

עדכן אסטרטגי

כרך 20 | גיליון 2 | יולי 2017

ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה: תפיסה חדשה

אפרים קם

המלחמה בסוריה – מה הלאה?

אייל זיסר

תפיסת המלחמה החדשה במבחן: הצבא הרוסי בסוריה

שרה פיינברג, ויקטור אייכנר

יחסי סין-איראן בעקבות הסכם הגרעין והסרת הסנקציות –

שותפות בעירבון מוגבל

רז צימט, ישראל כנר, אופק איש מעש, טל אבידן

קווי מתאר מדיניים וצבאיים לעימות עתידי עם חזבאללה

גדעון סער, רון טירה

מהלומה במרחב עירוני: תרחיש הייחוס המעודכן לחזית האזרחית בישראל

מאיר אלרן וכרמית פדן

מסמך העקרונות של חמאס: הִיֶּהָפֵךְ כוֹשֵׁי עוֹרוֹ וְנִמְר חֲבָרֵנוֹתָיו?

גלעד שר, לירן אופק ואופיר וינטר

לקראת תפיסה חדשה בתכנון היישובים הערביים – מפיקוח לפיתוח

ראסם חמאיסי

בחזרה לתקופה הצארית: שאיפותיה, התעצמותה ופעילותה הצבאית

של רוסיה באזור הארקטי

עומר דוסטרי

מוסף מיוחד: מכוני חשיבה בתחום מדיניות חוץ ותהליכי קבלת החלטות

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



תל אביב אוניברסיטת
TEL AVIV UNIVERSITY

עדכן אסטרטגי

כרך 20 | גיליון 2 | יולי 2017

- 3** אפרים קם
ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה: תפיסה חדשה
- 15** אייל זיסר
המלחמה בסוריה – מה הלאה?
- 25** שרה פיינברג, ויקטור אייכנר
תפיסת המלחמה החדשה במבחן:
הצבא הרוסי בסוריה
- 37** רז צימט, ישראל כנר, אופק איש מעש, טל אבידן
יחסי סין-איראן בעקבות הסכם הגרעין והסרת הסנקציות –
שותפות בעירבון מוגבל
- 49** גדעון סער, רון טירה
קווי מתאר מדיניים וצבאיים לעימות עתידי עם חזבאללה
- 63** מאיר אלרן וכרמית פדן
מהלומה במרחב עירוני: תרחיש הייחוס המעודכן לחזית
האזרחית בישראל
- 73** גלעד שר, לירן אופק ואופיר וינטר
מסמך העקרונות של חמאס: הִיְהַפֵּךְ כּוֹשֵׁי עוֹרוֹ וְנִמְרַ חֲבָבֹרוֹתָיו?
- 85** ראסם חמאיסי
לקראת תפיסה חדשה בתכנון היישובים הערביים –
מפיקוח לפיתוח
- 97** עומר דוסטרי
בחזרה לתקופה הצארית: שאיפותיה, התעצמותה
ופעילותה הצבאית של רוסיה באזור הארקטי
- מוסף מיוחד**
- 109** יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס
מכוני חשיבה בתחום מדיניות חוץ ותהליכי קבלת החלטות

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

עורך ראשי

עמוס ידלין

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, 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

ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה: תפיסה חדשה

אפרים קם

ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה היא התפתחות חסרת תקדים בהתנהלותה האזורית של איראן. היא מגלמת כמה חידושים. זה הפעם הראשונה שאיראן מתערבת בכוח צבאי ניכר במדינה אחרת – מה גם במדינה שאינה גובלת בה. ההתערבות בסוריה מהווה שינוי במשימותיהם של "משמרות המהפכה", שכוחות היבשה שלהם – במקביל לכוחות היבשה של הצבא האיראני הסדיר – מעורבים בלחימה במדינה אחרת. עד כה היו "משמרות המהפכה" מופקדים על משימות בתחום הפנימי, והצבא הסדיר היה מופקד על הגנת גבולות איראן. רוב הכוח שאיראן שיגרה לסוריה לא היה מורכב מיחידות איראניות, אלא ממיליציות שיעיות ממדינות מחוץ לאיראן. זה הפעם הראשונה שאיראן קיימה שיתוף פעולה צבאי עם רוסיה. ומעל הכול, איראן חותרת לנצל את הכוחות שהעבירה לסוריה ואת החלל שארגון דאע"ש מותיר אחריו בסוריה ובעיראק, בעקבות המכות שספג, כדי לנסות לבנות מסדרון שליטה והשפעה, שיאפשר לה להעביר כוחות ונשק מאיראן לסוריה וללבנון. לכך יש משמעות מדאיגה לגבי ישראל, ארצות הברית, טורקיה, ירדן, ערב הסעודית ומדינות נוספות.

מילות מפתח: איראן, סוריה, כוח התערבות, 'משמרות המהפכה', מיליציות שיעיות, חזבאללה

ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה, בעיקר מאז 2014, היא התפתחות חסרת תקדים באזור המשקפת רכיבים חדשים בהתנהלותה של איראן. יש לה משמעויות חשובות: היא משפיעה על עתיד המשטר בסוריה ועל עתיד המדינה בכלל; היא משליכה על יכולותיה הצבאיות של איראן ועל השפעתה בסוריה ובמדינות אחרות

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

באזור, וגם על יכולותיהם הצבאיות של חזבאללה וארגונים שיעיים חמושים הקשורים באיראן; יש לה גם השלכות על שיתוף הפעולה הצבאי בין איראן לרוסיה, ועל עתיד המאבק בארגוני הטרור הפועלים בסוריה. אבל בשלב הנוכחי, מעל הכול, היא חשובה משום שהיא מגלמת תפיסה אסטרטגית חדשה של איראן, המבקשת לבנות מרחב שליטה והשפעה שיחבר את איראן עם סוריה ולבנון. לפיכך היא מחייבת תשומת לב מצד מדינות נוספות הפועלות באזור וביניהן ארצות-הברית, טורקיה, ערב הסעודית וישראל. מאמר זה מבקש לבחון כמה מהמשמעויות האסטרטגיות והצבאיות של הפעילות האיראנית בסוריה, ואת השלכותיהן על התנהלותה האזורית.

בניית ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה

המעורבות הצבאית האיראנית במלחמת האזרחים בסוריה החלה בשלהי 2011 – תחילת 2012, כמה חודשים לאחר פרוץ ההתקוממות נגד משטר אסד. בשלביה הראשונים התנהלה המעורבות האיראנית בפרופיל נמוך יחסית. איראן העבירה למשטר אסד סיוע כספי ניכר, משלוחי נשק וציוד לשיבוש ערוצי תקשורת. במועד כלשהו בראשית שנת 2012 החלה איראן להעביר לסוריה כמה מאות מאנשי כוח 'אל-קודס' הכפוף ל'משמרות המהפכה' ומ'משמרות המהפכה' עצמם, וכן לוחמים מחזבאללה, שסייעו לצבא הסורי בייעוץ, בתכנון בהדרכה ובאימונים. באותו שלב, כוחות אלה לא שולבו בתפקידי לחימה בהיקף ממשי, אבל סייעו למשטר אסד בבניית מיליציה חמושה שנקראה 'צבא העם', שרוב אנשיה היו שיעים ומיעוטם עלווים. כך, בין 2012 ליוני 2014 מילאו אנשי כוח 'אל-קודס' בפיקודו של קאסם סולימאני תפקיד מרכזי בסיוע ובייעוץ למשטר אסד, ובכלל זה הפעלת חזבאללה ומיליציות שיעיות מעיראק.¹

המפנה חל באמצע 2014, בעקבות הופעת ארגון המדינה האסלאמית – דאע"ש בסוריה ובעיראק, והחמרת מצבו של משטר אסד. עד אז היו אנשי 'משמרות המהפכה' שהוצבו בסוריה במקביל לאנשי 'אל-קודס' מעטים יחסית, ושימשו בעיקר בתפקידי ייעוץ. ואולם היחלשותו של הצבא הסורי, צורכי הלחימה בדאע"ש וחזרתם של אלפי שיעים עיראקים מסוריה כדי להילחם בכוחות דאע"ש בעיראק הניעו את איראן לחפש דרכים נוספות לסייע למשטר אסד. המענה היה שיגורם לסוריה של אלפי לוחמים מארגונים שונים למשימות לחימה, בהובלתה של איראן. עם זאת, עד היום איראן מכחישה שכוחותיה נלחמים בסוריה, וטוענת שהם נשלחו אך ורק למשימות ייעוץ והדרכה, לבקשת ממשלת סוריה. הכחשה זו נובעת כנראה מעניינה של איראן שלא להיות מזוהה עם רצח האזרחים בסוריה, ומחששו של המשטר האיראני מביקורת בארצו על ההתערבות והאבידות של הכוחות האיראניים בסוריה.

לבניין הכוח הצבאי האיראני בסוריה היו כמה היבטים חשובים. איראן הייתה המדינה היחידה ששלחה כוחות קרקע להילחם בסוריה. בשעה שרוסיה התמקדה בתקיפות אוויריות בסוריה וארצות הברית ניהלה תקיפות אוויריות בצפון-מזרח סוריה ובעיראק – שתיהן נזהרו משליחת כוחות קרקע בהיקף משמעותי לסוריה למטרות לחימה, מחשש להסתבך בלחימה קרקעית.

הגרעין המוביל את הכוחות שאיראן שיגרה לסוריה הוא כוח 'אל-קודס', המפעיל שתי מסגרות של כוחות לוחמים. קבוצה אחת היא כוחות איראניים, שהחשוב בהם הוא יחידות מכוחות הקרקע של 'משמרות המהפכה', אשר פעלו בין השאר בקרבות בחלב. לצידם מופעלת בתפקידי לחימה קבוצה קטנה יותר של יחידות מכוחות הקרקע של הצבא הסדיר האיראני ('ארטש') שהחלו להגיע לסוריה בשנת 2016. באפריל 2016 אישר סגן הרמטכ"ל האיראני כי נשלחו לסוריה לוחמי קומנדו וצלפים מחטיבת הכוחות המיוחדים של הצבא הסדיר. לוחמי הצבא הסדיר נכנסו לסוריה, כנראה לתקופות קצרות, והם השתלבו ב'משמרות המהפכה' ולא פעלו כיחידות נפרדות. על אלה נוספו יחידות מארגון הבסיג', שהוא מיליציה מילואים גדולה הכוללת מאות אלפי מתנדבים שעברו אימונים צבאיים ברמה נמוכה יותר. אלה שימשו עד כה כוח עזר לשמירה על ביטחון המשטר ולצורכי שיטור ופיזור הפגנות, וכן ארגון מסייע לקליטת מתנדבים המיועדים ל'משמרות המהפכה'. העובדה שבמהלך 2016 נהרגו בסוריה כתשעים מאנשי הבסיג' מלמדת שגם הם הופעלו בלחימה עצמה.²

לצד הכוחות האיראניים מופעלים על ידי איראן בסוריה גם כוחות שיעיים לא-איראניים. החשובים שבהם הם אלפי לוחמים של חזבאללה, שנשלחו על ידי איראן להילחם בסוריה. לחזבאללה יש ניסיון לחימה בכוחות צה"ל בדרום לבנון, אלא שאופי הלחימה שניהל באזור המוכר לו בדרום לבנון שונה מזה שנדרש ממנו בסוריה, כולל לחימה בשטח עירוני בנוי כמו הלחימה בחלב. אין ספק שהלחימה בסוריה שיפרה את יכולותיו של הארגון. מצד אחר, התקבלו דיווחים על מתחים שהתגלו בין חזבאללה לאנשי 'אל-קודס' ו'משמרות המהפכה', כנראה בעיקר בשל ההרוגים הרבים שנפלו בשורות חזבאללה, והתחושה בקרב אנשיו שהאיראנים מנצלים אותם כדי להילחם במלחמה לא להם, ולהשתתף בהרס סוריה ובהרג אזרחיה.³

הכוחות הלא-איראניים האחרים המשתתפים בלחימה הם המיליציות השיעיות שהוקמו על ידי איראן. אלה כללו מיליציות עיראקיות שחלקן הוקמו באיראן בעשור הקודם ונשלחו לעיראק, וחלקן הוקמו בעיראק בסיוע איראני לאחר נפילת סדאם חוסיין. לאלה נוספו שתי מיליציות – האפגנית והפקיסטנית – שהוקמו באיראן ונשלחו לסוריה למשימות לחימה. מאז 2014 גייסה איראן מתנדבים מתוך קהילות האפגנים והפקיסטנים באיראן, שהיו מוכנים להילחם בסוריה

תמורת קבלת משכורת או אישורי אזרחות ועבודה באיראן. רוב מפקדי החטיבה האפגנית ('פאטמיון') וזו הפקיסטנית ('זינאביון') וקציניהן הם קצינים איראנים משורות 'משמרות המהפכה', והן אומנו על ידי 'משמרות המהפכה' או כוח 'אל-קודס'. כל אחת משתי החטיבות כוללת אלפי לוחמים.⁴ כל הכוחות האיראניים והלא-איראניים המופעלים בסוריה על ידי כוח 'אל-קודס' כפופים לשלוש מפקדות אזוריות: האחת אחראית על הגזרה מחלב צפונה, השנייה אחראית על גזרת חלב-דמשק והשלישית – על הגזרה שמדמשק דרומה.⁵

מספר הלוחמים שאיראן שלחה לסוריה השתנה לאורך הזמן. בשלהי 2015 הגיע מספר הלוחמים האיראנים בסוריה לשיא, כשאלה נשלחו כדי לסייע לצבא הסורי ולחזבאללה במערכה הקרקעית הגדולה בצפון-מערב סוריה. להערכת אמ"ן, באותו פרק זמן נמצאו בסוריה 2,500 לוחמים איראנים – חלקם מ'משמרות המהפכה' וחלקם מהצבא הסדיר. מאוחר יותר צומצם מספרם ל-1,500 איש – ייתכן עקב האבידות הרבות שנגרמו לכוחות האיראניים – ובאביב 2017 ירד מספרם לאלף חיילים. על אלה נוספים אלפי לוחמים מחזבאללה וכעשרת אלפים לוחמים מהמיליציות השיעיות, ובסך הכול מגיע מספרם לכעשרים אלף חיילים.⁶ עם זאת, בתחילת מאי 2017 הודיע מפקד כוחות היבשה של 'משמרות המהפכה' כי איראן תשלח 'יועצים צבאיים' (דהיינו, לוחמים) נוספים לסוריה, כל עוד יהיה בכך צורך.⁷ הוא לא פירט אם אלה יהיו איראנים או אנשי חזבאללה והמיליציות השיעיות. לכוחות האיראניים, לחזבאללה ולמיליציות השיעיות האחרות נגרמו אבידות רבות, שמספרן עלה מאז תחילת המתקפה הקרקעית של הצבא הסורי באוקטובר 2015. יושב-ראש 'קרן השהיד' האיראנית אמר בנובמבר 2016 שמספר ההרוגים בקרב הכוחות האיראניים בסוריה עולה על אלף, כשההערכה היא שמספר זה כולל את האבידות בקרב הכוחות האיראניים ובקרב אנשי המיליציה האפגנית והפקיסטנית, שהם תושבי איראן. כעבור שלושה חודשים אמר אותו יושב-ראש שמספר האבידות בקרב 'משמרות המהפכה' ומיליציות האפגנים והפקיסטנים הגיע ל-2,100.⁸ בין ההרוגים האיראנים נמנו עשרות רבות של קצינים, ביניהם בכירים בדרגות אלוף-משנה ותת-אלוף. ההרוגים האיראנים השתייכו ליחידות שונות של 'משמרות המהפכה', לכוחות הקרקע של הצבא הסדיר ולבסיג'. סביר להניח, שהמספר הרב יחסית של אבידות בקרב האיראנים והמיליציות השיעיות נבע מעצם הלחימה הקשה בסביבה עירונית, מאי-הכרת השטח ומבעיות של תיאום בין היחידות השונות.

ככל הנראה, המשטר האיראני מגלה רגישות למספר האבידות הרב. אישים הקשורים במחנה הרפורמיסטי באיראן כדוגמת ראש עיריית טהראן לשעבר, ע'לאם-חוסייין כרבאסצ'י, הסתייגו ממעורבותה של איראן בלחימה בסוריה, והמנהיג העליון חאמנהאי מתח ביקורת על עמדתם.⁹ גם העובדה שהלוחמים האיראנים

מהווים כ־10 אחוזים בלבד מכלל הלוחמים שאיראן שיגרה לסוריה למשימות לחימה עשויה ללמד שהמשטר האיראני מעדיף כי רוב האבידות ייפלו בקרב המיליציות השיעיות וחזבאללה. על רגישות זו יכולה ללמד גם הוצאת כמחצית הכוחות האיראניים מסוריה במהלך 2016, כשהמשך הלחימה הושאר בעיקר בידי חזבאללה והמיליציות השיעיות. יחד עם זאת, המשטר נוהג לפרסם את שמות ההרוגים ומבהיר כי מעורבותו בסוריה היא גם הגנה על איראן.

שיתוף הפעולה עם רוסיה

שיתוף הפעולה הצבאי עם רוסיה היה בעל חשיבות רבה לאיראן, מבחינה צבאית ומדינית. ביולי 2015 ביקר קאסם סולימאני במוסקבה, ובביקורו הוסכם בין הצדדים כי גם לרוסיה תהיה מעורבות צבאית בסוריה, בתיאום עם איראן ותוך חלוקת המשימות ביניהן. איראן קיבלה על עצמה להמשיך לנהל את הלוחמה הקרקעית, אולי משום שהיה לה ניסיון בתחום זה מתקופת מלחמתה נגד עיראק ומהניסיון של חזבאללה. רוסיה התמקדה בלוחמה אווירית, כנראה משום שהעדיפה לא להסתבך בלוחמה קרקעית, ומשום שחיל האוויר האיראני מיושן בצידו וחסר ניסיון מספיק. בעקבות סיכום זה הוקם חדר מבצעים משותף שכלל את נציגי איראן, רוסיה, הצבא הסורי וחזבאללה. שם תואמו הפעולות הצבאיות בין ארבעת השותפים, ובכללן ההתקפה באזור חלב.

אין ספק שהתקיפות האוויריות של חיל האוויר הרוסי שינו את המצב בשטח, הקלו את מלאכתם של הכוחות הסוריים ואת לוחמת הקרקע של האיראנים ובעלי בריתם, ובין השאר סייעו להכריע את הכף במערכה על חלב, מה גם שהרוסים לא נרתעו מתקיפה אווירית באזורים צפופי אוכלוסייה. איראן לא הפעילה תקיפות

אוויריות, אם כי הפעילה כלי טיס בלתי מאוישים תוקפים, וברור שהתקיפות הרוסיות הגדילו את מרחב הפעולה של כוחות הקרקע האיראניים. הסיוע האווירי הרוסי, עם כל חשיבותו, לא מנע אבידות ניכרות בצד האיראני, וברור שעקב התמקדותם של האיראנים בלוחמת קרקע, מאזן האבידות נטה בבירור לרעתם: לאיראנים ולבעלי בריתם היו מעל אלפיים הרוגים, בעוד מספר הנפגעים בין הרוסים היה מן הסתם נמוך מאוד.

אבל לשיתוף הפעולה עם רוסיה היו גם היבטים מדיניים. מצד אחד, שיתוף הפעולה עם מעצמת־על

חיזק את עוצמתה, את דימויה ואת כושר ההרתעה של איראן, הן כלפי יריביו של משטר אסד והן כלפי ארצות־הברית ובעלות בריתה באזור, מה גם שבסופו של דבר הפעולה המשותפת חילצה את משטר אסד מהמצוקה שבה נמצא, גם

איראן גילתה במהרה כי לרוסים יש יעדים ושיקולים שונים מאלה שלה לגבי עתידה של סוריה ומשטרה, וכי הם תפסו במהירות את מקומה כגורם המוביל והקובע

אם עתידו ויציבותו עדיין אינם מובטחים. מהצד האחר, איראן גילתה במהרה כי לרוסים יש יעדים ושיקולים שונים מאלה שלה לגבי עתידה של סוריה ומשטרה, וכי הם תפסו במהירות את מקומה כגורם המוביל והקובע לגבי ההתפתחויות בסוריה. אף על פי כן, למרות החשדנות הקיימת מזה דורות בין איראן לרוסיה, התועלת ההדדית הנובעת משיתוף הפעולה הצבאי והמדיני ביניהן לגבי המצב בסוריה עולה על החסרונות שבו.

תפיסת ההתערבות הצבאית האיראנית

ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה, כפי שהתפתחה מאז 2014, מהווה חידוש ושינוי משמעותיים בתפיסה ובהתנהלות האיראנית כלפי מדינות אחרות. איראן תחת המשטר האסלאמי מעולם לא שיגרה כוחות בסדר גודל כזה למדינות אחרות, ודאי למדינה שאין לאיראן גבול משותף עימה. העברת תגבורות ואספקה מצריכה מעבר דרך עיראק, ביבשה או באוויר, שעלול להוות בעיה בעתיד. יתר על כן, השימוש בכוחות הקרקע של 'משמרות המהפכה', ובמידה פחותה של הצבא הסדיר, מהווה אף הוא שינוי חשוב. עד כה נועדו 'משמרות המהפכה' להגנה על המשטר האיראני, לדיכוי תסיסה פנימית ולהגנה על איראן מפני התקפה אמריקאית או ישראלית, אם תתרחש. מאז סיום מלחמת עיראק-איראן לא הופעלו 'משמרות המהפכה' ללחימה מחוץ לאיראן. גם כוחות הקרקע של הצבא האיראני הסדיר לא הוצבו כנראה באזורי לחימה מאז סיום מלחמת עיראק-איראן, והצבת כוחות מיוחדים של הצבא הסדיר ללחימה בסוריה מציינת שינוי בייעודו ובמעמדו. בעבר השתמשה איראן רק בכוח 'אל-קודס' כדי לסייע לשותפיה בעיראק, בסוריה ובלבנון.¹⁰ ושינוי חשוב נוסף: גיוס המיליציות השיעיות הלא-איראניות ללחימה בסוריה. גיוס חזבאללה לשם כך אינו מפתיע, שכן הארגון היה עושה דברה של איראן מאז הקמתו. החידוש הוא בגיוס המיליציות מעיראק, מאפגניסטן ומפקיסטן. מיליציות אלו חדשות יחסית, ובהן הוצבו קצינים מ'משמרות המהפכה' שהעלו את רמתן. מותר להניח שגיוסן ללחימה אינו נובע ממצוקת כוח אדם. מדינה בת כ-75 מיליון איש כאיראן יכולה לגייס למיליציות כאלה כוח אדם איראני ככל שתרצה. אלא שאיראן מעוניינת לטשטש את היותה עמוד התווך של ההתערבות בסוריה, ובעיקר להדגיש שמאחורי ההתערבות עומד כלל המחנה השיעי באזור, ולא רק איראן. היעד הבסיסי של ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה היה לסייע למשטר אסד להיחלץ מהמצוקה שאליה נקלע מאז 2012, לבסס את יציבותו ולשרוד. בעיני הצמרת האיראנית, לקשריה עם משטר אסד אין תחליף, ונפילתו תהווה ניצחון חשוב ליריביה – לארצות-הברית, לישראל, לערב הסעודית ולטורקיה. תוך שנתיים התברר לאיראן שמצבו המחמיר של המשטר מחייב לא רק מתן סיוע צבאי וכספי, אלא התערבות כוחות צבאיים במאבק הפנימי בסוריה במשימות לחימה. יתר על

כן, האיראנים הבינו שהקושי לבנות הסדר יציב בסוריה ולהבטיח את שרידותו של משטר אסד לטווח ארוך עלול לחייב את השארת הכוחות האיראניים בסוריה במשך תקופה ארוכה.

תוך כדי תהליך ההתערבות הבינו האיראנים, כנראה, שנוכחותם ופעילותם בשטח סוריה יכולה לסייע להשגת יעדים נוספים. ראשית, המעורבות בלחימה יכולה להעלות תרומה חשובה לשיפור יכולותיהם של הכוחות האיראניים. זרועות הצבא האיראני רכשו ניסיון רב בשמונה שנות המלחמה נגד עיראק. אולם מאז סיום המלחמה בקיץ 1988 לא היו הכוחות האיראניים מעורבים בפעילות צבאית, וניסיון המלחמה שלהם הלך ונשחק. יתר על כן, מאז שנות התשעים שמה איראן דגש על תוכניות הגרעין והטילים, תוך הזנחה מסוימת של הכוחות הקונבנציונליים. הסיבה לכך הייתה מחסור במשאבים כספיים לפיתוח היכולות הקונבנציונליות במקביל ליכולות הגרעין והטילים, אך נוסף עליה גם צמצום הצורך ביכולות אלו, בעקבות חיסול כוחה הצבאי של עיראק מאז כיבושה על ידי ארצות הברית ב-2003. הזנחה זו התבטאה, בין השאר, בהפסקת החתימה על עסקאות נשק משמעותיות חדשות עם רוסיה מאז אמצע שנות התשעים, להוציא עסקת מערכת ההגנה האווירית S-300. ההתערבות בסוריה מאפשרת לאיראן לבחון את תורת הלחימה שלה, לאמן בלחימה חלק מכוחותיה שעד כה לא התנסו בכך כלל, להפעיל מסגרות שונות ולתאם ביניהן. כך, בלחימה בחלב תיאם חדר המבצעים המשותף את הלחימה

בין כוחות היבשה של 'משמרות המהפכה' והצבא הסדיר, הבסיג', חזבאללה והמיליציות השיעיות, וביניהם לבין חיל האוויר הרוסי והצבא הסורי. עבור איראן היה זה ניסיון חשוב בהפעלת כוחות במרחקים. תהליך שיפורן של היכולות הקונבנציונליות האיראניות יעלה שלב נוסף לאחר חתימת עסקת הנשק הגדולה בין איראן לרוסיה העומדת עתה על הפרק, ואשר תשדרג בעיקר את חיל האוויר האיראני.

שנית, ההתערבות בסוריה יכולה לתרום להחמרת האיום האיראני על ישראל – בעיקר באמצעות חזבאללה, על ידי חיזוק נוסף של יכולותיו הצבאיות והארכת החזית שלו מול ישראל מדרום לבנון לעבר רמת הגולן. מאחר

שישראל נוהגת לתקוף בסוריה שיירות המעבירות נשק וציוד רגישים לחזבאללה, בנתה איראן באזור חלב מפעל לייצור רקטות עבור חזבאללה, האמור לצמצם את תלותו של הארגון באספקת חימוש מבחוץ.¹¹

שלישית, היעד החשוב מכל אלה – איראן חותרת לנצל את נוכחות הכוחות הקשורים בה בסוריה ואת החלל שנוצר בשטח עם צמצום כוחו של דאע"ש

ההתערבות בסוריה יכולה לתרום להחמרת האיום האיראני על ישראל – בעיקר באמצעות חזבאללה, על ידי חיזוק נוסף של יכולותיו הצבאיות והארכת החזית שלו מול ישראל מדרום לבנון לעבר רמת הגולן

בסוריה ובעיראק כדי ליצור מרחב גדול שבו תשלוט ותפעיל את השפעתה, ואשר יקנה לה גישה למרכז סוריה, ללבנון ולים התיכון. מרחב זה, שבו שלט דאע"ש עד להתכווצות המשמעותית של השטחים שבידיו, מחבר את מזרח סוריה עם מערב עיראק. בשטחים אלה מתכוונת איראן ליצור שני מסדרונות מעבר מקבילים ממזרח למערב, מאיראן לים התיכון, שבהם תשלוט ודרכם תוכל להעביר כוחות, אמצעי לחימה וציוד לכיוון סוריה ולבנון ככל שיידרש. המסדרון הדרומי, כנראה העיקרי, אמור לחבר בין אזור בגדאד לאזור דמשק דרך אזור העיר הסורית אל-תנף, בקרבת משולש הגבולות עיראק-סוריה-ירדן. באזור אל-תנף נבנה בינתיים בסיס כוחות מיוחדים אמריקאי-בריטי, לצורך אימון וסיוע לכוחות מקומיים הקשורים בארצות-הברית. המסדרון השני, הצפוני, אמור לחבר בין אזורי מוסול שבעיראק ואירק שבסוריה.

אחת המטרות העיקריות של יצירת מרחב שליטה זה והמסדרונות שיעברו דרכו היא לאפשר גישה לאיראן ולשלוחיה לרמת הגולן, ובכך להרחיב באמצעות חזבאללה את החזית מול ישראל מדרום לבנון לרמת הגולן, עד לירמוק. לשם יצירת מרחב זה עלולה איראן להקים מיליציות שיעיות נוספות, ויש ידיעות שבכוונתה לכוון מערך מיליציות שיכלול עשרות אלפי לוחמים, אולי אף מאה אלף איש. איראן גם עשויה לבוא במגע עם ממשלת עיראק ועם מנהיגים כורדים בעיראק ובסוריה, כדי שאלה יקבלו בהסכמה את התוכנית האיראנית.¹² יצירת מרחב זה אמורה לסייע לאיראן גם לייצב את משטר אסד, למנוע מכוחות מקומיים הקשורים בארצות-הברית להתבסס במזרח סוריה ולהרחיב את השפעתה בעיראק. יצירת מרחב השליטה והגישה מאיראן לכיוון הים התיכון יכולה להתחבר לרעיון שאיראן תבקש לקבל בסיס ימי בחופי סוריה. הרעיון הועלה בפומבי על ידי רמטכ"ל הצבא האיראני בדצמבר 2016, שאמר כי איראן עשויה לבנות בסיסים ימיים בסוריה ובתימן. הדברים הוצגו על ידי הרמטכ"ל כאפשרות ולא כתוכנית קונקרטית, וסגן מפקד 'משמרות המהפכה' הכחיש במארכ 2017 שבכוונת איראן להקים נמל בלאד'קיה שבסוריה, וכי איראן אינה מעוניינת בבסיס בלאד'קיה.¹³ בעיקרון, סביר להניח שאיראן אכן מעוניינת בשירותי נמל בחוף הסורי. אלה יקנו לה זרוע ימית קבועה בים התיכון וקיום נוכחות צבאית בקרבת ישראל, תוך יצירת איום והרתעה כלפיה במצב של עימות ביניהן. נוכחות כזו תאפשר לאיראן להעביר אמצעי לחימה וציוד אחר לחזבאללה, מבלי להיות תלויה במעבר יבשתי או אווירי דרך סוריה, עיראק או טורקיה, וכן לשמש לצורכי מודיעין. מצד שני, איראן אינה מזדרזת לפעול בכיוון זה כל עוד נמשכת הלחימה בסוריה, אך בעיקר כל עוד אין לה מענה לבעיה העיקרית הקשורה בצעד זה: הקמת בסיס כה מרוחק ומנותק מתחומי איראן, שיכולת ההגנה עליו בעייתית, תחשוף את כוחותיה במקום לפגיעה מצד יריביה במצב של עימות.¹⁴

בניית מרחב ההשפעה האיראני במערב עיראק ומזרח סוריה והמסדרון לכיוון הים התיכון היא בעייתית עבור איראן. תוואי המסדרון עובר אומנם בשטח שבו יש לאיראן בעלי ברית: אגפו העיראקי נשלט חלקית על ידי מיליציות שיעיות עיראקיות וממשלת עיראק, הנתונות להשפעה איראנית, ואגפו הסורי נשלט חלקית על ידי כוחות הקשורים במשטר אסד, ובכללם חזבאללה. אולם הבעיות הקשורות ביצירת המסדרון מאפילות כנראה על הסיכויים הטמונים בו. חלק ניכר מהמסדרון יעבור דרך כורדיסטן הסורית, והכורדים הסורים קשורים בארצות-הברית ומתנגדים לחדירת המיליציות השיעיות לשטחם.

משמעותית הרבה יותר היא עמדתו של הממשל האמריקאי. ממשל טראמפ כבר סימן את איראן כאיום מרכזי במזרח התיכון, כשאחד מביטוייו העיקריים הוא פעילותה האזורית. שר ההגנה האמריקאי, ג'יימס מאטיס, הודיע שארצות-הברית מפעילה מאמץ למנוע מאויב אחר – במשתמע איראן – לחזור לשטחים שפוננו על ידי דאע"ש, והזהיר את המיליציות השיעיות לבל יתקרבו לגבול בגזרת אל-תנף. ואכן, מאז מאי 2017 נעשתה אל-תנף לאחד המוקדים לעימותים מזוינים בין חיל האוויר האמריקאי לבין המיליציות השיעיות וצבא סוריה. עימותים אלה נוגעים לשליטה באזורי מפתח בדרום-מזרח סוריה, העשויים לשמש את המסדרון מעיראק לסוריה. ארצות-הברית מצידה משקיעה מאמץ ליצירת רצף טריטוריאלי בשליטת הכוחות הקשורים בה, שייצור חיץ שיעבור מצפון לדרום, מטורקיה דרך מזרח סוריה ועד גבול ירדן. במסגרת זו תקפו כוחות אמריקאים באזור אל-תנף שיירה ממונעת של המיליציות והפילו כלי טיס בלתי מאויש איראני או שניים, וכן הפילו מטוס סורי שתקף כוח כורדי ליד א-רקה.¹⁵

משמעויות

מבחינתה של איראן, הפעלת הכוחות האיראניים והמיליציות השיעיות במשימות לחימה בסוריה היא מקרה מבחן חשוב. הכוחות האיראניים ששוגרו לסוריה לא היו גדולים באופן יחסי, והמיליציות השיעיות שנלוו אליהם לא היו מנוסות מספיק בלחימה, להוציא את חזבאללה. אבל המפתח לעתידם הוא באיזו מידה רואה המשטר האיראני את הניסוי כמוצלח, וההצלחה לחלץ את משטר אסד מהתמוטטות ולשפר את מצבו נתפסת כנראה בעיני המשטר האיראני כתוצאה חיובית. ואומנם, הכוחות האיראניים והשיעיים שילמו מחיר לא מבוטל באבידות, אך בנוסף לשינוי במצב המשטר הסורי הם צברו ניסיון חשוב בהפעלת כוחות ובלחימה, ויצרו סיכוי – שצריך עדיין להיבחן – ליצירת מרחב שליטה והשפעה במרחב שבין איראן לים התיכון. אם אכן כך רואה המשטר האיראני את תוצאות המבחן, הוא עלול להמשיך לבנות כוח התערבות ממוסד וגדול יותר, בעקבות הלקחים שיילמדו והצרכים שיווצרו בעתיד.¹⁶

ההתערבות האיראנית בסוריה נעשתה בנסיבות מיוחדות במינהן. שרידותו של משטר אסד חשובה לאיראנים יותר מזו של כל משטר אחר, ולכן היה חשוב לה להתערב בלחימה ולשלם מחיר באבידות. הכוחות האיראניים והשיעיים שוגרו לסוריה גם כדי להילחם בדאע"ש, שגם ארצות־הברית ומדינות אחרות מבקשות לפגוע בו. תרמו לכך גם ההזדמנות שנוצרה לשתף פעולה בלחימה עם רוסיה ולנסות להגביר את האיום על ישראל. שיקולים כאלה לא ייווצרו בהכרח במשברים שיתפתחו במדינות אחרות, ולכן אין להסיק מהמקרה הסורי שאיראן תמהר להתערב צבאית גם במדינות אחרות, אלא במקרים מיוחדים, אם בכלל. אבל עצם בניית כוח התערבות גדול ומאמץ איראני לבנות מרחב שליטה והשפעה בין איראן לים התיכון – אם אלה יתממשו – צריכים להדאיג ולהציב אתגר למדינות שונות ובהן ארצות־הברית, ישראל, טורקיה, ערב הסעודית ומצרים, מה גם שאיראן כבר בנתה כושר הרתעה באמצעות מערך הטילים הגדול שלה. ועדיין קיימת אפשרות, בנסיבות שייווצרו סיכונים לאינטרסים איראניים חשובים, שאיראן תפעיל כוח כזה במדינות כגון עיראק, לבנון או תימן.

ההצלחה האיראנית אינה מובטחת. בסוריה יכולות לחול התפתחויות שישנו את התמונה לרעת האיראנים. הכוונה האיראנית לבנות מרחב השפעה ושליטה במזרח סוריה מערב עיראק כבר נתקלת בצעדי נגד צבאיים מצד ארצות־הברית. גם ממשלות עיראק וטורקיה, גורמים שיעיים עיראקיים או הנהגת הכורדים בעיראק עשויים לסרב לשתף פעולה עם איראן, ולהקשות עליה במאמציה לעצב את מערב עיראק כחלק ממרחב ההשפעה שלה.

התרחיש החשוב מכל אלה הוא האפשרות של עימות צבאי בין ארצות־הברית לאיראן. ארצות־הברית כבר פגעה ביחידות איראניות או במיליציות השיעיות במזרח סוריה ובצפונה, והזהירה את איראן לבל תחדור לאזורים שנשלטו על

ידי דאע"ש. מנגד נמסר ששר ההגנה האמריקאי ובכירים בצבא האמריקאי מסתייגים מהרחבת העימות, אלא אם כן איראן תפגע בכוחות האמריקאיים. איראן מצידה טרם הגיבה על התקיפות והאזהרות האמריקאיות, ייתכן כי משום שלהערכתה הרחבת העימות תהיה לרעתה. בזירה פועלת גם רוסיה, שכנראה תומכת בצעדים האיראניים, ואף הודיעה שתפיל כל מטוס שיטוס ממערב לפרת, אך לא ברור עד כמה תרחיק לכת וספק אם תפעל נגד מטוסים

שרידותו של משטר אסד חשובה לאיראנים יותר מזו של כל משטר אחר, ולכן היה חשוב לה להתערב בלחימה ולשלם מחיר באבידות

אמריקאיים, כשבכך תסתכן בהידרדרות. במצב מורכב זה, האפשרות הסבירה יותר היא שארצות־הברית תמשיך לפגוע בכוחות איראניים או שיעיים, במצבים שלדעתה אלה יסכנו את כוחותיה.

לבסוף, ההתערבות הצבאית האיראנית בסוריה והשלכותיה מציבות מאזן מורכב של סיכונים וסיכויים בפני ישראל. מצד אחד, הימצאות כוחות איראניים ושיעיים בסביבה קרובה לישראל ובניית כוח התערבות על ידי האיראנים יוצרות סיכונים הידרדרות בין איראן לישראל. חשוב לא פחות, חזבאללה עלול להציב סיכונים מוגדלים בפני ישראל. אומנם בשלב הנוכחי אין לחזבאללה כנראה עניין בעימות עם ישראל, משום שעיקר מאמציו מופנים לזירה הסורית והוא ספג בה אבידות ניכרות. אולם, הוא רכש ניסיון לחימה רב ויכולת להפעיל מסגרות גדולות מבעבר כתוצאה מהמעורבות בסוריה. הסיכון מצד חזבאללה יגבר אם יעלה בידו לבנות, בעזרת איראן, חזית רחבה יותר נגד ישראל, שתשתרע מדרום לבנון לתוך רמת הגולן. מהצד האחר, הימצאות כוחות איראניים בקרבת ישראל יכולה לחשוף אותם לפגיעה מצד ישראל במצב של עימות. גם גישתו הנוקשה של ממשל טראמפ כלפי איראן יכולה לסייע לישראל, בעיקר כשהוא רואה בפעילותה האזורית של איראן את אחת הסכנות החמורות הנובעות ממנה. אם איראן אכן תפתח תפיסה ויכולות חדשות של התערבות צבאית, יגבר גם האינטרס המשותף והעניין בהידברות בין ישראל לבין מדינות אחרות באזור, המודאגות מהגישה האיראנית.

הערות

- 1 Paul Bucala, "Iran's New Way of War in Syria", The Institute for the Study of War, Washington, D.C., February 2017, <https://www.criticalthreats.org/analysis/irans-new-way-of-war-in-syria>
- 2 שם.
- 3 Hanin Ghaddar, "Hezbollah Losing Its Luster Under Soleimani", *Policywatch* 2766, The Washington Institute for Near East Policy, February 22, 2017, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/hezbollah-losing-its-luster-under-soleimani>
- 4 Farzin Nadimi, "Iran's Afghan and Pakistani Proxies: In Syria and Beyond?", *Policy Analysis* 2677, The Washington Institute for Near East Policy, August 22, 2016, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/irans-afghan-and-pakistani-proxies-in-syria-and-beyond>
- 5 **מבט לאיראן**, 7 במאי – 21 במאי 2017, מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית במרכז למורשת המודיעין.
- 6 בן כספית, "מול פני הכאוס הסורי: בכירי אמ"ן חושפים מה מתרחש מעבר לגבול", **מעריב**, 28 באפריל 2017, http://www.maariv.co.il/journalists/Article-582721?utm_source=mivzak&utm_medium=cpc&utm_campaign=start
- 7 Iran says will send more military advisors to Syria: IRGC Commander", PressTV, May 2, 2017, <http://www.presstv.ir/Detail/2017/05/02/520333/Iran-Syria-IRGC-Ground-Force-Mohammad-Pakpour-advisors>
- 8 **מבט לאיראן**, 26 בפברואר – 12 במארס 2017, מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית במרכז למורשת המודיעין.

- 9 **מבט לאיראן**, 23 באפריל – 7 במאי 2017.
- 10 Paul Bucala and Frederick Kagan, “Iran’s Evolving Way of War: How the IRGC Fights in Syria”, The Institute for the Study of War, Washington, D.C. March 24, 2016, <https://www.criticalthreats.org/analysis/irans-evolving-way-of-war-how-the-irgc-fights-in-syria>
- 11 **מבט לאיראן**, 1 ביולי – 17 ביולי 2016.
- 12 Ehud Yaari, “Iran’s Ambitions in the Levant”, *Foreign Affairs*, May 1, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-05-01/irans-ambitions-levant>
- Jonathan Spyer, “Why Eastern Syria Is Essential to Containing Iran”, *The Jerusalem Post*, May 26, 2017, <http://www.meforum.org/6717/eclipsing-caliphate-the-fight-for-eastern-syria>
- 13 **מבט לאיראן**, 12–26 במארס 2017.
- 14 אפרים קם, “כוונת איראן לבנות בסיסים ימיים בסוריה ובתימן”, **מבט על**, גיליון 879, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 20 בדצמבר 2016, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/04/879-Kam.pdf>
- 15 אודי דקל, “שתי וערב: המרוץ לעיצוב סוריה ביום שאחרי המדינה האסלאמית”, **מבט על**, גיליון 943, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 20 ביוני 2017, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/943-3.pdf>
- 16 Paul Bucala and Frederick Kagan.

המלחמה בסוריה – מה הלאה?

אייל זיסר

בחלוף שש שנים של מלחמת אזרחים עקובה מדם, הדרך לסיומה של המלחמה בסוריה עודנה ארוכה. נפילתה של העיר חלב – השנייה בגודלה במדינה – בדצמבר 2016 לידי בשאר אל־אסד הייתה הישג משמעותי במערכה שהוא מנהל נגד יריביו, בתמיכתן של מוסקבה וטהראן. ואולם, גחלי המרי והמחאה עודן רוחשות במדינה. המלחמה עשויה להימשך אפוא עוד זמן־מה, ואין לשלול על הסף את התרחיש הבלתי סביר – קריסתו של המשטר וניצחון המורדים בעקבות העמקת מעורבותה הצבאית של וושינגטון בסוריה, או לחלופין, הסתלקותו של בשאר שלא בדרך הטבע. אבל בשנה האחרונה האירה אלת המזל את פניה לבשאר אל־אסד – האיש שכה רבים מיהרו להספידו – ואף קיימת אפשרות שיצא כשידו על העליונה מן המלחמה המתנהלת בארצו.

מילות מפתח: סוריה, רוסיה, איראן, מלחמת האזרחים הסורית, בשאר אל־אסד

מבוא

בחלוף שש שנים של מלחמת אזרחים עקובה מדם, הדרך לסיומה של המלחמה בסוריה עודנה ארוכה. נפילתה של העיר חלב – השנייה בגודלה במדינה – בדצמבר 2016 לידי בשאר אל־אסד הייתה הישג משמעותי במערכה שהוא מנהל נגד יריביו, בתמיכתן של מוסקבה וטהראן.¹ ואולם, הניצחון במלחמה אינו בהישג ידו. גחלי המרי והמחאה עודן רוחשות במדינה ועלולות לשוב ולהתלקח עד כדי איום על קיומו של המשטר בדמשק, קל וחומר – אם תחליט ארצות־הברית להעמיק את מעורבותה במשבר בסוריה. מכאן יובן המאמץ של מוסקבה לקדם תהליך של הסדרה מדינית ששותפות לו איראן, טורקיה ובעתיד אולי גם וושינגטון, ובמסגרת זו לכונן בסוריה אזורים מוגנים (אזורי דה אסקלציה), ואולי אף לחלקה לאזורי

פרופ' אייל זיסר, סגן הרקטור, הפקולטה למדעי הרוח, אוניברסיטת תל אביב.

השפעה בין השחקנים האזוריים והבינלאומיים השונים. מהלך כזה, כך מקווים הרוסים, יאפשר להם לצאת מן ההרפתקה הסורית כשחצי תאוותם בידם – שימור שלטונו של בשאר או של מחליף לו המקובל על מוסקבה, הגם שרק בחלק של המדינה הסורית.

הישגיו הצבאיים של המשטר הסורי בחודשיה האחרונים של שנת 2016, ומנגד, מעורבותה המעמיקה של ארצות־הברית במשבר, ובוודאי אם זו תימשך ותעמיק, מחזקים את הרושם כי בטווח הנראה לעין – בחודשים ואף בשנים הקרובות – תימשך המלחמה בסוריה בעצימות נמוכה, בעיקר באזורי החיכוך בין השטחים שבשליטת המשטר לאלו שבשליטת המורדים במערב המדינה (המשך הלחימה). לכל היותר, ניתן יהיה להשיג בה הסדרה רופפת על בסיס צילום מצב של המפה הנוכחית של מדינה זו – המשוסעת ומחולקת כיום בין כוחות יריבים (חלוקה דה פקטו של המדינה). אי־אפשר עם זאת לשלול את האפשרות כי בטווח הארוך דווקא המשטר הסורי, בהנהגת בשאר או אף בהנהגת מחליף שיימצא לו, הוא שיצא מן המלחמה כשידו על העליונה וישוב להשליט עצמו על סוריה (הכרעה וניצחון).

המלחמה בסוריה – מחאה, מהפכה, מלחמת אזרחים וג'האד

מאז החלה מלחמת האזרחים בסוריה במארס 2011 היא ידעה עליות ומורדות, ואף תפניות דרמטיות. לפרקים נראה היה כי תבוסתו של בשאר היא עניין מוגמר ונפילתו היא שאלה של ימים, ולכל היותר שבועות ספורים. פעמים אחרות נראה היה כי רק כפסע בינו לבין השגת הכרעה וניצחון במלחמה המשתוללת בארצו.

במבט לאחור ניתן לקבוע כי עד שהגיעו הרוסים והאיראנים בספטמבר 2015 ללחום על אדמת סוריה, הייתה המגמה במלחמה במדינה חד־כיוונית – בכיוונו של המורדים ונגד בשאר.² צבאו הותש ונחלש וחסרו לו עתודות כוח אדם מספקות כדי להיאבק במורדים, לא כל שכן להכריע אותם.

המעורבות הרוסית־איראנית בקרבות הובילה לשינוי במגמה זו. "המודל הצ'צני" שיישמו הרוסים בסוריה – ריכוך אווירי וארטילרי נגד אזורים נרחבים במטרה לפגוע בלכידות וברוח הלחימה של המורדים, ואף להרתיע ואולי גם להניס את האוכלוסייה האזרחית התומכת בהם – אפשרה למשטר ולבעלי בריתו ליטול את היוזמה ולהשתלט על שורה של מאחזים ועמדות מפתח בצפונה של סוריה, במרכזה ובדרומה.³

לשם כך נזקקו הרוסים לכמה עשרות מטוסים ומסוקי קרב ולכמה עשרות אלפי חיילים איראנים, לוחמי חזבאללה ומתנדבים שיעים, שגויסו בידי איראן מכל רחבי המזרח התיכון וליוו את המאמץ האווירי הרוסי בלחימה על הקרקע. בניגוד למורדים ניהלו הסורים ובעיקר הרוסים את הלחימה מתוך ראייה אסטרטגית כוללת, ותוך יכולת לשנע כוחות ולהפעיל כוח אווירי. כך עלה בידם להכריע קרב

אחר קרב ולהביא – "בהכרעה בנקודות" – להישג שעניינו בלימת תנופת המרד ואף כרסום בהישגיו.⁴ מנגד, חוסר המעש של ממשל הנשיא ברק אובמה שלל מן המורדים את החשוב מכול – התקווה לניצחון בסיוע מעצמות המערב.⁵ אלא שגם לרוסים התברר כי "השמיכה קצרה", וכי אין די בכוחות שכינסו בסוריה כדי להביא להכרעה מהירה במלחמה.⁶

בכל ניסיון לנתח את מהלך המלחמה בסוריה ולצפות את שעתיד להתרחש במדינה יש להביא בחשבון שתי עובדות יסוד, העומדות בסתירה לכאורה זו לזו: **מצד אחד, עמידותה של המערכת הסורית** – המשטר הסורי בהנהגתו של בשאר אל-אסד – האיש, השושלת ובני העדה העלווית העומדים מאחוריה, וכן יסודות נוספים בחברה הסורית העומדים בבסיס המשטר (בני עדות המיעוטים ואף האליטות ומעמדות הביניים מקרב בני העדה הסוניית) אך גם המדינה הסורית ומוסדותיה, ובראשם הצבא ומנגנוני הממשל והביטחון – כל אלו גילו עוצמה מפתיעה ויכולת שרידות ראויה לציון. הם לא קרסו אל תוך עצמם, כפי שקרה בלוב או בתימן, אלא הוסיפו לתפקד, הגם שבאופן מוגבל ותוך הסתייעות הולכת וגוברת באיראן וברוסיה. מה שחשוב יותר – הם הוסיפו להוות גרעין להתאוששות אפשרית ואף לתקומה מחודשת של המדינה הסורית, לכשתסתיים בה המלחמה. בעקבותיו הישגיו הצבאיים לאורך שנת 2016 שולט כיום המשטר הסורי על כרבע משטחה של המדינה. מדובר ב"סוריה החיונית" (Vital Syria) או "סוריה המועילה" (סוריה אל-מופידה) הכוללת את חלקיה החשובים – רצועה הנמתחת

מדרעא בדרום בואכה דמשק הבירה, עבור לערים חמה וחומס במרכז סוריה עד העיר חלב בצפון ולבסוף אזור החוף – מעוזה של העדה העלווית. ברצועה זו מתגוררת למעלה ממחצית אוכלוסייתה המקורית של המדינה (כ־13 מיליון מתוך כ־25 מיליון נפש), ומתפקדים בה מוסדותיה של המדינה הסורית. זו מוסיפה לשלם את משכורותיהם של עובדיה ומקיימת מסגרת מתפקדת – גם אם בקושי – של מערכות חינוך ובריאות, וחשוב מכול, של אספקת מזון ומצרכים חיוניים. לצד הישגיו הצבאיים הצליח המשטר הסורי להגיע להישג עד כדי ניצחון דמוגרפי בעל ערך. מדובר ב"טיהור אתני" או "ניקוי" מכוון ושיטתי של סוריה מכשליש מאוכלוסייתה, הרוב המכריע ערבים סונים מאזורי

לצד הישגיו הצבאיים
הצליח המשטר הסורי
להגיע להישג עד כדי
ניצחון דמוגרפי בעל
ערך. "טיהור אתני"
מכוון ושיטתי של סוריה
מכשליש מאוכלוסייתה,
ערבים סונים מאזורי
הכפר והפריפריה

הכפר והפריפריה, שאצלם התלקחה אש המרד ומקרבם יצאו המורדים.⁷ בסוריה כולה נותרו כיום כ־19 מיליון תושבים ואולי אף פחות, ובני העדה הסוניית מהווים כמחצית מהם, לעומת קרוב ל־70 אחוזים טרם פרוץ הקרבות. בכך הם מותירים

לעלווים ולבני המיעוטים האחרים דוגמת הדרוזים, הכורדים והנוצרים, ככל שאלו האחרונים נותרו בסוריה, את מעמד הבכורה הדמוגרפית. ראוי לציין כי במקביל להתבססותו של בשאר במערב סוריה, דאע"ש הלך ונדחק לשוליים ואיבד רבים ממאחזיו בצפון עיראק ובמזרח סוריה. אפשר שיצליח להמשיך להתקיים כארגון גרילה פעיל בלב המדבר הסורי והעיראקי שממנו פרץ (דוגמת שלוחתו בחצי האי סיני), אך נראה כי ניסיונו לכונן ישות מדינתית מתפקדת נכשל. השאלה שנוטרה היא, האם ממלכתו בסוריה סביב הערים אל-רקה ודיר אל-זור ובמדבר הסורי תיפול בידי כוחות של המורדים הערבים הסונים, הנהנים מתמיכה טורקית, או בידי כוחותיו של המשטר הסורי או אף בידי מיליציות שיעיות הפועלות בחסות איראנית. טהראן הרי שואפת לכונן מסדרון יבשתי מטהראן דרך בבגדאד ובמזרח סוריה, בואכה דמשק וביירות. יוזכר כי במהלך חודש יוני 2017 תקפו האמריקאים שוב ושוב כוחות חלוץ של המיליציות השיעיות ואף של צבא סוריה, שניסו להשתלט על חלקים של המדבר הסורי עד הגבול עם עיראק, שמעברו השני מצויות מיליציות שיעיות פרו-איראניות. אבל אולי בכלל הכורדים (מפלגת האיחוד הכורדי הדמוקרטי), הנהנים מסיוע אמריקאי אך שומרים על ערוץ תקשורת פתוח עם מוסקבה ועם דמשק, הם שיזכו בירושת דאע"ש.⁸ אגב, הכורדים הצליחו לכונן מסגרת אוטונומית בצפון סוריה, אך נוכח הנסיבות האזוריות והבינלאומית – נחישות טורקית ואף איראנית למנוע את כינונה של מדינה כורדית בעיראק או בסוריה – נשאלת השאלה אם יוכלו להוסיף ולקיימה במנותק מן המדינה הסורית, אם זו תשוב ותעמוד על רגליה.⁹

מנגד, עוצמת המחאה והמרי, שהתבררו כעמוקי שורשים ורחבי היקף – מחנה המורדים נשען על תמיכה נרחבת של חלקים משמעותיים מקרב בני העדה הסונית במדינה. תמיכה זו יונקת מתחושות של שנאה ונקם הנעוצים באיבה חבויה אך עמוקת שורשים להגמוניה העלווית במדינה, מרצון בנקמה בשל ניסיונו של המשטר לדכא את המרד בכוח הזרוע, ולבסוף גם מתהליך של רדיקליזציה דתית שעבר על חלקים ניכרים של העדה הסונית בסוריה בצל האירועים במדינה, ואולי אף החל קודם שפרצו.

המורדים עודם פעילים כמעט בכל רחבי סוריה ומוסיפים לזנב בכוחותיו של המשטר הסורי ולהנחית עליהם מהלומות כואבות.¹⁰ הם ממשיכים לקיים נוכחות באזורים הסובבים את הבירה דמשק, במרחבי דרום סוריה ובמרכז המדינה, סביב הערים חמה וחומס ואף מצפון לעיר חלב, שעליה השתלט המשטר בדצמבר 2016. מחוז אדליב בצפונה של סוריה מצוי עדיין בשליטתם, וכך גם חלקים ניכרים של מזרח המדינה (אזור הג'זירה). הם מוסיפים ליהנות מחסות טורקית, אם כי זו מוגבלת לצפון סוריה, ובעתיד אולי ייהנו אף מחסות ירדנית בדרומה של המדינה.¹¹ התפנית במדיניות האמריקאית של ממשל טראמפ מעניקה להם, לראשונה מזה

שנים, תקווה לשרוד מן המלחמה, ואולי אף ליהנות מסיוע אמריקאי צבאי ממשי במאבקם במשטר. נקודת התורפה שלהם נותרה, עם זאת, חוסר הצלחתם לאחד שורות ולהצמיח הנהגה מדינית וצבאית מקובלת ואפקטיבית, וכך גם תלותם בסיוע מבחוץ ההולכת ומעמיקה.

מבט אל חזיתות הלחימה השונות מעלה כי בצידו של המשטר לוחמים קרוב ל-300 אלף איש: כ-125 אלף חיילי הצבא הסדיר או מה שנותר ממנו, ולצידם עוד כ-100 אלף לוחמים במיליציות מקומיות שגויסו מקרב אותם יסודות בחברה הסורית התומכים במשטר, עלוים ואף דרוזים. אליהם יש להוסיף קרוב ל-50 אלף לוחמים זרים: אנשי חזבאללה, לוחמי כוח קודס של 'משמרות המהפכה' האיראניים, וכן מתנדבים שיעים שגויסו בידי איראן מעיראק השכנה, מאפגניסטן ומפקיסטן. מדובר במספר מרשים של לוחמים "על הנייר", אבל רק מקצתם משתייכים למערך הלוחם (להבדיל מזה הלוגיסטי והמנהלתי), ואף אלו פרוסים כחילות מצב בכל רחבי המדינה, חסרי יכולת ניידות, ובעיקר ללא עתודה מספקת של כוח אדם להגן על המרחב שבשליטתם, קל וחומר – להכריע את יריביהם.

בצד המורדים לוחמים קרוב ל-150 אלף איש בעשרות ואולי מאות קבוצות נפרדות. **קבוצות סלפיות רדיקליות** – כ-90 אלף מן המורדים משתייכים לקבוצות לוחמות גדולות דוגמת חזית פתח אל-שא'ם (לשעבר חזית הסיוע/ג'בהת אל-נוצרה); אחראר אל-שא'ם; צבא האסלאם (ג'יש אל-אסלאם). מחצית מהם וכיום אולי אף למעלה מכך מרוכזים במחוז אדליב והיתר מפוזרים בין מרחבי דמשק, בדרום סוריה ובמרכזה, סביב הערים חומס וחמה. כמה אלפי מורדים משתייכים לכמה עשרות של קבוצות רדיקליות קטנות יותר. **קבוצות מקומיות** – יתר המורדים משתייכים לכמה מאות קבוצות, חלקן כאלה שהתארגנו על בסיס מקומי ואינן אלא מיליציות

שבטיות, או מיליציות המגינות על הכפר או העיירה שמהם באו אנשיהן. חלק מהן שבות באחרונה ומתמסרות למשטר הסורי, או לחלופין נוטשות את מרחבי המחיה שלהן ועוברות למחוז אדליב שבשליטת המורדים. מחוז זה עשוי להפוך לארון קבורה למהפכה או לנקודת זינוק להתלקחות מחודשת שלה באמצעות מרד, בדומה למחוז קנדהאר באפגניסטן. לאלה יש להוסיף את **הכורדים** – בסוריה כ-30 אלף לוחמים כורדים (כוחות סוריה הדמוקרטית), שאינם מהווים חלק אינטגרלי ממחנה המורדים ואינם לוחמים כלל בצבא המשטר. ולבסוף **דאע"ש** – בשורתיו

בתום שש שנים של מלחמה עקובה מדם, אין לאף אחד מן הצדדים הלוחמים בסוריה את היכולת להכריע לבדו את יריבו, ולהביא לסיומה של המלחמה בניצחונו

כמה עשרות אלפי לוחמים הפועלים בעיקר במזרח סוריה ובצפון עיראק.¹² מכל זה עולות שתי מסקנות מתבקשות: **האחת** – בתום שש שנים של מלחמה עקובה מדם, אין לאף אחד מן הצדדים הלוחמים בסוריה את היכולת להכריע לבדו

את יריבו, ולהביא לסיומה של המלחמה בניצחוננו. שני הצדדים מותשים וחסרי כוחות ובקושי נותרו ניצבים על רגליהם. בין שני המחנות מצויה מרבית האוכלוסייה הסורית, זו שנותרה במדינה. אוכלוסייה זו מגלה אדישות וכל שמעסיק אותה הוא מאבק הישרדות יום-יומי להבטחת קיום בסיסי לפרט, למשפחה ולקהילה. **השנייה** – המלחמה בסוריה כבר אינה מלחמתם של הסורים לבדם. מעורבותם של כוחות זרים בלחימה מזינה אותה, מביאה להתמשכותה ועשויה אף לקבוע את תוצאתה. מכאן יובן מדוע מעורבותם של הרוסים ושל האיראנים התבררה כבעלת משקל, ומדוע מעורבות אפשרית עתידית של וושינגטון עשויה לאזן מעורבות זו. מציאות זו מעלה תהיות, אך גם תשובות אפשריות לגבי האופן שבו עשויה המלחמה בסוריה להסתיים, וממילא, באשר לעתיד הצפוי למדינה זו:

האפשרות הראשונה – תרחיש של הכרעה וניצחון – המשטר הסורי ישרוד את המלחמה ויצא ממנה כשידו על העליונה, ולכל הפחות, כשהוא מקיים שליטה יציבה ואיתנה על הגרעין הקשה של המדינה הסורית – אותה רצועה המשתרעת מדמשק צפונה אל העיר חלב, וממנה לחוף הסורי. מחנה המורדים יידחק לשוליים, יאבד את התמיכה החיצונית בו וילך ויתפורר, עד שיחדל להוות כוח בעל משמעות, ומשקל מדיני ובעיקר צבאי. הישג כזה יאפשר לבשאר ולמשטר בבוא היום להשתלט מחדש על שטחה של המדינה. למהלך כזה יידרשו שנים אחדות, כי הרי נדרש למשטר זמן כדי לאגור כוח, ובעיקר לגייס עתודות של כוח אדם לוחם החסרות לו כיום. יש להניח כי רבים מן הפליטים שנמלטו מסוריה לא ישובו אליה, ומכאן שהאוכלוסייה הנוותרת בה עתידה להיות קומפקטית ונוחה יותר לשליטה בעבור בשאר אל-אסד – הן בהרכבה העדתי והן במאפייני החברתיים-כלכליים. תרחיש זה מבוסס כמובן על ההנחה שרוסיה ואיראן יוסיפו להטיל את כל כובד משקלן למען בשאר, ואילו וושינגטון תתמיד בהצהרות תקיפות בגנותו אך תהסס לתרגמן למעשים, ומהלכיה יוסיפו להיות נקודתיים וממוקדים מבחינה גיאוגרפית באזורי מזרח המדינה (אזור הג'זירה והמדבר הסורי) – בשמו של המאבק בדאע"ש.

האפשרות השנייה – המשך הלחימה – בלא הכרעה תימשך הלחימה בסוריה ותוסיף להרוס כל חלקה טובה שעוד נותרה במדינה. זאת, אף כי בשאר יוסיף לקיים שליטה בחסותן של רוסיה ואיראן בחלקים מהגרעין הקשה של סוריה, שבו מרוכזת ממילא מרבית האוכלוסייה. אלא ששליטה זו תוסיף להיות רופפת ושבירית ומאוימת על ידי מהלומות מזדמנות אך בלתי פוסקות של קבוצות המורדים. אלו ימשיכו לפעול בשולי המרחבים שבשליטת בשאר, ולקיים נוכחות באזורי הכפר והפריפריה המצויים הרחק מהישג ידו של המשטר. המרי והמחאה יוסיפו אפוא לרחוש כגחלת לוחשת המאיימת לשוב ולהתפרץ, ולהעלות בלהבות את סוריה כולה. ההסדרה שהרוסים מנסים לקדם עלולה ליצור תרחיש כזה, שכן אותם אזורים מוגנים שבהם מתרכזים המורדים עלולים להפוך למוקדי התנגדות למשטר.

האפשרות השלישית – חלוקה דה פקטו של המדינה – כחלק מתהליך הסדרה בתמיכה ובסיוע של כלל השחקנים האזוריים ואף הבינלאומיים תחולק סוריה לאזורי השפעה, שבהם יקיימו שחקנים אלו נוכחות, השפעה ואף שליטה: במזרח (אזור הג'זירה והמדבר הסורי) – אזור כורדי/ערבי־סוני בחסות אמריקאית; בצפון – אזור ערבי־סוני בחסות טורקית; במערב המדינה – אזור בשליטת המשטר בחסות רוסית ותוך נוכחות איראנית; בדרום – אזור ערבי־סוני בחסות ירדנית / אמריקאית. חלוקה כזאת עשויה להוביל להפיכתה של סוריה לפדרציה רופפת של אזורים אוטונומיים. אלו יוכלו להמשיך להתקיים כל עוד תימשך בהם נוכחות זרה, וכל עוד ימשיכו ליהנות מתמיכה חיצונית. לעומת זאת, חלוקה של סוריה לישויות מדינתיות בעלות אופי עדתי קשה למימוש. במרבית אזורי המדינה מתגוררת אוכלוסייה מעורבת, ובוודאי במרכזים העירוניים החשובים: דמשק, חומס, חמה וחלב. בנוסף, אזורי מחיה של כמה מן העדות בסוריה, דוגמת הר הדרוזים או החוף העלווי, אינם בעלי יכולת קיום עצמאית וודאי לא מבחינה כלכלית.

האפשרות הרביעית – קריסת המשטר והמדינה – קריסתה של המערכת המדינתית הסורית והשתלטות של קבוצות מורדים שונות על שטחיה של המדינה. תרחיש כזה, הנראה כיום כבלתי ריאלי, עשוי להתממש בכל זאת אם ארצות־הברית תעמיק את מעורבותה בסוריה, ונוכח העובדה שהמשטר הסורי מוסיף להקזי את דמו, מצוי במצב של תשישות וחסרות לו עתודות כוח אדם מספקות להכרעת יריביו. קריסתה של המדינה הסורית תוביל למאבקי כוח בין קבוצות המורדים השונות, ובטווח המידי תהיה ידן של אותן קבוצות בעלות גוון אסלאמי רדיקלי על העליונה. אפשר לקוות, אם כי לא להניח בוודאות, שבסופו של דבר יעלה בידי היסוד הסוני העירוני – מעמד הביניים והאליטה בערים הגדולות, שמילא בעבר תפקיד מכריע בתולדות סוריה – לכוון מחדש בעתיד הרחוק ישות סורית מדינתית, תוך הכלה של קבוצות המורדים השונות אל קרבו.

בשולי הדברים, למותר לציין כי יישוב המשבר בסוריה בדרכי שלום – להבדיל מהסדר פשרה שאותו עשויים הרוסים לנסות לרקוח, ושעניינו כניעה מוחלטת כמעט של המורדים – אינו נראה כאפשרות ריאלי. יש להניח שהמורדים יסרבו להרכין את ראשם ולהשתלב במערכת המדינתית תחת מרותו של בשאר, וזה מצידו לא יסכים לכל מהלך שיהיה בו כדי לסכן את המשך שלטונו ושלטונה של השושלת שבראשה הוא עומד. הרי לא לשם תבוסה בבחירות דמוקרטיות גרר בשאר את סוריה לשש שנים עקובות מדם של לחימה ושפיכות דמים, ולא לשם כך טיהר את המדינה מכשליש מבני עמו.

סיכום

בסיומן של שש שנות לחימה עקובות מדם, מעט מאוד נותר מסוריה שעליה נלחמים מלחמת חורמה בשאר ויריביו.¹³ כיבושה של העיר חלב בדצמבר 2016 היה לכאורה נקודת מפנה בקרב על "סוריה החיונית", שאמור היה לבשר את ניצחונו של בשאר בקרב ההישרדות שהוא מנהל. אך מתברר שוב כי למלחמה דינמיקה משלה, כי הרי על כף המאזניים מוטלים לא רק גורלו האישי של בשאר ושל משטרו ועתידה של סוריה, אלא גם גורלו של המאבק על הגמוניה אזורית שמנהלת איראן מול המחנה הסוני בהובלת טורקיה וערב הסעודית, וכמובן, גורלם של שני מהלכים מקבילים ולכאורה סותרים שהתניעו פוטין וטראמפ – להשיב את רוסיה ואת ארצות הברית לגדולתן בזירה האזורית ובזירה העולמית.

המלחמה עשויה להימשך עוד זמן־מה, ואין לשלול על הסף את התרחיש הבלתי סביר – קריסתו של המשטר וניצחון המורדים. העמקת מעורבותה הצבאית של וושינגטון בסוריה, או לחלופין הסתלקותו של בשאר שלא בדרך הטבע, עשויים לשנות את תמונת המציאות בסוריה מן היסוד. אבל במהלך שנת 2016 ובמיוחד בחודשים האחרונים של השנה האירה אלת המזל את פניה לבשאר אל־אסד – האיש שכה רבים מיהרו להספידו עם פרוץ המהפכה הסורית.

ההתפתחויות בסוריה מלמדות אפוא כי בטווח הנראה לעין תימשך המלחמה בסוריה בלא הכרעה, ומדינה זו תמשיך להוות מוקד של חוסר יציבות לאזור כולו (**תרחיש של המשך הלחימה**). אפשר שבמאמץ להכיל את המשבר תקודם הסדרה המחלקת את סוריה בין היריבים הלוחמים ותומכיהם מחוץ למדינה (**חלוקה דה פקטו של המדינה**). אולם לא ניתן לשלול את האפשרות שבטווח הארוך דווקא בשאר הוא שישרוד מן המלחמה ויצא ממנה כשידו על

העליונה, יקיים שליטה איתנה בגרעינה של המדינה, וכל שיישאר אז יהיה להמתין ולראות אם גרעין זה ישמש מקור לצמיחתה המחודשת של ישות סורית, הדומה לזו שקרסה עם פרוץ המלחמה בסוריה באביב 2011 (**תרחיש של הכרעה וניצחון**).

על כף המאזניים מוטלים לא רק גורלו האישי של בשאר ושל משטרו ועתידה של סוריה, אלא גם גורלו של המאבק על הגמוניה אזורית שמנהלת איראן מול המחנה הסוני בהובלת טורקיה וערב הסעודית

הערות

- 1 על משמעות נפילתה של חלב ראו Taylor Luck, "Fall of Aleppo could tip Syria from Civil War to Insurgency," *Christian Science Monitor*, December 14, 2016, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2016/1214/Fall-of-Aleppo-could-tip-Syria-from-civil-war-to-insurgency>
- 2 ראו אייל זיסר, "המלחמה בסוריה – מאבק ההישרדות של בשאר אל־אסד – בואו של הנס"? **עדכן אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 3, אוקטובר 2015, עמ' 25–35,

- <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/%D7%96%D7%99%D7%A1%D7%A8202583688.pdf>
- 3 ראו עוד: אייל זיסר, "מעורבותה של רוסיה בסוריה", **עדכון אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 1, אפריל 2016, עמ' 31-38, <https://goo.gl/yCd6ws>
- 4 ראו עוד: עמוס ידלון, "רוסיה בסוריה והמשמעויות לישראל", **עדכון אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 2, יולי 2016, עמ' 3-18, <https://goo.gl/8CX8jT>
- 5 ראו את דבריו של הנשיא אובמה במסיבת העיתונאים האחרונה שקיים בבית הלבן. לפיהם, מעורבות כזו בסוריה תחייב את וושינגטון "לשלוח כוחות צבא גדולים אל אדמת סוריה בלא שאיש הזמין אותנו, בלא שקיבלנו מנדט בינלאומי לכך וגם בלא תמיכה מספקת מצד הקונגרס. כל זאת, שעה שחיילנו מוצבים עדיין באפגניסטן ובעיראק, ולאחר עשור שלם שבמהלכו הוצאנו טריליונים של דולרים על מלחמות מעבר לים", "Obama's end-of-year news conference on Syria, Russian hacking, and more," *Washington Post*, December 16, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/12/16/transcript-obamas-end-of-year-news-conference-on-syria-russian-hacking-and-more/?utm_term=.1f7ad96435ed
- 6 קצין צה"ל בכיר העיר בעקבות התקיפה הכימית שביצע המשטר הסורי בראשית אפריל 2017 בעיירה ח'אן שיח'ון בצפון סוריה, כי "התקיפה בסארין מעידה על תסכול ומצוקה גדולה של אסד, ועל כך שאין רצון לתמרן קרקעית בסוריה [דהיינו, להפעיל כוח קרקעי בהיקף נרחב], לא לחיזבאללה, לא לרוסים ולא לאיראנים... אני לא רואה כיצד מגיעים [במצב כזה] להכרעה או להסדרה בסוריה". יואב זיתון, "בכיר בצה"ל: 'איראן איבדה את ההגמוניה בסוריה'", אתר Ynet, 19 באפריל 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4950997,00.html>
- 7 ראו Fabrice Balanche, "Ethnic Cleansing Threatens Syria's Unity," *The Washington Institute for Near East Policy, Policy watch* 2528, December 3, 2015, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/ethnic-cleansing-threatens-syrias-unity>.
- 8 ראו Anthony H. Cordesman, CSIS (Center for Strategic and International Studies), "The Uncertain U.S. 'Game Changers' in the ISIS, Iraq, and Syria War," July 28, 2015, <https://www.csis.org/analysis/uncertain-us-%E2%80%9Cgame-changers%E2%80%9D-isis-iraq-and-syria-war>
- 9 ראו Orit Perlov, Gallia Lindenstrauss, "Syria's Civil War: Kurdish Success, Turkish Dilemma," *INSS Insight*, No. 827, June 9, 2016, <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=11909>
- 10 ראו Al-Jazeera TV, Syria's war: Suicide attacks hit military in Homs, February 17, 2017 <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/syria-war-suicide-attacks-hit-military-homs-170225071514428.html>
- 11 ראו: אופק רימר וכרמית ולנסי, "הסכם 'אזורי ההרגעה' בסוריה: סיכונים לישראל והזדמנויות להשפעה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 929, 14 במאי 2017, <https://goo.gl/pHhwmC>
- 12 ראו Fabrice Balanche, "Status of the Syrian Rebellion: Numbers, Ideologies, and Prospects", the Washington Institute for Near East Policy, *Policy Watch* 2727, November 22, 2016, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/status-of-the-syrian-rebellion-numbers-ideologies-and-prospects>

13 ערן ישיב, "החורבן הכלכלי של סוריה: השלכות אסטרטגיות", המכון למחקרי
ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 9,830 באוגוסט 2016, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=12274>

תפיסת המלחמה החדשה במבחן: הצבא הרוסי בסוריה

שרה פיינברג וויקטור אייכנר

סוריה היא שדה הקרב הראשון שבו הפדרציה הרוסית פורסת ומפעילה מערך של כוחות משלוח במתכונת מתואמת ובהיקף צבאי נרחב. נכללים בהם, בין היתר, אנשי קבע, יחידות מיועדות לתפקידים מיוחדים, משטרה צבאית, יועצים צבאיים, טכנאים ו"מתנדבים". תפיסת המלחמה החדשה של רוסיה, כפי שהיא מיושמת ונבחנת בחזית הסורית, עשויה להגביר את יכולות ההתקפה וההרתעה שלה, הן בברית המועצות לשעבר והן במבצעים שהיא עשויה להשתתף בהם במקומות אחרים.

מילות מפתח: רוסיה, סוריה, מלחמה היברידי, כוחות משלוח

מבוא

כניסתה הצבאית המפתיעה של רוסיה לסוריה ב־30 בספטמבר 2015 משכה את תשומת הלב העולמית למטרותיה וליעדיה של רוסיה בשדה הקרב הסורי. השאלות שהתעוררו עסקו בהשפעה שתהיה להתערבות זו על יחסיה של רוסיה עם מעצמות גלובליות ואזוריות המעורבות בסוריה, ובעיקר עם ארצות הברית, איראן, טורקיה וישראל. דיונים אחרים התמקדו ביכולותיו של הצבא הרוסי שבאו לידי ביטוי בסוריה. תוך שבועות ספורים הצליחה רוסיה להטות באופן מכריע את מאזן הכוחות הקרקעי לטובת משטרו המתנדנד של אסד. היא יצרה אילוצים צבאיים חדשים עבור השחקנים האחרים בסוריה, כולל ישראל, תוך שימוש בכמה עשרות מטוסי קרב, בבסיס חיל אוויר חדש במחוז לטקיה, בבסיס הצי הקיים בטרטוס ובמערכות טילי קרקע-אוויר מסוג S-300 ו-S-400.

ד"ר שרה פיינברג היא עמיתת מחקר בתכנית רוסיה, במכון למחקרי ביטחון לאומי. ויקטור אייכנר הוא מתמחה בתכנית רוסיה, במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מעבר להשערות לגבי המטרות האסטרטגיות של רוסיה בסוריה, נשאלת השאלה – מהו אופן פעולתה הספציפית בשטח. מאמר זה מתמקד בהיבט הנחקר פחות של הנוכחות הרוסית בסוריה: כוחות הקרקע החדשים והמגוונים שלה, שמעורבים בחזית הסורית לצד כוחות הצבא הרגילים שלה – חיל האוויר (VKS) וחיל הים. למעשה, סוריה היא שדה הקרב הראשון שבו הפדרציה הרוסית פורסת ומפעילה – במתכונת מתואמת ובהיקף צבאי נרחב – מערך של כוחות משלוח, הכולל יחידות לוחמות המיעודות לתפקידים מיוחדים והמשתייכות לגופים שונים של מערכת הביטחון הרוסית, אנשי קבע, משטרה צבאית שהוקמה לאחרונה, טכנאים ויועצים צבאיים וככל נראה "מתנדבים". ניתן למצוא ביניהם חיילים שהשתתפו במלחמות בצ'צ'ניה (המלחמה הראשונה והשנייה), בגיאורגיה ובאוקראינה, ומספר רב של לוחמים מוסלמים סונים מצפון הקווקז, בעיקר מצ'צ'ניה. חלק מהכוחות נפרסו בסוריה כבר ביולי 2015, חודשיים לפני כניסתה הרשמית של רוסיה לעימות הסורי. כוחות המשלוח הרוסיים התרחבו במהירות, במקביל להתרחבות המואצת של הנוכחות הצבאית הרוסית בסוריה בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2015.

בניגוד למבצעים צבאיים קודמים בצפון הקווקז ובגיאורגיה, ובהמשך ישיר לכיבוש מהיר של חצי האי קרים, רוסיה מנהלת פיקוח צמוד ומתואם היטב על כל כוחות המשלוח שלה בסוריה, תוך בחינה ושיפור של תפיסת הלחימה החדשה כדי שניתן יהיה לשחזרה בעתיד בכל פעולה אחרת, סמוך לגבולותיה או מעבר למדינות ברית המועצות לשעבר.

המפקדה של הפעלת כוחות משלוח – בחינתה בשדה הקרב הסורי

פריסת כוחות משלוח בסוריה לצד הכוחות הרגילים של חילות האוויר והים היא חלק בלתי נפרד מתפיסת הלחימה החדשה של רוסיה. כמו כן, היא משקפת את הרה"ארגון המתמשך של מערכת הביטחון הרוסית. תפיסת המלחמה

החדשה של רוסיה מוגדרת כ"מלחמה – הדור החדש" (או 'מלחמה היברידית', לפי ניסוח מערבי), וכמו דוקטרינות צבאיות מערביות, היא מעדיפה את השימוש בכוחות התערבות מיוחדים. כפי שניסח זאת ב־2013 הרמטכ"ל הרוסי ואלרי גראסימוב¹, התפקיד החדש והמכריע של יחידות לוחמות שמיעודות לתפקידים מיוחדים הוא תוצאה של "כללי המלחמה המשתנים" של המאה ה־21. מכיוון שההבחנה בין "עמות שלום" ל"עמות מלחמה" הולכת ומיטשטשת, מדינות

בניגוד למבצעים צבאיים קודמים בצפון הקווקז ובגיאורגיה, ובהמשך ישיר לכיבוש מהיר של חצי האי קרים, רוסיה מנהלת פיקוח צמוד ומתואם היטב על כל כוחות המשלוח שלה בסוריה, תוך בחינה ושיפור של תפיסת הלחימה החדשה כדי שניתן יהיה לשחזרה בעתיד בכל פעולה אחרת, סמוך לגבולותיה

נוטות כיום לפעולות צבאיות גמישות, מהירות ומדויקות במיוחד. לכן, תפקידם של אמצעים לא־צבאיים (או 'עוצמה רכה'), ובכלל זה שימוש נרחב באמצעים פוליטיים, כלכליים, תודעתיים, הומניטאריים ואחרים" גובר במידה ניכרת, ובהדרגה הופך "התנגשויות חזיתיות בין מערכי כוח גדולים [...] לנחלת העבר". לדברי הרמטכ"ל הרוסי, גובר "השימוש באמצעים צבאיים בעלי אופי סמוי, לרבות ביצוע פעולות של מאבק מידע ושל כוחות למבצעים מיוחדים". במצב זה הופך השימוש בכוחות המיוחדים לאטרקטיבי עבור מדינות המעוניינות להסתיר או להכחיש את מעורבותן הצבאית. במידה מסוימת, האפשרויות החדשות של מערכות שליטה ובקרה מאפשרות לכוחות משולבים הפועלים ב"מרחב מידע מודיעיני אחד" למלא תפקיד חשוב יותר. השימוש בכוחות נידים ממחיש גם את המעבר של רוסיה לתפיסה חדשה של הפעלת הכוח: השגת השפעה מרבית תוך שימוש באמצעים צבאיים מוקבלים. בגיאורגיה (2008), באוקראינה (2014) ובסוריה (2015) אימצה רוסיה שיטת לוחמה מינימליסטית באמצעות ניהול כמות מצומצמת של כוחות קרקעיים המופקדים על אימון וציוד שלוחיהם (פרוקסי) בשטח. אלה מתפקדים כרשת צבאית זמינה, נרחבת ויעילה מאוד, וכתגבור של הכוח הצבאי הקונבנציונלי. למעשה, גראסימוב מתמקד פחות בהיבט ההיברידי של האמצעים הצבאיים והלא־צבאיים לניהול לוחמה מודרנית, ויותר בקנה המידה החדש שקבעה רוסיה עבור השימוש באמצעים צבאיים ולא־צבאיים: מ־1 עד 4. אמצעים לא־צבאיים הכוללים לוחמת מידע, לוחמת סייבר ותעמולה מייצגים את הערך הגבוה ביותר (4), ואילו אמצעים צבאיים ושימוש בכוח קינטי (1) תופסים מקום משני ומרכיבים חמישית בלבד ממאמצי הלוחמה של רוסיה. כאשר בכל זאת עושים בהם שימוש בשלב מסוים של העימות, הרי זה בעיקר כדי להשיג ניצחון בשלב הסופי של המערכה.² גישת הלוחמה החדשה של רוסיה באה לידי ביטוי ברפורמות ארגוניות בצבא הרוסי. מאז עלייתו של הנשיא פוטין לשלטון עבר הצבא הרוסי רפורמה מבנית נרחבת, שבמסגרתה הוקמו יחידות מובחרות רבות למבצעים מיוחדים ולמשימות מיוחדות בארגונים צבאיים ולא־צבאיים. יחידת 'ספצנאז' (קיצור של 'כוח משימה מיוחד') היא הראשונה שהוקמה לאחר מלחמת העולם השנייה, ועד מהרה הפכה ליחידת העילית של המודיעין הצבאי הסובייטי (GRU). ברוסיה הפוסט־סובייטית, 'ספצנאז' הוא מונח מקיף (לעתים מקיף מדי) למגוון רחב של כוחות עילית או יחידות רגילות, שקיבלו משימות מיוחדות ופועלות בשם מערכת הביטחון הרוסית (silovye struktury), כפיצוי על היעדר זמני של יכולות בקרב כוחות צבא רגילים. למרות שנהוג לכנות יחידות למבצעים מיוחדים ולמשימות מיוחדות בשם 'ספצנאז', הן אינן מקבילות לאותן יחידות בצבא הרוסי, אלא משתייכות להיררכיות ולענפים שונים ומבצעות פעולות שונות. 'ספצנאז' גם אינו מקביל לשימוש המערבי (ובמיוחד האמריקאי) במונח 'כוחות מיוחדים' (Special Operations Units). המונח

'ספצנאז' מיוחס כיום ליחידות מיוחדות שונות המשתייכות למגוון רחב של גופים בטחוניים, ובכלל זה למודיעין הצבאי (GRU), למשרדי המשפטים והפנים, ל-FSB (שירות הביטחון הפדרלי); ל-SVR (שירות ביון החוץ הרוסי); למשטרה ולכלל הכוחות החמושים. בשלב מאוחר יותר, בתקופת שר ההגנה אנטולי סרדיוקוב (2007-2012), קיבלו יחידות המבצעים המיוחדים והמשימות המיוחדות תנופה, כאשר השר התחייב לפרויקט ענק של מודרניזציה שהתחיל בשנת 2008.

במסגרת הרפורמה החליטה רוסיה לטפל בליקויי הארגון והתיאום בין גופי הביטחון שלה ובהיעדרו של כוח מיוחד מתואם ומקיף, שיהיה מסוגל להגן על האינטרסים של רוסיה בתוך גבולותיה ומחוץ להם כל אימת שיידרש לכך. הרעיון לאחד את כל יחידות המשנה של כוחות ההתערבות של רוסיה לגוף אחד תחת פיקוד אחד נולד במהלך המלחמה באפגניסטן, אם כי הפרויקט יצא לפועל רק לאחר שתי המערכות בצ'צ'ניה, שהמחישו את חוסר התיאום הקריטי בין הכוחות וגופי הביטחון של הפדרציה הרוסית.³ ברוח המודל האמריקאי של מערכת פיקוד אחת לכוחות המיוחדים ('פיקוד המבצעים המיוחדים של ארצות-הברית' שהוקם ב-1987), הקימה רוסיה ב-2009 את הגוף החדש שנקרא 'הכוחות המיוחדים של צבא הפדרציה הרוסית' (SSO VS RF), שנעשה מבצעי ב-2013.

בניגוד ליחידות השונות של ה'ספצנאז', הכוללות קבוצות נפרדות של אנשי צבא מקצועיים מאומנים בתחומם, הגוף החדש SSO VS הוא ארגון צבאי מתואם ונייד במידה רבה. הוא כולל מספר רב של יחידות מיוחדות ומיועד לבצע משימות מיוחדות בתוך רוסיה ומחוצה לה.⁴ SSO VS גם כפוף לפיקוד אחד שנקרא Komandovanie SSO (KSSO), הכפוף ישירות לרמטכ"ל הרוסי. מאז הקמתן היו יחידות SSO מעורבות בפעולות נגד טרור בצפון הקווקז, במשבר חצי האי קרים ("המנומסים" או "אנשים ירוקים קטנים"), ובהתערבות הצבאית בסוריה.

מערך כוחות המשלוח

להתערבות הצבאית של רוסיה בסוריה יש כמה מאפיינים ייחודיים. ראשית, זהו המבצע הצבאי הראשון מעבר למרחב הפוסט-סובייטי מאז המלחמה באפגניסטן (1979-1989) ונפילת ברית-המועצות. בפעילות בסוריה נמצאים כוחותיה של רוסיה באזור החורג ממדינות ברית-המועצות לשעבר ("near abroad"), והיא פועלת כמעצמה גלובלית ולא כשומר על האינטרסים האזוריים שלה בלבד. לאחר שנמנעה מרוסיה הכניסה לקואליציה הצבאית המערבית שהובילה ארצות-הברית בסוריה, היא צמחה כמנהיגה של קואליציה צבאית חלופית המעורבת בעימות כולל מול רשת של אויבים מאתגרים. ראשית, כחלק מהניסיון להציב אתגר לקואליציה בראשות ארצות-הברית, שילבה רוסיה מעורבות דיפלומטית, פעולות צבאיות

וסיוע הומניטארי, וחתרה ליצירת קואליציה יעילה נגד דאע"ש שתכלול את איראן, משטר אסד וטורקיה.

שנית, פריסת הכוחות בסוריה הוכרזה באופן רשמי. הפדרציה הרוסית אף מצאה לנכון לחגוג בפומבי את הצבת כוחותיה בסוריה. אחרי שמשרד ההגנה הרוסי הכריז ב־2015 בצו נשיאותי על ה־27 בפברואר כ"יום הכוחות המיוחדים של רוסיה" והפיץ סרטוני וידאו המציגים את האימונים והנחישות של יחידות העילית של הצבא הרוסי, ואת הצלחותיהן הצבאיות בסוריה.⁵ עם זאת (ובדומה למדינות רבות אחרות שפורסות כוחות התערבות), האופי הרשמי של פריסת הכוחות של רוסיה אינו מונע ממנה להסתיר את מספר הנפגעים או ההרוגים של כוחות אלה ואת פעילותם. כמו כן, בניגוד למלחמה הקצרה בגיאורגיה ב־2008 ובצורה ברורה ומפורשת במידה רבה יותר ממשבר אוקראינה, שדה הקרב הסורי יוצר מחנה אימונים רשמי לצבא רוסיה. סוריה משמשת זירה חיה להתנסות בציוד הצבאי החדש של רוסיה, וכפי שהנשיא פוטין הודה בפומבי בסוף דצמבר 2015 – זוהי זירת אימונים מקיפה ושימושית לכוחות העילית של רוסיה. כוחות אלה מתאמנים במגוון רחב של תרגילים, החל מאיסוף מודיעין ועד פעולות חיסול טרוריסטים, וזאת מבלי להטיל אילוצים נוספים על תקציב הביטחון הרוסי.⁶

שלישית, המבצע בסוריה אינו מסוג "מגפיים על הקרקע". רוסיה אינה מעורבת בפעולות לחימה ותקיפה בהיקף נרחב תוך שימוש בכוחות צבא רגילים, אלא מסתמכת על שילוב של כוחותיה הרגילים (חיל האוויר והים), כוחות המשלוח שלה ורשת שלוחים הכוללים את הצבא הסורי הסדיר, מיליציות שיעיות ולוחמים מקרב המיעוטים כגון הכורדים. שילוב כוחות רוסיים עם כוחות שלוחים בשטח

מספק יתרון נוסף בזירה הפנימית הרוסית, שכן קורבנות בקרב כוחות שלוחים אינם משפיעים על דעת הקהל ומשתיקים ביקורת פוטנציאלית על המעורבות הרוסית. בניגוד לכך, מספר הנפגעים הגבוה יחסית בקרב המתגייסים ואנשי הקבע הרוסיים במהלך שתי המלחמות הצ'צ'ניות היה טראומטי.

הכוחות הצבאיים של רוסיה בסוריה כוללים חיילים סדירים ויחידות לוחמות ייעודיות לתפקידים מסוימים או למשימות מיוחדות. אין הרבה מידע גלוי על הכוחות הללו, אולם ניתן לבנות פרופיל חלקי משילוב של מקורות

רשמיים ואלטרנטיביים כמו המדור 'הפעולה בסוריה' של האתר של משרד ההגנה הרוסי,⁷ העיתון הסורי 'אל-מסדר' התומך באסד, אתר האינטרנט הרוסי 'צוות המודיעין בעימות',⁸ חשבון האינסטגרם של נשיא הרפובליקה הצ'צ'נית רמזן קדירוב⁹ ודיווחי המצב שמספק המכון האמריקאי לחקר המלחמות (ISW).

סוריה משמשת זירה חיה להתנסות בציוד הצבאי החדש של רוסיה, וכפי שהנשיא פוטין הודה בפומבי בסוף דצמבר 2015 – זוהי זירת אימונים מקיפה ושימושית לכוחות העילית של רוסיה

בהתבסס על מקורות אלה ומקורות רוסיים אחרים, זוהו מספר קטגוריות של כוחות. הקטגוריה הראשונה היא כוחות הצבא הרגילים: כוחות ההגנה האווירית (VKS), חיל הנחתים (ובמיוחד גדוד 810 של צי הים השחור) וחיל התותחנים, כולל חלקים מחטיבת הארטילריה הנפרדת 120, אשר בתחילת 2016 נצפו במשימה 'נובורוסיה-סוריה'.¹⁰ בתחילה היו הפריסה והציוד של הכוחות הללו מוגבלים, ונראה כי לא הספיקו כדי להביס את המורדים הסורים או לכבוש מחדש חלק מהשטחים שתחת שליטתם (לשם כך הסתמכה רוסיה על הכוחות השלוחים תומכי אסד), אך נוכחותם סייעה להרתיע מורדים סורים מתקיפת בסיסי הצבא הרוסי.

הקטגוריה השנייה כוללת כוחות לוחמים המיועדים לתפקידים מסוימים, עם כמה תת-קטגוריות של כוחות אלה. הראשונה היא הכוח החדש SSO (Special-Operations Forces) הכוללת מגוון של יחידות למבצעים מיוחדים ולמשימות מיוחדות שפועלות בכפוף לרמטכ"ל.¹¹ בין כוחות ה'ספצנאז' שנצפו בסוריה זוהו ככל הנראה 'ספצנאז' GRU (המודיעין הצבאי הרוסי), 'ספצנאז' SRV (שירות הביון החוץ הרוסי), 'ספצנאז' FSB (שירות הביטחון הפדרלי) וחטיבת הסיור הימי 431. בין כוחות 'ספצנאז' אחרים שנפרסו לכאורה בסוריה מאז אפריל 2017 נמנים 'ספצנאז' USSR, ארגון של לוחמים מוסלמים ממרכז אסיה, מדרום הקווקז ומצפון הקווקז (כולל גדוד "טוראן" המוסלמי שהוקם סביב העיר חמה).¹² בנוסף משערים כי כוח מיחידת 'זאסלון' של ה-SVR שהה בסוריה בקיץ 2015.¹³ המטרות העיקריות של המבצעים המיוחדים והמשימות המיוחדות היו איסוף מודיעין בשדה הקרב (ציון מטרות לחיל האוויר ולארטילריה, המבוסס בעיקר על מידע מצבא סוריה), הגנה על בסיס חיל האוויר 'חמימים' בלטקיה ועל בסיס הצי ב'טרטוס כמו גם זיהוי מדויק של פעולות תקיפה שנועדו להטות את מאזן הכוחות לטובת המשטר. במהלך הקרב על חלב בדצמבר 2016 והמתקפה השנייה על פלמירה (13 בינואר עד 4 במרץ 2017), נקראו כוחות ה-SSO הרוסיים כדי להילחם בארגונים אסלאמיסטיים, תוך תיאום התקיפה עם חיל האוויר הרוסי והתמודדות עם אבדות. תפקיד ה-SSO בתקיפה ובפעילות הלחימה נעשה רשמי בפברואר 2017, כאשר שר ההגנה הרוסי סרגיי שויגו שיבח את הכוחות האלה על "היעילות הגבוהה בסוריה" שהפגינו.¹⁴

אין מידע על המספר המדויק של אנשי מבצעים מיוחדים ומשימות מיוחדות שנשלחו לסוריה. לדברי כמה מקורות, מספר אנשי ה'ספצנאז' ביחידות השונות בסוריה הגיע בשיאו ל-230 עד 250 איש.¹⁵ לעומת זאת, סביר להניח שארגון 'ספצנאז' USSR גדול יותר, כשהדיווחים מדברים על הערכה של 800 עד 1200 איש המעורבים בסוריה מאז אפריל 2017.¹⁶

תת-הקטגוריה השנייה של כוחות המשלוח כוללת יחידות של "משטרה צבאית" שהוקמה לאחרונה כגוף חדש, בהשראת המודל האמריקאי, הכפוף לסמכותו

של משרד ההגנה הרוסי. גודל של משטרה צבאית רוסית כולל לוחמים צ'צ'נים ואינגושטים הוצב בסוריה בחורף 2016 כדי לסייע בהשתלטות על חלב. דיווחים ראשוניים העריכו כי הוצבו כ-500 צ'צ'נים, ואילו אחרים דיווחו על 300 עד 400 בסך הכול.¹⁷ מספר האינגושטים שהצטרפו בפברואר 2017 היה קטן יותר לפי הדיווחים, כ-300-400 איש.¹⁸ משימתם של החיילים האינגושטים חוגה מאבטחת "אנשי חיל האוויר הרוסי" וכללה איוש מחסומים, הספקת סיוע ותיאום ההגנה על מעוזים פרו-ממשלתיים עם כוחות המשטר.¹⁹ המשטרה הצבאית קיבלה משימה חיונית נוספת במאי 2017: הגנה על "אזורי הביטחון" שהוכרזו לאחרונה בסוריה, דבר שהצריך העברת כוחות משטרה צבאית נוספים מרוסיה לסוריה.²⁰ מבחינת רוסיה, הלוחמים הצ'צ'נים והאינגושטים מסייעים מאוד באיוש יחידות הקרקע המובחרות בשדה הקרב הסורי במוסלמים סונים (לעתים קרובות דוברי ערבית). תת-הקטגוריה השלישית של כוחות המשלוח כוללת מהנדסים המעורבים בסיורים מקדימים ובפינוי שדות מוקשים באתרים שונים בסוריה. ב-16 במארס 2017 הגיעה לפלמירה יחידה של המרכז הבינלאומי לפינוי מוקשים של צבא רוסיה, ונטלה את הפיקוד על מבצע שהתנהל בחלקים ההיסטוריים של העיר. על פי נתוני משרד ההגנה הרוסי, יותר מ-150 מומחים ו-17 יחידות עם ציוד מיוחד הגיעו לסוריה.²¹ צוותים נוספים של תומכי לחימה כללו רופאים צבאיים. נכון לינואר 2017, רופאים מומחים מהמחוז הצבאי המרכזי של רוסיה הגישו סיוע רפואי ועזרה ליותר מ-5,000 אזרחים.²²

בספטמבר 2016 סיפקו הנתונים הסטטיסטיים של ועדת הבחירות המרכזית הרוסית הצצה אמינה למדי על הנוכחות הקרקעית הכללית של רוסיה: 4,571 אזרחים רוסים הצביעו בסוריה (מקורות רוסיים רשמיים טוענים שכל החיילים בסוריה הצביעו)

בנוסף, יש סימנים שמסגרות ייעודיות נוספות הופעלו בסוריה. היחידות האלה לא רשמיות ומוגדרות כמסגרות של "מתנדבים" הפועלים באופן פרטי ועצמאי.²³ עם זאת, הרשויות מעניקות להם מדליות או אותות כבוד צבאיים לאחר מותם, דוגמת 'מסדר האומץ'. על פי עיתון התחקירים הרוסי 'פונטנקה' (Fontanka – מקור שאמינותו מוטלת בספק על פי גורמים רשמיים רוסיים), שנתיים לפני תחילת כניסתה הרשמית של רוסיה לסוריה כבר נפרסו במדינה גדודים של מתנדבים ושכירי חרב רוסיים.²⁴ היחידה הראשונה, 'הגייס הסלבוני' (Slavonic Corps), הצטרפה לפי פונטנקה בשנת 2013 במטרה להגן על בשאר אל-אסד ועל מתקני הנפט בסוריה. לאחר שחלק מאנשי היחידה ערקו לארגוני המורדים, היא הוחזרה במהרה לרוסיה

ומנהיגיה נידונו למאסר. הם הוחלפו ביחידה אחרת, OSM, בפקודו של דימיטרי אוטקין המוכר בכינויו המלחמתי 'וגנר'. אוטקין, נאו-נאצי ובעבר חבר ב'ספצנאז', שינה את שם היחידה ל-'וגנר', ושמו הוכנס לרשימת הסנקציות של משרד האוצר

האמריקאי בשל חשדות למעשיו באוקראינה ביוני 2017.²⁵ הארגון נראה בסוריה מאז שנת 2013. הוא רשום בארגנטינה אך מחנה האימונים שלו נמצא במולקינו, רוסיה, שם אירח את חטיבה 10 של הכוחות המיוחדים של ה-GRU.²⁶ העיתון 'פונטנקה' מדווח שהארגון נצפה בחצי האי קרים במאי 2014, בלוהנסק ולאחר מכן בסוריה, מאז סתיו 2015. נכון לשנת 2016 הוא מנה כמעט 1,000 חברים,²⁷ ודווח כי היה מעורב במתקפות בפלמירה במארס 2016 ומ-13 בינואר עד 4 במארס 2017, אשר במהלכן ספג אבידות.²⁸

רבים מהלוחמים בסוריה שירתו בעבר באוקראינה, ובמקרים מסוימים הועברו ישירות מאוקראינה לסוריה.²⁹ מספר החיילים המדויק המוצב בסוריה נותר מסווג והערכות לא־רשמיות לגביו משתנות, בין השאר בשל תכיפותם של סבבי החלפת הכוחות בין רוסיה לסוריה. כבר בנובמבר 2015 דיווחו גורמים אמריקאים רשמיים כי הרוסים העלו את מספר אנשי השטח שלהם מ-2,000 ל-4,000. על פי העיתון הקטרי *The New Arab* קיימת הערכה כי בין 1 בספטמבר 2015 ל-31 באוקטובר 2015 הציבה רוסיה כ-8,000 חיילים בסוריה – מספר שכנראה מנופח בשל הקו המתנגד בתוקף לאסד שמאפיין את העיתון.³⁰ בספטמבר 2016 סיפקו הנתונים הסטטיסטיים של ועדת הבחירות המרכזית הרוסית הצצה אמינה למדי על הנוכחות הקרקעית הכללית של רוסיה: 4,571 אזרחים רוסים הצביעו בסוריה – 193 פתקים נספרו בדמשק, ושאר 4,378 הגיעו מתיבות קלפי נידות ממקומות אחרים (מקורות רוסיים רשמיים טוענים שכל החיילים בסוריה הצביעו).³¹

להכרזות של פוטין על נסיגת הכוחות במארס 2016 ובינואר 2017 הייתה גם מטרה של יחסי ציבור: כל אחת מהן נועדה "לסגור" פרק במערכה הסורית, להפגין הישגים צבאיים ופוליטיים ולהציג מערכה צבאית הדרגתית בשלבים, במקום נוכחות צבאית לא מוגדרת וחסרת אסטרטגיה ארוכת טווח.

פעילותם של כוחות הקרקע הרוסיים מאפשרת הצצה למטרות של רוסיה בסוריה הידועות פחות, מעבר להצלת משטרו של בשאר אל-אסד ולניהול פעולות נגד דאע"ש, ג'בהת פתח אל-שאם ושאר ארגוני אסלאם קיצוני. נוכחות קרקעית רוסית מאפשרת מדיניות של קביעת "עובדות בשטח", ומגדירה את אזורי ההשפעה הבלתי רשמיים של הפדרציה הרוסית בסוריה. פריסת הגדוד הצ'צ'ני בסוריה בשלהי 2016 (ובמיוחד השתתפותו במתקפה על חלב) אפשרה לרוסיה לאזן את מעמדם של הכוחות הפרואיראניים ולהבטיח נוכחות רוסית באזורים מסוימים בחלב.³² יתר על כן, כוחות צ'צ'ניים הגנו לכאורה על יחידות כורדיות סוריות מהצבא הטורקי, כדי להבטיח איזון כוחות בצפון סוריה.³³ בסוף מארס 2017 עלו השערות בדבר פריסת כוחות רוסיים במחוז Cindires של קנטון אפרין, לכאורה בעקבות הסכם בלתי רשמי בין הכורדים לרוסיה.³⁴ נוסף על כך, הצבתם של לוחמים צ'צ'נים, אינגושטים ומוסלמים סונים ודוברי ערבית אחרים בסוריה היא חלק מ"מתקפת

קסם" רוסית חדשה מול הסונים הסורים והעולם הסוני בכללותו. רמזאן קדירוב הפך למוביל מדיניות יחסי הציבור בסוריה, שם הוציא לפועל מספר פרויקטים גדולים בתחום עזרה הומניטרית ובנייה מחדש, ובכלל זה שחזורו של המסגד האומיי הגדול בחלב, הנמנה עם אתרי המורשת של אונסק"ו, לאחר שנהרס על ידי אנשי דאע"ש.

מסקנות

המעורבות הצבאית של רוסיה בסוריה הייתה אמורה להיות קצרת מועד ומוגבלת לפעולות אוויריות ולמשלוחי נשק למשטר אסד, שסכנה ריחפה עליו. עם זאת, כמו שחקנים גלובליים ואזוריים אחרים, גם רוסיה שלחה כוחות משלוח רבים לקו החזית הסורי, בין השאר כתוצאה משינויים בתפיסת הלחימה הרוסית ובארגון מחדש של כוחותיה הצבאיים. שדה הקרב הסורי אפשר לרוסיה לבצע לראשונה פעולה נרחבת ומתואמת של כוחות המשלוח המשודרגים שלה, והניסיון שהם צברו בשטח צפוי להגביר את כוחה ואת מעמדה הצבאי של רוסיה. כוחות הקרקע של רוסיה בסוריה תורמים לדימויה כמעצמה צבאית מהירת תגובה, וכמי שמסוגלת לספק תמיכה צבאית יעילה באזור השפעתה ובאזורי סכסוך כאלה ואחרים ברחבי המזרח התיכון, ואפילו בצפון אפריקה. הרעיונות שהועלו במארכ 2017 בדבר הצבת כוחות מיוחדים של הצבא הרוסי ויועצים צבאיים בבסיס אווירי במערב מצרים ליד הגבול עם לוב הם אולי ביטוי ראשון של תופעה זו.

כוחות משלוח של רוסיה כשלעצמם אינם מהווים עדיין גורם מכריע בשדה הקרב הסורי. נוסף לכך, משך שהותם של הכוחות ויעדם הסופי בסוריה אינם ברורים עדיין, מכיוון שרוסיה צריכה להגדיר את השלבים הבאים במעורבותה הדיפלומטית והצבאית. עם זאת, באמצעות סיוע לתקיפות האוויריות, שדרוג יכולותיו של אסד ותגבור במתקפות המכריעות בחלב ופלמירה הם מילאו תפקיד בהישג העיקרי שרשמה רוסיה בסוריה – שימור משטרו של אסד. לפי ההצהרה הרוסית, הכוחות הרוסיים עשויים למלא תפקיד גם בניטור ובשמירה על "אזורי הרגעה" שהוצהר עליהם במסגרת הסכם רוסי-איראני-טורקי בתחילת מאי 2017 ובהסכם אמריקאי-רוסי על האזור הדרומי של סוריה שנתקבל חודשיים לאחר מכן. כמו כן, הכוחות הרוסיים יכולים לסייע להביס את מעוזי המורדים האחרונים ברחבי סוריה – יעד מרכזי נוסף של רוסיה.

באמצעות סיוע לתקיפות האוויריות, שדרוג יכולותיו של אסד ותגבור במתקפות המכריעות בחלב ופלמירה הרוסים מילאו תפקיד בהישג העיקרי – שימור משטרו של אסד

הכוחות שהציבה רוסיה בסוריה תרמו תרומה מכרעת לגיבוש הקואליציה הצבאית שהיא מובילה בסוריה. הם סייעו בהעברת טכנולוגיות צבאיות רוסיות

וידע לכוחות הציר השיעי בסוריה – היבט זה של המעורבות הרוסית (בעיקר באזור הדרומי של סוריה) מעלה צורך בדיאלוג רוסי-ישראלי עמוק יותר והגעה להבנות נוספות בין ירושלים למוסקבה. בתחילת מאי 2017 הבהיר ראש הממשלה נתניהו כי ישראל יכולה לקבל את "אזורי ההרגעה" כעיקרון כללי, כל עוד הם אינם משמשים בסיס לחזבאללה ולאיראן.

בסופו של דבר, כוחות המשלוח הרוסיים עשויים לסייע בשמירה על אזורי ההשפעה של רוסיה בסוריה מפני שאיפותיהם של בעלי ברית ומתחרים, איראן וטורקיה. נוכחותם של כוחות משלוח רוסיים, ובמיוחד המוסווים שבהם, תסייע לסוריה להבטיח לעצמה נוכחות ארוכת טווח במדינה בכל נוסחה שתצמח בהסדר מדיני עתידי, שנכון להיום עדיין מעורפל.

הערות

- 1 General Valerij Gerasimov, "Novye vyzovy trebuyut pereosmysleniya form i spososobov vvedeniya boyevykh dejstvij," *Voенno -Promyshlennyy Kur'yer* (VPK), No. 8 (476), February 27–March 5, 2013, http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf [תרגום הכותרת מרוסית: אתגרים חדשים מצריכים חשיבה מחדש על המתכונת והאמצעים שימשו בפעולות צבאיות]
- 2 שם, עמ' 3.
- 3 "Sily spetsialnyh operatsij RF. Sozdanie, stanovlenie, rabota" *Voennyj Obozrevatel*, February 2, 2017, <http://www.militarycolumnist.ru> [תרגום הכותרת מרוסית: כוחות מיוחדים של הפדרציה הרוסית. הקמה, גיבוש ופעולה].
- 4 שם.
- 5 סרטון על המבצעים המיוחדים של רוסיה בסוריה, פברואר 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=Zy0dKvggpbI>
- 6 הנשיא פוטין ציין בראיון פומבי בערוץ "רוסיה 24": "קשה לדמיין אימונים טובים יותר. אנחנו יכולים להתאמן שם מבלי שהדבר יוסיף במידה משמעותית על התקציב שלנו", <https://www.youtube.com/watch?v=3f33aVo3fDI>
- 7 ראו באתר משרד ההגנה הרוסי: <http://syria.mil.ru/en/index/syria.htm>; "Bulletin of the Russian Defence Ministry On Ceasefire Observation": http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12133381@egNews
- 8 "Conflict Intelligence Team", <https://citeam.org/>, פלטפורמה מקוונת לבלוגרים ועיתונאים ברשת שהוקמה במאי 2014, כדי לתעד את פעילותה הצבאית של רוסיה באוקראינה.
- 9 https://www.instagram.com/kadyrov_95
- 10 "Syrian mission of Russian 120th Artillery Brigade", January 25, 2017, <https://informnapalm.org/en/syrian-mission-russian-120th-artillery-brigade/>
- 11 נוכחותם של אנשי SSO בסוריה אושרה עם מותו של איש SSO, סרן פיודור זוראבליוב, בנובמבר 2015. ראו: "Gibel' boitsov spetsnazna SSO v Sirii" Conflict Intelligence Team, November 26, 2015, <https://citeam.org/ru-specoperations->

- serviceman-killed-in-syria/ מותם של לוחמי ספצנאז
 אס.אס.או בסוריה] 12
- הפריסה של ארגון "ספצנאז USSR" אושרה בעיתונות הרוסית הרשמית במאי 2017.
 Ruslan Melnikov, "Video: V Sirii protiv terroristov vystupili spetsnaz iz
 SSSR"; *Rossiyskaya Gazeta*, May 3, 2017, [https://rg.ru/2017/05/03/reg-ufo/video-
 :\[תרגום הכותרת מרוסית: v-sirii-protiv-terroristov-vystupil-specnaz-iz-sssr.html](https://rg.ru/2017/05/03/reg-ufo/video-

 :[תרגום הכותרת מרוסית: v-sirii-protiv-terroristov-vystupil-specnaz-iz-sssr.html)
 סרטון: כוחות מיוחדים של רוסיה פעלו נגד טרוריסטים בשטח סוריה],
 Inessa Sinchougova, "All for one and one for all: "USSR Spetsnaz" arrive
 in Syria", *Fort Russ News*, April 18, 2017, [http://www.fort-russ.com/2017/05/
 ussr-spetsnaz-pummel-terrorists-in.html](http://www.fort-russ.com/2017/05/

 ussr-spetsnaz-pummel-terrorists-in.html)
- Mark Galeotti, "The Three Faces of Russian Spetsnaz in Syria", *War on the* 13
Rocks, March 21, 2016, [https://warontherocks.com/2016/03/the-three-faces-of-
 russian-spetsnaz-in-syria/](https://warontherocks.com/2016/03/the-three-faces-of-

 russian-spetsnaz-in-syria/)
- "Defense chief praises Russian military's success in Syria," February 22, 2017, 14
 ITAR-TASS, <http://tass.com/defense/932437>)
- Mark Galeotti, ש.ם. 15
 Inessa Sinchougova, ש.ם. 16
- "Siloviki zayavili ob otpravke 500 voyennykh iz Chechni v Siriyu" *Caucasian* 17
Knot, December 9, 2016, <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/294027/>
 [תרגום הכותרת מרוסית: סילוביקי דיווח על שליחת 500 לוחמים מצ'צ'ניה לסוריה]
 "Kreml' udvoil voyennuyu politsiyu v Sirii ingushami?" *Caucasian Knot*,
 February 14, 2017, [https://www.kavkazr.com/a/kreml-udvoil-voennuyu-politsiyu-
 v-sirii/28308980.html](https://www.kavkazr.com/a/kreml-udvoil-voennuyu-politsiyu-

 v-sirii/28308980.html) [תרגום הכותרת מרוסית: האם הקרמלין מכפיל את כוח
 המשטרה הצבאית בסוריה באמצעות אינגושים?]
- Neil Hauer, "Putin Has a New Secret Weapon in Syria: Chechens," *Foreign* 18
Policy, May 4, 2017, [https://foreignpolicy.com/2017/05/04/putin-has-a-new-
 secret-weapon-in-syria-chechens/](https://foreignpolicy.com/2017/05/04/putin-has-a-new-

 secret-weapon-in-syria-chechens/)
- "Voyennaya politsiya iz Chechni dlya okhrany bazy v Sirii okazalas' pereodetym 19
 spetsnazom" *RuPosters*, December 8, 2016, [https://ruposters.ru/news/08-12-2016/
 voennaya-policiya-okazalas-specnazom](https://ruposters.ru/news/08-12-2016/

 voennaya-policiya-okazalas-specnazom) [תרגום הכותרת מרוסית: מתברר שאנשי
 משטרה צבאית מצ'צ'ניה השומרים על בסיסים בסוריה הם אנשי כוחות מיוחדים]
 "Russia to Deploy Military Police in Safe Zones in Syria," *FarsNews*, May 4, 20
 2017, <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13960214000617>
- "Un détachement du Centre international de déminage des Forces armées russes 21
 est arrivé à Palmyre" *Ministry of Defence of the Russian Federation*, March 16,
 2017, <http://syria.mil.ru/fr/index/syria/news/more.htm?id=12114862@egNews>
 [תרגום הכותרת מרוסית: משלחת של אנשי המרכז הבינלאומי לפינוי מוקשים של צבא
 רוסיה הגיעה לפלמירה]
- "Russian military physicians came back from Syria," *Ministry of Defence* 22
of the Russian Federation, [http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.
 htm?id=12108714@egNews](http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.

 htm?id=12108714@egNews)
- Ruslan Leviev "They Fought For Palmyra...Again. Russian Mercenaries Killed in 23
 Battle with ISIS", Conflict Intelligence Team, March 22, 2017, [https://citeam.org/
 they-fought-for-palmyra-again-russian-mercenaries-killed-in-battle-with-isis/](https://citeam.org/

 they-fought-for-palmyra-again-russian-mercenaries-killed-in-battle-with-isis/)

- “Oni srazhalis’ za Palmiru,” *Fontanka*, March 29, 2016 <http://www.fontanka.ru/2016/03/28/171/> [תרגום הכותרת מרוסית: הם נלחמו על פלמירה] 24
- US Department of the Treasury, “Treasury Designates Individuals and Entities Involved in the Ongoing Conflict in Ukraine”, June 20, 2017, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0114.aspx> 25
- Maria Tsvetkova and Anton Zverev, “Ghost Soldiers: The Russians secretly Dying for the Kremlin in Syria”, *Reuters*, November 3, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-russia-insight-idUSKBN12Y0M6> 26
- שם. 27
- ”הם נלחמו על פלמירה”, שם. 28
- “Syrian mission of Russian 120th Artillery Brigade”, January 25, 2017, Inform Napalm, <https://informnapalm.org/en/syrian-mission-russian-120th-artillery-brigade/> 29
- 30 **אל ערבי אל ג'דיד** מדווח כי 36 אוניות מלחמה חצו את מצר הבוספורוס בין 15 בספטמבר לסוף אוקטובר 2015. יותר מ־70 אחוזים מהאוניות נשאו אנשי צבא וציוד. מתוך אותם 36 כלי שיט לפחות 20 הן נחתות עם נחתים, בעלות יכולת לשאת בין 300 ל־400 לוחמים ובין 10 ל־20 כלי רכב צבאיים, ראו:
- Ahmad Hamza and Al-Araby al-Jadeed, “Russia’s war for Assad: Military assistance in numbers”, November 19, 2015, <https://www.alaraby.co.uk/english/features/2015/11/19/russias-war-for-assad-military-assistance-in-numbers>
- “Media: Elections Stats Disclosed Russia’s Manpower in Syria”, September 23, 2016, *Mil. Today*, <http://mil.today/2016/22333/> 31
- Maxim Sushkov, “What’s Chechnya Doing in Syria?”, *Al Monitor*, March 26, 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2017/03/russia-syria-chechnya-ramzan-kadyrov-fighters.html> 32
- Neil Hauer, “Putin Has a New Secret Weapon in Syria: Chechens”, *Foreign Policy*, May 4, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/05/04/putin-has-a-new-secret-weapon-in-syria-chechens/> 33
- Fehim Tastekin, “Is Turkey rattled by Russian-Kurdish deal?”, *Al Monitor*, March 24, 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/turkey-syria-russian-troops-arrive-aftrin.html#ixzz4hQnxh6vb> 34

יחסי סין-איראן בעקבות הסכם הגרעין והסרת הסנקציות – שותפות בעירבון מוגבל

רז צימט, ישראל כנר, אופק איש מעש, טל אבידן

מאמר זה מבקש לבחון את יחסי סין-איראן בעקבות הסכם הגרעין והסרת הסנקציות מזוויות מדיניות, כלכליות וביטחוניות, תוך שקלול מגוון האינטרסים של סין במזרח התיכון, במישור הבין-מעצמתי והאזורי כאחד. במישור הכלכלי נצביע על האתגרים והקשיים העומדים בפני פיתוח היחסים בין שתי המדינות, ובמישור הביטחוני-צבאי נצביע על התחממות יחסים אשר טרם הבשילה לשיתוף פעולה ממשי, או לחתימה על עסקאות נשק.

נטען כי עבור ישראל, התמיכה הסינית באיראן ובעמדותיה, המתבטאת הן בסיוע בפיתוח הגרעין ויציאה מהסנקציות והן ביצוא הביטחוני ובשאיפה המשותפת להחלשת ארצות-הברית במערכת העולמית, עומדת במתח מול האינטרסים הביטחוניים הלאומיים שלה. מכיוון שלישראל אין מנופי השפעה ישירים על סין בנושא האיראני (או הדיפלומטי בכלל), נציע מנוף השפעה עקיף דרך ארצות-הברית.

מילות מפתח: סין, איראן, גרעין, יצוא ביטחוני

מבוא

בינואר 2016, מספר ימים בלבד לאחר שסבא"א קבעה כי איראן עמדה בהתחייבויותיה על פי הסכם הגרעין, ובעקבות כך הוסרו מעליה הסנקציות, הגיע נשיא סין שי ג'ין-פינג (Xi Jinping) לביקור רשמי באיראן, כחלק מביקור במזרח התיכון אשר

ד"ר רז צימט הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ישראל כנר שימש כחוקר בתכנית סין כמלגאי של המכון לישראל. אופק איש מעש הוא עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. טל אבידן היא מתמחה בתכנית איראן במכון למחקרי ביטחון לאומי.

החל בערב הסעודית ובמצרים. שי הוא הדמות הסינית הבכירה ביותר שביקרה באיראן זה ארבע־עשרה שנים, והמנהיג הבינלאומי הראשון שביקר באיראן לאחר הסרת הסנקציות. על אף הצהרות רשמיות אשר נשמעו משני הצדדים בדבר חברות אמיצה, נכונות לשיתוף פעולה כלכלי וחתירה לשיתוף פעולה אסטרטגי, עולה השאלה מהו אופי היחסים בפועל, ומהו אופק התפתחותם.

בתקופה שלאחר החתימה על הסכם הגרעין והסרת הסנקציות מעל איראן, סין ואיראן רואות ביחסים ביניהן פוטנציאל כלכלי, מדיני, ביטחוני ואסטרטגי. באופן רשמי, סין מעולם לא פרסמה נייר מדיניות כלפי איראן. עם זאת, במכתב פתוח מאת שי ג'ין־פינג, שפורסם בעיתונות האיראנית ערב ביקורו בטהראן בינואר 2016, כתב נשיא סין כי ארצו רואה את איראן כארץ עתירת משאבי טבע וכוח אדם, הנמצאת בשלב מכריע מבחינת תיעוש ומודרניזציה. לדבריו, יישום הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית (JCPOA) יביא הזדמנויות חדשות בצמיחת יחסי סין-איראן.¹ מבחינה אסטרטגית רואה סין באיראן שותפה אפשרית במרחב המזרח־תיכוני והאסייתי. איראן היא הכוח האזורי היחידי במזרח התיכון שאינו נתון בברית כלשהי עם ארצות־הברית. אם תחליט סין להגביר את השפעתה במזרח התיכון, תוכל איראן לסייע בשאיפותיה הגיאואסטרטגיות של בייג'ינג.² מבחינה גיאוגרפית מהווה איראן עבור סין חוליה מקשרת אל המזרח התיכון ואל אירופה, כחלק מ'יזמת החגורה והדרך' (BRI). במובן זה יש לסין אינטרס שאיראן תהיה כוח מייצב במזרח התיכון ולא מערער, מכיוון שסין זקוקה למזרח תיכון יציב כדי ליישם את שאיפותיה הכלכליות. כמו כן, איראן היא חברה מייסדת בבנק ההשקעות הסיני AIIB (כמו ישראל). זאת ועוד, איראן מהווה בעיני סין משקל נגד לרדיקליזם הסוני ולטרור הנלווה אליו. אינטרס מקשר נוסף בין שתי המדינות הוא הרצון בשינוי הסדר העולמי לטובתן, על חשבון ארצות־הברית.

ממשלת איראן, אשר סבלה מסנקציות ומהגבלות הולכות וגוברות לאורך השנים, נאלצה לחפש שותפות אלטרנטיביות על מנת לקיים כלכלה וסחר ולדאוג לאזרחיה, וזאת מצאה בסין. בשנות הסנקציות הייתה סין שותפת הסחר המשמעותית ביותר של איראן, בעיקר בתחום האנרגיה. לאחר הסרת הסנקציות רואה איראן בסין פוטנציאל לשותפות אסטרטגית, שתסייע בקידום יעדי הפיתוח האיראניים במערכת הבינלאומית. איראן רואה כיום בסין שותפת סחר שבכוחה לסייע בחילוף המדינה מהמשבר הכלכלי המתמשך, וכן שוק נרחב ליצוא אנרגיה ומחצבים. אף על פי שעיקר המאמץ האיראני לאחר יישום הסכם הגרעין והסרת הסנקציות מכוון לחברות אירופיות, איראן מעוניינת לשמר את יחסיה הכלכליים עם סין ואף לפתחם. סין אטרקטיבית עבור איראן, בייחוד בשל נכונותה לסייע מבלי להציב תנאים הנוגעים למצב זכויות האדם באיראן או למערכת הפוליטית במדינה. כמו כן, בעיני טהראן מדובר בשותפה אסטרטגית בעלת נוכחות והשפעה במערכת

הבינלאומית, שתסייע בהחזרת איראן ל"חיק האומות" ובחיזוק עמדתה המדינית והצבאית באזור, כמשקל נגד להשפעת המערב.

היחסים בין שתי המדינות

איראן ביססה יחסים דיפלומטיים עם סין בשנת 1971, עם הצטרפותה של סין לאו"ם וקבלת המושב במועצת הביטחון. בראשית המהפכה באיראן בשנת 1979 ראה מנהיג איראן אייאתוללה ח'ומייני בסין כוח עוין, אולם בידודה המדיני של איראן הביא לבסוף להתחממות הקשרים עם סין. התחממות זו הגיעה לשיאה במלחמת איראן-עיראק (1980-1988), אז הייתה סין המעצמה היחידה שהסכימה למכור נשק למשטר האיראני (במקביל סיפקה סין נשק גם לעיראק). לאחר המלחמה, כאשר איראן ביקשה לשקם את עצמה, פעל הממשל בטהראן בראשות הנשיא הפרגמטי אכבר האשמי רפסנג'אני להידוק היחסים עם סין. בשנות התשעים ובראשית שנות האלפיים התבטא הסיוע הסיני לאיראן באספקת נשק, וכן בהעברת ידע טכני כיצד לפתח מערכות נשק, סיוע בתוכנית הגרעין ובניית תשתיות אזרחיות ותשתיות אנרגיה.

במישור המעצמתי הושפעו יחסי סין-איראן רבות מיחסי בייג'ינג-ווינגטון. עבור סין, ארצות-הברית קודמת בחשיבותה לאיראן, ולאורך השנים בייג'ינג הייתה מוכנה לשלם מחירים כלכליים ומדיניים עבור צידוד בווינגטון על פני טהראן. כך למשל, כחלק ממאמצייה לשיפור הקשרים עם ארצות-הברית בשנת 1997 צמצמה סין את תמיכתה בתוכנית הגרעין האיראנית.³ בהתאם לסנקציות האמריקאיות, בשנים 2012 ו-2013 ירד היקף רכישות הנפט הסיניות באיראן בכ-23 אחוזים. אף על פי שהימנעות מסנקציות כלכליות היא אחד מהקווים המוצהרים של המדיניות הסינית, במקרה זה שיתפה סין פעולה עם הסנקציות שהטילה ארצות-הברית על איראן. ההיענות הסינית לקו האמריקאי הובילה לביטולי עסקאות עם איראן

ולמשברי אמון בין טהראן לבייג'ינג. באפריל 2014 ביטלה איראן עסקה בשווי 2.5 מיליארד דולר לפיתוח שדה נפט באזאדגאן, לאחר שהסינים התמהמהו בהעברות כספים וטכנולוגיה.⁴ דוגמאות אלו ממחישות את המחיר הכלכלי שסין מוכנה לספוג משיקולי היחסים עם ווינגטון. עם זאת, חשוב לציין שלמרות שיתוף הפעולה הסיני עם משטר הסנקציות, הסינים אכן זכו להקלות, למשל ברכישת נפט מאיראן, והמשיכו לעשות עסקים עם איראן, גם אם בהיקף מצומצם יותר.

במישור האזורי נוקטת סין מדיניות ניטרלית לכאורה, שבמסגרתה היא מנהלת יחסים תקינים וחסרי פניות עם מגוון שחקנים, כולל אויבים מובהקים זה לזה

במישור האזורי נוקטת סין מדיניות ניטרלית לכאורה, שבמסגרתה היא מנהלת יחסים תקינים וחסרי פניות עם מגוון שחקנים, כולל אויבים מובהקים זה לזה.

הידוק הקשרים בין סין ואיראן מצד אחד ובין סין וערב הסעודית מנגד אמור להטריד ולעורר אי-נוחות בשתי המדינות, הרואות זו בזו אויבות מושבעות. קשה להעריך אם במשולש סין-איראן-ערב הסעודית מעדיפה סין את אחת משתי הצלעות על פני השנייה. עם זאת, יש לזכור כי האינטרס הסיני הוא מזרח תיכון יציב, אשר יאפשר את מיצוי האינטרסים הכלכליים שבו. כך, במארס 2017, כחלק מחתירתה של סין להרגעת הרוחות בין איראן וערב הסעודית, הציעה סין לתווך בסכסוך ואמרה כי בייג'ינג מוכנה לעזור לגשר על כל הפערים בין שתי המדינות.⁵ מן הצד האיראני, לנוכח מאבקי הכוחות בין איראן לערב הסעודית, שהחריפו עוד יותר בשנים האחרונות, ניתן להניח כי איראן אינה שבעת רצון מההתקרבות בין סין לערב הסעודית, במיוחד בתחום הצבאי-ביטחוני. עם זאת, לאור החשיבות שאיראן מייחסת לקשריה עם סין, היא נמנעת ככלל מלבטא את מורת רוחה מהיחסים בין בייג'ינג לריאד.

קשרי כלכלה

במישור הכלכלי משקיעה סין באיראן בתחום האנרגיה ובתחומים אחרים, דוגמת תשתיות תחבורה ותשתיות עירוניות. בעת ביקורו של שי ג'ין-פינג באיראן הסכימו שתי המדינות להגיע בעשור הקרוב להיקף סחר מצרפי של 600 מיליארד דולר. אולם, בשנת 2015 עמד מחזור הסחר השנתי על כ-33.8 מיליארד דולר בלבד, כשמתוכו היה היבוא מסיין לאיראן בהיקף של 17.8 מיליארד דולר, בעוד היצוא מאיראן לסין עמד על 16 מיליארד דולר. לכן, קשה לדמיין כיצד יגיע היקף הסחר המצרפי בין שתי המדינות ל-600 מיליארד דולר תוך עשור אחד, במיוחד כאשר השוק האיראני רק מתחיל את תהליך השיקום, לאחר תקופה ארוכה של סנקציות כלכליות.

עם החתימה על הסכם JCPOA סברו רבים כי מדינות מערביות ותאגידים כלל-עולמיים ימהרו להשקיע באיראן, אולם המצב בפועל התגלה כמורכב יותר. ראשית, חברות רבות חוששות להסתכן בהפרת חלק מהסנקציות שנותרו על כנן בגין מעורבותה של איראן בטרור ובהפרת זכויות אדם, והסנקציות האמריקאיות המשניות שלא הוסרו בעקבות הסכם הגרעין. שנית, ארצות-הברית ממשיכה להגביל את קשריה של איראן עם שווקים פיננסיים גלובליים ומטילה מגבלות על שימוש בדולרים במסגרת עסקאות בין איראן לחברות זרות. כמו כן, כשלים מבניים בכלכלה האיראנית ובהם שחיתות, חולשת המגזר הפרטי ומעורבות יתר של גופים ממשלתיים למחצה כגון 'משמרות המהפכה' מעכבים את חזרתן של חברות אירופיות למשק האיראני, כך שניתן להצביע על מחסומים פנימיים וחיצוניים בפני הרחבת ההשקעות הזרות באיראן.

חסן רוחאני, נשיא איראן, נוקט מדיניות כלכלית של משיכת השקעות זרות רבות ככל האפשר לארצו. עד הסרת הסנקציות הייתה סין השותפה הכלכלית המרכזית והיחידה כמעט של איראן, ונהנתה משום כך מיתרונות מסחריים שלא תמיד היו לרוחה של איראן, אולם התקופה שלאחר הסנקציות מאופיינת בתחרות גלובלית על השוק האיראני, באשר הוא נפתח מחדש לשחקנים מערביים, בדגש על חברות מאירופה ומהמזרח הרחוק.

זאת ועוד, בשנים האחרונות ניכרת באיראן מורת רוח מהתלות שנוצרה ביבוא מוצרי צריכה באיכות ירודה מסין על רקע הסנקציות המערביות (והדיל הסיני של מוצרי צריכה עבור אנרגיה), דבר שיצר עדיפות לפיתוח שווקים חלופיים באירופה ובמזרח אסיה. כמו כן, לשם שיקום כלכלתה רואה איראן חשיבות ביבוא טכנולוגיות, במסגרת העמקת שיתוף הפעולה הכלכלי שלה עם מדינות העולם. אולם, מכיוון שהאיראנים מעדיפים את הטכנולוגיה האירופית, יש בכך כדי להקשות על צמיחת הקשר עם סין.

סיוע בתחום הגרעין

על פי מכון המחקר ראנד, סין הייתה שותפה משמעותית בפיתוח הגרעין האיראני במשך שלושת העשורים האחרונים.⁶ בין 1984 ו-1996 הגישה סין לאיראן סיוע חיוני בהקמתו של מרכז הטכנולוגיה הגרעינית באספהאן, בהכשרת מהנדסי גרעין ובכריית אורניום. בשנים 1998-2002 סיפקה סין לאיראן אורניום UF6, אשר שימש לניסויים של צנטריפוגות בחברת קלאיה אלקטריק שבטהראן. בשנת 1997 צמצמה סין הרשמית את תמיכתה בתוכנית הגרעין האיראנית, כדי לשפר את קשריה עם וושינגטון. זאת ועוד, סין מילאה תפקיד משמעותי במשא ומתן לכינון הסכם הגרעין, כחלק מקבוצת P5+1.

על אף שיתוף הפעולה של ממשלת סין עם אכיפת הסנקציות, ישנן עדיפות לסיוע של אנשי עסקים סינים - פרטיים לכאורה - לאיראן, בעיקר בהעברת טכנולוגיה וידע, גם בתחום הטילים

אולם, על אף שיתוף הפעולה של ממשלת סין עם אכיפת הסנקציות, ישנן עדיפות לסיוע של אנשי עסקים סינים - פרטיים לכאורה - לאיראן, בעיקר בהעברת טכנולוגיה וידע, גם בתחום הטילים.⁷ כך למשל, במארס 2017 הטיל משרד החוץ האמריקאי סנקציות על שש חברות ושלושה אישים סינים בשל סיוע לאיראן בפיתוח תוכנית הטילים, שהתבטא בהעברת מידע רגיש. עם זאת, היקף הסיוע ומהותו אינם ברורים.⁸

שיתוף פעולה ביטחוני

שיתוף הפעולה הביטחוני בין סין לבין איראן מתקדם בצעדים איטיים וצנועים יחסית. על אף הצהרות הדדיות ומרחב אינטרסים משותף, בפועל אין עדויות

לעסקאות רכש חדשות,⁹ אף לא על הנייר, ואין שיתוף פעולה צבאי וביטחוני משמעותי מעבר לרובד הדיפלומטי. עם זאת, עדות ראשונה לשיתוף פעולה צבאי נרשמה ב־18 ביוני 2017, בתרגיל צבאי משותף שנערך בחלק המזרחי של מצרי הורמוז. בתרגיל השתתפו, בין שאר הכלים, משחתת איראנית אחת ושתי משחתות סיניות.¹⁰

החל מ־2013, עם כניסתם לתפקיד של שי ג'ין־פינג וחסן רוחאני, נרשמה התחממות ביחסים הביטחוניים בין שתי המדינות. במאי 2013 נערך ביקור איראני בנמל ג'אנג'ה־ג'אנג הסמוך לשנגחאי, ובספטמבר 2014 ביקרו שתי משחתות של הצי הסיני בנמל בנדר עבאס באיראן.¹¹ כמו כן, לאחר שבשני העשורים שקדמו לעלייתם לשלטון של ג'ין־פינג ורוחאני נערכו מעט מאוד ביקורים של בכירי מערכות הביטחון והצבא, התקיימו שני ביקורים כאלה בשנת 2014. באוקטובר 2015, כשלושה חודשים לאחר החתימה על ההסכם, ביקר בטהראן סגן ראש המטות המשולבים של צבא סין, האדמירל סון ג'יאן־גוּוּ (Sun Jianguo).

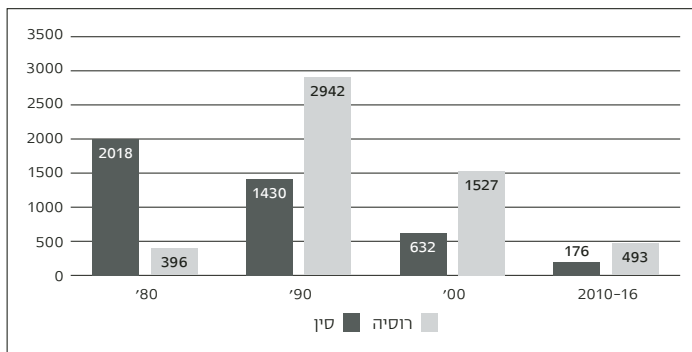
ביקורי בכירים הדדיים אלו הגיעו לשיא בנובמבר 2016, כאשר הגיע לטהראן שר ההגנה הסיני צ'אנג ואן־צ'ואן (Chang Wanquan). באותו ביקור הציג עמיתו האיראני חוסיין דהקאן את פיתוח היחסים הביטחוניים והצבאיים ארוכי הטווח בין המדינות כ"עדיפות עליונה בדיפלומטיה הביטחונית של הרפובליקה האיראנית". במסגרת אותו ביקור פגש שר ההגנה הסיני גם את רמטכ"ל צבא איראן, והשניים הצהירו על כיוון ועדה משותפת של שני המטות הכלליים להידוק היחסים הביטחוניים, וחתמו על הסכמי שיתוף פעולה בתחומי ההדרכה והלוחמה בטרור.¹² אולם על אף הצהרות אלו, נכון להיום הן טרם הבשילו לידי שיתוף פעולה מוחשי.

לסין ולאיראן היסטוריה עשירה של סחר ביטחוני. מראשית היחסים בין שתי המדינות התמקד העניין האיראני בתוצרי התעשיות הביטחוניות הסיניות בעיקר בתחום הבליסטי. בראשית שנות השמונים רכשה איראן מסין כמות זניחה של פריטי נשק ואת הרישיון לייצר אותם על אדמתה, ועם הזמן שכללו התעשיות האיראניות את הטכנולוגיה הסינית. כך, בין שנות התשעים לאמצע שנות האלפיים ייצרה איראן מאות טילים נגד ספינות מסוג 'נור' ו'תנדר', המהווים העתקים משוכללים של הטילים הסיניים C-802 ו־C-801.¹³ כן דווח כי המורדים החות'ים בתימן, הנתמכים על ידי 'כוח קודס' של משמרות המהפכה האיראניים, ירו טילי 'כות'ר' ו'נצר' – פיתוחים מקומיים של טילים סיניים – על כלי שיט של איחוד האמירויות שפעלו מול חופי תימן, במסגרת הקואליציה בהובלת הסעודים.¹⁴

חלק מהפיתוחים האיראניים הועברו לשימוש חזבאללה וחמאס בעימותיהם מול ישראל. כך למשל, במלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 נפגעה ספינת הטילים אח"י חנית, ככל הנראה, מהגרסה האיראנית של טיל C-802 הסיני שנורה מחופי ביירות. במהלך אותו עימות ירה חזבאללה רקטות מצרר Type-81 בקוטר 122

מ"מ מתוצרת סין אל שטחים אזרחיים בצפון ישראל.¹⁵ בשנת 2011 חשפו כוחות צה"ל על גבי הספינה 'ויקטוריה' כשישה טילים המבוססים על ה-C-704 שנועדו לחמאס.¹⁶

היחסים הביטחוניים בין סין ואיראן אינם מתנהלים בוואקום וסין נמצאת בתחרות עם רוסיה, אשר נכון להיום היא ספקית הנשק הגדולה ביותר של איראן. על פי מכון המחקר SIPRI, בעשור שקדם להטלת הסנקציות סיפקה רוסיה כשבעים אחוזים מהנשק שאיראן ייבאה.¹⁷ השווי הכולל של העסקאות שנחתמו בין השתיים משנת 1990 ועד סוף העשור שעבר עמד על כ-4.5 מיליארד דולר, כפול משווי העסקאות מול סין באותה תקופה.¹⁸ יש לציין כי אופי העסקאות הביטחוניות עם רוסיה שונה משל אלה שנחתמו עם סין. בניגוד לפיתוחים שביצעה איראן במערכות נשק סיניות, היא מיעטה בפיתוח ובייצור אמצעי לחימה המבוססים על טכנולוגיה רוסית. נכון להיום, לא ידוע על כוונה קונקרטית לחתימת עסקאות רכש חדשות בין סין לבין איראן, אולם אין בכך כדי להעיד על אירצון איראני להשגת אמצעי לחימה מתקדמים, שכן ברקע נרקמות עסקאות בין איראן לבין רוסיה בשווי עשרות מיליארדי דולרים.



יצוא ביטחוני סיני ורוסי לאיראן, במיליוני דולרים

(מקור: SIPRI. הנתונים אינם כוללים את הרבע האחרון של 2016, אשר טרם פורסמו)

עם זאת, קיימים מספר תנאים נוספים המעכבים את התקדמותה של טהראן מול בייג'ינג בתחום רכש אמצעי הלחימה. ראשית, יצוא אמצעי לחימה התקפיים מתקדמים לאיראן מוגבל במסגרת הסכם JCPOA. למשך כחמש שנים, ממועד חתימתו ועד סוף שנת 2020. במסגרת זו, כל מכירה של מערכות נשק קונבנציונליות משמעותיות (דוגמת טנקים, תותחים, מערכות טילים ומטוסי קרב) או רכיבים ושירותים הקשורים בכך תותנה באישור מועצת הביטחון של האו"ם, אשר תבחן

כל מקרה לגופו. משמעות הדבר היא, כי על סין ורוסיה להביא כל עסקת נשק עם איראן לאישור בפני כלל חברות מועצת הביטחון של האו"ם, לרבות ארצות-הברית.¹⁹ החסם השני המעכב את הסחר במערכות נשק בין סין לבין איראן הוא מדיניות היצוא הסינית והיצע אמצעי הלחימה של התעשיות הסיניות, אשר עדיין אינם מהווים תחרות ליצואניות האחרות. אף על פי שיצוא אמצעי הלחימה הסיני הוא השלישי בהיקפו בעולם (ארצות-הברית ורוסיה במקום הראשון והשני), נכון לשנים 2006–2012, מרביתו מיועד למדינות הקרובות לסין (פקיסטן, בנגלדש ומיאנמר), הזוכות לרכוש את אמצעי הלחימה המתקדמים יותר דוגמת צוללות, מטוסי קרב, טילי שיוט וטנקים. מעבר לכך, סין טרם השלימה את פיתוח וייצורן של מערכות נשק טכנולוגיות מתקדמות המבוקשות כיום בעולם כגון מטוסי קרב חמקנים, טילים מדויקים ומערכות הגנה אווירית ארוכות טווח.

מבחינה צבאית קונבנציונלית, איראן מתבססת על יכולות צבאיות מיושנות. לכן, באופן תיאורטי, הצבא האיראני יכול לגלות עניין רב בכמה טכנולוגיות ופיתוחים סיניים עדכניים, בעיקר בתחום הימי. אחד החששות העיקריים במערב הוא כי הצבא האיראני יקדם תפיסה מערכתית של "מניעת גישה או בלימת חדירה" (A2AD – Anti-Access/ Area Denial) במפרץ הפרסי.²⁰ איראן, השואפת לאזן את הנוכחות האמריקאית במפרץ הפרסי ולהבטיח לעצמה מוצא בטוח לים ההודי, יכולה לאמץ את האסטרטגיה והטכנולוגיה הסינית המיושמות בים סין המזרחי והדרומי.

על פי משרד ההגנה האמריקאי, אסטרטגיית מניעת הגישה הסינית המכונה "תקיפות נגד אסטרטגיות יוזמות בקווים חיצוניים" (Active Strategic Counterattacks

on Exterior Lines – ASCEL) היא בעלת הפוטנציאל

התחרותי הצבאי הגבוה ביותר לארצות-הברית, והיא מסוגלת לחתור תחת היתרונות הצבאיים המסורתיים של ארצות-הברית. זאת בהנחה שצבא סין עמל על פיתוח והצבת מספר רב של טילים בליסטיים מתקדמים לטווח בינוני, טילי שיוט, צוללות קרב המצוידות במערכות מתקדמות, מערכות הגנה אווירית ארוכות טווח, לוחמה אלקטרונית, מטוסי קרב ועוד.²¹ לאור העניין האיראני בטילאות סינית ובספינות מלחמה, יש לשים לב לסיכון האפשרי של אימוץ אסטרטגיית השימוש בהם נגד כוחות ארצות-הברית ומדינות המפרץ תחילה, ונגד ישראל בהמשך.

ברמה הביטחונית אסטרטגית מעוניינת איראן לקדם מעורבות סינית דיפלומטית והומניטרית בזירת המזרח התיכון, אשר תשלים את המעורבות הרוסית ותאזן את זו המערבית-אמריקאית

פארזין נאדימי ממכון המחקר Washington Institute העריך כי איראן יכולה לפנות לסין לצורך רכישת כלי שיט מתקדמים כמו המשחתת מדגם 052, או ספינת הטילים מדגם C-28A החמושה בטילי חוף-ים ובטילי קרקע-אוויר מתקדמים, או

054A ואחרות. כמו כן, לטענתו של נאדימי, השתיים יכולות לשוב ולשתף פעולה גם בתחום הטילים נגד ספינות, אם סין תהיה מוכנה להעביר לאיראן כמה פריטים מהדורות המתקדמים של טילים אלה, בהם למשל ה־CM-302 וה־CX-1, המגיעים לטווחים של עד כ־300 קילומטרים.²²

אולם, בעוד ההתקדמות בתחום הרכש ופיתוח אמצעי הלחימה איטית ומוגבלת, ברמה הביטחונית-אסטרטגית מעוניינת איראן לקדם מעורבות סינית דיפלומטית והומניטרית בזירת המזרח התיכון, אשר תשלים את המעורבות הרוסית ותאזן את זו המערבית-אמריקאית. במספר הזדמנויות במהלך שנת 2016 קרא הנשיא רוחאני לסיין למלא תפקיד משמעותי יותר בסוריה ואף בתימן. לאחר פגישתם הראשונה של רוחאני ושי בטהראן בינואר 2016 טען הנשיא רוחאני כי שוחח עם מקבילו הסיני על שיתוף פעולה בלחימה בטרור, ועל סיוע משותף למדינות הסובלות מטרור שביניהן ציין את סוריה ותימן. מאוחר יותר, בפגישת צד עם סגן נשיא סין בכנס בינלאומי שנערך באוקטובר אותה שנה, שב וקרא הנשיא רוחאני לסיין להתערב במשברים באזור, בעיקר בהענקת סיוע הומניטרי לסוריה ולתימן. עמדות סין בהקשר הסורי והתימני מחזקות את העמדה האזורית של איראן ומשרתות את האינטרסים האיראניים.

המלצות לישראל

תמיכתה של סין באיראן ובעמדותיה, המתבטאת הן בסיוע לפיתוח הגרעין ולהתמודדות עם משטר הסנקציות והן ביצוא הביטחוני ובשאיפה המשותפת להחלשת ארצות-הברית במערכת העולמית, מאיימת על ביטחונה הלאומי של ישראל במישור הבין-מעצמתי ובמישור האזורי. אמנם סין מנהלת את יחסיה במקביל עם איראן, ערב הסעודית וישראל, אבל בפועל היא מסייעת להתחזקותה של איראן גם בתחומים צבאיים וגם בתחומים מטרידים אחרים דוגמת עקיפת סנקציות, קידום נושא הגרעין והסדרים נוחים לאיראן בסוריה, על גבול ישראל.

בניהול מערכות היחסים סין-ישראל וסין-איראן, בדומה למשולש היחסים סין-ערב הסעודית-איראן, סין מצליחה לקיים קשרים בין שתי מדינות הנמצאות

בקונפליקט, ובידי ישראל אין מגופי השפעה ישירים משמעותיים מול סין כדי לשנות זאת. יחסי ישראל-סין ממוקדים בעיקר במישור הכלכלי, וישראל איננה מצליחה לתרגם את התפתחותם לשינויים במדיניותה של סין בתחומים המטרידים אותה.

סין מנהלת את יחסיה במקביל עם איראן, ערב הסעודית וישראל, אבל בפועל היא מסייעת להתחזקותה של איראן גם בתחומים צבאיים וגם בתחומים מטרידים אחרים דוגמת עקיפת סנקציות, קידום נושא הגרעין והסדרים נוחים לאיראן בסוריה, על גבול ישראל

למרות זאת, בהקשר של מאמר זה, על ישראל להביע בנחרצות באוזני הסינים את דאגתה ממדיניותה האזורית המערערת של איראן ומחתירתה לגרעין, ובמקביל לחפש מנופי השפעה עקיפים.

מנוף השפעה אחד שבאמצעותו יכולה ישראל לנסות להשפיע על מדיניות סין הוא ארצות-הברית. ישראל צריכה לבחון את האפשרות למנף את יחסיה עם ארצות-הברית כדי ללחוץ על סין לצמצם את יחסיה עם איראן. אפשרות זו מורכבת ורגישה, כמובן, מכיוון שהיא משלבת שיקולים אמריקאיים-סיניים ברחבי העולם, לרוב שלל העיסוקים והאינטרסים של שתי המעצמות (כלכלה, אקלים, ביטחון ועוד). אולם יש להעלות נושא זה בדיאלוגים האסטרטגיים עם ארצות-הברית ולבחון את היתכנותו.

הערות

- 1 Xi Jinping, "Work Together for a Bright Future of China-Iran Relations," Xinhua, January 21, 2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-01/21/c_135032843.htm
- 2 Scobell, Andrew and Alireza Nader, *China in the Middle East: The Wary Dragon* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016).
- 3 שם.
- 4 Benoît Faucon, "Iran Cancels \$2.5 Billion Contract with Chinese Oil Company," *The Wall Street Journal*, April 29, 2014, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303939404579531111999051656>
- 5 "Iran welcomes China's offer to help settle Tehran-Riyadh differences," Press TV, March 10, 2017, <http://www.presstv.ir/Detail/2017/03/10/513733/Iran-Saudi-Arabia-China>
- 6 Scobell, Andrew and Alireza Nader, *China in the Middle East: The Wary Dragon* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016), pp. 55-8.
- 7 William MacLean, "Iran Seeks Banned Nuclear Items, Uses China Trader for Missile Parts: U.S.," Reuters, March 17, 2014, <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-supplies-idUSBREA2G1EF20140317>
- 8 Office of the Spokesperson, "Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act Sanctions," U.S. Department of State, March 24, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269084.htm>
- 9 יש שמועות על חוזה לרכישת 150 מטוסי קרב סיניים מסוג J-10, אולם הן טרם אושרו באופן רשמי. ראו: Franz-Stefan Gady, "Will Iran Order 150 New Fighter Jets from China?" *The Diplomat*, August 4, 2015, <http://thediplomat.com/2015/08/will-iran-order-150-new-fighter-jets-from-china/>
- 10 "Iran and China conduct naval drill in Gulf," Reuters, June 18, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-iran-china-military-drill-idUSKBN1990EF>
- 11 Brian Murphy, "Iran and China deepen a 'blue water' friendship," *The Washington Post*, October 28, 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/10/28/iran-and-china-deepen-a-blue-water-friendship/>

- “Iran, China to Form Joint Commission for Military Cooperation,” 12
 Tasnim News Agency, November 14, 2016, <https://www.tasnimnews.com/en/news/2016/11/14/1240601/iran-china-to-form-joint-commission-for-military-cooperation>
- James Brandon Gentry, “China’s Role in Iran’s Anti-Access / Area Denial 13
 Weapons Capability Development,” Middle East Institute, April 16, 2013,
<http://www.mei.edu/content/china%E2%80%99s-role-iran%E2%80%99s-anti-access-area-denial-weapons-capability-development>
- Minnie Chan, “China battles fierce competition and quality issues in fight for 14
 weapons sales,” *South China Morning Post*, October 31, 2016,
<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2039880/china-battles-fierce-competition-and-quality-issues>
- “לבנון/ישראל: חיזבאללה ירה תחמושת מצרר לעבר ישראל במהלך העימות,” משמר 15
 זכויות האדם, 17 באוקטובר 2006, <https://www.hrw.org/he/news/2006/10/17/231168>
- תפיסת אניות נשק, “לכידת ה”ויקטוריה”, 16 במארס 2011, “זרוע הים, 16
http://www.navy.idf.il/1276-he/Navy.aspx#par_5
- Alla Kassianova, “Russian Weapons Sales to Iran: Why They Are Unlikely to 17
 Stop,” PONARS Policy Memo No. 427, December 2006,
https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/pm_0427.pdf
- Kuang Keng Kuek Ser, “Where did Iran get its military arms over the last 70 18
 years?” *PRI*, June 1, 2016, <http://www.pri.org/stories/2016-06-01/where-did-iran-get-its-military-arms-over-last-70-years>
- UN Security Council Resolution 2231 (2015), p. 100, 19
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015))
- Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* 20
 (Washington, DC: Department of Defense, January 2012), p. 4,
http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf
- Si-Fu Ou, “China’s A2/AD and its Geographic perspective”, p. 95, 21
http://www.rchss.sinica.edu.tw/files/publish/1239_4394902e.pdf
- Farzin Nadimi, “Iran and China Are Strengthening Their Military Ties,” 22
 The Washington Institute, *Policywatch* 2728, November 22, 2016,
<http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iran-and-china-are-strengthening-their-military-ties>

קווי מתאר מדיניים וצבאיים לעימות עתידי עם חזבאללה

גדעון סער, רון טירה

המאמר מנתח קווי מתאר מדיניים וצבאיים לעימות עתידי בין ישראל וחזבאללה ומתאר מתח בין שתי שכבות ניתוח: נתוני היסוד המדיניים והצבאיים וההקשר הייחודי שעלול לחולל את ההסלמה. נתוני היסוד מגלים כי ההישגים האסטרטגיים הריאליים ששני הצדדים עשויים להשיג בעימות הם מצומצמים, וכי בעימות נרחב ישלמו שני הצדדים מחיר כבד. אלו שיקולים משמעותיים המונעים פריצה של עימות, ואם יפרוץ, הם דוחפים למתאר עימות מוגבל. ואולם, בהקשר הנוכחי מתפתחים איומים חריגים: ייצור טילים מדויקים בלבנון והצבה עתידית של אמצעי לחימה איכותיים איראניים בסוריה. בהקשר הייחודי של מניעת איומים אלה, על ישראל לקבוע קווים אדומים ולעמוד מאחוריהם, שכן הימנעות מהסתכנות בעימות בהווה עלולה לגבות מישראל מחיר בלתי נסבל בעתיד. מתארו של עימות בהווה עשוי לכלול את הזירה הסורית ולהביא בחשבון את רוסיה.

הקדמה

מאמר זה יעסוק, בין היתר, בנקודות הבאות:

הראשונה – המשקל הרב שיש להעניק להקשר הייחודי שמתוכו יפרוץ העימות, בניגוד להישענות על תובנות "גנריות" ועל הפעלה "אוטומטית" של תוכניות מגירה; השנייה – השאלה אם להציב מטרות עימות בעלות אופי מדיני ו"פוזיטיבי" (כלומר, ניסיון לעצב את המציאות המדינית באמצעות עימות צבאי) או, משיקולי

גדעון סער, לשעבר שר וחבר הקבינט המדיני-ביטחוני ועמית בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

רון טירה, איש עסקים, מחבר המזכר המאבק על טבע המלחמה, משרת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

ריאליזם ומגבלות הכוח, להסתפק במטרות בעלות אופי צבאי ו"נגטיבי" (כמו למשל הגבלת ההתעצמות וההיערכות של חזבאללה);

השלישית – שלושה רכיבים חדשים המעצבים במידה רבה את הזירה הנוכחית: התעצמות חזבאללה בנשק מדויק, העמקת הנוכחות הצבאית של איראן וחזבאללה בסוריה וטשטוש הגבולות בין לבנון, סוריה ואיראן, וכניסת רוסיה לסוריה;

הרביעית – הזירה הנוכחית מאופיינת בעליית מדרגה באתגור של איראן וחזבאללה את ישראל, בין היתר, באמצעות תהליך ההתעצמות הצבאית של איראן על אדמת סוריה והקמת תשתיות ייצור נשק מדויק על אדמת לבנון. ניתן לפרש את התמונה כמאמץ של איראן וחזבאללה להגיע לאיזון אסטרטגי מול ישראל בהקשרים מסוימים, ואולי אף להגיע ליכולת מהלומה שתפגע באופן משמעותי במערכות קריטיות (צבאיות ואזרחיות) בישראל. תהליכים אלה מעלים את הסבירות לכניסה למעגל הסלמה, שבסופו עלולה לפרוץ מלחמה. ישראל פגיעה במידה ניכרת לנשק מדויק משום היותה, מחד גיסא, מדינה מערבית מתקדמת, ומאידך גיסא, קטנה ובעלת תשתיות ריכוזיות ודלות יתירות. מהנקודות האמורות עולה כי ישראל צריכה להציב קווים אדומים, וביניהם התעצמות חזבאללה בנשק מדויק ובמיוחד ייצור של טילים מדויקים על אדמת לבנון, וכן פריסה עתידית בסוריה של מערכות נשק איראניות איכותיות (כמו טילי קרקע-אוויר מתקדמים, טילי חוף-ים/חוף וטילי קרקע-קרקע מדויקים), ולהיות נכונה להתקדם בהדרגה בתהליך ההסלמה – ככל שיידרש – על מנת למנוע התעצמות זו;

החמישית – בתפיסת הלחימה ובבניין הכוח הנוכחיים של ישראל וחזבאללה קיימת זיקה חזקה בין עומק הפגיעה בחזבאללה לבין המחיר שתשלם ישראל בגין אותה פגיעה. למעשה, מתקיימת מעין משוואה סימטרית בין עומק הפגיעה בשני הצדדים במקרה של עימות. יחס זה מהווה שיקול להעדפת עימות "מוגבל" (השגת יעדים מוגבלים בעלויות מוגבלות) על פני עימות מלא, אך הוא גם מחייב את צה"ל לפתח יכולות שיאפשרו להחליש את הזיקה בין עומק הפגיעה בחזבאללה לבין המחיר שתשלם ישראל בגין פגיעה זו בתחומים כמו תפיסה מבצעית, בניין הכוח והמודיעין.

בין הניתוח התשתיתי להקשר הייחודי (הלא ידוע) של העימות האפשרי

כל עימות צבאי ניתן לניתוח בשתי שכבות: הראשונה, השכבה ה"תשתיתית" – נתוני היסוד של המערכת הרלוונטית, שקצב ההשתנות שלהם איטי. השנייה, ההקשר הייחודי שבו יפרוץ העימות (כמו מי פתח בעימות, מה הוא מנסה להשיג ובאילו נסיבות), כשההקשרים דינמיים ומשתנים. ההקשר שבו יפרוץ העימות הבא עם חזבאללה אינו ידוע כיום, ולכן הניתוח מוגבל מעצם טבעו. עם זאת, ניתן לדון

כיום הן בנתוני היסוד, הן בקשת הקשרים אפשרית (אך חלקית) לעימות עתידי והן במקומו של בירור ההקשר הייחודי בעת שיפרוץ העימות. ניתן כמובן לטעון שעד להתבהרות ההקשר אין טעם בניתוח "גנרי" של השכבה התשתיתית אך הוא חשוב, שכן מושגת באמצעותו למידה ונוצרים ידע ושפה משותפים, הן בין הדרגים הצבאיים והן בין הדרג המדיני והצבאי. בפרפרזה על דברי אייזנהאואר, תוכנית המבוססת רק על השכבה התשתיתית לא תספיק, אך תהליך התכנון מספק הבנה משותפת רבת ערך.

השונויות בין המבצעים 'עמוד ענן' ו'צוק איתן' מדגימה את חשיבות זיהוי ההקשר של כל אחד משני העימותים – שנערכו נגד אותו אויב, באותה זירה ובהפרש של פחות משנתיים. ניתן לציין, לדוגמה, את העובדה שבעת 'עמוד ענן' הונהגה מצרים בידי 'האחים המוסלמים' וב'צוק איתן' בידי ממשל א-סיסי. מבצע 'עמוד ענן' נסב סביב עיצוב כללי המשחק לשגרה שאחריו, וסביב נושאים כלכליים משניים יחסית (כמו דיג ועיבוד חלקות הצמודות לגבול), ולעומת זאת, 'צוק איתן' אופיין בבידוד חריף של חמאס ונסב סביב שאלת הישרדותו הכלכלית. משמעויות הבידוד והמצוקה הכלכלית של ארגון חמאס התבהרו בהדרגה לקראת אביב-קיץ 2014, וייתכן כי ניתוח שהיה נערך זמן רב קודם לכן היה מתקשה לחשוף את ההקשר הייחודי שבו יפרוץ 'צוק איתן'. מכאן החשיבות הרבה שיש להעניק לפתיחות להקשרים המשתנים, ולצורך לברר את ההקשר הייחודי טרם קבלת החלטות על עיצוב העימות.

אין לדעת מה יהיה ההקשר הייחודי של העימות הבא עם חזבאללה, אך התבוננות על התקופה האחרונה מגלה שינויים מהירים בהקשרים המייצרים פוטנציאל הסלמה: מהתעצמות חזבאללה באמצעות קווי אספקה העוברים בשטח סוריה, להתעצמות חזבאללה בשטח לבנון (לרבות ייצור נשק איכותי בשטחה) ולמאמצי היערכות של חזבאללה ואיראן בסוריה. ההקשרים משתנים בין אדישות רוסית לבין הסתייגות מפעולות המיוחסות לישראל, ובין אדישות ללוחמנות מצד המשטר הסורי כלפי דיווחים על הפרת ריבונותה של סוריה בידי ישראל. ההקשר המשתנה משפיע על מידת הביטחון העצמי והתעוזה של חברי ה"ציר" (איראן, חזבאללה ובעלי בריתם) ועל המידה שבה הציר מושקע בחזיתות אחרות ויקשה עליו לבקש, או להיפך – דווקא חופשי לבקש חזית נוספת עם ישראל. הוא גם מושפע מהשינוי בלגיטימציה הבינלאומית ביחס למשטר העלווי, לחזבאללה ולאיראן, בין היתר כתוצאה מהתפתחות אירועי מלחמת האזרחים בסוריה וההתפתחויות בנושא הגרעין האיראני.

חזבאללה הוא ארגון בעל זהות מורכבת, בחלקו שלוח איראני ובחלקו מייצג אותנטי של השיעה הלבנונית ובעל רצון עצמאי. בחלק מההקשרים יש לראותו כזרוע של איראן, ובחלקם כ"בעל מניות" מרכזי במדינת לבנון. ההקשר הייחודי

נגזר גם מרמת הביטחון או האתגור של חזבאללה בתוך המערכת הפוליטית הפנים-לבנונית. עימות עלול לפרוץ בהקשר של מיסקלוקולציה, כשל בתקשורת האסטרטגית או מעגל הסלמה היוצא משליטה. וכמובן, ייתכן שעימות עתידי יתרחש בהקשר ייחודי אחר שלא ניתן עדיין לחזותו, אך חיוני יהיה להבינו בזמן אמת. ככל הקשר ייחודי יחתרו הצדדים להשיג מטרות ומצבי סיום – הנגזרים במידה רבה מההקשר. מכאן שגם עיצוב המדיניות ועיצוב האסטרטגיה והמערכת הצבאית יחייבו הסתגלות והתאמה להקשר (ולא רק קבלת החלטות לפי ניתוח גנרי של השכבה התשתיתית, או הפעלה "אוטומטית" של תוכנית מגירה צבאית).

ההקשר הנוכחי

ההקשר הייחודי משתנה בהתמדה, אין לדעת מה יהיה ההקשר הייחודי של העימות הבא, וביורו הוא אולי המשימה החשובה ביותר לביצוע עם פרוץ העימות. בעת כתיבת שורות אלה מעצבים שלושה נושאים את הדינמיקה בזירה, אך מובן שאין הכרח שנושאים אלה יקבעו את ההקשר הייחודי כאשר יפרוץ עימות.

הנושא הראשון הוא תהליך התעצמות חזבאללה בנשק מדויק ומשופר-דיוק.¹ בראיון של סגן מפקד 'משמרות המהפכה' האיראניים בעיתון כוית² אף הוצהר שאיראן הקימה מפעלים לייצור נשק איכותי על אדמת לבנון. גם ראש אמ"ן אישר שאיראן מקימה תשתיות ייצור נשק מדויק בלבנון.³ נשק מדויק מציב מדרגה חדשה של איום איכותי בשל יכולתו לשבש ואף לשתק מערכות אזרחיות וצבאיות מסוימות לפרקי זמן ממושכים, ולהסב נזק במיליארדי דולרים. הוא אינו "עוד מאותו דבר" ביחס לנשק הסטטיסטי, והוא עלול להגיע לכדי איום בלתי נסבל מבחינתה של ישראל. ישראל מפתחת מענה התקפי והגנתי לאיום הנשק המדויק אך מענה זה אינו הרמטי, ואחוז מסוים של טילים מדויקים יחדרו גם דרכו.

יובהר כי במובנים מסוימים ישראל חריגה בפגיעות שלה לנשק מדויק, בהיותה מחד גיסא מדינה מערבית עם תשתיות חיוניות מתקדמות, ומאידך גיסא, קטנה ובעלת תשתיות חיוניות ריכוזיות ודלות-יתירות. אם נבחן את ייצור החשמל בישראל כדוגמה נגלה שמתוך יכולת ייצור חשמל של כ-17.6 אלפי מגה וואט, 28 אחוזים מיוצרים בשני אתרים בלבד (שבהם פועלות עשר יחידות ייצור – טורבינות וכדומה). בששת אתרי ייצור החשמל הגדולים

נשק מדויק מציב מדרגה חדשה של איום איכותי על ישראל, בשל יכולתו לשבש ואף לשתק מערכות אזרחיות וצבאיות מסוימות לפרקי זמן ממושכים, והוא עלול להגיע לכדי איום בלתי נסבל מבחינתה של ישראל

בישראל (כולל הפרטיים) מיוצרים 51 אחוזים מיכולת ייצור החשמל הלאומית (באמצעות 26 יחידות ייצור בלבד).⁴ לכן, גם האיום שמייצג מספר מועט של טילים מדויקים שיחדרו בכל זאת דרך ההגנה הישראלית ויפגעו במערכות חיוניות כמו

ייצור החשמל עלול להיות חסר תקדים. התמונה דומה גם במערכות חיוניות אחרות כמו מערכת ניהול החשמל הארצית; קבלה, החפה (הבאה לחוף) והולכת גז טבעי; התפלת מי ים (חמישה מתקנים בלבד⁵ מספקים כמחצית ממי השתייה של ישראל); ועוד דוגמאות רבות נוספות, הן בתחום האזרחי והן בתחום הצבאי (שלא יפורטו כאן).

לפי פרסומים זרים הצליחה ישראל לצמצם באופן משמעותי העברות נשק מדויק לחזבאללה דרך סוריה, ולהקשות על הגורמים המבצעים אותן. אך בכללי המשחק הנוכחיים ישראל נמנעת מתקיפה בלבנון, ותקיפת מתקני ייצור נשק איכותי על אדמת לבנון מנוגדת להם לכאורה. ייצור נשק מדויק על אדמת לבנון מהווה אם כן מבחינת ישראל פֶּרְצָה מסוכנת בכללי המשחק. לכן, על ישראל להגדיר קו אדום של התעצמות חזבאללה בנשק מדויק, בדגש על ייצורו בלבנון, ולהיות נכונה להתקדם בתהליך ההסלמה – ככל שיידרש – כדי למנוע התעצמות כזו. בשל נתוני היסוד של הסביבה המדינית והצבאית, אפשר שחזבאללה ואיראן יקבלו את הקו האדום הישראלי החדש לאחר הסלמה מדינית או צבאית החדית, אך לפני שתגיע לרף של מלחמה רחבה. ואולם, בשל ייחודיותו של איום הנשק המדויק, ייתכן שישראל תצטרך להיות נכונה להסלים גם עד למלחמה מלאה על מנת לסכל התעצמות זו. יש להציף את משמעויות איום זה בזירה הציבורית ובשיח עם ממשלות רלוונטיות, ולבנות בכך לגיטימציה למאמצי המנוע.

יתרה מזו, היכולות הנוכחיות של חזבאללה בתחום הנשק משופר־הדיוק כבר מציבות מדרגת איום חדשה, ולצד יכולת ההתשה המוכרת של הארגון, הוא מפתח יכולת לבצע מהלומה איכותית. ההתמודדות עם האש האיכותית של חזבאללה עשויה להפוך למאפיין העיקרי של העימות הבא בשלושה אופנים – מקדים (כ'קאזוס בלי' של העימות), במהלך העימות (כמאפיין אופרטיבי) ולאחריו (התכלית האסטרטגית וכנושא להסדרה בתום העימות) – ולחזק את הרצון הקיים ממילא לקצר את העימות ככל שהדבר יהיה מעשי.

הנושא השני המאפיין את ההקשר הנוכחי הוא כניסת גורמים צבאיים איראניים לסוריה. פריסת מערכות צבאית באיוש איראני על אדמת סוריה (בעיקר התעצמות אפשרית בעתיד במערכות עתירות יכולות, כמו מערכות הגנה אווירית מתקדמות S-300 ודומיהן), טילי חוף/ים/חוף וטילים מדויקים) עלולה להציב מדרגה חדשה של איום איכותי, ולהחריף את חוסר הסימטריה בנגישות המבצעית ההדדית בין איראן ובין ישראל. לכן, על ישראל לבחון אם להגדיר קו אדום של התעצמות איראן בסוריה, ואם יוגדר – להיות נכונה להתקדם בתהליך ההסלמה ככל שיידרש על מנת למנוע התעצמות כזו.

התעצמות איראן בסוריה עשויה לחייב את ישראל להתייחס לזירות סוריה ולבנון כמקשה אחת. ישראל גם תיאלץ לשקול אם להמשיך להגיב על הפעולה

האיראנית באמצעות שלוחים וכוחות חשאיים בפעולה בעיקר נגד השלוחים – או לפעול מול איראן במישרין.

שני תהליכי ההתעצמות האמורים של איראן וחזבאללה – בסוריה ובייצור נשק איכותי בלבנון – עלולים לסמן כניסה לעידן חדש ברמת האתגור של ה"ציר" את ישראל. הם עשויים להצטייר כניסיון של איראן וחזבאללה לייצר משוואה אסטרטגית סימטרית מול ישראל, אם לא למעלה מזה – הגעה ליכולת אש שתפגע באופן משמעותי במערכות קריטיות צבאיות ואזרחיות בישראל. ואכן, ייתכן שההשהיה הזמנית והחלקית של תוכנית הגרעין האיראנית סיפקה את המוטיבציה למה שנראה כניסיון להגיע לאיזון אסטרטגי מול ישראל בהקשרים אחרים (במידת־מה כפיצוי על השהיית תוכנית הגרעין), וכך נוצרת דינמיקה מסלימה. אלו תהליכי התעצמות שמציבים את המערכת האזורית בצומת דרכים ומעלים את הסבירות למלחמה.

אם ישראל תימנע מסיכול תהליכי ההתעצמות האמורים ותפגוש בעימות עתידי בנשק איכותי איראני על אדמת סוריה ובנשק מדויק בידי חזבאללה, הרי מדובר בתפנית בנתוני היסוד ובשינוי הנחות היסוד למתאר העימות.

הנושא השלישי שעשוי להשפיע על ההקשר הייחודי הוא התערבותה הצבאית של רוסיה בסוריה,⁶ ויחסיה המורכבים עם המשטר העלווי, עם איראן ועם חזבאללה. התערבות זו משמעותית משום שעימות בזירה הצפונית עלול לכלול את זירת סוריה או לגלוש אליה ממגוון סיבות. איראן וחזבאללה מציבות כוחות צבאיים בסוריה, ואלה עלולים לפעול נגד ישראל במקרה של עימות בלבנון. ישראל עצמה עשויה ליזום פעולה נגד הכוחות האיראניים או חזבאללה בסוריה, וזאת בהקשר של עיצוב כללי משחק שישגבילו הצבת כוחות כאלה (לדוגמה, מניעת נוכחות איראנית ברמת הגולן הסורית, או מניעת הצבת נשק איכותי איראני כמו טילי קרקע־אוויר S-300 בסוריה). ככל ששיתוף הפעולה האופרטיבי של הציר מתהדק וככל שהוא מעצים את פעילותו המבצעית גם בסוריה, כך עולה הסבירות שבהקשר הייחודי של העימות העתידי יוגדר הציר כולו כאויב (ולא רק חזבאללה) והעימות יהיה רב־זירתי. בעימות רב־זירתי הכולל גם את סוריה עשויה ישראל לצאת ממשוואת הסימטריה בעומק הפגיעה בשני הצדדים, הקיימת בעימות המתוחם ללבנון בלבד. ישראל עדיין תשלם מחיר דומה בגין העימות, אך הפגיעה שלה בצד השני לא תימדד רק במונחי גביית מחיר ממנו אלא גם במונחים של שינוי המציאות האסטרטגית (מה שככל הנראה מעשי פחות בלבנון). בניגוד למקרה הלבנוני, לישראל יכולת לפגוע בצורה משמעותית בכוחות המגנים על המשטר העלווי, ולאיים עליו. התרחבות הלחימה לסוריה, ובמקרים מסוימים גם לחימה נרחבת בלבנון המקרינה לתוך סוריה, עלולות לשבש את ניסיונות ההסדרה הרוסיים בסוריה.

לכן, מצד אחד, רוסיה עלולה לנסות להגביל את חופש הפעולה המדיני, האסטרטגי ואף האופרטיבי של ישראל. מנגד, רוסיה היא גורם חדש המשפיע על התנהגות כלל הצדדים ועל ריסונם והיערכותם, על מאפייני ההסדרה האפשרית בסוריה ועל מנגנוני הסיוע האפשריים של העימות. התפקיד החדש של רוסיה בזירה עשוי הן לחייב את ישראל והן לאפשר לה להשיג הישגים מדיניים ואסטרטגיים גם באמצעות הפעלות כוח קצרות, מוגבלות ומסלימות בהדרגה, המשולבות בשיח מדיני עם רוסיה וארצות־הברית – וייתכן שבהקשרים מסוימים, מתאר כזה צריך להיות הרעיון המכונן של תפיסת העימות של ישראל במערכת הצפונית.

בשש מערכות קודמות שניהלה ישראל (מ'דין וחשבון' ועד 'צוק איתן') היא פעלה באופן דומה⁸ פחות או יותר, ובמידה משתנה של הצלחה. גם כשישראל טעתה, מחיר הטעות היה נסבל במונחים אסטרטגיים. אך כניסת הנשק משופר הדיקו וכניסת רוסיה עשויות לשנות מהיסוד את מאפייני העימות הבא, והוא לא יהיה "השביעי בסדרה". ייתכן שישראל לא תוכל להרשות לעצמה להשתוות ולהמתין בקבלת החלטות כבעבר, ומחיר הטעויות יהיה גבוה הרבה יותר.

המטרה המדינית־אסטרטגית של העימות

הבסיס למסגור המדיני־אסטרטגי של העימות הוא ההחלטה תלוית ההקשר – מיהו האויב ומה ישראל מבקשת להשיג ממנו בעימות. האויב המובן מאליו הוא חזבאללה, כמובן, אך ישראל יכולה להגדיר את האויב גם כמדינת לבנון, והטעם בכך הולך וגובר ככל שחזבאללה הופך ל"בעל מניות" מרכזי בלבנון.⁹ ניתן להגדיר כאויב את ציר איראן־חזבאללה וייתכן שגם את המשטר העלווי – וההצדקה לכך הולכת וגוברת ככל שהציר השיעי מרחיב את שאיפות ההתבססות שלו בסוריה ועל מנת לצאת ממשוואת הנזק ההדדי בעימות המתוחם ללבנון בלבד.

בנסיבות מסוימות ניתן להגדיר "נמען" לעימות שאינו אויב, בעיקר כשהעימות הצבאי נועד להשפיע גם על תהליכים בינלאומיים כמו הסדרה בסוריה או שיקום לבנון לאחר העימות. "נמען" כזה עשוי להיות מעצמה או גורמים בקהילה הבינלאומית המשפיעים על עיצוב הזירה. אחד הנעלמים במשוואה, לפחות בהקשר המידי, הוא חוסר הבהירות באשר לעמדות ממשל טראמפ במקרה של עימות באזור זה, ככל שעמדות כאלה כבר התגבשו, ומידת היכולת לבטל או לקזז מגבלות שרוסיה תנסה להציב באמצעות תיאום עם ארצות־הברית.

יש להכיר בכך שמדינת לבנון תתקשה להשפיע על התנהגות חזבאללה. עיקר ההיגיון בתקיפתה נובע מהפיכתה לנכס של חזבאללה ולצורך הנעת מנגנוני סיום, וכן מהניסיון להשפיע על תהליכי שיקומה לאחר העימות

לצד הפתיחות להקשר העתידי הלא־ידוע, ניתוח גנרי של השכבה התשתיתית מגלה מגבלות התוחמות את המסגור המדיני־אסטרטגי האפשרי, לרבות הגדרת האויב ומטרות המערכה.

יש להכיר בכך שמדינת לבנון תתקשה להשפיע על התנהגות חזבאללה. עיקר ההיגיון בתקיפתה נובע מהפיכתה לנכס של חזבאללה ולצורך הנעת מנגנוני סיום, וכן מהניסיון להשפיע על תהליכי שיקומה לאחר העימות, ולא מניסיון להביא לכך שלבנון תרסן את חזבאללה. יש טעם להציג למדינת לבנון דרישות במסגרת הדיפלומטיה הפומבית, במיוחד ככל שחזבאללה מגביר את מעורבותו בצבא לבנון, וזאת על מנת להשיג לגיטימציה בינלאומית לפגיעה במדינה הלבנונית.

הבנת השכבה התשתיתית והכרה במגבלות הכוח ובמגבלות ההתכנות מגלה שיש קשת מוגבלת בלבד של רצונות "פוזיטיביים" ובני השגה של ישראל מהציר ומלבנון. מובן שמטרת המלחמה היא לעולם מדינית, אך בהקשרים רבים קשה לאתר יעד מדיני שהוא גם משמעותי וגם בר־השגה במחיר סביר, ומכאן חוסר הכדאיות הבסיסית של עימות צבאי כזה. עיקר הרצונות הריאליים הם "נגטיביים" (וצבאיים) – האטה וצמצום של התעצמות, צמצום פריסה ומניעת פעולות איבה של הצד השני שאינן נסבלות בשגרה (כלומר, עיצוב כללי המשחק).

ניתן להציע כמובן תכלית של חיסול חזבאללה ושינוי המפה הפוליטית הפנים־לבנונית, אך ספק אם הדבר ריאלי, בוודאי שלא במחירים נסבלים. אפילו במצבי הסיום של עימות אינטנסיבי וממושך תישאר העדה השיעית גורם משמעותי בלבנון, כשחזבאללה מייצג אותה; חזבאללה יישאר ארגון חמוש ולעומתו, איראן תשקם את כוחו הצבאי של חזבאללה, ולפחות במובנים מסוימים יכולת הלחימה שלו לאחר השיקום לא תפחת מיכולתו ערב העימות. עם זאת, ייתכן ששתי מטרות "פוזיטיביות" הן בנות השגה: ראשית, ניתוק או לפחות שיבוש הקשר הגיאוגרפי פיזי בין המרחב העלווי בסוריה והשיעי בלבנון, וכפועל יוצא – הכבדת הנגישות וחופש הפעולה של הציר. שנית, ייתכן שניתן להשפיע בכלים מדיניים על זהותו של הגורם שישקם את מדינת לבנון. אך האינטרס הישראלי בשיקום לבנון בידי שחקנית כדוגמת ערב הסעודית, ככל שקיים, אינו מצדיק יציאה זומה למלחמה, והוא רק תוצר לוואי רצוי של עימות שיפרוץ בהקשר אחר.

גם מרבית הרצונות המידיים והריאליים של חזבאללה מישראל הם "נגטיביים": מניעת התערבות ישראלית במאמצי ההתעצמות וההיערכות (לגבי איראן, מניעת ניסיונות ישראלים לבלימת החדירה לזירה וכמובן – הרתעת ישראל מפעולה נגד איראן, למשל בהקשר הגרעין האיראני). חזבאללה שואף לכאורה להשמדת ישראל או לפחות לזכות בחוות שבעא, אך אלו אינם רצונות בני השגה. ברבדים עמוקים יותר, לעיתים יש לציר השיעי אינטרס לשרטט קו עימות מוסלמי־ישראלי

ולהוביל את "ההתנגדות", וכך לטשטש את העימות השיעי-סוני, אך גם אינטרס זה יגיע לכדי רצון בעימות אינטנסיבי ומיידית רק במקרי קיצון. אם כן, ברמת נתוני היסוד, לשני הצדדים רצון "פוזיטיבי", חיוני ובר-השגה, מצומצם האחד ממשנהו (למשל, אין נכס רבי-ערך ששני הצדדים חפצים בו – כפי שהיו סיני ותעלת סואץ לישראל ולמצרים ב-1973). לכן, לשני הצדדים סימני שאלה כבדי משקל בקשר לכדאיות המחיר הצפוי במקרה של עימות בעצימות גבוהה. זהו גורם מייצב ומרסן חשוב.

המטרות של ישראל בעימות עתידי ייגזרו בראש ובראשונה ממה שהיא תנסה להשיג בהקשר הייחודי שבו יפרוץ העימות (כדוגמה בלבד – מניעת התעצמות חזבאללה בנשק עתיר יכולות מסוים, או מניעת פריסת מערכות נשק איראנית איכותיות בסוריה). אולם, מבט בנתוני היסוד מגלה כמה מטרות גנריות שעשויות להיות רלוונטיות ברוב ההקשרים: דחיית העימות הבא; עיצוב כללי המשחק לשגרה שאחרי העימות; העמקת ההרתעה הן כלפי חזבאללה והן כלפי צדדים שלישיים; פגיעה באטרקטיביות של תפיסת המלחמה של חזבאללה (מלחמת רקטות וטילים המוסתרים בקרב אוכלוסייה אזרחית); צמצום ההשלכות המדיניות השליליות של העימות, אזורית ובינלאומית; יצירת התנאים להגבלת המעורבות האיראנית בשיקום לבנון, וכן הטלת מגבלות חדשות ובנות אכיפה על חופש הנגישות הטריטוריאלית בציר איראן-עלוויים-חזבאללה.

אתגרים לתוכנית הצבאית

האסטרטגיה הצבאית, ובהמשך גם התוכנית המערכתית, נגזרות כמובן מההקשר הייחודי שבו יפרוץ העימות, מהגדרת האויב ומההישגים שישאל מבקשת להפיק מהעימות, מהגדרת מנגנון הסיום וכן מהסינרגיה עם המאמץ המדיני המתכונן.

אך בהנחה (שאינה ודאית) שהעימות הבא בזירה הצפונית יתנהל בעיקר מול חזבאללה ובעיקר בשטח לבנון, הרי ניתוח גנרי של השכבה התשתיתית מספק תובנות שימושיות בהקשרים רבים. כך, בחינת בניין הכוח ותפיסת הפעולה של שני הצדדים מגלה שבעת הזו קיימת זיקה חזקה בין עומק הפגיעה בחזבאללה לבין המחיר הצבאי והאזרחי שתשלם ישראל בגין פגיעה כזו. קיימת, אם כן, סימטריה מסוימת במחיר ובפגיעה בשני הצדדים בעת עימות ביניהם – ובעימות מלא פגיעה הדדית זו תהיה משמעותית.

בחינת בניין הכוח ותפיסת הפעולה של שני הצדדים מגלה שבעת הזו קיימת זיקה חזקה בין עומק הפגיעה בחזבאללה לבין המחיר הצבאי והאזרחי שתשלם ישראל בגין פגיעה כזו

במסמכים התפיסתיים¹⁰ מדגישה ישראל לעיתים את הצורך במימוש העליונות הצבאית בדרך של הכרעת האויב. הכרעה היא שלילת יכולתו או רצונו של האויב

להילחם נגדנו לפי הפרדיגמה המתוכננת שלו. חזבאללה נבנה במכוון במודל של מערך אש עתיר יתירות לצד מערך הגנה קרקעית, כששני המערכים מבוזרים, בנויים מ"תאי לחימה" אוטונומיים, נעלמים – בעיקר בתוך מרחבים מיושבים – ופרוסים לעומק לבנון. מודל זה נועד להקשות על הכרעת הארגון. ספק אם כבר הבשילה היכולת לבצע מהלך "מהיר ואלגנטי" השולל מחזבאללה את הרצון או את יכולת הלחימה, ולכן הכרעתו כרוכה בהשמדת אלמנטים לוחמים בהיקפים גדולים ובשטחים נרחבים (שרובם מרחבים מיושבים). השמדה כזו אפשרית אך דורשת זמן לחימה רב, מחירה הצבאי, המדיני והאזרחי ניכר, וסיכוניה משמעותיים. עולה מכך שיש להפנות את עיקר המאמץ של הצבא בתחומי המודיעין, בניין הכוח והתכנון המבצעי להחלשת הזיקה בין עומק הפגיעה בחזבאללה לבין המחיר האזרחי והצבאי שישאל תשלם בגין אותה פגיעה. המאמץ הצבאי צריך להיות מוכוון לפיתוח היכולת להעמקת הפגיעה בחזבאללה, תוך צמצום המחירים לישראל לרמה נסבלת הנמצאת בתוך טווח הציפיות של מקבלי ההחלטות הישראלים, והכול בפרק זמן קצוב וקצר. אתגר נוסף למאמץ הצבאי הוא התמודדות עם היכולות האיכותיות שבנה חזבאללה מאז 2006, החל מיכולת פשיטה קרקעית דרך כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"מ), טילי שיוט, טילי חוף-ים/חוף וטילי קרקע-אוויר ועד תחום הסייבר.

בחינת נתוני היסוד חושפת שאפילו עימות נרחב לא יספק לישראל או לחזבאללה הישג "פוזיטיבי" יקר-ערך או ישנה באופן דרמטי את המציאות (אלא אם ההקשר הייחודי של העימות יכתוב אחרת), ולכן ייתכן שלשני הצדדים אינטרס משותף בהורדת מחיר העימות. ניתן גם להניח שכמעט בכל מתאר, כחלוף מספיק זמן מהעימות, איראן תשקם את חזבאללה והוא ישמור על מעמדו הפוליטי, ולפחות על חלק מיכולת הלחימה שלו.

ייתכן שההקשר הייחודי שבו יפרוץ העימות יצדיק מהלך צבאי נרחב להכרעת חזבאללה. אך לפחות מהניתוח הגנרי מלמד מספר דברים: קיימת מידה של סימטריה בפגיעה ההדדית במקרה של עימות; הכרעת חזבאללה כרוכה בהשמדה נרחבת של אלמנטים לוחמים, ובמחיר הקשור להיקף השמדה זה; יש קושי בזיהוי הישג מדיני, "פוזיטיבי" ויקר-ערך שניתן להשיגו באופן ריאלי באמצעות עימות צבאי כזה, בייחוד כשניתן להניח שכחלוף מספיק זמן מהעימות, איראן ממילא תשקם לפחות חלק מהיכולות של חזבאללה. המסקנה היא שיש טעם מועט במתאר עימות נרחב, ונכון להסתפק במתאר מוגבל, כלומר, במאמץ להשגת הישגים מוגבלים המושגים בעלות ובסיכון מוגבלים. ככל שהדבר מעשי ונמצא בשליטה, יש טעם לבחון ולהעדיף מתארי עימות מוגבלים בטרם החלטה על מתאר עימות נרחב. מתאר העימות ומחירו צריכים להיות אופטימאליים בזיקה לתכלית ולהקשר הייחודי, ולא בהכרח מרביים.

צה"ל התקשה בכפיית סיום מהיר בכמה מהמערכות האחרונות ('צוק איתן') הוא הדוגמה האחרונה והבולטת), ועל הדרג המדיני לדרוש מהדרג הצבאי – עוד בשלב השיח שלפני העימות – לנמק כיצד ייצור מימוש התוכנית את התנאים לסיום העימות. במיוחד צריך המתכנן הצבאי לנמק מדוע הוא סבור שביצוע מהלומה באש או מתקפה קרקעית כמתוכנן ייצרו את התנאים לכפיית לסיום העימות, בנסיבות שחזבאללה ירצה בהתמשכותו (השאלה רלוונטית פחות כששני הצדדים מעוניינים בסיום מהיר).

כנקודת מוצא לניתוח, ניתן להניח שישראל ממקסמת את ההישג של מהלומת האש בפרק זמן קצר בתחילת העימות, ונמצאת אז בשיא הפער בין ההישג שלה בהפעלת האש מול ההישג הנגדי של חזבאללה בהפעלת האש. (אם כי נקודת עבודה זו יכולה להשתנות ככל שחזבאללה רוכש יכולות אש מדויקת, ועלול להשיג בעתיד יותר סימטריה באיכות מהלומות האש). בניגוד למהלומת האש, מתקפה קרקעית (תמרון) מצריכה זמן ניכר. במצבים רבים תמרון בהיקף מצומצם אינו תורם להשגת מטרות העימות, בעוד תמרון נרחב מצריך זמן, משאבים, מחירים וסיכונים משמעותיים. עם זאת, בהקשרים ספציפיים כמו מניעת התבססות חזבאללה ואיראן ברמת הגולן הסורית, הנעת מנגנוני סיום או השפעה על שימוש הצייר במעברים בין לבנון וסוריה – ייתכן שיש ערך גם לתמרון בהיקף מצומצם. כנקודת מוצא נוספת לניתוח ניתן להניח שקיימת זיקה ישירה בין משך העימות לבין המחיר האזרחי והצבאי שתשלם ישראל. התמשכות הלחימה או הוספת מתקפה קרקעית למהלומת האש עלולים להביא לצמצום הפער במאזן ההישגים של שני הצדדים. לכן, בעת שנבחנת האפשרות להוסיף שלבים, תמרון נרחב או זמן

לתוכנית הצבאית, על המתכנן הצבאי להוכיח שתוספת הזמן והמאמץ מוצדקת במונחי עלות-תועלת, ההקשר הייחודי והשגת התכלית האסטרטגית.

במלחמת לבנון השנייה יכלה ישראל להסיר חלק ניכר מהאיום עליה, שנוצר ברובו מהרקטות קצרות הטווח, באמצעות מתקפה קרקעית סדורה בדרום לבנון. הדבר לא נעשה ב-2006, ובמסגרת יישום הלקחים הודגש הצורך במתקפה הקרקעית וחוזקו היכולות הרלוונטיות. אך מאז 2006 השתנו מאפייני האיום, והמתקפה הקרקעית

שהתאימה אז עלולה שלא להגיב היום את אותה תועלת – לפחות במונחים של הסרת האיום. יש אם כן לחדד ולהגדיר מהי בדיוק מטרת המתקפה הקרקעית, לנוכח השינויים בנתוני היסוד מאז 2006, ובהתחשב בהקשר הייחודי שבו יתנהל העימות הבא.

הזיהוי מהו מנגנון הסיום הרלוונטי והאפקטיבי בהקשר הייחודי של העימות צריך להימצא במקד השיח בין הדרג המדיני והצבאי, עוד לפני העימות

התוכנית הצבאית צריכה לכלול מספר נקודות עצירה אפשריות, שבהן יש לבחון אם ניתן לסיים את העימות תוך עמידה בהישג הנדרש, ללא צורך להמשיך לשלבים הבאים של התוכנית. חשוב לבחון אם קיים אינטרס הדדי של ישראל וחזבאללה להגביל את עצימות העימות ולא להגיע למלחמה מלאה, ולכן יש להיות קשובים להתנהגות של חזבאללה, למתאר המבצעי שלו ולהצהרותיו. התוכנית הצבאית צריכה לכלול גם חלופה של עימות עם תיחום הדדי בזמן ובעוצמה, הגדרת חלונות זמן וקשב לבירור אפשרות זו.

מנגנוני סיום

הרצון לקצר את העימות, ההנחה שמקסום היתרון באש מושג כבר ביממות הראשונות (ולו כהנחה זמנית, העלולה להשתנות בעתיד), ההנחה שהעימות יסתיים ללא הכרעה והזמן הנחוץ לפעולה של מנגנוני הסיום – כל אלה מצריכים הנעה של מנגנוני סיום מייד עם השגת התכלית האסטרטגית המרכזית. הדבר מושג לעיתים בשלב מוקדם של העימות, וגם כאשר אין "תמונת ניצחון" שניתן להציגה לציבור בישראל. האפשרות שהעימות הבא בזירה הצפונית יהיה רב־זירתי ויכלול גם את סוריה עשויה לאפשר מנגנוני סיום חדשים, ובהם כאלה שניתן להניעם מוקדם ובמהירות.

הזיהוי מהו מנגנון הסיום הרלוונטי והאפקטיבי בהקשר הייחודי של העימות צריך להימצא במוקד השיח בין הדרג המדיני והצבאי, עוד לפני העימות ולכל המאוחר מייד עם פתיחתו. במקרים רבים יש לחתור לסיום שאינו כולל הסכם כתוב, הן בשל משך זמן הלחימה הנוסף הנדרש לשם הגעה להסכם כתוב, והן בשל התועלת הנמוכה שלו במציאות (למשל – את החלטת מועצת הביטחון 1701 שסיימה את מלחמת לבנון השנייה, וממילא איננה נאכפת במציאות).

הכנה מראש של הנרטיב: בראייה צבאית, פוליטית וציבורית

חלק ניכר מתחושת ההחמצה שליוותה את המערכות האחרונות נבע מסתירה בין המסרים ששידרו הדרג המדיני והצבאי לבין פעולותיהם. לפחות בחלק מהמקרים, פעולות נכונות נתפסו כלא נכונות או לא מוצלחות, מאחר שהנרטיב שסיפרה ישראל לא היה עקבי עם פעולותיה. כך למשל, לעיתים קרובות הוצגה ציפייה של ישראל להשגת הכרעה,

למרות שלא נקטה בקו פעולה שיכול להשיג הכרעה. לעיתים ישראל לא עצרה את המערכה בנקודת האופטימום בשל היעדר נרטיב פוליטי, ציבורי ולפעמים צבאי, המסביר עצירה כזו.

ניתוח גנרי של נתוני היסוד מספק בסיס להערכה שהעימות ייחשב מוצלח אם ישראל תצליח לבלום תהליכי התעצמות מסוימים של חזבאללה וניסיונות חדירה מסוימים של איראן לזירה

עימות עתידי ייחשב מוצלח אם ישראל תשיג את מטרותיה האסטרטגיות בהקשר הייחודי, כמובן, אך ניתוח גנרי של נתוני היסוד מספק בסיס להערכה שהעימות ייחשב מוצלח אם ישראל תצליח לבלום תהליכי התעצמות מסוימים של חזבאללה וניסיונות חדירה מסוימים של איראן לזירה, כפי שיוגדרו מראש, ותושג לגיטימציה בינלאומית להמשך מניעת מאמצי ההתעצמות של חזבאללה לאחר העימות. העימות ייחשב מוצלח אם ישראל תצליח להביא לסיום מוקדם של העימות, תוך פגיעה עמוקה בחזבאללה, ותוך צמצום הפגיעה בישראל להיקפים נסבלים כהגדרתם מראש. והעימות ייחשב מוצלח אם החיכוך עם רוסיה לא יחרוג מהנחות העבודה של הדרג המתכנן והמאשר. עם זאת, יש להניח שגם העימות הבא לא יסתיים באופן "אלגנטי", שישראל לא תהיה בהכרח זו היורה את הכדור האחרון, שחזבאללה לא "יוכרע" וימשיך להחזיק ביכולת אש משמעותית, ויקדם נרטיב שלפיו הוא זה ש"ניצח".

העימות ייחשב מוצלח אם חופש הפעולה והנגישות בציר איראן-עלווים-חזבאללה יצומצם במידת-מה ואיראן תודר משיקום לבנון, ואם ההרתעה הישראלית תחוזק ותרחק את העימות הבא. זהו נרטיב "למתקדמים", בוגר ולא זוהר, ויש להכין אותו מראש. כדי לייצר קוהרנטיות בצד הישראלי יש ליצור מראש נרטיב מתאים במערכת הפוליטית, בצבא ובזירה הציבורית.

הערות

- 1 ההבדל בין השניים הוא ברמת השגיאה המעגלית המסתברת (CEP).
- 2 "Kuwaiti Daily: Missile, Arms Factories Built By IRGC In Lebanon Have Recently Been Handed Over To Hizbullah," *Al-Jarida*, March 11, 2017, <https://goo.gl/BGgtkx>
- 3 גילי כהן, "ראש אמ"ן מאשר: חיזבאללה מקים בלבנון תעשייה צבאית מבוססת ידע איראני", **הארץ**, 22 ביוני 2017, <https://goo.gl/eW3Qbs>
- 4 חברת החשמל לישראל בע"מ, דוח תקופתי לשנת 2016, <https://goo.gl/i9xQfg>
- 5 אתר **רשות המים**, דף תכנון ופיתוח, מתקני התפלה בישראל, <https://goo.gl/ahw8n4>
- 6 עמוס ידלון, "רוסיה בסוריה והמשמעויות לישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 2, יולי 2016, <https://goo.gl/d6iDw9>
- 7 אפרים קם, "רוסיה ואיראן: הילכו שניים יחדיו?" **עדכן אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 2, יולי 2016, <https://goo.gl/ZXnnzU>
- 8 רון טירה, "הדוקטרינה הישראלית השנייה למלחמה", **עדכן אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 2, יולי 2016, <https://goo.gl/fiW4Hd>
- 9 אסף אוריון, "הצהרת עוון: חזבאללה ולבנון – שניים שהם אחד?", **מבט על**, גיליון 902, 27 בפברואר 2017, <https://goo.gl/PsYG7L>
- 10 "אסטרטגיית צה"ל", לשכת הרמטכ"ל, אוגוסט 2015, וכן גור ליש, "עיקרי תפיסת הביטחון של המטה לביטחון לאומי – לשגרה ולחרום", **עשתונות**, גיליון 10, מרכז המחקר, המכללה לביטחון לאומי, יולי 2015, <https://goo.gl/zkPKkj>

מהלומה במרחב עירוני: תרחיש הייחוס המעודכן לחזית האזרחית בישראל

מאיר אלרן וכרמית פדן

ממשלת ישראל אישרה (ביוני 2016) את תרחיש הייחוס לעימות עתידי אפשרי עם חזבאללה ו/או חמאס שישפיע על החזית האזרחית. זו הפעם הראשונה שתרחיש מסוג זה מוצג ומאושר כבסיס להיערכות עתידית. החידוש העיקרי בתרחיש הייחוס מתבטא בהחמרת האיום פי עשרה לערך בהשוואה לעימותים קודמים עתירי שיגור נשק תלול מסלול ובהדגשה של המרכיב האיכותי הנעוץ בעיקר באמצעי לחימה מדויקים. אלה מאפשרים ליריבים גם מעבר מהאסטרטגיה הקודמת של "הטרדה", המבוססת בעיקר על נשק סטטיסטי, לאסטרטגיה מעודכנת של "הפרעה" קשה. זו אמורה להיות מבוססת גם על היקפי שיגור ופגיעה גדולים מאוד ובעיקר על מה שמכונה "המהלומה" במרחב עירוני. זו צפויה להתבטא במטחים צפופים על ריכוזים עירוניים בימים הראשונים של העימות העלולים לגרום נזקים כבדים חסרי תקדים לאוכלוסייה ולתשתיות חיוניות. המאמר בוחן את אפשרויות המענה הקיימות לתרחיש הייחוס המעודכן ומציג טענה לפיה הפער בין האיום המתפתח המוצג עתה לבין המוכנות הקיימת של החזית האזרחית התרחב. המאמר מציע דרכים קונקרטיות לצמצום הכרחי של פער זה.

מילות מפתח: החזית האזרחית, תרחיש הייחוס, חזבאללה, חמאס, נשק תלול מסלול.

ד"ר מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ד"ר כרמית פדן, עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

כללי

האיום הביטחוני העיקרי הנשקף למדינת ישראל מצד שני יריביה המרכזיים כיום – חזבאללה וחמאס – מגולם בנשק תלול מסלול (תמ"ס) המכוון נגד יעדים אזרחיים. על פי אסטרטגיית צה"ל (2015), האתגרים החדשים של צה"ל הם "עליית איום האש על העורף וניסיון להציב איום אסטרטגי מול נקודות תורפה לאומיות ומשק המדינה"¹. במסגרת השיח בין מערכת הביטחון לבין גורמים אזרחיים נעשה בשנים האחרונות מאמץ ייחודי כדי להגדיר את תרחיש הייחוס² לחזית האזרחית על מנת לייצר שפה משותפת שתוכל לתאר את היקף האיומים הביטחוניים כבסיס להיערכות אזרחית הולמת. מהלך חשוב וחדשני זה הגיע לשיאו בגיבוש תרחיש הייחוס על ידי רשות החירום הלאומית (רח"ל) שהוצג בפעם הראשונה לוועדת השרים לענייני ביטחון ב-15 ביוני 2016.³ בעקבות האישור הופצו גרסאות מותאמות של תרחיש הייחוס למשרדי הממשלה, לרשויות המקומיות ולגורמים אזרחיים נוספים, לצורך כיול הפעולות לקידום מוכנותם לשעת חירום ביטחונית. תרחיש הייחוס עוסק בשורה ארוכה של איומים על החזית האזרחית. בין אלה בולט במיוחד התרחיש המציג את החשיבה המעודכנת של מערכת הביטחון לגבי מרכיב "המהלומה". זו מוצגת כאירוע מרוכז של הפעלת אש תלולת מסלול ממוקדת ובהיקף רחב על יעדים נבחרים בישראל ושאימה להביא לשיבוש חריג הרבה יותר מאי פעם בחיי הציבור ובפעילות המשק. נראה כי ההערכה הרווחת במערכת הביטחון היא שחזבאללה וחמאס ישאפו לרכז מאמץ באופן שימיר את ההתמקדות מ"יכולת ההטרדה" המוכרת מהעבר ל"יכולת הפרעה קשה" לחזית האזרחית בישראל.

מאמר זה יציג את הידוע על תרחיש "המהלומה"⁴, ינתח את משמעויותיו מבחינת החזית האזרחית בישראל, יבחן את הפערים הקיימים בהיערכות מדינת ישראל לתרחיש ויסכם בהצגת המלצות לפעולה מערכתית.

תרחיש "המהלומה"

התרחיש המצרפי כולל מרכיבים ביטחוניים מגוונים – חלקם כאלה המוכרים מעימותים קודמים. החידוש המעודכן העיקרי שפותח והוצג הפעם עוסק במאפיינים חדשים של תקיפה משולבת של האויב שהוגדרו כ"מהלומה" העלולה להתרחש בחזית הצפון והדרום במקביל.

תרחיש "המהלומה" מעריך, ככל הנראה על בסיס עדויות בדבר היכולות הצבאיות המעודכנות של האויב, שחזבאללה עלול לנקוט אסטרטגיה שונה בעימות הבא. זאת, גם על סמך ההתעצמות המשמעותית שלו באמצעי לחימה שגברה על פי

ההערכה הרווחת במערכת הביטחון היא שחזבאללה וחמאס ישאפו לרכז מאמץ באופן שימיר את ההתמקדות מ"יכולת ההטרדה" המוכרת מהעבר ל"יכולת הפרעה קשה" לחזית האזרחית בישראל

הערכות פי עשר בעשור החולף; גם על בסיס ניסיונו בלחימה במלחמת האזרחים בסוריה; גם על רקע לקחיו מההתעצמות הישראלית ומאופן התנהלותה בסבבי העימות האחרונים.

פירוט עיקרי התרחיש

הראשון – העימות הבא בחזית האזרחית יכול להיות בזירה אחת, דרומית או צפונית, או בשתי הזירות במקביל. הוא עלול לפרוץ בהפתעה, ללא התרעה והיערכות מקדימה סדורה. העימות עלול להימשך שבועות רבים.

השני – המתקפה המשמעותית יותר תהיה מצד חזבאללה. היא אמורה להתרכז בתווך האזרחי הישראלי מתוך הנחה כי הוא משקף את החוליה החלשה והרגישה של המערכת הישראלית. היכולות הטיליות של חזבאללה מאפשרות לו להרחיב את פריסת היעדים מריכוזי אוכלוסייה אזרחית לעבר יעדי איכות כמו מתקנים אזרחיים (נמלים ושדות תעופה), תשתיות חיוניות (כמו מתקני ייצור חשמל) ומתקנים צבאיים ובמיוחד בסיסי חיל האוויר וריכוזי כוחות צבאיים.

השלישי – עיקר הכוח התוקף של חזבאללה ימשיך להיות נשק תלול מסלול. זה כולל כיום כ־130,000 רקטות וטילים, מהם כמה אלפים לטווחים בינוניים וכמה מאות לטווחים ארוכים.⁵ בין אלה יש כמות לא ידועה של רקטות בעלות ראשי נפץ עתירי משקל, המסוגלות לגרום נזק רב מאוד.⁶ נוסף לכך, על פי עדותו של מפקד פיקוד העורף הקודם, האלוף יואל סטריק, ברשות חזבאללה גם טילים מונחים בעלי יכולת דיוק משמעותית, המאפשרים פגיעה נקודתית ב־0.9 אחוז

מכלל מה שייפול על מדינת ישראל (כלומר, מאות רבות ואולי אף אלפי טילים מדויקים).⁷ לסדר כוחות זה יש לצרף גם יכולות של כלי טיס בלתי מאוישים נושאי חומר נפץ, טילי חוף־ים ויכולות התקפיות בתחום הסייבר.

הרביעי – מערך זה עלול לאפשר לחזבאללה לתקוף בשני מסלולים במקביל: האחד – ביצוע תקיפות בסגנון "טפטוף" של רקטות בדיוק סטטיסטי נמוך, לצורכי הטרדה בעיקר, באמצעות רקטות לטווחים קצרים ובינוניים (המהווים כ־95 אחוזים מהארסנל שלו). זאת בהיקף של מאות שיגורים ביום לחימה. המסלול השני: "מהלומה" ממוקדת של שיגור מטחים צפופים על מספר מצומצם

של ריכוזים עירוניים ישראלים. מדובר במאות רקטות שישוגרו במטחים צפופים, כנראה לעבר שניים עד שלושה מרחבים עירוניים ובמיוחד במרחב הצפוני, בעדיפות לאזור מפרץ חיפה העתיר באוכלוסייה ובמתקני תשתית חיוניים. "המהלומה" צפויה להתרחש ככל נראה בתחילת העימות והיא מיועדת לשתק את המרחב העירוני

החידוש בעניין
"המהלומה" מוסיף
לתרחיש המעודכן
סבירות וחומרה הנשענים
על יכולות קיימות של
חזבאללה מצד אחד ועל
חולשות קיימות של
החזית האזרחית בישראל
מצד שני

המותקף. זאת במטרה להפתיע את ישראל, לאתגר את מערכות ההגנה האקטיביות של צה"ל ולגרום לאבדות בנפש ולנזק נרחב לרכוש ולתודעה הציבורית. במסגרת זו צפויים נזקים רבים גם לתשתיות חיוניות שיפגעו קשות ב"שגרת החירום" וביכולת ההתאוששות של המשק. "מהלומה" נוספת יכולה להתרחש שוב במהלך העימות. החמישי – "המהלומה" אמורה ליצור לא רק דמורליזציה קשה בישראל אלא גם להכות בתודעה הישראלית ודרכה במקבלי החלטות כאן וכן לייצר "תמונות ניצחון" דרך הפגיעות הרבות במרחב האזרחי.

השישי – במקביל עלולות להתרחש תקיפות קרקעיות ממוקדות של יישובים צמודי גדר בגבול הלבנוני.

בתמצית: החידוש בעניין "המהלומה" מוסיף לתרחיש המעודכן **סבירות וחומרה** הנשענים על יכולות קיימות – ובעיקר מתפתחות ועתידיות – של חזבאללה מצד אחד ועל **חולשות קיימות של החזית האזרחית** בישראל מצד שני. מנגד נזכיר כי גם צה"ל השתפר מאוד ביכולותיו המודיעיניות, ההתקפיות וההגנתיות. למרות זאת, היערכות מקדימה נאותה של הציבור עשויה לצמצם באופן ניכר חרדות ונזקים צפויים.

ניתוח המשמעויות של תרחיש "המהלומה"

הדרך הראויה לנתח את התרחיש המעודכן היא על בסיס הניסיון הישראלי של ארבעת העימותים הקודמים עם חזבאללה ועם חמאס שכולם התבססו על אתגר נשק תלול מסלול לסוגיו. בעיקרו של דבר מדובר כאן בתוספת משמעותית של שכבת איום קינטי למה שחוותה ישראל בעבר. ניתן לסכם את האיומים שהתרחשו בעבר במספר היגדים עיקריים:

- א. צה"ל לא הצליח עד היום האחרון לעימות, למרות יתרונו הצבאי המובהק על יריביו, להכניעם ולהפסיק את האיום מנשק תלול מסלול.
- ב. המהלך ההתקפי היבשתי היה מוגבל ולא הביא עימו הישג משמעותי. זאת, כאשר עיקר המסה של המהלכים הצבאיים הישראליים התבססה על ממד האש, ובמיוחד בתווך האווירי.
- ג. גם חזבאללה וגם חמאס הצליחו לשמר רמה יציבה של שיגורי נשק תלול מסלול לכל אורך המבצעים עד יומם האחרון בהיקף של כ-120 שיגורים סטטיסטיים בממוצע יומי. פחות מרבע מהם היו אפקטיביים במידה זו או אחרת.
- ד. ככל שהבשיל פיתוח ההגנה האקטיבית של ישראל הוא הפך לגורם משמעותי בצמצום הנזקים, בהפחתת החרדה בציבור הישראלי ובהרחבה מסוימת של חופש התמרון של הדרג המדיני.
- ה. המערכת האזרחית האמורה להעניק את הסיוע לציבור האזרחי הייתה מוכנה בשיעור נמוך עד בינוני.

ג. סך כל היקף הנזקים לחזית האזרחית הישראלית, בנפש וברכוש, היה נמוך. עם זאת, רמת החרדה והמבוכה בקרב הציבור הישראלי, כפי שהתבטאה גם באמצעי התקשורת השונים, הייתה גבוהה יותר מהנזק הממשי. באזורים מוכים ניכר היקף נרחב של התפנות עצמית של תושבים.

ז. רמת החוסן החברתי של הציבור הישראלי, כפי שהתבטאה בהתאוששות לאחר הסבבים, הייתה גבוהה באופן יחסי.⁸

ח. ככלל, מלחמת לבנון השנייה ומבצע 'צוק איתן', למרות הקשיים בניהולם, תרמו להרתעה הישראלית (בינתיים).

התמונה המצרפית מעורבת למדי ואינה מעודדת במיוחד בהתחשב ביחסי הכוחות בין צה"ל ליריביו התת־מדינתיים. לתמונה זו יש לצרף עתה את השכבה הכפולה של התרחיש המעודכן: הראשונה – ההרחבה הניכרת ביכולת הקינטית של יריבי ישראל, בעיקר מבחינה כמותית, אך גם איכותית; השנייה – תרחיש "המהלומה" הנשען על היכולות המורחבות. מול יכולת מורחבת זו יש כמובן להציב את השיפור ביכולות הצבאיות של ישראל, בעיקר בהקשר של פיתוח סדר הכוחות (המוגבל יחסית לצרכים) של 'כיפת ברזל'.

לצה"ל יש משנה סדורה ופומבית של המענה המבצעי בדמות 'אסטרטגיית צה"ל', שעיקרה הפעלה מסיבית של התמרון הקרקעי בשילוב הפעלה נרחבת של כוח האש מנגד,⁹ גם לשם קיצור משך המערכה. בתחום ההגנתי קובע צה"ל שעיקר הקצאת הכוח להגנת העורף תינתן תחילה כדי לאפשר את רציפות הפעלת הכוח הצבאי, אחר כך להגנה על תשתיות לאומיות ורק במקום השלישי להגנה על מרכזי האוכלוסייה.¹⁰ לא ידוע כיצד האויב יתפוס את הצהרות הצבא והדרג המדיני בדבר הנחישות הבלתי מתפשרת של ישראל להפעיל כוח צבאי (ראו בעיקר הצהרותיו של שר הביטחון¹¹), ולא ברור אם ההצהרות הללו ימומשו וייצרו נסיבות אחרות בעימות הבא. "המהלומה" הממוקדת עלולה לקבל צביון של איום מאתגר למדי ולהפוך את העימות הבא, כפי שמוצהר על ידי קברניטי החזית האזרחית, לקשה הרבה יותר מבעבר.¹²

איק תיראה החזית האזרחית בעימות הבא על פי תרחיש הייחוס המעודכן? ניתן להעריך את התמונה הכללית באמצעות המרכיבים העיקריים הבאים: האחד – כל שהוצג לעיל בתרחיש הבסיסי שמומש בסבבים הקודמים יחזור על עצמו, ככל הנראה, בהיקפים רחבים יותר, כנראה עד פי עשרה. כלומר, מדובר על מאות רבות, עד כאלף שיגורים ביום לחימה. גם אם מדובר בעיקר בנשק סטטיסטי בהיבט של "הטרדה" בעיקר הוא עלול להפוך ל"הפרעה".

השני – היקף הנזק בערים שיוקפו במסגרת "המהלומה" יהיה רחב בהרבה ממה שחוויו בעבר. מספר הנפגעים האזרחים בנפש יהיה גבוה במידה רבה (מוערך בכמה מאות למשך המלחמה).¹³ שיעור המתפנים עלול להיות גבוה מאוד גם

בהשוואה למלחמת לבנון השנייה.¹⁴ נזקים חמורים עלולים להיגרם למערכות תשתית חיוניות ויווצרו עומסים קשים. ייתכנו שיבושים ניכרים בתפקוד מערכות החשמל, התחבורה הפנימית והבינלאומית, התקשורת, הבריאות, הרווחה והחינוך, תוך פגיעה מהותית בשוק העבודה.

השלישי – יכולת העמידה בעומס הצפוי של גופי המענה הראשוני – פיקוד העורף, משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש, בתי החולים, הרשויות המקומיות ושאר הגורמים, כולל הגופים הלא־ממשלתיים – תהיה מוגבלת יותר מבעבר. בעימותים קודמים נקראו גופים אלה לטפל בנזקים ובנפגעים במתכונת טורית, וניתן היה לנייד כוחות הצלה, חילוץ וסיוע מאירוע אחד למשנהו. בתרחיש עתידי של פגיעות מקבילות האתגר יהיה גדול יותר, שכן הכוחות לא יספיקו כדי להעניק שירות אמין בהיקף הנדרש. צה"ל ייאלץ להקצות כוחות של אנשי מילואים שמימונתם פחותה יותר.

הרביעי – רמת החרדה של הציבור תהיה גבוהה ממה שהכרנו בעבר ותשפיע על התנהלותו. התקשורת, ובעיקר זו הדיגיטלית תתרום את חלקה, לאו דווקא להרגעת הציבור, שיזדקק למידע אמין ולהסברה סדורה. תיתכן הפרעה בתחום זה באמצעות שיבושים מסוגים שונים.

המוכנות למענה לאתגרים החדשים

תרחיש הייחוס המעודכן מציב רף גבוה יותר לרמת האיזונים הביטחוניים על החזית האזרחית. מנגד, עצם הקידום של עבודת המטה, גיבוש תרחיש הייחוס, הצגתו בממשלה והפצתו בין הגורמים בממשלה וברשויות המקומיות יצרו תנועה בתהליך ההיערכות הנדרש. מצד אחד, הוכתבו עדיפויות להקצאת אמצעים לרשויות מקומיות שסף הסיכון שלהן הוגדר עתה כגבוה יותר. מצד שני, ראשי רשויות שגם בעבר הוכיחו מידה רבה של רצינות בהתייחסותם להיערכות לחירום מתייחסים לתרחיש המעודכן כבסיס להאצה של המוכנות ולשיפורה. ראשי רשויות אחרים, שבעבר לא הקדישו מאמץ להגברת המוכנות לחירום לא עשו יותר גם לאחר הפצת תרחיש הייחוס.

נראה כי גיבוש תרחיש הייחוס והפצתו לא יצרו שינוי של ממש במוכנות החזית האזרחית שהוגדרה לאחרונה על ידי ראש רח"ל כ"בינונית פלוס" וכמחייבת השקעות נוספות בתחומים מגוונים.¹⁵ משרדי הממשלה הנוגעים בדבר נוהגים, כבעבר, כל אחד על פי הקצב שלו ותפיסתו בדבר חשיבות ההשקעה המערכתית בחירום מול הצרכים הדחופים של השגרה. התפיסה המוכרת, המבטאת את קדימות האלתור בשעת חירום על פני ההיערכות המקדימה והסדורה, נותרה ככל הנראה על כנה, והדרג המדיני אינו מעניק לנושא חיוני זה את העדיפות הנדרשת. יתר על כן, בהקשר הישיר של תרחיש הייחוס, ההחלטה העקרונית הייתה להגביל את הפצת

התכנים שלו – ובעיקר את מרכיב "המהלומה" שבו – רק לדרג הממשלתי ולראשי הרשויות המקומיות ולא לציבור הרחב. זאת, ככל הנראה, כדי למנוע בהלה ולא להאדיר את אימי האויב. חלק מראשי הרשויות אמנם טרחו להפיץ את המידע לתושבים, גם אם במשורה, אך באופן חד-פעמי ולא באופן סדור ומתמשך, וכדי להגביר את תודעת הציבור הרחב. המידע על כך אמנם הגיע לתקשורת, אך המעט שתווך דרכה לא יצר תהודה ניכרת או נמשכת. הציבור נותר מחוץ למעגל הידע המעודכן ולכן גם אדיש למשמעויותיו. כך גם לא ניכרת העמקה של המוכנות ברמה האישית והמשפחתית. זיכרון העימותים הקודמים נמוג, ועמו האפקטיביות של הידע הנצבר לגבי ההתנהלות הראויה בשעת חירום.

דוגמה בולטת הממחישה את ההיערכות המוגבלת של החזית האזרחית לתרחיש "המהלומה" היא הפינוי ההמוני של אזרחים מיישובים מוכי רקטות. בדומה לעבר, יש לצפות גם בעתיד להתפנות ביוזמה מקומית ועצמית ובהיקף רחב של אזרחים מבתיים בעת עימות וודאי במרחבים שייפגעו מן "המהלומה". מדובר במספרים גדולים בהרבה ממספר תושבי הצפון שהתפנו במלחמת לבנון השנייה.

מבצע 'צוק איתן' (קיץ 2014) השפיע על הממסד בנושא החיוני של התפנות המונית בעת פגיעה מתמשכת ביישובים אזרחיים ויצר שינוי תודעתי בצה"ל. אם בעבר המגמה השלטת הייתה הסתייגות רבה מהתפנות המונית, הרי לאחרונה נשמעים בצה"ל קולות, גם של בכירים,¹⁶ הנותנים לגיטימציה להתפנות אזרחים בקו העימות, ביישובים צמודי גדר. על רקע זה סוכם במערכת הביטחון כי יש להיערך לפינוי כזה מיישובים הממוקמים בטווח ארבעה קילומטרים מגבול הצפון ומגבול רצועת עזה על פי הנסיבות שיווצרו.

התוכנית החדשה מדברת על פינוי אזרחים בכ-93 יישובים קטנים שעבורם הוכנה תשתית של אתרי פינוי מסומנים ומוסכמים ברחבי הארץ.¹⁷ נוסף לכך הוכנו תוכניות נוספות לפינוי, הנמצאות בשלבים שונים של בשלות.¹⁸ המכנה המשותף לכל התוכניות הקיימות הוא משולש: ראשית, מדובר בתוכניות ממוסדות ומאורגנות להיקפים קטנים יחסית של מתפנים וזאת רק מאזורי הגבול; שנית, מימוש התוכניות הקיימות מותנה בהחלטה של הדרג המדיני שבעבר נטה להימנע מהחלטה על פינוי המוני של אזרחים וככל הנראה מטעמים תודעתיים ותקציביים; שלישית, אין תוכניות לפינוי המוני של אזרחים מריכוזי אוכלוסייה שאינם בקרבת הגבול ואשר עלולים להיפגע קשות במקרה של התממשות תרחיש הייחוס המעודכן וזה המתייחס ל"מהלומה" בפרט. התפנות המונים ללא ארגון וסדר בשעת חירום ביטחונית עלולה לפגוע קשות בשגרת החירום ובמורל הציבור. זאת במיוחד אם העימות ימשך שבועות ארוכים. לאלה יהיו השלכות שליליות על רמת החוסן החברתי ומכאן על עמדות הציבור כלפי העימות, הממשלה וצה"ל.

טענתנו היא שההתייחסות המצמצמת של הממסד לסוגיית הפינוי ההמוני הצפוי בעימות הבא משקפת את הגישה הרווחת בנושא שעת חירום. כלומר, הדרג המקצועי אכן נוקט מהלכים חשובים כדי לתת מענה בסוגיות שונות אולם התמונה הכללית נותרת חסרה ואינה הולמת את התחזיות הרשמיות. פער זה בין התחזיות לבין המענה מחייב התייחסות מערכתית בכל הרמות וגם בקרב הציבור הרחב. בכל הרבדים הללו המלאכה עודנה רבה.

סיכום והמלצות

גיבוש תרחיש הייחוס לחזית האזרחית ואישורו על יד ממשלת ישראל הוא מהלך חדשני וחשוב מאוד בכל הקשור לקידום המוכנות של מדינת ישראל לשעת חירום. זהו גם הישג ניכר לרשות החירום הלאומית. הפצתו המסודרת של התרחיש היא מהלך בכיוון הנכון. עם זאת, נראה כי דווקא התקדמות חשובה זו חושפת את הפער המתרחב בין האיום המתגבר על החזית האזרחית לבין המענה הנדרש לו ברמות השונות.

לא ברור באיזו מידה תרחיש הייחוס המצרפי אכן יתממש במלואו בעימות הבא. מן הסתם, התנהלות צה"ל תשפיע על ממדי האיום בצורה ישירה. עם זאת, תרחיש "המהלומה" הניצב במוקד התרחיש החדש מחדד באופן מובהק את תפיסת הצפי לחזית האזרחית בעימות הבא עם חזבאללה ו/או חמאס ומבטא בעיקר את האפשרות לעליית מדרגה ניכרת ברמת האיום. מול זו לא ניתן להצביע על עליית מדרגה דומה ומספקת בצד בניית המענה והדבר עלול לפגוע בחוסנה של מדינת ישראל. אמנם לא מדובר באיום קיומי אולם סיבוב נוסף עם אויבינו, בעיקר אם שוב יתמשך על פני שבועות ארוכים, שיכלול נזקים רבים בנפש וברכוש ופגיעה קשה בתודעה הציבורית בישראל ושלא יסתיים בהישג ישראלי מובהק וברור – יגרום נזק אסטרטגי לישראל.

צה"ל שוקד, ככל הנראה, לקדם את יכולותיו להתמודד עם האויב בחזית הצבאית. המערכת האזרחית מחויבת במקביל לקדם את יכולותיה כדי להתמודד עם האיום עליה. זו משימה קשה יותר בגלל המורכבות הרבה של הנושא האזרחי אולם דווקא משום כך אין מנוס מאשר לקדם את המוכנות של החזית האזרחית. כישלונה במבחן התרחיש המעודכן, כולל האתגרים של "המהלומה", עלול להשפיע לרעה על תוצאות המערכה ועל יכולותיו של צה"ל להביא הישגים צבאיים.

לכן נדרש עתה מאמץ לאומי דחוף ורחב יריעה כדי להתאים את המענה האזרחי לאתגרים הטמונים בתרחיש הייחוס. נדרשת עשייה במספר מישורים במקביל:

גיבוש תרחיש הייחוס לחזית האזרחית ואישורו על יד ממשלת ישראל הוא מהלך חדשני וחשוב מאוד בכל הקשור לקידום המוכנות של מדינת ישראל לשעת חירום

- א. יש לגבש תפיסה כוללת ומוסכמת של ביטחון החזית האזרחית בישראל כבסיס לחקיקה שתגדיר את המטרות, המשימות והאחריות לניהול ההיערכות לעימות ולאופן ההתנהלות במהלכו;
- ב. יש להסדיר בהסדרה קשיחה ומחייבת את סמכויות רשות החירום הלאומית לצד משרדי הממשלה השונים בכל הקשור להיערכותם לחירום;
- ג. יש להעניק סיוע מערכתי לאומי מתמשך לרשויות המקומיות שאינן מסוגלות לדאוג לאזרחיהן בכל הקשור להיערכות לחירום ולאופן מימושה בזמן משבר;
- ד. יש לוודא יידוע רוחבי ומתמיד של הציבור לגבי האתגרים של התרחישים המעודכנים לשעת חירום. וזאת גם לצורך הרחבת ההכנות ברמה האישית והמשפחתית וכן לצורך הטלת אחריות ישירה גם על האזרחים להגנה על ביתם ומשפחתם;
- ה. יש לבנות תוכנית לאומית להיערכות החזית האזרחית כולל יעדים, לוחות זמנים והקצאת תקציבים תוך בניית מערך אכיפה ובקרה על הגורמים המבצעים;
- ו. אין מנוס אלא להחזיר את האחריות הראשית הפעילה למצבי חירום לראש הממשלה ולקבינט הביטחוני. ניסיון העבר מוכיח שהובלה אקטיבית כזו מצליחה להביא הישגים.
- אלה דרישות קשות אך הכרחיות. ללא מימושו לא יצטמצם הפער בין האיזמים הגוברים לבין המענה הניתן להם. הסיכון להתפרצות עימות נוסף בין ישראל לחזבאללה ולחמאס הוא רב והנזק הטמון בו לחזית האזרחית צפוי וידוע. הישענות בלעדית על היכולות ההתקפיות וההגנתיות של צה"ל לא תבטיח את ההגנה הנדרשת על החזית האזרחית. מנגד, הכנה סדורה וראויה של מרכיבי החזית האזרחית תוכל לצמצם את היקף הנזק בצורה משמעותית (בנפש, בתשתיות ובקהילות האזרחים) ותסייע למדינת ישראל להתגבר על יריביה בסבב הבא. כדי להצליח, הציבור הרחב והמוסדות הרלוונטיים בחזית האזרחית צריכים להיות שותפים שווים לצה"ל בחזית הצבאית. האחריות הכוללת צריכה להיות של הממשלה.

הערות

- 1 אסטרטגיית צה"ל, אוגוסט 2016, פרק ב' סע' 24, עמ' 11.
- 2 'תרחיש הייחוס' הוא מושג הנמצא בשימוש צה"ל שמגדיר את התסריט האפשרי, ושלגביו יש לתת את המענה בהיערכות מוקדמת. אין להתייחס ל'תרחיש הייחוס' כאל ניבוי מדויק של מה שעתיד להתרחש, אלא כאל החלטה המבוססת על הערכה סבירה המגדירה את רמת האיזמים והפגיעות, שאליהם יערכו המפעל וצוותי החירום על מנת לספק מענה.
- 3 החלטת ממשלת ישראל ב/120: "איום הייחוס המצרפי ותרחיש הייחוס המצרפי לזירה האזרחית יהיו את הבסיס להכנת תכניות העבודה של משרדי הממשלה אשר יגובשו בהנחיית רשות החירום הלאומית שבמשרד הביטחון ובסיועה".

- 4 התרחיש בתצורתו הגולמית הוא מסמך מסווג. תוכן מאמר זה מתבסס באורח בלעדי על מקורות גלויים שהתפרסמו בתקשורת, ועל הבנת המחברים ביחס למה שכבר ידוע.
- 5 לארגון יש כ־130,000 רקטות מסוגים שונים: גראד לטווחים של עד 40 ק"מ, פאג'ר לטווחים של עד 75 ק"מ, טילי זילזאל מתוצרת איראן עד 200 ק"מ, טילי פתח ו-M-110 לטווח של 250 ק"מ וטילי סקאד סוריים המכסים טווח של 700 ק"מ. ראו פירוט כאן: "הקו האדום: הנשק שצה"ל לא מוכן שיהיה בלבנון", מאקו־פז"ם, 7 במאי 2015, <http://www.mako.co.il/pzm-magazine/Article-1e5eefb304f2d41006.htm>
- 6 מדובר ברקטות 'בורקאן', לטווח קצר יחסית, במשקל ראש קרבי גבוה במיוחד של 200 ו־500 ק"ג, <http://rotter.net/forum/scoops1/89047.shtml>
- 7 יואב לימור, "ראיון עם האלוף יואל סטריק, מפקד פיקוד העורף היוצא", **ישראל היום**, 9 בפברואר, 2017, <http://www.israelhayom.co.il/article/451059>
- 8 ראו למשל, מאיר אלון, ציפי ישראל, כרמית פדן, "חוסן חברתי בעוטף עזה במבצע 'צוק איתן'", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 7, גיליון 2, אוגוסט 2015, <https://goo.gl/K4s3Jk>
- 9 **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 16–17, סע' 16–17.
- 10 שם, עמ' 18–19, סע' 20.
- 11 למשל: "מה שצריך להיות ברור לכולם הוא שמבחינתנו התשתיות של צבא לבנון ומדינת לבנון והתשתיות של חיזבאללה – אחד הם", וואלה, 13 במארס 2017, <http://news.walla.co.il/item/3047744>. וכך גם: ליברמן בכנס השנתי העשירי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, ינואר 2017: "המלחמה הבאה בעזה תימשך עד קבלת הכרעה", <https://www.youtube.com/watch?v=tInEIg9Odig>
- 12 ראיון עם סטריק, שם.
- 13 מספר ההרוגים עלול להגיע ל־350–500, <http://www.israelhayom.co.il/article/413323>
- 14 בפיקוד העורף נערכים לכ־750,000 מתפנים, שם.
- 15 אמיר בוחבוט, "מידע מחיישנים ומלוויינים: המהפכה של צה"ל בהתרעה לאזרחים במלחמה", וואלה! 5 ביוני 2016, <http://news.walla.co.il/item/2967388>
- 16 למשל: האלוף סמי תורג'מן, לשעבר מפקד פיקוד הדרום: "אני באופן אישי חשבתי שפינוי אוכלוסייה היא ניצחון לחמאס לכן לא מיהרנו להגיע לכלי הזה. זה התברר כקונספציה. יש להבחין בין שגרת חירום, לחירום... במבצע הבא יידרש פינוי, אין מנוס ואנו בונים עם משרד הביטחון תכנית סדורה לפינוי במשותף עם הרשויות והישובים כי בפינוי גרוע יכול להיות יותר נזק מתועלת", NRG, 11 במאי 2015, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/694/222.html>
- 17 מדובר בתוכנית המכונה 'מרחק בטוח' שמקיפה 16 רשויות מקומיות הכוללות 64 יישובים בצפון ו־29 יישובים בדרום, לא כולל קריית שמונה ושדרות. לפי התוכנית ההערכה היא שיהיה צורך לפנות ולקלוט 70 אחוזים מהאוכלוסייה הנ"ל – היקף של 54 אלף איש. התוספת של שדרות וקריית שמונה משמעותה כ־38 אלף איש נוספים, <http://www.davar1.co.il/24220/>
- 18 תוכנית 'מלונות' ו'מלון אורחים' – ראו פירוט: http://www.health.gov.il/Subjects/emergency/preparation/DocLib/nehelim/3_1.pdf וכן: <http://ready.org.il/2017/01/population-evacuation-in-emergencies-in-israel/>

מסמך העקרונות של חמאס: הִיְהַפֵּךְ כּוֹשֵׁי עוֹרוֹ וְנִמְרַחֵב בּוֹרֹתָיו?

גלעד שר, לירן אופק ואופיר וינטר

במאי 2017 פרסם חמאס את 'מסמך העקרונות והמדיניות הכללית'. המסמך מציג את האידיאולוגיה העדכנית של הארגון, שנועדה ליישב מתחים בין תפיסת עולמו המסורתית שבאה לידי ביטוי באמנה משנת 1988, לבין מכלול האתגרים המעשיים שעימם התמודד כשליט ברצועת עזה במשך עשור. המסמך מדגיש את האוריינטציה הלאומית של הארגון על חשבון זו האסלאמית, וחותר למצב אותו כשחקן הנהגה לגיטימי בזירה הפלסטינית והבינלאומית ולסלול את דרכו לתיקון היחסים עם מצרים. ההנהגות ברמאללה ובקהיר אינן ממהרות לשנות את יחסן לחמאס בעקבות המסמך, ודורשות מהארגון ויתורים נוספים בליווי צעדים ממשיים. באשר לישראל, אין במסמך בשורה של ממש: חמאס מסרב להכיר בישראל, להניח את נשק "ההתנגדות" ולהיות שותף מלא להסדר המבוסס על עקרון שתי המדינות.

מילות מפתח: חמאס, אש"ף, פתח, מצרים, הרשות הפלסטינית, ישראל, עזה.

בד בבד עם חילופי הגברי בהנהגת חמאס, יחיא סנוואר במקום אסמאעיל הנייה בעזה, והחלפתו של ח'אלד משעל בראשות "חמאס חוץ" בהנייה עצמו, החלו להופיע בתחילת מארס בתקשורת הערבית ידיעות בדבר פרסומו הדרמטי הקרוב של מסמך שיהווה עדכון לאמנת חמאס. בדיוק חודש לאחר מכן פרסם האתר הלבנוני 'אל-מיאדין' (המקורב לחזבאללה) גרסה מלאה – אם כי לא רשמית – של

גלעד שר, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
לירן אופק, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ד"ר אופיר וינטר, עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

המסמך החדש. ב־1 במאי השיק ח'אלד משעל, ראש הלשכה המדינית היוצא, את 'מסמך העקרונות והמדיניות הכללית' במסיבת עיתונאים חגיגית שנערכה בקטר. הדיון שעורר המסמך התמקד בנכונותו של חמאס להכיר במדינה פלסטינית בגבולות 1967, ובהתרת הקשר עם תנועת 'האחים המוסלמים'. פרשנים תהו אם תוכן המסמך מצביע על שינוי מהותי בעמדות הארגון, או שמא מדובר בריכוך לשוני וברענון קוסמטי של אידיאולוגיה קיימת – לטובת צרכים פוליטיים בזירה הפלסטינית, יחסי חוץ עם העולם הערבי, בפרט עם מצרים, וקבלת לגיטימציה בינלאומית. מאמר זה יתמקד בסוגיות אלו תוך ניתוח הרקע הפוליטי-היסטורי לפרסום המסמך, ההבדלים בינו לבין אמנת חמאס המקורית והתקבלותו ברשות הפלסטינית ובמצרים. טענתנו המרכזית היא שמסמך העקרונות נועד לשפר את מעמדו של הארגון מבלי שייאלץ לסגת מעקרונותיו, ולפיכך הוא התקבל ברמאללה ובקהיר כאחת בחשדנות ובספקנות. בנוגע לישראל אין במסמך בשורה של ממש: חמאס אומנם נכון להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 כשלב זמני במערכה לשחרור פלסטין "מהים ועד הנהר", אך הוא מסרב להכיר בישראל, להניח את נשק ההתנגדות ולהיות שותף מלא להסדר קבע המבוסס על עקרון שתי המדינות.

רקע היסטורי

ניצחון חמאס בבחירות למועצה הפלסטינית המחוקקת בינואר 2006 הקנה לארגון מעמד חדש והציב בסימן שאלה את ההלימה בין החזון האידיאולוגי שהוצג באמנתו ב־1988 לבין המציאות הפוליטית הקונקרטית שהתהוותה בחלוף השנים. חמאס הפך מגוף פוליטי וצבאי, אשר מהווה אופוזיציה לרשות הפלסטינית ונושא את דגל ההתנגדות האלימה לישראל, למפלגת שלטון. אולם הקהילה הבינלאומית הוסיפה לראותו כארגון טרור, והקוורטט לענייני המזרח התיכון העמיד בפניו שלושה תנאים להשתלבות במשחק הפוליטי הלגיטימי:

הכרה במדינת ישראל; הפסקת הטרור; קבלה ויישום של הסכמים קודמים בין ישראל לפלסטינים.¹

תנאי הקוורטט הביאו להרהורים ראשוניים בחמאס בנוגע לתקפות האמנה לנסיבות החדשות בדברי ימיו של הארגון, אך אלה נדחו על הסף במהרה. חמזה אסמאעיל אבו שנוב, בנו של אחד ממייסדי חמאס ומנהיגיו לשעבר ברצועה, הבהיר בפברואר 2006 שהארגון לא ייסוג מעקרונותיו, ובהם אי־ההכרה בישראל והדבקות במאבק

מסמך העקרונות נועד לשפר את מעמדו של הארגון מבלי שייאלץ לסגת מעקרונותיו, ולפיכך הוא התקבל ברמאללה ובקהיר כאחת בחשדנות ובספקנות

המזוין. במאמר באתר גדודי עז א־דין אל־קסאם, הסביר כי "חמאס מגלה פתיחות כלפי העולם, אך לא ינהל מקח וממכר על עקרונות יסוד". לפיכך, "חלום הקוורטט", כלשונו, להכרה של חמאס במדינת ישראל לא יתגשם, והוא יוסיף לראותה כ"אויב

שיש לסלקו".² ההסברים שסיפקו אבו שוב ואחרים נגעו למחויבות הארגון להגשמת רצון העם הפלסטיני, שבחר באופן דמוקרטי ב"דרך ההתנגדות", ולנאמנותו למטרותיו האידיאולוגיות. משום כך, "הניצחון בבחירות כשלעצמו אינו מהווה מטרה, אלא אחד האמצעים לשחרור האדמה ולעשיית צדק".³

הדבקות בעיקרי אמנת חמאס נותרה בעינה גם כאשר הארגון השתלט על רצועת עזה ביוני 2007, והפך שם לגורם שלטוני אחראי בלעדי. אולם האופוריה המהפכנית שהביאה את הארגון לשלטון דעכה בעשור שחלף. הסגר הביטחוני שהטילו ישראל ומצרים, הבידוד המדיני בזירות האזורית והבינלאומית, התהפוכות הגיאוגרפיות בעולם הערבי, הפילוג הפנים-פלסטיני המתמשך, השתיית המנגנונים הדמוקרטיים ובעיקר הקורבנות בנפש והנזקים לרכוש עקב שלושה עימותים צבאיים עם ישראל – כל אלו יצרו ברצועה מצוקה הולכת וגוברת, תסכול ויאוש, ופגעו בפופולריות של הארגון. נפילת שלטון 'האחים המוסלמים' במצרים ביולי 2013 ונזקי מבצע 'צוק איתן' הציבו בסימן שאלה את ההלימה בין החזון האידיאולוגי של חמאס לבין יכולתו להתמודד עם האתגרים הפוליטיים, הכלכליים והשלטוניים. בכירי הארגון הפנימו כי יש צורך בהגדלת מרחב הפרגמטיות. לפי עדויותיהם של ח'אלד משעל ואחמד יוסוף, כבר ב־2013 החליט חמאס לגבש מצע שמשקף את ההתפתחויות הרעיוניות והארגוניות שעבר הארגון מאז הקמתו ובמיוחד בעשור האחרון – מצע המותאם למדיניות הננקטת בפועל – וב־2015 החל דיון מעמיק ומדוקדק בפרטיו.⁴

הדיונים הפנימיים שנערכו בחמאס סביב עדכון האמנה עסקו במציאת נוסחה שתקנה לארגון רווח פוליטי מרבי בעלות סמלית מינימלית. בכירי הארגון הבינו את הצורך לסגל רטוריקה חדשה שתקל את ההתמודדות עם מגוון האתגרים, מבלי לזנוח את משנתו האידיאולוגית ואת עקרונותיו של הארגון. במהלך הדיונים קראו מקצת אנשי חמאס לבצע תיקונים סמנטיים ולא מהותיים בסוגיות דוגמת ההבחנה בין היחס ליהודים לעומת הסכסוך עם הכובש הישראלי, הימנעות מאזכורים אנטישמיים והתמקדות במשותף ולא במפלג בחברה הפלסטינית.⁵ לעומתם טענו אחרים בחמאס שכל שינוי שאינו כרוך בפגיעה בעקרונות הרעיוניים ממילא לא ירצה את המערב ולא יניב לארגון תועלת. הם הזהירו כי שינוי האמנה יגרום חיכוכים פנימיים, יתפרש כחולשה בעיני יריבים ויזמן לחצים נוספים מצד הקהילה הבינלאומית וישראל. הצעת פשרה שעלתה, ולבסוף גם אומצה, הייתה הותרת האמנה על כנה, במקביל לפרסום חזון עדכני בעל שם חדש, שניתן יהיה לתקנו על פי הצורך מדי תקופה.⁶

אמנת חמאס ומסמך העקרונות: מבט השוואתי

מסמך העקרונות איננו מחליף אפוא את אמנת חמאס, אך הוא כולל ארבעה חידושים עיקריים לעומתה: שימוש מופחת בעולם מושגים דתי-אסלאמי; התמקדות במרכיב הלאומי-הפלסטיני בזהות הארגון; בידול בין הגישה העוינת למפעל הצינוני ולמדינת ישראל לבין סובלנות כלפי היהודים כקהילה דתית; נכונות להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967, אם כי ללא הכרה בישראל, ללא ויתור על שחרור "כל פלסטיין" וללא ויתור על שיבת הפליטים.

חידושים אלה נועדו להגדיל את מרחב התמרון של הארגון, לסייע בהגעה להסכמות עם פתח בנוגע לניהול חיי העם הפלסטיני ולשפר את דימויו האזורי והבינלאומי. בראיית חמאס, הם יסייעו להציגו כארגון שחרור לאומי לגיטימי, הנבדל מתנועות טרור סלפיות-ג'האדיות שנשענות רק על חזון מהפכני דתי ואלים. השינויים הרטוריים, שמעניקים עדיפות לאוריינטציה הלאומית הפלסטינית על פני זו האסלאמיסטית, ניכרים בסעיפים רבים במסמך העקרונות. כבר בסעיף הראשון מוגדר חמאס כ"תנועת שחרור והתנגדות לאומית פלסטינית אסלאמית, שמטרתה לשחרר את פלסטיין". דת האסלאם מוגדרת אומנם כ"מקור סמכות", אך יש בניסוח הנבחר נסיגה מסעיף 2 באמנת חמאס, המגדיר את הארגון כפלא של תנועת 'האחים המוסלמים' בפלסטיין.⁷

הפחתת השימוש בשיח דתי מתבטאת גם ביחס של חמאס לפלסטיין ולאמצעים שיש לנקוט לשחרורה. פלסטיין מוגדרת במסמך העקרונות (סעיף 2) כיחידה גיאוגרפית אחת, "בלתי ניתנת לחלוקה", השוכנת "מנהר הירדן שבמזרח ועד לים התיכון שבמערב", בדומה להגדרתה באמנה החילונית של אש"ף (סעיף 2).⁸ הסעיף הנדון אף נמנע מהגדרת הטריטוריה הפלסטינית כאדמת וקף אסלאמי (הקדש) של המוסלמים לדורותיהם (כמצוין בסעיף 11 באמנה), ובוחר להתמקד בחוויית הפליטות הייחודית של העם הפלסטיני "שגורש מארצו", אשר מהווה מרכיב מרכזי בהבניית הזהות הלאומית הפלסטינית.⁹

"ההתנגדות לכיבוש בכל האמצעים [...] ובראשם ההתנגדות החמושה כבחירה אסטרטגית" מוגדרת במסמך (סעיף 25) כ"זכות לגיטימית שלה ערבים הדתות המונותיאסטיטיות וההסכמים והחוקים הבינלאומיים". הסעיף העוקב (26) מצוין את סירוב חמאס לפגיעה בנשק ההתנגדות, ולצד זאת גם מדגיש את הניהול הגמיש של השימוש בו בתקופות של הסלמה ורגיעה, מבלי שהדבר יגרע מ"עקרון ההתנגדות".¹⁰ "ההתנגדות", בשונה מהכתוב באמנה (למשל, סעיפים 12 ו-15),¹¹ אינה מתוארת כחובה דתית אישית החלה על כל מוסלמי; מצוות הג'האד מוזכרת פעם אחת בלבד (לעומת שבע פעמים באמנה), והדגש הוא על ניהול הסכסוך יותר מאשר על הכרעתו. הדרישה להגן על נשק ההתנגדות מבטאת, כך נראה, שאיפה להשיג הכרה פנים-פלסטינית בחמאס, וייתכן שגם הכרה ערבית ובינלאומית,

ככוח התנגדות חמוש ולגיטימי שיוכל להמשיך לפעול ככוח צבאי ריבוני במסגרת הרשות הפלסטינית (בדומה למודל חזבאללה בלבנון).

מסמך העקרונות מגדיר את העם הפלסטיני כ"עם אחד" (סעיף 6), את הפלסטינים כ"תושבים הערבים שחיו בפלסטין עד לשנת 1947, ואז גורשו ממנה או שנשארו בה" (סעיף 4), ואת האזרחות הפלסטינית כ"תכונה שורשית [...] שעוברת מאבות לבנים" (סעיף 5). ההתמקדות בעם הפלסטיני מתקשרת לניסיון לטוות רטוריקה לאומית שפונה למכנה משותף רחב. המסמך מכיר באש"ף כמסגרת הלאומית של העם הפלסטיני בשטחי פלסטין ומחוצה לה, וזאת בניגוד בולט לאמנת 1988 המבקרת את אופיו החילוני של אש"ף, ומתבדלת ממנו כל עוד לא יתקן את דרכיו (סעיף 27). אש"ף, על פי המסמך, הוא ארגון הגג של ההנהגה הפלסטינית, ולכן "חובה לשמור עליו, לפתחו ולבנותו מחדש בהתאם לעקרונות הדמוקרטיה, תוך שיתוף כל מרכיבי וכוחות העם הפלסטיני" (סעיף 29).¹² בהכרה באש"ף מביע חמאס את רצונו להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות הפלסטיני.¹³

המסמך אינו כולל ויתור על שחרור כל פלסטין, לא כל שכן – הכרה בישראל, אך בניגוד לאמנה הוא מבטא נכונות ל"הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית שבירתה מזרח ירושלים, על בסיס קווי יוני 1967", בתור "נוסחה לאומית מוסכמת ומשותפת" (סעיף 20). למעשה, אין חידוש של ממש בתמיכת חמאס בהקמת מדינה פלסטינית ברצועת עזה ובגדה המערבית תחילה, כשלב ביניים בדרך להגשמת המטרה האסטרטגית – שחרור כל פלסטין. מנהיגי התנועה, החל באחמד יאסין, דרך מוסא אבו מרזוק וכלה בח'אלד משעל, העלו רעיונות דומים להפסקת אש

(הודנה) ארוכת טווח בתמורה להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 החל משלהי שנות השמונים.¹⁴ העלאת רעיון זה במסמך נועדה לשמש נוסחה מגשרת מול פתח, שמתבטאת בנכונות להקמת מדינה פלסטינית בגבולות מצומצמים, וזאת כדי להכשיר את הקרקע לאחדות פלסטינית.¹⁵

שינוי בולט נוסף במסמך, הקורץ לקהילה הבינלאומית, הוא הויתור על הרטוריקה האנטישמית הרווחת באמנה, דוגמת תיאור המאבק בפלסטין כ"מערכה עם היהודים", שימוש באנלוגיות בין הציונות לנאציזם ואזכור מיתוסים על היהודים המנהלים את העולם ורוקמים מזימות נוסח

"הפרוטוקולים של זקני ציון" (במבוא וסעיפים 20, 31 ו-32). המסמך מבהיר כי "המאבק במפעל הציוני אינו מאבק אמוני ביהודים" (סעיף 16), וכי האנטישמיות היא תופעה מקומית הקשורה בהיסטוריה של אירופה (סעיף 17).

המסמך אינו כולל ויתור על שחרור כל פלסטין, לא כל שכן – הכרה בישראל, אך בניגוד לאמנה הוא מבטא נכונות ל"הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית שבירתה מזרח ירושלים, על בסיס קווי יוני 1967"

ואולם, העידון הסמנטי אינו מעמעם את השלילה החוקית, המוסרית וההיסטורית של עצם קיומה של ישראל: המפעל הציוני מוגדר "גזעני, עוין, מתנחל, מתפשט, מבוסס על גזל זכויות אחרים ואויב של העם הפלסטיני ושל שאיפותיו לחירות, לשחרור, לשיבה [פליטים] ולהגדרה עצמית" (סעיף 14); כמו כן, המפעל הציוני מתואר כאיום וכסכנה לביטחון ולאינטרסים של האומה הערבית והאסלאמית (סעיף 15); ההחלטות הבינלאומיות החל בהצהרת בלפור, דרך החלת המנדט הבריטי וכלה בהחלטת החלוקה של האו"ם נדחות כבטלות ומבוטלות מיסודן (סעיף 18); הסכמי אוסלו, התיאום הביטחוני עם ישראל והתהליך המדיני בכללותו מוצגים כמכשיר לפגיעה בזכויות הפלסטיניות וכאמצעי לחיסול הבעיה הפלסטינית, ולפיכך כבלתי קבילים (סעיפים 21 ו-22).

העמדות לעיל סותרות את עמדותיו הרשמיות של אש"ף,¹⁶ ובהצגתן מתכחש חמאס לעצם ההכרה הבינלאומית בבסיס הלגיטימיות להקמת מדינת ישראל. מדובר בשלילה עקרונית של גישת אש"ף והרשות הפלסטינית לקיום משא ומתן לכינון מדינה בקווי יוני 1967, במסגרת הסדר שלום עם ישראל. יתרה מכך, גם ההסכמה של חמאס להקמת מדינה בגבולות אלו, ללא הכרה בישראל, מותנית לאורך המסמך בשלושה תנאים שמעקרים את ישימותה: שיבת הפליטים לבתיהם; התעקשות על שחרור כל פלסטין מהים ועד הנהר; דבקות בהתנגדות החמושה כבחירה אסטרטגית.

תגובות אמביוולנטיות ברשות הפלסטינית ובמצרים

מסמך העקרונות של חמאס מופנה בראש ובראשונה לרשות הפלסטינית ולמצרים – שני גורמים שתיקון היחסים עימם נתפס על ידי הארגון כחיוני להשגת לגיטימציה פנימית ואזורית ולהיחלצות מהבידוד ומהמצוקה האסטרטגית, שאליה נקלע מאז הפלת שלטון 'האחים המוסלמים' במצרים ביולי 2013. התגובות הראשוניות של שני שחקנים אלו מגלות יחס מעורב.

על פניו, המסמך התקבל בחיוב על ידי ההנהגה הפלסטינית. ג'בריל רג'וב, חבר הוועד המרכזי של פתח, מצא בו שינוי חיובי, היות שחמאס הכיר במסגרתו בשאיפה להקמת מדינה פלסטינית בקווי יוני 1967, וקיבל את הצורך ביצירת שותפות לאומית תחת אש"ף. רג'וב התייחס בדבריו גם לחילוקי הדעות בין הצדדים, אך ציין שחמאס מייצג חלק מהעם הפלסטיני ויש להגיע עימו לפתרון פוליטי על בסיס המסמך.¹⁷ אוסאמה קואסמה, הדובר הרשמי של פתח, ואחמד מג'דלאני, חבר הוועד הפועל, בירכו גם הם על התקרבות חמאס לעמדות אש"ף, פתח ופלגים פלסטיניים נוספים, אך הוסיפו כי חלק מהנקודות במסמך מעורפלות וטעונויות הסבר.¹⁸

ואמנם, הרשות הפלסטינית עודנה חשדנית מאוד כלפי כוונות חמאס, ומגלה עמדה נוקשה ואף עוינת כלפיו. ערב פרסום המסמך החליט עבאס להקפיא את תשלום משכורות הפקידים ברצועת עזה, ודרש מחמאס להעביר את השליטה על הרצועה לידי הרשות הפלסטינית. הובהר כי אם חמאס לא ייענה לדרישות, עשוי עבאס ליישם אחת או יותר מההחלטות הבאות: הכרזה על חמאס כארגון סורר או כארגון טרור; הקפאת כספים המועברים לרצועה, ובהם אלו המוקצים לבריאות, לחשמל, למים ולשירותים חברתיים; הקפאת כל הכספים של חמאס בגדה וברצועה, ודרישה מבנקים וממוסדות כלכליים לחדול מפעילות בעזה. צעדים ראשוניים שנעשו בכיוון זה מעידים על כך שההנהגה הפלסטינית אכן נחושה להחליש את חמאס.¹⁹ המשך הלחץ מצד הרשות צפוי להעמיד את חמאס בפני שתי חלופות בעייתיות: האחת, קבלת תנאי ההנהגה הפלסטינית כפי שהם, תוך הפגנת חולשה בזירה הפלסטינית ומחוצה לה; האחרת, סירוב לתנאים תוך מאבק חזיתי ברשות, או לחלופין כניסה לסבב אלים נוסף מול ישראל.²⁰ כך או כך, לפי שעה לא הצליח מסמך העקרונות למנוע את הגברת הפיצול הפנים-פלסטיני ואת ההיפרדות ההולכת וגוברת של הגדה המערבית מרצועת עזה.

ספק גם אם הרחוב הפלסטיני רואה במסמך פתח לשינוי. סקרי דעת קהל שנערכו בשנתיים האחרונות לימדו על כך שהציבור הפלסטיני ברובו אינו מאמין ביכולתם או ברצונם של הצדדים באחדות לאומית.²¹

כתובת נוספת ואולי אף ראשית, שאליה מוען המסמך, היא מצרים. המתיחות בין עזה לקהיר מאז הדחת 'האחים המוסלמים' בקיץ 2013 גבתה מחמאס מחיר כבד, והעמיקה את בידודו הפוליטי והפיזי. משטר א־סיסי ראה בחמאס איום ביטחוני המקרין על יציבות מצרים בכלל, וסיני בפרט, בגלל זיקתו האידיאולוגית לאחים המוסלמים וקשריו המבצעיים עם גורמים סלפיים־ג'אהדיסטיים בסיני. הוא האשים את הארגון בסיוע לפיגועים נגד הצבא המצרי ולהתנקשות בתובע הכללי המצרי ביולי 2015. על רקע זה התגבר המאבק המצרי במנהרות ההברחה, ששימשו את חמאס גם למטרות כלכליות ואזרחיות, והוגבלה תנועת האנשים והסחורות במעבר רפיח.

אחד התנאים שהציבה מצרים לשיפור יחסיה עם חמאס במסגרת מגעים שקיימו הצדדים בשנים 2016–2017 היה התנתקות רשמית מתנועת 'האחים המוסלמים', והתקרבות לציר הסוני הפרגמטי על חשבון הציר השיעי בהובלת איראן, והציר האסלאמיסטי בהובלת קטר וטורקיה. מסמך העקרונות מכיל כמה סעיפים שכוונו כלפי מצרים, ובראשם השמטת הזיקה לאחים המוסלמים שמופיעה בסעיף השני של אמנת חמאס (אם כי ללא התנתקות מפורשת מתנועת האם). בהמשך לכך, בסעיף 37 במסמך נקבע כי חמאס "מתנגד להתערבות בעניינים פנימיים של מדינות [...] ובמעורבות בסכסוכים ובמאבקים בינהן" – אות לניטרליות שהארגון כפה

על עצמו בנוגע למעורבות ביחסים בין המשטר המצרי ליריבו מבית ומחוץ. סעיף 13 שעניינו, בין היתר, סירוב לאזרוח הפליטים מחוץ לפלסטין,²² התפרש אף הוא בקהיר כאיתות חיובי, לנוכח החששות העולים במצרים מעת לעת מכך שתתבקש להקצות טריטוריה בסיני לטובת המדינה הפלסטינית.²³

ממשלת מצרים לא הגיבה רשמית על מסמך העקרונות, אך דוברים ופובליציסטים המזוהים עם המשטר הציגו כלפיו שלוש גישות נבדלות: האחת – אוהדת, שרואה במסמך פגיעה במעמדה של תנועת 'האחים המוסלמים' במצרים, ואשר מזהה בו קו ריאליסטי שמן הראוי לבחון את הפוטנציאל למיצויו; השנייה – ספקנית ומסויגת, שמצביעה על כך שהמסמך רצוף כפלי משמעותיות, ולכן מביעה חשש שאימוצו על ידי חמאס הוא טקטי, אופורטוניסטי ושטחי, ואיננו מגלם מפנה אמין, עמוק ואסטרטגי בדרך ובמשנה הרעיונית; הגישה השלישית מהווה מעין גישור בין השתיים הקודמות, וקוראת לשפוט את חמאס במבחן המעשה.

הגישה האוהדת גורסת שהמסמך מבטא מפנה היסטורי בעמדות חמאס, והוא צעד שמכשיר את הקרקע לתמיכה בהסדר מדיני על בסיס קווי 1967, להשתלבות מחודשת במערכת הפוליטית הפלסטינית ולהסדרת היחסים עם מצרים.²⁴ דוברים מצרים רשמיים העריכו שחמאס מבין שזיקתו לאחים המוסלמים מסבה נזק ליחסיו עם מצרים ולעניין הפלסטיני עצמו, ולכן החליט לבטלה.²⁵ כמה פובליציסטים בעיתונים ממסדיים מצריים אף סברו שעל קהיר להיענות לידו המושטת של חמאס. בראייתם מעיד המסמך על רצונו של הארגון להיחשב ל"חלק מהפתרון" האזורי והבינלאומי, ובכך הוא מזמן למצרים הזדמנות לשקם את מעמדה המוביל, תוך מילוי תפקיד במאמצי הפיוס בין פתח לחמאס ובקידום תהליך השלום הישראלי-פלסטיני.²⁶ היו גם מי שהזדרזו לראות במסמך הודאה היסטורית של חמאס בפרט, ושל הפלסטינים בכלל, בצדקת דרך השלום הריאליסטית שעיצב סאדאת, אשר הייתה לפנים מושא לחתרנות, להשמצות ולניגוח מצידם.²⁷

התייחסויות אוהדות נוספות של מצרים הרשמית למסמך העקרונות נגעו לסוגיות פוליטיות פנימיות, ובראשן השלכותיו השליליות על 'האחים המוסלמים' – יריבי המשטר. בית הפסיקה המצרי הגדיר את השמטת הזיקה של חמאס לתנועת האם כ"הפסד חדש המצטרף אל הפסדי 'האחים המוסלמים' בשנים האחרונות", שמחייבם לבחון מחדש את מדיניותם החתרנית כלפי מצרים.²⁸ יצוין ש'האחים המוסלמים' במצרים נחלקו גם כן – בתגובותיהם למסמך – בין זרם שמרני, שהזהיר מפני המדרון הפרגמטי החלקלק שאליו עלול חמאס לצעוד,²⁹ לבין זרם רפורמיסטי, שראה בחיוב את יכולתו להפגין גמישות רעיונית ולהסתגל לנסיבות המשתנות.³⁰ לעומת גישה זו, כמה חברי פרלמנט מצרים ובעלי טור בעיתונות המצרית הממסדית פקפקו במהימנות המסמך ובשינויים שהוא מייצג, וגרסו שחמאס אימץ שינויים אלו מסיבות אופורטוניסטיות וטקטיות בלבד.³¹ בהקשר זה טענו כי חמאס

כשל בצעידת "המייל הנוסף", שהיה מאפשר להכשירו כשותף לתהליך השלום, מכיוון שנצמד במשתמע למתכונת הישנה של "הודנה ארוכת טווח" תוך דבקות לא-ריאלית בשחרור פלסטין מהים ועד הנהר.³² מוחמד אבו אל-פדל, סגן עורך 'אל-אהראם', הצביע על כך שהמסמך מכיל סתירות פנימיות למכביר, ובהן: הכרה בגבולות 1967 ללא הכרה בישראל; חתירה לפעילות פוליטית תוך שמירה על נשק ההתנגדות; התעלמות מהזיקה לאחים המוסלמים לצד היצמדות למסגרת הרעיונית של תנועת האם. חמאס, לדבריו, ניסה לאחות בין ניגודים חריפים כדי לגשר על חילוקי דעות פנימיים ולרצות קהלי יעד שונים, אך הוא "לא יוכל להונות את כל האנשים כל הזמן", ויצטרך – במקודם או במאוחר – לקבל הכרעות היסטוריות בסוגיות הרות הגורל שעומדות על הפרק.³³

גישה מצרית שלישית נגזרה מהגישה הספקנית שהוצגה לעיל, וקבעה שחובת ההוכחה מוטלת על חמאס לנוכח טבעו המעורפל של מסמך העקרונות. ה"מבחנים" השונים שהוצבו לחמאס בעיתונות המצרית הממסדית כללו צעדים קונקרטיים בסוגיות אזרחיות ודו-צדדיות כגון: קבלת יוזמת השלום הערבית; הכרה בהסדר מדיני בגבולות 1967; כיבוד תפקידה של מצרים בתהליך השלום; אי-מעורבות במאבקים בין-ערביים; סיום הפילוג הפנימי עם פתח וכינון ממשלת אחדות פלסטינית; ויתור על ניהול רצועת עזה כישות מדינית נפרדת; מסירת מפות המנהרות בגבול עזה למצרים והתחייבות שלא לבנות מנהרות חדשות; הפסקת התמיכה והמעורבות בטרור.³⁴ אלו התניות מצריות מפורטות, והן נוקשות בחלקן אף יותר מתנאי הקוורטט, שחמאס דחה בעקביות מאז שנת 2005.

מוחמד אבו אל-פדל:
המסמך מכיל סתירות
פנימיות למכביר, ובהן:
הכרה בגבולות 1967
ללא הכרה בישראל;
חתירה לפעילות פוליטית
תוך שמירה על נשק
ההתנגדות; התעלמות
מהזיקה לאחים
המוסלמים לצד היצמדות
למסגרת הרעיונית של
תנועת האם

סיכום ומשמעויות

מסמך העקרונות של חמאס מציג פרשנות עדכנית למדיניות הארגון, שמבוססת על יישוב המתחים בין תפיסת עולמו המסורתית, כפי שהיא מתבטאת באמנה מ-1988, לבין מכלול האתגרים המעשיים שעימם התמודד בעשור האחרון. המסמך מדגיש את האוריינטציה הלאומית של הארגון על חשבון זו האסלאמית, מתמקד בנרטיבים פלסטיניים ייחודיים ומדגיש את המאבק הלאומי ב"מפעל הציוני" במקום ביהודים. הוא אומנם מהווה שלב טקטי בהתפתחות הרטוריקה הרשמית של חמאס, אך אין בו כשהוא לעצמו כדי לסמן שינוי מהותי באסטרטגיה של הארגון.

המסמך מבטא חתירה של חמאס לשוב ולהשתלב כשחקן לגיטימי בזירה הפלסטינית, ולסלול את הדרך לתיקון היחסים עם מצרים. אולם מסתמן שההנהגות

ברמאללה ובקהיר אינן ממהרות להסתפק בגמישות הרטורית המוצעת במסמך, ודורשות מהארגון ויתורים נוספים בליווי צעדים קונקרטיים. השתיים מודעות למצוקה שבה מצוי חמאס, ומחדדות בפניו את הבחירה בין פרגמטיזם מדיני לבין דבקות בעקרונות אידיאולוגיים נוקשים. עד כה מתעקש חמאס להוסיף ו"לאחוז את החבל משני קצותיו", ומסרב להכריע בין שתי החלופות הקשות העומדות לפתחו: ויתור על דרך ההתנגדות בתמורה לפיוס פנימי, פתיחות אזורית ולגיטימציה בינלאומית; או לחלופין – נאמנות לקו המסורתי במחיר של החרפת הבידוד והמשברים הפנימיים והחיצוניים הנובעים ממנו.

אשר לישראל, אין בשינויים הקוסמטיים שמבטא המסמך החדש לעומת האמנה כדי לערער את התפיסה כי חמאס הוא גורם מכשיל שלא זנח את ההסתה, האלימות והטרור, ואשר המאבק לחיסול ישראל מהווה מרכיב מרכזי בהווייתו. מבחינת ישראל, חמאס הוא הריבון בפועל ברצועת עזה לכל דבר ועניין, ולכן, אף אם בעקיפין – הוא כתובת. על ישראל לבחון את מדיניות חמאס במישור המעשי, ולהחליט על בסיס זה אם מרחב הפרגמטיות שאליו הארגון נכון לכאורה לנוע הופך אותו לשותף אפשרי להסדרי שלום, בהתאם לקריטריונים הבינלאומיים המקובלים. אמות המידה לטיב השינוי בעמדתו של הארגון היו ונתרו קבלת תנאי הקוורטט, לצד מרכיבים נוספים, ובראשם: השקעת כספי הסיוע הבינלאומיים בשיקום רצועת עזה במקום בהתעצמות צבאית; הפסקת הברחות הנשק לרצועת עזה; פירוז והכפפת הנשק של הארגון לסמכות פלסטינית מרכזית.

אין בנאמר לעיל כדי למנוע מממשלת ישראל להפגין נכונות לצעדים הומניטריים כלפי רצועת עזה (שהיא נוקטת בפועל גם כיום), להקלות בתנועת אנשים וסחורות, ובהמשך – לשיקום שמתנה ברגיעה ביטחונית ארוכת טווח ובעצירת התעצמות הארגון. הסדרים רחבים יותר בעתיד יחייבו את חמאס ליותר מאשר מסמך עמום הניתן לפרשנויות סותרות.

אין בשינויים הקוסמטיים שמבטא המסמך החדש כדי לערער את התפיסה כי חמאס הוא גורם מכשיל שלא זנח את ההסתה, האלימות והטרור, ואשר המאבק לחיסול ישראל מהווה רכיב מרכזי בהווייתו

הערות

- 1 Ben Smith, *Hamas, Fatah and the Middle East Quartet Principles*. London: House of Commons Library, May 17, 2011, P. 2, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05968>
- 2 חמזה אסמאעיל אבו שנוב, "ההכרה בישראל בין אמנת החמאס למצע הבחירות", גדודי השידה עז א'דין אל'קסאם, 13 בפברואר 2006 (ערבית), <https://www.alqassam.ps/arabic/articles/details/513>

- 3 סאמי אל-ח'טיב. "ניצחון חמאס – בין עקרונות האמנה והמהמורות בדרך", גודי שהיד עז אדין אל-קסאם, 16 בפברואר 2006 (ערבית), <https://www.alqassam.ps/arabic/articles/details/518>
- 4 כ. יעקב, "מסמך חמאס: מדינה פלסטינית בגבולות 1967 כ"נוסחה מוסכמת" לחמאס ולאש"פ, אך ללא ויתור על פלסטין מן הים ועד הנהר", **ממרי – המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון**, 7 במאי 2017, <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?4424>;
- "ד"ר אחמד יוסוף: מסמך חמאס החדש הוא פרי של ביקורת פנימית", **אל-אמאד לאל-אעלאם**, 3 באפריל 2017 (ערבית), <https://www.amad.ps/ar/Details/166726>;
- ח'אלד משעל, "מסיבת עיתונאים של תנועת ההתנגדות האסלאמית 'חמאס' על הכרזת המסמך המדיני החדש של התנועה", **אל-ג'זירה**, 1 במאי 2017 (ערבית), https://www.youtube.com/watch?v=GvPQ_L1BKel
- 5 "מומחים: אמנת חמאס היא מסמך היסטורי חשוב", גודי שהיד עז אדין אל-קסאם, 14 בדצמבר 2014 (ערבית), <https://www.alqassam.ps/arabic/news/details/6649>
- 6 אבראהים אל-מדהון, "אמנת חמאס והדרישות לשינוי", **אל-מכאן**, 18 בדצמבר 2014 (ערבית), <http://www.almakan.co.il/?mod=articles&ID=47699>
- 7 תנועת ההתנגדות האסלאמית חמאס – פלסטין. **מסמך העקרונות והמדיניות הכללית**. עזה, 1 במאי 2017, עמ' 1 (ערבית), <http://hamas.ps/ar/uploads/documents/599abf9aafa1b76837c1242eb229e87b.pdf>
- 8 אל-ג'זירה, **האמנה הלאומית הפלסטינית של הארגון לשחרור פלסטין** (ערבית), <http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/25de66cd-075b-4c8e-9bc3-ddf5ef253676>
- 9 Esther Webman, "The Evolution of the Founding Myth: The Nakba and Its Fluctuating Meaning", *Palestinian Collective Memory and National Identity*, New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 29.
- 10 חמאס, **מסמך העקרונות**, עמ' 4 (ערבית), <http://hamas.ps/ar/uploads/documents/599abf9aafa1b76837c1242eb229e87b.pdf>
- 11 מכון ראות, **אמנת תנועת ההתנגדות האסלאמית – פלסטין (חמאס)**, עמ' 1, 5-6, <http://reut-institute.org/data/uploads/officialheb/20060206Hamass%20Covenant.pdf>
- 12 חמאס, **מסמך העקרונות**, עמ' 5 (ערבית), <http://hamas.ps/ar/uploads/documents/599abf9aafa1b76837c1242eb229e87b.pdf>
- 13 Khaled Elgindy, "Lost in the Chaos: The Palestinian Leadership Crisis", *The Washington Quarterly*, Vol. 38. No. 4, Winter 2016. p. 137, <https://pdfs.semanticscholar.org/cd6e/aabcaac1f19fbf95eb7f6052e9da10ebc939.pdf>
- 14 אוריה שביט ואופיר וינטר, **אויבי, מורי: הצינות וישראל במשנתם של אסלאמיסטים וליברלים ערבים**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2013. עמ' 72-74; **פרוטוקול המפגש שבו נכח כבוד האמיר "ישמרהו אללה" עם הנשיא הפלסטיני וחאלד משעל ומשלחותיהם**, ישיבה שנייה בתאריך 22 באוגוסט, 2014. דוחה, קטר, 23 באוגוסט 2014, עמ' 5 (ערבית), <https://www.slideshare.net/khalidao/ss-38753671>
- 15 "ד"ר אחמד יוסוף: מסמך חמאס החדש הוא פרי של ביקורת פנימית", <https://www.amad.ps/ar/Details/166726>

- 16 מסמך הכרזת העצמאות, מען, 14 בנובמבר 2010 (ערבית),
<http://www.maannews.net/Content.aspx?id=333662>
- 17 "אל רג'וב: מסמך חמאס הוא שינוי פרגמטי פוליטי חיובי", פלסטין אל-אן, 2 במאי, 2017 (ערבית),
<http://paltimes.net/post/162525/>
- 18 בסאם ג'לאל אל-קאסם ורביע מוחמד אל-דנאן, מסמך חמאס הפוליטי – עמדות ותגובות, בירות: מרכז אל-זיתונה למחקר ולייעוץ, 21 ביוני 2017, עמ' 31, 35 (ערבית),
<https://goo.gl/9HLaZQ>
- 19 אמיר בוחבוט, "מתאם הפעולות בשטחים: ניאלץ להפחית את אספקת החשמל לעזה", וואלה, 25 במאי, 2017,
<http://news.walla.co.il/item/3067985>
- 20 האני אל-מצרי, לאחר הפסקת המשכורות והאיום בהחלטות לא הגיוניות: המצב הפלסטיני לאן? רמאללה: המרכז הפלסטיני למחקרי מדיניות ולמחקרים אסטרטגיים – מסאראת, 16 באפריל 2017, עמ' 2, 5-9 (ערבית),
http://www.masarat.ps/sites/default/files/content_files/tqdyr_strtyjy_-_bd_khsm_lrwtb_lwd_l_yn.pdf
- 21 Index PSR Polls: <http://www.pcpsr.org/en/node/154>
- 22 חמאס, מסמך העקרונות, עמ' 3 (ערבית),
<http://hamas.ps/ar/uploads/documents/599abf9aafa1b76837c1242eb229e87b.pdf>
- 23 למשל: עבד אל-נאצר סלאמה, "מסמך חמאס", אל-מצרי אל-יום, 4 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.almasryalyoum.com/news/details/1128759>
- 24 האלה מוצטפא. "העסקה הגדולה", אל-אהראם, 20 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/595029.aspx>
- 25 ח'אלד אל-סמעאא "הצורך במסמך חמאס", אל-אהראם, 7 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/593092.aspx>
- 25 סיד אל-חדידי, "מצרים – מילת הקוד לסיום 29 שנות קשר של חמאס עם האחים [המוסלמים]", אל-מוניטור, 9 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.al-monitor.com/pulse/ar/contents/articles/originals/2017/05/egypt-brotherhood-links-hamas-relations.html>
- פארוק ג'וידה, "האם אתה מאמין לחמאס?", אל-אהראם, 3 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/592417.aspx>
- 26 מוחמד כמאל, "כיצד נתייחס למסמך חמאס?", אל-אהראם, 12 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/593845.aspx>
- 27 סמיר פרג', "הנשיא טראמפ במזרח התיכון – מבט אנליטי", אל-אהראם, 20 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/595036.aspx>
- 27 סעד אל-דין אבראהים, "הנורמליזציה של חמאס שהתנגד לנורמליזציה", אל-מצרי אל-יום, 12 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.almasryalyoum.com/news/details/1132696>
- מורסי עטא אללה, "סאדאת, אנחנו מצטערים!", אל-אהראם, 4 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/592575.aspx>
- ג'מאל עבד אל-ג'ואד, "הרדיקלים האלה וההשתנות המופלאה שלהם", אל-אהראם, 11 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/593689.aspx>
- 28 "גוף המעקב של בית הפסיקה: התנתקות חמאס [מהאחים המוסלמים] מהווה כישלון לשיח המדכא של התנועה ודחיפה חזקה לחשבון נפש אמת", דאר אל-אפתאא אל-מצריה, 2 במאי 2017 (ערבית),
<http://www.dar-alifta.org/ar/Viewstatement.aspx?sec=media&ID=4999>
- 29 סעיד אל-חאג'. "האם חמאס הולך בדרכו של פת"ח?", המכון המצרי למחקרי מדיניות ואסטרטגיה, 5 במאי, 2017, (ערבית),
<https://goo.gl/AsTz4E>

- 30 עצאם תלימה, "מסמך חמאס – האם תלמד האם מבניה?!", **האחים המוסלמים – הקריאה לשינוי**, מאי 2017, <https://goo.gl/PNhHf1>
- חסן עבדאללה, "מסמך חמאס – עיון רעיוני", **האחים המוסלמים – הקריאה לשינוי**, מאי 2017, <https://goo.gl/Bf2iZZ>
- 31 מוחמד יוסוף והבה ואחרים, "חברי פרלמנט ובכירים: מסמך חמאס הוא תמרון והתנתקותם מהאחים היא הונאה אסטרטגית", **אל-וטן**, 3 במאי 2017 (ערבית), <http://www.elwatannews.com/news/details/2061694>; האני עסל, "חמאס לאחר "האיפור" הפוליטי!", **אל-אהראם**, 3 במאי 2017 (ערבית), <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/592430.aspx>
- 32 אחמד יוסוף אחמד, "מסמך חמאס ומדינת עזה", **אל-אהראם**, 11 במאי 2017 (ערבית), <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/593685.aspx>
- 33 מוחמד אבו אל-פדל, "האם יצליח חמאס להונות את העולם?", **אל-אהראם**, 4 במאי 2017 (ערבית), <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/592587.aspx>
- 34 שם; עסל, "חמאס... לאחר "האיפור" הפוליטי!"; עבאס א-טראבילי. "אל תאמינו להם – זוהי ה'תקיה", **אל-מצרי אל-יום**, 4 במאי 2017 (ערבית), <http://www.almasryalyoum.com/news/details/1128691>; מוחמד עבד אל-מקצוד, "חמאס – מאין ולאן?", **אל-אהראם**, 3 במאי 2017 (ערבית), <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/592424.aspx>

לקראת תפיסה חדשה בתכנון היישובים הערביים – מפיקוח לפיתוח

ראסם חמאיסי

סוגיית התכנון והבנייה היא אחת הסוגיות האסטרטגיות המרכזיות המשפיעות על יחסיה של המדינה עם האזרחים הערבים, וביניהם לבין האזרחים היהודים. התפיסה השלטת בקרב האזרחים הערבים היא שהמדינה משתמשת בתכנון מרחבי ככלי שליטה ופיקוח על הגבלת הפיתוח המרחבי של היישובים הערביים, המוביל להצרת הזדמנויות פיתוח, ובכך מצמיח בנייה ללא היתר ותורם להפרת חוק שמובילה למתח בין המדינה לאזרחיה הערבים. התכנון המסדיר המגביל הוביל להעמדת היצע מועט של קרקעות זמינות במענה לביקוש הגובר למגורים, ולצורות הבנייה השכיחות בקרב רב התושבים הערבים. תפיסת התכנון השכיחה יצרה אי-אמון וחששות בקרב התושבים הערבים, ואלה תרמו להתחזקות השיח הלאומני המתחרה עם השיח האזרחי. מה שאנו שומעים על הריסת בניינים או חששות מהריסה של בתים ביישובים הערביים עובר ממצב של שאלה אזרחית של הסדרה או אכיפה חוקית לשאלה לאומית, הפותחת שאלות הקשורות לסוג ולאופי היחסים השבריריים בין המדינה לתושביה הערבים. יחסים אלה מתגלגלים לרמה של יחסי עוינות בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים שכנים, ובין קהילות יהודיות לערביות הגרות בסמיכות, או שאליהן מהגרת אוכלוסייה ערבית. מאמר זה ינסה לשפוך אור על ההיבטים והמשמעויות של תפיסת התכנון והפיקוח הקיימים, על הצמחת בנייה ללא היתר והריסת מבנים, מה שעלול לערער את הסדר הציבורי, להביא אף לאלימות בשיח ובשטח ולפגוע ביציבותה של מדינת ישראל.

מילות מפתח: תכנון מתארי מרחבי, בנייה ללא היתר, הריסת מבנים, רפורמה תכנון, אזרחים ערבים בישראל.

פרופ' ראסם ח'מאיסי, מתכנן וגיאוגרף, חבר סגל בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, וראש המרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה.

מבוא

ועדת אור (2003), שבחנה את הגורמים לצמיחת אירועי אוקטובר 2000, מצאה כי מדיניות התכנון, הבנייה והקרקעות היא אחד הגורמים המרכזיים למצוקת מגורים ופיתוח ביישובים הערביים, אשר עמדה ברקע התפרצות האירועים. הריסת 15 בתים באום אל-חיראן בנגב ב-29 נובמבר 2016 והריסה של 11 בתים בקלנסווה ב-10 ינואר 2017 התרחשו במקביל לקידום חקיקה בכנסת, שמטרתה הגברת הפיקוח על הבנייה. תיקון זה התבסס על דוח שחיבר המשנה ליועץ המשפטי ארז קמיניץ,¹ אשר העמיד כלים מנהליים להתמודדות עם בנייה ללא היתר² כדי לייצר מנגנון הרתעה הולם לצמצום התופעה. נראה כי קיים צורך דחוף להקנות סמכויות לפיקוח ולהריסה של מבנים, מבלי שהדבר יחייב דיון במערכת המשפטית. תיקון זה העסיק את הרחוב הערבי והיה בין הנושאים המרכזיים בסדר היום של הציבור הערבי. הוא נתפס כחלק מכמה הצעות חוק וכן חוקים שכבר עברו בכנסת, המיועדים לפגוע באוכלוסייה הערבית ולהצר את מרחב האזרחות שלה, כפרטים וכקולקטיב. בו בזמן קיבלה הממשלה החלטה לאמץ את המלצות 'צוות 120 הימים'³ בדבר קידום תכנון והעמדת היצע קרקע לדיור עבור האוכלוסייה הערבית. המלצות אלו נכללו גם בהחלטה ממשלה מס' 992 מדצמבר 2015 על תוכנית החומש לפיתוח והסדרה של המרחב הציבורי ביישובים הערביים, ובכלל זה קידום סוגיות התכנון והבנייה.⁴ למרות החלטה זו והצעדים שכבר ננקטים ליישומה, עדיין קיימים חשש ואי-אמון ברצינותן של הממשלות בישראל ביחס לתיקון עיוותים כלפי התושבים הערבים, להסרת הפליות ולקידום פיתוח היישובים הערביים.

אחד המבחנים המכריעים מבחינת התושבים הערבים לרצינותה של המדינה בכל הנוגע למימוש תוכניות פיתוח ליישובים הערביים קשור בשינוי התפיסה, הפרקטיקה וכלי היישום של מדיניות התכנון והבנייה כמענה לצורכי האוכלוסייה הערבית הגדלה והמשתנה, בצד ביצוע פעולות למניעת הריסת מבנים והסדרת בנייה ללא היתר. מאמר זה אמור להראות כי תפיסת התכנון הקיימת ויישומה הלכה למעשה אינן מעמידות פתרון והסדרה של התכנון והבנייה הדרושים והמותאמים ליישובים הערביים, מה שגורם להצמחת תופעת הבנייה ללא היתר, מנציח חששות מהריסות ומקיים את אי-האמון של האוכלוסייה הערבית כלפי מדיניות הממשלה. המאמר גם יציע מספר כיוונים לשינוי התפיסה, השיח וכלי המימוש המנהליים, במטרה לפוגג מתחים בתחום התכנון והבנייה במעגל הארצי (מדינה ואזרחים), הבין-יישובי (יישובים יהודיים וערביים) ובתוך היישובים הערביים והמעורבים. במהות התפיסה המוצעת ניצב המעבר הנדרש מתפיסה של פיקוח לתפיסה של פיתוח. דהיינו, התכנון המרחבי המתארי אינו צריך להיות בעיקרו כלי לפיקוח ולשליטה, אלא כלי לפיתוח איכות חיים והעמדת היצע נרחב של פתרונות לאוכלוסייה

מגוונת. המאמר יתייחס גם לבחינת המשמעויות האסטרטגיות ביחס לחברה הישראלית כולה.

הבעייתיות בתפיסת התכנון הקיימת

תכנון מרחבי בישראל עומד מול אתגרי ההתפתחויות המדיניות המושפעות מהתפיסות הפוליטיות של השלטון, וכן מן השינויים החברתיים-כלכליים המתחוללים בחברה על קהילותיה השונות.⁵ התכנון המרחבי, בהיותו חלק מהמנגנון של המנהל הציבורי, מקבל בעיקר ביטוי בחלוקת משאבי המרחב/הקרקע, באמצעות הקניית זכויות תכנון או שלילתן.⁶ חלוקת המשאב הקרקעי נעשית על ידי קביעת גבולות הפיתוח, כאשר התכנון מושפע מהמדיניות ומעצב את המרחב בהתאם למטרות של המערכת הציבורית.⁷ סדר הקדימות של המערכת הציבורית מקבל ביטוי בהחלטות ממשלה, בהחלטות מוסדות תכנון ובתכנים של תוכניות מתאר.⁸ התכנון המתארי קובע ייעודי קרקע ומשמש גם ביטוי ליחסי הכוחות בחברה וליחסים האתניים בתוכה.⁹

התכנון ממדינת ישראל מאז ייסודה היה תכנון יזום, שנועד להשיג יעדים של פיזור אוכלוסייה יהודית, הקמה של יישובים ועיירות יהודיות חדשות בגליל ובנגב ויצירת הזדמנויות פיתוח ליישובים ולאוכלוסייה היהודית, אשר קיבלה עידוד לפיתוח על ידי המדינה, כולל במרחבים שבהם קיימים יישובים ערביים. ואולם יישובים אלה לא זכו לתשומת הלב של מדיניות הפיתוח,¹⁰ נהפוך הוא. הם נתפסו כמעכבים את הפיתוח של היישובים הערבים בפריפריה. המניע המרכזי שעמד מאחורי תפיסה תכנונית זו הוא טריטוריאלי. מימוש תפיסה זו נעשה באמצעות תוכניות מתאר מקומיות שנועדו להילחם בהתרחבות היישובים הערביים ובבנייה לא חוקית בהם, לעודד את עיבוי הבנייה בתוך הקו הכחול שנקבע לתוכניות המתאר המקומיות, גם במטרה לקדם עיור של היישובים הערביים, לעבות את השטח המיועד לבנייה ולצמצם את הרצף טריטוריאלי ביניהם.¹¹ מניעת הרצף הטריטוריאלי נעשתה על ידי שרטוט מפת תחומי שיפוט שכללה שטחים של יישובים ערביים בתחומי שיפוט של מועצות אזוריות יהודיות. גם שטחים בבעלות המדינה באזורי היישובים הערביים נכללו בתחומי שיפוט של רשויות מקומיות יהודיות. מפת גבולות השיפוט, שנקבעה גם משיקולים מדיניים ומוניציפליים,¹² יצרה חסם בפני תכנון מתארי של יישובים ערביים.

כחלק מתפיסת התכנון המגביל הוכנו תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות,¹³ אשר קבעו כללים המעכבים או לפחות אינם מעניקים הזדמנויות פיתוח ראויות ליישובים ערביים קיימים, ובמקומות אחרים הם מתעלמים מקיום מבנים ואף מכפרים ערביים.¹⁴ חלק מהתעלמות זו נעשה במודע, במטרה לרכז את האוכלוסייה הערבית – ובמיוחד הבודואית – בגליל ובצפון הנגב. חלקה נוצר בגלל תהליך

התפתחות לא מותאם בין התכנון למציאות הקיימת. אי-התאמה כזו תרמה רבות ליצירת מה שמכונה "בנייה לא חוקית"¹⁵, שהיא בעיקרה אי-התאמה או סתירה בין תכנון שאינו מאפשר הוצאת היתרי בנייה לבין צרכים של האוכלוסייה, שהמשיכה להתרחב. חוסר התאמה זה קיים עדיין במיוחד באזור הנגב הצפוני, וגם בחלק מהיישובים שאומנם אושרו עבורם תוכניות, אולם הן אינן מתחשבות במצב הקיים ובצרכים העתידיים, כגון המקרה של העיר קלנסווה.

חוסר היערכות תכנונית מקומית

מדיניות התכנון הריכוזית לא התמודדה עם צורכי האוכלוסייה הערבית, שעברה אחרי הקמת המדינה היפוך סטטוס – מרוב למיעוט נשלט, אוכלוסייה כפרית המתגוררת בעיקר בפריפריה וביישובים קטנים, המתאפיינים בהיותם חברה מסורתית פטריארכלית שמתבססת על חקלאות כמקור פרנסה. האוכלוסייה הערבית החלה לגדול והכפילה את היקפה מ-160 אלף נפש בשנת 1950 לכ-1.8 מיליון נפש בשנת 2016. כך גלש השטח הבנוי מעבר לגבולות התכנון שנתחמו על ידי מוסדות התכנון, כאשר גם גלישה זו נעשתה ללא תכנון יזום. עיקר הבנייה ביישובים הערביים מתבצעת על קרקע בבעלות פרטית, כאשר ההגירה לערים מצומצמת. מכאן יצר הביקוש הגובר לשטחי פיתוח למגורים, לתשתיות ולמבני ציבור תופעה בולטת של עיור ביישוב הערבי. מכיוון שהתכנון לא התאים לצרכים ולאופי של פיתוח היישובים, נוצרו סתירות בין הביצוע לתכנון המאושר, שברוב המקרים מפגר אחר הפיתוח.

הרשויות המקומיות הערביות שהחלו להתפתח היו חלשות וחסרות יכולת מנהלית ותקציבית להנהיג פיתוח מתוכנן, או ליזום תכנון יישובי הולם וחלופי לתכנון הממסדי. במקביל, מוסדות התכנון לא הפקידו בידי הרשויות המקומיות את הנושא של תכנון ובנייה. ברוב המקרים הוא המשיך להתנהל על ידי ועדות מקומיות ומרחביות, הממונות על ידי משרדי הממשלה

ומהוות את זרועה ביישום מדיניותה. רק ארבע רשויות מקומיות ערביות מתוך שמונים וארבע מתפקדות עתה גם כוועדות מקומיות, כאשר כל השאר שייכות לוועדות מרחביות. יש לא מעט מקרים שבהם נוצרים ניגודים בין הרשות המקומית הנבחרת לבין ועדה מקומית ממונה לתכנון ובנייה. חוסר הסמכות והאחריות של הרשות המקומית הערבית צמצם את מעורבותה בכל מה שקשור

מדיניות התכנון הריכוזית לא התמודדה עם צורכי האוכלוסייה הערבית, שעברה אחרי הקמת המדינה היפוך סטטוס – מרוב למיעוט נשלט

לתכנון היישוב. הוא גם העמיק את המחאה של הרשויות המקומיות נגד מוסדות התכנון, כאשר קצרה ידה של הרשות המקומית הערבית הנבחרת לייצג את תושביה ולהשפיע על תוכני התכנון ועל תהליכי האישור. כל זאת בצד תקופת התכנון

הממושכת, הגורמת לכך שהרשות המקומית אינה מזדהה עם התכנון המרחבי, מתנכרת לו ואינה ששה ליישמו, אלא ניצבת לצד האזרח כנגד התכנון הממסדי. מצב זה פוגע בלגיטימיות של התכנון המרחבי ככלי להבטחת איכות חיים ולפיתוח המרחב הציבורי, ומייצר אקלים של תמיכה בבנייה ללא היתר.

גם התושבים, ובמיוחד בעלי קרקעות פרטיות, תפסו את התכנון ככלי ממסדי הבא להגבילם, כאשר חלקם תופס אותו ואת הסדרי המקרקעין ופעולת הוצאת היתרי הבנייה ככלי שליטה ממסדי הקשור להפקעות קרקע. מיותר לציין כי סוגיית הפקעת קרקעות של ערבים פוגעת גם בקידום הכנה ואישור של תוכניות מתאר, והיא יצרה שיח אנטי-תכנוני בקרב לא מעטים מהתושבים הערבים. חלק מבעלי הקרקעות דחו את אותן הגבלות תכנוניות שנקבעו בתוכניות המתאר, בעיקר את אלה שכללו הפרשות לצורכי ציבור, כולל תכנון דרכים.¹⁶ כך קיימת הבחנה מוגבלת למדי בין החלטות ממסדיות העשויות לפתח תשתיות לצורכי האוכלוסייה הערבית לבין אלו הפוגעות ביישוב ואשר כוללות הגבלות תכנוניות, הפקעות קרקע לצורכי הקמה של תשתיות לאומיות והקמת יישובים יהודיים. החלטות אלו יצרו שיח של התנגדות גורפת בקרב רוב האוכלוסייה הערבית. שיח מתנגד זה לא היה מספיק בררני ומבחין כדי לקדם תפיסה תכנונית מקומית, המאפשרת את צמצום הבנייה הערבית ללא היתר. כך התחזקה מאד התפיסה של אנטי-תכנון שהתממשה בין היתר על ידי אכיפה מוגבלת מאוד של תוכניות הבנייה. אין זה המקום לדון בנכונותה של תפיסה נרטיבית זו, המתבטאת בהתנהלות הקהילה הערבית כלפי ההחלטות המנהליות והמושפעת מהאקלים הפוליטי, מתחושת הניכור של האוכלוסייה הערבית ומתפיסת הארעיות של המצב שנוצר. בכל מקרה, היא קיבלה ביטוי ביוזמות מוגבלות מאוד לתכנון חלופי ולהשתתפות ערבית בגיבוש תכנון מתאים, כחלופה מקומית להתנגחות ולשלילה כוללת של התכנון הממסדי.

המציאות של סתירות
בין תכנון לביצוע
השתלבה במציאות של
הדרת ערבים מהעשייה
התכנונית בדרגים
הארציים והמחוזיים,
ושל ייצוג מזערי
בדרגים המקומיים

ההסתייגות הערבית מהתכנון המתארי לוותה גם על ידי העמדות הפוליטיות, המערערות על הלגיטימיות של השימוש בתכנון מתארי ככלי מנהלי לקביעה של ייעודי קרקע. המציאות של סתירות בין תכנון לביצוע, יחד עם חוסר יוזמה וחששות, השתלבה במציאות של הדרת ערבים מהעשייה התכנונית בדרגים הארציים והמחוזיים, ושל ייצוג מזערי בדרגים המקומיים. תופעות אלה הביאו לפיתוח תפיסת תכנון ככלי מגביל וליצירת תוכניות מתאר

מאושרות שאינן מתכננות את המרחב היישובי, דבר שתרם לצמיחתה של תופעת הבנייה ללא היתר. כך נוצר תכנון מלמעלה, המיועד לשרת את מדיניות הקרקעות הממסדית ולקדם עיור, תוך צמצום בפועל של השטחים המיועדים לפיתוח. במקביל

צמחה מלמטה גישה רווחת המאפיינת את החברה הערבית, שאינה ערה וערוכה לחשיבות התכנון ככלי להגנה על האינטרסים שלה, המאפשר יצירת תנאים לאיכות חיים ומרחב ציבורי נאות ביישובים הערביים. מפגש זה בין שתי ההתפתחויות הללו מצא את האוכלוסייה הערבית הכפרית בעיקרה, העוברת תהליך עיור, עם הסדרים חברתיים-תרבותיים משלה, בתוך שטח חברתי-פוליטי, שהפך את תהליכי התכנון המתארי לעכבה קשה.

ניגודים וסתירות בין מדיניות תכנון מלמעלה לבין צורכי האוכלוסייה יצרו את התכנון הלקוי של היישוב הערבי, ואיתו צמיחה של בנייה ללא היתר בהיקפים גדולים. זו מוערכת בין כעשרת אלפים עד חמישים אלף מבנים ללא היתר.¹⁷ מצב זה גורר תופעה של הטלת קנסות רבים על בנייה ללא היתר ועל עבירות בנייה, וכן להריסת מבני מגורים. שכיחותה של תופעה זו בקרב האוכלוסייה הערבית מגלמת משמעויות מרחיקות לכת על תפיסת השייכות האזרחית, ועל הנכונות להשתתף בקידום האזרחות השוויונית המכילה שהמדינה אמורה לקדם. מיותר לציין כי בנייה ללא היתר קיימת גם ביישובים היהודיים, אך התפיסה והיחס של הממסד לתופעה זו שונה על בסיס שיוך לאומי. בנייה ללא היתר בקרב הערבים נתפסת על ידי המערכת השלטונית כסוגיה לאומית וכאיום על משאבי המדינה. לעומת זאת, הבנייה ללא היתר בקרב האוכלוסייה היהודית נתפסת כעבירה אזרחית על חוק, הנענית בענישה כלכלית.

ועדות להתמודדות עם נושא הבנייה

המודעות של מוסדות המדינה לבעייתיות השורשית הקיימת בתכנון ובבנייה בקרב האוכלוסייה הערבית הביאה להקמת ועדות ציבוריות רבות שנועדו לברר סיבות, משמעויות ודרכי התמודדות לקראת מיגור תופעת הבנייה ללא היתר, או לצמצומה. סוגיית הבנייה ללא היתר והריסת מבנים אינה חדשה. כבר בשנת 1955 נהרס המבנה הראשון ביישוב ערבי בטענה של בנייה ללא היתר. מאז הוקמו ועדות ציבוריות רבות.¹⁸ מסקירת עבודותיהן של ועדות אלה ניתן להכליל כי המניע העיקרי להקמתן היה תופעת הבנייה ללא היתר, הנחשבת בעיה אסטרטגית של הנכחה וציות לחוק, וכן רצון לשמור על שטחים הנתפסים כחיוניים למדינה, ביניהם גם תשתיות לאומיות, ולמנוע פגיעה בתהליכי פיתוח ארציים ומקומיים עקב כרסום במשאבי הקרקע של המדינה. כמעט כל הוועדות המליצו על הצורך בקידום תוכניות מתאר עבור היישובים הערביים כמפתח לפתרון הבנייה ללא היתר, ובעיקר להגברת הפיקוח והענישה. ההנחה הרווחת הייתה כי הגברת הפיקוח, הענישה הכלכלית והפוליטית וההריסה הם גורמים המרתיעים אנשים מבנייה ללא היתר.

מבין הוועדות הרבות בולטת הוועדה הציבורית המוכרת בשם 'צוות 120 הימים', שהמלצותיה התבססו על עבודה בין-משרדית בשיתוף בעלי מקצוע ערבים

ונציגי החברה האזרחית. המלצות אלו נגזרו מאסטרטגיה של הגברת השיתוף והשילוב של האזרחים הערבים בפיתוח כלכלי של המרחב הציבורי, תוך ניסיון לצמצם פערים וליצור פתרונות שונים עבור האוכלוסייה הערבית המגוונת. צוות זה היה ער יותר מוועדות ציבוריות קודמות להבחנה בין מימוש מדיניות תכנונית ומרחבית גורפת לבין מתן מענה הולם למציאות של אוכלוסייה ייחודית, כדי לקדם פתרונות מעשיים עבורה. המלצות 'צוות 120 הימים' שאומצו על ידי הממשלה, ושעליהן גם התבססה החלטת ממשלה מס' 922 (2015), נמצאות עדיין במבחן המימושי. עם זאת, המלצות ועדת קמיניץ (2016), שבחלקה התבססה על המלצות 'צוות 120 הימים', התרכזו בתחום מסוים של פיקוח וביצוע הריסת בנייה והציבו אותו בחזית, עד כדי תיקון חקיקה ראשית של חוק התכנון והבנייה משנת 1965.¹⁹ תיקון זה חוזר לתפיסת הפיקוח והענישה כמרכיב מוביל בהתמודדות עם תופעת הבנייה ללא היתר. תפיסה זו מניחה כנראה כי מימוש הרפורמה בחוק התכנון והבנייה מחייב ביזור מערכת התכנון, כולל הקניית סמכויות ואחריות גם לרשויות המקומיות הערביות, כך שיהיו מעורבות בתכנון היישוב ובפיקוח על הבנייה.²⁰ בכך נועד תיקון החוק לעזור גם למדינה וגם לרשויות המקומיות ליישם את פעולות הפיקוח על הבנייה יחד עם יזום פתרונות תכנוניים – דבר שעדיין מוטל בספק ומחייב הוכחה בשטח.

תפיסת הפיתוח ומנגנונים למימושה

מאז תחילת שנות האלפיים חלו תמורות בגישה, בתכנים ובפעילות של תכנון הבנייה בישראל, שכללו גם את היישובים הערביים. תמורות אלה הן חלק מהרפורמה במדיניות התכנון ובכלי התכנון הארציים, כאשר היישובים הערביים הם חלק מהם.²¹ בעשור האחרון חל שינוי בקידום תוכניות מתאר מקומיות ביישובים הערביים, שהחל עם קידום תכנון במסגרת פרויקט הכנת תוכנית אב לשלושים וארבעה יישובים. במקביל החלה הכנת תוכניות מתאר במסגרת האשכולות של יישובים, וכן תהליך הכנת תוכניות מתאר כוללניות לחלק מהיישובים הערביים. תוכניות אלה מבטאות שינוי בתפיסת התכנון של מנהל התכנון כלפי היישובים הערביים, כאשר לא מעט מאלה החלו גם להבין את חשיבות התכנון בפיתוח יישוביהם, במציאת פתרונות לבעיית הבנייה ללא היתר וכך גם לצמצום התופעה של הריסת בתים. שינוי זה מייצר תשתית לקידום רפורמה בתכנון היישוב הערבי, הכולל את השטחים המתווספים לפיתוח במקביל לתכנון מחדש של השטח הבנוי, ובכלל זה פיתוח המרחב הציבורי. ברקע השינוי עמד בעיקר המעבר מהדפוס הכפרי לזה העירוני. בקרב ראשי הרשויות מתפתח גם דור חדש, המבקש לספק לאזרחיו סל שירותים מתקדם בדומה ליישובים יהודיים. תוך כך צומח ביישובים הערביים

מעמד ביניים, התורם לשיפור המודעות והמוכנות בקרב האוכלוסייה הערבית לקידום תכנון מפתח.²²

למרות תמורות חשובות אלה, קיימת עדיין סוגיה של מודעות ההנהגה המקומית הערבית לחסמים הפנימיים הקשורים בבעלי קרקעות פרטיות ובנכונותם לממש הפרשות לצורכי ציבור מקרקעותיהם. במקביל לכך, קיימים גם חסמים של תוכניות מחוזיות וארציות אשר משמרות שטחים ומנוגדות לצורכי הפיתוח של היישובים הערביים. בעיה אחרת היא פרק הזמן הארוך הנדרש להכנת התוכניות, כאשר במהלכו נוצרת מציאות חדשה הכוללת בנייה ללא היתר, כזו שלא הובאה בחשבון בתוכנית החדשה.²³

הביקוש הרב לבנייה עלול להביא לפיצוץ בכל רגע. המחסור בהעמדת היצע תכנון למגורים גורם להגדלת מספרם של מחוסרי דיוור, לעיכוב בנישואין, לעלייה במחיר הקרקע והדיוור, לצמיחת הגירה אל מחוץ ליישובים ולמחסור חמור במרחב הציבורי, כולל דרכים לא תקינות ושטחים ציבוריים. מציאות זו מנציחה את אי האמון והחששות בקרב הדור הצעיר, שהוא הצרכן המידי של התכנון הקיים, אשר אינו עומד במבחן ההתפתחויות המהירות בשטח. אי-התאמה בין התכנון לבין הצרכים והעיכובים במתן היתרי בנייה ממשיכים ליצור בנייה ללא היתר המאוימת בהריסה. הדבר משפיע על האווירה החברתית-פוליטית ויוצר זרמים תת-קרקעיים המנציחים את המתח בין האזרחים הערבים למדינה. התכנון המתארי המגביל והפיקוח עליו מהווים גורם מרכזי לצמיחת ההפרדה והמתח המרחבי בין יהודים לערבים ולהנצחתו, וכך גם לשימור תפיסת הפיקוח והבקרה על פיתוח היישובים הערביים, הכוללת הצרה וצמצום היצע הזדמנויות לפיתוח נדרש.

מדיניות האכיפה והענישה ובכלל זה מימוש צווי הריסה מנהליים למבנים הבנויים ללא היתר, שהיא חלק מהרפורמה המקבלת ביטוי בתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, אינה מספיקה להתמודדות עם התכנון והפיתוח ביישובים הערביים, בכלל בנגב ובערים המעורבות, שם מתקיימת עיקר הבנייה ללא היתר. במקביל ואף קודם למימוש מדיניות האכיפה, המגבירה את המתחים בקרב האוכלוסייה הערבית, נדרש לשחרר את המצוקות ולהסיר חסמים בפני העמדת היצע מגורים, תוך מאמץ לחזק את המנהיגות המקומית כך שתקבל אחריות על התכנון והפיתוח.

המחסור בהעמדת היצע תכנון למגורים גורם להגדלת מספרם של מחוסרי דיוור, לעלייה במחיר הקרקע והדיוור, לצמיחת הגירה אל מחוץ ליישובים ולמחסור חמור במרחב הציבורי

כדי להתמודד עם שינוי התפיסה, בעיקר בדגש על פיקוח ועל שיקולים טריטוריאליים, נדרש תכנון מפתח המאפשר התחשבות גם ובעיקר בשיקולים פונקציונליים, אשר מבטאים מימוש של צרכים אנושיים, הוגנות מרחבית ושוויוניות

מכילה. יש צורך מידי לקדם תכנון מאפשר פיתוח, שיקצר את הליכי האישור של תוכניות ויקדם תכנון מפורט, במקביל לתהליכי תכנון מתארי כוללני. תהליך כזה מחייב הגמשת תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, הכלה של הבנייה הקיימת בתכנון החדש והקפאה של צווי הריסת מבנים. לצורך זה נדרשת הסכמה בין נציגי האוכלוסייה הערבית, כולל חברי כנסת, ראשי רשויות ונציגי קבוצות פוליטיות, לבין נציגי המדינה. כך תתאפשר הקפאה של צווי הריסה למבנים שהוקמו ללא היתר לתקופה מוסכמת ולצורך גיבוש מפת דרכים, כחלק מיישום תוכנית החומש החדשה של תכנון ופיתוח היישובים הערביים.

תפקיד ההנהגה המקומית כולל גיבוש תפיסה חדשה ושיח חדש, המשוחרר מזה הנרטיבי המציג את התכנון המתארי ככלי שליטה, הגבלה והעצמת הפיקוח. השיח החדש צריך להתייחס לתכנון המתארי כאל כלי מפתח יישובי, המסדיר פיתוח ומאפשר אותו. ההנהגה המקומית ביישובים הערביים צריכה לקבל יותר סמכות ואחריות על תכנון ופיתוח היישובים. מימוש סמכות זו מתחיל ברפורמה של תיקון 101 ותיקון 104 לחוק התכנון והבנייה, אשר מהותה ביזור ההחלטות התכנוניות מהדרג הארצי והמחוזי לדרג המקומי.²⁴ אך מימוש רפורמה זו מתעכב ביישובים הערביים, עקב היערכות ונכונות מוגבלת מדי לממש את הרפורמה ולהעניק יותר אחריות וסמכות לרשויות המקומיות. חיזוק הרשויות המקומיות והעצמת היכולות הניהולית והתכנונית שלהן מהווה תשתית הכרחית של תפיסה תכנונית חדשה. למימוש חיזוק זה יש להעמיד משאבים מקצועיים ותקציביים ולהעניק סמכויות לרשויות המקומיות, כדי לממש את מדיניות הביזור התכנונית הקיימת ברפורמה.

סיכום

סוגיית הקרקעות והבנייה במגזר הערבי בישראל עומדת במרכז מסכת היחסים הרגישה בין המדינה לבין הציבור הערבי. למעשה ניתן לומר כי נושא זה הופך למאתגר ולמחייב ביותר בין הנושאים הרבים העומדים על הפרק בבחינת עתיד היחסים המורכבים הללו, אשר מאיימים לערער את היציבות בישראל ואת מרקם היחסים בין המיעוט הערבי לרוב היהודי. זאת, באשר הולך ומסתמן מצב של התנגשות אפשרית בין שתי מגמות מסוכנות: האחת – העמקת הצורך בהסדרה של נושא הבנייה ביישובים הערביים עקב גידול האוכלוסייה ופיתוחה, הרחבת צרכיה הראשוניים והצבת נושא הבנייה בראש סדר התביעות של הציבור וההנהגה הערבית מול המדינה. השנייה – הנטייה הגוברת של הממשלה, בצד ייזום מהלכים חיוביים חשובים כגון תוכנית החומש לפיתוח החברה הערבית, להחמיר בענישה על עבירות בנייה, בצד האיטיות הרבה בתהליכי ההסדרה המתחייבת של סוגיית הבנייה על מרכיביה. נושא זה חייב לבוא על פתרונו בהקדם, לא רק מנימוקים של התחשבות הומנית אזרחית בצורכי המיעוט, אלא גם כדי למנוע הידרדרות ואסון.

התכנון המתארי בקרב האוכלוסייה הערבית הוא כלי מקצועי של מדיניות ציבורית שנועד לממש הסדרה של שימושי קרקע וחלוקת משאבים פיזיים. התכנון המרחבי הסטטוטורי המסורתי, בהיותו משאב אסטרטגי, מחלק משאבים ומייצר תוך כך אפלויות בין יישובים ערביים ליהודיים. הוא גם מהווה גורם מרכזי ביצירת תופעת הבנייה ללא היתר וגם אמצעי שבעזרתו מתמודדת המדינה עם תופעה זו על ידי ענישה והריסה, מה שמגביר את המתח בין המדינה לאזרחים. מנגד, קידום תכנון מפתח מאפשר קידום חברתי וכלכלי ועשוי לצמצם את המתחים הקיימים. במצבה של האוכלוסייה הערבית, התכנון והבנייה אינם מנותקים מהמתח הקיים בין האוכלוסייה הערבית למדינה. העלייה בביקוש למגורים ולצורכי פיתוח מגבירה את המתח בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות. תפקיד המדינה הוא למתן מתח זה על בסיס ה־ארגון של מפת הרשויות המקומיות, חלוקת משאבי הקרקע והתכנון והבנייה בהן. על פי התחזית הקיימת, עד שנת 2040 יהיה צורך להעמיד פתרונות מגורים לכשלוש מאות אלף משקי בית ערביים.²⁵ אם לא תתפתח ותתממש תפיסה של תכנון מפתח מאפשר, לא מעט ממשקי בית אלו יחפשו הזדמנויות מגורים ביישובים יהודיים סמוכים. אחרים יאלצו לבנות ללא היתר, מה שעלול לייצר מתחים חברתיים חריפים שעלולים לעבור לפסים לאומיים ואף לאלימות. לכן, דרושה חשיבה מערכתית אסטרטגית חדשה לגיבוש מדיניות מרחבית, כדי להרחיק מתחים ולתת מענה לצרכים הלגיטימיים המגוונים של הקהילות השונות בחברה בישראל. יש סיכוי וסיבה להניח שהפתרון המערכתי אפשרי, אולם הוא יושג רק בהידברות שקולה בין המדינה לבין המיעוט הערבי, החייב לגייס את הנהגתו ולעודד אותה לחשיבה עניינית, שתביא לקידום האינטרס של החברה הערבית. זהו אינטרס משותף למדינה ולכל אזרחיה, יש למצוא את הנוסחאות המאוזנות בהקדם, ויפה שעה אחת קודם. בנימה אופטימית אפשר לציין כי גם בממשלה וגם בקרב ההנהגות של הציבור הערבי יש גורמים חשובים ורבי השפעה שמבינים היטב את הצורך ואת האינטרס המשותף וגם פועלים יחדיו לקידומו, גם בתחום הסדרת הבנייה. זוהי עדות חשובה לסיכויי התקדמות של ממש לקראת פתרון נדרש והולם.

הערות

- 1 הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית – דין וחשבון, ירושלים, שבת התשע"ו, ינואר 2016, <http://www.justice.gov.il/Pubilcations/News/Documents/FullIllegalBuildingReport.pdf>
- 2 בחרנו במושג 'בנייה ללא היתר' ולא במושג הנהוג 'בנייה לא חוקית', כי האחרון כולל גם בנייה שאינה תקינה על פי תקנות הנדסיות. הכוונה שלנו היא בבנייה ללא היתר על פי הנחיות של תוכניות מתאר מאושרות.

- 3 החלטה מס' 208, דר/ 18 מיום 9/7/2015; "דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", יוני 2015, <http://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf>
- 4 החלטת ממשלה מס' 922; "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה המיעוטים בשנים 2016-2020", 30 בדצמבר 2015, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/des922.aspx>
- 5 אריה הרשקוביץ, **תכנון מרחבי בישראל - פוליטיקה מעוגנת בקרקע**, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, 2009; Alterman, R., *Planning in the face of Crisis*, London: Routledge, 2002.
- 6 Forester, J., *Planning in the Face of conflict; The surprising possibilities of facilitative leadership*, Chicago, IL; Planners Press, 2013.
- 7 שלמה חסון, (עורך), **עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים, הוצאת כתר וקרן קיימת לישראל, 2012; Gunn, S. & Hillier, "When Uncertainty is interpreted as Risk: An Analysis of Tensions. Relating to Spatial Planning Reform in England", *Planning Practice & Research*, Vol. 29 (1), pp. 56-74, 2013.
- 8 Healey, P., "The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation", *Environment and Planning B: Planning and design* 23, pp. 217-234, 1996.
- 9 Shmueli, D., "Community Plan Making in the Face of Ethnic Conflict in Israel: Lessons for Collaborative Planning Processes", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 83, No. 2, 2017, pp. 131-144.
- 10 שלמה חסון, (עורך), **עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים, הוצאת כתר וקרן קיימת לישראל, 2012.
- 11 ראסם ח'מאסי, **תכנון ושיוון בקרב הערבים בישראל**, תל-אביב: המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, 1990.
- 12 ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל; בין ריכוז לבिזור ובין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2013.
- 13 ערן פייטלסון, **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2010.
- 14 ראסם ח'מאסי, **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1993.
- 15 קייס נאסר, "מצוקת הדיור והריסות המבנים בחברה הערבית בישראל - נייר עמדה משפטי", נצרת: דיראסאת - מרכז ערבי למשפט ומדיניות, 2012.
- 16 ראסם ח'מאסי, **המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל - הסרת חסמים ומימוש אתגרי פיתוח**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, 2016.
- 17 רינת בניטה, **בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל**, מרכז המחקר ומידע, הכנסת, ירושלים, 2015, <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03658.pdf>
- 18 ועדת קוברסקי, 1972, ועדת מרקוביץ' 1986, ועדת גזית 2000, ועדת גולדברג 2008 (התרכזה בעניין האוכלוסייה הבדואית בנגב); צוות 120 הימים 2015, ועדת קמיניץ 2016.
- 19 תיקון 109 שאושר תחת ההגדרה של תיקון 116.
- 20 מנהל התכנון, **דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה - תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה**, ירושלים: משרד הפנים, מנהל התכנון, 2014.

- 21 נורית אלפסי, יובל פורטוגלי, **מבנה חדש למערכת התכנון בישראל – הצעה**, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים, 2009.
- 22 ראסם ח'מאיסי, **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1993.
- 23 חלק מהתוכניות המאושרות הוכנו בשנות התשעים של המאה שעברה או בתחילת שנות האלפיים, או לחלופין אושרו לאחרונה. למשל תוכנית מתאר קלנסווה, שהכנתה החלה במסגרת פרויקט אשכול 5 בשנת 2003, והיא אושרה למתן תוקף בסוף שנת 2016.
- 24 אסף מידני, "לקראת רפורמה במנהל הציבורי – יותר אחריות ציבורית ולכידות חברתית", כנס הרצלייה ה-15, 2015.
- 25 ראסם חמאיסי, **מערך חברתי לערך נדל"ני**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, 2015.

בחזרה לתקופה הצארית: שאיפותיה, התעצמותה ופעילותה הצבאית של רוסיה באזור הארקטי

עומר דוסטרי

בשל שינויי אקלים הפך האזור הארקטי, העשיר במשאבים ובמחצבים טבעיים, למוקד משיכה מצד שחקנים שונים, ובהתאמה גם לזירת מאבקים מצידם. מעל כולם בולטת רוסיה, שמאז עלייתו של פוטין לשלטון במדינה סימנה את האזור הארקטי כאזור השפעה אסטרטגי רוסית, וחיברה מסמכי מדיניות שמטרתם ליישם את שאיפותיה באזור. לצורך כך עוברת רוסיה בעשור האחרון תהליך של התעצמות צבאית תוך שדרוג, שיפור והוספה לבניין כוחה הצבאי, ועל ידי פעולות צבאיות שמטרתן לאותות לשחקנים השונים על כוונותיה.

מילות מפתח: האזור הארקטי, רוסיה, ארצות הברית, ביטחון לאומי, בניין כוח, אסטרטגיה, צבא, דיפלומטיה, הרתעה, גרעין

מבוא

חשיבות האזור הארקטי גברה במידה משמעותית בעשור האחרון, בייחוד בשל השינויים הגיאולוגיים באזור זה לנוכח התחממות כדור הארץ. על פי הערכות שונות, הקרחונים הנמסים יוצרים סיכונים משמעותיים עבור מדינות וערי חוף, אך גם הזדמנויות ואפשרויות אסטרטגיות כמו דרכי מסחר חדשות ונגישות למשאבי נפט וגז.¹

לאחר התפרקות ברית המועצות השתנה אופיו של האזור הארקטי מזירה צבאית של התגוששות בין שתי המעצמות המובילות בעולם – ארצות הברית וברית המועצות – למקום המסמל שיתופי פעולה ופיוס באמצעות בניית יציבות בין

עומר דוסטרי הוא עיתונאי וחוקר בתחום האסטרטגיה והביטחון הלאומי. הוא מחזיק בתואר מוסמך התכנית לדיפלומטיה מאוניברסיטת תל אביב ומתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

רוסיה והמערב. עם עלייתו של ולדימיר פוטין לשלטון שינתה רוסיה את מדיניותה כלפי האזור לתוקפנית וכוחנית יותר, מתוך מטרה להקרין עוצמה צבאית ומדינית ולהחזיר לרוסיה את תדמיתה כמעצמה עולמית.

בעיני מוסקבה יש לאזור הארקטי חשיבות אסטרטגית רבה, הנובעת מיתרונות מדיניים חשובים בתחומי הכלכלה, הדיפלומטיה והביטחון הגלומים באזור. בהתאם לכך יש לרוסיה אינטרסים צבאיים באזור זה, הבאים לידי ביטוי בהקמת נכסים אסטרטגיים באזור, הפעלתם, תחזוקתם ושדרוגם. רוסיה טוענת כי היא מגבירה את נוכחותה הצבאית באזור הארקטי במטרה להגן על הכנסות ואינטרסים כלכליים. ואולם, חוקרים ומנהיגי ציבור שונים מטילים ספק בטענות אלה ורואים בהתנהלות מוסקבה חלק אינטגרלי מהאסטרטגיה הרוסית הכללית של העלאת רף התוקפנות כלפי המערב, לצד המלחמה בגיאורגיה, כיבוש חצי האי קרים והמעורבות הרוסית במזרח אוקראינה ובסוריה.²

השאיפות והאינטרסים של רוסיה באזור הארקטי

מעל מחצית משטח החוף הארקטי ו־40 אחוזים מהאדמות מעבר למעגל הארקטי נכללים בתחומי רוסיה, ואוכלוסייתה מהווה 42 אחוזים מכלל האוכלוסייה באזור.³ תחושת השייכות הרוסית בשל מיקומה הגיאוגרפי של רוסיה והמיצוב הגיאוגרפי פוליטי של האזור בכלל הובילו את רוסיה לראות במקום זה אזור אסטרטגי ובעל חשיבות לאומית רבה.

האינטרסים הלאומיים של רוסיה באזור הארקטי נובעים משלושה גורמים עיקריים: חיפוש מקורות חדשים לשימור מעמדה של המדינה כמעצמת אנרגיה עולמית; תפיסת שליטה על אזורים ושטחים – לחלקם קשר היסטורי לברית המועצות או לאימפריה הצארית – מתוך רצון להתגבר על הטראומה של נפילת ברית המועצות; ורצון להכרה בינלאומית כמעצמה.⁴

לפי האסטרטגיה הרוסית עבור האזור הארקטי משנת 2008, רוסיה מעוניינת "לשמר את תפקידה כמעצמה ארקטית מובילה". מתוך כך יש לה מספר אינטרסים לאומיים רב־ממדיים באזור זה.⁵ שאיפותיה של רוסיה באזור הארקטי מתמקדות בתחומי הריבונות המדינית הלאומית, הכלכלה והצבא, והן מבוססות בעיקר על מספר מסמכים אסטרטגיים שחיבר הממשל הרוסי.

שאיפות מדיניות ביטחוניות

האזור הארקטי הרוסי קיבל מקום מיוחד באסטרטגיית הביטחון הרוסית. מאז שנות ה־50 של המאה ה־20 פעלו באזור תעשיות ותשתיות הקשורות להרתעה הגרעינית הרוסית, בעיקר עבור המתקנים בחצי האי קולה. בנוסף, האזור הארקטי הרוסי מבטיח גישה לאוקיינוס האטלנטי ועל כן הוא חיוני לצי הרוסי, שזקוק לו

על מנת לבצע משימות בינלאומיות. זאת במיוחד מאז שרוסיה איבדה – כתוצאה מהתפרקות ברית-המועצות – מספר נמלים בים הבלטי (פלדיסקי באסטוניה) ובים השחור, אף על פי שכבר הספיקה להחזיר לעצמה שליטה בים השחור (סבסטופול) לאחר כיבוש חצי-האי קרים.⁶

התכווצות הקוטב הצפוני והתמוססות הקרח באזור הארקטי מאפשרות לרוסיה להשיג נתיבי תחבורה ימיים חדשים. נתיב הים הצפוני והנתיב המערבי יעניקו לרוסיה את ההזדמנות לשלוט על הדרך הקצרה ביותר בין צפון אמריקה, אירופה ואסיה.⁷ בנוסף לשימוש בנתיבי שיט חדשים להנגשה ולקיצור דרכים לאזורים בעלי חשיבות אסטרטגית באזור ובעולם, רוסיה מתכוונת להשתמש בנתיבי השיט החדשים לצרכים פנים-מדינתיים, בדמות חיבור וקירוב בין החלקים הגיאוגרפיים המזרחיים והמערביים של הפדרציה.⁸ עוד הודיעה רוסיה כי בכוונתה לתכנן נתיב אווירי באזור.

ואכן, באפריל 2000 נשא נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, נאום מעל סיפונה של שוברת קרח במורמנסק ואמר כי רוסיה זקוקה ל"מדיניות שיט לאומית", וכי שטחי הצפון הם עתודות המשאבים של רוסיה, ועל כן הם "גורם חשוב בהבטחת ביטחון המדינה".⁹

החשיבות האסטרטגית של האזור הארקטי עבור רוסיה נובעת מהבסיסים הימיים הגרעיניים שמוצבים באזור. ההרתעה הגרעינית של רוסיה נותרה עדיין יסוד משמעותי במדיניות הביטחון שלה

מעל הכול, החשיבות האסטרטגית של האזור הארקטי עבור רוסיה נובעת מהבסיסים הימיים הגרעיניים שמוצבים באזור. ההרתעה הגרעינית של רוסיה נותרה עדיין יסוד משמעותי במדיניות הביטחון שלה, אך היא גם מהווה סמל למעמדה של רוסיה כמעצמה גדולה.¹⁰

שאיפות כלכליות

רוסיה רואה את חופיה הארקטיים כמקור בעל חשיבות עבור משאבים טבעיים, נתיב מסחר פוטנציאלי נרחב, אזור דיג משמעותי ומחולל עתידי של הגדלת הכנסות באמצעים שונים: הן בדרך ישירה של מיצוי נפט ושאר

משאבים, הן מהכנסות מיסוי הנובעות מדמי מעבר של תחבורה ימית בנתיב הים הצפוני וכן מהספקת תשתיות ושירותים לאורך הנתיב.¹¹

על פי הערכות של סוכנות 'הסקר הגיאולוגי של ארצות-הברית', האזור הארקטי אוצר בחובו מצבורי גז השווים ל-412 מיליארדי חביות. מדובר ב-22 אחוזים מהגז והנפט שטרם נוצלו בעולם.¹² בנוסף לנפט וגז, יש באזור הארקטי מאגר משמעותי של מתכות ואבנים יקרות כמו זהב, כסף, נחושת, ברזל, עופרת, מגנזיום, ניקל, פלטינה ויהלומים.¹³

בעוד הקרח באזור הארקטי במגמת נסיגה, השאיפות הכלכליות של רוסיה נשענות יותר ויותר על המשאבים המינרליים ועל משאבי הטבע של אזור זה. כבר כיום נהנית רוסיה מיתרונות כלכליים באזור הארקטי, כאשר כ־20 אחוזים מהתוצר הגולמי המקומי והיצוא שלה נוצרים מצפון למעגל הארקטי.¹⁴

באזור הארקטי הרוסי מופקים כיום מרבית משאבי הגז (95 אחוזים) והנפט (70 אחוזים). גיאולוגים רוסיים חשפו כ־200 מצבורי גז ונפט באזור הארקטי הרוסי. מצבורים גדולים הממוקמים בים בארנץ ובים קארה מיועדים לפיתוח בעתיד. לצד זאת, באזור הארקטי הרוסי מתבצעים כיום 99 אחוזים מהפקת היהלומים בכלל הפדרציה הרוסית, 98 אחוזים מהפקת הפלטינה, מעל 80 אחוזים מהפקת הניקל ו־90 אחוזים מהפקת המגנזיום.¹⁵

שאיפות היסטוריות

האזור הארקטי הוא יסוד משמעותי בהערכה מחדש של זהותה הלאומית של רוסיה וגאוותה, ושל תפקידה המוביל בעולם. מאז המאה ה־15 הייתה רוסיה שחקנית פעילה באזור הארקטי. התחרות הנוכחית בינה לבין מדינות החוף האחרות באזור זה היא למעשה חידוש של העבר. במשך רוב שנותיה של רוסיה כמדינה, ובייחוד במאה ה־20, היה לאזור הארקטי חלק משמעותי במדיניות ובזהות הלאומית שלה.¹⁶

השטחים הארקטיים מהווים 25 אחוזים מאדמות רוסיה, אצורים בתוכם חלקים גדולים ולא־פרופורציונליים ממשאבי הטבע של המדינה והייתה להם חשיבות אסטרטגית במהלך המלחמה הקרה, כאשר המרחב הארקטי היה הנקודה הקרובה ביותר בין ברית־המועצות לארצות־הברית.¹⁷

בתרבות הרוסית תופס האזור הארקטי חלק נכבד. חוקרי קוטב רוסיים – במיוחד חוקרים סובייטים פורצי דרך משנות ה־30 של המאה ה־20 שהובילו את המחקר באזור זה – זוכים לכבוד רב ולתהילה בציבור הרוסי, שלא כמו במדינות אחרות בעולם. מאז המאה ה־17 יצאו חוקרים רוסיים לנווט בחופים הצפוניים של ארצם. המשלחת הרוסית הצפונית בתחילת המאה ה־18 הייתה בזמנה אחת המשלחות המדעיות הגדולות בהיקפה ובגודלה בעולם.¹⁸

כתוצאה מהתפרקות ברית־המועצות ומצבה החלש של רוסיה, חלה במהלך שנות התשעים והאלפיים ירידה משמעותית בנוכחות ובנכסים הצבאיים של רוסיה באזור הארקטי. גם כיום, לאחר ההתעצמות הצבאית, שדרוג והקמת נכסים צבאיים חדשים באזור, רוסיה נמצאת עדיין בשלב נמוך יותר מזה שהציגה בתקופת ברית־המועצות.¹⁹

בימי הממשל הסובייטי של ברית־המועצות הוקם בסיס תעשייתי באזור הארקטי הרוסי שכלל מכרות, הפקת גז ונפט, מערכות צינורות, תחנות כוח חשמליות,

תחנות כוח גרעיניות ותשתיות תחבורה נרחבות (מסילות רכבת, כבישים, מסלולי המראה ונמלים).²⁰

תהליכי הדוקטריניזציה של השאיפות הרוסיות

בסיס המדיניות הלאומית הרוסית באזור הארקטי נובע בעיקר משני מסמכי דוקטרינה משמעותיים שפרסמה הפדרציה הרוסית מאז תחילת המילניום. רוסיה היא בין המדינות הארקטיות הראשונות שחיברו מסמך אסטרטגי המיועד לאזור. כבר ב־14 ביוני 2001 אישר הקבינט הרוסי טיוטת מסמך שכותרתה: "יסודות למסמך מדיניות של הפדרציה הרוסית באזור הארקטי". בטיטה זו תוארו האינטרסים הלאומיים של רוסיה והאסטרטגיה המרכזית באזור זה.

כעבור שבע שנים השלימה רוסיה את פיתוח המסמך האסטרטגי, והנשיא דאז, דמיטרי מדבדב, אישר אותו ב־18 בספטמבר 2008 כמפת דרכים לשנים 2008–2020. בשונה מטיוטת מסמך המדיניות הרוסי באזור הארקטי שפורסמה בשנת 2001 והתמקדה בנושאים צבאיים, המסמך הסופי שאושר בשנת 2008 מכיל סעיפים גמישים ופרגמטיים יותר, ומפרט ברובו נושאים אזרחיים לאומיים.²¹

בהתאם לאינטרסים הלאומיים נגזרו גם המטרות של המדיניות הלאומית הרוסית באזור הארקטי, ובהן: מענה לדרישות הרוסיות למשאבים אסטרטגיים; הגנה ושמירה על גבולות המדינה באזור הארקטי של רוסיה, ומתן תנאים מבצעיים נוחים באזור הארקטי הרוסי – כולל סיוע באמצעות יכולות לחימה של הכוחות המזוינים הרוסיים; שמירה והענקת הגנה על הסביבה הטבעית של האזור הארקטי; הקמת מרחב מידע אחוד באזור הארקטי; יישום מחקר מדעי לשם צבירת ידע; שיתוף פעולה דו־צדדי ורב־צדדי בין רוסיה למדינות הגובלות באזור הארקטי, בהתבסס על אמנות בינלאומיות והסכמים שבהם משתתפת רוסיה.²²

ב־20 בפברואר 2013 אישר פוטין את 'האסטרטגיה לפיתוח האזור הארקטי של הפדרציה הרוסית' – מסמך מעודכן של האסטרטגיה שפורסמה בשנת 2008. המסמך החדש מתמקד באזור הארקטי הרוסי, בעוד המסמך משנת 2008 מתמקד באזור הארקטי בכללותו. למעשה, המסמך החדש מעיד על כך שרוסיה נכשלה במשימה שהציבה לעצמה לשנים 2008–2010 במסמך הקודם, וכי עליה להציב מטרות חדשות ומציאותיות יותר לעתיד.²³

במסמך האחרון יש התייחסויות לממדים בינלאומיים, כמו למשל כוונתה של מוסקבה לתחום את גבולותיה באזור הארקטי באמצעות חקיקה והגשת בקשה חדשה ל'נציבות האו"ם להגבלת המדף היבשתי', וגם הדגשתה של רוסיה בדבר הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי בתחומים כמו סקירות וניצול משאבי טבע, הגנת הסביבה ושימור תרבותן של אוכלוסיות ילידות.²⁴ ואולם כמו קודמו, המסמך האסטרטגי של שנת 2013 מדגיש את הריבונות הרוסית על האזור הארקטי

הרוסי ועל נתיב השיט הצפוני, וקורא להגנת האינטרסים הלאומיים של המדינה באזור.²⁵ לצד שינויים אלה הודתה רוסיה במסמך החדש כי חסרים לה המשאבים והטכנולוגיה הנדרשים על מנת לנצל את משאבי הטבע באזור הארקטי הרוסי, והיא זקוקה להשקעות זרות ולעזרה טכנולוגית למטרות פיתוח.²⁶

מימוש הדוקטרינה הארקטית הרוסית

פעולות דיפלומטיות ומדיניות

על מנת לממש את שאיפותיה באזור הארקטי פעלה רוסיה רבות לאורך השנים האחרונות בתחום האזרחי והדיפלומטי. כך, בשנת 2011 הגישה מוסקבה ל'נציבות להגבלת המדף היבשתי' (Commission on the Limits of the Continental Shelf) בקשות על סמך טענות מדעיות, במטרה להרחיב את האזור הכלכלי (exclusive economic zone) שלה, שעמד על 200 מיילים ימיים, ל-350 מיילים ימיים (בערך 648 קילומטרים). בכך הייתה רוסיה למדינה הראשונה שהגישה נתונים לנציבות, אך הנציבות דחתה את בקשתה בטענה שאינה תקפה, וביקשה ממנה לחזק את הטענות המדעיות והגיאולוגיות.

רוסיה המשיכה לנסות להסביר את תביעותיה המשפטיות באזור הארקטי, כולל באמצעות ערוצים מבוססים כמו 'אמנת החוק הימי של האומות המאוחדות' ו'הארגון הימי הבינלאומי'. במטרה להרחיב את האזור הכלכלי הייחודי שלה הגישה רוסיה בקשה חוזרת ב-4 באוגוסט 2015.²⁷

לצד הדרישה להשלמת תביעותיה בנציבות עומדת בפני רוסיה אפשרות דיפלומטית נוספת – בדמות הגשת תביעה לבית הדין לחוק הימי. אולם תהליך התביעות יכול להימשך 10-15 שנים. לנוכח מציאות זו עולה החשש כי רוסיה תאבד את סבלנותה ותחרוג מהמדיניות הימית האחראית שלה, ותבצע צעדים חד-צדדיים.

פעולות צבאיות ותרגילים צבאיים

ב-2 באוגוסט 2007 הגיבה רוסיה להחלטת 'נציבות האו"ם להגבלת המדף היבשתי' לדחות את בקשתה להרחבת תחום שליטתה באזור הארקטי. צוות משימת מחקר שכלל שוברת קרח גרעינית מלווה בשתי צוללות נשלח לאזור הארקטי, ואסף דגימת קרקע מרכס לומנוסוב – שטח שעליו יש תביעות טריטוריאליות מצד רוסיה, דנמרק וקנדה. הדגימה נועדה להוכיח כי הרכס הוא חלק משטחי אירואסיה. במהלך אירוע זה, שתועד במפגן תקשורת רב, תקע צוות המשימה את דגל רוסיה בקרקעית האוקיינוס באזור הרכס. באותו מעמד הצהיר ארתור צ'ילינגארוב, סגן יושב-ראש הבית התחתון של הפרלמנט הרוסי דאז וחוקר קוטב סובייטי מפורסם בעברו, כי "האזור הארקטי שלנו, ואנו צריכים להפגין את נוכחותנו".²⁸

אירוע זה שיקף את חשיבותו ומשמעותו של האזור הארקטי עבור רוסיה, שהפך לאזור התמקדות מרכזי של הצבא הרוסי. על פי הדוקטרינה הצבאית הרוסית משנת 2014, הצבא הרוסי מחויב להגן על האינטרסים הלאומיים של רוסיה באזור הארקטי.²⁹ לשם עמידה ביעדים אלו, במוסקבה מייחסים חשיבות רבה לבחינה ולשדרוג היכולות הצבאיות של הצי הימי הרוסי ושל חיל האוויר הרוסי. נראה כי שורה של תרגילים צבאיים נרחבים לאורך השנים האחרונות נועדו לתכלית זו.

בתחילת מארס 2014 ביצע הצבא הרוסי תרגיל שבמהלכו הוצנחו מאות צנחנים רוסים מעל האי קוטלני באזור צפון סיביר, במה שהוגדר כאימון הצניחה הגדול ביותר בהיסטוריה שביצע הצבא הרוסי באזור.³⁰

ב־8 במאי 2014 ביצעה מוסקבה את התרגיל הצבאי הגדול ביותר שלה מאז התפרקות ברית המועצות, שכלל תרחיש המדמה מתקפה גרעינית בהשתתפות צוללות, מפציצים וטילי קרקע־קרקע, בפיקוחו של פוטין מתוך מטרה משרד ההגנה הרוסי במוסקבה. במהלך התרגיל שוגרו טילים בליסטיים בין־יבשתיים מים בארנץ.³¹ בנובמבר 2015 דווח כי רוסיה ביצעה בהצלחה ניסוי בשיגור שני טילים בליסטיים על ידי צוללת בים הלבן, בסמוך לחוף הצפון־מערבי של המדינה.³² במארס 2015 ביצעה רוסיה תרגיל צבאי נרחב באזור הארקטי. התרגיל נמשך חמישה ימים והשתתפו בו 80 אלף חיילים, 220 מטוסי קרב, 41 ספינות ו־15 צוללות.³³

ב־2 ביוני 2015 ביצע הצי הימי הרוסי תרגיל צבאי בהשתתפות כוחות גרעיניים במים בינלאומיים מתחת לקוטב הצפוני. התרגיל התמקד ב"זיהוי סכנות ואיומים", אך גם בשיגור טילים, בצוללות, בתמרוני ניווט ובסיוורים בקרח.³⁴

בנוסף לתרגילים צבאיים ביצע חיל האוויר הרוסי במהלך השנים האחרונות מספר גיחות אוויריות סמוך למדינות החוף הארקטי. בין היתר, בשנת 2014 יירטה נורבגיה 74 מטוסי קרב רוסיים לאורך חופיה, והדבר העיד על עלייה של 27 אחוזים לעומת שנת 2013. במארס 2015 ביצעה רוסיה תרגיל צבאי אווירי שערך מספר שבועות מעל ים בארנץ, כולל סימולציה של השמדת טילי ומטוסי אויב.

ואולם, יש לציין כי הגיחות הרוסיות נעשו על פי רוב בסמוך לקו החוף של צפון אמריקה, והקפידו להישאר במרחב אווירי בינלאומי ולא לחדור למרחב האווירי הריבוני של קנדה או ארצות־הברית. בנוסף, מספר הטיסות הרוסיות בסמוך לחופים הארקטיים בצפון אמריקה או בסמוך לחופים המזרחיים והמערביים בצפון האוקיינוס השקט והאטלנטי נמוך בהשוואה לטיסות שעורכת נאט"ו בסמוך לאזור הארקטי הרוסי, או בסמוך לגבולות רוסיה באירופה.³⁵

רוב התמונות שצולמו במהלך היירוטים של המפציצים הרוסיים האסטרטגיים בידי מטוסי ארצות־הברית וקנדה הראו כי המטוסים הרוסיים טסו בגובה שאין בו כדי לנסות להסתיר את זהותם או את פעילותם. בנוסף, התמונות העידו כי המפציצים הרוסיים לא נשאו נשק. למעט במספר מקרים, המפציצים הרוסיים טסו

ללא ליווי של מטוסי קרב, ובכך נעשו מטרות יירוט קלות עבור ארצות-הברית וקנדה.³⁶

יש בנתונים אלה כדי להציג זווית אחרת, והיא שרוסיה אינה מעוניינת בעימות או דוגלת במדיניות תוקפנית, אלא משתמשת במרחב האווירי לצורך הרתעה הדדית, העברת מסרים למדינות האזור ושמירת כשירותו של חיל האוויר הרוסי.

בניין הכוח הרוסי בהקשר הארקטי

ב-28 במארס 2014, זמן קצר לאחר הפלישה הרוסית לחצי-האי קרים, נשא פוטין נאום בקרמלין בפני פקידי ביטחון רוסיים בכירים והסביר כי "הצעד הבא הוא פיתוח כוחותינו המזוינים, כולל באזור הארקטי".³⁷ ב-7 באפריל 2014 נפגש פוטין עם אנשי 'שירות הביטחון הפדרלי' של רוסיה, והפציר בהם "לתעדף את המשך פיתוח תשתיות הגבול באזור הארקטי".³⁸

בשנים האחרונות פועלת רוסיה באופן כללי להתעצמות צבאית, והיא משדרת תוקפנות לא רק כלפי האזור הארקטי. מספר הראשים הגרעיניים והמשגרים המוצבים של רוסיה גדל בצורה משמעותית מאז שנת 2013. כך גם מספר הטילים הבליסטיים הביניים-יבשתיים המוצבים, טילי הצוללות הבליסטיים ומפציצים כבדים רוסיים.³⁹ בנוסף בונה רוסיה שלוש ספינות שוברות קרח, כולל שוברת הקרח הגדולה בעולם, במטרה לעבות את צי שוברות הקרח שלה.

רוסיה משקמת ובונה בשנים האחרונות שישה מתקנים צבאיים באזור הארקטי, ביניהם בסיס 'טרפויל' באי אלכסנדרה, המיועד לאימון שרידות עצמונית לאורך שנה וחצי. הבסיס הגדול ביותר של מוסקבה באזור הארקטי הוא 'צפון שמרוק', הממוקם באי קוטלני באזור ים סיביר המזרחי, כולל 250 חיילים ומצויד במערכות הגנה אוויריות. בנוסף משפצת רוסיה מסלולי המראה ותחנות מכ"ם בארבעה איים נוספים באזור הארקטי, ומעבירה לאזור מערכות חדשות של טילי קרקע-אוויר וטילים נגד ספינות. היא הקימה שתי חטיבות מיוחדות באזור הארקטי – מה שלא עשתה אפילו ברית-המועצות – וכבר כעת היא מתכננת להקים אוגדה למטרת הגנה על החוף הארקטי.⁴⁰

גורם חשוב הוא הצי הימי הצפוני, שאת ארבע משימותיו מפרט שר ההגנה הרוסי: הגנה על הכוחות האסטרטגיים של הצי הרוסי; הגנה על בטיחות השיט; קידום האינטרסים הכלכליים באזורים הצפוניים של רוסיה; הגנה על בטיחות השיט; קידום האינטרסים של מדיניות החוץ הרוסית.⁴¹ הצי החזק ביותר של הצבא הרוסי מתוך ארבעה הוא הצי הצפוני. לצי זה מוקצות רוב הצוללות הרוסיות – בין היתר כאלו המסוגלות לשאת טילים בליסטיים ונושאות טילי שיט; נושאת המטוסים הגדולה ביותר של הצבא הרוסי, 'אדמירל קוזנצוב'; ואניית הסיור הגדולה ביותר, 'פיוטר וליקי'.⁴²

רוסיה מוציאה לפועל מאז שנת 2011 תוכנית לשדרוג ומודרניזציה של הצי הימי הרוסי. מודרניזציה זו מגיעה לאחר שנים שבהן זנחה רוסיה את ההתעצמות הימית, ובמוסקבה מתכננים לבנות כ־100 ספינות מלחמה. זאת בנוסף לשיקום ולשיפור ספינות קיימות, במטרה להאריך את השימוש בהן.⁴³ בדצמבר 2014 חנכה רוסיה מפקדה חדשה, במטרה לתאם בין כל הכוחות הצבאיים הרוסיים הפועלים באזור הארקטי.⁴⁴ רוסיה העלתה בשליש את מספר הנחתים המוקצים לצי הימי הצפוני, על מנת להשוותו לגודל החטיבות האחרות.⁴⁵ כמו כן הקימה רוסיה מטה פיקוד צפוני אסטרטגי משותף, במטרה לתאם מבצעים בין כל הכוחות הצבאיים הרוסיים הפועלים באזור.⁴⁶

מסקנות

מאז עלה ולדימיר פוטין לשלטון ברוסיה הפכה הפדרציה הרוסית את האזור הארקטי לאזור של עדיפות לאומית. מהלך זה נעשה כחלק מניסיונו להחזיר לרוסיה את מעמדה כמעצמה עולמית ואת תפקידה ההיסטורי המזוהה עם רוסיה הצארית, לצד העוצמה הסובייטית בתקופת המלחמה הקרה. בנוסף, רוסיה מעוניינת

לנצל את משאבי הטבע העצומים ואת המיצוב הגיאוגרפי של האזור, לצד ההזדמנות להנגשה משמעותית של נתיבי התחבורה ואמצעי התקשורת, ולקירוב בין החלקים המזרחיים והמערביים של המדינה.

תעודף האזור הארקטי הוביל את מוסקבה להחליט – לצד שיתוף פעולה דיפלומטי דו־צדדי ורב־צדדי עם מדינות האזור הארקטי – על התעצמות אזרחית וצבאית רחבה באזור, ועל הגברת הפעילות ובמיוחד הצבאית בגבולותיה הצפוניים ובאוקיינוס הארקטי.

התעצמותה, פעילותה והתגרותה הצבאית של רוסיה בשכנות הארקטיות שלה – לצד העובדה כי במוסקבה נחושים להשתמש בעשורים האחרונים גם באמצעים

צבאיים כשעולה בכך הצורך – מביאים לידי מסקנה כי רוסיה מעוניינת להשיג שליטה רחבה ככל האפשר באזור הארקטי, גם אם הדבר ייעשה על חשבון מדינות חוף אחרות באזור, שיש להן תביעות דומות.

הערות

1 “Report on Arctic Policy”, International Security Advisory Board, September 21, 2016, p. 20, <https://www.state.gov/documents/organization/262585.pdf>

2 שם.

מאז עלה ולדימיר פוטין לשלטון ברוסיה הפכה הפדרציה הרוסית את האזור הארקטי לאזור של עדיפות לאומית. מהלך זה נעשה כחלק מניסיונו להחזיר לרוסיה את מעמדה כמעצמה עולמית ואת תפקידה ההיסטורי

- Marlène Laruelle, “Arctic 2014: Who Gets a Voice and Why It Matters”, 3
 Polar Initiative Policy Brief Series — Wilson Center, pp. 2–3, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20CI_140915_Laruelle_brief_v1.pdf
 ש.ם. 4
- “Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the 5
 period till 2020 and for a further perspective”, President of the Russian
 Federation, September 18, 2008, http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-pcr/sympo/20160728/documents/Keynote/Russian_Arctic_Policy_2009.pdf
- Marlène Laruelle, “Russian Military Presence in the High North: Projection of 6
 Power and Capacities of Action”, in Stephen J. Blank (Editor), *Russia in the Arctic*, Strategic Studies Institute, 2011, p. 64,
<http://icefloe.net/files/RussiaInTheArctic-SBlank-pub1073.pdf>
- Alexandr Golts, “The Arctic: A Clash of Interests or Clash of Ambitions”, in 7
 Stephen J. Blank (Editor), *Russia in the Arctic*, Strategic Studies Institute, 2011,
 p. 48, <http://icefloe.net/files/RussiaInTheArctic-SBlank-pub1073.pdf>
- Lassi Heininen, Alexander Sergunin and Gleb Yarovoy, “Russian Strategies in 8
 the Arctic: Avoiding a New Cold War”, Valdai Discussion Club, September 2014,
 p.11, http://www.uarctic.org/media/857300/arctic_eng.pdf
- Yuri Golotyuk, “Safeguarding the Arctic”, *Russia in Global Affairs*, August 9, 9
 2008, http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11281
- “Russian Strategies in the Arctic: Avoiding a New Cold War”, p. 15. 10
 “Report on Arctic Policy”, p. 20. 11
- Katherine Keil, “The role of arctic hydrocarbons for future energy security”, 12
 NAPSNet Special Reports, January 7, 2014, http://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/the-role-of-arctic-hydrocarbons-for-future-energy-security/#_ftn3
- Kevin Krajick, “Race to Plumb the Frigid Depths,” *Science* 315, no. 5818 (2007), 13
 pp. 1525–1528.
- “Who Gets a Voice and Why It Matters”, pp. 1-4. 14
- “Russian Strategies in the Arctic: Avoiding a New Cold War”, p. 9. 15
- Nicholas Breyfogle & Jeffrey Dunifon, “Russia and the Race for the Arctic”, 16
Origins 5 no. 11 (2012), <http://origins.osu.edu/article/russia-and-race-arctic>
 ש.ם. 17
 ש.ם. 18
- Heather A. Conley & Caroline Rohloff, “The New Ice Curtain: Russia’s 19
 Strategic Reach to the Arctic”, Center for Strategic and International Studies,
 2015. p. 69, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150826_Conley_NewIceCurtain_Web.pdf
- “Russian Strategies in the Arctic: Avoiding a New Cold War”, p. 10. 20
- “Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the period 21
 till 2020 and for a further perspective”.
- “Principles of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic Until 2020 22
 and Future Perspectives”, Russian Federation, March 30, 2009, p. 2,
<https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/upload/29%20Russian%20Arctic%20Strategy%20Until%202020%20BW.pdf>

- “The development of the Arctic Zone of the Russian Federation and the National Security up to 2020”, President of the Russian Federation, February 20, 2013, <http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-pcrr/sympo/20160728/documents/Keynote/Russian%20Arctic%20strategy%202013.pdf> 23
- .שם 24
- .שם 25
- .שם 26
- Andrew E. Kramer, “Russia Stakes New Claim to Expanse in the Arctic”, *The New York Times*, August 4, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/08/05/world/europe/kremlin-stakes-claim-to-arctic-expanse-and-its-resources.html> 27
- Ariel Cohen, “Russia in the Arctic: challenges to US energy and geopolitics in the High North”, in Stephen Blank (Editor), *Russia in the Arctic*, Strategic Studies Institute, 2011, p.15, <http://icefloe.net/files/RussiaInTheArctic-SBlank-pub1073.pdf> 28
- “Military Doctrine of the Russian Federation”, President of the Russian Federation, December 26, 2014, <https://www.offiziere.ch/wp-content/uploads-001/2015/08/Russia-s-2014-Military-Doctrine.pdf> 29
- Atle Staalesen, “Arctic here we come!”, *Barents Observer*, March 17, 2014, <http://barentsobserver.com/en/security/2014/03/arctic-here-we-come-17-03> 30
- Thomas Nilsen, “Putin plays nuclear war games ahead of Victory day”, *Barents Observer*, May 8, 2014, <http://barentsobserver.com/en/security/2014/05/putin-plays-nuclear-war-games-ahead-victory-day-08-05> 31
- Franz-Stefan Gady, “Confirmed: ‘Russia’s Deadliest Sub’ Test Fires 2 Ballistic Missiles,” *The Diplomat*, November 18, 2015, <http://thediplomat.com/2015/11/confirmed-russias-deadliest-sub-test-fires-2-ballistic-missiles/> 32
- Ryan Faith, “Russia’s Massive Military Exercise in the Arctic Is Utterly Baffling”, *Vice News*, March 21, 2015, <https://news.vice.com/article/russias-massive-military-exercise-in-the-arctic-is-utterly-baffling> 33
- Damien Sharkov, “Russia Sends Nuclear Submarine Troops on Arctic Exercise”, *Newsweek*, June 2, 2015, <http://www.newsweek.com/russia-sends-nuclear-submarines-arctic-exercise-304931> 34
- Frédéric Lasserre & Pierre-Louis Têtu, “Russian Air Patrols in the Arctic: Are Long-Range Bomber Patrols a Challenge to Canadian Security and Sovereignty?”, *Arctic Yearbook* 2016, pp. 308, 310-312, <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/11968/1/Russian%20air%20patrols%20AY2016-Lasserre-and-Tetu.pdf> 35
- .שם 36
- Thomas Nilsen, “Putin orders Arctic army development”, *Barents Observer*, March 28, 2014, <http://barentsobserver.com/en/security/2014/03/putin-orders-arctic-army-development-28-03> 37
- Thomas Nilsen, “Putin urges FSB to develop Arctic border”, *Barents Observer*, April 7, 2014, <http://barentsobserver.com/en/borders/2014/04/putin-urges-fsb-develop-arctic-border-07-04> 38

- “New START — Fact Sheets”, Under Secretary for Arms Control and International Security: Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, <https://2009-2017.state.gov/t/avc/newstart/c39906.htm> 39
- Andrew Osborn, “Putin’s Russia in biggest Arctic military push since Soviet fall”, Reuters, January 31, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-russia-arctic-insight-idUSKBN15E0W0> 40
- “Maritime Doctrine of Russian Federation 2020”, The President of the Russian Federation, 27 July, 2001, <https://www.offiziere.ch/wp-content/uploads-001/2015/08/Russia-s-2014-Military-Doctrine.pdf> 41
- “Report on Arctic Policy”, pp. 21-22. 42
- “Russian Navy plans to modernize five big antisubmarine ships”, Tass Russia News Agency, January 19, 2017, <http://tass.com/defense/925917> 43
- Luke Coffey, “Russian Military Activity in the Arctic: A Cause for Concern”, The Heritage Foundation, December 16, 2014, <http://www.heritage.org/europe/report/russian-military-activity-the-arctic-cause-concern> 44
- ש.ם. 45
- Matthew Bodner, “Russia’s Polar Pivot”, *Defense News*, March 11, 2015, <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/warfare/2015/03/11/russia-arctic-bases-soviet-northern-command-navy-fleet-siberian-island/24335619/> 46

מוסף מיוחד

מכוני חשיבה בתחום מדיניות חוץ ותהליכי קבלת החלטות¹

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

בישראל פועלים עשרות מכוני חשיבה בתחומים שונים, המבקשים להשפיע על אופן קבלת ההחלטות בתחומי החברה והמדינה. המספר הגדל של מכוני חשיבה בישראל משקף תופעה עולמית נרחבת יותר של התגברות השפעתם של מכוני החשיבה. תפקידם של מכוני חשיבה מרכזי בארצות הברית במיוחד, בגלל מאפיינים ייחודיים של המערכת הפוליטית הקיימת בה, אך למכונים מסוג זה השפעה לא מבוטלת גם באזורים אחרים בעולם. לאור האתגרים הביטחוניים הרבים שבפניהם ניצבת ישראל ועקב מורכבותם, חשוב לדון במקומם של מכוני חשיבה בהווה הישראלית. מאמר זה יבקש לברר, בין השאר, מיהם קהלי היעד של מכוני החשיבה בתחום הביטחון ומדיניות החוץ; כיצד משפיעים מכוני אלו על קבלת החלטות; מהם האתגרים הניצבים בפני מכוני החשיבה בעת הנוכחית.

מילות מפתח: מכוני חשיבה, מדיניות חוץ, ביטחון, ארצות הברית, ישראל

מבוא

חלק חשוב אך מוכר פחות בתהליך קבלת ההחלטות של גורמי ממשל קשור בעבודתם של מכוני חשיבה. מכוני החשיבה הישראליים, בדומה למקביליהם בעולם, מבקשים להשפיע – בין אם באופן ישיר ובין אם באופן עקיף – על גופי הממשל, ובתוכם על מקבלי החלטות. מכוני החשיבה בולטים במיוחד בארצות הברית, לאור מאפיינים ייחודיים של המערכת הפוליטית הקיימת בה, ובפרט ההחלפה

¹ד"ר יואל גוז'נסקי, עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ד"ר גליה לינדנשטראוס, עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

של אלפי נושאי משרות עם כניסתו לתפקיד של ממשל חדש. עם זאת, השפעתם של מכוני חשיבה גוברת גם באזורים אחרים בעולם. מספר מכוני חשיבה גדל כל העת וכיום פועלים בישראל עשרות מכונים בתחומים שונים, המבקשים להשפיע על אופן קבלת החלטות בתחומי החברה והמדינה.² בישראל קיימים מספר מכוני חשיבה ומכוני מחקר בתחום החוץ והביטחון, חלקם קשורים לאוניברסיטאות וחלקם עצמאיים. בין הבולטים שבהם ניתן למנות את המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, מרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, המכון למדיניות ואסטרטגיה, המכון למדיניות נגד טרור, מכון טרומן למען קידום השלום, המכון ליחסים בינלאומיים על שם לאונרד דיוויס, מכון רובין לחקר המזרח התיכון והיחסים הבינלאומיים, מיתווים – המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרית, מולד – המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, הפורום לחשיבה אזרית, המכון לאסטרטגיה ציונית ומרכז ישראל פלסטין למחקר ולמידע – איפקרי. בנוסף, כיוון שנושאי חוץ וביטחון נושקים לתחומים אחרים, גם למכונים נוספים הייתה תרומה לקבלת החלטות לאורך השנים כמו בסוגיות שנגעו לממשק בין ביטחון ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות בהקשר לסוגיית ירושלים בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ומכון ראות, שהיה בין הראשונים ששמו דגש על תופעת הדה-לגיטימציה. מאמר זה יבקש לברר מיהם קהלי היעד של מכוני חשיבה בתחום הביטחון ומדיניות החוץ; כיצד משפיעים מכונים אלו על קבלת החלטות, אם בכלל ניתן למדוד השפעה; ומהם האתגרים הניצבים בפני מכוני חשיבה בעת הנוכחית.

רקע

הגדרה קלאסית של מכוני חשיבה היא זו של פרופ' יחזקאל דרור, המציג אותם כ"איי מצוינות של קבוצות של חוקרים ואנשי מעשה מדיסציפלינות שונות, העובדים בהיקף מלא על בעיות מדיניות מרכזיות".³ טרוי מכנה מוסדות אלו "אוניברסיטאות ללא סטודנטים".⁴ הגדרה אחרת שעוזרת לשפוך אור על התופעה היא זו של מקגאן, שעומד בראש פרויקט מטעם אוניברסיטת פנסילבניה המדרג את מכוני חשיבה בעולם, ואשר הגדיר אותם כ"ארגונים המייצרים מחקר ממוקד מדיניות, ניתוחים וחוות דעת על סוגיות פנים וחוץ, במטרה לאפשר למקבלי החלטות ולציבור לקבל החלטות על בסיס ידע בנושאים הקשורים למדיניות ציבורית".⁵ המונח 'מכון חשיבה' שימש לראשונה בשנות החמישים של המאה הקודמת לציון מכונים כדוגמת מכון ראנד, אך התופעה קודמת לכך. ניתן לאתר את מכוני חשיבה הראשונים כבר במאה ה-19 באנגליה ובתחילת המאה ה-20 בארצות-הברית.

מכוני חשיבה הם מוסדות, לרוב חוץ-ממשלתיים, המבקשים להשפיע על המדיניות של גופי הממשל השונים. הם מתפקדים ברוב המקרים כמקור תומך בעיצוב ובקבלת החלטות, הן בשל הקושי של גופי שלטון "לעכל" כמויות מידע גדולות והן בשל תפקודם במסגרות זמן לוחצות. בהתמודדות בין ה"דחוף" ל"חשוב" נאלצים גופי ממשל, במקרים רבים בליט ברירה, להעדיף את ה"דחוף". מכוני חשיבה יכולים לאזן את הנטייה הזאת משום יכולתם להעדיף את ה"חשוב" על ה"דחוף". יתר על כן, לעיתים מעדיפים גופי ממשל, אזרחיים וביטחוניים כאחד, להוציא למיקור חוץ עבודות מחקר שונות, בין אם כעבודות ראשוניות ובין אם כהמשך לעבודות מקדמיות שנעשו אצלם כדי לקבל חוות דעת נוספת. מכוני החשיבה הם לעיתים מקור חלופי ונגיש לידע שונה מזה שמספקים גופי השלטון, ויש להם תפקיד חשוב גם בחיזוק הקשר של החברה האזרחית עם גופי השלטון.

מה שבדרך כלל אמור לאפיין את המכונים הללו הוא חשיבה לטווח ארוך, המתעלה מעל הנושאים המיידיים בעלי "חיי מדף קצרים" שעומדים במרכז סדר היום ומקבלים התייחסות בתקשורת. המידה ואופן ההשפעה של המכונים בשלבים השונים של קביעת המדיניות נגזרים מהמשאבים העומדים לרשותם, ומהגישה שיש לחוקרים למעצבי וקובעי מדיניות. לעיתים הם קשורים לקו האידיאולוגי של המכון ולמידת התאמתו לקו שמוביל הממשל. התפקידים המרכזיים של מכוני החשיבה היו לאורך השנים זיהוי, ניתוח והערכה של סוגיות ומתן הצעות והמלצות לשיפור הטיפול בהן; מתן במה לחילופי רעיונות וידע; לעיתים הם, כפי שמקובל בצפון אמריקה ובמידה פחותה יותר במערב אירופה ובישראל, נקודת המתנה עבור אלו הממתנים לקבל משרות עם חילופי השלטון הבאים, ומקום לקריירה שנייה עבור אנשי הממשל העוזבים.

גופים רבים נושאים את השם הזה, אך מכוני החשיבה אינם בנויים מקשה אחת. בתוך הקטגוריה של מכוני חשיבה יש להתייחס למספר תת-קטגוריות: מכוני חשיבה מפלגתיים/אידיאולוגיים, ממשלתיים, עצמאיים ואוניברסיטאיים. הגיוון של מכוני החשיבה נובע לעיתים מהתפתחויות תלויות הקשר והיסטוריה בכל מדינה, אך ייתכן שהוא נובע גם ממניעים אחרים. כך למשל, השימוש במימון ממשלתי למכוני מחקר במשטרים אוטוריטריים יכול להיות ניסיון ליצור דימוי של קיום ניצני חברה אזרחית או קולות אחרים באותה מדינה.⁶ דרך נוספת של משטרים אוטוריטריים להשפיע על קבלת החלטות בעניינים היא בדרך של תרומות למכון קיים או אף הקמת מכון ייעודי, בדרך כלל בארצות-הברית ובמערב אירופה, לקידום האינטרסים והיעדים שלהם. תופעה זו בולטת במיוחד בפעילותן של כמה ממדינות המפרץ בבירת ארצות-הברית.⁷ במכונים האקדמיים – הקרובים יותר למודל של 'מכון מחקר' – הצוות מורכב בדרך כלל מאנשי סגל משורות האוניברסיטה, מה שמשפיע על מידת הזמינות של החוקרים ועל תוצרים שמבטאים כתיבה היסטורית

ו/או תיאורטית יותר. מכונים אלו אינם בנויים לשרת את הממשל, למרות שבמספר מקרים הם הצמיחו מתוכם פקידים בכירים. מכונים אלו משרתים קודם כול את העולם האקדמי, שמזין בעקיפין את השיח הציבורי.

חלק מהסיבה לריבוי מכוני חשיבה קשור לכך שהמערכת השלטונית אינה מסוגלת, ולעיתים אינה רוצה, לטפל בנושאים רבים. למכוני החשיבה יכול להיות גם תפקיד בהכשרת בעלי משרות בשירות הציבורי. מה שמייחד מכוני חשיבה רבים בארץ ובעולם הוא התמהיל של אנשים בעלי ניסיון מעשי ואקדמאים מתחומי ידע שונים ובעלי דעות פוליטיות שונות. הדבר מסייע למכונים המקצועיים (בניגוד לאלה שהוקמו כדי לקדם תפיסות אידיאולוגיות שונות) לשמור על חוסר פניות, אך זוהי גם נקודת החולשה של רבים מהמכונים: הדבר מקשה לעיתים על החוקרים לשתף פעולה ביניהם.

כיצד הם משפיעים?

שאלה מרכזית היא – כיצד ניתן להעריך השפעה של מכון חשיבה. יש מקרים שבהם מעצבי ומקבלי החלטות התבטאו במפורש ביחס לתרומתם של מכוני החשיבה. כך טען חבר הכנסת יוסי ביילין ב־1998 ש"לולא התנאים שיצרו הארגונים הללו, לא היינו מגיעים להסכם אוסלו ולהבנות על הסדר הקבע"⁸, וזאת, בין היתר, בזכות הבמות שניתנו למפגשים מאחורי הקלעים והרעיונות שהועלו על ידי מכוני החשיבה. מקרה אחר שלגביו יש הסכמה נרחבת בדבר השפעתם של מכוני המחקר היה תרומתם לגיבוש מחדש של האסטרטגיה האמריקאית כלפי עיראק ותגבור הכוחות ב־2007.⁹ למרות דוגמאות אלו, הערכת ההשפעה והביצועים של מכוני חשיבה אינה פשוטה כלל ועיקר במרבית המקרים. מכוני החשיבה מתחרים עם דעות ויעדים של שחקנים אחרים בזירה, ולכן ספק אם מכון אחד יכול לזקוף לזכותו שינויים במדיניות.

לעיתים, כאשר אנו אומרים "השפעה" הכוונה היא למעשה ל"חשיפה". כמות הפרסומים (ספרים, מאמרים, פרשנויות ומאמרי דעה), מספר העוקבים והרשומות (פוסטים) במדיה החברתית וריבוי כנסים הם, לכאורה, דרך אחת לעמוד על מידת השפעתו של המכון. אולם, לא תמיד יש קשר ישיר בין מידת החשיפה לבין מידת ההשפעה.¹⁰ חשיפה תקשורתית אומנם מייצרת דימוי שמכון כזה או אחר ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב המדיניות, אולם זה לא מבטיח בהכרח שעמדות חוקריו אכן ישפיעו על מקבלי החלטות או על הציבור בכללו. לעיתים אף ההפך הוא הנכון: נראות יתר עשויה לבוא על חשבון אמינות ורצינות אינטלקטואלית.

ישנם מדדים נוספים המאפשרים לעמוד על דרך ההשפעה של מכוני חשיבה: מידת הקרבה של ראש המכון וצוותו למעצבי ומקבלי החלטות (במקרה של מכונים העוסקים בביטחון לאומי – בקרבתם לגופי הביטחון והמודיעין השונים); היכולות

והרקע של הצוות גם הם משמעותיים, ורקע מעשי בתחומים הנחקרים יכול להיות לעזר גם בגישה למוקדי הידע הרלוונטיים וגם במידת ההערכה הכללית שהחוקר זוכה לה. לבסוף, גם את האיתנות הפיננסית של המכון ובסיס התמיכה הכלכלית בו ניתן לקשור לעיתים ליוקרה שממנה הוא נהנה.

ככלל, קיים מתח בין הרצון להשפיע על מקבלי החלטות ועל השיח הציבורי, ומכאן לכתוב באופן תמציתי, קולח ורלוונטי מאמרים וסקירות שיעוררו עניין ציבורי, ובה בעת לשמור על ההערכה בקרב הקהילה האקדמית והמקצועית. חלק מהעקרונות המנחים כתיבה אקדמית שונים מאלה שמנחים כתיבה מכוונת מדיניות, בעיקר בשל הצרכים השונים של גופי השלטון והיכולת שלהם להפיק תועלת מהמחקרים. כך למשל, אם הטקסט ארוך מדי, אנשי הממשל יתקשו למצוא את הזמן לקרוא אותו. במקרה הטוב הם יטילו את הקריאה על דרג נמוך מהם. מטרה מרכזית של מכוני חשיבה מובילים היא השפעה על מעצבי ומקבלי החלטות, אך במקרים רבים הגישה אליהם מוגבלת, או שרמת הקשב שלהם נמוכה. גם אם יש גישה למקבלי החלטות, אישים אלו מעדיפים כי עצם הקשר שלהם עם מכון החשיבה יישאר דיסקרטי, בוודאי אופי הסוגיה שעל הפרק וההמלצות בעניינה. המכון יתקשה לפרסם ברשות הרבים את העובדה שהוא מייצג לגורמים שונים ובוודאי את רוח ההמלצות שהעניק להם, שמא יאבד את אמונם בו. קיים גם מתח מובנה בין עיסוק בסוגיות ארוכות טווח, שלפי ההערכה ישפיעו על עתיד המדינה והחברה, לבין ניסיון להתאים את התוצרים לדרישותיהם המיידיות ולצורכיהם של קובעי המדיניות, וכן לרצון המכונים להיות מעורבים בנעשה בעולם "המעשי" ולייצר חומרים "ידידותיים למשתמש".

נשאלת השאלה מה משפיע יותר על גופי ממשל – תהליכי חשיבה פנימיים או תהליכי חשיבה חיצוניים? התשובה אינה ברורה מאלה ותלויה באופי הארגון ובסוגיה שעל הפרק. מצד אחד, אם הארגון החליט שהוא רוצה לטפל בסוגיות מסוימות ומזמין את הניירות מעובדיו, צפוי שייתן קדימות לניירות אלו. לעומת זאת, כאשר מועלית הצעה של גורם חיצוני, אם הנושא אינו ממוקם גבוה בסדר העדיפויות של מקבל החלטות, הרי הוא עלול להתעלם מההצעה. מצד שני, לעיתים יש למכוני החשיבה יכולת השפעה לא מבוטלת דווקא משום שהם נמצאים ופועלים מחוץ למסד.

אופי המערכת הפוליטית בארצות הברית והעובדה שהפקידות הבכירה מוחלפת עם כניסתו לתפקיד של נשיא חדש מביאים לכך שמכוני החשיבה האמריקאיים מובילים ביחס לעמיתיהם בעולם, מבחינת השפעתם על קבלת החלטות. עד סוף המאה ה-20 שינו רבים ממכוני החשיבה האמריקאיים את האוריינטציה שלהם ועברו מהמודל של "אוניברסיטאות ללא סטודנטים" למשתתפים פעילים במשחק הפוליטי. ראייה שמרנית יותר של תפקיד מכון החשיבה גורסת כי עליו להצביע על

דרכי פעולה אפשריות, ולא לפסוק בעצמו מהי האפשרות העדיפה. דרך זו אפשרית עבור אלה מבין המכונים המבקשים שלא לקחת חלק בדיון הפוליטי ולהישמר מזיהוי אידיאולוגי. כמה מן המכונים נושאים כיום בגאון את שיוכם הפוליטי. כך למשל, Heritage Foundation תרם תרומה לעיצוב המדיניות בעידן רייגן ו־Center for American Progress (CAP) הפך למעיין של חשיבה ליברלית וסייע רבות בקמפיין הבחירות של הנשיא ברק אובמה. "איננו מתיימרים להיות אובייקטיבים" אמר בהקשר זה אחד מראשי CAP במהלך קמפיין הבחירות של אובמה.¹¹ ניתן אם כן להצביע על כמה דרכי השפעה אפשריות של מכוני חשיבה על תהליכי קבלת ההחלטות:

האחת – השפעה מבפנים – מומחים המביאים עימם בהצטרפותם לממשל את הידע שרכשו במכוני החשיבה, ופועלים לאחר מכן במסגרת ממשלתית. השנייה – ייעוץ והשאלה קצרת טווח – חוקרים עשויים להשפיע על תהליכי עיצוב וקבלת החלטות, בין אם על ידי מינוי זמני ובין אם בהשתתפות בדיונים בגופים ובצוותי משימה אד הוק. השלישית – השפעה מבחוץ – על ידי הפצת ידע בצורת פרסומים וכנסים, כאשר המומחים אינם מעורבים בעבודה היום־יומית של אנשי הממשל, אלא מנסים להעשיר את עולם הידע שלהם "מבחוץ". הרביעית – קיום פורומים במסגרת מכוני החשיבה, המשמשים "מרחב ניטרלי" בעבור אנשי ממשל. הם יכולים להגיע אליהם וללבן סוגיות, לשמוע עמדות שונות ולקבל פרספקטיבה רחבה יותר בתחום עיסוקם.

אתגרים למכוני החשיבה בעת הנוכחית

מגמות הגלובליזציה, השינויים הטכנולוגיים ועלייתה של המדיה החברתית הגבירו את התחרות על תשומת הלב של הציבור, אך גם את זו של מקבלי ההחלטות. מכוני החשיבה מתחרים בזירה רוויה שבה חברות ייעוץ, גופי שדלנות, ארגונים לא ממשלתיים, גופי תקשורת וגורמים פרטיים מספקים תוצרים המבקשים להתחרות בתוצרים של מכוני החשיבה.¹² למרות התחרות הגוברת, מכוני חשיבה נתפסים פעמים רבות כמקור אמין יותר וככזה המפיק תובנות באופן עקבי.¹³ יחד עם זאת, כדי להתחרות ב"שוק הרעיונות" נדרשים חוקרים במכוני חשיבה, בנוסף לשמירה על המעמד והנוכחות האקדמית שלהם באמצעות פרסום ספרים ומאמרים מקצועיים, גם לנוכחות גוברת במדיה החברתית ולכתיבת בלוגים.

כאמור, קיים מתח מובנה בין עיסוק בסוגיות ארוכות טווח שעשויות להשפיע על עתיד המדינה והחברה, לבין ניסיון להתאים את התוצרים לדרישותיהם ולצורכיהם המיידיים של קובעי המדיניות, ולקיים למעשה סוג של פעילות שדלנות למימושם.¹⁴ יש להדגיש, עם זאת, שכדי להפיק את אותם ניירות עמדה תמציתיים – לעיתים

אורכו המומלץ של נייר כזה אינו עולה על שני עמודים – יש צורך במחקר בסיסי קודם בנושא. יתר על כן, במרבית המקרים מכוני החשיבה מעוניינים להשפיע ולהעשיר את השיח הציבורי (בין אם כאמצעי להשפיע על מקבלי החלטות ובין אם כמטרה בפני עצמה) והאקדמי, ולשם כך יש צורך גם במחקרים רחבי יריעה. בעבר הדגישו מכוני החשיבה את מספר הספרים ומחקרי המדיניות שפרסמו; הדגש כיום בחלק מהמכונים הוא על ניסיון לאתר שינויים משמעותיים, במדיניות או בחקיקה, בעקבות פעילות המכון.¹⁵ השינויים באופן הבחינה העצמית של המכון משפיעים ישירות על הדגשים שמעניקים החוקרים למשימות השונות המוטלות עליהם.¹⁶ הדרישות המשתנות מהעובדים במכוני החשיבה הופכות אותם ל"שילוב של חוקרים, עיתונאים, מומחי שיווק ויזמים".¹⁷

היתרון היחסי של מכוני החשיבה בעבר היה היכולת שלהם לקיים חשיבה ודיון על סוגיות לעומקן, בשל היותם משוחררים מסד בעייתי של לוח זמנים. לטענת מקגאן, "התחרות הגוברת, הציפיות מצד תורמים, החדשות המגיעות 24/7 והציפייה להגיב למהלכים הפוליטיים יוצרים עומס גם על מכוני חשיבה".¹⁸ הם נדרשים כיום להגביר את מהירות ייצור התובנות שלהם, עד כדי כך שמכון Heritage Foundation, לדוגמה, בחר לשים דגש על "מחקר מדיניות מהיר תגובה" ("quick-response policy research").¹⁹ כאשר מכוני חשיבה החלו להגיב לצרכים קצרי הטווח של קובעי המדיניות והתקשורת, הם איבדו חלק מהיתרון היחסי שלהם. בשל התמקדות במהירות תגובה (ולעיתים זו באה על חשבון יכולת ההעמקה) מוותרים מכוני חשיבה על חלק מהיכולת שלהם לספק נקודת מבט עצמאית ומבוססת בתחום עיסוקם.

מכון חשיבה פועל בהווה רוויית ניגודים ולחצים. מחד גיסא, ראשי המכונים צריכים לרצות את אלה התורמים ממון לפעילותם ולעיתים מאפשרים את עצם קיומם. מאידך גיסא, עליהם להיות מנותקים מהשפעה חיצונית ולשמר את מעמדם העצמאי – אלא אם בחרו בידועין לייצג קו אידיאולוגי מסוים. עקב שינויים בתחום הפילנתרופיה, מכוני חשיבה מסתמכים כיום יותר על תרומות עצמאיות לפרויקטים ספציפיים ופחות על קרנות ייעודיות.²⁰ מימון קצר טווח מציב אתגר לעצמאות ולחדשנות של מכוני החשיבה. תורמים המממנים רק פרויקטים מסוימים שחשובים להם עלולים לגרום למכוני חשיבה להימנע מלהתנסות, מהסתכנות ומחקירת כיוונים חדשים של חשיבה "מחוץ לקופסה".²¹ הדבר גם מפחית מהיכולת לבצע מחקר בין-תחומי.²² מכוני החשיבה נדרשים גם, עקב השפעתם הגוברת, לשקיפות רבה יותר לגבי מקורות המימון שלהם, דבר שחלקם מתקשים להתמודד עימו. בהקשר זה נמצא ב־2016, בעקבות תחקיר עיתונאי, קשר, לכאורה, בין חברות מסחריות בתחום הביטחון התורמות למכוני חשיבה מובילים בווישינגטון לבין

כמה מהפרסומים של אותם מכוני החשיבה, ששימשו כך נראה לקידום האינטרסים המסחריים של החברות.²³

אתגרים והזדמנויות של מכוני חשיבה בתחום מדיניות החוץ והביטחון של ישראל

מאז שנות התשעים של המאה הקודמת ניכרת צמיחה בתחום מכוני החשיבה בישראל. אייזנקג'נה מייחסת זאת להיחלשות המפלגות הפוליטיות הגדולות, להתפתחות המהירה של המגזר השלישי, להתרבות קבוצות לחץ הנעשות עמותות והפעולות במסווה של מכון מחקר וחשיבה, וכן להיותם של המכונים ערוץ השפעה של גורמים פילנתרופיים.²⁴ לצד הפריחה של מכוני החשיבה בישראל, הם ניצבים בפני רבות מהדילמות שעימן מתמודדים מקביליהם בעולם. יחד עם זאת, יש גם היבטים ייחודיים בהקשר הישראלי. לכאורה, בגלל העניין הרב בסוגיות חוץ וביטחון גם בקרב הציבור הרחב, יש למכוני חשיבה הזדמנויות רבות לנסות להעביר את התובנות שלהם. למעשה, הנטייה להתייחס לנושאים רבים כאל נושאים ביטחוניים רגישים מצמצמת במידת-מה את מרחב ההשפעה. הדומיננטיות של גופי הביטחון בישראל, שמקשה גם על משרד החוץ והמטה לביטחון לאומי לפעול, מצרה אף היא את מרחב הפעולה של המכונים. חברי כנסת בעבר ובהווה מתלוננים על חוסר ידע ששורר במשכן הכנסת בנושאי חוץ וביטחון, על אף מרכזיותם של נושאים אלו בעבודת המחוקקים. מכוני חשיבה יכולים לסייע לשינוי המצב באמצעות תדרוכים לחברי כנסת ולעוזריהם, הופעות בפני ועדת חוץ וביטחון, קשר הדוק יותר עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת והזמנה תכופה יותר של חברי כנסת לקחת חלק בפעילות השוטפת של המכונים. בהקשר הישראלי, המערכת הפוליטית הקואליציונית מאופיינת גם בחשדנות ובאי-אמון בסיסי בין נושאי משרות בכירים, שלעיתים עשויים להעדיף מחקר חיצוני, כל עוד הוא נתפס כנטול פניות.

חובת השירות הצבאי בישראל מביאה לכך שחלק מהחוקרים במכוני החשיבה משפיעים, לפחות בשירות המילואים שלהם, על החשיבה הטקטית והאסטרטגית של הצבא,²⁵ אך במקביל חשופים לאותם תהליכי אינדוקטרינציה שיכולים להוביל לדפוס חשיבה מקובעים. לפחות בעבר בלטה יותר האוזן הקשבת אשר ניתנה לחוקרים "מזרחנים" בהשוואה לחוקרים מתחומי מדע המדינה והיחסים הבינלאומיים, וזאת בזכות שליטתם בשפה הערבית וגם בשל הבנתם את ה"מנטליות" של הצד השני טוב יותר ממעצבי ומקבלי ההחלטות.²⁶ בעת הנוכחית מכירים מעצבי ומקבלי ההחלטות במורכבות העצומה שנוצרה בעקבות תהליכי הגלובליזציה ואירועי הטלטלה הערבית, וכן בצורך להרחיב את היריעה לתחומי ידע ולנושאים שלא נחקרו בעבר, ולכן קיימת פתיחות רבה יותר למחקרים של מכוני חשיבה החורגים מראייה צרה של תחום הביטחון. סוגיית תהליך השלום והצורך בקיום קשר עם

מדינות שאינן מכירות רשמית בישראל פתחה מרחב מסוים לאורך השנים לקידום ערוצים אחרים, דרך קידום מסלולי "יוזמות Track II" עם מכונים מקבילים במדינות אחרות. ערוצים כאלה עודם חשובים מאוד בהקשר הישראלי ויכולים לכלול דיאלוג מדיני על סוגיות דו־צדדיות ואזוריות, ניתוח אקדמי ומקצועי של תחומים שבהם יש עניין משותף ויצירת מסגרות בלתי פורמליות שבהן יכולים להשתתף גם גורמים מהמערכת הפוליטית והממשלתית.

סיכום

מכוני חשיבה נמצאים בתפר שבין האקדמיה לבין מוסדות הממשל, בין מחקר בסיסי לבין קביעת מדיניות, וייעודם הוא למלא את החלל בין שני עולמות מובחנים אלו. האתגר הניצב לפתחם של מכוני החשיבה הוא, לפיכך, להפיק תוצרים אמינים בעלי "חיי מדף" ארוכים כמאמר בכתב עת אקדמי, אך באותה מידה נגישים כמאמר בעיתון. למכוני חשיבה יש יתרונות שונים, ומלבד אילוצי הזמן הפחותים שהם נתונים להם (בהשוואה למקבלי החלטות) הם אמורים להיות חופשיים יותר ממגבלות מחשבתיות, ובהשוואה לאנשי הממשל העוסקים בסוגיות של ביטחון לאומי, הם גם חופשיים במידה רבה מרגישויות ביטחוניות ומבעיית סיווג ביטחוני. אימוץ מרכיבים מהמודל האמריקאי של "דלת מסתובבת" ומעבר תדיר יותר של מומחים ממכוני החשיבה בישראל למוקדי עיצוב וקבלת ההחלטות ולהפך יכול לסייע בשיפור תהליך קבלת ההחלטות, גם אם שיפור התהליך עצמו לא יתבטא בהכרח בשיפור טיב ההחלטות. מעבר כזה בין העולמות מפרה את החשיבה ותורם לשני הצדדים: מכוני החשיבה זוכים ליהנות מהידע והניסיון של אלה שהגיעו ממסדרונות הממשל, והללו זוכים להיפתח לדעות שונות וחופשיים יותר מהאילוצים החלים על בעלי משרות בשירות הציבורי.

כדי לנסות להשפיע בצורה אפקטיבית יותר, על מכוני החשיבה לשמור על הבסיס המחקרי הקיים ברשותם ולפתחו, לנצל את בסיס הידע הזה כדי להשפיע על השיח הציבורי ולהשתמש בקשריהם של החוקרים עם מקביליהם בגופי הממשל על מנת לקדם רעיונות. לעיתים מזמינים גופי הממשל חוקרים מומחים בתחומם לדיונים בנושאים ספציפיים על מנת לסייע בגיבוש מדיניות, אך חשוב לפתח בדרך שיטתית יותר את המפגש עם דרג מעצבי ומקבלי ההחלטות, שיכולים להיעזר במכונים כבר בשלב זיהוי ואפיון הבעיה, ועד לאיתור המענה. דגש רב יותר על קשר דו־סטרי ייצור הפריה הדדית. מכוני החשיבה יכולים להפיק תועלת מקיום קשר עם גורמי ממשל לא רק במטרה להשפיע, אלא גם במטרה ללמוד. האינטראקציה הזו היא שפעמים רבות מייחדת את מכוני החשיבה ומבדלת אותם ממכוני המחקר באוניברסיטאות.

הערות

- 1 מאז 2013 עורך המכון למחקרי ביטחון לאומי דיון שנתי בסוגיית מכוני החשיבה, כחלק מדיונים דומים הנערכים ברחבי העולם במסגרת יוזמת Global Think Tanks. לאורך השנים השתתפו במפגשים נציגים מרבים מהמכונים הבולטים בישראל בתחום מדיניות החוץ והביטחון הנזכרים בהמשך, ומאמר זה משקף בין היתר חלק מהתובנות שעלו במפגשים אלו.
- 2 על פי דוח Global Think Tanks לשנת 2016 קיימים בישראל כ-58 מכוני חשיבה, והיא מדורגת במקום ה-20 בעולם מבחינת מספר מכוני החשיבה. http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks
- 3 Yehezkel Dror, "Required Breakthroughs in Think Tanks," *Policy Sciences* 16 (1984), p. 199.
- 4 Tevi Troy, "Devaluing the Think Tank," *National Affairs*, issue 10 (Winter 2012), p. 76.
- 5 Andrew Stele, *What Should Think Tanks Do? A Strategic Guide to Policy Impact*, (Stanford: Stanford University Press, 2013), p. 5.
- 6 Peter W. Singer, "Washington's Think Tanks: Factories to Call Our Own," *Washingtonian*, August 2010, <https://www.brookings.edu/articles/washingtons-think-tanks-factories-to-call-our-own/>
- 7 Amir Tibon, "Hacks, Money and Qatari Crisis: How Gulf States Entangled D.C. Think Tanks in Their Fight for Influence", *Haaretz*, June 5, 2017.
- 8 פרלה אייזנקהג'קנה, **על הקשר שבין ידע למדיניות: מקומם של מכוני המחקר והחשיבה בעולם ובישראל בתהליכי עיצוב המדיניות הציבורית** (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2004), עמ' 131.
- 9 Singer, "Washington's Think Tanks".
- 10 Donald E. Abelson, "Old World, New World: The Evolution and Influence of Foreign Affairs Think Tanks," *International Affairs*, 90, no.1 (2014), p. 141.
- 11 Edwin Chen, "Soros-Funded Democratic Idea Factory Becomes Obama Policy Font," *Bloomberg*, November 18, 2008.
- 12 James G. McGann, *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy and Governance*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016).
- 13 Stele, *What Should Think Tanks Do?* p. 43.
- 14 Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes* (Montreal: McGill-Queens University Press, 2009) 2nd edition, p. 167.
- 15 McGann, *The Fifth Estate*, p. 164.
- 16 Stele, *What Should Think Tanks Do?* p. 88.
- 17 McGann, *The Fifth Estate*, p. 167.
- 18 McGann, *The Fifth Estate*, p. 171.
- 19 Donald E. Abelson, "Old World," p. 137.
- 20 McGann, *The Fifth Estate*, p. 161.
- 21 כרמית הבר, "מכוני חשיבה והשפעתם על מדיניות" רקע ושאלות לדיון, **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 24 במאי 2011.
- 22 McGann, *The Fifth Estate*, p. 162.

- Eric Lipton and Brooke Williams, "How Think Tanks Amplify Corporate America's Influence", *New York Times*, August 7, 2016. 23
- אייזנקג'קנה, **על הקשר שבין ידע למדיניות**, עמ' 207–200. 24
- Arie M. Kacowicz, "Israel: The Development of the Discipline in Unique Setting," in *International Relations Scholarship around the World*, eds. Arlene B. Tickner and Ole Wæver (New York: Routledge, 2009), p. 202. 25
- Mark A. Heller, "International Relations Research in Israel," *Orbis*, 26, no. 3 (Fall 1982), p. 763. 26



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**