

המשא ומתן עם סוריה

- 4** מפגש אינטרסים – תנאי הכרחי אבל לא מספיק אלוף בן
- 12** האמנם נוצר חלון הזדמנויות? שלמה ברום
- 17** "נקודת מפנה (2)" במוכנות החזית האזרחית: תרגיל העורף – לקחים עיקריים מאיר אלרן
- 23** ביטחון מידע ודיפלומטיה ציבורית: ניסיון העבר, מבט לעתיד הירש גודמן
- 27** הצעה לחוק צה"ל: חלוקת הסמכות והאחריות בין הדרג המדיני לצבאי שמואל אבן וצביה גרוס
- 33** מי מריבה: המחלוקת על השימוש במימי אקוויפר ההר אהרון דוד קופרמן
- 40** "לפרק ולהתחיל מחדש?" דוח ועדת החקירה הפלסטינית להשתלטות החמאס על עזה אמיר קוליק
- 46** ג'ון מקיין וברק אובמה: המזרח התיכון וישראל לימור שמחוני ורוני ברט
- 53** סדר יום חדש לפירוק נשק גרעיני: בין חזון למציאות אמילי לנדאו ונועם אופיר
- 60** הירוק היום שחור מאוד והשחור היום ירוק מאוד: הדולר, הנפט, ארצות הברית ומדינות המפרץ ניצן פלדמן
- 67** צפון קוריאה – איראן – סוריה: מאפייניו הצבאיים של ציר הרשע יורם עברון
- 74** נפגעו מאש כוחותינו: ועדת וינוגרד מול אזרחי ישראל גבריאל סיבוני
- 78** ביקורת ספרים: רשת הגרעין של עבדל קאדר חאן נועם אופיר

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון.

המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על-ידי חוקרי המרכז ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי:
צבי שטאובר

מנהל המערכת:
משה גרונדמן

עיצוב גרפי:
מיכל סמו־קובץ

איורים:
מורן ברק

www.inss.org.il

עדכן אסטרטגי
יוצא לאור על-ידי

המכון למחקרי ביטחון לאומי

גיליון יוני 2008

עיקרי דברים

המשא ומתן עם סוריה

אלוף בן, מפגש אינטרסים – תנאי הכרחי אבל לא מספיק

ב-21 במאי 2008 הודיעו ישראל וסוריה על פתיחת שיחות שלום בלתי ישירות, בתיווכה של טורקיה, שמטרתן "להגיע ליעד של שלום מקיף". סוריה הודיעה שראש הממשלה, אהוד אולמרט, התחייב לנסיגה מלאה מרמת הגולן לקווי 4 ביוני 1967. לפי סקרי דעת קהל שפורסמו ב"ידיעות אחרונות", רוב הציבור הישראלי מתנגד לנסיגה מהגולן ואינו מאמין בכוונות השלום של הסורים. המאמר עוסק בהיבטים הפוליטיים והמדיניים של חידוש המשא ומתן.

שלמה ברום, האמנם נוצר חלון הזדמנויות?

המאמר מנתח את הסיכויים לחידוש משא ומתן מלא ואפקטיבי בין סוריה וישראל והתקדמות להסכם תוך בחינת האינטרס הישראלי והסורי. המחבר מציע את מסקנותיו באשר לדרך הפעולה הרצויה לישראל בסוגיה זו. הניתוח מבוסס על ההנחה שלא ניתן להגיע להסכם עם הסורים ללא ויתור על כל רמת הגולן, גם על רקע התקדימים שנוצרו בהסכמים של ישראל עם מצרים וירדן.

מאיר אלרן, "נקודת מפנה (2)" במוכנות החזית האזרחית

על רקע מטרותיו, היקפו והכיסוי התקשורתי של התרגיל "נקודת מפנה (2)" בתחילת אפריל 2008, מציע המאמר תשובות לשתי שאלות מרכזיות, בתחומים משיקים: א. באיזו מידה הצליח התרגיל להתמודד עם האתגרים הקונספטואליים והמעשיים של ניהול החזית האזרחית בעת מלחמה? ב. מה עומק השיפור שחל בהיערכות החזית האזרחית בשנתיים האחרונות?

הירש גודמן, ביטחון מידע ודיפלומטיה ציבורית

הצורך בסינרגיה בין יחידת דובר צה"ל והצנזורה מוזכר על ידי ועדת וינוגרד כמפתח ליישום מדיניות מושכלת, המכירה בעוצמתה ויכולותיה של הזירה התקשורתית אך מגבילה את החשיפה של סודות המדינה. המחבר קורא לרשויות לוודא כי המופקדים על סודות המדינה יקפידו לשמורם. מדיניות של שקיפות מול התקשורת היא חיונית וראויה, אך היא חייבת להיות מבוקרת ומותאמת לנסיבות.

שמואל אבן וצביה גרוס, הצעה לחוק צה"ל

מאמר זה מציג הצעה להסדרת חלוקת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני והדרג הצבאי באמצעות חקיקת חוק חדש – חוק צה"ל. הרעיון המוצע הוא לחוקק חוק רגיל אשר ישלים את חוק יסוד: הצבא משנת 1976. על פי הצעת המחברים חוק צה"ל יקבע לאילו סוגי החלטות אחראית הממשלה/ראש הממשלה ואילו החלטות יינתנו בידי שר הביטחון או הרמטכ"ל. המאמר מציג את עיקרי המחקר של המחברים, שראה אור לאחרונה במסגרת מזכרי המכון.

אהרון דוד קופרמן, מי מריבה: המחלוקת על השימוש במימי אקוויפר ההר

משק המים הישראלי ומשק המים הפלסטיני נמצאים כיום במשבר חמור: אין די מים לספק את הביקוש הקיים, ובוודאי לא את רמת הביקוש העתידי. נראה לא סביר, על כן, שישראל תרצה במצבה זה לוותר על כמות גדולה ממי אקוויפר ההר במשא ומתן עם הפלסטינים. מימוש תכניות לחיסכון במים, יבוא מים ומפעלי התפלה, צפויים לשפר את המצב. המאמר מציג את הבעיות השונות בנושא ואת אופק הפיתרון הקיים.

ניצן פלדמן, הירוק היום שחור מאוד והשחור היום ירוק מאוד: הדולר, הנפט, ארצות הברית ומדינות המפרץ

מאמר זה מפרט את התהליכים הכלכליים הגלובליים שמחזקים את הקולות במדינות המפרץ אשר קוראים להקטנת התלות בדולר האמריקני. המחבר סבור כי המשך הירידה בדולר עלול להגביר הן את הקולות הקוראים למדינות המפרץ לשנות את משטר שער החליפין ולנתק את הצמדת המטבע המקומי לדולר והן את הקולות המציעים לזנוח את מערכת תמחור הנפט בדולר. הואיל ומעמדו של הדולר הוא מרכיב מרכזי בהבטחת מעמדה של ארצות הברית בזירה הבין-לאומית, אפשר להעריך כי התגברותם של קולות אלו תלווה במאמץ דיפלומטי מצד ארצות הברית, להבטיח כי ידידותיה במפרץ לא יפתיעו אותה במהלכים כלכליים חד צדדיים.

יורם עברון, צפון קוריאה – איראן – סוריה: מאפייניו הצבאיים של ציר הרשע

אספקת טכנולוגיית הגרעין מצפון קוריאה לסוריה, היא מרכיב אחד בלבד ביצוא הטכנולוגיה הצבאית מצפון קוריאה למדינות המזרח התיכון בכלל ולאיראן ולסוריה בפרט. היצוא הצבאי מצפון קוריאה למזרח התיכון כולל טכנולוגיית טילים, חומרים כימיים, טכנולוגיה גרעינית ואף סיוע לחזבאללה. המחבר מבקש להאיר את ההיבטים השונים של העברות הנשק האלה ולהציג את אפשרויותיה ומגבלותיה של ישראל בהתמודדות עמן.

גבריאל סיבוני, נפגעו מאש כוחותינו: ועדת וינוגרד מול אזרחי ישראל

במדור 'דעת יחיד' מבקר המחבר את ממצאיה של ועדת וינוגרד בשני נושאי יסוד: הראשון – הערכת הוועדה את תוצאות המלחמה, והשני – תפיסת הוועדה את תהליכי קבלת ההחלטות של מערכת הביטחון בישראל. הדוגמאות שמביא המחבר מוכיחות – לדעתו – על כשל בממצאי הוועדה. שני נושאים אלו משמשים את המחבר להוכיח מכשלות בקביעותיה של הוועדה.

אמיר קוליק, **לפרק ולהתחיל מחדש? דוח ועדת החקירה הפלסטינית להשתלטות החמאס על עזה** ב-17 ביוני 2007, לאחר השתלטות חמאס על הרצועה, מינה אבו מאזן ועדת חקירה לבדיקת הסיבות לכישלון הרשות. דו"ח הוועדה פורסם באמצע פברואר 2008, וממצאיו עומדים במרכזו של מאמר זה. הקמת הוועדה ומסקנותיה הן אולי סימן לראשיתו של תהליך תיקון. ככה, דו"ח החקירה מאפשר הצצה נדירה לאופן שבו בכירי הרשות תופסים את הסיבות לכישלון ואת הצעדים הנדרשים בראייתם לתיקון המצב.

לימור שמחוני ורוני ברט, ג'ון מקיין וברק אובמה: המזרח התיכון וישראל

המחברים מציגים את עמדות המועמדים לנשיאות ארצות הברית – מקיין ואובמה – בשלושה נושאים מרכזיים הנוגעים לישראל: איראן, עיראק, והמשא ומתן עם הפלסטינים. עתידו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני תלוי בעיקר במה שיקרה בין הצדדים. לעומת זאת, המשך נוכחותו של צבא ארצות הברית בעיראק כמו גם ההתמודדות עם הסכנה האיראנית תלויים כמעט לחלוטין בממשל האמריקני הבא. המחברים סבורים כי עתידו של המזרח התיכון תלוי במידה רבה בזוהתו של הנשיא הבא.

אמילי לנדאו ונועם אופיר, סדר יום חדש לפירוק נשק גרעיני: בין חזון למציאות

בתחילת ינואר 2007 זכה החזון של פירוק נשק גרעיני גלובלי לתמיכה חשובה ממקור לא צפוי. ארבעה אנשי ממשל לשעבר, שכיחנו בעמדות בכירות: ג'ורג' שולץ, ויליאם פרי, הנרי קיסינג'ר וסאם נאן, פרסמו מאמר ב-**וול סטריט ז'ורנל** בשם "עולם חופשי מנשק גרעיני". לנדאו ואופיר מציגים את המקורות ואת ההיגיון של ביטויי התמיכה החדשים בפירוק נשק גרעיני וכן את השפעתם על החשיבה בעולם באשר לתפקידו של נשק גרעיני בתפיסות ביטחון של מדינות. עוד הם בוחנים את הקשר האפשרי של החזון הזה להחלטות שהתקבלו לאחרונה בדבר צמצומים חד-צדדיים במאגרי הנשק הגרעיני של ארצות הברית, בריטניה וצרפת.

מפגש אינטרסים – תנאי הכרחי אבל לא מספיק

אלוף בן

ב־21 במאי 2008 הודיעו ישראל וסוריה על פתיחת שיחות שלום בלתי ישירות, בתיווכה של טורקיה, שמטרתן "להגיע ליעד של שלום מקיף". סוריה הודיעה שראש הממשלה, אהוד אולמרט, התחייב לנסיגה מלאה מרמת הגולן לקווי 4 ביוני 1967. ישראל לא הכחישה זאת במפורש. ההודעה על חידוש המשא ומתן הישראלי-סורי, אחרי יותר משמונה שנות קיפאון, פורסמה בתום שיחות נפרדות שניהלו הטורקים עם פקידים ישראלים וסורים באנקרה. הממשל האמריקאי, שעודכן מראש, הגיב בחוסר התלהבות לחידוש הערוץ הסורי, אך לא הערים עליו מכשולים.

ומתן יתנהל בפומבי, בתיווך אמריקאי, ועל בסיס התחייבות ישראלית מוקדמת לסגת מכל רמת הגולן. אולמרט רצה משא ומתן חשאי וישיר, והתחייבות סורית להתנתק מהברית עם איראן, חזבאללה וארגוני הטרור הפלסטיניים. בחיפוש אחר נוסחאות גישור, הבהיר אולמרט שהוא "מודע להצעות שהעבירו קודמיו לסורים" – הצעות שהתבססו על נסיגה מלאה.

לפי סקרי דעת קהל שפורסמו ב"ידיעות אחרונות", רוב הציבור הישראלי מתנגד לנסיגה מהגולן ואינו מאמין בכוונת השלום של הסורים.¹ הדיון הציבורי בישראל התמקד בשאלה, האם ראוי שראש ממשלה תחת חקירה ינהל משא ומתן מדיני רגיש – או להיפך, האם החשדות נגד אולמרט יוצרים תמריץ להסדר היסטורי עם סוריה.

האינטרס האסטרטגי

הנימוקים בעד הסדר שלום עם סוריה אינם חדשים, ומוצגים בעקביות מימיו הראשונים של תהליך השלום בוועידת מדריד, אוקטובר 1991. בעיני תומכי ההסדר, שני הנשיאים אסד – האב חאפז

מו במקרים דומים בעבר, גם הפעם עורר חידוש המשא ומתן עם סוריה התעניינות ציבורית ופוליטית גדולה בישראל. הביקורת על ראש הממשלה התמקדה בטענה, שההודעה על שיחות השלום נועדה להסיט את תשומת הלב מהפרסומים על החקירות נגדו. הוויכוח המהותי נדחה, כנראה, עד שיתברר מה מתרחש בשיחות ומה תוצאתן.

לפי הגרסה הישראלית, התיווך הטורקי בערוץ הסורי החל בעקבות ביקור אולמרט בטורקיה בפברואר 2007. ראש הממשלה נועד אז לשיחה ממושכת עם עמיתו הטורקי, רג'יפ טאיפ ארדואן, ובעקבותיה החלו הטורקים בהחלפת מסרים בין ירושלים לדמשק. ישראל עצרה את המגעים אחרי כמה שבועות, בעקבות מה שתואר אז כחשש להסלמה ביטחונית בצפון, והתגלגל להפצצת המתקן הסורי שנחשד ככור גרעיני בהקמה, בספטמבר 2007. זמן קצר אחרי פעולת חיל האוויר, הוסכם בין אולמרט וארדואן שהמגעים יחודשו.

המתכונת שנקבעה לשיחות היתה פשרה בין הדרישות המקדימות של הצדדים. אסד דרש שהמשא

אלוף בן, חוקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי, פרשן מדיני, הארץ

ובנו בשאר – נתפסו כגורם אמין ויציב, שיכול "לספק את הסחורה" בניגוד למנהיגים החלשים של הרשות הפלסטינית. שלום עם סוריה יסגור את "טבעת ההסדרים" סביב ישראל, יפתח לישראלים את הנתים היבשתי לטורקיה ולאירופה, יקטין את שכנת המלחמה הכוללת, ויחליש את כושר המיקוח של הפלסטינים בדיונים על הסדר הקבע. ההסכם עם סוריה גם נתפס כפחות בעייתי מהערוץ הפלסטיני: בעיקרו של דבר, מדובר בקביעת גבול וסידורי ביטחון, בהמשך למשא ומתן מפורט למדי שהתנהל כבר בעשור הקודם. אין בערוץ הסורי בעיות רגשיות ואידיאולוגיות מסובכות, כמו ירושלים או התביעה הפלסטינית למימוש "זכות השיבה".

את הקריאה לחידוש הערוץ הסורי הובילו בישראל ראשי מערכת הביטחון – שר הביטחון, אהוד ברק, הרמטכ"ל, גבי אשכנזי, וראש אמ"ן, עמוס ידלין, שראו בו אמצעי לשיפור מצבה האסטרטגי הכולל של ישראל, על רקע המתיחות הגוברת עם איראן והעימות הנמשך עם חמאס ברצועת עזה. לפי הערכת המודיעין

השנתית שהוצגה לממשלה, האיום הביטחוני העיקרי שנשקף לישראל ב-2008 נובע מכינונה של ברית צבאית בין איראן, סוריה, חזבאללה וחמאס, עם תמיכה מבחוץ של "הג'יהאד העולמי". קואליציה כזאת של "מערך ההתנגדות" עלולה לתקוף את ישראל במתואם, בירי טילים ורקטות אל העורף ובפגיעותי טרור, בתגובה לתקיפה ישראלית של מתקני הגרעין באיראן, כיבוש מחדש של עזה, או התלקחות והסלמה בלבנון.

אין ספק שישראל חשה מצוקה אסטרטגית, בעקבות הכישלון במלחמת לבנון השנייה, התהדקות

הקשרים בין חברי "מערך ההתנגדות" והתעצמותם הצבאית הנמשכת. מדינה הניצבת מול קואליציה של אויבים, חותרת להפריד ולנתק ביניהם, כדי לשפר את מצבה האסטרטגי. חידוש הערוץ הסורי יעניק לישראל הזדמנות להוציא חוליית-מפתח מהברית העוינת, ערב שעת ההכרעה מול איראן.

גם אם ישראל לא החליטה עדיין לתקוף בעצמה את מתקני הגרעין האיראניים, ברור שהיא רוצה לשמור לעצמה את חופש ההחלטה על פעולה כזאת. ככל שישראל תצליח להחליש את מעגל ההשפעה האיראני בסביבתה, כך יקל על מקבלי ההחלטות בירושלים להתמודד עם האיום האיראני, ויקטן הסיכון של מלחמה בכמה חזיתות, אם למשל יושמד מפעל העשרת האורניום בנתאנו. במקרה

שסוריה תעמוד מהצד אחרי פעולה כזאת, יקטן במידה משמעותית ארסנל הטילים והרקטות המכוונים לישראל. חזבאללה יוכל אמנם לתקוף את ישראל ברבבות הרקטות שלו, אך יסבול מהיעדרו של העורף הלוגיסטי והאסטרטגי הסורי, שסייע לו במלחמת



לבנון השנייה ואחריה. חמאס מנותק גיאוגרפית מהזירה הסורית, אך מנהיגיו יושבים בדמשק בחסותו של אסד ונוהרים מאוד בכבודו. ביטוי לכך ניתן כמה ימים לאחר הצהרות השלום של אסד, כשמנהיג חמאס חאלד משעל יצא בהכרזות מתוננות משלו.

ההסדר עם ישראל אמור לייצר לסוריה תמריץ חלופי לברית עם איראן, בדמות הידוק היחסים עם וושינגטון והפחתת המתיחות הכללית באזור. סוריה אותתה כל הזמן שהיא "יושבת על הגדר", ונמנעה במובהק מהזדהות אידיאולוגית עם איראן ביחס לישראל: אסד לא חזר על הצהרות האנטי-

ישראליות הלוחמניות של מחמוד אחמדינג'אד, אלא להיפך, הדגיש את מחויבותו לשלום.

הדרך האפקטיבית ביותר לבחון את מידת נכונותה של סוריה להתרחק מהקואליציה נגד ישראל, תהיה להציב את אסד בדילמה "הגולן או איראן". אם יסייע לאיראן במלחמה נגד ישראל, יסתכן באובדן הגולן לשנים רבות; ואם יאמין שהתנהגות טובה תקרב את השבתו לידי סוריה, יתפתה להשאיר את האיראנים לבדם.

יש שני טיעונים עיקריים נגד הגישה הזאת. הראשון הוא שהברית עם איראן היא אינטרס אסטרטגי חשוב של סוריה יותר מחצי יובל שנים, והיא לא תוותר עליה בשביל ישראל, ובוודאי שלא תמורת הבטחות נסיגה שכבר נשמעו בעבר ולא התגשמו. הטיעון השני מפחית מחומרת האיום במתקפה מתואמת של קואליציה פרו-איראנית. בשנתיים האחרונות נלחמה ישראל נגד חזבאללה, הפציצה את סוריה, וגרמה פגיעות קשות לחמאס בעזה. בעלי הברית סיעו בכסף ונשק לגורם שנלחם נגד ישראל, אך נזהרו מאוד ממעורבות גלויה בעימות. מכך אפשר להסיק, שגם אם ישראל תפעל נגד איראן, התגובה הסורית נגדה לא תהיה אוטומטית – בעוד שהנסיגה מהגולן תהיה צעד בלתי-חוזר, בעל השלכות מרחיקות לכת.

מה בוער?

הטיעונים של תומכי ההסדר עם סוריה מעוררים שאלה: אם הדברים כה פשוטים, והאינטרס האסטרטגי של ישראל כה מובהק, מדוע נכשלו עד היום כל המאמצים להשיג שלום עם סוריה? ומה אפשר ללמוד מכישלונות העבר על סיכויי ההצלחה של המשא ומתן בעיתוי הנוכחי?

מאז עלייתו של יצחק רבין לשלטון ב-1992, הנחת היסוד של כל מנהיגי ישראל היתה שאין לרשותם די כוח פוליטי להשיג הסדרים שיכללו פינוי שטחים ויישובים בשתי החזיתות, הסורית והפלסטינית. נסיגה מקבילה מהגדה המערבית ומרמת הגולן

נתפסה כמחיר יקר מדי, שדעת הקהל בישראל תתקשה לעכל. רבין ויורשיו שמעון פרס, בנימין נתניהו ואהוד ברק, בחנו תחילה את הערוץ הסורי, אך לא השיגו בו פריצת דרך ובחרו להתקדם עם הפלסטינים. אריאל שרון סירב לנהל משא ומתן עם גורם ערבי, והתנגד להחייאת הערוץ הסורי בנימוק שהבעיה הפלסטינית דוחקת יותר, ושיש לישראל אינטרס בבידודה של סוריה. בסופו של דבר, שרון בחר בנסיגה חד-צדדית בחזית הפלסטינית, ושמר על הסטטוס קוו מול הסורים.

אולמרט האמין, כמו שרון, שפתרון הבעיה הפלסטינית בוער יותר לישראל, ופנה לערוץ הסורי רק באיחור ובפרופיל נמוך, בהשוואה לשיחותיו עם נשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, על עקרונות להסדר הקבע.

מה גרם לשישה מנהיגים ישראלים להעדיף בזה אחר זה את המסלול הפלסטיני, שעל פניו נראה הרבה יותר מסובך ורגיש לטיפול מהערוץ הסורי? הסיבה העיקרית שעולה על הדעת, היא שמחירו הפוליטי והצבאי של הסטטוס-קוו בגולן היה ונשאר אפסי, בהשוואה למחיר שמשלמת ישראל על המשך שליטתה בפלסטינים. סוריה נמנעה מהפעלת כוח להחזרת הגולן, בשעה שהפלסטינים התישו את ישראל בפעולות טרור בלתי פוסקות.

אפשר להניח שראשי הממשלה הכירו לעיפה את הטיעונים האסטרטגיים בעד הסדר עם סוריה, כנראה גם האמינו בהם. אבל מלשכת ראש הממשלה, הדברים נראים אחרת מאשר במטכ"ל או באמ"ן. כל ראש ממשלה ישראלי משעין את מדיניותו על שני יסודות: שמירת התמיכה הפוליטית מבית, והבטחת התמיכה האמריקאית מבחוץ. כשיש מתח בין שני האילוצים האלה, גוברת הסכנה למשבר פוליטי ולנפילת הממשלה. כך קרה ליצחק שמיר, לפרס, לנתניהו ולברק שנפלו מהשלטון והפסידו בבחירות.²

שרון ואולמרט הצליחו לשרוד, בעיקר כיוון שידעו לאזן בין ריצוי האמריקאים והבטחת הערוץ הפוליטי.

מחירו הפוליטי והצבאי של הסטטוס-קוו בגולן היה ונשאר אפסי, בהשוואה למחיר שמשלמת ישראל על המשך שליטתה בפלסטינים

אולמרט הסכים להיכנס למשא ומתן על הסדר הקבע, בלחצה של שרת החוץ האמריקאית קונדוליזה רייס, אך סירב לפנות מאחזים ולהסתכן בעימות פנימי עם הימין, או להסיר מחסומים בשטחים ולהתעמת עם מערכת הביטחון.

בתנאים שנוצרו בשנים האחרונות, בייחוד מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, מאמץ להסדר עם סוריה עמד בניגוד לאינטרס הפוליטי של ראש הממשלה הישראלי. ארצות הברית והקהילה הבינלאומית לא דחקו בישראל להשיג שלום עם סוריה, ואילו בזירה הפנימית, ברור היה שמהלך כזה ייתקל בהתנגדות ציבורית ופוליטית קשה.

העולם אינו לוחץ

ישראל נתונה תחת לחץ בינלאומי כבד לסיים, ולפחות לרכז, את שליטתה הישירה והעקיפה בפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה. כל מנהיג או דיפלומט ישראלי שנפגש עם אישיות זרה ישמע טענות על המשך קיומן של ההתנחלויות והמחסומים בגדה, ועל המשבר ההומניטרי המחמיר בעזה. אפילו במקרים שישאל נתפסת כצד הצודק בסכסוך עם הפלסטינים, כמו אחרי השתלטות החמאס על עזה, הקונסנזוס הבינלאומי רואה בה מדינה כובשת, השוללת מעם אחר זכויות אזרחיות ופוליטיות, משתלטת על אדמותיו, ומפעילה נגדו כוח מוגזם.

ישראל רואה בשליטתה בגדה המערבית כורח ביטחוני חיוני, ומוכנה לשלם את מחיר הלחץ הבינלאומי, תוך ניסיונות לרככו. כך החליט שרון לסגת מרצועת עזה עד לקווי 1967, ולהקפיא את הבנייה בהתנחלויות שמחוץ לגדר הפרדה בגדה. כך הציע אולמרט לסגת מרוב הגדה ("התכנסות") ואחרי גניזת הרעיון, הסכים לנהל משא ומתן עם עבאס על הסכם עקרונות. ההתנתקות מעזה ותהליך אנפוליס שיפרו במידה רבה את מעמדה הבינלאומי של ישראל, אך לא הביאו להסרת הלחצים לשיפור המצב ההומניטרי בשטחים ולעצירת ההתנחלויות.

בזירה הסורית המצב הפוך. שם נהנית ישראל משקט מוחלט. למרות שאין עוררין שהגולן הוא שטח כבוש, לפחות מעבר לגבול הבינלאומי, "העולם" אינו לוחץ על ישראל לסגת משם ולהשיב את האדמה לסורים. היישובים הישראליים בגולן לא מטרידים איש בארצות הברית או באיחוד האירופי, ואיש גם לא מודאג ממצבם של הדרוזים בכפרי צפון הגולן, החיים תחת שלטון ישראלי.

בתחילת העשור הקודם ראו ממשל בוש האב, והממשל הראשון של קלינטון, חשיבות אסטרטגית גדולה להשגת שלום ישראלי-סורי. הסדר מדיני שיעביר את סוריה למחנה המתון, הפרו-אמריקאי, נראה כנדבך חשוב בביסוס היציבות האזורית מול עיראק ואיראן, ונתפס כהמשך טבעי לשלום בין ישראל למצרים (ובהמשך גם לירדן). כשלון המגעים האלה, וכשלון הניסיון האחרון של קלינטון לתווך בין ברק לחאפז אסד במארכ 2000, הביאו לגניזת התיק הסורי והתרכזות אמריקאית במסלול הפלסטיני. ממשלות אירופיות ואחרות שגילו עניין בתהליך המדיני, התמקדו מההתחלה בעניין הפלסטיני ומיעטו להתערב בערוץ הסורי.

ממשל בוש הבן הקצין את הגישה, והתייחס לסוריה כמדינה בעייתית ומצורעת, שמשטרה אינו לגיטימי. האמריקאים מאשימים את סוריה במתן חסות לטרור הפועל נגדם בעיראק, ותומכים בקיומה של לבנון עצמאית ודמוקרטית. בעקבות ההתנתקות בראש ממשלת לבנון לשעבר, רפיק חרירי, הובילו בוש ונשיא צרפת הקודם, ז'אק שיראק, את המהלך הבינלאומי להוצאת הסורים מלבנון ולהקמת בית-דין בינלאומי לחקירת הרצח. בוש גם דחה את המלצות ועדת בייקר-המילטון, שהציעה לחדש את המשא ומתן הישראלי-סורי כדרך להקטנת הנזק האסטרטגי שגרמה המלחמה בעיראק.

ישראל רחוקה מעיראק, ואינה משפיעה על הנעשה שם, אך למתרחש בזירה הלבנונית יש חשיבות רבה לאינטרסים של ישראל. "מהפכת הארזים" בלבנון ב-2005 וסילוק הסורים נראו כהישג הבודד

כשלון הניסיון של קלינטון לתווך בין ברק לחאפז אסד במארכ 2000, הביא לגניזת התיק הסורי והתרכזות אמריקאית במסלול הפלסטיני

איומיה המעורפלים לעודד את "ההתנגדות" בגולן לא התבטאו בינתיים במעשים. נכון שסוריה פגעה בישראל בעקיפין באמצעות חיבאללה וארגונים פלשתיניים, שלהם העניקה חסות וחימוש, אך הדיון הציבורי בישראל נוטה להתעלם מכך.

הרגיעה הביטחונית, בצד הנופים המרהיבים והיעדרה של אוכלוסייה עוינת ומתמרדת, תרמו לפופולריות הרבה של הגולן בקרב הישראלים. בשיח התקשורתי והפוליטי, תושבי הגולן הם "מתיישבים" ולא "מתנחלים" כמו בגדה. בגולן גם אין תנועות וארגוני מחאה כמו "שלום עכשיו", "בצלם", "גוש שלום" או "יוזמת ז'נווה" שחותרים לפירוק ההתנחלויות ויציאת ישראל מהגדה. "התנועה לשלום ישראל-סוריה", שהקים מנכ"ל משרד החוץ לשעבר אלון ליאל, לא הטביעה עדיין חותם ציבורי של ממש. ההתארגנויות של מתיישבי הגולן הרבה יותר בולטות ואפקטיביות, בתגובתן המהירה לכל רמז על חידוש הערוץ הסורי.

על אולמרט לא מופעל, אם כך, לחץ להתקדם בערוץ הסורי. אבל יש לו אינטרס פוליטי להיראות כמי שפונה לנתיב הזה. ראשית, המשא ומתן עם סוריה יקשה על מפלגת העבודה בהנהגת ברק לעזוב את הקואליציה של אולמרט. שר הביטחון יתקשה להסביר, מדוע פירק את הממשלה שמגשימה את תוכניתו המדינית. שנית, אולמרט מעוניין בגיבוי של כלי תקשורת ואישי ציבור התומכים בהסדרי שלום, ביחוד על רקע חקירותיו.

הקושי הפוליטי יהיה טמון במעבר ממשא ומתן להסדר של ממש. רוב מכריע בציבור מתנגד כיום לנסיגה מהגולן. הציבור יוכל כמובן לשנות את דעתו, אבל הממשלה תידרש למאמץ שיווק גדול כדי לשכנע את דעת הקהל, ומנהיג לא פופולרי כאולמרט יתקשה בכך. "חוק שריון הגולן" מ-1999 מחייב רוב של 61 ח"כים כדי לאשר את ביטול סיפוח הגולן לישראל, ובתנאים מסוימים גם משאל עם. אפשר להעריך שחתימת הסדר עם סוריה, שתחייב את פינוי היישובים מהרמה, תעורר גל מחאה גדול, שיתפשט

של מדיניות בוש לעידוד הדמוקרטיזציה בעולם הערבי. ישראל, לעומתם, היתה מעדיפה שסוריה תשלוט בלבנון ותכפה את מרותה על חיבאללה, וראתה בממשלת סיניורה בביירות מטרד שאינו תורם דבר לביטחון או ליציבות. המחלוקת באה לביטוי במלחמת לבנון השנייה, כשישראל ביקשה להרוס את התשתיות הלבנוניות ונתקלה בסירוב אמריקאי.

ממשל בוש מיקד את תשומת ליבו – גם אם באיחור – בקידום "פתרון שתי המדינות" בערוץ הפלסטיני. אפשר להעריך, שבוש חשש מהשתלטות סורית חוזרת על לבנון, בחיפוי ההסדר עם ישראל, ולא האמין שהחזרת הגולן תביא יציבות ושקט לעיראק. הגורמים השמרניים יותר בממשל גם הביעו מורת רוח שקטה מהרעיון של נסיגה מהגולן.

אפילו אחרי הפצצת המתקן הגרעיני החשוד בספטמבר 2007, שהיתה פעולה מלחמתית לפי כל פרשנות סבירה לחוק הבינלאומי, ממשלות המערב נמנעו מביקורת על ישראל. בוש אפילו שיבח את הפעולה בפומבי כעבור כמה חודשים. איש בעולם – אפילו לא מדינות ערב – לא קרא למנוף את ההפצצה כדי לחדש את תהליך השלום, במטרה למנוע הסלמה נוספת בצפון. רק טורקיה, שלה יש אינטרס ישיר בהפגת המתרחקות בסביבתה, גילתה עניין בהחייאת הערוץ הסורי.³

בנסיבות כאלה, אולמרט יכול להעריך שהרווח המדיני שתפיק ישראל מהתקדמות עם הסורים יהיה קטן, אם בכלל. ישראל אף עלולה להיראות כמי שמחפשת "מסלול עוקף" כדי להימנע מוויתורים לפלסטינים. עם זאת, לא נראה שהממשל האמריקאי ינסה להפריע למשא ומתן, ויש חשיבות גם לחיזוק היחסים עם בעלת ברית אזורית כטורקיה.

גם בבית אין התלהבות

מאז חתימת הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה, במאי 1974, רמת הגולן נהנית משקט ביטחוני שאזורים אחרים בישראל יכולים רק להתקנא בו. סוריה מקיימת בקפדנות את הסכם הפרדה, וגם



מהימין לעבר המרכז הפוליטי. גיוס רוב פרלמנטרי מוצק לתמיכה בהסדר כזה יהיה מסובך במקרה הטוב (אפילו סיעת השלטון, קדימה, מפולגת ביחס לנסיגה מהגולן).

אך כל עוד אין הסדר, המערכת הפוליטית הישראלית מוכנה לעכל את ניהולו של משא ומתן עם סוריה. עד היום, שום ממשלה לא נפלה או התערעה בגלל הערוץ הסורי. המפד"ל וש"ס נשארו בקואליציה של ברק בשעה שהציע לסגת כמעט עד לכנרת. ש"ס מתחה ביקורת על סוריה כחברת "ציר הרשע", אך לא איימה שתעזוב את הממשלה. האדישות לכאורה של מפלגות הימין הדתי לגורל הגולן עומדת בסתירה בולטת להתנהגותן ביחס להסדר קבע עם הפלסטינים. ש"ס הודיעה שתעזוב את קואליציית אולמרט אם ירושלים תעלה לדיון.

המסקנה היא שאולמרט יכול להתקדם במשא ומתן עם סוריה, וכל עוד לא יתקדם מדי, ויתאים את מהלכיו לכושר הספיגה של המערכת הפוליטית, הוא יוכל לשמור על הקואליציה שלו ללא פגע.

מה נשתנה מ-2000

המגעים לחידוש המשא ומתן מעוררים את השאלה, מה נשתנה בערוץ הסורי מאז הפסקת השיחות במאוס 2000. הוויכוח הטריטוריאלי הרי לא השתנה, וגם לא האינטרסים היסודיים של סוריה וישראל. אך אפשר לזהות כמה שינויים, שמשפיעים על המוטיבציה והיכולת של הצדדים להשיג הסדר, כמו גם על תוכנו של הסדר אפשרי.

השינוי העיקרי נובע מחילופי הדורות בהנהגה הסורית. חאפז אסד עורר סקרנות גדולה ויראת כבוד בישראל (ברק כינה אותו "מעצבה של סוריה המודרנית"). ואילו בנו נתפס כמנהיג ילדותי, לא אחראי, שכונה בביטויים מעליבים ("משחק בפלייסטייין", "מנותק מסביבתו", "גרופי של נסראללה"). הזלוז באויב היה מוטעה. בשאר אסד התגלה כמנהיג הרפתקן, המוכן ליטול סיכונים כדי לשפר את מצבה האסטרטגי של ארצו.

זמן קצר אחרי עלייתו לשלטון, ב-2001, החליט בשאר לספק נשק סורי מתקדם לחזבאללה, ולא לשמש רק כתחנת מעבר לנשק איראני בדרכו ללבנון. כך הפך את חזבאללה לזרוע אסטרטגית עקיפה של סוריה מול ישראל⁴. בערך באותו זמן, לפי הערכת הסי-איי-איי, הוא החליט גם לרכוש מצפון קוריהא כור לייצור פלוטוניום לנשק גרעיני. אילו הצליח הפרויקט, היתה סוריה משיגה את "האיזון האסטרטגי" המיוחל עם ישראל – מטרה שקבע האב במחצית שנות השמונים – ומציבה את עצמה כחזקה במדינות ערב. בשאר העז גם להתגרות בארצות הברית, ולסייע בעקיפין לטרור בעיראק, מה שעלה לו בנסיגה הכפויה מלבנון.

עם זאת, בשאר נזהר עד היום מחציית "הקו האדום" של מתקפה גלויה על ישראל בניסיון לשחרר את הגולן בכוח. אפילו אחרי שהופצץ המתקן הגרעיני החשוד, נמנע מתגובה צבאית וניסה לגמד את חשיבות האירוע. אסד התעלם גם מההתנקשות בבכיר חזבאללה עימאד מורנייה בדמשק בפברואר 2008, ולא נגרר אחרי חסן נסראללה להאשמת ישראל בחיסול או לאיומים בתגובה.

אבל עד כה, אסד לא גילה תעוזה ונחישות בגייושי השלום שלו. הוא דבק בתביעות אביו, שהמשא ומתן יתבסס מראש על התחייבות לנסיגה מלאה, ולא ניסה לשבור את הקיפאון במהלך דרמטי כמו פגישה עם ראש ממשלת ישראל או ביקור בירושלים. אפילו על פקידיו אסר להיפגש עם עמיתיהם הישראלים.

מעניין שאולמרט, בדומה לבשאר אסד, מוכן ליטול סיכונים אסטרטגיים – כפי שהראה ביציאתו החפוזה למלחמת לבנון השנייה, ואחר כך בהחלטתו להפציץ את המתקן הגרעיני בסוריה.

השינוי השני נובע מהתפוכות בלבנון. המשא ומתן בעשור הקודם התנהל כשישראל שולטת ברצועת הביטחון בלבנון, ומנהלת לחימה יומיומית נגד חזבאללה. הנחת העבודה של הצד הישראלי היתה שעם החזרת הגולן, יושג גם הסכם שלום עם לבנון,

כל עוד אין הסדר, המערכת הפוליטית הישראלית מוכנה לעכל את ניהולו של משא ומתן עם סוריה. עד היום, שום ממשלה לא נפלה או התערעה בגלל הערוץ הסורי

וחזבאללה יפורק מנשקו כמו המיליציות האחרות. ב-2008 המצב שונה: צה"ל מחוץ ללבנון, וישראל אינה סובלת מ"הקזת דם" בהרג החיילים ברצועת הביטחון. אך חזבאללה התחזק מאוד, וסוריה איבדה את שליטתה הישירה בלבנון. קשה יהיה לתבוע כיום מהסורים, שיפרקו את חזבאללה מנשקו כחלק מהסדר שלום. הדבר מפחית, כמובן, מהמוטיבציה הישראלית להשיג הסדר: אם פעם לבנון נתפסה כחזית משנית, היום היא נראית כאיום עיקרי; ואם סוריה אינה מסוגלת להבטיח שקט לאורך כל הגבול הצפוני, מדוע לתת לה את הגולן?

השינוי השלישי נוגע לאופי ההסדר. המשא ומתן שניהל ברק עם הסורים נקטע בגלל ויכוח על השליטה בחוף הצפון-מזרחי של הכנרת. אסד דחה את ההצעה הישראלית, לשמור בשליטת ישראל רצועה צרה של כמה עשרות או מאות מטרים סביב האגם, והתעקש על נסיגה מלאה עד לכנרת. ברק סירב לסגת עד לקו המים. מאז הועלו שני רעיונות לפתור את המחלוקת הטריטוריאלית. רעיון אחד שגובש בשיחות לא פורמליות בין אלון ליאל לסורי-האמריקאי אייב סולימן, היה להפוך את רצועת החוף ואת מורדות הגולן לפארק בריבונות סורית, שאליו תהיה גישה חופשית לישראלים. רעיון שני העלו פוליטיקאים ישראלים, שהציעו להכיר בריבונות סוריה על הגולן, ולחכור ממנה את השטח לתקופה ממושכת. שני הרעיונות טרם נבחנו לעומקם במשא ומתן פורמלי, אך הם מעלים את האפשרות של פתרון "יצירתי" למחלוקת על הגבול.

השינוי הרביעי נובע מתוצאות מלחמת לבנון השנייה וההתנתקות מעזה, והתעוררותו מחדש של הוויכוח הפנימי בישראל על חשיבות השטח בעידן הטילים והרקטות. לתחושה שנוצרה בציבור הישראלי, שכל שטח שפונה הפך בסיס שיגור לרקטות, יש השפעה מעורבת. מצד אחד, החשש מפגיעת אלפי טילים ורקטות בעורף חיזק את התמריץ הביטחוני להגיע להסדר עם סוריה, אפילו במחיר הוויתור על הגולן. במלים אחרות, החזרת הגולן נראית לתומכיה

כמחיר סביר להצלת תל אביב וחיפה מטילי הסקאד הסוריים.

מלחמת לבנון השנייה הראתה, שרקטות יכולות לפגוע בעורף ממרחק גדול, ולכאורה חיזקה את הטענה שלשטח אין חשיבות מול טילים ארוכי טווח. אך המלחמה הראתה גם ששליטה קרקעית בשטח היא הדרך האפקטיבית ביותר לדכא שיגורי רקטות, וחיזקה בכך את עמדתם של חסידי השליטה בגולן.

שלום או כלום?

אפשר להניח, שאולמרט ואסד מודעים היטב לכל השיקולים והנסיבות המעביבים על סיכויי ההסדר בין ישראל לסוריה. מדוע, אם כן, הם נטלו את הסיכון והחליטו לחדש את המשא ומתן?

התשובה טמונה בהבנה, שיחסי ישראל וסוריה אינם מתנהלים רק בתבנית הדיכטומית של "עימות או שלום". יש ערך גדול גם לתהליך ולא רק לתוצאתו הסופית, בהפגת המתיחות, במניעת הסלמה, ובאיתות על זהות אינטרסים בין שני הצדדים תוך מזעור הסיכון הפוליטי. בתורת המשחקים, חילופי מסרים כאלה נקראים "איתות" (signaling) בין שחקנים שאינם יכולים לתקשר ישירות זה עם זה, למשל בין חברות גדולות הכבולות בחקיקה למניעת מונופולים.

בנסיבות הנוכחיות, לסוריה וגם לישראל יש אינטרס משותף למנוע עימות ביניהן וליהנות מחופש פעולה בגזרות אחרות, מבלי שהצד השני יתערב ויפריע. סוריה מבקשת לנצל את שארית כהונתו הדועכת של בוש, כדי להשתלט מחדש על לבנון באמצעות חזבאללה. אין פלא, שההודעה על חידוש השיחות התפרסמה במקביל להשגת "הסכם דוחא" שחזק את שליטת חזבאללה בלבנון והחליש את מתנגדי סוריה בביירות. דמשק היתה מעדיפה שישראל תשב בצד ולא תפריע. באותה מידה, ישראל זקוקה לחופש פעולה ברצועת עזה ואולי גם מול איראן, והיא היתה רוצה שסוריה לא תילחם לצד

**בגלל ההסתייגות
האמריקאית,
היעדר הלחץ
הבינלאומי,
חולשת אולמרט
וההתנגדות
הפנימית לויתור
על הגולן, הסיכוי
שיושג הסדר
שלום בקרוב
נראה כרגע קלוש**

הערות

- 1 **ידיעות אחרונות**, 23 במאי 2008. לפי הסקר, 19% מהציבור תומכים בנסיגה מלאה מהגולן, 29% – בנסיגה חלקית, ו-52% מתנגדים לכל נסיגה. הנשאלים היו חצויים בשאלה האם אפשר להגיע לשלום עם סוריה בעתיד הנראה לעין. בסקר קודם שפורסם ב-25 באפריל 2008, אחרי חשיפת קיומם של המגעים, 32% מכלל הציבור ו-25% מהציבור היהודי מוכנים לנסיגה מלאה מרמת הגולן; 74% מכלל הציבור ו-80% מהנשאלים היהודים אינם מאמינים שכוונות השלום של אסד רציניות. שמיר נקלע לעימות עם הנשיא ג'ורג' בוש האב בפרשת "ההתנחלויות או הערבויות", ואיבד את שותפיו הקואליציוניים מהימין אחרי ועידת מדריד; פרס התעלם מהזעם הציבורי, סירב להקפיא את התהליך המדיני עם הפלסטינים וניסה להישען על תמיכת קלינטון אחרי פיגועי הטרור בראשית 1996; הקואליציה של נתניהו התפרקה אחרי הסכם וואי; ברק איבד את שותפיו הפוליטיים בדרכו לקמפ דייוויד.
- 2 ארדואן מבקש בוודאי לבצר את מעמדה של ארצו כגורם חשוב במזרח התיכון, ולחזק את "מפלגת הצדק והפיתוח" בראשותו מול הכמאליסטים בטורקיה.
- 3 הפגיעות הקשות בישראל במלחמת לבנון השנייה נגרמו ברובן מנשק שסוריה ייצרה או סיפקה לחזבאללה: הרקטות ארוכות הטווח שנפלו בחיפה, וטילי הנ"ט שפגעו בטנקים ובלוחמים של צה"ל בלבנון.
- 4

חמאס והאיראנים, ותפעל ככל האפשר לרסן את חזבאללה.

חידוש שיחות השלום משמש אפוא כתחליף למנגנון גלוי של תיאום אסטרטגי בין דמשק לירושלים. צריך לראותו כאיתות הדדי בדבר "סגירת התיק" של הפצצת הכור בספטמבר 2007, וכהבנה על חלוקת "איזורי התערבות והשפעה" לחודשים הקרובים. כמובן שבגלל אופיה המצומצם והעקיף של ההידברות, הצדדים מסתכנים באי הבנות ובהפרת ההסכמות הלא פורמליות. אבל לסוריה ולישראל יש ניסיון ארוך באיתותים הדדיים וקביעת "קווים אדומים", ובמצב הקיים של יחסייהן, אי אפשר לצפות ליותר.

סיכום

לישראל יש עניין רב בחידוש המשא ומתן עם סוריה, במטרה להפיג את המתרחשות הביטחונית בצפון ולערער את הברית העויינת בהנהגת איראן. אך בגלל ההסתייגות האמריקאית, היעדר הלחץ הבינלאומי, חולשת אולמרט וההתנגדות הפנימית לויתור על הגולן, הסיכוי שיושג הסדר שלום בקרוב נראה כרגע קלוש.

חידוש שיחות השלום משרת את סוריה וישראל בשיפור מצבן האסטרטגי בטווח הקצר, תוך פתיחת הדלת לבדיקה של סיכויי ההסדר כשהתנאים הפוליטיים והבינלאומיים יבשילו.

האומנם נוצר חלון הזדמנויות?

שלמה ברום

מזה שנה וחצי מתקיימת הידברות בין ישראל וסוריה בנושא חידוש המשא ומתן על הסכם שלום בתיווכה של תורכיה. היא הגיעה לשיאה במשא ומתן לא ישיר בין צוות ישראלי וצוות סורי שהגיעו באותו זמן לאנקרה, והמתווכים התורכים העבירו מסרים ביניהם. ההידברות בשלב הזה היא על התנאים שיאפשרו את חידוש המשא ומתן ועל מתכונת המשא ומתן. נראה כי סוריה דורשת כתנאי לחידוש המשא ומתן שישראל תאשרר מחדש את "הפיקדון של רבין", דהיינו הבעת נכונות ישראלית לסגת מכל רמת הגולן, אם שאר המרכיבים של ההסכם ישביעו את רצונה, ולפי חלק מהדיווחים ישראל כבר עשתה זאת. ישראל, מצדה, דורשת מראש, כנראה, התחייבויות סוריות הקשורות ליחסי סוריה עם איראן, חזבאללה והארגונים הפלסטינים. מתקבל גם הרושם שיש ויכוח בין שני הצדדים על מתכונת המשא ומתן. ישראל מעדיפה משא ומתן חשאי ואילו סוריה רוצה במשא ומתן גלוי. הפרסום האחרון שנעשה במקביל בירושלים, דמשק ואנקרה על אודות קיום השלב האחרון של ההדברות מצביע על כך שישראל מוכנה שלפחות עובדת קיום המו"מ תהיה ידועה. מההתבטאויות של נשיא סוריה, בשאר אל-אסד אפשר גם להסיק שסוריה דורשת מעורבות של ארה"ב במשא ומתן בין שני הצדדים כתנאי לחידוש.

מטרת המאמר היא לנתח את הסיכויים לחידוש משא ומתן מלא ואפקטיבי ולהתקדמות להסכם תוך בחינת האינטרס הישראלי והסקת מסקנות לגבי דרך הפעולה הרצויה לישראל.

הניתוח מבוסס על ההנחה שלא ניתן להגיע להסכם עם הסורים ללא ויתור על כל רמת הגולן. יש הסוברים שכמו שסוריה השתכנעה בסופו של דבר לוותר על דרישתה לקבל חזרה את אזור אלכסנדרטה מתורכיה כן היא תשלים בסופו של דבר עם אובדן כל רמת הגולן או חלקה ואפשר יהיה להגיע לשלום עמה ללא ויתור על כל רמת הגולן. לפי תפיסה זו ישראל צריכה להמשיך בלחץ על סוריה עד שתסכים. הנחתי היא שלאחר כל התקדימים בהסכמים של ישראל עם מצרים ועם ירדן הסיכוי שדווקא סוריה תסכים לשלום ללא החזרת השטח שנכבש, גם בטווח זמן ארוך מאוד נמוך ביותר, וגם אם שינוי זה יכול להתרחש בעתיד רחוק כלשהו ישראל צריכה לקחת בחשבון בשיקוליה את המחירים של המשך המצב הנוכחי לאורך זמן.

שלמה ברום, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

האינטרסים של הצד הישראלי

בחינת האינטרס הישראלי בחידוש המשא ומתן ראוי שתבצע תוך שימוש בשלוש אמות מידה:

- באיזו מידה ההסכם עם סוריה יקטין (או יגדיל) את האיומים המופנים כלפי ישראל וכיצד ישפיע על היכולת להתמודד עמם.
- עד כמה הסכם עם סוריה יתרום (או יזיק) להתקדמות בתהליך המדיני עם מדינות אחרות ולפיוס עם העולם הערבי.
- העלות הפנימית של ההסכם.

ההשפעה על מפת האיומים

כאשר התנהל המשא ומתן עם סוריה בשנות התשעים הניתוח בהתאם לאמת המידה הראשונה היה פשוט יחסית. היה צורך לשקול את הרווח מהוצאתה של סוריה ממעגל העימות עם ישראל והסדרי הביטחון שיכללו בהסכם לעומת ההפסד בויתור על רמת הגולן שבשל הטופוגרפיה שלה יש לה יתרונות אסטרטגיים מובהקים במצב של התמודדות מלחמתית עם סוריה. השנויים שחלו מאז הפכו את הניתוח למסובך יותר משתי סבות. ראשית, התופעה הדומיננטית המשפיעה, בפרספציה ובמעשה, על בטחונה של ישראל בשנים האחרונות היא התגבשות הציר הרדיקאלי במנהיגותה של איראן הכולל גם את סוריה, חזבאללה וחלק מהארגונים הפלסטינים. השאלה המרכזית הניצבת כיום לפתחה של ישראל אינה עוד מה המשמעות של הוצאת כוחה הצבאי של סוריה (שמלכתחילה לא היווה אתגר מרכזי לצה"ל כבר מזה שנים) ממעגל העימות עם ישראל, אלא מה השלכת ההסכם על הציר הזה. האם אפשר להוציא את סוריה מהציר וכך לשבור אותו? האם הסכם עם סוריה יקטין את החיכוך עם מרכיבי הציר השונים? שנית, השתנה אופי האיום הביטחוני שסוריה מציבה לישראל. אם בעבר הבעיה העיקרית הייתה יכולתה של סוריה ליזום מתקפת פתע לכבוש רמת הגולן ואיום על שטחה של ישראל הרי עתה האיום הסורי

העיקרי הוא יכולתה לפגוע בעורף האזרחי של ישראל באש רקטות וטילים.

המתנגדים לחידוש המשא ומתן טוענים כי הברית האסטרטגית של סוריה עם איראן וחזבאללה הפכה לחלק כה מרכזי בזהותה של סוריה ותלותה בהם כה גדולה שאין כל סיכוי שהיא תתנתק מהציר הזה גם לאחר חתימת ההסכם עם ישראל. אולם טענה זו מתייחסת לציר כדבר פורמאלי ששייכים אליו או לא שייכים אליו, והיא מתעלמת מכך שמדובר במערכת מתפתחת שמתבססת על אינטרסים משתנים. בסיטואציה הנוכחית סוריה אכן תלויה באיראן לסיוע צבאי וכלכלי ובחזבאללה כגורם המאפשר קיום לחץ על ישראל ושימור השפעה בלבנון. מציאות של הסכם עם ישראל בצד התקרבות לארצות הברית מייצרת אלמנטים חשובים של התלות הסורית באיראן וחזבאללה והופכת חלק מהקשרים עמם לגורמים המפריעים בהשגת היתרונות הנגזרים מהסכם עם ישראל והיחסים עם ארצות הברית והמערב, ולכן סביר להניח שהזיקה של סוריה לציר הזה תקטן כתוצאה מההגבלות על יחסים אלה שיהיו חלק מההסכם (כמו למשל איסור על סיוע לגורמים עוינים לישראל), אך גם כתוצאה טבעית של השינוי במצבה של סוריה. (ניתוח מפורט יותר של האינטרס הסורי יוצג בפרק הבא)

באשר לאיומים הצבאיים החדשים שסוריה מקרינה, רמת הגולן אינה רלבנטית לחלק גדול מהם משום שטווח פעולתם גדול ואינו מחייב הצבת אמצעי השיגור ברמת הגולן, ואילו באיומים קצרי הטווח אפשר לטפל במסגרת הסדרי ביטחון סבירים שיכללו בהסכם.

משאר הבחינות השקולו הישראלי של השפעת ההסכם על ההתמודדות עם האיומים לא השתנה. העובדה היא שכל ממשלות ישראל מאז ממשלת רבין למעט ממשלת שרון, חשבו שהקטנת הסיכוי לעימות צבאי עם סוריה לאחר כינון יחסי שלום, הסדרי ביטחון המבוססים על אזורים מפורזים ומדוללים עם פיקוח הולם של כוח בינלאומי,

באשר לאיומים

הצבאיים

החדשים שסוריה

מקרינה, רמת

הגולן אינה

רלבנטית לחלק

גדול מהם משום

שטווח פעולתם

גדול ואינו מחייב

הצבת אמצעי

השיגור ברמת

הגולן

לטווח הקצר. לטווח הארוך לא יוכלו להתקיים שלום כולל ונורמליזציה עם העולם הערבי ללא הסכם עם סוריה.

העלות הפנימית

לפי סקרי דעת קהל הצבור הישראלי תומך במשא ומתן עם סוריה אבל מתנגד לויתור על רמת הגולן במסגרת הסכם עם סוריה. לפי מדד השלום של מכון שטיינמץ לאוגוסט 2007 המקובל כסקר אמין 72.3 אחוזים מהנסקרים התנגדו לנסיגה מלאה מרמת הגולן, ובסקר ידיעות אחרונות מאפריל 2008 שיעור המתנגדים היה 74 אחוזים. ממשלה המנהלת משא ומתן עם סוריה מודעת למחיר הפוליטי שהיא עלולה לשלם על כך. עם זאת מאז מלחמת לבנון השנייה גברה ההכרה בציבוריות הישראלית בכך שהמצב מול סוריה הרה סכנות. הכרה זו מסבירה במידה רבה את המשך התמיכה במשא ומתן עם סוריה למרות ההתנגדות לנסיגה מרמת הגולן והתדמית השלילית שיש למשטר הסורי הנוכחי בעיני הציבור בישראל. כך למשל בסקר שערכה מינה צמח בדצמבר 2006, 4 חודשים לאחר המלחמה, 67 אחוזים תמכו בחידוש המשא ומתן עם סוריה. לפיכך יש מקום להנחה שאם אכן יתברר לצבור הישראלי שאין אפשרות להגיע להסכם עם סוריה ללא נסיגה מרמת הגולן, ולעומת זאת יש אפשרות להגיע להסכם סביר בתמורה לירידה מרמת הגולן, ישתנו שיעורי התמיכה בהסכם כזה בקרב הצבור. זאת, גם אם הפרספציה של כשלון הנסיגות החד-צדדיות בדרום לבנון (2000) ובעזה (2005) עלול לגרום להסתייגות של חלק מהצבור מנסיגות כלשהן, גם במסגרת הסכם. באשר לעלות הישירה בקרב הצבור של הירידה מרמת הגולן. פיננים של קרוב ל-20,000 תושבי רמת הגולן בהמשך לפינוי המתנחלים מרצועת עזה יהיה מאורע טראומטי, אולם בסך הכל המספרים אינם גדולים, וודאי בהשוואה לאזור יהודה ושומרון. הטענה שישראל אינה מסוגלת לשאת שני דגלים, הסכם עם הפלסטינים והסכם עם סוריה, במקביל

בתוספת סיוע אמריקאי לחיזוקו הנוסף של צה"ל, מהווים תמורה הולמת לויתור על רמת הגולן כנכס צבאי אסטרטגי.

ההשפעה על התהליך המדיני

מאז החל תהליך אוסלו היה מקובל להניח שלקיום משא ומתן עם סוריה יש השפעה שלילית על התהליך הישראלי-פלסטיני, משום שישראל אינה יכולה להרים את שני הדגלים האלה במקביל, ומשום שהפלסטינים פירשו הליכה למשא ומתן עם סוריה כזניחת הערוץ שלהם וכמאמץ לתמרן אותם למצב בו יאלצו לקבל תכתיבים ישראלים.

נראה כי גם תמונה זו השתנתה. מצב התהליך הישראלי-פלסטיני עגום, המגמות אינן חיוביות, וספק אם נותר עדיין משהו שחידוש המשא ומתן עם סוריה יכול לקלקל. מצד שני, להתקדמות מול סוריה יכולה להיות דווקא השפעה חיובית על הערוץ הישראלי-פלסטיני. היא יכולה לתרום לנטרולם של הגורמים ה"מקלקלים" בערוץ הזה. הסרת התמיכה הסורית מהחמאס והג'האד האסלאמי ושלילת הבסיס הסורי שלהם תקטין את האפשרויות שלהם לחבל בהתקרבות ישראלית-פלסטינית ועשויה אף לדחוף אותם לנוע לכיוון הדברות עם ישראל. בנוסף, לאחר הסכם עם ישראל יהיה קל יותר ליצור בעולם הערבי חזית אחידה התומכת ומסייעת לכינון הסכם בין ישראל והפלסטינים. בשל כל הסבות האלה נשמעים לאחרונה קולות מהמחנה המקורב למחמוד עבאס התומכים במשא ומתן ישראלי-סורי.

ישראל שואפת לשלום כולל ישראלי-ערבי עם נורמליזציה. מאז התפרסמה יוזמת השלום הערבית במארס 2002, יעד זה נראה בר הגשמה אם יושגו הסדרים עם סוריה והפלסטינים. אמת היא שמבחינת רוב הממשלות הערביות ודעת הקהל הערבית הסכם ישראלי-פלסטיני חשוב הרבה יותר, ויש אף ממשלות ערביות שכה כועסות על התנהגותו של בשאר אל-אסד שהיו רוצות לראות אותו נענש ולא מקבל פרס בדמות הסכם עם ישראל, אבל אלה החישובים

**לפי מדד
השלום של
מכון שטיינמץ
לאוגוסט 2007,
72.3 אחוזים
מהנסקרים
התנגדו לנסיגה
מלאה מרמת
הגולן, ובסקר
ידיעות אחרונות
מאפריל 2008
שיעור המתנגדים
היה 74 אחוזים**



שהמשא ומתן כשלעצמו ללא הגעה להסכם אינו משרת מטרה זו. כשלון המשא ומתן בשנים האלה מנע מהם הישגים ברי קיימא כלשהם ורק הביא לדרדור נוסף במצבה הבינלאומי של סוריה.

הסיבה השנייה – ההישג של החזרת הגולן יתרום לחיזוק המשטר, דבר שלא היה ביכולתו של האב האגדי חאפז אל-אסד, להשיג.

הסיבה השלישית, סוריה משמרת את השפעתה בלבנון באמצעות יחסיה עם חזבאללה תוך שימוש באלימות, אולם אמצעים אלה מסבכים את יחסיה עם המערב והעולם הערבי. סוריה תעדיף הסדרים שימסדו את השפעתה בלבנון ויהיו מקובלים על המערב כדוגמת הסכם טאאיף שמיסד את נוכחותה הצבאית בלבנון על דעת ארצות הברית אמנם סוריה לא תוכל להשיג בכל מקרה לגיטימציה בינלאומית לנוכחות צבאית קבועה בלבנון, אבל משא ומתן והסכם עם ישראל בהשתתפות ארצות הברית הוא מסלול שיכול לשרת את היעד של מיסוד השפעתה בדרכים אחרות.

הסיבה הרביעית – איראן, חזבאללה והארגונים הפלסטיניים האסלאמיים הם בהווה בני ברית אסטרטגיים של סוריה והיא מפיקה תועלות מהשותפות עמם, אולם מכמה בחינות הברית הזו אינה טבעית. האיום העיקרי על המשטר העלאווי החילוני בסוריה הוא מצדם של האסלאמיסטים הסוניים, האחים המוסלמים, שהם אחיהם להשקפה של החמאס, וקרובים יותר באידיאולוגיה שלהם לאיראן וחזבאללה מאשר המשטר הסורי. הגורם המאחד אותם עם סוריה לעת עתה הוא האידיאולוגיה של "ההתנגדות" לישראל והמערב. אולם סוריה שחתמה הסכם שלום עם ישראל ונמצאת בקשרים עם המערב אינה זקוקה לגורם המאחד הזה. ראוי לציין שסוריה מקפידה להדגיש שאינה שותפה לאידיאולוגיה של איראן וחזבאללה באשר לחיסולה של ישראל. אפשר לחזות גם תרחישים שבהם איראן וחזבאללה הופכים לאיום על המשטר הסורי. לפעמים נשמעת הטענה שהמשטר הסורי אינו מעוניין באמת

מבוססת בין השאר על ההנחה שיהיה קשה ביותר לטפל במקביל בפינוי מיהודה ושומרון ומרמת הגולן. אולם, כאמור, נוכח מצבו העגום של הערוץ הישראלי-פלסטיני קשה להניח שיהיה צורך לטפל בשתי המשימות האלה במקביל.

האינטרסים של הצד הסורי

אחת הטענות נגד חידוש המשא ומתן עם סוריה היא שבשאר אל-אסד אינו מעוניין בהסכם עם ישראל אלא רק בחידוש המשא ומתן כשלעצמו משום שהוא מניח שחידוש המשא ומתן יכה את הלחץ של ארצות הברית והמערב בכלל על משטרו בשל סוגיות כמו מעורבותו בנעשה בלבנון, והתמיכה בטרור בעיראק, ולישראל מצדה אין אינטרס להסיר את הלחץ על משטר אסד. זוהי טענה מעט בעייתית משום שייעודו של משא ומתן הוא לברר אם אפשר להגיע להסכם ומה תנאיו. אם לא נכנסים למשא ומתן לפני שידעו שאפשר להגיע להסכם ומה תנאיו, אזי איך אפשר לדעת אם אפשר להגיע להסכם ומה תנאיו.

לסוריה יש אינטרסים אמיתיים ועניין בהגעה להסכם עם ישראל. ארבע סיבות בולטות לעין מחזקות טענה זו. הראשונה שבהן נוגעת לסיבות פנים-סוריות. גם אם מקבלים את ההנחה, הסבירה על פניה, שהאינטרס העיקרי של מקבלי ההחלטות הסורים הוא שימור המשטר, הם יתקשו לממש אינטרס זה כאשר מצבה של סוריה מדרדר. סוריה נמצאת במצב כלכלי קשה והעתיד נראה עוד יותר קודר משום שעתודות הנפט של סוריה אזלו. היא נמצאת תחת סנקציות ולחצים מדיניים כבדים של המערב. היא לא תוכל לקדם את עצמה ללא שיפור משמעותי של יחסיה עם המערב. איראן אינה תחליף הולם. יותר משסוריה רוצה בהסכם שלום עם ישראל כדי להסיר את האיום של ישראל ולהחזיר את הגולן היא רוצה בשיפור מהותי של יחסיה עם ארצות הברית והמערב בכלל. מסבה זו אסד עומד על דרישתו שארצות הברית תהיה שותפה למשא ומתן. הניסיון של שנות התשעים צריך ללמד את הסורים

יותר משסוריה רוצה בהסכם שלום עם ישראל כדי להסיר את האיום של ישראל ולהחזיר את הגולן היא רוצה בשיפור מהותי של יחסיה עם ארצות הברית והמערב בכלל

החשש שהאלטרנטיבה תהיה גרועה יותר, אבל בוודאי מפריע להדברות עם סוריה ומונע שיתוף פעולה עמה. ספק אם סוריה תהיה מוכנה לפתוח במשא ומתן מלא ואפקטיבי עם ישראל שיביא להסכם ללא השתתפות ארצות הברית.

גם התמונה לגבי יכולתה של ישראל להגיע להסכם עם סוריה אינה ברורה מספיק. למרות התבטאויותיו החיוביות של ראש הממשלה אולמרט לא ברור אם תהיה תמיכה מספקת בממשלתו בהסכם עם סוריה, ובמיוחד בהנחה שחידוש מלא של המשא ומתן לא יתאפשר ללא אשרור ברור של "הפיקדון של רבין", דהיינו הסכמה לנסיגה מלאה מרמת הגולן. אשרור כזה יכול ליצור לאולמרט בעיות פוליטיות קשות נוכח העמדות בדעת הקהל וגם בתוך ממשלתו המתבססת על קואליציה צרה ושברירית.

המסקנה היא שחידוש מלא של משא ומתן אפקטיבי שיאפשר הגעה להסכם יהיה אפשרי ככל הנראה רק לאחר חילופי הממשל בארצות הברית. אולם, ישראל יכולה לתרום בתקופה שמעתה ועד לחילופי הממשל להצלחת המשא ומתן העתידי על ידי מאמץ לשמר את רמת הדיאלוג המתקיים עתה עם סוריה ולנצלו לקיים עמה בירורים בנושאים שונים שיסייעו להחשת המשא ומתן המלא והאמיתי לכשיפתח.

בגלל משקלו הגדול של הגורם הלבנוני בשיקוליהם של סוריה, ארצות הברית והעולם המערבי בכלל ובמידה מסוימת גם של ישראל, המבקשת לנטרל את האיום של חזבאללה, המשא ומתן בין סוריה וישראל יצטרך להיות משולב גם בהדברות בין הצדדים המעורבים שתסדיר את מערכת היחסים בין סוריה ולבנון. כל זאת ללא קשר הכרחי למשא ומתן לשלום בין ישראל ולבנון, אם כי הצלחת המשא ומתן בין ישראל וסוריה יכולה להוביל גם למשא ומתן כזה.

בשיפור היחסים עם המערב והסכם עם ישראל משום שזה יחייב אותו להיפתח ולחשוף את הצבור הסורי להשפעות שיפגעו ביציבות המשטר. נראה כי המשטר הסורי אמור ללמוד מניסיונם של מדינות אחרות בעלות משטרים לא דמוקרטיים – סין, מצרים, ערב הסעודית – שנפתחו לכלכלת המערב ושפרו את הקשרים המדיניים עמו, שתהיה לו יכולת לקיים תהליך התקרבות מבוקר ותחת שליטה שימנע פגיעה באינטרסיו וחוסנו של המשטר בסוריה.

סיכום ומסקנות

מהניתוח דלעיל עולה שיש אינטרסים חזקים שדוחפים את שני הצדדים למשא ומתן. הדבר מסביר מצד אחד את ההצהרות החוזרות ונשנות של הנשיא אסד על רצונו במשא ומתן עם ישראל והסכם שלום, ומצד שני את השינוי שחל במדיניות של ראש הממשלה אולמרט מדחייה של רעיון חידוש המשא ומתן בראשית כהונתו ועד לתמיכה גלויה בחידוש המשא ומתן עם סוריה אם הסורים יהיו "רציניים".

למרות כל אלה חידושו של משא ומתן מלא שיביא להסכם אינו נראה מעבר לפינה בשל כמה גורמים כבדי משקל. ראשון בהם הוא עמדתה של ארצות הברית. היא אמנם הסירה את התנגדותה למשא ומתן של ישראל עם סוריה אולם אינה מוכנה להשתתף במשא ומתן. לממשל האמריקאי מערכת יחסים קשה עם סוריה מסבות רבות: התנהגותה של סוריה בלבנון שבה ממשלת סניורה נתפסת על ידי ארצות הברית כהישג הגדול ביותר בדמוקרטיזציה של המזרח התיכון, אי מניעת מעבר פעילי טרור מסוריה לעיראק, תמיכתה בארגוני טרור והקשרים הקרובים עם איראן. אין הדבר מניע את ארצות הברית לפעילות ישירה נגד המשטר הסורי משום

"נקודת מפנה (2)" במוכנות החזית האזרחית? תרגיל העורף הגדול: לקחים עיקריים

מאיר אלרן

ב־6-10 באפריל 2008 נערך תרגיל היערכות העורף לשעת חירום. התרגיל, שהוגדר כ"גדול מסוגו" שהתקיים בארץ אי פעם, אמור היה להתבסס על הלקחים המרכזיים שהופקו בעקבות הליקויים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה¹ בתחום ניהול החזית האזרחית.² בין החשובים שבהם: הקמת רשות החירום הלאומית (רח"ל), כגורם האמון על תכלול (אינטגרציה) ותאום פעולותיהם של כל הגורמים הרבים האמורים לתת מענה לאתגרים שיוצבו בפני החזית האזרחית בעת מתקפת אויב (וסיכונים חמורים אחרים, כמו אסונות טבע ומפגעים המוניים).

שורה של אירועים שתורגלו בשטח, באתרים שונים, כחלק מהמתאר הכולל של התרגיל. בחלק זה תורגלו בפועל כוחות של פיקוד העורף ושל הגופים האחרים המופקדים על טיפול בפגיעות המוניות, כמו משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש ואחרים.

החידוש העיקרי בתרגיל היה שזו לראשונה הופעלה המערכת המתאמת – רשות החירום הלאומית – כתווד מוביל ומוסמך מול מקבלי החלטות בממשלה ובמשרד הביטחון מצד אחד ומול גופי ההפעלה בשטח מצד שני. זאת, מתוך כוונה להפיק לקחים שיסייעו לבניית הרשות בהמשך דרכה, כולל מיסודה התחיקתי במסגרת חוק העורף, שסגן שר הביטחון, המופקד במשרד הביטחון על תחום החזית האזרחית, צופה קבלתו תוך שלוש שנים. כל שאר הגורמים האמורים לנהל את האירועים באתרי הפגיעה השונים פעלו על פי דפוסים מוכרים מהעבר.

התרגיל לוה בכיסוי תקשורתי נרחב, הן בשל המאמצים של משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון, שחתרו לייצר תמונה של התקדמות

רחיש האיום שתורגל במסגרת "נקודת מפנה" התבסס על עימות צבאי בין ישראל לשכנותיה הפלסטינים (מעזה), חזבאללה (מלבנון) והסורים. האיום האיראני לא נכלל בתרחיש. הקו המוביל בנתוני ההפעלה של האויב היה חשיפת מרבית שטח המדינה ותושביה, במקביל, לטילים ורקטות, על פי מצאי החימוש המצוי בידיו, תוך שימוש סורי גם בראשי קרב כימיים. התקיפות על היעדים האזרחיים התאפיינו ברציפות ובכמות גדולה. בהתאם, מספר הנפגעים היה רב.³ התרגיל הוכן ונוהל על ידי רח"ל, שהייתה גם הגורם המתורגל העיקרי.⁴ הוא כלל שני חלקים עיקריים: הראשון – כתרגיל מטות (על בסיס הזרמת נתונים מהמנהלת), שהחל בכמה סבבים של דיונים, הערכות וקבלת החלטות עקרוניות, בריכוז משרד הביטחון – עוד לפני פתיחת התרגיל – ודימה חמישה ימי לחימה ותקיפות נמשכות כנגד יעדים שונים בחזית האזרחית. שיאו של חלק זה היה בשיבת הקבינט שנערכה, זו לראשונה, לצורך קבלת החלטות לגבי ניהול הלחימה. החלק השני כלל

מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מלחמת לבנון השנייה אכן יצרה הבנה חדשה, עמוקה וממשית, הן בציבור הרחב והן בקרב מקבלי ההחלטות לגבי חיוניותה של החזית האזרחית, כמרכיב מקביל בחשיבותו לחזית הצבאית

האזרחית, כמרכיב מקביל בחשיבותו לחזית הצבאית. ברמה הקונצפטואלית היו כאלה שכבר בעבר הצביעו על התפתחות זו כמאפיין מכריע, המחייב התייחסות הולמת במסגרת תפיסת הביטחון של מדינת ישראל: הוספת ממד ההתגוננות לממדי ההרתעה, ההתרעה, וההכרעה והיערכות ארגונית ותשתיתית⁷ אחרת מול האיומים החדשים.

נראה כי למרות שהתרגיל שיקף הבנה של מקבלי ההחלטות באשר לחיוניות הנושא, הבנה זו לא תורגמה עדיין בהכרח, באופן מוחשי וברור, לכלל השקעות בבניית יכולות מספיקות בתחומי ההתגוננות האזרחית. הוויכוח בישראל לגבי היחס בהשקעות בין הקוטב של החזית הצבאית לבין הקוטב של החזית האזרחית, או בין אסטרטגיית המתקפה לאסטרטגיית ההגנה עדין לא הוכרע. אולם הוא מתקיים ובמסגרתו ניכרת מודעות גוברת לצורך בהטיה מאזנת של משאבים ומאמצים מעדיפות ברורה וארוכת שנים לתחום הצבאי-התקפי לתוספת משאבים לתחום האזרחי-התגוננותי. אם התרגיל תרם בכיוון זה, הרי שההשקעה בו הייתה כדאית וראויה.

במסגרת זו ראוי להתייחס לדבר קיומו, כחלק מהתרגיל, של הדיון בקבינט. במשך שנים רבות היו שטענו כי תרגילים אסטרטגיים צה"ליים לוקים בכך שהמעטפה הרחבה של מכלול השיקולים המדיניים והביטחוניים אינו "משוחק" על ידי הממשלה או נציגיה המוסמכים. לעתים מינה צה"ל אישיות פוליטית בכירה לשעבר ל"שחקן" את תפקיד ראש הממשלה בתרגילים כאלה. העובדה שהפעם חרגה הממשלה מנוהגה, ואכן התקיים דיון כזה, מעידה אף היא על החשיבות שיש לעיסוק ממלכתי בכיר בסוגיות החזית האזרחית. פחות חשוב מה נדון במסגרת דיון זה. אפילו אם נניח כי המהלך מבטא בעיקר שיקול פוליטי מול הציבור,⁸ אין בכך שום פסול, ובלבד שהדבר לא יישאר בגדר אקט חד פעמי וייכנס לשגרה, הן בתרגילים של החזית האזרחית והן בתרגילי מפקדות צה"ליים בכירים בעתיד.⁹

והישגים בתחום של הגנת החזית האזרחית, והן בשל התהודה החיצונית שנוצרה סביב התרגיל בנסיבות הביטחוניות המיוחדות של התקופה.⁵ בכל מקרה, נוצר רושם של כיסוי תקשורתי חורג. יש שהתייחסו בנימה ביקורתית לחלק ממרכיביו, אם ככה העלול ליצור מצג מוגזם של רמת המוכנות של החזית האזרחית ואם ככה העלול ליצור תחושות של חרדה בציבור.

על רקע מטרותיו, היקפו והכיסוי התקשורתי של התרגיל, מציע המאמר תשובות לשתי שאלות מרכזיות, בתחומים משיקים: א. באיזו מידה הצליח התרגיל להתמודד עם האתגרים הקונצפטואליים והמעשיים של ניהול מלחמה בחזית האזרחית? ב. מה עומק השיפור שחל בהיערכות החזית האזרחית בשנתיים האחרונות?

הישגי התרגיל

כל תרגיל, המבוסס על מתווה רלוונטי, והבוחר את מידת המוכנות של המערכות המופקדות על ביצוע משימה מסוימת, ובמיוחד משימה חיונית כמו ההגנה על החזית האזרחית בנתונים המיוחדים של מדינת ישראל בעת הזאת, הוא ראוי, חשוב ותורם. קל וחומר "נקודת מפנה 2", שנועד לתרגל, לבחון ולשפר מערכת אזרחית מסובכת וחיונית. התרגיל מהווה המשך ופיתוח לסדרה של תרגילים שנתיים העוסקים בניהול משברים בעורף הישראלי. תרגול עתי כזה הוא קריטי וחשוב לקיימו, במיוחד לאור הליקויים שנחשפו בתחום זה במלחמת לבנון השנייה.⁶

מעבר לכך, ראוי לציין מספר תחומים בהם נראה כי תרומת התרגיל הנוכחי חשובה במיוחד לקידום ההיערכות של החזית האזרחית בישראל. בראש ובראשונה ראוי להבליט את ההעצמה הניכרת ברמת המודעות של הציבור ובמיוחד של המערכת השלטונית בישראל לייחודה, לצרכיה ולבעיותיה של החזית האזרחית. נראה כי מלחמת לבנון השנייה אכן יצרה הבנה חדשה, עמוקה וממשית, הן בציבור הרחב והן בקרב מקבלי ההחלטות לגבי חיוניותה של החזית

רשות החירום

הלאומית – הישגים ומגבלות

רשות החירום הלאומית (רח"ל) נמצאת למעשה בשלבים הראשונים של קיומה.¹⁰ הרשות, שהוקמה כלקח מרכזי ממלחמת לבנון השנייה, אמורה לתת מענה לחוסר, שנחשף שוב ושוב באירועים ביטחוניים בעבר, בגוף ממלכתי בכיר שירכו ויכוון את הפעילויות של כל הגופים הרבים העוסקים באתגרי שעת חירום ובאסונות המוניים. יש קושי להעריך גוף שנמצא עדיין בחיתוליו ומן הסתם מגשש עדיין את דרכו באפילת הבירוקרטיה השלטונית הסבוכה של ישראל. מה שניתן לומר בשלב זה על הרשות הוא שעצם קיומה והפעלתה מהווה צעד נכון וחשוב בהסדרת היחסים בין הגופים השונים העוסקים במלאכת החירום בחזית הפנימית.

מתרגיל "נקודת מפנה 2" קשה ללמוד באיזו מידה המאפיינים הארגוניים וממדי האחריות של רח"ל אכן עונים על האתגר. מלכתחילה ניצבה השאלה באיזו מידה הצבתה של רח"ל כגוף במשרד הביטחון משקפת את הפתרון הארגוני האופטימאלי. יש שגרסו¹¹ כי נכון יותר להקימה ולקיימה מחוץ למשרד הביטחון. זאת, נוכח ההערכה כי שר הביטחון וצמרת מערכת הביטחון, במיוחד במלחמה, יהיו ממוקדים, מטבע הדברים, בניהול החזית הצבאית ובהפעלת צה"ל ולא יוכלו לרכז את תשומת הלב הראויה לחזית הפנימית, עם כל סבך האתגרים הקשורים לניהול אוכלוסייה במשבר. התרגיל הנוכחי כנראה לא נתן תשובה מספקת לסוגיה זו, בין השאר משום שלא נכללה בו הפעלת הצבא במקביל לתרגול המערכות האזרחית. על פי דיווחי רח"ל עצמה, התיאום עם הגורמים השונים לפני התרגיל ובמהלכו היה "מצוין".¹² אולם ספק אם התרגיל יכול היה לדמות את המציאות הכאוטית הצפויה בשטח בזמן של מלחמה. גם אם בדרג הממשלתי – לאומי הגיעו הגורמים השונים, בתיאום של רח"ל, להסכמה ולהבנה, אין בכך כדי להבטיח את שיתוף הפעולה הנחוץ בשטח עצמו,

בהעדר יד ברורה ומוסמכת, הפוקדת בצורה ריכוזית על כל גורמי ההפעלה בשעת חירום.

נראה כי בתחום חשוב אחר עליו מופקדת רח"ל אכן חל שיפור. המדובר ביצירת תמונת מצב מוסמכת על המתרחש בחזית האזרחית הפנימית, לצורך קבלת ההחלטות של הממשלה ושר הביטחון. יכולתה של רח"ל לקלוט ולעבד תמונת מצב אמינה לגבי אירועים רבים המתנהלים במקביל בתאי שטח שונים אינה דבר של מה בכך. לצורך כך עליה עוד לבנות כלים אמינים של ניהול ועיבוד מידע, בהסתמך על דיווחים מהשטח, שלא תמיד יהיו אמינים (בשונה מתזרים ידיעות בתרגיל מנוהל). נדגיש כי במצב חירום, המתאפיין בדמורליזציה, יהיו מין הסתם דיווחים שונים ואף סותרים שיקשו על עיצוב תמונת מצב נכונה של החזית האזרחית.

שאלה מקבילה היא סוגיית יחסי הגומלין בין רח"ל כמרכז דיווח וניהול מידע לבין המרכז לניהול משברים לאומיים (מנ"ל), האמור לשמש כ"חדר מצב" של משרד ראש הממשלה.¹³ במקרה הטוב, אמור ה-מנ"ל, שהוקם רשמית כחלק מלקחי ועדת וינוגרד, ועל בסיס מה שהופעל בצורה חלקית כבר במלחמת לבנון השנייה, להיות מוזן, בכל הקשור למה שמתרחש בחזית האזרחית ובצרכיה, על ידי רח"ל של משרד הביטחון (במקביל להזנה של מוצב הפיקוד העליון של צה"ל לגבי החזית הצבאית). אולם ניתן להניח שזה תרחיש סטרילי בעיקרו. ה-מנ"ל ומקבלי ההחלטות, כולל שר הביטחון, יהיו מוזנים, מן הסתם, על ידי גורמים שונים ורבים, חלקם לא דווקא ממוסדים. כאן צפויה עוד ל-רח"ל עבודה רבה של הסדרת מקומו במערכת, עד שיוכל למצות את ייעודו כמרכז תמונת המצב לגבי החזית האזרחית. מהאמור ניתן להסיק כי התרגיל אכן רשם כמה נקודות זכות חשובות בכל הקשור לקידום ההיערכות של החזית האזרחית, אולם הדרך עוד ארוכה והעבודה עוד רבה בהפיכת גורמי הישג הללו לנכסי צאן ברזל בני קיימא.

אתגרים הדורשים מענה

נראה כי אם התרגיל השכיל לקדם כמה סוגיות חשובות ברמה הממלכתית ואולי גם בתחום מערכת קבלת ההחלטות הלאומיות, תרומתו לקידום המערכות החינוכיות של כלי ההפעלה הטקטיים, למתן מענה לאתגרים הצפויים בשטח, קטנה יותר. כבר אמרנו שבתחומי ההפעלה הטקטית בתרגיל לא היה הרבה מין החידוש. הכלים שהופעלו בעבר הופעלו גם בתרגיל הנוכחי, ללא מתן מענה מספיק לבעיה החריפה ביותר שהתגלתה באירועים בעבר, ובמיוחד במלחמת לבנון השנייה: סוגיית השליטה והניהול של אירועים בתא שטח נתון.

ככל שרבה החשיבות בניהול אסטרטגי נכון של החזית האזרחית ברמה הלאומית, הוא לא יספיק ולא ייתן מענה לאתגרים הצפויים בשטח. למה הדבר דומה? לניהול סדור של החזית הצבאית ברמה הלאומית והמטכ"לית (ואין ספק בחשיבותו), ללא ניהול נאות של המערכה והקרבות בתאי השטח בהם מתבצעת הלחימה הלכה למעשה. כפי שצה"ל אמר להכין עצמו בכל הרמות, מהאסטרטגיה הלאומית ועד הרמה הטקטית בשטח, כך גם מתחייב בחזית האזרחית. לכן אין מנוס מהקמה של מערכת משולבת לניהול סדור של האירועים הטקטיים בשטח. יותר מכך, היות וכאן מדובר בהפעלה של אזרחים במצוקה ובטיפול בהם, בנסיבות קשות של פגיעה המונית אפשרית, של בהלה ודמורליזציה, של קריסת מערכות תשתית חינוכיות, בעיית השליטה היא קשה ומסובכת עוד יותר. ערפל הקרב בחזית האזרחית, מצוקת האזרחים חסרי הישע והקושי לתת מענים נכונים בזמן אמת, צפויים להציב בפני המערכת אתגרים מהמעלה הראשונה. ונשאלת השאלה: מי ינהל את הקרב הזה?

"נקודת מפנה 2" לא נתן תשובה מספקת לשאלה מרכזית זו. הקמתה של רח"ל לכשעצמה לא תפתור את הבעיה הקריטית של השליטה והניהול של אירועי חירום קשים, מקבילים ורצופים, בתאי השטח השונים. היא אינה בנויה לכך וספק אם מחוללה

התכוונו שזה יהיה יעודה. וכאן טמונה המכשלה העיקרית: מעצבי המערכת אולי נתנו דעתם למערכת העל. הם לא נתנו עדין פתרון למערכות המבוזרות בשטח. ללא קביעה חוקית וממוסדת של גורם אחראי לניהול משברים ברמת השטח, המערכת תקרוס. רח"ל או כל גורם שלטוני אחר בירושלים או בתל אביב לא יוכלו לתת מענים למה שמתרחש בעת ובעונה אחת במקומות שונים ברחבי הארץ. אין מנוס מביזור של סמכויות ההפעלה והניהול. הגורם היחידי שיכול להתמודד עם אתגרים חריפים של מלחמה בחזית

האזרחית הוא מי שיודע (אכן במגבלות) לנהל את השטח בשגרה: הרשות המקומית.

למעשה, יש כבר עתה רשויות מקומיות לא מעטות שהשקיעו רבות בהיערכות לשעת חירום ואף הגיעו להישגים חשובים. במסגרת זו נוצרו גם החיבורים ההכרחיים בין ראש הרשות (המשמש גם על פי חוק כראש ועדת מל"ח המקומית) והמנגנונים הכפופים לו לבין הגופים האחרים העוסקים במלאכה בשעת חירום, כולל יחידות פיקוד העורף במרחב,¹⁴ משטרת ישראל והאחרים. רשויות

אחרות ערוכות פחות מול האתגר הצפוי ויש צורך דחוף לעודדן ולסייע להן בהדרכה ובתקציבים. זהו ללא ספק ייעוד ראוי לרח"ל.

בתרגיל עצמו, בחלקו השני, תורגלו רשויות מקומיות וגופי ההפעלה האחרים, בצורה חלקית ובמתכונת שבלונית. בחינת זיקות הגומלין בין הרשויות המקומיות לבין גופי ההפעלה האחרים ובין



סיכום: האם החזית האזרחית מוכנה לאתגרי העתיד?

תרגיל "נקודת מפנה 2" הוצג כשלב חשוב בהיערכות החזית האזרחית של מדינת ישראל. כפי שראינו, אכן היו בתרגיל כמה תשומות משמעותיות שיש בהן משום תרומה פוטנציאלית לבניית היכולות של המדינה ומערכותיה להתמודד עם האתגר החריף. יחד עם זאת, יש להזכיר ולהדגיש כי כמו בכל הקשור לחזית הצבאית, לא פחות מכך גם בתחומי החזית האזרחית, אין פתרונות מיידיים. יש הכרח בעבודה קשה וארוכה של בניית הכוח והיכולות. בתחומים הסבוכים של התגוננות החזית האזרחית המאמץ הוא קשה ומורכב יותר. זאת, משום שבניגוד לצבא, המהווה גורם היררכי בעל מסורת ארוכת שנים של בנייה, תרגול, הטמעה והפקת לקחים, הגורמים האזרחיים וודאי האוכלוסייה האזרחית עצמה, חסרים מאפיינים אלה.

התרגיל הנוכחי, עם כל חשיבותו ובולטותו, עסק רק בחלקים מוגבלים של היריעה הרחבה. האיומים על החזית האזרחית הם רבים ומגוונים וכך גם המענים המתחייבים. על מנת למקסם את ההגנה על החזית האזרחית יש צורך בפיתוח תפיסה ועשייה רב שכבתית:¹⁶ חלקה קשורה למניעת האיום או לדחיתו, חלקה תורמת לממד ההרתעה הישראלית מול יריביה, חלקה עוסקת בפיתוח יכולות התקפיות של צה"ל לצורך צמצום האיום על ריכוזי האוכלוסייה, חלקה בונה אמצעי הגנה אקטיבית ומערכי הגנה פאסיבית¹⁷ וחלקה אמורה להתמקד בטיפול באוכלוסייה האזרחית. רק עשייה משולבת ומתואמת בכל הנדבכים הללו תקדם את מוכנות החזית האזרחית. בהקשר זה ניתן להעריך כי "נקודת מפנה 2" יכול לשמש מקפצה חשובה לשיפור המוכנות. אולם בו לכשעצמו אין די לראותו כנקודת מפנה. לכל היותר הוא שלב בדרך הארוכה שעוד לפנינו.¹⁸

ולבסוף נדגיש כי מכל תרגיל, וכך גם מזה הנוכחי, ניתן להפיק הרבה לקחים לגבי מה שתורגל וגם לגבי מה

המערכות המקומיות לבין רח"ל והגופים הממלכתיים האחרים תורגלה באורח שלא חידש ולא פתח אופקים חדשים להיערכות מעודכנת וראויה בשטח. הדבר נכון במיוחד בכל הקשור לטיפול הפסיכו-סוציאלי והתשתיתי מול פגיעות שגרמו לנזקים נרחבים בנפש (תרתי משמע) וברכוש. במסגרת זו נציין כי גורם חשוב נוסף שלא נכלל כנראה בתרגיל הם גורמי המגזר השלישי, שהפכו במשך השנים למערכות מטפלות ומסייעות חשובות בשטח, בעיקר באזורי מצוקה, כפי שהיה גם במלחמת לבנון השנייה.¹⁵

לסיכום חלק זה, ניתן להעריך כי מנקודת המבט של השטח עצמו, בראייה מלמטה למעלה, היה התרגיל מוגבל וחסר. בפני הגורמים הפועלים בשטח בשעת חירום ניצבות שתי שאלות עיקריות: האחת – מי יהיה הגורם המוביל והמוסמך בשטח לקבלת החלטות ולשילוב הכוחות הפועלים מול האוכלוסייה הנפגעת? והשנייה – מי – ברמה הלאומית – ייתן פתרונות ומענים לצרכים שהמערכות המקומיות לא מסוגלת לתת. נראה כי שתי שאלות חשובות אלה נותרו גם לאחר

התרגיל ללא מענה מספק.

התרגיל לא שימש פלטפורמה למיסוד מעמדו המוביל של ראש הרשות המקומית בניהול משבר בתחומו ואף לא מיצב את רח"ל בתור הגורם הממלכתי המסוגל לפתור לרשות המקומית בעיות שמעבר ליכולתה. מבחינות אלה נשארו אחרי התרגיל באותו מצב שידענו בעבר.



הביטחון של ישראל, 2006, התייחס פומבית למרכיב ההתגוננות בתקשורת. ראו: **מעריב**, 31 באוגוסט 2006 וכן **הארץ**, 3 באוקטובר 2006.

8 "השרים הופגזו בתרחישים, אבל קשה היה לשרד להם תחושת חירום אמיתית" **הארץ**, 11 אפריל 2008.

9 יואל מרקוס, "האם השתתפות הממשלה בתרגיל היא רק כסת"ח מקדים לוועדת החקירה הבאה?" **הארץ**, 8 באפריל 2008; יונתן לרנר, "מה עם מוכנות הממשלה?" **הארץ**, 14 באפריל 2008.

10 מאיר אלרן, "רשות החירום הלאומית: סיכוי חדש או עוד מאותו הדבר", **עדכן אסטרטגי**, נובמבר 2007.

11 זו היתה המלצת המועצה לביטחון לאומי לממשלה לפני קבלת ההחלטה על הקמת רח"ל במשרד הביטחון. ראו גם מאמר מערכת, **הארץ**, 10 אפריל 2008.

12 "כולם עבדו בתיאום" דיווח ראש מטה רח"ל, תא"ל (מיל.) זאב צוקרס. **ידיעות אחרונות**, 11 באפריל 2008.

13 על פי החלטת הממשלה מס' 2288 מ-25 ביולי 2007, אמור המנ"ל להציג תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון לראש הממשלה, לממשלה ולוועדת השרים בעיתות חירום.

14 יקל"ר – יחידת קישור לרשות המקומית של פיקוד העורף הוקמו והוקצו להפעלה בשעת חירום, למען יצירת שיתופי פעולה במקרי חירום במתארים שונים.

15 על הצורך בפיקוח אפקטיבי על הפעילויות של הגורמים החוץ ממשלתיים ובמקרים של קהל שבי או חלש, ראו: **העורף כחזית, היבטים כלכליים לנוכח השינוי באופי העימותים**, מסמך שהוכן על ידי צוות בראשות דן מרידור לפורום קיסריה, 15 ביוני 2007.

16 ראה: מאיר אלרן, "בל נפנה עורף לחזית האזרחית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 2, אוגוסט 2007.

17 העיסוק הציבורי בשאלות המיגון הפיזי הוא נרחב. נראה כי המדיניות המובילה הינה עדיין זו שנקבעה על ידי ראש הממשלה אהוד אולמרט קרי, "לא נמנעו עצמנו לדעת". ראו בעניין זה מירב ארלוזורוב, **בדה מרקר**, "מישהו זוכר את העורף", 5 במארס 2008; "אי אחד אינו אומר את האמת לעורף", 6 במארס 2008.

18 מפקד פיקוד העורף באתר דובר צה"ל, 9 באפריל 2008 "אנחנו רוצים לעשות תרגיל כל שנה, פיקוד העורף בוודאי יתרגל כל שנה".

שלא תורגל. כאן יכולה להיות שעתה היפה של רח"ל: אם תשכיל לרכו נכוחה את הלקחים הנכונים, ללא משוא פנים, אם תראה את מה שיש ולא פחות מכך את מה שעוד אין, ובעיקר אם תצליח לכפות עצמה כגורם משמעותי הדואג ליישום הלקחים ולהמשך הטמעתם לאורך זמן – זה יהיה הישגה העיקרי ותרומתו הייחודית של התרגיל.

הערות

- 1 הדוח המוביל על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה פורסם על ידי מבקר המדינה ביולי 2007 (2 כרכים: תקציר והדוח המלא). ועדת וינוגרד העדיפה שלא לחקור את הנושא לעומקו והסתפקה בכמה הערות כלליות.
- 2 בדרך כלל השימוש השגור והפחות ראוי הוא במושג "עורף", המשדר נחיתות של חשיבות מול המתרחש בחזית הצבאית. משום כך מוצע לעשות שימוש במושג "חזית אזרחית", במקביל ל"חזית צבאית", על מנת להמחיש את החשיבות המקבילה הנובעת לחזית זו בעימותים עתידיים.
- 3 על תרחישי הייחוס הושמעו דעות מגוונות. היו שטענו להגזמה רבה ואחרים העריכו כי מפת האיומים שהוצגה בתרגיל אכן חמורה אך ריאלית במידה סבירה. ראה: רון בן ישי, "איום על העורף בהיקף שלא הכרנו", YNET, 6 באפריל 2008. הוצאת האיראנים מהתרחש מפחיתה במידה ניכרת את היקף האיום ונגזרותיו.
- 4 הודעת דובר צה"ל, ב-6 אפריל 2008: "רשות החירום הלאומית (רח"ל), שהקמתה אושרה בחודש ספטמבר האחרון, בעקבות ממצאי מלחמת לבנון השנייה, היא שתנהל את התרגיל ותשלוט בגורמי הביטחון בעורף".
- 5 החשש בישראל מתגובה של חזבאללה על חיסול עמאד מוע'ניה, הדיבורים על תחושה של מתח בחזית רמת הגולן, הצהרות של מנהיגים ישראלים כנגד המאמץ הגרעיני האיראני, כמו גם פרסום שלא היה קשור לתרגיל באשר להחלטה לחלק שוב בעתיד ערכות אב"כ לאוכלוסייה הישראלית.
- 6 מאיר אלרן, "החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה", בתוך: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים**, קובץ מאמרים, מאיר אלרן ושלמה ברום עורכים, ידיעות ספרים, תל אביב: 2007, עמ' 101-119.
- 7 דן מרידור, שעמד בראש הוועדה לגיבוש תפיסת

ביטחון מידע ודיפלומטיה ציבורית: ניסיון העבר, מבט לעתיד

הירש גודמן

"הצורה בה נהגה ונוהגת מדינת ישראל במידע החסוי והרגיש ביותר שלה, היא בלתי מובנת ובמידה רבה אף חסרת אחריות, כבר גרמה נזקים עמוקים, ותמשיך לגרום אותם גם בעתיד בהעדר תפנית. הימנעות מיידיית מהתמודדות נחושה וקפדנית עם הבעיה, בכל הרמות, בדרג המדיני והצבאי כאחד, עלולה להיות הרת-אסון".¹

התקשורת במהלך המלחמה, וזאת מבלי להיוועץ בראש מחלקת ביטחון מידע או מבלי להביא בחשבון את ההשלכות המבצעיות של אי התייעצות שכזו. לפיכך, קצינים בכירים יצאו אל העיתונות מבלי שתודרכו לפני כן באשר למה מותר וחשוב מכך, מה אסור לאמר; הדיווחים שלהם שודרו ברשתות תקשורת בכל העולם, בזמן אמת, תוך עקיפה יעילה של הצנזורה. זה היה המצב גם ביחס לקצינים בכירים לשעבר – רבים מהם בעלי קשרים הדוקים עם עמיתיהם בצבא ועם מקבלי ההחלטות שניהלו את המלחמה – אשר הופיעו בשידור חי בטלוויזיה הישראלית והזרה ובפיהם פרשנויות וניתוחים על המלחמה ועל אופן ניהולה (הלקוי).⁵ על כך יש להוסיף את ההדלפות מהממשלה ומהקבינט המדיני, אשר על פי הדו"ח, פורסמו בזמן אמת וגרמו נזק חמור למוראל הציבור והצבא גם יחד, שלא לדבר על חשיפת מידע חשוב לאויב.⁶

הדו"ח מספק תובנות מעניינות על המורכבויות הניצבות בפני המופקדים על ביטחון מידע בעידן הלוחמה המודרנית תוך שהוא מטפל בסוגיות כמו זכות הציבור לדעת לעומת צנזורה וביטחון, תפקיד התקשורת וחופש הדיבור בדמוקרטיה. בשורה התחתונה טוען הדו"ח, כי בשל הכישלון בתחום

אתגר ביטחון המידע

בעיית ביטחון המידע – או ביטחון השדה, אם להשתמש במונח המסורתי – עתיקה כמעט כמו המלחמה עצמה. הצורך להגן על מידע אודות עוצמותיה של המדינה, נקודות התורפה והכוונות שלה, הוא בסיסי, ויש שיאמרו – חשוב כמו איסוף מודיעין.

וועדת וינוגרד ייחדה 50 עמודים, כ-12% ממצאיה על מלחמת לבנון השנייה, לסוגיית ביטחון המידע, והיא קובעת באופן חד משמעי, כי בתחום חשוב זה היה כישלון חמור שסיכן חיי אדם ופגע ביכולת ההפעלה של צה"ל.² הוועדה מצטטת את קביעת ראש מחלקת ביטחון מידע (מחב"מ), המודה, בשיבה שהתקיימה במשרד הרמטכ"ל ב-26 בנובמבר, 2006, כי רמת חשיפת כוחות צה"ל הייתה "גבוהה מאוד" במהלך המלחמה, וכפועל יוצא נפגעה יכולת ההפעלה של צה"ל ועליונותו המודיעינית.³

גורמים רבים תרמו למצב דברים זה, לרבות העובדה שצה"ל לא הביא בחשבון את ההשלכות של אי הקפדה על ביטחון המידע במקרה של מלחמה כוללת עם חזבאללה, ולא נערך כראוי להתמודד עם האיום. כמו כן, הרמטכ"ל ויחידת דובר צה"ל בחרו במדיניות של שקיפות⁴ מול

הירש גודמן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בצה"ל, ציוד תקשורת וביפרים הם כיום מקודדים. קצינים קיבלו הנחיות ברורות וחד משמעיות שלא לדבר עם העיתונות ללא אישור. שימוש בטלפונים סלולאריים ביחידות הוגבל באופן מחמיר. קיים תיאום הדוק יותר בין יחידת דובר צה"ל, המחלקה לביטחון מידע והצנזורה. הרמטכ"ל וראש אמ"ן נקטו גישה פעילה יותר במובן זה.

סכנת ההדלפות הודגשה גם במישור האזרחי, ומזכיר הממשלה נקט צעדים להתמודד עם התופעה.⁹ בדומה לכך, חרף הנטייה המקובלת בישראל להדליף, ועדת וינוגרד היתה נחושה בדעתה שאין להיכנע לנורמה זו כפי שהיא מקובלת בדרג הפוליטי. ניתן להשיג רבות על ידי הקטנת מספר המשתתפים והנוכחים שאינם חברי ממשלה בעניינים מדיניים וביטחוניים מסווגים. יש לוודא פיקוח הדוק יותר על העובדים, קביעת כללי ענישה ברורים ואכיפתם הקפדנית, ופיקוח הדוק יותר של שירות הביטחון הכללי, המופקד על שמירת סודות המדינה.

יחד עם זאת, הבעיות המרכזיות עדיין קיימות: הפולשנות ההולכת וגוברת של העיתונות; טכנולוגיות המאפשרות שידורי אודיו ווידאו מכל נקודה על פני הגלובוס בזמן אמת; התיאבון שאינו יודע שובע של תחנות המשדרות חדשות 24 שעות ביממה, 364 ימים בשנה, והאפשרויות האינסופיות של הפצת מידע באינטרנט. מאחר שהמערכה הבאה תתרחש – במידה גבוהה של סבירות – שוב, בעורף, שאינו מאפשר סגירת אזורים בפני התקשורת, ניתן לצפות שענינה הפקוחה של זו האחרונה תהיה בכל מקום, כל הזמן.

יתרה מכך, בעידן טכנולוגיות השידור המודרניות, ניתן להניח שמרגע שמידע מתפרסם, לא ניתן למנוע את שידורו. תפקיד האחראים על ביטחון המידע הוא למנוע דליפת מידע מסווג למרחב הציבורי. תפקיד הצנזורה הוא למנוע את הפצתו. הצנזורה, עם זאת, היא המעוז האחרון, והיא נכנסת לפעולה רק כאשר מפיצי המידע מתנדבים להגיש לה את דבריהם לבקרה קפדנית. יש חוקים המחייבים עיתונאים

ביטחון המידע, השיג חזבאללה במהלך המלחמה נכסי מודיעין חשובים, בעיקר משידורים חיים מישראל, שחשפו בזמן אמת את מיקום נחיתת הטילים, היעדים האסטרטגיים שכמעט נפגעו, ואת אופן תגובת שירותי החירום בישראל. כמו כן, יכול היה חזבאללה להעריך מהם הלכי הרוח בציבור ואלו מחלוקות פוליטיות נולדו כתוצאה מהמלחמה. מקורות המידע המהימנים ביותר של חזבאללה היו, לכאורה, שלושת ערוצי החדשות הישראליים, שאת כתביהם החשיב חזבאללה כמעודכנים ביותר.⁷ אין פלא, אפוא, שהרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ, העריך כי ערך המודיעין שאסף חזבאללה מהתקשורת הישראלית בזמן המלחמה נאמד ב"מאות מיליוני



דולרים".⁸ ועדת וינוגרד כינתה מודיעין זה כמודיעין "שלא יסולא בפז", וקבעה כי חשיפתו השפיעה בצורה חמורה על יכולתו של פיקוד הצבא לנהל את המלחמה בחופשיות.

בתוך צה"ל קל יותר לחדד את המודעות לביטחון המידע ולכפות משמעת מאשר במערכת הפוליטית. מערכות התקשורת בצה"ל הן משולבות, ריכוזיות, מאפשרות פיקוח הדוק, ויש היררכיה פיקודית שבכוחה לפקח על יישום מדיניות ביטחון המידע. ואכן, צה"ל כבר החל לפעול לתיקון הליקויים שהוזכרו בדו"ח בהיבט זה. כל הטלפונים הסלולאריים

להגיש כתבות בנושאים מסוימים לביקורת או להסתכן בהשלכות משפטיות אם לא יעשו כן. כך יוצא שהגשת כתבות לצנזורה היא עדיין וולונטרית ומקרים של נקיטה באמצעים משפטיים הם נדירים. אפילו בעזרת משאבים רבים, הצנזורה אינה יכולה לפקח כיום על כל ערוצי השידור, כאשר כל אדם יכול לדווח מכל מקום באמצעות האינטרנט. ביטחון מידע אינו יכול להתחיל עם הצנזורה, וגם לא ניתן להסתמך עליה כדי לעצור הפרות כללים בתחום ביטחון המידע. משעה שמידע מסווג עשה דרכו אל המרחב הציבורי, ניתן להניח כי הוא יופץ. לפיכך, המאמץ המתואם בכל הנוגע לביטחון מידע צריך להיעשות במניעת הגילוי הראשוני – עצירת השליח היא בחזקת משימה חסרת תוחלת.

תפקיד הדיפלומטיה הציבורית

ביטחון מידע אינו עניין העומד בפני עצמו, והוא גם אינו באחריותם הבלעדית של זרועות הביטחון המופקדות על יישומו. משלימים אותו כלים כמו מדיניות הדיפלומטיה הציבורית, בפרט באירועים המושכים תשומת לב רבה ומרתקים את התקשורת.

במלחמת לבנון השנייה החליטה יחידת דובר צה"ל על מדיניות של שקיפות מול התקשורת, שעקרונותיה הוצגו בכנס שערך הרמטכ"ל לסגל הפיקוד הבכיר בחודש יוני 2005, שנה לפני המלחמה. הרמטכ"ל דאז חלוץ, אמר, כי נוכחות התקשורת היא מציאות שיש להביא בחשבון, וקרא ליחסים "פתוחים ומבוקרים" שאותם תרגם דובר צה"ל למדיניות.¹⁰ ואכן, במהלך ההתנתקות מעזה חודשיים מאוחר יותר, הנהיג צה"ל מדיניות מוצלחת של שקיפות מול התקשורת, במסגרתה הוצמדו צוותי צילום ועיתונאים אל היחידות והזרימו דיווחים מדויקים מהשטח.¹¹ ההתנסות האמריקנית של שילוב עיתונאים עם הכוחות במלחמת עיראק בשנת 2003 הניבה אף היא תוצאות חיוביות. בניגוד לכך, כשישראל סירבה להעניק לעיתונאים גישה לפעולת

צה"ל בג'נין בשנת 2002, העולם הוטעה להאמין כי ישראל בצעה שם טבח.¹²

עם זאת, מה שעבד בעזה, לא עבד שנה מאוחר יותר בלבנון וזאת מטעמים רבים. היציאה מעזה, גם אם בוצעה בפועל בידי חיילים, הייתה מבצע אזרחי, שלא היה בו אויב ושלא התרחש במצב של מלחמה. האזור שבו מדובר היה מבודד מבחינה גיאוגרפית ולפיכך קל לבקרה, וכדי להציג את האירוע בתקשורת, באופן הראוי, הוכשרו חיילים והודרכו כיצד להתמודד עם התושבים. לעומת זאת, במלחמת לבנון השנייה, כל חלקה הצפוני של המדינה הפך לשדה קרב, שסיפק גישה חופשית כמעט לעיתונאים ששידורו מידע חיוני לאויב בזמן אמת. נקודות הגיוס והאיסוף היו פתוחות לעיני התקשורת, שיכלה לראות ולשדר אילו כלי נשק מיועדים לאילו יעדים, מי הנפגעים ומה הנזקים. כחלק ממדיניות השקיפות הוחלט שהצבא יעמיד מול התקשורת דוברים רבים ויספק תדריכים רבים ככל האפשר, וזאת לאורה של התיאוריה הטוענת כי כדי לבקר את המסר יש להבטיח שלא ייווצר ואקום בכיסוי התקשורת, שעלול לשמש אחרים לתועלתם. התוצאה הייתה שטף של מידע בלתי מבוקר ומזיק שהגיע אל הציבור, ואשר לפי קביעתה של וועדת וינוגרד הוביל להשלכות חמורות למדינת ישראל ולרווחים משמעותיים לחזבאללה.

התמונה המצטיירת לפיכך, היא, שמדיניות דיפלומטיה ציבורית, שמצליחה בהקשר מסוים איננה יכולה להיות מועתקת באופן שרירותי להקשר אחר. כדי לא לחזור על השגיאות של המלחמה האחרונה בכל הנוגע להעברת מידע בזמן אמת לאויב על מידת הדיוק של פגיעותיו, טוב יעשו שירותי הביטחון אם יפתחו את היכולת לסגור אזורים מסוימים בפני הציבור בעיתות חירום. מאחר שקיימת סבירות גבוהה שהמלחמה הבאה תתרחש שוב בחזית האזרחית, יש לשלב את פיקוד העורף במערכת התקשורת, ויש לציידו בדוברים מוכשרים. הדבר יצריך רשת הכשרה רחבה ומדוקדקת, לרבות בסוגיות

**מנגנון לניהול
יעיל של מדיניות
דיפלומטיה
ציבורית קרם
עור וגידים
בדמות "מינהל
מטה ההסברה
הלאומי במשרד
ראש הממשלה",
שהפך לבעיל
בראשית 2008**

הממצאים המרכזיים של וועדת וינוגרד, ומפתח ליישום מדיניות מושכלת המכירה בעוצמתה ויכולותיה של הזירה התקשורתית אך מגבילה את החשיפה של סודות המדינה. חיוני הדבר לחנך את המופקדים על סודות המדינה להקפיד לשמרם. הדלפות יש לעצור והרשויות הרלוונטיות צריכות לסנן מראש מידע המיועד לפרסום. מדיניות של שקיפות מול התקשורת היא חיונית וראויה, אך התהליך חייב להיות מבוקר ומותאם על פי הנסיבות. זהו המסר העיקרי העולה מהמלצות וועדת וינוגרד, וטוב יעשו המופקדים על ביטחון המדינה אם יאמצו אותו ויפעלו לפיו.

הערות

- 1 דו"ח וינוגרד, עמ' 473, סעיף 211.
- 2 דו"ח וינוגרד, עמ' 456, סעיף 121; עמ' 473, סעיף 210.
- 3 דו"ח וינוגרד, עמ' 457, סעיף 122.
- 4 דו"ח וינוגרד, עמ' 452, סעיפים 7-104.
- 5 דו"ח וינוגרד, עמ' 456, סעיף 119.
- 6 דו"ח וינוגרד, עמ' 468, סעיפים 89-186.
- 7 נושא זה נדון לעומק הן בדו"ח וינוגרד והן בראיון שנתן הרמטכ"ל. **ידיעות אחרונות**, 15 בפברואר, 2008.
- 8 ראיון לעיתון **ידיעות אחרונות**, 15 בפברואר, 2008.
- 9 שיחה של מחבר המאמר עם דובר צה"ל, מארס 2008.
- 10 דו"ח וינוגרד, עמ' 452, סעיף 106.
- 11 ראה **העין השביעית**, כרך 64, ספטמבר 2006.
- 12 הירש גודמן וג'ונתן קאמינגס, קרב ג'נין: תאור מקרה על אסטרטגיית התקשורת של ישראל, מזכר מס' 63, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, 2003 (אנגלית).
- 13 איתן ברונר, **ניו-יורק טיימס**, 29 באפריל, 2008.

של ביטחון מידע. מדיניות של שקיפות היא בלתי נמנעת בהתחשב באופי התקשורת המודרנית הנוכחת בכל מקום ובכל זמן, אך כפי שהטעים הרמטכ"ל לשעבר, יש להטיל בקרה ראויה על התקשורת ולוודא כי המסרים יהיו ברורים, אמינים, אחידים, נקיים ממידע מסווג ומתואמים עם הרשויות הרלוונטיות. ניסיון לבסס מנגנון לניהול יעיל של מדיניות דיפלומטיה ציבורית קרם עור וגידים בדמות "מינהל מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה", שהפך לפעיל בראשית 2008, ותיאם את מאמצי הדיפלומטיה הציבורית של ישראל, לרבות אלו של משרד החוץ, משרד ראש הממשלה ויחידת דובר צה"ל. הגוף החדש עתיד לעמוד למבחן בעיתות חירום לאומי, אך חותמו החיובי כבר הוכח.

ב-29 באפריל 2008 נורה טיל ממסוק ישראלי שגרם, כך טענו הפלסטינים, למותם של אם וארבעת ילדיה במחנה הפליטים דיר-אל-בלח שבצפון רצועת עזה. חרף חומרת האירוע והשלכותיו השליליות האפשריות עבור ישראל, הצליחה פעולה מהירה של המינהל להגביל את הנזק התודעתי ולזרוע ספקות אם אמנם המשפחה נהרגה מהטיל, תוך שהוא מספק הסבר חלופי ואמין באשר להתרחשויות. עיתוני חדשות מובילים כמו הניו-יורק טיימס פרסמו הן את פרטי האירוע והן את גרסת ישראל להשתלשלותו.¹³ פרסום הגרסה של ישראל בתקשורת כמעט בזמן אמת מצביע על רמה חדשה של שיתוף פעולה בין צה"ל, שסיפק את המידע, צוות המינהל, שניסח את המסר, ומשרד החוץ, שהפיץ אותו.

סיכום

הצורך בסינרגיה בין יחידת דובר צה"ל, המחלקה האחראית על ביטחון המידע והצנזורה הוא אחד

הצעה לחוק צה"ל: חלוקת הסמכות והאחריות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי

מאת שמואל אבן וצביה גרוס

שלושים ואחת שנה לאחר חקיקת חוק יסוד: הצבא, הציג דו"ח ועדת וינוגרד בעיות קשות בנוגע לאופן קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון. מהדו"ח ניכר, כי מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי לא הוסדרה באופן מספק בחוק היסוד, ולכן כל בעל תפקיד עשוי לפרש את מחויבויותיו וסמכויותיו כהבנתו. יתירה מכך, ועדת וינוגרד עצמה התעלמה מהעקרונות הקבועים בחוק והתייחסה למשולש הכוחות: ראש ממשלה, שר ביטחון ורמטכ"ל בעוד שהחוק מציב במשולש זה את הממשלה ולא את ראש הממשלה.

חוק צה"ל המוצע נועד לסגור פער רב שנים שנוצר מאז חוקק חוק יסוד: הצבא בעקבות המלצות ועדת אגרנט. חוק היסוד אמנם הסדיר את עצם כפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני אולם אינו כולל הגדרה של ייעודו ותפקידיו של צה"ל; ראש הממשלה כלל אינו מוזכר בו, ואין בו התייחסות יישומית לאופן חלוקת הסמכויות והאחריות בין הממשלה (וראש הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל.

מאמר זה מציג הצעה להסדרת חלוקת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני והצבאי באמצעות חקיקת חוק חדש – חוק צה"ל. הרעיון המוצע הוא לחוקק חוק רגיל אשר ישלים את חוק יסוד: הצבא משנת 1976, כדוגמת חוק הממשלה המשלים את חוק יסוד: הממשלה.¹ על פי ההצעה יקבע חוק צה"ל לאילו סוגי החלטות אחראית הממשלה וראש הממשלה ואילו החלטות יינתנו בידי שר הביטחון או הרמטכ"ל.

שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי; עו"ד צביה גרוס, היועצת המשפטית לשעבר של משרד הביטחון

מאמר זה מציג את עיקריו של מחקר שראה אור במאי 2008: **הצעה לחוק צה"ל**. ראו:

[http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1207569134.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1207569134.pdf)

השאלות והאתגרים שעמדו ביסוד ניסוח ההצעה לחוק צה"ל

ההצעה לחוק צה"ל היא תוצר של תהליך מחקרי, שהונחה על ידי שלוש שאלות עיקריות. שאלה ראשונה: האם קיים צורך בהסדרה פורמאלית מפורטת יותר של מדרג האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי? המחקר ענה על שאלה זו באמצעות ניתוח החקיקה הקיימת. מסקנת ניתוח זה היא, כי אין הסדרה פורמאלית מספקת של מערכת יחסים זו והצבעה על ליקויים משמעותיים הנובעים מחוסר הסדרה זו. ליקויים אילו משתקפים בממצאים והמלצות של ועדות חקירה – החל מוועדת אגרנט לחקירת מחדלי מלחמת יום הכיפורים, שהמליצה על הסדרת מערכת היחסים הזאת בחוק, ועד ועדת וינוגרד, שחקרה את תפקודם של הממשלה, ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל בזמן מלחמת לבנון השנייה, והמליצה להבהיר את "הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והממשק ביניהם".

שאלה שנייה: מהי המסגרת הראויה להסדרת מערכת היחסים הזו? באמצעות ניתוח יתרונות וחסרונות להסדרת מערכת היחסים ביו הדרגים במסגרת חקיקה, הגיע המחקר למסקנה, כי קיימת עדיפות לחקיקה. הסדרה בחוק תהווה בסיס לכלל הנהלים וההוראות שינבעו ממנו. הסדרה בהחלטה מנהלית אף היא אפשרית אך פחות יציבה לאורך זמן.

שאלה שלישית: מהו המבנה החקיקתי הראוי להסדרה זו? מסיבות פרקטיות ואחרות נבחרה הדרך להציע חקיקת חוק חדש – חוק צה"ל – אשר ישלים את חוק יסוד: הצבא, בלא לשנות את חוק יסוד: הצבא. העבודה המלאה מציגה גם הצעה להרחיב את חוק יסוד: הצבא הקיים, בנוסף לחקיקת חוק צה"ל. עם זאת, אין היא רואה דחיפות בכך ומציעה להקנות עדיפות לחקיקת חוק צה"ל.

הצורך בהסדרה של המצב הקיים בכלל ובאמצעות חקיקה בפרט מציב כמה אתגרים, שעיימם מנסה מאמר זה להתמודד:

- א. כיצד להגדיר את מרחב שליטת הממשלה בצה"ל? כלומר, כיצד יש לאפשר לממשלה להפעיל את צה"ל בהתאם לצורך, בלא לאפשר לה לעשות בו שימוש בלתי מרוסן?
- ב. כיצד ליצור מדרג קוהרנטי של אחריות וסמכות בין בעלי התפקידים בדרג המדיני והצבאי?
- ג. כיצד ליצור מחויבות הדדית וסינרגיה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, שתיצור שיח משותף, ולא יחסים חד-סטריים בלבד?
- ד. כיצד לקבוע בחוק תחומי אחריות ברורים ופרטניים לקברניטים ויחד עם זאת לא להגביל אותם מלמלא את תפקידם על פי צרכי השעה וסגנון עבודתם האישי, ולא לגרום לסרבול והאטה של מערכת קבלת ההחלטות?
- ה. כיצד לעגן בחוק את סמכויות ראש הממשלה, בלא ליצור מצב שבו לרמטכ"ל יהיו 'שני אדונים' (ראש ממשלה ושר ביטחון), בלא לפגוע במעמדו של שר הביטחון כממונה על הצבא מטעם הממשלה, ומבלי לגרוע מהוראות חוק יסוד: הצבא? כמו כן, כיצד להאציל סמכויות מהממשלה לראש הממשלה, בלא לפגוע בשיטת השלטון הדמוקרטי בישראל, על פיה הממשלה היא הדרג העליון של הרשות המבצעת וראש הממשלה הוא מעין 'ראשון בין שווים'?

החידושים העיקריים בהצעה

חוק צה"ל מציע לעגן את יעוד הצבא ותפקידיו בחוק. התיקון, במסגרת חוק חדש המשלים את חוק יסוד: הצבא, מהווה חידוש מאחר ובחוק יסוד: הצבא עצמו מוגדר הצבא כצבאה של המדינה ותו לא. חידוש מהותי בחוק הוא הגדרת האחריות של הקברניטים המופקדים על צה"ל: הממשלה (וראש הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל. חוק יסוד: הצבא אמנם עוסק בהירארכיה בין הדרג המדיני והצבאי, אך אין בו אזכור של היקף ותוכן הסמכות והאחריות של דרגים אלו.

בראש ובראשונה החידוש הוא בניסיון ליצוק תוכן אופרטיבי בנוגע לסמכות והאחריות המוטלים על הממשלה בהקשר לצה"ל. סעיפי החוק המוצע מחייבים את הממשלה לקבל או לאשר החלטות בתחומים החשובים ביותר לבניין צה"ל והפעלתו. למשל: קביעת המטרות האסטרטגיות של הפעלת הכוח הצבאי, ובכלל זה קביעת יעדי המלחמה ומטרותיה, והבהרתם לדרג הצבאי; קביעת מדיניות הביטחון, ואישור תפיסת הביטחון ועקרונות יישומה; קביעת יעדים ליכולות ולמוכנות צה"ל לפעול במלחמה או בעימות מזוין שאינו מלחמה, והקצאת המשאבים הדרושים לכך. עם זאת, אין בהם כדי להגביל אותה מלקבל או לאשר, בכפוף לכל דין, החלטות נוספות לשם מימוש אחריותה וסמכותה לגבי הצבא.

ההצעה מגדירה את האחריות וסוגי ההחלטות והאישורים, שבאחריות שר הביטחון. מדובר בחידוש מאחר שתכנים אלו אינם מופיעים בחוק יסוד: הצבא, המסתפק, כראוי לחוק יסוד, בקביעת עיקרון הכפיפות. ההגדרות הללו יוצרות הבחנה בין שר הביטחון לבין הממשלה מצד אחד ובין הרמטכ"ל לבנים מצד שני. חלק מהעניינים, ששר הביטחון אחראי להחליט לגביהם או לאשר אותם, מובאים גם לאישור הממשלה, אולם רמת הפירוט אליה נדרש שר הביטחון הינה גבוהה יותר.

בסוגיית סמכות הרמטכ"ל, חשוב לציין כי על פי חוק היסוד, הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל, אך בו זמנית הרמטכ"ל נתון למרותה המוחלטת של הממשלה וכפוף לשר הביטחון. הבעייתיות מתעוררת משום שחוק היסוד, מעצם טבעו, אינו מפרט את תכולת סמכויותיו ואחריותו של הדרג המדיני בתהליך קבלת ההחלטות ובפיקודו על צה"ל. סעיף זה בהצעת החוק מנסה להשלים פער זה, תוך הנחה שעל החוק לכלול את עיקרי הדברים בלבד ואין צורך בפירוט יתר של רשימת פעולות והחלטות להן אחראי הרמטכ"ל, שכן אלה נגזרים מהסעיף המפרט את תפקידי הצבא.

סוגיה חשובה הכלולה בהצעת החוק היא הצעה לחיוב הרמטכ"ל להציג בפני שר הביטחון והממשלה גם דעות אחרות של בעלי תפקידים רלוונטיים, כמו אלוף פיקוד או מפקד זרוע, כשהן עמדות שונות משלו. חיוב כזה מוטל גם על שר הביטחון.

בנוסף מוצעות בחוק הגבלות מסוימות, שתפקידן לשמור על אופייה הדמוקרטי של המדינה. אין בסעיף המוצע כדי למצות את כלל ההגבלות החלות על חיילים בהקשר לצבא, על פי דין ועל פי פקודות הצבא. לדעתנו, גיבוש חוק צה"ל על בסיס עקרונות אלה ישלים את חוק יסוד: הצבא ויאפשר לקבוע חלוקת תפקידים, ברורה דיה וגמישה דיה, בין הקברניטים: הממשלה (מליאת הממשלה, הקבינט, ראש הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל.

סוגיית סמכות ואחריות ראש הממשלה לגבי צה"ל

הצעת החוק עשויה לשפר במשהו את הסדרת מעמדו החוקי של ראש הממשלה ביחס לצה"ל בלא לשנות את מעמדו בפועל. בניגוד לארצות הברית, שבה הנשיא הוא גם מפקד הצבא, בישראל הממשלה כולה היא המפקד העליון של הצבא, כאשר שר הביטחון הוא מעין "צינור" המקשר בינה לבין הצבא. מסיבה זו ראש הממשלה אפילו אינו מוזכר בחוק יסוד: הצבא. המציאות הקיימת שונה מהותית מהשתמע בחוק, שכן לראש הממשלה מעמד משמעותי ביחס לצבא. לדוגמה: פעולות הנעשות מעבר לגבולות מדינת ישראל מובאות, בנוסף לאישור שר הביטחון, גם לאישורו של ראש הממשלה (ובמדרג מסוים שנקבע בנהלים פנימיים, גם לאישור הקבינט). אחריות ראש הממשלה כלפי הצבא וסמכויותיו הנגזרות מכך בלטו בהקשר למלחמת לבנון השנייה, כעולה מניתוח דו"ח ועדת וינוגרד. יש לציין כי הוועדה לא נתנה משקל להיבט הפורמאלי של השאלה 'מי המפקד העליון של הצבא?' מבחינתה, כמו גם מבחינת הציבור והתקשורת, מעל לרמטכ"ל ישנם שני קברניטים: ראש הממשלה ושר הביטחון.

מה בנוסף? הצעת החוק מטילה על צה"ל למלא כל משימה חוקית שתוטל על-ידי הממשלה לשם ביטחון המדינה ושלוש תושביה; ובכלל זה למלא יעדים ביטחוניים-לאומיים. השאלה לדיון היא מי יקבע את היעדים הביטחוניים-לאומיים הנוספים, שבהם רשאי צה"ל לעסוק. האם יש להגבילם בחוק או לתת לממשלה סמכות להשתמש בצה"ל ליעדים אלה לפי שיקול דעתה?

כיום מצד אחד קובע חוק שירות ביטחון תחומים מוגדרים של יעדים ביטחוניים-לאומיים (חינוך, בריאות, קליטת עליה, הגנת העורף ופעולות רווחה עבור צה"ל) בהם ניתן להציב מועמד לשירות ביטחון ומצד שני קיימת לממשלה, בפקודת סדרי שלטון ומשפט, הרשאה כללית להפעיל את הצבא לשם השגת יעדים ביטחוניים-לאומיים.

השאלה היא באיזו גישה לבחור ואם בכלל להותיר תחומים אלה על כנם? ומהם גבולות הסמכות של הממשלה בנוגע להפעלת צה"ל? להלן דעות שונות שהתגלו בעניינים אלו:

א. יש המציעים לתקן את החוק כך שישלול את הסמכות של צה"ל לעסוק בכלל ביעדים שאינם קשורים במישרין לביטחון. היתרון: מיקוד צה"ל לתחומי הביטחון המובהקים, שהם ההצדקה לקיומו והלימה לעיקרון גיוס חובה לשירות צבאי. החיסרון: לממשלה לא תהיה זרוע ביצועית בתחומים שאינם ביטחוניים מובהקים, המוגדרים כביטחוניים-לאומיים, גם בנסיבות שבהן יתקשו הגופים האזרחיים לתפקד. יש הסבורים כי הממשלה רשאית להורות לצה"ל לפעול רק בתחום יעדים ביטחוניים-לאומיים מוגדרים ומוגבלים המוכרים על ידי החוק ואילו הרשאה לצה"ל לעסוק ביעדים בטחוניים-לאומיים נוספים, תחייב שינוי חקיקה ואף אינה רצויה.

ב. יש הגורסים, כי ראוי לאפשר לממשלה להגדיר בעצמה יעדים להפעלת צה"ל, ללא הגבלה בהוראת חוק ספציפית ועל בסיס הרשאה חוקית כללית. היתרון הנטען: לממשלה נדרשת

כדי לצמצם את הפער בין החוק למצב הקיים, מוצע בחוק צה"ל לחייב את הממשלה לקבוע באילו עניינים ועל פי אילו סייגים יוכל ראש הממשלה לקבל/לאשר החלטות בשמה של הממשלה ומכוחה. דרך זו אינה גורעת ואינה משנה מהוראות חוק יסוד: הצבא. כך למשל, הממשלה רשאית להסמיך את ראש הממשלה לאשר לצבא לבצע פעולות צבאיות בקטגוריות מוגדרות, מחוץ לגבולות המדינה וכיוצא באלה. יש בו כדי לתת מעמד פורמאלי לראש הממשלה בנושאים הביטחוניים-צבאיים, באופן המשקף את מציאות העבודה הקיימת ממילא מחד גיסא, ובו זמנית להבהיר, מאידך גיסא, כי ראש הממשלה אינו רשאי לפעול על דעת עצמו, אלא בנושאים שבהם קיבל את הסמכת הממשלה לכך. כמו כן ברור, כי הפיקוח הפרלמנטארי על אישורי הממשלה או החלטותיה, באמצעות אישורי ועדת חוץ ובטחון של הכנסת או מליאת הכנסת, יהיה על-פי קביעת החוק. ספק אם ניתן לבצע שינוי מרחיק לכת יותר, לא רק בשל העובדה ששינוי כזה מחייב גם את תיקון חוק יסוד: הצבא אלא ששינוי זה יתכן שאינו תואם את צורת השלטון בישראל. יש לציין כי גם רשימת האישורים וההחלטות שבהן מחויבת הממשלה, על פי הצעת החוק, מבהירה את הגדרת תפקידו של ראש הממשלה ביחס לצה"ל, הן כמי שאחראי על קביעת סדר היום שלה והן כמאשר החלטות ופעולות מטעמה, בנוסף על שר הביטחון ובנסיבות שבהן יוסמך לעשות זאת.

סוגיות פתוחות לדיון נוסף

ככלל, קיימת הסכמה בין מומחים, שאותם פגש צוות המחקר, לגבי הצורך בחוק מעין זה. עם זאת, במקצת המקרים נתגלו חילוקי דעות בין המומחים בסוגיות מהותיות, שעליהן מציע המחקר לערוך דיון נוסף.

הסוגיה המהותית ביותר שנמצאת במחלוקת קשורה לייעוד צה"ל. על הכול מוסכם כי ייעוד צה"ל כולל הגנה על מדינת ישראל, תושביה וריבונותה. השאלה

זרוע ביצועית שתאפשר לה חופש פעולה מלא. החיסרון: פתח להפעלת הצבא בעניינים שאינם קשורים לביטחון, אף אם בעקיפין עשויים להיות קשורים לביטחון, עד כדי חשש לפגיעה בדמוקרטיה. הגישה הזו, טוענים המתנגדים, אינה עומדת במבחן החוקתיות ועלולה לכרסם בקונצנזוס הלאומי לגבי צה"ל. היא גם עלולה לרוקן מתוכן את הקביעה הקיימת בחוק שירות הביטחון לגבי יעדים לאומיים-ביטחוניים, שעבורם ניתן לגייס כיום את חיילי צה"ל, תחת התניות מסוימות הקבועות בחוק, הכוללות, לגבי תחומים מסוימים, דרישה להסכמת המלש"ב (מועמד לשירות ביטחון) להצבתו מחוץ לסד"כ הרגיל.

ג. קיימות גם אפשרויות ביניים, כגון לקבוע תהליך אישור של ועדת חוץ וביטחון לתחומים נוספים שצה"ל יהיה רשאי לעסוק בהם, שעליהם תחליט הממשלה. יצויין שלפי החוק כיום אכן נדרש אישור ועדת חוץ וביטחון, בנוסף לאישור ממשלה, לפעילויות השונות בתוך התחומים המוכרים בחוק.

סוגיה פתוחה שנייה היא ההצעה המחייבת את הרמטכ"ל להציג הסתייגויות משמעותיות של קצינים בכירים (כגון סגן רמטכ"ל, אלופי פיקודים וזרועות) בנושאים מהותיים הנוגעים לקבלת החלטות אסטרטגיות בעניין צה"ל. אנו תומכים באפשרות זו. לדעתנו יש להצגה של דעות אחרות חשיבות מרובה ובמקרים מסוימים אף חשוב להביא את בעלי הדעה השונה עצמם כדי שישמיעו את דעתם באזני הקברניטים. חיזוק לרעיון זה נמצא בין היתר במסקנות ועדת וינוגרד ממלחמת לבנון השנייה ובחוק האמריקאי, המפרט את תפקידו של הרמטכ"ל ביחס לדרג המדיני (יותר מאשר מוצע בחוק צה"ל). על פי החוק האמריקאי יכולים חברי המטכ"ל להציג דעה אחרת או תוספת לדעת הרמטכ"ל, בפני נשיא ארצות הברית, שר ההגנה והמועצה לביטחון לאומי.²

בשונה מדעתנו זו, יש הסבורים, כי יישום גישה זו בישראל עלול לפגועה בזריזות הנדרשת בתהליך קבלת ההחלטות ולגרוע במידה מסוימת מסמכות הרמטכ"ל. לדעתם מן הראוי שהצבא ידבר בקול אחד בפני הדרג המדיני.

סוגיה פתוחה נוספת היא ההצעה להביא מינוי אלופים לבדיקת וועדה ציבורית, לפני אישור שר הביטחון ומינוי רמטכ"ל, כמקובל לגבי בכירים אחרים בשירות הציבורי בישראל. הוועדה אמורה לוודא שהמינויים עומדים בקריטריונים הכרחיים, שיקבעו מראש, למנוע כל נטייה לפוליטיזציה. כיום ממנה הרמטכ"ל אלופים בדרך בה מתמנים קצינים אחרים בצה"ל, מרמת אל"ם ומעלה, לאחר קבלת אישור שר ביטחון. בארצות הברית, לשם המחשה, הנשיא (המפקד העליון של הצבא) ממנה גנרלים והקונגרס מאשר את המינוי. רוב המומחים שעימם נפגשנו שללו יישום דגם דומה בישראל, לפיו שר הביטחון או הממשלה ימנו אלופים, ורועדת החוץ והביטחון של הכנסת תאשר את המינויים. לדעתם זהו פתח לפוליטיזציה של הצבא. הוועדה שאותה הצענו, מהווה לפיכך פתרון מאוזן, המאפשר הגברת הפיקוח הציבורי, שיפור מערך הייעוץ לרמטכ"ל ולשר הביטחון, וצמצום פוטנציאל הפוליטיזציה. בשונה מדעתנו, מתנגדי הרעיון בדבר הקמת ועדה גורסים, כי עניין זה עלול לפגוע במידה מסוימת בסמכות הרמטכ"ל ואף ליצור מסננת נוספת שלא תביא את התועלת המצופה.

לסיכום

ההצעה לחוק צה"ל, שישלים את חוק יסוד: הצבא, עשויה, להערכתנו, לקבוע חלוקת תפקידים ברורה יותר בין קברניטי מערכת הביטחון (הממשלה, ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל) ולהגדיר את תפקידם ביחס לצה"ל. הסדרה בהירה יותר של חלוקת התפקידים בין הקברניטים עשויה לתרום לשיפור תהליך קבלת ההחלטות הביטחוני בישראל ובכך לשפר את הפיקוח של הדרג המדיני על הדרג

הערות

- 1 המאמר מציג את עיקריו של מחקר, שבוצע בתוכנית ללימודי ביטחון בראשות האלוף (מיל.) גיורא איילנד.
 - 2 "A member of the Joint Chiefs of Staff (other than the Chairman) may submit to the Chairman advice or an opinion in disagreement with, or advice or an opinion in addition to, the advice presented by the Chairman to the President, the National Security Council, or the Secretary of Defense... The Chairman shall establish procedures to ensure that the presentation of his own advice ...is not unduly delayed by reason of the submission of the individual advice or opinion of another member of the Joint Chiefs of Staff". (Goldwater-Nichols Act of 1986).
 - 3 הערת "סוגיה לדין" מופיעה בטקסט כאשר מדובר בסוגיה פתוחה, שהדעות לגביה חלוקות בין מומחים שונים וראוי לקיים בה דיון נוסף. הדעות השונות מוצגות בעבודה המלאה.
[http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1207569134.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1207569134.pdf)
- הצבאי. במובן זה, ההצעה יוצקת לראשונה תוכן אופרטיבי לסמכות והאחריות של הממשלה ביחס לצה"ל. בהיבט זה, עשויה הצעת החוק לתרום גם לתפקודו וחיוניותו של המל"ל (המטה לביטחון לאומי). כך למשל, המל"ל יכול לשמש כגוף המטה שיכין עבור הממשלה המלצות להוראות שתורה לצבא, בהתאם לאחריותה בהצעת החוק.
- הצעת החוק עשויה לצמצם במשהו את הפער בין מעמדו של ראש הממשלה בפועל ביחס לצה"ל לבין מעמדו על פי החוק (בלא לשנות את מעמדו הפורמלי) וכן היא עשויה להבהיר למערכת הביטחון, ולצה"ל בתוכה, את אחריותה וסמכויותיה, ולסייע בידה לתרום את חלקה לשיפור השיח בין הדרגים.
- בהירות רבה יותר בחלוקת התפקידים עשויה גם לחסוך לא מעט התנצחויות האופייניות לאחר מבצעים ביטחוניים, ולהקל על מלאכתם של גופי בקרה וועדות חקירה לאחר אירועים ביטחוניים, ככל שאלה יקומו.

”מי מריבה”

המחלוקת על השימוש במימי ”אקוויפר ההר”

אהרון דוד קופרמן

התנינים; ובמזרחו – אל עבר נהר הירדן וים המלח. רוב המים מופקים מהאקוויפר באמצעות קידוחים ושאיבות, ומיעוטם – באמצעות תפיסת מי מעיינות. לפי ההערכות, ישראל צורכת בשנה בין שבעים ל-75 אחוזים מסך המים המופקים מהאקוויפר, בין 430 ל-460 מלמ”ק (מיליון מטר מעוקב). כמות זו היא שלושים אחוזים בערך מסך צריכת המים הטבעיים (להבדיל ממים מושבים, שעברו תהליך טיהור) השנתית בישראל.² לעומת זאת, הפלסטינים צורכים לפי ההערכות בין 25 לשלושים אחוזים ממי האקוויפר, שהם בין 160 ל-170 מלמ”ק. כמות זו היא מאה אחוזים מסך צריכת המים הטבעיים השנתית בשטחי הגדה המערבית ו-55 אחוזים מסך צריכת המים הטבעיים השנתית בכלל שטחי הרשות. בעקבות הסכמי אוסלו הוקמה ועדה משותפת לתיאום נושאי המים המשותפים ולניהולם, אך זו חדלה מלפעול בשנת 2000.

המחלוקת בין ישראל ובין הפלסטינים נוגעת להיקף המים שכל צד רשאי לצרוך ממימי האקוויפר. הפלסטינים טוענים שאופן חלוקת המים בין הצדדים אינו צודק ושחלקם במימי האקוויפר צריך להיות רב הרבה יותר, על חשבון המים שישראל שואבת בשטחה. לטענתם, רובם המוחלט של מימי האקוויפר, ואולי אף כולם, שייכים להם בדין מכיוון שרוב האקוויפר (בין שמונים לתשעים אחוזים) מתמלא ממי גשמים היורדים מעל שטחי הגדה. עוד לטענתם, המגבלות שהטילה ישראל על קידוחים ועל שאיבות מים בגדה, לאחר כיבושה ב-1967, פגעו ביכולתה של האוכלוסייה המקומית לספק את

תקופת פוסט-אנאפוליס והמשא ומתן המתקיים לסירוגין בין ישראל ובין הפלסטינים שומעים רבות על הסוגיות לדיון “הנמצאות על השולחן” – גבולות, ביטחון, ירושלים ופליטים. על “סוגיית המים” לעומת זאת אין שומעים כלל, ונדמה שזו נמוגה כבר מזמן אל תהום הנשייה. אולם דווקא בעקבות רצף שנים שחונות ובזמן שמשקי המים של ישראל ושל הפלסטינים נמצאים במשבר עמוק, המחרף מדי יום, נדמה שנכון להפנות את אור הזרקורים גם אל סוגיה “ביטחונית-פוליטית” פחות באופייה – נושא חלוקת המים שישראל והפלסטינים חולקים – מימי אקוויפר ההר. נדמה שדווקא עכשיו נכון לבחון עד כמה סוגיה זו צפויה להיות משמעותית כשהיא תעלה על שולחן המשא ומתן ומה אפשר לעשות כבר בשלב זה כדי להביא להסכמות עתידיות בנושא אקוטי זה.

על מה המחלוקת?

מאז פינתה ישראל את אזרחיה ואת כוחות הצבא שלה מתחומי רצועת עזה, בסוף שנת 2005, וחדלה עקב כך מלהשתמש במימי התהום ברצועת עזה, המחלוקת בין ישראל לפלסטינים בנושא מים נסבה בעיקר על השימוש במאגר המים היחיד שהצדדים חולקים בפועל – אגן אקוויפר ההר.¹ האקוויפר, מאגר מי התהום האיכותי ביותר בישראל וברשות, הניזון בעיקר ממי גשמים, משתרע בין מורדות הכרמל לבקעת באר שבע ומרכס הרי יהודה ושומרון עד הים התיכון. האקוויפר זורם לשלושה כיוונים שונים: בצפונו – אל הרי הגלבוע, עמק יזרעאל ובית שאן; במערבו – אל עבר מעיינות הירקון ומעיינות

אהרון דוד קופרמן
עוזר מחקר, המכון
למחקרי ביטחון לאומי

הצדדים, ולא רק על הסכמות קודמות ועל עקרונות המשפט הבין-לאומי הנוגע לענייני מים. רק מתוך פרספקטיבה המנתחת גם את צורכי המים של ישראל והפלסטינים וגם את החלופות העומדות בפניהם יהיה אפשר להבין טוב יותר את אופי ההסדר הצפוי בנושא חלוקת מימי האקוויפר ואת עיתויו.

ניתוח המצב

ניתוח מקיף של מצב מקורות המים הטבעיים של ישראל והפלסטינים מול הצרכים העכשוויים והעתידיים של הצדדים מלמד שללא מציאת פתרון כולל להגדלה משמעותית של נפח המים הזמינים לצדדים תתקשה ישראל לוותר על חלק גדול ממימי אקוויפר ההר. מצבם החמור של משקי המים של הצדדים מחייב מציאת מקורות מים חלופיים בהיקף גדול, לפני שיוכלו הצדדים לשבת לשולחן המשא ומתן ולהגיע להסכמות על אופן חלוקה שונה של מימי האקוויפר.

מצבם החמור של משק המים הישראלי ושל משק המים הפלסטיני נובע מכמה סיבות:

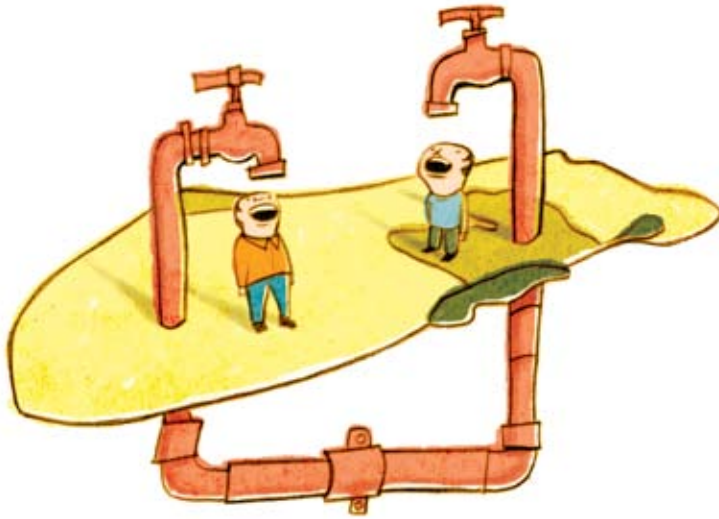
ראשית – מאגרי המים אינם מסוגלים לספק את סך צריכת המים – מדינת ישראל והפלסטינים ובכלל זה המים שישראל מקצה לירדן על פי הסכם השלום צורכים ביחד כאלפיים מלמ"ק מים טבעיים בשנה, ישראל כ-1,680 מלמ"ק והפלסטינים כ-320 מלמ"ק.⁶ לעומת זאת, המילוי החוזר ממי גשמים, בשנה ממוצעת, של כל מקורות המים של ישראל והפלסטינים גם יחד, אגן הכינרת ואגני מי התהום השונים – בצפון, בהר, בחוף, בנגב ובעזה, נאמד רק בין 1,850 ל-1,900 מלמ"ק, בין מאה ל-150 מלמ"ק פחות מהיקף הצריכה. כלומר, אפילו בשנת גשמים ממוצעת היצע המים באגנים הטבעיים אינו תואם את היקף הצריכה בפועל, וכפועל יוצא מכך מפלסי המאגרים יורדים בהתמדה. יתרה מכך, היצע המים הטבעיים צפוי אף להמשיך ולרדת בשנים הקרובות. עקב הבנייה המסיבית במרכז הארץ וכיסוי קרקעות

צורכי המים הבסיסיים שלה, 'דבר הנוגד לטענתם את החוק הבין-לאומי.³

לעומת זאת, ישראל טוענת כי המים שהיא צורכת ממימי האקוויפר שייכים לה בדין מכיוון שהיא מנצלת בעיקר את המים הנובעים בטבעיות בשטחה (זרימת האקוויפר לכיוון מערב וצפון) ומכיוון שהיא ניצלה את המים האלה עוד לפני כיבוש הגדה ב-1967. המגבלות שהוטלו על הפלסטינים לאחר המלחמה, נטען, נועדו שלא לאפשר שאיבת יתר נוספת מהאקוויפר, שכן זו עלולה לפגוע באיכות מימיו.

הסכמים קודמים שנחתמו בין הצדדים בפרט ומשפט המים הבין-לאומי בכלל אינם קובעים קביעה חד-ברורה כיצד יש לחלק את מימי האקוויפר בין ישראל ובין הפלסטינים. כך, בהסכם האחרון שנחתם בין הצדדים, "הסכם הביניים" משנת 1995, נקבע מצד אחד: "הצרכים העתידיים של הפלסטינים בגדה המערבית מוערכים בין 70 ל-80 מלמ"ק (נוספים)", ומצד אחר נותר הנושא "פתוח" מכיוון שנכתב גם: "ישראל מכירה בזכויות המים של הפלסטינים בגדה המערבית" וגם: "אלה יידונו במשא-ומתן על מעמד הקבע".⁴ על-פי דוד שטנר, מומחה בתחום, אמנם הושגו הסכמות בין הצדדים באשר לחלוקת מימי אקוויפר ההר בשיחות השלום בשנת 2000, אך אין ערובה שהסכם עתידי יתבסס עליהם. גם במשפט המים הבין-לאומי אפשר למצוא עקרונות כלליים בלבד לאופן חלוקת מאגרי מים משותפים, ואילו ההעדפה הברורה היא שהנושא יוסדר באמצעות משא ומתן בין הצדדים, אשר יתבסס על חלוקה שוויונית ועל מכלול האינטרסים והצרכים של הצדדים.⁵ כפועל יוצא מכך, מכיוון שאין בנמצא הסכם חתום בין הצדדים בנוגע לאופן חלוקת מי האקוויפר ומכיוון שאין אמת מידה משפטית ברורה להכרעה בנושא, נותרה הסוגיה "פתוחה" למשא ומתן עתידי בדיונים בין הצדדים על הסדר הקבע. אם כן, סביר כי חלוקה עתידית שונה של מי האקוויפר תתבסס גם על צורכי המים ועל החלופות של שני

**מאגרי המים
אינם מסוגלים
לספק את סך
הביקוש הקיים
וסך הביקוש
העתידי למים,
הצפוי להמשיך
ולעלות, בעיקר
עקב גידול
האוכלוסייה
ושיפור ברמת
החיים**



שאפשרו בעבר למי גשמים לחלחל למאגר מי התהום בחוף צפויים לפי ההערכות להיגרע מ"בנק המים" בין שבעים ל-150 מלמ"ק מים בשנה עד שנת 2020. לא זו אף זו, מדיניות מים המתאפיינת ב"הליכה על הסף", כמו שנהוג זה עשורים, איננה מאפשרת "מרווח מחיה" במקרה של רצף שנות בצורת. בעת כזו הצדדים נאלצים להתמודד עם מצוקת המים בדרכים הפוגעות הן במשאבי הטבע – באמצעות שאיבת יתר, הפוגעת באיכות המים במאגרים, והן בצרכני המים – באמצעות הטלת גזרות על המגזר הביתי והחקלאי.

כלומר כמות המים הזמינה במאגרים (עוד לפני הידלדלות?!). איננה נותנת מענה להיקף צריכת המים הקיימת. יתרה מכך, יש צורך בהבטחת זמינות מקורות מים בהיקף כזה שיאפשר להתמודד גם עם תרחיש לא נדיר של רצף שנות בצורת בלא להזדקק לפגיעה במשאבי הטבע ובצרכני המים.

שנית – מאגרי המים אינם מסוגלים לספק את סך הביקוש הקיים למים – לא זו בלבד שכמות המים הזמינה איננה נותנת מענה לצריכה הקיימת אלא שנתוני הצריכה אשר הובאו לעיל אינם משקפים את היקף הביקוש למים, הגדול ממנו. ישנו ביקוש "נעלם", בעיקר בצד הפלסטיני, שאיננו בא לידי ביטוי בחישוב סך הצריכה בפועל. הפער נובע משתי סיבות:

- ממוצע צריכת המים בעיר בגדה המערבית הוא 60.5 ליטר לנפש ביום בערך, ובעזה – 88 בערך.⁷ מדובר במספר הנמוך הרבה יותר מכמות המים המינימלית המומלצת לצריכה לנפש. על פי ארגון הבריאות העולמי, אדם זקוק למינימום של מאה ליטר מים ביום לצורך קיום בתנאים מינימליים – שתייה, רחיצה, תברואה, ניקוי שטחים ציבוריים ועוד (לדברי מומחים אחרים, יש צורך ב-275 ליטר לנפש ליום!). רק לשם השוואה, ממוצע הצריכה בישראל גבוה מ-300 ליטר לנפש ביום.

- מלבד עצם הדבר שכמות המים הזמינה רחוקה מלספק תנאים מינימליים של איכות חיים בשטחי הרשות, בערים פלסטיניות רבות יש מחסור במים בחודשי הקיץ, ובכפרים רבים אין כלל מים זורמים בכל ימות השנה. בסך הכול כ-215 אלף אנשים בגדה בלבד אינם כלל מחוברים לרשת מים מסודרת, ועקב כך נאלצים לאגור מי גשמים בדרכים משונות ולקנות מים במחירים מופקעים מסוחרי מים.

כמות המים הזמינה במאגרים איננה נותנת מענה להיקף הביקוש למים בקרב הפלסטינים הן משום שהיא איננה נותנת מענה מינימלי לצורכי הקיום של האוכלוסייה והן בשל כמות האנשים שאינם מחוברים כלל למערכת אספקה של מים.

שלישית – מאגרי המים לא יהיו מסוגלים לספק את סך הביקוש העתידי למים, הצפוי להמשיך ולעלות, בעיקר עקב גידול האוכלוסייה ושיפור ברמת החיים.

הביקוש במדינת ישראל – בשנת 1986 הגיע סך צריכת המים במגזר הביתי (להבדיל מהצריכה לחקלאות ולתעשייה) ל-423 מלמ"ק. עשרים שנה מאוחר יותר, בשנת 2005, הגיעה הצריכה הביתית כבר ל-715 מלמ"ק. מגמת הגידול נמשכת – לפי תחזית אנף נציבות המים, הצריכה הביתית בישראל צפויה להגיע בשנת 2015 ל-916 מלמ"ק, ואם נותנים

במטר וחצי עד שני מטרים בערך מהמפלס שהיה אשת קד. לדברי ראש רשות המים, אקוויפר ההר נמצא 'בגירעון שעוד לא היה כמוהו'.¹⁰ משמעות ירידת המפלסים הדרסטית בכל האגנים היא כי מקורות המים של ישראל והפלסטינים נמצאים ב"אוברדרפט הידרולוגי" עצום של בין מיליארד וחצי לשני מיליארד מ"ק מים (כמות המספיקה לצריכה הביתית של שני הצדדים גם יחד לתקופה של שנתיים ימים בערך) וכי איכות מימיהם ממשיכה להידרדר בעקביות.

המצב באגן התהום בעזה – המיליו הטבעי הממוצע של אקוויפר עזה הוא בין 45 לתשעים מלמ"ק בשנה, אולם תושבי עזה שואבים ממנו כ-145 מלמ"ק בשנה. שאיבת יתר זו פוגעת באקוויפר מכיוון שהיא מורידה בהדרגה את המפלס שלו ומאפשרת למי ים מלוחים לחדור אליו ולזהם את מימיו. מבדיקות שנערכו עולה כי שבעה אחוזים בלבד מאיכות המים הביתיים ברצועת עזה טובים! אם כן, הגדלת נפח המים הזמינים צריכה להיעשות בכמות שתספק לא רק את הביקוש הקיים והעתיד למים, אלא אף בכמות שתסייע לשיקום מצבם ההידרולוגי החמור של מאגרי המים. משבר המים החמור לא יוכל לבוא על פתרונו ללא מציאת מקור מים חלופי, אמין ושופע, של מאות מלמ"ק בשנה, שישקם את מאגרי המים של ישראל והפלסטינים לטווח הארוך.

מכל האמור לעיל עולה כי משק המים הישראלי והפלסטיני ביחד ולחוד נמצאים בגירעון עמוק. מכיוון שכך, סביר להניח כי עד שלא יימצאו מקורות מים נוספים בהיקפים שייתנו מענה הולם לבעיה (בין 600 ל-800 מלמ"ק נוספים בשנה), תתקשה ישראל לוותר על "נתח עיקרי" מהכמות שהיא צורכת ממימי אקוויפר ההר. שינוי של ממש באופן חלוקת מי האקוויפר, כזה שיעלה בקנה אחד עם אינטרס המים של ישראל מצד אחד ויסיפק את צורכי הפלסטינים מצד אחר, יוכל לקרות אך ורק בהדרגה ורק לאחר

את הדעת לתוספת הביקוש הצפויה לצורכי השקיית הטבע והנוף, כ-25 מלמ"ק, תזדקק מדינת ישראל לתוספת של 225 מלמ"ק עד שנת 2015.⁸

הביקוש ברשות הפלסטינית – לפי דו"ח של האו"ם, המתבסס על מחקר של ראש רשות המים הפלסטינית, אם נותנים את הדעת למכלול הפרמטרים הרלוונטיים – היקף האוכלוסייה הפלסטינית כיום, הגידול הצפוי, העלייה הצפויה ברמת החיים והגידול בהיקף השטחים החקלאיים בגדה, סך הצריכה בקרב הפלסטינים צפוי לעלות בעוד 370 מלמ"ק עד שנת 2015.⁹

לפי תחזיות אלו, סך הביקוש למים של שני הצדדים צפוי לעלות עד שנת 2015 בעוד כ-600 מלמ"ק בשנה. מאגרי המים הקיימים אינם מסוגלים לתת מענה לגידול חד זה בביקוש למים.

רביעית – שאיבת יתר באגני המים השונים במשך עשרות שנים, ובעיקר בשנות בצורת, הביאה לירידה דרסטית של המפלסים, לפגיעה באיכות המים ולמיצוי העתודות האפשריות.

המצב בכינרת ובאגני התהום בישראל ובגדה – חורף 2007-2008 היה הרביעי בסדרת חורפים שחונים שפקדו את האזור, ובאגני הכינרת, ההר והגליל המערבי נרשמו השנה כמויות משקעים שבין חמישים לשישים אחוזים בלבד מהממוצע הרב-שנתי. המצב הידרדר עד כדי כך שכל מאגרי המים נושקים לקווים האדומים – וזה הסף שממנו שאיבות נוספות פוגעות באיכות המים במידה כזאת שהם אינם ראויים עוד לשתיה. מפלס הכינרת נמוך כיום בשלושה מטרים בערך מהמפלס שהיה לפני ארבע שנים, ולדברי מנכ"ל רשות המים, ביולי 2008 צפויות השאיבות ממנו להוריד את מפלס האגם אל מתחת לקו האדום התחתון ולגרום לו נזק אקולוגי. בדצמבר המפלס אף צפוי להגיע אל "הקו השחור", שממנו אי-אפשר יהיה עוד – מבחינה טכנית – להמשיך ולשאוב מים מהכינרת. גם מפלסי האקוויפרים נמצאים ברמות שפל, והם נמוכים

מציאית פתרון כולל למצוקת המים החמורה של שני הצדדים ולא במנותק מכך.

אופק הפתרון

קיימות דרכים רבות ומגוונות לחסוך במים ולהגדיל את כמות המים הזמינה, אולם שום דרך מדרכים אלו לבדה ואף לא כולן יחד יכולות לתת מענה הולם ומקיף לבעיה. בין דרכים אלו¹¹ אפשר לציין:

א. טיהור מאגרי מים ובארות מזוהמים בישראל, היכול להביא לחיסכון של בין מאה ל-150 מלמ"ק בשנה.

ב. חיסכון במים במגזר הביתי בישראל, היכול להביא לחיסכון של בין שמונים ל-120 מלמ"ק בשנה.¹²

ג. חיסכון במערכת השקיית הגינון בישראל, היכול להביא לחיסכון של כחמישים מלמ"ק בשנה.

ד. שימוש מוגבר במי קולחין במגזר החקלאי בישראל, היכול להביא לחיסכון של עד תשעים מלמ"ק¹³ בשנה.¹⁴ גם ברשות אפשר לחסוך מים במגזר החקלאי מכיוון שהפלסטינים מטהרים כמות מזערית בלבד של מי יוב, והרוב המוחלט אינו מופנה לשימוש חוזר.

מהתיאור שלמעלה אפשר ללמוד כי גם אם ינקטו ישראל והפלסטינים – הרשויות והאזרחים – כל אחת מן הפעולות המצוינות לעיל גם יחד, דבר המוטל בספק רב עקב הקשיים הרבים שביישומם, יהיה סך החיסכון בין 240 ל-410 מלמ"ק מים בשנה. כאמור, היקף הגירעון גבוה הרבה יותר מכך.

מכיוון שהניסיון לחסוך במים איננו מסוגל לספק מענה מקיף למצוקת המים בין הים לירדן, הפתרון חייב להיות כרוך במציאת מקורות מים אלטרנטיביים בהיקפים כאלו שיינתנו מענה הולם וארוך טווח לבעיה. שני מקורות מים אלטרנטיביים פוטנציאליים כאלו הם התפלת מי ים ויבוא מים; נדמה שממשלת ישראל פועלת בשני הכיוונים גם יחד.

התפלת מי ים – מדינות רבות בעולם נסמכות על מים מותפלים לצורכי אספקת חלק ממי השתייה שלהם,¹⁵ והתעשיות הישראליות אף מובילות בבניית מתקני התפלה בעולם. במשך שנים ארוכות, בעיקר עקב שיקולים כלכליים, נמנעה מדינת ישראל מלהתפיל מי ים בכמות גדולה,¹⁶ אולם ככל שמשבר המים הולך ומחריף, כן נדמה כי ממשלת ישראל הפנימה שהתפלה הוא מוצא זמין ואמין מהמשבר. בשנים האחרונות נבנו בישראל שני מתקני התפלה – באשקלון ובפלמחים, ובימים אלו מוקם מתקן נוסף – בחדרה. עד שנת 2009 יותפלו בישראל מי ים בהיקף שנתי של כ-240 מלמ"ק, שהם 18 אחוזים בערך מסך צריכת המים השפירים השנתית בישראל. בתחילת יוני 2008 אף אישרה הממשלה להגדיל את היצע המים המותפלים בישראל ל-600 מלמ"ק בשנה עד שנת 2013 ול-750 מלמ"ק עד שנת 2020, באמצעות הקמת מתקני התפלה נוספים והגדלת נפח התפוקה של המתקנים הקיימים. יבוא מים – לאחרונה חלה התקדמות גדולה בקידום פרויקט "מסדרון התשתיות" בין נמל צ'ייהן בטורקיה לנמל חיפה (פרויקט "Med Stream"), מרחק של כ-460 ק"מ בים התיכון. בפרויקט נבחנת אפשרות להניח בים התיכון כמה צינורות בין המדינות, ולהוביל בהם בין 400 לאלף מלמ"ק מים שפירים בשנה מטורקיה לישראל.¹⁷ לפי ההערכה, עלות הפרויקט נעה בין שני מיליארד דולר לארבעה מיליארד וחצי דולר, בהתאם למספר הצינורות שיונחו ולהיקף המוצרים שיסופקו. משך ביצוע הפרויקט מוערך בשלוש שנים, והיעד הנוכחי להשלמתו הוא שנת 2012-2013.

ההשלכות של מימוש הפרויקטים

מצד אחד אם יתוספו למשק המים הישראלי עד שנת 2013 בין 600 ל-1000 מלמ"ק מים בשנה, הוא צפוי לצאת מהמשבר שהוא נתון בו. מדינת ישראל תוכל לספק את הביקוש הגובר למים, גם בעתות בצורת, ולשקם את מאגרי המים הטבעיים שלה.

ממימי אקוויפר ההר,²¹ ולכן עליה להכין את עצמה ככל הניתן כבר עתה, לביצוע מהלך כזה, בשני אופנים: האחד – על ישראל להקטין בהדרגה כבר עתה את התלות שלה במימי האקוויפר. תכנון מחדש ומחשבה תחילה בנוגע למקורות המים של ישראל ולדרכי הובלתם ואספקתם יוביל לחיסכון ולייעול. השני – לצורך שמירה מרבית על מימי האקוויפר בהסדר הקבע (בהנחה שיחולט כי זהו האינטרס של ישראל), על ישראל לדרוש מהפלסטינים ומהקהילייה הבין-לאומית הרוצה לסייע להגדיל בהקדם את היצע המים של הפלסטינים, שלא על חשבון צריכתה של ישראל מהאקוויפר. כך לדוגמה הפלסטינים יכולים לתקן את תשתיות אספקת המים ברשות הגורמות איבוד כמויות גדולות של מים, לטהר מים לצורכי חקלאות ותעשייה ולפתח מקורות אלטרנטיביים לאספקת מים דוגמת הקמת מתקן התפלה לחוף עזה. הפלסטינים הצהירו בהסכם הביניים שהם מכירים בצורך לפתח מקורות מים נוספים לשימושם, הגיעה העת לדרוש מהם, בתמיכת הקהילייה הבין-לאומית, לממש זאת.

הערות

- 1 הפלסטינים דורשים לקבל חזקה על חלק ממימי הירדן, אולם מכיוון שכיום אין להם כלל גישה לירדן ולמקורותיו, עיקר טענתם נוגעת לאופן חלוקת מי אקוויפר ההר, מקור המים היחיד שהם ניזונים ממנו בפועל בגדה.
- 2 המים משמשים כמי שתייה בגוש דן, בירושלים ובערים וביישובים נוספים ולהשקיית שטחים חקלאיים נרחבים, בעיקר באזור עמק יזרעאל ובית שאן.
- 3 בהקשר זה יש לציין שישראל קיבלה עקרונית את עקרון משפט המים הבין-לאומי, שלפיו כל מדינה אשר שותפה במאגר מים זכאית לכך שימולאו התנאים המינימליים המאפשרים את שרידותה.
- 4 הסכם הביניים, נספח III, תוספת I, סעיף 40, סעיף קטן 1 ו-6.
- 5 אמות המידה הכלליות במשפט הבין-לאומי לחלוקת מאגר מים משותף הן: זכויות היסטוריות, כמות המים העולה במעלה הזרימה ובתחתיתה, מקורות

ישראל תוכל אף להפחית בהדרגה את רמת תלותה במימי אקוויפר ההר ולהיות גמישה יותר במשא ומתן עם הפלסטינים בנוגע לאופן חלוקת מימיו.

מצד אחר יבוא מים מטורקיה יגרום לישראל, להיות תלויה בגורם זר, באופן חלקי לפחות, לצורך אספקת משאב חיוני שלה.¹⁸ יתרה מכך, בהנחה שהאינטרס של ישראל הוא לשמור על כמות מרבית של מי האקוויפר בהסדר הקבע,¹⁹ ככל שיסופקו הצרכים של ישראל ממקורות "חיצוניים" כמו התפלה ויבוא, כן ידרשו הפלסטינים לאפשר להם שימוש מוגבר במקור המים הטבעי היחיד שיש להם בגדה – אקוויפר ההר. דרישה זו תבוא בטבעיות על חשבון המים שישראל צורכת. כלומר, מציאת פתרון לבעיית המים של ישראל בדמות מציאת מקורות מים אלטרנטיביים תגרום לישראל, ככל הנראה, להיות בעמדה נחותה יותר במשא ומתן העתידי הצפוי להתקיים על חלוקת מי האקוויפר.²⁰

סיכום

משק המים הישראלי ומשק המים הפלסטיני נמצאים כבר עתה במשבר חמור – אין די מים לספק את הביקוש הקיים, ובוודאי לא את הביקוש העתידי למים, ומאגרי המים נמצאים במפלסי שפל. סך "האוברדרפט ההידרולוגי" שהצדדים נמצאים בו צפוי להיות בין 600 ל-800 מלמ"ק בשנה, עד שנת 2015. יישום תכניות הממשלה לייבא בין 400 לאלף מלמ"ק מים מטורקיה עד שנת 2013 או להתפיל כ-600 מלמ"ק מים עד אותה שנה צפויים לשנות מציאות זו מן היסוד. אם יפתרו מקורות מים אלטרנטיביים כאלה את בעיות משק המים של ישראל לטווח הנראה לעין, סביר להניח שישראל תוכל להיות גמישה יותר במשא ומתן עם הפלסטינים על חלוקת מי אקוויפר ההר ולהגיע עמם להסכמות בנושא תוך הסתמכות על הסכמות העבר.

מכוח ההסכמות שיושגו בין הצדדים, ייתכן שישראל תיאלץ לוותר בהדרגה על חלק מסוים (אולי אף גדול) מכמות המים שהיא צורכת כעת

אלטרנטיביים למים וכמות המים המינימלית הדרושה לצורך שרדות אוכלוסיית כל צד. עם זאת, יש לציין כי "הסכמי מים" שנחתמו במאה העשרים התבססו על נוסחאות המחשבות את צורכי האוכלוסייה של הצדדים ולא על אמות מידה אחרות כמו זכויות ריבוניות או היסטוריות.

6 נתון זה אינו כולל אגירה פרטית של מי גשמים בשטחי הרשות.

7 הנתונים חושבו לאחר הפחתת כמויות המים האובדות עקב המצב הלקוי של תשתיות המים בשטחי הרשות.

8 הביקוש למים בתעשייה ובחקלאות אינו צפוי לגדול מאוד, אם בכלל.

9 גם חיים גבירצמן, מומחה ישראלי, העריך שהצריכה הביתית בקרב הפלסטינים תגדל ב-260 מלמ"ק בין שנת 2,000 לשנת 2,020.

10 שחר אילן, "חשש: מדצמבר לא ניתן יהיה לשאוב מים מהכנרת", **הארץ**, 19 במרץ 2008.

11 רעיונות נוספים שלא נידונו בגוף העבודה: הפרדה בין רשתות הניקוז והביוב בערים באופן שיאפשר לטפל בנפרד במי הגשמים הניגרים ולנצלם להחדרה לתוך האקוויפר, פתרון מים מכוח הסדר כולל עם מדינות עשירות במים כדוגמת סוריה ולבנון, צמצום ההתאיידות ממאגרים עיליים ורעיון "תעלת הימים".

12 גם במגזר הביתי הפלסטיני אפשר לחסוך במים באמצעות תיקון התשתיות הלקויות הגורמות איבוד של עד ארבעים אחוזים מסך צריכת המים השפירים המסופקים, אולם כבר ניתנה הדעת לחיסכון זה בחישוב הגידול בצריכה הפלסטינית, ולכן הוא אינו מובא כאן.

13 צריכת מים שפירים בענף החקלאות הייתה כ-540 מלמ"ק בשנת 2005, ולדעת מומחים הכמות המינימלית של מים שפירים הדרושה לקיום הענף נעה בין 450 ל-530 מלמ"ק בשנה, כלומר אפשר להגיע לחיסכון שנתי של בין עשרה לתשעים מלמ"ק. בהקשר זה יש לציין שהמגזר החקלאי מתבסס כיום על מי קולחין הרבה יותר מבעבר. לשם המחשה, בשנת 1984 צרך הענף שישים מלמ"ק בלבד קולחין, ואילו בשנת 2005 הגיעה צריכת הקולחין (ובכללם מי שפד"ן) ל-341 מלמ"ק. כפועל יוצא מכך, בעשור האחרון קוצצו מכסות המים השפירים למגזר החקלאי ביותר מ-55 אחוזים.

14 בהקשר זה יש לציין שהטענה כאילו אפשר לפתור

את בעיית המים בישראל באמצעות סיום סבסוד המים למגזר החקלאי והפסקת "ייצוא המים" באמצעות ייצוא חקלאי, אינה נכונה משתי סיבות: א. בהתאם להסכם שנחתם בין הממשלה ובין התאחדות החקלאים בסוף שנת 2006, סבסוד מחירי המים למגזר החקלאי צפוי להסתיים עד סוף שנת 2013, לכל המאוחר. יתרה מכך, לפי הרפורמה שרשות המים מתכננת במחירי המים, מחיר המים השפירים לצרכני מים בכמות בסיסית נמוכה יהיה נמוך אף ממחיר המים השפירים לחקלאות; ב. לפי הערכת מומחים למים, חקלאות הייצוא משתמשת בסך הכול בכמאה מלמ"ק מים שפירים בשנה, כמות מים הרחוקה מלספק מענה לבעיה החמורה שמשק המים נמצא בה.

15 כך לדוגמה ערב הסעודית מתפילה יותר ממחצית ממי השתייה שלה.

16 באילת פועל זה עשרות שנים מתקן התפלה קטן, המתפיל מי ים בהיקף של כעשרת אלפים מ"ק ביום.

17 לצורך בדיקת היתכנות הנחת צינור המים חבר בצוות הישראלי הפרופסור אורי שני, מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב.

18 אם כי הדבר נכון כבר היום, כשמדובר בנפט ובגז. ההיגיון ההפוך טוען כי מכיוון שמניעת חיכוכים עתידיים בעניין חלוקת מי האקוויפר וזיהומם היא אינטרס של ישראל, דווקא ויתור משמעותי על מי האקוויפר עולה בקנה אחד עם אינטרס זה.

20 בהקשר זה יש לציין גם את ההיבט הכלכלי של צריכת מים ממקורות אלטרנטיביים. אף שישיראל צפויה להתפיל מים במחיר הנמוך בעולם – בחדרה, תהיה עלות זו גבוהה מעלות הפקת מים ממקורות טבעיים, והיא תושת כולה על הצרכן. כך, בגלל עלות הקמת מתקני התפלה, בין השאר, הועלה מחיר המים לצרכנים בדצמבר 2007. יתרה מכך, עלות יבוא מים צפויה להיות גבוהה עוד יותר מעלות התפלה.

21 הנחה זו מתבססת על שלוש טענות מרכזיות שיעלו הפלסטינים במשא ומתן: (1) אין להם אפשרות ממשית לבנות מתקני התפלה רבים כמו שיש לישראל משום שרצועת החוף בעזה איננה ארוכה מספיק; (2) ישראל מסתמכת על כמה מאגרי מים, ואילו הפלסטינים בגדה מסתמכים אך ורק על אגן אקוויפר ההר; (3) הצריכה של מים לנפש בישראל גבוהה פי כמה מהצריכה לנפש בקרב הפלסטינים.

"לפרק ולהתחיל מחדש"?

דו"ח ועדת החקירה הפלסטינית להשתלטות החמאס על עזה ומשמעויותיו

אמיר קוליק

ב־17 ביוני 2007, יומיים לאחר השתלטות חמאס על הרצועה, מינה אבו מאזן ועדת חקירה כדי לבדוק את הסיבות לכישלון הרשות. הוועדה הורכבה מאישים פוליטיים, מקורביו של אבו מאזן. עבד אל-רחים, מזכ"ל משרד הנשיא, מונה ליושב ראש הוועדה, ולצדו שימשו חברים יועץ הנשיא לתקשורת נביל עמרו, ראש לשכת הנשיא רפיק אל-חסיני ומושל מחוז ראמאללה סעיד אבו עלי¹. לצדם מונו כחברים כמה קצינים בכירים חברי מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. הוועדה פעלה במשך חודש ימים בערך. דו"ח הוועדה עצמו פורסם רק באמצע פברואר 2008, ועליו יתבסס מאמר זה.

בנה במשך שנים מנגנון ארגוני יעיל. עם זכייתו בבחירות לפרלמנט הקים, מלבד מנגנוני הטרור שלו, גם כוח צבאי למחצה חזק. מנגד, מנגנוני הביטחון של הרשות נכשלו מסיבות טקטיות שונות בהגנה על מעוזיהם הצבאיים, ונכנעו לנחישות ולכוחם העדיף של לוחמי חמאס. העובדה כי בוועדה דומיננטיים אנשיו של אבו מאזן עשויה הייתה גם היא להובילה להתמקד בפן הצבאי ולהימנע מעיסוק באחריות הדרג הפוליטי או בנושאים שאינם צבאיים. עם זאת, מלבד ההיבט הצבאי שהוועדה מנתחת, נגעו חבריה גם בסוגיות עקרוניות יותר דוגמת תפקוד הדרג הפוליטי ומצבה של תנועת פת"ח. מבחינה זו, כך עולה בדו"ח, כישלון הרשות בעזה הוא תסמין למצבה באופן כללי. מנקודת מבט ישראלית תיקונם של ליקויים אלה עשוי לשמש אבן בוחן ליכולותיה של הרשות לשלוט בגדה המערבית וליכולתה להיות שותף רציני להסדר כלשהו בעתיד.

עדה שנותני הטון בה הם ממקורבי הנשיא היא בעלת חסרון מובנה. יתרה מזו, כל חברי הוועדה השתתפו כך או אחרת באירועים שהם חוקרים, וככאלה גם הם נושאים באחריות לתוצאות. אף על פי כן, עצם מינוי ועדת חקירה הוא אירוע יוצא דופן בעולם הערבי בכלל וברשות הפלסטינית בפרט. המסקנות עצמן הן מרחיקות לכת, מופנות כלפי פנים ונמנעות, בצדק, מלהטיל את האשמה לכישלון על ישראל. מבחינה זו ניתן אולי לראות בהקמת הוועדה ובמסקנותיה סימן כלשהו לראשיתו של תהליך תיקון עצמי. ככזה, דו"ח החקירה מאפשר הצצה נדירה לאופן שבכירי הרשות תופסים את הסיבות לכישלון ואת הצעדים הנדרשים בראייתם לתיקון המצב. בהתאם, מטרתו של מאמר זה להציג את ההסבר לכישלון בעיניים פלסטיניות, וכן להצביע על המשמעויות הנגזרות מכך עבור ישראל.

לכאורה, השתלטות חמאס על רצועת עזה היא עניין צבאי גרדא, שאפשר לסכמו בפשטות: חמאס

אמיר קוליק, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ההיבט הפוליטי

בתחום זה הוועדה מטפלת בשתי סוגיות עקרוניות: האחת – היעדר תפיסה ברורה באשר למהותה של הרשות, ובשל כך, כדברי הדו"ח, חולשת הממסד הביטחוני, והיעדר מדיניות ברורה להתמודדות עם האתגר האסלאמי; הסוגיה השנייה – חולשת ההנהגה הפוליטית.

"מדינה או ארגון טרור"?

"שורש הרע" בעיני חברי הוועדה טמון עוד בשנת 1994, עם הקמת הרשות הפלסטינית. מהדו"ח עולה כי ההנהגה הפלסטינית בראשותו של ערפאת ראתה בישות החדשה שקמה לא גרעין ל"מדינה שבדרך" אלא טריטוריה שאש"ף השתלט עליה. המשמעות המעשית של תפיסה זו, מציין הדו"ח, התבטאה, בין השאר, בשני אופנים מרכזיים: האחד – היעדר אסטרטגיה ברורה להתמודדות עם התנועות האסלאמיות, וחמאס בראשן; האחר – היעדר מדיניות ברורה בכל הנוגע לבניית הממסד הביטחוני ולמטרותיו. הסיבה לכך ברורה. אם הישות החדשה איננה מדינה אלא ביטוי נוסף ל"מערכת הפוליטית במסגרת אש"ף", ברור כי אין צורך להילחם בתנועות האסלאמיות הקוראות תיגר על שלטון הרשות, אלא להכילן במסגרת כללי המשחק הקיימים, כמו שאירע עם ארגונים פלסטיניים אחרים דוגמת החזית העממית לשחרור פלסטין, החזית הדמוקרטית בשנות השבעים והשמונים. בהתאם אין גם צורך לבנות, כמו שהדו"ח מציין, "ממסד ביטחוני צבאי רציני בעל תורת לחימה ומטרות מוגדרות". ואכן אם נתנתק לרגע מהדו"ח ונבחן את ההתפתחויות בשטח, אכן נגלה כי בפועל במקום מנגנון צבאי אחד חזק הוקמו עם כינון הרשות יותר מעשרה מנגנוני ביטחון קטנים. אלה שיקפו הן את הגופים הצבאיים למחצה אשר היו קיימים במסגרת אש"ף והן את היריבויות הפנימיות בין בכירי הארגון. מכאן נגזר ככל הנראה גם יחסם של ראשי המנגנונים לגופים ביטחוניים שהם עמדו בראשם. אלה, הוועדה מציינת, פעלו מתוך תפיסה כי המנגנון

הוא "נחלה פיאודאלית-ביטחונית ורכושם הפרטי", השלכותיו של מצב זה על פעילות מנגנוני הביטחון בכלל ובזמן המשבר עם חמאס בפרט, טוענים חברי הוועדה, היו חמורות והתבטאו בחוסר תיאום, בחולשה ארגונית ופנימית, ובעיקר באבדן דרך.

חולשת ההנהגה

בהקשר זה גורס דו"ח החקירה כי היעדר תפיסה לאומית מגובשת באשר לשאלה מהי הרשות והיעדר אסטרטגיה ברורה להתמודדות עם האתגר האסלאמי לצד ממסד ביטחוני חלש הובילו לרפיון של בכירי הרשות בהתמודדות עם תנועת חמאס. רפיון זה המשיך לאפיין את ההנהגה הפלסטינית גם כאשר "בידי כל המפקדות בעזה הצטברו אינדיקציות וסימנים לכך שחמאס מתכננת להשתלט על הרשות ולהכריעה" וגם כאשר "ידיעות מפורטות בעניין זה הונחו על שולחנו של הנשיא", אולם במקום לחתור לעימות ולדיכוי חמאס, בחרה הנהגת הראשות "מתוך תפיסה פוליטית שגויה של שותפות פוליטית", כלשון הדו"ח, לפייס את חמאס. מצב זה הוביל, בראיית הוועדה, לשתי תוצאות משמעותיות: האחת – חיזוק ביטחונה העצמי של חמאס ואמונתה כי יש ביכולתה להכריע את הרשות; והאחרת – פגיעה במורל אנשי מנגנוני הביטחון ובכוננותם להילחם בפעילי התנועה, שכן ממילא לאחר סבב הלחימה יבוא הסכס.

המשבר האיזולוגי של התנועה הלאומית הפלסטינית

כחלק מניתוח הסיבות לכישלון מצביעים מחברי הדו"ח על ההיבט המורלי כחשוב ביותר. סוגיה זו מוזכרת כמעט כבהערת אגב, ומתייחסת רק לתפקודו של מנגנון הביטחון הלאומי ("הצבא" של הרשות הפלסטינית). עם זאת, דומה כי כתבי הדו"ח ביקשו לרמוז או לחלופין בחרו להימנע מלהצביע על הבעיה האמתית בהקשר זה – המשבר האיזולוגי של התנועה הלאומית הפלסטינית בכלל. סוגיה זו הינה מהותית וראויה להרחבה, כאמור, מעבר

היעדר תפיסה
לאומית
מגובשת באשר
לשאלה מהי
הרשות והיעדר
אסטרטגיה
ברורה
להתמודדות
עם האתגר
האסלאמי,
הובילו לרפיון
של בכירי הרשות
בהתמודדות עם
תנועת חמאס

משבר אידאולוגי, חולשת ההנהגה הפלסטינית וחולשת הממסד הביטחוני קשורים בקשר הדוק לחולשתה הארגונית של תנועת פת"ח

לקביעתם הצנועה של מחברי הדו"ח. למעשה ניתן לומר כי מול תנועת חמאס בעלת המסר הבהיר והפופולרי "האסלאם הוא הפתרון" ו"המאבק המזוין הוא הדרך" הרשות ותנועת פת"ח נמצאות בשנים האחרונות במבוכה אידאולוגית. הדרך שבחרו להגשים באמצעותה את המטרות הלאומיות הפלסטיניות – משא ומתן מדיני עם ישראל – לא הביאה לתוצאות המקוות והייתה בעיני חלק גדול מהציבור הפלסטיני כישלון. פתיחתו של מאבק מזוין מחודש בהנהגת הרשות ופת"ח באוקטובר 2000 ולאחר מכן שוב חזרה למשא ומתן פוליטי עם עלייתו של אבו מאזן לשלטון בשנת 2004 נכשלו שניהם באותה מידה לקדם את הפלסטינים לעבר הגשמת שאיפותיהם הלאומיות. לעומת זאת, חמאס יכולה להציג לרחוב הפלסטיני שורת הישגים בזירה הפנימית ואל מול ישראל. התנועה זכתה לניצחון גורף בבחירות לרשויות המקומיות בשנים 2004 ו-2005, לניצחון בבחירות למועצה המחוקקת וכן היא זוקפת לזכותה את החלטתה של ישראל להתנתק מרצועת עזה. במציאות זו המסר האסלאמי נראה רלוונטי הרבה יותר מהאידאולוגיה הלאומית החילונית שפת"ח והרשות מייצגים. לפיכך המורל הירוד ו"היעדר ראייה פוליטית ולאומית ברורה" במנגנון ביטחון הלאומי מאפיינים לא רק מנגנון ביטחון ספציפי אלא את הזרם הלאומי כולו.

ההיבט הארגוני

משבר אידאולוגי, חולשת ההנהגה הפלסטינית וחולשת הממסד הביטחוני קשורים בקשר הדוק לחולשתה הארגונית של תנועת פת"ח. לדברי הדו"ח, חולשת התנועה הקרינה ישירות על תפקודם של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים במאבק מול חמאס. הסיבה לכך נעוצה בעיקר בעובדה כי חברי פת"ח מאיישים את כלל דרגי הפיקוד הזוטר והבכיר במנגנוני הביטחון, ולפיכך יריבויות בתוך התנועה ותפקוד לקוי של מוסדותיה מתבטאים ישירות גם בתפקוד הממסד הביטחוני.

התמונה שדו"ח החקירה משרטט אשר למצבה של פת"ח כיום חמור. מחברי הדו"ח קובעים כי: "תנועת פת"ח סובלת ממשבר עמוק ומורכב". סיבותיו של המשבר כפי שרואים זאת חברי הוועדה הן: שחיתות, פילוג פנימי והיעדר הישגים מדיניים. "המחדל" של הנהגת התנועה, על פי הדו"ח, נעוץ בראש ובראשונה בחוסר הצלחתה להתוות דרכים לארגון מחדש בתנועה, בייחוד לאחר כישלונה בבחירות המקומיות ובבחירות למועצה המחוקקת. למעשה הדו"ח קובע כי זה זמן גופי ההנהגה של התנועה – "המועצה המהפכנית" והוועד המרכזי – אינם ממלאים תפקיד אפקטיבי אלא מסתפקים בתפקיד של "צופה מן הצד". מצב זה נתן את אותותיו, בטבעיות, גם בעימות עם חמאס. משהתקרב רגע ההכרעה, מסבירים מחברי הדו"ח, התגבשו למעשה בתוך תנועת פת"ח ברצועה שלושה זרמים יריבים בעלי סדר יום ותפיסות מנוגדות. כך בשיא העימותים – חברי הוועדה מציינים – קיימו כמה מפעילי הפת"ח הבכירים ברצועה (הכוונה ככל הנראה לאבו מאהר חלס) "מגעים ותיאום ישיר עם חמאס [...] בלי להתייעץ עם המסגרות הארגוניות [...] הם עשו זאת כאילו מדובר בעניין אישי בלי לחשוב על השלכות הדבר על התנועה ועל חבריה [...]". חמאס מצדה ניצלה את הפיצול הפנימי בתנועה והציגה את המערכה בינה ובין הרשות כמאבק נגד זרם אחד בפת"ח – הזרם בראשותו של מחמד דחלאן. טקטיקה זו, לדעת חברי הוועדה, התבררה כמוצלחת במיוחד עד כדי כך שאישים בכירים בתנועה הצהירו בפומבי כי לא ישתתפו "במערכה של דחלאן".

מרשימה במיוחד, וודאי לאור מעורבותם של חברי הוועדה באירועים, הינה המסקנה כי הפת"ח עצמה, כתנועה, בחרה לנקוט עמדה פסיבית בנוגע לעימות ולא ראתה במאבק עם חמאס מאבק בין שתי התנועות. במצב זה, כך מצוין בדו"ח, "התנועה כבר לא הייתה תנועה אלא קבוצות מפוזרות". כאמור, מצבה הארגוני העגום של פת"ח הקרין ישירות על תפקוד מנגנוני הביטחון. כך, במקום שתנועת הפת"ח

תהווה מעין מכנה משותף אשר בכוחו לאחד את מנגנוני הביטחון ולדרבנם לפעולה משותפת, היא הפכה "לנטל על המנגנונים" ופגעה בתפקודם. ביטוי בולט לתופעה זו אפשר לראות למשל בזיהויו של מנגנון הביטחון המסכל ברצועה עם מחמד דחלאן. אכן, פעילותו של דחלאן בשנים האחרונות עשתה במידה רבה מן המנגנון נחלתו הפרטית. כך, מציין הדו"ח, כאשר פרצו העימותים וכאשר הכריז חמאס כי העימות הוא בינו ובין מחמד דחלאן ואנשיו ברצועה, ביכרו המנגנונים לעמוד מהצד גם בעת שנפלו מפקדות הביטחון המסכל בזו אחר זו.

זאת ועוד, הקיטוב בתוך מוסדות הנהגת פת"ח, ובראשם הוועד המרכזי, קובעת הוועדה, הביא לכך שאיש מבכירי הנהגה לא נכח בשטח בעת האירועים ולא תפקד נוכח האסון הממשמש ובא. מציאות זו השפיעה ישירות על רצונם ועל יכולתם של אנשי הרשות להילחם בחמאס. בלשונם של מחברי הדו"ח: "העימות התנהל והסתיים בהיעדר הנהגה פוליטית בזירה שהתנהל בה העימות [הצבאי, א"ק], והדבר יצר בקרב המפקדים בשטח את התחושה שהם מנהלים את המאבק ללא תמיכה פוליטית ומורלית [...] הוועד המרכזי של פת"ח לא מילא את תפקידו בעת שעמד המפעל שלו בסכנה. אחדים מחברי הוועד המרכזי מילאו פיהם מים, וההנהגה ברמאללה עמדה בחיבוק ידיים. העמדות לחמו כשגבן חשוף, והנהגת פת"ח אינה נוכחת, ואם היא נוכחת אינה מתערבת, כאילו הדבר אינו נוגע לה".

ההיבט הצבאי

האם הכישלון נובע ממחסור בנשק או במשאבים?

כאשר דנים בכישלון צבאי אפשר לשאול בראש ובראשונה אם הסיבה נעוצה במחסור כלשהו בנשק או במשאבים אחרים. שאלה זו רלוונטית במיוחד בשל סכומי הכסף הרבים אשר הזרימו מדינות המערב לחיזוק מנגנוני הביטחון הפלסטיניים והציוד הצבאי אשר הועבר לרשותם מאז הקמת הרשות.

בסוגיה זו הוועדה קובעת חד-משמעית כי הכישלון לא נבע ממחסור בכוח אדם או בציוד. יתרה מזו, הוועדה מקשה ושואלת: "כיצד ייתכן שכוח ובו יותר מחמישים אלף איש בשטח גאוגרפי של מעט יותר מ-300 קמ"ר, עם ניסיון, משאבים ולגיטימציה, מתמוטט מול עשרים אלף אנשי מיליציות?!". התשובה שמחברי הדו"ח נותנים לשאלה זו פשוטה: בפועל, השתתפו בעימותים לא יותר מעשרה או 15 אחוזים מהכוח המזוין שעמד לרשות מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. גם המחסור בנשק לא היה בעיה. במקומות רבים, קובע הדו"ח, התגלה שימוש לא נכון בנשק בשל היעדר הכשרה וכן התגלה בזבוז תחמושת מתוך פחד, חוסר ביטחון או חוסר ריכוז. הוועדה מסכמת סוגיה זו במסקנה: "הנשק היה בנמצא, אולם השימוש בו היה לקוי, ברובו לא נעשה שימוש, והוא ננטש בעמדות וברחובות". אף שרוב הנשק היה ישן ובלוי, והנשק החדש הגיע בערוצים לא נכונים ובאיחור, כדברי הוועדה, "היה אפשר לייצרו ולהפעילו עם ניהול נכון ותכנית עבודה שיטתית מינימלית". הוא הדין בנוגע לתחומים אחרים הקשורים בבניין הכוח הצבאי: "אימונים, אספקה ושימוש במידע ביטחוני, אשר לא זכה לתשומת לב".

חולשת מנגנוני הביטחון הפלסטיניים

אם שורשי הכישלון הצבאי אינם נעוצים במחסור במשאבים ובנשק, מהם אפוא סיבותיו? נראה כי הסיבה המשמעותית והיסודית ביותר היא הסבת המנגנונים ל"מוסד רווחה", כך כינתה זו הוועדה. יש לציין כי קביעה זו מתייחסת בדו"ח למנגנון "הביטחון הלאומי" בלבד, אשר היה אמור לשאת את עיקר נטל הלחימה בחמאס, אולם נראה כי תיאור זה משקף במידה רבה גם את מצבם של שאר המנגנונים. במשך שנים הייתה החברות במנגנוני הביטחון מעין דרך בה השתמשה הרשות כדי להזרים כסף לתומכיה. ניסיונות שונים לצמצם את התופעה נכשלו או הניבו הישגים מוגבלים בלבד. כך, בלשון הוועדה,

**"הנשק היה
בנמצא, אולם
השימוש בו
היה לקוי,
ברובו לא נעשה
שימוש, והוא
ננטש בעמדות
וברחובות"**

של דחלאן לנהל את הלחימה מרחוק. אף ששהה בחו"ל, המשיך דחלאן ככל הנראה לנסות ולהשפיע על הלחימה, ובכלל זה על מהלכים טקטיים שונים. מכלול הגורמים הובילו בסופו של דבר, כלשון חברי הוועדה, ל"אזלת יד קולקטיבית של דרג הפיקוד". כל אלה מתבטאים יפה בתיאור לחימתו של "משמר הנשיאות". מנגנון זה היה אמור להיות חוד החנית במאבק בחמאס, בהתאם הועברו אליו בחודשים שקדמו לעימות כספים וציוד רב. אנשי המנגנון עצמו הופקדו על שמירת ביטחונו של אבו מאזן וכן היו אמורים להגן על מתחם הנשיאות, אולם כמו שהעיד סגן מפקד המנגנון בפני הוועדה: "משמר הנשיאות לא השתתף בעימות". גם בעיצומם של הקרבות עם חמאס האווירה במנדתא [מתחם הנשיאות בעזה, א"ק] לא הייתה אווירה של לחימה. לא הוכרז על מצב חירום, האנשים לא הוזעקו, ולא היה חדר מבצעים מיוחד למשמר [...] המלחמה התנהלה סמוך לו כאילו אין לו כל קשר אליה. כאשר החמיר המצב הלוחמים, כולל שומרי ביתו של הנשיא, נטשו את עמדותיהם ונשקם באזור המנדתא. מפקד המנגנון עצמו היה במצב של התמוטטות, ולא ידע דבר לא על המנגנון שלו ולא על מהלך המערכה. רוב הזמן הוא לא עזב את משרדו או את חדר השינה שלו. הוא פשט את מדיו והלך אל מקום מגורי המשלחת המצרית בלבוש אזרחי. כשהוא נוטש את עמדתו עוד בטרם הותקפה.

שילוב פעילי טרור במנגנוני הביטחון הפלסטיניים

סוגיה זו היא פוליטית בעיקרה, אך השלכותיה על תפקוד מנגנוני הביטחון של הרשות היו חמורות. הוועדה מצביעה על פעילותם של גופים צבאיים למחצה כאחד הגורמים החשובים לכישלון הרשות במאבקה נגד חמאס. כמו שמצוין בדו"ח, הגופים המיליציוניים צמחו כחלק מהעימות עם ישראל, וזכו לברכתה של הרשות וללגיטימציה פנימית. עם זאת, "כוחם של גופים אלה הלך וגבר עד אשר יצאו מכלל

הפכו מנגנוני הביטחון ל"לא יותר מאשר פסאדה" ו"מערכת שהייתה קרובה יותר למוסד רווחה, ללא משמעת צבאית, ללא פיקוד מיומן וללא תפקידים או משימות".

לצד כל אלה מצוינות בדו"ח סיבות מידיות וישירות יותר לכישלון, ובראשן חולשת הסמכות הפיקודית. בראש הממסד הביטחוני ברצועה העמיד אבו מאזן את פריק עבד אל-ראזק אל-מג'אידה הקשיש. אל-מג'אידה היה אמור לשלוט על הכוחות באמצעות חדר מבצעים משותף אשר תוכנן לשמש מפקדה מאוחדת לכלל מנגנוני הביטחון. עם זאת, כפי שעולה בדו"ח, מפקדי המנגנונים לא סרו למרותו. יתרה מזו, היו שראו בו "יועץ שאפשר לעקוף. אחרים סברו שמפקד הפעולות חייב לבוא מתוך הכוחות ולא מחוצה להם. אחרים ראו בו איש זקן וחלש, וכמה מהם ראו בו איש מתוסכל ומיואש ולא ראו בו מפקד [...] התוצאה הייתה משבר פיקודי". במצב זה ציין אל-מג'אידה עצמו בעדותו בפני הוועדה "חדר המבצעים היה אך ורק בגבולות החדר ששהיתי בו".

משבר הפיקוד חרג מעבר לאישיותו של מג'אידה עצמו, ואפיין את כלל יחידות הביטחון של הרשות: "כמו שלא-מג'אידה לא הייתה שליטה על המפקדים", הוועדה קובעת, "כך לא הייתה למפקדים שליטה על פקודיהם". הדו"ח מציין כמה סיבות למצב זה, אולם נראה כי המרכזית והחשובה שבהן היא "אי-האמון בממסד, והעדפת הקשר המשפחתי על חשבון המחויבות הארגונית והמשמעת הצבאית". לכך יש להוסיף לדעת חברי הוועדה כמה גורמים נוספים, ובהם היעדר הכשרה בסיסית של דרגי הפיקוד השונים, היעדר ניסיון מבצעי, וחשוב לא פחות – הצלחתם של אנשי עז אל-דין אל-קסאם להשתלב במנגנוני הביטחון של הרשות ולשבש את תפקודם. על עומק החדירה של פעילי התנועה מעידה בין השאר העובדה כי אחדים משומרי ראשם של מפקדי המנגנונים היו למעשה פעילי חמאס.

ביטוי נוסף לחולשת הממסד הביטחוני ולהיעדר סמכות מרכזית, כפי שעולה מהדו"ח, היה ניסיונו

שליטה". תוצאותיו של מצב זה, מסיקה הוועדה, היו חמורות שכן המיליציות "שמו קץ למונופול של הרשות על השימוש בכוח, ערערו את שלטון החוק, ואפשרו את הקמתן של כנופיות אשר פגעו בביטחון ובסדר, יצרו אנרכיה והביאו לאבדן שליטה". גופים אלה, הדו"ח מציין, היו "אתגר אמיתי" לרשות, אך קצרה ידה מלהתמודד עמם בשל חולשת מנגנוניה. ראוי לציין כי עוד בראשית דרכה של הרשות היא בחרה להתמודד עם תופעה זו באמצעות קליטת חברי גופים אלה במנגנוניה הצבאיים. גם הפעם, כך הדו"ח מסביר, בניסיון "להתמודד עם מציאות זו ולפתור את הבעיה בדרכי שלום נעשו ניסיונות רבים לקלוט גופים אלה". כך אישרה הממשלה הפלסטינית מאז שנת 2005 את קליטתם של יותר מ-12 אלף מפעילי המיליציות במנגנוני הביטחון של הרשות. באלה נקלטו בייחוד פעילי טרור אשר היו קשורים לפת"ח אך גם חברי גופים אשר פרשו מפת"ח דוגמת "גדודי אבו אל-ריש" ו"חטיבות צלאח אל-דין" וכן פעילי ג'האד אסלאמי וחמאס. השפעתו של צעד זה הייתה הרסנית. רבים מהפעילים המשיכו לראות בראשי המיליציות שבאו מהן את מקור הסמכות המרכזי שלהם. כמה מהם היו קשורים לגורמים חיצוניים בסוריה, בלבנון או באיראן. כך, מסכם הדו"ח, למעשה פתח צעד זה פתח להחלשת המנגנונים באמצעות קליטתם של גורמים לא ממושמעים וכאלה אשר אינם רואים ברשות או בממסד הצבאי סמכות כלשהי.

פן אחר של תופעה זו הוא ניסיונה של הרשות לפתור את הבעיה הפוליטית מול חמאס באמצעות קליטת אנשי התנועה במנגנונים, לדברי חברי הוועדה "מתוך תפיסה פוליטית שגויה של שותפות פוליטית". על פי אותה תפיסה, כך מסיק הדו"ח, משהקימה חמאס את המנגנון הצבאי למחצה שלה – "הכוח המבצע" – נתנה לו הרשות לגיטימציה, בטענה כי יש לבנות את המנגנונים על בסיס של שיתוף לאומי ולאפשר לכל הפלגים להשתתף בהם. מדיניות זו, מסכמת הוועדה, הכשירה את "השרץ", כלומר נתנה

צידוק לקליטת אנשי חמאס וארגוני טרור אחרים בכל המנגנונים ולשיתוף פעולה עמם. בעת העימות עם חמאס התברר כי השפעתו של צעד זה הייתה הרסנית במיוחד.

סיכום

מקריאת הדו"ח עולה תמונה מורכבת – ולעתים נדירה בכנותה – בנוגע לכישלונה של הרשות במאבק נגד חמאס בפרט ובנוגע למצבה המוסדי בכלל. כאמור, מבחינה זו יתכן וניתן לראות בדו"ח ובמסקנותיו ראשיתו של תהליך תיקון פנימי. מהזווית הישראלית המשמעויות העולות מהדו"ח אינן מעודדות. כדי שתוכל הרשות הפלסטינית להיות שותף להסדר קבע ולא רק שותף ל"הסדר מדף", עליה ליישם שורת רפורמות משמעותיות בתחומי הממשל והצבא. מלבד זאת, עליה להצליח להתגבר על המשבר האידיאולוגי הפוקד אותה, וכן להשכיל לחדש את פניה של תנועת פת"ח או לחלופין ליצור צינורות ארגוניים אחרים לגיוס תמיכה עממית ולהצמחת מנהיגות חדשה. מוקדם לומר אם אכן הרשות צועדת בכיוון זה. עם זאת, הסימנים בשלב זה אינם מבשרים טובות. אמנם עצם נכונותה של הרשות להקים ועדת חקירה, זיהוי הבעיות והצגת המלצות לתיקון (בחלקו השני של הדו"ח), אשר לא נידון במאמר) הם צעד חשוב קדימה. בה בעת, המנהיגות אשר כשלה בניהול העימות עם חמאס עומדת על מכונה, המערכת המוסדית אשר אחראית לא פחות לכישלון זה עדיין לא שונתה, וסימנים לכך אינם נראים לפי שעה באופן. מבחינה זו, נראה כי ללא שינוי פנימי של ממש ברשות וללא מנהיגות לאומית "אחרת", כל הסדר אשר יושג בין ישראל לרשות הפלסטינית בעתיד הנראה לעין דינו להישאר על הנייר בלבד.

הערות

1 חברי הוועדה "הצבאיים" היו: לוא' אחמד עיד, עמיד חאזם עטאללה, עמיד יונס אל-עאץ, אבו עלי מהנא, אבו חסן אל-ע'ורי.

**ללא שינוי
פנימי ברשות
וללא מנהיגות
לאומית "אחרת",
כל הסדר בין
ישראל לרשות
הפלסטינית
בעתיד הנראה
לעין דינו
להישאר על הנייר
בלבד**

ג'ון מקיין וברק אובמה: המזרח התיכון וישראל

לימור שמחוני ורוני ברט

תאורטיקנים רבים מעדיפים לנתח התנהלות בין-לאומית באמצעות אילוצים והזדמנויות במערכת הגלובלית או באמצעות אינטרסים מדינתיים קבועים, ולא באמצעות השפעתם האינדיבידואלית של מנהיגים. בלשון עדינה, מדיניות החוץ של ארצות הברית מאז ספטמבר 2001 איננה מאששת גישה זו. קשה להניח שלו נבחר אל גור לנשיאות הייתה ארצות הברית פולשת לעיראק. באופן דומה, מדיניותו של הנשיא הרפובליקני ג'ון מקיין תהיה שונה מאוד ממדיניותו של הנשיא הדמוקרט ברק אובמה.



לימור שמחוני עוזרת מחקר בפרויקט המדיניות האמריקנית במזרח התיכון; רוני ברט חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

רפובליקנים ודמוקרטים

איראן

לפחות מאז תחילת המאה העשרים אפשר להגדיר בהכללה מחלוקות מפלגתיות בארצות הברית בנוגע למדיניות חוץ כהבדל בין ניצים ליונים, אלא שהזהות "הציפורית" של המפלגות איננה קבועה. בתחילה היו הרפובליקנים אימפריאליסטים והדמוקרטים אנטי-אימפריאליסטים. לאחר מכן היו הרפובליקנים לבדלנים יחסית מול הדמוקרטים הבין-לאומיים יותר ("אינטר-נשנליסטים"). במחצית הראשונה של המלחמה הקרה הציגה המפלגה שבאופוזיציה כמעט תמיד גישה ניצית מזו של הממשל. לאחר מלחמת וייטנאם היו הדמוקרטים ליונים, אולם בשנות התשעים הם, להבדיל מהרפובליקנים, דחפו ליותר התערבויות צבאיות ברחבי העולם. ושוב, מאז 2002, הרפובליקנים נוטים לעמדות ניציות והדמוקרטים – ליוניות.¹ אין סיבה להניח שהיפוכי זהות אלה לא יימשכו גם בעתיד.

כיום נטיות אלה באות לידי ביטוי בשלושה פרמטרים עיקריים. ככלל, רפובליקנים מוכנים לוותר פחות כדי להשיג הסכמה בין-לאומית רב-צדדית (מולטי-טרלית); מעדיפים להימנע מהידברות עם יריבים מרים לפני שהוכיחו הללו במעשים ששינו חלקית את דרכם; ופתוחים יותר לשימוש באמצעי כפייה, ובכללם בכוח צבאי. דמוקרטים נוטים לרב-צדדיות ולא לחד-צדדיות (יוני-טרלזים), ולכן מחשיבים יותר ארגונים בין-לאומיים; פתוחים יותר להידברות גם עם יריבים קיצוניים; ומעדיפים "גורים" מ"מקלות". לדוגמה, תשעים אחוזים מהדמוקרטים סבורים שחשוב לקבל תמיכה מהאומות המאוחדות לפני פעולה צבאית; 46 אחוזים בלבד מהרפובליקנים חושבים כך. חשוב לציין שבמחלוקת בסיסית זו אין מדובר בדיכוטומיה אלא לרוב במידתיות, בהבדלי עדיפות ודגשים ובמגוון עמדות לאורך ספקטרום. על כל פנים, גישות בסיסיות אלה באות כמובן לידי ביטוי בעמדות של המועמדים בנוגע לסוגיות העיקריות שעל סדר היום של ארצות הברית במזרח התיכון: עיראק, איראן, והסכסוך הישראלי-פלסטיני.

מילות השיר ששר מקיין במפגש עם אזרחים (דרום קרולינה, 19 באפריל 2008) – "להפציץ, להפציץ, להפציץ את איראן" – משקפות את אמונתו שאיראן בעלת נשק גרעיני היא סיכון לא קביל.¹ לדעתו, מדובר במדינה התומכת בטרור, המחבלת במאמצים של ארצות הברית בעיראק באמצעות חימוש ואימון מילציות שיעיות. הוא טען בעבר כי לארצות הברית יש עסק עם "מנהיג רשע ושלטון מסוכן", וכי אם יהיה לאיראן נשק גרעיני, היא תאמין שאינה מוגבלת ביכולתה משום ששום מדינה לא תרצה להתעמת עמה.² במצב כזה היא תיתפס כאיום על מדינות אחרות במזרח התיכון, ואלה עלולות לפתח שאיפות גרעיניות גם הן. ברוח זו מקיין הוא אחד הסנטורים אשר אחראים להחלטה להגדיר את "משמרות המהפכה", הזרוע הצבאית של המשטר האיראני, כארגון טרור. הוא מתח ביקורת על הכרזותיו של מחמוד אחמדינז'אד בנוגע להשמדת ישראל ולהכחשת השואה, בין השאר כתמיכה לטענתו בדבר הסיכון החמור המגולם באיראן גרעינית. למרות כל זאת, גם מקיין מעדיף פתרון דיפלומטי, מדגיש שימוש בדיפלומטיה "אגרסיבית" ותומך בהטלת סנקציות כלכליות ופוליטיות משמעותיות. אם לא תטיל מועצת הביטחון סנקציות משמעותיות על איראן, הוא – כנשיא – יגייס מדינות מובילות אשר יעשו זאת, ויכוונו גם לדה-לגיטימציה של הממשל האירני. מקיין אינו מזכיר במפורש את החלפת השלטון האיראני, אך מדבר על יצירת דיון פנימי במדינה, אשר יוביל להכרה בכך שהשלטון אינו מייצג את דעת הקהל אלא את שאיפותיה של אליטה קיצונית. הוא אינו פוסל שימוש בכוח צבאי; אדרבה, "יש רק דבר אחד גרוע מפעולה צבאית נגד איראן, והוא איראן בעלת יכולת גרעינית".

דו"ח המודיעין של ארצות הברית מדצמבר 2007, אשר קבע כי איראן ככל הנראה הפסיקה את התכנית להשגת נשק גרעיני בשנת 2003, לא שינה מאוד את תפיסתו של מקיין. לטענתו, טהרן היא עדיין בבחינת

מקיין אינו פוסל שימוש בכוח צבאי; אדרבה, "יש רק דבר אחד גרוע מפעולה צבאית נגד איראן, והוא איראן בעלת יכולת גרעינית"

כמוהן כהודאה בתבוסה. זו תהיה "טעות היסטורית בקנה מידה עצום", אשר תוביל לתוצאות הרות אסון עבור המזרח התיכון: מלחמת אזרחים בעיראק, חיזוק מעמדה של איראן, ערעור האיזון האזורי, חיזוק הטאליבאן ואל-קעידה, ואיום מוגבר על ישראל.⁷ לעומת זאת, ניצחון של ארצות הברית בעיראק משמעותו מדינה מתפקדת (גם אם כדמוקרטיה פגומה), המשתפת פעולה עם ארצות הברית במאבק הארוך נגד הטרור. לאחרונה טען מקיין: "כיום יש הזדמנות לא רק להביא לחירות וליציבות בעיראק [...] אלא אף לעשות אותה בעלת ברית חזקה, יציבה ודמוקרטית נגד הטרור [...] ונגד איראן האגרסיבית והרדיקלית".⁸

תמיכתו של מקיין בהמשך הלחימה ובהגדלת הכוחות האמריקניים בעיראק כמעט חיסלה את סיכויי להיבחר כמועמד הרפובליקני לנשיאות. נגמה זו התהפכה בקיץ 2007 בעקבות ההצלחה הצבאית של אסטרטגיית התגבור (ה-"surge"). נחישותו בסוגיה זו תרמה גם לתדמיתו כאדם הנאמן לאמונותיו, שאינו "מזוגזג" – כפוליטיקאים אחרים – בהתאם לסקרי דעת הקהל. ברוח זו מקיין תוקף את אובמה על תמיכתו ביציאה מעיראק. לטענתו, על ארצות הברית להמשיך להילחם ככל שיידרש ולהשקיע משאבים רבים כדי להגיע להכרעה; ולאחר שתיפסק הלחימה, להשאיר שם כוח צבאי (כמו בדרום קוריאה) "גם מאה שנה". האפשרות של השארת כוחות צבא מצומצמים כעת תסכן לדבריו את החיילים האמריקנים, שכן הם יהיו חשופים להתקפות טרור וימצאו את עצמם בעיצומם של מלחמת אזרחים ורצח עם. במצב כזה תצטרך ארצות הברית ככל הנראה להחזיר את חייליה ולשלם מחיר כבד בחיי אדם. לכן אם ייבחר מקיין לנשיא, צפוי שחיילים אמריקנים יישארו בעיראק עוד זמן רב ומספרם ימשיך להיות גבוה.

אובמה התנגד למלחמה בעיראק מאז תחילתה (עוד לפני שכהן כסנאטור), ואת העובדה הזאת הוא מזכיר כמעט בכל התייחסות למלחמה. הוא

איום בגלל מעורבותה בטרור הבין-לאומי ו"תמיכתה בחמאס ובחזבאללה, ארגוני טרור שמטרתם להשמיד את ישראל".³ עם זאת, הוא מזהה "פחות דחיפות" בסוגיה זו, ומקווה שאולי יתאפשר לקיים מגעים לא פומביים בין המדינות, בלא שארצות הברית תעניק לנשיא אחמדינג'אד הישג תעמולתי ללא תמורה.

אובמה מתון ממקיין, מדגיש את השימוש בדיפלומטיה, ואף מתכנן שיחות ישירות עם איראן (בתחילה – בדרגי ממשל נמוכים). עם זאת, הוא אינו פוסל גם את האופציה הצבאית, אשר תזכה – כך נראה – בתמיכה רחבה יותר אם תאומץ רק לאחר שכבר הוכיחה ארצות הברית כי עשתה כל מאמץ דיפלומטי אפשרי. אובמה מגדיר את איראן "איום אמיתי עבור ארצות הברית וישראל"⁴ ואת ממשלו של אחמדינג'אד – "איום לכולנו".⁵ גם הוא מכיר בהשלכות המסוכנות של נשק גרעיני איראני על יציבות האזור. אובמה יום חוק שמטרתו לסייע למדינות בארצות הברית להמנע מהשקעות בחברות הסוחרות עם איראן. מנגד, הוא לא תמך בהחלטה שקראה להגדיר את משמרות המהפכה האיראניים כארגון טרור משום שראה בכך צעד לוחמני מדי, אשר עלול לספק בסיס לממשל בוש לתקוף את איראן. בכלל, אובמה מבקר לא רק את ממשל בוש אלא גם את מקיין ואת קלינטון על רטוריקה לוחמנית ותוקפנית. בראיונות הוא אינו מוכן להתייחס לאפשרות של כישלון הדיפלומטיה והסנקציות, וטוען כי עד שלא ימוצה מאמץ רציני וישיר יש להימנע מרטוריקה מסלימה של "צחצוח חרבות" ו"דיפלומטיית קאובוי".⁶

עיראק

מקיין תמך ביציאה למלחמה בעיראק ובהמשך המשימה לייצוב המדינה, אף שמתח ביקורת על האסטרטגיה ואמר כי היא חלשה מדי, עד שהוחלט בתחילת 2007 על תגבור הכוחות. לדעתו, יציאה מעיראק כעת, ואפילו הצבת לוח זמנים ליציאה,

מקיין: "כיום יש הזדמנות לא רק להביא לחירות וליציבות בעיראק [...] אלא אף לעשות אותה בעלת ברית חזקה, יציבה ודמוקרטית נגד הטרור [...] ונגד איראן האגרסיבית"

ישראל והפלסטינים

מקיין הוא תומך מסורתי בישראל. הוא סבור שישראל היא "בעלת ברית במאבק נגד קיצונים אסלאמיים", וכן שה"קשר בין ארצות הברית לישראל אינו רק אסטרטגי [...] אלא גם מוסרי".¹³ מקיין הבטיח כי כנשיא יפעל לחיזוק מחויבותה של ארצות הברית לביטחונה של ישראל, וימשיך לספק לה נשק וטכנולוגיה שישמרו את עליונותה הצבאית באזור. חמאס בעיניו הוא ארגון טרור בעל ברית של איראן, אשר עד שלא יכיר בזכות קיומה של ישראל אסור לארצות הברית ולישראל לקיים עמו משא ומתן. לטענתו, שום מדינה ריבונית אינה יכולה להשלים עם התקפות טרור חוזרות ונשנות על שטחה ואזרחיה, ולכן הוא תומך בפעולות שנוקטת ישראל נגד חמאס וארגוני טרור אחרים ברצועת עזה. בעבר אף אמר מקיין שאין ללחוץ על ישראל לנהל משא ומתן כל עוד הטרור חי וקיים. הוא מצדד כמוכח במשא ומתן עם אבו מאזן, אך מזהיר ששליטתו מוגבלת. בנאום בפני השדולה הפרו-ישראלית אמר: "תמיכתה החד-משמעית של ארצות הברית בישראל [...] היא שתבטיח בצורה הטובה ביותר שלום במזרח התיכון".¹⁴ בקשר להסדר הקבע עם הפלסטינים הכריז מקיין שאינו סבור כי על ישראל לחזור לגבולות 1967.

מקיין מרבה להזכיר את איום איראן על ישראל, ולפיכך עמידתו לצד ישראל אינה מוגבלת לסכסוך הישראלי-הפלסטיני בלבד. גם סוריה וחזבאללה הם לדעתו איום חמור, ויש לפעול לפירוק חזבאללה מנשקו ולהפסקת מעורבותה של סוריה בלבנון. הוא אף מותח ביקורת על "צבא לבנון והכוח הבין-לאומי, שאינם מוכנים או רוצים להתעמת עם חזבאללה".¹⁵

מאז נבחר אובמה לסנאט ופתח במערכת הבחירות לנשיאות בתחילת 2007, גם הוא מביע תמיכה בישראל ובמאבקה בטרור; מגדיר את ישראל "כבעלת הברית החזקה ביותר של ארצות הברית באזור והדמוקרטיה היחידה בו"; מתחייב לביטחונה

טען פעמים רבות: "פלישה וכיבוש מדינה שלא קשורה לפיגוע של ה-11 בספטמבר הן תגובות שגויות לאתגרים הלא קונבנציונליים שאל-קעידה והאסלאם הרדיקלי מציבים".⁹ אובמה סבור שמצבה הביטחוני של ארצות הברית הידרדר מאז 2003 משום שהפלישה והכיבוש של עיראק הובילו לחיזוק הטרור הבין-לאומי, ובכללו אל-קעידה, איראן, חזבאללה, חמאס וטאליבאן. לטענתו, המחיר הכלכלי של המלחמה גבוה מדי, פוגע בכלכלת ארצות הברית, מגדיל את התלות המוניטרית שלה במוקדי הון זרים, ובכך פוגע גם בביטחונה הלאומי.¹⁰ אסטרטגיית ה-"surge", שהחלה ב-2007, אינה מוצלחת; אמנם היא הביאה לירידה במספר הנפגעים והפיגועים, אך היא "אינה פותרת לבעיות בעיראק משום שאינה משיגה את היעדים הפוליטיים אשר למענם תוגבר מספר החיילים".¹¹ אובמה הבטיח שכנשיא יפתח בהוצאה מידית של הכוחות האמריקניים מעיראק, תהליך שיימשך כשנה וחצי. בסיום התהליך יישאר כוח מצומצם, שמטרתו להגן על אמריקנים בעיראק, לאמן כוחות ביטחון עיראקיים ולערוך מבצעים ממוקדים נגד אל-קעידה. את מקצת החיילים שבכוונתו להוציא מעיראק הוא מתכנן לשלוח לאפגניסטן, בהתאם לתפיסתו את סדר העדיפות הנכון במאבק בטרור.

אובמה, אשר טען פעמים רבות שאין למלחמה בעיראק פתרון צבאי, מדגיש את חשיבות השימוש באמצעים דיפלומטיים כדי להשיג יציבות במדינה. הוא סבור שבעזרת זימה אזורית ובין-לאומית אפשר לעזור לעיראקים לסיים את מלחמת האזרחים ולמנוע משבר הומניטרי וסכסוך אזורי. דרך פעולה זו תעזור לארצות הברית לשקם את מעמדה במזרח התיכון, אשר נפגעה ממעורבות במלחמה לא מוצדקת, "שאינה מבוססת על היגיון אלא על פוליטיקה".¹² זימה דיפלומטית כזו תכלול הידברות גם עם איראן וסוריה, ברוח דו"ח בייקר-המילטון.

של הנשיא קלינטון לביטחון לאומי, שלא היה תומך מובהק בישראל; סמנתה פאואר, מומחית לג'נוסייד, הטוענת שאסור לארצות הברית להיות חד-צדדית בתמיכתה בישראל;¹⁹ והגנרל מריל מקפיק, הסבור שהבעיה העיקרית במדיניותה של ארצות הברית במזרח התיכון היא השפעתם המוגזמת של יהודי ארצות הברית.²⁰ אמנם אובמה מרחיק את עצמו מאמירות אלו בטענה מוצדקת ששום מנהיג אינו מסכים תמיד עם כל דעותיהם של יועציו, ברם סביר מאוד להניח כי בתור נשיא יתאימו היועצים והאווירה בממשלו לכל הפחות למיליה הליברלי-שמאלי של המפלגה הדמוקרטית, הקשוב לזכויות הפלסטינים יותר מאשר לצורכי הביטחון של ישראל, כחלק מהשקפה כוללת על סדר העדיפות הגלובלי של ארצות הברית.

הערכה כללית

חשוב להאיר, מערכת בחירות מדגישה הבדלים וגם משום כך, את המשותף בין המפלגות ובין המועמדים. כולם מדברים במפורש או במובלע על מדיניות חוץ אשר משלבת אידאליזם ורְאליזם, ערכים ועָצמה, ובכלל זה על חובתה של ארצות הברית לתמוך בדמוקרטיה ברחבי העולם. מבחינה זו מעניין לציין כי הן מקיין והן לייק (יועץ בכיר של אובמה) תומכים בהקמת ארגון בין-לאומי שיאחד את המדינות הדמוקרטיות לפעולה כאשר האו"ם נכשל. גם מקיין, הרפובליקני הניצי, מדבר על רב-צדדיות (מולטי-טרלזים); על הצורך להשקיע רבות במאמץ רעיוני-הסברתי כדי להיאבק על "הלבבות והמוחות" ברחבי העולם; ועל הפניית משאבים רבים לפעילות אזרחית-כלכלית-חברתית לצד המאבק בטרור. מנגד, גם אובמה, הדמוקרט "יפה הנפש", תומך בהגדלה עצומה של הצבא; ומזכיר את חובתו של נשיא לפעול בכוח להגנת האינטרס הלאומי של ארצות הברית גם ללא תמיכה בין-לאומית, אם אין בְּרָה אחרת. כאמור, אין כאן חלוקה דיכוטומית אלא הבדלים – כמה מהם משמעותיים – של

של ישראל, בין היתר באמצעות שימור עליונותה הצבאית; ורואה בחמאס "ארגון טרור המאמין ומחויב לרעיון של חיסול מדינת ישראל",¹⁶ אשר עד שישנה את עורו לא יהיה שותף לגיטימי למשא ומתן. אובמה תומך כמובן בפתרון של שתי מדינות לשני עמים; "מחויב לעשות כל מאמץ כדי לסייע לישראל להשיג שלום", אך לא יכפה עליה הסדר; ומתנגד למה שקרוי "זכות השיבה".¹⁷

עמדות אלה וכן ההצבעות של אובמה בסנאט מציבות אותו בלב הקונצנזוס הפרו-ישראלי המסורתי בארצות הברית, ברם התבטאויות מעברו מציגות תמונה ורודה פחות מבחינת ישראל. בכל הקשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני אובמה מבטא עמדה מאוזנת הבולטת בחריגותה בנוף הפוליטי האמריקני. לאחר כישלון ועידת קמפ דייוויד הוא מתח ביקורת על ממשל קלינטון על תמיכתו הלא מותנית והחד-צדדית בישראל. הוא עשה שימוש בביטוי "מעגל האלימות הישראלי-פלסטיני" במקום הנוסחה המקובלת בקרב תומכי ישראל – "אלימות פלסטינית ותגובה ישראלית".¹⁸ בעבר אמר: "אף אחד לא סובל יותר מהעם הפלסטיני" (לאחר מכן תירץ כי הדברים נאמרו בהקשר של פלסטינים הסובלים מכישלון מנהיגיהם להכיר בישראל), הוא הבטיח ללחוץ על שני הצדדים להשיג התקדמות מעשית בתהליך המדיני, ואמר שממשלו יפנה לישראל להשתתף באחריות לשינוי הסטטוס קוו ויעזור "לישראלים לזהות ולחזק את שותפיהם שבאמת מחויבים לשלום". אובמה הוא המועמד היחיד שלא הביע תמיכה בגדר ההפרדה, שאותה תיאר כ"עוד דוגמה להזנחת הממשל את התהליך המדיני".

סימן מעיד נוסף למדיניותו העתידית של אובמה הוא צוות היועצים שלו, המורכב בעיקר מליברלים מובהקים, המתמקדים בזכויות אדם, בפיתוח גלובלי ובשיתוף פעולה בין-לאומי. בעיני זרם זה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני ונוקשותה של ישראל הם הבעיה המרכזית במזרח התיכון (ולא האסלאם הרדיקלי או איראן). עם בכירי הצוות נמנים טוני לייק, יועצו

דגשים וקצב ותמהיל. הסוגיה האיראנית משקפת היטב את הדומה ואת השונה בין המפלגות. גם הרפובליקנים מעדיפים דיפלומטיה, וגם הדמוקרטים אינם שוללים שימוש בכוח כאופציה אחרונה. ההבדל המידי ביניהם הוא בנוגע להידברות ישירה עם או בלי תנאים מוקדמים (השעייתה של תכנית הגרעין), ומשתמע מן הטון גם הבדל בנוגע לסבלנות אשר תופן לפני פנייה לאופציה הצבאית. בתשובה לשאלה אם בממשלם לא תשיג איראן נשק גרעיני, אובמה עונה: "אעשה כמיטב יכולתי" או "אני מתחייב לכל מאמץ"; מקיין עונה פשוט בחיוב.

בנוגע לעיראק יש הבדל חד וברור בין שתי המפלגות. יותר משישים אחוזים מהרפובליקנים סבורים כי על הצבא האמריקני להישאר בעיראק עד שתיוצב המדינה; עשרה אחוזים בלבד מהדמוקרטים מסכימים אֶתם. הרפובליקנים מדברים על איך לנצח בעיראק, ואילו הדמוקרטים מדברים על איך לצאת משם, אבל אפילו הם אינם מתחייבים להתנתקות צבאית מוחלטת. הנשיא מקיין ישאיר את צבא ארצות הברית בעיראק עד שתושג הצלחה, אם יאפשרו זאת התנאים בשטח ובקונגרס, הצפוי להישאר בשליטת הדמוקרטים. הנשיא אובמה יפתח בִּזְמַנָּה דיפלומטית שתכלול גם את איראן וסוריה, ויתחיל מיד בהוצאת כוחות מדורגת.

גם בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני צפוי הבדל בין שני המועמדים. מקיין ימשיך בקו שהתווה בוש, ככל הנראה ללא הפן הדתי, הפן הרגשי והפן האישי, אשר עשו את תמיכתו בישראל ובעמדותיה כה מובהקת, אולי מזווית אמריקנית – מוגזמת. אובמה לעומת זאת יביא אתו יותר תחושת דחיפות לתהליך המדיני ופחות סבלנות כלפי מה שנתפס כ"גרירת רגליים" של ישראל במימוש התחייבויותיה על פי מפת הדרכים (הסרה של מחסומים רבים, פינוי היאחזויות, הקפאת הנחלות). מי טוב לישראל? תלוי בעיני המתבונן. אלה הסבורים כי טובת המדינה מחייבת ממשל אמריקני אשר איננו דוחק בישראל לכיוון

שאיננו נראה לה ומחויב לבלימת הסכנה האיראנית גם באמצעות תקיפה צבאית יעדיפו את מקיין על פני אובמה. לעומת זאת, אלה הסבורים כי ישראל זקוקה לממשל אמריקני אשר יציל אותה מעצמה וכי סכנת הגרעין האיראני איננה מחייבת תקיפה צבאית יעדיפו את אובמה על פני מקיין, ברם הערת אזהרה לנמנים עם קבוצה אחרונה זו. היות שאובמה מרשה לעצמו להביע עמדות מאזנות יחסית כבר במערכת הבחירות, ייתכן מאוד כי לאחר שייבחר תשקף מדיניותו יותר את עמדותיו הביקורתיות המקוריות. בהקשר זה יש לזכור את הבעת התמיכה שקיבל אובמה – לדאבונו – מאחד מדוברי חמאס. הגם שהמועמד הדמוקרטי התנער ממנה וטען שחמאס טועה בהבנת עמדותיו, קל להבין ממה נובעת תמיכה זו. גם חמאס קלט שאובמה קשוב יותר לטענות הפלסטינים ותומך פחות בשימוש בכוח (מצד ארצות הברית או ישראל).

עתידו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני תלוי במה שיקרה בין הצדדים יותר מאשר במידת מעורבותו של ממשל אמריקני כזה או אחר או באופיו. לעומת זאת, המשך נוכחותו של צבא ארצות הברית בעיראק תלוי כמעט לחלוטין בממשל האמריקני הבא. גם אופי התמודדותה של ארצות הברית עם הסכנה האיראנית, דיפלומטיה אפקטיבית יותר או מימושה של אופציה צבאית, תלוי בעיקר בושינגטון. החלטה על הסגת הצבא האמריקני היא החלטה אישית של הנשיא; הצלחתו של בוש לעמוד מול לחצי הרוב הדמוקרטי בקונגרס מוכיחה זאת. גם על תקיפה אווירית של איראן, להבדיל מפלישה יבשתית, נשיא יכול להחליט לבדו. נראה כי מעולם לא היה עתידו של המזרח התיכון תלוי במידה כה רבה בזוהותו של נשיא ארצות הברית.

הערות

- 1 CNN, April 19, 2007. <http://edition.cnn.com/POLITICS/blogs/politicalticker/2007/04/mccain-sings-bomb-bomb-iran.html>
- 2 John McCain Addresses the Christians United for

**הרפובליקנים
מדברים על
איך לנצח
בעיראק, ואילו
הדמוקרטים
מדברים על איך
לצאת משם,
אבל אפילו הם
אינם מתחייבים
להתנתקות
צבאית מוחלטת**

- foreign_policy_speech.html?breadcrumb=%2Fcam
paign2008%2Fspeeches
Jerusalem Post, May 24, 2007. http://cgis.jpost.com/Blogs/presidblog/entry/israel_us_ties 13
addresses Christians United for Israel, July 17, 2007.
http://www.cfr.org/publication/14787/mccains_speech_to_the_christians_united_for_israel.html
Jewish Press, May 17, 2006. http://www.jewishpress.com/displayContent_new.cfm?mode=a§ionid=1&contentid=17926&contentName=%3C%3EJewish%20Press%20Exclusive%20-%20%3C%3E%20McCain:%20McCain 14
addresses Christians United for Israel, July 17, 2007. http://www.cfr.org/publication/14787/mccains_speech_to_the_christians_united_for_israel.html 15
Guardian Unlimited, March 5, 2007. http://commentisfree.guardian.co.uk/ali_abunimah_/2007/03/how_barack_obama_learned_to_lo.html 16
The New York Sun, March 21, 2007. <http://www.nysun.com/article/50846>
ידיעות אחרונות, המוסף 7 ימים, 29 בפברואר 2008, 17
עמ' 32.
Foreign Policy in Focus, January 11, 2008. <http://www.commondreams.org/archive/2008/01/11/6312/> 18
פאואר התפטרה בפברואר 2008 לאחר שכינתה את קלינטון "מפלצת". 19
The Oregonian, March 27, 2003. <http://www.oregonlive.com/special/iraq/index.ssf?special/iraq/0327mcppeak.html> 20
Israel, July 18, 2008 <http://www.johnmccain.com/informing/news/Speeches/df96a751-be4f-4275-8d28-2c38ad036983.htm> 3
Concord Monitor, December 8, 2007. <http://www.cmonitor.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20071208/FRONTPAGE/712080385> 3
New York Times, March 14, 2007. <http://www.nytimes.com/2007/03/14/us/14aipac.html?ref=politics&pagewanted=all> 4
Remarks by Senator Barack Obama, AIPAC Policy Forum, March 2, 2007. http://obama.senate.gov/speech/070302-aipac_policy_fo 5
בנובמבר 1, *New York Times*, ריאיון ב-2007 <http://www.nytimes.com/2007/11/01/us/politics/02obama-transcript.html> 6
New York Times, August 21 2007, <http://www.nytimes.com/2007/08/21/us/politics/21vets.html?ref=politics> 7
Remarks By John McCain To The Members Of The Veterans Of Foreign Wars (VFW), April 7, 2008. <http://www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/3d837545-5ac8-4124-929c-33c3f0ee9fe5.htm> 8
Remarks of Senator Barack Obama: Foreign Policy Forum. http://www.barackobama.com/2007/12/18/remarks_of_senator_barack_obam_37.php 9
Remarks of Senator Barack Obama: The Cost of War. http://www.barackobama.com/2008/03/20/remarks_for_senator_barack_oba_2.php 10
Ibid. 11
Council on Foreign Relations, October 2, 2007. http://www.cfr.org/publication/14356/barack_obamas_ 12

סדר יום חדש לפירוק נשק גרעיני: בין חזון למציאות

אמילי לנדאו ונועם אופיר

בתחילת ינואר 2007 זכה החזון של פירוק נשק גרעיני גלובלי לתמיכה חשובה – ולמעשה לחיים חדשים – ממקור לא צפוי. ארבעה פקידי ממשל לשעבר, שביניהם בעמדות בכירות ורבות-השפעה בממשלים אמריקניים – ג'ורג' שולץ, ויליאם פרי, הנרי קיסינג'ר וסאם נאן, כתבו מאמר, שפורסם ב**וול סטריט ז'ורנל** בשם "עולם חופשי מנשק גרעיני"¹. המאמר – אשר מבקש להצית מחדש את החזון של חיסול נשק גרעיני בעולם, כמו שבא לידי ביטוי מפיהם של רונלד רייגן ומיכאל גורבצ'וב ב-1986 – זכה לבולטות כמעט מיידית, והמשיך להוות מוקד להתייחסות בשנה האחרונה בשיח הפוליטי בארצות הברית, וכן בדיון ברחבי העולם בנושא בקרת נשק ומניעת תפוצה. לפני כמה חודשים זכה הרעיון לחיזוק נוסף – ארבעת הכותבים הציגו את משנתם במאמר שני מפרי עטם, בשם "לקראת עולם חופשי מנשק גרעיני"².

במאמר זה נציג את המקורות ואת ההיגיון של ביטויי התמיכה החדשים בפירוק נשק גרעיני וכן את השפעתם על החשיבה בעולם באשר לתפקידו של נשק גרעיני בתפיסות ביטחון של מדינות. עוד יידון הקשר האפשרי של החזון הזה להחלטות שהתקבלו לאחרונה בארצות הברית, בבריטניה ובצרפת בדבר צמצומים חד-צדדיים במאגרי הנשק הגרעיני שלהן. כן תובהר המורכבות המאפיינת את המסר של "פירוק הנשק", אשר מקשה עליו לשמש בימה נוחה לקידום המטרה המוצהרת, קרי: הרחקת התפוצה הגרעינית מאותה נקודת שיא או נקודת אל חזור (Tipping Point), שממנה לא יהיה אפשר לעצור את המשך הפצתו של נשק גרעיני ברחבי העולם.

הצמצומים הגרעיניים אשר כמה מהמדינות הגרעיניות הצהירו עליהם מלווים בהכרזות המבהירות את מחויבותן המתמשכת להרתעה גרעינית אמינה, אגב הדגשת העובדה כי נשק גרעיני נחשב עדיין למועיל נוכח איומים משמעותיים – מסר הסותר לכאורה את הרעיון המרכזי של פירוק נשק.

היגיון בבסיס הקריאה החדשה לפירוק נשק גלובלי הוא הצורך לשכנע מדינות השואפות להשיג או לפתח נשק גרעיני (כמו איראן) שהמדינות הגרעיניות מקיימות את מחויבותן (לפי תנאי האמנה לא-הפצת נשק גרעיני – ה-NPT) להתפרק מנשק גרעיני, ובכך לשלול את הטענה בדבר קיום "סטנדרט כפול" בתחום הגרעיני. עם זאת,

אמילי לנדאו חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי; נועם אופיר חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

סדר היום החדש של פירוק נשק

פירוק נשק גרעיני אינו רעיון חדש – הוא קבוע בסעיף VI של ה-NPT, בהתחייבותן של המדינות בעלות נשק גרעיני השותפות לאמנה להתקדם לקראת יעד זה.³ רעיון זה חוזק במשך השנים ביזמות שונות לבקרת נשק, זכה לעתים לקידום בידי מנהיגי מדינות, ואף נכלל בהצהרותיהן של קבוצות שונות של מדינות ושל ארגונים לא ממשלתיים (NGO) הדוגלים ביעד של חיסול נשק גרעיני בעולם. אולם אף שמאמצים אלה השפיעו על המעצמות הגרעיניות לנקוט צעדים לקראת צמצום מאגרי הנשק שלהן, פירוק נשק כולל נותר בבחינת יעד רחוק. יתרה מזאת, בשנות המלחמה הקרה, סדר היום הקלאסי של "בקרת נשק" (Arms Control) – אשר העדיף את היעד של ייצוב יחסי ההרתעה בין מעצמות-העל, על פני "פירוק נשק" (Disarmament), לפחות בשלב הביניים – היה כלי מרכזי במאמצים לצמצם את הסכנות הכרוכות בהימצאות נשק גרעיני בידי המעצמות.

הקריאה לפירוק נשק טוטאלי (Disarmament בצורתו "הטהורה") באה לרוב מכיוונו של מי שראו בנשק הגרעיני נשק מסוכן במהותו, ראוי לגינוי, ואף לא מוסרי בשל הפוטנציאל העצום שלו להביא להשמדת המונים. לפי השקפה זו, לנשק גרעיני אין כל ערך ביטחוני חיובי – נהפוך הוא, נשק זה נחשב פוגע בביטחונם של בני אדם באשר הם, ללא קשר לאיום הניצב לפניהם.

הקריאות החדשות לפירוק נשק הן מסוג אחר. הן מתמקדות פחות באופי הנשק עצמו ויותר באופיים של האיומים הניצבים בפני המדינות. במילותיהם של ארבעת התומכים החדשים באג'נדה של פירוק נשק אפשר להבחין בהדים מהחשיבה המסורתית בתחום הגרעיני – זו המכירה בערך הביטחוני/הרתעתי של נשק גרעיני. מה שהשתנה מנקודת מבטם איננה יכולתו של הנשק הגרעיני להרתיע אויבים, אלא סביבת האיומים.

שתי התפתחויות בולטות מספקות את הרקע ואת המניע לתחייתו והגדרתו מחדש של נושא פירוק

הנשק בשנה האחרונה. הראשונה נוגעת להשלכות סיום המלחמה הקרה ולקץ האיבה הקיצונית שאפיינה את יחסי שתי המעצמות הגרעיניות. הטענה המושמעת בעניין זה היא שבשל צמצום משמעותי בתפיסות האיום במסגרת היחסים הנוכחיים בין ארצות הברית לרוסיה חל שינוי בתפקידו של הנשק הגרעיני, ושני הצדדים יכולים להרשות לעצמם לצמצם באופן דרמטי את מאגרי הנשק שלהם. סאם נאן, אחד מכותבי המאמר **בוול סטריט ז'ורנל**, אמר בריאיון, בתשובה לשאלה מה הוביל אותו למסקנה כי על העולם להיות משוחרר מנשק גרעיני: "אני מאמין כי האיום השתנה באופן מהותי".⁴

טענה זאת קיימת כבר כמעט שני עשורים, ואין בה כשלעצמה הסבר לדחיפות החדשה שהוענקה לאחרונה לסדר היום של פירוק נשק. ההתפתחות השנייה, החדשה הרבה יותר, מתומצתת במשפטי הפתיחה במאמר הפרשנות **בוול סטריט ז'ורנל** משנת 2008: "התפוצה המואצת של נשק גרעיני, ידע גרעיני וחומרים גרעיניים מביאים אותנו אל 'נקודת אל-חזור גרעינית'. אנו ניצבים מול אפשרות מציאותית מאוד כי הנשק הקטלני ביותר שהומצא אי-פעם עלול ליפול לידיים מסוכנות".⁵ זהו לב העניין: במילים אחרות, לא זו בלבד שהמעצמות הגרעיניות יכולות להרשות לעצמן לצמצם מאוד את מאגרי הנשק שלהן בשל השינוי בתפיסות האיום ביחסים ביניהן, אלא שהן חייבות לעשות כן כדי למנוע סכנה גדולה הרבה יותר המתפתחת לאחרונה. ואכן, משני המאמרים **בוול סטריט ז'ורנל** עולה כי נדרשת מחויבות גדולה יותר מצדן של המדינות הגרעיניות כלפי היעד של פירוק נשק כדי לחזק את המאמצים לעצור את צפון קוריאה ואת איראן מלהפוך למדינות גרעיניות. הסכנה הנשקפת ממדינות הנחושות להשיג נשק גרעיני כדוגמת איראן וצפון קוריאה, והפחד שמא ימצאו כלי נשק אלה את דרכם לארגוני טרור, הם שעוררו את הדחיפות החדשה לגרום למדינות הגרעיניות להתייחס להתחייבויותיהן לפירוק נשק ביתר רצינות.

טבלה 1: מצבת הכוחות הגרעיניים של מדינות הגרעין לפי ה-NPT, יוני 2007

מדינה	סוג ראשי הנפץ		כלל ראשי נפץ	
	אסטרטגי	טקטי	מבצעי (סך הכול) (אסטרטגי + טקטי)	מאגר כולל (סך הכול מבצעי + עתודה / לא פעיל)
רוסיה	3,113	2,079	5,192	14,000
ארצות הברית	3,575	500	4,075	5,400 (לא כולל 5,150 ראשי נפץ שהוצאו מהמאגר ב-2007 לצורך פירוק עתידי)
צרפת	קטן מ-300	לא ידוע	קטן מ-300	קטן מ-300
סין	גדול מ-145	?	גדול מ-145	~ 200
בריטניה	קטן מ-160	לא ידוע	קטן מ-160	קטן מ-200

מושג רק בשנת 2012.⁷ בעקבות צמצום זה המאגר הגרעיני של ארצות הברית כולל, נכון לינואר 2008, כ-5,400 ראשי נפץ, מהם 4,075 בסטטוס מבצעי. עם זאת, הכריז הממשל על כוונתו להפחית עוד את המאגר בשיעור של 15 אחוזים נוספים. על פי תכנית זו, עד 2012 יכלול המאגר כ-4,500 ראשי נפץ, פחות ממחציתם בסטטוס מבצעי.⁸

הצמצום במספרם של ראשי הנפץ המבצעיים אינו ייחודי לארצות הברית. נכון הוא שבדצמבר 2006 – לאחר דיון ציבורי ערני, אשר במסגרתו היו מי שטענו כי בריטניה צריכה להיות המדינה הראשונה בעלת נשק גרעיני החברה ב-NPT אשר תכריז על פירוק נשק מלא – הכריז הממשל של בלייר על החלטתו לשמר יכולת הרתעה גרעינית גם לאחר שנת 2020. ממשלת בריטניה אף החליטה לרכוש צוללות חדשות נושאות טילים בליסטיים בין השנים 2012 ל-2027 כדי להחליף את הצוללות הקיימות. עם זאת, החלטה זו לווה בהחלטה אחרת בדבר צמצום מאגר הנשק הגרעיני של בריטניה בעשרים אחוזים. הפחתה זו משלימה את הסך הכולל של צמצום המאגר הגרעיני של בריטניה מאז 1997 בחמישים אחוזים. מרגרט בקט, שרת החוץ אז, טענה כי לבריטניה נותר עתה המאגר הקטן ביותר בקרב חמש המעצמות הגרעיניות המוכרות וכי הוא מהווה אחוז אחד בלבד מכלל מאגר הנשק הגרעיני העולמי.⁹

פירוק נשק: נקיטת צעדים מעשיים

בד בבד עם קריאות מצד גורמים לא רשמיים לפירוק נשק, אנו עדים לתנועה חדשה בקרב המדינות הגרעיניות כדי לצמצם את מאגרי הנשק הגרעיני שלהן (ראו טבלה 1). בשנים האחרונות, ובעיקר בחודשים האחרונים, הכריזו מדינות המערב הגרעיניות – ארצות הברית, בריטניה וצרפת – בפומבי על כוונותיהן לצמצם חד-צדדית את מאגרי הנשק הגרעיני שלהן.

ממשל בוש הנוכחי התחייב לצמצם עד סוף שנת 2012 את מספר ראשי הנפץ האסטרטגיים המבצעיים שלה ל-1,700 עד 2,200. צמצום זה הוא תוצאה של אמנת SORT (Strategic Offensive Reductions Treaty) או "אמנת מוסקווה", אשר סוכמה בדיונים דו-צדדיים עם רוסיה בשנת 2002. מלבד זאת, המשיכה ארצות הברית לצמצם חד-צדדית את מאגר הנשק הגרעיני שלה; קיצוצים חד-צדדיים אלה כללו לא רק את הנשק המבצעי כמתחייב בהסכם SORT, אלא גם עוד אלפי ראשי נפץ אשר סווגו כ"עתודה" או "מאגר לא פעיל".

בדצמבר 2007, הכריז ממשל בוש על צמצום המאגר הגרעיני בשיעור של "50 אחוזים בקירוב". בעקבות החלטה זו ייעד משרד ההגנה 5,150 ראשי נפץ הנמצאים בסטטוס לא מבצעי, לפירוק עתידי. לפי התכנית המקורית, היה אמור צמצום זה להיות

גורמים רשמיים בארצות הברית טענו לאחרונה כי מאגר הנשק הגרעיני של סין גדל ב-25 אחוזים משנת 2006, והגיע לרמה של כ-180 כלי נשק (אף שמספר זה יכול להצביע על גידול במספר אמצעי השילוח, אך לא במספר הממשי של ראשי נפץ מבצעיים).¹⁴ אם אומדן זה נכון, הרי שמשנת 2008 המאגר הבריטי הוא הקטן ביותר מבין מאגריהן של המדינות בעלות הנשק הגרעיני.

נשק גרעיני: האם הוא טוב או רע לביטחון?

אף שהצמצומים במאגרי הנשק של המדינות הגרעיניות רחוקים עדיין מהתחייבויותיהן בכפוף לסעיף VI ב-NPT, הם בכל זאת מהווים צעד חשוב לקראת פירוק נשק. אחת הטענות העולות בדיון בפעילות הגרעינית של איראן וצפון קוריאה היא כי ה"סטנדרט הכפול" המובנה ב-NPT – המשמר את מעמדן הגרעיני של חמש המדינות הגרעיניות (ובכך יוצר שני מעמדות של מדינות) – מחליש את היכולת לדרוש ממדינות הנחושות לפתח נשק גרעיני לחדול מפעילות זאת. כלומר, הטענה היא שכאשר המדינות הגרעיניות אינן מקיימות את התחייבויותיהן על פי האמנה להתפרק מנשק, קשה עוד יותר לטפל ביעילות במגמות ההפצה של נשק גרעיני בקרב מדינות אחרות, דהיינו באמצעות פעולה נחושה ומתואמת. בנאום ביוני 2007 הדגישה מרגרט בקט, שרת החוץ של בריטניה אז, את הקשר בין הקריאה לפירוק נשק גרעיני גלובלי לבין המאמצים להתעמת עם מדינות כדוגמת צפון קוריאה ואיראן. לאחר אימוץ הקריאה לעולם חופשי מנשק גרעיני, צינה בקט כי המקרים של איראן וצפון קוריאה יוצרים את הדחיפות לדון בפירוק נשק ובמניעת תפוצה: "איני מאמינה ולו לשנייה אחת כי לצמצומים נוספים בנשק הגרעיני שלנו תהיה השפעה מעשית על [השאיפות לגרעין של איראן או צפון קוריאה]. ההיגיון של לעשות יותר [נעוץ בטיעון מסוג אחר]: מכיוון שרוב המדינות המתונות [...] רוצות שנעשה

תכניתה של בריטניה הייתה לקצץ במאגר ראשי הנפץ המבצעיים מ"פחות מ-200" ל"פחות מ-160". יעד זה הושג עד נובמבר 2007.¹⁰

במארס 2008 הלכה צרפת בעקבות ארצות הברית ובריטניה, והכריזה על הפחתת מאגר הנשק הגרעיני שלה, אם כי הפחתה מתונה יותר. הנשיא ניקולא סרקוזי הודיע כי צרפת תצמצם בשליש את מספר ראשי הנפץ שלה המשוגרים מן האוויר. על פי כמה אומדנים, יש עתה לצרפת כשישים ראשי נפץ משוגרים מן האוויר, ולפיכך יתבטא למעשה הצמצום בעשרים ראשי נפץ בערך. צמצום זה יותיר בידי צרפת פחות מ-300 ראשי נפץ מבצעיים, שהם כמחצית המספר שהיה לה בשיאה של המלחמה הקרה.¹¹ שתי המדינות הנוספות המוכרות כמדינות גרעיניות לפי ה-NPT עדיין לא התחייבו לצמצומים חד-צדדיים דומים של מאגרי הנשק הגרעיני שלהן. לרוסיה יש עתה כ-5,200 ראשי נפץ מבצעיים ועוד כ-8,800 ראשי נפץ המוגדרים "עתודה" או נמצאים בהמתנה לפירוק. בכך היא נחשבת בעלת מאגר הנשק הגרעיני הגדול ביותר בעולם. עד שנת 2012 רוסיה מחויבת להגיע לרמות המותרות של ראשי נפץ גרעיניים לפי אמנת SORT, אולם כל עוד היא מרגישה כי כוחותיה הקונבנציונליים חלשים יחסית היא תמשיך לשים דגש על חשיבותה של ההרתעה הגרעינית שלה נגד איומים גרעיניים וקונבנציונליים גם יחד.¹² לכן קיים ספק רב אם תפעל לצמצומים נוספים – בייחוד חד-צדדיים – במצבת הכוחות הגרעיניים שלה.

המקרה של סין שונה. סין נאמנה לעיקרון של "אי-שימוש ראשון" (No First Use) בנשק גרעיני, ועד לאחרונה גם ל"הרתעה מינימלית" בנוגע למאגר הגרעיני שלה. סין אף הרחיקה לכת בכך שטענה פומבית ב-2004 כי המאגר הגרעיני שלה הוא הקטן ביותר מבין חמש המדינות בעלות נשק גרעיני החברות ב-NPT.¹³ מאגר נשק זה נחשב בעיני סין למינימום ההכרחי לצורך הרתעה אמינה, ובשל כך קרוב לוודאי שלא נשקל צמצום שלו. לאמתו של דבר,

כאשר המדינות הגרעיניות אינן מקיימות את התחייבויותיהן על פי האמנה – להתפרק מנשק, קשה עוד יותר לטפל ביעילות במגמות ההפצה של נשק גרעיני בקרב מדינות אחרות

יותר. ואם אין אנו עושים זאת, אנו מסתכנים בסיוע לאיראן ולצפון קוריאה במאמצייהן לערפל את המצב, ולהפנות את חוסר הפשרנות שלהן בתחום הגרעיני בחזרה אלינו. הן יכולות לערער את טיעונינו בזכות פעולה בין-לאומית חזקה לתמיכה ב-NPT, על ידי תיאורנו כעושים מעט מדי ומאוחר מדי כדי למלא את התחייבויותינו שלנו".¹⁵

אולם הגורם העיקרי המונע התקדמות מהירה יותר לקראת פירוק נשק הוא האמונה האיתנה בקרב המדינות הגרעיניות כי נשק גרעיני ממשיך למלא תפקיד חשוב בביטחון הלאומי הכולל שלהן. תפיסה זו עדיין לא התערערה בחשיבה שלהן, ועל כן כאשר דנים בצמצומים, הם מנוסחים תמיד ברוח זו: "בשל הפחתת האיום שבפניו אנו עומדים, אנו יכולים להרשות לעצמנו לצמצם את מאגרי הנשק שלנו". הרעיון – אותו מקדמים ארגונים לא ממשלתיים (NGO) התומכים בפירוק נשק, וכמה מדינות לא גרעיניות – כי נשק גרעיני כשלעצמו ראוי לגינוי ובכל מקרה הוא מערער ולא מחזק את הביטחון הלאומי, לא לחלף עדיין לחשיבה הביטחונית של אף אחת מהמדינות הגרעיניות.

ההחלטות החד-צדדיות של ארצות הברית, בריטניה וצרפת בדבר הוצאה משירות ופירוק של מספר גדול של ראשי נפץ היו בעיקרן מסיבות מבצעיות. הוצאתם של ראשי נפץ ישנים משירות, ובכמה מהמקרים גם של אמצעי השילוח הנלווים, אפשרה למקד את המשאבים הקיימים בראשי נפץ ובאמצעי שילוח מודרניים, אמינים ויעילים יותר, הנחשבים עמוד השדרה של מאגרי הנשק הגרעיניים של מדינות אלה. זאת, מבלי להשפיע באופן משמעותי על יכולת ההרתעה הגרעינית הכוללת שלהן. כך לדוגמה החליטה צרפת לפני כמה שנים לבסס את מרבית כוח ההרתעה הגרעיני שלה על צוללות שהן בעלות כושר שרידות גבוה. לכן תפקידו של המערך הגרעיני האווירי של המדינה הצטמצם וניתן היה לעשות בו קיצוץ משמעותי.

במקרה של ארצות הברית, הצמצומים הגדולים במלאי הנשק הגרעיני אינם משפיעים על הדוקטרינה הגרעינית הנוכחית שלה. ארצות הברית ממשיכה לשמור על הזכות להיות ראשונה להשתמש בנשק גרעיני, לרבות נגד אויבים לא גרעיניים. בנוסף, ממשל בוש ממשיך לדון באפשרות חידוש הייצור של דור חדש של נשק גרעיני כחלק מתכנית ה-RRW (Reliable Replacement Warhead), האמורה להחליף

ראשי נפץ מיושנים המצויים כיום בארסנל.¹⁶ ממשלת בלייר – בנמקה את הצורך בצוללות נושאות טילים בליסטיים חדשות – טענה כי למרות השינוי במצב מאז המלחמה הקרה, עדיין בריטניה



זקוקה לכוח הרתעה גרעיני עצמאי. "מספר המדינות המצוידות בנשק גרעיני ממשיך לעלות", הכריז דס בראון, שר ההגנה הבריטי. "אין אנו יכולים להוציא מכלל אפשרות כי בנקודה מסוימת בחמישים השנים הבאות עלולה בריטניה לעמוד לנוכח איום גרעיני חדש. להחליט עכשיו לצמצם את כוח ההרתעה שלנו יהיה בבחינת הימור עצום על ביטחונה העתידי של

בריטניה. הימור שאיננו מוכן לקחת".¹⁷ מסר דומה מהדהד לאחרונה בצרפת. הנשיא סרקוזי – בהודיעו על תכניתה של צרפת לצמצומים בנשק הגרעיני – הסביר את הצורך לשמור על מאגר

אשר הופך את הצמצומים האלה לצו השעה. אולם אין עוררין – בייחוד בדרג הרשמי במדינות הגרעיניות – באשר להמשך הצורך בנשק גרעיני למטרות הרתעה, בשעה שהן ניצבות מול איומים מוחשיים. לפיכך מאגר נשק גרעיני אמין עודנו נחשב הכרחי בכל המדינות הגרעיניות – בראש ובראשונה נגד אותן מדינות שעלולות בסופו של דבר להפוך למדינות גרעיניות חדשות, וכן נגד טרוריסטים העלולים לשים את ידיהם על פצצה גרעינית.

דבר זה יוצר משוואה מורכבת ובעייתית, ואולי אף כזו שאין לה פתרון: על המדינות הגרעיניות להרגיע את אלה השואפות לנשק גרעיני בכך שגם הן עצמן מתפרקות מנשקן, אך באותה נשימה הן מדגישות את הצורך שלהן להמשיך להחזיק בהרתעה גרעינית אמינה נגד אותן מדינות עצמן.

עד אשר לא יהיה עוד צורך נראה לעין בהרתעה גרעינית, יהיה קשה לקדם את היעד של איסור מוחלט של נשק גרעיני. יתרה מזאת, בניגוד לטענות של התומכים החדשים בפירוק נשק, אין זה ברור כלל כי זוהי אסטרטגיה יעילה לטיפול במדינות כמו איראן וצפון קוריאה. יש להתעמת עם מדינות אלה בהתייחס לסכנות האמיתיות מאוד שהן מציגות ליציבות ולשלום האזורי והעולמי.

אף על פי כן, קידום וחיזוק החזון של עולם חופשי מנשק גרעיני הוא יעד ראוי. לכל הפחות הוא מחזק את הטאבו נגד שימוש בנשק גרעיני, ועל אף הפרדוקס שנוצר, הוא עשוי לסייע בשיכוך הדאגה כי הסטנדרט הכפול בתחום הגרעין מחליש את ה"קייס" של הקהילה הבין-לאומית בהתמודדות עם מדינות הנחושות להשיג נשק גרעיני.²¹ כמו שסאם נאן אומר: "אני מתאר את ההתקדמות אל עבר עולם נטול נשק גרעיני כטיפוס על הר, אשר פסגתו היא עולם ללא נשק גרעיני. ייתכן שלא נגיע לשם בימי חיי, אולם עלינו לשים פעמינו במעלה ההר ולא במורדו. עלינו לטפס במעלה ההר יחדיו. זה לא יהיה צעד חד-צדדי. זה חייב להיות טיפוס משותף במעלה ההר בתקווה להגיע אל מישור כדי שילדינו ונכדינו

נשק מוגבל: "שמירת היכולת הדרושה להרתעה ברמה הגבוהה ביותר היא יעד בסיסי למען ביטחוננו. כל מי שמאיימים לתקוף את האינטרסים החיוניים שלנו יחשפו את עצמם למכת נגד חמורה מצד צרפת".¹⁸ נשיא צרפת הרחיק לכת עוד יותר כאשר קשר ישירות את הצורך בהרתעה גרעינית מתמשכת באיום ממדינות כדוגמת איראן: "היום כל אחד חייב להיות מודע לכך שגם טילים גרעיניים של מדינות הנמצאות במרחק רב מאיתנו עלולים להגיע לאירופה בתוך פחות מחצי שעה. אני חושב בייחוד על איראן. איראן מגדילה את טווח הטילים שלה בשעה שחשדות חמורים אופפים את תכנית הגרעין שלה. ביטחונה של אירופה מוטל על כף המאזניים".¹⁹

הקושי לשכנע את המדינות הגרעיניות בצורך לסמוך פחות על נשק גרעיני לביטחונן ולעשות מאמצים משמעותיים יותר לפירוק נשק, מובע בריאיון עם סאם נאן. "אנשים אינם יודעים כי מדינות בעלות נשק גרעיני מתקשות לחשוב על ביטחון לאומי ללא נשק גרעיני. נשק זה נעשה כה רלוונטי", אמר נאן. "אני סבור כי למעצמות הגרעיניות יש סיבות שונות [להחזיק בנשק גרעיני], אולם הכול נובע מתלות פסיכולוגית בנשק גרעיני. אף שסביבת האיום משתנה, הפסיכולוגיה של נשק גרעיני במעצמות הגרעיניות לא השתנתה ברוב המקרים".²⁰

סיכום

אף שהעיסוק בפירוק נשק עולמי זוכה לתנופה, מבט מקרוב בהיגיון שמאחורי מגמה זו – הן מצד גורמים לא רשמיים והן בדרג הרשמי – חושף כי הדברים הם ברוח של "בקרת נשק" יותר מ"פירוק נשק" קלאסי. זאת מאחר שהתומכים החדשים בפירוק נשק ממוקדים באיומים ובטיב היחסים בין מדינות, ולא בכלי הנשק כשלעצמם. הם מצדיקים את טענתם למען פעולה נחושה יותר בהערכות איום משתנות, המאפשרות למדינות להסתכן בצמצומים. מלבד זאת, הם מתמקדים באיום הגובר מהכיוון של מדינות כדוגמת איראן וצפון קוריאה,

בניגוד לטענות של התומכים החדשים בפירוק נשק, אין זה ברור כלל כי זוהי אסטרטגיה יעילה לטיפול במדינות כמו איראן וצפון קוריאה

- 10 “UK Nukes hit new low”, ><http://totalwonkerr.com/1575/uk-nukes-hit-new-low><, 26 February 2008.
- 11 “French Nuclear Reductions”, ><http://www.armscontrolwonk.com/1828/french-nuclear-reductions><, 21 March 2008.
- 12 Norris and Kristensen, “Russian Nuclear Forces, 2008”, p. 54.
- 13 “Fact Sheet: China: Nuclear Disarmament and Reduction”, Ministry of Foreign Affairs of the PRC, ><http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/jks/cjkk/2622/t93539.htm><, 27 April 2004.
- 14 Hans M. Kristensen, “Chinese Nuclear Arsenal increased by 25 percent since 2006, Pentagon Report indicates”, FAS Strategic Security Blog, <http://www.fas.org/blog/ssp/2008/03/chinese_nuclear_arsenal_increa.php>, 8 April 2008.
- 15 “A World Free of Nuclear Weapons? Speech by the Foreign Secretary Margaret Beckett”, <<http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/070625.htm>>, 25 June 2007.
- 16 נועם אופיר, “גרעין הוויכוח: דוקטרינת השימוש בנשק גרעיני של ארצות הברית”, *עדכן אסטרטגי*, 10, מס' 4 (פברואר 2008).
- 17 “Maintaining the UK’s Nuclear Deterrent”, Foreign and Commonwealth Office, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/press-release/2007/03/fco_hp_npr_041206_tridentbeckett>, 9 March 2007.
- 18 “Sarkozy announces French Nuclear cuts, warns Iran”, <http://www.nti.org/d_newswire/issues/2008_3_21.html#26A49F5F>, 21 March 2008.
- 19 שם.
- 20 Kimball and Promper, “A World Free of Nuclear Weapons: An interview with Nuclear Threat Initiative co-chairman Sam Nunn”, *Arms Control Today*, March 2008.
- 21 הצעדים שנקטו ארצות הברית, בריטניה וצרפת מתקבלים בברכה, ואילו רוסיה וסין מפגרות מאחור בנוגע לתנופה חדשה זו. מעניין כי אף שזהו המצב, שלוש המדינות הראשונות נתונות לביקורת על שאינן מקיימות הלכה למעשה את התחייבויותיהן לפירוק נשק, לעתים קרובות יותר משתי המדינות האחרונות.
- 22 שם.
- 10 יוכלו לפחות להוציא את משקפותיהם ולראות את פסגת ההר.”²²

הערות

- 1 המאמר, “A World Free of Nuclear Weapons”, פורסם ב-4 בינואר 2007. לאחרונה כתב פרשן בעניין ההשפעה של המאמר: “קהילת קובעי המדיניות בווינגטון נדהמה מן המאמר הראשון. התנועה לפירוק נשק גרעיני, אשר נחשבה בעבר לתחום פעולתו היחיד של ‘השמאל הרדיקלי’, נולדה מחדש”.
- 2 Brian Finlay, “The Limits of Zero: How the Rush to Abolition May Not Make us More Secure”, Henry L. Stimson Center, 22 January 2008.
- 2 George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, “Toward a Nuclear-Free World”, *Wall Street Journal*, 15 January 2008.
- 3 “כל אחד מן הצדדים מקבל על עצמו להמשיך מתוך כוונה טובה במשא ומתן על צעדים יעילים הקשורים להפסקה בהקדם של מירוץ החימוש הגרעיני ולפירוק נשק גרעיני, ולאמנה לפירוק נשק כולל ומוחלט בכפוף לפיקוח בין-לאומי קפדני ויעיל”.
- 4 Daryl G. Kimball and Miles A. Promper, “A World Free of Nuclear Weapons: An interview with Nuclear Threat Initiative co-chairman Sam Nunn”, *Arms Control Today*, March 2008.
- 5 “Toward a Nuclear-Free World” *Wall Street Journal*, 15 January 2008.
- 6 הטבלה מתבססת על הנתונים המובאים ב: Hans M. Kristensen, “Status of World Nuclear Forces”, < <http://www.nukestrat.com/nukestatus.htm> >, 3 January 2008; Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, “Russian Nuclear Forces, 2008”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, May-June 2008, pp. 54-55; Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, “US Nuclear Forces, 2008”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, March-April 2008, pp. 50-52.
- 7 Norris and Kristensen, “US Nuclear Forces, 2008”, p. 50.
- 8 שם.
- 9 “Maintaining the UK’s Nuclear Deterrent”, Foreign and Commonwealth Office, >http://www.fco.gov.uk/resources/en/press-release/2007/03/fco_hp_npr_041206_tridentbeckett<, 9 March 2007.

הירוק היום שחור מאוד, והשחור היום ירוק מאוד: הדולר, הנפט, ארצות הברית ומדינות המפרץ

ניצן פלדמן

בפגישה שנערכה בשנת 1971 בין ג'ון קונלי, שר האוצר של ממשל ניקסון, ובין כמה מעמיתיו האירופים טבע שר האוצר של ארצות הברית את האמרה: "הדולר הוא המטבע שלנו, אך הוא הבעיה שלכם". אך שעברו יותר מ-37 שנה מאז הוטבעה אמרה זו, נראה כי היא התיאור הקולע ביותר לכמה מהמתחים המרכזיים המלווים את מערכת הכלכלה העולמית גם בימים אלו. אמנם הדולר הוא המטבע של ארצות הברית, אך בשל תפקידיו כאמצעי החליפין שרוב המסחר הבין-לאומי מתבצע באמצעותו, כיחידת המדידה לתמחור הנפט ולתמחור סחורות אחרות וכמטבע הרזרבה הדומיננטי של מרבית הבנקים המרכזיים, הצלילה שחלה בערכו בשנה האחרונה היא בעייתן של כלכלות רבות ברחבי העולם.

ואולם, להבדיל ממה שאפשר להבין מציטוטו של שר האוצר של ארצות הברית לשעבר, השחיקה בערכו של הדולר איננה עוד רק הבעיה "שלכם", אלא היא גם אחד האתגרים הכלכליים המרכזיים שהממשל האמריקאי נאלץ להתמודד עמו בימים אלו, והיא אף עשויה להיות אתגר אסטרטגי מרכזי עבור קובעי מדיניות החוץ של ארצות הברית, אם תמשיך מגמת הירידה בדולר ללוות את המסחר גם בחודשים הקרובים.

עדות לדאגה ממצבו העגום של הדולר בקרב מעצבי המדיניות במישור האסטרטגי אפשר למצוא בדברים אשר השמיע מיקל מקונל, ראש המודיעין הלאומי, בתדריך לוועדת המודיעין של הסנאט בפברואר השנה. בד בבד עם התייחסות לסוגיות הביטחון המוכרות, הפתיע מקונל את חברי הוועדה כאשר קבע כי ירידת הדולר עלולה להשפיע מאוד על הביטחון הלאומי של ארצות הברית.

עשויות לתפוס תאוצה ולגלוש ליצרניות נפט נוספות, אם ימשיך להתערער האמון במטבע האמריקני.¹ בחינת הדיון הכלכלי-פוליטי המתקיים בימים אלו בתוך מדינות המפרץ וכן מעקב שוטף אחר הדיונים בין חברות אופ"ק מלמדת כי אכן, כמה מיצרניות הנפט הגדולות מנסות ליזום מהלכים

אש המודיעין הלאומי ציין כי הירידה שחלה בערכו של הדולר בשנת 2007 הובילה את סוריה, את איראן ואת לוב לדרוש מיבואניות הנפט שלהן לשלם עבורו במטבעות שאינם דולר וכי היא תרמה להחלשתה של כוויית להפסיק להצמיד את המטבע המקומי שלה לדולר. לטענתו, מגמות אלו

ניצן פלדמן, חוקר חבר, תכנית ניובאואר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

שיאפשרו להקטין – ואולי אף לבטל – את התלות הישירה הקיימת בין הדולר ובין נפט. ואולם, בעוד איראן וונצואלה מונעות משיקולים פוליטיים ומנסות לקדם את הרעיון של הפסקת תמחור הנפט בדולרים מכיוון שהן סבורות כי המהלך יוכל לפגוע בהגמוניה של ארצות הברית, הדיון המתקיים בערב הסעודית וביתר מדינות המפרץ אשר לצורך להקטין את התלות הקיימת בין ביצועי כלכלתן ובין ביצועיו של הדולר קיבל תאוצה עקב האתגרים הכלכליים שירידת הדולר מציבה בפניהן.

מאמר זה יפרט מה הם אותם תהליכים כלכליים גלובליים שהתרחשותם מחזקת את הקולות במדינות המפרץ אשר קוראים להקטנת התלות בדולר האמריקני. הניתוח שאציג מלמד כי המשך הירידה בדולר עלול להגביר הן את הקולות הקוראים למדינות המפרץ לשנות את משטר שער החליפין ולנתק את הצמדת המטבע המקומי לדולר והן את הקולות המציעים לזנוח את מערכת תמחור הנפט בדולר. הואיל ומעמדו של הדולר הוא מרכיב מרכזי בהבטחת מעמדה של ארצות הברית בזירה הבין-לאומית, אפשר להעריך כי התגברותם של קולות אלו תלווה במאמץ דיפלומטי מצד ארצות הברית, שתנסה להבטיח כי ידידותיה במפרץ לא יפתיעו אותה במהלכים כלכליים חד צדדיים, אשר עלולים לפגוע במעמדו של הדולר.

מדוע דולר נמוך הוא בעיה של מדינות המפרץ?

כל מי שעקב אחרי המגמות במשק הנפט העולמי בשנים האחרונות יודע כי הגידול בביקוש למוצרי אנרגיה, אשר הונע מצמיחתם של השווקים המתעוררים, לצד גידול מתון בלבד בהיצע הנפט העולמי, הם האחראיים המרכזיים למגמת העלייה שנרשמה במחיר הנפט משנת 2002. מרבית יצרניות הנפט הגיעו לקצה גבול יכולת ההפקה שלהן, ולפיכך כל ידיעה על התגברות מתחים פוליטיים שעלולים לפגוע בקצב ההפקה של אחת מהן מקפיצה את מחיר

הנפט. ואולם, מאז פרוץ המשבר בשוק המשכנתאות בארצות הברית בקיץ 2007, חלק נכבד מהשיח הכלכלי על הנעשה במשק האנרגיה עבר מהתמקדות בגורמים הֶאֱלִיִים והפוליטיים להענקת משקל יתר לגורמים הספקולטיביים. הן כלכלנים רבים והן יצואניות הנפט טוענים כי הזינוק שנרשם במחיר הנפט בשנה האחרונה נובע לא רק ממחסור בהיצע, אלא הוא בעיקר תולדה של חולשת הדולר ושל אי־הוודאות השוררת בשווקים הפיננסיים.

הקשר ההפוך בין ערך הדולר ובין מחיר הנפט נעוץ בעובדה שהשקעה בשוק הסחורות נחשבת דרך מקובלת להתגונן מפני נזקי האינפלציה. חששם של המשקיעים מפני משבר כלכלי שילווה באינפלציה והחשש מפני ירידות נוספות בגובה הריבית בארצות הברית ובערכו של הדולר מזרימים ביקושים לנכסים ממשיים, כגון נפט. מלבד זאת, מכיוון שהנפט מתומחר בדולרים, רווחי חברות הנפט והיצואניות נפגעים כאשר חל פיחות בערכו, ומשום כך עלייה במחיר הנפט היא מנגנון תיקון לשחיקה בערך הדולר. כך נוצר מצב שהסימנים והידיעות על האטה אפשרית בכלכלת ארצות הברית – ידיעות שבדרך כלל מורידות את מחיר הנפט הואיל והן מעידות על ירידה אפשרית בביקוש – לא זו בלבד שאינן פוגעות במחיר הנפט, אלא שהן דווקא דוחפות את הביקוש לחוץ נפט וגוררות זינוק במחירו.²

לכאורה היה אמור תהליך זה לעורר אופטימיות רבה בקרב יצרניות הנפט מהמפרץ שיצוא הנפט הוא המקור למרבית התוצר שלהן, אך לצד תחזיות ורודות בנוגע להמשך הצמיחה המהירה שהתהליך צפוי להעניק למדינות המפרץ, עלייה במחירי הנפט – אשר מונעת מירידת ערכו של הדולר – מציבה אתגרים ודילמות לא פשוטות עבורן. האתגר האקוטי ביותר הנובע מהתהליך המתואר הוא התגברות קצב האינפלציה, אשר שברה בחודשים האחרונים שיאים של עשרות שנים בכל חברות ה־Gulf Cooperation Council (ערב הסעודית, כוויט, איחוד האמירויות הערביות, עומאן, קטאר ובחריין).

הגידול בביקוש למוצרי אנרגיה, אשר הונע מצמיחתם של השווקים המתעוררים, לצד גידול מתון בלבד בהיצע הנפט העולמי, הם האחראיים המרכזיים למגמת העלייה שנרשמה במחיר הנפט משנת 2002

של מוצרי מזון בסיסיים. במילים אחרות, מדינות המפרץ מנהיגות מדיניות מחזורית, וזו יכולה לתרום להאצה נוספת בקצב האינפלציה.

האינפלציה בערב הסעודית שברה בפברואר 2008 שיא של 27 שנים, בהגיעה ל-8.7 אחוזים, והבנק המרכזי במדינה מעריך כי קצב האינפלציה השנתי עלול להגיע ב-2008 לעשרה אחוזים. תמונה חמורה עוד יותר מצטיירת בקטאר ובאיחוד האמירויות הערביות, שקצב האינפלציה השנתי בהן הגיע ב-2007 לכ-14 אחוזים וכ-11 אחוזים (שיא של 19 שנים) בהתאמה. גם בחריין ועומאן, יצרניות הנפט אשר אינן חברות באופ"ק, סובלות משיעורי אינפלציה גבוהים.⁵ ראוי לציין כי גם כווית, אשר החליפה במאי 2007 את הצמדת המטבע המקומי לדולר בהצמדה לסל מטבעות, סובלת משיעורי אינפלציה גבוהים. חלקו היחסי של הדולר בסל המטבעות שהדינר הכוויתי מוצמד אליו גבוה, ומשום כך גם כווית נאלצת לעקוב אחרי המדיניות המוניטרית של ארצות הברית ולהוריד ריבית.

הבנת ההשפעה של נתונים אלו על המצב הכלכלי-פוליטי במדינות המפרץ מתחדדת כאשר מפלחים את עליית המחירים על פי חלוקה למגזרים הכלכליים השונים. חלק נכבד מקצב האינפלציה בערב הסעודית מונע מהעלייה במחירי השכירות (18 אחוזים) ומהעלייה במחירי המזון (13 אחוזים). קצב עליית מחירי המזון ביתר חברות ה-GCC גבוה אף יותר מכיוון שהיקף יבוא המזון שלהן גבוה מזה של ערב הסעודית.

מהומות המזון שפקדו אזורים רבים בעולם לא פסחו גם על ערב הסעודית, על איחוד האמירויות ועל כווית. ראוי לציין כי העלייה במחיר הנפט וכן מרבית הגורמים שמניעים עלייה זו הם אותם הגורמים שהביאו לזינוק של עשרות אחוזים במחיר מוצרי המזון ברחבי העולם. צמיחתן של סין ושל הודו הגדילה בעשרות אחוזים לא רק את הביקוש לנפט, אלא גם את הביקוש העולמי למוצרי מזון בסיסיים. הזינוק במחירי הנפט מאיץ את הניסיונות להרחיב

הזינוק המתמיד במחיר הנפט מניע תנופה כלכלית חסרת תקדים במדינות ה-GCC, וזו יוצרת בטבעיות גידול חד בביקוש למוצרי ההשקעה ולמגוון מוצרי צריכה. אך העלייה החדה בקצב האינפלציה במדינות המפרץ נובעת לא רק מהגידול בביקושים הנרשם במרבית המגזרים הכלכליים, אלא היא גם תולדה של ירידת ערך הדולר.

הקשר ההדוק בין מצבו של הדולר ובין עליית המחירים במדינות המפרץ נובע ממשטר שער החליפין שהן מנהיגות. למעט כווית, כל חברות ה-GCC מנהיגות משטר שער חליפין קבוע (PEG), שבו המטבע המקומי מוצמד לדולר. כלומר, ערכו הנומינלי של שער החליפין מקובע לדולר, והוא אינו מושפע מתנאי ההיצע והביקוש בשוק מטבע החוץ. לפיכך מיליארדי הדולרים הזורמים למפרץ בשל העלייה במחירי הנפט אינם מחזקים את ערכו של שער החליפין המקומי, והירידה בערכו של הדולר לעומת המטבעות המרכזיים ברחבי העולם מביאה לשחיקה נאלצת גם בערכם של המטבעות המקומיים במפרץ. מרבית היבוא של חברות ה-GCC מגיע לא מארצות הברית אלא מהמזרח ומגוש האירו, ולפיכך השחיקה בערך הדולר מקפיצה את המחיר שהן נאלצות לשלם עבור הסחורות וחומרי הגלם המיובאים.

מדינות ה-GCC חייבות – כדי לשמור על משטר שער החליפין שלהן – לאמץ את המדיניות המוניטרית של ה"פדראל ריזרב", אשר מנסה בימים אלו לחלץ את ארצות הברית ממיתון באמצעות הורדת ריבית אגרסיבית.³ כלומר, מדינות המפרץ אינן יכולות לצנן את הכלכלה באמצעות העלאת ריבית, אלא הן נאלצות לשמור על רמת ריבית נמוכה דווקא בתקופה שכלכלתן צומחת בקצב מהיר. הואיל והיכולת לרסן את קצב האינפלציה באמצעות מדיניות מוניטרית כמעט אינה קיימת⁴ הממשלות נאלצות לפצות על שחיקת השכר הריאלי באמצעות העלאת השכר במגזר הציבורי, באמצעות הרחבת הסובסידיות שהממשלה נותנת על שורה של מוצרים וכן באמצעות הגברת הפיקוח על מחיריהם

**היצע היתר של
אופ"ק, שרובו
ככולו מצוי בערב
הסעודית, הוא
כשני מיליון
חביות נפט ביום
בלבד**

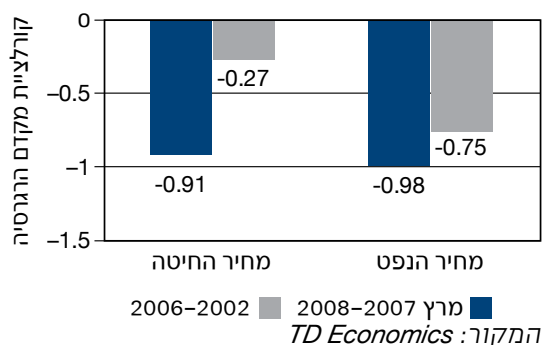
על כל פנים, לעת עתה מדינות המפרץ חוששות שמא גלישה אפשרית למיתון עולמי תביא לירידה בביקוש העולמי לנפט ולירידה במחירו, ומשום כך הן אינן מעוניינות להגביר את קצב ההפקה ולהוביל וולונטרית מהלך שיפגע בהכנסותיהן בהווה. קרטל אופ"ק סירב בפגישתו האחרונה בחודש מארס להיענות לדרישתה של ארצות הברית להגדיל את קצב הפקת הנפט. שכיב חליל, נשיא אופ"ק, הצהיר כי אין בכוונת הקרטל לעסוק בשינוי מדיניות המכסות עד פגישתו הבאה, שתיערך בספטמבר, משום שהעלייה במחיר הנפט נובעת מ"ניהולה הכושל" של כלכלת ארצות הברית וממצבו של הדולר, והיא אינה מבטאת חוסר בהיצע.

רצונן של מדינות המפרץ להמשיך וליהנות מהתנופה הכלכלית שהגאות בשוק הנפט מעניקה להן מצד אחד והחשש שנזקי האינפלציה יקחו את הישגי הצמיחה וייצרו מתחים פוליטיים מצד אחר העלו לסדר היום את הקריאה לשנות את משטר שער החליפין ולזנוח את ההצמדה הקבועה לדולר. פרסום נתוני האינפלציה של חודש פברואר והתגברות התחזיות הצופות עלייה נוספת במחירי המזון העולמי הניעו גל של ספקולציות שלפיו אחת או כמה מחברות ה-GCC עשויות להודיע בפתאומיות על הפסקת ההצמדה לדולר כדי לבלום את עליית המחירים.⁷ בתחילת אפריל נראה היה כי ספקולציות אלו עומדות לרדת מסדר היום, זאת לאחר שאיחוד האמירויות הודיע כי אין בכוונתו לשנות את משטר שער החליפין. גם ההתקדמות שנרשמה במשא ומתן בין נגידי הבנקים המרכזיים – משא ומתן שתכליתו לכונן איחוד מוניטרי בין חברות ה-GCC עד שנת 2010 – הרגיעה לפרק זמן את ההערכות שמא תודיע אחת ממדינות המפרץ בפתאומיות על נטישת הדולר. נגיד הבנק המרכזי של ערב הסעודית דאג לציין בדיונים כי המטבע של האיחוד המוניטרי המתוכנן יהיה צמוד לדולר. לטענתו, במשך שנים הייתה ההצמדה לדולר גורם מייצב שעזר למדינות המפרץ למשוך השקעות ישירות מצד זרים ולעודד

את השימוש בתחליפי אנרגיה המופקים מקני סוכר ומתירס, והממשלות המעודדות את החקלאים לגדל גידולים אלו לצורכי הפקת אתנול גורמות עלייה במחירים. מלבד זה, גם מחירי המזון מושפעים מהמסחר הספקולטיבי, והחשש מאינפלציה ומירידת הדולר מרחיב את היקף המסחר האלקטרוני בחוזים על מוצרי מזון כשם שהוא מגדיל את הביקוש להשקעה בחוזי הנפט.

הקשר ההדוק בין מחיר הנפט למחיר מוצרי המזון מלמד כי מדינות המפרץ יכולות למתן במידה מסוימת את המתחים הפוליטיים שעליית מחירי המזון גוררת במדינתם ובמדינות נוספות בעולם הערבי. החלטה על הגברת קצב הפקת הנפט תוריד את מחירו, ולפיכך היא עשויה להוריד גם את מחירי מוצרי המזון, ואף ייתכן שהיא תתרום להתחזקות הדולר. עם זאת, יש לזכור כי היצע היתר של אופ"ק, שרובו ככולו מצוי בערב הסעודית, הוא כשני מיליון חביות נפט ביום בלבד, ועל כן מידת ההשפעה הטמונה בהגברת קצב שאיבת הנפט על ירידת מחירי המזון אינה ברורה.⁶

המתאם בין ערך הדולר ומחיר החיטה



כפי שניתן לראות בתרשים, המתאם השלילי בין ערך הדולר ובין מחיר הסחורות התחזקה בשנה וחצי האחרונות לעומת השנים 2006-2002. כלומר, ירידה של הדולר באחוז גוררת עלייה חדה יותר במחיר הסחורות כיום, לעומת ההשפעה שגררה ירידה של אחוז בערך הדולר בין השנים 2006-2002.

תמחור הנפט בדולרים. אחמניג'אד וצ'אבס טוענים שאחד הגורמים המשמרים את מוכנותן של כלכלות העולם ושל גופים פיננסיים לצבור דולרים נובע מביטחונם באפשרות להמיר את הדולרים לנפט. ונצואלה ואיראן – אשר מנסה מתחילת השנה להנהיג מסחר אלקטרוני בחוזי נפט שצמודים למטבע האיראני – רואות בירידת הדולר הזדמנות מצוינת "לנגח" את ארצות הברית ולהוביל מהלכים שיערערו את הקשר ההיסטורי הקיים בין הנפט לדולר. ירידה פתאומית של אחת מחברות ה-GCC מהצמדת המטבע המקומי לדולר עשויה להעניק רוח גבית למהלכים אלו.

עם זאת, חשוב לציין כי שבירת מערכת ה-Petrodollar אינה מהלך פשוט שיכול להתרחש בן-לילה. ראשית, אפשר להטיל ספק ביכולת של האירו או של מטבעות אחרים להחליף את מערכת ה-Petrodollar. אך מעבר לכך ירידת ערכו של הדולר אינה מלמדת בהכרח על ירידה בחשיבתו. אחמדינג'אד יכול להצהיר מעל כל בימה כי הדולר הוא "פיסת נייר חסר ערך", אך נייר זה מרכיב יותר מ-65 אחוזים מכלל העתודות של הבנקים המרכזיים ברחבי העולם. זוהי הסיבה שרבים סבורים כי ארצות הברית תמשיך ליהנות עוד זמן רב מהיתרונות שהדולר מעניק לה. לדעת רבים, העובדה שמדינות רבות צברו מיליארדי דולרים מבטיחה את מעמדו של הדולר הואיל ואותן מדינות יחששו לפגוע בערך נכסיהן ומשום כך הן לא ימהרו לגוון בקיצוניות את יתרות מטבע החוץ שלהן ולהקטין את הביקוש לנכסים דולריים.⁸

על פי השקפה זו, למדינות המפריץ אין אינטרס להוביל מהלך חד צדדי שעלול לגרום לשחיקה מהירה בערך הדולר, ולפיכך הן לא ירדו מההצמדה לדולר אם תהיה להם סיבה להאמין שמהלך שכזה יגרום לנטישת הדולר מצד מדינות וגופים פיננסיים נוספים.

חשוב לציין שבשל ירידת הדולר היצוא של ארצות הברית תחרותי יותר, ולפיכך יש הרואים

את התחרותיות של המגזרים שאינם שייכים למגזר האנרגיה.

ואולם, הצהרות אלו לא הצליחו להפסיק את העיסוק של התקשורת המקומית, של גורמים רשמיים ושל גופים פיננסיים בין-לאומיים בסוגיה לאורך זמן. גופים פיננסיים רבים מעריכים שהתגברות האינפלציה והתעצמות מהומות המזון תגרום לאחת מחברות ה-GCC לבחון ברצינות את האפשרות לרדת מההצמדה לדולר כבר במהלך החודשים הקרובים.

האם התהליך צריך להדאיג את ארצות הברית, ומדוע?

כמו שהוצג במבוא, האפשרות כי אחת ממדינות המפריץ תודיע באופן פתאומי על שינוי משטר שער החליפין שלה מעוררת דאגה בארצות הברית. צעד כזה עשוי לאותת על ירידה פרמננטית בביקוש לנכסים דולריים מצד המדינה שנתשוש את ההצמדה, ומלבד זה, הוא עלול להעיד על איבוד אמון נוסף בכלכלת ארצות הברית ובמטבע שלה.

רבים רואים באיבוד אמון בדולר איום על האינטרס הלאומי של ארצות הברית הואיל ולדעתם מעמדו הוא אחד ממקורות העצמה של ארצות הברית. עצם הדבר שארצות הברית משלמת עבור מוצרי היבוא שלה במטבע שהיא עצמה מדפיסה מעניק לה מעמד ייחודי במערכת הכלכלית, ומעמד זה מאפשר לה לממן בקלות את פעילותה הפנימית והבין-לאומית. נכונותן של מדינות כמו סין וערב הסעודית, לקבל עבור תוצרתן דולרים וכן נכונותן לקנות בדולרים אלו איגרות חוב שממשלת ארצות הברית מפיקה מאפשרות לארצות הברית לשמור על ריביות נמוכות ולחסוך בהוצאות על "הגירעון הכפול" שלה (גירעון בתקציב לצד גירעון במאזן התשלומים). מלבד זה, נכונותן של כלכלות העולם לצבור דולרים מעניקה לארצות הברית את היכולת להגביר את קצב הדפסתם בלי ליצור לחצים אינפלציוניים פנימיים. אם כן, אין זה מפתיע שאויבותיה של ארצות הברית באופ"ק מנסות לקדם את הרעיון של הפסקת

שבירת מערכת ה-Petrodollar אינה מהלך פשוט שיכול להתרחש בן-לילה. אפשר להטיל ספק ביכולת של האירו או של מטבעות אחרים להחליף את מערכת ה-Petrodollar



משמעויות

קשה לקבוע חד-משמעית איזו משתי ההערכות שהוצגו בפרק הקודם נתמכת על ידי התהליכים המתרחשים במפרץ בחודשים האחרונים. מצד אחד בהחלט אפשר להצביע על עלייה ברצונן של יצרניות הנפט לגוון את יתרות המט"ח שלהן ולחפש באמצעות קרנות ההון הממשלתיות השקעות חלופיות לאיגרות החוב האמריקניות, ומצד אחר התמיכה הלא מסויגת שערב הסעודית העניקה למשטר שער החליפין שלה – למרות הלחצים האינפלציוניים שהוא יוצר – היא דוגמה מצוינת לקושי שלה ושל מדינות נוספות להוביל מהלך שיפגע בנכסיהם הדולריים.

עם זאת, שני התהליכים מלמדים כי כאשר מחירי הנפט עולים וכאשר הכלכלה של ארצות הברית נכנסת לקשיים, התלות של ארצות הברית בידידותיה במפרץ מעמיקה. תלות זו אינה טמונה עוד רק בהחלטותיהן של מדינות המפרץ על קצב הפקת הנפט, אלא היא התרחבה גם למדיניות ההשקעה הבין-לאומית ולהחלטות המוניטריות שלהן.

ניתן להעריך כי ירידה נוספת בערכו של הדולר לצד התגברות קצב האינפלציה והמשך העלייה במחירי המזון ברחבי העולם יגבירו את הלחץ על מדינות המפרץ לוותר על הצמדת המטבע המקומי לדולר. ארצות הברית עשויה להגיב לתרחיש זה בשני

בשינוי משטר החליפין במדינות המפרץ דווקא מהלך מבורך שיוכל לשפר את האיזון המסחרי במערכת הבין-לאומית.⁹

ואולם, לצד הערכות אלו אפשר להצביע על גל של מחקרים שמציגים תמונה שונה בתכלית. מחקרים רבים אשר פורסמו בשנתיים האחרונות קובעים כי העלייה ב"גירעון הכפול" של ארצות הברית תקטין בסופו של דבר את נכונותן של מדינות רבות לצבור איגרות חוב אמריקניות, ותהליך זה יביא בסופו של דבר לשחיקה במעמדו של הדולר כמטבע הרזרבה העיקרי בעולם ויפגע בהגמוניה של ארצות הברית. אמנם המדינות שצברו נכסים במיליארדי דולרים חוששות לפגוע בערך נכסיהן, אך בריחה של גורם גדול אחד מהדולר עלולה ליצור גל שיסחף מדינות רבות אשר יבקשו להיפטר במהירות מנכסיהם הדולריים כדי למזער נזקים.¹⁰

ניתן ליישם היגיון זה גם כלפי סוגיית שער החליפין במדינות המפרץ: למדינות המפרץ אין אינטרס בהפלת הדולר, אך יתכן שנוקי האינפלציה שהצמדה למטבע האמריקאי מסבה להן תדחוף אותן לבצע מהלך שעשוי לפגוע בסופו של דבר בערך נכסיהם הדולריים.

תופעה נוספת שמחזקת את החשש מפני ירידה במעמדו של הדולר היא התרחבות פעילותן של קרנות ההשקעה הממשלתיות (Sovereign Wealth Fund). סין ויצרניות הנפט צברו בשנים האחרונות איגרות חוב אמריקניות במאות מיליארדי דולרים, ולפיכך הן אינן חוששות לחפש נתיבי השקעה מסוכנים יותר שיעניקו להן תשואות גבוהות מן התשואות של אגרות החוב האמריקניות. התרחבות ההשקעות בנתיבים חלופיים ברחבי העולם באמצעות קרנות ההון הממשלתיות צפויה להתגבר אם ימשיך להיחלש הדולר והריבית בארצות הברית תישאר נמוכה, ולפיכך הביקוש לאיגרות חוב אמריקניות ולנכסים דולריים עשוי לרדת.¹¹

**ירידה נוספת
בערכו של הדולר
לצד התגברות
קצב האינפלציה
המשך העלייה
במחירי המזון
ברחבי העולם
יגבירו את הלחץ
על מדינות
המפרץ לוותר על
הצמדת המטבע
המקומי לדולר**

- הכלי המוניטרי העיקרי שמדינות המפרץ יכולות להפעיל הוא העלאת יחס הרזרבה לבנקים המסחריים.
- 4 אופנים: יתכן שהממשל האמריקאי ישיק מאמץ דיפלומטי שתכליתו להבטיח כי מדינות המפרץ לא יתפתו לשנות את משטר שער החליפין שלהן; אך לחילופין, אם ארצות הברית תשוכנע כי אחת או יותר מחברות ה-GCC אכן מתכוונות לרדת מהצמדה לדולר בשל הלחצים הכלכליים והפוליטיים שהאינפלציה גוררת, היא עשויה להעניק גיבוי למהלך, על מנת להבהיר כי נטישת הדולר אינה מתרחשת על רקע משבר בינה ובין ידידותיה במפרץ.
- 5 "Saudi inflation could top 10 pct before easing — cbank", *Guardian*, April 23, 2008.
- 6 יש ויכוח אשר לגודל היצע היתר העולמי. כך למשל ה-Oil Market Intelligence טוען כי היצע היתר של ערב הסעודית גבוה ביותר ממיליון חביות ליום מהכמות שהיא מצהירה עליה.
- 7 אפשר למצוא מאות כתבות שפורסמו בנושא הן בעיתונים המתמקדים בכלכלת המפרץ והן בעיתוני הכלכלה האמריקניים. ראו למשל: Chip Cummis, "Inflation Challenge Persian Growth", *The Wall Street Journal*, March 13, 2007.
- 8 כך למשל עמדה המושתתת על היגיון זה מציג נגיד הבנק הפדרלי, בן ברננקי. סקירת ספרות שמציגה את הטענות להישמרות מעמדו של הדולר אפשר למצוא ב: Craig K. Elwell, "Dollar Crisis: Prospect and Implication", *CSR Report for Congress* RL34311, January 8, 2008.
- 9 ראו למשל: Brad Setser, "The Case for Exchange Flexibility in Oil-Exporting Economies", *Peterson Institute for International Economist*, Policy Brief, November 2007. <http://www.petersoninstitute.org/publications/pb/pb07-8.pdf>
- 10 טענות אלו עולות בכתיבתו של ג'פרי פרנקל; לדבריו, האירו עשוי לעקוף את הדולר כמטבע הרזרבה של העולם בתוך 15 שנים. Jeffrey Frankel and C. Menzie, "The Euro May Over the Next 15 Years Surpass the Dollar as Leading International Currency. אפשר למצוא *International Finance (Forthcoming)*. [http://ksghome.harvard.edu/~jfrankel/EuroVs\\$-:IFdebateFeb2008.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~jfrankel/EuroVs$-:IFdebateFeb2008.pdf)
- 11 מסקנות ברוח זו אפשר למצוא ב: Flynt Leverett, "Black is the New Green", *The National Interest*, (January 2008). עם זאת, אפשר למצוא ספרות מקיפה שאינה רואה בהתפשטות התופעה איום על היציבות הפיננסית של ארצות הברית. ראו Robert Kimmitt, "Public Footprints in Private Markets: Sovereign Wealth Fund and the World Economy", *Foreign Affairs* (January/February 2008), pp. 119-130.
- ישנו הבדל באופן שבו יפרשו השווקים הכרזה חד צדדית על ביטול ההצמדה לדולר לעומת החלטה זהה שתתקבל באישור ארצות הברית. אך מעבר לכך, החלטה חד צדדית על שינוי משטר שער החליפין מצד מדינות המפרץ טומנת בחובה גם השלכות כלכליות ופוליטיות ארוכות טווח, שכן היא עשויה להיות שלב משמעותי ראשון בבחינה מחודשת של מערכת תמחור הנפט בדולרים.
- למרות שעדיין קשה להעריך באילו משתי הדרכים המתוארות תנקוט ארצות הברית, ניתן לקבוע בוודאות גבוהה שקצב הביקורים של גורמים אמריקאים רמי דרג במפרץ ילך ויגבר כל עוד הדולר ימשיך לרדת.

הערות

- 1 Judy Shelton, "Security and the Falling Dollar", *The Wall Street Journal*, February 15, 2008
- 2 קיימות סקירות רבות של אנליסטים אשר חוזות כי תהליך זה ישתנה בקרוב וכי התגברות הסימנים למיתון בארצות הברית תוביל בסופו של דבר לחששות לירידה של ממש בביקוש לנפט, ותהליך זה יניע ירידה במחיר הנפט. כך למשל בית ההשקעות "לימן ברדרס" טוען כי כבר היום אפשר להבחין בהתרופפות הקורלציה ההפוכה בין ערך הדולר למחיר הנפט.
- 3 אם לא יאמצו מדינות המפרץ את המדיניות המוניטרית של ארצות הברית, הן עלולות לחוות מתקפה ספקולטיבית על המטבע שלהן.

צפון קוריאה – איראן – סוריה: מאפייניו הצבאיים של ציר הרשע

יורם עברון

אספקת טכנולוגיית הגרעין מצפון קוריאה לסוריה, אשר נחשפה לכאורה בעקבות פעולת חיל האוויר של ישראל בספטמבר אשתקד ובדיון שנערך לפני כחודש בקונגרס האמריקני, היא מרכיב אחד בלבד ביצוא הטכנולוגיה הצבאית מצפון קוריאה למדינות המזרח התיכון בכלל ולאיראן ולסוריה בפרט. למעשה, היצוא הצבאי מצפון קוריאה למזרח התיכון רב ומגוון, ובין האמצעים השונים שנכללים בו אפשר לציין מכירת טכנולוגיית טילים, העברת חומרים כימיים, טכנולוגיה גרעינית ואף סיוע לחזבאללה.

מצב זה אינו מעודד מבחינת ישראל משום שצפון קוריאה איננה מצייתת להסכמי בקרת נשק בין-לאומיים ואינה נמנעת מהעברת טכנולוגיות נשק להשמדת המונים. אופיו הקיצוני והמסוגר של המשטר הצפון קוריאני מחמיר את הבעיה עוד יותר, שכן שיקוליו, תהליכי קבלת ההחלטות שלו ושאר מרכיבי השלטון המשפיעים על פעולות המדינה אפופים חשאיית כבדה. מטרת המאמר היא לנסות ולהאיר את היבטיהן השונים של העברות הנשק והטכנולוגיה הצבאית מצפון קוריאה לאיראן ולסוריה, ובכך ליצור תשתית לדיון על אפשרויותיה ומגבלותיה של ישראל בהתמודדותה עמן.

המעורבות הצבאית של צפון קוריאה במזרח התיכון

יצוא הנשק מצפון קוריאה למזרח התיכון החל בשנות השמונים, ומדינות היעד כללו בתקופות שונות את לוב, תימן, מצרים, איראן וסוריה. כיום, בשל הלחץ הבינ-לאומי להפסקת הקשרים הצבאיים עם צפון קוריאה,¹ נותרו איראן וסוריה שותפותיה העיקריות, ושותפות זו ממקדת את העניין העולמי בקשריה של צפון קוריאה עם המזרח התיכון. מסיבה זו, ומכיוון שאיראן וסוריה נתפסות כמוקדי האיום החיצוניים העיקריים של ישראל, ישנה חשיבות עיקרית לקשר של צפון קוריאה עם שתי מדינות אלה.

ככל הידוע, שיתוף הפעולה הרחב ביותר של צפון קוריאה עם מדינות המזרח התיכון מתרחש בתחום הטילים הבליסטיים. ראשיתו של הקשר בשלהי מלחמת איראן-עיראק, עת נדרשה איראן להצטייד בטילים כתגובה למתקפת הטילים מעיראק. צפון קוריאה הייתה הספקית העיקרית שלה, ובזמן המלחמה ולאחריה סיפקה לה מאות טילי סקאד B (טווח 280-320 ק"מ). איראן, אשר אימצה מדיניות של הישענות עצמית, החליטה שבשל חשיבותם האסטרטגית עליה לרכוש יכולת עצמאית של פיתוח וייצור טילים. גם הפעם נרתמה צפון קוריאה (וכן סין ורוסיה) לעזרתה, ומילאה תפקיד מרכזי בהקמת

יורם עברון, חוקר חבר, תכנית ניובאואר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

סקאד C ו-12-18 משגרים, וכחלק ממנו העבירה צפון קוריאה לסוריה גם קו הרכבה וייצור, אשר כמה מהטילים הכלולים בעסקה הורכבו בו. בשנת 2000 היו דיווחים שהשתיים חתמו גם על עסקה למכירת טילי סקאד D, ומתוקף עסקה זו קיבלה סוריה כמה עשרות טילים.⁴ ולבסוף, צפון קוריאה גם מסייעת לסוריה ולאיראן בבניית מתקני אחסון תת-קרקעיים למערכות הטילים; עוזרת להן בתחזוקת מאגר הטילים; וחולקת עמן ידע מצטבר מניסויי הטילים שהיא עורכת.⁵ בסיכומו של דבר, איראן וסוריה פיתחו בעזרת צפון קוריאה את יכולות הייצור והמאגרים הגדולים ביותר של טילים בליסטיים במזרח התיכון, למעט ישראל.⁶

תחום נוסף שמדינות אלה משתפות בו פעולה הוא ככל הנראה הגרעין. מה תכולתו, היקפו ומשך הזמן של שיתוף הפעולה – על שאלות אלה קשה יותר להשיב, שכן המידע הקיים בנושא מוגבל מאוד.⁷ מה שבכל זאת ידוע הוא כי אף על פי שתכניות הגרעין של צפון קוריאה ואיראן מתקדמות לכאורה בנתיבים שונים – התכנית הצפון קוריאנית מבוססת על פלוטוניום והתכנית האיראנית על אורניום מועשר, ייתכן שיתוף פעולה טכנולוגי ביניהן. ראשית, תכניות הגרעין של שתי המדינות מבוססות גם על ידע ועל רכיבים שנרכשו מרשת ההפצה הלא חוקית של עבד אל-קאדר ח'אן, אבי תכנית הגרעין הפקיסטנית; שנית, קיים חשד שבד בבד עם תכנית הפלוטוניום ניהלה צפון קוריאה בחשאי גם תכנית המבוססת על העשרת אורניום.⁸ גורמים אלה, וכן העובדה ששאר הספקיות של תכנית הגרעין האיראנית (בעיקר רוסיה וסין) צמצמו מאוד את שיתוף הפעולה עמה בשל הלחץ הבין-לאומי, מעוררים חשד שצפון קוריאה ואיראן מקיימות קשר גם בתחום הגרעין. ואכן, נשמעו הערכות שצפון קוריאה העבירה לאיראן ידע וחומרים גרעיניים.⁹

אשר לשיתוף הפעולה הגרעיני של צפון קוריאה עם סוריה, על פי המידע שנחשף בארצות הברית בחודש אפריל האחרון עולה כי ראשיתו עוד ב-1997

תשתית תעשייתית לייצור טילי סקאד B (שהאב 1 בכינוי האיראני), ומאוחר יותר גם סקאד C (שהאב 2, טווח 500-600 ק"מ). הטילים נכנסו לשירות מבצעי, אך איראן נותרה תלויה ביבוא רכיבים קריטיים לייצורם. שיתוף הפעולה הבא שנערך בין השתיים היה בפיתוח הטיל שהאב 3, המבוסס על הטיל הצפון קוריאני נודונג 1 (כ-1,300 ק"מ), ובעשור האחרון איראן מסתייעת בצפון קוריאה לפיתוח הטיל שהאב 4, המבוסס בין היתר על הטיל הצפון קוריאני טאיפו-דונג 1 (2,000 ק"מ) או טאיפו-דונג



2 (כ-10,000 ק"מ) אשר על פי דיווחים, השתתפה איראן במימון פיתוחם.² מלבד זאת, השתיים משתפות פעולה בפיתוח גרסה מתקדמת של טיל השיוט הסיני C-802, ובו בזמן צפון קוריאה ממשיכה למכור לאיראן טילים מתקדמים: לדוגמה, בשנת 2006 היא העבירה לה 18 טילי BM-25 בעלי טווח של 2,000 ק"מ.³

מסלול דומה של רכישת ארסנל ויכולת ייצור טילים בליסטיים עברה גם סוריה. ב-1990 חתמו דמשק ופיונגיאנג על חוזה למכירת 150-200 טילי

היעדים והשיקולים של צפון קוריאה

היעדים והשיקולים המנחים את החלטותיה של צפון קוריאה בתחום הפצת הנשק לאיראן ולסוריה מגוונים למדי, אך כדי למקד את הדיון אפשר לרכזם בשתי קבוצות עיקריות: השגת משאבים כלכליים וקידום תכניות פיתוח צבאיות.

נתונים רשמיים על כלכלתה של צפון קוריאה אינם מתפרסמים, אולם די אם נציין שמדובר בכלכלה הריכוזית והסגורה בעולם, וודאי אחת החלשות בו. התל"ג לנפש במדינה הוא 1,800 דולר, ההוצאה הציבורית שלה מוערכת בשלושה מיליארד דולר (לשם ההשוואה, ההוצאה בישראל, אשר אוכלוסייתה היא שליש מאוכלוסיית צפון קוריאה, היא כשישים מיליארד דולר), והיקף סחר החוץ שלה מוערך בחמישה מיליארד דולר בשנה (בישראל – כמאה מיליארד דולר).¹³ מלבד זאת, בשל חולשתה התעשייתית והחקלאית של צפון קוריאה היא מתקשה להגדיל את הכנסתה, והתמורות הפוליטיות שחלו בברית המועצות לשעבר ובסין החלישו את תמיכתן הכלכלית בה ואת נכונותן לספק לה מקורות אנרגיה מסובסדים. נסיבות אלה מסכנות את משטרו של קים ג'ונג-איל, אשר המשך קיומו תלוי בהבטחת רמת החיים של האליטה ובאספקת צרכיה הבסיסיים של האוכלוסייה.¹⁴

לכן פיונגיאנג נאלצת לפתח מקורות הכנסה לא שגרתיים (ובהם הפצת דולרים מזויפים, סחר בסמים וייצור סיגריות ותרופות מזויפות, הנעשים בחסות השלטון ותוך כדי שיתוף פעולה עם ארגוני פשע אזוריים),¹⁵ ולמצוא ספקים חלופיים של מקורות אנרגיה. שיתוף הפעולה הצבאי עם איראן, ודרכו גם עם סוריה וחזבאללה, משרת את היעדים הללו. כפי שמראה טבלה 1, יצוא הנשק מכניס בממוצע עשרות מיליוני דולרים בשנה, ואף יותר (סביר להניח שההכנסות מיצוא צבאי גבוהות מהמצוין בטבלה, שכן נתונייה כוללים העברת מערכות נשק קונבנציונליות וטילים בלבד, ולא מכירת ידע, העברת

ובמסגרתו סיפקה צפון קוריאה לסוריה ידע טכנולוגי לבניית כור לייצור פלוטוניום. ידע זה כלל תכניות לבניית הכור, ייעוץ של מומחים והעברת ציוד וחומרים. בעת הפצת הכור על ידי ישראל בנייתו כמעט הושלמה, ועל פי הערכות מסוימות ניתן היה להתחיל בהפעלתו תוך זמן קצר.¹⁰

ולבסוף, שיתוף פעולה צבאי מתקיים בין צפון קוריאה לאיראן ולסוריה גם בתחומי הנשק הקונבנציונלי והטרור. מקרה אחד שהתפרסם בהקשר זה הוא תפיסת מערכות הגנה אווירית שנשלחו מצפון קוריאה לסוריה. המשלוח, אשר נתפס בספטמבר 2006 על ידי קפריסין, הכיל על פי הדיווחים גם רכיבים שיכולים לשמש למשגרי טילים.¹¹ מקרה אחר, אשר הובלט בדו"ח שחובר עבור הקונגרס האמריקני, הוא הסיוע הצבאי אשר צפון קוריאה מגישה לחזבאללה, שפועל כידוע בחסות איראן וסוריה.¹² על פי הדו"ח, הקשר ביניהם מתקיים מאז שלהי שנות השמונים, אז אומנו והוכשרו פעילי חזבאללה בכירים בצפון קוריאה במשך כמה חודשים. לאחר שנת 2000 התרחב שיתוף הפעולה, ומומחים מצפון קוריאה הגיעו ללבנון כדי להדריך את פעילי חזבאללה בבניית מחילות ובונקרים תת-קרקעיים. במלחמת לבנון השנייה התברר כי אכן מילאו מערכים תת-קרקעיים אלה ("שמורות טבע", כפי שכוננו בצה"ל) תפקיד חשוב באופן לחימתו של חזבאללה.

תרומה נוספת שהדו"ח מייחס לצפון קוריאה היא סיוע בבניית כוח הטילים של חזבאללה. לפי הדו"ח, הטילים ששיגר חזבאללה לישראל במלחמת לבנון השנייה הורכבו באיראן מרכיבים שמקורם בצפון קוריאה. אמנם במקרה זה הקשר הצפון קוריאני אינו ישיר כבדוגמאות הקודמות, ואפשר אף לטעון שצפון קוריאה לא הייתה מודעת לכך כלל, אולם בשל הקשרים ההדוקים בין שלושת הצדדים ובשל החשיבות שמדינות מייחסות לסוגיית "המשתמש הסופי" (end user) של מערכות הנשק אשר הן מייצאות, קשה להניח שהטילים הועברו לחזבאללה ללא הסכמת פיונגיאנג.

טבלה 1: יצוא נשק מצפון קוריאה למזרח התיכון, 1990 – 2006 (מיליוני דולרים)

סך הכול	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
424									2	4	4	9	9	148	132	111	4	איראן
415			13	13	13	13	13				21	43	43	53	96	96		סוריה
			13	13	13	13	13		2	4	25	52	52	201	228	207	4	סך הכול

מקור: SIPRI Arms Transfers Database, in: <http://armstrade.sipri.org>

נסיבות מדיניות אלה מקרבות ביניהן גם מבחינה אסטרטגית. בשל עמדותיהן המדיניות הנוקשות של שלוש המדינות הן נתונות ביריבות צבאית קשה עם מדינות האזור שבו הן מצויות, וארצות הברית אף מאיימת עליהן במשתמע. יכולתן להתמודד עם איומים אלה קטנה למדי, שכן משאביהן הכלכליים והטכנולוגיים מוגבלים, ובניית כוח צבאי סדיר שיהווה משקל נגד לצבאות שמולם הן ניצבות עלולה למוטטן. בנסיבות אלה נראה ששלוש המדינות אימצו אסטרטגיה א-סימטרית של בניית כוח הרתעה המבוסס, חלקית לפחות, על תקיפת נקודות התורפה של היריב. מרכיבים מרכזיים באסטרטגיה זו הם הצטיידות באמצעי לחימה המסבים פגיעה קשה בעורף היריב (בין היתר, בראשי קרב לא קונבנציונליים) ובטילי קרקע-קרקע, אשר נושאים אמצעי לחימה אלה לתחומי מדינות האויב. פיתוחו של מכלול אמצעים זה אינו פשוט, אך הוא חוסך משלוש המדינות הנדונות את הצורך לקיים מרוץ חימוש סימטרי (מבחינה כמותית ואיכותית) עם יריבותיהן, מרוץ שאף לא אחת מהן מסוגלת לעמוד בו.

במצב זה, נקיטת אסטרטגיה צבאית דומה יוצרת עבורן כר לשיתופי פעולה. הסכנה לקיומו של המשטר הצפון קוריאני – בייחוד החשש ממתקפה מצד ארצות הברית – היא שהניעה אותן לפתח את תכניות הגרעין והטילים. אולם, הלחץ הבין-לאומי המופעל על המדינה מקשה עליה לקדם תוכניות אלה,

חלקים, שיתוף פעולה בתחומים לא קונבנציונליים, משלוחי נשק מוסווים וכיוצא באלה; מבטיח את אספקת הנפט מאיראן; משמש את צפון קוריאה למחיקת חובותיה לטהרן; ומשמש אמצעי תשלום לנפט שהיא רוכשת ממנה.¹⁶

תועלת נוספת שפיונגיאנג מפיקה משיתוף הפעולה הצבאי עם איראן ועם סוריה היא קידום תכניות הנשק שלה. בין צפון קוריאה מצד אחד לאיראן וסוריה מן הצד האחר קיים דמיון מועט מבחינה היסטורית, אידיאולוגית ותרבותית. מנגד, הנסיבות הפוליטיות והאסטרטגיות שנוצרו במערכת הבין-לאומית מאז שנות התשעים יצרו ביניהן מכנה משותף. מבחינה פוליטית, התנגדותן של שלוש המדינות לסדר העולמי שארצות הברית מנסה להוביל הציבה אותן יחדיו בקבוצת המשטרים הריכוזיים והמבודדים בעולם. למעשה, נראה שסוריה תופסת את מקומה של עיראק כצלע השלישית ב"ציר הרשע" עליו הכריז הנשיא בוש ב-2002, ציר שנחשב אחד האיומים העיקריים על הזירה הבין-לאומית, וחברותיו – בעיקר צפון קוריאה ואיראן – נתונות ללחץ בין-לאומי חזק לשנות את אופי משטריהן ואת דרך התנהלותן. כניעה לתביעה זו נתפסת בעיניהן כאיום על המשך קיום המשטרים, סכנה לשאיפותיהן ולמעמדן האזורי, ובמקרה של צפון קוריאה אף סכנה להמשך קיומה של המדינה כישות פוליטית ריבונית.

משמעויות

המצב שתואר עד כה יצר שותפות גורל מסוימת בין צפון קוריאה לאיראן ולסוריה. שלוש המדינות מצאו את עצמן מתעמתות עם לחץ בין-לאומי שארצות הברית מובילה – לחץ אשר היענות לדרישותיו תסכן את הישרדות משטריהן – ומנגד, המשך העימות מתיש את כוחן. מה שמסבך עבורן את המצב עוד יותר הוא האופן בו ארצות הברית, אשר ממלאת תפקיד מרכזי בשתי הזירות האזוריות, מנהלת אסטרטגיית מאבק שונה מול איראן וצפון קוריאה: עם פיונגיאנג מנהלת ארצות הברית משא ומתן גלוי וממוסד (כאמור, ב"שיחות השש"), ואילו מול טהרן היא מגלה נוקשות רבה יותר, מסרבת לכאורה לדון עמה ישירות כל עוד היא ממשיכה בתכנית העשרת האורניום, ואף אינה פוסלת את עצם קיומה של האופציה הצבאית.²¹ סיבות אפשריות לכך הן: (א) בשל שליטתה של איראן בעתודות הנפט ומעמדה במפרץ הפרסי, וושינגטון רואה בה סכנה גדולה יותר לאינטרסים של ארצות הברית; (ב) נראה שמחויבותה של איראן לתכניתה הגרעינית חזקה מזו של צפון קוריאה; (ג) הפעלת כוח צבאי נגד צפון קוריאה צפויה לגבות מחיר גבוה מדי בשל החשד שהצטיידה זה מכבר בנשק גרעיני ומכיוון ששותפותיה של ארצות הברית ל"שיחות השש" מתנגדות לכך.²² מנגד, מנקודת המבט של הפצת הנשק הגרעיני בעולם, צפון קוריאה נתפסת כמדינה מסוכנת אף מאיראן, שכן קיים חשש כי היא חסרת עכבות ותמורת בצע כסף לא תירתע אף מהעברת פצצות גרעיניות,²³ דבר שככל הידוע הוא חסר תקדים.

עניין זה מעביר את אור הזרקורים לארצות הברית, אשר ממלאת תפקיד מרכזי בכל הזירות הרלוונטיות. הפצת הנשק מצפון קוריאה למזרח התיכון היא תוצאה משנית של שני תהליכים רחבים יותר המשיקים זה לזה: התהליך הראשון הוא מאבק ההישרדות של הנהגת צפון קוריאה, מאבק אשר אפשר לראות בו את שרידיה האחרונים של המלחמה הקרה; והתהליך השני הוא מאבקה של

שכן הניסויים שהיא עורכת לשם כך גוררים ביקורת בין-לאומית וסנקציות המגבילות את יכולתה לייבא את הרכיבים והחומרים הנחוצים לתוכניות הללו.¹⁷ בהקשר זה שיתוף הפעולה עם איראן ועם סוריה מתגלה כבעל ערך. ראשית, בהיבטים הטכנולוגיים. השימוש המבצעי של איראן בטילים שקיבלה מצפון קוריאה בעת המלחמה עם עיראק, נכונותה לאפשר ניסויי טילים צפון קוריאניים באתרי הניסויים שלה ושיתוף צפון קוריאה בנתונים שהפיקה מניסויי הטילים שערכה בעצמה סיפקו לפיונגיאנג ידע רב ומשמעותי. מלבד זה, שיתוף הפעולה הצבאי עם איראן סייע לממן – חלקית לפחות – את תכניות הפיתוח הצבאי שלה. ולבסוף, מספרם הרב של הטילים שרכשו איראן וסוריה אפשר את העברת מערך הייצור של צפון קוריאה לשלב חדש, אשר הביא לידי ביטוי את יתרון הגודל.¹⁸ שנית, על פי דיווחים שפורסמו בעיתונות, ישנה אפשרות שצפון קוריאה מסתירה או מוכרת בסתר לאיראן ולסוריה מתקנים וחומרים גרעיניים שהתחייבה להשמיד במסגרת המשא ומתן עם ארצות הברית ושאר עמיתותיה ל"שיחות השש" (דרום קוריאה, סין, יפן ורוסיה), המתנהל מאז 2002 על פירוק תוכניתה הגרעינית.¹⁹ אף על פי כן, ברור לצפון קוריאה ששיתוף הפעולה עם איראן ועם סוריה צריך להתנהל בזהירות, שכן חשיפתה בפומבי כמפיצת נשק לא קונבנציונלי עשויה להזיק למשא ומתן השברירי שהיא מנהלת עם ארצות הברית ועם עמיתותיה ב"שיחות השש". בטקטיקת "ההליכה על הסף" שהיא נוקטת, חשיפה זו עלולה להתברר כמשיכה אחת יותר מדי של החוט הדק הקושר את התהליך כולו, וההישגים שהשיגה עד כה, ובראשם קיום משא ומתן ישיר עם ארצות הברית, יישללו ממנה. דילמה זו ברורה כמובן לצפון קוריאה ולאיראן כאחת, ולכן לצד שותפות הגורל שגזרו עליהן הנסיבות, הן גם בוחנות היטב זו את מהלכיה של זו ומגלות חשד האחת ברעותה.²⁰

של הדינמיקה ביחסים בין צפון קוריאה לאיראן ולסוריה, ולהגדרת אפשרויות הפעולה בנושא. מלבד זאת, על ישראל לפעול לכך שהיבטיה המזרח-תיכוניים של בעיית צפון קוריאה יזכו לתשומת הלב הראויה מצד הגורמים הבינלאומיים העוסקים בה (ובעיקר ארצות הברית) ויילקחו בחשבון על-ידם. את זאת היא יכולה לעשות, בין היתר, על ידי כך שתצביע בפניהם על האופן בו שיתוף הפעולה בין פיונגיאנג לטהרן, ואולי גם לדמשק, מקדם את תוכניות ההתחמשות הצפון קוריאניות. במילים אחרות, הפצת הטכנולוגיה הצבאית מצפון קוריאה לאיראן ולסוריה איננה מהלך חד-סטרי שתוצאותיו נוגעות למזרח התיכון בלבד, אלא תהליך מעגלי אשר משפיע גם על שכנותיה ויריבותיה של צפון קוריאה.

הערות

- 1 ביטוי ללחץ זה הוא החלטות מועצת הביטחון של האו"ם האוסרות יצוא ויבוא נשק מצפון קוריאה. ראו את החלטה 1695 מיולי 2006 ואת החלטה 1718 מאוקטובר 2006.
- 2 על פי דיווחים שונים, הסכמים שחתמה איראן עם צפון קוריאה ב-1985 וב-1992 כללו סיוע במימון תכניות פיתוח הטילים. בשל מיעוט המידע בנושא קשה להעריך את הסכומים שהוקצו לתכניות הפיתוח ואת תכליתו המדויקת של הסיוע. ראו: Daniel A. Pinkston, *The North Korean Ballistic Missile Program* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2008), pp. 16-18; Mark Fitzpatrick, "Iran and North Korea: The Proliferation Nexus", *Survival*, 48(1) (Spring 2006), pp. 62-64
- 3 Ibid.
- 4 "Report: Syria advised by North Korean chemical arms experts", *Haaretz*, 19 Feb. 2008, www.haaretz.com/hasen/spages/928122.html
- 5 Michael Sheridan, "A Tale of Two Dictatorships: The Links between North Korea and Syria", *Times Online*, 16 September 2007, in: www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article2452356.ece
- 6 קביעה זו מבוססת על נתוני **המאזן הצבאי במזרח התיכון** (2007) של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). אשר למאגר הטילים של ישראל, ראו:

איראן לשימור ערכי הנהגתה וביסוס מעמדה האזורי, מאבק שבמידה מסוימת סוריה קשורה אליו. הדמיון בין שני התהליכים חלקי בלבד, שכן כל אחד מהם מתרחש בנסיבות שונות וייחודיות. עם זאת, קווי המתאר הבסיסיים של התהליכים דומים דיים כדי להכליל את שלושת השחקנים העיקריים הניצבים מול ארצות הברית במקשה אחת המעמידה אותם בלחצים קשים ביותר. לחצים אלה הם שדחפו אותם לבסוף לשיתוף פעולה עתיר סיכונים מבחינתם, אשר ספק אם היה ננקט בצורתו הנוכחית גם בנסיבות אחרות. במרחב זה ארצות הברית צריכה לתמך, אגב התייחסות לאופן שפעולות ולחצים אשר היא מפעילה במזרח אסיה משפיעים על התקדמות המאמץ במזרח התיכון, ולהפך. בשל המכלול המורכב של הסיכונים, הלחצים והאינטרסים הקיימים עבודה בכל אחד מהאזורים, הדבר אינו פשוט.

הנפגעת המידית משיתוף הפעולה בין פיונגיאנג לטהרן ולדמשק היא כמובן ישראל, אשר מזוהה ישירות או בעקיפין עם העימותים שבגללם ננקט שיתוף פעולה זה. מלבד העוינות הקשה והישירה שקיימת בין ישראל ובין איראן וסוריה על רקע אידאולוגי וטריטוריאלי, היא גם מזוהה כבעלת הברית קרובה של ארצות הברית. זיהוי זה יוצר בסיס ערכי לשיתוף הפעולה הצבאי בין צפון קוריאה לאיראן ולסוריה, אשר מעורר זיכרונות מסוימים לתמיכת הגוש הסובייטי במאבק הערבים בישראל בעת המלחמה הקרה. הדמיון כמובן חלקי ביותר, וודאי שאין זה הגורם העיקרי לשיתוף הפעולה ביניהן. עם זאת, אין לשלול לגמרי את הרלוונטיות של גורם זה, שכן הוא מסייע למשל להסביר את הסיוע הצפון קוריאני לחזבאללה. לפיכך נכון תעשה ישראל אם לא תסתפק במעקב אחר השלב האחרון של הפצת הנשק מצפון קוריאה למזרח התיכון – כלומר, העברות הנשק גרידא – אלא תבחן בקפדנות גם את התהליכים העומדים בשורש העניין. בחינה זו, אשר מוקדה מצויים באזור מזרח אסיה וביחסי "מדינות השש", היא אחד התנאים להבנה ולחיזוי

- Iran-Pulse, 10 (26 February 2007), p. 2 (hence: Levkowitz, "Iran and North-Korea").
- 7 בהקשר זה ראו: אמילי לנדאו, "סוריה, ה-6 בספטמבר 2007: ישראל ולקחי הניסיון האיראני," **עדכן אסטרטגי**, 10 מס' 3 (נובמבר 2007), עמ' 12-11.
- 8 Wade L. Huntley, "Rebels without a cause: North Korea, Iran and the NPT", *International Affairs*, 82(4) (2006), p. 723.
- 9 ברק רביד, "חשש: גרעין צפון קוריאני באיראן," **הארץ**, 7 באפריל 2008.
- 10 "Background Briefing with Senior U.S. Officials on Syria's Covert Nuclear Reactor and North Korea's Involvement", 24 April 2008, in: www.cfr.org/content/publications/attachments/NKSyriapdf.pdf
- 11 GlobalSecurity.org, in: www.globalsecurity.org/wmd/library/news/syria/2006/syria-060911-voa01.htm.
- 12 Larry Niksch and Raphael Perl, *CRS Report for Congress: North Korea: Terrorism List Removal?* (Washington: Congressional Research Service, December 2007), p.18.
- 13 The World Bank, in: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#IDA>
- 14 U.S. Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, in: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook
- 15 Andrew J. Coe, "North Korea's New Cash Crop", *The Washington Quarterly*, 28(3) (Summer 2005), p. 74.
- 16 Raphael Perl and Dick K. Nanto, *CRS Report for Congress: North Korean Crime-for-Profit Activities* (Washington: Congressional Research Service, February 2007).
- 17 Alon Levkowitz, "Iran and North-Korea Military Cooperation: A Partnership within the 'Axis of Evil'",
- 18 לפרטים ודוגמאות לשיתופי הפעולה הטכנולוגיים שצוינו ראו: אפרים קס, **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני** (תל-אביב: משרד הביטחון, ההוצאה לאור ומרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, 2004), עמ' 214; Levkowitz, "Iran and North-Korea", pp. 1-2.
- 19 לעצם קיומן של אפשרויות אלה ראו: יואב שטרן, "דיווח: צפון קוריאנה וסוריה משתפות פעולה בהקמת מתקן גרעיני", **הארץ**, 17 באוקטובר 2007.
- 20 Fitzpatrick, "Iran and North Korea," p. 66.
- 21 חדשות ערוץ 10, 15 במאי 2008; יוסי מלמן, "נחשף ערוץ מגעים חשאי בין אמריקאים לאיראנים", **הארץ**, 15 באפריל 2008; אמילי לנדאו ורם ארז, "הממד הגרעיני של 'ציר הרשע': אסטרטגיות שונות לאיומים שונים", **עדכן אסטרטגי** 6 מס' 1 (מאי 2003), עמ' 7-13.
- 22 Okmin Chung, "U.S. Approaches toward the Two Remaining 'Evils'", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 17(1) (Spring 2005), pp. 195-198.
- 23 ניר רייכנטל, "האיום הגרעיני ממזרח קרוב מתמיד", **ynet**, 18 בינואר 2008, www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3494304,00.html

נפגעו מאש כוחותינו ועדת וינוגרד מול אזרחי ישראל

סיבוני גבריאל

בפרספקטיבה של כמה חודשים, דומה שההדו הציבורי שהותיר אחריו דוח ועדת וינוגרד, מצומצם למדי. למרות זאת, הדוח מונח לפני הציבור ולא ניתן להמעיט בהשפעתו על מקבלי ההחלטות ועל דעת הקהל בישראל ובאזור. קריאה מעמיקה של שני חלקי הדוח – החלקי והסופי מעלה תהיות לא מעטות באשר למידת הרלבנטיות שלו לאתגרים הביטחוניים שעוד נכוננו למדינת ישראל. יתרה מזאת, קריאת תמלילי העדויות שפורסמו ובעיקר קריאת שאלות חברי הוועדה לעדים שעמדו בפניה, מספקים מקורות ראשוניים המאפשרים לעמוד מקרוב ובצורה בלתי אמצעית על תפיסתם של חברי הוועדה את המציאות הביטחונית מולה ניצבת מדינת ישראל.

מאמר זה מבקש לבחון שני נושאי ייסוד בהם נקטה הוועדה עמדה נחרצת. הראשון – נוגע להערכת הוועדה את תוצאות המלחמה¹ ואילו השני – נוגע לתפיסת הוועדה את תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחונית בישראל. יש מי המבקרים את "תרבות" וועדות החקירה שהתפתחה בישראל והשפעתה השלילית על איכות העשייה במערכות הביטחוניות.² נראה כי לוועדת וינוגרד תרומה משלה להצדקת ביקורת זו. שתי דוגמאות לכך: א. הוועדה לא העריכה כראוי את המשמעויות הנודעות להשתנותו של האיום על מדינת ישראל ולכן קביעתה באשר לאי השגתו של ניצחון על ידי צה"ל בסוף המלחמה היא קביעה בעייתית ואולי אף חסרת ערך.³ ב. הוועדה עסקה בתהליכי קבלת ההחלטות ביציאה למלחמה ובמהלכה אבל המלצותיה בנושא זה לא תואמות את המציאות המוכרת. מאמר זה מבקש לבחון שני נושאים אלו ולהצביע על הבעייתיות בקביעותיה של הוועדה.

השתנות מאפייני האיום ותפיסת הביטחון

מאז קיומה, מאוימת מדינת ישראל על ידי מדינות שכנות וארגונים שונים שהפעילו טרור בתוכה ומחוצה לה בעוצמות משתנות. האיום המרכזי עימו נאלצה המדינה להתמודד היה האיום בפלישת כוחות צבאיים של מדינה ערבית או קואליציה של מדינות ערביות כשמטרתן כיבוש שטחים.⁴ בניין הכוח של

צה"ל והמענה הביטחוני שגובש אפשר למדינת ישראל לקיים מגננה ולעבור למתקפה, במלחמת יום הכיפורים למשל. למעשה, ניתן לקבוע שמדינת ישראל השכילה עם השנים להציג מענה אפקטיבי לאיומים שהופנו אליה ולהרתיע את מדינות ערב מלממש מתאר איום דומה. התפיסה הביטחונית התבססה על שלושה מרכיבי היסוד המוכרים: הרתעה, התרעה והכרעה.

גבריאל סיבוני, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

לצד תפיסה זו, התפתחה בצה"ל תפיסת בטחון שוטף שנגעה להפעלת כוח (זו התבססה בדרך כלל על תפיסת ההגנה המרחבית) לשמירה על גבולות המדינה ומרחבים נוספים שבסמכות צה"ל (לדוגמה: אזורי יהודה ושומרון). בתודעת אזרחי המדינה התקבע מתאר לפיו אחת למספר שנים, עם התרגשותו של איום צבאי על המדינה, גויס צבא המילואים לתקופה קצרה כדי למגר את האיום. עם הסרת האיום, חזרה המדינה לשגרת הביטחון השוטף וחילי המילואים שבו למסלול חייהם הרגיל. מתאר זה יצר אצל האזרחים (ואף חלק מהקברניטים) את הציפייה שגם מלחמת לבנון השנייה תתכנס למודל דומה ותתנהל כך. אלא שזו הגיעה וחשפה שינוי מהותי באיום. השינוי הזה הנו יסודי במידה המחייבת את עדכון התפיסה הביטחונית של ישראל. משהפנימו אויבי המדינה, בתהליך הדרגתי ומתמשך, את יכולות צה"ל מול האיום הקלאסי, נבנה איום מסוג חדש שעיקרו: יכולות הפעלה מסיבית של אש תלולת מסלול לחזית ולעורף ובמקביל יכולות לחימה המבוססות על טקטיקה של גרילה.⁵ יכולות אלו נבנו הן על ידי מדינות דוגמת סוריה והן על ידי ארגונים דוגמת חזבאללה בלבנון וחמאס ברצועת עזה. כתוצאה מכך יש בידי אלה יכולת התשה בעלת השלכות אסטרטגיות ארוכות טווח. הסכנה הגדולה ביותר של איום זה אינה גלומה בפגיעתם הפיזית של טילי הקסאם, זו ברוב המקרים אינה חמורה. אלא בכרסום מתמיד ומתמשך באמון הציבור ביכולתה של המדינה להגן עליהם. זהו איום חמור ביותר אשר מערער את אחד היסודות הבסיסיים של החוזה שבין אזרח למדינתו.

בנוסף על כל אלה עומדת כיום מדינת ישראל מול אחד האתגרים הביטחוניים המשמעותיים ביותר מאז הקמתה – האיום האיראני. מלחמת לבנון השנייה חשפה בצורה בהירה את מעורבותה של איראן כגורם המרכזי המוביל את המערכה כנגד ישראל. תכנית הגרעין של איראן מהווה את הזרוע האסטרטגית של המאבק. זאת, לצד חתירתה לקבע מעוזים מבצעיים

איראניים על גבולות ישראל: חזבאללה בצפון, חמאס ברצועת עזה ולשיטתה (של איראן) בעתיד, גם באזורי יהודה ושומרון. אלה מציבים איום "קונבנציונאלי" שעוצמת פגיעתו לאורך זמן מתוספת לאיום הגרעיני ושמולה אין עדיין לצה"ל מענה מספק. על רקע תובנות אלה, יש לקרוא את דוח ועדת וינוגרד.

אז מי ניצח במלחמה?

חוסר הבנתם של חברי הוועדה את עוצמת השתנות האיום ואת האתגר הביטחוני מולו נדרשת מדינת ישראל להתמודד, בא לידי ביטוי מאלף במשפט הלקוח מהדוח: "ארגון מעין-צבאי, בן אלפי לוחמים, הצליח לעמוד במשך שבועות ארוכים בפני הצבא החזק ביותר במזרח התיכון,⁶ שנהנה מעליונות אווירית מוחלטת ומיתרונות גדולים בגודל ובטכנולוגיה".⁷ אמת, צה"ל בנה יכולות מרשימות מול האיום הקלאסי, אולם, יכולת אלו אינן מספקות מענה אפקטיבי כלל וכלל לאיום הנוכחי. זאת ועוד, הוועדה ממשיכה בכיוון זה כשהיא עונה על השאלה "מי ניצח במלחמה?" כאלו היתה זו תחרות ספורט שבסופה מכריעים השופטים (במקרה זה – חברי הוועדה) מי הוא הצד המנצח. הוועדה כותבת: "בסופם של 34 ימי לחימה, לא הייתה הכרעה לטובת צה"ל, אף לא ב"נקודות". ירי חזבאללה על העורף הישראלי הופסק רק בשל הפסקת האש. ישראל לא ניצחה בבירור במלחמה".⁸ משפט זה מציג תפיסה פשטנית בהערכת תוצאות המלחמה על ידי חברי הוועדה. קשה להבין אילו אבחנות שימשו את הוועדה כשקבעה קביעה כה נחרצת. למותר לציין שאין בנמצא באף מקום בדוח אזכור לאבחנות כלשהן, או ניסיון לנתח את הקריטריונים על פיהם ראוי לקבוע אם הושג "ניצחון במלחמה". אלא אם כן, הסתמכה הוועדה על הלך הרוח התקשורתי בישראל.

התייחסות הוועדה למלחמה כאל משחק בו יש מנצחים ומפסידים היא בעייתית, בלשון המעטה. שהרי הוועדה כלל אינה מתייחסת למורכבות האיום הנגזר מסכסוך בעצימות נמוכה ומבודדת

אימפולסיבית, או שיקולים אישיים ופוליטיים, העלולים לקלקל את השורה".¹² לכאורה אומרת הוועדה את כל הדברים "הנכונים". אולם, אמירות אלה מנותקות מההוויה המעשית של קבלת ההחלטות. הוועדה אינה מבדילה בין שני תהליכים שונים: התהליך הראשון נוגע לבניית בסיס המידע והשפה המשותפת בין מקבלי ההחלטות בתהליך מתמשך ורציף טרום אירוע. ואילו התהליך השני נוגע לצורך לקבל החלטות בזמן אמת, בהתאם לצורך הביטחוני, כאשר אלה מתבססות על תובנות שנרכשו מראש. העשייה הביטחונית מחייבת במקרים רבים פעולה מיידית אשר לעיתים מבוססת על תובנות שנרכשו לאורך זמן (אלה קרויות לעיתים, בשוגג, "תחושות בטן") ולא על ניתוח אנליטי של חלופות ותתי חלופות למיניהן בזמן אמת. מה גם שבדרך כלל עד למימוש כל תהליכי הניתוח, תהליכי קבלת ההחלטות והערכות המצב, אובדת הרלבנטיות של הפעולה וזו לבסוף אינה מתבצעת כלל. הוועדה אינה מתייחסת כלל לעובדה שתהליך החשיבה של כל אחד ממקבלי ההחלטות בנושא הוא החשוב יותר ובעל המשקל הגבוה יותר בהחלטה ובאיכותה. ברוב המקרים, נזקם של רצפי הדיונים ו"טכסי" הערכות המצב המובנים במה שקרוי תהליכי קבלת החלטות רב על תועלתם, כשהם מתקיימים בלהט האירועים.

הערכת המצב היא כלי תבוני חיוני ויש לבצעו בכל מצב, אבל אין להתבלבל ולחשוב שניתן לקיים הערכות מצב עמוקות ורלבנטיות במסגרת פורומים רבי משתתפים שבהם השיח נועד בעיקר לפרוטוקול. בדרך כלל, אלה באים לייצר מצג לקיומו של תהליך מובנה כשברוב המקרים החלטתו של הקברניט כבר גובשה לאור הבנתו האישית את תמונת המצב. הרצון לעקר את התרומה והאינטואיציה האישית של מקבלי ההחלטות תוך יצירת תהליכים זלני משאבים וזמן, עלול לפגוע באיכות ההחלטות ולא לשפרן, הגם שאיזוני העשייה הביטחונית במדינת ישראל מתקיימים מעצם המבנה הארגוני של השירותים

התפרצות אחת שלו ומוציאה אותה מההקשר הרחב של המאבק הכולל. מדינת ישראל נמצאת במלחמה מתמשכת ורציפה מול תנועות התנגדות. מלחמה זו לא הסתיימה עם הפסקת האש בלבנון והיא נמשכת גם בימים אלה. אם כך הדבר, מה משמעות יש למשפט "... ישראל לא נצחה המלחמה" כשזו עדיין בעיצומה? וסופה כלל לא נראה באופק. טעות היא להשוות את מלחמת לבנון השנייה עם מלחמות קלאסיות-קונוונציונאליות שבהן הניצחון או ההפסד בסוף המלחמה הם מדידים ויש להם משמעות. בהקשר זה ראוי להצביע על קביעה בעייתית מפתיעה נוספת של הוועדה כי: "ההישג המדיני של המלחמה – החלטה 1701 – היה אמנם משמעותי, אולם בדיקתנו לא העלתה שהוא הושג באמצעות התנהלות שהתבססה על ניתוח הולם של דרכים אפקטיביות להגיע ליעדים המדיניים, ולא מצאנו קשר סיבתי הכרחי, ישיר, בולט ויעיל בין הפעולה הצבאית ובין ההישג המדיני".⁹ כאלו שמרכיבים בהחלטה זו לא היו חלק ממטרות המלחמה וכאלו שזו לא התקבלה כתוצאה מהלחימה.

מולך "תהליכי קבלת ההחלטות" ומלכודת "אסטרטגיית היציאה"

כאמור, וועדת וינוגרד התמקדה בעבודתה בנושא תהליכי קבלת ההחלטות במלחמה. בפרק המלצות לשער הצבא נכתב על החוסר ב"הבנה של הקריטיות של חשיבה על יעדי לחימה ועל מנגנוני יציאה ממלחמה".¹⁰ ניתוח הפשט של טענה זו נשמע הגיוני מאוד שהרי מי יתנגד לרעיון ש"סוף מעשה במחשבה תחילה".¹¹ לאורכו של כל הדוח מטיפה הוועדה לקיומם של תהליכים מובנים לקבלת החלטות. הוועדה כותבת: "תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות – וגם למי שמעריך את התנהלותם – אמצעים להבניה ולבקרה של שיקול דעת, שיסייעו לצמצם את הסכנות מהסתמכות בלתי מבוקרת על רגש, אינטואיציה חסרת בסיס איתן, תגובה

הביטחוניים בישראל. השתעבדות לתהליכי קבלת החלטות מבטאת רצון לשלוט במציאות מורכבת והפכפכה כשזו כלל אינה משתפת פעולה.

הוועדה סברה כי על מקבלי ההחלטות בישראל היה לגבש מראש את אסטרטגיית היציאה מהמערכה טרם הכניסה אליה. אמת, בסביבה סטרילית ומתוכנתת ניתן לקיים תהליכים לגיבושה של זו למרות שהניסיון נועד ברוב המקרים לכישלון חרוץ. חובה למצוא את מרחב האיזון העדין בין הניסיון להעריך מראש את מהלכי המלחמה לבין הצורך לנקוט בפעולות בזמן אמת. גם אם נכון הוא שלא גובשה אסטרטגיית יציאה הולמת טרם היציאה למלחמת לבנון השנייה, כפי שקובעת הוועדה, נראה כי בקיץ 2006 לא היתה לישראל ברירה אסטרטגית אחרת אלא לצאת למלחמה.

לא אסתכן בניחוש פרוץ אם אומר כך: לו הותנתה היציאה למלחמה בגיבוש מקדים של מה שקרוי "אסטרטגיית יציאה", לא היתה זו מתממשת כלל. ניסיון העבר מראה שסופם של "דיוני הערכות מצב אי-סופיים" הוא השמעת הסיסמה החלולה ש"מדינת ישראל שומרת לעצמה את הזכות להגיב במקום ובזמן המתאים לה". הישגי המלחמה שאכן התרחשה ניתנים למדידה ויוכחו בעתיד כמשמעותיים ביותר.

סיכום

ניתן היה לצפות מהדוח המסכם של הוועדה שיתמודד עם מורכבותו של המצב הביטחוני ויספק מצע לדיון מעמיק ורלוונטי בבעיות היסוד העדכניות של מדינת ישראל. עם שוך הסערה הראשונית¹³ טרום פרסום הדוח ומיד לאחריו, נותר הציבור הישראלי עם דוח אנמי, ובחלקים שלו – לא רלוונטי. במקום בו בחרה הוועדה להתמקד היא פגעה בתדמיתה תוך שהיא נוהה אחרי הלך הרוח הפשטני אותו הובילה התקשורת הישראלית. לצד אלה העמיקה הוועדה את ההתמקדות ביצירה של תהליכים ומנגנוני קבלת

החלטות שהם זלזלי משאבים, תוך שהיא מתעלמת מהטבע המורכב והאישי של תהליכים אלה.

הערות

1 זאת למרות שבעמוד 522 לדוח, בסעיף 30, נכתב: "אחרי התלבטות החלטנו לא לכלול בדוח שלנו פרק העוסק בהערכת תוצאות המלחמה. כלל לא ברור שהדבר היה חלק מהמנדט של הוועדה, מה גם שלדעתנו ממילא ברור שעדיין מוקדם מדי לקבוע את תוצאות המלחמה". אמירה זו לא הפריעה לוועדה לנקוט את עמדתה בדפים אחרים בדוח.

2 ראה לדוגמה: עמנואל מנור, די לתרבות ועדות החקירה אצלנו, אתר Omedia, 11 בפברואר 2008, גם: אמציה חן, עד וועדת החקירה הבאה, אתר NFC, 5 בינואר 2008, וגם: ד"ר צ'לו רוזנברג, לא לוועדת חקירה – כן לוועדת תרבות, אתר NRG, 7 בספטמבר 2006.

3 לדוגמה: מושג "הניצחון הצבאי" בו עושה הוועדה שימוש. ראה הדוח הסופי עמוד 34, סעיף 9, שם נכתב: "מלחמה ממושכת שישראל יזמה, הסתיימה בלי שישראל ניצחה בה מבחינה צבאית". זאת בלא לברר כלל את התבחינים למה שקרוי בוועדה "ניצחון מבחינה צבאית". זוהי דוגמה אחת מני רבות, דיון בנושא זה מתקיים בהמשך המאמר.

4 לצורך השפה המשותפת במאמר זה יעשה שימוש במונח **איום קלאסי** כדי לתאר איום זה.

5 לניתוח מקיף של הנושא, ראו: גבריאל סיבוני, "נשק תלול מסלול, לחמת גרילה ותקפותה של תפיסת הביטחון", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 1, פברואר 2008.

6 השימוש במטבע המילים "הצבא החזק ביותר במזרח התיכון" מראה עד כמה ארכאיות תפיסות הוועדה לגבי הסביבה הביטחונית העכשווית בה נמצאת מדינת ישראל.

7 הדוח הסופי, עמוד 34, סעיף 9.

8 הדוח הסופי, עמוד 396, סעיף 19.

9 הדוח הסופי, עמוד 543, סעיף 15.

10 הדוח הסופי, עמוד 426, סעיף 32.

11 ליקוטי מוהר"ן, ס"ו, ב'

12 הדוח הסופי, עמוד 54, סעיף 16.

13 סערה שנגרמה בעיקר בשל האשמתם (חסרת השחר) של מקבלי ההחלטות במניעים זרים ביציאה למבצע האחרון במלחמה.

רשת הגרעין של עבדול קאדר חאן

נועם אופיר

Douglas Frantz and Catherine Collins, **The Nuclear Jihadist: The true story of the Man who sold the world's most dangerous secrets, and how we could have stopped him**, Twelve, New York, 2007, 413 pages.

Adrian Levy and Catherine Scott-Clark, **Deception: Pakistan, the United States, and the secret trade in nuclear weapons**, Walker & Company, New York, 2007, 586 pages.

David Armstrong and Joseph J. Trento, **America and the Islamic Bomb: deadly compromise**, Steerforth Press, New Hampshire, 2007, 291 pages.

משנה שהיו מעורבים בייצור הצנטריפוגות ולהעבירם בשלמותם לפקיסטן. למרות חשדות של הרשויות בהולנד וכן של גופי מודיעין מערביים אחרים, לרבות ה-CIA, הצליח חאן במבצע הריגול הפרטי שלו ושב לפקיסטן עם הידע יקר הערך.

היותו אדם כריזמטי ובעל יכולת מרשימה ליצור קשר עם מנהיגים פוליטיים וצבאיים, סייעה לחאן לבסס לעצמו תפקיד מרכזי בתעשיית הגרעין המתפתחת בפקיסטן. אך חאן לא הושפע רק ממניעים לאומיים. תוך שהוא מקים גוף מתחרה למנהל הגרעיני הרשמי של פקיסטן התמקד חאן, לא פעם, במאבק עם יריבים מבית יותר מאשר בניסיון להשלים את פיתוח הפצצה. חאן הצליח למצב עצמו בעיני הציבור הפקיסטני כ"אבי הפצצה", הגם שבפועל, חלקו היה מצומצם יותר, בייחוד בכל הקשור לצד המדעי של הפרויקט.

ייתכן מאוד וסיפורו של חאן היה מעניין פחות לו היה נעצר בנקודה זו. אבל, במקביל לעבודה על פיתוח רכיבי הפצצה הפקיסטנית כמו גם אמצעי השילוח שלה, החל חאן לסחור בידע ובטכנולוגיה עם מדינות אחרות, ובהן צפון-קוריאה, איראן ולוב. במקביל, אנשים הקשורים אליו יצרו קשרים עם גורמים איסלאמיסטים קיצוניים, ובהם ארגון "אל קאידה".

עיני הפקיסטנים הוא נחשב לגיבור לאומי – האיש שיצר והביא במו ידיו את הפצצה הגרעינית האיסלאמית – התשובה הפקיסטנית ליכולתה הגרעינית של היריבה ההיסטורית, הודו. עבור העולם המערבי הוא מסמל את שיאה של מגמה חדשה ומסוכנת – רשת של אנשים פרטיים, אשר בעידוד או בעצימת עין של הרשויות, סחרו בטכנולוגיה המאפשרת ייצור נשק גרעיני והיו נכונים למכור אותה לכל המעוניין, לרבות מדינות הנחשבות למסוכנות ביותר. איש מודיעין מערבי צוטט בעבר באומרו כי עבדול קאדר חאן הפקיסטני הוא דוגמה טובה לאדם שמוטב היה לעולם לו מישוהו היה דואג "להעלים" אותו.

חאן, מדען צעיר ומתוסכל, שלא צלח במציאת עבודה בפקיסטן, מצא עצמו בליבו של מפעל רגיש בהולנד שייצר צנטריפוגות (סרכזות) בעבור תעשיית האנרגיה הגרעינית האירופאית. ניסיונותיו הראשונים של חאן לפנות לרשויות בפקיסטן ולהציע את שירותיו כמקור ידע על טכנולוגיה רגישה הנדרשת לייצור נשק גרעיני כשלו, אך הוא לא נואש והצליח לבסוף להציע את שירותיו עבור מיזם הפצצה הגרעינית הפקיסטנית. כשהוא מנצל פרצות אבטחה חמורות הצליח חאן להעתיק את מרבית השרטוטים הרגישים, לצד ריכוז פרטיהם של עשרות קבלני



לדוגמה, זוכה סיפורו של ריץ' בארלו, איש מודיעין אמריקאי שעסק בפרשה, לכיסוי נרחב. במשך תקופה ארוכה ניסה בארלו להתריע על עצימת העין של הממשל האמריקאי בנושא פקיסטן והגרעין, אך במקום שייעשה משהו בנידון הוא זכה לנזיפות, פוטר ממקום עבודתו ואף הואשם בשורה של עברות ביטחוניות, שמכולן הוא זוכה. למרות שסיפורו של בארלו הוא סיפור משנה בפרשה, הרי שהוא משמש דוגמה טובה ומרתקת לגורלם האפשרי של אלה המנסים להתייצב אל מול המערכת. הספר מומלץ הן לאנשים שלא מכירים את פרשת חאן אך גם אנשים המעורים בפרשה ימצאו בו עניין רב.



ספרם של צמד העיתונאים הבריטיים, אדריאן לוי וקתרין סקוט-קלארק, "Deception", בוחן את סיפורו של חאן מזווית מעט שונה. כעולה משמו ומכותרת המשנה שלו "Pakistan, the United States, and the Secret Trade in Nuclear Weapons" הספר מתמקד בסוגיה הרחבה יותר והיא עצימת העין האמריקאית בדרך להשגת יכולת גרעינית על-ידי פקיסטן. הספר עב הכרס, המשתרע על קרוב ל-600 עמודים, משרטט בפירוט רב, אולי אף פירוט יתר, את ההיסטוריה של יחסי ארה"ב ופקיסטן תוך התמקדות בממד הגרעיני. בדומה ל-"The Nuclear Jihadist", גם ספר זה מתאר לעומק את פרשת הרשת של חאן, אך הוא מציג אותה רק כחלק מסיפור נרחב יותר והוא כיצד שורה של ממשלים אמריקאים העדיפו לאפשר לפקיסטן להשיג נשק גרעיני בתמורה לשיתוף פעולה פקיסטני בסוגיות אחרות, דוגמת הלחימה בסובייטים באפגניסטן ומאוחר יותר הלחימה בטרור.

הקורא הישראלי ימצא, קרוב לודאי, עניין מיוחד באותם חלקים בספר העוסקים בתגובה הישראלית לתוכנית הגרעין הפקיסטנית. המחברים מציגים

במשך שנים עקבו סוכנויות מודיעין ברחבי העולם אחרי הרשת של חאן, אך בשל שורה של כשלים ומחדלים, היא פעלה כמעט ללא הפרעה. רק בראשית שנות ה-2000, בעקבות שורה של הצלחות מודיעיניות, והכרה גוברת והולכת במשמעות המסוכנת של קיום רשת ההפצה של חאן, אילצו האמריקאים את ממשלת פקיסטן לעצור את חאן. גיבור לאומי במולדתו, זכה לחנינה כמעט מיידית אך הושם במעצר בית. פעילים אחרים ברשת שלו נעצרו ברחבי העולם, אך מרביתם שוחררו לחופשי כעבור זמן קצר. למרות שפע של מידע שנצבר לאורך הדרך על תפקוד הרשת של חאן, הרי שגם היום נותרו שאלות רבות אודות פעילותה, לרבות היקף הידע והציוד שהיא הפיצה, המדינות שלהן הועברו אלה וכן מצבה הנוכחי בתקופה שלאחר מעצרו של חאן.

בשנים האחרונות נכתבו מספר רב של ספרים ואינספור מאמרים בנושא עבדול קאדר חאן ורשת הפצת הטכנולוגיה הגרעינית שלו. בעוד שבתחילת הפרשה רוב הספרים היו בעלי אופי עיתונאי סנסציוני, הרי שבחודשים האחרונים התפרסמו כמה ספרים חדשים, חלקם איכותיים יותר.



הספר "The Nuclear Jihadist" של צמד העיתונאים דוגלס פרנץ וקתרין קולינס, הוא, קרוב לוודאי, אחד הטובים והמקיפים ביותר שנכתבו על הפרשה נכון להיום. תוך הסתמכות על כמות מרשימה של ראיונות עם מרבית המעורבים המרכזיים בפרשה, לרבות בפקיסטן עצמה, הצליחו צמד הכותבים לבנות תמונה מקיפה ביותר, אך יחד עם זאת קריאה וברורה, של השתלשלות האירועים לרבות חשיפת פרטים חדשים ולא מוכרים על הדרך שבה הצליחו רשויות המודיעין והביטחון במערב לחזור לתוך הרשת של חאן ואף לשכנע חלק מהחברים בה לשתף עימם פעולה.

חלקים לא מבוטלים מהספר מוקדשים למחדלים הפוליטיים והמודיעיניים שהביאו לכך שהרשת של חאן פעלה כמעט ללא הפרעה במשך שנים רבות. כך

למרות ההבדלים ביניהם, הרושם העולה מקריאת שלושת הספרים הללו, כמו גם ספרים אחרים שנכתבו קודם לכן על פרשת חאן, הוא שלמרות הניסיונות של פקיסטן לתאר את הפצת הטכנולוגיה הגרעינית כיוזמה פרטית של חאן, הרי שבפועל פקיסטן, לכל הפחות, העלימה עין מפעילות הרשת אך ככל הנראה הייתה מעורבת בכך בצורה משמעותית הרבה יותר.

כאמור, ישנן שאלות לא מעטות בפרשה שנותרות פתוחות גם לאחר קריאת שלושת הספרים. כך למשל, ידוע כי חאן ביקר במספר רב של מדינות במזרח התיכון. מה בדיוק הוא עשה במדינות אלה? על כך אין עדיין תשובות מוחלטות. בנוסף, עם התפרקותה של רשת חאן, לפחות במהדורות המקורית, התפזרו אנשיה, וחלק מהציוד שברשותה, לכל עבר. התשובה מה עלה בגורלם מעסיקה ודאי רבות ארגוני מודיעין ברחבי העולם. ייתכן וספרים חדשים שייכתבו בנושא בשנים הבאות יישפכו יותר אור על חלקים אלה של הפרשה.

דמותו של חאן, כעולה משלושת הספרים, היא של לאומן פקיסטני שרצה באמת ובתמים לסייע למדינתו להשיג את הנשק הגרעיני המיוחל. אבל לאורך הדרך הפך חאן עצמו לסיפור האמיתי. המרדף אחרי העושר, השררה ובעיקר הכבוד היה הדבר החשוב ביותר עבור חאן. לצורך כך הוא היה נכון לעשות כמעט כל דבר. פקיסטן אומנם השיגה בסופו של דבר את הפצצה, לא רק בזכות חאן, אך היא מסמלת אולי יותר מכל מדינה אחרת את הסכנה של תפוצה גרעינית למדינות "לא אחראיות". לכל מי שמתעניין או עוסק בנושא מומלץ מאוד לקרוא את שני הספרים הראשונים. אומנם התמונה העולה מהם מדגימה ופסימית, אך חשוב להכיר את הנושא, ובעיקר את שרשרת הכשלים, המחדלים ועצימות העין שהובילו לפרשת חאן, בעיקר במידה ואנו מעוניינים למנוע את הישנותה בעתיד.

שורה של תוכניות משותפות לישראל ולהודו שנועדו לסכל את התוכנית הפקיסטנית, לרבות האפשרות של מבצע צבאי משותף. בהעדר אישור לכך ממקורות ישראלים, הגם שחלקם מצוטטים ביחס לסוגיות אחרות המופיעות בספר, קשה לאמת את הפרטים הללו, אך המחברים עשו מאמץ רב לבססם על מקורות הודים מהימנים.

כאמור, חסרונו הגדול של הספר נעוץ בהיקפו. הספר עמוס בפרטים והוא עלול להרתיע חלק מהקוראים בשל כך. בנוסף, נראה כי החלקים הנוגעים למאמצים המודיעיניים לסכל את הרשת של חאן פחות טובים מאלה המופיעים ב-"The Nuclear Jihadist". יחד עם זאת, למי שמעוניין בתמונה רחבה יותר של הנושא, כמו גם לאנשים המתעניינים ביחסי ארה"ב ופקיסטן, מומלץ שלא לוותר על קריאת ספר זה.



הספר "America and the Islamic Bomb" של דיוויד ארמסטרונג וג'וזף טרנטו האמריקאים הוא אניתזה כמעט מוחלטת לשני הספרים הקודמים. כבר מהצילום של פטרייה גרעינית על כריכתו וכותרת המשנה "The Deadly Compromise" אפשר ללמוד רבות על אופיו. הספר, הקצר משמעותית משני הספרים הקודמים, נראה כמו ניסיון לנצל את העניין הציבורי בפרשה לצרכים מסחריים. בעוד שהספרים הקודמים הסתמכו על עבודות תחקיר מרשימות וכוללים הפניות למספר רב של ראיונות ומסמכים ראשוניים, הרי שספרם של ארמסטרונג וטרנטו הוא לא הרבה יותר מסיכום של ידיעות עיתונאיות על הפרשה, מרביתן מכלי תקשורת מערביים. הספר מאמץ טון דרמטי במיוחד וקריאתו מזכירה מאמר עיתונאי לא איכותי במיוחד.

לאנשים שלא בקיאים בפרשה, ובייחוד למי שקרה ספרים קודמים בנושא, מומלץ לפסוח על ספר זה. היתרון היחיד שלו נמצא בכך שהוא כתוב בצורה קריאה ושהוא איננו ארוך.

