
הערכה אסטרטגית לישראל 2014-2015

ענת קורץ, שלמה ברום, עורכים



INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

הערכה אסטרטגית לישראל 2014-2015

ענת קורץ ושלמה ברום, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי **INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

הדעות המובעות בספר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

הערכה אסטרטגית לישראל 2014-2015

ענת קורץ ושלמה ברום

עורכים



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

Strategic Assessment for Israel 2014-2015

Anat Kurz, Shlomo Brom, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
תל-אביב 6997556

טל': 03-640-0400
פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il
<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-73-2
© 2015 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר
עיצוב השער: מיכל סמוֹקובץ
דפוס: אליניר, פתח תקווה

תמונת הכריכה: ירוט רקטה שנורתה מרצועת עזה לעבר ישראל,
9 ביולי 2014, אימגיבנק AFP

תוכן העניינים

הקדמה

הזירה הישראלית-פלסטינית

15	לקחים בעקבות משא ומתן כושל ועימות צבאי שלמה ברום, אודי דקל, ענת קורץ
39	'חישוב מסלול מחדש' - תוכנית מדינית לזירה הפלסטינית אודי דקל

האתגר האיראני

49	איראן והקהילה הבינלאומית - לקראת הסדר כולל? אמילי לנדאו, שמעון שטיין
67	מעמדה האזורי של איראן אפרים קס, יואל גוז'נסקי

הזעזועים במזרח התיכון

77	אפרים קס, בנדטה ברטי, אודי דקל, מרק היר, יורם שוייצר
----	------------------------------------------------------

מעורבות הקהילה הבינלאומית בזירה המזרח תיכונית

101	עודד ערן, צבי מגן, שמעון שטיין
-----	--------------------------------

הזירה הפנימית הישראלית

125	השפעות מבצע 'צוק איתן' על מגמות פוליטיות וחברתיות בישראל מאיר אלרון, יהודה בן מאיר, גלעד שר
-----	---------------------------------------------------------------------------------------------

137	התפתחויות בכלכלת ישראל והשלכותיהן על הביטחון הלאומי ערן ישיב
-----	--------------------------------------------------------------

145	ההתנצחות על תקציב הביטחון שמואל אבן
-----	-------------------------------------

סיכום: מ"תיקו אסטרטגי" ליוזמה אסטרטגית

161	שלמה ברום, אודי דקל, ענת קורץ
-----	-------------------------------

175	הכותבים
-----	---------

הקדמה

ספר זה הוא קובץ נוסף בסדרה "הערכה אסטרטגית לישראל" שמפרסם המכון למחקרי ביטחון לאומי מדי שנה. פרקי הספר מוקדשים לבחינתן ולניתוחן של התרחשויות בסביבתה האזורית והבינלאומית של מדינת ישראל, בדגש על השלכותיהן על ביטחונה הלאומי ותוך הארת האתגרים המורכבים הנכונים לה, כפי שהתפתחו במהלך שנת 2014. מגמות שנרשמו במזרח התיכון בשנה הנסקרת – הרביעית במניין מאז שטף את המזרח התיכון גל התהפוכות החברתיות-פוליטיות אשר כונה עם פריצתו 'האביב הערבי' – המשיכו והכתיבו את חלק הארי של האירועים המנותחים בפרקי הספר, וכן את תגובתם של גורמים אזוריים ובינלאומיים לתהליכי שינוי אלה. צעדי תגובה שננקטו על ידי מדינות האזור וכן על ידי מדינות מפתח בזירה הבינלאומית שיקפו את שאיפתן לצמצם ככל האפשר את השפעתן השלילית של ההתפתחויות ושל היעדר התקדמות לקראת הסדרים מייצבים על האינטרסים שלהן, המעוגנים באזור. אולם, למשברים המעסיקים את הזירה האזורית והבינלאומית בשנים האחרונות טרם נמצא מענה דיפלומטי או צבאי שיצמצם את האיום הגלום בהם, וכל שכן יקדם להם פתרון. על כן, צפוי שאלה ישמרו על מקומם בראש סדר היום גם במהלך שנת 2015 ולאחריה. כמו בשנים הקודמות, בין הנושאים המרכזיים טעוני ההסדרה בלטה סוגיית הגרעין האיראני. הארכתו שוב ושוב של פרק הזמן שהוקצב למשא ומתן בין המעצמות לאיראן – על הסדר שיגביל בצורה מהותית את יכולתה של איראן להשלים את תוכנית הגרעין – העידה על מורכבותו של האתגר, ובפרט על הקושי להניע את איראן לסגת מנחישותה לקדם את התוכנית ולשמור על מעמד של מדינת סף גרעינית, וכן על הקושי לגבש מדיניות מתואמת בין מדינות המערב המתדיינות עימה, אשר תאלצה לוותר על שאיפותיה הגרעיניות המשרתות את חתירתה למעמד מוביל באזור. בנוסף, נושא זה נשאר מוקד לדיאלוג אינטנסיבי בין ישראל לארצות הברית, כשהגישה האמריקאית משקפת, בין היתר, מתחים בין הממשל לקונגרס בנוגע לצעדים שיש לנקוט כדי לצמצם למינימום את פוטנציאל האיום הנובע ממשבר הגרעין.

משבר נוסף שהחריף במלוא עוצמתו במהלך 2014, והודגש בהתייחסותן של המעצמות ושל מדינות מזרח-תיכוניות להתפתחויות באזור היה עלייתו של ארגון

'המדינה האסלאמית' – דאע"ש. תנופתו של הארגון הייתה תולדה של התפוררות המסגרת המדינית בסוריה כתוצאה ממלחמת האזרחים הנמשכת, וכן בעיראק, שחולשתו של המרכז השלטוני בה התבררה בכל חומרתה לאחר יציאת הכוחות האמריקאיים מהמדינה. כיבושיו של דאע"ש הביאו להתגבשות קואליציה רחבה, ערבית ומערבית בהובלת ארצות הברית, למלחמה בו. הן בזירת ההידברות עם איראן והן בזירת המאבק בדאע"ש באו לידי ביטוי מתחים הקשורים בחלוקת אזורי השפעה במזרח התיכון ומעבר לו בין המעצמות המובילות – ארצות הברית ורוסיה, ובין המעצמות האזוריות ובעיקר איראן, ערב הסעודית וטורקיה. המלחמה הנמשכת בסוריה יצרה גם בעיית פליטים חמורה. בשבר ההומניטרי שנגרם טמונה סכנת זעזועים למדינות שבשטחיהן מצאו מקלט מיליונים שנאלצו לעזוב את מקום מושבם, ובראשן לבנון וירדן. יתר על כן, בשל מלחמת האזרחים בסוריה התבססה נוכחותן של מיליציות ג'האדיסטיות חמושות ברמת הגולן, בסמוך לגבול ישראל. בתגובה נערכו באזור זה גם כוחות חזבאללה המשתתפים בהגנת המשטר הסורי. במקביל המשיך חזבאללה לנצל את הזמן שחלף מאז המלחמה בינו לבין ישראל ב-2006 להתחמשות מואצת, המציבה בפני ישראל איום חמור הרבה יותר מזה שנשקף לה ממנו אז, שכן התחמשות זו מאפשרת לו לפגוע בשטח המדינה כולו.

נושא נוסף ששמר על מקום גבוה יחסית בסדר היום האזורי והבינלאומי, בניגוד לתחזיות, היה הסכסוך הישראלי-פלסטיני. במהלך השנה הנסקרת הצטרף ניסיון כושל נוסף לשורת הניסיונות שנערכו במהלך שני העשורים האחרונים ולא צלחו – לקדם הסדר מוסכם בין הצדדים; בחזית העימות בין ישראל לחמאס התפתחה מערכה צבאית רחבת היקף; כן הסתמנה התגברות של פעילות טרור פלסטיני, ברובו לא-מאורגן, שהתבצעה בין היתר בהשראת הקריאה לג'האד המהדהדת ברחבי הלבנט וגם באירופה; הרשות הפלסטינית מצדה הפגינה דבקות בערוץ הדיפלומטי-משפטי בזירה הבינלאומית, כאמצעי לגייס תמיכה בקידום עצמאות פלסטינית שלא באמצעות משא ומתן, וכמענה לקיפאון המדיני.

הליכתה של הרשות הפלסטינית במסלול זה זכתה לתמיכה אירופית נרחבת ומתרחבת. אמנם, נמשכה הזדהותו המסורתית של הממשל האמריקאי עם העמדה הישראלית, והוא המשיך לעמוד במרכז המאמצים לבלום את היוזמות הדיפלומטיות הפלסטיניות, אך לא היה בכך כדי ליישב את חילוקי הדעות בין ממשלת ישראל לממשל לגבי צעדים שיש לנקוט על מנת לקדם פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. במקביל נמשך המתח בין ממשלת ישראל לבין הממשל האמריקאי, ששיקף חילוקי דעות לגבי ההתנהלות מול איראן והדרך לקדם פתרון למשבר הגרעין.

בזירה הישראלית גופא התגברה אי-היציבות הפוליטית. ממשלת הקואליציה התפרקה ונקבע מועד לבחירות כלליות – 17 במארכ 2015. אמנם, האמירה כי "הפעם הבחירות הן מכריעות" חוזרת ונשמעת בכל פעם שישראל נכנסת למערכת בחירות, אך נראה כי בעת הזו יש לאמירה זו יתר תוקף. זאת, עקב הצורך הברור בקבלת החלטות לגבי סוגיות מהותיות, בשל הסכנות הגלומות בדחיית רגע האמת לגביהן.

בקובץ זה מנותחים נושאים מרכזיים אלה ואחרים הנלווים אליהם. הקובץ כולו נחלק לחמישה שערים, כל אחד מהם מתמקד בסוגיה מאתגרת ורב-השלכות. מטבע הדברים, רבים הנושאים הנדונים ביותר מאשר בשער אחד. זאת, משום שסביבתה האסטרטגית של ישראל היא זירה מורכבת, אשר להתרחשויות בה יש הקשרים רבים ומגוונים – הן אזוריים והן בינלאומיים.

ניתוח ההתרחשויות שנרשמו בסביבתה האסטרטגית של מדינת ישראל במהלך 2014 היווה בסיס להערכות לעתיד ולהמלצות למדיניות, שעל ממשלת ישראל לגבש וליישם על מנת להיטיב את התמודדותה עם האתגרים שלפניה. מסקנה העוברת כחוט השני בין סיכומיהם של שערי הספר היא שדחייתן של הכרעות מדיניות מהותיות וכן התעלמות מהזדמנויות לתיאום אזורי ובינלאומי במטרה להגן על אינטרסים משותפים – דינן, כאמור, להעצים איומים שמציבה המציאות המזרח-תיכונית הדינמית לפתחה של מדינת ישראל.

נושא הזירה הישראלית-פלסטינית נדון בשני מאמרים. הראשון נכתב על ידי שלמה ברום, אודי דקל וענת קורץ, והוא דן בלקחייהם של הכישלון לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני מוסכם ושל העימות הצבאי שהתחולל בקיץ 2014 בין ישראל לחמאס, ובקשר ביניהם. שתי התפתחויות אלה ביטאו יחדיו את הבעייתיות הכרוכה במבוי הסתום בזירה הפלסטינית, על היבטיו המדיניים והביטחוניים, ובתפיסה של העדפת ניהול הסכסוך על יישובו. מבחינת ישראל, עליה לבחור בין שתי חלופות. האחת היא דבקות בסטטוס קוו על יסוד הנחה כי במציאות הנוכחית במזרח התיכון, שרבים בה רכיבי אי-הוודאות, טמונים סיכונים רבים בכל תזוזה ויוזמה מדינית. השנייה היא ניסיון למצות הזדמנויות להיחלץ מהקיפאון ולהתקדם לקראת מציאות חדשה, שתשרת את האינטרסים האסטרטגיים של ישראל. הניתוח מוביל מסקנה כי בחירה בחלופה השנייה תסייע לישראל לעצב עבודה סביבה אזורית ובינלאומית נוחה יותר להכלה מכפי שהיא כיום. ניתוח הנסיבות בזירה הישראלית-פלסטינית ושל מעמדה של ישראל בעת הזו בזירה האזורית והבינלאומית, במאמרו של אודי דקל "חישוב מסלול מחדש" – תוכנית מדינית לזירה הפלסטינית", מוביל למסקנה כי על ממשלת

ישראל שתורכב על פי תוצאותיהן של בחירות מארס 2015 להציג יוזמה מדינית דינמית. יוזמה זו תכלול מספר מסלולי תנועה לעבר מציאות של שתי מדינות לשני עמים, אגב מעבר גמיש בין המסלולים בהתאם להתקדמות בהם ולאילוצים שיוצרו תוך כדי תנועה, ובכל מקרה – תוך הקפדה על התקדמות לעבר היעד הסופי המוגדר.

התמודדותה של הקהילה הבינלאומית עם סוגיית הגרעין האיראני מנותחת במאמר של אמילי לנדאו ושמעון שטיין, הפותח את **הדיון באתגר האיראני**. המאמר שכותרתו "איראן והקהילה הבינלאומית – לקראת הסכם כולל?" מתמקד בדינמיקה של שיחות הגרעין המתמשכות ובהשלכות שהיו למשברים בזירת המזרח התיכון ובזירה הבינלאומית עליהן. אחת מהשאלות הנדונות במאמר היא: מה ישפיע על יכולתן של המעצמות להבטיח הסכם – הדינמיקה של המשא ומתן עצמו, או הקשר בין משבר הגרעין לדינמיקה הבינלאומית. הניתוח מוביל למסקנה כי הסכם עם איראן, גם אם ייחשב "הסכם טוב", יתמקד בהרחקתה מפריצה גרעינית אך לא בשינוי כוונותיה, ומשום כך תהיה זו רק שאלה של זמן עד שטהראן תחדש את מאמציה להשיג יכולת גרעינית צבאית. במאמר של אפרים קם ויואל גוז'נסקי המתמקד ב"מעמדה האזורי של איראן" נסקרות השפעותיהם של זעזועים שחלו במזרח התיכון בשנים האחרונות על איראן, וכן נדונים מאמצי ההתמודדות של איראן עם תהפוכות בסביבתה. בין היתר, מנותחות השלכותיהם של עליית ארגון 'המדינה האסלאמית' ושל המאבק הצבאי המתנהל נגד ארגון זה על ידי הקואליציה שבהובלת ארצות הברית. הניתוח מוביל למסקנה כי התפתחויות אלה, נוסף להיחלשותו של משטר בשאר-אל אסד בסוריה, מאיימות על מעמדה של איראן. עם זאת, ההכרה האזורית והבינלאומית ביכולתה של איראן לסייע לייצוב המצב בעיראק ובסוריה וכן ההידברות הישירה בינה לבין הממשל האמריקאי בסוגיית הגרעין – מהוות משקל נגד לאתגרים אלה שלפניה.

נושא הזעזועים במזרח התיכון מתמקד בהתערערות מסגרות מדיניות ובעלייתם של שחקנים לא-מדינתיים באזור, וכן במאמצים המתנהלים לבלימת הכוחות הקוראים תיגר על הסדר המדינתי הקיים. חיבורו של הפרק רוכז על ידי אפרים קם, ושותפים לכתיבה היו בנדטה ברטי, אודי דקל, מרק הלר ויורם שויצר. בפרק מנותחות הנסיבות וההשלכות המורכבות של התפתחויות שהמחישו והעמיקו את חולשתו של העולם הערבי, ושל הנסיבות שבמסגרתן התחזקה השפעתן של מדינות לא-ערביות – טורקיה, איראן ובאורח חלקי גם ישראל – על סדר היום האזורי. כן נסקרת התערבותה הצבאית של ארצות הברית באזור, לצד מדינות נוספות מהאזור ומעבר לו, אשר לפי שעה רשמה הישגים מוגבלים בלבד בכל הנוגע לבלימת מסע הכיבושים של ארגון 'המדינה

האסלאמית' ולהסגתו לאחור. את הפרק מסכמת ההערכה שאי-היציבות באזור, אשר החריפה בשנה הנסקרת, עלולה להימשך עוד שנים רבות. בעיראק ובסוריה טרם נוצרו תנאים שיתמכו ביציבות; המאבק בין שיעים לסונים וכן מאבקן של קבוצות אתניות שונות באזור לעצמאות רחוקים מהכרעה; תנופת עלייתן של מיליציות ג'האדיסטיות אינה מתקרבת למיצוי; אין בעולם הערבי גורם מרכזי רב-השפעה ועוצמה שיוביל אותו להתייצבות. תמונת מצב זו אינה מבשרת טוב לישראל, בין היתר על שום הסכנה כי בטווח הארוך יפנו ארגונים ג'האדיסטיים את מאבקם נגדה. מנגד, דווקא איום זה, המשותף לישראל ולמדינות נוספות באזור, יכול להוות הזדמנות להידוק שיתוף הפעולה ביניהן, שיתמקד במאמץ לבלימת איראן והאסלאם הקיצוני.

מעורבות הקהילה הבינלאומית בזירה המזרח-תיכונית נדונה בפרק משולב. את חיבורו ריכז עודד ערן, ושותפים לכתובה היו צבי מגן ושמעון שטיין. פרק זה מתמקד בתהליכים אשר במהלך 2014 שאבו למעורבות באזור את השחקנים הבינלאומיים המרכזיים – ארצות הברית, רוסיה ובמידה מסוימת גם האיחוד האירופי. בראש ובראשונה, השתלטותו של ארגון 'המדינה האסלאמית' על שטחים נרחבים בלב המזרח התיכון, והכוונה להרחיב את האזור שבשליטת הארגון גם למדינות שעד כה נשמרה יציבותן, אילצו את ארצות הברית ומספר בעלות-ברית שלה לעדכן את מדיניותן, שביקשה להימנע מהתערבות צבאית בהתרחשויות. המגמות המתפתחות באזור, ובראשן התפוררותן של מסגרות מדינתיות, מעלות שאלה לגבי היכולת לגבש פתרונות לסכנות הגלומים בהן ללא שיתוף פעולה של גורמים בינלאומיים – מדיניים, כלכליים וצבאיים. אשר לישראל, קשה יהיה לנתק את תגובותיה לשאלות הכרוכות במשבר הגרעין האיראני או בסוגיה הפלסטינית מהתפתחויות ומגמות אחרות, המתרחשות במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית בקשר למזרח התיכון.

נושא הזירה הישראלית הפנימית כולל דיון בחברה הישראלית וניתוח כלכלי. במאמר "השפעות העימות הביטחוני על מגמות פוליטיות וחברתיות בישראל", שנכתב על ידי מאיר אלרן, יהודה בן מאיר וגלעד שר, נסקרו גורמים שהשפיעו על האווירה הפוליטית-חברתית כפי שהשתקפה בציבור בישראל במהלך השנה הנסקרת. הניתוח התמקד בשלושה מקורות של מתח, הנמצא בתווך שבין האתגרים החיצוניים והמתחים הפנימיים: השסע המתרחב בין יהודים לערבים, המאיים על היציבות והסדר הציבורי; ההקצנה וההסלמה ביחסים שבין הקצוות הפוליטיים "רחוב" ובחברה היהודית והפער בין המרכז לפרפריה – כפי שהומחשו בעת העימות עם חמאס. גורמים אלה, המשתלבים עם ממדים נוספים של מחלוקת וניכור ברמה הפוליטית, החברתית

והכלכלית משפיעים ישירות על הביטחון הלאומי, שכן הם קשורים ליכולתה של החברה הישראלית להתגייס לקראת ובעת מבחנים חיצוניים ופנימיים עתידיים. בפרק "התפתחויות בכלכלת ישראל והשלכותיהן על הביטחון הלאומי", ניתח ערן ישיב את הטלטלות הנקודתיות שחלו במשק הישראלי במהלך השנה הנסקרת. אמנם, לא חלה תפנית מהותית במדיניות הממשלתית בתחום הכלכלי, אם כי לקראת סיום השנה עלו שאלות לגבי תקציב הממשלה העתידי, ונושא תקציב הביטחון בפרט. במאמר נסקר תהליך גיבושו של תקציב המדינה, תוך הצבעה על קשיים בגיבוש מושכל של סדר עדיפויות. כן מתמקד המאמר בהיבטים כלכליים של הפריפריה ודרום-הארץ ושל האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית בישראל, ומנתח את השלכותיהם הבעייתיות וארוכות-הטווח על המשק. מאמרו של שמואל אבן "ההתנצחות על תקציב הביטחון" עוסק בהתפתחות הוצאות הביטחון של ישראל ובנתוני תקציב הביטחון, ומתמקד בדיון בין משרד האוצר לבין מערכת הביטחון על גודל התקציב ובגורמים להתדיינות ביניהם בנושא זה. בין ההמלצות המסכמות את המאמר מודגשים הצורך להגדיר את תפקידי המעורבים בהכנת תקציב הביטחון, הצורך לקבוע תקציב ריאלי ולהכין תוכנית רב-שנתית, וכן הצעה להציג סלי ביטחון שיתמכו בתהליך קבלת ההחלטות. את הקובץ חותם מאמר מאת אודי דקל והעורכים, שבו מנותחים האתגרים הביטחוניים והמדיניים הנכונים לישראל. הניתוח מצביע על איתקפותה של המדיניות שגובשה על בסיס ההנחה כי ניתן להקיף את מדינת ישראל בחומת הגנה שתמנע את זליגתם של האירועים המתרחשים במזרח התיכון לתחומה, וכי ישראל תוכל לעמוד מנגד לאורך זמן לנוכח הכרסום במעמדה הבינלאומי. גישה אלטרנטיבית שגובשה בשנים האחרונות במכון למחקרי ביטחון לאומי קוראת לגיבוש ולאימוץ מדיניות פרו-אקטיבית, בדגש על איתור וניצול הזדמנויות שיסייעו לישראל להתמודד עם האתגרים שלפניה, וישפרו את מעמדה באזור ובזירה הלאומית. כל זאת, תוך שמירה על אינטרסים ביטחוניים חיוניים.

תודות עורכי הקובץ מסורות לכותבי המאמרים – חברי המכון למחקרי ביטחון לאומי. כבכל שנה, תודה מיוחדת מקרב לב נתונה למשה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, ולג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון, אשר הרימו תרומה רבת-ערך לכתיבתו ולהוצאתו לאור של קובץ זה. תודה לעומר עינב על הסיוע ועל הערותיו המועילות.

ענת קורץ ושלמה ברום

ינואר 2015

הזירה הישראלית-פלסטינית

לקחים בעקבות משא ומתן כושל ועימות צבאי
שלמה ברום, אודי דקל, ענת קורץ

'חישוב מסלול מחדש' - תוכנית מדינית
לזירה הפלסטינית
אודי דקל

הזירה הישראלית-פלסטינית: לקחים בעקבות משא ומתן כושל ועימות צבאי

שלמה ברום, אודי דקל, ענת קורץ

ארבע התפתחויות עיקריות ציינו את ההתרחשויות בשנה האחרונה בזירה הישראלית-פלסטינית. הראשונה הייתה כישלון השיחות בין ישראל לאש"ף/הרשות הפלסטינית על הסדר קבע, שהושקו ביוזמת ארצות הברית והתנהלו בתיווכו של מזכיר המדינה, ג'ון קרי. סבב שיחות זה נמשך תשעה חודשים והסתיים באפריל 2014, בלי שהושג הסכם. ההתפתחות השנייה הייתה ההסכם שגובש בין פתח לחמאס כבסיס לכינון ממשלת אחדות לאומית – אף על פי שלא חלה התקדמות לקראת פיוס אמיתי בין הצדדים. השלישית הייתה מבצע 'צוק איתן' – ההסלמה בין ישראל לחמאס שהתפתחה ביולי-אוגוסט לעימות צבאי אינטנסיבי שאליו הצטרפו יתר הפלגים הפעילים ברצועת עזה לצד חמאס. המערכה שהתחוללה בין ישראל לחמאס המחישה את הסכנות הגלומות בהמשך הסטטוס קוו, בייאוש הישראלי-פלסטיני ההדדי מסיכויי ההתקדמות ליישוב הסכסוך ובהסתפקות בניהולו. ההתפתחות הרביעית, שהמחישה את הנחישות הפלסטינית להתמיד במערכה הדיפלומטית נגד ישראל בזירה הבינלאומית ולהעצימה, הייתה הגשתה של הצעת החלטה להצבעה במועצת הביטחון של האו"ם, המפרטת רכיבים של הסדר הקבע ומחייבת את ישראל לסיים את הכיבוש ואת הנוכחות בשטחים הפלסטיניים עד סוף 2017. בעקבות אי-קבלת ההצעה חתמו הפלסטינים על הצטרפות לאמנת רומא, הפותחת לפנייהם דרך לתבוע את ישראל על פשעי מלחמה בבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג.

התפתחויות אלה נקשרו ישירות זו בזו וביטאו את הבעייתיות הגלומה בהמשך הסכסוך ובמבוי המדיני הסתום. מבחינתה של ישראל, עליה לבחור בין שתי חלופות בסיסיות. האחת היא דבקות בסטטוס קוו והסתמכות על הקיפאון המדיני, בהנחה כי במציאות הנוכחית במזרח התיכון, שרבים בה רכיבים של אי-ודאות, טמונים סיכונים

רבים בכל יוזמה ושינוי מדיניות. החלופה השנייה מתבססת על הבנה כי בהתפתחויות במערכת הישראלית-פלסטינית ובמזרח התיכון בכלל גלומות גם הזדמנויות, שיש לנצלן על מנת להיחלץ מהקיפאון רב-הסיכונים ולהתקדם לקראת מציאות חדשה שתשרת את האינטרסים האסטרטגיים של ישראל. בחינת ההתפתחויות שנרשמו בשנה החולפת בזירה הישראלית-פלסטינית, על פי הרצף הכרונולוגי שבו אירעו, מוליכה למסקנה כי בחירה בחלופה השנייה תסייע לישראל להתקדם לקראת מציאות מדינית-ביטחונית נוחה יותר להכלה, שתשרת טוב יותר את האינטרסים האסטרטגיים המובהקים שלה.

סבב המשא ומתן – כישלון ידוע מראש

השיחות בין ישראל לפלסטינים החלו בסוף יולי 2013 והסתיימו בקריסה באפריל 2014, לפני תום תשעת החודשים שהוקצו על ידי שני הצדדים למשא ומתן. מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי יזם את חידוש המשא ומתן והוא זה אשר זימן לחדר הדיונים את ישראל ואת אש"ף – המיוצג על ידי הרשות הפלסטינית – במטרה לדון בהסדר הקבע. הנסיבות שבמסגרתן חודש המשא ומתן כבר העידו במידה רבה על הסיבה הבסיסית לכישלון העתידי. שני הצדדים, ישראל והרשות הפלסטינית, לא האמינו שיש לשיחות תוחלת, נגררו לשיחות כמי שכפאם שד והסכימו למעשה לנהלן מתוך שאיפה להימנע מעימות עם הממשל האמריקאי. הן ישראל והן הפלסטינים סברו שלא ניתן יהיה לנסח הסכם שתנאיו יהיו מקובלים על שני הצדדים.¹ משום כך, כפי שהוכח, הערכתם כי אין להם פרטנר להסכם הייתה מוצדקת. על רקע זה, מתחילת המשא ומתן חתרו הצדדים לסיים אותו כאשר האחריות לכישלון הצפוי מוטלת על הצד האחר. מטבע הדברים, הלך-רוח זה אינו תומך במשא ומתן רציני שאמור לסייע לסגירת הפערים. בין היתר, שני הצדדים נקטו במהלך השיחות שיטה של הדלפות, במטרה להכין את הקרקע להאשמת הצד השני בכישלון. באורח בלתי-נמנע, ההדלפות גרמו התבצרות בעמדות נוקשות, שהקשו לגבש ולנסח פתרונות של פשרה.²

מתחילת המשא ומתן האמינו הנושאים ונותנים הפלסטינים – נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס ואנשיו – כי ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו אינה מעוניינת בסיום הכיבוש והשליטה בשטחים הפלסטיניים, הכרוך בסיום מפעל ההתנחלות הישראלית בגדה המערבית, וכי התנהלותה בהקשר המשא ומתן מיועדת בראש ובראשונה לבצר את הלגיטימציה הפנימית שלה. כן האמינו כי ממשלת ישראל חתרה באמצעות המחשת המבוי המדיני הסתום להדגיש את אחריותם של הפלסטינים לקיפאון, וכך להפחית לחצים לקדם הסדר, המופעלים עליה בזירה הבינלאומית. הדרישה שעליה

עמדו נציגי ישראל לשיחות – כי תישמר הנוכחות הצבאית הישראלית בשטחים הפלסטיניים גם לאחר חתימת הסכם והקמת המדינה הפלסטינית, וכי תישמר לישראל הזכות להפעיל כוחות אלה, וכל זאת ללא הגבלת זמן – אימתה הערכה זו מבחינת הפלסטינים.³ חיזוק לכך נתנו הסירוב הישראלי לדיון קונקרטי על אודות מתאר הגבול בין שתי המדינות, הסירוב לחלוקת ירושלים ובפרט האצת הרחבת הבנייה בהתנחלויות. התפיסה שרווחה בצד הישראלי – בממשלה ובקרב שכבות נרחבות בציבור – הייתה כי הפלסטינים אינם מקבלים באמת ובתמים את רעיון הפתרון של שתי המדינות, אחת יהודית ואחת ערבית, כלשון החלטה 181 של עצרת האו"ם (תוכנית החלוקה). על פי תפיסה זו הפלסטינים אינם מכירים בזכותה של ישראל להתקיים, ושואפים להביא לחיסולה בטווח הארוך. הסירוב הפלסטיני להכיר בישראל כמדינה יהודית ולוותר על זכות השיבה התפרש כאימות חד-משמעי לחשדות אלה.⁴ גם אי-ההיענות המלאה של הפלסטינים לדרישות הביטחון של ישראל התפרשה כעדות לכך שבכוונתם ליצור מציאות, אשר באמצעות איומים ביטחוניים מתמידים תכרסם בכושר העמידה של ישראל.

אמנם, במהלך המשא ומתן ניתן היה לאתר גמישות מוגבלת בעמדות שני הצדדים, בהשוואה לעמדות הפתיחה שהציגו. כך, ראש הממשלה נתניהו הסכים שהגבול בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית ייקבע על בסיס קווי '67 עם תיקונים. הנשיא עבאס מצידו הסכים להמשך נוכחות צבאית ישראלית בבקעת הירדן לפרק זמן מוגדר של מספר שנים שייקבע מראש, והיה מוכן לקבל בעיקרון את מרבית הצעותיו של הממשל האמריקאי לסידורי ביטחון, שימנעו הברחות נשק וכניסתם של פעילי טרור לשטחה של המדינה הפלסטינית.⁵ אולם בנסיבות התנהלותו של סבב השיחות, אשר התאפיינו בחוסר אמון הדדי ובפערים עמוקים בעמדות יסוד, לא ניתן היה וקשה יהיה גם בעתיד לחולל פריצת דרך לקראת גיבוש הסדר קבע, בלי שינוי גישה עקרוני.

נראה גם כי דרך ניהול המשא ומתן פגעה בסיכויי הצלחתו. מזכיר המדינה, ג'ון קרי, העדיף למקד את הדיונים רק בעקרונות המסגרת של הסכם הקבע. היו לו סיבות לכך: הוא העריך שאם יקיים דיון על אפשרויות אחרות של הסדר, כמו הסכמי מעבר שאינם מלאים ו/או צעדים חד-צדדיים מתואמים, יוכלו שני הצדדים להתחמק מהדיון התכליתי בנושאים של הסדר הקבע. לעומת זאת, אם יסוכמו תחילה העקרונות להסכם מסגרת, אפשר יהיה לדון על בסיסם בהסדרים אחרים שאינם הסכם קבע מלא, ולקדם. בהקשר זה יש לציין כי קרי היה מודע להתנגדות החריפה של הנשיא עבאס להסדרים חלקיים כתחליף להסכם הקבע. בראייה הפלסטינית הרווחת והמכרעת, רעיון ההסכמים החלקיים והזמניים מבטא את רצונה של ישראל להכתיב את תנאי

של הסכם הקבע, בשאיפה שהסכמים אלה יהפכו עם הזמן למציאות קיימת, משום שלא ניתן יהיה לגבש הסכם על בסיס תנאיה של ישראל, שיהיו מקובלים גם על הצד הפלסטיני. בכל אופן, משמעות ההחלטה של קרי הייתה שבהעדר נכונות של שני הצדדים לקבל את ההחלטות הקשות – הפשרות המכאיבות שבלעדיהן הסכם קבע אינו אפשרי – לא נותר עוד על מה לדון, והתהליך קרס.

גם הניסיון האמריקאי להתקדם על ידי התמקדות בנושאי הביטחון והגבולות לא צלח. ראשית, קשה מבחינה עקרונית להפריד בין הנושאים האלה לנושאים האחרים שעל המדוכה. נושא הביטחון קשור בהכרח לנושא הריבונות של המדינה הפלסטינית ולסוף הכיבוש. נושא הגבולות קשור קשר בליינתק לסוגיית ירושלים ולגורלן של ההתנחלויות. שנית, ההתמקדות בנושאי הביטחון גרמה לכך שארצות הברית התקרבה כברת דרך ניכרת לקבלת הדרישות של ישראל בתחום זה, אם כי, בניגוד לציפיותיה, ישראל לא הסכימה לוותר על דרישתה שלא תהיה הגבלת זמן לנוכחות הצבאית של ישראל בבקעת הירדן, ולחופש הפעולה הביטחוני שלה בכל השטחים הפלסטיניים. בפועל, למרות שהגנרל אלן, השליח האמריקאי המיוחד לסוגיות הביטחון במשא ומתן הישראלי-פלסטיני, התרשם כי צה"ל קיבל את הצעותיו לסידורי ביטחון (לאחר עבודה נמרצת של צוותים משותפים) שנראו למומחי צה"ל כהולמים את הצרכים הביטחוניים, הדרג המדיני – ראש הממשלה ושר הביטחון – התנגד לסידורים אלה. התוצאה הייתה שבפועל גרם המשא ומתן להקצנה ולהקשחה בעמדה הביטחונית הישראלית. ישראל דרשה לשמר את ההיערכות הביטחונית ואת חופש הפעולה שלה בגדה המערבית ולמעשה למסד את המצב במובנים אלה, כפי שהם מתקיימים בהווה, גם במציאות של מדינה פלסטינית עצמאית. מאידך גיסא, לא הייתה הסכמה ישראלית לדיון קונקרטי בנושא הגבולות, מעבר להסכמת ראש הממשלה נתניהו לעיקרון שלפיו הגבולות יתבססו על קווי '67 עם חילופי שטחים. זאת, בלי שהסכים לגודל שווה של השטחים המוחלפים. כן סירבה ישראל לבקשה הפלסטינית כי תציג הצעה מוגדרת לקו גבול על המפה.

דינמיקה דומה התפתחה לגבי הסוגיה המרכזית של ישראל כמדינה יהודית. הממשל האמריקאי אימץ במלואה את עמדתה הבלתי־מתפשרת של ישראל בנושא זה. גישת הממשל אף באה לידי ביטוי ב'הסכם המסגרת' שהציע, על בסיס הערכה שישראל תגלה נמישות בסוגיות שונות שעל סדר היום, אם יתקבלו דרישותיה בנושאי הביטחון והגדרת ישראל כמדינת העם היהודי. אחד החששות העיקריים של הפלסטינים הוא שהסכמה להגדרת ישראל כמדינה יהודית משמעותה ויתור על תביעתם לזכות השיבה של הפליטים (זכות שהם מבינים כי אינה ניתנת ליישום באופן גורף). אולם,

הצד הישראלי לא היה מוכן להציע ניסוח שיכול היה לאפשר לנשיא עבאס להסכים לדרישתו בתמורה לגיבוי האמריקאי בנושא, והפלסטינים לא היו מוכנים גם לניסוח גמיש יותר של שתי מדינות לשני עמים – העם היהודי והעם הפלסטיני. ייתכן שזה היה הרקע לכך שהצד הישראלי היה מוכן לשקול את קבלת עיקריו של נוסח 'הסכם המסגרת', בעוד הפלסטינים דחו אותו על הסף. יתר על כן, ההתנהלות בהקשר זה יצרה אצל הפלסטינים הרגשה כי עמדות הממשל מתואמות תחילה עם ישראל והוא פונה אליהם אחר כך, תוך הצגת העמדה הישראלית כעמדה שלו ומטעמו.

לאמון הדדי בין הצדדים הנושאים ונותנים, גם אם אינו גבוה, יש ערך רב במהלך משא ומתן, שכן על בסיס זה אפשר שייבנה אמון מוצק שיאפשר להם לצמצם פערים. אלא שאת תחילתו של סבב השיחות הישראלי-פלסטיני שהתנהל בשנים 2013-2014 אפיינה מידה מועטה עד מאוד של אמון הדדי. התנהגות שני הצדדים במהלך השיחות, שנבעה ככל הנראה מהערכתם המוקדמת כי הן לא יובילו לגיבוש הסכם, רק החריפה את חוסר האמון ההדדי ביניהם. בעיה נוספת היא עמימות בבניית הציפיות המשותפות של הצדדים מהתהליך והפתעתם מיוזמות אמריקאיות משתנות. המחשה מובהקת לדינמיקה השלילית הייתה שרשרת העימותים על רקע שחרורם של האסירים הפלסטינים מהכלא בישראל, והענקת אישורי הבנייה להרחבת התנחלויות ישראליות בגדה המערבית. התנהלות שני הצדדים ביחס לסוגיות אלה ולקשר המלאכותי למעשה שנוצר ביניהן מנעה מהם לגייס דעת קהל אוהדת לעצם השיחות ולהסכם, וכרסמה ביכולתם המוגבלת ממילא לנהל משא ומתן תכליתי.

עצם ההחלטה הישראלית לשחרר אסירים פלסטינים בארבע פעימות הדגישה חוסר אמון בצד הפלסטיני ורצון להשתמש בשחרור המדורג כמעין שוט שיאיים על הפלסטינים, ויאלצם למהלכים "חיוביים" בראייה הישראלית. היערכות זו לשחרור מדורג שיימשך לאורך תהליך המשא ומתן, אמנם בכפוף להתנהלות הפלסטינית, זימנה למתנגדי המשא ומתן בצד הישראלי הזדמנויות להקשות על הנושאים ונותנים באמצעות לחץ רגשי על דעת הקהל הישראלית. שנית, ארצות הברית הציעה לישראל לאפשר את תחילת המשא ומתן ולייצר אווירה תומכת תהליך באמצעות מחווה לפלסטינים בתחום של שחרור אסירים, או בתחום של הקפאת הבנייה בהתנחלויות. ישראל בחרה בשחרור האסירים. אולם, כשראש הממשלה נתניהו הותקף במחנהו הפוליטי בגין הכוונה לשחרר אסירים פלסטינים, הוא בחר בהרחבת הבנייה בהתנחלויות כמענה לביקורת. במקביל טען שהבנייה מתבצעת כחלק מעסקה, שבמסגרתה ישוחררו אסירים פלסטיניים בתמורה להסכמה של הנשיא עבאס להמשך הבנייה.⁶ אולם טענה זו, שנעדרה בסיס עובדתי, פגעה קשות במעמדו של עבאס בציבור הפלסטיני, שבעיניו

ההתנחלויות הן הנושא הכאוב ביותר. וכך, צעד שנועד לסייע לבניית אמון עם הצד הפלסטיני נוצל לפגיעה קשה במעמדו הפוליטי של עבאס, התפרש במידה רבה של צדק כצעד שנועד להחלישו ונעשה מהלך הורס אמון. אשר לפלסטינים – הם סירבו להבין ששחרור מחבלים רוצחים, ובעיקר מקרב ערביי ישראל, הוא נושא כאוב מאוד ובעייתי ביותר בחברה הישראלית, ולכן עליהם להתייחס אליו ברגישות יתר.

יש להניח כי גם אם הצדדים היו נמנעים במהלך המשא ומתן מהתנהלות בעייתית כזו שתוארה והיו מאמצים גישה חיובית ביחס לשיחות והאחד כלפי השני, ספק רב אם ניתן היה לקדם הסכם. זאת, עקב הפערים הרחבים ביניהם באשר לסוגיות שבלב הסכסוך, וכן עקב המצב הפוליטי הפנימי בשתי החברות וחולשתן של ההנהגות. נראה כי בשני הצדדים אין אינטרס פוליטי ואף לא די עוצמה פוליטית שידחפו לפשרה, ויאפשרו לנסח הסכם. ראש הממשלה נתניהו, כראש מפלגה שיש בה אופוזיציה רחבה וקולנית להסכם קבע עם הפלסטינים ואשר הממשלה הראשונה בראשותו התפרקה ב-1999 עקב חתימתו על הסכם וואי (בין ישראל לאש"ף), שפירט שלבים בדרך למימוש הסכם אוסלו), עמד בראש קואליציה מסוכסכת ורעועה ופעל תחת איום כי זו תתפרק אם יתגמש בשאלות רגישות, או אף אם יציג עמדות מרוככות (הקואליציה אכן התפרקה, אם כי לא על רקע המשא ומתן עם הפלסטינים; זה קרס חודשים רבים לפני שהוחלט על הליכה לבחירות). מנגד, מעמדו המוחלש של הנשיא עבאס בקרב מחנהו, נוסף לגליטימציה מועטה בקרב הציבור הפלסטיני בכללו להסכם של פשרה בתנאים שיהיו מקובלים על ישראל, הקשו עליו לקבל הכרעות פורצות דרך. נראה כי עבאס, שלאורך זמן שוקל פרישה, מעדיף לעשות כן כמי שפעל למען אחדות לאומית ושומר בדבקות על האינטרסים הפלסטיניים, כפי שהם נתפסים בעיני הציבור הפלסטיני הרחב.

לקראת תום פרק הזמן שהוקצב למשא ומתן נכשל ניסיונו של מזכיר המדינה ג'ון קרי לשכנע את ישראל ואת הפלסטינים להאריך תקופת המשא ומתן, בעיקר בשל התנגדות פלסטינית. הפלסטינים מצידם החליטו לפנות לחמישה עשר ארגונים ואמנות בינלאומיים בבקשת הצטרפות, תוך הפרת התחייבותם לעצור פעילות דיפלומטית חד-צדדית בזירה הבינלאומית, כל עוד נמשך המשא ומתן. אמנם בעת ההיא, כדי לא "לשבור את הכלים", הפלסטינים בחרו לפנות לאמנות ולארגונים שהצטרפותם אליהם לא תיצור לישראל בעיה חמורה, כגון זו העשויה להיווצר בהצטרפות לבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג (ICC) (פנייה זו הוגשה מאוחר יותר, בינואר 2015, לאחר דחיית מועצת הביטחון של האו"ם את היוזמה הפלסטינית לסיום הכיבוש הישראלי בתוך שלוש שנים, עד סוף 2017). אולם, די היה בעצם הפנייה שאכן הוגשה לחמישה עשר האמנות והארגונים, כדי להניע את ממשלת ישראל להכריז על הפסקת השיחות.

הסכם הפיוס הפנים-פלסטיני וכינון ממשלת אחדות

אחת התוצאות של קריסת המשא ומתן בין ישראל והפלסטינים הייתה גיבוש הסכם הפיוס המוסדי בין פתח וחמאס מאפריל 2014, שכחלק ממנו הוקמה ממשלת אחדות לאומית בתמיכת שתי התנועות. מבין כל הנושאים הפוליטיים המעסיקים את הזירה הפלסטינית ואת הציבור, שאינו מאמין ביכולת להתקדם בכל תחום אחר, אחדות לאומית היא הסוגיה המדוברת והנתמכת ביותר. למרות זאת, במשך שנים ארוכות התקשו חמאס ופתח להסכים על עקרונות לפיוס בשל היריבות ביניהם ושיקוליהם הפוליטיים הנוגדים, וכן עקב התנגדות של גורמים חיצוניים לפיוס פנים-פלסטיני, ובראשם ישראל וארצות הברית. הנסיבות החדשות שנוצרו עם קריסת המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים ולנוכח חולשת חמאס כתוצאה מזעזועים בסביבה אזורית – אפשרו את ניסוח ההסכם בין הצדדים.

אל ההסכם הגיעו הצדדים כתוצאה מחולשה פנימית הדדית. כל צד סבל מהתערערות מתמשכת של בסיס הלגיטימציה והתמיכה הציבורית בקרב המחנה התומך בו. במובן זה, מדיניות הפנים של שני הגורמים הפלסטיניים הכתיבה את המהלך. עבאס הבין כי הוא מאבד את תמיכת הציבור הפלסטיני, לנוכח חוסר תוחלת בדרכו המדינית, ובמיוחד אחרי כישלון התיווך של קרי. בעיית הלגיטימציה של עבאס היא בראש ובראשונה בקרב קהל הבית שלו ובעיקר צעירי הפתח, שמאסו בו ובהנהגה שסביבו. בד בבד עבאס, כמנהיג כלל הציבור הפלסטיני, מונע מהתחושה שהוא עלול להותיר מורשת של פיצול המחנה הפלסטיני.

חמאס ניגש למשא ומתן על תיאום מוסדי עם פתח במצב של חולשה פוליטית ניכרת ומצוקה כלכלית חריפה. חמאס היה נתון במצב שפל בשל העימות מול שלטון א-סיסי במצרים לאחר הדחת שלטון 'האחים המוסלמים' במצרים, שנתפסו כתחליף הולם לפטרוניו הקודמים – איראן, סוריה וחזבאללה. בנוסף, אובדן התמיכה הציבורית בחמאס נובע מהמשבר הכלכלי המתמשך ברצועת עזה, בשל סגירת המנהרות והמצור הקשה המוטל על הרצועה. הנכס המשמעותי היחידי שנותר לו היה עוצמתו הצבאית, שגם אותה קשה לשמר לאורך זמן ללא משאבים פוליטיים ופיננסיים. יחסי חמאס עם איראן התערערו, והסיוע שהוגש מטהראן לארגון הצטמצם במידה ניכרת. בין חמאס לבין סוריה, איראן וחזבאללה נוצר נתק עקב סירוב חמאס לעמוד לצד משטרו של בשאר אל-אסד במאבקו נגד המורדים. חמאס – ארגון אסלאמי סוני שמקורו ב'אחים המוסלמים' – לא יכול היה ללחום לצד עלווים ומיעוטים אחרים המזדהים עם השיעים, הנאבקים בארגונים סוניים.

נכזבה תקוותו של חמאס כי תמיכה מצד תנועות אסלאמיות סוניות אחרות – ובפרט שלוחות של 'האחים המוסלמים', שכוחן גבר על רקע התהפוכות הפוליטיות – חברתיות במדינות ערב – תהווה עבורו פיצוי על אובדן תמיכתם של גורמים שיעיים. ואכן, לזמן קצר בתקופת שלטונם של 'האחים המוסלמים' בהובלת הנשיא מוחמד מורסי במצרים, נראה היה שתקווה זו מתגשמת. זאת, למרות שמורסי גילה העדפה לאינטרסים של המדינה המצרית על חשבון האינטרסים הישירים של חמאס ברצועת עזה. אולם, תקווה זו נגוזה עם הדחת מורסי ביולי 2013 וכינונו של משטר עבד אל-פתח א-סיסי במצרים. המשטר המצרי רואה ב'אחים המוסלמים' אויב וחמאס מהווה מבחינתו רכיב מסוכן במיוחד של יריב זה, משום שהוא חמוש ונהנה משליטה ומחופש פעולה ברצועת עזה ומקיים קשר והברחות אמצעי לחימה עם גורמי טרור הפועלים בסיני. הנה כי כן, מצרים נקטה פעולה נחושה במטרה לנתק מנהרות ששימשו להברחת סחורות, ובפרט אמצעי לחימה, לתחומה של רצועת עזה. המסע המצרי נגד המנהרות זכה להישגים ניכרים. מרבית המנהרות נהרסו, וכן חשפו הכוחות המצריים שטח בטווח של עד קילומטר אחד הסמוך לגבול בין הרצועה למצרים. לפיכך, התעבורה לרצועת עזה דרך המנהרות נחסמה כמעט לחלוטין. כך נקלע חמאס למשבר כלכלי עמוק. נוסף להפסקת הסיוע הפיננסי מאיראן, הוא איבד את ההכנסה מהמסים שנגבו על הסחורות שהוברחו לעזה. נוסף לכך, הגדרתו של חמאס על ידי מצרים כארגון טרור חסמה אפשרות להבריה לעזה כספים באמצעות העברות בנקאיות. חמאס המבודד מבחינה מדינית נהנה מתמיכתן הבלתי-מסויגת של קטאר וטורקיה. עם זאת, הן אינן יכולות לפרוץ את המחסום הפיננסי שבו נתון הארגון. התוצאה החריפה ביותר של המשבר הפיננסי הייתה היעדר היכולת לשלם משכורות לעובדי הציבור בעזה ולאנשי הזרוע הצבאית של הארגון – עז א-דין אל קסאם.

חולשתו של חמאס לא הותירה לארגון ברירה, אלא להיות זה שיעשה את מרבית הוויתורים שאפשרו לו ולפתח לנסח את הסכם הפיוס. הנהגת חמאס הסכימה להקמת ממשלת אחדות לאומית שאינה כוללת נציגים של הארגון. ממשלה זו היא לכאורה ממשלת טכנוקרטים, אבל היא כוללת לא מעט אישים פוליטיים הקרובים לעבאס. חמאס הסכים להעביר לממשלה זו את השליטה על כל המשרדים האזרחיים בעזה. כך ויתר לכאורה על הרכיבים האזרחיים של שלטונו בעזה לטובת הרשות הפלסטינית בהנהגת עבאס ובהובלת פתח, אם כי ההתפתחויות בהמשך המחישו כי היה מרחק רב בין הנכונות העקרונית הזאת לנכונות ליישם מצב שבו הרשות הפלסטינית באמת שולטת ברשויות האזרחיות בעזה. כמו כן נענה חמאס לדרישה מצרית כי בצד הפלסטיני של מעבר רפיח ולאורך הגבול של רצועת עזה עם חצי-האי סיני יוצבו אנשי ביטחון של

הרשות – משמר הנשיאות. תמורת זאת קיבל חמאס התחייבויות לתשלום משכורות לעובדי הציבור (כאשר לא ברור מי הם עובדי הציבור, ואם אנשי הזרוע הצבאית נכללים בהם), להצטרפות חמאס לאש"ף ולעריכת בחירות לאחר חצי שנה. כל זאת, כאשר ברור על סמך ניסיון שנצבר מניסיונות פיוס קודמים בין פתח לחמאס כי לפתח יש אינטרס מובהק, שכן קל לו מאוד למסמס התחייבויות אלו בתירוצים שונים. ממשלת האחדות הלאומית שזכתה לתמיכת חמאס קמה בראשות ראש הממשלה הקודם, ראמי חמדאללה, ושולבו בה לא מעט שרים שהיו חברים בהרכבה הקודם. אולם, ישראל הגיבה להתפתחות זו במסע לחצים נגד הרשות, בכלל זאת איום כי לא תדבר עם מי שמשותף פעולה עם חמאס, ואף תעכב את העברתם של כספי מסים שהיא גובה עבור הרשות. ישראל אף נקטה צעדים מעשיים כדי למנוע העברת כספים מהרשות לעזה. במקביל, וכעדות לכך שההסכמה בדבר הקמת ממשלת אחדות לא מיתנה את היריבות בין פתח לחמאס, הרשות עצמה לא עמדה בהתחייבותה להעביר כספי משכורות לעזה, והתנתה את התשלום בבחינה פרטנית של שמות עובדי הציבור. על רקע זה התרחשה ההסלמה בין ישראל לחמאס, שכונתה מערכת 'צוק איתן'.

לאחר מערכת 'צוק איתן' קרס בפועל הסכם הפיוס, בשל חוסר הנכונות של שני הצדדים ליישם אותו. כל אחד מהם מבין כי בכוונת הצד השני לנצל את ההסכם כדי להביא להחלשתו, ובסופו של דבר – לחיסולו. אצל עבאס התחזקה התחושה הזאת אחרי שישראל פרסמה כי חשפה רשת של חמאס שביקשה לשקם את התשתית הצבאית של חמאס בגדה המערבית ולבצע פיגועים, כחלק מתפיסה של חמאס שאובדן הלגיטימציה של פתח יאפשר לו בעתיד לתפוס את השלטון גם בגדה.⁷ למרות זאת, לעת עתה אף צד אינו מוכן להצהיר באופן רשמי על סוף ההסכם, בשל החשש שיואשם על ידי הציבור הפלסטיני בהכשלת הפיוס.

מערכת 'צוק איתן'

ההיבט המדיני

בישראל נשמעו טענות כי העימות הצבאי שפרץ ביולי 2014 בין חמאס ושאר הפלגים ברצועת עזה לבין ישראל היה תוצאה של תכנון מוקדם של חמאס, שזים עימות כדי לשפר את מצבו. נרטיב זה רווח בציבוריות ובתקשורת הישראלית, הוא אף כונה "מלחמת יולי שתוכננה על ידי חמאס"⁸ ואומץ על ידי ממשלת ישראל. עם זאת, התפתחות המשבר מלמדת כי סביר יותר שמדובר היה בהידרדרות לעימות מקיף ששני הצדדים לא הצליחו לשלוט בה, ומשלב מסוים לא היו מעוניינים לעוצרה.

תחילתה של ההסלמה בחטיפת נערים ישראלים על ידי חוליית חמאס בחברון, כאמצעי מיקוח לשחרור אסירים. למרות שחמאס דוגל עקרונית בחטיפת ישראלים כקלף מיקוח, ההנהגות המדינית והצבאית של חמאס לא היו מודעות ליוזמה זו. אנשי החוליה חטפו בגוש עציון שלושה תלמידי ישיבה, וכשהפעולה השתבשה רצחו אותם. ישראל הגיבה ביד קשה, בין השאר בשל זהותם וגילם הצעיר של הקורבנות. כוחות הביטחון ניהלו חיפוש אגרסיבי אחר החטופים ובמקביל התקבלה החלטה לנצל את האירוע כדי לפגוע באופן נרחב בתשתית חמאס בגדה המערבית, לרבות התשתית הפוליטית והחברתית של הארגון. בקרב פעיליו וחשודים בהשתייכות אליו נערכו מעצרים רבים, וצה"ל ביצע פשיטות על מוסדות הקשורים בו.

ההידרדרות ללחימה בעזה החלה כאשר קבוצות ממושות אחרות בעזה, לא חמאס עצמו, ניצלו את המתיחות שנוצרה בזירה הישראלית-פלסטינית לאחר כישלון המשא ומתן המדיני והעימות שהתפתח בגדה המערבית, כעילה לשיגור רקטות מעזה לעבר מטרות בישראל. ישראל פעלה בהתאם למדיניותה הקבועה, שעיקרה תגובה לשיגור רקטות מעזה בתקיפת מטרות בשטח הרצועה. בהתאם לתפיסה הישראלית הגורסת שחמאס כשליט ברצועה הוא הכתובת האחראית לכל המתרחש בה, בין יעדיה של התגובה הצבאית היו גם מטרות חמאס. לאחר כשבוע מתחילת ירי הרקטות מעזה ובעקבות תקיפה ישראלית של מנהרת חמאס בשטח הרצועה, שנהרגו בה מספר חברים בכוח המיוחד של חמאס, החליטה גם הנהגת חמאס להגיב בירי רקטות מסיבי יותר ולנצל את ההידרדרות כדי לשנות את המצב ברצועה מיסודו ולשקם את שלטונו ברצועה שנקלע, כאמור, למצוקה כבדה.⁹

לא ניתן לשלול אפשרות כי ירי הרקטות על ידי הקבוצות האחרות, לצד התגובה הישראלית לירי, הקשה במיוחד על חמאס להימנע מתגובה. פעילותם של הפלגים האחרים אינה מכוונת נגד ישראל לבדה; מטרתה היא גם להעביר מסר לאוכלוסייה הפלסטינית כי חמאס אינו באמת תנועת התנגדות לכיבוש הישראלי, אלא הוא, כמו פתח והרשות הפלסטינית, משרת למעשה את האינטרס הישראלי. משמעותו של מסר זה היא כי אותם פלגים הם למעשה תנועות ההתנגדות האמיתיות, ולכן זכאים לתמיכה הציבורית. חמאס מצידו לא יכול היה להדוף האשמה זו בעודו נוהג איפוק במאבק נגד ישראל. תומכי הגישה שלפיה ההסלמה התרחשה ביוזמת חמאס טענו כי ירי שביצעו הפלגים האחרים היווה איתות מצד חמאס, שיכול היה למנוע פעילות זו. ייתכן אף שגורמים בחמאס ובעיקר בזרוע הצבאית של הארגון – אשר היו מתוסכלים מכך שהרשות אינה מעבירה את משכורתיהם של אנשי עז א-דין אל-קסאם, מהקשיים שהערימה ישראל בדרך למימוש הסכם הפיוס וכן מצעדים שנקטה מצרים במטרה להצר

את צעדי חמאס – סברו שעימות עם ישראל ייצור עבורם הזדמנות לצאת מהמשבר. כך או כך, ההסלמה גלשה לעימות נרחב משום שישראל נאלצה להגיב לשיגור הרקטות של חמאס בתקיפות רחבות היקף ועוצמה ברצועה.

מבחינת חמאס, אם כך, תחילתו של העימות התאפיינה בשוני מתנאי הרקע שהיו לעימותים קודמים עם ישראל. ראשית, חמאס נכנס לעימות במצב של חולשה מדינית ופיננסית ללא תקדים. שנית, חמאס היה שרוי במצב שאין לו מה להפסיד בשל מצבו הירוד, מה גם שישראל הבהירה מתחילת המערכה שאין בכוונתה להביא להפלת שלטון חמאס ברצועה. שלישית, מערכת קבלת ההחלטות של הארגון הייתה אף היא מעוררת ומפוצלת בין רכיביה ללא תקדים. הפיצול, שבחלקו נבע מההפרדה הגיאוגרפית בין שלוחותיה של הנהגת חמאס, ביטא גם אינטרסים שונים של הזרוע הצבאית וכן של שורת ההנהגה המדינית שברצועת עזה, וזו שמושבה מחוץ לרצועה.

הזרוע הצבאית של חמאס אימצה מדיניות מיליטנטית יותר לאחר מותו של מפקדה הקודם, אחמד אל-ג'עברי, בתחילת מבצע 'עמוד ענן', (נובמבר 2013) ותחת פיקודו של מוחמד דף. המיליטנטיות הגוברת אך לובתה על ידי תחושות התסכול שגרמו המצוקה הכלכלית ברצועה, וההערכה כי ישראל אינה מממשת את ההבנות שהושגו בסיום מערכת 'עמוד ענן' לגבי הקלות על מעבר אנשים וסחורות מן הרצועה ואליה. אשר לזרוע המדינית של חמאס – אנשיה שברצועה קרובים יותר לאוכלוסייה המקומית, ולכן הם גילו גישה מתונה יחסית ונטו להסכים להפסקת אש מוקדמת. מנגד, אנשי הזרוע המדינית שמחוץ לרצועת עזה פעלו במידה רבה בהתאם למדיניותם של פטרוניהם האזוריים. חאלד משעל, ראש הלשכה המדינית של חמאס שנהנה מחסות המשטר בקטר, אימץ על פי רוב את עמדתה של הזרוע הצבאית והציג דרישות מפליגות כתנאי להפסקת אש. מוסא אבו מרזוק, סגנו של משעל השוהה בקהיר, הציג לעומת זאת עמדות מתונות, שתמכו בהצעות להפסקת אש שהציגה מצרים.

אחד המאפיינים הבולטים של סבב הלחימה בין ישראל לחמאס היה משכו הארוך, בהשוואה לסבבים קודמים. העימות נמשך 50 ימים, מ-8 ביולי עד 26 באוגוסט (מבצע 'עמוד ענן' שקדם לו נמשך שמונה ימים, ומבצע 'עופרת יצוקה' בשלהי 2008 – תחילת 2009, נמשך 23 ימים). משלב מוקדם של הלחימה ישראל הייתה מוכנה להפסקת אש שבה "שקט ייענה בשקט", אך חמאס סירב לחדול מירי הרקטות בטרם יסוכמו העקרונות להסרת המצור ולשיקום הרצועה. אפשר לייחס את משך הלחימה הארוך בפעם הזאת לכושר עמידה משופר של חמאס, שנשען במידה מכרעת על מצאי הרקטות הגדול שצבר הארגון ועל היותו ממוגן היטב במנהרות. מניסיונו באופן סיום המערכות בעבר הבין חמאס כי עליו לחלץ הישגים מישראל כתנאי להפסקת האש, אחרת

הסיכוי להסיר את המצור מהרצועה יהיה קלוש. בציבור הישראלי רווחה גם טענה שהתקיפות האוויריות והפשטות הקרקעיות המוגבלות של צה"ל לא יצרו לחץ שיכול היה להשפיע על חמאס לחדול מהירי ולהפסיק את הלחימה. אמנם נטען כי בשלב מתקדם של המערכה, לאחר שהותקפו והופלו בניינים רבי-קומות בעזה, נוצר לחץ על הנהגת חמאס מצד האליטה בעיר לחדול מן הלחימה, אולם אין די ראיות התומכות בטענה זו. נראה, אפוא, שהקושי להגיע להסכמה בדבר הפסקת אש מוקדמת נבע בעיקר מהשילוב בין שלושה גורמים: המשבר שחמאס היה נתון בו ערב ההתלקחות; התערעורתו של מנגנון קבלת ההחלטות בחמאס; הדינמיקה שהתאפיינה בחוסר תיאום בין שחקנים חיצוניים, שהיו אמורים לסייע בקידום להפסקת אש.

בשל מצבו המשברי, קשה היה לחמאס להסכים להפסקת אש ללא הישג בתחום הכלכלי בכלל – כזה שיסומן על ידי התקדמות לקראת הסרת המצור על הרצועה, ובפרט ללא פתרון למשבר הפיננסי של הארגון עצמו – על ידי הסדר לבעיית המשכורות לעובדי הציבור שלו ברצועה. בהיעדר הישגים אלה לא יכול היה חמאס להסביר לאוכלוסיית עזה את ההיגררות לעימות, על המחירים הכבדים שהוא גבה במונחים של נפש ותשתיות. חשובים ביותר לארגון היו ההישגים המעשיים כמו תנועה חופשית יותר של סחורות ואנשים לעזה וממנה, וכן הישגים סמליים שאפשר היה להציגם כ'תמונת ניצחון', כמו הסכמה ישראלית לבניית נמל ימי ושדה תעופה בעזה – גם אם לא יתרמו מיידית לפתרון המשבר. ישראל מצידה הייתה מוכנה לפתוח את הרצועה לתעבורה חופשית יותר שתשפר את המצב ההומניטרי באזור, אך לא הייתה מוכנה להסכים למה שיתפרש כפרס לחמאס על מדיניותו התוקפנית. היחלשותו של מנגנון קבלת ההחלטות של חמאס אפשרה לזרוע הצבאית להטיל וטו על כל החלטה, ועיכבה אף היא את הסכמת חמאס להפסקת אש.

מעבר לכך, בשל עמדתו של ממשל א-סיסי לגבי העימות בפרט וביחס לחמאס בכלל, חמאס תפס את מצרים – המתווכת המסורתית להפסקת אש בין ישראל לארגון – כגורם עוין וכשותף אסטרטגי לישראל. ישראל התנגדה לניסיונות התיווך של קטר וטורקיה, שמילאו בעימות תפקיד נוח יותר לחמאס.¹⁰ ארצות הברית ניסתה אף היא לקדם הפסקת אש מוקדמת אך עשתה זאת בצורה כושלת, שהדירה מן התהליך שלושה שחקנים מרכזיים; ישראל, מצרים והנהגת הרשות הפלסטינית. ייתכן שכישלון זה גרם לכך שהמערכה הצבאית לא הסתיימה קודם למועד סיומה. אמנם, הערכתו של מזכיר המדינה קרי כי קטר וטורקיה הן בעלות השפעה על חמאס ולכן יש לערבן במאמץ התיווך – לא הייתה מופרכת מעיקרה. עם זאת, הדרתן של מצרים והרשות הפלסטינית, שהתבטאה באי-הזמנתן למפגש שקיים ג'ון קרי בפריס עם נציגי קטר

הזירה הישראלית-פלסטינית: לקחים בעקבות משא ומתן כושל ועימות צבאי

וטורקיה במסגרת מאמץ התיווך שהוביל, חיבלה בסיכויי ההצלחה של המהלך. מעבר לכך, גישתו של קרי העניקה לקטר ולטורקיה הרגשה שהן יכולות להכתיב הפסקת אש לפי תנאי חמאס. כשהציג קרי את הצעתן להפסקת אש כיוזמה שלו, אבד הכלח על מאמץ התיווך שלו.

בסופו של דבר, לאחר חמישים ימי לחימה הצליחו ישראל ומצרים להכתיב לחמאס את תנאיהן להפסקת אש.¹¹ הנהגת חמאס נאלצה לקבל את התכתיב המצרי שלפיו חמאס לא יהיה המייצג הבלעדי של הצד הפלסטיני בדיוני המשך על הסדרה מחודשת ברצועת עזה, וכי המשלחת הפלסטינית תכלול את כל הארגונים הרלוונטיים ובראשה יעמדו אנשי אש"ף/הרשות הפלסטינית. כך הפכה מצרים את הנשיא עבאס לשחקן מרכזי בנוגע למשבר בעזה ולהפסקת האש. שנית, התוכנית בת שני השלבים שהציעה מצרים שיקפה את רצונה לשלול מחמאס אפשרות להציג הישגים: הפסקת אש שאינה מותנית בדבר, למעט סיוע הומניטרי לעזה והרחבה של תחום הדיג בימה של עזה (משלושה לשישה מייל); משא ומתן שיתנהל במשך חודש על אודות דרישותיהם הנוספות של ישראל וחמאס, במטרה למסד הפסקת אש לאורך זמן.

ההיבט הצבאי

במערכת 'צוק איתן', בניגוד לסבבי הלחימה הקודמים בין ישראל לחמאס, הארגון לא הסתפק בירי רקטות ופצצות מרגמה לעבר מטרות ישראליות ובעיקר ליישובים אזרחיים, אלא ניסה לתקוף מטרות ישראליות גם באמצעים נוספים: החדרת כוחות לשטח ישראל דרך מנהרות התקפיות שחצו את הגבול לתוך ישראל, פשיטה של כוח קומנדו ימי דרך הים וכלי-טיס בלתי-מאוישים (כטב"מים) למשימות תקיפה (התאבדות). גיוון זה של שיטות הפעולה העיד על הבנה בחמאס כי על הארגון לספק מענה לפתרונות שפיתחה ישראל לאיום הירי הרקטי.

המערכה החלה כשבידי חמאס והקבוצות האחרות הפעילות ברצועה מלאי רקטות גדול יותר מאשר במערכות הקודמות (מעל 10,000), ובכלל זאת רקטות ארוכות-טווח במספר רב יותר, שכיסו את שטח ישראל עד קשת הכוללת את ירושלים וזיכרון-יעקב. התשובה המבצעית הישראלית שהורכבה ממערכות הגנה נגד רקטות 'כיפת ברזל' (עם שיעור הצלחה ביירוט של מעל 90 אחוזים), מערך התרעה ואזעקות יעיל וכן מרחבים מוגנים הוכחה כיעילה מאוד, וסיפקה הגנה הרמטית כמעט לאזרחים במרבית השטח המכוסה על ידי הרקטות מעזה. כן אפשרה מערכת ההגנה הישראלית למרבית האוכלוסייה להמשיך בשגרת חייה. אמנם, לא נמצא עדיין מענה טוב מספיק לצורכי ההגנה על היישובים באזור הקרוב לרצועה - 'עוטף עזה' - אזור שסבל מירי מרגמות

אשר מערכת 'כיפת ברזל' אינה מספקת לו מענה, וכן מירי אינטנסיבי של רקטות קצרות-טווח, שגם להן מתקשה המערכת לתת מענה. תכיפות הירי לא אפשרה ניהול חיי שגרה ביישובים אלה, וזמני ההתרעה הקצרים לא אפשרו תמיד הגעה למרחבים מוגנים. מסיבה זאת בחרו חלק מתושבי האזור לעזוב את היישובים כל עוד נמשך הירי. בסך הכול, מספר הנפגעים מירי הרקטות ופצצות המרגמה במשך חמישים ימי הלחימה היה נמוך ביותר. הלקח העיקרי מהמערכה בתחום זה הוא שיש לפתח תשובות הולמות גם למרגמות ולרקטות קצרות-הטווח. עם זאת, ראוי לציין שחמאס לא הצליח לשגר מטחים כבדים של רקטות וסביר כי על מנת להתמודד עם מתארים חמורים יותר של שיגורי כלי-טיס בלתי-מאוישים, רקטות וטילי קרקע-קרקע על ידי חזבאללה מצפון, למשל, תזדקק ישראל למספר רב יותר של סוללות 'כיפת ברזל', וכן למערכת 'שרביט קסמים'.

ישראל הצליחה לסכל ביעילות את ניסיונות החדירה מהים ואת תקיפות הכטב"מים, אולם הלחימה בחדירות דרך מנהרות הייתה אתגר קשה יותר. בשנים האחרונות בנה חמאס עשרות מנהרות חודרות לשטח ישראל, רק חלק קטן מהן נחשף ונהרס על ידי כוחות צה"ל לפני המערכה. ידוע היה כי קיימות מנהרות נוספות רבות, אך הניסיונות לפתח אמצעים טכנולוגיים לאיתור מנהרות כשלו, ולא ניתן היה להרוס אותן כל עוד התוואי שלהן לא אותר במדויק. נוצר חשש כבד כי המנהרות ישמשו להחדרת כוחות שיתקפו יישובים ישראליים, והתשובה המבצעית העיקרית שניתנה לאיום זה הייתה תגבור מערך הזיהוי, שנועד לאתר את הכוחות התוקפים עם צאתם אל פני הקרקע, וכן תגבור מערך ההגנה על היישובים. אף לא אזרח אחד או יישוב הותקפו בדרך זו, אולם החדירה דרך מנהרות אפשרה לאנשי החמאס להיתקל בכוחות צה"ל בתנאים נוחים יחסית מבחינתם, ולגרום אבידות בקרב החיילים.

במערכה זו הותקף מספר רב יותר של מטרות מאשר במערכות הקודמות, הן משום ההצלחה של המודיעין הישראלי לבנות מאגר גדול של מטרות, והן בשל משך המערכה הארוך יחסית ויכולתו המשופרת של המודיעין לאתר במהלכה מטרות חדשות. מנגד, שלושה גורמים הגבילו את האפקטיביות של התקיפות. הראשון היה המאמץ הגדול שהשקיע חמאס בהגנה על מרבית אמצעי האש שלו, באמצעות הטמנתם מתחת לפני הקרקע. השני היה השימוש הגובר של החמאס באוכלוסייה במטרה להקשות על צה"ל לפגוע ביכולותיו הצבאיות. אמצעי האש, מחסני החימוש, המפקדות ואמצעי הייצור של הארגון הוצבו בקרב האוכלוסייה האזרחית, ולעתים קרובות במתקנים אזרחיים רגישים כמו בתי ספר, בתי חולים, מרפאות, מוסדות או"ם ומסגדים. התנהלות זו של חמאס הקשתה על צה"ל למנוע נזק אגבי רחב. הוערך כי למעלה מחמישים אחוזים

הזירה הישראלית-פלסטינית: לקחים בעקבות משא ומתן כושל ועימות צבאי

מהנפגעים ברצועה היו "לא־מעורבים". לתוצאה זו נודעה השפעה חמורה על תדמיתה של ישראל בעולם. הגורם השלישי היה מערך המנהרות המסועף שנבנה בשטח הרצועה עצמו, לצד המנהרות ההתקפיות שבגבול הרצועה עם ישראל. לוחמי חמאס היו מוגנים בתוכן, יכלו לנוע בחופשיות ולתספק כוחות והפתיעו את כוחות צה"ל בפעולה מתוך המנהרות בשלב הלחימה הקרקעית.

משלב מוקדם של המערכה התנהל ויכוח במערכת הפוליטית בישראל על הגדרת יעדיה. כלקח ממערכות א־סימטריות קודמות, הממשלה הגדירה יעדים צנועים מאוד. היעד ראשון היה "שקט תמורת שקט" ו"גביית מחיר" מחמאס. מונחים אלה שיקפו תפיסה שהעימות הוא תוצאה של שחיקת ההרתעה הישראלית, היעד הוא שיקומה וניתן להשיגו על ידי סיכול ניסיונותיו של חמאס לגרום אבידות בצד הישראלי וגביית מחיר ממנו, אשר ימחיש כי הוא משלם ביוקר רב עבור הישגים מועטים, אם בכלל. יעדים אלה תורגמו לשילוב של מערך הגנה יעיל עם תקיפות מנגד, בעיקר אוויריות, וכן מהים ומהיבשה.

בישראל נשמעו קולות – בעיקר בחוגי הימין הפוליטי – שקראו להגדרת יעדים שאפתניים יותר למבצע, כמו מיטוט שלטון חמאס בעזה והבסת הארגון. כן התנהל ויכוח לגבי הצורך במהלכים קרקעיים לצד התקיפות מנגד. הטענות בהקשר זה היו שאי־אפשר להביס את חמאס ולמוטט את שלטונו ללא מהלכים קרקעיים. היו שגרסו כי גם שיקום ההרתעה דורש מהלכים קרקעיים, שכן אם חמאס מעריך שישראל אינה מוכנה לשלם את מחיריהם של מהלכים קרקעיים, נפגעת יכולתה להקרין הרתעה.

כמעט עד סופה של המערכה המשיכו ההנהגה הפוליטית וכנראה גם ההנהגה הצבאית בישראל לדגול בתפיסה שיש להימנע ממהלכים קרקעיים, וכי די בפגיעה הקשה בתשתית חמאס באמצעות תקיפות מנגד בשילוב עם יעילות מערך ההגנה הישראלי, על מנת להשיג הרתעה אמינה. עם זאת, התממשות האיום הטמון במנהרות התקיפה הביאה להכרה שיש צורך במבצעים קרקעיים מוגבלים על מנת לטפל במנהרות האלה ולהרוס אותן. למטרה זו נכנסו כוחות קרקעיים לרצועה, לאורך הגבול ולעומק של כשלושה קילומטרים, והם חשפו את המנהרות והרסו אותן. כוחות אלה עזבו את שטח הרצועה כאשר הושלמה משימתם המבצעית.

הרוב המכריע מקרב 74 ההרוגים הישראלים במערכה נגרם במבצעים אלה – מחיר יחסי יקר באבידות. הסיבה לכך הייתה שבאזורים רבים ברצועה, השטחים הבנויים נמצאים בקרבת הגבול עם ישראל. עובדה זו חייבה את הכוחות הישראליים להילחם בשטחים בנויים כדי לאתר את המנהרות ולהרוס אותן. מאותה סיבה היו קורבנות רבים בקרב "לא־מעורבים", בזמן שכוחות קרקעיים של צה"ל נזקקו לאש מסיבית כדי

להיחלץ ממצבי מצוקה. על רקע זה התעורר במערכת הפוליטית והציבורית בישראל ויכוח באשר למהלכים הקרקעיים הדרושים. בין היתר, נטען שעדיף היה להפעיל כוחות מתמרנים שיחדרו עמוק לשטח הרצועה – אפילו עד חוף הים – תוך ניצול שטחים פתוחים. טענה זו התבססה על הערכה כי לחימה בשטח צפוף פחות הייתה גובה מחיר גבוה יותר מחמאס, והיה נוצר עליו לחץ כבד יותר מזה שנוצר בפועל – להפסיק את הלחימה. אולם, אימוץ תפיסה מבצעית זו לא היה חוסך את הצורך לאתר מנהרות ולהרוס אותן. כמו כן, לא ברור באיזו מידה ניתן היה להשיג את ההישגים שלהם ציפו תומכי הגישה החלופית במערכה איסימטרית, שבה הכוח שמנגד משלב שיטות של גרילה לצד לוחמה סדירה, עם היטמעות בסביבה האזרחית.

מערכת 'צוק איתן' חידדה את ההבנה שהרתעה היא משוואה בת שני צדדים. בצד האחד – היכולת לסכל את תכנוניו של הצד השני והצבת איום אמין בענישתו, אם יממש את תוכניתו; בצד השני – עוצמת המוטיבציה של הצד השני לפתוח בעימות אלים. כאשר לצד זה קיימת מוטיבציה גבוהה לשנות את הסטטוס קוו משום שהוא בלתי-נסבל מבחינתו, אזי דינו של מאמץ ההרתעה להיכשל. מבחינות רבות, זה היה מצבו של חמאס ערב המערכה. סביר להניח כי גם אם ישראל וחמאס לא יגיעו להסכם על הפסקת אש ממושכת ועל תנאיה, חמאס יתקשה להצדיק את חידוש האש. זאת, עקב המספר הגבוה של הקורבנות בנפש – כאלפיים ושלוש מאות הרוגים – והיקפו האדיר של ההרס שנגרם ברצועה במהלך המערכה. יתר על כן, האפקטיביות המצרית בסיכול הברחה של אמצעי לחימה לתחום הרצועה מקשה על חמאס את שיקום יכולותיו הצבאיות. בכל מקרה, את מידת הצלחתו של המאמץ לשקם את ההרתעה הישראלית מול חמאס ניתן יהיה לבחון לאורך זמן.

אופי המערכה האיסימטרית בין ישראל לחמאס גרם תסכול בקרב שכבות רחבות בציבור ובמערכת הפוליטית בישראל. לרבים היה קשה להבין ולקבל את העובדה שצבא בעל יכולות אדירות כזה "ל אינו מסוגל להביס ולהכריע כוח צבאי של "כנופיה" כמו חמאס. כן קשה לשכנע שכדי להביס כוח צבאי כשל חמאס ולפרקו מנשקו, יש לכבוש את הרצועה ולשהות בה תקופה ממושכת שתידרש כדי לאתר חוליות ולסכל את יכולתן לפעול, ואשר במהלכה תנוהל לחימת טרור נגד כוחות צה"ל. ממשלת ישראל העדיפה לא לשלם את המחיר הכרוך בכיבוש הרצועה ובשהות ממושכת ורבת דמים בה, משום שלא ברור כיצד ומתי אפשר יהיה (לשוב ו) לצאת משם, ומשום שהיה ברור כי כיבוש מחודש של הרצועה לא יכריח את חמאס, שהוא תנועה פוליטית וחברתית המושרשת עמוק בחברה הפלסטינית.

דילמות היום שאחרי

אירועי השנה שחלפה בזירה הישראלית-פלסטינית המחישו כי הסטטוס קוו בה אינו יציב כלל ועיקר, נלווים אליו מחירים ואלה עלולים עוד להאמיר. הצדדים המעורבים ישירות בסכסוך – ישראל, המנהיגות הפלסטינית שברמאללה וחמאס – יצטרכו כולם להתמודד עם השאלות שמסקנה זו מעלה. הרשות הפלסטינית מצויה במשבר חמור. הפרדיגמה שאימצה, שעיקרה מימוש השאיפות הלאומיות הפלסטיניות באמצעות תהליך מדיני ומשא ומתן, נכשלה עד כה והגיעה למבוי סתום. מנהיגות הרשות סובלת מהיעדר לגיטימיות קשה. לא זו בלבד שהיא אינה נהנית מלגיטימיות כתוצאה מבחירות דמוקרטיות, שכן תקופת כהונתו של הנשיא עבאס הסתיימה לפני מספר שנים ואין באופק בחירות חדשות לנשיאות ולמועצה המחוקקת, אלא שבנוסף אבדה לה הלגיטימיות הקשורה במצע פוליטי הנתמך על ידי הציבור שלה. הציבור הפלסטיני ברובו הגדול והמכריע אינו מאמין עוד שיש תוחלת למשא ומתן עם ישראל, ומדיניותו של עבאס הדבק עקרונית בתהליך המדיני נתפסת ככישלון מוחלט. יתר על כן, הרשות הפלסטינית נתפסת כמשתפת פעולה עם ישראל וכגורם המקל עבורה את הכיבוש. ראייה זו את פני הדברים, בשילוב הרושם ממערכת 'צוק איתן', גרמה לירידה דרמטית בשיעור התמיכה בפתח ובעבאס. במקביל, נרשמה עלייה ניכרת לתקופת זמן מוגבלת בשיעור התמיכה בחמאס, שנתפס כמי שפרדיגמת ההתנגדות שלו פועלת, ואף הוכיחה כי ישראל לא יכולה לכפות על הפלסטינים פתרון המבוסס על כוחה הצבאי. חמאס נחשב כמי שהוכיח יכולת עמידה והתמודדות מול ישראל. כיון שכך, עבאס ואנשיו מחפשים נואשות דרך פעולה שתאפשר להם להיחלץ מהמצוקה הפוליטית שבה הם שקועים, ולכן הם חזרו לפעול במשנה מרץ בחזית הזירה הבינלאומית.

דרך פעולה אחת היא מאמץ לשחזר את אחיזתה של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה. מצרים שואפת לנצל את מפעל השיקום ברצועת עזה כמנוף להחלשת חמאס. נחיצותו של פרויקט השיקום אינה מוטלת בספק, בעיקר בעקבות ההרס שגרמה באזור מערכת 'צוק איתן', וזאת בהמשך לנזק הרב שנגרם לכלכלת הרצועה במשך שנים רבות של הגבלות על התנועה לאזור וממנו. אולם, ספק אם מפעל השיקום יתמש ויחולל ברצועה ובזירה הפלסטינית בכלל את השינוי האסטרטגי-מדיני שיתבטא בחידוש שליטתה של הרשות, החוששת ונרתעת מחזרה לרצועה. קשה יהיה לקדם תוכנית פעולה ממשית בכיוון זה, שכן יש מתווה ברור רק לשלב הראשון של התוכנית שגיבשה קהיר לגבי הרצועה. מצרים התנתה את פתיחתו של מעבר רפיח בהצבת כוחות של משמר הנשיאות של הרשות בצד הפלסטיני של המעבר ולאורך הגבול עם

מצרים, וכן בהעברת המשטרה האזרחית ברצועת עזה לשליטת הרשות. כן הציעה מצרים שישראל תציג דרישה זהה לגבי המעברים מישראל לרצועה. תנאי נוסף המצוין בשלב הראשון של התוכנית המצרית הוא כי הרשות תנהל באופן בלעדי את פרויקט השיקום, בכלל זה העברתם של כספי הסיוע לרצועה, ותעשה זאת באמצעות ממשלת האחדות הפלסטינית ועל סמך הסכם הפיוס בין פתח לחמאס. לכאורה, כינון ממשלת האחדות ביטא הסכמה של חמאס להעביר את הסמכויות האזרחיות ברצועה לידי הרשות הפלסטינית, אבל חמאס אינו צפוי לשבת בחיבוק ידיים לנוכח מימושה של כוונה להחלישו ולחזק את יריבו הפוליטי. כל עוד חמאס שולט מבחינה צבאית־ביטחונית ברצועת עזה, יוכלו כוחותיו לסכל תוכניות לשלול ממנו את מעמדו הבכיר ברצועה. אמנם, חמאס מוכן למידה מוגבלת של שיתוף פעולה עם הרשות, אך הוא צפוי להתנות את התיאום בתשלום משכורות לאנשיו, שמבחינתו הם עובדי הציבור בעזה. מלבד העובדים במשרדי הממשלה השונים שמונו על ידי חמאס, מדובר גם באנשי הזרוע הצבאית של הארגון – עז א־דין אל קסאם. הסיכוי שתנאי זה יהיה מקובל על הרשות הפלסטינית והמדינות התורמות שיטו שכם למפעל השיקום אינו גבוה. מנגד, חמאס צפוי לפעול בהקשר זה, כמו בהקשרים אחרים, בהתאם לאינטרס הארגוני – גם במחיר שיבוש התוכניות לשיקום הרצועה.

יתר על כן, הנשיא עבאס, שפעמים רבות בעבר נכווה, בראייתו, כשלא מומשו הבטחות שנתנו לו ישראל, ארצות הברית ומצרים, לא יהיה מוכן בהכרח למלא את התפקיד המיועד לו במסגרת הסדרה מחודשת ברצועה, והוא צפוי לסרב להסתכן בלא תמורה הולמת בגדה המערבית וגיבוי רחב. הרשות תיאלץ להביא בחשבון את הסיכון שחמאס ימנע ממנה ליישם את סמכויותיה האזרחיות ברצועת עזה, וכך ינטרל את שליטתה במפעל השיקום. כן צפוי עבאס לסרב להציב ברצועה כוחות מוגבלים של הרשות, שיהיו נתונים לחסדיהם של כוחות חמאס העדיפים עליהם. זאת, אלא אם ישראל ומצרים יתחייבו להתערב בעימות שיתפתח בינם לבין אנשי חמאס. עם זאת, גם בהתחייבות כזו כרוך מחיר: עבאס עלול להצטייר בעיני הציבור הפלסטיני כעושה דברן של ישראל, מצרים (ושותפותיה באזור) וארצות הברית, בעוד חמאס, כתנועת התנגדות אותנטית, שמר על עצמאות ההחלטה מול גורמים חזקים אלה. מבחינת עבאס, אפשר יהיה להתמודד עם סכנה זו אם פרויקט השיקום בעזה, בהובלת הרשות, ישולב בתוכנית מדינית מקיפה. אולם – וזו הבעיה העיקרית – ישראל וארצות הברית אינן מגלות נכונות ליזום מהלכים מדיניים שיבטיחו פריצת דרך לקראת מימושם של היעדים הלאומיים הפלסטיניים.

הנשיא עבאס מתנה שיתוף פעולה מצד הרשות הפלסטינית עם תוכנית המשלבת את חזרתה לרצועת עזה בהסכמה אמריקאית לפנייה פלסטינית למועצת הביטחון, בבקשה להכיר במדינה הפלסטינית בגבולות 67' ולחייב את ישראל לסגת מהשטחים הכבושים בתוך שלוש שנים. כל זאת, על רקע ההכרה של העצרת הכללית של האו"ם בפלסטין כמדינה משקיפה (נובמבר 2012), כישלון סבב השיחות בין ישראל לאש"ף בתיווך מזכיר המדינה ג'ון קרי, תסכולו של ממשל הנשיא אובמה ממדיניותה של ממשלת נתניהו בשאלת הסכסוך והתהליך המדיני שנועד ליישבו, הביקורת הנרחבת על מדיניות ממשלת ישראל להרחבת הבנייה בהתנחלויות וקביעת עובדות בשטח המרחיקות את פתרון שתי המדינות, וכן רשמיה הכאובים של מערכת 'צוק איתן'. אם תתממש תוכניתו של עבאס, אזי יתמידו הפלסטינים בתהליך הצטרפותם לארגונים ולאמנות בינלאומיים, יגבירו אותו ויהפכו את הפורומים הבינלאומיים במה למתקפה רבתי, דיפלומטית ומשפטית, נגד מדיניותה של ישראל בסוגיה הפלסטינית.

בהצעת ההחלטה שהוגשה למועצת הביטחון בדצמבר 2014 על ידי ירדן, נכתב כי הפלסטינים מעוניינים ב"פתרון כולל ובר-קיימא אשר יביא לקיצו את הכיבוש הישראלי ואשר יגשים את חזון המדינה הפלסטינית". עוד נכתב כי הפלסטינים שואפים להגיע להסדר תוך שנה מרגע שההצעה תתקבל, וכן הם מעוניינים בנסיגה הדרגתית של ישראל מהשטחים עד סוף 2017. ההצעה לא זכתה לתמיכה הנדרשת, אך גם אם הייתה מתקבלת, ספק אם הייתה לה השפעה ממשית על המתרחש בזירת הסכסוך, משום שישראל לא תסכים לנהל משא ומתן כל עוד נוקטים הפלסטינים צעדים לעומתיים חד-צדדיים. בעקבות דחיית היוזמה הפלסטינית במועצת הביטחון הפנו הפלסטינים בקשת הצטרפות לאמנת רומא ולבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג – בבחינת איום להגיש נגד ישראל תביעות בגין פשעי מלחמה. הממשל האמריקאי הגיב לפנייה בביקורת, אם כי לא איים בעצירת הסיוע לרשות הפלסטינית. ישראל, לעומת זאת, נקטה צעד שאותו נקטה לא אחת בעבר כשביקשה להעניש את הרשות על צעדים שנתפסו כנוגדים את עקרון המשא ומתן לקראת הסדר מוסכם – סנקציות כלכליות, שהתמקדו בעצירת העברתם של כספי המסים שהיא גובה עבור הרשות.

הצטרפות הפלסטינים לבית הדין הפלילי הבינלאומי תהיה אמנם מטרד משפטי-דיפלומטי עבור ישראל, אך ספק אם תשנה בצורה מהותית את מדיניות ממשלתה באשר לתנאים לשיבה אל שולחן הדיונים ולקידום הסדר. זאת הסיבה לכך שבהתבטאויותיהם בנושא התהליך המדיני והמבוי הסתום הזכירו הנשיא עבאס ואנשיו את "נשק יום הדין", כלומר, פירוק הרשות הפלסטינית והעברת האחריות הכוללת לנעשה בגדה המערבית לידי ישראל. אפשר להטיל ספק באמינות האיום: ייתכן שעבאס יממש

את איומי ההתפטרות שהשמיע לא אחת ועזיבתו אכן תגרום כאוס, אך סביר להניח שהרשות לא תתפרק מרצונה – שכן קיומה משרת אינטרסים אישיים רבים בזירה הפלסטינית – אלא תשרוד כל עוד היא נהנית מסיוע פיננסי חיצוני, אם כי היא תמשיך להיחלש ולאבד לגיטימיות. אולם, גם בתרחיש זה גלומים מחירים מבחינתה של ישראל, שכן כוחות הביטחון של הרשות המאבדים לגיטימיות יתקשו למלא את משימותיהם הביטחוניות תוך שיתוף פעולה עם ישראל.

לא זו בלבד שעתידה של הרשות הפלסטינית אינו ברור, כך גם עתידם של הסכס הפיוס בין פתח לחמאס וממשלת האחדות הפלסטינית. על רקע המערכה בעזה וחשיפת המזימה של חמאס להשתלט גם על המערכת הפוליטית הפלסטינית בגדה המערבית על בסיס האשמות שפרסמה ישראל, החריפה העוינות בין עבאס ופתח לבין חמאס. עבאס טען כי חמאס לא יישם ברצועת עזה את הסכס הפיוס וכי הוא משתמש בו לשם ביצור שלטונו ברצועת עזה,¹² דוברי חמאס האשימו את הנשיא עבאס בשיתוף פעולה עם ישראל ומצרים, בהמשך רדיפת פעילי חמאס בגדה, בשיתוף פעולה עם כוחות הביטחון הישראליים ובאיישום של הסכס הפיוס כלשונו.¹³ למרות כל זאת, פתח וחמאס נמנעים מביטולו הפומבי של הסכס הפיוס, ועל כן נותר עדיין סיכוי כי ישרוד חרף הסערה. בין הצדדים היריבים מתקיים מאזן החולשה ההדדית, אשר היה ברקע ובבסיס ההסכס. שניהם מקווים עדיין להיעזר בו בנסותם להיחלץ מהמשבר שהם נתונים בו, ושניהם אינם מעוניינים להצטייר בעיני הציבור הפלסטיני כגורם האחראי לפגיעה ב'אחדות הלאומית'.

מבחינת ישראל, שאלה מרכזית היא כיצד למנוע התעצמות מחודשת של חמאס, אשר תכרסם בהרתעה שהושגה במערכת 'צוק איתן' ותקצר את פרק הזמן של שקט יחסי עד להתלקחות הבאה. בעת המגעים שבמסגרתם נדונה הפסקת האש דרשה ישראל שחמאס ושאר הקבוצות החמושות הפעילות ברצועה יתפרקו מנשקם תמורת פתיחת המעברים, הקמת נמל ימי ושדה תעופה ותוכנית שיקום נרחבת לרצועה. הסיכוי שחמאס יסכים למתווה זה הוא אפסי, ולא ניתן יהיה לאלץ אותו לקבלו. על כן, האתגר הוא גיבוש תוכנית שתביא להחלשה הדרגתית של חמאס, או למצער להאטה מרבית של התעצמותו. אפשר שמערכת היחסים העכורה בין משטר א-סיסי במצרים לבין חמאס מצביעה על אפשרות ליישם תוכנית ברוח זו. מחסני הנשק של חמאס התרוקנו במידה ניכרת במהלך מערכת 'צוק איתן' והארגון יתקשה למלאם מחדש, משצומצמה יכולתו להבריח נשק דרך חצי-האי סיני עקב חסימת המנהרות. עם זאת, פתיחת המעברים לרצועה ומפעל שיקום מקיף באזור יקשו את מימוש התוכנית, משום שלחמאס תוענק אפשרות לשקם את תעשיית הנשק המקומית ברצועה. על כן,

יהיה צורך בהקמת מערך פיקוח הדוק על הסחורות הנכנסות לעזה בשיתוף מצרים, ישראל, הרשות הפלסטינית והקהילה הבינלאומית. במקביל, יהיה על ישראל לשקול גם אימוץ של מדיניות אקטיבית נגד ייצור הנשק, הגם שיהיה גלום בה סיכון של ערעור יציבות ביחסים בינה לבין הרצועה.

לנוכח מדיניותה של ממשלת ישראל המכהנת, הדבקה בהערכה בדבר חוסר תוחלת למשא ומתן שיוביל להסדר עם הרשות הפלסטינית בהנהגת עבאס, ועל רקע ההכנות לבחירות שיתקיימו במארכ 2015, על ישראל מוטלת האחריות לייצב את המצב ברצועה. כדי למנוע הסלמה למערכה צבאית נוספת, ישראל תידרש להעניק סיוע משמעותי לרצועה ובכלל זאת הזרמת סחורות – כולל חומרי בנייה, אספקת חשמל ומים וסיוע בשיקום התשתיות. אמנם, קיים מתח בין הצורך לרסן את חמאס לבין הסיוע, שכן העברתו תחזק את שלטון חמאס ותעצים את הלגיטימציה הציבורית של הארגון. אך בפועל, ניכר אינטרס משותף לישראל ולחמאס: שמירת האזור 'מעל פני המים', בטרם יצלול לתהום ויתחולל סבב אלימות מחודש. זאת, יש לומר, בניגוד לחתירה המצרית למוטט את שלטון חמאס ולשקם ברצועה את אחיזת הרשות הפלסטינית, ולמצער – לחזק באזור את השפעתם של אנשי פתח בהובלת מוחמד דחלאן.

שאלה מהותית היא – האם, על רקע הקיפאון המדיני הנמשך והיעדר שיפור במצב ברצועת עזה לאחר מערכת 'צוק איתן', צפויה התלקחות של עימות אלים בגדה המערבית – שעוד בטרם התרחש, זכה לכותרת 'האנתיפאדה השלישית'. יש סימנים לכאורה כי התפרצות רחבת-היקף עומדת בפתח. זאת, עקב הריבוי היחסי של פיגועים ספונטניים עממיים על ידי בודדים חסרי שיוך ארגוני ('זאבים בודדים'), שהתבצעו בחודשים שלאחר מערכת 'צוק איתן'. אפשר אף שרצח שלושת הנערים הישראלים באזור גוש עציון ערב המערכה היה פיגוע כזה. מבצעיו היו אנשי חמאס מוכרים, אך הם לא פעלו על פי הנחיות מגבוה. נראה שהציבור הפלסטיני ברובו הגדול והמכריע אינו בשל כיום לקחת חלק בהתקוממות רחבת-היקף, והוא חרד מפני חזרה לימים הקשים, רוויי ההרג וההרס, של האנתיפאדה השנייה. ראיה לכך היא ההשתתפות הדלה של פלסטינים תושבי הגדה שנרשמה בהפגנות שנערכו באזור במהלך 'צוק איתן'. התגובה למצב העגום הרווחת בקרב פלסטינים היא התכנסות פנימה, לחוג המשפחה ולסביבה הקרובה.

לישראל אמורה להיות השפעה רבה על סבירות התפתחותו של סבב עימות מחודש. התקריות שאירעו בירושלים בחודשים שלאחר מערכת 'צוק איתן', על רקע מתח שנוצר במתחם הר הבית בין יהודים למוסלמים, היוו רקע לעלייה חדה בהיקף המחאה הפלסטינית האלימה בעיר. למתיחות בירושלים היו סיבות עומק ייחודיות,

החל בקיפוח המתמשך של האוכלוסייה הפלסטינית בעיר, וכלה באווירה האנטי-פלסטינית הקשה השוררת בקרב שכבות נרחבות של תושביה היהודים של העיר. זו התבטאה, בין היתר, בפעילות אלימה נגד פלסטינים במסגרת "תג מחיר" בעיר עצמה ובמקומות נוספים בגדה המערבית. מטבע הדברים, להסלמה בעוינות ובאלימות יש אופי מעגלי. לא ניתן לבטל את החשש מכך שאלימות שמקורה בירושלים – על רקע מתיחות יהודית-מוסלמית / ישראלית-פלסטינית – תגלוש לאזורים שמעבר לעיר, בשטחי הגדה המערבית.

משמעויות לישראל

במזרח התיכון נוצרה בשנים האחרונות, על רקע תהפוכות פוליטיות-חברתיות שחוו רבות ממדינות האזור, מערכת חדשה של יחסי כוחות ובריתות. מציין מרכזי של מערכת מתעצבת זו הוא עניינן של מדינות ערביות מרכזיות הנמנות עם המחנה הסוני הפרגמטי בשיתוף פעולה ובתיאום מדיניות עם ישראל, נגד המחנה הרדיקלי המונהג על ידי איראן, ונגד המחנה הסוני הקיצוני על שני גווניו המרכזיים – הג'האדיסטי-סלפי מזה ו'האחים המוסלמים' מזה. על מנת לממש את ההבטחה האסטרטגית הגלומה בשיתוף פעולה בכיוון זה, שואפות מדינות ערב הפרגמטיות להסיר את הסכסוך הישראלי-פלסטיני מסדר היום האזורי. משום כך, הן מגלות נכונות לנצל את היחלשות כוחם של "ספוילרים" אזוריים (חזבאללה, איראן וגם חמאס) לשבש מהלכים מדיניים, שכן אלה מעורבים ישירות במאבקים נגדן, ומוכנות להשקיע משאבים דיפלומטיים וכלכליים בהסדרת היחסים בין ישראל לפלסטינים במסגרת הסכם כולל.

זאת ועוד, המשבר החמור שאליו נקלע חמאס, ובעקבותיו מערכת 'צוק איתן', יצרו הזדמנות להתקדם לקראת פתרון הפיצול בין עזה והגדה, שהיווה מכשול בפני כל ניסיון ליישב, או לכל הפחות למתן את הסכסוך בין ישראל לפלסטינים. בתהליך של גישור בין פתח לחמאס ובין הגדה המערבית לרצועת עזה טמונים סיכונים, שכן הוא עשוי לחזק את מעמדו של חמאס בזירה הפלסטינית. עם זאת, יש בו פוטנציאל של איחוד מחדש בין השטחים הפלסטיניים וכינון ממשלת אחדות פלסטינית מתפקדת. ממשלה זו תהווה עבור ישראל כתובת אחראית שתייצג את תושבי השטחים באופן מובהק ומלא יותר מאשר הרשות הפלסטינית כיום, ולכן היא תוכל לצקת תוכן מחדש בתהליך מדיני ובכל סוג של הבנות והסדרים בין ישראל לפלסטינים.

אין דרך פשוטה ובטוחה לנצל את ההזדמנויות האלה. דרך המלך של משא ומתן בין ישראל לפלסטינים על הסכם קבע משובשת עד מאוד, אם לא חסומה כליל בתנאים

הנוכחיים. הפערים בעמדות היסוד של שני הצדדים, לצד האילוצים הפוליטיים המכבידים עליהם, צפויים למנוע מהם לבצע את שינוי המדיניות הנדרש כדי לקדם הסכם כולל בלוח זמנים קצר. אולם, צעדים חלקיים הסכמיים שונים וכן מהלכים חד-צדדיים מתואמים שישראל והפלסטינים יכולים לנקוט, במקביל להידברות ושיתוף פעולה עם קואליציה של שחקנים אזוריים "מעוניינים" על בסיס יוזמת השלום הערבית, עשויים לבלום את תנופתה הדיפלומטית של הרשות, לתרום להתקדמות לקראת היעד הנדרש של פתרון הסכסוך על בסיס הסדר מוסכם, לייצב את סביבתה האסטרטגית של ישראל ולשפר את מעמדה האזורי והבינלאומי.

הערות

- 1 מורן אזולאי, "השר סער על המו"מ: לא נחזור לקווי 67", Ynet, 29 באוגוסט, 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4424094,00.html>
- 2 ברק רביד, "ישראל מחתה בפני ארה"ב: הפלסטינים מדליפים מהמו"מ", הארץ, 8 בספטמבר, 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2114649>
- 3 עמיר רפפורט, "בישראל דוחים את תכנית ארה"ב להסדרי הביטחון בבקעה", Israel Defence, 31 בדצמבר, 2013, <http://snipurl.com/29o1jdp>
- 4 Khaled Abu Toameh, "Abbas reaffirms refusal to recognize Israel as a Jewish state", The Jerusalem Post, November 1, 2013, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Abbas-reaffirms-refusal-to-recognize-Israel-as-a-Jewish-state-337854>; Jack Khoury and Reuters, "Arab League backs Abbas' refusal to recognize Israel as Jewish state", Haaretz, March 9, 2013, <http://www.haaretz.com/news/middle-east/1.578785>.
- 5 Jodi Rudoren, "Palestinian Leader Seeks NATO Force in Future State", The New York Times, February 2, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/02/03/world/middleeast/palestinian-leader-seeks-nato-force-in-future-state.html>
- 6 אודי סגל, "נוסחת נתניהו: אסירים תמורת בנייה", חדשות 2, 24 באוקטובר, 2013, <http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-d051e66206be141004.htm>; שלומי אלדר, "השר לענייני אסירים: הכרזה נוספת על בנייה בהתנחלויות תביא לפיצוץ השיחות", Al-Monitor, 31 בדצמבר, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/iw/originals/2013/12/issa-karake-pa-minister-prisoner-release-settlements.html>
- 7 אליאור לוי, "אבר-מאזן נגד חמאס: ההתעקשות שלהם לא הועילה", Ynet, 29 באוגוסט, 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4565442,00.html>
- 8 אבי יששכרופ, "מה הנהגת חמאס מנסה להשיג?", וואלה!, 10 ביולי, 2014, <http://news.walla.co.il/item/2763489>
- 9 חדשות הטרור והסכסוך הישראלי-ערבי, מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם מאיר עמית, 8 ביולי, 2014, <http://www.terrorism-info.org.il/he/articleprint.aspx?id=20665>

- 10 אבי יששכרוף, "יוזמת תיווך חדשה: הצעתה של קטאר להפסקת אש" וואלה!, 19 ביולי, 2014, <http://news.walla.co.il/item/2766858>;
- Semih Idiz, "Turkey, Qatar seek foothold in Gaza talks", *Al-Monitor*, August 3, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/07/idiz-qatar-gaza-israel-operation-hamas-ankara-akp-erdogan.html#>.
- 11 Bassem Aly, "Egypt urges 'bilateral talks' on new Gaza ceasefire as war resumes", *Ahram Online*, August 20, 2014, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/8/108847/World/Region/Egypt-urges-bilateral-talks-on-new-Gaza-ceasefire-.aspx>
- 12 "Palestinian rift reopens as Abbas blames Hamas for bombings", *Reuters*, November 11, 2014, <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKCN0IV16P20141111>.
- 13 אסף גבור, "חמאס לאבו מאזן: "אתה הנשיא של הפלסטינים?", *nrg*, 13 בנובמבר, 2014, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/645/461.html>;
- סוכנויות הידיעות, "חמאס נגד הרשות: מי ישלם משכורות לפעילים?", *nrg*, 31 בדצמבר, 2014, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/666/713.html>.

'חישוב מסלול מחדש' - תוכנית מדינית לזירה הפלסטינית

אודי דקל

כישלון התהליך המדיני וההסלמה בעימות

כישלוננו של סבב השיחות בין ישראל לפלסטינים שהוביל מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, אשר נועד לגבש את עקרונות המסגרת להסדר הקבע, הבהיר שוב כי פרדיגמת המשא ומתן השלטת ב-22 השנים האחרונות בתהליך המדיני ומצביעה על יעד אחד שהוא הסדר קבע - אינה אפקטיבית. נראה כי מצב סיום של כינון הסדרי קבע על בסיס הסכמה בסוגיות הליבה - טריטוריה וגבולות, ירושלים, ביטחון, פליטים, סופיות התביעות ההדדיות ויצירת שתי מדינות לאום בין הים לירדן - אינו בר-השגה בעתיד הקרוב.

כמו בעבר, גם בסבב השיחות האחרון (יולי 2013 עד אפריל 2014) חזרו וצפו בעיות היסוד ומאפייני ההתנהלות של שני הצדדים, אשר מנעו התקדמות להסדר. ראשית, בין ישראל לפלסטינים קיימת א-סימטריה בסיסית שאינה ניתנת לגישור. ישראל מגיעה למשא ומתן כשחקנית מדינתית יציבה ומשגשגת, כשלרשותה הצבא החזק ביותר במזרח התיכון, ובפועל היא שולטת במישרין ובעקיפין בחיי היום-יום של האוכלוסייה הפלסטינית. לעומתה, הישות הפלסטינית חסרת מדינה ומסורת של מדינה. האוכלוסייה הפלסטינית החיה תחת הכיבוש הישראלי בגדה המערבית ותחת שלטון תת-מדינתי של חמאס בעזה היא חסרת זכויות אזרחיות מלאות. תנאים בסיסיים אלה מכוונים את הצדדים ליעדים שונים במשא ומתן. ישראל, החפצה לקדם את התהליך עם הפלסטינים, שואפת להסדר הניתן ליישום בשטח שיכלול הכרה בינלאומית ואזורית בגבולותיה, ללא פגיעה במצבה הביטחוני. לעומת זאת, הפלסטינים חותרים בראש ובראשונה לעגן את הזכויות הלאומיות שלהם. משום כך הם פונים למסגרות הבינלאומיות לשם הכרה בהן, בדגש על זכותם למדינה ריבונית ובת-קיימא

על בסיס גבולות 4 ביוני 67 שבירתה במזרח ירושלים, וכן הכרה ומימוש חלקי של 'זכות השיבה' של הפליטים הפלסטינים על בסיס החלטת עצרת האומות המאוחדות 194. השלכה נוספת של האסימטריה בין ישראל לפלסטינים היא חוסר אמון מוחלט בין המנהיגים של שני הצדדים, שגלש לחוסר אמון בין החברות עצמן. למרות קיומו של רוב קבוע ורציף בשתי החברות – הישראלית והפלסטינית – התומך בפתרון שתי מדינות, הציבור בשני הצדדים אינו מאמין שניתן להשיג ולממש יעד זה, כאשר כל צד מפנה כלפי הצד השני את האשמה בכישלון לחולל פריצת דרך לקראת הסדר.

חוסר האמון בין הצדדים אך מתעצם בגין מדיניותה של ממשלת ישראל בנושא ההתנחלויות בגדה המערבית. המשך הבנייה בהתנחלויות נתפס על ידי הפלסטינים כקביעת עובדות בשטח, שמנטרלות את הסיכוי להקמת מדינה פלסטינית בת-קיימא עם רציפות טריטוריאלית. מנגד, ממשלת ישראל אינה רואה בנשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, פרטנר להסדר. זאת בשל המדיניות הלעומתית שהוא מוביל בזירה הבינלאומית, המתמקדת בפנייה למוסדות בינלאומיים במטרה לקדם הכרה בעצמאות פלסטינית תוך עקיפת הערוץ הדו-צדדי, ומתפרשת בישראל כשלילת הלגיטימיות של מדינת ישראל. תפיסה זו זוכה למשנה תוקף עקב סירובה הנחרץ של ההנהגה הפלסטינית להכיר בישראל כ'בית לאומי לעם היהודי'. גם צעדים שסוכמו בין ישראל לפלסטינים במטרה ליצור אווירה תומכת בתהליך, ובכלל זאת שחרור אסירים פלסטינים מבתי הכלא בישראל – לא הועילו לבסס אמון בין הצדדים ואף הפכו ל'חרב פיפיות'. לדוגמה, לשם ריכוך הביקורת על שחרור אסירים ביטחוניים פלסטיניים הכריזה ישראל על תוכניות בנייה בהתנחלויות.

בדומה לתהליך שהתפתח בסבבי משא ומתן קודמים, גם בסבב השיחות האחרון, כאשר נדרשו הצדדים להכריע לגבי חליפיות בין רכיבים שונים של סוגיות הליבה של הסדר הקבע, הצד הפלסטיני נרתע מקבלת החלטות קשות. כך קרה כאשר מזכיר המדינה האמריקאי קרי הניח על שולחן הדיונים עקרונות מסגרת להסדר קבע. הנשיא עבאס בחר שלא להשיב להצעה, ואילו ראש ממשלת ישראל גילה גמישות באשר לסוגיית קו ה-4 יוני 67 כקו התייחסות, אך הביע הסתייגויות לגבי שאר הסוגיות. עם זאת, שני הצדדים הואשמו בכישלון התהליך.

בעקבות כישלון סבב השיחות גובשה בסביבתו הקרובה של מחמוד עבאס תוכנית פעולה מדינית בעלת שלושה שלבים: (1) ניסיון להעברת החלטה במועצת הביטחון לסיום הכיבוש ולפנינוי ישראלי של השטחים הפלסטיניים בתוך שלוש שנים. עקב הכישלון להעביר את ההחלטה במועצת הביטחון (דצמבר 2014), הוחלט כי ייעשו ניסיונות נוספים כאשר ישנתה הרכב החברות במועצת הביטחון, וייווצרו תנאים מתאימים

להעלאת ההצעה; (2) במקביל, הפלסטינים הצטרפו לשורה של אמנות בינלאומיות וביניהן אמנת רומא, המעניקה להם את כרטיס הכניסה לבית הדין הבינלאומי הפלילי (ICC). במסגרת זו יוכלו הפלסטינים להגיש תביעות נגד בכירים ישראלים בנוגע לפעילות ההתנחלויות וטענות בדבר פשעי מלחמה; (3) במקרה של כישלון במערכה המשפטית במועצת הביטחון ובבית הדין הפלילי, הרשות הפלסטינית עשויה "להחזיר את המפתחות" לידי הצד הישראלי ולהתפרק מרצון. זאת, כדי להטיל על ישראל את האחריות לכל ההיבטים האזרחיים והביטחוניים בגדה המערבית, כלומר: מלוא כובד האחריות של הכיבוש. אמנם מדובר באיום יותר מאשר כוונה אמיתית, אולם תרחיש של המשך הידרדרות ביחסים בין ישראל והרשות הפלסטינית, פגיעה בשיתוף הפעולה הביטחוני והכלכלי ונטרול יכולות המשילות של הרשות עלולים להביא למצב של קריסת הרשות, עד כדי התפרקותה.

מחמוד עבאס מצדו נתון ללחץ גובר שמקורו הן בתנועתו – פתח – והן במישור הציבורי בזירה הפלסטינית, בגין כישלוננו עד כה לקדם עצמאות. זה היה הרקע למעבר לשלב השני של התוכנית – הפנייה לבית הדין הפלילי הבינלאומי בבקשת הצטרפות, תוך הסתכנות בתביעות נגדיות שיוגשו נגד הרשות ובסנקציות, שייתכן כי יוטלו עליה על ידי ישראל ואולי אף על ידי ארצות הברית (יזכר שהקונגרס האמריקאי מאיים להטיל סנקציות נגד הרשות הפלסטינית בגין צעדים חד-צדדיים הנוגדים את עקרונם המשא ומתן, ובכלל זאת צמצום או הפסקת הסיוע השנתי בסך כ-400 מיליון דולר). האסטרטגיה הלעומתית של עבאס והתגובה החוזרת של ממשלת ישראל, שהתמקדה בענישת הרשות באמצעות הפסקה של העברת כספי המסים הנגבים עבורה על ידי ישראל, החריפה את המתח בין הצדדים. ככל שיגבר הלחץ הישראלי על הרשות, תתעצם הנטייה של קיצונים לפעול באמצעות הפגנות אלימות וכן פיגועי טרור שמבוצעים בעיקר ביוזמה אישית – "זאבים בודדים" – או תאים שאינם משתייכים לתשתית ארגונית מבוססת. לפי שעה אין לארגונים הפלסטיניים הנמנים עם אש"ף עניין להוביל להתקוממות נרחבת, אך רצף של פיגועים על בסיס יוזמה של בודדים שיובילו לתגובה של ממשלת ישראל ושל גורמים קיצוניים בישראל ("תג מחיר") – יש בה כדי לחולל גל אלימות שעלול להתפתח להתנגשות נרחבת עם ישראל.

הזירה הבינלאומית נוחה לנשיא עבאס, המעדיף לכפות את תנאיו להסכם על ישראל באמצעותה. הפעילות הדיפלומטית בארגונים הבינלאומיים השונים חוסכת ממנו את הצורך להתגמש מול ישראל, ומרחיקה את הסכנה כי יצטייר כבוגד וכמשתף פעולה עם ישראל. דימוי הקורבן שזה מכבר הוצמד לפלסטינים מזכה את עניינם בתמיכה רחבה, ובפרט את עבאס עצמו. נוסף לכך, התמיכה האוטומטית של העולם הערבי

בעניין הפלסטיני בכל עת שהוא עולה לדיון ולהצבעה בפורום בינלאומי, וכן התמיכה האירופית בפלסטינים הנובעת מתחושה כי נגרם להם אי-צדק מתמשך, מסייעות לו לקדם את יעדיו הדיפלומטיים. בנוסף, המערב ומדינות ערב תומכים באופן עקרוני בעמדות ובדרישות הפלסטיניות, ולכן דורשים מישראל – גם על שום היותה הגורם החזק במשוואת היחסים עם הפלסטינים – לגלות גמישות ולהסכים לוותורים מרחיקי לכת. זאת, ללא תמורות של ממש וערביות מספקות, בעיקר בהיבטי הביטחון ובגודל השטחים שיוחלפו, וכן לגבי דרישתה של ישראל להכיר בה כבית הלאומי של העם היהודי.

על רקע זה, ובפרט בשל מדיניות הבנייה הנמשכת בהתנחלויות, נאלצת ישראל להתמודד עם דימויה כמי שאינה מעוניינת לעשות את הנדרש על מנת לשפר את הסיכוי למימוש פתרון שתי מדינות. זאת ועוד, בשנה האחרונה התבהרה ביתר שאת השחיקה הנצברת בתועלת שניתן לכאורה לגזור משימור הסטטוס קוו ומהאסטרטגיה של ניהול הסכסוך, ללא התקדמות של ממש לקראת הסדר. המדיניות מתבססת על התפיסה שאין פרטנר פלסטיני להסדר קבע וכי בעת הנוכחית, לנוכח התהפוכות החברתיות-פוליטיות הפוקדות את העולם הערבי, יש להימנע מסיכונים ביטחוניים. אולם, הסטטוס קוו אינו בר-קיימא. המציאות בזירת הסכסוך היא דינמית ופתוחה להשפעות סביבתיות, כפי שתכונה זו באה לידי ביטוי בהתגברות הטרור העממי בזירה הפלסטינית וכן בעימות עם חמאס ששיאו במבצע 'צוק איתן' והשלכותיו. כל זאת שעה שהרשות הפלסטינית מראה נחישות להתמיד ביוזמות בינלאומיות, שתכליתן קידום היעדים הלאומיים הפלסטיניים תוך כפיית הפרמטרים וההעדפות הפלסטיניים להסדר על ישראל, באמצעות מוסדות ושחקנים בינלאומיים.

תוכנית מדינית של ריבוי מסלולים – המלצות לממשלה הבאה

במטרה לחלץ את התהליך המדיני מהמבוי הסתום שאליו נקלע, ואת ישראל מהבידוד והביקורת הבינלאומית – מגמה המתבטאת באיומים מחריפים ובחרמות (כלכליים ואקדמיים) – על ממשלת ישראל שתכונן לאחר הבחירות שיתקיימו במאוס 2015 לגבש ולהציג יוזמה מדינית שתתבסס על תפיסה מדינית דינמית. יוזמה זו תציע מספר מסלולי תנועה לעבר היעד – עיצוב מציאות של שתי מדינות לשני עמים. זאת, תוך מעבר גמיש בין המסלולים בהתאם להתקדמות בהם ולאילוצים שייווצרו תוך כדי תנועה, ובכל מקרה – תוך שמירה על כיוון ההתקדמות לעבר היעד הסופי.

רצף הסדרי מעבר (transition agreements) – ביצוע צעדים מקדמי היפרדות, בהתאם לעיקרון 'כל דבר שמוסכם בין הצדדים יעבור לשלב היישום'. זאת, בניגוד

לנוסחה שהנחתה עד כה את ההידברות בין ישראל לפלסטינים, שגרסה כי 'דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם'. במסגרת זו יושם דגש על חיזוקו של שלטון פלסטיני יציב, אפקטיבי ואחראי בגדה המערבית, ובמידת האפשר גם ברצועת עזה, באמצעות הרחבת אחיזתה של הרשות בשטחים. התקדמותו של תהליך זה, שבמהלכו ייושמו בהדרגה מאפייני העצמאות של המדינה הפלסטינית והוא יכלול הקפאת הבנייה בהתנחלויות שמחוץ לגושים (קרי, מחוץ לתחום גדר הביטחון) והיערכות מחדש של צה"ל באזור, תותנה בהתקדמות של בניין המדינה הפלסטינית – לחימה אקטיבית בטרור, משילות משופרת, כינון מוסדות מתפקדים וביסוס תשתית כלכלית. כמוכ, תנאי להתקדמות במסלול זה הוא עמידת שני הצדדים במחויבויותיהם, על פי ההסדרים שיוסכמו.

חזרה ל'מפת הדרכים' כמתווה עיקרי להתקדמות לקראת מציאות של שתי מדינות לשני עמים. כדי להימנע מקריסת התהליך עקב קשיים (ידועים) לסכם את סוגיות הליבה של הסדר הקבע, תתמקד ההתקדמות בנכונות ליישום השלב השני של 'מפת הדרכים' – כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. ללא צורך בפינוי יישובים, ניתן להעביר לשליטת הרשות הפלסטינית כ-60 אחוזים משטח הגדה המערבית – יהודה ושומרון (כיום בשליטתם 20 אחוזים מהגדה), ובטריטוריה זו לכונן מדינה פלסטינית (יחד עם רצועת עזה, בכפוף להסדרת היחסים בין הרשות לחמאס) עוד בטרם סוכמו גבולות הקבע ושאר מחלוקות היסוד. מהלך בכיוון זה ישנה בצורה מהותית את אופי הסכסוך, יטיל את חובת ההוכחה על הפלסטינים וישפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל. גם אם לא ניתן יהיה להתקדם משלב זה להסדר קבע, ייווצר מצב שיהיה עדיף לישראל ביחס למצב הנוכחי בכל המובנים – ביטחוני, כלכלי, משילותי ובינלאומי.

דיון וסיכום סוגיות הליבה בשלבים – הדיון בסוגיות הליבה יתמקד תחילה בנושא הביטחון והגבולות. יש לחתור לכך שהדיון ילווה בגיבוי בינלאומי, שבמרכזו הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית כבית הלאומי של העם הפלסטיני, שתקום לצד מדינת ישראל, לצד הכרה במדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי; הכרה בינלאומית בגבולותיה של מדינת ישראל יחד עם קיום התנאים הביטחוניים הנדרשים לישראל, בדגש על שליטה ביטחונית אפקטיבית של ישראל במעטפת של שתי המדינות ושמירה על חופש פעולה מבצעי שלה, כנדרש למניעת הרעה במצבה הביטחוני.

מעטפת אזורית – תידרש קואליציה אזורית על יסוד שיתוף פעולה עם מדינות ערב הפרגמטיות, שתעניק לתהליך המדיני לגיטימציה, תספק ערבויות להתקדמותו של הצד הפלסטיני בשלבים לקראת כינונה של מדינה יציבה ומתפקדת ותתמוך בבניית המדינה הפלסטינית ובתהליך זה; תילחם בגורמים הסוררים המתנגדים להסדר מדיני; תספק ערבויות ליישום ההסדרים על ידי שני הצדדים. מאמץ ישראלי נחוש לקדם

הסדר עם הפלסטינים, לצד הכרה ישראלית ביוזמה הערבית לשלום כבסיס לקידום שיתוף פעולה אזורי שבמרכזו הידרשות לסוגיה הפלסטינית – יסייעו לרתום מדינות ערביות לתהליך.

צעדים עצמאיים של ישראל – אם הפלסטינים יסרבו להתקדם במסלול של 'הסדרי מעבר' ו'מפת הדרכים', וכן ישללו משא ומתן וקידום הבנות בשלבים לגבי סוגיות הליבה, תתחיל ישראל לעצב באופן עצמאי, על פי סדר עדיפות שתקבע – במידת האפשר בתיאום לא-פומבי עם ההנהגה הפלסטינית הפרגמטית – את המציאות של שתי המדינות. גדר הביטחון שהקימה ישראל תיקבע כקו הגבול. כן תחל ישראל בתהליך ארוך לקראת העברת שטחים לפלסטינים, ובתוך כך התכנסותה של ההתיישבות הישראלית בגדה המערבית לתוך הגושים. תהליך זה יימשך לאורך זמן ויכלול ניסוח והעברה של 'חוק פינוי פיצוי' וקביעת כללי משחק לגבי התהליך בין המחנות השונים בזירה הישראלית הפנימית, כגון הסכמה באשר לצורך לאשר העברת שטחים לפלסטינים במשאל עם. במקביל, ישראל תעביר סמכויות נרחבות לרשות הפלסטינית באזורי היישוב והמחיה של הפלסטינים, ובכלל אלה אפשרות לקדם פרויקטים כלכליים ותשתיתיים באזורי C. ישראל תהא מוכנה לשוב לשולחן המשא ומתן בכל שלב, אך מהלכה ינטרלו את המגמה המובילה למציאות של 'מדינה אחת' ואת העיקרון הפלסטיני של 'הכול או לא כלום'. בנוסף, תישלל יכולתם של קיצונים משני הצדדים המתנגדים למימוש החזון של שתי מדינות לשבש את המהלכים המיועדים לקדם יעד זה.

מעטפת ביטחונית – השליטה של צה"ל במעטפת הביטחונית של המרחב המשותף, הישראלי והפלסטיני, תידרש במסגרת התקדמות בכל המסלולים, וכן יידרש חופש פעולה מבצעי ישראלי נגד תשתיות הטרור בזירה הפלסטינית. סידורי ביטחון ההולמים את צורכי הביטחון של ישראל יעניקו לישראל גמישויות בהעברת שטחים וסמכויות לשלטון הפלסטיני, וכן יאפשרו לפלסטינים להתמקד בתהליך בניית המדינה ובביסוס המשילות בה, תוך צמצום הצורך להתמודד עם גורמים שיבקשו לשבש את התהליך. צה"ל ישמור על חופש פעולה נגד גורמי טרור, בשיתוף פעולה מבצעי עם כוחות הביטחון הפלסטיניים. העברת האחריות הביטחונית למנגנוני הביטחון הפלסטיניים תתבסס על מחויבותם ונחישותם להילחם בטרור ועל פי הערכת ביצועיהם על ידי "שופט" מוסכם, כנראה אמריקאי, כלומר – העברת האחריות והשליטה המלאה לצד הפלסטיני מותנית בביצוע ולא בפרק זמן שייקבע מראש. במקביל תפעל ישראל לחיזוק שיתוף הפעולה הביטחוני עם מצרים וירדן, ואפשר שיווצרו התנאים לקידום שיתוף פעולה ביטחוני אזורי עם מדינות ערב הפרגמטיות.

סיוע לשיקום עזה – יודגש שהתקדמות בכל אחד מהמסלולים המדיניים לא תתאפשר ללא השקת פרויקט מקיף ורב-תחומי לשיקום רצועת עזה. שיפור מצבה של התשתית האזרחית ברצועה, סיוע בפרויקטים לתעסוקה ופתיחת המצור המוטל על הרצועה חיוניים כדי למנוע התפרצות "סיר הלחץ" כלפי ישראל ועידוד פעולות טרור של קיצונים. לשם כך נדרשים סידורי ביטחון בשיתוף פעולה עם מצרים, למניעת הברחת אמצעי לחימה וצמיחת תשתיות של גורמים סלפים ג'האדיסטיים, כמו 'המדינה האסלאמית' ופלגים אחרים ברצועה.

צורך השעה

על הממשלה הבאה שתוקם בישראל להציג תוכנית מדינית – ומוטב כבר בחודשים הראשונים לכהונתה – על בסיס ההבנה שהקיפאון המדיני והסטטוס קוו משמעותם הידרדרות במצבה של מדינת ישראל, וגם במצבו של הצד הפלסטיני הפרגמטי שעדיין דוגל בהסדר מדיני. עמדתם של חוגי ימין בישראל, השוללת את הזכות הפלסטינית למדינה בגבולות ארץ-ישראל המנדטורית ודוגלת בסטטוס קוו, בנוסף לחוסר עשייה מדינית, מובילה להיווצרות מציאות של מדינה אחת בזירת הסכסוך – מדינה דו-לאומית או מדינת אפרטהייד. במציאות בעלת מאפיינים של אפרטהייד תהיה ישראל מנודה ומוחרמת על ידי משפחת העמים. מסיבה זו יש לנסות לקדם הסדרים בין ישראל לפלסטינים. דווקא בעת הנוכחית של משבר אזורי עמוק וחוסר ודאות לגבי עתיד האזור, על ישראל לטרוח ולנסות לגייס תמיכה של מדינות ערביות פרגמטיות בתהליך השלבים, ולשכנע את העולם הערבי ואת הקהילה הבינלאומית שהסדר קבע אינו בר-השגה בעתיד הקרוב, ולכן יש לפתח אופציות אחרות ליציאה מהקיפאון: עבור כל הצדדים המעורבים עדיף רצף של צעדים מדורגים והצלחות ביניים, שיחדשו אמון בתוחלת שבתהליך – האמור לשנות בזירת הסכסוך את המציאות לתועלת שני העמים. זאת, כאמור, בעדיפות על פני כישלון נוסף של הדיאלוג, שיהווה רקע להידרדרות מואצת במצב ויפחית עוד יותר את הסיכוי לחדש הידברות אפקטיבית ביניהם. במציאות הנוכחית במזרח התיכון ובמצב היחסים בין ישראל לפלסטינים, כפי שהתעצב במהלך העשורים האחרונים, ועל רקע כשל חוזר ונשנה להתקדם לקראת הסדר קבע בר-השגה, עדיף להציב מספר אופציות למימוש החזון של שתי מדינות, ובכיוון של היפרדות. בכל נקודת זמן יש לבחון את ההתקדמות ולבחור אופציה ומסלול עדיפים להמשך. התנהלות על פי עקרונות אלה תענה על האינטרסים הביטחוניים-מדיניים של מדינת ישראל, וכן תוכיח כי ממשלת ישראל נחושה לקדם פתרון של שתי

מדינות. הישג נלווה רב-חשיבות של מדיניות זו יהיה שיפור במעמדה הבינלאומי של ישראל, אשר יפתח לפניה הזדמנויות לשיתופי פעולה מדיניים, ביטחוניים, כלכליים וטכנולוגיים גם עם מדינות ערב הפרגמטיות.

האתגר האיראני

**איראן והקהילה הבינלאומית - לקראת הסדר כולל?
אמילי לנדאו, שמעון שטיין**

**מעמדה האזורי של איראן
אפרים קם, יואל גוז'נסקי**

איראן והקהילה הבינלאומית - לקראת הסכם כולל?

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

המסגרת להערכת ההתפתחויות ב-2014 בנוגע למשבר הגרעין האיראני היא ניתוח המשא ומתן המתמשך, שמטרתו לגבש הסכם גרעין כולל בין חמש המעצמות וגרמניה לבין איראן. סבב השיחות הנוכחי החל בינואר 2014, עם יישום הסכם הביניים (או 'תוכנית הפעולה המשותפת' (JPOA) שנחתמה בסוף נובמבר 2013), ונכון לזמן כתיבת שורות אלה הוא עדיין נמשך לאחר שהצדדים לא הצליחו לעמוד בשני תאריכי יעד שהוצבו בדרך: 20 ביולי ו-24 בנובמבר. לאחר שלא הושג הסכם גם עד תאריך היעד השני הוחלט להקצות לשיחות שבעה חודשים נוספים, עד סוף יוני 2015. תאריך היעד להסכם מסגרת מדיני הוא מארס 2015, וארבעה חודשים נוספים הוקצו כדי לעבד את הפרטים הטכניים. תוכנית הפעולה המשותפת תישאר בתוקף לכל אורך תקופת השיחות הזו.¹

מאמר זה יתמקד בדינמיקה של שיחות הגרעין המתמשכות, אך ידון גם בחלק מההשלכות שהיו למשברים האזוריים והעולמיים שתפסו את מרכז הבמה במהלך 2014, ודחקו את השיחות עם איראן לשוליים. אחת השאלות שעולות מכך היא, מה ישפיע יותר בסופו של דבר על יכולתן של המעצמות להבטיח הסכם גרעין: הדינמיקה של השיחות כשלעצמה, או האופן שבו משבר הגרעין מתקשר לדינמיקה הבינלאומית ולהתפתחויות אזוריות רחבות יותר? האם ניתן בכלל להפריד בין השניים, להלכה או למעשה? נחזור לשאלה זו ולשאלות נוספות בהערות המסכמות.

השיחות בין איראן למעצמות: התפתחויות עיקריות

החתימה על הסכם הביניים בין חמש המעצמות וגרמניה לבין איראן בנובמבר 2013 הייתה ציון דרך במשבר, שנמשך כבר למעלה מעשר שנים סביב שאיפותיה של איראן

להשיג יכולת גרעינית צבאית. כניסתה לתוקף של תוכנית הפעולה המשותפת ב-20 בינואר 2014 לתקופה ראשונית של שישה חודשים נועדה לאפשר לצדדים זמן לשאת ולתת על אודות הסכם כולל סופי. ההסכם הכולל אמור להוות פתרון מקיף, ארוך-טווח ובהסכמת שני הצדדים, שיבטיח כי תוכנית הגרעין של איראן תהיה לצורכי שלום בלבד.² תוכנית הפעולה המשותפת כללה התחייבות של שני הצדדים: איראן התחייבה לעצור חלק מההתקדמות בתוכנית הגרעין, ובעיקר לעצור את העשרת האורניום לרמה של 20 אחוזים, וכן לדלל או לחמצן את המלאי שכבר נמצא ברשותה, אם כי גורמים איראניים רשמיים טרחו להדגיש שהתחייבויות אלה הן הפיכות. מנגד, המעצמות נקטו שורה של צעדים שיאפשרו "הקלה מוגבלת, זמנית והפיכה בסנקציות".³

השתלשלות האירועים

היעד המקורי של המעצמות היה השגת הסכם כולל ומוסכם עד יולי 2014, ועל כן קיימו המעצמות ואיראן שישה סבבים של שיחות מקיפות (רשמיות ולא רשמיות), שנערכו בדרגים שונים: טכניים, פוליטיים ומיניסטריליים.⁴ לנוכח הפער המשמעותי בין הצדדים בכל קשת הסוגיות, ובראש ובראשונה ההיקף והממדים של תוכנית ההעשרה האיראנית, אפשר שלא היה זה ריאלי להניח שניתן יהיה להגיע להסכם הכולל במסגרת הזמן שהוקצה לכך. למעשה, לאחר סבב השיחות בחודש אפריל החלו הצדדים לדון באופן לא-רשמי בצורך להאריך את המשא ומתן. רעיון זה עלה בקנה אחד עם תנאיה של תוכנית הפעולה המשותפת, שהקציבה שנה להשגת הסכם.

ראשת צוות המשא-ומתן האמריקאי, וונדי שרמן, סיכמה כך את תקופת השיחות של פברואר-יולי: "...עד כה, נוכל לומר בהיבט החיובי שהשיחות היו רציניות, וכי זיהינו תשובות אפשריות לכמה מהשאלות המרכזיות. עם זאת, כדי להגיע להסכם כולל נותר עוד פער גדול בסוגיות הליבה, לרבות הממדים וההיקף של יכולת ההעשרה האיראנית. ברור לי לחלוטין שבימים הבאים איראן תנסה לשכנע את העולם שבנושא מהותי זה, הסטטוס קוו או מצב שווה ערך לו יהיה קביל. הוא לא...".⁵

עם חידוש השיחות בסוף ספטמבר (בכל הדרגים), הדיווחים על התקדמות שהושגה רמזו למעשה על ויתורים אסטרטגיים מצד המעצמות בלבד. לדוגמה, ההערכה שדיברה על "...התקדמות ממשית בתחומים מרכזיים..." התייחסה ככל הנראה לעתידו של כור המים הכבדים באראק. מכיוון שסגירת הכור כבר ירדה (לכאורה) מסדר היום בעקבות ויתור מצד המעצמות, נראה שהצדדים הגיעו להבנה אשר לכמות הפלוטוניום שניתן יהיה להפיק מהכור בעתיד. "פתרון" דומה נמצא כנראה גם לעמדות השונות בנוגע

לעתיד האתר בפורדו – ששיקף בבירור הסכמה שבשתיקה מצד המעצמות לסירובה של איראן לקבל את תביעתן מ-2012 לסגור את מתקן ההעשרה.⁶ בנאום מסוף אוקטובר, בחרה שרמן במילה "מרשימה" כדי לתאר את ההתקדמות בסוגיות שלדבריה נראו בתחילה קשות לפתרון: "הבהרנו אי-הבנות וקיימנו דיונים ממצים בכל רכיב של טקסט אפשרי".⁷ אולם לא נמסרו פרטים כלשהם שיגבו תיאור זה. סמוך לתחילתו של סבב השיחות האחרון לפני תאריך היעד של סוף נובמבר, נפגשו מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי והגב' קתרין אשטון, אז הנציגה לענייני חוץ וביטחון של האיחוד האירופי עם שר החוץ האיראני מוחמד זריף בעומאן (8-9 בנובמבר), בניסיון להתגבר על האילוצים שנותרו ולהגיע לסיום מוצלח של השיחות. לפני הפגישה ציין קרי כי המעצמות הניחו כמה "רעיונות יצירתיים" על השולחן, מתוך רצון לראות אם איראן מראה נכונות להראות לעולם שתוכנית הגרעין שלה היא לצורכי שלום. קרי דיבר על הצורך של איראן להוכיח שהיא עומדת במילתה באמצעות קבלת החלטות קשות ואמיצות: "הגיעה העת לקבל החלטות אלה".⁸ מזכיר המדינה קרי חיזק את המסר בכך שהבהיר כי ארצות הברית אינה שוקלת להאריך את השיחות מעבר ל-24 בנובמבר.

חרף המאמצים שהושקעו בעקבות פגישת השרים בעומאן ופגישות המשך בווינה במהלך השבועיים שלאחר מכן, הצדדים לא הגיעו להסכמה על ההסכם הכולל. מכיוון שאף צד אינו מעוניין להצהיר על כישלון השיחות,⁹ הוחלט להאריך בשבעה חודשים. בניסיון להצדיק את ההחלטה, קרי יצא מגדרו ושיבח את היענותה של איראן למחויבויותיה על פי תוכנית הפעולה המשותפת.¹⁰

תובנות מהדינמיקה של המשא ומתן

באופן כללי וברוח האמירה ששיחות, כמו פטריות, "מתפתחות טוב יותר בחסות החשיכה",¹¹ בחרו הצדדים המתדיינים לומר דברים כלליים מאוד בנוגע למצב המשא ומתן, והקפידו לא לחשוף פרטים רבים מדי. חרף מאמצים אלה, במהלך חודשי המשא ומתן התברר מדיווחי התקשורת שכל התקדמות שהושגה אינה תוצאה של ויתורים מצד איראן. בהתאם לגישה המסורתית, איראן הטילה את האשמה על ארצות הברית (ובמידה פחותה על שאר המעצמות), וטענה שמדובר בתביעות לא מציאותיות ממנה ובהפעלת לחץ בלתי-מוצדק עליה. האיראנים נותרו צמודים לעמדותיהם הבלתי-מתפשרות תוך הסוואתן כענייני כבוד וזכויות, ולא אפשרו להסיט אותם מעמדותיהם המקוריות.

ההצעות שהועלו בניסיון לגשר על הפערים בעמדות שני הצדדים אכן הגיעו מהמעצמות. דניס רוס סיכם את הויתורים המשמעותיים שנעשו מצד שש המעצמות במהלך חודשי השיחות: הם כללו הסכמה להתיר לאיראן להימנע מהשעיה של העשרת האורניום, למרות החלטות מועצת הביטחון של האו"ם שתבעו השעיה; הסכמה לכך שלאחר היישום המלא של ההסכם הכולל, איראן תקבל יחס כמו כל מדינה אחרת החתומה על האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT), למרות היסטוריית ההפרות שלה את תכתיבי האמנה; כניעה לסירובה העיקש של איראן להודות כי חתרה לתוכנית נשק גרעיני; אי-הכללת תוכנית הטילים הבליסטיים של איראן בשיחות על ההסכם הכולל; קבלת עמדתה של איראן בנוגע למתקנים באראק ובפורדו וכן ויתור מול התקשורת של איראן לא לפרק צנטריפוגות, ובמקום זאת הסכמה לאמצעים אחרים להגבלת התפוקה של אורניום מועשר.¹² ויתורים אסטרטגיים אלה מצד הנציגים הבינלאומיים לשיחות עברו כברת דרך ארוכה לקראת קבלת טענותיה של איראן בדבר הזדקקותה לגרעין לצרכי שלום. אבל אפילו ויתורים מרחיקי לכת אלה אינם מספיקים כדי להשביע את רצונם של האיראנים, ומערערים עוד את אמינות הצהרותיהם כי ברצונם לשתף פעולה עם המעצמות ועם הקהילה הבינלאומית.

יתרה מכך, כפי שראינו, התיאורים האמריקאים של "ההתקדמות" בשיחות היו גמישים למדי. כאמור, במרוץ לקראת תאריך היעד השני, מזכיר המדינה קרי השתדל מאוד לשכנע כי 24 בנובמבר הוא תאריך יעד אמיתי שיצריך קבלת החלטות קשות, וכי המעצמות אינן שוקלות הארכה.¹³ אולם ברגע שארצות הברית ביקשה להצדיק הארכה נוספת כעבור שבועיים וחצי בלבד, השתנו באופן דרמטי תיאור השיחות וההתקדמות שהושגה במסגרתן. בסופו של דבר, מכיוון שנראה כי קריסת השיחות אינה באה בחשבון מבחינת שני הצדדים, ומכיוון שתוכנית הפעולה המשותפת מאפשרת להאריך את השיחות אם שני הצדדים מסכימים לכך, המשא ומתן כבר הוארך פעמיים ולא מן הנמנע שיוארך שוב.

תוכנית הגרעין של איראן: יכולת הפריצה נותרה בעינה

על פי הנרטיב הרשמי של המעצמות, הסכם הביניים אמנם הביא להקפאת תוכנית הגרעין של איראן ואף הסיג אותה לאחור בכמה מובנים חשובים, אולם המציאות מורכבת יותר. למעשה, איראן אמנם עצרה את העשרת האורניום ל-20 אחוזים והסכימה לדלל או לחמצן את המלאי שלה, אולם היא ממשיכה להפעיל ערוצים אחרים של התוכנית, כמו העשרה לרמה של חמישה אחוזים. יתרה מכך, איראן

ממשיכה בפעילויות מחקר ופיתוח חשובות שכרוכות בפיתוח דורות מתקדמים יותר של צנטריפוגות, שאמורות להסתובב במהירות רבה יותר מאלה הנמצאות בשימוש. העשרה לרמה של 20 אחוזים וצנטריפוגות מתקדמות הם למעשה רכיבים שווי ערך מבחינת תוכנית הגרעין האיראנית. במילים אחרות, כשמדובר בפוטנציאל ליכולת צבאית, כל אחד מהם תורם להאצת התהליך של העשרת האורניום לרמות הדרושות להפקת חומר בקיע, כך שאיראן תוכל להאיץ את המעבר לייצור נשק גרעיני בכל מועד שתמצא לנכון. לכן, בעוד נתיב אחד (העשרה ל-20 אחוזים) הופסק במסגרת תוכנית הפעולה המשותפת, אפשר להמשיך בנתיב האחר (פיתוח צנטריפוגות מתקדמות) ואפילו ליהנות מלגיטימיות בחסות ההסכם.¹⁴

יתרה מכך, איראן ממשיכה להחזיק במלאי הגדול של אורניום המועשר בדרגה נמוכה (עד חמישה אחוזים) שהיה ברשותה ערב חתימת הסכם הביניים בנובמבר 2013. תוכנית שיתוף הפעולה אינה מתייחסת למלאי זה, שאם יועשר לרמות גבוהות יוכל לשמש לייצור שישה או שבעה התקנים גרעיניים. פירוש הדבר הוא, שאיראן נותרה על סף הפריצה – מצב שיאפשר לה לבצע פריצה מואצת לייצור חומר בקיע לפצצה בזמן קצר יחסית – חודשים ספורים, על פי מרבית ההערכות.

ההיבט הבעייתי ביותר של הסכם הביניים הוא אי-התייחסות ישירה לפעילותה של איראן להתחמשות. כל מה שאיראן עשתה ועושה בהקשר זה אינו נמצא בפיקוח ישיר של נציגי המדינות, ולא ברור כיצד החקירות של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בנושא זה משתלבות עם השיחות המדיניות – נקודה שניגע בה להלן.

חוסר נכונות לפשרות מצד איראן בשיחות עם המעצמות ועם סבא"א

לכל אורך המשא ומתן עם המעצמות ב-2014, איראן המשיכה לשחק משחק טקטי מול הנציגים הבינלאומיים, אולם היא שינתה את דפוס פעולתה בתגובה לסנקציות הנשכניות שהוטלו עליה מאז 2012. פירוש הדבר שבעוד האסטרטגיה המסורתית של איראן (מאז 2003) הייתה להתקדם עם תוכניתה במהירות מרבית ובעלות מזערית במונחים של לחץ בינלאומי, כיום נראה שהיא רגישה במידה רבה יותר למחיר שהיא משלמת. לפיכך איראן עשתה שינוי טקטי שישקם את האיזון בין שתי המטרות, שהן "מקסימום מהירות" ו"מינימום עלות". בשיחות של 2014 להשגת הסכם כולל התנהלה איראן על פי עיקרון חדש: הקלה במרבית בסנקציות מול ויתור מזערי בגרעין. אולם, אין כל סימן לכך שאיראן שינתה את דרכה בנושא הגרעין, או שהיא מוכנה לבצע ויתורים משמעותיים כלשהם שיפגעו ביכולתה לפריצה גרעינית. למעשה, סקירה

של הצהרות איראניות שהושמעו במהלך שנת 2014 מגלה שהפזמון החוזר היה "לא", מהדהד ומתריס, לכל דרישה שהונחה על שולחן הדיונים. כמעט כל מה שאנו שומעים הוא מה איראן לא תסכים לעשות – היא לא תפסיק את ההעשרה, ולא תסכים לפרק את הצנטריפוגות או לסגור מתקני הגרעין; היא מסרבת לדון בסוגיות ההתחמשות או בטילים הבליסטיים ארוכי-הטווח שלה, שהם ללא ספק רכיב חיוני בכל יכולת נשק גרעיני.

גם השיחות שמתנהלות במקביל בין איראן לסבא"א בסוגיות ההתחמשות (סבא"א מכנה זאת 'ממד צבאי אפשרי' – PMD) אינן מתקדמות היטב בכיוון משיע רצון. למרות שסבא"א העידה בכמה הזדמנויות שאיראן מילאה את התחייבויותיה במסגרת תוכנית הפעולה המשותפת,¹⁵ ראש סבא"א התלונן במקביל על כך שבשיחות נפרדות עם איראן בנוגע ליישום מסגרת שיתוף הפעולה שנחתמה ב-2013 – במטרה לפתור את כל הסוגיות ההיסטוריות והנוכחיות שעל הפרק בנוגע לממד הצבאי האפשרי – איראן אינה משתפת פעולה.

למעשה, איראן מוסיפה למשוך זמן בכוונה לגבי מענה לשאלות שסבא"א הפנתה אליה כבר לפני שנים אחדות, ואינה מתירה כניסה של פקחים למתקן הצבאי בפרצ'ין מאז תחילת 2012. במקביל, סבא"א החלה לדרוש ביתר תוקף כניסה לפרצ'ין כדי לבצע מעקב בעיני החשדות המופיעים בנספח לדוח סבא"א מנובמבר 2011.¹⁶ בעוד השיחות בין איראן למעצמות נמשכות, איראן לא עמדה בתאריך היעד של 25 באוגוסט ולא השיבה לכמה מהשאלות ברשימה של סבא"א (בנוגע למחקר ניסויי פיצוץ וחישובי נייטרונים).¹⁷ בעקבות פגישה שנערכה בראשית אוקטובר 2014 דיווחה סבא"א שאין עדיין התקדמות משמעותית בנוגע לבדיקה של פעילות איראנית החשודה כקשורה לנשק.¹⁸ כמו כן, דווח כי איראן מנעה בסוף אוגוסט את כניסתו למדינה של אחד מחברי הצוות שנשלח על ידי סבא"א. מדובר בטקטיקה איראנית ידועה של משיכת זמן מכוונת מול החקירות של סבא"א, והעובדה שאיראן יכולה למנוע אשרות כניסה מפקחים שמונו על ידי סבא"א היא רק דוגמה אחת לבעיות הקשות שמשטר האימות הנוכחי נתקל בהן, בבואו ליישם את מנדט הפיקוח של סבא"א.¹⁹

בנאום שנשא לאחרונה מזכ"ל סבא"א יוקיה אמאנו, הוא פירט את חששותיו. לדבריו, תחילה איראן אמנם יישמה את האמצעים המעשיים שעליהם הוסכם עם סבא"א, אך מאז קיץ 2014 "ההתקדמות ביישום האמצעים המוסכמים הייתה מוגבלת. שני אמצעים מעשיים חשובים שהיו צריכים להיות מיושמים בסוף אוגוסט עדיין לא יושמו. הסוכנות הזמינה את איראן להציע אמצעים מעשיים חדשים לשלב הבא בשיתוף הפעולה ביניהן, אולם לא נענתה..." יתרה מכך, איראן אינה מצייתת לפרוטוקול

הנוסף, ובכך מפרה החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם ושל סבא"א בנושא. אמאנו סיכם באומרו שאיראן חייבת להבהיר את הסוגיות הקשורות לממד הצבאי של תוכניתה בהקדם האפשרי.²⁰

עובדה מטרידה אף יותר היא שאיראן אינה משלמת מחיר על אי-התגמשותה בנושא ההתחמשות, וכי המעצמות כמעט אינן מעלות זאת לדיון כעדות לחוסר הנכונות הבוטה של איראן לשתף פעולה. מלכתחילה לא היה ברור כיצד אמורות החקירות של סבא"א להשתלב במשא ומתן המדיני בין איראן למעצמות על ההסכם הכולל. העובדה שלפחות חודש לפני תאריך היעד הראשון (20 ביולי) היו דיווחים על כך שסבא"א קבעה תאריך יעד (25 באוגוסט) רק לחלק מהשאלות שמצויות בבדיקה, מאפשרת להאמין כי המעצמות היו מוכנות לסכם הסכם גרעיני כולל אף מבלי להבהיר את סוגיית ההתחמשות.

אובמה: עדיין נחוש לעצור את איראן?

אחת השאלות הקשות המלוות את שיחות הגרעין המתמשכות קשורה להחלטיות ולנחישות של הנשיא ברק אובמה להבטיח הסכם גרעין טוב בעקבות המשא ומתן הנוכחי, ולהיצמד לאמירה שלו עצמו כי "היעדר הסכם עדיף על פני הסכם גרוע". אחד הקשיים העולים מאמירה זו הוא שהיעדים לא הוגדרו בצורה ברורה. אכן, הגדרת 'הסכם טוב' בעיני המעצמות כיום אינה זהה להגדרת 'הסכם טוב' בעיני ישראל, או אפילו להגדרה של המעצמות עצמן לפני שנים אחדות, כאשר נקטו עמדה קשוחה יותר בכל סוגיות הגרעין.

יתרה מכך, אם הסכם גרוע ברמה בינונית נתפס כ"הטוב ביותר שיכולנו להשיג", אזי אפשר שהוא בכל זאת יתקבל ויועדף על פני היעדרו של הסכם בכלל. זאת משום שהצהרה "הטוב ביותר שיכולנו להשיג" היא גם החלטה סובייקטיבית, ויש בה קורטוב של נבואה שמגשימה את עצמה. עצם ההצהרה שמדובר במצב הטוב ביותר שאפשר היה להשיג ומה שמשמע ממנה מחלישים את מנוף הלחץ שבידי ארצות הברית, וללא ספק מגבירים את הסיכוי שאיראן לא תסכים ליותר מכך. מדוע תסכים איראן לעשות יותר ממה שהמעצמות עצמן מודות שהוא המיטב שניתן להשיג? במונחים של אסטרטגיית מיקוח, הצהרות כאלה הן שגיאה ברורה.

הצגנו את שאלת ממשל הנשיא אובמה במאמרנו בקובץ "הערכה האסטרטגית" בשנה שעברה,²¹ ולנוכח ההתפתחויות במהלך 2014 ראוי לשוב ולדון בשאלה זו. בעוד לא חל שינוי כלשהוא בכוונתו המוצהרת של ממשל אובמה למנוע מאיראן לייצר נשק

גרעיני, יש רמזים ברורים – במיוחד מאז קיץ 2014 – לכך שהנשיא מעוניין לשתף פעולה עם איראן בשורה של אתגרים אזוריים במזרח התיכון. בראש האתגרים האלה עומד האיום שמציבה ההשתלטות האכזרית של ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש על שטחים בעיראק ובסוריה.

אם הממשל משדר להיטות להגיע להסכם, מכל סיבה שהיא, אין ספק שגישה כזו תפעל נגדו בכל הקשור להשגת ההסכם הטוב ביותר האפשרי. דינמיקה נוספת שמדגישה את תחושת הלהיטות ומחלישה את מנוף הלחץ סביב שולחן הדיונים תיגור מהשאלה – האם המעצמות יחלו לסגת מתביעות קודמות שלהן. כאמור, במהלך ספטמבר-אוקטובר נשמעו יותר ויותר דיווחים על כך שארצות הברית מציעה מה שהיא רואה כ"פתרונות יצירתיים" לכמה מהסוגיות הקשות והבלתי-פתירות לכאורה שעל הפרק, כאשר בפועל פתרונות אלה היו פשוט נסיגה מעמדות קודמות. עד כה, איראן לא הסכימה לקבל אפילו את העמדה המרוככת ביותר – לרבות ויתורים אפשריים נוספים שעלו בימים ובשעות האחרונות לקראת תאריך היעד – 24 בנובמבר. איראן ממתינה כנראה להצעה טובה עוד יותר.

השפעתן של התפתחויות אזוריות ועולמיות

התסיסה המתמשכת במזרח התיכון בכלל והמצב המסלים בסוריה ובעיראק לנוכח עליית איום דאע"ש בפרט, וכן המשבר באוקראינה כתוצאה מתוקפנות רוסית – כל אלה עוררו את שאלת ההשפעה שיש למשברים אלה על השיחות המתמשכות בין המעצמות לאיראן, והלקחים שאיראן עשויה להפיק מהם לגבי עמדתה בנושא הגרעין. המשבר האזורי סביב דאע"ש אינו נתפס כבעל השפעה ישירה על המשא ומתן, אולם יש לו השפעה עקיפה שעניינה יחסי ארצות הברית-איראן ושיתוף פעולה אפשרי ביניהן. ארגון המדינה האסלאמית מציב אתגר עצום לארצות הברית ולבעלות-בריתה, וגם לאינטרסים של איראן באזור. ארצות הברית פעלה לגיבוש 'קואליציה של המדינות המוכנות לפעול' כדי להילחם בדאע"ש. התפתחויות אלו עוררו ויכוח פנימי בארצות הברית – האם לאור ההתכנסות לכאורה של אינטרסים בנוגע למטרתו של אובמה "לפרק ולהשמיד" את הארגון, צריכה ארצות הברית לנסות לכלול את איראן בקואליציה, עד כדי רמה של תיאום צעדים בשטח.

במקביל למשא ומתן המתמשך על הסכם גרעין כולל, עולה השאלה באשר למידת הנכונות של הממשל האמריקאי לויתורים בתחום הגרעין, על מנת להביא את איראן להצטרף למאמצים להילחם בדאע"ש – מטרה שמסתמנת כעדיפות בראייה אמריקאית.

סימן בולט לנחישות הממשל בנושא זה היה כאשר מזכיר המדינה קרי שלח הזמנה לאיראן להשתתף בוועידת החירום בפריז באמצע ספטמבר, שנועדה לדון באמצעים להילחם בדאע"ש. רק לאחר שהסעודים איימו להחרים את האירוע ביטלה ארצות הברית את ההזמנה, אולם בלי קשר לכך, בה בעת דחה המנהיג העליון של איראן, עלי חאמנאי, את ההצעה האמריקאית לשיתוף פעולה.²² זאת ועוד, הנשיא חסן רוחאני הצהיר במפורש בנאומו בעצרת הכללית של האו"ם בספטמבר שפתרון סוגיית הגרעין הוא תנאי מקדים לנכונותה של איראן לשתף פעולה עם ארצות הברית במלחמה בדאע"ש, ובמקביל האשים את ארצות הברית בכך שהיא זו שחוללה את תופעת דאע"ש. בניסיון לפוגג את הקישור שנוצר בין שתי הסוגיות, וכדי להפריך את התחושה האיראנית שמנוף המיקוח שלה השתפר לפתע בעקבות תפקידה האפשרי במלחמה בדאע"ש, ציין קרי כי "[סוגיית הגרעין] אינה החלטה פוליטית עבורנו. זו החלטת מהותית המבוססת על הוכחה לקיומה של תוכנית למטרות שלום... מנופים חיזוניים כמו סוריה, דאע"ש או כל דבר אחר אינם רלוונטיים. זה לא ישפיע עלינו בדרך זו או אחרת. אנו מחזיקים במערכת אחת של אמות מידה".²³ אולם המתחים הפנימיים בעמדת ארצות הברית נותרו בעינם. בניסיון להדגיש את החשיבות שארצות הברית מייחסת לשיתוף פעולה איראני במלחמה בדאע"ש, לצד מאמץ אמריקאי נואש להפיג את התחושה שסוגיית הגרעין תוקרב על מזבח שיתוף פעולה זה, כתב הנשיא אובמה מכתב למנהיג העליון ובו הציע שיתוף פעולה אחרי שיושג הסכם כולל בסוגיית הגרעין.²⁴ קשה להימלט מהרושם כי הפחד שזרעו איומי דאע"ש המצולמים וההוצאות להורג שבוצעו על ידי הארגון לכד את תשומת הלב ויצר תחושת דחיפות מוגברת למלחמה נגד הארגון, לפחות בכל הקשור לרחשי הלב בציבור. כתוצאה מכך נדחקו משבר הגרעין האיראני והצורך לפתור אותו מעט הצידה, לפחות לזמן-מה. בכל מקרה, אין ספק כי לשני הצדדים יש עניין בשיתוף פעולה במאבק נגד דאע"ש, בעוד שניהם מבינים כי יש להסיר תחילה את ה"מכשול" הגרעיני.

אשר להשפעה האפשרית של המשבר באוקראינה על שיחות הגרעין: נדמה שההתקררות ביחסי ארצות הברית – רוסיה עדיין לא השפיעה לרעה על עמדתה של רוסיה במשא ומתן. סימן ראשוני לקישור שלילי אפשרי סיפק דיפלומט רוסי בכיר, כאשר אמר שעל רקע המתח עם המערב בשאלת חצי-האי קרים, מוסקווה עשויה לשנות את עמדתה בשיחות הגרעין עם איראן.²⁵ סגן שר החוץ הרוסי, סרגיי רייבקוב, אמר שאם לרוסיה לא תהיה ברירה היא תגמול על כך במשא ומתן, אך הוא המשיך ואמר שרוסיה מייחסת למשבר קרים חשיבות רבה יותר מאשר לסוגיית האיראנית.²⁶ דיווחים מאוחרים יותר ציינו את תפקידה האפשרי של רוסיה במאמצים למצוא פתרון

לאחת הבעיות הקשות ביותר בדיונים עם איראן – גורל המלאי העצום של אורניום מועשר לרמה נמוכה שמצוי בידיה.²⁷

לקח עקיף שאיראן עשויה להפיק מהמשבר באוקראינה קשור להפרה הרוסית הבוטה של 'מזכר בודפשט לערביות ביטחוניות' (מדצמבר 1994), שסיפק ערבויות ביטחוניות מצד המדינות החותמות (הפדרציה הרוסית, ארצות הברית ובריטניה) לאוקראינה במקרה של שימוש בכוח, תוך כיבוד שלמותה הטריטוריאלית ועצמאותה. מזכר זה הביא לכך שאוקראינה ויתרה על המאגר הגרעיני שברשותה והצטרפה לאמנה למניעת תפוצה גרעינית.²⁸ השאלה אם כן היא, האם איראן תראה בהתנהגותה של רוסיה דוגמה לאופן שבו נורמות בינלאומיות, וודאי התחייבויות בינלאומיות, אינן מכובדות. מסקנה אפשרית אחרת מבחינתה של איראן היא שעליה להמשיך במאמציה להשגת יכולת הרתעה גרעינית על מנת להפחית את פגיעותה למתקפה – לקח הדומה לזה שהביאה מתקפת נאט"ו על לוב ב-2011. בדיוק כפי שלוב נעשתה פגיעה אחרי שוויתרה ב-2003 על הנשק להשמדה המונית שברשותה, כך גם אוקראינה. אילו שמרה אוקראינה על הנשק הגרעיני שלה, ייתכן שהמהלך התוקפני של רוסיה נגדה לא היה יוצא לפועל. במאמרנו המוזכר לעיל בספר "הערכה אסטרטגית לישראל 2013–2014", העלינו את השאלה אם איראן שייכת למחנה "המפסידים" או "המנצחים" בעקבות המהפכים האזוריים שהתפרצו כחלק מ"ההתעוררות הערבית". אם נציג שאלה דומה כיום לנוכח המשברים החדשים, דומה שהתשובה תהיה כי מעמדה של איראן באזור השתפר.²⁹ יתרה מכך, הן האתגר של דאע"ש והן המשבר באוקראינה עשויים להגביר את נחישותה של איראן להשיג יכולות הרתעה גרעינית, על מנת להרתיע מפעולה תוקפנית נגדה בתגובה לפרובוקציה מצידה במזרח התיכון.

היכן עומדת ישראל?

קולה של ישראל נחלש במידה ניכרת עם תחילת המשא ומתן על הסכם כולל בינואר 2014, ועם פרוץ מבצע 'צוק איתן' בתחילת יולי נעלם כמעט לחלוטין מהזירה – עד כדי כך שתאריך היעד המוחמץ של 20 ביולי חלף כמעט ללא תגובה בישראל. עם זאת, המנהיגות הישראלית המשיכה להצהיר על עמדותיה בגלוי.

בניסיון להסביר מדוע סוגיית הגרעין האיראני ירדה מהכותרות בישראל, אמר השר למודיעין ולעניינים אסטרטגיים, יובל שטייניץ, כבר בינואר, כי "אנחנו מתמקדים בתהליך השלום ומנהלים מגעים עם הפלסטינים, ולכן הסוגיה [הגרעינית] הושמה בצד, אולם היא עדיין מהווה סכנה עולמית".³⁰ למרות הסבר זה, ברור שהספקנות,

החשד והדאגה מצד ישראל בנוגע לתוכנו של הסכם הביניים ולהשלכותיו לא פחתו במהלך 2014. השר שטייניץ הוא זה שהביע את עמדתה של ישראל בנוגע לתוכנית הפעולה המשותפת, כאשר אמר (בדצמבר 2013) כי ישראל הזהירה את העולם שהסכם הביניים נועד לערער את משטר הסנקציות נגד איראן, וכי מהותו היא ליצור סדקים בחזית הבינלאומית נגד איום הגרעין.³¹

גם אם סוגיית הגרעין לא זכתה לבולטות הראויה עקב הדחיפות הפוליטית והתקשורתית שהעלה איום דאע"ש, ההנהגה בישראל לא נמנעה מהבעת השקפותיה מעת לעת בנוגע לתוכנית הפעולה המשותפת ולכל הסכם כולל עתידי שישפיע על ביטחון ישראל, האזור והעולם כולו. בתגובה להצהרתו של הנשיא האיראני רוחאני בנאום שנשא בדבוס (ינואר 2014), כי איראן לא תפרק ולו צנטריפוגה אחת, אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו שהרבה ממה שחזה שיתרחש אכן קורה בפועל.³² דבריו הדגישו את עמדתה של ישראל – איראן יוצאת נשכרת מתוכנית הפעולה המשותפת, בשל הסרה של חלק מהסנקציות ובשל מה שנראה כאינטרס מערבי גובר לביצוע עסקים עם איראן בעידן שלאחר ההסכם – וכל זאת מבלי לבצע ויתורים משמעותיים כלשהם בתחום הגרעין. דיווחים על השיחות המתמשכות והויתורים שעושות המעצמות הובילו את נתניהו להביע חשש מהתוצאה האפשרית של המשא ומתן: "...השילוב של יכולת העשרה, התחמשות ושיגור פירושו שאיראן קיבלה הכול וכמעט לא נתנה דבר. אסור שהסכם קבע ינציח מצב זה".³³

במהלך השיחות, ולאור הדיווחים שהגיעו לקראת תום ששת סבבי השיחות הראשונים בנוגע לויתורים האפשריים שהמעצמות עשו – או גילו נכונות לעשות – בתחום הקריטי של מחזור דלק גרעיני, נתניהו שב והצהיר מהם התנאים המקדימים של ישראל ל'הסכם טוב'. בנאום שנשא בוועידת איפא"ק במארס 2014 פירט נתניהו את התהליך שחייב להתבצע על מנת למנוע מאיראן יכולת להגיע לפצצה גרעינית: לסגור את כור המים הכבדים באראק ואת מתקני העשרה התת-קרקעיים בפורדו ובנתנז, לפרק צנטריפוגות ולהיפטר ממלאי האורניום המועשר, ולהתעקש על כך שאיראן תחשוף באופן מלא את הממד הצבאי של תוכנית הגרעין שלה.³⁴ הוא הביע דאגה עמוקה מכוונת המעצמות להתיר לאיראן לשמר יכולת העשרה, וכך לאפשר לה להפוך למדינת סף גרעינית ("תהיה זו טעות מרה"), לנוכח ההשלכות על ישראל והמאמצים הגלובליים לעצור הפצת נשק גרעיני.

למרות שעמדותיו "המקסימליסטיות" של נתניהו ככל הנראה מקובלות גם על כמה ממדינות המפרץ (ששותפות לחששות של ישראל), הן אינן מקובלות עוד על ארצות הברית ועל שאר המדינות המערבות בשיחות, שכבר הסכימו לדרישתה של איראן

להתיר לה להמשיך בתוכנית העשרה (בניגוד להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם). מתוך הבנה שעמדותיה של ישראל לא התקבלו, גורמים ישראליים רשמיים מבקשים לדחוק בעמיתיהם בקרב נציגי המעצמות להאריך ככל האפשר את פרק הזמן שיידרש מאיראן להגיע לפריצה.

אפילו הפגישות הדו-צדדיות בין גורמים ישראליים ואמריקאים – שנערכו במטרה לעדכן את ישראל בנוגע לתוצאות השיחות וכדי לתאם עמדות – אינן יכולות להסתייר את הפערים המהותיים בין שתי המדינות בשאלת הדרך הנכונה למנוע מאיראן את האופציה לנשק גרעיני.³⁵ הבטחותיה של ארצות הברית לא שכנעו את הנציגים הישראליים שהממשל אכן נחוש לסכל את התוכנית האיראנית. יתרה מכך, מאמצי ארצות הברית "לפרק ולבסוף לחסל" את דאע"ש, שהפכו לסוגיה בעדיפות גבוהה אולי אף יותר ממשבר הגרעין האיראני, העלו חששות נוספים לגבי עמדת ארצות הברית. נתניהו שיקף חששות אלה והזהיר: "אל תטעו, חובה להביס את דאע"ש. אבל להביס את דאע"ש ולהשאיר את איראן כמעצמת סף גרעינית זה לנצח בקרב ולהפסיד במלחמה".³⁶ לנוכח הסיכויים שהשיחות יביאו לגיבוש הסכם גרוע מנקודת מבט ישראלית, נתניהו ושר הביטחון משה יעלון שבו והצהירו שישראל לא תאפשר לאיראן להפוך למדינת סף גרעינית, והיא תבטיח שזה לא יקרה.³⁷ במילים אחרות, אם וכאשר הדיפלומטיה תיכשל, נראה שהאופציה הצבאית תונח על השולחן. צעדים לכך ננקטו מבחינת הקצאת תקציב ומוכנות של צה"ל.³⁸ השאלה באיזו מידה האיום הצבאי הישראלי ישפיע על עמדתה של איראן או על עמדת המעצמות במהלך המשא ומתן – נותרה פתוחה. על אף המוכנות לתקיפה הצבאית, שאלה נוספת שנוותרת פתוחה היא מה יקרה אם ייחתם 'הסכם גרוע' בהסכמת הקהילה הבינלאומית: האם גם אז ישראל תתקוף את איראן? בראיונות שהעניק נתניהו סמוך לתאריך היעד 24 בנובמבר,³⁹ הוא חזר על עמדתו המתנגדת לחתימה על הסכם גרוע, ועל הצורך לשמר את הסנקציות כל עוד היכולת של איראן לייצר נשק גרעיני לא פורקה. במקום לעסוק בשאלת האופציות הישראליות במקרה של חתימה על הסכם גרוע, נתניהו הדגיש את מאמציה של ישראל לשכנע את הקהילה הבינלאומית שלא להסכים לעסקה כזו, המסוכנת לא רק לישראל. בעקבות ההחלטה להאריך את השיחות אמר נתניהו שהארכת המשא ומתן היא התוצאה המועדפת.⁴⁰ הוא הביע תקווה שהלחץ על איראן יימשך, משום שלחץ כלכלי היה הדבר היחידי שהביא אותה לשולחן המשא ומתן. אשר לצעדיה העתידיים של ישראל, נתניהו אמר שישראל עוקבת אחר המצב מקרוב, ושומרת על זכותה להגן על עצמה. לסיכום, ישראל לא הותירה ספק באשר להתנגדותה לתוכן הסכם הביניים, וכן לגבי הוויתורים שכבר נעשו כדי ליישר קו עם כוונתה של איראן לשמר יכולת פריצה

גרעינית. זאת ועוד, ישראל הבהירה בצורה ברורה ש'הסכם גרוע' אינו מקובל עליה, וכי אפשר שיינקטו צעדים קונקרטיים כדי לסכל את האיום. לנוכח כל שאר האפשרויות, הארכת המשא ומתן מעניקה לא יותר מאשר מרווח נשימה מסוים לישראל, ודוחפת את לוח הזמנים עד לנקודה שבה לא יהיה מנוס מקבלת החלטות קשות. ישראל תצטרך לשקול כל החלטה על רקע חוסר הצלחתה להשפיע על המעצמות שלא לבצע ויתורים אסטרטגיים לאיראן מחד גיסא, והאמינות הדועכת של האופציה הצבאית מאידך גיסא.

סיכום

לאור השיחות האינטנסיביות והמתמשכות שאפיינו את שנת 2014, קשה שלא להבחין במאפיין בולט של ניתוח המשא ומתן שערכנו, והוא ידיעתנו המוגבלת יותר מאי פעם בשל היעדר מידע בנוגע למה שקורה באמת. זאת משום שהגורמים המשתתפים בשיחות שומרים היטב על סודיות בכל הנוגע להתקדמות. יתרה מכך, יש תחושה שבעוד ההחלטה שלא לשתף במידע מנומקת כחשובה להצלחת השיחות, נציגי המדינות יוצרים גם ערפול מכוון כדי לשפר את יכולתם לתמרן את ההערכות באופן שיתמוך בכל החלטה מדינית שתתקבל. כך למשל, כאשר המעצמות יבקשו להפעיל לחץ על איראן לעמוד בתאריך היעד, הן ידגישו את ההחלטות הקשות שיש לקבל, אבל כאשר ירצו להצדיק את ההארכה, לפתע יודיעו לנו על 'התקדמות מצוינת' שנעשתה. בכל מקרה לא ייאמר דבר בנוגע לסוגיות ולמחלוקות האמיתיות שמונחות על השולחן, כך שהערכות הפרשנים נעות לכל אורך הקשת: החל מאלה שטוענים כי יש ודאי הסכמה בכל הנושאים כמעט, למעט כמה סוגיות קשות לפתרון שנתרו, ועד אלה שהערכתם הפוכה לחלוטין והם טוענים כי סביר יותר שהרוב המכריע של הסוגיות נותר במחלוקת, במיוחד לנוכח העובדה שאיראן אינה חוששת לדבר בפומבי על כל הנקודות שהיא מסרבת להתפשר בהן.

אי לכך, אמנם ברור שביכולתנו לספק כמה הערכות – כמו למשל ההערכה שהויתורים האסטרטגיים שנעשו עד כה היו בעיקר, אם לא רק, מכיוון של המעצמות – אולם נותרו עוד לא מעט שאלות חשובות שלגביהן אין לנו עדיין תשובות. למשל, האם ההארכה בסוף נובמבר הייתה בלתי־נמנעת? מה דרוש כדי להגיע להבנות מדיניות במארוס? האם זו רק שאלה של זמן, או שמדובר בעניין אחר? האם השיקולים טהורים במובן זה שהם מונעים מדינימיקת המשא ומתן, או שמא שיקולי פוליטיקה פנימית אחרת (בארצות הברית ובאיראן גם יחד) או סוגיות מזרח־תיכוניות/אזוריות הם שמשפיעים על ההחלטה? בנוגע למצב בצד האיראני, יש הטוענים שהנשיא רוחאני ושר החוץ זריף

מוכנים לקבל את ההצעה שהניחו המעצמות על השולחן, אולם המנהיג העליון חמינאי מתנגד. מכיוון שידוע כי המנהיג העליון מקבל את ההחלטות בסופו של דבר, השאלה אם הוא והנשיא תמימי דעים (אנו נוטים להאמין בכך) או חלוקים ביניהם היא פחות רלוונטית. בכל מקרה חמינאי נותר דבק בהתנגדותו, והוא זה שקובע. נשוב לשאלה שהוצגה בראשית הדברים. נראה כי יש שילוב בין קשיים חמורים סביב שולחן הדיונים, לבין סוגיות חיצוניות שיש או תהיה להן השפעה על החלטות מדיניות שיהיה צורך לקבל בחודש מארס 2015. תהא אשר תהא התוצאה אז, המציאות המצערת היא שכל הסכם עם איראן יתמקד בסופו של דבר רק בהרחקתה הפיזית מפרציה גרעינית (באמצעות פירוק חלקי של התוכנית ומשטר אימות), אך לא מכוונותיה. מכיוון שאין סימן לשינוי בכוונותיה של איראן בתחום הגרעין, זו רק שאלה של זמן (ומשך ההסכם) עד שהיא תחדש את מאמצייה לחתור ליכולת גרעינית צבאית, וזאת גם אם ייחתם ההסכם הכולל הטוב ביותר.

הערות

- 1 נראה כי גורמים אמריקאיים העבירו מידע לתקשורת בנוגע לויתורים מסוימים שאיראן עשתה בכמה היבטים של תוכנית הפעולה המשותפת, כחלק מהסכם הארכה. ראו לדוגמה: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/irantermsofextensionnucleardeal.html> עם זאת, לפחות חלק מהסוגיות נטו יותר להיות הבהרה לסוגיות שכבר נכללו בתוכנית המשותפת (ושלגביהן היו מחלוקות). בכל מקרה, איראן הכחישה את מרבית הדיווחים ראו: <http://www.timesofisrael.com/iran-said-to-reject-claims-of-concessions-for-talks-extension/>
- 2 Anne Gearan and Joby Warrick, "World powers reach nuclear deal with Iran to freeze its nuclear program", *The Washington Post*, November 23, 2013, Retrieved 24 November 2013, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/kerry-in-geneva-raising-hopes-for-historic-nuclear-deal-with-iran/2013/11/23/53e7bfe6-5430-11e3-9fe0-fd2ca728e67c_story.html
- 3 Wendy Sherman, "Iran Policy and Negotiations Update", Statement, Senate Committee on Foreign Relations under Secretary of State for Political Affairs U.S. Department of State, February 4, 2014, http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Sherman_Testimony2.pdf
- 4 בהקשר זה מעניין לציין את המגעים שנוצרו בין ארצות הברית לאיראן, ומילאו תפקיד מכריע בסלילת הדרך לחתימה על תוכנית הפעולה המשותפת. על רקע זה, למעשה, שיחות הגרעין סיפקו פלטפורמה לדיון בבעיות אזוריות כמו איום דאע"ש.
- 5 Wendy Sherman, "Remarks on U.S. Policy in the Middle East", Remarks, U.S. Department of State, September 16, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/09/231724.htm>
- 6 Wendy Sherman, "Status of Negotiations with Iran", Statement, Senate Committee on

- Foreign Relations under Secretary of State for Political Affairs U.S. Department of State, July 29, 2014, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Sherman%20Testimony.pdf>
- 7 Wendy Sherman, Remarks at a symposium on P5+1 Iran nuclear negotiations, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, DC, October 23, 2014. מעניין אם ההצהרה של גב' שרמן מרמזת גם למה שדווח כעבור שבועיים בניו יורק טיימס, בנוגע להסכם טנטטיבי עם איראן לשלוח לרוסיה את מרביתו של מלאי האורניום המועשר לרמה נמוכה. ראו:
- David E. Sanger, "Role for Russia gives Iran talks a possible boost" *New York Times*, November 4, 2014.
- 8 ראו: מסיבת העיתונאים של ג'ון קרי בפריס מ-5 בנובמבר 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/11/233779.htm>
- 9 ממשל אובמה הפגין מחויבות רבה להמשך הדיפלומטיה וגם סלידה ברורה מפנייה לאמצעים אחרים (למרות שעדיין אנו שומעים כי "כל האופציות על השולחן"), כך שהכרזה על פירוק השיחות (מהלך שיצריך מעבר לאופציות אחרות) אינה עולה בקנה אחד עם יעדי המדיניות שלו. אשר לאיראן, ברגע שהובהר כי המעצמות מוכנות להציע ויתורים, האינטרס שלה הוא להחזיק מעמד עד להשגת הצעה טובה אף יותר, כזו שבסופו של דבר תאפשר לה לממש את מטרתה להשיג מקסימום הקלה בסנקציות בתמורה למינימום ויתורים בתחום הגרעין.
- 10 למרות הסבריו של קרי, ההחלטה עדיין מתמיהה. במסיבת העיתונאים שקיים בפריז אמר קרי שהוא עשוי לשקול הארכה אם מדובר בכמה בעיות קטנות שנתרו, אבל בהחלט לא אם מדובר בסוגיות גדולות. נשאלת השאלה – האם ניתן להסיק מכך שכל הבעיות הגדולות נפתרו, וכי החודשים הקרובים יוקדשו לפרטים הקטנים? ואם כן, מדוע דרושים שבעה חודשים נוספים?
- 11 Wendy R. Sherman, Remarks at a symposium on P5+1 Iran nuclear negotiations, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, DC, October 23, 2014.
- 12 Dennis Ross, "How to Muddle through with Iran", *Foreign Affairs*, October 16, 2014.
- 13 ראו: מסיבת העיתונאים של ג'ון קרי בפריס מ-5 בנובמבר 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/11/233779.htm>
- 14 Emily B. Landau and Shimon Stein, "What's really going on with the P5+1-Iran nuclear talks?" *National Interest*, December 1, 2014.
- 15 המשימה של סבא"א היא לנטר ולאמת את האמצעים שנוקטת איראן מרצון בהקשר של יישום תוכנית הפעולה המשותפת, ראו: הערכת היענותה של איראן:
- John Kerry, "Extension of Iran Nuclear Talks", Press Statement, U.S. Department of State, July 18, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/07/229491.htm>; "IAEA: Iran has complied with agreement", *I24NEWS*, July 21, 2014, <http://www.i24news.tv/en/news/international/37791-140721-iaea-iran-has-complied-with-agreement>
- 16 לדו"ח סבא"א עם נספח המידע המלא בנוגע לממד הצבאי ראו: http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_Iran_8Nov2011.pdf
- 17 Omri Ceren, "IAEA: Iran stalled nuclear probe, destroyed evidence and sabotaged verification", *The Tower*, September 7, 2014, <http://www.thetower.org/united-nations-watchdog-iran-stalling-agreed-nuclear-probe-has-destroyed-evidence-and-undermined-ability-to-conduct-effective-verification/>

- Fredrik Dahl, “No breakthrough in IAEA-Iran talks on nuclear bomb inquiry”, *Reuters*, 18 October 9, 2014, <http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN0HY0Y720141009?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>
- Ynet, October 9, 2014, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4579204,00.html>
- Yukiya Amano, “Challenges in Nuclear Verification: The IAEA’s Role on the Iranian Nuclear Issue”, The Brookings Institution, October 31, 2014.
- Emily B. Landau and Shimon Stein, “Iran and the International Community, 2012: New Nuclear Game or More of the Same?”, *Strategic Survey for Israel 2012-2013*, 2013, http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Strategic%20Survey%20for%20Israel%202012-2013_final.pdf
- Kim Willsher, Rowena Mason, Ian Black, and Martin Chulov, “World Leaders Vow to Use ‘whatever Means Necessary’ to Defeat ISIS Threat”, *The Guardian*, September 15, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/15/world-leaders-whatever-means-necessary-defeat-isis-threat>
- John Kerry, “Secretary of State John Kerry on U.S. Foreign Policy”, Interview, Bloomberg News on the Charlie Rose Show, October 31, 2014, <http://www.bloomberg.com/video/secretary-of-state-john-kerry-charlie-rose-11-03-TuBERFzzRceI5tPEfuiTxxg.html>
- Jay Solomon and Carol E. Lee, “Obama Wrote Secret Letter to Iran’s Khamenei About Fighting Islamic State”, *The Wall Street Journal*, November 6, 2014, <http://www.wsj.com/articles/obama-wrote-secret-letter-to-irans-khamenei-about-fighting-islamic-state-1415295291?KEYWORDS=iran+and+Isis>
- The Associated Press, “Russia warns West it may change its stance on Iran”, *Haaretz News*, March 19, 2014, <http://www.haaretz.com/news/world/1.580811>
- שם 26
- David E. Sanger, “Role for Russia gives Iran talks a possible boost”, *New York Times*, November 4, 2014.
- UN General Assembly Security Council S/1994/1399, December 19, 1994, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_1994_1399.pdf
- Emily B. Landau and Shimon Stein, “Iran and the International Community, 2013: Is it Decision Time?”, *Strategic Survey for Israel 2013-2014*, 2014, http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Strategic%20Survey%202013-2014_full%20text.pdf
- רא: ראיון עם השר יובל שטייניץ, **אנשים ומחשבים**, 9 בינואר 2014, <http://www.pc.co.il/dailymaily/?date=09-01-2014>
- שם 31
- Benjamin Netanyahu, “PM Netanyahu’s Remarks – Including about Iran – at the Start of the Weekly Cabinet Meeting”, Prime Minister’s Office, January 26, 2014, <http://www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokestart260114.aspx>
- Barak Ravid, “Netanyahu ‘worried’ by Iran’s nuclear talks with world powers”, *Haaretz* 33

- News*, February 23, 2014, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.575862>
AIPAC, “Full transcript of Netanyahu’s 2014 AIPAC address”, *The Times of Israel*, March 34
5, 2014,
<http://www.timesofisrael.com/full-transcript-of-netanyahus-aipac-address/>
Barak Ravid, “Netanyahu, after meeting Rice: Israel fears ‘bad deal’ on Iran”, *Haaretz* 35
News, May 7, 2014,
<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.589428>
Benjamin Netanyahu, “PM Netanyahu’s Speech at the United Nations General Assembly”, 36
Prime Minister’s Office, September 29, 2014,
<http://www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Speeches/Pages/speechUN290914.aspx>
Benjamin Netanyahu, “PM Netanyahu’s Remarks in the US Regarding the Seizure of the 37
Shipment of Missiles from Iran”, Prime Minister’s Office, March 05, 2014,
<http://www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokeiran050314.aspx>
Barak Ravid, “Netanyahu orders IDF to prepare for possible strike on Iran during 2014”, 38
Haaretz News, March 19, 2014,
<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.580701>
Benjamin Netanyahu, “Face the Nation Transcripts November 16, 2014: Netanyahu, 39
Romney”, *CBS News*, November 16, 2014,
<http://www.cbsnews.com/news/face-the-nation-transcripts-november-16-2014-netanyahu-romney/>
Benjamin Netanyahu, “Israel’s Netanyahu: Iran Nuclear Deal Could Be ‘Historic Mistake’”,
ABC News, November 23, 2014,
<http://abcnews.go.com/ThisWeek/video/israels-netanyahu-iran-nuclear-deal-historic-mistake-27119165>
Jonathan Lis, “Netanyahu welcomes failure to reach Iran nuclear deal in Vienna”, *Haaretz* 40
News, November 24, 2014,
<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.628281>

מעמדה האזורי של איראן

אפרים קם ויואל גוז'נסקי

מאז תחילת העשור הקודם חלו שינויים משמעותיים במעמדה האזורי של איראן, כתוצאה מהזעזועים שחלו בסביבתה וממאמצייה להתמודד עם המצב החדש שנוצר במדינה. שינויים אלה נבעו משלוש סיבות עיקריות. סיבה אחת היא הופעתם ועלייתם של ארגוני טרור מסוג חדש, בעלי יומרות פוליטיות ודתיות מרחיקות לכת שביקשו לקדם את 'הג'האד העולמי', ובראשם התייצבו אל-קאעדה ואחריו ארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש), המאיימים גם על איראן ועל האינטרסים שלה בעיראק ובסוריה. הסיבה השנייה היא התערבותה הצבאית של ארצות הברית בשתי שכנותיה של איראן – באפגניסטן בשלהי 2001, שם היא מצויה בשלבי סיום, ובעיראק החל ממאי 2003 עד שלהי 2011. הסיבה השלישית היא הזעזועים העוברים על העולם הערבי בארבע השנים האחרונות ומשפיעים גם על איראן. שינויים אלה הצטרפו לגל קודם של שינויים שזעזעו את סביבתה האסטרטגית של איראן מאז תחילת שנות השמונים, ובמרכזו מלחמת עיראק-איראן, מלחמת המפרץ הראשונה, התמוטטות ברית המועצות והופעת ארצות הברית כמעצמת-העל היחידה בעולם ובמזרח התיכון.

האיומים החדשים: עיראק, סוריה ודאע"ש

ההתערבות הצבאית של ארצות הברית, באפגניסטן ובעיראק, עוררה דאגה עמוקה בקרב ההנהגה באיראן, מחשש שהיא תהיה היעד הבא של מהלך צבאי אמריקאי. אולם החשש הלך והצטמצם במשך הזמן – אף שלא נעלם לחלוטין והיו בו עליות ומורדות – משום שאיראן הגיעה למסקנה שאין בכוונת הממשל האמריקאי לצאת למהלך צבאי מקיף נוסף, לאחר הסתבכותו בעיראק ובאפגניסטן. יתרה מכך, האיראנים הבינו שהמהלך האמריקאי בעיראק פתח לפנייהם הזדמנויות משמעותיות חדשות: האיום העיראקי מימי סדאם חוסיין נעלם, ולאיראן נוצרה אפשרות לבנות

לעצמה מאחזי כוח והשפעה בעיראק. כך היא יצרה מערכת קשרים עם חלק גדול מהמנהיגים, הארגונים, המפלגות והמיליציות החמושות, בעיקר בקרב העדה השיעית בעיראק ובמידה חלקית גם בקרב המפלגות הכורדיות, תוך ניצול העובדה שההתערבות האמריקאית בעיראק הפכה את השיעים לגורם הדומיננטי במדינה.

מטרתה של איראן היא להביא לכך שעיראק תהיה יציבה אך חלשה מבחינה צבאית, כך שלא תוכל לסכן אותה, שיונצח בה השלטון השיעי ושתהיה תלויה באיראן ונתונה להשפעתה. לשם כך עודדה איראן את הארגונים השיעיים הקשורים בה להשתתף בתהליך הדמוקרטי ולהתלכד ברשימה מאוחדת, כדי לתת ביטוי פוליטי למשקלם הדמוגרפי של השיעים ולקבע את תפקידם המוביל במדינה. איראן גם התערבה במערכות הבחירות השונות שנערכו בעיראק מאז 2005, כולל באמצעות סיוע כספי, כדי להבטיח את בחירתם לפרלמנט של המועמדים המועדפים עליה. בנוסף, איראן מחמשת, מאמנת ומממנת את המיליציות השיעיות העיראקיות הקשורות בה בלחימתן מול המיליציות הסוניות. לפני שנת 2011 היא עשתה זאת גם כדי לזרז את יציאת הכוחות האמריקאיים מהמדינה. כך הפכה איראן בהדרגה לגורם החיצוני המשפיע ביותר בעיראק עוד בטרם יצאו ממנה הכוחות האמריקאים, ועוד יותר מכך לאחר צאתם. יחד עם זאת, קיימות מגבלות בהשפעתה של איראן על הארגונים השיעיים בעיראק. אלה אינם מעוניינים להיות תלויים במשטר האיראני, והם מבקשים לשמור על חופש הפעולה שלהם. הם מוכנים לקבל סיוע איראני אך בהתאם לאינטרסים שלהם, או כאשר הם נאלצים לקבלו בהיעדר סיוע אחר. גם מלחמת המיליציות הנמשכת בעיראק והיציבות הרעועה בה פוגעות באינטרסים של איראן ובמעמדה בעיראק.

התפרצות 'האביב הערבי' בשלהי 2010 – ראשית 2011 הציבה בפני איראן בעיות חדשות. תחילה נתפסה ההתפרצות כהתפתחות חיובית בעיניה – כהמשכה של המהפכה האסלאמית האיראנית, ובציפייה שזו תיתפס בעיני הערבים כדגם לחיקוי. יתר על כן, הזעזוע בעולם הערבי נתפס כמכה למדינות הערביות המתונות והפרו־מערביות. נפילתו של משטר מובארכ – שגילה יחס עויין כלפי איראן – העלתה באיראן ובמצרים ציפיות לחידוש הקשרים הדיפלומטיים בין המדינות, שנותקו מאז 1979. הטלטלה האזורית הציבה בעיות חדשות בפני המדיניות האמריקאית במזרח התיכון, בין היתר משום שיצרה איום על יחסי השלום בין ישראל לבין מצרים וירדן. כל אלה יצרו בטהראן תחושה שנקרו לפנייה הזדמנויות חדשות באזור, כאשר חולשתו הגוברת של העולם הערבי תוכל לאפשר לה לקדם את שאיפתה להגמוניה במרחב. בכירים איראנים הציגו את ההתפתחויות בעולם הערבי כביטוי לעיצובו של מזרח תיכון חדש, השואב את השראתו מהמהפכה האסלאמית באיראן וצפוי לסיים את ההגמוניה המערבית באזור.

אולם, עד מהרה התברר לאיראן ש'האביב הערבי' אינו כה חיובי עבורה. באיראן התעורר חשש – שאמנם טרם התממש – שהזעזוע יתפשט גם לתחומיה. העולם הערבי המשתנה לא נטה לעבר איראן, והדגם האיראני של רפובליקה אסלאמית לא נתפס בעיניו כאטרקטיבי. היריבות בין הסונים לשיעים באזור כולו והחשש מפני איום הגרעין האיראני המשיכו להעיב על יחסי העולם הערבי עם איראן. המשטר המצרי הנוכחי לא נטה להתקרב לאיראן, ואפילו המשטר הקודם בראשות 'האחים המוסלמים' נותר מסויג כלפיה ולא חידש את יחסיו עמה. יתר על כן, משטרו של עבד אל-פתאח א-סיסי שהדיח את משטר 'האחים המוסלמים' שיפר את היחסים עם ישראל, יישר את רוב ההדורים עם הממשל האמריקאי והמשיך את מדיניות ההסתייגות מאיראן.

אולם ההתפתחות החמורה ביותר מבחינת איראן התרחשה בסוריה. הברית ההדוקה בין איראן לסוריה היא הממושכת ביותר במערכות היחסים בין מדינות המזרח התיכון, והיא אחת מאבני היסוד חסרות התחליף של המדיניות האיראנית. נפילתו של משטר אסד, אם תתרחש, תהווה מכה קשה לאיראן ותיתפס כניצחון של ארצות הברית, ישראל ומדינות ערב המתונות. לפיכך, בשלב הקריטי במצבו של משטר אסד נאלצה איראן להתערב כדי לסייע למשטר המתנדנד, והסיוע היה משמעותי. איראן שיגרה לסוריה מאות מאנשי 'משמרות המהפכה' למטרות סיוע באימונים, ייעוץ, אספקת אמצעי לחימה וציוד צבאי, איסוף מודיעין וכן סיוע כספי נרחב. במקביל, איראן דאגה לכך שחזבאללה ישגר לסוריה מאות מאנשיו לתפקידי לחימה – כולל הפעלת צלפים, הגנת מתקנים, מבצעי טיהור ולחימה ישירה נגד כוחות האופוזיציה. איראן גם גייסה בעיראק קבוצות של שיעים שנשלחו לסוריה להילחם לצד הצבא הסורי. איראן שילמה מחיר עבור מתן הסיוע למשטר אסד: נמתחה עליה ביקורת קשה בעולם הערבי, בטורקיה ובזירה הבינלאומית בכלל, בגין השתתפותה בהריגת אזרחים לא-לוחמים, אבל בסופו של דבר, לסיוע האיראני היה תפקיד חשוב בשיפור מצבו של משטר אסד. אלא שמאז אביב 2014 הופיע גורם חשוב חדש בזירה הסורית-עיראקית: ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש. איראן רואה בדאע"ש איום חמור: הוא מסכן את מעמדה ואת האינטרסים שלה בשלוש המדינות החשובות ביותר בעיניה – עיראק, סוריה ולבנון. כארגון סוני קיצוני, דאע"ש מאיים על בעלות-בריתה של איראן במדינות אלה – על השיעים בעיראק, על משטר אסד ועל השיעים בלבנון. הצלחת דאע"ש פוגעת במחנה השיעי בעיראק שעליו מתבססת השפעת איראן במדינה, ובעיקר במיליציות השיעיות החמושות שחלקן קשור באיראן. שליטת הארגון בשטח ניכר בעיראק ובסוריה מהווה רכיב חשוב בהתנגדות למשטר אסד, כאשר הצלחותיו בשתי המדינות מזינות אלה את אלה, וגם מאיימות לפגוע בערים הקדושות לשיעה בעיראק ולגלוש לשטח איראן.

לנוכח אתגר זה נאלצה איראן להתערב ולסייע גם לממשלת עיראק נגד דאע"ש. הסיוע התבטא במשלוח יחידות של 'משמרות המהפכה' לעיראק, בתקיפות אוויריות נגד מטרות דאע"ש, באספקת נשק לצבא עיראק ולמיליציות השיעיות ובריכוז כוחות במערב איראן, בקרבת הגבול עם עיראק. בהקשר זה הועלתה האפשרות של שיתוף פעולה בין ארצות הברית לאיראן בבלימת דאע"ש בעיראק. שני הצדדים הדגישו שבכל מקרה אין כוונתם לשיתוף פעולה צבאי ממש, אך ככל הנראה נעשה תיאום כלשהו ביניהם באמצעות ממשלת עיראק, כדי למנוע תקיפות אוויריות הדדיות ביניהם עקב טעויות.

הזעזועים בסוריה ובעיראק השפיעו גם על יחסי איראן עם טורקיה. במהלך השנים 2011-2012 הורעו היחסים ביניהן בעקבות הצבת טילי 'פטריוט' ומערכת להתרעה מוקדמת נגד טילים של נאט"ו בטורקיה, שנעשתה מבצעית בתחילת 2012 ונתפסה באיראן כעוינת וכאיום ישיר נגדה. גם עמדתן המנוגדת של איראן וטורקיה כלפי משטר אסד והמעורבות האיראנית בעיראק הוסיפו למתח ביניהן. אף על פי כן, בתחילת 2013 הסתמן שיפור ביחסים שנבע מההתרחבות המשמעותית של הסחר בין שתי המדינות, מהכרתה של טורקיה באפשרות לנצל את השפעתה של איראן בעיראק ובסוריה לייצוב המצב בהן, ומעניינן המשותף לבלום את דאע"ש.

שיפורים מוגבלים: היחסים עם ערב-הסעודית ומדינות המפרץ

ערב הסעודית ומדינות המפרץ הקטנות נוקטות כלפי איראן מדיניות כפולת-פנים, הכוללת רכיבים של נכונות לשיתוף פעולה במקביל לחשדנות וזהירות, ותוך הדגשת הצורך להתמודד עם האיום האיראני עליהן, ובמיוחד איום הגרעין. מדיניות זו מאפשרת למדינות המפרץ לשמור על חלק נכבד ממכלול היחסים עם הגורם המאיים עליהן ביותר – איראן – וכך להפחית את סיכוני העימות עמה בטווח הקצר, תוך המשך חיפוש מענה לאיום הנשקף מצד איראן בטווח הארוך. ברקע לגישה זו מצוי גם שינוי אפשרי ביחסה של ארצות הברית למזרח התיכון בכלל ולאיראן בפרט, וחשש בקרב מדינות המפרץ מכך שהן עלולות להתמודד עם איראן ללא גיבוי מספיק מצד ארצות הברית. לאור שיקולים אלה, יש בין מדינות המפרץ כאלה הסבורות שעליהן לשמור על יחסי שכנות טובה ככל האפשר עם איראן, כדי לפזר סיכונים. איראן מצידה מציגה בדרך כלל נכונות לשפר את יחסיה עם מדינות המפרץ, ולתקוע טריז ביניהן לבין ארצות הברית.

זה הרקע להתקרבות המוגבלת שהסתמנה ביחסים בין איראן לערב הסעודית ולכמה ממדינות המפרץ מאז 2013. מעבר לשיקולים הבסיסיים הנזכרים, תרמו לכך כמה התפתחויות: בחירתו של חסן רוחאני לנשיא איראן; החתימה על הסכמי הביניים בסוגיית הגרעין האיראני ותחילת הדיאלוג הישיר בין ארצות הברית לאיראן, שעוררו ציפייה לפתרון סוגיית הגרעין האיראני בדרך הדיפלומטית, למרות שלפחות הסעודים מודאגים מהאפשרות של חתימה על הסכם גרוע מבחינתם, אשר יותיר את איראן כמדינת סף גרעינית; האינטרס המשותף לאיראן ולמדינות המפרץ לייצב את המצב בעיראק ובסוריה ולבלום את דאע"ש. התקרבות זו התאפיינה בשורה של התבטאויות חיוביות על ידי בכירים משני צידי המפרץ, חילופי ביקורים של אישים רמי-דרג, מפגשים מתוקשרים וחתימה על הסכמים בתחומים שונים. כך, כמה ימים לאחר חתימת הסכם הביניים בסוגיית הגרעין האיראני יצא שר החוץ האיראני, מוחמד זריף, לביקורים בכל מדינות המפרץ מלבד ערב הסעודית ובחריין, במגמה להפיג את המתחים בין איראן לשכנותיה שהוחרפו בתקופת נשיאותו של אחמדינז'אד, ולנסות לפתוח דף חדש ביחסים עמן. נוסף לכך, כמה ממנהיגי מדינות המפרץ ביקרו בטהראן ונפגשו עם חאמנאי ורוחאני.

הפשרה אפשרית ביחסים בין איראן לערב הסעודית טומנת בחובה סיכוי להפחתת מתחים, גם אם לא לפתרון סכסוכים אזוריים. שתי המדינות הוכיחו בעבר שהן פרגמטיות ומוכנות להתאמות בעמדותיהן, כאשר הנסיבות מצדיקות זאת. אולם למרות הפוטנציאל לשינוי אזורי הגלום בהתקרבות בין איראן לערב הסעודית, ההפשרה המדודה ביחסים בין איראן למדינות המפרץ והגבלה לתחומי המפרץ בלבד, כשהעוינות והחשדנות כלפי איראן מוצאות ביטוי בעיקר בביקורת כלפי הגברת המעורבות האיראנית בסוריה, בעיראק ובתימן. מדינות המפרץ מודאגות אף הן מהתחזקות של דאע"ש. כל עוד הארגון סיכן את האינטרסים של איראן בעיראק ובסוריה, היה בכך כדי לשרת את האינטרסים שלהן עצמן. אולם כיום הארגון מאיים גם על האינטרסים של מדינות המפרץ, כפועל יוצא מחתירתו לערעור המשטרים הערביים המתונים, ותורם להגברת מעורבותה של איראן בעיראק. לפיכך, לא ברור מה נתפס בעיניהן כאיום החמור יותר: הגברת המעורבות האיראנית באזור או התחזקות דאע"ש. בשלב זה נראה שמדינות המפרץ מנסות להתמודד עם שני האתגרים במקביל.

הצורך להיאבק בדאע"ש עשוי ליצור שותפות אינטרסים בין איראן למדינות המפרץ, שמבחינתן אין לשלול שיתוף פעולה זמני ומוגבל גם עם איראן, כדי לטפל באיום החמור יותר והמידי מכיוון האסלאם הקיצוני. עם זאת, לצד ההצהרות הפומביות בדבר שאיפות לידידות בין הצדדים, בכירי המשטרים ואנשי דת המשכו להחליף

האשמות לגבי המדיניות כפולת-הפנים. איראן מאשימה את ערב הסעודית בנקיטת צעדים שהביאו לירידת מחירי הנפט כדי לפגוע באיראן, ואילו שר החוץ הסעודי צוטט כאומר שאם איראן מבקשת להיות חלק מהפתרון האזורי, עליה להסיג את כוחותיה מסוריה, מתימן ומעיראק.

חילופי האשמות הללו מלמדים שהדרך לפיוס היסטורי בין איראן למדינות המפרץ עדיין ארוכה. בין הצדדים מפרידים משקעים היסטוריים, אינטרסים בסיסיים מנוגדים, תחרות דתית-אידאולוגית, מחלוקות פוליטיות-אסטרטגיות כבדות-משקל ובעיקר חששות כבדים מחתירתה של איראן להגמוניה אזורית. ההפשרה היחסית ביחסים בין איראן לערב הסעודית ולמדינות המפרץ, שהחלה בהדרגה לאחר בחירתו של רוחאני לנשיא איראן, נובעת בעיקר מרצונה של איראן לסיים את הבידוד – בעיקר הכלכלי – שבו היא נתונה, ומההבנה בטהראן כי הפחתת המתיחות בינה לבין שכנותיה הערביות מהווה צעד חשוב להשגת מטרה זו. מבחינתן של ערב הסעודית ומדינות המפרץ, הפשרת היחסים עם איראן מהווה ניסיון להתאים את מדיניותן למציאות המתפתחת באזור. איראן מהווה גורם חשוב במאמץ לייצב את האזור, לאחר שחלק מהבידוד שהוטל עליה התרופף ומעמדה מתחזק. עתיד היחסים תלוי במידה רבה בכמה גורמים: מדיניותה האזורית העתידית של איראן, התפתחויות בסוגיית הגרעין האיראני, המשך הדיאלוג בין ארצות הברית לאיראן, מגמת האיומים הנובעים מהמצב בעיראק ובסוריה ומכיוונו של דאע"ש, ובטווח הרחוק יותר – ייתכן שגם התפתחויות במערכת הפנימית באיראן.

המאזן האזורי של איראן

בארבע השנים האחרונות התפתחו סיכונים חדשים לאינטרסים האזוריים של איראן. הלחץ על משטר אסד עדיין כבד: המשטר אינו שולט בחלק ניכר מהמדינה, מלחמת האזרחים נמשכת וסופה עדיין אינו נראה; המשטר נחשב ללא-לגיטימי בעיני ממשלות רבות בעולם המערבי ובמדינות ערב, והתמיכה בו גובה מחיר מדיני מאיראן. אי-היציבות הנמשכת בעיראק פוגעת בהשפעתה של איראן במדינה ועלולה לגלוש גם לאיראן. על אלה נוסף השנה גם דאע"ש, שהישגיו המשמעותיים מסכנים את האינטרסים של איראן בעיראק, בסוריה ובלבנון. המצב הכלכלי הקשה באיראן עקב הסנקציות המערביות וירידת מחירי הנפט עלול להשפיע גם על יכולותיה לקדם את יעדיה באזור. לעומת זאת, איראן זכתה השנה בכמה הישגים אזוריים חשובים. מצבו של משטר אסד השתפר לעומת מצבו לפני שנה, בין השאר עקב הפיצול במחנה יריבו והתמקדות

המאמץ הבינלאומי בבלימת דאע"ש, וגם אם סכנת נפילתו של המשטר טרם חלפה, היא אינה נראית מיידית. יתר על כן, איראן הפכה למדינת מפתח בייצוב המצב בעיראק ובסוריה ובמאמץ לבלימת דאע"ש, וגם אם קיים קושי לקיים שיתוף פעולה ממשי עמה במאמצים אלה, קיימת הבנה במדינות המערב ובעולם הערבי כי בסוגיות אלה יש קרבה של אינטרסים עם איראן. גם קרבת האינטרסים בין איראן לרוסיה לגבי שרידות משטר אסד והיזמות שרוסיה נוקטת מפעם לפעם למציאת הסדר בסוריה משרתות את עניינה של טהראן. וחשוב לא פחות, דימויו המתון יחסית של רוחאני, התפתחות הדיאלוג הישיר בין ארצות הברית לאיראן בסוגיית הגרעין האיראני וחולשת העולם הערבי יכולים לסייע לשילוב כלשהו של איראן בהתמודדות עם האתגרים בעיראק ובסוריה ובמאבק עם דאע"ש. יתר על כן, למרות דאגתה של איראן מהתחזקותו של דאע"ש ומההידרדרות בסוריה ובעיראק, דווקא המצוקה בעיראק יכולה לחזק את תלותם של הארגונים והגורמים השיעיים המקומיים בסיוע האיראני. אם בסופו של דבר דאע"ש ייבלם ויאבד את כוחו, איראן עשויה להרוויח מכך יותר מכל שחקן אחר ולהגדיל את השפעתה בעיראק ובסוריה.

בנוסף, חלו שתי התפתחויות חיוביות נוספות מבחינתה של איראן: האחת, התחזקותם של המורדים החות'ים בתימן. החות'ים – פלג של השיעה – מקורבים לאיראן המסייעת להם בנשק ובכסף. השתלטותם של החות'ים על עמדות מפתח בתימן, ובכללן צנעא הבירה ונמל חודידה, מעניקה לאיראן בסיס השפעה מדרום לערב־הסעודית ובפאתי ים סוף. ההתפתחות השנייה היא שיפור מחודש ביחסים בין איראן לחמאס אחרי כשלוש שנים של ריחוק, עקב הסתייגותו של חמאס ממשטר אסד והרעת היחסים ביניהם. ההתקרבות בין איראן לחמאס, הכוללת אספקה מחודשת של נשק וסיוע כספי מאיראן לארגון, נבעה ממצוקתו של חמאס, מבידודו בעקבות מבצע 'צוק איתן' ומהזדקקותו לחידוש מאגר אמצעי לחימה ולסיוע בטיפול באוכלוסייה שנפגעה ברצועת עזה במהלך הלחימה. מהצד האחר, איראן ביקשה תמיד להעמיק את חדירתה לזירה הפלסטינית, גם כדי להשפיע על ההתפתחויות בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

מעמדה האזורי של איראן בשנים הבאות יהיה תלוי בכמה התפתחויות אפשריות:

- השינויים שיחולו אצל שכנותיה של איראן, בעיקר בעיראק ובסוריה וכן במצבו של דאע"ש, ובמידה פחותה באפגניסטן – לאחר השלמת צאתם של הכוחות האמריקאיים מהמדינה: סביר להניח שבשנים הקרובות יוסיף המצב בעיראק ובסוריה להתאפיין בחוסר יציבות, בחולשה פנימית חמורה ובאלימות קשה, וכי דאע"ש לא ייעלם מהשטח – אם כי אולי ייחלש. מצב זה יוסיף להדאיג את

- איראן וייתכן שידרוש ממנה לקבל החלטות קשות, למרות שטמונים בו גם רווחים לאיראן עקב השפעתה במדינות אלה והאפשרות להעמיקה על רקע אי-היציבות.
- המשך ההידברות בין איראן לארצות הברית והאפשרות שיושג הסכם כולל בסוגיית הגרעין: השלכותיה של סוגיית הגרעין יהיו קשורות גם בשאלה אם יושג הסכם שירחיק את איראן מיכולת גרעינית צבאית לפרק זמן ניכר, ויאפשר את הרחבת ההידברות בין איראן לארצות הברית וגם בינה לבין שכנותיה במפרץ לגבי סוגיות אזוריות. לחלופין, אם שיחות הגרעין יגיעו למבוי סתום ללא הסכם, עלולה איראן לחזור ולהאיץ את תוכנית הגרעין, וכך להחמיר את האווירה באזור.
 - האפשרות שהזעזוע בעולם הערבי יימשך ויתרחב גם לעבר מדינות שעד כה לא נפגעו ממנו, וביניהן ערב הסעודית ואיראן עצמה: קשה להעריך את סבירותה של התפתחות כזו, אבל אם הדבר יתרחש – אין ספק שישפיע גם על איראן ועל תפיסתה ביחס לסביבה האסטרטגית שלה. יש לזכור ששליטי איראן וערב הסעודית באים בימים ובריאותם לקויה, ושאלה פתוחה היא כיצד ישפיעו יורשיהם על היערכותה האזורית של איראן.
- משמעותם של שינויים אלה במעמדה האזורי של איראן לגבי ישראל היא מעורבת. מצד אחד, הסיכונים למעמדה של איראן בסוריה ובעיראק והאיום כלפיה וכלפי בעלות-בריתה במדינות אלה מצד דאע"ש הם התפתחות חיובית מבחינתה של ישראל: הם פוגעים בחופש הפעולה ובמעמד האזורי של איראן – קל וחומר אם תאבד את השפעתה בכל אחת משתי המדינות הללו, ובמיוחד אם תהיה זו סוריה. מהצד האחר, ההכרה מצד מדינות מערביות וערביות ביכולתה של איראן לסייע לייצוב המצב בעיראק ובסוריה ולבלימת דאע"ש, במקביל לתחילת ההידברות הישירה עם הממשל האמריקאי ולשיפור המוגבל ביחסים בין איראן למדינות המפרץ – הן התפתחויות שעשויות לסייע לאיראן בחיזוק מעמדה האזורי, וייתכן שתהיה לכך השפעה לטובתה גם בשיחות בסוגיית הגרעין.

הזעזועים במזרח התיכון

אפרים קם, בנדטה ברטי, אודי דקל,
מרק הלר, יורם שוייצר

הזעזועים במזרח התיכון

אפרים קם, בנדטה ברטי, אודי דקל, מרק היר, יורם שוייצר

מאז תחילתו של העשור הקודם, ובעיקר בארבע השנים האחרונות, עובר המזרח התיכון "רעידת אדמה" קשה, המשנה את פני האזור למשך שנים רבות. זעזוע זה נובע מכמה מקורות: כיבוש עיראק על ידי ארצות הברית ב-2003, אשר שינה את המבנה הפוליטי של המדינה ואת יכולותיה הצבאיות לעתיד הנראה לעין; הטלתה הפוליטית-חברתית העוברת על משטרים בעולם הערבי, שכונתה בראשיתה 'האביב הערבי'; התחזקותן של תנועות אסלאמיות קיצוניות בעולם הערבי; הופעתם באזור של ארגוני טרור מסוג חדש, שהחלה בעליית 'אל-קאעדה' והגיעה לשיא עם עליית 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש).

חומרת הזעזוע משתקפת בשורה של התפתחויות חסרות תקדים. חמישה משטרים ערביים (בעיראק, בטוניסיה, במצרים, בלוב ובתימן) הופלו באמצעות התקוממויות מבפנים או התערבות מבחוץ, ומשטר נוסף – בסוריה – נתון לאיום חמור. במקום המשטרים שהופלו לא קמו עדיין משטרים חזקים ויציבים. אדרבה, במזרח התיכון ובשוליו צמחו משטרים חלשים שאינם שולטים בחלקים משטח מדינתם. את מקומם בשטחים אלה תופסים ארגוני טרור ומיליציות חמושות, המקרינים איום חמור הן כלפי תושבי מדינתם והן כלפי שכנותיה. במלחמות האזרחים המתנהלות בעיקר בעיראק ובסוריה, ובהיקפים מצומצמים יותר בלוב ובתימן, נהרגו מאות אלפי אנשים, רובם אזרחים, ומיליוני אנשים הפכו לפליטים, כשחלקם נעקרו מבתיהם בתוך מדינותיהם ואחרים נמלטו למדינות שכנות.

כתיבתו של שער זה רוכזה על ידי אפרים קם אשר כתב את הפתיחה, את הסיכום וכן את הפרק שבו נדונו מדינות במזרח התיכון שלא נסקרו בפרקים האחרים; הפרק הדין ברקע לתהפוכות בעולם הערבי נכתב על ידי מרק היר; הפרק המתמקד בשחקנים לא-מדינתיים נכתב על ידי יורם שוייצר; הפרק הדין במלחמת האזרחים בסוריה נכתב על ידי בנדטה ברטי; אודי דקל כתב את הפרק הדין בקואליציה נגד 'המדינה האסלאמית'.

לאחר ארבע שנים של זעזוע, קשה לומר שחלה מהפכה חיובית באופיים ובמהותם של המשטרים הערביים. על הבמה הפוליטית הופיעו שחקנים חדשים – ההמונים ברחובות ובכיכרות – שלפני כן קולם לא נשמע כמעט, אולם הופעתם תרמה אך מעט להרחבת התהליכים הדמוקרטיים ולהעמקתם במדינות הערביות, שהוכיחו כי אינן בשלות עדיין למהפך דמוקרטי מלא. מבחינה אחרת, בשלב הראשון של תקופה זו נראה היה שהאסלאם הפוליטי כובש לעצמו מעמד מרכזי בעולם הערבי, בעיקר לאחר התבלטותם של 'האחים המוסלמים' ככוח עולה במצרים והצלחתם להגיע לשלטון במדינה במחצית 2012 באמצעות בחירות דמוקרטיות. אולם כעבור שנה של שלטון הם סולקו ממנו על ידי הצבא. הארגון נותר אמנם גורם בעל משקל מחוץ למערכת הפוליטית המצרית, אולם סילוקו ממנה פגע באסלאם הפוליטי בכל העולם הערבי גם מחוץ למצרים, והארגון בוחן עתה את דרכו העתידית.

הזעזוע העובר על המדינות הערביות העמיק עוד יותר את חולשתו של העולם הערבי, הנמשכת מזה שנים. מאז שנות השבעים חסר העולם הערבי מנהיג והנהגה, ואינו מסוגל להתלכד להתמודדות משותפת עם הבעיות העיקריות המעסיקות אותו. את מקומן של הנהגות הערביות בקביעת סדר־היום האזורי תפסו מדינות לא־ערביות: איראן, טורקיה, ובאופן חלקי גם ישראל. חולשתו של המחנה הערבי הוחמרה כתוצאה מהעובדה שעיראק וסוריה – שתיהן מדינות מפתח באזור – משותקות כיום, וגם מצרים, מנהיגת העולם הערבי, שקועה בבעיות הפנים שלה. מעבר לכל אלה, כמה מהצבאות הערביים – בעיקר בעיראק, בסוריה ובלוב – איבדו חלק ניכר מיכולותיהם הצבאיות, אך בה בעת, חלק ממערכות הנשק שהיו בידיהם נפלו בידי ארגונים ג'האדיסטיים ומשמשים אותם ללחימה נגד יריביהם.

המשברים הפנימיים העוברים על מדינות ערביות לא פגעו עד כה במצב הפנימי באיראן, אבל איראן הושפעה מהם מבחינות אחרות, בעיקר מהמתרחש במדינות הקרובות לה ביותר. משטר בשאר אל-אסד, בעל־הברית העיקרי של איראן במרחב, עמד בסכנת נפילה שאילצה את איראן לשגר לסוריה יועצים מ'משמרות המהפכה' וסיוע צבאי וכלכלי כדי לתמוך בו. מלחמת האזרחים בעיראק הנמשכת מאז 2003 פתחה לפני איראן הזדמנות היסטורית להפוך לגורם החיצוני המשפיע ביותר בעיראק, בעיקר בקרב השיעים. מהצד האחר, הופעת 'המדינה האסלאמית' מאיימת על מאחזיה של איראן בעיראק, בסוריה ובלבנון ומאלצת את המשטר האיראני להתמודד גם עם איום זה, אך היא גם הפכה את איראן לגורם חשוב בייצוב המצב במדינות אלה. בפינה אחרת של האזור – התמוטטות המערכת השלטונית בתימן והופעת החות'ים (עדה מהכת הזיידית השייכת לשיעה) כגורם מרכזי בה משחקות לידיה של איראן,

המקיימת קשרים עם החות'ים זה מכבר, ומסייעת לה לבנות לעצמה מאחז השפעה בפתחת ים סוף ומדרום לערב־הסעודית.

לתוך החלל שנוצר באזור נשאבת ארצות הברית – בעיקר בתקופת ממשל בוש הבן, אך גם כיום, בעידן של נשיא השואף לשחרר את ארצות הברית מהתפקיד של "שוטר העולם" – בניסיון לבלום את האיומים המתהווים הן כלפיה והן כלפי בעלות־בריתה. ניסיון זה בא לידי ביטוי בהתערבותה הצבאית של ארצות הברית באפגניסטן ובעיראק, בחתירתה למנוע מאיראן נשק גרעיני ובמאמציה להביא לנפילת משטרו של בשאר אל־אסד ולהביס את 'המדינה האסלאמית'. אלא שארצות הברית של 2015 אינה אותה מעצמה של שנות התשעים ותחילת העשור הקודם, אז בעקבות התמוטטות ברית המועצות היא נותרה מעצמת־העל היחידה והעזה לבצע מהלכים צבאיים נרחבים במזרח התיכון. האתגרים שעמם נדרשה ארצות הברית להתמודד מאז תחילת המאה הנוכחית המחישו את מגבלות כוחה. התערבותה באפגניסטן ובעיראק, שהותירה את שתיהן בתוהו ובוהו במחיר של אלפי אמריקאים הרוגים, לצד הקושי של ארצות הברית להתמודד עם בעיות מרכזיות באזור כדוגמת האיום הגרעיני האיראני, הבעיה הפלסטינית והופעת 'המדינה האסלאמית', וכן הביקורת עליה מצד בעלות־בריתה במזרח התיכון וגם באירופה – כל אלה פגעו במעמדה במזרח התיכון, וכרסמו ביכולתה להוביל מהלכים שיצמצמו את הזעזועים ומקורות המתח באזור. אולם יש לציין כי למרות קשיים אלה, אין לארצות הברית תחליף מעצמתי שווה־משקל במזרח התיכון, וזעזועים חדשים מובילים לפנייה אליה מצד מדינות ערביות ומערביות בציפייה שתוביל את הטיפול במשבר.

הסוגיות האזוריות הקריטיות הנמצאות כיום במוקד הטלטלה במזרח התיכון הן תוצאה של תהליכים רבי־שנים. הדברים הבאים יעסקו במשמעויותיהם ובהשלכותיהם של תהליכים אלה שבמרכזם היחלשותם של כמה מהמשטרים הערביים, ובהם משטרים מרכזיים כאלה של סוריה ועיראק, במקביל לעלייתם של שחקנים לא־מדינתיים בעלי עוצמה חסרת תקדים. הכוח המוביל שחקנים אלה כיום הוא הארגונים הג'האדיסטיים ובראשם 'המדינה האסלאמית', הנתפסים כיום כאיום העיקרי הנובע מהמזרח התיכון ומציב סימני שאלה לא רק לגבי עתידם של כמה מהמשטרים באזור, אלא גם לגבי עתיד שלמותן הטריטוריאלית של כמה מהמדינות בו. איום זה מחייב גם בחינה של דרכי המאבק בארגונים אלה ושל יכולתן של ארצות הברית ובעלות־בריתה לבלום את האיומים החדשים הנוצרים במזרח התיכון, להשפיע על סדר־היום האזורי ולייצבו.

הרקע לתהפוכות הנוכחיות בעולם הערבי

הבעיות בתפקוד הסוציו-פוליטי המאפיינות חלק גדול מן העולם הערבי בתחילת המאה ה-21 אינן ייחודיות לאזור זה של העולם, אולם אין ספק כי הן מדבקות ואלומות באזור זה יותר מאשר בכל מקום אחר. במובנים מסוימים מהווה התנוונות זו באותן מדינות ערביות המשך היסטורי של קריסת הלגיטימציה והסמכות של האימפריה העות'מאנית, אשר במהלך המאה ה-19 נודעה בפי רבים כ"האיש החולה של אירופה". ניתן להתחקות על עקבותיה עד לחוסר יכולתן של תנועות הרפורמה האסלאמיות להתמודד עם אתגרי המודרניות באמצעות נוסחה שתאזן באופן משביע רצון בין המסורת התרבותית לבין הצורך בשינוי, כלומר, בין האוטנטיות לבין המודרניזציה. כישלונם של מבצעי הרפורמות באימפריה העות'מאנית להשיג מטרה זו יצר והנציח קונפליקטים של זהות, שהותירו את חותמם על כל אחת מן הטריטוריות שנמצאו בעבר תחת שליטתה, לרבות ארצות הבלקן וטורקיה עצמה (והם חוזרים על עצמם גם בדרומה של אסיה). אולם תוצאותיהן החריפות ביותר מורגשות באזורי המזרח התיכון המאוכלסים בערבים. ייתכן שהדבר נובע מן היחסים ההיסטוריים המיוחדים במינם בין הזהות האתנית/לאומית לבין הזהות הדתית במקרה של הערבים: בעוד אחרים אימצו את האסלאם או שהוא נכפה עליהם, הערבים יצרו את האסלאם.

תהא הסיבה לכך אשר תהא, תוצאתו של משבר זהות זה הייתה התפרצות של פלגנות, חוסר סובלנות, אלימות וקריסת מדינות, עם השלכות שליליות על האזור ומעבר לו. ביטויים אלה של סכסוכים הנוגעים לזהות אינם אך ורק תוצאה של מה שמכונה בשם 'האביב הערבי'. הם מהווים חלק בלתי-נפרד מן ההיסטוריה הפוליטית של המזרח התיכון בעת החדשה, המלאה בפרקים מצערים של אפליה ודיכוי, אלימים לעתים, נגד אוכלוסיות הנבדלות בממד חשוב כלשהו ממאפיין הזהות הדומיננטי של הישות הפוליטית.

עם זאת, לא יהיה זה מדויק לטעון כי שכיחותם של האפליה והדיכוי היא תוצר לוואי של משטרים רודניים בלבד. אכן, ברוב המערכות הפוליטיות שהתקיימו במזרח התיכון במאה ה-20 נטו המשטרים הרודניים להפלות לרעה, לדכא ואף לתקוף מיעוטים שונים, והיו אלה ההיחלשות או הקרע במעטפת של "המדינה הקשוחה" שהביאו לכמה מהעיוותים הכיתתיים האכזריים ביותר (כפי שקרה גם ביוגוסלביה לשעבר). לא קיימת סיבה אחת להתפרקותן של המדינות במזרח התיכון. במקרים החשובים והמעצבים ביותר הייתה זו תוצאתם של סכסוכים עם כוחות זרים ו/או התערבות זרה, כפי שקרה בעיראק, בלבן ואף באימפריה העות'מאנית עצמה. במקרים אחרים

הייתה זו התוצאה של פגמים מהותיים באופן יצירתה של המדינה, כפי שקרה בעיראק, וכפי שיטענו רבים – בסוריה ובלבנון (וכן בפקיסטן). במקרים מסוימים היו אלה צעדי המודרניזציה של השליטים עצמם – שהאמינו כי עליהם לחזק את העוצמה ולהעלות את רמת השגשוג של מדינותיהם – שהגבירו בה בעת הן את הזעם והן את התקווה בקרב קהילות מקומיות מסוימות. לדוגמה, המודרניזציה במסגרת "המהפכה הלבנה" של השאה האיראני בתחילת שנות השישים של המאה ה-20 הביאה ליצירת התנגדות אסלאמית לשלטונו. נטען כי התפתחות דומה התרחשה במצרים בעקבות מאמציהם – אם כי ההססניים, ויש שיאמרו חסרי הכוונות הכנות – של אנואר סאדאת וחוסני מובארכ במשך עשור לתת מענה ללחץ המערבי לליברליזציה ודמוקרטיזציה. בשני המקרים סייעה התגובה הנגדית לאותם מאמצים לשבירת כוחה של המדינה ואפשרה לכוחות האסלאמיים לגבור על גורמים אחרים שהתנגדו למשטר – לתקופה קצרה במצרים, ובמשך זמן ממושך יותר באופן משמעותי באיראן (אף כי פסק-דינה הסופי של ההיסטוריה עדיין לא התקבל שם, כמובן).

מובן שהמאפיינים הפתולוגיים המשמעותיים ביותר של חוסר הבהירות בנוגע לזהות ניכרים בחברות ההטרורגניות ביותר מבחינה דמוגרפית, כלומר, במקומות שבהם הזהויות האתניות, הדתיות או השבטיות ממשיכות להתקיים, וגוברות על תחושה חובקת כלשהי של תרבות אזרחית או תחושת אזרחות משותפת; מכאן נובעת אכזריותם של העימותים בעיראק, בסוריה, בלבנון (בעבר, ואולי שוב בעתיד), וכן בתימן. קיימת בעיה כלל-עולמית שכל חברה הטרורגנית צריכה להתמודד עמה, אולם בעת הנוכחית נראה כי היא מאתגרת יותר בחברות בעלות רוב מוסלמי, ולו רק משום שהמיזוג ההכרחי בין דת ומדינה זוכה לפרשנות מפורשת הרבה יותר באסלאם מאשר בדתות גדולות אחרות; לא קיים כל צו הקובע כי יש לתת לאלוהים את אשר לאלוהים ולקיסר את אשר לקיסר, או בסיס רעיוני רחב לרעיון ריבונות האדם הפרטי, הנבדל מזו של האומה. עובדה זו הופכת את המכשולים הניצבים בפני מבצעי הרפורמות למסובכים יותר, ואלה מוצאים עצמם בעמדה הגנתית מבחינה אידאולוגית ואף אפולוגטית, משום שעליהם לטעון כי הרפורמות שאותן הם מקדמים תואמות במידה מסוימת את האסלאם והן אינן תקפות, לגיטימיות ונדרשות רק מבחינה מהותית, ללא קשר ליחס עם התוכחות האסלאמיות.

לא ניתן יהיה להגיע לפתרון יציב של העימותים המזעזעים את העולם הערבי בעת הזו ללא הגדרה מחודשת ויסודית של היחסים בין הדת והחברה, החברה והמדינה והמדינה והפרט, כלומר – ללא תהליך פנימי מעמיק של הרחבת ההשכלה ורפורמציה. בהתחשב בתולדות הרפורמות באסלאם במהלך שתי המאות האחרונות, הרי הסיכויים

שדבר זה יתרחש במסגרת פרק זמן משמעותי כלשהו אינם אפסיים, אבל גם אינם מבטיחים. בכל מקרה, יצירתו של שינוי אידאולוגי בסדר גודל כזה היא מעבר ליכולתם של גורמים חיצוניים, מכווני כוונות טובות ככל שיהיו.

שחקנים לא־מדינתיים במזרח התיכון

בשנה האחרונה שב והתבלט נושא הטרור במובנו הרחב במערכת היחסים הבינלאומית. בולטות זו נובעת בעיקר מעלייתו לסדר־היום הציבורי העולמי של ארגון 'המדינה האסלאמית' המוכר בשמו דאע"ש. במקביל פועלים ברחבי המזרח התיכון שחקנים תת־מדינתיים נוספים, המהווים חלק בלתי־נפרד מהזרם הרעיוני של הג'האד העולמי. ארגונים אלה מנצלים את הטלטלה האזורית כדי לבסס את מעמדם, והם מאיימים על יציבות משטרים במדינות שונות במזרח התיכון. כדי להבין את רמת האיום הנשקף מצד הארגונים התת־מדינתיים ראוי להבחין ביניהם, לאפיין אותם ואת רמת האיום שהם מציבים בנפרד, תוך הבנת מערכת הקשרים ולעיתים גם היריבויות ביניהם.

גורם האיום המרכזי על יציבות המזרח התיכון שהשפעתו עלולה לגלוש מהרמה האזורית לרמה העולמית הוא ארגון 'המדינה האסלאמית' – מעין יצור כלאיים שנוצר והחל לפעול כארגון תת־מדינתי, צמח בזכות הצלחותיו בכיבוש שטחים בעיראק ובסוריה וביטול הגבול ביניהן, ומכוח השתלטותו על שטח גיאוגרפי רחב־ידיים והכרזתו על כינון חליפות אסלאמית באזורים שהשתלט עליהם. במצבו הנוכחי ניתן להגדיר את 'המדינה האסלאמית' ואת השטח שתחת שליטתו כישות מדינית אסלאמית, המתפקדת כמדינה כלפי האוכלוסיות שבתחום שליטתה. 'המדינה האסלאמית' הוכיח עצמו כארגון הדומיננטי בעיראק, והוא חותר ליצור איום אף על בגדאד ועל המשטר העיראקי. הארגון השתלט על אמצעי לחימה ועל משאבים ניכרים בשטחים שבשליטתו והצליח לצבור נכסים כלכליים משמעותיים. הוא מאיים על שלמותה האינטגרלית של עיראק והצלחותיו הביאו את המדינה למצב של פיצול בפועל. גם בסוריה הצליח להשתלט על מספר אזורים, בעיקר באזור רקה ודיר א־זור, והוא אף איים להשתלט על העיירה כובאני שבה מצוי מיעוט כורדי גדול, ואשר משמעות כביושה היא שליטה גם על חלק מאזור הגבול בין סוריה לבין טורקיה. מטרת הארגון היא להשתלט על שטחים נוספים בסוריה ולגרום בה פיצול, בדומה לזה שנוצר בעיראק.

לצד 'המדינה האסלאמית' פועלים בסוריה ארגוני אופוזיציה לא־מדינתיים רבים, החותרים להפלת משטר אסד. ארגונים אלה מאוגדים בשתי חזיתות מרכזיות: החזית החילונית – 'צבא סוריה החופשי' – והחזית האסלאמית. בנוסף פועל בסוריה מחנה

ג'האדיסטי-סלפי. מלבד 'המדינה האסלאמית' בולט במחנה זה ארגון 'ג'בהת אל-נוסרה' – שלוחה של ארגון אל-קאעדה בסוריה המבקש להצניע עובדה זו, ומתמקד בשלב זה במאבק להפלת משטרו של אסד, תוך שיתוף פעולה אד הוק עם 'צבא סוריה החופשי' וארגונים מהחזית האסלאמית.

העימות בסוריה גלש גם אל תוככי לבנון, וכתוצאה מהתערבות חזבאללה וכוחות 'משמרות המהפכה' האיראניים לצד משטרו של אסד, הם הפכו יעד מרכזי לתקיפות של ארגוני ג'האד סלפי מסוריה ומלבנון. בראש הפועלים נגד חזבאללה ואנשי 'משמרות המהפכה' מצויים לוחמי 'ג'בהת אל-נוסרה' ו'המדינה האסלאמית', וכן 'גדודי עבדאללה עזאם' וקבוצות ג'האד סלפיות נוספות הפועלות במחנות הפליטים נהר אל-ברד בצפון-המדינה, ובמחנה עין אל-חילוה בדרומה. בעקבות פתווה שפרסם השיח' הסוני, אבו מונדר אל-שינקיטי, המעודד פעולות התאבדות נגד חזבאללה, ביצעו ארגונים אלה במהלך 2014 13 פיגועי התאבדות נגד מעוזי שיעים המזוהים עם חזבאללה בבקעת הלבנון ובבירות.

גם במדינות מזרח-תיכוניות אחרות בלטה פעילותם של מספר ארגונים תת-מדינתיים, שהתחזקו במהלך השנה האחרונה. כך למשל, במצרים בולטת במיוחד פעילותו של ארגון 'אנצאר בית אל-מקדס', שקם בשלהי 2011 על רקע הטלטלה שעברה מצרים עם הפלת שלטונו של מובארכ, וביתר שאת לאחר מכן עם סילוק 'האחים המוסלמים' מהשלטון. ארגון ג'האדיסטי זה הגביר מאוד במהלך השנה האחרונה את פעילות הטרור שלו בחצי-האי סיני, תוך התמקדות בגורמי הביטחון והצבא המצרי ושימוש בדפוסי פעולה מגוונים הכוללים פיגועי התאבדות, חבלה בצינורות נפט וגז, מארבים והתנקשויות בחיילים ובמפקדים בכירים במשטרה ובצבא. לצד זאת ביצע הארגון יחד עם ארגונים נוספים כדוגמת 'אג'נאד אל-מצר' ואחרים תקיפות בלב קהיר ובאסמאעיליה. בשלהי 2014 נשבע 'אנצאר בית אל-מקדס' שבועת אמונים ל'מדינה האסלאמית', ובכך העביר אליו את תמיכתו (שניתנה עד אז לאל-קאעדה) והידק את קשריו עימו במידה ניכרת. במסגרת זו בלט עומק שיתוף הפעולה של 'אנצאר בית אל-מקדס' גם עם ארגוני ג'האד סלפי מעזה כדוגמת 'שוראת המוג'הידין בקצווי ירושלים', ולצידו ארגון חדש שהכריז על הקמתו השנה תחת השם 'המדינה האסלאמית' בעזה. ארגוני הג'האד הסלפי בעזה נטלו חלק פעיל, אם כי לא מרכזי, בלחימה בעזה נגד כוחות צה"ל במהלך מבצע 'צוק איתן', ושיגרו כמה עשרות רקטות לעבר שטח ישראל. ארגון 'אנצאר בית אל-מקדס' ירה גם הוא מספר רקטות לעבר גבול ישראל, ואף שלח מחבל מתאבד למעבר כרם שלום בגבול עזה-ישראל, שנתפס בטרם הספיק לבצע את זממו. מגמה זו של שיתוף

פעולה, ובעיקר הזדהות עם פעולותיו של ארגון 'המדינה האסלאמית' הן במצרים והן בעזה, עלולה להוות ציר בולט בפעילות הטרור בעתיד הקרוב.

בשנה שחלפה לא נרשמו בירדן פיגועי טרור על ידי גורמי הג'האד העולמי. אולם הזעזועים הפוליטיים במזרח התיכון מאז תחילת 'האביב הערבי' ובפרט פעולות 'המדינה האסלאמית' במרחב, שהעמיסו על הממלכה עול של למעלה ממיליון וחצי פליטים מעיראק ומסוריה, לצד הגברת התסיסה החברתית בירדן שהתבטאה, בין היתר, בהפגנות הזדהות עם 'המדינה האסלאמית' והג'האד העולמי – כל אלה עלולים להוביל גם לפעילות אלימה ולפיגועי טרור בממלכה, וממנה החוצה. החדירה לירדן נמצאת באופן מוצהר בין היעדים הבאים של 'המדינה האסלאמית', וקיימים כבר תאים של הארגון בכמה מקומות בירדן כמו מעאן, זרקא וארביד. לפיכך, החיבור בין אידאולוגיה קיצונית חסרת פשרות לצד חוסר נחת ציבורית עלול לבוא לידי ביטוי בפעילות טרור בעתיד, למרות יעילותם הגבוהה של כוחות הביטחון הירדניים.

לצד התנופה הניכרת בפעילות ארגוני הג'האד העולמי במזרח התיכון ואף מעבר לו, בעיקר בזכות השפעתו המתרחבת של 'המדינה האסלאמית' ברחבי העולם, קיימת בין הארגונים יריבות חריפה, אידאולוגית וארגונית כאחת, שבבסיסה מחלוקת שהתגלעה בין מנהיג 'המדינה האסלאמית' ומנהיג 'אל-קאעדה' ובעלי-בריתו. תוצאותיה של תחרות זו צפויות להשפיע על אופי פעילותם של הארגונים ולהגביר את נחישותם לרתום את פעילות הטרור להצלחתם במאבק הפנימי על תמיכת אוהדיהם. מנגד, העימות הפנימי בחזית הג'האד עשוי לשמש כלי חשוב ואפקטיבי במאבק לבליתם ולהחלשתם של הארגונים השונים.

לסיכום, נראה כי גם בשנה הקרובה, לפחות, צפויים הארגונים הלא-מדינתיים במזרח התיכון להמשיך להוות גורם מרכזי מתסיס בניסיון לערער את יציבות המשטרים הקיימים במזרח התיכון. הארגונים המזוהים עם הג'האד העולמי, בין אם הם שייכים למחנה 'המדינה האסלאמית' או למחנה אל-קאעדה ושותפיו, צפויים להמשיך לפעול לשינוי הסדר האזורי הקיים מימי הסכם סייקס-פיקו, על מנת להגשים את חזונם להקים ח'ליפות אסלאמית במרחב הלבנט הערבי. המערכה נגד 'המדינה האסלאמית', שהוכרזה על ידי קואליציה הכוללת למעלה מ-60 מדינות מערביות וערביות במחצית השנייה של שנת 2014, צפויה לחזק את יכולתם של המשטרים בסוריה, בירדן, בלוב ואפילו במצרים, בלבנון ובעיראק לשרוד במערכה המוגברת של ארגוני הג'האד הסלפי. הצלחתה או כישלונה של המערכה הזו ישפיעו באופן מכריע על דמותו של המזרח התיכון הרבה מעבר לשנה הבאה.

כלפי ישראל עלול לגבור האיום הישיר והעקיף הנשקף מצד גורמי הג'האד הסלפי הפועלים בגבולותיה ומחוץ לה. אמנם בסוריה ממוקדים 'ג'בהת אל-נוסרה', אל-קאעדה ו'המדינה האסלאמית' בלחימה להפלת משטר אסד, אך אם לא תושג הכרעה בסוריה גם בשנה הבאה וישתרר בה מצב של תיקו צבאי וקיפאון, עלולה ישראל להיות יעד לפעילות צבאית מסוריה וייתכן שגם מלבנון – הן כתגובה להתקפות הקואליציה הלוחמת בארגונים הג'האדיסטיים, והן משום שישראל נתפסת כאויבת מוצהרת של ארגונים אלה וכמסייעת לקואליציה. במקביל צפויה תמיכה מצד 'המדינה האסלאמית' בשותפיו בחצי-האי סיני, בעזה ובירדן, וכן עידוד להגביר את פעילותם נגד ישראל. בנוסף, ולנוכח חזרתם הצפויה של "בוגרי" אזורי הקרבות ומחנות האימונים של 'המדינה האסלאמית', אל-קאעדה ושותפיהם במזרח התיכון לארצות מוצאם, עלולים להתגבר הניסיונות לביצוע פיגועי טרור נגד יעדים ישראליים ויהודיים במדינות שונות.

מוקדי הזעזועים

מלחמת האזרחים בסוריה והשלכותיה על מדינות שכנות

פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה היווה קו פרשת מים ברור במזרח התיכון, ולעומת שהתפתח במדינה זו יהיו בהכרח השלכות חמורות וארוכות-טווח על האזור כולו. אלה פני הדברים, בראש ובראשונה עקב עוצמתו ודחיפותו של המשבר ההומניטרי שנוצר כתוצאה מהמלחמה: במהלך שלוש השנים האחרונות נמלטו למעלה מ-3.5 מיליון סורים מארצם (בנוסף לכ-6.5 מיליון שנעקרו מבתיהם בתוך המדינה), כאשר רובם חיפשו מקלט במדינות השכנות. עקב כך נוצר לחץ כלכלי, חברתי, דמוגרפי ופוליטי משמעותי על המדינות המארחות (בייחוד במקרים של ירדן ולבנון). בנוסף החריפה המלחמה את השסעים שנפערו עוד קודם לכן באזור. כתוצאה מכך החמירו היחסים בין הקבוצות השונות ולובתה הקיצוניות באופן הבולט ביותר, באמצעות השגת בסיס טריטוריאלי ויצירת כוח משיכה לג'האדיסטים מהמזרח התיכון ומהעולם כולו.

מבט קדימה חושף תמונה עגומה. בכל הנוגע לסוריה – מוקד אי-היציבות האזורי – סביר להניח כי בטווח הקצר והבינוני תימשך מלחמת האזרחים, כאשר המדינה תתחלק למעשה בין מערכות שלטוניות שונות שיתחרו זו בזו. אכן, חרף העובדה שהמצב בשדה הקרב משתנה ברמה הטקטית, מבחינה אסטרטגית נוצר מצב של מבוי סתום כאוב ומכאיב. אין זה סביר כי המאמץ הבינלאומי הנמשך נגד ארגון 'המדינה האסלאמית' בסוריה יטה את הכף במאזן הכוחות לטובתם של כוחות האופוזיציה. סוף המלחמה אינו מסתמן באופן, ולכן ברור שהתהליכים המתמשכים של התפרקות המדינה והרס המרקם החברתי שלה יימשכו – תהליכים היוצרים אתגר אדיר ורב-שנים עבור "היום

שאחריי". לבסוף, כדי שמלחמת האזרחים תסתיים כך שיונח בסיס למערכת יציבה, יידרשו עסקה נרחבת והסכם פוליטי בין הצדדים העיקריים, לצד מעורבות רבת-השפעה של גורמי כוח אזוריים חשובים כגון איראן וערב הסעודית, שיסייעו לבניית מערכת פוליטית חדשה במדינה. אולם בהיעדר הרצון הפוליטי המקומי והאזורי כאחד לנוע בכיוון זה, סביר להניח כי עתידה המייד של סוריה יתאפיין בהמשך העימות ובחלוקתה למעשה, עם השלכות הרוט-אסון על ביטחון אוכלוסייתה. יתר על כן, התפרקותה של סוריה תיצור השלכות שליליות כמעט על כל המדינות הסובבות אותה. במיוחד, המשך המצב של היעדר שלטון מרכזי חזק יותר חלל שבו יפעלו ארגוני טרור קיצוניים לא רק בתוך המדינה, אלא גם כלפי שכנותיה – ובכללן ישראל – גם אם המשמעות החיובית של מצב זה תהיה שבסוריה לא יוסיף להתקיים כוח צבאי מרכזי חזק שיכול לאיים על ישראל.

לבנון – הקשורה לסוריה בזיקה היסטורית ברמה הפוליטית, החברתית והתרבותית – תוסיף להיות מושפעת באופן ניכר ממלחמת האזרחים בסוריה. למרות שממשלת לבנון החליטה באוקטובר 2014 להגביל באופן מחמיר את שטף הפליטים לתוך המדינה, המדינה הקטנה המונה 4.5 מיליון תושבים עדיין נאנקת תחת עול אירוחם של יותר מ-1.1 מיליון סורים. לנוכח חומרתה של מלחמת האזרחים ניתן לצפות שמרבית הפליטים יישארו בלבנון בטווח הבינוני והארוך, כשהם מציבים אתגרים משמעותיים לא רק במונחים של סיוע חירום, אלא גם בכל הנוגע לשילובם במדינה. בנוסף צפויה המערכת הפוליטית בלבנון להמשיך לסבול מקיטוב עמוק על בסיס השסע הפוליטי-כיתתי בין המחנה השיעי למחנה הסוני; עובדה זו תהווה מכשול בפני יעילותה של המערכת הפוליטית. זאת ועוד, מלחמת האזרחים משמשת גם זרז להקצנה בלבנון, המלווה בעלייה כללית בפרופיל וברמת הפעילות של קבוצות סלפיות-ג'האדיסטיות. לבסוף, בנוסף לקבוצות מקומיות אלה, גם ארגונים אחרים דוגמת 'ג'בהת אל-נוסרה' או 'המדינה האסלאמית' הציבו לעצמם כמטרה את לבנון ובייחוד את שירותי הביטחון שלה, וככל שמלחמת האזרחים בסוריה מתמשכת, הם ממחישים את הטשטוש ההולך וגובר של הגבולות בין שתי המדינות.

גם **ירדן** תוסיף להיות מושפעת מחוסר היציבות האזורית ובעיקר ממלחמת האזרחים בסוריה. זאת, לא רק עקב הלחץ הפוליטי, החברתי והכלכלי הנובע מאירוחם של יותר מ-600,000 פליטים סורים (הרשומים באופן רשמי, כאשר המספר האמיתי הוא מעל מיליון פליטים), המהווים אתגר משמעותי לכלכלתה החלשה של המדינה. נוסף לכך, המשבר הכלכלי המתמשך בירדן ובפרט האבטלה הגואה בה בשלוש השנים האחרונות חוללו סבבי מחאה, המשולבים לעתים קרובות בדרישות לליברליזציה פוליטית. עם

זאת, חרף אי-שביעות הרצון הניכרת, נראה שמעמדו של המלך נותר יציב באופן יחסי, אף כי הלחץ לטפל בתלוונות הפוליטיות והחברתיות-כלכליות צפוי להימשך. בנוסף, יציבותה היחסית של ירדן עד כה בד בבד עם האיומים על יציבותה מסייעים לה להשיג סיוע כלכלי אזורי נדיב יותר. במבט לעתיד, מלחמת האזרחים בסוריה והופעת 'המדינה האסלאמית' החריפו את האיומים הביטחוניים על הממלכה. בשל החשש הגובר מפני התפתחות תאים של 'המדינה האסלאמית' וקבוצות אחרות של האסלאם הקיצוני בירדן, החליטה הממלכה לחסום את מעבר הפעילים הג'האדיסטים בתחומה, תוך התמקדות בסוגיות של ביטחון פנים, מעקב אחר ההקצנה מבית ותשומת לב ל'המדינה האסלאמית'.

עיראק הושפעה אף היא במידה ניכרת ממלחמת האזרחים בסוריה. העימות במדינה השכנה החריף והעמיק את השסעים הקיימים זה מכבר, והבהיר באופן מכאיב את הכישלון בתהליך בניית המדינה אחרי שנת 2003. במובן זה ניתן לראות בתחילתו של ארגון 'המדינה האסלאמית' בעיראק ביטוי ברור לכישלונות של המערכת הפוליטית ושל הממשלה המרכזית של המדינה, אך גם תוצאה של הצלחת הארגון בסוריה. ברור כי הבסת 'המדינה האסלאמית' תדרוש לא רק גישה צבאית, אלא גם שינוי יסודי של המערכת הפוליטית ואימוץ מודל פוליטי כוללני ושקוף יותר. בינתיים ימשיך הארגון לפעול בשטחים שהשתלט עליהם בעיראק ובסוריה, כאשר מלבד צבירת עושר הוא פועל גם להרחבה נוספת של האזורים המצויים תחת שליטתו. עיראק חווה כעת אי-יציבות פנימית חריפה וכן רמת משילות נמוכה וחולשה צבאית, המחזקות לא רק את תפקידו ומעמדו של 'המדינה האסלאמית', אלא גם את המגמה הקיימת של היחלשות השלטון המרכזי וחיזוק האוטונומיות המקומיות (כורדיסטן העיראקית היא הדוגמה הבולטת ביותר של מגמה זו).

מלחמת האזרחים בסוריה משפיעה יותר ויותר על **טורקיה**. ראשית, לטורקיה נמלטו כ-1.6 מיליון פליטים סורים. למרות שטורקיה היא ללא ספק המדינה בעלת היכולת הגבוהה ביותר מבחינה פוליטית וכלכלית לטפל במשבר הפליטים, מצב החירום המתמשך החל לגבות ממנה מחיר פוליטי, כספי וחברתי. הדבר נכון במיוחד משום שיותר מ-80 אחוזים מאוכלוסיית הפליטים מרוכזים בעיקר מחוץ למחנות בחמישה מחוזות בדרום ובדרום-מזרח טורקיה. באזורים אלה אוכלוסיית הפליטים בולטת במידה ניכרת, ונוכחותה מובילה להחרפת המתחים בין האוכלוסיות במחוזות הגבול הללו. שנית, ערעור השלטון המרכזי בסוריה וריבוי הקבוצות החמושות במדינה מחמירים את בעיותיה של טורקיה, החולקת עם סוריה גבול לאורך 900 קילומטרים. עליית 'המדינה האסלאמית' מציבה בפני ממשלת טורקיה דילמה קשה, שכן מדיניותה,

המקנה עדיפות לתמיכה בכוחות הנלחמים במשטר אסד, הובילה בעבר להערכה שגויה וממעיטה בדבר עוצמת האתגר שהג'האדיסטים הציבו בסוריה ובעיראק. שלישית, העימות בסוריה משפיע על יחסיה הבעייתיים של טורקיה עם המיעוט הכורדי בתחומיה, כפי שהמחישה הגברת המתיחות עמו עקב סירובה של ממשלת טורקיה לאפשר לכוחות כורדיים הנלחמים ב'מדינה האסלאמית' לחצות את הגבול ולהגיע לעיירה הסורית הנצורה כובאני.

משטרים בעין הסערה

מצרים אינה מנותקת מהשפעותיו של גל ההקצנה האזורי. הזעזוע העובר עליה בעקבות נפילת משטר מובארכ מעמיד בפניה שתי בעיות ביטחוניות. האחת, סילוק משטר 'האחים המוסלמים' על ידי הצבא במחצית 2013 יצר קרע בינם לבין המשטר החדש בראשותו של הנשיא עבד אל-פתאח אל-סיסי. הניסיונות בשיתוף ממשלות מערביות לאחות את הקרע ולהביא לשילובו של הארגון בשלטון לא צלחו, והצדדים עברו לנתיבי של עימות. במצב זה חושד המשטר שהארגון קשור בארגוני טרור ובפיגועים שהתפשטו ברחבי מצרים, אף כי קשר זה אינו ברור, והממשל האמריקאי טוען שאין הוכחות לקיומו. אבל מעבר לעימות עם 'האחים המוסלמים', משטר אל-סיסי יידרש להמשיך להתמודד עם זרמי השינוי שנוצרו במצרים בארבע השנים האחרונות, ובכלל זה גם עם צעירי המהפכה הליברלים יותר ועם המצב הכלכלי החמור במדינה.

הבעיה השנייה הניצבת בפני מצרים היא הגידול המשמעותי שחל מאז 2011 בפיגועי הטרור בשטחה – בעיקר בחצי-האי סיני, וכן במערב-מצרים בקרבת הגבול עם לוב, שמפעם לפעם גלשו גם לערים. הפיגועים מכוונים נגד יעדים של כוחות הביטחון וכן נגד יעדים כלכליים, במגמה לערער את הביטחון הפנימי ואת המצב הכלכלי, ולהביא בכך לפגיעה ביציבות המשטר. הארגון הפעיל ביותר בתחום הטרור הוא 'אנצאר בית אל-מקדס' שעיקר פעילותו בסיני, אך גם בקרבת הגבול עם לוב. הארגון הביע נאמנות ל'מדינה האסלאמית', המחדיר את אנשיו למצרים ומקיים עמו קשר מתדבק, וכן עם ארגונים ג'האדיסטיים ברצועת עזה.

פעילות הטרור בסיני התקיימה גם בשנת שלטונם של 'האחים המוסלמים' במצרים, וגברה לאחריה. כתוצאה מכך הגביר המשטר הנוכחי את פעילות המנע שלו בסיני, כולל באמצעות תקיפות אוויריות, והרחיב את הרס מנהרות ההברחה בגבול עם רצועת עזה. הריגת 33 אנשי כוחות הביטחון בצפון-סיני בסוף אוקטובר 2014 הביאה את המשטר להעריך כי 'המדינה האסלאמית' מגביר את פעילותו בסיני, בשיתוף עם 'אנצאר בית אל-מקדס'. בעקבות זאת הודיע המשטר על הקמת אזור ביטחון ברוחב

של 1000 מטרים לאורך הגבול בין רצועת עזה לסיני, שבמסגרתו הוחל בפינוי 800 בתים וכ-10,000 תושבים מאזור רפיח המצרית.

המשטר המצרי נאבק כבר בעבר בגלי טרור מצד ארגונים אסלאמיים קיצוניים, בעיקר באמצע שנות התשעים, וגבר עליהם. הפעם המשימה קשה יותר משום שפעילי הטרור רבים יותר, הם פעילים באזורים שהממשלה מתקשה לשלוט בהם וזוכים לסיוע משבטים בדווים, ולוב מהווה מאגר נשק גדול עבורם ובסיס להפעלת ג'יהאדיסטים. בלימת גל הטרור הנוכחי תדרוש לא רק הפעלת כוח רב, אלא גם מאמץ מדיני להפסקת הסיוע הזורם לארגוני הטרור ולבידודם. עם זאת, נראה כי קיים סיכוי סביר שהמשטר יגבר על הארגונים, גם אם הדבר ידרוש זמן ניכר.

בשנתיים האחרונות הפכה **לוב** למדינה כושלת. יש בה שתי ממשלות, שני פרלמנטים, שני צבאות ושני רמטכ"לים. מתנהלת בה מלחמת אזרחים קשה וממושכת, מאות אלפי אזרחים ברחו מבתיהם ואחרים מחפשים מקלט מחוץ ללוב. פועלות בה מועצות צבאיות ומיליציות חמושות, הקשורות באישים ובארגונים שונים ופועלות נגד מוסדות המדינה. לוב הפכה למדינת מקלט לארגוני טרור, וארגונים ג'יהאדיסטיים בונים בה את מאחזיהם תוך ניהול מאבק ביניהם לבין יריביהם, וניסיונות של הצבאות הלוביים לפעול נגדם. מאגרי הנשק הענקיים שקדאפי בנה בלוב בשנות השמונים נפרצו והנשק מגיע לידיהם של ארגוני טרור בלוב ומחוץ לה, כולל ברצועת עזה. גם 'המדינה האסלאמית' התחיל לחדור ללוב תוך ניצול האנרכיה במדינה, והוא מגייס תמיכה מהארגונים הג'יהאדיסטיים האחרים, בין השאר כדי לחדור למצרים. אין פלא שההידרדרות בלוב מדאיגה מאוד את שכנותיה ובעיקר את מצרים, המעריכה שקיים תיאום בין האסלאמיסטים בלוב לבין 'אנצאר בית אל-מקדס' ו'המדינה האסלאמית'. גם **תימן** מצטרפת לקבוצת המדינות הכושלות. במשך שנים בנה ארגון 'אל-קאעדה' לעצמו שלוחה בתימן, הנושאת את השם 'אל-קאעדה בחצי-האי ערב'. המאחז הזה נחשב לאחת השלוחות המסוכנות של הארגון המסכנת בעיקר את ערב הסעודית, ובשנה האחרונה מנהל הארגון מאמץ נרחב של פיגועים והתקפות נגד גורמי ביטחון וממשלה. התופעה החשובה יותר כיום היא התפשטות מרד החות'ים במהלך שנת 2014. מזה עשור מנהלת ממשלת תימן לחימה נגד המורדים החות'ים – עדה מהכת הזיידית של השיעה שבסיסה בצפון-תימן המונה כ-30 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, אשר מונעת מתחושת קיפוח. אולם בשנה האחרונה פתחו החות'ים במהלך צבאי מקיף להרחבת שטחי השפעתם, תוך ניצול חולשתם של ממשלת תימן והצבא התימני, ובחודשים ספטמבר-אוקטובר 2014 השתלטו על צנעא הבירה ועל נמל חודידה החשוב לחוף ים סוף.

התוצאה של התפתחויות אלה בתימן היא אנרכיה, טרור, לחימה בין עדות ושבטים, מאבק אלים בין ארגונים – ובראשם מאבק בין החות'ים ל'אל-קאעדה' – ודרישות לחלוקת תימן. אך למאבקים אלה יש גם היבטים אזוריים. החות'ים זוכים מזה שנים לסיוע מאיראן, בעיקר באמצעות כוח 'אל-קודס' ו'משמרות המהפכה', בין השאר עקב השתייכותם לשיעה. ההידרדרות בתימן מעוררת את דאגתם של הסעודים לא רק עקב חוסר היציבות בגבולם הדרומי, שעלול לגלוש גם לשטחם, אלא גם משום האפשרות של הקמת מאחז איראני צמוד אליהם ובפתחת ים סוף.

הקואליציה נגד 'המדינה האסלאמית'

מאז קיץ 2014 מובילה ארצות הברית מערכה בינלאומית נגד 'המדינה האסלאמית'. מהלך זה נבנה בהדרגה, כאשר בשלב הראשון ניתנה תמיכה צבאית והומניטרית למשטר המרכזי בעיראק ולמיעוטים הלא-מוגנים בשטח המדינה. במקביל גובשה קואליציה לשם יצירת מאמץ צבאי ממוקד בעיראק וגם בסוריה. מדינות מערביות (בריטניה, צרפת, גרמניה, אוסטרליה ועוד) ומדינות ערביות (ירדן, ערב הסעודית ומדינות נוספות במפרץ) התייצבו לצד ארצות הברית בקואליציה נגד 'המדינה האסלאמית', תוך התמקדות בהתקפות אוויריות של יעדי 'המדינה האסלאמית'; בחימוש ובאימון הכוחות הכורדיים, הכוחות העיראקיים הכפופים לממשלה בבגדאד והמורדים הלא-קיצוניים בסוריה ובסיוע הומניטרי לאזורי הלחימה.

הקואליציה גיבשה תכלית אסטרטגית שביסודה שני עקרונות: (א) התמקדות במיטוט 'המדינה האסלאמית' ובחיסולו תחילה, ללא מאמץ ישיר להביא להפלתו של משטר אסד בסוריה; (ב) הימנעות משליחת כוחות צבא יבשתיים, תוך התבססות צבאית על בעלי-ברית מקומיים – כוחות עיראקיים וכורדיים, ובהמשך כוחות של 'צבא סוריה החופשי' (FSA) לאחר שיוכשרו – כ"רגל בקרקע" בלחימה בכוחות 'המדינה האסלאמית'. על בסיס זה גובש היעד של גרימת פגיעה צבאית וכלכלית קשה ב'מדינה האסלאמית', שתביא לחיסול הארגון באמצעות שישה מאמצים מתואמים: (1) תמיכה צבאית בממשלת האחדות בעיראק ובהקמת כוח של מורדים סורים שאינם נמנים עם הקבוצות הג'האדיסטיות הקיצוניות; (2) הגנה על מיעוטים הנטבחים על ידי 'המדינה האסלאמית'; (3) טיפול במשבר ההומניטרי בשטחים שהארגון השתלט עליהם; (4) עצירת זרם המתנדבים הזרים לשורות הארגון (מנהיגי המערב מוטרים מהמגמה הגוברת של התגייסות מתנדבים מערביים לארגון, בעיקר ממדינות אירופה);

(5) מאבק ביכולות הכלכליות ובמקורות המימון של 'המדינה האסלאמית'; (6) דה-לגיטימציה לאידאולוגיה שלו.

לאחר מספר חודשי לחימה מהאוויר של כוחות הקואליציה המערבית-ערבית, התברר כי אין די במאמץ הצבאי האווירי כדי לעצור את המתקפה וההתעצמות של כוחות 'המדינה האסלאמית' בסוריה ובעיראק. לפיכך נעשו מאמצים, שרשמו הצלחה מוגבלת, לתגבר את המאמץ הצבאי של מדינות הקואליציה, ובכלל זאת שילוב כוחות מיוחדים יבשתיים.

הישגים מוגבלים אלה של הקואליציה, לצד הישגי 'המדינה האסלאמית' בעיראק ובסוריה, מאתגרים שתי הנחות עיקריות שביסוד מדיניותו של הנשיא אובמה במזרח התיכון:

1. אובמה חותר לכונן מערכת יחסים מיוחדת ותיאום אסטרטגי עם טורקיה, אולם מנהיג טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, הציב לאובמה דרישה חד-משמעית בעניין סוריה: שיתוף פעולה מצד טורקיה – כבעלת-ברית וחברה בנאט"ו – בלחימה ב'מדינה האסלאמית', תמורת אימוץ היעד של הדחת משטר אסד מוקדם ככל האפשר. דרישה זו מציבה את אובמה במילכוד קשה בין השאיפה להשתתפות טורקיה במערכה, בשל ייחודה הגיאוגרפי-אסטרטגי לאור גבולה הארוך עם סוריה ובעיראק, לבין הרצון לשלב את איראן בלחימה ב'מדינה האסלאמית' ולנצל את ההזדמנות להפשרת היחסים עם איראן. הממשל האמריקאי מקיים קשר עם איראן בתיווך עיראקי, אך גם מנגנון לתיאום צבאי למניעת חיכוך (de-confliction). בניגוד לטורקיה, איראן דורשת כי ארצות הברית תימנע מפעולה להפלת משטר אסד. אמנם, לאחר מאמצי שכנוע הצליחה ארצות הברית לרתום את טורקיה למערכה נגד 'המדינה האסלאמית', אך השתתפות הכוחות הטורקיים מוגבלת ומתמקדת בניסיון שאינו נחרץ לסגור את גבולה של טורקיה עם עיראק וסוריה, כדי לצמצם את תנועת המתנדבים והאספקה לכוחות 'המדינה האסלאמית'. מלבד החשבון הפתוח של ארדואן עם אסד, חושש ארדואן מהתחזקות הכורדים בעיראק ובטורקיה, כתוצאה מהצלחות אפשריות שלהם נגד 'המדינה האסלאמית'.
2. בממשל האמריקאי רווחת תפיסה כי ארצות הברית תוכל לצאת מעיראק ומאפגניסטן, ולבסס את היציבות במדינות אלה על כוחות מקומיים שיאומנו ויוכשרו על ידיה, וזאת בלי להבטיח את בנייתה של תשתית שלטונית יציבה, אחראית ומתפקדת במדינות אלה. אולם עם יציאת הכוחות האמריקאים נוצר חלל שלטוני שהשלכותיו השליליות התבררו לא רק בעיראק ובאפגניסטן, אלא גם במדינות שכנות. אי-היציבות גלשה לשטחיהן, התגברו בהן הכוחות הקיצוניים

- והתפרקו המסגרות המדינתיות המתפקדות. למרות זאת, בממשל האמריקאי שלטת בשלב זה ההערכה כי הלחימה ב'מדינה האסלאמית' חייבת להתבסס על כוחות קרקעיים מקומיים – עיראקיים, סוריים ושל מדינות ערב – חרף היותם חלשים, חסרי מוטיבציה ומפוצלים. שיגור כוחות לוחמים אמריקאיים לפעולה קרקעית נרחבת אינו עומד על הפרק, ולחלל השלטוני בשטח חודרים גורמים הנשלחים על ידי איראן – כוחות 'אל-קודס' של 'משמרות המהפכה', מיליציות שיעיות הפועלות בעיראק וחזבאללה הלוחם בסוריה, ולאחרונה גם בעיראק.
- מעבר לבחינה מחודשת של תפיסות היסוד המנחות את המאבק ב'מדינה האסלאמית', על כוחות הקואליציה לגבש רעיון אופרטיבי מעודכן ולשפר את התפוקות המבצעיות:
1. הכוח האווירי נדרש ברובו להגיע משדות תעופה מרוחקים ולהתבסס על מודיעין שאינו מדויק דיו. תוצאתו של אילוץ זה היא תפוקה מבצעית מוגבלת, משום שהוא אינו מאפשר נוכחות אווירית קבועה מעל שדה הלחימה. עד כה ביצעו מדינות הקואליציה מספר תקיפות מוגבל (עשרות בודדות ליממה). אין זו מסה קריטית מספקת להחלשת כוחות 'המדינה האסלאמית' ולניטרולם, והיא אינה מתאימה לסוג זה של מלחמה נגד טרור/גרילה, המתרחשת באזורים עירוניים. כוחות 'המדינה האסלאמית' התאימו את מתווה פעילותם למצב החדש ונוצר קושי רב יותר לאתר מטרות ערכיות לתקיפה. לשם פגיעה קשה ובלימת כוחות 'המדינה האסלאמית' חיוני לייצר מודיעין מדויק ורלוונטי, ונדרשות מאות גיחות ביום ונוכחות אווירית רציפה באזור הלחימה לצורך איסוף מודיעין ולסגירת מעגלי תקיפה מיידיים.
 2. מטוסי הקואליציה תוקפים תשתיות כלכליות שבשליטת 'המדינה האסלאמית' כדי לפגוע במקורות ההכנסה וההשפעה של הארגון. כתוצאה מכך הם פוגעים באספקת חשמל, מים ומזון לאוכלוסייה האזרחית במרחב הלחימה. פעילות זו מרחיקה את האוכלוסייה מתמיכה בכוחות הקואליציה ומקרבת אותה דווקא ל'מדינה האסלאמית'. משום כך, במסגרת הפקת הלקחים ממלחמות עבר ומהמערכה הנוכחית עד כה, על כוחות הקואליציה לצמצם ככל האפשר את הנזק הפיזי הנגרם לאוכלוסייה שאינה מעורבת בלחימה, לוודא את אספקת צרכיה ולהימנע ככל הניתן מפגיעה בתשתיות החיוניות לאספקת השירותים האזרחיים.
 3. יש לתגבר את כוחות היבשה הנלחמים ב'מדינה האסלאמית'. הקואליציה מתבססת על כוחות הצבא העיראקי והאפוזיציה החילונית בסוריה – שאריות 'צבא סוריה החופשי'. אולם כוחות אלה אינם מפגינים יכולת לחימה מספקת ונדרש מאמץ מרוכז כדי להכשירם, לאמנם, לציידם ולהגביר את רצונם להילחם. אלפי מאמנים

זרים של הכוחות המיוחדים מארצות הברית וממדינות המערב כבר מדריכים את הכוחות העיראקיים, אך עליהם גם ללוות את הכוחות בלחימה.

4. נדרש להאיץ את הבנייה והאימון של יחידות האופוזיציה המתונה בסוריה, ומדובר באתגר מורכב: קשה להפוך חברות מורדים חמושות לצבא עם יכולות מבצעיות ומבנה אפקטיבי של פיקוד ושליטה – בעיקר בשל ההתפוררות של חזית זו ועריקת לוחמים משורותיה לקבוצות אסלאמיות, הנלחמות אף הן נגד משטר אסד. יצוין כי הפנטגון העריך שתידרש תקופה של שלושה עד חמישה חודשים כדי לזהות לוחמים מנוסים מקרב כוחות האופוזיציה הסורית המתונה, ועוד כשנה על מנת להכשירם ללחימה במחנות אימונים בירדן ובטורקיה.

5. כוחות אסד נחוישים הרבה יותר במלחמתם בכוחות האופוזיציה המתונה, בהשוואה לנרתעות המאפיינת את לחימתם בכוחות הג'האדיסטיים. לפיכך, נדרש להרתיע את כוחות אסד מפגיעה בכוחות האופוזיציה המתונה, למשל על ידי הגדרת אזור אסור לטיסה בצפון-סוריה ובמזרחה כדי למנוע פעולת כלי טיס שאינם פועלים במסגרת כוחות הקואליציה, ובכך למנוע תקיפות של מטוסים ומסוקים של חיל האוויר הסורי נגד המורדים שאינם משורות 'המדינה האסלאמית'.

אתגרי המערכה להבסת 'המדינה האסלאמית' מורכבים וקשים להשגה, בשל מספר גורמים: בראש ובראשונה חוסנו של הארגון, הנובע מהתמיכה שממנה הוא נהנה באזורים שבשליטתו וגם מעבר להם. התמיכה מתבטאת בין היתר בהתגייסות מתנדבים מכל העולם לשורותיו, ובשבועות אמונים לארגון מצד ארגוני ג'האד ברחבי העולם הערבי. לצד זאת קיים הפחד שהארגון זורע, בין היתר באמצעות שימוש במדיה החדשה. נוסף לכך, הארגון מגלה גמישות ויכולת השתנות מהירה, על מנת לשמור על חופש פעולה בהתאם לנסיבות משתנות. גורם נוסף המקשה את ההתמודדות עם 'המדינה האסלאמית' הוא הכוח המוגבל – סדר הכוחות המצומצם המושקע על ידי ארצות הברית ובעלות-בריתה המערביות והערביות במערכה. זאת, לצד הקושי לרתום למערכה את הכוחות הערביים המתונים והיעדר כוח יבשתי אפקטיבי ללחימה, ועל רקע חוסר הוודאות באשר להשלכותיה של אי-היציבות האזורית על התעצמות 'המדינה האסלאמית'.

מתקפה אווירית ללא מאמץ יבשתי תוכל לכל היותר לשבש את פעילותם של כוחות 'המדינה האסלאמית', ולא מעבר לכך. על מנת לנצח במערכה יש לשכנע שחקנים אזוריים לשלוח כוחות יבשה ללחימה. אולם, אם לא יתוגברו כוחות הקואליציה, ובמיוחד אם טורקיה לא תשתתף באופן פעיל בלחימה היבשתית – קיים סיכוי קלוש בלבד שמדינות ערביות ישלחו כוחות משלהן ללחימה. סוריה, בניגוד לעיראק, נתפסת

עדיין "מחוץ לתחום" עבור מרבית מדינות המערב והן מסתפקות בתקיפות אוויריות בה, לצד תחילת מאמץ של גיוס ואימון כוחות מקרב כוחות האופוזיציה המתונה והמיעוטים. גם טורקיה, על אף היותה מושפעת מהמתרחש בסוריה ומשפיעה על ההתפתחויות בה, נכללת בקבוצה המסרבת לקבל על עצמה התערבות יבשתית, מחשש לאחריות למרחץ הדמים בסוריה. אי לכך, מדינות ערב משתתפות בעיקר בתקיפת מטרות 'המדינה האסלאמית' בסוריה מהאוויר. השתתפות פעילה זו נובעת מהחשש מזליגת המלחמה אליהן ומפגיעה באינטרסים החשובים להן באזור.

ואם לא די בכך, לחימת הקואליציה נגד 'המדינה האסלאמית' מסייעת למשטר אסד, כי משמעותה היא הרפיית הלחץ הישיר עליו. זאת ועוד, כל עוד מתמקדת ארצות הברית בלחימה בעיראק, גובר המתח בינה לבין בעלות-בריתה המלוכניות במזרח התיכון שמוטרדות משותפות האינטרסים בין ארצות הברית לאיראן, המתבטאת במאבק המתנהל על אדמת עיראק. בה בעת, נראה כי אסד עצמו אינו מעוניין ש'מדינה האסלאמית' יובס, משום שהכרעת הארגון תותיר את משטרו בקדמת הבמה כאויב המשותף של מרבית המדינות במזרח התיכון ובמערכת הבינלאומית. מנגד, כל עוד אסד שולט בסוריה לא ניתן יהיה לבלום ולדכא את התגייסות המתנדבים ואת הצטרפות קבוצות ג'האד סלפיות לכוחות 'המדינה האסלאמית' לשם לחימה במשטרו. לפיכך, על מנת לנטרל את האיזון האסטרטגי שנוצר בין הצדדים נדרש לפעול להכרעת 'המדינה האסלאמית', ובר-זמן לפעול לבניית חלופה מעשית רלוונטית למשטר אסד בסוריה. איראן מצידה אינה מסתירה עוד את פעילותה הצבאית (בעיקר באמצעות כוח 'אל-קודס') בעיראק, בסוריה (כולל ברמת הגולן) ובלבנון, והיא נחושה לנצל את אי-היציבות ואת סימון 'המדינה האסלאמית' כאיום המרכזי למערב כדי לקדם את ההגמוניה שלה באזור. במסגרת המסע המסיבי שתכליתו לפאר את איראן כמצילת עיראק, טהראן מפרסמת תמונות גבורה של קאסם סולימאני, מפקד כוח 'אל-קודס', כשהוא מארגן למלחמה בעיראק את הכוחות השיעיים והמיליציות הכורדיות. במהלך זה גלומה משמעות רבה למארג הנאמנויות והבריתות האסטרטגיות שייוצרו במזרח התיכון "ביום שאחרי". הסכנה הטמונה בו היא שהציבור בעיראק, ובפרט בקרב הכורדים, יכיר טובה לאיראן ולחזבאללה שעזרו להם לשרוד את מתקפת 'המדינה האסלאמית'. נראה שאי-הוודאות והערפל האופפים את המזרח התיכון כבדים יותר מאלה שהכרנו בעשורים הקודמים. מציאות זו, שבמסגרתה מתנהל המאבק ב'מדינה האסלאמית', אינה פשוטה עבור מקבלי ההחלטות בעולם. עם זאת, חידוד המתחים והתגברות האלימות בין הגורמים השונים באזור עשויים דווקא לקרב את הקהילה הבינלאומית לנקודת זמן שבה יהיה עליה להחליט כיצד ברצונה להתמודד עם האתגרים שמזמן האזור.

ארצות הברית – למרות הירידה בכוחה ובמעמדה, כפי שהיא נתפסת בעולם – היא עדיין המעצמה המובילה והחזקה ביותר. השאלות הקשות העולות מהאתגר שמציבה עליית 'המדינה האסלאמית' ומהאתגר הכרוך בסוגיית הגרעין האיראני מונחות לפתחו של הממשל האמריקאי. על ארצות הברית לנקוט מדיניות החלטית כדי לחזק את הקואליציה שבהובלתה, ולהגביר את נחישות חברותיה להביס את 'המדינה האסלאמית', בד בבד עם המשך המאמץ להגיע להסכם עם איראן בנושא הגרעין, שלא ייתפס ככניעה לרצונותיה של איראן רק כדי שהיא תשתף פעולה בלחימה ב'מדינה האסלאמית'.

השלכות לעתיד

הזעזוע העובר על המזרח התיכון יוצר מידה רבה של אי-ודאות לגבי העתיד. משטרים ומנהיגים אינם יודעים אם ישרדו מן המשבר, או מי יהיו שכניהם וכיצד ישורטטו הגבולות. גם במדינות שיציבותן לא נפגעה עד כה מהמשבר קיים חשש שיתפתחו משברים פנימיים בעתיד, או שהזעזועים אצל שכנותיהן יזלגו ויתפשטו גם לשטחיהן. בתנאים כאלה ממשלות מתקשות לתכנן את צעדיהן, ולקבל החלטות ארוכות-טווח שיושפעו מהמצב באזור.

סופו של המשבר אינו נראה באופק, והוא עלול להימשך שנים רבות. לפחות בארבע מדינות באזור – ובהן שתי מדינות מרכזיות כעיראק וסוריה – המצב החמיר בשנה האחרונה, וטרם נוצרו בהן תנאים שיכולים להביא להתייצבותן. במצב של היעדר בסיס להסכמה להסדר פוליטי בסוריה ובעיראק; של מאבק אלים בין שיעים לסונים ושל כורדים וקבוצות אתניות נוספות השואפים לעצמאות; של ארגוני טרור ג'האדיסטיים ומיליציות חמושות הצוברים עוצמה, ופועלים לא רק בעיראק ובסוריה אלא אף במצרים; של לחימה בין שבטים בתימן ובלוב; וכאשר אין באזור גורם מרכזי היכול להוביל את העולם הערבי להתייצבות, וגם איראן בוחשת בקלחת במדינות שונות – נמוכים הסיכויים לסיום קרוב של המשבר.

הופעתו המפתיעה של ארגון 'המדינה האסלאמית' החמירה את המצב. זהו ארגון טרור מהמאיימים ביותר שצמחו אי-פעם משום שהוא שולט על טריטוריה רחבה בלב המזרח התיכון, והצלחותיו בשטח הביאו לו מקורות כספיים גדולים וזרם של מתנדבים מהמזרח התיכון ומעבר לו, שהחזון שהציג קוסם להם. ההתארגנות הבינלאומית בהובלת ארצות הברית לבלימת הארגון נמצאת בראשיתה, וטרם הפגינה הצלחה משמעותית. הממשל האמריקאי מעריך שיידרשו שלוש שנים לבלימת 'המדינה האסלאמית' ולחיסולו. זו עלולה להתברר כהערכת חסר. תקיפות האוויר שבהן התמקדה

תגובתה של ארצות הברית עד כה מכאיבות אולי ל'מדינה האסלאמית', אך ספק אם ישיגו לבדן את המטרה, ובכל מקרה, בלימת 'המדינה האסלאמית' תדרוש גם שילוב של מאמצים מדיניים-כלכליים-חברתיים נמרצים מקבילים לשם בידודו והפרדתו מבסיס התמיכה הסוניית בו. השגת היעד תדרוש זמן ניכר, שינוי גישה כלפי ההנהגה הסוניית בעיראק והצגת אופק חדש בר-יישום לאוכלוסיה הסוניית בסוריה. בסופו של דבר, חולשותיו של 'המדינה האסלאמית' עשויות להביא לצמצום כוחו, אך המאמץ יהיה ממושך, ובכל מקרה, הארגון כנראה לא ייעלם לחלוטין.

התרחבות התופעה של מדינות כושלות במזרח התיכון הובילה להערכות בדבר התמוטטות הסדרי סייקס-פיקו, שנקבעו לפני קרוב למאה שנה והגדירו את גבולותיהן של המדינות בלב האזור. האפשרות של התמוטטות ההסדרים עלתה עוד לפני עשור בעיקר לגבי עיראק, שנראתה מתפוררת לאחר שהכורדים הצליחו להקים חבל אוטונומי בצפון-עיראק בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה, וכשהתברר שהשיעים והסונים אינם מצליחים לבנות פיוס לאומי שיאפשר לשתי העדות לחיות זו לצד זו. רעיון הפיוס הלאומי נתקל בקשיים חמורים של אוכלוסיות עדתיות שונות המעורבות זו בזו, בקשיים בחלוקת הנכסים הכלכליים, במכשולים בפני בניית הכוחות הצבאיים ופירוק המיליציות החמושות העדתיות ובמידה גדושה של שנאה וחשדנות הדדית. כתוצאה מכך, הן בעיראק והן בסוריה לא ננקטו עד כה צעדים ממשיים לחלוקת המדינות או לתחילת הידברות בכיוון זה, וספק אם הצדדים היריבים יגיעו לכך בעתיד הקרוב. האפשרות העיקרית שיש סיכוי להתממשותה בעתיד היא התפתחות האוטונומיה הכורדית לכלל ישות עצמאית, אלא שגם זו נתקלת בקשיים ובהתנגדות בתוך עיראק ומצד שכנותיה, ולכן התקדמות בכיוון זה לא תהיה מהירה, כנראה.

ישראל אינה מנותקת מהשלכותיו של המשבר האזורי. עצם עיסוקן של מדינות ערביות רבות בבעיות הפנים שלהן נוח לישראל. חולשתן של עיראק וסוריה הביאה רווחים לישראל, שכן יכולותיה הצבאיות של עיראק נעלמו והמעט שנותר מהן אינו מאיים על ישראל, וגם יכולותיו של צבא סוריה נפגעו בצורה קשה. ערעור הביטחון בחצי-האי סיני הביא לשיפור בתיאום הביטחוני בין מצרים לישראל ותרם לחיזוק יציבותם של יחסי השלום בין מצרים לישראל, בעקבות הדחת משטר 'האחים המוסלמים' ועלייתו של אל-סיסי לשלטון במצרים. על כך נוסף חיזוק הקשרים הביטחוניים בין ישראל לירדן, תוך הבנה מצד בית המלוכה כי ישראל היא היחידה שתתייצב לצידה של ירדן בעת איום חיצוני ממשי עליה.

בהקשר זה עולה שאלת השפעתו של המצב בסוריה ושרידותו של משטר אסד על ביטחונה של ישראל ועל האינטרסים שלה. ישראל אינה מעורבת במאבק הפנימי בסוריה

ואין לה עניין להתערב בו, מעבר למניעת גלישתו לתחומי ישראל ועצירת העברתו של נשק איכותי מסוריה לחזבאללה. ישראל הצליחה לבנות יכולת הרתעה משמעותית כלפי סוריה, לפחות בכל הנוגע לגבול ברמת הגולן, ומזה שנים נמנעת סוריה מהתגרות בישראל מגבול זה, ואף נרתעה מתגובה באותם מקרים שישראל פגעה ביעדים סוריים. לעומת זאת, המצב שהתפתח בסוריה מאז 2011 יוצר סיכונים לישראל, בעיקר משום שהמאבק הפנימי בסוריה גולש לעתים לשטח ישראל – במכוון או במקרה – ותופעה זו עלולה גם להחמיר. מצב זה אינו רצוי לישראל משום שארגונים שונים הפועלים בסוריה, ובכללם חזבאללה, מתגרים בה מפעם לפעם, כשלישראל אין כתובת ברורה שבאמצעותה תוכל להתיע אותם מהמשך ההתגרויות. האירוע שבו פגעה ישראל בקבוצה של לוחמי חזבאללה ואנשי צבא איראנים באזור קוניטרה בסוף ינואר 2015, והתגובה של חזבאללה בחלוף שבוע בהר דב, פותחים פתח להרחבת העימות בין ישראל לחזבאללה, ואולי אף לעימות עתידי בינה לבין איראן.

יתר על כן, עלייתו של 'המדינה האסלאמית' וארגונים ג'יהאדיסטיים אחרים יוצרת סיכונים לישראל בטווח הארוך יותר, משום שהם רואים בה אויב ומטרה להתמודדות מהמעלה הראשונה. בשלב הנוכחי הם מציבים את ההתמודדות עם ישראל במקום נמוך בסדר העדיפויות שלהם, משום שכל תשומת לבם נתונה למאבק קשה מול כוחות בינלאומיים ומקומיים. אולם בשלב מאוחר יותר, אם וכאשר יתפנו ממאבק זה, הם עלולים לנסות לפגוע בישראל במישרין או בעקיפין. פגיעה כזו יכולה להתרחש באמצעות הפניית מאמצי טרור נגד יעדים ישראליים מכיוון סוריה, לבנון וסיני, ונגד יעדים יהודיים בעולם; ניסיונות חדירה לזירה הפלסטינית וניסיונות לערער את יציבות המשטר בירדן, שלישראל יש אינטרס אסטרטגי בשרידותו. בו־בזמן, האיום שמקרין 'המדינה האסלאמית' על מדינות האזור יכול גם ליצור הזדמנויות להידוק שיתוף הפעולה בין ישראל למדינות ערביות מתונות לשם בלימת איראן וארגונים ג'יהאדיסטיים. שיתוף פעולה כזה יכול גם להוות בסיס לשיפור היחסים בתחומים נוספים כדוגמת הכלכלה, המים והטכנולוגיה.

מעורבות הקהילה הבינלאומית בזירה המזרח-תיכונית

עודד ערן, צבי מגן, שמעון שטיין

מעורבות הקהילה הבינלאומית בזירה המזרח־תיכונית

עודד ערן, צבי מגן, שמעון שטיין

הביטוי הספרותי "יורה רותחת" התאים לחלוטין למה שהתחולל ב-2014 במזרח התיכון. לתוכה של יורה רותחת זו נשאבו, אם מתוך רצון או מתוך הכרח, השחקנים הבינלאומיים המרכזיים – ארצות הברית, רוסיה ובמידה מסוימת גם האיחוד האירופי. השתלטות ארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) על שטחים נרחבים בלב האזור – בעיראק ובסוריה – והניסיון להרחיבו גם לתוך מדינות שעד כה נשארו יציבות, בפרט ירדן והממלכות בחצי־האי ערב, אילצו את ארצות הברית וחלק מבעלות־בריתה לעדכן את המדיניות שביקשה להימנע מהתערבות צבאית בהתרחשויות הפנימיות במדינות האזור. זאת, גם אם מיליונים מתושביו הפכו לפליטים ומאות אלפים איבדו את חייהם במהלך האירועים.

הסכנה הגלומה בכך שארגון 'המדינה האסלאמית' מגייס לשורותיו אלפי צעירים מאירופה, מאסיה ומחלקי תבל אחרים – ושחלקם יחזרו למדינות מוצאם עתירי ניסיון וידע בלוחמה זעירה – מאלצת מדינות אלו לגבש מדיניות משפטית וצבאית לרבות הפעלת כוח, כחלק מאסטרטגיה כוללת. כוח זה כבר הופעל, אך המאבק הבינלאומי נגד דאע"ש הוא רק בראשיתו. הקואליציה הפועלת נגדו בעיקר מהאוויר היא חלקית בשלב זה. על אף שבטווח הארוך הארגון יהווה סכנה ישירה למדינות אירופה, רק מדינות ספורות מיבשת זו הן שותפות פעילות בפעילות הצבאית. רוסיה, שגם עבורה האסלאם הקיצוני הוא סיכון משמעותי, וכן מדינות מערביות נוספות אינן פועלות עד

כתיבתו של שער זה רוכזה על ידי עודד ערן אשר כתב את הפתיחה, את הסיכום ואת הפרק על יחסי ישראל-ארצות הברית. הפרק הדין ברוסיה במזרח התיכון נכתב על ידי צבי מגן; הפרק הדין באיחוד האירופי נכתב על ידי שמעון שטיין.

כה בתיאום. לטורקיה, שהיא חברה בנאט"ו ועדיין מוגדרת כבעלת־ברית של ארצות הברית, מדיניות משל עצמה בכל הקשור למתרחש בפריפריה שלה.

בנוסף, הקהילה הבינלאומית המשיכה לעסוק בנושא הגרעין האיראני. שלושת השחקנים הבינלאומיים המובילים – ארצות הברית, האיחוד האירופי ורוסיה, הצליחו לשמור על תיאום ושיתוף פעולה בסוגיה זו, בניגוד להתנהלותן שאינה מתואמת בנושאים אחרים בזירה הבינלאומית בכלל, והמזרח־תיכונית בפרט. אם במועד המוסכם לסיום השיחות – סוף יוני 2015 – לא יושג הסכם עם איראן, עלול יהיה שיתוף הפעולה הבין־מעצמתי לעמוד במבחן רציני. זאת, עקב חוסר הסכמה אפשרי לגבי המשמעויות של היעדר הסכם. מבחינתה של ישראל העדיפות היא, כמובן, להסכם שלא יאפשר לאיראן לחמוק במהירות לבעלות על נשק גרעיני, ואשר מאחוריו תעמוד הקואליציה שמנהלת עתה את המשא ומתן עם טהראן (מדינות ה־P5+1).

שאלה אם יש לישראל עניין שקואליציה זו תשמור על אחדות השורה אין תשובה אחת חד־משמעית, במיוחד לנוכח האפשרות שככל שהקואליציה תהיה רחבה, כך תפחת יכולתה לפעול בעוצמה נגד איראן אם זו תמשיך להתקדם לקראת יכולת גרעינית צבאית, בהיעדר הסכם. עם זאת, הסיכוי שהקואליציה המתדיינת עם איראן תישאר מאוחדת בהיעדר הסכם אינו גבוה, על שום חילוקי הדעות הקיימים בין חברותיה בשורת נושאים אחרת, ובמיוחד בסוגיית המשבר באוקראינה. חילוקי הדעות בין ארצות הברית, אירופה ורוסיה רחוקים מפתרון, ומצבים "אפורים" כמו היעדר הסכם עם איראן הם מתכון למחלוקות ולשיתוק, שעלולים להציב דילמות לא פשוטות בפני מקבלי ההחלטה בישראל בכל הנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית.

נושא נוסף הנמצא על המדוכה הבינלאומית הוא צניחת מחירי הנפט לקראת סוף 2014. רבים ראו בהתפתחות זו חלק מההתגוששות הבינלאומית, ותוצאה של תמרון מתוחכם בין אינטרסים צולבים של כל השחקנים הבינלאומיים והמזרח־תיכוניים הרלוונטיים. לערב הסעודית משקל רב בקביעת מחירי הנפט. מחד גיסא, נכונותה של ערב הסעודית לאפשר את צניחתם של מחירי הנפט מאפשרת לה לשמור על השווקים שאליהם היא מייצאת, ואולי אף לפגוע במידה מסוימת ביכולתם של מתחרים ובכללם ארצות הברית לפתח מקורות אספקה אלטרנטיביים. מאידך גיסא, מדיניות סעודית זו מגדילה את הגירעון התקציבי בממלכה. צניחת מחירי הנפט נתפסת גם, בוודאי במוסקווה ובטהראן, כאמצעי ענישה אמריקאי־סעודי וכסנקציה נוספת על איראן בשל שירוף הרגליים במשא ומתן בנושא הגרעין, וכסנקציה על רוסיה בשל מדיניותה באוקראינה. ההשלכות הפוליטיות של הירידה החדה במחירי הנפט והשלכותיה על יציבות המזרח התיכון ומעורבות המעצמות בו יתבהרו במהלך 2015.

בעיות האזור ברבע הראשון של המאה ה-21, ובמרכזן פיצול ויריבויות אתניות ודתיות לצד פערי הכנסות מהרחבים והעמוקים בעולם – עוני משווע מול עושר שממדיו בלתי-נתפסים – אינן כולן תוצאת מדיניותם של השחקנים הבינלאומיים המעורבים באזור בעבר ובהווה. התפוררותן של מסגרות מדינתיות במזרח התיכון מחדדת את השאלה – האם קיימים פתרונות לבעיות אלו ללא שיתוף פעולה מצידם של גורמים בינלאומיים – מדינות וארגונים בינלאומיים מדיניים, כלכליים וצבאיים. מעורבות הקהילה הבינלאומית – במאמץ לאתר את נזקיהם השונים של משברי האזור ואת זליגת השפעותיהם לאזורים אחרים של העולם – היא סוגיה שגם ישראל חייבת להתלבט בה. לכאורה, אין קשר בין התנהלותה של ישראל בנושאים שונים – אתגר הגרעין האיראני, האיום הביטחוני הנובע מצמיחתם של ארגונים לא-מדינתיים אסלאמיים קיצוניים, הסוגיה הפלסטינית – אך יהיה קשה, למשל, לנתק את תגובותיה של ישראל להסכם עם איראן בנושא הגרעין או להיעדר הסכם מהתפתחויות ומגמות אחרות רלוונטיות עבורה, המתרחשות בזירה האזורית והבינלאומית. ישראל לא תוכל להתעלם מהשפעות התקיפה על איראן – אם אכן תתרחש – על יציבותם של משטרים מתונים באזור או על מערכת היחסים הרעועה בלאו הכי בינה לבין הפלסטינים.

רוסיה – שנת העימות

שתי סוגיות מרכזיות המאתגרות את המערכת הבינלאומית הן המשבר באוקראינה והזעזועים במזרח התיכון. לרוסיה נודע תפקיד חשוב בהתוויית כיווןן של התפתחויות ומגמות הקשורות בשתי סוגיות אלה על היבטיהן השונים, ואשר יהיו להן משמעויות ביחס לעיצוב הסדר הבינלאומי בשנים הבאות.

בסוף 2014 הייתה רוסיה נתונה במשבר כלכלי ובינלאומי עמוק המאיים על יציבותה, ומזוהה במוסקווה כבעל משמעות קיומית. מעבר למשמעויות הפנימיות של המשבר הכלכלי, רוסיה נאלצה להתמודד עם הביקורת הבינלאומית על מדיניותה, על ההשלכות של מדיניותה התוקפנית באוקראינה ועל תמיכתה באיראן ובמשטרו של בשאר אל-אסד בסוריה. אתגר נוסף שרוסיה מתמודדת עימו הוא האיום הנשקף לה מצד האסלאם הקיצוני הן בשטחה והן בסביבתה. מדיניות החוץ של רוסיה מגויסת, אם כן, לשמירה על האינטרסים שלה ולחיזוק מעמדה בזירה הבינלאומית, תוך הכלת האיומים הישירים שבפניהם היא ניצבת. במיוחד לגבי המזרח התיכון, רוסיה השכילה במהלך השנה הנסקרת להתמודד באורח אפקטיבי למדי עם האילוצים שזימן לה האזור, ואף להרחיב את נוכחותה ואת מעורבותה בחלק מהמדינות שבו. כך, רוסיה רשמה

שיפור ביחסיה עם מספר מדינות מזרח-תיכוניות, ובה בעת וכתוצאה מכך גם אתגרה את ארצות הברית ואת בעלות-בריתה, החותרות אף הן לשמור על האינטרסים שלהן לנוכח המשברים באזור. אשר ליחסיה של רוסיה עם ישראל, בתקופה הנסקרת – נוסף לתהליכי התקרבות קודמים – נוצרו בין המדינות שיתופי פעולה מדיניים וכלכליים. לצד זאת, נותרו ביניהן מחלוקות הנוגעות בעיקר לסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

המשבר באוקראינה ויחסי רוסיה עם המערב: המשבר באוקראינה, שהיה במרכזו של המשבר בין המעצמות בשנה החולפת, החרף בצורה מהותית את המתח בין רוסיה למערב לא רק בנוגע להשפעה במרחב הפוסט-סובייטי, אלא גם לגבי סוגיות גלובליות נוספות. משבר זה היווה למעשה שלב נוסף ברצף של תחרות רוסית-מערבית מתמשכת. המדיניות המערבית מול רוסיה בעבר ובהווה, כפי שהיא באה לידי ביטוי במשבר האוקראיני, נסמכת על זיהויה של ההתנהלות הרוסית בזירה הבינלאומית ובפרט במזרח-אירופה כאיום ממשי. לכן, המאמץ המערבי מכוון לאורך זמן לאיתור הדרכים להרתיע את רוסיה ולבלום את שאיפותיה הגיאופוליטיות במרחב. חתירתה של רוסיה לחזק את השפעתה במזרח-אירופה מעוררת דאגה במיוחד בקרב מדינות האזור – המצטרפות החדשות לאיחוד האירופי ולנאט"ו. על כן הן מעודדות את המערב לגלות עמידה נחושה נוכח התנהלותה של רוסיה באוקראינה, ולהגיב בחומרה לצעדיה של רוסיה המכוונים לקבע את אחיזתה בשטח מדינה זו.

רוסיה מצידה מפנה אצבע מאשימה בנושא האוקראיני כלפי המערב, שכן היא מזהה את ההתפתחויות במזרח-אירופה כקריאת תיגר מערבית. הפנייה האוקראינית למערב מאיימת על האינטרסים של רוסיה באזור זה, בפרט על רקע המגמה של "התרחבות נאט"ו מזרחה" – צירוף מדינות ברית המועצות לשעבר לשורות הארגון. רוסיה מזהה מגמה זאת כחלק מלחץ מערבי, שתכליתו ליצור חוסר יציבות וחילופי שלטון סביב רוסיה במסגרת סדרת "המהפכות הצבעוניות". סדרה זו נתפסת כמכוונת לדחוק את רוסיה ממעמדה במרחב הפוסט-סובייטי ולבלום את שאיפותיה לשוב למעמד של מעצמת-על. הצבת מערך של טילי יירוט נגד טילים של נאט"ו במזרח-אירופה הכעיסה את רוסיה, שכן הובנה כהפגנת עוצמה באזור הנתפס בעיניה כמרחב אינטרסים שלה. מדיניותה של רוסיה במשבר האוקראיני – כפי שהייתה גם במשברים קודמים שאירעו במרחב הפוסט-סובייטי – היא בעיקר תגובתית-אסרטיבית, לנוכח האקטיביזם המערבי נגדה. רוסיה פועלת לבלימת מאמצי המערב למשוך לצידו מדינות שהיו חלק מברית המועצות, עד כדי נכונות לשימוש בכוח. מלחמת רוסיה-גיאורגיה שהתחוללה ב-2008 המחישה גישה זו: רוסיה יצאה למלחמה נגד גיאורגיה על מנת למנוע את הצטרפותה לנאט"ו. מהלך זה העביר מסר ברור למדינות המרחב של ברית המועצות

לשעבר, אשר חצו את הקווים או מעוניינות לעשות זאת. יוזכר שבמרחב קיימים כמה משברים "מוקפאים" – בקווקז, בטרנסניסטריה ועוד, ומעניינה של רוסיה לשומרם בטווח השפעתה.

מדיניותה של רוסיה בשאלת אוקראינה הייתה צעד נחוש בכיוון זה. המשבר התפתח מתוך המחאה הציבורית שפרצה במדינה בעקבות סירובו של הנשיא דאז, ויקטור ינוקוביץ' הפרו-רוסי, להצטרף לתוכנית לשיתוף כלכלי שהוצעה לו ולעוד חמש מדינות של ברית המועצות לשעבר על ידי מועצת אירופה. סירוב זה הוליד מחאה ציבורית נרחבת שהיו לה גם גילויים אלימים (דצמבר 2013 – פברואר 2014). בעקבות סילוקו של ינוקוביץ' ולאחר שמונתה ממשלת מעבר, התקיימו בחירות ב-25 במאי 2014 ופטרו פרושנקו נבחר לנשיאות. רוסיה ראתה עצמה מחויבת להגיב כדי למנוע מאוקראינה להצטרף למערב. תגובתה כללה סדרת צעדים מהירים: סיפוח חצי-האי קרים – אמנם ללא שימוש מזוהה בכוח רוסי, ולצד זאת התנעה בסיוע פעיל אם כי לא-מוצהר של תהליך שנועד לערער את היציבות באזורים הפרו-רוסיים במזרח-אוקראינה. כתוצאה מכך פרצה מלחמת אזרחים בין המחוזות הבדלניים, דונייצק ולוהאנסק, לבין הממשל האוקראיני המרכזי. העימות האלים שהתפתח נמשך כחמישה חודשים, גבה כ-3,000 קורבנות בנפש והסתיים, לפי שעה, בהסכם להפסקת אש שנחתם במינסק בספטמבר 2014. מסגרתו הכללית של ההסכם נשמרת, הגם שהוא רעוע ומופר תדיר.

הפתרון למשבר אוקראינה המועדף על ידי מוסקווה הוא הפיכת המדינה לניטרלית, ואם לא ניתן לעשות זאת, אזי להשאירה תחת השפעה רוסית חלקית, לפחות. לכך מכוון מאמץ ההידברות בין רוסיה לאוקראינה, המגובה על ידי המערב. מעמדם האוטונומי של שני המחוזות האוקראיניים הבדלניים שנוי עדיין במחלוקת. רוסיה חותרת לגבש הסכם שיאפשר לה לשמור על נוכחות ומעורבות במחוזות אלה כמנוף לחץ על אוקראינה, לבל תשוב ותנסה בעתיד להצטרף למסגרות מערביות. כך גם ייוותר לרוסיה בסיס לפעילות חתרנית בשטח אוקראינה, ופתח להשבת אוקראינה כולה לתחום השפעתה. אולם בפועל, אוקראינה מתנתקת מאזור ההשפעה הרוסי ומערימה אבני נגף בדרכה של רוסיה להרחיב את השפעתה במזרח-אירופה. כוונתה של אוקראינה להצטרף בעתיד לנאט"ו נתפסת במוסקווה כאיום ממשי, ועל כן ניתן להניח שרוסיה תתקשה להשלים עם התפתחות בכיוון זה.

תגובת המערב למעורבות הרוסית הכוחנית באוקראינה התמקדה בהטלת מכלול של סנקציות כלכליות בכמה סבבים. כן ננקטו צעדי ריסון במישור הביטחוני, אם כי במתכונת מתונה. בכינוס נאט"ו שהתקיים בתחילת ספטמבר בוילס הוחלט על נוכחות של כוחות נאט"ו בפולין, ברומניה ובמדינות הבלטיות, וכן על הקמת כוח משולב

לתגובה מהירה (כ-4,000 איש). לסנקציות הכלכליות המוחשיות, ובמיוחד לצניחת מחירי הנפט (שבעיני רוסיה התפרשה כיוזמה אמריקאית) הייתה השפעה הרסנית על הכלכלה הרוסית, המקרטעת ממילא. רוסיה נקלעה למצוקה המחייבת אותה לאתר פתרונות בכל מחיר כמעט. הערכה זו מובילה למסקנה כי בכוחן של הסנקציות להביא לווייתורים משמעותיים מצד רוסיה. אולם, הדרישות האמריקאיות מרוסיה חורגות מעבר לגבולות הסוגיה האוקראינית. נראה שיותר מאי־פעם מאז קריסת ברית המועצות, מצבה של רוסיה מתאים לקידום יעדיה האסטרטגיים של ארצות הברית מול רוסיה, וכי נכונות אמריקאית להרפות מלחצה על רוסיה תותנה בווייתור רוסי על מדיניות אסרטיבית בכל מרחב ברית המועצות לשעבר.

רוסיה במשברי המזרח התיכון: רוסיה היא שחקנית ותיקה במזרח התיכון. בשנים האחרונות זימן לה האזור אתגרים לא־מבוטלים: מעמדו של בשאר אל־אסד, בעל־בריתה של רוסיה בעולם הערבי, נחלש בעקבות מלחמת האזרחים הנמשכת בסוריה, והתפתחות זו איימה ישירות על אינטרסים מובהקים של רוסיה. איראן הפנתה עורף לרוסיה עם פתיחת המשא ומתן הישיר בינה לבין מעצמות המערב בסוגיית הגרעין. הופעת דאע"ש, על כיבושיו של הארגון בעיראק ובסוריה, המחישה את האיום המתגבר מצד האסלאם הקיצוני, המאיים לגלוש גם לשטחה של רוסיה ולאזור שהיא רואה בו מרחב השפעה וחגורת ביטחון. רוסיה עצמה היא יעד של האסלאם הקיצוני הפועל ליצירת מציאות גיאופוליטית חדשה ומאיים ישירות על האינטרסים הרוסיים בכללותם. על רקע זה רוסיה, כיתר המעצמות, הפנתה בשנה האחרונה תשומת לב מיוחדת למזרח התיכון, והודגשה משמעותו של האזור כזירת עימות רוסית־מערבית נוספת, לצד המשבר באוקראינה. הדילמה של רוסיה במזרח התיכון בעת הנוכחית דומה לזו של גורמים בינלאומיים נוספים המעורבים באזור: תמרון בין השחקנים המקומיים כדי להשפיע על גיבושו ועיצובו של סדר אזורי חדש, תוך ביסוס מעמד רב־משקל באזור. יצוין שרוסיה מפגינה גישה "רכה" יחסית כלפי ארגונים ומשטרים שמדינות המערב נוקטות כלפיהם מדיניות נוקשה, ובראשם המשטר האיראני וארגון חמאס. לקידום יעדיה במזרח התיכון פועלת רוסיה במספר מישורים: המשך מעורבות משמעותית בסוריה – למשל בארגון מפגשים שתכליתם לקדם פתרון למשבר במדינה אשר יהיה מקובל על דמשק ומוסקווה, וכן בהמשך פעילות נמרצת מול איראן, חרף פנייתה של זו לדיאלוג ישיר עם המערב ונטישת שיתוף הפעולה ההדוק שלה עם רוסיה. זאת עושה רוסיה, בין היתר, על ידי הגשת הצעות כלכליות לאיראן בעיקר בקשר ליצוא נפט, שיכולות להקל על איראן את ההתמודדות עם משטר הסנקציות שהוטל עליה; שיפור היחסים עם מדינות במזרח התיכון שלא נמנו בין תומכות רוסיה, תוך

ניצול ההידרדרות בביטחון האזורי מאז פרוץ 'האביב הערבי' והמתיחות שנוצרה בין לבין ארצות הברית, על רקע מה שנתפס כאי-עמידה לצידם של משטרים בעלי-ברית. מרכזית בין המדינות האלה היא מצרים, שעימה סיכמה רוסיה שורה של הסדרים לשיתוף פעולה לרבות בתחום אספקת אמצעי לחימה – שימוש נרחב ב"דיפלומטיית הנשק" ואספקת סוגי נשק שעד כה נמנעה מאספקתם. במקביל נערכת רוסיה לשדרוג מעמדה במדינות סוניות נוספות, בין היתר ירדן וערב הסעודית. לא נעדרת מרשימה זו גם טורקיה, שעימה יש לרוסיה סדר-יום גדוש וטעון בנושאים כלכליים ובנוגע לתיאום מדיניות באזור הים השחור. יש לציין שמרבית ההישגים הללו עדיין "על הנייר", ויש להמתין ולראות אם אכן יתממשו עסקאות נשק שונות שנדונו בין רוסיה לבין מדינות במזרח התיכון.

מעבר לכך, נושא המזרח התיכון מזוהה במוסקווה כמנוף השפעה לקידום אינטרסים גלובליים – גם אם אינו פשוט לתפעול – שתהיה לו משמעות גם לגבי התפתחויות במזרח-אירופה. הדרך לקידום יעד זה, כך נראה, היא העתקת תשומת הלב הבינלאומית מאזור ברית המועצות לשעבר לעבר המזרח התיכון, באמצעות ניצול מוקדי מתח באזור זה. זאת, כדי להשיג הסדר בסוגיית אוקראינה שיענה על האינטרסים הרוסיים. רוסיה חותרת, אם כן, לצבור הישגים במזרח התיכון ובאוקראינה, וכך לשפר את מעמדה מול המערב בזירה העולמית.

במאזן כולל, רוסיה מצאה את עצמה בעמדה נחותה מול המערב במזרח התיכון, ולא עלה בידה לגרום לו להקל את עול הסנקציות הכלכליות שמוטל עליה. לכן, אפשר שרוסיה תשאף לגבש עם המערב הסדר חליפין שיכלול הבנות הן לגבי אוקראינה והן לגבי המזרח התיכון. לא מן הנמנע שהבנות אלו יכללו ויתור רוסי על התמיכה במשטר אסד והצטרפות רוסית פעילה למאבקה הצבאי של הקואליציה המערבית-ערבית נגד דעא"ש, בהובלת ארצות הברית. אפשר שזה הרקע למגעים שהובילה רוסיה מסוף שנת 2014 עם גורמים משורות המורדים בסוריה, עם חזבאללה, עם איראן ועם טורקיה. פעילות זו עם הגורמים האזוריים השונים מכוונת, ככל הנראה, לקדם את הרעיון של כינוס הוועידה הבינלאומית בעניינה של סוריה שתקבע, בין היתר, את עתידו של המשטר הסורי.

רוסיה – ישראל: ליחסיה של רוסיה עם ישראל נודעת חשיבות מרכזית במדיניות הרוסית במזרח התיכון. ניתן להגדיר את מארג היחסים הדו-צדדיים בין המדינות כחיובי ויציב לאורך שנים לא מעטות. רוסיה מזהה את ישראל כפרטנר רצוי בשל משקלה הבינלאומי – המדיני והכלכלי – וכשחקנית אזורית חזקה. מעבר לכך, שתי

המדינות חולקות מגוון אינטרסים דומים המתבסס גם על איומים ואתגרים משותפים, שהם תולדה של המציאות האזורית הנוכחית.

כמובן, קיימים גם חילוקי דעות ניכרים בין עמדותיהן של שתי המדינות ביחס למציאות האזורית. לרוסיה וישראל יש מזה שנים עמדות מנוגדות ביחס לאיראן ולתוכנית הגרעין שלה, וביחס לאיום הנשקף לישראל מצד הציר איראן-סוריה-חזבאללה. כן מפרידים בין המדינות הבדלי גישה מהותיים ביחס לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. בהקשר זה רוסיה מתחשבת באינטרסים הישראליים אך לעתים רחוקות. מעבר לכך, בשנה האחרונה אף גברה הדרישה הרוסית, שמתלווה לה נימה אנטי-ישראלית, לכינוסה של 'ועידת המזרח התיכון כאזור נקי מנשק גרעיני'. לאלה התווספו לאחרונה טונים צורמים משהו הנוגעים לתמיכה בפלסטינים, לצד ביקורת שהייתה אמנם מאופקת בעקבות תקיפת מצבורי הנשק באזור דמשק, שיוחסה לישראל. כן נשמעים ברוסיה קולות ביקורתיים נגד ישראל מצד גורמים לאומניים ופרו-אסלאמיים המשתפים פעולה עם השלטון. על אף רמזים בדבר אפשרות של מכירת טילי S-300 לאיראן, אשר למניעתה פעלו ישראל וארצות הברית בצורה נמרצת, ספק אם עסקה כזו תצא לפועל. יש להוסיף שרוסיה סייעה להגיע להסכם על הוצאתם של מאגרי הנשק הכימי מסוריה, וכך מנעה הסלמה של המצב באזור.

אולם, במציאות המזרח-תיכונית המתגרת, ישראל ורוסיה כאחת תרות אחר נקודות המפגש ודרכים להידוק שיתוף הפעולה – לרבות במישור המדיני והביטחוני – כדי לקדם תהליכי עיצוב וייצוב. חתירתה של רוסיה בכיוון זו נענית בחיוב על ידי ישראל, במידה מסוימת. אחד הביטויים לכך היה מדיניות ישראל בשאלת אוקראינה. ישראל נמנעה מביקורת פומבית על רוסיה, חרף הלחצים המערביים עליה לעשות כן. שלא כמנהגה, רוסיה נמנעה מביקורת כלפי ישראל בזמן מבצע 'צוק איתן'. במקביל ניכרה התעניינות רוסית בהרחבה משמעותית של שיתוף הפעולה הכלכלי עם ישראל, בעיקר בתחום הטכנולוגי. את היתרון הישראלי בתחום מזהה רוסיה ככזה שיסייע לה להתמודד עם הפער הטכנולוגי המתרחב בינה לבין המערב. רוסיה גם מתחילה לגלות עניין מסוים בתחום האנרגיה הישראלי, הן במובן הכלכלי והן במובן המדיני, לרבות בנושאים של הובלת אנרגיה ושיתופי פעולה קשורים, במשולב עם גורמים אזוריים נוספים וביניהם קפריסין והרשות הפלסטינית.

חשוב לציין כי לכל ההתפתחויות האזוריות במעורבותה של רוסיה (ואין רבות היוצאות מכלל הגדרה זו) צפויות השלכות על האינטרסים האסטרטגיים של ישראל. איתור נקודות הממשק התואמות את האינטרסים של שני הצדדים עשוי לתרום

לתועלת הדדית, וכן לתועלת האזור בכללותו. שיתוף הפעולה עם רוסיה – כל עוד לא יהווה אתגר ליחסים עם ארצות הברית – הוא מעניינה של ישראל.

לסיכום, נראה שמצבה הבינלאומי של רוסיה אינו במיטבו, שכן מעמדה אינו איתן בשני האזורים שבהם מתרחשים משברים שהפכו לאירועים עולמיים מרכזיים – מזרח-אירופה והמזרח התיכון. שני אזורי משבר אלה שלובים זה בזה בהיבטים הנוגעים לתחרות הגלובלית בין המעצמות. התחרות אף החריפה השנה באורח ניכר עד כדי סכנה לסדר הבינלאומי. למעשה, המשבר באוקראינה החמיר את העימות הגלובלי המתמשך בין המעצמות. משבר זה מצוי אמנם בשלב רגיעה, אך אינו קרוב לפתרון. הפשרה הרופפת שהושגה בין רוסיה לממשלת אוקראינה מתירה אמנם לרוסיה מידה של השפעה במדינה, אך רוסיה עלולה להינזק קשות אם יגובש הסדר סופי שבמסגרתו תצא אוקראינה מטווח ההשפעה הרוסית. מכאן ההערכה שרוסיה לא תשקוט על השמרים אם תמשיך אוקראינה לנהל מדיניות שפניה מערבה.

המשבר באוקראינה אינו אלא ביטוי לעימות הרוסי-מערבי. הסנקציות שהוטלו על רוסיה בגין מדיניותה באוקראינה, אמנם באורח מדוד וסלקטיבי, אינן דבר של מה בכך. התפיסה הרווחת ברוסיה היא שיוזמי מהלך הסנקציות מתכוונים לגרום לערעור היציבות הפנימית ברוסיה, ואולי אף להביא לחילופי שלטון במדינה. נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, אשר נהנה מתמיכה ציבורית בארצו, משדר מצידו כי ביכולתה של רוסיה להחזיק מעמד במציאות כלכלית מחמירה לאורך זמן. התמיכה הציבורית בו היא שמחזקת את ההערכה כי מוקדם עדיין להספיד את משטרו.

התחרות בין רוסיה למערב באה לידי ביטוי בשנה הנסקרת גם במזרח התיכון, שם ניצבה רוסיה במקביל בפני אתגר האסלאם הקיצוני, המאיים גם על שטחה היא. איום זה אילץ את רוסיה לנקוט צעדי הכלה, במקביל למאמץ לחזק את מעמדה מול מדינות האזור, אגב תחרות עם המערב על השפעה בו ועל עיצובו. אולם, מצבה הכלכלי החמור של רוסיה מקזז בצורה מהותית את אפשרויותיה למצב את עצמה כשחקנית רבת-השפעה, במזרח התיכון בפרט ובזירה העולמית בכלל.

האיחוד האירופי – מדיניות מאוחדת במבחן

השילוב בין המשבר שפקד את מטבע האירו והשלכותיו הפיננסיות, כלכליות, חברתיות ופוליטיות על עתיד האיחוד האירופי, וכן המשברים בדרום היבשת ובמזרחה והשלכותיהם על ביטחונן ועל זירות הפנים של חלק מחברות האיחוד מעמידים אותו בפני אתגרים – יש המתארים אותם כקיומיים – שכמותם לא ידע האיחוד מאז היווסדו. על כן ניתן

לתאר את 2014 כשנה של הימשכות המשברים העוברים על היבשת זה מספר שנים. בשנה זו שבו הודגשו ביתר שאת חוסר האונים, אובדן הדרך וכפועל יוצא מכך – העובדה שהאיחוד נעדר אסטרטגיה בשורה של נושאים וחסר יכולת לגבש קונצנזוס בין חברותיו, בכל הקשור למדיניות שתסייע להתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחו. שר החוץ לשעבר של גרמניה, יושקה פישר, טען כי המשבר הפנים-אירופי מאיים על עתיד האיחוד יותר מהמשברים החיצוניים. להערכתו, אם לא ישכילו המדינות החברות באיחוד להתמודד עם המשבר, אזי יעמוד עתידו בסימן שאלה. לדידו, השאלה המרכזית בהקשר זה היא – האם גרמניה תשפיע על חברות האיחוד לאמץ את מדיניותה בשורת נושאים, או שהאיחוד יהפוך את גרמניה לאירופית יותר (יוזכר שאחת המשימות המרכזיות שהציבו לעצמם שני קנצלרים בעבר – קונרד אדנאור והלמוט קוהל – הייתה להפוך את גרמניה ל"יותר אירופית"). ברקע שאלתו של פישר קיימת הערכתו כי המדיניות שמכתיבה אנגלה מרקל, קנצלרית גרמניה, בנושא משבר האירו – שעיקרה קיצוץ תקציבי, הפחתת גירעונות באמצעות צמצום ההוצאות הממשלתיות, בד בבד עם מאמצים להגדיל צמיחה ורפורמות בשוק העבודה שנועדו להגדיל את הרווחיות והתחרותיות, וכפועל יוצא לצמצם את ממדי האבטלה (שהיא כשלעצמה איום על היציבות הפנימית במספר מדינות באירופה) – לא תישא את הפירות המצופים.

יתרה מכך, המחיר שמדינות יצטרכו לשלם במונחים של יציבות פנימית, אם ינקטו מדיניות כלכלית כזו שמובילה הקנצלרית, יהיה גבוה. עד כה עלה בידה של הקנצלרית להכתיב את המדיניות. זאת, על רקע הצחיחות המנהיגותית באיחוד ובשל היותה של גרמניה המדינה הגדולה והחזקה ביותר באיחוד מבחינה כלכלית ופוליטית. זו הסיבה שהיא צלחה (עד כה) את הקשיים הפיננסיים-כלכליים באירופה ללא משבר. עם זאת, המשבר האזורי נמשך. מדינות שנפגעו בשלב הראשון של המשבר – אירלנד, ספרד, פורטוגל ויוון – אינן מצליחות להיחלץ ממנו, גם אם בחלקן ניכרים סימני התאוששות. מדינות נוספות, בכללן איטליה וצרפת, נקלעו למשבר כלכלי-פיננסי אשר ממנו, לטענת מנהיגיהן, הן יתקשו להיחלץ אם לא יחול שינוי במדיניות גרמניה. לפיכך, נשיא צרפת וראש ממשלת איטליה (ולצידם מנהיגים ממדינות יס-תיכוניות דרומיות) דורשים לאפשר את הגדלת הגירעון מעבר ל'קו האדום' של שלושה אחוזים מהתמ"ג, כאמצעי (זמני) להגדיל את התחרותיות והצמיחה. האם תצליח הקנצלרית לעמוד בלחצים המופעלים עליה ולהמשיך לכפות את עמדתה על המדינות השכנות, או שמא תצטרך להתגמש? ניתן להעריך כי על רקע סימני ההאטה במשק הגרמני, האפשרות השנייה נראית סבירה יותר.

אחת התוצאות העיקריות של המצב הכלכלי שאליו נקלעו לא מעט מחברות האיחוד היא האבטלה הגואה, בעיקר בקרב צעירים. על רקע היעדר אופק מבטיח זכו אלה לכינוי "הדור האבוד". המשבר הכלכלי הנמשך הביא במקביל לעליית מגמות אנטי-אירופיות. ביטוי לכך ניתן בבחירות האחרונות לפרלמנט האירופי. תוצאות הבחירות הצביעו על התגברות כוחן של מפלגות אנטי-אירופיות בעלות גוון לאומני, שאימצו מדיניות המתנגדת לזרים וקוראת תיגר על בריסל, קרי – האיחוד האירופי. כפועל יוצא, מפלגות אלה משליכות את יהבן על מדינת הלאום בציפייה שזו תפתור את הבעיות – כפי שהן מנתחות ומעריכות אותן. למרות שלפי שעה אין במפלגות האנטי-ממסדיות כדי לאיים על שליטת המפלגות המסורתיות (שמרנים וסוציאלי-דמוקרטים), הרי המשך המשבר הכלכלי יביא להתחזקות מגמה לאומית זו, על כל המשתמע מכך לעתיד האיחוד. מעבר להתאוששות הכלכלית – ובכל מקרה מדובר בתהליך ממושך – המפתח לעתיד האיחוד הוא המשך ההובלה הפרנקו-גרמנית. צמד מדינות זה היה אחראי להתקדמות האינטגרציה האירופית; החריקות בתפקודו נגרמו בין היתר מן המשבר הכלכלי שאליו נקלעה צרפת, וכן מחולשתה של המנהיגות הצרפתית. גורמים אלה יצרו א-סימטריה בצמד המוביל, וזו אינה מבשרת טובות לעתיד האיחוד.

ריצארד האס, נשיא המועצה האמריקאית ליחסי חוץ, טען במסגרת הדיון בירידת מעמדה הגלובלי של ארצות הברית כי אם ברצונה לשוב וליטול את ההנהגה, עליה להקדיש את השנים הקרובות לבדק בית חברתי וכלכלי. באותה רוח ניתן לטעון כי גם האיחוד האירופי צריך להתמקד בבדק בית רציני, שאם לא כן, יכולתו לשמש שחקן רלוונטי במארג הכוחות הבינלאומי תהיה כפי שהיא נראית כבר כיום, כלומר, חסרת משמעות.

למעלה משלוש שנים מאז תחילתו של גל התהפוכות במזרח התיכון – אירועי 'האביב הערבי' – לא עלה בידי האיחוד האירופי לנסח גישה שתיטיב להתמודד עם האתגרים שמציבה בפניו הסביבה המתהווה באזור, ותאפשר לו לממש בו את האינטרסים שלו. עיקרי האינטרסים הם שמירת השלום, היציבות והרווחה הכלכלית. הסיסמאות שנוקו לחלל האוויר, כגון: "יותר עבור יותר" (קרי, יותר סיוע תמורת יותר דמוקרטיה, זכויות אדם ושלטון החוק) ומנגד "פחות עבור פחות", וכן ההבטחה להזרים כספים, לפתוח שווקים ולאפשר תנועת אנשים – נותרו בגדר סיסמאות ותו לא. להתפתחויות הפוליטיות במצרים ובלוב, שלא עלו בקנה אחד עם היעדים שהוצהרו, לא היה לאיחוד פתרון. את הכאוס שאליו נקלעה לוב אין בכוחו של האיחוד לייצב. גם צרפת ובריטניה, שמילאו תפקיד בהדחת מועמר קדאפי, אינן יכולות לסייע. ההפיכה שהביאה להדחת נשיא מצרים, איש 'האחים המוסלמים' מוחמד מורסי, ולעלייתו של

הגנרל עבד אל-פתח א-סיסי לשלטון לא עלתה בקנה אחד עם העקרונות שהאיחוד ניסה לקדם. כדי לשמר ולו במעט את קשריו עם ההנהגה המצרית, לא נותר לאיחוד אלא להשלים עם המציאות שנוצרה ולקוות כי דמוקרטיה, שלטון החוק ושמירה על זכויות אדם יהוו ביום מן הימים חלק מהמציאות הפוליטית-חברתית במצרים. עד אז, אם ברצונו של האיחוד לשמר את השפעתו, שאינה רבה ממילא, עליו להשלים עם הנהגתו של הנשיא א-סיסי.

כצופה מן הצד, שהסתפק בפרסום מספר בלתי-נדלה של הודעות גינוי וקריאות להפסקת האלימות, השקיף האיחוד על שני מוקדי האלימות במזרח התיכון – מלחמת האזרחים בסוריה והמצב המתדרדר בעיראק, שהצמיחו את תופעת 'המדינה האסלאמית' אשר מזרזת את התמוטטות הסדר האזורי הישן מבית מדרשם של סייקס-פיקו. זאת, למרות שמדינות מסוימות מתוך האיחוד משתתפות בקואליציה הבינלאומית הנלחמת נגד דאע"ש. מספרם של צעירים מקרב מדינות האיחוד שנענו לכוח המשיכה של 'המדינה האסלאמית' והצטרפו לארגון מוערך כיום בכמה אלפים. גיוסם מקרב הקהילות המוסלמיות באירופה, ובעיקר העובדה שבשך הקרבות (ועוד קודם לכן) ישבו ותיקי הקרבות לאירופה ושם ימשיכו בפעילות הטרור, עומדים כיום במוקד הדאגה של ממשלות האיחוד. הן מנסות להתמודד עם האתגר בדרכים דמוקרטיות. סוגיה נוספת שעמה מנסה האיחוד להתמודד היא ההגירה הלא-חוקית של מבקשי מקלט ממדינות שכנות מדרום. חלוקתו של נטל הפליטים מהווה סלע מחלוקת בין חברות האיחוד. מספרי הפליטים אינם גדולים במונחים מוחלטים, אך גם המדינות הגדולות דוגמת גרמניה ואיטליה אינן ערוכות להתמודד עם תופעה שצפוי כי תגבר, ככל שהמשרים בארצות מוצאם של הפליטים יימשכו. דוגמה אחת מני רבות לחוסר האונים, ובעיקר לחוסר הקונצנזוס בקרב חברות האיחוד באשר לתגובה לאיום מצד 'המדינה האסלאמית' היא ההחלטה לאפשר לכל אחת מהחברות לנהוג לפי הבנתה (והאינטרסים הלאומיים שלה), ולקבוע את אופן התערבותה במלחמה נגד הארגון. האיחוד המתקשה להחליט על מדיניות אחידה בירך על החלטות שקיבלו מספר מדינות – גרמניה, צרפת, בריטניה, דנמרק ועוד – לתרום את חלקן למאבק, והמחיש את היותה של מדיניות החוץ והביטחון של חברות האיחוד נתונה לשיקול דעתה של כל מדינה בנפרד. שינוי המגמה ונטילת ההובלה מחברות האיחוד הגדולות הם אתגר לא פשוט, המונח לפתחה של הממונה החדשה על יחסי החוץ והביטחון באיחוד, פדריקה מוגריני. סיכוייה להצליח במשימה, אם לשפוט על פי המאזן של קודמתה בתפקיד, קתרין אשטון, אינם גבוהים.

הובלת המשא ומתן בין חמש המעצמות וגרמניה (P5+1) לבין איראן בנושא הגרעין על ידי הממונה על יחסי החוץ והביטחון של האיחוד נתפסת כהישג למוסדות האיחוד. הישג לא מבוטל ואף מפתיע יש לראות בהחלטת החברות לגבש קונצנזוס בסוגיית החרפתן של הסנקציות על איראן, מעבר להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם. ההקלה בסנקציות שהוסכמה בעקבות גיבושה של 'תוכנית הפעולה המשותפת' (נובמבר 2013), ההקלה הנוספת בסנקציות שהוסכמה בעקבות ההחלטה בדבר הארכת המשא ומתן (ינואר 2014), המספר המרשים של שרי חוץ ומשלחות כלכליות מאירופה (בעיקר מצרפת, גרמניה ואיטליה) הפוקדות את איראן וכן ביקוריו של שר החוץ האיראני בבירות אירופיות – כל אלה מצביעים על תקווה להשגת הסכם שיאפשר נורמליזציה הדרגתית של היחסים, הכלכליים בעיקר, בין האיחוד לאיראן. פועל יוצא אפשרי של התפתחות בכיוון זה יהיה שיתוף פעולה בין איראן למדינות המערב בפתרון המשברים בסוריה ובעיראק.

מעורבות האיחוד בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני בשנה החולפת לא הייתה שונה באופן מהותי ביחס לשנים עברו. האיחוד התמקד בהושטת סיוע לבניית מוסדות ובהדרכה ביטחונית לפלסטינים, בגינוי הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית ובפרסום הנחיות שמטרתן להפריד בין היחס שניתן לישראל במסגרת ההסכמים עימה לבין ההתייחסות לפעילות כלכלית שישראל מנהלת בגדה. כן חזר האיחוד ופרסם הודעות שבהן חזר על עמדותיו המסורתיות לגבי יישוב הסכסוך, תוך הדגשה (מאז סוף 2013) של היתרונות הגלומים ב"השותפות המיוחדת והמועדפת" – חבילת התמריצים הכלכליים, מדיניים וביטחוניים, שתוענק לישראל ולפלסטינים אם ייחתם הסכם קבע. עם זאת, ספק אם יש בהבטחה זו כדי להוות תמריץ מספק לצדדים לשנות את עמדותיהם כך שניתן יהיה לקדם פתרון לסכסוך. זאת ועוד, מבצע 'צוק איתן' שב והעלה לסדר היום את המחלוקת שבין ישראל לקהילה הבינלאומית לגבי סוגיית המידתיות, עקב מספר הנפגעים הגבוה בצד הפלסטיני וההרס המסיבי שגרמו הפצצות צה"ל ברצועה במהלך המערכה. בה בעת הכיר האיחוד בזכותה של ישראל להגנה עצמית וחזר על מחויבותו לביטחון ישראל, גינה את חמאס בגין ירי הרקטות לעבר ישראל ותבע לפרק ממשקם את כל ארגוני הטרור הפעילים ברצועה. נוסף לכך, האיחוד הביע תמיכה בממשלת הפיוס הפלסטינית, בהנחה שתמלא את דרישות הקוורטט שהוצגו לה כתנאי להידברות. במקביל להבטחת סיוע פיננסי לשיקום עזה הביע האיחוד נכונות ליטול חלק בייצוב המצב הביטחוני בזירת הרצועה (מעבר להשתתפות באבטחה במעבר רפיח).

היעדר תהליך מדיני, המשך בנייה בהתנחלויות, תוצאות מבצע 'צוק איתן' ברצועת עזה ובהמשך לכל אלה – החלטתו של מחמוד עבאס לפעול בזירה הבינלאומית להכרה במדינה פלסטינית ולהעביר במועצת הביטחון הצעת החלטה בדבר מועד לסיום הכיבוש ולהקמת המדינה – שבו והעלו את סוגיית הסכסוך על סדר היום הבינלאומי. תחושה גוברת שהסטטוס קוו הוא למעשה דינמי מעניקות החלטת ממשלת שוודיה, ובעקבותיה החלטת בית הנבחרים הבריטי – להכיר במדינה הפלסטינית. יש להניח שמדינות אירופיות נוספות יצטרפו למגמה זו, הגם שהאיחוד (אשר פנה לפלסטינים בבקשה להימנע מנקיטת צעדים שירחיקו עוד את הסיכוי למצוא פתרון בדרך של משא ומתן) אינו תומך בצעדים חד-צדדיים מצד שני הצדדים. ניתן להסיק מכך שגם בסוגיה זו מעדיפות מדינות האיחוד פעולה בהתאם לאינטרסים לאומיים על פני הפגנת אחדות. לחילוקי הדעות בין ישראל לאיחוד בתחום המדיני נוספו בשנה החולפת שני היבטים נוספים "חדשים ישנים", שהמחלוקת לגביהם החריפה בעקבות מבצע 'צוק איתן': ביטויי האנטישמיות בכסות של ביקורת על התנהלות ישראל במבצע, שהובלו (בחלקם הגדול) על ידי מהגרים מהמזרח התיכון; עליית משקלה (במספר מדינות, בפרט בשוודיה ובבריטניה) של האוכלוסייה המוסלמית בזירה הפוליטית הפנימית, והתעצמות ההשפעה שיש ועוד תהיה לה על קבלת החלטות בנושא ישראל. לסיכום, מבלי להמעיט בחומרת האיום הנשקף לביטחונן וליציבותן של מדינות האיחוד מדרום, המשבר באוקראינה – וליתר דיוק, המשבר ביחסים עם רוסיה – מהווה אתגר עבור חלק לא־מבוטל מהן. אתגר זה עולה בחשיבותו על זה הגלום בתהפוכות הפוליטיות המתרחשות במזרח התיכון, בהתפוררותן של מדינות באזור זה ובהתגברותו של איום הטרור הג'האדיסטי. המשבר האוקראיני ובפרט התנהלותה של רוסיה בהקשר זה חשפו את כישלונה של מדיניות האיחוד האירופי כלפי שכנותיו ממזרח, ואת היעדרה של אסטרטגיה אירופית מול רוסיה. החלטתו של נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין – על רקע התפתחויות באוקראינה שלא תאמו את האינטרס הרוסי – לשנות את כללי המשחק האירופיים שנקבעו באמנת הלסינקי (1975) בדבר אי־שימוש בכוח לפתרון סכסוכים, אי־סיפוח שטחים ואי־פגיעה בגבולות ושמירה על שלמות טריטוריאלית של מדינות – הפתיעה את אירופה. חוסר האונים האירופי (והאמריקאי) לנוכח מדיניות פוטין, אי־הוודאות לגבי כוונותיו לעתיד (הגם שלא אחת נתן להן ביטוי) וחוסר רצון להציב קווים אדומים ולאיים בשימוש בכוח כדי להדוף תוקפנות לא הותירו למדינות האיחוד, וגרמניה בראשן, אפשרות אחרת אלא לקרוא למיתון ההסלמה. קריאה זו שיקפה תקווה שלא היה לה על מה להסתמך, שרוסיה תתרום

את חלקה לרגיעה ולחזרה לסטטוס קוו אנטה, שפירושו ביטול סיפוח חצי האי קרים והפסקת התמיכה בכוחות הבדלניים במזרח אוקראינה ובדרומה.

בהיעדר אופציה צבאית ובמטרה להביע התנגדות נחרצת למדיניות רוסיה בסוגיית אוקראינה, החליטו חברות האיחוד על הפעלת סנקציות הדרגתיות, וגם זאת לאחר תהליך ארוך של התייעצויות. אפשר שעם הזמן יותירו הסנקציות שהוטלו על כלכלת רוסיה את רישומן, אולם עד כה הן לא הביאו לשינוי בעמדת פוטיין – נהפוך הוא. רוסיה בהנהגת פוטיין רואה בפירוקה של ברית המועצות אסון, ולפיכך היא מבקשת לשוב ולכבוש את מעמדה העולמי, בין היתר על ידי חיזוק השפעתה במדינות השכנות לה, ובמקביל – על ידי חיזוק כוחה הצבאי וכושר ההרתעה הגרעיני שלה. התבטאויות מפי אנשי צבא רוסים בדבר היערכות אפשרית למתקפת מנע גרעינית לא נשמעו גם בשיאו של העימות הבין-גושי. בעדותה לפני הפרלמנט האירופי קבעה פדריקה מוגריני, הממונה על יחסי החוץ והביטחון באיחוד, כי רוסיה אינה שותפה אסטרטגית. הבחנה זו חייבת להוביל לניסוח מדיניות כלל-איחודית – משימה קשה ללא ספק, על שום קשרי הסחר של מדינות באיחוד עם רוסיה ותלותן במקורות אנרגיה רוסיים. במקביל, על האיחוד לנסח מחדש את מדיניותו כלפי שכנותיו ממזרח. תמיכה בעצמאותן, בשלמותן הטריטוריאלית ובזכותן להגדיר את עתידן מחד גיסא, והתחשבות במגבלות הגיאוגרפיות הנובעות מקרבתן לרוסיה (המתנגדת להרחבת מעגל ההשפעה המערבי בקרבת גבולה) מאידך גיסא, מחייבות את האיחוד לנסח מדיניות ריאלית. מעל לכול, על האיחוד למנוע ציפיות מצד שכנותיו ממזרח לגבי הצטרפות למוסדות המערביים – נאט"ו והאיחוד. גם אם בסופו של דבר אוקראינה לא תצטרף לאיחוד, יצטרך האיחוד (שגם לו יש חלק ביצירת המשבר האוקראיני) לסייע לה לא לגלוש למעמד של מדינה כושלת. גם זה אתגר לא פשוט, על רקע המשבר שבו נתון האיחוד כיום.

לסיכום השנה החולפת, לא נמצאו במהלכה תשובות לשאלה בדבר דרכי ההתמודדות של האיחוד עם המשבר הפנימי במדינות החברות בו, וכן עם האתגרים החיצוניים המאיימים על יציבותו ועל יכולתו להבטיח ביטחון, שגשוג ורווחה כלכלית לתושביו, ובה בעת למלא תפקיד מוביל בהתגבשות הסדר העולמי במאה ה-21.

ארצות הברית, ישראל והמזרח התיכון

בהשאלה מאמרתו הידועה של הסופר האמריקאי מרק טוויין, ההספדים על מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון היו מוקדמים מדי. כפי שקרה בעבר, האירועים באזור שאבו אליו בשנה החולפת מעורבות מצידן של מעצמות ושחקנים מחוץ לו, לעתים

בעל-כורחם. השלכותיהן של ההתפתחויות האזוריות על הדינמיקה הבינלאומית ועל הכלכלה העולמית הכתיבו למעצמה המובילה, ארצות הברית, רמת מעורבות גבוהה אף יותר מזו שהמנהיגות הפוליטית שלה הייתה מעוניינת בה. כך למשל, בראשית שנת 2015 מוצאת עצמה ארצות הברית בלחימה נגד ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש. זאת, לאחר שבמשך שנים אחדות, אחרי הפלתו של משטר מועמר קדאפי בלוב, היא נמנעה תחילה מהתערבות חדשה במדינה במזרח התיכון – גם לנוכח המשך מלחמת האזרחים בסוריה שגרמה למותם של מעל מאתיים אלף איש ולמיליוני סורים להפוך פליטים בארצם ובמדינות אחרות, וגם לנוכח השימוש שעשה המשטר הסורי בנשק כימי. ניתן להעריך כי הרחבת תחום הפעילות של דאע"ש למדינות אחרות כגון ערב הסעודית וירדן תעמיק את המעורבות הצבאית האמריקאית באזור. לחימה של כוחות אמריקאיים על הקרקע נשללה עד כה בנחרצות על ידי ההנהגה המדינית והצבאית האמריקאית, אך היא עלולה להפוך להכרחית אם הגורמים האזורים הנלחמים בדאע"ש לא יצליחו לבלום ולצמצם את מרחב פעילותו של הארגון.

בהיבט אחר הקשור במזרח התיכון, לנוכח הכישלון של המעצמות להגיע להסכם עם איראן בדבר תוכנית הגרעין עד תאריך היעד שנקבע לאחר הארכת הזמן שהוקצב למשא ומתן – סוף נובמבר 2014 – תישאר ארצות הברית מעורבת בנושא לפחות עד סוף יוני 2015 – המועד המועדכן שנקבע לגיבוש הסכם. יש להניח שהנושא יעסיק את הממשל גם לאחר מכן, בין אם יושג הסכם ובין אם לאו. מעורבותן של ארצות הברית ואיראן בסוגיות ובמשברים השונים במזרח התיכון חורגת מעניין הגרעין. מעורבות זו תחייב על כן את שתיהן להביא בחשבון מערכת מורכבת של שיקולים, לאור ההצלחה או הכישלון להגיע להסכם בעניין הגרעין. על סדר היום של שתי המדינות נמצאות הסוגיות של התמיכה האיראנית במשטרו של בשאר אל-אסד, הקשר בין טהראן לחזבאללה, הסיוע האיראני לטרור האסלאמי במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית, וכן, אמנם לא בהכרח בתיאום, עניין המשותף בבלימת הכיבושים וההשפעה של דאע"ש. בהקשר למאבק זה ולנושאים אזוריים נוספים, גם יציבותו הכללית של אזור המפרץ נמצאת על סדר יומן של שתי המדינות. לכאורה, לא צפויות בעיות בהעברת השלטון ליורשים בערב הסעודית ובעומאן (גם אם זהותו של היורש בעומאן לא ידועה), אבל התערבות כוחות חיזוניים בנעשה בממלכות אלו בעתות מעבר עלולה לשבש גם תהליכים פשוטים לכאורה.

סוגיה שונה היא צניחת מחירי הנפט. להתפתחות זו השלכות ישירות על סוגיות אחרות הקשורות במעורבותה של ארצות הברית במזרח התיכון. חשוב לבחון אם צניחת המחירים, שהתאפשרה בעיקר עקב התקשותה של ערב הסעודית לצמצם את תפוקת

הנפט, הייתה מהלך מתואם לפחות באופן חלקי בינה לבין ארצות הברית, שנעשה במטרה "להעניש" את איראן ואת רוסיה – הראשונה בגין שירוך רגליים במשא ומתן בסוגיית הגרעין; השנייה בגין מדיניותה התוקפנית באוקראינה.

על רקע אתגרים אלה הנכונים לממשל האמריקאי, מתגמד קמעה כישלונו להביא לסיום חיובי את סבב המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, שהובל על ידי מזכיר המדינה ג'ון קרי במשך תשעה חודשים עד אפריל 2014. מנגד, השלכותיו של כישלון זה ילוו את היחסים בין ישראל לממשל, בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל לעולם הערבי גם בהמשך.

יחסי ישראל-ארצות הברית: המגמה הבעייתית שליוותה את היחסים בין שתי המדינות התחזקה במשך השנה החולפת והיחסים – בממד האישי לפחות – בין מנהיגי שתי המדינות ואישים בכירים בשני הממשלים הורעו והגיעו אף לחילופי דברים חריפים. לכאורה, ניתן לטעון כי למערכת היחסים הבין-אישית לא הייתה השפעה מעשית על היחסים. כך למשל, לא נפגעו היחסים הביטחוניים בין המדינות. להוציא עיכוב קצר באספקת טילי 'הלפיר' במהלך מבצע 'צוק איתן', זרימת הציווד הצבאי מארצות הברית לישראל לא פסקה. צעד זה ידע תקדימים בעבר: השעיית אספקתן של מערכות נשק מסוימות הייתה אמצעי בידי הממשל כשביקש להעביר לממשלת ישראל מסר של מורת-רוח מעמדות מסוימות שנקטה. יתר על כן, הורחבה העסקה בין שתי המדינות לרכישת מטוסי ה-F35 על ידי ישראל – ללא ספק, נושא בעל משמעות לטווח הארוך ביחסי שתי המדינות. גם ההצבעה השלילית של ארצות הברית בדיון במועצת הביטחון ב-30 בדצמבר 2014 על הצעת החלטה פלסטינית, שאילו התקבלה הייתה משנה את כללי המשחק בנושא הישראלי-פלסטיני, וכן הנכונות האמריקאית להטיל וטו על קבלת ההצעה אילו היה צורך בכך – יכולות להתפרש כעדות לתקינות היחסים. אף על פי כן, לא ניתן להתעלם ממשמעותן של החריקות ביחסים הבין-אישיים בין המנהיגים ושל פערי העמדות בין וושינגטון לירושלים בשורה של נושאים מרכזיים שעל הפרק. מאז 1967 היוו היבטים שונים של הסוגיה הפלסטינית ובפרט של התהליך האמור לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני סלעי מחלוקת בין ישראל לארצות הברית. חילוקי הדעות הוצנעו בתקופות שבהן לממשל האמריקאי לא הייתה יכולת לעסוק בנושא באורח אינטנסיבי או לכוון את ישראל למדיניות מסוימת, כמו למשל עד 1988, בשל עמדותיו הנוקשות של אש"ף ומעורבותם בטרור של ארגונים החברים בו. התנהלות זו של ארגוני אש"ף הקלה על ישראל ועל הממשל האמריקאי את דחיית הטיפול בסוגיית ההסדר המדיני. גם כאשר הממשלה בישראל גילתה רצון לקדם תהליך מדיני הוצנעו חילוקי הדעות לא רק בינה לבין הממשל האמריקאי,

אלא גם בינה לבין כלל המערכת הבינלאומית, אולם סלעי המחלוקת נותרו בעינם: מדיניות הבנייה הישראלית במזרח-ירושלים ובגדה המערבית. עם כניסתו של הנשיא ברק אובמה לתפקידו הוא העלה מחדש את הנושא לסדר היום של מערכת היחסים הישראלית-אמריקאית, בוודאי בעוצמה רבה יותר משני הנשיאים שקדמו לו – ביל קלינטון וג'ורג' ו. בוש. נכונותה של ממשלת ישראל בקיץ 2013 לפתוח במשא ומתן מרוכז של תשעה חודשים עם הצד הפלסטיני, בניהולו של מזכיר המדינה, ג'ון קרי, לא שינתה באופן מהותי את היחסים הדו-צדדיים. וכך, בתום תשעת החודשים פרצה בין בכירים ישראלים ואמריקאים מערכת האשמות והשמעות אישיות, כאשר המעורבים האמריקאים בתהליך המדיני הטילו את מרבית האשמה בכישלון השיחות על הצד הישראלי ועל מדיניות ההתנחלויות הישראלית.

בתקופה שלקראת הבחירות שיתקיימו בישראל במארכס 2015, ולאחריה – התהליך של הרכבת הממשלה על פי תוצאותיהן – יתקשו האמריקאים לחדש מהלך מדיני מקיף בנושא תהליך השלום, אבל אין להניח שנושא זה, ובוודאי הבנייה בירושלים ובהתנחלויות שבגדה המערבית, ירד מסדר היום. ממשלה ישראלית שתבקש להאיץ את תהליך הבנייה תיתקל בחזית בינלאומית מתנגדת אף כי לא בהכרח מתואמת, ובמרכזה האיחוד האירופי וארצות הברית. כניסתה של ארצות הברית במחצית 2015 למערכת הבחירות הנשיאותית הבאה צפויה להשפיע אך מעט על עמדת ארצות הברית בנושא. זאת משום שבנושא ההתנחלויות, ההבדלים בין המפלגה הדמוקרטית לרפובליקנית קטנים יותר מאשר בנושאים אחרים הנוגעים לישראל.

ההנהגה הפלסטינית מצידה כבר הודיעה שבכוונתה להמשיך בתנופת ההצטרפות למוסדות בינלאומיים, כדי לתמוך במאבק המדיני נגד ישראל ומדיניותה בירושלים ובשטחים. אמנם, בסוף 2014 הטילה ארצות הברית את כל כובד משקלה נגד הצעת ההחלטה הפלסטינית שהוגשה למועצת הביטחון, אבל בארגונים בינלאומיים אחרים אין לארצות הברית זכות וטו או יכולת לאיים במימוש זכות כזו, וכך להכשיל מהלכים פלסטיניים אנטי-ישראליים. עם זאת, בנסיבות מסוימות כמו הכרזה ישראלית על בנייה באזור E-1 במזרח לירושלים, עלולה ארצות הברית להצטרף להחלטות אנטי-ישראליות של גופים בינלאומיים. יתר על כן, הצעת ההחלטה הפלסטינית כפי שהוגשה למועצת הביטחון בסוף 2014 לא הותירה לארצות הברית אפשרויות רבות: ניסוח מתוחכם יותר של ההצעה יעמיד במבחן קשה את הממשל האמריקאי, במיוחד בהיעדר תהליך מדיני ולנוכח החלטות של ממשלת ישראל להאיץ את הבנייה במזרח-ירושלים וביתר שטחי הגדה המערבית.

על אף מדיניותה הנוקשה והבלתי-מתפשרת של ארצות הברית כלפי ארגוני הטרור במזרח התיכון, כולל נגד חמאס וחזבאללה, פעולות ישראליות אחדות במהלך מבצע 'צוק איתן' זכו לביקורת פומבית מצד הממשל. סגנון הביקורת היה נוקב וצורם באורח חסרת-קדים לעומת פעמים קודמות של עימות בין צה"ל לחמאס. לתוך הקלחת של מבצע 'צוק איתן' בכל הקשור למישור היחסים המדיניים בין ישראל וארצות הברית, היו מי שביקשו לכלול גם את האיסור שהטילה רשות התעופה האמריקאית על טיסות לישראל ביממה שבין ה-22 ל-23 ביולי. גם מהלך זה היה חסרת-קדים, הגם שאין הוכחה חד-משמעית לכך שסיבות מדיניות, ולא ענייניות, הן שהביאו להחלטה זו. נוסף לכך, מעורבותו של מזכיר המדינה, ג'ון קרי, בבדיקת הצעה להפסקת אש שגיבשה קטר בתיאום עם טורקיה יצרה מתיחות וחילופי האשמות פומביים בין וושינגטון לירושלים. הייתה זו אחת מתקופות השפל העמוק בין ישראל לארצות הברית. יש לקוות ששתי המדינות הפיקו לקחים באשר לצורך בתיאום ובגישור על חילוקי דעות ביניהן, משום שהסבירות להתרחשותם של עימותים עתידיים בין ישראל לחמאס ולחזבאללה העלולים להוות רקע למתח בין ירושלים לווינגטון – אינה נמוכה.

גם בסוגיית תוכנית הגרעין האיראנית טמון פוטנציאל היזק משמעותי בכל הנוגע ליחסי ישראל-ארצות הברית. חלופי המידע הקרובים והאינטנסיביים בעניין זה בין המדינות מנעו עד כה את מימוש הפוטנציאל, אולם אין ערובה כי כך יהיה גם בעתיד. אחת הסכנות הנוגעות לטיפולן של ישראל וארצות הברית בסוגיה כבדת-משקל זו קשורה למאבק הבין-מפלגתי בארצות הברית, עקב השליטה הרפובליקנית גם על הסנט החל מראשית 2015 והתחממותה של מערכת הבחירות הנשיאותית. מאז ומתמיד פעלה ישראל להשגת תמיכה דו-מפלגתית אמריקאית בכל הנושאים החיוניים לה, אולם בחודשים האחרונים מורגשת בישראל נטייה להתבסס על הרוב הרפובליקני בשני בתי הקונגרס. יש לקוות שהאינטרס הישראלי הקשור בנושא הגרעין האיראני, למשל, לא יהווה קלף פוליטי בידי שתי המפלגות היריבות.

בשנת 2015 יעמדו ארצות הברית, ישראל ומדינות נוספות במזרח התיכון ובאירופה בפני הצורך הנמשך להתמודד עם האתגר שמציב להן האסלאם הפונדמנטליסטי, ובמיוחד דאע"ש. בכלל אלה משטרים במזרח התיכון, שיציבותם מהווה נדבך מרכזי בביטחונה הלאומי של ישראל. שכנותיה של ישראל מצויות בעיצומה של התמודדות עם ארגונים חתרניים אלימים, או עם כאלה שאינם מכירים בעליונותה המוחלטת של המדינה שבתחומה הם פועלים. ישראל אינה מעורבת ישירות במאבקים השונים המתחוללים בסביבתה האסטרטגית מעבר לחילופי מידע והערכות מצב, כולל עם ארצות הברית. עם זאת, הצלחות נוספות של דאע"ש עלולות לחייב את ישראל

לפעול. הואיל וארצות הברית כבר הפעילה כוחות צבא באזור, יתחייבו הבנות מלאות ושיתוף פעולה הדוק עימה לגבי היבטיה השונים של המעורבות הישראלית. תיאום וכיול ציפיות יתחייבו גם אם ישראל תאולץ, על פי שיקוליה היא, לפעול נגד איראן או נגד חמאס וחזבאללה ללא קשר לסוגיית הגרעין, בעוד ארצות הברית ושותפותיה לקואליציה פועלות באזורים סמוכים.

לא ברור עדיין אם ממשלו של הנשיא אובמה נכוה מניסיונו האחרון להפיח רוח חיים בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, עד כדי החלטה לזנוח את הנושא. אולם גם אם נפלה החלטה כזו, התפתחויות במזרח התיכון עשויות לכפות על הצדדים המעורבים – ישראל, הפלסטינים והגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים לתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני – לנסות לחדש את המשא ומתן. אם יתעורר עניין מחודש בתהליך המדיני, על ידי הממשלה החדשה שתורכב בישראל או כתוצאה מהתפתחויות במזרח התיכון, יהיה על ישראל וארצות הברית לבחון יחדיו את הגורמים לכישלונות הקודמים לחולל פריצת דרך בתהליך. ללא קשר לגוון הפוליטי של הממשלים שיכוננו בשתי המדינות בעקבות הבחירות בשתיהן, יהיה עליהן לנסות לאתר גישה מעודכנת למשא ומתן ישראלי-פלסטיני, וזאת בלי לזנוח את היעד הסופי של 'שתי מדינות לשני עמים'. שיתוף פעולה ישראלי-אמריקאי אינו מהווה מזוור לכל בעיות המזרח התיכון, גם לא לכל המחלוקות במישור הדו-צדדי ביניהן. בכל זאת, הידוק התיאום יוכל להקל עליהן את ההתמודדות עם אתגרים משותפים. שיתוף הפעולה יסייע בוודאי לשפר את מעמדה של ישראל בקרב מגזרים בחברה האמריקאית העוברת שינויים, שהיכרותם עם ישראל מצומצמת ואינה מבוססת על מודעות מלאה למערכת הערכים המשותפת לשתי המדינות. כן יסייע שיתוף הפעולה להתגבר על הקושי בקרב הציבור היהודי בארצות הברית, במיוחד הדור הצעיר בציבור זה, לנוכח עמדות ונטיות בחברה הישראלית בשאלות כגון גיור כהלכה או יחסם הקיצוני של חוגים מסוימים כלפי הציבור הפלסטיני במדינה.

לסיכום, ההתרחשויות והאתגרים המורכבים במזרח התיכון מזמנים גם אתגר למערכת היחסים בין ישראל לארצות הברית, ואפשר שהם מעמידים את היחסים בין המדינות בפתחו של פרק מכריע. כל ממשלה ישראלית, יהיו הרכבה וגווניה הפוליטיים אשר יהיו בעקבות בחירות מארס 2015, תידרש להגיע להבנות מעודכנות עם הממשל האמריקאי הנוכחי לגבי הסוגיות הבערות שעל סדר היום במזרח התיכון. יהיה עליה לאתר את מוקדי המחלוקות הצפויים, בניסיון לצמצם את השלכותיהם השליליות. הממשלה שתכונן בישראל תיטיב לעשות אם לא תתפתה לצאת מנקודת הנחה כי

ביכולתו של הקונגרס לפתור לטובתה של ישראל כל מחלוקת מדינית ואחרת שתתגלע בין הממשלים, במיוחד בתקופה האחרונה לכהונתו של הנשיא אובמה.

סוף דבר

האתגרים שמקורם במזרח התיכון הנכונים בעתיד הקרוב לשחקנים העולמיים הם כבדים מכפי יכולתו של כל אחד מהם להתמודד עימם בכוחות עצמו בלבד. ארצות הברית נאלצת לנהל עם יתר החברות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה את המשא ומתן עם איראן בסוגיית הגרעין. אולם, בהיעדר הסכם היא תעמוד לבדה בעת ההחלטה כיצד להגיב וכיצד לתמרן מול לחצים שיגיעו מצד ישראל ומצד הקונגרס הנשלט על ידי המפלגה הרפובליקנית, וזאת בשעה שהמרוץ לבית הלבן – הבחירות הבאות לנשיאות – מתחיל לצבור תאוצה. כן יהיה עליה לעמוד מול בעלות-בריתה במועצת הביטחון, שקרוב לוודאי שילחצו להימנעות מפעולה צבאית נגד איראן. רוסיה, הנושאת בעולן הכבד של הסנקציות הכלכליות שהוטלו עליה עקב הפלישה לאוקראינה וכן כתוצאה מצניחת ההכנסות ממכירות הנפט, תחפש דרך לשמור על נכסים אסטרטגיים כמו יכולת ההידברות עם טהראן ועם דמשק, לצד הצורך להקל את המצב הכלכלי הפנימי. לשם כך תזדקק רוסיה לשורה של צעדים ומחוות שיאפשרו לקהילה הבינלאומית לבטל לפחות חלק מהסנקציות. אירופה מצידה מלקקת עדיין את פצעי המשבר הכלכלי שפקד אותה בעשור הקודם. אירועי הטרור שהתרחשו בפריז בינואר 2015 חידדו את בעיית המיעוטים ביבשת, את בעיית ההקצנה הפוליטית ואת עליית כוחם של אלה הקוראים תיגר על עצם רעיון האיחוד האירופי.

לכאורה נוצרת הזדמנות ל־grand bargain – עסקה מקפת שכל הצדדים יצאו ממנה נשכרים. עסקה כזו, אמנם בהיקף מצומצם, הייתה ההסכם לפירוק סוריה מנשק כימי. מארצות הברית נמנע הצורך להחליט על יציאה לפעולה צבאית, ורוסיה מצידה שימרה את מעמדה כשותפה בכירה במכלול הסורי. הדילמות של כל אחד מהשחקנים, וביניהם ישראל, אינן פשוטות: הנשיא אובמה, למשל, יצטרך להחליט אם הוא מוותר על האופציה הצבאית בהקשר הגרעין האיראני, וכיצד יפעל מול פעולה ישראלית שמטרתה תהיה, בין היתר, לגרור את ארצות הברית למערכה צבאית. יהיה עליו לשקול הקלות לרוסיה אם זו תוכל לסייע לארצות הברית להפיל את משטרו של בשאר אל-אסד ולסלק אותו מדמשק ללא פעולה צבאית, או לאפשר הסכם עם איראן – כזה שאמנם לא יזכה להסכמה מצד ישראל, אבל ייראה סביר למחוקקים רפובליקנים מתונים, ובוודאי לחברות מועצת הביטחון שיעניקו לו גושפנקה בינלאומית.

נוכח האפשרות של עסקה מקפת בינלאומית, ישראל חייבת לתמרן בדרך מושכלת – מה גם שהיא עצמה מצויה במגננה מול מתקפה דיפלומטית בינלאומית המנוהלת נגדה, במיוחד על ידי הפלסטינים. ישראל אינה יכולה להתעלם מהממשל האמריקאי המכהן, וגם אם היא מזהה נכונות אמריקאית למשא ומתן פשרני עם איראן, עליה למצות את הדרכים ששיגו את התוצאה המרבית לא רק בנושא הסכם הגרעין עצמו, אלא בשורה של נושאים ביטחוניים ומדיניים אחרים.

מובן הקושי שבפניו ניצבת כל ממשלה בישראל, בלי קשר לדגלה האידאולוגי, באשר לקבלת החלטות חד־משמעיות וסופיות בנושא הפלסטיני, בפרט בעידן זה של שינויים ותהפוכות, אי־יציבות ועליית כוחם של גורמים באזור החותרים תחת משטרים והסדרים קיימים. מנגד, סתימת הגולל על האופציה של פתרון שתי המדינות לשני העמים, המקובל הן על מרבית חלקיה של החברה בישראל והן על הקהילה הבינלאומית, תפגע ביכולתה של ישראל להשפיע על התפתחויות רלוונטיות לה ולהשיג תוצאות אסטרטגיות רצויות.

הזירה הפנימית הישראלית

השפעות מבצע 'צוק איתן'
על מגמות פוליטיות וחברתיות בישראל
מאיר אלרן, יהודה בן מאיר, גלעד שר

התפתחויות בכלכלת ישראל והשלכותיהן
על הביטחון הלאומי
ערן ישיב

ההתנצחות על תקציב הביטחון
שמואל אבן

השפעות מבצע 'צוק איתן' על מגמות פוליטיות וחברתיות בישראל

מאיר אלרן, יהודה בן מאיר, גלעד שר

לקראת סוף שנת 2014 השתנתה התמונה הפנים-ישראלית בצורה דרמטית. זאת, עם פירוקה של ממשלת הקואליציה בראשות בנימין נתניהו והחלטת הכנסת על פיזור ועל עריכת בחירות כלליות ב-17 במארכ 2015. עריכת בחירות מוקדמות בטרם סיומו של מועד כהונתה של הכנסת כחוק אינה דבר חדש בישראל, והוא מאפיין לפחות את שני העשורים האחרונים. עם זאת, הפעם מדובר בתופעה חריגה בנוף הפוליטי הישראלי: פיזור של הכנסת לאחר פחות משנתיים מיום כינונה (הקדנציה של הכנסת ה-19 הייתה אמורה להימשך ארבע שנים וחצי) וקיומן של בחירות חדשות ממחיש את בעיית המשילות ההולכת ומחמירה, ומעמידים סימן שאלה בדבר היציבות הפוליטית של ישראל. על פי כל הסקרים, פירוק הממשלה וההליכה לבחירות חדשות התקבלו במורת רוח בקרב רוב הציבור בישראל, מה גם שמעטים הסיכויים לשיפורו של בסיס המשילות גם בכנסת הבאה, ללא קשר לתוצאות הבחירות.

תוצאות הבחירות שייערכו ב-17 במארכ יושפעו משורה ארוכה של גורמים ביטחוניים, כלכליים, חברתיים ופוליטיים. נכון למועד כתיבת שורות אלו במחצית ינואר 2015, נראה כי צפויה מערכת בחירות רבת-תפוצות אשר את תוצאותיה קשה לחזות. מבנה הכנסת הבאה, הרכב הממשלה שתקום וזהותו של מי שיעמוד בראשה, שכיום הם בגדר נעלמים, יעצבו במידה רבה ובשילוב עם גורמים והתפתחויות חיצוניים את מאפיינייה של המערכת הפוליטית והחברתית בישראל במהלך שנת 2015 ולאחריה.

הקדמת הבחירות הסיטה את תשומת הלב מהשלכותיו של מבצע 'צוק איתן' על המערכת הפוליטית-חברתית בישראל. עם זאת, המבצע היה אירוע מרכזי שכמעט כל אזרחי ישראל חוו ישירות. משום כך חשוב לבחון את ההשפעה של המבצע ושל תופעות שהתלוו אליו על החברה הישראלית. יש כמה סיבות להעריך כי למערכת 'צוק

איתן' יהיו השפעות ניכרות על התודעה של הציבור הישראלי יותר מאשר לעימותים קודמים עם חמאס. האחת – משכו הארוך מאוד של המבצע – 50 ימים – יותר מכל סבבי העימות הקודמים שידעה ישראל (להוציא האינתיפאדה הראשונה והשנייה), כולל מלחמת לבנון השנייה (שנמשכה 33 ימים). עובדה מטרידה זו, שמשמעותה הפשוטה שלא נעלמה מעיני הציבור הישראלי ומהתקשורת המזינה אותו היא שצה"ל, עם כל עוצמתו ועם הנזקים החריפים למדי שהסבו תקיפותיו על חמאס ועל סביבתו ברצועה, נאלץ להשקיע מאמץ ניכר אף אם לא נטול מגבלות עצמיות, במשך יותר משבעה שבועות, עד שחמאס הסכים להפסקת אש בתנאים שהכתיבה מצרים (ואשר הוצגו לפניו כבר לאחר שבעה ימי לחימה). בשיח הלא-מסוכם על אודות "מי גבר על מי" בעימות האחרון אין אפשרות שלא להצביע על משכו כגורם העומד לצד חמאס, ולכן בהכרח גם לא לצידם של צה"ל וממשלת ישראל.

משך המבצע ותפיסתו כתוצאה מכך כ"תיקו אסטרטגי" גרמו ככל הנראה לחוסר הנחת המופגן בציבור הישראלי מתוצאותיו, למרות מאמצים ניכרים של ראש הממשלה ושר הביטחון – לאו דווקא בגיבוי פומבי של הממשלה כולה – להציג את העימות כהצלחה מובהקת. עוד במהלך המבצע וודאי בשלביו המאוחרים יותר ניכרה מבוכה בציבור לגבי תכלית המבצע, פשרם והשלכותיהם של המהלכים הצבאיים, לצד הוויכוח הפוליטי החריף שליווה את המערכה. פער תפיסתי זה בין הציבור לדרגים הבכירים של מקבלי ההחלטות המדיניים והצבאיים באשר לדימוי המבצע ותוצאותיו יצר גם בין השאר, ולו באופן זמני, מידה של פגיעה בדימוי של מפקדיו הבכירים של צה"ל, הממשיכים להציגו כהצלחה רבת.

גורם נוסף שהשפיע על דעת הקהל בישראל מבחינת משמעותו של מבצע 'צוק איתן' הוא המעטפת הכוללת של הסוגיה הפלסטינית. אמנם, המבצע תוחם מבחינה צבאית לרצועת עזה, אולם הוא השתלב ברקע של התפתחויות שליליות ביחסים בין ישראל והפלסטינים, ובאירועים חמורים שהתרחשו בגדה המערבית. בין אלה יש לציין את כישלון שליחותו של מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי, לקידום תהליך מדיני בין ישראל לאש"ף/הרשות הפלסטינית, חטיפתם של שלושה נערים יהודים ורציחתם על ידי חוליית חמאס באזור גוש עציון ומבצע 'שובו בנים' המורחב שניהל צה"ל נגד תשתיות חמאס בגדה המערבית בעקבות האירוע – התרחשות שבדיעבד התבררה כשלב בהסלמה ששיאה היה העימות בין ישראל לחמאס ברצועה, רצח נער פלסטיני בירושלים על ידי קיצונים יהודים ועליית המתח הביטחוני בעיר ובסביבותיה במהלך המבצע ולאחר שהסתיים. לכל אלה יש להוסיף תופעות גזעניות שהתגלו בקרב חלק מהציבור היהודי.

דעת הקהל לגבי מבצע 'צוק איתן'

דעת הקהל עברה שינויים רבים במהלך מבצע 'צוק איתן', באורח שהזכיר את העליות והמורדות של דעת הקהל במלחמת לבנון השנייה. בשני המקרים מדובר היה במבצע צבאי שארך זמן רב יחסית, מעבר לציפיות של הציבור בראשיתם. בשניהם היווה העורך חזית עיקרית. בימיה הראשונים של מלחמת לבנון השנייה זכתה ההחלטה לצאת למלחמה בתמיכה של כ-90 אחוזים מהציבור היהודי, ושביעות הרצון מראש הממשלה אהוד אולמרט הגיעה ל-82 אחוזים. בתום המלחמה, כחודש לאחר מכן, נאלץ ראש הממשלה בלחץ מחאה ציבורית להקים ועדת חקירה לבדיקת המלחמה ומחדליה. בסקר שנערך במסגרת פרויקט 'ביטחון לאומי ודעת הקהל' של המכון למחקרי ביטחון לאומי במארכ 2007 (כתשעה חודשים לאחר סיום המלחמה), 23 אחוזים בלבד מהאוכלוסייה היהודית אמרו שישראל ניצחה במלחמה, לעומת 26 אחוזים שאמרו שחזבאללה ניצח, ו-51 אחוזים שסברו כי אף צד לא ניצח.¹

התמונה לגבי מבצע 'צוק איתן' אינה כה קיצונית, אך גם כאן אפשר לדבר על "רכבת שדים" בדעת הקהל. בשלביה הראשונים של המערכה, ובמיוחד לאחר גילוי המנהרות התת-קרקעיות שחפר חמאס מתחת לגבול הרצועה והכניסה הקרקעית של צה"ל אליה, נהנה המבצע מתמיכה גורפת של האוכלוסייה היהודית. בסקר שבוצע על ידי ערוץ 2 בטלוויזיה ב-17 ביולי, כעשרה ימים לאחר תחילת המבצע ויום לפני הכניסה הקרקעית של צה"ל לעזה, 57 אחוזים מהציבור היהודי העריכו את תפקודו של ראש הממשלה כטוב, לעומת 35 אחוזים שהעריכו אותו כלא-טוב. על פי תוצאות סקר שפורסם שבוע לאחר מכן בערוץ 2, ב-24 ביולי, תפקודו של ראש הממשלה הוערך במידה דרמטית כמשופר, כאשר 82 אחוזים מהמשיבים העריכו אותו כטוב, לעומת 10 אחוזים שהעריכו אותו כלא-טוב.² ככל שהלחימה נמשכה וככל שהוכרזו הפסקות אש שהופרו על ידי חמאס, חלה ירידה בהערכת תפקודו של ראש הממשלה.

עד לסיום המבצע איבד ראש הממשלה את תמיכתו של חלק גדול מהציבור, ולפי סקרים מסוימים אף את רובו. בסקר שפורסם בערוץ 2 ב-25 באוגוסט, יום לפני סיום המבצע, חלה ירידה דרמטית בהערכת תפקודו של ראש הממשלה: רק 38 אחוזים העריכו אותו כטוב, לעומת 50 אחוזים שהעריכו אותו כלא-טוב.³ יומיים לאחר מכן הראה סקר של ערוץ 2 ירידה נוספת בהערכת תפקודו של ראש הממשלה: 32 אחוזים העריכו את התפקוד כטוב, לעומת 59 אחוזים שהעריכו אותו כלא-טוב.⁴ אמנם לפי סקר שהתפרסם בעיתון "הארץ" ב-28 באוגוסט, 50 אחוזים מהציבור היו מרוצים מתפקודו של ראש הממשלה,⁵ אך שיעור זה של שביעות רצון עדיין רחוק מאוד מהנתונים

של הימים והשבועות הראשונים של המבצע. יש להניח שתוצאות אלו שיקפו אז אי-שביעות רצון של חלקים גדולים בציבור הישראלי מתוצאות המלחמה – מה שכונה בפי פרשנים "תחושת חמיצות".

ואכן, תמונה דומה התקבלה בקשר להערכת תוצאות המלחמה על ידי הציבור. בסקר שערך רפי סמית עבור המכון למחקרי ביטחון לאומי ב-27-28 ביולי 2014, במהלך הפעולה הקרקעית, 71 אחוזים מהאוכלוסייה היהודית אמרו שישראל מנצחת, לעומת שישה אחוזים שאמרו שחמאס מנצח, בעוד 23 אחוזים השיבו: "אף אחד מהם/יש תיקו". ואילו בסקר דומה שנערך ב-6 באוגוסט, לאחר יציאת כוחות צה"ל מהרצועה, רק 51 אחוזים אמרו שישראל ניצחה, ארבעה אחוזים אמרו שחמאס ניצח ו-45 אחוזים השיבו שאף אחד לא ניצח.⁶ עם סיום המבצע הגיעה אי-שביעות הרצון של הציבור מהתוצאה לממדים דרמטיים. בסקר שפורסם על ידי ערוץ 2 ב-27 באוגוסט, יום לאחר סיום המבצע, 29 אחוזים בלבד השיבו בחיוב לשאלה: האם ישראל ניצחה, לעומת 59 אחוזים שהשיבו בשלילה.⁷ נתונים זהים כמעט נמצאו בסקר שפורסם למחרת היום ב"הארץ". בתשובה לשאלה "איך היית מגדיר את תוצאות הלחימה" השיבו 26 אחוזים בלבד שישראל ניצחה, 16 אחוזים השיבו שחמאס ניצח ואילו 54 אחוזים השיבו שאף אחד לא ניצח.⁸

המשמעויות הפוליטיות

הנתונים לעיל משקפים את דעת הקהל בהתהוותה במהלך המבצע, על עליותיה ומורדותיה. השאלה המעניינת יותר היא מהי השפעת המלחמה ותפיסת הציבור ביחס למשמעויותיה ולתוצאותיה לטווח הארוך. האם חלה תזוזה של ממש בעמדות הציבור על הרצף של ימין-שמאל ויוניות-ניציות? האם חל שינוי מהותי בעמדות הציבור לגבי הסדר אפשרי עם הפלסטינים, ובמיוחד באשר לעתיד יהודה ושומרון? ואם אכן חלו תזוזה ושינוי – האם הם בני-חלוף ומשקפים בעיקר תגובה מיידית ובמידה רבה רגשית למלחמה, או שמא מדובר בתובנות חדשות שהופנמו בדעת הקהל, בעלות השלכות לטווח ארוך?

קשה כמובן לענות על שאלות אלו. פרספקטיבת הזמן קצרה מדי ואין עדיין נתונים שיכולים להעיד בבירור על הכיוון בנושאים אלה, מה גם שיש סוגיות חשובות נוספות המשפיעות על המגמות בדעת הקהל, לצד התפוגגות משמעויותיהן של תוצאות המבצע, ככל שחולף הזמן. משום כך, הניתוח הוא בהכרח השעיתי בעיקרו. תוצאות הבחירות ב-17 במאוס עשויות לתת תשובה, לפחות מסוימת, לשאלה זו. יתר על כן,

אין להוציא מכלל אפשרות שתזוזה זו – גם אם תימשך לאורך זמן – היא הפיכה וכפופה לאירועים ולאילוצים שיתהוו בעתיד. עם זאת, נכון לעת הזו יש לא מעט עדויות שניתן להסיק מהן כי חלה תזוזה של ממש לאגף הימני של המערכת הפוליטית הקהל בציבור הישראלי, ובפרט אשר להתייחסות לערבים בזירה הישראלית גופא וביחס להקשרים שונים של הסדר עם הפלסטינים. הסימן המובהק והעיקרי לתזוזה ימינה בדעת הקהל היו סקרים שהתפרסמו מאז סיום המבצע ולפני ההחלטה על הקדמת הבחירות, בדבר כוונות ההצבעה של הציבור. בכנסת הנוכחית קיים למעשה שוויון בין גוש הימין-דתיים (61 מנדטים) לבין גוש המרכז-שמאל (59 מנדטים). על פי אותם סקרים, אילו התקיימו הבחירות אז, היה גוש הימין-דתיים זוכה ב-70 מנדטים ולפי סקרים מסוימים אפילו עד 75 מנדטים – הישג המשקף תוצאה ללא תקדים. ואולם, לאחר תחילתה של מערכת הבחירות ונכון למועד כתיבת שורות אלו, התמונה השתנתה במידה מסוימת והפער בין הגושים מצטמצם.

אין קושי למצוא הסברים לתזוזה ימינה בדעת הקהל בישראל. הטענה המושמעת בידי דוברי הימין (ולא רק הימין הקיצוני) היא כי אין כל אפשרות מעשית להבטיח את ביטחונה של ישראל ללא נוכחית ישראלית קבועה, לפחות ביטחוניית, בכל רחבי יהודה ושומרון. טענה זו קיבלה חיזוק מסוים כתוצאה ממערכת 'צוק איתן'. אמנם, ראש הממשלה נתניהו אינו מקבל את העמדה הזאת כלשונה, אך הוא הדגיש בהזדמנויות שונות כי סדרי הביטחון החיוניים בעיניו כתנאי להסכמה להקמת מדינה פלסטינית כוללים לא רק נוכחות צה"ל על הירדן, אלא גם חופש פעולה של צה"ל ברחבי יהודה ושומרון. היכולת של חמאס לירות רקטות לעומק שטחה של ישראל, ההשפעה הפסיכולוגית הקשה של המנהרות שנחפרו מתחת לגבול הרצועה וכן הסגירה הזמנית של נמל התעופה בן-גוריון – "השער של המדינה" – בעקבות ירי רקטות של חמאס לא עברו, כנראה, בלי להותיר רושם קשה על הציבור בישראל. זאת, כמובן, לצד התפתחויות חמורות במרחב הערבי – התפוררותן של חלק מהמדינות הערביות, עלייתו של האסלאם הפוליטי-קיצוני, איומי 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש והאיום הנמשך של חזבאללה בזירה הצפונית. לכל רכיביה של מסכת איומים זו השפעות ישירות על התודעה של הציבור בישראל, המעצבת הן את התייחסויותיו לסוגיות הביטחוניות והמדיניות והן, במידה רבה, את תחושותיו של הציבור היהודי לגבי שאלות יסוד בזירה הפנימית, כולל הקשר עם המיעוט הערבי בישראל.

עם היוודע תוצאות הבחירות לכנסת שיתקיימו ב-17 במאס והרכבה של הממשלה החדשה, לרבות זהות העומד בראשה – שתתברר רק בראשית מאי 2015 – ניתן יהיה לדעת או לפחות להעריך לאן מועדות פניה של ישראל בשאלות כבדות-משקל אלה.

התמונה החברתית: יחסי יהודים-ערבים בישראל

קשר בלתי־נמנע מתקיים בין העמדות והתחושות של הציבור היהודי בישראל לגבי הסוגיות הביטחוניות והמדיניות בהקשרן החיצוני, לבין התייחסויותיו למיעוט הערבי בישראל. קשר זה מצא ביטוי שלילי מובהק בשנה החולפת, כאשר אירועים ביטחוניים חמורים מבית ומחוץ, כולל מעשי טרור ועימותים ביטחוניים ובראשם מערכת 'צוק איתן', שימשו רקע לביטויים חריפים של הקצנה, אלימות וגזענות מצד יהודים כלפי המיעוט הערבי, כולל בשיח הפוליטי הממוסד. נהיר כי בשנה הנסקרת ניכרה הקצנה מובהקת ביחס בין יהודים לערבים, אם כי כלל לא ברור אם מדובר במגמה בת־קיימא שתלך ותחריף, חלילה, או שמא ישכילו שני הצדדים לאתר דרכים שיהיה בהן כדי לבלום את מגמת ההתפתחויות החמורות והמאיימות הללו, ולקיים לפחות רמה סבירה ונסבלת של חיים במשותף.⁹

לצד האירועים הביטחוניים, גורמים חשובים נוספים מעצבים את התודעה הישראלית בעניין היחס לערבים. בין אלה תופס מקום מרכזי השיח הפוליטי שלאחרונה, גם ללא קשר לבחירות המתקרבות ולפני שהוחלט עליהן, נטה יותר ויותר ובאופן מפגיע לעסוק בשאלות זהותה הלאומית של מדינת ישראל. זאת, תוך הפניה מכוונת מצד הממשלה והחלק הימני של רכיביה, המעוררת פולמוס נוקב ולעתים מוקצן על ההבדלים בין היותה של ישראל מדינת לאום של העם היהודי לבין היותה מדינה דמוקרטית. "מדד הדמוקרטיה" לשנת 2014 (שנערך על ידי המכון לדמוקרטיה במאָרס־אפּריל),¹⁰ שהתייחס בעיקרו למצב החברתי־כלכלי בישראל הציג תמונה ברורה למדי של סוגיה מרכזית זו: בבחירה בין מדינה יהודית למדינה דמוקרטית, ל־39 אחוזים מהנשאלים (מן הסתם רובם הגדול יהודים) חשוב אופייה היהודי של מדינת ישראל יותר מאשר אופייה הדמוקרטי, שאותו מעדיפים כ־33 אחוזים מהנשאלים. בהקשר רחב יותר נמצא כי כ־33 אחוזים מהמשיבים היהודים וכ־50 אחוזים מהמשיבים הערבים אמרו שמדינת ישראל כיום דמוקרטית פחות מבעבר, ובאורח מוחשי יותר: בעוד 63 אחוזים מהמרואיינים היהודים הביעו התנגדות ליחס מפלה כלפי הציבור הערבי, רוב גורף (74 אחוזים) השיב כי החלטות גורליות בנושאי שלום וביטחון צריכות להתקבל ברוב יהודי, שמשמעותו הדרה פוליטית ברורה של הערבים מאחד משני נושאי השיח העיקריים של מדינת ישראל (השני הוא החברתי־כלכלי).

בפרספקטיבה רחבה יותר יצוין כי באותו מדד שבחן את המצב ב־2013 נמצא כי המתח היהודי־ערבי נחשב כחזק ביותר בחברה הישראלית (68 אחוזים), לפני המתח בין עשירים לעניים ובין דתיים לחילוניים, בין ימין לשמאל ובין מזרחים ואשכנזים,

וכי כמחצית מהנשאלים (!) הסכימו כי ליהודים צריכות להיות יותר זכויות מאשר לאזרחים הערבים. כ-44 אחוזים מהמשיבים תמכו אז בכך שהממשלה תעודד ערבים להגר מהארץ.¹¹

לא ייפלא, אפוא, שהצטברות של רקע לאומני גואה, מתח פוליטי וממשלה לא יציבה, וכן מתח ביטחוני חריף יוצרים בסיס נוח לשיח של עוינות, ניכור והדרה חברתיים ופוליטיים המעודד אף שלא במכוון גזענות ואלימות. אלה צוברים תנופה בשיח הפרוע בחלקו המתנהל ברשתות החברתיות, המהוות בין היתר במה לנאצות ולאלימות מילולית. נוסף לאזרחים מקרב הציבור היהודי והערבי כאחד שנטלו חלק בהשתלחות, היו גם אישים מקרב הממסד הפוליטי שניצלו את האווירה העכורה לצרכים פוליטיים והסיתו נגד ערבים. ההקצנה בשיח היהודי-ערבי כפי שנצפתה בשנה החולפת העיבה והאפילה על דו-קיום סביר בין הקהילות. התופעה איימה לא רק על הסדר הציבורי אלא גם על המרקם השביר כל כך של יחסי יהודים-ערבים בישראל. חשוב להביא כאן את דבריו של שופט בית המשפט העליון, סלים ג'ובראן, שקבע בין היתר כי "יכולתי לדבר על השוויון שעות רבות וימים שלמים, אבל אני רוצה לצטט ממגילת העצמאות ואתם תשפטו: מגילת העצמאות דיברה במפורש על השוויון, ולצערנו זה לא מתממש בשטח". הוא הוסיף כי "פסקה אחת מדו"ח ועדת אור מסכמת: אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות בה הם מופלים לרעה".¹²

אשר להתנהלותו של הציבור הערבי בישראל: על פי נתונים שהופקו מסקר מיוחד שנערך על ידי חברת סטטנט בנובמבר 2014, בסמוך לאירועים החמורים בין ערבים ליהודים¹³ בעקבות 'צוק איתן' והפיגועים בירושלים,¹⁴ עולה כי 36 אחוזים מהמוסלמים בישראל רואים עצמם כפלסטינים, 31 אחוזים כלא פלסטינים ולא ערבים, 25 אחוזים כישראלים ו-8 אחוזים כישראלים פלסטינים. עוד נמצא ש-77 אחוזים מהנשאלים הערבים מעדיפים לחיות במדינת ישראל (השאר הביעו העדפה לחיות במדינה פלסטינית – 27 אחוזים מהנשאלים מתוך הציבור המוסלמי). רק תשעה אחוזים מהנשאלים הערבים אמרו כי הממסד הישראלי אינו מפלה אותם לרעה, ואילו 42 אחוזים מהנשאלים המוסלמים גרסו כי הם מופלים על ידי מוסדות המדינה. נראה כי מסתמנת כאן תמונה פלורליסטית המציגה מגוון רב בתוך הציבור הערבי וכן, כך ניתן להתרשם, תמונה שונה ממה שמצטייר בציבור היהודי על בסיס ההתבטאויות הלאומניות, בדרך כלל, של הפוליטיקאים הערבים בכנסת.

להקשר זה ניתן להוסיף את סוגיית הייצוג הערבי בכנסת, בעקבות ההחלטה על העלאת אחוז החסימה בבחירות הכלליות ל-3.25 אחוזים. יש מידה של אירוניה בכך שהחלטה זו דרבנה את המפלגות הערביות להציג רשימה משותפת לבחירות, גם אם

לא ברור כיצד יפעלו אחריהן. מכל מקום אפשר להניח כי בבחירות הקרובות, רבים יותר מבין הבוחרים הערבים יזהו שעת כושר פוליטית וישכילו להפוך את המחאה נגד ההדרה והניכור החברתי לתמריץ להשתתפות פוליטית. שמירה על האיחוד תאפשר להם לממש את עוצמתם האלקטוראלית ולהפוך לכוח פרלמנטרי משמעותי.¹⁵

יודגש כי למרות ההקצנה שחלה בשני המחנות, יש בקרב הציבור היהודי והציבור הערבי בישראל כוחות חזקים שיכולים לעצור את ההידרדרות ביחסים ביניהם. בצד היהודי נדרשים ריסון ואחריות, על בסיס הבנה מעמיקה של נפיצות המצב והסכנות החמורות הטמונות בהסתה נגד הערבים. בהקשר זה יש לציין במיוחד את נשיא המדינה, ראובן ריבלין, השוקד לייצר שיח שונה, חיובי ובונה בסוגיה מאתגרת ומורכבת זו.¹⁶ אולם, כמו בסוגיות נלוות (כגון עלייה פרובוקטיבית של פוליטיקאים ופעילי ימין יהודים להר הבית), יש המנסים להרוויח הון פוליטי מהמתח היהודי-ערבי במדינה, תוך התנהלות שיש בה משום משחק באש. חשוב לבלום גורמים אלה ולסכל את פעילותם. גם בצד הערבי יש המסיתים והמנסים לצבור הון פוליטי וציבורי ממצוקותיו האמיתיות של הציבור הערבי ומתביעותיו הלגיטימיות. זאת, למרות שהערבים בישראל הוכיחו שוב ושוב, לרבות בשנה הקשה החולפת, כי הם מודעים לצורך בריסון ובהבלגה, ופעלו בהתאם על מנת לקדם את החיים המשותפים עם הרוב היהודי, לטובת עניינם שלהם. במרבית המקרים הציבור הערבי הרחב לא הוסת, לא נתן יד להתפרעויות ולא הצטרף להפגנות, שברובן רוסנו ואף לא פעם אחת גלשו לרמה הכלל-ארצית. תפקידה הראשון במעלה של ההנהגה הערבית המאוחדת לאחר הבחירות יהיה לשמר ולחזק מגמה זו.

הציבור היהודי: החמרה בקיטוב ובאלימות, העמקת השסע והקצנה

במהלך החיפוש רחב ההיקף אחר שלושה הנערים שנחטפו באזור גוש עציון – מבצע 'שובו אחים' – הסתמנה תחושה של סולידריות בציבור היהודי. חברי כנסת מימין ומשמאל הגיעו לבקר את בני משפחות החטופים, ועשרות אלפי אנשים התפללו בכל רחבי הארץ למען שובם של הנערים בשלום. עם זאת, מתחת לפני השטח בעבעו זרמים גזעניים עכורים, אשר עתידים היו להתפרץ בימים שלאחר גילוי גופותיהם של הנערים ולנפץ את תמונת הסולידריות הלאומית. משנמצאו הגופות, צצו ברשתות החברתיות דרישות נקמה שצברו תאוצה רבה. בין הפוסטים הגזעניים נגד ערבים החלו להופיע דברי הסתה ולעז גם נגד מצביעי שמאל, שהוצגו לא אחת כבוגדים במדינה. המגמה הזו החמירה לאחר פרוץ מבצע 'צוק איתן'. השיח ברשתות החברתיות נעשה אלים יותר, וכל פוסט שהעלה שאלות לגבי נחיצותו של הכוח שישראל מפעילה ברצועת

עזה והביע אמפתיה למצוקתם של תושבי הרצועה נתקל בתגובות אלימות, בקללות ואף באיומים מפורשים.

השיח האלים וחילוקי הדעות הבוטים חרגו עד מהרה מגבולות הרשתות החברתיות ועלו אל הזירה הציבורית הפומבית. כארבעה ימים לאחר תחילת הלחימה בעזה התארגנה הפגנה של פעילי שמאל בכיכר הבימה בתל אביב, על מנת למחות נגד המערכה. בתגובה התארגנה קבוצה של פעילי ימין, ביניהם חברי תנועת 'כהנא חי', במטרה לסכל את ההפגנה. פעילי הימין תקפו באלימות את משתתפי ההפגנה ופצעו חלק מהם. אירועים אלה המחישו כי האחדות שהופגנה בציבור היהודי לאחר חטיפת הנערים הייתה במידה מסוימת מזויפת או שטחית, וכי קיים בציבור היהודי פוטנציאל של הסלמה ואלימות פוליטית של ממש. גם כאן, השיח ברשתות החברתיות היה הבוטה מכול, אך מקומו של חוסר הסובלנות לא נפקד גם בתוכניות אקטואליה באמצעי התקשורת. האלימות של קומץ ארגוני הימין הקיצוני אל מול הפגנות השמאל זכתה להתייחסות רפה. כך למשל, לא נענשו כלל עובדי ציבור שפרסמו סטטוסים אלימים ומדירים במרשתת, ובכך ניתן במשתמע רישיון להסית במסווה של חופש ביטוי. כאשר הבעת דעה המנוגדת לכאורה לדעת הרוב נענית באלימות ובאיומי רצח, זה הזמן להנהגה הרשמית ולגופי אכיפת החוק להתעשת.

החוסן החברתי בישראל

השיח התקשורתי והפוליטי על אודות החוסן הלאומי, הרדום בדרך כלל, נוטה לעלות אל פני השטח כאשר החזית האזרחית מוצאת עצמה תחת אש רקטות וטילים. כך קרה בשנה שחלפה, בעת מבצע 'צוק איתן' ובהקשר לו.

בשונה מהשיח המקובל, המתייחס לחוסן כאל כושר העמידה של הציבור הישראלי בעת מצוקה, החוסן במונח המקצועי/מדעי המקובל – resilience – מתבטא ביכולתה של כל מערכת להכיל הפרעה קשה מכל סוג ומכל גורם חיצוני או פנימי, מידי אדם או מהטבע, להגיב עליה בהתאם לעוצמתה ובעיקר בהתאם לנוקיה, האמיתיים או הנתפסים, בדרך כלל באמצעות צמצום התפקוד הייעודי המצופה של המערכת, ולהתאושש מההפרעה ומהצמצום התפקודי במהירות הגדולה ביותר.¹⁷ מערכת בעלת חוסן גבוה תימדד בהתאוששות מהירה ובחזרה לתפקוד ייעודי מלא, או אף משופר. אף הפעם, כמו בסבבים הקודמים של עימות עם חמאס ברצועת עזה, הציבור הישראלי הפגין ככלל רמה גבוהה של חוסן חברתי. זה בא לידי ביטוי, על פי רוב, בתגובה נאותה לשיגורי הרקטות על ריכוזי האוכלוסייה, ובשיבה מהירה מאוד

להתנהלות שגרתית לאחר כל אירוע. יצוין כי האתגר שבפניו ניצבה האוכלוסייה הישראלית במרבית המקרים היה קטן-ממדים למדי הן מבחינת היקף השיגורים של חמאס, הן מבחינת הראש הקרבי של הרקטות והן מבחינת דיוקן. התוצאה הייתה בהתאם, כאשר הנזק לאנשים ולרכוש היה בסך הכול נמוך מאוד. משום כך, לקחים מהתנהלותו של הציבור בזמן מערכת 'צוק איתן' לא בהכרח מעידים על התנהלותו בעימות עתידי, במיוחד אם יתרחש עם חזבאללה. היכולות הרקטיות והטיליות שלו עולות במידה ניכרת על אלה שבידי חמאס, ולכן צפוי כי הנזק שייגרם בעימות עמו יהיה חמור בהרבה מזה שנגרם בעימות עם חמאס, וכי החוסן החברתי של האוכלוסייה יאותר בהתאם. הערכה זו מחייבת גיבוש מענה הולם גם של התקפה ומניעה וגם של הגנה – לא רק על ריכוזי האוכלוסייה אלא גם על בסיסי צה"ל והתשתיות הלאומיות החיוניות, שבעיקרן אינן מוגנות במידה מספקת הן מפני איום רציני מנשק תלול-מסלול והן מפני איום משמעותי של תקיפת סייבר. מתבקשת מכך תוכנית לאומית מקפת ומפורטת הן להגנה (כולל מיגון סביר) והן לקידום החוסן החברתי והתשתיתי. יודגש כי החוסן החברתי של הציבור הישראלי מותנה בעוצמת ההפרעה הפיזית והפסיכולוגית. מידת הנזק שנגרם במערכה מול חמאס הייתה שונה בטווחים השונים של הרקטות שנורו (60 אחוזים מהשיגורים היו לטווח של 20 קילומטרים, 32 אחוזים לטווחים שעד 40 קילומטרים ורק שמונה אחוזים מעבר לכך), כאשר האיום של המנהרות ההתקפיות היה נוכח רק בקרבה בלתי-אמצעית לגבול עם הרצועה. כך הייתה גם מידת החוסן החברתי שונה באזורים השונים. יישובי 'עוטף עזה' הפגינו מידה שונה של חוסן מול אתגר שונה במהותו, במיידיותו ובעוצמתו, לעומת תושבי אזורים מרוחקים יותר. אמנם, גם התושבים בקרבת הגבול גילו מידה נאה של חוסן שהתבטא בעיקרו תחילה בצמצום תפקודי, ולאחר מכן בעיקר בפינוי עצמי של אלפים רבים, אך גם בשיבה מהירה מאוד לבתיהם ולתפקודם השגרתית מיד לאחר תום העימות. עם זאת, ולמרות שהממשלה החליטה על פיצוי גבוה יחסית לתושבי עוטף עזה ולתושבי הנגב – בעיקר המערבי – בגין נזקי המערכה והשלכותיה, שוררת שם תחושה של אכזבה מהיקף ההיערכות לעימותים עתידיים. גם הוצאתם של חיילי צה"ל ממשילות ביטחון שוטף של הגנה בתוך היישובים נתקלה בתגובה נזעמת.¹⁸ בסך הכול ניכרת ביישובי האזור הסמוך לרצועת עזה תחושת ניכור ביטחוני, פוליטי וכלכלי, ומושמעת טענה בדבר אי-הבנת צורכיהם המיוחדים של התושבים, הזנחת הפריפריה, מתן עדיפות להתנחלויות בגדה המערבית והיעדר יוזמה מדינית למציאת פתרון ארוך-טווח לאיום מעזה. תחושות אלה אינן תורמות לחיזוק החוסן החברתי

השפעות מבצע 'צוק איתן' על מגמות פוליטיות וחברתיות בישראל

של תושבי המקום לקראת הסיבוב הבא, מה גם שעדיין אין בנמצא מהלך ממלכתי נרחב לחיזוק החוסן החברתי בקהילות הדרום בכלל.

סיכום

במאמר זה נסקרו גורמים שהשפיעו על האווירה הפוליטית-חברתית, כפי שהשתקפה בציבור בישראל במהלך 2014. תוך התמקדות בהיבטים הביטחוניים מבית ומחוץ נסקרו שלושה מקורות של מתח, הנמצא בתוכם שבין האתגרים החיצוניים והמתחים הפנימיים: השטע המתרחב בין יהודים לערבים, המאיים על היציבות והסדר הציבורי; ההקצנה וההסלמה ביחסים שבין הקצוות הפוליטיים ב"רחוב" ובחברה היהודית והפער בין המרכז לפרפריה – כפי שהומחשו בשנה האחרונה בעת העימות עם חמאס. ברור כי לאלה אפשר וצריך להוסיף ממדים נוספים של מחלוקת וניכור המבצבצים ועולים חדשות לבקרים, בהיעדר פתרונות מערכתיים ברמה הפוליטית, החברתית והכלכלית. לאלה השפעה ישירה על הביטחון הלאומי, שכן הם קשורים ליכולתה של החברה הישראלית להתגייס לקראת ובעת מבחנים חיצוניים ופנימיים עתידיים. נדרשת הבנה עמוקה שהוויכוח על דמותה של ישראל, המתנהל במלוא עוזו לקראת הבחירות הבאות לכנסת, אינו נע בין נושאים פנימיים חברתיים לנושאים חיצוניים ביטחוניים, אלא הם כרוכים זה בזה ובעלי השפעה הדדית: ללא עוצמה חברתית פנימית בצד סובלנות לאחר, ייפגע ביטחונה של מדינת ישראל והיא גם תחסר את הבסיס החיוני לבניית חברה וכלכלה משגשגות.

הערות

- 1 Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*, Memorandum No. 90, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2007.
- 2 ערוץ 2, "המהדורה המרכזית", 24 ביולי, 2014.
- 3 ערוץ 2, "המהדורה המרכזית", 25 ביולי, 2014.
- 4 ערוץ 2, "המהדורה המרכזית", 27 ביולי, 2014.
- 5 יוסי ורטור, "נתניהו: 'חמאס הוכה'"; התמיכה ברוה"מ צנחה ב-27% בשלושה שבועות לחימה", **הארץ**, 28 באוגוסט 2014.
- 6 אהרון לפידות, "צוק איתן, עורף איתן", **ישראל היום**, 8 באוגוסט, 2014.
- 7 ערוץ 2, "המהדורה המרכזית", 27 באוגוסט, 2014.
- 8 יוסי ורטור, "נתניהו: 'חמאס הוכה'".
- 9 אריק רודניצקי, **הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 139, יולי 2014.
- 10 המדד הוצג לנשיא המדינה ב-4 ינואר 2015 וחלקים ממנו פורסמו בתקשורת.

- 11 תמר הרמן, **מדד הדמוקרטיה הישראלית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2013.
- 12 סלים ג'ובראן, כפי שזוטט בהארץ, 26 בנובמבר, 2014.
- 13 איתמר רדאי, מאיר אלרון, נאדיה חילו, "אירועי נובמבר בראיית הציבור הערבי בישראל", **מבט על**, גיליון 640, 9 בדצמבר, 2014.
- 14 עיקרי הסקר פורסמו בערוץ 10, דצמבר 2014.
- 15 דנה בלאנדר, **המפלגות הערביות – מחסימה להעצמה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 21 בדצמבר, 2014. http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/arab_parties.
- 16 ראו למשל: דיווחים על נאומים של הנשיא ריבלין: "לעולם לא ננסה לדחוק מישהו מארצנו", **הארץ**, 26 באוקטובר, 2014; "לא ניתן לשנאה לחבל בשותפות", **מעריב**, 19 בנובמבר, 2014; "חוק הלאום מחמיץ את עומקה וגדלותה של מגילת העצמאות", **הארץ**, 25 בנובמבר, 2014.
- 17 Norris, F.H., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F., Pfefferbaum R.L., "Community Resilience as a Metaphor, *American Journal of Community Psychology*, vol. 41, 2008, pp. 127-150; Norris, F., Tracy, M., Galea, S., "Looking for Resilience: Understanding the Longitude trajectories of response to stress," *Social Science and Medicine*, 68, 2009, pp. 2190-2198; Kermer, D. and Thomas, S., (2014) Resilience Attributes of Social – Ecological systems: Framing Metrics for Management, *Resources*.
- 18 ארנון אבני, "יהיה בסדר", דעה מקומית, ביטאון המועצה המקומית אשכול. http://232eshkol.blogspot.co.il/2015/01/blog-post_7.html

ההתפתחויות בכלכלת ישראל והשלכותיהן על הביטחון הלאומי

ערן ישיב

המשק הישראלי היה במסלול סביר ולא חריג במהלך שנת 2014, אך חווה טלטלות נקודתיות. במדיניות הממשלתית לא חלה תפנית מהותית במהלך השנה, אך עם סיומה התעוררו שאלות חשובות לגבי התוואי הפיסקלי (תקציב הממשלה) העתידי בכלל, ונושא תקציב הביטחון בפרט. בנוסף, בעת מבצע 'צוק איתן' התעוררו סוגיות הקשורות בבעיות ארוכות-טווח של המשק. להלן ייסקרו ההתפתחויות העיקריות ויידונו הטלטלות והסוגיות האמורות בפרספקטיבה של כלכלה וביטחון לאומי. בנוסף יועלו הצעות לשינוי במדיניות הממשלתית.

ההתפתחויות המקרו-כלכליות העיקריות

ביצועי המשק בשנת 2014, לפי אומדנים מוקדמים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מסוף דצמבר 2014, משקפים האטה מסוימת, אם כי לא מיתון משמעותי. כך, עלה התוצר ב-2.6 אחוזים במונחים שנתיים, והתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) העסקי עלה ב-2.5 אחוזים. זו ירידה בהשוואה לקצב הצמיחה של 3.2 אחוזים שאפיין את המשק בשנת 2013, ולתחזיות הצמיחה שניתנו בתחילת השנה. פוטנציאל הצמיחה השנתי של המשק מוערך בטווח שבין שלושה לארבעה אחוזים לשנה, כך שההאטה מתבטאת בצמיחה נמוכה מהפוטנציאל. התוצר לנפש עלה בשנת 2014 ב-0.7 אחוז בהשוואה ל-1.3 אחוז בשנת 2013. לוח 1 מציג נתונים עיקריים בהקשר זה.

לוח 1: משתנים מקרו־כלכליים מרכזיים - שיעורי שינוי

משתנה	שינוי ב-2014
תמ"ג	2.6%
תמ"ג עסקי	2.5%
הצריכה הפרטית	3.8%
הצריכה הציבורית	3.8%
ההשקעה בענפי המשק	-3.4%
השקעה בבנייה	-1.2%
היצוא (למעט יהלומים, עלה ב-2.4%)	0.6%
היבוא (למעט בטחוני, אוניות, מטוסים ויהלומים עלה ב-1.3%)	0.9%

מקור: נתוני החשבונאות הלאומית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו: http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201408360.

כאשר בוחנים את מרכיבי התוצר בולטת הירידה בהשקעות. התפתחות זו מדאיגה משום שמדובר בהשקעות במלאי ההון הפיזי של המשק, המשמש לייצור בהווה ובעתיד, ולכן ירידה בהשקעות פוגעת בצמיחת המשק בעתיד. התפתחות שלילית נוספת היא גידול איטי יחסית ביצוא, הנובע מהייסוף המתמשך (שנפסק רק בקיץ 2014) ומההאטה בביקושים מחו"ל. הביצועים החלשים של שני מנועי צמיחה אלה, ההשקעות והיצוא, הם חדשות רעות למשק.

מבצע 'צוק איתן' ביולי-אוגוסט 2014 החמיר את תמונת המצב המקרו־כלכלית. התמ"ג של ישראל הוא 1.05 טריליון ₪ לשנה. בכל יום עבודה/עסקים (סך הכל 248 בשנה) התמ"ג הוא כ-4.2 מיליארד ₪. סביר להניח שיש אובדן של בין עשרה לעשרים אחוזים מתוצר יומי זה. אם נחשב לפי 43 ימי עבודה נקבל אובדן תוצר בין 18 ל-36 מיליארד ₪, שהם 1.7 עד 3.4 אחוזים מהתוצר השנתי. לאחר המבצע הייתה השלמה חלקית של אובדן זה. קשה להעריך במדויק את הנזק הכולל, גם כאשר אנו יודעים את גידול התוצר ב-2014 כולה. יש גם להדגיש כי מדובר באובדן חד-פעמי ולא באובדן קבוע, כלומר, אין ירידה קבועה בקצב הצמיחה.¹

תקציב המדינה

ההתפתחויות הללו מקטינות את מרחב התמרון של תקציב המדינה. זאת, משום שנהוג להעריך את המדיניות הפיסקלית במונחים של יחס גירעון-תוצר, כאשר הגירעון הוא ההוצאות פחות הכנסות. בעקבות 'צוק איתן' קרו שלושה דברים: הכנסות המדינה

ממיסים גדלו בקצב איטי יותר, התוצר גדל בקצב איטי יותר וההוצאות גדלו במהירות רבה יותר. כל שלוש ההתפתחויות הללו פועלות להעלאת יחס גירעון-תוצר, וזה הרקע לוויכוחי התקציב שאירעו במהלך החודשים ספטמבר ואוקטובר 2014. עם פיזור הכנסת וההכרזה על הבחירות לכנסת שיתקיימו ב-17 במארכ 2015 הוקפאו דיוני התקציב החדש, וככל הנראה תקציב כזה ייכנס לתוקף רק ביוני או ביולי 2015.

התפתחויות אלו אינן מיוחדות לישראל. מאז פרוץ המשבר הפיננסי-כלכלי העולמי ב-2008 מצויות מדינות רבות בהאטה, ויחס גירעון-תוצר שלהן עלה מאוד. גם מדינות אלו מתמודדות עם הדילמה – כיצד להתוות את המדיניות הפיסקלית.

בישראל הדילמה מועצמת עקב קיומן של הוצאות ביטחון גדולות יחסית. לפי דירוג הבנק העולמי נמצאת ישראל במקום הרביעי בעולם בשיעור הוצאות הביטחון כאחוז מהתוצר. הקושי להחליט לאילו תחומים להקצות את התקציב ובאיזה היקף הוא ייקבע, התחדד בשנים האחרונות בעקבות שלוש התפתחויות:

א. המחאה החברתית בקיץ 2011 שהעלתה למודעות את הצרכים בתקציבים אזרחיים, ואשר ביטאה חוסר שביעות רצון מסדר העדיפויות שנקבע בפועל.

ב. הוצאות נרחבות שהופנו להיערכות מול איום הגרעין האיראני.

ג. דרישות חדשות של מערכת הביטחון לטיפול באיומים כגון רקטות וטילים, מנהרות התקפיות, לוחמת סייבר ועוד.

עם זאת, מתקבל רושם שהתהליך התקציבי בממשלה מתנהל כמסחר בבואר. כך למשל, בנוגע לתקציב הביטחון "נזרקים" מטעם שני הצדדים מספרים למיקוח. הסיבה לכך היא המבנה המוסדי של תהליך התקציב בישראל, שמן הראוי כי ישתנה מהיסוד. התהליך כפי שהוא כיום גורם נזק למשק והוא אינו אחראי.

התקציב מגובש באופן תוספתי: בונים אותו על בסיס התקציב הקודם, ומשנה לשנה מוסיפים לו או גורעים ממנו. תהליך זה מביא לכך שאין ראייה ארוכת-טווח, והמשא ומתן השנתי על התקציב הוא זירת התגוששות פוליטית. קבוצות אינטרסים שונות לוחמות על נתחים מהתקציב, וכך גם מערכת הביטחון. במצב עניינים זה יש למערכת הביטחון תמריץ לנפח סכומים במשא ומתן כדי להשיג את מבוקשה. לדוגמה: דווח כי האוצר ערך חישוב מפורט של עלויות מבצע 'צוק איתן', אך מנגד הוצגו מספרים אחרים, גבוהים הרבה יותר. אין בדברים אלה כדי לבקר את הגורמים השונים; זהו טיבו של התהליך הנוכחי והוא נכון לגבי כל המעורבים. בצורה כזאת לא ניתן לקבוע את התקציב באופן מיטבי, ובוודאי שהוא אינו מבטא בחירה מושכלת של סדר עדיפויות; גם ראש הממשלה אינו יכול להכריע בצורה מושכלת בהתנהלות

כזאת. גם הוא ניצב בפני מערכת לחצים לגבי התוספות על בסיס תקציבי נתון, וכך גם אנשי אגף התקציבים באוצר.

אך האם ייתכן תהליך אחר? במדינה מערבית מתוקנת, גוף כמו מועצה פיסקלית מציע תוואי פיסקלי מושכל רב-שנתי, המציע סדר עדיפויות להחלטת נבחרי הציבור. כך למשל פועלים הגופים בארצות הברית – לשכת הבית הלבן לניהול ולתקציב (OMB) בממשל, ומשרד התקציב של הקונגרס (CBO). בישראל משנים את יעד הגירעון או ההוצאה חדשות לבקרים; גוף כמו מועצה פיסקלית היה מגדיר תוואי ריאלי גם לגירעון. במצב כזה הממשלה הייתה מחליטה במפורש ובמודע על סדר העדיפויות הלאומי, על סמך ההמלצות המקצועיות של המועצה הפיסקלית. גיבוש תוואי כזה צריך להיעשות הן לתקציב הביטחון והן לתקציבים אזרחיים עיקריים. מכאן שוועדת לוקר – שהוקמה כ"ועדת ברודט 2" לתקציב הביטחון – כלל איננה המנגנון הנכון, כי היא מתייחסת למכלול התקציב רק באופן חלקי. בהקשר זה חשוב להקפיד על העיקרון שתקציב הביטחון ייבנה על סמך הערכות מעודכנות של איומי ההווה והצפי לעתיד. לדיון נוסף בנושא זה בזויות ובדגשים שונים, ראו מאמרו של שמואל אבן, בפרק הבא.

סוגיות ארוכות-טווח

מבצע 'צוק איתן' הציף בעיות ארוכות-טווח בקרב שתי קבוצות חלשות:

- הפריפריה בדרום** – האזור שנפגע בלחימה הוא פריפריה גיאוגרפית וכלכלית שגם בימי שגרה אינה משגשגת. שדרות מסווגת באשכול חברתי-כלכלי נמוך (דרגה ארבע מתוך עשר), ויישובי מועצת אשכול מצויים באשכול חברתי-כלכלי בינוני (דרגה שש). להלן נתונים לגבי מספר משתנים המבטאים את המצב היחסי של אזור הפריפריה בדרום; אלה נתונים שסופקו לפני המבצע, ואין כאן טענה שהמבצע הביא להחמרה בהם:
- תחולת העוני ביישובי הדרום בשנת 2012 עמדה על 18.4 אחוזים לכלל התושבים, ועל 18.2 אחוזים לתושבים היהודים. זאת לעומת תחולת עוני של 10.9 אחוזים ביישובי המרכז החזקים.²
 - רמת האבטלה ביישובי הדרום בשנת 2014 עמדה על 6.9 אחוזים בהשוואה לשישה אחוזים בממוצע ארצי; אחוז המשתתפים בכוח העבודה היה נמוך מן הממוצע הארצי (63.7 אחוזים) ועמד על 62.2%.
 - הישגי התלמידים באזורים אלה, הן בבחינות המיצ"ב והן באחוזי הזכאים לתעודת בגרות, נמוכים בהשוואה למחוזות אחרים. כך למשל, שיעור הזכאים לתעודות בגרות מבין הנבחנים בשנת 2014 היה 73 אחוזים בדרום, לעומת כ-80 אחוזים במרכז.

- בתחום הפשיעה, נתוני 2011 מצביעים על שיעור גבוה יחסית של מורשעים מגיל 15 ומעלה ביישובי הדרום – 0.6 אחוז באשדוד, 0.7 אחוז באשקלון, 0.8 אחוז בבאר-שבע, בהשוואה ל-0.5 אחוז בירושלים, 0.6 אחוז בתל-אביב ו-0.4 אחוז בחיפה.
 - בתחום הנזקקות לשירותים חברתיים מציגים יישובים אלה רמות גבוהות בהשוואה ליישובים אחרים בארץ.³ במדגם של מספר יישובים בדרום – שדרות, קריית-מלאכי ואופקים – ניתן לראות כי שיעור הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים עמד על 27.7 אחוזים, 31.6 אחוזים ו-18.7 אחוזים בהתאמה. שיעורים אלה גבוהים יותר מהשיעורים שנדגמו ביישובים אחרים בשאר חלקי הארץ. לדוגמה, בתל-אביב 15.5 אחוזים, בכפר-סבא 13.1 אחוזים, בחיפה 11.6 אחוזים ובירושלים 14.9 אחוזים. על בסיס זה נוספו נזקי המלחמה הישירים והעקיפים, שפגעו בעיקר בחקלאות ובעסקים קטנים ובינוניים. הפעילות הכלכלית ב'עוטף עזה' נפגעה אף יותר מאשר באתרים אחרים בדרום. למעשה אירעה פגיעה בקבוצות אוכלוסייה שאינן חזקות מלכתחילה, המציבה סימן שאלה לגבי נכונותן לשוב לתפקוד נורמטיבי.⁴
 - **האוכלוסייה הערבית בישראל** – מצבם הכלכלי-חברתי של ערביי ישראל הוא בנחיתות ניכרת בהשוואה לציבור היהודי. מצב זה אינו חדש והוא מאפיין את המשק הישראלי זה שנים רבות.⁵ ברור שהרקע הכלכלי הקשה הוא גורם משמעותי שמזין רגשות קיפוח וניכור מהממשלה ומהחברה בכלל. להלן כמה נתונים עדכניים המשקפים זאת:
 - השכר הממוצע לשעה של גברים ערבים הוא כ-60 אחוזים משכר גברים יהודים. כמו כן, קיימת אצלם פרישה מוגברת משוק העבודה בגיל 40-45. בקרב הנשים רווחים שיעורי השתתפות נמוכים במיוחד בשוק העבודה, כ-22 אחוזים (לפי סקר כוח אדם ב-2012).
 - שיעור התעסוקה בקרב בני 18-22 נמוך במיוחד ועומד על כ-26 אחוזים.
 - תחולת עוני גבוהה המגיעה לכ-48 אחוזים מסך הנפשות, בהשוואה לכ-15 אחוזים במגזר היהודי הלא-חרדי.
- במצב זה לא חל שינוי משמעותי לפני מערכת 'צוק איתן'. עם זאת, יש לציין כי מחקר של מיעארי, זוסמן וזוסמן משנת 2012 מצא שאירועי אוקטובר 2000 הביאו לעלייה בפיתורי עובדים ערבים.⁶ מדיווחים שהתקבלו במשרד הכלכלה מסתמן שהייתה פגיעה משמעותית בעסקים ערביים במהלך 'צוק איתן'. בין היתר, חלה ירידה משמעותית בקנייה של יהודים מעסקים שבבעלות ערבים. סקר של מכון גיאוקרטוגרפיה שבוצע מטעם העיתון "גלובס" וממצאיו פורסמו בגיליון מתאריך 30 בספטמבר 2014⁷ מצא כי 29 אחוזים מהקונים היהודים נמנעו מקנייה בעסקים ערביים במהלך המבצע, 47 אחוזים הצהירו במהלך הלחימה שיפסיקו לקנות, ו-24 אחוזים ממשיכים להימנע מביצוע

רכישות במגזר. כ-57 אחוזים השיבו כי יחרימו חנויות שעובדיהן יתבטאו נגד צה"ל. יש לציין גם את קריאתו של שר החוץ, אביגדור ליברמן, ב-21 ביולי, להחרים עסקים במגזר הערבי אשר השתתפו בשביתה לאות הזדהות עם תושבי עזה. התפתחויות אלו מחריפות את הקרע הקיים ממילא בחברה הישראלית בין יהודים וערבים, ומקשות את שילובו של המיעוט הערבי בחברה הישראלית.

בנוסף לקבוצות החלשות הללו, ראוי לציין את ההתפתחויות לגבי קבוצה חלשה נוספת מבחינת הפעילות הכלכלית – החרדים. יש לציין שהחרדים לא היו שותפים בממשלה בשנים 2013-2014, ולפי דיווחים שונים בתקשורת חל קיצוץ מסוים בתקציבי חינוך ורווחה המופנים אליהם, אולם אין נתונים אמיינים וזמינים בנושאים אלה. מה שניתן לניתוח הם הנתונים הרלוונטיים לגבי החרדים בשוק העבודה, המוצגים בלוח 2.

לוח 2: האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה

סה"כ	נשים	גברים	
60%	71%	48.5%	שיעור ההשתתפות ב-2012
64.1%	73.2%	52.3%	שיעור ההשתתפות ב-2013
55.1%	64.4%	45.4%	שיעור התעסוקה ב-2012
57.3%	66.6%	48.3%	שיעור התעסוקה ב-2013

מקור: מחולל הדוחות של הסקר החברתי באתר הלמ"ס.

מלוח 2 עולה כי חלה עלייה בין שנת 2012 לשנת 2013 בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה ובשיעור התעסוקה, הן בקרב גברים והן בקרב נשים באוכלוסייה החרדית. שינויים אלה מהווים המשך למגמה הקיימת כבר כמה שנים, והם עקביים גם עם ירידה בתמיכות ממשלתיות לאוכלוסייה זו. עם זאת יש להדגיש ששיעור ההשתתפות של גברים חרדים בשוק העבודה עדיין נמוך ביחס לשיעור ההשתתפות של גברים לא-חרדים, וכי שיעורי העוני בקרבם היו גבוהים גם לפני הנתונים של שנת 2014. האוכלוסייה החרדית סובלת מבעיות ממושכות, גם אם לא חלו שינויים דרמטיים במצבה בשנה החולפת. בעיות אלו קשורות גם לתת-התרומה שלה לשירות הצבאי – נושא שהעסיק את הכנסת ואת הממשלה כמה פעמים בשנים 2012-2014. גם בתחום זה לא התחוללו שינויים מסעירים בתקופה האמורה, אם כי הוויכוחים שנלוו לדיונים בממשלה ובכנסת היו חריפים וזכו לתשומת לב ציבורית ניכרת. כך למשל סביב פעילות ועדת פלסנר בכנסת ב-2012, או סביב תהליכי החקיקה הקשורים לחוקי גיוס בכנסת היוצאת בשנים 2013-2014.

לסיכום יודגש כי אי-טיפול בסוגיות הפריפריה, הערבים בישראל והקהילה החרדית בישראל, תוך הימנעות ממתן כלים (בדמות השקעות בחינוך ובתשתיות) לאוכלוסיות אלו לצמצום הפערים הקיימים, עלולים ליצור בהמשך הדרך עלויות כבדות למדינה בדמות הוצאות על שירותים סוציאליים, ולמנוע מן המשק את מנוע הצמיחה הפוטנציאלי הנוסף שאוכלוסיות אלו מגלמות.

הערות

- 1 לדיון מפורט בנושא נזקי 'צוק איתן' ראו: ערן ישיב, "צוק איתן: סיכום כלכלי", בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **צוק איתן: השלכות ולקחים**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב: 2014.
- 2 לפי מסמך ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012 – אתר הביטוח הלאומי.
- 3 נתונים מן השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2014 – אתר הלמ"ס.
- 4 ראו: מאיר אלרן וערן ישיב, "צוק איתן/הניצחון האמיתי הוא החוסן החברתי והלאומי", **דה מרקר**, 17 באוגוסט 2014.
- 5 לתיאור מקיף ראו: ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, 2010, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה" **סקר בנק ישראל** 84, עמ' 39-86. ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", **הרבעון לכלכלה**, 1-2, מרץ-יוני 2011, עמ' 120-160.
- 6 Miaari Sami, Asaf Zussman and Noam Zussman, "Ethnic Conflict and Job Separations," *Journal of Population Economics*, Vol. 25, No.2, pp. 419-437.
- 7 אילנית חיות, "24% מהצרכנים היהודים ממשיכים להחרים עסקים של ערבים", **גלובס**, 30 בספטמבר 2014. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000974929>

ההתנצחות על תקציב הביטחון בישראל

שמואל אבן

הקדמה

בדיונים שקיימו הממשלה והכנסת על תקציבי הביטחון לשנים 2014 ו-2015 נרשמה עליית מדרגה בהתנצחות המסורתית בין משרד הביטחון למשרד האוצר. זו הגיעה לשיאה לאחר שצה"ל נאלץ לעצור במאי 2014 את פעילות האימונים השנתית של כוחות מילואים בשל מחסור בכסף. "התנצחות", יש לומר, היא מצב של חוסר הסכמה רבתי בין צדדים בנוגע לגבולות הדיון, לסמכויות של הצדדים, למושגים ולתכנים של הדיון. משרד האוצר טוען שתקציב הביטחון "גדול מדי על המשק", ואילו צמרת הביטחון טוענת כי תקציב הביטחון קטן מדי להתמודדות עם צורכי הביטחון של ישראל, ולראיה – כבר במאי נדרשה תוספת לתקציב הביטחון לשנת 2014. הריטואל אינו חדש והוא חוזר על עצמו מדי שנה. הטענות שמעלים משרדי האוצר והביטחון, לצד הקושי של הממשלה לקבל אחריות ולהכריע, מעלים את השאלה: האם תקציב הביטחון נקבע בתהליך תקין ובשיקול דעת, המביא בחשבון הן את האתגרים הביטחוניים והן את הצרכים האזרחיים, ומהם תפקידיו של כל אחד מהצדדים בתהליך זה. מאמר זה מציג את התפתחות הוצאות הביטחון של ישראל ונתוני תקציב הביטחון, את מהלך ההתנצחות על גודל התקציב והגורמים לכך. בסוף המאמר מוצגות המלצות לדיון בתקציב הביטחון.

הוצאות הביטחון בישראל

ההוצאה לצריכה הביטחונית בישראל ("הצריכה הביטחונית") מוגדרת כסך ההוצאות הישירות לטובת ביטחון בישראל. מושג זה כולל את סך ההוצאות של כוחות הביטחון (צה"ל, שב"כ, המוסד ועוד).¹ בשנת 2014 הגיעה הצריכה הביטחונית של ישראל ל-62.5 מיליארד ₪.² ההוצאה לצריכה ביטחונית מקומית (שאינה כוללת רכש במטבע חוץ,

הממומן בעיקרו באמצעות הסיוע האמריקאי) הגיעה ל-52.3 מיליארד ₪. בשנת 2013 הסתכמה הצריכה הביטחונית ב-58.6 מיליארד ₪, והצריכה הביטחונית המקומית עמדה על 48.4 מיליארד ₪.

הצריכה ביטחונית של ישראל גדלה באופן ריאלי על פני השנים (ראו לוח 1). מגמה זו נמשכה גם בשנים האחרונות, על אף עלייה במודעות הציבור בישראל לצרכים החברתיים, לאחר המחאה החברתית בשנת 2011. הסיבות העיקריות לכך הן אירועים ביטחוניים אלימים, איומים ביטחוניים מסוכנים ואי-הוודאות באשר לכיוון שאליו מועדות פניו של המזרח התיכון הלא-יציב. כידוע, ישראל מאויימת על ידי מכלול של גורמים אסלאמיסטיים שאינם מכירים בקיומה, הכולל את איראן, חזבאללה, המדינה האסלאמית, אל-קאעדה על שלוחותיו, חמאס, הג'האד האסלאמי הפלסטיני ועוד פלגים שוליים יותר. בנוסף קיים פוטנציאל לחיכוך עם הרשות הפלסטינית וקיימת אי-יציבות בחלק ממדינות האזור, המגבירה את הצורך לשמור על הגבולות. במערכת כה בלתי-יציבה נדרש לשמור על שולי ביטחון גבוהים. במערכת הביטחון טוענים שהמשאבים המוקצים לביטחון אינם הולמים את האתגרים הביטחוניים המתפתחים.³



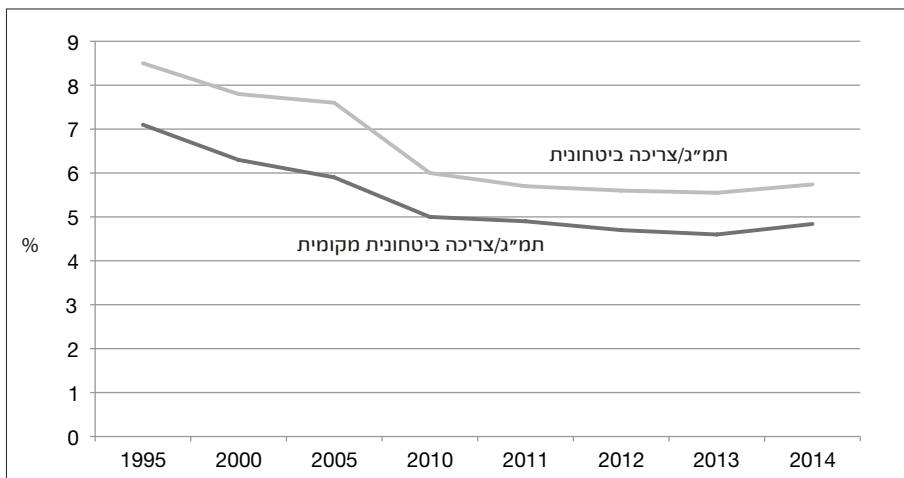
לוח 1: הוצאה לצריכה ביטחונית בתקופה 1995-2014 (במיליארד ₪, במחירים קבועים של שנת 2010)

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס).

המאמץ הביטחוני במונחים כלכליים

המאמץ הביטחוני במונחים כלכליים נמדד במדדים כמותיים יחסיים, כגון: היחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר, היחס בין הצריכה הביטחונית לצריכה הציבורית, הצריכה הביטחונית לנפש וכדומה. מדדים אלה אמורים להיות גורם משמעותי בדיון בסוגיית נטל הביטחון על המשק. ככל שהם נמוכים יותר, כך מועטה יותר השפעת הוצאות הביטחון על המשק.

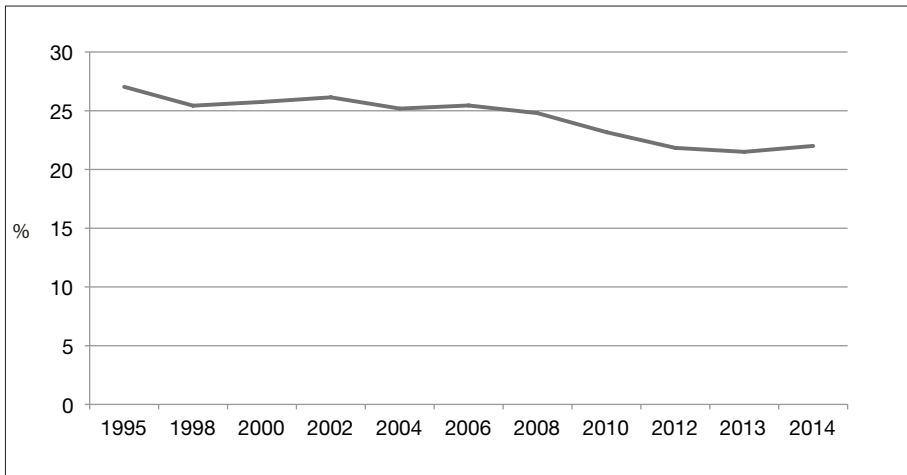
התמונה בכל המדדים דומה: למרות הגידול המוחלט בהוצאות הביטחון, חלה ירידה רב-שנתית ניכרת במאמץ הביטחוני במונחים כלכליים בעשורים האחרונים, וזאת בשל גידול מהיר יותר במקורות הכלכליים. עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת התמתנות בקצב הירידה בשל האטה מסוימת בצמיחה, ובשנת 2014 חלה אף עלייה במדדי המאמץ הביטחוני בעקבות מבצע 'צוק איתן'. להלן יוצגו ההתפתחויות במדדים אלה. **היחס בין הוצאות הביטחון המקומיות לתוצר**. בשנת 2014 עמד יחס זה על 4.8 אחוזים, בשנת 2013 – 4.6 אחוזים, בשנת 2000 – 6.2 אחוזים, ובשנת 1995 – 8.5 אחוזים (ראו לוח 2).



לוח 2: הצריכה הביטחונית כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי (1995-2014)

המקור: למ"ס.

היחס בין הצריכה הביטחונית המקומיות ובין סך הצריכה הציבורית (ללא רכש צבאי). יחס זה עמד בשנת 2014 על כ-22 אחוזים, לעומת 21.5 אחוזים בשנת 2013, כ-26 אחוזים בשנת 2002 וכ-27 אחוזים בשנת 1995. בסך הכול, חלה ירידה רב-שנתית ניכרת במאמץ הביטחוני לפי מדד זה (ראו לוח 3).



לוח 3: הצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהצריכה הציבורית (ללא רכש צבאי) (1995-2014)

המקור: למ"ס.

ההוצאה לביטחון לנפש. לוח 4 מציג את השינויים הריאליים שחלו במקורות ובשימושים לנפש בשנים 1995-2014. רמת ההוצאה הביטחונית לנפש שמרה על ערכה הריאלי לאורך התקופה (כ-7,000 ₪ לנפש במחירי 2010, למעט עלייה ל-7,300 ₪ בשל 'צוק איתן'). לעומת זאת, חלה עלייה ריאלית במשאבים האזרחיים (צריכה פרטית וציבורית) לנפש, כך שחלקה של הצריכה האזרחית לנפש בסך השימושים לנפש עלה מכ-71 אחוזים לכ-75 אחוזים מסך השימושים, ואילו חלקה של הצריכה הביטחונית לנפש ירד מכ-7.5 אחוזים לכ-6 אחוזים. בשנים האחרונות יש אמנם התייבבות ואף עלייה קלה בחלקה של הצריכה הביטחונית לנפש, אולם השוואה בין ראשית התקופה לסופה מראה כי בעשרים השנים האחרונות ניתנה עדיפות ברורה בחלוקת המשאבים לצריכה האזרחית על פני הביטחון, ובמידה פחותה על פני ההשקעות. המאמץ הביטחוני של ישראל עדיין גדול בהשוואה למדינות אחרות אך הוא פחת במונחים רב-שנתיים, והוצאות הביטחון אינן גורם דומיננטי ביחס לקשיים כלכליים-חברתיים בישראל,

להבדיל מהמצב בשנות השבעים והשמונים. ישראל נהנית ממצב כלכלי טוב בהרבה מזה של מדינות רבות בעולם, שנטל הביטחון על המשק שלהן קטן בהרבה. מדוע, איפוא, אזרחים רבים בישראל אינם חשים בכך? התשובה לכך טמונה במגזר האזרחי עצמו. למשל, הצריכה האזרחית לנפש אמנם גדלה באופן ריאלי בשיעור ניכר, אולם לא כל חלקי האוכלוסייה נהנים מהגידול באותה מידה, אם בכלל, וזאת בשל פערים גדולים בחלוקת ההכנסות והעושר בין שכבות האוכלוסייה בישראל, כפי שמראים מחקרים שונים בנושא.⁴

שנה	השימושים לנפש באחוזים מסך השימושים לנפש			השימושים לנפש באלפי ₪ בערכים ריאליים			
	% צריכה אזרחית לנפש %	% צריכה ביטחונית לנפש	% השקעה לנפש (מסך השימושים לנפש) (לנפש)	סך שימושים לנפש	צריכה אזרחית לנפש	צריכה ביטחונית לנפש	השקעה לנפש
1995	70.9	7.5	21.6	93.4	66.2	7.0	20.2
2000	72.9	7.0	20.2	101.6	74.0	7.1	20.5
2005	75.8	6.8	17.4	100.4	76.1	6.8	17.5
2010	75.7	6.1	18.2	110.8	83.9	6.8	20.2
2011	73.9	5.8	20.3	114.9	84.9	6.6	23.3
2012	73.7	5.7	20.5	116.8	86.1	6.7	24.0
2013	74.1	5.9	20.0	117.6	87.2	6.9	23.5
2014	74.7	6.1	19.2	118.4	88.5	7.3	22.7
% שינוי ריאלי מ-1995	5.4	-18.4	-11.3	26.9	33.7	3.5	12.6

לוח 4: מגמות ריאליות בצריכה האזרחית לנפש ביחס לצריכה הביטחונית לנפש (1995-2014)

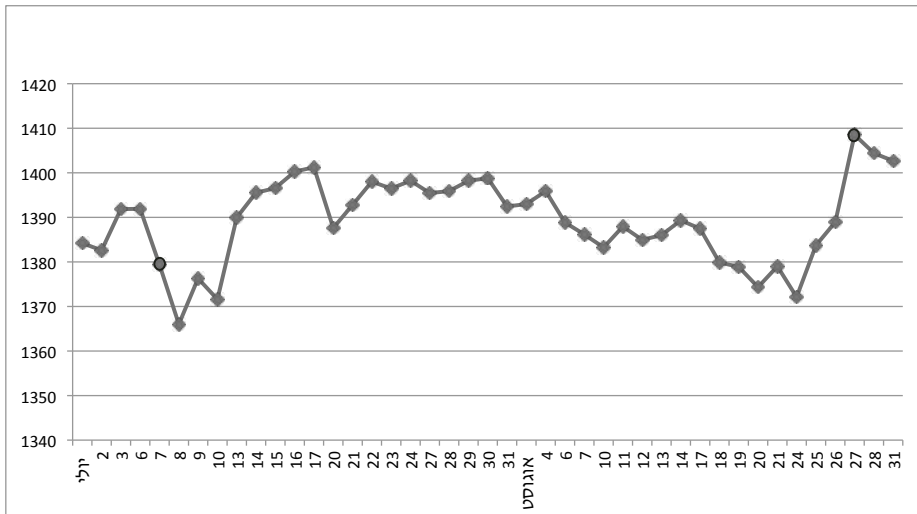
(במחירים קבועים של 2010)

המקור: למ"ס.

התרומה של הוצאות הביטחון

תרומה ישירה של הוצאות הביטחון לפעילות התקינה של המשק. ככלל, המשאבים המופנים למערכת הביטחון משפיעים על יכולתה של המדינה להגן על עצמה מפני מלחמה, טרור ומעשי איבה; על היכולת להרתיע אויבים ועל היכולת לקצר את משך המלחמות או לצמצם את נזקיהן. עניין זה הומחש למשל במבצע 'צוק איתן'. למרות

המבצע סיים המשק הישראלי את שנת 2014 עם צמיחה ריאלית של 2.6 אחוזים, לעומת 3.2 אחוזים בשנת 2013 – פער לא גדול בהתחשב ב־50 ימי לחימה. ניתן לשער כי אלמלא הגנת 'כיפת ברזל' במבצע 'צוק איתן', הייתה עלות הנזק למשק הישראלי גבוהה פי כמה. לוח 5 מדגים את התנהגות שוק ההון במהלך מבצע 'צוק איתן', שמעידה על הביטחון של קהילת העסקים מישראל ומחו"ל במשק הישראלי, לפחות באירוע בסדר גודל זה. ברור כי בתרחיש של מתקפה מסיבית יותר, למשל מצד חזבאללה, יהיה האתגר קשה בהרבה. לפיכך, ניתן לראות את הוצאות הביטחון גם כהשקעה המפחיתה את רמת הסיכונים שבה נמצאת המדינה ומאפשרת את פעילות המשק, ולא רק כהוצאה הגורעת ממשאבי המגזר האזרחי.



לוח 5: מדד תל-אביב 25 במהלך 'צוק איתן' (8 ביולי - 26 באוגוסט 2014)

המקור: Investing.com

תרומה עקיפה של מערכת הביטחון למשק. בצד התרומה לביטחון, למערכת הביטחון יש תרומות עקיפות למשק ולחברה, ביניהן הקניית הרגלי עבודה, ידע מקצועי ותכונות של מנהיגות ומצוינות; מקור לעובדים מיומנים, למנהלים וליזמים במשק; הקמת חברות הזנק, תרומה לפיתוח טכנולוגי ולתעשיות הביטחוניות; מקור לגידול בתוצר וביצוא; תרומה לאינטגרציה חברתית, לחינוך, לרפואה, לתעסוקה, להתיישבות ועוד. תרומות אלה מהוות תוספת ניכרת לביטחון הלאומי לחברה ולמשק, והן אינן מובאות

בחשבון בעת קביעת תקציב הביטחון למעט במקרים חריגים, כגון מעבר בסיסים של צה"ל לנגב.

תקציב הביטחון

על פי ספר תקציב המדינה, "תקציב ביטחון" בישראל הוא תקציב משרד הביטחון, בתוספת מספר סעיפי תקציב קטנים. תקציב משרד הביטחון הוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה השנתית של צה"ל ושל אגפי משרד הביטחון. בתקציב יש גם סעיפים "לא-צבאיים" כגון הוצאות לגמלאות של אנשי צה"ל ומשרד הביטחון שכבר פרשו, וכן הוצאות של אגף שיקום נכים ואגף תמיכה במשפחות והנצחה. תקציב משרד הביטחון אינו כולל תקציבים של ארגוני הביטחון האזרחיים: מוסד, שב"כ ועוד. הרכבו של תקציב הביטחון אינו זהה להרכב הצריכה הביטחונית, אף ששניהם כוללים את הוצאות צה"ל.⁵

בתקציב הביטחון מופיעות קטגוריות שונות המשפיעות על התכנון ועל הדיון בו, כדלקמן:

- א. תקציב הביטחון המקורי נטו – זהו תקציב הביטחון הבסיסי המופיע בספר התקציב. הוא כולל סיוע אמריקאי רגיל ומשמש בסיס לדיון על תקציב השנה הבאה.
- ב. תקציב הביטחון המקורי ברוטו – כולל את התקציב המקורי נטו בתוספת "הוצאה מותנית הכנסה", שהיא הוצאה המבוססת על סיוע אמריקאי נוסף על הסיוע הרגיל, ועל הכנסות של משרד הביטחון בגין: מכירת ציוד, קרקעות, שירותים שונים וכדומה.
- ג. תוספות לתקציב – תוספות שניתנות בדרך כלל במהלך השנה, כאשר מסתבר שהתקציב אינו מספיק לצורכי הביטחון; או בעת הכנת התקציב, כאשר מכירים בכך שמדובר בתוספת חד-פעמית שאינה נכללת בבסיס התקציב לשם חישובו בשנה הבאה.

ב"הצעת תקציב המדינה לשנת 2015" (מנובמבר 2014)⁶ נקבע שתקציב הביטחון נטו יעמוד על 52.7 מיליארד ₪, והתקציב ברוטו יהיה 64.8 מיליארד ₪. הנתון האחרון מהווה 15.6 אחוזים מסך הצעת תקציב המדינה ברוטו, ו-5.8 אחוזים ביחס לתחזית התמ"ג של האוצר לשנת 2015. משרד הביטחון טען בדצמבר 2014 כי עדיין חסרים 5.6 מיליארד ₪ לצורכי הביטחון בשנת 2015.⁷ יצויין כי מלבד משרד הביטחון, הצעת

תקציב המדינה לשנת 2015 כללה גם גידול בתקציבים של משרדי החינוך, הבריאות והרווחה ביחס לתקציב 2014, תוך הגדלת הגירעון בתקציב המדינה.

לוח 6: תקציב הביטחון (2013-2015) (במיליארדי ש"ח)

"הצעת תקציב 2015"	תקציב 2014	תקציב 2013	
52.7	51.0	52.5	תקציב מקורי נטו (תקציב הבסיס)
7.8	6.7	5.3	הוצאה מותנית הכנסה
60.5	57.7	57.8	תקציב מקורי ברוטו (א + ב)
4.3	*2	3.5	תוספת "חד-פעמית" לתקציב נטו ⁸
0	0.7	0.6	תוספת להוצאה מותנית הכנסה
64.8	*60.4	61.9	סך תקציב ברוטו (ג+ד+ה)

המקור: משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2015 מנובמבר 2014.
* ללא עלויות מבצע 'צוק איתן' בסך 7 מיליארד ₪.

ההתנצחות על תקציב הביטחון

בשנת 2014 ניכרה מעורבות עמוקה של הדרג הצבאי העליון – שר הביטחון והרמטכ"ל – במאמץ להסביר לממשלה ולכנסת את הצורך בהגדלת בסיס תקציב הביטחון. לפי משרד הביטחון, תקציב הביטחון המקורי רחוק מלספק את הצרכים ועל כן נדרשת בכל שנה תוספת, עוד בטרם התרחשו אירועים חריגים המחייבים תוספת מיוחדת. למשל, דווח כי בתקציב הביטחון (המקורי) לשנת 2014, הסעיפים (בשקלים) המיועדים לקיום הצבא, פעילותו ואימונו הסתכמו בכ-26 מיליארד ₪ בלבד. שאר תקציב משרד הביטחון הוקצה לסעיפים שאינם נתונים ליכולת התמרון התקציבית של צה"ל, ביניהם: רכש צבאי בכספי סיוע, אמצעים מיוחדים, מיסים, מטה משרד הביטחון, ובנוסף – תשלום לגמלאים שפרשו, שיקום נכים, תמיכה במשפחות והנצחה.⁹ הוצאות הפנסיה, למשל, הן התחייבויות של משרד הביטחון המעוגנות בהסכמים שלהם שותף משרד האוצר. בנתונים אלה קשה לצה"ל לבנות יכולות נוספות שיאפשרו לספק יותר ביטחון, והוא אף נאלץ לבצע קיצוצים ביחידות המילואים של צבא היבשה, שעשויות להידרש במיוחד במלחמות בהיקף נרחב.

תפקיד האוצר הוא לרכז את עבודת הכנת תקציב המדינה, ותפקיד הממשלה הוא לקבל החלטות לגבי תקציבי המשרדים בהתאם לסדר העדיפויות שלה, עד שהתקציב יתכנס לגירעון המקובל על הממשלה. אולם בפועל, משרד האוצר מקבל על עצמו את תפקיד המרסן של תקציב הביטחון. בידי כלים וסמכויות לבקר את הדרישות

הכספיות של משרד הביטחון מבחינת התמחיר, ולהציע צעדי התייעלות מסוימים. אולם, אין בידי משרד האוצר סמכות וכלים להמליץ על גודלו של תקציב הביטחון, משום שהוא אינו אמור להכיר לפרטי-פרטים את אתגרי הביטחון ואת הדרכים האפשריות להתמודד עימם. למרות שסך ההוצאה של המשרדים האזרחיים גבוה בהרבה וגם בהם דרושה בוודאי התייעלות, לא מזוהה מאבק בעוצמה זו של משרד האוצר מולם. הדבר מעורר שאלות: מדוע מתמקד האוצר במשרד הביטחון? האם אינו חורג בכך מתפקידו המקצועי לתחום ההכרעה של הדרג הפוליטי?

מהות ההתנצחות: תקציב הביטחון בעיקרו הוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה של צה"ל. למשרד האוצר אין כלים לבחון אותה ואין זה תפקידו. מכאן שההתנצחות בין משרד האוצר למשרד הביטחון אינה דיון מעמיק בתקציב, בתוכניות שהוא אמור לממן ובשאלות הגדולות של בניין הכוח ועלותו, למשל: כמה משאבים ישראל צריכה להשקיע ביכולות תקיפה נגד פרויקט הגרעין באיראן; האם ישראל יכולה להרשות לעצמה לצמצם את צבא המילואים בכוחות היבשה; האם ישראל צריכה להגדיל משמעותית את מספר סוללות 'כיפת ברזל' וכדומה; מה צריך להוסיף ליכולות הצבאיות ועל מה ניתן לוותר. מאחר שמשרד האוצר אינו מומחה בעניינים אלה, הוא מתמקד בעניינים הקרובים אליו כגון מיסוי התקציב ונושא השכר והגמלאות בצה"ל. הנושא האחרון אמנם חשוב לבירור במסגרת הדיונים על השכר והגמלאות במגזר הציבורי, וכחלק מהדיון במודל השירות בצה"ל, אך בתקציב יש עניינים אחרים וחשובים לא פחות. כך יוצא שההתנצחות בין המשרדים עלולה ליצור רושם מוטעה של בקרה הדוקה, אך בפועל, מלבד משרד הביטחון אין אף גוף במדינה העוסק באופן מעמיק בתקציב הביטחון לפני אישורו בממשלה.

הסיבות להתנצחות: ההתנצחות בין משרדי האוצר והביטחון נראית כמו "כיפור ידיים" מסורתי בין שני המשרדים החזקים בממשלה. משרד הביטחון שולט באופן חלקי בתקציבו, ומשרד האוצר שולט ללא עוררין בכל הסעיפים האחרים של תקציב המדינה. מלבד משרד הביטחון שנהנה, כאמור, מכללי תקצוב והוצאה ייחודיים הנוגעים לצרכיו המיוחדים,¹⁰ שאר המשרדים מתקשים להתמודד עם עוצמתו וסמכויותו של משרד האוצר, ועל כן אין שם עימות בסדר גודל כזה.

סיבה אחרת למחלוקת ואולי מהותית יותר היא הבדלים בהשקפת העולם וביעדים של המשרדים, כאשר כל אחד מהם רואה את טובת המדינה מנקודת מבטו. עבור משרד הביטחון – הביטחון (במובן הצבאי) הוא בעדיפות עליונה משום שזהו תחום אחריותו, ומשום שהביטחון הוא תנאי הכרחי להשגת כל היעדים האחרים של המדינה. בנוסף

מציינים במשרד הביטחון את תרומת המגזר הביטחוני לצמיחה ולחברה בישראל. עם זאת, במשרד הביטחון לא מכירים לפרטים את הצרכים של המשרדים האזרחיים ושל המשק בכלל. לעומת זאת, במשרד האוצר רואים, כנראה, בתקציב הביטחון נטל כבד על המגזר האזרחי ומקור לגירעון בתקציב המדינה, ועל כן נעשים מאמצים רבים לקצץ בו. ברם, ברור שיצירת הגירעון אינה ייחודית דווקא להוצאות הביטחון, אלא לכל חריגה בהוצאות הממשלה. חשוב לציין כי יציבות המשק ופיתוח ההון האנושי במדינה (החינוך) הם בעלי חשיבות גבוהה לביטחון הלאומי של ישראל בטווח הארוך, ועל כן יש להתחשב בטיעון לפיו מוטב לעיתים להסתכן גם בתחום הביטחון, אולם בין אם כן ובין אם לאו הממשלה היא זו שאמורה להסתכן בעת חלוקת המשאבים. לאור האמור לעיל, אפשר לומר שהוויכוח מתקיים משום שמשרד הביטחון שאמון על הביטחון אינו רואה את תמונת המשאבים והצרכים הכוללת, ואילו משרד האוצר, הרואה את התמונה הזו, חסר מומחיות בתחום הביטחון. הפתרון מחייב שיתוף פעולה הדוק בין המשרדים, אך בפועל התפתחו ביניהם יחסי אי-אמון קשים. בהקשר זה אמרה ביוני 2012 החשבת הכללית באוצר, מיכל עבאדי-בויאנג'ו: "אני רואה במשרד הביטחון פרטנר. נעשתה בחודשים האחרונים עבודה חשובה, אבל תהליך בניית האמון בין משרד האוצר ומשרד הביטחון ייקח עוד זמן רב".¹¹ נראה שמאז חלה דווקא החמרה. ככלל, נראה שהדרג המיניסטרילי לא מנסה די הצורך ליישב מערכת יחסים בעייתית זו, שבמידה מסוימת אולי מקלה עליו את נטל ההכרעה בנוגע לסיכונים הביטחוניים.

התנהלות הוויכוח: נראה כי "הדיון" שאמור להיעשות בחדרי הישיבות בלבד נעשה בפומבי – בגלוי ובאמצעות הדלפות, תוך שימוש במידע סלקטיבי או מגמתי, ולא בהכרח מתוקף "זכות הציבור לדעת". אפשר להתרשם כי הוויכוח הפך למאבק יוקרה שבמהלכו ננקטות דרכי פעולה שמטרתן להביך את הצד האחר ולערער את אמינותו בקרב הציבור והמערכת הפוליטית, ובסופו של דבר – ליצור לחץ ציבורי שעלול להתפרש כמאמץ לכפות את עמדת הדרג המקצועי על הדרג הפוליטי הנבחר. דיאלוג פומבי כזה בין פקידי משרדי האוצר והביטחון אינו מוכר בעולם.

דרך התנהלות זו מזיקה לכולם. הציבור מזהה שאין מדובר בדיון מקצועי ונוצר רושם שלילי ששני המשרדים מנהלים מקח וממכר, תוך חשיפת נתונים הנוחים להם. בפועל, כמעט מדי שנה אושר למשרד הביטחון תקציב מתוכנן הקטן בהרבה מצרכיו, כנראה לשביעות רצון האוצר, אך במהלך השנה הפך התקציב לבלתי-רלוונטי ומשרד הביטחון קיבל תוספת גדולה. הדבר עורר פליאה בציבור ובכנסת על האיכות של

תכנון וביצוע התקציב המקורי.¹² ברור שלטלטה הזו יש גם מחיר כלכלי ניכר, ומחיר תדמיתי בתחום אמון הציבור במשילות (יכולת לנהל את ענייני המדינה) בישראל.

המשבר האחרון: הוויכוח המסורתי בין משרד האוצר למשרד הביטחון על גודלו של תקציב הביטחון עלה מדרגה כבר בשנת 2013. בעקבות קיצוץ תקציב הביטחון לשנת 2014, שעליו הוחלט עוד בשנת 2013, ביצעה מערכת הביטחון שורה של צעדי חיסכון, ביניהם סגירת יחידות מילואים בכוחות היבשה. במאי 2014 הודיע הצבא כי הופסקו פעילויות שונות לרבות אימונים של אנשי המילואים, בשל מחסור בכסף. דובר צה"ל הסביר כי "תוכנית העבודה לשנת 2014 תוכננה באופן אחראי תחת המשימות וגודל הצבא, כפי שאושרו באוקטובר 2013 בקבינט ובינואר 2014 בוועדת החוץ והביטחון". לדבריו, "לאורך כל הדרך הוצגו המשמעויות של אישור תוכנית עבודה עם תקציב חסר לכלל הגורמים הרלוונטיים. הובהר כי בחודש מאי, צה"ל יגיע לנקודת קצה שבה יידרשו החלטות קשות".¹³ הרמטכ"ל בני גנץ אמר במאי 2014: "אנו מתמודדים עם אתגר משאבי מורכב, כמוהו לא ידענו בעבר ועלולות להיות לו השלכות דרמטיות על צה"ל... בימים אלו אנו נאלצים לקבל החלטות כואבות המשפיעות על כל המערכים, על כל התחומים – במילואים ובסדיר, באימונים, בשטח ובעשייה בעורף. למדינה סדרי עדיפויות ברורים, בביטחון לקחנו כבר את מרב הסיכון האפשרי... אני מוטרד מהכשירות בהווה ומודאג מאוד מהכיוונים לעתיד".¹⁴ ביוני 2014 הושגה הסכמה בין משרד האוצר למשרד הביטחון שלפיה יוזרמו למשרד הביטחון כספים להמשך הפעילות השוטפת, אולם ביולי 2014 החל מבצע 'צוק איתן'.

מבצע 'צוק איתן' החמיר את הפער בתקציב המדינה, ובין הצדדים פרץ ויכוח על עלות המבצע. משרד הביטחון טען שעלויות המבצע הן כ-9 מיליארד ₪ ומשרד האוצר נקב בכ-5 מיליארד ₪ בלבד. לבסוף נקבע שעלות המבצע עומדת על 7 מיליארד ₪. מהיכן הפער הגדול? לפי פרסומים, נראה שמדובר בין היתר בכללי חשבונאות ותמחור שונים שבהם משתמשים הצדדים. לדוגמה: האם יש לזכות את צה"ל במחיר העלות של חימוש שנורה או במחירי מחירון עדכניים; האם יש לקזז מתקציב 2014 פעילויות אימונים וביטחון שוטף שלא בוצעו בגלל הלחימה או להעבירם לשנת התקציב הבאה, ועוד. במסגרת יישום לקחי המבצע נדרש, בין היתר, מימון לצורך פתרון איום המנהרות ההתקפיות, לתגבור אמצעי הגנה כמו נגמ"שי 'מרכבה' ומערכות 'מעיל רוח' להגנה מפני טילים נגד טנקים ועוד. לאחר תום המבצע, בפתח ישיבת הממשלה ב-31 אוגוסט 2014, קבע ראש הממשלה, בנימין נתניהו, את סדר העדיפויות: "להתחיל למלא את החוסרים במערך הביטחון, זה משקף את הבנתנו שביטחון קודם לכול... הדבר מחייב

אותנו לשנס מותניים כדי לאפשר לצה"ל, לשב"כ ולכוחות הביטחון האחרים להגן על ישראל ביעילות".¹⁵

שר הביטחון, משה יעלון, אמר בתחילת ספטמבר 2014 שכדי לשמור על העליונות הצבאית של ישראל, תקציב הביטחון לשנת 2015 חייב לגדול. לדבריו, "פגיעה בתקציב הביטחון, וכפועל יוצא מזה במחקר, בפיתוח ובהצטיידות, תדרדר את מדינת ישראל למקומות שאסור לה להגיע אליהם... אי-אפשר לדרוש מצד אחד צבא מאומן ומיומן, עם יכולות טכנולוגיות הגנתיות והתקפיות מהמעלה הראשונה, ומצד שני לכבול את ידיו".¹⁶ שר האוצר, יאיר לפיד, ציין כי "יש דיון מקצועי מול מערכת הביטחון. הדיון על תקציב הביטחון הוא דיון על תקציב המדינה. הכול אותו כסף. הכסף הזה צריך להיות גם לחינוך, לבריאות ורווחה".¹⁷

באוקטובר 2014 אישרה הממשלה למערכת הביטחון תוספת של 6 של מיליארד ₪ לתקציב 2015. ברם, גם לאחר אישור התקציב פרץ ויכוח נוקב בקבינט בין הצדדים, כאשר שר הביטחון גילה כי רוב התוספת היא חד-פעמית, וכי סעיפי תקציב שהאוצר התחייב לממנם מחוץ לתקציב הביטחון (כגון העברת בסיסי צה"ל לנגב) נרשמו בהצעת תקציב הביטחון לשנת 2015.

ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון: באמצע שנת 2014 החלה בעבודתה ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל.) יוחנן לוקר, שאמורה אף היא להציע מתווה לקביעת תקציב הביטחון לטווח הארוך. על הקמת הוועדה הוחלט באוקטובר 2013 בקבינט הביטחוני-מדיני בעקבות חילוקי דעות בין משרד הביטחון לאוצר, ומאחר ששרים בקבינט טענו שמסקנות ועדת ברודט משנת 2007 אינן רלוונטיות.¹⁸ ועדת לוקר אמורה להציג את מסקנותיה בחודשים הקרובים, כדי שישפיעו על קביעת תקציב הביטחון לשנת 2016 ואילך.

סיכום

על אף העלייה בנטל הביטחון בשנת 2014, ניכרת בעשורים האחרונים מגמת ירידה במאמץ הביטחוני ובסדר העדיפות בחלוקת המשאבים שמקבל הביטחון ביחס למגזר האזרחי. לכן, הוצאות הביטחון אינן גורם דומיננטי לבעיות במצב החברתי-כלכלי בישראל.

בהתחשב בהערכת המצב הביטחוני ובשיקולי עלות-תועלת, נראה שאין מקום לבצע קיצוץ משמעותי בהוצאות הביטחון. קיצוץ כזה עלול להיות כרוך בעלייה

משמעותית בסיכונים הביטחוניים, והסכומים שיקוצצו לא יאפשרו עלייה משמעותית ברמת החיים ובהשקעות בישראל.

בין האוצר למשרד הביטחון אין דיון מקצועי יסודי בתקציב הביטחון, כך שמחוץ למשרד ביטחון אין בחינה מעמיקה של הנחות היסוד הביטחוניות ושל תוכנית העבודה של צה"ל העומדת מאחורי התקציב. המאמץ המתחייב כעת הוא ליצור תהליך תקין שבו ייקבעו הוצאות הביטחון המתוכננות בשיקול דעת המביא בחשבון את הצרכים הביטחוניים ואת הצרכים האזרחיים, תוך קבלת אחריות של הממשלה על הסיכונים המחושבים הכרוכים בכך.

המלצות

1. להגדיר במדויק את תפקידי המעורבים בהכנת תקציב הביטחון, ובמסגרת זו יש להבהיר את הנושאים הבאים:
 - לממשלה אחריות מלאה לקביעת תקציב הביטחון – התקציב אמור לשקף את רמת הסיכון הביטחוני שהממשלה מוכנה לקבל על עצמה, בהתחשב באיומים הביטחוניים ובצרכים הלאומיים האחרים. התקציב אינו נקבע לפי החלטה של משרד הביטחון ובוודאי לא של משרד האוצר, ואף לא כפשרה בין שני משרדים אלה.
 - תפקיד מערכת הביטחון – להציג נתונים, הערכות, הצעות וחלופות להחלטה תוך הצגת סדר עדיפויות, מתוך הבנה שחלק מבקשותיה לא יתקבלו.
 - תפקיד משרד האוצר – להציג את הערכת המקורות הכלכליים לתקציב המדינה כולו, את משמעויות הגירעון בתקציב המדינה על המשק, להציע הצעות התייעלות, לרכז את הכנת תקציב המדינה, לפקח על ביצועו, לערוך בקרה תקציבית על ההוצאות ועל דרישות נוספות של משרד הביטחון. חשוב שהדרג המקצועי באוצר יבחין בין אחריותו המקצועית ובין דעתו על חלוקת המשאבים בתקציב המדינה, שהיא עניין של הכרעה פוליטית.
 - מוצע להטיל על המטה לביטחון לאומי לרכז את הכנת הדיון בתקציב מערכת הביטחון, לקראת אישורו בממשלה.
 - למנוע התנצחות פומבית בין הדרגים המקצועיים של משרדי האוצר והביטחון. דרכי התנהלות אלו וכן הדלפות לתקשורת, שאינן מקובלות במדינות אחרות, גורמות נזק למשילות בישראל, למערכת הביטחון ואף למשרד האוצר.
2. לקבוע בכתב שפה משותפת:

- להכין נוהל עבודה להכנת תקציב הביטחון. בכלל זה: מושגים בהירים, כללי חשבונאות ובסיס נתונים אחד מוסכם לדיון בתקציב.
 - להגדיר קריטריונים לדיון ולקביעת תקציב הביטחון. למשל, בהחלטותיה תתבסס הממשלה על: הערכת מצב של הסיכונים הביטחוניים, הדרכים והעלויות להפחתתם; הפחת הפיזי, הטכנולוגי והמבצעי של מערכת הביטחון; שינויים במקורות הכלכליים שעומדים לרשות המדינה ועוד. בתוך כך מוטב להפריד בין הדיון בתקציב צה"ל ובין הדיון בסעיפי תקציב לא-צבאיים בתקציב משרד הביטחון, הנובעים מהתחייבויות המדינה ליוצאי מערכת הביטחון.
 - לפשט את הצגת תקציב הביטחון בחוברת תקציב המדינה. כל מושג המופיע בתקציב צריך שיהיה מוגדר על תכולתו (למשל, המושג "תקציב הביטחון בפועל").
3. מוטב לקבוע תקציב ריאלי מראש מאשר לתת תוספות לתקציב הביטחון מדי שנה. בתוך כך יש להגדיר מראש באילו תנאים ונסיבות יקבל הצבא תוספות תקציב.
4. להציג סלי ביטחון כדי לאפשר קבלת החלטות:
- מוצע כי מערכת הביטחון והמטה לביטחון לאומי יציגו לממשלה חלופות לתקציב בדמות סלי ביטחון אפשריים, במונחים של יכולות ותפוקות ביטחוניות. לגבי כל סל יובהר לאילו תרחישים ביטחוניים הוא נותן מענה (דוגמה: יכולת לנהל לחימה מול חזבאללה וחמאס), ולאילו תרחישים אינו נותן מענה מלא או בכלל. כל סל ייצג רמה של תקציבי ביטחון אפשריים הנדרשים לקיום הסל. חלק מהיכולות הצבאיות בסל יהיו ברמת מוכנות מיידית, וחלק ברמת מוכנות מוגבלת שתהווה אופציה ריאלית להשלמת בניין הכוח ולקיצור המוכנות במקרה של התממשות סיכונים מסוימים.
 - מתפריט הביטחון (מגוון הסלים) תבחר הממשלה את סל הביטחון התואם ביותר – הן את הבנתה את צורכי הביטחון והן את נכונותה להסתכן. שיטה זו תחייב את הממשלה להכריע לא רק לגבי גודלם של תקציבי הביטחון אלא גם לגבי תוכניהם.
5. להכין ולעדכן תוכנית רב-שנתית הנשענת על תפיסת ביטחון. היכולת לתכנן לטווח ארוך אמנם פחתה בשל השינויים הגיאופוליטיים באזור וההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות בעולם, אולם תהליך בניית עוצמה צבאית מחייב תוכנית עבודה רב-שנתית של מערכת הביטחון, שממנה נגזר תקציב ביטחון למספר שנים. מוצע לבחון מעבר של צה"ל לתוכנית תלת-שנתית (במקום תוכנית חומש, שממילא אינה מאושרת), כאשר פרויקטים ארוכים יותר יימשכו בתוכנית התלת-שנתית העוקבת. על התוכנית להיבחן ולהתעדכן מדי שנה, כך שתמיד תהא תוכנית

תלת-שנתית עדכנית. כדי להגדיל את מרחב הגמישות של מקבלי החלטות יסווג הפרויקטים לפי סדר עדיפויות, כך שניתן יהיה להתאים את מימוש התוכנית להתפתחויות במשאבים.

הערות

- 1 הצריכה הביטחונית** אינה זהה בתכולתה לתכולת תקציב הביטחון, אף ששני הנתונים אינם רחוקים זה מזה בגודלם. שניהם כוללים את הוצאות צה"ל, אך כל אחד מהם כולל חלק נוסף שאין באחר. הצריכה הביטחונית כוללת גם את הוצאות שב"כ ו"המוסד" (אינם בתקציב הביטחון המתוכנן). תקציב הביטחון כולל גם הוצאות לגמלאות לפורשי צה"ל ומשרד הביטחון, וכן הוצאות לשיקום נכים, לתמיכה במשפחות ולהנצחה. הצריכה הביטחונית כוללת זקיפה של הפרשות לפנסיה בעבור המשרתים בפועל בלבד. יצוין כי גם תכולת תקציב הביטחון בפועל (נתוני הביצוע) אינה זהה לתכולת סעיפי תקציב הביטחון המתוכנן, כך שקשה לבצע השוואה מדויקת בין תכנון לביצוע. הצריכה הביטחונית משקפת את התמונה הטובה ביותר לגבי ההוצאות הישירות לביטחון.
- 2 נתוני החשבונאות הלאומית לשנת 2014 במאמר מבוססים על נתונים ראשוניים של למ"ס.
- 3 מוטי בסוק, "יעלון מהיר: פגיעה בתקציב הביטחון תדרדר את ישראל", **דה-מרקר**, 6 בספטמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2426054>
- 4 שלמה סבירסקי, אתי קונוור-אטיאס, אמה רפפורט, **תמונת מצב חברתית 2014**, מרכז אדוה, 11 בינואר 2015. <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=836>
- 5 ראו: הערה 1.
- 6 **הצעת תקציב המדינה 2015**, עמודים 87-91, משרד האוצר, נובמבר 2014. נכון למועד כתיבת מאמר זה (ינואר 2014) ההצעה אינה תקפה בשל הקדמת בחירות, אך יש בה כדי ללמד על המגמות ועל קבלת החלטות. עד לאישור תקציב מדינה חדש אמורים משרדי הממשלה להתנהל על בסיס חודשי, לפי ההקצבה בתקציב המדינה לשנת 2014.
- 7 מוטי בסוק, "זמן מצוין למחטפים" **דה-מרקר**, 7 בדצמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/politics/1.2505445>
- 8 סך התוספות שניתנו במהלך שנת התקציב בשנים 2013 ו-2014, ותוספת חד-פעמית שנרשמה בעת הכנת התקציב 2015 ברזרבה הכללית.
- 9 יואב זיתון, "מנכ"ל משרד הביטחון: אין אצלנו שומנים", *Ynet*, 26 במאי 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4524061,00.html>
- 10 שם; אליעזר שורץ, **אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו**, מוגש לוועדת הכספים, 31 באוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02945.pdf>
- 11 רם עוזרי, "עבאדי-בויאנג'ו: גולת הכותרת של פעילותנו – שקיפות בתקציב הביטחון", **דה-מרקר**, 26 ביוני 2012, <http://www.themarker.com/markets/1.1740826>
- 12 יצחק ספורטא ומהרן פרוזנפר, התוכנית 'סוגרים חשבון', **ערוץ 2**, 5 בספטמבר 2014.
- 13 יואב זיתון, "קרב התקציב ממריא: טיסות אימון מקורקעות" *Ynet*, 1 ביוני 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4525426,00.html>
- 14 אלעד הלפרין "בשל אילוצי תקציב: יופסקו כל אימוני מערך המילואים", **אתר צה"ל**, 19 במאי 2014, <http://www.idf.il/1133-20727-he/Dover.aspx>
- 15 נתיניהו על הקיצוצים בתקציב: "הביטחון קודם לכל", אתר וואלה, 31 באוגוסט 2014, <http://news.walla.co.il/?w=9/2781016>

- 16 מוטי בסוק, "יעלון מזהיר: פגיעה בתקציב הביטחון תדרדר את ישראל", **דה־מרקר**, 6 בספטמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2426054>
- 17 ראיון טלוויזיה לערוץ 2, 3 בספטמבר 2014.
- 18 מוטי בסוק, "לא מחכים ללוקר: מערכת הביטחון דורשת תוספת של כ-4 מיליארד שקל", **דה־מרקר**, 1 באפריל 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2286033>

סיכום: מ"תיקו אסטרטגי" ליוזמה אסטרטגית

שלמה ברום, אודי דקל וענת קורץ

סיום שנת 2014 הצביע על שינוי במצבה האזורי של ישראל ועל אי-תקפותה של הנחת היסוד במדיניותה, שגרסה כי ניתן לעמוד מנגד ולבנות חומת הגנה שתמנע את זליגת האירועים האזוריים לתחומה. מבצע 'צוק איתן' בעזה, עליית בפעילות הטרור של "זאבים בודדים" באזור יהודה ושומרון, התנגשויות בין פלסטינים לכוחות הביטחון ולאזרחים ישראלים בהר הבית, התהוות 'המדינה האסלאמית' בתחומי הכיבושים של דאע"ש בעיראק ובסוריה והשראתה המדרבנת לפעולה של התפתחות זו על קבוצות ובודדים ג'האדיסטים ברחבי המזרח התיכון, חשיפת תאים וארגוני ג'האד בתוך ישראל ובסמוך לגבולותיה אשר נשבעים אמונים לארגון דאע"ש – כל אלה מעידים על הצורך לגבש מדיניות עדכנית מול המגמות וההתפתחויות המקומיות והאזוריות. בניגוד להערכות שנשמעו בשנה שחלפה, ואשר לפיהן יחולו במהלכה התפתחויות משמעותיות בשתי הסוגיות המרכזיות בביטחון הלאומי של ישראל: המשא ומתן שמנהלות המעצמות מול איראן בסוגיית הגרעין והמשא ומתן בין ישראל לפלסטינים – שנה זו הסתיימה בלא שהסתמן שינוי בשתי זירות אלה: הסטטוס קוו במשא ומתן מול איראן נשמר, ובתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני נרשם קיפאון מוחלט. אמנם, במהלך 2014 התרחשו התפתחויות מפתיעות: הסלמה בין ישראל לחמאס שהתפתחה למלחמה, וכן כיבושיו של ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש והתרחבות השפעתו. אולם, היעדר "משחק סיום", קרי התפתחות שתכריע את הכף, ממשיך לאפיין גם את התהפוכות האזוריות, בדגש על מלחמת האזרחים בסוריה, תבוסות הצבא העיראקי מול כוחות דאע"ש והמשך חוסר היציבות עד כדי התפוררות המסגרת המדינית בלב ובתימן.

פרק זה גובש בחשיבה משותפת עם אלוף (מיל') עמוס ידלין.

על רקע זה של זעזועים סביבתיים מתעוררות תהיות לגבי התוקף והאפקטיביות של המדיניות הישראלית, המקדשת בשנים האחרונות את המצב הקיים ופועלת למזער סיכונים מול סביבה גועשת, לא־יציבה ומאיימת. ניתן לומר במידת־מה של סיפוק כי חלפה עוד שנה של שרידות ושל מזעור סיכונים, עם זאת, גישה אלטרנטיבית שגובשה בשנים האחרונות על יסוד חשיבה ומחקרים שהתבצעו במכון למחקרי ביטחון לאומי קוראת לפרו־אקטיביות מדינית, בדגש על איתור וניצול הזדמנויות שיסייעו לשפר את מצבה המדיני בפרט והאסטרטגי בכלל של מדינת ישראל. זאת, תוך קידום הסיכוי להגיע לשלום ללא התפשרות בסוגיות ביטחון חיוניות.

בחלקו הראשון של מאמר זה ייסקרו עיקרי ההתפתחויות בסביבה האסטרטגית של ישראל אשר נרשמו בשנה החולפת; חלקו השני יוקדש להצגת המלצות למדיניות יוזמת ומקיפה.

2014 – האם נרשם "תיקו אסטרטגי" בכל הזירות?

המערכה המדינית למניעת יכולות גרעין מאיראן

האיום הקיומי הפוטנציאלי העתידי על ישראל הוא השילוב של המשטר הקיצוני באיראן, הקורא למחיקת ישראל מהמפה, עם הימצאות יכולת גרעינית צבאית בידי משטר זה. תוכנית הגרעין האיראנית נמצאת במצב של הקפאה כתוצאה מקיום הבנות בין איראן למעצמות, אשר נוסחו בהסכם הביניים שהושג ביניהן בתחילת שנת 2014. חששות שנשמעו בישראל כי האיראנים יפרו את הסכם הביניים וכי משטר הסנקציות שהוטל על איראן יתמוטט בעקבות ההקלות שנכללו בהסדר הביניים – התבדו. בנובמבר 2014, אפילו ממשלת ישראל העדיפה את הארכת הסכם הביניים והמשך השיחות עם איראן על פני האפשרות של התמוטטות השיחות, ובוודאי על פני ניסוח "הסכם רע". לפי שעה, הלחץ הכלכלי על איראן נשמר; כלכלתה, גם אם לא התמוטטה ונראה שאינה קרובה לקריסה, נתקלת בקשיים ניכרים והיא נמצאת במצב של משבר מתמשך. לכך מתווסף הקושי שיצרה לכלכלת איראן הירידה המשמעותית במחירי הנפט. אולם, חשוב לזכור שאי־השגת הסכם סופי משמעותה שהאיראנים נמצאים במרחק של חודשים ספורים מפריצה לפצצה גרעינית. למרות שאיראן והמעצמות מעוניינות מאוד בהסדר, הפערים ביניהן נותרו עמוקים ומורכבים.

איראן מעוניינת לשמר בידיה את הישגיה בתחום הגרעין – התשתיות והחומרים שברשותה, המגדירים אותה כמדינת סף גרעיני. בד בבד, היא חותרת להסרה כוללת ומיידית של הסנקציות הכלכליות. מטרתה היא להשיג הסכם קצר־טווח, שאמצעי ותהליכי הפיקוח שייכללו בו יהיו מינימליים. המעצמות, לעומת זאת – למרות שאיפתן

להסיר את סוגיית הגרעין האיראני מסדר היום הבינלאומי ואולי אף לשתף את איראן במלחמה בדאע"ש ובמאמצים לייצב את מזרח התיכון – לא היו מוכנות להתפשר על הסכם שלא יציב סייגים משמעותיים בפני התקדמותה של איראן לעבר השלמת תוכניתה הגרעינית, ושלא ירחיקה מיעד זה לטווח זמן של יותר משנה. לכן, המעצמות עמדו על הצורך להאריך את משך הזמן שיידרש לאיראן על מנת לפרוץ לעבר הפצצה, לצמצם את היקפם של יכולות ההעשרה של האורניום ושל ייצור פלוטוניום באיראן, להוציא את החומר המועשר מאיראן, לסגור אתרים עם פוטנציאל צבאי ובסך הכול – לשלול מאיראן יכולות להמשיך בפעילויות לפיתוח נשק גרעיני. כן התעקשו המעצמות על הסכם מחייב לטווח ארוך, עם פיקוח חודרני ושקיפות מרבית. מבחינתן, גם הסרת הסנקציות אינה יכולה להיות מיידית, קודם שברור כי האיראנים אכן מסיגים לאחור את תוכנית הגרעינית הגרעין שלהם.

פעמיים במהלך 2014 הוחלט להאריך את הסכם הביניים ולהמשיך בשיחות, וגם לאחר מכן ובזמן כתיבת שורות אלה לא מסתמן פתרון שיספק מענה לדרישות המינימום של שני הצדדים. הנה כי כן, לכאורה "תיקו אסטרטגי" – איראן עצרה את התקדמותה לפצצה והיא מקפידה לעמוד בהתחייבותיה על פי הסכם הביניים. אך אם העולם יעניק לגיטימציה למצב זה לאורך זמן, ייווצר מצב בעייתי ביותר עקב הישארות איראן במצב של מדינת סף גרעיני, שתינה מהיכולת המאיימת לפרוץ לפצצה בזמן קצר יחסית.

הזירה הפלסטינית

ממשלת ישראל לא הצליחה לשמר את הסטטוס קוו בזירה הפלסטינית, ובפועל ניכרו הליכה לאחור במאמצים לקדם שלום וקיפאון בתהליך המדיני; הסלמה באירועים בשטחים – אם כי ללא פריצתה של אינתיפאדה שלישית; "תיקו אסטרטגי" בעימות בין ישראל לחמאס בעקבות מערכת 'צוק איתן' ברצועת עזה, היעדר מוצא לפתרון בעיות עזה והחשש ש"סיר הלחץ" ברצועה יתפוצץ מחדש, וכן החמרה ב"אנתיפאדה מדינית" שמנהלת הרשות הפלסטינית נגד ישראל. באפריל 2014 הסתיים בכישלון מאמץ שאפתני של מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, שזים סבב שיחות נוסף בין ישראל לפלסטינים במטרה לצעוד כברת דרך לקראת הסדר קבע. המגעים המדיניים בין הצדדים נותקו והתהליך המדיני נקלע לקיפאון עמוק. הבעייתיות שבמצב זה הומחשה על ידי ניסיונו החוזר, שאמנם לא הוכתר בהצלחה, של יושב ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, לקדם פיוס עם חמאס, וכן על ידי הגברת מאמציה של הרשות להפעיל לחץ על ישראל באמצעות מהלכים מדיניים חד-צדדיים ועוקפי משא

ומתן בזירה הבינלאומית. לנוכח התפתחויות אלה מצאה ישראל את עצמה מצוידת בסל כלים מדיני ריק כמעט לחלוטין, כשאין ביכולתה להשפיע על מהלכיה של הנהגת אש"ף והרשות הפלסטינית. המענה שבחרה ישראל בתגובה לצעדים הפלסטיניים – הרחבת הבנייה בהתנחלויות בגדה המערבית ואי-העברה של כספי המיסים שהיא גובה עבור הרשות הפלסטינית – היו בבחינת "גול עצמי", משום שהם אינם מקובלים על הקהילה הבינלאומית ומקוממים אותה נגד ישראל, וגם משום האיום שיוצר המשבר הכלכלי על עצם שרידותה של הרשות הפלסטינית, שקיומה הוא אינטרס ישראלי. התגובה הביקורתית לצעדים אלה שנקטה ישראל העידו על הרעה במעמדה המדיני. גם המערכה שהתנהלה בקיץ 2014 עם חמאס הסתיימה ללא הישגים אסטרטגיים חד-משמעיים, ולמעשה תוך חזרה לנקודת המוצא – שלטון חמאס ברצועת עזה נותר על כנו ועזה נתונה במצור מדיני וכלכלי, המגדיל את הסבירות לכך שהתסכול הנצבר בשורות חמאס ובקרב תושבי האזור יהווה רקע להתפרצותו של סבב עימות מחודש עם ישראל. למרות 50 ימי הלחימה שידעה ישראל מול חמאס, המערכה הסתיימה בלא שינוי של ממש במאזן הכוחות המדיני. חמאס הוכה קשות וכשלו שני מאמציו הצבאיים – המערך הרקטי והתת-קרקעי: מערכת 'כיפת ברזל' בלמה את מטחי הרקטות, ורשת מנהרות התקיפה שבנה הארגון מתחת לגבול הרצועה הושמדה על ידי כוחות צה"ל. עם זאת, הרשות הפלסטינית נאלצה להכיר באי-יכולתה, בתנאים הנוכחיים, לחדש את אחיזתה ברצועת עזה, חמאס נותר הכוח החזק והשליט ברצועה ואף חזר להתעצם מבחינה צבאית. יתר על כן, שלטון חמאס ברצועה אף זכה בלגיטימציה מדינית מסוימת אפילו מ ישראל, שניהלה מולו שיחות עקיפות (בתיווך מצרים), וסימנה אותו ככתובת האחראית בעזה, בבחינת "הרע במיעוטו".

נכון לתחילת 2015, לא התממשו איומים להסלמה חמורה בזירה הפלסטינית: הניסיונות שהוביל חמאס לעורר אנתפיאדה בשטחי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית ובירושלים לא צלחו, למרות העלייה במתח בין ישראל לפלסטינים במהלך הלחימה בזירת עזה, ועל אף הרושם שהצדדים נמצאים על סף התלקחות "מלחמת דת". לעומת זאת, צוברים תאוצה מאמציה של הרשות הפלסטינית ליזום "אנתפיאדה מדינית" על ידי עידוד ממשלות ופרלמנטים במדינות אירופיות להכיר באופן סמלי במדינה פלסטינית ומהלכים ברוח זו במוסדות האיחוד האירופי, וכן באמצעות הצטרפות פלסטיין, שב-2012 הוכרה על ידי עצרת האו"ם כמדינה משקיפה שאינה חברה, לאמנת רומא – מהלך המקנה לה זכות לתבוע ישראלים בבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC). הכיוון שהרשות הפלסטינית בחרה ללכת בו – מאבק משפטי נגד ישראלים בזירה הבינלאומית תוך התמקדות בהאשמתם בפשעים נגד הפלסטינים – צפוי להתפתח באופן

איטי ומדוד כתוצאה מהתנהלותן השגורה של מערכות הצדק והמשפט הבינלאומי. אמנם, כשל ניסיונה של הרשות להעביר במועצת הביטחון החלטה המאמצת הצעה שהגישה, ובמרכזה נסיגה ישראלית מהגדה המערבית וחזרה לקווי ה-4 ביוני 1967 עד סוף 2017, אך אין מדובר בסוף פסוק. הרשות הפלסטינית מאותתת כי אין בכוונתה לנטוש את הזירה הדיפלומטית-מדינית, וצפויים מהלכים נוספים מצידה ומצד גורמים בינלאומיים אחרים במוסדות האו"ם ובפורומים נוספים. אלה יציבו בפני ישראל את האתגר של גיבוש מענה נגדי אפקטיבי, שישתלב באסטרטגיה מדינית מקפת.

הזירה הצפונית

מלחמת האזרחים העקובה מדם בסוריה מתכנסת גם היא למעין "תיקו אסטרטגי" בין משטרו של בשאר אל-אסד הנתמך – עד כדי נשלט – על ידי איראן ומסתייע בחזבאללה, לבין ארגוני האופוזיציה השונים, על כל גווניהם. משטר אסד המשיך ליהנות בשנה החולפת מסיוע אינטנסיבי מצידן של רוסיה, איראן, עיראק וחזבאללה – תמיכה כלכלית ואספקת אמצעי לחימה. כוחות חזבאללה ומיליציות עיראקיות שיעיות אף מעורבים מבחינה צבאית בלחימה. סיוע זה הוא המפתח ליכולתו של משטר אסד לייצב קו הגנה על "סוריה הקטנה" – השטחים שנתרו בשליטתו, ולשמר את משטרו גם לאחר ארבע שנות לחימה שגבו כ-250,000 קורבנות בנפש. נוסף לכך, כ-10 מיליון מתושבי סוריה נאלצו לעזוב את בתיהם וכ-3.5 מיליון הפכו לפליטים שגלו מארצם.

בעוד כוחותיו של אסד שמרו על אחיזתם בדמשק ובשטחים שבהם מתגוררים בני העדה העלווית, ואף הצליחו להדוף את המורדים מהשטחים המיושבים בסונים המחברים בין אזורים אלה, התחזק כוחם של ארגוני המורדים הסונים השונים באזורים נרחבים בתחומי המדינה. הגבולות בין אזורי שליטה אלה הם דינמיים ומתנהל עליהם מאבק, הגם שהתייצב סטטוס קוו יציב למדי בין הכוחות היריבים. במהלך שנת 2014 הסתמן שינוי במצב הקיים ברמת הגולן. לצידו של חזבאללה הנהנה מתמיכה איראנית ישירה, חדר לריק השלטוני באזור גם הארגון 'ג'בהת אל-נוסרה', הנמנה עם שותפיו של אל-קאעדה. ארגונים אלה מסייעים למשטר בלחימה באזור זה, ומאיימים להרחיב את זירת העימות עם ישראל ולחבל במאמצי ישראל לכוון שיתופי פעולה עם גורמי אופוזיציה סוריים, המתנגדים למשטר אסד אך אינם נמנים עם אוהדיו ושותפיו של ארגון 'המדינה האסלאמית' וארגונים ג'האדיסטיים אחרים.

ההפתעה הגדולה: עליית 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש

עלייתו של ארגון הג'האד הקיצוני והאכזרי 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש היוותה את ההפתעה הגדולה ביותר שהתרחשה במהלך שנת 2014. מעטים צפו מראש את היקף

התופעה, על ממדיה הגיאוגרפיים והתקשורתיים. תוכנית מקיפה ומחוכמת שגיבש הארגון כללה ביסוס מאחזים באזורים הסוניים של סוריה ועיראק. התשתית הארגונית שהוכנה בהתאם אפשרה בראשית 2014 לכוחות הארגון כיבוש נרחב של שטחים סוניים מידי צבא עיראק באזורים הסוניים בצפון-מערב המדינה, ומידי כוחות הצבא של משטר אסד וארגוני אופוזיציה סוריים בצפון-מזרח סוריה. התקדמותו המהירה של דאע"ש ונסיגתם של כוחות צבא עיראק השיעיים, לצד אסטרטגיית תקשורת חברתית חדשנית ופרסום סרטונים מזרי אימה, שבהם הוצגה עריפת ראשיהם של עיתונאים מערביים שבויים על ידי אנשי הארגון, היכו גלים ברחבי העולם והביאו להרכבתה של קואליציה צבאית רחבה בהובלת ארצות הברית, שתכליתה לבלום את התבססותו ואת התפשטותו של דאע"ש.

תנופת ההשתלטות של דאע"ש על שטחים נרחבים נעצרה בשלהי 2014, אולם הארגון נפנה אז לכינון 'המדינה האסלאמית' ולהעמקת המשילות בתחומה, במקביל להרחבת נוכחותו בכל מרחבי העולם הערבי ושכנוע קבוצות וארגוני ג'האד סלפיסטיים להישבע לו אמונים ולהצטרף לשורותיו. אמנם, ניכר כי הקואליציה הבינלאומית שבהובלת ארצות הברית סייעה לבלום את מסע כיבושיו של דאע"ש ולפגוע בערוצים הפיננסיים שלו – בדגש על יצוא הנפט. עם זאת, נכון לתחילת 2015, לא עלה בידי כוחות הקואליציה "להביס" את הארגון, כלומר, לקדם ולממש את היעד האסטרטגי ארוך-הטווח שהציבה לעצמה, כדבריו של הנשיא ברק אובמה. על כן, גם בהקשר זה ניתן להבחין במצב של "תיקו אסטרטגי" בין הקואליציה לבין הארגון.

ישראל מצידה משתפת פעולה בחתימה נמוכה עם הקואליציה על ידי סיוע מודיעיני, אך הזדמנות ליטול חלק גדול יותר במאמץ המשותף נגד דאע"ש הוחמצה עד כה: השינויים שחלו במזרח התיכון בשנים האחרונות יצרו חלון הזדמנויות מסוים, שניצולו אמור היה לשבור את המסורת הבעייתית שבמסגרתה נמצאת ישראל מחוץ לקואליציות אזוריות, ולאפשר לה להשתתף באופן אקטיבי ומוחצן יותר במאבק. ישראל יכולה הייתה להעמיק את הקשרים עם כוחות פרגמטיים-מתונים בסביבתה האזורית, אולם הזדמנות זו לא נוצלה משום שישראל לא רכשה את "כרטיס הכניסה" לחזית האזורית – התקדמות בתהליך המדיני עם הפלסטינים והכרה ב'יוזמה הערבית' כמסגרת לדיאלוג בין ישראל לעולם הערבי הפרגמטי.

לנוכח היחלשותו הדרמטית של הצבא הסורי עקב התמקדותו במלחמת האזרחים, חזבאללה נותר האיום המשמעותי ביותר בזירה הצפונית של ישראל. עם זאת, חזבאללה עצמו שקוע זה מספר שנים במעורבות ישירה ופעילה במלחמת האזרחים בסוריה. על רקע זה, ובפרט על שום מעורבותו בטבח אזרחים בסוריה לצד כוחות צבא אסד, הוא

נעשה יעד לביקורת בעולם הערבי-סוני ובמיוחד בלבנון, ואיבד את התמיכה הנרחבת שהייתה לו ב"רחוב" הערבי הסוני. התגייסות הארגון ללחימה לצד צבא אסד כרסמה בדימוי "מגן לבנון" שהוא טרח לנכס לעצמו במשך שנים, והתחזקה ראייתו כגורם עדתי הנתון להשפעות חיצוניות. מצד שני, כאשר נלחם חזבאללה בגבול המזרחי של לבנון במטרה לבלום את התקדמות דאע"ש וג'בהת אל-נוסרה מסוריה אל תוך לבנון עצמה, הוא זכה בשיתוף פעולה הדוק מצד הממשלה הלבנונית ונתפס כגורם היחידי שביכולתו לעצור את גלישת האסלאם הקיצוני הסוני למדינה.

אמנם, מפאת המשבר הפוקד את הכלכלה האיראנית חווה חזבאללה צמצום תקציבי מסוים, אך למרות זאת המשיך בתהליך ההתחמשות וההצטיידות שעלול להתרגם לאיום ישיר על ישראל. וכך, לאחר שבע שנים שקטות שבאו בעקבות מלחמת לבנון השנייה, בשנת 2014 נראו סימנים ראשונים להיחלשות ההרתעה הישראלית כלפי חזבאללה, דווקא בעקבות הערכת הארגון שישאל פועלת להרחבת חופש הפעולה שלה, ובכך משנה את כללי המשחק שהתעצבו בשנים האחרונות. לפיכך, גובר הפוטנציאל לעימות בין חזבאללה לישראל במהלך 2015.

יחסי ישראל-מצרים

ניכר כי היחסים בין ישראל למצרים הלכו והשתפרו במהלך 2014, ובפרט על רקע מערכת 'צוק איתן'. בחירתו הרשמית של עבד אל-פתח א-סיסי לנשיאות מצרים והחלטתו להעמיק את המערכה המדינית נגד 'האחים המוסלמים' ונגד גילויי האלימות של קנאים אסלאמים והטרור המבוצע על ידיהם הותירה את חמאס בעמדת בידוד ונחיתות חסרת תקדים. ההחלטה המצרית ליצור רצועת ביטחון ברוחב של קילומטר אחד או שניים בגבול רפיח חסמה את מנהרות ההברחה באזור זה, וקטעה את אחד ממקורות המימון המרכזיים ונתיב ההתעצמות של הארגון. תמיכתה של קטר ב'אחים המוסלמים' ובפרט בחמאס, לאחר שבכירי הארגון גורשו ממצרים ומהמפקדה ששכנה בסוריה, יצרה מתח רב בין אמירות הנפט האמידה לבין שכנותיה במועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (משפ"ם) ומצרים. החלטתה של קטר לצמצם את תמיכתה ב'אחים המוסלמים' ובחמאס כתוצאה מלחץ בין-ערבי מרוכז הוסיפה נדבך נוסף למצוקתו של הארגון.

האינטרסים החופפים למצרים וישראל בהתמודדות עם הטרור הג'האדיסטי ועם חמאס יוצרים הזדמנויות לשיתוף פעולה מודיעיני, צבאי ובלחימה בטרור. עם זאת, שיתוף הפעולה אינו מתרחב לתחומים כלכליים ואזרחיים, ונותר שיח סמוי בין מנהיגים ופעילות משותפת בחתימה נמוכה.

דווקא בסוגיית עזה קיים פוטנציאל להתרחקות האינטרסים בין מצרים שבשלטון של הנשיא א-סיסי, השואפת למיטוט שלטון חמאס ולהשבת הרצועה לשליטת הרשות הפלסטינית, לבין מדיניותה של ממשלת ישראל הנוכחית, הרואה בחמאס הכתובת האחראית – הרע במיעוטו – ברצועה, ונמנעת מהענקת תמורות לנשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס.

אנרגיה ומחירי הנפט

התפתחות נוספת שהפתיעה את המזרח התיכון וגורמים בינלאומיים רלוונטיים הייתה הירידה הדרמטית במחירי הנפט. השילוב בין עלייה מתמדת בקצב ייצור הנפט האמריקאי מפצלי שמן, הירידה בצמיחה בסין, המעבר לשימוש בגז טבעי ובעיקר תוצאות החלטתה של ערב הסעודית שנכפתה על ארגון אופ"ק, שלא להגביל את קצבה של תפוקת הנפט – הביא לצניחת המחירים במהלך 2014 ביותר מ-50 אחוזים ולהתייצבותם בטווח שבין 50 ל-70 דולר לחבית. ההחלטה הסעודית להימנע מצמצום התפוקה נבעה בראש ובראשונה מרצון לשמור את נתח השוק של הממלכה ב"שוק של מוכרים", ובה בעת משאיפה להקשות על איראן את ההתמודדות עם המשבר הכלכלי הפוקד אותה ולאצלה להתפשר בנושא הגרעין. ובנוסף – מעניין וראוי לציין – ערב הסעודית ביקשה להשתמש בהצפת השוק ובהורדת מחירים כדי להקשות על תעשיית פצלי השמן האמריקאית.

ירידת מחירי הנפט צפויה להוסיף קושי לכלכלת איראן, המצויה ממילא במשבר עקב הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו עליה. מדינה נוספת שכלכלתה תיפגע כתוצאה מהתפתחות זו בשוק הנפט היא רוסיה, הנתונה תחת סנקציות כלכליות שהוטלו עליה עקב התנהלותה במשבר באוקראינה. בהקשר הישראלי, לעומת זאת, מדובר באופן עקרוני בברכה כלכלית ומדינית. אולם, בקיצוניות השינוי טמון גם פוטנציאל של חוסר יציבות, ובמיוחד סכנה שרוסיה או איראן יעלו את מחירי הנפט במטרה לזעזע את השווקים.

המרשם ל-2015: תקיפות ביטחונית ומתינות מדינית

אתגרי 2014 ימשיכו לאפיין את המציאות האסטרטגית של מדינת ישראל בשנת 2015: מרכזיים ביניהם הם סוגיית הגרעין האיראני; העימות עם הפלסטינים – בזירה המדינית ובזירת הטרור, בפרט עקב התגברות פעילותם של "זאבים בודדים", וכן עקב הפוטנציאל למערכה נוספת ברצועת עזה; סכנת ההסלמה בחזית הצפונית מול חיבאללה; התרחבותה של השפעת דעא"ש במרחב. לפיכך, על ישראל להישאר דרוכה, לנסות לזהות את ההתפתחויות שיהוו עבורה אתגר ולגבש מענה בהתאם.

מפאת עוצמת הנזק האדירה של נשק גרעיני, נוסף על היתרון האסטרטגי שנשק זה מקנה למדינה המחזיקה בו, הסכנה הגלומה בהתחמשות איראן בנשק גרעיני היא האתגר האסטרטגי המרכזי שבו צריכה ישראל להתמקד. על אף ריבוי הסימנים לכך שממשלו של נשיא איראן, חסן רוחאני, מסמל תהליך שינוי המתרחש בזירה האיראנית הפנימית, לא ברור עד כמה תהליך זה משמעותי, ואם אכן בכוחו של האגף ה"מתון" באיראן לשנות את המסלול הלעומתי והלא-מתפשר שהתווה המנהיג העליון, עלי ח'אמנאי. בתחילת 2015 עדיין ניהלו המעצמות ואיראן שיחות שמטרתן מציאת פתרון דיפלומטי למחלוקות בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית. שיחות אלו צפויות להימשך עד המועד הסופי שנקבע לסיום המשא ומתן – סוף יוני 2015. בהקשר זה, על ישראל להמשיך ולפעול בשיתוף פעולה הדוק עם בעלות-בריתה כדי להבטיח שלא ייחתם "הסכם רע" עם איראן. במקרה של קריסת השיחות, על ישראל להמשיך ולבנות את האופציה האסטרטגית של מניעת ניסיון פריצה ליכולת גרעינית מצד איראן. בד בבד, על ישראל לשפר את כשירותה ואת מוכנותה להסלמה מול השלוחות של איראן במרחב, בראש ובראשונה חזבאללה.

אשר לחזית הפלסטינית, סבב עימות רביעי עם ישראל אינו אינטרס של חמאס משום שבמערכה שהתחוללה בקיץ 2014 ספגו יכולותיו ואמצעיו של הארגון – שבאמצעותם יכול היה להשית על ישראל פגיעה אסטרטגית – פגיעה קשה. עם זאת, גם עימות זה לא היה מתוכנן מבחינת חמאס. נראה שחמאס וישראל כאחד נגררו אליו ללא כוונת מכוון. על ישראל להיערך למקרה של סבב נוסף, שיתחולל אם יאבד חמאס את יכולתו לשלוט ברצועה ולרסן את גורמי הג'האד, המשוללים תחושת אחריות ומחויבות לשלומם של תושבי רצועת עזה.

אם יתחולל סבב עימות נוסף, צה"ל יידרש לנצח במערכה באופן ברור יותר ובזמן קצר יותר, תוך פגיעה קשה יותר בזרוע הצבאית של חמאס ויצירת תנאים להסדרה טובה יותר. על צה"ל להפיק את לקחי 'צוק איתן' ולשפר את יכולות המודיעין, הפעלת האש, התמרון הקרקעי, היוזמה ויכולת הפגיעה ברכיבי הכוח המרכזיים של חמאס הצבאי. חשוב לבחון ביסודיות את תפיסת ההפעלה העדכנית של צה"ל אל מול אויב מדינתי-למחצה ולוודא את התאמתה של התפיסה לסביבת הלחימה המשתנה, לצד חתירה ליצירת תנאים להסדרה אפקטיבית שבמרכזה מניעת התעצמות מחודשת של חמאס. סיכון רב אף יותר לישראל בזירה הפלסטינית נובע מהמהלכים המדיניים של הרשות הפלסטינית באירופה ובמוסדות בינלאומיים – בעיקר באו"ם ובבית הדין הפלילי הבינלאומי. קרוב לוודאי שבזירות אלה יתחולל במהלך 2015 מאבק מדיני רב-משמעות. ממשלת ישראל שתוקם לאחר הבחירות שיערכו במאוס 2015 תידרש

להציב תוכנית מדינית שאפתנית לקידום התהליך המדיני עם הפלסטינים ולעיצוב מציאות של שתי מדינות לשני עמים. בנוסף, נדרש להקים מנהל מערכה רב-תחומי שיהיה אחראי לבניית תוכנית רב-שנתית לניהול מערכה מדינית, צבאית, דיפלומטית, משפטית, תקשורתית וכלכלית, תוך סנכרון ומיצוי כלל המאמצים המשולבים. גם על משרד החוץ לשפר את המענה למסעות הדה-לגיטימציה והחרמות, לקדם מהלכים מדיניים ודיפלומטיים בהקשר זה ולהיערך להתמודדות עם המערכה המשפטית המתנהלת נגד ישראל לא רק משולחן ההגנה, אלא גם משולחן התביעה.

כמו במענה לאיום הביטחוני, גם במערכה המדינית היוזמה היא ההגנה הטובה ביותר. בעת הזו, ישראל חייבת להשיב את היוזמה לידיה ולהוביל מהלך מדיני נרחב להסדרת הסכסוך עם הפלסטינים. עליה להציב על סדר היום במוצהר ובבירור את היעד האסטרטגי: מדינה יהודית, דמוקרטית ובטוחה. עליה לחפש כל דרך להגיע ליעד זה. דרך שתקדם את ישראל לקראת מימוש יעד זה מבוססת על תפיסת "חישוב מסלול מחדש" – המפורטת במאמר המוקדש לה בקובץ זה. על בסיס תפיסה זו, ישראל תיזום צעידה במספר מסלולים במקביל, שכולם יובילו ליעד של שתי מדינות לשני עמים: מסלול דו-צדדי עם הפלסטינים למשא ומתן על הסדר קבע; מסלול דו-צדדי עם הפלסטינים לכינון הסדרי מעבר; מסלול אזורי בשיתוף מדינות ערביות מתונות בהתבסס על 'יוזמת השלום הערבית'; מסלול עצמאי שבמסגרתו תעצב ישראל גבולות והסדרי ביטחון בעצמה, תוך תיאום מרבי עם הקהילה הבינלאומית. תנועה מתמדת לעבר היעד היא חיונית, ועל כן יש לגבש יכולת לעבור בין המסלולים או להתקדם בהם במקביל. העיקרון המנחה חייב להיות תקיפות ביטחוניות ומתינות מדינית. בעוד ישראל לא תתפשר על ביטחונה ועל ביטחון אזרחיה, היא תציג גישה מתונה מבחינה מדינית שתתבטא בנכונותה להסכים לפשרות בדרך ליעד הלאומי המוגדר.

בזירה הצפונית, ישראל חייבת להיות מוכנה לעימות עם חזבאללה, שייעזר בסיוע איראני. גם כאן, על הדרג המדיני לדון ולהגדיר היטב את יעדי העימות, אם יתחולל, ואת הדרך הצבאית והמדינית לשם השגת התכלית האסטרטגית בעימות זה. חשוב לתכנן ולהתאמן למערכה שבה תושג פגיעה קשה מאוד בחזבאללה וביכולותיו הצבאיות, ולהחליש ככל האפשר את יכולתו ואת תפקודו לאחר סילוק משטר אסד בסוריה. נוסף לכך, יש לבחון מחדש את ההנחה שהיציבות בגבול ישראל-סוריה, אשר לאורך שנים הייתה תוצאת יציבותו של משטר אסד, אכן עדיפה על הפלת משטרו והשתלטות גורמי אופוזיציה סוניים על המדינה – גם אם התפתחות בכיוון זה תהיה כרוכה באי-ודאות רבה. אחרי הכול, הפלת משטר אסד וכינון משטר סוני בסוריה משמעותם שבירת הסהר הקיצוני שיעי-עלווי-חזבאללאי. סהר קיצוני שיעי ללא סוריה יהיה חלש

באופן משמעותי מכפי שהוא כיום. כך יפחת האיום הנשקף ממנו לישראל. לשם כך יש לזהות גורמים סוניים מתונים ומיעוטים דרוזים, נוצרים וכורדים, ולשתף איתם פעולה לקראת היום שאחרי אסד.

אשר לטורקיה, הקיפאון במלחמת האזרחים בסוריה וכן במאבק המתנהל מול דאע"ש מציב אותה כשחקנית מפתח שביכולתה לשבור את התיקו בין שני הצדדים הבעייתיים בסוריה. אכן, נראה כי טורקיה היא המדינה היחידה באזור שביכולתה להפעיל כוחות צבא קרקעיים משמעותיים, שיזרוזו את הפלתו של משטר אסד ויגרמו פגיעה קשה בכוחות דאע"ש. טורקיה מצידה התנתה את התערבותה היבשתית בסוריה בכך שלא תוענק לכורדים מדינה עצמאית, ובכך שארצות הברית תפעל להחלפתו של משטר אסד. באשר ליחסים בין ישראל לטורקיה – הסיכוי לשיפור ייוותר נמוך ביותר, כל עוד הנשיא ארדואן מחזיק בשלטון. עם זאת, מעמדה המדיני ומיקומה הגיאוגרפי המיוחדים של טורקיה מעניקים לה תפקיד מרכזי במאבק מול שני האתגרים – דאע"ש והסוהר השיעי בהובלת איראן. לפיכך, התגייסותה של טורקיה למאבק זה חיונית לקידום האינטרסים של ישראל בהקשרים אלה. יתר על כן, יש לזכור שבין ישראל לטורקיה מתקיימים יחסים כלכליים הדוקים, וכי יש עדיין בטורקיה, כולל במפלגת השלטון, גורמים שתפיסתם לגבי היחסים עם ישראל שונה מזו של ארדואן.

ארצות הברית היא בעלת-הברית החשובה ביותר של ישראל. במהלך שנת 2014 התבררה ביתר שאת הבעייתיות בקריאה שנשמעה בישראל, כי עליה להישען על מעצמות אחרות. אלה שחיפשו תחליף לארצות הברית לא קראו נכון את התמונה המדינית והביטחונית: סין ורוסיה לא הטילו מעולם וטו במועצת הביטחון של האו"ם על הצעת החלטה אנטי-ישראלית, שלא כארצות הברית – הן לא סייעו למערכת הביטחון הישראלית במיליארדי דולרים בשנה, לא שלחו כוחות להילחם בארגונים ג'האדיסטיים במזרח התיכון והן לא חולקות עם ישראל ערכי יסוד ואינטרסים מהותיים, ואין שום סימן שבכוונתן לעשות כן. כיוון שכך, נכון ואף נדרש להפשיר את הקיפאון ביחסים בין הממשל האמריקאי לממשלת ישראל בכל התחומים שמעבר לשיתוף הפעולה הביטחוני, שלא נפגע. חידוש האמון בין ההנהגות הוא חיוני. הנשיא ברק אובמה כבר הוכיח שהוא נכון לבצע צעדים רבי-משמעות תוך התחשבות מועטה בלבד בעמדת הקונגרס, בייחוד משום שאין לו מה להפסיד מבחינה אלקטורלית בתקופה שנותרה עד סיום כהונתו. כן הראה כי הוא מסוגל לשנות מדיניות מסורתית. כך היה כשחידש בשלהי 2014 את היחסים בין ארצות הברית לקובה, וכשאימץ רפורמה מהותית בתחום ההגירה. על רקע השבעת קונגרס חדש שבו רוב מוחץ לרפובליקנים; ישראל עלולה למצוא את עצמה נפגעת מהמתח שבין הנשיא לקונגרס הלעומתי. קשה לצפות את

אופי ותוכן היוזמות שעשוי הממשל האמריקאי לנקוט ב-2015 בנושאי המזרח התיכון, אך אין ספק שאלה יתייחסו לשתי סוגיות המפתח של הביטחון הלאומי הישראלי: תוכנית הגרעין האיראנית והתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים.

עיצוב מחודש ועדכני של מדיניות ארצות הברית תלוי בגישתה של הממשלה שתוקם בישראל לאחר הבחירות שיערכו ב-17 במאוס. בכל מקרה, נכון יהיה לחתור להסכמות ולהבנות עם הממשל על האינטרסים החיוניים שישראל לא תוותר עליהם. מנגד, יש להציג מדיניות גמישה שתקל על הממשל את ההתחשבות באינטרסים החיוניים של ישראל כשהוא נדרש לסוגיה הפלסטינית ולסוגיית הגרעין האיראני, וגם נרתם לחיזוקה ולהגנתה של ירדן מפני איומי הג'האד ובעיקר דאע"ש.

נושא חשוב נוסף שבלב הביטחון הלאומי של ישראל הוא בנייתו הנכונה של תקציב הביטחון. בשנים האחרונות התעצם העימות בין הקו שמייצג משרד האוצר, אשר מעוניין לקצץ את התקציב לטובת צרכים אחרים של החברה הישראלית, לבין הקו המיוצג על ידי צה"ל ומשרד הביטחון, הנושאים באחריות לבניין ולהפעלת הכוח אל מול האיומים המגוונים על תושבי המדינה. דיון זה מגיע לשולחן הממשלה כשאינו מבוסס על קביעת יעדים ביטחוניים ועל הגדרה ברורה של רמות הביטחון ומידת הסיכון הנגזרים מכל היקף תקציבי. לכן, חובה לבסס את הדיון על עבודה מסודרת ושיטתית של המטה לביטחון לאומי עם משרדי הביטחון והאוצר, ועל בחירה של הממשלה בין אפשרויות המייצגות רמות ביטחון חלופיות. חשוב להבין שחלק גדול מתקציב הביטחון מיועד לשיקום נפגעים ולגמלאות ואינו מייצר ביטחון אל מול האיומים. על כן, נכון יהיה להעביר את הגמלאות לתקציב משרד האוצר – בדומה לנוהל לגבי גמלאות של כל עובדי המדינה, ובמקביל להעביר את תקציב השיקום לתחום טיפולו ואחריותו של הביטחון הלאומי. כך ניתן יהיה להתמקד בתקציב הנדרש לביטחון עצמו. בסופו של דבר, אפשר להתייחס לחלק מתקציב הביטחון כאל השקעה בחממה, היוצרת בנוסף לביטחון גם מנהיגות ניהולית וטכנולוגית, תרבות ארגונית וידע. כל אלה תורמים לכלכלת ישראל, אשר שני קטרי הצמיחה שלה – התעשיות הביטחוניות (והיצוא הביטחוני) ותעשיית ההיי-טק – שורשיהם בצה"ל ובמערכת הביטחון כולה.

* * *

לסיכום, שנת 2014 הייתה שנת "התיקו האסטרטגי" במרבית זירות העימות. על כן בשנת 2015, כדי לשמור על השקט והיציבות הביטחונית ולהעצים את מעמדה הבינלאומי של מדינת ישראל ואת חוסנה החברתי והכלכלי, נדרשת מדיניות פרו-אקטיבית שתתמקד בסיכול איומים לצד יוזמה מדינית, ובניצול הזדמנויות לשיתופי

סיכום: מ"תיקו אסטרטגי" ליוזמה אסטרטגית

פעולה אזוריים ובינלאומיים, ואשר תכלול גם דגש מוגבר על קשרי השלום עם מצרים ועם ירדן. כל זאת – בתיאום אסטרטגי הדוק עם ארצות הברית. זוהי תמציתה של מדיניות שונה, מקיפה, יוזמת ומעצבת פתרונות חדשים לאתגרי העתיד.

הכותבים

העורכים

שלמה ברום – חוקר בכיר וראש התוכנית ליחסי ישראל-פלסטינים במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (מיל') ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן ועם סוריה, וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל-פלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. הספרים שהיה שותף לעריכתם הם: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **הערכה אסטרטגית לישראל** 2009, 2010, 2011, 2012-2013 ו-2013-2014. כן ערך את הקובץ: **לאחר מבצע 'עמוד ענן' (רצועת עזה, נובמבר 2012)**.

ענת קורץ – מנהלת המחקר, חוקרת בכירה ועורכת 'מבט על' במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, על התנועה הלאומית הפלסטינית ועל יחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel War at Home* (2009). ד"ר קורץ הייתה שותפה לעריכת **הערכה אסטרטגית לישראל** 2009, 2010, 2011, 2012-2013 ו-2013-2014, וכן לעריכת הקבצים: *Arms Control Dilemmas: Focus on the Middle East* (2012); *Arms Control and National Security: New Horizons* (2014); *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution* (2014).

הכותבים

שמואל אבן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אבן, שפרש מצה"ל בדרגת אלוף-משנה, הוא הבעלים של חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ ועוסק בענייני אסטרטגיה וכלכלה במשק הישראלי. פרסומיו עוסקים בכלכלה במדינות המזרח

התיכון, בתקציב הביטחון, בשוק הנפט העולמי, במודיעין ובטרור. בין הפרסומים שהיה שותף לכתיבתם: **קהילת המודיעין הישראלי – לאן? ניתוח, מגמות והמלצות** (2009); **לוחמה במרחב הקיברנטי – מושגים, מגמות ומשמעויות לישראל** (2011).

מאיר אלרן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי זה כעשר שנים. ד"ר אלרן עומד בראש שתי תוכניות מחקר במכון: חקר החזית האזרחית וחקר היחסים בין הביטחון הלאומי והחברה בישראל. תחום התמחותו הממוקד הוא החוסן (resilience) בתחומים השונים, בדגש על החוסן החברתי וחוסן תשתיות לאומיות.

יהודה בן מאיר – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מנהל תוכנית המחקר 'דעת קהל וביטחון לאומי' ומנהל שותף בפרויקט החברתי-ביטחוני במכון. ד"ר בן מאיר הוא פסיכולוג ועורך-דין, היה חבר כנסת וכיהן כסגן שר החוץ בממשלות בראשות מנחם בגין ויצחק שמיר. בן מאיר הוא מחבר הספר *Civil-Military Relations in Israel* (1995); מחבר שותף של: *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007* (2007) ומחבר שותף של:

Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009 (2010)

The Voice of the People: Israeli Public Opinion on National Security 2012 (2013).

בנדטה ברטי – עמיתת מחקר קרייטמן לפוסט-דוקטורט באוניברסיטת בן-גוריון, מרצה באוניברסיטת תל אביב ועמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר ברטי מתמחה בתחומים הבאים: ביטחון אנושי, סכסוך פנימי, אינטגרציה של קבוצות חמושות, ייצוב ודמוקרטיזציה לאחר סכסוך, חברה אזרחית, תנועות חברתיות ואי-אלימות אסטרטגית. לאחרונה כתבה את הספר *Armed Political Organizations. From Conflict to Integration*, (Johns Hopkins University Press, 2013). בנוסף, ד"ר ברטי חברה בקבוצה האטלנטית הצעירה במועצה האטלנטית ובקבוצת המנהיגים הצעירים של מינכן מטעם קרן קורבר, והיא משתפת פעולה עם תוכנית המומחים הגלובלית של ברית התרבויות של האו"ם. ד"ר ברטי היא בעלת תואר דוקטור ביחסים בינלאומיים ובלמודי ביטחון מבית הספר פלטשר באוניברסיטת טפטס, ופוסט-דוקטורט מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

יואל גוז'נסקי – חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני שהצטרף לשורות המכון ריכז את הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. מר גוז'נסקי הוא דוקטורנט במדע המדינה, מתמחה בסוגיות של ביטחון המפרץ ותורם בקביעות מפרי עטו בנושא זה לכתבי-עת אקדמיים בעולם. בין פרסומיו, הספר: *The Arab Gulf States and Reform in the Middle East: Between Iran and the "Arab Spring"*, Palgrave-Macmillan (2014).

אודי דקל – מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (מיל") דקל היה ראש מנהלת המשא-ומתן עם הפלסטינים בזמן כהונתו של אהוד אולמרט כראש הממשלה, במסגרת תהליך אנאפוליס. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון. הוא עמד בראש הוועדה המשולשת לישראל, לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה, ובראש ועדות צבאיות עם מצרים ועם ירדן. כן היה ראש קבוצות עבודה לתיאום אסטרטגי-אופרטיבי עם ארצות הברית, לפיתוח מענה לאיום טילי קרקע-קרקע ולשיתוף פעולה צבאי בינלאומי. השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2005) וריכז את גיבוש אסטרטגיית צה"ל.

מרק הלר – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב-העת הרבעוני שלו, 'עדכן אסטרטגי'. ד"ר הלר הוא בעל תואר BA במדע המדינה ובכלכלה מאוניברסיטת טורונטו, והשלים את לימודיו המתקדמים באוניברסיטת הרווארד בקבלת תואר MA בלימודי המזרח התיכון, ותואר דוקטור במדע המדינה. הוא הצטרף למכון יפה למחקרים אסטרטגיים (INSS) ב-1979 ולימד יחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב ובמספר אוניברסיטאות אמריקאיות, ביניהן אוניברסיטת קליפורניה בסן-דייגו וקורנל. כיהן כמתאם מחקרים במכון הקנדי לשלום בינלאומי וביטחון ב-1991, כפרופסור אורח לממשל באוניברסיטת הרווארד ב-1992, כעמית מחקר במכון הבינלאומי למחקרים אסטרטגיים ב-1999 וכחוקר מדיניות ציבורית במרכז הבינלאומי לחוקרים ע"ש וודרו וילסון למחקרים אסטרטגיים ב-2008. בין פרסומיו:

A Palestinian State: The Implications for Israel;

The Middle East Military Balance, שערך וכתב בשיתוף בין השנים 1983-1985, ושוב ב-1996, 1997 ו-1998;

The New Middle Class and Regime Stability in Saudi Arabia; No Trumpets, No Drums: A Two-State Settlement of the Israeli-Palestinian Conflict; The Dynamics of Soviet Policy in the Middle East: Between Old Thinking and New;

Europe & The Middle East: New Tracks to Peace?; Continuity and Change in Israeli Security Policy; Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options. השתתף בעריכת

ערן ישיב – חבר סגל בבית הספר ע"ש איתן ברגלס לכלכלה באוניברסיטת תל אביב. תחום המחקר וההוראה של פרופ' ישיב הוא מקרו-כלכלה, בדגש על נושאים הקשורים לשוק העבודה. מחקרו עוסק גם בשווקים פיננסיים, בהגירה ובשוקי מטבע חוץ. בשנים 2012 ו-2013 שימש ראש החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. בשנת 2013 הקים את המרכז למדיניות רגולציה באוניברסיטת תל-אביב והיה מנהלה הראשון. בעשור האחרון היה עמית מחקר במרכז לחקר מדיניות כלכלית (CEPR), במרכז למחקר ולניתוח של הגירה (CREAM) ביוניברסיטי קולג' בלונדון ובמכון המחקר IZA בבון. בשנים האחרונות שימש פרופ' ישיב יועץ לבנק המרכזי של אנגליה ולבנק ישראל בנושאים הקשורים לשוק העבודה. הוא המנהל האקדמי של פורום ספיר למדיניות כלכלית, היה ראש התוכנית לכלכלה במרכז טאוב וראש צוות מקרו-כלכלה בכנס קיסריה השנתי ה-17 בשנת 2009. כמו כן משמש פרופ' ישיב יועץ למשרד הכלכלה ויושב-ראש ועדת ההיגוי של סקר המטרות הפנויות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במרס 2014 הצטרף פרופ' ישיב למכון למחקרי ביטחון לאומי כראש התוכנית לכלכלה וביטחון לאומי.

אמילי לנדאו – חוקרת בכירה וראש התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי המחקר שלה הם, בין היתר, מגמות חדשות בחשיבה על בקרת נשק, ביטחון אזורי במזרח התיכון, האיום האיראני והאתגר הצפון-קוריאני. ד"ר לנדאו פעילה בפגישות ובוועידות של Track 2, מלמדת סמינר בוגרים בנושא בקרת נשק באוניברסיטת תל אביב וקורסים במרכז הבינתחומי בהרצליה ובאוניברסיטת חיפה. ד"ר לנדאו כתבה את הספרים *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006), *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation* (2012).

הפרסומים האחרונים שהשתתפה בעריכתם (2014) הם: *The Nuclear Nonproliferation Regime at a Crossroads*, *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*

צבי מגן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף לסגל המחקר של המכון לאחר שירות רב-שנים באגף המודיעין ובשירות החוץ של משרד החוץ של ישראל. משנת 1993 עד 1997 כיהן כשגריר ישראל באוקראינה, בשנים 1998–1999 שימש שגריר ישראל ברוסיה. משנת 1999 עד 2006 עמד בראש ארגון 'נתיב'. מ-2006 עד 2009 עמד בראש המכון ללימודי אירו-אסיה במרכז הבינתחומי בהרצליה. בין פרסומיו: **רוסיה במזרח התיכון – מדיניות במבחן** (2012).

עודד ערן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר ראש המכון. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציב הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי שלו. ד"ר ערן כיהן כציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון, כשגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, כשגריר ישראל בירדן וכראש צוות המשא-ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (1999–2000), וכן כיהן כסמנכ"ל משרד החוץ. הוא משמש יועץ לוועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת.

אפרים קם – עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת בצה"ל כעוזר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין בדרגת אלוף-משנה. תחומי מחקרו העיקריים של ד"ר קם הם האיום האיראני, דילמות הביטחון של מדינות ערב, מעורבות ארצות הברית בעיראק, מודיעין אסטרטגי וסוגיות הביטחון הלאומי של ישראל. בין פרסומיו: **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני** (2004); **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה** (2007); וכן, *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense* (2008) בעריכתו.

יורם שוייצר – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לטרור ומלחמה בעצימות נמוכה במכון. מר שוייצר שירת בצה"ל בקהילת המודיעין, שימש יועץ לאסטרטגיות לוחמה בטרור במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון, כיהן כראש המחלקה נגד טרור בינלאומי בצה"ל וכחבר בכוח המשימה העוסק בנושא השבויים והנעדרים הישראליים. מר שוייצר מרבה לפרסם ולהרצות על סוגיות הקשורות לנושא הטרור. הוא ערך את הקובץ *Palestinian Female Suicide Bombers: Reality vs Myth* (2006), והיה שותף לכתיבת: **הטרור של "בוגרי אפגניסטן": האסלאם נגד שאר העולם** (2000); **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה** (2002); **אל-קאעדה והגלובליזציה של טרור המתאבדים** (2005); **האודיסיאה של אל-קאעדה אל הג'האד העולמי** (2013).

שמעון שטיין – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. היה שגריר ישראל בגרמניה (2001-2007) ולפני כן שירת כסמנכ"ל משרד החוץ לענייני חבר המדינות (CIS), מזרח ומרכז-אירופה. השגריר שטיין כיהן בתפקידים נוספים בשירות החוץ הישראלי בוויינגטון, בגרמניה ובישראל והיה חבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב-צדדיים בנושאי בקרת נשק.

גלעד שר – חוקר בכיר וראש המרכז למשא ומתן יישומי, CAN, במכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כמנהל לשכת ראש הממשלה, והיה ממנהלי המשא-ומתן המדיני עם הפלסטינים בהסכם שארם א-שייח' (1999), בוועידת קמפ-דיויד (2000) ובשיחות טאבה (2001). קודם לכן היה חבר משלחת ישראל להסכם הביניים של ממשלת רבין (1995). לימד משא ומתן ויישוב סכסוכים כמרצה-אורח בבית הספר Wharton למנהל עסקים בפילדלפיה, ארצות הברית, וכמורה מן החוץ לתואר לשני בחקר סכסוכים ויישובם באוניברסיטת תל-אביב. מכהן כיושב-ראש חבר הנאמנים ויושב-ראש הוועד המנהל של המכללה האקדמית ספיר. שותף בכיר בפירמת עורכי הדין גלעד שר, קדרי ושות'. אלוף-משנה במיל', לשעבר מח"ט שריון וסגן-מפקד אוגדה. בין פרסומיו: **במרחק נגיעה: המשא-ומתן לשלום 1999-2001 (2001)**.

INSS Memoranda, 2014

- No. 145, December 2014, Yoav Zacks and Liran Antebi, eds., *The Use of Unmanned Military Vehicles in 2033: National Policy Recommendations Based on Technology Forecasting – Expert Assessments* [Hebrew].
- No. 144, November 2014, Oded Eran, Dan Vardi, Itamar Cohen, *Political Feasibility of Israeli Natural Gas Exports to Turkey*.
- No. 143, November 2014, Azriel Bermant, *The Russian and Iranian Missile Threats: Implications for NATO Missile Defense*.
- No. 142, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*
- No. 141, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?* [Hebrew].
- No. 140, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Exporting Israeli Natural Gas to Turkey: Is it Politically Possible?* [Hebrew].
- No. 139, July 2014, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel at the Start of the Twenty-First Century* [Hebrew].
- No. 138, June 2014, Pnina Sharvit Baruch and Anat Kurz, eds., *Law and National Security: Selected Issues*.
- No. 137, May 2014, Emily B. Landau and Azriel Bermant, eds., *The Nuclear Nonproliferation Regime at a Crossroads*.
- No. 136, May 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and National Security: New Horizons* [Hebrew].
- No. 135, April 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and National Security: New Horizons*.
- No. 134, March 2014, Yoram Schweitzer and Aviv Oreg, *Al-Qaeda's Odyssey to the Global Jihad*.
- No. 133, March 2014, Pnina Sharvit Baruch and Anat Kurz, eds., *Law and National Security: Selected Issues* [Hebrew].
- No. 132, January 2014, Yoram Schweitzer and Aviv Oreg, *Al-Qaeda's Odyssey to the Global Jihad* [Hebrew].