

עדכון אסטרטגי

כרך 21 | גיליון 1 | אפריל 2018

פיתוח חשיבה ביטחונית-צבאית בצה"ל

גבי סיבוני, יובל בזק וגל פרל פינקל

היום שאחרי 'המדינה האסלאמית': הוואקום השלטוני

רוב גייסט פינפולד ואודי דקל

המאבקים על עתידה של עיראק – לקראת הבחירות לפרלמנט ולאחריהן

אלדד שביט

התחרות בין המעצמות האזוריות: בסיסי חוץ ושלוחים

רון טירה ויואל גוז'נסקי

האינטרס האירופי ביציבות מצרית: הפרשה האיטלקית

ולנטינה קומינטי

כינון קהילת ביטחון אירופית – אבני דרך ומשמעויות אסטרטגיות

יותם רוזנר ושירה בריוסף

עד כמה מאוחד כיום האיחוד האירופי?

עדי קנטור ושרון מלכא

מעבר לבאר שבע: הערכת יחסי אוסטרליה-ישראל

רותם נוסם



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



תל אביב אוניברסיטת
TEL AVIV UNIVERSITY

עדכן אסטרטגי

כרך 21 | גיליון 1 | אפריל 2018

- 3** גבי סיבוני, יובל בזק וגל פרל פינקל
פיתוח חשיבה ביטחונית-צבאית בצה"ל
- 15** רוב גייסט פינפולד ואודי דקל
היום שאחרי 'המדינה האסלאמית': הוואקום השלטוני
- 27** אלדד שביט
**המאבקים על עתידה של עיראק –
לקראת הבחירות לפרלמנט ולאחריהן**
- 39** רון טירה ויואל גוז'נסקי
התחרות בין המעצמות האזוריות: בסיסי חוץ ושלוחים
- 51** ולנטינה קומינטי
האינטרס האירופי ביציבות מצרית: הפרשה האיטלקית
- 63** יותם רוזנר ושירה בריוסף
כינון קהילת ביטחון אירופית – אבני דרך ומשמעויות אסטרטגיות
- 75** עדי קנטור ושרון מלכא
עד כמה מאוחד כיום האיחוד האירופי?
- 87** רותם נוסם
מעבר לבאר שבע: הערכת יחסי אוסטרליה-ישראל

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: אליניר, 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

פיתוח חשיבה ביטחונית-צבאית בצה"ל

גבי סיבוני, יובל בזק וגל פרל פינקל

הגם שישראל נהנתה בעשורים האחרונים מעליונות צבאית חומרית מוחלטת כמעט, נדמה שבאופן פרדוקסלי הולכים ופוחתים ההישגים מול האויבים. תיאורטיקנים הסבירו זאת כ"גזירת גורל" הנובעת ממאפייני העימותים החדשים. מאמר זה יציג גישה חלופית, שבמרכזה הטענה כי תופעה זו נובעת בעיקר מהיחלשות החשיבה הצבאית בצה"ל. המאמר טוען כי חיזוק חשיבה זו הוא חיוני לפיתוח חדשנות דוקטרינרית, הנדרשת לצה"ל ולמדינת ישראל מול השתנות האיומים מאז מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים.

מילות מפתח: צה"ל, דוקטרינה, תורת לחימה, טכנולוגיה, תמרון, אש.

מבוא

במשך שבעה שבועות, בין ה-26 באוגוסט ל-17 באוקטובר 1953, שהה בן-גוריון בחופשה שאותה ניצל לצורך ביצוע ה"סמינר"¹, ואשר בעקבותיו גובשו תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ועיקרי הדוקטרינה של צה"ל². בן-גוריון, שאחז בהגה הביטחון של היישוב עוד משנות השלושים, נדרש לפי עדותו להתרחק מענייני היום-יום כדי שיוכל להעמיק ולבחון את הדברים מחדש.

הבנתו של בן-גוריון כי במלחמה הבאה נילחם אחרת – עם מדינות ולא עם ערביי ישראל³, וכי האמצעים, הכוחות והרגלי החשיבה של אנשי ההגנה אינם הולמים את צורכי העתיד, הובילה אותו לריכוז מאמץ אינטלקטואלי שסופו בגיבוש תפיסה שתטיב להתמודד עם אתגרי העתיד. הייתה זו רק נקודת ההתחלה של פיתוחה וביסוסה של חשיבה צבאית ישראלית, מקורית ואפקטיבית. חשיבה זו

ד"ר (אל"מ במיל') גבי סיבוני הוא ראש תוכנית צבא ואסטרטגיה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

אל"ם במיל' יובל בזק הוא ראש המעבדה התפיסתית של צה"ל. גל פרל פינקל הוא מתאם תוכנית צבא ואסטרטגיה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עמדה בלב בניינה והפעלתה של עוצמה צבאית וביטחונית בתנאי נחיתות, והיא שאפשרה את ביסוסם של המדינה והעם, כמעט כנגד כל הסיכויים.

הדוקטרינה הביטחונית שעיצב בן-גוריון התבססה על הרעיון של השגת הכרעה צבאית בכל עימות. בימים שבהם עמד יישוב של 1.2 מיליון יהודים מול מדינות ערב שאוכלוסייתן הגיעה ל-30 מיליון הייתה בגישתו משום תעוזה, על גבול הבלתי אפשרי. מבחינתו של בן-גוריון הייתה זו האפשרות הסבירה היחידה, למרות התנגדותם של חלק מאנשי ההנהגה הצבאית, בעיקר מקרב יוצאי ארגון ההגנה. בן-גוריון הבין כי היתרונות של ישראל נובעים משילוב של איכות אנושית ורוח לאומית, יחד עם היכולת לנצל את הגיאוגרפיה המאפשרת נידוד מהיר של העוצמה וריכוזה על בסיס פעולה בקווים פנימיים, כדי ליצור עדיפות מקומית בכל זירה. לפיכך הוא קבע כי: "אם יתקיפו אותנו בעתיד, אנו רוצים שהמלחמה תתנהל לא בארצנו, אלא בארץ האויב, ושלא נתגונן אלא נתקוף. מלחמה זו עושים לא על ידי יישובי ספר, אלא על ידי כוחות ניידים המצוידים בכלי תנועה מהירים ובעוצמת אש חזקה".⁴ מסקנות אלו הובילו את בן-גוריון לבחירה בגישת התמרון ובהעברה מהירה של המלחמה לשטח האויב. עקרונות אלו עיצבו את הדוקטרינה הישראלית בשלושת העשורים הבאים, והובילו לסדרת ניצחונות צבאיים מרשימים.

הגם שישאל נהנתה בעשורים האחרונים מעליונות צבאית כמעט מוחלטת, נדמה באופן פרדוקסלי כמעט, כי ההישגים מול האויבים הולכים ופוחתים. כך למשל, למרות פערים ברורים ביחסי העוצמה בין ישראל לחזבאללה ב-2006 ומול חמאס ב-2014, הרי במערכה השיג צה"ל הישגים חלקיים, והזמן שנדרש להשיגם היה ארוך מדי. תיאורטיקנים רבים מצאו מפלט בהסבר שמדובר במעין "גזירת גורל" הנובעת ממאפייני העימותים החדשים – הסבר שהלך וקנה לו אחיזה בשוק הדעות הביטחונית צבאית הישראלית.

מאמר זה יציג גישה חלופית, שבמרכזה הטענה כי תופעה זו נובעת בעיקר מהיחלשותה המתמשכת של החשיבה הביטחונית והצבאית. נטען כי הסיבה המרכזית לחוסר היכולת של מערכת הביטחון ובמרכזה צה"ל לתת מענה לאתגרים שעיימם מתמודדת מדינת ישראל אינה מחסור במשאבים. הסיבה העיקרית היא היחלשות המערכות המבניות בצה"ל, האמונות על פיתוח והטמעה של תפיסות לחימה. המאמר ינסה להתמודד עם השאלות: מדוע נחלשה החשיבה הצבאית הישראלית? מהן המשמעותיות ומהן ההשלכות של עניין זה על הביטחון הלאומי ועל עוצמתה הצבאית של מדינת ישראל? כיצד מבססים מחדש את מקומה של החשיבה הביטחונית צבאית בלב העוצמה הלאומית? ואולי החשוב ביותר, מה נדרש לעשות כדי שצה"ל יהיה ערוך היטב לאתגרי העתיד?

צבאות בעידן המידע – מה קרה לחשיבה הצבאית הישראלית?

חשיבה צבאית היא שם כולל לידע המתפתח על אודות המלחמה, דרכי ההתארגנות לקראתה ואופן ניהולה. היא נשענת על ההגות הצבאית השואפת לאינטלקטואליזציה של תופעת המלחמה, ושואבת מתוכה את העקרונות האוניברסליים ואת הידע שהתפתחו לאורך ההיסטוריה מתוך מחקר ולימוד של תופעת המלחמה. עם זאת, היא קשורה קשר בל יינתק לזמן, למקום ולתנאים הספציפיים, מכיוון שהמלחמה היא תופעה חברתית המשנה את דרכיה, את האמצעים המשמשים בה ואת הרעיונות שהיא משרתת, ככל שמתפתחת ההיסטוריה האנושית. היא מהווה בבואה של החברות ומשתנה ככל שמשנות החברות האנושיות.

מכאן שחשיבה צבאית נדרשת להתפתח ולהתחדש ככל שמשתנים נתוני היסוד והסביבה שאליהם היא מתייחסת. חשיבה צבאית יוצרת ותוססת הכרחית כבסיס לפיתוחן של אסטרטגיות ודוקטרינות ביטחוניות וצבאיות ייחודיות המתמודדות עם אתגרי הביטחון שעיימם מתמודדת מדינה, והיא מהווה בהמשך את המסד התיאורטי לפיתוחן של תפיסות ותורות לחימה להפעלת הכוח ולבניינו. יחד עם זאת, מבחנה של החשיבה הצבאית הוא בעולם המעשה, במלחמה. כוחה אינו ביכולתה להסביר, אלא ביכולתה להביא לפעולה נכונה. "היא תלמוד המביא לידי מעשה"⁵.

ב־40 השנים האחרונות, עם האצת המעבר מהעידן התעשייתי לעידן המידע, הפך הידע למשאב החשוב ביותר עבור ארגונים ועבור מדינות. התוצר הגולמי של מדינה וכן עוצמתה הצבאית ויכולת השפעתה בזירה הבינלאומית תלויים היום ביכולותיה לרכוש ולפתח ידע, יותר מאשר בכל משאב אחר. ככל שבעולם שמסביב הלכה והתחדדה ההבנה כי הידע הוא ליבת האיכות, ליבת הכלכלה, ליבת העוצמה, כך הלכה מערכת הביטחון, וצה"ל במרכז, במגמה הפוכה כמעט.

בצה"ל, שיסוד האיכות היה חלק משמעותי בעוצמתו מראשית ימיו, הופר האיזון עם השנים, שעה שמרכז הכובד הוסט מהאיכות הדוקטרינרית לאיכות הטכנולוגית. באופן שבו התפתח צה"ל, עניין זה היה כמעט בלתי נמנע. בעוד הטכנולוגיה צמחה בשדות הפתוחים של התעשייה, האקדמיה והמחקר המדעי, הדיסציפלינה הצבאית והביטחונית הלכה וערערה את יסודות הידע שעליו נשענה. מדוע זה קרה?

ככל שבעולם שמסביב הלכה והתחדדה ההבנה כי הידע הוא ליבת האיכות, כך הלכה מערכת הביטחון, וצה"ל במרכז, במגמה הפוכה כמעט.

עד שנות השבעים נהנה צה"ל מתנאים יוצאי דופן – מפקדים עתירי ניסיון מבצעי שונצבר במלחמות, תפיסת ביטחון ודוקטרינה שעוצבו בשנות החמישים והשישים והיוו את המסד לידע ולחשיבה הצבאית, יחד עם "זרוע אינטלקטואלית"

של קצינים שהוכשרו בצבאות זרים, והם שכתבו את תורות הלחימה והניחו את המסד למערך התורה וההדרכה של צה"ל. כל אלו פיצו על ההשכלה הצבאית הבסיסית, שהחלה ככורח והפכה ברבות השנים לעיקרון במודל השירות של צה"ל וליסוד בתרבותו ובהווייתו המקצועית.

אלוף (מיל') חיים נדל, שחקר את התפתחותה של החשיבה הצבאית של צה"ל בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים, מתאר את ה"שבר" שחל בחשיבה הצבאית הישראלית אחרי מלחמת ששת הימים, שממנה החל תהליך של שחיקה ושקיעה.⁶ שיכרון הניצחון והאמונה המיתית כמעט בהלם השריון הובילו לזניחת החשיבה הצבאית ולאמונה של המפקדים כי ביכולתם לנהל את קרבות העתיד על סמך ניסיונם האישי. התורה שבעל־פה דחקה את התורה הכתובה, הניסיון האישי החליף את הלימוד המעמיק מניסיונם של אחרים והתורות המטכ"ליות של מחלקת ההדרכה של צה"ל (מה"ד) פינו את המקום על המדף לתורות חד־חיליות, שנכתבו על ידי הפיקודים והחילות מנקודת מבט צרה, זמנית וארעית. כך למשל, "אף שהטילים נ"מ ונ"ט הופיעו בהדרגה בתקופת מלחמת ההתשה בעימותים האוויריים והקרקעיים עם הכוחות המצריים, צה"ל התעלם מהמתרחש ולקה בשיתוק מחשבתי. יתר על כן, צה"ל לא השכיל גם ללמוד לקחים של אחרים שעמדו במצבים דומים", ונמנע מפיתוח מענה תפיסתי ותורתי שלם עבורם.⁷

דווקא לאחר מלחמת ששת הימים, תקופה שבה השתנו מיסודם התנאים שעליהם הושתתה תפיסת הביטחון, ונדרש מאמץ נרחב, מקיף ושיטתי לפיתוח החשיבה הצבאית ולכתיבת תורות חדשות, החל השבר הגדול בחשיבה הצבאית הישראלית, שעליה נשען המבנה הביטחוני כולו. מלחמת יום הכיפורים הייתה אות מבושר רעות, אך נדמה כי לקחי ההפתעה יוחסו למודיעין יותר מאשר להיבטי החשיבה הצבאית, לתורות הלחימה ולתוכניות המבצעיות.

החל משנות התשעים ועם ההתפתחות המשמעותית בטכנולוגיה פחת, בתהליך הדרגתי וקבוע, מעמדם של החשיבה הצבאית ושל המוסדות שהפקדו על פיתוחה. במקום שהדוקטרינה תהיה הקטר המוביל את מעשה המלחמה, תפסה הטכנולוגיה את מקומה.

אחת הדוגמאות לאובדן מנגנוני החשיבה הצבאית התבטאה בתהליך שעבר מה"ד, שהיה אמון על פיתוח החשיבה הצבאית והנחלתה למפקדים באמצעות תורות הלחימה, משחקי מלחמה ודיונים תורתיים, שאותם הוביל כדרך שגרה. במרוצת השנים הראשונות של צה"ל עמדו בראש מה"ד קצינים מליבת הפיקוד המבצעי של צה"ל, אשר השפיעו על דרך עיצוב הצבא ובלטו בלחימה.⁸ תפקיד זה היווה בעבורם מקפצה לתפקידים המרכזיים בצבא, ולא בכדי. מה"ד היה ה"מוח" של המטה הכללי, המקום שבו מתפתחת החשיבה ושממנו יוצאת התורה לצה"ל כולו.

אפשר, לדוגמה, לבחון את תפקידו ומעמדו של מה"ד בתקופת רבין כרמטכ"ל, החל משנת 1964. כחלק מתהליך שהובילו רבין והמטכ"ל בראשותו לעדכון בניין הכוח, ההצטיידות וההכשרה של צה"ל כדי להתאימו למערכה הבאה, פעל מה"ד בראשות אלוף צבי זמיר להתאמת אימוני היחידות לתוכניות האופרטיביות, בעקבות מודיעין שהצביע על כך שצבאות מצרים וסוריה עברו למערכי הגנה המבוססים על דוקטרינה סובייטית – התפתחות שדרשה התאמה ועדכון של תורת ההפעלה של צה"ל. אף ששינויים אלה נתקלו לעיתים בהתנגדות מצד חלק ממפקדי השדה, הרי מרכזיותו של המטה הכללי בקביעת מסגרת האימונים בכלל, והשליטה של מה"ד בתקציבי האימונים בפרט, כפו את הטמעת השינוי הנדרש.

לאחר מלחמת ששת הימים החלה מגמת שחיקה ארוכה ומתמשכת במעמדו ובמרכזיותו של מה"ד, ויחד איתו הלכה ונחלשה החשיבה הצבאית הישראלית. פיצול תורת הלחימה הכוללת של צה"ל לתורות חיליות והליקויים החמורים שנתגלו בלחימה המשולבת במלחמת יום הכיפורים הובילו את שר הביטחון משה ארנס לכפות על צה"ל את הקמת מפקדת חילות השדה, אשר קיבלה את האחריות לגיבוש תורת הלחימה והארגון של חילות השדה.⁹

היה זה צעד ראשון בתהליך שסופו בשנת 1992, עת הוחלט במטה הכללי בראשות רב-אלוף אהוד ברק לצמצם את מחלקת ההדרכה מאגף במטכ"ל לחטיבה שכפופה לאגף המבצעים. מכאן הלך ופחת במידה ניכרת משקלה בעיצוב ובגיבוש בניין הכוח ותפיסת ההפעלה בצה"ל. תחילה הועמד בראשה קצין בדרגת אלוף, והחל משנת 2000 ירד התקן לתת-אלוף בלבד. הייתה זו החותמת הרשמית לאובדן מעמדה של

החשיבה הצבאית בצה"ל ו"לחילופי המשמרות" במרכיב האיכות בין החשיבה הצבאית לטכנולוגיה. לראשונה מאז הקמתו של פורום המטה הכללי של צה"ל נעדר ממנו נציג החשיבה הצבאית, וכך קרה שממש על סף כניסת העולם לעידן המידע, במהלך שנות השמונים, החשיבה הביטחונית הישראלית איבדה בהדרגה את מעמדה בליבת העשייה. עמודי התווך שעליהם נשען המבנה הביטחוני כולו הלכו ונשחקו, שעה שהטכנולוגיה הלכה וצברה מעמד וכוח. הפער שהלך ונפער בין תפיסת הביטחון ותורת הלחימה של צה"ל לבין המציאות, שהשתנתה במהירות לאחר מלחמת ששת הימים וביתר שאת לאחר מלחמת יום

הפער שהלך ונפער בין תפיסת הביטחון ותורת הלחימה של צה"ל לבין המציאות, שהשתנתה במהירות לאחר מלחמת ששת הימים וביתר שאת לאחר מלחמת יום הכיפורים, חייב עדכון ואולי אף שינוי עמוק.

הכיפורים, חייב עדכון ואולי אף שינוי עמוק.¹⁰ למרות שהיה צורך רב בפיתוח של דוקטרינה מעודכנת, לא השכיל הממסד הביטחוני לעשות זאת.

מלחמת ששת הימים סימנה לא רק את השתנותו של שדה הקרב, אלא היוותה בנוסף קו פרשת מים שביטא שינויים עמוקים בחברה הישראלית. ויותר מכך, בשנות

השמונים חלו שינויים גיאוגרפיים מעמיקים בזירה האזורית ובזירה הבינלאומית, חלקים רבים מנתוני היסוד שעליהם נשענה תפיסת הביטחון והדוקטרינה השתנו ללא הכר, ולמרות זאת לא הצליחה המערכת הביטחונית לעשות כמעשהו של בן-גוריון.

בהיעדר טרנספורמציה נדרשת החלה הספינה הביטחונית להיחבט ולהיטלטל אל מול גלי המציאות הגואים: משבר תקציבי עמוק שאיים למוטט את כלכלת ישראל בתחילת שנות השמונים, משבר אמון במלחמות שאינן קיומיות, משבר השוויון בנטל בחברה שכבר איננה מגויסת כולה וחמיצות מההישגים בשדה הקרב במלחמות לבנון, ברצועת הביטחון, בשנות האינתיפאדה הראשונות ובמבצעים בעזה. למרות הפערים הגוברים בין צה"ל ליריביו וחרף עוצמה כלכלית וטכנולוגית חזקה לאין שיעור מזו שעליה נשען צה"ל בשלושת העשורים הראשונים לקיומו – התוצאות היו מאכזבות.

המעבר למלחמות טכנולוגיות-מתמטיות – החזון ושברו

אחד ממקרי הבוחן העיקריים של התופעה נגע להעצמת מרכיב האש מול מרכיב התמרון במענה המבצעי של צה"ל לאיומים שהתפתחו כלפיו. עם כניסת העולם לעידן המידע החל חזון הצבא הטכנולוגי להפציע. התמרון הומר באש מנגד מבוססת מודיעין טכנולוגי בעיקר.

מלחמת המפרץ ואחריה המלחמה בקוסובו סימנו בעיני רבים את תחילתו של עידן חדש. נוצר עידן של מלחמות "נקיות" של מסכים וכפתורים – עידן שבו אומנות המלחמה תוחלף במדע פיתוח אלגוריתמים. האלון ישראל טל, שצפה את התפתחות זו, הזהיר כבר לפני שני עשורים כי "טעות היא לחשוב שמכיוון שאמצעי הלחימה הולכים ונעשים מדויקים ונקודתיים, גם המלחמה נעשית 'מתמטית' ומדויקת"¹¹.

היחלשות המרכיבים התורתיים במטה הכללי והנתק בין המטה הכללי לבין זרוע היבשה הביאו לכך שהפיקוד הבכיר של צה"ל הזניח את כוחות היבשה, והם נתפסו מאז כחלק מהבעיה ולא כחלק מהפתרון, שכן הפעלתם עלולה להימשך זמן רב וכלולים בה כמעט בוודאות נפגעים. זאת ועוד, בניגוד לכוחות היבשה שהפעלתם מחייבת מאמץ

ככל שאומנות המלחמה הרכינה ראשה מול האש המדויקת, כך השתנתה נקודת האיזון בתהליכי בניין הכוח, וכוח המחץ היבשתי איבד את מקומו לטובת אש מבוססת מודיעין.

לוגיסטי משמעותי, הרי חיל האוויר זמין לפעולה מיידית ותחומה (שניתן לעצור בכל זמן) שנעשית הרחק מן העין הציבורית, ואינה מחייבת בהכרח את המדינה למלחמה של ממש. הכוח האווירי גם מאפשר לכאורה ניצול של עליונות טכנולוגית וצבאית ושימוש בנשק מונחה מדויק, שמצמצמים את הסיכונים לכוחות צה"ל

ולאזרחים בלתי מעורבים.¹² התברר כי הפיתוי למלחמות נקיות ומדויקות האפיל על השיקולים האחרים.

ככל שאומנות המלחמה הרכינה ראשה מול האש המדויקת, כך השתנתה נקודת האיזון בתהליכי בניין הכוח, וכוח המחץ היבשתי איבד את מקומו לטובת אש מבוססת מודיעין. העובדה שמאז מבצע 'דין וחשבון' העביר צה"ל בהדרגה את כובד המשקל למבצעי אש רק חיזקה את המגמה. אימונים, ציוד, מחסני חירום, מילואים – כל אלו הלכו ופחתו ככל שצה"ל צעד לתוך הנתיב של צבא טכנולוגי. הקונספציה הטכנולוגית לא נסדקה גם כאשר צה"ל נחל כישלונות בשדה הקרב (רצועת הביטחון, מלחמת לבנון השנייה והמבצעים השונים ברצועת עזה).¹³ הסברים לכך היו לרוב וכולם הובילו למסקנה הבלתי נמנעת – נדרש להמשיך לחזק את היתרון הטכנולוגי. מנגד הלכה והתקבעה המסקנה השנייה, כי לא ניתן לנצח בעימותים מסוג זה.

הפרת האיזון בין איכות החשיבה הצבאית לזו הטכנולוגית העבירה את הבכורה ממחלקות תורת הלחימה למחלקות פיתוח אמצעי הלחימה, מפתרונות מבצעיים למחקר ופיתוח טכנולוגי. במציאות שהלכה והתעצבה, גם כאשר נעשה כבר מאמץ ופותרו תפיסות על ידי גופי תורת הלחימה והגופים המבצעיים, הן כמעט לא השפיעו על ציר בניין הכוח, שהמשיך להיות מוכוון טכנולוגיה. תורות הלחימה לא רק שלא היו בחזקת הכוח המושך בעקבותיו את הטכנולוגיה, אלא נוצרה מציאות שלפיה "ההשקעה בפיתוח מענה תורתית מקצועי-פיקודי מעציבה באפסותה למול ההשקעה במחקר ופיתוח המענה הטכנולוגי".¹⁴

מה נדרש לעשות?

בספרו 'ביטחון לאומי' קובע ישראל טל כי "עקרונות תורת הביטחון ותפיסת הארגון והמבנה הבסיסיים של צה"ל נקבעו בשנות החמישים, המחשבה הצבאית הישראלית מאז איננה אלא בבחינת הערת שוליים למחשבה הצבאית שגובשה אז. היסודות הם אותם יסודות".¹⁵ משמע שלדעתו, למרות השינויים הדרמטיים שהתחוללו במציאות הביטחונית והצבאית, ישראל עודנה נשענת על תובנות ורעיונות שעוצבו אל מול אתגרים ותנאים שונים לחלוטין.

עליונות מחשבתית על האויב היא אחד המפתחות לשיפור האפקטיביות המבצעית. עליונות זו ניכרת בשני תחומים מובחנים – ביצירת היתרון בתחרות הלמידה בין העימותים, וביכולת ההסתגלות והלמידה המבצעית תוך כדי עימות. מצד אחד, היכולת של צה"ל ומערכת הביטחון ללמוד במהירות ולסגל דפוסי פעולה תוך קליטת אמצעים חדשים עמדה בבסיס העליונות שהתפתחה מול ארגוני הטרור באינתיפאדה השנייה. מנגד, המערכת הביטחונית נכשלה בהיערכות מול איום המנהרות. אף שהאיום היה מוכר לצה"ל משנת 2003, הרי תחקיר פנים-צה"לי על

מבצע 'צוק איתן' שהוביל האלוף יוסי בכר, קציני צנחנים שפיקדו על אוגדת עזה, קבע כי "ערב המבצע היו המנהרות ההתקפיות עבור רוב מפקדי הכוחות המתמרנים בחזקת נעלם. הייתה הכרה של האיום, אך עוצמתו וממדיו לא נתפסו". בשל כך לא הוכשרו כוחות צה"ל ללחימה בתווך התת-קרקעי, לא נרכשו די אמצעים הנדסיים לטובת הריסתם ולא הוכנה תוכנית אופרטיבית מקיפה להתמודדות עם איום זה.¹⁶ ישראל גם איחרה מאוד להגיב לאיום המתגבר באש תלולת מסלול של האויב, והבינה מאוחר מדי את המשמעות של המערכה התודעתית והמשפטית שתפסה תאוצה. צה"ל הוכיח יכולת הסתגלות מרשימה תוך כדי חיכוך, אך הפגין יכולת פחותות לזהות את האתגרים מראש ולבנות להם מענה אפקטיבי טרם העימות.¹⁷ בסיס הצורך לפיתוח החשיבה הצבאית בצה"ל נשען על שני נדבכים: הכשרה וחניכה של כל שדרת הפיקוד, ובניית המנגנונים הארגוניים שעניינם פיתוח והטמעה של החשיבה הצבאית. המקצוע הצבאי, ככל מקצוע אחר, דורש בבסיסו התמחות ופיתוח ידע. למידה מניסיון היא מוגבלת משום שרק לעיתים נדירות היא נצברת בשדות הקרב, שהם "מעבדת הניסויים" המתוקפת היחידה של המקצוע הצבאי. מכאן שמרכיב ההשכלה, העיון והמחקר הצבאי, המביאים בעיקר את ניסיונם של האחרים, הם הכלים העיקריים המשמשים בפיתוח מומחיות וידע צבאי. במבנה, בתרבות ובתהליכים המתקיימים בצה"ל אין דרך להיווצרות מומחיות צבאית. ללא מומחים ומומחיות בעולמות הידע הביטחוני-צבאי לא ניתן לצפות לפיתוח ידע ולחדשנות, וללא חדשנות דוקטרינרית קשה לצפות לשיפור האפקטיביות המבצעית. מסמך אסטרטגיית צה"ל שפורסם ב-2015 שם דגש מחודש על מאמץ התמרון היבשתי. על פי המסמך, בעימות עתידי יפעיל הצבא "מהלומה משולבת מיידית ובו זמנית" הכוללת תמרון מהיר ואגרסיבי ואש מסיבית ומדויקת. במקביל החלו תהליכים להחזרת אחריותו של המטה הכללי כפיקוד העליון להפעלת כוחות היבשה. מעבר להיבטי הפעלת הכוח מזהה אסטרטגיית צה"ל את הצורך לפתח ולבסס את החשיבה הצבאית ואת התנאים הנדרשים ליצירתה של עליונות מחשבתית, שתשרת את צה"ל ביצירת חדשנות תורתית לצד חדשנות טכנולוגית. כדי לעשות כן נדרש צה"ל, המהווה עדיין את המסד לחשיבה של הממסד הביטחוני, לנקוט מספר פעולות משמעותיות שיהפכו את החזון ליכולת בת-קיימא. ראשית, נדרש ליצור חיבור מחודש של חלקי "המוח המטכ"לי", תוך יצירת חיבור הדוק בין תהליכי פיתוח הידע והטמעת לבין המערכות שעוסקות בהפעלת הכוח. אגף המבצעים (אג"ם) ומה"ד היו בעבר המנוע שבאמצעותו פעל המטה הכללי לצורך זה, אלו כאמור התפצלו ונחלשו במהלך השנים, וצריך לחברם ולהעניק להם מחדש את מעמדם וסמכותם.

נדרש ליצור חיבור מחודש של חלקי "המוח המטכ"לי", תוך יצירת חיבור הדוק בין תהליכי פיתוח הידע והטמעת לבין המערכות שעוסקות בהפעלת הכוח.

אג"ם פוצל לאגף המבצעים ולאגף התכנון ונדרש תיאום הדוק ביניהם, ולא פחות מכך סמכות ומעמד שיאפשרו להם להוביל ולהנחות את התהליכים המרכזיים מול הזרועות והגופים. הגדרתו של סגן הרמטכ"ל כראש המטה במשרה מלאה, כפי ששימש בעבר ראש אג"ם, היא מהלך חשוב שיש ביכולתו להוציא רעיון זה לפועל. השבת מעמדה של תורת הלחימה, שמקומה נפקד משולחן המטה הכללי בשלושת העשורים האחרונים, היא הצעד השני הנדרש. מפקד המכללות מופקד נכון להיום על ההכשרות של הקצונה הבכירה, אך אינו עוסק כלל בפיתוח החשיבה הצבאית והתורות. הידוק החיבור בין מחלקת תורה והדרכה (תוה"ד) לבין המכללות של צה"ל הוא חיוני לצורך חידוש הקשר בין פיתוח החשיבה הצבאית וכתיבת התורות, והטמעתן באמצעות הכשרות הקצונה. במשך שנים רבות מדי התורות שנכתבות בצה"ל "נשארות על המדף", ומנגד, הידע המתפתח במפגש בין החניכים למדריכים בהכשרות הקצונה הבכירה אינו מחלחל לתוך התורות, ונדרש שינוי של מציאות זו. בצד בניין הכוח מתקיימות גם מערכות מפוצלות, שעה שבצה"ל מפותחות תפיסות להכוונה של תהליכי בניין כוח. מנגד פועלים תהליכי בניין כוח, ובהם פרויקטים עתירי משאבים, ללא כל קשר לתפיסות אלו. נדרש לשוב ולחבר בין מערכת ההכשרות, מערכת הפעלת הכוח ומערכת בניין הכוח.

העובדה שהניסיון האישי הישיר של רוב קצינות צה"ל נרכש בשדות הקרב הטקטיים של העימותים המוגבלים יצרה לצה"ל קושי רב-שנים בתחום ההתמחות המקצועית הצבאית. הכשרות מעמיקות, למידה ועיון הם צו לכל איש צבא. כדי לעשות זאת מוצע לשנות את נקודת האיזון בפיתוח הקצונה, בין תקופות ההכשרה לתקופות השירות, ולהטמיע תרבות של מחקר, עיון וכתובה כדבר שבשגרה. שדרת פיקוד מקצועית המתמחה במקצוע הצבאי ולא מתבססת רק על ניסיונה היא חיונית לצורך הנעה מחדש של גלגל התנופה של החשיבה הצבאית.

בנוסף מחויב צה"ל ליצור דרג של מומחים תורתיים – אזרחים וקצינים בשירות פעיל, המחזיקים את הידע הדיסציפלינרי ומשמשים עזר ועוגן לפיתוחה של החשיבה הצבאית. בעידן המידע, איכות הארגונים היא איכות המומחים המשרתים בו. בהיעדר מומחיות נאלץ צה"ל להיעזר ביועצים חיצוניים זמניים. תופעה זו גורמת נזקים לאורך זמן, שכן היא מונעת פיתוח תהליך ידע מתמשך על ידי מפקדים מתוך הצבא שמחוברים הן לידע התורתי, הן ליחידות בשטח ולמצב הכשירות שלהן והן לטיב האיומים. פיתוח מסלולי שירות לחוקרים צבאיים בתחומים השונים המהווים את ליבת הידע הצבאי נדרש לצורך יצירת חשיבה צבאית המסוגלת להתמודד עם קצב השינויים שמכתיבה המציאות.

סיכום

בשנת 2015, יותר מ־40 שנה אחרי מלחמת יום הכיפורים, השכיל צה"ל להוציא מסמך מכונן – אסטרטגיית צה"ל – שמטרתו להכווין את הפעלת הכוח ובניינו. לצה"ל יש מסמך המבטא את הרעיון המכונן להתמודדות עם האתגרים העומדים בפניו, והוא מבוסס על מלאכת מחשבת מקיפה, אך מוקדם עדיין להעריך כיצד יהפוך המסמך מחשיבה סדורה למעשה, וכיצד יעמוד באתגרי הזמן, בפוליטיקה הארגונית ובלחצי היום־יום.

בעידן המידע נוצרה א־סימטריה קיצונית בין הקצב והאופן שבו מתפתח ידע מדעי וטכנולוגי לבין הליקוי בהתפתחות החשיבה הצבאית. במציאות זו גובר הפיתוי למצוא את הפתרונות לבעיות הצבאיות בשוק הידע האזרחי ולרתום אותם לשימושים צבאיים, במקום המאמץ הקשה לפיתוח פתרונות המבוססים על חשיבה צבאית. בצה"ל, שנבנה מראשיתו כצבא אנטי־פרופסיונלי, הופך עניין זה לבעיה חריפה.

ליבת הידע של ארגונים צבאיים מאורגנת באמצעות התורה שלה, מהרמות הגבוהות ביותר – ממסמכי הביטחון הלאומי ועד טכניקות ונהלים ברמה הנמוכה. מסמכים אלו מהווים את תשתית הידע שנצבר מניסיונו של הארגון ומניסיונם של אחרים, הם המשמשים את אנשי המבצעים בבואם לפתח תפיסות ותוכניות מבצעיות מול בעיות שמציב שדה הקרב, והם מהווים את הבסיס לבניית העוצמה הצבאית ולפיתוח היכולות לנוכח אתגרי המציאות העתידית.

כמו כל דיסציפלינה מקצועית אחרת, כך גם תורת

הלחימה נדרשת להתבסס על הידע שנצבר מניסיון העבר, אבל יש להביט קדימה ולפתח ידע רלוונטי אל מול אתגרי העתיד. כמו כל דיסציפלינה מקצועית היא דורשת מאנשיה התמחות דרך שנים רבות של לימוד, מחקר והעמקה, בטרם יוכלו להקים נדבך ידע חדש משלהם.

אחרי כשלושה עשורים שבהם משקיע צה"ל סכומי עתק ביצירת יתרון טכנולוגי, והתחושה היא שהפער בינינו לבין האויב רק הולך ומצטמצם, נדרש לשנות כיוון ולהפנות את הזרקור לעבר האיכות האינטלקטואלית. היא זו שעמדה

לישראל בראשיתו של צה"ל בתנאים חמורים הרבה יותר, היא זו שמשמשת כיום בסיס לצמיחתה של תעשיית ההזנק שמאיצה את הכלכלה הישראלית, ורק היא זו שיש בכוחה לבנות ולהפעיל עוצמה לאומית אפקטיבית מול אתגרי העתיד.

בעידן המידע נוצרה א־סימטריה קיצונית בין הקצב והאופן שבו מתפתח ידע מדעי וטכנולוגי לבין הליקוי בהתפתחות החשיבה הצבאית.

הערות

- 1 זהו "הסמינר השני" שקיים בן-גוריון ללימוד בעיות הביטחון של ישראל, את הראשון קיים בשנת 1947. ראו: עפר שלח, **האומץ לנצח**, תל-אביב, ידיעות ספרים, 2015, עמ' 18-15.
- 2 במאמר זה נעשה שימוש במונח דוקטרינה שמשמעו: תפיסת הפעולה או תורת הפעולה של ארגון צבאי בכלל, ובהקשר הקונקרטי – של צה"ל.
- 3 במלחמת העצמאות לחמה ישראל בשלב הראשון בכנופיות הפלסטיניות, כמו בקרבות שניהל הפלמ"ח בחזית ירושלים ובהם המבצעים 'יבוס' ו'דני', ורק בשלב השני מול צבאות ערב ובהם מצרים וירדן. לאחר המלחמה גבר האיום המדינתי.
- 4 דוד בן-גוריון (בעריכת גרשון ריבלין), **יחוד ויעוד**, מהדורה שלישית, תל-אביב, משרד הביטחון, 1980, עמ' 142.
- 5 יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, הוצאת משרד הביטחון, 1999, עמ' 360.
- 6 חיים גדל, **המחשבה הצבאית של צה"ל בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים (1967-1973)**, עבודת לתואר דוקטור בהדרכת פרופ' יואב גלבר, אוניברסיטת חיפה, 2002, עמ' 14.
- 7 דורון אלמוג, "לקחי מש"י כמשבר בהתפתחות תורת הלחימה", **מערכות** 354, נובמבר 1997, עמוד 7.
- 8 רשימת המפקדים בראש מה"ד כללה את חיים לסקוב, יצחק רבין, צבי זמיר, ישעיהו גביש, אריאל שרון, יוסי פלד ויצחק מרדכי.
- 9 מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 2000**, עמ' 128-129.
- 10 בהקשר לכך ראו ישראל טל, **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, תל-אביב, דביר, 1996, עמ' 215, "תורת הביטחון יצאה מ'שיווי משקלה' אחרי מלחמת ששת הימים ויום הכיפורים. היא לא התאימה לשינויים בגורמי היסוד האסטרטגיים הבסיסים אחרי כל אחת משתי המלחמות".
- 11 שם. עמ' 226.
- 12 גרשון הכהן, **מה לאומי בביטחון הלאומי?**, בן-שמון, מודן והוצאת משרד הביטחון, 2014, עמ' 95-97.
- 13 עמוס הראל ואבי יששכרוף, **קורי עכביש**, תל-אביב, ידיעות ספרים, 2008, עמ' 76-85.
- 14 בועז עמידרור, **חדל אש, צה"ל, צה"ל**, בן-שמון, מודן והוצאת מערכות, 2017, עמ' 185.
- 15 ישראל טל, **ביטחון לאומי-מעטים מול רבים**, עמ' 218.
- 16 גל פרל פינקל, "התודעה גוברת על הידיעה", **שורטי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 25 באוקטובר 2016.
- 17 יפתח שפיר וגל פרל, "לוחמה תת-קרקעית: אתגר חדש-ישן", בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **'צוק איתן' השלכות ולקחים**, תל אביב, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2014, עמ' 49-53.

היום שאחרי 'המדינה האסלאמית': הוואקום השלטוני

רוב גייסט פינפולד ואודי דקל

המאמר בוחן את המצב בשטחי סוריה ששוחררו משליטת 'המדינה האסלאמית', לאחר שבמהלך שנת 2017 שוחררו מרבית השטחים שהיו בשליטתה. האזור המשוחרר מתאפיין בוואקום שלטוני, שלעיתים מתמלא על ידי כוחות הקואליציה הפרואסדית, ובכלל זה שלוחים איראניים שמדכאים ביד קשה את הסונים המקומיים. ההשפעה האיראנית הגוברת מזינה רגשות טינה ונותנת לגיטימציה לכוחות הסלפיים-ג'האדיים להתארגן ולהתקומם נגד המצב החדש. המאמר ממליץ לפעול נגד מגמה זו באמצעות המרת הוואקום השלטוני ביציבות המושתתת על העצמת השלטון המקומי, הדואג לקהילה המקומית ומנסה להתגבר על שיקולים עדתיים ודתיים. ההשלכות המדיניות על ארצות-הברית וישראל יוסברו על סמך מקרי מבחן מסוריה, במטרה להפוך את המגמות השליליות שזוהו.

מילות מפתח: 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש), סוריה, איראן, ואקום שלטוני, טריטוריה, ג'האדיסטים, מיליציות שיעיות

בספטמבר 2014 הבטיח נשיא ארצות-הברית ברק אובמה "לדכא ובסופו של דבר להשמיד" את 'המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה' (דאע"ש) – הארגון הסלפיי-ג'האדי שנהנה מעלייה מטאורית בכוחו. כיום שוחרר רוב השטח שנשלט על ידי 'המדינה האסלאמית'. לאחר שהארגון נהדף מעיראק נותרו בידיו מובלעות טריטוריאליות מצומצמות ביותר בתחומי סוריה. ביולי 2017 הכריז נשיא ארצות-הברית דונלד טראמפ כי הקואליציה בראשות ארצות-הברית "מצליחה היטב"

רוב גייסט פינפולד הוא חוקר (מילגאי ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי. אודי דקל הוא מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי.

במלחמה ב'מדינה האסלאמית', וכי הארגון "נופל במהירות"¹. עם זאת, תפקידם של הכוחות הנתמכים על ידי ארצות הברית אינו מתמצה בהבסת 'המדינה האסלאמית' בלבד, אלא גם בגיבוש תשתית שלטונית באזורים המשוחררים. תהליך זה מתאפיין בהתחככות ובתחרות עם שלל שחקנים: מארגונים סוניים ושיעיים ועד מדינות כמו רוסיה, איראן וטורקיה. בעוד המשקיפים נוטים להתווכח בשאלה כיצד להביס את הארגון הג'האדי, פרשנים, קובעי מדיניות ושחקנים מקומיים מתמקדים כיום בתקופה שאחרי נפילת 'המדינה האסלאמית'. שאלות רבות עוסקות בדרך למנוע את שובם לזירה של ארגונים סלפיים ג'האדיים, בעוד השחקנים השונים נאבקים על השלטת הסדר והסמכות בשטח שננטש על ידי 'המדינה האסלאמית' ומורדים אחרים. מאמר זה סוקר את יחסי הכוחות המתהווים בשטח הסורי שבו תומכי משטר אסד ואחרים נאבקים על השגת השליטה ובוחן את ההשלכות של המגמה המתמשכת, כאשר הסמכות השלטונית עוברת לגורמים תת-מדינתיים ולשחקנים עדתיים, במקום הטלת ריבונות אפקטיבית על ידי המדינה הסורית. לאחר סקירה קצרה של הוואקום השלטוני בסוריה יתוארו מבני השליטה החדשים בשטח המשוחרר משליטת 'המדינה האסלאמית', ויבחנו יחסי הכוחות בין השליטים לבין הנשלטים. כמו כן נזהה מגמות אפשריות לעתיד הממשל בסוריה, תוך השוואה בין הכוחות התומכים במשטר לבין מודל שלטוני פלורליסטי יותר שנוסח על ידי כוחות המורדים בבירה המשוחררת של 'מדינה האסלאמית' בסוריה – העיר א-רק. בקצרה, המאמר הנוכחי בוחן את ההשלכות השליליות של שתי מגמות מתמשכות בתוך סוריה. האחת – היעדר משטר ריבוני מלוכד ויציב; השנייה – התחזקות ההשפעה האיראנית בתוך השטח המשוחרר מידי 'המדינה האסלאמית', באמצעות הפעלת מיליציות שיעיות. השילוב של חוסר יציבות ושל עדתיות אנטי-סונית המנוצלים על ידי כוחות התומכים במשטר ובאיראן עלול ללבות את תחושת הקיפוח של הסונים, במקום להביא לפיוס לאומי מגבש וחוצה עדות.

סוריה אחרי 'המדינה האסלאמית': סקירה

בשיא כוחה שלטה 'המדינה האסלאמית' בשטח שהתפרס על שליש משטחה של עיראק ורבע משטחה של סוריה, וכלל כשישה מיליון תושבים. מאז איבדה כמעט את כל מעוזיה הטריטוריאליים. ביוני 2017 נכבשה מחדש העיר העיראקית מוסול – שבה הכריז הארגון על הח'ליפות שלו בשנת 2014 – בידי כוחות התומכים בממשלה העיראקית. בסוף 2017 נכבשה בירת 'המדינה האסלאמית' בסוריה – א-רק – עיר סורית שבה 200 אלף תושבים – בידי הכוחות הסוריים הדמוקרטיים (SDF). ארגון זה מורכב בעיקר מלוחמים כורדים ומורדים סונים שאינם נמנים עם הקבוצות הג'האדיסטיות, אשר הוקם, אומן, נתמך ומופעל על ידי האמריקאים. כל השטח שמצפון וממזרח לנהר פרת ועד הגבול הסורי-עיראקי נשלט כיום על ידי

ה־SDF, לאחר שהביס את 'המדינה האסלאמית' וכוחות מקומיים שפעלו באזור. במקביל כבשו מחדש הכוחות הנאמנים למשטר הסורי של בשאר אל-אסד את העיר דיר א־זור שבה כ־100 אלף אזרחים, השוכנת ליד מאגר הנפט הגדול ביותר בסוריה – אל־עומר. החלוקה מחדש של השליטה והסמכויות באזורים ששחררו משליטת 'המדינה האסלאמית' מעלה את השאלה: אילו מבנים שלטוניים ימלאו את הוואקום השלטוני שנוותר?

קשה להניח כי שטחים ששחררו מידי 'המדינה האסלאמית' יחזרו לנהוג על פי נורמות שלפני המלחמה: הממשלה הסורית נותרה חלשה וחסרת יכולות משילות ולגיטימיות, והתוצאה היא ירידה ברמת השירותים הבסיסית ובאיכות החיים של התושבים. ב־2015 העריך האו"ם כי 80 אחוזים מהסורים חיים בעוני, וכי תוחלת החיים ירדה בעשרים שנה מאז 2011.² ברמת המקרו יצרה מלחמת האזרחים והשלוחים בסוריה מגמה שלפיה אנשים תופסים את זהותם יותר ויותר במונחים עדתיים ומקומיים, ולא על פי זהותם הלאומית. כישלונה של המדינה בהענקת ביטחון ושירותים הביא לגיבושן של מיליציות מקומיות, לרוב על בסיס חמולתי, עדה או דת. הדבר מסמל את הפרטת חובותיה של המדינה ושובם של מוקדי כוח מסורתיים. למרות כוחן של המיליציות המקומיות הן אינן מהוות תחליף ממשלי למדינה. במקום להעצים קהילות מקומיות ומושלים מקומיים, התפרקות הממשל גרמה במידה רבה להתפשטות של שחיתות ורשתות חסות הן בשטחי המורדים והן בקרב תומכי המשטר, ובכך הובילה לעלייה בהתנהלות פורעת חוק ובתחושת כאוס וניכור.

המיליציות השיעיות שמופעלות על ידי איראן במסגרת הקואליציה התומכת במשטר אסד – בהובלת חזבאללה הלבנוני – תגברו את השורות המדוללות של כוחות אסד. באמצעות המימון וההכשרה של המיליציות הללו ממלאת איראן תפקיד מכריע בשמירה על המשטר בסוריה. איראן מבקשת להגביר את השפעתה באזור על ידי יצירת מסדרון יבשתי מאיראן דרך עיראק וסוריה עד לבנון, שבו ישלטו שלוחיה ובעלי בריתה. למרות התנגדותה של איראן ל'מדינה האסלאמית', כמו גם לשאר כוחות המורדים בסוריה, פעולותיה התומכות במשטר אסד עלולות לאפשר מבלי משים את שובם לזירה והתחזקותם של גורמי הסלפייה־ג'האדייה, באמצעות עידוד הניכור כלפי המשטר ושלוחיו וליבוי תחושת הקיפוח של הסונים. רבים הדיווחים על טיהור אתני ועל טינה סונית בשל הדיכוי השיעי השולט.

מילוי הוואקום השלטוני בשטחים המשוחררים

למרות הישרדותו של משטר אסד, מלחמת האזרחים והשלוחים המתמשכת הפכה את סוריה למדינה כושלת בפועל, שבה מתחרים מיליציות, שבטים וארגונים עדתיים־דתיים. הצבא הסורי אינו קיים עוד ככוח לחימה מגובש ואפקטיבי, ומשטר

אסד מסתמך על הסיוע הרוסי ועל לוחמי המיליציות השיעיות בהנהגת איראן. רוסיה מספקת לכוחות התומכים במשטר אסד סיוע אווירי, הגנה אווירית ותמיכה לוגיסטית; לפחות 1,200 אנשי צבא רוסים נמצאים גם הם על אדמת סוריה.³ איראן פרסה כ-7,000 לוחמים משלה במהלך המערכה לכיבוש מחדש של העיר חלב מידי כוחות המורדים. רובם הוחזרו לאיראן, ובמקומם גדל מספר הלוחמים במיליציות השיעיות עד 50 אלף לוחמים שיעים זרים הפועלים בסוריה במיליציות שונות, כולל כ-8,000 אנשי חזבאללה. גוברת גם העדפתם של סורים תומכי משטר אסד להצטרף למיליציות המזוהות עם איראן, בשל השכר הגבוה יותר והאימונים שאיראן מעניקה, בהשוואה לאפשרויות שעומדות לרשותם בשורות שרידי הצבא הסורי.⁴ לפיכך, מיליציות בעלות זיקה איראנית בסוריה ממלאות תפקיד מרכזי בהשתלטות על שטחים ובהקמת ממשל וניהול מקומיים, ובכך הן מיועדות למלא את הוואקום השלטוני שהותירה המדינה הכושלת.

כוחות התומכים במשטר אסד הואשמו בכך שהשקיעו משאבים מועטים יחסית בלחימה נגד 'המדינה האסלאמית'. במקום זאת, יחד עם הארגונים הפרו-איראניים הם מתמקדים בדרך כלל בהבסת ארגוני מורדים שמתנגדים למשטר אסד, ובעיקר כאלה שזוכים לתמיכת האוכלוסייה הסורית ולכן נתפסים כאיום על המשטר, כמו צבא סוריה החופשי. כוחות התומכים במשטר גם מנהלים טיהור אתני נרחב באזורים שבהם לאיראן ולאסד יש אינטרס, כמו באזור הגבול עם לבנון ובפרברי דמשק (רק בחודש אפריל 2018 פונו וגורשו אלפי תושבים סונים מפרברי דמשק בע'וטה המזרחית). התנהלות כזאת תואמת את המטרה האיראנית הרחבה יותר – ביצור משטר אסד והבטחת גישה קבועה לסוריה וללבנון באמצעות "גשר יבשתי". הטיהור האתני בסוריה נעשה בצורה מאורגנת, ולרוב בא לידי ביטוי בחילופי אוכלוסייה. השיעים והעלווים מועברים מאזורים הנחשבים חיוניים פחות ומחליפים את הסונים המגורשים על ידי תומכי המשטר משטחים הנתפסים כבעלי חשיבות אסטרטגית. הסונים מועברים לרוב למובלעות הומוגניות דמוגרפית כמו אזור אידליב. לדברי לביב אל-נחאס, דובר ארגון המורדים הסוני 'אחראר א-שאם': "הפרדה מלאה על רקע עדתי עומדת בלב הפרויקט האיראני בסוריה. מטרתם היא אזורים גיאוגרפיים שבהם יוכלו לשלוט באופן מלא".⁵ הטיהור האתני הוא על כן אסטרטגי, ועולה בקנה אחד עם המטרות הטריטוריאליות של הכוחות התומכים באסד. כוחות הקואליציה הפרו-אסדית נוהגים לכפות "הפסקת

מיליציות בעלות זיקה איראנית בסוריה ממלאות תפקיד מרכזי בהשתלטות על שטחים ובהקמת ממשל וניהול מקומיים.

אש" על קבוצות מורדים מובסות או חלשות, שבדרך כלל מביאה לעקירת אוכלוסייה סונית ממקומה בכוח, בעוד בתיה מופקעים ונמסרים לתושבים השיעים והעלווים החדשים שמובאים לשם.⁶ לאורך הגבול בין סוריה ללבנון פעל חזבאללה באופן

שיטתי כדי לצמצם את האוכלוסייה הסונית המקומית באמצעות הבאת שיעים מלבנון ומעיראק, וגם על ידי יישוב מחדש בסוריה של פליטים סונים סורים שאינם מתנגדים לשלטון אסד ונמלטו ללבנון.⁷ אזרחים סורים סונים הועברו גם לערים בעומק סוריה, שם עדיין נמשכת הלחימה שמסכנת את חייהם.⁸

אין תוכנית מגובשת לשיקום לאומי. במקום זאת, כוחות הנאמנים למשטר אסד נוהגים להציע "פיוס כולל" – מסגרת הכרוכה בגירוש מתנגדי משטר בכירים ושילוב ארגוני המורדים במיליציות התומכות במשטר. למרות ההצעה המשלבת מקל וגזר, הפיוס הכולל המוצע מסתמך על כפייה, שכן לרוב המשטר מתכחש להתחייבותו לפטור את התושבים המקומיים מגיוס ואינו מספק את השירותים הציבוריים המובטחים, והדבר מחריף את התרעומת.⁹ מתן עדיפות לשימוש בכוח על פני ממשל אפקטיבי מחריף את מלחמת האזרחים המתמשכת. במקום מנגנון שיקום מדינתי אמיתי, נוטלות את השליטה מיליציות מקומיות. תוך כך, לוחמים וביניהם אלו שנמנו עם שורות 'המדינה האסלאמית' מחליפים נאמנות ומצטרפים לקבוצות ג'האדיסטיות אחרות, מבלי לנטוש את דרך האלימות.¹⁰ בתוך השטח ה"משוחרר" שוקעות מיליציות התומכות במשטר בשחיתות ובסחטנות. בחלב אין רשות שלטון מרכזית, ובמקומה מחזיקות מיליציות מסוימות בשליטה בלעדית על שירותים ציבוריים ספציפיים, וחולקות את הרווחים עם המשטר.¹¹ במקומות אחרים מספקות הרשויות המקומיות המסורתיות כגון חמולות או משפחות את השירותים שהמדינה אינה מצליחה לספק, ומחזירות בכך את המשקל לזהויות המקומיות. כל אלה מלמדים שפעולות הקואליציה התומכת באסד משפיעות לרעה על הפיוס, והממשל בשטחים שברשותה מתאפיין באפליה אתנית ובאכזריות.

בקנה מידה רחב יותר, היריבות הפנים-מדינתית שבאה לידי ביטוי בזירות המקומיות בסוריה מעוררת אייציבות. חוסר היכולת המתמשך של רוסיה, טורקיה, איראן וארצות-הברית להסכים על אזורי השפעה ואי-יכולתן להגביל את הפעילות הצבאית נגד כוחות שאינם ארגון 'המדינה האסלאמית' פעלו לטובת הארגון. הדבר בא לידי ביטוי במתקפה הצבאית הטורקית המתמשכת נגד כוחות כורדיים בעיר עפרין ובסביבתה בצפון סוריה. הלחימה הביאה ארגונים כורדיים להשיב את כוחותיהם שלחמו נגד 'המדינה האסלאמית', על מנת להגן על שטחם מפני טורקיה.¹² למרות ההסכמה המועטה השוררת בין כל השחקנים הבינלאומיים המעורבים בסכסוך, בסופו של דבר האינטרס של כולם הוא למנוע את צמיחתה המחודשת של 'המדינה האסלאמית' או של ארגוני סלפייה ג'האדיה דומים לה. לפיכך נדרשת פעולה לקביעת גבולות ברורים של השפעה טריטוריאלית בתוך סוריה, שתמנע את החרפת אי-היציבות ואת העימותים שארגונים סלפיים ג'האדיים צפויים לנצל. בה בעת, החולשה המתמשכת של משטר אסד מלמדת שהקהילות המקומיות צריכות לקחת את מושכות השלטון לעצמן, בין אם בשטחי המורדים

ובין אם בשטח שבשליטת המשטר. האתגר הנוכחי לכל השחקנים הוא להבטיח שמבני הממשל החדשים יהיו כוללניים וישרתו את הקהילותיהם. כפי שיוצג להלן, מטרה כזו אינה ישירה או פשוטה כלל וכלל.

דיר אִזֹור ואִרְקָה: השוואה בין ממשלים מקומיים

בעוד התקשורת העולמית מבשרת על "קץ" 'המדינה האסלאמית', סוגים רבים רואים בנוכחות המיליציות השיעיות ואף בכוחות אסד החלפה של כובש אכזרי ולא לגיטימי בכובש אחר. הסורים הסונים מרגישים ירידה בזיקה לשלטון המרכזי בדמשק, ולכן פוחת הסיכוי שישתפו פעולה עם השלטון. גורם ביטחוני ישראלי הזהיר שלמציאות כזו יש השלכות ואמר: "הניצחון על דאע"ש לא יגרום לסונים להיעלם. הוא רק יגביר את רצונם בנקמה"¹³. ואכן, השליח המקומי של אל-קאעדה בסוריה 'תחריר אִשֶאם' (HTS) הולך ומתחזק, ושורותיו מתמלאות בעריקים סונים מארגוני מורדים אחרים.¹⁴ האפליה כלפי הסונים היא לכן בלתי פרודוקטיבית, מזינה תחושת קיפוח ומערערת את הלגיטימיות של השלטון המרכזי, ויש לה פוטנציאל להחריף את הסכסוך האתני-דתי. פעולות על רקע עדתי של קבוצות פרו-איראניות מקדמות שלא במתכוון את חזרתם של כוחות סלפיים-ג'האדיים, למרות התנגדותה של איראן ל'מדינה האסלאמית'.

בקרב האחרון על דיר אִזֹור אימצו בהתחלה הכוחות התומכים במשטר מודל ממשל פחות עדתי, וכן הכשירו והעצימו שבטים סוניים מקומיים שסבלו מהיד הקשה של 'המדינה האסלאמית'. אולם נראה שהכוחות התומכים באסד בדיר אִזֹור נרתעים יותר ויותר מהעסקת כוח האדם המקומי כדי לשמור על היציבות, ויש דיווחים המרמזים על הנצחת הדיכוי על רקע עדתי. ואכן, כיבוש העיר התנהל במתכונת דומה לכיבוש מחדש של חלב: מפקדי חזבאללה ניהלו את המתקפה, בעוד השיעים האפגנים והעיראקים לחמו בחזית.¹⁵ ארגון International Crisis Group התריע כי העסקתם של לוחמים שיעים זרים בדיר אִזֹור "צוברת נקודות" לתמיכה סונית ב'מדינה האסלאמית', ומחדשת את הלגיטימציה שלו בעיני התושבים הסונים.¹⁶ זאת ועוד, הכוחות התומכים במשטר השולטים כיום בדיר אִזֹור נאלצים להתמודד עם שינויים דמוגרפיים ניכרים בעיר, בעוד פליטים נוהרים אליה ממקומות אחרים בסוריה ומביאים לעקירתם של תושבים מקומיים, וחוסמים נתיב חזרה של תושבים שנעקרו ממקומם. ואכן, המחוז סביב דיר אִזֹור מכיל כיום כ-1.2 מיליון פליטים שרובם סורים סונים.¹⁷ מגמה זו ממחישה את הצורך בפיוס מקיף שימנע מ'המדינה האסלאמית' את היכולת לגייס לשורותיה ולנצל אנשים החשים פגועים. למרות זאת, הכוחות התומכים במשטר לא הצליחו לממש מודל פלורליסטי של ממשל מקומי, ובמקום זאת הם מנציחים את טענות הקיפוח של המקומיים ושל הפליטים כאחד.

אולם יש חלופה למצב מסוכן ולא יציב זה, ההולך ומחמיר. הציר הפרו-איראני של תומכי אסד אינו הקואליציה היחידה המשתלטת מחדש על השטחים שהושבו מידי 'המדינה האסלאמית' בסוריה. הכורדים הסורים ומורדים "סונים מתונים" התאחדו ל'כוחות סוריה הדמוקרטית' (SDF) בסיוע, בתמיכה ובשיתוף פעולה עם ארצות-הברית ומעצמות מערביות אחרות. ה-SDF הצליח לשחרר מידי 'המדינה האסלאמית' חלקים ניכרים מהשטחים בצפון-מזרח סוריה – בעיקר מצפון לנהר פרת. בד בבד ניצל ה-SDF את תפיסת העיר א-רקה הסורית כדי ליצור מודל שלטוני פלורליסטי יחסית, שהוא דגם נדיר בשטח המשוחרר. למרות שה-SDF הוא כורדי ברובו המכריע, מיליציות ערביות עמדו בחזית הלחימה בקרב על העיר הסונית א-רקה על מנת לתת להם לגיטימציה בעיני המקומיים. ה-SDF הקים את המועצה האזרחית של א-רקה (RCC) במטרה לפקח על פעולות השיקום ולספק שירותים ציבוריים; ערבים סונים מקומיים מקבלים ייצוג רב הן במשטרה של המועצה והן במועצה עצמה. מועצת ה-RCC גייסה מאות שוטרים עוד בטרם החל הקרב על א-רקה, כשהיא מוודאת שכל ואקום שלטוני או אי-יציבות יהיו מזעריים.¹⁸ חרף זאת, ארבעת השבטים המפעילים כוח משמעותי בא-רקה נותרו חשדנים אם לא עוינים ל-SDF, בשל חשדות וחששות שהארגון הוא בפועל חזית של הכורדים. חשש זה משותף למספר פרשנים מערביים.¹⁹ גם המשטר הסורי שומר על רמה מסוימת של בעל חסות בא-רקה העירונית, ועובדי עירייה רבים עדיין עובדים בשכר ממשלתי. בה בעת, מודל ה-SDF לשלטון מקומי מפקח נתון לאחרונה תחת לחצים במרכזים עירוניים כמו מנביג', למרות שהוא נתפס בתחילה כהצלחה בערים אחרות שהושבו מידי 'המדינה האסלאמית', כאשר השחקנים המקומיים מתלוננים על משאבים לא מספיקים לשיקום – מצב שמביא לשחיתות ולחוסר יציבות.²⁰ ולבסוף, האליטות לשעבר שהוגלו והמקומיים שנותרו יצטרכו למצוא דרך לחיים משותפים עם התושבים החדשים; כמו בדיר א-זור, גם לא-רקה מגיע זרם גדול של סורים עקורים משאר אזורי הארץ.

המאמצים האמריקאיים לייצב את השטחים שנכבשו מחדש מידי 'המדינה האסלאמית' נעשים בצל איום חמור מידי. הנשיא טראמפ הודיע לאחרונה על שאיפתו לסגת מסוריה מהר ככל האפשר.²¹ מדיניות כזאת עלולה לסכן את השותפות שהושגה עם ה-SDF לצורך הקמת ממשל מקומי פלורליסטי. רוסיה – הטוענת לנוכחות לגיטימית לכאורה בסוריה שנובעת מ"הזמנה" רשמית של משטר אסד (בניגוד לארצות-הברית) – מנסה לצמצם את מעורבותה של ארצות-הברית. גם טורקיה, למרות היותה בעלת ברית של ארצות-הברית וחברה בנאט"ו, הביעה דאגה רבה מתמיכתה של וושינגטון בכוחות הכורדיים, ואף הייתה מעורבת בקרב עם כוחות המזוהים עם ה-SDF במספר אזורים כמו בעפרין. עם זאת, וכפי שהומחש מיישום מודל הממשל של א-רקה, ארצות-הברית ממלאת תפקיד מרכזי בשיקום

שטחים ואזרחים שהיו בעבר בשליטת 'המדינה האסלאמית'. הכוחות הכורדיים שקיבלו תמיכה מארצות-הברית הוכיחו את יעילותם נגד הג'האדיסטים, וגם מנעו מכוחות אסד בגיבוי איראן למלא כל ואקום שלטוני. יצירת איים של יציבות והעצמה מקומית תוך צמצום השחיתות והעדתיות עשויה לחסום את שובה של 'המדינה האסלאמית', וזהו אינטרס לאומי של כל הצדדים המעורבים. לפיכך, חרף סוגיית משך הזמן שהאמריקאים יוכלו ויצטרכו לשמור על יחידות לוחמה ותמיכה על אדמת סוריה – חייב פיקוד המרכז של ארצות-הברית לשתף פעולה עם קשת רחבה של שחקנים במרחב הסורי.

הצורך בתיאום רב־צדדי בסוריה

במסיבת עיתונאים משותפת שנערכה ב־11 בנובמבר 2017 הביעו נשיא ארצות-הברית דונלד טראמפ ונשיא רוסיה ולדימיר פוטין שביעות רצון מירידת כוחה של 'המדינה האסלאמית' ומהמאמצים הרב־צדדיים להפחתת העימותים.²² עם זאת, ייצוב השטח ששוחזר משליטת 'המדינה האסלאמית' והקמת שלטון מקומי או לאומי אפקטיבי נותרו אתגרים רלוונטיים. המאבק נגד השחקנים הלא־מדינתיים המסוכנים בסוריה רחוק אף הוא מסיום. ארגונים סלפיים־ג'האדיים כמו 'המדינה האסלאמית' מסוגלים עדיין למלא ואקום שלטוני במקרים מקומיים. בד בבד, לתחייה מחדש של משטר אסד שלא השלים עם המצב החדש ובגיבוי מיליציות פרו־איראניות יהיו השלכות חמורות על היחסים בין השיעים לסונים. ההנצחה של אלימות על רקע עדתי והיעדר אופק לפיוס לאומי לא יתנו מענה לסיום מלחמת האזרחים, ויש סיכוי שאם לא תינקט פעולה כלשהי לתיקון המגמות הללו, הקיצוניות של הסלפיה־ג'האדייה תמשיך להתקיים.

למרות ההבדלים ביניהן הביעו ארצות-הברית ורוסיה העדפה לממשל פלורליסטי ולא־עדתי בסוריה שיתחשב בשחקנים מקומיים, ישמור על החוק והסדר ויספק שירותים חיוניים. רוסיה מבינה כי לא ניתן לעצב שלטון מרכזי חזק, ויש להתחשב ביחסי הכוחות הפנימיים ולהעניק סמכויות לשלטון מקומי. לפיכך, שתי המדינות יכולות לעבוד יחדיו כדי לתכנן וליישם את מודל א־רקה בתוך סוריה, ולהניח את היסודות למערכת שלטון מבוזרת במדינה, תוך הגדרת אזורי השפעה מוסכמים. אף שמתן שירותים כגון חינוך, רווחה ובריאות נתפס בדרך כלל כעניין שגרת, זהו אינטרס ביטחוני לאומי הן לארצות-הברית והן לרוסיה, שימנע את התחזקותם ושובם של ארגוני הסלפיה־ג'האדייה לזירה. יש שיטענו כי רוסיה מילאה תפקיד קונסטרוקטיבי יותר מאיראן, וכי ביקשה לכונן הסדר מדיני בין המורדים והכוחות התומכים במשטר, כפי שניתן היה לראות מהתפקיד המרכזי שמילאו הרוסים בשיחות אסטנה וג'נבה. למרות שרוסיה מגבה את משטר אסד וארצות-הברית

תומכת במורדים – בעיקר הכורדים וצבא סוריה החופשי, שתיהן יכולות לתמוך במודל אֶרְקָה, כל אחת מול שותפיה ובעלי בריתה.

אתגר נוסף עבור ארצות־הברית הוא השאלה כיצד ליישב את מתן חסותה ל־SDF עם הברית ארוכת הטווח שלה עם טורקיה. עוד לפני המתקפה בעפרין פעלה טורקיה על מנת למלא את הוואקום שנוצר אחרי 'המדינה האסלאמית' ובשטחים עם אוכלוסייה סונית באמצעות השקת תוכנית מוצלחת להכשרת שוטרים בצפון סוריה, עם יותר מ־5,600 בוגרים ב־2017 בלבד.²³ למרות הפערים ביניהן, ארצות־הברית וטורקיה יכולות וצריכות לפעול יחדיו כדי למנוע היווצרות מקרים של ואקום שלטוני בלתי יציב בצפון סוריה. על ארצות־הברית, רוסיה וטורקיה לחבור לשותפים מקומיים ולקדם את יישובם מחדש של פליטים סונים באזורים ששוחזרו משליטת 'המדינה האסלאמית', בתנאי שהם יתחייבו לשתף פעולה עם פקידי ממשל מקומיים. אסטרטגיה כזאת יכולה לפעול למניעת היכולת של ארגונים ג'האדיים לגייס אנשים, והיא תעודד פיוס בסוריה שלאחר המלחמה. על ממשל טראמפ לדחות את התביעות הרוסיות והסוריות לפרק את נשקם של פלגי המורדים המתונים של צבא סוריה החופשי. ירדן הביעה בצדק חשש כי כל מהלך כזה ייצור ואקום שלטוני ויעודד את חברי המיליציות להצטרף לקבוצות ג'האדיסטיות. בדומה לכך, על ארצות־הברית להמשיך את תוכניות ההכשרה וההצטיידות שלה לכוחות הכורדיים, למרות הלחץ הטורקי. הכוונה של ארצות־הברית להכשיר ולצייד "כוח משמר הגבול" באזור הכורדי היא התפתחות חשובה שיכולה לסייע במניעת חדירה של פעילי 'המדינה האסלאמית' מעיראק לסוריה, וכן לנתק את "הגשר היבשתי" של איראן לסוריה דרך עיראק.²⁴

למרות היתרונות של מודל אֶרְקָה, הקשיים שמתעוררים במנביג' מוכיחים כי אין מודל מתאים אחד שאפשר ליישמו בכל רחבי סוריה, ללא קשר למעורבות חיצונית, לדמוגרפיה ולמאפיינים המקומיים. במקום זאת, הערכים המונחים ביסוד מודל אֶרְקָה – הכללה, פלורליזם והעצמה מקומית – צריכים לשמש עקרונות מנחים ליצירת איים של יציבות עצמאית, שהיא חיונית במאבק נגד 'המדינה האסלאמית' ושאר גורמי הסלפייה־ג'האדייה.

על ממשל טראמפ לדחות את התביעות הרוסיות והסוריות לפרק את נשקם של פלגי המורדים המתונים של צבא סוריה החופשי.

דרום סוריה בעידן שאחרי 'המדינה האסלאמית': ההשלכות על ישראל

לאורך מלחמת האזרחים והשלוחים היה הצד הסורי של רמת הגולן יציב יחסית, לאחר שכוחות המורדים השתלטו על מרבית השטח והכריחו את השחקנים הנאמנים למשטר אסד לסגת. באופן מעורר דאגה מבחינת ישראל עברה השליטה ברמת

הגולן הסורית לידי ארגוני מורדים סלפיים ג'האדיים דוגמת ג'בהת אל-נוסרה – סניף מקומי של אל-קאעדה – ושוהדא אל-ירמוק, שהצהיר על נאמנות ל'מדינה האסלאמית'. עם זאת, ישראל הצליחה להרתיע את הארגונים הללו מביצוע מתקפות לכיוון רמת הגולן הישראלית. ישראל גם סיפקה סיוע הומניטרי, כלכלי ורפואי לתושבי הגולן הסורי, שהפחית את התמריץ של ארגוני המורדים לתקוף אותה וסייע לבסס קשרים בין ישראל לבין הקהילות המקומיות.

אולם משטר אסד ובעלי בריתו ניצלו את פירוק 'המדינה האסלאמית' בעיקר על ידי ארצות-הברית ובעלות בריתה, וכבשו לאחרונה שטחים ניכרים של סוריה מידי כוחות המורדים. לכן, על ישראל להתכונן למאמץ צבאי מרוכז מצד כוחות התומכים באסד להשתלט על רמת הגולן – תוך הפעלת מיליציות שיעיות כמו חזבאללה בהנחיית איראן. אפשר לשער שאם יובסו כוחות המורדים השונים בדרום סוריה תנצל איראן את הוואקום להגברת השפעתה במרחב, באמצעות הפעלת שלוחיה, עם השלכות שליליות על האוכלוסייה המקומית שלכאורה שיתפה פעולה עם ישראל. האוכלוסייה המקומית היא בעיקר סונית והדבר מצביע על כך שהיחסים עם הכוחות השיעיים צפויים להיות מתוחים, וישארו פוטנציאל משמעותי לתסכול, להתנגדות ולחוסר יציבות. בד בבד ינסו ארגוני הסלפיה ג'האדייה לנצל את המתח העדתי לגיוס תושבים מקומיים לשורותיהם.

לנוכח איומים אלה על ישראל לפעול באופן מניעתי ולהרחיב את הסיוע לקהילות המקומיות בגולן הסורי, תוך עידוד הקמתם של כוחות מיליציה מקומיים מתונים. ישראל צריכה גם לשתף פעולה עם בעלת בריתה ירדן, במטרה לסייע לקבוצות המיליציה המקומיות ולטפח אותן; היא יכולה אפילו לשקול את האפשרות לספק נשק להגנה עצמית. בה בעת צריכה ישראל לנצל את קשריה הטובים עם ארצות-הברית ועם רוסיה כדי להבטיח את השקט והיציבות בדרום סוריה וברמת הגולן, בהתאם להסכם בין מוסקבה לווינגטון לכינון אזור אי-הסלמה, ולמנוע את חדירת הכוחות והשלוחים האיראניים למרחב. באמצעות שיתוף פעולה והעצמה של שכבת שחקנים מקומיים צריכה ישראל לנסות להגביל את פוטנציאל זליגת הרעיונות הקיצוניים של הסלפיה ג'האדייה לרגשות האוכלוסייה הסורית ברמת הגולן.

מודל אירק אינו מסגרת שלטונית הניתנת ליישום אחיד, אלא מערכת עקרונות שיש להפעילם על בסיס של כל מקרה לגופו. על ישראל להיות זהירה במעורבותה בגולן הסורי. מטרת המדיניות הישראלית צריכה להיות יצירת קהילות מקומיות עצמאיות שיתבססו על כוחות מקומיים ויתנגדו להשתלטות איראנית, ולא ישות טריטוריאלית אחת הנשלטת על ידי ישראל עצמה. ישראל, ירדן ושחקניות אזוריות נוספות החולקות מטרות משותפות צריכות לחבור יחדיו במטרה ליצור מבני ממשל פתוחים וכוללים המגובים בהעצמה מקומית אמיתית, שייצרו איים של יציבות במרחב שהוא בלתי יציב ובלתי צפוי.

הערות

- 1 President Obama “We Will Degrade and Ultimately Destroy ISIL,” The White House Archives, September 10, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2014/09/10/president-obama-we-will-degrade-and-ultimately-destroy-isis/>; לציטוט המלא של הנשיא דונלד טראמפ, ראו: “Isis is Falling Fast: Trump Remarks Before Entering Pentagon Meeting,” *CNBC*, <https://www.cnn.com/2017/07/20/isis-is-falling-fast-trump-remarks-before-entering-pentagon-meeting.html>
- 2 Bertelsmann Stiftung, “BTI 2018 Country Report — Syria,” <http://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/SYR/>
- 3 Christopher Kozak, “Iran’s Assad Regime,” Institute for the Study of War, March 2017, <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Iran%27s%20Assad%20Regime.pdf>
- 4 Lina Khatib, “The Growing Role of Pro-Regime Militias in Syria,” Chatham House, August 2017, <https://syria.chathamhouse.org/research/the-growing-role-of-pro-regime-militias-in-syria>
- 5 Martin Chulov, “Iran Repopulates Syria with Shia Muslims to Help Tighten the Regime’s Control,” *The Guardian*, January 14, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/13/irans-syria-project-pushing-population-shifts-to-increase-influence>
- 6 , “Local Truces and Forced Demographic Change in Syria,” *The Day After*, January 2017, http://tda-sy.org/en/publications/local_truces_in_syria.html
- 7 Hanin Ghaddar, “Arsal: The Last Hurdle to Hezbollah’s Safe Zone,” The Washington Institute for Near East Policy, July 21, 2017, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/arsal-the-last-hurdle-to-hezbollahs-safe-zone>
- 8 Lina Khatib, “Iran is Building a Base of Post-War Influence in Syria,” Chatham House, June 2017, <https://syria.chathamhouse.org/research/iran-is-building-a-base-of-post-war-influence-in-syria>
- 9 Mazzen Ezzi, “How the Syrian Regime is Using the Mask of Reconciliation to Destroy Opposition Institutions,” Chatham House, June 2017, <https://syria.chathamhouse.org/research/how-the-syrian-regime-is-using-the-mask-of-reconciliation-to-destroy-opposition-institutions>
- 10 Haid Haid, “Local Community Resistance to Extremist Groups in Iraq and Syria: Lessons from Atarib,” Chatham House, June 2017, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-06-01-local-community-resistance-syria-atarib-haid.pdf>
- 11 Mazen Ezzi, “The Regime and Local Militias Will Struggle to Disentangle Their Relationship,” Chatham House, July 2017, <https://syria.chathamhouse.org/research/the-regime-and-loyal-militias-will-struggle-to-disentangle-their-relationship>
- 12 Tamara Qiblawi, “US-backed Kurds go from battling ISIS to fighting US ally Turkey,” *CNN*, March 7, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/03/07/middleeast/syria-kurds-leave-isis-fight-turkey-intl/index.html>

- Ben Caspit, "Netanyahu Raising Alarm on Iran, Again," *Al Monitor*, August 24, 2017, <http://www.understandingwar.org/backgrounder/al-qaeda-clearing-path-dominance-southern-syria> 13
- Genevieve Casagrande, "Al Qaeda Clearing the Path to Dominance in Southern Syria," Institute for the Study of War, November 22, 2017, <http://www.understandingwar.org/backgrounder/al-qaeda-clearing-path-dominance-southern-syria> 14
- Hanin Ghaddar, "Hezbollah's Redeployment in Syria: Potential Confrontations," The Washington Institute for Near East Policy, June 13, 2017, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/hezbollahs-redeployment-in-syria-potential-confrontations>; Alexandra Gutowski, "The Syrian Regime Offensive Towards Deir Ezzor," *The Long War Journal*, August 18, 2017, <https://www.longwarjournal.org/archives/2017/08/analysis-the-syrian-regimes-offensive-towards-deir-ezzor.php> 15
- International Crisis Group, "Fighting ISIS: The Road to and Beyond Raqqa," April 28, 2017, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b053-fighting-isis-the-road-to-and-beyond-raqqa.pdf> 16
- Aron Lund, "Pivotal Point in Eastern Syria as Assad Breaks Key Islamic State Siege," *Irin News*, September 4, 2017, <http://www.irinnews.org/analysis/2017/09/04/pivotal-point-eastern-syria-assad-breaks-key-islamic-state-siege> 17
- Haid Haid, "The Ramifications of the SDF Governance Plan for Raqqa Post-ISIS," The Atlantic Council, May 11, 2017, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/the-ramifications-of-the-sdf-governance-plan-for-raqqa-post-isis> 18
- Kyle Orton, "The PKK and Propaganda," The Henry Jackson Society, April 29, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/09/13/who-will-rule-raqqa-after-the-islamic-state/> 19
- Wladimir Van Wilgenburg, "Who Will Rule Raqqa After the Islamic State?," *Foreign Policy*, September 13, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/09/13/who-will-rule-raqqa-after-the-islamic-state/> 20
- Karen DeYoung and Shane Harris, "Trump Instructs Military to Begin Planning for Withdrawals from Syria," *The Washington Post*, April 4, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-instructs-military-to-begin-planning-for-withdrawal-from-syria/2018/04/04/1039f420-3811-11e8-8fd2-49fe3c675a89_story.html?utm_term=.b1a3ff6dd9a0 21
- Andrew J. Tabler, "Beyond Deconfliction in Syria," The Washington Institute for Near East Policy, November 16, 2017, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/beyond-deconfliction-in-syria> 22
- Khaled al-Khateb, "Women Join Opposition Police Force in Aleppo's Liberated Areas," *Al Monitor*, December 1, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-sdf/u-s-led-coalition-helps-to-build-new-syrian-force-angering-turkey-idUSKBN1F300A> 23
- Tom Perry and Orhan Coskun, "US-led coalition helps to build new border force, angering Turkey," Reuters, January 14, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-sdf/u-s-led-coalition-helps-to-build-new-syrian-force-angering-turkey-idUSKBN1F300A> 24

המאבקים על עתידה של עיראק – לקראת הבחירות לפרלמנט ולאחריהן

אלדד שביט

הבסת דאע"ש והבחירות הקרובות לפרלמנט (מאי 2018) מציבים את עיראק, לראשונה מזה שנים, בפני צומת דרכים. במסגרת זו נעשה ניסיון להתגבר על שורה ארוכה של אתגרים, כדי למונע פעם נוספת הידרדרות לאייציות ולהתחזקות האסלאם הקיצוני. המחנה השיעי צפוי לשמור על כוחו בפרלמנט ובולטת הכוונה של המיליציות השיעיות, שחלקן הגדול מזהה עם איראן, לנסות לתרגם את הצלחתן במאבק מול דאע"ש כדי להשתלב בזירה הפוליטית. עיראק תמשיך גם בשנה הקרובה להיות זירת התמודדות בין ארצות הברית לבין איראן. בעוד שהממשל האמריקאי מבסס את האסטרטגיה שלו בעיקר על התנהלותו של ראש הממשלה המכהן אלעבאדי, האיראנים מנהלים את מדיניותם כלפי עיראק במניפה רחבה ובמספר ממדים, כדי להבטיח את השפעתם במכלול הרבדים. לישראל אין השפעה ישירה בעיראק. עם זאת, עליה להביא בחשבון כי המצב העתידי בעיראק ישפיע באופן ישיר על יכולתה של ישראל לממש את יעדיה להצרת צעדי איראן וחזבאללה, באזור בכלל ובסוריה ובלבנון בפרט.

מילות מפתח: עיראק, איראן, ארצות הברית, יציבות משטר

רקע

ב־9 בדצמבר 2017 הכריז ראש ממשלת עיראק חידר אלעבאדי על ניצחון במלחמה נגד דאע"ש, לאחר שחרור שטחי המדינה שהיו בשליטת הארגון מאז 2014, כולל העיר השנייה בגודלה – מוסול. אלעבאדי קבע כי עיראק נכנסה "לשלב שלאחר הניצחון על דאע"ש"¹. מעבר להישג בהבסת 'המדינה האסלאמית', לאחר שרבים

אלדד שביט הוא עמית מחקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי.

ניבאו את קריסתה והתפרקותה של עיראק כמדינה, נזקפה לזכותו של אלעבאדי – בעיראק ומחוצה לה – ההצלחה להוביל את המאמצים שאפשרו לשמור על שלמותה הטריטוריאלית של המדינה ולחזק את המסגרות המדינתיות, בדגש על הצבא וגורמי הביטחון האחרים.

למרות תבוסתו הטריטוריאלית של דאע"ש, איום הטרור האסלאמי טרם חלף. התמיכה האידיאולוגית בארגון היא עדיין נחלתם של רבים בעיראק ומחוצה לה. על רקע היחלשות דאע"ש, במהלך 2017 חלה אומנם ירידה של כ-50 אחוזים לעומת 2016 בהיקף ההרוגים מפגיעות טרור ברחבי עיראק,^{2,3} אך כבר בינואר 2018 עלה ביחס לחודש הקודם מספר האזרחים שנהרגו בפגיעות בעיראק, חלק גדול מהם בבירה בגדאד.⁴ על רקע זה נמשכים כל העת המבצעים הצבאיים של גורמי הביטחון לטיהור מאחזים נוספים שמחזיק הארגון ברחבי עיראק.

ההנהגה בעיראק יכולה עתה להתמקד בקידום המאמצים לפתוח דף חדש, תוך הפניית קשב ומשאבים כדי להתגבר על האתגרים המרובים שעדיין קיימים. בראש ובראשונה חיזוק הלכידות הפנימית לנוכח הפערים המשמעותיים והעימותים שעדיין קיימים בין הגורמים הסקטוריאליים-עדתיים השונים ובקרבם (כולל פתרון בעיית העקורים הרבים שטרם שבו לבתיהם), שיקום הנזקים לתשתיות האזרחיות⁵ ומזעור ההשפעה של הגורמים החיצוניים.

הבחירות הכלליות לפרלמנט שצפויות להתקיים ב-12 במאי 2018 והתהליכים הפוליטיים שיבואו לאחריהן ישפיעו באופן ישיר על הסיכויים של עיראק לבסס את יציבותה של המדינה. משאלי דעת קהל שנערכו בעיראק וראיונות עם מקבלי החלטות במדינה מצביעים על אופטימיות זהירה, בצד ספקנות באשר ליכולתה של המדינה להתגבר הפעם על הנסיבות שהביאו להידרדרות בפעמים קודמות.⁶ המאמר אינו מתיימר לחזות את תוצאות הבחירות (בהנחה שאכן יתקיימו במועד המתוכנן), אלא להתמקד בסקירת הגורמים המרכזיים שמשפיעים כיום על ההתפתחויות בעיראק, ולנתח את השלכות האפשריות שעשויות להיות לכך.

הניסיון לעצב את פניה של עיראק לאחר הניצחון על דאע"ש

המערכת הפוליטית בעיראק, המתאפיינת גם כיום בפיצול פנימי ובאינטריגות מרובות, מצויה בעיצומן של ההכנות לבחירות. בחודשים האחרונים נמשכים הניסיונות של גורמי הכוח להכשיר קואליציות שישרתו את שאיפותיהם ביום שאחרי הבחירות. יכולתם של השיעים, הסונים והכורדים להתגבר בסופו של דבר על המחלוקות הפנימיות המסורתיות, ולקדם יחד סדר יום לאומי שיביא בחשבון את הצרכים של כלל העדות, וכן מאפייני מעורבותן של איראן וארצות-הברית בתהליך – כל אלה ישפיעו בצורה מכרעת על סיכויי ההצלחה להביא לשינוי המבוקש.

ראש הממשלה המכהן אלעבאדי ניסה להוביל מהלך להתמודדות משותפת של כלל הגורמים השיעיים בבחירות (המהווים רוב באוכלוסייה, מעל ל-60 אחוזים⁷), אך נכשל. שני המנהיגים השיעיים היריבים נורי אלמאליכי, ראש הממשלה הקודם וכיום סגן הנשיא, ואלעבאדי (אשר בפועל משתייכים למפלגת הדעוה, ובבחירות האחרונות התמודדו יחד) הודיעו כי יתמודדו בשתי רשימות נפרדות (קואליציית החוק וברית הניצחון, בהתאמה). לצד רשימות אלה תתמודד גם רשימה נוספת שתכלול את המפלגה הקומוניסטית העיראקית, הנתמכת על ידי המנהיג הדתי השיעי המוביל מוקתדא אלצדר, שבתחילה איים להחרים את הבחירות, אם לא תבוצע רפורמה בשיטת הבחירות.⁸

אלעבאדי ביקש גם לייצר לרשימתו תדמית חוצת עדות, אך בפועל, גם אם ברשימתו יהיו לבסוף גורמים סונים או כורדים – יהיה זה רק למראית עין, והחלוקה הפוליטית בעיראק תמשיך גם לאחר בחירות 2018 להיות סקטוריאלית. יכולתם של הסונים להעצים את המשקל הפוליטי שלהם נותרה מוגבלת מאוד, בין היתר בשל היעדר מנהיגות, ועל רקע מספרם הרב של הסונים בין הפליטים שטרם חזרו למקומות מגוריהם. ניסיון שלהם לדחות את הבחירות נהדף על ידי בית הדין העליון. גם הכורדים, שיכולת התמרון שלהם נחלשה במידה ניכרת בעקבות כישלון מנהיגם ברזאני להוביל מהלך לעצמאות, מגיעים לבחירות מובסים מבחינה צבאית ובפיצול פוליטי ניכר בינם לבין עצמם. יתר על כן, נראה כי ראש הממשלה אלעבאדי ממשיך בעידוד האיראנים לנסות לקעקע כל סימן של עצמאות. הקושי להגיע להסכמות עם הממשל המרכזי בסוגיות כלכליות ומעמדם המוחלש צפוי לפגוע בכורדים בבחירות, ולהקשות עליהם לשמר את מעמדם הפוליטי ואת חלקם הכלכלי בעוגת השלטון.⁹

לראש הממשלה אלעבאדי, שהצליח למצב עצמו כמנהיג נחרץ ואמין המקדם את האינטרסים של המדינה, יש סיכויים טובים להוביל את הגוש השיעי.

לית מאן דפליג כי גם לאחר הבחירות הקרובות¹⁰ ימשיכו המפלגות השיעיות לשמור על רוב בפרלמנט, ונציג מטעמן יצליח להרכיב קואליציה ולכהן כראש ממשלה. לראש הממשלה אלעבאדי, שהצליח למצב עצמו כמנהיג נחרץ ואמין המקדם את האינטרסים של המדינה,¹¹ יש סיכויים טובים להוביל את הגוש השיעי. זאת לאחר שמעבר להצלחה מול דאע"ש נזקפת לזכותו הנחישות לסכל את ניסיונותיו של מנהיג הכורדים ברזאני לקדם את עצמאות החבל, ובכלל זה המבצע הצבאי המוצלח לכיבוש מחדש

של העיר כרכוכ מידי הכורדים.¹² עם זאת, בשלב זה מוקדם עדיין להספיד את סיכוייו של אלמאליכי לחזק את כוחו. כך או כך, בדומה לבחירות האחרונות,¹³ הפיצול בקרב השיעיים מייצר איזודאות שיכולה גם להוליד שותפויות חדשות, אשר עשויות לבסוף להפוך את הקערה על פיה בכל הקשור לזהות ראש הממשלה הבא.

תפקיד המיליציות השיעיות

למחזיק בתואר ראש הממשלה תהיה כמובן השפעה על דרכה העתידית של עיראק, אך חשוב עוד יותר לנתח את הדינמיקה המתרחשת בעצם ימים אלה בקרב הגורמים השיעיים, ובעיקר באשר למשמעויות ההחלטה של כוחות מיליציות 'הגיוס העממי' (PMU) Popular Mobilization Units – מסגרת-על של המיליציות השיעיות בעיראק שחלקן נתמכות על ידי איראן – להשתלב בפוליטיקה העיראקית. סוגיית עתידן של המיליציות השיעיות בעיראק משקפת יותר מכול את המאבק – שצפוי להגיע לשיאו אחרי הבחירות – באשר לאוריינטציה של עיראק. הוויכוח מתקיים בין הגורמים השיעיים לבין עצמם, כאשר במעטפת החיצונית מעורבת איראן בניסיון להשפיע, מצד אחד, וגורמים מערביים ובראשם ארצות-הברית ובעלי בריתה הסונים, ובעיקר ערב הסעודית, מצד שני. המיליציות השיעיות היו מאז 2014 גורם הכוח המרכזי והגדול ביותר שלחם לצד הצבא העיראקי נגד דאע"ש. בפועל, מן המוסכמות היא שללא מעורבותן, עיראק לא הייתה מצליחה לנצח ולהחזיר לידיה את השליטה על השטחים שנכבשו.

בשנים האחרונות התפרסמו מספר מחקרים המתייחסים למיליציות השיעיות. במסגרתם שבה ועלתה התובנה כי הקבוצות החזקות ביותר מבין אלה המרכיבות את המיליציות הן אלה שמקורבות לאיראן. בעקבות הברית שכרתו עימה והנאמנות שהפגינו לאורך הדרך בהגנה על האינטרסים שלה, הן נהנו מסיוע כלכלי וצבאי רחב היקף. יתר על כן, הוכחה פעם אחר פעם מעורבותו הישירה של 'כוח קודס' ומפקדו קאסם סלימאני בהשפעה על התנהלותן של המיליציות.¹⁴

המיליציות השיעיות הנאמנות לאיראן כוללות מספר ארגונים קטנים ששימשו זרועות ישירות של איראן בעיראק ובסוריה. עם זאת, עיקר הכוח מורכב מגורמי כוח עיראקיים, שחלקם לוקחים כבר כיום חלק בזירה הפוליטית. הם שואבים את כוחם הפוליטי מתוקף היותם עיראקים, אך את היכולות הצבאיות הם מקבלים מאיראן. לארגון 'בדר' בראשות האדי אלעאמרי יש כבר כיום ייצוג בפרלמנט, ושר מטעמו אף מכהן כחבר בממשלתו של אלעבאדי. היה זה ראש הממשלה הקודם של עיראק, אלמאליכי, שבעידודם של האיראנים דחף ארגונים אלה להשתלב בפוליטיקה העיראקית ולהצטרף למפלגתו ערב בחירות 2014.¹⁵

הוויכוח שמתנהל בחודשים האחרונים בעיראק באשר לעתיד המיליציות שיקף מחלוקת בין אלה שרצו בהתפרקותן המלאה, כדי להביא לצמצום השפעתה של איראן בעיראק, לבין אלה שביקשו לנצל את הפופולריות שהן צברו כתוצאה מתפקידן המכריע בניצחון על דאע"ש, כדי להגדיל את כוחן והשפעתן בפרלמנט. מרכיב בולט בדיון הציבורי שהתפתח התייחס לסוגיית עתיד הנשק המצוי בידי המיליציות. ראש הממשלה אלעבאדי הצטרף (באמצע דצמבר) למנהיג הדתי השיעי הבכיר סיסתאני בתביעה ליישם מדיניות לאיסוף כל כלי הנשק במדינה,

וזאת בעקבות ההכרזה על סיום המלחמה נגד דאע"ש. יודגש כי החוק בעיראק אוסר על גורמים בכוחות המזוינים או על גורמים חמושים להתמודד בבחירות לפרלמנט. על רקע זה, ככל הנראה, מיהרו חלק מהמיליציות להודיע על נכונותן למסור את נשקן לידי הממשלה ולהתנתק מהמסגרת המקורית שלהן. עם זאת, כלל לא ברור אם הרשויות העיראקיות הבטיחו שכל המיליציות שמתמודדות בבחירות אכן מסרו את נשקן לפני שאושר לרשימותיהן להתמודד בבחירות. בהמשך יהיה צורך לברר את שאלת ההפרדה בין הגורמים הצבאיים לאלה המדיניים. עם זאת, האינטרס הבסיסי של מרבית המיליציות יהיה להותיר בידיהן כוח צבאי, גם אם תהיה הפרדה מסוימת בין זרוע זו לזרוע המדינית שתיבחר לפרלמנט, וייתכן אף שתשתתף בקואליציה העתידית.

כוונתן של המיליציות להתמודד בבחירות חייבה התייחסות מיוחדת של המרכיבים המרכזיים האחרים מבין הגורמים השיעיים. בלטה בהקשר זה הכרזתו המפתיעה של ראש הממשלה אלעבאדי (סוף ינואר) על הקמת ברית פוליטית – שהשושבינה שלה היא כנראה איראן – עם המיליציות הפרו־איראניות, ובכלל זה עם ראש ארגון בדר האדי אלאמירי, שהיה ידוע כבעל בריתו של אלמאליכי וכיריבו של אלעבאדי. ההסכם שהושג ביניהם קרס יום לאחר שהוכרז,¹⁶ אך ככל הנראה, המניעים להקמת הברית נותרו בעינם.

בראש ובראשונה נראה כי אלעבאדי, שהתמנה לתפקיד ראש הממשלה לאחר שאלמאליכי נכשל בהרכבת הקואליציה ולא היה לו בסיס פוליטי משל עצמו, הבין כי בקונסטלציה הפוליטית שמתפתחת בעיראק עם כניסתן לפוליטיקה של המיליציות המזוהות עם איראן, הפתרון לשרידות טמון בחברתו לכוחות אלה, גם אם עד עתה הוא הקפיד לשמור על דימוי של מי שלא מעוניין להיות מזוהה

כבעל ברית של איראן. בהקשר זה בולטת התבטאות של גורם בקואליציה, שאמר כי הסיבה להתפרקות הברית היא טכנית במשמע, ולא בגלל מחלוקות אידיאולוגיות. אפשר היה גם להבין מדברי אותו גורם כי שיתוף פעולה עם אלעבאדי בהחלט אפשרי לאחר הבחירות, וכחלק מקואליציה עתידית שתרכיב את הממשלה בבגדאד.¹⁷ ההערכה היא שהמיליציות יהיו גורם כוח פוליטי וביטחוני חשוב גם לאחר הבחירות, ללא כל קשר למספר נבחריהם. תוך כך פרסם לאחרונה אלעבאדי צו המורה על שילובן המלא של המיליציות השיעיות בצבא העיראקי, ועל השוואת זכויותיהם הכלכליות של אנשיהן לאלה של אנשי הצבא.¹⁸

נראה כי אלעבאדי, שהתמנה לתפקיד ראש הממשלה, הבין כי בקונסטלציה הפוליטית שמתפתחת בעיראק עם כניסתן לפוליטיקה של המיליציות המזוהות עם איראן, הפתרון לשרידות טמון בחברתו לכוחות אלה.

תפקידה של איראן

בחישה של איראן באמצעות 'כוח קודס' של משמרות המהפכה בהובלת מפקדו קאסם סלימאני במאמצים להקמת הברית בין אלעבאדי למיליציות מעידה על עניינה הרב של איראן להתערב ולהשפיע הלכה למעשה על תוצאות הבחירות. זאת במטרה להבטיח כי הקואליציה שתוקם בעקבותיהן תשרת את האינטרסים שלה. מבחינת איראן חשובה האחדות במחנה השיעי, והיא תפעל כך שלשיעים יהיה הייצוג הרחב ביותר האפשרי בקואליציה, ושכל מנהיג עיראקי בעתיד יראה בשיתוף פעולה עם איראן תנאי הכרחי לשרידותו הפוליטית. במסגרת זו איראן לא שמה את יתרה דווקא על אישיות פוליטית אחת, אלא היא פועלת לאפשר לה מרחב תמרון פוליטי, שבאמצעותו היא זו שתכתיב סדר יום שמתאים לה.

המעורבות האיראנית בעיראק כמובן אינה חדשה, והיא מתקיימת כבר שנים רבות. לאיראן גבול משותף עם עיראק לאורך כ-1500 קילומטרים, ולפי תפיסתה שטחי עיראק הם החצר האחורית שלה ואיום פוטנציאלי על ביטחונה. מבחינת איראן, יכולת שליטה טובה על ההתפתחויות בעיראק היא מרכיב יסודי באסטרטגיית הביטחון שלה. יתר על כן, השפעה על עיראק היא תנאי חשוב להרחבת ההשפעה של ערכי המהפכה במישורים הדתיים, האידיאולוגיים והצבאיים גם על אזורים אסטרטגיים נוספים דוגמת סוריה ולבנון.

המאמץ האיראני בהקשר זה מתבסס על מספר מישורים צבאיים ואזרחיים כאחד. בשנים האחרונות משקיעה איראן מאמצים רבים בהרחבת השפעתה הכלכלית, התרבותית והדתית על עיראק.¹⁹ חוסר היציבות הבסיסי שמאפיין את עיראק, כניסת דאע"ש לוואקום השלטוני שנוצר לאחר עזיבת ארצות הברית, מגוון העדות הנרחב שבה והדומיננטיות השיעית – כל אלו אפשרו לאיראן לבסס את ההגמוניה שלה באזורים נרחבים בעיראק.²⁰

גם אם יש בין הגורמים השיעיים המובילים בעיראק כאלה המתנגדים לאיראן או המנסים להרחיק עצמם ממנה, הרי בשנים האחרונות הצליחה ההנהגה האיראנית בהובלת משמרות המהפכה לנצל את הסיוע הרב שהעניקה למיליציות בעיקר בתחומים הצבאיים, כדי להפוך אותן לכוח הלוחם המצויד ביותר והיעיל ביותר בעיראק. מבחינת טהראן, כוח זה משרת עבורה את הזרוע המרכזית של כוח קודס בעיראק. כיום ההערכה היא שהמיליציות השיעיות מונות 110–122 אלף לוחמים. כחמישים אלף מתוכם נמנים עם ארגונים המושפעים ישירות על ידי כוח קודס.²¹

מעורבות ארצות הברית ובעלות בריתה הערביות

ארצות הברית ברכה על הכרזת הניצחון על דאע"ש של ראש הממשלה אלעבאדי, מאחר שהבסת הארגון הייתה האתגר הראשון במעלה עבור הממשלים האמריקאיים מאז 2014. הנשיא טראמפ שב והדגיש מטרה זו מאז תחילת כהונתו (ינואר 2017).

מספר חודשים עברו מאז כיבוש מוסול והכרזתו של אלעבאדי, ועדיין קיימים סימני שאלה באשר למדיניותה של ארצות־הברית בעיראק ביום שאחרי דאע"ש. חשוב לגבש אסטרטגיה ולתרגמה לצעדים מעשיים לא רק בקשר לסוגיית עתיד הכוחות האמריקאיים המוצבים בעיראק, אלא גם ובעיקר לשם הפקת לקחים מהשגיאות של הממשל לאחר יציאת הכוחות האמריקאיים מעיראק ב־2011.

הממשל האמריקאי מודע לצורך בגיבוש מדיניות מעשית ואפקטיבית, שתציב אותו בעמדת השפעה באופן שיוכל לתרום לכינונו של ממשל דמוקרטי בעיראק, המביא בחשבון את צורכי כל העדות ופועל לחלוקה שוויונית של המשאבים. זאת בנוסף למניעת חזרה של גורמים אסלאמיים קיצוניים והתמודדות עם המאמצים המואצים של איראן להשתלט על מרחב הפעולה העיראקי ולעצב בו מציאות הדומה לזו שבלבנון ובסוריה, שבמסגרתה כוחות הפועלים בשירותה של איראן (דוגמת חזבאללה) ממנפים את כוחם הצבאי לצבירת כוח פוליטי. לאחרונה אף הודה שר ההגנה האמריקאי כי לממשל יש מידע על כך שאיראן פועלת כדי להשפיע על תוצאות הבחירות בעיראק.

ערב בחירות 2018 בעיראק, נראה כי ארצות־הברית ממשיכה לבסס את מדיניותה במדינה על התנהלותו של ראש הממשלה אלעבאדי. הנשיא טראמפ נועד עימו בבית הלבן במארס 2017, ובתום הפגישה הכריזו שני האישים על "קידום שיתוף פעולה רחב, פוליטי וכלכלי, בין שתי המדינות". אלעבאדי נתפס בווינגטון כאישיות שניתן לעבוד איתה ושביכולתו לקדם צעדים שיביאו לאחדות בין העדות השונות. בפועל, ראש הממשלה העיראקי אכן הקפיד לשמור על מערכת קשרים טובה עם המערב, גם מתוך הבנה כי ממשלו זקוק להשקעות רבות שרובן צפויות לבוא מארצות־הברית וממדינות אירופה, לטובת שיקום התשתיות והכלכלה בעיראק. הממשלים האמריקאיים גם האמינו כי אלעבאדי רוצה ויכול להביא להידוק הקשרים עם בעלות בריתם הסוניות מחד גיסא, ולצמצם את הקשרים עם איראן מאידך גיסא.

הסתמכותה של ארצות־הברית על אלעבאדי – שבפועל הוא הקלף היחידי שבידה – כמוציא והמביא של היעדים האמריקאיים עומדת עתה למבחן, על רקע מאפייני התנהלותו. בשלב זה לא נראה כי לארצות־הברית מדיניות אלטרנטיבית שתקרר בינו לבין הסונים והכורדים, יחד עם גורמים שיעיים אחרים המתנגדים למעורבות איראן. יתר על כן, התנגדותה של ארצות־הברית לרצונם של הכורדים להכריז עצמאות מחלישה מאוד את הכורדים. כך הוצגה ארצות הברית כמי שבגדה בבעלי בריתה, לנוכח שתיקתה על המהלך הצבאי שיזם אלעבאדי לכיבוש העיר כרכוכ.

בפועל נמשך השיח השוטף בין ראש הממשלה העיראקי לבין צמרת הממשל האמריקאי. בד בבד הכריזה ארצות־הברית כי החלה להוציא כוחות צבא הערוכים

כיום בעיראק, כחלק מהסכמה עם ממשלת עיראק, והיא פועלת גם לתיאום השקעות נוספות בעיראק. זאת, אף על פי שלאחרונה נמסר כי כנגזרת מהמגמה של ממשל טראמפ לצמצם השקעות אמריקאיות, ארצות הברית אינה מתכוונת להקצות ישירות כספים לשיקום התשתיות בעיראק, במסגרת המאמצים הבינלאומיים שמובילה כיום הקואליציה לביסוס היציבות במדינה.²² בכינוס שנערך בכווית (פברואר 2018) הצליחו חברות הקואליציה לגייס רק כ-30 מיליארד דולר סיוע, מתוך כ-90 מיליארד דולר שעיראק הכריזה כי היא זקוקה להם לצורך שיקום התשתיות.²³

בה בעת ממשיכה ארצות הברית במאמציה לקרב בין עיראק לבין בעלות בריתה הסוניות, בדגש על ערב הסעודית. ממשלים אמריקאיים קודמים ניסו זאת, אך מדינות ערב סרבו להדק את קשריהן עם עיראק, בשל ראייתן את אלמאליכי ולאחר מכן את אלעבאדי כעושי דברה של איראן.²⁴ נראה כי בשנה האחרונה התגברו מאמציהם של הסעודים, הפועלים יחד עם איחוד האמירויות להידוק הקשרים עם ראש הממשלה אלעבאדי ועם מוקתדא אלצדר, לאור זיהויו כמי שמתנגד לאיראן. במהלך 2017 נקטה ערב הסעודית מספר צעדים ששיאם ביקורו של ראש הממשלה אלעבאדי בריאד, ובמהלכו חנכו שתי המדינות, בנוכחות מזכיר המדינה של ארצות הברית, ועדת היגוי שתפקח על יחסי המדינות. לאחרונה נפתח הגבול המשותף בין שתי המדינות לאחר שהיה סגור במשך עשרות שנים, ולראשונה מאז 1990 חנכה ערב הסעודית קונסוליה בעיר בצרה.²⁵ הסעודים בודקים גם את האפשרויות להרחיב את השקעותיהם בעיראק כחלק מהמגמה להעמיק את ההשפעה במדינה.²⁶ עם זאת יודגש כי מייד לאחר ביקורו בערב הסעודית מיהר אלעבאדי להגיע לפגישות בטהראן עם ההנהגה האיראנית.

סיכום והשלכות

הבסת דאע"ש והבחירות לפרלמנט העומדות בפתח מציבות את עיראק, לראשונה מזה שנים רבות, בפני סיכויים גוברים לקידום תהליכים שיבססו את יציבותה, ויבטיחו את שימורה כמדינה אחודה. תוך כך תצטרך ההנהגה העיראקית להתמודד עם שורה ארוכה ומורכבת של אתגרים. מעבר לכך, במציאות הסבוכה של יחסי הכוחות בעיראק והסיכון בשובם של פעילי דאע"ש ו/או גורמי טרור אסלאמיים אחרים, הן לארצות הברית והן לאיראן יש אינטרס לשמור על אחדותה של המדינה.

סביר להניח כי למיליציות השיעיות יהיה תפקיד מרכזי בקביעת ראש הממשלה הבא של עיראק.

יתר על כן, נראה כי שתי המדינות מעריכות שראש הממשלה אלעבאדי הוא הדמות המתאימה להוביל את עיראק גם לאחר הבחירות, בדרך שתשרת את האינטרסים שלהן. הוא עצמו מקפיד לשמור על מערכת יחסים

טובה גם עם הממשל האמריקאי וגם עם איראן, לאחר שהצליח לאורך השנים לבסס דו־שיח ושיתוף פעולה עם הנהגות שתי המדינות.

למרות שלא לעבאדי יש יתרון לקראת הבחירות, הרי הצלחת מפלגתו לזכות ברוב שיאפשר לו להרכיב קואליציה אינה מובטחת עדיין. סביר להניח כי למיליציות השייעיות יהיה תפקיד מרכזי בקביעת ראש הממשלה הבא של עיראק. יתרה מכך, למיליציות אלה, שחלקן מזוהות ישירות עם איראן, תהיה גם השפעה רבה על צביונה של עיראק ועל הכיוון שממשלתה תבחר ללכת בו.

אמצעות הברית מבססת את האסטרטגיה שלה בעיקר על דרכו של ראש הממשלה אלעבאדי, למרות שבשנה האחרונה נראה כי הוא התקרב עוד יותר לאיראן. יתר על כן, מהתנהלותו בשנה האחרונה לא נראה כי לממשל האמריקאי יש קשב ומוטיבציה להשיב מלחמה שיערה למהלכיה של איראן. האיראנים מצידם מנהלים את מדיניותם מול עיראק במניפה רחבה ובמספר ממדים, כדי להבטיח את השפעתם במכלול הרבדים. מבחינת טהראן, הצורך להבטיח הגמוניה איראנית בעיראק משרת את ליבת האינטרסים הביטחוניים שלה, ובכלל זה עניינה להבטיח מסדרון לים התיכון. בפועל, במאבק על השליטה בעיראק, ידה של איראן היא עד כה על העליונה. סביר להניח כי גם אם הרצון לשימור והרחבה של ההשפעה קיים מצד כל הצדדים, ההצלחה תלויה בראש ובראשונה בנכונותם של השחקנים השונים להשקיע ממרצם וממשאביהם כדי לתרגם את היעדים שלהם לצעדים בשטח. הרושם הוא שכל מי שמוכן להשקיע יהיה זה שגם ישפיע. יצוין כי הזירה העיראקית ובעיקר ההזדמנויות העסקיות בתהליכים לבניין כוחה הצבאי ושיקום התשתיות מביאות גם מדינות נוספות (מאירופה, רוסיה וסין) להתעניין בהרחבת השקעותיהן במדינה. למצבה העתידי של עיראק עשויות להיות השלכות על אינטרסים ישראלים, מכיוון שחשיבותה כמדינה עצמאית מתפקדת אינה טמונה רק בהיותה בשנים האחרונות ערש צמיחתם של הגורמים האסלאמיים הקיצוניים, אלא גם מוקד להשפעות חיצוניות. לפיכך, יש לשים לב להשלכות האזוריות הנובעות ממקומה הגיאוגרפי של עיראק ולמידת ההשפעה עליה מצד גורמים חיצוניים.

לישראל אין השפעה ישירה בעיראק. עם זאת, עליה להביא בחשבון כי המצב העתידי בעיראק ישפיע באופן ישיר על יכולתה של ישראל לממש את יעדיה להצרת צעדיהם של איראן וחזבאללה, באזור בכלל ובסוריה ובלבנון בפרט. המאמצים של ישראל בהקשר זה צריכים להיות מכוונים לממשל האמריקאי, בעיקר לנכונותו להישאר פעיל בעיראק ובייחוד בכל הקשור לבניין הכוח וההשפעה על כוחות הביטחון, כדי למנוע

השתלטות של הגורמים השייעיים המקורבים לאיראן על גופים אלה. במקביל, במסגרת האינטרסים המשותפים שיש לישראל עם המדינות הסוניות ובעיקר עם

במאבק על השליטה
בעיראק, ידה של איראן
היא עד כה על העליונה.

ערב הסעודית מול איראן, מאמציהן להרחבת ההשפעה בעיראק צריכים להיות יעד להשגה מבחינתה של ישראל, ועליה לקיים דיאלוג עימן בנושא.

הערות

- 1 Margaret Coker and Falih Hassan, "Iraq Prime Minister Declares Victory Over ISIS," *The New York Times*, December 9, 2017.
- 2 אביעד מנדלבאום ויורם שוייצר, "דוח פיגועי התאבדות 2017: פחות פיגועים, יותר נשים," **מבט על**, גיליון 1008 בינואר 2018.
- 3 United Nations – Iraq, "UN Casualty Figures for Iraq for the Month of December 2017," http://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=8427:un-casualty-figures-for-iraq-for-the-month-of-december-2017&Itemid=633&lang=en
- 4 United Nation Iraq, "UN Casualty Figures for Iraq for the Month of January 2018," 1 February 2018, http://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=8500:un-casualty-figures-for-iraq-for-the-month-of-january-2018&Itemid=633&lang=en
- 5 הבנק העולמי מעריך (נכון לתחילת 2018) כי המלחמה נגד דאע"ש גרמה נזק לתשתיות בשווי של כ-45.7 מיליארד דולר. פורסם ב-*Wall Street Journal* ב-11 בפברואר 2018.
- 6 Renad Mansour, "Iraq After the Fall of ISIS: The Struggle for the State," Chatham House, July 2017, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-07-04-iraq-after-isis-mansour-final2.pdf>
- 7 The World Fact book – Central Intelligence Agency – CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html>
- 8 Hamdi Malik, "Pro-Iran PMU factions prepare for electoral battle in Iraq," *Al-Monitor*, January 2, 2018.
- 9 צבי בראל, "אביב או חורף כורדי," **הארץ**, 24 בדצמבר 2017, <https://www.haaretz.co.il/news/zvibarel/premium-1.4840477>
- 10 בניגוד למדינות אחרות באזור, הבחירות בעיראק בשנים האחרונות נחשבות באופן יחסי כדמוקרטיות, ותוצאותיהן אינן ידועות מראש. חברי הפרלמנט נבחרים לארבע שנים והבית מונה 328 חברים. הרכבת הממשלה מוטלת על ראש המפלגה הגדולה, אשר נדרש להקים קואליציה שתקבל את אמון הפרלמנט.
- 11 רונן זיידל ועידן בריר, "נלחם בדאעש והודף את איראן: המנהיג הכי פחות מוערך במזרח התיכון", וואלה, 20 באפריל 2017.
- 12 אלדד שביט וגליה לינדנשטראוס, "החזרת השליטה של בגדאד על כרכוב: משמעויות אסטרטגיות", **מבט על** גיליון 984, 22 באוקטובר 2017.
- 13 הבחירות האחרונות לפרלמנט התקיימו ב-30 באפריל 2014. מפלגתו של ראש ממשלת עיראק דאז נורי אלמאלכי זכתה ב-92 מכלל 328 המושבים בפרלמנט. על רקע הישגי דאע"ש בעיראק התגברה ההתנגדות לאלמאלכי, ובלחץ איראן מונה כארבעה חודשים מאוחר יותר אלעבאדי לראש ממשלה, ואילו אלמאלכי משמש מאז סגן-שיא.
- 14 Renad Mansour and Faleh A. Jabar, "The Popular Mobilization Forces and Iraq's Future," *Carnegie Middle East Center*, April 2017.
- 15 שם.

- “Iraqi militias and PM Abadi to contest general election separately,” *The New Arab*, January 15, 2018. 16
- Hamdi Malik. שם. 17
- Mohamed Mostafa, “Iraqi PM: incorporation of mobilization forces preserves security service,” *Iraqi News*, March 10, 2018. 18
- יואל גוז'נסקי, “המעורבות האיראנית בעיראק: מניעים, מאפיינים והשלכות”, **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011, [http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/\(FILE\)1295784182.pdf](http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/(FILE)1295784182.pdf) 19
- Tim Arango, “Iran Dominates in Iraq After U.S. ‘Handed the Country Over,” *The New York Times*, July 15, 2017. 20
- Hanin Ghaddar, “Iran’s Foreign Legion,” *The Washington Institute for Near East Policy*, January 2018, <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyNote46-Ghaddar.pdf> 21
- Jonathan Landay and Yara Bayoum, “U.S. not planning to contribute money at Iraq reconstruction conference – officials,” *Reuters*, February 8, 2018. 22
- Margaret Coker, “Hoping for \$100 Billion to Rebuild, Iraq Got Less Than a Third,” *The York Times*, February 14, 2018. 23
- יואל גוז'נסקי, “עיראק והמרחב הערבי לאחר הכיבוש האמריקאי”, **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 3, אוקטובר 2012. 24
- Mariam al-Jaber, “Saudi consulate to re-open in Basra, Iraq,” *Al-Arabiya*, February 12, 2018. 25
- Martin Chulov, “Saudis in talks over alliance to rebuild Iraq and ‘return it to the Arab fold,” *The Guardian*, August 18, 2017. 26

התחרות בין המעצמות האזוריות: בסיסי חוץ ושלוחים

רון טירה ויואל גוז'נסקי

התחרות בין המעצמות האזוריות מתנהלת לא אחת בעקיפין ובשטחן של מדינות שלישיות. הצורך להתערב בזירות שלישיות ולעיתים רחוקות, ואף להקרין עוצמה כלפי מתחרות אזוריות לא גובלות – שלא היה במוקד בניין הכוח – מקבל בשנים האחרונות תשומת לב רבה יותר ומתמקד, בין היתר, בהקמת בסיסי צבא בשטחן של מדינות שלישיות ובהרחבת השימוש במערך שלוחים לא מדינתיים. מגמות אלו מבטאות סוגיות עמוקות יותר כמו אתגר הגישה המבצעית (operational access) של המעצמות האזוריות למרחבי העניין שלהן, והצורך הגובר שלהן להקרין עוצמה הרחק מגבולותיהן ולהגן על האינטרסים שלהן בתחרות על השפעה אזוריות, בין היתר על רקע הטלטלה בעולם הערבי, שהותירה חלל של עוצמה במרחבים גדולים.

מילות מפתח: בסיסי חוץ, שלוחים, איראן, ישראל, ערב הסעודית, טורקיה, איחוד האמירויות

מבוא

בשנים האחרונות ממוקדת התחרות במזרח התיכון בעיקר בין המעצמות האזוריות: איראן, ערב הסעודית, טורקיה וישראל, ובמידה פחותה מצרים, השקועה באתגריה הפנימיים. יש למנות גם את איחוד האמירויות הערביות, הפועל ולו באופן חלקי בשותפות עם ערב הסעודית ומצרים. עיקר היריבות היא במשולש שבקדקודו האחד איראן (ובעלות בריתה הלא מדינתיות והמשטר העלווי), בקודקוד השני טורקיה (ובמידת מה קטר), ובשלישי "כל השאר".

רון טירה, איש עסקים, מחבר המזכר **המאבק על טבע המלחמה**, משרתת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.
ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

לרוב המעצמות האזוריות היריבות אינן גובלות זו בזו, והתחרות ביניהן מתנהלת לא אחת בעקיפין ובשטחן של מדינות שלישיות. גם במקרים שהמעצמות האזוריות גובלות זו בזו, כמו למשל איראן וטורקיה (ואף הגבול הימי בין ערב הסעודית לאיראן במפרץ), אזור הגבול עצמו אינו מהווה כרגע מוקד לתחרות, וזו ממוקדת בשלב זה במרחבים של צדדים שלישיים. יתרה מזו, גם במקרים של התערבות צבאית מצד מעצמה אזורית בשטחה של מדינה הגובלת בה, ההתערבות אינה בהכרח באזורי הגבול ולעיתים היא בעומק המדינה הגובלת (למשל ההתערבות האיראנית בכל עומקה של עיראק, או הסיוע והתמיכה הסעודיים למיעוטים האתניים בעומק שטחה של איראן).

בהכללה ניתן לומר שצבאות המעצמות האזוריות נבנו על מנת להגן על גבולותיהן. אולם, הצורך להתערב בשטחם של צדדים שלישיים ולעיתים רחוקות אף להקרין עוצמה כלפי מתחרות אזוריות לא גובלות – שלא היה במוקד בניין הכוח – מקבל בשנים האחרונות תשומת לב רבה יותר. צורך זה מביא לשלוש מגמות בבניין הכוח: הראשונה, הצטיידות במערכות נשק המאפשרות הפעלת כוח ארוכת טווח. דוגמאות לכך הן הצטיידות המצרית בספינות סער אמפיביות מסוג 'מיסטרל' או הצטיידות הסעודית במסוקי סער נוספים, הדגש האיראני על הצטיידות בטילים לטווחים של אלף עד אלפים קילומטרים ואף עליית קרנו של הסייבר כמאפשר הפעלת כוח לטווחים בלתי מוגבלים. המגמה השנייה היא הקמת בסיסים ומתקנים צבאיים בשטחי מדינות שלישיות, והמגמה השלישית היא הרחבת השימוש במערך שלוחים לא מדינתיים.

מטרת מאמר זה היא להתמקד בשתי המגמות האחרונות – הקמת בסיסים צבאיים בשטחן של מדינות שלישיות והשימוש במערך השלוחים. הטענה במאמר היא שמגמות אלו מבטאות סוגיות עמוקות יותר כמו אתגר הגישה ו"הגישה המבצעית"¹ של המעצמות האזוריות למרחבי העניין שלהן, והצורך הגובר שלהן להקרין עוצמה הרחק מגבולותיהן ולהגן על האינטרסים שלהן בתחרות על השפעה אזוריות, בין היתר על רקע הטלטלה בעולם הערבי, שהותירה חלל של עוצמה במרחבים גדולים.

בסיסי חוץ (Expeditionary Bases)

בשנים האחרונות גוברת התופעה של הקמת בסיסי חוץ במזרח התיכון, בצפון אפריקה ובקרן אפריקה בידי צבאות של המעצמות האזוריות, אשר החלו להתבסס בשטחי מדינות שלישיות. זאת בניגוד לעבר, שבנית בסיסי החוץ הייתה בעיקר נחלתן של המעצמות העולמיות (בהקשר של בריתות הגנה, הסדרים קולוניאליים, וכדומה).

ואכן, הקמת בסיסי חוץ במדינות שלישיות הייתה סממן מובהק של המלחמה הקרה ושל התחרות בין ארצות־הברית לברית־המועצות, ועם תום המלחמה הקרה נהנתה ארצות־הברית מיתרון מובהק בתחום על פני כל שחקנית אחרת. זאת, לרוב, בתמורה לביטחונות הגנתיים מטעמה, או בהקשר של מכירת אמצעי לחימה מתוצרתה. בחלק מהמקרים נעשה הדבר כחלק ממערך ההרתעה הגרעיני העולמי של ארצות־הברית. האמריקאים ירשו בסיסים רבים מהבריטים, ואחרים נבנו כדרך לבסס נוכחות ו"להניף את הדגל". כיום מהווים בסיסי החוץ מרכיב באסטרטגיה האמריקאית שמיועד לשרת את המאבק נגד הפצת הנשק הגרעיני, הלחימה בטרור העולמי, השמירה על חופש השיט ואספקת נפט סדירה.²

הבסיסים החדשים של המעצמות האזוריות במזרח התיכון מוקמים בשני הקשרים: הראשון, בסיסים במדינות שבשטחן מתבצעת לחימה, כלומר בסיסים המאפשרים גישה של כוח צבאי למרחבי הלחימה (כמו חלק מהבסיסים האיראניים בסוריה), בעיקר במדינות כושלות שבהן מתנהלות מלחמות אזרחים, ואשר מהוות מעין "מגרש משחקים" לשחקנים אזוריים ובינלאומיים. ההקשר השני הוא בסיסים הממוקמים בשטח מדינות שאין בהן לחימה, אך הם מאפשרים גישה לזירות מרוחקות לצד יכולת הקרנת עוצמה כלפי מדינות אחרות (כמו הבסיס הטורקי בקטר). המניעים של המדינות המארחות משתנים בין שיקולים אסטרטגיים (כמו השיקול הקטרי) לשיקולים הנוטים יותר לכיוון הכלכלי (כמו השיקול הסודאני). השחקנית המובילה את מגמת המעבר מהתמודדות "על הגבולות" למשחק המתנהל לכל רוחבה ועומקה של הזירה היא איראן. על פי פרסומים שונים בתקשורת הגלויה, לאיראן מספר בסיסים בסוריה (לרבות ליד חלב, בשדה התעופה הבינלאומי של דמשק ובבסיס T-4 שהותקף על ידי חיל האוויר הישראלי) והיא נמצאת בתהליך הקמת בסיס למיליציות השיעיות, וייתכן שבהמשך אף בסיס ימי.³ ככל שיתקדם תהליך ייצוב סוריה, ניתן להניח שאיראן תשאף הן להתבסס באתרים נוספים והן להפוך את הייעוד של בסיסה בסוריה מתמיכה בלחימה במלחמת האזרחים בעיקר, להקרנת עוצמה אזורית ואף לשימוש בשעת מלחמה עם ישראל. איראן גם פועלת להקמת מפעלי נשק בסוריה ובלבנון.⁴ נראה שאיראן אף מבקשת להקים רצף טריטוריאלי־יבשתי – העובר ברובו במרחבים ידידותיים (בעיקר שיעיים או בלתי מיושבים) – משטחה לגבול הסורי של רמת הגולן ולחופי הים התיכון בסוריה ובלבנון. איראן עשתה בעבר שימוש בנמל פורט סודאן והיה לה בסיס בסמוך לנמל אסאב באריתריאה, המצוי כיום בחזקת איחוד האמירויות, והיא חותרת להשגת נמל בתימן וכאמור, גם בסוריה.

מצידו השני של המתרחש מקימה ערב הסעודית על פי הדיווחים בסיס בג'בוטי (שאירחה בעבר את כוחות איחוד האמירויות) הסמוכה לבאב אל מנדב, ואיחוד האמירויות מחזיק בבסיסים בסומלילנד (נמל ושדה תעופה המוכרים לשלושים

שנה)⁵ ובאסאב שבאריתריאה – כשהוא נעזר בבסיסיו באפריקה לביצוע תקיפות בתימן. איחוד האמירויות אוחדו בבסיסים בתימן עצמה, לרבות באי התימני פרים (Perim). האיחוד גם מבצע תקיפות אוויריות בלוב מבסיסים במצרים ובשטח לוב עצמה, שם, על פי הדיווחים, הוא מקים בסיס חדש. מדובר לרוב במתקנים צבאיים מצומצמים הכוללים מסלולי נחיתה או שטחי עגינה, מספר מבנים וציוד לוגיסטי (בשונה למשל מבסיסי הענק האמריקאיים במפרץ).

טורקיה מחזיקה מספר בסיסים בצפון עיראק ובצפון סוריה, ללא תיאום עם הממשלות בבגדאד ובדמשק, בין היתר על מנת לאפשר גישה למרחבי פעולה נגד הכורדים. לטורקיה בסיסים גם בסומליה ובקטר, כשהאחרון מהווה חלק מעילות הסכסוך בין קטר לבין שכנותיה, מדינות המפרץ הערביות. בדצמבר 2017 דווח שטורקיה חתמה על הסכם עם סודאן שלפיו היא תוכל לקיים נוכחות צבאית בסודאן ובמימיה הטריטוריאליים, לרבות בסיס באי הסודאני סואקין (Suakin), והיא מנהלת משא ומתן להקמת בסיס נוסף בג'בוטי. הבסיס הטורקי בקטר מהווה כאמור מרכיב במשבר המדיני במפרץ, בעוד הקמת הבסיס הטורקי בסודאן תרמה למשבר מדיני ביחסי סודאן עם מצרים ועם אריתריאה – ואף דווח על פריסת כוחות מצריים באריתריאה ועל ריכוז כוחות סודאניים מולם.

בהכללה ניתן לומר שחלק ניכר מבסיסי החוץ נמצא לאורך נתיבי הים במפרץ הפרסי ובעיקר בים האדום, וכי נתיבי ים אלה מהווים זירות בניין כוח חשובות לצבאות המעצמות האזוריות. יותר ויותר ידיים צבאיות מונחות על נתיבי הגישה הדרומיים לתעלת סואץ, והדבר מטיל איום אסטרטגי על מצרים ועל הכלכלה העולמית.

שלוחים

יש סוגים שונים של שלוחים: כאלה הפועלים בהוראות צד שלישי (כלומר, אין להם רצון מדיני או אסטרטגי עצמאי); קליינטים הנהנים מתמיכת פטרון תוך שימור הרצון העצמאי שלהם, או כאלה המסתפקים בשיתוף פעולה מזדמן עם פטרון על בסיס של זהות אינטרסים נקודתית. השולח עשוי להשתמש בשלוח כדי לממש אסטרטגיות מסוימות (כמו גרילה והתשה), או על מנת להרחיק את עצמו מהעימות, או לצורך צמצום עלויות וסיכוני עימות, או להעסקת היריב בזירה משנית, או פשוט משיקולי גישה מבצעית: לאפשר נגישות צבאית אפקטיבית לזירה שהגישה הקונוונציונלית אליה מורכבת.

איראן החלה להשתמש בשלוחים במידה רבה מסיבות של ניהול עלויות וסיכונים והרחקתה מעימותים. כך למשל, הדרך שבה ניהלה את התשת הכוחות האמריקאיים בעיראק עד הוצאתם משם נועדה להרחיק את איראן מסכנת עימות ישיר עם ארצות־הברית ולספק לה יכולת הכחשה (deniability). השימוש במיליציות

השיעיות בסוריה, שהואץ בהקשר של ספיגת אבדות כבדות לאיראנים וצמצום המעורבות האיראנית הישירה בלחימה בסוריה, נועד לצמצם את מחיר הלחימה עבור איראן. אך במידה רבה, השלוחים האיראניים נועדו לספק לה גם גישה לזירות שונות. חזבאללה מאפשר לאיראן נגישות מבצעית לישראל כבר משנות השמונים, ובשנים האחרונות השלוחים השונים הם אמצעי הגישה העיקרית לזירות כמו תימן. המומחיות האיראנית בנושא הפעלת שלוחים היא כה גבוהה, עד כי מדינות שונות כמו פקיסטן מבקשות ללמוד מניסיונה זה.⁶

איראן נהגה בעבר ליצור או לאמץ שלוחים מתוך קהילות שיעיות שהתגוררו במרחבי העניין שלה. היא העצימה כוחות שיעיים הפועלים ממילא בזירות העניין בכך שסיפקה להם הכוונה, הדרכה, מודיעין, אמצעי לחימה, אמצעי ייצור, כספים, צדקה, הנחיה דתית ועוד. הדוגמאות המובילות בתחום זה הן חזבאללה (שמלבד היותו הגורם הצבאי החשוב בלבנון הוא גם ארגון דתי, חברתי ופוליטי), מיליציות שיעיות בעיראק דוגמת 'אל בדר', 'עצאיי אהל אל חק' ו'כתאיי חזבאללה', וכן החות'ים בתימן. עם זאת, לאיראן גם שיתופי פעולה אסטרטגיים או טקטיים נקודתיים עם גורמים לא שיעיים כמו חמאס, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני או גורמים כורדיים.

החידוש במארג השלוחים האיראניים הוא כאמור השימוש במיליציות של שכירי החרב השיעיים, בעיקר כאלה המגויסים באפגניסטן ובפקיסטן. מיליציות אלו הוקמו בשנים האחרונות בידי משמרות המהפכה ו'כוח קודס' כדי לסייע למשטר אסד במלחמה ביריביו, וקצינים איראנים הוצבו בהם כמדריכים ומפקדים.⁷ בניגוד לשלוחים האיראניים המסורתיים שפעלו בזירה הביתית שלהם, המיליציות מורכבות מזרים והן אינן חלק מהמרקם האנושי הטבעי של הזירה אליה הם נשלחים. אם כן, מדובר לראשונה ב"מיליציות להשכיר" שניתן להביאן לזירות שונות, על פי הצורך. עם זאת, לפחות בעת הזו, יש למיליציות מספר נקודות תורפה: הראשונה, איכותן

הנמוכה כיום, בוודאי בהשוואה לחזבאללה. השנייה, הספק באשר למידת המחויבות והנאמנות של כוחות אלה, שהם למעשה שכירי חרב לכל דבר. השלישית, היותן זרות – לרבות במרכיבי הזהות האתנית (ובמרחבים כמו רמת הגולן הסורית גם הזהות הדתית) – כך שיתקשו לפעול בקרב האוכלוסייה המקומית אם וכאשר יזדקקו לכך. למדינות המפרץ הערביות ולטורקיה חסר ניסיון בהפעלת שלוחים כמו זה שצברה איראן לאורך השנים,

ובכל מקרה קיים חומר גלוי מועט על השימוש שלהן בשלוחים. ידוע כי הסעודים, למשל, תמכו בעבר במוג'אהדין האפגנים, ומאוחר יותר בקבוצות מורדים הלוחמות נגד משטר אסד ובעלי בריתו בסוריה, ולא מן הנמנע כי ערב הסעודית תמכה

החידוש במארג השלוחים האיראניים הוא השימוש במיליציות של שכירי החרב השיעים, בעיקר כאלה המגויסים באפגניסטן ובפקיסטן.

לאורך השנים בקבוצות אתניות שונות בתוך איראן דוגמת האזרים, הערבים והבלוצ'ים. בהקשר זה דווח כי בשנים האחרונות גברו העברות הכספים מערב הסעודית לארגונים סלפיים אולטרה-קיצוניים בבלוצ'יסטן, ומכון מחקר סעודי המזוהה עם יורש העצר מוחמד בן סלמן אף קרא לתמיכה בבלוצ'ים ו"לנקיטת צעדי מנע מידיים" נגד איראן בהקשר זה.⁸ לצד זאת, לערב הסעודית ולמדינות המפרץ הערביות ניסיון רב בהפעלת חברות ביטחון פרטיות מערביות לצורכי פנים – בעיקר שיטור, הגנה על נכסים ואיסוף מודיעין. הן גם מפעילות חברות ביטחון פרטיות ושכירי חרב ומגייסות בני לאומים אחרים למשימות שבהן יש צורך בהפעלת כלי נשק מתוחכמים, או כדי לבוא במגע עם האוכלוסייה המקומית (זכור המקרה של בחריין שבו כוחות זרים, פקיסטניים וירדניים בין השאר, היו אמונים על חיסול התסיסה הפנימית השיעית בממלכה החל מ-2011).

אתגר הגישה

ניתן לטעון שסוגיות הבסיסים והשלוחים הן נגזרת של שאלה עמוקה יותר: אתגר הגישה של המעצמות האזוריות למרחבים שבהם טמונים אינטרסים שלהן, או נגישותן המבצעית למתחרותיהן האזוריות (peer competitors). ניתן גם לטעון שצבאות המעצמות האזוריות עוצבו ונבנו לשם הגנה על גבולותיהן, לעיתים יחד עם שותפים (טורקיה עם נאט"ו, ערב הסעודית עם ארצות-הברית), ולא לפעולה בזירות רחוקות. אך הצורך בפעולה בזירות רחוקות גבר בשנים האחרונות, בעיקר עקב קריסתן של חלק מהמדינות הערביות וניסיונות החדירה של איראן וטורקיה (שאינן ערביות) למרחב הערבי. המשחק בין המעצמות האזוריות הופך בהדרגה למשחק העיקרי במזרח התיכון.

איראן פועלת בעיקר במרחבים שיעיים או מתוכם, אך גם הגישה שלה למרחבים אלה אינה מובנת מאליה. כך, לדוגמה, לאיראן אתגר גישה לתימן, הפוגע ביכולתה לספק סיוע משמעותי לחות'ים. אין הכוונה שאיראן כלל אינה מסוגלת לספק סיוע לחות'ים – היא בהחלט מספקת סיוע כזה והוא אף גבר ככל הנראה לאחר תחילת המעורבות הסעודית בתימן. אולם מאפייני שינוע הסיוע אינם כאלה שניתן לצפות ממעצמה אזורית. איראן מקבלת למעשה את הסגר הימי שהטילו ערב הסעודית ובעלות בריתה על תימן (במובן שהצי האיראני אינו מנסה להסיר את הסגר), והיא מסתפקת בשיגור יועצים, במתן סיוע כספי ובהברחת אמצעי לחימה במגוון שיטות דלות חתימה המגבילות, בין היתר, את היקף הסיוע. דפוס ההברחה מתאימים להתנהגות של שחקן מוגבל או חתרן ולא של מעצמה אזורית. לאיראן גם אתגר גישה ללבנון, הבא לידי ביטוי במאבק מול ישראל על אספקת אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה. כמו במקרה של החות'ים, אין הכוונה שאיראן מתקשה להבריח נשק או שאנשיה מתקשים להגיע ללבנון, אך הגישה

אינה בלתי מופרעת והיא מותנית בעיקר ברמת התוקפנות של צדדים שלישיים. ישראל יכולה להקשות על איראן (והיא מקשה, על פי הדיווחים בתקשורת) את הגישה ללבנון, וערב הסעודית ובעלות בריתה יכולות להקשות עליה (ומקשות) את הגישה לתימן. בעת כתיבת שורות אלה, הגישה האיראנית לסוריה עדיין תלויה במידה רבה בשיתוף פעולה רוסי (וגם במידת ההתמדה של הממשל האמריקאי בלחץ על צירי האספקה האיראניים בגבול סוריה-עיראק, כפי שעשה במאי 2017). הגישה של איראן לזירה התימנית תלויה גם היא במידת-מה בשיתוף פעולה או בעצימת עין מצידה של עומאן, שדרכה מתבצעות חלק מההברחות.

ואכן, העובדה שהגישה האיראנית ללב סוריה מתבצעת בעיקר מהאוויר (וכפופה למגבלות הקשורות בכך כמו תלות בשליטה בשדות תעופה ואפשרות יירוט מטוסים) מספקת לאיראן את המניע לשאוף לייצוב ציר יבשתי לסוריה ולבנון. קיימות מספר דרכי גישה יבשתיות אפשריות מאיראן, דרך עיראק לסוריה ואז ללבנון, אך כל אחת מהן מאופיינת באתגר כלשהו. מורכב לאתר דרך גישה העוברת ברציפות באזורים שיעיים, וכמעט בכל חלופה יש מקטעים העוברים בשטחיהן של קבוצות אתניות אחרות, או למצער בשטחי מדבר פתוחים. עיראק אומנם גובלת באיראן, אך אפילו הגישה לעומק האזורים הסוניים של עיראק אינה מובנת מאליה עבור איראן.

עיקר הנגישות המבצעית האיראנית לישראל היא באמצעות שלוחים (חזבאללה), וייתכן שבהמשך היא תתקיים באמצעות התבססות בסוריה ומילוי החלל שהותירה 'המדינה האסלאמית'. הגישה המבצעית הישירה של איראן (משטחה) לישראל אכן מוגבלת, ונראה שניתן להתייחס אליה ככוללת טילים (מאות אחדות) וסייבר בלבד. גם הנגישות המבצעית שלה לערב הסעודית ולנסיכויות המפרץ מוגבלת. מתקפה קרקעית אינה אפשרות ישימה ככל הנראה, ולכן השימוש בשלוחים – חתרנות בזירות כמו בחריין והמחוז הסעודי המזרחי המאוכלס ברובו בשיעים, והחות'ים

בתימן – נראה המעשי ביותר. כמו במקרה הישראלי, גם במקרה זה יש לאיראן גישה מבצעית ישירה באמצעות אש תלולת מסלול וסייבר, אם כי במקרה הסעודי גם הם עשוי להוות זירה לעימות ישיר.

אך איראן מאותגרת גם בגישה המבצעית הימית. עיקר כוחה במימי המפרץ הוא כוח ההיזק, דהיינו פגיעה בחופש השיט של אחרים, אך לא נראה שאיראן מסוגלת לבסס עליונות ימית ולהבטיח לעצמה חופש שיט, אם

וכאשר יריביה יחליטו לאתגר אותה. איראן שואפת לנוכחות ימית גם בבאב אל מנדב, במזרח אפריקה ובים האדום, וספינותיה אף הניפו את דגלן בים התיכון,

העובדה שהגישה האיראנית ללב סוריה מתבצעת בעיקר מהאוויר מספקת לאיראן את המניע לשאוף לייצוב ציר יבשתי לסוריה ולבנון.

אך ספינות מיושנות ספורות המפליגות הרחק מהבית וללא עליונות אווירית הן במידה רבה מטרה נוחה, ולא דווקא איום רציני.

לערב הסעודית ולבעלות בריתה מאיחוד האמירויות אינטרסים חיוניים בכל רחבי המזרח התיכון, מהליבה העיראקית דרך סוריה ולבנון, ועד מזרח אפריקה ולוב. יש זירות גובלות שהגישה אליהן נוחה יחסית, למשל תימן (מבלי שהדבר יבטיח תוצאה צבאית מכרעת), ואף הגישה המבצעית ללוב הרחוקה יחסית נוחה (ממצרים, למשל). אולם, נראה שלערב הסעודית ולבעלות בריתה מחסור באמצעי השפעה "קשים" בסוריה, בלבנון ואולי אפילו בעיראק, ועיקר השפעתן הוא באמצעים "רכים" – בראש ובראשונה מימון שחקנים תת־מדינתיים – שיעילותם לפחות במקרים אלה צנועה ביותר. המעצמות האזוריות הערביות־סוניות לא הרוויחו "כרטיס השתתפות" חזק דיו בייצובה ובעיצובה של סוריה, וגם השפעתן על התהליכים בעיראק מועטה עד כה. הן אף מתקשות להגיע להישגים משמעותיים מזה שלוש שנים "בחצר האחורית" שלהן – תימן.

למרות שעיראק וסוריה הן החצר האחורית ההיסטורית של טורקיה, גם זו מתקשה בפיתוח נגישות מבצעית ללב שתי מדינות אלו. כוחות צבא טורקיים פועלים במישורן באזורים הסמוכים לגבול בלבד, והשלוחים מוגבלים לאוכלוסיות טורקיות אתניות בעיקר מדרום, אך בצמוד לגבול הטורקי־סורי. טורקיה לא הצליחה להשיג גישה מבצעית עצימה לליבן של עיראק וסוריה (מוסול היא היוצאת מן הכלל, ואף בה המעורבות הטורקית לא הייתה עצימה), ולכן לא השיגה השפעה משמעותית בעיצובן הפוליטי העתידי. למעשה, למעט הוכחת כושר היזק צבאי חלקי בקשר להתגבשותה האפשרית של ישות פוליטית כורדית, טורקיה אינה מצליחה לייצר השפעה צבאית (ובעקבותיה השפעה פוליטית מכרעת) באף לא אחת מזירות ההתמודדות הנוכחיות במזרח התיכון. הבסיס הטורקי בקטר אינו נכס התורם במיוחד לביסוס עוצמה צבאית טורקית במפרץ, אלא נועד יותר מכול לנסות לשמר את שלטון האמיר הנוכחי, ובכך הוא תורם את חלקו למשבר ביחסי קטר עם שכנותיה למפרץ.

באמצעות שלוח (חזבאללה), וייתכן שבעתיד באמצעות בסיסי חוץ (נוכחות צבאית ישירה בסוריה) מפתחת איראן יכולת מהלומה נרחבת ומתמשכת (שאיכותה הולכת ומשתפרת) נגד ישראל.

הנגזרת הישראלית

האתגר העיקרי של ישראל בעת הזו הוא איראן: פרויקט הגרעין האיראני, בניין הכוח האיראני בסמוך לישראל (כוחות איראניים בסוריה וחזבאללה בלבנון ובסוריה, לרבות הקמת מפעלי נשק איכותי בזירות אלה), העברת אמצעי לחימה בנתיבים שונים במזרח התיכון ובמזרח אפריקה, קריאת תיגר על בעלות ברית של ישראל

ואיום פוטנציאלי הרחק משטח ישראל על שדות גז, נתיבי שיט וטיס, וכדומה. מובן שחלק מהאתגרים שמציבה איראן לישראל מתרחשים בחצרה האחורית – בלבנון ובסוריה – כלומר בטווחים שישראל מורגלת לפעול בהם.

קיימת מידה הולכת וגוברת של חוסר סימטריה בנגישות המבצעית בין ישראל לבין איראן. באמצעות שלוח (חזבאללה), וייתכן שבעתיד באמצעות בסיסי חוץ (נוכחות צבאית ישירה בסוריה, המופנית כלפי ישראל) מפתחת איראן יכולת מהלומה נרחבת ומתמשכת (שאיכותה הולכת ומשתפרת) נגד ישראל. ישראל לעומת זאת נזקקת למורכבות מבצעית על מנת להגיע לאיראן, לא כל שכן כאשר מדובר בהגעה במתאר נרחב ומתמשך.

חוסר הסימטריה בגישה המבצעית ההדדית בין איראן לישראל מחייב את ישראל להתמודד עם שני קצותיו: הגישה האיראנית לישראל והגישה הישראלית לאיראן. תחילה לגישה האיראנית לישראל. "הסוסים כבר ברחו מהאורווה" ככל שמדובר בבניית מערך אש סטטיסטית וכיוצא בזה, המופעל בידי שלוח, אך נראה שאיראן שואפת לאפשר לשלוח מעין סימטריה באיכות מהלומות האש – מגמה של ישראל אסור לקבל. על פי פרסומים שונים, ישראל פעלה במידה רבה של הצלחה לצמצום משלוחים של אמצעי לחימה איכותיים לחזבאללה, אך הקמת מפעלים לייצור נשק איכותי בלבנון ובסוריה שבה ומחדדת איום זה. נראה אם כן שהקו האדום שעל ישראל לשרטט⁹ הוא הצטיידות חזבאללה במערכות נשק עתירות יכולת (טילים מדויקים, טילי חוף־ים/חוף לטווח ארוך, נשק להשמדה המונית וכדומה), שעלולות להקנות לשלוח יכולת מהלומה משתקת נגד ישראל, בדגש על ייצורן בזירה.

אשר לנוכחות האיראנית בסוריה, זו נמצאת ברמה נסבלת ככל שמדובר במיליציות זרות (שיתקשו להיטמע בקרב האזרחים) או בכוחות קלים איראניים, שעיקר יכולותיהם בלוחמה האורבנית בערי סוריה ורמת האיום שלהם על ישראל אינה גבוהה. אפילו האיום הטמון בנוכחות של מיליציות שיעיות בדרום סוריה נמוך ברמתו מהאיום הטמון בנוכחות חזבאללה בדרום לבנון. המיליציות השיעיות הן נטע זר ולכן יתקשו להיעלם בקרב האזרחים, והטופוגרפיה בדרום סוריה נוחה יותר לישראל בהשוואה לזו של דרום לבנון.

גם הקמת נמל או שדה תעופה צבאי איראני בסוריה אינה בהכרח בלתי נסבלת לישראל. לישראל שני סוגי אתגרים צבאיים מול איראן וחזבאללה: היטמעות בקרב האזרחים (חזבאללה) או קושי גיאוגרפי בגישה (איראן). כוח איראני בחתימה גבוהה ומבודד יחסית, אשר לישראל גישה מבצעית נוחה אליו, אינו נהנה מיתרונות אלה. נמל צבאי איראני בסוריה, לדוגמה, מהווה מטרה שגם תהיה מוכרת וגם תהיה לישראל גישה מבצעית נוחה אליה. לכן, בסיס חוץ איראני גדול בסוריה עלול להכביד על איראן יותר מאשר על ישראל, שעשויה לזכות במנופי לחץ על

איראן, מבלי לסבול מאיום בלתי פתיר. גם במקרה זה עובר הקו האדום בתחום הנשק האיכותי: פריסה עתידית איראנית של מערכות איכותיות בשטח סוריה, כמו מערכות הגנה אווירית מתקדמות ממשפחת ה-S-300 וטילי קרקע-קרקע מדויקים או טילי חוץ-ים/חוץ איכותיים אינה נסבלת מבחינתה של ישראל, ועליה לפעול בכל האמצעים למניעתה.

אשר לצד השני של חוסר הסימטריה בגישה המבצעית שבין ישראל ואיראן: מאז ומתמיד יש לישראל יכולת לפעול הרחק מגבולותיה, ולפי טענות שונות היא פעלה בעבר בתוניסיה, בסודאן ובעיראק. ואולם פעולות אלה היו מוגבלות במטרותיהן, בסדר הכוחות המשתתף, במשך הפעולה ועוד. במציאות הנוכחית זקוקה ישראל הן ליכולת לנהל פעילות צבאית נרחבת מול איראן שאינה גובלת בה, והן ליכולת פעולה צבאית מסוימת מול איראן ושלוחיה ברחבי המזרח התיכון. שני צרכים אלה מחייבים התאמות בבניין הכוח, החל מחיזוק יכולת השגת העליונות האווירית הרחק מהבית, דרך חיזוק הבאת קשת רחבה של יכולות עזר למרחבי פעולה רחוקים והחזקתן שם ברצף (יכולות איסוף מודיעיני, לוחמה אלקטרונית, גילוי, שליטה, תדלוק ועוד), ועד חיזוק יכולת הפעולה בחתימה ובחיכוך נמוכים. יכולות אלה מופעלות מישראל עצמה, אך אפשר להפעילן בתיאום עם כמה מבעלות בריתה של ישראל.

הקמת בסיסים קבועים ומשמעותיים בשטחי מדינות אחרות אינה פשוטה מבחינתה של ישראל. על קצה המזלג אפשר לומר שפשוט יותר לתמוך באופן נקודתי במבצע המופעל משטחה של מדינה שלישית (דוגמת התמיכה במבצע אנטבה משטחה של קניה), וייתכן שניתן לקיים פעילות מתמשכת מסוימת בחתימה נמוכה בשטחן של מדינות מארחות.

ישראל הפעילה בעבר שלוחים (כמו צד"ל) ושיתפה פעולה עם קליינטים לא מדינתיים (כמו הכורדים, העיראקים, והנוצרים בלבנון), אך ספק אם הפעלת שלוחים נמצאת בליבת יתרונה היחסי של ישראל, ויכולתה לממש את מדיניותה באמצעות חבירה ללקוחות הוכחה רק במקרים ספורים. עם זאת, ישראל יכולה לתמוך בגורמים שונים המתעמתים ממילא עם איראן בזירות השונות, ובגורמים הפועלים נגד המשטר בתוך איראן עצמה. ישראל יכולה גם לשתף פעולה עם שחקנים אזוריים שונים, שיכולתם להפעיל שלוחים טובה יותר מהיכולת הישראלית העצמית, דוגמת ערב הסעודית.

המלחמה על הגישה

איראן נתקלת בקשיי גישה פוליטיים לקהילות לא שיעיות, ובקשיי גישה גיאוגרפיים לחלק מהקהילות השיעיות במזרח התיכון. צבא איראן ומשמרות המהפכה אינם בנויים למשלוח כוחות צבאיים קונוונציונליים "כבדים", קרקעיים, ימיים או אוויריים,

למבצעים משמעותיים הרחק מביתם. ייתכן שקשיי גישה אלה הם אחת מנקודות התורפה העיקריות של איראן. חולשות אחרות של איראן הן קו הפעולה התוקפני והגלוי הננקט מאז 2011, ואשר גורם לחבירת כל הכוחות האחרים כמעט במזרח התיכון למאמץ משותף לבלימתה; מיעוט בעלי ברית מדינתיים; חולשתה היחסית בעימותים צבאיים קונוונציונליים-ישירים; כמות המשאבים שניתן להקצות לעימותים השונים; והמיעוטים הגדולים שבשטחה.

ייתכן שמצורף חולשות אלה מאפשר יצירת קואליציה רחבה, אזורית ובינלאומית, שתנהל מערכה נגד הגישה המבצעית האיראנית לזירות העימות במזרח התיכון. הערמת הקשיים על הגישה האיראנית יכולה לכלול, לפי ההקשר, מאמץ צבאי קונוונציונלי, מאמץ חשאי, שימוש בשלוחים ובקליינטים ומאמץ בינלאומי-דיפלומטי. אפשר להשקיע את עיקר המאמץ בשיבוש הגישה לליבה הסונית של עיראק, בגבול עיראק-סוריה, בגישה לליבת סוריה, בגישה לגבול סוריה-לבנון, ובגישה הימית לתימן ובים האדום.

מפרספקטיבת הנגישות יש יתרון להסדרת סוריה על בסיס רעיון חלוקתה. הדבר יקשה את קיומו של רצף גיאוגרפי מטהראן דרך בגדאד ודמשק עד בירות. מרחבים שיישלטו על ידי כוחות סוריים שאינם עלווים, כמו הסונים, הכורדים או הדרוזים, עשויים לקטוע את נתיבי הגישה האיראניים בשטח סוריה. הסדרה על ידי חלוקת סוריה עשויה גם לתקוע טריז בין רוסיה לבין איראן, שכן חלוקה כזאת עשויה לעלות בקנה אחד עם האינטרס הרוסי (אך לא עם האיראני), ולהפחית מתלותה האופרטיבית של רוסיה

באיראן ובשלוחיה השיעיים. השפעתה של ישראל על הסדרת סוריה אינה דרמטית, אך היתרון האמור עשוי לעמוד לנגד עיני ישראל, ערב הסעודית ואף טורקיה, אם וכאשר יתקיימו דיונים ביניהן לבין רוסיה וארצות-הברית על עתידה של סוריה.

הערות

- 1 גישה מבצעית מתורגמת מההגדרה האמריקאית Operational Access, שהיא היכולת להקרין כוח צבאי לזירת מבצעים (the ability to project military force into an operational area).
- 2 Robert Harkavy, "Thinking about Basing," *US Naval War College Review*, Vol. 58, No. 3, 2005, <http://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2046&context=nwc-review>
- 3 Yoel Guzansky, "Iran's Growing Naval Ambitions: Why it wants bases in Syria and Yemen," *Foreign Affairs*, January 1, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-01-01/irans-growing-naval-ambitions>

מפרספקטיבת הנגישות יש יתרון להסדרת סוריה על בסיס רעיון חלוקתה. הדבר יקשה את קיומו של רצף גיאוגרפי מטהראן דרך בגדאד ודמשק עד בירות.

- 4 פרנק מילבורן, "הגשר היבשתי של איראן לים התיכון: נתיבים אפשריים, אתגרים ואילוצים", **עדכן אסטרטגי**, כרך 20, גיליון 3, אוקטובר 2017, עמ' 26, http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/Adkan20-3HEB_4-27-40.pdf
- 5 Alexander Cornwell, "UAE to train Somaliland forces under military base deal: Somaliland president," Reuters, March 15, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-emirates-somaliland-president/uae-to-train-somaliland-forces-under-military-base-deal-somaliland-president-idUSKCN1GR2ZH>
- 6 Ahmad Majidyar, "Pakistan's Army Chief: "We're Interested in learning experience of Basij from Iran," Middle East Institute, November 14, 2017.
- 7 אפרים קם, "לגיון הזרים השיעי של איראן", **עדכן אסטרטגי**, כרך 20, גיליון 3, אוקטובר 2017, עמ' 40, http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/Adkan20-3HEB_4-41-49.pdf
- 8 James Dorsey, "In Shadow Covert Wars, Iran Takes Center Stage," BESA Perspective Papers, November 14, 2017.
- 9 גדעון סער ורון טירה, "קווי מתאר מדיניים וצבאיים לעימות עתידי עם חזבאללה", **עדכן אסטרטגי**, כרך 20, גיליון 2, יולי 2017, <https://tinyurl.com/yda5pnda>

האינטרס האירופי ביציבות מצרית: הפרשה האיטלקית

ולנטינה קומינטי

המאמר מנתח את התפתחות היחסים בין איטליה למצרים אחרי רצח ג'וליו רג'ני, ואת הסיבות שהובילו לפתרון המשבר באופן מהיר יחסית. פרשת רג'ני ממחישה כי מדינות אירופה רואות ביציבות מצרים סוגיה חיונית ביותר, שעבורה הן מוכנות לשלם במטבע של מנופי לחץ ואמינות. עם זאת, הדיכוי שמפעילה הממשלה המצרית – שאירופה מעלימה עין ממנו – עשוי לסייע לבלימת זרם המהגרים לאירופה, אך הוא עלול באותה מידה להניע כאוס בטווח הארוך. ולמרות כל זאת ומסיבות שהן בעיקר אלקטורליות, לא צפוי שמנהיגים אירופים יאמצו אסטרטגיה מרחיקת ראות כלפי מצרים.

מילות מפתח: מצרים, איטליה, אירופה, הגירה

יחסי מדינות אירופה עם אזור צפון אפריקה והמזרח התיכון נשלטו תמיד ובאופן גורף על ידי סדרי עדיפויות אסטרטגיים וביטחוניים, ובכלל זה בקרת הגירה, המאבק בטרור וגישה למקורות אנרגיה.¹ מה שנקרא 'האביב הערבי' הביא בפועל לכאוס מתמשך ברבות מהמדינות האלה, עם השלכות דרמטיות גם על הצד הצפוני של הים התיכון, ובראש ובראשונה למשבר הפליטים. בעיית הפליטים בולטת בהיקפה וקשה להתמודדות עד כדי ערעור היחסים בין המדינות החברות באיחוד האירופי, ואולי אף ערעור קיומו של האיחוד עצמו. ואכן, העובדה שמדינות רבות מחזירות את הגבולות הלאומיים ושוקלות מחדש את אמנת שנגן הובילה לחשש שהפרויקט האירופי כולו עומד על סף קריסה – הוכחה לכך שמשבר ההגירה אינו רק אתגר ליציבותו של האיחוד האירופי, אלא גם איום קיומי עליו.²

ולנטינה קומינטי היא חוקרת במשרד עורכי דין (MM-Law) בארה"ב. מתמחה בתביעות פיצויים לנפגעי פעולות טרור, פשעים נגד האנושות, ופשעי מלחמה. היא כותבת עבור כתב העת *Analisi Difesa* (איטליה) שעוסק בנושאי הגנה וביטחון.

בנסיבות אלה, שמירת היציבות באותן מדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה, שהצליחו איכשהו לשמור על לכידות, הפכה לאינטרס חיוני של המדינות החברות באיחוד האירופי, והן הוכיחו את נכונותן לא רק להקריב חלקים מהפרויקטים שנועדו לקידום דמוקרטיזציה באזור, אלא גם לוותר על אמינותן הבינלאומית ולחשוף עד כמה מועטים מנופי הלחץ שיש בידיהן על הממשלות המקומיות. דוגמה מטלטלת לתופעה זו אפשר לראות באופן התפתחות היחסים בין איטליה למצרים בעקבות פרשת רצח ג'וליו רג'ני, חוקר איטלקי שנטען כי נחטף ועונה עד מוות על ידי השירותים החשאיים המצריים בתחילת 2016. העובדה שהמשבר הדיפלומטי בין שתי המדינות שנבע מכך היה קצר יחסית מראה כיצד "היחסים בין איטליה ומצרים מתפרסים הרבה מעבר למסגרות מסורתיות של שיתוף פעולה"³. ואכן, הקשרים הכלכליים והביטחוניים של רומא עם מצרים אינם רק חשובים, אלא חיוניים והכרחיים לשגשוגה וליציבותה של המדינה.

המאמר הנוכחי ינתח את התפתחות היחסים בין איטליה ומצרים בעקבות רצח ג'וליו רג'ני, ואת האינטרסים שעמדו מאחורי הפתרון המהיר יחסית של המשבר. לפרשה זו היו השלכות חמורות על דעת הקהל האיטלקית והאירופית, אם כי לא ניתן ליצור ממנה בלבד הכללה לגבי מצב היחסים בין אירופה למזרח התיכון וצפון אפריקה במובנים רחבים יותר. יחד עם זאת, ניתן להבין באמצעות מקרה זה את חשיבותו המכרעת של נושא ההגירה עבור הפוליטיקאים האירופים, ומה המחיר שהם מוכנים לשלם על מנת לבלום אותה.

רקע

ג'וליו רג'ני היה דוקטורנט במכללת גירטון, שהיא שלוחה של אוניברסיטת קיימברידג', ומחקרו עסק באיגודי עובדים עצמאיים במצרים. רג'ני נעלם בקהיר ב־25 בינואר 2016, יום השנה החמישי להפגנות של 2011 בכיכר תחריר. גופתו העירומה למחצה ומלאה סימני אלימות נמצאה ב־3 בפברואר 2016 בתעלה ליד הכביש המהיר קהיר־אלכסנדריה. על הגופה נראו סימנים ברורים לעינויים קשים כמו חבלות, שריטות, חתכים, צלעות שבורות, כוויות מסיגריה וכוויות קשות יותר, פצעי דקירה רבים, דימום מוחי ושברים בחוליות הצוואר, שבסופו של דבר גרמו למותו. הרצח של ג'וליו רג'ני יוחס לקשריו לכאורה עם תנועת האיגוד המקצועי העצמאי המצרי, שהתנגדה לממשלתו של הנשיא עבד אל־פתאח א־סיסי.

הפרשה עוררה ויכוח סוער בכל רחבי העולם אך בעיקר באיטליה, בשל החשד למעורבות חלקית או מלאה של השירותים החשאיים המצריים במותו. החשדות התחזקו בעקבות התנהגותם של שלטונות מצרים במהלך חקירת מותו של רג'ני. ואכן, תחילה הכריזו השלטונות המצריים כי ג'וליו רג'ני נהרג בתאונת דרכים, אולם מאוחר יותר, במארס 2016, הודיע משרד החוץ המצרי כי ארבעת החוטפים של

רג'ני נהרגו בידי המשטרה המצרית. לדברי השלטונות המצריים, רג'ני נרצח על ידי כנופיה של חוטפים מקצועיים שלבשו מדי שוטרים. כראיה לגרסה זו נטען כי מסמכים של רג'ני נמצאו לאחר הירי בביתו של אחד הפושעים.⁴ החוקרים האיטלקים מעולם לא האמינו לגרסה זו בשל כמה פערים בה, ומכיוון ששלטונות מצרים שינו את הסיפור כמה פעמים.⁵ בסופו של דבר, רישומי טלפון שמיקמו את מנהיג הכנופיה במרחק של יותר מ־100 קילומטרים מקהיר בזמן היעלמותו של רג'ני הוכיחו כי התרחיש שהציגה הממשלה המצרית אינו מתקבל על הדעת.⁶

רצח רג'ני היה קשור ככל הנראה לעובדה שאיגודים מקצועיים עצמאיים הם נושא רגיש במיוחד במצרים של ממשלת א־סיסי, הרואה בהם כוח מדרבן מרכזי במהפכת 2011. עם זאת, תומכי דמוקרטיה רבים במצרים ומחוצה לה, ובכלל זה ג'וליו רג'ני עצמו, המנחה שלו בקיימברידג' ואיש מדע המדינה המצרי מהא עבד אל־רחמן ראו בארגונים אלה כוח חיובי בעל פוטנציאל לחיזוק החברה האזרחית, ההשתתפות הדמוקרטית וזכויות העובדים – כל הדברים שנתפסים כאיום על המשטר הצבאי הנחוש לדכא מקורות כוח אוטונומיים.⁷

מנקודת מבט רחבה יותר ניתן לראות ברג'ני קורבן נוסף לדיכוי שמפעיל המשטר במטרה לחסל מחלוקת פנימית במצרים. מאז שכוחות הצבא הדיחו את הנשיא מורסי ביולי 2013, עשרות אלפי בני אדם נעצרו ללא משפט או נידונו למאסר או למוות, פעמים רבות בתום משפטים שהלגיטימיות שלהם מפוקפקת. על פי הודאת הממשלה עצמה, 34 אלף איש (וכנראה אלפים נוספים) נמצאים כיום מאחורי סורג ובריח.⁸ ואכן, זו התגובה שהשלטונות אימצו לאחר העלייה בהתקפות אלימות מצד ארגונים חמושים נגד המשטרה, הצבא, גורמי משפט, אזרחים זרים ואזרחים מן השורה, בעקבות הפלת ממשלת מורסי. אימוץ מהלכי הדיכוי הללו הוא תוצאה של חוק דרקוני חדש שתכליתו "מאבק בטרור". בשנה וחצי האחרונות התפתח גם דפוס חדש של הפרת זכויות אדם שהופעל נגד פעילים פוליטיים ומפגינים, כולל סטודנטים וילדים, אשר מאות מהם נאסרו ונעצרו באופן שרירותי או הועלמו על ידי סוכנים ממשלתיים. לעצורים בדרך זו לא אפשרו ליצור קשר עם עורכי הדין שלהם או עם משפחותיהם, והם הוחזקו ובמנותק בבידוד וללא פיקוח של מערכת המשפט. ארגונים לא ממשלתיים מקומיים טוענים כי שלושה־ארבעה אנשים נחטפים מדי יום באופן שרירותי ונידונים להיעלמות כפויה.⁹ דפוס זה של שימוש לרעה בכוח התגלה בבירור החל ממאוס 2015, כאשר הנשיא א־סיסי מינה את המייג'ור־ג'נרל עבד אל־ע'פר לתפקיד שר הפנים. לפני מינויו לתפקיד שר הפנים החזיק עבד אל־ע'פר בתפקידים בכירים בשירות ביטחון המדינה המצרי (SSI) – כוח של המשטרה החשאית שהיה ידוע לשמצה בשל הפרות חמורות של זכויות אדם בימי משטר מובארכ – וכן בסוכנות לביטחון לאומי (NSA) שהוקמה במקום שירות ביטחון המדינה, לאחר שהשלטונות נענו ללחץ הציבורי והודיעו

במארס 2011 על פירוק הארגון. מאז מינויו של השר החדש הפכה הסוכנות לביטחון לאומי לגוף הממשלתי המרכזי המעורב בדיכוי התנגדות למשטר ובביצוע עינויים והפרות חמורות אחרות של זכויות אדם, ואשר פטור מענישה.¹⁰ לדברי ארגון 'אמנסטי אינטרנשיונל', "לנוכח מעגל זה שבו רווחים שימוש לרעה בכוח והכחשה מצד השלטונות, החטיפה והרצח של הדוקטורנט האיטלקי ג'וליו רג'ני בתחילת שנת 2016 מעלה חשד כי הוא היה קורבן של היעלמות כפויה, שמת מעינויים בזמן היותו עצור על ידי סוכני מדינה מצרים".¹¹

משבר דיפלומטי בין איטליה למצרים ופתרון

המהלך הדיפלומטי המרכזי שנקטה איטליה נגד מצרים היה החזרתו של מאוריציо מסארי, שגריר איטליה בקהיר, ב-8 באפריל 2016. החלטה זו התקבלה לאחר כישלון הפגישה בין חוקרים איטלקים ומצרים, שהתקיימה בין ה-7 ל-8 באפריל.¹² בשבועות שקדמו לפגישה ביקשו השלטונות האיטלקיים חומרים רבים מהחקירה, אך שלטונות מצרים הציגו שלושים עמודי מסמכים בלבד מתוך יותר מאלפיים שהתבקשו. איטליה ביקשה במיוחד את רישומי הטלפון, בקשה שהמשנה לתובע הכללי של מצרים מוסטפה סולימאן תיאר כהפרה של החוקה המצרית.¹³ יתר על כן, החוקרים האיטלקים דרשו את צילומי מצלמות האבטחה של האזור שבו נעלם רג'ני, אבל סולימאן טען שהסרטונים כבר נמחקו אוטומטית מאז. השלטונות המצריים לא מסרו אפילו את דוח הנתחה שלאחר המוות.¹⁴

בעקבות כישלון אותה פגישה החזיר שר החוץ האיטלקי דאז, פאולו ג'נטילוני, את השגריר האיטלקי מאוריציо מסארי ממצרים. באופן רשמי הוסברה ההחלטה כמהלך "למטרות התייעצות", ויש לראותה כטקטיקה דיפלומטית להפעלת לחץ על השלטונות המצריים בשל המשבר הבינלאומי שהתפתח לאחר רצח רג'ני.¹⁵ לפני פרשה זו נעשה מהלך דומה בפברואר 2014 מול הודו על ידי שרת החוץ האיטלקית דאז פדריקה מוגריני, במסגרת מה שכונה "פרשת מארו", לאחר שהודו התעקשה לדחות שוב ושוב את משפטם של שני חיילי צי, סלבתורה ג'רונה ומאוריציо לטורה, שהואשמו בהריגת שני דייגים הודים.¹⁶

בתגובה להחזרת השגריר האיטלקי לארצו הסכימה ממשלת מצרים בין אוגוסט לספטמבר 2016 למסור רישומי טלפון סלולרי, הן מהאזור שבו נראה רג'ני לאחרונה והן מהמקום שבו נמצאה גופתו.¹⁷ דבר משמעותי יותר קרה בעת ביקורם של התובעים המצרים ברומא בתחילת ספטמבר, כאשר הם הודו בפעם הראשונה כי רג'ני היה במעקב משטרתי לפני היעלמותו (אם כי הם עמדו על כך שהמעקב נמשך שלושה ימים בלבד).¹⁸ הודאה זו באה בעקבות פרסום ראיון עם מוחמד עבדאללה, מנהיג איגוד סוחרי הרחוב העצמאיים במצרים והמקור החשוב ביותר למחקרו של רג'ני, שגילה כי הוא עצמו דיווח לרשויות על רג'ני, משום שסבר כי

שאלותיו של רג'ני "לא היו קשורות לסוחרי הרחוב".¹⁹ ממשלת מצרים הודתה שבעקבות האזהרה מעבדאללה הציבה מעקב אחר רג'ני, אך כעבור כמה ימים החליטה שמחקרו "אינו עניין של ביטחון לאומי".²⁰

בסופו של דבר, בסוף ינואר 2017 הסכימה המשטרה המצרית להעביר לידי מומחים איטלקים וגרמנים את הסרטונים שצולמו בתחנת הרכבת התחתית 'דוקי' בגיזה, שם נראה רג'ני בפעם האחרונה.²¹ לאחר מכן, ב-14 באוגוסט 2017, לאחר ששרד התובע הכללי המצרי שלח אל עמיתו ברומא חומרים בעניין ראיונות שנערכו עם השוטרים שחקרו לדאשונה את רצח רג'ני, הודיעה ממשלת איטליה על החלטתה לשלוח לקהיר שגריר חדש, ג'אמפאולו קנטיני. באופן רשמי הצדיקה הממשלה את החלטתה בשיתוף הפעולה המשופר בין משרדי התובעים של מצרים ואיטליה. עם זאת, על פי כמה מאמצעי התקשורת, חידוש הקשרים הדיפלומטיים היה תוצאה של מאמצי "ריאל פוליטיק" מצד שר הפנים (מרקו מיניטי), שרת ההגנה (רוברטה פינוטי) ושר החוץ (אנג'לינו אלפנו).²² לאחר שובו של שגריר איטליה לקהיר בספטמבר 2017 נעצר אברהים מתוואלי חג'אזי, מייסד אגודת משפחות הנעלמים (עמותה המספקת מידע ל'ועדה לזכויות וחירויות במצרים', היושבת בקהיר), ועורך הדין של משפחת רג'ני בקהיר. הוא נעצר באשמת "ניהול ארגון לא חוקי, הפצת חדשות כוזבות... וכן שיתוף פעולה עם ארגונים זרים".²³

ב-2 בנובמבר 2017 נראה היה כי התפקיד המצרי בחקירת פרשת רג'ני הצטמצם בשל התפתחות חדשה. בעקבות פרסום כתבה בעיתון 'לה רפובליקה' הורו שופטי בית משפט שלום באיטליה על הוצאת צו חקירה אירופי הדורש לחקור את המנחה של רג'ני באוניברסיטה, ד"ר מהא עבד אל-רחמן, שהתעקש למקד את מחקרו של רג'ני באיגודים מקצועיים עצמאיים במצרים, למרות שרג'ני הביע חשש ופחד מכיוון מחקר זה.²⁴ נראה כי צו החקירה הביא להפשרת הקיפאון הדיפלומטי בין שתי המדינות, שכלל הנראה לא נועד להאריך ימים מלכתחילה.

איטליה ומצרים: קשר בלתי נמנע

איטליה ומצרים שמרו תמיד על יחסים קרובים ועל שיתוף פעולה, עוד לפני שפרשת רג'ני הטילה עליהם צל. כפי שאמר אחד מהשגרירים לשעבר של איטליה בקהיר, קלאודיו פסיפיקו, היחסים בין איטליה ומצרים "מתפרסים הרבה מעבר למסגרות מסורתיות של שיתוף פעולה": מצרים היא השותפה העיקרית של איטליה מצידו השני של הים התיכון, ותפקידה חיוני לאיטליה מסיבות עסקיות וביטחוניות כאחת. יתר על כן, לאחר פרוץ משבר הפליטים, שמירה על יחסים טובים עם מצרים נעשתה חיונית עוד יותר לאיטליה.

האינטרסים הכלכליים של איטליה במצרים נעים ממסחר דרך הזדמנויות השקעה ועד גישה למקורות אנרגיה. מצרים היא שותפת הסחר העיקרית של איטליה בצפון אפריקה.²⁵ נפח המסחר בין שתי המדינות עלה ב־30 אחוזים ברבעון הראשון של 2017 והגיע ל־1.3 מיליארד אירו.²⁶ מצרים היא שוק היצוא השישי בגודלו של איטליה באזור המזרח התיכון ובצפון אפריקה, וה־32 בגודלו בעולם.²⁷ מאז 2014 נמצא היקף היצוא האיטלקי למצרים בעלייה מתמדת, וחרף ההערכות יסתכם הגידול הפוטנציאלי ביצוא מאיטליה למצרים עד 2020 ב־474.1 מיליון אירו.²⁸ שנית, ההשקעות האיטלקיות במצרים הן בהיקף ניכר. בשנת 2016 הייתה איטליה המקור האירופי הגדול ביותר להשקעות זרות ישירות באפריקה, ומצרים מדורגת במקום השלישי בין מדינות אפריקה שנעשו בהן השקעות איטלקיות, ובמקום הרביעי בשבע־עשרה השנים האחרונות.²⁹ הנוכחות העסקית האיטלקית במצרים היא רבה: 957 מתוך 3,500 החברות האיטלקיות באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה נמצאות במצרים.³⁰ מתוכן המשקיעה הגדולה ביותר היא ENI, חברת האנרגיה המובילה באיטליה. בשנת 2015 עמדו ההשקעות של ENI בפרויקט הגז של מאגר Zohr בלבד על שישה מיליארד דולר, מתוך סכום כולל של 7.4 מיליארד דולר מהשקעות זרות ישירות של איטליה במצרים.³¹ יתרה מכך, איטליה היא אחת המדינות הפגיעות ביותר באירופה מבחינה אנרגטית, מה שהופך את חברת ENI, במילותיו של ראש ממשלת איטליה לשעבר מתאו רנזי, ל"חלק מרכזי במדיניות האנרגיה, מדיניות החוץ ומדיניות המודיעין של איטליה". היכרותו של מנכ"ל ENI קלאודיו דסקלזי עם מנהיגי מדינות רבות טובה יותר מאשר זו של שרי איטליה. וכך, ככל שגבר הלחץ לפענח את רצח רג'ני, היה זה דסקלזי שהבטיח כי הרשויות במצרים "משקיעות מאמץ מרבי" כדי למצוא את הרוצחים.³² לבד מ־ENI, חברות איטלקיות מרכזיות רבות נוספות השקיעו הון ניכר במצרים. ביניהן ניתן לציין את Banca Intesa San Paolo (אשר רכש בשנת 2006 את בנק אלכסנדריה), וכן את Alpitour, Gruppo Caltagirone, Danieli Techint, Italgem, Pirelli, Italcementi ו־Valtur ועוד. נוכחות זו צפויה לגדול, שכן על פי התחזיות, צמיחה מתמדת של הכלכלה והאוכלוסייה הופכת את מצרים להזדמנות מצוינת להשקעה, אפילו עבור ארגונים קטנים ובינוניים.³³

חשוב לא פחות הוא שיתוף הפעולה הביטחוני בין איטליה ומצרים, הממלא תפקיד מכריע ביחסים בין שתי המדינות, בפרט בתחום ההגירה. מצרים נחשבת לשותפה הצפון־אפריקאית הטובה ביותר של איטליה במאבק נגד הגירה בלתי חוקית. שיתוף פעולה זה מעוגן במספר הסכמים, ובכלל זה הסכם המאפשר גירוש מהיר של מהגרים מצרים לא חוקיים מאיטליה.³⁴ מאז 2013 גדל במידה ניכרת מספר המהגרים שהגיעו לאיטליה בעקבות התפוכות באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה, כך שהסכמים אלה נעשו חיוניים עוד יותר עבור הממשלה האיטלקית.

גם אם שיעור המהגרים ממצרים שהגיעו לאיטליה ב־2016 הוא שבעה אחוזים בלבד, מצרים ממלאת תפקיד חשוב בבלימת ההגירה בזכות החוקים הנוקשים שלה נגד סחר בבני אדם.³⁵ זאת ועוד, רוב המהגרים שנתפסים במצרים נעצרים במחנות ללא הגבלת זמן, ואם לא נידונו לגירוש כפוי, האפשרות היחידה שלהם היא לחזור לארצותיהם על חשבונם.³⁶

לבסוף וחשוב מכול, היחסים של איטליה עם מצרים חיוניים ליציבותה של לוב, שהיא היעד החשוב ביותר במדיניות החוץ של רומא. ואכן, לוב היא המדינה שממנה יצאו רוב המהגרים שנחתו באיטליה בשנים האחרונות בשל היותה נקודת היציאה לפליטים המגיעים דרך הים, ומספרם הגיע ליותר מ־180 אלף בשנת 2016. באוגוסט 2017 פתח הצי האיטלקי במשימה ימית לתמיכה במשמר החופים הלובי במאבקו בסחר בבני אדם. מאז ירד במידה ניכרת מספר המהגרים שהגיעו לחופי איטליה מלוב (ירידה של 30.13 אחוזים מ־2016 ל־2017).³⁷ אולם לוב עדיין מפוצלת בין שתי ממשלות מתחרות, וחליפה חפטר, המפקד הצבאי של הממשלה המזרחית, עלול לפגוע בתפקודו האפקטיבי של שיתוף פעולה זה. ואומנם, כאשר נחתם ההסכם בין ממשלת איטליה לבין ראש ממשלת לוב הרשמי, פאיז א־סראג', האשים חפטר את הממשלה בטרופולי בבגידה בעם הלובי, והעמיד בסכנה את עצם יישום ההסכם. בהקשר זה היה למצרים תפקיד חשוב, שכן אף על פי שהיא מכירה בא־סראג' כראש הממשלה הלגיטימי של לוב, קהיר מספקת תמיכה טכנית, לוגיסטית וכלכלית לחליפה חפטר, משום שהוא מתעמת עם האסלאמיסטים. היחסים הידידותיים בין חפטר למצרים יכולים לסייע להצלחת הצי האיטלקי במשימתו בלוב.³⁸ במילותיו של סטפנו סטפניני, לשעבר שגריר נאט"ו באיטליה, "באופן אידיאלי אנחנו זקוקים בלוב לדיפלומטיה אזורית ככל האפשר, ופרשת רג'ני היא אבן נגף".³⁹

סיכום

שובו של השגריר האיטלקי למצרים והחזרת הנורמליזציה ליחסים בין המדינות לאחר פרשת רג'ני מדגישים את סדר העדיפויות המציב שיתוף פעולה כלכלי וביטחוני מעל תמיכה בזכויות אדם ובשלטון החוק.⁴⁰ למדיניות האיטלקית כלפי מדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה יש אכן היסטוריה של העדפת הקשרים הכלכליים והביטחוניים על פני זכויות אדם. למרות העובדה שלראשונה נאלצה ממשלת איטליה לתת מענה לחשש ציבורי בנוגע לקשריה עם ממשלת מצרים, יש להניח שהמדיניות האיטלקית באזור לא תשתנה.⁴¹

שובו של השגריר האיטלקי למצרים והחזרת הנורמליזציה ליחסים בין המדינות לאחר פרשת רג'ני מדגישים את סדר העדיפויות המציב שיתוף פעולה כלכלי וביטחוני מעל תמיכה בזכויות אדם ובשלטון החוק.⁴⁰ למדיניות האיטלקית כלפי מדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה יש אכן היסטוריה של העדפת הקשרים הכלכליים והביטחוניים על פני זכויות אדם. למרות העובדה שלראשונה נאלצה ממשלת איטליה לתת מענה לחשש ציבורי בנוגע לקשריה עם ממשלת מצרים, יש להניח שהמדיניות האיטלקית באזור לא תשתנה.⁴¹

איטליה גם אינה מקרה יחיד, ונראה שגרמניה הולכת באותה דרך. לדוגמה, ב־2011 פשטה המשטרה המצרית על מספר עמותות זרות, כולל קרן קונרד אדנאוואר הגרמנית (הקשורה למפלגת האיחוד הדמוקרטי נוצרי של הקנצלרית אנגלה מרקל), וב־2013 הקפיא בית משפט מצרי הקפיא את הנכסים שלהן ומצא שכמה מעובדי העמותות אשמים בקבלת "מימון בלתי חוקי מחו"ל". גרמניה שילמה ערבות בסך 250 אלף אירו עבור כל עובד כדי לעקוף את איסור היציאה מהמדינה שהוטל עליהם, והיחסים בין שתי המדינות כתוצאה מהמשבר הבלתי פתור עדיין הושפעו מכך. חרף זאת, במהלך פגישתה עם הנשיא א־סיסי ב־2017 נמנעה אנגלה מרקל כמעט לחלוטין מהתייחסות לחוק העמותות השנוי במחלוקת במצרים, והעניקה עדיפות גבוהה יותר למאמץ להגיע להסכם שיבלום את זרם המהגרים מאפריקה.⁴² דברים דומים ניתן לומר לגבי האיחוד האירופי בכללותו. מדיניות השכנות האירופית (ENP) החדשה שעודכנה בנובמבר 2015 הכירה אומנם בחשיבות המאמצים המתמשכים לתמיכה בדמוקרטיה, בזכויות אדם, בחירויות היסוד ובשלטון החוק, אך מיקדה את העדיפות הפוליטית העיקרית ביציבותן של המדינות השותפות.⁴³ באופן כללי, האיחוד האירופי רואה במצרים את "קו ההגנה הראשון" מפני הגירה בלתי חוקית, ולכן ממעיט בהפעלת מנופי לחץ עליה.

אולם חשוב להדגיש כי הדיכוי המסייע בשמירה על היציבות במצרים עלול להפוך בטווח הארוך למחולל הכאוס, אם השימוש לרעה בכוח לא ייתקל בביקורת ואם ציפיות האנשים לא יזכו למענה.⁴⁴ תוצאותיו של תרחיש כזה ישפיעו לא רק על שטף ההגירה לאירופה, אלא גם על יציבות האזור כולו. ההגירה היא עדיין אחת הדאגות המיידיות ביותר של מצביעי אירופה, והיא ממלאת תפקיד שאין להתעלם ממנו במסעות הבחירות בכל רחבי אירופה.⁴⁵ העובדה שתוצאות הבחירות במדינות רבות באיחוד האירופי מושפעות מיכולתם של מנהיגיהן להתמודד עם ההגירה מונעת את סבירותו של תרחיש שבו פוליטיקאי אירופי יבחר לקדם מדיניות המבוססת על שיקולים ארוכי טווח ולא קצרי טווח. זו כנראה הסיבה העיקרית לכך שאיטליה, לצד מדינות אחרות באיחוד האירופי, צפויה לעצב את יחסיה עם מצרים על פי שיקולי ביטחון קצרי טווח ולא על פי שיקולים לטווח ארוך. בסופו של דבר, כדי לזכות כיום בבחירות די ביציבותה הרעועה של מצרים; ההשלכות האפשריות לטווח ארוך יהיו כנראה בעיה של מישוה אחר.

הערות

1 Rosa Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, European Institute of the Mediterranean, 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf

2 Camino Mortera-Martinez, "The collapse of Schengen would have only two winners: terrorists and populist parties," *The Telegraph*, May 5, 2016, <http://www>

- cer.eu/in-the-press/collapse-schengen-would-have-only-two-winners-terrorists-and-populist-parties
- “L’Intervista: Amb. Pacifico, tra Italia ed Egitto amicizia più forte anno dopo anno,” Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2010, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2010/07/20100729_intervista_pacifico.html
- “La versione egiziana sulla morte di Regeni,” *Il Post*, 2016. <http://www.ilpost.it/2016/03/26/morte-giulio-regeni/> ש.ם. 3
- Alexander Stille, “Who murdered Giulio Regeni?,” *The Guardian*, October 4, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/04/egypt-murder-giulio-regeni> ש.ם. 4
- “Egypt: Officially you do not exist,” Amnesty International, 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/4368/2016/en/> ש.ם. 5
- ש.ם. 6
- ש.ם. 7
- ש.ם. 8
- ש.ם. 9
- ש.ם. 10
- ש.ם. 11
- “L’Italia ha richiamato il suo ambasciatore in Egitto,” *Il Post*, 2016, <http://www.ilpost.it/2016/04/09/litalia-ha-richiamato-il-suo-ambasciatore-in-egitto/> 12
- “Italian ambassador recalled from Cairo after lack of progress in murder probe,” *The Guardian*, April 10, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/10/italian-ambassador-leaves-cairo-in-recall-over-probe> 13
- “L’Italia ha richiamato il suo ambasciatore in Egitto,” *Il Post*, 2016. ש.ם. 14
- ש.ם. 15
- ש.ם. 16
- Alexander Stille, “Who murdered Giulio Regeni?,” *The Guardian*, October 4, 2016. ש.ם. 17
- ש.ם. 18
- ש.ם. 19
- ש.ם. 20
- “Regeni, l’Egitto dice sì all’invio di esperti italiani per le ultime immagini prima della scomparsa,” *La Repubblica*, November 2, 2017. http://www.repubblica.it/esteri/2017/01/22/news/regeni_l_egitto_dice_si_all_invio_di_esperti_italiani_per_le_ultime_immagini_prima_della_scomparsa-156639806/ 21
- Francesca Schianchi, “Nuovi dossier sulla morte di Regeni. L’ambasciatore italiano torna al Cairo,” *La Stampa*, August 15, 2017, <http://www.lastampa.it/2017/08/15/esteri/nuovi-dossier-sulla-morte-di-regeni-lambasciatore-italiano-torna-al-cairo-ZLHgYgxstwXly5kEeP0qsL/pagina.html> 22
- Ruth Michaelson, “Egypt charges lawyer investigating Italian student’s murder,” *The Guardian*, September 13, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/13/ibrahim-metwally-hegazy-lawyer-forcibly-disappeared-egypt-murder-giulio-regeni> 23

- John Phillips, "Italy seeks to question Cambridge University professor of murdered student," *The Telegraph*, November 2, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/02/italy-seeks-question-cambridge-university-professor-murdered/> 24
- Giacomo Gilglio, "Italia Egitto le ragioni economiche prima di tutto," *Europa*, February 18, 2016, <https://www.rivistaeuropae.eu/esteri/commercio-2/italia-egitto-le-ragioni-economiche-prima-di-tutto/> 25
- Ahmed Gonaa, "Italy, Egypt renew relations despite unresolved murder," *Al Monitor*, September 28, 2017, <http://eu.al-monitor.com/pulse/contents/articles/archives/originals/2017/09/egypt-italy-ambassador-return-cooperation-economy.html> 26
- Scheda Paese Egitto," *Sace gruppo CDP*, 2017, <https://www.sace.it/studi-e-formazione/country-risk-map/scheda-paese/egitto> 27
- ש.ם. 28
- "Presentato il settimo rapporto annuale di SRM sulle Relazioni Economiche tra l'Italia e il Mediterraneo," *SRM*, 2017, http://www.sr-m.it/wp-content/uploads/2017/10/CS_Med_SRM_BDN_20172.pdf 29
- ש.ם. 30
- Massimo Zaurri, "Africa: l'Italia in testa alle classifiche degli investimenti," *Affari Internazionali*, September 14, 2017. 31
- Declan Walsh, "Why was an Italian student tortured and murdered in Egypt?," *The New York Times Magazine*, August 15, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/15/magazine/giulio-regeni-italian-graduate-student-tortured-murdered-egypt.html> 32
- ש.ם. 33
- Ambasciata d'Italia: Il Cairo Accordi, http://www.ambilcairo.esteri.it/ambasciata_ilcairo/it/i_rapporti_bilaterali/cooperazione_politica/accordi 34
- "Ecco i veri dati sugli sbarchi di migranti nel 2017," *Formiche*, 2017, <http://formiche.net/2017/04/30/sbarchi-migranti-2017/> 35
- Egitto. L'altra frontiera nordafricana dell'Europa, *ADIF*, April 18, 2017, <https://www.a-dif.org/2017/04/18/egitto-laltra-frontiera-nordafricana-delleuropa/> 36
- Sofia Cecinini, "Italia: sbarchi diminuiti del 30,13%, ma flussi in aumento da Tunisia e Algeria," *Sicurezza Nazionale*, October 31, 2017, <http://sicurezzainternazionale.luiss.it/2017/10/31/italia-sbarchi-diminuiti-del-30-13-flussi-aumento-tunisia-algeria/> 37
- Mattia Toaldo, "Il filo rosso che collega Giulio Regeni agli accordi sui migranti," *L'Espresso*, August 22, 2017, <http://espresso.repubblica.it/internazionale/2017/08/21/news/il-filo-rosso-che-collega-giulio-regeni-agli-accordi-sui-migranti-1.308257> 38
- Ruth Michaelson and Stephanie Kirchgaessner, "A year on, Giulio Regeni death casts shadow over Italy-Egypt relations," *The Guardian*, January 25, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/25/giulio-regeni-death-italy-egypt-libya-cambridge-student> 39

- Adel Abdel Ghafar, *A stable Egypt for a stable region: Socio-economic challenges and prospects*, European Parliament Directorate General for External Policies, 2018. 40
- Matteo Colombo, “Un anno dopo Regeni. Come cambia la politica estera Italiana nel Mediterraneo,” ISPI, 2017, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/un-anno-dopo-regeni-come-cambia-la-politica-estera-italiana-nel-mediterraneo-16261> 41
- “Merkel ignores Sisi’s human rights record for immigration-curbing deal,” *The New Arab*, March 3, 2017, <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2017/3/3/merkel-ignores-sisis-human-rights-record-for-immigration-curbing-deal> 42
- Adel Abdel Ghafar, *A stable Egypt for a stable region: Socio-economic challenges and prospects*, European Parliament Directorate General for External Policies, 2018. 43
- ש.ב. 44
- Rossella Lombardi, “European Elections and Migration: what we’ve learnt – and what to expect,” *Politheor*, March 10, 2017, <http://politheor.net/european-elections-and-migration-what-weve-learnt-and-what-to-expect/> 45

כינון קהילת ביטחון אירופית – אבני דרך ומשמעויות אסטרטגיות

יותם רוזנר ושירה בר־יוסף

בדצמבר 2017 חתמו 25 שרי הגנה ממדינות האיחוד האירופי על הסכם ל'שיתוף פעולה מובנה וקבוע של קהילת הביטחון האירופית' (PeSCo). ההחלטה המכוננת מגיעה על רקע שורה של התפתחויות ביטחוניות, שדחפו את המנהיגים האירופים לפעול להקמת קהילת ביטחון פאן־אירופית המבוססת על שיתוף פעולה במספר רב של סוגיות ביטחון, ובהן: פיקוח על גבולות ימיים, שיתוף פעולה בין סוכנויות מודיעין ופיתוח יכולות סייבר. המאמר מציג את ההתפתחויות ההיסטוריות של קהילת הביטחון האירופית ואת האתגרים שהובילו לחתימה על הסכם PeSCo. במוקד המאמר מוצגים יעדיו של הצבא האירופי, התשתית המוסדית והכלכלית שלו והפרויקטים שיושקו במסגרתו. כמו כן בוחן המאמר את המשמעויות האסטרטגיות של חתימת הסכם זה על היחסים עם נאט"ו, רוסיה ובריטניה, ועל היחסים בין חברות האיחוד. המאמר גורס כי אף על פי שיש לישראל מימונות וזיקה לרבים מהתחומים שבהם יעסוק PeSCo, שותפות בהסכם אינה עולה בקנה אחד עם האינטרסים המדיניים והביטחוניים שלה.

מילות מפתח: PeSCo, האיחוד האירופי, רוסיה, נאט"ו, ישראל

מבוא

בדצמבר 2017, כשישים שנה לאחר החתימה על 'אמנת רומא' שהיוותה את אבן הפינה של הקהילה האירופית, חתמו שרי ההגנה של 25 מדינות באיחוד האירופי על הסכם 'שיתוף פעולה מובנה קבוע' (PeSCo – Permanent Structured Cooperation)¹. מטרת ההסכם היא הגברת שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות החברות, והגדלת

יותם רוזנר הוא חוקר (מלגאי ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירה בר־יוסף היא מתמחה בתכנית המחקר 'אירופה' במכון למחקרי ביטחון לאומי.

ההשקעה ביכולות הגנה שיהיו זמינות למבצעים צבאיים משותפים של האיחוד האירופי. ההבדל בין PeSCo לבין מסגרות קודמות לשיתוף פעולה בנושאי ביטחון הוא שההסכם צפוי להוות בסיס ל'איחוד ביטחון אירופי' – מסגרת שתקדם אינטגרציה בין יחידות צבא ופיתוח פרויקטים משותפים של המדינות החברות.² ההסכם נחתם לאחר עשורים של בניית מוסדות פאן-אירופיים ובהם מערכת משפט, פרלמנט, מטבע ומדיניות חוץ, בד בבד עם התנגדות עיקשת לאינטגרציה צבאית, שנתפסה בעיני המדינות באיחוד כפגיעה בריבונותן.³

ההחלטה על כינון הסכם PeSCo התקבלה לנוכח שורת אתגרים ביטחוניים שדחפו את מנהיגי אירופה לבחון מחדש את רעיון האינטגרציה הצבאית: הכאוס הפוליטי באגן הים התיכון ואתגר ההגירה שנגרם בעטיו, תוקפנותה של רוסיה, שבאה לידי ביטוי בסיפוח חצי האי קרים ובניהול קמפינים תודעתיים המכוונים לשיסוע ולקיטוב החברה האירופית, ובחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות-הברית, לאחר שהביע ספקות בנוגע למחויבותה של ארצות-הברית לביטחון האירופי. אל כל אלה חברה החלטתה של בריטניה – המתנגדת העיקרית למהלך – לעזוב את האיחוד האירופי, ובכך הוסר החסם האחרון של האיחוד מהתארגנות כגוף ביטחוני.⁴ המאמר מציג את התשתית המוסדית והכלכלית של הסכם PeSCo ואת יעדי האסטרטגיים כפתרון לאתגרי הביטחון של היבשת. המאמר דן גם במשמעויות האסטרטגיות של הקמת המסגרת המשותפת על יחסי האיחוד האירופי עם נאט"ו ורוסיה. בחלקו האחרון מתמקד המאמר בכדאיות האפשרות של שיתוף פעולה בין ישראל ל-PeSCo.

ההיסטוריה של מדיניות הביטחון האירופית

השאפה לפיתוח קהילת ביטחון אירופית התקיימה במשך עשורים רבים, אולם נתקלה בהתנגדויות פוליטיות שדחקו אותה מסדר היום של האיחוד האירופי. כבר לאחר מלחמת העולם השנייה הביאו האיום הסובייטי והחשש מפני חימושה של גרמניה להצעת 'קהילה ההגנה האירופית' (EDC) שתכלול את מערב-גרמניה, צרפת, איטליה, בלגיה ולוקסמבורג תחת הנהגה צבאית ופוליטית משותפת. אמנת EDC נחתמה במאי 1952, אולם היוזמה קרסה מכיוון שהפרלמנט הצרפתי דחה את אשרור האמנה.⁵

בשנות השבעים, עם הפיכת קהילה האירופית לכוח כלכלי, גברו הציפיות מהאיחוד האירופי לחדש את המאמץ לבניית "רצון משותף" בנושאי חוץ וביטחון. במענה לכך הוצג בשנת 1970 מסמך 'שיתוף הפעולה המדיני האירופי' (EPC) לקידום התיאום במדיניות חוץ בין חברות האיחוד, שלא הביא הישגים רבים.⁶ בהמשך, בעקבות 'חוק אירופה המאוחדת' (SEA) שנחתם כחלק מתהליך האינטגרציה

וההתרחבות של הקהילה האירופית ב־1986, הוקמה מזכירות קבועה שתפקידה להציג סדר יום למדיניות החוץ האירופית, אולם ללא עיסוק בנושאי ביטחון.⁷ זוועות מלחמת האזרחים ביוגוסלביה בשנות התשעים הביאו את מנהיגי אירופה להודות בצורך במיסוד שיתוף פעולה אירופי בסוגיות ביטחון. 'אמנת מסטריכט' שנחתמה ב־1992 הבהירה שהממד הביטחוני הוא חלק בלתי נפרד מתהליך האינטגרציה האירופית, ועל כן נוצרה מסגרת ל'מדיניות חוץ וביטחון משותפת' (CFSP). פסגת הלסינקי ב־1999 אשררה את המחויבות למדיניות ביטחון משותפת והביאה להסכם 'המדיניות האירופית לענייני חוץ וביטחון' (ESDP). האינטגרציה הביטחונית של האיחוד האירופי התרחבה בעקבות פיגועי ה־11 בספטמבר, עם הקמת 'סוכנות ההגנה האירופית' (EDA) האמונה על פיתוח יכולות ניהול משברים, קידום שיתוף הפעולה בנושאי חימוש ושיפור המחקר בנושא טכנולוגיה ביטחונית. 'אמנת ליסבון' שנחתמה ב־2007 הציגה מנגנונים חדשים ליישום מדיניות ביטחון והגנה של האיחוד האירופי, ובראשם הסכם 'מדיניות הביטחון וההגנה של האיחוד האירופי' (CSDP) שהחליף את הסכם 'המדיניות האירופית לענייני חוץ וביטחון' (ESDP).⁸ בנוסף, אמנת ליסבון הציגה מסגרת שכונתה 'שיתוף פעולה מובנה קבוע' (PeSCo), המיועדת ליצירת שיתוף פעולה ביטחוני בין מדינות החברות באיחוד תחת פיקוח ומימון של האיחוד האירופי. אף על פי שהפרלמנט האירופי דחק במדינות להפעיל את סעיפי האמנה, צרפת הייתה היחידה שהפעילה את האמנה בעקבות הפיגועים בפריז בנובמבר 2015. עם זאת, צרפת החליטה להפעיל את סעיף (7) 42 הקורא לסיוע הדדי דו־צדדי בלבד ולא להפעיל את סעיף 222 הקורא לסולידריות מבצעית, והותירה את הצעד ללא משמעות מעשית, אלא בעיקר פוליטית.⁹ לפיכך, עד 2015 נותרה תשתית צבאית אירופית בגדר רעיון בלבד.

אתגרי הביטחון של הקהילה האירופית

מנקודת המבט של האיחוד האירופי אפשר לתאר את שנת 2016 כ"שנת הזוועות". אתגרי הביטחון שצצו בשנה זו חשפו את הפגמים בדוקטרינת ההגנה של מדינות אירופה ואת הצורך בהקמת מסגרת ביטחונית על־לאומית.¹⁰ מבחינה פנים־יבשתית נדרשה אירופה להתמודד עם אתגרים רבים: גל מהגרים שטף את היבשת והניסיונות העקרים למציאת נוסחה מוסכמת לפיזורם גרמו מחלוקות בין חברות האיחוד;¹¹ מתקפות טרור אירעו בבריסל, בניס ובברלין וחשפו את חוסר המוכנות של גורמי ביטחון הפנים לאיום האסלאם הפונדמנטליסטי;¹² מעל לכול, משאל העם בבריטניה הכריע לטובת יציאה מהאיחוד האירופי.¹³ מעבר לאובדן שחקנית חיונית במערך ההגנה האירופי, פרישת בריטניה יצרה חשש מפני פרישת מדינות נוספות.¹⁴ נוסף לאתגרים הפנימיים, גם הסביבה הבינלאומית התערערה. אירועי 'האביב הערבי' שהחלו ב־2011 הביאו לכך שמדינות המזרח התיכון הפכו למוקד לאי-

יציבות, מקור להגירה המונית וקרקע פורייה לצמיחת ארגונים פונדמנטליסטיים.¹⁵ רוסיה בהנהגת פוטין נקטה מדיניות חוץ רוויזיוניסטית, החותרת להרחבת גבולות השפעתה. מדיניות זו התבטאה בפלישת צבאית לגיאורגיה (2008), בסיפוח חצי האי קרים (2014) ובניהול מערכה צבאית באוקראינה. בהמשך התגלתה מעורבות נסתרת של רוסיה במערכות בחירות במדינות באירופה; מעורבות זו נועדה להחרפת שסעים בין קהילות ולחיזוק כוחן האלקטורלי של תנועות קיצוניות, האוהדות את משטר פוטין ועוינות כלפי איחוד האירופי.¹⁶

ייתכן שהאתגר החשוב ביותר מבחינת האיחוד האירופי הוא בחירתו של דונאלד טראמפ לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2016. במהלך מסע הבחירות לנשיאות תקף טראמפ את איהעמידה של מספר חברות בנאט"ו בהנחיות המוסכמות של הברית להקצאת של שני אחוזים מהתמ"ג של כל מדינה לצורכי ביטחון, והטיל ספק במחויבותה של ארצות הברית לממש את סעיף 5 באמנת נאט"ו (המחייב את כל המדינות החברות בברית לבוא לעזרתה של מדינה שהותקפה).¹⁷ גם לאחר שנכנס לתפקיד המשיך טראמפ בקו זה.¹⁸ אמירות אלה,

בנוסף לאמירותיו החיוביות בנוגע לנשיא רוסיה פוטין, עוררו חשש מפני חוסר נכונות מצד ארצות הברית לבוא לעזרת מדינות אירופה במקרים של תוקפנות רוסית.¹⁹

השילוב בין אתגרים פנים-אירופיים והשינויים בסביבה הבינלאומית הביאו את מנהיגי אירופה למעבר מדוקטרינת ההגנה המסורתית, המבוססת על צבאות לאום ועל נאט"ו, לתפיסה שאתגרים אלה מחייבים שיתוף פעולה מובנה לצורך חיזוק יכולות ההגנה של האיחוד האירופי כמכלול. כתוצאה מכך, בשנים 2016–2017 קידמו גרמניה וצרפת הצעה משותפת לקידום שיתוף פעולה הגנתי פאן-אירופי, בתמיכת מרבית מדינות האיחוד האירופי ומוסדותיו.²⁰ המדינה היחידה שהביעה התנגדות לתוכנית הייתה

השילוב בין אתגרים פנים-אירופיים והשינויים בסביבה הבינלאומית הביאו את מנהיגי אירופה למעבר מדוקטרינת ההגנה המסורתית לתפיסה שאתגרים אלה מחייבים שיתוף פעולה מובנה לצורך חיזוק יכולות ההגנה של האיחוד האירופי כמכלול.

בריטניה, שחששה כי הצבא האירופי יחזור תחת נאט"ו. החלטת בריטניה לעזוב את האיחוד האירופי יצרה פתח להזדמנות היסטורית להקים 'איחוד אירופי צבאי'.²¹ לאור זאת, ב-13 בנובמבר 2017 חתמו 23 מדינות על הצהרה בדבר כוונתן להפעלת תוכנית PeSCo, וב-11 בדצמבר אושרה ההחלטה על ידי מועצת האיחוד האירופי.²²

התשתית לתוכנית ההגנה האירופית המשותפת

השאיפה להקמת מסגרת צבאית אינטגרטיבית מופיעה בסעיף 42(6) באמנת ליסבון, הקורא למדינות באיחוד האירופי להגביר את המחויבות ההדדית שלהן בנושאי הגנה, ולהשקיע את מרצן בהקמת כוח פעולה מובנה וקבוע, להלן PeSCo.²³

כאיחוד ביטחוני יכלול PeSCo רק מדינות שיהיו מוכנות להתחייב ל"משימות ביטחון תובעניות", ולהגדיל באופן עקבי את תקציב הביטחון שלהן. אף על פי שמטרת הסעיף הייתה לסנן מדינות ולייעל את מנגנון קבלת ההחלטות, כמעט כל מדינות האיחוד האירופי הסכימו לתנאים.²⁴ המדינות המצטרפות חתמו על עשרים התחייבויות וביניהן הגדלת תקציב הביטחון, השקעה במחקר ופיתוח, הכשרת כוח אדם והקלה ברגולציה על מנת לאפשר ניווד צבאי.²⁵ גם מוסדות האיחוד מעורבים בתוכנית: הנציגה העליונה של האיחוד לענייני חוץ וביטחון וסגן נשיא הנציבות יהיו אחראים לפיקוח על ההערכה השנתית של PeSCo; הוועדה הצבאית של האיחוד האירופי תדון בתמיכה בהיבטים המבצעיים של התוכנית;²⁶ וקרן ההגנה האירופית תספק מימון שנתי שיעמוד על סך 6.4 מיליארד דולר.²⁷

התוכנית תתנהל בשתי רמות: הראשונה היא רמת המועצה האירופית, הכוללת אחריות על המדיניות הכוללת ועל תהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה הפיקוח על מילוי התחייבויותיהן של המדינות. ברמה השנייה, רמת ביצוע הפרויקטים, המדינות המשתתפות ינהלו את הפרויקטים הנוגעים להן על פי קווים מנחים כלליים.²⁸ השלב הראשון של התוכנית יתנהל עד 2021 ובו תושק המסגרת הפיננסית הרב-שנתית, והמדינות יחלו ליישם את מחויבויותיהן. בשלב השני שיימשך עד 2025, המדינות יצטרפו לעמוד ביעדיהן ולאחר מכן תתבצע הערכת היעדים וייקבעו השלבים הבאים.²⁹ כמו כן הוחלט כי ניתן יהיה בעתיד להזמין לפרויקטים מדינות מצד שלישי, אך הצטרפותן תותנה בהקניית ערך מוסף משמעותי והן לא יקבלו סמכויות החלטה.³⁰

המדינות החברות יתמקדו בשלב הראשון בקידום 17 פרויקטים, ביניהם הקמת מטה ומרכז לוגיסטי, הקמת יחידה רפואית פאן-אירופית וכוח תגובה למשברים ואסונות.³¹ משבר ההגירה שפוקד את אירופה הביא לכך שאחד מהפרויקטים המובילים בתוכנית הוא 'פרויקט ההגנה הימית'. מדובר בצעד חשוב לחיזוק השליטה בגבולות החיצוניים המשותפים.³² במענה לאיומי הטרור יוקמו צוותי תגובה למענה רפואי בזמן חירום, וכן כוח צבאי לפריסה מהירה במצבי חירום. ייעשה גם שיפור בתחום התקינה, להקלת ניווד תחבורה צבאית בגבולות האירופיים. מספר פרויקטים יועדו גם לתחום הסייבר, בתגובה למבצעי ההשפעה הרוסיים; במסגרת זו ינהלו ויוון וליטא צוותי תגובה וניתוח לאירועי תקיפה, ויפתחו אמצעי הגנה אינטרנטיים לחיזוק העמידות בפני תקיפות ולהפחתת תדירותן. הצוותים ישתפו פעולה ויחלקו את יכולותיהם ואת המודיעין עם מוסדות האיחוד והמדינות השותפות.³³

השלכות אסטרטגיות לשיתוף הפעולה הצבאי

במבט ראשון מסתמנת תוכנית PeSCo כשינוי הכרחי לנוכח האיזמים האסטרטגיים שעימם מתמודדות מדינות אירופה בשנים האחרונות. האיחוד האירופי יכול לנצל את המסגרת לטובת שיפור שיתופי הפעולה בין חברותיו; להגברת יכולותיו הטכנולוגיות; ולחזוק גבולותיו הימיים באופן שימנע הגירה לא מבוקרת. בה בעת, הקמת מסגרת הגנתית פאן-אירופית טומנת בחובה קשיים לא מעטים וביניהם מחלוקות בין המדינות החברות, קושי בתיאום מול נאט"ו והמתרחקות עם רוסיה. ראשית, קיימת אפשרות שהתוכנית לא תוביל להגברת שיתוף הפעולה בין חברות האיחוד אלא תצית מחלוקות בין חברותיו, למשל בין גרמניה וצרפת, אדריכליות PeSCo, המכוונות ליעדים שונים; גרמניה תופסת את PeSCo כמכשיר לאינטגרציה אירופית, ולפיכך מעוניינת במספר הרב ביותר של מדינות חברות. צרפת לעומתה מעוניינת בקריטריון קבלה גבוה (שני אחוזים מהתמ"ג להשקעה בביטחון ו־20 אחוזים מההוצאה הביטחונית יופנו לרכש ופיתוח טכנולוגי), באופן שיעיל את ניהול המסגרת. נכון לעכשיו לא נדרשה אף אחת מהשתיים להתפשר, שכן כמעט כל מדינות האיחוד הצטרפו תוך הסכמה לתנאי הסף שהציבה צרפת. אולם, אם חלק מהמדינות לא יוכלו לעמוד ברמת הסף הנדרשת, צפויים מתחים בין החברות.³⁴ שנית, למרות נכונותן של המדינות החתומות על PeSCo לקחת חלק בהפעלת פרויקטים ביטחוניים שאפתניים, הן עלולות לעכב את התפתחות התוכנית עקב בירוקרטיה, התנגדויות פוליטיות מבית וקשיי תקציב.

סוגיה חשובה לא פחות היא היחסים עם נאט"ו. גם אם הפרויקט הצבאי הפאן-אירופי יקרום עור וגידים, התלות בעוצמתה הצבאית של ארצות-הברית מחייבת לשמר את שיתוף הפעולה עם נאט"ו. מזכ"ל נאט"ו ינס סטולטנברג נתן את ברכתו ליוזמה האירופית והדגיש את הצורך בתיאום בין PeSCo לבין נאט"ו.³⁵ עם זאת, הוא הזהיר מפני כפילויות וחפיפות, שכן 22 מתוך 25 המדינות בתוכנית חברות גם בברית הצפון-אטלנטית.³⁶ למרות ברכת נאט"ו למהלך, האפשרות שאירופה תקים לעצמה כוח צבאי מקביל מעלה תהיות כיצד יתנהל שיתוף הפעולה בין השניים, האם תתקיים כפילות בפרויקטים

למרות ברכת נאט"ו למהלך, האפשרות שאירופה תקים לעצמה כוח צבאי מקביל מעלה תהיות כיצד יתנהל שיתוף הפעולה בין השניים, האם תתקיים כפילות בפרויקטים עתידיים ובעיקר - האם מהלך זה ברי-קיימא מבחינה כלכלית.

עתידיים ובעיקר - האם מהלך זה ברי-קיימא מבחינה כלכלית. מרבית המדינות ככל הנראה לא יוכלו לכסות את ההשקעה בגוף ביטחוני חדש, וקיים חשש שההשקעה הביטחונית המיועדת לפרויקטים של PeSCo תבוא על חשבון ההשקעה בנאט"ו.

בכל הנוגע לאיום התודעה שמציגה רוסיה, המתיחות בין האיחוד האירופי לבין רוסיה צפויה להתגבר. באוקטובר 2017 הכריזה הנציבות האירופית כי מדינות האיחוד גיבשו מסמך שלפיו תקיפות קיברנטיות של שחקנים עוינים יוכלו להוות עילה למלחמה, ובנסיבות מחמירות אף להצדיק שימוש בנשק קונוונציונלי.³⁷ לאור העובדה שמרבית הפעילות ההתקפית של רוסיה נערכה באמצעי סייבר, ייתכן שהשינוי בדוקטרינה יביא להפחתת הפעילות הרוסית. יתר על כן, חלק משמעותי מהפרויקטים שיקודמו במסגרת PeSCo מתמקדים בהגנת סייבר. עם זאת, יכולתו של איחוד צבאי אירופי להרתיע את רוסיה מהמשך פעילותה התוקפנית מוטלת בספק עקב העובדה שרוסיה היא מעצמה גרעינית, וצרפת, המדינה היחידה מבין החברות שיש לה כוח גרעיני, טרם הביעה נכונות להעמיד לרשות PeSCo את יכולות הגרעין שלה.

לבסוף, עולה השאלה כיצד תתייחס תוכנית PeSCo למדינות מצד שלישי שיהיו מעוניינות להצטרף. המורכבות והיקפם של האתגרים הביטחוניים לאירופה עשויים לחייב שילוב של מדינות נוספות, במיוחד בעלות יכולות צבאיות ניכרות. למרות יציאתה של בריטניה מהאיחוד, היא מעוניינת להישאר שחקנית חשובה בזירה האירופית, ועשויה להיכנס ל-PeSCo אם המתיחות עם רוסיה תגבר.

היחסים בין ישראל והאיחוד האירופי בעידן PeSCo

לכשיתבהרו התנאים שבהם יוכלו מדינות אחרות להצטרף לפרויקטים של PeSCo, ישראל תצטרך לשקול אם למצב עצמה כמדינה פוטנציאלית כזאת, או לפתח יחסים שיתופיים עם התוכנית. לישראל יש זיקה לתחומים רבים שבהם מתמקדת תוכנית PeSCo. לדוגמה, אחת מתוכניות הדגל של PeSCo היא הקמת יחידה רפואית שתתמוך בפעולות צבאיות ובמצבי משבר. ניסיונה של ישראל בהגשת סיוע חירום במקרי אסון עשוי לתרום רבות ליחידה זו.³⁸ גם הפרויקט ליצירת כוח תגובה למשברים בתחום הסייבר יכול לקבל חיזוק ניכר משיתוף הידע שצברה ישראל בתחום אבטחת הסייבר, וכן משיתוף פעולה עם מערך הסייבר הישראלי.³⁹ תחומים אלה עומדים בראש סדר העדיפויות של PeSCo, ולפיכך עשויה ישראל להסתמן כמועמדת. השתלבות בתוכנית עשויה לאפשר לישראל הזדמנות לחזק את מעמדה באירופה באופן שיוכל לבוא לידי ביטוי הן בקשרים ביטחוניים והן בסוגיות מדיניות.

אולם, על ישראל לשקול בזהירות את המשמעויות המדיניות והאסטרטגיות של שותפות או חברות ב-PeSCo. מבחינה אסטרטגית, הדגשים בתוכנית בנושאי התמודדות עם הגירה ימית, איומי טרור באירופה והתקופנות הרוסית אינם חופפים לאתגרי הביטחון של ישראל, ולפיכך לא נראה שהיא תפיק תועלת ביטחונית רבה מהצטרפות. יתר על כן, למרות ש-PeSCo זוכה נכון להיום לתמיכת נאט"ו,

אין לשלול מתיחות עתידית שעשויה להביא להרעת מערכת היחסים הטרנס־אטלנטיים. במצב כזה, זיהוי מפורש של ישראל עם PeSCo עלול לגרור מתיחות עם ארצות־הברית. בנוסף, זיהוי של ישראל עם PeSCo עשוי להעיב על יחסיה עם רוסיה, ולכך עלולות להיות השלכות דיפלומטיות משמעותיות, במיוחד לאור מעורבותה של רוסיה בסכסוך המתמשך בסוריה.

בה בעת, על פי נתונים מהשנים האחרונות הפכה אירופה ליעד משמעותי ליצוא ביטחוני ישראלי.⁴⁰ מרבית היצוא הישראלי נתן מענה לצרכים ביטחוניים כגון הגירה, לוחמה בטרור והגנת סייבר, שעומדים בראש סדר העדיפויות של PeSCo.⁴¹ ישראל תצא נשכרת אם תדע להעמיק את יחסי הסחר הללו, מבלי לחזק את זיהויה עם התוכנית באופן שיפגע ביחסים עם בעלות בריתה האחרות.

מסקנות

נכון להיום, הסיכויים לכינון "צבא אירופה המאוחדת" עמומים והאפקטיביות שלו עדיין מוטלת בספק, במיוחד בשל העובדה שהאתגר העיקרי של האיחוד האירופי הוא המתיחות הגוברת עם רוסיה, שאינה מפסיקה לפי שעה את מבצעי ההשפעה שלה על הבחירות במערב. קשיים נוספים צפויים בתהליכי אינטגרציה בין יחידות מלאומים שונים, בעמידה בהתחייבויות התקציביות ובשמירה על היחסים הטרנס־אטלנטיים.

לצד זאת עשויה תוכנית PeSCo להיות אמצעי לא רק להגברת שיתוף הפעולה הצבאי, אלא גם להוות בסיס לצבא חדש מטעם האיחוד האירופי.⁴² מעבר למשמעות ההגנתית של בניית כוח צבאי פאן־אירופי חדש לביטחון מדינות האיחוד, המשמעות הפוליטית של צעד זה היא ביצור חוסנה של הקהילה האירופית מול הכוחות הפועלים לפירוקה.

מעבר למשמעות ההגנתית של בניית כוח צבאי פאן־אירופי חדש לביטחון מדינות האיחוד, המשמעות הפוליטית של צעד זה היא ביצור חוסנה של הקהילה האירופית מול הכוחות הפועלים לפירוקה.

הערות

- 1 Robin Emmott, "Bad news for our enemies": EU launches defense pact," Reuters, December 14, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-defence/bad-news-for-our-enemies-eu-launches-defense-pact-idUSKBN1E82BA>
- 2 Permanent Structured Cooperation (PESCO). EEAS – official website of the European Union. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en

- Address given by Winston Churchill to the Council of Europe (Strasbourg, 11 August 1950), CVCE, https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/ed9e513b-af3b-47a0-b03c-8335a7aa237d/publishable_en.pdf 3
- Anushka Asthana, Ben Quinn and Rowena Mason, "UK votes to leave EU after dramatic night divides nation," *The guardian*, June 24, 2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-david-cameron> 4
- The failure of the European Defence Community (EDC). 5
- Ahmet Camel Ertürk, "EU's PeSCo: A New Foreign Policy Instrument or The Same Old Story?," GPoT Policy Brief, January 2018, 51, pp 1-10. 6
- CVCE, "European Political Cooperation (EPC)," 2018, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/fed975ca-665b-4c89-ac04-0ac7e8919c51> 7
- Menon, A., "European defence policy from Lisbon to Libya," *Survival*, Volume 53, Number 3, June–July 2011, pp.75-90, <https://www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2011-2760/survival--global-politics-and-strategy-june-july-2011-bad3/53-3-09-menon-ae73> 8
- European Council, "Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP)," February 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI%282016%29573285_EN.pdf 9
- Novotny, T., "The EU as a global actor: United we stand, divided we fall," *Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55, pp. 177-191. 10
- Zaun, N., "States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System," *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, pp. 44-62. 11
- Reuters, "Timeline of Recent Terror Attacks in Western Europe," *Newsweek*, August 4, 2017, <http://www.newsweek.com/timeline-recent-terror-attacks-western-europe-580977> 12
- Anushka Asthana, Ben Quinn and Rowena Mason, "UK votes to leave EU after dramatic night divides nation," *The guardian*, June 24, 2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-david-cameron> 13
- M., Goh, V., & Booth, T. C., "Post Brexit: challenges and opportunities for radiology beyond the European Union," *The British Journal of Radiology*, 2017, p. 90. 14
- Shadi Hamid, William McCants, and Rashid Dar, "Islamism after the Arab Spring: Between the Islamic State and the nation-stat," The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, U.S.-Islamic World Forum Papers 2015, January 2017, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/islamism-after-the-arab-spring_english_web_final.pdf 15
- Chivvis, C. S., "Understanding Russian 'Hybrid Warfare'" The RAND Corporation, 2017, pp.2-4. 16

- Justin McCurry, “Trump says US may not automatically defend Nato allies under attack,” *The Guardian*, July 21, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/21/donald-trump-america-automatically-nato-allies-under-attack> 17
- Robin Emmott and Steve Holland, “Trump directly scolds NATO allies, says they owe ‘massive’ sums,” Reuters, July 25, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-europe/trump-directly-scolds-nato-allies-says-they-owe-massive-sums-idUSKBN18K34D> 18
- Kostanyan, H., & Barslund, M, “Will Trump matter for the EU’s policy priorities?,” LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 2017. 19
- Jacopo Barigazzi, “EU unveils military pact projects,” Politico, October 21, 2017, <https://www.politico.eu/article/macron-eu-to-unveil-military-pact-projects/> 20
- Jonathan Marcus, “Brexit vote revives dream of EU army,” BBC News, September 9, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37317765> 21
- UK Parliament, “EU Defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO),” December 12, 2017, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8149> 22
- The Lisbon Treaty – Article 42, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-2-provisions-on-the-common-security-and-defence-policy/129-article-42.html> 23
- Shannon Togawa, “No, Europe Isn’t Ambushing NATO,” *Foreign Policy*, January 3, 2018, <http://foreignpolicy.com/2018/01/03/no-europe-isnt-ambushing-nato/> 24
- Council of Europe, “Notification on permanent structured cooperation (PESCO),” pp 3-5, <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> 25
- Council of Europe, “Joint notification by member states to the High Representative and to the Council on PESCO,” November 13, 2017, Annex II, point 18; Annex III, point 2.1, <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> 26
- Damien Sharkov, “Trump, Russia and Brexit Revive ‘Landmark’ Defense Project for Europe,” *Newsweek*, November 13, 2017, <http://www.newsweek.com/russia-trump-brexit-revive-landmark-defense-project-europe-709813> 27
- EEAS, “Permanent Structured Cooperation – PESCO,” December 13, 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_factsheet_pesco_permanent_structured_cooperation_en_0.pdf 28
- European Council, “Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to The High Representative of the union for foreign affairs and security policy,” <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> 29
- Robin Emmott, “EU countries agree to create a European mega-army,” *Business Insider*, November 13, 2017, 30

- <http://www.businessinsider.com/eu-countries-agree-mega-army-2017-11>
 Jacopo Barigazzi, "EU unveils military pact projects," Politico, October 21, 2017, 31
<https://www.politico.eu/article/macron-eu-to-unveil-military-pact-projects/>
 Benedetta Fornaciari da Passano, "PESCO: Possible implications in the 32
 field of Migration," Europeum, January 4, 2018, [http://europeum.blogactiv.
 eu/2018/01/04/pesco-possible-implications-in-the-field-of-migration/](http://europeum.blogactiv.eu/2018/01/04/pesco-possible-implications-in-the-field-of-migration/)
 Council of Europe, "Permanent Structured Cooperation (PESCO) first 33
 collaborative PESCO projects – Overview," [http://www.consilium.europa.eu/
 media/32082/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/32082/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf)
 Alice Billon-Galland and Martin Quencez, "Can France and Germany Make 34
 PESCO Work as a Process Toward EU Defense?" *Policy Brief*, Issue 33, October
 6, 2017, pp 1-8.
 "Doorstep," November 13, 2017, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/ 35
 opinions_148840.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm)
 Robin Emmott, "'Bad news for our enemies': EU launches defense pact," 36
 Reuters, December 14, 2017, [https://www.reuters.com/article/us-eu-defence/bad-
 news-for-our-enemies-eu-launches-defense-pact-idUSKBN1E82BA](https://www.reuters.com/article/us-eu-defence/bad-news-for-our-enemies-eu-launches-defense-pact-idUSKBN1E82BA)
 James Crisp, "EU governments to warn cyber attacks can be an act of war," *The 37
 Telegraph*, October 29, 2017, [http://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/29/eu-
 governments-warn-cyber-attacks-can-act-war/](http://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/29/eu-governments-warn-cyber-attacks-can-act-war/)
 El Universal, "Israel aid delegation departs from Mexico," September 27, 2017, 38
<http://www.eluniversal.com.mx/english/israel-aid-delegation-departs-mexico>
 The Tower, "In wake of deadly earthquake, Israel sends aid delegation to Nepal,"
 April 26, 2015, [http://www.thetower.org/1941-in-wake-of-deadly-earthquake-
 /israel-sends-aid-delegations-to-nepal](http://www.thetower.org/1941-in-wake-of-deadly-earthquake-israel-sends-aid-delegations-to-nepal)
 מערך הסייבר הלאומי, "משלחת בכירה מאוסטרליה ביקרה ברשות הסייבר," 39
<https://www.gov.il/he/Departments/news/australia>, 2017
 מערך הסייבר הלאומי, "ישראל והודו חתמו על הסכם שת"פ בתחום הסייבר," 15
<https://www.gov.il/he/Departments/news/india>, 2018
 על פי ניתוח נתונים מאתר UNROCA לאורך העשור האחרון. על פי נתונים לשנת 40
 2017 בלבד מאתר SIPRI, בשנת 2017 אירופה הייתה היעד הראשון בהיקפו ליצוא
 ביטחוני. היעד השני היה אמריקה הלטינית.
 עילי רטיג ויותם רוזנר, "המשברים של אירופה הם ההזדמנות של תעשיית הנשק 41
 הישראלית," מבט על, גיליון 965, 17 באוגוסט 2017,
<http://www.inss.org.il/he/publication>
 תעשיית הנשק של אירופה הם ההזדמנות של תעשיית הנשק
- Raik, K., & Järvenpää, P., "A New Era of EU-NATO Cooperation: How to Make 42
 the Best of a Marriage of Necessity," Center for Transatlantic Relations, 2017.

עד כמה מאוחד כיום האיחוד האירופי? המתיחות המסתמנת בין מדינות מזרח אירופה ומערב אירופה

עדי קנטור ושרון מלכא

אירופה משנה את פניה בשנים האחרונות. מול השאיפה להקים קולקטיב אירופי מאוחד ניצבות כיום סוגיות כבדות משקל, הקוראות תיגר על שלמות האיחוד ועל יכולתם של קברניטיו להציעו לעבר עתיד בטוח. אחת הסוגיות החשובות היא ערעור היחסים בין מדינות מזרח אירופה ומערב אירופה, במיוחד לנוכח משבר ההגירה של 2015. מאמר זה יבחן את השאלה: כיצד באה לידי ביטוי המתיחות בין מדינות מזרח אירופה (מדינות וישגראד) ומערב אירופה באיחוד, האם היא אכן מערערת את יציבותו ומהן המשמעויות מבחינת ישראל.

מילות מפתח: מדינות וישגראד, איחוד אירופי, ישראל, משבר ההגירה, תנועות ימין פופוליסטיות.

מבוא

בנובמבר 2017 הודלפה לתקשורת הגרמנית אזהרה שפורסמה על ידי אגף התכנון בצבא גרמניה, ואשר קראה להתכונן למצב של "כאוס עם התפרקות אפשרית של האיחוד והקמת 'גוש מזרחי'". בתרחיש תחת הכותרת "מערב נגד מזרח" נסקר מצב אפשרי של התמוטטות תהליך האינטגרציה האירופית, לאחר שהמדינות המזרחיות יפרשו מהאיחוד ויקימו "איחוד מזרחי" נפרד. העובדה שראשי מדינות מזרח אירופה הודיעו כי לא יסכימו לקבל מבקשי מקלט מוסלמים, ואף לא שינו את עמדתם גם לאחר סבב איומים משפטי מצד גורמים באיחוד – הביאה לחשש ניכר בקרב ראשי אגף התכנון בצבא גרמניה.¹

עדי קנטור היא חוקרת ומתאמת תוכנית המחקר אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי. שרון מלכא היא מתמחה בתכנית המחקר אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

אירופה משנה את פניה בשנים האחרונות. מול השאיפה להקים קולקטיב אירופי מאוחד ניצבות, בעיקר בעשור האחרון, סוגיות כבדות משקל (איראן, ברקזיט, תמורות במזרח התיכון, ממשל טראמפ ועוד) אשר קוראות תיגר על שלמות האיחוד ועל יכולתם של קברניטיו להציעו לעבר עתיד יציב ובטוח. סוגיה בולטת נוספת המאתגרת את האיחוד היא המתיחות הגוברת בשנים האחרונות בין מדינות מזרח אירופה ומערב אירופה. לאחר רצף של משברים כלכליים שפקדו את האיחוד,² משבר הגירה המוני, עליית תנועות ימין פופוליסטי ומחלוקת בין מזרח ומערב בנוגע למענה לאיום הרוסי, נדמה כי האופטימיות שהירה ששררה באירופה בימים שלאחר סיום העידן הפוסט־קומוניסטי – אשר ביקשה יותר מכול לאחד בין "מזרח" ו"מערב" – חלפה ועברה.³

יש לזכור כי הפילוג באיחוד האירופי כיום הוא סוגיה מורכבת שאינה באה לידי ביטוי בין מדינות מזרח ומערב היבשת בלבד. עמדות אירו־סקפטיות ואנטי־ממסדיות ניתן למצוא כיום בכל רחבי היבשת האירופית, גם בקרב מדינות השוכנות במרכזה ובמערבה. באוסטריה, לדוגמה, הוקמה בעקבות הבחירות באוקטובר 2017 קואליציה שאיחדה את 'מפלגת העם' בראשותו של סבסטיאן קורץ (ÖVP) עם 'מפלגת החירות' בראשות היינץ־כריסטיאן שטראכה (FPÖ) – אשר חרתה על דגלה את המאבק נגד "השתלטותו של האסלאם באוסטריה".⁴ מגמות דומות ניתן לראות לאחרונה גם באיטליה, בגרמניה, בהולנד, בצרפת ובבריטניה.⁵ לפילוג זה נוספו גם סוגיית הבדלנות בקרב פלגים שונים במדינות האיחוד (כדוגמת ספרד),⁶ וכן אתגרים בהצבת קו אחיד כלפי רוסיה (בעיקר בהקשר של מעורבות האיחוד בבלקן, סוגיית המרגלים, החשד למעורבות בבחירות ואספקת הגז הרוסי לאירופה).⁷ מבין כל הסוגיות הללו יתמקד מאמר זה במתיחות הגוברת בין מזרח היבשת (מדינות וישגראד)⁸ ומערבה וישאל כיצד זו באה לידי ביטוי, האם היא אכן מערערת את יציבותו של האיחוד האירופי, ומה השפעתה על היחסים עם ישראל.

רקע

בשנת 2004 צורפו לאיחוד 13 מדינות חדשות ממזרח אירופה, 11 מתוכן היו קומוניסטיות לשעבר. במבט לאחור נדמה כי הרעיון להביא לשיקומן הכלכלי של מדינות מזרח אירופה עם התרחבותו של האיחוד אכן צלח בחלקו (בעיקר מבחינה כלכלית). האיחוד ראה בהתרחבות מזרחה כלי שיביא במרוצת הזמן להשתרשותם של ערכים דמוקרטיים־ליברליים מערביים בקרב מדינות שהשתחררו זה עתה מ"עול" המשטר הסובייטי. בפסגת קופנהגן ב־1993 יזמו מנהיגי האיחוד רשימת קריטריונים כתנאי להצטרפותן: כינון מוסדות שלטון דמוקרטיים יציבים, שלטון חוק, שמירה על זכויות אדם ומתן כבוד והגנה למיעוטים, כלכלת שוק אחידה ועוד.⁹

אולם, ההתרחבות לא בהכרח הביאה לשוויון מלא בין המדינות. העובדה שמדובר היה במדינות סובייטיות לשעבר, שבהן רמת האמון במשטר הייתה נמוכה מלכתחילה, עיכבה את שילובן באיחוד לאחר מכן.¹⁰ סוגיות רבות נותרו עדיין ללא מענה ואי-היסמטריות ביחסים גברה. בעשור האחרון התמודדו מוסדות האיחוד עם אתגרים נוספים שערערו את יציבותם. המשבר הכלכלי העולמי שפקד גם את אירופה ב-2008 והחובות הרבים שהצטברו ממדינות חברות חלשות יותר מבחינה כלכלית הביאו ליצירת תוכניות סיוע ומתן הלוואות בסדרי גודל נכבדים (יוון בלבד קיבלה סיוע של 7.5 מיליארד אירו), ונוצרה מחלוקת עמוקה בין המדינות שתמכו בתוכניות הסיוע לבין אלה שהתנגדו להן.¹¹ אתגר נוסף היה המשבר הצבאי בגבול אוקראינה-רוסיה. ב-2014 אישרה אוקראינה עסקת סחר עם האיחוד האירופי על חשבון קשריה עם רוסיה. בתגובה סיפחה רוסיה את חצי האי קרים לשטחה ותמכה במאבק בדלני במזרח אוקראינה, שהוביל למותם של למעלה מ-8,000 בני אדם.¹² נוסף למשבר זה, בשנת 2015 נאלצו קברניטי האיחוד לעסוק בשאלת פיזורם של מבקשי המקלט שהגיעו לחופי היבשת, בעקבות משבר הגירה חסר תקדים בממדיו מאז סוף מלחמת העולם השנייה. משבר זה סופו שערער עוד יותר את היחסים בין מזרח ומערב באיחוד.

הממד הפנים-מדינתי

התחזקותן של מפלגות ימין פופוליסטי כתגובת נגד להגעתם של מבקשי המקלט הכתה גלים בכל אירופה, אך בעיקר במדינות המזרח. בהונגריה עלתה בשנת 2010 מפלגת הימין השמרנית 'פידס' (Fidesz) בראשות ויקטור אורבן. מפלגה זו הפכה את הונגריה ממדינה שקצרה שבחים על היותה הדמוקרטיה המובילה במזרח אירופה לדמוקרטיה המצויה בתהליך הידרדרות חמור. העובדה שאורבן לא נתקל כמעט באפוזיציה חזקה דיה משמאל או בהתערבות אקטיבית חזקה מצד האיחוד אפשרה לו לחוקק תוך זמן קצר חוקים חדשים, אשר הובילו להתנגשות הן עם החוקה ההונגרית והן עם חוקת האיחוד. אורבן ואנשיו החלו ב"מתקפה חקיקתית", שבה הוטלו מגבלות על החברה האזרחית ונותבו כספים שהתקבלו מהאיחוד ל"בעלי ברית נאמנים".¹³ נוסף על שינויי החוקה החל אורבן לתקוף באופן תדיר את התקשורת ואת מערכות המשפט במדינה, ולקרר חברים ואנשי עסקים לעמדות כוח והשפעה. לאורך שמונה שנים חוקקו כאלף חוקים, שבסופו של דבר ערערו את אמות הספים של הדמוקרטיה ההונגרית.¹⁴

רוח גבית חשובה עבור אורבן הייתה הגעתם של מבקשי מקלט מסוריה, מעיראק ומאפגניסטן אל חופי אירופה ב-2015. כפעולת מנע חריפה החליט אורבן להקים חומה לאורך קו הגבול ההונגרי-הסרבי, שתמנע את כניסתם. החלטה זו הביאה לערעור היחסים בין הונגריה לאיחוד והפכה אותה ל"קו החזית הסמוי" של "משבר

הפליטים" באיחוד.¹⁵ באותה שנה נכנסו להונגריה יותר מ־50 אלף מבקשי מקלט שעברו דרך הנתיב היבשתי בבלקן.¹⁶ מבקשי מקלט אלו הוגדרו על ידי אורבן "רעל" ו"איום ביטחוני", והוא אף הכריז כי "2018 תהיה שנה של קרבות קשים".¹⁷ אותות מובהקים לכך ניתן לראות בחקיקה שאורבן מקדם בימים אלו, אשר תאפשר הטלת קנסות כספיים על גופים אזרחיים המסייעים למהגרים.¹⁸

ייצוג לקמפיין האנטי-הגירה של אורבן הייתה פרשת ג'ורג' סורוס, מיליארדר אמריקאי ממוצא יהודי-הונגרי שהואשם על ידי אורבן בכך שמימן ארגונים התומכים במבקשי מקלט בהונגריה, אשר לטענתו הורסים את הונגריה מבפנים.¹⁹ לטענת סורוס, הונגריה מעודדת "אווירה אנטי-מוסלמית ומשתמשת בשפה אנטישמית שמזכירה את שנות השלושים של המאה ה־20".²⁰

מגמות דומות לאלו שבהונגריה ניתן היה למצוא גם בפולין. פולין הצטרפה לאיחוד האירופי בשנת 2004 (ולנאט"ו ב־1999), ובתחילה נחשבה בעלת תפיסה פרו-אירופית מובהקת. רבים האמינו כי על פולין להצטרף לקולקטיב האירופי המתרחב, בעיקר מתוך אינטרסים כלכליים. הנימוק העיקרי להצטרפות היה שאחרי שנים של שלטון קומוניסטי צריכה פולין להתאחד עם המערב, להתרחק מרוסיה ולצעוד לעבר עתיד דמוקרטי-מערבי. לעומת זאת, בתחילת שנות האלפיים ובעיצומו של תהליך קבלתה של פולין כמדינה חברה באיחוד חלה תפנית בשיח הפוליטי הפנימי במדינה. עקב התרסקותה בבחירות של מפלגת השמאל LID (Left and Democrats) החלה הרטוריקה הפרו-אירופית לשנות כיוון. בהדרגה החלו מפלגות שונות בפולין להשמיע ביקורת בעלת אופי אירו-סקפטי ולאומני. אי-אמון בשוק החופשי ודבקות בעמדות קתוליות אולטרה-שמרניות הם מקצת מן הטיעונים שהועלו באותה עת.²¹ מפלגת 'חוק וצדק' שעלתה לשלטון לראשונה כבר בשנת 2005 החליפה את מפלגת השמאל LID ויצרה קואליציה עם שתי מפלגות קיצוניות אף יותר, והיא המובילה כיום את הממשלה הפולנית. לצד היחלשות מערכת המשפט והתקשורת בפולין בשנתיים האחרונות, התמקדה ממשלת פולין גם ביישומה של אידיאולוגיה לאומנית-דתית. הממסד הקתולי בפולין נותר עוצמתי חרף תהליכי החילון שפקדו את מדינות מערב היבשת. בפולין, לעומת זאת, מחזיקים אנשי הדת בכוח רב במיוחד במאבקם נגד חברי המפלגה הקומוניסטית ובמאמצייהם למנוע את השפעת הליברליזם המערבי על החברה הפולנית. אי-הפרדה בין דת ומדינה באה לידי ביטוי, לדוגמה, בניסיונה של הממשלה להעביר חוק המגביל ביצוע הפלות במדינה.²²

גם בסלובקיה ובצ'כיה ניתן היה לראות תהליכים דומים. מדינות אלו נפרדו זו מזו בינואר 1993 והצטרפו לאיחוד ב־2004. מילוש זמאן נשיא צ'כיה ידוע כבעל עמדות אירו-סקפטיות, פרו-רוסיות, תומך ביחסים עם סין ומתנגד נחרצות לכניסתם

של מבקשי מקלט מוסלמים למדינה.²³ גם ראש ממשלת סלובקיה רוברט פיקו ידוע ברטוריקה אנטי־מוסלמית, ואמר בעבר כי "לאסלאם אין מקום בסלובקיה".²⁴

הממד הבינ־מדינתי

אחת מסוגיות הליבה שהביאה לעלייה במתיחות שבין מדינות מזרח ומערב אירופה הייתה גל עצום של מבקשי מקלט מארצות מוסלמיות שהגיעו ליבשת בקיץ 2015. אולם, קברניטי האיחוד החלו לעסוק בסוגית מדיניות ההגירה עוד שנים קודם לכן. בשנת 2005 הושלם מערך החוקים הקרוי Common European Asylum System (CEAS), אשר נועד להבטיח שכל המדינות החברות יגנו על זכויות מבקשי מקלט באיחוד. אך משבר הפליטים של השנים האחרונות הכה בחוזקה במוסדות האיחוד, אשר לא הצליחו לתת מענה מהיר למספר רב כל כך של מבקשי מקלט שהגיעו תוך פרק זמן קצר ביותר.

נושא המחלוקת העיקרי בין המדינות החברות בסוגיית ההתמודדות עם מבקשי המקלט היה 'תקנת דבלין'. תקנה זו קבעה כי על כל מבקש מקלט המגיע לגבולות האיחוד האירופי להגיש בקשה למקלט במדינה הראשונה שאליה הוא מגיע (רוב מבקשי המקלט הגיעו אל "מדינות השער" השוכנות לחופי הים התיכון, דוגמת איטליה ויוון). הרעיון בבסיס התקנה היה למנוע מצב שבו יעברו מבקשי מקלט ממדינות השער למדינות שבהן חוקי ההגירה מקלים יותר (בעיקר מדינות השוכנות בצפון־מערב היבשת דוגמת גרמניה, צרפת ומדינות סקנדינביה).²⁵ ואולם, הגעתם של יותר ממיליון מבקשי מקלט דווקא אל מדינות השער בקיץ 2015 חשפה את חולשתה של תקנה זו.²⁶ עם כניסתם נוצר לחץ כבד על מרכזי הקליטה, אשר לא יכלו לעמוד בעומס והגיעו למצב של קריסה. לכן היה ברור כי על מנת לנהל טוב יותר את תנועתם של מבקשי המקלט ביבשת נדרשות רפורמות בתקנה. בתקנת דבלין המתוקנת הוכנסו קריטריונים חדשים שקבעו את אופן החלוקה החדש בין המדינות החברות, במטרה להביא לאיזון ולשוויון בנטל.²⁷ את ההצעה לחלוקה החדשה הוביל נשיא הנציבות האירופית ז'אן קלוד יונקר, אשר כינה אותה "מערכת מנדטורית של מכסת הפליטים".²⁸

אולם, לאור חילוקי דעות קשים בין המדינות במזרח האיחוד לבין אלו שבמערב, חלוקה זו לא יצאה לפועל כמתוכנן. הונגריה ופולין סירבו בכל תוקף לקלוט את מבקשי המקלט. סלובקיה וצ'כיה קיבלו כל אחת כתריסר פליטים. הרטוריקה של מנהיגי מדינות מזרח אירופה נגד הצעת החלוקה סבבה בעיקר סביב "חששות ביטחוניים ולאומיים", שלטענתם נוצרו על רקע העלייה בפיגועי הטרור האסלאמיסטי־קיצוני באירופה בשנים האחרונות.²⁹ כמו כן טענו כי כניסתם ללא פיקוח של "מהגרים לא חוקיים"³⁰ בהכרח תשנה את הצביון התרבותי והדתי במדינה – חשש שאותו ביקשו למנוע מכול וכול.³¹

חוסר הרצון מצד מדינות מזרח אירופה לעזור למדינות שקלטו מבקשי מקלט רבים דוגמת גרמניה (אשר קיבלה 1.1 מיליון בקשות מקלט) הוביל להיווצרותה של "זירת קרב" בפרלמנט האירופי.³² כתוצאה מכך גובש במהלך 2016 הסכם עם טורקיה שלפיו היא תסכים לקבל חזרה לתחומה את מבקשי המקלט שיגורשו משטחי מדינות האיחוד, ובתמורה לכך תקבל שישה מיליארד אירו ויואץ המשא ומתן לקבלתה לאיחוד האירופי.³³ בשנת 2017, לאחר שנתיים של מאבק עיקש בין מדינות וישגרד למדינות צפון-מערב אירופה, דחה בית המשפט האירופי לצדק (ECJ) את טענתן של סלובקיה והונגריה, אשר פולין נתנה לה גיבוי, בדבר אי-חוקיותם של ההסכמים. בית המשפט קבע כי לאיחוד הזכות לחייב את המדינות לקבל לשטחיהן מבקשי מקלט בהיקף התואם לתנאי החלוקה היחסיים.

התגובות להחלטת בית הדין לא איחרו לבוא. ראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבן פתח במתקפה חזיתית וכינה את ההחלטה "לא אחראית", "מחרידה" ו"אונס של הערכים והעקרונות של האיחוד האירופי".³⁴ לטענתו, החלטת בית המשפט מסכנת את ביטחונה ואת עתידה של אירופה כולה.³⁵ גם ראש ממשלת סלובקיה התנגד למדיניות "הדלת הפתוחה" של קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל.³⁶ מנגד הצהירה גרמניה כי היא מצפה ממדינות מזרח אירופה ליישר קו עם מדיניות האיחוד. שר החוץ הגרמני זיגמר גבריאל אמר "אנחנו יכולים לצפות מכל השותפים האירופים לדבוק בפסיקתו של בית המשפט וליישם את ההסכם ללא דיחוי".³⁷ נשיא צרפת עמנואל מקרון הביע גם הוא את סלידתו מעמדתן של מדינות המזרח, והדגיש את החשיבות של חיזוק הסולידריות בין המדינות החברות ומניעת הפילוג ביניהן.³⁸ בסופו של תהליך התבקשה הונגריה לקלוט כ-1,294

מבקשי מקלט וסלובקיה כ-862.³⁹ אולם המחלוקת הקשה עודנה רחוקה מפתרון יציב וארוך טווח. סוגיית מבקשי המקלט רק העצימה את המתיחות ואת תחושת חוסר הוודאות לגבי יציבותו של האיחוד האירופי. מגמה זו, אשר הייתה קיימת עוד שנים קודם לכן, רק העמיקה עם הגעתם של המוני מבקשי המקלט. בשנתיים האחרונות חלה אומנם ירידה חדה במספר מבקשי המקלט באיחוד, וירידה זו הפחיתה מעט את המתיחות בין המדינות החברות, אך היא לא נעלמה לחלוטין מן השטח. השוני המהותי בקו האידיאולוגי ובתפיסה הפוליטית-חברתית

מדינות וישגרד נחשבות כיום ידידותיות במיוחד כלפי ישראל, בעיקר מאחר שאינן מתנות את יחסי החוץ שלהן עם ישראל ביחסיה עם הפלסטינים – קו האופייני יותר למדינות מערב אירופה באיחוד.

בין המדינות המזרחיות והמערביות יוסיף לאתגר את אופן קבלת ההחלטות במוסדות האיחוד האירופי, ויקשה עליהן לנסח מדיניות סדורה ואחידה בשאלות מהותיות הנוגעות לעתידו.

המשמעויות עבור ישראל

מדינות וישגראד נחשבות כיום ידידותיות במיוחד כלפי ישראל, בעיקר מאחר שאינן מתנות את יחסי החוץ שלהן עם ישראל ביחסיה עם הפלסטינים – קו האופייני יותר למדינות מערב אירופה באיחוד. ניתן היה לחוש בהתחממות היחסים כבר בביקורו הרשמי של ראש הממשלה בנימין נתניהו בבודפשט ביולי 2017, עת נפגש עם ארבעת ראשי מדינות וישגראד.⁴⁰ היה זה ביקור בעל משמעות היסטורית – הביקור הראשון של ראש ממשלה ישראלי בהונגריה לאחר נפילת המשטר הקומוניסטי.⁴¹ מטרות הביקור היו הן כלכליות והן מדיניות-אסטרטגיות, והנושאים שנדונו סימנו קו חיובי ביחסה של ישראל כלפי מדינות המזרח, בד בבד עם הבעת ביקורת נוקבת כלפי המדינות המערביות. שאיפתן של ארבע מדינות וישגראד הייתה ליצור שיתופי פעולה רחבים יותר עם ישראל בנושאים ביטחוניים וטכנולוגיים הנוגעים למשבר ההגירה באירופה ולהגנה על הגבולות, למלחמה בטרור, לאנרגיה, לתעשיות צבאיות, לסייבר ולחדשנות.⁴²

ליחסים בין מדינות וישגראד לבין ישראל יש השלכות הנוגעות ליחסיה של ישראל עם האיחוד האירופי. בביקורו בהונגריה מתח נתניהו ביקורת נוקבת על מדיניות החוץ של האיחוד כלפי ישראל, בייחוד באשר לסוגיה הישראלית-פלסטינית. נתניהו אמר כי "האיחוד האירופי הוא הארגון הבינלאומי היחיד שמתנה את היחסים עם ישראל, שנותנת לו טכנולוגיה, בשיקולים פוליטיים. אף אחד לא עושה זאת."⁴³ נתניהו מתח ביקורת ברורה על אותן מדינות מרכז-מערב אירופה, אשר במקום לתמוך בישראל יוצאות נגדה ומתנות את יחסיהן עימה בקידום פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, כך לטענתו. לפיכך ממשלת ישראל רואה במדינות וישגראד תשובה למדיניות הביקורתית המערבית כלפי ישראל. אולם, להתחממות היחסים בין ישראל ומדינות וישגראד יש גם צדדים בעייתיים הנוגעים ליחסיה של ישראל עם הקהילות היהודיות באירופה. בהונגריה הייתה האווירה הציבורית סביב ביקור נתניהו עוינת ביותר ונגועה במאפיינים אנטישמיים. באותם ימים, כאמור,

יצא אורבן בקמפיין תקיף וחסר פשרות נגד ג'ורג' סורוס, אשר במהלכו חשו חברי הקהילה היהודית כי הם מצויים תחת איום וקיוו להגנה מצד ממשלת ישראל, אך הדבר לא קרה.⁴⁴ תקרית זו הביאה למשבר אמון חמור בין הקהילה היהודית בהונגריה לבין ישראל.

ממשלת ישראל רואה במדינות וישגראד תשובה למדיניות הביקורתית המערבית כלפיה.

נוסף על התמורות בהונגריה התפתחה בתחילת 2018

מתיחות בין ישראל ופולין על רקע "חוק השואה" הפולני, ביזומת מפלגת השלטון 'חוק וצדק'. לפי החוק, אדם אשר ייחס לעם הפולני או לפולין אחריות או שותפות לפשעי הנאצים, לפשעים נגד האנושות או לפשעי מלחמה יקבל קנס או מאסר של עד שלוש שנים. חוק זה חולל תרעומת קשה בזירה הציבורית בישראל ונגקטו

מאמצים במישור הדיפלומטי במטרה ליצור לחץ על ממשלת פולין לבטל את החוק, או לכל הפחות לשנותו. בתחילת חודש מארס 2018 הגיעה לירושלים משלחת דיפלומטים והיסטוריונים מטעם ממשלת פולין, שמטרתה הייתה להסביר את החוק לאנשי משרד החוץ.⁴⁵

סיכום

בשנים הקרובות יעמדו במבחן מכריע יציבותם של מוסדות האיחוד האירופי, ובמיוחד אופי היחסים בין המדינות החברות ממזרח וממערב. האתגרים הרבים, הן מבית והן מחוץ, המאיימים כל העת על שלמות האיחוד, מחייבים את קברניטיו לחשיבה מחודשת באשר למטרות שאליהן הוא שואף לחתור ולערכים שעליהם הוא מתבסס. גלי ההגירה האחרונים לאירופה הוכיחו כי התערער החלום ליצור זהות אירופית מאוחדת לכ־800 מיליון תושבים ברחבי היבשת, המחזיקים בזהויות ובנרטיבים לאומיים שונים. זרמים ימניים פופוליסטיים שהיו סמויים במשך שנים חוזרים אל מרכז הבמה וחותרים תחת אושיות האיחוד ופרויקט האינטגרציה. חוסר התייחסות לתהליכים אלו מצד מנהיגי האיחוד הביא לבסוף להופעתם של סדקים עמוקים בין שתי תפיסות עולם מרכזיות. הראשונה, הדמוקרטית-הליברלית והגלובלית, מקדמת את חירויות הפרט, השוויון, הפרדת דת ומדינה, וחותרת לטשטוש הגבולות בין המדינות ולהעמקת הקשרים התרבותיים והכלכליים ביניהן. התפיסה השנייה, ההפוכה לה במידה רבה, דוגלת בחזרה אל הלאום ובחיזוק גבולות וערכים דתיים-שמרניים. יישוב בין תפיסות אלה הוא האתגר הגדול ביותר שעימו מתמודדים קברניטי האיחוד.

המתיחות בין מדינות האיחוד משפיעה במידה לא

מועטה גם על טיב היחסים בין מדינת ישראל והאיחוד האירופי. התקרבותה של ישראל אל מדינות וישגראד בתקופה האחרונה משמעה גם "הסכמה שבשתיקה" עם קו אירו־סקפטי וימני־פופוליסטי, אשר לעיתים אף מדיף ריח אנטישמי – מה שעלול להתקבל בקרירות, הן מצד מדינות מערב אירופה והן מצידן של הקהילות היהודיות. יש לזכור בהקשר זה כי האיחוד האירופי הוא מקור עיקרי של יבוא סחורות לישראל (כ־41 אחוזים) והיעד השני בעולם ליצוא סחורות ישראליות אחרי ארצות-הברית (26 אחוזים). טוב תעשה ישראל אם תדע לנהל ערוץ

התקרבותה של ישראל אל מדינות וישגראד משמעה גם "הסכמה שבשתיקה" עם קו אירו־סקפטי וימני־פופוליסטי, אשר לעיתים אף מדיף ריח אנטישמי – דבר שעלול להתקבל בקרירות, מצד הקהילות היהודיות.

פתוח ומכבד מול מוסדות האיחוד. שמירה על יחסים מאוזנים הן עם המדינות החברות והן עם הקהילות היהודיות באירופה היא אינטרס אסטרטגי ראשון במעלה עבור ישראל.

הערות

- 1 ניסן צור, "נערכים לעתיד קודר", **דבר ראשון**, 13 באוקטובר 2017, <http://www.davar1.co.il/94169>.
- 2 ב-2008 פקד גם את אירופה המשבר הכלכלי העולמי שהוביל לחובות כבדים מצד המדינות החלשות באיחוד כדוגמת יוון, ספרד ופורטוגל. נוצרה מחלוקת סביב מדינות מזרח אירופה ומערב אירופה בנוגע לאופן הטיפול בבעיה זו.
- 3 Andrew A. Michta, "The Fading of the Idea of Central Europe," *The American Interest*, January 1, 2018, <https://www.the-american-interest.com/2018/01/01/fading-idea-central-europe>
- 4 Nicola Slawson, "Austrian President Approves Far-Right Freedom Party Joining Coalition Government," *The Guardian*, December 16, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/16/austrian-president-approves-far-right-freedom-party-role-in-coalition-government>
- 5 Jenny Hill, "German Election: Why So Many Voters in the East Chose AfD," BBC, September 26, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-41398628>;
"Make No Mistake – Right-Wing Populism is Making a Resurgence in Europe, as the Italian Elections Show," *Independent*, March 5 2018, <https://www.independent.co.uk/voices/editorials/italy-election-results-populism-resurgence-europe-anti-eu-silvio-berlusconi-5-star-movement-luigi-di-a8240861.html>.
- 6 אורן נהרי, "הבדלנים באים: הלאומיות לא מתה – היא רק התנפצה לרסיסים בכל אירופה", וואלה, 5 באוקטובר 2017, <https://news.walla.co.il/item/3101851>
- 7 Daniel Boffey and Jennifer Rankin, "At least 10 EU Nations to Expel Russian Diplomats in Spy Row," *The Guardian*, March 23, 2018, <https://www.theguardian.com/politics/2018/mar/23/theresa-may-welcomes-eu-backing-russia-spy-attack-response>; Dusan Stojanovic, "EU and Russia Battle for Influence in Balkan Region," *Independent*, February 24, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-brussels-russia-moscow-kremlin-balkans-ukraine-jean-claude-juncker-vladimir-putin-nato-latest-a8226786.html>; <https://www.nato.int/docu/review/2014/NATO-Energy-security-running-on-empty/Ukrainian-conflict-Russia-annexation-of-Crimea/IW/index.htm>
- 8 בפברואר 1991 הוקמה ברית פוליטית בין ארבע מדינות במרכז ובמזרח אירופה: צ'כיה, סלובקיה, הונגריה ופולין. מטרת הברית הייתה קידום שיתופי פעולה ואינטרסים משותפים במסגרת האינטגרציה האירופית בנושאי כלכלה, צבא ואנרגיה. מדינות אלה חולקות ערכים תרבותיים ואינטלקטואליים ומסורת דתית משותפת והן מבקשות לשמרם במסגרת הברית, www.visegradgroup.eu/about
- 9 כמו כן, התחייבות מצד כולן להסכים להשתתף בנטל החובות של המדינות החברות האחרות, במקרה שיהיו כאלה. Juncos, A.E. and Pérez-Solórzano Borragán, "Enlargement," in: *European Union Politics*, eds. N. 'Enlargement' (4th ed., Oxford University Press, 2013), pp. 226-229.
- 10 שם.
- 11 James Kanter, "Eurozone Agrees to Debt Relief and Bailout Aid for Greece," *The New York Times*, May 24, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/05/25/business/international/greece-debt-relief-imf-eurozone-bailout.html>

- 12 "לפחות 8,000 בני אדם נהרגו מאז החלה הלחימה במזרח אוקראינה", **הארץ**,
 8 בספטמבר 2015, <https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/1.2727056>
- 13 זכייה של יותר משני שלישים מתוך מושבי הפרלמנט. פטריק קינגסלי, (ניו יורק
 טיימס), "תחת אפו של האיחוד: ראש ממשלת הונגריה פירק את הדמוקרטיה",
הארץ, 13 בפברואר 2018,
<https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/.premium-1.5811080>
- 14 Patrick Kingsly. "As West Fears the Rise of Autocrats, Hungary Shows What's
 Possible," *The New York Times*, February 10, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/02/10/world/europe/hungary-orban-democracy-far-right.html>
- 15 פטריק קינגסלי, (גרדיאן), "הונגריה היא קו החזית הסמוי של משבר הפליטים באיחוד
 האירופי", **הארץ**, 23 ביוני 2015, <https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/.premium-1.2666210>
- 16 ש.ם.
- 17 ש.ם.
- 18 ש.ם. "תחת אפו של האיחוד".
- 19 ישראל פישר, "סורוס נגד ממשלת הונגריה: "שקרנית ואנטישמית", **דה מרקר**, 20
 בנובמבר 2017, <https://www.themarker.com/wallstreet/1.4610722>
- 20 ש.ם.
- 21 Jasiewicz, K. and A. Jasiewicz-Betkiewicz, "Poland," *European Journal of
 Political Research*, 43 (2004), pp. 1111.
- 22 בסופו של תהליך מחה הציבור בפולין נגד החוק והוא לא אושר.
- 23 זמאן אף הצייע בעבר לקיים משאל עם בנוגע לחברותה של צ'כיה באיחוד. (אי.פי),
 "נשיא צ'כיה מילוש זמאן נבחר לכהונה שנייה", **הארץ**, 27 בינואר 2018,
<https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/1.5767739>
- 24 Vince Chadwick, "Robert Piko: Islam Has No Place in Slovakia," *Politico*, 24
 May 27, 2016, <https://www.politico.eu/article/robert-fico-islam-no-place-news-slovakia-muslim-refugee/>
- 25 "Country Responsible for Asylum Application (Dublin)," *Europa*, February 25, 2018,
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en
- 26 "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts," *BBC*, March 4, 2016,
<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
- 27 (פינגשל טיימס), "האיחוד האירופי: קנסות כבדים למדינה שתסרב לקבל מהגרים",
גלובס, 3 במאי 2016, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001121593>
- 28 על פי הצעתו, על יוון ואיטליה להעביר כ-160 אלף מבקשי מקלט למדינות החברות
 האחרות באיחוד עד ספטמבר 2017. 28 המדינות יחלקו ביניהן את מבקשי המקלט
 באופן מאוזן ושוויוני ועל פי "מפתח חלוקה" אשר יבוסס על תמ"ג, גודל אוכלוסייה,
 שיעורי אבטלה ומספר מבקשי מקלט שנכנסו בעבר למדינה.
- מקור: "The EU and the Migration Crisis," *Europa*, July 2017, "Migrant crisis:
 EU's Juncker announces refugee quota plan," *BBC*, September 9, 2015,
<http://www.bbc.com/news/world-europe-34193568>
- נעמי אולרי, "האיחוד האירופי יציג תוכנית לחלוקת פליטים בין המדינות", *nrg*, 11
 במאי 2015, <https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/ART2/694/019.html>

- “Refugee Crisis: Juncker Unveils EU Quota Plan – As it Happens.” *The Guardian*, September 9, 2015, <https://www.theguardian.com/world/live/2015/sep/09/refugee-crisis-juncker-unveils-eu-quota-plan-live-updates>
- Eszster Zalan, “Hungary to Challenge Refugee Quotas in EU Court,” *EUobserver*, 29 November 11, 2015 <https://euobserver.com/migration/131158>; Rob Cameron, “Migrant Crisis: Why Central Europe Resists Refugee Quota,” BBC, September 22, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34313478>
- 30 ראשי מדינות וישגראד וביניהם אורבן כינו כל העת את מבקשי המקלט “מהגרים בלתי חוקיים”, על מנת לתת דגש יתר בשיח הפוליטי-חברתי לעצם היותם גורמי סיכון, לטענתם, לביטחון הלאומי במדינה, או “מפגעים פוטנציאליים” שמהם יש להזהר ולמנוע את כניסתם למדינה בשל כך.
- “How is the Migrant Crisis Dividing EU Countries?” BBC, March 4, 2016, 31 <http://www.bbc.com/news/world-europe-34278886>
- Die Welt*, January 6, 2016, “1,1 Millionen Flüchtlinge kamen 2015 nach 32 Deutschland,” <https://www.welt.de/politik/deutschland/article150678614/1-1-Millionen-Fluechtlinge-kamen-2015-nach-Deutschland.html>
- 33 עד היום קלטה טורקיה 3.5 מיליון מבקשי מקלט מסוריה. האיחוד האירופי העביר לממשלת טורקיה סכום חלקי של כ-850 מיליון אירו. “האיחוד האירופי ישלם לטורקיה 6 מיליארד יורו על הפליטים”, **כלכליסט**, 19 במארס 2016, <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3683878,00.html>
- Michele Sinner, Alastair Macdonald, “EU Refugee Court Ruling Triggers New 34 East-West Funding,” Reuters, September 6, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-east-europe/eu-refugee-court-ruling-triggers-new-east-west-feuding-idUSKCN1BG35V>
- 35 שם.
- “Europe Migrant Crisis: EU Court Rejects Quota Challenge,” BBC, September 36 6, 2017, www.bbc.com/news/world-europe-41172638
- 37 שם.
- Rebecca Flood, “Hungary Celebrates Victory Over EU Migrant Quotas After 38 Juncker Speech,” *Sunday Express*, September 15, 2017, <https://www.express.co.uk/news/world/854657/Hungary-EU-migrants-Juncker-victory-quota-Italy-speech-Orban>
- 39 שם.
- 40 ברק רביד, “ביקור נתניהו בהונגריה הפך למבחן ליחסה של הממשלה לממשלות הימין הלאומני באירופה”, **הארץ**, 18 ביולי 2017, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.4261717>
- Michał Wojnarowicz, Łukasz Ogródnik, “PISM Spotlight: V4+Israel Summit 41 in Budapest,” The Polish Institute of International Affairs, July 21, 2017, <http://www.pism.pl/publications/spotlight/no-42-2017#>
- 42 שם.
- 43 ברק רביד, “נתניהו תקף את האיחוד האירופי: התנהגות הארגון כלפי ישראל מטורפת”, **הארץ**, 19 ביולי 2017, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.4275936>
- 44 נתניהו ואנשי משרדו התעלמו לחלוטין מן האמירות הקשות והאנטישמיות בקמפיין של אורבן, ואף יצאו נגד סורוס בעצמם. ברק רביד, “בהוראת נתניהו: משרד החוץ חוזר בו

מהביקורת על אנטישמיות בהונגריה ותוקף בחריפות את סורוס", **הארץ**, 9 ביולי 2017,
<https://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.4238186>
45 עופר אדרת ונעה לנדאו "הדיאלוג בין ישראל לפולין צפוי להימשך שבועות; ורשה: לא
נשנה את חוק השואה", **הארץ**, 3 במארס 2018,
<https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/1.5865632>
נעה שפיגל ועופר אדרת, "טקס ישראלי בפולין בוטל בשל אזכור רצח יהודים בידי פולנים
בשואה", **הארץ**, 19 במארס 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/education/1.5914131>

מעבר לבאר שבע: הערכת יחסי אוסטרליה-ישראל

רותם נוסם

אך על פי שההיסטוריה המתועדת של היחסים בין ישראל ואוסטרליה מצביעה על קשרים הדוקים שתחילתם עוד בימי הקמתה של מדינת ישראל, הרי במציאות רחוקים יחסים אלה ממימוש הפוטנציאל הטמון בהם. בהתחשב בריבוי האינטרסים הלאומיים המשותפים והמומחיות הייחודית בתחומי החקלאות, החדשנות, הביטחון ואבטחת הסייבר, יש מקום להידוק היחסים בין שתי המדינות. עם זאת, היחסים לא הפכו לשותפות משגשגת אלא נותרו בגדר ידידות ארוכת שנים, שנדחקה לקרן זווית כתוצאה מדיפלומטיה חסרת ברק ופוליטיקה מפלגתית הפכפכה. מאמר זה בוחן את התפתחות היחסים בין אוסטרליה וישראל ומנתח את עתידם האפשרי של יחסים אלה.

מילות מפתח: אוסטרליה, ישראל, מעצמה בינונית, דיפלומטיה, אינטרס לאומי, ביטחון

יחסי אוסטרליה-ישראל: מדוע לשנות את הסטטוס קוו?

מעבר למטרה המשותפת של סדר עולמי המבוסס על כללים, יחסים הדוקים יותר בין אוסטרליה וישראל יתרמו לקידום האינטרסים הלאומיים של שתי המדינות. מבחינתה של ישראל עשויים קשרים הדוקים לסייע בהתמודדות עם המגמות השליליות במעמדה הבינלאומי ובביסוס דריסת רגל מדינית וכלכלית נוספת באזור אסיה והפסיפיק. שותפות משודרגת עם תומכת ותיקה כמו אוסטרליה צריכה לקבל עדיפות במסגרת מדיניות החוץ של ישראל, ולו רק מסיבות אלה.

רותם נוסם, מתמחה לשעבר במכון למחקרי ביטחון לאומי, היא מנהלת הלשכה הפרלמנטרית של הסגן השני של יו"ר בית הנבחרים האוסטרלי וסטודנטית לתואר שני מתקדם במדיניות ביטחון לאומי באוניברסיטה הלאומית של אוסטרליה.

קשרים הדוקים יותר עם ישראל יועילו לאוסטרליה בתחומי הביטחון והטכנולוגיה. לדוגמה, למידה מן הפיתוחים הטכנולוגיים שהשיגה תעשיית ההיי טק הישראלית ו"מערכת הסייבר האקולוגית" הלאומית הרב-תחומית של צה"ל (המרכיבה את "מעטפת הגנת הסייבר" של ישראל) עשויה להועיל לממשלה, לתעשייה ולעסקים הקטנים באוסטרליה ברכישת כישורים רבי-ערך בהגנה על תשתיות חיוניות מפני האיום ממתקפות סייבר צפויות.¹ יתרה מזאת, מעמדה של ישראל כאומת סטארט אפ סייע לה בפיתוח רשת קשרים עולמית שעשויה להועיל לאוסטרליה. למשל, תוכנית 'כן השיגור לחדשנות' (Innovation Launch Pad) של אוסטרליה בתל-אביב היא צעד ראשון ביצירת מסגרות לשיתוף פעולה ומדיניות עתידית ברורה, לצורך טיפוח תרבות משגשגת משותפת של חדשנות. באותה מידה אוסטרליה כבר הצליחה להפיק תועלת מן הניסיון הישראלי בחקלאות באזורים צחיחים, ומחקר משותף בנושא פרקטיקות חקלאיות בתנאי אקלים ספציפיים עשוי להעצים את תעשיות היצוא החזקות של שתי המדינות לנוכח התהפוכות הצפויות, הקשורות לשינויי אקלים.² אוסטרליה שואפת גם לשפר את מעמדה כמובילה עולמית בתחום היצוא הביטחוני. אחד מחמשת עמודי התווך של אסטרטגיית היצוא הביטחוני של אוסטרליה הוא טיפוח חדשנות ויצרנות רבה יותר במסגרת התעשייה הביטחונית המקומית, ויוזמות טכנולוגיות שיתופיות עשויות לסייע לה בהשגת מטרה זו.³ ולבסוף, הגברת שיתוף הפעולה בלוחמה בטרור, לרבות שיתוף פעולה מודיעיני עם ישראל, עשויה לסייע למאמציה של אוסטרליה בהתמודדות עם קיצוניות אלימה מצד כוחות אסלאמיים הפועלים באזור אסיה-פסיפיק.⁴

מבאר שבע עד ימינו

קרב באר שבע שהתחולל ב־31 באוקטובר 1917 היה אחד הניצחונות האוסטרליים הגדולים ביותר במלחמת העולם הראשונה, והעימות המשמעותי האחרון בין חילות פרשים בתולדות המלחמות.⁵ בריגדת הפרשים הקלים האוסטרלית שנכללו בה הרג'ימנט ה־4 וה־12 פתחה במתקפה על העיר באר שבע, שהייתה אז בשליטת העות'מאנים והפכה בהמשך לעיר הגדולה ביותר בדרומה של ישראל. חשיבותה האסטרטגית של העיר לצד אספקת המים שלה קבעה את גורל המבצע האוסטרלי כולו, ותבוסה בקרב הייתה כרוכה בסיכון של נפילה בשבי האויב או בהתייבשות מסֻכנת חיים. האוסטרלים הפתיעו את העות'מאנים בהתקדמות דרך המדבר, שהיה הצד הבלתי מוגן היחידי של העיר הכבושה. הבריגדה הסתערה אל מול מכונות הירייה והארטילריה שכוונה לעברה, ולכדה את בארות המים ואת העיר כולה בניצחון מדהים, במערכה שהובילה לנסיגתם של העות'מאנים מארץ ישראל

במהלך השבועות שלאחר מכן.⁶ קרב באר שבע נותר עד היום אחת מאבני הדרך הבלתי נשכחות בתולדות היחסים בין אוסטרליה לישראל.

אוסטרליה הייתה אחת החברות שנבחרו לכהן בוועדה אד הוק שהקים האו"ם בשאלת ארץ ישראל, ואשר תמכה בהמלצתה של הוועדה המיוחדת של האו"ם בשאלת ארץ ישראל (ועדת אונסקו'⁷) בדבר חלוקת שטחי המנדט הבריטי למדינה יהודית ולמדינה ערבית. היא גם הייתה אחת מהמדינות החברות הראשונות שהצביעו בעד החלטה 181 של העצרת הכללית, אשר העניקה את האישור הרשמי להמלצה זו.⁷ מאז תומכת אוסטרליה בישראל בדרך כלל, אם כי תמיכה זו ניתנת לעתים קרובות בצורה של מחוות דיפלומטיות סמליות במקום פעולה ממשית. העמדות כלפי ישראל התפתחו באיטיות והתאפיינו בשינויי מדיניות משמעותיים, שאירעו רק עם חילופי ממשלות. במהלך מלחמת לבנון ב-1982 נראה היה שממשלת אוסטרליה אימצה גישה של "הצטרפות לחגיגה" תוך נקיטת עמדה ניטרלית, קריאה לשני הצדדים להימנע מהסלמה ומתן שבחים לאו"ם ולארצות-הברית על ביצוע פעולות ל"מניעת התחדשות מעשי האיבה".⁸ במהלך העימות המתמשך בדרום לבנון, אשר החל ב-1985, גינתה הממשלה בחריפות את התקפותיה של ישראל מתוך שטח לבנון, ולא תמכה בנוכחות הישראלית בדרום לבנון.⁹

בה בעת תמכה אוסטרליה בישראל בעקביות בהצבעות באו"ם, כפי שנראה בהבעת התודה של הכנסת לאוסטרליה ב-1987 על כך שדחתה את החלטת האו"ם שהשוותה את הציונות לגזענות. באותה שנה הדגיש ראש הממשלה בוב הוק את "תמיכתו בעקרון ההגדרה העצמית של העם הפלסטיני", והוסיף כי "כמו הממשלות האוסטרליות הקודמות, אנו רואים במחויבותנו לביטחונה של ישראל ולזכותה להתקיים במסגרת גבולות בטוחים ומוכרים ציווי מוסרי ופוליטי כאחד."¹⁰ הוק הדגיש גם את מחויבותה של ממשלתו להמשיך יצוא הפחם לישראל – אות לשיתוף הפעולה המוגבר בתחומי התעשייה והחקלאות, שנועד לחזק את הקשרים הכלכליים הדו-צדדיים.¹¹ ואולם, הרטוריקה החמימה של ממשלת הוק נחלשה מאוחר יותר ב-1987, עם ביטול הזמנתו של שר התעשייה והמסחר אריאל שרון לבקר באוסטרליה עקב התגובות השליליות מצד תומכי הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) באוסטרליה.¹²

מתקפות הטרור שביצעו ב-1990 ארגונים פלסטיניים הקשורים לאש"ף תוארו על ידי סנטורים אוסטרלים כמהלומה לתהליך השלום, אשר תביא רק להקשחת עמדותיה של ישראל. הסנטור רוברט ריי ציין כי בעקבות מתקפות אלה תשקול הממשלה מחדש את תמיכתה באש"ף, לאחר שאישרה את בקשתה של לשכת המידע הפלסטינית בקנברה לשנות את שמה ל"משרד אש"ף".¹³

במרוצת הזמן הציבה שאלת ההתנחלויות היהודיות אתגר הולך וגובר ליחסי אוסטרליה-ישראל. כמו שחקנים רבים אחרים בזירה הבינלאומית, גם אוסטרליה

מאמינה שההתנחלויות הרסניות לתהליך השלום, כפי שעלה מדבריו של ראש הממשלה ג'ון הווארד במהלך ביקורו בישראל ובשטחי הרשות הפלסטינית בשנת 2000.¹⁴ בעקבות זאת נפוצה הביקורת על מדיניותה של ישראל ביחס להתנחלויות – ומכאן גם בסוגיה הרחבה יותר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני – במיוחד בשורות מפלגת הלייבור האוסטרלית (ALP). לדוגמה, ב-2016 קראה שרת החוץ ג'ולי בישופ למנהיג האופוזיציה ביל שורטן למנוע הצעה מזיקה מצד 'ידידי פלסטין במפלגת הלייבור במדינת ניו סאות' וילס'. ההצעה נועדה למנוע מחברי פרלמנט, עובדי ציבור ואנשי צבא להיענות להזמנות לבקר בישראל, כל עוד ממשלתו של בנימין נתניהו "ממשיכה במדיניות ההתנחלות, מסרבת להקמת מדינה פלסטינית ומתנכלת באכזריות לתושביה הערבים של הגדה המערבית".¹⁵ במסגרת ועידת מפלגת הלייבור בניו סאות' וילס ב-2017 הצליח שר החוץ בוב קאר להעביר הצעה לתמיכה ללא תנאי במדינה פלסטינית. הייתה זו התפתחות פורצת דרך בגישה המסורתית, אשר קראה לפתרון הסכסוך באמצעות משא ומתן והסכמה הדדית. ראשי המפלגה לשעבר בוב הוק וקווין ראד הביעו אף הם את תמיכתם בהצעה זו. שינוי זה עלול להשפיע באופן בולט על עמדות מדיניות החוץ של מפלגת הלייבור בשאלה הפלסטינית בבחירות הבאות.¹⁶ התפתחויות אלה נתנו ביטוי לתחושותיו של השר לשעבר בארי כהן ממפלגת הלייבור, אשר העריך כי גישתה של המפלגה "רוויה באנטישמיות". האשמה זו הוכחשה על ידי ראשיה השונים של מפלגת הלייבור, אך היא ממשיכה לעצב את עמדתה של הקהילה היהודית באוסטרליה כלפי המפלגה.¹⁷

עמדת מדיניות החוץ של אוסטרליה כלפי ישראל חשובה במיוחד עקב משקלה של האוכלוסייה היהודית, הקטנה באופן יחסי. הקהילה היהודית היא אחת הפזורות הוותיקות ביותר באוסטרליה ומתוארת "הקהילה היהודית הציונית ביותר בתפוצות" ברחבי העולם.¹⁸ ציונות זו מתורגמת באופן צפוי, כנראה, להשתייכות פוליטית ולאינטראקציה עם מפלגות פוליטיות אוסטרליות. חברי פרלמנט יהודים מהווים 2.2 אחוזים ממספר החברים הכולל בפרלמנט האוסטרלי, אף על פי שהקהילה היהודית מהווה 0.45 אחוזים בלבד מכלל האוכלוסייה באוסטרליה.¹⁹ החברה האוסטרלית הפתוחה והדמוקרטית היא גורם רב-חשיבות בעידוד מעורבותם והשתתפותם של היהודים בהליך הפוליטי. הישגים אלה מלווים בהשתתפות בקונגרס היהודי העולמי ובייסודו של 'הוועד היהודי של מדינות חבר העמים הבריטי' (Commonwealth Jewish Council), המעורב בקידום אינטרסים קהילתיים.²⁰ בה בעת צומחת האוכלוסייה המוסלמית באוסטרליה בקצב מהיר ומהווה עתה 2.6 אחוזים מכלל האוכלוסייה, אך עם נציגות בפרלמנט בשיעור של 1.3 אחוזים בלבד.²¹ אנשי עסקים ערבים מובילים באוסטרליה קיבלו על עצמם תפקיד של תמיכה בקהילתם, על רקע חששות הולכים וגוברים מפני קיצוניות אלימה

באוסטרליה.²² בד בבד עם מאבקה של אוסטרליה באיום הטרור המתקרב חלה גם עלייה באסלאמופוביה, ומוסלמים בסידיני חשים אפליה בשיעור הגבוה פי שלושה בהשוואה לקהילות אחרות באוסטרליה.²³ חששותיה של הקהילה הלבנונית באוסטרליה נתקלים בחוסר רגישות, ושר הפנים פיטר דאטון השמיע הערות מפלות כלפי הקהילה הלבנונית והקהילה הדרום-סודאנית באוסטרליה.²⁴ ד"ר אן עלי, חברת הפרלמנט המוסלמית הראשונה באוסטרליה ומומחית למאבק בטרור, קיבלה במשך כל תקופת כהונתה בפרלמנט איומים על חייה, המצביעים על העוינות הגוברת כלפי הקהילה המוסלמית הגדלה באוסטרליה.²⁵

ההבדלים בין הקהילה היהודית לקהילה המוסלמית באוסטרליה בכל הקשור לייצוג ולעוצמה במישור הפוליטי חשובים לצורך הערכה היסטורית של עמדות מדיניות החוץ כלפי המזרח התיכון. עם זאת הם מעלים את השאלה: בהתחשב בשיעור הייצוג הגבוה של היהודים בפוליטיקה, מדוע מתאפיינים היחסים בין אוסטרליה וישראל בקפיאה על השמרים, או לכל הפחות, רמתם נמוכה מהצפוי?

ביקורו הממלכתי של נתניהו באוסטרליה: רטוריקה דיפלומטית או מחויבות הדדית כנה?

ההתפתחויות האחרונות ביחסים בין ממשלות ישראל ואוסטרליה התרחשו במסגרת ביקורו חסר התקדים של ראש הממשלה נתניהו באוסטרליה בתחילת 2017. הביקור לוה בהכרזות על שיתוף פעולה בין ישראל לאוסטרליה בדמות הסכמים שעשויים לסמן תחילת עידן חדש של קשרים כלכליים ופוליטיים דו-צדדיים הדוקים. במהלך הביקור באוסטרליה חתמו נתניהו וראש ממשלת אוסטרליה מלקולם טרנבול על הסכם דו-צדדי בנושאי חדשנות טכנולוגית ומחקר ופיתוח, אשר ישמש מסגרת עבור קבוצות מתחומי המדע, ההנדסה והעסקים ליצירת משרות ותעשיות העתיד. נחתם גם הסכם תעופה שנועד להרחיב את הקשרים המסחריים והבין-אישיים.²⁶ טרנבול הביע את תקוותו, על בסיס מחויבויות, ל"שיתוף הניסיון הלאומי והמומחיות של מדינותינו בתחום ביטחון התעופה וההגנה על מקומות הומי אדם", וכן ל"יזמות שיקדמו את האינטרסים המשותפים של שתי מדינותינו בתחומי הביטחון הלאומי, המאבק בטרור, אבטחת הסייבר, החדשנות, הסחר וההשקעות".²⁷ ואכן, הפגישות התמקדו במידה רבה בחדשנות ובאבטחת סייבר; ישראל מצטיינת בתחומים אלה, ולאוסטרליה יש עניין גובר בפיתוח יכולות משלה. גם האלימות מצד גורמים קיצוניים הייתה מקור לדאגה משותפת שנדונה בפגישות, ושני המנהיגים הדגישו את חשיבותו של שיתוף הפעולה המוגבר לצורך מאבק בטרור.²⁸ אין זה מפתיע שהמוקד העיקרי של שיתוף הפעולה היה בתחום הביטחון, שנעשה רלוונטי יותר ויותר עבור כל השחקנים הפועלים בזירה הבינלאומית ושבו יש לישראל מומחיות רבה. ואכן, אחת ההתפתחויות החשובות ביותר במהלך

הביקור הייתה אשרור חשיבותו של שיתוף הפעולה הביטחוני, החסר בשלב זה; אף אחד מן הצדדים אינו שולח קציני צבא ללמוד מעמיתיהם, והנספח הצבאי של אוסטרליה בישראל יושב בטורקיה. שתי המדינות התמקדו בשילוב יכולות סייבר בפעולות צבאיות, להמחשת מחויבותן לדיאלוג דו-צדדי בתחום הסייבר.

עם זאת, הביקור לא היה חף מביקורת. במהלך מסיבת עיתונאים משותפת לציון תחילת ביקורו של נתניהו באוסטרליה נשאל טרנבול על מחויבותו ל'פתרון שתי המדינות', לאחר שהביע פתיחות לפתרון של מדינה אחת בעקבות פגישה שקיים עם הנשיא טראמפ מוקדם יותר באותה שנה. בתגובה חזר טרנבול על עמדתה של אוסטרליה בנושא פתרון שתי המדינות.²⁹ כמו כן, בפגישתו עם נתניהו הצהיר ראש האופוזיציה ביל שורטן "באופן ברור וחד-משמעי" כי ההתנחלויות והרחבתן הן מכשול לשלום, המזיק לתהליך השלום".³⁰ אף על פי כן סיכם נתניהו את ביקורו הפורה בציינו כי ההסכמים שעליהם חתם עם ממשלת אוסטרליה משקפים את "מחויבותנו [של אוסטרליה ושל ישראל] להגן על ערכינו המשותפים של חירות, דמוקרטיה, שלטון החוק, פלורליזם".³¹

לרגל ציון 100 שנה לקרב באר שבע באוקטובר 2017 ביקרה בישראל משלחת של שרים וחברי אופוזיציה מאוסטרליה, ביניהם ראש הממשלה מלקולם טרנבול. בתוך הסערה הפוליטית מבית החמיץ טרנבול כמעט מחצית מן האירועים שתוכננו עבורו בישראל, וגרם לעמיתיו בקואליציה לטעון בפני הקהילה הדיפלומטית כי העיכוב בהגעתו לישראל "לא היה מביך".³² ביקורו של טרנבול היה הביקור הראשון של ראש ממשלה אוסטרלי בישראל מאז שנת 2000³³ והיווה התפתחות מעניינת, אולם בבסיסו ניצבה המורשת הצבאית האוסטרלית ולא דווקא הרצון בקידום היחסים בין המדינות. במהלך ביקורו הקצר ציין טרנבול שוב כי היחסים בין ישראל ואוסטרליה הדוקים ברמה הממשלתית והאישית, ונתניהו כינה את טרנבול "ידיד אמת של ישראל".³⁴ ההערות הידידותיות שנשמעו במהלך שני הביקורים מדגימות שימוש מוכר בז'רגון דיפלומטי ולא בהכרח פעולה מוחשית וניתנת למדידה. הבכירים הישראלים והאוסטרלים כאחד מתייחסים שוב ושוב ליוזמות המוגבלות לשיתוף פעולה ביניהם, דוגמת 'כן השיגור לחדשנות' של אוסטרליה בתל-אביב, אשר הוזכר בכל הודעה לעיתונות ובכל אחד מנאומיו של טרנבול במהלך שני הביקורים, ולקרב באר שבע – אירוע היסטורי אשר שני הצדדים נצמדים אליו בניסיון להדק את הקשרים ביניהם. לפיכך נראה כי חרף ביקורו רב-החשיבות של נתניהו באוסטרליה, היחסים בין ישראל ואוסטרליה אינם עמוקים יותר מהקשרים בין ישראל לבין בעלות בריתה האחרות, אשר מדיניותן מתאפיינת בעוצמה רכה. עובדה זו חשובה לניתוח היחסים הפושרים, שכן היא רומזת על היעדר מאמצים חדשים ובעלי משמעות מצד שתי המדינות.

ניתוח ביקורתי של יחסי אוסטרליה-ישראל

ביקורו הראשון של ראש ממשלה ישראלי מכהן באוסטרליה זכה לביקורות מעורבות. עקב התמקדותה הרבה של אוסטרליה באזור אסיה-פסיפיק הייתה מידה מסוימת של התעלמות מהביקור, ופרשנים מעטים בלבד התעמקו בהזדמנויות ובאתגרים הטמונים בהתמקדות המחודשת ביחסים בין המדינות. עם זאת, מכוני חשיבה ומחקר חשובים באוסטרליה העוסקים בענייני חוץ ובאסטרטגיה, כגון המכון האוסטרלי למדיניות אסטרטגית ומכון Lowy, סיפקו ניתוחים ביקורתיים של מצב היחסים בין אוסטרליה וישראל. הניתוחים של משמעות היחסים כללו את הטיעון "האמת היא כי אין כל מדינה במזרח התיכון שהאינטרסים שלה קרובים יותר לאלו של אוסטרליה מאשר ישראל"³⁵. אולם אחרים ראו בביקור מפגן בלתי משכנע של דיפלומטיה סמלית. ההזנחה היחסית של הקשרים עם אוסטרליה מצד ישראל לא נעלמה מדברי המבקרים. צוין כי אוסטרליה נמצאת במעגל החיצוני מבחינת השקפת העולם של ישראל, וגישה זו מיוחסת לכך שישראל אינה יודעת מה היא רוצה להשיג מן היחסים.³⁶ אלה מתאפיינים בהישגים נמוכים בתחומים רבים, כאשר כל אחת משתי המדינות אינה מצליחה לזהות את מידת יכולתה לתרום לאינטרסים הלאומיים של רעותה, ומסתמכת על רטוריקה יותר מאשר על מהות. במסגרת ניתוח הביקור הודגשו מספר נושאים שבהם קיים אינטרס הדדי ואשר עשויים להוות בסיס להעמקת היחסים. כך נטען, לדוגמה, כי דוקטרינת ההסתמכות

של ישראל על עצמה עשויה להתחזק באמצעות חשיפה לניסיונה של אוסטרליה בקואליציות צבאיות, בעוד שיתוף מוגבר של מודיעין עשוי לחזק את העמדה כלפי המאבק בטרור באזור אסיה-פסיפיק.³⁷

בד בבד, האקלים הפוליטי הקיים באוסטרליה וחוסר היציבות המאפיין את עמדותיהן של המפלגות כלפי ישראל עלולים לבלום את ההתקדמות שנרשמה בשנה האחרונה. ממשלה נוספת של מפלגת הלייבור האוסטרלית עשויה לאמץ עמדה תקיפה בדבר ההכרה ללא תנאי בפלסטין,

ואילו תמיכתה הנלהבת יותר בדרך כלל של המפלגה הלאומית הליברלית (NLP) בישראל עלולה לדעוך אף היא. בהנחה שניתן ליחס סיכונים אלה במידה רבה יותר לדיפלומטיה הישראלית הכושלת ופחות להצגתם המוצלחת של הטיעונים הפלסטיניים, אפשר לצמצם באמצעות פעילות דיפלומטית ציבורית פרו-אקטיבית יותר באוסטרליה.³⁸ אינטרסים משותפים צריכים להעניק לישראל מוטיבציה נוספת להתמקד במידה רבה בשיקום יחסיה עם אוסטרליה, שמה הזנחתם תעלה לה בסופו של דבר באובדנה של בעלת ברית חשובה.

האקלים הפוליטי הקיים באוסטרליה וחוסר היציבות המאפיין את עמדותיהן של המפלגות כלפי ישראל עלולים לבלום את ההתקדמות שנרשמה בשנה האחרונה.

מבט לעתיד

בהתחשב ביתרונות הברורים לחלוטין שאותם שואפות אוסטרליה וישראל להפיק מיחסים דו-צדדיים הדוקים, קיים צורך בהזרקת תוכן רב יותר ליחסים. עתידם של יחסים אלה תלוי במספר גורמים חיוניים. ראשית, המפלגות הפוליטיות באוסטרליה חייבות להקפיד על מדיניות חוץ רציונלית כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. פירושו של דבר שהצהרותיהן צריכות להיות מחושבות ומבוססות על ראיות, במקום מתן תגובות פזיזות לאירועים השוטפים מבלי להעריך את השלכותיה של הרטוריקה המזיקה. ישראל מצידה חייבת לעשות מאמץ מכוון כדי להעלות את מעמדה של אוסטרליה בעיניה מעבר לזה של מעצמה בינונית בעלת ברית, ולהרחיב את היקף הקשרים במקום להסתפק בתמיכתה הרטורית של האחרונה באו"ם. מכיוון שמוקד ההתעניינות של אוסטרליה מופנה יותר ויותר לאזור אסיה-פסיפיק, ישראל אינה יכולה עוד להמשיך להתייחס אליה כאל מדינה הנמצאת במעגל החיצוני, ולצפות לתמיכתה בתמורה. אם שתי המדינות לא ישקיעו יותר ביוזמות מוחשיות, בחלוף הזמן הן עלולות להחמיץ את היתרונות הפוטנציאליים הטמונים בשיתוף פעולה הדוק יותר.

הערות

- 1 Michael Raska, "Confronting Cybersecurity Challenges: Israel's Evolving Cyber Defense Strategy," S. Rajaratnam School of International Studies, January 2015, https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/01/PR150108_-_Israel_Evolving_Cyber_Strategy_WEB.pdf
- 2 Brittany Patterson, "Australia's Farmers Challenged by Climate Change," *Scientific American*, March 19, 2015, <https://www.scientificamerican.com/article/australia-s-farmers-challenged-by-climate-change>
- 3 Australian Government Department of Defense, Defense Export Strategy – Fact Sheet (Canberra: AGS Department of Defense Publishing, 2018), p. 2.
- 4 Anthony Bergin, "Benjamin Netanyahu's Visit is a Chance for Australia to Forge Stronger Ties with Israel," ASPI, February 21, 2017, <https://www.aspi.org.au/opinion/benjamin-netanyahus-visit-chance-australia-forge-stronger-ties-israel>
- 5 Kelsey Munro, "Australia's Forgotten Victory: What Happened at the Battle of Beersheba?" SBS News, November 2, 2017, <https://www.sbs.com.au/news/australia-s-forgotten-victory-what-happened-at-the-battle-of-beersheba>
- 6 Australian War Memorial Collections, "Attack on Beersheba," Australian War Memorial, <https://www.awm.gov.au/collection/E138>
- 7 Marty Harris, Foreign Affairs, Defense and Security Section, "Australia and the Middle East Conflict: A History of Key Government Statements (1947-2007)," Canberra: Parliamentary Library, 2012, p. 1.
- 8 Senator Dame Margaret Guilfoyle, "Australian Parliament Questions without Notice: Lebanon," Hansard, March 9, 1982, <https://bit.ly/2I2EZzj>

- Senator Gareth Evans, "Australian Parliament Questions without Notice: 9
Lebanon," Hansard, June 7, 1994, <https://bit.ly/2pF81xg>
- Commonwealth of Australia Parliamentary Debates, House of Representatives 10
Official Hansard, (Canberra: Parliament of Australia, February 19, 1987), p. 361.
- Commonwealth of Australia Parliamentary Debates, House of Representatives 11
Official Hansard, (Canberra: Parliament of Australia, February 19, 1987), p. 364.
- Commonwealth of Australia Parliamentary Debates, House of Representatives 12
Official Hansard, (Canberra: Parliament of Australia, February 19, 1987), p. 367.
- Senator Robert Ray, "Australian Parliament Questions without Notice: Israel: 13
Palestine Liberation Organization Terrorist Organization," Hansard, June 1, 1990,
<https://bit.ly/214fU6V>
- "Jerusalem, Israel, May 2, 2000: transcript of Prime Minister 'The Hon John 14
Howard MP Press Conference at King David Hotel,'" Parliament of Australia
website, May 2, 2000, <https://bit.ly/2pJT8dH>
- Christian Kerr and Tess Akerman, "Julie Bishop Calls for Bill Shorten to Stop 15
ALP Ban on Israel Visits," New South Wales Jewish Board of Deputies, January
28, 2016, <https://bit.ly/2uj84o6>
- Stephen Dziedzic, "Palestine-Israel: Why does New South Wales ALP Care about 16
this Dispute?" ABC News, July 31, 2017, <https://ab.co/2GfryPM>
- Barry Cohen, "The Anti-Semitic Labor Party," *The Age*, October 25, 2004, [http://](http://www.theage.com.au/articles/2004/10/24/1098556291677.html) 17
www.theage.com.au/articles/2004/10/24/1098556291677.html
- David Slucki, "Australia, Israel and the Politics of the Diaspora," *The 18
Conversation*, February 2, 2012, [https://theconversation.com/australia-israel-and-](https://theconversation.com/australia-israel-and-the-politics-of-diaspora-4911)
[the-politics-of-diaspora-4911](https://theconversation.com/australia-israel-and-the-politics-of-diaspora-4911)
- Nick Evershed, Ri Liu, and Anna Livsey, "Are you Reflected in the New 19
Parliament?" *The Guardian*, August 31, 2016, <https://bit.ly/2ISqV5Y>; David
Graham, *The Jewish Population of Australia: Key finding from the 2011 Census*
(Melbourne: Monash University Press, 2014), p. 7.
- Jeremy Jones AM, "The Jewish Community of Australia and Its Challenges," 20
Jerusalem Center for Public Affairs, October 15, 2006, [http://jcpa.org/article/the-](http://jcpa.org/article/the-jewish-community-of-australia-and-its-challenges)
[jewish-community-of-australia-and-its-challenges](http://jcpa.org/article/the-jewish-community-of-australia-and-its-challenges)
- Australian Bureau of Statistics, "Religion in Australia: 2016 Census Data 21
Summary," *ABS*, June 28, 2017, <https://bit.ly/2G3GUqF>; Evershed, Liu, and
Livsey, "Are you Reflected in the New Parliament?"
- Tony Walker, "Arab-Australian Business Leaders Call for Balance," *Australian 22
Financial Review*, October 25, 2014, <https://bit.ly/2pAIZkU>
- Justine Kearney and Mohamed Taha, "Sydney Muslims Experience 23
Discrimination at Three Times the Rate of Other Australians: Study," ABC News,
November 30, 2015, <https://ab.co/2k4bfGu>
- Katharine Murphy, "Peter Dutton's Comments on Lebanese Migrants 24
'Outrageous,' Says Fraser Minister," *The Guardian*, November 23, 2016, [https://](https://bit.ly/214QA0J)
bit.ly/214QA0J;
- Paul Karp, "Peter Dutton Says Victorians Scared to Go Out Because of 'African
Gang Violence,'" *The Guardian*, January 3, 2018, <https://bit.ly/2DFVvJi>

- Henry Belot, "Labor MP Anne Aly and Family Receive Death Threats after Peter Dutton Comments," ABC News, November 23, 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-11-23/anne-aly-and-family-receive-death-threats/8050496> 25
- Media Release: "Prime Minister Netanyahu's Visit to Australia," Website of Prime Minister of Australia the Hon Malcolm Turnbull MP, February 20, 2017, <https://www.pm.gov.au/media/prime-minister-netanyahu%E2%80%99s-visit-australia> 26
- Media Release: "Visit to Israel and the Palestinian Territories Media Release," Website of Prime Minister of Australia the Hon Malcolm Turnbull MP, November 2, 2017, <https://www.pm.gov.au/media/visit-israel-and-palestinian-territories> 27
- Anthony Bergin, "Synergies at Stake in Better Ties with Israel," *ASPI*, March 3, 2017, <https://www.aspi.org.au/opinion/synergies-stake-better-ties-israel> 28
- Transcript – "Joint Press Conference with His Excellency Benjamin Netanyahu Prime Minister of the State of Israel," *Website of Prime Minister of Australia the Hon Malcolm Turnbull MP*, February 22, 2017, <https://bit.ly/2G9JImN> 29
- AP and TOI Staff, "Meeting PM, Australia Labor Head Pushes Palestinian State," *Times of Israel*, February 24, 2017, <https://www.timesofisrael.com/meeting-pm-australia-labor-head-pushes-palestinian-state/> 30
- Transcript: "Joint Press Statement with His Excellency Benjamin Netanyahu, Prime Minister of the State of Israel," Website of Prime Minister of Australia the Hon Malcolm Turnbull MP, October 31, 2017, <https://www.pm.gov.au/media/joint-press-statement-his-excellency-benjamin-netanyahu-prime-minister-state-israel> 31
- Sophie McNeill, "Dan Tehan defends PM Malcolm Turnbull's Israel Trip Delay Amid Citizenship Fallout," ABC News, October 29, 2017, <https://ab.co/2E0uvhe>. 32
- ש.ם. 33
- Philip Williams and Sophie McNeill, "Malcolm Turnbull Lauds Strong Relationship with Israel after Meeting with Benjamin Netanyahu," ABC News, October 31, 2017, <https://ab.co/2E0HUFx> 34
- Anthony Bergin, "Benjamin Netanyahu's Visit is a Chance for Australia to Forge Stronger Ties with Israel," Australian Strategic Policy Institute, February 21, 2017, <https://www.aspi.org.au/opinion/benjamin-netanyahus-visit-chance-australia-forge-stronger-ties-israel> 35
- William Stoltz, "Israel has Neglected Australia for too Long," *The Interpreter*, February 21, 2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/israel-has-neglected-australia-too-long> 36
- Bergin, "Benjamin Netanyahu's Visit is a Chance for Australia to Forge Stronger Ties with Israel." 37
- Stoltz, "Israel has Neglected Australia for too Long". 38



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

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