

עדכון אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 4 | ינואר 2016

האם איראן יצאה משיווי משקל אסטרטגי?

רון טירה ויואל גוז'נסקי

ישראל, ארצות-הברית וההסכם עם איראן

בסוגיית הגרעין – תובנות ולקחים אפשריים

זכי שלום

הרוטיניזציה של מדיניות העמימות

אדם רז

ישראל ויהדות ארצות-הברית: להתרחב מעבר לקבוצת הליבה

אואן אלטרמן

אתגרים מרכזיים למשק הישראלי והשלכותיהם על הביטחון הלאומי

ערן ישיב

”שלום שלום ואין שלום” – האם יש אופק מדיני משותף

לישראל ולפלסטינים?

שמואל אבן

גאות ושפל: השינויים במדיניות החוץ ההודית –

ישראל והפלסטינים כמקרה בוחן

אושרית בירודקר

חזרה לנקודת ההתחלה?

קריסתו של תהליך השלום עם הכורדים בטורקיה

גליה לינדנשטראוס



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 4 | ינואר 2016

- 3** רון טירה ויואל גוז'נסקי
האם איראן יצאה משיווי משקל אסטרטגי?
- 15** זכי שלום
ישראל, ארצות-הברית וההסכם עם איראן
בסוגיית הגרעין – תובנות ולקחים אפשריים
- 25** אדם רז
הרוטיניזציה של מדיניות העמימות
- 37** אואן אלתרמן
ישראל ויהדות ארצות-הברית:
להתרחב מעבר לקבוצת הליבה
- 53** ערן ישיב
אתגרים מרכזיים למשק הישראלי
והשלכותיהם על הביטחון הלאומי
- 63** שמואל אבן
"שלום שלום ואין שלום"
האם יש אופק מדיני משותף
לישראל ולפלסטינים?
- 75** אושרית בירודקר
גאות ושפל: השינויים במדיניות החוץ היהודית –
ישראל והפלסטינים כמקרה בוחן
- 87** גליה לינדנשטראוס
חזרה לנקודת ההתחלה?
קריסתו של תהליך השלום עם הכורדים בטורקיה

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

אודי דקל

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

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

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: אלינר, פתח תקווה

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

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

האם איראן יצאה משיווי משקל אסטרטגי?

רון טירה ויואל גוז'נסקי

האסטרטגיה הצבאית ההיסטורית של איראן היא הגנתית, ויסודותיה הם הרתעת יריבים פוטנציאליים, פיתוח מנופים מרסנים כלפי היריבים, העסקת היריבים בזירות משניות וערעור היציבות או כוח הרצון של היריבים הפוטנציאליים, תוך ניסיון ליצור חגורת השפעה והגנה המקנה לאיראן עומק אסטרטגי מעבר לגבולותיה. מטרת מאמר זה היא לבחון אם בעקבות הטלטלה האזורית נסחפה איראן למדיניות אזורית בעלת מאפיינים חדשים, ואם "ארגז הכלים" האסטרטגי שברשותה הולם מדיניות חדשה זו. המאמר בוחן גם כיצד יכולה ישראל להכביד על איראן, ככל שאכן מתגלה חוסר שיווי משקל בין המדיניות האיראנית לבין הכלים האסטרטגיים שברשותה.

מילות מפתח: איראן, טלטלה אזורית, ארצות הברית, הסכם הגרעין, ישראל, מתיחת יתר

רקע: המאפיינים הביטחוניים של איראן

חרף שורשיה האימפריאליים של איראן, הרי במאתיים השנים האחרונות – לרבות מאז 1979 – בתודעתה היא מדינה המתגוננת מפני תוקפנותם של כוחות חזקים ממנה.¹ לפי השקפתה, במאתיים השנים האחרונות היא נפלה קורבן לתוקפנות רוסית שהובילה לאובדן שטחים בצפונה ובים הכספי, לתוקפנות עות'מאנית ומצד הפשטונים האפגנים, לתוקפנות בריטית שהובילה אף היא לאובדן שטחים, לפלישות של רוסיה (או ברית המועצות) ובריטניה ללב שטחה במספר הזדמנויות ולתוקפנותו של סאדאם חוסיין בהיותו נשיא עיראק השכנה. איראן אף אוימה

רון טירה הוא איש עסקים, איש מילואים במחלקה לתכנון המערכה בחיל האוויר, צה"ל
ד"ר יואל גוז'נסקי הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי
המחברים מודים לאלוף (מיל') עמוס ידלין ולתא"ל (מיל') אודי דקל על הערותיהם.

מהתבססות צבאית אמריקאית כמעט בכל גבולותיה במפרץ, ובשתי פלישות לשכנותיה – אפגניסטן ועיראק – כשבשנת 2003 איראן הסתמנה, לשיטתה, כבאה בתור ברשימת היעדים האמריקאיים. איראן גם חרדה מקונספירציות, במידה רבה משום שאכן הייתה קורבן של התערבות זרים בהחלפת השלטון, והשתלטות זרים על משאבי הטבע שלה.²

בנרטיב האיראני היא ניצבת לבדה נגד עולם מאיים, ללא בעלי-ברית מסורתיים וללא אמון במערכת הבינלאומית. כך למשל, להשקפתה, במלחמתה עם עיראק בשנים 1980–1988 ניצבו לצידה בעיקר העלווים הסורים, כשעיראק נהנית מגיבוי של "כל שאר העולם" כמעט. תודעה זו ייצרה באיראן תפיסה ביטחונית המבוססת על הנחת היותה, להשקפתה, הצד החלש והמתגונן, והדבר בא לידי ביטוי בהגדרת היעדים הלאומיים, במדיניות, באסטרטגיה, בדוקטרינה הצבאית ובבניין הכוח.³ יעדיה הלאומיים של איראן היו שימור המדינה ושטחה, והחל מ-1979 גם שימור המערכת הפוליטית בזהותה המהפכנית-דתית – הסדר והשיטה הנוכחיים (nizam). בהתאם, יעדי המדיניות האיראנית בעשורים האחרונים כלפי "דרום ומערב" היו בעיקרם מניעתיים: למנוע היווצרות איומים ולנטרל איומים קיימים.⁴

לפיכך, המדיניות האיראנית ההיסטורית ביקשה לערער יריבים פוטנציאליים, ולשרטט קווי עימות המציבים אותה ואת יריביה הפוטנציאליים באותו צד של המתרס. כך, למשל, החל ממלחמת איראן-עיראק התקרבה איראן לסוריה והקימה את חזבאללה, וזאת, בין היתר, כדי לנסות לטשטש את קווי השבר הפרסי-ערבי והשיעי-סוני באמצעות הדגשת קו השבר המוסלמי-ישראלי – דבר המציב את איראן ואת הערבים הסונים באותו צד של המתרס.

קיים מתח בין המאפיינים ההגנתיים של איראן לבין מיצובה האידאולוגי כיצואנית המהפכה, וכן מתח הנובע מריבוי הזהויות: הפרסית, האסלאמית, השיעית והמהפכנית. האידאולוגיה מכתובה מידה של לעומתיות כלפי העולם הסוני והמערבי, אך ניתן לומר שבמרבית הזמן איראן הכירה במגבלות כוחה ושקלה שיקולים מעשיים, ואף לטעון כי במקרים שבהם נוצרה התנגשות חזיתית בין השיקול האידאולוגי לבין הריאליזם המדיני, איראן נהגה לבחור בדרך התועלתנית⁵ ומיעטה לשגות (לדוגמה, בהסכמה לסיים את המלחמה עם עיראק למרות עמדתו האידאולוגית המוקדמת של אייתולה חומייני; בנסיגה ממלחמת המכליות (Tanker War); בהקפאת תוכנית הגרעין ב-2003, ועוד).

המדיניות האמורה יושמה באסטרטגיה צבאית הגנתית שיסודותיה הם הרתעת יריבים פוטנציאליים, פיתוח מנופים מרסנים כלפי היריבים, העסקת היריבים בזירות משניות וערעור היציבות או כוח הרצון של היריבים הפוטנציאליים, תוך ניסיון ליצור חגורת השפעה והגנה המקנה לאיראן עומק אסטרטגי מעבר לגבולותיה.

בניין הכוח האיראני והדוקטרינה להפעלתו נשענו על שלושה חלקים: ⁶ ראשית, הצבא הסדיר (ה־Artesh) וכן מרכיבים מעין־סדירים של 'משמרות המהפכה'; שנית, הכוחות החשאיים (ובראשם כוח 'קודס'); שלישית, מארג שלוחים וקליינטיים. הצבא האיראני חריג בין צבאות העולם – זהו צבא סדיר המאופיין בדוקטרינה ובניין כוח של מעין־גרילה א־סימטרית.⁷ בשנת 2003 ומספר שנים לאחר מכן היה תרחיש הייחוס העיקרי פלישה אמריקאית, ולפיכך פיתחו 'משמרות המהפכה' והצבא הסדיר תפיסות כמו 'דוקטרינת המוזאיקה' (Mosaic Doctrine), שעיקרה הימנעות מקרבות סימטריים גדולים, התשה מבוזרת ומתמשכת במרחב העירוני והעלאת מחיר המלחמה ליריב – בעיקר בשלבים שלאחר כיבוש חלקים מאיראן. גם הדוקטרינה הימית מבוססת על רעיונות הגרילה, ההתשה ושיבוש חופש השימוש בנתיבי הים, והדוקטרינה האווירית מבוססת על השאיפה לפגוע בחופש הפעולה של היריב בשמי איראן, בעיקר באמצעות טילי קרקע־אוויר.

בהתאם, בניין הכוח הצבאי הסדיר האיראני (החלק המעין־סדיר של 'משמרות המהפכה' ו־Artesh) אופיין בהעדפת טילי הקרקע־קרקע והקרקע־אוויר על פני מטוסי הקרב והמפציצים, ובהעדפת טילי החוף־ים, המיקוש הימי ונחילי הסירות על פני הפריגטות. בניין כוח זה נבע גם מחוסר אמון במקורות אספקה חיצוניים, ומכאן ההעדפה להצטייד במערכות נשק שניתן לייצרן באיראן. הצבא האיראני, אם כן, לא נבנה לביצוע מתקפה קרקעית קונוונציונלית נרחבת נגד יריב מדינתי שקול (peer competitor), ולא לשגר כוחות משלוח קונוונציונליים גדולים. זרוע הים האיראנית אף היא אינה בנויה לעימות סימטרי בעצימות גבוהה, בוודאי שלא ב"מים כחולים" (Blue water) – הרחק מחופי הבית.

לכוחות החשאיים ובראשם כוח 'קודס' שני ייעודים: ראשית, "מגפיים על הקרקע" בזירות העימות השונות (גם אם הם בעיקר "מגפיים חשאיים"); שנית, הגורם המקשר ומפעיל את מארג השלוחים והקליינטיים. ואכן, אבן יסוד בבניין הכוח ובדוקטרינה האיראנית היא הפעלת קבוצות אתניות וארגונים, הפועלים בדרך כלל ממילא בזירות העניין. איראן עוטפת את שלוחיה בחליפת סיוע הכוללת הדרכה דתית, צדקה וסיוע ('דעווה'), כספים, הכוונה אסטרטגית, אימונים, נשק, אספקת אמצעים וידע לייצור עצמי של נשק, מודיעין, ייעוץ מבצעי, ולעתים גם סיוע קרבי של ממש. הכוחות החשאיים והשלוחים מאפשרים לפעול באופן שניתן לכאורה להתכחש לו (plausible deniability), ומאפשרים את התשת היריב לאורך זמן ואת העסקתו בזירות משניות חשובות פחות, והכול תוך שאיפה להימנע מעימות בעצימות גבוהה ומהסתבכות של איראן עצמה.

מקרים לדוגמה: עיראק וחזבאללה

המדניניות, האסטרטגיה, הדוקטרינה וייחודיות בניין הכוח האיראני הודגמו, למשל, במאבקה של איראן נגד הנוכחות האמריקאית והממסד הסוני בעיראק, כשאיראן הצליחה הן להתיש את האמריקאים ולערער את רצונם להמשיך בניסיון לעצב את עיראק (לצד מאמץ סוני מקביל נגד ארצות-הברית), והן לערער את הסדר הסוני בעיראק. איראן הגבירה את השפעתה על השיעים הערבים 'בסהר הפורה' [הסהר הפורה הוא מונח גיאוגרפי רחב מדי, הכולל גם את סוריה, טורקיה, ירדן, ישראל ואפילו מצרים. מסופוטמיה היא הביטוי הנכון], עד להפיכת עיראק למרחב שבו איראן היא הגורם הזר המשפיע ביותר. איראן הפגינה מיומנות בהבנה, בחדירה ובעיצוב הסביבה האנושית-חברתית-פוליטית הפנים-עיראקית על דרגיה השונים – מהשורשים העממיים דרך הממסד הביטחוני המתהווה, ועד לקבינט. בכך הצליחה איראן לנטרל איומים פוטנציאליים בעודם באיבם – הן מצד עיראק עצמה והן את החשש שארצות-הברית תנצל את עיראק כקרח קפיצה נגד איראן. עיראק הפכה למעשה לחגורת הגנה איראנית, המעניקה לה עומק אסטרטגי מערבה.

איראן השיגה כל זאת בעיקר באמצעות שלוחים וכוחות חשאיים, כשהיא מפעילה את כל אמצעי העוצמה הלאומיים (בהגדרה רחבה, הכוללת למשל ניצול זיקות דתיות לרוב השיעי בעיראק), ומשלבת "גזרים ומקלות" בלתי-קונוונציונליים בראייה מערבית (החל מכספים, שוחד והתערבות בפוליטיקה שבטית, ועד חטיפות ורציחות). איראן פעלה בלב המעטפת שבה טמון יתרונה היחסי, ולמעשה ניצחה את ארצות-הברית במלחמה על עיצובה של עיראק. זאת, תוך שמירה על עלויות נמוכות וסיכונים מועטים, ומבלי להתקרב אפילו לסף ההסתכנות בעימות ישיר עם ארצות-הברית, או באיום סוני על איראן עצמה.

גם חזבאללה מדגים את התועלתנות והאפקטיביות האיראנית. הארגון, שמציג עצמו כיום כמגן לבנון (הערבית) וכבעל-ברית של הפלסטינים, אפשר לאיראן לנסות לחדד את קו העימות המוסלמי-ישראלי, ובכך לטשטש את קו השבר הפרסי-ערבי והשיעי-סוני (לפחות עד פרוץ מלחמת האזרחים הסורית). הארגון אפשר גם להעסיק (ולעתים להתיש) את ישראל בזירה משנית, והוא מהווה מנוף מרתיע המרסן את ישראל. חזבאללה מאפשר לאיראן גישה חד-צדדית: איראן נוכחת בגבולה של ישראל ומגיעה ללב שטחה באמצעות שלוח, בעוד ישראל צריכה לעבור אלף קילומטרים ושתי מדינות בדרכה לאיראן. חזבאללה מספק יכולת התכחות, ואכן ישראל הקפידה להגיב לתוקפנות של חזבאללה נגד הארגון עצמו, ולא נגד איראן. בכך אפשר חזבאללה לאיראן להפחית את סיכונה למינימום. יתרה מזו, העלות הכלכלית של חזבאללה נמוכה במונחים מדינתיים, ובוודאי בהשוואה לעלותו של כוח משלוח קונוונציונלי שאמור היה להשיג את אותה הקרנת עוצמה במרחק כה רב מאיראן, אילו הורכב ממטוסים, ספינות וטנקים.

האם חל שינו כלשהו בהתנהלות האיראנית?

החל מ־1988 ובעיקר מ־2003 ועד השנים האחרונות, ניתן לומר שאיראן הצליחה לממש את היעד הלאומי היסודי שלה – הגנה על שטחה ועל הסדר והשיטה הפוליטיים – ולהסיר איומים פוטנציאליים בעודם באיבם. בשנים אלו (בעיקר 2003–2011) הייתה איראן בשיווי משקל אסטרטגי. היא הגנה על האינטרסים החיוניים שלה בסביבה מרובת מתחרים מאיימים, תוך הימנעות מנשיאה במחירים לא מתוכננים. ואכן, חרף החיכוך הרב שאיראן כפתה על יריביה, היא עצמה הצליחה לחמוק מלחימה ישירה וגלויה במערכה גדולה מאז 1988.

אך בהדרגה הלכה והתפוגגה מפת האיומים על איראן. ברית־המועצות התפרקה ומדינות חדשות (בחלקן מוסלמיות) חוצצות עתה בין איראן לבין האיום המסורתי מצפון. ארצות־הברית נסוגה מעיראק ומתעתדת לסגת בהדרגה מאפגניסטן. היא אמנם נשארת במפרץ, אך הצלקות מאפגניסטן ומעיראק הפחיתו את התיאבון האמריקאי לעימות צבאי עם איראן. ארצות־הברית פירקה את משטר הבעת' הסוני בעיראק, הסירה את האיום המוחשי ביותר על איראן, ולמעשה חיסלה כמעט את איום החזית המערבית הערבית־סונית. ערב־הסעודית ומועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC) מסוגלות אולי להגן על שטחיהן ולהתערב במדינות שלישיות, אך ודאי שלא לפלוש לאיראן. טורקיה מגששת באפלה אחר מדיניות ואסטרטגיה במטרה לממש את יעדיה הלאומיים המשתנים, ואף ישראל הוכיחה שהיא מורתעת ומרוסנת בכך שנמנעה מתקיפת איראן בשל תוכנית הגרעין בעיתוי האופטימלי – בשנים 2010–2012. חלק ניכר מתהליך התפוגגות האיומים התרחש ללא מגע יד איראנית, אך איראן בהחלט נהנית מתוצאות הדברים.

איראן מצאה עצמה בסביבה שלא רק אינה מאיימת כבעבר, אלא אף מאופיינת בוואקום של עוצמה: שחקנים שנעלמו, התפרקו, איבדו מכוחם או מביטחונם העצמי, ולתוך הוואקום הזה נשאבה איראן. לא ידוע על תהליך איראני מובנה לבחינה מחדש של היעדים הלאומיים, המדיניות או האסטרטגיה – בין היתר בהקשר של התמוססות האיומים, ואקום העוצמה או הסכם הגרעין – אך ניתן לטעון שהתבוננות באיראן מלמדת על סחף מסוים בהתנהלות לעבר נקודת עבודה חדשה, החורגת מהדפוס הביטחוני המסורתי שלה.

גם אם אין הדברים מדויקים, הרי ההתבטאויות המפורסמות בדבר טביעת הרגל של איראן בארבע בירות ערביות⁸ – בגדאד, דמשק, בירות וצנעא – מסמלות ללא ספק מציאות והלכי רוח מסוימים. איראן נוכחת ביותר ויותר זירות – מקרן אפריקה ועד אפגניסטן ומרכז־אסיה, הצי האיראני מרחיק יותר מעבר מ"המים הירוקים" (Green water) הסמוכים לחופיו ל"מים כחולים" מרוחקים, והדיבור על הגמוניה אזורית נעשה תכוף יותר (בצדק או שלא בצדק).

הסכם הגרעין (JCPOA) צפוי להניב לאיראן דיווידנד כספי בהיקף של עשרות מיליארדי דולרים בשלב הראשון, ואפשרות לממן באופן נרחב יותר מאמצים אסטרטגיים שונים. ההסכם לא שינה את המדיניות האיראנית החותרת להשגת נשק גרעיני, הוא הותיר בידי איראן יכולות העשרת אורניום מסוימות ויכולת פיתוח צנטריפוגות מתקדמות יותר, ובאופן מהותי לא נגע כמעט בהמשך פיתוח מרכיבים הדרושים לייצור נשק גרעיני (weaponization) והטילאות הגרעינית. כך, למעשה, מכיר ההסכם במעמדה של איראן כמדינת סף גרעינית (המחזיקה ביכולת לפרוץ לנשק גרעיני תוך פרק זמן קצר), והופך את פרויקט הגרעין האיראני ללגיטימי בעיני מעצמות המערב. בכך עשוי ההסכם לחזק את האסכולה הרואה באיראן גורם מייצב וחלק מהפתרון לאתגרי האזור, ולא חלק מהבעיה. השילוב של סף גרעיני, כספים ולגיטימציה בינלאומית עלול להעצים את איראן במדרגה נוספת, להגביר את ביטחונה העצמי ואת חופש הפעולה שלה, להגדיל את כוח המשיכה שלה כמעצמה אזורית ולהפחית מיכולתן של מעצמות המערב להתנגד לאיראן בנושאים שונים מחשש לתגמול בנושאים הקשורים להסכם הגרעין.

האם איראן מאבדת שיווי משקל בין מדיניות וכלים אסטרטגיים?

התנהלותה של איראן מצביעה על חריגה מסוימת מהדפוסים המסורתיים, אך ניתן לשאול: האם שחקן בעל מאפיינים ביטחוניים כמו של איראן – בעל בניין כוח הגנתי א־סימטרי, שחלקו סדיר אך למעשה מעין־גרילה, וחלקו פועל באמצעות שלוחים תת־מדינתיים – בנוי לפעול כהגמון אזורי? האם ניתן למתוח את המיומנויות האסטרטגיות והדוקטרינריות של איראן מנסיבות שבהן הן משרתות מדיניות הגנתית – לבניין אימפריה? ניתן לדמות את זירות החיכוך השונות שבהן פעלה איראן לשדה קוצים בקיץ, ואיראן נהגה, בדרך כלל, כמי שהשליכה גפרור בוער ונשארה לצפות במתרחש. זוהי פעולה זולה הדורשת מיומנויות ספציפיות ומשאבים מועטים. יריביה של איראן פעלו כמי שנאלץ לגייס צי כבאיות ולעסוק במשימת כיבוי האש – פעולה עתירת משאבים המחייבת זמן ומיומנות. השלכת הגפרור איננה פעולה של הגמון, זוהי פעולה חתרנית של זה המערער על הסטטוס קוו. ההגמון עוסק בעיקר בכיבוי השריפות שנועדו לקרוא תיגר על מעמדו. בהדרגה נסחפת איראן מעמדת משליך הגפרור לעמדת מכבה השריפות: מעיראק ועד סוריה, וייתכן שבעתיד גם בלבנון – איראן נזעקת להגן על נכסיה (בחלק מהמקרים נכסים חדשים, בני שנים ספורות), אך שינוי העמדה מחייב מערך

האם שחקן בעל מאפיינים ביטחוניים כמו של איראן – בעל בניין כוח הגנתי א־סימטרי, שחלקו סדיר אך למעשה מעין־גרילה, וחלקו פועל באמצעות שלוחים תת־מדינתיים – בנוי לפעול כהגמון אזורי?

של יכולות וכישורים שונים. אין דמיון בין היכולות והכישורים הדרושים להתסיס את עיראק, להפוך אותה לבלתי־נסבלת מבחינת ארצות־הברית ולחתור תחת ההגמוניה הסונית, לבין ערכת הכישורים הנדרשת על מנת להגן על עיראק כמדינה אחודה ומתפקדת, חרף הגפרורים הבוערים שמשליכים קוראי התיגר שאינם שיעים. איראן אכן מצאה עצמה מפעילה יכולות בלתי־שגרתיות מבחינתה כמו ניהול קרבות סימטריים גדולים בחתימה גבוהה על ידי שלוחיה וכוחותיה החשאיים, ואף תקיפות של מטוסי קרב איראניים בשטח עיראק – יכולות הרחוקות מאזור הנוחות והיתרון היחסי האיראני. שלא במפתיע, הישגיה בהגנה על הסדר האיראני החדש בעיראק נופלים מהישגיה בערעור על הסדר האמריקאי או הסוני באזור 'הסהר הפורה'.

ביצועי חסר מופגנים על ידי איראן ושלוחיה גם במלחמת האזרחים הסורית, כשבארבע השנים האחרונות הם התקשו להגן על השלטון העלווי באזורים הסוניים והכורדיים. האפקטיביות הנמוכה יחסית של איראן וחזבאללה בסוריה והעדר העוצמה הרלוונטית בשדה המערכה היו בין הגורמים שיצרו את התנאים לכניסת רוסיה ללחימה במדינה זו. מאחר שרוסיה פועלת בשירות האינטרס העצמי שלה ולא בשירות האינטרס האיראני, הרי מהזווית האיראנית – דריסת רגל רוסית כה גדולה כרוכה בסיכון משמעותי.

כוח 'קודס' נהג להפעיל אחרים, אך ההתפתחויות בעיראק ובסוריה דוחפות אותו למלא תפקידי לחימה של ממש, כולל לחימה במסגרות בנות אלפי לוחמים בסוריה, שבהן עליו להפגין יכולות שאיראן לא נזקקה להן מאז 1988, תוך ספיגת אבידות.⁹ אבידות אלה גרמו לאיראן, על פי הדיווחים, להסיג חלק ניכר מכוחותיה מאדמת סוריה, תוך התרופפות מסוימת במחויבותה למעורבות ישירה בלחימה בזירה קריטית זו. חזבאללה מצא עצמו מנהל קרבות גדולים בחתימה גבוהה, בחלקם עתירי שחיקה, על פני מרחב גיאוגרפי חסר־תקדים בגודלו. חרף האיום הפוטנציאלי של הג'האדיסטים על לבנון, ייתכן שחזבאללה מחליש את מעמדו כ"מגן לבנון" ומצטייר ככלי שרת איראני. מנגד, מתחרותיה של איראן כמו ערב־הסעודית, מדינות המפרץ וטורקיה פועלות בעיראק וסוריה באמצעות שלוחים ותוך ניהול עלויות וסיכונים נמוכים – שהיו בעבר מנת חלקה של איראן.

לאחר שהחות'ים כבשו את צנעא שלחה איראן ספינות מלחמה לחופי תימן. בתגובה שלחו ארצות־הברית, מצרים וערב־הסעודית ספינות משלהן לזירה, ואיראן מיהרה להסיג את ספינותיה. איראן כמעט שגתה, בחושבה שהיא מסוגלת להקרין עוצמה כמעצמה קונוונציונלית. היא אמנם הבינה את טעותה בזמן, אך האירוע מלמד על כך שאין זה מובן מאליו שהיכולות האיראניות מתאימות לשרת מדיניות של הגמוניה אזורית. אכן, איראן מתקשה להושיט לבעלי־בריתה בתימן סיוע אפקטיבי (ואפילו לבסס קווי אספקה יציבים), ואלה עברו ממתקפה לאובדן

שטחים. הסחף במדיניות האיראנית גם העביר אותה בחלק מהמקרים מהצד היוזם לצד המגיב – זו שפעלה בעבר לנטרל איומים בעודם באיבם (כמו היוזמה לפירוק המערכת העיראקית ולהתשתת הכוח הצבאי האמריקאי בעיראק) מצאה עצמה מגיבה לאתגרים שצצו בעיראק, בסוריה ובמידת־מה בלבנון, או ליוזמות צבאיות בתימן של מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ. איראן מתקשה לנהל את מתאר העימות המתמשך ואת האמצעים הנדרשים לכך – ואין דוגמה טובה יותר מהדשדוש שהוביל להצבת מגפיים רוסיים על האדמה הסורית.

זירת תימן מעלה שאלה נוספת: בדרך כלל הגנה איראן על אינטרסים לאומיים מהמעלה הראשונה, כמו פירוק איום המתקפה מעיראק (של צבא עיראקי או אמריקאי), ריסון ישראל מתקיפת מתקני הגרעין באמצעות חזבאללה והגנה על בעל־הברית החשוב ביותר בדמשק. אלו שלוש דוגמאות ל"זירות אין ברירה" שאיראן חייבת כמעט לעסוק בהן. אך ייתכן שתימן (כמו סודאן, קרן אפריקה, מרכז־אסיה וזירות עניין חדשות אחרות) אינה מייצגת אינטרס איראני מהמעלה הראשונה, אלא רק מהמעלה השנייה או השלישית.¹⁰ אמנם, יש תועלת ברורה בדריסת רגל בתימן, ממנוף מצרי באב־אל־מנדב ועד העסקת ערב־הסעודית בזירת משנה חשובה פחות, אך איראן יכלה ללא ספק לבחור באי־התערבות בתימן. זוהי "זירת ברירה", ואיראן התערבה בה מהסיבה הפשוטה שהיא יכלה לעשות זאת.

דפוס הפעולה הנוכחי של איראן לא רק שאינו ברי־התכחשות כבעבר, אלא הוא גם מחדד את הווקטור שבו היא נעה. איראן נתפסת בעולם הערבי והסוני יותר ויותר כגורם מאיים, ועבודתה, בעיקר דרך קהילות

שיעיות,¹¹ מעוררת פחדים קמאיים. לא זו בלבד שאיראן אינה מצליחה עוד לטשטש את קו השבר הפרסי־ערבי או שיעי־סוני (בניסיון לייצר קו שבר מוסלמי־ישראלי, למשל), אלא ההתפשטות האיראנית וקריאת התיגר שלה על הכוחות האזוריים האחרים מייצרות קו שבר חדש של "כל השחקנים האזוריים נגד איראן" (אם כי הדבר מקוזז במידת־מה באמצעות הפשרה עם המעצמות הזרות). במידה רבה, אפילו עליית דאע"ש בעיראק היא, בין היתר, תגובה לחשש מהשתלטות איראן על אזור 'הסהר הפורה'. בשולי הדברים יצוין שאיראן אינה מתקרבת למתיחת יתר כלכלית, שכן השילוב של הדיוידנד הכלכלי מהסכם הגרעין¹² עם שיטת הפעולה האיראנית מאפשר למדינה

לא זו בלבד שאיראן אינה מצליחה עוד לטשטש את קו השבר הפרסי־ערבי או שיעי־סוני אלא ההתפשטות האיראנית וקריאת התיגר שלה על הכוחות האזוריים מייצרות קו שבר חדש של "כל השחקנים האזוריים נגד איראן"

להמשיך לממן את מאמצי האזוריים. איראן פועלת ברוב המקרים באמצעות קבוצות וארגונים הנוכחים ונלחמים ממילא בזירת העניין הרלוונטית, והיא רק מעצימה ומכוונת אותם. חליפת הסיוע הסטנדרטית איננה כרוכה בעלויות משמעותיות לשחקן

מדינת, ובמזרח התיכון – שבו נבזזים מחסני הצבאות המתפוררים והאמצעים שהאמריקאים הותירו בעיראק או סיפקו לממשלת תימן – עלות אמצעי הלחימה המסופקים זניחה. לדוגמה, חליפת הסיוע האיראני לחות'ים – עלות התמיכה בהם אינה משמעותית, במונחים איראניים. מספר "המגפיים האיראניים על הקרקע" נאמד באלפי אנשים בלבד, בכל זירות העניין גם יחד. מספר הגופות האיראניות המוחזרות הביתה בשקים בכל שנה אינו גורם עדיין זעזועים משמעותיים בזירה הציבורית האיראנית.¹³

משמעויות והמלצות לישראל

נראה שאיראן הופכת משחקן הפועל לאור מטרות "שליליות" (מניעת איומים) לשחקן המנסה להשיג מטרות "חיוביות" (מאחזים והגמוניה). לפיכך, ייתכן שאיראן נעה לעבר חוסר שיווי משקל בין "ארגז הכלים" ההגנתי המסורתי שלה לבין הישאבותה לתוך ואקום העוצמה שנוצר סביבה. ייתכן שהניסיון להתבסס כהגמון אזורי עם דריסת רגל במספר בירות ערביות יעיל פחות כשהוא נעשה באמצעות ארגונים חשאיים, שלוחים ודוקטרינה א־סימטרית. אפשר שאיראן מתרחקת מיתרונה היחסי כשהיא משגרת את הצי שלה לחופי תימן, את חיל האוויר לתקוף בעיראק ואת כוח 'קודס' לקרבות גדולים בסוריה, ובכך גם נשחקת ההרתעה האיראנית. המתמטיקה האסטרטגית אינה מכתיבה מראש יריבות בין איראן לישראל, אך כל עוד איראן מחליטה לפעול כיריבתה הראשית של ישראל, יש לישראל עניין בהחלשתה ובהעסקתה של איראן. אם איראן נעה לעבר חוסר סנכרון בין מדיניות לבין אמצעים ושיטות, אזי הדבר מספק לישראל יתרון, ואולי אף הזדמנות לנקוט צעדים שיחריפו את חוסר הסנכרון: "היפוך שרוול" בדינמיקה האסטרטגית מול איראן, והחלפת תפקידים בין המתגר והמאותגר.

ישראל ושותפותיה האזוריות למאמץ לבלימת איראן כמו ערב הסעודית, מצרים, ירדן ונסיכויות המפרץ (אולי גם טורקיה) יוכלו לבחון מדיניות שמטרותיה הן העסקת

איראן בזירות משניות, ובכך צמצום חופש הפעולה שלה נגדן, והן החלשתה של איראן. זאת, באמצעות אסטרטגיה המיועדת להאריך את משך העימותים שבהם נתונה איראן בזירות האמורות, וכן העלאת המחיר הנגבה ממנה בהן. המחיר הוא רב־ממדי – החל ממחיר כלכלי, דרך מחיר פוליטי־דיפלומטי ועד מחיר דמים, תוך אפשרות שבעתיד יעיק מחיר זה על יציבות המשטר בטהראן. המחיר נמדד גם במונחי מיקוד ותשומת לב ניהולית. הוא עשוי להתבטא

ייתכן שאיראן נעה לעבר חוסר שיווי משקל בין "ארגז הכלים" ההגנתי המסורתי שלה לבין הישאבותה לתוך ואקום העוצמה שנוצר סביבה

במונחי לגיטימציה (הגמוניה פרסית־שיעית במרחב ערבי־סוני), וכן בחידוד קווי השבר בין איראן ושחקנים נוספים, ובכך העמקת בידודה האזורי והרחבת הקואליציה

נגדה באמצעות חשיפת מהלכיה – לרבות מהלכים באמצעות שלוחים וכוחות חשאיים – נגד השחקנים האזוריים.

לשם "היפוך השרוול" ניתן לתמוך בשחקנים המתעמתים עם איראן ממילא, ולספק להם אמצעי לחימה, אימונים, מימון ומודיעין. במסגרת היפוך הדינמיקה האזורית יש להקפיד על ריחוק ויכולת התכחשות, ולמזער סיכונים ומחירים. יודגש כי מאחר שהמטרה היא העסקת איראן לאורך זמן והחלשתה, הרי אלה הפרמטרים שבהם יש לבחון את מידת ההצלחה של המדיניות האמורה – ולא את מידת ההצלחה בבלימת ההגמוניה האיראנית באותן זירות משניות. ולהיפך, ככל שאיראן תבקש לבסס מעמד הגמוני בזירות רבות יותר, כך היא תיעשה פגיעה יותר למדיניות ולאסטרטגיה האמורות. יש לזכור כי לפחות שליש מאוכלוסיית איראן איננה פרסית, ולחלק מהמיעוטים יחסים לעומתיים, לפחות לפרקים, עם הרוב הפרסי. עובדה זו יוצרת פוטנציאל להעסקת איראן והחלשתה גם בתוך שטחה.

איראן היא שחקן אינטליגנטי ומחושב הנהנה ממודעות עצמית גבוהה. אם אכן איראן משנה מדיניות, היא עלולה לנסות להסתגל ולהתאים את האסטרטגיה, הדוקטרינה ובניין הכוח למדיניות החדשה. ישראל תצטרך לבחון אם תהליך הסתגלות איראני כזה מייטיב את מצבה של ישראל או מחמיר אותו. מצד אחד, אם תבצע איראן תהליך כזה היא עלולה להיות יעילה יותר, ולהחיש את קצב העצמת ההגמוניה האזורית שלה. מנגד, השקעה איראנית במטוסים, בספינות וברכב משוריין במקום בטילים, בארגונים חשאיים ובגרילה עשויה להרחיק אותה מיתרונה היחסי, ולהעביר אותה למגרש משחקים שבו היתרון הישראלי (והאמריקאי, אולי גם הסעודי והמצרי) מובהק יותר. אכן, ייתכן שאתגור איראן בכוח צבאי ישיר – חרף העדפתה לנהל מלחמות שלוחים עקיפות – הוא הדרך היעילה יותר מולה.

אם אמנם תעריך ישראל כי תהליך הסתגלות איראני שנועד לבנות כוח המתאים למדיניות החדשה אינו תואם את האינטרס שלה, ניתן יהיה לפעול לשיבוש תהליך כזה. בניגוד לבניין הכוח הנוכחי, שהוא ברובו פרי ייצור איראני מקומי, יבוא ממדינות כצפון-קוריאה או מבוסס על אמצעי לחימה קלים להשגה (כמו טילי נ"ט), הרי מערכות הנשק שאיראן עשויה להזדקק להן בעתיד (מטוסי קרב, פריגטות ורכב משוריין) מיובאות בדרך כלל ממדינות מתועשות.

בהתאם, ניתן לפעול בדרך דיפלומטית לשיבוש אספקת מערכות נשק כאלה (בדומה לדרך שבה פעלה ישראל בעבר לעיכוב אספקת טילי S-300 מרוסיה).

נסיבות אלה עשויות ליצור מספר הזדמנויות:

איראן היא שחקן אינטליגנטי ומחושב הנהנה ממודעות עצמית גבוהה. אם אכן איראן משנה מדיניות, היא עלולה לנסות להסתגל ולהתאים את האסטרטגיה, הדוקטרינה ובניין הכוח למדיניות החדשה

- א. ניצול האפקטיביות האיראנית הפוחתת, הנובעת ממתחת הכלים הביטחוניים המסורתיים לשם מימוש מדיניות שלא לשמה נוצרו.
 - ב. ניצול האפקטיביות האיראנית הנמוכה כשהיא מפעילה כלים צבאיים מדינתיים סימטריים, שלא בהם טמון יתרונה היחסי, לרבות האפשרות לאתגר את איראן בהפעלת כוח סימטרי.
 - ג. אם איראן תפעל להניע תהליכי בניין כוח של הגמון, יש לעכבם בדרך דיפלומטית, או לחלופין, דווקא ליהנות מהסטת משאבים איראניים לסוגי לחימה הרחוקים מהיתרון היחסי האיראני, המצויים בלב היתרון היחסי של ישראל וארצות-הברית.
 - ד. ניצול השתנות הנסיבות האיראניות, לרבות שינוי מעמדה ממאתגרת למאתגרת, והעלאת מחיר החזקתה של איראן בנכסים שונים.
 - ה. ניצול העובדה שאיראן מכנסת במו ידה את מרבית הכוחות האזוריים לקואליציה נגדה, חידוד קווי השבר בין איראן לבין מרבית השחקנים האזוריים והעצמת בידודה האזורי של איראן ושיתוף הפעולה בין ישראל לבין הממשלות הסוניות ששרדו.
- הן השתנות הנסיבות והן תהליכי ההסתגלות הנובעים מכך עשויים ליצור הזדמנויות לישראל לפתח מדיניות, אסטרטגיות, מארג שלוחים ותפיסות מבצעיות שיעסיקו את איראן, יחלישו ויאתגרו אותה.

הערות

- 1 George Friedman, "Iran's Strategy," *Stratfor Global Intelligence*, April 10, 2012.
- 2 להרחבה ראו: אפרים קם, **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני**, תל-אביב: משרד הביטחון הוצאה לאור, 2004, עמ' 27.
- 3 J. Matthew McInnis, *Iran's Strategic Thinking, Origins and Evolution*, American Enterprise Institute, May 2015.
- 4 מאמר זה אינו עוסק במדיניותה של איראן כלפי "מזרח וצפון" – הקווקז ומרכז-אסיה – או במדיניות האנרגיה כלפי רוסיה וטורקיה, ונוגע בגרעין רק בשולי הדברים.
- 5 שם. עמ' 6, וכן ראו: דוד מנשרי, **איראן: בין אסלאם ומערב** תל-אביב: משרד הביטחון הוצאה לאור, 1996, עמ' 144-161.
- 6 Ahmed S. Hashim, "The Evolution of Iran's Military Doctrine," *Center for Strategic and International Studies*, January 9, 2013.
- 7 Michael Connell, "Iran's Military Doctrine," *The Iran Premier*, United States Institute of Peace, 2010.
- 8 David Hearst, "Saudi Crapshoot in Yemen," *The Huffington Post*, September 28, 2014.
- 9 "Iranian casualties rise in Syria as Revolutionary Guards ramp up role," *Reuters*, December 22, 2015.
- 10 Saeid Jafari, "Why Iran doesn't want to stay in Yemen," *Al-Monitor*, October 27, 2015.

- 11 אם כי איראן מצליחה גם לרתום שחקנים שאינם שיעים כמו העלווים, הג'האד האסלאמי הפלסטיני, סודאן ועוד.
- 12 ההשפעה ארוכת-הטווח של ירידת מחירי הנפט לא תנותח במאמר זה.
- 13 Arthur MacMillan, "As Iranian deaths in Syria rise, debate opens at home," AFP, October 27, 2015.

ישראל, ארצות־הברית וההסכם עם איראן בסוגיית הגרעין – תובנות ולקחים אפשריים

זכי שלום

חתימת הסכם הגרעין עם איראן מהווה הישג פוליטי משמעותי עבור הנשיא אובמה. עם זאת, הסכם זה מעלה ספקות כבדים באשר למידת הרצינות בדבקותו של הנשיא אובמה במדיניות הקבועה שלו כלפי איראן – מניעה ולא הכלה. ההסכם עשוי גם להטיל ספק בדבר נכונותה של ארצות־הברית להשתמש בכוח צבאי כדי להגן על ישראל מפני האיום האיראני. אי־ודאות זו עלולה להוביל את ההנהגה הישראלית למסקנה שעליה להתמודד בעצמה עם האיום האיראני.

מילות מפתח: הסכם הגרעין, בנימין נתניהו, ברק אובמה, קונגרס

מבוא

בניגוד לתחזיות של רבים, הצליח ממשל אובמה בסופו של דבר למנוע את דחיית הסכם הגרעין עם איראן על ידי הקונגרס בקלות יחסית, ומבלי שנאלץ להטיל וטו.¹ מתנגדי ההסכם לא הצליחו ליצור סחף שלילי בדעת הקהל כלפי ההסכם. מעבר להשתכנעותם של אישים רבים שאכן מדובר בהסכם טוב, המשרת את האינטרסים הלאומיים של ארצות־הברית, תרמו להעצמת התמיכה בו, בין השאר, הגורמים העיקריים הבאים:

האחד – למבקרי ההסכם לא הייתה תשובה ממשית לטיעון של ראשי הממשל, ובעיקר הנשיא אובמה ומזכיר המדינה קרי, כי במציאות הנוכחית אין למעשה לאף גורם חלופה ממשית אחרת להסכם. איש לא יכול היה לדחות את הטענה, הנכונה עובדתית, שגם קודם להסכם הצליחה איראן לקדם באופן משמעותי את פרויקט הגרעין שלה, מבלי שניתן היה לעצור אותה.

פרופ' זכי שלום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

השני – אימויו של הנשיא כי היעדר הסכם יביא להידרדרות ואולי אף לעימות צבאי הרתיעו רבים בארצות־הברית מפני דחיית בקשתו של הנשיא. הטראומה הקשה בעקבות המעורבות הצבאית האמריקאית באפגניסטן ובעיראק יצרה, מן הסתם, רתיעה מפני הידרדרות למצב שיחייב מעורבות צבאית אמריקאית במזרח התיכון.

השלישי – העובדה שהנשיא אובמה, הנמצא כבר בשלהי כהונתו, התייצב באופן נחרץ מאחורי ההסכם, שאותו הגדיר כגולת הכותרת של פעילותו המדינית, הקשתה על רבים לצאת נגדו, מתוך חשש שהדבר יתפרש כפגיעה במוסד הנשיאות. לבסוף – הבהרות הממשל שבכל מקרה – גם אם יידחה ההסכם על ידי הקונגרס – ילכו מדינות אירופה, רוסיה וסין בדרכן, שתכלול הסרה הדרגתית של הסנקציות, תרמו אף הן להעצמת התמיכה בהסכם. ארצות־הברית, הזהירו ראשי הממשל, תמצא עצמה מבודדת בזירה הבינלאומית.

ההסכם בין המעצמות לבין איראן (Joint Comprehensive Plan of Action) יוצר מציאות חדשה במעמדה של איראן בזירה הבינלאומית וביחסיה עם ארצות־הברית. קרוב לוודאי שיהיו לו גם השלכות על יחסי ישראל עם ארצות־הברית. במסגרת מאמר זה ננסה לבחון, בהירות המתבקשת, משמעויות אפשריות של ההסכם במישורים מגוונים.

נטישת מדיניות המניעה ואימוץ מדיניות הכלה

לאורך כל השנים מאז שנבחר הנשיא אובמה הוא הדגיש, בניסוחים שונים, כי הוא נחוש בדעתו למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית. הנשיא הדגיש, עם זאת, כי הוא ינסה להשיג יעד זה בראש ובראשונה באמצעים דיפלומטיים־מדיניים. רק אם מאמצים אלה ייכשלו, הוא ישקול שימוש באופציה הצבאית. כדי לתת יתרון תוקף לדבריו, הנשיא הנחה את הפנטגון כבר בראשית כהונתו לעשות את כל ההכנות לשימוש בכוח, אם יהיה צורך בכך. במקביל הוא פעל להעצמת הנוכחות הצבאית של ארצות־הברית במפרץ, כולל ליווי של נוסאת מטוסים. כמו כן, הוא הנחה את גורמי הביטחון להפגין נכונות לסייע לישראל בתחום הרכש והמודיעין.² גם לאחר חתימת ההסכם עם איראן, הוא שב והדגיש כי אם לא יפסיקו האיראנים את פיתוח היכולת הגרעינית למטרות צבאיות, אזי כל האופציות, כולל האופציה הצבאית, "מונחות על השולחן".³

התנהלותו של הנשיא אובמה בסוגיה האיראנית מצביעה בעליל על נטייה, בשלב מוקדם יחסית, לכיוון של הכלה ולא של מניעה.

בפועל, התנהלותו של הנשיא אובמה בסוגיה האיראנית עד כה מצביעה בעליל על נטייה, בשלב מוקדם יחסית, לכיוון של הכלה ולא של מניעה. הסנטור לשעבר ג'ו ליברמן מדגיש את העובדה שהממשל התנגד באופן נחרץ במשך שנים

ליוזמות הקונגרס להטיל סנקציות על איראן: "הם טענו שהסנקציות יבודדו את ארצות-הברית ויגרמו לניכור שלנו מול בעלות-הברית שלנו".⁴ אלא דרשוויץ, שתמך במועמדותו של אובמה לנשיאות, טוען בהתייחסו להסכם עם איראן, שהעובדות תומכות בהנחה שהנשיא החליט לממש מדיניות שהוא דבק בה תמיד. לפיכך, הוא נהג במידה פחותה של גילוי לב כלפי אלה שלהם אמר כי האופציה הצבאית מונחת על השולחן, וכי לעולם לא יורשה לאיראן להגיע ליכולת גרעינית.⁵

במאמר מקיף שפרסם דניס רוס הוא מציין כי כבר בתחילת כהונתו של הנשיא אובמה התגלעה מחלוקת קשה בסוגיית המדיניות כלפי איראן. שר ההגנה, רוברט גייטס, וראש המטות המשולבים, מייק מולן (Mike Mullen) לא תמכו באופציה של הפעלת כוח צבאי נגד איראן, גם אם יתברר שהמאמצים הדיפלומטיים והסנקציות אינם מביאים להפסקת חתירתה של איראן לנשק גרעיני (they were not in favor of the use of force if all other means failed to stop the Iranian nuclear weapon pursuit).⁶

רוס מוסיף כי שניהם הדגישו את המחיר הכבד (terrible cost) שיהיה כרוך בהפעלת כוח צבאי נגד איראן. הנשיא, קובע רוס, שמר על שתיקה (kept his counsel to himself). לקראת ביקור סגן הנשיא בידן בישראל במאוס 2010 ביקש הנשיא כי בידן יעשה מאמץ לשכנע את הציבור בישראל בדבר נחישות הממשל למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית. הנשיא הציע ניסוח מעורפל-משהו, המסתפק בקביעה שהשגת יכולת גרעינית על ידי איראן אינה מקובלת על הממשל (unacceptable). רק לאחר שהובהר לו כי זהו ניסוח פושר מדי, ניאות הנשיא לקבל ניסוח חד-משמעי יותר, שלפיו: "ארצות הברית נחושה למנוע..." (determined to prevent).⁷

מתברר, אפוא, ששני האישים הבכירים ביותר המופקדים על הנעת מהלך צבאי נגד איראן – מזכיר ההגנה גייטס, שכהן בתפקיד עד ה-1 ביולי 2011, והרמטכ"ל מולן, ששימש בתפקיד עד ה-30 בספטמבר 2011 – התנגדו לכך. למעשה, הם תמכו במדיניות של הכלה. גם מזכיר ההגנה שהחליף את גייטס, ליאון פאנטה, הביע ספקות בדבר יעילותה של האופציה הצבאית. בכנס סבן שהתקיים בדצמבר 2011 הוא הדגיש שבמקרה הטוב ביותר תשיג האופציה הצבאית דחייה של שנה או אולי שנתיים בפעילות הגרעין של איראן.⁸

חשוב להדגיש כי באופן רשמי יכול הנשיא להחליט

על פעולה צבאית בניגוד לדעתם. עם זאת, ניתן להניח ברמה גבוהה של ודאות כי שום נשיא אמריקאי, בוודאי לא נשיא המסתייג במפורש מהפעלת כוח צבאי כמו הנשיא אובמה, לא יעז ליזום מתקפה צבאית כה מורכבת ורבת-סכנות בנסיבות

לפחות עד שלהי 2011, כאשר הנשיא אובמה הכריז שכל האופציות "מונחות על השולחן", כולל האופציה הצבאית, הוא ידע שהסיכויים למימושה בפועל של האופציה הצבאית נמוכים מאוד

כאלה. משמע, לפחות עד שלהי 2011, כאשר הנשיא אובמה הכריז שכל האופציות "מונחות על השולחן", כולל האופציה הצבאית, הוא ידע שהסיכויים למימושה בפועל של האופציה הצבאית נמוכים מאוד.

קרוב לוודאי שעל רקע זה ביקש הנשיא אובמה להאיץ את האופציה המדינית־דיפלומטית. כבר בדצמבר 2011, כותב העיתונאי דייוויד איגנשיוס, שיגר הנשיא אובמה את ג'ון קרי (אז עדיין סנטור) לעומאן, כדי להציע לה להוביל מהלך של תיווך שיוביל למשא־ומתן בין ארצות־הברית לאיראן.

בתום שיחותיו העלה קרי לראשונה את ההצעה של מחווה משמעותית מצד הממשל כלפי איראן – הסכמה שאיראן תורשה לשמור על חלק מיכולת ההעשרה שלה (keep some of its enrichment capability), אם יתגבש הסכם כולל. על בסיס זה, כך ניתן להניח, ניהלו אנשי ממשל בכירים (ג'ייקוב סליבן וויליאם ברנס) מגעים חשאיים עם איראן במהלך 2012. פריצת הדרך, כותב איגנשיוס, הייתה במחצית 2013, עם היבחרו של רוחאני לנשיא. הנשיא אובמה שיגר אליו מסר אישי והצעה לקיים משא־ומתן. רוחאני ענה בחיוב וכך החלו מגעים חשאיים בין שתי המדינות, כל זאת, קרוב לוודאי, על בסיס הבנה שההסכם יאפשר לאיראן יכולת העשרה כלשהי. איגנשיוס אינו מציין את היקף ההעשרה, אך ניתן להניח שמדובר ברמה שתותר בידי איראן אופציה לגרעין צבאי.⁹ אם זו אכן תמונת המצב, הרי היא אינה תואמת את הצהרות הנשיא על כך שההסכם עם איראן נועד לאפשר לה פעילות גרעין לצורכי שלום בלבד.¹⁰

באותו פרק זמן ממש חידד הנשיא את המסר שלו לאיראן בניסוח ישיר וחד־משמעי: בראיון למקורבו, העיתונאי ג'ף גולדברג ב־2 במארס 2012, הדגיש הנשיא: א. איראן גרעינית מהווה איום יסודי (profound) על הביטחון הלאומי של ארצות־הברית, גם ללא קשר לאיום המוצהר של איראן על ישראל. ב. לפיכך, זהו אינטרס לאומי ביטחוני מובהק של ארצות־הברית למנוע את התגרענותה של איראן. ג. מזרח תיכון גרעיני מהווה סכנה לעולם כולו. ד. תקיפה ישראלית באיראן תסייע לאיראן להציג עצמה כקורבן, ועלולה להוציא אותה מן הבדידות שבה היא נתונה כיום. ה. ניתן להבין את חששותיה של ישראל מאיראן, אך חששות אלה אינם יכולים לשמש בסיס יחיד לפעולה. ו. ממשלת ישראל יודעת היטב שכנשיא ארצות־הברית, הוא אינו מרמה.¹¹

יומיים לאחר מכן נשא הנשיא נאום בוועידת איפ"ק. בנאומו הוא חזר על אותן נקודות, אף ביתר תוקף. הוא הדגיש כי איראן גרעינית היא התפתחות מנוגדת לאינטרס הלאומי של ישראל וארצות־הברית כאחת, וכי ארצות־הברית תשתמש בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי למנוע מאיראן להיות מדינת גרעין.¹² דניס רוס מציין שני מניעים בסיסיים להסברת התבטאויות אלה של הנשיא: האחד – הצורך לחזק את מעמדו בקהילה היהודית בארצות־הברית לקראת הבחירות

שעמדו בפתח. השני – למנוע תקיפה ישראלית באיראן באותו פרק זמן. זאת, על רקע הבהרות של שר הביטחון אהוד ברק כי איראן הולכת ומתקרבת ל"איזור של חסינות" (zone of immunity), שיקשה על ישראל לפעול נגדה.¹³ המסקנה המשתמעת גם כאן היא שאימויו של הנשיא להפעיל את העוצמה הצבאית של ארצות־הברית נגד איראן לא ביטאו בהכרח כוונה של ממש לממש אופציה זו, באותה נקודת זמן. רוס מדגיש שזו הייתה גם התרשמותו של ראש הממשלה נתניהו, בעקבות שיחה עם הנשיא אובמה ב־8 בנובמבר 2013. נתניהו הבהיר לרוס כי המסר שהעביר אליו הנשיא היה שהמצב הפנימי והאווירה הקיימת בארצות־הברית אינם מאפשרים שימוש בכוח מול איראן (politics ruled out the use of force). רוס ניסה לשכנע את ראש הממשלה שזו אינה גישת הנשיא, אולם נתניהו נותר איתן בדעתו כי המסר של הנשיא היה שהמציאות הפוליטית בארצות־הברית אינה מותירה לנשיא ברירה, אלא להגיע להסכם עם איראן.¹⁴ our domestic reality left him little choice but to do a deal. ראוי לציין כי בראיון מקיף לכתב־העת *Foreign Policy* קבע מזכיר ההגנה בממשל אובמה, צ'אק הגל, ששימש בתפקיד בין 26 בפברואר 2013 עד 24 בנובמבר 2014 ותמך, ככל הידוע, בגישתו המסויגת של הנשיא אובמה כלפי הפעלת כוח צבאי, כי מדיניות הנשיא אובמה כלפי איראן הייתה מדיניות של הכלה. המראיין סבר שהוא פשוט טעה בלשונו at one point Hagel misstated the president's policy on Iran, saying the aim was to "contain" Tehran. – האומנם?¹⁵

זמן קצר לאחר השגת ההסדר הדגיש הנשיא בנאמו כי הוא מודע היטב לכך שההסכם אינו מבטל את החששות הכבדים של ארצות־הברית ומדינות האזור, ובראשן ישראל, ערב־הסעודית ומדינות המפרץ, מפני איראן וכוונותיה.¹⁶ כדי להתמודד עם האיום האיראני מציעה ארצות־הברית לבעלות־בריתה באזור חבילת סיוע מרשימה, בעיקר במישור הצבאי.¹⁷ העובדה שמיד לאחר השגת ההסכם, כותב השגריר ג'ון בולטון, שיגר הנשיא למזרח התיכון את מזכיר ההגנה אשטון קרטור, במגמה לסכם עסקאות

נשק עם מדינות האזור המקורבות לארצות־הברית, ובראשן ערב־הסעודית, ישראל ומדינות המפרץ, היא הביטוי הבולט לכך שהוא מאמץ מדיניות של הכלה ולא של מניעה מול איראן.¹⁸

הדרת האופציה הצבאית

המסקנה המתבקשת מדיון זה היא כי מדיניות הנשיא אובמה כלפי איראן ופעילות הגרעין שלה, במרבית שלבי כהונתו, מבטאת מגמה מובהקת של הכלה ולא של מניעה. במבט רחב ניתן לקבוע כי עמדה זו של ממשל אובמה מהווה ביטוי

מדיניות הנשיא אובמה כלפי איראן ופעילות הגרעין שלה, במרבית שלבי כהונתו, מבטאת מגמה מובהקת של הכלה ולא של מניעה

לתפיסת עולם רחבת־היקף ביחס למקומו של הממד הצבאי במדיניות החוץ של ארצות־הברית. בנאום שנשא הנשיא אובמה במכללה הצבאית בווסט פוינט ב־28 במאי 2014 הוא הבהיר את עמדתו בסוגיית הפעלת הכוח הצבאי, והדבר זכה אחר כך לתואר "דוקטרינת אובמה". מאז מלחמת העולם השנייה, קבע הנשיא, הפעילה ארצות־הברית את כוחה הצבאי בצורה בלתי־מבוקרת, לעתים קרובות, ומבלי לבחון לעומק אם הדבר מקדם את האינטרסים הלאומיים שלה. התוצאה הייתה שארצות־הברית גלשה לעתים קרובות מדי לעימותים צבאיים שהיו כרוכים בעלויות גבוהות מאוד בנפש וברכוש, אך לא קידמו בשום צורה את האינטרסים הלאומיים של ארצות־הברית.¹⁹

הממשל בראשותו, הדגיש הנשיא אובמה, לא יאמץ גישה זו. מנקודת ראותו, כך משתמע מדבריו, הפעלת הכוח הצבאי של ארצות־הברית תיעשה אך ורק כאשר ייווצר איום מידי על ארצות־הברית עצמה, או על אינטרס לאומי ראשון במעלה שלה. להערכתו, איום הגרעין של איראן אינו נתפס על ידי ממשל אובמה כאיום המשתייך למסגרת זו. איראן מאיימת בעיקר על בעלות־בריתה של ארצות־הברית – ישראל, ערב־הסעודית ומדינות המפרץ, ובמידה מסוימת גם על מצרים. אולם איראן, בהווה ובעתיד הנראה לעין, אינה מסכנת את ארצות־הברית עצמה. המסקנה המשתמעת היא כי לדעת הממשל, העובדה שיש בידי ארצות־הברית יכולת לפגוע קשות באיראן אינה מחייבת אותה לעשות שימוש ביכולת זו. בלשונו של הנשיא אובמה: "העובדה שיש לארצות־הברית את הפטיש הטוב בעולם, אינה אומרת שהיא צריכה לראות בכל בעיה מסמך".²⁰

בנאומו בוועידת איפ"ק ב־2 במארכ 2015 הבהיר נתניהו כי הוא מודע היטב לתפיסת עולם זו של הממשל. בין ישראל וארצות־הברית, הוא הדגיש, קיימים הבדלים בסיסיים המובילים בהכרח לראייה שונה של חומרת הסיכון האיראני, וממילא – למידת הנכונות של ארצות־הברית לפעולה צבאית נגד איראן: "ארצות־הברית", קבע נתניהו, "היא מדינה גדולה, אחת הגדולות ביותר. ישראל היא מדינה קטנה, אחת הקטנות ביותר. אמריקה ממוקמת באחת השכונות הבטוחות ביותר בעולם. ישראל ממוקמת באחת השכונות המסוכנות ביותר בעולם. אמריקה היא המעצמה החזקה ביותר בעולם. ישראל היא חזקה, אולם פגיעה הרבה יותר. מנהיגים אמריקאים דואגים לביטחון מדינתם. מנהיגים ישראלים דואגים לעצם קיומה של

הנשיא לא הסכים להיענות לתביעה שהוצגה בפניו – להפגין מחויבות חד־משמעית להפעיל את האופציה הצבאית כלפי איראן, אם יתברר באורח ודאי שאיראן חותרת להשגת יכולת גרעינית

מדינתם. אני חושב שזו תמצית ההבדל".²¹

הדרת האופציה הצבאית כלפי איראן בלטה ביתר תוקף לאחר השגת ההסדר עם איראן. אף על פי שהנשיא השקיע מאמצים רבים בגיוס תמיכה של אנשי

קונגרס בהסכם, הוא לא הסכים להיענות לתביעה שהוצגה בפניו – להפגין מחויבות חד־משמעית להפעיל את האופציה הצבאית כלפי איראן, אם יתברר באורח ודאי (clear and verifiable) שאיראן חותרת להשגת יכולת גרעינית: "ההיבט הבולט במכתבי התשובה של הנשיא לחברי הקונגרס", כותב רוברט סטלוף, "הוא היעדר נכונות למתן התחייבויות מעבר לנוסח שנכלל בהסכם". הנשיא הסתפק בקביעה השגרתית שלפיה אם איראן תפרוץ לעבר השגת יכולת גרעינית, אזי "כל האופציות העומדות לרשות ארצות־הברית, כולל האופציה הצבאית, תהיינה אפשריות במסגרת הזמן של ההסדר ואחריה"²².

הנשיא, אומר סטלוף, אינו מוכן להתחייב להפעלת כוח צבאי, אפילו כאשר ברור שאיראן שועטת להשגת יכולת גרעינית. ואם במצב כזה הוא אינו מוכן להתחייב, מתי הוא אכן יהיה מוכן? יתר על כן, אומר סטלוף, מאז חתימת ההסכם הפרה איראן החלטות של האו"ם בשני היבטים לפחות: ירי טיל בליסטי והצבת כוחות איראניים בסוריה. פעולות אלה לא עוררו כל דיון בווינגטון לגבי נקיטת צעדי תגובה נגד איראן.²³

להערכתו, תפיסת עולם זו היא שהובילה את ממשל הנשיא אובמה לדבוק בהערכה כי בפועל אין אופציה של ממש להביא להפסקת פעילות הגרעין של איראן, אלא בדרך של הסכם מדיני. הסנקציות, כך טען הנשיא, הובילו את איראן לשולחן המשא־ומתן, אך הן לא הובילו ולא יובילו אותה להפסיק את פעילות הגרעין. לדעת הנשיא, תקיפה אווירית של מתקני הגרעין של איראן תוכל להביא לכל היותר לדחייה של שנתיים־שלוש בקידום פרויקט הגרעין של איראן. להערכתו, אין שום ודאות בכך שלאחר התקיפה תחליט ההנהגה האיראנית לסגת מפרויקט הגרעין. נהפוך הוא, רבים הסיכויים כי איראן תחליט להאיץ את הפרויקט.²⁴

להערכתו, תפיסת עולם זו היא שהובילה את ממשל אובמה בהכרח "להינעל" על המתווה המדיני־דיפלומטי כאופציה כמעט יחידה להסדרת פעילות הגרעין של איראן. מעבר לכך, הממשל טרח להפגין לכל אורך המשא־ומתן כי מדובר בדיאלוג הנערך באווירה ידידותית: "לשני הצדדים", אמר מזכיר המדינה קרי, "הייתה יכולת להפגין כבוד לצד השני, גם בעתות של מחלוקות קשות ביניהם במהלך השיחות. בסופה של כל פגישה חייכנו וצחקנו, והיינו משוכנעים שנחזור וניפגש שוב ונמשיך בתהליך"²⁵. בנסיבות אלה, אין תמה בכך שאיראן זכתה לכל אורך המשא־ומתן למעמד של פרטנר לגיטימי, המציג דרישות חד־משמעיות בפני ארצות־הברית בתמורה לכל ויתור שהיא תהיה מוכנה לעשות בהקשר לפעילות הגרעין שלה.²⁶

הסנקציות, כך טען הנשיא, הובילו את איראן לשולחן המשא־ומתן, אך הן לא הובילו ולא יובילו אותה להפסיק את פעילות הגרעין

סיכום

הסכם הגרעין עם איראן ואישורו בפועל בקונגרס מסמל הישג מדיני ודיפלומטי מרשים של ממשל אובמה. פרשן ה'ושינגטון פוסט', דיוויד איגנשיוס הגדיר את עצם ההגעה להסכם ואישורו בקונגרס כ"ניצחון אדיר" (enormous victory) של הנשיא. לדעתו, זהו ההישג האסטרטגי החשוב ביותר של הנשיא אובמה בכל תקופת כהונתו כנשיא.²⁷ גם פרשן ביקורתי כלפי ההסכם כמו רוברט סטלוף החמיא לנשיא על התנהלותו מול הקונגרס (You were masterful)²⁸

הממשל הצליח להביא את קבוצת המדינות שניהלה את המשא־ומתן עם איראן (P5+1) להתעלם במשך זמן רב ממחלוקות עמוקות בין חבריה, ובעיקר בין ארצות־הברית ורוסיה, בסוגיות בינלאומיות מגוונות, ולמקד את כל מעייניהן בסוגיה האיראנית. הצלחת מודל פעולה זה עשויה להביא את הממשל להערכה שניתן יהיה להפעילו גם במוקדי עימות אחרים, למשל בהקשר הישראלי־פלסטיני. ההסכם עם איראן נותן ביטוי להלכי רוח ותפיסות עולם עמוקות ורחבות־היקף בסוגיות מעמדה ואופן תפקודה של ארצות־הברית בתקופת הזמן הנוכחית. במרכז עומדת ההכרה כי הפעלת כוחות צבא אמריקאיים במסגרת של לחימה ממושכת תיעשה אך ורק במקרים שבהם ייווצר איום מידי וממשי על ארצות־הברית, או על אינטרסים חיוניים ביותר שלה. האיום הכרוך בהתגרענותה של איראן אינו נתפס ככזה, מנקודת מבטו של ממשל אובמה.

ישראל תצטרך להביא בחשבון מציאות זו. משמעותה היא שגם אם יתברר שאיראן מפרה את הסכם הגרעין ופועלת, בניגוד להסכם, להשגת יכולת גרעינית, אין שום ודאות בכך שארצות־הברית תהיה מוכנה לפעולה צבאית נגד איראן כדי לסכל מגמה זו. בנסיבות הקיימות צריכה ישראל להביא בחשבון שהעול הכבד הכרוך במניעת התגרענותה של איראן ייפול עליה בלבד.

הערות

- 1 גם סנטור ותיק ומנוסה כמו ג'ון מקיין העריך במחצית אוגוסט 2015, כי 60 סנטורים יצביעו נגד ההסכמים, ובכך תידחה בקשת הנשיא לאישורו.
Kristina Wong, "McCain: Senate will reject Obama's Iran deal," *The Hill*, August 11 2015, <http://thehill.com/policy/defense/250807-mccain-senate-will-pass-disapproval-measure-on-iran-deal>
- 2 Dennis Ross, "How Obama Got to 'Yes' on Iran: The Inside Story," *Politico Magazine*, October 8, 2015, <http://www.politico.com/magazine/story/2015/10/iran-deal-susan-rice-israel-213227>
- 3 The White House, Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal, American University, Washington, D.C. August 5, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/08/05/remarks-president-iran-nuclear-deal>

- Joseph I. Lieberman, "Congress should step up to block the terrible Iran agreement," 4
Washington Post, August 14, 2015,
https://www.washingtonpost.com/opinions/congress-should-step-up-to-block-the-terrible-iran-agreement/2015/08/14/57629e4c-41ce-11e5-8e7d-9c033e6745d8_story.html
- Paul Miller, "Dershowitz: Obama Is an Abject Failure - by His Own Standards," 5
Observer News, May 8, 2015,
<http://observer.com/2015/08/dershowitz-obama-is-an-abject-failure-by-his-own-standards/>
- "Dennis Ross, "How Obama Got to 'Yes' on Iran 6
שם. 7
- "The indication is that at best it might postpone it maybe one, possibly two years." 8
 Remarks by Secretary of Defense Leon E. Panetta at the Saban Center with Q and A, CIE, (December 2, 2011),
<http://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4937>.
- David Ignatius, "How the Iran deal became the most strategic success of Obama's 9
 presidency," *The Washington Post*, September 15, 2015,
https://www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-bet-that-paid-off/2015/09/15/e46b80f6-5be6-11e5-8e9e-dce8a2a2a679_story.html
- Obama at Saban Forum, U.S. President spoke to Haim Saban at the annual Saban 10
 Forum at Washington, D.C. *Haaretz*, December 7, 2013,
<http://www.haaretz.com/israel-news/1.562259>
- Jeffrey Goldberg, "Obama to Iran and Israel: 'As President of the United States, I 11
 Don't Bluff'," *The Atlantic*, March 2, 2012,
<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>
- Remarks by the President at AIPAC Policy Conference, March 4, 2012, 12
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/04/remarks-president-aipac-policy-conference-0>
- Dennis Ross, How Obama Got to 'Yes' on Iran 13
שם. 14
- "Hagel: The White House Tried to 'Destroy' Me," *Foreign Policy*, December 20, 2015, 15
<http://foreignpolicy.com/2015/12/18/hagel-the-white-house-tried-to-destroy-me/>
- Statement by the President on Iran, July 14, 2015, The White House, Office of the 16
 Press Secretary,
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran>
- "Ash Carter visits Israel in attempt to ease concerns over Iran deal," *The Guardian*, 17
 July 20, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/20/ash-carter-israel-iran-deal>
- John R. Bolton, "Facing Reality on Iran, The Vienna deal sets up a choice of bad and 18
 worse," *National Review*, August 24, 2015.
- Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement 19
 Ceremony, West Point, May 28, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press->

- office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony
ש.ם. 20
- “Full Text of PM Netanyahu’s Speech to AIPAC,” *Jerusalem Post*, March 4, 2015, 21
<http://goo.gl/ErntVf>
- Robert Satloff, Unfinished Business from the Iran Nuclear Debate, *The American Interest*, November 5, 2015, 22
<http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Satloff20151105-AmericanInterest.pdf>
ש.ם. 23
- Gideon Sa’ar, Zaki Shalom, “An American Military Option against Iran: A Vanishing Idea,” *INSS Insight* No. 712, June 23, 2015, 24
<http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=9929>
- John Kerry, Secretary of State, Austria Center, Vienna, Austria, July 14, 2015, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244885.htm> 25
- “לא חשבת”י, אומר אלן דרשוויץ, “שממשל אובמה יהיה כה נאיבי, ויוציא מכלל חשבון את האופציה הצבאית במהלך הדיונים. בפועל זה מה שהוא עשה, ובכך הוביל את האיראנים להאמין שלא עומד בפניהם שום איום, וכי הם פרטגרים שווי זכויות למשא ומתן.” 26
Jas Chana, “A Conversation With Alan Dershowitz,” *Tablet*, August 24, 2015.
גם אלה התומכים בנשיא אובמה ובהסכם עם איראן כמו העיתונאי תום פרידמן, לא יכלו שלא להביע תמיהה, מדוע לא הצליחה ארצות הברית לעשות שימוש במנופי הלחץ הרבים העומדים לרשותה מול איראן, כדי להשיג הסדר שימנע ממנה להגיע ליכולת גרעינית. ראו:
- Tom Friedman, “Obama Makes His Case on Iran Nuclear Deal,” *The New York times*, July 14, 2015, 27
<http://www.nytimes.com/2015/07/15/opinion/thomas-friedman-obama-makes-his-case-on-iran-nuclear-deal.html>
- Ignatius, the Iran deal. 27
- Robert Satloff, “Letter to Obama on his next Iran legislative challenge,” *The Hill*, September 12, 2015, 28
<http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/253432-letter-to-obama-on-his-next-iran-legislative-challenge>

הרוטיניזציה של מדיניות העמימות

אדם רז

ההחלטה בישראל לאמץ מדיניות גרעין עמומה התקבלה לאחר מחלוקת משמעותית. תומכי העמימות טענו שמדיניות כזו תחליש את המוטיבציה של מדינות שכנות להתגרען, ולכן יש צורך לצמצם את הממד הפומבי העובדתי של תוכנית הגרעין. המאמר מבחין בין שאלות עובדתיות לשאלות נורמטיביות בסוגיית הגרעין, וטוען שמדיניות העמימות כיום התרחבה מעבר למטרותיה הראשונות. המחבר טוען שיש לדבר על הרוטיניזציה (הֶשָׁגָה) של העמימות, אשר הביאה לסודיות מופרזת מצד "הבירוקרטים הגרעיניים" בנוגע לכל נושא הקשור לגרעין, ולא רק לסוגיות עובדתיות של הפרויקט הגרעיני. המאמר טוען שהדמוקרטיה הישראלית נפגעת מהרוטיניזציה של מדיניות העמימות, מצביע על מספר סוגיות שאין מניעה לדון בהן בלי לפגוע בעמימות ומציע בקצרה דרך להתחיל בהחזרתה של מדיניות העמימות למטרותיה המקוריות.

מילות מפתח: גרעין, פירוז גרעיני, דמוקרטיה, מדיניות העמימות, סודיות, ועדה לאנרגיה אטומית

לידתה של מדיניות העמימות

על מדיניות העמימות הגרעינית וחשיבותה נכתב רבות. כידוע, בראשית שנות השישים אימצה ישראל – לאחר מחלוקת גדולה בצמרת הפוליטית – מדיניות שלפיה היא ממשיכה את פיתוח תוכניתה הגרעינית, אולם אינה נוקטת צעדים שיהפכו אותה למדינה גרעינית באופן המקובל. הייתה זו מדיניות העמימות – המגולמת בנוסחה הידועה שיישראל לא תהיה הראשונה להכניס נשק גרעיני לאזור – שמילאה תפקיד מכריע בעובדה שהאזור לא גורען, ובכך שהממד הגרעיני מילא תפקיד מזערי בהיסטוריה האזורית, הביטחונית והמדינית כאחת.

אדם רז עובד בקרן ברל כצנלסון, המרכז הרעיוני חינוכי

המדיניות גובשה כפשרה בין שתי אסכולות, החלוקות ביניהן בדבר ההשפעות של יכולת גרעינית במרחב: אסכולה קונוונציונלית אל מול אסכולה גרעינית. האסכולה הקונוונציונלית, על פי ספרות המחקר ומקורות זרים רבים, התנגדה לפיתוח אינטנסיבי של תוכנית הגרעין, ולאחר שהתקבלה החלטה על כך מאחורי גבה, תמכה בהמשך ביצירת התשתית הנדרשת (אופציה למימוש) שתוכל במידה שמדיניות אחרות באזור יפסעו בנתיב הגרעיני, להתקדם בתוכנית הגרעין שלה מספר שלבים קדימה. מנגד, האסכולה הגרעינית תמכה בביסוס תפיסת הביטחון על הרתעה גרעינית מפורשת (אופציה לשימוש). כתוצאה ממחלוקת זו, שהייתה חייבת להגיע למודוס ויונדי מבחינת ההתפתחויות השונות בתוכנית הגרעין, אומצה מדיניות העמימות כפשרה, והפכה לאחת מאבני היסוד של המדיניות הישראלית.¹ על אף ניסיונות שונים לערערה, היא עומדת איתנה לאחר יותר מ־50 שנה. מערך שלם של טיעונים מצידם של מתנגדי אופציית המימוש נגע לתוצאות של תוכנית גרעין והרתעה מפורשת על אופי החברה והדמוקרטיה. יגאל אלון הביע זאת בתמציתיות קולעת, כשהזהיר נגד מציאות שלפיה יהיה כור (בדימונה) שיש לו מדינה (ישראל) – ולא מדינה שיש לה כור. עיון בתיעוד מלמד שסוגיות כגון החשש מרמיסת הפיקוח הפרלמנטרי על תחום הביטחון והגרעין, החשש מסודיות מופרות המובנית לתוך פרויקט גרעין המתהווה מאחורי הקלעים, עקיפת מוסדות המדינה והעברת תקציבים בצינורות לא־מאושרים וסוגיות נוספות – כל אלה מילאו תפקיד בהתנגדות לפיתוח הגרעין ולאימוץ הרתעה מפורשת. נראה שלאחר קרוב ל־60 שנה של תוכנית גרעין, חששו של אלון לא התממש, ולכך תרמה ללא ספק מדיניות העמימות, שתוצאה נוספת שלה היא שהגרעין אינו "נוכח" בהווה הציבורית, ואינו נתפס כפתרון לבעיות "ביטחון". עם זאת, מדיניות העמימות ומיסודה ארוך השנים הביאו לכך שגם המצדדים בה כיום (ואלה הרוב במערכת הפוליטית וגם בכירים כשנשאלו על כך) אינם נוהגים לבקר את תוצאותיה המבוקשות והבלתי־מבוקשות במישורים שונים.

האם ניתן לבקר את מדיניות העמימות בלי לסדוק אותה? שלוש קבוצות של שאלות

דיון פומבי על הגרעין הישראלי – אין פירושו פגיעה במדיניות העמימות. מטרה מרכזית של מדיניות העמימות היא להפחית את המוטיבציה של מדינות באזור להתגרען, תוך חתירה לשימור הסדר העולמי התומך בצמצום תפוצת הגרעין. ההיגיון בבסיס המדיניות העמומה הוא שבמדינות השונות – כפי שהיה בישראל – קיימת מחלוקת פוליטית בדבר היתרונות והחסרונות ביכולת גרעינית. למעשה, אלמלא התקיימה מחלוקת בצמרת הפוליטית של המדינות, לא הייתה כמעט תועלת במדיניות העמימות. במילים אחרות, אילו היו הצמרת המצרית או הסעודית

מאוחדות בדבר הכדאיות של תוכנית גרעין, אזי הן לא היו נזקקות למוטיבציה מצדה של ישראל.

האם כל דיון על הגרעין פוגע במדיניות העמימות? נבחין, בעקבות המשפטנית רות גביזון, בין שלוש קבוצות של שאלות: הראשונה נוגעת לשאלות עובדתיות כגון: האם יש למדינת ישראל נשק גרעיני, ובאיזו כמות? האם יש לה פצצות מימן? מהם הכללים המנחים את מקבלי החלטות לגבי הפעלתו? היכן מאוחסן הנשק? ועוד. הקבוצה השנייה נוגעת לשאלות נורמטיביות המתמצות בשאלה: האם ישראל צריכה שיהיה לה נשק גרעיני? קבוצה שלישית (שאלות מסדר שני) נוגעת לסוגיות הערפול והסודיות מצד המדינה כלפי שתי קבוצות השאלות הקודמות.² היסטוריה של יותר מחצי מאה מוכיחה שהן כתיבה על הגרעין הישראלי והן התייחסות מצד מקבלי החלטות לשאלות (מהקבוצה השנייה) הנוגעות לפיתוח גרעיני אינן מחזקות את המוטיבציה של מדיניות שכנות להתגרען. בעניין זה אין מחלוקת מהותית בקרב החוקרים והפרשנים.³ בפועל, גם דיון על האסטרטגיה הגרעינית הישראלית ועל כושרה הגרעיני של ישראל (שאלות מהקבוצה הראשונה), כשהוא מגיע מכיוונו של חוקרים, אינו משפיע על שיקולים פוליטיים של מדינות שכנות.

עיון בתגובות הפומביות בצמרת הפוליטית במדינות ערביות מגלה שלא דיון כזה או אחר הוא שמעורר במפגיע את "השד הגרעיני", אלא זהותו ואמינותו של הדובר. כלומר, כשמידע על כושרה הגרעיני של ישראל מגיע מפי שחקן פוליטי בכיר, או דמות שמילאה תפקיד כזה או אחר בפרויקט הגרעין (דוגמת מרדכי ואנונו) – יש לכך השפעה.⁴ לדוגמה, ניסוחו הקלוקל של ראש הממשלה אהוד אולמרט בדצמבר 2006, בראיון לערוץ תקשורת גרמני, על כך שלישראל יש יכולת גרעינית – חולל סערה לא רק במערכת הפוליטית הישראלית, אלא גם הביא להתייחסויות רבות בתקשורת העולמית.⁵ מיותר לציין שאף מחקר אינו זוכה ל"יחסי ציבור" כאלה. מדיניות העמימות היא "פיקציה דיפלומטית". היא פיקטיבית מכיוון שהעולם מודע ליכולותיה של ישראל זה שנים רבות. יחד עם זאת, לפיקציה יש משקל "דיפלומטי", כלומר, על אף המידע הגלוי על כושרה הגרעיני של ישראל, מדיניות העמימות משרתת את אלה החותרים לצמצום תפוצת הגרעין, ולכן יש לה ערך מדיני ממשי.⁶

על אף ההיגיון הרב – שעודנו אקטואלי – במדיניות העמימות, קיומה אינו מחייב חוסר ביקורתיות כלפי תוכנית הגרעין הישראלית והשפעותיה בתחום מדיניות הפנים והחוץ כאחת. למעשה, עיון בהיסטוריה הפוליטית הישראלית מגלה שלא אחת נדונו סוגיות "גרעיניות" בפומבי על ידי מקבלי החלטות (היבטים אסטרטגיים, כלכליים, סביבתיים, אזרחיים, פיקוח פרלמנטרי ונוספים), ומדיניות העמימות לא נפגעה. עם זאת, מזה שנים מביאות שאלות – הנוגעות לתחום הגרעין

והמופנות כלפי נציגים במערכת הפוליטית והבירוקרטית – לתגובה רפלקסיבית כלפי פנים וחוץ גם יחד: כלפי חוץ מכריזים על הצורך בתשובות עמומות למען שמירה על ביטחון המדינה, ולכן דוחים את הדיון בנושא; כלפי פנים חלה "עצימת עיניים" קולקטיבית מצד המערכות השלטוניות ביחס לתחומים "גרעיניים" רבים. נראה, אפוא, שניתן לדון ולבקר את מדיניות העמימות ואת תוצאותיה ללא חשש, ומתוך כוונה לשמרה.

הרוטיניזציה של מדיניות העמימות

בחיים הפוליטיים אנו רואים תהליך של רוטיניזציה (השגרה) ופורמליזציה של הפעילות הפוליטית. המיסוד של הכרעות פוליטיות דורש את הפיכת ההכרעה שהתקבלה למערכת של כללים וצווים, המכוונת את מעשיה של הבירוקרטיה. בחלוף הזמן מתעצבת הרוטיניזציה בהתאם לאילוצים שונים, ומתרחקת מהמטרות המקוריות שאלהיהן כיוונה ההכרעה הפוליטית בראשיתה. בהתאם לכך, אפשר לדבר על רוטיניזציה של מדיניות העמימות וזו מורכבת שבעתיים, מכיוון שהיא לא לבשה צורה בדמות צווי 'עשה' ו'אל-תעשה' מוגדרים, המכוונים את המערכת הבירוקרטית והמדינתית. למעשה, למיטב ידיעתנו, ההכרעה בדרג הפוליטי העליון על מדיניות העמימות התקבלה ללא פרוטוקולים, ובהתאם ליחסי הכוחות הפוליטיים. מאזן הכוחות שהתקיים בעבר והביא לכינונה של מדיניות העמימות אינו קיים היום. כפי שניתן ללמוד מהתבטאויות שונות, היו שחשבו כי יש לבצע רוויזיה במדיניות העמימות, אולם זו הייתה כבר המציאות שבתוכה פעלו, ואשר אותה באו לשנות. ככלל, אחת ממטרותיה העיקריות של מדיניות עמימות (מבחינת מתנגדי הרתעה מפורשת) צריכה להיות שתוכנית גרעין – לאו דווקא של ישראל – לא תוביל ליצירה של מה שנשיא ארצות הברית דווייט אייזנהאור כינה בינואר 1961, "מכלול תעשייתי-צבאי" גרעיני גדול ממדים (military-industrial complex) ו"ביטחוניזם" גרעיני מופגן – מעין "ממלכת סוד" גרעינית המקיימת אוטונומיה בתוך המדינה. אף על פי כן, הרוטיניזציה של מדיניות העמימות יצרה כשלים והובילה ל"עצימת עיניים" מצד מקבלי החלטות, שאפשרה לאחרונים ול"בירוקרטיה הגרעינית" (הוועדה לאנרגיה אטומית, מלמ"ב, הצנזורה) לפעול בצורה חופשית למדי, לפרש ולמסד את הצווים הבלתי-כתובים של מדיניות העמימות באופן שנראה להם הקולע ביותר (או, לטענת חלק מהמבקרים, לטובת שימור מעמדם), וחשוב מכך: להרחיב את העמימות, קרי, את מסך הערפול, לתחומים הגולשים הרבה מעבר לשאלות הביטחוניות העובדתיות.

הוזה אומר, החשאיות הלגיטימית כלפי השאלות מהקבוצה הראשונה, כאמור לעיל, התרחבה לסוגיות מהקבוצה השנייה והשלישית, וכללה כל דיון בסוגיית הגרעין. הרוטיניזציה הביאה לנקיטת אמצעים שונים המדכאים דיונים ציבוריים

ופרלמנטריים (שאינם קשורים לסוגיות ביטחוניות), החיוניים לקיומה של דמוקרטיה, וגרמה לפגיעה מהותית בחופש הביטוי. בכוח הצנזורה והמלמ"ב (קרי, באמצעות הטלת מרות ומורא) נמנע קיומו של דיון אינפורמטיבי בסוגיות שונות של אנרגיה גרעינית: מיכולות גרעיניות שונות ועד שימושים אזרחיים ומחקריים.

מדיניות העמימות, דמוקרטיה וחופש הביטוי

מבחינה היסטורית, מדיניות העמימות התקבלה עם צעדיה הראשונים של תוכנית הגרעין, ומאז לא רק שהתוכנית התרחבה והפכה מסועפת יותר, אלא גם התליכי קבלת ההחלטות התמסדו ונעשו מורכבים יותר. למרות שטיבו של הפיקוח על תוכנית הגרעין הטריד את מנוחתם של מספר אישים פוליטיים, נראה כי הם חשבו שבמסגרת מדיניות העמימות הם יצליחו לעגן ביקורת אזרחית.

יודגש כי בשני העשורים הראשונים לאחר קום המדינה, חלק ממחייבי הפרויקט הגרעיני היו מוכנים להפרה של נורמות דמוקרטיות ושלטוניות, ואילו המתנגדים גילו חשש מהיווצרותה של "מונרכיה גרעינית" – לרבות השפעותיה השליליות על הדמוקרטיה הישראלית הצעירה.⁷ האחרונים טענו, והניסיון ההיסטורי העולמי מלמד על הצדק בקביעה זו, שהקמת פרויקט גרעין מביאה לחשאייות מופרזת ולעקיפת סדרי שלטון תקינים. בנוסף חששו (וחוששים) המבקרים שתחת עלה התאנה של "שיקולי ביטחון" יימנע כל דיון בהחלטות "גרעיניות" שנויות במחלוקת, שיש להן השתמעויות רבות.

כחלק מהפשרה הפוליטית שתוארה לעיל, אשר לפיה הוסכם שישראל לא תהפוך למדינת גרעין, הותנתה הפקעה של נושא הגרעין מהתחום הציבורי. עם זאת, אכן היה יסוד אובייקטיבי להפקעת הדיון בשאלות העובדתיות מהקבוצה הראשונה, אך חלק ממקבלי ההחלטות לא חששו לבקר היבטים אנטי-דמוקרטיים שהתוכנית יצרה. למעשה, לא רק שהם לא ראו סכנה בדיון על תוכנית הגרעין (לא על שאלות מהקבוצה הראשונה), אלא הם אף תמכו בקיומו של דיון ער.

מעיון בתוכניות גרעין צבאי של מדינות אחרות ניכר שהסודיות היא חלק אינטגרלי מקיומן. עם זאת, בהתאם לשלוש קבוצות השאלות הנזכרות לעיל, יש להבדיל בין דיון וביקורת ציבורית על סוגיות שאינן פוגעות בביטחון המדינה, לבין כל השאר. הווה אומר: העמימות לא תיפגע מקיומו של דיון בסוגיית הפסולת הגרעינית, תקציבי העתק המופנים לפיתוח הגרעין, קיומם של מוסדות וארגונים שתפקידם לפקח על שמירת הסודות, הסכנות הבריאותיות של הכור בדימונה לעובדי ולתושבי הסביבה, סוגיות אסטרטגיות ועוד. בארצות הברית ובבריטניה, שהקימו פרויקטים גרעיניים אדירים, מתקיים דיון ער מזה שנים בסוגיות אלו ואחרות, והן מוסדרות בחקיקה ובהסכמים גלויים. בישראל, הן המוסדות האחראיים להשתקת

הדיון (מלמ"ב, הצנזורה) והן הצנזורה העצמית של חברי הכנסת, שרים וביורקרטים "גרעיניים", הביאו לזיהוי של כל סוגיית גרעין עם פגיעה בביטחון המדינה.⁸ עשויה לעלות כאן טענה בדבר פרדוקס: מצד אחד יש עמידה על חשיבות מדיניות העמימות, ומצד שני – רצון להפנות זרקור ולקיים דיון על היבטים "גרעיניים" מסוימים. אולם, ב"פרדוקס" מדומה זה מקופלים כשל אחד שהפך לאקסיומה, ובעיה אחת: הכשל (שכבר הצבענו עליו) הוא שמדיניות העמימות אינה מחייבת השתקת כל דיון מצד מקבלי החלטות בסוגיית הגרעין, ומחייבי מדיניות זו מקרב צמרת מקבלי החלטות לא גרסו כך בעבר. בשרטוט גס של תחום הדיון אפשר לקבוע שמידע עובדתי על יכולות גרעיניות אובייקטיביות ופיתוחים גרעיניים שונים, לצד נושאים ביטחוניים מובהקים – לא ידון, אך יוכל להתקיים דיון בהיבטים אחרים דוגמת פיקוח, אופן קבלת החלטות, השפעה על איכות הסביבה ועלות הפרויקט.

הבעיה, החשובה לא פחות, נוגעת לדמוקרטיה הישראלית. על החשיבות של פיקוח ושיח ציבורי בנושאים ביטחוניים לקיומה של דמוקרטיה איכותית נכתב ודובר רבות. הסוגיה הגרעינית מציבה בפני החברה בעיה מהותית הנוגעת למהות הדמוקרטיה, לביטחון הלאומי ולהבדל בין נתין לאזרח בחברה המודרנית. האם

אפשר להסכים לכך שבנושאים הריגורל כסוגיה הגרעינית, הנושא מופקע מידיהם של הציבור ושליחיו? בציבוריות הישראלית מתקיים דיון ער לגבי תקציב הביטחון, עינוי שבויים, נוהלי פתיחה באש, הפעלת סוכנים, הטלת עוצר ועוד, ובכך יש עדות חיובית לאיתנותה של הדמוקרטיה הישראלית. מנגד, בסוגיית הגרעין – שקשה להפריז בחשיבותה ובמרכזיותה – הוטל ערפול מופרז הפוגע בחופש הביטוי, המעלים מסדר היום הציבורי את היכולת לקיים את אחד מעיקריה המהותיים של דמוקרטיה: השתתפות הציבור בתהליך קבלת החלטות.

הרוטיניזציה של מדיניות העמימות והסודיות המופרזת לא רק חתרה להעלים את הדיון הציבורי בשאלות מהקבוצה השנייה והשלישית, אלא גם שימשה כלי פוליטי לניגוח המבקרים כ"אנטי-פטריוטים". לדוגמה, השר יובל שטייניץ,

שאחראי כיום על הוועדה לאנרגיה אטומית, העיר בעבר בציניות – בהתייחסו לביקורת שהושמעה על גילו ומצבו של הכור – ש"ישנם בינינו אנשים המדברים בדאגה על בטיחות הכור, אבל [בעצם] מתכוונים לשלול את קיומו".⁹

בסוגיית הגרעין – שקשה להפריז בחשיבותה ובמרכזיותה – הוטל ערפול מופרז הפוגע בחופש הביטוי, המעלים מסדר היום הציבורי את היכולת לקיים את אחד מעיקריה המהותיים של דמוקרטיה: השתתפות הציבור בתהליך קבלת החלטות

סוגיות מהותיות שיכולות לעלות לדיון, ואין בהן פגיעה במדיניות העמימות

ראשית, הוועדה לאנרגיה אטומית (וא"א) מופקדת על כל הפעילות בתחום הגרעין במדינה, והיא נמצאת תחת אחריותו וסמכותו הבלעדית של ראש הממשלה, אשר ממנה את ראש הוועדה. לא ידוע כמעט דבר על ההיסטוריה של הוועדה ועל תהליכי קבלת ההחלטות שלה, ובאתר האינטרנט (המצומצם) שהקימה נמסר שתפקידה לייעץ לממשלה בכל הקשור לקידום המחקר והפיתוח הגרעיני; להמליץ על סדרי עדיפויות ומדיניות בתחום הגרעיני; לבצע את מדיניות הממשלה ולייצג את המדינה במוסדות הלאומיים והבינלאומיים בתחום הגרעין.¹⁰ בפברואר 2011 "עודכן מבנה הוועדה... כדי להתאימו למציאות חדשה", אולם בפועל, הוועדה נשארה גוף מבצע ומפקח כאחד.¹¹ לאורך השנים עלו טענות שהוועדה פועלת, למעשה, כשדולה גרעינית במשרד ראש הממשלה.¹² לפי דיווחים שונים, בוועדת משנה סודית של ועדת החוץ והביטחון (ששמות חבריה אינם מפורסמים) נדון נושא הגרעין, אולם מעבר לכך, הציבור (ונציגיו בכנסת) אינו יודע דבר על תהליכי קבלת ההחלטות ועל הפיקוח. כידוע, כל ניסיון להעלות את הנושא ברצינות הנדרשת בכנסת לא צלח.

שנית – פיקוח ורגולציה בנושאי בטיחות. באתר הוועדה לאנרגיה אטומית נמסר על ארבעת מעגלי הבטיחות של הכורים: הראשון – ביקורת הצוות המקצועי בכורים; השני – מערך הבטיחות (אגפי הבטיחות) בכורים; השלישי – היחידה לרישוי ובטיחות (רשב"ט); הרביעי – הוועדה לבטיחות גרעינית (בטג"ר), שהיא הסמכות הגבוהה ביותר. זוהי ועדה חיצונית, שחבריה אינם חברי הוועדה לאנרגיה אטומית, היא מתמנה על ידי ראש הממשלה ומגישה לו דוח פעם בשנה. מרכז הוועדה הוא חבר הוועדה לאנרגיה אטומית ו"האחריות למעקב אחר מימוש ההמלצות חלה על מרכז הבטג"ר ועל היחידה לרישוי ובטיחות".¹³ מכיוון שכל מידע על בטיחות, קרינה וכדומה נמנע מהציבור, קשה לעמוד על אמינות הבדיקות ועל הפיקוח, וכן על האפשרות של ראש הממשלה (הממנה את ראש הוא"א ואת חברי הבטג"ר) לעמוד על המורכבויות הטכנולוגיות והסביבתיות הכרוכות בתחום פיתוח הגרעין. למעשה, בוועדה בת שלושה נציגים של הכנסת שהתכנסה לבירור סוגיית הבטיחות בכור (באופן חד-פעמי, לפני כעשור) אמרו חלק מחברי הוועדה שהם אינם יודעים אם המידע שניתן להם על ידי הוועדה לאנרגיה אטומית אמין דיו.¹⁴ בעוד מלומדים בתחום בטיחות כורים גרעיניים ובכירים בעולם דיברו פעמים רבות על הסכנות הטמונות בהתיישנות הכור – הציבור אינו מקבל מידע על ניהול הזדקנות הכור (ageing management), למרות שלסוגיה זו אין שום היבט ביטחוני, אלא בטיחותי בלבד.¹⁵ גם בנושאים שאין להם כל קשר לסוגיות ביטחוניות, כגון תחלואה בסרטן בקרב עובדי הכור בדימונה, המלמ"ב והצנזורה נוקטים יד קשה ואינם מוכנים לחשוף מידע.¹⁶ דבר זה נכון גם לגבי פרסום מידע על קרינה ופסולת

רדיואקטיבית. למעשה, אין חוק המסדיר את הטיפול בחומרים רדיואקטיביים, מלבד התייחסויות נקודתיות ומזעריות במספר חוקים.

שלישית – החלשת המוטיבציה לכינון הסכמי פירוז אזוריים (MENWFZ). בשנות השבעים והשמונים חתרה המדיניות הרשמית של ממשלות ישראל להסכמי פירוז אזוריים (יגאל אלון ויצחק שמיר היו מבטאים מובהקים של השקפה זו). עם זאת, זה שנים מלמדת עמדתה של ישראל (שזכתה לכינוי "המסדרון הארוך") על התנגדות ברמה הפוליטית והבירוקרטית להסכמים ולדיונים על הסכמי פירוז, לפני שיוסדרו הסכמי שלום והסדרים הנוגעים לחימוש קונוונציונלי. בפועל, מדיניות "המסדרון הארוך" הפוכה למגמה שזכתה לבכורה בשנות השבעים ובתחילת שנות השמונים. האמצעים הדיפלומטיים המבטיחים זאת אינם מענייננו כאן, אולם גם ההתפתחויות בעקבות ועידת הסקר משנת 2010, שבעקבותיה חלו מספר סבבי שיחות לא-רשמיים בשוויץ, לא הביאו להתפתחות משמעותית. היה מי שציין כי "ישראל מצידה עשתה כל מאמץ כדי להקשות על השיחות ולמנוע התקדמות"¹⁷.

סוגיה רביעית – תקציב. עלויות פרויקט הגרעין מוחבאות בסעיפים תקציבים שונים והן נעות, לפי פרסומים שונים, בין 4.5 מיליארד שקל ל-7 מיליארד שקל (12% מתקציב הביטחון).¹⁸ מי מפקח ומבקר על חלוקת התקציב? מפרסומים בתקשורת מהחודשים האחרונים ניתן ללמוד על "אי-סדרים" ונפוטיזם בניהול הכור. דוח מבקר המדינה שהוקדש לנושא נאסר לפרסום על ידי ראש הממשלה (הממונה גם על הוא"א), על אף שנמסר כי הדוח אינו מכיל התייחסויות כלשהן לסוגיות ביטחוניות.¹⁹ אילו שיקולים הביאו לגניזת דוח שאינו עוסק בנושאים ביטחוניים? מכל מקום, את ההחלטה על אי-פרסום הדוח קיבל ראש הממשלה בהמלצת המלמ"ב, והוא אינו מחויב בדין וחשבון על כך.²⁰

סוגיה חמישית – המלמ"ב והצנזורה. המלמ"ב – הממונה על הביטחון במערכת הביטחון – הוא אגף במשרד הביטחון שאחראי על אבטחת המשרד ותחום ייצור הנשק. החשאיות הרבה שאופפת את פעולתו (למשל, תקציבו אינו ידוע וכך גם פעולותיו) הפכה אותו לגורם גדול ועצמאי שפעילותו אינה מוסדרת בחוק. למעשה, לא ברור כלל מתוקף איזו סמכות וחוק הוא פועל, ובעבר נטען שהוא

בכל הנוגע להסדרת מעמדה של הוועדה לאנרגיה אטומית ו"הבירוקרטיה הגרעינית", ישראל נמצאת הרחק מאחורי דמוקרטיות גרעיניות אחרות

גולש לתחומים של רשויות אחרות ומנהל חקירות עצמאיות – דבר שאין לו סמכות לעשות. על אף שהמלמ"ב, הצנזורה והוועדה לאנרגיה אטומית הם גופים נפרדים, השלושה פועלים לא פעם בשיתוף פעולה ומונעים פרסומים רשמיים ומחקרים בסוגיית הגרעין, תוך פגיעה בחופש הביטוי. לדוגמה, לפני כשלוש שנים התברר שהצנזורה העבירה למלמ"ב סרט דוקומנטרי שנעשה על ההיסטוריה של הקמת

הכור, ואנשיו הפעילו לחץ על המרואיינים בסרט כדי שיבטלו את השתתפותם בו, בטענה שהסרט "שמאלני מדי". בצעד חריג התנצלה הצנזורת הראשית דאז, סימה וואקנין-גיל, וציינה שמדובר בתקלה חמורה.²¹ אדגיש שאין זה ברור לפי אילו כללים מצנזרים ומונעים פרסומים.

סוגיה שישית – בחמישים השנים האחרונות עלו לא אחת דיונים על רכישת כורים גרעיניים לצרכים אזרחיים (חשמל, התפלת מים), ולאחרונה עלה נושא זה לכותרות. קשה להפריז בחשיבות הסוגיה לעתיד המדינה, וזו קשורה לפתיחות של ההנהגה הישראלית בכל הנוגע לתוכנית הגרעין. בסוגיית הגז מתנהל דיון ציבורי חסר-תקדים, ואילו בכל הקשור לאפשרות של הקמת תחנות כוח גרעיניות לא שומעים דבר, כמעט. יהיו אשר יהיו העמדות בעד ונגד, דיון על כך הוא חיוני ומכריע – ויש להניח שהתפתחותו של דיון כזה לא תזכה לאהדה מצד "הבירוקרטיה הגרעינית". אי-קיומו של דיון ציבורי בסוגיה זו הוא תמרור אזהרה בהשוואה לדיון הער שמתקיים לאורך עשרות שנים בסוגיות אלו בעולם – לבטח אחרי האסון בפוקושימה, יפן.

נראה, אם כן, שלא מעט סוגיות עולות מהתבוננות בהיסטוריית הגרעין הישראלית. מי מקבל את ההחלטות, ואיזה פיקוח פרלמנטרי מתקיים? האם הפיקוח על הפעלתו ותקינותו של הכור בדימונה מתנהל כשורה? מהן ההשפעות הסביבתיות של תוכנית הגרעין? האם החשאיות המופרזת אינה מאפשרת לקברניטים של תוכנית הגרעין לצבור עוצמה רבה, וללא פיקוח ראוי? מתוקף איזו סמכות פועל המלמ"ב? מי מכון את ידה של הצנזורה בנושאים הקשורים לגרעין? ועוד שאלות רבות.

כל השאלות הללו, שאינן נוגעות לשאלות עובדתיות על תוכנית הגרעין, אינן צריכות להישאר חסרות מענה בגלל מדיניות העמימות, והן לא פוגעות בה במובן שתואר לעיל.

צעדים ראשונים לשינוי המצב

השב"כ הוקם בסמוך לקום המדינה ותפקידו, מבנהו וסמכויותיו נקבעו בהחלטות ממשלה עד שנחקק חוק השב"כ ב-2002. המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים הוקם בשנת 1949, ועדיין לא נחקק "חוק המוסד" – דבר המאפשר לו לפעול בצורה "אקסטרטוריאלית". איוש תפקיד ראש המוסד נעשה על ידי ראש הממשלה לבדו, ללא צורך באישור הממשלה (קיימת ועדה רשמית חסרת שיניים), והפיקוח על פעולת הארגון לוקה בחסר.²² עם זאת, מזה שנים מתקיים דיון על הצורך בחקיקת "חוק המוסד", ותמיכה בכך מגיעה מתוך הארגון.

מנגד, בכל הנוגע להסדרת מעמדה של הוועדה לאנרגיה אטומית ו"הבירוקרטיה הגרעינית", ישראל נמצאת הרחק מאחורי דמוקרטיות גרעיניות אחרות.²³ לחלק

מהסוגיות שהועלו במאמר זה אפשר לתת מענה באמצעות תהליכי חקיקה, שיסדירו תחילה את המטרות, את מערכת היחסים ואת הכללים החלים על הוועדה לאנרגיה אטומית ועל הממונה עליה – ראש הממשלה. החקיקה תסדיר גם את סמכויות הוועדה, את תהליכי קבלת ההחלטות, את מבנה הוועדה וועדות המשנה בתוכה – לצד הוראות לגבי מינוי מבקרים פנימיים וחיצוניים ומערכת הפיקוח המוסדי. בנוסף, החוק ידרש לסוגיית הפיקוח הפרלמנטרי על תוכנית הגרעין (לדוגמה, למי הזכות להיחשף למידע) ולסוגיות של סודיות, ביטחון ובטיחות. ערפול מסוים יישאר (כמתחייב) – אולם החוק יאלץ להבחין בין סמכויות הפיקוח לסמכויות הביצוע – סוגיה שאינה ברורה דיה, לפי שעה.

רות גבזון ציינה שקיימת "סכנה כי שיקולי ביטחון מדינה יושמעו כדי למנוע דיון בהחלטות מדיניות שנויות במחלוקת, ואחת מן הטענות היא כי החלטות אלה עצמן פוגעות בביטחון המדינה, וכי הן יכולות להיעשות רק תחת מסך האיפול. האיפול, במקרה כזה, לא רק שאינו מגן על ביטחון המדינה, אלא הוא עלול לסכנו".²⁴ במובן זה, הרוטיניזציה של העמימות אכן פוגעת בביטחון המדינה.

הערות

- 1 אדם רז, **המאבק על הפצצה**, כרמל, ירושלים, 2015.
- 2 רות גבזון. "חופש הביטוי וסודות אטומיים", **פסיפס** 3 (1996), עמ' 9–21.
- 3 ראו, למשל: מאמרו של יאיר עברון "הגרעין וגבולות הדיון הציבורי" או 'הדיון הפתוח והפרייט המחשבה האסטרטגית הגרעינית', **פוליטיקה** 13 (חורף 2005), עמ' 19–32, וגם מאמרו של אבנר כהן "עמימות גרעינית ושאלת גבולות המידע במשטר דמוקרטי", הנמצא באותו גיליון.
- 4 על התגובות בעולם הערבי לפרשת ואנונו, ראו: אדם רז, "פרשת ואנונו מנקודת מבט פוליטית – האם עמדו 'גורמים ממלכתיים' מאחורי הפרשה", **המרחב הציבורי** 9, (סתיו 2014), עמ' 68–98.
- 5 היו אין ספור אזכורים בתקשורת על כך. ראו, לדוגמה: אטילה שומפלבי, "שטיינין וביילין: אולמרט לא ראוי לכהן בתפקידו", *ynet*, 11 בדצמבר 2006, Greg Myre, "In a Slip, Israel's Leader Seems To Confirm Its Nuclear Arsenal," *New York Times*, December 12, 2006. על התגובות הרבות בעולם הערבי, ראו: "Debate on Olmert nuclear 'slip'", *BBC News*, December 13, 2006.
- 6 על כך ישנה מחלוקת בין החוקרים. אבנר כהן קורא לבצע רוויזיה במדיניות העמימות. ראו: אבנר כהן, **הטאבו האחרון: סוד המצב הגרעיני של ישראל ומה צריך לעשות אתו**, כנרת זמורה ביתן, אור יהודה, 2006.
- 7 את המושג אימצתי מסקארי. ראו: Scarry Elaine, *Thermonuclear Monarchy: Choosing Between Democracy and Doom*, W. W. Norton & Company, New York, 2014.
- 8 בהערות סוגריים יש לציין שהסודיות המופרזת איננה תופעה ייחודית אך ורק לסוגיית הגרעין. ההיסטוריה הישראלית מלמדת שבאמתלה של סודיות וחסיון ביטחוני הסתירו השלטונות פרשיות והחלטות שנויות במחלוקת, ולעתים גם מחדלים.
- 9 יוסי מלמן, "ישנים טוב בלילה?", **הארץ**, 24 במאי 2005.
- 10 ראו אתר הוועדה: <http://iaec.gov.il/Pages/HomePage.aspx>

- 11 ראו ההודעה באתר הוועדה: 60 שנה להקמת הוועדה לאנרגיה אטומית, <http://iaec.gov.il/About/SpeakerPosts/Pages/speakerpostpag11061.aspx>
- 12 הדוגמאות לכך רבות. למשל: אמיר אורן, "דרוש: איש עם גרזן", **הארץ**, 2 בפברואר 2014.
- 13 הוועדה המייעצת לבטיחות גרעינית – בטג"ר, <http://iaec.gov.il/NuclearSafety/Pages/Nuclear-Safety-Commission.aspx>
- 14 ראו: "ישנים טוב בלילה".
- 15 רן אדליסט, "האמריקנים לוחצים על ישראל לסגור את הכור בדימונה", **חדשות**, 5 בפברואר 1993.
- 16 על כך מתנהלת בשנים האחרונות תביעה משפטית מפותלת וסבוכה. ב-2002 החליטה הכנסת לדחות הקמת ועדת חקירה על מחלת הסרטן בכור. בדיון בכנסת נכחו עובדים לשעבר בקמ"ג, שאמרו: "הם רוצים להסתיר מאתנו את האמת. עשר שנים סוחבים אותנו בשקרים ועכשיו מגייסים שרים כדי למנוע מאיתנו להגיע לאמת". ראו: אריה בנדר, "הכנסת החליטה: לא תוקם ועדת חקירה על הסרטן בכור בדימונה", **מעריב**, 31 בינואר 2002.
- 17 יוסי מלמן, "ישראל משתתפת לראשונה בוועידת הסקר למניעת הפצת נשק גרעיני", **מעריב**, 5 בפברואר 2015.
- 18 אלוף בן, "בחדר הסגור הוא יודע להחליט", **הארץ**, 3 ביוני 2014. את הסכום של 7 מיליארד העריך מכון המחקר Ican. ראו סיכום המחקר: Nuclear weapons spending: a theft of public resources, Challenging government investments in nuclear arms, <http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2012/11/ICAN-DisarmamentDevelopment.pdf>
- 19 על כך ראו בריאיון של ניר גונטז' עם דוברת הוועדה לאנרגיה אטומית, יעל דורון, במדור "תוצרת הארץ", **הארץ**, 20 בנובמבר 2015; חיים לוינסון, "הכור בדימונה העביר עסקים במיליונים למקורבים – בזול ובלי מכרז", **הארץ**, 4 בנובמבר 2015.
- 20 להרחבה על כך ראו: אדם רז, "החברה לבלופים גרעיניים", **הארץ**, 8 בינואר 2016.
- 21 אמילי גרינצוויג, "סרט שהועבר לצנזורה הודלף לבעלי אינטרס", **הארץ**, 11 ביולי 2012.
- 22 זאב סגל, "יחוקק חוק מוסד", **חדשות וואלה**, 1 במארס 2010.
- 23 נראה שבזמן כהונתו של שאול חורב כראש הוא"א (2007–2015) התקיים תהליך שנועד להגביר את הפיקוח והשקיפות בנוגע לסוגיות של בטיחות בכור. "המדיניות אותה היתוותי כראש הוועדה היא מדיניות של שקיפות רבה יותר, פתיחות לציבור ונכונות רבה יותר לבחינה מקצועית של גופים חיצוניים, לדוגמה, ביקור פקידי ממשל במרכזי הוועדה לאנרגיה אטומית, דיווח לגופים חיצוניים...". ראו ריאיון עם חורב בביטאון קמ"ג: <http://nrcn.gov.il/kmg/Documents/%D7%A4%D7%99%20%D7%94%D7%90%D7%98%D7%95%D7%9D.pdf>
- 24 גביוזן, "חופש הביטוי וסודות אטומיים". הדגשת המחבר.

ישראל ויהדות ארצות־הברית: להתרחב מעבר לקבוצת הליבה¹

אואן אלטרמן

זה עשורים רבים מתמקד היעד להשגה (יישוג) בקרב יהודי ארצות־הברית בחיזוק קבוצת הליבה של קהילת יהדות ארצות־הברית. ככל שהיהודים הלא־אורתודוקסים התרחקו בהדרגה מאורח חיים יהודי דתי, כך השקיע הממסד מיליארדים בניסיונות להגיע אליהם דרך מרכזי קמפוסים, תנועות נוער, מסעות לישראל ותוכניות אחרות. המציאות הדמוגרפית הנוכחית מכתובה התייחסות נוספת: מצד אחד, גיוס המגזרים הצומחים המוגדרים כבעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות", ומנגד, מהלכים להגברת מעורבות החרדים בנדבנות השוטפת ובאקטיביזם הפרוי־ישראלי. מגזרים צומחים אלה חייבים להפוך ליעד להשגה. הגיעה העת שיהדות ארצות־הברית וישראל יצאו מגבולות קבוצת הליבה.

מילות מפתח: יהודי אמריקה, רקע יהודי, חרדים, יעד להשגה (יישוג)

מבוא

הדימוי של היהודים האמריקאים בעיני ישראלים רבים מאופיין בקווים מוגדרים. על פי הדעה הרווחת מדובר באשכנזים תושבי הפרוורים בני המעמד הבינוני־גבוה, השולחים את ילדיהם לבית ספר עברי הנמצא בבית הכנסת המקומי של הזרם הרפורמי או הקונסרבטיבי. יהודים אמריקאים אלה מעניקים בנאמנות תמיכה (והמחאה) ל"קמפיין החירום" העדכני עבור ישראל ונוכחים בקהל כאשר נציגים מהממסד הישראלי מגיעים לשאת דברים, וילדיהם משמשים לעתים מושא לסאטירה ישראלית.²

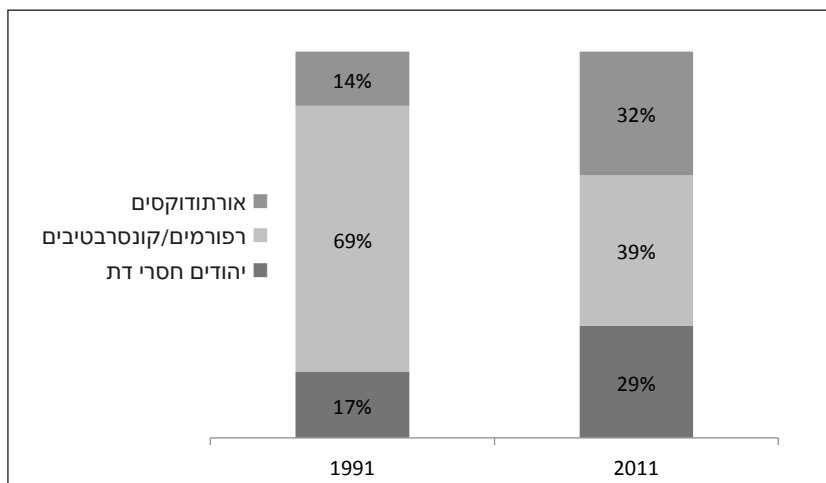
ישנם עדיין מיליוני יהודים אמריקאים כאלה, אך עתידם עגום. על פי סקר 2013 של מכון הסקרים Pew שהיווה ציון דרך, הוכח שוב שמספרם מצטמצם.

ד"ר אואן אלטרמן הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

הירידה במגזר זה מציבה אתגרים למדיניות הביטחון הלאומי של ישראל. המאמר הנוכחי משרטט אתגרים אלה וכן דרכי מענה עבורם מצד ישראל. קבוצת הליבה של יהדות ארצות־הברית מתכווצת, וישראל חייבת להרחיב את גבולות פעילותה מעבר לקבוצה זו. ככלל, פירוש הדבר הוא לגייס את המגזרים הצומחים של בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות", ולהושיט יד לחרדים האמריקאים. מאמר זה מסביר מדוע וכיצד.

הבעיה: התכווצות הליבה

באוקטובר 2013 פרסם מכון המחקר Pew את המחקר המיוחל על אודות יהדות ארצות־הברית³ והממצאים עוררו חרדה בקרב יהדות העולם, שאינה חדשה, כמובן. מחקרים דמוגרפיים על יהדות ארצות־הברית מעוררים חרדה כבר עשרות שנים, משום שהם שבים ומראים את הירידה במספר היהודים האמריקאים שאינם אורתודוקסים. אולם, קצב הירידה לא גילה סימני בלימה על פי סקר Pew מ־2013, ואפילו נראו סימני האצה. לא פחות מ־72%⁴ מיהודי ארצות־הברית הלא־אורתודוקסים, שהם ילדיהם ונכדיהם של דור היהודים שהיגרו לאמריקה, נשואים כיום בנישואים מעורבים.⁵ התנועה הקונסרבטיבית מזדקנת ומצטמצמת,⁶ ועולה מספרם של בעלי הזיקה הרופפת ליהדות.⁷ ההשלכות הדמוגרפיות של שינויים אלה כבר גלויות לעין בניו יורק, כפי שניתן לראות בתרשים 1.⁸



תרשים 1: שינויים בהשתייכות (סקר ניו יורק)

נתוני סקר ניו יורק מנבאים את העתיד. לדברי הדמוגרף הבכיר סטיבן מ' כהן, "את הצניחה במספר היהודים במרכז הספקטרום של הזהות ניתן לראות כיום רק בקרב

ילדים וצעירים. אולם בעשורים הקרובים, תופעה לא רצויה זו של מספר ילדים מועט במשקי הבית תהפוך בהדרגה לבולטת, ברורה וגלויה יותר. במילים אחרות, מספר היהודים הלא־אורתודוקסים בגיל העמידה המעורבים בחיים היהודיים צפוי לצנוח בצורה חדה בעשרים עד ארבעים השנים הבאות.⁹ בראיון ל'ניו יורק טיימס' הוסיף כהן כי המספרים מצביעים על "ירידה חדה באוכלוסייה הלא־אורתודוקסית במחצית השנייה של המאה ה־21".¹⁰ או, כפי שהוא והחוקר הבכיר ג'ק ורטהיימר מנסחים זאת, "היהודים האמריקאים עומדים כיום על שפת מצוק דמוגרפי".¹¹ לקריסה הדמוגרפית השלכות משמעותיות על מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל. יהודים אמריקאים לא־אורתודוקסים בעלי זיקה הדוקה ליהדות היו במשך עשרות שנים השותפים הטבעיים של הממסד הישראלי, סלע התמיכה ביחסי ישראל והתפוצות וציר מרכזי בפעילות הפוליטית הפרו־ישראלית בארצות־הברית. היו גם קבוצות אחרות ובמיוחד נוצרים אוונגליסטים, שאיחדו כוחות עם הלובי הישראלי בעשורים האחרונים, אולם התמיכה של יהודי ארצות־הברית היוותה את בסיס השותפות הנוח ביותר עבור ישראל: הם חיים ברווחה כלכלית, חילונים ברובם, מאוחדים מכוח סולידריות יהודית, מוקירים את ישראל בנוגע לעמדות מדיניות־פוליטיות ומקושרים לשתי המפלגות הקיימות בארצות־הברית. אם קבוצה זו תיחלש ותצטמצם, הדבר עלול להקשות על ישראל בניהול יחסיה עם ארצות־הברית – המהווים נכס אסטרטגי מרכזי.

נוחות הקשר עם יהדות ארצות־הברית הלא־אורתודוקסית הובילה את הממסד הישראלי להכפיל את מאמציו לחזק את מעמדה. ההשקעה בפרויקט 'תגלית'¹² הכיוון החדש של הסוכנות היהודית¹³ וההקמה (ואף היישום) של 'היוזמה המשותפת לממשלת ישראל ולעם היהודי בתפוצות'¹⁴ – כולם מעידים על אסטרטגיה מרכזית של חיזוק יהדות ארצות־הברית הלא־אורתודוקסית. באמצעות פעילות זו פוסע הממסד הישראלי לתוך שדה חרוש היטב, שארגונים יהודיים אמריקאיים זורעים בו זה עשרות שנים: השקעה בתוכניות המחזקות את הזהות היהודית בקרב בני הקהילה הלא־אורתודוקסית, בתקווה לעורר תחייה.

אסטרטגיה זו נעשתה דומיננטית מאוד בעולמה של יהדות ארצות־הברית, כך שמרבית היוזמות המשמעותיות במוסדותיה נכללות בה: בתי ספר, בתי כנסת, מחנות קיץ, מרכזים קהילתיים, מסעות לישראל, תנועות נוער ומרכזים בקמפוסים. אפילו היוזמות החדשות ביותר אינן חורגות מהחשיבה הקונוונציונלית.¹⁵ דומיננטיות זו מסמאת את עיניהם של גורמים מרכזיים, ומונעת מהם לחשוב מחוץ לקופסה האסטרטגית ולהבחין בחלופות אסטרטגיות אפשריות.

מובן שיש ערך לגישת חיזוק הליבה: לאור חשיבותה של הקהילה היהודית־אמריקאית הלא־אורתודוקסית, ישראל בחוכמתה אינה מוותרת עליה. אולם גם לחיזוק קבוצת הליבה יש מגבלות ועד כה, שלושה עשורים ומיליארדי דולרים

של השקעות לא הצליחו להפוך על פיה את מגמת הירידה בכל מדד אסטרטגי משמעותי הקשור לקהילה זו. הסתמכות על אסטרטגיית היישוג בלבד כרוכה בסכנה שישראל תיוותר חשופה ל"מצוק דמוגרפי" – שייתכן כי הוא בעיקר בלתי-נמנע מבחינה סוציולוגית – וללא כל חלופה אסטרטגית עבור יהדות ארצות-הברית.

מסיבה זו חייב הממסד הישראלי לבחון גם כיוונים אחרים, בנוסף לאסטרטגיית היישוג כלפי היהודים הלא-אורתודוקסים. המאמצים לפתח תמיכה בקרב הנוצרים האוונגליסטים ובקבוצות של מיעוטים ואחרים הם צעדים בכיוון זה. אולם אפילו צעדים אלה מתעלמים מהצורך החיוני לפתח קשרים בקרב יהודי ארצות-הברית, ועם אותם שותפים לדרך בעלי רקע או קרבה רגשית הקושרים אותם ליהדות. תמיכה מצד יהודים מספקת דבר-מה שלא ניתן למצוא בקהילות אחרות, מבחינת העומק והיציבות של המחויבות.¹⁶ יתרה מכך, מהלכי מדיניות מחושבים מצד הממסד היהודי-אמריקאי והישראלי יכולים לסייע במידה ניכרת למקסם את התמיכה הכספית מצד יהודי ארצות-הברית ככלל, ולא רק מהקהילה הלא-אורתודוקסית הצרה.

על רקע דברים אלה, הנתונים של סקר Pew מצביעים על שני כיוונים מבטיחים לפחות. ה"מרכז" או ה"ליבה" של הקהילה אולי מתכווצים, כפי שרבים מקוננים, אולם שני "הקצוות" מתחזקים. מצד אחד, קבוצה מפוזרת למדי של אמריקאים בעלי "רקע יהודי" או "זיקה ליהדות", ומצד שני הקהילה המלוכדת יותר של החרדים האמריקאים, ובשניהם מסתמנת צמיחה מרשימה ביותר, על פי הסקר. שתי קבוצות אלה מאופיינות גם בכיסים מבוססים של תמיכה בישראל, הבשלים להוות יעד לממסד בירושלים ובניו יורק לשם השגת תמיכה מאורגנת. מאמר זה מבקש להציג את הטיעון בעד פעולה כזו ולא להסתפק ברעיון, אלא להציג המלצות מדיניות רחבות.

מעבר לקבוצת הליבה: בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות"

עשורים של נישואים מעורבים והתבוללות שחקו את קבוצת הליבה המקורית של יהדות ארצות-הברית, אך יש בכך גם תקווה לעתיד: מיליוני אמריקאים שאינם מגדירים עצמם כיהודים, אבל יש להם קשר משפחתי או זיקה אחרת ליהדות. זוגות מעורבים הביאו לעולם מאות אלפי ילדים שאינם יהודים, אך יש להם קשר ליהדות

דרך המורשת היהודית של משפחותיהם. לבני הזוג הלא-יהודים יש קשר ליהדות באמצעות נישואיהם ודרך משפחות בני הזוג היהודים. יותר ממיליון אמריקאים נוספים השיבו לסוקרים שגם הם חשים קשר רגשי מיוחד ליהדות, גם אם הם אינם

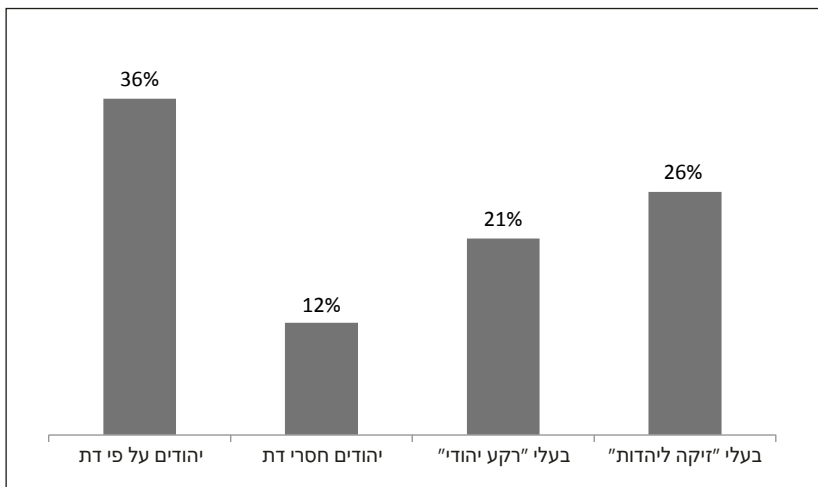
הנתונים של סקר Pew מצביעים על שני כיוונים מבטיחים לפחות. שני "הקצוות" מתחזקים. מצד אחד, קבוצה מפוזרת למדי של אמריקאים בעלי "רקע יהודי" או "זיקה ליהדות" מצד שני הקהילה המלוכדת יותר של החרדים האמריקאים, ובשניהם מסתמנת צמיחה מרשימה ביותר

מגדירים עצמם כיהודים. קבוצות אלה מבססות בהדרגה נוכחות משמעותית בחיים האמריקאיים, ומעידות על כך שכשם שיהודים נטמעו באמריקה, גם אמריקאים נטמעו בצורה מסוימת ביהדות.

סקר Pew 2013 מזהה ומגדיר שתי קבוצות ייחודיות של אמריקאים שהם עצמם אינם יהודים, אולם יש להם חיבור מיוחד ליהדות:¹⁷
 א. בעלי "רקע יהודי": אמריקאים שיש להם הורה יהודי, אך אינם (או כבר לא) מגדירים עצמם כיהודים.

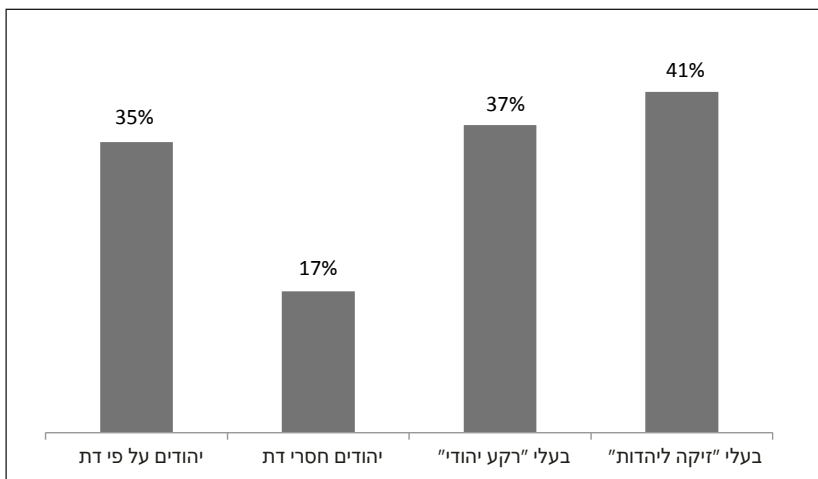
ב. בעלי "זיקה ליהדות": אמריקאים לא-יהודים שאין להם הורה יהודי, ובכל זאת רואים עצמם מחוברים ליהדות בדרך כלשהי. חיבור זה מגוון ונע מאלה שמצהירים כי "ישו היה יהודי", ועד אלה המציינים שיש להם בן/בת זוג יהודים או סבים וסבתות יהודים.¹⁸ לעומת החיבור של בעלי "רקע יהודי" הנובע מקשר משפחתי, כאן מדובר בחיבור שפעמים רבות נובע מתוך בחירה והזדהות. השילוב של שתי קבוצות אלה של בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות" עצום בגודלו. המספרים צמחו במידה כה רבה, עד ש-3.6 מיליון האמריקאים הבוגרים הנכללים בקבוצה זו משתווים כמעט למספר האמריקאים הבוגרים הנכללים בקבוצת הליבה עצמה – כ-3.7 מיליון אמריקאים המוגדרים כיהודים על פי הדת ואינם אורתודוקסים.¹⁹ לא פחות מ-1.5% מכלל האוכלוסייה הבוגרת בארצות-הברית משתייכים לאחת משתי הקבוצות – בעלי "רקע יהודי" (1%) או "זיקה ליהדות" (0.5%).²⁰ קבוצות מגוונות אלה שונות גם מבחינה פוליטית ומתפצלות בין דמוקרטים לרפובליקנים.²¹ פיצול זה קיים אפילו בתוך קבוצת בעלי ה"זיקה ליהדות", שמספרם הרב של נוצרים אוונגליסטים הנכללים בה אמור היה להטות את הכף לצד הרפובליקנים.

בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות" מפגינים חיבור חזק למדי ליהדות ולמוסדות יהודיים, באופן שמבדל אותם מכלל האמריקאים הלא-יהודים. מעל רבע מהם (כ-972,000 איש) תרמו לארגון יהודי ב-2012 – השנה שקדמה לסקר.²² קבוצות אלה מראות גם חיבור רגשי חזק לישראל (תרשים 2).²³



תרשים 2: שיעור ה"מחוברים מאוד" לישראל

חלקים גדולים מתוך בני שתי הקבוצות סבורים כי ארצות־הברית "אינה תומכת מספיק" בישראל. באופן מפתיע מאוד, חלקם של המשיבים מקרב בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות" הסבורים שארצות־הברית אינה תומכת מספיק בישראל גדול אפילו מחלקם של הסבורים כך בקרב בני קבוצת הליבה (תרשים 3).²⁴



תרשים 3: שיעור המשיבים שארצות הברית "אינה תומכת מספיק" בישראל

למרות הקשר המוצהר של שתי קבוצות אלה ליהדות ולישראל, הממסד היהודי־אמריקאי וישראל אינם פועלים באופן רציני כדי לגייס ולארגן קבוצת ענק זו. חלק ניכר מתוך קבוצת בעלי "זיקה ליהדות" הם כנראה נוצרים אוווגליסטים,²⁵ ולכן מעורבים בסוגיות הקשורות לישראל דרך מוסדות אוווגליסטיים. מלבד זאת, לא קיימת שום מסגרת ארגונית העוסקת בזיהוי או בגיוס תמיכה בקרב אנשים בעלי "רקע יהודי" או "זיקה ליהדות". מצב זה מותיר פוטנציאל תמיכה משמעותי שאינו מגויס. אילו הוקמה רשת שהייתה מביאה קבוצות אלה להפגנות, מעודדת את חבריהן לפעול לטובת מדיניות פרו־ישראלית או להצטרף לאלה שכבר תורמים לארגונים יהודיים – עשויים היו להיות לכך יתרונות משמעותיים, ומנקודת המבט של ישראל – גם חשיבות אסטרטגית.

לדוגמה, נניח שקיימת רשת של "אמריקאים בעלי רקע יהודי" המארחת סמינרים וקורסים בנושאי יהדות, מגייסת כספים למען מטרות יהודיות, מעניקה חסות לצורך סבסוד חלקי של מסעות ישראל, וכוללת מרכיב של גיוס פוליטי פרו־ישראלי. רשת כזו יכולה ליצור רושם שלקבוצות אוכלוסייה אלה יש השפעה הגדולה מסכום חלקיה, שכן ארגון חוסך את עלויות החיפוש והשגת המידע עבור כל מי שמבקש להפוך לפעיל פוליטי או לנדבן, וכך מעודד גם את בעלי העניין המועט להצטרף לפעילות.

במאמץ לארגן ולגייס תמיכה מקבוצות של בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות", אפשר לאמץ רעיונות מההצלחה הארגונית של 'ארגון הקהילה הישראלית־אמריקאית' (IAC). גם שם, מאמץ מרוכז הצליח לארגן קבוצה שלא הייתה מלוכדת.²⁶ 'ארגון הקהילה הישראלית־אמריקאית' הפגין את כוחו ואת הפוטנציאל שלו כבר בשלב מוקדם יחסית של פעילותו.²⁷ כך, גם של ארגון בעלי "זיקה ליהדות" יכול להפוך לשחקן רלוונטי ואפילו מרכזי בזירה היהודית־אמריקאית, וביצירת מוקדי תמיכה בישראל ברחבי ארצות־הברית.

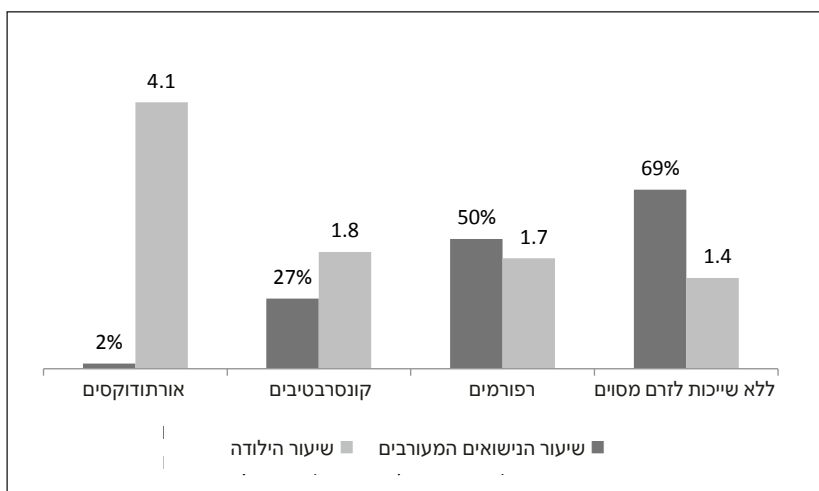
ייתכן שבקרב בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות", התפוקה תהיה נמוכה יחסית. ייתכן מאוד כי הסיכוי שאדם המגדיר עצמו כבעל "רקע יהודי" או "זיקה ליהדות" יתרום לארגונים יהודיים או יהיה מעורב באקטיביזם פרו־ישראלי נמוך יותר, בהשוואה לישראלי אמריקאי ואולי אפילו ליהודי אמריקאי בעל זיקה רופפת ליהדות. למרות זאת, מכיוון שהמספרים כה גדולים, כך גם הפוטנציאל. כאשר המאגר גדול, גם סיכויים נמוכים יכולים ליצור יתרון רב.

הפנייה לקבוצה כה גדולה ומפוזרת כרוכה באתגר מרכזי אחד לפחות: איתור קהל היעד. מכיוון שציבור בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות" אינו מאורגן, קשה לאתר אותו. צעד יעיל ראשון יהיה ליצור קשר עם אלה שכבר הזדהו: אותם 972,000 איש הנמנים עם אחת משתי הקבוצות, ואשר תרמו לארגונים יהודיים. פרטי הקשר שלהם מתועדים והם כבר הביעו עניין במעורבות.

מעבר לכך, אסטרטגיה של פנייה לקבוצות אלה תפיק תועלת מסקר מעמיק יותר, המיועד לזהות את אמצעי התקשורת האופייניים לציבור זה ואת המוסדות המזוהים עימו. לאור הממצאים תוכל הפנייה להתמקד באותם אמצעי תקשורת (בין אם מדובר בתקשורת המסורתית או ברשתות חברתיות) ובאותם מוסדות. בשל הוצאה הצפויה מומלץ לאמץ גישה הדרגתית או לפתוח בפרויקט ניסיוני מקומי, אם כי היתרונות הטמונים בכך ליהדות ארצות־הברית ולישראל מצדיקים את העלויות.

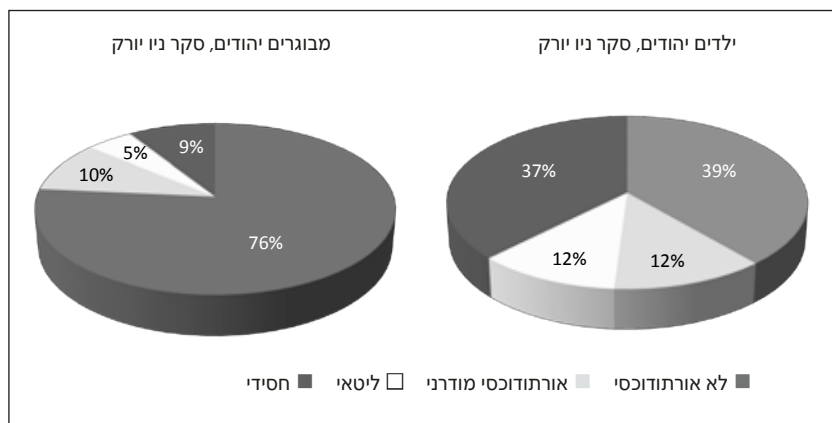
מעבר לקבוצת הליבה: כניסה לקהילה החרדית

במקביל להתכווצות הברורה של קבוצת הליבה הלא־אורתודוקסית של יהדות ארצות־הברית, מספרם של החרדים פורץ גבולות. בקהילה האורתודוקסית בכללותה, שיעורי הנישואים המעורבים נמוכים במידה רבה מאלה שבקרב הלא־אורתודוקסים, ושיעורי הילודה גבוהים הרבה יותר (תרשים 4).²⁸



תרשים 4: שיעורי הנישואים המעורבים והפריון, לפי שיוך (2013)

מבחינת הפלח החרדי של הקהילה האורתודוקסית, שיעורי הילודה עדיין מטפסים.²⁹ הפערים בין שיעורי הנישואים המעורבים ושיעורי הילודה הובילו עם הזמן לעלייה דרמטית בגודלו היחסי של פלח החרדים בקרב יהודי ארצות־הברית בכלל, ובקרב הדורות הצעירים בפרט.³⁰ בניו יורק, כמעט מחצית מכל הילדים היהודים הם עתה חרדים.³¹ (תרשים 5).



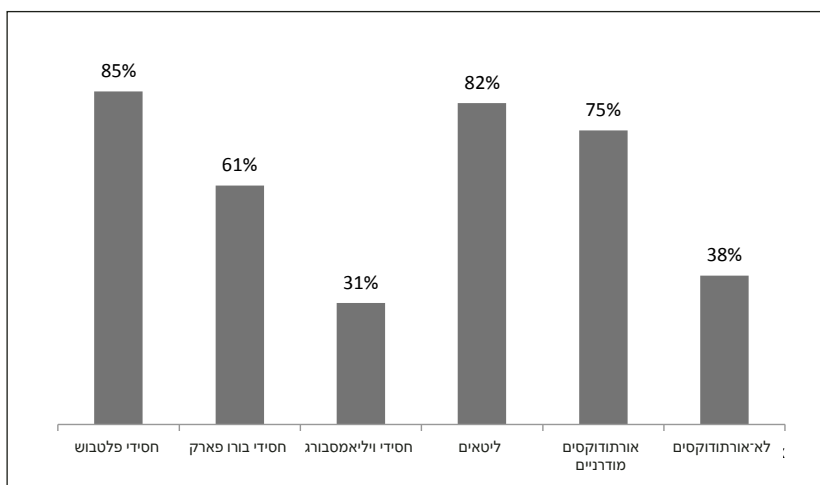
תרשים 5: מבוגרים וילדים יהודים, ניו יורק, 2011

למרות הגידול החריג בממדיו, הממסד היהודי בארצות־הברית ובישראל לא השקיע במידה ניכרת במינוף מספרי החרדים הצומחים לצורך השתתפות רחבה יותר באקטיביזם פוליטי ובפעילות פרו־ישראלית במיוחד. לדוגמה, כחלק מתכנון ועידת הפסגה של 'היוזמה המשותפת לממשלת ישראל ולעם היהודי בתפוצות' בנובמבר 2013, הזמין משרד ראש הממשלה 120 "מנהיגים יהודים וגורמים רשמיים ישראלים בכירים" שכללו "נציגי קהילות וארגונים יהודיים, קרנות פילנתרופיות, חוקרים ואנשי רוח, יזמים, גברים ונשים, צעירים ומבוגרים מרחבי העולם".³² אך מהמגזר החרדי הזמינו המארגנים רק את אנשי חב"ד, והותירו מספר עצום של חרדים אמריקאים בחוץ.³³ דומה שהמוקד נותר רק בחיזוק קבוצת הליבה הלא־אורתודוקסית ובמעורבות הקהילה האורתודוקסית המודרנית.

השוליות של הקבוצות החרדיות עשויה להיות תוצאה של הומופיליה. השותפים המוסדיים המתאמים את יחסי ישראל עם יהדות ארצות־הברית משתייכים באופן מסורתי לקבוצת הליבה הלא־אורתודוקסית של יהודי ארצות־הברית. הרשתות של ראשי ארגונים אלה והחברים בהן מכוונות, מן הסתם, ליהודים אמריקאים לא־אורתודוקסים כמוהם, וכך נוצר אפקט של הומופיליה בבחירה.

ייתכן גם שהממסד היהודי־אמריקאי וישראל סבורים שחרדים מוכנים ומסוגלים במידה פחותה להיות מעורבים באקטיביזם פוליטי פרו־ישראלי: מוכנים פחות – בשל התפיסה שמידת החיבור של חרדים לפרויקט הפוליטי הנקרא 'מדינת ישראל' נמוכה בהשוואה לפלחים אחרים באוכלוסייה היהודית האמריקאית; מסוגלים פחות – משום שחרדים נתפסים כאמידים פחות ובעלי רמת השכלה נמוכה יותר בתחומי לימוד חילוניים.

תפיסות אלה עשויות להתגלות כבלתי־מדויקות, לפחות בחלקן. סקר Pew לא פירק את המגזר החרדי לחלקיו, אבל הסקר על יהודי ניו יורק משנת 2011 עשה זאת, והניב ממצאים מסקרנים המטילים ספק בהשקפות הרווחות לגבי חלק מהחרדים בארצות-הברית. לדוגמה, בקרב החרדים הליטאים (בני הישיבות)³⁴ נמצא כי כ־82% אמרו שהם "מחוברים מאוד" לישראל – שיעור גבוה יותר מאשר בכל קבוצת השתייכות כיתתית אחרת, לרבות האורתודוקסים המודרניים (שם עמד השיעור על 75%).³⁵ אפילו בקרב קבוצות רבות של חסידים בניו יורק, שיעורי ה"מחוברים מאוד" היו גבוהים: 85% בקרב חסידות פלטבוש ו־61% בקרב חסידות בורו פארק.³⁶ רק בווייליאמסבורג, מקום מגוריהם של בני כת סאטמר האנטי־ציונים, המספרים היו נמוכים ועמדו על 31%³⁷ (תרשים 6).



תרשים 6: שיעור ה"מחוברים מאוד" לישראל, סקר ניו יורק

מספרים אלה אינם מייצגים בהכרח רק את הקשר המסורתי של החרדי לארץ־ישראל עצמה, אלא גם את החיבור למפעל המדיני של ישראל. לדוגמה, לפי הנתונים שניתח סקר Pew, 48% מהחרדים אומרים כי ארצות-הברית "אינה תומכת מספיק" בישראל – נתון גבוה יותר מכל קבוצה אחרת בסקר, למעט האורתודוקסים המודרניים.³⁸ הנתונים של Pew כוללים חרדים ליטאים וחסידים יחד, כך שהמספרים של הליטאים לבדם עשויים להיות גבוהים אף יותר.

החרדים הליטאים בניו יורק גם אמידים יותר מאשר נהוג לחשוב. לכ־11% ממשקי הבית יש הכנסה שנתית של 250,000 דולר ומעלה – סכום גבוה משל האורתודוקסים המודרניים בניו יורק, או היהודים הלא־אורתודוקסים בניו יורק.³⁹ נראה כי ניתוח נתוני סקר Pew מאוגוסט 2015 מאשר ממצא זה, ומציין כי 24%

ממשקי הבית החרדים מרוויחים מעל 150,000 דולר – סכום המשתווה כמעט להכנסה של היהודים הלא-אורתודוקסים.⁴⁰ חלק מהפער בהכנסה מתקזז אמנם בשל הוצאות משפחתיות גדולות יותר, אולם עדיין אפשר להניח כי נותרים די משאבים שניתן להפנותם למטרות פוליטיות פרו-ישראליות,⁴¹ או לתרומות לגופים יהודיים כלליים ולישראל.

ממצאי סקר Pew ובמיוחד סקר ניו יורק משנת 2011 מלמדים כי פלחים מסוימים לפחות מתוך הקהילה החרדית בשלים לפעילות פוליטית פרו-ישראלית, וראוי לבחון השערה זו. על הממסד לפנות לארגונים חרדיים רלוונטיים דוגמת 'אגודת ישראל באמריקה', ולקיים דיון פתוח בשאלה – האם וכיצד אפשר לטפח מעורבות חרדית בפעילות פוליטית יהודית כללית. ל'אגודה' יש ניסיון מסוים בפעילות פוליטית פרו-ישראלית, והיא הגיבה בחיוב⁴² להצעה זו. בין הרעיונות ניתן לחשוב על תדרכים מצד פוליטיקאים ישראלים וגורמי ביטחון רשמיים בארצות-הברית ובישראל גם יחד, מסעות מיוחדים לישראל בזיקה פוליטית ובהתאמה מיוחדת לחרדים, ומפגשים פוליטיים עם חרדים המבקרים בישראל ועוסקים בלימודי דת. אמנם, זרמים חרדיים מסוימים יסרבו לפניות כאלה, אך הממסד הישראלי והיהודי-אמריקאי יכול להתחבר לחלקים בתוך המגזר ההטרוגני, שהם פתוחים יותר.

חשוב גם לשתף פעולה עם מנהיגים רוחניים ועם ראשי מוסדות חרדיים. מצד אחד, לנוכח הצטמצמות קבוצת הליבה של יהדות ארצות-הברית, הגברת המעורבות החרדית עשויה לתרום בצורה משמעותית לשימור מעמדה של יהדות ארצות-הברית

ולביטחונה של ישראל. מנגד, רצוי שהמגזר החרדי יהיה מעורב מרצון ויחוש בנוח לגבי הדרכים שיבטאו מעורבות זו. אחת מהשאלות הרלוונטיות היא מבנית: האם ראוי שארגוני יהדות ארצות-הברית ישלבו חרדים במידה רבה יותר במועצות המנהלים שלהם ובוועדות, או שמא עדיף לתעל את האקטיביזם החרדי בנפרד, דרך ארגונים חרדיים נפרדים? יש לתת מענה לשאלות מרכזיות כאלה ואחרות. שאלה נוספת נוגעת לתפקיד הפוטנציאלי של הארגונים האורתודוקסיים המודרניים וראשיהם בפנייה לחרדים. האורתודוקסים המודרניים עצמם מהווים קהילה צומחת חשובה לעתידה של יהדות ארצות-הברית, אך מכיוון שמספרם נמוך ממספר החרדים, והנתונים מלמדים שאורתודוקסים מודרניים רבים כבר מגויסים ומעורבים

חשוב לשתף פעולה עם מנהיגים רוחניים ועם ראשי מוסדות חרדיים. לנוכח הצטמצמות קבוצת הליבה של יהדות ארצות-הברית, הגברת המעורבות החרדית עשויה לתרום לשימור מעמדה של יהדות ארצות-הברית

מאוד במטרות יהודיות,⁴³ מאמר זה מתמקד במגזר החרדי של יהודי ארצות-הברית, ולא בהם. יחד עם זאת, האורתודוקסים המודרניים יכולים למלא תפקיד

ייחודי בפנייה לחרדים, בהיותם גשר בין קבוצת הליבה של יהדות ארצות־הברית המסורתית לבין המגזר החרדי.

עם הזמן יגלה הממסד היהודי־אמריקאי בכוחות עצמו את הפוטנציאל החרדי, ויבקש לממשו. ככל שיואצו השינויים הדמוגרפיים, כך יחפשו הארגונים נתיבי צמיחה פוטנציאליים, והמגזר החרדי יתגלה כמוקד טבעי. אולם, רצוי שמקבלי ההחלטות לא ימתינו לעיצוב המציאות על ידי הדמוגרפיה המשתנה, אלא עליהם להרחיק ראות ולפעול בצורה יזומה להכוונת ההיסטוריה. מעורבות פוליטית חרדית יכולה להציע יתרונות משמעותיים ליהדות ארצות־הברית, ויתרונות אלה יתעצמו ככל שיקדימו להתרחש.

מסקנות: קבוצת הליבה ומעבר לגבולותיה

השינויים הדמוגרפיים הסוחפים את יהדות ארצות־הברית בדור האחרון דרבנו מרוץ נלהב להשבת יהודים לא־אורתודוקסים לחיק הקהילה. השקעה של מיליארד דולר בבתי ספר, במחנות קיץ, בארגוני נוער, במרכזי קמפוסים ובמסעות לישראל לכדה את משאבי הקהילה ואת תשומת לבה. ראוי להמשיך באסטרטגיה של חיזוק קבוצת הליבה, אולם קבוצה זו אינה יכולה להיות המטרה היחידה בקרב יהדות ארצות־הברית, או המסלול היחיד לשימור היחסים בין ישראל לבין יהדות ארצות־הברית. כדברי סטיבן מ' כהן, "נכון לעכשיו אנחנו מדברים על ארבעה זרמים ביהדות: אורתודוקסים, קונסרבטיבים, רפורמים ור־קונסטרקטיביים. האם בעוד ארבעים שנה נדבר על ארבעה זרמים אחרים: אורתודוקסים חרדים, אורתודוקסים בני ישיבה, אורתודוקסים מודרניים ויהודים ליברלים?"⁴⁴ לאלה אפשר אולי להוסיף את הזרמים המתעוררים של בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות", שהתגבשו בצורה כה רופפת עד שחמקו גם מעיניהם של המומחים הטובים ביותר.

קבוצות של בעלי "רקע יהודי" ו"זיקה ליהדות" וכן החרדים יכולות לתרום רבות. המדיניות הנוכחית מסתכנת בכך שהיא מותירה את תרומתם מחוץ לתמונה, יחד עם היתרונות שיכולים לצמוח ממעורבות והתגייסות של קבוצות אלה באופן רציני. הממסד היהודי־אמריקאי וישראל יכולים לעשות הרבה יותר כדי לגבש ולגייס קבוצות אלה. הגיעה העת לצאת מעבר לגבולות הליבה.

הערות

- 1 מאמר זה מבוסס ברובו על מצגת שפיתחו המחבר וקמרון ס' בראון לרגל הכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי לשנת 2014, ואשר הוצגה ב־28 בינואר 2014. המצגת זמינה בקישור <https://www.youtube.com/watch?v=jiWzJweSA2I> כל עדכון, שינוי או תוספת בתוכן המצגת נעשו על ידי המחבר בלבד.
- 2 לדוגמה, ראו סרטון מתוך תוכנית הטלוויזיה "ארץ נהדרת", <http://vimeo.com/35660324>, (שודר ב־23 בינואר 2012). הפסקה שלעיל מופיעה בצורה זהה כמעט במאמר:

- ואן אלטרמן וקמרון בראון, "תמיכת הציבור האמריקאי בישראל משנה פניה", **עדכון אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 4, ינואר 2013, עמ' 7-24.
- 3 Pew Research Center, A Portrait of Jewish Americans, October 1, 2013, <http://www.pewforum.org/files/2013/10/jewish-american-full-report-for-web.pdf> להלן: "Pew Study".
- 4 מנהיגים ואנשי תקשורת שאינם בקיאים בנושא נוטים, באופן מסורתי, לחלק את יהדות ארצות-הברית לשלוש קבוצות: אורתודוקסים, קונסרבטיבים ורפורמים. על פי סקר Pew ניכרת חלוקה לשלוש קבוצות מדויקות יותר: אורתודוקסים, "יהודים על פי הדת" שאינם אורתודוקסים ו"יהודים חסרי דת". הקטגוריה השלישית נגזרת מתוך ממצאי סקר Pew, שמצא כי משיבים רבים הגדירו עצמם כחסרי דת, ויחד עם זאת הגדירו עצמם כיהודים. הנתון הסטטיסטי 72% המופיע במאמר מתייחס לקטגוריות השנייה והשלישית יחד. אולם, כדי לתאר את קבוצת הליבה המסורתית של יהדות ארצות-הברית, נכון יותר להשתמש בקטגוריה השנייה: רק "יהודים על פי הדת" שאינם אורתודוקסים, המאופיינים ברמה גבוהה יותר של זיקה ליהדות, ומהווים את עמוד התווך המסורתי של הממסד היהודי-אמריקאי.
- 5 בקרב יהודים אמריקאים לא-אורתודוקסים שנישאו מאז שנת 2000, כ-72% התחתנו עם בן/בת זוג שאינם יהודים.
Gregory A. Smith and Alan Cooperman, "What Happens When Jews Intermarry?," Fact Tank, Pew Research Center, November 12, 2013, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/11/12/what-happens-when-jews-intermarry/>.
- 6 Daniel Gordis, "Conservative Judaism: A Requiem," *Jewish Review of Books*, Winter 2014, <http://jewishreviewofbooks.com/articles/566/requiem-for-a-movement/>.
- 7 Pew Study, pp. 32-33, 60
(נראה גידול במספרם של "יהודים חסרי דת" אך רמות נמוכות של חברות בארגונים יהודיים, למעט בתי כנסת, ורמות נמוכות יותר של תרומות לארגונים יהודיים)
- 8 Steven M. Cohen, Jacob B. Ukeles and Ron Miller, UJA-Federation of New York, Jewish Community Study of New York: 2011, Comprehensive Report, pp. 121, 122, <http://d4ovttrzyow8g.cloudfront.net/494344.pdf> (להלן "סקר ניו יורק"). המחברים של סקר ניו יורק התאימו מחדש את נתוני 1991 על מנת לשקף משקי בית ולא יחידים, ובכך לבצע השוואה מהימנה יותר עם נתוני 2002 ו-2011.
- 9 Steven M. Cohen, "What Is To Be Done? Policy Responses to the Shrinking Jewish Middle," May 22, 2014, p. 1. http://iengage.org.il/Fck_Uploads/file/What%20Is%20To%20Be%20Done.pdf. במקור, חלק מהטקסט מודגש.
- 10 Laurie Goodstein, "Poll Shows Major Shift in Identity of U.S. Jews," *The New York Times*, October 1, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/10/01/us/poll-shows-major-shift-in-identity-of-us-jews.html>.
- 11 Jack Wertheimer and Steven M. Cohen, "The Pew Survey Reanalyzed: More Bad News, But a Glimmer of Hope," *Mosaic*, November 2, 2014, <http://mosaicmagazine.com/essay/2014/11/the-pew-survey-reanalyzed/>.
- 12 שותפות עם ממשלת ישראל, <http://www.birthrightisrael.com/TaglitBirthrightIsraelStory/Partners/Pages/The-Government-of-Israel.aspx>.

- ב־2011 הכריזה ממשלת ישראל על הגדלה משמעותית של המימון, כשהקצתה 100 מיליון דולר למסעות.
- Josh Nathan-Kazis, "Government of Israel To Give More to Birthright Program," *The Forward*, Jan. 12, 2011, <http://forward.com/news/134636/government-of-israel-to-give-more-to-birthright-pr/#ixzz3t9rDqADu>.
- "Securing the Future: The Jewish Agency's New Plan," June 18, 2010, 13 <http://www.bjpa.org/Publications/downloadFile.cfm?FileID=7247>.
- Ben Sales, "Israeli Ministry Plows Ahead with 'World Jewry' Project, Even As Funding and Future Remain Uncertain," Jewish Telegraphic Agency, September. 24, 2015, <http://snipurl.com/2af6q4e>.
- ראו לדוגמה: 15
- Strategic Directions for Jewish Life: A Call to Action ("Statement on Jewish Vitality"), eJewish Philanthropy, October. 1, 2015, <http://ejewishphilanthropy.com/strategic-directions-for-jewish-life-a-call-to-action/>.
- יש מי שמטילים ספק בעמידות הקשר של קהילה זו לישראל, כולל ספקנים מתוך הקהילה הנוצרית-אוונגליסטית עצמה. ראו לדוגמה: 16
- David Brog, "The End of Evangelical Support for Israel?," *Middle East Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (Spring 2014), http://www.meforum.org/3769/israel-evangelical-support#_ftnref1.
- יחד עם זאת, טענות אלה אינן זוכות לתמיכה בנתוני סקרים.
- אלטרמן ובראון, "תמיכת הציבור האמריקאי בישראל משנה פניה", עמ' 10-11.
- סקר Pew, עמ' 107. 17
- שם, עמ' 110. 18
- שם, עמ' 23, 48 (חישוב מספר האמריקאים היהודים על פי הדת ואינם אורתודוקסים נעשה באמצעות חיסור 12% של הקבוצה האורתודוקסית מתוך המספר הכולל של 4.2 מיליון יהודים על פי הדת).
- שם, עמ' 23. 20
- שם, עמ' 117. 21
- שם, עמ' 23, 112 (הכפלת המספר הכולל של הבוגרים בכל קבוצה באחוז התורמים לארגון יהודי, בהתאמה).
- שם, עמ' 116. 23
- שם. 24
- בתוך קבוצת בעלי "זיקה ליהדות", כ־31% אמרו שיש להם זיקה ליהדות משום ש"ישו היה יהודי". שם, עמ' 110. 25
- Orli Santo, "In U.S., Israelis Claim a Foothold," *The Jewish Week* (New York), May 26, 2015, <http://www.thejewishweek.com/news/new-york/us-israelis-claim-foothold>.
- שם. 27
- Pew Report, pp. 37, 40. 28
- Pew Research Center, "A Portrait of American Orthodox Jews," August. 26, 2015, 29 <http://snipurl.com/2af6q1e>
- למרות שניתוח Pew אינו מחלק את שיעורי הפריזון של חרדים ולאורתודוקסים מודרניים, ניתן ללמוד מאחת הטבלאות הנכללות בו כי הסיכוי שיתגוררו במשק בית ארבעה ילדים או יותר, נכון לזמן ביצוע הסקר, גבוה הרבה יותר בקרב משקי הבית

- החרדים מאשר בקרב האורתודוקסים המודרניים – דבר המספק עדות נסיבתית מוצקה לשיעורי פריון גבוהים יותר של החרדים. יתרה מכך, סקר ניו יורק מצא עדות לשיעורי פריון גבוהים במידה ניכרת בקרב חרדים מאשר בקרב אורתודוקסים מודרניים: Jewish Community Study of New York: 2011, pp. 214-15.
- 30 Josh Nathan-Kazis, “Orthodox Population Grows Faster Than First Figures in Pew #JewishAmerica Study,” *The Forward*, November 12, 2013, <http://forward.com/news/187429/orthodox-population-grows-faster-than-first-figure/>.
- 31 Jewish Community Study of New York: 2011, p. 216.
- 32 משרד ראש הממשלה, הודעת הדובר, פתיחת כנס תכנון אסטרטגי של ממשלת ישראל והעולם היהודי, 6.11.2013, <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokestrategic061113.aspx>.
- 33 Sam Sokol, “Pew Studying Israeli Jewry,” *The Jerusalem Post*, January 28, 2014, <http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-Features/Pew-to-issue-study-on-Israeli-Judaism-339664>.
- 34 לאלה שהמינוח אינו מוכר להם – המונחים “ליטאים” (או בני ישיבות) ו”חסידים” מציינים את שני הזרמים בקרב החרדים. מקור החלוקה במאה ה-18 ובעליית תנועת החסידות, שהתאפיינה בנטייה מיסטית ובהתארגנות סביב חצרות של שושלות רבנים. התנועה החדשה קראה יתגר בשעתה על הממסד הדתי, שבתגובה התאחד סביב סמכותו של הגאון מווילנה. מכיוון שמוקד ההתנגדות לחסידות היה בקרב יוצאי ליטא, תומכי הגאון מווילנה, חרדים שאינם חסידים מכונים “ליטאים”. להסבר נוסף, ראו: David Assaf, Hasidism, Historical Overview, *The YIVO Encyclopedia of Jews in Eastern Europe*, http://www.yivoencyclopedia.org/article.aspx/Hasidism/Historical_Overview (מתייחס לחרדים הליטאים בשם “מתנגדים”, כינוי נוסף לקבוצה זו).
- 35 Jewish Community Study of New York: 2011, p. 223.
- 36 שם.
- 37 שם.
- 38 Pew Research Center, “A Portrait of American Orthodox Jews.”
- 39 Jewish Community Study of New York: 2011, p. 220.
- 40 Pew Research Center, “A Portrait of American Orthodox Jews.”
- אולם בניגוד לסקר ניו יורק, ניתוח Pew אינו מבחין בין חסידים לליטאים, כך שלא ניתן להגיע לאימות מדויק יותר.
- 41 במיוחד עבור אקטיביזם פרו-ישראלי, השפעת הפלח החרדי עשויה להיות מוגבלת בשל ריכוזו הגיאוגרפי. כ-89% מהחרדים מתגוררים בצפון-מזרח ארצות-הברית (ובתוך אזור זה, ייתכן שהם מרוכזים בתוך מובלעות קטנות). אפיון זה עשוי להגביל את היכולת של הפלח החרדי להשפיע על מחוקקים מרוחקים יותר. לנתונים סטטיסטיים על ההתפלגות האזורית של החרדים, ראו: Pew Research Center, “A Portrait of American Orthodox Jews.”
- 42 Sokol, “Pew Studying Israeli Jewry.”
- 43 ראו לדוגמה: Jewish Community Study of New York: 2011, p. 221.
- 44 Steven M. Cohen, “What Is To Be Done? Policy Responses to the Shrinking Jewish Middle,” p. 2.

אתגרים מרכזיים למשק הישראלי והשלכותיהם על הביטחון הלאומי

ערן ישיב

שני נושאים בולטים בדיון הציבורי-כלכלי בישראל הם המדיניות הפיסקלית, ובעיקר תקציב הביטחון, וסוגיות שונות הנוגעות לאי-השוויון במשק. המאמר סוקר את ההתפתחויות האחרונות בנושאים אלה, ודן בהשלכות על הביטחון הלאומי. מהדברים עולות מסקנות מדיניות לגבי האתגרים המקרו-כלכליים הנכונים למשק. בטווח הקצר מתבקש ניהול מדיניות פיסקלית מושכלת, בין השאר על ידי כינון מועצה פיסקלית, ובכלל זה תהיה רציונליזציה של תכנון תקציב הביטחון. בטווח הארוך נדרש טיפול מהותי באי-השוויון, בין היתר על ידי שינוי מדיניות מיסים, תמרוץ עבודה והשקעה משמעותית בתשתית האנושית של המשק.

מילות מפתח: כלכלת ישראל, תקציב הביטחון, מדיניות פיסקלית, אי-שוויון וביטחון

שני נושאים בולטים בדיון הציבורי-כלכלי בישראל הם המדיניות הפיסקלית, ובעיקר תקציב הביטחון, וסוגיות שונות הנוגעות לאי-השוויון במשק. המאמר סוקר את ההתפתחויות האחרונות בנושאים אלה ודן בסוגיות האמורות, כולל בהשלכות על הביטחון הלאומי.

המאמר פותח בסקירת ההתפתחויות העיקריות במשק הישראלי בשנת 2015, כרקע לנושאים אלה. לאחר מכן הוא דן בתקציב המדינה בכלל ובתקציב הביטחון בפרט, ובאי-השוויון במשק והשלכותיו על החברה הישראלית ועל יכולת עמידתה. במהלך הדברים מובאות הצעות לתכנון טוב יותר של המדיניות הפיסקלית ושל טיפול הממשלה באי-השוויון.

פרופ' ערן ישיב הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

רקע: ההתפתחויות המקרו־כלכליות העיקריות בשנת 2015

המשק הישראלי חווה האטה בשנת 2015, בעיקר בגלל האטה בפעילות הכלכלית בעולם. כך ירד קצב גידול התמ"ג מ־2.6% בשנת 2014 ל־2.3% בשנת 2015 וקצב גידול התוצר העסקי מ־2.3% ל־2.1%. היצוא הישראלי, שעלה ב־4.9% בשנת 2014, התכווץ בשנת 2015 בכ־1.3%, לפי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מ־31 בדצמבר 2015. ההאטה העולמית קשורה במידה רבה להאטה במשק הסיני, שם ירדה הצמיחה השנתית מ־7.3% בשנת 2014 ל־6.9% ב־2015. עם האטה זו, שגרמה לזעזועים בשוקי העולם, הפחיתו כלכלני קרן המטבע הבינלאומית את אומדן הצמיחה העולמית לשנת 2015, מתחזית של 3.3% ביולי 2015 לאומדן של 3.1% ב־19 ינואר 2016.

במבט קדימה ל־2016 צופים כלכלני הקרן צמיחה עולמית של 3.4% עם ירידה נוספת בסין לקצב צמיחה של 6.3%. בישראל צפה בנק ישראל ב־28 דצמבר 2015 צמיחה של 2.8% בשנת 2016.

לוח 1 מפרט את קצב הצמיחה של משתני מקרו מרכזיים בישראל.

לוח 1 משתנים מקרו־כלכליים מרכזיים

משתנה	2014	אומדני הלמ"ס (31.12.2015)
תמ"ג	2.6%	2.3%
תמ"ג עסקי	2.3%	2.1%
הצריכה הפרטית	3.7%	4.5%
הצריכה הציבורית (ללא ייבוא בטחוני)	3.3%	2.8%
ההשקעה בענפי המשק	-2.8%	-3.3%
השקעה בבנייה למגורים	-0.5%	2.1%
היצוא (למעט יהלומים והזנק)	4.9%	-1.3%
היבוא (למעט ביטחוני, אוניות ומטוסים ויהלומים)	3.3%	1.9%

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

כאשר בוחנים את התפתחות שאר מרכיבי התמ"ג, בולטת גם השנה הירידה בהשקעות בענפי המשק. התפתחות זו מדאיגה משום שמדובר בהשקעות במלאי ההון הפיזי של המשק, המשמש לייצור בהווה ובעתיד, ולכן ירידה בהשקעות פוגעת בצמיחת המשק. גם כך מלאי ההון בישראל וההשקעה בו נמוכים בהשוואה בינלאומית, כך שההתפתחות הזו היא שלילית במיוחד. אציין כי הממשלה יכולה לפעול לעידוד ההשקעות ולהעלאת מלאי ההון. זאת, הן דרך השקעה גדולה יותר

בתשתיות, שגם כך נדרשת עקב הפיגור השורר בתחום זה בישראל, והן על ידי מדיניות מושכלת יותר של מיסוי וסבסוד. התנאים הנוכחיים של ריבית נמוכה הם נוחים במיוחד לצרכים אלה, וכלכלנים – ובהם כלכלני קרן המטבע הבינלאומית – ממליצים על מדיניות כזו במקומות רבים בעולם (ובהם ארצות הברית), שעשויה להיות לה תרומה ממשית לצמיחת המשק.

המדיניות הפיסקלית

על רקע התפתחויות מקרו־כלכליות אלו גובש תקציב המדינה לשנים 2015–2016 ואושר בכנסת ב־19 נובמבר 2015. להלן אדון בהרכב התקציב, במשמעויותיו בכל הנוגע לגירעון ולחוב הציבורי, בדרכי גיבושו והבעיות הכרוכות בכך, ולבסוף בסוגיות ספציפיות הנוגעות לתקציב הביטחון.

הרכב התקציב. תקציב המדינה המקורי ל־2015 עמד על 331 מיליארד ₪ (כ־29% תוצר) בצד ההוצאה, ו־260 מיליארד ₪ (כ־24% תוצר) בצד ההכנסות ממיסים. בתוספת הכנסות אחרות (של כ־2.6% תוצר) מתקבל גירעון של 34 מיליארד ₪, שהם כ־2.7% תוצר.¹ בינואר 2016 ההערכה הייתה שהגירעון בפועל ל־2015 יסתכם ב־2.15% תוצר בלבד.

מתוך ההוצאות כ־40% הם תקציבים של שירותים חברתיים (בראשם חינוך ובריאות), כ־23% ביטחון וסדר ציבורי, כ־15% ריבית והחזרי חוב, 6% על תשתיות, והשאר משרדי מטה והוצאות אחרות.² בולטים בחלוקה זו הנתחים הניכרים המוקצים לביטחון ולתשלום חוב, המהווים מגבלה משמעותית על ההוצאה האזרחית. ההאטה במשק שנדונה לעיל מקטינה עוד יותר את מרחב התמרון של המדיניות הפיסקלית, משום שההכנסות ממיסים תלויות בפעילות הכלכלית. גם תקציב הביטחון כפוף, כמובן, למגבלות אלה.

תוואי הגירעון והחוב. נהוג להעריך את המדיניות הפיסקלית במונחים של יחס גירעון־תוצר, כאשר הגירעון מודד את הפער בין ההוצאות להכנסות. ירידה בפעילות המשקית פועלת בצורה אוטומטית להקטנת ההכנסות ולהגדלת הגירעון. בתחילת אוגוסט 2015 הזהיר בנק ישראל מפני הקשיים הצפויים בתוואי הפיסקלי. בין היתר ציינה נגידת הבנק את הנקודות הבאות:³

- א. על פי החוק, הגירעון אמור לרדת ל־2% תוצר ב־2016 (כ־23 מיליארדי ₪), שנראה בעת הנוכחית כיעד שאפתני מאוד.
- ב. לאחר ירידה מתמשכת של משקל החוב בתוצר, הוא התייצב בקירוב מאז 2013 ברמה של כ־67% תוצר. תשלומי הריבית על החוב מהווים כ־3% תוצר, או כ־30 מיליארדי ₪, לעומת 1.7% במוצע המדינות המפותחות.
- ג. לאור זאת חשוב מאוד, לדעת בנק ישראל, שהגירעון בשנת 2016 לא יעלה על 2.5% תוצר, המהווה רמת גירעון שמקבעת את משקל החוב בתוצר.

ככל שנתרחק מהרמה של 2.5% תוצר, כך ייתפס הדבר כחוסר מחויבות של הממשלה לאחריות פיסקלית, ויביא לעלייה של יחס החוב לתוצר. ד. כדי להפחית את הגירעון לרמה של 2.5% תוצר – המקסימום המבטיח שב־2016 לא תחול עלייה ביחס חוב/תוצר בהשוואה ל־2014 – נדרשת התאמה של כ־15 מיליארדי ₪, לפי האומדנים של בנק ישראל; מזה עלות ההסכמים הקואליציוניים היא 8 מיליארדי ₪.

למרות ההאטה בפעילות המשקית ועל אף חוק הפחתת הגירעון והאזהרות של בנק ישראל, קבעה הממשלה גירעון לשנים 2015–2016 בשיעור של 2.9% תוצר בכל אחת מהשנים. משרד האוצר אף הודיע על הפחתת המע"מ מ־18% ל־17% החל ב־1 אוקטובר 2015, ועל הפחתת מס חברות מ־26.5% ל־25% ב־1 ינואר 2016. אם ההאטה תימשך, ואם אזהרות בנק ישראל נכונות, אזי צפוי החוב הציבורי לגדול (כאחוז מהתוצר), וההגבלות על מרחב התמרון הפיסקלי יוחמרו. המשמעות היא שבתקופה שבה כל העולם מוטרד באופן מודגש מגירעונות ומחובות ציבוריים גדלים ופועל להפחתתם, נוקטת ישראל מדיניות הפוכה. לכך יש משמעות רבה בתחום הריבית שממשלת ישראל תידרש לשלם על חובה. עם זאת, יש לציין כי הגירעון בפועל ב־2015 היה נמוך מהצפוי (כאמור לעיל), ויחס החוב הציבורי לתוצר ירד ב־2015 מ־66.7% בסוף 2014 ל־64.9% בסוף 2015.

נושא מרכזי בהקשר זה הוא תקציב הביטחון. בעת שאושר התקציב בכנסת במחצית נובמבר 2015 עמד תקציב הביטחון על 56 מיליארד ₪, כאשר לכל הצדדים ברור שיתווספו לסכום זה בין 4 ל־7 מיליארד ₪ במהלך שנת 2016. פירושו של דבר שהממשלה עלולה לחרוג מרמה הרצויה של הגירעון. כל האטה נוספת במשק רק תחמיר את החרیגה הזו עקב ירידה בהכנסות ממיסים.

בעיות יסוד בתהליך גיבוש התקציב ודרכים לפתור אותן. בתהליך גיבוש תקציב המדינה בכללותו נחשפו שלוש בעיות עיקריות: (1) בניית התקציב היא בעיקרה תוספתית, בבחינת טלאי על גבי טלאי. לפיכך, לא ניתן לבחון באמת את סדר העדיפויות הלאומי שעליהן הוא התבסס; (2) אין גוף מטה (למעט, בפוּטנציה, אגף התקציבים במשרד האוצר) שיש בידיו הכלים והזמן לבנות חלופות ולהציגן בפני הממשלה; (3) בדרך כלל אין התקציב מבטא תכנון רב־שנתי, כלומר, התקציב השנתי אינו נגזר מאופק תכנון רב־שנתי. התוצאה המשולבת של בעיות אלו היא תהליך לא מושכל, המושפע ממאבקים פוליטיים ומלחצים קואליציוניים וסקטוריאליים. תהליך זה מביא, הלכה למעשה, להעדפת הטווח הקצר ולצמצום מרחב הראייה התקציבית. בתנאים אלה קשה מאוד לקדם נושאים העשויים לשמש מענה למחאה החברתית שהתעוררה בארץ בקיץ 2011 בנוגע להוצאה האזרחית, ובמסגרת זו להתמודד בצורה מערכתית עם יוקר הדיור, או לקדם רפורמה במיסוי. אין לממשלה

כלים להחליט באופן מושכל כיצד לחלק את התקציב בין צרכים בנושאי הביטחון, החינוך, הבריאות, הרווחה וצרכים נוספים.

קיימים פתרונות לבעיות הללו והם מיושמים בהצלחה במדינות שונות, דוגמת ארצות הברית, בריטניה והולנד. פתרון אפשרי אחד שניתן ליישמו בישראל הוא הקמת מועצה פיסקלית. קרן המטבע הבינלאומית פרסמה לא מכבר סקירה על פעילותן של מועצות כאלו במדינות שונות, והיא מסכמת את אותן ואת תרומתן בחיוב. בראש המועצה הפיסקלית יעמוד מומחה בכיר ומוכר, שיתמנה על ידי הממשלה. הרלוונטיות של מועצה זו במערכת השלטונית בישראל תובטח, אם היא תהיה חלק מאגף התקציבים באוצר. במסגרת המועצה הפיסקלית תתפקד ועדת מומחים שחבריה כלכלנים ומומחי תוכן בכירים, לבחינה ממוקדת של סוגיות תקציביות שונות. כשם שהוועדה המוניטרית של בנק ישראל מתווה את המדיניות המוניטרית מאז יזם הנגיד סטנלי פיישר את הקמתה, כך גם המועצה הפיסקלית תוכל לעסוק בתכנון רב-שנתי, שיעצב את מבנה התקציב תוך גיבוש חלופות שיובאו להכרעת הממשלה. הקמת המועצה צריכה להיות מעוגנת בחקיקה, על מנת שיובטחו עצמאותה ומקומה הראוי במערכת הממשל. התקציב יוכל להישאר שנותי, אך במסגרת אופק רחב וארוך-טווח.

תקציב הביטחון. המאבק סביב תקציב הביטחון בלט

במיוחד השנה. הדבר נבע הן מתשומת לב תקשורתית, והן מפרסום המלצות ועדת לוקר ביוני 2015 ודחייתן על ידי מערכת הביטחון. באותו זמן פרסם צה"ל את תוכנית "גדעון" הרב-שנתית של הרמטכ"ל גדי אייזנקוט, וזו השתלבה בדיון הציבורי.

מבקרי מערכת הביטחון וכן המערכת עצמה שותפים לדעה כי יש להתחשב באיומים המשתנים על ישראל. המבקרים טוענים שהמערכת אינה מצמצמת את ההוצאות על אמצעים, שהם רלוונטיים פחות בעת הנוכחית, ומנגד מבליטה את הצורך בתקציב לטיפול באיומים חדשים כגון הגרעין האיראני והשלכותיו, לוחמת סייבר, טילים ורקטות על העורף ועוד. המשיבים טוענים כי כבר בוצעו קיצוצי תקציב ניכרים, וכי תוכנית "גדעון" מתייחסת לאיומים העדכניים. השיטה המוצעת לעיל אמורה להיות ערוכה

מבקרי מערכת הביטחון
וכן המערכת עצמה
שותפים לדעה כי יש
להתחשב באיומים
המשתנים על ישראל.
המבקרים טוענים
שהמערכת אינה מצמצמת
את ההוצאות על
אמצעים, שהם רלוונטיים
פחות בעת הנוכחית,
ומנגד מבליטה את
הצורך בתקציב לטיפול
באיומים חדשים

להתחשב בהשתנות אופי האיומים הביטחוניים. לכן, מומחי תוכן מקצועיים צריכים להשתתף בגיבוש חלופות, במסגרת תהליך מתמשך ורצוף, כחלק מתהליך גיבושו של תקציב הביטחון. מומחים אלה יכולים לבוא מקרב יוצאי מערכת הביטחון, ובמיוחד אלה שעסקו בנושאי תקציב בעת שירותם.

בהתדיינות האחרונה בין האוצר למערכת הביטחון נדונו מחדש גם הסדרי הפנסיה של אנשי הקבע, לאור הסכם שנחתם ביניהם בשנת 2008 ולאור הצעות חדשות בנושא, כולל אלה של ועדת לוקר מיוני 2015. ההתדיינות העיקרית נגעה לפנסיית הגישור המשולמת בין גיל 45 – מועד הפרישה מהצבא, לבין גיל 67 – גיל הפרישה בחוק. בעקבות בדיקות שערך אגף החשב הכללי במשרד האוצר בנתוני שכר וגמלאות שקיבל מצה"ל, התברר כי עלותה של פנסיית הגישור גבוהה יותר בעשרות אחוזים מזו של הפנסיה התקציבית הנוכחית. ממצאים אלה עומדים בבסיס ההסכם החדש בין משרד האוצר למשרד הביטחון. מדובר על שני תיקונים משמעותיים בנוסחת הפנסיה: מענק פרישה לא ישמש יותר בסיס לחישוב פנסיית הגישור, נוסחת פנסיית הגישור תבוטל ותוחזר נוסחת הפנסיה התקציבית עם מרכיב הפחתה, הנתון עדיין למשא-ומתן. הסכם חדש זה אינו תואם את המלצות ועדת לוקר, שלפיהן העלות התקציבית למדינה הייתה פוחתת באורח ניכר. כיוון שמדובר בהסכם הכרוך בעלות של כ-2.6 מיליארד ₪ לשנה, יש מקום למנות ועדה מיוחדת לבחינת החלופות השונות, בהשתתפות משרד האוצר ומערכת הביטחון, שתכלול גם מומחים בלתי-תלויים בנושאי פנסיה.

אי-השוויון ומשמעויותיו

אחת מבעיות היסוד של המשק הישראלי היא רמה גבוהה של אי-שוויון, שהתרחבה מאוד בעשורים האחרונים, עם התייצבות מסוימת בשנים האחרונות. רמה גבוהה של אי-שוויון יוצרת מתחים חברתיים, ומחמירה את הפילוג הקיים ממילא בחברה הישראלית. פילוג זה מתבטא בחיכוכים חברתיים רבים: בין דתיים וחרדים לחילונים, בין ערבים ליהודים, בין עולים לוותיקים, בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה, ועוד; מחאות העדה האתיופית בשנת 2015 והתנכלויות לערבים ישראלים בזמני מתחות ביטחונית היוו ביטוי חריף לחיכוכים אלה.

אי-השוויון בהכנסות. אי-השוויון נמדד בדרכים שונות ובהן תחולת העוני (שהיא מדידה יחסית), פערי הכנסות בין פלחים שונים באוכלוסייה ומדדים סטטיסטיים מורכבים יותר, כשהידוע מביניהם הוא מדד ג'יני. להלן כמה נתונים השוואתיים הממחישים את המצב. הם לקוחים מהסקירה "ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2014" של המוסד לביטוח לאומי, שהתפרסמה בדצמבר 2015:⁴

א. הפערים בין העשירון העליון לעשירון התחתון בהכנסות הכספיות נטו ב-2014 היו גבוהים מאוד.

- ב. העשירון העליון מכניס פי 8.1 מהעשירון התחתון, ומוציא פי 2.5 ממנו.⁵
- ג. תחולת העוני של נפשות עלתה במהלך הזמן והגיעה ל-25% בסוף העשור הקודם; מאז חלה ירידה מסוימת לכ-22%.

- ד. לפי הנתונים האחרונים הזמינים משנת 2014, חיות בישראל 444,900 משפחות מתחת לקו העוני. מדובר ב־1,709,300 נפשות וביניהן 776,500 ילדים.
- ה. קיימת הטרוגניות בתוך החברה הישראלית בתחולת העוני. בעוד זו עמדה בממוצע, במונחי משפחות, על 29.1% בשנת 2014, התחולה אצל הערבים אזרחי ישראל הייתה 57.2%, ובקרב החרדים 66.7%.
- ו. אחוז המשפחות מקרב כלל האוכלוסייה הענייה הסובלות מעוני מתמשך עלה בהתמדה במהלך הזמן, ומגיע כעת ל־58%.
- ז. ישראל נמצאת במקום גבוה מאוד בשיעור העוני ביחס למדינות ה־OECD – מקום שני בדירוג בשנים 2011–2014, אחרי מקסיקו.
- ח. מדד ג'יני לא־שוויון בהכנסה הפנויה מעניק ערך 0 בשוויון מוחלט ו־1 בא־שוויון קיצוני. המדד בישראל הגיע בשנת 2014 ל־0.37, והוא מבטא עלייה של 4% לעומת 1999.⁶ בקרב מדינות ה־OECD מציב מדד זה את ישראל במקום הרביעי בגובה רמת א־השוויון, אחרי מקסיקו, טורקיה וארצות־הברית.
- א־שוויון נכסי.** בנוסף לא־השוויון בהכנסות, קיים גם א־שוויון נכסי. דירות ובתים מהווים מרכיב מרכזי בנכסי משקי הבית. ממחקר של המכון לרפורמות מבניות⁷ עולה כי פערי העושר בישראל גדולים אף יותר מפערי ההכנסות. העשירון העליון מחזיק בכמחצית מהעושר, והמאיון העליון מחזיק 23% מהעושר הלאומי. על פי המחקר, העושר הממוצע של משק בית בישראל הוא 2.1 מיליון ₪, בהשוואה לממוצע של 10.8 מיליון ₪ בעשירון העליון ו־47.9 מיליון ₪ במאיון העליון. מנגד, ל־11% ממשקי הבית בישראל יש נכסים בשווי נמוך מ־1,000 ₪, ול־5% ממשקי הבית יש יותר חובות מאשר נכסים. כ־17% מהאוכלוסייה הישראלית (כ־425 אלף משקי בית) נמצאים בעוני נכסי, וסך שווי הנכסים שלהם מספיק להם לפחות משלושה חודשי קיום.

משמעות הנתונים למדינת ישראל. התמונה העולה מנתונים אלה היא שישראל מתאפיינת בא־שוויון גבוה הן בהכנסות והן בנכסים בקרב המדינות המפותחות, ומצב זה נמשך כבר זמן רב. אתגר מרכזי למשק הוא התמודדות עם א־שוויון זה ומניעת הנזחתו. לא־השוויון בצורתו זו יש מספר השלכות חשובות לנושא הביטחון הלאומי בישראל:

ראשית, הקבוצות העניות – החרדים והערבים – הן קבוצות שמשקלן הדמוגרפי הולך ועולה. כל אחת מהן צפויה להגיע לכרבע מהאוכלוסייה במחצית המאה הנוכחית, לפי תחזיות הלמ"ס. המצב כעת הוא ששיעור הגיוס לצבא באוכלוסיות אלו נמוך ביותר, ותרומתן לתוצר המשק גם היא מועטה יחסית. אם יישארו דפוסים אלה על כנם, הרי בעתיד יצטמצמו מאוד משאבי הצבא, הן מבחינת מתגייסים והן מבחינת תקציבים (שהרי המיסים הם פונקציה של היקף התוצר).

שנית, אי־השוויון תורם לפיצול החברתי בישראל וכפועל יוצא – לפיצול הפוליטי. כבר עתה יש לקבוצות העניות הנזכרות לעיל 26 חברי כנסת במפלגות סקטוריאליות לחלוטין – למעלה מחמישית מחברי הכנסת. מחקרים בעולם עמדו על כך שעלייה באי־השוויון קשורה באופן הדוק לפיצול פוליטי ולירידה במידת הדמוקרטיה.

שלישית, אי־השוויון הכלכלי מתלכד במידה רבה עם אי־השוויון בתרומה לביטחון הלאומי, באמצעות שירות בצבא ותשלום מיסים. הדבר יוצר מתחים חברתיים ומעלה את מידת אי־ההסכמה בחברה לגבי יעדי המדיניות של ישראל בכללותה. מתחים אלה ניכרו במחאה החברתית בקיץ 2011. כפי שמראים הנתונים לעיל, לא חל שיפור במדדים הרלוונטיים בשנים האחרונות.

ממכלול הדברים הללו עולה כי לאי־השוויון יש השפעה ביטחונית. אמנם, המחלוקות הפוליטיות החריפות ביותר קיימות בנושאי היחסים עם העולם הערבי (הקרוב והרחוק), השטחים וההתנחלויות, תרבות דמוקרטית ודת ומדינה, אולם קיים קשר בין כל אלה, יחד עם העוצמה הצבאית, המדינית והטכנולוגית, לבין אי־השוויון הכלכלי. ישראל תתקשה לקיים עוצמה צבאית עם משאבים מתדלדלים עקב חולשת הקבוצות העניות; היא תתקשה לקיים דמוקרטיה מתפקדת עם פיצול פוליטי ניכר, שבחלקו הוא פועל יוצא של אי־השוויון; קושי נוסף יהיה להמשיך לקיים עוצמה טכנולוגית אם החלקים באוכלוסייה המקיימים עוצמה זו יעזבו בעקבות המתחים החברתיים, הידרדרות התרבות הדמוקרטית ואי־השוויון בנטל. **אמצעי מדיניות לצמצום אי־השוויון.** קיימים אמצעים רבים לשינוי מצב זה. בולטים ביניהם שלושה: האחד – הרחבת מס הכנסה שלילי, הנקרא כעת 'מענק

ישראל תתקשה לקיים עוצמה צבאית עם משאבים מתדלדלים עקב חולשת הקבוצות העניות; היא תתקשה לקיים דמוקרטיה מתפקדת עם פיצול פוליטי ניכר, שבחלקו הוא פועל יוצא של אי־השוויון

עבודה'. מענק זה ניתן לעובדים בשכר נמוך כדי לתמרץ אותם להמשיך לעבוד, ולתמרץ אחרים להיכנס למעגל העבודה. זו מדיניות הפועלת היטב בארצות־הברית. היא מופעלת בקנה מידה מצומצם יחסית בישראל (משנת 2008), הן מבחינת גובה המענק והן מבחינת תחולתו. כך, למשל, סכום המענק המרבי בישראל הוא 6.8% מהשכר הממוצע לנשים ו־4.5% מהשכר הממוצע לגברים, ואילו בארצות־הברית הוא עומד על 11% מהשכר הממוצע. שיעור מימוש המענק היה כ־62% בשנת 2012, כשבקרר הערבים שיעור המימוש הוא כ־53%. ניתן להגדיל את גובה המענק לגובה הנהוג בארצות־הברית ולשנות את

אופן התשלום כדי להגדיל את המימוש, ולהפוך את הסיוע לאפקטיבי במידה רבה יותר. המלצות ברוח זו ניתנו גם על ידי הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלוף) ביולי 2014.⁸

השני – השקעה בתשתית אנושית: יש מקום למגוון רחב של צעדי מדיניות כדי לחזק אוכלוסיות חלשות, ובראשן את ערביי ישראל, החרדים ועולי אתיופיה. אלו הן הקבוצות העיקריות באוכלוסיית העניים. צעדים אלה כוללים שיפור מהותי ברמת החינוך, בתשתית התחבורה, בסיוע לאימהות עובדות (כגון מעונות יום), במרכזי הכוון תעסוקתיים, בחקיקה נגד אפליה ואכיפתה, בעידוד תעסוקת אקדמאים ועוד. צעדים אלה מתבצעים כיום, אך זאת בהיקף נמוך במידה רבה מהנדרש.⁹

השלישי – קיימים עיוותים במערכת המס התורמים להעמקת אי-השוויון, בעיקר מיסוי עקיף גבוה מאוד ובראשו מע"מ, וריבוי הטבות מס. הקטנת המיסוי העקיף ובמקביל ביטול הטבות רבות יכולים ליצור מרחב תמרון להגדלת ההוצאה החברתית, ובכללה תמרוץ העבודה וההשקעה בתשתית אנושית כמפורט לעיל.

סיכום

ישראל ניצבת נוכח אתגרי מדיניות משמעותיים בתחום המדיניות הפיסקלית ואי-השוויון – נושאים אלה קיימים בסדר היום במדינות רבות, אך בישראל היקף הבעיות משמעותי. תקציב הביטחון, למשל, מהווה מרכיב גדול בתקציב, בשונה מרוב המדינות, ואי-השוויון גבוה מאוד בהשוואה בינלאומית.

במאמר זה פורטו הצעות לפתרונות. עם זאת, סיכוי התממשותן של ההצעות הללו נמוך, משום שהמבנה הפוליטי המפוצל מקשה מאוד בביצוע רפורמות ושינוי חקיקה המתחייבים מפתרונות אלה. כך מתקיים פער גדול בין היקף הבעיות וחומרתן, לבין יכולתה של הממשלה לטפל בהן בצורה משמעותית. העובדה שיש דיונים רבים בנושאים אלה, הן בממשלה והן בציבור וכן בתקשורת, אינה מיתרגמת לכלל מעשה בקנה מידה תואם.

הערות

- 1 משרד האוצר, "עיקרי התקציב 2015–2016", ספטמבר 2015.
- 2 ראו פרסום האוצר https://public.tableau.com/profile/mof.budget#!/vizhome/_3582/sheet4
- 3 "דברי הנגידה בישיבת הממשלה: מצרפי התקציב והגירעון", 2 באוגוסט 2015, <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/02-08-2015-GoverSpeech.aspx>
- 4 **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי**, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, כסלו התשע"ו, דצמבר 2015, http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report%5CPages/oni2014.aspx
- 5 ממצאים ראשוניים מסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס לשנת 2014, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201515267
- 6 **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2014**.
- 7 מאור מילגרום וגלעד בר-לבב, **אי-שוויון בישראל: כיצד מתחלק העושר?** נובמבר 2015, המכון לרפורמות מבניות.

- 8 הנתונים להלן מתוך: אילנית בר, **תיאור וניתוח יישום תוכנית מענק עבודה בפריסה ארצית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2015.
- 9 לדוגמאות ספציפיות ומפורטות, כולל עלויות תקציביות, ראו: ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), **שוק העבודה של ערביי ישראל – סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות**, אוניברסיטת תל-אביב, 2013.

"שלום שלום ואין שלום" האם יש אופק מדיני משותף לישראל ולפלסטינים?

שמואל אבן

עדויות של המשתתפים במשאומתן על הסדר הקבע בין ישראל לפלסטינים מחזקות את הטענה שדרישות הפלסטינים עד כה אינן מתכנסות לאופק מדיני משותף עם ישראל; שכן מה עוד ניתן להציע לפלסטינים מעבר להקמת מדינה פלסטינית על בסיס קווי 1967, כפי שכבר הציעו ראשי הממשלה ברק ואולמרט לערפאת ולאבו מאזן? תמיד על ישראל להותיר דלת פתוחה לשלום, אך בהיעדר אופק מדיני משותף להסדר הקבע, מנקודת המבט הנוכחית, עליה להסתפק בפתרונות חלקיים. האחד – לצרכים פנים־ישראליים ומול השותפות בעולם – על ישראל לשרטט לעצמה אופק מדיני (למשל גבולות) שממנו לא תיסוג, אך גם לא להרחיב את שטחי ההתיישבות מחוץ לגדר ההפרדה, כך שיתאפשר לממש פתרון של שתי מדינות לשני עמים בעתיד. השני – לסייע לכינון אופק חברתי־כלכלי לפלסטינים ביהודה ושומרון וברצועת עזה. מהרשות הפלסטינית יש לדרוש להפסיק את ההסתה במערכות החינוך וההסברה, המהווה מצע לטרור ומכשול בפני יצירת אופק מדיני משותף.

מילות מפתח: משאומתן, הסדר הקבע, ישראל, פלסטינים, ארצות־הברית.

הקדמה

ישבתי מול אבו מאזן ואמרתי לו: "אנחנו מוכנים לוותר על הריבונות בעיר העתיקה... כולל הכותל.. זה היה הרגע הקשה בחיי". כך חשף ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, בראיון לרביב דרוקר בסדרת תוכניות "המקור" (ערוץ 10, נובמבר 2015).

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

בסדרה הוצגו ראיונות עם בכירים שעסקו במשא־ומתן על הסדר הקבע עם אש"ף ("הפלסטינים") בתקופת ממשלות ברק (1999–2001) ואולמרט (2006–2009). המרואיינים: ראשי הממשלות וחברים במשלחות ישראל למשא־ומתן; ראש אש"ף אבו מאזן וסאיב עריקאת, ונציגי הממשל האמריקאי למשא־ומתן. באמצעות הסדרה זכה הציבור בישראל לדין וחשבון מהדרג המדיני דאז על המשא־ומתן לשלום שנכשל.²

מהעדויות ב"המקור" עולה שמאז חזונו של יצחק רבין להסדר הקבע בשנת 1995 חלה נסיגה עמוקה בעמדות שהציגו נציגי ישראל במשא־ומתן, בעוד עמדות הפלסטינים נותרו בעינן ואף הוקצנו. פעם אחר פעם התברר שדרישות הפלסטינים מישראל אינן מסתיימות במדינה פלסטינית שבירתה ירושלים המזרחית, ולפחות לעת עתה – אין להן סוף ואין התכנסות לאופק מדיני משותף. אופק מדיני עשוי להיפתח בעתיד אם יחול שינוי בגישה פלסטינית זו.

מאמר זה עוסק בסוגיה זו בהתבסס על העדויות שהוצגו ב"המקור", ועל מידע נוסף המשלים את התמונה. במאמר מוצגים: ניתוח של ההיסט שחל בעמדות ישראל לעבר עמדות הפלסטינים, הסברים לכישלון בהשגת הסכם קבע וניתוח האפשרויות העומדות כיום בפני ישראל.

ההיסט בעמדות ישראל לעבר עמדות הפלסטינים במשא־ומתן

ראש הממשלה יצחק רבין הציג בכנסת ב־5 באוקטובר 1995 את חזונו להסדר הקבע עם הפלסטינים, כדלקמן: "אנו רוצים שתהא זו ישות [פלסטינית] שהיא פחות ממדינה והיא תנהל באופן עצמאי את חיי הפלשתינים הנתונים למרותה. גבולות מדינת ישראל לעת פתרון הקבע יהיו מעבר לקווים שהיו קיימים לפני מלחמת ששת הימים. לא נחזור לקווי 4 ביוני 1967. ואלה הם עיקרי השינויים – לא כולם – כפי שאנו רואים אותם ורוצים אותם בפתרון הקבע: בראש ובראשונה ירושלים המאוחדת, שתכלול גם את מעלה־אדומים וגם את גבעת־זאב... גבול הביטחון להגנת מדינת ישראל יוצב בבקעת־הירדן, בפירוש הנרחב ביותר של המושג הזה. שינויים שיכללו את צירוף גוש־עציון, אפרת, ביתר ויישובים אחרים... [עלינו] להקים גושי יישובים, והלוואי שהיו כמותם, כמו גוש־קטיף, גם ביהודה ושומרון... אנו יוצאים לדרך חדשה שעשויה להוביל אותנו אל עידן השלום, אל סופן של המלחמות...". מדובר בנסיגה ישראלית בסדר גודל של 70 אחוזים מהגדה המערבית ורצועת עזה, שנכבשו מירדן וממצרים בשנת 1967 ("השטחים"). בחזון זה חל שינוי ניכר בתקופת ממשלות ברק ואולמרט.

בתקופת ממשלת ברק – לפי "המקור", באפריל 2000, במפגש עם משלחת פלסטינית באילת, הציעה ישראל הקמת מדינה פלסטינית על כ־86 אחוזים

מ"השטחים", שיועברו לפלסטינים בשני שלבים (66 אחוזים בתחילה ו-20 בעתיד), ו-14 אחוזים יסופחו לישראל. הפלסטינים דרשו נסיגה מלאה לקווי '67 עם חילופי שטחים עד ארבעה אחוזים, ביחס של 1:1.

בפסגת קמפ דייוויד ביולי 2000 הציעה ישראל להקים מדינה פלסטינית על 92 אחוזים מ"השטחים". השיחות נכשלו. ארצות-הברית וישראל הטילו את האחריות על ערפאת, שדחה או התחמק מכל הצעה ישראלית, לרבות יוזמת ברק, שהוכתרה על ידי ארצות-הברית כאמיצה, וכללה לראשונה הסכמה לחלוקת ירושלים.

בדיוני המשך שהתקיימו בטאבה בתחילת 2001, על בסיס יוזמת קלינטון מדצמבר 2000, הציע השר שלמה בן-עמי לפלסטינים 95 אחוזים מ"השטחים" וריבונות בהר הבית, וכן נקב במספר הפליטים שישראל תהיה מוכנה לקלוט.³ ככלל, הפלסטינים דחו את הצעת ישראל. באותו זמן, הכרה פלסטינית בישראל כמדינה יהודית לא סומנה כמחלוקת והייתה מובנת מאליה לישראל ולארצות-הברית, כמשתקף בהצעת קלינטון: "על הפתרון להתאים לגישת שתי המדינות, ששני הצדדים הסכימו עליה כדרך לסיום הסכסוך הפלסטיני-ישראלי: המדינה הפלסטינית כמולדת של העם הפלסטיני ומדינת ישראל כמולדת של העם היהודי."⁴

בתקופת ממשלת שרון – בקיץ 2005 נסוגה ישראל באופן חד-צדדי מרצועת עזה, ופינתה ארבע התנחלויות בשומרון. המהלך המחיש את הרעיון שהתנחלויות ניתן גם לפרק בלא הסכם. בראיון לעיתון "הארץ" ביוני 2004, שעסק גם בתוכנית ההתנתקות, ציין ערפאת כי רק שניים-שלושה אחוזים יוקצו לחילופים, הוא "מבין בהחלט" שזהותה היהודית של מדינת ישראל חייבת להישמר. המראיינים פירשו, כי "זו הפעם הראשונה שערפאת מצהיר על הכרה בזהותה היהודית של המדינה, דבר שהוא נזהר עד כה מלעשות, כדי שלא לפגוע במעמדם של אזרחי ישראל הערבים".⁵ נראה שלא לכך התכוון ערפאת וכי הוא ביקש רק "להרגיע" את ישראל בנוגע לכמות הפליטים שיחזרו לתחומה.

בתקופת ראש הממשלה אולמרט הגיע ההיסט בעמדות הצד הישראלי במשא ומתן לשיאו, החל מעמדות "מתקדמות" שהציגה ישראל במשא ומתן שהחל בוועידת אנפוליס (נובמבר 2007) וכלה בפגישה אישית בין המנהיגים בספטמבר 2008, שבה אולמרט הרחיק לכת עוד יותר. אולמרט סיפר בראיון ל"המקור", כי בשנת 2008 הציע לאבו מאזן נסיגה מלאה מהגדה עם חילופי שטחים ביחס של כ-1:1 (6.3 אחוזי סיפוח ישראלי בגדה בתמורה ל-5.8 אחוזי פיצוי לפלסטינים מתחומי הקו הירוק, ו-0.5 אחוזים בעבור המעבר הבטוח בין הגדה לרצועה). זאת לרבות נכונות מצד אולמרט לוותר על ריבונות ישראלית ברובע היהודי ובכותל (לטובת ריבונות בינלאומית באגן הקדוש), על אף שהצעת קלינטון (מדצמבר 2000) הייתה שיישאו בידי ישראל. בנוסף, אולמרט הסכים לוותר על נוכחות ישראלית צבאית בבקעה בתמורה לנוכחות כוח רב-לאומי. אבו מאזן דחה את ההצעה,⁶ הוא הסכים

בתקופת ראש הממשלה נתניהו (החל מ־2009) התברר לציבור בישראל שהפלסטינים דורשים להקים את מדינתם כמדינת הלאום של העם הפלסטיני, אך מסרבים להכיר בישראל כהגדרתה (במגילת העצמאות) – מדינת הלאום של העם היהודי – בהסכם הקבע. למשל, בתום פגישה בין אבו מאזן לחברי כנסת פלסטינים־ישראלים ברמאללה באוקטובר 2010, אמר סגן יושב־ראש הכנסת, מוחמד ברקה: "אבו מאזן וההנהגה הפלסטינית מסרבים באופן ברור להכיר בישראל כמדינה יהודית וברעיון של חילופי אוכלוסין [במסגרת חילופי שטחים בהסכם הקבע]. ההצעות הישראליות מהוות סכנה לבני עמנו בשטחי 48' ומחוץ לשטחים" (ברקה נמנע מהשימוש בשם "ישראל"). הוא הוסיף כי "אם ההנהגה הפלסטינית הייתה מוכנה לוותר על העקרונות שלה, היא הייתה חותמת על הסכם לפני זמן רב", וכי הדברים היוו מסר מרגיע לערביי ישראל.¹⁰ כאשר ראש הממשלה רבין שלח לערפאת אגרת חתומה בספטמבר 1993, שבה הכירה ישראל באש"ף כנציג העם הפלסטיני, ספק רב אם הוא ושמעון פרס הבינו שאש"ף רואה עצמו גם כמייצגם של הפלסטינים הישראלים מול מדינת ישראל.

בראיון ל"ניו־יורק טיימס" בפברואר 2014 שלל שוב אבו מאזן הכרה פלסטינית בישראל כמדינה יהודית, "לא בא בחשבון" אמר.¹¹ לעמדתו יש אחיזה בציבור הפלסטיני. לפי סקר דעת קהל ישראלי־פלסטיני מיולי 2015, רוב (54 אחוזים) הפלסטינים בגדה ובעזה מתנגדים לכך שלאחר הקמת מדינה פלסטינית ופתרון כל הבעיות כולל הפליטים וירושלים – תהיה הכרה הדדית בישראל כמדינת העם היהודי ובפלסטין כמדינת העם הפלסטיני.¹²

המחלוקת בין המנהיגים הייתה גם בעניינים אחרים. בסוף 2014 סיפר אבו מאזן לעיתון המצרי "אחבאר אל־יום": "נתניהו אמר לי: אני רוצה [אחריות על] הביטחון בגבול ירדן לארבעים שנה. העמדותי פנים שאינני שומע ואמרת לי: כמה?! אמר: ארבעים שנה. בירכתיו לשלום ואמרת לי: נלחץ ידיים. עזבת את ביתו ואמרת לי: זה כיבוש. מאז לא ראיתו..."¹³ אבו מאזן דורש את פינוי צה"ל מהגדה תוך חמש שנים, ומבקש לבסס את הגנת המדינה הפלסטינית על כוחות בינלאומיים. **הנשיא שמעון פרס** טען לפריצת דרך במשא־ומתן עם אבו מאזן בשנת 2011.

בראיון לערוץ 2 במאי 2014 הצהיר:¹⁴ "הגענו להבנה בכל הנקודות והיה צריך סיכום", אך לטענתו, ראש הממשלה נתניהו העדיף הצעה שהציג טוני בלייר. ברם, לא נמצאו סימנים לפריצת הדרך של פרס וגם לא לגרסתו שאבו מאזן הסכים להכיר בישראל כמדינה יהודית. בשאר סוגיות הליבה לא הוסכם, או שלא היה חידוש של ממש (הוסכם לאמץ את הנוסח של הליגה הערבית, שלפיו "בעיית הפליטים תיפתר באופן צודק ומוסכם"). בראיון ייחס פרס חשיבות ואומץ לאמירה של אבו מאזן בנובמבר 2012, שאין בכוונתו לשוב להתגורר בעיר מולדתו צפת. אולם האמירה לא העידה על שינוי בעמדתו – שלפיה השיבה לישראל תמומש בהתאם

לרצונו של כל אחד ממיליוני הפלסטינים בפזורה. בנו ונכדו של אבו מאזן הדגישו ביולי 2014 שבכוונתם לשוב "לצפת, פלסטין",¹⁵ ובנובמבר 2014 הצהיר אבו מאזן: "שישה מיליון פליטים רוצים לחזור, ואני אחד מהם".¹⁶ לסיכום עניין זה, על אף ההיסט בעמדת ישראל בשנים 2001–2008, שהגיע לשיאו בתקופת אולמרט, לא הושג הסכם קבע עם הפלסטינים, ואילו ישראל נקלעה לעמדת נחיתות קשה במשא־ומתן. בעוד בתקופת רבין הייתה זכות הפלסטינים למדינה עצמאית נתונה למשא־ומתן, ושאלת ההכרה הפלסטינית בישראל כמדינה יהודית לא עלתה על הפרק, עתה זכות הפלסטינים למדינה מובנת מאליה בעולם, ואילו ישראל היא זו שנאבקת על הכרה פלסטינית בזוהתה כמדינה יהודית. מתוך מצב חדש זה, בשנים האחרונות מנסה אבו מאזן להקים מדינה פלסטינית עצמאית, גם בלא הסכם קבע, באמצעות לחץ בינלאומי על ישראל לסגת מהגדה.

מדוע לא הבשיל המשא־ומתן להסכם קבע?

עמדות הפלסטינים אינן מתכנסות לאופק מדיני מוסכם ואף התרחקו ממנו. במהלך המשא־ומתן התברר שאבו מאזן לא מכיר בישראל כמדינה יהודית מסיבות עקרוניות הנוגעות לזיקה של העם הפלסטיני לארץ־ישראל המנדטורית, ולכך משמעויות עמוקות.¹⁷ התנגדות זו גוברת על האינטרס להקים מדינה עצמאית באמצעות הסכם קבע. הוא גם תובע זכות שיבה למיליוני פלסטינים תוך מתן "זכות הבחירה" לכל "פליט" – אם להגר לישראל או לקבל פיצוי. נציגיו עומדים על שובם לישראל של מאות אלפי פלסטינים, תוך מתן עדיפות לפליטים מאזורי מצוקה ובראשם הפליטים בלבנון, במקום שישובו למדינת פלסטין שתוקם בשטחים. פתרון בעיית הפליטים לפי שיטתו היא תנאי לסיום הסכסוך. לא כך נראו הדברים לישראל בהסכמי אוסלו.

עמדות אלה מחזקות את הרושם שהפלסטינים רואים במשא־ומתן אסטרטגיה להשגת ויתורים מישראל, בלא לוותר על עמדותיהם כלל. לפי דיווח של אהוד יערי, כך אמר אבו מאזן בהרצאה בעזה ביולי 2002: "ישראל עשתה את השגיאה הגדולה ביותר בתולדותיה כאשר חתמה על הסכם אוסלו. באוסלו לקחנו אדמה בלא תמורה, וסוגיות השלב הסופי נשארו פתוחות".¹⁸ ביוני 2009, בראיון לעיתון הירדני "אל־דוסתור" טען סאיב עריקאת כי ישראל נסוגה ממילא מעמדותיה במהלך המשא־ומתן, ועל כן, מדוע צריכים הפלסטינים למהר (ולתפטר על הסכם)? הוא הסביר לקהל הערבי: "לאן המשא־ומתן עם הצד הישראלי הביא אותנו? בתחילה אמרו (הישראלים) שיש לנו לזכות לנהל בתי חולים ובתי ספר, אחר כך היו מוכנים לתת לנו 66 אחוזים (מהשטחים), בקמפ דיוויד הם הציעו 90 אחוזים ולאחרונה (בתקופת אולמרט) הציעו 100 אחוזים. אם כך, מדוע עלינו למהר, לאחר כל העוול שנגרם לנו – הרי בכל מקרה לא יושג הסכם יציב, אלא אם הוא יתבסס על הדין

הבינלאומי והצדק".¹⁹ שיטת ניהול המשא־ומתן מצד הפלסטיני עקבית: ערפאת ואבו מאזן חמקו מהמשא־ומתן לאחר שהצד הישראלי הציג ויתורים מפליגים, וכאשר הם נדרשו להציג ויתורים מצידם. באמצעות אסטרטגיה זו הם כרסמו בעמדות ישראל.

כיום, לא נראה שמנהיג ישראלי כלשהו יסכים לעמדות פלסטיניות אלה, ואפילו לא לפשרות שהציע אולמרט. לכך יש להוסיף את ההשלכות השליליות של הטלטלה במזרח התיכון על מרחב הפתרונות. הגירת פליטים מהמזרח התיכון עשויה להפחית מנכונותן של מדינות המערב לקלוט פליטים פלסטינים ותיקים (רובם צאצאיהם של פליטי '48 המקוריים), כחלק מהסדר קבע. אייציבות ממזרח לישראל תקשה על מנהיגים ישראלים לוותר על סידורי ביטחון אמינים וארוכי טווח בבקעת הירדן.

ההסבר העיקרי של הפלסטינים לכישלון המשא־ומתן הוא שישראל לא מילאה די הצורך את דרישותיהם. לצרכים תקשורתיים ולנוכח הטענות הישראליות להיעדר פרטנר מהצד הפלסטיני, מעצימים הפלסטינים (כפי שעשו גם בראיונות ל"המקור") את הטענה שישראל הניחה את ההצעות המתקדמות ביותר דווקא כאשר ראשי הממשלות שלה היו בתקופת דעיכה פוליטית (ברק בשל התפוררות הקואליציה ואולמרט בשל חקירות המשטרה), ואז כבר התקשו הפלסטינים לקבלן. נראה שמדובר בסיבה משנית בחשיבותה, אם בכלל, וכי טענה זו היא גם חרב פיפיות לגבי שאלת מעמדו של אבו מאזן כפרטנר בעצמו, לנוכח חולשתו במחנה הפלסטיני. ערפאת ואבו מאזן הגיעו למשא־ומתן על הסכם הקבע בחוסר רצון מופגן. מהעדויות של המשתתפים במשא־ומתן עולה כי גם כאשר מעמדם הפוליטי של ברק ואולמרט היה איתן, לא יזמו ראשי אש"ף מאמץ כלשהו, אלא הפגינו גישה שוללת וחמקנית להצעות ישראליות ואמריקאיות. לדברי אולמרט ב"המקור", החל מספטמבר 2006 הוא ניסה להיפגש עם אבו מאזן חמש פעמים, אך זה התחמק ממנו. מניסיון נוסף ניסה אבו מאזן להתחמק בטענה דמיונית שהוא בדרכו להיפגש עם חמאס ברצועה, על מנת לקבל את החייל החטוף גלעד שליט. הפגישה בין המנהיגים התקיימה בכל זאת, הודות לשתדלנותו של אולמרט, שלא הועילה לו בהמשך המשא־ומתן. בשנת 2008 הציע אולמרט לאבו מאזן לעגן את ההסכמות במועצת הביטחון של האו"ם, עוד לפני אישורן בישראל, כדי להבטיח את מעמדן הבינלאומי בעבור הפלסטינים, אך אבו מאזן ניתק מגע ונעלם מהמשא־ומתן. מנייתוח עמדות הפלסטינים והתנהלותם עולה שגם אילו היו ברק ואולמרט בשיא כוחם הפוליטי, לא היו הפלסטינים מתכנסים להסכם.

גם הטענה הפלסטינית שמצרים וירדן לא נדרשו בהסכמי השלום להכיר בישראל כמדינה יהודית אינה במקומה, שכן ביניהם לבין ישראל לא הייתה יריבות על שטחי ארץ־ישראל, ועם הפלסטינים נדרש הסכם בין שני עמים, ולא רק בין שתי מדינות.

המפגש בין האסטרטגיה הפלסטינית המתוארת לעיל ובין דרך ניהול המשא־ומתן הישראלית הביא לשחיקה בעמדות היסוד של ישראל. לפי "המקור", המשלחות הישראליות היו מפוצלות בעמדותיהן. עריקאת סיפר שב־95 אחוזים מהזמן במשא־ומתן היו הישראלים עסוקים במשא־ומתן בינם לבין עצמם. לפעמים היו מספר ערוצי משא־ומתן, שכנראה לא היו מתואמים. בנוסף, פוליטיקאים ישראלים קיימו מגעים לא־רשמיים ושיחות "ייעוץ" עם הפלסטינים, שלא בתיאום עם ראש הממשלה. המשא־ומתן נוהל בחיפזון וסטה ממתודולוגיית משא־ומתן מקובלת. למשל, לא נהוג לתת בידי הנציגים בשולחן הדיונים מרחב ויתור משמעותי, אך נציגים ישראלים כגון השר שלמה בן־עמי הציעו ויתורים מפליגים בנוגע להיקף הנסיגה הישראלית (95 אחוזים במקום 92), מתן הריבונות בהר הבית לפלסטינים והצעה למספר הפליטים שישובו לישראל, בלא שהפלסטינים הראו נכונות לקדם את המשא־ומתן. הפלסטינים לא היו שותפים לתחושת "הרגע ההיסטורי" של הנציגים הישראלים. בנוסף, בכירים ישראלים (לרבות אולמרט ופרס) פירשו אמירות פלסטיניות טקטיות "מרגיעות" ולא מחייבות בנושא הפליטים וההכרה ההדדית, כאילו הן מבטאות עמדות יסוד פלסטיניות במשא־ומתן.

מדיניות הקווים האדומים של ישראל, שהופכים לקווים ורודים ואחר כך נעלמים (כתיאור אחד הנציגים האמריקאים במשא־ומתן) הביאה את הפלסטינים להאמין של־ישראל אין באמת קווי עצירה, וכי כל ויתור ישראלי יוביל בעקבותיו לויתור נוסף והשמייים הם הגבול, ועל כן – מדוע לא להמתין, כפי שציין עריקאת לעיל. האם ישראל ויתרה במהירות על נכסיה במשא־ומתן, או שיסודות המשא־ומתן היו רעועים? וכוח כזה פרץ לאחר קריסת המשא־ומתן בשנת 2001. בזמנו דחה השר בן־עמי טענה מצד שמעון פרס, כי "אין הסדר קבע כי הלכנו רחוק מדי" (בויתורי ישראל לפלסטינים). בן־עמי טען לעומתו כי השיחות נכשלו מאחר שנשענו על יסודות רעועים של תהליך אוסלו (שלו אחראי פרס). "הפילוסופיה של אוסלו קרסה לחלוטין" אמר בן־עמי. הוא הסביר שתהליך אוסלו התבסס על תפיסה ישראלית (מופרכת) שניתן להביא קבוצת אנשים מתוניסיה, לתת להם פיסות שטח והם אלה שישמרו על ביטחון ישראל בשטחים, ובבוא היום אפשר יהיה לדבר עימם על הסכם קבע. הדיונים שקיימה ממשלת ברק על הסדר הקבע חשפו כשל זה.²⁰ הרושם הוא שיש אמת בשתי הטענות, וכן בטענת ברק שערפאת לא היה פרטנר להסכם קבע.

בתקופת אולמרט לא נלמדו לקחי המשא־ומתן מהעבר. הצד הישראלי המשיך לחפש את העצים ולא ראה את היער. התפיסה הישראלית השגויה במשא־ומתן חזרה על עצמה לאורך כל התהליך, כאילו עוד פסע, עוד אחוז או שניים משטחי יהודה ושומרון, עוד עשרת אלפים פליטים נוספים שתקלוט ישראל – יובילו לשלום המיוחל. "שובר השוויון" שאחריו תרו בן־עמי (בשנים 2000–2001) ואולמרט (בשנת

2008) לא נמצא גם לאחר הסכמה ישראלית להקמת מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים המזרחית, וחילופי שטחים ביחס של 1:1 בקירוב. נדרשו לישראל שנים רבות כדי להבין שבין הצדדים ישנם פערים עמוקים מהותיים, ולא רק כמותיים. נראה שלא הובנו די הצורך האסטרטגיה של אבו מאזן וחשיבותן של סוגיות '48 (שיבת הפליטים, אי-ההכרה בישראל כמדינה יהודית וההסכמה לסיום הסכסוך) בעיני מי שרואה עצמו פליט מצפת ומהפכן הלוחם על זכויות הפלסטינים, ולא כמנהיג שייטול חלק פעיל בהקמת המדינה הפלסטינית לאחר כינונה.

טענת אולמרט בראיון ל"המקור" לגבי היכולת שהייתה לו לגשר על הפער שנוותר נראית לא־סבירה נוכח עמדות הפלסטינים, בלא קשר לנסיבות סיום תפקידו. לא נמצאו סימוכין לטענתו שאבו מאזן היה "פרטנר"²¹ להשגת הסכם קבע (להבדיל משיתוף הפעולה בין הרשות הפלסטינית לישראל בשגרה). יוזכר שעד מלחמת לבנון השנייה דבק אולמרט ב'תוכנית ההתכנסות' שזים, בהתבסס על ההנחה שאבו מאזן אינו "פרטנר".

מדרך המשא־ומתן שניהלה ישראל עם הפלסטינים יש להפיק לקחים, שאת חלקם ניתן היה להפיק כבר מהמשא־ומתן על הסכמי אוסלו.²² למשל, פיצול העמדות במשלחות ישראל שיחק לידי הצד הפלסטיני והשפיע גם על המגשר האמריקאי, שהרחיק את דרישותיו מישראל בהתאם לעמדה הפשרנית ביותר שמצא בתוך משלחת ישראל. ויתורים ישראלים במשא־ומתן, גם אם הם מוצהרים כלא־מחייבים, מהווים "נכס לא־מוחשי" פלסטיני, שיעשה בו שימוש מול ישראל וארצות־הברית בסבבי המשא־ומתן העתידיים. הפלסטינים, האמריקאים ולפעמים גם נציגים ישראלים רואים בויתורים קודמים את נקודת הפתיחה של סבב המשא־ומתן הבא.

דרכי פעולה אפשריות לישראל

לאור האמור לעיל, אין כיום אופק מדיני משותף להסדר הקבע, אך עדיין ניתן לקוות שהוא יפתח בעתיד, אם וכאשר תציג הנהגה פלסטינית עמדות ריאליות המתכנסות לפתרון 'שתי מדינות לשני עמים', ותחדל ממאמציה לערער על זהותה של מדינה ישראל.

בנסיבות אלה ניתן לבחון מהן האפשרויות העומדות בפני ישראל:

א. המשך המשא־ומתן על הסדר קבע. כעיקרון, על ישראל להותיר דלת פתוחה לכל משא־ומתן מדיני. ברם, החזרה למשא־ומתן על הסדר הקבע במתכונתו הקודמת הינה בעייתית, שכן הפערים הם מהותיים, וכגודל הציפיות כך גודל האכזבות והאלימות, כפי שהומחש באינתיפאדה השנייה לאחר כישלון השיחות בקמפ דייוויד. לפיכך, בעניין הסדר הקבע מוטב לדון בצוותים מצומצמים מאוד, תוך התמקדות בסוגיות הליבה. בנוסף, במבחן התוצאה, יוזמות ישראליות לא הועילו לקידום המשא ומתן; ועל כן אין טעם ביוזמות חדשות שלא יפגשו עמדות רצויות

בצד הפלסטיני ואף עלולות להחליש את מעמד ישראל במשא ומתן. לשם כך יש לקבוע שהצגת רעיונות לווייתורים במשא-ומתן יהיו במשורה ויחייבו את אישורו של ראש הממשלה. בה בעת, יש לסייע בשיפור מעמד הרשות ובעיצוב אופק כלכלי-חברתי בשטחים, דבר שעשוי לתרום ליצירת אופק מדיני משותף בעתיד. מהרשות יש לחזור ולדרוש את הפסקת ההסתה במערכות החינוך וההסברה הפלסטיניות, המהווה מצע לטרור ומכשול תרבותי בפני יצירת אופק מדיני משותף.

ב. שימור אופציה להסדר קבע בטווח ארוך. מוצע שישראל תשרטט לעצמה אופק מדיני ברור, בין אם המשא ומתן מתקיים ובין אם לאו, וזאת לצרכים פנים-ישראליים וכלפי הזירה הבינלאומית. הדבר כרוך בסימון גבולות עתידיים, שמהם לא תיסוג במשא ומתן, ובמדיניות התיישבות שתותיר אופציה טריטוריאלית להסדר קבע, גם אם זה אינו נראה לעין לעת עתה. למשל, להימנע מהרחבת ההתיישבות היהודית מחוץ לתחום גדר ההפרדה והגושים. לא להקים שם התנחלויות חדשות ולא להרחיב את שטחיהן של הקיימות, אבל לקיים בהן את שגרת החיים המלאה (ביטחון, חינוך, תרבות, תחבורה ועוד), עד שגורלן יקבע בהסכם קבע. בינתיים יכולה ישראל להחליט להעביר שטחים מסוימים לשליטת הרשות הפלסטינית, משיקולים שונים.

ג. משא ומתן להיפרדות בהסכם. אבו מאזן שולל הסכם ביניים נוסף, שאינו כולל נסיגה ישראל על בסיס קווי 67' (תוך חילופי שטחים), אך יתכן שהוא עשוי להסכים לקיים משא ומתן על "הסכם חלקי", שמטרתו הקמת מדינה פלסטינית בגבולות הסדר הקבע, תוך הותרת סוגיות 48' פתוחות (איי-הכרה פלסטינית בישראל כמדינה יהודית, בלא להתפשר בסוגיית הפליטים ובלא לקבוע את סיום הסכסוך). בלא שינוי עמוק בעמדות הפלסטינים בסוגיות 48', דרך זו עשויה להסתבר כיחידה האפשרית להשגת הסכם ארוך טווח. ברם, מדובר בהסכם נחות משמעותית בהשוואה להסכם קבע, שאליו צריכה ישראל להמשיך לחתור.

ד. נסיגה חד-צדדית מהגדה. רווחת דעה אחרת, לפיה על ישראל לבצע נסיגה חד-צדדית עמוקה בגדה, בדומה ל'תוכנית ההתכנסות' משנת 2006. כלומר, היערכות מחדש של צה"ל ופינוי של 80 אלף מתנחלים לפחות בגדה, באזורים שמחוץ לירושלים, גושי ההתיישבות והבקעה. בדרך זו יש אמנם כדי לצמצם את החיכוך שבשגרה בין ישראל לאוכלוסייה הפלסטינית בגדה, אולם ספק רב אם היא תעצב מציאות חדשה, שבה כל צד יחיה את חייו בשלווה בנפרד. סביר יותר שאיום הטרור לא יפחת, היציבות הפנימית תתערער והסכם הקבע ירחק. זאת ועוד, סביר שהעולם לא יראה בכך מהלך לקראת סיום "הכיבוש", לא ישחרר את ישראל מאחריות לגורל האוכלוסייה בגדה, והמהלך לא יתרום לחיזוק מעמדה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לכך יש להוסיף מחירים ודאיים בזירה הפנימית: התנגדות עזה לפינוי, עלויות כספיות עצומות, קשיים בקליטת המפונים ועוד. מדובר באירוע משמעותי

בסדר גודל של פי עשרה מהנסיגה מהרצועה, שתוצאותיה רחוקות מהבטחותיו של ראש הממשלה שרון.²³ ספק אם סיכונים ומחירים אלה מוצדקים בלא הסדר קבע. על כן מוטב, אפוא, להמתין לפתיחת אופק מדיני בעתיד, שיאפשר הסכם כזה, גם אם הדבר יחייב המתנה לעלייה של הנהגה פלסטינית מקומית, שתקנה עדיפות להקמת מדינה פלסטינית בשטחים ולרווחת תושביה, על פני תביעות לא ריאליות החותרות תחת זהותה של ישראל.

הערות

- 1 ציטוט מספר ירמיהו, פרק ו פסוק יד; ירמיהו, פרק ח פסוק יא. פרשנות, ראו: יהודה איזנברג, שיחות בספר יחזקאל, <http://www.daat.ac.il/daat/tanach/achronim/yehezkiel2.htm#p13>
- 2 רביב דרוקר, ברוך קרא, "המקור", ערוץ 10, נובמבר 2015, פרק 1: פסגת קמפ דייויד 2000 – כישלון ידוע מראש? פרק 2: מדוע סירב אבו מאזן להצעה הנדיבה מאולמרט? פרק 3: המנהיגים מתייצבים מול המצלמות, ומספרים את גרסתם
- 3 עקיבא אלדר, "מסמך טאבה: ישראל תקלוט עד 40 אלף פליטים פלסטינים", וואלה, פברואר 2002, <http://news.walla.co.il/item/183313>
- 4 מן הארכיון, "מתווה קליטון" והתגובות הרשמיות של ישראל והפלסטינים, ישראלים, אוניברסיטת בן-גוריון, קיץ 2014.
- 5 עקיבא אלדר ודוד לנדאו ("הארץ"), "ערפאת: "מבין" שישארל מדינה יהודית; מסרב לציין כמה פליטים ידרוש להשיב", וואלה, 18 ביוני 2004, <http://news.walla.co.il/item/558244>
- 6 לפי הראיון ב"המקור"; ראו גם אבי יששכרוף, "התקווה, הפחד וההאשמות: הסכם השלום שנשאר על המפית", וואלה, 24 במאי 2013, <http://news.walla.co.il/item/2644736>
- 7 בראיון לעיתון הארץ, ערפאת אמר שעל ישראל לסגת מ-97-98 אחוז מהשטחים. עקיבא אלדר ודיוויד לנדאו, "סבתי הייתה הגר", וואלה, 19 ביוני 2004, <http://news.walla.co.il/item/558767>
- 8 ראו הצעות הפלסטינים במשא ומתן במסגרת אנפוליס, האתר של שאול אריאלי, מפות, www.shaularieli.com
- 9 ערוץ 2, "חיים רמון סיכל השיחות הישירות עם הפלסטינים", מאקו, 27 ביולי 2010, <http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-efd15f05b6d1a21004.htm>
- 10 ניר יהב, "אבו מאזן: לא אכיר בישראל כמדינה יהודית", וואלה, 15 באוקטובר 2010, <http://news.walla.co.il/item/1743995>
- 11 יצחק בן-חורין, "התוכנית שהציג אבו-מאזן להסדר עם ישראל: ...", Ynet, 3 בפברואר 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4484003,00.html>
- 12 סקר משותף למכון טרומן והמרכז הפלסטיני ברמאללה, 15 ביולי 2015, <http://www.kas.de/israel/he/pages/11244>
- 13 אבו מאזן בריאיון לאחבאר אליום, 30 בנובמבר 2014, כפי שמופיע ב"ממר", "עבאס בריאיון: שישה מיליון פליטים רוצים לחזור ואני אחד מהם", 7 בדצמבר 2014, http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=875141_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3758

- 14 חדשות ערוץ 2, "פרס: "התקרבותי להסכם עם אבו מאזן, רה"מ עצר אותי"" , 6 במאי 2014
<http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-133b81412b2d541004.htm>
- 15 אהוד יערי, ערוץ 2, "בנו של אבו מאזן: נחזור לצפת", מאקו, 26 ביולי 2014
<http://www.mako.co.il/news-world/arab/Article-6cd852958f37741004.htm>
- 16 שם. אבו מאזן בריאיון **לאחבאר אל-יום**, 30 בנובמבר 2014, "יש שישה מיליון פליטים המבקשים לחזור, ואגב אני אחד מהם".
- 17 שמואל אבן, "התנגדותו של אבו מאזן להכיר בישראל כמדינה יהודית: משמעויות אסטרטגיות", **מבט על**, 3 בנובמבר 2015
<http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=10902>
- 18 אהוד יערי, ערוץ 2, אפריל 2003. יערי ציטט מדברים שאמר אבו מאזן בהרצאה בעזה, שהוצגה באתר האינטרנט של הפתח ב-9 ביולי 2002. ראו סרטון באתר News1, שהעלה מהארכיון נרי אבנרי,
<http://www.news1.co.il/Archive/003-D-64122-00.html>
- 19 מתוך ראיון שנתן עריקאת לעיתון הירדני **אל-דוסתור** ב-25 ביוני 2009, Memri, "Saeb Erekat: Over the Years, Israel Has Gradually Withdrawn from Its Positions; Therefore, We Have No Reason to Hurry," July 13, 2009,
<http://www.memri.org/report/en/print3413.htm>
- 20 שלמה בן-עמי מתראיין אצל דן מרגלית בערוץ 1, 2001,
<https://www.youtube.com/watch?v=m0GRyec78Hw>
- 21 חדשות 2, "אולמרט: "אבו מאזן הוא הפרטנר הטוב ביותר שהיה לישראל", 2 בדצמבר 2012,
<http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-8cf89ed57f85b31004.htm>
- 22 לקחים מתהליך אוסלו, ראו: שמואל אבן, "עשרים שנה להסכמי אוסלו – לקחים לישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 16, גיליון 2, יולי 2013.
- 23 שמואל אבן, "החלטה ששינתה את פני ההיסטוריה, עשר שנים להתנתקות מרצועת עזה: ניתוח ולקחים", **עדכן אסטרטגי**, יולי 2015.

גאות ושפל: השינויים במדיניות החוץ ההודית – ישראל והפלסטינים כמקרה בוחן

אושרית בירודקר

הודו השתחררה מכבלי הקולוניאליזם באוגוסט 1947. עם זאת, עצמאות זו לא העניקה לה את המרחב והתנאים להגדיר את תפקידה בזירה הבינלאומית. צמיחתה הכלכלית והשאיפה להיות אחת הכלכלות החזקות בעולם הביאה לאימוץ גישת הריאליזם המדיני בתחום יחסי החוץ. מאמר זה יעסוק ביחסה של הודו לסוגיה הפלסטינית – ישראלית כמקרה בוחן. בטרם עצמאותה קשרה הודו את גורלה עם הפלסטינים, ואלה הפכו חלק בלתי נפרד ממרקם היחסים בין הודו לישראל. כינון היחסים עם ישראל בשנת 1992 לא הביא לשינוי בעמדת הממשל הקלאסית כלפי הסוגיה הפלסטינית. עם זאת, התקשורת והאקדמיה מיהרו לקשור כתרים לראשו של ראש הממשלה נרנדרה מודי (Narendra Modi) כידידה החדש של ישראל. מאמר זה מבקש לעקוב אחר השינויים ביחסם של שלטונות הודו לסוגיה הפלסטינית מאז עליית מודי לשלטון במאי 2014, אל מול מבט הבוחן את הסיבות לשינויים המתרחשים במישור יחסי החוץ ההודיים.

מילות מפתח: מדיניות חוץ, פוסט-קולוניאליזם, יחסי ישראל-הודו, יחסי הודו-הרשות הפלסטינית, נרנדרה מודי.

הודו והפלסטינים – היסטוריה של הזדהות

מרכיבים דוגמת דת, אנטי-אימפריאליזם, אנטי-קולוניאליזם, קדושת המדינה החילונית ומדיניות בלתי-מזדהה עיצבו את יחסה של הודו לסוגיה הפלסטינית לאורך השנים. בתחילה, המאבק בין מפלגת 'הקונגרס הלאומי ההודי' לתנועת

אושרית בירודקר היא תלמידת מחקר לתואר שלישי במחלקה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת בר אילן.

'הליגה המוסלמית' התמקד ברתמת הקהילה המוסלמית בהודו למאבק הפלסטיני לשחרור לאומי. עם העברת שאלת ארץ-ישראל לאו"ם הפכה הודו לשחקנית חשובה מאחורי הקלעים. במסגרת המושב הראשון של עצרת האו"ם בשנת 1947 סיכלה הודו חרם על האסיפה הכללית של האו"ם ביוזמת חברי 'הוועד הערבי העליון' ומדינות ערב, בשל יצירת תנאים מועדפים עבור הסוכנות היהודית בתהליכי הדיון – חרם שעתיד היה להאפיל על הקמת מדינת ישראל. כמו כן, עלה בידה להיכלל בקבוצת המדינות החברות באונסקו"פ, ובמסגרת זו יצרה את 'התוכנית הפדרלית' – רעיון שנדחה על ידי הרוב. עם הקמת מדינת ישראל ולאורך מלחמותיה הביעה הודו תמיכה איתנה בערבים.¹

אל מול התמיכה המקרטעת של מדינות ערב בעת מלחמתה של הודו בפקיסטן בשנת 1965, ומאוחר יותר בשנת 1971 בבנגלדש, העניקה ישראל גיבוי מלא להודו באמצעות ציוד ארטילרי. לדידם של חברי פרלמנט רבים ניכר חוסר הסימטריה ביחסים בין הודו למדינות ערב. בקרב 'אגודת העם ההודי' (BJS), גלגולה הקודם של מפלגתו של מודי 'מפלגת העם ההודי' (BJP) – מפלגה לאומנית המתנגדת למיעוטים – התחזקה התפיסה כי הברית ההודית עם ישראל היא טבעית, וניצחונה של ישראל במלחמת ששת הימים ב-1967 הוקבל לניצחונה של הודו על פקיסטן ב-1965.² אף על פי כן, הודו המשיכה במתכונת זהה במדיניות החוץ. היא ניסתה להשתתף בוועידות מוסלמיות שונות, גינתה את פעולות ישראל ושלחה ציוד רפואי לנפגעי מלחמות ישראל. הודו תמכה בהשתתפות אש"ף במסגרות שונות כחבר משקיף באו"ם בשנת 1974. היא הצטרפה להחלטת האו"ם 3379 המגדירה ציונות כגזענות בנובמבר 1975. בשנת 1977 עלתה לשלטון מפלגת ג'אנאטה (Janata), שהורכבה מקואליציה של מפלגות וביניהן 'אגודת העם ההודי' (BJS), אשר התנגדו ל"מדיניות החירום" של ראשת הממשלה, אינדירה גנדי. רבים מתומכי ישראל חזרו לפרלמנט ההודי ועוררו ציפיות בירושלים לשינוי הסטטוס קוו. עם זאת, קולות הבוחרים המוסלמים הנחילו למפלגה את ניצחונה, פעולות הממשל התאפיינו במשנה זהירות והתמיכה בערבים נמשכה.³

בשלהי שנות השמונים ניכר שינוי במדיניות הממשל ההודי כלפי ישראל. הסיבות לשינוי היו רב-ממדיות. בפן הפנים-מדיני, עלייתה לשלטון של מפלגה חדשה בשנת 1989 הפחיתה את הרטוריקה האנטי-ישראלית ויצרה בסיס לשינוי. בפן האזורי, הטרור הפונדמנטליסטי קירב בין הודו לישראל. לצד זאת, ירידה במחירי הנפט הגולמי הפחיתה את יכולתן של מדינות ערב להפעיל לחץ באמצעות הנפט, כפי שעשו בעבר. במקביל גילתה הודו את עוצמתה של ארצות-הברית, ונזקקה לה על מנת להיחלץ מהמשבר הכלכלי שאליו נקלעה. התמוטטות ברית-המועצות בשנת 1991 סימלה את סופו של הסדר הישן ואת השינוי במאזן הכוחות הבינלאומיים, שנעשו עתה חד-קוטביים בראשותה של ארצות-הברית. העוינות ההודית כלפי

ישראל היוותה מכשול ביחסיה עם ארצות־הברית, אך שינוי פומבי במדיניות נעשה קל יותר לאור המשא־ומתן בין ישראל לפלסטינים בעקבות 'ועידת מדריד'⁴. למרות כינון היחסים עם ישראל בינואר 1992, המשיכה הודו בתמיכתה המסורתית בפלסטינים. יחסים טובים אלה נשמרו באמצעות ביקורים הדדיים, תרומות כספיות, שיתוף פעולה והמשך גינויה של ישראל. הסוגיה הפלסטינית נותרה פופולרית בהודו, ולאחרונה משמשת כר פורה לפעילותו של ארגון BDS בתת־היבשת.

השינויים במדיניות החוץ ההודית ביחס לסוגיה הפלסטינית

עלייתו לשלטון של ראש הממשלה מודי ב־2014 סימלה שינוי בהיסטוריה של הודו, וכן שינויים ביחסי הודו־הרשות הפלסטינית. מפלגת הימין השלטת הודיעה על רפורמות משמעותיות ביחסי החוץ של הודו, והניחה על סדר היום שלושה נושאים מרכזיים: הנהגת קו נוקשה בנוגע לביטחון לאומי, האצת השלב השני של הרפורמות הניאו־ליברליות וקשירת כתרם לרעיון הלאומיות התרבותית.⁵ היחס המשתנה כלפי המזרח התיכון הוא אחד התחומים המתפתחים בסוגיית יחסי החוץ ההודית.

על מנת לבחון את השינויים במדיניות החוץ ההודית ביחס לסוגיה הפלסטינית, לא ניתן לנתק את הדבר מהשינויים ביחסים בין ישראל להודו. הידוק היחסים ניתן לבחינה ממספר זוויות: ביטחון, ביקורים דיפלומטיים, שינוי ביחס הציבורי ובדפוס ההצבעות באו"ם. בתחום הביטחון – בשנים האחרונות חיזקה ישראל את קשריה הביטחוניים עם הודו, והפכה את תת־היבשת ההודית לאחד מיעדי היצוא הגדולים שלה, בעיקר רכש צבאי. ישראל היא ספקית הנשק הרביעית במספר להודו. מספר הביקורים הדיפלומטיים בין המדינות עלה בהדרגה מאז כינון היחסים. במהלך העצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2014 נפגשו מודי וראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, ודנו בנושאי תוכנית הגרעין האיראנית והרחבת שיתוף הפעולה בין המדינות. בחודש אוקטובר באותה שנה התקיים ביקור היסטורי של נשיא הודו בישראל. דוגמה לברית הפוליטית המתהדקת ניתן היה לראות בקיץ אשתקד, בימי מבצע 'צוק איתן'. במהלך המבצע פעלה ממשלת מודי למניעת גינויה של ישראל בפרלמנט ההודי – מעשה שלדעת רבים סיפק את הממשל בירושלים.⁶

האו"ם הפך לזירה המעניינת ביותר לבחינת השינויים ביחסי החוץ של הודו. דפוס ההצבעות של הודו עד כה הוכיח נאמנות בתמיכה בפלסטינים ואנטי־ישראליות מובהקת. במהלך מבצע 'צוק איתן' ספגה הודו ביקורת רבה על כך שאינה מגנה את פעולותיה של ישראל ברצועת עזה. נראה כי במטרה לאזן את תמיכתה בישראל, היא הצביעה בעד הקמת ועדת חקירה מיוחדת לעזה מטעם מועצת זכויות האדם של האו"ם. לבסוף הצהירה הודו כי היא "מביעה דאגה" מחשש להסלמת האלימות בין ישראל לפלסטינים. ביולי 2015 נמנעה הודו, לצד

מדינות דוגמת אתיופיה, קניה, פרגוואי ומקדוניה, מהצבעה בעד דוח האו"ם המגנה את ישראל בצל מבצע 'צוק איתן'. השגריר הפלסטיני בהודו, עדנאן אבו אל-חאיג'ה (Adnan Abu Alhaija), כינה את החלטת הודו "מזעזעת", ולדעתו היא הושפעה ממערכת היחסים הצבאית בין ישראל להודו.⁷ מקורות הודיים דיווחו כי נתניהו פנה באופן אישי למודי וביקש ממנו להימנע מהצבעה.⁸ באוגוסט 2015 הדגישה שרת החוץ שווארג' שארמה (Swaraj Sharma), בשאיפה להגיע ללבו של הציבור הערבי והמוסלמי, כי אין שינוי במדיניות הודו כלפי הרשות הפלסטינית, וכי תמיכתה של הודו במאבק הפלסטיני נותרה איתנה. היא הדגישה כי הודו ממשיכה לנקוט מדיניות ייחודית הדוגלת באי-התערבות, באי-שיפוטיות ובחוסר מחויבות. במילים אחרות, הודו מוכנה להמשיך להעניק תמיכה לערבים, אך מעדיפה שהם עצמם יחליטו על גורלם.⁹

יש הטוענים כי השינוי במדיניות כלפי ישראל החל טרם ימי ממשלת מודי, בעת 'משבר קרגיל' במאי 1999, כאשר אספקת הנשק מישראל אפשרה להודו לנצח במלחמה נגד פקיסטן. החל משנת 2012 הודו "הביעה דאגה" אך לא גינתה את פעולותיה של ישראל נגד אזרחים פלסטינים. למרות שהודו נשארה תומכת של מדינה ריבונית פלסטינית המבוססת על קווי 1967, ביטויי התמיכה שלה ברשות הפלסטינית השתנו בהדרגה.¹⁰ מאז כניסתו של מודי לתפקיד ראש הממשלה, עוברים יחסי הודו-ישראל כיול מחדש. ההצבעה ההודית היא סמל להתקרבות מתמשכת בין ממשלות ישראל והודו. הימנעותה של הודו מהצבעה אינה מסמלת ניטרליות, אלא את ההפך. לאחר שנים של מדיניות פרו-פלסטינית אקטיבית באו"ם, מדובר בשינוי במדיניות החוץ ההודית.

הסיבות לשינויים במדיניות החוץ ההודית

מדיניות חוץ משמשת מטרה אחת רק לעתים נדירות. בדרך כלל היא משמשת להשגת יעדים כגון ביטחון, סיוע, מסחר, מעמד או יוקרה. מרבית מדינות העולם נוטות לשמור בקנאות על העקרונות היסודיים המנחים את מדיניות החוץ שלהן.¹¹ מדיניות החוץ ההודית עוצבה על ידי ראש ממשלתה הראשון, ג'והרלל נהרו (Jawaharlal Nehru), וזו נותרה שלטת גם לאחר מותו. במהלך השנים, כמדינה המסירה מעליה את כבלי הקולוניאליזם, בעיות הפנים עברו למרכזו של סדר היום ההודי, ולא הותירו להודו תפקיד פעיל בתחום היחסים הבינלאומיים.¹² עם זאת, בעקבות ביצוע הרפורמות הכלכליות בעקבות

החל משנת 2012 הודו "הביעה דאגה" אך לא גינתה את פעולותיה של ישראל נגד אזרחים פלסטינים

למרות שהודו נשארה תומכת של מדינה ריבונית פלסטינית המבוססת על קווי 1967, ביטויי התמיכה שלה ברשות הפלסטינית השתנו בהדרגה

המשבר הכלכלי בשנת 1991, אשר פתחו את כלכלת הודו לשוק העולמי, ניכר שינוי מהותי במדיניות החוץ ההודית. הרפורמות סימלו את קריסתן של הפוליטיקה ושל הכלכלה הישנה גודשת הסוציאליזם, שליוו את הודו עוד מימי המאבק לעצמאותה. כיום מתרחש בהודו מאבק על הדרך הנכונה לניהול מדיניות החוץ שלה, לנוכח האתגרים החדשים העומדים לפני¹³.

ניתן להצביע על ארבעה גורמים המכתיבים את מדיניות החוץ ההודית הנוכחית: א. ביסוס מעמדה של הודו כמעצמת-על; ב. תדמית האומה; ג. שינויים ביחסי הכוחות האזוריים; ד. מדיניותו של ראש הממשלה מודי, כפי שיפורט להלן.

א. ביסוס מעמדה של הודו כמעצמת-על

עם סיום הקולוניאליזם וקבלת העצמאות, המשימה העיקרית של הודו הייתה חיזוק וביסוס המדינה החדשה. אמנם, הודו כמדינה לא החזיקה במדיניות חוץ מתוכננת, בשונה מראש ממשלתה נהרו, שעיצב אותה דרך תפיסת עולמו, משום שניסיונו הדיפלומטי, כוחו והריחוק של ענייני החוץ מהציבור אפשרו זאת. עם עלייתו לשלטון של לאל באהדור שסטרי (Lal Bahadur Shastri), ראש הממשלה השני של הודו, הבירוקרטיה ההודית נעשתה דומיננטית ודאגותיה הגלובליות של הודו הוחלפו בדאגות מקומיות ואזוריות. על פי רוב, שנותיה הראשונות של מדינה אינן מתאפיינות בפולמוס דומיננטי על מדיניות החוץ, כי אם מתמקדות בענייני הפנים מעצבי האומה, דוגמת לאומיות כלכלית ואנטי-קולוניאליזם. בשנים אלו

יחסי החוץ אף מגויסים להתמודדות עם בעיות הפנים במדינה¹⁴. שינוי מרכזי במדיניות החוץ ההודית טמון במעבר משיח פוליטי-דיפלומטי, אשר קידש אידאליזם, לכזה המונחה על ידי ריאליזם. האסכולה הריאליסטית גורסת כי המדינות שואפות בהתמדה לעוצמה המתבטאת בעיקר ביכולות צבאיות¹⁵. הודו ראתה עצמה מקדמת ערכים דוגמת פציפיזם, אי-הזדהות, שיתוף פעולה והגדרה עצמית דמוקרטית, אשר לא היו אוטופיים כי אם אינסטרומנטליים. זו הייתה דרכה להגיע לעמדה ייחודית ועצמאית בקרב מדינות העולם. ההפנמה כי יש לאמץ את גישת הריאליזם המדיני הגיעה בהדרגה, בשל מתיחות עם סין ופקיסטן. בעוד הן מתחמשות ונעזרות בסיוע מעצמתי, הודו שקעה בבעיות פנים. היחסים עם ישראל עולים בקנה אחד עם סממנים אלה של השקפה ריאליסטית מטעם הממשל. נראה כי הסיוע הצבאי של ישראל להודו מתקיים בין מלחמות, הן במלחמת 1965 עם פקיסטן והן ב-1971 בבנגלדש¹⁶.

טרם המשבר בתחום מטבע החוץ שפקד את הודו בתחילת שנות התשעים, מדיניות החוץ ההודית התאפיינה בחיפוש אחר תמיכה חיצונית – משימה שעלתה בקנה אחד עם צרכיה המתפתחים¹⁷. אסטרטגיית הפיתוח הכלכלי של הודו בשנותיה הראשונות הדגישה את חשיבות הרגולציה הממשלתית. המסחר עם הודו התאפיין

בתעריפי מכס גבוהים ובחסמים מבניים, ובכך היה המגביל ביותר באסיה. במהלך שנות השמונים פתחה הודו ברפורמות להקלה ביבוא, אבל מדיניות הסחר שלה נותרה מוגבלת. היא פנתה לקרן המטבע העולמית (IMF) בבקשה לעזרה, וזו התנתה את תמיכתה, בין היתר, ברפורמה במדיניות הסחר. עתה הופעלו על הודו לחצים להתחרות בשוק העולמי, ובהיעדר הגיבוי של ברית המועצות נכנסה הדיפלומטיה ההודית ל"ארץ לא נודעת".¹⁸

תנאי השוק הכתיבו את הצרכים של הודו, שהתמקדה בחיפוש משקיעים זרים וגישה לשווקים חדשים. הרפורמות הכלכליות היו איטיות אך מניבות, והודו הצליחה להשיג צמיחה מהירה. הן סיפקו בסיס לשינוי יחסיה עם מעצמות גדולות ואזוריות, וכן עם יריבותיה – סין ופקיסטן.¹⁹ במהלך שמונה השנים האחרונות גבר קצב הצמיחה השנתי של הודו ב-13 אחוזים, הודות למשטר הסחר הפתוח וההשקעות הזרות. הודו עשויה להאיץ את קצב הצמיחה שלה ולמקם עצמה כשלישית בעולם במנחים של תוצר מקומי גולמי.²⁰ עם הצמיחה הכלכלית לצד גורמים דוגמת כוחה הצבאי והגרעיני, הפריחה הכלכלית הגוברת בצורה ניכרת, אוכלוסייתה העתידה להפוך לגדולה בעולם ואוכלוסיית צעירים משמעותית – מגיעה האחריות המעצמתית.²¹

הודו מבקשת למנף את מעמדה בארגון המדינות בעלות פוטנציאל ההתפתחות הכלכלית (בריקס – BRICS), שבו חברות גם רוסיה, ברזיל, סין ודרום-אפריקה, במטרה להתעצם בזירה העולמית. למרות שאיפתו של המעמד השליט לקשרים קרובים יותר עם המערב, היה זה גוש מדינות בריקס שאפשר להודו כניסה לארגונים בינלאומיים. המערב, לעומת זאת, לא היה נדיב כלפיה בקבלת מושב קבוע במועצת הביטחון של האו"ם, ולא בקבלת כוח רב יותר בקרן המטבע הבינלאומית. ארגון בריקס נותר איתן בתמיכתו בזכויות הפלסטינים ובדה-קולוניזציה של ישראל. נראה כי עמדת בריקס היא שהופכת את העמדה ההודית כלפי ישראל למורכבת. על רקע הכבוד הרב שהודו זוכה לו בארגונים אלה, וכן מצד מדינות דוגמת איראן ומדינות המפרץ הפרסי, ההתקרבות בין הודו לישראל וארצות-הברית תאלץ את הודו להלך על חבל דק.²²

ב. תדמית האומה

בעולם הדיגיטלי, מהפכת האינטרנט הפכה את היוצרות בשאלה – כיצד צרכנים משתלבים ובוחנים מותגים. כיום, מערכת היחסים בין יצרן ללקוח אינה מסתיימת עם רכישת המוצר, אלא המוצר נעשה חלק מתעשיית המיתוג באמצעות כלי המדיה השונים.²³ תדמית המדינה הפכה להיות חלק חשוב מעוצמתה בזירה העולמית. החוקר סיימון אנהולט (Simon Anholt) טבע את המונח 'מיתוג אומה' (Nation Branding), המקשר בין תיאוריות מתחום מנהל העסקים לתחומים שונים

העוסקים בזהות האומה.²⁴ הודו הייתה נחושה להוכיח לספקנים כי היא אכן מועמדת ראויה לתואר "מעצמת-על", ולכן נקטה מדיניות חוץ המשלבת מיתוג מדינתי, לצד שימוש בעוצמה רכה.

הודו האמינה ביכולתה למלא תפקיד משמעותי בזירה העולמית וראתה עצמה כמעצמה, אבל לא זכתה לכבוד הראוי מצד מדינות העולם. התדמית שזכתה לה שירתה את האינטרסים הקודמים שלה כמדינה נחשלת, הזקוקה לסיוע חיצוני. בנוסף לתמיכה ארוכת-השנים במדינות ערב בכלל ובסוגיה הפלסטינית בפרט, הודו לא נחשבה בעיני מדינות העולם כמקור כוח.²⁵ עם התעצמותה הכלכלית והצבאית של הודו, נוצר הצורך לבחון מחדש את תדמית האומה. נראה כי בעשור האחרון עבר תחום זה שינויים מפליגים, והתוצאות ניכרות. הודו הפכה מבעלת תדמית של מדינת עולם שלישי לשם נרדף למומחיות בתחום המחשוב, המדיה והשירותים. שיקולים אלה עולים בקנה אחד עם רצונה של הודו להדק את יחסיה גם עם ישראל, שאף היא בעלת מומחיות בתחומים דומים.²⁶

ג. שינויים ביחסי הכוחות האזוריים

מספר אירועים דוגמת 'האביב הערבי', מלחמת האזרחים בסוריה והמיליטריזציה הסינית באוקיינוס ההודי גרמו להערכת בריתות מחודשת. הממשל הנוכחי בהודו רואה במזרח התיכון את השכונה המורחבת שלו, החיונית לאינטרסים הלאומיים של הודו.²⁷ הודו צפתה בהתקבלות המוצלחת של האסלאמיסטים בתוניסיה ובמצרים מצד העולם, ובהתעצמותו של ארגון 'המדינה האסלאמית'. לצד זאת, גובר החשש כי חוסר יציבות במזרח התיכון יביא להגברת הטרור בהודו.²⁸ הודו היא צרכנית אנרגיה מרכזית המייבאת 68 אחוזים מהנפט שברשותה מהמפרץ הפרסי,²⁹ ומשום כך, כל שיבוש באספקת אנרגיה סדירה למדינה עלולה לפגום בהתקדמות הכלכלית שלה, וכן בהיקף העברת הכנסות חוזרות של כשבעה מיליון עובדים במדינות המפרץ. החששות משינויים הביאו לעלייה ברכישות הצבאיות של הודו. היקף המסחר הביטחוני בין ישראל להודו מאז עלייתו של מודי לשלטון ובמהלך שנת 2015 עמד על 695 מיליון דולר. סכום זה גדול מהיקף המסחר בין שתי המדינות בשלוש השנים שקדמו לעלייתו. שינויים אלה עולים בקנה אחד עם יחסה של הודו לישראל, שהיא מעצמה צבאית ויצואנית טכנולוגיות מתקדמות.³⁰ בשנים האחרונות מהדקת ארצות-הברית בהדרגה את קשריה עם הודו, שהופכת למעצמה עולה במזרח. לאחר ששני הצדדים הרחיקו את החשדנות שאפיינה את היחסים ביניהם, הם מצליחים להגן על האינטרסים העולמיים והאזוריים שלהם, בהתאמה. היחס של נירודלהי להתקדמות תוכנית הגרעין האיראנית הפך להיות אבן הבוחן של וושינגטון ביחס להודו. מדיניותה של הודו ביחס לסוגיית הגרעין האיראני התאפיינה בזהירות רבה בכמה זוויות – אנרגטיות, אסטרטגיות ומסחריות.

המתח ששרר בין הודו לארצות־הברית לאורך תקופת הסנקציות בא אל קיצו עם חתימת הסכם הגרעין עם המעצמות ביולי 2015. הידוק היחסים בין המדינות עשוי להעניק זווית ייחודית למעורבותה של הודו בסכסוך הישראלי־פלסטיני. מאז ומתמיד נתפסה ארצות־הברית בעיני הפלסטינים כגורם מתווך משמעותי, אך סובייקטיבי. כוחה העולה של הודו, המחויבות העמוקה לאורך השנים לסוגיה הפלסטינית והקשרים הטובים שלה עם ישראל יכולים לאפשר לה ליצור הסכם רב־מערכתי, שבמסגרתו יזכה כל צד בסכסוך לתמיכת מעצמה המתקבלת על ידי שני הצדדים. מיתוגה של הודו כמתווכת נוספת בסכסוך ארוך־השנים ייתן לה אפשרות לסחוף שוב את ארצות־הברית פנימה. תפקיד זה יעלה בקנה אחד עם מיתוגה מחדש של הודו כמעצמת־על, השואפת לקבל מושב קבוע במועצת הביטחון של האו"ם ולהבליט את ייחודיותה כגשר לסובלנות.³¹

ד. מדיניותו של ראש הממשלה מודי

מאז עלייתו של מודי לשלטון, כשהוא עומד בראש המפלגה הלאומנית, הוא מסתמן כמייצג דור חדש בפוליטיקה ההודית הדוגל בפרגמטיזם כלכלי מבוסס. השקפה זו באה לידי ביטוי עוד בימיו כראש השרים של מדינת גוג'ראט, והוא אף ביקר בישראל בתקופת כהונתו בתפקיד זה. במהלך התקופה הקצרה שמודי מכהן כראש ממשלה הוא מטפח את האסרטיביות של מדיניות החוץ ההודית. הריאליזם הפך לתפיסה הכרחית על מנת להשיג את המטרות הכלכליות של הודו.³² ההפנמה היא שהכלכלה ההודית אינה יכולה לשרוד ללא תיעוש מהיר, והממשלה נוקטת מדיניות גיאוליברלית. עבור קמפיין הבחירות קיבל מודי כספים רבים מאנשי עסקים, מתוך שאיפה להאיץ תהליכים קפיטליסטיים. לאחר שנבחר הוא יצר סביבה נעימה לעסקים, קיצר הליכים בירוקרטיים ושיפר תשתיות. כמו כן, בהשראת המודל הסיני, הממשלה רוצה להפוך את הודו למרכז ייצור. אחת הדוגמאות הבולטות למדיניות זו, היא התוכנית "מיוצר בהודו" (Made in India), שמטרתה משיכת השקעות זרות תוך חיזוק התעשייה

המקומית.³³

בהתאם למדיניות הדוגלת בצמיחה כלכלית, מודי עיצב את יחסיה של הודו עם מדינות העולם. הדבר עולה בקנה אחד עם שווקים שישראל מתמחה בהם ומעוניינת ביצואם דוגמת הייטק, חקלאות, תקשורת וביטחון. עד כה, חלק ניכר ממדיניות החוץ ההודית הונע מיריבותה

מודי ממשיך את מסורת מפלגתו הרואה ביחסים עם ישראל ברית אורגנית לאינטרסים הפנימיים והאזוריים שלה כאחד

עם מדינות כמו פקיסטן וסין. אך הודו בראשות מודי ושמה דגש רב יותר על ניצול הזדמנויות, כדי להגדיר מחדש את תפקידה באזור. בהיבט זה ממשיך מודי את צעדיה של 'מפלגת הקונגרס', אשר כוננה בשעתה יחסים עם ישראל כאשר התזמון

היה נוח מבחינתה. כמו כן, מודי ממשיך את מסורת מפלגתו הרואה ביחסים עם ישראל ברית אורגנית לאינטרסים הפנימיים והאזוריים שלה כאחד. נוסף על כך, אין להתעלם מהיחסים הבינ־אישיים בין מנהיגי המדינות – מודי ונתניהו. ניתן למצוא קווי דמיון בראיית העולם של שני המנהיגים, כגון תמיכה בקו שמרני, ימני, וקפיטליסטי.³⁴

מסקנות

עד שנות התשעים התבססה מדיניות החוץ ההודית על סולידריות עם מדינות הדרום,³⁵ תחת דגלו של ארגון המדינות הבלתי־מזדהות. עם זאת, מדיניות אי־הזדהות אינה בהכרח מדיניות חוץ, אלא תגובה טקטית להפרעה ספציפית בסדרי הכוח של מעצמות־על. עיצוב מדיניות החוץ ההודית הוא תהליך בהתהוות. הכיוונים החדשים של הדיפלומטיה ההודית נראים לעיני כול. שיקולים מבית להתעצמות כלכלית לנוכח היחסים הבינלאומיים הם אלה השבים ומביאים את השינויים

ביחסים של הודו כלפי ישראל. היחסים עם הפלסטינים נעשים אף הם חלק אינטגרלי ממערך השיקולים החדש של הודו המתעצמת. הודו אכן הוכיחה נסיגה מדפוס הצבעותיה באו"ם, שנחשב לזירת התמיכה הפלסטינית המובהקת. עם זאת, אירועים דוגמת מבצע 'צוק איתן' הוכיחו את המצב המורכב שהודו נקלעה אליו. הבלבול הניכר אופייני למדינה המשתחררת מפוסט־קולוניאליזם ומנסה לקבוע מדיניות חוץ עצמאית, ובו בזמן שואפת להיות מעצמה. הודו מנסה לאזן בין הבריתות החדשות שיצרה אל מול מניעיה המשנים צורה, ולכן אין הכרח לתייגה כאנטי־פלסטינית. סביר להניח כי הודו לא תזנח את התמיכה בפלסטינים, העולה בקנה אחד עם ערכים

הודו מנסה לאזן בין הבריתות החדשות שיצרה אל מול מניעיה המשנים צורה, ולכן אין הכרח לתייגה כאנטי־פלסטינית. סביר להניח כי הודו לא תזנח את התמיכה בפלסטינים, העולה בקנה אחד עם ערכים הודיים רבים

הודיים רבים. למדיניות החוץ ההודית בממשל מודי יש תוצאות מורכבות. רבים מצעדו זכו לשבחים אך עם זאת, נמתחה ביקורת על התחמקותו מגיבוש מדיניות ברורה כלפי המזרח התיכון.

הערות

1. Rami Ginat, "India and the Palestine Question: The Emergence of the Asia-Arab Bloc and India's Quest for Hegemony in the Post-Colonial Third World", *Middle Eastern Studies*, Vol. 40, No. 6 (November 2004), pp. 189-218.
2. Vijay Prashad, "Shalom Modi: India and Israel look to deepen ties following victory of the Hindu right", *Mondoweiss*, May 18, 2014, <http://goo.gl/wvve4jM>

- Polur Raman Kumaraswamy, *The Friendship with Israel: India Squares the Circle*, .3
Middle East Institute, Singapore 2009, p.3.
- Arthur G. Rubinoff, "Normalization of India-Israel Relations: Stillborn for Forty .4
Years, *Asian Survey*, Vol. 35, No. 5 (May, 1995), pp. 496-499.
- Ali Ahmed, "Balancing India's Right: The appointment of a new foreign secretary is .5
timely," *The Diplomat*, February 15, 2015, <http://goo.gl/N7QJHC>
- David Shamah, "Netanyahu Meets with Indian PM Modi, Calls to Bolster Ties", *The .6
Times of Israel*, September 29, 2014, <http://goo.gl/EDSAvY>
- Saif Khalid, "The Beginning of an Israel-India Romance?" *Al-Jazeera*, July 10, .7
2015, <http://goo.gl/1YVc4g>
- Ankit Panda, "India's Position on Israel and Palestine: Change or No Change?" *The .8
Diplomat*, July 6, 2015, <http://goo.gl/52WcWh>
- Prabhu Chawla, "No Change in Palestine, Israel Policy", *The Indian Express*, August .9
22, 2014, <http://goo.gl/3vZ2aT>
- Kanchi Gupta, "Why India is Trying to Keep both Israel and Palestine Happy?" *.10
Daily O*, January 12, 2015, <http://goo.gl/nPo2HA>
- Valerie M. Hadson, "Foreign Policy Decision Making: A Touchstone for International .11
Relations Theory in the Twenty First Century", in Richard C. Snyder, H. W. Bruck
(eds.), *Foreign Policy Decision Making*, Palgrave Macmillan, New York 2002, pp.
2-3.
- S. Faizi, Imperative of Reforming India's Foreign Policy, *Economic and Political .12
Weekly*, Vol. 39, No. 49 (December, 2004), p. 5217.
- Kamal MitraChenoy and Anuradha M. Chenoy, "India's Foreign Policy Shifts and .13
the Calculus of Power," *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 35 (September,
2007), pp. 3549-3552.
- Polur Raman Kumaraswamy, *India's Israel Policy*, Columbia University Press, New .14
York 2010, pp. 218-219.
- Peter Wilson, "Idealism in international relations", in Keith Dowding (ed.), .15
Encyclopedia of Power, SAGE, London 2011, pp. 332-333.
- Jalal Alamgir, "Managing Openness in India: the Social Construction of globalist .16
Narrative", in Linda Weiss (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic
Institutions Back In*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, pp. 227-228.
- Jalal Alamgir, *India's Open-Economy Policy: Globalism, Rivalry, Continuity*, .17
Routledge, New York 2008, pp. 55-57.
- Amit Khandelwal and Petia Topalova, "Trade Liberalization and Firm Productivity: .18
The Case of India", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 93, No. 3 (August,
2011), pp. 995-998.
- Arvind Panagariya, "The Triumph of India's Market Reforms: The Record of the .19
1980s and 1990s", *Policy Analysis*, 54 (November, 2005), p.2.
- Arvind Panagariya, "India: A global economic power?" *The European Financial .20
Review*, April 25, 2011, <http://goo.gl/Q16vX3>
- C. Raja Mohan, "India and the Balance of Power", *Foreign Affairs*, July 30, 2006, .21
<https://goo.gl/6iT4SS>

- C. Raja Mohan, *India's New Foreign Policy Strategy*, China Reform Forum and the Carnegie Endowment for International Peace, Beijing 2006, pp.7-9. .22
- David C. Edelman, "Branding in the Digital Age: You're Spending Your Money in All the Wrong Places", *Harvard Business Review*, December 24, 2010. .23
<https://goo.gl/0Nzh4E>
- Simon Anholt, "Place branding: Is it marketing, or isn't it?" *Place Branding and Public Diplomacy*, 4 (June, 2008), pp. 2-3. .24
- Unknown, "Interview: Aparna Sharma on Nation Branding in India," *The Place Brand Observer*, July 16, 2015, <http://goo.gl/jJg7up> .25
- Ying Fan, "Soft Power: Power of Attraction or Confusion?" *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol.4, No.2 (summer, 2008), pp. 150-153. .26
- Chawla, "No Change in Palestine-Israel Policy," <http://goo.gl/3vZ2aT> .27
- Vivek Dhall, *India's Energy Security*, Vij, New Delhi, 2013, pp. 2-5. .28
- Natalie Obiko Pearson and Nc Bipindra, "Israel Next to Consider Making Arms in India as Ties Improve," Bloomberg, February 17, 2015, <http://goo.gl/RGDez3> .29
- Amos Harel, "Sisters in Arms: The Burgeoning Defense Trade Between Israel and India," *Haaretz*, February 22, 2014, <http://goo.gl/BCCIVQ> .30
- Tanvi Madan, "India and the Iran Deal", Brookings, July 20, 2015, <http://goo.gl/4z8HsN> .31
- Maitreesh Ghatak and Sanchari Roy, "Modinomics: do Narendra Modi's economic claims add up?", *The Guardian*, March 13, 2014, <http://goo.gl/Gdmj0J> .32
- Santosh Sharma Poudel, *Modi's Foreign Policy: Nuanced Non-Alignment*, Nanyang Technological University, Singapore, 2015, pp.1-2. .33
- Pankaj Mishra, "Narendra Modi and the new face of India," *The Guardian*, May 16, 2014, <http://goo.gl/QfgSWB> .34

חזרה לנקודת ההתחלה? קריסתו של תהליך השלום עם הכורדים בטורקיה

גליה לינדנשטראוס¹

השאלה הכורדית מהווה את אחת מבעיות היסוד של הרפובליקה הטורקית. מאז 2008, וביתר שאת מאז שלהי 2012, התקיים בטורקיה תהליך שלום בין הממשלה לבין המיעוט הכורדי. ביולי 2015 קרס תהליך השלום ומאז התחדשה הלוחמה בין הצדדים, בעיקר בחלקים הדרום-מזרחיים של המדינה. אמנם, גם בעבר היו נקודות שפל במהלך המשא-ומתן בין הממשלה לבין המיעוט הכורדי, אך נראה שהפעם הגיעו היחסים לכדי שבר. המאמר ינתח את הגורמים שהובילו לקריסתו של תהליך השלום ויטביר את ההשלכות האסטרטגיות ברמה האזורית, ובפרט – כיצד תורמת קריסת תהליך השלום לחשדנות הטורקית ביחס לתמיכה המערבית בכורדים הסורים, במסגרת המאבק של הקואליציה הבינלאומית ב'מדינה האסלאמית'.

מלות מפתח: כורדים, טורקיה, תהליך שלום, סוריה, עיראק

מבוא

במאבק האלים בין השלטון המרכזי בטורקיה לבין 'מפלגת הפועלים הכורדית' – פ.ק.ק – נהרגו מאז שנות השמונים של המאה הקודמת כ־40,000 איש. הסוגיה הכורדית מהווה את אחת מבעיות היסוד שהרפובליקה הטורקית מתמודדת עימן, אם לא החשובה שבהן. אמנם, גם בתקופת כהונתו של הנשיא טורגוט אוזאל, בתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת, נעשו מאמצים רציניים לקדם פתרונות, אולם 'מפלגת הצדק והפיתוח' התקדמה מאז עלייתה לשלטון ב־2002 במידה הרבה ביותר בנושא ההתמודדות עם הנושא הכורדי, בהשוואה לממשלות קודמות. מאז

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

2008, וביתר שאת מאז שלהי 2012, התקיים בטורקיה תהליך שלום בין הממשלה לבין המיעוט הכורדי. ביולי 2015 קרס תהליך השלום ומאז התחדשה הלוחמה בין הצדדים, בעיקר בחלקים הדרום-מזרחיים של המדינה. בהשוואה לעבר, ארגון פ.ק.ק שם כיום דגש רב יותר על לוחמה בשטח עירוני. לפיכך הגיב הצבא הטורקי להתחדשות הלוחמה, בין השאר, בהטלת עוצר ממושך על מספר שכונות ועיירות שבהן קיים רוב כורדי – דבר המשבש לחלוטין את שגרת החיים של האוכלוסייה. גם בעבר היו מקרים שבהם הסתיים תהליך המשא-ומתן עם הכורדים בלא כלום ובחידוש הלוחמה, אולם נראה שההסלמה הפעם חמורה יותר. התבטאויות כגון זו של נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, שלפיהן מטרתה של טורקיה היא "למחוק" את החמושים הכורדים,² מעלות חששות מכך שיהיה קושי אמיתי בטווח הקרוב לחדש את התהליך. המאמר ינתח את הגורמים שהובילו לקריסתו של תהליך השלום ויתייחס לארבע נקודות עיקריות: שיקולים פוליטיים של ארדואן ו'מפלגת הצדק והפיתוח', פיצולים בקרב המיעוט הכורדי בתוך טורקיה, התפתחויות אזוריות ומשגים בתהליך המשא-ומתן. בסיכום יידונו המשמעויות האסטרטגיות האזוריות של כישלון התהליך, ובפרט – כיצד מגביר הדבר את החשדנות הטורקית ביחס להתחזקות הכורדים בסוריה ולתמיכה המערבית בהם, וזאת כחלק מהמאבק של הקואליציה הבינלאומית ב'מדינה האסלאמית'.

רקע

במאי 2009 הכריז נשיא טורקיה באותה עת, עבדוללה גול, כי "דברים טובים עומדים לקרות"³ ביחס לכורדים. אז החל תהליך שזכה לכינוי "היוזמה הדמוקרטית", ובמסגרתו נהגו מספר הקלות ורפורמות ביחס למיעוט הכורדי כגון ערוץ טלוויזיה ששידר ברציפות בשפה הכורדית, וכן ניתנה הרשאה לפתיחת קורסים ללימוד השפה והתרבות הכורדית באוניברסיטאות.⁴ בספטמבר 2011 הודלפו הקלטות של שיחות חשאיות שהתקיימו מאז 2008 בין ראשי שירות המודיעין הטורקי לבין גורמים רמי-דרג בארגון פ.ק.ק, אשר כונו "תהליך אוסלו", שהתקיים בסיוען של נורווגיה ובריטניה. ארדואן האשים את פ.ק.ק בהדלפת הקלטות.⁵ בעקבות הדלפת קיומן של השיחות החשאיות הוחלט על קיומו של תהליך שלום גלוי שזכה לכינוי "תהליך אימרלי", על שם האי שבו כלוא בבידוד מנהיג פ.ק.ק, עבדוללה אוג'לאן. "תהליך אימרלי" הגיע להישגים כאשר במאוס 2013 הודיע ארגון פ.ק.ק על הפסקת אש חד-צדדית, ובמאי 2013 אף החל בהסגת כוחותיו מטורקיה לצפון-עיראק. בספטמבר 2013, לנוכח מה שנתפס כאי-התקדמות מספקת של הממשלה לגבי הרפורמות הדרושות, החליט פ.ק.ק להשהות את נסיגות הכוחות.⁶ ביולי 2015, בעקבות פיגוע של 'המדינה האסלאמית' נגד משלחת סיוע שהתארגנה בעיירת הגבול הטורקית סורוך' על מנת לסייע לכורדים בסוריה, הפסקת האש קרסה –

זאת בשל הערכתם של הכורדים כי מתקיים שיתוף פעולה בין גורמים ממשלתיים לבין ארגון 'המדינה האסלאמית', המופנה נגדם.

שיקולים פוליטיים של ארדואן ו'מפלגת הצדק והפיתוח'

ניתן היה לראות עלייה ברטוריקה הלאומנית של 'מפלגת הצדק והפיתוח' ושל ארדואן, בעיקר לקראת סבבי בחירות בטורקיה, על מנת למשוך למפלגה מצביעים של 'מפלגת התנועה הלאומית' (MHP). מעבר לרצון לזכות בבחירות, שאיפתו של ארדואן להפוך את המשטר בטורקיה מפרלמנטרי לנשיאותי מצריכה השגת רוב מספיק בפרלמנט להעברת השינויים הדרושים בחוקה הטורקית (כדי לשנות את החוקה ישירות על ידי הפרלמנט נדרשים כשני שלישים מהקולות [367 מתוך 550], ועל מנת להעביר את הסעיפים הדרושים שינוי באמצעות משאל עם נדרשים כשלוש חמישיות מהקולות [330 מתוך 550]). לאור העובדה שגם הכורדים דורשים שינויים נרחבים בחוקה הנוכחית, אשר נוסחה בעקבות ההפיכה הצבאית של 1980, ארדואן העריך שניתן יהיה לרתום אותם לצורך העברת השינויים שהוא מעוניין בהם. ניתן היה לראות לקראת הבחירות הפרלמנטריות של 2011 ו-2015, וכך גם לקראת הבחירות הנשיאותיות של 2014, את מאמציו של ארדואן – מצד אחד למשוך אל 'מפלגת הצדק והפיתוח' ואליו את המצביעים הכורדים האדוקים, ומצד שני – את המצביעים הלאומניים. שיקולי בחירות אלה והניסיון למשוך מצביעים עם אג'נדות מנוגדות הובילו לחוסר עקביות במדיניות ביחס לכורדים ולחזרות לאחור בתהליך המשא־ומתן, לאחר שכבר הושגה התקדמות.

לאחר שהיושב־ראש המשותף של המפלגה הפרו־כורדית – 'מפלגת העמים הדמוקרטית' (HDP) – סלהאטין דמירטאש, הצהיר בצורה מפורשת במארס 2015 ביחס לארדואן ש"לא נהפוך אותך לנשיא כל יכול" – חלה תפנית משמעותית בעמדתו של ארדואן בנוגע לתהליך השלום.⁷ בעקבות זאת, אמר ארדואן במארס 2015 שאין בטורקיה "בעיה כורדית", וזאת בניגוד בולט לנאומו באוגוסט 2005 בדיארבקר, בירת המחוזות הכורדיים, כאשר אמר "הבעיה הכורדית היא הבעיה שלי. היא תיפתר עם העמקת הדמוקרטיה".⁸

פיצולים בתוך המיעוט הכורדי בטורקיה

במסגרת "תהליך אימרלי" ניהלה הממשלה הטורקית משא־ומתן ישיר עם מנהיג מפלגת פ.ק.ק, אוג'לאן. אמנם, מעמדו של אוג'לאן עדיין חזק ורבים טוענים שרוב הכורדים יעשו כדבריו בכל תחום, אולם שנות המאסר הממושכות (מאז 1999, רובן בבידוד מוחלט מהעולם החיצון) פגעו ביכולותיו הפוליטיות. על מנת לנסות לשמר את מעמדו, למצוא חן בעיני תומכי הקו הניצי ב.פ.ק. ולהתמודד עם העלייה בכוחם של בכירים בארגון המוצאים מחסה בהרי קנדיל בצפון־עיראק, משמיע

אוג'לאן מעת לעת התבטאויות חריפות, או דברים שניתן לפרש בכמה אופנים.⁹ מוקדי הכוח השונים בקרב ארגון פ.ק.ק מביאים גם להתלבטות בצד הטורקי – האם משא־ומתן עם אוג'לאן אכן יכול להביא לתוצאה של יציאת כל הכוחות החמושים של הארגון משטח טורקיה.

מבחינת הממשלה וחלק ניכר מהציבור הטורקי, הקשר בין פ.ק.ק לבין 'מפלגת העמים הדמוקרטית' נתפס כחזק, והמפלגה היא למעשה הזרוע הפוליטית של הארגון (כפי שהייתה התפיסה ביחס לכל המפלגות הכורדיות הקודמות שנסגרו בהוראת בית המשפט החוקתי בטורקיה)¹⁰, אולם קיימים גם מתחים בין הארגון למפלגה. ההתחזקות של 'מפלגת העמים הדמוקרטית' עוררה חששות בקרב אנשי פ.ק.ק מכך שהארגון נחלש.¹¹ הדאגה בארגון נבעה במיוחד מההישג חסר-התקדים של המפלגה שעברה את אחוז החסימה בבחירות שהתקיימו ביוני 2015, גם מבלי שהייתה רפורמה ביחס לאחוז החסימה הגבוה בטורקיה,¹² ובפרט עקב התחזקותו של דמירטאש.¹³ ההתחזקות אף היוותה מקור איום מבחינת הפחתת הסיכויים לכך שבכירי הארגון המוצאים מחסה בהרי קנדיל יוכלו לתרגם, בסופו של דבר, את מאבקם ארוך-השנים למעמד פוליטי בתוך טורקיה. מבחינה זו, המנהיגות בהרי קנדיל החליטה לחדש את הלוחמה כדי להבהיר מי הוא עדיין מקור הכוח והסמכות עבור הכורדים בטורקיה.

הממשלה הטורקית גם שקלה מעת לעת את הרעיון, שלפיו היא תוכל לתרגם את היחסים הטובים שהתפתחו עם הממשל האזורי הכורדי בצפון-עיראק ואת התלות של הממשל האזורי הכורדי בטורקיה לצורך יצוא אנרגיה לחיזוק גורמים המתנגדים לפ.ק.ק בתוך טורקיה. היו אף תקוות לכך שנשיא הממשל האזורי הכורדי, מסעוד ברזאני, יצליח להקים בטורקיה מפלגה כורדית חדשה בעלת זהות מתונה ומסורתית, וזאת בניגוד לקו החילוני והלאומני של

התחזקותם של הכורדים ברמה האזורית, ובפרט התחזקותם של הכורדים בסוריה, נתפסו כאיום על המדיניות הטורקית ביחס למשא־ומתן עם הכורדים בתוך טורקיה

פ.ק.ק. בכך ביקשה הממשלה הטורקית לנצל את המאבק בין פ.ק.ק לבין 'המפלגה הדמוקרטית של כורדיסטן' (KDP) בהנהגת ברזאני סביב השאלה – מי מהם הוא הגורם המוביל את הפאן-כורדיות באזור.¹⁴

התפתחויות אזוריות

תהליך התחזקותם של הכורדים ברמה האזורית, ובפרט התחזקותם של הכורדים בסוריה, נתפסו כאיום על המדיניות הטורקית ביחס למשא־ומתן עם הכורדים בתוך טורקיה. הטורקים חוששים מאיחוד בין הקנטונים הכורדיים בצפון-סוריה לבין האוטונומיה הכורדית בצפון-עיראק, ומכך שתינתן רוח גבית לכוונות ההיפרדות של הכורדים בתוך טורקיה. התמיכה המערבית בכורדים בסוריה מתפרשת גם

בהקשר של הכוונות האימפריאליסטיות הישנות של מעצמות המערב להחליש את טורקיה, ולנגוס בטריטוריה שלה. על פי פרשנות פרו-ממשלתית נטען שמטרת המערב היא להשתלט על שדות הנפט בסוריה, ולספק להם מוצא לים התיכון באמצעות חיבור גיאוגרפי בין הקנטונים הכורדיים בצפון-סוריה.¹⁵ מעבר לכך, ההצלחות הכורדיות בקרבות בכובאני ובתל אביד, ובפרט היותו של הקרב על כובאני מעין "קרב סטלינגרד כורדי",¹⁶ תרמו לתחושת אחדות רבה יותר בקרב הכורדים המפוזרים במדינות השונות, ובמיוחד להזדהות בין הכורדים בטורקיה לכורדים בסוריה. מעבר לכך, הכוח הכורדי החזק והדומיננטי בסוריה התגלה כ"יחידות להגנת העם" (YPG) – הזרוע הצבאית של 'מפלגת האיחוד הדמוקרטי' (PYD), שהיא שלוחה של פ.ק.ק. המחשבה הראשונית של טורקיה כי תוכל לגייס את ברזאני ואת הממשל האזורי הכורדי על מנת להפחית מההשפעה של פ.ק.ק. על הכורדים בסוריה התבררה כמוטעית, והדבר עודד עוד יותר את הטורקים להתבצר בהתנגדותם למעמד האוטונומי של הכורדים הסורים.

חוסר הנכונות הטורקית בתחילה לסייע לכורדים הסורים בקרב על כובאני התפרש על ידי הכורדים בטורקיה כביטוי לחוסר הכנות של הממשלה בדיונים עם הכורדים הטורקים. הכורדים אף איימו שאם כובאני תיפול – יהיה זה סופן של שיחות השלום.¹⁷ מנגד, כאשר אפשרה טורקיה העברת תמיכה מצפון-עיראק דרך שטח טורקיה לכורדים הסורים הריעו המונים לכוחות,¹⁸ והדבר עורר חשדנות טורקית מכך שהמטרה הסופית של הכורדים היא בכל זאת היפרדות מטורקיה, ואיחוד של כל החלקים הכורדיים. גם העובדה שבמסגרת גלי הפליטים הגדולים שהגיעו לטורקיה בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה ישנם מאות אלפי פליטים ממוצא כורדי – החמירה את מורכבות הבעיה הכורדית בטורקיה. בנוסף לכך, היחלשות סוריה ועיראק והסיכויים הגוברים לכך שמדינות אלו לא ימשיכו להתקיים באופן שבו התקיימו עד היום הופכים את הדרישה של טורקיה לכך שחמושי פ.ק.ק. יעזבו את שטחה לבעייתית, כיוון שמתמעטים הגורמים שיוכלו לרסן אותם במדינות השכנות.

משגים בתהליך המשא-ומתן

הצד של הממשלה בחר לנהל את תהליך המשא-ומתן בלי מפת דרכים ובלי לוחות זמנים ברורים. התהליך היה גמיש מאוד, כאשר קיום המשא-ומתן היה יותר על מנת למנוע את ההתפרצות המחודשת של האלימות מאשר לשם השגת הסכם ופתרון ארוך-טווח.¹⁹ גם הכורדים לא הציגו חזון מוגדר היטב ביחס לדרישות שלהם בסיום המשא-ומתן, אם כי ברור היה שהם נסוגו מדרישה לעצמאות ומעוניינים בהסדרים עם אלמנט פדרטיבי. במיוחד התעוררו שאלות לגבי מושגים עמומים שהציגו הכורדים כגון "אוטונומיה דמוקרטית". חוסר הנכונות של הממשלה לדון ברצינות

בפתרונות פדרטיביים נובע גם מאופי הממשל הריכוזי בטורקיה, ומהקושי לשנות תרבות שלטונית זו.²⁰ הממשלה אף לא הייתה נכונה להיענות לדרישה הכורדית של הכנסת צד שלישי משמעותי לדיונים או לתיעוד שלהם – דבר שהעיד בעיני הכורדים על חוסר רצינות.

למרות ההתקדמות בדיונים, התפיסה הטורקית שלפיה פ.ק.ק לא יכול להפוך את עורו והתפיסה הכורדית שהטורקים לא באמת מקבלים אותם כמיעוט לאומי – נותרו בעינן. כך למשל, התרחשות במעבר הגבול הבור באוקטובר 2009, שבמסגרתה חזרה של פעילי פ.ק.ק לא ממושית מעיראק, בפעם הראשונה במסגרת הסכם עם הממשלה הטורקית, הפכה בעיני הממשלה למפגן ניצחון של פ.ק.ק – הייתה בין הגורמים המרכזיים שהובילו לסופה של "היזמה הדמוקרטית". הממשלה מצידה נתפסה כבלתי־כנה בכוונותיה כאשר נמשכו המעצרים של חברי פרלמנט כורדים. מעבר לכך, אירועים אלימים שיזם פ.ק.ק פורשו כהסלמה שמטרתה לפורר את התהליך, כאשר ייתכן כי היו רק אמצעי להפעלת לחץ על הממשלה להתקדם בתהליך המשא־ומתן.²¹

בשנים האחרונות היו אמנם מאות הרוגים בכל שנה בעקבות הסכסוך, אך האלימות פחתה באופן משמעותי מזו שהייתה בשנות התשעים של המאה הקודמת, ושני הצדדים התרחקו למעשה ממצב של "מבוי סתום כואב באופן הדדי".²² מפלגת פ.ק.ק אמנם אינה חזקה מספיק כדי לגרום נזקים משמעותיים לצבא הטורקי, אך היא חזקה דיה להמשיך את המאבק כבר יותר משלושה עשורים. למען תהליך השלום נראה שהממשלה הטורקית אף הורתה להפחית באופן משמעותי את האכיפה בדרום־מזרח המדינה, והביאה למעשה להתחזקות נוספת של פ.ק.ק באזורים אלה,²³ שייתכן כי תרמה לביטחוננו העצמי של הארגון.

נראה כי הייתה גם בעייתיות בתפיסה שכחלק מתהליך השלום – לוחמי פ.ק.ק יישארו חמושים ויעזבו לצפון־עיראק, במקום שיתפרקו מנשקם ויהפכו לחלק מהמשחק הפוליטי בתוך טורקיה. תפיסה זו תרמה למעשה להבטחת שמירה על אחד מבסיסי הכוח של פ.ק.ק, ואף לחיזוק הגורמים הניציים יותר בארגון. לנוכח העובדה שכבר כך הסוגיה הכורדית חוצה גבולות, נראה שהגברת הנוכחות של פ.ק.ק בהרי קנדיל – במקום לפתור את הבעיה, רק מחמירה אותה.

הראייה הדתית המאחדת של 'מפלגת הצדק והפיתוח' הטורקית תרמה אמנם ליכולתה לנפץ חלק מהנושאים שהיו בגדר טאבו סביב הבעיה הכורדית, אך המפלגה הגזימה ביכולתה לרתום את הנושא הדתי על מנת להתגבר על הדרישות הלאומיות של הכורדים. ראשי המפלגה האמינו כי ככל שיתרחקו מהמסורת הכמאליסטית החילונית, כך ירגישו הכורדים, שהם ברובם סונים, "בבית".²⁴ למרות זאת, ואף ש'מפלגת הצדק והפיתוח' זכתה לתמיכה לא מבוטלת של מצביעים כורדים

אדוקים בסבבי בחירות שונים, הרי הדרישה הכורדית להכרה בהם כמיעוט לאומי לא השתנתה.

אחת הטעויות של הממשלה הייתה גם בכך שלא ניסתה לגייס את מפלגות האופוזיציה לטובת תהליך המשא-ומתן, ובמיוחד את 'מפלגת העם הרפובליקנית' (CHP), אשר הציגה בשנות התשעים של המאה הקודמת רעיונות דומים לאלה שהציגה בשנות האלפיים 'מפלגת הצדק והפיתוח', ואף נועזים יותר.²⁵ המחשבה הייתה שהאופוזיציה תתמוך בסופו של דבר בהתקדמות במשא-ומתן עם הכורדים, אך בפועל הביקורת של האופוזיציה דווקא משכה את ארדואן לכיוונים לאומניים יותר. מעבר לכך, הייתה פרסוניפיקציה של התהליך והוא נתפס כתהליך שארדואן מוביל, ולכן מתנגדיו של המנהיג התקשו לתמוך בו, גם אם תמכו באופן עקרוני בחלק מהצעות הממשלה. הקיטוב במערכת הפוליטית הטורקית הביא לכך שבמאזן העדין בין אלה התומכים בהפעלת גישה נוקשה ביחס לסוגיה הכורדית בטורקיה לבין אלה התומכים בפתרון פוליטי וגישה ליברלית יותר – ידם של התומכים בגישה נוקשה הייתה על העליונה, בסופו של דבר.

סיכום

תהליך השלום בטורקיה מדגים היטב את חלק מהקשיים שבהם נתקלים גורמים המבקשים לקדם משא-ומתן ביחס לסכסוך פנים-מדינתי, שיש לו גם ממדים טרנס-לאומיים. כך, התפתחויות אסטרטגיות ברמה האזורית בעלות משמעויות סותרות, לעתים, וריבוי הקולות שיש להתחשב בהם מקשים על השגת פתרון. מנגד, אם נוטים לנסות לנהל את המשא-ומתן עם גורם אחד, הרי שאם לא מוקדשת תשומת

לב מספקת לקולות אחרים, הדבר עלול להיות בעוכריו של התהליך לטווח הארוך. שני גורמים בולטים במיוחד ביחס להסבר בדבר קריסת התהליך. האחד, האכזבה של ארדואן מכך שלא ניתן היה לרתום את הכורדים לטובת השינוי במבנה המערכת השלטונית הטורקית משיטה פרלמנטרית לשיטה נשיאותית – ארדואן היה משוכנע שדווקא בגלל הדרישות הכורדיות לשינויים בחוקה הטורקית, הוא יוכל לרתום אותם לשינוי גם של השיטה הפוליטית. השני, ההתפתחויות בסוריה, אשר הובילו להתחזקות של הכורדים הסורים, הגבירו עוד יותר את החשדנות בין הממשלה לבין המיעוט הכורדי בתוך טורקיה.

לצד הקשיים במשא-ומתן והעובדה שהוא לא הסתיים בתוצאה חיובית, יש לציין שעניינים רבים שהיו בגדר טאבו נשברו במהלך הדיונים, ונטען ש"ארדואן עשה הרבה יותר לפתרון הבעיה הכורדית מכל קודמיו יחד

לצד הקשיים במשא-ומתן והעובדה שהוא לא הסתיים בתוצאה חיובית, יש לציין שעניינים רבים שהיו בגדר טאבו נשברו במהלך הדיונים, ונטען ש"ארדואן עשה הרבה יותר לפתרון הבעיה הכורדית מכל קודמיו יחד."²⁶ מבחינה זו, האכזבה

מקריסת התהליך גדולה גם מכיוון שרבים בקרב הציבור הטורקי והכורדי האמינו שאם יש מישהו שיוכל לקדם את פתרון הנושא, הרי זה ארדואן. יחד עם זאת, יש לקוות כי את ההתקדמות שאכן הושגה במהלך המשאומתן יוכלו הצדדים לתרגם לנקודת פתיחה גמישה יותר במשאומתן עתידי.

לקריסת תהליך השלום עם הכורדים מספר משמעויות אסטרטגיות. היא מקשה על אלה המנסים לרתום את טורקיה להיות שותפה מלאה במאמצים לפעול נגד 'המדינה האסלאמית'. זאת, לא רק משום שהטורקים מתנגדים לחימוש מצד המערב של הכורדים הסורים במאבקם נגד 'המדינה האסלאמית', אלא גם משום שהטורקים עסוקים בלוחמה בשתי חזיתות. ייתכן גם שחוסר הנכונות הטורקית להתייחס לכורדים בסוריה באופן שונה מאשר אל הכורדים בטורקיה מקשה על 'מפלגת האיחוד הדמוקרטי' לגבש זהות עצמאית יותר ולהתנתק מארגון פ.ק.ק באופן חלקי לפחות. נוסף לכך, קריסת תהליך השלום משפיעה גם על המדיניות הטורקית ביחס לצפון-עיראק, ומביאה לפעולות שנויות במחלוקת מבחינה בינלאומית ומבחינת הממשלה המרכזית בעיראק, כגון הפצצות בצפון-עיראק והכנסת כוחות צבא טורקיים לעיראק. כמו כן, קריסת תהליך השלום והתחדשות הלוחמה עם הכורדים מקשה על טורקיה לעמוד בסטנדרטים האירופיים ביחס לזכויות אדם, ובכך מפחיתה עוד יותר את סיכויי הקבלה שלה לאיחוד האירופי (שכבר כך היו נמוכים).

בהקשר הישראלי, טורקיה נעזרה בעבר בטכנולוגיה צבאית ישראלית במסגרת המאבק בכורדים. כחלק מההסבר להתרככות בעמדה הטורקית ביחס לישראל מאז הבחירות בנובמבר 2015 ציינו פרשנים את העניין הטורקי המחודש בטכנולוגיה ישראלית, ובמיוחד בנושא כלי-טיס בלתי-מאוישים.²⁷ יחד עם זאת, לנוכח החשדנות הרבה השוררת עדיין בין המדינות ושיתוף הפעולה בין טורקיה לחמאס, ישראל תתקשה למכור לטורקיה מערכות אלו. גם החשיבות שטורקיה מייחסת כיום לדרישה לשיתוף ידע על מנת לבנות מערכות אלו באופן עצמאי בעתיד, ולא להסתפק ב"רכישה מהמדף" – תקשה על טורקיה ועל ישראל לחתום על עסקאות מסוג זה.

הערות

- 1 המחברת מבקשת להודות לגב' דינה פיל על עזרתה באיסוף החומר.
- 2 Seyhmus Cakan, "Erdogan Says Turkey to annihilate Kurdish Militants, 25 Killed," Reuters, December 17, 2015.
- 3 Mumtazer Turkone, "Good Things are Going to Happen," *Today's Zaman*, May 16, 2009.
- 4 Duygu Atlas, "Language and Kurdish National Identity in Turkey," in *Kurdish Awakening: Nation Building in a Fragmented Homeland*, ed. Ofra Bengio (Austin: University of Texas, 2014), p. 165.

- David L. Philips, *The Kurdish Spring: A New Map of the Middle East* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2015) (e-book edition) 5
- ממאי עד ספטמבר 2013 נסוגו כ־500 אנשי פ.ק.ק מטורקיה, המהווים, ככל הנראה, כ־20 אחוזים מהכוחות המזוינים של הארגון. Michael M. Gunter, "The Turkish-Kurdish Peace Process Stalled in Neutral," *Insight Turkey* 16, no. 1 (2014) p. 20. 6
- "We Will Not Make You the President, HDP Co-Chair Tells Erdogan," *Hurriyet Daily News*, March 17, 2015. 7
- M. Hakan Yavuz, *Secularism and Muslim Democracy in Turkey* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 189. 8
- Cengiz Candar, *'Leaving the Mountain': How may the PKK Lay Down Arms? Freeing the Kurdish Question from Violence* (Istanbul: Turkish Economic and Social Studies Foundation, 2012), pp. 38-9. 9
- Hay Eytan Cohen Yanarocak, "A Tale of Political Consciousness: The Rise of a Nonviolent Kurdish Political Movement in Turkey," in *Kurdish Awakening: Nation Building in a Fragmented Homeland*, ed. Ofra Bengio (Austin: University of Texas, 2014), p. 151. 10
- "A Sisyphean Task? Resuming Turkey-PKK Peace Talks," *International Crisis Group Europe Briefing*, no. 77, (December 17, 2015) pp. 9-10. 11
- כבר שנים רבות מעלים הכורדים את הדרישה להורדת אחוז החסימה, וּמפלגת העמים הדמוקרטית אף העלתה את הדרישה לביטולו כליל. "Pro-Kurdish HDP Proposes Abolishment of Election Threshold," *Today's Zaman*, July 15, 2015. 12
- Lucy Kafanov, "End of Turkey-PKK Ceasefire Puts HDP in a Tough Spot," *Al-Jazeera*, August 10, 2015. 13
- Gunter, "The Turkish-Kurdish Peace Process," pp. 23-4. 14
- Henri J. Barkey, "On the KRG, the Turkish-Kurdish Peace Process and the Future of the Kurds," *Global Turkey in Europe Working Paper*, no. 12 (July 2015) p. 2. 15
- "The Kurdish Stalingrad," *Economist*, November 1, 2014. 16
- "Turkey and the PKK: Saving the Peace Process," *International Crisis Group Europe Report*, no. 234, (November 6, 2014) p. 35. 17
- Constanze Letsch, Fazel Hawramy and Emma Graham-Harrison, "Besieged Town of Kobani Gets Reinforcements in Fight against ISIS," *The Guardian*, October 29, 2014. 18
- "Turkey and the PKK: Saving the Peace Process," p. 4. 19
- Cengiz Candar, "On Turkey's Kurdish Question: Its Roots, Present State, Prospects," in *Understanding Turkey's Kurdish Question*, eds. Fevzi Bildin and Ali Sarihan (Lanham: Lexington Books, 2013), p. 69. 20
- "Turkey and the PKK: Saving the Peace Process," pp. 30; 38. 21
- Gunes Murat Tezcur, "Prospects for Resolution of the Kurdish Question: A Realist Perspective," *Insight Turkey* 15, no. 2 (2013) p. 69-71. 22
- "Former Interior Minister Blames Security Forces for PKK's Strengthening," *Today's Zaman*, September 30, 2015. 23
- M. Hakan Yavuz and Nihat Ali Ozcan, "Turkish Democracy and the Kurdish Question," *Middle East Policy* 22, no. 4 (Winter 2015) p. 78. 24
- Özlem Kayhan Pusane, "Turkish Kurdish Opening: Long Awaited Achievements and Failed Expectations," *Turkish Studies* 15, no. 1 (2014) p. 88. 25

- Gunter, "The Turkish-Kurdish Peace Process," p. 20. 26
Emre Soncan and Mesut Cevikalp, "Military Cooperation Back on Agenda as Turkey, 27
Israel Talk," *Today's Zaman*, December 24, 2015.



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**