקציה עם תהליך חברתי המבטא את הקשר והיחסים בין החברות המסוכסכות. תהליך התפייסות בין החברות ושינוי עמדות ואמונות בסיסיות כלפי הצד האחר יתמכו בהתקדמות התהליך המדיני, בעוד תהליך חברתי הכולל חוסר אמון, התבססות של סטריאוטיפים וחששות, מאבק במקום שותפות והיעדר הכרה והיכרות – יקשה על הצדדים להתקדם.

כאמור, תהליך שלום אינו אירוע יחיד קצר־מועד, והלגיטימציה שהמנהיגים מקבלים מהחברה להתקדם בתהליך זה אינה חד־כיוונית, רציפה או חד־פעמית. הכרחי אפוא להשיג לגיטימציה לצורך התקדמות בתהליך לא רק כדי לאפשר את יישומו של ההסכם ברגע שיושג, אלא מפני שהיא משפיעה גם על ההתנהלות של המנהיגים במהלך שלביו השונים של המשא־ומתן.² טווח הפעילות של המנהיג מוגבל על ידי טווח פעילויותיו הזוכות ללגיטימציה מהציבור שלו.

תהליך קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות אינו עוד נחלתו הבלעדית של המנהיג, וכעת שותפים בו – כמבקרים, כמתנגדים או כתומכים, וגם כשותפים בפועל ממש – שחקנים רבים נוספים, ובהם גם דעת הקהל, התקשורת, ומפלגות האם של המנהיגים. לכן מתקשים המנהיגים יותר מבעבר לגייס תמיכה פוליטית למדיניות הרצויה להם. כבר במהלך השלבים המוקדמים של תהליך משאומתן לשלום צריכים המנהיגים להשיג לגיטימציה, ולאורך כל התהליך עליהם לפעול לשינוי תפיסות הציבור, כך שהצד האחר ייתפס כשותף פוטנציאלי ולא כאויב. ללא שינוי תפיסתי כזה ברמת החברה, יקשה על החברה ועל המנהיגים להתגבר על המכשולים והמשבירים שיצוצו בתהליך עקב פעילותם של המתנגדים להסכם, או עקב הקשיים במציאת נוסחה מוסכמת בסוגיות שבמחלוקת.³

תפקיד המנהיגים ותפקיד החברה בעיצוב מחודש של גבולות הפעולה הלגיטימית – לקחים מהעבר

מנהיגים ושינוי גבולות הלגיטימציה הציבורית

דוגמאות מהעבר מציגות כיצד יכולות ההנהגה והממשלה להוביל לשינוי בלגיטימציה הציבורית, ובכך גם להביא לתמיכה פוליטית בשינוי המדיניות, ולחלופין, כיצד תמיכה פוליטית רחבה במנהיג אפשרה לו להוביל לעיצוב גבולות הלגיטימציה, ובעקבות כך להוביל לשינוי במדיניות. המעשה המדיני של שלום הוא סטייה גדולה מגבולות השיח הדומיננטי שנתקבעו במהלך שנים של עימותים, שליטה באוכלוסייה ובשטח, ומלחמות. לשם ביצוע שינוי כזה, יכולתו ופעולותיו של המנהיג הן קריטיות. נשיא

צרפת, שארל דה־גול, ניצל בתבונה את "הצ'ק הפתוח" שקיבל מהציבור הצרפתי דווקא בכיוון ההפוך לתקוותיו של ציבור זה, כדי לייצר לגיטימציה ציבורית ולגייס לבסוף תמיכה פוליטית ליציאתה של צרפת מאלג'יריה. אמנם, בהתאם להנחות התיאורטיות של המאמר, לאורך כל הדרך הוא פעל במסגרת גבולות הלגיטימציה הציבורית שהעניק לו הציבור הצרפתי, אולם הוא היה זה שניצל בכוח מנהיגותו את התמיכה הפוליטית שקיבל כדי לשרטט מחדש את אותם גבולות, ולפעול במסגרתם לשינוי דרסטי ביותר של מדיניות ארצו.⁴

דוגמה קרובה יותר ואולי אף מובהקת יותר היא פעילותו של נשיא מצרים, אנואר סאדאת. סאדאת היה

כבר במהלך השלבים המוקדמים של תהליך משאומתן לשלום צריכים המנהיגים להשיג לגיטימציה, ולאורך כל התהליך עליהם לפעול לשינוי תפיסות הציבור, כך שהצד האחר ייתפס כשותף פוטנציאלי ולא כאויב

זה שהוביל באופן מודע ומתוכנן לשינוי הלגיטימציה הציבורית המצרית, כך שהיא תאפשר לו להוביל הסכם שלום עם ישראל לאחר שנים של עימות ומלחמות. על אף ששלטונו לא נשען על תמיכה פוליטית ישירה של הציבור, וזאת בשונה

מדמוקרטיזציה מערביות, הכיר סאדאת בצורך להוביל לשינוי הלגיטימציה הציבורית כדי לאפשר שינוי מדיניות. ביקורו ההיסטורי בישראל היה צעד מרכזי בשינוי כללי המשחק הלגיטימיים, אך הוא לא הסתפק בכך, ואל מול אופוזיציה שפעלה לשלילת הלגיטימיות של תהליך השלום, הוא הפעיל מסע תקשורתי נרחב לשינוי עמדות בקרב הציבור המצרי כך שיתמכו בשלום ובהתפייסות.⁵

פעילותם של שחקנים חברתיים לשינוי גבולות הלגיטימציה הציבורית
ישנם מקרים שבהם אין זו ההנהגה הפוליטית שמובילה את השינוי במאבק על עיצוב גבולות הפעולה הלגיטימית. שחקנים אחרים בזירה הפוליטית-חברתית ציבורית הם שפועלים ומובילים לכך, וההנהגה הרשמית והמוסמכת נאלצת לקבל את הגבולות החדשים, ולעיתים אף מאמצת את המהלך ולבסוף תומכת בו. גם לדינמיקה זו ניתן להביא דוגמה מהזירה המקומית: שנים רבות היה לא־לגיטימי ואף לא־חוקי עבור ישראלים לקיים מגעים עם אנשי אש״ף. שחקנים חברתיים ופוליטיים, בתחילה בשוליים הפוליטיים והתקשורתיים, החלו לקיים מגעים עם אש״ף ומקצתם אף נאסרו בשל כך. אולם בהמשך, מגעים שהחלו בזירה של מכוני מחקר ובחברה האזרחית אומצו בידי ההנהגה הפוליטית, אשר הכשירה אותם בדיעבד והצטרפה למאמץ ליצירת לגיטימציה לאותה פעולה בקרב הציבור הישראלי.

גיוס לגיטימציה ציבורית בקרב הציבור האחר

מנהיג אינו זקוק לגיטימציה ציבורית מחברה שעמה אין לו כל מגע. אולם, תהליך שלום איננו תהליך במעמד צד אחד, וכניסה למשא־ומתן עם הנהגה של חברה אחרת פותחת מעגל שייכות נוסף שבו הלגיטימציה משחקת תפקיד. טוב יעשו מנהיג וממשלתו אם יכירו בהכרח של ההנהגה שעמה הם מקיימים משא־ומתן לזכות בלגיטימציה ציבורית לתהליך השלום. יותר מכך, להנהגה של צד אחד עשוי להיות תפקיד בגיוס או בפגיעה בלגיטימציה הציבורית, עבור ההנהגה של הצד השני ועבור תהליך השלום. אם נחזור לצעדו של סאדאת בביקורו בכנסת ישראל, אכן היה זה צעד מרכזי בגיוס לגיטימציה ציבורית של העם המצרי לתמיכה בהסכם השלום, אך היה זה בה־בעת גם צעד שגייס לגיטימציה ציבורית בישראל, ובעקבותיה תמיכה פוליטית בהנהגה הישראלית ובתהליך השלום.

בהיסטוריה של היחסים והמשא־ומתן בין הישראלים והפלסטינים יש דוגמאות רבות המוכיחות את הטענה גם בדרך השלילה – ומראות כיצד פעילות של מנהיג או הנהגה של צד אחד פגעה בלגיטימציה הציבורית לתהליך השלום בקרב שתי החברות. זכורות, לדוגמה, ההתבטאויות של ערפאת כאשר הוא פנה לקהל בביתו ולעולם המוסלמי, והשווה את הסכמי אוסלו להסכמי חודיבייה. השווה זו, אשר ניתן להתווכח אם היא מכשירה את הלבבות המוסלמיים לקראת הסכם, או

שמה פוגעת בלגיטימציה של אותו הסכם, פגעה כך או כך בלגיטימציה שהציבור הישראלי נתן להנהגה שלו לקיים משא־ומתן עם ערפאת.⁶ ומהצד השני, המשך הבנייה הישראלית בהתנחלויות לאורך השנים – לא רק שלא עלה בקנה אחד עם מאמץ לגיוס לגיטימציה ציבורית לתהליך השלום, אלא אף פגע בלגיטימציה הציבורית של הנהגת אש"ף לקיים משא־ומתן עם ההנהגה הישראלית. אין צורך להזכיר את עשרות ההתבטאויות המזלזלות או המאיימות שהשמיעו מנהיגי כל אחד מהצדדים לאורך הדרך כלפי הצד האחר, כדי לזכות באהדת הציבור שלהם ובתמיכה פוליטית מבית – התבטאויות שהיו הרסניות מבחינת בניית הלגיטימציה לתהליך ההידברות.

מבחנה של ממשלת נתניהו

ממשלת נתניהו השלישית נכנסה לסבב שיחות עם הפלסטינים בסוף חודש יולי 2013. בהקשר של לגיטימציה ציבורית לתהליך השלום, נקודת הפתיחה של הממשלה הייתה רעועה. ממשלת נתניהו השלישית נכנסה למשא־ומתן עם הפלסטינים כאשר הציבור הישראלי והציבור הפלסטיני אינם תולים תקווה בהצלחת תהליך השלום, אינם נותנים אמון זה בזה ואינם מעניקים תמיכה פוליטית פנימית להתקדמות בתהליך השלום.⁷ כדי להתקדם בתהליך השלום על שלביו השונים מנקודה זו, היה על ממשלת נתניהו השלישית להשקיע משאבים רבים בגיוס לגיטימציה ציבורית למהלך. בחלק זה נתמקד בפעילויותיה של הממשלה, בהחלטותיה ובהתבטאויותיהן של דמויות מרכזיות בה, ונבחן את צעדיה ומאמציה בהקשר של גיוס לגיטימציה ציבורית לתהליך השלום. כמו כן נציין צעדים אשר לא נעשו בתחום זה.

ההחלטה להיכנס למשא־ומתן

כניסתה של ממשלת נתניהו למשא־ומתן עם הפלסטינים הולמת את הטיעון התיאורטי של המאמר: בקרב הציבור הישראלי הייתה קיימת לגיטימציה והוענקה תמיכה פוליטית רבה לכניסה למשא־ומתן עם הפלסטינים ולניסיון למצוא פתרון

כדי להתקדם בתהליך השלום, היה על ממשלת נתניהו השלישית להשקיע משאבים רבים בגיוס לגיטימציה ציבורית למהלך

מדיני, וראש הממשלה נענה ללגיטימיות המוענקת לצעד זה ונהנה ממנה. התמיכה בצעד זה באה לידי ביטוי בתוצאות הבחירות, בתביעתן של מפלגות לקיומו של משא־ומתן כתנאי לכניסתן לקואליציה⁸ ובסקרים כלליים שנעשו לאורך תקופה ארוכה בקרב כלל הציבור הישראלי, שהיה עקבי בתמיכתו בכניסה למשא־ומתן עם הפלסטינים מאז תהליך אוסלו ועד למועד כינון הממשלה.⁹

אולם, כאמור, מבחינה תהליכית זהו רק השלב הראשון בתהליך של שלום, וממשלה שמעוניינת – על פי הצהרותיה – לקדם הסכם המבוסס על שתי מדינות

לשני עמים, צריכה לפעול להשגת לגיטימציה גם להמשך ניהול המשא-ומתן, לתוכן הסוגיות הנדונות והפתרונות המוצעים להן ולשינוי העמדות הבסיסי כלפי החברה האחרת, כחלק מתהליך השלום וההתפייסות.

חקיקה

במהלך המשא-ומתן בתקופת ממשלת נתניהו השלישית לא נצפה ניסיון מתואם ועקבי להיעזר בחקיקה לשם גיוס תמיכה ציבורית במשא-ומתן או בשלום עם הפלסטינים, להיפך: חברים בקואליציה ושרים בממשלה הציעו חוקים שנועדו באופן מפורש להקשות את המשא-ומתן, ואף לציירו כלא-לגיטימי. הדינמיקה הכללית של הצעות החוק השונות והחלטות הממשלה נועדו לפגוע בהתנהלות המשא-ומתן. בין היתר ניתן לציין את הצעת החוק שהתקבלה בוועדת השרים לענייני חקיקה לסיפוח בקעת הירדן,¹⁰ או את ההצעות שעלו מטעם חברי הקואליציה אך נדחו לבסוף, כמו ההצעה להחיל את חוקי ישראל על כל ההתנחלויות ביהודה ושומרון,¹¹ או ההצעה לחייב את הממשלה לקבל אישור מהכנסת לכניסה למשא-ומתן על ירושלים או בסוגיית הפליטים הפלסטינים.¹² כל הצעה כזו מניחה בתודעת הציבור בישראל והציבור הפלסטיני עוד אבן על הסדק הצר שדרכו ניתן לשמור על קשר-עין עם הסיכוי לפתרון סוגיות הליבה הקשות, שהמרכיב הסמלי שבהן הוא מפתח לפתרון האפשרי. תוך כך, הצעות אלה מחסלות את הדיון לא רק במרכיבים המהותיים של מתווה אפשרי לפתרון, אלא גם ובעיקר במרכיבים הסמליים של פתרון סוגיית ירושלים וסוגיית הפליטים. הצד המשלים של יוזמות חקיקה אלו מתבטא בדחייה של הצעות חוק מטעם האופוזיציה, שנועדו לשדר מסר של חיזוק תהליך השלום, או של קידום הפיוס בין החברה היהודית-הישראלית לזו הפלסטינית.¹³

הדוגמה הבולטת ביותר היא קידום החוק המחייב לקיים משאל עם במקרה של החלטת ממשלה למסור שטחים ריבוניים של ישראל לגורם אחר. בהקשר של בניית לגיטימציה ציבורית, המסגור של החוק וההקשר של חקיקתו חשובים לא פחות מתוכנו. משאל עם יכול להוות נקודת שיא בגיוס של תמיכת הציבור בתהליך השלום. אולם, עקב מסגורו של החוק שנחקק, הוא נתפס בעיני יוזמיו ובעיני האופוזיציה וכלל הציבור כחוק שמטרתו "לחשק" את תהליך השלום ולפגוע בו. יותר מכך, המסר הבסיסי שחוק זה ודברי ההסבר שלו מעבירים לציבור הוא שהמדינאים הפועלים להשגת הסכם אינם בעלי לגיטימציה לחתום על הסכם.¹⁴

החלטות משרדי הממשלה

משרדי הממשלה והעומדים בראשם תרמו אף הם לשידור מסר הפוך משינוי העמדות והאמונות הבסיסיות כלפי המשא-ומתן והצד האחר, הנחוץ לשם הצלחת תהליך השלום ותהליך ההתפייסות בין החברות היהודית-הישראלית והפלסטינית.

בראש וראשונה פעלו כך שר הביטחון ושר הבינוי והשיכון שהמשיכו לקדם בנייה בהתנחלויות – דבר הנתפס על ידי כל הצדדים המעורבים בסכסוך (למעט לפי עמדתה הרשמית של הממשלה המכהנת) כאחד המכשולים העיקריים לתהליך של שלום, אם לא המכשול העיקרי.¹⁵ למסר זה מצטרפת החלטת הממשלה בדבר אזורי עדיפות לאומית, המכלילה בתוכם את יישובי יהודה ושומרון, ובעיקר את היישובים הקטנים, החדשים והמבודדים שביניהם, והמאפשרת לשרים להעניק להם הטבות נוספות. החלטה זו משדרת אף היא מסר הפוך לתהליך השלום, הן פנימה לציבור הישראלי והן לציבור הפלסטיני.¹⁶ משרדים נוספים התקינו תקנות או הצהירו הצהרות המנוגדות למאמץ של תהליך השלום והפיוס בין החברות. לדוגמה, שר החינוך שרצה לצמצם את לימודי הערבית,¹⁷ שר האוצר שפעל להענקת פטור ממע"מ לרוכשי דירה ראשונה, אך חריג בין היתר גם את הערבים מהטבה זו,¹⁸ ומשרד הפנים אשר שינה את נוהל הטיפול במתן מעמד לבן־זוג זר הנשוי לתושב קבע, כך שניתן יהיה לגרש פלסטינים גם תוך כדי טיפול בבקשותיהם.¹⁹ ההשפעה של מעשי חקיקה והחלטות אלה היא ברובד העמוק יותר של תהליך ההתפייסות בין החברות הישראלית והפלסטינית: הם מבטאים מגמה כללית של עיצוב שיח בלתי־מתפייס, מנוכר ומדיר גם כלפי המיעוט הערבי בתוככי מדינת ישראל, במקום לגייסו לתמוך בתהליך הידרות לשלום בין ישראל לפלסטינים.

התבטאויות המנהיגים

לא רק החלטות הממשלה והמשרדים אינן מכוונות לגיוס לגיטימציה ציבורית לתהליך השלום ולתוכנו, אלא גם התבטאויותיהם של ראש הממשלה והשרים המרכזיים, המכוונות לציבור הישראלי. בה־בעת ששרת המשפטים ציפי לבני ונציגו של ראש הממשלה למשא ומתן, מולכו פותחים את המשא־ומתן עם הפלסטינים, נאבקים נתניהו ובנט ביניהם על הקרדיט של המשך הבנייה בהתנחלויות.²⁰ בנאום באנגלית בארצות־הברית, נתניהו מרחיב בהצגת פירות השלום הצפויים,²¹ אולם בנאומיו בעברית בכנסת ישראל ובישיבות הממשלה, תמונת העתיד שהוא מצייר ביום שלאחר השלום רוויה סכנות. הוא מתאר את הערבים בצבעים שליליים ככאלה שבאים להרוס ולא לבנות,²² הוא מתאר אותם כצד הסרבן שעוצם עיניים,²³ הוא מתאר אותם כאויבים ויריבים, הוא קושר את התנועה הלאומית הפלסטינית למאמץ הנאצי להשמדת היהודים, וטוען כי ישראל אינה זקוקה לשלום כדי להיות בטוחה ולהמשיך להתפתח ולצמוח.²⁴

שר הכלכלה, נפתלי בנט, כעומד בראש מפלגת 'הבית היהודי' המייצגת, בין היתר, את מפעל ההתנחלות בשטחים, אינו מפתיע בפעילותו לקעקוע הלגיטימיות של המשא־ומתן, של הסכם השלום האפשרי, של הנושאים ונותנים הישראלים ושל המנהיג הפלסטיני, ובתיאור תמונת העתיד לאחר השלום כאסון כלכלי, חברתי

או ביטחוני.²⁵ אולם הוא אינו יחידי, ואליו מצטרפות דמויות מרכזיות נוספות בממשלה דוגמת שר הביטחון, משה יעלון, המתבטא באופן עקבי נגד המשא־ומתן עם הפלסטינים, נגד תום לבו של הצד הפלסטיני ונגד פעילותו של המתווך האמריקאי ואישיותו, וטוען כי אין פרטנר לרעיון של שתי מדינות לשני עמים בצד הפלסטיני, ואין סיכוי להשיג הסכם בדור הנוכחי.²⁶

בדומה לנתניהו, שר החוץ ליברמן מצהיר כי הוא בעד הסכם שלום עם הפלסטינים. הוא אף מצהיר שיהיה מוכן לפנות את ביתו בהתנחלות, וכי הוא בעד המשך השיחות. אולם, כאשר הוא מצהיר שאין סיכוי להסכם עם הפלסטינים,²⁷ כאשר הוא ממעיט בכוחו או ברצונו של הצד השני להתקדם בתהליך, כאשר הוא מתאר בפני קהל שומעיו את היום שלמחרת ההסכם כמציאות רוויה סכנות ולא הזדמנויות, כאשר לתמונה עתידית זו מתלווה הרעיון של חילופי שטחים ואוכלוסיות כך שאזרחים ישראלים-פלסטינים יועברו למדינת פלסטין וכאשר הוא אינו משאיר שום פתח לדיון על מימוש כזה או אחר של שיבת פליטים פלסטינים – התבטאויותיו של ליברמן מחזקות את הפחד הזהותי והקיומי של החברה הישראלית, מעצימות את החששות מתמיכה בהסכם שלום עם הפלסטינים, הכולל בין היתר הכרה בריבונותם המלאה של הפלסטינים בשטחם, ואולי אף הכרה סמלית ומוגבלת בזכות השיבה,²⁸ ומציבות מכשולים גבוהים בדרך המשא־ומתן.

מעמדה של השרה הממונה על המשא־ומתן

השרה ציפי לבני, הממונה על הובלת המשא־ומתן עם הפלסטינים מטעם ראש הממשלה, אינה משמשת באחד משלושת התפקידים המרכזיים בממשלת ישראל, ואין למשרדה כל נגיעה ישירה לעיצוב המציאות במרחב הסכסוך. זהו מסר נוסף לגבי חשיבותו של התהליך לממשלה ולעומד בראשה. זאת ועוד, התייחסויות מצד חברי הממשלה והקואליציה לציפי לבני לועגות לה, מחלישות אותה עוד ואף פוגעות בלגיטימציה של פעילותה במשא־ומתן.²⁹ צירופו של יצחק מולכו כשליח המיוחד של ראש הממשלה למשא־ומתן נתפס כניסיון של נתניהו "להשגיה" על ציפי לבני שלא תחרוג, כשליחתו הרשמית למשא־ומתן, מגבולות המגרש שסימן ראש הממשלה.

צעדים שלא נעשו

בהקשר של הסכסוך המתמשך בין הישראלים והפלסטינים וגיוס לגיטימציה ציבורית, לא רק לקיומו של משא־ומתן אלא לתהליך שלום מלא הכולל בסופו גם התפייסות, התבקשו מאליהם כמה צעדים, אשר ממשלת נתניהו בחרה שלא לעשות: פגישת מנהיגים בין נתניהו ואברמאזן, שמשדרת שותפות בדרך ובניית אמון; הפסקת הבנייה בהתנחלויות – לכל הפחות, באלה המצויות מעברה המזרחי

של גדר הביטחון – כצעד המשדר קודם כל לציבור הישראלי כי הולכים לקראת שלום ולא רוצים להערים קשיים נוספים, וכן משדר רצינות וכנות בכוונות גם לצד האחר; קידום היכרות של הציבור בישראל עם הנרטיב הפלסטיני; עידוד מפגשים ושיתופי פעולה חברתיים וכלכליים; הדגשת פירות השלום. זוהי רשימה חלקית ולא ממצה של צעדים שניתן היה לעשות כדי לגייס לגיטימציה ציבורית לתהליך השלום, ולשדר לכולי עלמא: We mean business – אנחנו רציניים.

פעילותו של הצד הפלסטיני

התמקדנו במאמר זה בהערכת פעילותה של ממשלת נתניהו ובתרומתה לגיוס לגיטימציה ציבורית לתהליך השלום ולהתפייסות. עם זאת, לא ניתן להתעלם לחלוטין גם מחלקם של אבו־מאזן ושל הצד הפלסטיני בשרטוט גבולות הפעולה הלגיטימית בקרב הציבור הישראלי. לצד שחקנים רבים נוספים השותפים למאבק הפוליטי על עיצוב גבולות אלה, ההנהגה הפלסטינית מחזיקה בהזדמנות לא־מבוטלת לתרום לשינוי בלגיטימציה הציבורית הישראלית. גם מהצד הפלסטיני ביטאו בכירים פלסטינים אי־אמון בהצלחת השיחות לאורך כל תקופת המשא־ומתן,³⁰ אבו־מאזן סרב להכיר באופן ברור במדינת ישראל כמדינת העם היהודי, ובכך החמיץ הזדמנות פז להשפיע על עמדות הציבור הישראלי כלפי המשא־ומתן ותהליך השלום. הוא השתמש בטקטיקה של איום בפנייה למוסדות האו"ם ולבתי־דין בינלאומיים כאמצעי להשיג הקפאת בנייה בהתנחלויות ושחרור אסירים,³¹ ובכך הוסיף ופגע במידת הלגיטימציה שהעניק הציבור הישראלי לתהליך השלום ולהמשך השיחות, ולבסוף אף פנה לאו"ם ותרם רבות במעשה סמלי זה ובפיוס עם חמאס לסיומו העקר של סבב השיחות, ולכרסום נוסף בלגיטימציה שמעניק הציבור הישראלי לתהליך השלום.³²

לסיכום חלק זה, ניתן לראות כיצד פעולות ממשלת נתניהו הולמות את הסקרים הרבים שנערכו בשלביו השונים של המשא־ומתן, המצביעים על קיומו של רוב בציבור היהודי התומך בנוסחת פתרון הסכסוך על בסיס שתי מדינות לשני עמים ובכניסה למשא־ומתן כדי להשיג זאת, אך מצביעים גם על תמיכה מצומצמת יותר בכל הקשור לשלבי האחרים של תהליך השלום ותוכנו. לצד תמיכה של 60% ומעלה בקיומו של משא־ומתן לשלום עם הפלסטינים, 80% ויותר אינם מאמינים כי הוא יצליח, ומתנגדים לשיבה ולו סמלית של פליטים פלסטינים לישראל, או להכרה של ישראל באחריות חלקית לגרימת סבל וליצירת בעיית הפליטים. רוב בציבור היהודי ממשיך לראות בפלסטינים אויבים ולא שכנים, אינו נותן אמון בפלסטינים הן במישור האישי והן

בכירים פלסטינים ביטאו אי־אמון בהצלחת השיחות לאורך כל תקופת המשא־ומתן

במישור הקבוצתי, מכיר בחוסר האמון גם מצד הפלסטינים בישראל ומתקשה לראות כיצד ניתן לבנות אמון.³³ מנהיג וממשלתו יכולים להשפיע רבות על עיצוב גבולות הלגיטימציה הציבורית. דה־גול וסאדאת לא רק נענו למה שנחזה להיות לגיטימי, אלא פעלו ואף הובילו את המאבק על שינוי גבולות הפעולה הלגיטימית והגדרתם מחדש. לכן, לא ניתן לפטור את ממשלת נתניהו בטענה כי היא פעלה רק במסגרת הלגיטימציה הציבורית שהוענקה לה. הצגת פעולות ממשלת נתניהו מראה כי נתניהו עצמו וממשלתו, לא רק שלא פעלו לביסוס לגיטימציה לשלביו השונים של תהליך השלום, אלא אף פעלו לביסוס דה־לגיטימציה לתהליך השלום וההתפייסות העתידי, ולפעילות המשא־ומתן עצמה, תוך היותם נתונים בה. הממשלה והעומד בראשה פעלו, באופן מודע או לא־מודע, לשרטט גבולות לגיטימציה ציבורית שיגבילו מראש את טווח פעילותם האפשרי, ויצמצמו את יכולתם להתקדם בתהליך השלום.

סיכום

גיוס לגיטימציה ציבורית הוא תנאי הכרחי, גם אם לא מספיק, להצלחתו של תהליך שלום. אמנם לגיטימציה ציבורית אינה זהה לתמיכה פוליטית בעמדה זו או אחרת, אך ללא לגיטימציה ציבורית לקיומו של תהליך השלום, ודאי כי יקשה לגייס עבורו תמיכה פוליטית. בנוסף, לגיטימציה ציבורית אינה דיכוטומית, ומתקיים מאבק פוליטי בין שחקנים שונים לגבי מידת הלגיטימיות של פעולות מסוימות. לא קיים מדד אובייקטיבי מוסכם למדידת מידת הלגיטימיות של פעולה מסוימת, וכל פעולה נשפטת בדיעבד אל מול תגובת הציבור אליה. אי־בהירות זו, אשר מקשה על חוקרים אקדמיים, היא זו שמאפשרת את השינוי ההיסטורי בגבולות הפעולה הלגיטימית, ועל בסיסה מתקיים המאבק הפוליטי בין שחקנים שונים על עיצוב אותם גבולות. כאשר שחקנים מעוניינים לשנות את המצב הקיים ולהגשים תהליך של שלום בין אויבים לשעבר, פעולה זו מערבת עיצוב מחדש של גבולות הפעולה הלגיטימית, המלווה לרוב גם במאבק פוליטי ובמאמץ להוביל לשינוי. לממשלה ולמנהיגים יש עוצמה רבה בעיצוב מחדש של גבולות הפעולה הלגיטימית כך שיתמכו בתהליך של שלום – פעולותיהם צריכות לתמוך בהפצת מידע קודם בנוגע לאופיו של הצד האחר וכוונותיו, בהפיכתו של האויב לשעבר לשותף פוטנציאלי בעתיד, בהפיכתו של הזר והמנוכר למוכר, ובמעבר משיח מכוון־סכסוך לשיח מכוון לשלום ולבניית אמון. פעולותיהם צריכות לפנות לא רק לציבור שלהם, אלא גם לציבור של החברה האחרת.

הממשלה והעומד בראשה פעלו, באופן מודע או לא־מודע, לשרטט גבולות לגיטימציה ציבורית שיגבילו מראש את טווח פעילותם האפשרי, ויצמצמו את יכולתם להתקדם בתהליך השלום

בהיעדר רצון של המנהיגים לקדם תהליך של שלום, אם בשל תפיסת עולמם, אם בשל חוסר יכולת פוליטית ואם בשל שמעמדם וכוחם נשענים על מסגרת הפעולות הלגיטימיות הקיימות, ושינוי השיח עשוי לפגוע במעמדם, עדיין קיימת תקווה עבור הכוחות המעוניינים להשיג שלום. בדומה לשאר ההיבטים של הסכסוך, אין סטטוס-קוו גם בהיבט של גבולות הלגיטימציה הציבורית. קיים מאבק מתמשך בין חלקים שונים בחברה הישראלית על אותם גבולות, כאשר לאירועים ולשיח המתקיימים בצד האחר ובמעגלים הבינלאומיים והאזוריים שבהם החברה הישראלית לוקחת חלק, יש השפעה גם על השיח הפנימי. כפי שניתן להבין הן מהטיעון התיאורטי שלנו והן מדוגמאות היסטוריות כמו השינוי ביחס למשא-זמתן עם אש"ף, לעיתים מצליחים שחקנים מחוץ להנהגה הרשמית ולממסד להוביל את תהליך השינוי של גבולות הפעולה הלגיטימית. הצלחה של שחקנים אחרים לבסס תהליך שלום והתפיסות כמעשה לגיטימי, ולחלופין, ביסוס הסרבנות לתהליך השלום כפעילות לא-לגיטימית, טומנות בחובן את זרעי שינוי המדיניות גם בקרב ממשלה אשר לא התכוונה להוביל בהכרח לתהליך שלום.

הערות

- 1 ראו דוגמה לתמיכה בטיעון זה אצל: Melvin Richter, "Toward a Concept of Political Illegitimacy: Bonapartist Dictatorship and Democratic Legitimacy", *Political Theory* 10, No. 2 (May, 1982): pp. 185-214.
- 2 תמר הרמן, "תמורות במדיניות הביטחון הרשמית ובעמדות הציבור היהודי בישראל כלפי ניהול הסכסוך הישראלי פלסטיני (2000-2004)", בתוך: יעקב בר-סימן טוב (עורך), **הסכסוך הישראלי פלסטיני: מתהליך שלום לעימות אלים 2000-2005** (ירושלים: הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005), 193.
- 3 Tamar Hermann & David Newman, "A Path Strewn with Thorns: Along the Difficult Road of Israeli-Palestinian Peacemaking", in John Darby & Roger Mac Ginty (eds.), *The Management of Peace Processes* (New-York: Palgrave, 2000), p. 108; Peter F. Trumbore, "Public Opinion as a Domestic Constraint in International Negotiations: Two Level Games in the Anglo Irish Peace Process", *International Studies Quarterly* 42, No. 3 (1998): pp. 545-565.
- 4 John Talbott, "French public opinion and the Algerian War: a research note", *French Historical Studies* (1975): pp. 354-361.
- 5 Ibrahim Saad Eddin, "The Vindication of Sadat in the Arab World", *Policy Focus series* 22, The Washington Institute for Near East Policy, October 1995.
- 6 אפרים לביא והנרי פישמן, "ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים כחסמים ליישוב הסכסוך", בתוך: יעקב בר-סימן טוב (עורך), **חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני**, (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2010), 369.
- 7 ראו לשם המחשה את עמדות הציבור כפי שהן באות לידי ביטוי ב"מדד השלום" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, עם הקמת הממשלה החדשה וערב פתיחתו של סבב

- 8 <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=253&monthname=יוני#יוני.U6fgNbeKA5s>, בחודש יוני 2013, ראו את תנאי "יש עתיד"; יובל קרני וצביקה ברוט, "לפיד: אלו הקווים האדומים שלי", *YNET*, 24 בינואר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4336518,00.html>; ואת תנאי הכניסה של "התנועה"; יהונתן ליס, יאיר אטינגר ויוסי ורטור, "לבני להאריך": נתניהו הבין שחייבים להתחיל בתהליך מדיני", **הארץ**, 20 בפברואר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/elections/1.1933770>
- 9 התמיכה הגדולה והעקבית בקיומו של משא ומתן עם הפלסטינים בקרב הציבור הישראלי באה לידי ביטוי בסקרים החוזרים ונשנים שמבצעים יער והרמן במסגרת "מדד השלום" של המכון הישראלי לדמוקרטיה: <http://www.peaceindex.org/indexMain.aspx>
- 10 מורן אזולאי, "שרים אישרו הצעת סיפוח הבקעה, הערר בדרך", *YNET*, 29 בדצמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4470875,00.html>
- 11 החלטה מספר חק/697 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 9 בפברואר 2014 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 26 בפברואר 2014 ומספרה הוא 1383.
- 12 החלטה מספר חק/606 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 12 בינואר 2014 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 29 בינואר 2014 ומספרה הוא 1261.
- 13 כדוגמה להצעות אלו ניתן להביא את דחיית ההצעה להתנות בנייה מעבר לקווי '67 ברוב של 80 חברי כנסת בהחלטת ממשלה מספר 1223, את דחיית הצעת החוק לקירוב לבבות במערכת החינוך בין יהודים וערבים בהחלטת ממשלה מספר 995, את דחיית הצעת החוק להנצחת הטבח בכפר קאסם בהחלטת ממשלה מספר 904, את דחיית ההצעה לחייב פרוסום גם בערבית בגופים ציבוריים בהחלטת ממשלה מספר 903 ואת דחיית הצעת החוק להגדיר את פעילות "תג מחיר" כפעילות טרור בהחלטת ממשלה מספר 1290.
- 14 ראו את החלטת הממשלה לאשר את חוק משאל העם בהחלטה מספר 639 מיום 28 ביולי 2013, עם ראשיתו של סבב השיחות, ואת קבלת חוק יסוד: משאל עם בקריאה שנייה ושלישית בכנסת תוך היעדרות האופוזיציה מהמליאה. להדגמת המסגור של הצעת החוק כחוק הפוגע בלגיטימציה של הממשלה להוביל מהלך של שלום הכולל ויתור על שטחים שבשליטתה, ראו את הצעות האופוזיציה לתיקון שם החוק ל: "חוק לחיסול הדמוקרטיה הייצוגית בישראל" במסגרת ההסתייגויות שהוגשו למליאה: http://knesset.gov.il/laws/data/PunchBanana/Files/488358/488358_4.pdf
- 15 ראו דוגמאות לכך: איתמר פליישמן, "לקראת אישור: יותר מאלף יחידות דיור בשטחים", *YNET*, 16 ביולי 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4405719,00>; הודעות דובר שר הבינוי והשיכון מיום 11 באוגוסט 2013, <http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-15ed64f47de0&ItemID=513>; ומיום 4 בנובמבר 2013; איתמר פליישמן, "משרד השיכון תכנן בנייה ב-1-E, נתניהו בלם", *YNET*, 12 בנובמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4452625,00.html>; אטילה שומפלבי ואליאור לוי, "פורסמו מרכזי הבנייה בשטחים, לפיד תקף", *YNET*, 10 בינואר 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4475284,00.html>; אליאור לוי, "זינוק אדיר של 123% בבנייה בהתנחלויות", *YNET*, 3 במרץ 2014, <http://www.ynet.co.il/>

- אוריאל מבטיח להמשיך בתנופת הבנייה בשטחים", **הארץ**, 27 בנובמבר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2177080>
- 16 ראו החלטת ממשלה מספר 667, מיום 4 באוגוסט 2013, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des667.aspx>; ראו את הדין בממשלה בינואר 2014, עמרי נחמיאס, "לבני לבנט: ביקורת על התנחלויות אינה אנטישמיות", וואלה חדשות, 26.01.2014, <http://news.walla.co.il/1minute/?w=/20/2715404>
- 17 יערה ברק, "שר החינוך שי פירון מצמצם את לימודי הערבית", גלי צה"ל, 23 בינואר 2014, <http://glz.co.il/1064-34809-HE/Galatz.aspx>
- 18 אורי חודי, "התוכנית של לפיד תשתק את שוק הנדל"ן בטווח הקצר", **גלובס**, 18 במארס 2014, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000925058>
- 19 עמירה הס, "משרד הפנים יוכל לגרש זרים גם בזמן הטיפול בבקשותיהם", **הארץ**, 17 בנובמבר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2167061>
- ראו את הנהלים המעודכנים של רשות האוכלוסין וההגירה המחריגים את האוכלוסייה הפלסטינית ומרעים את תנאי הליך איחוד המשפחות: <http://piba.gov.il/Regulations/1.6.0001.pdf> וגם: <http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0011.pdf>
- 20 יצחק בן-חורין, "סוף לשנים של נתק: המשא ומתן נפתח מחדש", **ynet**, 30 ביולי 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4411367,00.html>
- 21 ראו: דברי ראש הממשלה בועידת איפא"ק, משרד ראש הממשלה, תרגום מאנגלית, 4 במארס 2014, <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Speeches/Pages/speechaipac040314.aspx>
- 22 ראו לדוגמה: בנימין נתניהו, "נאום ראש הממשלה נתניהו בישיבה מיוחדת של מליאת הכנסת לכבוד נשיא צרפת", משרד החוץ, 18 בנובמבר 2013, http://mfa.gov.il/MFAHEB/PressRoom/TopEvents/Pages/PM_Netanyahu_Speech_at_the_Knesset_for_President_of_France_181113.aspx
- 23 ראו לדוגמה את נאום נתניהו ב"הישיבה המאה עשרים ותשע של הכנסת התשע עשרה", דברי הכנסת, ירושלים, הכנסת, חוברת כ"ג, יום רביעי י"ז באדר ב', 19 במארס 2014.
- 24 ראו לדוגמה: בנימין נתניהו, "דברי ראש הממשלה בנימין נתניהו בכנס חזון 2020 לישראל של מרכז בגין-סאדאת", בר-אילן, 6 באוקטובר 2013, http://mfa.gov.il/MFAHEB/PressRoom/TopEvents/Pages/PM_Netanyahu_speech_at_Bar_Ilan_University.aspx
- 25 ראיון של נפתלי בנט עם רינו צרוז בגלי צה"ל: https://www.youtube.com/watch?v=KgkmNI_sx5M; נפתלי בנט, פרסום בפייסבוק, 7 בנובמבר 2013, <https://he-il.facebook.com/NaftaliBennett/posts/650095255012146>; נפתלי בנט, "מדינה פלסטינית תרסק את כלכלת ישראל", ישיבת סיעת הבית היהודי, 20 בינואר 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=HwW9k48ySm4>
- 26 לדוגמה: ברק רביד, "יעלון: גם אם לא יהיה הסכם עם הפלסטינים – נסתדר", **הארץ**, 2 בפברואר 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2233135>; ברק רביד, "יעלון לאנשי עסקים: אל תשלו את עצמכם, אין פרטנר פלסטיני להסכם שתי מדינות", **הארץ**, 27 בדצמבר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2201301>
- 27 יצחק בן-חורין, "ליברמן: אין סיכוי להסכם עם הפלסטינים", **ynet**, 7 בדצמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4462276,00.html>

- 28 ראו לדוגמה נאומו של ליברמן בכנס השגרירים, 5 בינואר 2014, <http://mfa.gov.il/MFAHEB/PressRoom/TopEvents/Pages/FM-speaks-at-ambassadors-and-heads-of-mission-conference-5-Jan-2013.aspx>
- 29 ראו: מורן אזולאי, "בנט לועג לבני: 'נלך על הסכם עם חיזורים'", *YNET*, 30 בדצמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4471263,00.html>; ונתלי בנט, "חדשות ערוץ 2", ערוץ 2, 13 באפריל 2014, <http://www.youtube.com/watch?v=ygDMaulpkhw>; "השר כץ נגד שרת המשפטים: זו לבני או חמינאי?", ערוץ 2, 19 בפברואר 2014: <http://reshet.tv/%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA/News/Politics/Politics/Article,145956.aspx>; "דנון: אתפטר מהמשלה אם ישוחררו אסירים", *הארץ*, 19 במרץ 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2274201>; פגישותיה של לבני עם אבו מאזן מתואר באופן בוטה כלא-לגיטימי, ואף נתניהו יוצא באופן גלוי נגד פגישות אלה. ראו לדוגמה: אריה גולן, "רה"מ נתניהו: לבני מייצגת רק את עצמה", *הבוקר הזה*, קול ישראל, 17 במאי 2014, <http://www.iba.org.il/bet/?entity=1011833&type=1>
- 30 ראו לדוגמה: רועי קייס, "בכיר פלסטיני: המו"מ המדיני תקוע", *YNET*, 4 בספטמבר 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4426153,00.html>; Jen Psaky, "Daily Press Briefing", Washington, DC, October 29, 2013: <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/10/215955.htm#MEPP>; אסף גבור, "קרי מגיע: הפלסטינים נערכים לפגישה מתוחה", *NRG*, 11 בדצמבר 2013, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/530/409.html>
- 31 אליאור לוי ויצחק בן חורין, "אבו מאזן יבקש מאובמה הקפאת בנייה", *YNET*, 17 במרץ 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4499732,00.html>
- 32 אטילה שומפלבי ואליאור לוי, "פגישת לבני-עריקאת דמתה לשדה קרב", *YNET*, 3 באפריל 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4506459,00.html>
- 33 ראו אצל אפרים יער ותמר הרמן, "מדד השלום – ספטמבר 2013", המכון הישראלי לדמוקרטיה: <http://www.idi.org.il/media/2733010/20%ספטמבר20%השלום20%מדד>; אפרים יער ותמר הרמן, "מדד השלום – ינואר 2014", המכון הישראלי לדמוקרטיה: http://www.idi.org.il/media/2985438/Peace_Index_January_2014-Heb.pdf; ו"מדד השלום – מארס 2014", המכון הישראלי לדמוקרטיה: <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=272&monthname=מרץ>

יציבות הממלכה הירדנית

עודד ערן

מאמר זה מבקש לבחון את יציבות המשטר בירדן, ואת יכולתו להתמודד עם האתגרים הנכונים לו ולשרוד. בשל נסיבותיה הייחודיות, הממלכה הירדנית מגלה יכולת טובה יותר, יחסית לרוב שכנותיה הערביות, להתמודד עם האתגרים של הטלטה הפוקדת את העולם הערבי מאז 2010. עם זאת, פגיעותו הכלכלית של המשטר מאיימת לשחוק יכולת זו. מאחר שיציבות בירדן היא נכס אסטרטגי לישראל, צריכה ישראל לפעול בכמה מישורים ובעיקר במישור הכלכלי, על מנת לסייע לחיזוק כושר העמידה של המשטר הירדני.

מילות מפתח: ירדן, יציבות משטרים, האביב הערבי

מבוא

הטלטה האוחזת בעולם הערבי מאז סוף 2010 ואשר התבטאה עד כה בנפילת משטרים ובפירוקן בפועל של מספר מדינות באזור מעוררת שאלות רבות, וביניהן – האם ניתן לבדוק בדרך אנליטית (בניגוד לאינטואיטיבית) יציבות של משטרים, ומכאן – האם ניתן לחזות שינויים דרמטיים במשטרים הנבדקים. הניסיון ללוות את הניתוח בהמלצות מדיניות מחייב מזעור המרכיב הסובייקטיבי ומתן משקל נכון למרכיבים השונים הגורמים ליציבות או להיעדרה. הספרות הכללית והתיאורטית רבה, וכמוה גם ניתוחי היציבות שעושים מוסדות וארגונים בינלאומיים. במכון למחקרי ביטחון לאומי, למשל, הציעו עמוס ידלין ואבנר גולוב למטרה זו מודל המורכב מארבעה פרמטרים מרכזיים: הזירה הפנימית, הזירה האזורית-הבינלאומית, המצב הכלכלי ועוצמתה של האופוזיציה.¹

ברור שגם בגישה אנליטית בתחום זה קיימים מרכיבים סובייקטיביים, הנובעים הן מהערכה שונה לגבי משקלם היחסי של המרכיבים השונים בתמונה המלאה, והן

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

מהערכה הניתנת בכל אחד מהמרכיבים עצמם. בהיעדר כלים מדויקים לחלוטין, המודלים הקיימים הם הרע במיעוטו. "חיי המדף" של הממצאים השונים ואפילו של המודלים השונים הולכים ומתקצרים. תקפותן של המסקנות השונות עלולה לפוג בברווזים של חודשים ספורים, ולכן מתחייבת בדיקה תקופתית תכופה של מסד הנתונים הבסיסי, שעל פיו נעשית האבחנה באשר לתוחלת קיומם של המשטרים באזור המוכר בהיותו נתון לשינויים כמו המזרח התיכון.

פרמטרים המשפיעים על היציבות בירדן

הזירה הפנימית

ירדן שונה בכמה מרכיבים מרכזיים ממדינות אחרות באזור, ולמרכיבים אלה השפעה ניכרת על יציבותה של ירדן בהווה ובעתיד. ירדן אמנם נוסדה כמדינה עצמאית במקביל לסוריה ולבנון, אך אוכלוסייתה המקורית היא "חדשה" יחסית, ולירדן אין זיכרון לאומי קולקטיבי כדוגמת זה שבמצרים, סוריה או לבנון שראשיתו בתקופות קדומות, ולקבוצות אתניות או דתיות אין תביעות טריטוריאליות על השטח המהווה את שטחה של ירדן כיום. שנית, ירדן היא יעד הגירה קבוע באזור והיא התנסתה בכמה גלי הגירה מסיביים. העיקריים שבהם אירעו ב־1948, במלחמה בצידו המערבי של נהר הירדן, ב־1967 במהלך "מלחמת ששת הימים", ב־1991 בעקבות גירוש העובדים הפלסטינים־ירדנים ממדינות המפרץ בשל תמיכתם של המלך חוסיין ויאסר ערפאת בפלישה של עיראק לכווית, ב־2003 בעקבות פלישת ארצות־הברית לעיראק ומאז 2010, כאשר החלה הברחה ההמונית מסוריה למדינות השכנות. מבחינה דמוגרפית גרידא הפכו גלי הגירה אלה את האוכלוסייה המייסדת, כלומר, השבטים הבדווים שמקורם בחצי־האי ערב, למיעוט ששולט בירדן באמצעות היותו רוב במערכת השלטון המדיני ובמנגנוני הביטחון. הצבא הירדני הוא למעשה צבא השבטים הבדווים מבחינת הרכבו האתני ומטה הפיקוד שלו, והדבר מבטיח נאמנות מוחלטת למלך. למעשה, מדובר באינטרס קיומי של המיעוט הבדווי־האשמי, שלא יקבל שום חלופה שתשנה באופן מהותי את הסטטוס קוו. זהו צבא מאומן הנהנה מצידו, מחימוש ומאימון אמריקאיים. בית המלוכה הירדני דאג מאז ומתמיד להקנות לצבא תחושה שהוא רואה בו חלק ממנו. רוב בני משפחת המלוכה לומדים במכללות צבאיות ועוברים קורס קצינים. יחד עם זאת, המשטר צריך לגלות ערנות לעובדה שגם בקרב האוכלוסייה של קצינים בכירים בדימוס יש תחושת קיפוח, על רקע אי־יכולתם של רבים מהם להיקלט אחרי פרישתם במגזר הכלכלי הפרטי הנשלט על ידי הפלסטינים, רובו ככולו.

האירועים בירדן מאז תחילתו של 'האביב הערבי' גילו פרצות בחומת הלגיטימיות של המשטר בירדן. בעוד אביו של עבדאללה השני – המלך חוסיין – זכה להערכה סוחפת, ובוודאי שמאז אירועי "ספטמבר השחור" ב־1970, כאשר הפעיל את הצבא

הירדני נגד כוחות אש"ף בירדן, לא היה אפילו ניסיון אחד לערער על סמכותו ומנהיגותו, עבדאללה השני נתקל בביקורת אשר ניזונה משני מקורות. האחד קשור לדרך התנהלותו הנתפסת כראוותנית של בית המלוכה; השני – אלה המבקשים רפורמות במערכת השלטון בירדן. חשוב לציין כי מאחורי שני סוגי הביקורת עומדים גם גורמים בתוך האוכלוסייה הבדווית-האשמית, המהווה את בסיס התמיכה החיוני שלטון הנוכחי בירדן. ועוד, גם המצדדים ברפורמות שלטוניות לא קראו תיגר על עצם קיומו של בית המלוכה, אך הם הציעו את המודל הבריטי, דהיינו, מונרכיה חוקתית, שהיא כשלעצמה תביעה בלתי-קבילה מבחינת המלך, ופירושה המעשי הוא ביטול שליטת האשמים במערכת השלטון בירדן. כשתוקנה החוקה הירדנית ב־2011 בתהליך מבוקר ומנוהל על ידי בית המלוכה, לא היה כל עיסוק בסעיף 28 שלה, הקובע שהמלוכה עוברת בירושה מאב לבן בתוך משפחת המלך המייסד, עבדאללה הראשון. באותם תיקונים שאומצו בחוקה אין שינוי מהותי בשליטת המלך על מוסדות המדינה. שינוי חוק הבחירות רופף אמנם את שליטתו המוחלטת של המלך בפרלמנט הירדני, אך לא במידה המסכנת את עליונות בית המלוכה בכל הקשור לקבלת ההחלטות בעניינים הנראים חיוניים למלך.

הביקורת על השחיתות בצמרת השלטון ובמיוחד בבית המלוכה צריכה להטריד את המלך, והוא יאלץ לנקוט צעדים שייראו לציבור הירדני כמאבק אמיתי ונמשך בתופעת השחיתות, ולא רק מס שפתיים. חלק מן ההפגנות בנושא זה אירעו בערי הדרום, שבהן האוכלוסייה ממוצא פלסטיני דלילה ביותר ושם מצוי בסיס כוחו של המלך. עובדה זו תצריך הפניית משאבים כספיים רבים יותר לאזור, הסובל מאבטלה ומעוני הרבה יותר מהמוצא הארצי.

למרות שאירועי 'האביב הערבי' לא פרצו על רקע דתי, הטלטלה במזרח התיכון קשורה באופן הדוק להיבט זה, ובמיוחד לשסע ההיסטורי באסלאם בין שיעה וסונה. בשל מיעוט השיעים בירדן אין לממד זה כל חשיבות, אך עולה משקלו של גורם ההקצנה הפונדמנטליסטי הן בקרב האוכלוסייה הוותיקה של ירדן והן בזו החדשה, שהגיעה בגלי ההגירה האחרונים.

הזירה האזורית-בינלאומית

מצידם השני של שלושה מתוך ארבעת גבולותיה של ירדן מתחוללים מאבקים מדיניים עקובים מדם. המשטרים בסוריה ובעיראק עומדים בפני סכנת קריסה, והסכסוך הישראלי-פלסטיני עלול להיקלע לפרק נוסף של אלימות. ירדן מושפעת ישירות מהתרחשויות אלו כתוצאה משטף הפליטים מעיראק ומסוריה שמאיימים על יציבותה הכלכלית, ועלולים לכלול גורמים חתרניים פעילים ורדומים. בשל המרכיב הדמוגרפי הפלסטיני הגדול בירדן, כל שינוי ואפילו קל במערכת היחסים בין ישראל והפלסטינים משתקף מיד בירדן. לכישלון המשא-זמתן בין ישראל והפלסטינים

ולהתדרדרות לעימות אלים ביניהם עלולות להיות השפעות משמעותיות על יציבות המשטר בירדן. בשל כך תלויה ירדן במידה רבה ביכולת וברצון של ארצות-הברית ושל גורמים אחרים כגון נאט"ו לפעול בצורה נחרצת לנטרול הגורמים המשפיעים על יציבותה של ירדן.

איי-ההתערבות הצבאית הישירה סייעה למשטר הסורי לשרוד, ואיי-ההתערבות הצבאית הישירה מבחוץ עשויה לתרום לנפילת המשטר הנוכחי בעיראק, ולזירוז תהליכי התפוררותה של מדינה זו והקמת ישות מדינית אוטונומית במזרח-סוריה מערב-עיראק. יתר על כן, קיימים כמה דפוסים של התערבות חיצונית שלרובם אין מרכיב צבאי משמעותי, אך יש להם השפעה על סיכויי ההשרדות של משטרים במזרח התיכון.

מכל מקום, להתערערות אפשרית של המשטר בירדן צפויות השלכות אחרות, ואולי אפילו חמורות יותר מאלו שיתלוו לנפילת משטרים אחרים באזור. משום כך, למשל, עלולה התערערות השלטון המרכזי בירדן לגרוור פעולה צבאית ישירה של גורמים מבחוץ כגון ארצות-הברית ואולי נאט"ו. תרחיש כזה עלול גם לגרום מעורבות ישראלית שונה מזו, הפסיבית בעיקרה, שנגקטה לנוכח האירועים המתחוללים בסוריה. ראש ממשלת ישראל ושר החוץ התבטאו בגלוי בדבר הסיוע לירדן. במקרה של ניסיון פלישה גלוי לעין תוכל ירדן להשתמש בכוחה הצבאי כדי להתמודד עמו, אולם קשה יהיה לגורמים מחוץ לירדן, כולל לישראל, לסייע לה מול חדירת תאים חתרניים שיתסיסו לאורך זמן חלקים גדולים של אוכלוסיית ירדן.

על אף עניינן הרב של מדינות המפרץ בשימור המשטר בירדן, ספק אם מדינות אלו יחרגו מהדפוס המסורתי של סיוע כספי ויפעילו כוח צבאי. סביר יותר שהן יפעילו לחץ כבד על וושינגטון כדי שזו תגן על המשטר הירדני בכל האמצעים העומדים לרשותה. ראוי לציין, כמובן, שהסיוע הכספי חיוני לירדן לא פחות מהסיוע הצבאי, ולמדינות ערב המפיקות נפט תפקיד מרכזי בעניין זה. הן אמנם מעניקות סיוע כספי לירדן, אבל הגדלתו כבר עתה תהווה "זריקת חיסון" למשטר הירדני, ותצמצם את סיכויי ההצלחה של גורמים שיבקשו למנף את המצוקות הכלכליות של מגזרים שונים בירדן, בין אם הם אזרחי ירדן או מקרב אוכלוסיית הפליטים מסוריה ומעיראק.

הזירה הכלכלית

קשה להפריז בהערכת משקלו של המצב הכלכלי בניתוח יציבותו של המשטר בירדן. מאז הקמתה של הממלכה ההאשמית בירדן היא נשענת על סיוע פיננסי חיצוני, שבלעדיו היא לא תוכל להתקיים לאורך זמן. גלי ההגירה רק החריפו את הצורך בתזרים הקבוע של הסיוע הפיננסי. רוב הפליטים שהגיעו לירדן היו חסרי אמצעים והם הטילו מעמסה כבדה על המשטר בירדן, שנאלץ להתמודד עם

קליטתם. להוציא המקרה של גל הפליטים העיראקים משנת 2003, שחלק גדול מהם היו בעלי אמצעים וחלק מהם אף חזר לעיראק, כל הגלים האחרים מ-1948 ואילך יצרו תושבות קבע, ולגבי הפלסטינים – גם אזרחות. הנחת העבודה לגבי הפליטים הסורים חייבת להיות שמדובר בנוכחות ארוכת-שנים, עם כל המשמעויות הכלכליות והפוליטיות הכרוכות בכך. ארצות-הברית, האיחוד האירופי, מדינות ערב מפיקות הנפט והארגונים הפיננסיים הבינלאומיים התגייסו אמנם לסייע לירדן, אך היא תצטרך להבטיח שסיוע זה ימשיך לזרום על בסיס רב-שנתי.

ירדן פגיעה מבחינה כלכלית גם בשל האירועים במדינות השכנות. זרימת הגז הטבעי ממצרים לירדן נקטעה מספר פעמים, וגרמה סבל לאוכלוסייה בירדן ואובדן שני אחוזים מהתוצר הגולמי הפנימי. התערערות המצב באזור המפרץ וחמור מכך – של משטרים ערביים ידידותיים המסייעים לירדן – עלולה לגרום אובדן מקורות של סיוע פיננסי. גם כך נתון המשטר הירדני ללחצים של מוסדות כלכליים בינלאומיים כגון קרן המטבע הבינלאומית – לקצץ את הסובסידיות למוצרים ולשירותים מסוימים שהממשלה הירדנית מעניקה. כבר בעבר, עוד לפני תחילת 'האביב הערבי', נאלץ המשטר בירדן להתמודד עם הפגנות אלימות בפריפריה הבודויות בעיקרה בדרום-המדינה, ולשלוח כוחות צבא לדכא הפגנות, אלימות בחלקן, שנבעו מעליית מחיריהם של מוצרים בסיסיים.

הפערים הכלכליים באוכלוסייה ומודעות השכבות החלשות לפערים אלה היו, כפי שצוין, גורם מתסיס מאז ומתמיד. אלה פערים עצומים והם חוצים את הגבולות

שבין שני המגזרים העיקריים באוכלוסייה – הפלסטיני והבדווי-האשמי. מחד גיסא, חייבים השבטים הבדווים נאמנות מוחלטת לבית המלוכה, וזאת מתוך האינטרס הקיומי שלהם כגורם מכריע בירדן. מאידך גיסא, הראוונות שבהתנהלות בית המלוכה, השמועות על שחיתות בשכבה הקרובה לבית המלוכה והחמרת המצב הכלכלי – הן על רקע הגידול באבטלה והן על רקע הקיצוץ בסובסידיות – אלה יגבירו את התסיסה נגד המשטר, ובמיוחד בקרב הדור הצעיר. לכניסה של קרוב למיליון וחצי פליטים מעיראק ומסוריה יש אפקט כפול. מצד אחד, רבים מהם זורמים לערים הגדולות כדי לחפש עבודה, והם יורידו את שכר העבודה ויתפסו בתהליך זה מקומות עבודה המוחזקים

לאליטה הכלכלית
הפלסטינית יש עניין
בשימור היציבות
הפוליטית הנוכחית,
המעניקה להם גם
יציבות כלכלית. לסילוק
המשטר הנוכחי עלולות
להיות תוצאות הרסניות
מבחינתה של אליטה
כלכלית זו

כיום על ידי האוכלוסייה הוותיקה. מנגד, קליטה לטווח ארוך תצריך השקעות בתשתיות קבע, ובכך תיווצר תנופה כלכלית לטווח קריטי של כמה שנים.

להיבט של פערים כלכליים צריך להוסיף גם את העובדה שהמגזר הכלכלי הפרטי מצוי, רובו ככולו, בשליטה של אליטה כלכלית פלסטינית. לאליטה זו עניין

בשימור היציבות הפוליטית הנוכחית, המעניקה להם גם יציבות כלכלית, מקומית ובינלאומית. לערעור ובוודאי לסילוק המשטר הנוכחי עלולות להיות תוצאות הרסניות מבחינתה של אליטה כלכלית זו. מנגד, עדיין קיים ניכור בין הרבדים העליונים של שתי האוכלוסיות העיקריות בירדן – ההאשמית-בדווית מצד אחד והפלסטינית מצד שני. בכירים במשטר הירדני ממוצא בדווי-האשמי יחסו לחפש עבודה אחרי פרישתם בעסקים ובחברות בבעלות פלסטינית, ותופעה זו מדגישה את תחושת הנחיתות הכלכלית שיש בחלקים ניכרים של האוכלוסייה הבדווית-האשמית. כאמור, לגורם הכלכלי פוטנציאל נזק גדול לשרידות המשטר, ומבחנו יהיה בגיוס לאורך זמן של הסיוע הפיננסי, שיאפשר לו להתמודד עם קליטה של מיליון וחצי פליטים בלי זעזועים מסיביים, ובעיקר מדיניים-פנימיים.

חולשת האופוזיציה

ההתנגדות למשטר הירדני ניזונה בעיקר מן המצוקה הכלכלית הפוגעת בשני המגזרים העיקריים של אוכלוסיית ירדן, מכעס על ראשי המשטר בנושא השחיתות ומרצון לשינויים חוקתיים. אצל חלק מהתובעים שינויים אלה, התביעה מסתירה רצון לסלק, ולו בהדרגה, את המשטר המלוכני-האשמי.

כל אלה לא יצרו עד כה מסה קריטית כנגד המשך קיומו של המשטר. הפלג הירדני של 'האחים המוסלמים' הוא ממובילי המחאה בירדן והדרישה לרפורמות במבנה השלטון במדינה. מרבית ההפגנות מאז 2010 אירעו ביוזמת ארגון זה. 'האחים המוסלמים' מהווים את מרכז ההתנגדות למוסד המלוכה, על אף שהארגון לא קרא לביטולו. שורה של טעויות טקטיות מצד הארגון והתנהלות נבונה של המשטר בדיכוי ההפגנות גרמו לכישלון הארגון ואפשרו לממשל לזכות בהישג מדיני מחד גיסא, קריאת 'האחים המוסלמים' להחרים את הבחירות ולצאת להפגנות לא זכתה להיענות משמעותית. מאידך גיסא, הימנעות המשטר משימוש בנשק חם לפיזור ההפגנות הקנתה לו שקט וביטחון ביכולתו לטפל בהצלחה במוקדי ההתנגדות. בטווח הזמן הקרוב יושפעו יחסי הארגון והמשטר מהמשך העימות במצרים בין השלטון המרכזי לבין 'האחים המוסלמים', מן ההתפתחויות בסוריה ובעיראק ובמיוחד ממידת הצלחה של דאע"ש (המדינה האסלאמית בעיראק ובשאם) להתבסס כישות מדינית לאורך זמן, וכן מן ההתפתחויות במישור הישראלי-פלסטיני. אי-הצלחתה של תנועת-האם – 'האחים המוסלמים' במצרים – להיאחז בשלטון במדינה זו לאורך זמן והדיווחים על ההתנהלות הרצחנית של דאע"ש מפחיתים את הסיכויים של 'האחים המוסלמים' בירדן להגביר את התמיכה בהם ולהפוך לכוח פוליטי משמעותי. כל ניסיון של ארגון דאע"ש לפרוץ בצורה גלויה ולעומתית לירדן יעמיד את 'האחים המוסלמים' בירדן בפני השאלה כיצד להגיב, וכל תגובה תגרום נזק למעמדו. לעומת זאת, עימות – ובמיוחד עימות אלים –

במישור הישראלי-פלסטיני יחזק את 'האחים המוסלמים' בירדן, בפרט בריכוזי אוכלוסייה ממוצא פלסטיני בעמאן ובפרבריה.

באשר לזירה הפרלמנטרית, הבחירות בינואר 2013, אשר אפשרו לראשונה ייצוג על בסיס ארצי (אם כי רק לחלק קטן מתוך הנבחרים), לא הבליטו כוח פוליטי מרכזי. על אף שבנושאים מסוימים מנסים חברי הפרלמנט להפגין עצמאות ובידול מן המלך, הוא הצליח עד כה לכפות את רצונו על הפרלמנט. בשלב זה נראה שהמשטר הצליח, בעזרת תיקונים מזעריים בחוקה ובחוק הבחירות, לשמור על שיטת בחירות שמאפשרת את המשך המצב. בטווח של עשר שנים עלולה הבעיה של שלטון המיעוט להתעורר מחדש, אם מאות אלפי הפליטים מעיראק ומסוריה לא יחזרו לארצות המוצא, ותתעורר שאלת זכויותיהם הפוליטיות. אם אכן תתעורר השאלה, אין ודאות שהדבר יחליש את המשטר בראשות המיעוט ההאשמי, שכן הענקת אזרחות ליוצאי עיראק וסוריה תדלל את משקלם של הפלסטינים באוכלוסיית הבוחרים. צריך להוסיף, כמובן, שכל מדינות העולם משלימות עם שיטת הבחירות בירדן, שהבטיחה עד כה את שליטת המלך בפרלמנט. בית המלוכה הירדני יצטרך להשקיע מאמצים רבים במדינות אלו כדי שימשיכו לעצום עין מול שיטה שמעוותת קמעה את העיקרון של שלטון הרוב.

מסקנות והמלצות

חברה שחוותה אירועים טראומטיים שכללו טבח או הרס וכאוס תהסס להעניק תמיכה להתקוממות נוספת, שתלווה בתופעות דומות. בזיכרון הקולקטיבי הירדני נחקה טראומה מסוג זה, אם כי היא התרחשה לפני יותר מארבעה עשורים במה שקרוי "ספטמבר השחור". בהיסטוריה המדינית של ירדן, האירועים זכאים לתואר "מכוננים" והם משפיעים עד היום הן על ארגונים אופוזיציוניים והן על המשטר, כאשר הם שוקלים את מהלכיהם. שני הצדדים מבקשים להימנע משפיכות דמים שליוותה את העימות בין אש"ף והמשטר בספטמבר 1970. הימנעות זו מהפעלת כוח מסייעת, כמובן, למשטר, שאינו צריך להתמודד עם תופעות הלוואי של תהלוכות קבורה של מפגינים שנהרגו מאש כוחות הביטחון. התקשורת האלקטרונית והרשתות החברתיות שמעבירות את הסבל של ה"איש ברחוב" העיראקי, הסורי או הלובי מכרסמות ברצון, אם אכן הוא קיים, של רבים בקרב האוכלוסייה הממורמרת בירדן – לצאת לרחוב ולשהות בו עד שיבוא התיקון המיוחל. בנוסף, כמה גורמים שחלקם אופייניים לירדן בלבד יסייעו למשטר בהאטת הדינמיקה, אשר במדינות אחרות בעולם הערבי גרמה להפלת משטרים או לערעור שליטתם המוחלטת במערכת הפוליטית. המשטר הירדני יכול, כמובן, לנצל גורמים אלה לחיזוק מעמדו. עם כל זאת, אין בגורמים אלה כדי לבטל את נקודות החולשה של המשטר, שישפיעו על יציבותו בעתיד. אלו מתגלות בעיקר בהיבט המקרו-כלכלי וביכולת

המשטר לפתור בהצלחה מוחלטת את הבעיות המתעוררות בעקבות גלי ההגירה הענקיים, ובוודאי ביחס לגודל האוכלוסייה הקולטת. לטווח של חמש עד חמש-עשרה שנים, קיומה של אוכלוסיית פליטים-מתיישבים, שתהווה 25–35 אחוזים מכלל האוכלוסייה אך תהיה משוללת זכויות אזרחיות-מדיניות, עלול להיות בעייתית ביותר בהיבט של שימור המשטר ההאשמי בירדן.

כל סקרי דעת הקהל שנערכו בירדן בשלש השנים האחרונות מצביעים על ירידה משמעותית בתמיכה בשלטון בראש וראשונה בשל העליה ביוקר המחיה. לעומת זאת, אלה מרכיבים ביציבות שבהם לקהילה הבינלאומית-אזורית, ובתוכה גם ישראל, קל יותר לסייע, שכן לא מדובר בסיוע צבאי מלווה בנוכחות על הקרקע. ערעור משמעותי של המשטר בירדן שיתחולל לא בתהליך מזורז של ניסיון פלישה של ישות מדינית סונית קיצונית משטחיהן של עיראק וסוריה, אלא בתהליך איטי של התססת אוכלוסיות בירדן על רקע כלכלי או דתי, עלול להקשות על מדינות וארגונים בינלאומיים לסייע לירדן בתחום הביטחוני, וירדן תצטרך להתמודד כמעט לבדה במאבק נגד ניסיונות חתירה פנימית הנמשכת לאורך זמן. נוסחה שתאפשר ביקורת לגיטימית על פגמים ורצון ברפורמות – להבדיל מזו הנובעת ממניעים ומרצון לחסל בפועל ואולי גם בחוקה את המשטר המלוכני, הנשען בעיקר על מיעוט באוכלוסייה – הייתה ותהיה קשה ליישום. אנחנו רחוקים עדיין מהבנת המשמעויות של המהפך הכפול במצרים, גם אם בעשור הקרוב יתייצב השלטון הנוכחי ולא יחול שינוי נוסף. ספק אם ירדן תעמוד בתהפוכות שלטוניות כאלו שמצרים חוותה, אבל אם יחול שנוי בירדן קשה להניח שהשלכותיו יוגבלו, רובן ככולן, לירדן בלבד, כפי שקרה במצרים.

לישראל יש עניין מובהק בהישרדות המשטר בירדן. על מנת לקדם מטרה זו, מן הראוי שתנקוט מדיניות הכוללת את הרכיבים הבאים:

- פעולה מאחורי הקלעים להמשך הסיוע הפיננסי של גורמים בינלאומיים;
- מתן סיוע כלכלי שווה כסף כמו הגדלת כמויות המים הזורמות לירדן במחירים נמוכים;
- עידוד ממשלתי לביצוע פרויקטים עתירי עבודה בירדן, כגון בתשתיות בתחומי התחבורה והאנרגיה. ההסתייעות בירדן במיוחד בנושאים אלה צריכה להיות מדודה ושקולה בשל הסכנה, המועטה אמנם בשלב זה, של שינוי המשטר בירדן, שיביא גם לשינוי מהותי ביחסים עם ישראל. התוכנית הירדנית להקים כורים גרעיניים לצורכי שלום צריכה גם היא להישקל לאור ההערכה שתתגבש באשר לסיכוי שרידותו של המשטר המלוכני ההאשמי בירדן. ישראל עשויה

ערעור משמעותי של המשטר בירדן שיתחולל בתהליך איטי של התססת אוכלוסיות בירדן על רקע כלכלי או דתי עלול להקשות על מדינות וארגונים בינלאומיים לסייע לירדן

להיות יבואנית של חשמל שייוצר בירדן, אך יש להתנות זאת בהפעלת הכורים הירדניים בעתיד בפצלי שמן ובנפט שירדן ככל הנראה עשירה בהם, והיא כבר חתמה על חוזים ראשוניים לניצולם;

- המשך הסיוע בתחום הביטחוני;
- ניהול מערכת היחסים עם הפלסטינים גם מתוך התחשבות ככל האפשר במערכת השיקולים הירדנית.

הערה

- 1 עמוס ידלין ואבנר גולוב, **יציבות משטרים במזרח התיכון: מודל לניתוח ולהערכת סיכוי לשינוי שלטוני**, מזכר 125, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, מארס 2013.

ממלכות אלמותיות? ערב־הסעודית ומדינות המפרץ ב"אביב הערבי"

יואל גוז'נסקי

במבט שטחי דומה כי 'האביב הערבי' פסח על הממלכות במפרץ, ואכן, נראה כי משטרים אלה ניחנו בעמידות וביכולת הישרדות גבוהה מזו של המשטרים ה"רפובליקניים" הערבים. אולם, הממלכות הערביות במפרץ הן יוצאות מן הכלל לא משום היותן ממלכות. הן עמדו עד כה בסערת ההתקוממויות, במידה רבה משום שמרביתן צפות בים של עושר שמאפשר להן – עד רמה מסוימת – לקנות מתנגדים מבית ותמיכה מחוץ. עד כה לא הצליחו המהפכות לענות על ציפיותיהם של העמים הערביים, להביא לשיפור ברמת החיים ולהגביר את ההשתתפות הפוליטית של האזרחים, והדבר פגע בתנופה של 'האביב הערבי' ולפיכך הסיר, לפחות באופן זמני, איום זה ממרבית הממלכות במפרץ.

מילות מפתח: ממלכות, 'האביב הערבי', נפט, מדינות קצבה, יציבות משטרים

רקע

ב־9 במארכ 2012 יצאו להפגין בבחריין יותר מ־100,000 איש (כחמישית מכלל האזרחים).¹ במונחים יחסיים זהו מספר גבוה הרבה יותר מאשר מספרם של אלה שיצאו להפגין ברחובות מצרים ערב הפלת מובארכ. אולם, בית ח'ליפה לא נפל. בעוד התקוממויות זעזעו את הרפובליקות, שום ממלכה לא נפלה. בקטר, המדינה העשירה בעולם (במונחי תל"ג לנפש), האזרחים לא ראו סיבה לצאת לרחובות. באיחוד האמירויות, מה שנותר מהחברה האזרחית נדרס ברגל גסה. התסיסה המבודדת בעומאן דעכה ממילא, ובערב־הסעודית המחאה מתרכזת באזור השיעי ומתנקזת לרשתות החברתיות. המחאות הנמשכות בכוויית משקפות מסורת ארוכה של אקטיביזם אזרחי ומחאה פוליטית. רק בחריין מתנסה באישקט בממדים

יואל גוז'נסקי הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

רחבים, המוזן מקיפוח על רקע עדתי, אך התערבות צבאית מצד ערב־הסעודית ואיחוד האמירויות הביאה לעת עתה לסיום מצב החירום.

מאמר זה יסקור את הלחצים הפנימיים המופעלים על בתי המלוכה במפרץ ויעריך את יכולתם לעמוד בהם. הטענה העיקרית היא שניתן להסביר טוב יותר את יציבותן היחסית – אם כי לא את "חסינותן" של מדינות אלו – באמצעות יכולותיהן הכלכליות, ובמידה פחותה יותר על ידי הסברים תרבותיים, דתיים וכאלה הקשורים לאופי שיטת המשטר הנהוגה בהן. למרות העושר שמקורו בנפט ובעקבות תהליכים פנימיים וחיצוניים, יציבותן של כמה מהממלכות במפרץ עלולה לעמוד במבחן בשנים הקרובות.

יחסי חברה־מדינה

על פי החוזה החברתי־כתוב במדינות קצבה אלו (Rentier States), המשטרים הנהנים מהכנסות ממשאבי טבע מעניקים סחורות ושירותים לאזרחים. הם אינם מטילים על האזרחים מס כלשהו, ולאזרחים אין זכויות פוליטיות. יחסי חברה־מדינה נותרו, אם כן, כפופים לעיקרון שלפיו השליט ידאג לנתיניו, ואלה מצידם יסכימו שלא לקחת חלק בשלטון ויצמצמו את חופש הביטוי שלהם. לעבדאללה, מלך ערב־הסעודית, מיוחסים הדברים הבאים בהקשר זה:

"בני עמי ואני יודעים היטב מהי העסקה: הם מושכים את ידיהם מפוליטיקה ומקבלים את בני משפחתי כשליטים שברכת אלה עליהם, ואנו דואגים לכל צורכיהם החומריים והרוחניים. כל הפטרו־דולרים אשר ארצות־הברית בנדיבותה הרבה שילמה לי במשך השנים בתמורה לנפט שלי יכולים לספק צרכים רבים: חינוך חנם, טיפולים רפואיים, סובסידיות דיור נדיבות, מזון ודלק, ועם סיום הלימודים – מקום עבודה ממשלתי מובטח שבו משתכרים שכר גבוה, ושבו אין צורך לשאת באחריות"².

מנהיגי מדינות המפרץ חילקו מיליארדי דולרים מאז פרוץ המחאה בעולם הערבי, בדיוק מסיבה זו. לפי הסבר זה השליטים במפרץ למעשה "משחדים" את

נתיניהם, ובתמורה זוכים ללגיטימציה פנימית לשלטונם, או שאינם זקוקים לה כלל. הסדרים מסוג זה מבטיחים לאזרחים רווחה ושגשוג, ולמשטרים – יציבות. זאת, כל עוד מדינת הקצבה מצליחה לתעל את רווחי הנפט למילוי כל צורכי האזרחים. פגיעה עתידית בהסדר זה תביא את האזרחים לבקש לעצמם, מטבע הדברים, זכויות פוליטיות נוספות שעד כה לא ניתנו להם.

השליטים במפרץ למעשה "משחדים" את נתיניהם, ובתמורה זוכים ללגיטימציה פנימית לשלטונם, או שאינם זקוקים לה

חרף יתרונות כלכליים ואחרים, כמה ממשפחות המלוכה מבינות את הצורך להתחיל ליישם שינויים הדרגתיים בסדר הפוליטי הקיים. לדוגמה – ימים ספורים לפני הבחירות למועצות המקומיות (המופקדות רק

על נושאים שוליים ואשר מחצית מחבריהן ממונים לתפקידם), העניק עבדאללה מלך ערב הסעודית לנשים את הזכות לבחור ולהיבחר בבחירות המקומיות הבאות, הצפויות להתקיים ב־2015. כמו כן, עבדאללה החליט כי נשים תיכנסנה למג'לס אל־שורא – מוסד אקסקלוסיבי שהוקם ב־1993 ושנותר מרוקן מכל סמכות לבקר את הממשלה או לחוקק חוקים. אמנם, בינואר 2013 פרסם המלך עבדאללה צו שלפיו 30 נשים (מתוך 150 מקומות) תתוספנה למג'לס.³ אולם, הוא נותר איתן בעמדתו שלא לקיים ולו בחירות חלקיות למועצה שחבריה ממונים על ידיו.

מהלכים אלה הם בעיקר קוסמטיים, אך בכל זאת מעבירים את המסר אל הבית פנימה וכלפי חוץ גם יחד, כי המונרכים מוכנים ללכת כברת דרך כדי להסתגל לתמורות המהירות המתחוללות באזור, ואולי אף להקדים אותן. ראשי המדינות עצמם אינם בטוחים האם, מתי ובאיזה אופן תאחז במפרץ הטלטלה הערבית במלוא עוזה. מסיבה זו הם מוציאים סכומי עתק שמטרתם לנסות להוציא את העוקץ מכל התקוממות עממית פוטנציאלית. החשש מפני התקוממויות רציניות יותר בעתיד אינו בלתי־מבוסס לחלוטין, שכן כמה מהמרכיבים העומדים מאחורי ההתקוממויות במקומות אחרים, בכלל זה המרכיב העדתי, קיימים גם במפרץ.

מחאות השיעים

ההתקוממות העממית בבחריין החלה זמן קצר אחרי תחילת המהפכות בתוניסיה ובמצרים, אולם העניין התקשורתי בה דעך. ברקע נמשכת כל העת, "על אש קטנה", מחאתו של הרוב השיעי (המונה כ־70% מהאוכלוסייה) נגד משפחת המלוכה הסונית. ההפגנות מתקיימות מדי שבוע, בדרך כלל בכפרים שיעיים מחוץ לבירה, מנאמה. לא פעם הן מתדרדרות לאלימות קשה.

המהפכה האיראנית לא הותירה חותם של ממש במדינת האי הזעירה, בין השאר בשל העובדה שהשיעים החיים בבחריין אינם קבוצה הומוגנית: חלקם ממוצא ערבי ואחרים מזדהים בעיקר עם הממסד הדתי העיראקי בנג'ף. אולם, בית ח'ליפה עושה שימוש תדיר באיום האיראני ובהאשמות בדבר "מזימה שיעית" כדי לדחות רפורמות מהותיות בשלטון. בין השאר, האשמת איראן בניסיונות לערער את היציבות במדינה מסייעת לבית המלוכה לקבל תמיכה וחסות מערב הסעודית, שחוששת אף היא מההשפעה האיראנית על האוכלוסייה השיעית בתחומה, ומההשלכות האפשריות של נפילת בית מלוכה סוני במפרץ. השיעים מצידם מאשימים את בית ח'ליפה בכינון מנגנון של אפרטהייד פוליטי ואפליה שיטתית. דרישות האופוזיציה (המפוצלת והמסוכסכת) כוללות, בין השאר: מלוכה חוקתית, בחירות הוגנות, הפרדת רשויות וחלוקת משאבים שוויונית.⁴

קרבתה הגיאוגרפית של בחריין לאיראן והאיזון העדתי העדין שבה הופכים אותה ליעד אטרקטיבי למעורבות איראנית. תקופות קשות של מתיחות היו בין

איראן לבחריין מאז המהפכה האסלאמית, בעיקר סביב תמיכת טהראן בארגוני אופוזיציה שיעיים, ניסיונות חתרנות ותביעות טריטוריאליזם – כל אלה מזינים דרך קבע את החשדות באשר לכוונותיה של איראן. בעקבות האירועים האלימים בבחריין באביב 2011 הוכנסו לאי כוחות צבא של ערב־הסעודית ואיחוד האמירויות (כווית שלחה כלי־שיט לאבטח את נמליה של בחריין), תחת דגל "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ". חלק מהכוחות נותרו בבסיס קבע באי, במטרה לשמור על יציבות הממלכה.

איראן ממשיכה לתקוף את "הכיבוש" הסעודי, לערער על ריבונותה של בחריין ועל הלגיטימיות של "הדיאלוג הלאומי". בית ח'ליפה מצידו מאשים את איראן בהפעלת חוליות טרור שהתכוונו לפגוע באתרים אסטרטגיים באי, ביניהם גשר פהד, המחבר בין ערב־הסעודית לבחריין, והשגרירות הסעודית בבחריין.⁵ כך או כך, אי־היציבות בבחריין הבליטה מחדש את עומקו של העימות הסוני־שיעי/ערבי־איראני, ואת מרכזיותו משני עברי המפרץ. חשש זה מפני איראן מביא את בית המלוכה הבחרייני לְאַזְרֵחַ סוגים רבים ככל האפשר (גם מקרב הפליטים הסורים בירדן), כדי לנסות לאזן על ידי כך את היחס בין העדות באוכלוסיית האי.⁶ גם במערב חוששים כי בחירות חופשיות בבחריין יולידו פרלמנט פרו־איראני, שיתנגד להשאתם של כוחות צבאיים אמריקאיים באי ויטיישר עם מדיניותה של איראן, ומכאן תגובתו הרפה באופן יחסי של הממשל האמריקאי לצעדי הדיכוי של המשטר. בריאד היה חשש כי המחאה בבחריין עלולה לזלוג גם לנאות המדבר של חסה וקטיף. אכן, המחוז המזרחי בערב־הסעודית, שבו מרוכז המיעוט השיעי בממלכה, ידע גם הוא אירועים אלימים מאז אביב 2011. השיעים נותרו בעיה ביטחונית לערב־הסעודית לא רק בשל קרבתם הגיאוגרפית והרעיונית לאיראן, אלא בשל הימצאותם בסמוך למאגרי הנפט הגדולים בעולם. עוד בהיותו יורש העצר נקט המלך עבדאללה שורה של צעדים לפירוק המתחים עם המיעוט השיעי, ביניהם הכרזה על "דיאלוג לאומי", ואף התיר כניסה של מספר נכבדים שיעים (שישה במספר) למג'לס אל־שורא. אולם, בית סעוד לא הרחיק לכת עד כדי הכרה בשיעה כזרם מרכזי באסלאם, ונמנע מהענקת מעמד של אזרחים שוויוניות לשיעים. התוצאה: הקיפוח הבסיסי של האוכלוסייה השיעית בממלכה נותר בעינו, ומפעם לפעם אף עולה על פני השטח.

במערב חוששים כי בחירות חופשיות בבחריין יולידו פרלמנט פרו־איראני, שיתנגד להשאתם של כוחות צבאיים אמריקאיים באי ויטיישר עם מדיניותה של איראן

המחוז המזרחי רוחש למרות ניסיונות של בית המלוכה להרגיע את השטח באמצעות הפעלת כוח ופיתויים כלכליים. תנועת המחאה, שהרימה את ראשה עם כניסת הכוחות הסעודיים לבחריין ומורכבת רובה ככולה מצעירים, קיימה הפגנות המוניות שבמהלכן נהרגו רבים ומאות נעצרו ונכלאו,

רבים מהם ללא משפט. הלוויות ההרוגים הפכו להפגנת כוח שכמוה לא נראתה במחוז מאז המהפכה האסלאמית. יתרה מכך, השיעים החלו, אליבא ד'משרד הפנים הסעודי, לעשות יותר ויותר שימוש באש מנשק חם נגד כוחות הביטחון. ערוץ הטלוויזיה בערבית של איראן, אל-עאלם, הזוכה לפופולריות בקרב השיעים בערב-הסעודית, קורא תדיר להפגנות ומחזק את החשש הסעודי בדבר כוונה איראנית לפגוע ביציבות הממלכה. בתגובה לתסיסה הכריזו השלטונות הסעודיים כי יגיבו "באגרוף ברזל" כדי לרסק את המחאה, והאשימו "ידיים זרות" – שם קוד למעורבות איראנית – בליבו המתיחות. הנרטיב שלפיו השיעים הם 'גיס חמישי' מסייע לבית המלוכה לשמר מידה רבה של לגיטימיות – דרך מקובלת לאחד את השורות ולמנוע ביקורת מבית.⁷ ייתכן שהטבת תנאי חייהם של השיעים והגעה למעין "אמנה חברתית" הייתה מסייעת לבית סעוד, משום שקבוצות אופוזיציה נוספות עלולות לקבל עידוד ממאבקם של השיעים ולהחריף את מחאתן. השיעים בערב-הסעודית, המונים כשני מיליון איש (כ־10% מאוכלוסייה), מעולם לא היו איום על יציבות הממלכה. אולם, המשך התסיסה עלול להוביל את חלקם לדפוס פעילות אקטיבי ואלים יותר.

דגשים שונים למחאה

המחאה במפרץ מקבלת, מטבע הדברים, ביטויים שונים, בהתאם לנסיבות וללחצים בכל מדינה: ממהומות רחוב שהתפרצו במלוא עוזן במדינות המפרץ העניות באופן יחסי – בחריין ועומאן, ועד להתנגדות, ברובה מתונה ואינטלקטואלית ובחסות האינטרנט, במדינות העשירות יותר כמו איחוד האמירויות וערב-הסעודית. אולם בכל המקרים נאלצו המשטרים להגיב באמצעי דיכוי חזקים, ובכך כרסמו בלגיטימציה שלהם. בחלק מהמקרים הפעילו המשטרים שכירי חרב, ביצעו מעצרי מנע, התערבו במערכות המשפט ופגעו בפעולת החברה האזרחית. השלטונות גם פנו לקוראן במטרה להצדיק את האיסורים למחאות ואת הדרישה מהאזרחים לציית למנהיגים. עד כה, רק קטר הצליחה להימנע מהפעלת יד כבדה, בעיקר הודות לעושר המופלג שממנו נהנים 250,000 אזרחיה, ואולי גם בשל עמדתה השונה כלפי הטלטלה במרחב.

הממלכות במפרץ ביססו מדינות משטרה ושיטות צנזורה מתוחכמות. בכך הן לא שונות ממשטרים ערביים אחרים. הן עושות זאת תוך הסתמכות על אדישות מסוימת מצד הקהילה הבינלאומית לנוכח הפרות זכויות אדם באופן שיטתי, בתמורה ליציבות אזרחית מובטחת. המציאות מראה שיש מספר רב של מובטלים במדינות המפרץ, אזורים גדולים של עוני ומשאבים מתדלדלים, וכלכלות שבמידה רבה נכשלו בניסיון לגוון את תלותן בנפט. יתרה מכך, קיימת אוכלוסייה מודרנית, מרושתת היטב ומשכילה יותר של אזרחים צעירים, שאינם מוכנים עוד לחיות על

פי הכללים הישנים. הצעירים מביעים בגלוי את סלידתם מהסטטוס קוו, ובמקרים רבים חשים סולידריות עם תנועות המחאה במרחב הערבי.

סוד כוחן של הממלכות במפרץ

כל השוואה של המצב במרחב הערבי מטיבה עם השליטים במדינות המפרץ, שעדיין מספקים לאזרחיהם יציבות ורווחה. בהשוואה לאסד ולקדאפי, אפילו הגרועים מביניהם נראים באור חיובי (השוואה זו מעצם טיבה עשויה לפעול לרעתם, אם לאורך זמן חלק מהמשטרים החדשים ינחלו הצלחה). המהפכות לא הצליחו לענות, עד כה, על ציפיותיהם של הערבים, להביא לשיפור ברמת החיים ולהגביר את ההשתתפות הפוליטית של האזרחים, והדבר פגע בתנופת 'האביב הערבי' ולפיכך הסיר, ולו באופן זמני, איום זה ממרבית הממלכות הערביות במפרץ. מדינות המפרץ יעילות גם בדמוניזציה של יריבים, הן באמצעות הגדרתם כ'גיס חמישי' שזוכה לתמיכה מגורמים זרים, או כקיצונים אסלאמיים וכטרוריסטים. אסטרטגיה זו מאפשרת לשליטים להצטייר בעיני רוב האזרחים והמשקיפים הבינלאומיים כמי שתומכים בסטטוס קוו, ולכן כאופציה המועדפת על פני כל חלופה לא צפויה ומסוכנת. למרות חלחול כוחות הקדמה לאוכלוסייה ושיפור התקשורת בין האזרחים, לצד גישתם להשכלה, נותרו נסיכויות המפרץ יעילות בקואופטציה, ולא פעם כינסו כוחות מתנגדים תחת מטריית המשטר. אולם, תנועות האופוזיציה העתידיות עלולות להיות קשות יותר להכלה. התוצאה של לחצים פנימיים מתעצמים (לרבות משאבים מתדלדלים, אבטלה גואה וסובסידיות שנויות במחלוקת), בשילוב עליית כוחות חדשים שאינם מתמסרים בקלות לקואופטציה (רשתות חברתיות וטלוויזיה בלוויין), עשויה להביא רבים במפרץ לחוש חזקים מספיק כדי לבקר בגלוי את השליטים שלהם. החשיפה הבלתי־מבוקרת של אזרחים לתקשורת זרה באמצעות האינטרנט והלוויין מקשה בעיקר על משטרים כמו בית המלוכה הסעודי, שהקפדה על האופי השמרני חיונית ליציבותם.

ממלכות במפרץ נהנות מתמיכה מצד מעצמות זרות בזכות המיקום הגיאופוליטי האסטרטגי שלהן. הצי החמישי האמריקאי עוגן בבחריין ופיקוד המרכז האמריקאי יושב בקטר. מדינות אלו הן מפיקות הנפט והגז מהגדולות בעולם, ובשטחן העתודות הרבות ביותר. המחיר של אי־יציבות במפרץ עבור המערב גבוה, לפיכך, הרבה יותר מהמחיר של חילופי שלטון בתוניסיה או בתימן. התוצאה: הדיכוי המתמשך של השיעים מביא לתגובה רפה בלבד מצד וושינגטון והמערב. עבור השליטים האוטוקרטיים במפרץ, קיום 'קואליציות תמיכה' פנימיות וחיצוניות באמצעות שימוש ברווחי הנפט מפחית את עלות הדיכוי ואת הסיכויים להתנגדות בינלאומית.⁸ בהקשר זה, כמה ממדינות המפרץ מנצלות את קשריהן בשוק האנרגיה העולמי כדי

ליצור רשת של קשרים בינלאומיים, במטרה להגדיל את מספר החברות הבינלאומיות והמדינות שיש להן אינטרס בשמירה על יציבותן לאורך זמן.

רווחי הנפט אמנם חשובים, אולם הם אינם מספרים את כל הסיפור. הממלכות נתפסות כצורות טבעיות ולגיטימיות יותר של ממשל בחצי-האי הערבי. החברות במפרץ הן במידה רבה שבטיות באופיין. הדבר מקל בין השאר על השליטים לשמור על קשר עם נתיניהם. בערב-הסעודית הדבר נעשה דרך המועצות השבטיות, המג'לס. בכינוסים שבטיים מעין אלה לוקח חלק בדרך כלל נציג משפחת המלוכה, ודרכו מעבירים האזרחים את בקשותיהם. ככלל, הנגישות של הפרט לשליט רבה יותר מאשר בחברה שאינה שבטית.¹⁰ במלוכה שבטית הנאמנות היא, בדרך כלל, קודם כל למלך ולמשפחת המלוכה, ורק אחר כך למדינה. חלק מהמונרכים גם שומרים על ריחוק מהזירה הפוליטית – דבר התורם לגיטימיות שלהם. כך למשל, הסולטאן קאבוס מעומאן יכול לפטר את אחד משריו בעקבות ביקורת ציבורית (זאת בשונה מערב-הסעודית, שם מחזיקה המשפחה השלטת במרבית תפקידי המפתח). בשל כך, הממלכות הפכו לשם נרדף ליציבות, ובמדינות שעברו טלטלה דוגמת לוב מתקיים שיח ער בדבר האפשרות שהשלטון יהפוך למלוכה (חוקתית).¹¹ האופי השבטי של החברות במפרץ, השושלתיות וה"לגיטימציה" הדתית שטוענים לה כמה מהמשטרים (במקרה הסעודי המלך הוא "אפוטרופוס המקומות הקדושים") מקלים על משפחות המלוכה להחזיק ברסן השלטון, גם אם אינם מבטיחים אותו. גם גודלן, כאמור, של חלק מהמשפחות ונוכחותן בכל תחומי החיים מקלים עליהן לשמר יציבות (אם כי גודלה של משפחת המלוכה הסעודית הופך את המאבק על השלטון לכזה שמערב עשרות רבות של נסיכים, ויש לכך גם השפעה שלילית על

הסדרי הירושה ועל היציבות השלטונית).¹² בנוסף, אנשי הדת – מקור פוטנציאלי לביקורת – עברו קואופטציה ופועלים בחסות המלך ובכפיפות לו. הממסד הדתי משרת את המדינה ומעניק לגיטימציה דתית לעומד בראשה. התוצאה: לממלכה דתית קל יותר להתמודד עם אסלאם קיצוני מאשר לרפובליקה חילונית.

למונרכים יתרון מסוים ביחס לנשיאים, כיוון שביכולתם לעטוף את עצמם במסורת המוסלמית והשבטית בקלות רבה יותר.¹³ אולם, בתי המלוכה עצמם אינם בטוחים באשר להמשך שלטונם. בשל כך, ערב-הסעודית ומדינות המפרץ הוציאו מיליארדים על רפורמות (החל ממענקים

המחיר של אי-יציבות במפרץ עבור המערב גבוה הרבה יותר מהמחיר של חילופי שלטון בתוניסיה או בתימן. התוצאה: הדיכוי המתמשך של השיעים מביא לתגובה רפה בלבד מצד וושינגטון והמערב

במזומן והעלאות שכר, וכלה בפרויקטים של פיתוח ויצירת משרות). ההיגיון הוא פשוט: אזרחים בעלי ביטחון כלכלי אינם מתמרדים. את אלה שכן עושים זאת אפשר להוקיע ביעילות. ניתן להצביע על לוב, שם הפסיד קדאפי את שלטונו

למרות משאבי הנפט שהיו לו, אולי משום שלא השקיע את הפטרו־דולרים בפיוס מגזרים המהווים פוטנציאל להתנגדות.¹⁴ כמו כן, לא כל הממלכות משופעות בנפט. בחריין כילתה את רזרבות הנפט שלה, ותפוקת הנפט של עומאן צנועה יחסית (כ־900,000 חביות נפט ביום). אולם כאמור, סייעה להם תמיכתן של יתר הממלכות. יתכן שללא הסיוע המסיבי הזורם גם לירדן, בין היתר ממדינות המפרץ, היה משטר זה מתקשה לשרוד מבחינה כלכלית.¹⁵

סיכום

לנוכח המשך הטלטלה האזורית, שאלת עמידותם של המשטרים המלוכניים עודנה תקפה. גם אם ניבוי לגבי יציבות משטרים הוא מלאכה קשה, אולי בלתי־אפשרית, ניתן לומר שהאיום הגדול ביותר על יציבות הממלכות במפרץ הוא פגיעה בהסדרי הקצבאות, בין השאר עקב ירידה חדה וממושכת במחירי הנפט. הממלכות במפרץ עמדו בטלטלה בעיקר משום שמרביתן צפות בים של עושר המאפשר להן (עד רמה מסוימת) לקנות מתנגדים מבית ותמיכה מחוץ. ולראיה, האופי המלוכני לא סייע לכמה מהממלכות הערביות לשרוד במחצית השנייה של המאה ה־20.

הממלכות הערביות במפרץ הן יוצאות מן הכלל לא משום היותן ממלכות. לזכותן עומד אוצר גיאופוליטי המקנה להן את נאמנות אזרחיהן ותשומת לב אסטרטגית מצד כוחות חיצוניים. המונרכים אגרו רזרבות משמעותיות ליום סגריר (לערב־הסעודית, יש על פי הערכות, רזרבות של כ־700 מיליארד דולר), אולם ירידה משמעותית וממושכת במחירי הנפט (שעשויה להגיע, למשל, בעקבות הזרמה משמעותית של נפט אמריקאי לשווקים) והיעדר רפורמה מהותית בסובסידיות שניתנות לנתינים יקשו עליהן להיענות לצורכי האוכלוסייה הגדלים, לקיים את ההבטחות שניתנו מאז 2011 ולשמר, לאורך זמן, את המבנים הפוליטיים הקיימים. במבט שטחי, נסיכויות המפרץ נראות יציבות, לפחות

הממלכות במפרץ עמדו בטלטלה בעיקר משום שמרביתן צפות בים של עושר המאפשר להן לקנות מתנגדים מבית ותמיכה מחוץ

בהשוואה לכלל האזור. באמצעות מגוון אסטרטגיות הישרדות פנימיות וחיצוניות, המשטרים המכהנים – שתויגו כאנכרוניסטיים עוד במחצית השנייה של המאה שעברה – הצליחו לשמור באופן יחסי על יציבות. אולם, ההסדרים הפוליטיים שמאחורי מדינות אוטוקרטיות אלו נתונים ללחץ גובר, כאשר פלחים לא־מבוטלים מהאוכלוסייה מאתגרים את האליטות השולטות. מדיניות מאוזנת הבנויה מחד גיסא על נכונותם של סולטאנים ואמירים לפתוח את המערכת הפוליטית ולהיענות לצו השעה, ומאידך גיסא על מוכנותו של הציבור להסתפק בחצי־אווותו, תוכל לסייע לממלכות במאבק הישרדות.

הממלכות במפרץ מפגינות עמידות בפני רוחות השינוי שהביאה הטלטלה במרחב. למעט בחריין, שם התסיסה המסרבת לדעוך יונקת ממניעים עדתיים, הממלכות במפרץ לא נאלצו להתמודד עם איומים משמעותיים על יציבותן, והן לא התקשו עד כה לטפל, באמצעות שילוב של דיכוי והטבות, במחאות הספורות שפרצו בשטחיהן. ארבע השנים האחרונות הוכיחו שוב כי עושר הנפט נותר כלי יעיל לשמירה על יציבות.

הערות

- 1 "Mass pro-democracy protest rocks Bahrain", Reuters, March 9, 2012.
- 2 נחום שילה, "הסדר הפיצלי בסעודיה במבחן הזמן", בתוך: עוזי רבי ושואל ינאי (עורכים) המפרץ הפרסי וחצי האי הערבי: חברות ומדינות בתהליכי מעבר, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, 2014, עמ' 43.
- 3 Habib Toumi "Saudi King Appoints 30 Women to Shura Council", Gulf News, January 11, 2013.
- 4 "The Manama Document: Bahrain road to freedom and democracy", a joint document by opposition political societies, Bahrain, 12 October 2011.
- 5 "Iran denies role in Bahrain unrest, urges respect for human rights", Reuters, April 22, 2014.
- 6 Youseff Harb, "Bahraini monarchy manufactures demographic changes", *Al-Akhbar*, April 5, 2014.
- 7 Christopher Davidson, "The Arab Sunset: The Coming collapse of the Monarchies", *Foreign Affairs*, 10 October 2013.
- 8 Gregory Gause, *Kings for all seasons: how the Middle East monarchies survived the Arab spring*, Brookings Doha center analysis paper No. 8, September 2013, pp. 24-27; Matthew Gray, *Qatar: politics and the Challenges of Development* (Boulder, Co., 2013), Ch. 7.
- 9 יואל גוז'נסקי, המונרכיות הערביות במפרץ: האם "האביב" בדרך? בתוך יואל גוז'נסקי ומרק הלר (עורכים) **שנה לאביב הערבי: השלכות אזוריות ובינלאומיות**, מזכר 114, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מארס 2012, עמ' 47.
- 10 נושא זה עלה בכנס השנתי ה-38 של האגודה הישראלית ללימודי המזרח התיכון והאסלאם ב-5 ביוני 2014, בפאנל שעסק בפוליטיקה וכלכלה של מדינות המפרץ, על ידי נחום שילה, ובהשתתפות מיכאל אפל, און וינקלר, יואל גוז'נסקי ורחל הופמן.
- 11 "Libya Foreign Minister Calls for Return of Monarchy", Al-Monitor, April 7, 2014.
- 12 Yoel Guzansky and Miriam Goldman, "Too Many Saudi Princes", *The National Interest*, 7 December, 2012.
- 13 Gabriel Ben-Dor, Patterns of Monarchy in the Middle East, in Joseph Kostiner (editor) *Middle East Monarchies: the Challenge of Modernity* (Boulder Co.: Lynne Rienner, 2000), pp. 71-81.
- 14 Marc Lynch (editor), "Arab Uprisings: The Arab Monarchy debate", The Project on Middle East Political Science (POMEPS), December, 2012.
- 15 און וינקלר, "מ'אביב פוליטי' ל'חורף כלכלי': לאן צועדות הכלכלות של המדינות הערביות שאינן משקי נפט מובהקים?", **המזרח החדש**, כרך נ"ב, 2013, עמ' 9.

שיחות הגרעין עם איראן – בחינה מחדש: אתגרים ותחזיות לקראת ההסכם הסופי

מאתי דרוטר

המאמר הנוכחי דן במה שצפוי להתרחש בתום תקופת הסכם הביניים על תוכנית הגרעין השנויה במחלוקת של איראן. תוקף ההסכם שאומץ בז'נבה בנובמבר 2013 וכונה 'תוכנית פעולה משותפת' עתיד היה לפוג ב־20 ביולי 2014 אולם הצדדים הסכימו על הארכת משך המשא ומתן בארבעה חודשים. מתבקשת, אפוא, הערכה ביחס למה שכבר הושג, וכן דיון מעמיק בהמלצות למדיניות בשלב הבא. במקביל, מובן היטב לכל הצדדים שתוכנית הגרעין של איראן היא רק סוגיה אחת מני רבות במזרח התיכון הסוער והדינמי, וכי ישנם שיקולים מעבר לנושא הגרעין שמניעים את הצדדים המעורבים. על רקע דברים אלה מציג המאמר עמדה באשר לתנאים שאין להשמיטם מנוסח ההסכם הסופי, ומעריך את הסבירות לכך ששני הצדדים יחתרו בסופו של דבר לאמץ הסכם מאוזן.

מילות מפתח: איראן, תוכנית הגרעין, תוכנית הפעולה המשותפת, הסכם סופי

סקירה אסטרטגית

ההסכם על תוכנית הגרעין של איראן, שנחתם בין מדינות ה־P5+1 לאיראן בז'נבה בנובמבר 2013, מעולם לא התיימר לשקף שיתוף פעולה המבוסס על אמון הדדי, אלא היה למעשה מחווה חד־צדדית כמעט של רצון טוב מצד מדינות המערב, שניסו לנסח אמצעי אימות קפדניים שיובטחו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). במקביל, יש שרואים בהסכם הביניים עדות לקמפיין הדיפלומטי

מאתי דרוטר למד יחסים בינלאומיים, דיפלומטיה וביטחון בסורבון ובאוניברסיטת תל־אביב. הוא עמית מחקר במכון ללימודי ביטחון והגנה (Institute for Security and Defence Studies) ברטיסלבה, סלובקיה.

הגדול ביותר שהושקע בנושא מאז בחירתו של הנשיא אובמה. 'תוכנית הפעולה המשותפת' שנחתמה בנובמבר 2013 ונכנסה לתוקף בינואר 2014 נועדה ליצור את האווירה המתאימה לבלימת מאמציה של איראן להשגת נשק גרעיני. אולם כבר עם חתימת ההסכם החלו להישמע קולות המתנגדים. בין המתנגדים החריפים ביותר היו אלה שטענו כי אין להתיר את המשך ההעשרה בהסכם כלשהו, וכי רק סנקציות חמורות ופירוק סופי של תשתית הגרעין של איראן יפיסו את דעתם של המעורבים בצורה הישירה ביותר בעניין, במיוחד מדינות המערב ובעלת־הברית, ישראל. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, אף חזר והתריע שהסכם גרוע כזה עלול להוביל למלחמה, וקרא להחרפת הסנקציות ולא להקלה בהן.¹

במבט רחב יותר, הניסיון להשיג הפשרה נוספת ביחסי ארצות־הברית ואיראן זכה להד ציבורי רב. שורשיו של ניסיון זה נטועים במצב העניינים הנוכחי במזרח התיכון. במילים אחרות, החתירה המתמשכת של איראן לנשק גרעיני ועברה הסורר בכל הנוגע לתוכנית הגרעין שלה אינם הסיבות היחידות לדאגה. יש להביא בחשבון כמה נושאים נוספים כדי לקבל תמונה מקיפה. בין הדחופים ביותר הם מלחמת האזרחים בסוריה, התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, ההתקוממות העדתית בעיראק וחשוב לא פחות – חוסר היציבות הצפוי באפגניסטן אחרי 2014. אכן, אפגניסטן שהשחיתות פושה בה והיא חסרת יכולת להחזיק את כוחות הביטחון הלאומיים שלה ללא תמיכה זרה – בעיקר כזו שמספק הקונגרס האמריקאי – עלולה במוקדם או במאוחר להיות טרף קל לארגונים קיצוניים ובראשם הטאליבן. מעמדה הגיאופוליטי האסטרטגי של איראן מרכזי מאוד, למרות העובדה שהתפלגות אתנו־שבטית ודתית קוראת תיגר על הריבונות האידאולוגית שלה כרפובליקה אסלאמית.² למרות תחזיות לחוסר יציבות ולחוסר אמינות של משטר זה, איראן שלאחר עידן אחמדינג'אד עשויה להיות שותפה בת־קיימא לממשל אובמה בכהונתו השנייה. איראן רלוונטית לכל הסוגיות המזרח־תיכוניות שהוזכרו לעיל, ומדיניות אובמה באזור שואפת לאזן מחדש את הציר האמריקאי לעבר הפרסים והשיעים בכלל, תוך הפחתת התלות הגיאופוליטית הקודמת שלה בערב־הסעודית.³ נראה כי וושינגטון מודעת למנוף שמהווה בחירתו של רוחאני לנשיאות, ולכן לא תהסס לנצל את ההזדמנות הייחודית שזה מכבר ייחלה אליה ולהשיג הפשרה אמיתית ביחסים עם טהראן. הדרך לז'נבה היא התוצאה הראשונה של המאמץ הדיפלומטי שנקטו שני הצדדים.

עתה אפשר לנצל את היתרון של הבנת הדברים לאחר מעשה, והגיע הזמן להעריך את תוצאות הסכם הביניים עד כה, לדון ולגבש ציפיות סבירות לעתיד ולהציע המלצות להסכם הסופי הכולל.

הפערים שנותר

על פי אמרה מפורסמת, דיפלומטיה היא אמנות האפשר. 'תוכנית הפעולה המשותפת' אמנם נכללת בבירור בהגדרה זו, אולם לעתים גם המאמץ הדיפלומטי הנעלה ביותר אינו מספיק. יתרה מכך, הוא עלול בקלות רבה להפוך לבסיס לציפיות מוגזמות ואף מתסכלות. כך היה בהסכם הביניים, ובמובן מסוים זה היה ברור מלכתחילה, במיוחד לנוכח העובדה שהרפובליקה האסלאמית התגלתה כארכי-אויב של המערב, ולא כשותפה אמינה. הסכם הביניים הוא לפיכך שלב זמני בלבד, גם אם אמיץ, שעדיין לא הוכיח את ערכו.

לדוגמה, חשש רב עולה מהפער בין מה שאיראן סבורה שנכלל במסגרת זכויותיה המלאות, לבין מה שהצד השני תופס כסוגיה שנפתרה בהצלחה בתוכנית הפעולה המשותפת – זכותה של איראן להעשיר אורניום. בעוד החלטה 1696 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2006 תובעת בצורה ברורה שאיראן תשעה את כל פעילויות העיבוד החוזר ואת אלה שיש להן קשר להעשרה,⁴ הסכם הביניים אינו כולל כל התייחסות לזכותה של איראן להעשיר אורניום, וכך מכיר בה בעקיפין. מה שיכול להיראות כשאלה של ניסוח או משחק מילים שימושי בזירה הדיפלומטית, עשוי להתפרש בצורה שונה לחלוטין בעיני האחר, ואימוץ לוגיקה כזו כדפוס חשיבה לפעולה עלול להיות מסוכן מאוד. נקודה זו הודגשה באופן חד וברור על ידי הסנטור רוברט מנגז, יושב ראש ועדת החוץ של הסנאט האמריקאי, בדברי הפתיחה שנשא בשימוע שקיימה הוועדה ב־4 בפברואר 2014 בנושא תוכנית הגרעין האיראנית.⁵

נקודה נוספת שמצדיקה התייחסות היא הסעיף בנוגע להעשרת אורניום לרמה של 20 אחוזים. ההסכם הנוכחי מתיר לאיראן לשמר מחצית מהמלאי הקיים של אורניום המועשר לרמה זו, לצורך הפקת דלק לכור המחקר בטהראן.⁶ על פי הודעת הבית הלבן, איראן התחייבה להשלים דילול של מחצית ממלאי האורניום מסוג UF6 שלה שמועשר לרמה הקרובה ל־20 אחוזים בתוך שלושה חודשים, ולהשלים את ההמרה של יתרת החומר לתחמוצת תוך שישה חודשים.⁷ נכון ל־20 בינואר 2014, כמות החומר הגרעיני שנותר בצורת UF6 המועשר עד 20 אחוזים באורניום 235 הייתה כ־209 קילוגרם. נכון ל־15 במארס 2014, איראן דיללה 74.6 קילוגרם של UF6 המועשר באורניום 235 ברמה של 20 אחוזים לרמת העשרה שאינה עולה על 5 אחוזים. מדובר בחומר המצוי במתקן הניסוי להעשרת אורניום לדלק גרעיני.⁸ עם זאת, מרווח זמן נדיב של שישה חודשים פירושו שאיראן עדיין תחזיק ברשותה חלק מכמות האורניום המועשר עד 20 אחוזים בצורות שונות של תחמוצת.

תחום נוסף שלא נוסח במפורש בהסכם הביניים, וודאי לא נמצא לו פתרון מוחלט, הוא תוכנית המחקר והפיתוח של איראן לצנטריפוגות חדשות. איראן לא רק תוכל להחליף צנטריפוגות פגומות על פי רצונה במהלך ששת החודשים,

אלא גם להמשיך לפתח את הצנטריפוגות מסוג IR-2m במתקן ההעשרה הניסיוני בנתנו. יתרה מכך, היא תוכל גם להעשיר אורניום במערך ייצור משולב של 164 צנטריפוגות מסוג IR-2m. ברגע שהאורניום המועשר נמהל עם הפסולת ומתקבל אורניום טבעי, לא נכנס אורניום מועשר למכלי המוצר. מערך כזה עומד בתנאי הסכם הביניים. מכיוון שלסוכנות סבא"א יש גישה רק למכל המוצר או לאורניום הטבעי ואין לה אפשרות לראות את אמצעי ההעשרה, איראן תוכל בקלות להסתיר את תוצאות ההתקדמות שלה. לפיכך, ב־20 ביולי – בתום תקופת הסכם הביניים – תהיה איראן בעמדה טובה הרבה יותר הן לצורך פריסת צנטריפוגות IR-2m אמינות בקנה מידה רחב במתקני ההעשרה בנתנו, והן כדי להשתמש בהן במתקן ההעשרה התת־קרקעי שלה בפורדו.⁹

תקופת ששת החודשים גם העניקה לאיראן זמן יקר והזדמנות להתקדם בתחומים שעדיין היה לה צורך לשפר, ולחדול מעיסוק בתחומים שכבר התמקצעה בהם. במילים אחרות, ההסכם הנוכחי לא חייב את פירוק הצנטריפוגות – תחום שבו איראן השיגה הצלחה משמעותית בעבר. יתרה מכך, הסכם הביניים אינו מתייחס במפורש לאמצעי שיגור צבאיים – תחום חיוני עבור מדינה המבקשת לשגר ראשי נפץ גרעיניים. כיום, אבות הטיפוס השונים לטילים בליסטיים מתקדמים מסוג שיהאב שמצויים בידי איראן מהווים איום משמעותי על ישראל. טילים מסוג שיהאב 4 ושיהאב 5 שנמצאים בפיתוח מטרידים במיוחד, שכן הטווח התיאורטי שלהם אמור להגיע לכ־2,000 קילומטרים, ולכן הם יכולים להגיע גם לאזורים הדרומיים ביותר של אירופה. אף אחת מהיכולות האלה לא נעשתה מבצעית עד כה, ולכן ניתן לראות בהן שאיפות מוצהרות או התרברבות בלבד. ועדיין, על פי קהילת המודיעין האמריקאית, איראן עתידה להמשיך לפתח מערכות טילים בליסטיים לטווח בינוני ואפילו בין־יבשתי, בכך שתבדוק אותם תחילה כתוכניות לשיגור רכב חלל.¹⁰

להלן רשימה מצומצמת של סעיפים שחובה לכלול בהסכם הסופי. ראשית, מדינות ה־P5+1 צריכות לשקול שיתוף פעולה הדוק עם ישראל ולהתחיל לחשוב על האפשרות שחוף המאמצים, כלל לא יהיה הסכם סופי. יתרה מכך, מתוך הבנה שהקמת ערוץ תקשורת אמין היא תנאי בל יעבור להתקדמות, על ארצות־הברית לשקול לשמש מתוכת בין ירושלים לטהראן, ולהציע לישראל סביבה מעוררת אמון והשראה. חשיבות רבה יש גם לאמצעי אימות קפדניים, בלוויית הצהרות חוזרות רשמיות על כך שאיראן לעולם לא תחתור לנשק גרעיני. הצהרות מעין אלה צריכות להופיע במסמכים רשמיים ולהישמע מפי האייתולה וגורמי ממשל, וכן מצד נציגי 'משמרות המהפכה'. בכל מקרה, הסכם סופי חייב להתייחס לממד צבאי אפשרי (PMD) של תוכנית הגרעין האיראנית. איראן תהיה חייבת להיצמד לדרישות הפרוטוקול הנוסף ולהתיר גישה למתחם הצבאי בפרצ'ין, כאשר כל

הסכם סופי יידרש להתמקד בהפיכת כור המים הכבדים באראק לכור מים קלים, שאינו יכול לשמש למטרות צבאיות. על איראן לאמץ מגבלה נוקשה לגבי מלאי אורניום מועשר כך שהרמה והכמות לא יאפשרו לייצר מתקן נפץ גרעיני. סוגיה מכרעת נוספת היא פירוק מתקן העשרת האורניום ליד קום. חשוב לא פחות, תהליך המשא ומתן צריך להסתיים בהגשת הצעת החלטה למועצת הביטחון של האו"ם, שם ניתן יהיה להעביר את ההסכם כהחלטה מחייבת בכפוף לפרק 7.

המלצות

די במבט חטוף ברשימה האמורה על מנת להתרשם שאימוץ האמצעים הדרושים לא יהיה משימה קלה. להלן הצעה להסכם סופי שיוכיח את עמידותו ואמינותו לטווח ארוך.

ראשית, יש לצמצם בצורה משמעותית את יכולתה של איראן לשגר ראשי נפץ גרעיניים באמצעות טילים בליסטיים, וכך ליישם את התנאים הנכללים בהחלטה של 1929 של מועצת הביטחון של האו"ם לגבי איראן בתחום זה.¹¹ זאת ועוד, יש להגדיר בצורה ברורה מהו טיל בליסטי בעל יכולות גרעיניות, ולשלב הגדרה זו בהסכם הסופי. כיום, ההבחנה בין טילים בעלי יכולת גרעינית לבין טילים שאינם כאלה אינה מדויקת. באופן כללי, היכולת של טיל לשאת ראש נפץ גרעיני תלויה בממדים ובמשקל של המכלול הפיזי (רכיבי ליבת הפצצה), שנקבעים במידה רבה על ידי רמת התחכום הטכנולוגי של תכנון הנשק הגרעיני, ומכוחו של מנוע הטיל לדחוף את ראש הנפץ למרחק מספיק. זוהי הגדרה מעורפלת למדי. על פי משטר הפיקוח על טכנולוגיות טילים (MTCR), כל טיל בליסטי בעל יכולת לשאת ראש נפץ במשקל 500 ק"ג למרחק 300 ק"מ ומעלה נחשב טיל בעל יכולת גרעינית.¹² נתון זה יכול לשמש קו אדום עבור איראן בהסכם הסופי. על איראן גם להצטרף לאמנת האג לאיסור התחמשות בטיילים בליסטיים. הטענה שאף אחת משכנותיה הערביות של איראן טרם הצטרפה לאמנה – אינה רלוונטית, שכן אף אחת מהן אינה מפתחת תוכנית גרעין חשאית. על פי אחת האמירות הידועות (ניאוריאליזם) העוסקת ברווח יחסי, איראן כנראה לעולם לא תוותר מרצונה על שאיפותיה להיות מעצמה צבאית חזקה יותר מאשר שכנותיה המאיימות לכאורה. אולם לנוכח ההיסטוריה השלילית של תוכנית הגרעין שלה והשקעתה המתמדת בפיתוח טילים בליסטיים, על הסכם סופי לכלול התייחסות מהותית לסוגיה של מנגנוני השיגור. ראש סבא"א הדגיש בנספח לדוח שלו מנובמבר 2011 סדרת חששות כוללת בנוגע למה שמכונה 'ממד צבאי אפשרי' (PMD) של תוכנית הגרעין האיראנית. הנושאים הנכללים בנספח נותרו מקור הדאגה העיקרי לנוכח תוכנית הגרעין האיראנית, ובעיקר ההיבטים הצבאיים החשאיים שלה.¹³ מטריד במיוחד הוא החלק בנספח שנוגע לשילוב מתקן נפץ גרעיני בתוך אמצעי שיגור טילים. מה שמכונה 'פרויקט

111' נראה כתוכנית מובנית ומקיפה של מחקרים הנדסיים, שנועדו לבדוק כיצד לשלב חומר בקיע כדורי חדש בתוך תא ביקוע קיים, המורכב על טילי שיהאב 3.14 טילי שיהאב 3 מייצגים את הטילים הבליסטיים המבצעיים המתקדמים ביותר של איראן עד כה, שמסוגלים להגיע לישראל. לכן, איראן שמחזיקה בידיה טכנולוגיה הן לשימוש בראשי נפץ גרעיניים והן לטילים בליסטיים היא מקור דאגה לביטחון הלאומי של ישראל, ועובדה זו צריכה להשתקף בהסכם הסופי.

תחום חשוב נוסף שבו איראן תהיה חייבת להגמיש את עמדותיה הנוקשות כולל את הפעילויות המתמשכות שלה באתר הצבאי פרצ'ין. אתר זה הוא סוגיית מפתח לא פתורה עבור סבא"א מבחינת הפגת החששות ביחס לפעילותה הגרעינית של איראן בעבר וכנראה גם בהווה, ולפעילותה לייצור דלק למטרות צבאיות. ליתר דיוק, על איראן לאפשר לפקחי סבא"א גישה מקיפה יותר למתחם הצבאי, ולעצור את השיקום המתמיד באתר, שנראה כמאמץ ברור להסתיר את פעילות העבר שלה בניסויים בחומרי נפץ.¹⁵ למעשה, התבצעו באתר פעולות רבות להסתרת פעילויות כאלה.¹⁶ יתרה מכך, בשום נסיבות לא ניתן להצדיק מבחינה חוקית את מאמצייה המתמשכים של איראן למנוע מסבא"א את הפיקוח על האתר. כל עוד סבא"א מנועה מביצוע ביקורות באתרים, אימוץ ההסכם הסופי על ידי איראן עומד בסיכון רציני. לפיכך, כדי שהסכם סביר כולל יהיה קביל מבחינת ישראל, עליו לחייב שיתוף פעולה איראני נרחב יותר ונחישות רבה יותר של סבא"א בטיפול בסוגיית פרצ'ין. נקודה שלישית – יש לצמצם בצורה משמעותית את ייצור הפלוטוניום בכור המים הכבדים באראק שליד טהראן, מבלי להתיר בניית מתקנים נוספים באתר. על פי איראן, הכור מיועד להפקת איזוטופים לצורכי טיפולים רפואיים בלבד, למשל בסרטן. האמת היא שבתנאים אידאליים, כמות הייצור השנתית של פלוטוניום במתקן יכולה לעלות אפילו על הכמות הדרושה לפצצת אטום אחת. איראן התחייבה לשתף פעולה בנושא אראק, ושיתוף הפעולה בינה לבין שש המעצמות כבר הניב כמה הישגים, כמו עצירת עבודות הבנייה באתר.¹⁷ היבט מביטחון נוסף עשוי להיות המעבר מדלק מאורניום מועשר לדלק מאורניום טבעי. אמנם נותרו פערים בנוגע לשינויי התכנון הדרושים, אך עמדות שני הצדדים בנושא זה החלו להתקרב.¹⁸ אולם עקב העובדה שההסכם הסופי חותר, לפחות באופן רשמי, להשיג תוצאות ממשיות וארוכות-טווח, יש לכלול אמצעים שיבטיחו את הורדת תפוקת האנרגיה של הכור באראק, צמצום ייצור הפלוטוניום לפחות מקילוגרם אחד לשנה ועצירה מוחלטת של כל בנייה נוספת. כאשר יאומצו אמצעים כאלה, הם יאפשרו להפחית משמעותית את יכולת הפריצה של איראן לשימוש בפלוטוניום לפצצה בעתיד.

נקודה רביעית – יש להעמיד את ההסכם הסופי להצבעה במועצת הביטחון של האו"ם, ולאמץ אותו כמחייב מבחינה חוקית בכפוף לפרק 7. כמה מהחלטות החשובות של מועצת הביטחון בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית – כמו 1696,

1737, 1747, 1803, 1835 ו-1929 – אומצו כולן. לאור העבר המרשים של אימוץ ההחלטות, כאשר רק מדינות ספורות הצביעו נגד או נמנעו, אל למנסחי ההחלטות להמעיט בערכו של מנוף זה. למעשה, ההפך הוא הנכון. העובדה שכל החברות הקבועות הצביעו פה אחד בנושא זה מעוררת תקווה מסוימת. במילים אחרות, הסכם הביניים הוכיח שארצות־הברית ואיראן מסוגלות לקיים שיחות יעילות ומתמשכות בדרג גבוה, ולהציב לוח זמנים שאפתני לפתרון המחלוקת במלואה.¹⁹ יש לתרגם תקווה זו לעמדה נחושה עם יעד אחד ברור – למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני. מחובתם של העושים במלאכה ללמוד את לקחי העבר, ולדחוף לתוצאה שתהיה מקובלת ככל האפשר על ישראל והמערב.

נקודה חמישית – ארצות־הברית ובעלות־בריתה צריכות להכין תוכנית גיבוי למקרה שהשיחות ייכשלו. בתרחיש מאיים כזה, הקהילה הבינלאומית וארצות־הברית בראשה יאלצו לשקול הטלת סנקציות חמורות יותר, שימיטו הרס וחורבן על הכלכלה האיראנית ועל הנהגתה הפוליטית. על ממשל אובמה לפתוח כבר עכשיו בניסיונות להשגת קולות הקונגרס ובמיוחד בית הנבחרים, שם הוא אינו נהנה מרוב, ולהתכוון במקרה הטוב להארכת השיחות ובמקרה הגרוע – לתפנית חדה מצד איראן בנושאי הליבה.

אם יתקיים התרחיש הגרוע, יש אפשרות של מוצא אחרון שעדיין לא נפסלה על ידי ארצות־הברית או ישראל. עם זאת, בכל מתקפה צבאית, בין אם בחסות אמריקאית או ישראלית, כרוכים סיכונים מסוימים שאי־אפשר להקל בהם ראש.²⁰ בראש ובראשונה יתבקשו שירותי המודיעין הישראליים והאמריקאיים לספק הערכה יסודית של מידת הנזק הצפוי. ההערכה היא כי תגובה מצד איראן תהיה בלתי־נמנעת. יש לתת את הדעת על טיבה של התגובה האפשרית. אם השיחות לא ישיגו את מטרתן וגם ההתערבות הצבאית שתבוא בעקבות זאת תיכשל – ארצות־הברית וישראל צריכות להיות מוכנות למצב של מלחמה ממושכת באמצעות שליחים, שתסכן בעלות־ברית של ארצות־הברית ושל ישראל. השאלה אם סיכון זה משתלם ראוי לניתוח נוסף שחורג ממסגרת מאמר זה.

תחזית אסטרטגית

ההמלצות שלעיל פורסות אמצעים בעלי חשיבות מכרעת שחובה להתייחס אליהם בשעת ניסוח הסכם סופי. לרגישות הכרוכה בסוגיה ולא־ינטרסים השונים של הצדדים המעורבים בה תהיה השפעה ניכרת על הנוסח הסופי של ההסכם הכולל. אמנם נכון לומר שהיעד הראשון במעלה של שש המעצמות במהלך השיחות הוא למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני, אך אין זה היעד היחיד. האיחוד האירופי, למשל, דבק באג'נדה שלו, שהיא השגת יציבות אזורית והפיכת איראן למעורבת יותר בביטחון במזרח התיכון. בריסל מאמינה שאי־אפשר לפתור את השאלות

הביטחוניות הרבות שמעסיקות את האזור ללא גורם בעל עניין כה מרכזי.²¹ מלחמה באל־קאעדה ובמורדים בעיראק ובאפגניסטן כיוזמה משותפת של המערב ואיראן עשויה להיות התפתחות שתטרוף את הקלפים בשיחות. עסקת חליפין מעין זו עשויה להוות בסיס לחבילה רחבה יותר, ובעקבות זאת להביא להסכם נסבל יותר מבחינת איראן. זאת ועוד, האיחוד האירופי שואף לנרמול היחסים הכלכליים עם איראן. בשל רצונה למנוע את קריסת שוקי האנרגיה וכדי לגוון את התלות האנרגטית שלה ברוסיה, במיוחד לאחר משבר קרים – בריסל מחפשת ספקים אחרים, ואיראן עשויה להיות התחליף. כיום, איראן עדיין סובלת מהסנקציות האמריקאיות המשתקות שהוטלו על המשטר במסגרת חוק Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act שעבר ב־2010,²² וכן בשל אמברגו הנפט האירופי. לפיכך, איראן ודאי תנסה לדרוש לכל הפחות הקלה ממשית בתחום אספקת האנרגיה שלה כחלק מההסכם הסופי.

סביר מאוד להניח שבהסכם סופי יתקבל הרעיון של זכותה "הטבעית" של איראן להעשיר אורניום, אפילו אם רמת ההעשרה תישאר מינימלית, בתמורה לסיועה של איראן בהשכנת יציבות באזור. באשר לטילים בליסטיים והשימוש בהם כטילים גרעיניים – איראן צפויה להתנגד בתוקף להגבלת ממד זה ביכולות שלה. מגבלות כאלה, אם יאומצו, יקצצו בצורה משמעותית ביכולת הצבאית הקונוונציונלית שלה. על כן, לא ימצא פתרון לבעיית הטילים במהלך השיחות. סיכויים טובים יותר יש לסוגיית הכור באראק ולסיכוי לאמץ הסכם סופי לפי פרק 7 במועצת הביטחון של האו"ם. התחזיות להתפתחויות נוספות בהקשר זה נותנות לפחות תקווה מסוימת. למרות השגת התקדמות חלקית בסוגיות מסוימות, כל הסכם סופי שיעקוף את ההמלצות במידה ניכרת יהיה רע לישראל.

אם הצדדים הנושאים ונותנים יצליחו להגיע לבסוף להסכמה ויחתמו על הסכם, עדיין קיים סיכון ממשי לכך שהקונגרס האמריקאי יחסום אותה. אם יקרה הדבר, האיחוד האירופי ינסה כנראה לנצל את הדיפלומטיה ואת המנוף של השיחות. במילים אחרות, האיחוד האירופי יעניק לנשיא אובמה מספיק זמן כדי לגייס את בית הנבחרים, שכיום אין בו רוב לנשיא, או להמתין עד לבחירות לקונגרס בנובמבר. האירופים גם מעוניינים מאוד שהסכם הסחר החופשי עם ארצות־הברית (TTIP) יישאר על כנו. לכן, סביר להניח שהאיחוד לא יפעל באופן עצמאי אלא יתאם את השלב הבא בשיחות עם ארצות־הברית.

גם במקרה כזה, עשויה לעלות טענה בדבר הקושי הרב לדמיין שהמשטר הנוכחי באיראן יהיה מוכן בשלב זה לשנות את התמקדותו בתוכנית הגרעין שלו, במיוחד לנוכח האחיזה העקשנית של שמרנים פוטנציאליים מהמג'ליס בכמה סוגיות עכשוויות בווערות באיראן, בעיקר סביב חופש פוליטי. עניין מיוחד יש גם בחסות שנותנת איראן לסוריה של אסד, שעל פי דיווחים שונים של ארגון UNTSO לפיקוח

על הפסקת אש מטעם האו"ם, אלפי חיילי מוג'אהדין חדורי מוטיבציה נלחמים שם למען המשטר במימון איראני. מצב עניינים כזה אינו מחזק את מהימנותה של איראן כשותפה אמינה, וכל הסכם סופי אמור להביא זאת בחשבון. למרות זאת, נראה שנקודה זו לא תמנע מהצדדים המתדיינים לחתום על ההסכם הסופי.

מסקנות

מטרתו של מאמר זה היא הדגשת העובדה שהסכם הביניים שעליו חתמו שש המעצמות ואיראן בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית אינו הסכם אידאלי כלל וכלל. למעשה, ההפך הוא הנכון. יש בו פערים רבים ואף פרצות מכוונות, והוא מאופיין בחוסר החלטיות. איראן תחת משטר האייתולות עם שאיפותיה ההגמוניות אינה שותפה שאפשר לבטוח בה, ולכן נדרשות מדינות המערב וישראל לשמור על דריכות ולדרוש יותר בהסכם הסופי. אכן, עתה יש להציב קווים אדומים מקיפים וברורים בשיחות, שניתן לבססם על ההמלצות שהופיעו במאמר זה. אין מקום לנאיביות בהסכם הסופי. בהנחה שאכן יושג הסכם – אזי התהליך עתיד להיות מלווה במשא-ומתן ארוך ומתיש שיכלול ערוצים חשאיים, תמרונים טקטיים וויתורים משני הצדדים. יש לספק לישראל ערובות לכך שכל ויתור שמדינות המערב יסכימו לו לא יפגע בביטחונה ולא יסכן אותה בשום צורה. אסור לאפשר לאיראן להפוך למעצמת סף גרעינית. לשם כך יש לגלות רצון פוליטי עז ונחישות אדירה.

כינון הסכם עם איראן בנושא תוכנית הגרעין השנויה במחלוקת שלה הוא עניין מסוכן. אין צורך לומר שלמהלך כזה תמיד יש מחיר. למרות זאת, מדינות המערב צריכות להסתכן ולהבהיר אחת ולתמיד שנשק גרעיני בידיים של האייתולות ובטווח שיגור על ישראל הוא סכנה בלתי-קבילה שאי-אפשר להסכין עימה. תוכנית הפעולה המשותפת נועדה לסלול את הדרך הנכונה ליעד. הדיפלומטיה קיבלה גם היא הזדמנות. אולם בסופו של דבר, אם איראן לא תנטוש את שאיפות הגרעין הצבאי שלה, אזי חוסר הנחישות שמאפיין את הסכם הביניים עשוי בהחלט להתגלות כמכשול להצלחה.

יש לבסס סוגיה כה מכרעת על נקודת מבט אסטרטגית לטווח ארוך. כל הסכם סופי חייב להביא זאת בחשבון, ודרושה נכונות תמידית של מדינות המערב לחשב את צעדיהן בהתאם לכך.

הערות

1 "Bad Deal on Iran Could Lead to War, Netanyahu Says," *Jerusalem Post*, November 17, 2013, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Bad-deal-on-Iran-could-lead-to-war-Netanyahu-says-332013>.

2 S. Mabon, *Saudi Arabia & Iran* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), p. 138.

- E. Stornelli, "Prospects for a Grand Bargain in the Greater Middle East," Italian Atlantic Committee, Rome, March 17, 2014, <http://www.comitatoatlantico.it/en/studi/prospects-for-a-grand-bargain-in-the-greater-middle-east/>. 3
- United Nations Security Council Resolution 1696, Department of Public Information, UN, New York, July 31, 2006, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8792.doc.htm>. 4
- באותו אירוע, סנטור מנגז ציטט את עלי אכבר סלאחי, ראש סוכנות הגרעין של איראן, שאמר כי: "קרחון הסנקציות נמס בעוד הצנטריפוגות שלנו עדיין עובדות. זהו ההישג הגדול ביותר שלנו". ראו: 5
- US Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, February 4, 2014, <http://www.foreign.senate.gov/hearings/negotiations-on-irans-nuclear-program>. "Joint Plan of Action," EEAS, January 20, 2014, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf. 6
- "Summary of Technical Understandings Related to the Implementation of the Joint Plan of Action on the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program," Office of the Press Secretary, White House, Washington, DC, January 16, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/16/summary-technical-understandings-related-implementation-joint-plan-actio>. 7
- "Status of Iran's Nuclear Programme in relation to the Joint Plan of Action," Board of Governors, IAEA, Vienna, March 20, 2014, http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/JPA_update_IAEA_20Mar2014.pdf. 8
- Testimony of David Albright, Institute for Science and International Security (ISIS) Before the Committee on Foreign Relations on the Negotiations On Iran's Nuclear Program," US Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, February 4, 2014, http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Albright_Testimony1.pdf. 9
- J. Cirincione, J. B. Wolfsthal, M. Rajkumar, *Deadly Arsenals. Nuclear, Biological, and Chemical Threats*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2005, p. 307. 10
- החלטה 1929 של מועצת הביטחון קבעה שאסור לאיראן, בין היתר, לנקוט כל פעילות לגבי טילים בליסטיים המסוגלים לשאת ראש נפץ גרעיני. ראו: 11
- United Nations Security Council Resolution 1929," Department of Public Information, UN, New York, June 9, 2010, <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>. 12
- C. Thielemann, "Iranian Missiles and the Comprehensive Nuclear Deal," Arms Control Association, May 7, 2014, http://armscontrol.org/files/Iran_Brief_Iranian_Missiles_Comprehensive_Nuclear_Deal.pdf. 12
- J. Joseph, "Iran's 'Possible Military Dimensions' Disclosures: What to Expect," Belfer Center, Cambridge, April 23, 2014, <http://iranmatters.belfercenter.org/blog/irans-possible-military-dimensions-disclosures-what-expect>. 13
- "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran," IAEA Board of Governors, Vienna, November 8, 2011, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-65.pdf>. 14

- D. Albright and S. Kelleher-Vergantin, *Parchin: Resolution Urgent*, ISIS Report, 15
Washington, DC, May 12, 2014, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/parchin-resolution-urgent/>.
- G. Perkovich and B. Gwertzman, "The Coming Struggle over Iran Nuclear Pact," 16
Council on Foreign Relations, Washington, DC, May 21, 2014, <http://www.cfr.org/iran/coming-struggle-over-iran-nuclear-pact/p33012>
- "Iran: Row with World Powers over Arak Reactor 'Virtually solved,'" *Jerusalem* 17
Post, April 19, 2014, <http://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Iran-Row-with-world-powers-over-Arak-reactor-virtually-solved-349909>.
- R. Einhorn, "Iran Need to Get Realistic about Enrichment," *National Interest*, 18
Washington, DC, May 9, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/iran-needs-get-realistic-about-enrichment-10434>.
- S. Joshi, "Iran and the Geneva Agreement. A Footnote to History or a Turning 19
Point?" *RUSI Journal*, Royal United Services Institute for Defence and Security
Studies, London, February/March, 2014, <https://www.rusi.org/publications/journal/ref:A53283CC0F16C2/#.U4SK8HLWKK4>.
- E. Kam, "An Attack on Iran: The Morning After," *Strategic Assessment* 15, no. 1 20
(2012), pp. 15-27.
- E. Geranmayeh, "Détente with Iran: How Europe Can Maximise the Chances 21
of a Final Nuclear Deal," *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations,
Brussels, June, 2014, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR104_IRAN_BRIEF_AW_\(2\).pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR104_IRAN_BRIEF_AW_(2).pdf).
- "Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act," Bureau of 22
Economic, Energy and Business Affairs, US Department of State, May 23, 2011,
<http://www.state.gov/e/eb/esc/iransanctions/docs/160710.htm>.

השלכות המשבר באוקראינה על ענייני המזרח התיכון

צבי מגן, אולנה בגנו־מולדבסקי, שרה פיינברג¹

המשבר באוקראינה התפתח למרכיב מרכזי בתחרות הגלובלית בין המעצמות, המאיים על היציבות הבינלאומית. בה במידה הפך משבר זה לאחד מהגורמים החשובים המשפיעים על ענייני המזרח התיכון. רוסיה, שחשה מאוימת מן ההתפתחויות באוקראינה, הגיבה עליהן באורח תקיף, אם כי תוך שימוש מבוקר בכוח. מטרת התנהלותה במשבר היא להשיב את המצב לקדמותו מבחינת שילובה מחדש של אוקראינה במעגל ההשפעה הרוסי, תוך מניעת הצטרפותה לארגונים מערביים. מסתמן כי בכל מקרה רוסיה תשאף להגיע להבנות בנושא, אמנם תוך אובדן השפעה, ולתפיסתה יהיה זה פתרון זמני. להקלת הלחץ עליה יוזמת רוסיה מגוון מהלכים, ביניהם תופס המזרח התיכון מקום מרכזי. בתוך כך מגבירה רוסיה את נוכחותה ופעילותה באזור, במטרה להעתיק את תשומת הלב הבינלאומית ממזרח־אירופה למזרח התיכון, ויש לכך השלכות על עתיד האזור ועל ענייניה של ישראל, הבוחרת לפי שעה עמדה ניטרלית, תוך מעקב והיערכות להתפתחויות הבאות.

מילות מפתח: רוסיה, אוקראינה, המזרח התיכון, ישראל, מעצמות.

מבוא

מאמר זה עוסק בתהליכים הפוקדים את המערכת הבינלאומית על רקע המשבר באוקראינה, תוך ניתוח השלכותיו על אזור המזרח התיכון בכלל, ועל ישראל בפרט.

צבי מגן הוא חוקר בכיר, ראש תכנית המחקר על רוסיה במכון למחקרי ביטחון לאומי ד"ר אולנה בגנו־מולדבסקי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ד"ר שרה פיינברג היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

במאמר מוצגים שיקולי הצד הרוסי ומדיניותו ביחס למשבר באוקראינה ובהקשרו לענייני המזרח התיכון. במסגרת זו לא הורחבה הצגת העמדה המערבית בנושא הנדון, המוכרת היטב לקורא המערבי.

המשבר המתמשך באוקראינה התפתח סביב התהפוכות במדינה, ועד מהרה הפך לעימות מרכזי במערכת הבינלאומית, עם מעורבות של כל המעצמות. עתה תופסות השלכותיו של משבר זה את מרכז סדר היום הבינלאומי, ומסכנות את היציבות העולמית. נכון לסוף יולי 2014 דווח על 1,002 הרוגים ופצועים מתוך האוכלוסייה האזרחית האוקראינית.

מעורבותה של רוסיה במשבר זה החלה, מבחינתה, כתגובה לקריאת תיגר מצד המערב וארצות־הברית בפרט, הפועלים, אליבא ד'רוסיה, לפגיעה בתוכניתיה הגיאופוליטיות, תוך דחיקתה מעמדותיה במדינות ברית־המועצות לשעבר והרחקתה מקידום שאיפותיה המעצמתיות.

ברקע למחלוקת זו שרשרת של חיכוכים רוסיים־מערביים, המתמשכים בעוצמה משתנה מאז פירוקה של ברית־המועצות.² המכנה המשותף לעימותים הללו, ובפרט לאחר עלייתו של הנשיא, ולדימיר פוטין, הוא שאיפתה של רוסיה לשוב למעמד של מעצמת־על. לצורך קידומו של יעד זה, המנהיגות הרוסית מיישמת מדיניות אסרטיבית כלפי חוץ ואוטוריטרית כלפי פנים. זאת, לפי אמונתם, כפתרון להישרדותה של רוסיה לנוכח סימני חוסר יציבות פנימית, חברתית וכלכלית, המתרחבת מחד גיסא, ומכלול אתגרים חיצוניים, המאיימים על ביטחונה ועל שלמותה הטריטוריאלית של רוסיה, מאידך גיסא. חלק מכך הוא מה שנתפס ברוסיה כלחץ מערבי של "התפשטות נאט"ו מזרחה", המוצגת כמרכיב בתוכנית מערבית גלובלית סדורה, המכוונת לעיצובו מחדש של הסדר העולמי במתכונת הרצויה למערב, שזכתה לכינוי "המהפכות הצבעונית".³ התשובה הרוסית הנוכחית היא תוכנית המתיימרת לכונן איחוד מדיני מחדש של מדינות ברית־המועצות לשעבר ואף מדינות שכנות נוספות באסיה ובמזרח התיכון, המוכרת כ"איחוד אירואסיאתי". בתוך כלל התהליכים המוזכרים לעיל תופס המזרח התיכון מקום הולך וגדל, כחזית נוספת באותו עימות. לעובדה זו השלכות משמעותיות על האזור ועל האינטרסים של ישראל, אשר יוצגו בהמשך.

המשבר באוקראינה

המשבר הנוכחי באוקראינה התפתח כחלק מהמגמה המוצגת לעיל וזאת המחאה הציבורית במדינה, שהתפרצה בעקבות סירובה של ממשלת ויקטור ינוקוביץ' להצטרף לתוכנית שהוצעה לה בדצמבר 2013, יחד עם עוד חמש מדינות – תוכנית המוכרת כ-"Eastern Partnership".⁴ אירועי המחאה שהיו אלימים למדי נמשכו בהתמדה כארבעה חודשים, עד שב־22 בפברואר 2014 סולק ינוקוביץ',

המקורב לרוסיה, מתפקיד הנשיא, והוקמה ממשלה זמנית שבראשה עמד אלכסנדר יאטסיניוק. אלכסנדר טורצ'נוב שימש נשיא בפועל. ממשלה זו קיימה ב־25 במאי 2014 בחירות לנשיאות, שבהן נבחר פטרו פרושנקו.

רוסיה, שחשה מאוימת לנוכח ההתפתחויות באוקראינה, ומזהה אותן כחלק מהמגמה המערבית המכוונת לפגוע באינטרסים רוסיים, ראתה עצמה מחויבת להגיב. תגובתה נועדה למנוע את התדרדרותו החמורה של מעמדה הבינלאומי וכן פגיעה בתוכניותיה החיוניות, שקשה להשיגן ללא השתתפותה של אוקראינה בפרויקט הגיאופוליטי הנזכר לעיל.⁵ התגובה הרוסית כללה סדרת צעדים מהירים ויעילים למדי, וביניהם: סיפוח חצי האי קרים ללא שימוש גלוי בכוח, והתנעה בדרך דומה של תהליכים לערעור היציבות באזורים במזרחה ובדרומה של אוקראינה שבהם מתגוררים דוברי רוסית רבים, שם פתחו הגורמים הבדלניים, בסיועה הסמוי של רוסיה, במעשי מחאה והפרות סדר אלימים, שעלולים להתדרדר למלחמת אזרחים לכל דבר ועניין.

במקביל ריכזה רוסיה באורח הפגנתי כוחות צבא ניכרים בגבולה עם אוקראינה, תוך מוכנות להתערבות צבאית, באם תידרש, להשתלטות על האזורים הבדלניים ואף על אזורים נוספים, לפי הצורך.

עניינה המובהק של רוסיה במהלכה אלה היה ליצור מנוף לחץ להשגת פתרון מוסכם, שבמרכזו השבתה של אוקראינה – השואפת להשתלב במערכת המערבית – לחיק השפעתה של רוסיה, רצוי תוך הצטרפות לתוכניותיה הגיאופוליטיות המוזכרות, או, לכל הפחות, למנוע את הצטרפותה של אוקראינה למסגרות מערביות, קרי, האיחוד האירופי ונאט"ו. זאת ועוד, לדידה של רוסיה, התנהלותה של אוקראינה בתקופת המרד ואחריו התאפשרה רק בתמיכה מערבית גורפת.

נכון לקיץ 2014, המשבר באוקראינה, שהפך למעשה לעימות בין-מעצמתי גלובלי, מצוי בעיצומו. זאת על אף סדרה של צעדי פיוס, כגון: הבטחה רוסית להכיר בתוצאות הבחירות לנשיאות באוקראינה; ההבטחה להסיג את הצבא הרוסי מאזור הגבול; קיום כנס שרי החוץ של ארצות-הברית, רוסיה, אוקראינה והאיחוד האירופי בז'נבה ב־17 באפריל, שם הגיעו הצדדים להבנות קונקרטיביות;⁶ ב־6 ביוני התקיים בצרפת אירוע לציון שבעים שנה לפלישה לנורמנדי, ושם נפגשו הנשיא פוטין והנשיא האוקראיני הנבחר, פרושנקו. כל צעדי הפיוס הללו טרם הניבו את הפשרה המבוקשת, אף כי זו אכן נצפית בקצה המנהרה.

עימות זה מתנהל הפעם בשיטות ובכלים לא-שגורתיים. לפי דיווחים אוקראיניים ומערביים, כוחות הצבא והשירותים המיוחדים הרוסיים פועלים בשטחה של אוקראינה באורח סמוי. עיקר הפעילות, מעבר למישור המדיני המלווה בלחצים הדדיים מגוונים, מתבסס על הפעלת גורמים מקומיים כגון סוכני שטח, גורמים בדלניים ומשתפי פעולה. חלק חשוב במאבק זה תופס הממד התקשורתי והתודעתי,

המכונה "מלחמת מידע", כאשר הצדדים פועלים לדה-לגיטימציה ואף לדמוניזציה הדדית.⁷ מעבר לכך, הממד העיקרי בעימות זה מתנהל במישור הכלכלי, שם מפעילים הצדדים מנופי לחץ מגוונים העומדים לרשותם: ארצות-הברית ואירופה מאיימות להטיל סנקציות כלכליות על רוסיה בכלל ועל בכירי הממסד הרוסי בפרט (מדובר ב-20 חברות רוסיות וב-98 אנשים פרטיים). רוסיה מצידה שולפת את נשק אספקת מקורות האנרגיה מול אוקראינה ומדינות אירופיות.

בהקשר זה, ראוי לציין את המחלוקת הפושטת במחנה המערבי, שם לצד ליכוד השורות בין חברי נאט"ו והאיחוד האירופי לנוכח האתגר המשותף, מתנהל ויכוח פנימי מתגבר באשר להמשך העימות עם רוסיה. בין היתר, ניכרת מגמה של מדינות מערב-אירופה ודרום-אירופה, בהובלת גרמניה וצרפת שהן בעלות אינטרסים כלכליים, להורדת פרופיל החיכוך עם רוסיה. זאת לעומת מדינות מרכז-אירופה ובפרט פולין, צ'כיה והמדינות הבלטיות, הדבקות, משיקוליהן הן, בהחמרת עימות זה מול רוסיה.

למעשה, ניתן לזהות במצב המתפתח את התסריטים הבאים לגבי המשך התנהלות המשבר:

- רוסיה תמשיך לעודד את ערעור היציבות באוקראינה, בפרט באזורים הבלדניים, מתוך מגמה להביא לפילוגה של המדינה.
- פלישה צבאית רוסית לתוך אוקראינה בדגם של התערבות הומניטרית, כסיוע לאוכלוסיות הנתונות לאיום בשל מלחמת האזרחים. במצב זה אפשרית פעילות להחלפת השלטון, או לסיפוח חלקים מהמדינה.
- השגת פשרה שתאפשר שימור חלקי של האינטרס הרוסי. בהקשר זה, נראה שהבסיס להשגת הפשרה יהיה בנוסח הדומה לזה שהושג כבר בכנס בז'נבה ב-17 באפריל, 2014.

סביר להניח שהדרך שתיבחר תהיה השגת פשרה. זאת, כי בסופו של דבר, רוסיה מעוניינת לקדם את נוסחת הפשרה לעימות זה, שהרי אין לה כוונה ואף לא יכולת לנהל התמודדות מתמשכת, מדינית וכלכלית בעיקרה, מול המערכת המערבית, הנהנית מיתרונות רבים לעומתה.⁸ לכן, סביר להניח, שרוסיה תמקד את מאמציה בשיקום מערכת היחסים שלה עם אוקראינה והמערב, אך זאת מבלי לוותר על יעדיה המדיניים במחלוקת זו, שעיקרם נוגע במניעת שילובה של אוקראינה במערכת המערבית.

מהותה העיקרית של גישה זו – הפיכתה של אוקראינה למדינה ניטרלית, מעין דגם של "פינלנדיזציה". זאת, במקביל לבניית הדגם הפדרלי של אוקראינה שיישומו מוטל בספק רב, אשר יהפוך למנוף שיהווה איום לפרק אותה, אם לא תישאר ניטרלית.

רוסיה, שחשה מאוימת לנוכח ההתפתחויות באוקראינה, ומזהה אותן כחלק מהמגמה המערבית המכוונת לפגוע באינטרסים רוסיים, ראתה עצמה מחויבת להגיב

בין היתר, מגמה זו משמשת גם מסר למדינות נוספות של ברית-המועצות לשעבר, הפועלות אף הן לחציית קווים.

משמעותה של התפתחות זו היא שרוסיה מאבדת בכל מקרה את אוקראינה, הפונה מערבה. גם אם אוקראינה לא תצטרף לאיחוד אירופי ולנאט"ו, היא לא תשוב מרצונה להיות שותפה אפשרית לתוכניותיה הגיאופוליטיות של רוסיה בעתיד. על כן, צפוי שגם אם תושג פשרה, רוסיה לא תקיים סטטוס קוו כזה לאורך זמן, ובעתיד תחדש את מאמציה להשיב את אוקראינה לחיק השפעתה.

המשבר באוקראינה והמזרח התיכון

במהלך המשבר הנדון במזרח-אירופה גברה באורח ניכר גם הפעילות הרוסית במזרח התיכון. זאת אף מעבר למאמציה של רוסיה המכוונים לשיקום מעמדה שנתערער, עקב השלכותיו השליליות של 'האביב הערבי' לגביה. כתוצאה מכך, במציאות אזורית רוויית חוסר יציבות ממילא מתפתחים תנאים משפיעים נוספים, המעוררים את חששם של כלל השחקנים האזוריים והחיצוניים הפועלים במרחב. רוסיה היא שחקנית ותיקה באזור שידעה תהפוכות רבות במעמדה, אך לרוב לא יתרה על נוכחותה ועל השפעתה באזור זה, החיוני עבור האינטרסים הרוסיים. כיום ניתן לזהות שלושה מהם: שיקול הנוגע להתמודדות בזירה הבינלאומית, במאמץ לשקם את מעמדה של רוסיה כמעצמת-על; שיקול הנוגע לתחום הביטחון הלאומי הרוסי – פועל יוצא של האיום האסלאמי על רוסיה מבית היוצר המזרח-תיכוני; והשיקול הגיאואסטרטגי במרחב המצוי באזור האינטרסים הרוסיים לאורך גבולה הדרומי, והנושק למרחב המזרח התיכון.

בשנים שקדמו לתהפוכות 'האביב הערבי' הצליחה רוסיה לשקם את מעמדה באזור, שנפגע באופן משמעותי אחרי פירוקה של ברית-המועצות. זאת תוך נקיטת עמדה אסרטיבית למדי של אקטיביות מדינית ומעורבות פעילה בכלל המשברים

מחד גיסא, והשתלבות בציר רדיקלי אנטי-מערבי באזור, מאידך גיסא. המהפכות שפקדו את האזור מאז 2011 טרפדו את עיקר הישגיה של רוסיה בזירה המקומית, תוך מאמץ לדחיקתה אל מחוץ לאזור, והביאו לנסיגתה ממרבית המדינות הסוניות. במאבק להישרדותה במציאות זו מיצבה רוסיה את עצמה כשותפה פעילה בציר השיעי, המתעמת עם זה הסוני, שנתמך, מצידו, על ידי המערב. תוך כך, אחיזתה בסוריה הנתונה במלחמת אזרחים וכן

במאבק להישרדותה מיצבה רוסיה את עצמה כשותפה פעילה בציר השיעי, המתעמת עם זה הסוני, שנתמך, מצידו, על ידי המערב

הענקת גיבוי לחזית השיעית במאבקה במדינות ובארגונים הסוניים יצרו עבורה "גלגל הצלה", שאותו היטיבה לנצל: הן לקניית פסק זמן למשטרו של אסד, וכפועל יוצא – לנוכחות שלה באזור, והן לשדרוג במעמדה, שאותו קנתה, בין היתר,

באמצעות יוזמת המהלך לפירוק הנשק הכימי של סוריה (בספטמבר 2013). אמנם, נכון לראשית 2014, נסדק מעט הציר השיעי שהיה משענת לרוסיה, זאת, לאחר מה שנתפס כעריקתה של איראן מהברית עם רוסיה לחיק הדיאלוג הישיר עם המערב. בעקבות ההתפתחויות הללו פתחה רוסיה בראשית שנת 2014 בסדרת מאמצים מחודשת לשיקום הנזקים במעמדה האזורי. אף זאת, תוך ניצול המחלוקות שנפערו ביחסי מדינות באזור – הפרו-מערביות דווקא – עם ארצות-הברית, בין אם על רקע התקרבותה לאיראן, כמו במקרה של ערב-הסעודית ומדינות המפרץ, ובין אם על רקע מחלוקות רעיוניות, כמו מצרים. במכלול זה פתחה רוסיה במתקפה דיפלומטית על כל מדינה זמינה באזור, במטרה להרחיב את השפעתה, המגובה ב"דיפלומטיית מכירות נשק" והעמקת מעורבות בכל דיאלוג ומשבר אפשריים. כל אלה הניבו סדרת הישגים לא-מבוטלים מול מצרים, ערב-הסעודית, ירדן, עיראק ועוד, המנהלות דיאלוג עם רוסיה במגוון נושאים ועניינים. בין מאמצי הרחבת מעגל ההשפעה הייתה גם קריאת תיגר על המערב בנושאים אזוריים מרכזיים, תוך הבעת עניין להשתלב בערוץ הישראלי-פלסטיני ואף בנושאים בעלי משקל גיאופוליטי. בהקשר זה מובעת נכונות רוסית לתרום מהשפעתה לעיצוב הסדר האזורי העתידי, שמשמעותו עיצוב גבולות חדשים באזור.

אולם, לא היה בכל אלה כדי ליצור מציאות חדשה, משום שאין זה ביכולתה של רוסיה, לעת עתה לפחות, להביא למהפך ממשי בנושאי הליבה האזוריים, כמו גם לקדם מהפך ביחסי מדינות האזור האמורות עם המערב, לטובת רוסיה, דווקא. אך מאז החמרת המשבר באוקראינה באביב 2014, שוב ניכר עיסוק רוסי מוגבר בענייני המזרח התיכון. במישור ההצהרתי, הוצגה לאחרונה תפיסה רוסית חדשנית בכנס לענייני ביטחון בינלאומי שהתקיים במוסקווה ב-22-23 במאי 2014. שם הוצג הקשר בין כל המהפכות והמלחמות המקומיות של העידן האחרון – שכולן מגובות על ידי מערכת מערבית ובמיוחד על ידי ארצות-הברית, שזכו לכינוי "המהפכות הצבעוניות"⁹. במכלול זה נמנים האירועים באירופה ובמזרח התיכון, ולכן מקשרים גם את המשבר באוקראינה לאותו 'בית היוצר'.

במישור המעשי, בנוסף לשורת הצעדים שפורטו לעיל, הדבר בא לידי ביטוי בהעמקת המעורבות בסוריה, למשל, בנוסף להמשך הפעילות שתוארה למעלה. כמו כן, רוסיה פועלת במרץ גם מול איראן, חרף פנייתה של זו לדיאלוג ישיר עם המערב. בין היתר מגבשים הרוסים הצעות בתחום

מאמצי הרחבת מעגל ההשפעה כללו גם קריאת תיגר על המערב בנושאים אזוריים מרכזיים, תוך הבעת עניין להשתלב בערוץ הישראלי-פלסטיני

הכלכלי, בעיקר בנושא יצוא הנפט, אשר יש להן השלכות על משטר הסנקציות. מישור נוסף לפעילות הרוסית ניתן לזהות בממד הגיאופוליטי האזורי, שמתאפיין במאבקי כוח המתנהלים בשטחי מדינות שונות באזור, בעיקר בסוריה ובעיראק,

ואלה מאיימים לגלוש למדינות נוספות. רוסיה מעבירה מסרים על אודות יכולתה לתרום להעמקת המשברים וליצירת מציאות גיאופוליטית חדשה באזור. מעבר לכך מתבצע ניסיון רוסי להשתלב בנושאי הליבה האזוריים במזרח התיכון. בין הבולטים, ניסיון להשתלב בערוץ הישראלי-פלסטיני במעמד מוביל או זהה לארצות-הברית, על רקע ניצול הכישלון של סבב השיחות שנוהל על ידי שר החוץ האמריקאי, ג'ון קרי. נוסף לכך, שוב עלה נושא הנשק הבלתי-קונונציונלי הישראלי, אשר בו מנסה רוסיה ליזום מהלך בינלאומי המתכונת של כינון מפגש המכונה 'אזור חופשי מנשק גרעיני', רצוי בהובלתה של רוסיה. כמוכן, רוסיה תשאף להרוויח דיווידנדים נוספים מכל מדינות האזור.

ככל שניתן להעריך, מכלול צעדים אלה מכוון ליצירה של ההקשר בין ענייני מזרח-אירופה – שהפכו למשבר עולמי – למזרח התיכון, שם נמשך החיכוך הרוסי-מערבי. נראה שפירושו של ההקשר הוא ניסיון ליצור מוקד מתיחות מקביל לזה של מזרח-אירופה, תוך הצגתו כ"חזית נוספת" באותו מאבק בין-מעצמתי, המתנהל במזרח-אירופה. הסיבה לבחירת מהלך זה היא, כנראה, שילוב של שיקולים, כגון: האילוץ האסטרטגי הרוסי להגיב על הלחץ במזרח-אירופה, אך גם ניצול המצב המתפתח במזרח התיכון, שאותו מייחסים הרוסים גם להססנות המערבית. מטרה אפשרית של מהלך זה נועדה, ככל הנראה, להקל את המאמץ הרוסי במזרח-אירופה על ידי העתקת תשומת הלב והפעילות לגזרה נוספת – המזרח התיכון – שיש בכוחו לאתגר את המערכת המערבית ולהקל את מאמצי מציאת הפשרה בסוגיית אוקראינה. הרווח הנוסף של מהלך זה הוא האפשרות לצבירת נקודות זכות עבור רוסיה במישור העולמי בכללותו, ובנושאי ליבה מזרח-תיכוניים מובילים, בפרט.

המשמעויות עבור ישראל

לישראל חלק לא-מבוטל בשיקוליה המדיניים של רוסיה, למעשה כמו שיקוליהם של כל שאר השחקנים במגרש המזרח-תיכוני. בהקשר זה, גם לעובדה שישראל נקטה מדיניות ניטרלית בסוגיית המשבר באוקראינה יש משקל נכבד במכלול ההתפתחויות בסוגיה זו. בכל מקרה, במישור התקשורתי, רוסיה מציגה התפתחות זו בחיוב, תוך העברת מסרים על עניינה להעמיק את שיתוף הפעולה עם ישראל, בין היתר, מתוך תקווה להביא לצינון ביחסי ישראל עם המערב, ובפרט עם ארצות-הברית, ושיגור רמזים ביחס לציפייה לראות בישראל שותפה קרובה יותר לרוסיה בעתיד.¹⁰ אמנם, במישור הרשמי העמדות הרוסיות מאופקות יותר, תוך מאמץ להציג גישה "מאוזנת" בין העניין הרוסי בהמשך עמדתה הניטרלית של ישראל ובשיתוף פעולה עמה, לבין עניינה של רוסיה בהיבטים אזוריים נוספים, ביניהם השתלבות במגרש הפלסטיני, נוסף למכלול פעילותה עם שותפים אזוריים ותיקים וחדשים.

בעניין זה יש לציין כי בישראל עצמה חלוקות הדעות לגבי התנהלותה במכלול הרוסי־אמריקאי־ישראלי. קולות רבים בציבור, באקדמיה ובתקשורת מתייחסים בביקורתיות לבחירה במדיניות זו של ממשלת ישראל, משיקולים ערכיים ופרגמטיים כאחד. מבין הטענות, מודגשת ההתנהלות הרוסית במשבר תוך רמיסת נורמות בינלאומיות, כמו גם ההשלכות השליליות על יחסי ישראל עם בעלות־בריתה, בראש ובראשונה ארצות־הברית.¹¹ כמו כן, עולים ספקות ביחס לאמינותה של רוסיה בקיום הבטחותיה, ומכאן לתועלת שתצמח לישראל מעמדתה במשבר באוקראינה, מה גם שבענייני הליבה האזוריים (עניינים הקשורים לסוריה, לאיראן, לפלסטינים וכדומה), אין לצפות מרוסיה להתחשבות באינטרסים ישראליים. לעומת עמדות אלו, המדיניות הישראלית הנבחרת נסמכת על מספר הנחות המבוססות על עמדות של הוגי דעות, שתומכים בניטרליות ישראלית משיקולים פרגמטיים קצרי־טווח.¹²

לדוגמה, המשבר במזרח־אירופה אינו נוגע ישירות לאינטרסים של ישראל ולענייני העם היהודי בתפוצות. בנוסף, סביר להניח שמובאים בחשבון גם השיקולים של עתיד יחסי הכוחות בזירה הבינלאומית וגם השיקולים הגיאופוליטיים במזרח התיכון, שם תמשיך רוסיה לשחק תפקיד משפיע גם בעתיד. ישראל, למודת ניסיון של מעורבות חד־צדדית בעידן המלחמה הקרה, תעדיף להתרחק מתסריט דומה בעתיד. מעבר לכך, יש להניח שפועלת כאן הבנה הדדית רוסית־ישראלית בעניין התחשבות באינטרסים הדדיים באזור, תוך הימנעות מחציית קווים אדומים שנקבעו על ידי הצדדים.¹³ בהקשר זה, סוגיית אספקת אמצעי לחימה מפרי שוויון היא רק אחת הדוגמאות.

קולות רבים ברוסיה תומכים בהמשך התקרבות רוסית־ישראלית, תוך זיהוי פוטנציאל חיובי עבור האינטרסים הרוסיים.¹⁴ ואולם, מנגד מושמעות הצהרות רוסיות בדרגים הבכירים ביותר, הצורמות את האוזן הישראלית, בשני נושאים מרכזיים:

האחד – הנושא הפלסטיני, שלגביו נטען תכופות כי היה ונותר הנושא המרכזי במציאות האזורית, המשליך על כל יתר התהליכים.¹⁵ מובן שדעתה המסויגת של ישראל לא ממש מובאת בחשבון על ידי הצד הרוסי. בעקבות המשבר בשיחות בערוץ הישראלי־פלסטיני חידשה רוסיה את מאמציה להשתלב בתהליך, תוך תמיכה ברורה בצד הפלסטיני.¹⁶

במישור הרשמי העמדות הרוסיות מאופקות תוך מאמץ להציג גישה "מאוזנת" בין העניין הרוסי בהמשך עמדתה הניטרלית של ישראל ובשיתוף פעולה עמה, לבין עניינה של רוסיה להשתלב במשא ומתן הישראלי־פלסטיני

השני – נושא הנשק הבלתי־קונוונציונלי של ישראל, אשר עצם קיומו, אליבא ד'רוסיה, מהווה מוקד מתיחות מרכזי באזור ומערער את יציבותו. על כן, לאחרונה

חידשה רוסיה את הצהרותיה בעניין הצורך בפתרון דחוף גם לנושא זה, וקראה לכינוסה בהקדם של ועידת "אזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון"¹⁷. התנהלות זו יכולה לשקף את המגמות במדיניותה של רוסיה, שהותאמו למציאות המתהווה בעקבות המשבר באוקראינה, המאופיינת בעימות בין-מעצמתי גובר. בהקשרים הללו, ברורים האינטרסים הרוסיים של התקרבות למדינות האזור. כמו כן, יש לראות בכך חלק ממאמצייה של רוסיה למצב את עצמה בראש המחנה האנטי-מערבי בכל המערכת הבינלאומית.

אף כי מדיניות זו אינה תורמת להעמקת ההבנה ושיתוף הפעולה עם ישראל, ניתן להצביע גם על שינוי בהתייחסות הרוסית כלפי ישראל: רוסיה מזהה את ישראל כשותפה רצויה משום שהיא רואה בה שחקנית אזורית משמעותית, הן בשל עוצמתה הצבאית והן בשל משקלה הבינלאומי, בדגש על מעמדה בשיקוליה של ארצות-הברית. ככל הנראה, קיימת ברוסיה הנחה שבמציאות המדינית הנוכחית, ישראל תהיה נכונה יותר לאפשרויות של שינויים במדיניותה. באותה מידה, אפשר שחרף הרטוריקה הרוסית הצורמת וחוסר נכונות ידוע של ישראל לשתף פעולה בנושאי בקרת נשק (מה שמחזק את הרושם שמדובר במהלך רטורי בלבד), היא עשויה, לפי הערכה רוסית, לשתף פעולה עם שילובה של רוסיה בתהליך השלום עם הפלסטינים.

באשר לשאלת מקומה של אוכלוסיית דוברי הרוסית בישראל (כ־1,200,000 איש, מהם 37% יוצאי רוסיה, 38% יוצאי אוקראינה) בנושא המשבר באוקראינה, יש לציין שהיא חלוקה ביחס לתמיכה בצדדים במשבר, אך בה במידה, למעט חריגים, אינה מעורבת ואינה תומכת בבחירת צד על ידי ישראל.

קולות רבים ברוסיה

תומכים בהמשך

התקרבות רוסית

ישראלית, תוך זיהוי

פוטנציאל חיובי עבור

האינטרסים הרוסיים.

מנגד מושמעות הצהרות

רוסיות בדרגים הבכירים

ביותר, הצורמות את

האוזן הישראלית

סיכום

המשבר באוקראינה, שהיה במקורו עוד "מהפכה צבעונית" באזור ברית-המועצות לשעבר, הפך למשבר עולמי שבו מעורבות כל המעצמות. רוסיה חשה שהיא נדחקת לפינה על ידי מהלך מתוזמר של המערב, המכוון, להבנתה, נגד האינטרסים החיוניים שלה. אי לכך היא הגיבה בסדרת מהלכים אסרטיביים משלה באוקראינה, אם כי בהפעלה מינימלית של כוח. יחד עם זאת, נראה שהיא לא תוכל להשיב את הגלגל לאחור, ויהיה עליה להתפשר בסופו של דבר. הדרך המועדפת להשגת הפשרה תתבסס ככל נראה על ההבנות כגון אלה שהושגו ב־17 באפריל 2014

בז'נבה. כלומר, אוקראינה תישאר מחוץ למעגל השפעתה של רוסיה מחד גיסא, אך לא תוכל להצטרף עתה לארגונים מערביים, מאידך גיסא.

אף כי רוסיה מצליחה, ככל הנראה, למנוע מאוקראינה לעת עתה את חציית הקווים מערבה, היא מאבדת אותה כשותפה לתוכניותיה הגיאופוליטיות במרחב האירואסיאתי. בכך יוצאת רוסיה מהמשבר כשידה על התחתונה.

נראה שנוסחת הפשרה באוקראינה הנצפית באופק לא תביא שקט באזור זה לאורך זמן, כי הרי רב עניינה של רוסיה להשיב את אוקראינה למעגל השפעתה ולקדם את תוכניותיה הגיאופוליטיות.

בתוך מכלול התהליכים הללו בולטת, מאז אביב 2014, מעורבותן של המעצמות גם במזרח התיכון, אשר לשם התפשט העימות העולמי, המתרחב ביוזמתה של רוסיה. רוסיה היא שחקנית ותיקה ומשפיעה באזור, והיא אינה מוותרת בנקל על מעמדה ומאחזיה גם באזור זה. לאחר ספיגת הנזקים כתוצאה מתהפוכות 'האביב הערבי', שבה רוסיה מאז המשבר באוקראינה לעסוק באופן מוגבר בענייני המזרח התיכון, לצורך שיקום מעמדה הרעוע. אולם, בנוסף לכך היא יוצרת גם את ההקשר המזרח-אירופי, המכוון ליצירת מוקד מתיחות נוסף וכעוד חזית בעימות הבין-מעצמתי העולמי. לפעילות זו צפויות להיות השלכות משמעותיות על מדינות האזור, לרבות על ענייניה של ישראל. בכלל זה, אף כי אין זה מעניינה המובהק של רוסיה עד כה, אין להוציא מכלל אפשרות פעילות רוסית נגד האינטרסים הישראליים, שילוו בהרעת היחסים ההדדיים ביניהן.

במציאות המתפתחת, ובהנחה שהמשבר באוקראינה ייפתר עד מהרה, נראה כי חרף "הרמת גבה" של בעלות-בריתה המערביות ובראשן ארצות-הברית, מעניינה של ישראל יהיה לשמור, לפי שעה, על עמדתה הניטרלית ביחס למשבר באוקראינה. זאת משיקוליה האזוריים בכללותם, לנוכח המציאות של חוסר יציבות גובר במזרח התיכון, וכן משיקולי שמירה על הסטטוס קוו הקיים מול הרוסים באזור, שקריסתו תביא להגברת שיתוף פעולה ביטחוני רוסי עם יריביה של ישראל.

אף כי רוסיה מצליחה, ככל הנראה, למנוע מאוקראינה לעת עתה את חציית הקווים מערבה, היא מאבדת אותה כשותפה לתוכניותיה הגיאופוליטיות במרחב האירואסיאתי

הערות

- 1 בהכנת המאמר השתתפו המתמחים במכון למחקרי ביטחון לאומי, אילן שקלרסקי וסיימון ציפיס.
- 2 במסגרת זו כוללים הרוסים את האירועים הבאים: התערבות מערבית צבאית ביוגוסלביה (1999); הכרה בעצמאותה של קוסובו; סדרת "מהפכות צבעוניות" במרחבי ברית-המועצות לשעבר, ובפרט 'המהפכה הכתומה' באוקראינה (2004); מלחמת רוסיה-גאורגיה (2008); סוגיית הצבת מערך טילי יירוט במזרח-אירופה (BMD); צעדי התרחבות של נאט"ו מזרחה (1999, 2004, 2009) והתרחבות האיחוד האירופי (2004); דאגה רוסית גוברת לנוכח תוכניתה של ארצות-הברית – "Pivot to Asia".

- 3 "המהפכות הצבעוניות" – מושג שהפך לאחרונה לכינוי רשמי שהוענק ברוסיה לתוכנית חתרנית מערבית בהובלה אמריקאית, המכוונת, אליבא ד'רוסיה, להתנעת תהליכים במדינות שונות לשינוי המשטרים ולקידום גורמים פרו-מערביים. במסגרת זו נכללו גם כל תהפוכות 'האביב הערבי', מהפכות במרחב ברית-המועצות לשעבר וגם המשבר האוקראיני הנוכחי, כולם תוכננו ובוצעו על ידי המערב, כביכול.
- 4 The Eastern Partnership – תוכנית של האיחוד האירופי, המכוונת לקירוב מדינות מזרח-אירופה לאיחוד האירופי מבחינה כלכלית ואסטרטגית. החלה ביוזמת פולין ב-2009, ב-2013 הוצעה לשש מדינות ברית-המועצות לשעבר. דחיית ההצעה על ידי הנשיא האוקראיני התניעה את הפיכה והביאה להחלפת השלטון במדינה זו. אוקראינה אוקראינה חתמה על "Ukraine – EU Association Agreement" בשני שלבים: ב-21 במרץ 2014 וב-27 ביוני 2014.
- 5 Fyodor Lukyanov, "Reverting to a Crossroads", *Russia in Global Affairs*, Vol.12, No.1, January – March 2014, p. 6.
- 6 ב-17 באפריל 2014 התקיים בז'נבה כנס שרי החוץ של הצדדים המעורבים במשבר באוקראינה: רוסיה, אוקראינה, ארצות-הברית והאיחוד האירופי. בסיום המפגש פורסמה הודעה הקוראת לצדדים לפרק את המסגרות החמושות הלא-רשמיות ולפנות את האתרים שנתפסו, וכן פונה לצד האוקראיני בקריאה לביצוע רפורמה בחוקה, לשם הפיכתה של אוקראינה למדינה פדרלית. בנוסף, באותה עת פרסם הצד הרוסי קריאה לאי-הצטרפותה של אוקראינה למסגרות המערביות (הכוונה לאיחוד אירופי ולנאט"ו).
- 7 "מלחמת מידע" – הכינוי הרוסי שניתן לאופי העימות במשבר באוקראינה, המלווה בהסברה הדדית אקטיבית וברטוריקה מתלהמת, המכוונת להטעיית הציבור והמערכת הבינלאומית.
- 8 סביר להניח שיכולתה של רוסיה לנהל עימות מתמשך עם המערב היא מוגבלת, ולו מהסיבה שהמשק האמריקאי עולה על זה הרוסי פי שמונה, והמשק האירופי – פי שבעה.
- 9 ראו הערה 2 לעיל.
- 10 Keinon Herb, "Israel is not about to enter Russia Ukraine fray" FM Liberman says", *Jerusalem post*, April 22, 2014. <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Israel-not-about-to-enter-Russia-Ukraine-fray-Liberman-says-350111>
- 11 דוברת מזכירות המדינה של ארצות-הברית הביעה פליאה על אי-הצטרפותה של ישראל לרוב המדינות שתמכו באוקראינה בהצבעה באו"ם. <http://www.jpost.com/International/US-surprised-Israel-did-support-UN-vote-on-Ukraines-territorial-integrity-348564>
- 12 Amotz Asa-El "Middle Israel: Can Israel be neutral on Ukraine?" *Jerusalem post*, April 22, 2014, <http://www.jpost.com/Features/Front-Lines/Can-Israel-be-neutral-on-Ukraine-349814>
- 13 דוגמה להתחשבות הדדית ישראלית-רוסית היא מלחמת רוסיה-גאורגיה ב-2008. אז הוחלט בישראל להימנע מאספקת אמל"ח (מזל"טים ומשגרים) לגאורגיה, לבקשתה של רוסיה. הצד הרוסי נמנע עד כה מאספקת נשק מפר שוויון לאויביה של ישראל (S-300 למשל).
- 14 Itamar Eichner "Netanyahu and Putin to get direct and secure hotline Move comes as Russia seeks new allies in wake of crisis with West over annexation of Crimea", <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4526082,00.html>

- Shimon Stein, "The Ukraine Crisis: Preliminary Comments", *INSS Insight* No. 15
549, May 16, 2014, <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=6989>
- "Moscow pledges active contacts with Palestinian unity gov't", [voiceofrussia/](http://voiceofrussia.com/news/2014_06_03/Moscow-pledges-active-contacts-with-Palestinian-unity-govt-7443) 16
[com/news/2014_06_03/Moscow-pledges-active-contacts-with-Palestinian-unity-govt-7443](http://voiceofrussia.com/news/2014_06_03/Moscow-pledges-active-contacts-with-Palestinian-unity-govt-7443)
- מדובר בכנס לכינון אזור חופשי מנשק להשמדה המונית. לא ניתן לקיים אותו ללא 17
הסכמת כל מדינות האזור. ישראל חוששת שכנס כזה ינוצל ללחצים מתואמים עליה
בלבד. רוסיה הודיעה (וזאת לא לראשונה) על כוונתה לפעול לקידומו של הכנס הזה עוד
השנה 2014. Russian Institute of Strategic Studies:
<http://www.riss.ru/news/2218-blizhnij-vostok-dolzhen-byt-prevrashchen-v-zonu-svobodnuyu-ot-omu#.U6dPYIKKBnE>



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 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

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת **עדכן אסטרטגי** ועל ידי קוראים מן החוץ.

**עדכן
אסטרטגי**