

עדכן אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 1 | אפריל 2015

**הכלכלה כגורם המגביר את
כושר התמרון של איראן**
משה אפרת

**השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן:
האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?**
מתתי דרוטר

**הסכם הגרעין האיראני:
הבוקר שלמחרת**
אפרים קם

**הצורך בגיבוש אסטרטגיה מעודכנת אל מול
התהפוכות האזוריות: הזירה הצפונית כמקרה בוחן**
אודי דקל ועומר עינב

אסטרטגיה ישראלית לעידן שאחרי סייקס-פיקו
רון טירה

סייבר ג'יהאד בשרות המדינה האסלאמית (דאע"ש)
אדם הופמן ויורם שוייצר

הערכות המודיעין ברמה הלאומית בישראל
שמואל אבן ודוד סימן טוב

נגורנו-קרבאך - הסכסוך הקפוא מתחמם
גליה לינדנשטראוס



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



תל אביב יפו
טל אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 1 | אפריל 2015

- 3** משה אפרת
**הכלכלה כגורם המגביר את
כושר התמרון של איראן**
- 13** מאתיי דרוטר
**השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן:
האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?**
- 25** אפרים קם
**הסכם הגרעין האיראני:
הבוקר שלמחרת**
- 37** אודי דקל ועומר עינב
**הצורך בגיבוש אסטרטגיה מעודכנת אל מול
התהפוכות האזוריות: הזירה הצפונית כמקרה בוחן**
- 49** רון טירה
אסטרטגיה ישראלית לעידן שאחרי סייקס־פיקו
- 61** אדם הופמן ויורם שוייצר
סייבר ג'יהאד בשרות המדינה האסלאמית (דאע"ש)
- 73** שמואל אבן ודוד סימן־טוב
הערכות המודיעין ברמה הלאומית בישראל
- 85** גליה לינדנשטראוס
נגורנו-קרבאך - הסכסוך הקפוא מתחמם

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

יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן זוד, 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

הכלכלה כגורם המגביר את כושר התמרון של איראן

משה אפרת

בשנות התקציב 2014-2015 חודשה הצמיחה הכללית הריאלית של איראן, לאחר שנתיים של נסיגה שנבעה מן הסנקציות החריפות שהוטלו עליה. כתוצאה מכך והודות למדיניותו הסוציאלית, הצליח המשטר למנוע שחיקה משמעותית ברמת החיים של השכבות הרחבות, ותסיסה חברתית משמעותית. שלושה גורמים עיקריים תרמו למפנה הכלכלי ולחידוש הצמיחה הריאלית: העלייה בכלל ההשקעה הגולמית במשק, חרף הירידה בהשקעה הציבורית והודות לעלייה בהשקעה הפרטית; העלייה המרשימה ביצוא שלא־מנפט וניצול הסכמים של סחר חליפין (ברטר), שהבטיחו את מימון היבוא העיקרי הדרוש למשק ולחברה. התפתחות זו משקפת עתה את המפנה האסטרטגי שחל במצבו של המשטר – חיזוק מבפנים (חברתי וכלכלי) והעצמת כושר התמרון בשיחות הגרעין. ככל שחולף הזמן, הגורם הכלכלי מעצים את כושר התמרון האיראני בשיחות הגרעין עם המעצמות, ולא מחליש אותן.

מילות מפתח: כלכלת איראן, סנקציות, נפט, שיחות הגרעין, רוחאני

מבוא

בתום למעלה משנה של שיחות הגרעין, לא הצליחו איראן והמעצמות להגיע בג'נבה ליותר מאשר הסכם ביניים מוגבל (תוכנית פעולה משותפת – JPOA). על כן החליטו הצדדים בנובמבר 2014 להאריך את השיחות בשישה חודשים עד 30 ביוני 2015, ותקופה זו לוותה בהזרמת 700 מיליון דולר לחודש לאיראן, שהופשרו מעתודותיה המוקפאות של איראן במערב.

ד"ר משה אפרת, לשעבר ראש ענף כלכלי באמ"ן/מחקר ועמית בכיר בבית הספר לכלכלה ולמדע המדינה של לונדון (L.S.E.).

לא ברור מה היה המניע העיקרי לנכונות האיראנית לקיים דו־שיח משמעותי עם המערב, לאחר עשור של דיונים עקרים עם המעצמות בסוגיית הגרעין. אפשרות אחת היא התדרדרות המצב הכלכלי בשנת התקציב 2012–2013, והחשש שהמשך משטר הסנקציות יחמיר את נסיגתה הכלכלית של איראן שתלווה בתסיסה חברתית – התפתחות שתסכן את עצם קיומו של המשטר. לחלופין, ההסבר נעוץ בהתאוששות המשק בשנת התקציב 2013–2014 וחידוש הצמיחה הריאלית ב־2014–2015, על פי הערכת קרן המטבע הבינלאומית.¹ התפתחויות אלו יוצרות מצב אסטרטגי חדש, המעצים בצורה משמעותית את כושר התמרון האיראני. על כן יכול היה הנשיא רוחאני להביע את נכונותו להביא לשיפור היחסים עם המערב, ולמזער את נכונותה של טהראן לויתורים משמעותיים בתוכנית הגרעין שלה.

בכל מקרה, חשוב להדגיש כי מדיניותה הכלכלית־אסטרטגית של איראן נגזרת בראש ובראשונה מתוכנית "כלכלת ההתנגדות" בת 24 הסעיפים, שהוכתבה על ידי המנהיג העליון חמינאי עוד בקיץ 2010 (עקב הטלת חרם או הגבלת יצוא הבנוזין לאיראן). חמינאי ורוחאני מדגישים שוב ושוב את נחישותם ליישומה של תוכנית זו.² לפיכך, לדעת גורמים פוליטיים מהסיעות הפוליטיות העיקריות (ובראשם יושב־ראש ה'מג'לס' עלי לריג'אני, ויושב־ראש לשכת המסחר של טהראן, יחיא אל־איצחק), ובניגוד לדעה המקובלת מחוץ לאיראן, הסנקציות גרמו רק ל־20–30 אחוזים מהבעיות הכלכליות של איראן, כאשר רוב רובם של הקשיים נגרמו כתוצאה ממדיניותו המזוגגת של הנשיא הקודם, אחמדינג'אד.³ על כן מתמקד עתה ממשל רוחאני בשיקום המשק מ"ירושתו" של אחמדינג'אד. בכל מקרה, מדיניות "כלכלת ההתנגדות" תוסיף גם עתה לתת עדיפות לפיתוח ענפי המשק השונים (מלבד תחום הנפט), ותעמוד במרכז מדיניותו הכלכלית־אסטרטגית של ממשל רוחאני.

הפסדיה המצטברים העצומים של איראן בגלל הסנקציות

איראן ספגה במרוצת השנים לא רק הפסד כלכלי ישיר של 200 מיליארד דולר לפחות מאז החמרת הסנקציות ב־2012.⁴ חמור אף יותר, כתוצאה מהפסקת זרימת ההשקעות המערביות נמנע פיתוח הפוטנציאל העצום של אוצרות הגז והנפט בעשר השנים האחרונות, מה שגרם גם אובדן הכנסות בהיקף של 600 מיליארד דולר (60 מיליארד דולר לשנה), ומנע את הגדלת תפוקת הנפט השנתית במיליון חביות ליום (ב־25 אחוזים).⁵

יזכר כי במסגרת הסכמי שיחות הגרעין הוענקו לאיראן "הטבות" בהיקף מוצהר של כ־14 מיליארד דולר (מהם 9.8 מיליארד דולר בשנת 2014). אם אכן כלל הטבות אלה שיזרמו לאיראן במשך כשנה עד שנה וחצי הן כה משמעותיות למשק האיראני, האם פירושו של דבר כי "נזיד העדשים" הזה, בגובה כ־3–4 אחוזים

מכלל התקציב האיראני, היווה בפועל מקדמה חיונית שהולידה מהפך אסטרטגי במדיניות הגרעין של איראן? ספק רב.

המצב הכלכלי החמור כפי שהוא מוצג על ידי ארצות־הברית

כל אחד מהצדדים – איראן והמעצמות ובראשן ארצות־הברית – הציג את גרסתו לתיאור חומרת המצב של המשק האיראני המתדרדר. ארצות־הברית הציגה תמונה מחמירה, שלפיה איראן נמצאה לכאורה על סף אסון כלכלי בשנת התקציב 2012–2013 – מצב המשתקף לא רק בירידה ריאלית של התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בשיעור של כ־6 אחוזים, אלא גם בירידה התלולה בשער החליפין של המטבע האיראני, ובאינפלציה בשיעור של 40 אחוזים. לפי הערכה זו, מצבה של איראן חמור במיוחד לנוכח המצור הפיננסי הבינלאומי, מאחר שבפועל ולכל היותר, הייתה לה גישה רק ל־20 מיליארד דולר (עתודות בזהב) מתוך 100 מיליארד דולר של כלל עתודותיה במטבע חוץ ובהב.⁶

ירושת אחמדינג'אד: אינדיקטורים מקרו־כלכליים חיוניים יותר מהצפוי, למרות החרפת הסנקציות ב־2012–2013

האם גרסאות אלה משקפות נכונה את המצב המקרו־כלכלי של איראן? קרן המטבע הבינלאומית מאפשרת להבהיר את התמונה, כפי שהיא משתקפת גם מהדוחות על איראן. מן הראוי להזכיר כי הסנקציות הכלכליות על איראן הוחרפו בצעדים חסרי תקדים בחודשים מארס–יולי 2012 (שנת התקציב האיראנית 2012–2013), ופגעו באופן משמעותי גם בקשרים הבנקאיים והפיננסיים, ביצוא נפט, בהובלה ימית ובביטוח מטענים בים של איראן. אולם חרף הירידה הניכרת בהשקעה הציבורית, לא חלה ירידה בכלל ההשקעה הגולמית השנתית, הודות לעלייה הניכרת בהשקעה הפרטית.⁷ יתר על כן, חרף ירידת ההכנסות מיצוא נפט נוצר גירעון תקציבי ממוצע נמוך מאחוז אחד מהתמ"ג, ועודף משמעותי בחשבון השוטף במאזן התשלומים.⁸ אולם הישגיו הבולטים של ממשל אחמדינג'אד נבעו לא רק מנקיטת צעדים משמעותיים לעידוד פעילותו של המגזר הפרטי (ובפרט של העסקים הקטנים), אלא גם בזכות נחישותו להמשיך בביצוע רפורמה במדיניות הסובסידיות, השכר והסעד, שמנעה שחיקה משמעותית ברמת החיים של השכבות העממיות, ובזכות דבקותו בהמשך הענקת דמי אבטלה לתקופה הממושכת ביותר בעולם (עד 55 חודשים). נוסף לכך התבצעו מדי שנה העלאות שכר. גם רוחאני ממשיך במדיניות זו והכריז על העלאת שכר בשיעור של 17 אחוזים בשנת 2015 לכל עובדי המדינה.⁹ לרגל השנה הפרסית החדשה ("נורוז") מוענק מדי שנה מענק בגובה של למעלה מ־200 דולר לכל העובדים ברחבי המדינה (דהיינו, תוספת שנתית של 5 אחוזים לפחות למקבלי שכר מינימום).¹⁰ זאת, בנוסף למענק כספי חודשי של כ־25 דולר

לחודש לנפש, כפיצוי על הקטנת הסובסידיות. צעדים מכריעים אלה לא רק מנעו פגיעה חמורה יותר במשק, הודות להגברת הפעילות הכלכלית במגזרי המשק השונים (פרט לתחום הנפט). הם גם מנעו התפרצות של תסיסה חברתית המונית שעלולה הייתה לא רק לזעזע את המשטר, אלא גם לאלצו להגיע בשלב מוקדם יותר לפשרה משמעותית בסוגיית הגרעין, שתביא לביטול הסנקציות.

הערכת הנשיא רוחאני ומחנהו הפוליטי

לעומת זאת, ידעו גם הנשיא החדש, חסן רוחאני, ותומכיו להדגיש במיוחד את המצב הכלכלי החמור שנוצר כתוצאה ממדיניותו של אחמדינג'אד, שגרם למשק האיראני נסיגה ריאלית משמעותית וחמורה אף יותר מהמצב שנוצר בתקופת המלחמה הממושכת עם עיראק. יתרה מזאת, לדעתם, אחמדינג'אד גרם לא רק לנסיגה כלכלית ריאלית משמעותית ב־2012–2013 אלא גם רושש את קופת האוצר, שנותר בה סכום המכסה בקושי מחצית מהשכר החודשי של עובדי המדינה. חמור אף יותר, נטען כי אחמדינג'אד יצר חוב ממשלתי עצום לבנק המרכזי ולבנקים אחרים – למעלה מ־170 מיליארד דולר – וגירעון ניכר במאזן התשלומים.¹¹

ראשית ההתאוששות: מיתון הנסיגה הכלכלית

ב־2013–2014 וחיידוש הצמיחה הריאלית ב־2014–2015

ראוי להדגיש כי בשני דוחות חצי־שנתיים שפרסמה קרן המטבע הבינלאומית, הן בשנת 2012 והן בשנת 2013 (לפני קיום שיחות הגרעין בג'נבה), העריכה הקרן כי בשנת התקציב 2013–2014 תחל ההתאוששות מוגבלת במשק האיראני, הודות לעליית כלל ההשקעה הגולמית מ־23.7 אחוזים מהתמ"ג ב־2012–2013 ל־25.7 אחוזים מהתמ"ג בשנת התקציב 2013–2014.¹² עלייה זו נבעה מן העלייה של ההשקעה הפרטית (הכוללת את החברות המופרטות, ציבוריות כפרטיות) תחת שלטונו של אחמדינג'אד, וחרף הירידה בהשקעה הציבורית (הממשלתית הממומנת מתקציב המדינה). התפתחות מיוחדת זו אפשרה בשנת התקציב 2013–2014 את חיידוש הצמיחה של ענפי המשק השונים (ללא תחום הגז והנפט). מפנה משמעותי זה תרם לא רק למיתון הנסיגה הכלכלית ל־1.9 אחוזים מהתמ"ג ב־2013–2014 (לעומת 6.6 אחוזים בשנת 2012–2013), אלא היווה גם בסיס לחידוש הצמיחה הריאלית ב־3 אחוזים בשנת 2014–2015.¹³

בניגוד להצהרות מחנה רוחאני על ריקון קופת האוצר על ידי אחמדינג'אד, איראן לא רק סבלה מגירעון תקציבי נמוך (כ־2.2 אחוזים מהתמ"ג), אלא גם – הודות לעליית היצוא שלא־מנפט וצמצום מוגבל של היבוא – חוותה גידול בעודף במאזן התשלומים עד 28 מיליארד דולר.¹⁴

המשק האיראני בתום שנתיים להחרפת הסנקציות (21 במארס 2012 – 20 במארס 2014)

בפועל מתברר כי מנקודת מבט כלכלית-אסטרטגית – ובניגוד לתמונה האפוקליפטית המשתקפת הן מהמתפרסם בארצות-הברית והן מדברי הנשיא רוחאני ותומכיו – הצליח המשק האיראני עד כה לא רק לספוג חלק מהבעיות הקשות שפקדו רבדים שונים במשק ובאוכלוסייה, אלא אף להקהות את השלכותיהן. כך למשל הבליטו האמריקאים את המצוקה הפיננסית האיראנית בקשריה הכלכליים החיצוניים, לנוכח ההערכה כי איראן יכולה לנצל בפועל רק 20 אחוזים (20 מיליארד דולר) מכלל עתודותיה במטבע חוץ ובזהב. נראה כי מדובר בעתודות של איראן בזהב משנת 2012, ובהתעלם ממאמציה הבלתי-נלאים של איראן מאז לרכישת זהב בדרכים שונות. כך למשל ייבאה איראן דרך טורקיה והאמירויות זהב בכ-13 מיליארד דולר נוספים במחצית הראשונה של שנת 2013.¹⁵

לפיכך, אם אכן הייתה איראן מסוגלת להסתמך בפועל אך ורק על עתודותיה המוגבלות בזהב, כיצד הסכימו המעצמות, ובכללן ארצות-הברית, להתיר לה לחדש את הסחר בזהב במסגרת "ההקלות" שהוענקו לה בהסכם ג'נבה האחרון? מתברר עתה כי בשנתיים האחרונות הצליחה איראן להבטיח את מימון היבוא מחוץ למדינה כמעט ללא צורך לנצל את חלק הארי מהכנסותיה מיצוא נפט ו/או מעתודותיה במטבע חוץ ובזהב.

אמנם חלה ירידה משמעותית ביבוא – בכ-20 אחוזים בשנים 2012–2013 ו-2013–2014 לעומת המצב ערב הטלת הסנקציות, אבל עיקר הירידה ביבוא נובע מהירידה החדה ביבוא מותרות ומצמצום משמעותי ביבוא בנזין, שנמנע עקב הסנקציות, וכן הודות להגברת הייצור המקומי של תחליפי יבוא. מצד שני, חלה עלייה ניכרת ביצוא שלא-מנפט שכיסה לפחות כ-90 אחוזים מהיבוא השנתי הן בשנת 2013–2014 והן במשך 10 חודשים של 2014–2015 (21 במארס 2014 – 20 בינואר 2015), כאשר היצוא שלא-מנפט (המורכב בעיקר מגז, ממוצרים פטרוכימיים ומסחורות אחרות) הסתכם בכ-46 מיליארד דולר, לעומת יבוא בכ-48 מיליארד דולר.¹⁶ יתרה מזאת, הסכמי סחר החליפין השונים אפשרו לא רק לממן חלק מהיבוא (אם במחיר גבוה ו/או באיכות נמוכה), אלא גם היוו בפועל מקור למימון מפעלי פיתוח שונים באיראן במיליארדי דולרים, שבוצעו על ידי חברות מסין, מיפן ומהודו.¹⁷

ההטבות הכלכליות שהוענקו לאיראן בעטיין של שיחות הגרעין – היקפן הריאלי והשלכותיהן

כתוצאה מההקלות בסנקציות ובפרט ההקלות הנוגעות לסחר, להובלה ימית ולביטוח מטענים, ראויות לציון ההתפתחויות העיקריות הבאות:

- א. בשנת 2014 חלה עלייה ב־20 אחוזים לפחות ביצוא הנפט האיראני לסין, להודו, לדרום־קוריאה ולפן, שתרמה הכנסה נוספת של כ־10 מיליארד דולר.¹⁸
- ב. חלה עלייה ניכרת ביצוא הפטרוכימי שהכניס לאיראן 9 מיליארד דולר לפחות.¹⁹
- ג. יבוא חלקי רכב אֶפְשֵׁר מוצא מהמשבר העמוק שבו הייתה נתונה תעשיית הרכב החשובה ביותר באיראן (התורמת 10 אחוזים מהתמ"ג), שהעסיקה בעבר 700 אלף איש. בשנת התקציב 2014–2015 היקף ייצור המכוניות לא רק גדל ב־50 אחוזים, אלא גם נקלטו מחדש בענף 200 אלף איש לפחות – כשלושים אחוזים מאלה שפוטרו עקב הסנקציות.²⁰
- ד. התרת יבוא מתכות שונות, ובפרט ברזל ופלדה, תורמת בעיקר ליציאתה מהמשבר של התעשייה, שנפגעה קשות מן הסנקציות. כתוצאה מכך עלה מדד הייצור התעשייתי ב־7 אחוזים במחצית הראשונה של שנת התקציב 2014–2015, לעומת ירידת המדד של 7 אחוזים לשנה בממוצע, בשנים 2012–2013 ו־2013–2014.²¹
- ה. ככלל, ההתאוששות במשק אפשרה לאיראן להגדיל בצורה משמעותית את ניצול היתרות העומדות לזכותה בעיקר במדינות באסיה, במסגרת הסכמי סחר החליפין השונים – הן להגדלת היבוא והן למימון מפעלי פיתוח שונים. כך למשל, בשנת 2014 הסתכם היבוא האיראני מסין, לפי מקורות סיניים, בלמעלה מ־24 מיליארד דולר – עלייה ביותר מ־80 אחוזים לעומת היבוא בשנת 2013.²²
- ו. תמוהה במיוחד הסכמתן של המעצמות להתיר את יבוא הזהב, שמאפשר לאיראן לא רק להמיר לזהב חלק מכספי העודפים המסחריים שהצטברו מחוץ למדינה, אלא גם להגדיל ככל האפשר את עתודותיה בזהב. עתודות אלה מאפשרות לאיראן לממן חלק מהיבוא תוך עקיפת הקשיים הרבים הנערמים בפני הפעילות הפיננסית מחוץ לאיראן, אשר מונעים ממנה להשתמש בביקודונותיה בדולרים ו/או באירו. למעשה, ההיקף הריאלי של כלל ההטבות הנובעות מן ההקלות בסנקציות הסתכם בשנת 2014 ב־30 מיליארד דולר (סכום המשתווה לעלייה בשליש בכלל היצוא השנתי האיראני). במילים אחרות, הטבות אלו גבוהות לפחות פי שלושה מההערכות המערביות שהוצהר עליהן עם חתימת הסכם ג'נבה בנובמבר 2013, וזאת אף בהתעלם מהפשרתם של למעלה מ־4 מיליארד דולר בשנת 2014 מהעתודות האיראניות המוקפאות במערב.²³ יתר על כן, הן אף סייעו לשיפור המצב הכלכלי תחת שלטונו של רוחאני.
- יצוין כי מאז 2012, קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי העריכו ושבּו העריכו מחדש בכל דוחותיהם על כלכלת המזרח התיכון כי הסנקציות יגרמו זעזועים משמעותיים למשק האיראני, שיסבול מנסיגה כלכלית ריאלית הן בשנת התקציב 2012–2013 והן ב־2013–2014. בניגוד לכך, הודגש בדוחות השונים של קרן המטבע (כולל הדוחות האחרונים מאוקטובר 2014 ומינואר 2015) כי בכל מקרה תחודש הצמיחה הכלכלית הריאלית בשנת התקציב 2014–2015.²⁴

שני התרחישים של קרן המטבע הבינלאומי לשנות

התקציב 2014-2015 ו־2015-2016

קרן המטבע הבינלאומית בחנה באפריל 2014 (לפני הירידה החריפה במחירי הנפט ב־2015) את ההתפתחות המקרו־כלכלית הצפויה של איראן בשני תרחישים שונים, המכסים את התקופה מ־21 במארס 2014 עד ה־20 במארס 2016: התמדה במשטר הסנקציות, לפי המצב ששרר לפני הסכם ג'נבה מנובמבר 2013, והסרה הדרגתית של הסנקציות בהמשך להקלות שכבר הוענקו לאיראן מאז הסכם נובמבר 2013.²⁵ להלן בקצרה עיקר הממצאים המקרו־כלכליים הצפויים לפי הערכת הקרן במשטר של המשך הסנקציות מצד אחד, ומנגד – מצב של הסרת הסנקציות בשנים 2014-2015 ו־2015-2016:

- א. התמ"ג יצמח ב־2-3 אחוזים לשנה בממוצע.
- ב. האינפלציה תהיה בשיעור של 20-23 אחוזים (בדומה לשיעורה הנוכחי).
- ג. הגירעון התקציבי לא יעלה על 2.5 אחוזים מהתמ"ג (בדומה לשיעור הגירעון הקיים במדינות רבות בעולם).
- ד. ייווצר עודף שנתי של 15 מיליארד דולר לפחות בחשבון השוטף במאזן התשלומים. ביסודו של דבר – ומנקודת מבט כלכלית־אסטרטגית – אין הבדל משמעותי בין שני התרחישים האלה עבור מדינה כאיראן, שאימצה בדבקות את מדיניות הגרעין שלה חרף ההפסדים הכלכליים העצומים שנגרמו לה לאורך כל השנים. השיפור הכלכלי מצד אחד, ומסקנות תרחישי קרן המטבע הבינלאומית לשנתיים הבאות מצד שני מגדילים באופן משמעותי את כושר התמרון של איראן, ומאפשרים לה "לגרור רגליים" בשיחות הגרעין, לרבות בשיחות המתוכננות.

הירידה החריפה במחירי הנפט לא תדרבן את איראן לחתום

על הסכמים חדשים

ספק אם הירידה החריפה במחירי הנפט ב־2015 תדרבן את איראן להסכים לויתורים משמעותיים בתחום הגרעין. זאת, מאחר שכלל הכנסותיה מיצוא שלא־מנפט יכולות למעשה לממן את היבוא השנתי (בשנת התקציב 2014-2015 מימן היצוא שלא־מנפט למעלה מ־90 אחוזים מכלל היבוא השנתי).²⁶ יתרה מכך, במידת הצורך יכולה איראן להתגבר על בעיות מימון יבוא נוסף באמצעות ניצול חלק, לפחות, מיתרות הסחר העומדות לרשותה במדינות שונות, במסגרת הסכמי סחר החליפין ביניהן.

השלכות ומשמעויות אסטרטגיות עיקריות

מתברר כי חרף הטלת הסנקציות הכלכליות החמורות, איראן הצליחה בשנתיים האחרונות לא רק להתגבר על הקשיים הכלכליים העצומים שפקדו את המשק שלה, אלא גם למנוע התפרצות של תסיסה חברתית חריפה, שעלולה הייתה

לפגוע במשטר ואולי אף לסכן את עצם קיומו. יתרה מזאת, המשטר הצליח, חרף מדיניותו הכלכלית הכושלת של אחמדינג'אד שגרמה בזבוז משאבים לאומיים עצומים, לנקוט צעדים מגוונים שיאפשרו את חידוש הצמיחה הכלכלית הריאלית במשך השנתיים הבאות לפחות. יתר על כן, חשוב להדגיש כי תחזית קרן המטבע הבינלאומית לגבי כלכלת איראן מיואר 2015 מצביעה כמעט בכל האינדיקטורים הכלכליים העיקריים על שיפור משמעותי, בהשוואה להערכתה מאפריל 2014. התפתחות צפויה זו משקפת עתה מפנה אסטרטגי במצבו של המשטר, אשר לא רק מתחזק במפנים מבחינה כלכלית וחברתית, אלא אף מעצים את כושר התמרון המדיני-אסטרטגי שלו בשיחות הגרעין. מפנה אסטרטגי זה מאפשר למשטר לדבוק במדיניות של סחבת בשיחות הגרעין – מצב שיאפשר לו לשמור לעצמו ובשליטתו הרבה יותר נכסים בתחום הגרעין מכפי שהמעצמות מתכוונות לאפשר לאיראן. במלים אחרות, מנקודת מבט אסטרטגית – ובניגוד להערכות המערביות – ככל שחולף הזמן, הגורם הכלכלי מעצים את כושר התמרון האיראני בשיחות הגרעין, ולא מחליש אותו.

הערות

1. IMF, "Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia," January 21, 2015, Table 1.
2. Alireza Ramezani, "Iran's 'Resistance Economy' Confronted Setbacks," *al-Monitor*, January 31, 2014.
3. Eskandar Sadeghi-Boroujerdi, "Sanctioning Iran: Implications and Consequences," Oxford Research Group, October 9, 2012.
4. "Treasury's Cohen to Senate on Iran's Nuclear Program, Sanctions," Department of Treasury, Washington, January 21, 2015.
5. Dean A. Rosa and Gary Clyde Hufbauer, "Normalization of Economic Relations: Consequences for Iran's Economy and the United States," prepared for the National Foreign Trade Council, November 21, 2008, pp. 3, 16, 34.
6. Mark Dubowitz, "Negotiations on Iran's Nuclear Program," Testimony to the Senate Foreign Relations Committee, Foundation for Defense of Democracies, February 4, 2014, p. 3.
7. IMF, "Islamic Republic of Iran: 2014 Article IV Consultation – Staff Report No 14/93," p. 36.
8. IMF, "Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia," January 21, 2015, tables 17 and 20.
9. Payvand Iran News, February 19, 2015.
10. Iranian Labour News Agency (ILNA), February 5, 2015.
11. *Tehran Times*, Mehr News Agency, July 31, 2013.
12. IMF, "Islamic Republic of Iran: 2014 Article IV Consultation – Staff Report No 14/93," p. 36..
13. *Ibid.*

- IMF, Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia,” January 21, 2015, .14
Table 20.
- Jamie Dettmer, “Turkey and Iran Accused Of Oil-For-Cash Sanctions Scheme,” .15
The Daily Beast, December 28, 2013.
- Dubowitz, op.cit. .16
- Iran, Central Bank, Annual Review 1392 (2013/2014) p. 73. .17
- Azer News, “Iran’s Oil Exports Higher than Estimates,” January 19, 2015; Mehr News .18
Agency, “Iran Oil Export to Asia Increases by 19.8%,” January 31, 2015.
- Mehr News Agency, February 24, 2014 and January 26, 2015; ILNA, February 23, .19
2015.
- Al-Bawaba*, February 26, 2015. .20
- Economic Times* and Fars News Agency, January 16, 30, 2015. .21
- ILNA, February 13, 2015, and Radio Zamaneh, July 21, 2013. .22
- Central Bank of Iran, Economic Trends, No.77, Second Quarter 1393(2014/2015), .23
p. 3.
- Fars News Agency, January 4, 2015. .24
- Paul Domjan et al,” Sanctions Relief: What Did Iran Get?” Roubini, July 18, 2014, .25
p. 8.
- IMF, “Islamic Republic of Iran,” pp. 45, 46. .26

השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן: האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?

מאתי דרוטר

תוכנית הפעולה המשותפת נולדה ברעש גדול, ושיחות הגרעין בין שש המעצמות לאיראן זכו בעקבותיה להארכה נוספת, שהגיעה לשיאה בהצהרת עקרונות משותפת בדרך להסכם סופי. אולם למעשה, הזמן הנוסף אינו בהכרח תרופת פלא. לנוכח החשש מהתעוררות גורמים רבים שיסבכו את מה שמהווה ממילא בעיה קשה מאוד לישראל ולעולם כולו, הרי ככל שחולף הזמן, כך עלול היעדר ההסכמה להזיק עוד יותר. דומה שההתמקדות התקשורתית במספר הצטרפויות המותקנות באיראן וברמת התחכום שלהן עוסקת רק בקצה הקרחון, ואכן, אין להתעלם מסוגיות אחרות בהסכם סופי אפשרי. אלה התובעים בקול להקשיח את העמדות וטוענים שהיעדר הסכם עדיף על הסכם גרוע יכולים להפגין את כוחם בקונגרס האמריקאי שבו רוב רפובליקני, אולם ככל שהדחיות וההארכות יימתחו, כך עולה הסבירות שדבר־מה ישתבש בדרך.

מילות מפתח: איראן, P5+1, סבא"א, תוכנית הפעולה המשותפת

להכיר בעובדות

תאריך היעד השני לחתימת הסכם סופי בין חמש המעצמות וגרמניה לבין איראן נדחה שוב, ולאחר כישלון ניסוח ההסכם בנובמבר 2014 הוסכם על תאריך חדש – 30 ביוני 2015. ב־2 באפריל 2015 הוצהר בלוזאן על המסגרת להסכם סופי, שמותירה שלושה חודשים לחתימתו. בבסיס הקושי ללחוץ ידיים ולברך על המוגמר

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

נמצאים היעדים האסטרטגיים הסותרים של הצדדים בשיחות: לאפשר לאיראן להשיג יכולת גרעינית צבאית או למנוע זאת.¹

כדי להבין את התנהגותה הבלתי־מתפשרת של איראן סביב גיבוש ההסכם הסופי, כדאי לבחון את דוח מנהל הסוכנות לאנרגיה אטומית (סבא"א) למועצת המנהלים של הארגון מפברואר 2015. הדוח עסק, בין היתר, ביישום האמצעים שהוסכם עליהם בהצהרה על הסכם המסגרת, וחשוב מכך, בתוכנית הפעולה המשותפת (JPOA). ראוי לבחון מקרוב כמה מהממצאים המכריעים בדוח בטיחות זה, על מנת להבין בצורה טובה יותר את השלב הנוכחי בהתחייבותה של איראן לשותף פעולה. יהיו שיטענו כי אחד ההישגים הבולטים ביותר מאז כניסתה לתוקף של תוכנית הפעולה המשותפת – הישג שמצוין גם בדוח עצמו – הוא העובדה שאיראן לא העשירה אורניום UF6 לרמה של יותר מ-5% של אורניום 235 באף אחד ממתקני ההעשרה המוצהרים שלה. התפתחות חשובה נוספת עוסקת בכור המים הכבדים IR-40 באראק. על פי הדוח לא הותקן בכור כל רכיב חשוב נוסף, ולא התבצעו בו ייצור או ניסוי בדלק לכור.²

אולם למרות שהישגים אלה ראויים לציון ואף משקפים במידה מסוימת את 'אמנות האפשר', הם עלולים להתברר ככישלון בטווח הארוך – ולא רק משום שתהליך ההעשרה באיראן עדיין נמשך והכור באראק לא פורק כפי שתבעה ישראל, אלא בעיקר בשל כמה ממצאים מרכזיים אחרים המודגשים בדוח.

הראשון הוא מספר הצנטריפוגות ורמת התחכום שלהן, שמצטרפים לרצונה של איראן להפחית את כוח ההפרדה המרבי של אשכולות הצנטריפוגות. כלומר, איראן מעוניינת להפחית את יכולת ההעשרה שלה על מנת לשמור על מספר רב יותר של צנטריפוגות מותקנות ופעילות. הממצא השני הוא ההפקה של אורניום אוקסיד בריכוז הקרוב ל-20% והסיכון של מחזורו לאורניום UF6, שיכול לעבור העשרה נוספת ובסופו של דבר לשמש לייצור נשק. הסוגיה האחרונה אך חשובה לא פחות היא הממד הצבאי האפשרי של תוכנית הגרעין האיראנית, שנותר לא ידוע עקב שתיקתה של איראן בנושא זה, והוא אכן חידה אפופת מסתורין. כל הסוגיות המטרידות הללו ראויות לדיון ולכן יטופלו בהרחבה בחלק הבא.

בעיות טכניות סבוכות

הטלת הגבלות ממשיות על מספר הצנטריפוגות שכבר מותקנות באיראן ועל רמת התחכום שלהן חייבת להיות סוגיה בעלת חשיבות ראשונה במעלה בהמשך השיחות. נכון למועד כתיבת המאמר, ההנחה היא שאיראן מפעילה כ-10,000 צנטריפוגות מסוג IR-1 מתוך 18,000 צנטריפוגות בקירוב, המותקנות במתקן ההעשרה בנתנז, במתקן ההעשרה הניסיוני ובמתקן ההעשרה בפורדו.³ באופן תיאורטי, יכולת העשרה ממוצעת של צנטריפוגה IR-1 אמורה לנוע בין 0.7 ל-1

יחידת עבודה הפרדתית (SWU) בשנה. לנוכח מספר צנטריפוגות ה-1 IR שכבר מותקנות ופועלות באיראן, יכולת ההעשרה המצטברת המוערכת של כל אשכולות הצנטריפוגות מסוג זה נעה בין 7,000 ל-10,000 יחידות SWU בשנה. מכיוון שאיראן שומרת בינתיים, לפחות באופן רשמי, על מגבלות רמת ההעשרה שמכתיבה תוכנית העבודה המשותפת, קרי – לא להעשיר אורניום לרמה של יותר מ-5% אורניום 235, יידרשו לה כ-1,500 יחידות SWU כדי לייצר ממנו אורניום המועשר לרמה של 90%, שיכול לשמש לנשק. על כן, משך הזמן שיידרש לכך עם 10,000 צנטריפוגות מסוג IR-1 הפועלות כעת בתפוקת העשרה מצטברת של בין 7,000 ל-10,000 יחידות SWU בשנה עומד על שלושה עד ארבעה חודשים.⁴ "יכולת פריצה גלויה" זו היא מלכודת אסטרטגית, שכן היא מציעה את המסלול הסביר ביותר ליכולת גרעין צבאי במקרה שאיראן תחליט בעתיד שלא לשתף פעולה, ותגרש את פקחי סבא"א משטחה. מכיוון שהמעצמות אינן חותרות לבטל כליל את יכולת הפריצה של איראן לפצצה, אלא מתמקדות בפרק הזמן לגילוי פריצה כזו, אזי יש חשיבות אסטרטגית למסגרת זמן הולמת שתאפשר לקהילה הבינלאומית להתגייס, לפעול ולמנוע הפצה "מדבקת" של נשק גרעיני באזור. פרק זמן כזה צריך לעמוד על שנה לפחות, ואולי אף יותר.

עם זאת, לאיראן יש מסלול נוסף להעשרה מוגברת שיוביל, בסופו של דבר, להשגת יכולת גרעין צבאי, ואין להקל בו ראש. על פי מסלול זה, המכונה "יכולת פריצה סמויה", ייעשה שימוש בצנטריפוגות יעילות יותר, במיוחד מסוג IR-2m, IR-4, IR-5 ו-IR-6. ככל שמתארך פרק הזמן שבו מותר לאיראן לנהל פעילויות מחקר ופיתוח של צנטריפוגות מתקדמות, כך מצטמצם גודלו של מתקן ההעשרה החשאי שיידרש לה, ובהתאם לכך פוחתים הסיכויים לגילוי ההפרה.⁵

אתגר אסטרטגי נוסף לעתידן של שיחות הגרעין, שלא הודגש במידה מספקת, הוא גודל מאגרי האורניום המועשר לרמה של 20% של איראן הנשמר בצורה של אבקת אוקסיד, כלומר מסת אורניום. באופן תיאורטי, ריכוז כזה של אורניום אוקסיד זקוק לסדרה של עיבודים שיפיקו ממנו דלק בר-שימוש, שבשלב הסופי ישמש בכור גרעיני לצורך ייצור חשמל.⁶ עד כאן הכול ברור וידוע, אך יש נקודה שהוחמצה: מכיוון שאיראן החלה את ההמרה במתקנים המוצהרים שלה, היא הזינה את קו הייצור במפעל לייצור מוטות הדלק באספהאן ב-337.2 קילוגרם של אורניום UF6 המועשר לרמה של 20%, והפיקה 162.8 קילוגרם של אורניום המועשר לרמה הקרובה ל-20% בצורה של אבקת אוקסיד או מסת אורניום, אולם רק חלק מכמות זו שימש לייצור דלק עבור כור המחקר בטהראן. למעשה, אם צורה כימית זו של אורניום מועשר אינה מוקרנת בכור, ניתן להחזיר אותה לצורת הגז הקודמת שלה – UF6 – ולבסוף להעשיר אותה לרמת שימוש צבאי.⁷ הידיעה שכמות כזו עתידה להספיק לכל היותר לפצצה גרעינית אחת יכולה אולי להניח את דעתנו,

אולם עובדה היא שאיראן ממשיכה להחזיק בחשאי באורניום המועשר לרמה הקרובה ל-20%, גם אם הוא בצורה של ריכוז אוקסיד, וזוהי נורת אזהרה מהבהבת. הסוגיה הטכנית האחרונה לפרק זה: על פי ניסיון העבר, הסיכוי שההיבטים הצבאיים של תוכנית הגרעין האיראנית יובהרו ויקבלו מענה משביע רצון מאיראן נמוך למדי. לא זו בלבד שדווח כי גורמים רשמיים באיראן דחו את בקשות סבא"א לחקור את החשודים במעורבות בתחומים שונים הקשורים בסוגיה חיונית זו, איראן גם ממשיכה למנוע מסבא"א גישה למתחם הצבאי שלה בפרצ'ין, שעל פי ההשערה בוצעו שם ניסויים בנפצים גרעיניים. בנוסף לחוסר שיתוף הפעולה של איראן עם הפקחים ועל פי תמונות לוויין ומידע מודיעיני, היא ביצעה שוב ושוב כמה שינויים מהותיים במתקן ובשטחים המקיפים אותו.⁸

מכיוון שהעשרת אורניום וממד צבאי אפשרי הם בבחינת כלים שלובים, תהיה זו טעות אסטרטגית להתחמק מהאחרון ולהתמקד רק בראשון בכל הסכם סופי. זו הסיבה שהמתחם הצבאי בפרצ'ין מהווה בעיה מרכזית מבחינת סבא"א, אם ברצונה לתת מענה לחששותיה בנוגע לפעילות הקשורה לנשק גרעיני שאיראן קיימה בעבר, וכפי הנראה מקיימת גם כיום. בראייה רחבה יותר, לצורך השגת הסכם סופי יש לבסס אמצעים בוני אמון בין הצדדים המתדיינים. כל עוד המעצמות נמנעות מהעלאת טענות לגבי פעילותה של איראן בנושאים הקשורים לנשק גרעיני – כמו תכנון ראשי נפץ גרעיניים, ניסויי פיצוץ או חישובים הקשורים להעברת נויטרונים ולשימוש בהם בחומרים דחוסים – הן לא יצליחו לבנות משטר אימות הולם שיהיה מסוגל לאתר פעילות לא־חוקית באתרים הצבאיים הסודיים של איראן.⁹ אם היעד האסטרטגי של איראן הוא הגמוניה אזורית המבוססת על עוצמה גרעינית, אזי המחקר שלה בטילים בליסטיים, שקשור מיסודו לממד הצבאי האפשרי של תוכנית הגרעין שלה, הוא כלי להגיע באמצעותו ליעד זה ברמה הטקטית. מאגר טילים בליסטיים גדול בידי איראן פירושו סכנה ברורה לא רק לישראל אלא גם ליעדים מערביים באזור כולו, לרבות מדינות ערביות. עקב מצבה הצבאי הנוכחי של איראן וכן מסיבות היסטוריות ואידאולוגיות, היא אינה מסוגלת להשיג חלפים עבור הציוד הצבאי שלה, שהוא ברובו מערבי. לפיכך, כדי לפצות על חולשתה בלוחמה קונוונציונלית, היא בחרה להתמקד בהרחבה הדרגתית אך שיטתית של מאגר הטילים הבליסטיים שלה, וביכולות של לוחמה א־סימטרית.¹⁰

אין חולק על כך שתוכנית הטילים הבליסטיים של איראן אינה זוכה לאותה רמה של תשומת לב בינלאומית כמו תוכנית הגרעין שלה, למרות שנכון היה לשאוף למצב ההפוך. חתירה של איראן ליכולת גרעינית וליכולת בליסטית במקביל מייצרת רמה מסוימת של איום בכך שהיא עלולה להשתמש בשתייהן כדי לבצר את כוחה ולהרתיע מענה קונוונציונלי ליכולת האסימטרית שלה. מערכות השיגור המתקדמות שלה מהוות במיוחד מקור לדאגה. אלה שנפרסו או שהגיעו לפיתוח

סופי כוללות מערך של טילי שהאב המונעים בדלק נוזלי ובעלי טווח העולה על 2,000 קילומטרים – מרחק המגיע בקלות לשטח ישראל.

על סמך הניסיון הקיים, דיוק הפעולה של מערכות כאלה מגביל את יעדי השיגור של מרבית ראשי הנפץ הקונוונציונליים, אם לא של כולם. אולם אם הם יוחלפו בראשי נפץ גרעיניים, פוטנציאל ההרג של טילים אלה כבר לא יהיה תלוי בטייח מדויק. למעשה, ההיפך הוא הנכון: די בטייח מקרי כדי לגרום נזק עצום. על פי תרחיש כזה, ישראל תתקשה עד מאוד לנצל את מומחיותה בכוח אווירי ובמערכות הגנה אווירית רב־שכבתית כדי לבלום פגיעה מקרית מוצלחת.¹¹ משום כך חשוב ביותר להצביע על הזיקה ההדדית בין סוגיות גרעיניות לבליסטיות בשיחות הנוכחיות ובהסכם הסופי.

הוויכוח הגדול

מבלי להמעיט מערך התפקיד המכריע שממלאים הפרטים הטכניים במשא ומתן, דומה שתוכנית הגרעין של איראן חושפת גם תפיסות שונות של ישראל וארצות־הברית – המעצמה המובילה בשיחות – בכל הקשור למרווח האיום. יש כאן יותר מאשר מחלוקת בלבד בין גישה נצית לגישה יונית. על מנת להבין את עמדות המוצא של ישראל ושל ארצות־הברית ואת ההבדלים ביניהן, כדאי להיזכר בעקרונות 'הוויכוח הגדול הראשון בתורת היחסים הבינלאומיים'.

חוקרים רבים בתחום היחסים הבינלאומיים יסכימו ש'הוויכוח הגדול הראשון בתורת היחסים הבינלאומיים' מציג בעיקר אינטרס לאומי מול שיתוף פעולה בינלאומי כשני הרעיונות הבסיסיים של שני המחנות. בעוד חלק סבורים שכוח מבטיח הישרדות ועוצמה מחזקת ביטחון, אחרים שמים את מבטחם דווקא בשיתופי פעולה וברב־צדדיות.

יש להניח שממשל אובמה, וליתר דיוק מחלקת המדינה האמריקאית, ערים למחלוקת זו, שכן הגישה שהפגינו במהלך השיחות מתבססת על שיתוף פעולה, הכללה ושותפויות, ודוחה כמעט לחלוטין חד־צדדיות. ואמנם, הממסד האמריקאי מאמין שהדרך הטובה ביותר לפתור את משבר הגרעין היא דיפלומטיה, כלומר, באמצעות הסכם כולל ובר־קיימא המוסכם על כל הצדדים, ולא רק משום שדיפלומטיה היא המסלול המועדף, אלא גם משום שהיא המסלול האפקטיבי יותר.¹² אין לטעות – היעד האסטרטגי של ארצות־הברית הוא לבלום את שאיפותיה של איראן להפוך למדינה גרעינית, אולם ההבדל בין ההשקפה האמריקאית לישראלית הוא בשאלת הדרך לעשות זאת. על פי הממשל האמריקאי, השגת פתרון דיפלומטי ארוך טווח תסייע לשמר אחדות בינלאומית.¹³ בנוסף, בתמורה להתחייבותה של איראן להטיל מגבלות משמעותיות על תוכנית הגרעין שלה, מתחייבות המעצמות לאפשר לאיראן הקלה מוגבלת, ממוקדת והפיכה בסנקציות, כאשר ארצות־הברית שומרת

לעצמה את הסמכות לבטל את ההקלות המסוימות בסנקציות בכל עת, אם איראן לא תעמוד בהתחייבויותיה על פי תוכנית הפעולה המשותפת.¹⁴ במילים אחרות, על מנת להגיע ליעד, ארצות־הברית מוכנה להציע תמריצים וויתורים בתמורה לשיתוף פעולה, ולשמר את המאזן האזורי במזרח התיכון. אולם גישה זו מתנגשת עם העמדה הישראלית, הריאליסטית יותר לצורך העניין, אשר מתייחסת לבעיה הכוללת. מבחינתה של ישראל, כל הסכם כולל שיתיר העשרת אורניום המבוססת על צנטריפוגות מבלי לתלות זאת במספר הצנטריפוגות שכבר מותקנות באיראן, וכן יותיר על כנו את כור המים הכבדים IR-40 באראק, שהוא נתיב להתקן גרעיני המבוסס על ייצור פלוטוניום, ובנוסף ישמיט את הממד הצבאי האפשרי מהשיחות – יהיה הסכם גרוע.

רבים טוענים שאלמלא הלובי הבינלאומי שהפעילה ישראל, נכוונתה לאיים באופציה צבאית אמינה ואיסוף המידע המודיעיני – קרוב לוודאי שאיראן כבר הייתה משיגה נשק גרעיני לפני מספר שנים. מכיוון שישאל היא הגורם המאזן ביותר מתוכנית הגרעין האיראנית, היא גיבשה את עמדתה לפני זמן רב ונותרה עקבית בהתנגדותה התקיפה לשאיפות הגרעין של איראן. ארצות־הברית נראית נחושה פחות בהתנגדותה, וכאן טמון הפער האסטרטגי בין השקפת העולם הישראלית לאמריקאית ביחס להיבטים המכריעים של השיחות, כלומר: העשרה וזמן פריצה. בקצרה – בעוד ארצות־הברית רואה באיראן סף־גרעינית אופציה אפשרית בתמורה לרתימתה למאמצים לייצב את המזרח התיכון, ישראל רואה בכל מצב שבו איראן הופכת למדינה סף־גרעינית איום אסטרטגי ואפילו קיומי בטווח הארוך.¹⁵ עם זאת, פער מסוים או ריחוק הדרגתי בין האינטרסים של שתי השותפות האסטרטגיות אינו חדש לחלוטין, ובעבר כבר נרשם מספר מוגבל אך ברור מאוד של תקריות דומות. הפער הבסיסי הפעם נובע מהעובדה שבניגוד לישראל, ארצות־הברית אינה חשה איום על ביטחונה מצד איראן. יתרה מכך, לנוכח הטראומה שעברו החיילים האמריקאים בעיראק ובאפגניסטן, אין פלא שהממשל הנוכחי אינו רואה בהתערבות צבאית נוספת של ארצות־הברית אפשרות מעשית. וכך, למרות שאיראן גרעינית עשויה להדאיג את בעלות־בריתה של ארצות־הברית באזור, במיוחד מצרים וכמה מהממלכות הערביות, ואולי אפילו להיתפס בעיני ישראל כאיום קיומי, כל עוד ארצות־הברית אינה רואה בגרעין האיראני איום על יציבותה הפנימית, סביר מאוד להניח שהיא תדחה את תפיסת האיום כסכנה ברורה ומיידית.¹⁶ הבנה של מציאות מכרעת זו ושל ההשלכות של 'הוויכוח הגדול הראשון בתורת היחסים הבינלאומיים' עשויה לחשוף את ההיגיון בדינמיקה הנוכחית של שיחות הגרעין. למרות שעמדוניה הבלתי־מתפשרות של ישראל בסוגיה נדחקו אולי מעט הצידה בשל הדחיפות התקשורתית והפוליטית שהציב איום דאע"ש, אל לה להירתע מהבעת עמדות אלה בזירה העולמית, וודאי שלא יהיה זה האינטרס שלה

לקבל ללא ערעור כל הסכם סופי שיהיו לו השלכות לא רק על ביטחונה, אלא גם על ביטחון האזור והעולם כולו.¹⁷

למעשה, ייתכן שבעל-הברית הטוב ביותר עבור ישראל במצב הנוכחי הוא הקונגרס האמריקאי ובמיוחד ועדת החוץ של הסנאט, החולקת עם ישראל רבות מהשקפותיה על התפתחות תוכנית הגרעין האיראנית. על פי הוועדה, איראן הפרה את רוח תוכנית הפעולה המשותפת בכמה הזדמנויות, בראש ובראשונה בכך שהזינה גז UF6 לצנטריפוגות ה-IR-5 שמותקנות במתקן ההעשרה בנתנז. הטיעון שלפיו צנטריפוגות ה-IR-5 לא הוזנו באורניום UF6 בעבר – ולכן לא בוצעה כל הפרה של תוכנית הפעולה המשותפת – הוא פשוט מגוחך. על פי תוכנית הפעולה המשותפת, תוכנית העשרת האורניום של איראן אמורה להיות מוקפאת וללא כל התקדמות במתקן הניסוי.¹⁸ יתרה מכך, בדצמבר 2014, דיווח פאנל המומחים של האו"ם העוקב אחר הציות לסנקציות, שאיראן מנסה באופן לא חוקי לרכוש טכנולוגיה עבור כור IR-40 באראק. כאמור, ייעודו המקורי של הכור הוא לשמש מתקן פלוטוניום, ועל פי מומחים מדובר במפעל לייצור פצצה בשל כמות הפלוטוניום המופקת בו. גילוי זה מטריד במיוחד, מכיוון שעל פי הסכם הביניים איראן הסכימה לא לבצע כל התקדמות בבנייה באראק. כל המעשים הללו מתפרשים על ידי הוועדה בצורה חד-משמעית כפרובוקציות הסותרות את רוח הסכם הביניים. אין פלא שהקונגרס האמריקאי מבקש למלא תפקיד מרכזי יותר בכל התהליך ולהתנות את ההסכם הסופי באישורו, אם יושג.¹⁹ לפיכך חובתה של ישראל לנצל כל כלי פוליטי ודיפלומטי שעומד לרשותה ולשתף פעולה עם הקונגרס, אם זה יפעל לעצירת החתימה על הסכם שאינו עולה בקנה אחד עם האינטרסים שלה.

אופציות אסטרטגיות

הקרע בין ישראל לארצות-הברית בנוגע לשיחות על תוכנית הגרעין האיראנית הוא רק חלק מתמונה רחבה יותר, שעשויה להביא לנקיטת פעולות שונות בשטח. ראש הממשלה נתניהו הצביע בנאומו לפני המושב המשותף של הקונגרס במארס 2015 על שני פערים משמעותיים בין גישות ישראל וארצות-הברית לא רק כלפי איראן, אלא כלפי כלל המזרח התיכון. ראשית, שאלת סדרי העדיפויות זוכה לתשובות שונות משני הצדדים. בעוד ישראל מייחסת עדיפות לגיבוש חזית משותפת מול יכולת הפריצה של איראן, ארצות-הברית בוחרת להתמקד במלחמה בדאע"ש ולראות באיראן חלק מבעיה רחבה יותר. שנית, על פי הערכת שירותי המודיעין הישראליים, הזמן שנחוצ לאיראן ליצירת התקן גרעיני קצר יותר מהזמן שהמעצמות מעריכות, העומד על שנה אחת.²⁰

נאומו של ראש הממשלה בקונגרס האמריקאי (מארס 2015) מלמד שתפיסת האיום של ישראל וארצות-הברית בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית אינה זהה. יתרה מכך, התמיכה שאיראן גרעינית צפויה להעניק לחזבאללה עלולה לעורר ויכוח אסטרטגי נוסף, שיעמיד במוקד את הצורך ביכולת פעולה משולבת של זרועות צה"ל ומעבר לכך, ובאיזון הולם בין יכולות הגנתיות והתקפיות, לרבות יכולות היברידיות. במילים אחרות, ככל שעולה הסבירות לאיראן גרעינית, כך גובר הסיכוי לתקיפות אסימטריות של ישראל ויעדיה מצד חזבאללה, שכן חזבאללה הוא אויב שאין להקל בו ראש וניתן למקמו במרכז טווח המבצעים הצבאיים. לכן, התמקדות בלעדית של צה"ל רק באחד משני סוגי הלוחמה – עימות בעצימות נמוכה או עימות בעצימות גבוהה – עלולה להתברר כבלתי-אחראית ואף מסוכנת. צה"ל חייב להיות מסוגל לשלב אש מכל הזרועות ותמרונים קרקעיים על מנת לתת מענה למה שמכונה "מלוא ספקטרום העימות". יכולות היברידיות צריכות לכלול גם פלטפורמות לאיסוף מודיעין, מעקב וסיור שיישענו בעיקר על כלי-טיס בלתי-מאוישים, לרבות לוחמת מידע (INFO OPS) ולוחמה פסיכולוגית (PSY OPS). לבסוף, אין להמעיט בחשיבותם של הכוחות הקונוונציונליים, המבוססים על טנקים, נגמ"שים ותמיכה אווירית צמודה.

לפיכך, אופן הפעולה האידאלי מבחינת ישראל יהיה הרחבת הדיון הפנימי בנוגע לתכנון הצבאי. ברמה האסטרטגית והמדינית יש שני סוגי תכנון הבאים בחשבון: תכנון צופה פני עתיד, ותכנון אד הוק כתגובה למשבר. לגבי תוכנית הגרעין האיראנית – על ישראל להתמקד בתכנון צופה פני עתיד, אך לא להמעיט בערכו של תכנון כתגובה למשבר. על רקע הצורך בקיצוצים והמשאבים המוגבלים, על ישראל להמשיך להקדיש תשומת לב ליכולת פעולה משולבת בין כוחותיה ומעבר לכך. תרגילים משולבים ומשותפים בין יחידות, זרועות ואפילו מדינות יהיו כנראה הדרך הטובה ביותר להשיג יכולת פעולה משולבת עם צבאות נאט"ו, ברמה מינימלית לפחות. על ישראל לבנות, לפיכך, על צבירת ניסיון בתרגילים משותפים ומשולבים ועל שיתוף מידע מודיעיני עם מדינות נאט"ו. לדוגמה, תרגול תרחישי אוויר-אוויר שונים ומורכבים שישלבו תדלוק אווירי, הגנה על נכסים אסטרטגיים והתמודדות עם איומים בלתי-צפויים בשמיים עשוי לשפר את היכולת של חיל האוויר הישראלי לדבר באותה שפת תעופה כמו עמיתיו במערב, במקרה שיעלה הצורך. לנוכח הקושי לחזות את העתיד, על ישראל לפעול גם לשימור רמה גבוהה של גמישות וכושר הסתגלות בקרב כוחותיה. בשל הסבירות הגבוהה שהמעצמות ימשיכו לראות באופציית המשא-ומתן והסנקציות הכלכליות את הכלי המעשי ביותר להתמודדות עם איראן, וכל עוד אמצעי אכיפה אחרים ימשיכו להיות קו אדום שלא נחצה – לפי שעה, לפחות – על ישראל להפעיל לחץ רב יותר כדי לשכנע בצדקת עמדתה.

מסקנות

שיחות הגרעין בין המעצמות לאיראן מאופיינות במורכבות עצומה, אולם ההשלכות האסטרטגיות מבחינתה של ישראל פשוטות למדי. בהנחה שיושג הסכם עד 30 ביוני 2015, ובמיוחד אם יהא זה הסכם שיתעלם מכמה מההיבטים המכריעים שהוזכרו לעיל, ישראל תיוותר לבדה וכפי הנראה תיאלץ לשקול מחדש את האופציה הצבאית, ולהתאים את הדוקטרינה האסטרטגית שלה. במקרה שיוחלט על הארכה נוספת, על ישראל והעולם להיות מוכנים למקרה שני של סבב שיחות ארוך ומייגע שאינו צפוי להפיק הסדר (המקום הראשון שמור לשיחות השלום במזרח התיכון). מכיוון שישראל וארצות הברית – מובילת השיחות – אינן חולקות תפיסת איום משותפת בנוגע לאיראן גרעינית, האינטרס העדיף עבור ישראל, הוא לעודד שותפויות אזוריות עם מדינות נאט"ו אחרות, ולא לוותר על הפעלת לחץ מדיני בפורומים בינלאומיים שונים.

ייתכן שהתעלמות מההשפעה ההיסטורית המסוימת של איראן במזרח התיכון היא כישלון אסטרטגי של המערב. עם זאת, התנהגות הקורבן שאיראן סיגלה והוויתורים המתמשכים של המערב בעניין ההסכם הסופי הראוי בעיניה – זו כבר שרלטנות אסטרטגית. מכיוון שאיראן משחקת משחק אסימטרי שנועד להרוויח זמן, השלב הנוכחי חיוני וקולה של ישראל צריך להישמע. בין אם יהיה או לא יהיה הסכם, סביר להניח שאיראן תישאר מעצמה גרעינית סמויה המסוגלת להעשיר אורניום. ההשלכות האזוריות של תרחיש זה עדיין אינן ודאיות, אולם דומה שיידרש מאמץ דיפלומטי רב יותר כדי להציל את המשטר העולמי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני ולאמץ הסכם סופי ראוי. טוב תעשה ישראל אם תהיה מעורבת בימים אלה בפעילות דיפלומטית סוערת זו, שמא ימצא העולם על סף תהום אסטרטגי חדש.

הערות

- 1 Amos Yadlin, "Kicking the Can Down the Road: Another Extension of the P5+1 Talks," *INSS Insight* No. 634, November 26, 2014, <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=8155>.
- 2 "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran," IAEA, February 19, 2015, http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/iaea-iranreport-02192015_1.pdf.
- 3 David Albright et al., "ISIS Analysis of IAEA Iran Safeguards Report," ISIS, February 19, 2015, http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/ISIS_Analysis_IAEA_Report_19February2015_Final_1.pdf.
- 4 Alexander Glaser et al., "Agreeing on Limits for Iran's Centrifuge Program: A Two-Stage Strategy," *Arms Control Association*, July 9, 2014,

- https://www.armscontrol.org/act/2014_0708/Features/Agreeing-on-Limits-for-Irans-Centrifuge-Program-A-Two-Stage-Strategy.
- Alan J. Kuperman, "Iran Nuclear Deal Unlikely to Halt Regional Proliferation," 5
in: *Iran – The Ten Days After a Deal: Regional and Global Implications*, eds. Alex Mintz and Shaul Shay, IPS Publications, IDC, December 2014, http://www.herzliyaconference.org/eng/_Uploads/dbsAttachedFiles/Iran_the_day_afterC.pdf.
- "Uranium and Depleted Uranium," World Nuclear Association, December 2014, 6
<http://www.world-nuclear.org/info/Nuclear-Fuel-Cycle/Uranium-Resources/Uranium-and-Depleted-Uranium/>.
- Valerie Lincy and Gary Milhollin, "Iran's Nuclear Timetable," *Iran Watch*, 7
February 24, 2015, <http://www.iranwatch.org/our-publications/articles-reports/irans-nuclear-timetable>.
- "Iran Obscures Military Dimensions of Nuclear Program," AIPAC, September 8, 2014, 8
<http://iraninfocus.aipac.org/learn/iran-obscures-military-dimensions-of-nuclear-program/>.
- David Albright et al., "Update on Parchin: A Necessary Piece of a Comprehensive Nuclear Deal," ISIS, September 9, 2014, 9
<http://isis-online.org/isis-reports/detail/update-on-parchin-a-necessary-piece-of-a-comprehensive-nuclear-deal/>.
- Yoel Guzansky and Yiftah S. Shapir, "Iran Goes Ballistic," *Middle East Quarterly* 10
(Winter 2015), <http://www.meforum.org/4911/iran-goes-ballistic>.
- Anthony H. Cordesman, "The Iranian Sea-Air-Missile Threat to Gulf Shipping," 11
CSIS, August 14, 2014, http://csis.org/files/publication/140815_Iran_Air_Sea_Missile_Maritime_Threat.pdf
- "Solo Press Availability in Vienna, Austria," U.S. Department of State, November 12
24, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/11/234363.htm>.
- "Statement by the Press Secretary on Extension of Iran Nuclear Talks," White 13
House Office of the Press Secretary, July 18, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/18/statement-press-secretary-extension-iran-nuclear-talks>.
- "Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in 14
Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5+1 and the Islamic Republic of Iran, as Extended through June 30, 2015, November 25, 2014, U.S. Department of the Treasury and U.S. Department of State, http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/guidance_ext_11252004.pdf.
- Yossi Kuperwasser, "The Struggle over the Iranian Nuclear Program," 15
Perspectives, BESA, February 26, 2015, <http://besacenter.org/wp-content/uploads/2015/02/Kuperwasser-on-Iran-PP28-Feb-26.2015-DW-edit.pdf>.
- "US-Israel Divide: Unlike Israel, Washington Feels no Threat from Iran," *RT*, 16
February 25, 2015, <http://rt.com/op-edge/235451-israel-usa-iran-controversy-nuclear/>.
- Emily B. Landau and Shimon Stein, "Iran and the International Community: 17
Moving toward a Comprehensive Deal?" in: *Strategic Survey for Israel 2014-2015*, eds. Anat Kurz and Shlomo Brom (Tel Aviv: Institute for National

- Security Studies, 2015), [http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/INSS2014-15Balance_ENG%20\(2\)_Landau-Stein.pdf](http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/INSS2014-15Balance_ENG%20(2)_Landau-Stein.pdf).
- David Albright and Andrea Stricker, "A Note on IR-5 Centrifuge Feeding," ISIS, 18 November 20, 2014, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/a-note-on-irans-ir-5-centrifuge-feeding/>.
- "Iran Nuclear Negotiations: Status of Talks and the Role of Congress," U.S. 19 Senate Committee on Foreign Relations, January 21, 2015, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/1-21-15%20Iran%20Nuclear%20Negotiations%20Status.pdf>.
- Robert Satloff, "Netanyahu Speech Reveals U.S., Israel Gaps on the Middle East," 20 *Policy Analysis*, Washington Institute for Near East Policy, March 2015, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/netanyahu-speech-reveals-u.s.-israel-gaps-on-iran-and-the-middle-east>.

הסכם הגרעין האיראני: הבוקר שלמחרת

אפרים קם

חתימת ההסכם הסופי בסוגיית הגרעין על בסיס העקרונות שפורסמו בתחילת אפריל - אם אכן תתממש - תעמיד את איראן במצב חדש: הוסרו לחצי הסנקציות והאיום במהלך צבאי; היא תזכה להכרה בינלאומית במעמדה כמדינה סף־גרעינית שתשמור בידיה את האופציה לפרוץ לעבר נשק גרעיני, אם וכאשר תחליט; כבר עתה מכירה ארצות־הברית בהשפעתה האזורית של איראן בסוריה, בעיראק ונגד דאע"ש.

מילות מפתח: איראן; הסכם בסוגיית הגרעין; מדינה סף־גרעינית; ארצות־הברית

יש להניח שגם לאחר חתימת ההסכם לא תוותר איראן על שאיפתה לפתח נשק גרעיני, אך סביר יותר להניח שהיא לא תמהר לפרוץ לנשק גרעיני, אלא תעדיף להמתין לפחות עד שיוסרו ההגבלות על תוכנית הגרעין שלה, כעבור עשר עד חמש־עשרה שנים. מצב זה יפגע קשות ביכולותיה של ישראל להפעיל על איראן לחץ כלכלי וצבאי. לפיכך, דרכי הפעולה של ישראל יצטרכו לעבור בעיקר דרך ארצות־הברית - באמצעות יצירת הבנה עם הממשל והקונגרס לנקיטת צעדים קשים נגד איראן אם זו תפר את ההסכם, וודאי אם תנסה לפרוץ לנשק גרעיני.

מבוא

נוסח הפרוטוקולים שעליו הוסכם בין איראן לשש המדינות ב־2 באפריל 2015 עדיין אינו ההסכם הקובע, מה גם ששני הצדדים מציגים גרסאות שונות לגבי הנוסח שגובש. פרטי ההסכם המחייב והסופי יידונו בין הצדדים במגמה לסכמו עד תום, ואין ספק שעוד יתגלו מחלוקות וקשיים חמורים ביניהם, בין השאר בשל התנגדותם

אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

של גורמים חשובים בשני הצדדים להסכם המתגבש. אבל לנוכח להיטותם של שני הצדדים המתדיינים להגיע להסכם, ולאור הפירוט הניכר המאפיין את עקרונות ההבנות שהושגו – קיים סיכוי לא מבוטל שהצדדים יגיעו להסכם הסופי. חלק ניכר מהעבודה כבר נעשה, ורוב המכשולים הוסרו בשיחות שהתקיימו עד כה. מותר גם להניח שההסכם הסופי, אם יושג, לא יסטה במידה מהותית ממסגרת ההסכמות שנוסחו.

ראוי להדגיש כמה מהעקרונות שסוכמו, כדי לבחון את משמעותם לגבי התנהלותה של איראן בעתיד:

- א. מכמה בחינות, תוכנית הגרעין האיראנית תיעצר לעשר עד חמש־עשרה שנים ובחלקה אף תיסוג לאחור, ויוטלו עליה הגבלות משמעותיות באותו פרק זמן. בין השאר, איראן תורשה להפעיל כ־5,000 צנטריפוגות מהדור הראשון – כמחצית מהכמות הפועלת כיום – כשהצנטריפוגות העודפות לא יושמדו, אלא יימצאו תחת פיקוח לעשר שנים. מאגר האורניום בהעשרה נמוכה יוקטן במידה משמעותית, מ־10,000 קילוגרם – המספיקים לשבע־שמונה פצצות גרעיניות, אם יועשרו לרמה גבוהה – ל־300 קילוגרם בלבד, אך לא הוסכם מה ייעשה בעודפי האורניום המועשר. כמות זו, אם תישמר, תקשה על איראן לפרוץ לנשק גרעיני בלוח זמנים קצר. כן תיאסר בתקופה זו בניית מתקני העשרה נוספים, העשרה מעל כ־3% והעשרה בצנטריפוגות מתקדמות.
- ב. על תוכנית הגרעין יוטל פיקוח חסר תקדים, בחלקו לשנים רבות, ובכללו חתימת איראן על הפרוטוקול הנוסף שיטיל עליה פיקוח חודרני ומקיף מבעבר, על אף שגם בו יש סדקים. עם זאת, אין עדיין הסכמה מלאה על מרכיבי הפיקוח.
- ג. מתקן ההעשרה בפורדו וכור המים הכבדים באראק ישנו את ייעודם: במתקן בפורדו לא יעשירו אורניום במשך חמש־עשרה שנים, והכור באראק ייצר פלוטוניום בכמות מוקטנת בלבד.
- ד. מהצד האחר, כעבור עשר עד חמש־עשרה שנים יוסרו חלק ניכר מההגבלות על איראן, והיא תוכל לפתח תוכנית העשרה גדולה ובכללה שימוש בצנטריפוגות מדורות מתקדמים, שמלכתחילה לא תהיה הגבלה על פיתוחן. יתר על כן, מאחר ששום מתקן גרעיני לא ייסגר והצנטריפוגות העודפות לא יושמדו, תיוותר בידי איראן האפשרות להשתמש בהם בעתיד, אם תחליט לפרוץ לעבר נשק גרעיני.
- ה. גם במערכת הפיקוח עלולים להימצא סדקים. עד כה התחמקו האיראנים מהעברת המידע הנדרש על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לגבי היבטים צבאיים אפשריים של תוכנית הגרעין, והם סרבו להכניס את פקחי הסוכנות למתקן החשוד בפרצ'ין, בטענה שזהו מתקן צבאי שאינו קשור בגרעין. עקב זאת הודיע המזכיר הכללי של הסוכנות, שוב ושוב, כי אינו יכול

לקבוע שאיראן אינה חותרת לייצור נשק גרעיני. לא ברור אם הפיקוח שיוטל על האיראנים יאלצם להימנע מהתנהגות כזו.

ו. לפי דרישת האיראנים, תוכנית הטילים הבליסטיים של איראן אינה כלולה בהסכם, והם אינם מוגבלים בהמשך פיתוחה.

ז. אם איראן תעמוד בהתחייבויותיה, יוסרו מעליה כל הסנקציות הקשורות בתוכנית הגרעין – אך אין עדיין הסכמה לגבי קצב הסרתן.

על בסיס עקרונות אלה מבקש מאמר זה להעריך את ההתפתחויות האפשריות לאחר חתימתו של ההסכם הסופי – בהנחה שזה ייחתם – בכל הנוגע להתנהלותן של איראן, ארצות-הברית ומדינות האזור, ואת השלכותיהן על ישראל¹.

מדיניותה של איראן

המפתח להתפתחויות שלאחר חתימת ההסכם יהיה התנהלותה של איראן. זו תקבע במידה רבה את המגמות העתידות בסוגיית הגרעין, את חומרת האיום שיווצר כלפי מדינות באזור ובכללן ישראל, את טיב יחסיה של איראן עם ארצות-הברית, והיא גם תשפיע על מעמדה של איראן במזרח התיכון.

שאלת המוצא לגבי מדיניותה של איראן בעקבות חתימת ההסכם תהיה: האם איראן תמשיך לחתור להשגת נשק גרעיני, או שתסתפק במעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית, כפי שיבטיח לה ההסכם? בשלב זה אין בידינו מידע מוצק כלשהו היכול להבהיר את מדיניותה העתידית של איראן בסוגיית הגרעין, מאחר שהיא מכחישה בעקביות כל כוונה מצידה לפתח נשק גרעיני. ייתכן גם שהאיראנים עצמם טרם הכריעו בשאלה זו, והם יחליטו לגביה בעתיד לאור ההתפתחויות, הסיכונים והסיכויים שיהיו קשורים בהחלטתם. ניתן אפוא לנסות להעריך את המדיניות שאיראן תאמץ בסוגיה זו ללא בסיס מידע, ולכן יהיה צורך לבחון את ההערכה שוב ושוב, לאור המידע והסימנים שיתקבלו בעתיד.

אין ספק שאיראן חותרת להשגת נשק גרעיני. תפיסתה האסטרטגית של איראן, המאמץ העצום שהשקיעה בבניית תוכנית הגרעין שלה מאז 1987 והמחיר הכלכלי והמדיני הגבוה ששילמה כדי לקדם אותה – לכל אלה אין הסבר אחר מלבד רצונה להגיע לנשק גרעיני. כפי הנראה, איראן רוצה בנשק זה משלוש סיבות: לשם הרתעת אויבים בעלי יכולות צבאיות אסטרטגיות – בעבר עיראק, וכיום ארצות-הברית וישראל; לצורך קידום שאיפתה להשגת הגמוניה במרחב; לרכישת יוקרה שתחזק את מעמדו הפנימי של המשטר האסלאמי באיראן.

ההסכם שיושג בין איראן לשש המדינות יעניק לה מעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית – דהיינו, מדינה השולטת במרבית מרכיבי הדלק הגרעיני, בעלת תשתית מדעית-טכנולוגית מתקדמת, מאגר של חומר בקיע – או לפחות כמות גדולה של אורניום מועשר שניתן להופכו לחומר בקיע תוך זמן קצר – ויכולת להפוך את

החומר הבקיע לפצצה ולהתאימה לאמצעי שיגור. מה שיידרש כדי לעבור את הסף הוא החלטה אסטרטגית לפרוץ לעבר נשק גרעיני.² השגת מעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית לא תעניק לאיראן את היתרונות שתעניק לה יכולת גרעינית מלאה, אבל היא תיתן לה לא מעט. מעמד זה לא יספק לאיראן כושר הרתעה מיידית נגד אויב, אבל כשהאיום עליה אינו מידי אין לה צורך למהר, בידיעה שתוכל לפרוץ לעבר נשק גרעיני תוך שנה או פחות מכך. יתר על כן, בנסיבות הנוכחיות, הסיכון של מהלך צבאי – אמריקאי או ישראלי – נגד איראן אינו נראה גבוה, ולכן הצורך להרתיע את היריב באמצעות נשק גרעיני אינו קרוב. בו בזמן, למעמד של מדינת סף מוכרת תהיה תרומה גבוהה יחסית הן לחתירתה של איראן להגמוניה אזורית והן לחיזוק מעמדו הפנימי של המשטר, משום שיש בכך גושפנקה בינלאומית ליכולתה הטכנולוגית של איראן להגיע במהירות לנשק גרעיני.

מכאן נובע שהאפשרות הסבירה יותר היא שאיראן לא תפר את ההסכם באורח בוטה, ולא תמהר לפרוץ לעבר נשק גרעיני. מלבד ההנחה שגם במעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית יש רווחים ניכרים לאיראן, יש לכך שתי סיבות חשובות נוספות. האחת, ניסיון מצד איראן לפרוץ לעבר נשק גרעיני עלול להביא עליה עונש חמור – הטלת סנקציות כואבות יותר, אולי אף מהלך צבאי, ואובדן כל הישגיה מההסכם. יש להניח שהממשל האמריקאי יבהיר זאת במפורש לאיראנים. השנייה, כעבור עשר עד חמש-עשרה שנים יוסרו ההגבלות מעל תוכנית הגרעין של איראן, וחופש הפעולה שלה בתחום הגרעיני יגדל במידה משמעותית. לאיראן עדיף אפוא להמתין עד להסרת הגבלות ההסכם שיחולו עליה, ואז לשקול פריצה לעבר נשק גרעיני. עיתוי זה עשוי להיות עדיף, למרות שיש להניח כי הממשל האמריקאי יבהיר לאיראן שתיענש בחומרה אם תנסה לפרוץ לעבר נשק גרעיני גם לאחר תום תקופת ההגבלות.

משמעות הדברים היא שאיראן לא תוותר על השגת נשק גרעיני, אך תבחר כנראה לדחות זאת לעיתוי מתאים – עדיף לאחר הסרת ההגבלות, כאשר יכולותיה הגרעיניות יהיו משמעותיות הרבה יותר, ואולי גם קשות יותר לפיקוח. יחד עם זאת, איראן עלולה להקדים את הפריצה בעיקר אם יסתמן איום אסטרטגי חדש עליה, שיחייב אותה להזדרז ולבנות הרתעה גרעינית מיידית, או אם תעריך שהנסיבות ייצרו עבורה הזדמנות לפרוץ לנשק גרעיני מבלי לשלם מחיר גבוה. אם איראן תחליט בשלב כלשהו לפרוץ לעבר נשק גרעיני, סביר פחות שתעשה זאת באמצעות המתקנים המוכרים, משום שניסיון פריצתה צפוי להתגלות בהקדם. סביר יותר שתעשה זאת באמצעות מתקן העשרה קטן וסודי, שחשיפת הפריצה

האפשרות הסבירה יותר היא שאיראן לא תפר את ההסכם באורח בוטה, ולא תמהר לפרוץ לעבר נשק גרעיני

דרכו תאריך זמן רב יותר.³ בו בזמן, גם אם איראן תמתין על הסף הגרעיני ולא תעבור אותו, היא תנצל את הזמן כדי לשפר את יכולותיה הגרעיניות ואת הכשרת כוח האדם שלה, כשבמקביל תוכל לשפר את איכות הצנטריפוגות שהיא מפתחת ולקדם את תוכנית הטילים שלה – שאין עליהן הגבלות – כך שאם וכאשר תחליט לפרוץ לנשק גרעיני, יהיה זה מהלך מקיף יותר ולוח הזמנים לפריצה יהיה קצר יותר. גם אם איראן תקיים את ההסכם, היא עלולה לנצל פרצות ואי־בהירויות בו לקידום יכולותיה הגרעיניות.

העובדה שההסכם יותיר את איראן כמדינה סף־גרעינית תחייב כנראה את ארצות־הברית להבהיר מראש אילו צעדי נגד תנקוט במקרה שאיראן תפר את ההסכם, וודאי אם יתברר שהיא פורצת לעבר נשק גרעיני. הבהרה זו תידרש הן כדי להרתיע את איראן והן כדי להניח את דעתן של בעלות־בריתה של ארצות־הברית, ובראשן ישראל. אלא שפרק זמן של שנה אחת לעצירת המהלך האיראני עלול להיות בלתי־מספיק – כשצריך להביא בחשבון את הזמן שיידרש כדי לאתר את הצעדים האיראניים, להוכיח את התרחשותם, להבין את משמעותם ולהסכים עליהם בקרב קהילות המודיעין, וכן להחליט גם עם ממשלות אחרות אילו צעדים יש לנקוט נגדם.⁴ העובדה היא ששני מתקני ההעשרה, בנתנז ובפורדו, נבנו על ידי האיראנים בעשור הקודם בהסתר, והתגלו זמן לא־מבוטל לאחר תחילת בנייתם. גם הזמן שנדרש כדי להטיל את הסנקציות החמורות על איראן, והתנהלותו של הממשל האמריקאי בפרשת המהלך הצבאי נגד משטר אסד בסוריה בעקבות השימוש שעשה בנשק כימי מלמדים כי נקיטת צעדי נגד, ובהקדם, אינה דבר מובן מאליו. ממשל אובמה מחויב בפומבי למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני ואינו מסתפק במדיניות של הכלה בסוגיה זו, כלומר, למנוע ממנה שימוש בנשק גרעיני אם תשיג אותו. סביר להניח שהממשל הנוכחי יוסיף לדבוק במחויבותו זו, כדי למנוע את ערעור האמון של ישראל ומדינות המפרץ במדיניותו, מתוך עניינו להוכיח שצדק בהליכתו להסכם עם איראן ועקב לחצו של הקונגרס. אבל בארצות־הברית ובאירופה יש הסבורים שהממשל צריך לנקוט מדיניות הכלה, ולא מניעה. בעוד כשנתיים יתחלף הממשל, ולא ידוע מה תהיה מדיניותו של הממשל הבא כלפי איראן. הצירוף של אימוץ אפשרי של מדיניות הכלה עם הוויתורים לאיראן והכרה בה כמדינה סף־גרעינית עלול להיות בעייתי, ויוכל להקל עליה בעתיד להחליט לפרוץ לעבר נשק גרעיני.

היחסים בין ארצות־הברית לאיראן

מאז המחצית השנייה של 2013 נוצר דיאלוג רצוף בין ארצות־הברית לאיראן בסוגיית הגרעין. אמנם בעבר היו כבר מגעים ושיתופי פעולה מוגבלים בין השתיים, כמו בפרשת 'איראנגייט' – אספקת הנשק המוגבלת מארצות־הברית לאיראן

במחצית שנות השמונים – בתקופת מלחמת עיראק־איראן, ולקראת המהלך הצבאי האמריקאי באפגניסטן בסוף 2001. אך אלה היו פרשיות בעלות משמעות מצומצמת וקצרת־ימים, שלא הותירו חותם ממשי על יחסי שתי המדינות. הפעם הדיאלוג הוא אינטנסיבי ופומבי ומתנהל ברמה של שרי החוץ, כאשר נשיאי שתי המדינות מנסים להעלות את רמתו – הנשיא רוחאני בשיחת הטלפון שקיים עם הנשיא אובמה בשלהי 2013, ואובמה בסדרת האגרות ששלח למנהיג העליון חאמנאי, שלפחות אחת מהן זכתה למענה.

יתר על כן, הזעזועים בעולם הערבי בשנים האחרונות יצרו אינטרסים משותפים לשתי המדינות. שתיהן מבקשות לייצב את המצב בעיראק ובסוריה, ובעיקר לבלום ולחסל את האיום שמקרין ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש – על מדינות רבות ועל היציבות באזור. הקושי להתמודד עם אי־יציבות זו הניע את הממשל האמריקאי להכיר בתפקידה החשוב של איראן בעיראק ובסוריה, ובאפשרות שיהיה לה חלק בייצוב האזור. מסיבה זו מאותת הממשל להנהגה האיראנית מאז מחצית 2014 כי אם תגלה גישה קונסטרוקטיבית, ובעיקר אם יושג הסכם בסוגיית הגרעין, ניתן יהיה לבנות מערכת של שיתוף פעולה עימה בסוגיות אזוריות, ובראשן ייצוב המצב במדינות המתערערות ומול הארגונים הג'יהאדיסטיים. גישויו של הממשל הביאו עד כה לתיאום מוגבל ועקיף עם איראן לגבי תקיפות אוויריות בעיראק, כששני הצדדים נזהרים שלא להרחיק לכת בשלב זה בשיתוף הפעולה ביניהם, הן עקב החשדנות ההדדית והן בשל אינטרסים מנוגדים שלהם.

עם זאת, אפשרות שיתוף הפעולה בין הממשל האמריקאי למשטר האיראני נראית מוגבלת, גם אם יושג ההסכם, משתי סיבות. האחת היא המאבק הפנימי באיראן. המשא־ומתן בסוגיית הגרעין מלווה מתחילתו בחילוקי דעות קשים בצמרת האיראנית. הנשיא רוחאני ושר החוץ זריף מוכנים כנראה לגלות גמישות רבה יותר בסוגיות הנדונות, מתוך הבנה שהשגת ההסכם חיונית להסרת הסנקציות מעל איראן, שהיא המפתח לשיפור המצב הכלכלי. לעומתם דורש האגף הרדיקלי של המשטר – הממסד הדתי הרדיקלי, פיקוד 'משמרות המהפכה' וחלק מחברי הפרלמנט – שלא להרחיק לכת בויתורים לארצות־הברית, מתוך חשד כוונותיה. המנהיג העליון חאמנאי תמך עד כה בקיום המשא־ומתן וגיבה את רוחאני, כנראה מתוך הבנה ששיפור המצב הכלכלי חיוני לאיראן ולמניעת תסיסה פנימית, ולא ניתן להסיר את הסנקציות ללא ויתורים מסוימים. אלא שחאמנאי מגלה חשדנות עמוקה כלפי ארצות־הברית ומזהיר מפני כוונותיה, ולכן הוא מציב מפעם לפעם קווים אדומים לעמדות האיראניות בשיחות, שאותם אין לחצות.

מותר להניח שאם יושג הסדר, יתפתח מאבק בצמרת האיראנית על המשך הדרך. השגת ההסכם עשויה לחזק את מעמדו הפנימי של רוחאני כמי שהיה אחראי לשיחות הגרעין, ומכאן גם להסרת הסנקציות. רוחאני רצה מלכתחילה

בדיאלוג עם הממשל האמריקאי ובכלל זה במגע ישיר עם נשיא ארצות-הברית, וזכה בשל כך לביקורת מצד המחנה הרדיקלי. השגת ההסכם תצדיק את דרכו וייתכן שתחזק גם את המחנה הרפורמי, והוא עשוי לנסות להרחיב את הדיאלוג עם הממשל לסוגיות אזוריות. הוא גם ירצה בהרחבת הקשר עם ארצות-הברית כדי למשוך השקעות אמריקאיות באיראן ולשפר את מצבה הכלכלי. אולם, גם ביטחוננו העצמי של המחנה הרדיקלי עלול להתחזק, משום ששיפור המצב הכלכלי בעקבות הסרת הסנקציות יסיר מעליו את החשש מפני התפרצות תסיסה עממית. המחנה הרדיקלי, הרואה בארצות-הברית את האויב העיקרי לעצמו ולאיראן, יפעל כדי למנוע דיאלוג משמעותי עימה, מתוך אמונה שדיאלוג כזה יערער את יסודותיה של המהפכה האסלאמית באיראן. יתר על כן, המחנה הרדיקלי צפוי לראות את ההסכם כבסיס לחיזוק מעמדו של רוחאני, הנתפס מלכתחילה כאיום על מעמדם של הרדיקלים. במאבק זה צפוי להכריע חאמנהאי – אשר חשדנותו כלפי ארצות-הברית כבר הוזכרה – שנראה כי ההסכם נתפס בעיניו ככלי חשוב להסרת הסנקציות, אך לא להתקרבות לארצות-הברית.

הסיבה השנייה לקושי לפתח קשר נרחב בין איראן לארצות-הברית היא האינטרסים המנוגדים שלהן. אמנם יש להן כיום אינטרסים משותפים הנוגעים לייצוב המצב בעיראק, בסוריה ובאפגניסטן, אך מאחוריהם מצויים אינטרסים מנוגדים חשובים עוד יותר. הממשל האמריקאי מבקש להביא לסילוקו של משטר אסד בסוריה, שנתפס בעיניו כמשטר לא-לגיטימי, ולסייע לבניית משטר מתון בעיראק שיוביל לפיוס לאומי תוך התחשבות באינטרסים של הסונים, ויהיה קשור לארצות-הברית ולמערב. יעדי של המשטר האיראני שונים ואף מנוגדים: הוא פועל לביסוס משטר אסד ולייצובו, וחותר לבנות את המשטר בעיראק כך שיהיה קשור לאיראן ומנותק מארצות-הברית, ואשר תובטח בו העליונות השיעית. מעל הכול, במסגרת חתירתו של המשטר האיראני להשגת הגמוניה אזורית, יעדו החשוב ביותר הוא להביא לסילוק המעורבות והנוכחות הצבאית האמריקאית במרחב המפרץ ובסביבתה של איראן. אם בסופו של דבר יעלה בידי הקואליציה הבינלאומית לבלום ולחסל את דאע"ש, המרוויחה העיקרית מכך תהיה איראן, משום שפגיעה בארגון תסייע לגורמים הקשורים לאיראן – משטר אסד והמיליציות השיעיות הקשורות לאיראן. ניגודים אלה יגבילו כמעט בהכרח את מרחב ההתקרבות בין ארצות-הברית לאיראן.

משמעות הדברים היא שהסכם בסוגיית הגרעין יוכל לתרום להמשך הדיאלוג בין ארצות-הברית לאיראן באווירה פתוחה יותר, ומתוחה פחות. אלא שקשר זה צפוי להיות מוגבל, וכל עוד לא יחול שינוי ממשי באופיו של המשטר האיראני, האגף הרדיקלי של המשטר וחאמנהאי עצמו יגבילו את התקרבותם של רוחאני ומקורביו לארצות-הברית.

ההשלכות האזוריות

כבר עתה, בטרם נחתם הסכם הגרעין, יש עדויות רבות לכך שמדינות ערביות, ובעיקר מדינות המפרץ, מודאגות מההסכם המתגבש וממשמעותו העיקרית: איראן תזכה במעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית, מבלי שתוותר על שאיפותיה הגרעיניות. לדאגתן יש לפחות שתי סיבות: לאחר חתימת ההסכם תהיה ההתנהלות האיראנית כלפיהן אגרסיבית ומאיימת יותר; ההסכם יעניק לאיראן קדימות על פניהן בהשגת הגמוניה במרחב, כשתהיה משוחררת מלחצי הסנקציות ומהאיום בתקיפה צבאית. אמנם האיום האיראני יהיה משמעותי הרבה יותר אם וכאשר זו תהיה מדינה גרעינית, אבל גם מעמד של מדינת סף הוא סיבה לדאגה, משום שהדרך ממנו עלולה להוביל להשגת נשק גרעיני.

יתר על כן, איראן כמדינת סף מוכרת ולגיטימית עלולה לחזק את השפעתה ומעמדה כציר המחנה הרדיקלי באזור, במיוחד לאור הכרתו של הממשל האמריקאי בחשיבותה ובהשפעתה בעיראק, בסוריה ובמאבק בדאע"ש. הכרה זו מעניקה לאיראן חסינות מסוימת, כפי שהסתמן כאשר הממשל האמריקאי נמנע מהתייצבות ברורה נגד איראן עקב מעורבותה בלחימה בתימן, כדי לא לחבל בשיחות הגרעין. במצב זה, הממשל מתקשה יותר להפריע למאמציה של איראן בסוריה, בעיראק ובתימן, מה גם שתוך כדי השיחות בנושא הגרעין המשיכה איראן לסייע למשטר אסד ולחות'ים בתימן, וניסתה לבנות חזית טרור נוספת מול ישראל בסוריה בשיתוף עם חזבאללה, שתחבר את לבנון עם רמת הגולן. כך, ויתוריה של ארצות־הברית במסגרת שיחות הגרעין עלולים להיתפס כחולשה – הן בעיני איראן והן בעיני מדינות ערב. מדינות באזור חוששות כנראה שהממשל האמריקאי מבקש להתקרב לאיראן על חשבון היחסים עימן ועם ישראל. חשוב לא פחות, הסרת הסנקציות מעל איראן תעניק לה עוצמה כלכלית מחודשת, שתסייע לה לקדם את מעמדה האזורי.

חששות אלה עלולים להוביל מדינות באזור לשתי דרכי תגובה אפשריות. האחת, חלק ממדינות המפרץ עלולות לסמוך פחות על תמיכתה של ארצות־הברית ולחפש

דרכים להידבר עם איראן, בעיקר אם איראן תעודד מצידה הידברות עימן במגמה לקדם שיתוף פעולה אזורי. סביר להניח שרוחאני יגלה עניין בהידברות כזו, אך החשדנות העמוקה בין איראן לערב־הסעודית תגביל את קידומה. הדרך השנייה עלולה להיות החלטה מצד מדינות כערב־הסעודית, טורקיה, או מצרים לפתח תוכנית גרעין משלהן. האפשרות של תגובה זו לתוכנית הגרעין של איראן עולה

איראן כמדינת סף
מוכרת ולגיטימית עלולה
לחזק את השפעתה
ומעמדה כציר המחנה
הרדיקלי באזור

כבר שנים רבות, אולם אם ייחתם ההסכם עם איראן תהיה למדינות אלו הצדקה שקשה יהיה להתמודד עימה, משום שהן עלולות לדרוש לפתח תוכניות העשרה

ולקבל אף הן מעמד של מדינות סף מוכרות, בדומה לאיראן, גם אם יידרשו להסכים להטלת הגבלות על תוכניות הגרעין שלהן.

ההשלכות על ישראל

חתימת ההסכם הסופי בסוגיית הגרעין האיראני תעמיד את ישראל במצב קשה. ישראל לא הייתה צד במשאומתן עם איראן, והממשל האמריקאי אף טען שלא הייתה מודעת לחלק מפרטי ההסכם הנדון במהלך השיחות. יכולתה של ישראל להשפיע על תוצאות השיחות נבעה מהאפשרות שתנקוט מהלך צבאי באיראן, אשר הדאיגה את שש המדינות המשתתפות בשיחות עם איראן, וכן מהסנקציות החמורות שהוטלו על איראן – במידה רבה עקב החשש מפעולה צבאית ישראלית. יכולות לחץ אלה ייפגעו בעקבות ההסכם: ראשית, הסנקציות יוסרו מעל איראן, גם אם בהדרגה, וגם אם היא לא תעמוד בתנאי ההסכם יהיה קשה להחזירן, אלא אם כן יתברר שאיראן פורצת לעבר נשק גרעיני או מפרה את ההסכם באורח בוטה. שנית, האופציה הצבאית נגד איראן תרד מסדר היום. הממשל האמריקאי ודאי לא ינקוט מהלך צבאי לפחות כל עוד ההסכם קיים, וישראל תתקשה מאוד לתקוף באיראן – גם אם הדבר אינו בלתי אפשרי – משום שבמקרה זה תואשם בחבלה בהסכם שהמעצמות חתומות עליו, ותיכנס לעימות קשה עם ארצות הברית. האופציה הצבאית תחזור אל השולחן – הן לגבי ישראל, וכנראה גם לגבי ארצות הברית – בעיקר אם איראן תפר באורח חמור את ההסכם, ועל אחת כמה וכמה אם תסתמן פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני.

במצב זה, דרכי הפעולה העיקריות של ישראל יעברו דרך ארצות הברית, ובמידה פחותה דרך הממשלות האירופיות. סביר להניח שבעקבות סיכום נוסח העקרונות

יעשה הממשל האמריקאי מאמץ להרגיע את ישראל –

וכן את מדינות המפרץ – מפני משמעות ההסכם, תוך הרפיית המתח שנוצר ביחסים עימה. הרגעה זו תהיה תלויה במידה רבה בהגדרה מראש של הצעדים שהממשל האמריקאי יתחייב לנקוט במקרה של הפרת ההסכם על ידי איראן, בוודאי במקרה של פריצה לנשק גרעיני. בעניין זה תוכל ישראל להסתייע גם בקשריה בקונגרס, במגמה להוביל לחקיקה שתחייב את הממשל לפעול נגד איראן הן בהטלת סנקציות חמורות עליה והן במהלך צבאי נגד אתרי הגרעין, אם יידרש, בטווח הארוך יותר. אם ההידברות בין ארצות הברית לאיראן תתפתח, תוכל ישראל לדרוש

מהממשל ללחוץ על איראן לשנות את גישתה כלפי ישראל במידה משמעותית, ובכלל זה להפסיק את התבטאויותיה בדבר השמדת ישראל ולהכיר בה.

חתימת ההסכם תיצור אינטרס משותף לישראל, לערב הסעודית ולמדינות המפרץ – למנוע מאיראן פריצה מעבר לסף הגרעיני ולשכנע את הממשל האמריקאי לנקוט את כל הצעדים האפשריים להשגת מטרה זו

חתימת ההסכם תיצור אינטרס משותף לישראל, לערב הסעודית ולמדינות המפרץ – למנוע מאיראן פריצה מעבר לסף הגרעיני ולשכנע את הממשל האמריקאי לנקוט את כל הצעדים האפשריים להשגת מטרה זו. יחד עם זאת, ספק אם האינטרס המשותף יתפתח לכלל שיתוף פעולה מעשי ממשי, הן משום רתיעתה המסורתית של ערב הסעודית משיתוף פעולה עם ישראל, והן עקב חששה מתגובה איראנית.

סיכום

חתימת ההסכם הסופי בסוגיית הגרעין, אם וכאשר תתקיים, תעמיד את איראן במצב חדש, לראשונה מאז התרחשות המהפכה האסלאמית. מצד אחד, ירדו מעליה לחצים כבדים. איראן נתונה לסנקציות אמריקאיות ובינלאומיות מאז המהפכה, אם כי ראשיתם לא הייתה קשורה בתוכנית הגרעין שלה, אלא במעורבותה בטרור. הסרת הסנקציות תוציא אותה מהבידוד החלקי שבו היא נתונה, תחזיר אותה למשפחת המדינות המתוקנות – וגם עניין זה חשוב לאיראן – ותאפשר לכלכלתה לשגשג מחדש. בעניין זה יש להניח כי עם תחילת הסרתן של הסנקציות, יעוטו על איראן ממשלות וחברות כלכליות רבות כדי להשתלב בשוק האיראני הגדול. יתר על כן, האפשרות של מהלך צבאי נגדה תצטמצם במידה משמעותית, גם אם לא תיעלם. מהצד האחר, איראן תזכה להכרה בינלאומית במעמדה כמדינה סף-גרעינית, ותשמור בידיה את האופציה לפרוץ לעבר נשק גרעיני אם וכאשר תחליט לעשות זאת. נוסף לכך, ההסכם אמור להיחתם בתקופה שבה הממשל האמריקאי מכיר בהשפעתה האזורית של איראן – בעיקר בסוריה, בעיראק ומול דאע"ש. הצירוף של ההכרה במעמדה הגרעיני ובמעמדה האזורי של איראן, הסרת הלחצים מעליה והשיפור הצפוי במצבה הכלכלי יסייעו לה לקדם את ההגמוניה שלה במרחב.

יש להניח שגם לאחר חתימת ההסכם לא תוותר איראן על שאיפתה להשגת נשק גרעיני, אלא שמימושה עשוי להידחות בעשר עד חמש-עשרה שנים. בכך תסייע לה העובדה שעצירת חלקים מתוכנית הגרעין שלה או הסגתה לאחור יהיו הפיכות, שהגבלות שיוטלו עליה יוסרו ושהיא תוכל להחזיר לעצמה את היכולות שתסכים להגבילן. אולם האפשרות הסבירה יותר היא שאיראן לא תמהר להפר את ההסכם ולעבור את הסף הגרעיני. מבחינתה עדיף יהיה להמתין לפחות עד תום פרק הזמן המסתמן – בין עשר לחמש-עשרה שנים – לסיום ההגבלות שיוטלו על תוכנית הגרעין שלה ולהסרתן, משום שאז יהיה לה קל יותר לפרוץ לנשק גרעיני. איראן עלולה לא להמתין עד להסרת ההגבלות עליה במקרה שייווצר איום אסטרטגי משמעותי עליה והיא תזדקק להרתעה גרעינית מיידית, או אם הנסיבות האזוריות והבינלאומיות ייצרו לה הזדמנות להחליט לפרוץ במחיר נמוך יחסית. אולם גם אם איראן תחליט להשהות את החלטת הפריצה למשך שנים, היא תנצל את מעמדה

כמדינה סף-גרעינית מוכרת כדי לשפר ולשכלל את יכולותיה הגרעיניות ובכלל זה את תוכנית הטילים שלה, ובכך תכשיר את הקרקע לפריצה בעת הצורך. ממשל אובמה מחויב למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני. הבעיה היא מידת יכולתו לעמוד במחויבות זו, אם איראן תנסה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני לאחר שהסנקציות עליה יוסרו ויהיה קשה להחזירן במהירות, ולאור העובדה שעד כה הוא גילה רתיעה מנקיטת מהלך צבאי נגד איראן. לכן מצטרפת לכך השאלה – האם לנוכח קשיים אלה לא יעבור ממשל אובמה, או הבא אחריו, ממדיניות של מניעת נשק גרעיני מאיראן למדיניות של הכלה, שתכוון להרתיע אותה משימוש בנשק גרעיני?

הערות

- 1 ראו את סדרת המאמרים שפורסמה בתחילת 2015 על ידי מכון 'ראנד', תחת הכותרת The Days After a Deal With Iran - <http://rand.org/international/cmep/the-days-after-a-deal-with-iran.html>
- 2 עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי, "הדרך (האיראנית) השלישית", **נדבן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012.
- 3 Gary Samore, "Prospects for the Iran Nuclear Negotiations", Iran – in *The Days After a Deal*, The Institute for Policy and Strategy, Interdisciplinary Center, Herzliya, December 2014.
- 4 Michael Hayden, Olli Heinonen and Ray Takeyh, "The Iran Time Bomb", *The Washington Post*, March 22, 2015.

הצורך בגיבוש אסטרטגיה מעודכנת אל מול התהפוכות האזוריות: הזירה הצפונית כמקרה בוחן

אודי דקל ועומר עינב

מבין כל האתגרים העומדים לפתחה של ישראל באזור, הזירה הצפונית מהווה סוגיה חשובה ומורכבת בשל גורמים שונים שכרוכים, ברובם, בטלתה שחוזה המזרח התיכון. מדיניות העמידה מנגד של ישראל עד כה נבעה מתובנות אסטרטגיות שהיו תקפות עד לזליגת האירועים הגוברת לשטחה, והיווצרות איומים אסטרטגיים ברמת הגולן. ישראל מחויבת לגבש אסטרטגיה מעודכנת ותפיסת הפעלה השונות מהדפוסים המוכרים, שייתנו מענה מתאים להתפתחויות במרחב בראייה רב־צדדית ורב־תחומית, כדי להתכונן כראוי לקראת האתגרים העתידיים.

מילות מפתח: אסטרטגיה, הזירה הצפונית, תפיסת הביטחון, ישראל

מבוא

יותר מארבע שנים לאחר שהחל תהליך עיצובו מחדש של המזרח התיכון, בעקבות המהפכות והמאבקים שמתנהלים בו, נדרשת ישראל להתאים עצמה באופן רצוף לשינויים ולתופעות החדשות שמתהוות ומתחלפות כל העת. לאורך רוב גבולותיה מצליחה ישראל עד כה להתמודד עם האיומים המתפתחים לפי תפיסות מוכרות: הסכמי השלום עם מצרים וירדן נותרו יציבים בשל אינטרס משותף, מצרים וירדן נלחמות בגורמי אסלאם קיצוני, ואילו הבעיה הפלסטינית נותרה עד כה מבודדת באופן יחסי מהמתרחש באזור, מה שמאפשר במרבית הזמן הכלה של השחקנים

אודי דקל הוא מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי.
עומר עינב הוא עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הקיימים – חמאס והרשות הפלסטינית. הזירה שנבדלת מהשאר היא הזירה הצפונית הכוללת את סוריה ולבנון, אשר בה חלו השינויים הדרמטיים ביותר. התמוטטות המדינה הסורית יחד עם הידוק התלות בין משטר אסד לבין חזבאללה ואיראן, עלייתו של ארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש) והתחזקות גורמי הג'יהאד העולמי, מעורבות ארצות הברית והקואליציה הערבית-מערבית, שינוי מתמיד במאזן הכוחות ובתמונת השחקנים המשפיעים – כל אלה יצרו כאוס ללא כללי משחק מוכרים. על מנת ליצור מציאות ולהכין מענה לאתגרים המתוארים, בדגש על הזירה הצפונית, על ישראל לערוך תחילה בירור מושגי של סוגיות יסוד בתפיסת הביטחון שלה, ולבאר לעצמה על מה מושתתת האסטרטגיה הרצויה עבורה על רקע השינויים שחלו – בין אם כאלה שהם תולדה של תהליך ארוך ומתמשך, ובין אם אלו תפניות דרמטיות בעידן הנוכחי. בהמשך להבהרת האסטרטגיה הכוללת, חשוב להתרכז בזירה הצפונית כמוקד להתהוות מציאות חדשה ובלתי-מוכרת בראיית ישראל, וגם כזירה שבה פועלים שחקנים אזוריים ועולמיים שמגלמים חשיבות רבה למעמדה. ניתן לומר במידה רבה שבחלק ניכר מההמלצות והעקרונות המוצעים אין חידוש, אך חשיבותם מתבטאת דווקא בהדגשת יישום דפוסים שלכאורה תקפים תמיד, אך לא מיושמים בפועל. נקודת הזמן הנוכחית מחייבת בחינה מדוקדקת של החדש והישן מבחינה מושגית ומעשית, כדי להציב את המתווה הנדרש ליישום בהווה ולעתיד.

שינויים תפיסתיים

שורש הבעיה האסטרטגית של ישראל נעוץ בסערה שמטלטלת את המזרח התיכון, אשר תוצאותיה טרם ניתנות לחיזוי וסופה אינו צפוי בעתיד הנראה לעין. שורה של שינויים ותהליכים מורכבים מאתגרים את הנחות היסוד שישראל הורגלה להן בעבר, חלקם מאפיינים את כלל האזור וחלקם ייחודיים להקשר הצפוני. ניתן לחלק את מכלול השינויים לשתי קבוצות עיקריות: שינויים תפיסתיים המושפעים מתהליכים אזוריים ואף עולמיים הנוגעים לביטחון לאומי; שינויים גיאואסטרטגיים שמשקפים את ההתפתחויות בזירה הצפונית (יידונו בחלקו השני של המאמר). השינויים התפיסתיים מייצגים בעיה מסורתית שעיקרה הסתגלות מדינה להתפתחויות דוקטרינריות, טכנולוגיות, חברתיות, תרבותיות ואחרות בסביבתה הקרובה והרחוקה. תכנון עתידי של המערכה הבאה בזירה הצפונית טומן בחובו מספר שינויים כאלה, שבהם יש להתחשב. הראשון הוא אופי האיום הצבאי הנשקף לישראל. בהקשר הצפוני למשל, לפני מלחמת האזרחים בסוריה, איום הייחוס היה עימות סדור מול הצבא הסורי בגיבוי יכולותיו הצבאיות של חזבאללה – בעיקר טילים ורקטות – עם תמיכה איראנית.¹ כיום, בעקבות שחיקה מתמשכת ולחימה רצופה, האיום מכיוון צבא סוריה פחת בצורה משמעותית, חלק מהנשק של הצבא הסורי נפל לידי גורמים סלפיים ג'יהאדיסטיים וחלקו נמסר לידי חזבאללה. צה"ל

נדרש לתכנן בניין כוח שנותן מענה למגוון רחב של מתארים ללא כללי משחק מוגדרים ומקובלים, וללא יכולת לקבוע מצבי סיום אפשריים. כל זאת ברמת אי-ודאות גבוהה, כאשר ניתן לומר שהיגיון הטרור והפגיעה בעורף הישראלי ניצב כאיום המרכזי בארגז הכלים של הצייר טהראן-דמשק-ביירות וגם של הקיצונים הסונים-סלפים. תהליך זה מבטא שינוי רחב בכלל המזרח התיכון, שעניינו הפקעת המונופול על הכוח מידי המדינות והעברתו למגוון שחקנים בעלי יכולות צבאיות – חלקן מתקדמות – ותפיסת הפעלה של לוחמת גרילה וטרור.

השינוי התפיסתי השני קשור בעקרון ההרתעה, שמהווה את אחת מהרגליים שעליהן מתבססת תפיסת הביטחון הישראלית באופן מסורתי. ההרתעה מטבעה אינה ניתנת לכימות ולמדידה מאז ומעולם, ובדרך כלל ניתן להעריכה בדיעבד.² ישראל מתמודדת עם מערכת שבה הקווים האדומים וחוקי המשחק אינם ברורים כבעבר, ועם הקושי בשאלה – כיצד ניתן להשפיע על כוונות של ארגונים הפועלים מתוך חזון ג'יהאדיסטי. בשל אופי העימותים הללו, לא ניתן לקבוע עובדות ברורות בשטח וליצור משוואת הפסד מול רווח שתרתיע את יריבי ישראל ואויביה. ישראל שקדה על גיבוש תפיסה אסטרטגית המתאימה למצב החדש, ובמסגרתה גובשה תפיסת המערכה שבין המלחמות (מב"מ),³ שנועדה לתחזק את ההרתעה כלפי האויבים על ידי המחשה מה צפוי להם בתרחיש של הסלמה, בד בבד עם שיבוש תהליכי התעצמותם ויצירת תנאים נוחים יותר לישראל, אם תפרוץ מערכה צבאית בעצימות גבוהה. למרות הכוונות ליישום מדיניות זו, העמידה מנגד ואי-ההתערבות בתהליכים ובהתרחשויות האזוריות חייבו הפעלה מוגבלת מאוד של המב"מ.

שינוי אחר קשור לחיזוק ולהתבססות רגל ההגנה בתפיסת הביטחון. בניגוד לאתוס ההתקפי של צה"ל, שדבק בבניין כוח התקפי-הכרעתי מאז הקמת צה"ל, העימותים בשני העשורים האחרונים שונים ממלחמות העבר, שהתבססו על אש ותמרון. כיום, הדגש של האויבים הוא על תקיפת ישראל בידי תלול-מסלול, טרור נגד אוכלוסייה אזרחית, פעולה במתווה של לוחמת גרילה, ניסיונות שיבוש של המערכות החיוניות לתפקוד המדינה ושימוש בתווך תת-קרקעי. זאת, כדי לנטרל את עליונותו הטכנולוגית וההתקפית של צה"ל – דבר ששינה את תמהיל בניין הכוח להשקעה ניכרת בבניית יכולות ההגנה האקטיבית והפסיבית.⁴ לראיה, המענה המייד לשינויים בזירה הצפונית היה בניית מכשול ביטחוני משופר ברמת הגולן והגדלת מספר הסוללות ומערכות 'כיפת ברזל' לירוק רקטות וטילים המשוגרים לשטח ישראל.

הצורך בגיבוש אסטרטגיה מעודכנת

ההבדל המאובחן העיקרי מהעבר שאותו יש להנחיל באסטרטגיה המבוקשת הוא הדומיננטיות הגוברת של השחקנים הלא-מדינתיים, המתאפיינים בחוסר אחריות

לטריטוריה ולאוכלוסייה, ואינם מאמצים כללי משחק וסטנדרטים המקובלים במשפחת העמים. הסביבה האזורית ובפרט מה שנהוג לכנות 'הסהר הפורה' הולכת ומתפצלת לקהילות, ונקרעת בשל סכסוכים דתיים, אתניים, שבטיים ותרבותיים. אמנם לבנון וירדן מצליחות עד כה לשמור על שלמותן, למרות נטל כבד של מיליוני פליטים, אך ייתכן שהמצב לא יימשך עוד זמן רב ונראה כי סוריה ועיראק לא ישובו להיות כשהיו.⁵ נתון זה מצריך פיתוח תפיסות התמודדות וכלים מול השחקנים החלופיים הפועלים על חורבותיהן של מדינות אלה, תוך הכרה במרכזיותם של השחקנים, שאינה פחותה באיכותה מזו שהייתה קיימת לגבי המדינות. כל ניסיון להחיל את הכללים המדינתיים הישנים על הישויות החדשות נדון לכישלון. לדוגמה, שימוש ישראלי באיום מרתיע באמצעות שילוב של מסרים מילוליים ואינסטרומנטליים – שבו נהגו להשתמש ככלי אפקטיבי (כגון מסר דיפלומטי המשולב עם טיסה בגובה נמוך מעל ארמון הנשיא הסורי) – אינו תקף עוד ואינו משפיע על השחקנים החדשים. זאת ועוד, קשה לאתר אצל השחקנים החדשים את נקודות התורפה שכלפיהן ניתן להפעיל מנופי לחץ והשפעה ולבסס עוצמת הרתעה. באשר ליצירת תמונת מודיעין מהימנה, גם במקרה זה דרושה חשיבה מחודשת. כיום עוסק המודיעין במידה פחותה בחיזוי איומים ומגמות, ובמידה רבה יותר במתן כלים המסייעים לקברניט בקבלת החלטות. בנוסף, היכולת של ישראל לבנות לעצמה מפה שאינה כפופה למושגים המדינתיים – גבולות, משילות, ריבונות, יחסי כוחות בין גורמי כוח – היא מוגבלת מאוד וניזונה ממושגים שאינם מבטאים בצורה נכונה את האינטרסים, הכוונות, תפיסות העולם והגורמים המניעים את השחקנים שאינם מדינות. לכך ניתן להוסיף מחסור במודיעין מזן חדש – מודיעין חברתי. מושג זה נעשה חיוני כתוצאה מההתכנסות וההתלכדות הקהילתית, ובעזרת נסיקת השפעת המדיה והרשתות החברתיות, שמחד גיסא מאפשרות גיוס והכוונת המונים לרעיונות קיצוניים, ומאידך גיסא נותנות במה לחברה האזרחית להשמיע את קולה, ודרךן ניתן לחוש את הלכי הרוח והמגמות בעידן שבו הממד התודעתי קובע הרבה ממה שקורה בזירה הפוליטית והמדינית.⁶

הממד המערכתי

ברמה המערכתית צריכה המדיניות הישראלית להישען על הפנמת העיקרון שלפיו לא ניתן עוד לבודד את זירות המבצעים, או לבנות חומת הפרדה בין חזית המאבק לזירה הרחבה, ובדרך זו למקד את העימות לדו־צדדי. כיום, בשל ההשלכות והזיקות בין הזירות ובין השחקנים, מתקיימת דינמיקה רב־צדדית ורב־שכבתית. כפועל יוצא של עובדה זו, תכנוניה של ישראל צריכים להתחשב בתרחישים שמכילים התפתחויות מורכבות התלויות ביותר משחקן או מקבוצת שחקנים שמקבלים החלטות. התפיסה הדו־צדדית היא חד־ממדית, אינה עומדת כיום במבחן המציאות,

לא משרתת יותר את האינטרסים הישראליים ולא תשפר את יחסי הכוחות מול אויביה. יתר על כן, בשל אי־ודאות בכל ההיבטים, על ישראל לבנות תפיסה שתנסה לתת מענה תקף ועמיד במספר תרחישים רב ככל האפשר, ולחקור את רצף ההשלכות הלא־מוכוונות. זאת, על מנת למנוע השלכות לא צפויות המגבירות את האיומים והסכנות לישראל. נדרש גם לספק מרחב החלטה (התלבטות) למקבלי ההחלטות המאפשר שיקול דעת, לימוד המצב החדש תוך כדי עימות לשם בחירת המענה המתאים, ללא השתעבדות למענה מידי שקיים "במחשנית", לשם צמצום פוטנציאל ההסתבכות והידרדרות למצבים קשים ומורכבים יותר.

הממד התפיסתי־מושגי

ברמה המושגית מתמצה החידוש התורתי יותר מכול, ובו יש לרכז את המאמץ המחשבתי. כנגזרת של מלחמות העבר מול מערכות מדינתיות עוצבה השפה הצבאית והמדינית, שביטאה את התפיסות המסורתיות. הדרך הנכונה להתחיל תהליך כזה היא לפני הכול יצירת שפת מושגים חדשה, שתבטא את המהפך המחשבתי ותתרום להעמקת השיח סביב ההתהוויות החדשות: תפיסת פעולה רב־צדדית מול מגוון של שחקנים במקביל; הגדרת תכליות אסטרטגיות שאינן מסוג הכרעה והרתעה, אשר אינן ניתנות למימוש; שינוי משמעותם של גבולות מדיניים למרחבים שמוגדרים בהתאם להקשר; מיצוי מרבי של כינון שותפויות ובניית קואליציות אד הוק בעלות אינטרסים דומים אל מול תופעה ואתגר ייחודיים; מיפוי רעיונות, אידאות, זהויות, קבוצות שייכות ואסטרטגיה מגובשת ביחס למיעוטים; ארגז כלים רב־תחומי שתכליתו הפעלת מגוון של מאמצים – מדיניים, דיפלומטיים, כלכליים, צבאיים, משפטיים, תקשורתיים, תשתיתיים, לוחמת מודיעין, לוחמת מידע, סיוע הומניטרי, טיפול באוכלוסייה מקומית – כל זאת בצורה מושכלת ומשולבת. המושג 'רב־תחומיות' מגלם את ההכרה בכך שבמערכת המודרנית, שימוש בכל ארגז הכלים של מדינה או של קואליציית מדינות הכרחי כדי לייצר את האפקט הרצוי כלפי שחקנים אחרים. הווה אומר, שילוב בין 'עוצמה קשה' ל'עוצמה רכה' כאמצעים לקידום אינטרסים.⁷ לשם כך, יש להגדיר גורם ממסדי שיהיה אחראי להפעלה מתואמת ומסונכרנת של כלל המאמצים, להפקת תועלת מרבית.

במבט ממוקד יותר פנימה, מעבר ליצירת שפה חדשה יש לבנות תשתית ידע רחבה על השחקנים הרלוונטיים, ועל דרך התהוותם והשפעתם. אחד מהמרכיבים המהותיים בהקשר זה הוא היחס הפרטני למגוון הישויות הלא־מדינתיות על פני הקשת. המזרח התיכון אמנם נע קדימה, אך במידה רבה חווה רגרסיה לרגשות ולמאווים קדומים שמוצאים ביטוי בהתפלגויות החברתיות הגוברות. לכן, הבנת הדפוסים העדתיים, השבטיים, הדתיים והקהילתיים היא חלק בסיסי מתהליך ההסתגלות. בהמשך להגדרת האוכלוסיות באזור, היבט אחר קשור להתחקות אחר

תנועתן כגורם בעל חשיבות מכריעה. תופעת הפליטות וההגירה שינתה ללא הכר את סוריה, ירדן, לבנון ועיראק, ואין להתייחס לדמוגרפיה המוכרת משנים עברו.⁸ באמצעות שימוש בכלים מודיעיניים חדשים כמו מודיעין חברתי ופסיכולוגי יהפוך המעקב האזרחי לישים ואפקטיבי, שכן בלתיאפשרי לאתר מגמות חדשות בקרב אוכלוסיית האזור דרך שימוש בכלים מסורתיים, כפי שאנו עדים לכך לא פעם במהלך המלחמה בסוריה ובעיראק, המתנהלת בערוצים חברתיים ובמדיה החדשה יותר ממלחמות בעבר. הבנת מאפיינים אלה תסייע באיתור נקודות השפעה על השחקנים השונים וביכולת להפעיל נגדם לחץ במרכזי כובד. נדרש כיום מודיעין איכותי בשלושה ממדים: (1) איתור מהלכים ויעדים של האויבים והיריבים, בדגש על 'הציר הרדיקלי השיעי' בהנהגת איראן, המדינה האסלאמית וגורמים נוספים שמשתייכים לג'יהאד הסלפי ומאיימים לפעול נגד ישראל, תוך גישה או התבססות לאורך הגבולות. (2) מודיעין הנדרש לשם הגנה על אחת מבעלות־בריתה של ישראל – כפי שקורה עם חדירת הג'יהאד לסיני ולירדן, ובתוך כך על מאזן הכוחות הפנימי במדינות שאיתן לישראל יש הסכמי שלום.⁹ (3) מודיעין המצביע על הזדמנויות, מציאת מכנה משותף ואינטרסים חופפים עם שחקנים במרחב. חוסר היציבות המתמשך פוגע אמנם באמינות של שחקנים רבים וביכולתם להוות משענת לברית אסטרטגית, אך הצד החיובי של התופעה הוא הופעת הזדמנויות לשיתוף פעולה אד הוק על סמך יעדים זהים.

אתגר ההסתגלות הישראלית

ישראל טרם השכילה לפתח תפיסה מגובשת לגבי מקומה במזרח התיכון המתעצב מחדש. כאמור, האסטרטגיה השלטת שמאפיינת את המדיניות הישראלית מראשיתה של הטלטלה האזורית היא אי־התערבות ועמידה מנגד.¹⁰ החשיבה שבבסיס מדיניות זו נובעת מרצונה של ישראל להישאר מחוץ לסכסוכים האזוריים שיכולים לייבא את אי־היציבות לתוך גבולותיה, כפי שחוו

ישראל טרם השכילה לפתח תפיסה מגובשת לגבי מקומה במזרח התיכון המתעצב מחדש

שכנותיה. בנוסף, ישראל לא הזילה דמעות רבות לנוכח המציאות שבה הגורמים הקיצוניים הורגים אלה את אלה וממוקדים במאבקים הפנימיים – מגמה שעד לא מכבר גרמה להיחלשות הציר השיעי והעוגן שלו – משטר אסד בסוריה. ישראל אינה מעוניינת כי תשומת הלב האזורית

והעולמית תופנה ותתייחס אליה כחלק מהבעיה האזורית. יתר על כן, לישראל ניסיון מר וארוך ממעורבותה בסכסוכים אזוריים ומקומיים ומניסיונה להמליך מלכים ומושלים – בראשם מלחמת האזרחים בלבנון – דבר שגורם לה לנקוט משנה זהירות לפני כל צעד בכיוון זה.¹¹

עד השנה האחרונה הצטיירה אסטרטגיית העמידה מנגד כמתאימה עבור ישראל, הואיל והיא לא חוותה זעזועים כתוצאה מהמתרחש סביבה. אולם במבט מפוכח אפשר לשער שלא לעולם חוסן. האלימות הנמשכת לאורך הגבול ברמת הגולן (ולהבדיל גם בעזה, בלבנון ובסיני), אינה דועכת ואינה מתרחקת. גם כיום, כאשר המדינה האסלאמית לא נמצאת בטווח עימות עם ישראל, וארגון ג'בהת אל-נוסרה בוחר לא להתעמת איתה לאור אינטרסים זמניים, פעילותם גורמת בעקיפין לערעור השקט מול ישראל. פעולה ישראלית בחתימה נמוכה לכינון שיתוף פעולה עם קהילות מקומיות ברמת הגולן הסורית – אין בכוחה לנטרל את מאמצי חזבאללה ואיראן להתבסס בגולן ובדרום-סוריה, אשר יצרו התנגשות עם ישראל בינואר 2015.¹² על כן, ולשם מוכנות לתרחישים עתידיים, יש צורך לגבש אסטרטגיה מעודכנת.

האתגרים של ישראל בזירה הצפונית

יש לנתח את התהליכים והמגמות בזירה הצפונית על בסיס העקרונות ברמה המערכתית והמושגית. ישראל צופה בדאגה בתהליך שבו חזבאללה נחלץ מהמצוקה שאליה נקלע בראשית התהפוכות בסוריה, כאשר כבש מחדש את מעמדו כ"מגן לבנון" מול שכנת התפשטות האסלאם הסוני הסלפי. בד בבד הוא מתחמש ומתעצם בממדים מסוכנים לישראל, ועוצמתו דורשת גיבוש מענה צבאי אפקטיבי. גם איראן ומשטר אסד הפכו בראיית העולם מהבעיה לחלק מהפתרון בלחימה במדינה האסלאמית. לפיכך, ישראל נדרשת לבחון את מדיניותה לנוכח שתי תופעות מהותיות: הראשונה היא זליגת האירועים לתחומה, בעיקר בפעולות טרור דרך גבולה הצפוני ובעידוד טרור פנים; השנייה היא היווצרות תשתית איומים ברמת הגולן בעקבות התבססות

חזבאללה וגורמי משמרות המהפכה האיראניים באזור, במקביל לתשתיות של גורמי ג'יהאד סלפיים כמו ג'בהת אל-נוסרה, בעיקר בדרום-הרמה. מדיניות העמידה מנגד שננקטה עד כה אינה מונעת היווצרות איומים חדשים ואינה מספקת מענה לאתגרי העתיד. הבעיה האסטרטגית מורכבת מפני שקשה לתאר 'מצב סיום' בר-השגה עבור ישראל, בשל חוסר הוודאות הגובר בעקבות התהפוכות בזירה הצפונית, אוסף של שחקנים עם הגיונות רבים וסותרים והיעדר מגמות מייצבות לאורך זמן. בעבר, בהתאם ליציבות היחסית ששררה בסוריה ובלבנון, ישראל פעלה

ישראל נדרשת לבחון את מדיניותה לנוכח שתי תופעות מהותיות: הראשונה היא זליגת האירועים לתחומה; השנייה היא היווצרות תשתית איומים ברמת הגולן

מול שחקן מדינתי – משטר אסד בסוריה – ככתובת אחראית, כשגם חזבאללה הונע מאינטרסים הנוגעים לאוכלוסיית לבנון. לפיכך היה פשוט יותר למפות את איומי הייחוס ואת מצבי הסיום הנדרשים, ובהתאם לכך לגבש היגיון אסטרטגי

סדור. כיום יש קושי למפות את יחסי הכוחות ואת המגמות המתפתחות, וכך מתקשה המערכת לנסח תכלית אסטרטגית ברורה.

במבט רחב יותר, **תמורות גיאואסטרטגיות** חלו באזור והן משפיעות ישירות על הזירה הצפונית. אם עד שנת 2011 ידעה ישראל להצביע ברמת ודאות גבוהה כי האיום העיקרי עליה נובע מהתחזקות הציר איראן-סוריה-חזבאללה, ובתוך כך יכולות הצבא הסורי ומערך הטילים והרקטות של חזבאללה, כיום התמונה מורכבת הרבה יותר עם התפוררות המערכת המדינית ועלייתם וחדירתם של שחקנים חדשים, רובם סלפים ג'יהאדיסטיים החמושים באמצעי לחימה איכותיים. האתגר התפתח מעימות מול גוף מוגדר ואחיד בעל מבנה ברור, עם היררכיית פיקוד ושליטה, לערב רב של שחקנים ללא היגיון מערכתי, שמתחברים ומתפצלים אד הוק, בעלי יכולת הסתגלות מהירה לשינויים בסביבת פעולתם, כך שקשה לחזות במארג שנוצר את מדרג האיומים ואת היחסים ביניהם. למשל, האם ניתן לומר כיום באופן ודאי מהו האיום המרכזי על ביטחונה של מדינת ישראל: איראן או המדינה האסלאמית?

בניתוח המגמות הגיאואסטרטגיות נדרשת הערכה של חומרת האיומים, מיידיותם וקביעת סדר העדיפויות להתמודדות עבור ישראל. בהקשר זה התגלה פער בין ישראל לבעלת-בריתה האסטרטגית, ארצות-הברית, ביחס להגדרת האיום האזורי העיקרי ודרך הפעולה הנדרשת. בעוד ישראל רואה את האיום העיקרי בציר השיעי הרדיקלי בהובלת איראן, דרך עיראק, סוריה וחזבאללה, הרי ארצות-הברית סבורה כי המדינה האסלאמית היא האיום העיקרי המחייב פעולה צבאית בקדימות על פני שאר המאמצים, גם במחיר של תיאום מול טהראן.¹³ המטרה העיקרית של ארצות-הברית היא מיגור המדינה האסלאמית תחילה.¹⁴ סוגיה זו מהותית לנוכח ההתפתחויות בגבולה הצפוני של ישראל – ברמת הגולן – ושאלת האסטרטגיה הישראלית לנוכח המהלכים האיראניים להרחבת השפעתם במזרח התיכון. ישראל עוקבת אחר התחזקות האסלאם הסלפי בדמות המדינה האסלאמית וג'בהת אל-נוסרה, ומעריכה כי גורמים אלה עלולים לפעול בעתיד ישירות נגד ישראל, לאחר שישלימו את השתלטותם על סוריה, עיראק ולבנון, אך הדאגה המיידית והאיום הממשי יותר בראיית ישראל הוא התבססות הציר השיעי ברמת הגולן ובדרום-סוריה. ישראל מצהירה כי לא תאפשר מצב של נפילת הגולן לשליטת חזבאללה והאיראנים, ואף מוכנה לשתף פעולה באופן מקומי עם קבוצות המורדים ועם אוכלוסייה מקומית לשם כך.¹⁵

הגדרת האיום המרכזי בזירה הצפונית

השאלה המרכזית המונחת לפתחה של ההנהגה הישראלית היא מהות ההקשר האזורי המוביל, שלפיו יש להגדיר את האיום המרכזי על ישראל בזירה הצפונית: האם העובדה שאיראן היא מדינה סף-גרעינית ו/או התחזקות ההשפעה האיראנית

במזרח התיכון, או שמא התפשטות המדינה האסלאמית והאסלאם הקיצוני? אולי זה המשך התפשטות תופעת ההתפרקות של המדינות המסורתיות, או התהליך המדיני והרשות הפלסטינית? אולי מדובר במצרף של האתגרים? התשובה לשאלה זו היא הקו המנחה ביחס למדיניות ישראל כלפי הזירה הצפונית, שם ניצב מולה המצרף של האתגרים והאיזמים שצריך לקבוע את מדרג חומרתם לטווח קצר ולטווח ארוך, ולהחליט על קדימויות במענה.¹⁶ להבנתנו, הגדרת הציר בהובלת איראן כאיום המרכזי על ישראל היא צורך השעה. איראן ביכולתה האסטרטגית וחזבאללה עם מערכי הטילים, הרקטות והכלים הבלתי־מאוישים שברשותו מהווים יחד את האיום הצבאי המהותי לישראל. בתוך כך, התרחבות שטח החיכוך בין ישראל לציר בעקבות ניסיונו לבסס את היערכותו ברמת הגולן ובדרום־סוריה תעניק לו פלטפורמה נוספת לאתגר את ישראל. שני האיזמים המוכרים שאליהם התכוננה ישראל עד 2011, קרי, מלחמה מול צבא סוריה ומלחמה מול חזבאללה בחזית לבנון בלבד, אינם רלוונטיים כיום. צבא סוריה נחלש ואינו מהווה איום מיידי על ישראל, בעוד חזבאללה הרחיב את תחום פעילותו מלבנון מזרחה לעומק סוריה, ודרומה לרמת הגולן. המאבק שמתחולל בדרומה של סוריה בין חזבאללה ואיראן לבין כוחות המורדים במשטר אסד הוא, במידה רבה, המאבק על אופי המלחמה הבאה של ישראל.¹⁷ על ישראל למקד את יכולות המודיעין והמבצעים בפגיעה במאחזים של האיראנים וחזבאללה בסוריה, ולמנוע מהם יצירת תשתית צבאית לתקיפת ישראל ממספר חזיתות במקביל (רמת הגולן, לבנון, עומק סוריה).

בראייה רב־צדדית על ישראל לבחון בהתמדה את השלכות של עימות מול הציר על שחקנים אחרים וגם על אויבים פוטנציאליים, על ירדן כשותפה ועל שחקנים אחרים בעלי אינטרסים דומים, שאותם ניתן לגייס למאבק נגד התבססות הציר בדרום־סוריה. החלטה כזו תכוון את מאמציה של ישראל בהפעלת מבצעי המב"מ, באפשרות לאכוף אזור איסור טיסה על חיל האוויר הסורי ושותפיו בגזרת רמת הגולן, יחד עם הפעלת מאמצים רב־תחומיים (הומניטריים, כלכליים, תשתיתיים ועוד) לבניית שותפויות עם שחקנים מקומיים. כל זאת, על מנת לכוון מרחב השפעה בדרום־סוריה וברמת הגולן, ובכך לפגוע בהתבססות הציר במרחב ולייצב את גזרת רמת הגולן. במקביל נדרשת בניית מוכנות לעימות עם הציר בזירה הצפונית. במסגרת זו, על ישראל להבליט שתי

על ישראל להבליט שתי השלכות הצפויות במקרה שחזבאללה ואיראן ייזמו מהלכי הסלמה של טרור נגד ישראל: האחת, פגיעה ישראלית ממוקדת בעוגני משטר אסד; השנייה, הפגיעה ההרסנית ביכולות חזבאללה ובנכסיו

השלכות הצפויות במקרה שחזבאללה ואיראן ייזמו מהלכי הסלמה של טרור נגד ישראל: האחת, פגיעה ישראלית ממוקדת בעוגני משטר אסד – דבר שעשוי להביא

להפלתו; השנייה, הפגיעה ההרסנית ביכולות חזבאללה ובנכסיו, וכן בתשתיות שבחסותן הוא ינסה לפעול ולשגר טילים ורקטות לעבר ישראל.

ישראל נדרשת למצב את מעמדה האסטרטגי ביחס לשחקנים משפיעים באזור בהווה ובעתיד: ארצות-הברית ורוסיה כמעצמות מעורבות ומעצבות; קואליציות בינלאומיות שפועלות באזור; מדינות ערב הפרגמטיות ששמרו על משטריהן ומעוניינות ביציבות; לבחון אפשרות לתיאום אסטרטגי עם טורקיה מול איום הציר והמשך שלטון אסד (הפלת שלטון אסד הוא יעד מרכזי של נשיא טורקיה ארדואן); לברר מגמות בקרב מיעוטים במזרח התיכון שהתערערו המבנה המדינתי חיזקה את זהותם הבדלנית; לסמן שחקנים בעלי פוטנציאל למלא תפקיד חיובי ומרכזי בעיצוב סוריה החדשה ביום שאחרי אסד, ולפעול באופן ישיר ועקיף לחיזוקם.

במקביל לקביעת היעדים האסטרטגיים בזירה הצפונית, מומלץ להציב אסטרטגיה מתחרה הבוחנת ומשקללת באופן שונה את הנתונים, אשר מצביעה על המדינה האסלאמית כאיום המרכזי (בדומה לאסטרטגיה האמריקאית). בתרחיש כזה שבו הציר אינו האיום המרכזי, ניתן להרחיב את אופק החשיבה ולסמן אינטרס משותף ודרכי גישה לציר, כדי לבחון אם ניתן ליצור הבנות ואף תיאום בלחימה בארגון המדינה האסלאמית. רק העמדת אלטרנטיבות אמיתיות תוביל לזיקוק אסטרטגיה תקפה וישימה עבור ישראל.

סיכום

בחלוף ארבע שנים מתחילת התערערות הסדר הישן במזרח התיכון, אין ולא צפוי סיום קרוב לתנודות הדרמטיות שמתרחשות ברציפות מאז. מצב זה אינו מאפשר עוד לישראל לעמוד מנגד ולהסתפק באי-מעורבות ובחיזוק שכבות ההגנה, בשם השאיפה להישמר ולא להיפגע מהשלכות הטלטלה. השינויים שחלו בעיראק ובסוריה יצרו תגובת שרשרת אזורית ועיצבו זירה צפונית אחרת מזו שיישראל הורגלה אליה לפני 2011, תוך עליית קשיים תפיסתיים והיעדר אסטרטגיה מגובשת. ישראל טרם מצאה את העקרונות המעצבים הדרושים לה כדי להתמודד עם המציאות המתהווה, והדבר חולל פער שהולך וגדל בין התכלית המוגדרת בנוגע לזירה הצפונית לבין ארגז הכלים העומד לרשותה כדי לייצר השפעה ומענה לאיומים בזירה הצפונית, והמגמות והתהליכים הקיימים בזירה זו בפועל.

על מנת לגשר על פער זה, על ממשלת ישראל לפעול בהקדם ולבצע תהליך חשיבה מעמיק שמטרתו יצירת אסטרטגיה מעודכנת ביחס לזירה הצפונית. תהליך זה ילווה בפעולות ביניים שיידרשו על פי ההתפתחויות בזירה, אשר יאפשרו הבנה טובה יותר של המרחב. במקביל, נדרש למפות את מאזן הכוחות מרובה השחקנים וההגיונות, ובתוך כך לחפש שותפים אד הוק ולבנות ארגז כלים רב-תחומי המתאים לאתגרים החדשים. האסטרטגיה עצמה תידרש לשלב בין יעדים ארוכי-טווח –

הנגזרים מביורר האינטרסים של ישראל וסדר העדיפויות שלה: הציר בהובלת איראן המהווה את האיום העיקרי הנוכחי או הגוש שמובל על ידי ארגון המדינה האסלאמית – לבין יעדים קצרי-טווח – הממוקדים במניעת היווצרות אימים ומצבים שנתקשה להתמודד עימם בעתיד. במסגרת זו, על ישראל לבחון את מקומה במארג השחקנים האזוריים והבינלאומיים המעורבים במתרחש בזירה הצפונית, ולגבש אסטרטגיה מעודכנת בתהליך תכנון יסודי תוך שימוש נכון במרכיבים, במושגים ובדפוסי חשיבה חדשים שהועלו במאמר. חשיבה אסטרטגית מעודכנת חיונית כדי לכוון את מדיניות ישראל ואת פעילותה אל מול הזירה הצפונית, ולהתארגן באופן אפקטיבי לתרחיש הסלמה מול הציר וגורמי הכוח הרדיקליים בזירה הצפונית ובמזרח התיכון כולו.

הערות

- 1 אמיר אשל, "בדרך לקיפאון בתמרון", **מערכות**, 434 (דצמבר 2010), עמ' 17-25.
- 2 דימה אדמסקי ויוסי ביידן, "התפתחות הגישה הישראלית להתרעה – דיון ביקורתי בהיבטיה התאורטיים והפרקטיים, **עשתונות**, 8 (אוקטובר 2014), עמ' 9-15; ישראל טל, **ביטחון לאומי: מעטים מול רבים** (תל-אביב: דביר, 1996), עמ' 19-22.
- 3 שי שבתאי, "תפיסת המערכה שבין המלחמות", **מערכות**, 445 (אוקטובר 2012), עמ' 24-27; רון בן-ישי, "למב"מ חוקים משלה", *Ynet*, 19 במארכ 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4500826,00.html>
- 4 גור ליש, "לקראת תפיסת ביטחון חדשה: ניצחון ללא הכרעה", **מערכות**, 430 (אפריל 2010), עמ' 7-8; עמוס הראל, "בעזה חוגגים כל הדרך לעימות הבא" **הארץ**, 19 בדצמבר 2014.
- 5 F. Gregory Gause III, "Is this the End of Sykes-Picot?," *The Washington Post*, May 20, 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/05/20/is-this-the-end-of-sykes-picot>
- 6 Eva Bellin, "Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Lessons from the Arab Spring," *Comparative Politics*, 44:2 (January 2012), pp. 136-139; Philip N. Howard and Muzzamil M. Hussain, "The Role of Digital Media," *Journal of Democracy*, 22:3 (July 2011), pp. 40-46.
- 7 Josef N. Nye Jr., "Get Smart: Combining Hard and Soft Power," *Foreign Affairs*, 88:4 (July/August 2009), <http://www.foreignaffairs.com/articles/65163/joseph-s-nye-jr/get-smart>
- 8 UNHCR, *Syria Regional Refugee Response*, March 2, 2015, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>
- 9 David Stout, "Jordan's King Abdullah Says the War Against ISIS 'is Our War'," *Time*, March 2, 2015, <http://time.com/3727926/isis-jordan-king-abdullah>
- 10 Benedetta Berti, "Weathering the "Spring" Israel's Evolving Assessments and Policies in the Changing Middle East," ISPI, 277, pp. 2-5, http://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/analysis_277_2014.pdf
- 11 ראו: הלקחים ממלחמת לבנון הראשונה, כפי שהציג אותם ראובן ארליך בהרצאתו במלאת שלושים שנה למלחמה, <http://www.terrorism-info.org.il/he/article/20365>

- 12 יואב זייתון ורועי קייס, "ג'האד מורנייה תכנן פיגועים ברמת הגולן", Ynet, 19 בינואר 2015, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4616461,00.html>
- 13 Tony Badran, "The Weakness of the 'Wait and See' Approach," *Now.Lebanon*, February 20, 2015, <https://now.mmedia.me/lb/en/commentary/564865-the-weakness-of-the-wait-and-see-approach>
- 14 United States Department of State, "Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Counter ISIL," <http://www.state.gov/s/seci>
- 15 אמיר בוחבוט, "גורמים ביטחוניים: 'חיזבאללה משתלט על הגולן – קו אדום מבחינתנו'", **וואלה!**, 19 בפברואר 2015, <http://news.walla.co.il/item/2829781>; "Syria's President Speaks: A Conversation with Bashar al-Assad," *Foreign Affairs*, 94:2 (March/April 2015), <http://www.foreignaffairs.com/discussions/interviews/syrias-president-speaks>
- 16 Lee Smith, "Friends and Foe in Syria: The Enemy of my Enemy is my Enemy's Enemy," *The Weekly Standard – The Magazine*, 20:24 (March 2015), http://www.weeklystandard.com/articles/friend-and-foe-syria_859648.html
- 17 יעל יהושע ויגאל כרמון, "איראן בונה חזית פעילה מהים התיכון עד הגולן בנוכחות צבאית ישירה על גבול ישראל כדי להרתיע את ישראל ולקדם את האידיאולוגיה של חיסול המשטר הציוני", ממר"י, 16 בפברואר 2015.

אסטרטגיה ישראלית לעידן שאחרי סייקס־פיקו

רון טירה

המאמר מנתח את הזירה במציאות שבה דועכת "מערכת סייקס־פיקו" – ההגיון המדינתי וקביעת הגבולות כתולדה מהסכם סייקס־פיקו – ומציע אסטרטגיה ישראלית לסביבה החדשה. עם התערערותן של חלק מהמדינות הערביות, המערכת החדשה בנויה מארבע מדינות לאום – ישראל, מצרים, איראן וטורקיה – ממונרכיות דרומיות הנאבקות על שרידותן וממספר רב של שחקנים לא־מדינתיים הממלאים את החלל שהותירו המדינות המתערערות. הסכסוך הישראלי־ערבי דועך אף הוא (למעט עם הפלסטינים), וקו השבר החדש הוא בין "שחקני סטטוס־קוו" המבקשים לשמר את המצב הקיים ובין אלה המבקשים לכפות שינוי בלתי־מוסכם במציאות – איראן ובמידה פחותה טורקיה וקטר, הג'יהאדיסטים וחלק מהפלסטינים. ישראל, כשחקנית בעלת יכולות נמוכות בהנדסה פוליטית של צדדים שלישיים ומשאבים מוגבלים, צריכה להתמקד ב"אסטרטגיית חומה" הגנתית, אך המציאות החדשה גם מאפשרת לה שיתופי פעולה חסרי תקדים עם שחקנים אזוריים, לרבות בבלימת איראן. בד בבד, על ישראל לבנות את כוחה לעימות ישיר עם איראן עצמה.

מלות מפתח: סייקס־פיקו; ישראל, איראן, ארצות־הברית, מצרים, פלסטינים, ערב־הסעודית

עלייתה ונפילתה של מערכת סייקס־פיקו

במאה השנים האחרונות התארגן רוב המזרח התיכון בהתאם להיגיון המדינתי שהתוו האדונים מארק סייקס הבריטי ופרנסואה פיקו הצרפתי, עבור מה שהיה

רון טירה הוא מחבר המזכר **המאבק על טבע המלחמה**, שראה אור במכון למחקרי ביטחון לאומי (אוקטובר 2008). טירה משרת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

אז הפריפריה הערבית של האימפריה העות'מאנית הקורסת. בעקבות ההסכם מ־1916¹ שורטטו גבולות שרירותיים, שצירפו יחד קבוצות אתניות עוינות ודתות יריבות למדינות בעלות זהות רופפת. עצם ההתארגנות במסגרות מדינתיות הייתה חדשה למרחב, שנהג עד אז להתארגן במסגרות מקומיות חמולתיות, שבטיות, אתניות ודתיות, תחת שלטון רחוק של אימפריות זרות.

מערכת המדינות והגבולות על פי סייקס־פיקו השתמרה שנים ארוכות בזכות משטרים קשוחים שפעלו למען עצמם. המדינה לא הייתה אמצעי להגדרה עצמית של לאום, אלא בעיקר מסגרת המייצרת הזדמנות ולגיטימציה להפעלת כוח בשירות האינטרסים של השליטים. בגל הראשון התבססה המערכת על מלכים ובראשם המשפחה ההאשמית שמקורה בערב־הסעודית, ואשר זכתה למלוך על סוריה, עיראק וירדן. הגל השני שפקד את המזרח התיכון היה משטרים צבאיים, חילוניים ולכאורה סוציאליסטיים. המלכים והגנרלים קידמו את רעיון הזהויות הלאומיות הייחודיות, וזאת כדי לחזק את הלגיטימציה של המדינה ושל העומד בראשה². הדבר בלט במיוחד במדינות שבהן נמנו הגנרלים עם מיעוט דתי ואתני (כמו בסוריה ובעיראק).

הגל השלישי שפקד את האזור הוא הגל האסלאמי. הגיונה של ההתארגנות הדתית אינו בהכרח לאומי־מדינית, והוא עשוי להתעלם מגבולות או לשרטטם מחדש. עם זאת, המונח 'גל אסלאמי' מטעה ומכיל תכנים מקוטבים. רב המפריד על המשותף בין התנועות הסוניות והשיעיות; בין 'האחים המוסלמים' הוותיקים ותנועות הג'יהאד החדשות (כדאע"ש); בין בעלות זיקה לאומית וטרטוריאלי (כחמאס) ובין 'הגלובליות' (כאל־קאעדה); ובין ממסדים שמרניים מבקשי סטטוס־קוו (כווהאבים הסעודים) לבין המבקשים להחריב את המערכת הקיימת.

חולשת רעיון הלאומים הערביים הייחודיים הביאה לכך שעיראק, סוריה, לבנון, תימן, סודן ולוב נמצאות בשלבים שונים של התערערות, ומדינות נוספות עלולות להצטרף אליהן. היא גם יצרה את התנאים לעליית כוחות אחרים כמו התנועות הסוניות הג'יהאדיסטיות, תנועות שיעיות, קבוצות אתניות נבדלות כגון הכורדים והדרוזים, וכן קבוצות בעלות זהות מקומית או שבטית³. בניגוד למשטרים הצבאיים של הגל השני, ששימרו את המסגרות המדינתיות שהופקדו בידי המלכים בגל הראשון, הגל השלישי מאופיין ביחס דו־ערכי לרעיון מדינות הלאום הערביות הנבדלות – ולעיתים בעוינות כלפיו.

ניתן לטעון שעליית התנועות הג'יהאדיסטיות היא תוצאה של החלל שהותירו המסגרות המדינתיות הקורסות, ולא התנועות הג'יהאדיסטיות הן שגרמו למפלת המדינות. המסגרות המדינתיות נולדו באופן מלאכותי ולא צברו תוכן ממשי. עמידותן בפני אתגרים הייתה חלשה ממילא, ובמוקדם או במאוחר יצוץ הגורמים שיכרסמו בהן. לכן, אמנם אין ודאות שדווקא השחקנים הלא־מדינתיים המתבלטים

כרגע על המגרש – כמו דאע"ש וג'בהת אל-נוסרה – יעשו זאת גם בשנים הבאות, אולם יש בהחלט בסיס להנחה ששחקנים לא-מדינתיים (קיימים או חדשים) ימשיכו לאתגר את ההיגיון שבבסיס מערכת סייקס-פיקו.

ארבע מדינות הלאום, המונרכיות הדרומיות והסער שביניהן

במזרח התיכון ארבע מדינות לאום בעלות זהות מגובשת ורמת תפקוד ומשילות מספקת – ישראל, מצרים, טורקיה ואיראן – וקיימת סבירות רבה שימשיכו למלא תפקיד מרכזי גם בעתיד. כל אחת מהארבע מתמודדת עם אתגרים משמעותיים, אך לארבעתן מידה מספקת של סולידריות לאומית וכלים מדינתיים המקנים להן סיכוי להתמודד עם אתגרים אלה. גם כאשר מתרחשים זעזועים שלטוניים (איראן 1979, מצרים 2011 ו-2013 והמהפכה הזוחלת של ארדואן), המבנה המדינתי נותר איתן. כל אחת מארבע מדינות הלאום גובלת במדינת לאום אחת בלבד. כלומר, בהכללה ניתן להגדיר את הדינמיקה ככזו שעוסקת במדינות שברובן אינן גובלות זו בזו. ישראל ומצרים הן כיום "שחקניות סטטוס-קוו" המבקשות למנוע זעזועים, בעוד איראן ובמידה פחותה טורקיה מבקשות לארגן מחדש את המערכת האזורית לטובתן. בעיקר בולטת איראן בהפעלת מערך שלוחים וכוחות חשאיים המהווים שחקנים דומיננטיים בעיראק, בסוריה, בלבנון ובתימן, עם זרועות המגיעות למזרח-אפריקה ולמרכז-אסיה ואשר חובקות את שלוש מדינות הלאום האחרות.

חרף היריבות בין חלק מארבע מדינות הלאום, הרי שניתוח קר של האינטרסים של השחקנים איננו מכתוב מראש מערכת יחסים דטרמיניסטית מסוימת ביניהם. כיום אמנם ניתן לתאר משולש תלת-קוטבי, כשישראל ומצרים (וערב-הסעודית)⁴ מתואמות ביניהן בתחרות מול איראן ומול טורקיה, אך קשת האפשרויות לדינמיקה העתידית היא רחבה: אפשר שיתקיים מרוץ רב-צדדי לרכישת השפעה ומאחזים, מעין Great Game⁵ מזרח-תיכוני; אפשר שתשוב ברית הפריפריה של שנות החמישים, כשהלא-ערבים מגבשים חזית מול הערבים; אפשר שתישמר הברית הסונית-ישראלית הנוכחית, או אולי דווקא ברית איראנית-ישראלית (בדומה לברית הישראלית עם שושלת הפלווי); ישראל וטורקיה כבר קיימו ביניהן ברית אסטרטגית בשנים 1992–2002; ולמעשה, מבט לעתיד מגלה שכל מערך כוחות הנו אפשרי, בהתאם לפרשנות המשתנה של האינטרסים של כל אחת מארבע מדינות הלאום.

בדרום המערכת האזורית נמצא מערך שחקנים נוסף – המונרכיות – ירדן, ערב-הסעודית והנסיכויות. הן שרדו עד עתה חרף זעזועי 'האביב הערבי', אך העמידות של חלקן בפני אתגרים נמוכה יותר. בירדן מולכת משפחה ממוצא סעודי על רוב פלסטיני, היא מוצפת פליטים מסוריה ומעיראק והתנועה האסלאמית במדינה מתחזקת, וקיים חשש לשרידות בית האשם. בערב-הסעודית קהילת זרים גדולה

ומיעוט שייעי מתריס. המסגרת המדינתית רופפת יותר, ואף שרידותה של שושלת בית סעוד מהווה מקור לדאגה. גם המונרכיות (למעט קטר) הן "שחקניות סטטוס־קוו". בתווך שבין ארבע מדינות הלאום והמונרכיות הדרומיות יהום הסער. מאתגר להציג ניתוח דינמי של מרחב זה, בעיקר לגבי חלקו הסוני הסובל מפיצול, מרפיפות של מבנים פוליטיים וחברתיים ומתהפכות. גם לאלה המכונים "ארגונים" אין בהכרח מבנה ברור ותהליך קבלת החלטות סדור. הנאמנויות והזהויות נמתחות בין מקומיות לבין ג'יהאד עולמי, והן משתנות. חלק מהפעילים בארגוני הג'יהאד אינם זהים מבחינה אתנית לאוכלוסיות שבקרבתן הם פועלים. אין ודאות שהשחקנים הנוכחיים ימשיכו להכתיב את הדינמיקה העתידית, אך סביר שרפיפות המסגרות המדינתיות, עוצמת הנשק מול חולשת דעת הקהל וההמונים, וחוסר היציבות ימשיכו לאפיין את חלקו הסוני של המרחב.

מי שכן מגבשים מבנה ארגוני ופוליטי הם קבוצות אתניות ודתיות נפרדות כמו הכורדים (ובמידה פחותה הדרוזים ואחרים), ובוודאי השיעים ובעלי־בריתם (כמו העלווים). בחלק השיעי של המרחב ישנם יעדי מדיניות מוגדרים, אסטרטגיה רציונלית, מבנה היררכי ויד איראנית מכוונת. האתגרים הניצבים בפני השיעים כבדי משקל, בעיקר במקומות שהם מהווים מיעוט, אך איראן מספקת להם גיבוי אסטרטגי, יכולות תעשייתיות וידע. כשהדבר מעשי, המערכת השיעית שואפת לרצפים טריטוריאליים, וכך הפכה אלקוציר – המקשרת את המרחב השיעי בלבנון עם המרחב העלווי בסוריה – למרכז כובד במלחמה הנוכחית. הדינמיקה העתידית של המערכת השיעית במרחבי סייקס־פיקו צפויה להימצא במתח שבין יתרונותיה האיכותיים לבין האפשרות שאיראן תגיע ל"מתיחת יתר" (overstretching) ככל שהיא צוברת מאחזים ובעלי־ברית – ובעקבותיהם היא צוברת מחויבויות יקרות. מתיחת יתר – בהקשר זה – היא צבירת עודף מחויבויות הגובות מחיר כלכלי, צבאי, דיפלומטי, פוליטי־פנימי, לגיטימציה או אחר, ושתוצאתה היא היחלשות, ויתור על חלק מהמאמצים או ריתוק למחויבויות מסוימות המגביל את חופש הפעולה או את תשומת הלב שניתן להפנות לנושאים אחרים. כלכלת איראן דומה במשאביה לכלכלת ארגנטינה או לזו של מדינת מרילנד בארצות־הברית, אך איראן פועלת בזמנית במספר הולך וגדל של זירות עתירות חיכוך. מנגד, שיטת הפעולה של איראן (המבוססת על אוכלוסיות מקומיות ושלוחים) מפחיתה את העלות הכלכלית של פעולתה בזירות השונות, ומבחינות מסוימות, בראיית איראן, החיכוך אינו מהווה מטרד או מעמסה אלא דרך פעולה נבחרת, או לפחות נסבלת. ובכל זאת, קשה לומר שאין עלות משמעותית (מכל סוג שהוא) לכך שאיראן מעורבת ברמות עצימות שונות במספר גדל של זירות, תומכת בשלוחים ובאוכלוסיות מקומיות, מתחככת עם ערב־הסעודית, עם מצרים, עם ישראל, עם טורקיה ועם שחקנים נוספים, ונדרשת לנהל מארג מורכב של אינטרסים ואסטרטגיות.

גורם נוסף המשפיע על הדינמיקה האזורית העתידית הוא, כמובן, המעצמות. במהלך 15 השנים שתחילתן במלחמת המפרץ הראשונה הייתה ארצות-הברית ההגמון במזרח התיכון, וניתן לכנותן שנות "השלום האמריקאי" (Pax Americana). אך מלחמות אפגניסטן ועיראק הביאו את ממשל בוש השני בשלהי כהונתו, וביתר שאת את ממשל אובמה, לנקודה שבה הקבוע הוא הנכונות האמריקאית הנמוכה לשאת בעלויות ובסיכונים, והמשתנה הוא יעדי המדיניות. הגרעין האיראני הוא דוגמה לכך שארצות-הברית עקבית בחוסר נכונותה להסתכן ולכן אינה עקבית ביעדי המדיניות, והיעדים נמצאים בתהליך התכווצות קבוע. ארצות-הברית מתקשה בקריאת המפה ('האביב הערבי' כדוגמה), מתקשה בקביעת מדיניות (כלפי אסד, למשל), ומתקשה בהפיכת המדיניות למציאות. לא ברור אם ארצות-הברית תחת ממשל אובמה עדיין רואה את העולם מנקודת מבט של חזית בעלות-ברית שיש לחזקן מול ציר יריבות שיש להחלישן: מחד גיסא, אובמה ביקורתית ואף יותר מזה כלפי בעלי-בריתו (מובארכ, למשל), ומאידך גיסא הוא פועל לריצוי יריביו ויריבי בעלי-בריתו (איראן, לדוגמה) – דבר המדלל את ערך הפטרונות האמריקאית. יתכן שלשיטתו של אובמה יעיל יותר להגיע לשיווי משקל עם יריבים מאשר לתחזק את מאבקן של בעלות בריתו.

ושינגטון וירושלים חלוקות בהשקפתן בנושאים קריטיים רבים כגון הגרעין האיראני, מבצע 'צוק איתן',⁶ משבר הנשק הכימי בסוריה או הגיבוי לנשיא א-סיסי. אין לדעת מה תהיה מדיניותה של ארצות-הברית בתקופת הנשיא הבא, אך המציאות האמריקאית משתנה באופן שמסוכן להניח כי מה שהיה לפני אובמה עשוי לשוב לאחור: ארצות-הברית עוברת מהפכה גיאואסטרטגית בהפיכתה לעצמאית מבחינה אנרגטית וליצואנית אנרגיה מובילה, והדמוגרפיה האמריקאית משתנה ועימה גם השקפת העולם. ישראל חייבת להיערך למציאות של עניין אמריקאי פוחת בה ובמזרח התיכון.⁷

אסטרטגיה ישראלית בסביבה מעוררת

ישראל היא שחקנית סטטוס-קו המבקשת למנוע שינויים בלתי-מוסכמים במציאות, וכן למנוע היווצרות איומים. על כן היא ניצבת בפני אתגורים משני סוגים. הראשון, שחקנים המבקשים לכפות שינוי בלתי-מוסכם במציאות בכוח ישיר, עקיף או רך. שחקנים אלה כוללים כיום מדינות

לאום כאיראן ובמידה פחותה טורקיה; שחקנים המוגדרים לא-מדינתיים אך מהווים חלק ממערכת על-מדינתית מסודרת ועתירת יכולות (כמו חזבאללה); ארגונים פלסטיניים ושחקנים שהם סימפטום של התערעורת מדינת הלאום הערבית. אכן,

הגרעין האיראני הוא דוגמה לכך שארצות-הברית עקבית בחוסר נכונותה להסתכן ולכן אינה עקבית ביעדי המדיניות, והיעדים נמצאים בתהליך התכווצות קבוע

יש להבדיל בין שחקנים שהם עצמם מהווים את שורש הבעיה (כאיראן) לבין שחקנים שהם סימפטום של בעיה אחרת (כמו דאע"ש).

האיום השני על ישראל הוא עצם מצבה הנוכחי של המערכת האזורית, כשהמבנים הפוליטיים והאסטרטגיים רעועים וקצב השינוי גבוה. בסביבה כזו ניתן לקרוא תיגר על כל הנחת עבודה, ואין לקבל דבר כמובן מאליו.

מטרותיה של ישראל והאיומים עליה מציבים אותה כרגע באינטרס משותף עם שחקני סטטוס־קוו אחרים כמו הממשל הפרו־צבאי במצרים, בית סעוד ובית האשם, אך קיים סיכון להפיכה שלישית בקהיר ולנפילת המלכים בריאד ובעמאן, ולכן מסוכן להפוך תמונת מצב זו להנחת עבודה. עם זאת, ניתן לטעון שקו השבר האזורי העיקרי כרגע אינו הערבים נגד ישראל, ומהסכסוך הישראלי־ערבי נותר בעיקר הסכסוך עם הפלסטינים.

מדינות כסוריה היו יריבות של ישראל, אך גם היו שותפות ליצירת מערכות אסטרטגיות שרוב הזמן שאפו ליציבות. נקודות התורפה של המשטר העלווי, למשל, היו מוכרות היטב לישראל ונגישות לה מבחינה צבאית. כך ביססה ישראל הרתעה מולו, שהייתה היסוד לשיווי משקל אסטרטגי. המשטר העלווי נהג באופן רציונלי וצפוי, ועד 2011 היה לו הכוח להשליט את מרותו על סוריה כולה. בדרך זו הוא מילא את תפקידו במערכת האסטרטגית. בנוסף, מדינות סייקס־פיקו המלאכותיות והחלשות הפרידו בין ישראל לבין הכוחות החזקים יותר הנמצאים בעברן השני – בעיקר איראן וטורקיה.

התערערות מדינות הלאום הערביות יוצרת אם כן לישראל שני אתגרים: התערערות היציבות המקומית בגבולה, והעמקת החדירה הישירה והעקיפה של איראן ומדינות נוספות עד לגבולה של ישראל. לישראל אין יכולת החלטה (בניגוד להשפעה) לגבי זהות השוכנים בגבולה, אך החלופות כרגע הן יריבים חזקים אך רציונליים וקוהרנטים, או יריבים חלשים אך לא מגובשים ובלתי־צפויים.

לישראל חיסרון יחסי בהנדסה פוליטית מעבר לגבולה, וכשניסחה לעשות כן היא בעיקר כשלה.⁸ לכן, גם אם התערערות מדינות הלאום הערביות והיחלשות ההגמוניה האמריקאית יוצרות חלל שלתוכו נכנסים שחקנים רבים – מהאיראנים והטורקים ועד הג'יהאדיסטים והרוסים – הרי ישראל אינה צריכה לנסות לעצב את המרחבים שמעבר לחומותיה. משיקול זה ומשיקולי עלות, ישראל לא צריכה להשתתף ב"משחק גדול" מזרח־תיכוני שנושאו תפיסת מרחבי השפעה ומאחזים, אך משחק כזה עלול להגיע למרחבים סמוכים שבהם יש לישראל אינטרסים חיוניים. לפיכך, ישראל גם אינה יכולה לעצום את עיניה למתרחש מעבר לגבולותיה.

ישראל צריכה לפעול לבלית שחקנים המבקשים לבצע בכוח שינוי במערכת האזורית ולבלום היווצרות איומים, בין היתר באמצעות שיתופי פעולה – ולו זמניים, שבריריים וחשאיים – עם מרבית השחקנים האפשריים. יש, כמובן, להמשיך

לשתף פעולה עם מצרים (בעניין עזה, סיני ואינטרסים משותפים נוספים), לתרום לביטחון ירדן מול איומים מבית ומחוץ ולנצל את יתרונות זהות האינטרסים עם ערב־הסעודית. נכון לחמש ולהשתתף במימון קבוצות אתניות כמו הכורדים, הדרוזים ואחרים. לישראל ולרוסיה אינטרסים נוגדים מועטים, וניתן לקיים דיאלוג על דרך ייצובה של סוריה באופן שלא יפגע באינטרסים רוסיים או ישראלים. יש להכיר באפשרות להגיע לשיווי משקל, ולו זמני ושברירי, אפילו עם קבוצות מקומיות כמו אנשי ג'בהת אל־נוסרה בדרום־הגולן הסורי. הן לישראל והן לקבוצת ג'בהת אל־נוסרה בדרום־הגולן נראה חשוב יותר למנוע התבססות של איראן וחזבאללה בגזרה, ולכן, ייתכן שניתן להגיע לפחות להתעלמות הדדית ("יריבים־שאינם נלחמים"). אפשרות כזו היא שברירית ועלולה להתהפך בכל רגע, אך ממחישה את הגישה של שאיפה למקסימום מהלכים בולמים ומייצבים – ולו זמניים. יש צורך בהערכות מצב שוטפות, שכן אם, לדוגמה, דאע"ש יאיים להתבסס בגולן הסורי, ייתכן שדווקא עדיפה נוכחות חזבאללה. חזבאללה מאיים יותר, אבל ייתכן שהוא פרטנר מתאים יותר לגיבוש כללי משחק מוסכמים. בסביבה לא־יציבה אין להניח שמהלך כלשהו ייצור מציאות יציבה וקבועה, אך שורת מהלכים זמניים עשויה לשכך זעזועים.

הכוח הצבאי צריך אף הוא התאמה למציאות שאחרי סייקס־פיקו. צה"ל כבר ביצע מבצעים ארוכי־טווח, אך נקודתיים ומוגבלים במשאביהם ומטרותיהם. ייתכן שלצד היכולות המסורתיות, צה"ל יידרש להקרין עוצמה ולראשונה אף לנהל מערכה נרחבת נגד איראן – מדינת לאום חזקה שאינה גובלת בישראל. גם קשת האויבים הלא־מדינתיים מתרחבת. בקצה האחד חזבאללה הרוכש יכולות של מדינה חזקה ולא של ארגון גרילה, המופעלות מעומק שטחו שמשטרע כיום על הרבה יותר מלבנון. לכן, למערכה נגד חזבאללה יש משמעויות חדשות מבחינת מרחבי הפעולה והאיום שהוא מציב על ישראל.

יש להכיר גם במגבלות הכוח נגד איומים לא־מדינתיים מהסוג הג'האדיסטי. הכוח הצבאי מסוגל להסיר איומים נבחרים, אך יתקשה לספק מצבי סיום המניבים מציאות אחרת. כששורש הבעיה הוא התערערות המערכת המדינתית והאיום המתעורר הוא רק סימפטום, הכוח הצבאי מסוגל לטפל בסימפטום אך לא לבנות מחדש את המערכת המדינתית שמעבר לגבול. יתרה מזו, בשל רפיפות המבנים הפוליטיים ובשל ריבוי השחקנים, קשה להעריך מראש את התוצאה של המהלך הצבאי, ואיזו מציאות פוליטית הוא ייצור. לפיכך, יש ספק לגבי היתכנות של מבצעים צבאיים המבקשים לשנות את המציאות.

איראן חודרת לוואקום הערבי

ניתוח קר של מארג האינטרסים אינו מחייב יריבות בין איראן וישראל, אך איראן החליטה למצב עצמה כיריבה עיקרית של ישראל. התערערות מערכת סייקס־פיקו מספקת הקשרים להפיכת איראן לאתגר האסטרטגי העיקרי של ישראל: מצד אחד התעמעם לעת עתה האיום שהיה פעם העיקרי, כלומר, האיום הסימטרי ממדינה גובלת הנהנית מגיבוי מעצמתי. מנגד, החולשה הערבית יוצרת את התנאים לחדירה עמוקה של איראן למרחבים שבהם יש לישראל אינטרסים חיוניים (הגולן הסורי, לבנון, עזה, הים האדום, מצרי באב־אל־מנדב ועוד).

אולם האתגר העיקרי הוא הגרעין. קצרה היריעה מלהרחיב בנושא במאמר זה, אך ייאמר בקליפת אגוז שלהתגרענותה של איראן או להפיכתה למדינת סף (המסוגלת לפרוץ לנשק כשתחליט) שתי משמעויות. הראשונה היא האיום הישיר. ההמשגה של מערכות יחסים גרעיניות נובעת ברובה מהמלחמה הקרה, והיא רלוונטית פחות למערכת גרעינית עוברית בין שחקנים אזוריים, שבה "מכה ראשונה" עלולה להיות מהלך ישים ורציונלי.¹⁰ המשמעות השנייה היא ההשפעה השלילית על הדינמיקה האזורית. מתכת פנדורה זו עלולות לצוץ העצמת ההגמוניה האיראנית, העצמת איראן ושלוחיה בעימותים תת־גרעיניים, מרוץ חימוש גרעיני רב־צדדי, התחמשות גרעינית של משטרים רעועים ואובדן השליטה על הנשק הבלתי־קונטרוני.

ישראל שגתה בתזמור של בינאום אתגר הגרעין, שכן השפעתה על תוצאות המשבר נחלשה, והיא זימנה הסדר שירקחו דיפלומטים שונאי סיכון ואשר יהיה מתחת לסף המינימום שלה. כל הפעולות שנקטו עד עתה על ידי כלל השחקנים לא הביאו את איראן לנטוש את יעד הנשק הגרעיני, וכל שהיא עושה הוא תמרון טקטי בדרך ליעד. ברקע רומז ממשל אובמה על חתירה ל"עסקה גדולה" עם איראן, שתתרום להסדרת המזרח התיכון בעידן של היחלשות הגיון סייקס־פיקו והתרופפות "השלום האמריקאי"¹¹: לא רק הגרעין אלא גם עיראק, סוריה, דאע"ש (שהועלה מדרגת סימפטום לדרגת שורש בעיה), היבטים מסוימים באפגניסטן ועוד. ייתכן שאובמה חותר לשיווי משקל עם איראן ולמפה אזורית

פוליטית שונה מהיסוד. אם אכן תהפוך איראן חברבורותיה, הדבר עשוי לשנות גם את המפה האסטרטגית הישראלית; אך בהיעדר סיבת עומק לשינוי, סביר יותר שאיראן רק תנצל את ה"גזרים" שתציע ארצות־הברית, ואת ההזדמנות לחמוק ממקלותיה כדי לקדם את יעדיה הנוכחיים.

התערערות מערכת סייקס־פיקו מספקת הקשרים להפיכת איראן לאתגר האסטרטגי העיקרי של ישראל

האסטרטגיה הישראלית לבלימה כללית של איראן

צריכה לכלול שלוש זרועות: ראשית, ניצול ההזדמנות החדשה לשיתופי פעולה עם שחקנים מהאזור לשם בלימת התפשטות ההגמוניה האיראנית, ואף בחינת האפשרות לשיתופי פעולה עם גורמים הפועלים ממילא בזירות חיכוך שבהן גם

איראן פועלת, וזאת לשם העלאת המחירים הנגבים מאיראן בשל מחויבויותיה בזירות השונות. שנית, יש צורך בהקרנת עוצמה ישירה כלפי איראן (ולא רק כלפי שלוחיה) ובפיתוח יכולת ניהול מערכה נרחבת נגדה. שלישית, יש לסכל באמצעות פגיעה קינטית איומים מוחשיים נבחרים במרחבים שבהם יש לישראל אינטרסים חיוניים. בנושא הגרעין יש לשאוף להגנה דיפלומטית על האינטרסים החיוניים של ישראל, אך אם יסתמן שארצות־הברית עקבית בהתעלמותה מעמדות ישראל, אזי בלית ברירה צריכה ישראל לחפש את הנסיבות ואת השיטה שיאפשרו לה להשיג השפעה חד־צדדית על תוכנית הגרעין.

מדינה פלסטינית והגל האנטי־מדינתי

להתערערות מערכת סייקס־פיקו, ובעקבותיה התעצמות הכוחות האנטי־מדינתיים וההגמוניה האיראנית, יש מספר השלכות על הנושא הפלסטיני. ראשית, חרף היעדר פתרון לבעיה הפלסטינית, חלה התקרבות בין ישראל ובין המשטרים הערביים ששרדו. נראה שפתרון הבעיה הפלסטינית אינו מהווה עוד תנאי מוקדם לשיתוף פעולה עם משטרים אלה (גם אם ברובו מוצנע), ורובם אף צידדו בישראל בעימות האחרון בעזה.

שנית, התהפוכות האזוריות ועליית הגורמים האנטי־מדינתיים מקשים על התיזה הקוראת להקמה מיידית של מדינה פלסטינית. ארגון פתח עלה על בימת ההיסטוריה בגל האזורי השני, יחד עם הנאצריזם והבעת', אך כיום הוא ביורוקרטיה מזדקנת, הסובלת מבעיית לגיטימציה פנימית ונתפסת כמושחתת. המפתיע הוא שפתח עדיין שורד ובאופן אירוני, מה שמקיים את שלטונו הוא במידה רבה כידוני זה"ל. חרף הרטוריקה, הדיפלומטיה ואף האלימות, שני שיווי משקל אסטרטגיים חזקים וסמויים תומכים בסטטוס קוו: הראשון – הספק אם שלטון פתח ישרוד אחרי נסיגה ישראלית מהגדה. השני – העובדה שהסטטוס־קוו נוח יותר לחמאס מאשר הסדר עם ישראל. יש גם לזכור שחמאס מהווה

התהפוכות האזוריות
ועליית הגורמים האנטי־
מדינתיים מקשים
על התיזה הקוראת
להקמה מיידית של
מדינה פלסטינית

חלק מזרם 'האחים המוסלמים' (ונהנה כיום מגיבוי טורקי וקטרי חלקי), ואילו הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני הוא שלוח איראני. הרעיון שניתן "לארוז" את שלושת הארגונים העוינים זה את זה – והמייצגים אג'נדות כה סותרות – וכן גורמים פלסטיניים מקומיים חזקים במארז אחד כמדינה קוהרנטית, יציבה ושוחרת שלום נראה מרוחק מהתנאים האמפיריים.

שלישית, רפיפות המבנים הפוליטיים ותהפוכותיהם מחזקות את האסכולה הגורסת שהגנת ישראל אינה יכולה להתבסס על הסכמים בינלאומיים. אכן, ההסדרים הביטחוניים שהוצעו בעבר מול סוריה היו קורסים כיום, אילו יושמו.¹²

גם נסיגת צה"ל מעזה מספקת לקחים חשובים, שכן היא הביאה לנפילת משטר פתח ברצועה ולאובדן החופש הישראלי למנוע היווצרות איומים. האיום שנוצר כתוצאה מאובדן "המגפיים על הקרקע" גרר את ישראל לשלוש מערכות צבאיות ברצועה (בינתיים), שעלותן המצטברת מעל 20 מיליארד שקלים (באופן רשמי, העלות האמיתית גבוהה הרבה יותר) – אך האיום לא הוסר וישראל נאלצת להמשיך לחיות בצילו. ישנם איומים שניתן לסכל את היווצרותם, אך מאתגר להסירם במחיר נסבל לאחר שנוצרו. מכאן שהאסטרטגיה הישראלית העתידית חייבת להתבסס על מניעה חד-צדדית של היווצרות איומים בין הים והירדן – ולא על נטילת סיכון תחילה והתמודדות עם איומים לאחר שנוצרו.

עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שהסוגיה הפלסטינית מעכירה את יחסי ישראל עם המערב, וגובה מחיר שהולך ומאמיר. בעיקר ההתנחלויות, הנתפסות כמסכלות אפשרות להסדרה מדינית עתידית, עלולות להביא ל"מתיחת יתר" ולגביית מחיר מדיני וכלכלי חסר פרופורציות מישראל. מכאן שישראל צריכה להציג יעד ארוך-טווח של מדינה פלסטינית ולהקנות לו אמינות, באמצעות הפסקה חד-צדדית ובלתי-מוותנית של ההתנחלות. אולם עליה להכיר בכך שהיעד אינו מעשי למימוש במציאות הקיימת ולהתעקש שגם לעת שלום, ישראל תמשיך להחזיק ביכולת למנוע באופן חד-צדדי היווצרות איומים במרחב שבין הירדן והים.

"אסטרטגיית חומה", בריתות ומשיכת איראן ל"מתיחת יתר"

לאחר מאה שנים, הסכסוך הישראלי-ערבי מאבד את חודו: המשטרים הערביים ששרדו – מצרים, ירדן, ערב הסעודית ומדינות המפרץ – הפכו בפועל לבעלי-ברית של ישראל; מדינות כסוריה, עיראק ולוב למעשה אינן קיימות עוד; היריבות עם חזבאללה ודומיו נובעת מהקשרים איראניים ולא ערביים, ומבחינת הג'יהאדיסטים הסונים ישראל היא עוד מטרה אחת מני רבות, אך נותר הסכסוך עם הפלסטינים.

קו השבר החדש העיקרי הוא בין שחקני הסטטוס-קוו ובין אלה המבקשים שינוי מציאות בכוח. מציאות חדשה זו גם מאפשרת בריתות ושיתופי פעולה עם מדינות ערביות ועם קבוצות מקומיות ואתניות כדוגמת הכורדים והדרוזים. אתגר נוסף הוא מצבה הנוכחי הרעוע והגועש של המערכת האזורית, כשהכול נתון בסימן שאלה ואין לקבל דבר כמובן מאליו. לכן, יש להיערך לקשת אפשרויות חמורה מזו שאנו רואים מולנו עתה.

ישראל, כשחקנית בעלת יכולות נמוכות בהנדסה פוליטית של צדדים שלישיים ובעלת משאבים מוגבלים, צריכה להתמקד ב"אסטרטגיית חומה" הגנתית

ישראל, כשחקנית בעלת יכולות נמוכות בהנדסה פוליטית של צדדים שלישיים ובעלת משאבים מוגבלים, צריכה להתמקד ב"אסטרטגיית חומה" הגנתית. היא אינה צריכה להסתבך ולבזבז משאבים בהרפתקאות במרחב

הערבי שמעבר לחומותיה, אלא לשתף פעולה עם מי שרק אפשר בבלימת זעזועים ובניסיון להעמיק את שקיעתה של איראן ב"מתחת יתר", וכן להפעיל כוח צבאי במשורה ורק לסיכול איומים מוחשיים ונבחרים, במרחבים שבהם יש לישראל אינטרסים חיוניים (למעט הקשרים ייחודיים כמו מערכה נרחבת מול חזבאללה, הגנת ירדן וכדומה).

העמקת החדירה האיראנית למרחבים ערביים שבהם יש לישראל אינטרסים חיוניים ומדיניות הגרעין מחייבים את ישראל לבנות את כוחה לשם הקרנת עוצמה, ואף לניהול מערכה נרחבת נגד איראן – מדינת לאום חזקה שאינה גובלת עימה. כפי הנראה, ישראל תצטרך לשקוד על איתור הנסיבות והדרך להשיג השפעה חד-צדדית על תוואי ההתחמשות הגרעינית העתידית של איראן.

בנושא הפלסטיני, קריסת מערכת סייקס-פיקו ואילוטי המציאות מצמצמים את חופש הניווט הישראלי לנתיב צר שבו היא משמרת ככל הניתן את יחסיה עם המערב, מציבה יעד ארוך-טווח של מדינה פלסטינית ומקפאיה לאלתר את ההתנחלויות מצד אחד, ומנגד היא מכירה בקשיי המעשיות של הקמת מדינה פלסטינית בעת שהמסגרות המדינתיות הערביות דווקא מתפרקות, והארגונים הפלסטיניים השונים מייצגים אג'נדות סותרות העיונות זו את זו. ישראל חייבת ללמוד מאובדן יכולת הסיכול בעזה ב-2005 ומשלוש המערכות שבהן לחמה בה לאחר מכן מבלי להסיר את האיום – שיש איומים הנתפסים לאחר היווצרותם כבלתי-ניתנים לעקירה במחיר נסבל. לכן, האסטרטגיה הישראלית העתידית חייבת להתבסס על נוכחות צבאית בבקעת הירדן ועל חופש סיכול בגדה.

הערות

- 1 למען הדיוק, הסכם סייקס-פיקו לא מומש כלשונו, אך ההסכם והמנדטים הבריטיים והצרפתיים שנוצרו בעקבותיו הניחו את היסוד להתארגנות המדינתית במרחב.
- 2 מה שהוסיף לבלבול הזהויות באותה עת היה פיתוח רעיון הפן-ערביות, שהוביל למספר ניסיונות איחוד בין מדינות ערביות שונות.
- 3 יואל גוז'נסקי וארז שטרים, "גבולות חדשים-ישנים במזרח התיכון", **מבט על**, גיליון 486, 18 בנובמבר 2013.
- 4 יואל גוז'נסקי ועודד ערן, "נשיאים, מלכים וגשם אין?", **מבט על**, גיליון 535, 1 באפריל 2014.
- 5 The Great Game (המשחק הגדול) היה תחרות בין המעצמות על רכישת שטחים והשפעה במרכז-אסיה בראשית המאה ה-19.
- 6 Ron Tira, "Operation Protective Edge: Ends, Ways and Means and the Distinct Context," *Infinity Journal*, IJ Exclusive, September 2014.
- 7 Mark Lander, "Rice Offers a More Modest Strategy for Mideast," *The New York Times*, October 26, 2013.
- 8 מהניסיון להחליף את נאצר בנשיא יידיותי לניסיון להכתיר את הנוצרים בלבנון, ועד לסיוע ל"אגודות הכפרים" הפלסטיניים כדי ליצור מתחרה לאש"ף.

- 9 גליה לינדנשטראוס ועודד ערן, "ההתעוררות הכורדית והשלכותיה על ישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 1, אפריל 2014.
- 10 Ron Tira, "Can Iran Be Deterred?" *Hoover Institution*, Policy Review, No. 169, October 1, 2011.
- 11 Michael Doran, "Obama's Secret Iran Strategy," *Mosaic*, February 2, 2015.
- 12 הן ההסדרים הביטחוניים שהוצעו במשא־ומתן עם סוריה בשנות התשעים בוויי פלנטיישן וכו' והן ההסדרים הביטחוניים שגיבש הגנרל אלן להסדר עם הפלסטינים נראים כיום לא רלוונטיים, במיוחד לנוכח קריסת המשטר הסורי והסכנה לעתיד המשטר הירדני. ראו: רון טירה, **עיצוב מדיניות ישראל כלפי סוריה**, הוצאת ידיעות אחרונות, 2000, עמ' 146–151.

סייבר ג'יהאד בשרות המדינה האסלאמית (דאע"ש)

אדם הופמן ויורם שוייצר

ה"סייבר ג'יהאד" תופס מקום מרכזי באסטרטגיה של דאע"ש, ומכאן נובע גם הצורך הדחוף להתמודד עם האתגר שהוא מציב בפני הקואליציה הבינלאומית הנלחמת בארגון הטרור. השימוש של דאע"ש במרחב הסייבר עזר למצב את הארגון כמותג מוכר ומעורר אימה בשיח העולמי, להרתיע את אויביו ולמשוך לשורותיו תומכים ומתגייסים רבים. מרכזיות הסייבר ג'יהאד כמכשיר לגיוס, להקצנה ולהפצת האידאולוגיה שלו הופכת את המאבק בשימוש של דאע"ש במרחב המקוון לחשוב לא פחות מהפגיעה הפיזית בכוחותיו ובמניעת התפשטותו הגיאוגרפית. כדי להתמודד עם תופעה זו ולבלום את זרם המתגייסים לדאע"ש, יש ליצור שיתוף פעולה הדוק יותר עם חברות הטכנולוגיה במטרה לבלום את ממדי הסייבר ג'יהאד של דאע"ש, ובמקביל להמשיך במאבק הצבאי בו.

מילות מפתח: סייבר ג'יהאד, דאע"ש (המדינה האסלאמית), מדיה חברתית, טוויטר

נשיא ארצות-הברית, ברק אובמה, הצהיר לאחרונה כי ארגוני טרור כגון אל-קאעדה והמדינה האסלאמית (להלן דאע"ש) עושים שימוש באינטרנט ובמדיה החברתית כדי לגייס לשורותיהם פעילים מוסלמים צעירים באמצעות הקצנת דעותיהם: "סרטוני הווידאו ברמה הגבוהה, המגזינים המקוונים, השימוש במדיה החברתית, חשבונות טוויטר השייכים לפעילי טרור – כל אלה נועדו לפנות אל הקהל הצעיר הפעיל כיום ברשת, במרחב הסייבר".¹ אמירתו של הנשיא האמריקאי הציבה את השימוש של ארגוני טרור במרחב הסייבר במרכז המאבק בטרור בעידן הנוכחי בכלל, ובתופעת דאע"ש בפרט.

אדם הופמן הוא חוקר (מילגאי ניובאוואר) בתכנית המחקר לטרור ומלחמה בעצימות נמוכה. יורם שוייצר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

השימוש של ארגוני טרור באמצעי התקשורת אינו חדש, אך הכלים הטכנולוגיים העומדים לרשותם בשנים האחרונות השפיעו גם על מאפייני הפעילות שלהם, ובכך שינו את אופי האיום הנשקף מהם. כחלק משינויים אלה, ה"סייבר ג'יהאד" החל לתפוס מקום מרכזי בדיון על ההתמודדות עם דאע"ש. במאמר זה נגדיר מהו "סייבר ג'יהאד", נמנה את סוגיו ומאפייניו ונדון גם בהשפעתו המרכזית על בניית דימוי העוצמה של דאע"ש, ועל הדרכים להתמודד עם אתגר זה. השימוש האינטנסיבי שעושה דאע"ש בסייבר ג'יהאד כמכשיר לגיוס, להקצנה ולהפצת האידאולוגיה שלו הופך את המאבק במרכיב רב-עוצמה זה לחשוב לא פחות מהפגיעה הפיזית בכוחותיו ובמניעת התפשטותו הגיאוגרפית.

מהו סייבר ג'יהאד?

המונח "סייבר ג'יהאד" מתייחס לשימוש בכלים הטכנולוגיים של המאה ה-21 ולניצול המרחב המקוון (הסביבה שבה מתרחשת התקשורת בין רשתות מחשב) לצורך קידום הג'יהאד הצבאי האלים נגד מי שמוגדרים בפי חסידיו כאויבי האסלאם. למרות שתופעת הסייבר ג'יהאד התפתחה והשתנתה לאורך השנים, עצם השימוש במרחב המקוון על ידי ארגוני ג'יהאד אינו תופעה חדשה: מדרך פופולרי שפורסם כבר ב-2003 מעלה על נס את "הג'יהאד האלקטרוני", שכולל השתתפות בפורומים ופריצה לאתרים במטרה להשתתף בקרב התקשורתי נגד המערב ואויבי האסלאם בעולם הערבי.² מדרך זה ואחרים מעידים על החשיבות העצומה שארגוני ג'יהאד הסלפי מייחסים למרחב המקוון, המאפשר להם לעקוף את החסמים שהציבו גופי המדינה ומנגנוני הביטחון השונים בפניהם, ולהפיץ את המסר הקורא למאבק אלים במערב ובמשטרים הערביים "הכופרים" ללא הפרעה, במהירות ובקלות חסרות תקדים.

האינטרנט, שהיה אמצעי התקשורת המקוונת העיקרי בסוף שנות התשעים ותחילת שנות האלפיים, היה בתחילה הפלטפורמה העיקרית לסייבר ג'יהאד עבור ארגוני טרור אסלאמיים. אולם מאז חלו התפתחויות טכנולוגיות מרחיקות לכת ובראשן עליית המדיה החברתית, המקלות את השימוש במרחב הסייבר על ידי גורמי טרור, ומאפשרות דרכי פעולה נוספות: שירותים ויישומים המבוססים על רשת האינטרנט ומאפשרים לגולשים לשתף ביניהם תכנים. כיום, המושג "סייבר ג'יהאד" מתייחס בעיקר לשימוש ברשתות חברתיות מקוונות כמו פייסבוק, טוויטר, יוטיוב וטאמבלר.³ המושג "מדיה חברתית" עבר שינויים רבים, אולם אפשר להצביע על כמה תכונות בסיסיות המאפיינות את הסוג הזה של אמצעי תקשורת: התוכן במדיה החברתית מבוסס על גולשים, מאפשר ומעודד שיתופיות ואינטראקטיביות ומאופיין בזרימת מידע מהירה בין אנשים. בכך, התקשורת במדיה החברתית שונה

באופן מהותי מזו שברשת האינטרנט, ההיררכית באופייה ומבוססת על אתרים קבועים ופורומים סגורים.

הסייבר ג'יהאד בשירות דאע"ש

למרות שהשימוש במרחב הסייבר בידי ארגוני ג'יהאד אינו חדש, דאע"ש משתמש באינטרנט ובעיקר במדיה החברתית יותר מכל ארגון טרור אחר לפניו. אולם בנוסף ליכולות הטכנולוגיות של הארגון, נראה שהחידוש העיקרי שלו בפעילות הסייבר ג'יהאד הוא בתרומתו להפיכת דאע"ש מעוד ארגון טרור אסלאמי פונדמנטליסטי למותג גלובלי, שלא ניתן להתעלם ממנו בשיח הכללי. כחלק ממאמציו להשפיע על דעת הקהל העולמית והמזרח-תיכונית ולמצבו כמותג, מפיץ דאע"ש חומרי תעמולה במגזין אלקטרוני מעוצב בקפידה המתפרסם בשפה האנגלית בשם "דאביק", ומפיק ומצלם סרטים באיכות גבוהה המופצים ביוטיוב, בטוויטר ובאתרי אינטרנט המזוהים עם הארגון. נוסף לכך, הארגון גם מתמקד ברשתות החברתיות ומנצל אותן לצרכיו באופן חסר תקדים: דאע"ש עושה שימוש נרחב בטוויטר, בפייסבוק, בטאמבלר ובאינסטגרם, ולפי בכירים אמריקאים, פעילי הארגון ותומכיו מייצרים עד 90,000 "ציוצים" (הודעות המופצות בטוויטר) מדי יום.⁴ במחקר מקיף על השימוש של הארגון בטוויטר נמצא כי תומכי דאע"ש מפעילים לפחות 46,000 חשבונות עצמאיים ברשת זו, כאשר 200–500 מבין חשבונות אלה פעילים לאורך כל היום, ועוזרים בכך להפיץ באופן רציף את תוכני התעמולה של הארגון.⁵ בנוסף, הארגון אף פיתח אפליקציה בשם "שחר הבשורות הטובות", שהייתה זמינה להורדה בחנויות האפליקציות של גוגל ואפל לתקופה מסוימת, ואפשרה לתומכי הארגון לעקוב בזמן אמת אחר פעילויותיו. הורדת האפליקציה אפשרה לדאע"ש להשתלט באופן זמני על חשבון הטוויטר של אותו משתמש ולפרסם הודעות בשמו, כחלק מאסטרטגיית המדיה החברתית של הארגון. כך הצליח דאע"ש לייצר נפח פעילות משמעותי בטוויטר, ולנצל את חשבונות המשתמשים באפליקציה להעלאת הפרופיל המקוון של הארגון.⁶

בנוסף לשימוש נרחב במדיה החברתית על ידי פעילי הארגון ותומכיו, הסייבר ג'יהאד של דאע"ש כולל גם שימוש התקפי במרחב המקוון לצורך תקיפת אתרים. ארגוני הג'יהאד מכנים פעמים רבות פעילות התקפית זו ע'זוה (פשיטה/התקפה, בערבית), ברוח הפשיטות שבהן השתתף הנביא מוחמד בראשית האסלאם נגד הכופרים. כך כונתה מתקפת ה־11 בספטמבר בפי מתכנניה,⁷ וארגוני ג'יהאד שונים בסוריה משתמשים במונח זה לתיאור פעולותיהם הצבאיות נגד משטר אסד. באופן דומה מגדירים אנשי דאע"ש ותומכיו את התקיפות האלקטרוניות כ"פשיטה (ע'זוה) אלקטרונית".

דוגמאות בולטות לסוג זה של סייבר ג'יהאד הן ההשתלטות של דאע"ש על חשבונות המדיה החברתית של פיקוד המרכז האמריקאי, ועל אתרי אינטרנט צרפתיים לאחר הפיגוע במערכת העיתון שרלי הבדו. במקרה הראשון, תומכי דאע"ש פרצו לחשבונות הטוויטר והיוטיוב של פיקוד המרכז (CENTCOM) של צבא ארצות הברית, האחראי על פעילות הצבא האמריקאי במזרח התיכון ועל תיאום תקיפות הקואליציה הבינלאומית נגד דאע"ש. לאחר שתומכי דאע"ש השתלטו על חשבונות אלה הם החליפו את הסמלים האמריקאיים הרשמיים בדגל השחור של דאע"ש, ושידרו מחשבונות אלה הודעות התומכות בארגון שבישרו על נוכחותו בבסיסי צבא ארצות הברית – כל זאת בזמן שהנשיא אובמה נשא נאום בווינגטון על ביטחון סייבר.⁸ במקרה השני, קבוצות האקרים המזוהות עם דאע"ש תקפו יותר מ-19,000 אתרים צרפתיים בשבוע שלאחר הפיגוע במערכת העיתון שרלי הבדו בפריז. כתוצאה מהתקיפות הללו הושבתו השרתים באתרים אלה. מתקפת סייבר זו תוארה על ידי בכיר צרפתי כ"חסרת תקדים". הוא טען כי זו הפעם הראשונה שמדינה התמודדה עם מתקפת סייבר כה רחבה.⁹

תפקידי הסייבר ג'יהאד

הסייבר ג'יהאד של דאע"ש נתפס על ידי הארגון כחלק אינטגרלי מהאסטרטגיה הכוללת שלו, לצד לחימתו הצבאית והשתלטותו על שטחים, וכממלא כמה תפקידים. ראשית, השימוש במדיה החברתית – ובמיוחד המניפולציה של הרשתות החברתיות כדוגמת השימוש באפליקציה "שחר הבשורות הטובות" – מאפשר לדאע"ש לייצר נפח פעילות במדיה החברתית הרבה מעבר לממדיו האמיתיים, ומשמש לו מכפיל כוח ואמצעי יעיל ללוחמה פסיכולוגית. השילוב של רמת "רעש" גבוהה במדיה החברתית עם תמונות וסרטוני זוועה יוצר אפקט מרתיע ומפחיד, שמצליח להשפיע על המורל של יריביו. ניתן לראות דוגמה מובהקת לכך לפני השתלטות דאע"ש על מוצול בתחילת יוני 2014. ההשתלטות של הארגון על העיר השנייה בגודלה בעיראק נתפסה כבלתי־אפשרית, משום שבעוד לוחמי דאע"ש שהשתתפו בלחימה לכיבוש העיר מנו בערך 1,500 איש, אלפי חיילים עיראקים מצוידיים בנשק ובציוד אמריקאי הגנו עליה ביחס של 15 חיילים לכל לוחם אחד של דאע"ש.¹⁰ אולם להפתעת רבים (כולל, כנראה, דאע"ש עצמו), לוחמיו הצליחו להשתלט על העיר לאחר ארבעה ימי לחימה, כאשר חיילים עיראקים רבים פשטו את מדיהם וניסו להיטמע באוכלוסייה האזרחית, בניסיון לחמוק מתוקפיהם.¹¹ לצד החולשות המבניות של הצבא העיראקי, לשימוש שעשה דאע"ש במדיה החברתית היה ככל הנראה תפקיד משמעותי במהלך זה: מפקדים ולוחמים בכוחות הפשמרגה העידו כי דאע"ש החל בקמפיין תקשורתי באמצעות המדיה החברתית כמעט שנה לפני כיבוש העיר, "כדי להראות איך הם הורגים אנשים, ואף לוקחים

את ילדיהם והורגים אותם. זו באמת לוחמה פסיכולוגית, ואני יכול להעיד שהיא מצליחה".¹² באופן זה מצליח דאע"ש להעצים באמצעות האימפקט האדיר של הסייבר ג'יהאד את דימויו ככוח עוצמתי ובלתי ניתן לעצירה, הרבה מעבר למספר הלוחמים העומדים לרשותו בפועל.

שנית, כדי למנף את הגיוס לשורותיו משתמש דאע"ש במדיה החברתית ככלי שיווק, ולצורך כך נוקט אסטרטגיה המותאמת לכל קהל יעד בנפרד. ג'ון הורגן, המתמחה בפסיכולוגיה של הטרור, ציין כי ההזדמנויות שיש כיום למגייסים לארגוני טרור לפנות לצעירים בעקבות הפופולריות של המדיה החברתית הן "יחודיות וגדולות למעשה יותר מאשר בכל נקודה בעבר בהיסטוריה של הטרור".¹³ כך, המסר המופץ שונה בין גברים לבין נשים, והארגון משתמש בסמלים ובדימויים המותאמים למגדר. כדי לפנות לגברים צעירים משתמש הארגון בדימויים מימי האסלאם הקדום של פרשים על סוסים, קרבות ותהילה בשדה הקרב, המוצגים בפרסומים של הארגון ובסרטוני וידאו באיכות גבוהה. לנשים, לעומת זאת, שיווק המסר הוא אחר וכולל שימוש בדימויים "רכים" יותר, למשל בתמונות חתלתולים (כמו בחשבון הטוויטר @ISILCats) ובטאמבלר – פלטפורמת מדיה חברתית הפופולרית יותר בקרב נשים.¹⁴ בנוסף, לצד הדימויים "הרכים" יותר, דאע"ש גם מפיץ בתמונות מסרים של העצמה נשית למתגייסות לשורותיו, כמו בתמונות של פעילות חמושות ב"גדוד אל-חנסאא" (יחידת הנשים של דאע"ש הנקראת על שם משוררת מוסלמית מתקופת הנביא מוחמד), שמתחיתהן נכתב כי "בדאע"ש נשים נושאות נשק ומסוגלות להגן על עצמן" – וכך נטען שדווקא בארגון פונדמנטליסטי כדאע"ש נשים יכולות לזכות להגנה, למעמד ולהעצמה שאינן יכולות להשיג בחברה המסורתית בעולם הערבי, או אפילו במערב הליברלי. באופן זה "תופר" דאע"ש חליפות שיווק שונות, בהתאם לקהל היעד – גברי או נשי, מוסלמי או מערבי – ופונה באמצעות המדיה החברתית לקהל גלובלי.

השפעת הסייבר ג'יהאד על הצטרפות לוחמים זרים לדאע"ש ועל פיגועי "זאבים בודדים"

הסייבר ג'יהאד של דאע"ש מתנהל בכל ערוץ הפצה אפשרי כמעט, וממקסם בכך את האפשרויות הגלומות במרחב המקוון להפצת מסריו. ניתן להצביע על שתי השפעות עיקריות שלו: האצת הצטרפותם של הלוחמים הזרים לארגון, ועידוד פיגועים במערב המבוצעים בידי "זאבים בודדים". לא ידוע מהו מספרם המדויק של הלוחמים הזרים שהצטרפו לארגון, אך על פי הערכות שונות מדובר כיום ביותר מעשרים אלף איש, מתוכם כארבעת אלפים מתנדבים מערביים. מספרים אלה עולים על כלל המצטרפים שהתנדבו להילחם נגד 'הצבא האדום' שפלש לאפגניסטן בעשור שבין שלהי שנות השבעים לשלהי שנות השמונים של המאה ה-20, אשר

נחשב עד לאחרונה לעימות שמשך את המספר הגדול ביותר של לוחמים זרים במחצית השנייה של המאה ה-20.¹⁵ לפעילות של דאע"ש במדיה החברתית מיוחס תפקיד מרכזי במגמה זו, ומצטרפים רבים לארגון (כמו אנשים שניסו אך נעצרו על ידי סוכנויות הביטחון במדינות השונות בטרם הצטרפו) מעידים על כך שהתכנים שנחשפו אליהם במדיה החברתית השפיעו על החלטתם להצטרף לשורותיו. חוקרים אחדים מציינים כי אסור לייחס למדיה החברתית תפקיד בלעדי בתהליך זה של הקצנה והצטרפות: מקס אברהמס טוען שהצלחות דאע"ש בשדה הקרב היוו גורם משמעותי בהחלטה להצטרף לשורותיו יותר מאשר השימוש האפקטיבי של הארגון במדיה חברתית, ותומאס הגהאמר מייחס את נהירת הלוחמים הזרים לארגון לגבולות הפרוצים בסוריה ולקלות ההגעה למדינה זו.¹⁶ מבלי להכריע בסוגיה, נראה כי המדיה החברתית אכן ממלאת תפקיד מרכזי בתופעה זו, משום שהיא זו שמציגה את דאע"ש כמותג מנצח ומעודדת מתנדבים להצטרף אליו, ואף מפרטת כיצד ניתן לעשות זאת. הדבר בא לידי ביטוי בספר אלקטרוני שפרסם דאע"ש בשם "היג'רה למדינה האסלאמית", המפרט כיצד אפשר להגיע לשטחי הח'ליפות ומה צריך לארוז לשם כך.

בנוסף, מערכת הסייבר ג'יהאד של דאע"ש מעודדת את תופעת "הזאבים הבודדים" המבצעים פיגועי טרור בהשראת הארגון, אך בינתיים ללא קשר רשמי אליו. כך למשל בוצעו הפיגועים בסידני, בפריז ובקופנהגן על ידי יחידים שהושפעו מדאע"ש והשתמשו בדגלו, אך לא השתייכו אליו באופן רשמי. דאע"ש ראה בפיגועים אלה הצלחה וניכס אותם לעצמו. יתרה מכך, הארגון גם פרסם סרטוני וידאו המשבחים את עומאר אל-חוסייני, המחבל מקופנהגן, וקרא לביצוע פיגועים נוספים על ידי "זאבים בודדים".¹⁷ פיגועים מסוג זה, המתבצעים לרוב ללא התראה מוקדמת, מאפשרים לדאע"ש לפעול גם מחוץ למזרח התיכון על ידי תומכים ופעילים המזדהים עם רעיונותיו. המסר של דאע"ש למוסלמים במערב הוא שגם אם הם אינם יכולים להגר לשטחי המדינה האסלאמית ולהצטרף לשורותיו, אזי ביצוע פיגועי טרור ופיגועה בסמלי המערב במדינותיהם יהווה תחליף מספק לכך. כך, השימוש של דאע"ש במדיה החברתית מעניק השראה למעשים כאלה, וכן את ברכת הארגון הרשמית לאחר ביצועם ואת הנחיותיו מרחוק לגבי המטרות המועדפות, זאת ללא צורך בתקשורת פיזית בין המבצעים לבין אנשי דאע"ש. תופעת ה"זאבים הבודדים" מציבה כיום איום מוחשי על מדינות המערב, שכבר התממש כמה פעמים ונראה שממדיה היו מצטמצמים ללא השימוש במדיה החברתית.

אתגר הסייבר ג'יהאד ודרכי ההתמודדות אתו

הסייבר ג'יהאד של דאע"ש מציב אתגר משמעותי בפני המדינות המתמודדות עם הארגון, בשני היבטים עיקריים: ראשית, השימוש של דאע"ש במרחב המקוון הוריד

באופן דרמטי את החסמים להשתתפות בפעילות הארגון, והקל בכך את הצטרפותם של פעילים נוספים. דוגמה מובהקת לכך היא המקרה של מהדי מסרור ביסוואס, איש ההייטק ההודי שהפעיל את חשבון הטוויטר הפופולרי @ShamiWitness. חשבון זה, שזכה ליותר מ-17 אלף עוקבים בטוויטר, תמך בגלוי בדאע"ש והילל את הלוחמים הזרים שנהרגו בשורותיו. לאחר חשיפתו אמר ביסוואס כי הוא היה שמח להצטרף לדאע"ש בעצמו, אך מכיוון שמשפחתו זקוקה לו הוא לא עזב את ביתו ולא נסע לסוריה או לעיראק.¹⁸ בעידן התקשורת הנוכחי, כל אחד יכול לתמוך בדאע"ש מרחוק ולספק בכך סיוע אידאולוגי ולגיטימציה פומבית לארגון – ודאע"ש מנצל היטב אפשרות זו.

שנית, הסייבר ג'יהאד של דאע"ש עושה שימוש נרחב ואפקטיבי בערוצי המדיה החברתית (טוויטר, פייסבוק ויוטיוב), ומנצל באופן מיטבי את הביזור הנרחב בעידן התקשורת הנוכחי ואת הקושי במניעת תפוצת המידע. משום שהמסרים של דאע"ש מופצים באמצעות אלפי חשבונות של משתמשים פרטיים ולא באמצעות אתר מרכזי אחד, כמעט בלתי אפשרי לבלום את הפצת התכנים הללו. הבנה זו של האפשרויות הטכנולוגיות הגלומות במרחב הסייבר מאפשרת לדאע"ש חופש פעולה משמעותי להפצת תעמולה, לגיוס וליצירת קשר עם פעילים ותומכים, ומקשה את ההתמודדות עם מסרי הארגון במרחב המקוון. השימוש המקיף של דאע"ש במדיה החברתית הוביל את רוברט הניגאן, ראש ארגון המודיעין הבריטי GCHQ, לקבוע כי שימוש זה מציב אתגר אדיר בפני ממשלות וגופי מודיעין האחראים על סיכול ומאבק בטרור. הניגאן אף תיאר את רשת האינטרנט והרשתות החברתיות כ"רשת הבקרה והפיקוד המועדפת על טרוריסטים".¹⁹

כדי להתמודד עם אתגר הסייבר ג'יהאד, מדינות שונות נוקטות אחת משתי גישות עיקריות: מאבק טכנולוגי בנוכחות המקוונת של דאע"ש, ושימוש במדיה החברתית עצמה להפצת תעמולה נגדית.

לפי תומכי הגישה הטכנולוגית, כדי לעצור את השימוש של ארגוני טרור במדיה החברתית יש לחסום בפני ארגונים אלה את הגישה ואת אפשרות השימוש במרחב המקוון: לסגור את חשבונותיהם בטוויטר ובפייסבוק, לחסום משתמשים הקשורים לארגוני טרור ולמנוע בכך מדאע"ש ומארגונים נוספים את האפשרות לנצל ערוצי תקשורת אלה למטרותיהם. כחלק ממאמץ זה ביקר לאחרונה שר הפנים הצרפתי ב'עמק הסיליקון' ונפגש עם נציגי חברות הטכנולוגיה, במטרה לזכות בשיתוף הפעולה שלהן במאבק בשימוש של דאע"ש ברשת.²⁰ מהלך כזה נועד לאפשר לממשלות להתמודד בצורה טובה יותר עם פעילות הסייבר ג'יהאד הנרחבת של דאע"ש, ולשנות את המצב הקיים שבו המרחב המקוון מהווה שדה פרוץ. המוטיבציה למנוע מארגוני טרור את חופש הפעולה במדיה החברתית מובנת, אך האפקטיביות של פתרון זה מוגבלת: הרשתות החברתיות אמנם אימצו

לאחרונה מדיניות צנזורה שנועדה למנוע את הפצתם של תכנים אלימים המעודדים טרור,²¹ אך צנזורה זו נעשית רק לאחר שהתכנים כבר מועלים לערוצים השונים ונצפים – והורדתם מתבצעת רק לאחר שכבר נצפו על ידי מאות אלפי משתמשים, ולכן האפקטיביות שלה מוגבלת. מעבר לכך, על כל חשבון שנסגר נפתחים מייד מספר חשבונות חדשים במקומו, כך שלא ניתן למנוע לאורך זמן ממשתמשים המעוניינים בכך להשתמש במדיה החברתית למטרות טרור – בניגוד לפורומים ולאתרי אינטרנט, שניתן לסגור ולהשבית ביתר קלות.

בניגוד לגישה הקוראת לסגור את החשבונות של משתמשים הקשורים לארגוני טרור, ובכך להגביל את השפעתם במדיה החברתית, גישה אחרת מכירה בהשפעה של המדיה החברתית ומבקשת לנקוט קו אקטיבי יותר שינצל השפעה זו לטובת המאבק באותם ארגוני טרור. גישה זו מבקשת לנצל את פעילות הסייבר ג'יהאד נגד דאע"ש, במטרה להשפיע על תומכים פוטנציאליים של הארגון שנחשפים לתכניו במדיה החברתית. דוגמה בולטת לגישה זו היא הקמפיין של משרד החוץ האמריקאי במדיה החברתית: בקמפיין רשמי בשפה האנגלית שהחל בדצמבר 2013²² תחת התגית #ThinkAgainTurnAway,²³ משרד החוץ האמריקאי מנסה להתמודד עם ניסיונות הגיוס והתעמולה של דאע"ש בערוצים אלה. הקמפיין כולל סרטונים, הודעות טקסט ותמונות ופעילות ביוטיוב, בפייסבוק, בטוויטר ובטאמבלר²⁴ – אותן פלטפורמות שדאע"ש עצמו משתמש בהן להפצת תכניו. תוכני הקמפיין כוללים תמונות של מעשי זוועה שמבצע דאע"ש, ועדויות של פעילים שהיו בארגון והתפכחו מהחזון האידאולוגי ומפעילותו. בפעולות אלו מנסה הקמפיין לתת מענה לשליטה הבלעדית שהייתה לארגוני טרור אסלאמיים במדיה החברתית עד להשקתו, ולהציג נרטיב מתחרה לתכנים שמפיצים אותם ארגונים במרחב הווירטואלי.

לסיכום, פעילות הסייבר ג'יהאד של דאע"ש הצליחה ליצור לארגון דימוי עוצמתי בדעת הקהל העולמית, שהשפיעה גם על הכוחות שנלחמים בפועל בדאע"ש. אולם נראה כי בחודשים האחרונים מצליח המאבק המשולב בדאע"ש לעצור את תנופת כיבושיו הגיאוגרפיים, בעיקר בעיראק, ובאופן חלקי גם בסוריה. כך איבד הארגון את שליטתו בעיר כובאני שבסוריה; בתיכרית שבעיראק וגם בשטחים נוספים נבלמו כוחותיו בידי הכורדים בגיבוי מערבי ובידי המיליציות השיעיות. הישגים פיזיים אלה במערכה נגד דאע"ש הכרחיים להבסת הארגון, אולם המאבק בדאע"ש חייב לבוא לידי ביטוי גם במרחב המקוון, שבו נמשכת פעילות הסייבר ג'יהאד במלוא עוזה, וחורגת בהשפעתה אל אזורים מחוץ למזרח התיכון. פעילות זו מושכת ומעודדת מצטרפים חדשים להגיע אל שטחי המדינה האסלאמית בעיראק, ובעיקר לסוריה. ברור, אם כן, כי השימוש הנרחב שעושה דאע"ש במרחב המקוון והשפעתו הניכרת מחייבים התמודדות נרחבת וממוקדת עם האתגר, הכוללת מענה

אידאולוגי למסריו ומאבק לצמצום הנוכחות המסיבית והאפקטיבית שלו ברשתות החברתיות. רק התמודדות משולבת כזו, הכוללת שימוש מושכל וממוקד בכוח צבאי לצד מאבק במסר האידאולוגי של דאע"ש ובדרכי תפוצתו, תוך שיתוף פעולה מצד חברות הטכנולוגיה, עשויים לסייע בבלימת תופעת דאע"ש. צמצום ממדיהם הטריטוריאליים של שטחי ארגון המדינה האסלאמית והקטנת כוח המשיכה של המסר הרעיוני שהיא מציעה לתומכיה הכרחיים לבלימתו של דאע"ש, הן במרחב המקוון והן בעולם "האמיתי".

הערות

- 1 Office of the Press Secretary, "Remarks by the President in Closing of the Summit on Countering Violent Extremism," The White House, February 18, 2015.
- 2 Muhammad bin Ahmad al-Salim, "39 Ways to Serve and Participate in Jihad," 2003, http://www.archive.org/stream/39WaysToServeAndParticipate/39WaysToServeAndParticipateInJihad_djvu.txt
- 3 טאמבלר (Tumblr) היא פלטפורמת מיקרו-בלוגינג ורשת חברתית, המאפשרת למשתמשים להעלות ולשתף טקסטים, תמונות וקובצי וידאו. הפלטפורמה פופולרית במיוחד בקרב צעירים, ולפי נתוני האתר בפברואר 2015 היא מארחת 224.5 מיליון בלוגים (יומני רשת אישיים של משתמשים), <https://www.tumblr.com/about>.
- 4 Eric Schmitt, "U.S. Intensifies Effort to Blunt ISIS' Message." *The New York Times*, February 16, 2015.
- 5 J.M. Berger and Jonathan Morgan, "The ISIS Twitter Census: Defining and Describing the Population of ISIS Supporters on Twitter," The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, Analysis Paper No. 20, March 2015, http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/isis-twitter-census-berger-morgan/isis_twitter_census_berger_morgan.pdf
- 6 J.M. Berger, "How ISIS Games Twitter," *The Atlantic*, June 16, 2014, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/isis-iraq-twitter-social-media-strategy/372856/>
- 7 Hassan Mneimneh and Kanan Makiya, "Manual for a 'Raid,'" *New York Review of Books*, January 17, 2002.
- 8 Spencer Ackerman, "US Central Command Twitter account hacked to read 'I Love You Isis'," *The Guardian*, January 12, 2015, <http://www.theguardian.com/us-news/2015/jan/12/us-central-command-twitter-account-hacked-isis-cyber-attack>;
- Russell Berman, "The Hacking of Central Command," *The Atlantic*, January 12, 2015, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/01/central-command-accounts-are-hacked-centcom-isis-soldiers-obama-cybersecurity-cybercaliphate/384442/>
- 9 "19,000 French Websites (and Counting) Hacked Since Charlie Hebdo Attack," *Newsweek*, January 15, 2015, <http://www.newsweek.com/19000-french-websites-and-counting-hacked-charlie-hebdo-attack-299675>
- 10 "Terror's New Headquarters: the Capture of Mosul," *The Economist*, June 14, 2014.

- Martin Chulov, "Isis insurgents seize control of Iraqi city of Mosul," *The Guardian*, 11 June 10, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/10/iraq-sunni-insurgents-islamic-militants-seize-control-mosul>
- Jillian Kay Melchior, "Those Who Face Death," *National Review*, September 21, 12 2014, <http://www.nationalreview.com/article/388505/those-who-face-death-jillian-kay-melchior>;
- "ISIS Tactics Illustrate Social Media's New Place In Modern War," TechCrunch, October 15, 2014, <http://techcrunch.com/2014/10/15/isis-tactics-illustrate-social-medias-new-place-in-modern-war/>
- Christine Petre, "The Jihadi Factory," *Foreign Policy*, March 20, 2015, 13 <http://foreignpolicy.com/2015/03/20/the-jihadi-factory-tunisia-isis-islamic-state-terrorism/>
- דוגמאות לעמודי טאמבלר של נשים התומכות בדאע"ש הן: 14
<http://Al-khanssa.tumblr.com>; <http://fa-tubalilghuraba.tumblr.com>
- "Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan 15
 conflict in the 1980s," International Center for the Study of Radicalization and
 Political Violence (ICSR), January 26, 2015, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>
- Kathy Gilsinan, "Is ISIS's Social-Media Power Exaggerated?" *The Atlantic*, February 16
 23, 2015, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/02/is-isis-social-media-power-exaggerated/385726/>
- "ISIS Produces A Promotional Video To Promote Lone Wolf Terrorist Attacks On 17
 The U.S., Canada And Europe," Shoebat Foundation, February 21, 2015,
<http://shoebat.com/2015/02/21/isis-produces-promotional-video-promote-lone-wolf-terrorist-attacks-u-s-canada-europe/>
- "Unmasked: the man behind top Islamic State Twitter account." *Channel 4*, December 18
 11, 2014,
<http://www.channel4.com/news/unmasked-the-man-behind-top-islamic-state-twitter-account-shami-witness-mehdi>
<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/c89b6c58-6342-11e4-8a63-00144feabdc0.html#axzz3QhKyjb33> 19
- "France Seeks Silicon Valley Allies in war on terror," *France 24*, February 21, 2015, 20
http://www.france24.com/en/20150221-france-seeks-silicon-valley-allies-war-terror/?aef_campaign_date=2015-02-21&aef_campaign_ref=partage_aef&dlvrit=66745&ns_campaign=reseaux_sociaux&ns_linkname=editorial&ns_mchannel=social&ns_source=twitter
- J. M. Berger, "The Evolution of Terrorist Propaganda: The Paris Attack and 21
 Social Media," *Brookings*, January 27, 2015, <http://www.brookings.edu/research/testimony/2015/01/27-terrorist-propaganda-social-media-berger>
- לקמפיין באנגלית קדמו גם ניסיונות דומים בערבית ובאורדו, הפעילים מאז 2011, 22
<http://www.latimes.com/nation/nationnow/la-na-state-department-islamic-social-media-20140906-story.html>

- Eric Schmitt, "A U.S. Reply, in English, to Terrorists' Online Lure," *The New York Times*, December 4, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/12/05/world/middleeast/us-aims-to-blunt-terrorist-recruiting-of-english-speakers.html> 23
- <https://www.youtube.com/user/ThinkAgainTurnAway>; https://twitter.com/thinkagain_dos; <http://thinkagainturnaway.tumblr.com/>; <https://www.facebook.com/ThinkAgainTurnAway>. 24

הערכות המודיעין ברמה הלאומית בישראל

שמואל אבן ודוד סימן־טוב

המאמר בוחן את תהליך ההכנה וההצגה של הערכות מודיעין ברמה הלאומית בישראל, ומציע דרכים לשפרו. בשונה מישראל, שבה כל גוף מודיעין מציג לממשלה הערכה משלו, בארצות־הברית ובבריטניה פועל גוף – מטעם הנשיא או הקבינט – האחראי על גיבוש הערכת המודיעין הלאומית. אמנם אין מקום להקים בישראל גוף־על כזה, אולם מומלץ לישראל ליישם רעיונות מתהליך הכנת ההערכה במדינות אלה. לדוגמה: בירור שיטתי של ההסכמות והמחלוקות בין ארגוני המודיעין, בטרם יוצגו ההערכות לממשלה. בנוסף, בהיעדר גוף־על בישראל, מוצע להותיר את אמ"ן כארגון המוביל בהצגת הערכת המודיעין הלאומית (אחראי על האינטגרציה והתמונה הכוללת). בשיטה זו תוצג לדרג המדיני הערכת מודיעין אינטגרטיבית ושלמה, שבצידה יפורטו סוגיות מרכזיות וחילוקי דעות מהותיים.

מילות מפתח: ביטחון לאומי, מודיעין, הערכת מודיעין, קהילת מודיעין, פלורליזם.

מהי הערכת מודיעין ברמה הלאומית?

הערכת מודיעין ברמה הלאומית היא תוצר של גופי מחקר בארגוני מודיעין ממלכתיים, הדרוש למנהיגים כדי לבצע הערכות מצב, לגבש מדיניות ולקבל החלטות אסטרטגיות בתחומי הביטחון הלאומי. בישראל מדובר בהחלטות בתחומים של "מלחמה ושלום", יחסי חוץ אסטרטגיים, ניהול סיכונים ביטחוניים, תקציב הביטחון, בניין כוחות הביטחון ופעילותם, ביטחון פנים ועוד. הערכת מודיעין ברמה הלאומית (להלן "הערכת מודיעין" או "הערכה") נדרשת גם לתהליכי חשיבה ותכנון בגופי המטה.

שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. דוד סימן־טוב הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

נבחין בין הערכת מודיעין לאומית המתייחסת לסביבה החיצונית (מחוץ למדינה), לבין הערכת מודיעין לאומית המתייחסת לסביבה הפנימית. השנייה עוסקת בפעולות טרור, בחתרנות ובריגול, המתבצעות בעיקר באמצעות אזרחים וזרים השוהים בתחומי המדינה. במאמר זה נתייחס בעיקר להערכה מהסוג הראשון. הערכות מודיעין ברמה הלאומית ניתנות פעמים רבות בשנה. ההערכה יכולה להינתן בהקשר לאירוע אסטרטגי מסוים (למשל, התרעה למלחמה), לנושא מסוים (למשל בתחום הטרור), לזירה גיאוגרפית ולקראת פעילות כוחותינו. פעם בשנה, לפחות, מוצגת בממשלה הערכת מודיעין כוללת לגבי הסביבה האסטרטגית כולה, המכונה: "הערכת המודיעין הלאומית" (זוהי רק אחת ממגוון הערכות מודיעין ברמה הלאומית שבהן עוסק מאמר זה). היוזמה להכנת הערכה עשויה להתקבל מצד ארגוני המודיעין או מצד צרכני המודיעין.

הערכת מודיעין אמורה לכלול שלושה מרכיבים:

א. תמונת המודיעין הנוכחית – תיאור יכולות, אינטרסים וכוונות של השחקנים השונים בזירה, הזיקות ביניהם, ניתוח תהליכים ומגמות ברמה ארגונית, מדינתית, אזורית והגלובלית.

ב. תחזית – תיאור המשך אפשרי של תהליכים ומגמות, הצגת תרחישים, ניתוח תגובות אפשריות של שחקנים לאירועים שונים.

ג. משמעויות למקבלי ההחלטות – בהקשר לסיכונים ולהזדמנויות. עם זאת, מיצוי הערכת הסיכונים וההזדמנויות, ניתוח דרכי פעולה (לכוחותינו) והמלצות הם תוצרים של הערכת מצב, שהערכת המודיעין היא רק חלק ממנה. ארגוני מודיעין רשאים לצרף את המלצותיהם בנפרד, מחוץ להערכת המודיעין שהכינו. ההערכה היא רב-שכבתית ויכולה לכלול שילוב (אינטגרציה) בין תחומי מחקר שונים: מדיני, צבאי, חברתי, כלכלי, טכנולוגי, פסיכולוגי ודמוגרפי; שילוב בין תמונת המודיעין בזירות גיאוגרפיות שונות; שילוב בין הערכת יכולות ובין הערכת כוונות וכן הלאה. כך נוצרת תמונת מודיעין כוללת. האינטגרציה היא מחקר בפני עצמו. בנוסף, הערכת המודיעין נדרשת להתאמות לשם הערכת המצב, למשל – כיצד יגיבו השחקנים בזירה אם כוחותינו יפעלו בדרך מסוימת.

ניתן לסמן שלושה מבחנים לאיכות הערכת המודיעין:

- מבחן המקצועיות – על ההערכה לעמוד בקריטריונים מחקריים – שלמות המידע, הצלבת מידע, ניתוח סיבתיות, בהירות ועוד. היא אמורה להיות נקייה מכל שיקול זר.
- מבחן המציאות – בדיקה לאחר מעשה שההערכה הייתה "צודקת" (תואמת את המציאות) או "מוצדקת" (נכון היה להציגה בשעתה). לרוב קיים פער גדול בין הציפיות של מקבלי ההחלטות לבין מה שיכול לומר המודיעין על העתיד.¹

- מבחן השימושיות – הרלוונטיות של ההערכה והשימוש שעושים בה מקבלי החלטות. לדוגמה, ניתן לשאול מה הערך במתן הערכת מודיעין שנתית, לאחר שתקציב הביטחון לשנה הבאה כבר סוכם.

הערכת המודיעין ברמה הלאומית בישראל

קהילת המודיעין הישראלית כוללת את גופי המודיעין בצה"ל ובראשם אמ"ן, וכן את השב"כ והמוסד הכפופים לראש הממשלה. חברים נוספים ודומיננטיים פחות בקהילה הם אגף החקירות והמודיעין במשטרה, והמרכז למחקר מדיני במשרד החוץ.² הערכת המודיעין הלאומית מתבצעת על ידי גופי המחקר בארגונים אלה – כל אחד בתחומו ולעצמו. שיתוף פעולה, ככל שקיים, הוא על בסיס רצוני (וולונטרי). הערכות המודיעין מועברות לדרג המדיני והביטחוני בכתב ובעל־פה. הנמענים העיקריים של ההערכה הם ראש הממשלה ושר הביטחון, וכן שר החוץ ויושב־ראש ועדת חוץ וביטחון (ועהו"ב). באמ"ן, ראש חטיבת המחקר ראשי להפיץ לראש הממשלה הערכות מודיעין בכתב ללא תלות בראש אמ"ן, וזה נוהג להביע דעתו בנפרד, ללא תלות ברמטכ"ל. אירוע מרכזי הוא הצגה של הערכת המודיעין השנתית בקבינט או בממשלה. לאירוע ערך לימודי לא־מבוטל, אך אין להפריז בחשיבותו. ההחלטות החשובות מתקבלות במהלך השנה בסיוע הערכות מודיעין מיוחדות. הדרג המדיני עשוי לפעול בהתאם להערכת המודיעין, או להחליט לא לאמץ אותה. לאור מבנה השלטון בישראל, החלטה של ראש הממשלה שלא לאמץ הערכת מודיעין של אמ"ן – כגון התרעה למלחמה – עשויה לחייב את הסכמת הממשלה. צד הסיכונים הוא הגורם המוביל בהערכה. למשל, הערכת המודיעין לשנת 2014 שהוצגה לקבינט בנובמבר 2013 עסקה בארגוני טרור, בפרויקט הגרעין האיראני, ביציבות המשטרים באזור, במצב בסוריה ועוד. כבר אז דווח כי בעזה מושם דגש מיוחד על חפירת מנהרות לחימה, שבאמצעותן ניתן יהיה לפגוע ביישובי הנגב.³ בצד ההזדמנויות המדיניות עלתה השאלה: האם אבו מאזן יקבל הכרעה היסטורית באשר להסכם קבע עם ישראל? הוערך שספק אם יעשה זאת.⁴ להבדיל מהערכות מודיעין צבאיות, בתחום המדיני קשה לפעמים להעריך מהו סיכון ומהי הזדמנות. למשל, האם נפילת משטר אסד בסוריה תהווה סיכון או הזדמנות לישראל? בסוגיות מסוימות, שאלת ההזדמנות אינה מנותקת מעמדות פוליטיות.

בשנים האחרונות הפכה הערכת המודיעין למשימה מורכבת יותר בשל התפרקות הסדר הישן במזרח התיכון, שהוליד ישויות רבות, מרחבים לא־יציבים ואינטראקציות שקשה לחזות את תוצאותיהן. תהליכים חברתיים ותרבותיים שכל ארגוני המודיעין מיעטו לחקור פרצו מהמעמקים ומשפיעים על הזירה יותר מהצבאות המוכרים, שעמדו במרכז הצי"ח (ציון יעדים חשובים). ראש חטיבת המחקר באמ"ן, תא"ל איתי ברון, אמר בינואר 2015 כי בנסיבות הנוכחיות, הציפייה מהמודיעין לחזות

במדויק את מה שיקרה נעשית בלתי־אפשרית כמעט. בעבר נדרש זמן ממושך לקיום תהליכים, וכיום הכול קורה בקצב מסחרר. לדבריו, הסייבר והשימוש בטילים וברקטות, שאינם מצריכים הכנה ארוכה, מקצרים את הדרך של האויב מחשיבה לפעולה.⁵

בתחום תהליך השלום – ההחלטות הגדולות של מנהיגי ישראל לא התקבלו בהתייעצות עם מעריכי המודיעין. הסיבות האפשריות לכך: המנהיגים קיבלו מידע רב בצינורות חשאיים משלהם; מדובר בהחלטות הנתונות במחלוקת פוליטית, והמנהיגים חששו מדליפת סודות ליריבים פוליטיים בשני הצדדים, שיסכלו את המגעים. ברם, לא־ישימוש בהערכות מודיעין יש מחיר. למשל, בתקופת הסכמי אוסלו (1993–1995), דחו ראש הממשלה יצחק רבין ושר החוץ שמעון פרס את הערכת אמ"ן כי הפלסטינים לא יתפשרו על הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בשלב הסדר הקבע, והעריכו כי אש"ף יתפשר על אוטונומיה.⁶ מתוך הנחה זו חתמו על ההסכמים עם אש"ף. ובכלל – אסכולת "המזרח התיכון החדש" של ההנהגה הישראלית דאז לא נתמכה בהערכות מודיעין. לעומת זאת, הערכות מודיעין בצה"ל – שהתריעו מפני התפרצות פלסטינית אלימה בעקבות כישלון השיחות בקמפ דייוויד (יולי 2000) – תרמו למוכנותו של צה"ל לפריצתה של האינתיפאדה השנייה.⁷

חלוקת העבודה בתחום הערכת המודיעין וירידת מעמדו של אמ"ן

המחקר הצבאי בישראל מתבצע בצה"ל – באמ"ן (בחטיבת המחקר – חט"מ) ובמחלקות המודיעין של הפיקודים והזרועות. מחקר טרור מתבצע בצה"ל, בשב"כ ובמוסד. מחקר בתחום הנשק הלא־קונוונציונלי מתבצע באמ"ן ובמוסד. מחקר בתחום המדיני מתבצע באמ"ן, במוסד, במשרד החוץ ובשב"כ (בזירה הפלסטינית).⁸ לכפילויות אלה מספר סיבות, כפי שיוצג בהמשך. בנוסף, שב"כ אחראי באופן בלעדי למחקר ולהערכת המודיעין הלאומית של הסביבה הפנימית – בתחומי טרור, חתרנות וריגול.

מיקומו של אמ"ן בנתיב הקריטי של תהליכי קבלת ההחלטות הביטחוניות בישראל הוביל לכך שמתן הערכת מודיעין לאומית לגבי הסביבה החיצונית של ישראל הוא אחד מייעודיו המסורתיים מאז הקמתו, ועל כן הוא מכונה "המעריך הלאומי".⁹ חטיבת המחקר היא גוף המחקר וההערכה של אמ"ן.

במהלך השנים חלה ירידה במעמדו של אמ"ן כמעריך הלאומי (הבלעדי). בשלב הראשון – בעקבות כישלוננו בהתרעה למלחמה ב־1973. אז הוחלט על הצורך בפלורליזם מחקרי (שילוב של מגוון דעות) בקהילת המודיעין כדי לצמצם כשלים הקשורים לקיבוען מחשבת, לחשיבה קבוצתית ולתלות של הקברניטים בגורם אחד. הפלורליזם הוא אחד הגורמים לחפיפה במערכת המחקר בקהילת המודיעין

עד היום. לדוגמה, בסוגיית התרעה למלחמה, שהיא עניין מדיני וצבאי, דעות שונות בתחום הצבאי עשויות להתקבל מחטיבת המחקר וממחלקות המודיעין בפקודים. דעות שונות בתחום המדיני עשויות להתקבל מחטיבת המחקר, מהמוסד וממשרד החוץ. אולם, מחקר של שני התחומים יחד קיים רק בחטיבת המחקר, ולא ניתן לספק התרעה אמינה בלי אינטגרציה ביניהם.

בהתאם לעקרון הפלורליזם, בנושאים המשותפים למחקר באמ"ן ובארגונים האזרחיים עשוי להיות לכולם משקל דומה בהשפעה על הממשלה, ולפעמים הערכתיהם של הארגונים האזרחיים יועדפו על פני הערכת אמ"ן. הקושי שעלול להתעורר בהערכות של ארגונים אלה הוא, שהן האחזיות להערכת האיום והן האחזיות לסיכולו מצויות תחת קורת גג אחת, בגוף חשאי וקטן יחסית, בעל גישה ישירה ולא מבוקרת לראש הממשלה. מאפיינים אלה עלולים לקצר את הדרך מהערכה מוטעית למשבר אסטרטגי, כפי שהיה למשל בכישלון המוסד להתנקש בח'אלד משעל בירדן ב-1997.

שלב נוסף בירידת מעמדו של אמ"ן כ"המעריך הלאומי" נבע מהתחזקות שירותי הביון האזרחיים בעקבות התגברות המאבק הטרור ואיזומי הנשק הבלתי-קוננוציונלי, במיוחד מראשית שנות האלפיים.¹⁰ העלייה במעמדם לוותה גם ברצונם להשפיע על סדר היום הביטחוני, בין היתר באמצעות מתן הערכות מודיעין ברמה הלאומית לממשלה, בתחומים ביטחוניים ומדיניים. זאת, לא רק כבעלי דעה שנייה לאמ"ן בשם הפלורליזם, אלא כבעלי דעה ראשונה, כארגונים שווי מעמד לצה"ל. כך הפכה, בסופו של דבר, הצגת הערכת המודיעין הלאומית השנתית בקבינט לרצף הצגות של ארגוני המודיעין בנושאים חשובים שונים, להבדיל מהצגה מרכזית-אינטגרטיבית של הסביבה האסטרטגית, שלצידה מוצגות הערכות נוספות ודעות אחרות, כפי שהיה בתקופות קודמות.

למרות שאמ"ן אינו המעריך הלאומי הבלעדי מזה זמן רב, הוא עדיין מוביל בתחום ההערכה הלאומית. מעמדו הבכיר בתחום זה מתבטא בשני תפקידיו:

א. אמ"ן כקצין המודיעין (קמ"ן) של צה"ל – מספק את הערכות המודיעין להערכות המצב, לתוכניות מבצעיות ולתוכנית העבודה של צה"ל המאושרת על ידי הרמטכ"ל, שר הביטחון והממשלה, שהיא המפקדת העליונה על הצבא על פי חוק.

ב. אמ"ן כמעריך לאומי – מספק הערכת מודיעין כוללת לדרג המדיני במסגרת ההערכה השנתית ואף באירועים מורכבים כגון מבצע 'צוק איתן', שבהם נדרשת אינטגרציה בין מגוון נושאים (צבאיים, מדיניים, כלכליים), ולגבי כל המדינות והארגונים המעורבים. רק בחטיבת המחקר מתקיים מחקר עומק לגבי כל הנושאים. יכולת זו היא משאב לאומי שעל המדינה לנצל ביעילות.

הבעיה: היחלשות מנגנון ההערכה הלאומית

בעקבות השינוי במעמדו של אמ"ן כציר מארגן בהערכת המודיעין ברמה הלאומית, בשנים אחרונות מסתמנת אלטרנטיבה בעייתית שלפיה "כל ארגון מודיעין יציג את דעתו כרצונו והממשלה תחליט". מצב כזה אינו מוכר במקומות אחרים בעולם, וטמונים בו הסיכונים הבאים:

א. בתחום איכות הערכה – חוסר בהירות לגבי הבדלים בין הערכות ומקורותיהם, אי-הבחנה בין הערכות לדעות שאינן מבוססות על מחקר מעמיק סביב שולחן הממשלה והפיכת ההערכה לשיח לא-מחייב. בנוסף, מחסור באינטגרציה ופערים בכיסוי תמונת המודיעין בנושאים בסיסיים או לוחטים פחות או בשולי הזירה (הטלטלה המפתיעה בעולם הערבי החלה בתוניסיה ב־2010), ואף ניתוק בין ההערכה ותכליתה הראשונה – בניין צה"ל והפעלתו.

ב. בתחום הארגוני – בדלנות ארגונית, אי-בהירות לגבי האחריות, ומיעוט עשייה מחקרית משותפת בקהילת המודיעין. "הפלורליזם" וחתירה לאוטונומיות עלולים לשמש "הצדקה" לכפילות מיותרת ויקרה בתחומים אופרטיביים, בעוד האתגרים ואילווצי המשאבים מחייבים ריכוז מאמצים וניצול יעיל של המשאבים הלאומיים.

ג. בתחום מקבלי החלטות – הצפת מנהיגים במידע ובהערכות ופגיעה בניצול יעיל של הזמן בדיונים. למקבלי החלטות אין זמן לזהות את ההבדלים בין ההערכות ואין בידיהם כלים להכריע ביניהן. המזכיר הצבאי של ראש הממשלה ועוזרו לענייני מודיעין אמנם מסייעים לו במיון המסמכים הרבים המגיעים ללשכה,¹¹ אולם אינם מהווים גורם הערכה, וסינון ההערכות נוגד את הפלורליזם.

מבט מעבר לים

ארצות-הברית

קהילת המודיעין האמריקאית מונה 16 גופי מודיעין – ביניהם סוכנות הביון המרכזית (CIA), סוכנות הסיגינט הלאומית (NSA), ארגונים במשרד ההגנה וכאלה הכפופים לזרועות הצבא; גופי מודיעין ואכיפה במשרד המשפטים (FBI) ובמשרד להגנת המולדת, וסוכנויות המודיעין של מחלקת המדינה ושל משרד האוצר.

בראש הקהילה עומד המשרד למודיעין לאומי, שבראשו ראש המודיעין הלאומי (DNI). האחרון משמש יועץ הנשיא למודיעין וכפוף אליו ישירות. הוא נמצא תחת פיקוח של הוועדות למודיעין של בית הנבחרים והסנאט. תחת ה־DNI פועלת מועצה לאומית למודיעין (NIC – National Intelligence Council) שאחראית על גיבוש הערכת המודיעין הלאומית. במועצה פועלים בין היתר 13 קציני הערכה, שאחראים על אזור או על תחום בהערכה.

תהליך גיבוש ההערכה. התהליך יכול להיות עיתי או בעקבות בקשה של בכיר בממשל או בצבא, או מצד יושב-ראש ועדה בקונגרס. לאחר אישור ה-DNI מכין הקצין הרלוונטי ב-NIC מתאר ראשוני של המסמך, הכולל שאלות מרכזיות שיידונו בו ולוח זמנים לגיבוש ההערכה. טיוטת המסמך מועברת להתייחסות סוכנויות המודיעין. צוות ההערכה במועצה מקיים דיאלוג עמן במטרה להגיע להסכמה, אם זו לא הושגה – נרשם הדבר במסמך. בסוף התהליך ההערכה מאושרת על ידי ה-DNI ומופצת אל המזמין ולצרכנים רלוונטיים בממשל.

במארכ 2009 ציין ה-DNI, דניס בלייר, כי בעתיד תכלול הערכת המודיעין גם זיהוי הזדמנויות לארצות-הברית.¹² עם זאת, צד הסיכונים נותר הגורם המוביל בהערכה. תחומי ההערכה רחבים מהתחום הביטחוני והמדיני וכוללים, למשל, הערכות בתחומים של ביטחון מים גלובלי, איום על הביטחון הלאומי מצד פשע מאורגן, השפעת שינויי האקלים עד שנת 2030, השפעות אסטרטגיות של הבריאות העולמית ועוד.¹³ גרסאות לא-מסווגות של הערכות המודיעין מפורסמות בציבור במיוחד בעת עדויות בכירי המודיעין בסנאט, כדוגמת עדות ראש המודיעין בסנאט בשנת 2014.¹⁴ לתשומת לב ציבורית זוכות סוגיות שעלו לסדר היום הפוליטי בנוגע לאיראן, לעיראק ולמלחמה בטרור.

הערכת המודיעין הלאומית השנתית נחשבת כאחד התוצרים הבולטים של הקהילה. גיבושה נעשה בתהליך בין-משרדי מורכב בהובלת המועצה הלאומית למודיעין ובראשות ה-DNI.¹⁵ ג'יימס קלפר, ראש המודיעין הלאומי בארצות-הברית, אמר בספטמבר 2014 כי האינטגרציה בין גופי המודיעין היא מסע הכרחי, וזו בדיוק הסיבה וההצדקה לקיום משרדו.¹⁶ לקהילת המודיעין השפעה רבה על מקבלי ההחלטות, אך הרושם הוא שלהערכה השנתית השפעה מועטה בדרך כלל, וזאת מכמה סיבות:¹⁷

א. קיים פער בין ציפיות הדרג המדיני לבין מה שמסוגלים חוקרי המודיעין לחזות. למשל, הדרג המדיני מצפה לקבל תחזיות ברורות לגבי מדינות לא-יציבות, שם החיזוי כמעט בלתי-אפשרי.

ב. איכות התוצר אינה גבוהה. לעיתים קרובות, מרוב התייחסויות ורצון לגשר על המחלוקות, ההערכה משקפת מכנה משותף נמוך של הערכות הארגונים השונים, כלומר פשרה לאו דווקא מוצלחת. כמו כן, החשיבה הקבוצתית בתהליך ההערכה שוחקת דעות מנוגדות.¹⁸ בנוסף, ניתן מעמד שווה להערכות של כל אחת מהסוכנויות, כאשר לא לכולן אותה רמת ידע. כל אלה גורמים להשטחה של ההערכה ולעיכוב בגיבושה; והתוצר הסופי הופך לקהה, לא מעניין ומסורבל.

- קיימים כמה צעדים, לפי הביקורת האמריקאית, שעשויים לשפר את התהליך:¹⁹
- א. חיזוק הקשר השוטף בין הדרג המדיני והמודיעיני באמצעות תדרוכים מודיעיניים עם הכניסה לתפקיד בממשל; הצבת אנשי מודיעין בדרגי עבודה במשרדי הממשלה ובממשל; קיום פגישות עיתיות לדיון בנושאים שוטפים שבהן יתקבל משוב מהקברניטים, אשר יופץ בקהילת המודיעין.
 - ב. העלאת מקומו של הקונגרס בפיקוח על ההערכה. לשם כך, יש לשפר את היכרותם של חברי הקונגרס עם התהליך המודיעיני.
 - ג. לצמצם את החתירה להסכמה ולאפשר למיעוט להסביר את עמדתו במידה רבה יותר.
 - ד. לקדם כלים של ביצוע הערכה רשתית מתמשכת של חברי הקהילה, כלומר, שתהא הערכה חיה ולא רק מסמך שנתי.

בריטניה

קהילת המודיעין הבריטית כוללת בעיקר את גופי המודיעין של משרד ההגנה, ארגון MI-6 הכפוף למשרד החוץ, ארגון MI-5 הכפוף למשרד הפנים וסוכנות סיג'נט לאומית. הוועדה המשולבת למודיעין (JIC – Joint Intelligence Committee) הכפופה לקבינט מרכזת את הערכת המודיעין הלאומית.²⁰ בוועדה חברים – מלבד הצוות קבוע של מושאלים מסוכנויות המודיעין – ראשי הסוכנויות המודיעיניות, ראשי גופי המודיעין של השירותים הצבאיים ונציגים של משרדי ממשלה נוספים (כגון משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה) – אלה נפגשים אחת לשבוע. יושב־ראש הוועדה הוא דמות ניטרלית, הוא כפוף למזכיר הקבינט (Secretary of the Cabinet) ופועל על בסיס הסכמה, ולא באמצעות הטלת מרות.

תפקיד הוועדה המשולבת בכל הנוגע להערכת המודיעין הלאומית הוא לגבש את ההערכות האינטגרטיביות על מנת לסייע לקברניטי המדינה בקבלת החלטות, למשל בתחום התקציב הלאומי.²¹ תהליך הערכת המודיעין הלאומית נעשה באמצעות גוף מחקר של הוועדה, הנסמך על קצינים ואנשי מודיעין המושאלים מסוכנויות המודיעין השונות. הוא מגבש טיוטה בהתייעצות עם שאר סוכנויות המודיעין ומומחים מכל משרדי הממשלה. הטיוטה מובאת לאישור הוועדה טרם הפצתה לשרים הרלוונטיים.²² גוף ההערכה של הוועדה קטן בהרבה מגוף המחקר הגדול ביותר בקהילה, המצוי במשרד ההגנה.²³ על כן, כאשר נדרש בוועדה המשולבת להעריך נושאים ביטחוניים ואסטרטגיים כמו טרור ותפוצת נשק בלתיקונוונציונלי, הנחקרים לעומק במשרד ההגנה, הוועדה מתבססת עליו ופחות תורמת משלה להערכה. קיימת דעה שלפיה הוועדה נחלשה בשנים האחרונות ונדחקה לשוליים, וכי יכולתה לבצע אינטגרציה מודיעינית נפגעה בשל רפורמות ושינויים שחלו בקהילת המודיעין הבריטית.²⁴

השוואה בין תהליכי הערכה: ישראל לעומת ארצות־הברית ובריטניה

- א. בישראל אין גורם המרכז את ההערכה הלאומית מכל שירותי המודיעין, כפי שיש בארצות־הברית ובבריטניה (JIC ו־DNI).
- ב. בישראל אין דיאלוג מחייב בין ארגוני המודיעין על הערכות המודיעין, ואין בירור מסודר של חילוקי הדעות לפני הצגת הערכות בקבינט; לעומת זאת, בארצות־הברית ובבריטניה נעשה ניסיון להגיע להסכמה רחבה, ואי־הסכמה מוצגת בגוף ההערכה. עם זאת, בישראל קיים חופש הערכה, אין חשש שדעות של הארגונים ישוטחו ונמוך הסיכון לפוליטיזציה של ההערכה.
- ג. בישראל יש לאמ"ן (גוף המודיעין הצבאי) מעמד חריג בתחום ההערכה הלאומית ביחס למצב בבריטניה ובמיוחד בארצות־הברית, שם יש ל־CIA מעמד בכיר בהערכה. עם זאת, לארגוני ביון אזרחיים – חשאים וסגורים – אין בהכרח יתרון על ארגון צבאי מבחינת התהליך הדמוקרטי.
- ד. הערכת המודיעין בישראל נעשית רק בתחומי חוץ וביטחון. בארצות־הברית כוללת ההערכה גם נושאים הנוגעים לביטחון הלאומי במובן הרחב כגון כלכלה, חברה, אקלים, אנרגיה ועוד. בדומה לישראל, ההערכות בארצות־הברית ובבריטניה ממוקדות בתחום האיומים ופחות בתחום ההזדמנויות.
- ה. טענות בשיח האמריקאי לגבי ההערכה השנתית נשמעות גם לגבי הערכת המודיעין בישראל. בכלל זה: התהליך ארוך ומסורבל, עומס נתונים ופער בין ציפיות הדרג המדיני לבין יכולות המודיעין.

מסקנות

- א. לאור השוואה זו, מוטב לישראל להימנע מהקמת גוף הערכה מרכזי מעל ארגוני המודיעין, אשר קיים בארצות־הברית ובבריטניה. לחלופה זו חסרונות כגון: השטחת ההערכה בעת החתירה לקונצנזוס, הרחקת מערכי המודיעין ממקבלי ההחלטות, מתן עוצמת יתר לגוף הערכה מרכזי ואילו צי משאבים.
- ב. רצוי לישראל ליישם רעיונות מהתהליכים שצוינו לעיל בארצות־הברית ובבריטניה, כגון צורך בקיומו של ציר מארגן להצגת ההערכה ובירור מחלוקות בטרם דיון בממשלה.

המלצות לישראל

- א. מומלץ להותיר את אמ"ן כמוביל את הערכת המודיעין הלאומית הכוללת, וזאת כל עוד הביטחון והפעלת צה"ל עומדים בראש סדר היום של הדרג המדיני.²⁵ פירוש הדבר אחריות מלאה של אמ"ן למחקר כל הנושאים בזירה החיצונית, לאינטגרציה ולגיבוש התמונה הכוללת, כפי שהיה בעבר. בעת הצגת ההערכה

- השנתית יציגו שאר הארגונים, אחרי אמ"ן, בתחומיהם, תוך הדגשת ההבדלים בהערכות והימנעות מכפילות. הצעה זו אינה אמורה להביא לשינויים מהותיים במערכי המחקר בקהילה, למעט התרחבות לתחומים שבהם הכיסוי מועט.
- ב. מוצע להסדיר את הגשת הערכת המודיעין לדרג המדיני באמצעות נוהל מטעם הממשלה**, במתכונת שתבטיח שלמות, רציפות, אינטגרציה, רלוונטיות, שפה משותפת, מתן ביטוי להבדלים בין ההערכות, אחריות להצגה וכן הלאה. במסגרת זו תינתן, בין היתר, התייחסות לעניינים הבאים:
1. ריענון האחריות בקהילה לתחום המחקר וההערכה – הן לגבי חלוקת האחריות בין הארגונים והן לגבי תחומי האחריות וגבולות האחריות של קהילת המודיעין, במטרה שהכיסוי המחקרי של הקהילה יהיה מלא ואינטגרטיבי, ויתקיים פלורליזם מבוקר בסוגיות מרכזיות.
 2. קיום בירור שיטתי של ההסכמות והמחלוקות בין הארגונים. בטרם יוצגו ההערכות לפני הדרג המדיני, יתקיים דיון הכנה של ארגוני המודיעין בנושא במשרד לענייני מודיעין ובשיתוף המטה לביטחון לאומי, ואף קודם לכן – במפגש בין ראשי המחקר בקהילת המודיעין. בתחומים שבהם תושג הסכמה לא יהיה צורך להציג לממשלה את הסוגיה פעמיים, ובסוגיות שבמחלוקת יציג כל צד את עמדתו. לקראת הדיון יופץ מסמך בנושא.
 3. חשוב להציג לדרג המדיני גם דעות שונות של גופי מודיעין זרים בסוגיות רלוונטיות.
 4. מיסוד שפת הערכה משותפת בקהילה, תוך הימנעות משימוש בניסוחים מעורפלים או רב-משמעיים. את אי-הוודאות יש לתאר בצורה ברורה (למשל באמצעות סקאלה). השפה המשותפת תאפשר להשוות בין ההערכות ותקל על צרכני המודיעין.
 5. הערכת המודיעין השנתית תוצג בעיתוי רלוונטי להכנת תוכניות העבודה של כוחות הביטחון ולהחלטה על תקציב הביטחון.
 6. אחת לשלוש שנים לפחות תוצג לממשלה הערכת מודיעין רב-שנתית, שתיוחד למגמות ארוכות-טווח.
 7. על כל הערכות המודיעין להימסר גם במסמך מפורט שיבטיח כי ההערכה תהא מנומקת, ותתבסס על מידע מלא ותתועד.
- ג. הגברת שיתוף פעולה בתחום המחקר בקהילת המודיעין.** מוצע להקים ועדה בין-שירותית למחקר, תחת הוועדה לראשי שירותים (ור"ש). הוועדה תעסוק בשיתוף פעולה בתחומי מתודולוגיה, הדרכת מחקר (קורסים משותפים, הכנת ספרות), בירור מחלוקות, תיאום הכיסוי מחקרי, ניידות כוח אדם בקהילה, ייזום דיונים, קשרי חוץ מחקריים, ותוכנית עבודה קהילתית למחקרים בסיסיים.

- ד. **הידוק הקשר בין הדרג המדיני והמודיעיני**. בכלל זה: תדרוכים מודיעיניים עם כניסת פוליטיקאים לתפקיד – לא רק בנוגע לתוכני המודיעין אלא גם לגבי אופייה ומגבלותיה של הערכת המודיעין; קיום פגישות עיתיות בין אנשי מודיעין לדרג המדיני; תדרוך קהילת המודיעין על ידי קברניטים באשר לצורכיהם ומתן משוב מצידם על איכות התוצרים. הכרת עמדות ישראל, ככל שניתן, תקל גם על החוקרים להבין את עמדות השחקנים האחרים.
- ה. **הרחבת המחקר בתחומי חברה, דמוגרפיה דת ועוד, בשיתוף האקדמיה**.
- ו. **חיזוק קשרי המחקר המודיעיני עם גורמים זרים**. עם זאת, מוטב להימנע מעיסוק בהערכות לגבי נושאים מדיניים השנויים במחלוקת, שעלולות לשמש לניגוח הדרג המדיני בישראל.
- ז. **חיזוק והצבת אתגרים להערכת המודיעין הפנימית הנוגעת לאיומים מבית (באחריות שב"כ)**, בין היתר באמצעות מחקרי עומק בתחומים לאומיים, חברתיים וכלכליים. הערכה זו חשובה לפחות כמו הערכת המודיעין החיצונית.
- ח. **בקרה – הקמת גוף בקרה על הערכות המודיעין של הקהילה, במסגרת ור"ש או במשרד לענייני מודיעין או במועצה לביטחון לאומי**.

הערות

- 1 John Thornton, "The U.S. intelligence Community and Foreign Policy," China Center. Foreign Policy, http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/9/intelligence-community-lieberthal/09_intelligence_community_lieberthal.pdf
- 2 שמואל אבן, עמוס גרנית, **קהילת המודיעין הישראלית – לאן?**, מזכר 97, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, מארס 2009.
- 3 רון בן ישי, "כך רואה המודיעין הישראלי את 2014", *ynet*, 28 בנובמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4458897,00.html>
- 4 אטילה שומפלבי, "דו"ח: אבו מאזן יתקשה לחתום על הסכם", *ynet*, 26 בנובמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4458347,00.html>
- 5 יואב לימור, "פיגועים בגולן הם רק עניין של זמן", **ישראל היום**, 16 בינואר 2015, <http://www.israelhayom.co.il/article/250531>
- 6 "ישות שהיא פחות ממדינה, והיא תנהל באופן עצמאי את חיי הפלשתינים הנתונים למרותה", נאום יצחק רבין בכנסת, 5 באוקטובר 1995.
- 7 גיורא אילנד, "צה"ל באינתיפאדה השנייה: מסקנות ולקחים", **ערכון אסטרטגי**, גיליון 3, כרך 13, אוקטובר 2010, <http://www.news1.co.il/Archive/003-D-53339-00.html>
- 8 שלמה גית, **בין התרעה להפתעה – על האחריות לגיבושה של הערכת המודיעין בישראל**, מזכר 66, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, אוקטובר 2003.
- 9 המרכז למורשת המודיעין, "הערכת המודיעין הלאומית", נדלה ב-3 במארס 2015, <http://malam.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=53bcbecbd-9523-4b2f-903a-a3cdc8a968&lang=HEB>

- 10 השב"כ עבר שינוי מהותי כבר בשנות התשעים, בעקבות מעורבותו במשאומותן עם הפלסטינים ולקחים מרצח ראש הממשלה, יצחק רבין.
- 11 שמואל אבן, "המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 2, ספטמבר 2013.
- 12 מסיבת עיתונאים של ה-DNI ב-26 במרס 2009.
- 13 אתר האינטרנט של ה-NIC,
<http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-nic-publications?highlight=WyJuaWMiXQ==>
- 14 Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, Senate Select Committee on Intelligence. January 29, 2014, <http://www.intelligence.senate.gov/140129/clapper.pdf>
- 15 Harold P. Ford. "The US Government Experience Intelligence Analyses – Pluses and Minuses," *Intelligence and National security*, Vol 10, 1995, No 4, pp. 40-41.
- 16 ה-DNI במסגרת האסטרטגיה המודיעינית הלאומית, 18 בספטמבר 2014. מופיע באתר המשרד לענייני מודיעין בארה"ב.
- 17 Thornton, pp. 9-15.
- 18 Eric Rozenbach and Aki j. *Confrontation Or Collaboration?* Belfer Center, pp. 36-37. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/electronic-surveillance.pdf>
- 19 Thornton, pp. 57-60.
- 20 Philip Davies. *Intelligence and Machinery of Government*, 2010.
- 21 Philip H. J. Davies, "Twilight of Britain's Joint Intelligence Committee?" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, June 2011, p. 428.
- 22 *National Intelligence Machinery*, April 2000, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250868/0114301808.pdf
- 23 Michael S. Goodman, *The Dog That Didn't Bark: The Joint Intelligence Committee and Warning of Aggression Cold War History*, October 2008, pp. 530-533.
- 24 Davies, pp. 428-440.
- 25 קלוש הסיכוי שצה"ל יופעל על ידי הדרג המדיני בהתאם להערכות מודיעין שלא עברו בציר קבלת ההחלטות של הרמטכ"ל ושר הביטחון.

נגורנו-קרבאך – הסכסוך הקפוא מתחמם

גליה לינדנשטראוס

מאז החתימה על הפסקת האש ב־1994 נתפס הסכסוך בין ארמניה ואזרבייג'ן סביב חבל נגורנו־קרבאך כסכסוך קפוא. עם זאת, מאז 2014 ניכרת עלייה בכמות התקריות בין הצדדים ובחומרתן, וקיים חשש אמיתי מהתלקחות מחודשת. התדרדרות זו מעלה את השאלה, מדוע עד היום לא הצליחו הצדדים להגיע לפתרון הסכסוך. מעבר לכך עולה השאלה, מדוע המתווכים בסכסוך, בראש ובראשונה 'קבוצת מינסק', אשר פועלת בחסות הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (OSCE) ושלושת יושבי הראש המשותפים שלה מרוסיה, מארצות־הברית ומצרפת, לא הצליחו להביא לסיום הסכסוך. מעבר לעניין הכללי בשאלות אלו וללקחים שניתן להפיק מהדיון במשא־ומתן לפתרון הסכסוך גם ביחס לסכסוכים אחרים, לישראל יש עניין מיוחד באזרבייג'ן לאור היותה של מדינה זו שותפה למאבק בהתעצמות האיראנית.

מילות מפתח: נגורנו־קרבאך, אזרבייג'ן, ארמניה, רוסיה, קבוצת מינסק

מבוא

הסכסוך בין אזרבייג'ן וארמניה סביב חבל נגורנו־קרבאך היה בין הסכסוכים עקובי הדם שהתפרצותם נבעה מהיחלשות ברית־המועצות בשלהי שנות השמונים של המאה הקודמת, ולאחר מכן מהתפרקות האימפריה הסובייטית. אי־הצלחה לפתור את הסכסוך עד היום מהווה גורם מרכזי לחוסר היציבות בדרום הקווקז. בשנות השיא של הסכסוך 1988–1994 נהרגו כ־25,000 איש, ויותר ממיליון איש נעקרו מבתיהם – 350,000 ארמנים ברחו מאזרבייג'ן לארמניה, 185,000 אזרים ברחו מארמניה לאזרבייג'ן ו־500,000 אזרים גורשו מבתיהם בנגורנו־קרבאך ובחבלים הסמוכים, הנתונים לשליטה ארמנית¹. בעוד רבים מתייחסים לסכסוך זה כאל "סכסוך קפוא", הרי סיווג זה מטשטש את העובדה שמאז החתימה על הפסקת

גליה לינדנשטראוס היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

האש ב־1994 היו לא מעט תקריות בין הצדדים, וכן אינו מתייחס למצוקה של מאות אלפי העקורים שנוצרה בעקבות הסכסוך.

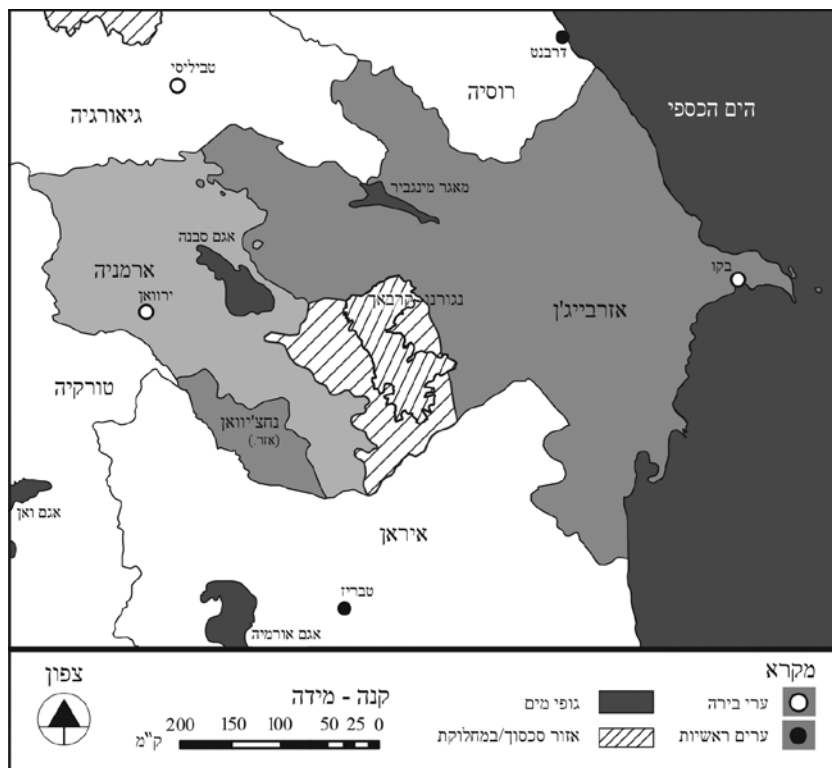
בשנים קודמות היו מעת לעת תקריות שבהן היו נפגעים, אולם בשנת 2014 חלה התדרדרות והיו עשרות הרוגים לשני הצדדים.² בנובמבר 2014 אף הופל מסוק ארמני על ידי האזרים (אחרי שלטענתם תכנן לפגוע בכוחות אזריים בקרבת הגבול עם נגורנו־קרבאך), במה שנתפס כאחת התקריות החמורות מאז הפסקת האש של 1994.³ מגמה זו נמשכה גם בינואר 2015 וקיים חשש אמיתי מהתדרדרות המצב למלחמה. נטען גם כי רוסיה, אשר במשך שנים הרוויחה ממצב ה'אין לוחמה ואין שלום' שתתקיים לחיזוק מעמדה באזור, מעוניינת כעת דווקא בהסלמה כדי להציב כוחות לשמירת שלום מטעמה באזור.⁴

בניגוד לתפיסה הרווחת, חשוב להדגיש שהסכסוך אינו רק על חבל נגורנו־קרבאך כי אם גם על החבלים הסמוכים. לארמנים שליטה על שבעה מחוזות נוספים חוץ מנגורנו־קרבאך, ובכך הם שולטים על כ־14% משטח אזרבייג'ן.⁵ למעשה, עם השנים נראה שדווקא פתרון בעיית השטחים הסמוכים לנגורנו־קרבאך הפכה לבעיה קשה במידה שווה, ואולי אף יותר, מפתרון הסכסוך סביב חבל נגורנו־קרבאך. זאת, כיוון שהארמנים אינם מוכנים לוותר על שליטה בחלק ממחוזות אלו בשל החשיבות שהם רואים בשמירה על חיבור יבשתי לארמניה, וכיוון שרבים מהאזרים העקורים מבתיהם הם מאזורים אלה. בנוסף, האזורים מסביב לנגורנו־קרבאך שעליהם יש לארמנים שליטה מוזנחים ומלאים במוקשים.⁶

למאמר זה שתי מטרות: הראשונה – להתייחס לגורמים שמנעו פתרון סכסוך זה עד היום, ואשר עלולים להביא להתלקחות מחודשת שלו. השנייה – לנסות להסיק מסקנות כלליות ביחס לכישלון שיחות המשא־ומתן עד היום – מסקנות שיכולות להיות רלוונטיות גם ביחס לסכסוכים אחרים, בפרט לסכסוך הישראלי־פלסטיני. מעבר לכך, הסכסוך סביב נגורנו־קרבאך נוגע לבעלת־ברית חשובה של ישראל במאבקה מול איראן,⁷ ועל כן יש לעקוב אחר התפתחויות החלות בו.

רקע

בשנת 1921 החליט יוסיף סטלין, אז הקומיסר הרוסי לענייני לאומים, שנגורנו־קרבאך תהיה חבל אוטונומי בתוך אזרבייג'ן ולא חלק מארמניה.⁸ באותו זמן היוו הארמנים כ־94% מהאוכלוסייה. לכל אורך שנות השלטון הסובייטי ניסו הארמנים למחות על ההחלטה שהתקבלה ב־1921, אך הדרישה הארמנית לשינוי הסטטוס של נגורנו־קרבאך קיבלה תנופה ב־1988 בעקבות מדיניות הגלסנוסט והפרסטרויקה של מיכאיל גורבצ'וב, מנהיג ברית־המועצות דאז, והארמנים בנגורנו־קרבאך ובארמניה הכריזו על רצונם להתאחד. בין השאר מחו הארמנים תושבי נגורנו־קרבאך על צמצום הרוב הארמני בחבל ועל מצבם הכלכלי – עם התפרצות



הסכסוך ב־1988 היוו הארמנים רק 75% מהאוכלוסייה⁹, והחבל היה נחשל ביחס ליתר חלקי ארמניה בתקופה הסובייטית (אם כי לא היה נחשל יותר בהשוואה לאזורים אחרים באזרבייג'ן). התעוררות זו עוררה את הרגשות הלאומיים בקרב האזרים, ובהמשך הביאה למקרי אלימות וטיהור אתני בשני הצדדים. למרות ניסיונות תיווך סובייטיים ואחרים, המשבר החריף מ־1988 עד להפסקת האש ב־1994. ב־1991 הכריזה נגורנו־קרבאך על עצמאות, אך עד היום אפילו ארמניה לא הכירה רשמית בעצמאות זו. בתחילה תמכו הסובייטים בתביעה האזרית שהסטטוס קוו יישמר, אך לאחר התפרקות ברית־המועצות החלו הרוסים לתמוך בארמנים. מ־1989 החלו האזרים להטיל מצור על האוכלוסייה הארמנית בנגורנו־קרבאך ועל ארמניה, ומשנת 1991 השתתפו גם הטורקים במצור זה, אשר הסב לנגורנו־קרבאך ולארמניה נזקים כבדים. ארמניה נתנה כל העת סיוע כלכלי לארמנים בנגורנו־קרבאך וכוחותיה אף השתתפו במאבק האלים עם האזרים, אם כי ארמניה הכחישה את מעורבותם של כוחות אלה.¹⁰ למרות הצלחות מקומיות של אזרבייג'ן, ב־1993 החלו הארמנים

בנגורנו-קרבאך לכבוש מעוזים אזריים חשובים גם מחוץ לחבל. שליטה זו על כ-14% משטח אזרבייג'ן הסובייטית נמשכת, כאמור, עד היום.

המשאומתן לפתרון הסכסוך

קורנל מסווג את ההצעות לפתרון הסכסוך בנגורנו-קרבאך לשני סוגים: הסוג הראשון, הדומיננטי יותר, מתייחס לאותן הצעות המנסות לשמור על השלמות הטריטוריאלית של אזרבייג'ן ועל נגורנו-קרבאך בגבולות שלפני 1991, תוך ניסיון להעניק לארמנים תושבי נגורנו-קרבאך מימוש של זכותם להגדרה עצמית במידה רבה ככל האפשר. בסוג זה של פתרונות המתייחסים למודל המדינה המאוחדת קיימת האופציה ההדרגתית (המועדפת על ידי אזרבייג'ן והכוללת צעדים הדרגתיים, והשארית נושא המעמד המשפטי של נגורנו-קרבאך לשלב האחרון), וכן קיימת האופציה של עסקת חבילה (המועדפת על ידי ארמניה והכוללת תחילה את פתרון סוגיות היסוד בין הצדדים ומעמד נגורנו-קרבאך, והשארית פתרון הפרטים הטכניים להמשך). הסוג השני של הצעות לפתרון הוא מהפכני יותר ומצדד בחילופי שטחים, אשר מביאים לחיבור של נגורנו-קרבאך לארמניה ולחיבור של המובלעת האזרית של נחצ'וואן לאזרבייג'ן.¹¹ בעוד המשאומתן החל בדיונים לגבי מימוש אופציה המדינה המאוחדת, עם המבוי הסתום בדיונים עברו לאופציה חילופי השטחים, אך לאחר שזו נתפסה כנועזת מדי חזרו לאופציה המדינה האחת, תוך ניסיון להציג מודל של "עסקת חבילה הדרגתית" שיהיה מקובל על שני הצדדים. בוועידת ליסבון של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (OSCE) בשנת 1996 נוסחו מספר עקרונות מנחים למשאומתן בין ארמניה ואזרבייג'ן: שמירה על השלמות הטריטוריאלית של אזרבייג'ן, הענקת מעמד משפטי לחבל נגורנו-קרבאך שיאפשר דרגה גבוהה של ממשל עצמי וערובות ביטחוניות לתושבי החבל. עקב התנגדות הארמנים, נוסחו עקרונות אלה רק כהצהרת יושבי הראש. ב-1997 הציעו יושבי הראש של קבוצת מינסק,¹² אשר פועלת בחסות ה-OSCE – הצעה המבוססת על פתרון הדרגתי. בשלב הראשון הוצע שהכוחות הארמניים יסוגו מהשטחים סביב נגורנו-קרבאך, תהיה חזרה של עקורים, יופסק המצור הכלכלי על ארמניה ויוצבו כוחות לשמירת שלום. בשלב השני יידון הסטטוס של נגורנו-קרבאך. בעקבות מה שנתפס כהסכמתו של הנשיא הארמני, לבון טר-פטרוסיאן, לעקרונות אלה, הוא הוכרח להתפטר בשל התנגדות פנימית בארמניה.¹³ ב-1998 הציעה קבוצת מינסק רעיון של מדינה משותפת, שבה תהיה קונפדרציה בין שני שותפים שווים. לנוכח ההתנגדות החריפה של אזרבייג'ן, רעיון זה הוביל למבוי סתום בדיונים והגביר את ניסיונות התיווך העצמאיים של רוסיה. בעקבות דיונים בין מנהיגי המדינות ב-1999 (חלקם בתיווך ישיר של ארצות-הברית), נראה היה שתחול פריצת דרך משמעותית. למרות תקוות אלו, ב-27

באוקטובר 1999 נכנסו חמישה חמושים לבניין הפרלמנט בארמניה והרגו את ראש הממשלה, את דובר הפרלמנט וחמישה אנשי פרלמנט נוספים.¹⁴ תקרית זו הובילה להקשחת העמדות בצד הארמני. ככל הנראה, פריצת הדרך שנדונה ב־1999 הייתה סביב האפשרות שהארמנים יעבירו שטחים ליצירת מסדרון יבשתי בין אזרבייג'ן למובלעת של נחצ'יז'וואן, ובתמורה יסכימו האזרים לוויתורים בנגורנו-קרבאך ולחיבור החבל לארמניה (כולל המסדרון היבשתי הדרוש לכך).¹⁵ היתרון של תוכנית זו מבחינת האזרים היה חיבור החבל המנותק של נחצ'יז'וואן לשטח אזרבייג'ן גופא, וכן חיבור יבשתי לגבול עם טורקיה. משמעות הסכם כזה הייתה גם ניתוק בין ארמניה ואיראן (שלאורך השנים תמכה בצד הארמני) – דבר שאזרבייג'ן ראתה בחיוב ואילו בארמניה חששו מכך. רבים מפנים אצבע מאשימה כלפי רוסיה ביחס לתקרית בפרלמנט בארמניה, משום שהיא לא הייתה מעוניינת בפתרון כזה של חילופי שטחים שהיה מקטין את השפעתה באזור, מה גם שמשאומתן זה היה בתיווך אמריקאי. בדיונים שנערכו בחסות אמריקאית בקי ווסט ב־2001, אשר סימלו את השיא במעורבות האמריקאית עד אז, הגיעו הצדדים להסכמה ביותר מ־80%–90% מהנושאים, לדברי אחד המתווכים.¹⁶ במסגרת 15 עקרונות מדריד של קבוצת מינסק מ־2007 נעשה ניסיון לגבש הסכם שבמסגרתו תהיה נסיגה מדורגת של הארמנים משטחי אזרבייג'ן, הארמנים בנגורנו-קרבאך ייהנו ממעמד זמני ובעתיד הרחוק ייערך משאל עם לקביעת הסטטוס הסופי.¹⁷ סבב השיחות האחרון נערך באוקטובר 2014 בפריז, בעקבות מאמץ צרפתי ואמריקאי לחזק את מנגנון המשאומתן של קבוצת מינסק, לאחר שפוטין ניסה לתווך ישירות בין הצדדים בסוצ'י באוגוסט 2014.¹⁸

אחת הבעיות הבולטות בנוגע לפתרון בעיית הסכסוך בנגורנו-קרבאך היא שנראה כי השכנות וכן גם חלק מהמתווכות, כל אחת מסיבותיה היא, מרוויחות מהמשך הסכסוך כל עוד הוא מתנהל בעצימות נמוכה.¹⁹ למרות שרוסיה היא אחת מיושבות הראש המשותפות של קבוצת מינסק, היא יצאה ביוזמות משלה שחתרו תחת אותן יוזמות של הקבוצה שבה היא חברה.²⁰ למעשה נראה שרוסיה לא תאפשר הגעה להסכם סביב נגורנו-קרבאך אם היא לא תהיה המתווכת, ואם העסקה לא תשמור על מעמדה הדומיננטי באזור.²¹

כמעט כל דיוני המשאומתן נעשו דרך קבוצת מינסק או דרך רוסיה וארצות־הברית, ויש מגעים ישירים מעטים בין המנהיגים. נטען שארמניה ואזרבייג'ן מעדיפות את המנגנון המוגבל של קבוצת מינסק, כיוון שהן מרגישות שיש להן שליטה על התהליך כל עוד הוא נעשה במסגרת זו.²² עם זאת, למנגנון זה יש מספר נקודות חולשה, כגון העובדה שמדובר במפגשים תקופתיים ולא בניהול משאומתן אינטנסיבי יותר, ושהוא מתנהל לרוב על ידי פקידים בדרג הביניים שמתחלפים לעתים קרובות. נקודות חולשה נוספות הן שבין שלוש יושבות הראש (רוסיה,

ארצות־הברית וצרפת) יש מחלוקות בנושאים רבים, וכן העובדה שלצרפת יש נציגות אך לא לאיחוד האירופי כגוף, והדבר תורם לתפקיד המוגבל שלוקח על עצמו האיחוד האירופי ביחס לפתרון סכסוך זה.²³ יש גם טענות נגד מה שמכונה "עמימות קונסטרוקטיבית" בעקרונות שקבעה קבוצת מינסק. כך למשל הטענה כי הדבר יוצר רושם של הסכמה, כאשר בפועל יש הבדלים קריטיים בין אזרבייג'ן וארמניה.²⁴

שני הצדדים חושבים באופן מוטעה, ככל הנראה, שהזמן פועל לטובתם. אזרבייג'ן מנצלת את רווחי הנפט על מנת לבנות את צבאה באופן כזה שאם המשא־ומתן ייכשל, היא תוכל לבצע השתלטות צבאית על נגורנו־קרבאך. יחד עם זאת, הסיכוי שהיא אכן תוכל לעשות זאת אינו גבוה, הן בשל החשש מפני תגובה רוסית (שלה גם יש בסיסים בארמניה) והן בשל העובדה שספק אם הקהילה הבינלאומית, בין השאר לאור החוזק היחסי של הפזורה הארמנית בארצות־הברית ובצרפת, תקבל פגיעה כזאת בארמנים. כמו כן, במקרה של לוחמה מחודשת, צינור הנפט החשוב באקו־טביליסי־ג'האן נמצא בטווח ארטילריה של הכוחות הארמניים.²⁵ הארמנים חושבים שככל שעובר הזמן, המעמד של נגורנו־קרבאך כישות עצמאית הולך ומתקבל כעובדה מוגמרת, ושואבים עידוד מההכרזה של קוסובו על עצמאות ב־2008, ומהתמיכה בעצמאות זו מצד מדינות רבות. יחד עם זאת ארמניה סובלת מאוד מההשלכות של המצור הכלכלי שמטילות עליה אזרבייג'ן וטורקיה, ומכך שהיא אינה שותפה לפרויקטים אזוריים חשובים כגון צינור הנפט באקו־טביליסי־ג'האן וקו הרכבת באקו־טביליסי־קארס, שבנייתו נמצאת בשלבים מתקדמים והוא אמור להיפתח ב־2015.²⁶ נוסף לכך, ארמניה סובלת מבעיה קשה של הגירה שלילית, שאחת מהסיבות לה היא ההשלכות של הסכסוך על נגורנו־קרבאך – כרבע מאוכלוסיית ארמניה עזבה את המדינה מאז פירוק ברית־המועצות.²⁷ עם הזמן אף נראה שיהיה קשה יותר לעקורים לשוב לבתיהם והקהילות יתקשו לחזור לחיות יחדיו, והמצב נעשה דומה למצב שנוצר עם השנים בקפריסין.²⁸

בדומה לסכסוכים אחרים, שני הצדדים מכחישים עובדות המשמשות עדות לנוכחות ארוכת־שנים של הצד השני בחבל. כך, הארמנים מגדירים כפרסיים ולא כאזריים את המסגדים שנותרו בירבאן ובנגורנו־קרבאך, ואילו לאזרים אמנם קשה יותר להכחיש את הנוכחות של הרוב הארמני בחבל, אך הם טוענים שלמעשה מדובר באלבנים.²⁹ עבור הארמנים, הניצחון על האזרים "אפשר בחינה מחודשת הרואית של ההיסטוריה של הלאום אשר מלאה באירועים של הפסד, אובדן טריטוריה ומדינה..."³⁰ זאת, בין היתר, עקב העובדה שהארמנים רואים את האזרים כ"טורקים".³¹ כך, הזיקה הקיימת בין הסכסוך סביב חבל נגורנו־קרבאך והסכסוך ההיסטורי בין טורקיה וארמניה מקשה אף היא על פתרון הסכסוך.³² בהקשר זה יש לציין את העמדה הנוקשה (אפילו בהשוואה לעמדת הארמנים בארמניה) של

חלקים נרחבים מן הפזורה הארמנית ביחס לפתרון הסכסוך, ואת התמיכה המגיעה מפזורה זו לנגורנו-קרבאך.³³ מנגד עולה טענה שמתרחש תהליך "ארמניזציה" של אזרבייג'ן, כאשר נעשה שימוש ברטוריקה של רצח עם ביחס לטבח שאירע בחוג'אלי.³⁴

אחת הבעיות בהכנת הציבור בשתי המדינות לפתרון הסכסוך היא העובדה שמנהיגי ארמניה ואזרבייג'ן מעדיפים לשמור את הנאמר בדיונים בחשאיות מרבית, ואינם נותנים איתות פומבי לנכונותם להתפשר בנושאים מסוימים. זאת ועוד, יש סימנים לכך שלפחות ביחס לאזרבייג'ן, הנשיא לשעבר היידר אליב התייעץ עם מעגל המקורבים לו רק בשלבים מאוחרים, וגם עובדה זו הקשתה את הכנת התשתית לקבלת הוויתורים שרצה לעשות במסגרת הדיונים עם הצד השני. השלטונות בשתי המדינות מעודדים נרטיב לאומי עם דגש על סיכוי גבוה להגיע ל"ניצחון" במקרה של התלקחות חוזרת, במקום לעודד נרטיב מורכב ולהכין את הציבור לפשרות.³⁵ נטען שגם המתווכים בסכסוך כמעט אינם מתייחסים בפומבי לדיונים ולקשיים שעולים בהם, ובכך אינם מטילים אחריות על המנהיגים.³⁶ באופן יחסי מתקיים משא-ומתן בלתי-ישיר מצומצם ("טראק 2"), בין השאר כיוון שמדובר כיום בשתי מדינות בעלות שלטון אוטוריטרי, והן חשדניות לגבי מעורבות של גופי חברה אזרחית הממומנים על ידי המערב. אזרבייג'ן במיוחד מגלה חשדנות לגבי משא-ומתן לא רשמי כזה, ושלטונות המדינה הטרידו או אסרו פעילים שהיו מעורבים בדיונים כאלה.³⁷

בשנים האחרונות אין מעורבות של תושבי נגורנו-קרבאך עצמם במשא-ומתן. ארמניה טוענת שהיא יכולה להיות זו שתייצג את הארמנים בנגורנו-קרבאך, בין היתר עקב העובדה שלנשיא סרז' סרקזיאן ולנשיא הקודם יש זיקות חזקות לחבל,³⁸ ואילו אזרבייג'ן חוששת ששילוב נציגים מנגורנו-קרבאך יהפוך את הדיונים למשא-ומתן של שתיים נגד אחת. ניכר עם זאת שלתושבים בנגורנו-קרבאך יש חששות גוברים, שמקבלי ההחלטות בירבאן אינם בהכרח נותנים להם ביטוי. כך למשל בולטת העובדה שתושבי קרבאך אינם מוכנים לנוכחות של כוחות לשמירת שלום, טוענים שרק הם יכולים להגן על עצמם ומתריעים מחזרה של תרחיש "הטבח בסרבניצה" במקרה שיוצבו כוחות כאלה.³⁹

סיכום

נראה כי אמנם קיימת כבר הסכמה על קווי המתאר הכלליים לפתרון הסכסוך בנגורנו-קרבאך, אולם לפחות בצד האזרי יש תחושה ש"אין פרטנר" בצד הארמני.⁴⁰ הפתרון מבחינת האזרים הוא להגדיל את כוח המיקוח שלהם דרך ההתעצמות הצבאית. החשש הוא, כמובן, שההתעצמות הצבאית המשמעותית של אזרבייג'ן

תוביל להתדרדרות (לא בהכרח מכוונת) ללוחמה מחודשת. ייתכן כי ההסלמה שהחלה ב־2014 היא עדות להתממשות חששות אלה.

העובדה שמדובר בסכסוך שיש לו מאפיינים של סכסוך אתני (בין הארמנים והאזרים בתוך אזרבייג'ן), אך גם מאפיינים של עימות בין־מדינתי (בין ארמניה ואזרבייג'ן, וכן כחלק מהסכסוך בין ארמניה וטורקיה)⁴¹ הופכת אותו למורכב, ומקשה על הצדדים להגיע לפתרון. בכך הוא דומה לסכסוך הישראלי־פלסטיני, שגם בו יש ממדים של סכסוך אתני על הטריטוריה שהייתה פלשתינה המנדטורית, אך ניתן לראות אותו גם כסכסוך בין־מדינתי בין ישראל למדינה הפלסטינית העתידית, ובין ישראל למדינות ערב. אמנם ברור שלא תמיד היה לצדדים עצמם רצון כן לפתור את הסכסוך סביב חבל נגורנו־קרבאך, אולם גם האינטרסים של השחקנים החיצוניים, בראש ובראשונה של רוסיה, הקשו עליהם פעמים רבות להגיע להסכם. ניתן לראות בכך אות אזהרה למי שמבקש לערב במידה רבה יותר את רוסיה בסכסוך בין ישראל ושכנותיה.

מבחינת לקחים כלליים שניתן ללמוד מהמשא־ומתן לגבי פתרון הסכסוך, שטרם נשא פרי, ניתן לטעון כי למרות ההנחה שלפיה רמה מסוימת של חשאיות היא מרכיב הכרחי בהגעה לפתרון סכסוכים, חשאיות רבה מדי יכולה להזיק, כיוון שהיא אינה מאפשרת את הכנת הציבור לקבלת ההסכם. הדבר נכון במיוחד לגבי הצד הארמני, שבו פשרות נתקלו בהתנגדות רבה יותר מאשר בצד האזרי. מעבר לכך, אף על פי שנראה כי רכיבים זהותיים בסכסוך והדרישה של הארמנים לפתרונות שיחזקו את תחושת הביטחון של תושבי החבל מצדיקים מחשבה "מחוץ לקופסה", ניכר שרעיון חילופי השטחים היה אולי צעד אחד רחוק מדי, ולכן הייתה חזרה לרעיונות קודמים (אם כי עם דגשים חדשים). כך נראה שיש מעין שקלול תמורות (טרייד אוף) בין ניסיון לצאת ממבוי סתום בדיונים על ידי הצגת רעיונות חדשניים, לבין הישארות בתחום הפתרונות שהתקבלו באופן בסיסי על ידי הצדדים לסכסוך ועל ידי השחקנים החיצוניים, כדי לא לערער לחלוטין את הלגיטימציה להסכם אפשרי. בסכסוך סביב נגורנו־קרבאך קיימים רכיבים רבים שקיימים גם בסכסוך הישראלי־פלסטיני: עם שעבר ג'נוסייד, פזורה חזקה, פליטים, התנחלויות, צורך בסידורי ביטחון וצעדים חד־צדדיים של הכרזת מדינה. משום כך, אם וכאשר תחול פריצת דרך בפתרון סכסוך זה, מעניין יהיה ללמוד כיצד התגברו על חלק מסוגיות אלו בדרך להסכם.

הסכסוך בנגורנו־קרבאך נוגע לבעלת־ברית חשובה של ישראל – אזרבייג'ן – אשר מבחינתה החזרת השטחים שנכבשו על ידי הכוחות הארמניים היא בעדיפות ראשונה מבחינת יעדי מדיניות החוץ והביטחון שלה.⁴² לישראל ולאזרבייג'ן מערכת יחסים קרובה שהתגבשה בראש ובראשונה כמענה לחששות של שתי המדינות מפני איראן. על אף הקרבה בין שתי המדינות, מאז כינון היחסים הדיפלומטיים

ב־1992 לא פתחה אזרבייג'ן שגרירות בישראל, בין השאר בשל החששות שהדבר יוביל את המדינות המוסלמיות להימנע מתמיכה בעמדתה בפורומים בינלאומיים בעניין הסכסוך סביב חבל נגורנו־קרבאך. מעבר לכך, התלקחות מחודשת של הסכסוך יכולה להביא לכך שאזרבייג'ן תחשוש עוד יותר מעימות ברזמני עם איראן, ולכן היא עלולה לסגת צעד אחד אחורה ביחסיה עם ישראל. ליחסים עם ישראל הייתה חשיבות בתהליך ההתעצמות הצבאית של אזרבייג'ן, שכללה בין היתר אספקת מטוסים ללא טייס לקראת עימות מחודש, אך ייתכן שהם יהיו משמעותיים פחות מהשלב שבו אכן יתפרץ הסכסוך, כיוון שספק אם ישראל תסייע ישירות לאזרבייג'ן בעימות כזה. מעבר לכך, אם אכן יתלקח שוב הסכסוך והתוצאה תהיה הגברת ההשפעה הרוסית על אזרבייג'ן, פירוש הדבר יהיה צמצום היכולת של אזרבייג'ן לפעול באופן עצמאי, וגם לגורם זה יכולה להיות השפעה מזיקה על היחסים עם ישראל.

הערות

- 1 Thomas de Waal, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War* (New York: New York University Press, 2003), p. 285.
- 2 David M. Herszenhorn, "Clashes Intensify between Armenia and Azerbaijan over Disputed Land," *New York Times*, January 31, 2015.
- 3 Huseyn Aliyev, "The Nagorno-Karabakh Peace Process after the Helicopter Incident," *Central Asia-Caucasus Analyst*, December 10, 2014.
- 4 Felicity Capon, "Russia 'Arming Armenia and Azerbaijan' as hostilities Increase," *Newsweek*, February 17, 2015.
- 5 האזרים טוענים שמדובר ב־20% משטח אזרבייג'ן, אך לטעת דה ואל מדובר במספרים מוגזמים. להרחבה ראו ב:
- Emily van Buskirk, "Nagorno Karabagh: Is a Solution Imminent?" event report, Belfer Center Caspian Studies Program, September 18, 2000.
- 6 Thomas de Waal, "Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process," *Survival*, Vol. 52, no. 4 (August-September 2010): p. 173.
- 7 להרחבה על יחסי ישראל-אזרבייג'ן ראו:
גליה לינדנשטראוס, "ישראל – אזרבייג'ן: יחסים מיוחדים אל מול מגבלות," **עֵדֶכֶן אֶסְטֵרְטוּגִי**, כֶּרֶךְ 17, גיליון 4, ינואר 2015, עמ' 61–70.
- 8 בניגוד לטענה המקובלת שלפיה מטרתו של סטלין הייתה "הפרד ומשול", לטענת דה ואל המטרה העיקרית הייתה דווקא ליצור חלוקה לאזורים שיהיו בני־קיימא מבחינה כלכלית. de Waal, *Black Garden*, pp. 130-1.
- 9 Herzig, *The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*, *Chatham House Papers*, (1999): 66
- 10 Herzig, *The New Caucasus*, p. 67.
- 11 Savante E. Cornell, *Azerbaijan since Independence* (London: M.E. Sharpe, 2011), pp. 139-140.

- 12 החברות הקבועות בקבוצת מינסק הן ארמניה, אזרבייג'ן, ארצות הברית, רוסיה, צרפת, בלארוס, גרמניה, איטליה, טורקיה, שבדיה ופינלנד. על בסיס מתחלף חברות בו גם המדינות אשר מהוות את הטרויקה (יושבת הראש הקודמת, יושבת הראש הנוכחית ויושבת הראש הבאה) של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, אשר בחסותו פועלת קבוצת מינסק. הקבוצה קיבלה שם זה בעקבות הכוונה (שבסופו של דבר לא התממשה) לערוך ב־1992 ועידת שלום במינסק.
- 13 Stephan H. Astourian, "From Ter-Petrosian to Kocharian: Leadership Change in Armenia," *Berkeley Program In Soviet and Post-Soviet Studies Paper* (2000): pp. 1-2.
- 14 Robert Coalson and Harry Tamrazian, "Ten Years Later, Deadly Shooting in Armenian Parliament Still Echoes," *Radio Free Europe*, October 27, 2009.
- 15 Thomas de Waal, *The Caucasus: An Introduction* (New York: Oxford University Press, 2010), p. 128.
- 16 Thomas Ambrosio, "Unfreezing the Nagorno-Karabakh Conflict? Evaluating Peacemaking Efforts under the Obama Administration," *Ethnopolitics*, 10, no. 1 (2011): p. 99.
- 17 de Waal, *The Caucasus*, p. 129.
- 18 Liz Fuller and Richard Giragosian, "Azerbaijan Moderates Stance at Paris Karabakh Talks," *Radio Free Europe*, October 30, 2014.
- 19 תימור סאיטוב וגליה לינדנשטראוס, "הסכסוך המתמשך בנגורנו-קרבאך: האם איראן יכולה להצליח היכן שקבוצת מינסק נכשלה?" *זמן איראן*, מספר 38, 10 ביולי, 2013.
- 20 Kamer Kasim, "The Nagorno-Karabakh Conflict: Regional Implications and the Peace Process," *Caucasus International*, 2, no. 1 (Spring 2012): p. 99.
- 21 Cornell, *Azerbaijan since Independence*, p. 157.
- 22 de Waal, "Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process," pp. 163-4.
- 23 Cornell, *Azerbaijan since Independence*, pp. 157-9.
- 24 Cory Welt, "To Link or not to Link: Turkey-Armenia Normalization and the Karabakh Conflict," *Caucasus International*, 2, no. 1 (Spring 2012): p. 60.
- 25 Behlul Ozkan, "Who Gains from the "No War No Peace" Situation? A Critical Analysis of the Nagorno-Karabakh Conflict," *Geopolitics*, 13 (3) (2008): p. 591.
- 26 Cornell, *Azerbaijan since Independence*, pp. 153-155.
- 27 de Waal, *The Caucasus*, p. 127.
- 28 גליה לינדנשטראוס, "מובלעות של חוסר יציבות: מה בין קוסובו, קפריסין וקרבה," *מבט על*, גליון 46, 24 בפברואר 2008.
- 29 de Waal, *The Caucasus*, p. 107.
- 30 ההדגשה נוספה, הציטוט לקוח מ:
- Licinia Simao, "Engaging Civil Society in Nagorno Karabakh Conflict: What Role for the EU and its Neighbourhood Policy?" MICROCON Policy Working Paper (2010): p. 4.
- 31 Umut Uzer, "Nagorno-Karabakh in Regional and World Politics: A Case Study for Nationalism, Realism and Ethnic Conflict," *Journal of Muslim Minority Affairs* 32, no. 2 (June 2012): p. 247.
- 32 Ambrosio, "Unfreezing the Nagorno-Karabakh Conflict," pp. 108-9.

- Khachig Toloyan, "The Armenian Diaspora and Karabakh Conflict Since 1988," in: 33
Diasporas in Conflict: Peace makers of Peace Wreckers, eds. Hazel Smith and Paul
 Stares (Tokyo: United Nations University Press, 2007), pp. 119-125.
- Ozkan, "A Critical Analysis of the Nagorno-Karabakh Conflict," p. 591. 34
 בטבח שאירע בחוג'אלי ב-26 בפברואר 1992 נרצחו, לטענת אזרבייג'ן, 613 אזרים על
 ידי כוחות ארמניים בשיתוף עם כוחות רוסיים.
- de Waal, *The Caucasus*, p. 100; 128-9. 35
- de Waal, "Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process," p. 175. 36
 Ibid, pp. 168-9. 37
- נשיא ארמניה הקודם, רוברט קוצ'ריאן, היה נשיא נגורנו קרבאך לפני שהפך לנשיא
 ארמניה, והנשיא סרז' סרקזיאן נולד בנגורנו קרבאך, והיה לו תפקיד מרכזי בלוחמה שם. 38
- de Waal, "Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process," p. 168; 172. 39
- קורנל אף עושה השוואה ישירה בין הסכסוך סביב נגורנו קרבאך והתסכול של אזרבייג'ן
 לתחושות בישראל בעקבות ועידת קמפ דייוויד בשנת 2000. *Azerbaijan since*. 40
 Cornell, *Independence*, p. 160.
- Uzer, "Nagorno-Karabakh in Regional and World Politics," p. 250. 41
- Ali Unal, "Azeri Envoy Baghirov: Liberation of Our Lands from Armenian Invasion
 Top Priority," *Daily Sabah*, February 23, 2015. 42



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:
jcssmh@post.tau.ac.il

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

**עדכן
אסטרטגי**