

# עדכן אסטרטגי

כרך 11 | גיליון 2 | אוקטובר 2008

## תוכן

**5 עיקרי דברים**

**9 מלחמת לבנון השלישית: המטרה – לבנון**

גיורא איילנד

**17 מלחמת לבנון השלישית: המטרה – חזבאללה**

יוסי קופרווסר

**25 התאמת דיני המלחמה לעימותים נמוכי-עצימות**

ארז זיונץ ורוני ברט

**39 מבט שונה בהתנחלויות:**

**מאחיזה בשטחים שולטים לפתרון בעיות חברתיות**

אלוף בן

**51 שתי מדינות לשני עמים: חזון שהולך ופוחת**

זכי שלום

**67 רוסיה בזירה הבין-לאומית 2008**

עודד ערן

**85 מהלך צבאי נגד איראן: ההיבט האיראני**

אפרים קם

**95 ארוכה הדרך לשלום עם סוריה:**

**ממלחמת לבנון השנייה לגישושי השלום באנקרה**

אייל זיסר

**109 רשות ללא רשות: תמונת מצב**

אפרים לביא

**119 המלחמה נגד אל-קאעידה: עיראק כאבן דרך**

יורם שווייצר וגאיה שאקי

**127 ביקורת ספרים**

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.



**המכון למחקרי ביטחון לאומי**  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES  
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES  
AT TEL AVIV UNIVERSITY תל-אביב אוניברסיטת תל-אביב

שלום רב,

הגיליון שבידך נושא לבוש חדש. אין זאת אלא אילוצי הזמן. אנו מקווים כי תמצא את העיצוב החדש נאה ונוח יותר ואת המאמרים – מעניינים.

בחוברת זו שני נושאי עוגן: האחד – התנהלות ישראל "והיה כי תקראנה מלחמה" נוספת עם לבנון. גיורא איילנד חד משמעי בהמלצתו להכות דווקא בלבנון המדינה בהיפתח מלחמה נוספת עם חזבאללה. יוסי קופרווסר לא מסכים עם דעתו של איילנד ומציע חלופה מאוזנת יותר – לטעמו. שני המאמרים האלה משמשים מצע מתאים במיוחד למאמר שכתבו ד"ר ברט וא. זיוניץ, המציע לעדכן את חוקי המלחמה המקובלים במערכת הבינלאומית ולכלול בהם התייחסות ופרשנות מעודכנת לאתגרים שמציבה המלחמה בעצימות נמוכה.

העוגן השני של גיליון זה – מבט בסוגיית ההתנחלויות והשלכותיה משתי נקודות מבט. אלוף בן, הארץ, בוחן האם הושגו המטרות שהציבו לעצמם אבות מפעל ההתנחלויות וכיצד השתנו מטרות אלה בחלוף השנים. פרופ' זכי שלום, חוקר במכון ומרצה באוניברסיטת בן גוריון מטיל ספק באפשרות לממש את חזון "שתי המדינות לשני עמים" אם אכן ימשיך ויפרח מפעל ההתנחלויות.

ד"ר עודד ערן מציג בחינה מקיפה של מדיניות החוץ הרוסית נכון ל-2008. ד"ר אפרים קם בוחן את התנהלותה של איראן, על רקע חששותיה ממתקפה של ארצות הברית על מתקני הגרעין שלה. פרופ' אייל זיסר מנתח את השתלשלות האירועים בין ישראל וסוריה מאז מלחמת לבנון השנייה תוך התמקדות בסיכויי תהליך השלום. אפרים לביא מציג את חולייה וחולשותיה של הרשות הפלסטינית על רקע המאבק המתנהל בין שתי התנועות המובילות – הפת"ח והחמאס. יורם שוייצר וגאיה שאקי בוחנים האם יהיו השלכות משמעותיות לכישלונה של אל-קאעידה בעיראק על עתיד מפעלי הטרור שלה; הם סבורים כי ההשפעה תהיה מועטה.

המערכת פתחה דלת רחבה לכותבים אורחים, להציג את תפישתם, דעתם וממצאי מחקרם, בנושאים הנמצאים על סדר יומה הביטחוני-אסטרטגי של מדינת ישראל (ראה/י מודעה בסוף החוברת). הגיליון הזה מציע ארבעה מאמרים של כותבים חיצוניים, מומחים בתחומם: פרופ' אייל זיסר, ראש מכון דיון באוניברסיטת תל-אביב, ד"ר עודד ערן, מרצה במרכז הבינתחומי בהרצליה, אפרים לביא, מנהל מכון שטיינמץ למחקרי שלום ויוסי קופרווסר, לשעבר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין, בצה"ל.

גיליון זה פותח פרק חדש בהתפתחותו של כתב העת עדכן אסטרטגי. תקוותנו שהעדכן ישמש אבן דרך כמו גם אבן שואבת למאמרים מאתגרים ומעשירים.

בברכת קריאה מעניינת ומועילה.

### **עורך ראשי**

ד"ר עודד ערן

### **מנהל המערכת**

משה גרונדמן

### **חברי המערכת**

מאיר אלרון, ד"ר יהודה בן מאיר, משה גרונדמן, ד"ר אמילי לנדאו,  
ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, ד"ר ג'ודי רוזן, פרופ' זכי שלום

### **מערכת מורחבת**

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן,  
פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, רב אלוף (מיל.) אמנון ליפקין שחק,  
דן מרידור, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ',  
שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

**עיצוב גרפי:** מיכל סמו-קובץ ויעל כפיר,

המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב

**דפוס:** ארט שירותים לאופסט, תל-אביב

### **המכון למחקרי ביטחון לאומי**

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 61398

טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: [info@inss.org.il](mailto:info@inss.org.il)

**עדכן אסטרטגי** מתפרסם בעברית ובאנגלית.

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: [www.inss.org.il](http://www.inss.org.il)

© כל הזכויות שמורות

ISSN 0793-8950

## עיקרי דברים

### מלחמת לבנון השלישית: המטרה – לבנון / גיורא איילנד

המחבר טוען כי אם תפרוץ מלחמה נוספת בינינו ובין חזבאללה, סביר כי תוצאותיה לא יהיו טובות יותר מאלה של מלחמת לבנון השנייה. שתי סיבות מבססות הערכה זו: הראשונה – יחסי העצמה בין צה"ל וחזבאללה לא השתנו. השיפור שאכן התרחש בצה"ל קוזז באמצעות שיפור של הצד האחר. הסיבה השנייה – מהותית יותר: אי־אפשר לנצח ארגון גרילה יעיל ומצויד היטב אם מתקיימים שלושה תנאים: (1) הארגון פועל ממדינה א נגד מדינה ב; (2) הארגון נהנה מחסות מלאה של מדינה א; (3) מדינה א, זו שנותנת את החסות, צבאה והתשתיות שלה חסינים לחלוטין מפני פעולות התקפיות של מדינה ב. מדינת ישראל נכשלה במלחמת לבנון השנייה כי נלחמה נגד האויב הלא נכון – חזבאללה. המלחמה הבאה חייבת להיות מופנית לעבר לבנון המדינה.

### מלחמת לבנון השלישית: המטרה – חזבאללה / יוסי קופרווסר

יש מי המציעים לאמץ אסטרטגיה עקיפה, ולפיה במקום לשים דגש על פגיעה ישירה בחזבאללה, שהיגיון הפעולה שלו מושתת על הישרדות המושגת באמצעות חתימה נמוכה, הסתתרות, והיטמעות באוכלוסייה, תמקד ישראל את תקיפותיה בלבנון נגד יעדים המזוהים עם מדינת לבנון. נראה שמשקלם של הטיעונים נגד אימוץ האסטרטגיה של פגיעה בלבנון כיעד עיקרי בעימות עם חזבאללה עדיין רב מאוד ועולה על משקלם של הטיעונים בעד אימוצה. בין הטיעונים שמעלה המחבר, בתשובה למאמרו של גיורא איילנד, השיקול המשפטי, השיקול המוסרי, הדימוי הבינלאומי, התועלת המעטה בתקיפת תשתיות.

### התאמת דיני המלחמה לעימותים נמוכי־עצימות / ארז זיונץ ורוני ברט

יש הטוענים שדיני המלחמה במתכונתם הנוכחית מיושנים ומגבילים יתר על המידה את יכולתם של צבאות סדירים להתמודד עם הקשיים המבצעיים העומדים בפניהם בעימות נמוך־עצימות (גישת השינוי). יש הטוענים שדיני הלחימה במתכונתם הנוכחית עומדים במבחן הזמן גם מול האתגרים שמציבים עימותים נמוכי־עצימות (גישת הסטאטוס־קוו). מחברי המאמר חולקים על גישת הסטאטוס־קוו ומקבלים את הצורך בשינוי דיני המלחמה, בהתבסס על האבחנה האוניברסאלית שהמציאות

תמיד מקדימה את החוק ועליו להשתנות בהתאם. לאחר הצגת העקרונות של דיני המלחמה והבעיות העולות מהחלתם כפי שהם על עימותים נמוכיעצימות, מציגים המחברים הצעה המתאימה את החוק למציאות החדשה.

### מבט שונה בהתנחלויות:

**מאחיזה בשטחים שולטים לפתרון בעיות חברתיות / אלוף בן**  
 ההתנחלויות הוקמו כדי לקבוע עובדות מדיניות, והשיגו את היעד שהציבו מקימיהן – יהודה ושומרון נותרו בשליטה ביטחונית של ישראל. האלמות של הפלסטינים אילצה את ישראל להכריע, באמצעות בניית גדר ההפרדה, אילו התנחלויות יישארו בתחומה ואילו מיועדות לפינוי עתידי. המשא ומתן עם הפלסטינים מתבסס על ההנחה שבתמורה לפינוי ההתנחלויות המבודדות תוכל ישראל לשמור בידיה את קו הרכסים שגושי ההתנחלויות הגדולים בנויים עליו, וכך תרחיב את "מותניה הצרים" בסביבות תל אביב וירושלים. בין הנושאים הנדונים: החזון של שרון; תפישת הגושים; הגדר כגבול בפועל; ההתנחלויות ככלי חברתי.

### שתי מדינות לשני עמים: חזון שהולך ופוחת / זכי שלום

המאמר בוחן את מאפייניה של ההתיישבות היהודית מעבר לקו הירוק בשנים האחרונות, את הגורמים המשפיעים על עיצוב היקפה ופריסתה הגיאוגרפית ואת השלכותיה המדיניות-אסטרטגיות. השאלה העומדת לדיון היא האם ובאיזו מידה התמשכותה של ההתיישבות היהודית במתווה הנוכחי עלולה לסכל את החזון של שתי מדינות לשני העמים, המקובל הן על הממשל האמריקני והן על ממשלת ישראל. התקבעותה של ההתיישבות ביהודה ושומרון מעמידה בסימן שאלה כבד את מימושו של חזון שתי מדינות לשני העמים. המחבר בוחן את ההתפתחויות ומציג את העובדות שיש בהן כדי להקטין מאוד את הסיכוי למימוש החזון הזה.

### רוסיה בזירה הבין-לאומית 2008 / עודד ערן

הראייה ששלטה בכיפה בקרב קברניטי המדיניות הבין-לאומית במוסקווה, מן המחצית השנייה של שנות התשעים, לא שללה מעולם קיום של מרחב מוגדר של אינטרסים וערכים משותפים בין רוסיה למערב (המאבק בטרור, מניעת הפצת נשק להשמדת המונים ועוד). כמו כן לא אומץ חזון של רוסיה כמדינה אויבת לברית המערבית. אולם בשל אי-השתייכותה של רוסיה למחנה זה היא פיתחה תחושת חוסר נוחות חריפה כלפי הדומיננטיות של ארצות הברית ובעלות בריתה בזירה העולמית, על בסיס הראייה כי בכמה אזורים, בייחוד במרחב המדינות העצמאיות של ברית המועצות לשעבר, יש ניגוד מהותי בין היעדים המערביים ובין האינטרס של רוסיה. המחבר בוחן את המניעים וקווי המתאר של מדיניות החוץ

הרוסית. בין פרקי המאמר: רוסיה ומרחב ברית המועצות לשעבר; רוסיה והברית המערבית – מאזן העוצמה; הארכיטקטורה החדשה של היחסים הבין-לאומיים; רוסיה והמזרח התיכון.

### **מהלך צבאי נגד איראן: ההיבט האיראני / אפרים קם**

האיראנים מודאגים לאחרונה מהאפשרות של פעולה צבאית נגד אתרי הגרעין שלהם. אמנם כלפי חוץ הם מנסים להקרין ביטחון עצמי וטוענים כי מהלך צבאי באיראן אינו צפוי משום שארצות הברית וישראל מבינות היטב כי מהלך כזה ייכשל מול הנחישות ויכולת התגובה של איראן. אולם העיסוק האינטנסיבי של האיראנים בסוגיה זו, האיומים הרצופים שהם משמיעים כלפי ארצות הברית וישראל, צעדי ההכנה שהם נוקטים כדי לקדם פעולה צבאית – כל אלה מעידים כי הם מקנים לה משקל ניכר בשיקוליהם. בין הנושאים הנידונים: החשש של איראן מפעולה צבאית; צעדיה של איראן במטרה להרתיע; כיצד עלולה איראן להגיב אם תותקף?

### **ארוכה הדרך לשלום עם סוריה: ממלחמת לבנון השנייה ועד לגישושי**

**השלום באוקרה / אייל זיסר**

מאז סיומה של מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 בין ישראל ובין ארגון חזבאללה היטלטלו יחסי ישראל וסוריה בין החשש מפני פרוץ עימות ביניהן ובין התקווה לחידושו של תהליך השלום בין שתי המדינות, ואולי אף להשגת פריצת דרך בו. המחבר בוחן ומנתח את התהליכים וההתפתחויות שהתרחשו במהלך השנתיים האחרונות הן בהקשר הישראלי-סורי והן בהקשר הישראלי-לבנוני, ומציג את דעתו באשר לסיכוייו של תהליך השלום לאחר שיוזמתו של ראש הממשלה אולמרט גוועה עם התפטרותו.

### **רשות ללא רשות: תמונת מצב / אפרים לביא**

הירידה הנמשכת בלכידות הפנימית של הרשות הלאומית הפלסטינית, שבאה לידי ביטוי בהיעדר שלטון מרכזי אפקטיבי, בפיצול מעמיק בין רצועת עזה לגדה המערבית וכן במאבקים פנימיים אלימים, מעלה לדיון את שאלת יציבותה, סיבת קיומה, שרירותה ותקפותה של הרשות. המחבר סבור כי במצב הקיים, אשר ביסודו נושא אופי סטטי, נמשכים שני תהליכים: האחד – היחלשות הרשות הפלסטינית והזרם הלאומי, אף שהם נהנים מהכרה ומתמיכה מצד ישראל והקהילה הבין-לאומית; והשני – התחזקות הגורמים האסלאמיים-הרדיקליים בזירה הפלסטינית, הנהנים מתמיכת איראן וחזבאללה. הבחירות בארצות הברית וחילופי השלטון בישראל מוסיפים מידה של אי יציבות למצב הבעייתי ממילא.

## המלחמה נגד אל־קאעידה: עיראק כאבן דרך / יורם שוייצר וגאיה

שאקי

במאמר זה מנתחים המחברים את מאזן הרווח וההפסד האסטרטגי הכולל של אל־קאעידה במערכה שבה השתתף בעיראק בחמש השנים האחרונות, וטוענים כי מרבית הישגיו של אל־קאעידה ימשיכו להיזקף לזכותו גם אם ינחל תבוסה מלאה במדינה זו. אמנם מנהיגי הארגון, הפועלים מזירת אפגניסטן־פקיסטן, העניקו חשיבות רבה למערכה בעיראק, אולם הם לא השקיעו את מרב משאביהם. הם המשיכו בבניית התשתית ובבניין הכוח של הארגון באזור שהם שוהים ופועלים בו. כך יקרה שהארגון ו"בוגרי עיראק" יהיו בעתיד את הבסיס לפעילות הטרור שהם מתכננים.



# מלחמת לבנון השלישית

המטרה – לבנון

## גיורא איילנד

### מבוא

שנתיים לאחר מלחמת לבנון השנייה ישנה תחושה כללית כי הפעם הוסקו המסקנות הנכונות, ובנוגע ללקחים – אלו לא רק נלמדים אלא מיושמים הלכה למעשה. רוב נושאי התפקידים המרכזיים בזמן המלחמה התחלפו (שני מפקדי אוגדה, מפקד פיקוד הצפון, הרמטכ"ל, שר הביטחון), מערך המילואים של כוחות היבשה חזר להתאמן, ואפילו הממשלה מנסה לתקן את דרכיה. כך למשל כלקח ישיר ממלחמת לבנון אושר לאחרונה חוק המל"ל, שאמור לאפשר הליך ראוי ומוצלח יותר של קבלת החלטות.

לכאורה אילו פרצה בימים אלה מלחמת לבנון השלישית היו תוצאותיה בהכרח טובות יותר, אך תכלית מאמר זה היא לטעון כי אם תפרוץ מלחמה נוספת בינינו ובין חזבאללה, סביר כי תוצאותיה לא יהיו טובות יותר. ישנן שתי סיבות להערכה זו: הסיבה הראשונה היא כי יחסי העצמה בינינו ובין חזבאללה לא השתנו. אמנם יש שיפור ניכר אצלנו, אך יש גם שיפור ניכר ביכולתו של הצד האחר, ולכן ההערכה הנקייה (Net Assessment) היא שהשיפור אצלנו קוזז באמצעות שיפור של הצד האחר.

הסיבה השנייה מהותית יותר ומתבססת על טענה עקרונית הגורסת כי אי-אפשר לנצח ארגון גרילה יעיל ומצויד היטב אם מתקיימים שלושה תנאים: (1) הארגון פועל ממדינה א נגד מדינה ב; (2) הארגון נהנה מחסות מלאה של מדינה א; (3) מדינה א, זו שנותנת את החסות, צבאה והתשתיות שלה חסינים לחלוטין מפני פעולות התקפיות של מדינה ב. מדינת ישראל נכשלה במלחמת לבנון השנייה (ועלולה להיכשל גם בשלישית) היות שהיא נלחמה נגד האויב הלא נכון. נלחמנו נגד חזבאללה במקום להילחם נגד לבנון.

אלוף (מיל') גיורא איילנד, חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

מצב זה משקף חלק מהשתנות בטבע המלחמות כמו שהעולם חווה בעשרות השנים האחרונות. מדינות חלשות מבחינה צבאית מקימות ארגון צבאי או תומכות בו או בארגון טרור או גרילה קיים, והדבר מאפשר להן לפגוע – באמצעות שליח – פגיעה כואבת במדינות אחרות, ובו בזמן להשיל מעצמן אחריות למעשיו ולהגן על עצמן מפני תגובות אפשריות של המדינה המותקפת. במקרה של לבנון עושות זאת סוריה ואיראן, בשיתוף פעולה מלא מצד ממשלת לבנון. כל השלוש תומכות באופן כזה או אחר בחזבאללה.

ארצות הברית מבינה תופעה זו היטב, ומוכנה להילחם בכל הכוח נגד מדינות נותנות החסות כל עוד האש מכוונת אליה (צפון וייטנאם – עקב תמיכתה בווייטקונג, אפגניסטן – עקב תמיכתה באל-קאעידה). הממשל האמריקני סבלני פחות כאשר מדינות אחרות, ובכללן ישראל, נוקטות אותה גישה. לפיכך היעד הראשון של האסטרוטגיה של ישראל בנושא לבנון הוא לשכנע את ארצות הברית כי גם אנחנו נאלצים להילחם נגד המדינה הנותנת חסות ולא רק נגד ארגון הטרור הנהנה מחסות זו.

מאמר זה מציג את הנסיבות ואת האילוצים האמורים לגרום לישראל לשנות את התנהלותה ולבחור בפעולה נגד לבנון אם תפרוץ מלחמה. המאמר כולל ארבעה פרקים; הפרק הראשון מנתח את התעצמות צה"ל וחזבאללה ומציג את מוכנות שני הצדדים כיום ובשנים הקרובות; הפרק השני מתאר את המציאות הפוליטית בלבנון, ובה חזבאללה נהנה מחסות מלאה מצד ממשלת לבנון; הפרק השלישי בוחן מדוע אי-אפשר לנצח את חזבאללה בלי לערב את לבנון; ובסיום מוצגות משמעויות, סיכונים ומסקנות מתבקשות.

## התעצמות צה"ל וחזבאללה

### צה"ל

לקחי מלחמת לבנון השנייה נלמדו בצה"ל ברצינות, וקיים ניסיון של ממש ליישם. אפשר לחלק את הלקחים לארבע קבוצות. בוודאות אפשר לומר כי יש שיפור בשתיים הראשונות, יש ספק בנוגע לשתיים האחרות, גם היות שהן מדידות פחות וגם היות שאין ביטחון מלא כי אכן הצליח הצבא לפצח את שורשי הבעיה.

1. מוכנות כוחות היבשה: מוכנות הכוחות מורכבת מארבעה סעיפים: (א) רמת האימון; (ב) הכשירות הטכנית של האמצעים; (ג) רמות המלאי (תחמושת וחלקי חילוף); (ד) מידת ההיכרות והמיזמנות לבצע את המשימות הצפויות (זו נבחנת בדרך כלל על פי הבקיאיות ומידת התרגול של התכניות האופרטיביות). אין ספק כי בתחום מדיד זה חל בצבא שיפור ניכר בשנתיים האחרונות.

2. איכות המפקדות וטיב תהליכי הפיקוד והשליטה: נושא זה מורכב מתפיסת הפעלה, מבהירות השפה ויותר מכול – מקיום תהליכים יעילים שיבטיחו קוהרנטיות וסינרגיה בהפעלת הכוח. גם בנושא זה מושקע מאמץ רב. המאמץ מתבטא בריבוי תרגילי מפקדות, בשינויים בארגון (כמה מהם שונים בתכלית מאלו שביצע הרמטכ"ל הקודם), בכתובה מחודשת של מסמכים תורתיים, בריענון תכניות אופרטיביות וכדומה. יש להניח כי במלחמה הבאה הפקודות שיינתנו יהיו בהירות יותר וישימות יותר. יש לצפות כי המכונה הגדולה הנקראת צה"ל תופעל ביתר אפקטיביות לעומת מלחמה הקודמת.
3. ערכים ורוח לחימה: נושא זה מטריד במיוחד. במקרים רבים מדי במלחמה האחרונה העדיפו מפקדים להישאר מאחור במקום להיות בחזית הלחימה. במקרים רבים מדי חסרה דבקות במשימה. מפקדים מצאו "הסברים טובים" מדוע לא לבצע משימה או מדוע נכון לדחות את הביצוע. הייתה נטייה מוגזמת לדאוג לרווחת החיילים (הוצאה של גדודים שלמים להתרעננות בקיבוצים בזמן המלחמה) ולביטחונם בשעה שמאות אלפי אזרחים, שעל הגנתם הצבא מופקד, המשיכו לסבול ולהיפגע.
- הצבא מנסה להתמודד גם עם נושא זה, אך כאמור, אין ביטחון כי הוא מצליח. אחד המכשולים לשיפור בתחום הזה הוא מידת הסמכות המוגבלת הניתנת למפקדי השטח בפעילות הביטחון השוטף, המתאפיינת בסובלנות נמוכה לשגיאות. גישה זו עלולה למנוע פיתוח של מפקדים שלוקחים אחריות בטבעיות, דבר חיוני במלחמה הגדולה.
4. החשיבה הצבאית: ניהול מלחמה ברמה של מטכ"ל ופיקוד מרחבי דורש חשיבה אינטלקטואלית, בחינה מתמדת וביקורתית של הנחות יסוד וגישה יצירתית.
- מטבע הדברים קשה לבחון את יעילותה של החשיבה הצבאית. הצלחה בפעולות נקודתיות, גם אם בעלות חשיבות אסטרטגית (כמו זו המיוחסת לישראל בספטמבר 2007), לא בהכרח מוכיחה כי צמרת הצבא תאפיין נכון את המציאות ותדע להחליט את ההחלטות הנכונות במצב של מלחמה מורכבת וממושכת.
- בשורה התחתונה אפשר לטעון בזהירות כי בשניים מתוך ארבעת הנושאים חל שיפור של ממש, ובנוגע לשניים האחרים ידוע כי נדרש שיפור.

## חזבאללה

חזבאללה שיפר את יכולתו הצבאית בשלושה ואולי אף בארבעה תחומים: ראשית, מספר הרקטות שבידי חזבאללה גדל בעשרות אחוזים לעומת מספרן ערב המלחמה

ב־2006. זהו הנשק העיקרי של הארגון, ולפיכך ככל שהכמות גדולה יותר, כן יכולתו להמשיך ולהילחם גדלה אף היא.

שנית, טווח הרקטות. מספר הרקטות בעלות טווח גדול ובינוני גדל גידול יחסי אף יותר. הדבר יאפשר לחזבאללה להמשיך ולירות בכיוון ישראל גם אם תכבוש ישראל את כל השטח שבין הגבול לנהר הליטאני. כיבוש שטח זה יקטין מאוד את יכולת הפגיעה של הקטיושות קצרות הטווח, שהיו עיקר כוחו של חזבאללה במלחמה הקודמת, אך הוא אינו נותן תשובה לרקטות ארוכות יותר. במילים אחרות, מה שהיה יכול להיות צעד אפקטיבי במלחמה הקודמת עלול שלא להספיק עתה.

שלישית, המעבר למאחזים בשטח בנוי. אחד הקשיים של צה"ל במלחמת לבנון השנייה היה ההתמודדות עם "שמורות הטבע" – מאחזי חזבאללה בשטח הפתוח. למרות ההצלחה של חזבאללה בארגון ובהפעלה של מאחזים אלו, הוא קיבל החלטה נכונה מבחינתו, ובשנתיים האחרונות הוא בונה את מאחזיו התת־קרקעיים מתחת לשטח הבנוי שביישובים השיעיים.

במלחמה האחרונה היו המגבלות של צה"ל בעיקר מודיעיניות ומבצעיות, ומאחזי חזבאללה בתוך שטח מיושב בצפיפות יוסיפו במלחמה הבאה קושי נוסף.

מלבד שלושה תחומים אלו, ישנו מידע גלוי המדבר על התחמשות חזבאללה בטילי נ"מ אישיים חדשים, והמסוכנים בהם הם טילי אס־איי 18. טילים אלו אינם מסכנים את מטוסי הקרב, אך עלולים ליצור בעיה קשה למסוקים. לסיכום יחסי העצמה, אפשר לומר כי על פי הידוע לפחות, יחסי העוצמה בתחום הרלוונטי לא השתנו לטובת ישראל. השיפור שחל אצלנו מקוזז באמצעות שיפור דומה בצד האחר. מצב זה לא צפוי להשתנות מאוד עד אשר ימצא פתרון טקטי יעיל נגד ירי רקטות. פתרון כזה לא יהיה מבצעי בשנים הקרובות.

## המציאות הפוליטית בלבנון

יציאת צבא סוריה מלבנון עוררה תקוות בקרב גורמים שונים בארץ ובעולם כי הדבר יביא לחיזוק תומכי המערב בלבנון, אולם תקווה זו נתבדתה. את הווקוס היחסי מילא חזבאללה. הארגון, שגם קודם לכן נהנה ממעמד פוליטי מכובד, חיזק בהדרגה את כוחו.

נכון שמלחמת לבנון השנייה חייבה אותו להוריד פרופיל לפרק זמן מסוים, אך פרק זמן זה הסתיים. שני אירועים מסמלים את מעמדו החזק של חזבאללה בלבנון. האירוע הראשון – המשבר בעניין התעקשותו להקים רשת קשר עצמאית. במשבר זה הוכיח חזבאללה כי הוא הגורם היחיד בלבנון המסוגל להפעיל כוח צבאי, ובכך לכופף את מתנגדיו. לא רק ממשלת לבנון התכופפה לפניו, גם העולם

הערבי התכופף וחייב את ממשלת לבנון לקבל את הסכם דוחה, שנותן לחזבאללה זכות וטו על החלטות ממשלת לבנון.<sup>1</sup>

האירוע השני – בחירת נשיא לבנון. עם סיום תפקידו של הנשיא הקודם לאחוד, שהיה "בובה" סורית, היו שקיוו כי הפעם יהיה נשיא עצמאי. סוריה וחזבאללה הבהירו כי לא ייתנו לכך יד, והתוצאה היא בחירתו של סלימאן לנשיא. הנשיא החדש יודע כי נבחר בזכות תמיכת חזבאללה, ומיזמו הראשון דאג להבהיר כלפי מי הוא חש מחויבות. האופן שקיבל את הרוצח סמיר קונטאר היה דוגמה סמלית לכך.

לסיכום, אפשר לומר כי חזבאללה הביא לשלמות את העיקרון התקף כל כך בעולם הערבי, שלפיו הכוח הפוליטי מאפשר להחזיק נשק, ואילו הנשק שומר על הכוח הפוליטי. כיום נשיא לבנון וממשלת לבנון מכירים לא רק בזכותו של חזבאללה להמשיך ולהחזיק בנשק משלו, אלא רואים בנשק זה אמצעי חיוני ולגיטימי להשגת האינטרסים הלאומיים (ראו הסכם דוחה).<sup>2</sup>

המצב כיום אופטימלי מבחינת חזבאללה. מצד אחד יש ממשלה לגיטימית ופרו מערבית הזוכה לתמיכה של ארצות הברית, צרפת, האו"ם והקהילה הבינ-לאומית, ומצד אחר אותה ממשלה כפופה לחלוטין לרצון חזבאללה.

יותר מכך, התבטאויותיהם האחרונות הן של נשיא לבנון והן של ראש הממשלה נותנות גיבוי לאומי לטענות חזבאללה גם בדבר הצורך לשחרר את חוות שבעא וגם בזכות היותו של הארגון חומת המגן של לבנון בפני תוקפנותה של ישראל.<sup>3</sup> על רקע עובדות אלה אפשר לומר כי כמו שחזבאללה הוא שליח (proxy) של איראן, ובמידה חלקית של סוריה, כך ממשלת לבנון היא שליח של חזבאללה.

## מדוע אי-אפשר לנצח את חזבאללה

יתרונותיו של צבא מודרני כמו צה"ל באים לידי ביטוי מרבי כאשר מתקיימים שלושה תנאים, אחד אסטרטגי ושניים אופרטיביים.

התנאי האסטרטגי הוא היותו של האויב מדינה הנושאת באחריות (accountable) לאוכלוסייה, לתשתיות ולפני המערכת הבינ-לאומית. לאויב כזה יש מה להפסיד, ולכן אפשר להפעיל עליו לחץ. קל יחסית להביא אויב שהוא מדינה להכיר במצב שבו ההפסד מהמשך הלחימה גדול מהתועלת.

התנאי האופרטיבי הראשון הוא היותו של צבא האויב מורכב ממטרות "קשות" כמו טנקים, מטוסים ומוצבי שליטה. אפשר לומר כי יכולות האיסוף המודיעיני והתקיפה בחימוש מדויק מאפשרים כיום תקיפה אפקטיבית של מטרות רכב, הכוונה הן לגודל המטרה והן ל"חיות" המטרה.<sup>4</sup> האפקטיביות צונחת כאשר מטרות הנקודה הן אנשים או משגרים מתכלים.

התנאי האופרטיבי השני הוא היותו של שדה הקרב רחוק מריכוזי אוכלוסייה אזרחית. הכוונה היא לשני צדי המשוואה – הן ריחוק של האויב מהאזרחים שלו והן ריחוק של שדה הקרב מהאזרחים שלנו.

חזבאללה, כארגון צבאי, ממקסם בדיוק את הצד האחר של הספקטרום. אם תפרוץ מלחמת לבנון השלישית, יהיו תוצאותיה דומות לזו הקודמת. גם אם יצליח צה"ל יותר בפעולתו נגד לוחמי חזבאללה, סביר כי חזבאללה יפגע באזרחי ישראל בהצלחה רבה יותר. שלוש סיבות לכך:

1. מספר הרקטות, גודלן, "זמן חיות המטרה שלהן" והפעלתן מתוך שטחים בנויים, כל אלה לא יאפשרו את חיסולם. במקרה הטוב יהיה אפשר, לאחר מאמץ גדול, להקטין את מספר השיגורים היומי לכמה עשרות. מבחינת אזרחי ישראל שיימצאו באזורים המאומים, אין לכך כמעט משמעות מעשית.
2. כיבוש שטח גדול (למשל עד הליטאני) יפגע בחזבאללה ויקטין את מספר השיגורים, אך לא יפסיק אותם.
3. חזבאללה לא ימהר להסכים להפסיק את האש היות שהוא (להבדיל מצבא של מדינה) אדיש יחסית לאבדן של לוחמים, לאבדן של נשק ולאבדן של שטח. מלבד זאת, שלא כממשלה, הוא רגיש פחות ללחץ של דעת קהל וללחץ בין-לאומי.

## משמעויות וסיכונים

שינוי בגישתה של ישראל עלול להביא לפגיעה בלגיטימציה של ישראל, ללחץ בין-לאומי ואפילו לקבלת הנחיה ברורה מארצות הברית להפסיק את הרס לבנון. הדבר מזכיר את תגובת העולם, ובכלל זה ארצות הברית, עם תחילת מבצע חומת מגן באפריל 2002. כזכור, מבצע זה החל לאחר הפיגוע במלון פארק בנתניה בערב פסח, שהביא למותם של כשלושים ישראלים. את הפיגוע הזה, כמו רבים מקודמיו, ביצע חמאס. ארצות הברית קיבלה בהבנה מבצע של ישראל נגד חמאס, אך התקשתה לקבל את המבצע כמו שתכננה ישראל – מבצע נגד הרשות הפלסטינית.

האמריקנים דרשו תחילה שנצא מכל ערי הגדה (שטחי A) בתוך 48 שעות. ישראל התעקשה – והתעקשותה הייתה ראויה לציון – כי אסור היה לוותר ולחזור לכללי המשחק הישנים, שלפיהם אנחנו נלחמים רק נגד הטרוריסטים, אך נמנעים מלפגוע בנותני החסות (הרשות הפלסטינית). התעקשותה של ישראל, שנבעה מחוסר בררה, הצליחה. ישראל נאלצה לוותר בדבר אחד בלבד, להפסיק את המצור על המוקטעה ברמאללה, שם שהה ערפאת. לעומת זאת, זכתה המדיניות

החדשה (שליטה של ישראל בכל השטח הפלסטיני) להשלמה ולהכרה מצד הקהילה הבינ-לאומית.

כך גם בנוגע ללבנון, המצב שישראל מכה ברעים בלבד (חזבאללה), אך נמנעת מלפגוע בחיבי המערב והאו"ם (לבנון וממשלתה) הוא מצב נוח ורצוי לכל האחרים, אך הוא ימיט אסון עלינו. אין בררה אלא להתעמת בנושא זה, אם יהיה צורך, גם עם ידידותינו.

### מסקנות

הדרך למנוע את מלחמת לבנון השלישית והדרך לנצח בה אם בכל זאת תפרוץ (וכך למנוע את מלחמת לבנון הרביעית) היא אחת: להבהיר לידידותיה של לבנון, ובעזרתן לממשלת לבנון ולעם בלבנון, כי המלחמה הבאה תהיה בין ישראל ללבנון ולא בין ישראל לחזבאללה. מלחמה כזו תביא לחיסולו של צבא לבנון, להרס תשתיות במדינה ולסבל קשה לאוכלוסייה. המצב שאזרחי ביירות (לא כולל רובע דחיה) נהנו ללכת לים ולבתי קפה שעה שאזרחי חיפה ישבו במקלטים לא יחזור.

הפגיעה הקשה בלבנון, הרס בתים ותשתיות וסבל של מאות אלפי אנשים הם הדברים שיכולים להשפיע יותר מכול על התנהגותו של חזבאללה. ההשפעה על חזבאללה ונכונותו להפסיק את המלחמה עקב צעדים מצד ישראל מהסוג שתואר כאן נובעת הן מהשפעה פנימית והן מהשפעה חיצונית.

ההשפעה הפנימית נובעת ממעמדו הפוליטי ומשאיפותיו הפוליטיות של חזבאללה, שכן הוא מציג את עצמו כארגון לאומי לבנוני הנלחם למען האינטרסים של לבנון. הוא עלול לאבד את מעמדו אם תאשים אותו דעת הקהל בלבנון בהרס המיותר שהביא על המדינה. ההשפעה החיצונית נובעת מרגישות הארגון לאינטרסים של איראן ושל סוריה. לא איראן ובוודאי לא סוריה רוצות בהרס לבנון.

המסר של ישראל צריך להיות חד וברור: אם תידרש ישראל להילחם שנית נגד חזבאללה בלבד, כאשר לבנון, נותנת החסות, מחוץ למשחק, לא נוכל להבטיח ניצחון.

לפנינו אפוא שתי אפשרויות בלבד: להסתכן בהפסד (גם תיקו ייחשב הפסד) או להילחם במדינה שמתוך בחירה העדיפה לתת לחזבאללה לשלוט בה. אנו בוחרים באפשרות השנייה. מסר זה חייב להיאמר בחדות כבר כיום. אם תחכה ישראל ליום שתתחיל המלחמה, יהיה זה מאוחר מדי.

הדרך להעביר זאת לארצות הברית, לצרפת, לגרמניה ולמדינות אחרות מחייבת דיאלוג צבאי-מקצועי בדרג גבוה בין ישראל למדינות אלו. אם ישתכנעו

יש להבהיר לידידותיה של לבנון, ובעזרתן לממשלת לבנון ולעם בלבנון, כי המלחמה הבאה תהיה בין ישראל ללבנון ולא בין ישראל לחזבאללה

ראשי הצבא במדינות אלו מההסבר המקצועי, הם ישלימו את המלאכה מול הדרג הפוליטי בארצותיהם.

## הערות

1. <http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=44023&MID=115&PID=2>
2. <http://latimesblogs.latimes.com/babylonbeyond/2008/05/the-united-stat.html>
3. <http://www.presstv.ir/Detail.aspx?id=63490&sectionid=351020203>  
<http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=63679&sectionid=351020203>
4. זמן חיות מטרה – משך הזמן מהרגע שהמטרה מתגלה ועד שהיא מותקפת. <http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=48401>



# מלחמת לבנון השלישית

המטרה – חזבאללה

## יוסי קופרווסר

### מבוא

ההתעצמות הנמרצת של חזבאללה מאז סיום מלחמת לבנון השנייה, תוך כדי ניצול חולשותיה של החלטת מועצת הביטחון 1701, והסבירות הגוברת של עימות עם איראן הן רק שתיים מהסיבות האפשריות לחידוש הלחימה בין ישראל לחזבאללה, כשברשות הארגון רקטות וטילים רבים ובעלי טווח ארוך אף יותר מזה של הרקטות ששיגר לעבר ישראל במלחמה הקודמת. מכיוון שצה"ל איננו מצטייד – ככל הידוע – באמצעי הגנה פעילה נגד סוג זה של רקטות וטילים, סביר שאם יפרוץ עימות כזה בתקופה הקרובה, לא יהיה אפשר למנוע חלק ניכר מהירי באמצעות סיכול השיגורים, ויהיה צורך באסטרטגיה אחרת כדי למנוע את הירי או לצמצמו מאוד.

לא אחת, ובין השאר גם בימים הראשונים של מלחמת לבנון השנייה ב־2006, עלתה ההצעה לאמץ אסטרטגיה עקיפה, ולפיה במקום לשים דגש על פגיעה ישירה בחזבאללה, שהיגיון הפעולה שלו מושתת על הישרדות המושגת באמצעות חתימה נמוכה עד כדי הסתתרות, היעלמות והיטמעות באוכלוסייה, תמקד ישראל את תקיפותיה בלבנון נגד יעדים המזוהים עם מדינת לבנון. בדרך זו, המצדדים בגישה זו טוענים, יקל על ישראל מאוד לאתר יעדים רלוונטיים, להמחיש ללבנון את המחיר הכרוך בויתור על ריבונותה ואולי אף להמריצה לממשה ולכפות על חזבאללה, באמצעות לחץ מדיני ואולי אף תוך כדי שימוש בכוח, לחדול מירי הרקטות והטילים. ייתכן שאף יהיה בכך כדי להגביר בעיני חזבאללה את חשיבות השיקולים בעד הפסקת הלחימה, מכיוון שזהותו הלבנונית של הארגון והיומרה שלו להיות מגנה של לבנון מחייבים אותו שלא לגרום סבל ונזק ללבנון, והוא איננו רוצה להיות מואשם בכך שהוא פועל בשם אינטרסים זרים באופן המסכן את לבנון ופוגע בה.

תא"ל (מיל') יוסי קופרווסר, לשעבר, ראש חטיבת המחקר, אגף המודיעין, צה"ל

ההתפתחויות האחרונות בלבנון מפיחות רוח גבית במפרשיה של גישה זו. השתלבות חזבאללה בממשלת לבנון, ההתייצבות של הצמרת הלבנונית מאחורי חזבאללה, בעקבות העסקה לשחרור סמיר קונטאר תמורת גופותיהם של החיילים הישראלים, והחלטת ממשלת לבנון כי לחזבאללה יש זכות לפעול לשחרור האדמות הלבנוניות מבטלות לכאורה את ההפרדה שהתקיימה עד לאחרונה בין לבנון ובין חזבאללה וממחישות את אחריותה של ממשלת לבנון למעשיו של הארגון. בעבר ביסס חזבאללה את הטיעון כי הוא צריך להיות מגנה של לבנון, ולו באופן בלתי רשמי, בדיוק בכך שבאמצעות הפקדת האחריות להתמודדות עם ישראל בידיו, לבנון יכולה לחמוק מהסכנות הכרוכות בעימות ישיר בינה ובין ישראל, כשזו האחרונה נהנית בו מיתרונות מובהקים, ולהעתיק את הלחימה לממדים שהיתרון היחסי בהם הוא בידי חזבאללה. עתה, משנהיה הארגון מעין חלק מהמדינה ומהשלטון בה, דבקותה של ישראל באסטרטגיה המאפשרת לארגון להוכיח את טענתו זאת נראית מוצדקת פחות, ומתחזקים הטיעונים בזכות אימוץ אסטרטגיה חדשה.

אף על פי כן, נראה שמשקלם של הטיעונים נגד אימוץ האסטרטגיה של פגיעה בלבנון כיעד עיקרי בעימות עם חזבאללה עדיין רב מאוד, ועולה על משקלם של הטיעונים בעד אימוצה. בה בעת, הגישה שאומצה במלחמה האחרונה ואשר שמה דגש על ניסיון לפגוע בחזבאללה באמצעות ירי מנגד, בעיקר מצד חיל האוויר, גם היא איננה מתאימה, ולפיכך יש לאמץ אסטרטגיה שבמוקדה הגברת מרכיב התמרון הקרקעי, בד בבד עם ירי מנגד ועם פגיעה בתשתיות, ובכללן תשתיות אזרחיות, המשרתות במישרין את פעילות הלחימה של חזבאללה. אסטרטגיית ההסתפקות בתגובה מוגבלת כדי לצמצם את הסיכוי להסלמה ולהכיל את האירועים ראויה גם היא לבחינה.

בבחירת האסטרטגיה המועדפת, מבין אלה האפשריות, יש לתת את הדעת לשיקולים רחבים. בראש ובראשונה נשאלת השאלה מהם היעדים המדיניים והאסטרטגיים של ישראל במקרה של חידוש הלחימה עם חזבאללה ומי מבין האסטרטגיות החלופיות היא בעלת הסיכוי הגבוה ביותר להשגתם. מלבד זה, יש לבחון את ההיבטים הערכיים והמוסריים של האסטרטגיות השונות וכן את

יש לאמץ אסטרטגיה שבמוקדה הגברת מרכיב התמרון הקרקעי, בד בבד עם ירי מנגד ועם פגיעה בתשתיות, ובכללן תשתיות אזרחיות, המשרתות במישרין את פעילות הלחימה של חזבאללה

ההיבטים החוקיים, המדיניים, ההסברתיים, הכלכליים וכמובן הצבאיים שלהן. ברור שלו הייתה אחת האסטרטגיות עולה על כל האחרות בכל תחום לא היה מקום לדיון, אך מכיוון שבדרך כלל לא כך הם פני הדברים, הרי שמתעוררת השאלה

מהו המשקל היחסי של התחומים השונים ובאיזו מידה הפערים בין האסטרטגיות השונות משמעותיים בעיני מקבל החלטות.

## תרחישי התלקחות ועדים להשגה

הגדרת היעדים האסטרטגיים של עימות עתידי עם חזבאללה תלויה במידה רבה בהקשר בו יתפתח, מלבד היעד המשותף לכל המקרים, והוא צמצום ככל האפשר של הפגיעה בעורף הישראלי. אם יעמוד העימות בפני עצמו ויהיה תוצאה של התגרות מצד חזבאללה על רקע של מתיחות פנים-לבנונית או מעשה נקם על הפגיעה המיוחסת לישראל בעמאד מע'ניה, עשוי היעד הישראלי להיות החלשת חזבאללה וחיזוק הגורמים המתונים בלבנון, תוך כדי פגיעה ביכולתו של הארגון להשתקם, להמשיך לשלוט במרחב של דרום לבנון ולהציג את עצמו כמגנה של לבנון, כמו היעדים האסטרטגיים של ישראל במלחמת לבנון השנייה (גם אם הם לא הוגדרו כך במפורש). יעדים נוספים בהקשר זה יכולים להיות חיזוק הגורמים המתונים במערכת האזורית והעצמת הרתעתה של ישראל, בין השאר כדי לקדם את הסיכויים להשיג הסכם שלום בתנאים נוחים לישראל עם סוריה ולהחליש את כוחם של הגורמים הקיצוניים במערכת הפלסטינית.

אם יהיה העימות עם חזבאללה זירת משנה של התלקחות מול איראן במסגרת ניסיון לבלום את התקדמותה לקראת הצטיידות בנשק גרעיני, סביר להניח שהיעד האסטרטגי של ישראל יהיה לצמצם במידת האפשר את הפגיעה בעורף, והסוגיות האסטרטגיות האחרות יהיו רלוונטיות פחות. אם יתפתח העימות מתוך ניסיון

של חזבאללה לתרום את חלקו כסיוע לפלסטינים בשל פעולה נרחבת של ישראל נגד חמאס ברצועת עזה, ישראל עשויה לא להסתפק בצמצום הפגיעה בעורף ולנסות לפגוע פגיעה משמעותית יותר בארגון כמו בתרחיש הראשון, אם כי בדירוג. כך גם אם תהיה הז'מה של חזבאללה ניסיון לטרפד אפשרות של הסדר בין ישראל לסוריה.

בכל התרחישים האלה ברור למדי כי פגיעה בתשתיות לבנוניות – אזרחיות או צבאיות – לא תשרת במישרין את השגת היעדים הישראליים ואולי אף תפגע בהשגתם,

בהנחה שלבנון, ובפרט הגורמים בקרבה הקשורים למערב ותומכים ברפורמות, לא תתייצב לימין חזבאללה, וככל הנראה אף תמתח ביקורת על מהלכיו. רק בתרחיש שחזבאללה פועל בו בתמיכת ממשלת לבנון כדי לקדם יעדים המוצגים ככלל לבנוניים, כדוגמת "שחרור" חוות שבעא או מניעת טיסות של כלי טיס של ישראל בשמי לבנון, יש היגיון ותועלת מובהקים בפגיעה בתשתיות לבנוניות, ככלי

רק בתרחיש שחזבאללה פועל בו בתמיכת ממשלת לבנון כדי לקדם יעדים המוצגים ככלל לבנוניים, יש היגיון ותועלת מובהקים בפגיעה בתשתיות לבנוניות, ככלי להשגת היעד הישראלי

להשגת היעד הישראלי, העשוי להיות הרתעת האויב ומניעת יכולתו להשיג את היעדים שהציב לעצמו, תוך כדי פגיעה ביכולתו לשקם את עצמתו הצבאית. הסיכוי להתממשות תרחיש זה נראית כיום נמוכה, אם כי לא בלתי אפשרית.

## השיקול המשפטי והמוסרי

לשיקולים הערכיים-מוסריים, הבאים לידי ביטוי גם בדיני המלחמה הבין-לאומיים, המקובלים על ישראל, יש חשיבות מכרעת בקביעת האסטרטגיה ודרכי הפעולה למימושה. הרעיון של פגיעה בתשתיות אזרחיות, לא כחלק ישיר מהפעילות להשגת יעדים צבאיים, אלא ככלי לגביית מחיר מהאויב, הוא בעל בסיס מוסרי ומשפטי רעוע משום שיש בו במובהק ממד של ענישה קולקטיבית. מטבע הדברים, גביית מחיר מגורם שאיננו תומך בגורם מתעמתים עמו, כדי להניעו לפעולה, היא בעלת בסיס מוסרי ומשפטי רעוע אף יותר, ובנוגע להצעות שמשמעותן פגיעה באוכלוסייה בלתי מעורבת, הרי זהו מעשה שאיננו מתקבל על הדעת מבחינה מוסרית וערכית, לא כל שכן משפטית.

הטענה העיקרית של ישראל – שהדמוקרטיה הליברליות ברחבי העולם שותפות לה – נגד גורמי הטרור, היא כי הערכים אשר הם מנסים לקדם, בניסיונם לשנות את הסדר העולמי, אינם אנושיים, ויש לדחות אותם מכול וכול. ההתמודדות בין ערכים דוגמת הנכונות לפגוע במכוון באזרחים חפים מפשע, ובייחוד כאלה שאינם שותפים לדעתך או לאמונתך, למען קידום רעיון פוליטי, או הצבת הנכונות להקרבה ולסבל כערך עליון לבין הערכים דוגמת זכותו של כל אדם לחיים, לחופש ולחיפוש אחר האושר בעולם הזה עומדת בבסיס המאבק הרעיוני, המלווה את המאבק על הסדר העולמי הפוליטי. לפיכך אימוץ בלי משים של ערכים שהגורמים

הקיצוניים דוגלים בהם נותן במשתמע לגיטימציה לדרכי הפעולה שלהם, שומט את הקרקע מתחת לבסיס הרעיוני שמדיניות ישראל מושתתת עליו ומשקף אבדן דרך. ברור שבסוג כזה של עימות ייחנה חזבאללה, שאין לו כל עכבות לפגוע ביעדים אזרחיים ושבשרותו אלפי רקטות ארוכות טווח, מיתרון משמעותי.

אין ספק שבמישור ההסברתי כך יוצגו הדברים. ישראל תצטייר הן כמי שנואשה מלמצוא פתרון לבעיותיה הביטחוניות בדרכים ההולמות את ערכיה והן כמי

הרעיון של פגיעה בתשתיות אזרחיות, לא כחלק ישיר מהפעילות להשגת יעדים צבאיים, אלא ככלי לגביית מחיר מהאויב, הוא בעל בסיס מוסרי ומשפטי רעוע

שראויה לגינני על אופן הפעולה שלה. מכיוון שבמלחמה נגד הטרור יש חשיבות עצומה לגיטימציה של דרכי הפעולה – מבית, במערכת הבין-לאומית ובקרב הציבור שהפעילים של הגורמים הקיצוניים באים מתוכו – הרי שפעולה בדרך זו איננה רק פגומה מבחינה מוסרית אלא גם בלתי מועילה בהיבט הלגיטימציה. סביר

שאפילו ארצות הברית תתנגד לתקיפות מסוג זה, כמו שהתנגדה לכך במלחמה האחרונה, והמערכת הבין-לאומית כולה תביע חרדה מהנזקים העלולים להיגרם ללבנון, מההיחלשות הצפויה של גורמים מתונים בקרבה ומהפגיעה בדימוי של המערב כולו, וארצות הברית בפרט, בעולם הערבי. ישראל מקפידה בעניין זה הקפד היטב. ובכל פעולה ננקטים מאמצים עילאיים כדי להבטיח שהסיכוי לפגיעה בבלתי מעורבים יהיה מזערי, ועד היום לא נגררה ישראל בשום אופן לפעולה שתכליתה ענישה קולקטיבית, לא כל שכן פגיעה מודעת בבלתי מעורבים. בגאווה ובנחישות דחתה ישראל את הניסיונות החוזרים ונשנים להאשימו בכך, ובשום אופן אסור לנו לעמעם את הבהירות שבה אנו דבקים בערכינו.<sup>1</sup>

התומכים בדרך הפעולה המתמקדת בפגיעה בתשתיות הלבנוניות עשויים לטעון כי ערך הזכות לחיים תקף בראש ובראשונה בנוגע לחייהם של האזרחים הישראלים הנחשפים לתקיפות חזבאללה, ומכיוון שאין בנמצא דרך למנוע את הירי באמצעות פגיעה באנשי חזבאללה ובתשתיותיהם, אין מנוס מפנייה לדרך זו, בבחינת הכרח בל יגונה. לו היה המצב באמת כך ייתכן שהייתה נוצרת הצדקה לדרך פעולה זו בתנאים מגבילים, ובלבד שהיה ברור וידוע כי היא אכן תוביל לתוצאה המקווה. בפועל – כמו שנראה להלן – אין כל ודאות שדרך זו תספק את התוצאה ואין זה נכון כי אין דרכים אחרות היכולות לספק תוצאות טובות יותר. אלא מאי? דרכים אלה עלולות להיות כרוכות בסיכון חייהם של חיילי צה"ל, וכמו שראינו בשנים האחרונות, השתבש קמעה ערך הזכות לחיים במקומותינו, והתברר לנו שאיננו מוכנים להעמיד בסכנה אפילו את חיי חיילינו,<sup>2</sup> אף שתפקידם הוא להגן על חיי האזרחים ועל האינטרסים האחרים של המדינה, דוגמת ריבונותה וביטחונה, גם במחיר העמדת חייהם בסכנה במידת הצורך, ותוך כדי הקפדה שלא להתפשר על ערכי היסוד של המדינה והעם. זו הסיבה המרכזית, למיטב הבנתי, שבגינה נמנעה ישראל מגיוס המילואים בשלבים הראשונים של מלחמת לבנון השנייה ולאחר מכן היססה להפעיל את התכנית המבצעית שבמוקדה מהלך קרקעי. זו גם הסיבה שבגינה העדפנו להסכים להפסקת אש עם חמאס במקום לצאת לפעולה צבאית, וזו הסיבה שבגינה אנו מחפשים מיני רעיונות שמוסריותם מוטלת בספק, דוגמת תקיפת תשתיות בלבנון או הרס יישובים פלסטיניים ברצועה, בתקווה שנוכל להילחם בלי להעמיד את חיילינו בסכנה כלשהיא.

### מה התועלת בתקיפת תשתיות?

האם אכן תחולל תקיפת התשתיות הלבנוניות את תגובת השרשרת המיוחלת ותביא להפסקת הירי של חזבאללה? אף על פי שברור כי פגיעה בתשתיות הלבנוניות תכאיב לחזבאללה, תטריד אותו ותקשה עליו לטעון שבפעילותו הוא משרת את לבנון, הרי שהסבירות שהיא תביא להפסקת הירי, למיטב הבנתי,

אינה גבוהה (אגב, גם במלחמת לבנון השנייה היה דיון דומה בציבוריות הלבנונית והערבית, בשל הקרבנות הרבים בקרב הלבנונים ועל רקע הפגיעה בגשרים ובתשתיות נוספות בלבנון, ואף שחזבאללה היה מוטרד מהוויכוח וחתר להתנער מהניסיונות להאשימו באחריות לנזקים, הוא לא שינה את מדיניותו).

תפיסת העולם של חזבאללה מושתתת על הנחת היסוד שישראל (וכמוהו ארצות הברית) היא התגלמות הרוע ובעצם קיומה היא בבחינת איום מתמיד על לבנון. מכיוון שכך היא גם האחראית לכל צרה שלבנון עלולה לסבול ממנה, ולא חזבאללה. זהו מרכיב מרכזי בצידוק שחזבאללה מציג להמשך קיומו כארגון חמוש. לפיכך תקיפות ישראליות על יעדים בלבנון יוצגו על ידי חזבאללה כהוכחה חותכת לצדקת טיעונו, ומכאן גם לחשיבות הדבקות ברי. אמנם לא קל כיום לשכנע בכך, אבל לפחות בקרב קהל היעד המידי של נצראללה בעדה השיעית ובמערכת של מתנגדי הרפורמה בלבנון הוא יצליח בכך בקלות יחסית, וקיימת סבירות לא מבוטלת שחזבאללה יצליח להנחיל במקרה כזה ביתר קלות את הזעם כלפי ישראל גם לקבוצות נוספות בציבור הלבנוני וליצור לכידות לבנונית רבה יותר מאחוריו ונגד ישראל "האכזרית". הוא אף יוכל לטעון שישראל מוכיחה במעשיה את טענתו כי הוא ארגון בעל זהות לבנונית וכי למעשה קיימת זהות בינו ובין לבנון.

יתר על כן, הסבל וההקרבה הם סמלים וערכים מרכזיים אצל חזבאללה, ולפיכך אין מבחינתו מניעה להמשיך בהם לאורך זמן, תוך כדי גיוס דעת הקהל הבין-לאומית והערבית להפעלת לחצים על ישראל ותוך כדי רתימתה שוב של איראן להבטיח מימון לשיקום הנזקים שייגרמו בלבנון. מכיוון שהפסקת הירי במשמעות של תבוסה איננה אופציה ריאלית מבחינת חזבאללה, לא תהיה לו אפשרות אלא להמשיך בירי כל עוד יוכל לעשות זאת, ובשיטת הפעולה המוצעת הוא יוכל להמשיך בכך כמעט ללא הגבלה תוך כדי גרימת נזקים כבדים יחסית לישראל, ובכלל זה בהיבט הכלכלי. לו יכלו הגורמים המתונים בלבנון לכפות את דעתם על חזבאללה הם היו משכנעים אותו או מכריחים אותו מלכתחילה להימנע מפתיחה במלחמה או אף מונעים את התחמשותו. מידת ההשפעה האמיתית שלהם על חזבאללה ויכולתם להתעמת אתו הומחשו היטב בחדשים האחרונים ואף בעצם השלמתם עם ניסוח החלטה 1701 באופן שאיננו מחייב את ממשלת לבנון לסגור את הגבול עם סוריה בפני הברחות נשק לחזבאללה. אם אז הם לא העזו להתעמת עם חזבאללה, מה הסיכוי שהם יהינו לעשות זאת כעת?

## סיכום

הבעיה שחזבאללה מציג בפנינו היא מקרה אחד מני רבים של ארגון המשתמש בטרור ומנצל את חולשותיה של מדינה כושלת (Failing State) כדי לפעול מתחומה. המקרה של לבנון מיוחד במינו משום שחולשת המדינה היא אינהרנטית

וגובעת לא מכך שהשלטון נותן במכוון חסות לארגון הטרור (כמו באפגניסטן תחת שלטון הטאלבאן או ברשות הפלסטינית) אלא ממאפייניה של מערכת היחסים העדינה בין גורמי הכוח, שרובם בעלי זהות עדתית מובהקת. מערכת זו מושתתת זה שנים רבות על הצורך שלא לתת ביטוי לגודלה היחסי של העדה שארגון הטרור מייצג אותה יותר מכל גורם אחר, ועל כך שהארגון נהנה מתמיכה ומסיוע מלאים משני הגורמים החיצוניים, שלהם ההשפעה הרבה ביותר על המתרחש במדינה, סוריה ואיראן. זהו מקרה מיוחד במינו גם משום שבפועל חזבאללה מנהל מדינה בתוך מדינה, כלומר הוא הריבון האמיתי בשטחים המאוכלסים בשיעים, ובשטחים אחרים יש לו השפעה רבה, בשל עניינם של הלבנונים בהמשך קיומה של לבנון כיחידה מדינית אחת. לפיכך כל ניסיון לקדם רעיונות של רפורמה, כלומר חיזוק ריבונות השלטון המרכזי והתנערות מטרור, בלי שיקדם לכך שינוי ביחסי הכוחות בתוך העדה השיעית ובלא שתוגבל באמת היכולת של סוריה ואיראן לקבוע כיצד תפעל לבנון, הוא בעל סיכויי הצלחה מוגבלים ביותר.

בהתמודדות עם טרור מאזורים בלתי נשלטים בתוך מדינות כושלות עומדות מדינות המערב, ובהן ישראל, בפני התלבטות קשה. הפעלת כוח מנגד, ובכלל זה נגד הגורם הריבוני, איננה פותרת את הבעיה. פעולה קרקעית נרחבת עלולה לחייב שהייה ממושכת ויקרה בשטח עוי. הימנעות מפעולה מאפשרת לגורמי הטרור להקדין עצמה ולחזק את יכולותיהם. הפתרון הרצוי, ולפיו גורמים פרגמטיים יממשו את ריבונות המדינה בסיוע מערבי, אך ללא מעורבות ישירה, אינו ניתן למימוש, ולפיכך קורץ למערב הפתרון הנוח, שלמראית עין מתפתח בלבנון ובעזה גם יחד, והוא השתלטות של הגורם הקיצוני על המדינה, והפיכת הבעיה לעימות בין

מדינות – תחום שלשמו בונות מדינות המערב את כוחן הצבאי באורח מסורתי ובו הן נהנות מיתרון יחסי. דא עקא, מסתבר כי גם במקרים אלה גורמי הטרור ממשיכים להפעיל כוח באופן המתאים להם, מתחמקים מלשאת באחריות מדינתית ומקפידים לשמור על חתימה צבאית נמוכה ביותר. משום כך אין מנוס בסופו של דבר, בדרך כלל לאחר שהגורם המערבי סופג מהלומה מצלצלת דוגמת הפיגוע במלון פארק או פיגועי 11 בספטמבר, מפעולה קרקעית נרחבת. גם במקרה של חזבאללה המתנו עד פיגוע החטיפה, ומכיוון שנמנענו מפעולה קרקעית נאלצנו להסתפק בהישג חלקי.

אם יהיה סבב נוסף בין ישראל לחזבאללה, ניאלץ לצאת לפעולה קרקעית נרחבת. פעולה כזו, בשילוב פיגוע בתשתיות המשרתות את חזבאללה, היא היחידה שאכן תביא להפסקת הירי

אם יהיה סבב נוסף בין ישראל לחזבאללה, לא נוכל – מהסיבות שפורטו לעיל – להסתפק בתקיפות נגד של מטרות לבנוניות, וניאלץ ככל הנראה לצאת לפעולה קרקעית נרחבת. אמנם חזבאללה יוכל לגבות מאתנו מחיר לא קל עבור

פעולה כזאת, אבל לצה"ל יש היכולת להשתלט על שטחי הפעולה של הארגון בדרום לבנון, ובכלל זה מצפון לליטאני, ובמידת הצורך גם בביירות ובבקאע. פעולה כזו, בשילוב פגיעה בתשתיות המשרתות את חזבאללה, היא היחידה שאכן תביא להפסקת הירי, תיצור מציאות חדשה בשטח ותאפשר לבחון על בסיסה את האפשרות לכונן הסדר שונה אשר ליחסים בין ישראל ללבנון בכלל ולעדה השיעית בפרט. כל זאת כמובן בכפוף להקשר בו יתנהל העימות ולמצבם ועמדותיהם של השחקנים השונים בו, ובראשם סוריה, איראן, ארצות הברית וצרפת. הדבר יחייב נכונות לשהייה ממושכת ולא נוחה בלבנון, אבל נראה שהניסיונות למצוא מיני פתרונות אחרים אפילו לא ידחו את הקץ.

## הערות

1. זכורני שכשפרסם טריה לארסן מאמר **בהאדיץ** לאחר האירועים בג'נין בעת מבצע חומת מגן, ובו טען כי בג'נין איבדה ישראל את יתרונה המוסרי (וכולנו יודעים עד כמה רבים מהאירופים וכמה משותפיהם בארצות הברית, דוגמת הנשיא לשעבר קרטר, משתוקקים ומייחלים לרגע שיוכלו לטעון זאת), הסברתי לו, כי הוא חסר כל הבנה של הנרטיב הישראלי וכי ישראל מייחסת לשימור היתרון המוסרי חשיבות מכרעת ואין סיכוי שהיא תסכן אותו, ולכן מוטב שימהר להתנצל עוד לפני שיטפחו העובדות על פניו, ולא יאבד את יכולתו לשמש מתווך בין הצדדים.
2. ברור שמדובר בסיכון מחושב, ומכאן שעל הצבא להכין תכניות פעולה אשר הסיכוי להצלחתן מצדיק בראייתו ובראיית המדינאים את כלל הסיכונים הכרוכים במימושן.



# התאמת דיני המלחמה לעימותים נמוכי-עצימות

ארז זיונץ ורוני ברט

בתחילת המאה העשרים ובעקבות מלחמת העולם השנייה, על בסיס אמנות ראשוניות שפותחו בסוף המאה התשע עשרה, הסדירה הקהילה הבינלאומית מערכת משפטית של אסור ומותר בתחום המלחמה, בעיקר באמצעות אמנות האג וז'נווה. מערכת זו נועדה להגן על אוכלוסיה אזרחית ולהסדיר את היחס לחיילים ולשבויים. מאז סיום המלחמה הקרה קיימת מעורבות גוברת של הקהילה הבינלאומית בתחום זה, באמצעות מעקב, ביקורת, הפעלת לחץ דיפלומטי והעמדה לדין לאחר-מעשה. התייחסות מקפידה זו הפכה את דיני המלחמה למרכיב משמעותי במערכת שיקוליהם של מדינאים ומצביאים, כאילוץ המגביל או אוסר דרכי פעולה מסוימות.

דא עקא, דיני המלחמה נקבעו בעיקר עבור מלחמות בין מדינות המפעילות צבאות סדירים, והתבססו על יכולת וחובת אבחנה בין כוחות ומרחבי לחימה לבין אוכלוסיה אזרחית. בעיקר מסיבות פוליטיות, המשפט הבינלאומי נמנע מהתייחסות לעימותים נמוכי-עצימות, דהיינו עימותים בהם צד אחד אינו צבא סדיר הכפוף לממשלה ריבונית אלא כוח גרילה או ארגון טרור או מיליציה (שאיננה חלק מכוח צבאי סדיר).<sup>1</sup> גופים אלה אינם מחויבים לחוק הבינלאומי ובכוונה נלחמים מתוך אוכלוסיה אזרחית. בלחימה מסוג זה, המשפט הבינלאומי הפך מאילוץ מוצדק וסביר למגבלה מבצעית חריפה ולעיתים קרובות בלתי מוצדקת. מצב זה יצר מחלוקת בקרב מדינאים ומשפטנים העוסקים בנושא. מצד אחד, יש הטוענים שדיני המלחמה במתכונתם הנוכחית מיושנים ומגבילים יתר על המידה את יכולתם של צבאות סדירים להתמודד עם הקשיים המבצעיים העומדים בפניהם בעימות נמוך-עצימות. על פי גישה זו, דיני המלחמה הקיימים אינם מתאימים למודל לחימה זה וצריך לשנותם בדחיפות; יש אף הטוענים שניתן

ארז זיונץ, בעל תואר שני במשפט בינלאומי  
ד"ר רוני ברט, חוקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

לאפשר לצבאות לחרוג מהם עד שהדבר יתבצע. הימנעות מכך הינה בגדר קבירת הראש בחול.<sup>2</sup>

מצד שני, יש הטוענים שדיני הלחימה במתכונתם הנוכחית עומדים במבחן הזמן גם מול האתגרים שמציבים עימותים נמוכי-עצימות. בראייתם, מודל לחימה זה איננו סיבה הולמת להתעלם מדיני המלחמה אשר נועדו בראש ובראשונה להגן על אזרחים, גם אם ישנן תקנות נקודתיות שרצוי לשנותן. הבעיה המרכזית איננה הצורך בעדכון של דיני המלחמה אלא העדר הקפדה מספקת על קיומם. רבים מתומכי קו זה חוששים שעצם העלאת הנושא לדיון ושינוי כמוה כיצירת כדור שלג אשר אין לדעת אם ייעצר לפני שימוטט את כל אשר הושג עד כה על ידי מערכת דיני המלחמה.<sup>3</sup>

מאמר זה חולק על גישת הסטאטוס-קוו ומקבל את עקרון השינוי, בהתבסס על האבחנה האוניברסאלית שהמציאות תמיד מקדימה את החוק ועליו להשתנות בהתאם. לאחר הצגת העקרונות של דיני המלחמה והבעיות העולות מהחלתם כפי שהם על עימותים נמוכי-עצימות, נציג הצעה המתאימה את החוק למציאות החדשה.

## דיני מלחמה – עקרונות ובעיות

דיני המלחמה מבוססים על "איזון בין שני קטבים מגנטיים: צרכים צבאיים מצד אחד, ושיקולים הומניטאריים מצד שני".<sup>4</sup> דינים אלה מבוססים על ארבעה עקרונות יסוד אשר נועדו ליצור ולשמר איזון זה.<sup>5</sup>

1. עקרון הצורך הצבאי – military necessity: השימוש בכוח מותר כל עוד הוא נועד להשגת תכלית צבאית במסגרת המערכה נגד האויב. תקיפה שתכליתה הרס רכוש או פגיעה בבני אדם שלא לשם השגת תכלית צבאית, או כזו המיועדת לפגוע באוכלוסיית האויב, אסורה.
2. עקרון האנושיות – humanity: יש להימנע מפעולות העלולות לגרום נזק וסבל מיותרים, גם כשמדובר במטרות המותרות לתקיפה. רווחת האזרחים חשובה, ויש להגביל למינימום את השפעות העימות המזוין עליהם.
3. עקרון ההבחנה – distinction: חלה חובה להבחין בין לוחמים ויעדים צבאיים לבין אזרחים ויעדים אזרחיים. את האחרונים יש להותיר מחוץ למעגל הלחימה ככל האפשר, ולמזער את השפעת הלחימה עליהם.
4. עקרון המידתיות – proportionality: פגיעה באזרחים או באתרים אזרחיים, הנגרמת עקב תקיפת יעד צבאי לגיטימי אין בה כדי להפוך את התקיפה לבלתי חוקית, כל עוד הנזק הנלווה הצפוי להיגרם לאזרחים איננו מופרז ביחס לתועלת הצבאית הצפויה מהפעולה.

מאפייניו של עימות נמוך-עצימות (בעיקר לחימה מתוך אוכלוסיה אזרחית ונגד אזרחים) קוראים תיגר על ההבחנות והסיווגים המסורתיים המעוגנים בדיני המלחמה, ומציבים מדינות ומשפטנים בפני קשיים מבצעיים ודילמות כבדות משקל. למעשה מערכת המשפט הבינלאומית נתקלת בקושי כבר בעצם סיווגו של העימות. באופן מסורתי, המשפט הבינלאומי מחלק עימותים מזוינים לשני סוגים בלבד: עימות בינלאומי (international armed conflict) כלומר בין מדינות, ועימות שאינו בינלאומי (non-international armed conflict) כלומר פנים-מדינית.<sup>6</sup> עימות בין מדינה לבין ארגון לא-ממשלתי הפועל מחוץ לשטחה אינו נופל, לכאורה, תחת אחת מן ההגדרות הללו. גישת הסטאטוס-קוו טוענת שצריך לסווג את העימות לפי אחת הקטגוריות המסורתיות, המתאימה ביותר לפי נסיבות העניין.<sup>7</sup> גישת השינוי גורסת שצריך לראות בו סכסוך מסוג חדש לגמרי.<sup>8</sup> סיווג העימות אינו שאלה אקדמית גרידא; הוא מכתוב את הדינים המהותיים שיחולו עליו.

הקושי הבולט ביותר בהתייחסות לעימות נמוך-עצימות הוא בהבחנה בין אזרחים ללוחמים. דיני המלחמה מבחינים בין לוחמים (combatants) לבין לא-לוחמים (non-combatants) כלומר אזרחים (civilians).<sup>9</sup> מבחינת המשפט הבינלאומי המנהגי, כל מי שאינם עונים לקריטריונים של "לוחמים" הינם "לא-לוחמים".<sup>10</sup> לוחמים מוגדרים כאנשים "בעלי סימן היכר קבוע שניתן להבחין בו מרחוק...נושאים נשק בגלוי...נתונים למרות פיקודית...ומנהלים את פעולותיהם בהתאם לדיני המלחמה ומנהגיה".<sup>11</sup> בניסיון להקל על ארגונים בלתי ממשלתיים ולהביאם לכבד את דיני המלחמה בוטלו הסעיפים הדורשים מלוחמים ללבוש סימני היכר ולשאת כלי נשק בגלוי.<sup>12</sup> ההבחנה בין שתי קטגוריות אלו היא כמובן קריטית, משום שלאחרונים זכויות והגנות נרחבות בעוד שלראשונים זכויות רק לאחר שהפסיקו לקחת חלק פעיל בלחימה.

לוחמים בעימות נמוך-עצימות אינם מתאימים להבחנה המסורתית בין לוחמים ללא לוחמים והם גם מפירים ביודעין ובמוצהר את דיני המלחמה

לוחמים בעימות נמוך-עצימות, לוחמי גרילה-מיליציה טרור, אינם מתאימים להבחנה המסורתית בין לוחמים ללא לוחמים: הם נעים עם סימן היכר ונשק גלוי באופן חלקי בלבד; הם אינם מבדילים עצמם בצורה ברורה מן האוכלוסייה; והם גם מפירים ביודעין ובמוצהר את דיני המלחמה, וגם מנצלים לרעה את מחויבותם של צבאות סדירים לחוק הבינלאומי כדי לפגוע בהם. הקושי לכן איננו רק בהגדרת מעמדם של לוחמים-לא-לוחמים אלה. מדובר

באויב אשר מנצל באופן ציני את ההגנה שניתנת לאזרחים תחת דיני המלחמה כדי להשתמש בהם כמגן אנושי, ולפעמים אף מנסה לגרור את הצבא הסדיר לפגוע בהם על מנת לגרום לו נזק תדמיתי. בכל מקרה, הקושי בהגדרת מעמדם משליך

כמובן על סוגיות יסודיות במלחמה: במי ניתן לפגוע, ומה הוא מעמדם של אלה אשר נופלים בשבי במהלך הקרב.

גישת השינוי טוענת ליצירתה של קטגוריה שלישית – לוחמים בלתי-חוקיים (unlawful combatants) – ורואה באי-הכרה בקטגוריה זו הוכחה להתיישנות של המשפט הבינלאומי. גישה זו גורסת שלוחמי ארגונים בלתי-ממשלתיים אינם זכאים לא לזכויות הנתונות ללוחמים ולא להגנות הנתונות לאזרחים.<sup>13</sup> קיומה של קטגוריה שלישית זו עוד לא הוכרה במשפט הבינלאומי המנהגי, והיא בעייתית משום שהמסווגים בתוכה הינם חסרי הגנה לחלוטין ומוצאים מחוץ לגבולות המשפט הבינלאומי.<sup>14</sup> יש על כן ספק אם גישה זו מתיישבת עם התפיסה של דיני המלחמה, אשר במהותם נועדו לענות על המצבים והנסיבות השונות בכל רובדי המלחמה. גישת הסטאטוס-קוו גורסת שדיני המלחמה כבר מקיימים הבחנה בין לוחמים חוקיים ובלתי-חוקיים כהבחנה משלימה, בראש ובראשונה על מנת לשמור על ההבחנה בין לוחמים לאזרחים. אם חפצים להוציא את רוב האזרחים מחוץ למעגל האלימות, הכרחי להבטיח שההבחנה ביניהם ובין לוחמים תהיה חדה וחלקה. לכן במקום יצירת קטגוריה שלישית, החוק הבינלאומי בראייתם כבר שולל מלוחמים בלתי-חוקיים את ההגנה המוענקת לאזרחים משום שהם "נוטלים חלק ישיר במעשי איבה", וברזמנית איננו מכיר בהם כלוחמים חוקיים.<sup>15</sup> תומכי גישה זו גורסים ששלילת מעמדם כלוחמים חוקיים מאפשרת העמדתם לדין בבתי דין צבאיים או אזרחיים, בתור אזרחים שפשעו ומתנגדים בתוקף לשלילת זכויות מוחלטת של לוחמים בלתי חוקיים.<sup>16</sup> (חומר זה של בעיה זו באה לידי ביטוי במדיניות האמריקנית במחנה המעצר בגואנטנמו.<sup>17</sup>) פרופסור יורם דינשטיין מסכים שלוחמים בלתי-חוקיים כפופים למרותו של הדין האזרחי-פלילי המקומי, ומוסיף שדין זה מאפשר להחזיקם במעצר ללא זכות להליך משפטי.<sup>18</sup>

קושי חריף במימוש עקרון ההבחנה בעימות נמוך-עצימות בו צד אחד פועל מתוך האוכלוסייה קיים לא רק לגבי לוחמים מול אזרחים, אלא גם לגבי יעדים צבאיים מול אזרחיים. על פי המשפט הבינלאומי יעדים צבאיים הם רק כאלה "אשר מטבעם, מיקומם, מטרותם או השימוש בהם תורמים תרומה אפקטיבית לפעולה צבאית, ושהריסתם, תפיסתם או נטרולם...מקנים יתרון צבאי מובהק".<sup>19</sup> הלחימה אמורה להיות מכוונת נגד היכולת הצבאית של האויב ולא נגד האוכלוסייה האזרחית, ולכן זכותם של הצדדים למלחמה לבחור יעדי תקיפה מוגבלת ליעדים צבאיים בלבד.<sup>20</sup> בנוסף, מודגש ש"אסור לתקוף, להרוס, לסלק או להוציא מכלל שימוש אובייקטים החיוניים להשרדות האוכלוסייה האזרחית, כגון מוצרי מזון, שטחים חקלאיים המשמשים לייצור מוצרי מזון, יבולים, משק חי, מתקנים ואספקת מי שתייה ומפעלי השקיה, למטרה מפורשת של שלילת ערכם לקיומה של האוכלוסייה האזרחית,

או לצד יריב, ויהא המניע אשר יהא, בין אם במטרה להרעיב אזרחים, לגרום להם לנוע, או מכל מניע אחר.<sup>21</sup> כאשר היעדים הינם מתקני לחימה (עמדות, מפקדות, נשק, מחסנים, מכשולים) בתוך או בין בתי אזרחים, שוב עולה קושי בשמירה על עקרון ההבחנה. מדובר בקושי מבצעי וגם באתגר מסובך למשפט הבינלאומי. הקושי העצום בהבחנה בין לוחמים ללא-לוחמים ובין יעדים צבאיים לאזרחיים משליך באופן ישיר וחרף גם על היכולת לממש את שאר העקרונות: צורך צבאי, אנושיות ומידתיות. לחימה בעימות נמוך-עצימות מתנהלת לרוב בתוככי אוכלוסייה אזרחית, ועל בסיס עקרון המידתיות דיני המלחמה מגבילים מאד תקיפת מטרות בנסיבות אלה. "המתכננים או המחליטים על התקפה ימנעו מלהחליט לפתוח בכל התקפה שניתן לצפות כי תגרום לאובדן נלווה של חיי אזרחים, פגיעה נלווית של אזרחים, נזק נלווה לאובייקטים אזרחיים או שילוב של כל אלה, אשר יהיו מופרזים ביחס ליתרון הצבאי הקונקרטי והישיר הצפוי".<sup>22</sup> זו אולי הדוגמה הבולטת ביותר לכך שהמשפט הבינלאומי מעניק יתרון ברור דווקא לצד הלוחם אשר מתעלם ממנו ומנצלו.

## הצעה לשינוי

לוחמת גרילה-מיליציה-טרור, אשר מתבססת על אוכלוסיה ומרחבים אזרחיים ותוקפת אזרחי אויב, מפירה את האיזון הצבאי-הומניטארי המסורתי עליו מבוססים דיני המלחמה. דבקות בהם ובפרשנותם המקובלת לא רק מקנה יתרון מבצעי לצד אחד (דבר שמערכת משפטית-נייטרלית אמורה להימנע ממנו), אלא אף מעודדת אותו להתעלם מהחוק ולהמשיך לנצלו. ביחס לעימותים נמוכי-עצימות, יש על כן לקבוע כללים חדשים. הכוונה לכללים אשר לא יבטלו לחלוטין את הסייגים הקיימים, אלא ישנו חלק מהם כדי ליצור איזון המתאים לעימותים נמוכי-עצימות בין "הצורך הצבאי והשיקול ההומניטארי".

## הגדרת הלוחמים:

לוחמים בלתי-חוקיים יוגדרו תחת קטגוריה שלישית ונפרדת, בהתאם לחוק הישראלי משנת 2002: "אדם שנטל חלק בפעולות איבה נגד מדינת ישראל, בין במישרין ובין בעקיפין, או נמנה עם כוח המבצע פעולות איבה נגד מדינת ישראל שלא מתקיימים לגבי התנאים המקנים מעמד של שבוי מלחמה במשפט הבינלאומי ההומניטרי, כמפורט בסעיף 4 לאמנת ג'נבה השלישית...".<sup>23</sup> (דהיינו לוחמים חוקיים).

לוחמת גרילה-מיליציה-טרור, אשר מתבססת על אוכלוסיה ומרחבים אזרחיים ותוקפת אזרחי אויב, מפירה את האיזון הצבאי-הומניטארי המסורתי עליו מבוססים דיני המלחמה

מצד אחד, אין לקבל את גישת הסטאטוס־קוו על פיה חובת הבחנה חדה וחלקה בין אזרחים ללוחמים תקפה בכל התחומים גם במסגרת עימותים נמוכי־עצימות. אין לקבל זאת משום שהלוחמים הבלתי־חוקיים הם שיוצרים מציאות שבה בפועל אין הבחנה כזו. למעשה לוחמים בלתי־חוקיים הינם אזרחים אשר באופן קבוע או מזדמן עוסקים בלחימה, והאיסור להתייחס אליהם כאל לוחמים רק משום ש'רשמית' אינם כאלה הינו בלתי מוצדק ובלתי מציאותי בעליל. מצד שני, אין לקבל את הגישה על פיה לוחמים בלתי־חוקיים אינם זכאים לא לזכויות הנתונות ללוחמים ולא להגנות הנתונות לאזרחים. כבני אדם, ובחלק מהמקרים גם בגלל שהם נהנים מחזקת החפות, יש להם זכויות אינהרנטיות.

על פי הקטגוריה המוצעת ללוחמים בלתי־חוקיים קודם כל יוקנו הזכויות הבסיסיות של לוחמים חוקיים, ובראשן הזכות לחיים ולכבוד אנושי.<sup>24</sup> כאשר מדובר בפעילות בט"ש נגד טרוריסטים שנתפסו, מוקנית להם גם הזכות למשפט.<sup>25</sup> כאשר מדובר בפעילות מלחמה, לנופלים בשבי יש זכות למזון, לטיפול רפואי, ולביקורים של הצלב האדום, וכמובן אסור לענות אותם.<sup>26</sup> מצד שני, בניגוד לדיני המלחמה הקיימים, ניתן יהיה: לשלול מהם את הזכות לשירות דואר, להתקשרות עם משפחותיהם, ולשחרור עם תום הלחימה; להעמידם לדין בגין פשעי מלחמה; ולכלוא אותם בבידוד ללא מגבלת זמן.<sup>27</sup> כמו כן, בלא קשר לדיני מלחמה אלא לחוק הבינלאומי בכלל, מותר לעצור ולחטוף חברי ארגונים בלתי־חוקיים ממדינות אויב או מקרב אוכלוסיה כבושה גם לא בזמן לחימה, מכל סיבה שהיא כולל לצורכי מיקוח.<sup>28</sup> הקטגוריה הזו תקנה ללוחמים בלתי־חוקיים את הזכויות ההומניטאריות הבסיסיות, ותשלול מהם כל דבר מעבר לכך. כדי לקיים את ההבחנה בין לוחמים בלתי־חוקיים ואזרחים, שבוי אשר איננו 'לוחם בעליל' יהיה זכאי להליך שיפוטי (כמו עציר בפעילות ביטחון שוטף) אשר יקבע האם אכן מדובר בלוחם בלתי־חוקי או שמא באזרח שנקלע לזירת הלחימה.<sup>29</sup> זו נקודת מפתח, המבדילה הצעה זו ממדיניותו של המימשל האמריקאי ביחס לעצורי גואנטנאמו.

### מרחב הלחימה:

כפי שלוחמים בלתי־חוקיים מבטלים בעצמם ולחלוטין את ההבחנה ביניהם לבין אזרחים, כך אופן לחימתם ומיקומם מצמצמים במידה רבה את ההבחנה בין יעדים צבאיים לאזרחיים. כאשר לחימה לא־חוקית מופעלת מתוך אוכלוסיה אזרחית כדי להישען עליה ולהסתתר בקירבה, כמעט בכל המרחב האזרחי יש "משום תרומה אפקטיבית לפעילות צבאית", ולכן בפעולה נגדו יש "משום יתרון צבאי ברור" ומוצדק. הדבר נכון שבעתיים כשמדובר באוכלוסיה אזרחית אשר משתפת פעולה עם לחימה בלתי־חוקית. אשר על כן, כדי לשמור על האיזון אליו שואפים דיני המלחמה יש להתחשב בצורך הצבאי בפעילות מקיפה ואינטנסיבית במרחב

האזרחי, שוב תוך הקפדה על דרישות הומניטאריות בסיסיות. צורך זה יכול לקבל מענה מוגבל באמצעות חידוד כללים קיימים וקביעת כללים חדשים, על בסיס פרשנות קפדנית יותר של רוח החוק הקיים (ועל ידי כך – חיזוק).

אחד: אחריות על פגיעה באזרחים או ביעדים אזרחיים כתוצאה מפעילות נגד לחימה בלתי-חוקית מוטלת על הארגונים הלא-חוקיים הפועלים מקירבם. היוזמים, המעודדים, המממנים, או המאפשרים לחימה מתוך אוכלוסיה אזרחית, הלוחמים בפועל ומפקדיהם, כולם דינם כדין פושעי מלחמה. ניסוח זה הופך למפורש את האיסור המובלע על פעילות כזו, הקיים כבר בחוק: "לא יעשה שימוש בנוכחות של אוכלוסיה אזרחית... כדי להעניק חסינות בפני פעולות צבאיות..."<sup>30</sup>

שתיים: על המדינה הפועלת להגדיר רשמית ופומבית את השטח בו תתנהל פעילות צבאית נגד לחימה לא-חוקית. יש לאפשר לאזרחים לעזוב את השטח, ביוזמתם או בתגובה לקריאה לעשות זאת.

שלוש: מותר לפנות אזרחים בניגוד לרצונם על מנת לפעול בשטח בחופשיות או על מנת לשלול מלוחמים בלתי-חוקיים הסתייעות בהם, ובלבד שהפינוי מבוצע תוך שמירה קפדנית על חייהם ושלומם ורכושם של המפונים ושאינו מכוון לגירוש קבע.<sup>31</sup>

ארבע: תקיפת יעד ניח (לא כולל מתקנים אשר תקיפתם תסכן אוכלוסיה במרחב, כגון מצבורים של חומרים מסוכנים או סכרים) במרחב אזרחי תבוצע רק לאחר שניתנה אזהרה לאוכלוסיה לפנות את האזור.

חמש: תקיפת לוחמים בלתי-חוקיים בקרב אוכלוסיה אזרחית תבוצע בצורה ממוקדת, תוך הימנעות מקסימלית מגרימת "אובדן נלווה של חיי אזרחים או נזק נלווה ליעדים אזרחיים" בכלל, וכאלה "המופרזים ביחס ליתרון הצבאי הישיר" בפרט.

שש: האחריות על לחימה בלתי-חוקית מתוך שטחה של מדינה מוטלת על ממשלתה הריבונית. נמנעה הממשלה מלעצור מיידית פעולות לחימה בלתי-חוקיות, בין בגלל העדר רצון או בגלל העדר יכולת, נוצר באחריותה מצב מלחמה דה-פקטו וזכאית המדינה המותקפת לנקוט נגדה בכל פעילות לחימה חוקית. במסגרת לחימה זו זכאית המדינה המותקפת לפעול גם מחוץ לאזור הלחימה המיידית, כדי להביא במישרין או בעקיפין את המדינה האחראית להפסקת הלחימה הבלתי-חוקית משטחה, ובלבד

פעולותיהם של ארגונים לא-חוקיים נתפשים משפטית כפעולות של המדינה 'המארכת' רק אם הם פועלים תחת הוראותיה, הכוונתה או פיקוחה

שפורסמה אזהרה מספקת לפינוי בלתי-לוחמים מאזורי התקיפה.<sup>32</sup> צעד זה 'יתן שיניים' להחלטתה האחרונה של מועצת הבטחון בנושא (1373), משנת 2002.<sup>33</sup> לכאורה אין חדש באמור לעיל, שכן לכל מדינה הזכות להגנה עצמית. ולא היא, משום שקיימת לכל הפחות אי-בהירות משפטית בנושא. מצד אחד, פעולותיהם

של ארגונים לא-חוקיים נתפשים משפטית כפעולות של המדינה 'המארכת' רק אם הם פועלים תחת הוראותיה, הכוונתה או פיקוחה.<sup>34</sup> יש בכך יותר מרמז לכך שכאשר אין זה המצב, המדינה המארכת איננה אחראית ולכן אין לנקוט בצעדים נגדה. מצד שני, מועצת הבטחון קבעה שאמנת האו"מ מטילה על חברותיה את החובה להימנע מארגון, עידוד, סיוע ל-, השתתפות ב-, או השלמה עם פעילות טרור משטחה כלפי מדינה אחרת.<sup>35</sup> יש להבהיר חד משמעית שזה אכן המצב, ושזכותה של המדינה המותקפת לנקוט בצעדים צבאיים של הגנה עצמית כלפי המדינה המארכת גם אם זו רק "משלימה עם" פעולות משטחה.

שבע: רשימת היעדים האזרחיים האסורים לתקיפה מסיבות הומניטאריות מוגבלת לאלה המיועדים ישירות ומיידית למזון, מים ורפואה. תשתית ומתקני חשמל, תחבורה ותקשורת במרחב הלחימה מותרים לתקיפה, באם הם מסייעים לפעילות הלא-חוקית. כך הדין גם לגבי בתים ומתקנים אזרחיים המנוצלים בידי לוחמים בלתי-חוקיים לצרכי לחימה, שכן החוק הבינלאומי מתיר תקיפת "מחנות זמניים...עמדות הערכות...אזורי שיגור...ציוד צבאי...חומרי גלם למטרות צבאיות... ומתקנים מקומיים לשליטה-תקשורת-ובקרה".<sup>36</sup>

### צורך צבאי ומידתיות:

על פי דיני המלחמה, שימוש בכוח מותר רק להשגת תכלית צבאית ולא להרס רכוש או לפגיעה באוכלוסיה. על פי הפרשנות המסורתית, תכלית צבאית לגיטימית הינה השמדת כוחות צבא של האויב או כיבוש שטח. הגדרת תכלית זו אינה מתאימה לעימותים נמוכי-עצימות, בהם לעיתים קרובות כיבוש שטח איננו רלבנטי, והשמדת 'כוחות צבא' בלתי אפשרית משום שהם 'מתאזרחים' בנקל. התכלית הצבאית בעימותים נמוכי-עצימות הינה לשלול מהארגונים הלוחמים את הרצון או את היכולת להמשיך בלחימתם הבלתי-חוקית מתוך האוכלוסיה האזרחית אליה הם משתייכים ונגד אזרחי המדינה המותקפת. לשם כך אין ברירה אלא לקבוע מלכתחילה ולגבות בפועל מחיר כבד גם מן המרחב האזרחי אשר ממנו מופעלת לחימה בלתי-חוקית. המידתיות בעימותים נמוכי עצימות איננה יכולה לכן להימדד "ביחס ליתרון הצבאי הקונקרטי והישיר הצפוי" כגון השמדת מספר טנקים או כיבוש גבעה חשובה. היא צריכה להימדד גם ביחס ליתרון הכללי והעקיף שבהסרת איום הלחימה הבלתי-חוקית מעל לאזרחי המדינה. זאת על ידי ניטרול המרחב האזרחי ממנו היא מופעלת (למשל על ידי פינוי האוכלוסיה) או על ידי הפעלת לחץ (למשל על ידי פגיעה במטרות תשתית או באמצעות תגובת-נגד "בלתי פרופורציונלית" במובן המסורתי-קונבנציונלי של המושג).

בעימותים נמוכי-עצימות יש על כן לאמץ פרשנות מאד מרחיבה של עקרון המידתיות, על פיה "הנזק הנלווה הצפוי להיגרם לאזרחים" לא יחשב כ"מופרז ביחס



לתועלת הצבאית הצפויה" כל עוד אזרחים לא הותקפו באופן חסר הבחנה וכל עוד לא נשללו מהם הצרכים ההומניטאריים המידיים (מזון, מים, טיפול רפואי). מכלל הלאו נשמעים שני הניס. מצד אחד, אזרחים באזור פעולה של לחימה בלתי-חוקית, במיוחד כאלה המשתפים עימה פעולה, יהיו מודעים לכך שתקיפות ממוקדות ופינוי כפוי ושליטת צרכים שאינם בסיסיים הינם צעדים לגיטימיים וצפויים. מצד שני, על הצבא התוקף לאפשר אספקה הומניטארית ואסורים עליו ירי חסר הבחנה ותקיפה של מתקנים הומניטאריים (מים, רפואה).

## סיכום

ההצעה שהוצגה כאן איננה בבחינת תרגיל אקדמאי. מדינת ישראל מתמודדת עם טרור וגרילה ומיליציות הן מול לבנון וחזבאללה והן מול הפלסטינים על שלל ארגוניהם. בהתמודדות זו, דיני המלחמה מהווים מגבלה משמעותית למן הרמה האסטרטגית ועד לרמה הטכניקטית, וההתייחסות למגבלה משפטית זו הינה כאל גזירה משמים. ולא היא. החוק הוא מעשה ידי אדם; ניתן וצריך לשנותו כדי להתאימו למציאות משתנה. זאת ועוד, לרוב אין צורך בשינוי החוק אלא באימוץ פרשנות אחרת. אין לקבל זאת כמובן מאליו שהפרשנות הליברלית המקובלת, המחמירה עם המדינות המתגוננות ומקילה עם הארגונים הלא-חוקיים, היא המחייבת. על ממשלת ישראל ליזום מהלך זה. יש לגבש, באמצעות צוות הכולל נציגים של צה"ל, השב"כ ומשרדי החוץ והמשפטים, מערכת של דיני מלחמה לעימותים נמוכי-עצימות, מערכת המבוססת על עקרונות המשפט הבינלאומי אולם מאזנת בצורה שונה בין צורך צבאי לשיקול הומניטארי.<sup>37</sup> חקיקה כזו יש לקדם בשני מסלולים במקביל. במסלול הבינלאומי יש להגישה רשמית לדיון בפורומים המתאימים על פי הנהלים המקובלים. מדובר בתהליך ארוך ומסורבל, ומרבית הסיכויים שלא יצליח. ברם, עצם התנעתו תסייע לישראל

החוק הוא מעשה ידי אדם; צריך לשנותו כדי להתאימו למציאות משתנה. לרוב אין צורך בשינוי החוק אלא באימוץ פרשנות אחרת

מבחינה תדמיתית-דיפלומטית, במיוחד בקרב מדינות המתמודדות עם אותה בעיה או המתייחסות לאיום הטרור הג'האדיסטי ברצינות (ארה"ב, חלק ממדינות אירופה, הודו, תורכיה, רוסיה, וכדומה). מצד שני, יש לשיקול לקדם מסלול זה לא באופן ישיר וגלוי. מכיוון שכל הצעה ישראלית תעורר אוטומטית התנגדות גורפת, יתכן שעדיף לשכנע מדינות אחרות לעשות זאת ולהשאיר את

ישראל מאחורי הקלעים. במקביל יש לקדם את המהלך במסלול הפנים-מדינתי, ולהגיש לחקיקה בכנסת חלק ממערכת הדינים החדשה. הכוונה לאותם סעיפים אשר אינם עומדים בסתירה לאמנות אליהן ישראל מחוייבת, ואשר יכולים לכן להיכנס לספר החוקים כפרשנות הישראלית לחוק הבינלאומי.

אין להשאיר את המצב המשפטי כפי שהוא. אין בכך לא הגיון מבצעי ולא מוסר אנושי. הפרשנות הליברלית המקובלת למצב המשפטי הקיים מקנה יתרון ללוחמים הבלתי־חוקיים על פני קורבנותיהם. על כגון דא אמרו חז"ל: "כל המרחם על האכזריים סופו להתאכזר לרחמנים".

## הערות

1. באמנת האג 1899 אין התייחסות לנושא משום שהמדינות הקטנות (אשר חששו מכיבוש) התנגדו לתביעתן של המעצמות להוציא מחוץ לחוק 'התנגדות אזרחית'.  
Kalshoven, F., *Constraints on the Waging of War*, International Committee of the Red Cross, 1987 p.14.  
דבר דומה התרחש בוועידת רומא 1999 (האמנה לייסוד בית הדין הבינלאומי הפלילי), כאשר המשתתפים כשלו בהסכמה על הגדרת טרור, ודחו זאת למועד מאוחר יותר.  
Fife, R. E., *Review Conference: scenarios and options*, Assembly of State Parties, ICC, 2006.
2. בין הבולטים הקוראים לעדכון החוק מצוי שר ההגנה הבריטי ג'ון ריד (3 באפריל 2006), הטוען ש:  
"The Geneva Conventions were created more than half a century ago, when the world was almost unrecognizable to today's citizens...we need now to...re-examine these conventions. If we do not, we risk continuing to fight a 21st century conflict with 20th century rules."  
[www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/People/Speeches/SofS/20thcenturyRules21stcenturyConflict.html](http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/People/Speeches/SofS/20thcenturyRules21stcenturyConflict.html),  
כאמור, גם משפטנים בכירים, בעיקר מארצות הברית, תומכים בכך. פרופ' גרינווד טוען לגבי פיגועי ספטמבר 2001 ש:  
"A challenge on this scale by non-state actor to the one superpower calls for entirely new thinking about the nature of international law". Greenwood, C., *International Law and the 'War against Terrorism'*, International Affairs 78, 2002, p.301.  
ופרופ' פוסנר ממליץ ש:  
"...the US should not consider itself governed by the laws of war in its conduct with Al Qaeda, as they are normally understood, but it should be alert for opportunities for creating implicit norms of conduct that serve the American interest. If such opportunities arise, the traditional laws of war may serve as useful source for creating these norms". Eric A. Posner, *War, International Law, and Sovereignty: Reevaluating the Rules of the Game in a New Century: Terrorism and the Laws of War*, Chicago Journal of International Law 5, 2005, p. 434.
3. את גישת הסטאטוס קוו מוביל ארגון הצלב האדום, האמון על האמנות הבינלאומיות בנושא. הארגון טוען ש:  
"...in current armed conflicts, the problem is not a lack of rules, but a lack of respect for them....Despite certain shortcomings in some of the rules governing the conduct of hostilities, mostly linked to imprecise wording, these rules continue to play an important role in limiting the use of weapons. Any further erosion of IHL may propel mankind backwards to a time when the use of armed force was almost boundless". ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed*

- Conflicts*, 30<sup>th</sup> International Conference of the Red Cross and Crescent, Geneva, 2007, 30IC/07/8.4, p. 14-15.  
משפטנים בכירים, בעיקר מאירופה, מסכימים:
- “...existing IHL – treaty and customary international law – has shown its continued relevance and overall adequacy in application to the conflict in Iraq throughout its various phases. Dörmann K. and Colassis L., *International Humanitarian Law in the Iraq Conflict*, German Yearbook of International Law 47 (2004), p. 342.
4. Dinstein, Y., *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 16.
5. עקרונות אלו אינם מפורטים ככאלה באמנות, אולם גדלו מתוכם והוגדרו ככאלה על ידי הספרות המקצועית. לדוגמא:  
Green, L.C., *The Contemporary Law of Armed Conflict*, 2<sup>nd</sup> Edition, Manchester University Press, 2000, p. 347-357.  
לארבעת עקרונות אלו מצטרף עקרון הידוע כסעיף דה מרטנס (de Martens clause), הגורס ש-“עד אשר ייערך קודכס שלם יותר של דיני המלחמה, הצדדים המתקשרים מוצאים זאת לנחוץ להכריז, כי במקרים שאינם נכללים בתקנות שאומצו על ידיהם, האוכלוסים והלוחמים נשארים תחת ההגנה והשליטה של עקרונות המשפט הבינלאומי, כפי שהם נובעים מנוהגים הקבועים בין עמי תרבות, מדיני האנושיות ומדרישות המצפון הציבורי.
- Hague Convention Respecting the Laws and Customs of War on Land, 1907, 101-102. Dinstein, Y., *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 56.
6. Dinstein, Y., *War, Aggression and Self Defence*, Cambridge University Press, 4<sup>th</sup> Edition, 2005, p. 5.
7. קססה טוען למשל שכאשר:  
“An armed conflict which takes place between an Occupying Power and Rebel Insurgent Groups whether or not they are terrorist in character – in an occupied territory, amounts to International armed conflict.” Cassese, A., *International Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press, 2005, p. 420.  
דוגמא אחרת ניתן לראות בטענתם של בסיוני והוועדה הבינ-אמריקאית לזכויות אדם: ‘IHL determines that a sustained ‘war’ between one or several states, on the one side, and a transnational terrorist group, on the other, may fall under the concept (and law) of a non international armed conflict.’
- Inter American Commission on Human Rights, *Report on Terrorism and Human Rights*, OEA/Ser. L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., October 22, 2002, www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng/toc.html, para 7; Bassiouni, C., *Legal Control of International Terrorism: A Policy Oriented Assessment*, Harvard International Law Journal 43, 2002, p. 100.
8. לדוגמא: סאסולי (Sassoli) טוען ש:  
‘Despite all risks connected to creating and defining a new category of armed conflict, the international community may wish to legislate a new category of transnational armed conflicts’. Sassoli, M., ‘*Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law*’, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2006, Harvard University.
- Yoo, John, Delahunty, Robert J., ‘*The Geneva Convention Is Not the Last Word*’, Los Angeles Times, 1<sup>st</sup> February 2005.

פוסנר טוען ש"דיני המלחמה":

"might sensibly be applied... though most likely in a highly modified form"

Eric A. Posner, *War, International Law, and Sovereignty: Reevaluating the Rules of the Game in a New Century: Terrorism and the Laws of War*, *Chicago Journal of International Law* 5, 2005, p. 423.

9. הפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנות ג'נבה משנת 1977, סעיף 48. קיימות מדינות (כולל ארה"ב וישראל) אשר אינן חתומות על פרוטוקול זה, אך רוב סעיפיו מוכרים כמשפט בינלאומי מנהגי. סעיף זה הוכר על ידי בית המשפט הבינלאומי בהאג ככזה:

The 'principle of distinction' between combatants and non-combatants (civilians) as a fundamental and 'intransgressible' principle of customary international law" advisory opinion on the *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*, [1996] ICJ Rep. 26, 257.

בנוסף, עבודתם של הנקארטס ודוסולד-בק על משפט הומניטארי בינלאומי מנהגי, שנעשתה בשביל הצלב האדום מצאה ש:

"The Parties to the Conflict must at all times distinguish between civilians and combatants. Attacks must not be directed against civilians". J. Henckaerts and L. Doswald-Beck, *Study on Customary International Humanitarian Law: A contribution to the understanding and respect for the rule of Law in armed conflict*, *International Review of the Red Cross*, Vol. 87 number 857, March 2005, p.198.

10. סעיף 50 (1) לפרוטוקול הראשון. הדבר הודגש על ידי בית הדין לפשעי מלחמה ביוגוסלביה שקבע שאזרחים הם:

"Persons who are not, or no longer, members of the armed forces", *Prosecutor v. Blaskic*, Case IT95-14-T, ICTY, Judgment 3<sup>rd</sup> March 2000, para 180. הדבר צוטט גם בבג"ץ 769/02, הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נגד ממשלת ישראל, עמ' 23.

11. סעיף 13 לאמנות ג'נבה הראשונה והשנייה משנת 1949.

12. סעיף 43 (1) לפרוטוקול הראשון.

13. "Members of al Qaeda and the Taliban militia are not legally entitled to the battery of special rights and protections designed for professional soldiers". Yoo, John C., *The Status of Soldiers and Terrorists under the Geneva Convention*, *Chinese Journal of International Law* 3, (2004), p.137.

14. בג"ץ 769/02, הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נגד ממשלת ישראל, עמ' 24. דורמן מוסיף ש:

"It can hardly be maintained that unlawful combatants are not entitled to any protection whatsoever under international humanitarian law." Dörmann, K., *The legal situation of "unlawful/unprivileged combatants"*, *International Review of the Red Cross* No. 849, p. 73.

15. קססה טוען ש:

"Clearly, this category of persons does not constitute a third class (those of combatants and civilians making up the other two classes). These combatants are to be regarded as civilians (hence protected persons) who, by taking up arms without possessing the status of lawful combatants, have committed war crimes, and may thus be tried and punished". Cassese, A., *International Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press, 2005, p. 408-409.

קביעה המתבססת בחלקה על סעיף 51(3) לפרוטוקול הראשון: "אזרחים ייהנו מן ההגנה המוענקת להם על פי סימן זה, אלא אם ולמשך אותו הזמן בו הם לוקחים חלק

ישיר במעשי האיבה”.

16. דורמן קובע ש:

“It is generally accepted that unlawful combatants may be prosecuted for their mere participation in hostilities, even if they respect all the rules of international humanitarian law”. Dörmann, K., *The legal situation of “unlawfull/unprivileged combatants”*, International Review of the Red Cross No. 849, p. 70.

דורמן מוסיף ש:

“It can hardly be maintained that unlawful combatants are not entitled to any protection whatsoever under international humanitarian law”. Dörmann, p. 73.

17. עצורים מוחזקים במשך שנים ללא הליך משפטי, בהתבסס על פסיקה אמריקנית תקדימית (אקס-פארטה קירין, 1942).

18. Dinstejn, Y., “Unlawful Combatancy,” *Israel Yearbook on Human Rights* 32, p. 251.

19. סעיף 52 (2) לפרוטוקול הראשון. בנוסף, בנוגע למטרות אזרחיות קובע המשפט המנהגי ש:

“The parties to the conflict must at all times distinguish between civilian objectives and military objectives. Attacks must not be directed against civilian objects”

J.Henckaerts and L. Doswald-Beck, p.198.

20. סעיף 48 של הפרוטוקול המשלים הראשון.

Dinstejn, Y. *The Conduct of Hostilities under the Law of Internatioanl Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 82.

21. סעיף 54 (2), לפרוטוקול הראשון.

22. סעיף 57 (2) (iii) לפרוטוקול הראשון. תפיסה זו חוזקה על ידי פסיקת בית הדין הפלילי הבינלאומי לפשעי המלחמה ביוגוסלביה (ICTY)

*Prosecutor v. Zoran Kuperekic et al. case IT-95-16 Trial Chamber II, ICTY, Judgment 14<sup>th</sup> January 2000, para. 527.*

וכן על ידי אמנת ההקמה של בית הדין הפלילי הבינלאומי אשר למרות שאיננה מחייבת את המדינות שאינן חתומות עליה, מעידה על התהוות סעיף זה כחלק ממשפט בינלאומי מנהגי.

ICC Statute, article 8.2 (b) (iv), Rome Statute of the International Criminal Court, 1998.

23. חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס”ב-2002, 1834, ספר החוקים של מדינת ישראל, 192. חוק זה עוסק בכליאת לוחמים בלתי-חוקיים בתנאי ביטחון שוטף.

24. בהתאם לסעיף 5 לאמנת ג'נבה הרביעית 1949. יש בנקודה זו קונצנזוס, והיא מוסכמת גם על בעלי הגישה החוקית-שיפוטית הקשוחה כלפי לוחמים בלתי-חוקיים.

25. ההצהרה על זכויות האדם 1948, סעיף 8. בנקודה זו אנו מסכימים עם גישת הסטאטוס קוו כפי שמבטא קאססה (ניתן להעניש לוחם בלתי-חוקי רק לאחר שנקבעה בהליך חוקי שעשה מעשה הראוי לענישה), וחולקים על גישתו של דינשטיין (החוק הבינלאומי מסיר את מגן החסינות מעל לוחמים בלתי חוקיים, אותם ניתן להחזיק במעצר מנהלי ללא משפט). ראו:

Cassese, A., *Expert Opinion On Whether Israel’s Targeted Killings of Palestinian Terrorists is Consonant with International Humanitarian Law*, p. 11 (<http://www.stoptorture.org.il/files/cassese.pdf>); Dinstejn, Y., *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 31.

26. הזכויות מעוגנות בסעיף 3 (2) והאיסור על עינויים מעוגן בסעיף 3 (א1), המשותף לכל אמנות ג'נבה משנת 1949.

27. סעיפים 25, 119, 133 לאמנת ג'נבה הרביעית משנת 1949.

28. סעיף 34 לאמנת ג'נבה הרביעית, וסעיף 3 (ב1) המשותף לכל אמנות ג'נבה משנת 1949 אמנם אוסרים על לקיחת בני ערובה, אולם הם מתייחסים רק ל"אנשים אשר אינם לוקחים חלק במעשי איבה". כמובן שחברי ולוחמי ארגונים לא-חוקיים כן לוקחים חלק במעשי איבה, ולכן האיסור על לקיחת בני ערובה לא צריך לחול עליהם.
29. ב"לוחם בעליל" הכוונה לשבוי שנתפס בקלקלתו, ושאינן ספק שהוא מעורב בעימות המזוין כלוחם.
30. סעיף 28 של אמנת ג'נבה הרביעית וכן סעיף 51 (7) של הפרוטוקול הראשון של אמנת ג'נבה.
31. סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית קובע ש:  
 "Individual or mass forcible transfers...are prohibited. Nevertheless, the Occupying Power may undertake total or partial evacuation of a given area if the security of the population or imperative military reasons so demand. Such evacuations may not involve the displacement of protected persons outside the bounds of the occupied territory except when for material reasons it is impossible to avoid such displacement. Persons thus evacuated shall be transferred back to their homes as soon as hostilities in the area in question have ceased.
32. מכיוון שסייגים הומניטאריים מוצדקים אינם מאפשרים תקיפות צבאיות אשר יכולות באופן ישיר להדביר לחימה בלתי-חוקית במרחבים אזרחיים, יש להתיר תקיפות צבאיות כאמצעי לחץ מעין-פוליטי אשר באופן עקיף יביא להדברת הלחימה. זאת בניגוד לפרשנות המקובלת של החוק הבינלאומי, על פיה מטרת תקיפה צריכה להיות צבאית ולא פוליטית.  
 Dinstein, Y., *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 86.
33. "Reaffirming the principle established by the General Assembly in its declaration of October 1970 (resolution 2625 (XXV) and reiterated by the Security Council in its resolution 1189 (1998) of 13 August 1998, namely that every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts."
34. "The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct". International Law Commission, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001, Article 8.
35. "In accordance with the principle in Article 2 (4) of the Charter of the United Nations, every state has the duty to refrain from organizing, instigating assisting or participating in terrorist acts in another state or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when such acts involve a threat or use of force." SC Resolution 748, 1992.
36. רשימה חלקית זו לקוחה מ:  
 Dinstein, Y., *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 86.
- הצעתנו מצמצמת את תחולתו של סעיף 54 (2) של הפרוטוקול הראשון האוסר על תקיפה או הריסה של "אובייקטים החיוניים להישרדות האוכלוסייה האזרחית, כגון... שטחים חקלאיים...". דהיינו מצמצם את ההגדרה של מה חיוני להישרדות של אזרחים. כדוגמת "חוק דיראני" אשר נועד להתיר כליאה של לוחמים בלתי-חוקיים. "נקודת מפנה (2)"

# מבט שונה בהתנחלויות

מאחיזה בשטחים שולטים לפתרון בעיות חברתיות

## אלוף בן

כל הממשלות שכינהו בישראל מאז 1967 פיתחו את ההתיישבות היהודית בשטחים, והיו מוכנות לשלם את המחיר הכלכלי של הקמת ההתנחלויות והרחבתן ואת המחיר המדיני של לחץ בין-לאומי ופגיעה בתדמיתה של ישראל. עיקרו של מפעל ההתיישבות בגדה המערבית הוקם בתקופת כהונתו של מנחם בגין כראש הממשלה. יורשיו המשיכו בפיתוח ההתנחלויות והתשתית התומכת בהן, בהבדלים שהושפעו פחות מאידאולוגיה ויותר מעצמת הלחץ הבין-לאומי ומאילוצים פוליטיים פנימיים.

למרות הרצף שנראה בהתפתחות ההתנחלויות והתמיכה שקיבלו מכל הממשלות, הן מילאו יעדים לאומיים שונים בתקופות שונות. אפשר לזהות שלושה שלבים בהתיישבות הישראלית בגדה המערבית:

1. שלב ההקמה, מ-1967 עד 1992, אז נבנו התנחלויות כדי לעצב את גבול המדינה בעתיד, לחזק את אחיזתה של ישראל בשטח ולסכל את מסירת הגדה לידי גורם אחר. בשלב ההקמה נוצרה מפת ההתיישבות הנוכחית בשטחים.
2. שלב ההבחנה, מ-1992 עד 2005, אז התקבע ההבדל בין גושי ההתנחלויות, המיועדים לסיפוח לישראל בהסדר הקבע, ובין ההתנחלויות המבודדות בגב ההר ובבקעת הירדן, שהוצגו כקלפי מיקוח במשא ומתן עם הפלסטינים. ההבחנה הייתה פונקציה של גודל היישובים וריחוקם מהקו הירוק. גדר הפרדה, שהוקמה כמענה לטרור המתאבדים הפלסטיני, יצרה חיץ פיזי בין שני סוגי ההתיישבות. ההבנות בין ראש הממשלה אריאל שרון לנשיא ארצות הברית ג'ורג' בוש, שהושגו בתמורה לפינוי המתנחלים מרצועת עזה בתכנית ההינתקות, העניקו תוקף מדיני למדיניות ההבחנה.

אלוף בן, פרשן מדיני, הארץ

3. שלב הנרמול, שהחל עם עלייתו של אהוד אולמרט לשלטון ב־2006. אולמרט נהג כאילו כבר סופחו הגושים דה־פקטו לישראל, ובתקופת כהונתו הואצה הבנייה בגושי ההתנחלויות ושימשה בעיקר כלי לפתרון בעיות חברתיות, ובראשן מציאת דיור לחרדים. בהתאם להבנות שהשיג שרון עם הממשל האמריקני, הוגבלה הבנייה לצד המערבי של גדר ההפרדה. אולמרט ושר הביטחון אהוד ברק לא התירו בנייה מעבר לגדר, ופיתוח ההתנחלויות המבודדות היה מצומצם וביזמה מקומית בלבד.

בקיץ 2008 התגוררו בגדה המערבית, מחוץ לגבול המוניציפלי של ירושלים, 282 אלף יהודים ב־120 יישובים. מהם חיו כשמונים אלף מתנחלים בשבעים ושבעה יישובים מחוץ לתוואי גדר ההפרדה ו־202 אלף תושבים בארבעים ושלוש ההתנחלויות ממערב לגדר.<sup>1</sup> מלבדם, עוד כמאתיים אלף יהודים מתגוררים בשכונות ירושלים שמעבר לקו הירוק.

ההתנחלויות הוקמו כדי לקבוע עובדות מדיניות, והשיגו את היעד שהציבו מקימיהן. הגדה המערבית נותרה בשליטה ביטחונית של ישראל. האלימות של הפלסטינים אילצה את ישראל להכריע, באמצעות בניית גדר ההפרדה, אילו התנחלויות יישארו בתחומה ואילו מיועדות לפינוי עתידי. המשא ומתן עם הפלסטינים מתבסס על ההנחה שבתמורה לפינוי ההתנחלויות המבודדות תוכל ישראל לשמור בידיה את קו הרכסים שגושי ההתנחלויות הגדולים בנויים עליו, וכך תרחיב את "מותניה הצרים" בסביבות תל אביב וירושלים.

## החזון של שרון

הרעיון ששליטת היהודים בארץ ישראל תושג באמצעות רצף התיישבות שייבנה בהדרגה נולד בימי העליות הראשונות. מנחם אוסישקין ניסח אותו ב־1904, בראשית העלייה השנייה, במאמר "פרוגרמה שלנו", אשר קרא בו לחבר את מושבות היהודים לגושים רציפים.<sup>2</sup> התפיסה שהציג עומדת ביסוד ההתיישבות הציונית בארץ מאז ועד היום.

הממסד שהנהיג את ישראל בעשורים הראשונים ועבר את התבגרותו הפוליטית בימי המנדט הבריטי וחומה ומגדל דבק בהתיישבות וביצירת רצף של יישובים יהודיים גם לאחר הקמת המדינה – כאמצעי להבטחת ריבונותה של ישראל בגבולות הקו הירוק. רק טבעי היה שלאחר מלחמת ששת הימים תשמש ההתיישבות כלי לקביעת עובדות, שיובילו בעתיד לשינויי גבול ולהרחבת שטח המדינה.

ממשלות המערך, שכיהנו בין 1967 ל־1977, סיפחו את מזרח ירושלים ובנו בה שכונות יהודיות גדולות, והקימו עשרים ושתיים התנחלויות בגדה המערבית, בעיקר בבקעת הירדן ובגוש עציון, כבסיס להגשמת תכנית אלון, וכן בקריית ארבע



ליד חברון. מלבדן, הוקמו היאחזויות נח"ל (אלה אוזרחו מאוחר יותר), והותר למתנחלי סבסטיה להשתקע במחנה קדום ליד שכם.

המהפך הפוליטי הראשון ועליית הליכוד לשלטון בישרו את הזינוק הגדול בהקמת ההתנחלויות. הליכוד ביקש להנציח את שליטת ישראל בגדה המערבית, וההתיישבות נראתה ככלי המבטיח ביותר. התחושה הייתה שהזמן דוחק, על רקע תהליך השלום שהתנהל אז עם מצרים והחשש מחזרת המערך לשלטון. גוש אמונים והתנועה הדתית-לאומית סיפקו מועמדים חדורי מוטיבציה להתיישבות בגב ההר. בספטמבר 1977 הביא שר החקלאות אריאל שרון את תכניתו להקמת עשרות התנחלויות בגדה לפני ועדת השרים להתיישבות. בשש השנים הבאות החליטו ממשלות הליכוד להקים 103 התנחלויות (לא כולן הוקמו בסופו של דבר),<sup>3</sup> ואלה התוו את מפת היישובים הקיימת בשטחים.

שרון הציג לשרים כמה יעדים:<sup>4</sup> יצירת חיץ בין האוכלוסייה הערבית הישראלית במשולש לפלסטינים בגדה המערבית, מחשש להיווצרות גוש ערבי שיאיים על התושבים היהודים במישור החוף; תפיסת השטחים השולטים בתצפית על מרכזי האוכלוסייה של ישראל במישור החוף כדי להעניק להם עומק ולחזק את הפרוזדור ולהבטיח ששום כוח צבאי אחר לא יתפרס בשטחים השולטים; אחיזה בבקעת הירדן מול התקפה יבשתית ממזרח; והבטחת ירושלים כבירת הקבע של העם היהודי באמצעות בניית חגורת התנחלויות שתקיף את השכונות הערביות בעיר – גוש עציון, אפרת, מעלה אדומים, גבעת זאב ובית אל. שרון העריך שבניית ההתנחלויות בעוטף ירושלים תבטיח את הרוב היהודי ואת השליטה היהודית בעיר לעוד חמישים או מאה שנים.

ועדת השרים אישרה את תכנית שרון. "לא ידעתי אם השרים מאמינים לי", כתב בזיכרונותיו, "אבל אמרתי להם שאני המפא"ניק היחיד בחדר. אני לא מדבר לפרוטוקול, ולכן תחשבו היטב על התוכנית, כי ברגע שתאושר אני אבצע אותה".

שרון העריך נכון שדי יהיה לקבוע עובדות ראשוניות בשטח כדי שיימשך מפעל ההתנחלות גם בעתיד. הוא העדיף לפעול מהר, עד שתעצור ההתנגדות הפנימית והחיצונית את תנופת הפרויקט. בשנים הבאות עמדה ישראל בלחץ בין-לאומי למניעת הקמת התנחלויות נוספות, והמאמץ העיקרי הופנה לעיבוי ולהרחבת היישובים – בעיקר באזורים הסמוכים לקו הירוק, שהיה בהם ביקוש – ולבניית תשתיות כמו כבישים עוקפים, שהקלה על המתנחלים להתקיים בביטחון יחסי ליד הערים הפלסטיניות.

להגשמת היעד של הפרדת ערביי ישראל מהפלסטינים בגדה עודד שרון מאוחר יותר את תכנית הכוכבים לבניית יישובים יהודיים ממערב לקו הירוק, ששימשו מעין שדרה מקבילה להתנחלויות ממזרח לו (כוכב יאיר, צור יגאל, שער אפרים, הרחבת

ראש העין, בת חפר, קציר וחריש). המגע בין שתי האוכלוסיות האלה נמשך עד לאנתפאדה השנייה. את החיץ ביניהן יצרו שתי החלטות שקיבלה ממשלת שרון ב־2002: בניית גדר ההפרדה, שמנעה מעבר פיזי מהמשולש לגדה; והאיסור שהוטל על התאזרחות של פלסטינים אשר נישאו לאזרחי ישראל. אין ספק שהשיקול של הפרדה דמוגרפית בין ערבים אזרחי ישראל לתושבי הרשות הפלסטינית עמד לנגד עיניו של שרון באישור ההחלטות האלה.

## תפיסת הגושים

בסוף שנות השמונים עמדה ישראל בלחץ גובר לעצור את הרחבת ההתנחלויות, על רקע האנתפאדה הפלסטינית, שזכתה לתמיכה בין־לאומית גדולה. ממשל ג'ורג' בוש האב התעמת עם ראש הממשלה יצחק שמיר, שחתר להמשך הבנייה ולהקמת התנחלויות חדשות, וסירב להעניק לו את הערבויות שביקשה ישראל למימון קליטת העולים מחבר המדינות.

במערכת הבחירות של 1992 הציג יצחק רבין, מועמד העבודה לראשות הממשלה, הבחנה בין "ההתנחלויות הביטחוניות", שהוא הצדיק אותן, ובין "ההתנחלויות הפוליטיות", שנבנו בריכוזי האוכלוסייה הפלסטינית, ושהוא התנגד להן. רבין דגל בהפרדת האוכלוסיות, והוביל לכינון האוטונומיה של הפלסטינים בהסכמי אוסלו, אך התעקש שכל ההתנחלויות יישארו במקומן עד הסדר הקבע, לא פינה מתנחלים מבתיהם, ואף הניח את היסודות המדיניים להתרחבות נמשכת של ההתנחלויות.

הסכם הערבויות שהשיג רבין באוגוסט 1992 עם נשיא ארצות הברית ג'ורג' בוש התיר לישראל להשלים את הבנייה בפרויקטים שכבר החלו, והכיר בגידול ה"טבעי" של ההתנחלויות הקיימות באזור ירושלים ובבקעת הירדן.<sup>5</sup> ההסדר הזה עורר בדיעבד מחלוקת קשה, והממשלים הבאים ניסו לסגת ממנו בטענה שישראל ניצלה לרעה את הפרצות של גידול "טבעי" והשלמת פרויקטים להרחבה מסיבית של הבנייה בכל ההתנחלויות.<sup>6</sup>

בתקופת רבין התקבעה מציאות שלפיה כל עוד מתנהל תהליך מדיני עם הפלסטינים ישראל נהנית מהפוגה בלחץ הבין־לאומי לעצירת ההתנחלויות. כך היה גם בימי שלטונם של אהוד ברק ואהוד אולמרט (לאחר ועידת אנפוליס). לעומת זאת, בתקופות של קיפאון והאטה בתהליך המדיני גברה הביקורת מבחוץ על התיישבות היהודים בשטחים. בפועל שימשו הלחצים האלה את האמריקנים

במערכת הבחירות של 1992 הציג יצחק רבין הבחנה בין "ההתנחלויות הביטחוניות", שהוא הצדיק אותן, ובין "ההתנחלויות הפוליטיות", שנבנו בריכוזי האוכלוסייה הפלסטינית, ושהוא התנגד להן

כאמצעי לעודד את ישראל שתנהל משא ומתן עם הפלסטינים. זאת גם הסיבה שהגידול המואץ של הבנייה בהתנחלויות נרשם בתקופות כהונתן של ממשלות השמאל דווקא, ולא בימי ממשלות הימין, שהזדהו עם המתנחלים. רבין הציג את מורשתו המדינית בהביאו לאישור הכנסת את הסכם הביניים עם הפלסטינים (אוסלו ב) חודש לפי שנרצח. במרכזה עמדו שינויי גבול בגדה המערבית:

גבול הביטחון להגנת מדינת ישראל יוצב בבקעת הירדן, בפירוש הנרחב ביותר של המושג הזה... שינויים שיכללו את צירוף גוש עציון, אפרת, ביתר ויישובים אחרים שרובם נמצאים באזור מזרחית למה שהיה הקו הירוק לפני מלחמת ששת הימים. להקים גושי יישובים, והלוואי שהיו כמותם, כמו גוש קטיף, גם ביהודה ושומרון.<sup>7</sup>

ההבחנה שהבחין רבין בין ההתנחלויות משני הסוגים במסע הבחירות שלו, כמו בנאמו המדיני האחרון, נשענה על אופן התפתחות היישובים בפועל. ככל מערכת יישובים, התפתחו גם ההתנחלויות בהתאם לקרבתן אל מרכזי התעסוקה והפעילות הכלכלית של ישראל. יישובים שהוקמו בקרבה יחסית לתל אביב ולירושלים והעניקו לתושביהם גישה נוחה למקומות עבודה ומסחר התרחבו הרבה יותר מהתנחלויות שהוקמו בראשי ההרים, ליד רמאללה ושכם, שחסרו מקורות פרנסה זמינים.

בתקופת רבין התגבשה גם העמדה שתציג ישראל במשאים ומתנים על הסדר קבע. במרכזה עמדה קביעת גבול, שיתיר את גושי ההתנחלויות בצד הישראלי, תוך כדי פינוי ההתנחלויות שיוותרו מעבר לקו.<sup>8</sup> העיקרון היה שרוב המתנחלים בצד הישראלי ורוב ההתנחלויות בצד הפלסטיני, וההבדלים בין ההצעות נגעו להיקף השטחים שיסופחו לישראל ולתמורה שיקבלו הפלסטינים בצורת שטחים חלופיים ומעבר חופשי מעזה לגדה המערבית.

בתקופת כהונתו של ברק התנהלה תחרות בין שני תהליכים סותרים: מאמץ של המתנחלים לקבוע עובדות בהקמת עשרות מאחזים סביב ההתנחלויות הוותיקות, בהסכמה שקטה של הממשלה, שהעניקה להם הגנה ושירותים; ומאמץ מדיני שהובילה הממשלה להסדר קבע עם הפלסטינים. המאחזים לא הצליחו לשנות את המציאות הדמוגרפית, ונתרו נקודות יישוב של מיעוט אידאולוגי. התהליך המדיני לא הניב הסכם, אך קיבע בתודעה הבין-לאומית את מתכונת ההסדר העתידי, הנשענת על סיפוח גושי ההתנחלויות לישראל.

עתיד ההתנחלויות עמד במוקד הוויכוח הפנימי בישראל בתקופת שרון, ובייחוד בקדנציה השנייה שלו. בעבר היה שרון – בתפקידו המיניסטרטגיים – היזם והפטרון הפוליטי המובהק של ההתיישבות הישראלית בשטחים. כראש ממשלה

הוא עמד מול מתקפה של טרור מתאבדים פלסטיני, והיה נתון ללחץ כבד מצד האמריקנים לרסן את התפתחות ההתנחלויות וללחץ פנימי גובר להפגין תזוזה מדינית.

שרון קיבל שורת החלטות. החשובות שבהן היו בניית גדר הפרדה בגדה המערבית, בתוואי שהותיר את גושי ההתנחלויות בצד הישראלי, וביצוע ההינתקות – פינוי כל ההתנחלויות מרצועת עזה והריסת ארבע התנחלויות בצפון השומרון. הפלסטינים ותומכיהם בישראל ובקהילה הבינלאומית, שראו בהקמת הגדר בגדה קביעת גבול דה־פקטו, ניהלו – ועודם מנהלים – מאבק משפטי ודיפלומטי לשינוי התוואי כך שיקיף נתח קטן ככל האפשר של קרקעות מעבר לקו הירוק. המתנחלים ותומכיהם ניהלו מאבק ציבורי ופוליטי קשה נגד ההינתקות; אמנם נכשל מאבק זה בעצירת התכנית, אך הוא הבטיח פיצויים גדולים למפונים.

במגעיו של שרון עם הממשל האמריקני הוא חתר להבנה שתאפשר לישראל לבנות כרצונה בגושים הקיימים, אם תימנע מהרחבת ההתנחלויות שמעבר לגדר. הוא ראה במכתב הנשיא ג'ורג' בוש מאפריל 2004 הכרה של האמריקנים בסיפוח הגושים לישראל בכל הסדר עתידי. שרון גם הבטיח לאמריקנים, ולא קיים, לפנות את המאחזים – התנחלויות שהוקמו ללא החלטת ממשלה לאחר עלייתו לשלטון. ממשל בוש העלים עין או שהסתפק בביקורת מתונה, בתגובה לתכניות בנייה חדשות בגושי ההתנחלויות. אך האמריקנים מנעו מישראל את פיתוח השכונה המתוכננת אי־1, בין מעלה אדומים לירושלים, מחשש שמא יחבלו בנייתה ואכלוסה בהקמת מדינה פלסטינית עם רצף טריטוריאלי בגדה.

## הגדר כגבול בפועל

בעיני אהוד אולמרט, שהחליף את שרון בינואר 2006, נועדו חלוקת הארץ והיפרדות מהפלסטינים להבטיח רוב יהודי, חבל ההצלה של הציונות.<sup>9</sup> בלב מסע הבחירות שלו עמד רעיון ההתכנסות – קביעת גבול על בסיס גדר ההפרדה, פינוי ההתנחלויות שיוותרו מעברו האחר

במגעיו של שרון עם הממשל האמריקני הוא חתר להבנה שתאפשר לישראל לבנות כרצונה בגושים הקיימים, אם תימנע מהרחבת ההתנחלויות שמעבר לגדר

ועיבוי ופיתוח הגושים.<sup>10</sup> ההסלמה הביטחונית בעזה ומלחמת לבנון השנייה הסירו את ההתכנסות מסדר היום הציבורי, ושאלת ההתנחלויות נדחקה לשולי הוויכוח הפנימי בישראל. תומכי ההתנחלויות ראו בהתקפות הרקטות מעזה ובמלחמה עם חזבאללה בצפון את ההוכחה שנסיגות ישראל רק מביאות להרעת המצב הביטחוני. בסוף 2007 החל תהליך אנפוליס, שנועד לגיבוש הסכם עקרונית בין ישראל לפלסטינים, אך עורר רק עניין ציבורי מועט בגלל ההערכה הרווחת שלא יצא מזה כלום.

למדיניות שניהלו אולמרט ושר הביטחון אהוד ברק בהתנחלויות היו כמה מרכיבים:

1. התוואי המתוכנן של גדר ההפרדה נקבע כקו פרשת המים במתן אישורי בנייה בהתנחלויות. ככלל, אישרו אולמרט וברק מרכזים ותכניות בנייה ממערב לגדר בלבד, ובכך חיזקו את מעמדה כגבול בפועל.<sup>11</sup> אמנם ממשלת שרון קבעה: "המכשול הינו אמצעי ביטחון למניעת פיגועי טרור, ואינו מבטא גבול מדיני או אחר"<sup>12</sup>, אך מרגע שנבנה מכשול פיזי בשטח נוצרה הבחנה ברורה בין שני צדדיו.
2. בחודשים האחרונים, מאז ועידת השלום באנפוליס (נובמבר 2007), אושרו תכניות לבניית אלפי דירות חדשות בגושי ההתנחלויות, בעיקר בסביבת ירושלים (ובשכונות ירושלים שמעבר לקו הירוק). ההחלטות עוררו ביקורת בין-לאומית בטענה של הפרעה למשא ומתן המדיני, אך היא הייתה חלושה, וישראל התעלמה ממנה. ההתנחלויות מעבר לגדר המשיכו להתפתח בהיקף זעום וביזמה מקומית, בהעלמת עין מצד הממשלה.<sup>13</sup> הן המשיכו ליהנות מכל השירותים הציבוריים, ולא התקבלה שום החלטה על חיסולן או על צמצומן. בניית גדר ההפרדה הואטה, לכאורה משיקולי תקציב, והוקפאה באזורים שנויים במחלוקת מדינית כמו אצבעות אריאל.
3. הממשלה נמנעה כמעט לחלוטין מפינוי בכוח של מאחזים, וניסתה להגיע להבנות עם הנהגת המתנחלים על פינוי מוסכם של מאחזים והעברת תושביהם להתנחלויות מוכרות. עד קיץ 2008 פונו שלושה מאחזים כאלה בהסכמה, מתוך 26 שישראל התחייבה על פינוים בפני הממשל האמריקני. מאחז רביעי, חזון דוד בקריית ארבע, פונה והוקם מחדש פעמים אחדות. צה"ל גם מנע את יישובה מחדש של ההתנחלות ההרוסה חומש ליד ג'נין, אך אפשר למתנחלים לבקר ולשהות במקום בלי הקמת מבני מגורים.
4. במשא ומתן שניהל אולמרט עם נשיא הרשות הפלסטינית אבו מאזן על הסכם המדף, שיקבע עקרונות להסדר קבע, הוא הציג את ההתנחלויות המבודדות כקלף מיקוח. הוא הציע לקבוע גבול מוסכם, ואז לפנות את ההתנחלויות מעברו האחר בשני שלבים. בתחילה פינוי מרצון תמורת פיצויים, ומאוחר יותר, עם יישום ההסדר כולו, פינוי בכוח של המתנחלים הנותרים. בתמורה נדרשו הפלסטינים להסכים שישראל תבנה ללא הגבלה ממערב לגבול שייקבע, גם אם יידחה ביצוע ההסדר.

אולמרט הציע לספח לישראל שבעה-שמונה אחוזים מהגדה המערבית ולפצות את הפלסטינים בשטח חלופי של חמישה אחוזים בערך ובמעבר מעזה לגדה. עד קיץ

2008 לא התקבלה הצעתו על דעתו של אבו מאזן, שהיה מוכן לסיפוח ישראלי של שני אחוזים בערך מהגדה על בסיס חילופי שטחים.

אולמרט מימש את הבטחתו לעבות ולחזק את גושי ההתנחלויות, אך לא עמד במשימה העיקרית שהציב עם עלייתו לשלטון – קביעת גבול בגדה המערבית, בהסכמה או במהלך חד-צדדי. בתקופת כהונתו הלכה גדר ההפרדה והתקבעה בתודעה הישראלית, ובמידה מסוימת גם בתודעה הבינלאומית, כגבול דה-פקטו, בעיקר דרך מדיניות הבנייה והפיתוח בשטחים. הטיפול במאחזים ובהתנחלויות שמעבר לגדר נדחה.

ציפי לבני ושאל מופז, המתמודדים המובילים על החלפת אולמרט בהנהגת קדימה, הציגו השקפות דומות. לבני אמרה שגדר ההפרדה היא קו ההתייחסות לחלוקת הארץ,<sup>14</sup> ומופז דיבר על הכללת גושי ההתיישבות בתחומי ישראל.<sup>15</sup> הפערים בין עמדותיהם נגעו לקצב הנכון לניהול המשא ומתן יותר משנגעו למיקום הגבול.

## ההתנחלויות ככלי חברתי

בהנחה שבגושי ההתנחלויות הגדולים – עוטף ירושלים, מעלה אדומים, גוש עציון, מודיעין עילית ומערב השומרון – כבר נוצרה מסה קריטית של מתיישבים שתבטיח את סיפוחם העתידי לישראל, אפשר להעריך שישראל כבר הצליחה להסיט את גבולה העתידי ממזרח לקו הירוק בכל הסדר מדיני עתידי. ההשפעה השולית של תוספת מתנחלים בגושים על ההסדר המדיני תהיה זניחה, אם בכלל.

במצב הזה נועדה הרחבת הבנייה בגושים כיום למימוש יעדים לאומיים אחרים, ובראשם הקלת בעיות חברתיות: מציאת דיור לאוכלוסייה ענייה או מהמעמד הבינוני, מחוץ לאזורי הביקוש המובהקים בגוש דן ובירושלים. המדיניות הזאת נועדה בראש ובראשונה לסייע לחרדים.

הממשלה מפנה אוכלוסייה חרדית להתנחלויות הקרובות לקו הירוק. שתי ההתנחלויות הגדולות ביותר בשטחים הן הערים החרדיות מודיעין עילית וביתר עילית, שגם קצב הגידול שלהן הוא הגבוה ביותר. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>16</sup> בסוף 2007 התגוררו במודיעין עילית 37,800 תושבים, ובביתר עילית – 31,900 תושבים. האוכלוסייה בשתי הערים גדלה ב-9.6 אחוזים בשנה הקודמת. לשם השוואה, במעלה אדומים התגוררו 33 אלף תושבים, ואוכלוסייתה גדלה ב-2007 בשיעור של 3.8 אחוזים. באריאל התגוררו 16.6 אלף תושבים, והאוכלוסייה גדלה ב-1.2 אחוזים בלבד.

עמנואל, העיר החרדית השלישית בשטחים, לא הצליחה למשוך אליה תושבים כמו ההתנחלויות הסמוכות יותר לקו הירוק. בסוף 2007 חיו בה 2,700 תושבים בלבד. בסך הכול חיו בשלוש הערים החרדיות כרבע מהתושבים היהודים בגדה

המערבית. חלקם של החרדים מקרב כלל אוכלוסיית המתנחלים צפוי לגדול בגלל ההתרחבות המואצת של הערים החרדיות לעומת התנחלויות אחרות. משרד הבינוי והשיכון, המופקד על פיתוח הבנייה הציבורית, מציב את פתרונות הדיור לחרדים במקום גבוה בסדר העדיפויות שלו. לפי נתוני המשרד,<sup>17</sup> יש בישראל 600 אלף חרדים, ואוכלוסייתם גדלה בשיעור של כשישה אחוזים בשנה. מחפשי הדיור החרדים נקלטו במודיעין עילית, בביתר עילית, בעיר החרדית אלעד ובשכונות חרדיות בבית שמש ובאשדוד, שבתחומי הקו הירוק. משרד הבינוי והשיכון מסביר: "במרבית היישובים החרדיים, למעט מודיעין עילית וביתר עילית, פוטנציאל הדיור מוצה ברובו".

ביטוי למדיניות של הפניית החרדים לגושי ההתנחלויות היה שני מכרזים לבנייה שפרסם המשרד בחודשים האחרונים, להקמת 286 יחידות דיור בביתר עילית ו-350 ידרות באגן האיילות בגבעת זאב. הנימוק למכרזים היה: "מענה לצרכים הדחופים של הגידול הטבעי בירושלים, בהעדר מענה בעיר לאוכלוסייה של זוגות צעירים בקרב העדה החרדית".<sup>18</sup>

יישוב החרדים מעבר לקו הירוק נותן מענה לצרכים של קבוצת אוכלוסייה ייחודית ומתבדלת, שמוכנה לחיות בריחוק יחסי ממרכזי התעסוקה, המסחר והבילוי בגוש דן. המדינה מגשימה כך את היעדים של פיזור האוכלוסייה וניצול קרקעות שוממות במורדות הרי יהודה, בלי להגדיל את הצפיפות ואת הביקושים באזור תל אביב ובשרון, שהאוכלוסייה החילונית מרוכזת בהם. הסידור הזה נוח גם לחרדים וגם לחילונים, שמעדיפים לחיות בריחוק אלה מאלה.

הבנייה בגושי ההתנחלויות גם מאפשרת למדינה לתת דיור חדש לאוכלוסייה ענייה (החרדים) או לחילונים ולמסורתיים מהמעמד הבינוני, שהיו מתקשים לרכוש לעצמם דירה באזורי הביקוש. הדבר עולה בבירור מהסקר הכלכלי-חברתי

של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>19</sup> המחלק את ההתנחלויות לשלוש קבוצות, בהתאם לאשכול הכלכלי-חברתי שהיישוב נמצא בו. הערים החרדיות הן העניות ביותר: ביתר עילית באשכול 1 (היישוב היהודי היחיד באשכול הנמוך ביותר), מודיעין עילית ועמנואל באשכול 2. במעמד הביניים (אשכולות 5-6) נמצאות מעלה אדומים, אריאל ואפרת, שנעשתה בהן בנייה ציבורית נרחבת. במעמד הבינוני-גבוה (אשכולות 7-8) נמצאות גבעת זאב, אלקנה, אורנית ואלפי מנשה.

לשם השוואה, המצב הכלכלי-חברתי בהתנחלויות שמחוץ לגושים קשה יותר. קריית ארבע באשכול 3, מטה בנימין ובית אל באשכול 4, קדומים ומעלה אפרים

יישוב החרדים מעבר לקו הירוק נותן מענה לצרכים של קבוצת אוכלוסייה ייחודית ומתבדלת. המדינה מגשימה כך את היעדים של פיזור האוכלוסייה

באשכול 5. שוב הוכח הכלל היסודי של הגאוגרפיה היישובית: הקרבה למרכז היא משתנה מכריע בקביעת המצב הכלכלי-חברתי של קהילות ויישובים. מקורבים לאולמרט הציגו נימוק נוסף לתכניות הבנייה הגדולות שאושרו בחודשים האחרונים בגושי ההתנחלויות. לדבריהם, הדירות החדשות מיועדות לקליטת מקצת תושבי ההתנחלויות שמעבר לגדר, שיתפנו בעתיד בתכנית פיננסי מוצאן. בדרך זו תשיג הממשלה את ריכוז המתנחלים בגושים, במרחק לא גדול מהמקומות שיעזבו.

## סיכום

במרכז הוויכוח על ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית עומדת הטענה שהמשך קיומן יסכל הסדר לחלוקת הארץ בין שתי מדינות – ישראל ופלסטין. המתנגדים להתנחלויות מזהירים מערעור הלגיטימיות של ישראל כמדינה יהודית, וחוששים לעתיד המפעל הציוני, אם ימשך ערבוב האוכלוסיות בשטחים. השמאל הישראלי מתח ביקורת גם על ההשלכות המוסריות שיש לכיבוש אולם טענה זו לא נשמעה בשנים האחרונות. המתנחלים ותומכיהם רואים בהתיישבות מעבר לקו הירוק את הביטוי העליון להגשמת הציונות ומסד לביטחונה של ישראל בטווח הארוך, ומזהירים כי חלוקת הארץ היא שתביא לחורבן הציונות.

הוויכוח הזה נראה כיום אנכרוניסטי ומחמיץ את העיקר. ישראל נוהגת כאילו כבר סופחו לתחומה בפועל ההתנחלויות שממערב לגדר הפרדה, מפתחת אותן בחופשיות, ומשתמשת בהן לפתור בעיות חברתיות בחסות הסכמה פוליטית רחבה. ההתנחלויות שמעבר לגדר נותרות במקומן כקלף מיקוח להסדר מדיני או עד שתימצא המנהיגות אשר תסכים ליטול את הסיכונים של עימות פנימי בעניין פיננסי המתנחלים ותשלום פיצויי העתק למפונים.

## הערות

1. נתוני משרד הביטחון.
2. מנחם אוסישקין, "הפרוגרמה שלנו", מצוטט בתוך: שלום רייכמן, **ממאז לארץ מושב**, הוצאת ידי בן-צבי, ירושלים 1979, עמ' 124.
3. דוח מבקר המדינה 34, פעולות בנייה ופיתוח ביהודה ושומרון, עמ' 81-104. בדוח מפורטות כל החלטות הממשלה על הקמת התנחלויות עד 1983.
4. Ariel Sharon with David Chanoff, *Warrior*, pp. 356-371.
5. *New York Times*, July 21, 1992.
6. דוח מיטשל מ-2001 ומפת הדרכים מ-2003 דורשים את הקפאת הבנייה בהתנחלויות, לרבות גידול טבעי.
7. דברי הכנסת ה-13, הודעת הממשלה על אישור הסכם בין ישראל לפלסטינים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, 5 באוקטובר 1995.



8. התכנית הראשונה לקביעת גבול דמוגרפי, שיותיר בידי ישראל אחד עשר אחוזים מהגדה המערבית, ובהם כל ההתנחלויות הגדולות, הייתה הצעת החוקר יוסי אלפר מ־1994: **יישובים וגבולות** – מחקר 3, על סוגיות הסדר הקבע, בהוצאת מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים. המפה שהתווה אלפר דומה מאוד לתוואי גדר ההפרדה שאושר כעשור לאחר מכן.
9. נאום אולמרט עם הצגת ממשלתו בכנסת, 4 במאי 2006.
10. אולמרט הציג את ההתכנסות בראיונות לעיתונים **הארץ**, **ידיעות אחרונות** ו**מעריב**, 10 במארס 2006. הוא גם סיפר על הרעיון למנהיגי ארצות הברית, בריטניה וצרפת, אך ההתכנסות לא חרגה מעולם מגדר העיקרון הכללי ולא תורגמה לתכנית מפורטת.
11. החריג הבולט היה אישור הקמת עשרים בתים במשכיות, במועצה האזורית בקעת הירדן, Ynet, 24 ביולי 2008.
12. החלטת הממשלה ב־1 באוקטובר 2003.
13. לפי דוח מעקב ההתנחלויות של Foundation for Middle East Peace, הנשען על נתוני שלום עכשיו ומשרד השיכון, מינואר עד יולי 2008 היו בבנייה ארבעים וארבעה בתים בהתנחלויות שמעבר לגדר ו־560 בתחומי הגדר. הפער הגדול בין שני עברי הגדר בולט אפילו בפרסומים של ארגוני שמאל, שיש להם עניין להראות גידול והרחבה של ההתנחלויות.
14. **מוסף הארץ**, 29 בדצמבר 2006.
15. **ידיעות אחרונות**, 8 באוגוסט 2008.
16. אוכלוסייה ביישובים שהיו בהם אלף תושבים או יותר, נתונים ארעיים ל־31 בדצמבר 2007.
17. הודעה לעיתונות על הקמת העיר החרדית חריש, 5 באוגוסט 2008.
18. הודעה לעיתונות, 21 במאי 2008.
19. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון הרשויות המקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית־כלכלית של האוכלוסייה 2003, פורסם ב־2006. סקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המחלק את הרשויות לעשרה אשכולות חברתיים־כלכליים, משמש בסיס להקצאת שירותים חברתיים.



# שתי מדינות לשני עמים

## חזון שהולך ופוחת

### זכי שלום

#### תמונת מצב

בלי תרועת חצוצרות ושאון תופים, ובדרך כלל בליווי הד ציבורי ותקשורתי נמוך למדי, הולכת ומתבססת מציאות חדשה (יש אומרים: ישנה) בכל הנוגע להתיישבות היהודית ביהודה ושומרון. מציאות זו באה לידי ביטוי בעיקר בגידול מרשים למדי במספר היהודים היושבים ביהודה ושומרון. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חיו ביישובים יהודיים ביהודה ושומרון בסוף 2006 – 261,600 יהודים. בסוף 2007 הגיע מספרם ל-275,200. על פי נתוני מכון ירושלים לחקר ישראל, 184,300 יהודים חיים כיום בירושלים רבתי שמחוץ לקו הירוק. שיעור הגידול השנתי של האוכלוסייה הישראלית בהתנחלויות הגדה המערבית בשנים האחרונות (בין 2001 ל-2005) הוא חמישה אחוזים וחצי. זהו שיעור גבוה ביותר, הנובע הן משיעורי ילודה גבוהים והן מהמשך הגירה של אוכלוסייה ישראלית משטחה הריבוני של ישראל להתנחלויות. לשם השוואה, שיעור הגידול השנתי הכולל של אוכלוסיית ישראל בשנים אלה היה 1.8 אחוזים.<sup>1</sup>

הגורם המרכזי האחראי למפעל ההתיישבות ביהודה ושומרון הוא מועצת יש"ע וגופים שונים הנספחים אליה. במשך שנים הייתה מועצת יש"ע הגוף הדומיננטי בעיצוב ההתיישבות היהודית בשטחים – לעתים בתיאום עם הממשלה, ולעתים – ללא תיאום. בעקבות מימוש תכנית ההינתקות החל להסתמן קרע בתוך ציבור המתנחלים. החוג הרדיקלי, המורכב בעיקר מצעירים, שואף לממש את חזון יישוב ארץ ישראל בכל מחיר, גם תוך כדי התנגדות ועקיפה של מוסדות המדינה. החוגים הבוגרים והממוסדים יותר שואפים להמשיך את מפעל ההתיישבות תוך כדי תיאום והבנות רחבות ככל האפשר עם הממסד המדיני-ביטחוני. בתוך שתי מסגרות אלה קיימים גם גוונים שונים של דעות.

פרופ' זכי שלום, חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי; חוקר במכון בן-גוריון לחקר ישראל, אוניברסיטת בן-גוריון

לכאורה מחלוקת זו מחלישה את עצמתם של התומכים בהמשך מפעל ההתנחלויות. למעשה נראה כי שני הצדדים משלימים זה את זה, ובפועל מעצימים את היקף הבניה בהתנחלויות. ההנהגה הוותיקה ממשיכה במפעל הבניה על בסיס הסכמות ואישורים פורמליים, כמתחייב מגוף שומר חוק, ואילו הפעילים הקיצוניים יותר הולכים ויוצרים באורח חד צדדי, עובדות חדשות, שאת היקפן קשה להעריך. בכך הם משלימים למעשה את מפעל הבניה הנעשה על פי היתרים רשמיים.<sup>2</sup> תופעה זו אינה חדשה. תנועת ההתיישבות היהודית בשטחים נמשכת מאז תום מלחמת ששת הימים – זה יותר מארבעים שנה. היא ידעה עליות ומורדות, שינויים בהיקפה המספרי ובפריסתה הגיאוגרפית. במשך כל השנים היא נהנתה מתמיכה ישירה ועקיפה מצד הממשלה. לעתים הייתה זו תמיכה אינטנסיבית ורחבת היקף, ולעתים הייתה זו תמיכה בפרופיל נמוך.

מציאות זו הולכת ויוצרת עובדות טריטוריאליזם בעלות משמעות אסטרטגית מרחיקת לכת. אם תימשך תופעה זו בקצב הנוכחי, ובוודאי אם יגדל היקפה ותורחב פריסתה מעבר למתווה הקיים כיום, ילך ויקרוס הסיכוי של מימוש הסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים ברוח חזונו של הנשיא בוש: שתי מדינות לשני עמים, שהתקבל גם על ממשלות ישראל בשנים האחרונות. ביטוי מודג להתפתחות זו נתן מזכ"ל שלום עכשיו לאחרונה: "הקו ירוק", כך אמר, "טושטש כמעט לחלוטין, וגושי ההתיישבות בולעים את ההתנחלויות המבודדות. מדינת ישראל מרחיבה את ההתנחלויות, והופכת את ההיפרדות המיוחלת מהפלסטינים [באמצעות הקמת מדינה פלסטינית] למשימה בלתי אפשרית".<sup>3</sup>

במאמר זה אנסה לבחון את מאפייניה של ההתיישבות היהודית מעבר לקו הירוק בשנים האחרונות, את הגורמים המשפיעים על עיצוב היקפה ופריסתה הגיאוגרפית ואת השלכותיה המדיניות-אסטרטגיות. באורח קונקרטי השאלה העומדת לדיון היא אם ובאיזו מידה התמשכותה של ההתיישבות היהודית במתווה הנוכחי עלולה לסכל את החזון של שתי מדינות לשני העמים, המקובל זה שנים הן על הממשל האמריקני והן על ממשלת ישראל.

### עמדות הממשלה

מנקודת ראותה של הממשלה הנוכחית, ועל פי התבטאויות רשמיות של אישים מרכזיים בה, יש למדיניות הבניה בשטחים כמה מרכיבים בסיסיים: ישראל מבהירה כי היא אינה מקימה התנחלויות חדשות. בו בזמן היא אינה מוכנה להתחייב להימנע לחלוטין מהרחבת התנחלויות קיימות. הממשלה מאשרת כי היא יוזמת בנייה ציבורית על בסיס קריטריונים מוגדרים. בדרך כלל

אם תימשך תנועת ההתיישבות היהודית בשטחים בקצב הנוכחי, ילך ויקרוס הסיכוי של מימוש הסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים ברוח חזונו של הנשיא בוש: שתי מדינות לשני עמים

מדובר בבנייה בתחומי הגדר, בגושי התיישבות שאין בנוגע אליהם מחלוקות עמוקות בציבור הישראלי. בו בזמן הם תואמים את מסגרת ההבנות אשר גובשה עם ממשל הנשיא בוש עוד לפני מימוש תכנית ההינתקות ואשר קיבלה ביטוי מודגש במכתבו של הנשיא בוש אל ראש הממשלה שרון ב-14 באפריל 2004.<sup>4</sup>

דוברי הממשלה מבהירים כי תהליך הרחבת הבנייה ביהודה ושומרון נובע מסיבות ענייניות: הצורך לבצר ולהעמיק את האחיזה היהודית בגושי התיישבות גדולים (בהתאם להבנות שסוכמו עם הממשל האמריקני) ולענות על צורכי המתיישבים הנובעים מן הגידול הטבעי של האוכלוסייה. לעתים הם מודים, לא פורמלית, כי קיים גם גורם סמוי המעצב את מדיניות הבנייה בשטחים: הצורך לרצות את החוגים הימניים בממשלה, ובעיקר את ש"ס, כדי לשמור על יציבות הקואליציה. על כל פנים, דוברי הממשלה מדגישים כי ישראל נזהרת שלא לבנות על קרקעות המופקעות מידי פלסטינים. בו בזמן רשויות המדינה מחמירות את הפיקוח על הבנייה הפרטית. תהליכי האישור הדוקים מבעבר, ובדרך כלל נאכפים על ההתיישבות.<sup>5</sup>

בכל הנוגע להתיישבות המוגדרת לא מורשה או לא חוקית דוברי הממשלה מבהירים כי ישראל היא מדינת חוק ונחושה בדעתה להבטיח שמירת החוק וכי התנחלויות שהוקמו שלא כחוק יורדו בסופו של דבר מן הקרקע. עם זאת, הממשלה אינה ממחרת לממש עיקרון זה. פה ושם היא מפגינה שרירים באמצעות טיפול נקודתי במאחז בלתי חוקי זה או אחר. על פי דיווח שמסר בקול ישראל איתן ברושי, יועץ שר הביטחון לענייני התיישבות, הוקמו עד כה 26 מאחזים בלתי מורשים, ו-1,500 תושבים מתגוררים בהם. מהם פונו עד כה שלושה מאחזים. על פי נתוני שלום עכשיו, קיימים בגדה המערבית 102 מאחזים בלתי מורשים, חמישים מהם הוקמו מאז מארס 2001 (התאריך הקובע מבחינת מפת הדרכים). במשך השנה נוספו 125 מבנים במאחזים הבלתי חוקיים.<sup>6</sup>

כלפי חוץ דוברי הממשלה מדגישים כי, שלא כבעבר, ישראל אינה פועלת בסוגיה זו בהסתר מתוך מגמה להערים על גורמים חיצוניים ופנימיים. ישראל פועלת ביהודה ושומרון כאשר כל הקלפים מונחים על השולחן. ההתנחלויות, מדגישים נציגי הממשלה, לא יהיו מכשול להסדר שלום ישראלי-פלסטיני. ראשי ההנהגה בישראל מבהירים שישראל פועלת בכנות ובתום לב להשיג הסדר מדיני עם הרשות הפלסטינית. בעבר היה אפשר אולי להבחין במגמה של גרירת רגלים במשא ומתן עם הרשות הפלסטינית. ישראל ניהלה אז דיאלוג עם הרשות הפלסטינית מתוך מגמה לרצות את הממשל האמריקני ואת האיחוד האירופי וכן גורמי שמאל בישראל. המטרה הייתה להראות כי יש תהליך שלום וכי הוא חי ונושם. בפועל לא הייתה מגמה ממשית להביא את המשא ומתן לכלל הכרעות קונקרטיות.<sup>7</sup>

כיום, כך דוברי הממשלה מבקשים לשכנע, המגמה שונה. ישראל מוכנה לשים על שולחן המשא ומתן כבר עכשיו, ואכן היא עושה זאת, את נושאי הליבה בין ישראל ובין הפלסטינים: גבולות, פליטים ואולי אף סוגיית ירושלים. אילו רצתה ישראל ליצור סחבת במשא ומתן, היא הייתה יכולה לעמוד על כך שסוגיות אלה יושארו לטווח הזמן הארוך יותר, ויעלו לדיון רק לאחר שתושג הסכמה בשאלות מורכבות פחות. כך נטו לפעול ממשלות ישראל בעבר. יתר על כן, ישראל אינה תובעת מן הרשות הפלסטינית להילחם בתשתיות הטרור כתנאי להמשך המשא ומתן.

כידוע, על פי מפת הדרכים התחייבו הפלסטינים בשלב הראשון לערוך רפורמות בשלטון, ובכלל זה בחירות למוסדותיהם הפוליטיים, מאבק בטרור, והכנת תשתית למדינה בת קיימה. בנאום בכנס הרצליה ב-16 בדצמבר 2004 הבהיר שרון כי הגיע להבנה עם הנשיא בוש, ולפיה "בהתאם למפת הדרכים כל צעד למימוש האופק המדיני שמוצע לפלסטינים מחייב קודם כל פעולה אמיתית שלהם נגד הטרור עד הדברתו ומיגורו, קידום רפורמות אמיתיות והפסקת החינוך לשנאת ישראל, הקיימת אצלם". אילו עמדה על כך ממשלת ישראל היה הממשל האמריקני בראשות הנשיא בוש מתקשה שלא לתמוך בכך. על כל פנים זמן רב היה חולף עד התחלת, אם בכלל, תהליך מדיני ממשי. העובדה שישראל אינה נוהגת כך מעידה שאין לה כוונות לגרור את המהלך המדיני. היא רוצה באמת ובתמים להביא לידי סיומו המוצלח.<sup>8</sup>

יתר על כן, נציגי ממשלת ישראל טוענים כי סוגיית ההתנחלויות צריכה להיבחן בקשר לתהליך ההסדר. בתהליך זה תועלה לדיון גם סוגיית הגבולות, וממילא יזכרע גורלן של ההתנחלויות על בסיס מפת הגבולות שיוסכם עליה בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית. ישראל, כך דובריה מדגישים, מקבלת את העיקרון ששום פעולה חד-צדדית מצד כלשהו לא תחרוץ מראש את תוצאת המשא ומתן. ישראל כבר הוכיחה את יכולתה להתנתק משטחים ששלטה עליהם (כמו שעשתה בלבנון), ולפנות אלפי אנשים (בתכנית ההינתקות, בעיקר מגוש קטיף וגם מיישובים בשומרון) אפילו ללא תמורה ושלא במסגרת הסדר עם הצד הפלסטיני. קל וחומר יהיה ביכולתה לנהוג כך גם במסגרת של הסדר שלום. במסיבת עיתונאים עם מזכירת המדינה של ארצות הברית קונדוליסה רייס אמרה שרת החוץ לבני:

בעת המשא ומתן על עניינים הקשורים בסטטוס הסופי [תעלה לדיון שאלת] הגבולות של המדינה הפלסטינית העתידית. אנחנו כבר הוכחנו, במיוחד בעת תוכנית ההתנתקות כי ההתנחלויות לא היוו מכשול כאשר ישראל הייתה צריכה לסגת ולהעביר מסר של שלום... בסופו של דבר ישראל תיישם את המחויבות שלה על פי מפת הדרכים. לא קיימות יחידות חדשות של התנחלויות חדשות. בהתאם למדיניות הממשלה,

ישראל הפסיקה בהפקעת אדמות פלסטיניות לצורך בניית או הרחבת התנחלויות... אני יכולה להבטיח לכם של ישראל אין סדר יום חשאי [בסוגיה זו]. אנו מעוניינים להגיע להבנה ולמצוא דרך להגדיר את הגבולות העתידיים של המדינה הפלסטינית, באופן שייתן מענה לצרכי הביטחון של ישראל ולצרכים אחרים.<sup>9</sup>

עמדותיה של מדינת ישראל בסוגיית ההתיישבות ומדיניותה בהקשר זה מוכתבות על בסיס הכרה עקרונית בחשיבותו של מפעל זה הן כביטוי של נורמות ערכיות, הן לצורך קביעה עתידית של גבולות מדינת ישראל והן לפתרון מצוקות חברתיות-כלכליות של קבוצות אוכלוסייה שונות במדינת ישראל. ממשלת ישראל הנוכחית אינה רואה את עצמה, וגם אינה מציגה את עצמה, כמי שמתנגדת למפעל ההתיישבות. נהפוך הוא. עם זאת, היא מבקשת לתחם את מפעל ההתיישבות במסגרות מוגדרות וברורות מבעבר, ולקבוע שקיפות גדולה מבעבר של קריטריונים הנוגעים להמשך פעילותו.

בו בזמן, עמדותיה של הממשלה בנוגע להתנחלויות מוכתבות גם על בסיס שיקולים פוליטיים, ששום ממשלה בישראל בעבר, וקרוב לוודאי גם בעתיד, לא תוכל להתעלם מהם. מפעל ההתיישבות נותן ביטוי לשאיפות, לאמונות ולאינטרסים של כוחות פוליטיים-כלכליים רבי-עצמה במדינת ישראל ובחברה הישראלית. שלוחותיהם של כוחות אלה מרושתות במגוון רחב של צמתים של קבלת החלטות במדינת ישראל, לרבות ממשלת ישראל והכנסת. העובדה שמפעל ההתיישבות נמשך, ואפילו קיבל תנופה, גם בעת קיומן של ממשלות שמאל שלא התייחסו באהדה רבה למפעל זה מעידה על כך כמאה עדים.

הדילמה המרכזית של הממשלה הנוכחית בקשר למפעל ההתיישבות נובעת מן העובדה שחלק בלתי מבוטל של מפעל זה נעשה על ידי גופים פוליטיים ועל ידי יחידים, שלא בהתאם לפרמטרים המקובלים עליה, ואולי אף בניגוד להם. תופעה זו מלווה על פי דיווחים שונים בהקמת מאחזים בלתי חוקיים, בהרחבת יישובים קיימים ללא היתר, בהשתלטות על קרקעות השייכות לפלסטינים ובפגיעה אלימה בתושבים פלסטינים. תופעה זו מעמידה את הממשלה בפני דילמות קשות. היא מערערת את אמינותה ואת סמכותה של הממשלה כגורם בעל יכולת שליטה אפקטיבית במדינה – הן מבית והן מול הממשל האמריקני והרשות הפלסטינית. כאמור, התמשכותה מעמידה בסכנה את האופציה של היפרדות מדינת ישראל מן הפלסטינים ומימוש החזון של שתי מדינות לשני עמים.

למרות מודעותה של ממשלת ישראל לתופעה זו, היא משדרת, מאז פינוי עמונה לפחות (פברואר 2006), מסר של רצון מופגן שלא לשבור את הכלים עם המתנחלים. המגמה הדומיננטית של רשויות המדינה היא להגיע עד כמה שאפשר להבנות עם הנהגת המתנחלים, ולהימנע עד כמה שאפשר מעימות פיזי עמם סביב

היקף הבנייה, מיקומה ולוח הזמנים שלה. ההנחה היא שהבנות כאלה יוכלו למנוע עימות פיזי קשה עם החוגים הקיצוניים יותר בקרב המתנחלים המתנגדים לכל פשרה שהיא בהקשר להתיישבות. להצדקת עמדתם הגמישה בנושא אכיפת החוק טוענים האחראים למפעל ההתנחלויות, בין השאר, כי יש צורך להתאזר בסבלנות. כל עוד הסוגיה אינה נמצאת על סדר היום ואינה מחייבת הכרעה קונקרטי, אין טעם לפעול בצורה רדיקלית. פעילות כוחנית רק תגביר את המתיחות, ובפועל ספק אם תביא לתוצאות המקוות.<sup>10</sup>

נראה כי מגמה זו של הממשלה מוכתבת גם מהכרה מפוכחת במגבלות הכוח שלה בכל מה שקשור לפינוי התנחלויות ומתנחלים. במסגרת זו גלוי וידוע לממשלה כי צה"ל הוא הכוח היחיד במדינת ישראל המסוגל לממש משימה של פינוי מסיבי של התנחלויות ומתנחלים. לשום גוף אחר במדינה, לרבות משטרת ישראל, אין יכולת כזו. דה עקא, ממשלת ישראל חייבת לתת את הדעת להלכי הרוח הרווחים באחרונה בקרב חוגים בכירים בצה"ל בשאלת אחריותו של צה"ל למימוש משימה זו. על פי דיווחים מגוונים, דרגים בכירים בצה"ל, לפחות מאז נכנס אשכנזי לתפקיד כרמטכ"ל, מביעים הסתייגות מן המגמה לערב את חיילי צה"ל בפינוי מתיישבים.

נראה כי בעקבות האירועים שנלוו לפינוי גוש קטיף והפינוי מעמונה גברה ההסתייגות בצה"ל למעורבות חיילים בפעילות פינוי ישירה, להבדיל כמובן ממתן תמיכה עקיפה לפעילות זו. נראה כי הדבר נובע מן ההערכה שהמעורבות המסיבית של חיילי צה"ל בהינתקות לא היטיבה עם הדימוי של צה"ל כגורם העומד מעל לכל המחלוקות הפוליטיות במדינה, ואף פגעה בתהליך

על פי דיווחים, דרגים בכירים בצה"ל מביעים הסתייגות מן המגמה לערב את חיילי צה"ל בפינוי מתיישבים

ההתכוננות למערכות מלחמתיות. ועדת וינוגרד התייחסה לכך במפורש, וקבעה:

צה"ל ממלא בישראל תפקידים משניים מגוונים ואינו רק כוח לוחם. אולם, אסור שדבר זה יטשטש את העובדה כי מטרתו הראשונה והעיקרית של צה"ל היא להיות מוכן למלחמה על מנת להגן על המדינה ועל תושביה, ולהשיג בה ניצחון. חלק מן הליקויים שנמצאו בפעולות צה"ל במלחמת לבנון היו קשורים לעובדה כי לצד מטרה מרכזית זו של צה"ל, נרתם הצבא גם לפעולות מתמשכות שלא היו קשורות לחימה ממש. כך לגבי פעולות שיטור ואבטחה ביהודה ושומרון, כך לגבי חלק מן ההיבטים של המלחמה בטרור וכך לגבי פעולות כגון ליווי ההתנתקות בקיץ 2005.<sup>11</sup>



ביטוי להסתייגות מפני השימוש בצה"ל לפינוי התנחלויות נתן לאחרונה האלוף אלעזר שטרן, ראש אגף משאבי אנוש בצה"ל, עם פרישתו מן השירות הצבאי: "פינוי ישובים", הוא קבע, "לא צריך להיות מוטל על צה"ל. אולם אם תוטל עלינו משימה כזו בעתיד, נבצעה באופן מלא. גם אז [במהלך מימוש ההינתקות] חשבתי שאין זו משימה של צה"ל, ואני חושב כך גם היום".

תמונת מצב זו מייצגת להערכתי הלכי רוח הרווחים כיום בקרב הפיקוד הבכיר של צה"ל. ברור לכול שהלכי רוח אלה לא הם שיקבעו ביום פקודה אם צה"ל יעמיד את כוחותיו לפינוי מתיישבים אם לאו. צה"ל כפוף לדרג המדיני, ואם יחליט דרג זה על פינוי יישובים ויטיל זאת על צה"ל, יצטרך הפיקוד הצה"לי לבצע זאת, גם אם לא יראו זאת אחדים מאלופיו בחיוב. שום קצין בכיר בצה"ל, יש להניח, לא יתבטא באורח שעלולה להשתמע ממנו אי-נכונות פוטנציאלית לממש הכרעות של דרג מדיני.

עם זאת, צה"ל הוכיח בעבר כי מעבר למסגרות הפורמליות של כפיפות לדרג המדיני, הוא אינו פועל בדרך כלל כגוף פסיבי הממתין להכרעות הדרג המדיני. צה"ל הוא גוף המעורב באורח אקטיבי ואינטנסיבי בהכרעות אסטרטגיות שהדרג המדיני מקבל. גם בהקשר הזה אני סבור כי הלכי הרוח שתוארו לעיל מובאים לידיעת חברי הממשלה באורח שוטף ומהווים אילוץ, שאת היקפו קשה להעריך, בנוגע להגבלת הבנייה בשטחים, ובהקשר להכרעות שתתקבלנה, אם בכלל, סביב פינוי ישובים והתנחלויות.<sup>12</sup>

כאמור, ברור לכול שבמציאות הקיימת בשטחים הגורם היחיד המסוגל לממש תהליך של פינוי משמעותי של התנחלויות הוא צה"ל. המשטרה יכולה להתמודד עם משימה מעין זו באורח מוגבל בלבד, אם בכלל. לאחר האירועים הקשים שליוו את פינוי גוש קטיף ועמונה, ועל רקע חששות כבדים מפני תגובות אלימות עוד יותר מצד מתנחלים באירועים דומים בעתיד, נראה שגם בקרב הפיקוד הבכיר בצה"ל אין משוש ללכת לעימות רחב היקף עם מתנחלים סביב מאחז לא חוקי זה או אחר, מה גם שבחלק מן המקרים המתנחלים שבים ומקימים את המאחזים המפונים בתוך זמן קצר יחסית.<sup>13</sup>

## הממשל האמריקני

ממשלת ישראל מודעת לעובדה כי בידי הממשל מידע מפורט מאוד על המתרחש בהתנחלויות ועל כל תהליך של בנייה חדשה, ולו המוגבלת ביותר. למרות זאת, הממשל האמריקני מקיים, הלכה למעשה, מדיניות של עצימת עין מול מפעל הבנייה בהתנחלויות. מדי פעם הוא מותח ביקורת על המתרחש, תובע מישראל דין וחשבון ומוחה על הפרת החוק הבין-לאומי ועל נקיטת צעדים שהם בבחינת

מכשול לשלום. כך למשל בעת ביקורה של קונדוליסה רייס בישראל, כאשר נשאלה על פעילות ההתנחלות, היא הסתפקה בהתבטאות מתונה:

What we need now are steps that enhance confidence between the parties, and anything that undermines confidence between the parties should be avoided.

בפועל אמירות אלו נותרות בדרך כלל ברמה של מזכירת המדינה ודרג של פקידים, ועל כל פנים, אינן מגובות בצעדים מעשיים שהיו יכולים לתת להם שיניים נשכניות.<sup>14</sup>

הממשל האמריקני מאמץ מגמה זו תקופה ארוכה למדי. עתה היא מקבלת תאוצה על רקע העובדה שממשל הנשיא בוש נמצא כעת בשלהי כהונתו, והוא מוגדר כברווז צולע. במחקר על מדיניות הממשל בקשר למפעל ההתנחלויות דווח על הודאה של מזכירת המדינה קונדוליסה רייס כי במשך שמונה השנים של ממשל בוש:

U.S. remonstrations to Israel about settlement construction go no further than “pressing the case” – the long-standing pro forma effort to convey to Israel that the U.S. views settlements as problematic and that ‘it is in Israel’s interest to do everything that it can to promote an atmosphere of confidence.’<sup>15</sup>

מנקודת ראותה של ממשלת ישראל, כך ניתן להתרשם, הממשל האמריקני אינו מציב אילוצים בלתי עבירים בנוגע להמשך מדיניות ההתיישבות במתווה הנוכחי שלה. ממשלת ישראל יכולה להעריך שאם לא תחול התפתחות דרמטית שאת טיבה קשה לחזות, תימשך מדיניות זו עד תום כהונתו של הממשל הנוכחי לפחות. אפשר להעלות את ההשערות הבאות להסברת עמדות הממשל בסוגיית ההתנחלויות בשנים האחרונות, ובעיקר מאז החלה כהונתו של אולמרט כראש ממשלה. ראשית, פעילות ההתנחלות נעשית בדרך כלל על פי המתווה שבנוגע אליו היו הבנות עם הממשל האמריקני, כמו שקיבלו ביטוי גם במכתב הנשיא בוש אל ראש הממשלה שרון באפריל 2004. כל זמן שהזרם המרכזי של פעילות ההתנחלות מתוחם בגושי התיישבות וממערב לגדר הפרדה, הממשל אינו רואה עניין לשבור את הכלים עם מדינת ישראל ולהגיע עמה לעימות ממשי בסוגיה זו. הממשל מודע לכך שפעילות ההתנחלות זולגת גם מעבר להבנות אלה. אולם בשלב זה הממשל אינו רואה בכך תהליך של בנייה מסיבית שתשנה דרסטית את המציאות בשטח.<sup>16</sup>

שנית, המודעות לעובדה שתהליך הבנייה בהתנחלויות הוא אילוץ קואליציוני שאין מנוס ממנו כמעט לכל ממשלה בישראל, ובוודאי לממשלה שהצטייירה, ואולי עדיין מצטיירת, בעיני רבים כממשלה בלתי יציבה כמו ממשלתו של אהוד אולמרט.

הממשל היה עשוי להעריך שלחץ ממשי על הממשלה להפסקת הבנייה יגרוור משבר קואליציוני, הפלת הממשלה, בחירות וסיכוי לעליית מנהיגות נצית הרבה יותר. נסיבות אלה השתנו כיום על רקע הודעתו של אולמרט על שאין בכוונתו להתמודד על תפקיד ראש הממשלה במערכת הבחירות המוקדמות במפלגתו קדימה. עם זאת, נראה כי עדיין קיימים בממשל חששות שלחץ מסיבי על ישראל בסוגיית ההתנחלויות יחזק את גורמי הימין בישראל ויאפשר להם את הרכבת הממשלה לאחר ניצחון בבחירות כלליות או בהסדרים קואליציוניים כאלה ואחרים.

שלישית, החשש מפני התבזות ואבדן אמנות. אם אכן יופעל על ישראל לחץ להפסיק את הבנייה בהתנחלויות, יצטרך הממשל "לטפס" על סולם גבוה, תוך כדי החרפת האיומים על ישראל, אם לא תיענה לתביעותיו. קרוב לוודאי שהנשיא עצמו יצטרך להניח על כף המאזניים את יוקרתו האישית כדי להבהיר לישראל את החשיבות הרבה שהממשל מייחס לכך. בנסיבות כאלה הממשל חייב להניח כי בסופו של דבר על אפו ועל חמתו תימשך הבנייה בהתנחלויות, ויסתבר לו שאין לו מרחב תמרון וכלים של ממש לאכוף על ישראל בצורה כוחנית את הפסקת הבנייה. נסיבות כאלה עלולות לפגוע קשות במעמדם של הממשל ושל הנשיא, באמינותם וביוקרתם כגורמים בעלי השפעה אפקטיבית ביותר על מהלכיה של ממשלת ישראל ובאמינותו.

רביעית, ישראל קיבלה עליה לממש את העקרונות הבסיסיים שהוסכם עליהם בפסגת אנפוליס: (1) לנהל משא ומתן אינטנסיבי ורצוף (vigorous, ongoing and continuous negotiations) עם הרשות הפלסטינית; (2) נכונות לדון בנושאי הליבה (core issues) למעט אולי סוגיית ירושלים, שהיא נושא רגיש במיוחד; (3) להתאמץ להגיע להסדר לפני תום שנת 2008. בנסיבות אלה סביר להניח כי הממשל מצפה לבחון את הסיכויים שבכל זאת תושג הסכמה כלשהי בין הצדדים. ייתכן כי הוא מתייחס ברצינות להצהרות ראש הממשלה: "מעולם לא היינו כה קרובים להסכם ישראלי-פלסטיני". אם תהיה הסכמה, ברור שישראל תצטרך לפרק התנחלויות שהוקמו. ישראל כבר הוכיחה שהיא מסוגלת לממש מהלכים של נסיגה ופינוי יישובים. לפיכך אולי אין טעם, מנקודת ראותו, ללחוץ עכשיו על ישראל. מוטב להמתין לתוצאות הדיאלוג. דברים ברוח זו אמרה מזכירת המדינה של ארצות הברית רייס לכתבים ב־15 ביוני 2008:

I think the issue here is to try to get back to a place that there is some confidence that Israel's settlement program is not an effort, in some way, to dictate or prejudge the final status issue and to prejudice the final status outcome.<sup>17</sup>

חמישית, על סדר היום של הממשל עמדו בשנים האחרונות, ועדיין עומדים, נושאים הרי גורל וקריטיים הרבה יותר ביחסי ישראל וארצות הברית, ובעיקר

הסוגיה האיראנית, לרבות האפשרות של מימוש אופציה צבאית נגד איראן, סוגיית הטרור ועוד. בעיית ההתנחלויות נמשכת כבר קרוב לארבעים שנה, והיא יכולה להמתין כמה חודשים עד שיחולו התבהרויות בסוגיות הבוטורות העומדות על הפרק, דוגמת איראן. אם כן, אין זה כדאי, מבחינת הממשל, לבזבז אנרגיות ומשאבים על מחלוקות בנושאים שוליים יחסית שיחבלו בהשגת המטרות החשובות באמת.<sup>18</sup>

## הרשות הפלסטינית

ניתן להעריך כי מנקודת ראותה של ממשלת ישראל, הרשות הפלסטינית היא גורם נוח למדי להמשך המסגרת הנוכחית ובמתווה הקיים של פעילות ההתיישבות של ישראל בשטחים. הרשות הפלסטינית מבהירה שהיא מתנגדת להמשך מפעל ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון ואף רואה אותו בחומרה. עם זאת, הלהט המהפכני שאפיין את פעילותה בתקופת כהונתו של יאסר ערפאת והביא לא פעם להפעלת לחצים בין-לאומיים כבדים על ישראל בסוגיה זו נמוג כמעט לחלוטין. המחאות שלה בקשר לפעילות ההתנחלויות רפות, ועל כל פנים אינן אפקטיביות. נכונותו של ראש הרשות לערוך מפגשים תקופים עם ראש הממשלה הנושאים אופי מתקשר, אפילו לבבי, אינם יכולים שלא ליצור את הרושם כי הרשות בוחרת בשלב זה לפחות שלא לשבור את הכלים בדיאלוג שלה עם ישראל, למרות מודעותה לתהליכים המתפתחים בשטח.

ייתכן מאוד כי עמדות הרשות מוכתבות מהערכתה שאין לה בררה של ממש וחופש התמרון שלה צר למדי בכל הנוגע למאבקה נגד הבנייה בשטחים. מעמדה וסמכויותיה כגורם שלטוני אינם חזקים דים ואינם יציבים. חששותיה מפני השתלטות חמאס על הגדה נשענים על נתונים קשים ומציאותיים. בהקשר זה אין ספק כי הרשות מודעת היטב לעובדה שהפעילות המסיבית של ישראל בגדה נגד חמאס והג'האד האסלאמי היא זו שבמידה רבה מנטרלת את הסכנה העומדת בפניה. קרוב לוודאי כי אם תצטרך ישראל לסגת מכוח הסדר, יגבר האיום על המשך שליטתה של הרשות בגדה המערבית.

ייתכן אפוא שהרשות הפלסטינית רואה בממשלה הנוכחית בישראל ובמדיניותה בשטחים את הרע במיעוטו, והיא חוששת שמא יובילו הגברת אופי המחאה וכן הלחצים על ישראל לערעור יציבותה של הממשלה הנוכחית ולהקמת ממשלה שתישען במידה גוברת עוד יותר על חוגים ימניים, העלולים לשנות שינוי מסיבי את המציאות ההתיישבותית הקיימת כיום ביהודה ושומרון. ביטוי מובהק לאופי המתון של התייחסות הרשות לסוגיית ההתנחלויות נתן לאחרונה נביל אבו רודינה, דוברו של אבו מאזן, בהצהרה שגרתית ובמידה רבה אנמית הוא קבע: "ההתנחלויות מהוות מכשול אמיתי בפני השלום" וקרא לישראל "לקחת אחריות על המשא ומתן

המקרטע". לטענתו, "אנו מחויבים להסכמים; אולם ישראל מעוניינת בשטחים נוספים ובהקמת התנחלויות נוספות". במצב זה, כאשר הקרבן המרכזי מתופעת ההתנחלות אינו מקים קול זעקה של ממש, ברור שהדחף של גורמים אחרים, ובהם האיחוד האירופי, הליגה הערבית ועוד, לפעול בהקשר זה פוחת.<sup>19</sup>

## סיכום

שלוש שנים לאחר מימוש תכנית ההינתקות הולכת ונוצרת בשטח מציאות התיישבותית, שחלק מהיבטיה האסטרטגיים הוצגו במאמר זה. אם תימשך המציאות הקיימת על פי המתווים הקיימים כיום, עשויות להיות לה משמעויות מרחיקות לכת על אופציית ההסדר הישראלי-פלסטיני, ובעיקר על היכולת לממש את החזון של שתי מדינות לשני עמים. לדעתי, המשך קיומה של מציאות זו מותנה בין השאר בארבעה גורמים עיקריים.

ראשית, מודעות של הנהגת המתנחלים ותומכיהם למגבלות הכוח ולצורך לשמור על פרופיל נמוך ככל האפשר של פעילות הבנייה והרחבת ההתנחלויות, והקפדה מלאה שלא למתוח את החבל יתר על המידה ביחסים עם הממסד. קשה להעריך עד כמה הנהגת המתנחלים יכולה להבטיח את מימושה של מגמה מעין זו, הן בקרב המתנחלים הממסדיים והן בקרב החוגים המיליטנטיים יותר בקרב המתנחלים המתנגדים למדיניות פרגמטית ופשרנית בסוגיה זו.

שנית, מידת ההתקדמות בדיאלוג הישראלי-פלסטיני סביב הסדר בנקודות העיקריות העומדות על הפרק, וכמובן בעיקר סוגיית הגבולות, הפליטים ומעמדה של ירושלים. רק לאחרונה הצהיר ראש הממשלה: "אנו קרובים להסכם יותר מאי פעם. יש לנו עדיין כמה חילוקי דעות מהותיים ביותר, אולם אני מאמין כי נוכל להתגבר על חילוקי הדעות הללו במסגרת הזמן שנקבעה למשא ומתן, שהיא, כך אנו מקווים, עד סוף שנה זו". אם אכן כך הם פני הדברים, ברור שהשגת הסדר תחייב שינוי מהותי ודרמטי בכל הקשור למגמות הבנייה וההתנחלות הקיימים כיום.<sup>20</sup>

שלישית, אופייה של הממשלה החדשה שתקום לאחר הבחירות המוקדמות בקדימה או לאחר בחירות כלליות וזהותו של העומד בראשה. הממשלה הנוכחית, בראשות אולמרט, מתקרבת אל סוף דרכה הפוליטית. לאיש לא ברור כיום אם יוכל המועמד שייבחר מטעם קדימה להקים ממשלה חדשה או שמא יהיה צורך ללכת לבחירות כלליות בחודשים הקרובים. על כל פנים, ייתכן מאוד שממשלה חדשה תאמץ קו פעולה שונה בסוגיית הבנייה בהתנחלויות שאת אופיו קשה לנו להעריך. עם זאת, לדעתי, מרחב התמרון של כל ממשלה בישראל בסוגיית ההתנחלויות, הרחבתן או צמצומן, אינו גדול. ההוכחה הבולטת ביותר לכך היא תהליך הרחבת ההתנחלויות שהתבצע במשך שנים, גם כאשר הייתה ההנהגה מורכבת בעיקר מאנשים בעלי תפיסת עולם יוגנית.

רביעית, זהות הנשיא שיהיה בבית הלבן בעקבות הבחירות שיערכו בארצות הברית בנובמבר 2008. עלייתו המטאורית של ברק אובמה מצביעה כביכול על כך שחלק גדול בציבור האמריקני אינו מרוצה ממדיניות הנשיא בוש במגוון רחב של נושאים, אולי גם בנוגע למזרח התיכון. בעבר מתח אובמה ביקורת על היעדר מעורבות פעילה יותר של הממשל בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. אם אכן ייבחר אובמה, ייתכן שהוא יחליט על מדיניות של מעורבות מסיבית בעיצוב ובמימוש הסדר הישראלי-פלסטיני. במסגרת זו ייתכן מאוד שיחול שינוי דרמטי בעמדות הממשל בסוגיית ההתנחלויות. לשינוי זה עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת על מפעל ההתנחלויות. ג'ון מקיין המועמד השני, מבטא מגמה של המשכיות המגמות שאפיינו את ממשל הנשיא בוש. עם זאת, ייתכן שנסיונות שונות יובילו אותו לאימוץ קו תקיף הרבה יותר מזה של הממשל הנוכחי בסוגיית ההתנחלויות בשטחים.<sup>21</sup>

לסיכום, אם לא יחולו שינויים דרמטיים בתקופת הזמן הקרובה (והדגש הוא כמובן על המילה "אם") והמתווה הקיים כיום בכל הקשור להמשך הבנייה ביהודה ושומרון יישאר על כנו, יהיו לכך להערכת משמעות אסטרטגיות מרחיקות לכת, מלבד ההיבט הפנימי – הפוליטי והחברתי. בשטח הולך ונבנה מערך של ההתיישבות, שיקבל, קרוב לוודאי, לגיטימציה הולכת וגדלה ככל שיחלוף הזמן – הן במישור הפנים-ישראלי והן, במידה רבה, במישור הבין-לאומי. הניסיון ההיסטורי בשורה של נושאים, ובכללם בתחום ההתיישבות, עשוי להעיד כי הקהילה הבין-לאומית בכלל, והממשל האמריקני בפרט, נוטים להשלים עם "עובדות" הנוצרות בשטח, גם כאשר הדבר נעשה למורת רוחם מלכתחילה, כאשר עובדות אלה מצליחות להחזיק מעמד במשך ימים רבים. רייס עצמה הודתה כי מכתבו של הנשיא בוש אל ראש הממשלה שרון מאפריל 2004 הכיר בעובדות ההתיישבות

(acknowledged population realities) שנוצרו בגדה

המערבית, הגם שידוע כי הממשל האמריקני שלל את מפעל ההתנחלויות מראשיתו וקבע כדבר שבשגרה שהוא בבחינת מכשול לשלום.<sup>22</sup>

להבדיל ממה שהתומכים במפעל ההתנחלויות אולי מקווים, מציאות זו אינה בלתי הפיכה. תהליך ההינתקות הוכיח במפורש כי נסיבות מדיניות-צבאיות ופנים-ישראליות יכולות להביא להכרעות דרמטיות על שינוי דרסטי באופי מפת ההתיישבות היהודית ביהודה

ושומרון, ובכלל זה פינוי מסיבי של התנחלויות ומתנחלים. גם המשא ומתן הרצוף המתנהל היום בהקשר של הסדר מדיני עם סוריה מביא בחשבון, בלי כל ספק, את הצורך לפנות את ההתיישבות היהודית ברמת הגולן.

בשטח הולך ונבנה מערך של ההתיישבות, שיקבל, קרוב לוודאי, לגיטימציה הולכת וגדלה ככל שיחלוף הזמן – הן במישור הפנים-ישראלי והן, במידה רבה, במישור הבין-לאומי

עם זאת, נראה לי כי המשך המגמות הקיימות בתחום ההתיישבות יעצים את הקשיים הכרוכים בשינויה, אם יתחייב שינוי זה קונקרטי לצורך השגת הסדר ישראלי-פלסטיני. התקבעותה של מסגרת התיישבות זו מעמידה, ותעמיד ביתר שאת, בסימן שאלה כבד את מימושו של חזון של שתי מדינות לשני העמים – חזון המלווה את הממשל האמריקני ואת ממשלות ישראל זה כמה שנים. ההכרה בסיכוי ההולך ומתכווץ של מימוש חזון זה מחלחלת זה זמן בקרב אישים שונים הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני: "אני תומך מאוד בפתרון הזה [שתי מדינות לשני עמים]", אומר סרי נוסייבה, מי שהוביל משך שנים עם עמי איילון את חזון שתי המדינות, אבל כשאתה מגלה שהוא כבר לא מעשי, אתה מתחיל לחשוב על אלטרנטיבות. נוצרה תהום בין המצב בשטח לבין תהליך השלום. לא מדובר בבעיה של סינכרוניזציה בין המשא ומתן לבין המציאות, אלא בהליכה בכיוונים הפוכים לחלוטין. אנשים אומרים שאם אנחנו מעוניינים בפתרון של שתי מדינות, שני הצדדים חייבים להזדרז. בפועל, בישראל ובשטחים הכבושים אנחנו הולכים ומתרחקים מהפתרון הזה.<sup>23</sup>

## הערות

1. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על פי דוח של שלום עכשיו, האזור שהבנייה הרחבה ביותר נערכת בו הוא השכונות היהודיות במזרח ירושלים. על פי המסמך, "חלה עליה דרמטית בפעילות הממשלה בכל הקשור בבנייה במזרח העיר. פורסמו מכרזים לאלפי יחידות דיר, ומספר המכרזים קפץ פי 38 לעומת שנת 2007", לשון הדוח. אתר שלום עכשיו: <http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=62&docid=1498>
2. על ההקצנה בקרב המתנחלים ראו: אורי גליקמן, "דניאלה וייס לחיילים: סרבו לפנות יישובים", nrg, 3 בינואר 2005. ראו גם: ישי הולנדר, "שורפים תמונות של אולמרט ושרון", גלי צה"ל, 15 במאי 2006.
3. על פי נתוני שלום עכשיו, 250 אלף מתנחלים חיים כיום ברחבי הגדה המערבית. באזור ירושלים רבתי שמעבר לקו הירוק חיים כ-190 אלף מתנחלים נוספים. השטח הבנוי של ההתנחלויות הוא פחות משלושה אחוזים משטח הגדה, אבל השטח שהן חולשות עליו רשמית הוא יותר מארבעים אחוזים. אתר שלום עכשיו. נתונים דומים מובאים באתר בצלם. <http://www.btselem.org/Hebrew/>
4. על פי נתוני מועצת יש"ע, כשלוש מאות אלף יהודים חיים כיום ביהודה ושומרון. השנה התוספו 15 אלף מתיישבים ליישובים שם. ראו: אתר יש"ע. <http://www.myesha.org.il/>
5. במכתב זה ביטא בוש תמיכה בהשארת גושי התיישבות גדולים בתחומי מדינת ישראל, על בסיס הסכמת הצדדים ובמסגרת הסדר הקבע עם הפלסטינים. עמדותיו אושרו גם על ידי הקונגרס. מכתב הנשיא בוש אל ראש הממשלה אריאל שרון, 14 באפריל 2004, אתר משרד החוץ.
6. רועי נחמיאס: "אולמרט לעבדאללה: ישראל לא מרחיבה התנחלויות", Ynet, 15 במאי 2007. על פי דיווח של שלום עכשיו, הייתה בנייה גם בהתנחלויות מעבר לגדר. דרור אטקס וחגיית עופרן, "סכום שנת 2006 בהתנחלויות – שנה לכהונת אולמרט", אתר שלום עכשיו. ראו גם: אילאיל שחר: "אולמרט: לא נקים התנחלויות חדשות", גלי צה"ל,

- 19 בנובמבר 2007. על פי נתוני רשות האוכלוסין של משרד הפנים, ההגירה ומעברי הגבול, גדל מספר התושבים בשטחים בשנה האחרונה ב-15 אלף איש, אתר רוטרנט, 24 ביולי 2008.
6. אתר שלום עכשיו. <http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=62&docid=1498>  
ראו גם: גלי צה"ל: "המתנחלים מוחקים את הקו הירוק": <http://rotter.net/forum/scoops1/18668.shtml>
7. על היקפי הבנייה בשטחים ראו: אלוף בן, "מורשת אולמרט בשטחים – חיזוק גושי ההתנחלויות", מבט על, גיליון 65, 27 ביולי 2008.
8. נאומי ראש הממשלה, אתר משרד ראש הממשלה, נאום אריק שרון בכנס הרצליה. ראו גם: ספריית הכנסת, נושאים על סדר היום: מפת הדרכים, אתר אינטרנט: <http://www.knesset.gov.il/library/heb/docs/sif027.htm>
9. מסיבת עיתונאים משותפת עם שרת החוץ לבני ומזכירת המדינה של ארצות הברית קונדוליסה רייס, אתר משרד החוץ, 4 במאי 2008. רויטרס: לבני: "ישראל צריכה לפנות עוד התנחלויות. 13 במארס 2008. ראו גם את הצהרת ראש הממשלה שרון בפסגת עקבה, ששום פעולה חד-צדדית לא תחרוץ את גורל המשא ומתן. דיאנה בחורניר, "נאום שרון: מדינה פלסטינית בעלת רצף טריטוריאלי", Ynet, 4 ביוני 2003.
10. ריאיון עם איתן ברושי, יועץ שר הביטחון לענייני התיישבות, התכנית "הבוקר הזה", רשת ב', 20 באוגוסט 2008. על מדיניות משרד הביטחון להגעה להבנות עם המתנחלים ראו: גיא ורון: "ברק והמתנחלים הגיעו להסכמה על פינוי מרצון", גלי צה"ל באינטרנט, 6 במארס 2008.
11. דוח ועדת וינוגרד. אתר אינטרנט: <http://www.vaadatwino.org.il/>
12. יהושע בריינר, האלוף שטרן: "צה"ל לא צריך לפנות ישובים", מערכת וואלה! חדשות, 17 ביולי 2008. ראו גם: האלוף אלעזר שטרן, "צה"ל – צבא במדינה יהודית ודמוקרטית", אתר חיל החינוך והנוער, יוני 2003. ראו גם: חגי הוברמן, "כשהרמטכ"ל סירב פקודה לפנות מתנחלים", הצופה, 18 ביולי 2008. על השפעת מעורבות צה"ל בפינוי מתנחלים בקשר להתנדבות ליחידות קרביות ראו: אילן מרסיאנו, "הרמטכ"ל: מאחז עמונה יפונה בשבוע הבא", Ynet, 24 בינואר 2008. על ההחלטה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית ראו: אריק בנדר, "עמונה: ועדת חקירה פרלמנטרית לפינוי", nrg, 8 בפברואר 2006. על מסקנות ועדת החקירה בעניין עמונה ראו: עמית סגל, "דו"ח עמונה: אולמרט הטעה אותנו", גלי צה"ל.
13. עמוס הראל, "הערכה: אלימות קשה אם יפוגו מאחזים; מערכת הביטחון: האלימות שהיתה בעמונה היא רק "הרף התחתון"; הארץ, 20 בדצמבר 2007. על תפקיד המשטרה בפינוי מתנחלים ראו: השר הגנבי: על צה"ל לפנות את המתנחלים, אתר המשרד לביטחון פנים, 17 באוגוסט 2004. ראו גם: "השוטרים בעמונה פעלו כמו במלחמה", 10 ביולי 2008, רוטרנט; וכן: נדב שרגאי, "אפקט ההרתעה של עמונה", הארץ, 27 במאי 2008.
14. ראו:  
Ethan Bronner, "Rice in Israel, Criticizes surge in Settlement Construction", *New York Times*, August 27, 2008.  
Ravid Barak, "Rice: Settlement construction has 'negative effect' on talks", *Haaretz*, June 15, 2008.  
ראו גם: ענת צוברי, "ארה"ב מחדשת את הלחץ לפינוי מאחזים", **אומדיה**, 31 באוקטובר 2007.
15. Geoffrey Aronson, "where will the Palestinian state be established?" Report on Israeli settlement in the occupied territories, Volume 18, No. 4.



- (להלן: ארונסון: ההתיישבות הישראלית בשטחים).
16. על פי נתונים של שלום עכשיו, מוקמים עתה – באמצע 2008 – בהתנחלויות אלף מבנים, ובהם 2,600 יחידות דיור. חמישים וחמישה אחוזים מהבנייה, שהיקפה זינק לעומת התקופה המקבילה אשתקד פי 1.8, מתבצעת ביישובים שמזרח לגדר ההפרדה, נענע 10, "דו"ח שלום עכשיו: זינוק משמעותי בבניה בהתנחלויות", 26 באוגוסט 2008.
  17. ארונסון: ההתיישבות הישראלית בשטחים.
  18. רייס: "הבנייה בהר חומה לא תורמת למשא ומתן". מזכירת המדינה של ארצות הברית נועדה עם שרת החוץ ציפי לבני בבריסל ומתחה ביקורת על התוכנית לבניית כ-300 יחידות דיור בשכונת הר חומה במזרח ירושלים. לדבריה, "בנייה כזאת לא תורמת לאמון בין הצדדים", Ynet, 7 בדצמבר 2007.
  19. יאסר עבד רבו: "אם תימשך הבנייה בהתנחלויות – יפסק המשא ומתן", רוטרנט, 23 בנובמבר 2005; ניר יהב, הפלסטינים: "ישראל מגלה סחבת במשא ומתן", 5 ביולי 2008.
  20. הצהרות מפי ראש הממשלה אהוד אולמרט וראש ממשלת בריטניה, גורדון בראון, אתר משרד החוץ, 20 ביולי 2008.
  21. על עמדותיהם של ברק אובמה וג'ון מקיין בסוגיית ההתנחלויות ראו: לימור שמחוני ורוני ברט, "ג'ון מקיין וברק אובמה: המזרח התיכון וישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 11, מס' 3, יוני 2008.
- Obama: settlement expansion unhelpful, JTA, July 26, 2008.
22. ארונסון: ההתיישבות הישראלית בשטחים.
  23. עקיבא אלדר, "אין מקום לשתיים: סרי נוסייבה, האיש שהביא לנו (ביחד עם עמי אילון) את 'המפקד הלאומי', נואש מהפנתרון של שתי מדינות לשני עמים. אין לזה סיכוי, הוא אומר, מדינה אחת וזהו", **הארץ**, 16 באוגוסט 2008. ראו גם: מירון בנבנישתי, "זויכוח סרק", **הארץ**, 21 באוגוסט 2008. ראו גם: "רגע האמת: המערכה המדינית האחרונה על עיקרון שתי המדינות", מכון ראות, אוגוסט 2008.



# רוסיה בזירה הבין-לאומית 2008

עודד ערן

## מבוא

מלחמת אוגוסט 2008, בין רוסיה לגאורגיה, האירה שני היבטים מרכזיים במדיניות החוץ של רוסיה: יעדיה המדיניים של מוסקווה במרחב ברית המועצות לשעבר והפרמטרים שקבעה לעצמה בתחום זה וכן ההקשר הרחב יותר – כיצד רוסיה הבתר-סובייטית רואה את מקומה בזירה הבין-לאומית, ובייחוד את מכלול יחסיה עם הברית המערבית. להלן אדון בשתי סוגיות אלו.

בדצמבר הקרוב ימלאו שבע עשרה שנה להתפרקות ברית המועצות, ודומה שעד היום אין כל אפשרות לקיים דיון ממצה בהתנהגותה החיצונית של רוסיה מאז בלי להזכיר את הציפיות הלא ראליות של מנהיגי ברית המועצות/ רוסיה בנוגע לזירה הבין-לאומית בשנים שלפני הקריסה ומיד לאחר מכן: גורבצ'וב, וגם ילצין ועוזריו אחריו, פעלו במדיניות החוץ שלהם על בסיס הנחה שהוכחה בתוך זמן קצר כשגויה לחלוטין. הטעות בתפיסתם הייתה כי ברגע שהושג ונשמר השוויון הגרעיני-אסטרטגי בין רוסיה ובין ארצות הברית מובטח מעמדה הבין-לאומי של רוסיה כמעצמה שוות ערך לארצות הברית, גם בעידן ללא עימות גלובלי. חוזה START I, שנחתם כמה ימים לאחר הפוטש הכושל בקרמלין, באוגוסט 1991, וארבעה חודשים לפני התפוררות ברית המועצות, קיבע את השוויון האסטרטגי בין שתי מעצמות-העל, גם לאחר ביצוע קיצוץ הדדי עמוק במאגרי הנשק הגרעיני שלהן. קוזירייב, שהיה שר החוץ של רוסיה עד תחילת 1996, ביטא את החזון של רוסיה וארצות הברית, המנהיגות במשותף את הסדר העולמי החדש.<sup>1</sup> הוא טעה בגדול; למחרת קריסת ברית המועצות התעוררו הרוסים ומצאו את עצמם במציאות בין-לאומית אחרת לחלוטין. אמנם רוסיה נשארה "המדינה היחידה בעולם שמסוגלת להרוס את ארצות הברית" (כך כתב הנשיא המנוח ניקסון)<sup>2</sup> אבל בשקלול כל מדדי העצמה האחרים הודחה רוסיה למקום הרביעי או החמישי בסולם

ד"ר עודד ערן, מרצה במרכז הבינתחומי, הרצליה. לשעבר, ציר יועץ בשגרירות ישראל בוואשינגטון. לימד באוניברסיטת קולומביה, ניו-יורק, באוניברסיטת רטג'רס, בניו ג'רסי, ובאוניברסיטה העברית, ירושלים.

גורמי הכוח העולמיים, בוודאי מתחת לארצות הברית, לאיחוד האירופי ולסין. כך, בהיעדר סבירות משמעותית לעימות צבאי גלובלי, ואכן גם בשל הידרדרותה של כלכלת רוסיה לתהום (עד רמת תל"ג של כ-250 מיליארד דולר בראשית שנות התשעים),<sup>3</sup> נראה אז הטיעון כי רוסיה היא מעצמה גדולה פתטי למדי.

המדינאים הרוסים הבינו מהר מאוד כי הנסיבות הבין-לאומיות אינן עולות בקנה אחד עם מה שהגו "האבות המייסדים" של רוסיה הברטר-סובייטית. אידאולוג ההערכה המחודשת שנעשתה היה יבגני פרימקוב, שהחליף את קוזירייב כשר החוץ ב-1996. בזיכרונותיו הוא מסביר כי לפני שנכנס לתפקידו כבר הייתה במוסקווה השלמה עם התפיסה שיחסי רוסיה עם ארצות הברית יהיו דומים למודל יחסי גרמניה או יפן עם וושינגטון לאחר תבוסתן במלחמת העולם השנייה. האומות המובסות היו לבעלות ברית זוטרות של המנצחים. על פי תפיסה זאת, הייתה רוסיה אמורה להפוך לשותפה בין-לאומית משנית בחשיבותה של ארצות הברית. לתפיסתו של פרימקוב, שותפות כזאת בין רוסיה למערב לא באה כלל בחשבון.<sup>4</sup> בניצוחו הייתה מדיניות החוץ של רוסיה נחרצת יותר. אמנם דפוס החשיבה החדש הכיר במרחב ניכר של חפיפה בין האינטרסים של רוסיה לאלו של ארצות הברית, אולם הוא גרס גם את קיומם של תחומי ניגוד אינטרסים משמעותי בין השתיים.<sup>5</sup>

הכיוון החדש בניהול יחסי החוץ של רוסיה הוליד נטייה פרשנית לראות במדיניות החוץ של רוסיה במשך שבע עשרה השנים האחרונות התמודדות בין שתי מגמות סותרות כלפי הזירה העולמית. הטענה הייתה כאילו שלאחר חורבנה של השיטה הטוטליטרית הקומוניסטית רוסיה עסוקה בחיפוש זהותה החדשה כאומה, והיא מתלבטת בין מזרח למערב.<sup>6</sup> משבאה, בחודש האחרון, תגובתה הכוחנית של רוסיה לתקיפת גאורגיה בדרום אוסטיה התעורר דיון ציבורי נוקב בשאלה אם רוסיה והמערב נמצאים על ספה של מלחמה קרה חדשה?

כיום יותר ויותר נראה שראיית המדיניות של רוסיה כמתלבטת בין אוריינטציות שונות אינה קולעת. במידה מסוימת הראייה הזאת היא עצמה שארית של פרספקטיבה פרשנית מתקופת המלחמה הקרה, של חששות מאימים שאינם עוד ריאליים וחוסר הבנה של מערכת נסיבות שונה לחלוטין. יש להדגיש כי רובו המכריע של העם הרוסי אינו רואה ברוסיה חלק אינטגרלי של המערב, ואין לו שום תחושה של השתייכות טבעית למשפחת עמי המערב וגם שום שאיפה להיכלל בה.<sup>7</sup> רגשות ניכור וחשדנות כלפי המערב, ובייחוד כלפי ארצות הברית וכוונותיה, היו תמיד נפוצים בין הרוסים, וכך גם כיום. אסור לשכוח כי אף שהברית האירו-אטלנטית מצדה עשתה כמה מחוות נדיבות כלפי רוסיה (כגון הכללתה ב-G-8, הסכם שיתוף הפעולה בין רוסיה לנאט"ו, שילובה בקוורטט [ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה והאו"ם], הסיוע הפיננסי, אף כי זה לא סיפק את הרוסים, ועוד), היא לא

ראתה ברוסיה מעולם את הילד האובד שחזר לחיק המשפחה. מסיבות שכבודן במקומן מונח, חברות מלאה של רוסיה בנאט"ו או באיחוד האירופי אינה עומדת כלל על הפרק בעתיד הקרוב, ותחושת הניכור כנראה דו־צדדית.

בהיבט הרוסי, אפשר כמובן לנסות ולהבין את המצב הנתון, בפרספקטיבה היסטורית של כמה מאות שנים, שהתאפיינו בניכור כפול של רוסיה ממערב אירופה, המתחיל בקרע בין הנצרות המזרחית למערבית, והולך דרך הכיבוש הטטרי־מונגולי של רוסיה במאות השלוש עשרה עד החמש עשרה. אפשר גם להיתפס לגישה פסיכו־אנליטית של הנפש הרוסית, ולהתייחס לאגו המושפל של אומה גדולה ועטורת ניצחון במלחמת העולם השנייה, שבסיומה של המחצית השנייה של המאה העשרים הביסה אותה יריבתה הגדולה ארצות הברית.

יש כמובן הרבה מן האמת בטיעונים אלה, אבל צריך גם לראות נכוחה את מה שהתרחש לאחר קריסת ברית המועצות ואת אכזבתה של רוסיה בדור הנוכחי מן האפיזודה הקצרה של ניסיון אמת, אולי תמהוני, להגיע להשתלבות במחנה עמי המערב. על רקע זה נקבעו מחדש העקרונות המנחים את התנהלותה של רוסיה בעניינים בין־לאומיים, ואלה נמצאים בתוקף כבר יותר מעשר שנים. למעשה, זה היה שינוי התפיסה האסטרטגי היחיד כלפי הזירה הבין־לאומית שהתחולל במוסקווה בשבע עשרה השנים האחרונות. מובן שניכרו מדי פעם ניואנסים ודפוסי פעולה שונים (למשל הסכמתו של פוטין לנוכחות זמנית של צבא ארצות הברית במרכז אסיה הייתה מתוך הנחה שהמאבק נגד הטרור הנובע מאפגניסטן הוא גם אינטרס מובהק של רוסיה), אבל הפרדיגמה שנקבעה חמש שנים לאחר חורבן ברית המועצות נשארה אבן הפינה בתפיסתה הרשמית של רוסיה את העולם החיצוני עד עצם היום הזה. פוטין לא ערער מעולם על תקפותן של הנחות 1996. למעשה, האירוניה של הגורל היא כי ככל שעבר מצבה הכלכלי של רוסיה מהפך דרמטי לטובה מתחילת העשור הנוכחי, מה שנראה אולי כהתנהגות פתטית מעט במחצית השנייה של העשור הקודם נראה פתאום אפשרי ואף מועיל בזמנו של פוטין.

לכן אפשר לסכם ולומר כי הראייה ששלטה בכיפה בקרב קברניטי המדיניות הבין־לאומית במוסקווה, מן המחצית השנייה של שנות התשעים, לא שללה מעולם קיום של מרחב מוגדר של אינטרסים וכן ערכים משותפים ואף זהים בין רוסיה למערב, כגון המאבק נגד טרור בין־לאומי, מניעת הפצתם של כלי נשק להשמדת המונים ועוד; היא גם לא נתפסה לשום חזון של רוסיה כמדינה אויבת לברית המערבית, אולם בשל אי־השתייכותה של רוסיה למחנה זה היא פיתחה תחושת חוסר נוחות חריפה כלפי הדומיננטיות של ארצות הברית ובעלות בריתה בזירה העולמית, על בסיס הראייה כי בכמה אזורים, בייחוד במרחב המדינות העצמאיות של ברית המועצות לשעבר, יש ניגוד מהותי בין היעדים המערביים ובין האינטרס של רוסיה.

## רוסיה ומרחב ברית המועצות לשעבר

אף כי קריסתה של האימפריה הסובייטית הייתה מהלומת אגו אדירה ללאומנות הרוסית, קשה לזהות כיום בקרב המעמד הפוליטי הרוסי געגועים עזים לימי הזוהר שמוסקווה פרסה בהם את אדנותה מנהר האלבה בגרמניה עד בולגריה בדרום אירופה. מן הסתם רק מעטים ושוליים חולמים על חידוש הבעלות האימפריאלית על אזור זה. לעומת זאת, אי־ההשלמה עם אבדן האחיזה המוצקה של השלטון ברפובליקות המערביות של ברית המועצות (בייחוד באוקראינה), בעבר הקווקז ובמרכז אסיה מתקיימת בעצימות גבוהה ולא נמוגה כלל. פוטין הבהיר בשעתו כי הוא רואה בהתפתחות הזו אסון היסטורי בממדים ענקיים, וכינה אותה "קטסטרופה", ברוסית מילה נרדפת ל"שואה".<sup>8</sup> עד היום הרוסים רואים באבדן השטחים האלה אסון לאומי מן המעלה העליונה, ולא השלימו עמו מעולם רגשית ואינטלקטואלית. יוזכר כי התפוררותה של ברית המועצות לא היה תהליך שלומי לחלוטין, אלא כלל חמש מלחמות אזרחים (אחת במולדובה, שתיים בגאורגיה, שלישית בין ארמנים לאזרים, ואחת בטאג'יקיסטן), מאה אלף הרוגים, חצי מיליון נפגעים ומיליוני אזרחים עקורים.<sup>9</sup>

רוסיה חוזרת ומצהירה במפורש בכל הזדמנות כי אחת עשרה הרפובליקות במרחב ברית המועצות לשעבר (אוקראינה, בלארוס, מולדובה, גאורגיה, ארמניה, אזרביידזאן, תורכמניסטן, אוזבקיסטן, קזחסטן, קירגיזסטן וטאג'יקיסטן) נמצאות בעדיפות עליונה מבחינת האינטרס הלאומי שלה. המדינות הבלטיות, שאינן חברות בחבר המדינות (CIS\*), אינן נזכרות במניין הרוסי הזה, לא במפורש לפחות.<sup>10</sup> עם זאת, במישור ההתנהגות המדינית, הייתה התנהלותה של מוסקווה כלפי הרפובליקות העצמאיות החדשות פרגמטית למדי, במובן של הימנעות מקידום יעדים לא ריאליים. יצוין כי גם במלחמה האחרונה בין רוסיה לגאורגיה,

על השליטה בחבל דרום אוסטיה, ידעו הרוסים לנצל היטב את המהלך הבלתי מחושב והלא נבון של נשיא גאורגיה: הם הנחיתו עליו מהלומה צבאית, ואף הכירו במעמדו העצמאי של החבל, אולם בעת ובעונה אחת הם נמנעו מכיבוש טביליסי הבירה ושטחים נוספים בגאורגיה. הצעד הזה היה ללא ספק בהישג ידם, אך לו נקטו אותו היה הדבר בבחינת חציית כל הקווים האדומים של מרחב הפעילות הצבאית והמדינית שהייתה הקהילה הבין־לאומית מוכנה לשאת. יוצא מכך שכינונה מחדש של

רוסיה חוזרת ומצהירה במפורש בכל הזדמנות כי אחת עשרה הרפובליקות במרחב ברית המועצות לשעבר נמצאות בעדיפות עליונה מבחינת האינטרס הלאומי שלה

מדינה פדרלית מאוחדת, נוסח ברית המועצות, אינה – ולא הייתה – יעד אופרטיבי של הקרמלין, מאז סופה של האימפריה הסובייטית; ובכל זאת, ההנחה המשתמעת של קובעי המדיניות במוסקווה הייתה תמיד שבשל גודלן המזערי יחסית של

המדינות העצמאיות החדשות במרחב הזה וקרבתן הטריטוריאליה לענק הרוסי, לא יהיו להן ברורות מדיניות וכלכליות מגוונות, ולכן במדיניות מחושבת ומדודה, ובכללה הן מקלות והן גזרים, הן ייאלצו לחזור למרחב ההשפעה הרוסי. באופן הזה תוכל רוסיה להמשיך ולקיים את ההגמוניה המדינית, הצבאית והכלכלית בשטחים הסובייטיים לשעבר. כל זאת כמובן בהנחה שיהיה אפשר למנוע מהן חלופות ופיתויים ראלים שיציגו לפנין גורמים זרים. במשך כל השנים שמאז קריסת ברית המועצות רוסיה פועלת ככל יכולתה לקידום האינטרסים המרחביים שלה וכן לסיכול חיזורים של גורמים מערביים, בייחוד של ארצות הברית, אחרי המדינות העצמאיות החדשות, שמכוונים - בראייה הרוסית - למנוע מהן נפילה מחדש לחיקה של רוסיה.

מרחב ברית המועצות לשעבר נהיה אפוא נקודת החיכוך העיקרית כיום בין האינטרסים של רוסיה לעדיה של ארצות הברית. התכניות המתגלגלות לצירופן של אוקראינה וגאורגיה לנאט"ו הן בבחינת סדין אדום בראיית הקרמלין. במסמכים הרשמיים מוסקווה מגדירה את האינטרסים שלה חד-משמעית: שמירת היציבות המדינית ומניעת השתלטותן של קבוצות אסלאמיות ג'האדיות, קשרים הדוקים עם האוכלוסיות האתניות הרוסיות במרחב (שגודלן מוערך ב-19 מיליון) וכן אינטרסים כלכליים וצבאיים חשובים. מומחי המסד הצבאי הרוסי רואים עד היום בגבול הסובייטי הישן את פרמטר הביטחון הרוסי, ודבר זה מצדיק בעיניהם המשך פריסה צבאית של כוחות רוסיים במדינות אלה (נכון ל-2008 רוסיה מחזיקה במרחב הזה שבין הגבול הרוסי לגבול הסובייטי הישן, יותר מעשרה מתקנים ובסיסים צבאיים, כמה עשרות אלפי חייל ועוד כ-20 אלף טכנאים).<sup>11</sup> בנאומו של פוטין לפני פורום שנתי של דיפלומטים רוסיים, ביולי 2004, הוא הדגיש את החשיבות העליונה שרוסיה מייחסת לשטחים הסובייטיים לשעבר וקבע מפורשות שלרוסיה יש זכות מלאה ולגיטימית להתערב באזורים אלה, תוך כדי שימוש בכל האמצעים שברשותה, ובכללם הפעלת כוח צבאי לשם יישוב סכסוכים, שמירת היציבות והגנה על אזרחים רוסיים המתגוררים בהם.<sup>12</sup>

במבט כולל התבססה התנהלותה של רוסיה כלפי המרחב הזה על שני עקרונות מנחים: העיקרון הראשון - אינטגרציה (הם נמנעים במכוון משימוש במונח "אינטגרציה מחדש" או "השבת השטחים לבעליהם" בשל הקונוטציות האימפריאליסטיות שלהם). המסמך החדש, מיולי 2008, הקרוי "דוקטרינת מדיניות החוץ של הפדרציה הרוסית" (כמו קודמיו), מבהיר כי שום אורינטציה מדינית של המדינות החדשות אינה מקובלת על מוסקווה, מלבד מאמץ משותף להמשך התקרבותן למדינת האם, הלוא היא רוסיה. עם זאת, המסמך נמנע מאזכור או משלילה של אופציות אחרות.

העיקרון המנחה השני הוא הלגיטימיות הבין-לאומית. ההנהגה הרוסית הייתה ממש מן ההתחלה עקבית בחתירתה לקבל, ולו מראית עין, לגיטימציה חיצונית, לכל צעד אסטרטגי שעשתה לצורך הגנת העניינים שלה באזורים האלה. הצורך בדרכי פעולה שיהיו מוכרות על ידי הקהילה הבין-לאומית הביא אותה להשתמש במגוון שיטות. אפשר שהיו מוסקוה בשנים הראשונות לנשיאותו של ילצין כאלה שסברו כי המערב יתיר לרוסיה יד חופשית במהלכה כלפי מרכז אסיה והקווקז, בנימוק שרוסיה - הגובלת עם דרום אסיה ועם מערבה - משמשת קיר מגן של אירופה נגד אסלאם קיצוני וחוסר יציבות מדינית המוקרנת מן האזורים האלה.<sup>14</sup> כיום ברור שלרוסיה אין שום סיכוי לקבל צ'ק פתוח בסוגיה זאת, אולם במקרה אחד לפחות, בפיקוח על הפסקת האש בסכסוך בין ארמניה לאזרביידזאן, הצליחה מוסקוה לקבל הכרה בין-לאומית במעמדה המוביל: כוח שמירת השלום הבין-לאומי באזרביידזאן, שהוא לכל דבר ועניין בעיקרו יחידה צבאית רוסית, פועל בסמכות האו"ם, אבש"א וקבוצת מינסק. הקהילה הבין-לאומית הבינה שהאינטרס של רוסיה בעניין זה עצים למדי, ובשל כך תהיה רוסיה הגורם היעיל ביותר בביצוע המשימה.

עם זאת, עד כה הסכמים וחוזים רב-צדדיים ודו-צדדיים עם המדינות העצמאיות, הם ששימשו בסיס עיקרי למעמדה המוביל של רוסיה בזירה זאת, וסיפקו לגיטימציה לצורות שונות של מעורבותה בשטחים האלה. אפשר למשל לתהות מדוע רוסיה מייחסת חשיבות כה רבה במסמכי הרשמיים לארגון חמ"ע (CIS) (הנזכר יותר מעשר פעמים בדוקטרינה החדשה); כאשר הארגון הוכח כגוף רב-צדדי רופף, ומכשיר בלתי יעיל לחלוטין באכיפת ההגמוניה של רוסיה על אחת עשרה הרפובליקות הסובייטיות לשעבר. ההסבר הוא בכך שמאז הקמתו של חמ"ע ב-1991 הוא נועד לפני הכול לספק בסיס חוקי - חלופי למבנה הסובייטי - להמשך הנוכחות הצבאית והכלכלית של רוסיה וכן למעמדה המוביל במדינות האלה. לכן בראייה הרוסית, בהיעדרו של כל מסמך אחר, שכל אחת עשרה המדינות החדשות חתומות עליו, משמש חוזה חמ"ע כמסמך חוקי לגיטימי בסיסי. בד בבד עם זאת, ולצורך הפעלה יעילה יותר של השפעתה הצבאית והכלכלית, במקרה זה על שש מדינות חברות בחמ"ע, מוסקוה משתמשת בשני ארגונים רב-צדדיים אחרים: "ארגון ברית הביטחון הקיבוצי" (CSTO\*), שמתאם מדיניות צבאית משותפת בין רוסיה ובין קזחסטן, אוזבקיסטן, קירגיזסטן, טאג'יקיסטן, ארמניה ובלארוס ו"קהילה הכלכלית האירו-אסיינית" (EEC)\*, הפועלת לשילוב בין כלכלותיהן של אותן שש המדינות עם זו של רוסיה. למערכת הזאת של ההסכמים הרב-צדדיים מצטרפת סדרה של הסכמים וחוזים דו-צדדיים עם ממשלות של מדינות מסוימות במרחב (כמו החוזה עם קזחסטן, המסדיר את השימוש של רוסיה במתקני הניסוי



של טילים גרעיניים, ושיגורי חלל בבייקונור והחזרה עם אוקראינה, המסדיר את השימוש של הצי הרוסי בבסיסו בסבסטופול שבקרים).

כמצוין לעיל, רשמית, המסמכים הרוסיים מגדירים את הסכנות המאיימות בפועל על המרחב הזה כטרור בין-לאומי ואסלאם קיצוני (ונוספים לכך גם ניתוב סמים מאפגניסטן והגירה לא חוקית). כאמור, האיומים שאינם מפורשים במסמכים הרוסיים, הם - לדידה של רוסיה - אלו הנובעים מהשפעות זרות ומניסיונות של גורמים חיצוניים לחדירה כלכלית, מדינית וצבאית לתחומי המדינות החדשות. בשנים הראשונות לנשיאותו של ילצין נפל החשד לכך על טורקיה, שנתפסה כמבקשת לבנות לעצמה מעמד בקרב העמים דוברי הטורקית במרכז אסיה ובקווקז, אבל מהר מאוד התברר כי האיום הזה אינו רציני. לזמן מה היה נדמה גם שאולי איראן תנסה לקדם ייצוא מהפכת האסלאם לרפובליקות המוסלמיות, אולם מאוחר יותר התברר למוסקווה כי איראן מוכנה לשתף פעולה להשגת הפסקת אש והסכם מדיני שסיימו את מלחמת האזרחים וייצבו את המצב בטאג'יקיסטן.

כך נשארו בראייה הרוסית שני גורמים ראשיים המאיימים בהסגת גבול לתוך תחום ההגמוניה הרוסית בחוץ-לארץ הקרוב: סין (בייחוד בנוגע למרכז אסיה) והברית המערבית (בנוגע לכל המרחב, אך בעצמות גבוהה בנוגע לרפובליקות המערביות, ובייחוד אוקראינה וגאורגיה). סין אכן מראה עניין רב במדינות מרכז אסיה, לפני הכול כמקור אנרגיה, וגם משום שנפח סחר החוץ שלה ויחסיה המדיניים אתן משמעותי מאוד. היקף סיוע החוץ השנתי של סין למדינות אלו הוא מיליארד דולר בקירוב. אף על פי כן, ולפי שעה לפחות, אין שום סימנים לכוונות של סין להביא לדחיקתה של רוסיה מן האזור הזה.<sup>15</sup> לפיכך בראייתה של מוסקווה את האתגר שארצות הברית ונאט"ו מציבים להשפעתה במרחב הזה, וגם מתוך הבנתה

כי אינה מסוגלת להתמודד לבדה עם כל הדינמיקות הפוליטיות באזור, היא בחרה לשתף פעולה עם בייג'ינג לצורך שמירת היציבות באזור. הקמתו של "הארגון השנחאי לשיתוף פעולה" (SCO)\*, ב־2001, שחברות בו כיום רוסיה, סין, קזחסטן, אוזבקיסטן, טאג'יקיסטן וקירגיזסטן (על בסיס חמישיית שנחאי מ־1996), כוונה לאפשר לשתני המעצמות האזוריות (רוסיה וסין) לקבוע את סדר היום האזורי ולפעול במשותף לבלימת המעורבות המערבית, שכבר רחשה במקום באותן שנים.

בשלוש השנים האחרונות אכן רשמה מדיניותה של רוסיה כמה הישגים משמעותיים במרכז אסיה: נסיגת הכוחות האמריקניים שהיו מוצבים באוזבקיסטן, בלחץ של SCO, ושובה של אוזבקיסטן, לאחר התלבטות של כמה שנים בין מזרח למערב, לחיקה של אימא רוסיה.

בראייה הרוסית נשארו שני גורמים ראשיים המאיימים בהסגת גבול לתוך תחום ההגמוניה הרוסית בחוץ-לארץ הקרוב: סין והברית המערבית

ברפובליקות המערביות המצב מורכב יותר. כיום ארבע מדינות חותרות להינתק, במידה זו או אחרת, משליטתה של רוסיה: גאורגיה, אוקראינה, אזרביידזאן ומולדובה (GUAM). בידי רוסיה יש אמצעי השפעה יעילים בנוגע אליהן מאחר שכולן "נולדו" עם "מומי לידה" רציניים, כלומר סדקים רציניים בלכידות הלאומית שלהן (אוקראינה, הנמצאת בפילוג עמוק בין האוכלוסייה הרוסית אתנית, וכן זאת האוקראינית, שעברה תהליך רוסיפיקציה, ובין הרוב האוקראיני הלאומני; גאורגיה עם שני המיעוטים המורדים שבשטחה: האבחזים והדרום אוסטים). רוסיה מנצלת היטב את המורכבויות האלה, כמו שנראה בבירור במלחמת רוסיה גאורגיה, בחודש האחרון. היא אינה מהססת להשתמש בכל האמצעים שברשותה, ובכלל זה כוח צבאי, להגן על מה שנראה לה כאינטרסים שלה. עם זאת, אף כי הקרמלין מאמין ביעילות הפעלתו של לחץ מתמשך על כל המדינות שבמרחב ברית המועצות לשעבר, זהיר יותר בהתנהגותו כלפי הרפובליקות שבטריטוריות המערביות, משום מודעותו לעניין העצים של מדינות הברית האירו-אטלנטית בשטחים אלה. הצלחתן של "מהפכות הצבע" בגאורגיה (2003) ובאוקראינה (2004–2005), כמו האפשרות של שילובן העתידי של שתיים אלה בנאט"ו, הוא כאב ראש קשה ומציק לרוסיה, המנסה ללא הרף להתערב בענייני הפנים שלהן במגמה לסכל התפתחויות אלה. מאחר שעד כה לא הולידה פעילות נמשכת זאת של מוסקווה הצלחה משמעותית, יש להניח כי ההנהגה הרוסית מודעת היטב למוגבלותה המדינית בבלימת השפעות המערביות. כאמור, המגבלות על חופש הפעולה הצבאית של מוסקווה, כמו שבאו לידי ביטוי במלחמת גאורגיה-רוסיה, דהיינו עצירת הפעולה הצבאית ורתיעה מכיבוש טביליסי, מצביעות על זהירותם של קברניטי רוסיה שלא לעבור את הפרמטרים אשר מעבר להם ייקלעו לקונפליקט בלתי הפיך עם הברית המערבית. בהמשך המאמר אנסה להסביר את הסיבות לזהירות של רוסיה.

### רוסיה והברית המערבית: מאזן העוצמה

רוסיה היא ללא עוררין כיום מעצמת-על בתחום האנרגיה. יש ברשותה עתודות עצומות של פחמימנים (הידרוקרבונים); עתודות הגז הטבעי הגדולות בעולם, דהיינו שלושים ושלושה אחוזים מכלל העתודה העולמית מצויה בשטח רוסי (חמישים וחמישה אחוזים, ובכללם מרבצי הגז הנמצאים ברפובליקות של "חוץ-לארץ הקרוב"). כיום רוסיה מספקת כארבעים אחוזים מצריכת הגז הטבעי במזרח אירופה ובמערבה, ובעוד כעשרים שנה היא צפויה להגיע לאספקה של כשלושה רבעים מן הדרישה.<sup>16</sup> ב-2007 הייתה רוסיה יצרן מוביל של נפט גולמי, אף כי ברשותה מצויה רק העתודה השמינית בגודלה מעתודות הנפט הגולמי שבעולם. ההכנסה היומית של האוצר הרוסי ממכירות אנרגיה הוערכה ב-2007

ב־530 מיליון דולר ליום, ובחישוב שנתי הגיעה למאתיים מיליארד דולר בקירוב (בערכי הדולר אז).<sup>17</sup> שום מגזר אחר בכלכלת רוסיה אפילו לא מתקרב לרמת ההכנסה שהוא מביא במטבע זר.

בכל זאת, ניתוח משווה של הכלכלה הרוסית לעומת כלכלות "הענק" הלאומיות האחרות מראה שהמשק הרוסי בסך הכול קטן למדי. התל"ג של רוסיה לשנת 2007 היה בסדר גודל של 1.42 טריליון דולר, כמחצית מזה של בריטניה (2.84 טריליון דולר) וצרפת (2.68 טריליון דולר) בנפרד, מעט יותר משליש מזה של גרמניה (3.43 טריליון דולר), ועדיין קטן מאוד מזה של איטליה (2.22 טריליון דולר). על פי אותה שיטה, התל"ג המשולב של ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי (כשלושים טריליון דולר) מגמד את הכלכלה הרוסית לפחות מחמישה אחוזים,<sup>18</sup> שלא להזכיר כי רוסיה מפגרת כבר כמה שנים אחרי סין (3.94 טריליון דולר), וכמובן אחרי יפן (4.96 טריליון דולר).<sup>19</sup>

התמונה משתנה מעט בתחום העוצמות הצבאיות, אף כי - עד כמה שהדבר מפתיע - לא לחלוטין. מאז 1972 זכה השוויין האסטרטגי הסובייטי - וכיום הרוסי - עם ארצות הברית, להכרה חוזית מצד ארצות הברית (SALT-1). ב־2008, כולל ארסנל הנשק ההתקפי האסטרטגי של רוסיה 3113 ראשי קרב,<sup>20</sup> מעט פחות מזה האמריקני, דהיינו, הוא בקירוב ברמה המותרת, כפי שנקבעה בחוזה START-1 מ־1991. חוזה SORT מ־2002, שלא עסק כלל בסוגיית גודל המאגרים הגרעיניים ששני הצדדים מחזיקים, אלא רק במספר הטילים האסטרטגיים הניתנים להצבה מבצעית, נזהר גם הוא לקיים את עקרון השוויון בין שתי המעצמות בהיבט הזה. לכאורה אפוא הייתה רוסיה אמורה להיות מרוצה מהמעמד המכיר בה כמעצמה גרעינית מספר שתיים בעולם, אבל כל הסימנים הם שרוסיה מוטרדת כיום מאוד ממה שנראה לה כמאזן כוח לא יציב.

קברניטי המדיניות הרוסית מודעים לדאבונם לעובדת קיומם של משאבים פיננסיים אדירים שעומדים לרשותה של ארצות הברית ועשויים לאפשר לה לפתוח שוב פעם אסטרטגי שישאיר את מוסקווה מאחור בכל מה ששייך לקצב ולהיקפים של בניית העצמה הצבאית של ארצות הברית. למעשה ב־2008 הייתה ההוצאה של ארצות הברית על תקציב ההגנה 480 מיליארד דולר, כלומר פי 15 מן ההוצאה של רוסיה לצורכי ביטחון (35 מיליארד דולר).<sup>21</sup> בכירים רוסים במסדי החוץ וההגנה הודו בעבר לא פעם כי אחד השיקולים העיקריים שהיו למוסקווה לכניסה למשא ומתן ולחתימה בסופו של התהליך על חוזה הגבלת הנשק הגרעיני היה לפני הכול הרצון למנוע התחדשות של מירוץ החימוש הגרעיני, שרוסיה עלולה למצוא בו את עצמה שוב עם יכולות נחותות מאלה של ארצות הברית, ויותר מכך - לקשור את האמריקנים לחובות חוזית להגביל את בניין היכולת האסטרטגית שלהם.<sup>22</sup>

הפרספקטיבה הזאת מציבה היום לפני ההנהגה הרוסית שתי בעיות עיקריות: (א) המשטר של בקרת הנשק הגרעיני, שחווה START-1 וחווה SORT הם אבני היסוד שלו, מתקרב לתאריכי תפוגתו: START אמור לפקוע בסוף 2009, ו-SORT - ב-2012. כדי לכונן משטר המשך יהיה צורך להיכנס שוב למשא ומתן בין-מעצמתי, ומוסקווה אינה בטוחה כלל שלושינגטון יש עניין בכך. אחרי הכול, כולם זוכרים שממשל בוש, שעתיד לסיים את תוחלת חייו בקרוב, הגיע לבית הלבן עם תפיסה שאין עוד צורך להיכנס למשא ומתן על הסכמים נוספים לבקרת נשק אסטרטגי עם מוסקווה. יוזכר גם כי ככל הידוע, הארסנל הגרעיני של רוסיה נמצא בתהליך התיישנות מהירה; (ב) חוסר הנחת של רוסיה מן הדינמיקה של המצב הצבאי שהתהווה באירופה לאחר נסיגת כוחותיה מגרמניה ושאר מדינות מזרח אירופה. בכמה הזדמנויות קבלו אישים רוסים מרכזיים כי לפני הנסיגה בפועל של הכוחות הסובייטיים/ רוסיים בתחילת שנות התשעים הבטיחו להם נאמנה כמה מדינאים מערבים בולטים, שלנאט"ו אין כל כוונה לנצל את יתרונות הפינני הצבאי של רוסיה ממרכז אירופה וממזרחה.<sup>23</sup> למרות זאת, רוסיה מוצאת את עצמה כיום במצב צבאי חדש, שכל גרורותיה לשעבר, מי שהיו מדינות ברית ורשה, משולבות בו בברית הצפון אטלנטית, שמטוסי הברית מפטרלים בו במרחב האווירי של הארצות הבלטיות, אשר מתוכננת בו בעתיד הקרוב הצבה של חיילי ארצות הברית ברומניה ובהונגריה, שלא להזכיר את ההצבה המתוכננת של מירטי טילים בפולין, ורדאר נגד טילים ברפובליקה הצ'כית. המורטוריום שהטילה רוסיה בדצמבר האחרון על חוזה ה-CFE\* שיקף מצד אחד את ראיית של רוסיה בחוזה זה מסמך מיושן ולא מעודכן, המבוסס על מציאות שברית המועצות עוד הייתה קיימת בה, ולא את המבנה האירופי החדש שנוצר לאחר קריסתה, ומצד אחר היה מורטוריום זה בבחינת ניסיון (שטרם ברור אם יעלה יפה) לזרז פתיחת משא ומתן מחודש לרביזה מקיפה של כל מאזן הכוחות הקונבנציונלי באירופה.

עם כל הנאמר לעיל צריך גם לזכור שמוסקווה אינה נמצאת רק במגננה כאשר נדונה סוגיית בניין הכוח הצבאי. המציאות הכלכלית הקשה והתשישות המדינית שאפיינו את העשור הראשון לאחר היעלמותה של האימפריה הסובייטית הסתירו את הדחפים ואת השאפתנות האימפריאלית שקיננו תמיד בהנהגה הרוסית, ובו בזמן הביאו לעצירה כמעט מלאה בתהליך בניין העצמה הקונבנציונלית והאסטרטגית של רוסיה. בשנים הרזות האלה חדלו כל זרועות הצבא מהזמנות רכש של אמצעי לחימה, והתעשיות הביטחוניות צמצמו את היקף הייצור שלהן לכדי עשרה אחוזים מיכולתן.<sup>24</sup> כל זה השתנה עם המהפך במצבה של כלכלת רוסיה. בתקופתו של פוטין (בייחוד בקדנציה השנייה שלו כנשיא), כשהחלו להצטבר יתרות ענקיות של "פטרורובלים", חזרה למוסקווה תחושת הביטחון העצמי, ואפשרה לה להשיק את רוסיה מחדש על מסלול הבינוי והפיתוח הצבאי.

ב־2007 אישר פוטין תכנית שבע שנים, בהוצאה של מאתיים מיליארד דולר, למודרניזציה של הכוחות האסטרטגיים והקונבנציונליים, ובכלל לזה בניין חמש נושאות מטוסים לצי.<sup>25</sup> חיל האוויר של רוסיה חידש את שגרת הטיסות שהייתה נהוגה בתקופת המלחמה הקרה, כאשר היו המפציצים האסטרטגיים הסובייטים מפטרלים באוקיינוסים, והחלו דיבורים על חידוש הנוכחות של השייטת הרוסית בים התיכון ועל חזרה לשימוש מלא בנמל טרטוס שבסוריה.<sup>26</sup> אם כן, אפשר לומר שבשנים האחרונות רוסיה אכן עובדת קשה על ניפוח שריריה הצבאיים. אין ספק שהיא עושה זאת על בסיס תפיסתה את עצמה כמעצמה גדולה ומשום שבכוונתה להישאר כזאת. עם זאת, בראייה מעשית, הדבר מתבצע תוך כדי מעקב מתמיד אחרי ההתעצמות המהירה של הכוח הצבאי של ארצות הברית, ובייחוד כדי להבטיח שרוסיה תשמור על מעמדה כגורם צבאי ומדיני שלא ניתן להתעלם ממנו. סביר כי מוסקווה תפעל בנחישות מול הממשל האמריקני הבא כאשר יעלו על הפרק סוגיות כמו משא ומתן על הסכמים חדשים לבקרת נשק אסטרטגי, ועתידם של אזורים שיש לה בהם, לתפיסתה, אינטרסים חיוניים, בייחוד כמו במרחב ברית המועצות לשעבר, אך גם באזורים אחרים הסמוכים לגבולותיה או שאינם רחוקים מהם.

### ארכיטקטורה חדשה של היחסים הבין-לאומיים

לא רק ההיבט הצבאי אסטרטגי, אלא מכלול היחסים המדיניים עם מדינות המערב, מטריד כיום ביותר את קברניטי מוסקווה. מבחינה כלכלית, יותר ממחצית סחר החוץ שלה הוא עם האיחוד האירופי.<sup>27</sup> בזמן חתימת הסכם השותפות ושיתוף הפעולה עם האיחוד (PCA)\*, ב־1977, תיארה אותו אישיות רוסית בכירה כחשוב לא פחות מחוזה START-1. הבעיה העיקרית בגזרה הזאת, בראייתה של מוסקווה,

היא התרחבותה והתחזקותה המדינית של הברית הצבאית האירואטלנטית הנושקת בה ממערב, בהנהגתה של ארצות הברית. ברית זאת חזקה היום מכל הבחינות יותר מאשר הייתה אי פעם בתקופת המלחמה הקרה. הנהגת נאט"ו מצדה, בהיותה מודעת היטב לחששות שהתעוררו ברוסים בעקבות שני סבבי ההרחבה של הסכם הברית והכללת המדינות החדשות בארגון (ב־1997 וב־2002), יזמה כמה צעדים שנועדו לרכך את חששות הרוסים. כך הוקמה המועצה המשותפת לתיאום ולשיתוף

בשנים האחרונות רוסיה עובדת קשה על ניפוח שריריה הצבאיים. היא עושה זאת על בסיס תפיסתה את עצמה כמעצמה גדולה ומשום שבכוונתה להישאר כזאת

פעולה בין נאט"ו לרוסיה (הנקראת מ־2002 "מועצת נאט"ו ורוסיה - NRC"), אם כי בפועל שיכך עצם קיומה רק מעט את תחושות הניכור הרוסי.

כמו שכבר צוין, זמן לא רב לאחר התמוטטות ברית המועצות הבינה רוסיה שיהיה זה לא ראלי מבחינתה לצפות לשילובה המלא, כשותפה אורגנית, בברית המערבית, ושעליה למצוא דרך עצמאית משלה, בזירה הבין-לאומית. וכך, בשנים האחרונות יש מונח חדש בלקסיקון הפוליטי במוסקווה, הרואה ברוסיה "דמוקרטיה ריבונית". בנוגע לתחום מדיניות החוץ יש הבחנה במונח זה בין רוסיה ובין מדינות אירופה האחרות, שהן – לגישתו – לא עצמאיות לחלוטין, אלא כפופות במידה מסוימת לארצות הברית.<sup>28</sup> זוהי נקודת מפתח להבנת תפיסת העולם החיצוני של רוסיה כיום. מוסקווה חשה חוסר נוחות מעיקה בשל העליונות הצבאית והמדינית המערבית הקיימת כיום. יתר על כן, ועד כמה שהדבר מפתיע, לפי הנהגת רוסיה, אף כי נסתיימה המלחמה הקרה, טרם נסתיימה מדיניות ההכלה המערבית כלפי רוסיה. ככל שהדבר נוגע לרוסיה, ארצות הברית ונאט"ו ממשיכים לראות את העולם במונחי מדיניות בין-גושית, ורואים ברוסיה, בכל דבר ועניין, גורם זר להם.<sup>29</sup> ראייה זו נטועה עמוק בשורש ההתנגדות הבוטה של רוסיה לכל שימוש בכוח של ארצות הברית ובעלות בריתה, בכל מקום בעולם, ללא קבלת הרשאה רשמית ממועצת הביטחון של האו"ם. מכאן נובעת השלילה הנחרצת של מדיניות ממשל בוש, בעניין השימוש בכוח נגד סדאם חוסיין ב-2003 או בעניין האפשרות של מהלך צבאי מצד ארצות הברית (או לצורך מצד ישראל) לבלימת הפרויקט הגרעיני האיראני. אכן, כבר עברו שבע עשרה שנה מאז סיומה של המלחמה הקרה, ועדיין רוסיה מסרבת להסכין עם המעמד המוביל של המערב בזירה העולמית.

עובדה זאת מבהירה מדוע הקו המנחה במדיניותה החיצונית של רוסיה הוא לחבור לגורמים בין-לאומיים, שהם בבחינת משקל נגד לעצמה המערבית. כבר יותר מעשור החיפוש הזה אחר איזונים ובלמים להגמוניה המערבית הוא קו מנחה בהתנהלות הרוסית הבין-לאומית, אולם נהיה בולט ועקבי בימיו של פוטין, בייחוד לאחר המהפך בשוק האנרגיה בתחילת העשור הנוכחי. רוסיה תולה כיום את תקוותה במה שנראה לה כשתי תופעות בזירה הבין-לאומית, שמסוגלות לקרוא תיגר על הדומיננטיות של המערב בעתיד הקרוב: מה שהיא מכנה "הטרוריקה", דהיינו הקמת מעין גוש מדיני משותף בינה ובין הודו וסין. ומדינות BRIC, כלומר שילוב של הארצות הלא מערביות, בעלות הכלכלות הצומחות במהירות הרבה ביותר כיום: ברזיל, רוסיה, הודו וסין. צורת חשיבה רוסית זאת באה לידי ביטוי במונח "ארכיטקטורה חדשה של היחסים הבין-לאומיים", שנשמע לאחרונה בקרב חוגים העוסקים במדיניות החוץ במוסקווה והובא במסמכים רוסיים רשמיים. כן משתקפת ראייה זו בהצעה, המוזרה קמעה, שהגישה רוסיה לנאט"ו ביולי האחרון, וקוראת לחידוש שיטת הביטחון הקיבוצי האירופית, "המיושנת" ולהחלפתה במערכת ביטחון רב-צדדית חדשה שתשתרע "בין ונקובר לוולאדיווסטוק".<sup>30</sup>

ההצעה מזכירה במידת מה הצעות תעמולה סובייטיות מתקופת המלחמה הקרה, שקראו לארגון מחדש של מערכת הביטחון האירופית.

דומה שבבוא הזמן עתיד להתברר כי קו החשיבה הזה הזוי ובבחינת הונאה עצמית. למשל, יחסי סין רוסיה כיום טובים למדי מאז הסכימו שתי המדינות על תוואי הגבול ביניהן, אך השותפות הזאת עלולה להתברר כאשליה בטווח הבינוני והארוך, לנוכח הגידול המואץ בעצמתה של סין, וקיומם של כמה סכסוכים פוטנציאליים, הרדומים כיום, בין שתי המדינות (כמו בקשר למרכז אסיה והמזרח הרחוק הרוסי). לא ברור גם באיזו מידה רוסיה יכולה לסמוך על יחסי ידידות בין הודו לסין, במסגרת שיתוף פעולה משולש נגד המערב. באותו אופן אין כל ודאות שיש ממש בחזון לתיאום מדיניות אנטי-אמריקנית בקרב מדינות BRIC. הדבר יכול להתברר גם הוא כמקסם שווא.

מסיבה זאת אפשר לסכם כי על סף העשור השני למאה העשרים ואחת רוסיה סובלת מתסכול קשה בעקבות הסדר העולמי החדש, אשר התהווה לאחר שהיא איבדה את המעמד האימפריאלי שלה ואת הנכסים שהיו ברשותה בנינו. החזון של הגמוניה משותפת עם ארצות הברית התברר כמיראג', האפשרות של השתלבות אורגנית בקרב עמי המערב בעייתית במצב הנוכחי, ובעלי ברית טבעיים אחרים בזירה אין לה. לפיכך נהייתה רוסיה מדינה שאינה שבעת רצון ממצבה, ונמצאת במבוכה בנוגע למקומה האמיתי במשפחת העמים.

## רוסיה במזרח התיכון: כמה תובנות

סיומה של המלחמה הקרה צמצם מעט את חשיבותם האסטרטגית של הים התיכון ושל מה שמכונה ברוסיה "המזרח הקרוב". בכל זאת, בשל שתי סיבות לא מבוטלות לא ירד האזור ירידה משמעותית בסולם העדיפויות הרוסי. הסיבה הראשונה היא קרבתו הגאוגרפית לגבול הרוסי ולאזורים הסמוכים לו. הסיבה

השנייה היא שבשל עושרו וחשיבותו העסקית של אזור המפרץ הפרסי נפתחו לפני רוסיה הבת-ר־סובייטית הזדמנויות כלכליות חדשות. אף כי גם כיום אין לדבר על חפיפת אינטרסים מלאה בין רוסיה ובין מדינות המערב במרחב הזה, יש תחום ניכר של יעדים משותפים. ראשית, להבדיל מברית המועצות, שבעשורים הראשונים של המלחמה הקרה הייתה בעלת עניין מיוחד לערער את היציבות המדינית הקיימת, בייחוד במדינות בעלות משטרים פרו-מערביים, האינטרס הבסיסי של רוסיה

על סף העשור השני  
למאה העשרים ואחת  
רוסיה סובלת מתסכול  
קשה בעקבות הסדר  
העולמי החדש, ונמצאת  
במבוכה בנוגע למקומה  
האמיתי במשפחת העמים

כיום הוא לקיים יציבות מדינית אזורית. אפשר אף לומר כי רוסיה נעשתה גורם סטטוס קוו במזרח התיכון. הענקת עדיפות עליונה לשמירת היציבות האזורית

נוסחה כבר בשנים הבתר־סובייטיות הראשונות, ונשארה כזאת עד עצם היום הזה. כמדינה המורכבת בעצמה ממאות קבוצות אתניות, ומוקפת מדרום ומדרום מערב מגוון עצום של אוכלוסיות אתניות ודתיות, רוסיה חשה מאוימת מכל גילוי של מתיחות לאומית או של קיצוניות דתית. התפיסה היא שחוסר יציבות, אפילו באזורים שכנים שמעבר לגבול, עלול לגלוש לרוסיה גופא.

במובן זה אכן עשתה רוסיה כברת דרך ארוכה מאז "ימי הזוהר" של המעורבות הסובייטית במזרח התיכון. למשל, מאז ימיו של גורבצ'וב כנשיא הייתה מוסקווה עקבית בסירובה לנסות ולשנות את מאזן הכוחות הצבאי בין ישראל ובין סוריה, והתמקדה בסיוע לחיזוק כושר ההגנה של סוריה, ולא בבניין יכולותיה האופנסיביות, למרות הפצרותיו של הצד הסורי.<sup>31</sup> ככל הידוע, לא שינתה מוסקווה מגישה זו גם בביקורו האחרון שם באוגוסט 2008 של הנשיא אסד. במילים אחרות, מוסקווה סבורה שסכסוך ערבי ישראלי ברמת עצימות גבוהה אינו רצוי לה. משום כך גם הכללתה של רוסיה בקוורטט, האחראי כיום לקידום "מפת הדרכים" להשגת הסדר פלסטיני-ישראלי, עולה בהחלט בקנה אחד עם מדיניותה המזרח-תיכונית של מוסקווה. מובן שההשתתפות הזאת מעניקה לרוסיה את מה שחתרה אליו תמיד: הכרה בין-לאומית במעמדה כמעצמה אזורית. עם זאת, השתתפות זו לא מנעה את רוסיה מלהתנגד נמרצות למבצע הצבאי של ארצות הברית לפני חמש שנים נגד סאדאם חוסיין בשל ראייתה אותו כמוליך לביצור העליונות של ארצות הברית בזירה העולמית בכלל ובאזור בפרט. מלבד זאת, המדיניות הרוסית שונה מן המדיניות הסובייטית שקדמה לה, בהיבט נוסף: היעלמות האידאולוגיה הקומוניסטית, שאפיינה את מדיניות מוסקווה כל המלחמה הקרה, הביאה לפתיחתן של הזדמנויות, שלא היו קיימות קודם לכן, להרחבת מעורבותה העסקית למדינות אחרות במפרץ (מלבד עיראק וכווית); במכירות אמל"ח ובפיתוח שיתוף פעולה בתחומי סחר ואנרגיה.

עם כל זאת, לעומת העבר, אחד הגורמים המשפיעים ביותר על מדיניותה של רוסיה בזירה זאת, ששינה לחלוטין את פניו מאז התקופה הסובייטית, הוא סוגיית האסלאם על כל היבטיה. מאילוף בינוני בחשיבותו הוא נהיה שיקול מדיני מרכזי, מנקודת ראות רוסית פנימית, ובוודאי חיצונית. יצוין כי בשל שיעור פוריות גבוה במיוחד המיעוטים המוסלמים בתוך רוסיה עתידים להיות בשנת 2050 42.4 אחוזים מן האוכלוסייה, לעומת 46.4 אחוזים רוסים אתניים באותה שנה,<sup>32</sup> עוד לפני ציון המשיכה הפושה בקרב מיעוטים אלה לגישה הדתית הפונדמנטליסטית. ההנהגה הרוסית הנוכחית מודעת היטב לבעייתיות של מצב פנימי זה ברוסיה ולשקיפותו, ובו בזמן למשקלן הנכבד של

המיעוטים המוסלמים  
בתוך רוסיה עתידים  
להיות בשנת 2050 42.4  
אחוזים מן האוכלוסייה.  
ההנהגה הרוסית הנוכחית  
מודעת היטב לבעייתיות  
של מצב זה



המדינות המוסלמיות בזירה הבין-לאומית. כך היו הבעיות הפנימיות של מיעוטים אלה לסוגיה ביחסי החוץ של מוסקווה. סעודיה למשל הייתה הגורם החיצוני שהגיש את הסיוע הכספי הגדול ביותר למורדי צ'צ'ניה וגם המבקרת החריפה ביותר של פעולות צבא רוסיה במחוז זה שבקווקז. עם זאת, תמכה ריאה בבקשת רוסיה לקבל מעמד של משקיפה, בארגון המדינות האסלאמיות (OIC). בשל כל האמור לעיל מוסקווה מעוניינת מאוד בקשר עם הארגון הזה, והיא מייחסת חשיבות רבה למשקלן של תגובות בעולם המוסלמי, הפנימי לה והחיצוני, בנוגע למדיניותה כלפי המזרח התיכון, ישראל, הסכסוך הפלסטיני-ישראלי וסוגיות אזוריות אחרות. העמדה התמוהה ביותר של רוסיה במישור האזורי המזרח תיכוני נוגעת ליחסה של מוסקווה לפרויקט הגרעיני האיראני. מצד אחד אין שום סיבה לחשוד בכנותן של התבטאויות אלרמיסטיות<sup>33</sup> של אישים רוסים בנוגע לאפשרות שאיראן תשיג יכולת גרעינית צבאית, ומצד אחר יחסי הסחר של רוסיה עם איראן - מייצוא אמצעי לחימה, דרך יחסים כלכליים, עד מעורבות רשמית (ושל גורמים מסחריים פרטיים) - בחלקים מן הפרויקט האטומי של טהראן, משמעותי ובלוט. ברור שרוסיה מצויה כאן בדילמה רצינית; היא חרדה מן האפשרות של איראן מגורענת, ובעת ובעונה אחת, ובמידה שווה, היא חרדה באמת מתקיפה מצד ארצות הברית (או לצורך זה - מצד ישראל) חד-צדדית את מתקני הגרעין באיראן. בהיעדר יכולת לבחור בין שתי האופציות, וכנראה גם על בסיס הערכת מודיעין, שמרחיקה את "נקודת האל חזור" של הפרויקט האיראני, בחרו קברניטי המדיניות הרוסית באופציה של אי-הכרעה; הם גוררים רגליים בסוגיית החרפת משטר הסנקציות של מועצת הביטחון, מחששם שמא ייצור הכיוון הזה בסופו של דבר מומנטום לפעולה חד-צדדית מצד ארצות הברית. בכך הם מתחמקים מהתמודדות עם הצורך בצעדי מניעה יעילים. נראה כי העמדה של רוסיה בסוגיה זאת מתאפיינת במבוכה ובחוסר החלטיות.

## הערות

- המחבר מודה למר נחמיה בורגין על סיועו באיסוף הנתונים.
1. Andrei Kozyrev, "The Lagging Partnership," *Foreign Affairs*, Vol. 73, Number 3, May/June 1994.
  2. Richard Nixon, "How to Lose a Cold War", *New York Times*, March 19, 1992.
  3. <http://indexmundi.com/russia/gdp/html>
  4. Yevgeny Primakov, *Russian Crossroads: Toward the New Millennium*, Yale University Press, New Haven, 2004, pp. 126-127.
  5. Primakov, *International Affairs*, July/August 1998.
  6. Donaldson, R. H. & J. L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia*, M. E. Sharpe, London, 2005. Chapter 5.

- Testified to by public opinion polls, such as those held by the Yuri Levada Center, Moscow (see YLC Press-Release: December 6, 2001; November 3, 2004). *BBC News*, April 25, 2005. .7
- Emil A. Pain, "Contagious Ethnic Conflicts and Border Disputes, Along Russia's Southern Flank", in: Rajan Menon et. Al. (eds.), *Russia and the Caucasus and Central Asia*, M. E. Sharpe, New York, 1999. .9
- See: "Kontsepsyia Vneshneye Politiki Rossiskoi Federatsii", Prezident Rossii, Ofitsialnyi Sait ([www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml](http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml)) (henceforth — Kontsepsyia) .10
- Z. K. Brzezinski & P. Sullivan (eds.), *Russia and the Commonwealth of Independent States: Documents, Data and Analysis*, M. E. Sharpe, 1997; PINR Report, April 21, 2005. .11
- Eurasia Daily Monitor*, July 19, 2004. .12
- Vladimir P. Lukin, Remaking Russia: Our Security Predicament, *Foreign Policy*, Fall 1992. .13
- Rajan Menon, Dmitri Trenin, Huasheng Zhao, in: E. Rumer, D. Trenin, H. Zhao (eds.), *Central Asia: Views from Washington, Moscow and Beijing*, M. E. Sharpe, New York, 2007. .14
- <http://www.eia.doe.gov/cabs/russiabackground.html> .15
- ש.ם. .16
- Economist Intelligence Unit, *The World in 2008*. .17
- Ibid. and CIA World-Fact-Book 2008*. .18
- Economist Intelligence Unit, *The World in 2008*. .19
- Robert S. Norris & Hans M. Kristensen, "Russian Nuclear Forces, 2008, *Bulletin of the Atomic Scientists*, May/June 2008. .20
- <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/defense/html>. .21
- <http://globalsecurity.org/military/world/russia/mo-budget.htm>. .22
- Duma Foreign Relations Committee Chairman, Dimitri Rogozin quoted, in: *RFE/RL Newline*, May 15, 2003. .23
- Yevgeny Primakov, *Op. Cit.* pp. 129-130. .24
- <http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/industry/html>; Rivlin, Paul, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*, Memorandum No. 79, Tel Aviv: Jaffee Center for Strategic Studies at Tel Aviv University, November 2005. .25
- Moscow News*, April 24, 2008. .26
- The Guardian*, December 5, 2007. .27
- EU Council Presidency, Press Release, May 18, 2007. .28
- Eduard Lucas, *The New Cold War*, Palgrave Macmillan, London, 2008, pp. 119, 124-126, 146, 204, 208. .29
- See Kontsepsyia .30
- ש.ם. .31
- Andrej Kreutz, *Russia in the Middle East: Friend or Foe?* Praeger Security International, London, 2007, pp. 17-32. .32
- Gordon M. Hahn, *Russia's Islamic Threat*, Yale University Press, New Haven, 2007, p. 4. .33
- Putin's conversation with Jewish leaders in Paris, *Haaretz*, October 2007; Russian statesman, closed session, IDC, Oct. 12, 2006.

## ראשי תיבות וקיצורים

- START-1, Strategic Arms Treaty-1, 1991
- CIS, Commonwealth of Independent States, 1991
- CSTO, Collective Security Treaty Organization, 1992
- EEC, Eurasian Economic Commonwealth, 1992
- GUAM, Group of independent nations: Georgia, Ukraine, Azerbaidjan, Moldova, 1997
- SALT-1, Strategic Arms Limitations Treaty-1, 1972
- SORT, Strategic Offensive (weapons) Reductions Treaty, 2002
- CFE, Conventional Forces in Europe (treaty), 1990
- PCA, Partnership and Cooperation Treaty, 1997
- NRC, NATO Russia Council, 2002
- OIC, Organization of Islamic Countries, 1971



# מהלך צבאי נגד איראן: ההיבט האיראני

## אפרים קם

אין ספק שהאיראנים מודאגים לאחרונה מהאפשרות של פעולה צבאית נגד אתרי הגרעין שלהם. אמנם כלפי חוץ הם מנסים להקרין ביטחון עצמי, וטוענים כי מהלך צבאי באיראן אינו צפוי משום שארצות הברית וישראל מבינות היטב כי מהלך כזה ייכשל מול הנחישות ויכולת התגובה של איראן. ואולם העיסוק האינטנסיבי של האיראנים בסוגיה זו, האיומים הרצופים שהם משמיעים כלפי ארצות הברית וישראל, צעדי ההכנה שהם נוקטים כדי לקדם פעולה צבאית – כל אלה מעידים כי הם מייחסים חשיבות רבה לתרחיש זה.

### החשש של איראן מפעולה צבאית

מאז תחילת שנות התשעים האיום מצד ארצות הברית נתפס כאיום הראשון במעלה בעיני איראן, מה גם שבו בזמן הצטמצמו מאוד האיומים מצד עיראק ורוסיה כלפיה. ההנהגה האיראנית חוששת כי ארצות הברית פועלת בהתמדה להפיל את המשטר האסלאמי בטהראן, למנוע את התחזקותו האסטרטגית והצבאית, להחליש אותו מבחינה כלכלית, לבודד אותו במישור המדיני ולהציב אתגר למהפכה האסלאמית. המשטר האיראני חושש כי לשם השגת מטרות אלה לא תירתע ארצות הברית מביצוע מהלך צבאי נגד איראן – בעיקר נגד אתרי הגרעין שלה – כאשר יחסי הכוחות הצבאיים בין השתיים ברורים לו.

ההתערבות הצבאית של ארצות הברית בעיראק ובאפגניסטן השפיעה מאוד על תפיסת האיום האמריקני בעיני איראן. מצד אחד הביאה, ההתערבות להצבת כוחות אמריקניים גדולים בגבולות איראן, והאיראנים ראו בהפלת המשטרים בכוח בשתי המדינות הללו מסר המכוון גם כלפיהם. ממשל בוש הודיע שוב ושוב כי אינו פוסל את האופציה הצבאית כלפי איראן, אם לא יעצרו האופציות האחרות את תכנית הגרעין שלה. הממשל גם דאג להדליף מפעם לפעם ידיעות על הכנות ועל תכנונים לביצוע מהלך צבאי נגד איראן. עקב החשש מפעולה אמריקנית

ד"ר אפרים קם, חוקר בכיר, סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

הקפיאה איראן ב־2003 את המרכיב הצבאי בתכנית הגרעין שלה. מצד אחר כמה גורמים צמצמו את החשש האיראני. הסתבכות ארצות הברית בעיראק מגבילה את חופש הפעולה הצבאי שלה כלפי איראן, ומעניקה למשטר האיראני יכולת תגובה מסוימת כלפי הכוחות האמריקניים בעיראק ובאפגניסטן. על כך הוסיפו התבטאויות של אישים בכירים במערכת הביטחון בארצות הברית, שהשתמעה מהן הסתייגות מפעולה צבאית נגד איראן.

בד בבד עם האיום האמריקני גם האיום הישראלי מעסיק את המשטר האיראני. ישראל נתפסת בעיניו כמעצמה אזורית בעלת עֶצמה צבאית ניכרת, יכולות אסטרטגיות וזרוע ארוכה – גם עם חולשות – הנתמכת על ידי ארצות הברית ועלולה להפגיע. בראיית המשטר האיראני, ישראל חותרת למנוע ממנו הגעה להגמוניה אזורית, תוך כדי שיתוף פעולה עם ארצות הברית ועידודה לפגוע באיראן. במוקד האיום מצד ישראל מצוי החשש של איראן מפני פעולה צבאית ישראלית, בשיתוף ארצות הברית או בתיאום עמה, נגד מתקני הגרעין באיראן. החשש באיראן מפעולה של ישראל מוזן בהתמדה מרצף של התבטאויות מפורשות מפי אישים ישראלים בכירים בדבר הצורך לעצור את תכנית הגרעין של איראן גם באמצעות פעולה צבאית, אם ייכשלו המאמצים המדיניים להשעייתה.

על רקע זה חלו כנראה במשך הזמן עליות וירידות בחומרת החשש האיראני מפעולה צבאית, מצד ארצות הברית או ישראל, שהושפעה בין השאר מעצמת הסימנים המעידים על פעולה מתוכננת כזו. ככלל, נראה כי החשש מפעולה מצד ארצות הברית הגיע לשיאו ב־2003 והצטמצם בהדרגה לאחר מכן, בעיקר עקב השפעת השיקול העיראקי על הממשל האמריקני.

ואולם מותר להניח כי דווקא לאחרונה גבר שוב החשש של איראן מפעולה צבאית – אולי מפעולה של ישראל יותר מאשר מפעולה של ארצות הברית. תרמו לכך כמה סיבות:

1. ריבוי המגעים בשנה האחרונה בין וושינגטון לירושלים, ברמות הבכירות ביותר, בהיקף חסר תקדים (שני ביקורי הנשיא בוש ושני ביקורי ראש המטות

בראיית המשטר האיראני, ישראל חותרת למנוע ממנו הגעה להגמוניה אזורית, תוך כדי שיתוף פעולה עם ארצות הברית ועידודה לפגוע באיראן

המשולבים של ארצות הברית בישראל וכן ביקורי ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל בווינגטון), וכאשר ברור שהסוגיה האיראנית תפסה מקום מרכזי בשיחות אלה.

2. התקיפה המוצלחת את המתקן הגרעיני בצפון סוריה בספטמבר 2007, שמוותר להניח כי המשטר האיראני ראה בה חזרה כללית לקראת פעולה באיראן, מה גם שהנשיא בוש הצהיר במפורש שהפעולה היא מסר גם כלפי איראן. נראה כי האיראנים הוטרדו גם מהעובדה שכמעט לא היו

מדינות – גם לא מדינות ערביות ומוסלמיות – אשר גינו את הפעולה או הסתייגו ממנה.

3. סימנים מעידים נוספים להכנות לפעולה צבאית באיראן, כדוגמת הדיווח על התרגיל המקיף שערך חיל האוויר של ישראל במזרח הים התיכון – לפי ההערכה, כתרגיל לתקיפה באיראן.

### צעדיה של איראן: כיצד להרתיע?

בשל חששות אלה איראן נוקטת בשנים האחרונות שורה של צעדים, כמה מהם מעשיים וכמה מהם מילוליים, במגמה להרתיע את ארצות הברית ואת ישראל מביצוע פעולה צבאית באיראן. בעניין זה איראן ניצבת בפני קושי ניכר: כיצד להרתיע מעצמת-על כארצות הברית ומדינה בעלת עוצמה צבאית מתקדמת כישראל מלבצע את המהלך הצבאי, אם יחליטו עליו, מה גם שארצות הברית ביצעה בשנים האחרונות מהלכים נרחבים בעיראק ובאפגניסטן. הקושי נובע בין השאר מכך שלמרות גודלם של הכוחות המזוינים האיראנים – הגדולים במזרח התיכון במונחים של כוח אדם ומספר העוצבות – יכולותיהם הצבאיות הקונבנציונליות מוגבלות יחסית. נקודת התורפה העיקרית שלהם היא איכות מערכות הנשק, שרבות מהן מיושנות מאוד, מתקופת השאה. ארצות הברית ומדינות אירופה אינן מספקות לאיראן נשק בכמויות משמעותיות מאז המהפכה. רוסיה, ובעבר סין סיפקו לאיראן מערכות נשק חדישות יחסית, ואולם מאמצע שנות התשעים נחתמו ביניהן עסקות נשק מוגבלות בלבד. תעשיית הנשק האיראנית מתרחבת באורח מרשים, ואולם רוב מוצריה אינם איכותיים.

עקב חולשה זו, מבחינה צבאית טהורה, אין לאיראן יכולת מספקת להתמודד עם התקפה על מתקני הגרעין שלה. היא יכולה להגיב על התקפה כזו, ואולם גם יכולת התגמול שלה מוגבלת, ואם תנסה לפגוע במטרות אמריקניות, היא עלולה להיפגע הרבה יותר מן התגובה של ארצות הברית.

לאור בעייתיות זו איראן מדגישה במיוחד את מרכיב ההרתעה הטמון ביכולותיה. המסר שהיא מבקשת להקרין, מפי בכירים איראנים, הוא מסר כפול: 1. הסיכוי של ביצוע פעולה צבאית נמוך מאוד. ארצות הברית יודעת שהיא תשלם מחיר יקר על התקיפה, והיא זקוקה לישראל לצורך הפעולה; וישראל פגיעה מאוד עקב שטחה הקטן והימצאותה בטווח הטילים האיראניים. 2. אם בכל זאת תותקף איראן, תהיה תגובתה מקיפה, מהירה ומוחצת, ותכלול גם שימוש ביכולות שטרם פורסם עליהן.

- אישים באיראן גם מפרטים מה תהיה תגובתה אם תותקף:<sup>1</sup>
1. מרכיב מרכזי בתגובת איראן יהיה שימוש נרחב בטילים וברקטות – הן נגד ישראל והן נגד בסיסים וכלי שיט של ארצות הברית במפרץ. בו בזמן איראן יכולה ומתכננת לתקוף את ישראל במטוסי קרב.
  2. איראן לא תגביל את תגובתה, ותפגע באינטרסים של התוקף ברחבי העולם.
  3. אם ארצות הברית תהיה התוקפת, תפגע איראן בכוחותיה המוצבים בעיראק ובאפגניסטן. כל הבסיסים האמריקניים במזרח התיכון נמצאים בטווח הטילים האיראניים.
  4. אם ישראל תהיה התוקפת, ינחיתו עליה העולם המוסלמי והעולם השיעי (במשתמע חזבאללה) מכה קשה.
  5. איראן תפעל – גם באמצעות פיגועי התאבדות – כדי לסגור את מצרי הורמוז, לשבש את זרימת הנפט מהמפרץ ולהביא להעלאת מחיר הנפט ל-250 דולר לחבית.
  6. איראן תפעל נגד כל מדינה שתאפשר לארצות הברית להשתמש בשטחה לשם התקפה על איראן.
  7. אם תתקוף ארצות הברית את איראן, תפגע איראן גם בישראל.

מרכיב מרכזי בבניית המענה האיראני למהלך צבאי הוא "ארגון ההגנה הסבילה"<sup>2</sup>. למרות שהאיראנים מעריכים שהסבירות של פעולה צבאית אמריקאית נרחבת נגד ארצם נמוכה, הם מביאים בחשבון שארצות הברית תנסה לפגוע באיראן ולהביא לשינוי המשטר בה באמצעות תקיפת תשתיות ומתקנים אסטרטגיים, השמדת המתקנים החיוניים לניהול המדינה, שיבוש החיים בה וליבוי תסיסה באוכלוסייה שתערער את המשטר. לשם כך תפעיל ארצות הברית מרחוק אמצעי לחימה חכמים וחימוש מונחה מדויק, בעיקר מהאוויר ומהים, תוך כדי הסתייעות בכוחותיה המוצבים במדינות שמסביב לאיראן.

האיראנים מביאים בחשבון שארצות הברית תנסה לפגוע באיראן ולהביא לשינוי המשטר בה באמצעות תקיפת תשתיות ומתקנים אסטרטגיים

כמענה לתרחיש זה גיבש המשטר האיראני בשנים האחרונות תכנית להיערכות חירום מקיפה, המובלת על ידי "ארגון ההגנה הסבילה". התכנית היא בגדר פרויקט לאומי, שהוקצו לו מאות מיליוני דולרים בשלוש השנים האחרונות. מטרת התכנית היא להשתמש באמצעים לא-צבאיים כדי להגן על המתקנים האסטרטגיים והרגישים בעת מתקפה, ולצמצם את הפגיעות בכח-אדם ובמתקנים, למנוע פגיעה



ביציבות המשטר, לאפשר המשך מתן שירותים לאוכלוסיה במצבי חירום ולנהל מערכת הסברה שתמנע תסיסה בציבור.

לשם עיבוי ההרתעה ויכולת התגובה שלה, הודיעה איראן לאחרונה על שורה של צעדים שנקטה במגמה לשפר את יכולותיה:<sup>2</sup>

1. איראן פועלת לשיפור מערך הטילים שלה, ובכלל זה הארכת טווח הטילים שברשותה, המגיע כיום לאלפיים ק"מ, פיתוח טילים חדשים מסוגים שונים וארגון מחדש של מערך טילים עצמאי בפיקוד משמרות המהפכה. כך הודיע מפקד משמרות המהפכה כי איראן ערכה ניסוי בטיל ימי חדש, יחיד מסוגו בעולם, בעל טווח של 300 ק"מ.
2. איראן משקיעה מאמצים לשיפור יכולת ההגנה האווירית שלה. איראן קבלה מרוסיה את מערכת ה"תור", אך טרם ברור אם תקבל ממנה את מערכת ה-S-300, המתקדמת והיעילה יותר, ואם כן, מתי. לתשומת לב ראוי הדיווח ממקורות מזרח-אירופיים, כי איראן בוחנת, בסיוע יועצים רוסים, את ביצועי מערך ההגנה האווירית שלה, בעקבות כישלון המערך הסורי בעת תקיפת המתקן הגרעיני בצפון סוריה.

עם זאת, אין ספק כי במקרים לא מעטים איראן נוהגת להגזים ולשקר בתיאור יכולותיה, ולייחס לעצמה יכולות שאין לה. הדוגמאות האחרונות לכך הן עיבוד המחשב לתמונות של ירי הטילים שביצעה באוגוסט 2008, המידע המטעה אשר פרסמה בנוגע לניסוי שערכה במשגר הלוויינים, וטענתה כי בידיה מטוסי קרב בעלי טווח טיסה של 3,000 ק"מ ללא תדלוק באוויר.

## כיצד עלולה איראן להגיב?

קיים מרחק ניכר בין איומיה של איראן להגיב על פעולה צבאית נגדה, שבראש ובראשונה נועדו לצורכי הרתעה והפחדה, ובין מימוש בפועל. כמה מהאיומים אינם ניתנים למימוש – או למימוש בהיקף נרחב – בשל יכולותיה הצבאיות המוגבלות של איראן. איומים אחרים ניתנים למימוש, אך ספק אם תממשם איראן בהיקף משמעותי, עקב שיקולים נגדיים. מכל מקום, צריך להניח כי:

1. איראן אכן תגיב על מהלך צבאי נגדה. קשה להניח שהמשטר האיראני יוכל שלא להגיב על תקיפת מתקני הגרעין שלו, כמו שעשה צדאם חוסין ב־1981.
2. תגובת איראן צפויה להיות מיידית, אך מרכיבים שלה עלולים גם להתפרס לאורך זמן.

3. יהיה הבדל בין תגובת איראן לתקיפה מצד ארצות הברית ובין תגובתה לתקיפה מצד ישראל משום שהמשטר האיראני לא יהיה מעוניין להסתבך בעימות נרחב עם ארצות הברית.
4. המשטר האיראני יאמין כי ארצות הברית וישראל יהיו שותפות לביצוע התקיפה, גם אם תתקוף אחת מהן בלבד. משום כך סביר להניח כי אם תתקוף ארצות הברית באיראן, זו תגיב גם נגד ישראל. פחות ברור אם איראן תגיב תגובה חריפה נגד יעדים אמריקניים אם תתקוף ישראל, מחשש להסתבכות עם ארצות הברית, אלא אם יהיו האיראנים משוכנעים שארצות הברית הייתה שותפה פעילה לתקיפה.

לאיראן יש כמה דרכי תגובה אפשריות כלפי ישראל:

ירי מסיבי של טילים מאיראן לעבר שטח ישראל. זו תהיה כנראה דרך הפעולה הנבחרת והמידית של איראן כלפי ישראל, מה גם שאיראן מצהירה במפורש שכך תגיב על תקיפה מצד ישראל. לאיראן יש מאגר של מאות אחדות של טילי שהאב, שטווחם מכסה את כל שטח ישראל. הטיל אינו מדויק, אך איראן צפויה להשתמש בו נגד מטרות שטח גדולות, בעיקר ערים, ואולי תנסה לפגוע גם בכור הגרעיני בדימונה. לישראל יש תשובה סבירה לירי הטילים בדמות מערכת החץ; זו צפויה ליירט את רוב הטילים האיראניים. בהנחה שמערכת החץ תפעל כמצופה, לא יהיה נזקו של ירי טילים האיראניים כבד, גם אם אין לבטלו. צריך לזכור כי לאיראן יש יכולת לוחמה כימית וביולוגית, ואם פיתחה ראשי קרב כימיים או ביולוגיים עבור הטילים, אין להוציא מכלל אפשרות שתשתמש בהם נגד ישראל.<sup>4</sup> שאלה פתוחה היא אם האיראנים יעזו להשתמש בנשק להשמדת המונים נגד מדינה שהם מאמינים כי ברשותה נשק גרעיני.

שימוש במערך הרקטות של חזבאללה נגד ישראל. איראן רומזת לדרך פעולה זו כשהיא מאיימת בהפעלת העולם השיעי בתגובה לפעולה מצד ישראל – ואפשרי שתעשה זאת. בעייתה היא עד כמה יהיה חזבאללה מוכן להרחיק לכת בהפעלת הרקטות, כאשר ברור שהאינטרס שלו מאז מלחמת לבנון השנייה הוא לשמור על השקט, מחשש לתגובה מסיבית של ישראל נגדו.

ביצוע פיגועי טרור מרשימים בתוך ישראל באמצעות ארגונים פלסטיניים. סביר להניח שאיראן תבקש להשתמש בדרך זו, אלא שהיא כבר עושה כמיטב יכולתה לעודד טרור נגד ישראל באמצעות קשריה, בעיקר עם הג'האד האסלאמי וחמאס, וספק עד כמה יסכימו ארגונים אלה – שאינם תלויים באיראן כחזבאללה – להרחיק לכת בעשיית דברה של איראן, כאשר כיום האינטרס של חמאס הוא להמשיך ברגיעה.

ביצוע גל של פיגועי טרור ראוותניים נגד יעדים ישראלים ויהודיים מחוץ לישראל, כדוגמת שני הפיגועים בארגנטינה בשנות התשעים, תוך כדי שימוש בתשתית המודיעין והטרור שפרסה במקומות שונים בעולם ובקהילות שיעיות. זו עלולה להיות דרך פעולה נבחרת של איראן, והאיראנים יתאמצו, כדרכם, לטשטש סימנים לקשר בינם ובין הפיגוע.

כיצד עלולה איראן להגיב על תקיפה של ארצות הברית נגדה, בהנחה שתהיה זו פעולה מוגבלת לאתרי הגרעין, ואולי כמה יעדים אסטרטגיים נוספים. בפני איראן פתוחות כמה דרכי תגובה.

הראשונה, איראן צפויה לנסות לפגוע בכוחות האמריקניים בעיראק, באפגניסטן ובמפרץ, באמצעות ירי טילים, ובכלל זה טילים ימיים נגד כלי שיט אמריקניים. איראן גם צפויה לבצע פיגועי טרור נגד הכוחות האמריקניים, באמצעות מיליציות שיעיות עיראקיות המקבלות סיוע מאיראן או אף באמצעות גורמים איראניים. איראן עלולה לבצע פיגועי טרור נגד יעדים אמריקניים גם מחוץ למזרח התיכון, אגב הסתרת מעורבותה. סביר להניח שאיראן תבחר בדרך תגובה זו, אך תיזהר שלא להרחיק לכת בה מחשש לתגובה חריפה מצד ארצות הברית. גם לא ברור עד כמה יהיו המיליציות השיעיות בעיראק מוכנות להרחיק לכת בעשיית דברה של איראן כאשר האינטרסים שלהן אינם חופפים לאלה שלה.

השנייה, איראן מאיימת כי תסגור את מצרי הורמוז ותשבש את זרימת הנפט מהמפרץ בתגובה לתקיפה מצד ארצות הברית, אלא שזו דרך פעולה בעייתית מאוד עבור איראן. להערכת המודיעין האמריקני, תוכל איראן לשבש את זרימת הנפט מהמפרץ לתקופות קצרות בלבד משום שהיא תביא לפעולה אמריקנית ובין-לאומית לפתיחת המצרים ולחידוש זרימת הנפט, אפילו בכוח צבאי.<sup>5</sup> חשוב מכך, איראן תהיה הניזוקה העיקרית מסגירת המצרים, עקב הפגיעה הן בייצוא הנפט שלה והן בייבוא תזקיקי הנפט אליה. עלי אכבר האשמי רפסנג'אני, נשיא איראן לשעבר, כבר התייחס לבעייתיות זו ב־1983, בזמן מלחמת עיראק־איראן:

אנו נחסום את מצרי הורמוז כאשר לא נוכל לייצא נפט. אפילו אם הם יפגעו במחצית הנפט שלנו, לא יהיה זה מענייננו לחסום את מצר הורמוז. כאשר לא יהיה לנו נפט, כאשר לא נוכל לייצא נפט, המפרץ הפרסי לא יהיה לתועלת לנו... זהו המצב שבו נכנס לזירה ונפעל כפי שנרצה, אפילו שאני סבור שמצב כזה הוא מאד לא צפוי.<sup>6</sup>

אמנם דברי רפסנג'אני מלפני עשרים וחמש שנה אינם מחייבים את המשטר כיום, ואולם הם מציגים לפחות את מערכת השיקולים של איראן בסוגיה זו. מכל מקום,

גם אם איראן לא תנסה לפגוע בזרימת הנפט במפרץ, מותר להניח שתקיפה באיראן תביא לעליית מחירי הנפט, בטווח הקצר לפחות. השלישית, איראן מאיימת כי תפגע בבעלות בריתה של ארצות הברית במרחב המפרץ, אם אלה ישתפו עמה פעולה בביצוע התקיפה, ובעיקר אם יאפשרו לה להשתמש אז בשטחן. גם זו דרך פעולה אפשרית, אך בעייתית. פגיעה בתשתיות הנפט ובמכליות של מדינות המפרץ עלולה להוביל לתגובה דומה מצד ארצות הברית נגד נכסי נפט איראניים, ואיראן עשויה להתברר כפגיעה יותר. ארצות הברית עלולה לפעול גם נגד הצי האיראני במפרץ ולפגוע בו קשות. והרביעית, בעקבות תקיפה מצד ארצות הברית איראן צפויה לפעול נגד ישראל במתווה תגובה שתואר לעיל. אופי תגובתה של איראן והיקפה עלולים להיות תלויים במידת מעורבותה של ישראל במהלך האמריקני, כמו שיעריכו אותה האיראנים.

## כמה הערות לסיום

בשורה התחתונה, לאיראן יש מגוון דרכי תגובה אפשריות למקרה של מהלך צבאי נגדה. אין כמעט ספק כי היא תגיב, ולא תלך בדרכם של צדאם חוסין ב־1981 ושל בשאר אסד ב־2007, שנמנעו מתגובה לאחר שהושמדו מתקני הגרעין שלהם. אולם בשל היכולות הצבאיות המוגבלות של איראן, הבעייתיות הכרוכה בדרכי הפעולה הפתוחות בפניה והאילוצים המוטלים עליה, מותר להניח כי תגובותיה של איראן עלולות להיות כואבות, אך לא בעלות משמעות אסטרטגית דרמטית ומרחיקת לכת.

למרות שיכולתה המעשית הנוכחית של איראן להגיב על פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין שלה אינה מרחיקת לכת, קיים חשש משמעותי אצל ממשלות רבות מההשלכות החמורות של הפעולה, וחשש זה יוצר רתיעה ניכרת מפניה. לחשש זה תורמות כמה סיבות:

1. בעולם המערבי קיימת דאגה משרשרת של תגובות ותגובות־נגד לפעולה, במישור הצבאי ובתחום הטרור, העלולות לתרום לפגיעה ביציבות האזור, במיוחד כשיש להניח שמהלך צבאי יפתח חשבון ארוך־טווח למשך שנים עם איראן. במערב קיים גם חשש שהתקיפה תדרבן תסיסה אנטי־מערבית בעולם המוסלמי והערבי.

למרות שיכולתה המעשית הנוכחית של איראן להגיב על פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין שלה אינה מרחיקת לכת, קיים חשש משמעותי אצל ממשלות רבות מההשלכות החמורות של הפעולה

2. לאיראן יש דימוי של מדינה המוכנה להרחיק לכת בתגובותיה, כשדימוי זה ניזון מהאיומים הבוטים שהיא משמיעה כלפי מי שינסה לתקוף אותה.
3. אם התקיפה נגד אתרי הגרעין באיראן תיכשל, השלכות המהלך תהיינה חמורות יותר מאשר במקרה של הימנעות מפעולה.

4. בכל מקרה יש להניח, שהתקיפה והתגובות לה יתרמו לעליית מחירי הנפט לפרק זמן לא ידוע.

ויש השלכות אפשריות נוספות, המניעות ממשלות רבות להסתייג מפעולה צבאית באיראן, מעבר לאי-הרצון לפגוע ביחסיהן עמה. ההנחה המקובלת על רבים היא, שפעולה צבאית לא תפסיק כנראה את מאמצי איראן לפתח נשק גרעיני, אלא תדחה את השגתו בלבד, ואולי אף תעניק לגיטימציה בינלאומית למאמציה, לאחר שאיראן הותקפה. הפעולה גם עלולה להגביר את תמיכת הציבור האיראני במשטר האסלאמי, לפחות בתקופה שלאחריה, ולחזק מגמות רדיקאליות באיראן ובעולם המוסלמי.

## הערות

1. סוכנות הידיעות האיראנית, טהראן, 28 באוגוסט 2008; AFP, טהראן, 30 באוגוסט 2008; MEMRI, Special Dispatch 2029, 19,8,2008; MEMRI, 21.7.2007, 25.11.2007; MEMRI, 7.7.2008; "Iran's Passive Defense Council", <http://forums.csis.org/iran/?p=76>
- 2.
3. סוכנות הידיעות האיראנית, טהראן, 28 בפברואר 2008; 29 ביוני 2008 [www.sigint.co.il](http://www.sigint.co.il)
4. ראו דני שוהם, "כיצד תגמול איראן על תקיפת מתקניה הגרעיניים?", נתיב, ינואר 2008, עמ' 29-32.
5. Patrick Clawson and Michael Eisenstadt, "The Last Resort: Consequences of Preventive Military Action against Iran", The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Focus*, 84, June 2008, pp. 16-19.
6. FBIS-SAS-83-201, 17.10.83



# ארוכה הדרך לשלום עם סוריה

## ממלחמת לבנון השנייה לגישושי השלום באנקרה

אייל זיסר

### הקדמה

מאז סיומה של מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 בין ישראל ובין ארגון חזבאללה היטלטלו יחסי ישראל וסוריה בין החשש מפני פרוץ עימות ביניהן ובין התקווה לחידושו של תהליך השלום בין שתי המדינות, ואולי אף להשגת פריצת דרך בו. הבחירה במלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 כנקודת ציון בעלת משמעות ביחסי ישראל וסוריה אינה מקרית, שהרי לדעת רבים הייתה מלחמה זו ראשיתו של עידן חדש ביחסי שתי המדינות. בעקבות המלחמה, אשר נתפסה בדמשק כניצחון לחזבאללה וככישלון בעבור ישראל, חש נשיא סוריה בשאר אל-אסד בטוח דיו כדי לאיים על ישראל כי אם לא תשיב לו את רמת הגולן, ישקול לפעול צבאית נגדה, ולכלל הפחות לאמץ את אופציית ההתנגדות (מקאומה) על פי המודל שיישם בהצלחה חזבאללה בגבולה הצפוני של ישראל עם לבנון.

איומים אלו של בשאר, אשר לוּו בהיערכות צבאית חסרת תקדים של צבא סוריה לקראת עימות אפשרי עם ישראל – וגם היערכות מקבילה של צה"ל מול צבא סוריה – תרמו ליצירת אווירה של מתח ושל ציפייה דרוכה לקראת מלחמה קרבה. יתרה מכך, היה בהם כדי להפוך את משואת הכוחות שהתקיימה עד אז בין שתי המדינות על פיה, ולאפשר לבשאר אל-אסד לנסות וליצור מתוך עמדה של כוח כללי משחק חדשים אשר איימו לצמצם מאוד את חופש הפעולה שנהנתה ממנו ישראל למול סוריה עד אותה העת.<sup>1</sup>

על רקע המתח והציפייה הדרוכה לקראת עימות בין ישראל לסוריה תקפו ב־6 בספטמבר 2007 מטוסי חיל האוויר של ישראל בצפון סוריה. תקיפה זו, שפוגנה נגד מתקן גרעיני סורי אשר הוקם בסיוע צפון קוראה, תרמה להשבת האיזון ליחסי ישראל וסוריה; שיקמה את כוח ההרתעה של ישראל מול דמשק; ובעיקר

פרופ' אייל זיסר, ראש מרכז משה דיין ומרצה בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון, אוניברסיטת תל אביב

חשפה את איומי המלחמה שהשמיע בשאר מאז סיומה של המלחמה בלבנון בקיץ 2006 כאיומים ריקים מתוכן.<sup>2</sup> סוריה נמנעה מלהגיב או אף מלהפנות אצבע מאשימה לעברה של ישראל, גם בעקבות חיסולם המסתורי של עימאד מוע'ניה, מפקד הזרוע הצבאית של חזבאללה, ב־1 בפברואר 2008 בלב דמשק, ושל מוחמד סולימאן, יועצו הצבאי הקרוב של בשאר אל־אסד, בעיר טרטוס שבחוף סוריה ב־1 באוגוסט 2008.

יתרה מכך, כשלושה חודשים לאחר המתקפה האווירית מצד ישראל החליטה סוריה להשתתף בוועידת השלום הישראלית־ערבית באנפוליס, הגם שבדרך נמוך. במאי 2008, חודשיים לאחר חיסולו של עימאד מוע'ניה בלב דמשק, נתנה את ידה לחידוש מגעי השלום עם ישראל, הגם שלעת עתה מדובר בשיחות בלתי ישירות בתיווך טורקיה. בכך אותתה דמשק כי האופציה המדינית נותרה בעבורה בבחינת אופציה מועדפת.

עם זאת, למרות חידוש שיחות השלום הבלתי ישירות בין ישראל ובין סוריה, לא נראה כל סימן באופן לפריצת דרך שתביא להשגת הסכם שלום בין שתי המדינות ותסיט אותן ממסלול העימות שהן צועדות בו זה שנות דור. הקושי להביא לפריצת דרך שכזו היה טמון קודם כול בהיעדר חזון אמתי של שלום, ולצדו נחישות, נחרצות, ובעיקר עצמה אישית ופוליטית בקרב מנהיגי סוריה וישראל וכן בממשל האמריקני.

ואכן, בכל האמור בבשאר אל־אסד, אמנם הרבה נשיא סוריה לדבר גבוהה־גבוהה על אודות רצונו בשלום עם ישראל, אבל ספק אם הוא חדור רצון ונחרצות להניע מהלך מדיני בעל משמעות מול ישראל, על כל הכרוך בכך, כדרך שעשה מנהיג ערבי אחר שקדם לו, נשיא מצרים אנוואר אל־יסאדאת.

בנסיבות אחרות היה אפשר לצפות שאת החוסר או החסך של בשאר ישלימו השותפות האחרות לתהליך המדיני – ישראל וארצות הברית, שהרי גם אם נתגלה

בשאר כנעדר רצון ורעב להוביל תהליך שלום עם ישראל, הוא היה נכון, כך על פי דבריו, להשתתף בתהליך זה ואף לחתום, אם ייווצרו הנסיבות המתאימות, ובעיקר אם ייענו כל תביעותיו, על הסכם שלום עם ישראל. יתרה מכך, בשנים האחרונות קרא בשאר אל־אסד לא פעם לממשלת ישראל לפתוח עמו בשיחות שלום, הגם שיש להודות כי הציב תנאים נוקשים במיוחד לחידושן של שיחות אלו. אלא שממשלת ישראל בראשותו של אהוד

נשיא סוריה הרבה לדבר על אודות רצונו בשלום עם ישראל, אבל ספק אם הוא חדור רצון ונחרצות להניע מהלך מדיני בעל משמעות מול ישראל

אולמרט גילתה לאורך תקופה ממושכת רתיעה משיקולים פוליטיים תוך־ישראליים מלהתגייס ולפעול לקידום תהליך שלום בין ישראל לסוריה. כשקיבל אהוד אולמרט את ההחלטה בעניין, היה זה מאוחר מדי. ממשלו של ג'ורג' בוש לא הסתיר את



הסתייגותו ואף את התנגדותו, משיקולים של תפיסה ואידאולוגיה, לכל מהלך של משא ומתן בין ישראל לסוריה, שיש בו כדי לחזק את בשאר, בלא כל תמורה נראית לעין מצדו של שליט סוריה, בכל האמור בהתנהלותו הן בזירה הלבנונית, הן בזירה האזורית והן בזו הבין-לאומית.

וכך, בשל הקושי לקדם תהליך מדיני של ממש בין ישראל ובין סוריה, השתיים מוסיפות להשקיע את מאמציהן בשימור הרגיעה השברירית שנשתררה באזור לאחר מלחמת לבנון השנייה, אך שבה וקובעה בעקבות תקיפת ישראל בסוריה ב־6 בספטמבר 2007, הגם שיש להניח כי תשוב ותעמוד במבחן כבר בעתיד הקרוב.

### **בשאר אל-אסד – בעקבות המלחמה בלבנון – קורא לשלום ומתכונן למלחמה**

יום לאחר שהסתיימה המלחמה בלבנון בין ישראל ובין חזבאללה, ב־15 באוגוסט 2006, מיהר נשיא סוריה בשאר אל-אסד לנכס לעצמו ולסוריה את הניצחון, שהושג לדעתו, על ישראל. בנאום אשר נשא בדמשק לפני ועידת העיתונאים הסורים העמיד בשאר אקדח לרקתה של ישראל, וליתר דיוק העמידה בפני הבררה – לחדש את תהליך השלום עם סוריה ולחתום עם דמשק על הסכם שלום הכולל נסיגה מלאה של ישראל מכל רמת הגולן אל שפת ימת הכינרת או לחלופין – להסתכן בפתיחתה של חזית עימות חדשה ברמת הגולן, דוגמת חזית העימות שניהלה ישראל עם חזבאללה בלבנון. שהרי – כך בשאר – סוריה לא תוסיף לשבת בחיבוק ידיים ולהמתין עד קץ להשבת רמת הגולן לידיה, אלא היא עשויה לאמץ את האופציה הצבאית, וליתר דיוק את אופציית ההתנגדות, היינו אסטרטגיה של טרור ומלחמת גרילה נגד ישראל, כמו זו שאילצה אותה לבסוף לסגת במאי 2000 מדרום לבנון בלא כל תמורה.<sup>3</sup>

נאומו של בשאר אל-אסד באוגוסט 2006 פתח עידן חדש ביחסי ישראל וסוריה. עידן זה עמד בסימן החשש הגובר לעימות בין שתי המדינות בצל איומי המלחמה מדמשק וגם בצלן של הכנות קדחתניות חסרות תקדים בהיקפן משני צדי הגבול בקרב שני הצבאות – זה של סוריה וזה של ישראל – לקראת עימות אפשרי ביניהם. לצד זאת, וכאילו באופן מנוגד, גבר מאוד גם העיסוק בשתי הברירות – ירושלים ודמשק כאחת – באפשרות לחדש את המשא ומתן בין ישראל ובין סוריה, שהרי בכל האמור בסוריה, דוברים סורים, ובראשם הנשיא בשאר אל-אסד, חזרו והכריזו כי סוריה מבקשת לחדש את המשא ומתן עם ישראל והיא אף נכונה לחתום עמה על הסכם שלום, הגם שעל פי תנאיה של סוריה, ואילו בכל האמור בישראל נשמעה בקרב מומחים ופרשנים הקריאה לשקול את אפשרות חידושו של משא ומתן בין ישראל לסוריה בעקבות מה שהיה נראה באותה העת לישראלים רבים כהרעה במצבה האסטרטגי של ישראל בעקבות המלחמה בלבנון.<sup>4</sup>

## בקיץ תפרוץ מלחמה – החשש מפני פרוץ מלחמה בין ישראל ובין סוריה

לאחר המלחמה בלבנון בקיץ 2006 היה נראה גם כי מרחב התמרון שהתקיים בין שתי המדינות הלך והצטמצם. כזכור, בין השנים 2000 ל-2007, היינו מאז עלה בשאר לשלטון, תקפה ישראל כמה פעמים מטרות סוריות. באפריל וביוני 2001 תקפו מטוסים של חיל האוויר של ישראל עמדות של הכוחות הסוריים בלבנון בתגובה להתקפות של ארגון חזבאללה על עמדות של צה"ל. פעמיים, באוקטובר 2002 וביוני 2006, טסו מטוסים של חיל האוויר של ישראל מעל ארמונו של בשאר אל-אסד בעיירת הולדתו בקרדאחה שבצפון סוריה – בפעם הראשונה בתגובה לפעילות של חזבאללה לאורך גבול ישראל-סוריה, ובפעם השנייה בתגובה לחטיפתו של החייל גלעד שליט בידי חמאס. באוקטובר 2003 תקפו מטוסים ישראלים בסיס אימונים פלסטיני נטוש בעין צחאב שבקרבת דמשק. תקיפה זו באה בתגובה לפיגוע טרור במסעדת מקסים בחיפה, שביצעה מחבלת מתאבדת, חברת הג'האד האסלאמי – ארגון טרור פלסטיני שכידוע, מפקדתו מצויה בדמשק. בכל אותם מקרים לא באה כל תגובה מצד סוריה.<sup>5</sup>

ישראל ביצעה אפוא פעולות אלו מתוך ידיעה, ולכל הפחות הנחת עבודה, כי לשני הצדדים מרחב תמרון המאפשר להם להכיל אירועים שכאלו בלא שיובילו להסלמה ואף להידרדרות אלי מלחמה. לכך ראוי להוסיף כי גם בשאר אל-אסד מצדו נקט שורה של פעולות כלפי ישראל, למשל הספקת נשק מתקדם לחזבאללה, מהלך שהתמיד בו גם בעת מלחמת לבנון השנייה; וכמובן אירוח מפקדות של ארגון חמאס וארגון הג'האד האסלאמי בדמשק. מכאן עולה כי גם בשאר קיבל, כמובן מאליו, את עובדת קיומו של מרחב תמרון בין שני הצדדים, המאפשר לכל אחד מהם לפעול נגד האינטרסים של הצד האחר בלא לחשוש מהידרדרות אלי עימות כולל. אלא שבעקבות המלחמה בלבנון בקיץ 2006 דומה היה כי מרחב תמרון זה הצטמצם לאפס וכי בקרב שני הצדדים אין עוד הנכונות או אף היכולת – בשים לב לרטוריקה המתלהמת, למתח הגובר וגם להיערכות הצבאית המוגברת – להכיל את טעויותיו, ושמא יש לומר, התגרויותיו של הצד האחר, היינו כל תקרית – ולו גם מוגבלת משני צידי הגבול – עשויה להוביל להתלקחות רבתי, גם אם לא לכך נשאו שני הצדדים את עיניהם.

מציאות חדשה זו היטיבה במידה רבה עם סוריה, ודומה היה אף כי בידי בשאר עלה ליצור כללי משחק חדשים שהיו מבוססים על מאזן הכוחות החדש אשר יצרה המלחמה בלבנון בקיץ 2006 בין ישראל ובין ארגון חזבאללה, היינו במקום מאזן כוחות אשר ביטא עליונות מוחלטת של ישראל, שאפשרה לה חופש פעולה נרחב, נוצר לכאורה מאזן כוחות אשר ביטא זהירות ואפילו חשש בישראל מפני עימות

עם סוריה, העלול להסתיים בכישלון לישראל, כמו שהסתיים העימות שבין ישראל ובין ארגון חזבאללה. במאזן זה היה כדי לצמצם את חופש התמרון של ישראל.

## 6 בספטמבר 2007 – רגע האמת של בשאר

על רקע מציאות מורכבת זו, שבצלה ניצבו יחסי ישראל וסוריה במשך השנה שחלפה מאז מלחמת לבנון השנייה, ביצע חיל האוויר של ישראל בשעת הבוקר המוקדמות של 6 בספטמבר 2007 תקיפה אווירית בצפון מזרחה של סוריה. ישראל הרשמית נמנעה לאורך תקופה ממושכת מלהתייחס לדבר ביצוע הפעולה. נראה כי מנהיגיה של ישראל ביקשו שלא להשפיל את בשאר אל-אסד או לדחוק אותו אל הקיר, ובכך לאלצו להגיב על פעולתה של ישראל, שכן תגובה מצדו הייתה עשויה להוליך מלחמה כוללת.

סוריה החליטה מטעמיה היא לפרסם את דבר התקיפה. נראה כי בשאר העדיף שלא להמתין עד להודעה אשר אותה, כך חשש על בסיס ניסיון בעבר, הייתה עתידה ישראל לפרסם, ודבר זה יהיה בו כדי להביך, שלא לומר להשפיל, את משטרו. עם זאת, ההודעות שפרסמו הסורים על אודות התקיפה היו מבולבלות וחסרות. בהודעת הדובר הצבאי של סוריה שפורסמה בדמשק בצהרי 6 בספטמבר 2007 נטען כי אמנם חדרו המטוסים הישראליים למרחב האווירי של סוריה, אך אלה הונסו עד מהרה בידי יחידות של ההגנה האווירית של סוריה, ומשום כך נאלצו להשליך את תחמושתם בשטח ריק מאדם בלא שגרמו נזקים ברכוש או לאבדות בנפש.<sup>6</sup> כמה ימים לאחר מכן הודה נשיא סוריה בשאר אל-אסד כי המטוסים הישראליים אכן תקפו מטרה כלשהיא בתוככי סוריה, אך טען כי מדובר במטרה הנעדרת כל חשיבות ומשמעות צבאית.<sup>7</sup>

אגב, בחודש אפריל 2008 החליט הממשל האמריקני משיקוליו שלו לחשוף את שאירע בספטמבר 2007 בצפונה של סוריה. ב-24 באפריל 2008 מסר דובר הבית הלבן כי בידי ארצות הברית הוכחות כי סוריה פעלה כדי לפתח נשק גרעיני, וכמה ימים לאחר מכן, ב-26 וב-27 באפריל 2008, הציגו אנשי הסי-איי-אי לפני חברי בית הנבחרים וכן בתדרוך לעיתונאים את סיפורו של המתקן הגרעיני אשר ביקשה סוריה להקים בצפון המדינה בסיוע של צפון קוראה ואשר הושמד בידי מטוסי קרב ישראליים ב-6 בספטמבר 2007.<sup>8</sup>

על כל פנים, עם היוודע דבר התקיפה מצד ישראל הופנו העיניים לעבר דמשק אל ארמונו של בשאר אל-אסד בציפייה דרוכה לתגובתו. האם יגיב צבאית כמו שהשתמע לא פעם מאיומים שהשמיע בשנה שחלפה מאז סיומה של מלחמת לבנון או שמא יעדיף לעבור לסדר היום על דבר התקיפה, כמו שנהג לעשות במשך שנים, ובוודאי לפני המלחמה בלבנון. ככל שעבר הזמן, כן התברר כי פניה של סוריה אינם להסלמה, לא כל שכן למלחמה כוללת. ביטוי ברור להלך רוח שכזה

ניתן בריאיון שהעניק בשאר אל-אסד לרשת הטלוויזיה הבריטית הבי-בי-סי, ובו ציין: "כשאנו אומרים להגיב או לגמול [לישראל על תוקפנותה] אין הכוונה בהכרח לשיגור טיל תחת טיל או פצצה תחת פצצה. יש לנו אמצעים משלנו להגיב, למשל תגובה מדינית ואולי גם תגובה באמצעים נוספים ובדרכים אחרות. ברור הוא כי זכותנו להגיב, אך אם נגיב צבאית, הרי שבכך נפעל בהתאם לאג'נדה של ישראל, דבר שאיננו מעוניינים בו". עם זאת, בהמשך הריאיון הוסיף בשאר: "תגובה היא אופציה העומדת לרשותנו תמיד"<sup>9</sup>.

יתרה מכך, ב-27 בנובמבר 2007, חודשיים ימים בערך לאחר התקיפה האווירית מצד ישראל בעומק שטח סוריה, התכנסה באנפוליס שבארצות הברית ועידת שלום ישראלית-ערבית. סוריה הזמנה לוועידה זו, ולאחר התלבטות ממושכת, כדרכם של הסורים, הוחלט בדמשק להיענות להזמנה ולשלוח לוועידה את פייצל מקדאד, סגן שר החוץ של סוריה, כנציגה של סוריה. ההתלבטות של סוריה נבעה מן העובדה שוועידה זו כונסה בראש ובראשונה כדי לסייע בקידום המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, ואילו הנושא הסורי נועד להיות הערת שוליים זניחה בה.<sup>10</sup>

החלטתו של בשאר להימנע מלהגיב להתקפה מצד ישראל ב-6 בספטמבר 2007 זיכתה אותו, במידה רבה של צדק, בשבחים בגין האיפוק שגילה, בבחינת סימן לבגרות ולבשלות פוליטית. עם זאת, בעובדה כי בשאר היה נכון לשתף פעולה בתחום הגרעין עם צפון קוראה יש כדי להעיד על פגם בשיקול הדעת ועל חוסר מחושבות שהתאפיינו בהן לא פעם פעולותיו בשנות שלטונו, שהרי הוא היה נכון להכניס את ארצו להרפתקה גרעינית שעלולה הייתה להביאו אל סף עימות עם ישראל, עם ארצות הברית או אף עם הקהילה הבין-לאומית כולה. בכך יש כדי לבטא את הפזיזות ואת חוסר המחשבה שאפיינו את התנהלותו של בשאר מאז עלה לשלטון ושהביאו עליו שוב ושוב משברים ביחסיו עם מדינות ערב ועם הקהילה הבין-לאומית בהנהגת ארצות הברית. עם מעשי פזיזות אלו נמנים נכונותו לתמוך בחזבאללה בהתגריותיו בישראל מאוקטובר 2000; ומאוחר יותר את החלטתו לספק ארגון טילים מתקדמים מתוצרת סוריה; את נכונותו להתייצב נגד ארצות הברית

בעובדה כי בשאר היה נכון לשתף פעולה בתחום הגרעין עם צפון קוראה יש כדי לבטא את הפזיזות ואת חוסר המחשבה שאפיינו את התנהלותו מאז עלה לשלטון

בזמן המלחמה בעיראק במארס-אפריל 2003; את חיסולו של ראש ממשלת לבנון רפיק אל-חריירי בפברואר 2005; ואת נכונותו לסכן עד כדי שבר את מערכת יחסיה של סוריה עם מערב אירופה, ובעיקר עם צרפת, וכן עם מדינות ערב המתונות, ובראשן ערב הסעודית ומצרים.

סוריה נמנעה מכל תגובה בעקבות חיסולו של עימאד מוע'ניה, מפקד הזרוע הצבאית של ארגון חזבאללה בליל 12 בפברואר 2008, בכפר סוסה שבלב דמשק.

אמנם דובריו של ארגון חזבאללה, ובראשם המזכיר הכללי של הארגון חסן נצראללה מיהרו להאשים את ישראל באחריות לחיסולו של מוע'ניה, ואולם סוריה עצמה הקפידה, כאמור, לשמור על פרופיל נמוך. נראה שהסורים לא היו מעוניינים כי תשומת הלב בעולם תופנה לקשריה של דמשק עם חזבאללה, ויותר מכך, לקשריה עם עימאד מוע'ניה, טרוריסט מבוקש ב־42 מדינות ברחבי העולם, ובראשן ארצות הברית. אמנם ישראל הרשמית הכחישה כל קשר לחיסולו של מוע'ניה, אבל אם ישראל היא שהייתה אחראית לחיסולו של מוע'ניה ואם לא, ברור כי בחיסולו היה כדי להעצים את דימויה ואת כושר ההרתעה שלה בעיני אויביה.<sup>11</sup>

### אהוד אולמרט והאופציה הסורית

בראשית שנת 2008 נשתררה אפוא בישראל התחושה כי הושב האיזון ליחסי ישראל עם חזבאללה ועם סוריה וכי מאזן הכוחות בגבולה הצפוני של ישראל שוב אינו נוטה, כמו שהיה נדמה בעקבות מלחמת לבנון השנייה, לטובתם של סוריה ושל ארגון חזבאללה. נראה כי בנקודת זמן זו הגיע ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט למסקנה כי עליו לפעול כדי לחדש את שיחות השלום עם סוריה ואף לנסות ולהגיע להסדר מדיני עמה.

מניעיו של אהוד אולמרט היו נעוצים מן הסתם גם בשורה של התפתחויות פוליטיות בתוך ישראל. אולמרט שרד את הדוח המסכם של ועדת וינוגרד לבדיקת מלחמת לבנון השנייה, אשר נמנע מלקרוא לסיום תפקידו כראש ממשלה. הוא הצליח לשקם ואף לחזק את מעמדו בתוככי המערכת הפוליטית הישראלית, היינו בקרב מפלגתו קדימה ובמפלגות הקואליציה התומכות בממשלתו, ובראש ובראשונה במפלגת העבודה, שותפתו הראשית לשלטון; ולבסוף, דומה כי העובדה שאהוד אולמרט נתגלה כראש הממשלה הפופולרי פחות בתולדותיה של מדינת ישראל, עובדה שהוא עצמו הודה בה לא פעם, הקלה עליו בניסיונו לקדם מהלכים מדיניים מרחיקי לכת, שהרי הוא חש משוחרר מאימת דעת הקהל, ובעיקר מאימת משאלי דעת הקהל, שהטילו את חתתם ואף שיתקו בעבר ראשי ממשלה בישראל.<sup>12</sup>

נראה כי מצב דברים זה של תחושת נינוחות מבית ומחוץ הוא שהניע את אולמרט לנסות ולקדם משא ומתן עם סוריה, שבעזרתו – כך סבר – יוכל לשקם את עתידו הפוליטי ואף להבטיחו, ואולי לקנות לו מקום בתולדות מדינת ישראל. יצוין כי קהילת המודיעין והביטחון בישראל הפעילה לחץ על אולמרט לנסות ולקדם את התהליך המדיני עם סוריה, מתוך אמונה כי בכך יהיה אפשר לנתק את הקשר שבין טהראן ובין דמשק, וממילא לפגוע גם בחזבאללה. רק כך, הוסיפו אלו, תוכל ישראל למקד את מאמציה בהתמודדות עם האיום המשמעותי ביותר שהיא ניצבת בפניו, איום הגרעין האיראני.<sup>13</sup> על כל פנים, באפריל 2008 החליט

אהוד אולמרט לעשות מעשה, ושיגר באמצעות רג'יב טייב ארדוגאן, ראש ממשלת טורקיה, מסר לנשיא סוריה, ולפיו הוא נכון לקבל עליו את הפיקדון של יצחק רבין מחודש אוגוסט 1993 – פיקדון שעניינו נכונות של ישראל, הגם שמותנית, לנסיגה מלאה אל קווי 4 ביוני 1967. את דבר המסר ותוכנו גילה נשיא סוריה בשאר אל-אסד בריאיון שהעניק לעיתון הקטרי **אל-וטן** ב־24 באפריל 2008.<sup>14</sup>

יזכר כי מאז נפסק תהליך השלום בין ישראל לסוריה בשנת 2000 דרשה סוריה כתנאי לחידוש שיחות השלום בין שתי המדינות כי ישראל תתחייב לנסיגה מלאה מכל רמת הגולן אל קווי 4 ביוני 1967, ובמילים אחרות – אל שפת הכינרת. בנאום שנשא בשאר ב־17 ביולי 2007 בפני מועצת העם של סוריה, לרגל ראשיתה של תקופת כהונה שנייה שלו כנשיא סוריה, הוא הוסיף ופירט כיצד הוא מציע להתקדם בסוגיה זו אם אכן ישראל מעוניינת לחדש עמו את שיחות השלום:

האפשרות הראשונה היא מתן הצהרה פומבית של ראש ממשלת ישראל בפני הציבור הישראלי ולפיה שלום עם סוריה משמעו השבת האדמה (רמת הגולן) במלואה ונסיגה ישראלית אל קווי 4 ביוני 1967. האפשרות השנייה היא מתן פיקדון כתוב – נוסח פיקדון רבין [אשר יבטיח בסיומו של המשא ומתן את השבת רמת הגולן במלואה עד גבולות 4 ביוני 1967 לידי הסורים]. האפשרות השלישית, שהיא מינימום הכרחי מבחינתה של סוריה, היא קיומם של מגעים חשאיים ועקיפים עם ישראל, היינו מגעים לא ישירים באמצעות מדינה מתווכת כדי להגיע לתפיסה מקובלת בנוגע למהלך משא ומתן ולתוצאותיו.

בשאר הוסיף:

במשא ומתן זה נגדיר ונקבע את קווי 4 ביוני על המפה, וברור שאדמותינו צריכות להיות מוחזרות במלואן. אנו איננו חושבים שאנו יכולים לנהל משא ומתן עם ישראל כל עוד איננו יודעים על מה הוא מתנהל ולמה הוא מיועד. אחרי הכול מלכתחילה לא היה לנו אמון בישראלים, ולכן עליהם להפקיד לכל הפחות פיקדון כדוגמת הפיקדון של רבין או לתת לנו משהו בכתב כדי שנבטיח את עצמנו שלא נימצא במצב שאנו דנים שוב על עקרון החזרת האדמות [שברור כי עליהן לשוב אלינו] אלא שאנו דנים בנושאים אחרים כמו קביעת קווי 4 ביוני 1967 במפה, עניין הסדרי הביטחון וכדומה, כמו שהיה בשנות התשעים.<sup>15</sup>

על רקע זה נשאלה השאלה מדוע בחרו הסורים לתת פרסום להבטחה שנמסרה להם בשמו של אולמרט בידי ראש ממשלת טורקיה רג'יב טייב ארדוגאן. לכך היו כמה תשובות אפשריות: ראשית, הסורים חששו שמא במקדם או במאוחר ידלון לתקשורת הישראלית דבר קיומו של ערוץ הידברות חשאי בין שתי המדינות,

ולפיכך ביקשו לקדם פני רעה כדי שלא למצוא את עצמם במצב של מתגוננים וכמי שממהרים לחתום על הסכם שלום עם ישראל מעמדה של חולשה; שנית, וחשוב יותר, אפשר שהסורים ביקשו לבחון את מידת הרצינות של אולמרט וכן אם בכלל בכוחו להעביר מהלך שכזה בקרב דעת הקהל בישראל. העובדה שלשכת ראש הממשלה בירושלים נמנעה מלהכחיש את דבר קיומו של מסר שכזה מאולמרט לסורים הייתה כמובן אישור עקיף לידיעה. מה שברור הוא כי לסורים לא היה אכפת להביך ולהפתיע את אהוד אולמרט, שכן סיוע לראש ממשלה בישראל למול דעת הקהל הישראלית לא היה מעולם חלק מן האג'נדה של סוריה.

אלא שביום שישי 25 באפריל 2008, יומיים לאחר הדיווח המפתיע מדמשק בדבר המסר שהעביר אהוד אולמרט לסורים בנוגע לנכונות לקבל עליו את פיקודן רבין, דווח כי משטרת ישראל פתחה בחקירה חדשה נגד ראש הממשלה בגין חשדות לקבלת כספים שלא כדין מאיש העסקים האמריקני משה טלנסקי. פרשה זו, שנודעה עד מהרה כפרשת טלנסקי, הייתה לכדור שלג אשר היה עתיד להביא את משרתו של אהוד אולמרט אל סופה.<sup>16</sup> בישראל האשימו רבים את אהוד אולמרט כי מאמציו לקדם את המשא ומתן עם סוריה נועדו להסיט את תשומת הלב הציבורית מחקירותיו במשטרה,<sup>17</sup> ואולם עובדה היא כי המאמץ של אולמרט לקדם משא ומתן לשלום עם הסורים קדם לפתיחת חקירתו במשטרה, שבאה עליו ככל הנראה בהפתעה גמורה.

למרות חקירת המשטרה, הוסיף אהוד אולמרט לפעול לקידומו של המשא ומתן בין סוריה לישראל. ואכן, לאחר מגעים עקיפים, בתיווך טורקיה, מסר ראש הממשלה ב־21 במאי 2008 הודעה דרמטית מעל דוכן הכנסת, ובה בישר על חידוש מגעי השלום בין ישראל ובין סוריה, הגם שלעת עתה מגעים בלתי ישירים ובתיווך טורקיה.<sup>18</sup> הסורים מצדם הסתפקו בפרסום הודעה לקוגנית בידי סוכנות הידיעות הסורית בדבר חידוש ההידברות בין ממשלות ישראל וסוריה.<sup>19</sup> מאז ואילך החלו שתי המדינות לקיים בטורקיה סבבי שיחות בלתי ישירות בתיווך טורקיה. מן הצד הישראלי השתתפו בשיחות ראש הלשכה של אהוד אולמרט יורם טרובוביץ ויועצו המדיני שלום תורג'מן, ומן הצד הסורי ריאד דאודי, היועץ המשפטי של משרד החוץ של סוריה, המלווה את שיחות השלום עם ישראל עוד משנות התשעים.<sup>20</sup>

ישראל וסוריה נמנעו מלמסור פרטים על אודות השיחות שניהלו נציגיהם. אלו התמקדו ככל הנראה בתנאים שהציבו שני הצדדים לחידוש המשא ומתן הישיר והרשמי ביניהן, ואפשר אף שבהיבטים טכניים של משא ומתן עתידי שכזה. אהוד אולמרט ניהל מגעים אלו כהצגת יחיד, ובהקשר זה ראוי להצביע על הסתייגות כמעט כוללת ממהלכיו מצד שרים בכירים בממשלה, ובראשם שר הביטחון אהוד ברק; שר התחבורה שאול מופז ולבסוף גם ממלאת מקומו של ראש הממשלה, שרת החוץ ציפי לבני. לבני אף הודתה בפומבי כי אינה מצויה בסוד המגעים עם סוריה

וכי היא סבורה שאין זה נכון לחדש את המשא ומתן עם הסורים, ובכך להעניק להם מתנת חינם בלא שדמשק שינתה את התנהגותה ואת יחסה כלפי ישראל.<sup>21</sup> ואכן, למרות חידוש מגעי השלום העקיפים בין ישראל ובין סוריה, לא ניכר כל שינוי בעמדותיה של סוריה בשום סוגיה מן הסוגיות שעל הפרק. סוריה הוסיפה לפעול להידוק בריתה האסטרטגית עם איראן, ובשאר אל-אסד אף טרח לבקר בטהראן בראשית חודש אוגוסט 2008 כדי להרגיע את חששותיה של איראן מפני תפנית אפשרית בעמדותיה של סוריה;<sup>22</sup> סוריה הוסיפה להעביר נשק מתקדם לידי ארגון חזבאללה; ולבסוף, היא גם הוסיפה לגלות עוינות כלפי ישראל. ביטוי ליחס מסתייג ואף עוין זה כלפי ישראל ניתן בעת פסגת ראשי מדינות הים התיכון, שהתקיימה בפרז' באמצע יולי 2008. נשיא סוריה בשאר הגיע לפסגה זו כמנצח וכאורח רצוי שהכול רוצים ביקרו. אחרי הכול, בשאר סייע לקדם במאי 2008 את הסכם דוחא, שהביא לסימום את המשבר הפוליטי שלבנון הייתה שקועה בו במשך קרוב לשנתיים; ומלבד זאת, קיבל לגיטימציה מישראל, שהחלה במשא ומתן מדיני עקיף לשלום עמו, ואולם בזמן דיוני הפסגה התעלם בשאר במופגן מאהוד אולמרט, שאף הוא השתתף בדיונים, ונמנע מלפגוש אותו או אף מללחוץ את ידו.<sup>23</sup>

בהקשר זה ראוי להדגיש: ראשית, אמנם בשאר הביע נכונות להגיע להסדר שלום עם ישראל ונראה אף כי נכונות שכזו ביטאה קונצנזוס רחב בקרב הציבור הסורי שהלך והתגבש בשנות התשעים, ולפיו הסדר שלום בין ישראל לסוריה הוא משום אינטרס של סוריה,<sup>24</sup> אלא שנכונות זו של בשאר לא ביטאה נחישות, וכל שכן לא רעב לשלום, ואפשר גם שעשיית שלום עם ישראל הייתה גדולה על מידותיו, וליתר דיוק – מחייבת מידות ומעלות שהוא נעדר אותן כמו מחשבה יצירתית ויוזמת; נכונות למהלכים דרמטיים ופורצי גבולות; קריאה נכוחה של מפת המציאות התוך-ישראלית, זו האזורית וזו הבין-לאומית, ועוד ועוד. יתרה מכך, במשך תקופה ארוכה, ובוודאי מיד לאחר סיומה של המלחמה בלבנון, היה נראה כי בשאר סבור שהוא מצוי בעמדה של כוח ומכאן שאין לו כל צורך לבצע ויתורים כלשהם לישראל בכל האמור בתנאיה של דמשק לפתיחה במשא ומתן לשלום עם ישראל, וכמובן לא בכל האמור בתנאיו של הסדר שלום עתידי בין שתי המדינות. התוצאה הייתה כי בשאר, כמו אביו בשעתו, לא הפגין שום נכונות לנקוט צעדים בוני אמון שיקלו על ההנהגה הישראלית לגייס תמיכה בקרב הציבור הישראלי לתהליך שלום עם סוריה, ובעיקר למחיר שתדרש ישראל לשלם בעבור הסכם שלום (נסיגה מלאה מכל רמת הגולן).

שנית, חשוב לזכור ולהזכיר כי בנכונותה של סוריה לכונן שלום עם ישראל לא היה – ועדיין אין – כדי לבשר על רצון בשינוי או נכונות לתפנית במדיניות סוריה בזירות הפעולה השונות של המשטר הסורי: הן מדיניות החוץ – מערכת היחסים עם העולם הערבי, מערב אירופה וארצות הברית, אך גם מדיניותו החברתית



והכלכלית של המשטר מבית. ראוי להזכיר, לשם השוואה, כי יזמת השלום של נשיא מצרים אנוואר אל-סאדאת מנובמבר 1977 הייתה חלק ממפנה כולל יותר במדיניותו ובדרכו של נשיא מצרים, אלא שסאדאת ביקש לכונן שלום עם ישראל כדי להביא לשינוי כולל במציאות במצרים מבית ומחוץ, ואילו מטרתו של המשטר הסורי – הן בהנהגת חאפז אל-אסד והן בהנהגת בשאר אל-אסד – היא ההפך הגמור, היינו למנוע כל שינוי, ולשמר את המציאות הסורית כמו שהיא, ובכך להבטיח את המשך קיומו של משטר הבעת' בהנהגת בני משפחת אסד.

### סיום עידן אולמרט – הסוף לשיחות השלום עם סוריה

ב־30 ביולי 2008 הודיע אהוד אולמרט כי לא יציג את מועמדותו לבחירות הפנימיות שהייתה עתידה תנועת קדימה לקיים ב־17 בספטמבר 2008 למועמדה לתפקיד ראש הממשלה. בכך נסתם למעשה הגולל על הקרירה הפוליטית שלו, וממילא ירד גם המסך על המגעים שביקש לנהל עם סוריה.<sup>25</sup>

נראה כי סוריה היא שיצאה לפי שעה נשכרת מחידוש ההידברות עם ישראל. ראשית, הסורים זכו ללגיטימציה ולהכשר שסייע להם לשפר את מעמדם הבינ־לאומי, ובמידה מסוימת אף להשתחרר מהבידוד ומההסגר אשר היו נתונים בהם בשנים האחרונות; שנית, הסורים הצליחו ככל הנראה לחלץ מראש הממשלה אהוד אולמרט התחייבות לנסיגה מלאה של ישראל מכל רמת הגולן, אל קווי 4 ביוני 1967, כתנאי לנכונותם לפתוח בהידברות עקיפה עם ישראל. בכך היה אולמרט ראש הממשלה הישראלי הרביעי, ושמה החמישי – קדמו לו

רבין, פרס, נתניהו וברק – המתחייב לנסיגה של ישראל מרמת הגולן. התחייבות זו תוצג מן הסתם בפני כל ראש ממשלה ישראלי שיבקש בעתיד לחדש את המשא ומתן עם הסורים. כל זאת, בלא שהעניקו הסורים דבר בתמורה לישראל, שהרי סוריה לא ניתקה את עצמה מאיראן; לא חדלה מלספק נשק לחזבאללה, ולא שינתה במאומה את יחסה העוין לישראל.

בנקודה זו ראוי לנסות ולעמוד על המסקנות העיקריות העולות מבחינת ניסיונו של אהוד אולמרט לקדם את האופציה הסורית:

ראשית, נראה כי לסוריה עניין בקידום התהליך המדיני עם ישראל. עניין זה מעוגן בהכרה בקרב ההנהגה הסורית

(ואף נשען עליה) וגם בקרב דעת הקהל בדמשק כי הסכם שלום עם ישראל עשוי לשרת את האינטרסים של סוריה, ובראשם את האינטרס של השבת רמת הגולן

סוריה יצאה נשכרת מחידוש ההידברות עם ישראל. הסורים זכו ללגיטימציה ולהכשר שסייע להם לשפר את מעמדם הבינ־לאומי. הם הצליחו, ככל הנראה, לחלץ מראש הממשלה, אהוד אולמרט, התחייבות לנסיגה מלאה של ישראל מכל רמת הגולן

לידיה של דמשק, ולפיכך אין לשלול אותו על הסף. זהו הבדל חשוב ובעל משמעות בין דמשק ובין בעלות בריתה: תנועת חמאס, ארגון חזבאללה או איראן, שאינן מעוניינות במשא ומתן עם ישראל, קל וחומר בהסדר מדיני עמה; ואכן, בריאיון שהעניק בשאר אל-אסד לעיתון הגרמני דר שפיגל עוד בספטמבר 2006 הוא הסביר את עמדתו באמרו:

אני איני גורס שעל ישראל להימחות מעל למפה. אחרי הכול אנו רוצים לעשות עמה שלום. אני סבור שכל זמן הוא זמן מתאים לעשיית שלום, ובייחוד בתקופה שלאחר מלחמה. סוריה וישראל יכולות לחיות זו לצד זו בהרמוניה ולהכיר האחת בקיומה של האחרת. קיימנו משא ומתן בשנות התשעים והרי איננו מקיימים משא ומתן עם מדינה כלשהיא רק כדי למחוק אותה לאחר מכן מן המפה.<sup>26</sup>

שנית, למרות כל זאת, אין ניכר בדמשק רעב לשלום, וממילא אין נחרצות ורצון פוליטי עז להגיע לשלום עם ישראל. סוריה מסתפקת אפוא בהפגנת עניין, אף שלעיתים נדמה כי הוא תאורטי בעיקרו, לבחון את האפשרות לקדם את תהליך השלום עם ישראל.

שלישית, התנאים של סוריה להשגת הסכם שלום היו ונותרו קשים ובלתי מתפשרים. סוריה תובעת את השבת רמת הגולן במלואה לידיה, ובכלל זה את רצועת החוף לשפת ימת הכינרת, שהייתה בידי הסורים עד שנת 1967. להערכות המופרחות בישראל בדבר נכונות אפשרית של סוריה להתגמש בסוגיה זו אין, כמו שמתברר שוב ושוב, שום יסוד במציאות. מנגד, אין הסורים מגלים נכונות להתחייב באופן ברור ובלתי משתמע למהלך של הינתקות מציר הרשע, היינו מבריתם עם איראן ועם חזבאללה. לכל היותר נרמז בדמשק כי הסורים יהיו נכונים לצנן קשרים אלו, ואפשר אף להניח כי כך יעשו ממילא בשנים שיחלפו מחתימת הסכם שלום עם ישראל.

הסורים מסרבים לכל צעד בונה אמון שיש בו כדי לשכנע את הציבור הישראלי בכנות רצונם בשלום

רביעית, הסורים מוסיפים לעמוד במרים ומסרבים לכל צעד בונה אמון שיש בו כדי לשכנע את הציבור הישראלי בכנות רצונם בשלום. כאמור, ביטוי ברור להתנהלות סורית זו נמצא בפסגת ראשי מדינות הים התיכון בפרז' באמצע יולי 2008. תמונתו של נשיא סוריה בשאר אל-אסד מפנה את גבו לראש ממשלת ישראל בזמן הפסגה מבטאת עובדה זו יותר מאלף מילים.

בהקשר זה ראוי להזכיר ריאיון שהעניק בשאר אל-אסד לערוץ אל-ג'זירה ב-14 ביולי 2008 ובו הסביר:

מבחינתנו, המילה "נורמליזציה" איננה קיימת. עוד מתחילת תהליך השלום דיברנו על יחסים רגילים (עאדיה). אתה [פונה למראיין] יכול לקרוא להם יחסים טבעיים או להשתמש במונח "נורמליזציה" (תטביע). זה באמת לא משנה. אין בכך ולא כלום. מדובר ביחסים רגילים. מהי הכוונה ביחסים רגילים. הכוונה בהם ליחסים כדוגמת אלו המתקיימים בין שתי מדינות. יש שגרירויות, יש יחסים, יש הסכמים. היחסים יכולים להידרדר ולחלופין להשתפר. הם יכולים להיות חמים או קרים. דבר זה נוגע לריבונות של כל מדינה. כך שאנו מכנים את היחסים הללו יחסים רגילים.<sup>27</sup>

ולבסוף, ברור כי בלא מעורבות פעילה של ארצות הברית במשא ומתן בין ישראל לסוריה יקשה על הצדדים לקדמו. אחרי הכול, האמריקנים הם האמורים לשלם את מחיר השלום וגם ללחוץ על הצדדים להגמיש עמדות במהלכו, אלא שעמדתו של הנשיא ג'ורג' בוש כלפי המשא ומתן בין סוריה לישראל שלילית מעיקרה. יש להניח כי הצהרות התמיכה של בשאר אל-אסד ברוסיה בזמן המשבר בגיאורגיה באמצע אוגוסט 2008 לא סייעו לשנות עמדה שלילית זו. על עמדת הממשל האמריקני הבא יהיה אפשר ללמוד רק לכשייכון ויגבש את מדיניותו במחצית הראשונה של שנת 2009.

משמעות הדבר היא כי אין לצפות מסוריה שתצא מגדרה כדי לקדם תהליך שלום עם ישראל וכי ראש ממשלת ישראל הוא שייאלץ לשאת את נטל קידום

המשא ומתן על שכמו, כמובן בהנחה כי הוא מאמין בחשיבותו ובתרומתו של הסכם בין ישראל לסוריה לביטחונה של ישראל. למותר לציין כי מהלך שכזה בלא תמיכה ציבורית ולמורת רוחה הגלוי של ארצות הברית נראה חסר סיכוי מלכתחילה.

על רקע זה נראה כי תהיה זהותו של ראש הממשלה הבא של ישראל אשר תהיה – ציפי לבני, שאול מופז, בנימין נתניהו או אף אהוד ברק – קשה לראות מי מהם

אין לצפות מסוריה שתצא מגדרה כדי לקדם תהליך שלום עם ישראל. ראש ממשלת ישראל יאלץ לשאת את נטל קידום המשא ומתן על שכמו

מסוגל בתנאים אלו לקדם תהליך שלום של ממש עם סוריה. לפריצת דרך במשא ומתן עם הסורים נדרש אפוא מהלך דמוי מהלכו של סאדאת – ביקורו ההיסטורי בירושלים בנובמבר 1977 – שאין בשאר אל-אסד מסוגל לו, ולחלופין נחישות מצד ארצות הברית או ישראל לפרוץ לעבר השלום – נחישות שאף היא איננה נראית באופק.

## הערות

1. ראו: גבריאל סיבוגי, "המערכה הצבאית בלבנון", בתוך: מאיר אלרון ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה, היבטים אסטרטגיים**, הוצאת ידיעות אחרונות, תל אביב 2007, עמ' 58–73. ראו גם תחזיות על אודות מלחמה צפויה בשנת 2007, **הארץ**, 22 בדצמבר 2006; **מעריב**, 29 בדצמבר 2006.
2. ראו: **הארץ**, 7 ו-9 בספטמבר 2007; **ידיעות אחרונות**, 7 ו-9 בספטמבר 2007. ראו גם: סאנא (סוכנות הידיעות הערבית הסורית, דמשק), 6 בספטמבר 2007.
3. ראו: סאנא, 15 באוגוסט 2006; וכן, **תשרין**, 16 באוגוסט 2006.
4. ראו: אל-ג'זירה (ערב הסעודית), 19 במארס 2007. ראו גם ריאיון שהעניק בשאר אל-אסד לעיתון הגרמני **דר שפיגל**, 24 בספטמבר 2006. ראו גם: **הארץ**, 22 ו-29 בדצמבר 2006; וכן, ראו: נייר עמדה, "האם יש אופציה סורית?", הרהורים על עתיד יחסי ישראל-סוריה", **אופקים חדשים**, קרן ברל כצלסון, נובמבר 2006, www.ofakim.org.il.
5. ראו: Eyal Zisser, *Commanding Syria*, I. B. Tauris, London 2006, pp. 148-171; ראו גם: רויטרס, 17 באפריל, 1 ביולי 2001; **הארץ**, 17 באוקטובר 2003.
6. ראו: סאנא, 6 בספטמבר 2007.
7. סאנא, 17 בספטמבר 2007. ראו גם ריאיון שהעניק בשאר לעיתון התוניסי **אל-שרוק** (תוניסיה), 11 באוקטובר 2007.
8. ראו: רויטרס, 24, 26 ו-27 באפריל 2008; **הארץ**, 26 באפריל 2008.
9. ראו ריאיון שהעניק בשאר אל-אסד לרשת הטלוויזיה הבריטית ביי-ביסי, 1 באוקטובר 2007.
10. ראו: **הארץ**, 26 ו-29 בנובמבר 2007.
11. ראו: **ידיעות אחרונות**, 14 בפברואר 2008, 3 באוגוסט 2008; **אל-חיאט** (לונדון), 14 בפברואר 2008, 5 באוגוסט 2008.
12. ראו: **ידיעות אחרונות**, 4 ו-11 באפריל 2008; **הארץ**, 7 במארס 2008; שם, 4 באפריל 2008.
13. ראו: **ידיעות אחרונות**, 25 באפריל, 23 במאי 2008.
14. ראו: **אל-וטן** (קטר), 24 באפריל 2008; ראו גם ערוץ הטלוויזיה אל-ג'זירה, 13 ו-24 באפריל 2008.
15. סאנא, 17 ביולי 2007; ראו גם: **תשרין** (דמשק), 18 ביולי 2007.
16. **ידיעות אחרונות**, 9 ו-11 במאי 2008.
17. **הארץ**, 25 באפריל, 22 במאי 2008.
18. **ידיעות אחרונות**, 22 במאי 2008.
19. סאנא, 21 במאי 2008.
20. **הארץ**, 4 ביולי 2008.
21. **ידיעות אחרונות**, 1 ו-22 באוגוסט 2008.
22. סאנא, 4 באוגוסט 2008.
23. **הארץ**, 14 ביולי 2008.
24. דוגמה להלך רוח זה מצויה במאמרו של האינטלקטואל הסורי צאדק אל-עזם, Sadiq al-Azm, "The View from Damascus", *The New York Review of Books*, Vol. 67, no. 10, 15 June 2000.
25. **הארץ**, 1 באוגוסט 2008.
26. **דר שפיגל**, 24 בספטמבר 2006.
27. ערוץ הטלוויזיה אל-ג'זירה, 14 ביולי 2008.

# רשות ללא רשות

## תמונת מצב

### אפרים לביא

הירידה הנמשכת בלכידות הפנימית של הרשות הלאומית הפלסטינית – שבאה לידי ביטוי בהיעדר שלטון מרכזי אפקטיבי, בפיצול מעמיק בין רצועת עזה לגדה המערבית וכן במאבקים פנימיים אלימים – מעלה לדיון שאלות בעניין יציבותה ושרידותה של הרשות. שאלות אלו מתחדדות לכאורה בעקבות קריאות גורמים בזרם הלאומי בעד הפתרון של מדינה אחת, הנאמרות בצל הדשדוש הנמשך במשא ומתן על הסדר הקבע. בשל מציאות זו עולה מאליה השאלה בדבר סיבת קיומה של הרשות הלאומית הפלסטינית ותקפותה.

אמנם במאבק השליטה בין חמאס ובין פת"ח על השלטון הן תורמות להרס הרשות הפלסטינית מבפנים, אך רעיון קיומה לא התפוגג בעיניהן. הקמת הרשות הלאומית הפלסטינית על אדמת המולדת נחשבת בעיני הנהגת פת"ח הישגה ההיסטורי העיקרי. אף כי בהיעדר הסדר מדיני עלולה להתהוות מציאות דו־לאומית, נראה כי התבטאויות אישים בפת"ח בעד פירוק הרשות ופתרון המדינה האחת נועדו בעיקר להפעיל על ישראל לחץ להגמיש את עמדותיה ולהתקדם בתהליך המדיני. קיום הרשות הוא אינטרס מובהק גם בעיני הנהגת חמאס, שהגיעה לשלטון דרך הרשות ובאופן לגיטימי, בבחירות דמוקרטיות, ושואפת להשתלט בדרך זו על אש"ף ועל מוסדות העם הפלסטיני.

במצב הקיים, אשר ביסודו נושא אופי סטטי, נמשכים שני תהליכים מתמידים: התהליך הקבוע של היחלשות הרשות הפלסטינית והזרם הלאומי, אף שהם נהנים מהכרה ומתמיכה מצד ישראל והקהילה הבין־לאומית, ובו בזמן – התהליך של התחזקות הגורמים האסלאמיים־הרדיקליים בזירה הפלסטינית, הנהנים מתמיכת איראן וחזבאללה. אמנם תהליכים אלה ניזונים מן ההתפתחויות בסכסוך הישראלי־פלסטיני, אך גם משתלבים בתהליכי השקיעה של הלאומיות החילונית והעלייה של התנועות האסלאמיות־דתיות במזרח התיכון.<sup>1</sup>

אפרים לביא, מנהל מכון שטיינמץ למחקרי שלום

כך היחלשות מוסדות הרשות והתרופפות תמיכת הציבור בה אינן מעידות על דעיכת הזהות הלאומית הטריטוריאלית (אל־וטניה) הפלסטינית. אמנם הרשות, כמסגרת מעין מדינתית (אל־דולה), היא גילומה של הזהות הלאומית, אך זו נתפסת בציבור הפלסטיני כמערכת שלטון כושלת. הנהגת חמאס, הדבקה בתפיסה אוניברסלית אסלאמית, מאמצת גם היא את הרעיון הפרטיקולרי ומבטיחה ניהול מוצלח של הרשות הלאומית, יותר מזה שהציגה עד כה הנהגת פת"ח, שכבר איבדה את בלעדיותה כמנהיגת העם הפלסטיני. השינוי העיקרי בהתייחסות הציבור הפלסטיני לחמאס מאז ניצחונה בבחירות בינואר 2006 נעוץ בכך שהיא נתפסת לא רק כבררת מחדל בשל שקיעת פת"ח וכישלונה בניהול הרשות הפלסטינית. חמאס מצטיירת בעיני הציבור, בהדרגה, כבררה רצויה העומדת בזכות עצמה משום שהיא משמרת את הזהות הלאומית ומבטיחה להיענות, בדרכה, למאווי העם לשחרור ולעצמאות מדינית.

העניין בהמשך קיום הרשות מצוי גם בבסיס מדיניותן של ישראל, מדינות ערב והקהילה הבינ־לאומית. למעשה, הרשות נעשתה כלי קיבול שכל צד מעוניין לצקת לתוכו תכנים שונים, אם כדי לבסס את שליטתו בה או כדי לקיים את השפעתו עליה. על כן סיום הקדנציה הרשמית (ינואר 2009)<sup>2</sup> של אבו מאזן כנשיא נבחר של הרשות, שעד כה נראה כי היא חסרת הישגים בתחומי הפנים והחוץ, והשינויים הפוליטיים הצפויים בישראל ובארצות הברית עשויים להשאיר את רישומם על מידת יציבותה של הרשות בתרחישים שונים ועל צביונה בעתיד, אך לא על עצם קיומה.

## חמאס

פת"ח והציבור הפלסטיני עוד רואים בהסכם הרגיעה עם ישראל הישג של הנהגת חמאס וסטירת לחי לרשות הפלסטינית ולדרכה המדינית הפרגמטית של פת"ח. ההסכם עדיין זוכה להסכמת הפלגים הפלסטיניים ומונע לפי שעה פעולה צבאית רחבה של ישראל ברצועה, גם אם טרם הביא למימוש יעדי חמאס בטווח הזמן המידי: הסרת המצור הכלכלי במלואו, פתיחת מעבר רפיח<sup>3</sup> ושחרור אסירים. חמאס מכרסמת כרסום מתמיד ומתמשך במצור, מבססת את מעמדה כמפלגת שלטון לגיטימית ומעמיקה את שליטתה ברצועה. גם אם עדיין חמאס אינה זוכה להכרת הקהילה הבינ־לאומית כבת שיח לגיטימית, הרי המשא ומתן המתקיים בינה ובין ישראל

פת"ח והציבור הפלסטיני רואים בהסכם הרגיעה עם ישראל הישג של הנהגת חמאס וסטירת לחי לרשות הפלסטינית ולדרכה המדינית הפרגמטית של פת"ח

באמצעות מצרים, חידוש המגעים שיזם מלך ירדן עם הנהגת חמאס קרוב לעשור לאחר הגלייתה מארצו וכן מגעי גורמים אירופיים שונים עמה מעידים כי התנועה נחלצת בהדרגה מבידודה.

העימותים האלימים עם משפחות חילס ודורמוש, והיד הקשה הננקטת לדיכוי השביתות במגזרי החינוך והבריאות ברצועה, הינם ביטוי למדיניות השליטה הכוחנית שמכתיבה כיום הזרוע הצבאית של חמאס ברצועה. האירועים חשפו את המתח הפנימי בין שני הקטבים בהם פועלת הנהגת החמאס. מחד גיסא, היא מעוניינת להצטייר ככזו המאפשרת פעילות ברוח הדמוקרטיה, ומאידך גיסא, היא מושפעת מאיבתה לפת"ח וחותרת להצר את צעדיה ולהשתלט על מוקדי כוח ומוסדות ברצועה (כמו רשות האנרגיה ורשות המים), כדי לבסס את שלטונה. בעיני הזרוע הצבאית של חמאס, תנועת פת"ח ברצועה, שיוצגה לאחר ההכרעה הראשונה (ההשתלטות על הרצועה, יוני 2007) במידה רבה על ידי משפחת חילס, נתפסה כאיום פוטנציאלי. מסיבה זו הפעילה חמאס כוח רב כדי לקעקע את משפחת חילס והגדירה זאת כהכרעה הצבאית השנייה (אל-חסם אל-עסכרי אל-ת'אני). חמאס הקפידה להציג את הפעולה נגד משפחת חילס, וגם את זו נגד משפחת דורמוש, כמהלך שנועד לטפל במשפחות אשר איימו על החוק ועל הסדר ברצועה, ולא כסגירת חשבון עם פת"ח או גורם פוליטי אחר. חמאס ביקשה להבהיר בכך כי אינה שוללת את קיומו של גורם אופוזיציוני – כל עוד הוא פועל לפי הכללים שלה.

הנהגת החמאס מנסה להפגין בפני הציבור ניהול יעיל ואחראי יותר של מוסדות הרשות ברצועה, תוך הנגדה מתמדת למה שמוצג על-ידה כחבורה הכושלת של הפת"ח בגדה המערבית, ששליטתה ברשות מאופיינת באנארכיה (פוצ'א) ובשחיתות (פסאד). יחד עם זאת, דימויה בדעת הקהל נפגם כאשר נקטה בדרך כוחנית כלפי המורים והרופאים ברצועה, ששבתו והעלו תביעות סקטוריאליות. היא הבהירה כי היא רואה בשביתות אקט פוליטי של פת"ח, ומיהרה לפטר מורים ורופאים ששבתו, לסגור מרפאות, לפזר את ההתאחדות הכללית של המורים ברצועה ולארגן הפגנות ועצרות מול בתי הרופאים השובתים. כמו-כן, הנהגת החמאס עצרה את בכירי פת"ח ברצועה, ביניהם זכריא אל-אע'א, אבראהים אבו אל-נג'א ואחמד נצר, כתגובה למעצרים שביצעו מנגנוני הביטחון של הרשות בקרב אנשי חמאס בגדה המערבית. בכירי הפת"ח שוחררו אמנם כעבור מספר ימים, והנהגת חמאס הצליחה לבסס משוואת הרתעה לפיה מעצר פעילה בגדה המערבית יגרום מעצר פעילי פת"ח ברצועה. ואולם, הדבר נתפס בציבור כדוגמה לצעדים הכוחניים שהחמאס נזקקת להם כדי לקיים את שלטונה, בדומה לרשות המקיימת את שלטונה בגדה המערבית בכוח הזרוע בעוד הלגיטימיות העממית הולכת ונשמטת ממנה.

חמאס מציגה את עצמה כתנועה בעלת זהות לאומית-טריטוריאלית כלל-פלסטינית, ולכן גם כאופציה פוליטית לגיטימית להיות בשלטון ולנהל את הרשות הפלסטינית. היא מצהירה על כוונתה לחדש את הדיאלוג הלאומי ולשקם

את האחדות הלאומית, ומכבדת את הלגיטימציה של אבו מאזן כנשיא נבחר של הרשות, לפחות עד תום כהונתו בינואר 2009. חמאס מבקשת שבו בזמן תכבד פת"ח את הלגיטימציה שלה כרוב נבחר במועצה המחוקקת. אף כי הנהגת חמאס עשויה להשלים עם הארכת כהונת אבו מאזן בשנה נוספת (היא אינה נערכת לבחירות לנשיאות), מבחינה פוליטית-טקטית היא הצהירה שלא תכיר בהארכת הכהונה, ותתבע שיושב ראש המועצה המחוקקת, איש חמאס, ימלא את מקום הנשיא עד קיום הבחירות.

עד כה חמאס הצליחה אפוא לממש לפחות כמה מיעדיה בעזרת הרגיעה. המשך קיום הרשות משרת אותה ומאפשר לה לא להצטייר כחונטה צבאית בלתי דמוקרטית. בכך חמאס תורמת, פרדוקסלית, לשמירת יציבות הרשות ומוסדותיה.

## פת"ח

הקשיים שהנהגת חמאס נתקלת בהם בדרך למימוש תכניותיה לחיזוק מעמדה הפוליטי ולהרחבת השפעתה אל הגדה המערבית אינם מטשטשים את העובדה שהנהגת פת"ח נמצאת בשקיעה. על היעדרו של מנהיג בולט וכריזמטי בחמאס מכסות עובדת קיומם של רעיון אידאולוגי, אמונה בצדקת הדרך וציפייה לעתיד מבטיח שהתנועה פועלת לאורם, ואילו היעדרו של מנהיג בעל שיעור קומה בפת"ח, היכול ללכד את המחנה הלאומי ולהנהיגו גם כאשר הגיון התוכנית הלאומית מוטל בספק, הוא עניין קריטי. דור הביניים של הפת"ח מצפה זה שנים לכינוס הוועידה השישית של התנועה, כדי לקיים בחירות פנימיות ולהביא לחילופי דורות בהנהגה. ואולם רוב המנהיגים מדור הביניים של פת"ח, כמו אחמד אל-דיך, פואד אל-שובאכי ודיאב אל-לוח, עזבו את האזור, וממלאים כיום תפקידי ייצוג של אש"ף ושל הרשות בחו"ל. דמויות ממנהיגי חללי אל-אקצא, כמו ג'מאל אבו רוב (המכונה "היטלר" בשל מעלליו) וזכרייה זבידי בג'נין, אינם בשלים מבחינה פוליטית למלא את החלל במנהיגות. כך גם המנהיגים הצעירים מטעם פת"ח, שנחלו הישגים מוגבלים במערכות הבחירות למועצות הסטודנטים בגדה המערבית בשנה האחרונה.

אמנם אבו מאזן ממשיך לעיין באפשרות של כינוס הוועידה השישית של פת"ח, אך אין ערובה כי ועידה זו, אם תתקיים, תוביל להתחדשות התנועה ולשיקום מוסדותיה המתפוררים. יקשה עליו לעשותה גורם פוליטי

היעדרו של מנהיג בעל שיעור קומה בפת"ח, היכול ללכד את המחנה הלאומי ולהנהיגו, הוא עניין קריטי

פרגמטי, הנושא מחדש את הלפיד של רעיון הלאומיות, שבכוחו להוביל להסדר מדיני עם ישראל. הגוורדיה הוותיקה של המחנה הלאומי, בדמותם של אישים כמו נאצר יוסף ועזאם אל-אחמד, מנותקת מן ההמון המנוכר לה. היא מגלה



חידלון וחוסר אונים בהבנת גודל האתגר הניצב מולה, ואינה מסוגלת להתלכד כדי להתמודד עמו. חולשתה הרעיונית והמנהיגותית מציבה אותה על מדרון חלקלק, שסופו איבוד אמון הציבור והלגיטימציה לשלוט. בה בעת הנהגת חמאס מתגלה כגורם פוליטי ממוקד והחלטי שהיקף היריבויות הפנימיות בתוכו נמוך, והיא מצליחה להצניע אותן. היא אמנם נתפסת כקשובה יותר מהרשות לרחשי הציבור וצרכיו, אך מדיניותה נושאת בהדרגה אופי כוחני המוכתב, כאמור, על-ידי הזרוע הצבאית.

הבטחתה של הנהגת פת"ח מלפני כשנה – ליצור בגדה המערבית מציאות חדשה של שלטון תקין וכלכלה מתחדשת, כדגם חלופי לשלטון שכפתה חמאס ברצועה – לא קוימה. רבים בהנהגה מרגישים כי נדחקו מתהליך קבלת ההחלטות והם אינם תומכים בממשלתו של סלאם פיאד. את הממשלה הזו הם מגדירים ממשלת המשכורות (חכומת אל-מעאשאת), שתפקידה מצמצם לתשלום משכורות בלבד. תכנית השיקום והפיתוח התלת-שנתית (Palestinian, 2011–2008 Reform and Development Program – PRDP) של ממשלת פיאד נתקלה בעת מימושה בקשיים רבים, תקציביים ואחרים, ויצאה לדרך בצורה מקרטעת. הסיוע החיצוני אכן מנוצל, בעיקר, לתשלום משכורות.

תהליך השיקום של מנגנוני הביטחון יימשך עוד זמן רב, ובהיעדר יכולת מבצעית ורוח המפקד הם אינם פועלים ביעילות ובהתמדה להשלטת סדר ולאכיפת מרות שלטונית. בתנאים אלה ישראל אינה ממהרת לשנות את מדיניותה הצבאית-ביטחונית ואינה מסירה מחסומים והגבלות תנועה אחרות בדרך לגורמליזציה של חיי היום-יום בגדה המערבית. כך, הניסיון להפוך את ג'נין למודל לפיתוח כלכלי מהיר, שישראל תסיר באמצעותו מכשולים מנהלתיים ופיזיים כדי לאפשר תנועה וגישה של אנשים וסחורות, וגורמים בין-לאומים ישקיעו בפרויקטים שיישאו פרי בתוך זמן קצר – אינו מתקדם בקצב שעשוי לאפשר את העתקתו לאזורים נוספים.

מורא חמאס על ראשי המנגנונים מנטרל את יכולתם לבלום את התחזקות התנועה בגדה המערבית. גם מאמצי ישראל לפגוע בתשתית הארגונית של חמאס באזור אינם מועילים. הנהגת חמאס מפיקה רווחים הסברתיים בקרב הציבור הפלסטיני בהציגה את הפעילות המתבצעת נגד אנשי התנועה ומוסדותיה בערי הגדה המערבית, הנחשבות מובלעות פלסטיניות ריבוניות, כמאמץ משותף ומתואם בין ישראל ובין פת"ח.

תנועת פת"ח ממשיכה להחזיק מעמד בגדה המערבית מתוקף התקוות הנשענות על נדיבותה של ישראל לעשות מחוות בתהליך ההידברות עם אבו מאזן כמו שחרור אסירים וכן מן הכוח ה"מושאל" לה מתוקף נוכחות ישראלים במקום. בעיני רבים בציבור הפלסטיני, הרשות וגורמי פת"ח בגדה המערבית נהיו עושי דברה

של ישראל. הם אינם רואים טעם בשליטה בחסות ישראל כאשר הרעיון של שתי מדינות לשני העמים עומד בחדלוננו. הפערים בעמדות הצדדים בסוגיות הליבה, שאינם מאפשרים הגעה להסדר מדיני, והמשך הבנייה של ישראל בהתנחלויות, מתפרשים בעיני הציבור הפלסטיני ככישלון דרכה המדינית של הנהגת פת"ח. כך, אף שלכאורה קיים פוטנציאל לשינוי (הדור הצעיר המשכיל של פת"ח הראה סימני התאוששות כאשר השיב לעצמו את השליטה בכמה מועצות סטודנטים בשנה החולפת), עם חלוף הזמן האשראי הנזקף בציבור לזכות פת"ח כמנהיגת העם הפלסטיני נשחק והולך, והיא נתפסת כמי שאינה מסוגלת להגשים את חזונה. הנהגת פת"ח אינה מוכנה להודות בכישלון הפרויקט של הרשות הלאומית הפלסטינית, שכן תהיה בכך משום הכרה בכישלון מוחלט של דרכה. בתוך כך גוברת והולכת ההתרוצצות בזרם הלאומי הפרגמטי לגבי דרך הפעולה שיש לנקוט נוכח ההערכה כי האופציה המדינית של שתי מדינות נמצאת בשלבי דמדום. אישים בזרם הלאומי (דוגמת אבו עלאוא', ג'בריל רג'וב, ד"ר סרי נוסייבה, ד"ר עלי ג'רבאוי, האני אל-מצרי) התבטאו בדבר זניחת המשא-ומתן על פתרון של שתי מדינות והחזרת האחריות על השטחים לישראל, אך דבריהם נועדו בעיקר להאיץ בישראל להתקדם בתהליך המדיני. הדבר אינו מהווה תכנית שאש"ף בהנהגת פת"ח בוחן ברצינות. חלק מאישים אלה מעיין באפשרות להפוך את הרשות מגורם שמשתף-פעולה עם ישראל לגורם שיש בכוחו להפעיל לחץ עליה ועל ארצות-הברית להגמיש את עמדות ישראל במשא-ומתן. סביר להניח, כי בוועידה השישית של פת"ח, כאשר תתכנס, יאומץ מצע שיכלול את דרך ההתנגדות (אל-מקאומה) בצד המאבק המדיני, כמו ששב והציע לאחרונה מרואן ברגותי מכלאו בישראל, ולא פירוק הרשות וקידום רעיון המדינה האחת.

### שרידות הרשות הפלסטינית והמאבק על אופייה

אמנם מציאות הקפיאה על השמרים המתוארת לעיל אינה משרתת את היעדים האסטרטגיים של אף אחד מן הצדדים המעורבים, אך בה בעת היא גם אינה מחייבת אותם לפעולה, שמשמעה – בקרב כל צד על פי תפיסתו – ויתורים על אינטרסים פרויקטוריים צרים לטובת השגת יעדים אסטרטגיים ארוכי טווח. הסימנים הגוברים והולכים בנוגע לאכזבת הזרם הלאומי הפרגמטי ותומכיו מהסדר מדיני המבוסס על העיקרון של שתי מדינות לשני העמים, משחררים את הנהגת חמאס מהצורך להגמיש את עמדותיה ולהוכיח את תקפות דרכה המדינית; גורמי פת"ח ממשיכים לקיים את הרשות בגדה המערבית בחסות ישראל בתקווה להישגים מדיניים במשא ומתן עמה, אך אינם מגלים יכולת לשקם את תנועתם. הם מכירים בכך שללא תמיכה ולגיטימציה פנימית זמנם קצוב, שכן הם נתפסים יותר ויותר כקבוצת אינטרס שמשתפת פעולה עם ישראל וכופה את קיומה ואת שליטתה על

הציבור באמצעות ישראל או לפחות בהסתייעות בה. תסכולם מן התהליך המדיני מעלה בקרבם מחשבה לשלב את רעיון ההתנגדות במצע התנועה, בצד ההליכה בדרך המדינית; ישראל נמנעת מקבלת הכרעות פנימיות המתחייבות מהסדר מדיני ומסיום הכיבוש, כל עוד הפערים בסוגיות הקבע עומדים בעינם וכל עוד הרשות הפלסטינית ממשיכה לגלות חולשה תפקודית.

בתנאי הסטגנציה הנוכחית, הרשות הפלסטינית נותרת על מכונה, אך היא חלשה וכושלת. אמנם תום הקדנציה הרשמית של אבו מאזן כנשיא נבחר, סיום ששת חודשי הרגיעה המוסכמת וכן חילופי הממשל הצפויים בישראל ובארצות הברית עשויים להשאיר את רישומם על מידת יציבותה של הרשות הפלסטינית, ומאוחר יותר גם על אופייה העתידי, אך לא על קיומה. בהקשר זה ייתכנו תרחישים שונים, שתחילתם תהיה תוצאה של פעולה יזומה של אחד הצדדים או יותר, בשילוב כוח חיצוני או בהיעדרו, שעשויים לשרת את האינטרסים של ישראל או חמאס או פת"ח או להיות שילוב מסוים בין האינטרסים של הצדדים.

כך למשל חידוש הדיאלוג בין פת"ח ובין חמאס והסכמה פוליטית על כינון ממשלת אחדות או הליכה לבחירות כלליות בינואר 2010 עשויים להביא להפעלת שלטון אחד בגדה המערבית וברצועת עזה. דיאלוג כזה עשוי להתקיים מתוך עמדת כוח של חמאס. הוא יאפשר לחמאס להכתיב לפת"ח את תנאיה, יביא ליציבות יחסית ברשות הפלסטינית, אך לא יוביל להסכמה על קווי יסוד מדיניים פרגמטיים. תנאים אלה לא יהיו נוחים לישראל ולקידום התהליך המדיני. בתרחיש אחר ייתכן מעבר מרגיעה להפסקת אש יציבה בין ישראל ובין חמאס ויתר הפלגים הפלסטיניים, שתוביל לנורמליזציה הדרגתית של חיי היומיום בגדה

המערבית. אם תתלווה לכך הקפאת הבנייה בהתנחלויות, כצעד בונה אמון מצד ישראל, יתאימו התנאים החדשים להמשך המשא ומתן על הסדר הקבע. לתרחיש זה עשויה לתרום מדיניות תקיפה של הממשל האמריקני הנבחר כלפי ישראל והפלסטינים, שתחייבם לעגן את הנושאים המוסכמים על ידם במשא ומתן בהסכם עקרונות להסדר קבע. תרחיש זה יהיה מנוגד לאינטרס של חמאס, הן בשל הסיכוי לקידום התהליך המדיני והן בשל נטישת ההתנגדות, ועל כן היא תבקש להכשילו.

תרחיש נוסף עשוי לכלול השתלטות של ישראל על רצועת עזה, בתמיכת הקהילה הבין-לאומית או בלעדיה,

כדי למגר את שלטון חמאס ולהעביר את הרצועה לידי הרשות הפלסטינית לתקופת מעבר, עד קיום בחירות כלליות וכינון הנהגה לאומית נבחרת. לכאורה תרחיש זה עשוי לשרת את האינטרס של ישראל: לחזק את פת"ח, להיות בסיס לשיקומה של

חידוש הדיאלוג בין פת"ח  
ובין חמאס והסכמה  
פוליטית על כינון ממשלת  
אחדות או הליכה  
לבחירות כלליות בינואר  
2010 עשויים להביא  
להפעלת שלטון אחד  
בגדה המערבית  
וברצועת עזה

הרשות הפלסטינית ולסלול את הדרך לקידומו של התהליך המדיני, ואולם לפי שעה פעולה כזאת נראית בעיני ישראל לא אפקטיבית, שעלולה להוביל בסופו של דבר לתוצאה שונה בתכלית: להחלשת פת"ח והרשות הפלסטינית ולחזוק כוחה של חמאס בגדה המערבית, וכן לסכן את החייל השבוי גלעד שליט.

## סיכום

למרות הפיצול הגאוגרפי והפילוג הפוליטי, נותר אינטרס משותף לחמאס ולפת"ח לקיים את הרשות במסגרת הטריטוריאלית של שני האזורים, ולא להקים ישויות נפרדות. שתי התנועות ממשיכות להצהיר על כוונתן לחדש את הדיאלוג הלאומי ולשקם את האחדות הלאומית. הרשות ממשיכה לממן את המגזר הציבורי ברצועה ואינה ממחרת להכריז על הרצועה כחבל מורד. האוכלוסייה הפלסטינית מסוגלת, כמו שהוכיחה בעבר, לנהל את ענייניה בעתות משבר ולהתאחד מחדש מאחורי שלטון לאומי מוסכם או שלטון שייבחר בבחירות חדשות.

בעיני ישראל והקהילה הבינ-לאומית, לא חלפה סיבת הקיום של הרשות הפלסטינית. ישראל שוב רואה ברשות שותף להידברות מדינית וביטחונית, לקראת השגת הסדר קבע המבוסס על הרעיון של שתי מדינות לשני העמים; הקהילה הבינ-לאומית ממשיכה להכיר ברשות ומעוניינת להשתתף בשיקום מוסדותיה האזרחיים והביטחוניים; בעולם הערבי ישנה הכרה בחיוניות הקיום של הרשות ובצורך להביא לפיוס בתוכה. שברירות הקיום של הרשות תמשיך לאיים בעתיד הקרוב, אך באותה מידה יישמרו גם יסודות המבטיחים את המשך קיומה. המאבק העיקרי הניטש בין הצדדים המעורבים בקיום הרשות הוא על אופייה העתידי: לאומי-חילוני או אסלאמי-דתי.

אף שישראל ופת"ח מגדירות את המשך קיומה של

הרשות הפלסטינית בהנהגה לאומית חילונית כאינטרס משותף, הן מתקשות מסיבות שונות, ובהן חולשות פוליטיות פנימיות, לנקוט צעדים שיביאו לעצירת היחלשות הרשות. תהליכי היחלשות הנמשכים של הרשות והזרם הלאומי, לעומת התחזקות הגורמים האסלאמיים-הרדיקליים בזירה הפלסטינית, צפויים להימשך בצל ההתפתחויות הפוליטיות הצפויות בחודשים הקרובים ברשות, בישראל ובארצות הברית. בצד התמעטות סיכוייו של אבו מאזן לממש את תכניתו

למרות הפיצול הגאוגרפי והפילוג הפוליטי, נותר אינטרס משותף לחמאס ולפת"ח לקיים את הרשות במסגרת הטריטוריאלית של שני האזורים, ולא להקים ישויות נפרדות

להגיע להסכם קבע עם ישראל עד סוף 2008 ולהציגו למשאל עם, ובתנאים של המשך הפילוג הפנימי, הנהגת פת"ח עשויה להגיע להכרה כי הגיעה לסוף דרכה כמובילת התנועה הלאומית הפלסטינית. הנהגת חמאס, לעומת זאת, הנתפסת

בעיני הציבור הפלסטיני כבעלת זיקה לאומית טריטוריאלית, תמשיך לפעול מתוך עמדת כוח והכרה בצדקת דרכה, כנושאת הלאומיות הפלסטינית והשאיפה, כשלב ראשון, לשחרור מהכיבוש ולהקמת מדינה עצמאית. היא עדיין רואה בהסכם הרגיעה ובאפשרות לחידוש הדיאלוג הלאומי, מגופים לחיזוק מעמדה הפוליטי ולהרחבת השפעתה בעתיד מרצועת עזה אל הגדה המערבית, והיא תכלכל את צעדיה בהתאם למטרתה להיות התנועה העממית הרחבה ביותר בזירה הפלסטינית.

הנה כי כן, מראית העין כאילו קיים קיפאון ביחסי הכוחות בזירה הפלסטינית מסתירה את המציאות הדינמית המתפתחת מתחת לפני השטח. קוצר ידה של ההנהגה הלאומית להגשים את חזונה להסדר מדיני המבוסס על הקמת מדינה לצדה של ישראל מגביר את הרלוונטיות של חמאס כחלופה. הוא חוסך מהנהגת חמאס את הצורך להוכיח את יעילות דרכה המדינית ומאפיל על כשליה ועל מגבלותיה כגורם שלטוני. בתוך כך, בתנאים של היעדר הסדר מדיני או קביעה חד-צדדית של גבולות ישראל עם הגדה המערבית, עלולה להתהוות עם הזמן מציאות דו-לאומית. זו עלולה לשנות את צביונו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני מסכסוך לאומי-פוליטי למאבק על זכויות אזרחיות, באופן שיאיים על קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

## הערות

1. מתי שטיינברג, "הסדר האנארכי בעולם הערבי", בתוך: תמר יגנס (עורכת), **לכידות המדינה הערבית במבחן**, אוניברסיטת תל אביב, מרכז משה דיין, תל-אביב, 2006, עמ' 31-45.
2. הסוגיה נמצאת במחלוקת בין חמאס לפת"ח. פת"ח האריכה בהליך חוקי אך חד-צדדי, את הקדנציה של אבו מאזן בשנה, עד ינואר 2010. חמאס אינה מכירה בכך.
3. שאר המעברים פתוחים וסחורות נכנסות דרכם לרצועת עזה. עם זאת, הייצוא מהרצועה טרם חודש.



# המלחמה נגד אל־קאעידה:

## עיראק כאבן דרך

### יורם שוייצר וגאיה שאקי

בחודשים האחרונים מצוטטים דוברים אמריקנים בכירים המציגים תמונה שלפיה המערכה מול אל־קאעידה בעיראק (AQI) נמצאת בשלב מתקדם לקראת סיומה המוצלח בזכות ניהול אפקטיבי של צבא ארצות הברית בשיתוף בני השבט הסוני בעיראק, שזכה לכינוי "התעוררות אנבר". כך הכריז מנהל הסי־איי־אי מייקל היידן על "התבוסה האסטרטגית הקרובה של אל־קאעידה בעיראק", ואילו הנשיא, ג'ורג' ו' בוש ציין בהעריכו את ההתקדמות במלחמה העולמית נגד הטרור (GWOT) כי ההישגים האחרונים בעיראק מנפצים את מיתוס הניצחון הבלתי נמנע של אל־קאעידה (AQC – Al-Qaeda Central), והוסיף: "הבסת אל־קאעידה בעיראק תוכיח לעולם כי אל־קאעידה הוא הסוס החלש".<sup>1</sup> יצוין כי דווקא גנרל פטראוס, האמון על ניהול המערכה, נקט עמדה זהירה יותר, וציין כי עדיין לא תמה הדרך להכרעת אל־קאעידה.<sup>2</sup>

ואולם שורת הכישלונות אל־קאעידה העיראקי במדינה זו לא בהכרח מעידים על תוצאות המערכה הכוללת המתנהלת נגד הג'האד העולמי בכלל ונגד אל־קאעידה (AQC) בפרט, שכן אלה אינן חד־משמעיות כלל וכלל. הדבר נובע מההפרזה בהצגת הקשר ההדוק בין ההישגים בשתי הזירות האלה: ההישגים המשמעותיים במלחמה נגד אל־קאעידה בעיראק עם ההישגים במלחמה נגד אל־קאעידה. ראוי להזכיר כי המלחמה הכוללת נגד אל־קאעידה ושותפיו לדרך חורגת מגבולות עיראק, והשאלה המרכזית היא אם הכישלונות המצטברים של אל־קאעידה בעיראק משפיעים על עצמת הארגון ושותפיו, ואם כן, עד כמה.

יורם שוייצר, חוקר בכיר ומנהל פרויקט הטרור ולוחמה בעצמות נמוכה, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
גאיה שאקי, תלמידה לתואר שני בתכנית ללימודי ביטחון של אוניברסיטת ג'ורג'טאון, ומתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל-אביב.

בחינה מעמיקה של מקום המערכה בעיראק בתכנית האסטרטגית של אל-קאעידה עשויה לשפוך אור על משקלו של ההישג של ארצות הברית ובעלות בריתה בעיראק הן בנוגע לאל-קאעידה בעיראק והן בנוגע למצבו של ארגון אל-קאעידה (AQIC)<sup>3</sup> וכן על השאלה אם אכן ניצחון במלחמה נגד אל-קאעידה בעיראק הוא קו פרשת מים במלחמה הגדולה יותר נגד הג'האד העולמי או שהוא רק עוד צעד אחד, חשוב בפני עצמו, במה שצפוי להיות מאמץ ארוך ומתמשך להתמודדות עם אתגרי הטרור העולמי שהג'האד העולמי מציב בפני המערב ובעלי בריתו בעולם המוסלמי.

במאמר זה אנו מנתחים את מאזן הרווח וההפסד האסטרטגי הכולל של אל-קאעידה במערכה שהשתתף בה בעיראק בחמש השנים האחרונות, וטוענים כי מרבית הישגיו של אל-קאעידה ימשיכו להיזקף לזכותו גם אם ינחל לבסוף תבוסה גורפת במדינה זו, שכן אמנם מנהיגי הארגון, הפועלים מזירת אפגניסטן-פקיסטן, העניקו חשיבות רבה למערכה בעיראק, אולם הם לא השקיעו את מרב משאביהם במערכה זו. בו בזמן הם המשיכו בבניית התשתית ובבניין הכוח של הארגון באזור שהם שוהים ופועלים בו. כך צפוי שתשתית הארגון בגבול אפגניסטן-פקיסטן בצוותא עם "בוגרי עיראק" יהוו בעתיד את הבסיס לפעילות הטרור שהם מתכננים.

## הישגים וכישלונות של אל-קאעידה בעיראק

הטענות בדבר ירידת כוחו של אל-קאעידה בעיראק החלו להישמע כבר בעקבות הסימנים הראשונים לדעיכה בפופולריות שלו בקרב האוכלוסייה המקומית והציבור המוסלמי הרחב גם יחד. אלה באו לבסוף לידי ביטוי מעשי במרידות של האוכלוסייה השבטית הסונית בעיראק נגד הברוטליות שהפגינו אנשי אל-קאעידה בפיועי הראווה חסרי ההבחנה שביצעו שם בשתלטנותם ובניסיונם לכפות את אורח החיים הנוקשה שלהם על האוכלוסייה המקומית באזורים שבהם פעלו. אם לשפוט על פי המטרות האסטרטגיות של אל-קאעידה בעיראק, אפשר לקבוע כי הארגון נחל בעיראק גם הישגים ניכרים לצד כשלונותיו. מצד אחד כמה ממטרותיו ארוכות הטווח במדינה זו כבר הושגו ויישארו חלק מהמורשת של אל-קאעידה והג'האד העולמי, ומצד אחר פגעו הפסדיו פגיעה של ממש ביכולות גורמי הג'האד המקומי ובתיקוף יומרותיו הכלל-אסלאמיות – ביסוס ח'ליפות בארץ מוסלמית מרכזית בלב הלבנט. עם זאת, בסופו של דבר תהיה השפעתה הכוללת של פגיעה זו על אסטרטגיית המאבק של הארגון תלויה ביכולתו של המערב לנצלה ולבסס את הישגיו נגד אל-קאעידה גם במקומות אחרים, ובעיקר בזירה האפגנית-פקיסטנית.



אל-קאעידה רואה במאבק שלו מלחמה מתמשכת, שכל צעד להשגת מטרותיו נבנה בה בהדרגה וסולל את הדרך למהלכים העתידיים לבוא אחריו. לתפיסתו, מאבק זה צפוי להימשך דורות. פלישת הכוחות האמריקניים לעיראק הייתה עבור הארגון חלון הזדמנויות, וזה נוצל בהצלחה זמן ממושך. הכישלונות האחרונים שנחל הארגון בעיראק – לתפיסתו – מיוחסים לשינויים טקטיים ולא לתבוסה פרמננטית. העיקרון של הסתגלות זמנית לנסיבות משתנות הוא לחם חוקו ומבוסס על פרשנות הקוראן וההיסטוריה של מאבקי המוסלמים ביריביהם. כזכור, בריחתו של מחמד מפני אויביו בעיר מכה, שהתחילה את ההג'רה, נחשבת תחילת נתיב הניצחון של האסלאם, ולפיכך התלאות הנוכחיות של אל-קאעידה בעיראק לא בהכרח פוגעות במורל הארגון או במחויבותו למטרותיו ארוכות הטווח של ג'האד פרמננטי. זה על-פי תפישתו נע קדימה לקראת ניצחון מובטח באמצעות מלחמה מתמשכת נגד הצלבנים המערבים ונגד משתפי הפעולה מקרב המשטרים המוסלמיים ה"כופרים".

אם כן, ההתערבות של כוחות צבאיים מערביים בעיראק העניקה לארגון הזדמנות מצוינת להילחם ב"אויב הרחוק" במגרש ביתי ולהחיות את רוח ההתנגדות ההרואית כמו שהופגנה בשנות השמונים נגד "הכובש הסובייטי", באפגניסטן, שבאמצעותה הגנו המוג'הדין על האדמה המוסלמית מפני פלישת מעצמת-העל. הנרטיב שהתפתח סביב המאבק הג'האדיסטי בעיראק סייע לארגון לגייס מתנדבים מוסלמים חדשים לטובת מלחמה נגד האויב הכופר, "המטמא" את האדמה האסלאמית עתיקת היומין, וסייע בידי להכתים את המוניטין של ארצות הברית ולהזין רגשות אנטי-מערביים בכלל ואנטי-אמריקניים בפרט בקרב הציבור המוסלמי (ובקרב ציבור רחב שאינו מוסלמי אשר הסתייג מהמלחמה בעיראק).

הלחימה בעיראק סייעה לארגון בהפצת הנרטיב שהנהגתו שוקדת להנחיל לציבור תומכיו. במשך חמש שנות הלחימה בעיראק צברה מערכת התעמולה המשוכללת של אל-קאעידה שפע של חומר גלם לקמפיין התקשורתי שלו וללחמה הפסיכולוגית הענפה שהוא מנהל. החומרים המצולמים תורגמו למוצרי מדיה שונים, ובעיקר לתמונות ולקטעי וידאו המנציחים את פעילות הטרור והגרילה נגד הזרים. באמצעותם השכיל אל-קאעידה לגבש את הנרטיב של המלחמה ההרואית

ההתערבות של כוחות צבאיים מערביים בעיראק העניקה לארגון הזדמנות מצוינת להילחם ב"אויב הרחוק" במגרש ביתי ולהחיות את רוח ההתנגדות ההרואית

של לוחמי הג'האד, הנכונים להקריב את עצמם ללא היסוס בדרך האל כדי להגן על כבודו ועל כבוד האומה (ummah) הנתונים למתקפה מתוכננת מראש מצד המערב. בקלטות שהפיקו אנשי אל-קאעידה נחשפת הברוטליות של היריב המערבי, הפוגע ללא הבחנה במוסלמים חפים מפשע, ובתוך כך פולש לאדמותיהם, ובו בזמן הן

הציגו לראווה את פגיעותם של הכוחות הפולשים אשר ספגו מהלומות אנושות חוזרות ונשנות מידי לוחמי הג'האד בעיראק. אין ספק כי חומר הגלם המצולם, האדיר בממדיו, שהופק בעיראק והופץ בעיקר באמצעות אתרי הארגון ותומכיו באינטרנט הוא אחד ההישגים הבולטים ארוכי הטווח של הארגון בעיראק, והוא משתמש וישתמש בו שימוש מתמשך כדי למקסם את האפקט שלו ולמנף את המשך מאבקו.

גם מניעתה של "הח'ליפות האסלאמית בעיראק" בכוח והחלשת בסיס הכוח של אל-קאעידה בעיראק אינן צפויות למנוע את מגמת הרדיקליזציה של חלקים מסוימים בציבור המוסלמי אשר הסתייג מפעילות הקואליציה בעיראק בראשות ארצות הברית. סיכוייה של ארצות הברית לשקם את המוניטין הפגוע שלה ברחבי העולם המוסלמי בעתיד קרוב אינם גבוהים, וסביר להניח כי הרושם שהותירה ההתקוממות בעיראק באמצעות לחמת טרור וגרילה ילובה במערכת התעמולה של אל-קאעידה ותומכיו בג'האד העולמי כדי שייחרת בזיכרון הג'האדיסטי הקולקטיבי כדי להותיר את קסמו עליהם לדורות הבאים.

הפלישה לעיראק נתנה לאל-קאעידה הזדמנות לשקם את המוניטין שלו ואת תשתיתו המבצעית, שנפגעו בעקבות פלישת כוחות הקואליציה לאפגניסטן בשלהי 2001, לאחר שמתקפת הקואליציה באפגניסטן אשר הנחילה כזכור לאל-קאעידה ולפטרוניו מהטאליבאן הפסד קשה ומהיר ששלל מהם את בסיסיהם המבצעיים ואת בסיס חסותם.

מלבד היותה של עיראק מוקד משיכה עבור צעירים מוסלמים מרחבי העולם לניהול ג'האד אקטיבי, היא גם הסיטה את תשומת הלב ואת משאבי הלחימה של הקואליציה נגד הטרור, אשר הטילה את כובד משקלה למטרה זו, לזירת לחימה חדשה במזרח התיכון וביזרה את כוחותיה. עובדה זו העניקה להנהגת אל-קאעידה הזדמנות לטפח, בחסות הלחימה בעיראק, את בסיסיו המבצעיים באזורי הגבול בין פקיסטן לאפגניסטן, שם הסתתרו ופעלו מנהיגי אל-קאעידה. מן הבחינה המבצעית, הייתה הזירה העיראקית פלטפורמה חשובה עבור אל-קאעידה לאימון ולהכנת מתגייסים חדשים. הגמישות המאפיינת את דרך הפעולה שאל-קאעידה מתווה מאפשרת למאומנים באל-קאעידה בעיראק להתפזר ולעבור ליעדים אחרים אם המצב בעיראק נעשה בלתי אפשרי.

עם זאת, למרות ההצלחה הזמנית שזכה לה אל-קאעידה בעיראק ולמרות הישגיו, כשל הארגון בהשגת כמה מטרות יומרניות אשר קיווה להשיג. השלטון במדינה עבר בשלב זה לידי הרוב השיעי, על חשבון ההגמוניה הסונית. ניסיונו של אל-קאעידה לקעקע את הקמת המשטר השיעי החדש נכשל, וכך גם יומרתו לסלק מעיראק – באמצעות מאבק צבאי – את הכוחות האמריקניים. הצהרתו של זוואהירי, סגנו של בן לאדן והדובר הראשי של אל-קאעידה בשנים האחרונות,

כי מטרת אל-קאעידה היא "למנוע את התכניות האמריקניות והאיראניות (ככל ששיתוף פעולה זה נשמע מוזר) במדינה"<sup>4</sup> מעידה כי מטרת הארגון לא הושגו, גם אם בסופו של דבר האמריקאים יסיגו חלק ניכר מכוחותיהם.

אל-קאעידה בעיראק, ובוודאי כאשר פעל בפיקודו של אבו מצעב אל זרקאוו, ניסה ללבות את השסעים האתניים הפנימיים במדינה ולהזין את האלימות הבין-עדתית. פעילות זו העמיקה אמנם את אי-יציבות השלטון במדינה והקשתה מאוד את פעילות כוחות הקואליציה. היא עוררה פעמים רבות תגובות קשות מצד כוחות הקואליציה נגד האוכלוסייה המקומית, לעתים תוך כדי פגיעה גדולה באזרחים לא מעורבים, וגרמה ניכור בינם ובין המקומיים. על אף שאל-קאעידה בעיראק הצליח להקשות את פעילות הכוחות הצבאיים וגורמי הסיוע והשיקום המערביים בעיראק, הופנתה בסופו של דבר אותה אסטרטגיית פעולה ממש כחרב פיפיות נגד הארגון עצמו. פעילותו האלימה במיוחד, הרג ההמונים חסר ההבחנה שביצע וניסיונו לכפות את תפיסת עולמו הדתית על האוכלוסייה המקומית קוממו אותה נגדו.<sup>5</sup> ניסיונו של אל-קאעידה להשתלט על המרידה בעיראק ולבסס במדינה ח'ליפות אסלאמית, שהוגדר בפי דוברים אמריקנים "שגיאיה אסטרטגית", לא צלח.<sup>6</sup>

## איום הטרור הנוכחי

אף שמנהיגי אל-קאעידה הקדישו תשומת לב רבה למאבק בעיראק בהתאם להבנתם את ההזדמנות שנקרתה בפניהם בשל מקומה הסמלי בלב הלבנט הערבי, נוכחותם המסיבית של הכוחות הזרים והוואקום השלטוני והביטחוני, שאפשר להם חופש פעולה רחב יחסית, הם לא התפתו לשגר לשם רבים ממפקדיהם ומאנשיהם. הם הסתפקו בהכוונה מרחוק ובהנעת מתנדבים חדשים לעיראק

בלי להשקיע את נכסיהם או את התשתית האנושית האיכותית אותה שמרו בזירת פעילותם המרכזית בגבול פקיסטן-אפגניסטן. ההנהגה המרכזית של הארגון פועלת בעיקר באזור FATA (Federally Administrated Tribal Areas).

התשתית המבצעית הלוחמת של הארגון באזור זה שוקמה ונערכה מחדש לאחר המכות הקשות שספגה, בעיקר בשנים 2001-2003. מלבד זה, נמשכה פעילותו של מנגנון מבצעי החוץ של הארגון, אשר הוא האחראי

המכות שספג אל-קאעידה, בעיקר בשלוחה העיראקית, לא השפיעו באופן מכריע על איום הטרור שהארגון מציב בפני המערב ובעלי בריתו במדינות הערביות

המרכזי להוצאתם לפועל של פיגועי הראווה הרצחניים, שהעניקו לארגון את דימוי העצמה שלו ברחבי העולם. כך בד בבד עם סיוע לפעילות הארגון בעיראק ועם ביסוס תשתיתו באזורי הגבול בין פקיסטן לאפגניסטן המשיך אל-קאעידה לבצע

פיגועי התאבדות בטורקיה ב־2003 ובלונדון ב־2005, וניסה לבצע מערכת טרור אווירית בלונדון ב־2006 (ונכשל בכך).

פעילות זו הוכיחה כי המכות שספג אל־קאעידה בשלוחות שונות שלו במדינות ערביות, ובעיקר בשלוחה העיראקית, לא השפיעו באופן מכריע על איום הטרור שהארגון מציב בפני המערב ובעלי בריתו במדינות הערביות. עדיין אל־קאעידה מסוגל להוציא פיגועים רבי־נפגעים מן הכוח לפועל, לאמן לוחמים חדשים באזור השבטי בגבול האפגני־פקיסטני ולתמוך בפעילות הטרור והגרילה של הרשתות הקשורות עמו.

גם אם יאבד אל־קאעידה בעיראק לחלוטין את בסיס כוחו במדינה זו, הוא מסוגל כעת לפרוס ביעילות את הלוחמים החדשים שפעלו בעיראק. "בוגרי עיראק" עלולים להתפזר למסלולים המוכרים, שהיינו עדים להם בתום המלחמה באפגניסטן בשנים 1979–1989:<sup>7</sup> יש שישבו לארצות מוצאם ויצטרפו לארגוני הטרור הפונדמנטליסטיים המקומיים, יש שיקימו תאי טרור א־הוק ויבצעו פעולות עצמאיות על פי ההעדפות של הג'האד הגלובלי. יש שצפויים לעבור לאפגניסטן ולפקיסטן, שם יצטרפו לאל־קאעידה, כשהמובחרים שבהם יסופחו – לאחר סינון קפדני – למנגנון מבצעי חוץ־לארץ של הארגון, כדי לבצע התקפות ראוות במערב. חלקם עשויים למצוא בהדרגה את דרכם לזירות ג'האד אחרות, והנותרים יישארו קרוב לוודאי בעיראק כדי להמשיך לפעול במדינה זו למען ערעור השלטון השיעי ולשם פגיעה בזרים שימשיכו לשהות בתחומה.

## מה משמעותו של ניצחון או הפסד בעיראק?

למרות ההישגים במערכה נגד הטרור והגרילה של אל־קאעידה בעיראק, שחשיבותם אינה מוטלת בספק בכל הקשור למניעת תנופה ותחושת הצלחה ב"מחנה

ההתנגדות האסלאמי", יש לבחון בפיכחון ובראליזם את מידת האפקטיביות שלהם במערכה הכוללת נגד הארגון ושותפיו. בחינת מקומה של הזירה העיראקית במכלול המטרות ואסטרטגיית המאבק של אל־קאעידה עשויה להבהיר כיצד תחושת הניצחון של המערב על הארגון בעיראק לא בהכרח משקפת תחושה של תבוסה בקרב אנשי הג'האד הגלובלי; אלה רואים במערכה בעיראק רק קרב אחד מני רבים, ומצביעים על כך שהמאבק רק נדחה

תחושת הניצחון של המערב על הארגון בעיראק לא בהכרח משקפת תחושה של תבוסה בקרב אנשי הג'האד הגלובלי

והוא יועתק לזירות אחרות. התבוסות הנוכחיות אינן משפיעות על הפוטנציאל המבצעי של "בוגרי עיראק" שרכשו ניסיון קרבי ומיומנות בלחימת טרור וגרילה שילכו עמם בהמשך דרכם או על הנחישות להמשיך הלחימה מצד המנהיגות המרכזית של הארגון.

גם השיפור במצב הביטחון בעיראק עלול להתגלות כנזיל והפיק, ועדיין נראה כי לכוחות המזוהים עם אל-קאעידה יש יכולת להנחית גם שם מכות קשות על יריביהם, ובכללם אלה המערביים, בעיראק. במקרה של התפרצות גל חדש של אלימות עדתית אל-קאעידה עלול לנצל את המצב, כמו שעשה בעבר. עיראק שיעית המקפחת את המיעוט הסוני תמשיך להיות מטרה עבור פלגים סוניים, וקרוב לוודאי שאל-קאעידה ישתף פעולה עם גורמים מקומיים לא מרוצים, ובכללם כאלה שהפנו לו עורף בתקופה האחרונה. לכן האתגר המרכזי בלחימת הקואליציה המערבית בעיראק הייתה ונותרה להמשיך ולהכות באנשי אל-קאעידה ושותפיו בעיראק כדי למנוע את התבססותו מחדש של הארגון במדינה ואת שיקום יכולותיו באמצעות פעיליו והתאים שנותרו פעילים באזורים שונים במדינה. ייתכן שעדיין מוקדם להספיד את פעילות הארגון בעיראק או להפריז בהשלכות תבוסתו במדינה זו. בין אם יוכל אל-קאעידה לשקם את יכולת פעולתו שם ובין אם תועתק מרבית פעילותו משם למקום אחר, לא יהיה בכך כדי לערער את כושר עמידותו במוקד פעילותו הנוכחית באפגניסטן ובפקיסטן.<sup>8</sup>

## הערות

1. "הנשיא בוש דן במלחמה העולמית בטרור", 19 במארס, 2008. (להלן: המלחמה העולמית בטרור) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/print/20080319-2.html>.
2. Nordland, Rod, "Avoiding the V world", *Newsweek*, 21 August 2008.
3. הכוח הג'האדי בעיראק זכה לכינוי "אל-קאעידה בעיראק", רק לאחר הצטרפותו הרשמית של מנהיגו אל-זרקאווי לארגונו של בן-לאדן ב-2005. כיום רשת הג'האד העיראקית נחשבת לאחד הסניפים האזוריים של אל-קאעידה.
4. "שאלות ותשובות נבחרות מאת ד"ר איימן אל-זוואהירי - חלק 1", אגודת NEFA, 17 באפריל 2008.
5. מ' וואר, "עיתוננים מספקים הצצה אל תוך אל-קאעידה בעיראק", סיאן-אן, 11 ביוני 2008.
6. מייקל היידן, מתוך: *Al-Qaeda Contained*. Jane's Terrorism and Insurgency Center 4.8.2008. [www.janes.com](http://www.janes.com)
7. יורם שוייצר, "טרור מזרח תיכוני: 'בוגרי אפגניסטן'", בתוך: שלמה ברום ויפתח שפיר, **המאזן הצבאי במזרח התיכון 1999-2000**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, תל-אביב, 2000, עמ' 121-133.
8. ראו: המלחמה העולמית בטרור.



**Nuclear Programmes in the Middle East – In the Shadow of Iran**, The International Institute for Strategic Studies, London, 2008, 172 pages.

### נועם אופיר

מעט מאוד סוגיות אסטרטגיות בינלאומיות זוכות לעיסוק פוליטי, ביטחוני, אקדמי ותקשורתי בהיקף לו זוכה סוגיית תוכנית הגרעין האיראני וחתימתה של איראן לרכוש יכולת גרעין צבאית. מרבית המחקר בנושא מתמקד בסוגיות כמו מאפייני התוכנית האיראנית, הדרכים המדיניות והצבאיות לעצור אותה או לסכלה והשלכותיה על המערכת הבינלאומית בכלל, וישראל בפרט. לאחרונה אף החלו להופיע מחקרים שעוסקים באפשרות של כישלון המאמצים לעצור את התגרענות איראן והצורך להיערך לאפשרות שזו תצליח במאמציה להשיג יכולת גרעינית צבאית.

גם האפשרות שמדינות נוספות במזרח התיכון ובמפרץ הפרסי תלכנה בעקבות איראן – ואולי בגללה – וינסו לרכוש יכולת גרעינית היא סוגיה מטרידה. רבים מתייחסים לנושא זה בצורה כמעט דטרמיניסטית ומדברים על אפקט דומינו בלתי נמנע שיביא מדינות כמו מצרים, תורכיה ואולי אף ערב הסעודית למהר ולנסות לרכוש יכולת גרעינית עצמאית כמענה – בעיקר מבחינה תדמיתית – לנשק הגרעיני האיראני. ההשלכות של תפוצה גרעינית בלתי מבוקרת באזור יכולות להיות משמעותיות ביותר. כך לדוגמה, הנטייה המקובלת היא לראות במצב כזה, שבו למספר גדול של מדינות, חלקן בעלות משטר לא יציב, תהיה יכולת גרעינית, מצב שבו יש פוטנציאל גדול יותר לטעויות וקשיים ביכולת להתיע.

אבל, למרות ההשלכות הבעייתיות האלה, הרי שבאופן מפתיע, סוגיית האפשרות של הרחבת התפוצה הגרעינית למדינות נוספות באזור, כתגובה עקיפה או ישירה לתוכנית הגרעין האיראנית, זכתה לעיסוק מחקרי יסודי מועט יחסי. אבל, לאחרונה יצא לאור פרסום חדש בנושא, שמהווה, נכון להיום, את הפרסום האיכותי והמקיף ביותר בנושא. המזכר *“Nuclear Programmes in the Middle East – In the Shadow of Iran”* שנכתב על-ידי צוות של המכון הבינלאומי למחקרים אסטרטגיים בלונדון, הוא תוצר של ניסיון לבחון את האפשרות שמדינות

נוספות במזרח התיכון, במפרץ הפרסי ובמגרב תחלטה לזום תוכנית גרעינית משל עצמן.

צוות המכון, בראשותו של מרק פיצפטרק, אחד המומחים המובילים בעולם בנושא בקרת הנשק, בחר לבחון את הנתיבים השונים שבהם מדינות האזור עשויות לבחור בכדי להשיג יכולת גרעינית, גם אם זו נועדה לצורכי שלום.

המזכר בנוי בצורה של פרופילים של המדינות השונות באזור. בכל אחד מפרקי סוקרים המחברים את הרקע ההיסטורי של התעניינות המדינה ביכולת גרעינית, באם יש כזה, העיסוק הנוכחי בתחום הגרעיני, ההיבטים הפוליטיים – הפנימיים והבינלאומיים – של ההתעניינות בגרעין וכן הזיקה בין העניין המקומי בגרעין לסוגיה האיראנית.

לצורך הכנת המזכר, ביקר צוות של ה-IISS במדינות האזור השונות ונפגש עם גורמי ממשל ואקדמיה בכדי לדון איתם בסוגיות העומדות בבסיסו. בין השאר קיים הצוות יום עיון משותף עם חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי בכדי לשמוע על הזווית הישראלית בנושא.

מסיבות מובנות, המדינה הראשונה שמופיעה במזכר היא מצרים, המוגדרת "כחשודה הקבועה" בכל הקשור לעניין בפיתוח יכולת גרעין עצמאית. המחברים מצביעים על העניין המחודש של מצרים בפיתוח תשתית גרעינית אזרחית, אך טוענים כי אין ודאות כי התוכניות הללו אכן תתממשנה בשטח. יחד עם זאת מקבלים המחברים את הטענה כי מבין המדינות השונות באזור, מצרים היא המועמדת המרכזית ללכת בעקבות איראן ולפתח יכולת גרעינית, לרבות כזו בעלת יישומים צבאיים אפשריים. למצרים יש סיבות טובות מדוע לא לעסוק בפיתוח יכולת גרעין צבאית, ובהן ההשפעה הדרמטית הצפויה של צעד כזה על יחסיה עם ארה"ב, אך התגרענותה של איראן, לצד מהלכים בכיוון דומה מצד ערב הסעודית, נטישה אפשרית של מדיניות העמימות הישראלית, כל אלה עשויים, לטענת מחברי המזכר, להביא לשינוי בגישה המצרים השוללת הצטיידות בנשק גרעיני.

מדינות המפרץ השונות הבוחנות בימים אלה מיזמים אפשריים שונים לשיתוף פעולה גרעיני עם מדינות דוגמת צרפת זוכות אף הן לבחינה יסודית במזכר. גם המקרה של סוריה, שתוכניתה הגרעינית החשאית עלתה לכותרות בעקבות התקפה על מתקן חשוד המיוחסת לישראל, בא לידי ביטוי במזכר הכולל ניתוח יסודי של הידוע בפרשה.

לאחר בחינת עיסוקיהן הגרעיניים של מדינות האזור מקדישים המחברים את חלקו האחרון של המזכר לבחינת השלכות האפשריות של תפוצת טכנולוגיה גרעינית לצורכי שלום על הביטחון האזורי. בעוד שתוכנית גרעינית לצורכי אנרגיה אינה מובילה ישירות ליכולת צבאית, הרי שלעניין של מדינות האזור בתוכניות גרעיניות אזרחיות יש גם השלכות ביטחוניות. זאת מאחר וקיימות דרכים מגוונות



לנצל את הידע, הציוד והתוצרים של תוכנית גרעינית אזרחית עבור תוכנית גרעין צבאית חשאית. המזכר של IISS כולל ניתוח של הדרכים השונות שבהם תוכנית גרעינית אזרחית יכולה לסייע לתוכנית צבאית מקבילה. אחת המסקנות המרכזיות היא כי מדינה הנתונה תחת פיקוח של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, ה־IAEA, תתקשה להעביר חומר בקיע מתוכניתה האזרחית לידי תוכנית צבאית מקבילה. לאור זאת, ממליץ המזכר לחזק את משטר הפיקוח של ה־IAEA ולחייב את מדינות האזור לאמץ את "הפרוטוקול הנוסף" של ה־NPT. כן קורא המזכר לעודד שקיפות סביב העיסוק בנושאי גרעין, להגביל מכירת טכנולוגיה גרעינית רגישה ולנסות למנוע העשרה עצמית של חומר בקיע בתמורה להבטחה בינלאומית לאספקה חיצונית של דלק גרעיני. המלצות בולטות נוספות כוללות חיזוק קשרים אזוריים, חתירה לקראת פירוז האזור כולו, והמפרץ הפרסי בפרט, מנשק לא־קונבנציונאלי וחיזוק ההרתעה על בסיס יכולות קונבנציונאליות בלבד. לסיכום, מזכר זה הוא פרסום חשוב בתחום, המספק תמונת מצב עדכנית ורחבה של סוגיית התפוצה הגרעינית במזרח התיכון והשלכותיה האפשריות. גם אנשים שאינם מומחים לנושא הגרעיני עשויים למצוא בו עניין.





**מערכת עדכן אסטרטגי**  
**פותרת שיעור**  
**ומזמינה מאמרים של חוקרים ומומחים**  
**בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל.**

אורכו של מאמר לא יעלה על 3000 מילים  
ויוצגו בו הערות שוליים כמקובל.  
המחבר יצרף למאמר תקציר תוכן בן כ-70 מילים.

המערכת תקבל מאמרים (קובץ WORD) בעברית או באנגלית  
לכתובת הדוא"ל הבאה: [info@inss.org.il](mailto:info@inss.org.il)

השיפוט והבקרה של המאמרים מתבצעים בשלושה מעגלים:  
המערכת; צוות חוקרי המכון; בקרה חיצונית.

אין לשלוח מאמרים שנמצאים כבר בתהליכי בקרה או כאלה  
שראו אור מעל במה כלשהי.

**עדכן**  
**אסטרטגי**

