

עדכון אסטרטגי

כרך 12 | גיליון 1 | מאי 2009

הפקדת "גרעין השליטה" בידי החוק

זו העת לישראל לשקול חקיקה בתחום הגרעיני | אבנר כהן

הצבא הכי מוסרי בעולם

הצעות לשיפור | רוני ברט

אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית של ישראל

לקחים, משמעויות והשלכות | שמואל אבן

הערכת מצב מדינית-אסטרטגית לישראל 2008-2009

עיקרי המסמך של האגף לתכנון מדיני במשרד החוץ | ערן עציון

יחסי ישראל והאיחוד האירופי

צעד קדימה, שניים אחורה | עודד ערן

הסכם השלום ישראל-מצרים

מה נשתנה בחלוף 30 שנה | שלמה גזית

סוריה נוכח האתגר הישראלי

בין התנגדות סבילה (ממאנעה) להתנגדות פעילה (מקאוומה) | אייל זיסר

תנועת הלוחות הטקטוניים

בחינה מחדש של הנחות היסוד לתהליך השלום | רון טירה



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

עדכן אסטרטגי

כרך 12 | גיליון 1 | מאי 2009

- 7** אבנר כהן
הפקדת "גרעין השליטה" בידי החוק
זו העת לישראל לשקול חקיקה בתחום הגרעיני
- 17** רוני ברט
הצבא הכי מוסרי בעולם
הצעות לשיפור
- 25** שמואל אבן
אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית של ישראל
לקחים, משמעויות והשלכות
- 39** ערן עציון
הערכת מצב מדינית-אסטרטגית לישראל 2009-2008
עיקרי המסמך של האגף לתכנון מדיני במשרד החוץ
- 51** עודד ערן
יחסי ישראל והאיחוד האירופי
צעד קדימה, שניים אחורה
- 61** שלמה גזית
הסכם השלום ישראל-מצרים
מה נשתנה בחלוף 30 שנה
- 67** אייל זיסר
סוריה נוכח האתגר הישראלי
בין התנגדות סבילה (ממאנעה) להתנגדות פעילה (מקאוומה)
- 81** רון טירה
תנועת הלוחות הטקטוניים
בחינה מחדש של הנחות היסוד לתהליך השלום

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

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

עורך ראשי

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, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עיצוב גרפי: מיכל סמו-קובץ ועל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: קדם, 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

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

עיקרי דברים

הפקדת "גרעין השליטה" בידי החוק: זו העת לישראל לשקול חקיקה

בתחום הגרעיני / אבנר כהן

אף לא סוגיה אחת מתוך כלל הסוגיות הנכללות במדיניות הביטחון הלאומי של ישראל זוכה לתמיכה ציבורית רבה כל כך כמו מדיניות הביטחון בסוגייה הגרעינית, הידועה לכל כמדיניות ה"עמימות הגרעינית". בהתאם למדיניות זו, ישראל הרשמית אינה אומרת דבר ביחס לסטטוס הגרעיני שלה, לפעילויותיה וליכולותיה הגרעיניות; היא אינה מאשרת ואינה מכחישה דבר. התנהלות זו יוצרת פרדוקס דמוקרטי מיוחד במינו: מידע לציבור והזכות לדעת הם מעמודי התווך של דמוקרטיה ליברלית, אך בישראל, באורח הכי דמוקרטי, הציבור מוותר על זכותו הדמוקרטית היסודית לידע. מאמר זה מתמקד ביתרון ובהיתכנות של חקיקה גרעינית. השורה התחתונה של המאמר גורסת כי הגיע הזמן שישראל תשקול להכיל את שלטון החוק על התחום הגרעיני – סוגיה שכמעט לא נדונה בישראל, אם בכלל.

הערכת מצב מדינית-אסטרטגית לישראל 2008–2009: עיקרי

המסמך של האגף לתכנון מדיני במשרד החוץ / ערן עציון

משרד החוץ ביצע – לראשונה בתולדותיו – פרויקט כלל משרדי של הערכת מצב מדינית-אסטרטגית. מטרתה של הערכת מצב זו היתה לזהות התפתחות מגמות, מקומיות, אזוריות וגלובליות, להעריך את משמעויותיהן ולגבש המלצות למדיניות החוץ הישראלית. מאמר זה מציג תובנות מרכזיות מתוך הערכת המצב שהוגשה לשרי הממשלה.

הצבא הכי מוסרי בעולם – כמה הצעות לשיפור / רוני ברט

במבצע "עופרת יצוקה" יישם צה"ל מדיניות הפעלת אש חדשה, השונה משמעותית באיזון המבצעיי-ערכי שהיה מקובל בין הגנה על החיילים לבין מאמץ לאי-פגיעה באזרחי אויב. על מנת לשפר את היישום במבצעים עתידיים ולמזער פגיעה באזרחים, מוצע: להכיר במפורש בשינוי שחל ובמשמעויות הערכיות והחינוכיות הנלוות לכך; להגדיר אזורי מקלט לאוכלוסיה, ולשדרג את המערך ההומניטארי

ב־צה"ל; לצמצם למינימום הפעלת אש ארטילרית והפצצות אוויריות; ולנקוט בהסברה מקדימה־מונעת, כולל 'גיוס' החוק הבינלאומי והגברת השקיפות.

אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית של ישראל: לקחים, משמעויות והשלכות / שמואל אבן

בשלוש השנים האחרונות נאלצה ישראל לנהל שתי מערכות צבאיות בשטחים שנסוגה מהם נסיגה חד־צדדית – דרום לבנון ורצועת עזה – כדי להתמודד עם איומים שהתעצמו לאחר נסיגתה. דווקא שתי הזירות שישאל נסוגה בהן לגבול בין-לאומי כדי להימנע מעימות נהיו החזיתות האלימות ביותר שלה. מלבד זה, נסוגה ישראל מכוונתה לממש את תכנית ההתכנסות ביהודה ושומרון, כהמשך להינתקות מהרצועה. במאמר זה נבחנת השאלה אם נסיגה חד-צדדית היא אסטרטגיה ראויה להשגת יעדיה הלאומיים של ישראל, בנסיבות שאי-אפשר להגיע בהן להסכם מדיני הולם בטווח הקרוב.

יחסי ישראל והאיחוד האירופי: צעד קדימה, שניים אחורה / עודד ערן
 ראשית 2009 סימנה את קצה של תקופה בת ארבע שנים, אשר התאפיינה בהתקרבות ביחסי ישראל עם האיחוד האירופי. במהלך אפריל 2009 הציפו כותרות את עמודי השער של העיתונות באשר לסירוב האיחוד האירופי לשדרג את יחסיו עם ישראל. במרכז של הגישה הזאת עומדת מדיניות האיחוד שעיקרה לקשור באופן הדוק את יחסיו עם ישראל להתקדמות בתהליך המדיני בין ישראל ושכנותיה וכן הימנעותה של הממשלה החדשה בישראל מלהצהיר באופן פומבי על תמיכתה בפתרון של שתי מדינות לשני עמים. המחבר סוקר ומנתח את המרכיבים השונים שמדריכים את התנהלותו של האיחוד האירופי בנושא.

הסכם השלום ישראל-מצרים: מה נשתנה בחלוף 30 שנה / שלמה גזית

במלאת 30 שנה להסכם השלום בין ישראל למצרים מציג שלמה גזית, מי שהיה ראש אמ"ן בעת תהליך המשא ומתן עם מצרים, את הערכתו באשר לציפיות שנתלו בהסכם זה ובמציאות המאכזבת דהיום. גזית טוען כי החתימה על ההסכם בישרה על עידן חדש באזורנו והיה בה משום פריצת דרך לשינוי מן היסוד ביחסי ישראל והעולם הערבי הסובב אותה. נשאלת השאלה מה השתבש ולמה לא התממשו ציפיות אלה? המחבר סבור כי דבר לא השתבש. מלכתחילה – כך הוא טוען – לא היה לכך סיכוי והסיבה להיעדר הסיכוי מצויה בעמדות ובגישות של שני הצדדים.

סוריה נוכח האתגר הישראלי: בין התנגדות סבילה (ממאנעה) להתנגדות פעילה (מקאוומה) / אייל זיסר

למרות הצהרות מתלהמת ומאיימות הנשמעות חדשים לבקרים מדמשק כלפי ישראל, הסורים שומרים במפתיע – אך בעקביות – על שקט מוחלט לאורך גבולם עם ישראל בחזית רמת הגולן, ונמנעים מכל מהלך, ולו גם מתגובה לפעילותה של ישראל נגדם, העלול להפר את השקט לאורך הגבול. דפוס הפעולה של סוריה מול ישראל, נמשך שנים רבות – למעשה עד ימינו אלו – ומעוגן בתפיסת עולם מוצקה, המנחה את המשטר הסורי מאז ראשית ימיו. הוא בא לידי ביטוי גם בהבחנה לשונית שנעשתה שגורה בשנים האחרונות בפי הדוברים הסורים ובשיח הסורי, בין המונחים "ממאנעה" – מונח שמשמעותו "התנגדות סבילה", והוא משמש לציון התנהלותם של הסורים מול ישראל, ו"מקאוומה" – מונח שמשמעותו "התנגדות פעילה", והוא בא לציין את דפוס הפעולה של תנועת חמאס ושל ארגון חזבאללה, המנהלים כלפי ישראל מאבק אקטיבי. פרופ' זיסר בוחן את המניעים להתנהלותה זו של סוריה.

תנועת הלוחות הטקטוניים: בחינה מחדש של הנחות היסוד לתהליך השלום / רון טירה

בראשית שנות התשעים אימצה ישראל מדיניות שתכליתה חתירה קונקרטיית ומידית להסדרת יחסיה עם העולם הערבי. מפנה זה התאפשר בזכות קשת של גורמים. מאמר זה יתמקד בשניים מהם: הראשון, התעצמות ארצות הברית כגורם ההגמוני במזרח התיכון; השני, ההערכה שמאזן הכוחות הצבאי נוטה יותר ויותר לטובת ישראל. שני גורמים אלה היו להנחות יסוד בחישוב שהקל על ישראל ליטול את סיכוני תהליך השלום. מטרת מאמר זה היא לבחון אם הנחות היסוד האמורות עדיין מתקיימות או שמא תפנית אסטרטגית מחייבת לעיין בהן מחדש, ומהן המשמעויות למדיניותה של ישראל.

הפקדת "גרעין השליטה" בידי החוק

זו העת לישראל לשקול חקיקה בתחום הגרעיני

אבנר כהן

פתיחת דברים

אף לא סוגיה אחת מתוך כלל הסוגיות הנכללות במדיניות הביטחון הלאומי של ישראל זוכה לתמיכה ציבורית מסיבית ורחבה כל כך כמו מדיניות הביטחון בסוגיה הגרעינית, הידועה לכל כמדיניות ה"עמימות הגרעינית". בהתאם למדיניות זו, ישראל הרשמית אינה אומרת דבר ביחס לסטטוס הגרעיני שלה, לפעילויותיה וליכולותיה הגרעיניות; היא אינה מאשרת ואינה מכחישה דבר.

התנהלות זו יוצרת פרדוקס דמוקרטי ישראלי מיוחד במינו: מידע לציבור והזכות לדעת הם מעמודי התווך של דמוקרטיה ליברלית, אך בישראל, באורח הכי דמוקרטי, הציבור מוותר על זכותו הדמוקרטית היסודית למידע. פרדוקס זה מציב מגוון אתגרים בפני הדמוקרטיה הישראלית. עם זאת, בשל מבנה העמימות עצמה, אתגרים אלו כמעט שלא נדונו בישראל.

לצד יתרונות אסטרטגיים שהביטחון הלאומי של ישראל הפיק ממדיניות העמימות – תוך הצגת התנהגות של ריסון גרעיני – יש במדיניות זו גם חיסרון דמוקרטי, קרי, היא אינה תואמת נורמות וערכים יסודיים של דמוקרטיה ליברלית, הן מנקודת המבט של ציבור האזרחים והן מצד נורמות ממשל תקין. מדיניות העמימות מנוגדת לעיקרון זכות הציבור לדעת, לחובת האחריות כלפי הציבור, לתפיסה שלפיה הממשלה חייבת ליידע את ציבור האזרחים באשר לעובדות האמיתיות בעניינים בעלי חשיבות לאומית.

מאמר זה¹ מתמקד ביתרון ובהיתכנות של חקיקה גרעינית. העמדה היא שמדינת ישראל חייבת לשקול את החלת עקרונות שלטון החוק על התחום הגרעיני. צעד

ד"ר אבנר כהן, מחבר **ישראל והפצצה**, ירושלים: שוקן, תש"ס/2000 ו-**הטאבו האחרון: סוד המצב הגרעיני של ישראל ומה צריך לעשות איתו**, אור-יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, תשס"ה/2005. בקיץ 2009 ישמש ד"ר כהן כחוקר אורח במרכז הבינלאומי לחוקרים על שם וודרו ווילסון, וושינגטון.

הכרחי לשם כך הוא עיגון של התחום הגרעיני בחקיקה. הצעה לקבלת חוק הוועדה לאנרגיה אטומית, גם אם יהיה בבחינת חוק מסגרת עקרוני, עלולה להיתקל בהסתייגות מהטעם שמדובר בנושא שהשתיקה יפה לו. היות "התיק הגרעיני" בבחינת "תיק באפלה" אינה תואמת אורחות יסוד של חברה דמוקרטית.

חקיקה גרעינית: מדינת ישראל במבט השוואתי

לא רבים מודעים לכך שארגון הגרעין המרכזי של ישראל, הוועדה לאנרגיה אטומית (IAEC), ארגון שנוסד בצו מנהלי סודי בהוראת ראש הממשלה דוד בן גוריון ב־1952 ועבר רה־ארגון למבנה המנהלי הנוכחי שלו בשנת 1966, אינו מעוגן בחקיקה כלשהי. זהו קרוב לוודאי הארגון החשאי ביותר בישראל, בעל היקף אחריות עצום, עם היבטים פנימיים ובינלאומיים. גם אם קיימת מערכת בקרה ממשלתית אפקטיבית פנימית וחיצונית, שום חקיקה – אשר מעצם טיבה היא מסד לפעילות של הרשות המבצעת – אינה מכסה ולו אחד מההיבטים של פעילות הגרעין של ישראל. מדובר למעשה בלקונה משפטית.

השוואה לניסיון הגרעיני של מדינות אחרות מדגישה את אופייה הבעייתי של המדיניות הציבורית־משפטית של ישראל. בארצות הברית, ערש העידן הגרעיני, המנהיגים האזרחיים של פרויקט מנהטן היו מחויבים למן תחילת הפרויקט לתפיסה שלפיה לאחר המלחמה הפרויקט יעבור לידיים אזרחיות; ולכך ששינוי זה של ניהול ומשמורת חייב להיעשות באמצעות חקיקה.

בעוד שהיה זה ברור כי אופי העניינים הגרעיניים מחייב חשאיות ממשלית חדשה וחסרת תקדים, היה ברור גם שחשאיות חדשה – והארגון החדש שיופקד עליה – חייבים להיות כפופים לחוק ומפוקחים במסגרת החוק. במהלך אביב 1946, אפילו לפני שהתקבלו החלטות מדיניות גורליות ביחס לעתיד מרוץ החימוש הגרעיני ("תוכנית ברוך"), הקונגרס האמריקאי ניסח, דן והצביע על חוק האנרגיה האטומית 1946 (שנודע גם בכינוי 'חוק מק'מהון').

החוק כונן את הוועדה לאנרגיה אטומית האמריקאית כגוף ממשלי ייחודי שיעודו ניהול ושליטה אזרחיים של הקומפלקס הגרעיני האמריקאי שעד אז נוהל כמסגרת צבאית לכל דבר ("פרויקט מנהטן"). החוק הגדיר גם את תנאי הפיקוח של הקונגרס על המכלול הגרעיני. החוק עבר בקונגרס, בחתימת הנשיא הארי טרומן ב־1 באוגוסט, 1946 (פחות משנה אחרי הירושימה), ונכנס לתוקף ב־1 בינואר, 1947.

כעבור שנה, ארצות הברית ביצעה רה־ארגון בכל שדרות ממסד הביטחון הלאומי שלה, באמצעות חקיקה המהווה ציון דרך, והידועה בשם 'חוק הביטחון הלאומי של 1947'. חוק זה אחראי להקמתה, בין היתר, של סוכנות הביון המרכזית.

שתי חקיקות מרכזיות אלה קידמו את התפיסה שארגוני הביטחון הלאומי החשאיים ביותר בארצות הברית חייבים להימצא תחת שלטון החוק. כעת, למעלה משישים שנה לאחר שארצות הברית יזמה את החקיקה הגרעינית הראשונה, כמעט כל מדינה דמוקרטית גיבשה חקיקה משלה בנושא הגרעין. אתר האינטרנט של הארגון לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי (OECD) כולל ניתוחים מפורטים של חקיקה גרעינית בכ-30 מדינות ליברליות-דמוקרטיות (כל המדינות חתומות על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני - NPT, לרבות שלוש המדינות שאשררו את האמנה - צרפת, בריטניה וארצות הברית).² הבדלי החקיקה בין מדינות אלה רבים, אך כל מערכות החקיקה של מדינות אלה חולקות כמה קווי דמיון משותפים המעידים על האופן שבו דמוקרטיות ליברליות צריכות להסדיר את פעילותן בתחום הגרעין: ענייני הגרעין צריכים להתנהל באופן שקוף; פעילויות הגרעין של מדינה צריכות להיבחן בקפידה על ידי חוקי המדינה שכן הן חשובות מספיק כדי לחייב משטר פיקוח והסדרה מטעם המדינה, והחוק חייב לפקח על משטר שכזה.

בעניין זה ישראל מציגה חריג מיוחד במינו. היא ניצבת בניגוד מוחלט - ואפילו בסתירה - להשקפה דמוקרטית עכשווית זו. בעוד שהוועדה לאנרגיה אטומית עברה רענון ורה-ארגון ב-1966 - קרוב לוודאי באמצעות סדרת החלטות ממשלה מסווגות ביותר - עד היום אין בישראל חוק המפקח על אופן ההתנהלות בענייני הגרעין, ובפרט על אופן התנהלות הוועדה לאנרגיה אטומית. כמו כן, אין כל מסמך גלוי משפטי המסדיר עניינים של אחריות, תחום שיפוט וסמכות הוועדה לאנרגיה אטומית. התחום המשפטי מספק פרספקטיבה לבחינת האופן שבו מחויבותה של ישראל לעמימות גרעינית הפכה את סוגית הגרעין לחריגה בין הדמוקרטיות.

המסורת הישראלית בנושא ביטחון לאומי והחוק

הסיבות לחריגות הישראלית רבות ומורכבות; חלקן עמוקות ומוקדמות יותר מסוגיית העמימות כקוד התנהגות לאומי. שורשיהן נעוצים במסורת ישראלית רבת שנים ביחס לאופן שבו מדינה מנהלת את ארגוניה החשאיים לביטחון לאומי. הפילוסופיה הישראלית הרווחת, גרסה, במשך זמן רב, כי הארגונים החשאיים לביטחון לאומי של המדינה צריכים להיות פטורים מעולו של החוק. מעצם טיבם ותפקידם, ארגונים אלה נמצאים מחוץ לתחולת החוק.

דרך נוספת לנסח השקפה ישראלית זו היא כי: בתחומים הרגישים ביותר של ביטחון לאומי - דהיינו, בעניינים של מודיעין ואמצעי לחימה בלתי קונבנציונאליים - על הזרוע המבצעת לפעול בחשאיות מוחלטת ובגמישות מרבית. יש לטפל בתחומים אלה בשיקול דעת רב ככל האפשר, ולפיכך מותר לממשלה לפעול בהם בחופשיות ללא מגבלות משפטיות מוגדרות. תחומים אלה שייכים מטבעם לאזור

הדמדומים של החוק. השקפה זו אפינה את קו החשיבה הבסיסי של ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון, והיא מסבירה את המסורת הישראלית שהתבססה ונשמרה על ידי כל ממשיכיו בתפקיד עד ימינו אלה: הארגונים האזרחיים לביטחון לאומי נמצאים תחת האחריות המיניסטריאלית הישירה של ראש הממשלה.

החוקיות של ארגונים חשאיים אלה נגזרת ישירות מהחוקיות והלגיטימציה של המדינה עצמה, הכוח של הממשלה לפעול. הארגונים החשאיים מגלמים את אותו הכוח. מבחינה חוקתית, השקפה זו שואבת את הלגיטימיות שלה מסעיף שעניינו "הסמכות השיורית" של הממשלה, המעוגן כיום בסעיף 32 ל"חוק יסוד: הממשלה"³. סעיף זה מעניק לממשלה כוח משפטי עצום ורב: הוא מעניק לממשלה סמכות לפעול בשם המדינה לפי ראות עיניה, כל אימת שהסמכות אינה מוענקת לפי החוק הקיים לרשות אחרת, וכול עוד אין בהפעלתה משום ניגוד לפסיקת בית המשפט העליון. סעיף הסמכות השיורית הוא פרצה משפטית. הסעיף מעניק סמכות רחבה וכוללת. הסמכות קבועה בחוק היסוד ועונה לדרישת החוקיות הפורמלית, אולם אינה מפורטת בחוק. היא מעניקה חוקיות לכל פעולות הממשלה, כל עוד פעולות אלו לא סותרות חוקים אחרים. זהו 'מנגנון קסם' משפטי הבנוי על ההנחה של חוסר ההיתכנות של לאקונה משפטית בכל הנוגע לפעולת הממשלה.⁴ מכוח סמכות זו, והעדר הגבלות בחקיקה ספציפית, הממשלה מוסמכת לחתום על אמנות בינלאומיות רבות משמעות. במציאות הקיימת ראוי לשים לב, למשל, לכך שהממשלה מוסמכת להחליט על פינוי אזור יהודה ושומרון, שהחוק הישראלי לא הוחל עליו, בלא צורך להסכמת הכנסת לכך. חקיקה מגבילה אותה רק לגבי שינוי המצב בירושלים וברמת הגולן נוכח חקיקה ספציפית בנושא.

סעיף "הסמכות השיורית" מעניק מעטה של חוקתיות וחוקיות קונסטטוציונית לאותם ארגוני מדינה ופעילויות שהממשלה מבקשת לשמור על חשאייתם. הוא משקף פילוסופיה פוליטית לפיה על המדינה לשמור על החופש לנהל ארגונים שלעיתים חייבים לפעול – בתוך המדינה או מחוצה לה – באזור הדמדומים של החוק, ולעיתים אפילו נאלצים להלך בצידו האחר של החוק. הלגיטימיות של ארגונים חשאיים אלה ושל פעולותיהם נגזרת ממה שקרוי "סיבות של המדינה". קרי, מכך שקיימים תחומי פעילות ייחודיים של המדינה בתחום הביטחון הלאומי שלא ניתן ליישם עליהם את חוקי המדינה וחוקיותם נובעת מחוקיות המדינה עצמה.

הכוח העצום שיוצר עקרון "הסמכות השיורית" הוא זה שאפשר לראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, דוד בן-גוריון, לכונן את הארגונים החשאיים לביטחון לאומי של מדינת ישראל, ובעיקר את השילוש המופקד על המודיעין ועל ענייני הגרעין של המדינה: שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, והוועדה לאנרגיה אטומית. כאמור, החוקיות של שלושת הארגונים האזרחיים החשאיים לא

נגזרה מכוח חוק ספציפי – כמו החוקיות של צה"ל למשל – אלא הוענקה לממשלה באמצעות "סעיף הסמכות השיורית". רק בראשית שנות האלפיים (כפי שנראה להלן) התקבל בכנסת חוק שירות הביטחון הכללי, שהוא בבחינת סנונית שאינה מבשרת בינתיים את האביב, אך יש בה כדי להוות בסיס לחשיבה.

השלטת החוק על הביטחון הלאומי – חוק שירות הביטחון הכללי

השקפה חוקתית של "נושא באפלה" שלטה הלכה למעשה בכל הקשור ליחסי הגומלין בין הביטחון הלאומי והחוק, במשך זמן רב בישראל, אך בעשורים אחרונים חל בה כרסום, שהוא פועל יוצא של רעיונות ומגמות חברתיים וחוקיים חדשים באשר לשלטון החוק בדמוקרטיה. זאת כתוצאה ממעידות קונקרטיות בתוך הארגונים החשאיים עצמם, ראו פרשת קו 300 ומעורבות השב"כ – (1984) שהמחישו את הצורך בחקיקה, שתפקח ותסדיר את פעולת הארגונים החשאיים במדינה.

פרשת קו 300 ואחרות העצימו את התפיסה שבמדינה דמוקרטית, ארגונים חשאיים צריכים להיות נתונים לפיקוח של שלטון החוק. הפיקוח על ארגונים אלה צריך להיות מוסדר בחוק; אסור שארגונים אלה יפעלו באזור הדמדומים של החוק. מאז פרשת קו 300 חלפו עוד כשני עשורים של עבודה משפטית קשה עד לעריכת טיוטה, לדיון, לתיקון ולחקיקה של חוק שירות הביטחון הכללי. ב־2002, הפך חוק השב"כ לחוק המדינה בענייני ביטחון הפנים של המדינה.⁵ עם כל חשיבות החקיקה להבטחת פיקוח על פעולות השב"כ יש לזכור שהחוק אינו עוסק בנושא חשוב ורגיש – דרכי החקירה של השב"כ.

בעקבות חקיקת חוק השב"כ הייתה ציפייה גדולה שתקדים חדש זה יחול עם הזמן גם על הארגונים החשאיים האחרים במדינה. הבא בתור אמור היה להיות חוק המוסד.⁶ פרופסור זאב סגל מאוניברסיטת תל-אביב, הפרשן המשפטי של עיתון הארץ, העלה את רעיון חוק המוסד בכמה מאמרים ב"הארץ",⁷ שבהם פירט חלק מהמרכיבים שצריכים להיות כלולים בחוק כזה.

אך חוק בנושא הזה עדיין אינו נראה באופק. לאחר דיונים ראשוניים – במשרד המשפטים, במטה המוסד, בכנסת ובמקומות אחרים – התברר, כי אין רצון פוליטי להתגבר על ההתנגדות המסורתית הישנה לחוק מעין זה. המתנגדים טענו, כי המוסד חייב לעיתים לפעול מעבר לגבולות החוק, במיוחד בחוץ לארץ, וכי עסקי הביון והריגול, יש בהם, באופן בלתי נמנע, מימד של הולכת שולל ושל חוסר חוקיות. לעת עתה, חוק המוסד נמצא בהקפאה ולמעשה נעלמו עקבותיו.

למרבה הצער, הדיון הציבורי בנושא השלטת החוק מעולם לא הגיע לארגון החשאי השלישי של מדינת ישראל, הוועדה לאנרגיה אטומית. הססטוס המיוחד

של הארגון בקרב הביוורקרטיה והציבור הישראלי – סוכנות שחשאייתה נתפסת כמקודשת אפילו יותר מזו של המוסד – הפך את רעיון חוק הוועדה לאנרגיה אטומית לבלתי קביל. במובן מסוים, יש פרדוקס בנוגע לניסוח טיוטת חוק שכזו: כדי לנסח דרוש ידע על הארגון ועל משימתו; אך ידע שכזה, במסגרת העמימות הנוכחית, נחשב מסווג ולפיכך לבלתי ניתן להשגה.

מסיבה זו ומסיבות אחרות, מעולם לא התקיים דיון ציבורי – שלא לדבר על עניין ציבורי – בניסוח טיוטת חוק הוועדה לאנרגיה אטומית. ככל הנראה הסוגיה מעולם לא הועלתה לדיון ציבורי רציני באקדמיה, בממשלה, בכנסת או בתקשורת. מצב זה הוא תלוי תרבות – תוצאה מצערת של תרבות העמימות הגרעינית. תרבות זו נשענת על מדיניות ממשלתית מגובה בהסכמה חברתית רחבה וארוכת ימים. כך נוצר טאבו גרעיני. ניתן לשער שהאיום הגרעיני על ישראל מצד איראן שכה מרבים לעסוק בו מעודד אף הוא נכונות ציבורית שלא לעסוק בנושא.

הצורך בחקיקה בנושא הגרעין

נראה שאין לדחות עוד דיון רציני בנושא קבלת חקיקה עקרונית בתחום הגרעין. חקיקה כזו יכולה להיות "גרעינית" במובן זה שתסדיר את עיקרי הסמכויות בנושא ואת דרכי הפיקוח על הפעלת הסמכות, מבלי לרדת לפרטי פרטים של הנושא. כשם שמדינת ישראל קיבלה את חוק השב"כ בשנת 2002, הגיע הזמן להתחיל לדון בחוק הוועדה לאנרגיה אטומית. מן הראוי שלא לבסס את הפעילות הגרעינית על סעיף "הסמכות השיורית" שאינו אומר למעשה דבר, חוץ מלהעניק סמכות גורפת לרשות המבצעת. הסוגיה הגרעינית אינה יכולה להיגזר מהסמכות השיורית של הממשלה; מדובר בסמכויות רבות עוצמה בנושא רגיש של פעולה ממשלתית המחייב מעמד משפטי משל עצמו והסדרתו בחוק של הכנסת. הצורך בחקיקה כזו הוא כפול: סמליות של ערך (הממחישה כי תחולת שלטון החוק מגיעה אפילו לארגונים החשאיים ביותר בממשל הישראלי) ומעשיות (יצירת מסגרות ונוהלי ארגון ופיקוח טובים יותר).

הבעיה כאן אינה רק העובדה שהארגון ופעילויות הגרעין של ישראל אינם מעוגנים כיום בחוק אלא שעצם המחויבות של המדינה לעמימות גרעינית מקדמת ומעצימה עוד יותר את הלאקונה המשפטית/חוקתית הסובבת את הסוגיה הגרעינית. מצב אי הבהירות המשפטי הזה מדגיש עוד יותר את אופיו הלא־דמוקרטי והלא ערכי של הסדר ייחודי זה של ישראל בסוגית הגרעין. ייחודיות זו מציבה את ישראל כמי שפועלת בניגוד למגמות דמוקרטיות בנות זמננו. קבלת חוק השב"כ בשנת 2002 וחוק המועצה לביטחון לאומי בשנת 2008 הם דוגמאות לדרך התייחסות מתבקשת במדינה דמוקרטית.

בצד חוקים אלה בולטת העמימות החוקתית הגרעינית. היא מעצימה מצב שהוא פגום מלכתחילה מבחינה דמוקרטית ומשפטית. על פי מצב זה אין אפשרות למערכת המשפט הישראלית להתייחס להשלכות הרציניות האמיתיות של המצב הגרעיני של ישראל. תחת מדיניות של עמימות, מערכת המשפט הישראלית אינה מסוגלת להכיר, שלא לומר לטפל, במאפיין החשוב ביותר של מציאות הגרעין של המדינה. מאפיין זה ניתן לאזכור בישראל רק בהתייחסות ל"מקורות זרים". אם המציאות הבסיסית אינה זוכה להכרה, ממילא לא ניתן להתייחס גם להשלכות המשפטיות של אותה מציאות. זאת ועוד, ניתן לטעון שהעמימות שוללת מן המדינה את הכלים המשפטיים ההולמים – מערכת חוקים – המאפשרים להתייחס לאותה מציאות. היא כופה עלינו להתעלם מכל הסוגיות המשפטיות המורכבות הכרוכות באחריות, בדיווח ובפיקוח על המכלול הגרעיני ועל מוצריו. לא ניתן להתמודד בצורה הולמת עם מערכת ארוכה של שיקולים משפטיים חיוניים ביותר לפיקוח מנהלי על המכלול הגרעיני של המדינה כיוון שלא ניתן להגדיר במערכת המשפטית מלכתחילה. יובהר, כי לא מדובר רק על כך שמכיוון שהעובדות מסווגות, הדיון המשפטי צריך להתבצע מאחורי דלתיים סגורות, אלא על כך שהעמימות מקשה לפתח שיח משפטי הולם בסוגיות אלה. למעשה, העמימות יוצרת חוסר וודאות משפטית היכולה להתגלות כקריטית בשעות קשות.

חקיקה בנושא הגרעין – קווי מתאר

בעוד שלכל חוק בנושא הוועדה לאנרגיה אטומית יהיה בוודאי – כמעט מעצם הגדרתו – ערך סמלי רב, היתרונות המעשיים של החוק יהיו מותנים במהותו: עד כמה יהיה החוק מפורש ומפורט. וליתר דיוק – הרבה תלוי ביכולת החוק להגדיר באופן ברור את משימתה של הוועדה לאנרגיה אטומית. גם בגרסה מינימלית-גרעינית, הקובעת רק עקרונות יסוד והסדרים ראשוניים, חקיקה מעין זו חייבת להתייחס לסטטוס החוקי של הוועדה לאנרגיה אטומית כסוכנות הגרעין של הממשלה: מטרתה, סמכותה, כפיפותה, הפיקוח עליה וכדומה. כמו כן, חוק שכזה צריך להגדיר את הסמכות הסטטוטורית של ראש הממשלה או השר האחראי לענייני הגרעין; יחסי העבודה בין ראש הממשלה, או השר האחראי, לוועדה לאנרגיה אטומית; מערכת הפיקוח המנהלי שחייבת לפעול בכל הקשור למדיניות ולפעילויות הגרעין של המדינה; עקרונות הפיקוח של הכנסת או וועדה שלה; סוגיות של בטיחות וסודיות הקשורים לפעילותה של הוועדה לאנרגיה אטומית ועוד.⁸ ההיבט המאתגר ביותר של ניסוח טיוטת חוק יהיה למצוא "נוסחת איזון" בין אילוצי מדיניות ממשלת ישראל בנושא לבין הצורך בהסדרה ופיקוח. עצם הרעיון של חוק לוועדה לאנרגיה אטומית נחשב מאוס בעיני הממסד הגרעיני של ישראל. חוק שכזה נתפס כסותר ומערער את מדיניות העמימות, שכן

העמימות מכוונת לטשטש ולהסוות את המציאות, ואילו החוק עלול להבהיר אותה. מצדדי מדיניות העמימות מתנגדים לחוק משתי סיבות בעלות זיקה הדדית. ההתנגדות המושרשת בחשש ששינוי בקוד ההתנהגות הגרעיני של ישראל יזיק לא רק לאינטרסי הביטחון הלאומי החיוניים של המדינה, אלא גם לענייני ביטחון בינלאומי וליציבות האזורית. החשש הוא שחוק כזה יבליט את הימצאותו של "נשק יום הדין" ברשות מדינת ישראל.

אלו הם כמובן חששות לגיטימיים שאין להמעיט בחשיבותם אלא להתייחס אליהם בכובד ראש. צריך להסכים שבראש סדר העדיפויות בטיפול במדיניות העמימות יעמוד עקרון הדומה באופן כלשהוא לשבועה ההיפוקרטית – "להימנע מלגרום נזק". אם חקיקה כזו בתחום הגרעין עלולה אכן לגרום לנזקים בינלאומיים משמעותיים, דבר שניתן להטיל בו ספק, הרי שיש לשקול את הטעם בהצעה זו שוב.

חששות כאלה אינם צריכים לגרום להימנעות מפעולה או לשיתוק. נכון שיוזמה שתניע תהליך של חקיקה גרעינית תביא לשינוי ההסדר הישן של ישראל בסוגיית הגרעין, מן הסתם תהיה לו השפעה מסוימת על המדיניות עצמה, אולם הדבר לא יביא בהכרח לסיום פורמלי של מדיניות העמימות הנוכחית. טיוטת חוק הוועדה לאנרגיה אטומית ניתנת לניסוח במגוון רחב של ניסוחים, בדרגות משתנות של ערפול ובהירות.

להלן שלושה שיקולים רלוונטיים להתנגדויות השונות לחוק שכזה על שום פגיעתו האפשרית במדיניות העמימות. **ראשית**, תהליך דיון חקיקתי הוא, מעצם טיבו, תהליך איטי הכולל היוועצויות רבות, שכן בדיונים מעורבים אנשים וסוכנויות רבים. כ־15 שנים חלפו ממועד הגשת דו"ח וועדת החקירה הממלכתית לעניין דרכי החקירה של השב"כ, בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) משה לנדוי ועד להגשת הצעת החוק בעניין השב"כ בשנת 1987, ועד לקבלת החוק בכנסת ב־2002.

שנית, אין שום דבר אינהרנטי בחקיקה שכזו שיחייב לשים סוף פורמאלי למדיניות העמימות. כל עוד מדינת ישראל אינה מוכנה להתקדם מעבר למדיניות העמימות, שום פעולת חקיקה לא תכפה עליה לעשות כן. ניתן בקלות להעלות על הדעת גרסאות חקיקה שונות, מתוכן אחדות שיכניסו שינויים רבים בעמימות בעוד אחרות ישמרו אותה. החשיבות הדמוקרטית הגדולה בקשר לחקיקה כזו היא, שיינתן מעמד משפטי למציאות הגרעינית. לכך בלבד יש כבר יתרון על פני המצב הנוכחי.

שלישית, חקיקה בעניין רגיש שכזה, עם השלכות למדיניות הגרעין של ישראל, תחייב היוועצות עם צדדים חיצוניים (בינלאומיים), אך אם ישראל תחליט לאמץ את נתיב החקיקה הגרעינית יהיה קשה לראות כיצד גורם כלשהו יוכל להתנגד

לתהליך החקיקה מסיבות מדיניות. פעולות של חקיקה פנימית אינן נמנות בדרך כלל עם סוג הפעולות שבהן נוטות מדינות זרות להתערב, ואם יש להן הסתייגויות, הן מביעות אותן בדיסקרטיות מופלגת.

סיום דברים

המתח הקיים בין דרישות הנשק הגרעיני ודרישות הממשל הדמוקרטי עולה כל אימת שהדמוקרטיה נאלצת להתמודד עם סוגיית הבעלות על נשק גרעיני. רמת החשאיות הכרוכה בנושאי הגרעין מטילה קושי ליישם את האידיאלים והערכים המנחים מממשל דמוקרטי ושלטון חוק.

מדיניות של עמימות גרעינית, המושרשת בחשאיות ובאי-הכרה, מעצימה עוד יותר את המתח הזה. לא זו בלבד שהיא מפירה את הזכות הדמוקרטית של הציבור לדעת. היא יוצרת גם מצב של לאקונה משפטית, שעלולה לקעקע אפילו את היושרה של תהליך המשילות עצמו. מסיבה זו ישראל ניצבת בקצה הקיצוני ביותר של הספקטרום בין כל מדינות הגרעין.

ישנם אלמנטים נוספים בהתנהלות הגרעינית המעצימים את הבעיה ה"תיאורטית" של העמימות. ראשית, מדיניות העמימות משולבת במבנה ארגוני ייחודי שתוכנן למן ההתחלה כדי להסוות את עצמו. שנית, המחיר הדמוקרטי של העמימות מועצם עוד יותר מכוח פגמים מבניים בסיסיים של שיטת הממשל הישראלית באופן כללי, ובתחום הביטחון הלאומי בפרט. שלוש, כל שלושת הארגונים האמונים על שמירת העמימות – הוועדה לאנרגיה אטומית, המלמ"ב (הממונה על הביטחון במשרד הביטחון), והצנזורה – הם כולם בעייתיים מבחינה דמוקרטית כיוון שעוצמתם וסמכותם אינם מעוגנים כהלכה בחוק.

לנוכח המערכת החוקתית הייחודית של ישראל, ובשל מחויבותה למדיניות העמימות הגרעינית, המתח בין עניינים גרעיניים לממשל דמוקרטי תקין הקצין והחרף. אם אנו תופסים 'משילות דמוקרטית' כמערכת שלטונית שבה נורמות של אחריות כלפי הציבור, הזכות למידע והליכים תקינים נטועים בשלטון החוק ובשקיפות החלטות הממשלה, אזי עמימות גרעינית רחוקה מדמוקרטיה, ואינה תואמת כלל ועיקר את האידיאל של ממשל דמוקרטי תקין.

הדרך המוצעת תוכל להביא להפגת המתח הקיים. חוק הוועדה לאנרגיה אטומית לא יפתור את הדילמה של גרעין מול דמוקרטיה. מתח זה יותר. החוק המוצע לא ישנה בהכרח את היישום בשטח באורח דרמטי.

עם זאת, נראה שדיונים בנושא יוכלו לקדם גיבוש טיוטת חוק ולהוביל לקבלת חוק הוועדה לאנרגיה אטומית. הדבר ידגיש שהתחום הגרעיני בישראל אינו מהווה עוד בן חורג לעקרון שלטון החוק ברשויות השלטון גם בתחום הביטחון הלאומי הרגיש ביותר של המדינה.

הערות

- תודה מיוחדת לעמיתי פרופסור זאב סגל מאוניברסיטת תל-אביב שסייע לי בהבנה טובה יותר של סוגיות חוקתיות הנוגעות למרקם המשפטי במדינת ישראל. מאמר זה מהווה תשתית ראשונית לפרסום מקיף יותר בנושא שהמחבר שוקד עליו עם פרופסור סגל.
- 1 במחקר חדש שהשלמתי בנושא (הספר יתפרסם ב־2010 בארצות הברית) אני בוחן מקרוב את מאזן העמימות הגרעינית, התרומה הישראלית המקורית ביותר לעידן הגרעיני.
 - 2 הארגון לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי, "חקיקה גרעינית במדינות OECD", 29 <http://www.nea.fr/html/law/legislation/welcome.html> בספטמבר, 2008.
 - 3 "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת." לחוק בצורתו הנוכחית ראו חוק יסוד: הממשלה, כפי שהתקבל בשנת 2001
 - 4 <http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic14>. כיום הוא ידוע כסעיף 32, אך בגרסה המקורית של החוק מ־1968, זה היה סעיף 28, וחלק גדול מהספרות מתייחס לסעיף זה. ראו חוק יסוד: הממשלה – 1968 (גרסה מקורית).
 - 5 http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic1_eng/htm לדיון תמציתי על האופן שבו עוסקת מערכת החוק הישראלית בסוגיות הביטחון הלאומי, לרבות סעיף הסמכות השיוורית, ראה: יהודה בן מאיר, **קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי: היבט ישראלי**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, סדרת קו אדום, המרכז למחקרים אסטרטגיים על-שם יפה, אוניברסיטת תל-אביב, 1987.
 - 6 מבחינה היסטורית, זו הייתה תשובה לנסיבות הקשות של לקונה משפטית שבהן מצאה את עצמה מדינת ישראל עם הקמתה במאי 1948: במצב של מלחמה, ללא קוד משפטי, ועם ממשלה שהייתה חייבת לפעול. מאז, הפך סעיף הסמכות השיוורית לעמוד תווך במערכת החוקתית של ישראל.
 - 7 גדעון אלון, "חוק השב"כ אושר בכנסת ברוב גדול", **הארץ**, 12 בפברואר, 2002.
 - 8 גדעון אלון, "המוסד הוא הבא בתור", **הארץ**, 20 בדצמבר, 2001.
 - 9 זאב סגל, "עיגון המוסד בחוק", **הארץ**, 22 בפברואר, 1998; זאב סגל, "המוסד תחת החוק", **הארץ**, 20 בספטמבר, 2002.
 - 10 הצורך בהחירות חוקתית נעשה מוחשי יותר כשדן מרידור מונה במרץ 2009 על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו כשר הממונה על שלושת הארגונים החשאיים תחת אחריותו של ראש הממשלה: השב"כ, המוסד והוועדה לאנרגיה אטומית. משלושה אלה רק השב"כ נמצא תחת פיקוחו של ראש הממשלה על פי חוק, ואילו מעמדו של ראש הממשלה ביחס לשני הארגונים האחרים הוא מתוקף מסורת והחלטות ממשלה. על פי פרסומים מינויו של השר מרידור לא ישנה כנראה דבר מההסדר התחקיתי הקיים כיום לפיו שלושת ארגוני הסוד כפופים מנהלית ופיקודית לראש הממשלה. סמכויותיו הפורמליות של השר מרידור יואצלו אליו מתוקף סמכותו של ראש הממשלה להאציל סמכויות, אך אינן מגובות בשום אקט של חקיקה או פרסום תקנות ב"רשומות". נראה לכן שמעמדו החוקי של השר החדש, בכל הקשור לכפיפותם של גופים אלה לסמכותו, הוא לפחות בעיתי מבחינה משפטית פורמלית. בעניין זה ראו: מזל מועלם, "דן מרידור ובני בגין חולקים מזכירה, אבל לא ברור מה יעשו בממשלה", **הארץ**, 23 באפריל 2009.

הצבא הכי מוסרי בעולם – הצעות לשיפור

רוני ברט

במבצע "עופרת יצוקה" הופעל מעין מסך אש מתגלגל לפני היחידות המתקדמות, כדי להגן עליהן. מכיוון שמרבית הלחימה נערכה בשטח בנוי ומיושב, היו בעקבות מדיניות זו נפגעים רבים בקרב האוכלוסייה הפלסטינית האזרחית. מדובר במידה רבה במדיניות חדשה; במבצעי עבר הבריאח צה"ל את אזרחי האויב (דרום לבנון) או נמנע מהפעלת אש מסיבית במחיר אבדות לכוחותינו (ג'נין – "חומת מגן"). מדיניות זו זכתה לתמיכה כמעט מוחלטת של הציבור היהודי, וביזמתו של שר הביטחון אף קיבלה ממשלת ישראל החלטה תקדימית המגבה באופן סוחף את פעולות צה"ל נגד תביעות משפטיות פוטנציאליות. קולות מחוגי השמאל אשר הביעו הסתייגויות מוסריות ומשפטיות הוגדרו יפי נפש, המעדיפים לשמור על חייהם של אזרחים פלסטינים במחיר הרוגים מקרב חיילי צה"ל. אמנם סיפורים מתוך "שיח הלוחמים" שנערך במדרשה הקדם-צבאית באורנים זכו לבולטות תקשורתית, אבל לא יצרו הד ציבורי-פוליטי או חשבון נפש, וחקירה צה"לית מפתיעה בזריזותה למעשה "סגרה את התיק". אם יש או אין אמת בסיפורים הללו, לא זה העיקר. ממילא מרבית ההרוגים נפגעו לא בתקריות מעין אלה אלא בעקבות הפעלת אש מסיבית. אם כן, נקודת המפתח היא מדיניותו של הפיקוד העליון, הן בנוגע להפעלת הכוח והן בהעברת מסר לחיילים הפשוטים.

כחלק מן ההתגייסות לדגל לא נערך דיון ציבורי אמתי בסוגיה חשובה זו של מוסר בלחימה; כביכול אין מרחב בין תמיכה אוטומטית בכל מה שעשה צה"ל ובין הגדרת פעולותיו כפשעי מלחמה. ולא היא. צורת הפעלתו של שיקול דעת מוסרי בעת לחימה, בראש ובראשונה כדי לשמר את קדושת החיים, אסור שתידון רק בצבא. צה"ל פועל בשמה של חברה יהודית-מערבית בתפיסת עולמה, אשר חובתה לקבוע לו כללים של מוסר לחימה. על צה"ל לבדוק גם בתחום רגיש זה מה אפשר לשפר, בראש ובראשונה בגלל חשיבותו האינהרנטית של ההיבט המוסרי,

ד"ר רוני ברט הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ועל הממשלה להתוות קווי פעולה בתחומי המשפט וההסברה כדי למזער את הנזק התדמיתי-מדיני הנלווה לאופן פעולתו של צה"ל בלחימה בשטח בנוי.

לפני הצגת כמה הצעות, שתי הערות מקדימות. האחת, ראשי צה"ל והמדינה משתבחים בכך שצה"ל הוא הצבא המוסרי ביותר בעולם. קביעה זו ככל הנראה מוצדקת; ליתר דיוק אולי – צה"ל הוא הצבא הלוחם המוסרי בעולם. בכל השוואה עם הקרה והקורה בעולם השלישי, עם צבא רוסיה, עם מעצמות קולוניאליות לשעבר, ואף עם צבא ארצות הברית, מווייטנאם עד אפגניסטן, צה"ל יוצא וידו המוסרית על העליונה. אין לראות בביקורת ובהצעות שלהלן משום ערעור על קביעה חשובה זו. עם זאת, אסור שתהיה זו כביכול תשובת מחץ לכל הרהור וערעור בנושא. צה"ל אולי הצבא המוסרי ביותר, ובכל זאת יש מה לשפר לקראת מבצעים דומים בעתיד.

השנייה, חלק מן המוצג להלן מבוסס על מידע שפורסם בתקשורת, מיעוטו בלבד גובה רשמית על ידי צה"ל.¹ מכיוון שכך ייתכן שמקצת הדוגמאות אינן מדויקות עובדתית ומקצת ההצעות קשות עד בלתי ניתנות ליישום. אין בכך כדי לגרוע מתקפותם של הרעיונות העיקריים או מהחובה לחשוב על צעדים דומים אחרים ברוח המסר הבסיסי.

העיקרון

ב־1969, במהלך מרדף אחר מחבלים בבקעת הירדן, סגר כוח בפיקודו של רס"ן חנן סמסון על מחבל במערה. המחבל תפס מחסה מאחורי אישה ותינוקה שהתגוררו שם, ולאחר שנצר הכוח את האש כדי לא לפגוע בהם ירה המחבל בסמסון והרג אותו. דור שלם של לוחמים חונך על מורשתו של האירוע הזה, אשר הוצג כמופת של טוהר נשק ואף הוזכר בנאומו של הרמטכ"ל ביום

הזיכרון האחרון לחללי צה"ל. ברוח זו גם יש להבין את דבריו של שר הביטחון בעת מבצע "חומת מגן", כאשר הסביר שמספר הנופלים הגבוה בג'נין נבע מאי-הפעלת אש מסיבית אשר הייתה קוטלת אזרחים רבים.

בנקודת זמן כלשהי מ־1969, אולי בהדרגה ואולי רק לקראת המבצע, השתנתה הגישה. אין מדובר בדיכוטומיה של שחור-לבן. צה"ל השקיע הרבה בהטלת כרוזים ובקריאה לאזרחים להתפנות. הרעיון לערוך עשרות אלפי שיחות טלפון מזהירות הוא ככל הנראה חסר

לא נערך דיון ציבורי
אמתי בסוגיה של
מוסר בלחימה; כביכול
אין מרחב בין תמיכה
אוטומטית בכל מה
שעשה צה"ל ובין הגדרת
פעולותיו כפשעי מלחמה.
ולא היא

תקדים בתולדות המלחמות. מלבד זה, בעצם פרסום אזהרות כלליות לפני תחילת לחימה בכלל ולפני מהלכים נקודתיים בפרט, יש משום ויתור מסוים על גורם

ההפתעה. נכון הוא שהלחימה כיום בעזה שונה מאוד באופייה מתקרית המערה לפני ארבעים שנה. עם זאת, ברמה עקרונית מדובר בשינוי קיצוני בנקודת האיזון בין שני שיקולים סותרים: במקום מאמץ אולי עליון להימנע מפגיעה באזרחים גם במחיר פגיעה במשימה ובחיילים, הטמעת גישה של "לא לוקחים סיכונים". הדבר מעלה שאלות של מהות ותהליך.

השאלה המהותית היא אם השינוי מוצדק. מצד אחד התשובה בוודאי חיובית. עקרון קדושת החיים הוא עקרון אוניברסלי, ולכן חייהם של חיילים אינם זולים משל אזרחים. זאת ועוד, אך טבעי הוא שמדינה תדאג לחיי אזרחיה חייליה יותר מאשר לחייהם של אזרחי אויב, וכל שכן של כאלה המשמשים מחסה ותמיכה ללוחמי אויב. מצד אחר כל האמנות הבין-לאומיות העוסקות בדיני מלחמה מבוססות על השילוב הזה: מותר להרוג במכוון חיילים, אסור להרוג במכוון אזרחים, ועל חיילים לנקוט את "כל אמצעי הזהירות שניתן" כדי לא לפגוע באזרחים.² יותר ממשתמע מכך שעליהם לקחת סיכונים כדי לעשות זאת. זאת ועוד, אם ברור כל כך שחיי החיילים חשובים יותר, מדוע בעבר נהג צה"ל אחרת? האם השוני באופי הלחימה מצדיק הקצנה טוטלית?

גם על פי החוק הבין-לאומי מדובר בשאלה של מידתיות. האם מוצדק לירות על דירה שנורית ממנה אש (אויב ודאי) גם כשברור שיש בה אזרחים? התשובה חיובית. האם מוצדק לירות על דירה מחשש שמא תיפתח משם אש (אויב אפשרי)? תלוי בנסיבות. האם מוצדק להשמיד מן האוויר בניין שעשרות אזרחים מתגוררים בו? התשובה צריכה להיות כמעט תמיד שלילית. קשה, גם לחוק הבין-לאומי, לקבוע כללי ברזל; חובה לקבוע אמות מידה מסוימות.

הרושם העולה ממבצע "עופרת יצוקה" הוא שלא נקבעו סייגים ושיקולים מעין אלה. רושם זה מבוסס על הסיקור התקשורת, על עדותם של חיילים, על דבריהם של מפקדים ועל הנחוצות הגורפת של דוברי הצבא הרשמיים בנושא. צה"ל לא ערך תחקירים ממוקדים בתחום זה, ופרסם התייחסות רק בנוגע לכמה אירועים שעוררו עניין תקשורתי.³ מאוד לא סביר שלא התרחשה לאורך המבצע כולו ולו טעות אחת בשיקול דעת בתחום סבוך זה. על כל פנים, המסר אשר שודר ומשודר לציבור, וחשוב מכך – לחיילים, הוא שהכול מותר ואין לקחת

על פי האמנות הבין-לאומיות העוסקות בדיני מלחמה מותר להרוג במכוון חיילים, אסור להרוג במכוון אזרחים, ועל חיילים לנקוט את "כל אמצעי הזהירות שניתן" כדי לא לפגוע באזרחים

סיכונים. משיקולים של מוסר ומשפט וחינוך, יש לשנות זאת. לא הכול מותר. במקרים מסוימים, בעיקר כאשר יש חשש למספר גבוה של נפגעים אזרחים, חובה לקחת סיכונים. ובמילים מפורשות, כמו שעולה ממורשת הקרב של חנן סמסון,

לפעמים צריך להתפשר בביצוע המשימה או להסתכן בפגיעה בחיילי צה"ל כדי שלא ייפגעו אזרחי אויב.

ובנוגע לתהליך, סביר להניח שהגישה לנושא אינה תוצאה של דיון ערכי, אלא תוצר לוואי של התכנון המבצעי. מפקדים וקציני מטה במטכ"ל ובפיקוד דרום גיבשו תכניות מבצעיות ושיטות פעולה אשר כללו שימוש מסיבי באש כסיוע וכהגנה על הלוחמים. גישת ההפעלה של הכוח אושרה על ידי הרמטכ"ל, ויש לקוות שגם על ידי הדרג המדיני, ובכך נסתיים העניין. המחיר בנפגעים אזרחים היה צריך להיות ברור להם. ככל הנראה לא התקיים דיון מעמיק בהיבט הערכי; לו התקיים היה הדבר מגיע לידיעת התקשורת לאחר המבצע לפחות. אם אכן חשוב למדינת ישראל, לממשלתה ולצבאה להקפיד על ערכי מוסר גם בעת לחימה, לא זו הדרך. ראשית, הדיון צריך להתחיל מהציווי המוסרי ולא מהצורך המבצעי; שנית, הדיון (אם היה כזה) צריך להיות פתוח, ולכלול לא רק קומץ שרים ואלופים; שלישית, את הגישה החדשה היה צריך להסביר לציבור ולהנחיל לחיילים. בצה"ל של ימינו, סיפורו של רס"ן חנון סמסון רלוונטי פחות; בשל השוני באופי הלחימה המקרה של סמסון הפך לפחות רלוונטי אולם הנושא חשוב ורגיש מכדי ששינוי מגמה כזה יתבצע במעומעם.

יישום

גם כאשר הנחת המוצא היא הפעלת אש אגרסיבית יותר כדי להגן על חיילי צה"ל, אפשר לנקוט כמה צעדים, כפי שיפורט להלן, כדי לצמצם את הפגיעה באזרחי האויב.

• הגדרת אזורי מקלט

כאמור, במהלך המבצע השקיע צה"ל לא מעט משאבים בקריאה לתושבים להתפנות, ברם להבדיל ממבצעים בלבנון, שהתושבים ברחו בהם צפונה, עזה קטנה וצפופה וסגורה. אזרחים לא ידעו לאן להתפנות בגלל הרושם שאין מקום בטוח מלחימה. להבא יש להגדיר לאזרחים אזור מקלט נגיש בעומק השטח, שצה"ל יימנע מלתקוף אותו, ובנוגע אליו יערוך תיאום עם גורמים הומניטריים. גם אם ינצלו לוחמי אויב אזור כזה כדי לירות מתוכו, יש בצעד זה כמה יתרונות: הוא מרחיק אזרחים מקו החזית הבעייתי יותר, הוא מסייע לישראל במישור התדמיתי, והוא יוצר בעיה לאויב. אם ירי מתוך האזור נהיה בעיה אקוטית, אפשר להגדיר אזור אחר תוך כדי ניצול התנהלותו של האויב בחזית ההסברה. זאת ועוד, כדי למנוע בעייתיות כזו, על ישראל לשקול הגדרת אזור מקלט בצד הישראלי של הקו הירוק.

• הגבלות בהפעלת האש

יש להימנע כמעט לחלוטין מהפעלת ירי תלול מסלול (ארטילריה ומרגמות) לעבר מקומות שנמצאים בהם אזרחים בכלל וריכוז גדול של אזרחים בפרט. ירי זה מדויק פחות מירי שטוח מסלול, ולכן מסכן יותר אזרחים בסביבת הלחימה. זאת ועוד, בהפעלת ירי שטוח מסלול יש להעדיף במידת האפשר מסוקי קרב על טנקים, שוב משום שהללו מדייקים יותר. דוגמה לנקודה זו אפשר לראות בירי המרגמות התגובתי כלפי חוליית מרגמות שירתה מתוך בית ספר בבית להיא. בהנחה שבבית הספר שהו תלמידים או מבקשי מקלט, אסור בכלל לירות מרגמות לעברו, גם במחיר של עיכוב בתגובה לירי האויב. עדיף להזיז את הכוח הצה"לי הנתון תחת ירי אויב או למסך אותו מלירות אש תלולת מסלול על מטרה רווית אזרחים. דוגמה מסוג אחר היא הפגזת המסגד ששימש מחסן תחמושת. לא ברור מדוע היה צריך לתקוף אותו ללא אזהרה בזמן תפילה דווקא ולהביא להרג עשרות. בצדק צה"ל מתגאה מדי פעם בסרטונים של חיל האוויר המתעדים ויתור של הרגע האחרון על סיכול ממוקד כדי לא לפגוע באזרחים. שיקול דעת כזה יש להפעיל לא רק בפעילות שאופיה ביטחון שוטף אלא גם בעת לחימה. טוב יעשה צה"ל אם יבדוק פרטנית את כל המקרים של פגיעה באזרחים כדי לזהות ממה נפגעו וכיצד היה אפשר להימנע מכך.

• הענקת סיוע רפואי

רק כשבועיים לאחר תחילת המבצע הוחלט על הפסקות אש יומיות לאספקה הומניטרית, ורק לקראת סיום הלחימה נפתח בית חולים במעבר ארז. רופאים מתנדבים הגיעו לסייע בעזה דרך המנהרות מתחת לגבול עם מצרים. בלא קשר לממדי הניפוח התעמולתי של המצוקה בעזה, אין ספק שנפגעי הלחימה שם זכו לטיפול רפואי רחוק ממיטבי. קשה לאמוד את מספר האזרחים שנפטרו או שנוותרו עם נזק קבוע בשל כך. אין סיבה מבצעית שלא לנהוג אחרת. ישראל צריכה לאפשר אספקה רפואית, ובכלל זה תגבור כוח אדם, למן היום הראשון. בית חולים שדה צריך להיות מוכן באותו לוח זמנים, גם אם יעדיפו הפלסטינים שלא להשתמש בו.

• שיפור המערך ההומניטרי בצה"ל

במהלך המבצע הביא צה"ל לידיעת הציבור הפלסטיני את דבר קיומו של מעין מערך הומניטרי, ובו 15 קצינים, אשר תפקידם ללוות את הכוחות ולסייע לאוכלוסייה האזרחית. מערך זה יש לשפר בארבעה היבטים: (1) יש להגדיר את משימתו העיקרית בצמצום מספר הנפגעים בקרב אוכלוסיית האויב, ורק לאחר מכן בסיוע הומניטרי; (2) יש להרחיבו כך שיהיה לו נציג בכל יחידה לוחמת, מרמת גדוד ומעלה

לפחות; (3) יש להעניק לו את הכלים לקישור ישיר תוך כדי לחימה מול גורמים הומניטריים בין-לאומיים הפועלים בצד השני של החזית. צעד זה חיוני לטיפול יעיל יותר במקרים כגון הירי על מתחם אונר"א או מניעת פינוי פצועים בשכונת א-זייתון במשך זמן רב; (4) יש להטיל על כוח זה את האחריות לחשיבה ותכנון הומניטריים לפני לחימה ואת הסמכות להתערב במדרג המפקדות בזמן לחימה כדי לוודא שמפקדים מודעים להיבט של שמירה על חיי אזרחים. בכל קבוצת מטה צריך שיהיה קצין שזה תפקידו הבלעדי, וטוב יעשה "הצבא המוסרי בעולם" אם ימציא תפקיד זה.

הסברה

להיבט המעשי העיקרי של מוסר הלחימה – היקף הנפגעים האזרחיים – יש השלכה ישירה ומשמעותית על האווירה התדמיתית-מדינית שישאל פועלת בה (יש להניח שבעתיד יתבטא קשר זה ביתר חריפות, לאחר שממשל בוש הסבלני ירד מהבימה). כדי למזער את הנזק בתחום זה, מלבד שיפורים טכניים הנדרשים במערך ההסברה, מומלץ ליישם כמה שינויים בתפיסה.

• "גיוס" החוק הבין-לאומי

מדינת ישראל מצאה את עצמה לאחר המבצע, לא לראשונה, בעמדת מגננה במישור התדמית-משפטי. כאילו כדי להחמיר את הבעיה, דיברו הדרג המדיני והצבאי במפורש על מדיניות של תגובה לא פרופורציונלית, האסורה על פי החוק הבין-לאומי. בתחום זה יש לשנות כיוון ב-180 מעלות. מהלכה של ישראל בלבנון ובעזה הם תגובה לא פרופורציונלית רק אם אמת המידה לפרופורציונליות היא הפגיעה המידית שקדמה לתגובה. אמנם זו הגישה שנתקבעה בדעת הקהל כפרשנות היחידה למונח "פרופורציונליות", אולם לא זה המצב. בקרב העוסקים בדיני מלחמה קיימות שתי גישות נוספות: "הצטברותית" – תגובה בפרופורציה לכל הפגיעות שהצטברו בעבר (מתאים למדינות המבליגות לאורך זמן); וכוללת – תגובה בפרופורציה לאיום הכולל כדי להסירו.⁴ על ישראל לאמץ גישה זו ולהסביר שמדובר בתגובה פרופורציונלית לחלוטין, אשר נועדה להסיר איום בטרור רקטי על חייהם של כמיליון תושבי המדינה. במקום להסביר שישאל פועלת בניגוד לחוק (לשוננו או רוחו) כי אין בְּרָה, יש לטעון שהפעולות עולות בקנה אחד עם החוק.

• מעבר מהיענות להובלה

כאמור, רק כשבועיים לאחר תחילת המבצע הוחלט על הפסקות אש יומיות לאספקה הומניטרית. צעד זה, כמו הסדרת פינוים של אזרחים זרים, ננקט לאחר פניות (שלא לומר לחץ) של גורמים בין-לאומיים. גם במלחמת לבנון השנייה

הסדיר צה"ל "מסדרון הומניטרי" לפינוי זרים רק לאחר לחץ בין-לאומי. אין סיבה שלא לתכנן זאת עוד לפני הלחימה, וליישם מיד בתחילתה, בלא להמתין לפניות בנושא. זה הדבר הנכון לעשות הומניטרית והסברתית, והאילוץ המבצעי כמעט תמיד מינימלי.

• הגברת שקיפות

גורמים בין-לאומיים מקבלים בספקנות מוצדקת הסברים של צה"ל על פגיעה במטרות אזרחיות משום שבוצע מהן ירי ועל המאמצים שמושקעים כדי למזער פגיעה באזרחים. כדאי לשקול הזמנת משקיפים בין-לאומיים להיווכח בכך בעצמם. אמצעי התצפית והאיכון של צה"ל מסוגלים במרבית המקרים לזהות מקורות ירי בזמן אמת. אפשר להקים מעין חמ"ל משקיפים עבור נספחים צבאיים או נציגי גופים הומניטריים, שיוכלו לראות בו במו עיניהם את הירי מתבצע מאזורי מגורים, עוד לפני שצה"ל הגיב. במגבלות מסוימות ראוי לאפשר להם נוכחות במפקדות הלוחמות או גישה למערכות הקשר שלהן, כדי שיהיו עדי שמיעה להחלטות רלוונטיות. לכל הפחות צריך להפיץ דיווחים מידיים בכל מקרה שצה"ל נמנע מפעילות מבצעית בשל אילוצים הומניטריים.

בלא קשר להצעה מהפכנית זו, על צה"ל לפעול בשקיפות בנוגע לאירועים בעייתיים. בכל אירוע יוצא דופן על אישיות בכירה להביע מיד צער; לערוך תחקיר פנימי מהיר, ומיד לאחריו בדיקה חיצונית; להודות בטעויות – אם היו, ובמידת הצורך – להעמיד לדין; ולהגיש את תוצאות הטיפול לגופים הבין-לאומיים המוסמכים. זו הדרך הנכונה לפעול כדי למנוע טענות וכדי לבלום תלונות משפטיות.

• הסברה מקדימה מונעת

מערכת ההסברה הישראלית נכנסת לפעולה רק עם תחילת הלחימה. יש בכך שתי טעויות בסיסיות. ראשית, נציג מדיני-הסברתי צריך להיות שותף להכנת התכנית המבצעית ונוכח בעת אישורה על ידי הדרג המדיני. תפקידו לאתר מהלכים בעייתיים מבחינת הסברה, ולהיערך מלכתחילה בהתאם. במקרים מסוימים עליו להציע, קודם כול לדרג הצבאי ולאחר מכן לדרג המדיני, להימנע מצעדים מסוימים. למעשה, עליו להיות המקביל ההסברתי למערכת הייעוץ המשפטית. שנית, את דעת הקהל הבין-לאומית יש להכין זמן רב לפני המבצע, מבחינת הכרת הרקע ההיסטורי, ההקשר המשפטי והמדיניות ההומניטרית של ישראל. ישראל צריכה בעת שגרה להעלות לסדר היום הבין-לאומי את הפרשנות הכוללת בסוגיית הפרופורציונליות באמצעות חקיקה, הצעה רשמית לאימוצה על ידי הגופים הבין-לאומיים הרלוונטיים וגיוס תמיכה בקרב הקהילה המקצועית. ישראל צריכה מלכתחילה להציג לממשלות זרות ולגופים בין-לאומיים את ההיבט ההומניטרי

המפותח בתורת הלחימה של צה"ל, ולהציע את אימוצו על ידי מדינות אחרות. כמו כן צריכה ישראל ליזום מיסוד של מערך קישור בין צה"ל ובין גופים מקומיים (פלסטיניים, לבנוניים) ובין לאומיים, כדי שהתיאום בזמן לחימה יהיה ראוי ויתרום לצמצום נפגעים בקרב אוכלוסייה אזרחית.

צה"ל הוא הצבא המוסרי בעולם, ברם בעקבות כמה דוגמאות ובשל הנחרצות הגורפת של דוברי הצבא באשר להצדקת התנהלות צה"ל, סביר להניח שהיו פגיעות באזרחים בגלל התרשלות, בגלל אי-הפעלת שיקול דעת ובגלל הימנעות מלקיחת סיכונים. תופעה זו יש לשאוף לצמצם. אם נפגעים יותר מדי אזרחי אויב בזמן לחימה, זה קורה למען החברה הישראלית ובשמה. חובה עליה לדרוש מצה"ל רף סייגים גבוה יותר, בלא לגלוש לקיצוניות שמנגד, המסכנת את חיילי צה"ל יתר על המידה. במהלך הלחימה בעזה לא היו יעדים קריטיים, והצבא לא פעל על פי לוח זמנים דוחק. ככל הנראה בכמה מהמקרים היה אפשר להפעיל שיקול דעת ולהחליט על ויתור או על עיקוף או על האטה כדי לחסוך בחיי אדם. צה"ל צריך לקבל עיקרון זה, לחנך לפיו את חייליו בשגרה ולתדרכם כך לקראת קרב וכן לפתח את המערך ההומניטרי שלו כדי ליישמו הלכה למעשה. לשמירה כזו על חיי אדם תוך כדי לחימה יש ראשית לכול ערך משל עצמו; במקרה דנן למאמץ עילאי לעשות זאת יש גם ערך הסברתי-מדיני התומך בהשגת מטרות המלחמה. משתי סיבות אלה שומה על צה"ל ועל ממשלת ישראל לא להסתפק בשינון צדקני של "הצבא המוסרי בעולם". לסיבוב הבא יש להגיע לאחר שיישם צה"ל לקחים ושיפורים, ולאחר שעשתה ישראל כל הניתן להסביר לעולם הן את הצדק באופן פעולתה והן את הסייגים אשר שמה לעצמה.

הערות

- 1 למרות פניות חוזרות והבטחות נשנות במשך חודשיים, נכון למועד פרסום המאמר לא העביר דובר צה"ל למחבר תשובות, נתונים, תגובות, או כל מידע אחר.
- 2 סעיף 2–57 בפרוטוקול הנוסף לאמנת ז'נבה 1949.
- 3 ראו הערה 1 למעלה.
- 4 Anthony Arend and Robert Beck, *International Law and the Use of Force – Beyond the UN Charter Paradigm*, London 1993, pp. 165-166.

אסטרטגיית הנסיגה החד־צדדית של ישראל

לקחים, משמעויות והשלכות

שמואל אבן

בשלוש השנים האחרונות נאלצה ישראל לנהל שתי מערכות צבאיות בשטחים שמהם נסוגה נסיגה חד־צדדית – דרום לבנון ורצועת עזה – כדי להתמודד עם איומים שהתעצמו לאחר נסיגתה. דווקא שתי הזירות שישראל נסוגה בהן לגבול בין־לאומי כדי להימנע מעימות נהיו החזיתות האלימות ביותר שלה. מלבד זה, נסוגה ישראל מכוונתה לממש את תכנית ההתכנסות ביהודה ושומרון, כהמשך להינתקות מהרצועה. על רקע עובדות אלה נבחנת במאמר השאלה האם נסיגה חד־צדדית היא אסטרטגיה ראויה להשגת יעדיה הלאומיים של ישראל, בנסיבות שאי־אפשר להגיע בהן להסכם מדיני הולם בטווח הקרוב.

הבחינה תיעשה על פי העמדת ההגיונות (הרציונל) והציפיות שהגדירו יזמי מהלכים אלה אל מול התוצאות הנגלות כיום. כך למשל אפשר לשער כי אילו ידע ראש הממשלה שרון כיצד תיראה המציאות הביטחונית כיום, ספק רב אם היה מבצע את תכנית ההינתקות. תכנית ההתכנסות בוטלה לפני שהוחל במימושה מאחר שהגיונותיה לא עמדו במבחן הזמן אפילו בעיני יזמיה. בהמשך הדברים נראה כי בכל אחד מהאירועים פחת ההיגיון בשימוש באסטרטגיית הנסיגה החד־צדדית: בנסיגה מדרום לבנון היה הגיון רב, לנסיגה מרצועת עזה היה הגיון מוגבל, ואילו לתכנית ההתכנסות היה הגיון מועט באשר למתן מענה לצרכים האסטרטגיים של ישראל.

אחד הלקחים המוצגים במאמר הוא הצורך לבחון מראש מהלכים יזומים מצד ישראל בראייה מערכתית ארוכת טווח, ולנתח כמה מהלכים קדימה את התנהגותם הצפויה של כל הגורמים המשפיעים על המערכת. למשל, בהינתקות לא נתנה ישראל את הדעת לאפשרות כי נסיגתה תחולל שינויים עמוקים במערכת

ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

הפלסטינית המורכבת והתוצאה הסופית תהיה שונה מאוד מזו שצפתה וכן היא לא נתנה את הדעת למלוא מגבלות יכולותיה להשפיע על המתרחש בשטחים שפינתה. התברר כי מנגנון הגיבוי לנסיגה – מכה צבאית חזקה במקרה של הפרת הרגיעה לאחר הנסיגה – מחייב ריכוז עצמות צבאיות גבוהות של אש ותמרון; וגם אז הישגיו אינם מובנים מאליהם בשל יכולות שפיתח הצד היריב.

הנסיגה מדרום לבנון

ב־24 במאי 2000 נסוגה ישראל חד-צדדית מדרום לבנון לגבול הבין-לאומי. בכך תמה שהיית צה"ל ברצועת הביטחון מאז מבצע שלום הגליל ב־1982. השיקולים לנסיגה זו היו:

1. היעדר מענה צבאי מספק לאסטרטגיה ולטקטיקות הלחימה של חזבאללה שהביא לנפגעים רבים יחסית בקרב חיילי צה"ל וללחץ ציבורי כבד בישראל. רצועת הביטחון התפוררה והפכה לנטל צבאי ופוליטי.
2. ישראל התכוונה להחזיק ברצועת הביטחון עד השגת הסכם שלום עם סוריה ולבנון,¹ אך כישלון בהשגת הסכם עמן והמחיר של הנוכחות בלבנון הביאו אותה לנסות לעצב מחדש את הזירה בלא הסכם. בטווח הזמן המידי ציפתה ישראל להפסקת הפגיעה בחיילי צה"ל ולשמיטת קלף מיקוח סורי – ללחוץ על ישראל באמצעות חזבאללה.² לטווח רחוק יותר ציפתה ישראל להגברת הלחץ ליציאת הכוחות הסוריים מלבנון ולירידה בלגיטימציה לקיום כוחו הצבאי של חזבאללה (פירוק הגיון "ההתנגדות").
3. ציפייה לשיפור מעמדה הבין-לאומי של ישראל. בנסיגה לקו הגבול הבין-לאומי ציפתה ישראל כי תגובותיה כלפי מעשי איבה מלבנון יזכו ללגיטימציה בין-לאומית.

אמנם הנסיגה החד-צדדית מלבנון תרמה לדימוי של ישראל בזירה הבין-לאומית, אולם היא פגעה קשה בדימויה בזירה האזורית. היא לוותה בקמפיין תקשורתי רחב של חזבאללה, שנצראללה טען בו, כי ישראל חלשה מקורי עכביש.³ הנסיגה נתפסה בעולם הערבי כהישג חסר תקדים לחזבאללה, שהביא את ישראל בעקשנות ובהתמדה לסגת – לראשונה בתולדותיה – ללא כל תנאים מוקדמים וללא תכתיב בין-לאומי. נראה שהנסיגה תרמה לכרסום בתודעת הערבים, שאי אפשר להכריע את ישראל באמצעות כוח צבאי, והדבר חיזק את האסלאם הרדיקלי, הדוגל בהשמדת ישראל. ההישג של חזבאללה היה אחד הגורמים ששלהבו את הפלסטינים לפני פרוץ אנתפאדת אל-אקצא.

הנסיגה החד-צדדית מלבנון תרמה לדימוי של ישראל בזירה הבין-לאומית, אולם היא פגעה קשה בדימויה בזירה האזורית.

אמנם בעקבות הנסיגה הצטמצם מאוד החיכוך בין ישראל לחזבאללה, אך חזבאללה חיפש בכל דרך נקודות חיכוך עדכניות, שיצדיקו את המשך המאבק המזוין, ובהן חטיפת ישראלים, שחרור אסירים לבנונים בישראל, דרישה להשבת חוות שבעא ללבנון וטענה לריבונות לבנונית על שבעת כפרים שיעיים חרבים בגליל⁴. כחלק מהאסטרטגיה החד-צדדית הייתה אמורה ישראל להגיב בעצמה רבה על כל התגרות והפרה בוטה של הסטטוס-קוו הביטחוני, אולם תגובותיה היו מתונות יחסית, וחזבאללה הכתיב את כללי המשחק, עד חטיפת אלדד רגב ואהוד גולדווטר ביולי 2006, שבעקבותיה פרצה מלחמת לבנון השנייה. תגובת ישראל לחטיפה הייתה כה קשה, מבחינת הנזק שגרמה ללבנון, עד שנצאללה הודה כי היה נמנע מהחטיפה אילו ידע שכך תגיב ישראל. התבטאות זו עשויה ללמד כי אסטרטגיה הרתעתית הולמת מצד ישראל היתה יכולה למנוע את המלחמה. המכה שהנחיתה ישראל על חזבאללה אכן שינתה את כללי המשחק בגבול, אך לא שינתה את האיום האסטרטגי הנשקף מחזית זו, ואולי אף האצה את תהליך חימושו של חזבאללה.

התפתחויות שחלו במערכת הלבנונית לאחר הנסיגה לא אירעו כמו שצפתה ישראל. מעמדו של חזבאללה התחזק, וכך גם השפעתה של איראן בלבנון. אמנם הנסיגה פגעה בלגיטימציה של סוריה להישאר בלבנון והניעה תהליך שבסופו נאלץ צבא סוריה לסגת מלבנון באפריל 2005 – כמו שקיוותה ישראל, אולם הדבר הסתבר כמקח טעות. כיום, בעקבות הסדר החדש שנוצר בלבנון, יש ספק אם סוריה מסוגלת להביא לשולחן המשא ומתן עם ישראל את אותן התמורות שיכלה להביא בעבר. קודם לנסיגה הסורית מלבנון היה ברור כי מהלך מדיני מול סוריה יכול גם את לבנון, ואילו כיום אין ביטחון בכך בשל כוחו של חזבאללה ומעורבות איראן בלבנון. אמנם הערך האסטרטגי של הסכם עם סוריה רב כשלעצמו, אולם בלא פתרון בזירה הלבנונית הוא נמוך במידה רבה מאחר שאיזונים על ישראל מזירה זו אינם נופלים מהאיום הצבאי של סוריה.

למרות חסרונותיה הרבים של הנסיגה החד-צדדית של ישראל מלבנון, עד היום היא נראית כמהלך מוצדק, שהיה כורח המציאות הצבאית והפוליטית בישראל בזמנו. עם זאת, נראה שהיה ניתן לעשותה בדרך אחרת, שהיתה מסבה לישראל פחות נזק תדמיתי.

ההינתקות מרצועת העזה

בספטמבר 2005 נסוגה ישראל מרצועת עזה ופינתה את התנחלויות שהיו בה⁵. כמו הנסיגה מדרום לבנון, גם הנסיגה מרצועת עזה נבעה משאיפה לעצב את המציאות המדינית-ביטחונית באמצעות מהלך חד-צדדי לאחר תקופה רבת-שנים של היעדר פתרון מדיני. הרעיון של נסיגה חד-צדדית החל לקרום עור וגידים בישראל בראשית

העשור, בעקבות אכזבתה של ישראל מהפלסטינים, שדחו את הצעותיה הנדיבות של ממשלת ברק להסדר קבע ופתחו באנתפאדת אל'אקצא. בשל כך הגיע הצד הישראלי למסקנה כי בצד הפלסטיני אין פרטנר. ראש הממשלה אריאל שרון אימץ את רעיון הנסיגה החד-צדדית (לימים תכנית ההינתקות).

תכנית ההינתקות הוצגה לראשונה על ידי שרון בכנס הרצליה ב־18 בדצמבר 2003. שרון אמר כי הוא מעדיף להיצמד לתכנית מפת הדרכים, אולם לא יחכה עד שיתאמצו הפלסטינים לפתור את הסכסוך, ובתוך חודשים יזום מהלך חד-צדדי, ובכללו פינוי התנחלויות. אלה דבריו:

תוכנית ההתנתקות תכלול פריסה מחודשת של כוחות צה"ל וקווי ביטחון חדשים ושינוי בפריסת היישובים, כך שיפחת ככל הניתן מספר הישראלים הנמצאים בלב האוכלוסייה הפלסטינית. נשרטט קווי ביטחון ארעיים וצה"ל יערוך על קווים אלו. הביטחון יסופק על ידי פריסת צה"ל, גדר הביטחון ומכשולים פיזיים אחרים. תוכנית ההתנתקות תפחית את החיכוך בינינו לבינם [...] העתקת יישובים תיעשה בראש ובראשונה על מנת לשרטט קו ביטחון יעיל ככל הניתן, שיצור את אותה התנתקות בין ישראל לפלסטינים. קו ביטחון זה לא יהיה גבול הקבע של מדינת ישראל אך עד שלא יתחדש יישום מפת הדרכים, צה"ל יהיה פרוש לאורכו של קו זה. במקביל, במסגרת תוכנית ההתנתקות, ישראל תחזק את שליטתה באותם חלקי ארץ ישראל שיהוו חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל בכל הסדר עתידי.⁶

בזמנו העריך זאב שיף כי אצל ראש הממשלה אריאל שרון החלה ההינתקות ברעיון לפנות שלושה יישובים ברצועה – נצרים, כפר דרום ומורג, ולאחר מכן התפתחו הדברים.⁷ שיף הוסיף:

עד היום לא ידוע מה היה הגורם העיקרי שהניע את אריאל שרון לשנות מן הקצה אל הקצה את תפיסתו האסטרטגית-ביטחונית ולהציע את תוכנית ה"התנתקות" מרצועת עזה וצפון השומרון. יש בוודאי כמה סיבות לכך, אך נראה שהוא הגיע למסקנה, כי למרות הישגיה של ישראל במאבקה בטרור אין היא יכולה להכריע אותו. הוא גם הבין שהכיבוש פוגע קשה במעמדה הבינלאומי של ישראל ומערער את יסודות החברה והכלכלה.⁸

שיקול חשוב נוסף בעד הנסיגה החד-צדדית מהרצועה היה ההכרה כי לאזור זה סיכויים קלושים להיכלל בתחום מדינת ישראל בהסדר הקבע, ולפיכך מוטב לישראל לחסוך את הנטל הביטחוני והדמוגרפי שבהחזקת חבל ארץ זה. שיקול זה נתמך בעובדות האלה:

1. הנחיתות הדמוגרפית היהודית ברצועת עזה הייתה מוחלטת. האוכלוסייה היהודית ברצועה הייתה כ־0.6 אחוז בלבד מגודלה של האוכלוסייה הפלסטינית. מיקום היישובים הישראליים בין שני מרכזי אוכלוסייה ערבים גדולים לא אפשר גמישות רבה בנוגע לאפשרות סיפוחם לישראל בעתיד.

2. הזיקה ההיסטורית של מדינת ישראל לרצועת עזה פחותה מזו שיש למדינה אל אזורי יהודה ושומרון, ובחברה הישראלית נוצר בשעתו קונצנזוס רחב למדי בעניין הנסיגה מחבל ארץ זה.
3. לישראל יכולת רבה יחסית להפעיל על השטח מנופים צבאיים מבחוץ, בשל ממדיו הקטנים והמתוחמים של השטח.
4. הרצועה גבתה מחיר בנפש. מאז 1967 עד הנסיגה נהרגו ברצועה 230 ישראלים.⁹

קידום התכנית והנסיגה מרצועת עזה לוו בקמפיין שיווק מוצלח. המונח "הינתקות" החליף את המונח (התבוסתני) "נסיגה חד-צדדית". הוא העביר מסר כי כוונת ישראל ליטול את הזימה לידה ולהתנתק מהגעשה ברצועה, מהבעיות הקשורות בה ומהאחריות המוסרית לנעשה בה. הוא שירת נאמנה את מעצבי דעת הקהל ומובילי המערכה בזירה התוך-ישראלית, שהשיגו קונצנזוס רחב בחברה הישראלית להינתקות.

הדרג המדיני יצר ציפיות גבוהות ממהלך ההינתקות. בנאום במרכז הישראלי לניהול ב-29 בספטמבר 2005 אמר ראש הממשלה שרון:

הכותרת של הכנס שלכם היא "החלטות יכולות לשנות את מהלך ההיסטוריה". כמי שזכה לראות את קבלת החלטות בכמה אירועים משמעותיים בהיסטוריה הקצרה שלנו, אני רוצה להגיד לכם שזה נכון [...] בתחום המדיני יזמתי את תוכנית ה"התנתקות" – תוכנית שבאה להגן על האינטרסים החיוניים של ישראל. יישום תוכנית ה"התנתקות" בשילוב המאבק הנחוש שלנו בטרור הניב פירות בכל התחומים. מצבה המדיני של ישראל השתפר לאין ערוך מאז יישום התוכנית. הבאנו לירידה משמעותית ברמת הטרור והגברנו את הביטחון האישי של אזרחי ישראל. השווקים הבין-לאומיים רואים בתוכנית ה"התנתקות" צעד שמוביל ליציבות ביטחונית וכלכלית, דבר שמייצר תנועת הון אל המשק הישראלי וגידול חד בהשקעות זרות.¹⁰

מתאם ההינתקות במשרד ראש הממשלה תת-אלוף (מיל') עיבל גלעדי הבהיר:

החלטנו לשים קץ לעובדה שהמנהיגות הפלסטינית היא שתכתיב לנו את העתיד. לאחר 10 שנות הידברות בנוסח אוסלו ולמעלה מ-3 שנות מאבק, שגבה נפגעים רבים, החלטנו לבצע את ה"התנתקות"; נכון לומר, שלו היינו ממשיכים ללא נסיגה חד-צדדית, המשא ומתן היה חסר סיכוי וגם בעוד שנים רבות לא היינו מגיעים לתוצאות.¹¹

כיצד תפסו הפלסטינים את תכנית ההינתקות? התמונה בצד הפלסטיני הייתה שונה. כאשר פורסמה תכנית ההינתקות בירכו הפלסטינים על הנסיגה וראו בה פרי ניצחון של האנתפאדה. עם זאת, הם התייחסו לתכנית בחשדנות והביעו חשש מהפסקת תהליך הנסיגות ומהאפשרות שהרצועה תהיה לכלא אחד גדול. בסקר

שערך במרס 2004 המרכז הפלסטיני למחקרים פוליטיים וסטטיסטיים, בקרב 1,320 פלסטינים ב־120 מקומות יישוב ברצועת עזה ובגדה, סברו 42 אחוזים מהנשאלים כי הנסיגה תפחית את סיכויי השלום, 23 אחוזים סברו שהתכנית תגביר את הסיכויים לשלום, והשאר אמרו שאינם יודעים.¹²

תוכנית ההתנתקות הגבירה את התיאבון הפלסטיני. בדומה לטענות חזבאללה לאחר הנסיגה מלבנון (סוגיות חוות שבעא בגולן וחורבות שבעת הכפרים השיעים בגליל), מצאו גם הפלסטינים נקודות מחולקת חדשות עם ישראל סביב רצועת עזה. לקראת ביצוע ההינתקות טען מחמוד עבאס כי גם לאחר השלמת נסיגה תמשיך ישראל לכבוש שטחים השייכים לפלסטינים בצפון הרצועה ובמזרחה. מדובר בשטחים שנכללו בשטח הרצועה בקו שביתת הנשק שנקבע ב־1949 בהסכמי רודוס בין ישראל למצרים, אבל עברו לרשות ישראל שנה לאחר מכן, בהסכם החילופי שטחים.¹³

ההינתקות והאירועים שבאו בעקבותיה לא תאמו את ציפיות ישראל מלפני המהלך:

1. ניצחון חמאס בבחירות לפרלמנט והשתלטותה על רצועת עזה יצרו מציאות חדשה, שהגבירה את מורכבות המערכת הפלסטינית. בעקבות ההינתקות נשלטת הרצועה על ידי ישות עוינת הנתמכת בידי איראן. לאחר ההינתקות הפלסטינים מצויים בשליטה שונה בארבעה מרחבים גאוגרפיים: אזרחי ישראל, תושבי הרצועה "העצמאית" בשליטת חמאס, פלסטינים בשליטת ישראל והרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון, ופלסטינים בפזורה, הטוענים "לזכות שיבה" לישראל.
2. כתחליף לחיכוך בתוך הרצועה הגבירו הפלסטינים שם את החיכוך עם ישראל באמצעות ירי תלול מסלול. יכולת זו התעצמה בזכות עלייה תלולה בהיקפי הברחות הנשק לרצועה, בעיקר בשל עזיבת ציר פילדלפי.
3. המציאות החדשה טרפה את הקלפים של המשא ומתן המדיני המבוסס על אחדות טריטוריאלית בין רצועת עזה ליהודה ושומרון.

ההבדלים בין הנסיגה מרצועת עזה והנסיגה מדרום לבנון

הגם שהנסיגה מדרום לבנון הייתה בעלת חסרונות לא מעטים, היו בה הגיונות חזקים הרבה יותר מאלה שהתקיימו בנוגע לנסיגה מהרצועה. השוואה בין השתיים יכולה להאיר על חולשת ההינתקות:

1. בנסיגה מדרום לבנון חזרה ישראל לקו הגבול הבין־לאומי, ובכך אמור היה הקונפליקט בין שתי המדינות להסתיים (בראיית הקהילה הבין־לאומית לפחות), ואילו בהינתקות מרצועת עזה נסוגה ישראל לקו הגבול בגזרה אחת

- בלבד. כפועל יוצא מכך, בין היתר, הנסיגה מדרום לבנון צמצמה במידה רבה את הלגיטימציה של חזבאללה לפגוע בישראל, ואילו ההינתקות לא פגעה בלגיטימציה של הפלסטינים להילחם בישראל.
2. בנסיגה מלבנון הותירה ישראל את השטח בידי מדינה ריבונית, המקיימת הסכמי שביתת נשק עם ישראל (למרות החולשות הניכרות של השלטון המרכזי), ואילו בהינתקות הותירה ישראל את השטח לחסדי גורמי הכוח הפועלים בו, בלא שיש בידם להתקיים כיישות עצמאית במנותק מישראל (בעיקר בשל התלות הכלכלית של הרצועה בישראל), ובלא הסכם ביטחוני.
3. בנסיגה מדרום לבנון לא ויתרה ישראל על קלפי מיקוח במשא ומתן עתידי, ואילו בהינתקות ניתן למצוא כרסום בעמדות ישראל ותקדימים מסוכנים למשא ומתן עתידי עם הפלסטינים. בהינתקות נסוגה ישראל נסיגה מלאה, ללא תנאי וללא תמורה מחבל ארץ שהיה אמור להכלל במשא ומתן עם הפלסטינים. בתוך כך הרסה ופינתה ישראל התיישבות יהודית (תקדים בגזרה הפלסטינית), ונסוגה מהרצועה בלי הסכם כלשהו עם הפלסטינים.
4. הנסיגה מלבנון תאמה את האינטרסים של המדינות הפרגמטיות בעולם הערבי, ואילו ההינתקות נתפסה כמהלך עיון: קטיעת התהליך המדיני, השלכת הרצועה ובעיותיה לפתחה של מצרים, ופתח למהלך דומה ביהודה ושומרון, שיכביד על ירדן.
5. הנסיגה מלבנון בוצעה בלחץ פנימי כבד בישראל, בשל כישלון המאבק הצבאי מול חזבאללה ברצועת הביטחון, ואילו ההינתקות בוצעה ביוזמת הדרג המדיני,

דווקא לאחר הצלחה מרשימה של ישראל לשבור את מתקפת הטרור מצד הפלסטינים במבצע "חומת מגן" ביהודה ושומרון ובפעולות הסיכול שבאו אחריו. ההישגים התודעתיים של הצלחה מרשימה זו כמעט נמחקו בעקבות ההינתקות.

תכנית ההתכנסות

המימוש המהיר והחלק של תכנית ההינתקות עורר ציפיות בישראל ובקרב גורמים זרים להמשך מהלכים דומים מצד ישראל. ביום עיון של מכון המחקר "ראות" שהתקיים במרכז הבינתחומי בהרצליה, ב־27 בספטמבר 2005, התייחס אייל ארד, יועצו האסטרטגי של ראש

הממשלה, לשאלה שהכנס עסק בה: האם ההינתקות הייתה מהלך חד־פעמי או אסטרטגי. ארד אמר:

הנסיגה מלבנון בוצעה בלחץ פנימי כבד בישראל, בשל כישלון המאבק הצבאי מול חזבאללה ברצועת הביטחון, ואילו ההינתקות בוצעה ביוזמת הדרג המדיני, דווקא לאחר הצלחה מרשימה של ישראל במבצע "חומת מגן".

אם נראה שלאורך זמן הקיפאון יימשך, למרות שהמצב המדיני נוח לישראל, ייתכן שנשקול להפוך את ההתנתקות לאסטרטגיה ישראלית. ישראל תקבע את גבולותיה באופן עצמאי.

בתגובה הבהירה לשכת ראש הממשלה שרון:

עמדת ראש הממשלה הייתה והינה שלאחר השלמת ההתנתקות, תפעל ישראל לקידום תהליך מדיני אך ורק על פי תוכנית מפת הדרכים. כל שינוי טריטוריאלי נוסף יידון ויוחלט רק במסגרת משא ומתן להסדר קבע. עד שנגיע לשלב זה, אם נגיע, אין ולא יהיו שום מהלכים חד-צדדיים טריטוריאליים נוספים.

בלשכת שרון הסבירו שאין שום היגיון – מדיני או פוליטי – לצאת עכשיו ביזמה מדינית חדשה שתכלול נסיגה משטחים, וההינתקות נועדה לקבע את המצב הקיים בגדה המערבית עד שישתנו הפלסטינים.¹⁴

הקונצנזוס הרחב בישראל שהושג בנוגע להינתקות מרצועת עזה לא היה קיים בנוגע ליהודה ושומרון. מסקר "מדד השלום" שנערך ב־1 בספטמבר 2005 במרכז תמי שטינמן למחקרי שלום באוניברסיטת תל־אביב¹⁵ עלה ש־71.5 אחוזים מכלל הציבור היהודי בישראל סבורים שההינתקות מרצועת עזה היא צעד ראשון בדרך לפינוי נרחב של יישובים יהודיים ביהודה ושומרון, כחלק מהסכם קבע עם הרשות הפלסטינית. 15.8 אחוזים לא האמינו שיהיו פינויים נוספים, ו־12.7 אחוזים טענו שאינם יודעים. לשאלה "מהי עמדתך לגבי פינוי נרחב של יישובים בגדה" השיבו 34.3 אחוזים כי יתמכו בפינוי רק כחלק מהסכם שלום, 13.5 אחוזים ענו כי יתמכו בכך אפילו כחלק מהינתקות חד-צדדית, 41.8 אחוזים השיבו שלא יתמכו בפינוי נרחב בגדה בשום תנאי, והשאר אמרו שאינם יודעים.¹⁶

לאחר שעברו – בנסיבות טרגיות – סמכויותיו של ראש הממשלה שרון לממלא מקומו אהוד אולמרט, הציג האחרון את תכנית ההתכנסות, שאותה הגה. לפי התכנית, הייתה אמורה ישראל לפנות חד-צדדית שישים יישובים בערך. בתום מימוש התכנית הייתה אמורה ישראל להתכנס לגבולות 1967 כמעט, ובשליטתה היו נותרים שבעה אחוזים בערך משטחי יהודה ושומרון בלבד.¹⁷ תכנית ההתכנסות עמדה בלב מצע הבחירות של מפלגת קדימה, שזכתה בבחירות 2006. בחלקה הראשון של מלחמת לבנון השנייה ב־2006 הצהיר אולמרט כי המלחמה תיתן תנופה לתכנית ההתכנסות, אך מאוחר יותר הודיע על השעיית התכנית. רעיון ההיפרדות החד-צדדית מהפלסטינים בלא הסכם השפיע כה חזק על האוכלוסייה עד שיצר שדה חדש במרחב הפוליטי הישראלי. אמנם מהרעיון הזה לא נותר זכר בבחירות 2009, אך הוא שינה את המפה הפוליטית בישראל.

ההגיון של תכנית ההתכנסות היה דומה לזה של הנסיגות הקודמות:

1. ניסיון לעצב מציאות ביטחונית-מדינית חדשה באופן חד-צדדי לאחר כישלון בהשגת הסכמים מדיניים.
2. ניסיון לקבוע חד-צדדית את גבולות הקבע של מדינת ישראל.
3. ניסיון לצמצם את החיכוך בין ישראל לפלסטינים, ובכך לצמצם באבדות בנפש ובעלויות ביטחוניות.
4. שיפור מעמדה הבינ-לאומי של ישראל.

ההבדל בין תכנית ההינתקות לתכנית ההתכנסות

השוואה בין שתי התכניות מראה כי אפילו ההגיונות המוגבלים של תכנית ההינתקות לא התקיימו בנוגע לתכנית ההתכנסות ביהודה ושומרון:

1. חשיבותם האסטרטגית של יהודה ושומרון גדולה הרבה יותר מזו של הרצועה בשל מיקומם במרכז הארץ, גודל האזור ושטחי המפתח (כגון המעלה מהשפלה לגב ההר, בקעת הירדן). האיום הצבאי שעלול להתפתח מיהודה ושומרון והקושי להפעיל את צה"ל (לאחר נסיגה) גדולים לעומת המצב ברצועת עזה.
2. ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון גדולה מזו שברצועה, וקיימת זיקה היסטורית הדוקה בין אזורים ביהודה ושומרון (כגון חברון) ובין ישראל. פינוי אזורים אלה עלול להיות כרוך בעימות פנימי כבד הרבה יותר מזה שהיה ברצועה.
3. שטחי יהודה ושומרון חשובים לאין שיעור לישראל, כקלפי מיקוח במשא ומתן על הסדר הקבע. חשיבותם בהיבט זה גדלה לאחר ההתנתקות מהרצועה.
4. תכנית ההתכנסות לא כללה נסיגה לקו הגבול הבינ-לאומי ואף לא נסיגה מוחלטת של כוחות הביטחון, אלא בעיקר פינוי התנחלויות, כמו פינוי ארבע ההתנחלויות בצפון שומרון בתכנית ההינתקות (מעמד שטח זה שונה ממעמד הרצועה, שאותה פינתה ישראל לגמרי). על כן לא הייתה תכנית ההתכנסות פותרת את הסכסוך עם הפלסטינים ולא הייתה מספקת לישראל רווחים מדיניים גדולים בזירה הבינ-לאומית, יחסית למחיר הפנימי הכבד של המהלך.

מסקנות

קיים פער ניכר בין הציפיות שתלו הדרג המדיני ואזרחי ישראל באסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית ובין התוצאות בפועל, כמפורט להלן:

הנסיגות	התוצאות בפועל
שיפור מעמדה של ישראל בזירה הבינ-לאומית בעקבות הנסיגות מדרום לבנון ומרצועת עזה	הנסיגות תרמו למעמדה הבינ-לאומי של ישראל. זו נהנתה מלגיטימציה בין-לאומית רחבה גם בתחילת המערכות הצבאיות בלבנון וברצועת עזה, אך מאוחר יותר חלה שחיקה בלגיטימציה בטענה של "היעדר מידתיות".
הנסיגות יאפשרו מציאות מדינית חדשה שתקדם את תהליך השלום.	הנסיגות יצרו מציאות חדשה, שהגבירה את כוחם של המתנגדים לשלום באזור.
נסיגות יבטלו את החיכוך בין ישראל ליריבים בתוך השטח.	כתחליף לירידה בחיכוך בתוך השטח חל גידול ביכולת ובשימוש היריבים בנשק תלול מסלול. בנוסף, ישראל נאלצה לשוב אל השטח ולפעול בעצימות גבוהה.
הנסיגות ישמטו את הלגיטימציה לפעול נגד ישראל מהשטחים שפינתה.	נסיגה מדרום לבנון אכן צמצמה את הלגיטימציה לפעול נגד ישראל, אך חזבאללה מצא נקודות מחלוקת חדשות. הנסיגה מהרצועה לא צמצמה את הלגיטימציה של הפלסטינים לפעול נגד ישראל.
הנסיגות יצמצמו את הצורך והלגיטימציה לקיום כוחות מזוינים בשטחים שפוננו מאחר שלא יהיו בהם יעדים ישראלים וחזבאללה וחמא"ס יהיו עסוקים יותר באתגרים פוליטיים וממשליים.	לאחר הנסיגות התעצם כוחם הצבאי של חזבאללה וחמאס. במיוחד התעצמו יכולות הירי תלול המסלול – הן בכמות החימוש והן בטווח הפגיעה. למרות האתגרים הפוליטיים של חיזבאללה ואתגרים הממשליים של החמא"ס ניתנה אצלם עדיפות להתעצמות צבאית.
יכולות צה"ל, הזהרות ישראל והלגיטימציה של ישראל לפעול מהגבול הבינ-לאומי ירתיעו את האויב לפעול נגד ישראל.	האויבים בשתי החזיתות לא נרתעו.
ישראל תגיב במהירות ובעצמה צבאית רבה, אם תיכשל ההרתעה (ייווצרו בשטחים שנסוגה מהם איומים אסטרטגיים או יבוצעו נגדה מהלכי כוח).	ישראל לא מימשה את האיום עד מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה".
גם אם יתהוו איומים לישראל באזורים המפונים, יש לצה"ל יכולות "אש מנגד" (מרחוק) לטפל בבעיות הביטחוניות ללא צורך בתמרון קרקעי.	יכולות "האש מנגד" של צה"ל לא הביאו להישגים מספקים. התברר כי התמרון היבשתי חיוני, אך הפעלתו הייתה כרוכה בדילמות קשות, ותוצאותיו היו מוגבלות.

התוצאות בפועל	הציפייה
מהלך קליטת המפונים לווה בכשלים עמוקים ולרבים מהם לא נמצא מענה הולם נכון למאי 2009.	תושבי היישובים מרצועת עזה ייקלטו ביישובים חדשים שיוקמו בדרום הארץ וביישובים ותיקים.
בשתי המערכות פגעה ישראל בעל כורחה באזרחים רבים בשל אופי הלחימה של האויב.	הנסיגות יחסכו פגיעות באזרחים בצד היריב.

בסופו של דבר הסבה אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית לישראל נזקים כבדים בתחומים האלה:

1. בשתי הגזרות שנסוגה מהן ישראל התעצמו האוימים הביטחוניים-האסטרטגיים. רצועת עזה, שהייתה לפני ההינתקות גזרת עימות משנית עם הפלסטינים, הייתה לחזית עיקרית ולבעיה אסטרטגית כבדה המשליכה על יחסי ישראל עם סביבתה, כמו שהומחש במבצע "עופרת יצוקה".
2. הנסיגות פגעו בדימוי של ישראל כמי שאינה ניתנת להכרעה באמצעות כוח צבאי. הנסיגות החד-צדדיות חיזקו את הציר הרדיקלי בעולם הערבי הדוגל בהשמדת ישראל. נראה כי ההינתקות פגעה בדימוי של ישראל יותר מהנסיגה מלבנון מכיוון שבמהלכה יצרה ישראל תקדים של הריסת ההתיישבות שהקימה, ללא כל תמורה מהצד הערבי, כאשר פינוי התנחלויות אפילו לא נדרש בהסכמי אוסלו.

הנסיגות פגעו בדימוי של ישראל כמי שאינה ניתנת להכרעה באמצעות כוח צבאי.

•

הנסיגות החד-צדדיות חיזקו את הציר הרדיקלי בעולם הערבי הדוגל בהשמדת ישראל.

3. אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית ומימושה חיזקו את דימוי המאבק השיעי והפלסטיני וערכיו: סבלנות, הקרבה, כושר עמידה, התנגדות ודבקות באדמה. הנסיגה החד-צדדית מרצועת עזה המחישה למחנה הרדיקלי כי ביכולתו להגיע להישגים מופלגים גם בלא משא ומתן, דבר שהיה לצנינים בעיני המחנה הפרגמטי בעולם הערבי.
4. הנסיגות החד-צדדיות לא יצרו תנאים מדיניים טובים יותר או אופציות מדיניות משופרות, אלא פגעו ביכולת לקדם הסדרים מדיניים.

5. ההינתקות תרמה לבינאום הסכסוך, כלומר הגבירה את מעורבותם של מדינות זרות וגופים בין-לאומיים בסכסוך. אמנם בפעולתם אפשר למצוא יתרונות (בעיקר בתחום ההומניטרי), אך גם חסרונות, כגון צורך גובר להתחשב בעמדותיהם וברגישותם לנעשה בשטחים.

6. הנסיגות החד-צדדיות הותירו אינטרסים ביטחוניים של ישראל בידי אחרים, כגון פיקוח על הברחות נשק והסדרי ביטחון ברצועה, שישראל הייתה עומדת עליהם בכל משא ומתן.
7. בזירה הישראלית – הנסיגה החד-צדדית מהרצועה גבתה מישראל מחיר חברתי כבד ומחיר כלכלי גבוה.

מדוע לא מילאה אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית את הציפיות? אפשר להצביע על כמה הנחות יסוד, הערכות ומושגים שגויים שעמדו בבסיס התפיסה:

1. לא הובן בישראל כי הצעד הישראלי יביא לשינוי מערכתי עמוק במציאות הפוליטית והביטחונית באזור שפונה ובכל הסביבה האסטרטגית. למשל, עליית חמאס בעזה והתחזקות מחנה איראן וחזבאללה בלבנון, ובסופו של דבר התחזקות הציר הרדיקלי.
2. הנחה מוטעית כי הנסיגה תשמוט את הקרקע מתחת לרגלי היריב. בפועל מצא היריב נקודות חיכוך חדשות לאחר הנסיגה.
3. שימוש בשיח הישראלי במונחים כמו "הינתקות" ו"התכנסות" (כתחליף לנסיגה חד-צדדית) יצר מקסם שווא, כאילו יש ביכולת ישראל ליטול את גורלה בידה חד-צדדית ולהתעלם מהמתרחש בצד האחר.
4. ההנחה כי ראוי לפנות – פיגוי חד-צדדי – שטחים שישראל אינה צופה כי ייכללו בשטחה בהסדר הקבע עומדת בניגוד לכללי משא ומתן, שלפיהם על ישראל לאחוז גם בנכסים שהצד השני זקוק להם. תכנית ההתכנסות למשל לא הותירה בידי ישראל נכסים מספקים לניהול משא ומתן על הסדר הקבע.
5. הנחה מופרזת כי יש בהתנתקות כדי לשנות מהותית את האיום הדמוגרפי הפלסטיני על היות ישראל מדינה יהודית דמוקרטית. האיום הדמוגרפי, הוצג בזמנו לאזרחי ישראל כאחד השיקולים המרכזיים והדחופים להצדקת ההתנתקות.
6. ההרתעה הישראלית לא פעלה. לאחר הנסיגות לא היה כיסוי של ממש להצהרות ישראל כי תגיב באופן חריף ומידי נגד פעולות איבה והתפתחות איומים נגדה מהאזורים שנסוגה מהם, והאויב המשיך בהתעצמות ובהתגרות. בסופו של דבר נאלצה ישראל לממש את איום ההרתעה במלחמת לבנון השנייה ובמצע "עופרת יצוקה", תוך כדי תשלום מחיר כבד.

כחלק מהאסטרטגיה החד-צדדית הייתה אמורה ישראל להגיב מיד ובעצמה רבה על כל התגרות והפרה בוטה של הסטטוס-קוו הביטחוני, אולם לא כך קרה.

לסיכום

נראה כי מנסיגה לנסיגה פחת ההיגיון הישראלי באסטרטגיה של הנסיגה החד-צדדית: בנסיגה מדרום לבנון היה אפשר למצוא היגיון רב, לנסיגה מרצועת עזה היה היגיון מוגבל ואילו לתכנית ההתכנסות היה היגיון מועט. בהקשר זה אמר נשיא המדינה שמעון פרס: "אם ההתנתקות הייתה הצלחה, היינו חוזרים עליה בגדה המערבית"¹⁸.

כחלק מהאסטרטגיה החד-צדדית הייתה אמורה ישראל להגיב מיד ובעצמה רבה על כל התגרות והפרה בוטה של הסטטוס-קוו הביטחוני, אולם לא כך קרה. תגובותיה היו מתוננות יחסית, עד מלחמת לבנון ביולי 2006 ומבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה בדצמבר 2008. בשני המקרים המכה שהנחיתה ישראל השיגה השפעה ניכרת על היריב, אך לא שינתה את מגמות ההתעצמות ואת האיום האסטרטגי הנשקף מחזיתות אלה.

אשר לעתיד הקרוב, אין היגיון לשימוש באסטרטגיית נסיגה חד-צדדית. לכל היותר ישראל יכולה לבחון שימוש בכלי זה משיקולים טקטיים. נראה כי הדרך הנכונה לפינוי שטחים היא בהסכם יציב בלבד, התואם את היעדים של ישראל לטווח הארוך.

הערות

- 1 הנוכחות בלבנון הייתה אסטרטגיה (רצועת ביטחון), ועל כן הייתה שונה מנוכחות זמנית של צה"ל על אדמת האויב במבצעים שונים.
- 2 כאשר שלטה סוריה בלבנון היא התירה את פעולות חזבאללה נגד ישראל מתוך ראייה שהן מנוף לחץ על ישראל להגיע להסכם מדיני עמה ועם ולבנון (שהייתה "כבולה" לסוריה) בתנאים מתאימים לדמשק.
- 3 בריאיון שפורסם ב־15 באפריל 2000 ב**אל-אהרם** המצרי, לקראת הנסיגה מלבנון, אמר מנהיג חזבאללה – נסראללה: "לישראל אין בסיס שייתן לה אפשרות להתקיים יותר מעשר שנים". בנאום הניצחון שנשא ב־24 במאי 2000 ב־בנת ג'בל לאחר נסיגת ישראל מלבנון אמר: "לישראל יש אולי נשק גרעיני ונשק כבד, אולם, חי אלוהים, היא חלשה יותר מקורי עכביש [...] היה זמן שאנו חששנו מאיומיה של ישראל, מהמטוסים, הטנקים והסטי"לים שלה, שפגעו בריבונותינו בשמים, ביבשה ובאוויר, אבל זמן זה חלף ואיננו". נסראללה קרא לפלסטינים ליטול דוגמה מלוחמיו: "כדי לשחרר את אדמתכם אינכם זקוקים לטנקים או מטוסים. אם תיטלו דוגמא מהחללים הקדושים, תוכלו לכפות את דרישותיהם על התוקפים הציונים" (שפי גבאי, **מעריב**, 26 במאי 2000).
- 4 כפרים אלו הם בצד הישראלי של הגבול הבין-לאומי. לפי ההסכם בין צרפת לבריטניה מ־1920, הם היו לבנוניים, אבל לפי סימון הגבול מ־1923, המוכר על ידי האו"ם, הם בשטח ישראל.
- 5 ההתנחלויות שפוננו: נווה דקלים, נצר חזני, פאת שדה, קטיף, רפיח ים, שירת הים, שליו, תל קטיף, בדולח, בני עצמון, גדיד, גן אור, גני טל, כפר ים, כרם עצמונה, מורג, נצרים, אלי סיני, דוגית, כפר דרום, ניסנית. מלבד אלה, פונו ארבע התנחלות בצפון השומרון: גנים, כדים, חומש, שא־נור.
- 6 19 בדצמבר 2003, Ynet.

- 7 **הארץ**, 19 באוגוסט 2005.
- 8 **הארץ**, 4 בספטמבר 2005.
- 9 **הארץ**, 23 באוגוסט 2005.
- 10 The Marker, 29 בספטמבר 2005.
- 11 הדברים נאמרו בכנס "מצב האומה", שהתקיים ב-28 ספטמבר 2005 באוניברסיטת תל-אביב לזכרו של אלוף (מיל') אהרון יריב.
- 12 איתמר ענברי, **מעריב**, 29 במרס 2004.
- 13 בחילופי השטחים קיבלה ישראל את האזור בצפון הרצועה, שם נמצאים כיום מעבר ארז ומושב נתיב העשרה, ונתנה בתמורה שטח גדול יותר במזרח הרצועה. הגבול המתוקן עמד בתוקפו עד 1967 והיה מקובל על הפלסטינים בהסכמי אוסלו (אלוף בן, **הארץ**, 6 בספטמבר 2005).
- 14 **הארץ**, 29 בספטמבר 2005.
- 15 אפרים יער ותמר הרמן, **הארץ**, 7 בספטמבר 2005.
- 16 השוואה עם שאלה דומה שהוצגה חצי שנה קודם לכן (באפריל 2005) העלתה כי שיעור התומכים בהינתקות חד-צדדית ירד בחצי (מ-26.2 אחוזים ל-13.5 אחוזים), שעה שחל גידול בקרב מי שתומכים בפינוי רק מכוח הסכם (מ-27.5 אחוזים ל-34.3 אחוזים) ובקרב מי שמתנגדים לפינוי בכל תנאי (מ-37.1 אחוזים ל-41.8 אחוזים).
- 17 **מעריב**, 11 באפריל 2006.
- 18 "וואלה!" חדשות, 28 באוקטובר 2008.

הערכת מצב מדינית-אסטרטגית

לישראל 2008-2009

עיקרי המסמך של האגף לתכנון מדיני
במשרד החוץ

ערן עציון

רקע ומתודולוגיה

משרד החוץ ביצע בחודשים האחרונים – לראשונה בתולדותיו – פרויקט כלל משרדי של הערכת מצב מדינית-אסטרטגית. מטרתה של הערכת מצב זו היתה לזהות התפתחות מגמות, מקומיות, אזוריות וגלובליות, להעריך את משמעויותיהן ולגבש המלצות למדיניות החוץ הישראלית.

לצורך זה נבנתה מתודולוגיה ייעודית, הוקמו 17 צוותים חוצי-אגפים, וכונסה ועידה בת שלושה ימים, "ועידת משרד החוץ למדיניות ואסטרטגיה". עם השלמת תהליך האינטגרציה של כלל תוצרי הקבוצות, וזיקוק עיקרי הערכת המצב, החל תהליך גיבוש יעדי העל ויעדי המשנה של משרד החוץ. היעדים, שהינם כמובן נגזרת ישירה של הערכת המצב, מהווים בתורם את הבסיס לגיבוש תוכניות העבודה של אגפי המשרד ונציגויותיו בחו"ל. ולבסוף, זוהו מספר נושאים קריטיים המחייבים ריכוז מאמץ כלל-משרדי (אינטגרטיבי) ייחודי בשנה הקרובה, המקודמים במסגרת נפרדת תחת פיקוח צמוד של צוות היגוי בראשות המנכ"ל.

המסמך הכולל, ובו הערכת המצב, היעדים וריכוזי המאמץ הופץ לצמרת המדינית-ביטחונית, והונח על שולחנה של הממשלה החדשה.

בבואנו לבצע את הערכת המצב הראשונה במשרד החוץ, ניסינו ללמוד מנסיונם של הגופים הבטחוניים – אג"ת, שב"כ ומל"ל, וכן מנסיונו של משרד החוץ הבריטי. המתודולוגיה של גופי הבטחון שמה דגש – ובדין – על זיהוי האיומים הבטחוניים המרכזיים ועל המענה הבטחוני-צבאי לאיומים אלה. משרד החוץ, במסגרת תפקידו כמעצב מדיניות החוץ אמור – בנוסף לזיהוי האיומים הרלבנטיים בזירה ערן עציון הוא ראש התכנון המדיני במשרד החוץ. כיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי בשנים 2008-2005.

המדינית – לזהות גם את ההזדמנויות המדיניות, את הפוטנציאל לקידום קשרים בילטרליים, מולטילטרליים, כלכליים ותרבותיים, ולהכווין את מאמצי הדיפלומטיה הציבורית ("הסברה") וסיוע החוץ הישראלי בהתאם.

התכנון המדיני במשרד החוץ, שהוביל את הפרויקט, בנה מתווה תוצר אחד, שהיווה מסגרת לעבודת הצוותים, ושכלל את בניית תמונת המצב, עיקרי המגמות האסטרטגיות, זיהוי האינטרסים הרלוונטיים, הערכה של מדיניות ישראל, ניתוח חלופות והמלצות לפעולה.

משגובשה טיוטה ראשונה של התוצר, נפגש כל צוות עם קבוצת ביקורת – "צוות משוב", שהורכב ממומחים בכירים בתחום הביטחון והאסטרטגיה. אנשי הצוות שכולם בעלי ניסיון מדיני-בטחוני רב, תרמו משמעותית למיקוד התוצר ולחידוד התובנות וההמלצות.

בתום כחודשיים של עבודה בצוותים, כונסה במשרד החוץ "ועידת משרד החוץ למדיניות ואסטרטגיה", שכללה שלושה ימי דיונים. במסגרתם הוצגו הערכות המצב של אישים מובילים בזירה הבינלאומית, ובהם שר החוץ הצרפתי, שר החוץ הגרמני לשעבר, שר החוץ של הרשות הפלסטינית, מנכ"ל משרד החוץ הסינגפורי, ראש התכנון המדיני הצרפתי ונוספים. בנוסף, ביומיים שלאחר מכן דנה הנהלת משרד החוץ בראשות המנכ"ל אהרון אברמוביץ, עם עובדי המשרד ועם כ-15 שגרירים בכירים שזמונו לוועידה, בכלל הסוגיות המדיניות-אסטרטגיות שעל סדר היום. במאמר זה יוצגו תובנות מרכזיות מתוך הערכת המצב, וזאת בשל קוצר היריעה ובשל המגבלות המתחייבות של בטחון המידע.

עיקרי הערכת המצב – הזירה הבינלאומית

באשר לזירה הבינלאומית – מרחב הפעולה הטבעי של משרד חוץ – עלו לדיון השינויים המרכזיים במערכת הבינלאומית, כפי שהם באים לידי ביטוי בשיח הדיפלומטי, המדיני-ביטחוני והאקדמי, בעיקר מאז אירועי 9/11, ויזום המערכות הצבאיות נגד הטרור באפגניסטן ובעיראק.

אנו מבחינים בארבעה סוגי שינויים בזירה הבינלאומית, שכולם משפיעים ישירות על מדיניות ישראל. הראשון – שינוי ביחסי העוצמה בין מעצמת-העל ארצות הברית לבין המעצמות העולות – סין, רוסיה, האיחוד האירופי, ויש המוסיפים גם את הודו. סוגיה זו מהווה נושא לאינספור מאמרים ודיונים בתוך המערכות המדיניות-ביטחוניות ברחבי העולם ובמרחב האקדמי. הגם שאין קונסנזוס לגביה, גם לא בין המומחים בישראל, ניתן להצביע בבירור על עליה משמעותית בעוצמתם של "הכוחות החדשים", בעיקר סין, הודו ורוסיה. יש המכנים את המערכת הבין-מעצמתית המתהווה "רב-קוטבית" ("Multi-Polar"), יש הטוענים כי היא "א-קוטבית" ("Non-Polar"), ויש הממשיכים לטעון כי

עוצמתה המכרעת של ארצות הברית תמשיך ותשמור על פער בלתי ניתן לגישור למול מתחרותיה, בדיוק כפי שהיה מאז קריסת ברית המועצות. רוסיה רואה עצמה מעצמה ממשיכת ברית המועצות לשעבר, ולמרות האתגרים הפנימיים המשמעותיים עמם היא מתמודדת, היא פועלת לחיזוק מעמדה מול הדומיננטיות האמריקנית. משבר הצבת מערכות ההגנה האווירית בפולין ובצ'כיה, אופן התנהלות המלחמה בגאורגיה ותוצאותיה, וכן "משקעי" ממשל בוש מציבים את רוסיה בעמדה נוחה יחסית מול ממשל אובמה. זה מצדו, יידרש להחלטה על אסטרטגיה כוללת מול רוסיה – על הציר בין עימות לפשרה. מדיניות ישראל מול רוסיה תצריך המשך דיאלוג אסטרטגי תוך שאיפה להתחשבות רוסית באינטרסים הישראליים, בעיקר בהקשרי מכירות אמצעי הלחימה לאיראן ולסוריה.

מן הזווית הישראלית קיימת כמובן חשיבות מכרעת לזיהוי מדויק ומוקדם ככל הניתן של מגמות אלה, ועיצוב מדיניות חוץ ישראלית התואמת לא רק את המצב הנוכחי, אלא חותרת למיצוב אסטרטגי מיטבי של ישראל, בראייה ארוכת טווח. הגם שארצות הברית תמשיך להיות בעלת בריתה האסטרטגית המובילה של ישראל בעתיד הנראה לעין, קיימת חשיבות רבה להעמקת יחסינו עם המעצמות העולות. מציאת האיזון הנכון שעל פיו תנהג מדיניות החוץ הישראלית בזירה הבינ-מעצמתית הוא אחד האתגרים המרכזיים של מדיניות החוץ לשנים הקרובות.

השינוי השני בזירה הבינלאומית נוגע לעצם מושג ה"עוצמה" – עד לא מכבר נהוג היה להעריך את עוצמתן של מדינות וגורמים בינלאומיים בעיקר במונחי כוח צבאי, מה שמכונה "עוצמה קשה". בשנים האחרונות, בין היתר כלקח מזירות המערכה באפגניסטן ובעיראק, וכתוצאה מעלייתן הדרמטית של סין והודו, התחדדה ההבנה כי הערכת עוצמה מחייבת שקלול של פרמטרים נוספים, המכונים בשם כולל "עוצמה רכה"¹. הכוונה לעוצמה כלכלית, טכנולוגית, דיפלומטית, ואף תרבותית, שמשקלן היחסי במכלול עוצמתה של מדינה גובר והולך. לאחרונה נעשה שימוש במונח מתכלל – "עוצמה חכמה"², האמור לשלב באופן מיטבי בין העוצמה הקשה והעוצמה הרכה.

החשיבה הישראלית המסורתית שמה דגש רב על "העוצמה הקשה", ונוטה להערכת חסר של מכלול "העוצמה הרכה". כך הדבר הן באשר להערכות המודיעין, שמעצם טיבן מוטות לזווית הצבאית-ביטחונית, והן באשר לתהליכי עיצוב המדיניות הישראלית גופא, שכידוע עדיין מובלים במידה רבה על ידי הגופים הביטחוניים. למותר לציין כי הקצאת המשאבים בישראל תואמת לחלוטין תמונת-עולם זו. די להזכיר את סיוע החוץ הישראלי, משאב מרכזי בהקשרי העוצמה הרכה, המתוקצב בשיעור שאינו עולה על כ-0.068% מהתל"ג של ישראל (נכון ל-2007), בהשוואה לסטנדרט מדינות ה-OECD, העומד במוצע על כ-0.46%

מהתל"ג (לשנים 2006 – 2007). בהנחה שישראל, שפתחה בתהליך הצטרפות ל-OECD, תשאף להשתוות למוצע, הרי שתקציב סיוע החוץ הישראלי יצטרך לגדול פי שבעה (!). תקציב יצוא התרבות הישראלית, העומד על 18 מליון ₪ לשנה, הוא דוגמא מעציבה נוספת.

במסגרת הערכת המצב זיהינו כי ההתכווננות הגלובלית לפעולות בתחומי העוצמה הרכה מהווה הזדמנות משמעותית לישראל. יתרונותינו היחסיים בתחומי הטכנולוגיה הגבוהה, החקלאות, המחקר והפיתוח ובתחומים כמו אנרגיות מתחדשות ו"קלינטק", לצד העניין וההערכה הגוברת לתרבות הישראלית לסוגיה, כפי שבאים לידי ביטוי בתחרויות בינלאומית רבות, מהווים נכס אסטרטגי למדיניות החוץ הישראלית. נדרשת פעילות בין-משרדית, בשיתוף עם המגזר הפרטי והמלכ"דים הרלוונטיים, כדי לממש את הפוטנציאל הרב הטמון בעוצמה הישראלית הרכה. משרד החוץ שם לעצמו למטרה השנה, במסגרת ששת ריכוזי המאמץ, לבחון מחדש את אסטרטגיית סיוע החוץ הישראלי, המהווה כלי מרכזי למימוש עוצמה רכה. בנוסף, יבצע התכנון המדיני ניסיון לבניית מדדים מעודכנים להערכת עוצמה לאומית על כלל מרכיביה, במטרה ליצור כלים משופרים להערכת המצב. הצורך לזהות ולהעריך את משמעויות המשבר הכלכלי הגלובלי הביטוי מדיניות החוץ מהווה זרז למאמצים אלה.

השינוי השלישי בזירה הבינלאומית נוגע לסוגי השחקנים על בימה זו. אם בעבר עוצבה המערכת הבינלאומית כמעט אך ורק על ידי שחקנים מדינתיים, הרי שבשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית במשקלם של "שחקנים לא-מדינתיים". אלה נחלקים ל"תת-מדינתיים" כדוגמת ארגוני-טרור ולהבדיל, ארגונים לא-ממשלתיים (NGO's), שחקנים לא-מדינתיים כדוגמת חברות עסקיות, ושחקנים "על-מדינתיים" כדוגמת ארגונים בינלאומיים ואזוריים. מדיניות החוץ הישראלית נדרשת לגבש תפיסות ושיטות פעולה חדשות שתתאמנה לזירה

המשתנה. הדברים אמורים בעיקר במדיניות מול ארגוני הטרור הפועלים כיום כ"סמי מדינות" דוגמת חמאס וחזבאללה, אך גם למול ארגונים לא-ממשלתיים, אזוריים ובינלאומיים. התפתחות קשרי ישראל עם ברית נאט"ו היא דוגמה חיובית בהקשר זה, כמו גם המאמץ לשדרוג יחסינו עם האיחוד האירופי. האיום התת-מדינתי המרכזי מיוצג כאמור על ידי חמאס וחזבאללה, שבצד השוני המהותי בינם ובין מאפייני הישויות בהן הם פועלים, הם

אם בעבר עוצבה המערכת הבינלאומית כמעט אך ורק על ידי שחקנים מדינתיים, הרי שבשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית במשקלם של "שחקנים לא-מדינתיים".

מתנהלים על בסיס עקרונות מנחים דומים (מרביתם בהשפעה ניכרת של איראן). במסגרת זאת, בולטים: ניסיונם המתמיד לעמעם את היותם "כתובת" מדינתית הנושאת באחריות; היטמעותם הצבאית בקרב אוכלוסייה אזרחית; והתבססותם

על היגיון התשת העורף האזרחי הישראלי (באמצעות ירי תלול מסלול). אלה מאפשרים "לנטרל" את היכולת הישראלית לממש את "ההכרעה המהירה", הנדרשת בהתאם לתפיסת הביטחון הישראלית, ולהפוך "הפסד" צבאי (ואזרחי), משמעותי ככל שיהיה, ל"ניצחון" אסטרטגי, בעיקר לאור תפיסת פערי הכוחות בין הצדדים. האיום הופך משמעותי בהרבה לאור היותו חלק ממערכה רחבה מול שחקנים מדינתיים, איראן וסוריה, הנהנות כך גם מהרתעה עקיפה ומתמשכת של ישראל, וגם מהפחתת הסיכונים עליהן כמדינות וכן, מהאפשרות לאיים בהרחבת המערכה, ולנהלה, בעת הצורך, בשתי חזיתות לפחות (צפונית ודרומית) ובכך לאתגר עוד יותר את יכולותיה של ישראל.

השינוי הרביעי מתייחס לסדר היום הבינלאומי: אל נושאי הביטחון הלאומי ה"קלאסיים" כגון סכסוכים טריטוריאליים, נוספו בשנים האחרונות נושאי ביטחון גלובליים חוצי-גבולות, בהם בלטו סוגיות כמו מניעת תפוצת נשק בלתי קונוונציונלי, והמאבק בטרור. בנוסף, תופסת את סדר היום הבינלאומי שורת משברים ואתגרים חדשים יחסית, ובהם משבר האקלים, משבר המזון, משבר המים, פיתוח יבשת אפריקה, וההתמודדות עם גלי הגירה ממדינות מתפתחות לעבר המערב. נושאים אלה, המכונים "אג'נדות חדשות", טומנים בחובם פוטנציאל להרחבת סדר היום של מדיניות החוץ הישראלית. אם נשכיל להפנות את משאבי סיוע החוץ הישראלי, כמו גם חלק ממשאבי הדיפלומטיה הכלכלית לנושאים אלה, נפיק תועלות משמעותיות הן במובן המהותי (יצוא תשומות ישראליות) והן במובן התדמיתי, כחברים במשפחת האומות המפותחות והנאורות. חשוב לציין כי כיום אין ישראל מזהה עם פעילות משמעותית בתחומים אלה, הן עקב מיעוט משאבים המוקצים לכך, והן עקב "השתלטות" סדר היום הביטחוני על מדיניות החוץ ועל הדיפלומטיה הציבורית של ישראל. גם בתחום זה על מדיניות החוץ הישראלית לחתור לאיזון הולם בין סדר היום "הישן" לזה החדש.

את עיקרי הערכת המצב באשר לשינויים בזירה הבינלאומית ניתן אם כך לתמצת במילה "התרחבות". הן באשר למספר השחקנים המעצמתיים, הן באשר לסוגי שחקנים לא-מדינתיים חדשים, הן באשר למרכיבים ולמגוון העוצמות הרלוונטיות, והן לגבי האג'נדות החדשות, המרחיבות את סדר היום העולמי. התרחבות זו מחייבת פיתוח מענים דיפלומטיים חדשים ומגוונים לכל רוחב הספקטרום – בתחומי הדיפלומטיה הביטחונית, המולטילטרלית, הציבורית והכלכלית, ובתחום סיוע החוץ.

עיקרי הערכת המצב – הזירה האזורית

בזירה האזורית, סביבתנו המזרח-תיכונית הקרובה, בחנו במסגרת הערכת המצב את האיומים המדיניים-אסטרטגיים, את ההזדמנויות המדיניות, ואת התהליך המדיני.

בתחום האיומים הזדקרה כצפוי איראן כמחוללת מרכזית. אסטרטגיית ההגמוניה האזורית המפותחת ומיושמת על ידי איראן היא המעצב האסטרטגי הבולט באזורנו. האיום האיראני על ארבעת מימדיו – פרויקט הגרעין, התמיכה בטרור, הניסיונות לערער משטרים ערביים פרגמטיים, והאיום האידיאולוגי-תיאולוגי, כל אלה עומדים וימשיכו לעמוד במרכז סדר היום של מדיניות החוץ הישראלית.

משרד החוץ מנהל בשנים האחרונות מערכה דיפלומטית נרחבת לסיכול מדיני של פרויקט הגרעין האיראני. מערכה זו מכוונת להגברת המודעות לחומרה ולמיידיות האיום, למשמעויותיו האסטרטגיות ארוכות הטווח, ולנחיצותן של סנקציות משמעותיות כלפי איראן כתנאי לאפקטיביות המאמץ הדיפלומטי. מערכה זו תימשך, וביתר שאת, במהלך שנת 2009.

תמיכתה של איראן בארגוני טרור בחזיתות השונות (לבנון, עזה ואזור יהודה ושומרון, עיראק ונוספות) היא מקור נוסף של איום, המחייב – לצד מענה בטחוני – גם מענה מדיני. מאז פרוץ המערכה בעיראק גברה המודעות האמריקנית, הבריטית והבינלאומית למימד זה של האיום האיראני, אך מדינות רבות אחרות אינן מייחסות לפעילות איראנית זו את המשקל הראוי. משרד החוץ פועל להעלאת הנושא על סדר היום הבינלאומי, תוך הסתייעות בהחלטת מועצת הביטחון 1747 האוסרת, בין היתר, על יצוא נשק איראני.

חתרנותה המדינית של איראן למול משטרים ערביים פרגמטיים היא מאפיין נוסף של אסטרטגיית ההגמוניה האזורית, הפוגעת באופן עקיף גם באינטרסים ישראלים. העובדה כי איראן מהווה כיום איום משותף על ישראל ועל אותן מדינות טומנת בחובה פוטנציאל חשוב לשיתוף פעולה מדיני. תמיכתן המובהקת של מדינות ערב הפרגמטיות בתהליך המדיני היא דוגמה לכך. חילופי המהלומות המילוליות בין איראן לבין מצרים וסעודיה, על רקע מבצע "עופרת יצוקה", תמיכתה הגלויה של איראן בחמאס, וניסיונותיה לפצל

העובדה כי איראן מהווה כיום איום משותף על ישראל ועל משטרים ערביים פרגמטיים טומנת בחובה פוטנציאל חשוב לשיתוף פעולה מדיני.

את המחנה הערבי והליגה הערבית.

המימד האידיאולוגי-תיאולוגי של האיום האיראני הוא הפחות מבורר ואולי המורכב ביותר מבחינת המענה הפוטנציאלי. הדה-לגיטימציה הטוטלית לקיומה של ישראל, העומדת בבסיס מדיניות איראן, נשענת על יסודות אידיאולוגיים עמוקים, וזוכה לפופולאריות גוברת לא רק בקרב קהלים שיעים אלא גם סונים. לצד ארצות הברית

("השטן הגדול"), מהווה ישראל ("השטן הקטן") מוקד עיקרי להסתה ולחתרנות בדרכים מגוונות. למעשה, עושה איראן שימוש אפקטיבי בסוג של "עוצמה רכה שלילית", המיתרגמת גם ל"עוצמה קשה", כדוגמת פיגועי טרור של ארגוני-חסות

איראנים, בהשראת אותה אידיאולוגיה רדיקלית. למול איום מורכב ומופשט זה נדרשת ישראל לפתח מענה הולם, גם הוא מתוך עולם "העוצמה הרכה". כאמור, תפקידו של משרד החוץ הינו, בין היתר, לזהות ולנצל הזדמנויות מדיניות. במסגרת הערכת המצב זוהו כמה הזדמנויות חשובות. אציין שלוש מהן – התגבשותו של מחנה ערבי פרגמטי בעל אינטרסים משותפים (ולו חלקית) עם ישראל. הצלחת מאמצי הייצוב האמריקניים בעיראק, וחלון ההזדמנויות הקיים להסכם שלום עם סוריה ולהסדר עם המחנה הפרגמטי הפלסטיני.

היעד האסטרטגי של ישראל בזירה הפלסטינית (ב-2008 – 2009) התמצה בהגעה להסדר מדיני יציב עם הרשות הפלסטינית, במקביל למיטוט שלטון חמאס ברצועת עזה, או לכל הפחות, להחלשתו. על רקע הפילוג הקיים בין הגדה המערבית ורצועת עזה, המאמצים מוקדו מול כל אחת מהן בנפרד. המדיניות הישראלית בגדה התפצלה לשתי זרועות: "תהליך אנאפוליס", שאמנם לא הניב הסכם קבע, הצליח לשמר מומנטום מדיני מסוים בזירה הפלסטינית וזכה לתמיכה בינלאומית ומצד מדינות ערב הפרגמטיות. במקביל, נמשך המאמץ, בסיוע הקהילה הבינלאומית, לקידום בניית מוסדות מדינתיים בגדה ולשיפור מהותי בשגרת חיי האוכלוסיה הפלסטינית. זאת, תוך עמידה על יישום המחויבויות הפלסטיניות הביטחוניות ומניעת התבססות חמאס גם בגדה.

מול עזה, היעד המרכזי היה מניעת טרור וירי רקטי משטחי הרצועה, תוך שימור עמדת המערכת הבינלאומית לגבי "שלושת תנאי הקוורטט" כתנאי לכל הכרה ולגיטימציה לחמאס. אי-חידוש הסכם הרגיעה בדצמבר 2008 והרחבת ההפרות מצד חמאס, הובילו למבצע "עופרת יצוקה". הערכת המצב קבעה שיש למנף את תוצאות הלחימה לחיזוק ההרתעה הישראלית, לקיבוע שקט ביטחוני יציב ומתמשך תוך הימנעות מ"הסדרה" מול חמאס והאצת המאמצים למניעת התעצמותה הצבאית. בהקשר זה, הומלץ על חיזוק התפקיד המצרי והבינלאומי בנוגע למניעת הברחות, וסיוע למאמץ הבינלאומי למניעת משבר הומניטרי ברצועה והקלה על חיי האוכלוסיה. זאת, באופן שלא יתורגם לחיזוק חמאס ותוך שיתוף פעולה עם מוסדות הרשות הפלסטינית.

שותפות האינטרסים החלקית בין ישראל למצרים ולחלק ממדינות ערב, המכונות בד"כ "פרגמטיות" – אף כי מונח זה אינו הולם את כולן בהכרח – אינה תופעה חדשה. תמיכתן של מדינות אלה בתהליך המדיני בין ישראל לאש"ף ולסוריה באה לידי ביטוי כבר בוועידת מדריד ובהמשך סביב תהליכי אוסלו ואנאפוליס. ברם, האלמנט החדש במשוואה זו הוא התחדדות תחושת האיום האיראני בקרב המדינות הפרגמטיות. תחושה זו, שהובעה בחדרי-חדרים בשנים האחרונות, פורצת החוצה בעוצמה רבה, בין היתר באמצעות הצהרות פומביות חסרות תקדים מצד מנהיגים ערביים. מצב עניינים זה מהווה ללא ספק הזדמנות

מדינית חשובה עבור ישראל, גם אם ברור שהמכשולים המוכרים שניצבו בפני שיתוף פעולה ישראלי-ערבי לא הוסרו.

הזירה העיראקית היוותה בעבר מקור לאיומים משמעותיים על ישראל, ומאז פתיחת המערכה האמריקנית ב־2003 שינתה צורה והפכה לזירת מאבק שיעית־סונית, ולמבחן אסטרטגי למדיניות המלחמה בטרור שהוביל הנשיא בוש. בשנים האחרונות סתמו רבים את הגולל על סיכויי ההצלחה של מערכה זו. כיום ברור כי ארצות הברית השכילה להפיק לקחים אופרטיביים וליצור סיכוי אמיתי לייצוב ארוך טווח של זירה מורכבת זו. הישגי המלחמה יוצרים הזדמנות לשינוי חיובי גם מעבר לגבולות עיראק, ליצירת בריתות חדשות ולמפגשי אינטרסים בין ארצות הברית, עיראק ב"יום שאחרי" יציאת הכוחות האמריקניים, מדינות נוספות באזור ויתכן שגם ישראל.

הזדמנות משמעותית קיימת כאמור גם בנושא שכנתה של עיראק ממערב – סוריה. מטרתו של בשאר אסד, שהשכיל לתמרן בין המחנה הרדיקלי לפרגמטי, מאותת מזה זמן על רצונו בהתקרבות לארצות הברית ובמשא ומתן לשלום עם ישראל. ממשלת ישראל היוצאת זיהתה הזדמנות זו, ופתחה ב"שיחות קירבה" עם סוריה באמצעות תורכיה. השינוי הצפוי במדיניותה של ארצות הברית כלפי סוריה, שאינו בלתי־קשור לתהליך היציאה מעיראק ועולה בקנה אחד עם גישת ה־"Engagement", עשוי ליצור הזדמנות לשינוי מדיניות מצד סוריה, באופן שיאפשר מיצוי המשא ומתן לשלום עם ישראל. באשר לאינטרסים של ישראל בתהליך משא ומתן מעין זה, ברור כי בניגוד לסבבים קודמים, לא ניתן יהיה להסתפק בדיון בילטרלי, ויידרש ברור מעמיק והחלטי של האסטרטגיה הסורית בהקשר אזורי כולל, ובפרט עתיד קשריה עם איראן, עם חזבאללה וכן

עם חמאס וכלל ארגוני הטרור הפלסטינים.

נפלה בידי הזכות להשתתף במשא ומתן הישראלי־סורי ב"וואי פלנטיישן" ב־1996. כבר אז אמר ראש המשלחת הסורית וואליד מועלם, כיום שר החוץ, כי בראייה ארוכת טווח הברירה האסטרטגית הניצבת בפני סוריה היא ברית עם איראן או ברית עם ארצות הברית. נראה כי בהקשר הגיאופוליטי הנוכחי תידרש הכרעה סורית ברורה.

בניתוח של הזירה האזורית ניתן אם כן לזהות מגמה הפוכה לזו שזוהתה בזירה הבינלאומית. למול מגמות

ה"התרחבות" המאפיינות את האחרונה, הרי שבמזרח התיכון מאותרת מעין מגמת "צמצום" והתכנסות סביב מוקד מרכזי – איראן. זאת, אף שאין הדבר מעיד על "צמצום" האיומים על ישראל, שכן, איום ההתגרענות ויצירת "הציר הרדיקאלי"

במזרח התיכון מאותרת מעין מגמת "צמצום" והתכנסות סביב מוקד מרכזי – איראן. איום ההתגרענות ויצירת "הציר הרדיקאלי" סביב איראן הרחיבו בפועל את "סל" האיומים הביטחוניים בסביבתה של ישראל.

סביב איראן, על מרכיביו הסימטריים והאסימטריים, הרחיבו בפועל את "סל" האיזמים הביטחוניים בסביבתה של ישראל.

מאפיין חשוב נוסף של הזירה האזורית בשנה הקרובה הוא היותה "שנת בחירות" – לאחר הבחירות בארצות הברית ובישראל צפויות בחירות (בחדש יוני) בלבנון ובאיראן, ובהמשך באפגניסטן (באוגוסט), בעיראק (בדצמבר), ולבסוף – אם ייערכו כמתוכנן – ברשות הפלסטינית (ינואר 2010).

שחקן אזורי נוסף המבסס את מעמדו באזור בשנים האחרונות הוא תורכיה. זו מוסיפה להיות שותף אסטרטגי חשוב מבחינת ישראל, למרות ההסלמה בגישה המדינית והציבורית כלפי ישראל, נוכח מבצע "עופרת יצוקה" – הסלמה, אשר השלכותיה הולכות ושוככות באחרונה, עם שיבתם ההדרגתית של היחסים למתכונתם התקינה. תורכיה היא מעצמה אזורית מובילה ובעלת יכולות מפתח מול הזירות האזוריות – עיראק, איראן, סוריה ומול אתגרי הגרעין והטרור. לתורכיה תפקיד מפתח גם בסוגיית איראן, אם כי מכלול האינטרסים שלה מול טהראן מכתוב התנהלות זהירה ו"נייטרלית". בטווח הזמן הקצר והבינוני תורכיה תוסיף להיות יעד ליצוא ושיתוף פעולה ביטחוניי ישראלי ואילו בטווח הזמן הארוך, עשוי פרויקט "מסדרון התשתיות" לשמש פלטפורמה לקפיצת מדרגה ביחסים עם ישראל. פוטנציאל קידום יחסים משותפים ב"משולש" ישראל-תורכיה-ארצות הברית עשוי להתרחב בתקופת ממשל אובמה. יש לחזק את הגדבך האזורי ביחסים, להעמיק את הדיאלוג המדיני ולהרחיבו לתחומים נוספים ואף לבחון אפשרויות לסיוע תורכי לכלכלה הפלסטינית בגדה המערבית.

סיכום – קווים מנחים לאסטרטגיה ישראלית עדכנית

לאחר זיהוי האיזמים ובראשם האיום האיראני על כל מימדיו, וההזדמנויות שבראשן התגבשות מחנה ערבי פרגמטי למול איום זה, נדרשת אסטרטגיה מדינית ישראלית שתכלול מענה מיטבי לאיומים וניצול מושכל של הזדמנויות, תוך שקלול המשאבים

הרלוונטיים הזמינים (משאבים "קונוונציונליים" כגון תקציב וכוח אדם, אך גם משאבים קשים יותר לכימות כגון קשב מנהיגים בזירה הבינלאומית, היכולת לגבש לגיטימציה ותמיכה אזורית ובינלאומית במהלכי ישראל ועוד).

לתפיסתנו, כפי שעוצבה במהלך הערכת המצב, האסטרטגיה המדינית הישראלית צריכה להישען על שתי רגליים – רגל ההרתעה ורגל ההסדרה.

למול איראן, סוריה והשחקנים התת-מדינתיים חזבאללה, חמאס, הג'יהאד האסלאמי ודומיו, נדרשת מדיניות מבוססת על הרתעה אמינה ומתמשכת.

לתפיסתנו, כפי שעוצבה במהלך הערכת המצב, האסטרטגיה המדינית הישראלית צריכה להישען על שתי רגליים – רגל ההרתעה ורגל ההסדרה.

הרתעת איראן מפני מימוש אסטרטגיית ההגמוניה האזורית על כלל מרכיביה, ובפרט באשר לתוכנית הגרעין הצבאית, היא האתגר המרכזי עבור קבוצת המדינות המכונות "Like Minded", שבראשן ארצות הברית וביניהן גם ישראל.

מושג ההרתעה הוא כידוע טעון ומורכב, על אחת כמה וכמה בהקשר של ארגוני טרור ושחקנים תת-מדינתיים. זהו אחד האתגרים הגדולים העומדים בפני מעצבי מדיניות לא רק בישראל אלא גם בארצות הברית ובקרב כלל המדינות הלוחמות בטרור. על אף הקושי המובנה ביצירה ושימור של הרתעה במקרים אלה, אין חלופה מעשית היכולה לייתר זאת.

לצד ההרתעה נדרשת כאמור אסטרטגיית הסדרה, המכוונת ליצירת שינוי יסודי וארוך טווח במדיניות הצד שכנגד. אסטרטגיה זו מחייבת גיבוש מסגרת מדינית שתהיה מוסכמת על ישראל, ארצות הברית, מעצמות רלוונטיות נוספות, וכן לפחות חלק ממדינות ערב הפרגמטיות.

המסגרות המדיניות הקיימות (ובהן הבנות מדריד, הסכמי אוסלו, מפת הדרכים, מכתבי הנשיא בוש, המשא ומתן שנוהל במסגרת "תהליך אנאפוליס", וכן אלמנטים של "היוזמה הערבית") מספקות בסיס אפשרי לעיצוב אסטרטגיית הסדרה ישראלית מעודכנת ומתואמת, הן למול מדינות כדוגמת סוריה ואולי גם לבנון, והן למול הגורמים הפרגמטיים בזירה הפלסטינית.

הזירה הפלסטינית המפוצלת – גיאוגרפית ופוליטית – מהווה מעין מיקרו-קוסמוס המכיל הן איומים והן הזדמנויות, וימשיך לחייב אסטרטגיה דואלית המשלבת הרתעת חמאס וארגוני הטרור, לצד חתירה מתמדת להסדרה מול גורמי אש"ף הפרגמטים בראשות אבו מאזן. תוצאותיו המיידיות של מבצע "עופרת יצוקה" והחלשת חמאס מזה, וההצלחות הראשונות שרושם תהליך בניית כוחות הביטחון והמוסדות הפלסטינים ביהודה ושומרון מזה,

יוצרים תשתית לעיצוב אסטרטגיה מעודכנת.

האיזון והמינון בין הממד ההרתעתי לבין הממד ההסדרתי, תעודף האינטרסים והקדימויות בין האתגרים והזירות השונות, יצירת תיאום מקסימלי עם ממשל אובמה ומעצמות נוספות, ומיצוי ההזדמנויות למול מדינות ערב הפרגמטיות – כל אלה הם תנאי היסוד לעיצובה של אסטרטגיה ישראלית אזורית ובינלאומית.

על אף הקושי המובנה ביצירה ושימור של הרתעה של ארגוני טרור ושחקנים תת-מדינתיים אין חלופה מעשית היכולה לייתר זאת.

הערכת המצב של משרד החוץ מספקת מיפוי של האיומים וההזדמנויות, ומציעה קווים למדיניות חוץ ישראלית עדכנית למולם. עם תחילת כהונתה של ממשלת ישראל החדשה יחל ביצועה של הערכת המצב השנתית 2009 – 2010, תוך הפקת לקחים בתחומי המתודולוגיה והתוכן. מניסיונו של משרד החוץ הבריטי

למדנו כי ערכיותה של הערכת מצב עולה משנה לשנה, עם הצטברות ניסיון והטמעת המתודולוגיה ודרכי החשיבה במשרד החוץ ובמערכת המדינית.

הערות

- 1 עוצמה רכה (Soft Power) – מונח שטבע ג'וזף נאי בשנת 1990 (בספרו Bound to Lead: The Changing Nature of American Power), כיכולת להשיג מטרה מסוימת באמצעות קואופטציה ומשיכה, יותר מאשר בכפייה או תשלום.
- 2 עוצמה חכמה (Smart Power) – מונח שטבע ג'וזף נאי בשנת 2006, ואשר מוגדר כיכולת לשלב עוצמה קשה עם עוצמה רכה כאסטרטגיה המובילה. באחרונה ציינה מזכירת המדינה האמריקנית, הילארי קלינטון, את כוונת הממשל האמריקני להשתמש בעוצמה חכמה אל מול אתגרי מדיניות החוץ האמריקנית.

יחסי ישראל והאיחוד האירופי

צעד קדימה, שניים אחורה

עודד ערן

רקע

ראשית 2009 סימנה את קצה של תקופה בת ארבע שנים, אשר התאפיינה בהתקרבות ביחסים שבין ישראל לאיחוד האירופי. במהלך אפריל 2009 הציפו כותרות את עמודי השער של העיתונות באשר לסירוב העיקש של האיחוד האירופי לשדרג את יחסיו עם ישראל. במרכזה של הגישה הזאת עומדת מדיניות האיחוד האירופי שעיקרה לקשור באופן הדוק את יחסיה עם ישראל להתקדמות בתהליך המדיני בין ישראל ושכנותיה וכן הימנעותה של הממשלה החדשה בישראל מלהצהיר באופן פומבי על תמיכתה בפתרון של שתי מדינות לשני עמים.

מסוף 2004 התגברו שני הצדדים על האווירה המתוחה והקריירה שהשתררה בעקבות התמוטטות המשא ומתן הישראלי-פלסטיני משנת 1999 – 2000 ותחילת האנתפאדה השנייה בשנת 2000. המפנה צוין בהסכם בילטרלי (תכנית פעולה) שגובש בין הצדדים בשלהי 2004, בנוגע למדיניות החדשה של מדינות האיחוד האירופי כלפי המדינות השכנות להן (ENP). מטרת תכנית הפעולה הייתה לשפר את היחסים מלבד הסכם ההתאגדות מ-1995. זה היה צעד משמעותי לקראת מימוש מסקנות אסן מ-1994, שלפיהן "המועצה האירופית הגיעה למסקנה כי בשל הרמה הגבוהה של הפיתוח הכלכלי במדינה, ישראל ראויה ליהנות מסטטוס מיוחד ביחסיה עם האיחוד האירופי על בסיס הדדיות ואינטרס משותף".

בארבע השנים שמ-2005 עד 2008 היינו עדים לא רק להפשרת היחסים, אלא גם להתפתחותו של דיאלוג מדיני, להתרחבות היחסים הכלכליים ולהצטרפותה של

המאמר הזה הוצג לראשונה בסדנא של רשת המדיניות הישראלית-אירופית (IEPN) בברלין, ב-22 באפריל 2009. כותרת הסדנא: "אתגרים חדשים ביחסי ישראל והאיחוד האירופי לאחר המלחמה בעזה". פרידריך אברט שטיפטונג, ברלין.

ד"ר עודד ערן הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

- ישראל לתכניות אירופיות חדשות כמו "גלילאו". להלן פירוט הגורמים המסבירים שינוי עמוק זה:
1. באוגוסט 2005 יישמה ישראל את החלטתה החד־צדדית לנסיגה מלאה מרצועת עזה ולפירוק היישובים היהודיים בה. האיחוד האירופי, כמו שאר הקהילה הבין־לאומית, קידם בתשואות החלטה זו.
 2. הנסיגה המלאה מגבול מצרים־רצועת עזה חייבה פיקוח על מעבר רפיח. ישראל הסכימה לפריסת יחידה אירופית בשטח – כוח המשימה לסיוע בגבול (EUBAM).
 3. ישראל הסכימה שהאיחוד האירופי יעניק סיוע לכוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית. את הסיוע העניק כוח המשימה המשטרתי של האיחוד האירופי בשטחים הפלסטיניים, יוקופ"ס (EUPOLL COPPS) בשלהי 2005.
 4. בסוף מלחמת לבנון השנייה, בקיץ 2006, ביקשה ישראל לחזק את הכוח הצבאי הבין־לאומי לשמירת הביטחון בגבול לבנון־ישראל (יוניפי"ל) ולפרוס שם את כוחות היבשה והים האירופיים. שלוש הדוגמאות – יוב"ם, יוקופ"ס ויוניפי"ל – גם אם אינם מסמנים גישה חדשה של ישראל לאירופה יכולים להצביע על גישה גמישה יותר של ישראל למעורבות האירופית בתהליך המדיני במזרח התיכון.
 5. בתחילה דחתה ישראל את השתתפותו של הקוורטט (אשר מלבד האיחוד האירופי כלל את ארצות הברית, רוסיה ובריטניה) בשיחות המדיניות, ובסופו של דבר היא השלימה עם תפקידו, בפרט בתחום הפיתוח הכלכלי של הגדה המערבית ועזה.
 6. במאי 2004 הצטרפו עשר חברות חדשות לאיחוד האירופי, מהן שמונה מדינות ממזרח אירופה, אשר משעה שהשתחררו מהאחיזה הסובייטית ביטאו עמדה ידידותית כלפי ישראל ומיתנו את העמדה שרווחה בעיקר ב־15 המדינות החברות ממערב אירופה.
 7. בינואר 2006 זכה חמאס לניצחון בבחירות הכלליות הפלסטיניות, ועובדה זו הגיעה הן את האיחוד האירופי והן את הקוורטט לנשח תנאים לקבלתו. התנאים כללו הוקעת האלימות מצד חמאס, הכרה בישראל וקבלת הסכמים והתחייבויות קודמים.¹ כך הפיג האיחוד האירופי את החשש של ישראל מפני שימוש בתוצאות הבחירות לפתיחת דיאלוג ללא תנאים מוקדמים עם חמאס.
 8. בוועידת אנאפוליס, בנובמבר 2007, הסכימו ישראל והפלסטינים לקיים משא ומתן על "הסכם שלום, ליישוב כל הסוגיות התלויות ועומדות, לרבות כל סוגיות הליבה".

9. התקפות הטרור במדריד (ב־11 במרס 2004) ובלונדון (ב־7 ביולי 2005) וסוגיית הקריקטורה הדנית (ב־30 בספטמבר 2005) החריפו את היחסים בין אירופה לכמה מדינות מוסלמיות, ותרמו, זמנית לפחות, להתגברות האהדה למצבה של ישראל.
10. תמיכת ישראל בדיאלוג עם איראן שיזם האיחוד האירופי באמצעות שלוש מדינות חברות – צרפת, גרמניה ואנגליה – שמטרתו היתה להביא לידי סיום את מאמצי איראן לפתח נשק גרעיני.

תגובתה של אירופה למבצע "עופרת יצוקה"

תגובתה של אירופה למבצע "עופרת יצוקה" התפתחה בהדרגה. תחילה הגיבה אירופה רק למבצע הצבאי של ישראל, אך בהדרגה היא הושפעה משתי התפתחויות מרכזיות. הראשונה, הקשורה למבצע, הייתה התגברות הספק והביקורת שנשמעה בישראל עצמה; השנייה הייתה מסע הבחירות בישראל, תוצאותיו והתגבשותה של ממשלה חדשה בישראל.

שלב 1 – ההתקפות האוויריות הישראליות על עזה – 27 בדצמבר 2008

ב־4 בנובמבר 2008 נהרגו שישה אנשי חמאס בהתקפה של ישראל על מנהרה ששימשה לפי מקורות ישראליים לכניסה לשטח ישראל. חמאס ראה בכך "הפרה יסודית של הפסקת האש", וב־20 בדצמבר הכריז כי לא יאריך את הפסקת האש. ב־27 בדצמבר, לאחר כמה ימים של מתקפות טילים בלתי פוסקות על מרכזי אוכלוסייה בישראל, הגיבה ישראל בהתקפה אווירית בת שבוע על עזה, ובלילה שבין 3 ל־4 בינואר 2009 נכנסו כוחות קרקעיים ישראלים לעזה.

התגובה המידית של אירופה הייתה מאוזנת וזהירה. ברנד קושנר, שר החוץ של צרפת (צרפת החזיקה בנשיאות האיחוד האירופי עד 31 בדצמבר 2008), אישר: "רק חידוש הפסקת האש שהופרה בירי טילים מעזה לשטח ישראל יכולה להבטיח תנאים מינימליים מקובלים לתושבי עזה".²

שר החוץ של הרפובליקה הצ'כית, שהחליפה את צרפת כנשיאת האיחוד האירופי, יצא גם הוא בהצהרה באותו יום: "לא יעלה על הדעת כי יישובים שחיים בהם אזרחים יופגזו. לפיכך לישראל יש זכות להגן על עצמה מפני התקפות שכאלה. ההתקפות מצדו של חמאס גורמות לכך שיהיה זה בלתי אפשרי לראות בארגון זה שותף למשא ומתן ולנהל עמו דיאלוג מדיני". שר החוץ של הרפובליקה הצ'כית הוסיף כי יש צורך לדון עם ישראל איך לשנות את תנאי החיים בעזה.³ ב־28 בדצמבר 2008 אמרה קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל כי זכותה הלגיטימית של ישראל להגן על אזרחיה וכי חמאס אחראי למצב שנוצר.

- אפשר להסביר את העמדה המתונה והלא ביקורתית בעליל בעניין מבצע "עופרת יצוקה" בשלבו המוקדם כך:
1. ההתקפה האווירית לא נתפסה באירופה ככניסה מחודשת של ישראל לעזה.
 2. אירופה לא יכלה להתעלם מההשפעה הכמותית המצטברת של התקפות הטילים על אזורי אוכלוסייה בישראל. כמה שרי חוץ אירופים ביקרו בשדרות, העיירה המופגזת ביותר בידי הפלסטינים, ממש בעיצומן של ההתקפות.
 3. אירופה מוכנה לקבל התקפה מצד ישראל על התשתית המדינית והצבאית של חמאס מכיוון שבעיניה תנועה זו קוראת תיגר על הרשות הפלסטינית בהנהגת אבו מאזן וסלאם פיאד.
 4. מבצע "עופרת יצוקה" החל בשבוע ה"חלש" ביותר באירופה, בין חג המולד לראש השנה האזרחית.

שלב 2 – מ־3 בינואר 2009 עד סוף המבצע, ב־20 בינואר 2009

פרק הזמן הקצר של תגובה מצד אירופה בפרופיל נמוך בא לקצו עם כניסתם לפעולה של הכוחות הקרקעיים הישראליים (ב־3 בינואר 2009). אירופה שבה מחופשת ראש השנה, הלווי האנטי־ישראלי נכנס לפעולה, וחדשות על נפגעים פלסטיניים חפים מפשע החלו להיערם. מאתונה עד מדריד, אלפים יצאו לרחובות להפגין עם שלטים ובהם הקבלה בין ישראל לגרמניה הנאצית, המתייגים את פעולתה של ישראל כרצח עם, וקוראים להפסקת המבצע לאלתר. בכמה הפגנות (באתונה למשל) נאלצה המשטרה להשתמש בכוח ובגז מדמיע.

הנשיאות הצ'כית התריעה: "אפילו הזכויות המוצדקות ביותר של המדינה להגן על עצמה אינן מתירות פעולות המשפיעות בעיקר על אזרחים", והוסיפה מאוחר יותר כי הייתה מוטרדת ביותר עקב אבדן חיי אדם בבית הספר בג'בלייה.⁴ הצהרה זו שיקפה דאגה גוברת מן המשבר ההומניטרי שהתפתח בעקבות שיבוש הזרמת המזון והאספקה הרפואית. ב־7 בינואר 2009 יצאה

הנשיאות בקריאה לישראל לפתוח מסדרון הומניטרי.⁵ שר החוץ של בריטניה דויד מיליבנד התבטא ב־7 בינואר הן בסוגיית "הברחת נשק בלתי חוקי לעזה המשמש לירי לעבר ישראל" והן בסוגיית סיוע הומניטרי, אך כבר בשלב זה התייחס מיליבנד לתגובתה הלא פרופורציונלית של ישראל, עמדה שייחס גם ל־26 עמיתיו.⁶ הצהרה דומה

אירופה לא יכלה להתעלם מההשפעה הכמותית המצטברת של התקפות הטילים על אזורי אוכלוסייה בישראל.

נשמעה למחרת גם מפי שר החוץ של שוודיה קרל בילדט. ההבדלים בין התגובות הרשמיות של אירופה ובין אלו של המפגינים והתקשורת עוד היו רחבים וברורים. הראיה החותכת ביותר לכך הייתה ביקורם של ששת המנהיגים האירופים בירושלים ב־18 בינואר 2009. בין האישים היו הנשיא סרקוזי

וראשי הממשלות של גרמניה, בריטניה, איטליה, ספרד והרפובליקה הצ'כית. איש מהם לא השמיע עמדה ביקורתית כלפי ישראל, ולא הזכיר הפרה כלשהי מצד צה"ל או הפגזות לא פרופורציונליות. אחדים העלו את הצורך בהפסקת הזרמת נשק לא חוקי לעזה, ואחרים העלו את הצורך בהכנסת סיוע הומניטרי לעזה.⁷

שלב 3 – מסיום המבצע הצבאי בעזה

שתי התפתחויות מרכזיות הביאו להידרדרות בעמדה הרשמית של אירופה. מצד אחד פורסמו דיווחים על השימוש בציוד ובנשק שנויים במחלוקת, האשמות על שימוש מוגזם בכוח, התעללות של חיילים אזרחים באזרחים פלסטינים חפים מפשע וההרגשה של ביקורת עצמית גוברת והולכת בישראל. מצד אחר עם התחממות מערכת הבחירות בישראל מנהיגים פוליטיים ישראלים שהקימו בסופו של דבר את הממשלה החדשה ב־31 במארס 2009 הרחיקו את עצמם מהתפיסה של פתרון שתי המדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

העובדה שביקורת על התנהגות צה"ל בנושא שימוש בסוגים שונים של ציוד ותחמושת הוסיפה אמינות להאשמות ולאישומים מסוימים וכן תגובתה האטית של ישראל ואי־נכונותה לחקור אותם החריפו את המצב והביאו לידי כך שבכמה מדינות, ובאנגליה בפרט, אפשר להגיש כתבי אישום נגד חיילים ומדינאים ישראלים. קצינים בכירים ישראלים אחדים נמנעים מכניסה למדינות החברות באיחוד האירופי מחשש שמא יועמדו לדין.

בישיבתה הראשונה לאחר המבצע בעזה של מועצת השרים של האיחוד האירופי לעניינים כלליים ולקשרי חוץ ב־26 בינואר, נקבע כי: "האיחוד האירופי [...] יבדוק את ההפרות כביכול של החוק ההומניטרי הבין־לאומי".⁸ קרוב לוודאי שההצהרה הזאת משקפת את היחלשות הנחישות של כמה מהמדינות החברות באיחוד האירופי להתנגד לעתירות לקיום משפטים לכמה חיילים ישראלים בגין ההפרות כביכול בעת הלחימה בעזה.

המסר החזק לישראל שהיה חשוב באמת לאיחוד האירופי היה רעיון פתרון שתי המדינות, שנשמע מפי ראש ממשלת ספרד חוזה לואי ספארטו עוד בסוף העימות הצבאי ב־18 בינואר, בעת ביקורו הראשון בישראל בלוויית עמיתו. "ספרד והאיחוד האירופי", הוא אמר, "מצדדות בתהליך שלום צודק שיבטיח את שלומה של מדינת ישראל ויאפשר את הקמתה של המדינה הפלסטינית".

שרי החוץ של האיחוד האירופי סיימו את פגישתם בינואר 2009 באמרם: "האיחוד האירופי משוכנע כי סוף המשבר הנוכחי חייב להיות מלווה במאמצים מחודשים ודחופים של הצדדים, הישראלי והפלסטיני, ושל הקהילה הבין־לאומית להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, דמוקרטית ובת קיימה בגדה המערבית ובעזה".

תוצאות הבחירות של ה־10 בפברואר בישראל והשבעת הממשלה החדשה ב־31 במארס 2009 לא יכלו להיתפס בעיני האיחוד האירופי כצעדים לקראת יישום פתרון שתי המדינות.

השפעת מבצע "עופרת יצוקה" על היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי

דומה כי היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי מתקדמים לקראת המצב ששרר לפני 2004. הנפגע העיקרי הוא שיפור היחסים. שני הצדדים עבדו על הדור השני של תכנית הפעולה ENP. מועצת ההתאגדות, המפקחת פורמלית על היחסים, נתנה את האות להתחיל לעבוד על העלאת דרג היחסים. אף על פי שבשעתו הביעה ישראל שביעות רצון, המסמך שסיכם את הפגישה מ־16 ביוני 2008 כולל את משפט המפתח: "התהליך של פיתוח שותפות הדוקה יותר בין האיחוד האירופי לישראל צריך להיות, ולהיראות, בהקשר של הטווח הרחב של האינטרסים והמטרות המשותפים שלנו, אשר כוללים בפרט את יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות יישום הפתרון של שתי מדינות".⁹

מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי אשר התכנסה ב־8 בדצמבר 2008 אישרה את המסמך מיוני 2008 ועל פי נשיאות המועצה הנמצאת בידי צרפת אישרו השרים את העיקרון של חיזוק היחסים בין האיחוד האירופי לישראל במיוחד בהקשר לדיאלוג המדיני ועמדו על כך שהעמקת היחסים הזו מחזקת את הממשל בישראל לעשות עוד כדי לשפר את תנאי החיים בשטח – הקפאת כל פעילות ההתנחלות, פתיחת נקודות מעבר לעזה, הורדת איסורי התנועה שמקשים על הכלכלה ומשביתים את חיי היומיום של הפלסטינים¹⁰ ותורמת לקידום תהליך השלום.

הכוונה לשדרג את היחסים נחלשה עוד לפני המבצע בעזה, שכן הפרלמנט האירופי החליט שלא להחליט אם לקבל את ההצעה. ספק רב אם יתגבר הפרלמנט האירופי על המשוכה שהציבו בפניו מבצע "עופרת יצוקה" ועמדת הממשלה החדשה בישראל אם וכאשר יגיעו הדיון וההצבעה הבאים בנושא שדרוג היחסים. היעדר ההתייחסות במצע ממשלת ישראל החדשה לפתרון שתי מדינות כמעט סותם את הגולל על גורל הצבעה שכזו, וסביר שהיא לא תתקיים שוב בעתיד הקרוב. שאיפתה של ישראל להשתלב בצורה נרחבת יותר בתכניות ובפרויקטים

ספק רב אם הפרלמנט האירופי יתגבר על המשוכה שהציבו בפניו מבצע "עופרת יצוקה" ועמדת הממשלה החדשה בישראל אם וכאשר יגיעו הדיון וההצבעה הבאים בנושא שדרוג היחסים.

של האיחוד האירופי, ובסופו של דבר גם במוסדות מסוימים של האיחוד, תצטרך להמתין לעת עתה. בעיני האיחוד האירופי שדרוג היחסים הדו־צדדיים היה מותנה

מאז ומתמיד בהתקדמות בתהליך יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, וכך גם כיום. המחזיקות הבאות בתפקיד נשיאות האיחוד האירופי – שוודיה, ספרד ובלגיה – אינן צפויות ללחוץ בכיוון שיפור היחסים עם ישראל.

הדוח האחרון לפרלמנט האירופי ולמועצת אירופה¹¹ יצמצם את הסיכוי להקדמת שדרוג היחסים עם ישראל. דוח זה שהוא חלק מניר העבודה של הוועדה שדן בהתקדמות שהושגה ב־2008 במדיניות האירופית, מותח ביקורת חריפה על ישראל בעניין פעילותה הבלתי מספקת לקידום ופיתוח המיעוט הערבי בישראל, בהתקדמות מועטת בשיתוף הפעולה של ישראל עם האיחוד האירופי באשר ליישוב כולל של הסוגייה הישראלית-פלסטינית, צמיחה של התנחלויות, היעדר שינוי בגישה של ישראל שיאפשר תנועה של פלסטינים, וכן עיכוב ומניעה של הסיוע של האיחוד האירופי לעזה.

התניה זו לא תהיה נוחה יותר גם בימי נשיאות איחוד אירופי ידידותית במיוחד כמו זו של הרפובליקה הצ'כית. המנהיגות הפוליטית הנוכחית ברפובליקה הצ'כית תכננה לקיים פסגה של ישראל והאיחוד האירופי בתקופת הנשיאות שלה כסמל לשיפור היחסים. פסגות מתקיימות בין האיחוד האירופי ובין השותפים המרכזיים שלו כמו ארצות הברית, רוסיה והודו. פסגה עם ישראל תהיה ללא ספק יותר ממחווה סמלית. כמו הדור השני של תכנית הפעולה (ENP), יוקפא גם רעיון הפסגה בהשתתפות האיחוד האירופי וישראל לזמן לא מוגדר.¹²

יהיה מעניין לראות כיצד תתייחס ממשלת ישראל לאיחוד האירופי ולעיכובים הצפויים המפורטים לעיל. לראש ממשלת ישראל החדש ולשר החוץ החדש יש ניסיון מועט בכל הקשור לאירופה. בהתחשב בכך שרוב ראשי המוסדות של האיחוד האירופי – רוב רובה של המועצה, הנשיא, הפרלמנט האירופי והנציג העליון למדיניות חוץ וביטחון – יתחלפו בשנת 2009, תקופת המתנה מסוימת הייתה נדרשת לאחר מבצע "עופרת יצוקה", גם אילו נשאה ממשלת ישראל מחויבת לפתרון שתי המדינות. בתנאים החדשים שנוצרו הקברניטים החדשים של מדיניות החוץ של ישראל עשויים לפנות לבקשת תמיכה מבעלי ברית פוטנציאליים מבין המדינות החברות באיחוד כמו נשיא צרפת וראש ממשלת איטליה.

סלע מחלוקת אפשרי עלול להתפתח סביב סוגיית עמדתה של אירופה בעניין חמאס. עד כה דבק האיחוד האירופי במדיניות הקוורטט, אשר אסר ניהול דיאלוג מדיני עם חמאס ואשר התנה קיום דיאלוג שכזה בקבלה של הארגון את ישראל ואת ההסכמים שנחתמו עד כה בין ישראל ובין הפלסטינים וכן בהוקעת האלימות. בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" והניסיונות להקים ממשלת איחוד לאומי פלסטינית ריכזו מעט כמה שרי חוץ אירופים (בפרט שר החוץ של צרפת ושר החוץ של ספרד) את ההתניה האמורה, בהשתמשם ב־2002 כמבחן עבור חמאס. מאחר ששום ממשלה בישראל לא קיבלה מעולם יזמה זו,

ריכוך התנאים שנקבעו עבור חמאס והצבת הסף החדש, הנמוך הרבה יותר, עלולים להוסיף מתח ליחסים שבין ישראל לאיחוד האירופי. אם זה האחרון יחליט שלא ליזום שינוי בהתניות הקוורטט יהיה זה יותר בשל התנגדותה של מצרים ופחות בשל התנגדותה של ישראל.

להיטותה של אירופה לקדם את היחסים הטרונס־אטלנטיים בעקבות בחירתו של אובמה לנשיאות ארצות הברית עשויה להשפיע על עמדתה בעניין ישראל וממשלתה החדשה. עם זאת, לא מדובר בהכרח במסלול חד־כיווני, ואירופה עשויה גם היא להשפיע על עמדתה של ארצות הברית, בפרט בסוגיות כמו ההתנחלויות, מגבלות התנועה על הפלסטינים בגדה המערבית והפרות של זכויות אדם. בפגישתם הרשמית הראשונה בפראג ב־5 באפריל 2009, הודיעו ראשי האיחוד האירופי ונשיא ארצות הברית כי: האיחוד האירופי וארצות הברית תומכים בקידום תהליך השלום באמצעות הקוורטט לפתרון של שתי מדינות לשני עמים.¹³ נשיא ארצות הברית הציג מחויבות דומה בנאומו בפרלמנט התורכי באנקרה ושלח בכך מסר ברור למדינות הנוגעות בדבר ובמיוחד לממשלת ישראל החדשה.

קריאות להטלת חרם אקדמי וכלכלי על ישראלים ועל מוצרים ישראלים היו מוגבלות בעיקרן, ולא נחלו הצלחה לפני מבצע "עופרת יצוקה". בשלב זה הן לא הצליחו לצבור תאוצה, אך התגברות מתחים חדשים, פעילויות טרור והקשחת ההגבלות מצד ישראל עלולים להוביל לניסיונות מוצלחים יותר להטלת חרם במדינות מסוימות, ובפרט במדינות שיש בהן ריכוזים גדולים של מוסלמים.¹⁴ שיתוף הפעולה כחלק מתכנית "יורומד", הצולע כבר במתכונתו הנוכחית, עתיד לסבול עוד יותר מהידרדרות אפשרית ביחסים שבין ישראל לאיחוד האירופי. ממשלת נתניהו הראשונה, שהחלה לפעול ב־1996, זרזה נסיגה ערבית מתהליך ברצלונה, שהיה באותה עת בשלבי הראשונים, וגובש רק כמה חודשים קודם לכן. תהליך ברצלונה לא התאושש מאז, והמצב נהיה מורכב עוד יותר עם התווספות הִזְמָה הצרפתית של השותפות האירופית – היס־תיכונית ב־13 ביולי 2008.¹⁵ הפער המתרחב בין ישראל וממשלתה החדשה ובין המדינות הערביות של היס התיכון יגרום שיתוק נוסף בפעילויות המסגרת החדשה. תוצאה אפשרית נוספת עלולה להיות חיזוק קשרי האיחוד האירופי עם תת אזורים במזרח התיכון תוך עקיפת ישראל. מדיניות כזאת מתפתחת כבר כעת אל מול צפון אפריקה לאו דווקא בגלל הסכסוך הישראלי – פלסטיני, אלא שמתחים בין ישראל ושכנותיה עלולים לחזק כמה מהמדינות בברית האירופית – יס תיכונית, כמו צרפת וספרד, לקדם קשרים אלה תוך התעלמות מהשאלה האם מתקיימים קשרים כאלה גם עם ישראל.

מסקנות

למבצע "עופרת יצוקה" כשלעצמו תהיה השפעה מוגבלת על היחסים שבין האיחוד האירופי לישראל, למרות כרסום הנובע מהאשמות על שימוש בנשק מסוים, הפרות זכויות אדם והטענה של הפעלת כוח לא פרופורציונלי בידי ישראל. חקירה ישראלית נמרצת בנוגע להאשמות הייתה מסייעת רבות לצמצום הנזק. קמפיין מדיני פעיל שהיה מביא מדינאים ישראלים בכירים לבירות אירופיות ולתקשורת האירופית היה יכול לסייע בהפחתת הביקורת הנמתחת על ישראל, אך ישראל צללה למסע הבחירות זמן קצר לאחר מבצע "עופרת יצוקה", ותוצאות הבחירות יאפילו על היחסים בעתיד הקרוב.

אחד ההבדלים המרכזיים בדפוס היחסים של ישראל עם ארצות הברית מצד אחד ועם האיחוד האירופי מצד אחר הוא אי-התלות של היחסים עם ארצות הברית במצב ההתקדמות בתהליך השלום במזרח התיכון. אין בכך כדי להצביע על היעדר ביקורת מצד ארצות הברית או על חוסר הנחת של ישראל בנוגע למדיניות או פעולות מסוימות של ארצות הברית. עם זאת, הדבר מאפשר לארצות הברית למלא תפקיד מרכזי בתהליך, ואילו צעדי ענישה נגד ישראל מצד האיחוד האירופי מובילים לחוסר נכונות מצד ישראל לאפשר לאיחוד האירופי למלא תפקיד משמעותי ומרכזי יותר. ראוי להדגיש כי אף גורם בינלאומי מאלה המעורבים במזרח התיכון לא קשר בין יחסיו עם ישראל להתקדמותה של זו בתהליך השלום או בנכונותה לפתרון של שתי מדינות לשני עמים.

ישראל ואירופה לא מצאו עדיין את הדרך לקיים דיאלוג בונה, גם אם ביקורת, בלי שיהיו לכך השלכות דרסטיות על טמפרטורת היחסים ביניהם. הסבר חלקי לכך נעוץ במבנה הנוכחי של האיחוד האירופי ובהשפעה הישירה והעקיפה של השילוב של קהילות מוסלמיות והשמאל הרדיקלי באירופה, המתייצבים בזמן עימותים

צבאיים שישאל מעורבת בהם. מצדה של ישראל, חוסר הנכונות לאפשר לאירופה למלא תפקיד מרכזי בתהליך השלום נטוע בניסיון ההיסטורי, הישן והחדש, ובהכפפה החזקה מדי של האיחוד האירופי את יחסיו הביטורליים עם ישראל לתהליך השלום.

יהיה זה נאיבי לצפות לאינטימיות ביחסי ישראל והאיחוד האירופי ברמה הדומה לזו שביחסיה של ישראל עם ארצות הברית. עם זאת, אפשר להימנע מהכרסום ביחסים המתרחש כל אימת שמתגלע עימות במזרח

התיכון. בשל חשיבות האזור לאירופה וחשיבותה של אירופה לישראל, האחריות למצב זה רובצת לפתחם של שני הצדדים.

ישראל ואירופה לא מצאו עדיין את הדרך לקיים דיאלוג בונה, גם אם ביקורת, בלי שיהיו לכך השלכות דרסטיות על טמפרטורת היחסים ביניהם.

הערות

- 1 לתנאי הקוורטט ראו באתר האינטרנט של מחלקת המדינה האמריקנית. ראו גם מועצת האיחוד האירופי 5565/06 (מנשר 22) מ־31 בינואר 2006.
- 2 www.diplomatic.gouv.fr/en/article, 28 בדצמבר 2008.
- 3 http://www.mzv.cz/jnp/en/issues_and_press/events_and_issues/press_releases/index.html, 28 בדצמבר 2008. מאוחר יותר "איזנה" הנשיאות הצ'כית את ההצהרה באמרה, כי הזכות להגנה עצמית אינה מתירה פעולות המשפיעות על אזרחים.
- 4 www.eu2009.cz/eu/news
- 5 <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/cfsp-statements/eu-presidency-statement-on-the-current-situation-in-gaza-4960/>.
- 6 סקיי ניוז, 7 בינואר 2009.
- 7 www.regeringen.se/sb/d/7956/a/118274
- 8 1 to 5 (שלב 18).
- 9 מסמך המזכירות הכללית של המועצה, בריסל, 16 ביוני 2009, סעיף 6 בהצהרת האיחוד האירופי.
- 10 ההודעה של נשיאות האיחוד הצרפתית השמיטה את הסימוכין שהופיעו בסיכום הרשמי של מפגש זה. ניתן לייחס השמטה זו – כך נאמר למחבר מאמר זה – לבקשתה של שרת החוץ הישראלית אז, שחששה כי הדברים יפגעו בסיכוייה בבחירות שהיו אמורות להתקיים בישראל.
- 11 הדוח פורסם ב־23 באפריל (2009) 516/2 SEC and Com (2009) 188/3
- 12 קרל שוורצנברג, שר החוץ הצ'כי, אמר לעיתון הצ'כי Lidove Noniny ב־31 במרס 2009 שהוא חושש כי רעיון הפסגה לא יצא לפועל.
- 13 מועצת אירופה, 5 באפריל 2009, 8482/09 (הודעה 84)
- 14 לדיון בשאלת האפקטיביות של חרם אפשרי, ראו: הארץ, דה מרקר, 6 בפברואר 2009.
- 15 תהליך ברצלונה 1995 הוא יוזמה של האיחוד האירופי לחזק את יחסיו עם מדינות האגף הדרומי של הים התיכון. נשיא צרפת השיק את יוזמתו במהלך מסע הבחירות שלו וזו אומצה על ידי האיחוד האירופי.

הסכם השלום ישראל-מצרים

מה נשתנה בחלוף 30 שנה

שלמה גזית

בימים אלה אנו מציינים שלושים שנים לחתימה על הסכם השלום בין ישראל למצרים. זו בהחלט תקופת זמן מכובדת המצדיקה סיכומים ומסקנות. היו מי שקיוו אז, בימי מרס 1979, כי הסכם זה מבשר עידן חדש באזורנו, פריצת דרך שתביא לשינוי מן היסוד ביחסי ישראל והעולם הערבי הסובב אותה. זה לא קרה. נשאלת השאלה מה השתבש? למה לא התממשו ציפיות אלה?

הרשו לי לגשת ישר לסיכום – דבר לא השתבש. מלכתחילה לא היה לכך סיכוי. התשובה מצויה בעמדות ובגישות של שני הצדדים. הסכם השלום בין מצרים לישראל לא המריא, והאחריות מונחת על כתפי שני הצדדים. על אף הכותרת המרשימה "הסכם שלום" בין שתי המדינות, הגענו למצב של אי-לחימה. מצרים יכלה לאמץ גישה שונה ומדיניות אחרת כלפי ישראל, מדיניות של שלום חם ואמת, מדיניות של דו-קיום. העם בישראל קיווה ורצה שלום בין שני העמים, קיווה לראות את קצו של עידן העוינות, אלא שלא היה בידי ישראל לכפות זאת על המצרים. יזמת הנשיא סאדאת לא נבעה משאיפה לשלום עם ישראל, ביקורו בירושלים נבע מרצונו לשנות את האסטרטגיה הלאומית ולעבור ממאמץ מלחמתי למאמץ של שיקום המשק והחברה המצרית, אלא שהוא לא יכול היה לעשות כן כל עוד לא החזיר את סיני לידי מצרים.

ישראל גם היא איננה פטורה מאחריות. בשלושים השנים שחלפו התקבלו החלטות בירושלים, וצעדים שננקטו תרמו למערכת היחסים העכורה בין שתי המדינות, הצעדים האלה היו מנוגדים לתקוות הדו-קיום. עם זאת, ספק רב אם הייתה התוצאה שונה אפילו נמנעה ישראל מצעדים אלה, כל עוד לא פתרה ישראל את הסכסוך עם סוריה, עם לבנון, ובעיקר עם הפלסטינים. וגם אז, ככל שאפשר להעריך זאת, המרב שיכולנו להגיע אליו היה יחסי נורמליזציה ודו-קיום, ללא סיכוי

שלמה גזית, אלוף (מיל.), הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

לשלום חם. הכרה בזכות קיומה של ישות ציונית בלב מזרח תיכון ערבי-מוסלמי תיתכן ותתאפשר אולי רק בחלוף דורות של שלום קר ונורמליזציה.

הערכת אמ"ן ערב החתימה על ההסכם

שימשתי ראש אמ"ן בעת ביקורו ההיסטורי של הנשיא סאדאת בישראל, והיה זה מתפקידי להציג בפני הממשלה את הערכת המודיעין שלנו. משנודעה כוונת הביקור היו לנו חילוקי דעות באמ"ן עם ראש הממשלה מנחם בגין ועם חברי הקבינט הממשלתי. נחלקנו בארבע נקודות:

- הערכנו כי מצרים לא תשלים עם הסכם שלא יכלול נסיגה מלאה של ישראל אל מעבר לגבול הבין-לאומי של המנדט הבריטי
- טענו כי מצרים לא תשלים עם המשך נוכחות - צבאית או אזרחית - של ישראל בסיני משיישים ההסכם בין הצדדים
- הערכנו שהמצרים יתבעו כי הסכם השלום הביטורלי יהיה חלק מהסכם השלום הישראלי-ערבי הכולל וכי התחייבותה של ישראל תכלול נסיגה בכל הגבולות שבין ישראל למדינות ערב השכנות, לרבות בזירה הפלסטינית
- ולבסוף, סברנו כי אין סיכוי לפיתוח מערכת יחסים קרובה בין שתי המדינות ושני העמים כל עוד לא נפתרו כל שאר הבעיות שבסכסוך הישראלי-ערבי.

שתי הנקודות הראשונות התייחסו למאפייני ההסכם הביטורלי, שתי האחרונות עסקו במכלול היחסים העתידי בין שתי המדינות. לדאבוני, אנו, באמ"ן נמצאנו צודקים.

עמדתה של מצרים

מצרים לא שינתה את יחסה לישראל בעקבות ביקור סאדאת או לאחר החתימה על הסכם השלום. מצרים סירבה להכיר בקיומה של ישראל כמדינה ריבונית באזור. מצרים - כמוה כשאר מדינות ערב - רואה בישראל נטע זר מבחינה דתית, תרבותית, לשונית ומדינית. יחס זה גם מבטא חשש כי יש לישראל תפקיד כחוד החנית של האימפריאליזם המערבי, המבקש לשלוט במזרח התיכון ובעולם השלישי. זאת ועוד, לא ניתן להתעלם משני דורות של מלחמה בישראל ושל מפלות צבאיות משפילות מידי מדינת ישראל הזעירה, מאי-היכולת של "גליית" הערבי להביס את "דוד" הישראלי.

הסתייגותה של מצרים ורתיעתה מהתקרבות לישראל מאפיינות את כל דרגי הממשל במצרים.

הסתייגותה של מצרים ורתיעתה מהתקרבות לישראל אפיינו את כל הדרגים. הנשיא מובארכ, מי שעמד בראש המערכת הפוליטית, נמנע מביקור בישראל מאז נכנס לתפקיד הנשיא ב-1981. המנהיגות המצרית כולה (ולא

רק המנהיגות הפוליטית) אימצה את אותה מדיניות של חרמת ישראל. החרם הבולט והמצער ביותר הוא זה של המערכת האקדמית במצרים.

מאז נחתם הסכם השלום החזירה מצרים פעמיים את שגרירה בישראל. במשך השנים הייתה מצרים מיוצגת בישראל רוב הזמן על ידי "מיופה כוח". לעומתו, שגריר ישראל בקהיר חי בתנאים של בידוד כמעט מוחלט, מבחינה מדינית, חברתית ופיזית.

הקשרים הכלכליים בין שתי המדינות מקוימים ברמה הנמוכה ביותר. אם להתייחס לתיירות, לא זו בלבד שאיננו רואים מצרים המבקרים בישראל אלא שכמעט אין תיירות "צד שלישי". אורחים זרים המשלבים ביקור בשתי המדינות במסגרת חבילות ביקור שאין טבעי מהן.

התקשורת המצרית עוינת לישראל. לעולם לא נשמע דעה חיובית, ולא דווקא בנושאים פוליטיים. להפך – אנו מוצאים אין-ספור סיפורי בדים שנועדו להציג את ישראל ואת הישראלים בצבעים שחורים ומכוערים.

היחסים בין שתי המדינות ידעו עליות ומורדות בשלושים השנים שחלפו. התפתחויות אלה שיקפו שינויים שחלו באזור, במצרים גופא, והושפעו מהם וכמובן גם מן העימותים הישראלים בלבנון ובזירה הפלסטינית. עם זאת, גם בתקופות הרגועות ביותר לא ראינו התחממות ביחסים אלא אי-אלה מחוות סמליות, ללא כל כוונה לשנות את מערכת היחסים מן היסוד. יתר על כן, עליות ומורדות אלה לעולם נשארו ברמה הממשלתית, ללא השפעה על העם המצרי; ובכל זאת, הסכם השלום עצמו נותר יציב, וכמעט איננו שומעים קריאות לבטל גם בעת משברים בזירה.

שלוש קבוצות בציבור המצרי שוללות את קיומה של ישראל מן היסוד:

א. הקבוצה האסלאמית, הרואה את השריעה במוקד החיים המצריים. בעיניה,

המכנה המשותף הדתי קודם לשיקול המצרי הפוליטי והפרגמטי.

ב. הקבוצה הנאצריסטית, החותרת ללכד את כלל ערביי

האזור ולשחררם מן האימפריאליזם המערבי ומדרך

החיים המערבית.

ג. הקבוצה הדוגלת ביתרון הלאומיות המצרית חותרת

לראות את מצרים מובילה את עמי האזור. בעיניהם,

מצרים שילמה מחיר יקר בשל השלום הנפרד שלה

עם ישראל. במשך יותר מעשור סבלה מצרים מנידוי

כלל ערבי ואיבדה שורה של תפקידים במוקד הפוליטיקה הערבית.

ועל אף הכל, הסכם
השלום עצמו נותר יציב,
וכמעט איננו שומעים
קריאות לבטל גם בעת
משברים.

אין להתפלא אפוא שכל שלוש הקבוצות מאמינות כי יחסיה של מצרים עם ישראל הם מכשול לשאיפותיה האזוריות.

קהיר החזירה ב־1982 את שגרירה בישראל בתגובה למלחמה בלבנון. שגריר חדש מונה רק 11 שנים לאחר מכן, בעקבות הסכמי אוסלו. וזה נקרא שוב הביתה, משפרצה בשנת אלפיים אנתפאדת אל-אקצא.

טענתה העיקרית של ישראל מתייחסת לתקשורת המצרית, הנשלטת במידה רבה על ידי ממשלת מצרים. ישראל מצטיירת בתקשורת זו תמיד בצורה מעוותת. חמורות במיוחד סדרות הדרמה הטלוויזיוניות המוצגות בה.

כמעט אין פרויקטים כלכליים משותפים. היחידים הקיימים פועלים כמעט בתנאי מחתרת. ישראל איננה מוזמנת להשתתף בוועידות ובכנסים בין-לאומיים, ואפילו ביריד הספרים המצרי אין מקום לספרים שמקורם בישראל.

אזרחי ישראלי נעצר והוטל לכלא המצרי למשך שמונה שנים בהאשמת שווא כמרגל; מצרים בחרה להתעלם ולהימנע מפעולה שתפסיק את הברחות אמצעי הלחימה לתחומי רצועת עזה. בישראל משוכנעים כי אילו רצתה מצרים למנוע את הברחות הייתה יכולה ללא ספק למנוע אותן.

ובכל זאת, השלטון בקהיר, הנשמר מיצירת גירויים שעלולים לשלהב ולהסית את הקבוצות המוסלמיות הקיצוניות המסכנות את המשטר, מבין, כי חיוני מבחינתו לסייע בפתרון הסכסוך הערבי-ישראלי. זה מסביר את מעורבותה של מצרים ב"יזמה הערבית" (אנטי-יזמה להחלטות חארטום ב־1967) ואת פעילותה באשר למציאת פתרון לעימות של ישראל עם חמאס ברצועת עזה.

תרומתה של ישראל

גם ישראל תרמה למצב הקיים. וחובה להצביע על ארבעה "חטאים" שלה.

הראשון – ישראל לא מימשה את ציפיותיה של מצרים לראות בהסכם השלום שנחתם ביניהן שלב ראשון ומנוף להשגת הסכמים נוספים, ברוח הסכם המסגרת של קמפ־דיוויד, שנועד להשיג הסכם גם בזירות ירדן, סוריה והפלסטינים.

השני – עצמתה הצבאית של ישראל, ובייחוד הנשק הגרעיני שבידי ישראל, להערכת המצרים, הם איום בלתי נסבל מבחינתם.

השלישי – ישראל נקטה שורה של צעדים חד-צדדיים אשר הביכו את המצרים וערערו את מעמדה של קהיר בעולם הערבי.

ולבסוף – ישראל נקטה צעדים אשר פגעו בכבוד המצרי.

הסכם העקרונות של קמפ־דיוויד ב־1978 כלל שני חלקים: החלק הראשון עסק במרכיבי הסכם השלום הבילטרלי; החלק השני התווה מסגרת לפתרון הסכסוך עם שאר הצדדים הערביים. הנקודה החשובה במיוחד בחלק השני התייחסה לכינונה

של אוטונומיה פלסטינית מלאה בגדה המערבית וברצועת עזה. כאשר – לאחר חמש שנים – צריך היה להגיע לפתרון מוסכם של הבעיה הפלסטינית.

ממשלתו של מר בגין בראשית שנות השמונים לא התכוונה להיכנס למשא ומתן של ממש על שלום עם הסורים או עם הפלסטינים. עמדת הממשלה הציעה דבר אחד – "שלום" תמורת "שלום". זאת ועוד, ראש הממשלה אישר בכנסת החלטה המספחת את רמת הגולן כולה לישראל, והמסר מהצעד הזה היה ברור. אשר לפלסטינים – אמנם ישראל קיימה שיחות עם מצרים וארצות הברית על הענקת "אוטונומיה מלאה", אך מה שהציעה לפלסטינים היה "אוטונומיה לאנשים" אשר לא כללה גם "אוטונומיה טריטוריאלית לפלסטינים". משה דיין, שר החוץ באותם ימים, התפטר מממשלת בגין משנתחוור לו כי אין לבגין כוונה להגיע להסכם בסוגיה הפלסטינית. סמוך לאחר מכן התפטר על אותו רקע גם שר הביטחון, מר עזר ויצמן. בכך הקיץ הקץ על חלקו השני של הסכם קמפ־דיוויד.

עצמתה הצבאית הדומיננטית של ישראל בכלל והנשק הגרעיני המצוי בידה והמאיים איום קיומי על מצרים הוא "חטאה" השני של ישראל. לא זו בלבד שיש בכך פגיעה בכבוד המצרי אלא שאיומים מפי שרים בכירים בממשלת ישראל, דיבורים על הריסת סכר אסואן והשלכות הנשק הגרעיני שבידי ישראל על מרוץ חימוש גרעיני באזור יוצרים בעיה שקשה לקהיר לחיות עמה.

"חטאה" השלישי של ישראל הוא הצעדים החד־צדדיים. אלה, גם אם לא נתכוונו לכך, התקבלו כסטירת לחי מעליבה למצרים. צעדה הראשון של ישראל מיד לאחר החתימה על ההסכמים היה הקמתן המואצת של התנחלויות בגדה המערבית וברצועת עזה. הערכת הממשלה הייתה כי ישראל לא תוכל לשמר שטחים אלה, אלא אם כן תאכלסם בהתנחלויות ובמתנחלים. עם עלות הליכוד לשלטון במהפך של 1977 היה מספר המתנחלים בשטח כ־5,000 איש ואישה. שלושים שנים לאחר מכן גדל מספר המתנחלים פי יותר מחמישים, וכיום יש בו כ־280 אלף. זה היה מסר שלילי למצרים אשר ציפו לראות תהליך שונה בתכלית. תהליך שיוביל לאוטונומיה מלאה לפלסטינים ולסיום הסכסוך ברוח הסכמי קמפ־דיוויד.

צעד אחר של ישראל היה מלחמת לבנון. חודשיים בלבד לאחר השלמת הפינוי של ישראל מסיני, בעוד מצרים מקווה לראות את המשך תהליך השלום בזירות האחרות, פתחה ישראל במלחמה, השתלטה על בירה ערבית וגירשה מלבנון את הנהגת אש"ף ואת צבא סוריה. בראייה מצרית, ועל רקע מצוקתה בזירה הבינ־ערבית, חתמה ישראל על הסכם השלום כדי שיקנה לה חופש פעולה בגבולה הצפוני.

"חטאה" הרביעי של ישראל – חוסר רגישותה לנושא הכבוד המצרי. ראש הממשלה הפגין חוסר רגישות עוד בעת שיחות השלום, משכינה את שר החוץ וראש המשלחת המצרית "איש צעיר". חברי המשלחת המצרית נעלבו עד עומק

נשמתם, והנשיא סאדאת הורה על החזרה מידידת של המשלחת מירושלים ועל הקפאת השיחות.

ח"י חודשים לאחר מכן, במאי 1981, פגש מנחם בגין את סאדאת בשארם א-שיח'. זה היה שבוע לפני תקיפת הכור הגרעיני העיראקי. ראש הממשלה לא השכיל להבין מה תהיינה ההשלכות של עיתוי זה. דעת הקהל הערבית חשדה כי הפגישה נועדה לתאם עם קהיר את התקיפה וכי סאדאת נתן לה את ברכתו. עשר שנים לאחר מכן התייחס ראש הממשלה יצחק שמיר, בהתייחסו לוועידת מדריד, לשיחות עם הסורים והפלסטינים, והודה כי אין לו כל כוונה להגיע להסכם. הוא מוכן להמשיך ולקיים את השיחות הכושלות בעשר השנים הקרובות. לאחר הסכמי אוסלו, בימי התקווה והציפיות מתהליך השלום חזר שוב ושוב שר החוץ של ישראל, מר שמעון פרס, על מונח שטבע "המזרח התיכון החדש" והצביע על שיתוף הפעולה הכלכלי כמה שישרת את האינטרס של שני הצדדים. הערבים ראו בדיבורים אלה הוכחה למזימתה של ישראל להשתלט על העולם הערבי בכלים כלכליים. סמוך לאחר מכן נועדה הוועידה הכלכלית ברבאט. זו הוצפה מאות אנשי עסקים ישראלים, והייתה זו הוכחה נוספת לכוונות ההשתלטות של ישראל.

לסיכום, השלום הקר המאפיין את שלושים השנים שחלפו מאז נחתם ההסכם לא צריך היה להפתיע איש. לא היה כאן תהליך שלום שנשתבש. מה שקרה מאז היה צפוי מראש, ונבע מן העמדות הבסיסיות של שני הצדדים, מן הפער בראיית השלום משני הצדדים ומהתנהגותם עוד בשלב ניהול המשא ומתן ביניהם ובמשך השנים שחלפו מאז. עם זאת, אי-אפשר שלא להצביע גם על המאזן

החיובי בשלושים השנים שחלפו – על יציבות השלום, על שרידותו בתקופות מבחן לא קלות ועל היעדר לחצים תוך-מצריים של ממש לבטלו ולחזור לדרך המלחמה.

אי-אפשר שלא להצביע גם על המאזן החיובי בשלושים השנים שחלפו: יציבות השלום, שרידותו בתקופות מבחן והיעדר לחצים בתוך מצרים לבטלו.

סוריה נוכח האתגר הישראלי

בין התנגדות סבילה (ממאנעה) להתנגדות פעילה (מקאוומה)

אייל זיסר

הקדמה – עכבר בגולן ואריה בלבנון

כניסתם של כוחות צבא סוריה ללבנון באמצע שנות השבעים של המאה העשרים עוררה התנגדות, וממילא גם ביקורת עזה, כלפי סוריה מצד לבנונים רבים. אלו התרעמו על דורסנותם של הכוחות הסוריים בלבנון, ובעיקר נתנו ביטוי לחששם פן פניה של דמשק הם לביטול קיומה העצמאי של לבנון, ואולי אף לסיפוחה לסוריה. הנועזים שבהם אף העזו להתריס כלפי נשיא סוריה חאפז אל-אסד את משפט המחץ: "פא'ר פי אל-ג'ולאן ואסד פי לובנאן", ובתרגום לעברית: "עכבר בגולן ואריה בלבנון", רוצה לומר כי נשיא סוריה חאפז אל-אסד מפגין את כוחו ואת עצמתו

בדורסנות ואף בברוטליות בלבנון (כיאות למשמעות שמו "אסד": "אריה"), אך בה בעת מגלה הססנות ואף פחדנות מול ישראל בחזית רמת הגולן, ונרתע מלפעול מולה כדי להשיב לידי את רמת הגולן, כאילו היה עכבר מפוחד ומבוהל (משמעות המונח "פא'ר": "עכבר").¹

דפוס פעולה זה של סוריה מול ישראל או שמה דפוס זה של היעדר כל פעולה מצדה של סוריה מול ישראל, נמשך גם בשנים שלאחר מכן, ולמעשה עד ימינו אלו; ואכן, למרות הצהרות מתלהמות ומאיימות הנשמעות חדשים לבקרים מדמשק כלפי ישראל, הסורים שומרים

במפתיע – אך בעקביות – על שקט מוחלט לאורך גבולם עם ישראל בחזית רמת הגולן, ונמנעים מכל מהלך, ולו גם מתגובה לפעילותה של ישראל נגדם, העלול להפר את השקט לאורך הגבול.

פרופ' אייל זיסר הוא ראש מרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב

למרות הצהרות מתלהמות ומאיימות, הסורים שומרים על שקט מוחלט לאורך גבולם עם ישראל בחזית רמת הגולן, ונמנעים מתגובה לפעילותה של ישראל נגדם.

דפוס פעולה – או שמא כאמור דפוס אי־פעולה ואי־עשייה – זה של סוריה מעוגן בתפיסת עולם מוצקה, המנחה את המשטר הסורי מאז ראשית ימיו. הוא בא לידי ביטוי גם בהבחנה לשונית שנעשתה שגורה בשנים האחרונות בפי הדוברים הסורים ובשיח הסורי בין המונחים "ממאנעה" – מונח שמשמעותו "התנגדות סבילה", והוא משמש לציון התנהלותם של הסורים מול ישראל, ו"מקאוומה" – מונח שמשמעותו "התנגדות פעילה", והוא בא לציין את דפוס הפעולה של תנועת חמאס ושל ארגון חזבאללה, המנהלים כלפי ישראל מאבק אקטיבי, המתאפשר בזכות מדיניות ההתנגדות הסבילה מבית מדרשה של דמשק. ואכן, וליד מועלם, שר החוץ של סוריה, הכתיר את בירת סוריה בכינוי "בירת הערביות וההתנגדות הסבילה" (עאצימת אל־ערובה ואל־ממאנעה) בדברים שנשא לרגל כינוס הפסגה הערבית בדמשק ב־26 במרס 2008,² ואילו רדיו דמשק קבע לרגל האירוע כי סוריה פועלת לכינון ציר או אף חזית של התנגדות סבילה ("מחור אל־ממאנעה"),³ ובמקום אחר שימשו המונחים "ג'בהת" או "פסטאט אל־מקאוומה"), שבמרכזו סוריה, והוא מחבר יחדיו את איראן ואת ארגון חזבאללה.⁴

באמצעות השימוש במונחים אלו מבקשים הדוברים הסורים להבהיר את דפוס ההתנהלות החוזר ונשנה של סוריה מול ישראל (או אף להקנות לו לגיטימציה), שעיקרו איפוק והימנעות מכל מהלך או פעולה מול השכנה מדרום העלולים להביא להתלקחות רבתית שאין הסורים מעוניינים בה כלל וכלל, שכן – כך מסבירים הסורים – אמנם דמשק היא יסוד רדיקלי, עמוד תווך של "ציר הרשע האזורי", כדבריו של ג'ורג' בוש, נשיאה הקודם של ארצות הברית, אך בכך מתמצה תפקידה, בשים לב למציאות האסטרטגית שהיא נתונה בה, ואין לצפות ממנה כי רדיקליות זו (התנגדות סבילה) תביא אותה לפעול פעולה ממשית מול ישראל, אף לא בתגובה או כתגמול למעשייה של ישראל.

התקרית של 6 בספטמבר 2007 – סוריה נמנעת מתגובה

בעקבות מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 גבר מאוד המתח בין ישראל ובין סוריה עד כדי חשש לפרוץ עימות בין שתי המדינות. אמנם המלחמה בלבנון התנהלה בין ישראל ובין ארגון חזבאללה, אבל נשיא סוריה בשאר אל־אסד מיהר לנכס לעצמו את מה שהיה בעיני רבים בעולם הערבי הישג או אף ניצחון של הארגון במלחמה. בשורה של נאומים שנשא בשאר סמוך לסיום המלחמה הוא אף שיגר לעברה של ירושלים איומים מרומזים כי ישקול לאמץ את דרך המאבק של ארגון חזבאללה בישראל, אם זו תוסיף להחזיק ברמת הגולן ותסרב לנהל עמו משא ומתן על החזרתה לידיה של סוריה. איומיו אלו של בשאר העניקו משנה תוקף לטענה שנשמעה מדמשק כי בעקבות מלחמת לבנון השנייה השתנו כללי המשחק

בין ירושלים ובין דמשק וכי ישראל אינה נהנית עוד כבעבר מיתרון אסטרטגי על פניה של סוריה, וממילא מחופש פעולה מלא בזירה הסורית.⁵

אלא שברגע אחד התפוגג המתח שבין ישראל לסוריה, ונעלם כלא היה. עמו נמוגו גם ההערכות שרווחו בקרב רבים בישראל בדבר מלחמה קרבה בין שתי המדינות. ב־6 בספטמבר 2007 תקפו מטוסים ישראליים והשמידו מתקן גרעיני שביקשה דמשק להקים בסיוע של צפון קוראה באזור דיר אל־זור, בצפונה של סוריה. הסורים מיהרו להודיע על דבר התקיפה, הגם שטענו כי המטרה שהותקפה הייתה מבנה צבאי ריק מאדם אשר היה בשלבי הקמה ובשום אופן לא מתקן גרעיני. אגב, ישראל נמנעה מלהגיב רשמית להודעה מדמשק, ולפיכך אישר הבית הלבן, מטעמיו הוא, באפריל 2008 את דבר קיומה של התקיפה וכן כי המטרה שהותקפה הייתה מתקן גרעיני שביקשו הסורים להקים בצפונה של המדינה בסיוע של צפון קוראה.⁶

בעקבות התקיפה הופנו העיניים לעבר דמשק בציפייה דרוכה לתגובתו של בשאר אל־אסד למהלך של ישראל, אשר היה אחרי הכול בעל משמעויות אסטרטגיות מרחיקות לכת בכל האמור ביחסי סוריה וישראל, ובייחוד בכל האמור במאזן הכוחות המתקיים ביניהן – חיסול תקוותה של סוריה להשגת נשק גרעיני תוך כדי פגיעה בוטה בריבונותה של סוריה ותוך כדי השפלתו של המשטר הסורי, ובייחוד של צבא סוריה, אשר נותר חסר אונים ובחוסר מעש בעקבות התקיפה מצד ישראל. אלא שלמרבה ההפתעה נמנע בשאר אל־אסד מלהגיב, וכל שכן לנקום בישראל, על תקיפת המתקן הגרעיני שביקש להקים בסוריה.

נשיא סוריה שב והועמד גם לאחר ספטמבר 2007 מול הדילמה אם לפעול נגד ישראל בתגובה למהלכים שונים שייחס לה ושכוונו נגד סוריה. ב־12 בפברואר 2008 חוסל בלבה של דמשק עימאד מוע'ניה, מפקד הזרוע הצבאית של חזבאללה, ומאוחר יותר, בליל 1 באוגוסט 2008, חוסל בירי צלפים במעון הנופש שלו ליד העיר טרטוס שלחוף סוריה מוחמד סולימאן, אחד האנשים המקורבים ביותר לבשאר אל־אסד, שהיה אחראי מטעמו לקשר האסטרטגי שבין סוריה לאיראן וחזבאללה וגם לפרויקט הגרעין של סוריה, אשר הותקף והושמד בידי ישראל. גם בשני מקרים אלו נמנע בשאר מלהגיב וכן מלהפנות אצבע מאשימה לעבר ישראל, ובכך הותיר את המלאכה למנהיגי חזבאללה (במקרה של חיסולו של מוע'ניה) ולתקשורת הערבית והזרה (במקרה של חיסולו של מוחמד סולימאן).⁷

אלא שמתברר כי בכל זה לא היה משום חדש. עוד באפריל, ומאוחר יותר גם ביולי 2001, תקפו מטוסים ישראליים עמדות של הכוחות הסוריים בלבנון בתגובה להתקפות של ארגון חזבאללה נגד מוצבים ישראליים לאורך הגבול שבין ישראל ללבנון. בתקיפות מצד ישראל נהרגו כמה חיילים סורים, ורבים אחרים נפצעו. באוגוסט 2003, ומאוחר יותר ביוני 2006, ביצעו מטוסים ישראליים יעפים מעל

ארמונו של נשיא סוריה, סמוך לעיירת הולדתו קרדאחה, בצפון סוריה. באוגוסט 2003 היה זה כדי להעביר מסר לנשיא סוריה כי עליו לרסן את פעילות חזבאללה לאורך הגבול שבין ישראל ללבנון, וביוני 2006 היה זה בעקבות תקיפה שביצע חמאס בגבול רצועת עזה עם ישראל, ובה עלה בידיו לשבות את חייל צה"ל גלעד שליט. עוד קודם לכן, ב־7 באוקטובר 2003, תקפו מטוסים ישראליים בסיס אימונים נטוש של ארגון החזית העממית – המפקדה הכללית של אחמד ג'בריל בלב השטח הריבוני של סוריה, בעין צחאב, כשישה קילומטרים מצפון מזרח לדמשק. אגב, זו הייתה הפעם הראשונה מאז מלחמת יום הכיפורים באוקטובר 1973 שמטוסים ישראליים תקפו מטרה בלב שטחה הריבוני של סוריה. התקיפה באה בתגובה לפיגוע התאבדות של ארגון הג'האד האסלאמי שמושב בדמשק במסעדת "מקסים" בחיפה, אשר נהרגו בו 22 ישראלים. בכל האירועים הללו לא באה כל תגובה מצד סוריה, ובחוסר תגובה זה היה כביכול משום השלמה מצדה של דמשק עם העובדה של ישראל חופש פעולה מוחלט בשמיה ובשטחה.⁸

בהיעדר תגובה כלשהי מצדה של דמשק בכל אחד מן האירועים שהוזכרו כאן היה כביכול כדי להפתיע, שכן דפוס זה של פסיביות עמד בניגוד גמור לרטוריקה המתלהמת של סוריה, זו שנשמעה בעקבות מלחמת לבנון השנייה, וגם בניגוד להתנהלות תוקפנית ואף פזיזה ויצרית שהיה נהוג לייחס בישראל לסוריה, דוגמת זו שהובילה לפרוץ מלחמת ששת הימים ביוני 1967. רבים בישראל גם ביקשו לגזור גזרה שווה בין המציאות בסוריה לזו שבישראל, שסופו של כל אירוע ביטחוני בה, ולו גם הפעוט ביותר, לעורר סערה, שלא לומר היסטוריה, ציבורית ותקשורתית, שיש בהן כדי לאלץ כל ממשלה בישראל להגיב, לא פעם באופן לא שקול ובניגוד לתפיסת עולמם או לשיקול הדעת של העומדים בראשה.

אלא שבחינת העבר מעלה כי הפסיביות של סוריה או אף מדיניות של היעדר כל תגובה מול ישראל לא זו בלבד שאין בהן כדי להפתיע אלא נהפוך הוא, הן מעוגנות בטיבם ובאופיים של המשטר הסורי ושל העומדים בראשו וגם בהכרה מפוקחת מצדם במציאות האסטרטגית, שלא לומר בחולשה האסטרטגית, אשר סוריה נתונה בה, שהיא היא המכתיבה בסופו של דבר את התנהלותם של שליטיה. בהקשר זה ראוי להעיר את ההערות האלה: ראשית, היעדר כל תגובה מצדה של סוריה בכל פעם שישאל בוחרת לפעול נגדה מעידה אחרי הכול על

הפסיביות של סוריה או אף מדיניות של היעדר כל תגובה מול ישראל לא זו בלבד שאין בהן כדי להפתיע אלא נהפוך הוא, הן מעוגנות בטיבם ובאופיים של המשטר הסורי ושל העומדים בראשו.

ראייה נכוחה ונאלית של סוריה את יחסי הכוחות בין שתי המדינות. נראה אפוא כי למרות רטוריקה מתלהמת של התקשורת הסורית, ולעתים אף של ההנהגה הסורית, בדמשק קיימת הכרה מפוכחת – הן בקרב ההנהגה הסורית הן בקרב

הציבור הרחב – ביתרונה הצבאי המובהק של ישראל על פניה של סוריה, וממילא בחוסר התוחלת שבהסתבכות צבאית שתוצאותיה מי ישרון. מבחינה זו הלקח ממלחמת ששת הימים והלקח ממלחמת יום הכיפורים עודם תקפים בזיכרון הקולקטיבי בסוריה – הן זה הציבורי והן זה של המשטר הסורי ושל העומדים בראשו, ולפיו יש לעשות הכול כדי להותיר את סוריה מחוץ למעגל העימות עם ישראל. נראה כי אירועי מלחמת לבנון השנייה, שישראל גרמה בהם הרס בל ישוער ללבנון, רק חיזקו את הכרת הסורים ביתרון הצבאי המובהק שיש לישראל מול כל אחת משכנותיה.

שנית, דומה כי נטייתו של המשטר הסורי להתנהלות סבילה והעדפתו את אי-העשייה מהתנהלות מתלהמת ופזיזה טבועים בדיאן-אי הסורי; ואכן, מאז נחתם הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל ובין סוריה במאי 1974 נמנע בדרך כלל נשיא סוריה חאפז אל-אסד מכל מהלך צבאי ישיר נגד ישראל, ובכלל זה גם מלהגיב לפעילות של ישראל, אף כזו אשר בדמשק ראו בה פרובוקטיבית ומתגרה. אגב, אזכיר כי התנהלות סבילה זו ודפוס זה של חוסר עשייה אפיינו את אסד האב, לאו דווקא בנוגע לישראל, אלא גם במרבית תחומי הפעילות האחרים שלו, בעיקר בתחומי פעילותו מבית – החברה והכלכלה, ודומה כי עברו בירושה, כמה מהם לפחות, גם לבנו בשאר. עם זאת, יש להודות כי חאפז אל-אסד נקט – ובעקבותיו גם בנו בשאר נוקט – מדיניות של גישה עקיפה, שעיקרה שימוש בארגוני טרור פלסטיניים ולבנוניים נגד ישראל כדי לנקום בה או כדי לקדם אינטרסים של סוריה שהוא התקשה לקדם באמצעות מהלכים סוריים ישירים – מדיניים או צבאיים. גישה עקיפה זו נועדה אפוא לחפות על רצונו שלא להתעמת עם ישראל, ובה בעת ליצור ולשמר מולה מאזן אימה שהזירה הלבנונית והזירה הפלסטינית נעשות בה זירות הפעולה עבור סוריה, וגם זאת באמצעות שחקנים לבנונים ופלסטינים, ולא דווקא סורים.⁹

ראוי לחזור ולציין בהקשר זה כי שלא כרושם המתקבל לא פעם בישראל, ובוודאי בניגוד גמור למציאות בישראל, אשר רבים מן הפרשנים בה נוטים לגזור ממנה גזרה שווה בנוגע לנעשה במדינות ערב, בסוריה לא הורגש בעבר, בכל אותם אירועים שהזכרתי, לחץ מצדה של דעת הקהל או מצדם של גורמי הכוח השונים, ובעיקר צבא ומפלגה, להגיב צבאית נגד ישראל.

מבחינות רבות סוריה עודנה מצויה שנים רבות לאחור לעומת מציאות החיים בישראל ובמדינות המערב וכן לעומת מדינות ערביות אחרות. קצב החיים בסוריה אטי, והמערכת הסורית – מערכת הדיווח העיתונאי, וממילא מערכת קבלת ההחלטות – מסורבלת ומגושמת ומתנהלת בצעדי צב. אחרי הכול, התקשורת הסורית נשלטת לחלוטין בידי המשטר, ולפיכך מדובר בתקשורת רשמית ומשממה, ולצד זאת גם בתקשורת פרימיטיבית ונחשלת. כך למשל כמעט אין בנמצא אתרי

אינטרנט סוריים פעילים – לא בתחומי החברה והכלכלה ואף לא בתחומי הדיווח החדשותי, וממילא נגישות של האוכלוסייה הסורית לאתרי אינטרנט ערביים זרים מוגבלת. לפיכך אין פלא כי בסוריה אין אותה דינמיקה תקשורתית לוחצת ואותו קצב אירועים דורסני שמתקיימים בישראל ושאינם מותרים לעתים בידי ההנהגה הפוליטית הישראלית כל בְּרָה אם חפצת חיים פוליטיים היא, אלא להגיב לאירועים במהירות ובתקיפות, ולעתים גם בלי שיקול דעת ובלי ריסון. דומה גם כי למרות הרגשות המיוחסת לציבוריות הערבית בכלל ולזו הסורית בפרט ולמרות הטענה בדבר עצמת כוחו הפוליטית של הרחוב הערבי, הנוטה דרך קבע להתלהמות ולשיכרון כוח וחושים, הרי שציבוריות ערבית זו או אף רחוב ערבי זה אינם נושאים עמם את אותם מטענים היסטוריים אשר הציבור הישראלי נושא עמו ואשר מביאות אותו לתגובות של היסטריה ופניקה, המשליכות בתורן על תהליך קבלת ההחלטות של הממשלות בישראל.

בציבוריות הסורית אין ניכרת אפוא ציפייה דרוכה לתגובה צבאית מצדה של סוריה לכל מה שבדמשק רואים בו התגרות ותוקפנות מצדה של ישראל. בכך יש כדי להעיד על השלמה ועל הפנמה של כללי המשחק השוררים בין ישראל ובין סוריה, ובמילים אחרות, הכרה בכך שישראל נהנית מעליונות צבאית מוחלטת על פניה של סוריה, אם כי גם הכרה בכך שתגובתה של סוריה יכולה להיות תגובה עקיפה וכואבת לא פחות באמצעות שימוש בארגוני טרור לבנוניים ופלסטיניים; ואכן, לרוב היא כזאת. אגב, תגובה כזו התגלתה בעבר כיעילה לא פחות מתגובה צבאית ישירה, ועם זאת, לא סיבכה את סוריה בעימות ישיר עם ישראל.

עמדת העולם הערבי בכלל ועמדת הציבור הסורי בפרט בסוגיית המענה לישראל משקפות את ההכרה בדבר התפקיד ההיסטורי שסוריה ממלאת בסכסוך הישראלי-ערבי, הכרה המעוגנת גם בדימוי העצמי של המשטר הסורי וברף הציפיות שהוא עצמו מעורר בכל האמור לדרך ההתמודדות שלו עם ישראל. תפקיד

היסטורי זה הוא תפקיד של שומר החומות; תפקיד של מצודה איתנה של ערביות העומדת איתן מול הסערות המתדפקות לשעריה ושורדת סערות אלו בלא שתניף דגל לבן. הדגש הוא אפוא על עמידה איתנה נגד ישראל וסירוב לכפוף ראש ולקבל את תכתיביה ואת תנאיה, ולא דווקא תגובה אלימה, ובעקבותיה היגררות לא הגיונית, לא זהירה ולא מחושבת אלי עימות.

בציבוריות הסורית לא ניכרת ציפייה דרוכה לתגובה צבאית מצדה של סוריה לכל מה שרואים בדמשק כהתגרות ותוקפנות של ישראל.

אגב, בכך נעוץ אחד ההבדלים המשמעותיים בין סוריה ובין ארגון חזבאללה, ובוודאי בכל האמור בתדמיתם בעיני הציבור הערבי. שהרי ארגון חזבאללה, בניגוד גמור לסוריה, הקפיד תמיד לטפח, וממילא לשמר מכל משמר, את דימויו ואת תדמיתו כארגון המסרב להושיט את הלחי השנייה

לישראל, ומגלה אפס סבלנות כלפיה וכלפי מה שנתפס כהתגררות מצדה המכוונות נגדו. לכך הייתה חשיבות בעיניו גם לצורך כינון ושימור משוואת ההרתעה בין חזבאללה ובין ישראל. כפועל יוצא מכך הקפיד ארגון חזבאללה במשך השנים להגיב מיד על כל פעולה של ישראל, ואפילו היה מדובר בפגיעה לא מכוונת ברועי צאן לבנונים שחצו בטעות את גדר הגבול שבין ישראל ללבנון או בעדרי צאן שתעו ומצאו את דרכם מלבנון לישראל.

כאמור, סוריה היא מקרה אחר. כאן מדובר במדינה שאיננה ממהרת להגיב, וגדולתה לא בהכרח בעמידה גאה על קוצו של יוד ובחיסול חשבונות קבוע ומידי מול ישראל, באופן שלא יותיר שום חשבון פתוח מולה. סוריה מבקשת אפוא להציג את עצמה כמי שכוחה ועצמתה טמונים לאו דווקא בתגובה הצבאית המידית אלא בנחישותה, למרות המהלומות שהיא סופגת ולמרות הלחץ המופעל עליה, להוסיף ולעמוד על דעתה ועל עמדותיה, ולא לחרוג מהן כמלוא הנימה. גדולתה בעיני עצמה ובעיני דעת הקהל הערבית נעוצה אפוא בהצלחתה לשמר את מעמדה כיסוד רדיקלי אנטי־ישראלי, וממילא גם אנטי־מערבי במזרח התיכון, שאינו הולך בתלם האמריקני ואינו ממהר לנרמל את יחסיו עם ישראל. זהו מקור עצמתה של סוריה, מקור עצמה ועמדת יתרון שאינם נעוצים בתגובה כזו או אחרת המעבירה את העימות ההיסטורי שבין ישראל ובין הערבים לזירות מאבק שאין בהן לסוריה כל יתרון על פניה של ישראל, אלא נהפוך הוא – לזירות שהיא מצויה בהן בעמדת פיגור וחיסרון. מדיניות זו של סוריה היא אפוא מדיניות שעיקרה להחזיק מעמד ולשרוד בכל מחיר, ואין בה בהכרח כדי לקדם את סוריה לשום מקום – מדינית, חברתית או אף כלכלית. אגב, מדיניות זו הותירה את סוריה בבידוד מדיני, במתח צבאי מתמיד, בנחשלות ובפיגור כלכליים, ואת מחירם הכבד שילמו תושבי המדינה, אבל זהו עניין למאמר אחר.

כאמור, מדובר בדפוס פעילות והתנהלות החוזר עשרות שנים לאחור. זו הייתה מדיניותה של סוריה בעת שלטונו של חאפז אל־אסד בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים מול האתגרים שניצבה בפניהם סוריה באותה העת – יזמת

דרך ההתנהלות של סוריה באה לידי ביטוי במונח הרשמי שהשתמשו בו הסורים להגדיר את התנהלותם למול ישראל – "אל-צמוד ואל-תצדי"

השלום של אנוואר אל־סאדאת בנובמבר 1977, שהובילה לחתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים במרס 1979, אך לצדה של יזמה זו ובעקבותיה – סיפוח רמת הגולן לישראל בדצמבר 1981 ומלחמת לבנון ביוני 1982 (מבצע שלום הגליל), אשר ביטאו קריאת תיגר של ישראל על מעמדה האזורי של דמשק, ובייחוד על מעמדם של הסורים בלבנון. כזכור, גם אז נמנע חאפז אל־אסד מכל

עימות ישיר עם ישראל, הגם שמצא את עצמו נתון בעימות שכפתה עליו ישראל בלבנון ביוני 1982. דרך התנהלות זו של סוריה באה לידי ביטוי במונח הרשמי

שהשתמשו בו הסורים באותן שנים להגדיר את מדיניותם ואת התנהלותם למול ישראל – "אל-צמוד ואל-תצדי" – העמידה האיתנה וההיחלצות מול האתגר. מונח זה כלל שני מרכיבים אשר היו אמורים לבטא את שני שלביה של התנהלות הסורים מול ישראל – השלב הראשון והרלוונטי למציאות שהייתה מצויה בה סוריה בשנות השמונים – שלב העמידה האיתנה (צמוד), שלב הנושא אופי של קרב בלימה שטבועה בו מידה רבה של התנהלות סבילה מול האתגר הציוני-ישראלי (אגב, כמו לפלסטינים השורדים גם הם על מולדתם (צאמידון); והשלב השני, האמור לבוא לאחרי – היחלצות מול האתגר (תצדי), שלב שיש בו ממד של אקטיביות, ואף של יזמה, הגם שמדובר ביזמה אשר מטרתה לשבש את מהלכיו ואת יזמותיו של הצד השני, ולאו דווקא להוביל מהלך יזום כולל מצד סוריה. אגב, המונח "תצדי" משמש בסוריה לציון יירוט – למשל יירוט מטוסי אויב.¹⁰

כיום רווח בסוריה השימוש במונחים "ממאנעה" ו"מקאוומה" כדי לבטא את דרך ההתמודדות של סוריה עם ישראל. צמד מונחים זה מבטא התנגדות סבילה, לצד סיוע ותמיכה למי שבכל זאת נוקט התנגדות פעילה מול ישראל, היינו צמד מונחים זה מבטא את החלטתה האסטרטגית של סוריה שלא להסתבך בעימות עם ישראל, ולהסתפק בהתנגדות סבילה תוך כדי הותרת ההתנגדות הפעילה לאחרים, ובראשם לארגון חזבאללה ולארגוני הטרור הפלסטיניים.

צמד מונחים זה שימש למשל בדברים שנשא נשיא סוריה בשאר אל-אסד בפני חברי ההנהגה הארצית של מפלגת הבעת' השלטת בסוריה ב-20 באפריל 2008: "ככל שהלך והתברר כי אנו נחוישים להתמיד בעמידתנו האיתנה ובדקווננו בערביותנו, כן נהיו המסעות (שהאויב מנהל נגדנו) אכזריים יותר ויותר, אך אנו גמרנו אומר כי התנגדות הפעילה והסבילה (מקאוומה וממאנעה) היא החלטתנו האסטרטגית, שבה בכוונתנו לדבוק".¹¹

בערבית מתקיימת הבחנה ברורה בין שני מונחים אלו, כדלהלן: "קאומ" משמעו "התנגד ל..." "קם ועמד בפני" "נאבק עם". לעומת זאת, "מאנע" משמעו "נאבק או התמודד עם", "התנגד ל..." "התחורה על... עם..." "שלל או מנע את... מ..." "הגן על..." ומכאן שראוי לתרגם ולהבין את המונח "מקאוומה" כ"התנגדות פעילה" לעומת "ממאנעה", שפירושו "התנגדות סבילה" או אף "התנגדות שאינה אלימה".

כיום רווח בסוריה השימוש במונחים "ממאנעה" ו"מקאוומה" כדי לבטא את דרך ההתמודדות של סוריה עם ישראל.

את משמעותם של מונחים אלו היטיב להסביר שגריר סוריה בבריטניה סאמי אל-ח'ימי. הוא הסביר בריאיון לערוץ הטלוויזיה הלבנוני אי-אן-בי ב-23 ביולי 2006:

מדינות ערב חוששות מפני ישראל, אך לא כך סוריה, אשר אימצה את עקרונות מדינת ההתנגדות הסבילה (דולת ממאנעה). משמעות הממאנעה בעיני סוריה אינה עימות – בשל עצמתה הצבאית של ישראל, ובעיקר בשל עצמתה הצבאית של ארצות הברית, המסוגלת לכבוש ולבלוע מדינות רבות באירופה – אלא היא התנגדות לרעיונות שארצות הברית מציעה ומקדמת.¹²

דברים אלו גם עלו בבירור בריאיון שהעניק חבר מועצת העם הסורית מוחמד חבש בריאיון לערוץ הטלוויזיה הלווייני אל-מנאר של ארגון חזבאללה ב-6 ביולי 2006, עוד לפני פרוץ מלחמת לבנון השנייה, אך על רקע המתח הגובר ביחסי ישראל וסוריה. חבש הסביר בריאיון:

הציבור הסורי רותח. ישנם בקרבנו כאלו התוהים בנוגע לעמדת הצבא [צבא סוריה, שעיקרה הימנעות מלפעול נגד ישראל בחזית רמת הגולן]. העם הסורי לא יוסיף וישב בחיבוק ידיים. אמנם הוא מתייחס בכבוד להחלטות של מנהיגיו [היינו לעמדה הרשמית הגורסת הימנעות מכל פעולה נגד ישראל], אך הוא עשוי להיחף לא רק בכיוון של התנגדות סבילה (ממאנעה), היינו הימנעות מכל פעולה נגד ישראל, אלא גם בכיוון של התנגדות פעילה (מקאוומה), דוגמת חזבאללה, ואפילו בכיוון של נקיטת יזמה [דוגמת ההחלטה לצאת למלחמת יום הכיפורים], אם ישתכנע כי יהיה בכך משום תועלת. עם זאת, ברור לכול כי ההחלטה בנוגע ליציאה לעימות היא עניין צבאי המופקד בידי מפקדי הצבא ומנהיגי המדינה.¹³

ואכן, השיח הסורי מקפיד לרוב להדגיש כי סוריה בחרה להיות חומה בצורה שאליה יתנפץ הלחץ האמריקני וזה הישראלי, המכוון לאלץ את הערבים להיכנע, וכי בכך טמון תפקידה ההיסטורי של סוריה, ולא דווקא בהתנגדות פעילה מול אויביה. דברים ברוח זו כתב חסן אל-אחד חסן בביטאון ממשלת סוריה **אל-ת'ורה** ב-7 בדצמבר 2007:

סוריה בחרה להיות חומה בצורה שאליה יתנפץ הלחץ האמריקני וזה הישראלי, המכוון לאלץ את הערבים להיכנע, שכן בכך טמון תפקידה ההיסטורי.

ברית ההתנגדות (מקאוומה) משתרעת מאיראן עד סוריה, ומחברת יחדיו את ההתנגדות של עיראק, של הפלסטינים ואף של לבנון. ברית זו צמחה והתחזקה בשל כישלון מדיניותה של ארצות הברית, אשר נועדה להביא לנטרול כוחן של מדינות האזור. ארצות הברית נכשלה למרות עצמתה הצבאית אשר אפשרה לה לכבוש מדינה ריבונית [עיראק] בניגוד ללגיטימיות הבינלאומית [...] סוריה היא שסתום הביטחון וכן אבן פינה בבניין ההתנגדות, המבוסס עליה. בלא סוריה יקרוס לחלוטין כל בניין ההתנגדות. סוריה אמונה על המאמץ לעמוד איתן ולהגן בכבוד על האינטרס של האומה, היא אמונה על זרימת הדם בעורקיה של האומה ועל המאמץ למנוע את קידומן ואת יישומן של תכניות תוקפניות המבשרות רע לאזור ולערבים.¹⁴

במאמר מפרי עטו של עלי אל-ציואן שראה אור בביטאון המשטר הסורי **תשרין** ב־15 בנובמבר 2006 צוין כי ההתנגדות הסבילה היא מדיניות שאימצה סוריה ודבקה בה במשך השנים, מן המרד הערבי של שנת 1916 (בימי האימפריה העות'מאנית) עד ימי מלחמת המפרץ השנייה. כזכור, בעקבות המלחמה בעיראק איים מזכיר המדינה של ארצות הברית קולין פאול על בשאר אל-אסד נשיא סוריה, והזכיר לו כי צבא ארצות הברית פרוס לאורך הגבול עם סוריה, ואולם בשאר סירב להיכנע ולכפוף את עצמו לרצון האמריקנים. היו רבים, למשל "הליברלים החדשים" (כינוי גנאי למחנה של אינטלקטואלים ליברלים הפועלים בסוריה), וכן רבים בלבנון (רומז למחנה 14 במרס, האנטי-סורי), שביקשו ללחוץ על סוריה ואף טענו מולה כי הגיע עידן הוויתורים וכי יש לעקור מן השיח הערבי את עקרון ההתנגדות הסבילה, אולם סוריה התמידה בדרכה, ונותרה מחויבת ללגיטימיות של ההתנגדות, ובזכות גישתה ומדיניותה זו שנקטה שקעו האמריקנים בביצה טובענית בעיראק.¹⁵ לבסוף, במאמר שפרסם עז אל-דין דרויש, עורך העיתון **תשרין**, בעיתונו ב־23 אוגוסט 2007 הוא הוסיף:

סוריה נמצאת על הכוונת של האויב לא בשל פגם במדיניותה או בעמדותיה אלא משום שארצות הברית וישראל רוצות לפגוע בה כדי להניא אותה מהחלטתה לדבוק באופציית ההתנגדות הסבילה (ממאנעה) ומשום שאין הן רוצות כי היא תפיץ את עמדותיה אשר עניינן התנגדות לתכניותיה של ישראל, למזרח תיכון אמריקני ולדיבורים על ועידות ומפגשים, הנושאים את השם 'שלום' לשווא, אך מיועדים לקדם את הנורמליזציה בלבד.¹⁶

במאמר המערכת שפרסם עז אל-דין דרויש בעיתון **תשרין** לרגל יום העצמאות של סוריה, הוא יום הפינני, ב־17 באפריל 2008, הוא הוסיף: "יום הפינני מחזק את סוריה בעמדותיה נגד הכיבוש, התוקפנות והאלימות, בהחלטתה לאמץ מדיניות של התנגדות הסבילה (ממאנעה) ושל דבקות בזכויות הערביות, ובהחלטתה להיאבק בלחצים ובאיומים האמריקניים והישראליים".¹⁷

למותר לציין כי גורמי אופוזיציה סוריים, כמו אויביו של המשטר הסורי בעולם הערבי, לא היססו להוקיע את מה שהם רואים בו צביעות או דו־פרצופיות מצד סוריה, היינו את העובדה כי בשעה שסוריה מתהדרת בנוצות לא לה של מאבק בישראל, בפועל אין היא עושה דבר מול האויב הציוני. בראייתם של אלו מדיניותה של סוריה, מדיניות ההתנגדות הסבילה (ממאנעה) פירושה פסיביות, שלא לומר בטלנות ואף פחדנות מול האויב.

במאמר שפרסם בעיתון **אלחיאת** ב־24 אוקטובר 2006 הסביר איש האופוזיציה הסורית יאסין אל-חאג' צאלח:

ההתנגדות הסבילה פירושה הפניית גבנו לאויב, ואמנם עניינה הוא דבקות בעמדתנו ככל שניתן, אבל זאת תוך כדי הימנעות מעימות (מואג'ה) עם

האויב וקבלת תכתיביו. זהו אפוא מצב ביניים בין התמודדות העשויה להתפתח לעימות ללא גבולות (מג'אבה מפתוחה) ובין כניעה לאויב. בהתנגדות הסבילה גבנו מופנה לאויב, אך אנו עומדים איתן ואיננו נעים לשום מקום, ואולם להבדיל ממה שתועמלניה של דמשק מנסים לומר לנו, התנגדות סבילה איננה רגע אחד או שלב אחד בדינמיקה של התמודדות (מואג'ה) – רגע שאנו מחכים במהלכו להזדמנות המתאימה כדי לעבור לשלב שננקוט יזמה. נהפוך הוא, בפועל ההתנגדות הסבילה (ממאנעה) היא רגע אחד במסלול נסיגה אין-סופי אשר המשטר הסורי – המאמץ את מדיניות ההתנגדות הסבילה – נותר מוקף על ידי האויב ואינו מתאמץ ליטול לידי את היזמה. בכך יש משום דר-פרצופיות, שכן התומכים בהתנגדות הסבילה (אהל אל-ממאנעה) [אנשיו של המשטר הסורי] מפנים את גבם לאויב ומעדיפים להתעמת עם החברה שהם חיים בתוכה [החברה הסורית]. כאילו הם אומרים: המלחמה מתנהלת כאן מבית [נגד בני עמנו], ואילו שם [מול ישראל] אנו מנהלים התנגדות סבילה.¹⁸

דברים ברורים ונוקבים יותר כתב ראמי אל-ריס, הממונה על ההסברה במפלגתו של המנהיג הדרוזי האנטי-סורי וליד ג'ונבלאט, המפלגה המתקדמת הסוציאליסטית הלבנונית, במאמר שפרסם ב־23 אוקטובר 2007 בעיתון **אל-אנבאא'**, שהוא עורכו: "ההתנגדות הסבילה (ממאנעה) היא מונח שהמציא המשטר הסורי כדי להצדיק את מחדליו ואת העובדה שהוא נמנע מלגלות התנגדות פעילה ואת העובדה שהוא נכשל במאמציו לשחרר את האדמה הכבושה מאז 1967. ההתנגדות הסבילה היא אפוא ניסוח מדויק יותר לנורמליזציה על תנאי עם ישראל".¹⁹

אגב, בעיתונות הערבית, שחלקה עוין את סוריה, נעשית לא פעם ההבחנה פשוטה הרבה יותר, ונעדרת אפולוגטיקה בין סוריה שהיא ישות בעלת מנטליות של

הסורים מתרצים מדיניות זו של אי-עשייה ושל פסיביות בהכרח לעמוד איתן ולא להיגרר אחרי ישראל.

מדינה (עקלית אל-דולה) המחויבת במשמר האינטרסים המדינתיים שלה, וממילא מבקשת להימנע בכל מחיר בהסתבכות בעימות עם ישראל, ובין אחרים, כדוגמת ארגון חזבאללה, שאינו מדינה ואינו מחויב להתחשב באילוצים ובאינטרסים של המדינה. אגב, מציאות זו השתנתה בכל האמור בארגון חזבאללה לאחר מלחמת

לבנון השנייה, אשר יצרה זיקה בין הארגון ובין האינטרסים של לבנון ועשתה מארגון זה בן ערובה המחויב לאינטרסים אלו, המחויב לעמוד הכן על משמר אינטרסים אלו, ומכאן למי שמחויב לתת את הדעת לאינטרסים אלו בכל האמור במהלכו נגד ישראל.

סיכום

במשך השנים סוריה נוקטת מדיניות של אי-עשייה ושל פסיביות מול ישראל. הסורים מתרצים מדיניות זו בהכרח לעמוד איתן ולא להיגרר אחרי ישראל אלי עימות ישיר וכולל ואולי אף אלי תבוסה, כמו שקרה ביוני 1967. ברוח זו אימץ

לעצמו המשטר הסורי בשנים האחרונות שני מונחים חדשים – "התנגדות סבילה" (ממאנעה) ו"התנגדות פעילה" (מקאוומה) – שיש בהם כדי לתאר את מדיניותה של סוריה בעקבות סבך האילוצים שהיא ניצבת מולם. אמנם מדובר במונחים חדשים, אבל כאלו המשקפים מדיניות ישנה, שעיקרה הסתפקות בעמידה איתנה מול האויב והימנעות מפעלתנות יוזמת ומגיבה מול ישראל. בכך יש כדי לשקף את ההכרה של סוריה ביחסי הכוחות השוררים בין ישראל ובינה וכן את רתיעתה המוכרת של הצמרת הסורית מהסתבכות בעימות. לבסוף, הכרה כי בעמידה האיתנה נעוצים ובאים לידי מימוש תפקידה ההיסטורי של סוריה מול אויבי הערבים וכן יתרונה היחסי מול ישראל.

השימוש במונחים אלו בשיח הסורי גבר בעקבות מלחמת לבנון השנייה, שחידדה את ההבדל בין חזבאללה הלוחם בפועל נגד ישראל ובין סוריה, המדברת גבוהה-גבוהה על ההכרח להיאבק בישראל, אך בפועל נמנעת מכל מאבק שכזה. מונחים אלו נועדו אפוא, בראייתו של המשטר הסורי, להבחין בין סוריה ובין בעלי בריתה, אך גם להנמיך ציפיות בנוגע להתנהלותה של סוריה וכן לנסות ולהעניק למדיניות זו לגיטימציה ציבורית.

מדובר במינוח סורי רשמי, אבל כזה המבטא תפיסה עמוקה ושורשית בהנהגה הסורית, בקרב הציבוריות הסורית, ואולי אף בקרב הציבוריות הערבית בכללותה, תפיסה שהשורה התחתונה שלה היא היעדר כל לחץ או צפייה מסוריה לפעול ולהגיב כמו ישראל, הציפייה מסוריה היא לדבוק בעמדות היסוד שלה, ולעמוד איתן ולא להיכנע ללחצים, ולצד זאת, להושיט סיוע – עקיף – לחזבאללה ולחמאס, אשר עדיין יכולים להרשות לעצמם מאבק בישראל.

הערות

1. ראו ראובן אבירן, **המעורבות הסורית בלבנון (1975–1985)**, מערכות, תל אביב 1986, עמ' 240.
2. ראו: סאנא (סוכנות הידיעות הערבית הסורית), 26 במרס 2008.
3. רדיו דמשק, 28 במרס 2008.
4. ערוץ הטלוויזיה אל-ג'זירה, 19 ו-23 במרס 2008; 17 בינואר 2009.
5. ראו עוד: אייל זיסר, "הקרב על לבנון: לבנון וסוריה בעקבות המלחמה", בתוך: מאיר אלרן ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה, היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות וספרי חמד, תל אביב 2007, עמ' 145–160.
6. ראו: Eyal Zisser, "An Israeli Watershed: Strike on Syria", *Middle East Quarterly*, Vol. 15, No. 3 (Summer 2008), pp. 57-62.
7. ראו: **ידיעות אחרונות**, 2 בינואר 2009; **הארץ**, 4 בפברואר 2009. ראו גם: Eyal Zisser, "It's a Long Road to Peace with Syria", *Strategic Assessment*, Vol. 11, No. 2 (November 2008), pp. 111-114.
8. ראו: Eyal Zisser, *Commanding Syria, Bashar al-Asad and the First Years in Power*, I. B. Tauris, London 2006, pp. 159-165.

9. ראו: Eyal Zisser, *Asad's Legacy, Syria in Transition*, New York University Press, New York 2000, pp. 67-74, 146-148.
10. ראו: משה מעוז, **אסד, הספינקס של דמשק**, הוצאת דביר, תל אביב 1988, עמ' 185 – 198.
11. סאנא, 20 באפריל 2008.
12. ערוץ הטלוויזיה הלבנוני אי-אן-בי, 23 ביולי 2006.
13. ערוץ הטלוויזיה אל-מנאר, 6 ביולי 2006.
14. **אל-ת'ורה** (דמשק), 7 בדצמבר 2007.
15. **תשרין** (דמשק), 15 בנובמבר 2006.
16. שם, 23 באוגוסט 2007.
17. שם, 17 באפריל 2008.
18. **אל-חיאת** (לונדון), 24 באוקטובר 2006.
19. **אל-אנבאא'** (בירות), 23 באוקטובר 2007.

תנועת הלוחות הטקטוניים

בחינה מחדש של הנחות היסוד לתהליך השלום

רון טירה

בראשית שנות התשעים אימצה ישראל מדיניות חדשה, שתכליתה חתירה קונקרטיית ומידית להסדרת יחסיה עם העולם הערבי. מפנה זה התאפשר בזכות קשת של גורמים, והקברניטים שקלו שיקולים מגוונים, אך מאמר זה יתמקד בשני גורמי רקע: הראשון, התעצמות ארצות הברית כגורם ההגמוני במזרח התיכון; והשני, ההערכה שמאזן הכוחות הצבאי נוטה יותר ויותר לטובת ישראל. שני גורמים אלה היו להנחות יסוד בחישוב שהקל על ישראל ליטול את סיכוני תהליך השלום. מטרת מאמר זה היא לבחון אם הנחות היסוד האמורות עדיין מתקיימות או שמא תפנית אסטרטגית מחייבת לעיין בהן מחדש, ומהן המשמעויות למדיניותה של ישראל.

הנחת יסוד ראשונה:

ארצות הברית נעשית הגורם הדומיננטי במזרח התיכון

ב־1991 התעצב סדר אזורי חדש. ארצות הברית הובילה קואליציה למלחמה נגד עיראק, וזו הסתיימה בכך שארצות הברית הביסה את עיראק והוכיחה את האפקטיביות הפוליטית והצבאית שלה באזור. לאחר המלחמה הותירה ארצות הברית כוחות משמעותיים בפריסת קבע במפרץ.

באותו הזמן קרסה ברית המועצות. רוסיה החדשה ביקשה את קרבת המוסדות הפיננסיים הבין־לאומיים וארצות הברית, וגם לכך היו השלכות למזרח התיכון: מדינות הסירוב איבדו את פטרונן הפוליטי, ורוסיה הסיגה מהאזור את מרבית יועציה ונכסיה הצבאיים. בעשורים שקדמו לקריסתה של ברית המועצות היא שיקמה את צבאות ערב לאחר כל מלחמה, אך בשל אבדן הנכונות להמשיך בכך שלא על בסיס תשלום מלא הייתה החלטה ערבית לצאת למלחמה קשה יותר.

רון טירה שירת כראש מדור בלהק מודיעין, בחיל האוויר ונמנה עם מקימי מערך המבצעים המיוחדים של החיל. משרת כיום במילואים, במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

מלחמת המפרץ הראשונה תרמה לכך ששתי הקליינטיות האמריקניות העיקריות – מצרים וסעודיה – חיזקו את מעמדן כמובילות העולם הערבי. מדינות הסירוב – ובראשן עיראק, סוריה ולוב – נהיו בהדרגה מבודדות ואף פושטות רגל.

בשנות התשעים המשיכה ארצות הברית להפגין את עצמתה האזורית: היא עמדה מאחורי משטר פקחי האו"ם, אכפה בעיראק אזורים אסורים לטיסה, וביצעה מבצעים כמו "שועל המדבר". בעקבות פיגועי 11 בספטמבר 2001 עלתה השפעתה של ארצות הברית מדרגה: היא כבשה את אפגניסטן ואת עיראק, וביססה בהן אחיזה פוליטית וצבאית קבועה. בשלהי 2003 הסתמנו איראן וסוריה כמטרות הבאות, והאיום עליהן היה מובהק: ארצות הברית הקיפה את איראן מאפגניסטן, מרכז אסיה, עיראק והמפרץ, וגם הסורים מצאו את האמריקנים בעורפם. האפקטיביות הצבאית המוכחת של ארצות הברית בשילוב נכונותה להפעיל כוח, הביאו לכך שלוב נרתעה אף ללא איום ישיר ו"התנדבה" לנטוש את פרויקט הגרעין.

מבחן ההגמוניה הבא התנהל בלבנון. ב־2005 נרצח ראש ממשלת לבנון רפיק אל חירי. את הרצח הזה נהוג לייחס לסוריה. אלא שהפעם הייתה תגובתן של ארצות הברית וצרפת שונה מבעבר. הלחץ הפוליטי, שגובה באיום צבאי מרומז אך אמין, הניב נסיגה של צבא סוריה מלבנון לאחר כמעט עשרים שנות כיבוש. נראה היה שקואליציית 14 במרס הפרו־מערבית מסמנת מפנה אסטרטגי בלבנון. מגמות אלה הצטברו והפכו את ארצות הברית לגורם ההגמוני במזרח התיכון במישור הפוליטי, אך גם במישור הצבאי. בשיא התהליך פעלו יחידות אמריקניות בין היתר באפגניסטן, בפקיסטן, בעיראק, בכווית, בבחריין, בקטאר, באיחוד האמירויות, בעומאן, בסעודיה, בירדן, במצרים, בטורקיה, בקירגיסטן ובאזרבייג'ן, והצי האמריקני פעל בים הערבי ובים התיכון. ארצות הברית החזיקה ביכולת התערבות צבאית מסיבית ומידית ברחבי המזרח התיכון, ואמינות האיום האמריקני הייתה בשיאה. ניכר שלארצות הברית היכולת והרצון למנוע פגיעות מהותיות באינטרסים שלה ושל בעלות בריתה.

הנחת יסוד שנייה:

נוצר חלון ההזדמנויות הצבאי

ב־1988 נסתיימה מלחמת איראן־עיראק, ואיום הייחוס שנערכה אליו ישראל היה "החזית המזרחית" – קואליציה של כמה צבאות, ובראשם צבא סוריה וכוחות משלוח עיראקיים. ישראל הניחה שאם תפרוץ מלחמה, ינסו הערבים להתמודד באופן סימטרי מול צה"ל ולתפוס בכוח שטחים. מכאן שתרחיש הייחוס ללחימה היה התקפה על ידי דיביזיות סוריות שינועו למרחקים של עשרות קילומטרים

(מבסיסהן בעומק שטחה של סוריה) וכוחות עיראקיים שינועו על פני מאות קילומטרים של מדבר חשוף. מספרית היה האיום גדול, אך אופיו ניצב בלב מעטפת האפקטיביות של צה"ל.

בראשית שנות התשעים החל צה"ל להצטייד בדורות חדשים של חיישנים ונשק מדויק. אלה הקנו יכולת פעולה בעומק שטח האויב, וסיפקו מענה אפקטיבי לתרחיש ששיירות סוריות ועיראקיות נעות בו בכבישי המדבר. מתקפה סורית-עיראקית גם הצריכה התמודדות עם מכשולים טבעיים והנדסיים, אך החיישנים והאש המדויקת אפשרו לפגוע בציוד ההנדסי עוד בשלב ההתקדמות לעבר המכשול, ובכך לבלום את המתקפה בעודה באֶבָה. אז הייתה האש המדויקת משמידה את מסת כלי הרכב המשוריינים.

התפתחויות אלה הנביטו תפיסת ביטחון חדשה: אפשר היה לשבור את המתקפה באש מדויקת, וללא צורך בכוחות קרקעיים ניידים, בתמרון לשטח האויב ובמרחבי פריסה והיערכות משמעותיים בשטחנו. האש המדויקת הצריכה כוחות קטנים יחסית, ולפיכך היה אפשר לקיימה בהתבסס בעיקר על הצבא הסדיר ותוך כדי הקטנת כוחות המילואים. עקרונות המלחמה הוותיקים של ישראל, כמו העברת המלחמה לשטח האויב והתבססות על מערך המילואים, החלו להיראות מיושנים.

בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה הוסר האיום העיראקי ופחתה הסבירות שסוריה תגייס קואליציית מלחמה. סוריה עצמה שאפה עוד משנות השמונים להשיג איזון אסטרטגי מול ישראל, אך הכירה בכך שהאיזון אינו בהישג יד.

מאמצע שנות התשעים העריכה סוריה המרוששת שאין לה אופציה צבאית, וממילא אין טעם בהשקעה בצבאה, ולפיכך נהיה צבאה מוזנח ובעל כשירות נמוכה. מולה ניצב צה"ל, שהיה בשלהי שנות השמונים בשיא כוחו, בשקלול הגודל, האמצעים, האימונים, הרוח ותחושת המסוגלות.

אש"ף, שתמך ב־1991 בעיראק, נותק ממקורות המימון במפרץ והוחלש פוליטית, וממקום גלותו בטוניס אפילו לא החזיק ביכולות טרור משמעותיות. אמנם לארגונים פלסטיניים ושיעיים בלבנון הייתה יכולת גרילה וירי רקטי,

אך זו הייתה מוגבלת. גם האנתפאדה הראשונה דעכה, ובראשית שנות התשעים הסתכם האיום הלא מדינתי בלא יותר מ"מטרד חמור".²

ואכן, בהערכת המצב האופיינית לשנות התשעים לא זוהו איומים משמעותיים, ונראה אז חלון הזדמנויות לנטילת סיכונים.³

"כל מנהיגי ערב [...] משוכנעים שעצמתה הצבאית של ישראל יכולה, בהווה ובעתיד הנראה לעין, להביס כל קואליציה אזורית נגדה"
ראש אמ"ן לשעבר, האלוף (מיל') אורי שגיא,
1998

הגמוניה אמריקנית ועליונות צבאית של ישראל כרשת ביטחון לתהליך המדיני

ב־1992 עברה מדיניותה של ישראל מהפך: השאיפה לשלום כולל לא הייתה עוד רעיון אבסטרקטי, אלא מדיניות קונקרטית למימוש מידי. אפשר למצוא את מקורות המהפך בקשת של גורמי רקע, כמה מהם תוך־ישראליים, כמה מהם קשורים בארצות הברית, וכמה מהם נובעים מתהליכים שעברו על העולם הערבי. אפשר גם לאתר סימנים מעידים למהפך בהסכם לונדון מ־1987 ובוועידת מדריד מ־1991. ואולם הנכונות ליטול את סיכוני תהליך השלום נשענה על שתי הנחות יסוד:⁵ הראשונה, שארצות הברית הייתה לגורם הדומיננטי במזרח התיכון, ושמעמדה המדיני והצבאי יוצר את ההקשר האסטרטגי של ישראל קל יותר ליטול בו סיכונים. ההנחה המשתמעת הייתה שארצות הברית תוכל לבלום באפקטיביות כל כוח שיאיים על אינטרסים חיוניים שלה ושל בעלות בריתה.

הנחת יסוד שנייה הייתה שמאזן הכוחות האזורי נוטה לטובת ישראל, ונטייתו זו מתחזקת ככל שהפער הטכנולוגי נפתח. מכאן שגם אם תשגה ישראל בתהליך וסיכון כלשהו יתממש, היא תוכל להפעיל כוח שיביא להסרת האיום, ובמידה רבה להשבת המצב לקדמותו. ההנחה המשתמעת היא שהעליונות הצבאית מאפשרת לישראל להתקדם גם על קרקע שאינה מוצקה, שהרי המחיר שתשלם על טעויות והתממשות סיכונים לא יעלה על הנסבל.

בחינה מחדש של הנחת היסוד הראשונה: האם ההגמוניה של ארצות הברית נשחקת?

עם המעבר לשלב "בניין האומה" של המערכות באפגניסטן ובעיראק חלה ירידה באפקטיביות הצבאית והפוליטית של ארצות הברית. התשישות וחוסר הפופולריות בציבור האמריקני של שתי המלחמות, ובעיקר העיראקית, שחקו את עצמתו הפוליטית התוך־אמריקנית של ממשל בוש, ונוצרו עכבות בעניין המשך המחויבות ארוכת הטווח לנושא העיראקי ובעניין הפעלת כוח בזירה נוספת.

אמנם ארצות הברית תגברה זמנית את כוחותיה בעיראק (ה־surge), והדבר הניב שיפור במציאות הביטחונית, אך בנובמבר 2008 היא חתמה על SOFA (Status of Forces Agreement) עם עיראק, המסדיר את הנסיגה משטחה: מהערים לבסיסים

"במאזן הגלובלי ניצבה ארצות הברית [...] כמעצמת העל היחידה שהכול משחרים לפתחה וכמי שמנסה לעצב סדר עולמי חדש' [...] הלכה והשתרשה בחוגים נרחבים – גם בסוריה – ההכרה כי עתה אין חלופה מעשית למהלך מדיני לפתרון הסכסוך עם ישראל"
ראש אמ"ן אז, האלוף (מיל') אורי שגיא, על הערכת המצב לשנת 1991⁴

בשטח הפתוח עד קיץ 2009, ולחלוטין עד סוף 2011. הסדרי SOFA שמים את כובד משקלם על תאריכים יותר מאשר על התקיימות אמות מידה איכותיות, ושעון החול עלול להעיב על עמידתה של ארצות הברית ביעדיה. בפברואר 2009 הכריז הנשיא אובמה על כוונתו להסיג את מרב הכוח הלוחם כבר באוגוסט 2010. לעומת זאת, איראן מנהלת תכנית אפקטיבית לרכישת השפעה בעיראק.⁶ תנאי הפתיחה נוחים שהרי שישים אחוזים מאוכלוסיית עיראק הם שיעים, עובדה המתבטאת בבחירות לפרלמנט: המפלגה האסלאמית-שיעית, "הברית העיראקית המאוחדת", זכתה ב-128 מתוך 275 המושבים. עם מנהיגי המפלגה נמנים אנשי דת שגלו בעבר לאיראן, וכמה מהם מזוהים עם "בריגדת بدر", שהיא מליציה עיראקית-שיעית שלחמה לצד איראן במלחמת עיראק-איראן, ורבים מאנשיה הוטמעו בכוחות הביטחון העיראקיים הרשמיים. ואכן, השפעתה של איראן בעיראק מתרחבת, בין היתר בשל מינוי בעלי ברית לתפקידי מפתח בממשל, באמצעות תשלומי שוחד לבכירים ובזכות השקעות של מיליארדי דולרים בכלכלת עיראק.

מליציות שיעיות חמושות הפועלות בעיראק כמו צבא המהדי נהנות מסיועם של כוחות "קודס" של משמרות המהפכה האיראניים ושל חזבאללה. בעדות מאפריל 2008 טען הגנרל דייוויד פטרוס שאיראן מכשירה כוח חמוש הדומה לחזבאללה כדי שיהיה בעל יכולת פעולה נגד השלטון המרכזי בעיראק. דו"ח של משרד ההגנה האמריקני מספטמבר 2008, מעריך שהאיום הגדול ביותר על יציבותה

של עיראק נשקף מארגונים אלה, האחראים במידה לא מועטה גם להתשת ארצות הברית במסופוטמיה.

לאחר נסיגת ארצות הברית מעיראק, השפעתה של איראן עשויה ללבוש אחת משתי צורות. אם תשמור עיראק על שלטון מרכזי חזק, איראן עשויה לשלב השפעה פוליטית וכלכלית על השלטון עם יכולת לאיים על יציבותו (כמו האיום של חזבאללה על ממשלת לבנון). אם ייחלש השלטון המרכזי, והקהילות האתניות המרכיבות את עיראק ינהלו את ענייניהן בנפרד, טהרן עשויה לחזק את השפעתה בדרום השיעי. אין לראות בערביי עיראק השיעים ובאיראנים מקשה אחת, והשיעים העיראקים עצמם אינם עשויים מקשה אחת. אך איראן בהחלט

עשויה לרכוש השפעה דתית, כלכלית, ביטחונית ופוליטית במרחבים שיעים של עיראק. כך או כך, איראן עשויה להיות הגורם הזר שהשפעתו בעיראק היא המשמעותית ביותר.

"שום אספקט של הבעיה העיראקית אינו יכול להיפטר ללא מעורבות איראנית. לוושינגטון סיכוי טוב יותר לשנות את השפעת איראן בעיראק – ובאפגניסטן, השטחים הפלסטיניים ולבנון – מאשר לבלום אותה"

סמנתה פאוור, מגזין טיים, 17 בינואר 2008

מבחן כוח אמריקני-איראני נוסף התנהל בלבנון. במאי 2008 החליטה ממשלת לבנון לפרק רשת תקשורת שהקים חזבאללה, המחוברת לאיראן וסוריה, וכן לנקוט צעדים נוספים נגד הארגון. חזבאללה הגיב בכוח ובנחישות, והמשיבר, מעין הפיכה צבאית, הסתיים לא רק בביטול החלטות ממשלת לבנון, אלא גם בשינוי יחסי הכוחות במדינה: חזבאללה השיג זכות וטו על החלטות ממשלת לבנון, הייצוג השיעי בפרלמנט יגדל, ודריסת הרגל של חזבאללה בצבא לבנון התחזקה.

מה שמטריד יותר בסיפור אינו מה שיש בו אלא מה שאין בו: השפעה אמריקנית אפקטיבית. ארצות הברית וצרפת (ואף מצרים וסעודיה) התקשו להשפיע על ההתפתחויות, ובוודאי השפעתן נפלה מזו של סוריה ואיראן, אשר נוכחו שוב כי נחישותן לפעול מול המערב המתלבט והמהסס משתלמת.

טעות נוספת של ארצות הברית ניכרת בהקשר הפלסטיני. בשנת 2006 התנהלו בחירות לרשות הפלסטינית, ולחץ אמריקאי הביא להסכמה ישראלית להתמודדות חמאס בבחירות. להפתעת האמריקנים והישראלים, זכה חמאס בבחירות, ובסופו של דבר השתלט על עזה. חמאס הוא ארגון סוני עם סדר יום פלסטיני, ואינו שליח של איראן. עם זאת, איראן מממנת ומחמשת את חמאס, מספקת לו תמיכה מדינית, והיא למעשה הגורם הזר המשפיע עליו ביותר. ואכן, נשיא מצרים חוסני מובארכ טען שלאחר השתלטות חמאס על עזה נוצר למצרים גבול משותף דה־פקטו עם איראן.⁷ איראן מאיימת גם על אינטרסים אחרים של קהיר, ולמשל היא מקיימת שיתוף פעולה צבאי עם שכנתה הדרומית סודאן.

קו השבר המצרי-איראני נחשף במלואו במבצע "עופרת יצוקה", כשבפעם השנייה בתוך כשנתיים שישראל והמדינות הסוניות מצאו את עצמן באותו צד אסטרטגי של פעילות צבאית נגד הסהר האיראני. מפתיע לא פחות הוא ששליחת האצבעות האיראניות לאגפיה של מצרים, בעלת הברית הערבית הקרובה ביותר לארצות הברית, לא נענתה בתגובה אפקטיבית מצד ארצות הברית.

חוסר האפקטיביות המשמעותי ביותר של ארצות הברית מול איראן הוא בנושא הגרעין. הדבר מושפע משלושה גורמים: ראשית, קושי ביצירת קואליציית סנקציות רחבה (אף שהעולם הערבי, רוסיה וסין שותפים לחשש מאיראן גרעינית); שנית, היעדר איום אמין מצד ארצות הברית בפעולה צבאית מידית, אף ללא קואליציה תומכת; ושלישית, החלטיות איראנית מול הססנות מערבית. ההנהגה האיראנית רואה בהתגרענות אינטרס אסטרטגי עליון, והיא מוכנה לשלם מחיר כבד בעד השלמתה. איראן מתקשה לראות במערב, הנרתע מתשלום מחיר העימות, גורם המסוגל להניא אותה ממסלולה.

ואכן, לאחרונה החלו להישמע התבטאויות במערב בדבר הצורך ללמוד לחיות עם איראן גרעינית, דבר המשתקף גם בדיווחים על כוונת ארצות הברית להציע לבעלות בריתה "מטרייה גרעינית". נראה כי בלא שינוי מדיניות מידי איראן

עלולה לאחוז ביכולת גרעינית, או לפחות להשיג עמימות גרעינית אמינה, בתוך זמן קצר.

המשמעות של התגרענות איראן מרחיקת לכת. ולא ברור אם אפשר לקיים מול איראן מאזן אימה בר קיימא בנוסח ה־MAD (Mutually Assured Destruction) של המלחמה הקרה. קיים חשש לזליגת ידע או חומרים לידי ארגונים לא מדינתיים ולפתיחתו של מירוץ חימוש גרעיני אזורי רב־משותפים; וקיים חשש שמא יקרוס המשטר באיראן או במדינות אחרות שירכשו יכולת גרעינית בעקבותיה, והגרעין ייפול לידיים לא צפויות.

אך המשמעות המעשית ביותר של התגרענות איראן היא שינוי בכללי המשחק האזוריים והעולמיים, ובעיקר הזזת גבולות חופש הפעולה וההשפעה של איראן: אם תפגע באינטרסים של ארצות הברית או בעלות בריתה, למשל בתרחיש שאיראן גרעינית משתלטת על שטחים שהיא טוענת להם במצרי הורמוז, תתקשה ארצות הברית בעיצוב תגובתה. די בעמימות גרעינית אמינה כדי שארצות הברית תתקשה לפעול נגד איראן בדרך שפעלה נגד עיראק בשנות התשעים או כפי שפעלה נגד סרביה.

איראן עשויה לרמוז לקיומה של מטרייה גרעינית לבעלות בריתה. אמינותה של מטרייה כזו אינה גבוהה, אך די בספק כדי לרסן את חופש הפעולה נגד סוריה, חזבאללה, חמאס או גרורות פרו־איראניות עתידיות. ביטחונה העצמי של איראן יתחזק, והיא עלולה להתגרות בארצות הברית ובישראל, לדחוק את הגבולות, ולהעמיד לסדרת מבחנים הולכים ומסלימים את נכונותן ללכת על הסף הגרעיני.

המשמעות המעשית ביותר של התגרענות איראן היא שינוי בכללי המשחק האזוריים והעולמיים, ובעיקר הזזת גבולות חופש הפעולה וההשפעה של איראן.

הערבים וטורקיה עשויים לבקש את קרבתה של איראן, והשפעתה הפוליטית תגבר. בעת התנגשות אינטרסים אמריקנית־איראנית, מדינות שלישיות עלולות לתמוך באיראן, המשלבת יכולת גרעינית עם נחישות להפעלת כוח ועם יכולת לאיים בדרכים מגוונות על המשטרים המתונים (ואף הרדיקלים, אם ישנו את דרכם).

איראן מאיימת גם על אינטרסים חיוניים אחרים של ארצות הברית, ממעורבותה באפגניסטן, דרך נוכחות

צבאית בקרן אפריקה, תמיכה במורדים השיעים בתיומן, לטישת עיניים לעבר בחריין (שיש בה רוב שיעי), עד התבססות בוונצואלה ובמדינות נוספות באמריקה הלטינית, בואכה נתיבי הברחת הסמים דרך מקסיקו לארצות הברית. גם למהלכים אלה ארצות הברית איננה מגיבה באפקטיביות.

אמנם איראן היא כוח אזורי, אך עם תוצר מקומי גולמי (תמ"ג) דומה לזה של מדינת מרילנד מובן שהיא איננה יריב שקול למעצמת־העל היחידה בעולם,

ולמרות שיתוף הפעולה בין איראן ובין סין ורוסיה, לרבות בנושאי גרעין, נשק ומרכז אסיה, אי-אפשר לשייכן לאותו מחנה אסטרטגי. אך מוקדי החיכוך בין איראן המתגרענת ושלוחותיה ובין ארצות הברית ובעלות בריתה מונחים לפנינו בגלוי, ומוטלת עלינו החובה לחבר את הנקודות לתמונה אחת קוהרנטית, דינמית ומתפתחת; ואכן, אנו עדים לכרסום איראני בדומיננטיות האזורית האמריקנית. סהר שיעי החל להתגבש ברצף טריטוריאלי שראשיתו בטהרן, המשכו בכרבלה ובדמשק, וסופו בנינת ג'בל. השפעתה של איראן עלולה להגיע לעזה, לחופים הצפוניים והדרום מערביים של חצי האי ערב, לבאב אל-מנדב ולמרכז אסיה. ואחד מעקרונות היסוד של האסטרטגיה האיראנית הוא בניית יכולות לאיים על משטרים ערביים באמצעות גרורות הפעולות בתוך המדינות הערביות השונות, תוך שמירת היכולת האיראנית להתכחש לאחריות לפעולתן.

כיום עדיין לא התבררה דיה מדיניותו של הנשיא אובמה כלפי איראן. הממשל מצהיר על צורך בהידברות לצד צורך לבלום את התגרענות איראן, אך ההצהרות טרם תורגמו למדינות מעשית. לפחות התקופה הראשונה לנשיאות אובמה תתאפיין כנראה בניסיונות לנהל מדיניות המבוססת על דיאלוג. ניסיונות ההידברות מספקים לאיראן זמן יקר, ואיראן מיומנת במשיכת זמן, בעודה מתקדמת בתכנית הגרעין. בוושנינגטון גם נשמעות קריאות להמתנה עד הבחירות באיראן, רעיון בעייתי משני נימוקים: ראשית, הוא מספק לאיראן חודשים נוספים לקידום תכניתה. שנית, הרעיון מלמד על בלבול בין הדמות הייצוגית של הנשיא ובין מקבלי החלטות האמתיים בממסד הצללים האיראני. לפיכך נותר עוד להיווכח אם תהיה מדיניות הבית הלבן אפקטיבית בבלימת איראן.

בחינה מחדש של הנחת היסוד השנייה: האם עדיין אפשר לתקן טעויות מדיניות באמצעים צבאיים?

מיותר לציין שתהליך השלום הוא מהלך אסטרטגי לגיטימי, במידה רבה אף מתחייב, אך המהלך המשלים את נטילת סיכוני תהליך השלום היה חייב להיות חיזוק צה"ל. הרי העצמה הצבאית של ישראל יצרה את הקונטקסט ואת המוטיבציה להחלטתם של מנהיגים כמו הנשיא סאדאת לנטוש את דרך המלחמה, ולכן החלטת העצמה

"התפיסה במזרח התיכון היא שישראל הפסידה את מלחמת לבנון. יותר ויותר מדינות באזור יאמינו כעת שהדרך היחידה לגרום לישראל להקשיב היא באמצעות כוח ולא באמצעות משא ומתן"

מלך ירדן עבדאללה השני
בריאיון לעיתון היפני Daily Yomiuri
25 בדצמבר 2006

הצבאית של ישראל עלולה לערער את הבסיס האסטרטגי של השלום. אך המנהיגות הישראלית סברה שתהליך השלום הוא בבחינת תחליף לעצמה צבאית (מה שכונה "השלום הוא הביטחון"), ולא השכילה להבין שהעצמה הצבאית

היא המסד שעליו נבנה השלום. ישראל ביקשה לקטוף את דיבידנד השלום כמה עשורים מוקדם מדי. תקציב הביטחון קוצץ בחדות, ובפרמטרים מסוימים איבד צה"ל כשליש מגודלו. צה"ל גם נשחק ערכית: דור מפקדים גדל על ברכי האמירה "אין פתרון צבאי", ואילו הצבא – כל צבא, בכל מקום – חייב לחשוב בעיקר במונחי פתרון צבאי. המפקדים אמורים להיות "סוסים אצילים" (בלשונו של משה דיין) הדוהרים תמיד לקרב, ועל המדינאי מוטלת האחריות לבלמם. המסר שלפיו נסתיים עידן המלחמות גרם לכך שהחדות, התוקפנות ותחושת הדחיפות ששררו בצה"ל עד ראשית שנות התשעים פינו מקום לאפרוריות בינונית ומנומנמת. התוצאה באה לידי ביטוי בלתי נמנע במלחמת לבנון השנייה.

למלחמת לבנון השנייה משמעויות מלבד עניינה הישיר. היא יצרה "תחושת מסוגלות" בקרב שכנותיה של ישראל, וזו החזירה את המלחמה לתוך קשת האפשרויות הסבירות. סוריה לדוגמה חזרה להשקיע בצבאה סכומי עתק ולאמנו באינטנסיביות, לאחר כ־15 שנות הזנחה. מלחמת לבנון השנייה המחישה שהאיום הלא מדינתי אינו סתם "מטרד חמור" אלא נהיה לאיום אסטרטגי מהמעלה הראשונה. בעבר היו שני סוגי איום עיקריים – צבאי סימטרי ופעילות טרור, ואילו כיום קיים מגוון רב יותר של איומים. הטרור בגדה, חמאס בעזה, חזבאללה הלא מדינתי אך המחזיק ביכולות של מדינה, סוריה המדינתית אך המאמצת פרדיגמה של גרילה ואיראן הרחוקה, כל אלה מחייבים בניין כוח ותפיסות מבצעיות מגוונים יותר. אך צה"ל אינו גדול דיו, ובניין הכוח הנוכחי אינו מספיק לכל ספקטרום האיומים החדשים, ולשילובים בין מספר איומים בו זמניים. כך לדוגמה זרועות האוויר והים ערוכות בעיקר למשימות בזירות הקרובות. זרוע האמורה לנהל מערכה מתמשכת, מסיבית ורחוקה מצריכה יכולות שה־Strategic Air Command האמריקני, אשר פעל עד 1992, הוא מודל בעבורן. גם חיל הים יכול לעבות את יכולתו לבצע תקיפה מסיבית ומתמשכת נגד עשרות יעדים בעומק היבשה של מדינה המצויה בטווח הפלגה של 5,000 קילומטרים מנמליו.

השיעור המשמעותי ביותר מ־2006 הוא המחשת ההשתנות בתפיסת המלחמה הערבית. בעיקר ניכר המעבר מאסטרטגיה צבאית של גישה ישירה (כלומר ניסיון לכבוש שטחים ולהביס את צה"ל בקרב, שאפיין את החשיבה של הצבאות הערבים הסדורים בעשורים הקודמים) לאסטרטגיה של גישה עקיפה, המנסה להתיש ולהחליש את ישראל במלחמות ממושכות ובתקופות חוסר יציבות ביניהן. את מקום ההתמודדות הצבאית הסימטרית תופס המענה הא־סימטרי, המבקש לקזז את היתרונות הטקטיים והטכנולוגיים של צה"ל ולעשותם רלוונטיים פחות. מקור הא־סימטריה הוא באויב הלא מדינתי, אך הצלחתה הביאה לאימוץ מרכיבי א־סימטריה צבאית גם במדינות כמו סוריה. ואכן, אנו עדים להיווצרות איומים היברידיים: היריב הלא מדינתי רוכש יכולות צבאיות אסטרטגיות באיכות ובכמות

מעין מדינתית, וכך עלה ממדרגת הפיגועים והעימות בעצימות נמוכה למדרגת המלחמה באש אסטרטגית ובעצימות גבוהה. מנגד, היריב המדינתי מנסה להסתגל ולאמץ דפוסים צבאיים לא מדינתיים.

פרדיגמת המלחמה החדשה מיושמת באמצעות שלושה עקרונות: ראשית, צורת הקרב העיקרית של סוריה, חזבאללה וחמאס היא תקיפת העורף הישראלי באמצעות מערכי רקטות וטילים נעלמים ועתירי יתירות, שקשה לאתרם ולהשמידם לחלוטין. שנית, האויב מנסה לחמוק מהתמודדות סימטרית בקרבות גדולים, המספקים לצה"ל את הזדמנות ההכרעה. שלישית, האויב מסתתר בינות לאוכלוסייה האזרחית שלו עצמו, ומשתמש בה כבמגן אנושי. כך נוצרות מלחמות מורכבות, המערבות בעיקר את אזרחי שני הצדדים וקשה מאוד להכריען במהלך "חזק, מהיר ואלגנטי". אלו הן מלחמות שקשה להסיר בהן את האיום במישורן (כלומר לאתר ולשתק לחלוטין את מערך האש הנעלם ועתיר היתירות של אויב). אין בהן קרבות אוויר ולא קרבות שריון, וגם הסנסורים והאש המדויקת שנועדו לספק מענה לתרחיש דמוי 1973 מתקשים לפעול בהן ביעילות. המלחמות נעשות ממושכות, והדבר יוצר התשה, והסתבכויות דיפלומטיות ועם דעת הקהל הבין-לאומית.

דווקא האמירה הנפוצה שלפיה בעידן הטילים אין משמעות לשטח התבררה כבעייתית. מענה אפשרי אחד לאיום הרקטות הוא תפיסת מרחבי השיגור שלהן, והדבר מחייב תמרון הולך ומעמיק עם הארכת טווחי הירי הרקטי. מענה שני – עקיף – לפרדיגמת המלחמה הערבית החדשה הוא ביצירת איום א-סימטרי נגדי מצדה של ישראל, המושג בתמרון עמוק לעבר מרכזי כובד אסטרטגיים של האויב. אם כן, אמנם השתנות פרדיגמת המלחמה הערבית הפחיתה מהחשיבות ההגנתית של השטח, אך חשיבותו ההתקפית דווקא גברה. האיזון האסטרטגי החדש הוא בין יכולות האש של הערבים ובין יכולות התמרון ותפיסת השטח של ישראל. כך, גם חוזרת ישראל להזדקק לכוח מתמרן גדול, ועקרון העברת הלחימה לשטח האויב שב למקומו. מאחר שיכולות האש החדשות של הערבים עלולות לשבש את גיוס המילואים, מתחדד הצורך בכוח סדיר גדול הנהנה מיתירות.

המצרף של הירידה ביכולתה של ישראל להסיר את האיומים החדשים במהירות והמחיר הכבד הכרוך בכך במונחי התשה ובמונחי הסתבכות דיפלומטית ובין-לאומית הביא לכך שהרעיון אשר לפיו אפשר

האיזון האסטרטגי החדש הוא בין יכולות האש של הערבים ובין יכולות התמרון ותפיסת השטח של ישראל.

ליטול סיכונים – ואם יתמשו, נשיב את המצב הצבאי לקדמותו – מתקשה להוכיח את עצמו. כך לדוגמה שתי הנסיגות החד-צדדיות – מדרום לבנון ומעזה – הולידו איומים ההולכים ונבנים, ואף מתפרצים מפעם לפעם. הסיכון שבנסיגות

החד־צדדיות התממש, אך ישראל לא השיבה את המצב הצבאי לקדמותו, ובמצב הסיום של מערכות 2006 ו־2008–2009 ישראל השלימה עם המשך צמיחתו של האיום. להבדיל, במבצע "חומת מגן" (2002), ובעיקר בפעילות השוטפת הנמשכת בעקבותיו, ישראל דווקא השיבה את המצב בגדה המערבית לקדמותו (צבאית, לא מדינית), וניכר שהחזרת השליטה המבצעית והמודיעינית בשטח אפשרה להסיר את האיום.

למבצע "עופרת יצוקה" היו גם השלכות חיוביות: שיקום הביטחון העצמי ושיקום הקרנת העצמה הישראלית. "עופרת יצוקה" גם הייתה צעד חשוב בהתמודדות עם פרדיגמת המלחמה החדשה של הערבים. החוליה המאפשרת את הפרדיגמה האמורה היא העובדה שהאויב "מינה" את ישראל לתפקיד האחראית לביטחון אזרחיו, ואילו ישראל קיבלה בעבר מינוי זה ונהגה בריסון עצמי רב. ואולם הנשיאה באחריות לביטחון אזרחיה, תוך כדי קבלת האחריות גם לביטחון אזרחי האויב ולמעשה שחרורו מאחריות זו, יצרה לישראל מצבים בלתי אפשריים. ב"עופרת יצוקה" פעל צה"ל בחופשיות יותר מבעבר – גם אם בתוך מגבלות הדין הבין־לאומי – נגד כוחות האויב באשר הם, גם בינות לאזרחיו. יש המכנים גישה זו בשם "דוקטרינת הדאחיה", על שם תקיפת רובע הדאחיה הברייתי במלחמת לבנון השנייה, אשר תרמה להרתעת חזבאללה ולפריצת הפרדיגמה היריבה. אך בשקלול קשת האיומים החדשה – המשתרעת כאמור מאיראן הרחוקה, דרך אויב נעלם ומבוזר החמוש בנשק רקטי שמחולל אפקט אסטרטגי, לטרור לצורותיו עד צבאות קונבנציונליים שכמה מהם חמושים בנשק מערבי – נראה שהיכולת של צה"ל להסיר במהירות איומים נמוכה מכפי שהייתה בראשית שנות התשעים. ספק אם עוד אפשר לומר שעליונות צבאית מאפשרת לישראל לתקן כל שגיאה אסטרטגית במחיר נסבל, ואם נוכל תמיד להחזיר את הגלגל הצבאי לאחור.

בחינה מחדש של הסדרי ביטחון

לישראל תפיסה מגובשת בנוגע לדמותם של הסדרי הביטחון המלווים הסכמים מדיניים, וליבתם היא מניעת ההפתעה. לכן, שואפת ישראל להרחיק את הצבאות זה מזה על ידי הגדרת אזורי פירוז ודילול, ובקרה רב־לאומית, ומנגנונים שתכליתם מתן התראה על הכנות היריב לפתיחה במלחמה. תפיסה זו התאימה אולי לאתגרי העבר, אך לא ברור עד כמה היא עדיין רלוונטית.

כמו שצוין לעיל, פרדיגמת המלחמה של כמה מיריביה של ישראל השתנתה מגישה ישירה של כיבוש שטחים להתשה באמצעות ירי רקטות מעומק שטח האויב אל העורף הישראלי ומגננה קרקעית דלת חתימה אך רוויה באש. במציאות זו, הרחקת הצבאות זה מזה איננה מגנה מפני התקפת פתע, אלא מייצרת נסיבות נוחות יותר למימוש מתאר המלחמה של היריב. הרחקת הצבאות מספקת למערכי

האש של האויב שכבת הגנה נוספת, ומקשה את תפיסת מרחבי השיגור או את ביצועו של תמרון אסטרטגי לעומק שטח האויב. הפירוז והדילול גם אפקטיביים פחות בהקשר של גרילה ונ"ט, ההופכים למרכיב הליבה בקרב היבשה. אירונית, מה שישראל זקוקה לו כיום כדי לשמור על איזון אסטרטגי ולהבטיח את השלום איננו הרחקת הצבאות, אלא דווקא מסדרונות גישה נוחים לשטח השכן. אי־אפשר לזלזל בחשיבות ההתרעה, אך עם הירידה בסבירות סכנת פלישה היא נחוצה מטעמי נוחות אופרטיבית ולא מטעמים קיומיים כב־1973.

יתרה מזו, כאשר דגלו יריביה של ישראל בתפיסה סימטרית נדרשו הכנות מורכבות לפתיחה במלחמה כמו העברת אלפי טנקים ולוגיסטיקה ממחנות קבע לחזית, אך בפרדיגמת המלחמה הנוכחית אפשר לפתוח באש רקטית גם לאחר התארגנות מינימלית.

סוגיה נוספת הקשורה בהסדרי ביטחון נלמדת מהנסיגות החד־צדדיות. גם בעזה וגם בדרום לבנון נוצרו מרחבים כאוטיים ולא מדינתיים, ולפיכך קשה להגיע בהם להסדרה ביטחונית מספקת. דבר זה חייב לשמש נורית אזהרה בפני נסיגות חד־צדדיות נוספות. לקחים אלה משתלבים עם הלקחים של ארצות הברית מעיראק ומאפגניסטן (וכן מפקיסטן): לא כל אוכלוסייה בכל מרחב נוטה להתארגן על היגיון מדינתי, גם כאשר ניתנת לה ההזדמנות, ולעתים מצב ההתארגנות הטבעי הוא על פי היגיון דתי, אתני, שבטי או משפחתי. זאת, כשההימנעות מסדר מדינתי יוצרת מצבים לא יציבים מטבעם.

מלבד זה, 17 השנים החולפות מספקות פרספקטיבה ביקורתית על ההסתייעות בכוחות זרים לצורך הסדרי ביטחון. ואכן, ההצלחה החלקית מאוד של יוניפי"ל באכיפת החלטת מועצת הביטחון 1701, של האירופים והמצרים במניעת הברחות בציר פילדלפי ושל הרשות הפלסטינית במלחמה בטרור אינה מודל מעודד לעתיד.

משמעות השינויים בהנחות היסוד למדיניותה של ישראל

הלוחות הטקטוניים של המציאות האסטרטגית נמצאים בתנועה מתמדת. מחד, אירונית, השותפות הטבעיות לבלימת טהרן הן קהיר וריאד, ודומה שכיום הפרספקטיבה של ירושלים קרובה לפרספקטיבה שלהן

יותר מאשר לזו של וושינגטון.⁸ מאידך, איראן מכרסמת בהגמוניה האמריקנית במזרח התיכון, ומבססת שלוחות החותרות תחת הסטטוס קוו. אם תתגרען איראן, תנועת הלוחות הטקטוניים עלולה להפוך לרעידת אדמה אסטרטגית.

אירונית, מה שישראל זקוקה לו כיום כדי לשמור על איזון אסטרטגי ולהבטיח את השלום איננו הרחקת הצבאות, אלא דווקא מסדרונות גישה נוחים לשטח השכן.

השאלה המונחת לפתחה של ישראל היא מהי השפעתם של שינויים אלה על מדיניותה. אפשר להצביע על שתי גישות חלופיות: גישה ראשונה טוענת שיש למהר ולהגיע להסדרי שלום עוד בטרם תתגרען איראן. על פי גישה זו, ישראל צריכה לחתור לעיצוב המציאות המדינית האזורית, כשהסדרת היחסים עם הפלסטינים ועם הסורים עשויה לחזק את המחנה המתון ולשבש את תכניתה של איראן. העצמה הצבאית והשטח הם רק חלק ממרכיבי הפאזל, ובנסיבות מסוימות הערכיות האסטרטגית של ההסדרה המדינית גבוהה מהשיקול הצבאי.

גישה שנייה גורסת שהסכמי שלום בני קיימא מחייבים תנאי מקדים של סביבה אסטרטגית מאפשרת. על פי גישה זו, אם קיימים ממילא איזונים אסטרטגיים, אזי אפשר להגיע גם להסדרה פורמלית; אך אם הסביבה האסטרטגית איננה יציבה, אזי ההסדרה הפורמלית כשלעצמה תתקשה לייצב אותה, וההסדרים עלולים שלא לעמוד בתהפוכות חוסר היציבות האסטרטגית.

על פי גישה זו, תזוזת הלוחות הטקטוניים, כלומר הפרוליפרציה של הגרורות האיראניות המדינתיות והלא מדינתיות והאפשרות להתגרענות איראן, אינה תולדה של הסכסוך הישראלי-ערבי, ולכן הסדרה ישראלית-ערבית תתקשה לבלמה. הרי הגורמים והמניעים של תהליכים אלה עמוקים ורחבים הרבה יותר מהמחלוקות הישראליות-ערביות. מלבד זה, אחד מקווי הפעולה העיקריים של איראן הוא יצירת גרורות בתוך מדינות ערביות ופיתוח יכולות לאיום פנימי על משטריהן.

לפיכך הגישה השנייה גורסת כי ללא בלימה של איראן, גם הסדרה של היחסים עם סוריה או עם הפלסטינים תתקשה לעצור לאורך זמן את המגמות האמורות, וההסדרים (והמשטרים) יתקשו לעמוד במבחני הזמן.

אם נבחר בגישה הראשונה ואם בשנייה, נראה שהשלום הוא קומה נוספת הנבנית על מסד העליונות הצבאית, וההסדרה המדינית איננה תחליף לעצמה צבאית. המענה הצבאי נועד דווקא למצב שההסדרה המדינית קורסת, ולכן זוהי טעות מתודולוגית ולוגית לטעון למעשה שההסדרה המדינית מבטיחה את עצמה. הצד השני של מטבע "השלום הוא הביטחון" הוא

גם בעזה וגם בדרום לבנון
נוצרו מרחבים כאוטיים
ולא מדינתיים, ולפיכך
קשה להגיע בהם להסדרה
ביטחונית מספקת. דבר
זה חייב לשמש נורית
אזהרה בפני נסיגות
חד-צדדיות נוספות.

שאינו לנו מענה ביטחוני למצב שהשלום קורס – ואנו חייבים לתת את הדעת גם לאפשרות זו. להפך, אבדן שטחים מחייב פיצוי באמצעות כוח זמין וגדול, ויכולות האש החדשות של שכניה של ישראל – העלולות לשבש את תהליך גיוס המילואים ולפגוע בעורף הצבאי – מחייבות את חיזוק הכוח הסדיר והגדלת הפיזור והיתירות הצבאית. במובנים מסוימים הגירעון הביטחוני של ישראל, כלומר הפער בין האיומים ובין היכולת להסיר אותם במהירות ובמחיר נסבל הוא מהגדולים

שידענו. לפיכך על ישראל להגדיל את תקציב הביטחון בשיעור ניכר ולפתח סל יכולות ותפיסות חדשות.

ההשתנות במציאות צריכה גם ללמד אותנו שלא לבסס את האסטרטגיה ארוכת הטווח על צירוף נסיבות מסוים הקיים בעת ביצוע הערכת המצב (לרבות הנסיבות המתוארות במאמר זה), אך עלול שלא להתקיים בעתיד. יציבות איננה נלמדת מחיתוך מצב, אלא היא תהליך מתמשך ודינמי. יש לעסוק באופן שוטף בשימור האיזון האסטרטגי, ולקיימו לאורך זמן ובתנאים משתנים.

הערות

- 1 אורי שגיא, **אורות בערפל**, ידיעות אחרונות, תל אביב 1998, עמ' 293.
- 2 שם, עמ' 174.
- 3 ראו למשל: שם, עמ' 191, 208, 280, 292-295.
- 4 שם, עמ' 153-154.
- 5 ראו למשל: שם, עמ' 144, 147-148, 153-154, ר' 191-192.
- 6 למקורות והרחבה ראו לדוגמה: Joseph Felner and Brian Fishman, *Iranian Strategy in Iraq: Politics and "Other Mean"*, Combating Terrorism Center, West Point, October 13, 2008.
- 7 עמוס הראל ואבי יששכרוף, **הארץ**, 29 ביוני 2008.
- 8 דבר זה, המשתקף למשל בדו"ח בייקר-המילטון. הדו"ח משקף חשיבה מראשית שנות התשעים לפיה קו השבר באזור הוא ישראלי-ערבי, ליבתו בסכסוך הישראלי-פלסטיני, וקידום אינטרסים אמריקאים מחייב את ריצוי הערבים במטבע ישראלי. אך כיום, קו השבר הוא מול איראן, 17 שנות תהליך שלום הניבו התיאשות ערבית מהפלסטינים, והאינטרס מול איראן הנו משותף ואינו מצריך תשלום ישראלי.



מערכת עדכן אסטרטגי

פותרת שיעוריה

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

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

