

עדכן אסטרטגי

כרך 15 | גיליון 1 | אפריל 2012

הדרך (האיראנית) השלישית | עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי

הבוקר שאחרי התקיפה באיראן | אפרים קם

מסורת ומודרנה ב"אביב הערבי" | אשר ססר

עתידי ההסכמים של ישראל עם שכנותיה | עודד ערן

אייהשקט בסוריה: מה הלאה? | בנדטה ברטי

מדיניות הסיכול הממוקד של ארצות הברית במלחמתה בטרור הגלובלי – כלי אפקטיבי או חרב פיפיות? | יורם שוייצר ועינב יוגב

הלוחמה האמריקאית נגד התקוממות באפגניסטן – הערכת ביניים על גישתו של הנשיא אובמה | נדב קדם ושמואל זטלוף-צור

תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני? | יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 15 | גיליון 1 | אפריל 2012

- 3 עיקרי דברים**
- 7** עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי
הדרך (האיראנית) השלישית
- 15** אפרים קם
הבוקר שאחרי התקיפה באיראן
- 27** אשר ססר
מסורת ומודרנה ב"אביב הערבי"
- 39** עודד ערן
עתיד ההסכמים של ישראל עם שכנותיה
- 49** בנדטה ברטי
אי־השקט בסוריה: מה הלאה?
- 59** יורם שוייצר ועינב יוגב
**מדיניות הסיכול הממוקד של ארצות הברית
במלחמתה בטרור הגלובלי – כלי אפקטיבי או חרב פיפיות?**
- 69** נדב קדם ושמואל זטלוף־צור
**הלוחמה האמריקאית נגד התקוממות באפגניסטן –
הערכת ביניים על גישתו של הנשיא אובמה**
- 85** יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס
תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?

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

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

עורך ראשי

עמוס ידלין

מנהל המערכת

משה גרונדמן

חברי המערכת

מאיר אלרון, ד"ר יהודה בן מאיר, שלמה ברום, משה גרונדמן, ד"ר מרק הלר, עמוס ידלין, ד"ר אמילי לנדאו, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, ד"ר ג'ודי רוזן, יורם שוייצר, 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 סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: אליניר

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

הדרך (האיראנית) השלישית

עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי

שני מצבי קיצון אליהם יכולה להתפתח תוכנית הגרעין האיראנית קיימים בתודעה הציבורית. המצב הראשון – "פריצה" איראנית לעבר נשק גרעיני. המצב השני – איראן נמצאת תחת לחץ כבד וסנקציות בין-לאומיות ומחליטה לעצור באופן מוחלט את הפרויקט הגרעיני שלה. אולם, טוענים המחברים, קיימת אופציה שלישית: איראן ממשיכה ומתמידה באסטרטגיה המשאירה אותה לאורך זמן ב"מרחק החלטה" מנשק גרעיני. בכירים איראניים התבטאו בשנים האחרונות בזכות האופציה השלישית הזאת. המחברים בוחנים את המשמעויות והשלכות של מימוש האופציה הזו.

הבוקר שאחרי התקיפה באיראן

אפרים קם

במאמר זה בוחן המחבר את ההתפתחויות האפשריות בעקבות תקיפת אתרי הגרעין באיראן. אין הוא עוסק בהיבטים המבצעיים של התקיפה עצמה ובשיקולים האחרים הקשורים בה. נקודת המוצא שלו היא שהתקיפה בוצעה, על ידי ישראל ו/או ארצות הברית, והוא מבקש לנתח את תוצאותיה האפשריות בתחומים שונים ואת משמעותן והשלכותיהן.

מסורת ומודרנה ב"אביב הערבי"

אשר ססר

מאמר זה יוצא נגד "האוניברסאליזם המלאכותי", דהיינו אותן "תפיסות מוטעות הנובעות מן הנטייה להניח" שהניסיון ההיסטורי המערבי בהתפתחות חברתית ופוליטית הוא "הנורמה האוניברסאלית וכי הוא זהה בעולם כולו". כידוע, תהליך זה לא היה זהה בכל העולם, שהרי "למסורות דתיות אחרות היו ניסיון היסטורי וזיכרון שונים ביחס לתפקיד הדת בחיים הציבוריים, וזיכרון וניסיון אלה הם אשר מעצבים [בעולם המוסלמי] את העמדות של ימינו".

עתידי ההסכמים של ישראל עם שכנותיה

עודד ערן

ההתקוממות האזרחית בעולם הערבי טלטלה רבות מהמוסכמות ששררו במזרח התיכון ובצפון אפריקה, גרמה לשינויים פוליטיים, ויש לה פוטנציאל לשנות את פניו של האזור. בין הסוגיות המרכזיות שיש לדון בהן בהקשר זה – ההשפעה של הטלטלה על ההסכמים הרשמיים בין מדינת ישראל לשכנותיה, המחזיקים מעמד במשך שנים. המחבר בוחן את מעמדם ויציבותם של ארבעה הסכמים שתקפים כיום בין ישראל לשכנותיה: א. הסכם הפרדת כוחות בין ישראל לסוריה (מ'1974); ב. חוזה השלום בין ישראל למצרים (מ'1979); ג. הצהרת העקרונות להסכם ביניים לשלטון עצמי עם הפלסטינים (מ'1993); ד. חוזה השלום עם ירדן (מ'1994).

אי־השקט בסוריה – מה הלאה?

בנדטה ברטי

מאמר זה מתבונן בסוריה שלאחר כניסתה של הפסקת האש לתוקף ומנסה להסביר את שורשי המצב הנוכחי, להעריך התפתחויות עתידיות אפשריות ולנתח את ההשפעה הפוטנציאלית של המשבר המתמשך על האזור, תוך התמקדות בישראל. המחברת מנתחת את תפקידה של הקהילה הבין־לאומית בשיכוך האלימות ובקידום פתרון פוליטי לסכסוך הפנימי המתמשך בסוריה.

מדיניות הסיכול הממוקד של ארצות הברית במלחמתה בטרור

הגלובלי – כלי אפקטיבי או חרב פיפיות?

יורם שוייצר ועינב יוגב

המחברים מתארים ומנתחים את מדיניות הסיכול הממוקד של ארצות־הברית בלחימתה בטרור: לצד היתרונות המבצעיים, נבחנים האתגרים המדיניים הנובעים ממדיניות זו, כפי שהם באים לידי ביטוי במערכת היחסים בין ארצות־הברית לבין פקיסטן, וכן במסגרת הדיון הציבורי שהתעורר בארצות־הברית, בעיקר לנוכח חיסולם מהאוויר של אזרחים אמריקניים בתימן. בסיכום בודקים המחברים האם קיימת זיקה בין המדיניות המבצעית האמריקנית לבין זו הישראלית, חרף השוני המהותי הקיים בין ארצות הברית וישראל.

הלוחמה האמריקאית נגד התקוממות באפגניסטן – הערכת ביניים

לגישתו של הנשיא אובמה

נדב קדם ושמואל זטלוף־צור

מטרתו של מאמר זה היא לערוך מאזן ביניים של מדיניות ממשל אובמה באפגניסטן לקראת הנסיגה המתוכננת במהלך 2013, וזאת על רקע שיקולי מדיניות פנים

לקראת הבחירות לנשיאות ארצות הברית שיתקיימו בשלהי 2012 ומשולש היחסים ארצות הברית-אפגניסטן-פקיסטן. המאמר מציג את היעדים האמריקאיים באפגניסטן כפי שנקבעו על ידי הנשיא אובמה ומעריך את הסיכויים להשיגם עד למועד הנסיגה.

תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?

יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס

תוכנית הגרעין המתקדמת של איראן והחששות שהתעוררו בעקבותיה היו, ככל הנראה, הזרז לתוכניות שאפתניות בתחום השימוש בגרעין לצרכים אזרחיים. כל המדינות הבוחנות כעת צעידה בנתיב הגרעיני טוענות כי בראש מעיניהן עומדות סוגיות של הפקת חשמל ו/או התפלת מים ולא הגעה לאיזון גרעיני עם איראן. מטרתו של מאמר זה היא לעמוד על המניעים שמאחורי תוכניות הגרעין האזרחיות במדינות המזרח התיכון, לשרטט את המשמעויות העולות מהן, ולספק תמונת מצב עדכנית ככל האפשר לגביהן.

הדרך (האיראנית) השלישית

עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי

הדרך השלישית

שני מצבי קיצון אליהם יכולה להתפתח תוכנית הגרעין האיראנית קיימים בתודעה הציבורית. המצב הראשון, הבעייתי והנדון בהרחבה בשנים האחרונות הוא של "פריצה" איראנית לעבר נשק גרעיני. המצב השני, הרצוי, הוא זה שבו איראן נמצאת תחת לחץ כבד וסנקציות בין-לאומיות קשות ומחליטה לעצור עצירה מוחלטת את הפרויקט הגרעיני שלה.

קיימת אופציה שלישית: איראן ממשיכה ומתמידה באסטרטגיה המשאירה אותה לאורך זמן ב"מרחק החלטה" מנשק גרעיני. בכירים איראניים התבטאו בשנים האחרונות בזכות האופציה השלישית הזאת, שתאפשר לאיראן להוכיח, כפי שהיא טוענת בעקביות, כי "אינה מבקשת" להצטייד בנשק גרעיני.¹

"הסתערות" של איראן לעבר יכולת גרעינית צבאית מהווה הפרה של התחייבויותיה על פי האמנה לאי-הפצת הנשק הגרעיני (NPT) ועשויה לגרום לכך שהיא תשלם מחיר כבד בסנקציות חריפות ואולי אף בפעילות צבאית נגדה. לעומת זאת, הפסקת פעילות העשרת האורניום באיראן, הוצאת כל האורניום המועשר מחוץ לשטחה, הפסקת פעילות קבוצת הנשק ועמידה בדרישות השקיפות של ה-NPT נושאות בחובן סיכונים וויתורים שהמשטר האיראני לא ממהר לאמץ. האופציה השלישית העומדת בפני האיראנים – אפשרות העולה לעיתים רחוקות בשיח הציבורי² – היא שאיראן תגיע לסטטוס מתקדם של "מדינת סף" גרעינית ותישאר במעמד זה לאורך זמן. האסטרטגיה שאיראן נוקטת מזה שנים רבות היא צעידה בנתיב טכני, לגיטימי בראייתה, הכולל פיתוח "רוחבי" של הטכנולוגיה והתשתית הדרושות להשגתו של נשק גרעיני תוך חודשים מעטים, אך מבלי שהיא מבצעת את הפעולות האחרונות להרכבה וניסוי של נשק זה. "נקודת

אלוף (מיל). עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי ויואל גוז'נסקי, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

הסף" אינה נקודה יחידה; היא כוללת מגוון פעילויות היכולות להיות מושלמות בטווחי זמן הנעים מימים אחדים ועד חודשים ספורים, בהתאם להתקדמותה הטכנולוגית והפרויקטאלית של מדינה בעלת פוטנציאל גרעיני. גם ללא קשר לשאלה היכן נמצאת כעת איראן ב"מרחב הסף", נשק גרעיני איראני עלול להימצא במרחק של לא יותר מקבלת החלטה.

איראן מקיימת הערכת מצב אסטרטגית מתמשכת בשאלה האם ובאיזה קצב לקדם את תוכניתה הגרעינית (מה שמשייע מטבע הדברים גם על השאלה אם ומתי לנקוט פעולה צבאית נגדה). מחד גיסא, הלקח שהיא למדה מהפלת משטר קדאפי בלוב וחששה מהפלת משטר אסד בסוריה עלולים להביאה לרצון "לחסך" עצמה מפני ניסיון להפיל את המשטר בטהראן ולהאיץ לשם כך את הפיתוח הגרעיני. לכך ניתן להוסיף את החשש של המשטר האיראני מערעור היציבות הפנימית ומהגעת "האביב הערבי" לאיראן. מאידך גיסא, איראן מתמודדת עם מערכת לחצים כלכליים ופוליטיים מורכבת מבעבר ועשויה לזנוח את הקו התוקפני, במיוחד אם היא תעריך שהסבירות לפעולה צבאית נגדה עלתה. במצב כזה היא תבקש להימנע מ"פריצה לעבר פצצה", ואולי אף להגמיש את עמדתה בנושא הגרעיני.

איראן לא מתקדמת לפצצה בקצב מהיר כפי שהיא יכולה, ונראה כי היא מבינה שהתקדמות כזו היא בעלת השלכות אסטרטגיות שליליות מבחינתה. איראן עשויה "לשבת על הגדר" ולהימנע מקבלת החלטה, במיוחד אם היא תעריך כי "פריצה" לעבר נשק גרעיני עלולה להוות עילה לפגיעה בה על ידי כוח חיצוני, שתגבה ממנה מחיר בלתי נסבל.

אין הגדרה מוסכמת וברורה בספרות למושג "מדינת סף" גרעינית, אך מקובל לחשוב כי זו מדינה השולטת במרבית מרכיבי מעגל הדלק הגרעיני, היא בעלת תשתית מדעית-טכנולוגית מתקדמת, מאגר של חומר בקיע ויכולת התאמת ראש

קרב גרעיני לפלטפורמה מתאימה. כל שנדרש במצב כזה הוא החלטה אסטרטגית לעבור את הסף ולהתחמש בנשק גרעיני. לפיכך, ניתן כבר כעת להגדיר את איראן כ"מדינת סף" או ככזו המצויה סמוך מאד אליו. עם זאת, החלטה איראנית להישאר בסטאטוס זה לתקופת זמן ממושכת או אי-החלטה באשר לדרך שבה עליה לנהוג, מחדירים מידה גוברת והולכת של חוסר ודאות. מצב כזה עלול לחזק את הדימוי ההרתעתי של איראן, משום שהוא יותיר ספק תמידי באשר ליכולותיה ולכוונותיה, ומאפשר לה

איראן לא מתקדמת לפצצה בקצב מהיר כפי שהיא יכולה, ונראה כי היא מבינה שהתקדמות כזו היא בעלת השלכות אסטרטגיות שליליות מבחינתה

תוך זמן קצר להפוך את יכולתה הגרעינית למבצעית.

הפעלת כוח נגד מתקני הגרעיני של איראן נושאת בחובה משמעויות קשות ביותר מבחינתה של ישראל, מנגד גם המשמעות של איראן בעלת יכולת גרעינית

צבאית היא חמורה ביותר. יש שיטענו כי בנסיבות מסוימות, דווקא אופציית הביניים הופכת להיות הרע במיעוטו, וזאת בתנאי שמשטר פיקוח בין-לאומי אפקטיבי יוכל למנוע מאיראן "לפרוץ" לעבר נשק גרעיני בתוך זמן קצר ולשמור אותה במרחק של שנים מנשק גרעיני.

הצורך להימנע מהפתעות אסטרטגיות עשוי להביא מדינות שונות להשקיע משאבים ולשכלל את יכולות המעקב המודיעיני שלהן כדי לברר היכן נמצאת איראן בטווח הסף הגרעיני. אם לא יוטלו על איראן הגבלות על העשרת אורניום ופיקוח חודרני, ניתן להעריך כי מדינות שיחושו מאוימות על ידי יכולותיה יהיו נכונות ליטול סיכונים ולנסות לפגוע בתשתית הגרעינית שלה. אין ספק כי איראן רואה בעצם מאמציה הגרעיניים ערך הרתעתי. התייצבותה לאורך זמן ב"מרחב הסף" עלולה להגביר את אי-הוודאות באשר לסטאטוס הגרעיני שלה, וניתן להעריך כי אי-ודאות זאת תגביר את הפיתוי לשלול מאיראן יכולת גרעינית לפני שתהפוך למבצעית. פיתוי כזה יחייב מידה של איפוק מצד שחקנים באזור ומחוצה לו.

מאמציה הגרעיניים של איראן, בין אם נועדו לייצר פצצה ובין אם נועדו לעצור על סף השלב של ייצורה, היו מאיימים הרבה פחות ומעוררים חשדנות והתנגדות מועטות יותר, לולא היה המשטר האיראני בעל מוניטין של מרמה והסתרת הפעילות הגרעינית, משמיע איומים מפורשים על שכנותיה של איראן, מעורב בענייניהן הפנימיים של מדינות האזור ומממן ומסייע לארגוני טרור.

הגעה לסטאטוס של "מדינת סף" טומנת בחובה יתרונות רבים עבור האיראנים. סטאטוס כזה עשוי לחזק את המעמד האזורי והבין-לאומי של המשטר באיראן, כמו גם את התמיכה של הציבור האיראני בו, שכן התמיכה בפיתוח טכנולוגי גרעיני עדיין זוכה לאהדה רחבה בקרב ציבור זה. איראן גם תוכל למנף את מעמדה כ"מדינת סף" על ידי שילובן של תביעות מדיניות וכלכליות באיומים ישירים או

משתמעים "לחצות את הסף" הגרעיני. תוצאה אפשרית של מצב כזה עשויה להיות "שוק פרסי", שבו איראן תקבל תמורות בגין אי-חציית הסף ותשיג עמדות אסטרטגיות וכושר הרתעה משופרים במרחב.

ניסיון למנוע מאיראן מלעבור את הסף, בהנחה שיהיה מודיעין איכותי שיצביע על תנועה שלה לעברו, עלול לעלות במחיר יקר לקהילה הבין-לאומית במונחים מדיניים, כלכליים ואחרים. עצירתה של איראן על סף פיתוחו של נשק גרעיני, תוך הגעה להבנות בעניין זה עם

קבוצת ה-P5+1, תוכל לשחוק לאורך זמן את הלחץ הכלכלי המופעל עליה ואף להקנות לה "חסינות" מפני הטלתן של סנקציות נוספות ומפני מהלך צבאי נגדה, משום שהיא תיחשב אז כאילו נענתה ללחץ הבין-לאומי. במקביל, יאפשר הדבר

איראן תוכל למנף את מעמדה כ"מדינת סף" על ידי שילובן של תביעות מדיניות וכלכליות באיומים ישירים או משתמעים "לחצות את הסף" הגרעיני

לאיראן להיכנס עמוק יותר ויותר ל"מרחב החסינות" ולמגן את אתריה הגרעיניים הגנה אקטיבית ופאסיבית באופן שיקשה על פגיעה בהם. במצב זה איראן תוכל, אפוא, לזכות ברבים מן היתרונות האסטרטגיים הכרוכים בהחזקה של נשק גרעיני, מבלי שתחזיק בו בפועל.

לנוכח הסכנות הכרוכות בהפיכתה של איראן ל"מדינת סף" גרעינית, חיוני לברר האם ארצות הברית וישראל מגדירות באותו אופן את "הקווים האדומים" בסוגיה זו. איראן כ"מדינת סף" עלולה להיות אתגר אסטרטגי בעייתי מאד לישראל, אך אולי רק הרע במיעוטו עבור ארצות הברית. מהתבטאויות והדלפות של גורמי ממשל אמריקאיים נראה, כי ארצות הברית מוכנה להשלים עם מצב בו איראן תישאר במרחב הסף, כל עוד אין היא "פורצת" לעבר נשק גרעיני. "מדינת סף", להבדיל ממדינה המחזיקה במדיניות של "עמימות", כפופה לפיקוח מלא של סבא"א, ולכן "פריצה" שלה לנשק גרעיני אמורה להתגלות בתוך זמן קצר יחסית. בכירים אמריקאיים, בהם מזכיר ההגנה וראשי הצבא, המבקשים להרגיע את עמיתיהם הישראלים, טוענים כי ארצות הברית תדע לזהות "פריצה" איראנית לעבר נשק גרעיני, באמצעות שימוש בתצלומי לוויין, מודיעין אנושי ומידע שיועבר מפקחי סבא"א.³ עם זאת, יש קושי לא מבוטל בהתמודדות עם האתגר המודיעיני שמציבה תוכנית הגרעין האיראנית, בין השאר בשל העובדה כי יש מספר מועט של אישים ומדענים שמעקב אחריהם יכול לספק מידע מועיל, וזאת בשל המידור הרב ואסטרטגיית ההסתרה וההונאה של איראן.

ישראל לא משוכנעת ביכולתה של ארצות הברית לאתר "פריצה" של איראן לעבר נשק גרעיני, ובכל מקרה לא מוכנה לקחת את הסיכון שב"פריצה" כזאת. מבחינתה, "הקו האדום" קרוב הרבה יותר משמשרטטת ארצות הברית. תפיסת האיום של שתי המדינות שונה, וכך גם היכולות הצבאיות שלהן. הבעיה הקשה ביותר בעיניה של ישראל היא הצורך לסמוך על מערכי המודיעין שיספקו התרעה נאותה – במקרה זה לא מפני מלחמה, אלא מפני הרכבת נשק גרעיני. זוהי בעיה מסובכת ביותר, במיוחד כאשר לוח הזמנים מצומצם מאד. ישראל רואה בהסתמכות על התרעה מודיעינית כזאת הימור בלתי סביר, ומשתמשת בו כנימוק העיקרי שלה לטעון כי איראן כ"מדינת סף" יוצרת מצב לא יציב ובלתי נסבל, במיוחד כאשר היא רחוקה מלנהוג בשקיפות ויש לה היסטוריה של הסתרה ומרמה. "הקו האדום" שהציבה ישראל עלול להיחצות על-ידי איראן עם ההפעלה המלאה של המפעל החצוב בהר בפורדו שליד קום. לעומת זאת, "הקו האדום"

ישראל לא משוכנעת ביכולתה של ארצות הברית לאתר "פריצה" של איראן לעבר נשק גרעיני, ובכל מקרה לא מוכנה לקחת את הסיכון שב"פריצה" כזאת

האמריקאי מטושטש מאד, קשה להבחנה ותואם את מדיניותה של ארצות ברית, המבקשת "לדחות את הקץ" ולהימנע ככל האפשר מהכרעה. אם איראן תישאר "מדינת סף", השאלה הנובעת מכך היא האם הדבר יביא לשינוי התחזיות הישראליות בדבר מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון – תחזיות המלוות כל דיון בהשלכות של הפיכת איראן למדינה גרעינית. עצירה של איראן לפני הסף עשויה להאט מרוץ חימוש גרעיני באזור, משום שמדינות המרגישות מאוימות על ידי הימצאות נשק גרעיני באיראן עשויות אז לחוש מחויבות פחות לפיתוח תוכנית גרעין עצמאית משלהן. עם זאת, לא מן הנמנע כי מדינות נוספות דווקא יבקשו לאמץ את המודל האיראני, ומצב זה יוביל בהכרח ליצירת מערך רחב של "מדינות סף" גרעיניות במזרח התיכון. להישארות של איראן בסטאטוס של "מדינת סף", בתנאים בהם איראן נשמרת באופן אמין מרחק שנים מנשק גרעיני יש אולי גם יתרון מסוים. ניתן להעריך כי החשש המקנן בקרב ישראלים רבים מפני חיים "בצל הפצה" יפחת אם איראן תישאר על "סף מרוחק" ותימנע מנקיטת צעדים המצביעים על התקרבות מחודשת ל"עמדת פריצה" בקבועי זמן קצרים.

"עסקה רעה" בפתח?

סבב שיחות בין שש המעצמות (P5+1) ובין איראן בסוגיית הגרעין התקיים באיסטנבול באפריל 2012 וסבב נוסף צפוי בבגדאד במאי 2012. למרות עשור של דיאלוג עקר, לשני הצדדים יש אינטרס בעצם קיומו של משא ומתן ביניהם: איראן – כדי להימנע מההכרפה נוספת של העיצומים עליה, ונשיא ארצות הברית – כדי לדחות הכרעות קשות לפחות עד לאחר הבחירות לנשיאות בנובמבר 2012. למרות שעמדות הפתיחה של הצדדים רחוקות מאד זו מזו, עצם טבעו של משא ומתן הוא לקרב עמדות, מה גם שלשני הצדדים יש אינטרס ברור ליצור דימוי של הצלחה לתהליך, ולו לשם הרחקת האופציה של תקיפה ישראלית.

ההערכה המקובלת היא, כי בכל עסקה אפשרית בין הקהילה הבין-לאומית ובין איראן תינתן לאיראן לגיטימציה להעשרת אורניום בתחומה. ההבדל בין "עסקה טובה" ל"עסקה רעה" לפיכך אינו בלגיטימציה להעשיר אורניום, אלא בפרמטרים שימנעו מאיראן יכולת "פריצה" לנשק גרעיני, ש"עוצרים את השעון" או אף "מסובבים אותו לאחור" (על ידי הוצאת מרבית החומר המועשר מתחומה) ולא מאפשרים לה להיכנס ל"אזור החסינות". פרמטרים אלה מביאים בעצם למיצוי אופציות לא צבאיות לעצירת התגרענותה הצבאית של איראן.

"עסקה טובה" עם איראן תכלול לפיכך מגבלות משמעותיות על המשך ההעשרה בתחומה, הוצאת רוב האורניום המועשר ממנה, סגירה של המתקן החצוב בהר בפורדו, מענה שלה לשאלות הפתוחות של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה

אטומית והסכמה איראנית לפיקוח חודרני (בכלל זה מימוש של "הפרוטוקול הנוסף" של סבא"א). עסקה כזאת תבטיח שמאמץ איראני "לפרוץ" לעבר נשק גרעיני יארך זמן רב הרבה יותר וכי איראן תימצא מחוץ ל"אזור החסינות". עסקה כזאת אינה עונה על דרישות המקסימום שהוצגו לאיראן בעבר, אך היא טובה מחלופות ה"פצצה או ההפצצה". עם זאת, הסבירות כי איראן תסכים לתנאיה של עסקה כזו היא נמוכה מאד.

הגעה להבנות בין הקהילה הבינ-לאומית ובין איראן עלולה ליצור מצב בו איראן, בתמורה לצעדים טקטיים ולהגבלות מינוריות על ההעשרה ו/או בתחום הפיקוח, תזכה באפשרות להמשיך ולקיים תוכנית גרעין אזרחית.

מבחינתה של ישראל, החסרונות המרכזיים של דיאלוג עם איראן הם: האפשרות כי בסיומו תזכה איראן לגיטימציה להעשרת אורניום בלי לוודא הוצאת החומר המועשר מאיראן וללא סגירת המתקן בקום, כך שהשעון הגרעיני לא ייעצר; ה"חסינות" שתקבל מפני תקיפה, לפחות למשך השיחות; רווח הזמן שבו תזכה, במיוחד אם צבירת האורניום לא תיעצר; וחשש מכרסום בלחץ הבינ-לאומי עליה. לקראת התנעת סבב השיחות הבא של קבוצת ה-P5+1 עם איראן במאי 2012 בבגדאד, לא מן הנמנע כי הממשל האמריקאי יבקש "להגדיל את העוגה" כדי להוסיף מנופי לחץ על איראן ולדון בסוגיות נוספות על סוגיית הגרעין. "מנופים" או "גזרים" אמריקאיים אפשריים שיוצגו לאיראן כוללים: מתן ערבויות ביטחון – קרי הורדת האופציה הצבאית מסדר היום – הוצאת איראן מבידודה המדיני וכן מתן סיוע כלכלי, ובכלל זה השקעות וגישה לטכנולוגיה מערבית. "פיתויים" כאלה עלולים להביא להתמשכות המגעים – דבר התואם לאינטרס האיראני.

על ישראל לדרוש מארצות הברית להתמקד בנושא הגרעין האיראני – הנושא הבעייתי ביותר מבחינה אסטרטגית – גם אם הוא יוביל למשבר בשיחות. יש להבהיר לווינגטון כי עד שתושג השעיה בהעשרת האורניום, אין לישראל אינטרס בהרחבת השיחות עם איראן לנושאים אחרים.

הישג בשיחות עם איראן מבחינתה של ישראל יהיה הפסקה מאומתת ומלאה של כל הפעילויות במעגל הדלק על אדמת איראן; יישום מלא של "הפרוטוקול הנוסף" של סבא"א; סגירת המתקן בפורדו; הוצאת כלל תוצרי ההעשרה הקיימים באיראן והקמת מנגנון אפקטיבי בין-לאומי שיפקח על השעיית ההעשרה. עם זאת, כלפי ישראל פנימה כדאי אולי לאמץ יעד צנוע יותר.

הערמת קשיים מצד איראן והמחשה כי אינה מעוניינת לדון ברצינות בפרויקט הגרעיני שלה, יעניקו לגיטימציה רבה יותר למהלכי כוח נגדה

המגעים עם איראן, לפחות כל עוד הם מתקיימים, ובוודאי אם הצדדים יגיעו להבנות כלשהן בהם, יגבילו את היכולת של ישראל להציג מולה איום אמין בהפעלת כוח – איום המהווה מרכיב חיוני בניסיון לשנות את מדיניותה. לעומת זאת,

הערמת קשיים על ידי איראן והמחשה כי אינה מעוניינת לדון ברצינות בפרויקט הגרעיני שלה, יעניקו לגיטימציה רבה יותר למהלכי כוח נגדה. בכל מקרה, כניסה לסבב מגעים ממושך עם איראן עלולה להחריף את מגמת ההשלמה של הקהילה הבינלאומית עם מצב בו איראן הופכת אט-אט למדינה גרעינית.

סיכום

לא מעט נכתב בשנים האחרונות על המשמעויות האסטרטגיות השליליות של הימצאות נשק גרעיני בידי איראן, ומנגד – על ההשלכות הבעייתיות של תקיפת מתקני הגרעין האיראניים. הרבה פחות נכתב על ההיתכנות של עצירת איראן על הסף ומשמעויותיה.

אנו מעריכים כי זאת יכולה להיות אופציה אסטרטגית עדיפה לאיראן: להיות רחוקה רק "מרחק החלטה" אסטרטגית מהגרעין. זו אופציה מסוכנת, משום שהיא תשאיר בידי איראן את האפשרות להתחמש בנשק גרעיני בתוך זמן קצר, כאשר התנאים יהיו אופטימאליים מבחינתה: למשל, משבר בפינה אחרת של העולם, העתקת תשומת הלב של ארצות הברית לאיומים אסטרטגיים אחרים (כמו פקיסטן, צפון קוריאה או סין) וקהילה בינלאומית עייפה, המוכנה להסכין עם איראן גרעינית.

איראן, כ"מדינת סף", תמשיך לפעול מתוך ביטחון עצמי מוגבר כדי להשפיע ולהתערב התערבות שלילית בזירות שונות במרחב, ללא המגבלות והסיכונים שהיו חלים עליה אם הייתה בוחרת "לפרוץ" לפצצה. סטאטוס של "מדינת סף" יקנה למשטר האיראני יוקרה ומידה מסוימת של "חסיונות" מפני תקיפה ויקשה יותר מבעבר לגייס תמיכה לסנקציות עליו, במיוחד כל עוד תשרור תחושה כי ניתן, באמצעים שונים, לשמור אותו מלחצות את הסף הגרעיני. האופציה השלישית חשובה ויש להבין את משמעויותיה. כל הסכם עם איראן, או השלמה מתוך חולשה עם הותרת יכולת להעשרת אורניום בה, ללא הגבלות על ייעוד החומר, מיקומו והשליטה בו, כמוהם כהכרה באיראן כ"מדינת סף". נראה כי האופציה השלישית הופכת לאטרקטיבית לאיראן, אך אולי גם למערב, המבקש לדחות החלטה בעניין הגרעין האיראני וחושש מהמחיר הכרוך בתקיפת האתרים הגרעיניים של איראן.

הערות

- 1 "חמינאי: נתקוף באותה עוצמה כמו ישראל וארה"ב", YNET, 20 במרס 2012.
- 2 יואל גוז'נסקי, "עסקה רעה – על גבולות הפשרה במשא ומתן הבינלאומי עם איראן", **נדבן אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 3, נובמבר 2009.
- 3 David Sanger, "On Iran, Questions of Detection and Response Divide U.S. and Israel", *The New York Times*, March 6, 2012.

הבוקר שאחרי התקיפה באיראן

אפרים קם

בחודשים האחרונים עלתה על סדר היום בישראל ובעולם האפשרות של מהלך צבאי נגד אתרי הגרעין באיראן. תרמו לכך כמה התפתחויות: הדיווחים כי ההתקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית מקרבת את ישראל לצומת החלטה בדבר פעולה צבאית; הדיון הפומבי בסוגיה זו בישראל; עניינה של ישראל להגביר את הלחץ על איראן ועל הממשלות הנוגעות בדבר לנקוט צעדים אפקטיביים לעצירת תוכנית הגרעין האיראנית; מאמציו של הממשל האמריקאי לנסות להבטיח שישראל לא תפעל נגד איראן ללא תיאום עמו; ותגובות הנגד של איראן, המעידות על לחץ ודאגה בהנהגה האיראנית מפני האפשרות של תקיפה.

מאמר זה מבקש לבחון את ההתפתחויות האפשריות בעקבות תקיפת אתרי הגרעין באיראן. אין הוא עוסק בהיבטים המבצעיים של התקיפה עצמה ובשיקולים האחרים הקשורים בה. נקודת המוצא שלו היא שהתקיפה בוצעה, על ידי ישראל ו/או ארצות הברית, והוא מבקש לנתח את תוצאותיה האפשריות בתחומים שונים ואת משמעותן והשלכותיהן.

הנחת המוצא של הניתוח היא, שהפעולה הצבאית תתמקד באתרי הגרעין של איראן במטרה לעצור את תוכניתה הגרעינית, או לפחות להשהות אותה לפרק זמן ניכר. לפי הנחה זו, אין המדובר בפעולה קרקעית נרחבת, בכיבוש שטחים או בניסיון לשנות את המשטר באיראן, כפי שארצות הברית נהגה באפגניסטן ובעיראק. המהלך הצבאי עשוי להתאפיין בהיקפים שונים: תקיפה נגד מתקן גרעיני אחד לשם הרתעה או אזהרה; התקפה מוגבלת נגד שניים-שלושה המתקנים החשובים ביותר במגמה להרוס אותם או לפגוע בהם בצורה חמורה; התקפה נרחבת נגד כל אתרי הגרעין המשמעותיים, וכן נגד אתרים הקשורים בנשק להשמדה המונית מסוגים נוספים; או התקפה נגד יכולות צבאיות אסטרטגיות נוספות, דוגמת אתרי טילים, יחידות צי או מטרות של משמרות המהפכה, כדי לפגוע בכושר התגובה של איראן.¹ המאמר לא ינתח את ההשלכות של כל אחת מדרכי הפעולה הללו,

ד"ר אפרים קם הוא סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי וחוקר בכיר בו.

אך ניתן לומר באורח כללי, שככל שהפעולה תהיה מקיפה יותר, גם השלכותיה צפויות להיות רחבות יותר.

שיקולים עיקריים

בבחינת השלכות הפעולה, צריך להבדיל בין שני תרחישים בסיסיים: א. תקיפה שתבוצע על ידי ארצות הברית; ב. תקיפה שתבוצע על ידי ישראל. קיימת גם אפשרות משולבת, של תקיפה אמריקאית-ישראלית משותפת, שעקב מעורבות ארצות הברית בה היא תדמה מרוב הבחינות לתקיפה אמריקאית.

קיים שוני משמעותי בין תקיפה אמריקאית לתקיפה ישראלית, הנובע משתי סיבות: האחת, לארצות הברית יש יכולת מבצעית טובה יותר מאשר לישראל לתקוף באיראן, הן עקב איכות מערכות הנשק והחימוש שבידיה והן עקב המרחק הקצר בהרבה בין בסיסי היציאה ובין היעדים באיראן. משום כך, לארצות הברית יש יכולת טובה יותר לבצע תקיפות חוזרות על היעדים כדי לוודא את הריסתם, ולרשותה עומד לוח זמנים ארוך יותר לבצע את הפעולה הצבאית. מאותה סיבה, לארצות הברית יש גם יכולת טובה יותר לתקוף מעגל רחב יותר של מטרות אסטרטגיות באיראן, אם תראה צורך בכך. הסיבה השנייה היא שלארצות הברית יש כושר הרתעה גבוה יותר ויכולת טובה יותר מאשר לישראל להתמודד עם התגובה האיראנית ולעמוד מול לחצים וביקורת בזירה הבין-לאומית.

ניתוח השלכותיה של הפעולה יצטרך לבחון כמה סוגיות מרכזיות:

1. השלכות התקיפה על עתידה של תוכנית הגרעין של איראן ועל נחישותה ויכולתה להמשיך בה.
 2. תגובתה של איראן בעקבות התקיפה – נגד ישראל, ארצות הברית ואולי גם בעלות ברית אחרות של ארצות הברית. במסגרת זו צריך יהיה לבחון עד כמה תוביל התקיפה להתפתחות עימות נרחב באזור.
 3. עמדתם של גורמים בין-לאומיים, ובכללם העולם הערבי והמוסלמי, כלפי הפעולה.
 4. השלכות התקיפה על שוק הנפט.
 5. השלכות התקיפה על המצב הפנימי באיראן, ובעיקר על מידת התמיכה של הציבור האיראני במשטר ועל מקומה של תנועת ההתנגדות לו.
- כמה גורמים מרכזיים ישפיעו על תוצאות הפעולה והשלכותיה. הגורם החשוב ביותר יהיה עמדת ארצות הברית כלפי התקיפה – הן למקרה שתחליט לתקוף בעצמה והן לגבי תקיפה ישראלית. תרחיש של תקיפה ישראלית מעלה כמה שאלות לגבי העמדה האמריקאית: האם הממשל האמריקאי ייתן "אור ירוק" לישראל לצאת לפעולה? מה תהיה עמדת הממשל אם ישראל תצא לפעולה ללא הסכמתו וללא תיאום עמו? האם ארצות הברית תסייע לישראל, גם אם הפעולה

לא תתואם ביניהן, הן מול התגובה האיראנית והן מול הלחצים הבין-לאומיים האפשריים בעקבות התקיפה? והאם הממשל עצמו ינקוט צעדי תגובה נגד ישראל אם הפעולה לא תתואם עמו?

גורם חשוב נוסף יהיה מידת ההצלחה של הפעולה. אם תוצאותיה ייחשבו להצלחה, מותר לצפות שהצעדים והביקורת כלפי ישראל (ו/או ארצות הברית) יצטמצמו, ובמשך הזמן אפילו ידעכו וייעלמו – כפי שקרה לאחר תקיפת הכור בעיראק ב־1981. הסיבה לכך היא, שלמרות ההסתייגות הנרחבת בזירה הבין-לאומית ממהלך צבאי, רוב גדול של הממשלות הנוגעות בדבר רוצה בעצירת תוכנית הגרעין האיראנית, ובדעיבד יראה בחיוב השגת מטרה זו אפילו באמצעות כוח צבאי. שאלה חשובה בהקשר זה היא: איזו תוצאה תיחשב להצלחת התקיפה? באורח כללי ניתן לומר, שהריסת לפחות חלק ממתקני הגרעין הקריטיים, שתביא לדחיית לוח הזמנים להשגתו של נשק גרעיני על ידי איראן לפחות בשלוש־חמש שנים ובמחיר נסבל לכוח התוקף, תוכל להיחשב להצלחה.

גורם שלישי יהיה הנסיבות שבהן תיערך הפעולה, ובעיקר אם אלו יוכלו להצדיק אותה בעיני הממשלות הנוגעות בדבר. נסיבות שונות יוכלו לסייע להצדקת הפעולה, כגון: גילויים משמעותיים חדשים הנוגעים לתוכנית הגרעין האיראנית, שיהוו עדות משכנעת לכך שאיראן החליטה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני; הכרה של ממשלות המערב כי המאמצים המדיניים לעצירת איראן הגיעו למבוי סתום ומיצו את עצמם; צעדים בוטים של איראן בהקשר הגרעיני, כמו ביטול חתימתה על האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני; או האפשרות, שסבירותה נמוכה, שאיראן תקדים ותתקוף ראשונה את התוקף הפוטנציאלי לפני המהלך הצבאי נגדה – כפי שהיא מאיימת כיום.

גורם רביעי יהיה שאלת עתידה ושיקומה של תוכנית הגרעין האיראנית. ההנחה המקובלת היא שתקיפת המתקנים הגרעיניים באיראן לא תעצור את תוכנית הגרעין שלה, אלא לכל היותר תביא לדחיית השלמתה בכמה שנים. זו הנחה מציאותית. סביר להניח שהמשטר האיראני יראה עצמו מחויב לשקם את אתרי הגרעין במהירות האפשרית ולהמשיך בקידום תוכניתו, תוך הפקת לקחים מהתקיפה, ובכללם שיפור מיגונם ופיזורם של האתרים. הנחה זו מתבססת על כמה סיבות: עניינו המהותי של המשטר האיראני בנשק גרעיני; המקום המרכזי שתופסת תוכנית הגרעין בהתנהלותו של המשטר, שבעטיו תתפרש עצירתה כתבוסה שלו וכניצחון מרשים של יריבו הקשים ביותר; ההתקדמות המשמעותית שהושגה עד כה בתוכנית והמאמצים והמשאבים שהושקעו בה, שכמעט אינם מאפשרים למשטר לוותר עליה; ואמונתו של המשטר האיראני כי מאחורי המהלך מצויה כוונה להפילו. יחד עם זאת, אם איראן תשתכנע שהצד התוקף נחוש לעצור את התוכנית, גם אם הדבר ידרוש ממנו לחזור ולתקוף שוב ושוב את האתרים, ייתכן

שבמשך הזמן היא תוותר על מאמצי השיקום. אפשרות זו תופסת בעיקר לגבי תקיפה שתבוצע על ידי ארצות הברית.

למאמץ האפשרי לשיקום תוכנית הגרעין האיראנית יש היבט נוסף. איראן צפויה לנצל את התקיפה כדי לבנות בעתיד לגיטימציה בזירה הבין-לאומית לפיתוח נשק גרעיני. לשם כך היא עשויה לנסות לנצל את התקיפה כדי לנער מעליה את הסנקציות ואת פיקוח הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, ואולי אף לבטל את חתימתה על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, בלי לשלם מחיר כבד על כך. יתר על כן, אם איראן טרם החליטה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני, הרי שהתקיפה עלולה לתת לה סיבה והצדקה לעשות כן.

ולבסוף, גורם מרכזי יהיה תגובתה של איראן בעקבות התקיפה. אין כמעט ספק שאיראן תגיב על התקיפה בהפעלת כוח – בשונה מהחלטתן של עיראק ב־1981 וסוריה ב־2007 להימנע מתגובה. הנחה זו מתבססת על כמה סיבות: תקיפת אתרים תיתפס בעיני איראן כחלק ממאבק בלתי פוסק עם יריביה הקשים ביותר, שאסור לה להראות סימני חולשה ולהימנע מתגובה על מהלך כה בוטה מצדם; שאיפתה של איראן להגיע להגמוניה אזורית, שתחייב אותה להגיב בעוצמה על התקיפה; והתחייבותה הפומבית של איראן להגיב בכוח על תקיפה נגדה. יחד עם זאת, איראן תידרש להתחשב במגבלות המוטלות עליה ועל יכולותיה בבחירת דרך הפעולה.

תקיפה ישראלית נגד אתרי הגרעין באיראן

הנחת המוצא היא, כי אם ישראל תחליט לבצע מהלך צבאי באיראן, הוא יתמקד באתרי הגרעין הקריטיים. אין פירוש הדבר שישאל לא תבחן אפשרויות רחבות יותר, בעיקר כדי לצמצם את יכולת התגובה של איראן בעקבות התקיפה. אם המהלך נגד אתרי הגרעין יוכתר בהצלחה, שאלת המפתח תהיה בכמה זמן יידחה לוח הזמנים להשלמת תוכנית הגרעין האיראנית. כבר נאמר כי הסיכוי שאיראן תוותר על תוכנית הגרעין בעקבות תקיפה אחת, גם אם תהיה מוצלחת, הוא נמוך. מעבר לכך, הדחייה בלוח הזמנים תהיה תלויה בעיקר במידת הנזק שייגרם לאתרים, אך גם במשך הזמן שיידרש לשיקוםם ובנחישות האיראנית לעשות זאת – וכל אלה אינם ידועים מראש. סביר להניח שחלק מהמבנים והציוד ייפגעו בתקיפה מוצלחת, אך חלק ישרוד ויהיה ניתן לשיקום, ואילו כוח האדם באתרים ייפגע במידה מועטה. מכאן, שהבסיס הטכנולוגי והידע עשויים להיפגע רק בחלקם ויוכלו לשמש לשיקום האתרים.

מעבר להנחות כלליות אלו, עדיין יוותרו סימני שאלה חשובים, כגון: כמה זמן יידרש לאיראנים להתאושש מעצם התקיפה עד שייגשו לעבודות השיקום? האם ניתן יהיה להשתמש באתרים הנוכחיים או שיהיה צורך לבנות אתרים חדשים? האם האיראנים בנו אתרים חלופיים – אולי אתרים תת־קרקעיים קטנים – שאותם

יפעילו במקרה שהאתרים הקיימים ייפגעו, ובכך יקצרו את לוח הזמנים לשיקום התוכנית? האם האיראנים ייתקלו בקשיים להשיג ציוד לשיקום האתרים? האם תקיפה מוצלחת תחייב אותם להשקיע מאמצים וזמן במיגון משופר של המתקנים? חשוב לזכור שאיראן מביאה בחשבון מזה שנים את האפשרות של תקיפה ישראלית ו/או אמריקאית נגד אתרי הגרעין שלה ומתכוננת מראש לתרחיש זה, והכנות אלו עלולות לקצר את לוח הזמנים לשיקומם.

על רקע סימני שאלה אלה, הממשל האמריקאי מעריך כי פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין של איראן תשיג רווח זמן של שנה־שנתיים. ההערכה המיוחסת לישראל גורסת כי פעולה כזו תדחה את פרויקט הגרעין האיראני בשלוש־חמש שנים.² ההבדל בין שתי ההערכות יכול להיות משמעותי. אם ההערכה האמריקאית נכונה, יתכן שרווח זמן של שנה־שנתיים לא מצדיק לבצע את המהלך הצבאי. אך גם אם יושג רווח זמן ארוך יותר, שאלה פתוחה היא מה הוא ייתן. הציפייה העיקרית היא כי בתוך פרק זמן זה עשוי המשטר באיראן לשנות את פניו, ובכך יוסר האיום הגרעיני האיראני. אלא שהמשטר באיראן נראה כיום יציב, ואין שום ביטחון שישתנה בשנים הקרובות, למרות שהפוטנציאל לכך קיים. יתר על כן, גם אם המשטר האיראני ישתנה, אין ביטחון שזה שיבוא אחריו יוותר על פיתוח נשק גרעיני, במיוחד כשבאיראן יש כיום, כנראה, תמיכה כללית ניכרת בתוכנית הגרעין כפרויקט לאומי. עם זאת ניתן לצפות, כי תחת משטר מתון יותר תצטמצם משמעותו של האיום הגרעיני האיראני, גם אם לאיראן יהיה אז נשק גרעיני.

שאלה מרכזית היא: מה תהיה תגובתה של איראן בעקבות המהלך הצבאי נגדה? צריך להניח כי פעולה ישראלית באיראן תפתח חשבון לטווח ארוך בינה לבין ישראל, שלא יישכח במשך שנים רבות לא רק אצל המשטר אלא גם בקרב העם האיראני. משמעות הדבר היא שהתגובה האיראנית תבוא לא רק בטווח המיידי,

אלא גם לאורך זמן. לאיראן יש שתי דרכים להגיב: הפעלת ירי טילים ורקטות, משטחה ובאמצעות שלוחיה, וביצוע פיגועי טרור. לאיראן יש עשרות משגרים ומאות טילים בעלי טווח המכסה את כל שטח ישראל. היא גם איימה כי תגיב על תקיפה ישראלית בירי טילים מסיבי, ולפיכך צריך להניח שתעשה זאת זמן קצר לאחר התקיפה. לאיראן יש גם יכולת מוגבלת לבצע תקיפה אווירית נגד יעדים בישראל באמצעות 24-36 מטוסי "סוחוי 24" שברשותה, שיש להם טווח טיסה לישראל. עם זאת, ספק

פעולה ישראלית באיראן תפתח חשבון לטווח ארוך בינה לבין ישראל, שלא יישכח במשך שנים רבות. התגובה האיראנית תבוא לא רק בטווח המיידי, אלא גם לאורך זמן

רב אם איראן תשתמש באופציה זו מול חיל האוויר וההגנה האווירית של ישראל. סביר להניח שאיראן גם תפנה לחזבאללה ולחמאס להפעיל ירי רקטות מסיבי מלבנון ומרצועת עזה לעבר שטח ישראל. תגובה כזו מצד שני ארגונים אלה

צפויה להיות אוטומטית: חזבאללה עשוי לחשוש שישראל תנצל ירי מצדו כדי לסגור אתו חשבון, וחמאס אינו קשור בטבורו לאיראן כחזבאללה ואינו מחויב להסתכן לטובתה. אף על פי כן, צריך להביא בחשבון שחזבאללה, ואולי גם חמאס, יצטרפו לתגובה האיראנית בירי מסיבי של רקטות כלפי שטח ישראל. גם אם חמאס יחליט שלא לפתוח באש לעבר ישראל, יתכן שהארגונים הקטנים ברצועת עזה – ובעיקר הג'יהאד האסלאמי הקשור יותר באיראן – יעשו זאת. בנוסף לכך, יש להניח שאיראן תפעיל את תשתיות הטרור שהקימה במדינות שונות כדי לבצע פיגועים מרשימים, במישורין ו/או באמצעות חזבאללה, נגד מטרות ישראליות ויהודיות בישראל ובעולם.

אם איראן תגיב בירי טילים על ישראל, האפשרות הסבירה יותר היא שיהיו אלה טילים בעלי ראש קונבנציונלי. לאיראן יש גם טילים בעלי ראש כימי, ואולי גם ביולוגי. סביר פחות שאיראן תשתמש בטילים אלה נגד ישראל, משום שאין לה ספק שלישראל יש מאגר נשק גרעיני, והיא תצטרך להביא בחשבון שתגיב בתקיפה גרעינית על ירי לא-קונבנציונלי. למרות זאת, אין לשלול לחלוטין את האפשרות שאיראן תגיב על תקיפה ישראלית גם בנשק לא-קונבנציונלי.

ארצות הברית עלולה למצוא עצמה מעורבת בעימות עם איראן גם אם התקיפה תבוצע על ידי ישראל, וזאת בשני מצבים אפשריים. אם איראן תעריך, בצדק או שלא בצדק, כי ארצות הברית הייתה שותפה לפעולה הישראלית, היא עלולה לתקוף גם מטרות אמריקאיות, בעיקר במרחב המפרץ. לחילופין, ארצות הברית עשויה לראות צורך לסייע לישראל מול איראן במקרה שהעימות ביניהן יתרחב ויסתבך, לדוגמה על ידי הצבת מערכות הגנה נגד טילים אם יהיה בהן צורך. בהקשר זה, יש החוששים שפעולה צבאית באיראן תוביל למלחמה אזורית שבה תסתבך גם ארצות הברית, כתוצאה מיצירת מעגל של תקיפות, תגובות ותגובות נגדיות, בין איראן, ישראל, ארצות הברית ומדינות המפרץ. הסבירות לכך אינה גבוהה, משום שיהיה גבול להידרדרות כזו, שכן אין המדובר בלוחמה קרקעית, אלא בתקיפות אוויר וטילים. יתר על כן, סביר להניח שאיראן לא תרחיק לכת בתגובתה נגד יעדים של ארצות הברית ומדינות המפרץ, אם בכלל תחליט לתקוף אותן במקרה של פעולה ישראלית בלבד. בכל מקרה, קשה להניח שבמקרה של תקיפה ישראלית, לאיראן יהיה עניין להרחיב את מעגל העימות

קשה להניח שבמקרה של תקיפה ישראלית, לאיראן יהיה עניין להרחיב את מעגל העימות למדינות נוספות

האזור לא יהיו מעורבות בפעילות אלימה. לכך צריך לצרף את משמעות התקיפה במערכת הבין-לאומית. לתקיפה ישראלית באיראן לא תהיה תמיכה בין-לאומית. כל הממשלות הנוגעות בדבר,

מלבד הממשל האמריקאי, מסתייגות בפומבי ושלא בפומבי מהמהלך. ארצות הברית, גם אם אינה פוסלת עקרונית פעולה ישראלית נגד איראן, מסתייגת ממנה בתנאים הנוכחיים. עקב הסתייגות נרחבת זו, ישראל צפויה למצוא עצמה מול גינוי וביקורת חריפים והאשמות כי גרמה להידרדרות אזורית, ומוקד הביקורת עלול לעבור מאיראן אליה. אין להוציא מכלל אפשרות שגם יינקטו סנקציות כלפי ישראל וכי תעלה שוב הסוגיה של הטלת פיקוח על יכולותיה הגרעיניות. המפתח לחומרת צעדים אלה יהיה מצוי במידה רבה בעמדתו של הממשל האמריקאי. במקביל, יהיה קשה יותר להמשיך בהטלת סנקציות חמורות על איראן: מדינות שונות ממילא אינן נלהבות להשתתף בסנקציות אלו, ותקיפה ישראלית עלולה לספק להן עילה לצמצם אותן.

עמדתו של הממשל האמריקאי תושפע במידה רבה משאלת התיאום המוקדם בינו לבין ישראל. אם ישראל תשיג ממנו "אור ירוק" לתקיפה ותתאם אותה עמו, הממשל עשוי לפעול לצמצום הביקורת עליה. לחילופין, אם ישראל תפתיע את הממשל ותבצע את הפעולה ללא תיאום עמו, אפילו אם תידע אותו ברגע האחרון, הוא עלול להצטרף לביקורת ולצעדים נגד ישראל. לעניין זה יש משמעות רחבה יותר. המהלך נגד איראן לא יסתיים במהלך צבאי בלבד, אפילו אם יצליח, ויידרש מהלך מדיני משלים להבטחת ההישג האסטרטגי, ובכלל זה הגברת הלחצים על איראן וכניסה למשא ומתן עמה מתוך עמדת כוח לשם הגדרת תנאיו של הסדר עמה בסוגיה הגרעינית. לעמדת הממשל האמריקאי תהיה השפעה רבה על השלב המדיני, והיא תקבע אם הרצון לנצל את הפעולה הצבאית לשם עצירת איראן יגבר על הביקורת על ישראל. התשובה לשאלה זו תושפע גם ממידת ההצלחה של הפעולה.

מדינות ערביות רבות מודאגות מהאפשרות שאיראן תשיג נשק גרעיני, וכמה ממדינות המפרץ אף עודדו את הממשל האמריקאי לעשות הכול לעצירתה, אפילו

באמצעות פעולה צבאית. ואולם, גם אם בחדרי חדרים מדינות אלו יראו בחיוב פעולה ישראלית נגד מתקני הגרעין האיראניים, יש להניח שהן ינסו לנצל את הפעולה כדי למתוח ביקורת על ישראל ולבודד אותה. אם הפעולה תיצור אווירה קשה נגד ישראל בעולם הערבי והמוסלמי, אין להוציא מכלל אפשרות שתשפיע לרעה גם על היחסים בין ישראל לבין מצרים, ירדן וטורקיה.

עד כה נותחו ההשלכות של תקיפה ישראלית באיראן

שתהיה מוצלחת באופן מלא או חלקי. לחילופין, צריך לבחון את האפשרות שתקיפה ישראלית תיכשל, דהיינו לא תשיג פגיעה משמעותית באתרי הגרעין האיראניים, ו/או מחירה יהיה גבוה. זהו התרחיש הגרוע ביותר מבחינתה של

אם ישראל תשיג ממנו
"אור ירוק" לתקיפה
ותתאם אותה עמו,
הממשל האמריקאי
עשוי לפעול לצמצום
הביקורת עליה

ישראל, משום שהאיום הגרעיני האיראני יישאר אז בעינו, איראן תמצא הצדקה לפרוץ לעבר נשק גרעיני, יכולת ההרתעה של ישראל תיפגע ואיראן עלולה להחליט גם אז להגיב נגד ישראל.

תקיפה אמריקאית באיראן

כבר נאמר כי לארצות הברית יש יכולות משופרות בהרבה מאלו של ישראל לבצע מהלך צבאי באיראן. משום כך, היא יכולה להציב מגוון של מטרות חלופיות, או צרוף ביניהן, למהלך הצבאי:

1. הטלת מצור ימי ללא פתיחה באש על איראן, כצעד אזהרה.
 2. תקיפה נגד יעדי המשטר – דוגמת יעדי משמרות המהפכה, מרכזי שלטון או מערכי הטילים ויחידות הצי – הן לשם אזהרה והן כדי לפגוע ביכולת התגובה של איראן.
 3. תקיפה של יעדי הגרעין, ואולי אף אתרים אסטרטגיים-צבאיים נוספים.
- החשובה ביותר מבין היכולות האמריקאיות לצורך תקיפת אתרי הגרעין האיראניים היא היכולת לבצע תקיפות חוזרות ולאורך זמן עליהם, ובכך להבטיח לא רק את הצלחת הפעולה, אלא גם לדחות לפרק זמן ארוך את לוח הזמנים להשלמת תוכנית הגרעין האיראנית. אמנם, איראן תשאף לשקם ולחדש את הפעלת האתרים, אך תקיפות אמריקאיות חוזרות שיפגעו בהם שוב ושוב עשויות לשכנע אותה כי הממשל האמריקאי נחוש לעצור את תוכנית הגרעין שלה, וכי אין טעם ותועלת בהמשך ניסיונותיה לשקם את האתרים ומוטב לה לוותר על מאמציה להשיג נשק גרעיני. אם ארצות הברית אכן תהיה מוכנה ונחושה לבצע תקיפות חוזרות באיראן, מותר להניח שתשיג דחייה של למעלה משנה-שנתיים בלוח הזמנים של תוכנית הגרעין האיראנית, כפי שהיא צופה כיום, ואולי בסופו של דבר אף תשיג את עצירתה הגמורה.

צריך להביא בחשבון כי איראן תגיב גם על תקיפה אמריקאית. לתגובתה עשויים להיות כמה מאפיינים: קיימת אפשרות סבירה כי איראן תתקוף יעדים אמריקאיים במזרח התיכון – צבאיים או אזרחיים – בעיקר במרחב המפרץ, באמצעות ירי טילים ורקטות וביצוע פיגועי טרור על ידי איראן עצמה או על ידי שלוחיה. במקרה זה, היעדים האמריקאיים עשויים להיות בעיקר באפגניסטן, בעיראק, במדינות המפרץ ובמי המפרץ. אמנם, הכוחות האמריקאיים שהיו בעיראק יצאו ממנה ולפיכך אינם יכולים לשמש מטרות לפיגועים, אבל באזור המפרץ מוצבים עשרות אלפי חיילים אמריקאים ובעיראק עצמה נותרו אלפי אזרחים אמריקאים בתפקידי ייעוץ וסיוע, והם עלולים לשמש מטרה לפיגועים.

גם אם איראן תיתן עדיפות לפגיעה במרחב המפרץ, משום שיש לה יכולת טובה יותר לפגוע ביעדים אמריקאיים שם, יתכנו פיגועי טרור איראניים גם

באזורים אחרים. הסבירות של פיגועי טרור איראניים בארצות הברית עצמה נראית נמוכה יותר. בכל מקרה, איראן תשתדל שלא להשאיר את טביעות אצבעותיה על הפיגועים, מחשש מפני הסלמה של התגובה נגדה.

למרות הנאמר לעיל, סביר להניח שאיראן תרסן את תגובתה כלפי ארצות הברית, גם מחשש מעימות כולל עם מעצמת-על בעלת יכולות עדיפות ללא שיעור על אלו שלה וגם מחשש, שיש לו שורשים עמוקים בהנהגה האיראנית, שארצות הברית תנצל את הנסיבות שייווצרו כדי לנסות להפיל את המשטר האסלאמי בטהראן. איראן תצטרך, אפוא, למצוא את שביל הזהב בין הרצון להגיב על פגיעה קשה ביכולותיה האסטרטגיות לבין החשש שתגובת יתר תפגע בה במידה חמורה יותר.

יש להניח שתקיפה אמריקאית תביא את איראן להגיב בירי טילים ובפיגועי טרור גם נגד ישראל, אפילו אם ישראל לא תשתתף בתקיפה. הסיבה להנחה זו כפולה: בעיני איראן, ישראל שותפה לארצות הברית ביצירת האיום כלפיה ואף מסיתה את הממשל האמריקאי לתקוף אותה; ומבחינה מעשית, לאיראן נוח לתקוף את ישראל.

איראן עלולה לפגוע, באמצעות טילים והתקפות טרור, גם בבעלות בריתה של ארצות הברית, בעיקר במרחב המפרץ. היא כבר הזהירה בפומבי שתפגע במדינות שיסייעו לתקיפה נגדה. יחד עם זאת, סביר להניח שגם במקרה זה איראן תימנע מלהסלים את תגובתה, מחשש מפני תגובת יתר של ארצות הברית.

יש להניח שארצות הברית תגיב בכוח בעקבות התגובה האיראנית. משום כך, דווקא התרחיש של תקיפה אמריקאית עלול להוביל להרחבת מעגל העימות. גם אז סביר יותר להניח שתקיפה אמריקאית לא תוביל לעימות אזורי נרחב, וזאת בשל התנהגותה הזהירה הצפויה של איראן וכושר ההרתעה של ארצות הברית.

בשלב זה אין אף ממשלה מערבית, מלבד ישראל, שתתמוך בפעולה צבאית אמריקאית ובוודאי שאין כזו שתשתתף בה. היעדר תמיכה כזאת נובע לא רק מהסתייגותן של ממשלות המערב מהפעולה ומחששן מתוצאותיה, אלא גם משום שהממשל האמריקאי לא פעל עד כה בדרך כלשהי להשגת תמיכה מדינית בתקיפת איראן. צריך להניח שהממשל יזדקק לתמיכה כזו, ואולי גם לתמיכת מועצת הביטחון, אם יחליט לפעול צבאית באיראן. אם לא ישיג תמיכה בין-לאומית בפעולה, הוא

איראן תרסן את תגובתה כלפי ארצות הברית, גם מחשש מעימות כולל עם מעצמת-על בעלת יכולות עדיפות ללא שיעור על אלו שלה

צפוי לעמוד בעקבותיה מול ביקורת ניכרת מצד ממשלות רבות, וכן בזירה הפנימי-אמריקאית. במקרה כזה, אפשרי שהתקיפה תוביל לגל של הפגנות נגד ארצות הברית וישראל בעולם הערבי והמוסלמי. לפיכך נראה, כי אם הממשל יחליט

לתקוף באיראן, הוא יבקש להכין את הרקע המדיני לקראת הפעולה, הן בקרב בעלות בריתו והן בזירה הפנימית, ואז התגובות עליה תהיינה שונות, לפחות באורח חלקי. אם הממשל ישיג תמיכה בין-לאומית ופנימית בתקיפה, מצבו המדיני יהיה נוח יותר לאחר הפעולה והביקורת עליו תצטמצם. גם אם לא ישיג תמיכה בין-לאומית מספקת בעמדתו, אפילו בדיעבד, יוכל הממשל האמריקאי להתמודד עם ביקורת זו ללא קשיים ניכרים, בין השאר משום שלרוב המדינות יש עניין בעצירת תוכנית הגרעין של איראן.

השלכות נוספות

לתקיפה ישראלית או אמריקאית באיראן צפויות להיות השלכות שליליות על שוק הנפט בשל שתי סיבות ישירות: האחת, איראן מאיימת כי בתגובה לצעדים נגדה היא תסגור את מצרי הורמוז. הסבירות שאיראן תממש איום זה נמוכה, הן משום שבכך היא תפגע בראש ובראשונה בייצוא הנפט שלה עצמה, והן משום שארצות הברית ובריטניה כבר הזהירו שיפתחו בכוח את המצרים, אם אלה ייסגרו. סבירות מימושו של האיום עלולה לעלות אם יימנע מאיראן לייצא את הנפט שלה. הסיבה השנייה היא תקיפות איראניות אפשריות נגד מתקני נפט ומכליות של מדינות המפרץ, במקרה של פעולה צבאית אמריקאית באיראן. גם אם איראן תימנע מנקיטת צעדים אלה, מחירי הנפט עלולים לעלות, לפחות זמנית, כתוצאה מהמתח ואי-הוודאות שישררו באזור בעקבות התקיפה. אם מחירי הנפט אכן יעלו, הגורם התוקף – ישראל ו/או ארצות הברית – יואשמו באחריות לכך.

השלכה נוספת, בתחום אחר, נוגעת להשפעת התקיפה על המערכת הפנימית באיראן. סביר להניח כי תקיפה אמריקאית או ישראלית נגד מתקני הגרעין האיראניים תלכד חלק גדול מהעם האיראני סביב המשטר, לפחות בתקופה הראשונה. חלק מהציבור האיראני רוצה בשינוי המשטר, אבל גם חלק זה לא יהיה מוכן לקבל התקפה חיצונית על פרויקט לאומי כתוכנית הגרעין. מבחינה זו, התקיפה תסייע למשטר ותפגע באופוזיציה לו. זו הסיבה לכך שגורמי אופוזיציה איראניים מסתייגים כיום מתקיפה באיראן. עם זאת, ההתנגדות הפנימית הבסיסית למשטר בקרב חלק מהציבור לא תיעלם לחלוטין גם אם איראן תותקף, וכעבור זמן היא עשויה לפרוץ מחדש.

תקיפה ישראלית לא תעצור כנראה את תוכנית הגרעין האיראנית ליותר מאשר לכמה שנים, ואיראן תנסה לנצל אותה כדי להעניק לגיטימציה לתוכניתה הגרעינית

סיכום

קיימת מידה רבה של אי-ודאות בבחינת תוצאותיו של מהלך צבאי באיראן, משום שקיימים נעלמים רבים שקשה להעריכם מראש. החשובים בין נעלמים אלה הם

מידת הנזק שייגרם לאתרי הגרעין, שהשפעתו תהיה ניכרת על משך הזמן שבו תידחה השגת נשק גרעיני על ידי איראן, וחומרתה של התגובה האיראנית. בכל מקרה ברור, כי תוצאות המהלך תהיינה מרשימות בהרבה אם הוא יבוצע על ידי ארצות הברית, לעומת ביצועו על ידי ישראל.

הערכת התגובה האיראנית תהיה גורם חשוב בהחלטתן של ישראל או ארצות הברית לצאת לפעולה צבאית נגד אתרי הגרעין באיראן. אין כמעט ספק כי איראן תגיב על הפעולה, בעצמה ובאמצעות שלוחיה, וכי התגובה עלולה להיות כואבת. ואולם, כמה שיקולים עשויים לרסן ולהגביל את התגובה האיראנית, ובראשם המגבלות על יכולותיה הצבאיות של איראן וחששה האפשרי מפני עימות נרחב עם ארצות הברית במקרה של תקיפה אמריקאית. משום כך סביר יותר להניח כי מעגל העימות שיתפתח בעקבות תקיפת אתרי הגרעין באיראן עלול לכלול את איראן ושלוחיה, ישראל וארצות הברית, ובהיקף מוגבל אולי גם כמה ממדינות המפרץ, אך הסבירות שיתפתח עימות אזורי נרחב נראית נמוכה.

תקיפה ישראלית, גם אם תוכתר בהצלחה, נושאת בחובה כמה סיכונים לישראל: מלבד תגובתה של איראן, ישראל תעמוד בפני גל של ביקורת כלפיה בזירה הבין-לאומית, לפחות בטווח הקצר, ויתכן שיינקטו נגדה גם סנקציות. היא גם תואשם באחריות לעליית מחירי הנפט, ובעולם המוסלמי והערבי יפרוץ גל של ביקורת וזעם כלפיה, העלול לפגוע ביחסים בינה לבין מצרים, ירדן וטורקיה. תקיפה ישראלית לא תעצור כנראה את תוכנית הגרעין האיראנית ליותר מאשר לכמה שנים, ואיראן תנסה לנצל אותה כדי להעניק לגיטימציה לתוכניתה הגרעינית, לנער

מעליה את הפיקוח והסנקציות, ואולי אף לפרוץ לעבר נשק גרעיני. התרחיש הגרוע ביותר יהיה אם הפעולה תיכשל, שכן בכך ייוותר האיום הגרעיני האיראני בעינו וכושר ההרתעה של ישראל ייפגע.

אם התקיפה תבוצע על ידי ארצות הברית, סיכויי הצלחתה יהיו גבוהים יותר במידה משמעותית. יכולותיה המבצעיות של ארצות הברית יאפשרו לה לבצע תקיפות חוזרות על אתרי הגרעין, ובכך להגדיל את מידת הנזק שייגרם להם ולהשיג רווח זמן גדול יותר בדחיית השגתו של נשק גרעיני על ידי איראן, ואולי אפילו לשכנע את איראן לוותר על פיתוח נשק כזה. עם זאת, גם בתקיפה

אמריקאית כרוכים סיכונים: תגובה איראנית בירי טילים ובפיגועי טרור נגד ארצות הברית וישראל, ואולי גם נגד בעלות בריתה של ארצות הברית במפרץ, עליית מחירי הנפט וביקורת וגילויי זעם בעולם נגד ארצות הברית וישראל.

אם המהלך הצבאי נגד איראן יוכתר בהצלחה, ייפתח פתח לעצור את הפיתוח הגרעיני האיראני; מעמדה האזורי של איראן עשוי להיחלש, ועימו ייחלש המחנה הרדיקאלי באזור

אם המהלך הצבאי נגד איראן יוכתר בהצלחה והשגת הנשק הגרעיני תידחה לפחות בכמה שנים, יהיו לכך תוצאות בעלות משמעות אסטרטגית: ייפתח פתח לעצור את הפיתוח הגרעיני האיראני; מעמדה האזורי של איראן עשוי להיחלש, ועימו ייחלש המחנה הרדיקאלי באזור; כושר ההרתעה הישראלי ו/או האמריקאי כלפי איראן יתחזק; ישתפר מעמדה האזורי של ארצות הברית שנחלש בעשור האחרון, בין השאר עקב הסתבכותה בעיראק; ויתחזק ביטחונן העצמי של מדינות המפרץ מול איראן.

הערות

- 1 Anthony Cordesman, *Israeli and US Strikes on Iran: A Speculative Analysis*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., March 5, 2007.
- 2 See, for example, remarks by Secretary of Defense Leon Panetta at the Saban Forum, December 2, 2011, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4937>; Ronen Bergman, "Will Israel Attack Iran?" *The New York Times Magazine*, December 25, 2011.

מסורת ומודרנה ב"אביב הערבי"¹

אשר ססר

המילים שבהן בחרו חוקרים, פרשנים ומשקיפים כדי לתאר ולנתח את האירועים המהפכניים ששטפו את המזרח התיכון בשנה שחלפה שיקפו הקשרים תרבותיים, השקפות עולם, ציפיות ותקוות. למונח "אביב ערבי" יש משמעות אנליטית. ברירת המילים אינה מנותקת מהנחות יסוד ואפילו ממסקנות – פסקניות יותר או פחות. במערב אימצו הפרשנים את המונח "אביב ערבי" כדי לתאר את מה שבפי הערבים עצמם היה לרוב מהפכה (תְּוָרָה). השימוש ב"אביב", בין אם במודע ובין אם לא, יוצר אנלוגיות היסטוריות עם "אביב העמים" של אירופה של 1848 או עם "האביב של פראג" ב־1968, או עם זה של מזרח אירופה ב־1989 בנפול הקומוניזם. כל אלה התאפיינו בהתקוממות עממית שבאה להתנער משלטון דיכוי ולהחליפו במשטר חילוני־ליבראלי־דמוקרטי. אם כך אירע באירופה, אזי ניתן לצפות שכך יקרה גם במזרח התיכון. ציפייה זו קיבלה חיזוק מן השימוש הרווח בתוצרים העדכניים ביותר של התקשורת המודרנית – הרשתות החברתיות "פייסבוק" ו"טוויטר". השימוש בהם הביא לאימוץ של מונחים כמו "מהפכת הפייסבוק", שבא להדגיש ביתר שאת את השתלבות החברות במזרח התיכון בתהליכי תמורה אוניברסאליים כמו הגלובליזציה, תוך כדי הידמותן למערב.

תיאור זה הוא מקרה מובהק של "אוניברסאליזם מלאכותי"², בשל המרחק בינו לבין המציאות בפועל. המדובר בראייה מוטעית, שהיא בבואה של חוסר היכולת או אי־הרצון להכיר בשונותו התרבותית של האחר. באופן פרדוקסלי, דווקא בעולם המערבי, שבו קיימת פתיחות ללא תקדים לרב־תרבותיות, קיים אירצון כזה. זרמי המעמקים של התרבות הפוליטית המזרח תיכונית שונים מאלה של העולם המערבי הליבראלי־חילוני, בראש ובראשונה בשל העובדה שהחברות המזרח תיכוניות לרוב אינן חילוניות, והציבור בהן מייחס חשיבות רבה גם לאמונה ולפולחן דתי וגם לדת כמרכיב מרכזי בזהות הקיבוצית.

פרופסור אשר ססר הוא חוקר בכיר במרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ומרצה בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון, אוניברסיטת תל אביב.

אין כל דמיון בין ציפיות המשקיפים בתחילת האירועים בעולם הערבי לכינון משטרים ליבראליים-חילוניים על חורבות המשטרים הישנים, ובין המציאות האסלאמיסטית שהתהוותה לבסוף. השאלה היא איך אפשר להסביר את התהום הפעורה בין הציפיות והתקוות האוניברסאליות של הפרשנים, ובעקבותיהם המדינאים, לבין התוצאות בפועל? איך יכלו אלה לגבש הערכות שהיו רחוקות כל כך מן המציאות?

טרמינולוגיה והקשרה האקדמי-אינטלקטואלי

את ההסבר להערכה מוטעית זו יש לחפש בתהליכי תמורה עמוקים שהתחוללו בעולם האקדמי והאינטלקטואלי המערבי בעידן הפוסט-מודרני. העידן הזה החל להתהוות לאחר מלחמת העולם השנייה על זוועותיה. לליקוי המאורות המוסרי של המלחמה לא היה תקדים בתולדות האנושות. השמדת שישה מיליונים בני העם היהודי באירופה על ידי מערכת מדעית מתועשת, עצומה ומאורגנת, והשימוש בנשק גרעיני, פרי הקדמה הטכנולוגית של המדעים המדויקים, כדי להשמיד המוני יפנים בהירושימה ונגסאקי, העמידו בספק את קיומו של מדע נטול פניות ערכיות-מוסריות. רתימת המדעים המדויקים למטרות בלתי מוסריות בעליל העמידה בסימן שאלה את עצם היכולת להפריד בין מדע לבין ערכים ומוסר ואף בינו לפוליטיקה. אם "בארזים" של המדעים המדויקים "נפלה שלהבת", קל וחומר במדעי הרוח והחברה. בעקבות המלחמה חל תהליך מואץ של דמוקרטיזציה של האוניברסיטאות במערב בכלל ובארצות הברית בפרט. במשולב עם המאבק לשוויון זכויות, הפכה ההשכלה הגבוהה נגישה לציבור גדל והולך ולא הייתה עוד נחלה שמורה של אליטה דקה. בד בבד עם הדמוקרטיזציה של ההשכלה הגבוהה באה גם דרישה לדמוקרטיזציה של מדעי הרוח והחברה בכלל ושל ההיסטוריה בפרט: אין לכתוב עוד היסטוריה של האליטות השליטות, שנכתבה על ידי בני אותה אליטה עצמה כדי לשרת את יחסי הכוחות הקיימים ולהנציח עוולות פוליטיות, חברתיות, וכלכליות קיימות; יש לכתוב את ההיסטוריה של ההמונים, של האדם הפשוט ושל כל האחרים שהודרו עד כה מן הנרטיב ההיסטורי השליט, כגון מיעוטים ונשים, כדי לתקן את עוולות העבר.

חלק בלתי נפרד מן התביעה הזו לתיקון עולם הייתה הטענה כי אי-אפשר להפריד בין המחקר ההיסטורי ובין ההטיות הערכיות, המוסריות והפוליטיות של כותבי ההיסטוריה עצמם. לפי טענה זו, אין אמת אובייקטיבית, שכן קיימים אין סוף נרטיבים אפשריים של ההיסטוריה והכל תלוי באג'נדה הפוליטית של כותביה. לכן, יש לכתוב היסטוריה כדי להביא לשינוי יחסי הכוחות הפוליטיים הקיימים. לפי גרסה זו, המחקר ההיסטורי אמור לשרת שינוי פוליטי ולא חתירה בלתי אפשרית לאמת אובייקטיבית, שכאמור אינה קיימת בפועל. כך ביקשה "התקינות הפוליטית"

לרשת את החתירה לאמת ההיסטורית, תוך כדי קריאת תגר על אבני היסוד של המחשבה הרציונאלית של הנאורות המודרנית.³

השיח הפוסט מודרני לא פסח גם על לימודי המזרח התיכון ובא לידי ביטוי במתקפת המצח של אדוארד סעיד על המזרחנות המודרנית בספרו עתיר ההשפעה **אוריינטליזם**. סעיד תקף את חוקרי המזרח התיכון על כך ששמו דגש יתר על השונות התרבותית של עמי האזור, בשל המשקל המכריע שהם ייחסו לדת האסלאם ולתרבותו בחייהם של עמים אלה. הוא שלל מכל וכל את "הרעיון שישנם מרחבים גיאוגרפיים עם תושבים מקומיים ה'שונים' באופן רדיקאלי ושניתן להגדרם על יסוד איזושהי דת, תרבות או מהות גזעית המייחדת את המרחב הגיאוגרפי המדובר..."⁴ לפי סעיד, האוריינטליזם הישן, כמו תחומי מחקר אחרים, בא אף הוא לשרת יחסי כוחות פוליטיים, ובמקרה זה את עליונות מעצמות המערב על פני עמי המזרח התיכון. המזרחנים, ביחסם לאסלאם מהות בלתי משתנה, נגועים בנגע ה"מהותנות" (essentialism), או אפילו בגזענות, הבאות לשרת את ראיית המערב כעדיף נצחי על פני המזרח התיכון הכושל והנחשל. מכאן הציע סעיד למזרחנות לתקן את דרכיה, שהיו תולדה של יוהרה, עודף ביטחון עצמי והסתגרות בפני תחומי ידע אחרים. הוא המליץ לה לאמץ גישה רב-תחומית אוניברסאלית שתסתייע במדעי החברה והרוח בני זמננו, כגון אנתרופולוגיה, סוציולוגיה ותיאוריה פוליטית או היסטוריה כלכלית. כך ראוי לדעתו לחקור את "הבעיות הקרויות אוריינטאליות", בדיוק כפי שחוקרים בעיות בכל מקום אחר בתבל.⁵

מטרת מאמר זה אינה לצאת נגד מחקר בין-תחומי או רב-תחומי, וגם לא לגונן על כל גוני האוריינטליזם הישן, שגם הוא אינו חף מביקורת; הוא יוצא נגד "האוניברסאליזם המלאכותי", דהיינו אותן "תפיסות מוטעות הנובעות מן הנטייה להניח" שהניסיון ההיסטורי המערבי בהתפתחות חברתית ופוליטית הוא "הגורמה

האוניברסאלית וכי הוא זהה בתבל כולו". כידוע, תהליך זה לא היה זהה בכל העולם, שהרי "למסורות דתיות אחרות היו ניסיון היסטורי וזיכרון שונים ביחס לתפקיד הדת בחיים הציבוריים, וזיכרון וניסיון אלה הם אשר מעצבים [בעולם המוסלמי] את העמדות של ימינו".⁶ מאמר זה גם מבקש לצאת נגד הנטייה "להסביר אירועים כאילו היו תופעות גנריות הקשורות קשר בל יינתק לפרדיגמות בעלות אופי אוניברסאלי... פרדיגמות

מאמר זה מבקש לצאת נגד הנטייה להסביר אירועים כאילו היו תופעות גנריות הקשורות קשר בל יינתק לפרדיגמות בעלות אופי אוניברסאלי

אוניברסאליות ממין זה מנסות להסביר התפתחויות היסטוריות שונות בתכלית, כאילו להבדלים של תרבות, זמן ומרחב אין כל זיקה של ממש לתוצאות של ההיסטוריה".⁷

באחד משיאי הוויכוח באקדמיה המערבית על האוריינטליזם הזהיר המלומד האמריקאי הידוע מייקל הדסון את עמיתיו "לבל ישפכו את תינוק התרבות הפוליטית יחד עם מי האמבטיה של האוריינטליזם".⁸ לרוב לא שמעו בקולו ובעולם המערבי המשכיל הגיעו הדברים לכדי אבסורד מוחלט, כאשר חוקרי המזרח התיכון המודרני נמנעים כמעט לחלוטין מן העיסוק בתרבות פוליטית. הלחץ "הסעידיאני" קצר את פירותיו הבאושים על ידי הרתעה ואף הטלת אימה מפני העיסוק בשונות או בייחוד הפוליטי-תרבותי של חברות מזרח תיכוניות, שמא מי שיעשה זאת יושמץ ויוקע כ"אוריינטליסט", "מהותן" או אפילו "גזען", רחמנא לצלן.

העיסוק ב"אביב", על האנלוגיות האירופיות שלו, וההתמקדות המופרזת בכוח כמעט המאגי של "פייסבוק" ו"טוויטר" נועדו, בין אם במודע ובין אם לא, ליצור הידמות בין עמי המזרח התיכון למקביליהם במערב, כאשר הטכנולוגיה משמשת כמייצגת המושלמת של אחידות העולם הגלובלי האוניברסאלי. כך יצרו הפרשנים רושם כאילו אין הבדל בין נוכחות והשפעה במרחב הווירטואלי ובין השפעה במרחב הפוליטי האמתי. בדרך זו הם גם יכלו להתעלם, לדחות או להכחיש לחלוטין את חשיבות הדיון בזרמי המעמקים של החברה המצרית, למשל, ובממדים התרבותיים-פוליטיים שלה, שהיו לכאורה בלתי רלוונטיים.

רשתות התקשורת התמקדו בצעירים בכיכר תחריר, שהיו לרוב מייצגי זרמים ליבראליים, ראינו עד לעיפה אינטלקטואלים דוברי אנגלית אוקספורדית וטענו חזור וטעון כי המהפכה אינה אסלאמית ואינה מייצגת תביעות אסלאמיות וכי כוחות האסלאם הפוליטי אינם אלא תופעה שולית; כאילו מאות האלפים בכיכר תחריר הם החברה המצרית כולה ולא שמונים וחמשת המיליונים שלא היו שם, וזאת עוד מבלי להתייחס לעובדה שבמצרים יש יותר אנשים שלא יודעים קרוא וכתוב מאנשים המחוברים לאינטרנט. מרוב התפעמות מן הדור הצעיר החילוני-ליבראלי של "מהפכת הפייסבוק", לא ראו מרבית המשקיפים המערביים אפילו את מלוא התמונה שנפרסה לנגד עיניהם בכיכר תחריר עצמה. האחים המוסלמים היו נוכחים שם ברוב עם, אך בתבונתם הרבה תפסו "עמדות אחוריות" כדי לא לגרות את הצבא לפעול נגדם וכדי לא לעורר התנגדות במערב. הייתה התפעלות רבה בתקשורת המערבית מן הסדר המופתי של המפגינים, שהציבו שומרים בכניסות לכיכר כדי להקפיד על הביטחון ואי-האלימות, ומן הרוח האזרחית המרשימה כאשר הם התארגנו לנקות בעצמם את הכיכר בתום השלב הראשון של המאבק נגד מובארכ. אך משקיפים אלה לא

הפרשנים יצרו רושם כאילו אין הבדל בין נוכחות והשפעה במרחב הווירטואלי ובין השפעה במרחב הפוליטי האמתי. בדרך זו הם יכלו להכחיש לחלוטין את חשיבות הדיון בזרמי המעמקים של החברה המצרית ובממדים התרבותיים-פוליטיים שלה

דיווחו או לא ידעו כי מי שארגנו את השמירה בכניסות, וגם את פעולת הניקיון, היו האחים המוסלמים. הם גם אלה שסיפקו את המיקרופונים למפגינים. רק להם הייתה היכולת הארגונית הדרושה לעשות זאת.

בתוך האקדמיה הישראלית התפתח ויכוח על האירועים במצרים בין אלה ההולכים בתלם ה"סעידיאני" לבין אלה שלא הולכים בו. האחרונים גרסו כי המזרח התיכון עומד בפני שיטפון אסלאמי, בעוד הראשונים אימצו את עמדת ה"התקינות הפוליטית" של האקדמיה והתקשורת המערביות וטענו כי דמוקרטיה מזרח תיכונית חדשה מתהווה לנגד עינינו בעולם החדש של "פייסבוק" ו"טוויטר". הם העריכו כי לא צפויה השתלטות אסלאמית על מצרים וכי במרחב הדמוקרטי החופשי, ההולך וממלא את החלל שהותירה אחריה התפרקות מפלגת השלטון של מובארכ, סביר יותר להניח כי האחים המוסלמים דווקא יאבדו מכוחם, ולחלקים נרחבים של הציבוריות המצרית יהיו עתה אלטרנטיבות פוליטיות שלא היו להם קודם לכן: יקומו מפלגות חדשות שימשכו אליהן חלק מן התומכים המסורתיים של האחים המוסלמים. לפי דעה זאת, האחים המוסלמים אמנם יישארו חלק חשוב של הפוליטיקה המצרית, אך לא יהוו החלק הגדול או החשוב ביותר.⁹ אף לא אחד מן הדברים שהוצגו לעיל לא היה נכון; בין התקינות הפוליטית של "האביב הערבי" לבין עובדות החיים לא היה שום קשר.

"ההתעוררות הערבית" – אז ועתה

מונח אחר, שהלם יותר את המציאות בהיותו פחות טעון ופחות מעורר ציפיות לא ריאליות, היה גם הוא בשימוש לתיאור הזעזועים שפקדו את המזרח התיכון – "ההתעוררות הערבית" (The Arab Awakening). ראוי להעיר הערה היסטורית לגבי מונח זה, ובצידה לעשות הבחנה לגבי המתרחש בימינו. The Arab Awakening אינו מונח חדש, ומקורו בראשית המאה הקודמת. הוא היה בשימוש גם בפי הערבים עצמם (נְהֶדָה) כדי לתאר את ראשית הלאומיות הערבית שיצאה אל המרחב המזרח תיכוני במחצית הראשונה של המאה העשרים. אחד מביטוייה היותר ידועים היה המרד הערבי בהנהגת ההאשמים נגד האימפריה העות'מאנית במלחמת העולם הראשונה, ובעקבותיו מאבקי הערבים לעצמאות לאומית ולאחדות. עם זאת, התקופה ההיא שונה מהתקופה הנוכחית, וראוי לציין את ההבדלים ביניהן.

הלאומיות הערבית הייתה במשך מרבית המאה העשרים הפלטפורמה הרעיונית של הפוליטיקה החילונית במזרח התיכון; הרי הלאומיות הערבית, להלכה לפחות, היא אידיאולוגיה חילונית ביסודה, והגורם המלכד של הקולקטיב הערבי הוא השפה הערבית ולא דת האסלאם. הערביות מלכדת בתוכה כשווים, לכאורה, מוסלמים ונוצרים כאחד. בין ההוגים החשובים ביותר של הלאומיות הערבית המודרנית היו כידוע נוצרים לא מעטים. יתר על כן, הלאומיות הערבית, כבסיס חילוני לפוליטיקה,

יצרה הזדמנויות חדשות להשתלבות של מיעוטים בפוליטיקה הערבית. דוגמה לכך הייתה עליית העלווים לשלטון בסוריה וההשתלטות שלהם ושל מיעוטים אחרים על מפלגת הבעת', שבין האבות המייסדים שלה היה הנוצרי מישל עפלק. בדורות האחרונים אנו עדים לתופעה אחרת לגמרי, שבאה לידי ביטוי מובהק גם תוך כדי "האביב הערבי", והיא דווקא קריסתה של הערביות ויחד עמה נסיגתו של תהליך החילון בעולם הערבי. הפוליטיקה החילונית נסוגה יחד עם תבוסת הערביות, ונסיגה זו היא שעומדת ביסוד ההבדל העצום בין "ההתעוררות הערבית" של המאה הקודמת לבין זו של ימינו אלה.

לנסיגת תהליך החילון יש גורמים רבים. "ההתעוררות הערבית" של סוף המאה התשע עשרה וראשית המאה העשרים הייתה התעוררות לאומית בעלת אופי חילוני, כחלק מתהליך רחב יותר של מודרניזציה שניסה לחקות ולאמץ את דרכי המערב. ההתמערבות הייתה אמצעי להתמודד עם המערב על ידי הידמות לו. מעצמות המערב היו אז בשיא כוחן, התפשטותן הכלכלית, הפוליטית, התרבותית והרעיונית, ומטבע הדברים הפכו למודלים לחיקוי. בעידן הפוסט-מודרני, המערב הרבה יותר מרוסן, פחות בטוח בעצמו, אכול ספקות וביקורת עצמית. יתרה מזאת, בשנים האחרונות מצוי העולם המערבי בנסיגה. אותו מערב חילוני, דמוקרטי, ליבראלי, עצום ממדים מבחינה כלכלית, נמצא עתה באחד המשברים הכלכליים-פוליטיים ההיסטוריים העמוקים ביותר בכל הזמנים.

כמודל אידיאלי לחיקוי הוא איבד את זוהרו מזמן. גם אחר לחיקוי אחרי מלחמת העולם השנייה היה הדגם הסובייטי. ברית המועצות, שבמהלך של דור אחד הפכה את רוסיה הצארית מן המדינות הנחשלות באירופה למעצמת על שוות מעמד רק לארצות הברית, הייתה מופת עבור משטרים ותנועות ברחבי העולם הערבי, שראו בדגם הסובייטי מסלול מהיר לעוצמה מדינית, צבאית ופוליטית. עם קריסת ברית המועצות, דבר מזה לא נשאר. הדגמים החיצוניים החילוניים, שהיו מקור כה מושך של השראה במזרח התיכון המודרני, אינם עוד.

חשובים עוד יותר מאלה הם כישלון הערביות ושקיעת הערבים שבאה בעקבותיו. כישלון הערביות היה, כאמור, גם קריסת הפלטפורמה של הפוליטיקה החילונית. את החלל הפוליטי הנובע מחולשת הערבים

ממלאות המעצמות הלא-ערביות, איראן וטורקיה, אבל גם הן אינן מודלים חילוניים לחיקוי. טורקיה ממוקמת בקצה האחד ואיראן בקצה האחר של הרצף של מודלים אסלאמיים. טורקיה מהווה דגם מתון יותר, שיש בו עדיין ממד חילוני חזק, ואילו

בדורות האחרונים אנו עדים לקריסתה של הערביות ויחד עמה לנסיגתו של תהליך החילון בעולם הערבי. הפוליטיקה החילונית נסוגה יחד עם תבוסת הערביות, ונסיגה זו היא שעומדת ביסוד ההבדל העצום בין "ההתעוררות הערבית" של המאה הקודמת לבין זו של ימינו אלה

בקצה השני עומדת איראן של האיתאללות. אף לא אחד מאלה הינו דגם חילוני לחיקוי ולהערצה, כפי ששימש כמאל אתאתורכ לקצינים הערביים דוגמת עבד אל-נאצר ודומיו. ראש ממשלת טורקיה, ארדואן, מוביל היום את ארצו בכיוון אחר, הרחק מן הכמאליזם הצרוף של העבר.

מבחינה גיאופוליטית, טורקיה ואיראן של ימינו מקימות מחדש את גבולות החיץ בין האימפריה העות'מאנית ופרס, כאשר עיראק חוזרת לשמש כארץ הגבול בין אזור ההשפעה הטורקית בצפון עיראק ובין אזור ההשפעה האיראנית אצל השיעים בדרום עיראק. בכך גם משרטטות טורקיה ואיראן מחדש את הגבולות בין סונה ושיעה.

מדינות האזור לא מבדילות עוד ביניהן על בסיס משטריהן – מונרכיות מול רפובליקות – או על יסוד ההיערכות הבין-גושית שלהן – מדינות פרו-אמריקאיות נגד מדינות פרו-סובייטיות; אלו הבחנות שעבר זמנן. ברוח נסיגת החילון, גם ביחסים הבין-מדינתיים קו השבר הוא דתי-עדתי – סונים לעומת שיעים: טורקיה בצד אחד עם הערבים הסונים, ואיראן מנגד עם השיעים בעיראק ועם חזבאללה השיעית בלבנון. סוריה, שבה העלווים (הנתמכים על ידי המחנה השיעי) מתכתשים במלחמת אזרחים עקובה מדם עם הסונים, נמצאת עתה בתווך בין המחנות העדתיים היריבים. אלה נאבקים ביניהם בעד שותפיהם העדתיים-פוליטיים בתוך סוריה: איראן ובעלות בריתה למען בשאר אל-אסד, ומחנה הסונים, בראשות טורקיה והליגה הערבית, נגדו.

אם זה המצב ביחסים בין המדינות, קל וחומר ביחסים הפוליטיים בתוך המדינות עצמן. על רקע נסיגת תהליך החילון, אנו עדים לתקומתם של הכוחות המסורתיים או הניאור-מסורתיים בתוך המדינות הערביות. אסלאם פוליטי, עדתיות ושבטיות שוב שולטים בכיפה בפוליטיקה של המדינות הערביות. אפשר לבחון את כל הדוגמאות של "ההתעוררות הערבית" על גווניה השונים – במצרים, בתוניסיה,

בעיראק, בסוריה, בבחריין, בלוב ובתימן – ולהיווכח כי ככולן הכוחות הפוליטיים הדומיננטיים הם לא הכוחות החילוניים הליבראליים, או כוכבי ה"פייסבוק" וה"טוויטר" של התקשורת המערבית וגרורותיה, אלא הכוחות היותר מסורתיים.

מצרים היא המקרה המובהק של הניצחון המוחץ של האסלאם הפוליטי. הדברים התבררו במהירות רבה. ב-18 בפברואר 2011, שבוע לאחר נפילת מובארכ, התכנסה

"הפגנת המיליון" בכיכר תחריר כדי לחגוג את הניצחון. לאחר תפילת יום השישי נשא דברים לפני ההמונים לא אחר מאשר האב הרוחני של האחים המוסלמים במצרים ואחד הדרשנים הפופולאריים ביותר בעולם הערבי כולו, שיח' יוסף קרדאוי.

על רקע נסיגת תהליך החילון, אנו עדים לתקומתם של הכוחות המסורתיים או הניאור-מסורתיים בתוך המדינות הערביות

אחריו אמור היה לשאת דברים יקיר התקשורת המערבית, הצעיר המצרי ואיל ע'נים, איש ההייטק העובד בחברת "גוגל", ששמעו יצא למרחקים בשל חלקו בארגון ההפגנות הראשונות במצרים. אבל ע'נים לא נאם. בבואו לדוכן הנואמים הוא סולק משם בכוח על ידי אנשי האגרוף של האחים המוסלמים.¹⁰ אם בתחילה נהגו האחים המוסלמים בזהירות, עתה הם היו בשלב ההסתערות ולא היו מוכנים לתת לע'נים ולשפמותו לא רק "לגנוב את ההצגה" אלא אפילו להשתתף בה.

כחודש לאחר מכן, ב־19 במארס 2011, נערך משאל עם כדי לאשר את התיקונים לחוקה המצרית ובכך לסלול את הדרך לבחירות חדשות. הכוחות האסלאמיים תמכו באישור התיקונים, בעוד שהחילונים הליבראליים ובני המיעוט הקופטי העדיפו את דחייתם כדי להרוויח זמן להתארגן פוליטית לנוכח מה שהחל להיראות כיתרון הברור של האחים המוסלמים ושל הקיצוניים מהם – הסלפים. החילונים ליבראליים הוכו שוק על ירך במשאל העם. בעד התיקונים, כלומר העמדה הרצויה לאסלאמיסטים, הצביעו לא פחות מ־77.2 אחוזים. הפור נפל והיה ברור לחלוטין לאן נושבת הרוח.

הבחירות לשני בתי הפרלמנט המצריים, בסוף 2011 וראשית 2012, היו בבחינת ההכרעה הסופית. בבית התחתון זכו האחים המוסלמים ב־46 אחוזים מהמושבים והסלפים – בעוד 24 אחוזים; כלומר, שני הגורמים האסלאמיים ביחד זכו בשבעים אחוזים מן המושבים. הישגיהם בבחירות לבית העליון היו מרשימים עוד יותר. שם זכו האחים המוסלמים לבדם ב־58 אחוזים מן המושבים הנבחרים¹¹ והסלפים בעוד 25 אחוזים, כלומר יחדיו הם זכו בלמעלה משמונים אחוזים. הסלפים, הקיצוניים מאד, אינם שותפים נוחים או טבעיים של האחים המוסלמים, שהם פרגמטיים יותר, אך אין בכך כדי לשנות את העובדה שנחשפה על ידי הנתונים דלעיל – הכוחות החילוניים ליבראליים הם, בעת הזאת לפחות, לא יותר מאשר סרח עודף של הפוליטיקה המצרית. וכל זאת, בניגוד מוחלט לכמעט כל מה שנכתב ונאמר על ידי מרבית מעצבי דעת הקהל במערב על "האביב הערבי" בראשיתו.

הבחירות במצרים אינן יוצאות דופן, ולא רק ב"אביב הערבי". בכל הבחירות החופשיות וההוגנות יחסית שנערכו במזרח התיכון מאז 1989 זכו, כמעט ללא יוצא מן הכלל, הכוחות האסלאמיים ביותר קולות מכל גורם אחר. כך בירדן ב־1989, באלג'יריה ב־1991, בטורקיה בכל הבחירות שנערכו מאז 1995 (מלבד פעם אחת), בגדה המערבית וברצועת עזה ב־2006, בתוניסיה ובמרקו ב־2011 ובכווית בראשית 2012. בבחירות שנערכו בתוניסיה ובמרקו בעקבות "האביב הערבי" זכו המפלגות האסלאמיות בחלק הארי של המושבים והיו למפלגות המובילות (בתוניסיה ב־42 אחוזים ובמרקו ב־27 אחוזים).

בעיראק ובסוריה, תקומת הכוחות המסורתיים באה לידי ביטוי במערכות פוליטיות שהן עדתיות ביסודן. הפלת משטר הבעת' בעיראק הייתה למעשה

הדחת המיעוט הערבי הסוני ממרום שלטונו והמלכת הרוב השיעי תחתיו. חוסר היציבות בעיראק נובע בראש ובראשונה מאירצונם של הסונים להשלים עם מצבם הנחות החדש, בעוד השיעים נלחמים כדי לשמור על עליונותם הטריה. עם סילוק הבעת' מן השלטון בעיראק דיברו האמריקאים על de-Ba'athification על משקל de-Nazification בגרמניה אחרי מלחמת העולם השנייה. גם לאנלוגיה זו אין כל בסיס.

סילוק הבעת' כמפלגה ערבית, סוציאליסטית וחילונית בעיראק לא היה העיקר; העוקץ החשוב באמת בשינוי בעיראק נעוץ במשמעות העדתית של הפלת הבעת' כמנגנון השליטה של המיעוט הערבי הסוני על הרוב השיעי, כפי שהבעת' בסוריה היה למנגנון השליטה של המיעוט העלווי ומיעוטים אחרים על הרוב הסוני שם. בסוריה נאחז המיעוט העלווי בציפורניים ב"קרנות המזבח" של השלטון (בתמיכת הנוצרים וחלק מן האליטה הכלכלית הסונית), נגד רוב מניינה ובניינה של עדת הרוב – הסונים – אותם הדיחו העלווים משררתם לפני חצי מאה. כך נוצר המצב האבסורדי, כביכול, בו השלטון האנטי-בעת'י בעיראק תומך בשלטון הבעת' בסוריה. לאמתו של דבר, אין בכך אבסורד כלל. מה שחשוב באמת ביחסים אלה אינן מפלגת הבעת' והאידיאולוגיה החילונית שלה, אלא העובדה שהשיעים בעיראק תומכים בבעלי בריתם העלווים בסוריה במאבקם המשותף נגד אויביהם הסונים.

גם בבחריין בא "האביב הערבי" לידי ביטוי בהתקוממות עממית עזה שהחלה בפברואר 2011 נגד השלטון המלוכני המדכא באי. אך גם בבחריין היה מדובר בעצם במאבק עדתי מובהק של בני הרוב השיעי נגד השלטון של המיעוט הסוני, בראשות משפחת אל ח'ליפה, השולטת בהם מזה דורי דורות. משהתקשה השלטון בבחריין להשתלט על המצב, פלש לאי במאוס 2011 כוח צבאי של ערב הסעודית ובעלות בריתה הסוניות במפרץ, שמחץ את ההתקוממות השיעית.

ערב הסעודית ובחריין קרובות האחת לשנייה ומחוברות בגשר שאורכו לא יותר מ-25 ק"מ. נפילת בחריין בידי הרוב השיעי פירושה בעיני הסעודים ובעלי בריתם הפיכת האי השכן למוצב חוץ של איראן, שיופעל כדי לקדם את השפעתה וחתרנותה בחצי האי ערב. ערב הסעודית לא יכולה להרשות לעצמה מצב כזה, במיוחד כאשר מיעוט שיעי (כעשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה הסעודית) יושב כולו בפרובינציה המזרחית שלה, שם גם מצויים מרבצי הנפט העיקריים של הממלכה.

המשקיפים והפרשנים במערב, שהופתעו מעוצמת הניצחון האסלאמי במהפכות הערביות, מעלים שורה של הסברים או תירוצים לתופעה זאת, שנועדו להוסיף ולהתכחש למובן מאליו: החברה המצרית וחברות מזרח טיכוניות אחרות הן חברות מאמינות ואדוקות במידה זו או אחרת. הציבור במדינות אלו מתייחס

באמון למסרים אסלאמיים מפי אנשים המדברים בשם האמונה, שהיא מוכרת ושווה לכל נפש. אלה שגם סובלים סבל ומחסור מאמינים שבעזרתן של המפלגות האסלאמיות ובעזרת אללה הם גם ייחלצו ממצוקתם החומרית הקשה מנשוא. לכן, למפלגות הללו כוח משיכה רב והן מקובלות על ציבור רחב המזדהה עמן. חדשות לבקרים שומעים מנטרה קבועה של הסברים אחרים, לפיהם הציבור הרחב תומך בזרמים האסלאמיים כמעט בעל כורחו, ולא דווקא מתוך הזדהות אותנטית. אחת הטענות השכיחות היא שהמפלגות האסלאמיות הן המאורגנות ביותר והיו קיימות כמפלגות מזה זמן רב – עוד מימי השלטון הקודם – ולכן יש להן יתרון ארגוני מובהק על פני מפלגות חילוניות ליבראליות שרק זה עתה קמו והתארגנו. הסבר זה נכון רק באופן חלקי, שהרי אם הוא נכון, איך אפשר להסביר את ההישג המרשים של הסלפים במצרים, שלהם אין כל ניסיון פוליטי קודם ולא כל מסורת ארגונית?

הסבר אחר הוא הכלכלי-פוליטי, כלומר, שההמונים המרוששים מצביעים עבור מי שסייע ומסייע להם בתחום הרווחה, וכידוע שמם של האחים המוסלמים יצא לפנייהם כבעלי רשת ענפה של מוקדי סעד וסיוע לנזקקים. אין ספק שזה הסבר חלקי לתופעה, אך אין זה ההסבר המלא, שהרי לא ייתכן כי הוא גם ההסבר לעובדה שהאיגודים המקצועיים החשובים ביותר של הרופאים או של עורכי הדין, ואיגודים אחרים של אנשים מן המעמד הבינוני או אף הבינוני-הגבוה, נמצאים כולם בשליטה של האחים המוסלמים; האם צריך להאמין כי גם בכווית, מן המדינות העשירות בתבל, האחים המוסלמים זכו בבחירות האחרונות בגלל סעד לעניים?

המהפכנים בעולם הערבי יצאו למאבקם למען הערכים האוניברסאליים של חירות, צדק, כבוד ורווחה כלכלית. לנגד עינינו הולכות ונבנות חברות שיש בהן רבים מן הסממנים של הפוליטיקה המודרנית. מדובר בחברות פחות אוטוקרטיות, יותר פלורליסטיות, בעלות יותר מעורבות אזרחית ודעת קהל ערנית ומשפיעה יותר, וכל זאת בליווי "המילה האחרונה" בתקשורת המודרנית, כחלק בלתי נפרד של הפוליטיקה החדשה.

ואולם, הזרמים והגופים המשחקים במגרש הפוליטי בתוך המדינות המודרניות האלו הם כוחות רוויים בפוליטיקה מסורתית, כמו אסלאם פוליטי, עדתיות ושבטיות (לוב ותימן הן דוגמאות מובהקות של שבטיות בפעולה). אין בכך כדי לומר כי לא תצמח בחברות אלו במוקדם או במאוחר דמוקרטיה, אך זאת אינה דווקא האפשרות הסבירה ביותר, ובוודאי שלא תוצאה מובנת מאליה.

הערות

- 1 מאמר זה מבוסס על הרצאה שנישאה במסגרת יום עיון של המכון למחקרי ביטחון לאומי ב-26 בינואר 2012, שהוקדש ל"שנה לטלטלה במזרח התיכון".
- 2 מונח זה לקוח מנאדר האשמי, שדיבר על "false universalism" בספרו: Nader Hashemi, *Islam, Secularism and Liberal Democracy: Toward a Democratic Theory for Muslim Societies*, New York: Oxford University Press, 2009.
- 3 דיון זה מבוסס במידה רבה על ספרן של: Joyce Appleby, Lynn Hunt and Margaret Jacob, *Telling the Truth About History*, New York: W.W. Norton, 1994.
- 4 Edward Said, *Orientalism*, New York: Vintage Books, 1979, p. 322
- 5 שם, עמ' 327-326.
- 6 Hashemi, *Islam, Secularism and Liberal Democracy*, p. 177.
- 7 Jacob Lassner and Ilan Troen, *Jews and Muslims in the Arab World: Haunted by Pasts Real and Imagined*, Lanham, MD.: Rowman and Littlefield, 2007, p. xi.
- 8 Michael Hudson, "The Political Culture Approach to Arab Democratization: The Case for Bringing It Back In, Carefully", in: Rex Brynen, Bahgat Korany and Paul Noble (eds.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, vol. 1: *Theoretical Perspectives*, Boulder, CO.: Lynne Rienner, 1995, p. 65.
- 9 *The Jerusalem Report*, February 28, 2011.
- 10 חסן אבו טאלב, "אל-אחואן ות'ורת אל-שבאב", אל-אהראם, 23 בפברואר 2011.
- 11 בבית העליון המצרי (מג'לס אל-שורא) נבחרים 180 מתוך 270 החברים. היתר ימונו על ידי הנשיא שטרם נבחר.

עתידי ההסכמים של ישראל עם שכנותיה

עודד ערן

מבוא

ההתקוממות האזרחית בעולם הערבי טלטלה רבות מהמוסכמות ששררו במזרח התיכון ובצפון אפריקה, גרמה לשינוי פוליטי עמוק, ויש לה פוטנציאל לשנות את פניו של האזור. בין הסוגיות המרכזיות שיש לדון בהן בהקשר זה נמצאת ההשפעה של הטלטלה על יחסי ישראל-ערב ועל ההסכמים הרשמיים בין מדינת ישראל לשכנותיה, הקיימים ומחזיקים מעמד במשך שנים וסייעו לשמור על תחושה של יציבות יחסית ולמנוע פעולות איבה גדולות כמו מלחמות 1948, 1967 ו-1973.

ארבעה הסכמים קיימים כיום בין ישראל לשכנותיה:

1. הסכם הפרדת כוחות בין ישראל לסוריה (מ-1974).
2. חוזה השלום בין ישראל למצרים (מ-1979).
3. הצהרת העקרונות להסכם ביניים לשלטון עצמי עם הפלסטינים (מ-1993).
4. חוזה השלום עם ירדן (מ-1994).

ההתקוממות בעולם הערבי העמידה סימני שאלה מול סיכויי השרידות וההמשכיות של הסכמים אלה והיכולת לעמוד בפני הלחצים של כוחות פוליטיים שבעבר התנגדו להם ואף דחו את ההכרה במדינת ישראל. לפני ההתקוממות, יישום ההסכמים היה נתון כמעט לחלוטין לשיקול הדעת של הממשלות הערביות המעורבות. עתה נוסף אליו גורם משפיע חדש: "הרחוב". תקיפת שגרירות ישראל בקהיר ב־9 בספטמבר 2011 הייתה יותר מאשר פריצה לבניין השגרירות; היא סימלה את התקררות היחסים הפורמליים בין שתי המדינות, עוד יותר מאשר בעבר.

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על הרצאה שנישאה במסגרת יום עיון של המכון למחקרי ביטחון לאומי ב־26 בינואר 2012, שנושאו היה "שנה לטלטלה במזרח התיכון".

חוזה השלום הישראלי-מצרי

חוזה השלום בין ישראל למצרים עשוי להיות מקרה המבחן הראשון להשפעת הטלטלה בעולם הערבי ולשמש כנייד לקמוס לשאר ההסכמים. לפיכך, המאמר דן באריכות בהסכם זה, מתוך הנחה שממשלות ערביות אחרות ילכו בעקבות התנהלותו של הממשל החדש במצרים ביחס אליו.¹

חוזה השלום הישראלי-מצרי נחתם בשנת 1979 בוועידתו בוושינגטון בנוכחות נשיא ארצות הברית, אושר על ידי הפרלמנטים של מצרים וישראל, אושר על ידי שתי המדינות והופקד באו"ם. החוזה הינו ניסיון לאזן בזהירות בין הדרישות והאינטרסים של שני הצדדים. מדובר בחוזה שהוא הסכם בין-לאומי, ולכן כפוף לתקנות החוק הבין-לאומי בכל הנוגע לפרשנות וליישום חוזים. תקנות אלו קובעות תנאי, לפיו שינוי של המשטר באחד או בשני הצדדים להסכם אינו משפיע על תקפותו. החוזים נחשבים למחייבים את המדינות המעורבות, ולא רק ממשלות או משטרים מסוימים בהן. יתירה מכך, אחד הסעיפים של חוזה שלום שכמעט אינו ניתן לשינוי הוא תיחום הגבולות. מעת שהתקבלה הסכמה לגבי גבול, הוא נשאר בתוקף, אלא אם הוא משתנה על ידי הסכם חדש, גם אם מדובר בהסכם שבא בעקבות הפרת החוזה על ידי אחד הצדדים, והחתומים עליו יוצאים למלחמה. זאת ועוד, גבול נשאר תקף גם אם המדינות המעורבות בהסכם משנות לא רק את המשטרים שלהן אלא גם את עצם קיומן: מדינה חדשה יורשת את הגבולות של המדינה הקודמת. לפיכך, גבול ישראל-מצרים יישאר מוגדר כפי שנקבע בחוזה השלום, ואין זה משנה מה יקרה לחוזה עצמו.

הצדדים בחוזה חופשיים לערוך שינויים מוסכמים בו, אולם כל פעולה חד-צדדית עלולה להיראות כהפרתו. החוזה הישראלי-מצרי מתייחס ל"יחסים נורמליים" בין הצדדים, כולל יחסים דיפלומטיים, כלכליים ותרבותיים. בעקבותיו נחתמו כמה הסכמי מימוש. ראוי לציין כי הסעיפים האופרטיביים של החוזה אינם מתייחסים ל"יחסים ידידותיים", אלא רק ל"יחסים נורמליים".² נספח 3 לחוזה מסביר בפירוט רב יותר את המונח "יחסים נורמליים", בהתייחסו ל"יחסי שכנות טובים" ו"שיתוף פעולה בקידום השלום, היציבות והפיתוח באזור" והחובה "להימנע מתעמולה עוינת זה נגד זה". סביר להניח כי משטר אסלאמי פונדמנטליסטי במצרים ינסה לצנן יחסים אלה, אך למעשה הוא אינו זקוק לשינוי בחוזה השלום כדי לעשות זאת. אם מצרים תבקש שינוי פורמלי בחוזה השלום עם ישראל, כמו למשל ביטול יחסים דיפלומטיים, אין ספק שישראל תסרב אפילו לשקול זאת. צעד מצרי חד-צדדי לביטול היחסים הדיפלומטיים עם ישראל ייחשב להפרה ברורה של החוזה, וקיימת סבירות גבוהה שהקונגרס האמריקאי ינקוט אז צעדים נגד מצרים. הבסיס המשפטי לכך הוא ההתחייבות הרשמית שארצות הברית קיבלה על עצמה כלפי מדינת ישראל, לפיה במקרה של הפרה, או איום להפרה, של החוזה עם מצרים

היא "תתייעץ עם הצדדים בנוגע לצעדים שיש לנקוט על מנת לעצור, או למנוע, את ההפרה"³. התחייבות דומה נתנה ארצות הברית גם למצרים.

התנאים בחוזה ביחס להגבלת כוחות בסיני מעלים סוגיות מורכבות יותר. לישראל היה עניין חיוני שלא יהיו בסיני כוחות מצריים בעלי יכולת התקפית, שיוצבו במרחק של פגיעה בגבול ישראל. החוזה אכן כולל עיקרון זה, אך באותה עת הוא מנוסח כך שלא ייראה כמגביל את הריבונות המצרית בסיני. שיווי המשקל הזה הושג על ידי מתן היתר למצרים להחזיק כוח ניכר במערב סיני, הכולל דיוויזיה אחת של חיל רגלים ממוכן, עד למספר כולל של 22,000 איש, עם מרכיבים מהותיים של שריון, ארטילריה וטיילים נגד מטוסים. במרכז סיני יכולה מצרים להחזיק מספר מסוים של יחידות משמר הגבול, ובשטחים הסמוכים לגבול ישראל – מספר לא מוגבל של "משטרה אזרחית"⁴. הדבר אפשר להחזיר את חצי סיני לריבונות מצרית מלאה, אפילו ללא שטחים מפורזים, כשהוא נתון למשטר רצוני של הגבלת כוחות. כוח רב־לאומי של משקיפים (MFO) הוקם בסיני ומשימתו היא "להשקיף" ולפקח על הגבלת הכוחות, ללא כל סמכויות אופרטיביות או ביצועיות.⁵ ישראל הסכימה, למען ההדדיות, להגבלת כוחות ברצועה ברוחב של עשרה ק"מ בצד הישראלי של הגבול, ובפעם הראשונה בתולדותיה הרשתה לכוח רב־לאומי לפקח על שטח ישראלי.

חוזה השלום הישראלי־מצרי מתנה במפורש ש"הצדדים מסכימים שלא לבקש נסיגה של כל אנשי האו"ם (כוחות רב־לאומיים ומשקיפים)", כך שבקשה חד־צדדית מצד מצרים לעשות זאת תהווה הפרה משמעותית של החוזה. יחד עם זאת, נקבע כי סידורי ביטחון אלה "עשויים להיבחן מחדש, על פי בקשת אחד הצדדים, ולעבור תיקון בהסכמה הדדית של שני הצדדים"⁶. כיוון שהצדדים לחוזה יכולים תמיד לבחון מחדש כל תנאי שנקבע בו "בהסכמה הדדית", סעיף זה מצביע בברור על כך שנצפתה אפשרות שהיחסים בין ישראל למצרים יהיו בעתיד קרובים וידידותיים, עד שלא יהיה צורך בשום הסדרי ביטחון. כידוע, מצב כזה לא התפתח, וסידורי הביטחון של החוזה חיוניים כיום אף יותר משהיו ב־1979.

יתירה מכך, כל שינוי בסידורי הביטחון מחייב בצד הישראלי אישור של הכנסת.⁷ ניסיון לשנות את הסדרי הביטחון שבחוזה יכול, אפוא, להיות רגיש מבחינה פוליטית פנימית. עם זאת, ישראל הראתה בעבר גמישות בפרוש המילים "משטרה אזרחית" בסיני והסכימה להצבת מספר רב יותר של "משטרת גבולות" צבאית למחצה בסמוך לגבולה.⁸

הבחירות האחרונות במצרים הסתיימו בניצחון סוחף לשתי המפלגות שייצגו את האחים המוסלמים ואת תנועת הסלפים – מפלגת החופש והצדק ומפלגת נור. אין ספק שהאחים המוסלמים יקימו את הממשלה החדשה, אם כי לא ברור במי הם יבחרו כשותפים לקואליציה. גם לא ברור מה תהיה חלוקת הכוחות על פי

החוקה המצרית החדשה ומה יהיה התפקיד של הפרלמנט החדש, בכלל זה ביחס לחוזה השלום בין מצרים לישראל. הצהרות מפי מנהיגי האחים המוסלמים מאז תחילת ההתקוממות בינואר 2011 מצביעות על מתח בין הנטייה האידיאולוגית לשחרר את מצרים מההתחייבויות שבחוזה ובין ההשלכות הפוליטיות והכלכליות של מהלך כזה.⁹

ד"ר רשאד אל-ביומי, דמות מובילה בקרב האחים המוסלמים, ביטא בראיון ארוך את השקפותיו בנושא זה:

אנו מכבדים הסכמים בין-לאומיים וסוגיות פוליטיות מרכזיות, יהיו אשר יהיו. אולם, בכל הנוגע לנקודת מבט אובייקטיבית ואקדמית, זו זכותו של כל אחד מהצדדים, או של צד זה או אחר, לבחון ולדון [בהסכמים קיימים] בהתאם לתנאים ולדרישות. הסכמי קמפ דייוויד מעולם לא הובאו בפני העם או הפרלמנט בדרך הנאותה, אלא נכפו מלמעלה. אחד הסעיפים החשובים ביותר בהסכמים אלה היה הקמתה של מדינה פלסטינית. יפה, אבל הבה נשאל: היכן היא מדינה [פלסטינית] זו?¹⁰

לאחר האשמת ישראל בתוכניות להשמדת עם ("ג'נוסייד") נגד העם הפלסטיני והטחת אשמה בארצו על מכירת גז לישראל באחד חלקי חמישה עשר ממחירו הריאלי, אמר אל-ביומי: "כל זה צריך להיות מובא אל העם, וזכותו של העם לבחון מחדש הסכמים אלה. ברור שאנחנו לא מקבלים את הסכמי קמפ דייוויד כלל וכלל, אך הערכה מחדש שלהם והטיפול בהם חייבים להיעשות על פי החוק".¹¹ תוך כמה שבועות ימצאו האחים המוסלמים את עצמם ליד הגה השלטון, על כל האחריות הכרוכה בכך. בעיותיה הכלכליות העצומות של מצרים הוכפלו והחריפו מאז הראיון עם אל-ביומי, והדבר השתקף בטון ההצהרות שניתנו מאוחר יותר. גורמים רשמיים ועיתונאים אמריקאיים שהיו עדים לרעידת האדמה הפוליטית שהתרחשה במצרים ביקרו מאז בקהיר בתכיפות גבוהה מאשר בעבר. רובם נפגשו עם גורמים רשמיים של האחים המוסלמים ועם חברי פרלמנט שזה עתה נבחרו. אחד מהם סיפר לשבועון Newsweek כי "לפרלמנט יש את הזכות לשנות כל מה שעבר ללא הסכמת הציבור, אך לשנות אין פירושו בהכרח לבטל".¹²

בתגובה להצהרות אלו ולהצהרה נוספת של רשאד אל-ביומי, על כך שהחוזה עם ישראל אינו מחייב ושהאחים המוסלמים לא חתמו עליו, אמרה דוברת מחלקת המדינה האמריקאית בתדריך היומי שלה לעיתונאים: "היו לנו הבטחות אחרות מהמפלגה ביחס למחויבותה לא רק לזכויות אדם אוניברסליות, אלא גם למחויבויות בין-לאומיות שממשלת מצרים קיבלה על עצמה". כשנשאלה שאלות חוזרות בנושא החוזה, היא אמרה: "... הם התחייבו כלפינו ביחס לדברים אלה, וכמו שאמרתי, נשפוט מפלגות אלו על פי מעשיהן".¹³

הצהרה זו של דוברת מחלקת המדינה היא ראייה למאמצים שארצות הברית משקיעה כדי להבטיח את הישרדותם של עמודי התווך של כל תהליך שלום

עתידי, בוודאי במקומות שבהם היא תרצה למלא תפקיד מרכזי. השאלה האם מאמצי ארצות הברית יצליחו נותרת פתוחה, כל עוד המסגרת הפוליטית החדשה במצרים – החוקה החדשה וחלוקת הכוח – נמצאת בתהליך של התבססות. בראיון ל־*New York Times* אמר מנהיג מפלגת החופש והצדק, עצאם אל־עריאן, כי האחים המוסלמים יכבדו את הסכמי קמפ דייוויד ואת חוזה השלום משנת 1979: "זוהי מחויבות של מדינה, לא של קבוצה או של מפלגה, ואותה אנו מכבדים". בדיווח של ה־*New York Times* על הראיון נאמר כי "בסופו של דבר... היחסים עם ישראל ייקבעו על פי הדרך שבה היא תתייחס לפלסטינים"¹⁴. משפט אחרון זה משקף דברים שנאמרו על ידי אל־עריאן בדיון ארוך שניהל ב־BBC חודש קודם לכן, שבו נמנע מלתת תשובה ברורה לשאלה האם מפלגתו תכבד את החוזה עם ישראל, וחזר והאשים אותה בפשעים נגד הפלסטינים.¹⁵

לא ברור האם מפלגת נור, המייצגת את הסלפים במצרים, תהיה חלק מממשלת מצרים העתידית, אך יש חשיבות לעמדתה ביחס לחוזה השלום עם ישראל. הצהרה רשמית שפורסמה באתר הרשת של המפלגה ב־25 בדצמבר 2011 ("הצהרה

ממפלגת נור על חוזה השלום והנורמליזציה עם הישות הציונית") הינה עמומה ומותנה. היא מציבה את יחסי מצרים עם המדינות הערביות והמוסלמיות, כמו גם את יחסיה עם הפלסטינים, בעדיפות ראשונה ומזכירה שהחוזה עם ישראל נחתם על ידי משטר מצרי דיקטטורי וכי יש צורך לשנותו באמצעים חוקיים. בנוסף מדגישה ההצהרה שמפלגת נור מתנגדת בתקיפות לכל נורמליזציה ודיאלוג עם "הישות הציונית"¹⁶.

גם עמר מוסא, לשעבר שר החוץ של מצרים והמזכיר הכללי של הליגה הערבית וכיום מועמד מוביל לנשיאות מצרים, התבטא בנושא חוזה השלום עם ישראל. בראיון ל־*Foreign Policy* הוא אמר:

אני מאמין שעלינו לדבוק בחוזה הזה, כפי שאנו עושים עם כל ההתחייבויות והחוזים הבינ־לאומיים שלנו, כל עוד הצד האחר דבק בהם אף הוא. אולם, ביחס להקשר הביטחוני בסיני, יש לחזור ולבחון את החוזה. למרבה הצער, החוזה בצורתו הנוכחית הוביל לאי־יכולתה של ממשלת מצרים לאכוף את שלטון החוק בסיני ובגבולות. מצרים, כמדינה ריבונית, צריכה להיות מסוגלת להבטיח את גבולותיה הבטחה מלאה.¹⁷

המסקנה הבלתי נמנעת מהצהרות אלו היא שישראל צריכה להכין עצמה לבקשה מצרית למשא ומתן חוזר על הנספח הצבאי של חוזה השלום מ־1979. אם דרישות מצרים תהיינה סבירות, ישראל תנהג בתבונה אם תסכים להן. כוחות מצריים נוספים בסיני יכולים להפחית את מצב הכאוס השורר שם כיום. יתירה

השגת אישור מחודש של חוזה השלום מממשלה של האחים המוסלמים תניב רווחים פוליטיים הרבה מעבר ליחסי מצרים־ישראל

מכך, השגת אישור מחודש של חוזה השלום מממשלה של האחים המוסלמים תניב רווחים פוליטיים הרבה מעבר ליחסי מצרים-ישראל. בכל מקרה, הכרחי שארצות הברית תמשיך במאמצים לשמר את החוזה ולמנוע פגיעה בו והידרדרות ביחסי ישראל-מצרים כתוצאה מתביעות מצריות מופרזות לשנותו. הסיוע הביטחוני השנתי של ארצות הברית למצרים, התוספת האחרונה של שני מיליארד דולר, והתפקיד רב ההשפעה שיש לארצות הברית במוסדות הפיננסיים הבין-לאומיים ישפיעו, ללא ספק, על יחסה של הממשלה החדשה במצרים לחוזה השלום עם ישראל.

חוזה השלום עם ירדן

חוזה השלום הישראלי-ירדני נמנה על אותה קטגוריה של החוזה עם מצרים – הסכם כולל שנחתם בין שתי מדינות. גם בחוזה זה יש מגבלות על פריסת כוחות, וכן הסדרים טריטוריאליים באזורי עמק הערבה ונהר הירדן, שאולי ייבחנו מחדש בעתיד. החוזה נתקל בהתנגדות חזקה בירדן מרגע שנחתם. להתנגדות שותפים חלקים נרחבים באוכלוסייה הפלסטינית, ובעיקר גורמים דתיים והאיגודים המקצועיים של הצווארון הלבן. כמו הנשיא מובארכ במצרים, גם המלך חוסיין ואחריו בנו המלך עבדאללה השני פטרו בלא כלום את הקריאות לביטול החוזה ולגירוש שגריר ישראל, אך עשו מעט מאד נגד החרם שהוטל עליו על ידי האיגודים המקצועיים וניסיונותיהם לפגוע בכל סממן של נורמליזציה.

לפי שעה, הארגונים המעורבים במחאות נגד הממשלה בירדן מאז ראשית 2011 לא הפכו את החוזה עם ישראל לסוגיה מרכזית בתביעותיהם יותר מבעבר. דבר זה עשוי להשתנות, בעיקר אם המארגים את החוזה הישראלי-מצרי יצליחו, או אם תחול הידרדרות רצינית ביחסים הישראליים-פלסטיניים. בהקשר זה יש עניין ביחסים ההדוקים של חזית הפעולה האסלאמית – הכוח הפוליטי הגדול ביותר בירדן – עם האחים המוסלמים במצרים.

כמו במקרה של מצרים, יחסה של ירדן לחוזה השלום עם ישראל יוכתב במידה רבה על ידי אינטרסים אסטרטגיים חיוניים. ראייה ביטחונית ארוכת טווח, סוגיות מים, היחסים עם ארצות הברית והתפקיד שרואה ירדן לעצמה בירושלים, מכתביים לה לשמור על חוזה השלום עם ישראל, גם אם מימושו נעשה ברמה נמוכה בלבד. הצלחה של המלך עבדאללה להדוף את הלחצים לביטול החוזה תהיה תלויה בהתפתחויות בתהליך הפוליטי הישראלי-פלסטיני ובתרומתה של ישראל לכלכלה הירדנית. שיתוף פעולה בנושאי מים, אנרגיה

יחסה של ירדן לחוזה השלום עם ישראל יוכתב במידה רבה על ידי אינטרסים אסטרטגיים חיוניים

ותשתיות, וכן פרויקטים כלכליים משותפים, ישמשו כמחסום שיגן על החוזה מפני הלחצים שיופעלו עליו. ההחלטה של ממשלת ישראל לסלול מסילת רכבת בין הים התיכון לים סוף עשויה, אם הפרויקט יכלול את נמל עקבה הירדני, להגדיל את הפעילות הכלכלית בירדן ולסייע להשתיק כמה מהיסודות האנטי־ישראליים בממשלה.

ההסכמים עם הפלסטינים

סדרת הסכמי אוסלו מ־13 בנובמבר 1993 מייצגת קטגוריה אחרת של הסכמים – בין מדינה (ישראל) ובין תנועה (הארגון לשחרור פלסטין – אש״ף). בחליפת מכתבים הכיר יו״ר אש״ף בזכותה של ישראל לקיום בשלום ובביטחון, וראש ממשלת ישראל אישר כי מדינת ישראל מכירה בארגון כנציג העם הפלסטיני. הסכמים עוקבים להסכמי אוסלו, כמו ההסכם על רצועת עזה ואזור יריחו (4 במאי 1994) והסכם הביניים בין ישראל והפלסטינים (28 בספטמבר 1995) יושמו חלקית בלבד. תקופה של חמש שנים שנקבעה בהסכמים אלה כתנאי להשגת פתרון כולל הסתיימה מזמן. שני הצדדים ניסו כמה פעמים לחדש את המשא ומתן ביניהם, אך ללא הצלחה, וכעת הוא נמצא במצב של קיפאון יחסי.

ההתקוממויות בעולם הערבי סיבכו עוד יותר את מצב העניינים בזירה הישראלית־פלסטינית. הן פתחו תקופה ארוכה של חוסר יציבות וחוסר ודאות ומאפשרות לממשלת ישראל להצהיר שבתנאים אלה היא אינה יכולה, וגם אי אפשר לצפות ממנה, לקבל החלטות המתייחסות לביטחונה לטווח הרחוק. ממשלת ישראל ממשיכה לטעון כי פניותיהם של הפלסטינים לאו״ם ולארגונים אחרים בבקשה לזכות בהכרה כישות מדינית שתתקבל כחברה בארגונים אלה, מהוות הפרה של הסכמי אוסלו, מהיותן פעולות חד־צדדיות ולא מוסכמות.

הניסיונות של הארגונים פת״ח וחמאס – שתי התנועות הפלסטיניות המרכזיות – להגיע לפיוס ביניהם קיבלו תנופה בעקבות ההתקוממות ברחוב הערבי ומהווים גם הם איום רציני על הסכמי אוסלו. עם זאת נראה, כי מתוך מאמץ להגיע למכנה משותף, שתי התנועות עשויות להימנע מהתייחסות להסכמים אלה. תוצאות הבחירות לפרלמנט הפלסטיני ב־2006 והשתלטות ארגון חמאס על רצועת עזה ב־2007 הביאו את ״הקווארטט״ (ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה והאו״ם) להתנות את נכונותו להידבר עם חמאס בהכרה שלו במדינת ישראל, בנטישת דרך הטרור ובקבלת ההסכמים שהושגו בעבר בין ישראל לפלסטינים. ההתקוממות בעולם הערבי שינתה את המצב, ולמעשה כופה על ארצות הברית והאיחוד האירופי לנהל דו־שיח עם תנועות בעלות מערכות ערכים שונות משלהם. סביר אמנם להניח שהקהילה הבין־לאומית לא תגלה סובלנות לדחייה מוצהרת

של הסכמי אוסלו על ידי חמאס, אך עם זאת אין לשלול את האפשרות שהיא תתעלם למעשה משלושת התנאים המוקדמים שהציבה לארגון ותחליף אותם בניסוחים עמומים יותר.

ייתכן שמאוחר מדי להציל את הסכמי אוסלו, אך בכל מקרה יש צורך לשמר בסיס חוקי ומסגרת לניהול הדו־קיום הישראלי-פלסטיני והמודוס אופרנדי שלו. אפשר להשיג זאת על ידי הסכם ביניים חדש בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית, כצעד במפת דרכים מוסכמת בדרך לפתרון של שתי מדינות. נטישה, ולו רק דה־פקטו, של הסכמי אוסלו על ידי אחד משני הצדדים לסכסוך יכולה לשרת את אלה במחנה הישראלי ובמחנה הפלסטיני המתנגדים לפתרון כזה ולהוסיף חוסר יציבות נוסף לאזור המתנסה ממילא בנסיבות חדשות ורגישות.

בסוף מארס 2012 דווח שבעקבות לחץ מצד נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, השמיט יושב ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס (אבו מאזן), מהמכתב שהוא מתעתד למסור לראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, את האיום לפרק את הרשות.¹⁸ איום זה נבע בראש ובראשונה מרצונו של אבו מאזן להביע מחאה נגד המדיניות הישראלית, אך ייתכן שהוא נגרם גם מהתסכול שלו בשל אייכולתו להשיג פיוס עם חמאס. בכל מקרה, פירוק הרשות הפלסטינית היה עלול להטיל את האזור כולו למצב חדש של תוהו ובוהו.

ייתכן שמאוחר מדי להציל את הסכמי אוסלו, אולם יש צורך לשמר בסיס חוקי ומסגרת לניהול הדו־קיום הישראלי-פלסטיני והמודוס אופרנדי שלו

הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה

הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל לסוריה, שנחתם בשנת 1974, הוא ההסכם הדו־צדדי ששרד את פרק הזמן הארוך ביותר בין ישראל לבין כל מדינה שכנה אחרת. ההסכם קשור לנושא יחיד, ואין בו כל מכניזם המאפשר לשני הצדדים החתומים עליו לנהל דו־שיח לגביו. הוא שירת את מטרתו ונשמר בקפדנות על ידי שני הצדדים. אפילו המתרחבות בין ישראל ולבנון, כולל שתי המלחמות שישיראל נלחמה שם (1982 ו־2006) לא פגעו בו, ושני הצדדים נמנעו מהפרתו ומעימות ישיר ביניהם ברמת הגולן.

המשטר הסורי נלחם בעת הזו באופוזיציה בארצו, אשר למרות יותר מ־10,000 הרוגים ומספר גבוה אף יותר של פצועים שספגה, אינה מראה כל סימן של ויתור. השאלה אם התקוממות זאת תפיל את משטרו של בשאר אל־אסד הינה היפותטית, וגם אם הדבר יקרה, ייקח זמן רב לממשל סורי החדש לייצב את המדינה ההטרורגנית מבחינה אתנית ודתית (שישים אחוזים מהאוכלוסייה הם סונים וארבעים אחוזים הם כורדים, נוצרים, דרוזים ועלווים). קיימת סבירות גבוהה שממשלה סורית

חדשה תוותר על הקשרים המיוחדים עם איראן, ואולי אף תנתק אותם לחלוטין, וגם תנקוט יחס דומה כלפי ארגון חזבאללה.

ממשלת ישראל צריכה לאמץ גישה דינמית כלפי ההתקוממות בעולם הערבי ולחפש בה הזדמנויות. מנקודת מבטה של ישראל, חילופי משטר בסוריה הם התפתחויות חיוביות המהוות שינוי אסטרטגי דרמטי, אם כי כיום הן היפותטיות בלבד. הינתקות סורית מאיראן ומחזבאללה הייתה ונותרה דרישה של ישראל בכל משא ומתן עם סוריה, ולפיכך המצב הנוכחי בה מהווה הזדמנות שעל ממשלת ישראל לנצל, בראש ובראשונה בחתירה לדו־שיח פוליטי עם האופוזיציה הסורית. המחיר הפוליטי והטריטוריאלי שעל מדינת ישראל יהיה לשלם עבור חוזה שלום עם סוריה, שבמסגרתו סוריה תתנתק מקשריה המיוחדים עם איראן, ידוע משכבר הימים. עם זאת, ממשלה חדשה בדמשק עשויה להיות גמישה ופתוחה יותר לרעיונות חדשניים, כמו משטר מיוחד ושימושים שונים ברמת הגולן וצורת ההיערכות של צבא סוריה, ואלה יכולים למצוא את מקומם בהסכם שלום עם ישראל.

לאור המבוי הסתום במשא ומתן הישראלי-פלסטיני וההשפעה השלילית של פיוס אפשרי בין חמאס לפת"ח על הסיכויים לחדשו, כדאי אולי לממשלת ישראל לפנות למסלול הסורי ולהעדיף אותו כיום על פני המסלול הפלסטיני. מדובר בהצעה היפותטית: הנשיא אסד נמצא תחת לחץ, אולם האופוזיציה מפולגת ואינה יכולה

לשנות את המצב בסוריה ללא מעורבות בין-לאומית רצינית או התמוטטות מבפנים של הכוח השולט במדינה. זאת ועוד, התחזקות ההשפעה של האחים המוסלמים במדינות הערביות עשויה לחזור על עצמה גם בסוריה, ובכלל זה בממשלה חדשה שתורכב בה, אם השלטון הנוכחי בדמשק יוחלף. דרישה מצרית לפתוח מחדש את הנספח הצבאי של חוזה השלום עם ישראל עשויה להניע ממשלה חדשה בדמשק להציב דרישה דומה לדילול כוחות ברמת הגולן גם ללא ערביות שהדבר יביא לניתוק הקשר עם איראן וחזבאללה. במקרה זה לא תהיה לישראל כל סיבה לקבל את דרישת סוריה ולהסתכן בהתמוטטות כוללת של הסכם הפרדת הכוחות מ־1974.

סוריה אינה נמצאת במצב צבאי או כלכלי המאפשר

לה לנהל מלחמה נגד ישראל, במיוחד לאחר תקופה ארוכה שבה צבאה היה עסוק במלחמת אזרחים כואבת. לפיכך, לא סביר שהיא תסתכן בעימות עם ישראל שיתחיל בהפרה חד־צדדית של הסכם הפרדת הכוחות. התפתחות מתקבלת יותר

ממשלת ישראל צריכה
לאמץ גישה דינמית
כלפי ההתקוממות
בעולם הערבי ולחפש
בה הזדמנויות



המצב הנוכחי בסוריה
מהווה הזדמנות שעל
ממשלת ישראל לנצל
בחתירה לדו־שיח פוליטי
עם האופוזיציה הסורית

על הדעת מבחינת יחסה של סוריה לישראל היא המשך הסטאטוס קוו ללא שינוי בהיבטים הפורמליים של ההסכם הקיים בין שתי המדינות.

הערות

- 1 החלק במאמר העוסק בפן המשפטי של חוזה השלום בין ישראל למצרים הוא פרי תרומתו של פרופ' רובי סייבל.
- 2 עם זאת, המבוא לחוזה מתייחס ל"יחסים ידידותיים ושיתוף פעולה בהתאם לאמנת האו"ם".
- 3 "מזכר הסכמה בין ממשלות ארצות הברית של אמריקה ומדינת ישראל", 26 במארס 1979, סעיף 2.
- 4 סעיפים (1) (a), (b), (c) II בנספח I של חוזה השלום.
- 5 סעיף (2) IV בחוזה. הכוונה המקורית של הצדדים הייתה שהפיקוח ייעשה על ידי כוחות האו"ם, אך לבסוף הם הסכימו שתפקיד זה ימולא על ידי ה-MFO.
- 6 סעיף (4) IV של החוזה.
- 7 זו הייתה חוות דעת היועץ המשפטי של הכנסת כאשר התעוררה בשנת 2005 האפשרות להציב בסיני 750 שוטרי משמר הגבול המצרי. עמדת ממשלת ישראל הייתה שהדבר אינו מהווה שינוי בחוזה השלום, ואף על פי כן הוא הובא בפני הכנסת, שאישרה אותו בהצבעה.
- 8 הסכמה כתובה בעניין זה הושגה בין גורמי ביטחון מצריים וישראליים בשנת 2005, אך היא מעולם לא פורסמה באופן רשמי. כמו כן, היו הבנות נוספות בין הצדדים.
- 9 Jonathan D. Halevi, "Are Egyptian Islamic Parties Planning to Nullify the Peace Treaty with Israel?", Jerusalem Center for Public Affairs, Vol. II, no. 22, December 26, 2011.
- 10 **אל-שרק אל-אווסט**, 27 בפברואר 2011. אל-ביומי אמר לטלוויזיה היפנית ב־4 בפברואר 2011: "לאחר שהנשיא מובארכ יפרוש מתפקידו ותוקם ממשלה זמנית, יהיה צורך לבטל (dissolve) את חוזה השלום עם ישראל", <http://www.jta.org/news/article/2011/02/04/2742851>
- 11 שם.
- 12 *Newsweek*, January 3, 2012.
- 13 US Department of State Daily Press Briefing for January 5, 2012.
- 14 David Kirkpatrick, *International Herald Tribune*, January 10, 2012; Thomas Friedman, *The New York Times*, January 10, 2012.
- 15 ראיון ל־Hardtalk, 11 בדצמבר 2011. **הארץ** דיווח ב־8 בינואר 2012 כי תגובתו של אל-עריאן לדברי דוברת מחלקת המדינה היו שלא ניתנה שום הבטחה לכבד את החוזה, כי הוא אינו דבר קדוש וכי אפשר ורצוי להכניס בו שינויים.
- 16 דובר מפלגת נור, יוסרו חמאד, אמר לגלי צה"ל כי מפלגתו מחויבת להסכם, אך עשויים להיות בו סעיפים שהמפלגה תרצה לשנות בתהליך של משא ומתן: **אל-שרק אל-אווסט**, "אסלאמיסט מדבר אל ישראלי", 26 בדצמבר 2011.
- 17 *Foreign Policy*, February 15, 2012.
- 18 Associated Press, March 29, 2012; *Ha'aretz.co.il*, March 30, 2012.

אי־השקט בסוריה: מה הלאה?

בנדטה ברטי

לאחר יותר משנה של אי־שקט פנימי בסוריה ואלומות קשה נגד האוכלוסייה האזרחית, נכנסה הפסקת אש רשמית לתוקפה, ובעקבותיה התפרסו משקיפים מטעם האו"ם כדי להבטיח הפסקה למעשה של פעולות האיבה.¹ ניתוח ההיסטוריה של המחאות והפער ההולך ומעמיק בין משטר אסד ובין האוכלוסייה הסורית חושפים את השבריריות של הפסקת האש כמו גם את אי־היציבות של עתידה הפוליטי של סוריה. מבט קרוב יותר על האלימות הנמשכת בסוריה מצנן את ההתלהבות של אלה שטענו שהמשימה הדיפלומטית של מזכ"ל האו"ם לשעבר, קופי אנאן, תבטיח יישום פתרון פוליטי יציב למדינה.²

אין לראות בהפסקת האש האחרונה בסוריה סוף המשבר הסורי; היא צריכה להוות זרז לקהילה הבין־לאומית לחדש את מאמצי הפוליטיים, הדיפלומטיים והכלכליים לפתור את הסכסוך הפנימי בסוריה ולקרוא למעורבות בין־לאומית במדינה, שתהיה תקיפה ומתואמת טוב יותר מבעבר.

מאמר זה מתבונן בסוריה שלאחר כניסתה של הפסקת האש לתוקף ומנסה להסביר את שורשי המצב הנוכחי, להעריך התפתחויות עתידיות אפשריות ולנתח את ההשפעה הפוטנציאלית של המשבר המתמשך על האזור, תוך התמקדות בישראל. בהמשך מוצג תפקידה של הקהילה הבין־לאומית בשיכוך האלימות ובקידום פתרון פוליטי לסכסוך הפנימי בסוריה.

הפסקת אש, מבוֹי סתום פוליטי, קיפאון צבאי

כאשר גל אי־השקט שהרעיד את המזרח התיכון פגע בסוריה, היה ספק רב באשר ליכולתה של האופוזיציה הסורית להשפיע על הנשיא בשאר אל־אסד וסביבתו הקרובה.³ סוריה, כמו תוניסיה ומצרים בזמנו, הינה משטר אוטוריטרי שנשלט על ידי חוקי חירום ודיכוי באמצעות שליטים שמנותקים מעמם. יתירה מכך, סוריה נשלטת מזה ארבעה עשורים על ידי המיעוט העלווי, המייצג בקושי עשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה במדינה, בעוד שאלה הנמנים על הרוב הסוני העצום בה חשים

ד"ר בנדטה ברטי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי

עצמם אזרחים מדרגה שנייה. מצב כזה מהווה תנאי מוקדם פוטנציאלי למהפכה. בנוסף, מצאה סוריה את עצמה בתחילת 2011 במצב של משבר כלכלי חמור, עם אבטלה גואה וחוסר שוויון חברתי גובר.⁴

אגרוף הברזל שהמשטר הסורי העלווי השתמש בו כדי לנפץ כל מחאה פנימית קודמת – למשל הדיכוי העקוב מדם של האחים המוסלמים בקמה ב־1982, שהפך לסמל – נתפס בדרך כלל כמכשול המרכזי, העומד בפני הכוחות המתנגדים לאסד ביכולתם ליצור מומנטום שיביא להתקוממות ולקריאת תגר על משטרו. גם לאחר מותו של חאפז אל־אסד בשנת 2000, הלך בנו בשאר בעקבותיו ביעילות רבה ודיכא באלימות כל התנגדות פנימית. הוא עשה זאת בפעם הראשונה ב־2000–2001, במה שכונה "אביב דמשק" – תנועה חברתית אזרחית שקמה לאחר מות חאפז אל־אסד ותבעה רפורמות חברתיות ופוליטיות. הוא חיסל בצורה דומה התקוממות כורדית ב־2004 וגל של מחאות פנימיות ב־2005.⁵ גם היחסים המורכבים והקשים בין הקבוצות הדתיות והאתניות של סוריה (נוצרים, סונים, עלווים, כורדים, דרוזים), והפערים הפוליטיים העמוקים ואלה הקיימים בין הדתיים לחילוניים בתוך הקהילות עצמן, נראו כגורם מרכזי במניעת עלייתה של אופוזיציה חזקה למשטרו של אסד.

העוצמה והגודל של מנגנון הכפייה הסורי והפערים הקיימים בתוך הקבוצות המתנגדות לאסד לא הספיקו כדי למנוע את עלייתה של תנועת מחאה לא אלימה בסוריה בתחילת שנת 2011. המחאות, שהיו בתחילה ספונטניות והתנהלו בפריפריה של המדינה, הסלימו בהיקפן ובעוצמתן והתרחבו מבחינה גיאוגרפית, במידה רבה כתוצאה מתגובת היתר האלימה של המשטר. למעשה, הממשל הסורי טיפל במשבר באכזריות ועשה זאת בשילוב של שינויים פוליטיים קוסמטיים, סירוב להודות בלגיטימיות של המחאות, ונקיטת אמצעים אלימים נגד הפגנות, שהחלו בדרך כלל כשקטות. אמצעים אלימים אלה גרמו להתלקחות ולהסלמת המשבר מהפגנות מקומיות לתנועה אזרחית ופוליטית המונית כוללת. יתירה מכך, ככל שהדיכוי הברוטלי של המחאות על ידי המשטר המשיך, תנועת ההתנגדות לו נעה בהדרגה מאסטרטגיה לא אלימה למאבק חמוש.

רמות קיצוניות של אלימות היו מאז אחד המאפיינים של הסכסוך הפנימי בסוריה, עד שהובילו את שני הצדדים – השלטונות והמפגינים – למבוי סתום, כשהם דוחפים האחד את האחר למצב של קיפאון עקוב מדם. מצב קשה זה (נכון למאי 2012) נובע בעיקר משני גורמים. ראשית, העוצמה והלכידות של מנגנון הכפייה של המשטר הסורי. המשטר הזה הצליח לשרוד ולהישאר בשלטון מאז ראשית שנות השבעים של המאה העשרים, בעיקר באמצעות שימור שליטה פנימית טוטלית. הדבר הושג על ידי השקעת משאבים במנגנון כפייה נרחב ועל ידי שימוש בשליטה ישירה על כל מוסדות השלטון.⁶ כתוצאה מכך, באשר אל־אסד יכול גם

היום לסמוך על הנאמנות של כוחות הצבא ועל מנגנוני הכפייה של משטרו. המנגנון הצבאי והביטחוני של סוריה – שלא כמו בתוניסיה ובמצרים – רחוק מלהיחשב כמוסד הוגן ונטול פניות ומזוהה דווקא עם המשטר ומקושר אליו לחלוטין. לכן, נפילתו של אסד תהווה איום ישיר גם על המעמד והעוצמה של מערכת הביטחון הסורית, דבר המספק לה מניע חזק להמשיך ולגבות את שלטונו. מצב זה מסביר מדוע לא היו עריקות המוניות מהצבא הסורי ומדוע המשטר לא קרס עד כה מבפנים. זאת ועוד, השליטים לבית אסד שרדו ופרחו כמשטר מיעוט על ידי הבטחת שליטה פנימית חזקה, הפגנת כוח ואכיפת מדיניות של אפס סובלנות כלפי כל התנגדות פנימית. אלו מסבירות את טבעו של המצב הקשה שבו סוריה מוצאת את עצמה כיום: משטר שנבנה על כפייה וכוח אינו יכול ליישם רפורמות נחוצות ולהתחיל בדיאלוג רציני עם האופוזיציה. צעדים כאלה יביאו לקיצו של משטר לא ייצוגי, אליטיסטי, אוטוריטרי וריכוזי זה. מנקודת מבטו של המשטר הסורי, המשבר הנוכחי נתפס כמשחק־סכום־אפס ומותר תקווה מועטה בלבד לשינוי פוליטי שיבוא כתוצאה ממשא ומתן בדרכי שלום.

שנית, המבוי הסתום הנוכחי והקיפאון למעשה במצב הם גם תוצאה של החולשה הכללית של החברה האזרחית הסורית, של הפערים הפנימיים הגדולים בתוך הכוחות המתנגדים לאסד ושל היעדר ברית פוליטית רחבה חוצת כיתות נגד אסד.⁷ למעשה, תנועת המחאה היא בעיקרה סונית, והמיעוטים הכורדים והנוצרים מהססים להיות מעורבים בה. בנוסף, "המועצה הסורית הלאומית" – "הממשלה

הגולה" בטורקיה – אינה מדברת בשםם של כל הכוחות הפוליטיים הסוריים, וגם "הצבא הסורי החופשי" – הכוח הצבאי של מתנגדי המשטר – חסר פיקוד ושליטה תקיפים ויכולת לפקח ולתאם את הפעילויות של הקבוצות החמושות המתנגדות לאסד. מצב זה, שהוא תוצאה של עשורים של חיסול כל התנגדות פוליטית פנימית על ידי המשטר העלווי, מקשה עוד יותר על הקואליציה הפוליטית המתנגדת לאסד להתעמת עם משטרו החזק והמלוכד יחסית.

צירוף זה של משטר רב עוצמה ונחוש, אולם במידה רבה לא לגיטימי, ואופוזיציה פופולארית אולם מפולגת וחלשה מבחינה צבאית, יצר קיפאון במצב. יתירה מכך,

עדשת משחק־סכום־אפס, שדרכה מתבונן המשטר הסורי במשבר ובהסלמה של האלימות שמתלווה אליו, השפיעה השפעה עמוקה גם על האופוזיציה הפוליטית, שגם היא מאמינה כיום שהיא מעורבת במאבק "על החיים ועל המוות" עם

המבוי הסתום והקיפאון
במצב הם תוצאה של
החולשה הכללית של
החברה האזרחית הסורית,
של הפערים הפנימיים
הגדולים בקרב הכוחות
המתנגדים לאסד ושל
היעדר ברית פוליטית
רחבה חוצת כיתות
נגד אסד

המשטר.⁸ מנקודת מבט זאת קל להבין כי הפסקת אש הנכפית מבחוץ היא בעלת סיכויים נמוכים להוביל לפתרון פוליטי של המשבר.

תסריטים אפשריים של התפתחות המשבר והשפעתו

המבוי הסתום הנוכחי במשבר הסורי מוביל למסקנה, כי כל התסריטים האפשריים לעתידה של סוריה, נראים לא מעודדים. במצב שבו המעורבות הבין־לאומית בנעשה בסוריה אינה חורגת מזו הקיימת ובהיעדר תמיכה בכוחות המתנגדים לאסד מעבר לזו הנוכחית, הפסקת האש הייתה יכולה לתת למשטר הסורי הזדמנות לשוב ולארגן את השורות, לנסות ולרסק את האופוזיציה הפוליטית ולהחזיר את המצב לקדמותו. אולם, אין זה סביר ש"ניצחון" מסוג זה יימשך לאורך זמן, שכן החודשים האחרונים שחקו מאד את הלגיטימיות שלו מבית, כמו גם את המרקם החברתי הסורי. במצב כזה אפשר שהמשטר ישרוד, אך יהיה יותר ויותר מבודד מאזרחיו ומהקהילה הבין־לאומית. מנקודת מבט אזורית, תסריט כזה יהווה נסיגה משמעותית ל"אביב הערבי", והוא גם ישיב את הביטחון העצמי של בעלי הברית האזוריים של סוריה, כמו איראן וחזבאללה, שהשקיעו רבות בהישארותו של אסד בשלטון. מנקודת מבט ישראלית, תסריט זה של "עסקים כרגיל" לא יציג איום רציני אך גם לא הזדמנות להגדיר מחדש את מאזן הכוחות באזור. יחד עם זאת, אופוזיציה סורית מדוכאת ונדחקת שוב לשולי החברה עלולה לעבור תהליך של היסחפות לכיוון של קיצוניות אסלאמית, דבר שממנו ישראל צריכה לחשוש.⁹ גרסה שונה במעט של תסריט זה היא שהפסקת האש בסוריה תחזיק מעמד ושני הצדדים יעצבו שיווי משקל פנימי. תסריט כזה אמנם ימנע מהמדינה מלהיסחף לאלמות מחודשת מיידית, אך אין זה סביר שהפסקת האש בלבד – שאינה מצליחה לכפות על אסד כניעה בתנאים מוסכמים וגלות – תוביל לשינוי פוליטי בדרך של משא ומתן. במילים אחרות, תסריט זה של "הפסקת אש ממושכת" יביא את שני הצדדים להתארגנות מחדש ולהתכוננות לסיבוב הבא של פעולות איבה.

הפסקת אש שברירית עשויה להוביל את סוריה חזרה למצב של סכסוך פנימי, עם פוטנציאל להסלמה – מלחמת אזרחים כוללת. תסריט שלישי זה נעשה יותר ויותר סביר בשל הצירוף של עריקות הולכות ומתרבות מתוך שורות המשטר והגברת הסיוע הכספי ממדינות המפרץ לאופוזיציה הסורית החמושה.¹⁰ תסריט כזה יביא אתו תוצאות הומניטריות קשות לעם הסורי, והוא יהיה גם מסוכן לאזור וכן לקהילה הבין־לאומית.

אייִציבות מתמשכת בסוריה, ביחד עם זרם הולך וגובר של פליטים סוריים לארצות השכנות, יתרמו לחוסר היציבות של האזור וישפיעו במיוחד על ממלכת ירדן. אייִציבות בסוריה מדאיגה לא פחות גם מנקודת מבט ישראלית. מצד אחד, משטר סורי מוחלש ישפיע השפעה שלילית על בעלי בריתה של סוריה, כמו איראן

וחזבאללה, וללא ספק זוהי התפתחות חיובית מבחינת ישראל; אולם מצד שני, ישראל דווקא צריכה לחשוש ממצב של הפקרות והיעדר חוק גוברים בסוריה, מכיוון שיש להם פוטנציאל להשפיע על השקט בגבול הישראלי־סורי. בנוסף, סוריה לא יציבה ומוכתת סכסוכים יכולה להפוך לאבן שואבת לגורמי טרור זרים – דבר מדאיג במיוחד נוכח המצבור הגדול של נשק כימי שנמצא בסוריה, שיש המאמינים שהוא אחד מהמתוחכמים בעולם.¹¹

לבסוף, מעורבות בין־לאומית תקיפה ואולי גם התערבות צבאית בין־לאומית עשויות לגרום לכך ששינוי המשקל של הכוחות הפנימיים בסוריה יוסט לטובת האופוזיציה ויוביל לקריסת המשטר או לתבוסה צבאית שלו. התפתרות של בשאר אל־אסד היא התסריט הטוב ביותר שיכול למנוע סכסוך פנימי ממושך ואי־יציבות אזורית. אולם פרישתו של השליט הסורי מהזירה הפוליטית על ידי מוות או גלות אינה כשלעצמה ערובה לסופן של פעולות האיבה. במובן זה, רק צירוף של מעורבות בין־לאומית בשלב שלאחר סיום הסכסוך וגיבוש הסכם באמצעות משא ומתן בין בעלי העניין השונים, יביא להפסקה אמיתית של פעולות האיבה. תסריט זה אמנם אינו נטול סיכונים, אך גם במצב של חוסר יכולת להעריך כיצד

תיראה סוריה בעידן שלאחר אסד, ברור שההשלכות ההומניטריות, הפוליטיות והביטחוניות החמורות של אלימות פנימית נמשכת מצביעות על כך שהסטאטוס קוו הנוכחי של חוסר יציבות גרוע יותר. מנקודת מבט ישראלית, המשטר בעידן שלאחר אסד עשוי להציג איום חדש, במיוחד אם יומש הפוטנציאל של עלייה לשלטון של ממשלה אסלאמית עוינת,¹² אך גם להוות הזדמנות להיחלשות ההשפעה של איראן באזור ואולי גם לפתיחת פרק חדש עם השכנה הצפון־מזרחית של מדינת ישראל.

ישראל דווקא צריכה לחשוש ממצב של הפקרות והיעדר חוק גוברים בסוריה, מכיוון שיש להם פוטנציאל להשפיע על השקט בגבול הישראלי־סורי

תפקידה של הקהילה הבין־לאומית

כאמור, שני הצדדים בסוריה מתקדמים למצב של קיפאון ורואים בסכסוך ביניהם משחק־סכום־אפס. במצב זה נראה בבירור כי צד שלישי יכול למלא תפקיד מרכזי בעיצוב פיתרון לסכסוך. כאשר מעריכים את התפקיד ואת ההשפעה של הקהילה הבין־לאומית בסוריה, אי אפשר להתעלם מהעובדה שאי־הסכמה באשר לדרך הטובה ביותר להתערב במשבר הסורי פגעה בפוטנציאל להשפיע באורח חיובי על המצב.

אי־ההסכמה הבין־לאומית ביחס לסוריה מוכתבת על ידי סדרי עדיפויות ואינטרסים שונים לחלוטין של הגורמים החיצוניים המעורבים בסכסוך הפנימי בה. מצד אחד, בשאר אל־אסד יכול לסמוך על מספר קטן של בעלי ברית, שהם

גם בעלי מחויבות כלפיו, ובראשם השותפים האזוריים שלו, איראן וחזבאללה.¹³ יתירה מכך, לאסד יש יכולת להדוף התערבות בין-לאומית בזכות הסירוב של רוסיה וסין לאשר במועצת הביטחון של האו"ם מעורבות בין-לאומית פעילה יותר. הסיבה מאחורי עמדה זו היא פשוטה: שתי המדינות כאחת מתנגדות בתקיפות לרעיון של "ריבונות מותנית" העומדת ברקע האישור להתערבות הומניטרית בין-לאומית. סין ורוסיה, שהיו ספקניות במיוחד כבר ביחס לאישור משימות "אחריות להגן" ("responsibility to protect") בלוב, חשות שלא נהגו אתן ביושר במאמצי השכנוע שהופנו כלפיהן כדי שיימנעו מעצירת ההתערבות בלוב, מה גם שהן גילו מאוחר יותר שדוקטרינת ה"אחריות להגן" שימשה למעשה תירוץ להביא לשינוי המשטר בלוב. בנוסף לכך, רוסיה רואה בבריתה עם אסד בסיס ואמצעי המאפשרים לה להפגין כוח במזרח התיכון וכן הם מאפשרים לה לחזור ולאשר את התפקיד המרכזי שהיא ממלאת בקהילה הבין-לאומית. ככזו, היא מהססת כמובן לוותר על תפקידה כגורם "משבית שמחה".

מן הצד האחר, כמה מדינות, הן באזור והן בזירה הבין-לאומית, שהתנגדו בגלוי למשטרו של אסד וגיבו את האופוזיציה הסורית, התקשו להחליט על גישה אחידה ביחס לטיפול במשבר. המדינות שתמכו יותר מכולן בכוחות המתנגדים לאסד היו, ללא ספק, ערב הסעודית וקטר, שעמדתן הייתה ביטוי לאינטרסים הישירים של מדינות המפרץ לראות את סופו של מי שנחשב "החבר הקרוב" של האויב הראשי שלהן – איראן. מדינות אלו ניתקו את היחסים הדיפלומטיים עם סוריה, נקטו בגלוי צעדים לתמוך כספית באופוזיציה הסורית והאיצו בקהילה הבין-לאומית להתערב התערבות צבאית כדי לכפות שינוי המשטר שם.¹⁴

טורקיה נוקטת עמדה יותר ויותר נמרצת ביחס למשבר הסורי ועברה מגישה

פייסנית לקריאה גלויה לאסד לעזוב את השלטון ולהקמה של "אזורי ביטחון" להגנה על הפליטים הסוריים שהגיעו לטורקיה ומסדרון הומניטרי בתוך סוריה עצמה.¹⁵ ירי של סוריה על פליטים סוריים בתוך שטחה של טורקיה הביא לתגובה נרגזת מצד הממשלה הטורקית, עד לאיום להפעלת סעיף 5 של הברית הצפון אטלנטית (הסעיף העוסק בהגנה הדדית לחברות נאט"ו).¹⁶

מדינות אחרות החברות בנאט"ו, מלבד טורקיה, היו הרבה פחות נלהבות לקדם את הרעיון של התערבות צבאית בסוריה, והמזכיר הכללי של הארגון, אנדרס פון

מעורבות בסכסוך פנימי מורכב, כמו זה של סוריה, מלווה באתגרים של ייצוב המדינה לאחר יישוב הסכסוך בה – מה שמגביר את ההסתייגות של מדינות נאט"ו מהתערבות פעילה בה

רסמוסן, אף הדגיש כי אין לנאט"ו שום כוונה להתערב שם.¹⁷ הדבר אינו מפתיע, במיוחד במצב של משבר כלכלי נמשך במערב, חוסר הנכונות הציבורית הגדלה והולכת שם להתערב במבצעים "מחוץ לאזור", האינטרסים הלאומיים של כל

אחת מחברות נאט"ו, הנמצאים בסיכון נמוך יחסית בסוריה, והיעדר אישור מפורש מצד מועצת הביטחון של האו"ם לפעול שם. הרעיון של מעורבות בסכסוך פנימי מורכב נוסף, כמו זה של סוריה, גם מלווה באתגרים של ייצוב המדינה לאחר יישוב הסכסוך בה – מה שמגביר את ההסתייגות של מדינות נאט"ו מהתערבות צבאית במטרה לקדם את סילוקו של אסד.

"הקואליציה נגד אסד", שאורגנה בצורה רופפת על ידי ארצות הברית באמצעות קבוצת "ידידי סוריה", הצליחה עד כה רק להסכים על מערך כללי מאד של אמצעים להפעלת לחץ על המשטר. מערך זה כולל הפעלת לחץ דיפלומטי, פוליטי וכלכלי על סוריה כדי להגביר את בידודה, וזאת על ידי הורדת דרג היחסים הדיפלומטיים, אכיפת סדרה של סנקציות כלכליות ותמיכה פוליטית בכוחות האופוזיציה. דוגמה חשובה לסוג זה של לחץ פוליטי היא השעיית סוריה מהליגה הערבית בנובמבר 2011.¹⁸ אולם, חוסר אחדות ותיאום בתוך הליגה הערבית צמצם את ההשפעה הפוליטית של האמצעים שתוכננו כדי לבודד את אסד. הקהילה הבינ־לאומית גם התמקדה בסנקציות, כולל הקפאה של נכסים, אמברגו נפט ונשק, ובו בזמן איסור על עסקות עם ממשלת סוריה ועם הבנק המרכזי שלה.¹⁹

אמצעים אלה יכולים להוות גורם מסייע לשחיקה נוספת של הלגיטימיות מבית של המשטר ולקדם עריקות והתרחקות של העם הסורי מאסד. אולם, כדי שהם יפעלו ביעילות, צריך להיות תיאום טוב יותר בין כל הגורמים המעורבים וצריכה להיות, כמינימום הכרחי, אסטרטגיה מתואמת לניתוק יחסים דיפלומטיים עם המשטר ולהגדלת הלחץ הכלכלי עליו. כדי שאסטרטגיה זו אכן תפעל, "ידידי סוריה" צריכים להיות, גם הם, הרבה יותר ברורים לגבי היעד הסופי הרצוי להם: לקרוא בגלוי לאסד לעזוב את השלטון ולהציע לו גלגות וחסינות בתמורה לנטישת הזירה הפוליטית, כל עוד הדבר אפשרי.

בנוסף, כדי שמהלכים דיפלומטיים אלה יפעלו, צריכה להיות גם השקעה ברורה בטיפוח יחסים עם כוחות האופוזיציה הסורית ובתמיכה בהם. בוועידה האחרונה של "ידידי סוריה" באיסטנבול בתחילת אפריל 2012 כבר ניכרה נטייה להגדלת הסיוע לכוחות האופוזיציה באמצעי לחימה לא קטלניים, כולל ציוד תקשורת, במטרה לסייע להם לתאם את מאמצייהם.²⁰ לא די בכך. מאמץ זה צריך להיות מלווה בסיוע פוליטי לכוחות האופוזיציה המתנגדים לאסד לגשר על המחלוקות ביניהם, כדרישה עיקרית להבטחת הלגיטימיות שלהם. היחסים עם האופוזיציה צריכים להיות מבוססים על הרעיון של "התנייה" (conditionality): סיוע בתמורה לציות למשפט ההומניטרי הבינ־לאומי ולהימנעות מוחלטת מפעולות תגמול ומפעולות נגד האוכלוסייה האזרחית. תנאי זה חשוב במיוחד בסוריה שלאחר אסד, כדי למנוע את המדינה מהידרדרות לתהום בשל אלימות כיתתית.

אסטרטגיה אפקטיבית לטיפול באסד ובמשטרו צריכה לכלול גם טיפול ישיר יותר ברוסיה באמצעות לחץ יעיל עליה לנטוש את תמיכתה במשטר הסורי. ולבסוף, למרות שכיום לא רואים נכונות בין־לאומית רצינית להתערבות צבאית בסוריה, יש לתת תשומת לב מחודשת לשני נושאים בהקשר זה: איך ליצור איום אמין בכוח ולבחון אופציות נוספות, כולל שימוש בכוח רב־לאומי שיפתח במבצע "אחריות להגן" מוגבל בהיקפו.²¹ בדומה לכך, יש להכין תוכניות חלופיות לעידן שלאחר אסד, כדי להכיל את הסכנה שבהידרדרות לאלמוות פנימית מחודשת לאחר קריסת משטרו.

מול הפסקת אש שברירית ושני צדדים המעורבים בסכסוך, הרואים את המצב כמשחק־סכום־אפס, יש תפקיד חשוב לקהילה הבין־לאומית לפעול לשיכון הפוטנציאל לאלמוות פנימית ממושכת ולא־יציבות אזורית – שני גורמים שיהיו להם השלכות שליליות על כל שכניה של סוריה, ובכללם ישראל. זה הזמן של הקהילה הבין־לאומית לפעול באמצעות "ידידי סוריה". עליה להשקיע בלחץ כלכלי, פוליטי ודיפלומטי שייביא לכניעתו של אסד, ובמקביל לעסוק בתכנון מקיף להבטיח שהמעבר לעידן החדש שלאחר נפילת משטרו לא יוביל לפרק נוסף של אלמוות פנימית וא־יציבות אזורית.

הערות

- 1 Louis Charbonneau and Michelle Nichols, "U.N. council approves Syria monitors, divisions persist", Reuters, April 14, 2012, <http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFBRE83D09I20120414>
 - 2 "UN monitors head to Syria as fighting rages," Al-Jazeera, April 15, 2012, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/04/20124157938564727.html>
 - 3 בראיון של בשאר אל־אסד ל**וול סטריט ג'ורנל** ב־31 בינואר 2012 הוא הצהיר: "בענייני פנים, מדובר באדמיניסטרציה וברגשות ובכבוד של בני העם; מדובר על השתתפות בני העם בהחלטות של ארצם... אני לא מדבר כאן בשם התוניסאים או המצרים. אני מדבר בשם הסורים. זה משהו שאנחנו תמיד מאמצים. הנסיבות שלנו קשות יותר מאשר אלו של רוב המדינות הערביות, אך למרות זאת סוריה היא יציבה. מדוע? משום שאתה צריך להיות קשור בקשר קרוב לאמונות של בני העם. זו הסוגיה העיקרית. כאשר יש סתירה בין המדיניות שלך והאמונות והאינטרסים של העם, תעמוד בפני הריק הזה שיוצר תסיסה".
- <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703833204576114712441122894.html>
- 4 Michael Bröning, "The Sturdy House That Assad Built. Why Damascus Is Not Cairo", *Foreign Affairs Snapshot*, March 7, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67561/michael-broening/the-sturdy-house-that-assad-buil>

- “Popular Protest in North Africa and the Middle East (IV): The Syrian People’s Slow Motion Revolution”, International Crisis Group, Middle East/North Africa Report 108, July 6, 2011. 5
- Ahed Al-Hendi, “The Structure of Syria’s Repression: Will the Army Break With the Regime?”, *Foreign Affairs*, May 3, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67823/ahed-al-hendi/the-structure-of-syrias-repression?page=2> 6
- Itamar Rabinovich, “Forging Syria’s Opposition”, Project Syndicate, March 23, 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/forging-syria-s-opposition> 7
- Michael J. Totten, “Why Syria is Still a War Zone,” *World Affairs*, April 16, 2012. <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/michael-j-totten/why-syria-still-war-zone> 8
- Muriel Asseburg and Heiko Wimmen, “The Violent Power Struggle in Syria”, SWP Comments 9, *German Institute for International and Security Affairs (SWP)*, March 2012, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C09_ass_wmm.pdf 9
- Benedetta Berti and Yoel Guzansky, “Saudi Arabia and Qatar’s Role in the Regional Efforts to Oust Assad,” *Atlantic Council Blog*, April 6, 2012, http://www.acus.org/new_atlanticist/saudi-arabia-and-qatars-role-regional-efforts-oust-assad 10
- Charles P. Blair, “Fearful of a nuclear Iran? The real WMD nightmare is Syria,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 1, 2011, <http://thebulletin.org/web-edition/op-eds/fearful-of-nuclear-iran-the-real-wmd-nightmare-syria> 11
- Itamar Rabinovitch, “Israel’s Dilemma in Damascus”, *Foreign Affairs*, April 10, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67721/itamar-rabinovitch/israels-dilemma-in-damascus> 12
- Benedetta Berti and Yoel Guzansky, “Crushing the Radical Axis”, *The National Interest*, January 26, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/crushing-the-radical-axis-6410> 13
- Berti and Guzansky, “Saudi Arabia and Qatar’s Role in the Regional Efforts to Oust Assad”. 14
- Benedetta Berti and Gonca Noyan, “Turkey’s Dilemma: How to Act on Syria Without Losing Soft Power”, e-International Relations, March 24, 2012, <http://www.e-ir.info/2012/03/24/turkeys-dilemma-how-to-act-on-syria-without-losing-soft-power/> 15
- Neil MacFarquhar and Sebnem Arsu, “Syrian Troops Fire Across Turkish Border in Clash Near Refugee Camp”, *The New York Times*, April 9, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/04/10/world/middleeast/turkey-accuses-syria-of-firing-across-border.html?ref=todayspaper> 16
- Josh Rogin, “NATO chief: Intervention just won’t work in Syria,” *Foreign Policy*, February 29, 2012, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/02/29/nato_chief_intervention_just_won_t_work_in_syria 17

- Tony Badran, “How Assad Stayed In Power – And How He’ll Try to Keep It”, 18
Foreign Affairs, December 1, 2011.
<http://www.foreignaffairs.com/articles/136707/tony-badran/how-assad-stayed-in-power%E2%80%94and-how-hell-try-to-keep-it>
- “Sanctions ‘crippling Syrian economy’”, AFP, February 19, 2012, http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jm0WRdhEMsVF2-zLw3eXPwEKvh_g?docId=CNG.368d2338f741720d4afaec8786c121af.2e1 19
- John Irish, “Syria sanctions halve foreign currency reserves – sources”, Reuters, April 17, 2012,
<http://www.reuters.com/article/2012/04/17/syria-sanctions-idUSL6E8FH3U020120417>;
- Daniel Byman, “Preparing for Failure in Syria”, *Foreign Affairs*, March 20, 2012,
<http://www.foreignaffairs.com/articles/137339/daniel-byman/preparing-for-failure-in-syria>
- Steven Lee Myers, “U.S. Joins Effort to Equip and Pay Rebels in Syria,” *The New York Times*, April 1, 2012, 20
<http://www.nytimes.com/2012/04/02/world/middleeast/us-and-other-countries-move-to-increase-assistance-to-syrian-rebels.html?pagewanted=all>
- Bruce Jones, “The Options in Syria,” *Foreign Policy*, April 10, 2012, 21
http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/10/The_Options_in_Syria?page=0,1

מדיניות הסיכול הממוקד של ארצות הברית במלחמתה בטרור העולמי – כלי אפקטיבי או חרב פיפיות?

יורם שוייצר ועינב יוגב

מבוא

בשנים האחרונות השתכללה פעילותם ושודרגה יכולת הפגיעה של ארגונים תת-מדינתיים, אשר חלקם פועלים כיום כגופים צבאיים, ממוסדים והיררכיים ומשמים כצבאות טרורילה,¹ הבוחרים להתעלם ביודעין מרגולציות ומריסונים חוקיים של המשפט ההומניטרי הבינלאומי. פעילותם של ארגונים אלה מתאפיינת, לרוב, באלימות קיצונית ובלתי-בררנית בעליל, ומתבצעת במרחב האזרחי. היא נועדה להוות פרובוקציה שמבקשת לגרור את ממשלת המדינה שבתחומה מתבצעת הפעולה לתגובה בלתי-מידתית, בתקווה שזו תפגע באזרחים בלתי-מעורבים, תעורר בהם תחושות ניכור על העוול שנגרם להם ואף תדרבן אותם להתעניין, לתמוך ואולי אף להצטרף לפעילות הטרור. כמו כן מקווים מחוללי הטרור, כי תגובה מדינתית נרחבת למעשיהם תצליח לקומם גורמים בדעת הקהל – המקומית והעולמית – נגד הממשלה שמצטיירת כתוקפנית. סוג לחימה זה מחייב את המדינות המותקפות להתאים את אסטרטגיות הלחימה שלהן, כדי לתת מענה יעיל ומדויק ככל הניתן נגד תוקפי אזרחיהן, המסתתרים בתוך מרחבים מאוכלסים ואף יוצאים משם לפעילותם. מענה זה ניתן, בין השאר, באמצעות שימוש גובר בפעילות הסיכול הממוקד, תוך ניצול הטכנולוגיה המתקדמת המצויה בידי המדינות. האינטרס של המדינה המותקפת הוא לפגוע באופן נקודתי וממוקד ככל שניתן במתכנני הטרור ובמבצעיו, תוך צמצום או הימנעות מהנזק האגבי הנגרם לאזרחים בלתי-מעורבים וחפים מפשע. זאת, הן בשל רצונה של המדינה

יורם שוייצר הוא ראש פרויקט הטרור וחוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
עינב יוגב היא עוזרת מחקר בפרויקט הטרור במכון למחקרי ביטחון לאומי

להימנע מפגיעה בחפים מפשע, והן משום שהדבר צפוי לעורר נגדה את הנפגעים ואת קרוביהם, ולערער את הלגיטימיות של פעולותיה בדעת הקהל מבית ומחוץ. מאמר זה יתמקד בתיאור ובניתוח מדיניות הסיכול הממוקד של ארצות־הברית בלחמתה בטרור: לצד היתרונות המבצעיים, נבחן את האתגרים המדיניים הנובעים ממדיניות זו, כפי שהם באים לידי ביטוי במערכת היחסים בין ארצות־הברית לבין פקיסטן, וכן במסגרת הדיון הציבורי שהתעורר בארצות־הברית, בעיקר לנוכח חיסולם מהאוויר של אזרחים אמריקניים בתימן. בסיכום נבחן האם קיימת זיקה בין המדיניות המבצעית האמריקנית לבין זו הישראלית, חרף השוני המהותי הקיים בין המעצמה החזקה בעולם – שהאינטרסים והשיקולים שלה הם גלובליים – לבין ישראל, המצויה בקונפליקט לאומי ואזורי, ולמרות ההקשר ההיסטורי השונה, קרי, משך הסכסוך ואינטנסיביות הטרור המופעל כנגדן.

ארצות־הברית והסיכול הממוקד נגד אל־קאעדה והג'יהאד העולמי

הדיון הציבורי על אודות הלגיטימיות והיעילות של הסיכול הממוקד רווי בעירוב בין מושגים ביחס לדרכי הפעולה השונות שלו, להקשר שבו הוא מופעל ולא־יִהֲבִירוּת באשר למטרות הריאליות שניתן להשיג באמצעותו. במאמר זה נתמקד בהיבטים המבצעיים של הסיכול הממוקד, ונגדירו כפעולת לחימה נקודתית המתבצעת באמצעות צבא או סוכנות ביון, על ידי סוכן יחיד או על ידי כמה אנשים, המגיעים עד היעד עצמו ופוגעים בו.² פעולה כזאת ניתנת לביצוע מרחוק באמצעות ירי, הפעלת מטען חבלה, כלי טייס מאויש או בלתי־מאויש. קיימת חשיבות להקשר שבו מתבצעת פעולת הסיכול הממוקד: א. הפעולה יכולה להתבצע מדי פעם, מכורח הנסיבות, נגד יעדים משמעותיים המעורבים בטרור; למשל מנהיג הארגון, או פעיל או קבוצת פעילים, שסילוקם צפוי לשבש את פעילות הארגון כולו, או אף למנוע פיגועים שקיימת סבירות גבוהה לביצועם בעתיד הקרוב; ב. במקרה של מאבק מתמשך ורצוף נגד פעילות טרור אינטנסיבית המופעלת נגד אזרחי המדינה המותקפת, הפגיעות הממוקדות במפעילי הטרור ובמבצעיו הן דפוס פעולה שהמדינה מפעילה כדי לסכל ולשבש את פעילות הטרור של היריב, להעסיק את מפקדיו בחיפוש מסתור, ולעיתים אף לצורכי הרתעה. עם זאת, כיוון שהסיכול הממוקד פוסח על הנוהל של העמדה לדין, המקובל במדינות דמוקרטיות, הוא מעורר בחברות אלו ביקורת ומחלוקות באשר ללגיטימיות ולחוקיות השימוש בו. יתר על כן, אם הסיכול מתבצע על ידי מדינה אחת בשטחה הריבוני של רעותה, הוא עלול לגרום מתח ופגיעה ביחסים בין המדינות.

ארצות־הברית החלה לבצע פעילות סיכול ממוקד נקודתית נגד ראשי אל־קאעדה בעקבות האתגר האלים במיוחד שהציב הארגון בפניה עם מתקפת הטרור

הישירה שביצעו אנשיו בתחומה ב־11 בספטמבר 2001. זו הביאה להחלטת הנשיא דאז, ג'ורג' וו. בוש, כי על ארצות־הברית לגבש אסטרטגיית לחימה בטרור. על כן, נוסף ללחימה הקונבנציונלית באפגניסטן ובעיראק ולניהול מערכה מודיעינית, משטרתית, פיננסית ומשפטית־חוקית, הורה הנשיא לגורמי הביטחון האמריקניים לרדוף אחר מפקדי הארגון ופעיליו בכל מקום ברחבי העולם שבו התקבל מידע מהימן על פעילות טרור מתוכננת של הארגון, או על נוכחות פעילים מבצעיים שלא ניתן לעוצרם. באופן זה חוסלו בפעולות סיכול מהאוויר כמה מפקדים מבצעיים של אל־קאעדה: בשנת 2002 חוסל המפקד המקומי בתימן, אבו־עלי אל־חאירתי (Abu Ali al-Harithi); ב־2005 חוסל מפקד יחידת מבצעי חו"ל בפקיסטן, אבו־חמזה רביע (Abu Hamza Rabia); וב־2006 חוסל מפקד אל־קאעדה בעיראק, אבו־מוסעב אל־זרקאווי (Abu-Musab al-Zarqawi). הסיכולים הממוקדים נמשכו באופן בלתי־קבוע, תוך ניצול היתרונות הטכנולוגיים הבולטים של ארצות־הברית, בעיקר על ידי ירי מדויק מכלי טייס בלתי־מאוישים (כטב"מ) חמושים בטילים. הבחירה בדפוס פעולה מבצעי זה ככלי העיקרי לסיכול הממוקד נבעה מכך שהוא מכה ביריב המותקף בהפתעה, ניתן להפעלה מרחוק ללא סיכון לוחמים ומאפשר להתגבר על קושי להגיע באופן פיזי אל יעדי החיסול. כלי זה התגלה כחיוני במיוחד בלחימה נגד אנשי אל־קאעדה הבכירים ושותפיהם, שהסתתרו באזורים קשים לתנועה ולגישה מבחינה טופוגרפית, כשהם חוסים בקרב אוכלוסיות שחלקן אוהדות אותם, ומתנגדות עקרונית לנוכחות של חיילים זרים בתחומיהן.

בראשית שנת 2009, עם כניסתו של ברק אובמה לתפקיד נשיא ארצות־הברית, ולנוכח הבנתו את חומרת האיום הממשי המתמשך שנשקף לאזרחי ארצות־הברית בשטחה הריבוני, לצד האיום הנמשך ברחבי העולם מצד גורמי אל־קאעדה והג'יהאד העולמי, הוא אימץ אסטרטגיית לוחמה הכוללת: 1. תגבור ניכר של כוחות הצבא הקונבנציונליים של ארצות־הברית בזירות המלחמה העיקריות בעיראק ובאפגניסטן; 2. הידוק שיתוף הפעולה המודיעיני והמבצעי עם בעלות־ברית; 3. פעולות סיוע לבנייתם מחדש של המוסדות והתשתיות הכלכליות והחברתיות בחברות שנפגעו מהלחימה, או מפעילות טרור חתרנית בתחומן; 4. הכשרת הצבאות וכוחות הביטחון של המדינות שנפגעו מהטרור. מדיניות זו קצרה הצלחה, ועל פי פקידי ממשל בכירים בעבר ובהווה, "דוקטרינת אובמה"³ הוכיחה את עצמה כיעילה יותר מגישות קודמות שננקטו ביחס ללחימה בטרור.³ כמו כן, על מנת להאיץ וליעל את המערכה הממוקדת נגד אל־קאעדה, הוגברה מאוד פעילות הלוחמה באמצעות סיכול ממוקד נגד מבצעי הטרור, באמצעות היכולת הטכנולוגית של ארצות־הברית. בנחישות שהפגיעה רבים, הרחיב אובמה את סמכויותיה של סוכנות הביון המרכזית (CIA) לנהל ולבצע את פעילות הסיכול הממוקד שכוונה נגד מנהיגי הארגון ובכירי פעיליו, נגד שותפיו ברחבי העולם, וכן

נגד גורמים זרים שהתאמנו בעיקר במחנות בפקיסטן. למעשה אישר אובמה יותר פעולות של סיכול ממוקד מכל נשיא אחר בהיסטוריה המודרנית,⁴ ותחת ממשלו, מספר תקיפות הסיכול הממוקד כמעט הוכפל – מ־33 בשנת 2008 ל־53 בשנת 2009, ולאחר מכן עלה שוב ל־118 בשנת 2010.⁵ כך חוסלו בפעילות מהאוויר, זה אחר זה, רוב המפקדים הבכירים של אל־קאעדה, לצד פגיעה בבכירים בטאליבאן וברשת חקאני (משפחת פשע שהקימה אימפריה המבוססת על חטיפות, סחיטה, הברחה והסעות), אשר שיתפו פעולה בפקיסטן ובאפגניסטן.

בכתבי בן־לאדן – שנתפסו במקום מחבואו לאחר חיסולו – נמצא חיזוק לטענת היעילות של מדיניות הסיכול הממוקד בלחימה באל־קאעדה: בן־לאדן מעיד על דאגתו הכבדה מהנזק שגרמו לארגונו התקפות הכטב"מ באזורים השבטיים של פקיסטן. לדבריו, היה זה הנשק היחידי שהצליח לפגוע באל־קאעדה. מן הכתבים עולה כי פעילי הארגון התלוננו בפניו שמאז הפך האזור השבטי לשטח חשוף לאש אמריקנית (Free fire zone), אין הם יכולים להתאמן או לשמור על דרכי תקשורת, ותנועתם החופשית לשם גיוס כוחות חדשים לארגון מוגבלת.⁶ אסטרטגיית הסיכול הממוקד ננקטה על ידי האמריקנים לא רק נגד פעילי הארגון עצמו, אלא גם לצורך פגיעה נקודתית בחוליות של פעילים מוסלמים ממדינות מערביות, שהתאמנו בפקיסטן אצל הטאליבאן ואל־קאעדה, במטרה לבצע פיגועים במדינות המערב. יש לציין כי נוסף לפגיעה באמצעות ירי מהאוויר, התבצעו פעולות הסיכול הממוקד גם באמצעות פשיטות מוסקות של כוחות קומנדו קרקעיים: הפעולה שבה חוסל בן־לאדן באבוטבאד שבלב פקיסטן, במאי 2011; חיסולו של סאלח עלי סאלח נבהאן – פעיל מבצעי בכיר באל־קאעדה ובארגון הסומלי אל־שבאב, שחוסל בידי כוח קומנדו אמריקני שפשט על מחבואו בסומליה; וכן, מותו של פאזול (הרון) עבדאללה מוחמד⁷ – שותפו לפעילות באפריקה של נבהאן – שנהרג בידי שוטר סומלי שעצר את מכוניתו במחסום אקראי, לאחר שטען כי החשוד ניסה להימלט. עם זאת, נסיבות מותו נותרו עלומות, שכן לא ברור האם מדובר היה במארב מתוכנן, אם לאו.

אתגרים מדיניים מבית ומחוץ

מאפייני הלחימה של ארצות-הברית בטרור ברחבי העולם, והיעדר שקיפות ציבורית אמריקנית ביחס לפעולות הסיכול שהוגדרו כמסווגות, מהווים בשנים האחרונות מקור למתיחות בין־מדינית ולביקורת מתמשכת על המדיניות האמריקנית. ביקורת זו נשמעת בעיקר בפקיסטן, שכן חלק מרכזי של מדיניות הסיכול הממוקד מתבצע בשטחה. הנשיא אובמה ובכירים בממשלו אמנם הצהירו בעבר, כי השימוש בכטב"מים לפגיעה ישירה באחראיים לביצוע פעולות טרור נעשה במידתיות ובשיקול דעת מרבי, וכי רק לעיתים רחוקות נפגעים אזרחים

בלתי-מעורבים כתוצאה מפעילות זו; אולם, דעת הקהל בפקיסטן התקוממה נגד הנשיא האמריקני בשל אי-שיתוף הפקיסטנים בניהול המערכה, שרובה בוצעה בשטחם, ועקב הצהרותיו הפומביות כי ארצו תמשיך ותפעל באופן חד-צדדי – ככל שיהיה מודיעין מהימן על מטרות בעלות ערך גבוה – וזאת משום שהיא לא תזכה לשיתוף פעולה מקומי. התנהלות אמריקנית זו ליבתה את החשדנות הבסיסית ואת הטינה העמוקה, שקיימות בלאו הכי כלפי ארצות-הברית בקרב חוגים רחבים בפקיסטן. ההשפעה השלילית – שעלולה לנבוע מהפעלת סיכול ממוקד על ידי מדינה ריבונית אחת נגד גורמי טרור השוהים במדינה ריבונית אחרת – באה לידי ביטוי חריף במיוחד ביחסיהן המורכבים של שתי המדינות. בעקבות חיסולו של בן-לאדן עלו על פני השטח באופן בוטה המחלוקות המדיניות והפוליטיות, ובפקיסטן התלקח דיון ציבורי נוקב, שהגיע גם לפרלמנט הפקיסטני, באשר להמשך הנוכחות החשאית והפעילות האמריקנית העצמאית בפקיסטן, ובראשה הפעלת מערכת הסיכול הממוקד בשטחה, תוך הפרה בוטה של ריבונותה. סערת הרגשות גאתה לאחר תקרית של ירי בשוגג מצד מטוסים אמריקניים על כוח צבאי פקיסטני בנובמבר 2011, בשל בעיות תיאום בין הכוחות, שהביאה למותם של 24 חיילים פקיסטניים. תקרית זו עוררה, באופן טבעי, זעם רב וביקורת ציבורית ופוליטית נוקבת על ממשלו של הנשיא זרדארי, והעכירה עוד יותר את מערכת היחסים בינו לבין הממשל האמריקני. תקריות אלה העלו לסדר היום בפקיסטן את התביעה לחשוף את ההיקף ואת עומק פעילותם החשאית של כוחות הביון האמריקניים במדינה, וכן דרישה להפסיק לחלוטין לאלתר ולמנוע את פעולות הסיכול הממוקד. אכן, במהלך החודשים הראשונים של שנת 2012 חלה ירידה משמעותית במספר תקיפות הכטב"מ של ארצות-הברית בשטח פקיסטן – בשלושת החודשים הראשונים היו 11 תקיפות בלבד, לעומת 28 באותה תקופה ב-2010.⁸ למעשה הושהתה הפעילות הזו לפרק זמן מסוים, וכיום מתקיימים דיונים בדרג גבוה – האם וכיצד להמשיכה, תוך שיתוף פעולה ופיקוח משותף פקיסטני-אמריקני. בשתי המדינות מתקיימים דיונים אינטנסיביים בין הדרגים הצבאיים והמדיניים הבכירים, בניסיון למצוא מענה לסוגיות הללו.

גם בתימן הוגבר בשנים האחרונות קצב הפעילות של הסיכול הממוקד, עקב היותה מרכז פעילותו של ארגון אל-קאעדה בחצי-האי ערב. ארגון זה הינו אחד משותפיו הקרובים והמסוכנים ביותר של אל-קאעדה המרכזי, ואנשיו אחראיים לשני ניסיונות פיגוע שנועדו להתבצע בשטח ארצות-הברית. הפעילות בתימן הציבה גם היא בפני הממשל האמריקני דילמות מופרות בתחום יחסי החוץ מול הממשל המקומי, למרות שקיבלה מראשי הממשל הסכמה-בשתיקה לפעול בשטח המדינה.

בניגוד למתיחות שנוצרה בין ארצות־הברית לבין פקיסטן, פעילות הסיכול הממוקד בתימן עוררה דיון ציבורי דווקא בתוך ארצות־הברית, משום שהנשיא אובמה אישר הפעלת סיכול ממוקד כלפי אנואר אל־עוולקי – אזרח אמריקני שהיה פעיל בכיר בשורות אל־קאעדה בחצי־האי ערב, והואשם במעורבות, בעידוד ובתמיכה פומבית בפעילות טרור נגד אזרחי ארצות־הברית. אל־עוולקי חוסל בתימן בירי מהאוויר בספטמבר 2011, יחד עם סמיר חאן – גם הוא אזרח אמריקני ממוצא פקיסטני שהיה עורך המגזין 'אינספייר', המשמש כשופרו של ארגון אל־קאעדה בחצי־האי ערב. חודש לאחר מכן, חוסל בסיכול מהאוויר גם אחראי התקשורת של ארגון אל־קאעדה בחצי־האי ערב, איברהים אל בנא, יחד עם בנו בן ה־16 של אל־עוולקי. נסיבות מיוחדות אלו עוררו דיון משפטי, חוקתי ומוסרי בקרב מומחים לדיני זכויות האדם וגורמי ביטחון, באשר לזכותה של מדינה לעשות שימוש בסיכול הממוקד בתגובה למעורבותו של אזרח אמריקני בטרור. מבחינת ארגוני זכויות האדם נקבע כאן תקדים מסוכן, שלפיו ממשלת ארצות־הברית הוציאה להורג שלושה מאזרחיה, ללא הליך משפטי ופיקוח ציבורי.

הדיון הציבורי, שהחל למעשה כבר עם פרסום הכוונה לפגוע באל־עוולקי וטרם מיומשה בפועל, ביטא את הדילמות הנוגעות לאופן השימוש בסיכול הממוקד על ידי ממשלות, ולמידת השקיפות של תהליך קבלת ההחלטות שלהן כלפי הציבור: בעוד אנשי הממשל האמריקני התעקשו כי משרד המשפטים בחן ואישר את הריגתם של השלושה באמצעות סיכול ממוקד, הם סירבו לפרסם את המסמך המלא שמאשש את דבריהם. אמנם, רוב המידע הרלוונטי ללוחמה במנהיגי אל־קאעדה ודומיהם הוא מסווג, וזמין רק למקצת הגורמים הרלוונטיים בממסד, אולם היעדר שקיפות בתהליך קבלת ההחלטות עלול, על פי מתנגדי הסיכול הממוקד, ליצור סיכון ברור של ניצול סמכות לרעה, או למצער – לגרום טעויות. יתר על כן, נראה שהמערכת אינה נתונה לביקורת שיפוטית של גורם חיצוני, וההחלטה על קיומם של פרמטרים מספקים לביצוע ההתקפה מוטלת על הממשלה, לטוב ולרע. לפיכך, נודעת חשיבות רבה לנהלים הפנימיים שאותם קבעה ומיסדה הממשלה על מנת לפקח על קבלת ההחלטות, ועל התאמתן למשפט ההומניטרי הבינלאומי. אולם מטבע הדברים, נהלים אלה עשויים להיות מסווגים באופן שלא מאפשר למתבונן מן הצד להעריך ולשפוט אותם.⁹ לפיכך, נדמה כי ראוי שהממשל האמריקני ישקול לנקוט אותה דרך שהתווה בית המשפט העליון הישראלי בסוגיה זו: ועדה חיצונית (שבראשה יושב שופט בדימוס) היא זו שתבדוק ותאשר לציבור את תקינותה של פעולת הסיכול הממוקד.¹⁰

למרות הביקורת הנשמעת מבית ומחוץ ביחס למדיניות הסיכול הממוקד שמפעילה ארצות־הברית באינטנסיביות נגד גורמי טרור מהג'יהאד העולמי – ובראשם אל־קאעדה – המאיימים לפעול בשטחה, מהווה מדיניות זו גורם מרכזי

וחיוני להצלחתיה לפגוע ביריביה אלה, עד כדי כך שבכירים בממשל האמריקני טענו כי אל־קאעדה קרוב לתבוסה.¹¹ על אף הצלחה זו, ולמרות שאיום הטרור רחוק מלרדת מסדר יומן של ארצות־הברית ובעלות־בריתה, כל עוד קיימת תחושה של התרופפות סכנת הטרור מבית במדינות המערב, ובעיקר בארצות־הברית, לא ברור כמה זמן תוכל ארצות־הברית לדבוק במדיניות הסיכול הממוקד. המתוחות הנגרמת ביחסי החוץ של ארצות־הברית עם שותפותיה ללחימה בטרור, החשש מפעולות תגמול מצד ארגוני הטרור במדינות המערב, לצד ההסתייגות הקיימת במדינות המערב הדמוקרטיות מדפוסי פעולה חשאיים ובלתי־מבוקרים והפגיעה באזרחים בלתי־מעורבים – כל אלה מעלים תהיות ביחס לאפשרות שמדיניות זו תימשך.

ישראל, כמו ארצות־הברית, משתמשת בסיכול ממוקד ככלי מרכזי בלחימתה בטרור, וניצבת בפני דילמות דומות במאבקה בארגוני הטרור הפועלים נגדה בשטחה, בגבולותיה וברחבי העולם. בעבר עשתה ישראל שימוש בעיקר בסיכול ממוקד חשאי, נקודתי ולא־קבוע, שנועד לסלק מהזירה ראשי ארגונים ופעילים מבצעיים משמעותיים, ועל ידי חיסולם – לפגוע גם בארגוניהם ולשבש את פעילותם. מדיניות זו סיבכה לא אחת את ישראל עם המדינות שבתחומן הריבוני בוצעו פעולות אלו. כך, למשל, נוצרה בשנת 1973 מתוחות רבה בין ישראל לבין נורווגיה סביב פרשת חיסולו בשוגג של מלצר מרוקני בעירה לילהאמר, שנחשב בטעות לעלי חסן סלאמה – מפקד ארגון 'ספטמבר השחור', שהיה אחראי לטבח הספורטאים הישראלים באולימפיאדת מינכן בשנת 1972. גם מערכת היחסים הרגישה של ישראל עם ירדן הגיעה כמעט לקרע מדיני חמור, בעקבות ניסיון הסיכול הממוקד הכושל שביצעו בשנת 1997 אנשי המוסד בעמאן נגד חאלד משעל – ראש הלשכה המדינית של חמאס. בעקבות לכידת אנשיה, וכדי למנוע את ניתוק היחסים עם אחת מבעלות־בריתה החשובות בעולם הערבי, נאלצה ישראל לשחרר מכלאו את שייח' יאסין – מנהיג תנועת חמאס שהיה כלוא בישראל לאחר שנשפט למאסר עולם. מתוחות רבה התגלעה גם ביחסיה של ישראל עם ממשלת קנדה, אשר מבצעי הפעולה שנתפסו נשאו את דרכוניה.

לצד פעילות מבצעית חשאית זו, הפעילה ישראל גם פעילות סיכול ממוקד גלויה, שאותה ביצעה מהאוויר במהלך האינתיפאדה השנייה, בעיקר נגד מחוללי הטרור המתאבדים. ככל שהסלים השימוש שעשו כלל הארגונים הפלסטיניים במחבלים־מתאבדים, כך הורחב מעגל הפגיעה עד לדרג ההנהגה הבכירה שלהם. ככלל, הציבור בישראל תמך בפעולות הסיכול הממוקד לנוכח מספר ההרוגים הרב שנגרם בעטים לאזרחי ישראל, אולם לפחות במקרה אחד התעורר דיון ציבורי בנושא, לאחר סיכול ממוקד שבוצע מהאוויר ביולי 2002 נגד סלאח שחאדה – מראשי הזרוע הצבאית של החמאס. נוסף לשחאדה ולעוזרו, זאהר נסאר, נהרגו בשוגג 14 אזרחים בלתי־מעורבים ששהו בפחונים בקרבת מקום מחבואו, מבלי

שהיה לישראל מידע מוקדם על כך. הדבר עורר דיון ציבורי בישראל, שבא לידי ביטוי חריג בפרסום 'מכתב הטייסים' אשר ביטא את התנגדותם של חותמיו נגד מדיניות זו.¹² עם זאת, על אף האתגרים והדילמות השונות, ולנוכח ניסיונות פיגוע קרקעיים ושיגורי רקטות, טילים ומרגמות מעזה נגד עריה וישוביה של ישראל, ובאחרונה גם מחצי האי סיני לעבר גבולה הדרומי, נמשכה פעילות הסיכול הממוקד באמצעות ירי ממסוקים ומכטב"מ.

אולם, הסיכול הממוקד שביצעה ישראל מהאוויר במרס 2012 בזוהיר אל-קייסי, מזכ"ל ועדות ההתנגדות העממית, בשל מעורבותו בתכנון פיגוע בגבול ישראל-מצרים – אשר גרר בעקבותיו סבב של ירי רקטות רצוף לעבר ערים בדרומה של ישראל – עורר גם הוא שיח תקשורתי ביחס לתבונת הפעלתו ככלי יעיל, במסגרת המדיניות שאותה אימצה ישראל במלחמתה בטרור הפלסטיני הנוכחי.¹³ אף על פי כן, ולמרות התהיות שנשמעו בתקשורת הישראלית באשר ליעילות ולתבונה שבהפעלת הסיכול הממוקד בעזה – שפעמים רבות זוכה למענה כמעט מידי בירי לעבר ערי ישראל – נראה שישראל, כמו גם ארצות-הברית, ואולי אף ביתר שאת, אינה יכולה לוותר על השימוש ביתרון הטכנולוגי-מבצעי שלה על מנת לפגוע באופן מדויק במי שמעורב ישירות בביצוע פעילות טרור נגד אזרחיה. ראוי לציין כי הסיכול הממוקד נגד אישים בכירים בארגונים לא פתר, וגם לא נועד לפתור באופן מוחלט את בעיית הטרור ולעוקרה משורש, ואף לא הפסיק את פעילותם של הארגונים שבכריהם חוסלו. עם זאת, פעילות זו מנעה או דחתה פיגועים לא פעם, וחייבה את הארגונים לדחות פעילות טרור ולהשקיע את זמנם ומשאביהם במציאת מחליפים למנהיגים שחוסלו, שרובם לא היו ברמת קודמיהם. הדבר נכון גם לגבי הסיכול הממוקד מהאוויר, הנקט בעיקר לסיכול חוליות פיגוע וחוליות משגרי רקטות שעומדות לבצע ירי מידי לעבר שטח ישראל. גם במקרים אלה, כל ציפיה שהדבר ימנע לחלוטין את ירי הרקטות ואת ביצוע הפיגועים מהגבול הדרומי – שהם חלק ממערכת התשה מתמשכת שהארגונים בעזה מבקשים לנהל מול ישראל – אינה ריאלית בעליל.

הדילמות והחסרונות הטמונים בהפעלת סיכול ממוקד כחלק מאסטרטגיית הלחימה של ישראל ושל ארצות-הברית מחייבים אותן בהקפדה יתרה על שימוש מושכל, מובחן ומפוקח, באמצעות תבונת המעשה המדיני והביקורת המשפטית, כדי שזו לא תהווה חרב פיפיות, אלא נשק יעיל ומדויק לפגיעה ממשית במחוללי הטרור ולהקחיית השפעתו, כפי שהוא בא לידי ביטוי בגילוי המודרניים.

הערות

1 ארגוני טרורילה צבאית הם ארגונים תת-מדינתיים, שביססו בראשית דרכם את מעמדם "הצבאי" באמצעות הפעלת טרור נגד מטרות אזרחיות. לאחר מכן כחלק מהתפתחותם

- צירפו לשיטות הפעולה שלהם גם פעילות גרילה בפורמטים קטנים ובפעולות "פגע וברח". ברבות הימים הם צמחו והשתדרגו בעזרת המדינות התומכות ששימשו כפטרונותיהם ובנו כוח צבאי מסודר וממוסד, שכלל פלוגות, גדודים ואפילו חטיבות (אם כי בשלב זה עדיין בסדרי גודל קטנים מאלה של צבא קונבנציונלי), ככאלה הם מפעילים טקטיקות לחימה המשלבות את כל המרכיבים הללו יחדיו". יורם שוייצר, "הלחימה נגד צבא טרורילה: לבנון ועזה כמקרי בוחן", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 1, גיליון 1, אפריל 2009. <http://www.inss.org.il/upload/%28FILE%291240781005.pdf>.
- 2 יצוין כי בישראל קיימת הגדרה משפטית לסיכול ממוקד: על פי פסק הדין העקרוני בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל ואחר' נ' ממשלת ישראל ואחר' בעניין סיכולים ממוקדים, נראה כי סיכול ממוקד בהגדרתו המשפטית מתבצע כנגד "אזרח הנוטל חלק ישיר במעשה איבה" (וראו לעניין זה סעיף 51 (3) לפרוטוקול הראשון הנוסף לאמנות ג'נבה).
- 3 David Rohde, "The Obama Doctrine – How The President's Drone War is Backfiring", *Foreign Policy*, March/April 2012.
- 4 ש.ם.
- 5 ש.ם.
- 6 David Ignatius, "10 years after 9/11, al-Qaeda is down but not out", August 24, 2011. http://www.washingtonpost.com/opinions/10-years-after-911-al-qaeda-is-down-but-not-out/2011/08/23/gIQRQ3tZJ_story.html
- 7 סאלח עלי סאלח נבחאן (Saleh Ali Nabhan). חוסל בספטמבר 2009. מנהיג קבוצת 'אל-שבאב' (Al-Shabab) המסונפת לאל-קאעדה. היה מס' 3 ברשימת המבוקשים של ה-FBI. Justin Fishel, "FOXWIRE: Navy Seals Kill Wanted Terrorist in Somali. FBI-Raid", *Fox News*, September 14 2009, <http://www.foxnews.com/world/2009/09/14/foxwirenavy-seals-kill-wanted-terrorist-somali-raid/>
- פאזול עבדאללה מוחמד (Fazul Abdullah Mohammed). חוסל ביוני 2011. אחראי על פעילות אל-קאעדה באפריקה ומפקד ארגון 'אל-שבאב' המסונף לו.
- Gettleman, Jeffery. "Somalis Kill Mastermind of 2 U.S Embassy Bombings", *New York Times*, June 12, 2011. http://www.nytimes.com/2011/06/12/world/africa/12somalia.html?_r=2&scp=4&sq=somalia&st=cse
- 8 Peter Bergen and Jennifer Rowland, "CIA drone war in Pakistan in sharp decline", CNN. March 28, 2012. <http://edition.cnn.com/2012/03/27/opinion/bergen-drone-decline/index.html>
- 9 Robert Chesney, "Who May Be Killed? Anwar al-Awlaki as a Case Study in the International Legal Regulation of Lethal Force", in: M.N. Schmitt et al. (eds.), *Yearbook of International Humanitarian Law*, Volume 13, 2010, DOI: 10.1007/978-90-6704-811-8_1
- 10 בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל ואחר' נ' ממשלת ישראל ואחר' בעניין סיכולים ממוקדים. הבדיקה היא בדיעבד, כאשר הוועדה צריכה לבדוק ולאשר שאכן היה מידע בדוק ומבוסס המצביע על כך שהיעד לסיכול הוא אכן מחבל שנטל חלק ישיר (איסוף מודיעין, הובלה, שילוח מחבלים, קבלת החלטות על ביצוע פיגועים, ותכנון פיגועים) במעשה האיבה. נוסף לכך, הוועדה צריכה לאשר שהשימוש בסיכול ממוקד התבצע רק בהיעדר חלופה צבאית שפגיעתה פחותה, דהיינו, רק כשלא מתאפשר מעצר. לבסוף, הסיכול חייב לעמוד במבחן המידתיות. יש לציין כי הוועדה מוסמכת, במידה שמצאה כי היו חריגות מהדרישות החוקיות האמורות, להעביר את

- ממצאיה ליועץ המשפטי לממשלה, לפרקליט הצבאי הראשי, לשר הביטחון, לרמטכ"ל ו/או לראש השב"כ לצורך שקילת הליכים פליליים.
- 11 Phil Stewart, "Leon Panetta says al Qaeda's defeat "within reach"", Reuters, July 9, 2011. <http://www.reuters.com/article/2011/07/09/us-afghanistan-usa-panetta-idUSTRE76818V20110709>
- 12 "טייסי חיל האוויר במיל': לא נתקוף בשטחים", Ynet, 24 בספטמבר, 2003. <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2767679,00.html>
- 13 רוני שקד, "החיסולים כבר לא יעילים", **ידיעות אחרונות**, 11 במרס 2012.
- 14 יואב זיתון ואליאור לוי, "מזכ"ל ועדות ההתנגדות העממית חוסל בעזה". Ynet, 9 במרס, 2012. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4200645,00.html>

הלוחמה האמריקאית נגד התקוממות באפגניסטן – הערכת ביניים על גישתו של הנשיא אובמה

נדב קדם ושמואל זטלוף־צור

מתקפת הטרור של ארגון אל־קאעדה על ארצות הברית ב־11 בספטמבר 2001 הובילה את נשיאה דאז, ג'ורג' בוש הבן, להורות לצבאו על כניסה קרקעית לאפגניסטן במטרה למגר את הארגון שנתמך על ידי משטר הטאליבן. לאחר שמונה שנים בהן נקבעה מדיניות ארצות הברית באפגניסטן על ידי ממשל בוש, גיבש הנשיא אובמה, שהחליפו בתפקיד, מדיניות שונה. בהנהגתו הוחלט על תגבור ניכר של הכוחות האמריקאיים באפגניסטן והושקעו אמצעים רבים בבניין המדינה וכוחות הביטחון שלה.

יעדיו המרכזיים של הנשיא אובמה היו הבסת אל־קאעדה, הנחלת מכה קשה לטאליבן, שהתחזק מאז מאד ואיים על יציבות אפגניסטן, וסיוע לממשל האפגני לבסס את התשתית השלטונית והביטחונית במדינה. אובמה סימן את קיץ 2011 כמועד להסגת רוב הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן, אולם לאחר הערכת מצב נוספת, הוכרז בכינוס נאט"ו בליסבון, בנובמבר 2010, על נסיגה צבאית מאפגניסטן והעברת האחריות הביטחונית לאפגנים רק בסוף שנת 2014. הערכת מצב נוספת, שהתקיימה בתחילת 2012, הביאה את מזכיר ההגנה של ארצות הברית, לאון פאנְטה, להכריז על הקדמת המועד של הסגת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן והעברת האחריות הביטחונית לידי האפגנים כבר בשנת 2013, כשנה לפני המתוכנן.¹

ארצות הברית תופסת את פקיסטן כשותפה חיונית להשגת יעדיה במלחמתה נגד הטרור באפגניסטן. יחד עם זאת, שיתוף פעולה זה ידע עליות ומורדות לאורך השנים. ביקורת אמריקאית נוקבת הוטחה בפקיסטן בגין העובדה כי פעילי טאליבן

נדב קדם חוקר במסגרת תכנית ניובאוואר לתלמידי תואר שלישי במכון למחקרי ביטחון לאומי
שמואל זטלוף־צור הוא עוזר מחקר בפרויקט הטרור במכון למחקרי ביטחון לאומי

ושותפיו חוסים בשטחה ופועלים ממנה נגד הכוחות המערביים באפגניסטן, מבלי שזו תתנגד לכך. מנגד טענו בפקיסטן כי ארצות הברית מפירה בבוטות את הריבונות הפקיסטנית בתקיפות אוויריות, ואלו אף עוררו התנגדות ציבורית למדיניות האמריקאית, הנתפסת כאנטי-אסלאמית במהותה. למרות חילוקי הדעות בין שתי המדינות, הן נזקקות האחת לעזרתה של השנייה. ארצות הברית נזקקת לפקיסטן לשם התמודדות עם הארגונים השונים החוסים בשטחה, בעוד שפקיסטן זקוקה לסיוע הכלכלי והצבאי של האמריקאים הניתן לה בתמורה לשיתוף פעולה עימם. מטרתו של מאמר זה היא לערוך מאזן ביניים של מדיניות ממשל אובמה באפגניסטן לקראת הנסיגה המתוכננת, וזאת על רקע שיקולי מדיניות פנים לקראת הבחירות לנשיאות ארצות הברית בשלהי 2012 ומשולש היחסים ארצות הברית-אפגניסטן-פקיסטן. המאמר יציג את היעדים האמריקאיים באפגניסטן כפי שנקבעו על ידי הנשיא אובמה וינסה להעריך את הסיכויים להשיגם עד למועד הנסיגה.

התפיסה האסטרטגית האמריקאית החדשה באפגניסטן

כניסתו של ברק אובמה לתפקיד נשיא ארצות הברית הביאה עמה אסטרטגיית לחימה באפגניסטן השונה מזו של ממשל בוש. בתקופת בוש, הלחימה האמריקאית באפגניסטן התמקדה במרדף של כוחות קומנדו וצבא סדיר אחר אל-קאעדה ובסילוק משטר הטאליבן. האמריקאים הגיעו להישגים משמעותיים בשנים הראשונות ללחימה, שבאו לידי ביטוי בנפילתו של משטר הטאליבן ובמנוסתו, יחד עם אל-קאעדה, לאזורים ההרריים בפקיסטן. אולם, הסטת מוקד תשומת הלב של ממשל בוש מאפגניסטן לעיראק ב-2003 הביאה להצלחת הטאליבן ואל-קאעדה לשרוד ולהחיות את התשתית הצבאית והאנושית שלהם הן באפגניסטן והן בפקיסטן. הממשל האפגני החדש, בראשות הנשיא קרזאי, לא השכיל לגבש שלטון יציב בכל חלקי המדינה, וגורמי הטאליבן ושותפיו ניצלו מצב זה ונכנסו לחלל שנוצר, ובהמשך חזרו לפעול נגד הכוחות המערביים באפגניסטן.

בשנת 2008 כבר פעל הטאליבן מתוך בסיסיו בפקיסטן, שהעניקו לו מחסה מפני פעולות נאט"ו, והחל לחלוש באופן אפקטיבי על שטחים נרחבים של אפגניסטן. הארגון הקים ממשלות צללים ששלטו במחוזות הדרומיים של אפגניסטן, בעיקר בהלמנד וקנדהאר, ושימשו מקור לגיוס ולתגבור כוח האדם שלו, וכן כמרכזים רוחניים מסורתיים שתמכו ברעיונותיו. גם המנגנון הצבאי של ארגון אל-קאעדה הוכפף לפיקוד הטאליבן, ויחד הם ביצעו פעולות טרור וגרילה נגד הכוחות המערביים באפגניסטן.

גורם כוח מקומי נוסף שהיה בעל יכולות צבאיות והצטרף לפעילות האנטי-מערבית באפגניסטן היה רשת חקאני, שאנשיה קיימו קשרים ענפים עם הטאליבן וארגון אל-קאעדה. הרשת פרוסה על פני שטח נרחב, הכולל בתוכו חלקים במזרח

אפגניסטן ובמערב פקיסטן, ומבצעת פעולות גרילה וטרור ראוותניות במטרה להפוך לכוח משמעותי בכל הסכם פוליטי עתידי שייחתם במדינה.

עם כניסתו של הנשיא אובמה לתפקידו הוא נאלץ להתמודד עם מצב נתון זה באפגניסטן. פעילות הטרור המתחדשת במדינה גרמה לממשל האמריקאי לחשוש שמא הטאליבן ישתלט מחדש עליה, יספק בשנית מחסה לאל־קאעדה ויאפשר קיומה של תשתית לביצוע פעולות טרור מחוץ לאפגניסטן. בשל כך תפס הנשיא אובמה את ייצוב השלטון ובניית סמכותו של הממשל המרכזי באפגניסטן כאתגר מרכזי למדיניותו, במטרה למנוע מגורמי הטרור במדינה להוות איום על הביטחון הלאומי של ארצות הברית.²

חיזוק לעמדה זו ניתן לראות בהצהרתו של רוברט גייטס, מזכיר ההגנה האמריקאי הקודם בממשל אובמה, משנת 2009. לטענתו, האסטרטגיה של הנשיא בוש באפגניסטן לא הייתה יעילה, מפני שהכוחות האמריקאיים היו מעטים מדי ופרוסים בצורה רחבה מדי ולכן התקשו להתמודד עם הטאליבן. גייטס הזהיר כי כישלון באפגניסטן יהווה נסיגה משמעותית ביכולתו של הממשל האמריקאי להילחם בטרור ויעודד את הארגונים החמושים במקום, שכבר הניסו בעבר את הסובייטים משם. לכן, יש צורך באסטרטגיה אמריקאית חדשה באזור.³

החלופות למדיניות של הנשיא בוש התמקדו באסטרטגיה של מערכה נוגדת התקוממות (COIN – Counter Insurgency). אסטרטגיה זו כללה תוספת צבאית לכוח הלוחם, ובמקביל הקמת מוסדות שלטוניים וביטחוניים יעילים. מהותה היא ניסיון להתמודד לא רק עם הטרור עצמו, אלא גם עם בניין המדינה הכושלת, המהווה קרקע פורייה לצמיחתו. אסטרטגיית ה־COIN שואפת להשיג לגיטימציה ואף אהדה מצד האוכלוסייה המקומית, וכך לייבש את מקורות התמיכה בטרור. קידום ביטחון אישי, ממשל תקין, שלטון חוק, בניין תשתיות, העלאת רמת חיים ועוד, אמורים היו לזכות את המערב באהדת האוכלוסייה המקומית ואף בתמיכתה. סגן נשיא ארצות הברית, ג'ו ביידן, חשש כי מערכה צבאית מורחבת תוביל לניכור ולתלות אפגנית בסיוע זר. לכן הוא הציע למקד את המאמץ האמריקאי בבניית המדינה האפגנית ולהסיג את מרבית הכוח הלוחם תוך שנה וחצי. לעומתו, הגנרל מק'קריסטל, לשעבר מפקד כוחות ארצות הברית באפגניסטן, טען כי חולשתם של כוחות הביטחון האפגניים מחייבת את כוחות ארצות הברית לשאת בנטל המערכה. לצורך זה הוא דרש תגבור משמעותי לכוח הלוחם, מבלי להתחייב על תאריך יעד להשלמת המשימה. מזכיר ההגנה רוברט גייטס ומזכירת המדינה הילארי קלינטון הציגו גישת ביניים, לפיה יש לדחוף את הממשל האפגני ליטול אחריות, אך ארצות הברית ונאט"ו הם אלה שישארו בנטל הלחימה. הם הציעו תוספת כוחות קטנה מזו שדרש מק'קריסטל ודרשו קביעת מועד לסיום המשימה. לבסוף הוחלט על הוספת 30,000 לוחמים אמריקאיים בכדי לנסות ולהכריע את

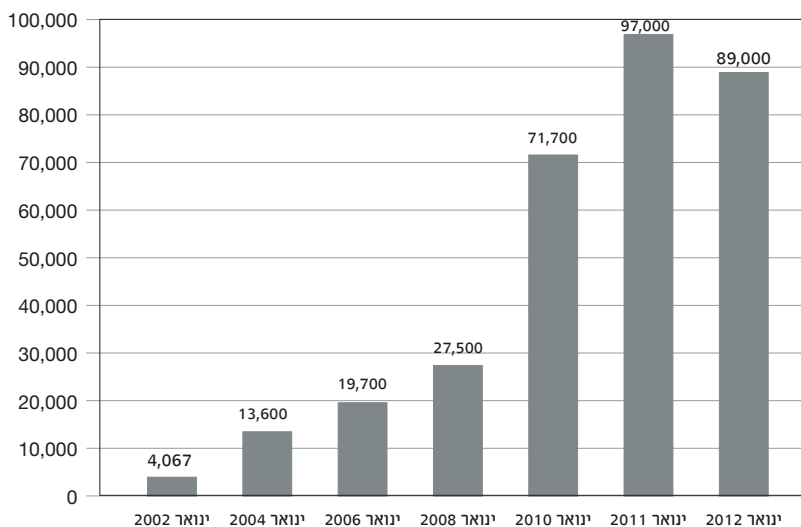
הארגונים החמושים גם באזורים שעד אז לא היו בשליטת כוחות מערב. במקביל הוחלט על בנייתו ואימונו של כוח ביטחון אפגני שיהיה מסוגל להתמודד עם הטרור, והושקעו משאבים רבים בפיתוח מסיבי של התשתית האזרחית במדינה לטובת אזרחיה. הנשיא אובמה קיווה בכך לפתח באפגניסטן יכולת מקומית להתמודדות עם הארגונים החמושים, שתאפשר הסגה הדרגתית של הצבא האמריקאי מהמדינה והעברת האחריות הביטחונית לידי האפגנים. האסטרטגיה האמריקאית מבוססת גם על הבנה כי הצלחה במערכה באפגניסטן מצריכה שיתוף פעולה עם פקיסטן נגד הטאליבן הפקיסטני, שפעל נגד הממשל הפקיסטני וסיפק תמיכה ללוחמי הטאליבן האפגני.⁴

ביסוס האסטרטגיה האמריקאית החדשה באפגניסטן

הסיוע הכלכלי לאפגניסטן נתפס על ידי ארצות הברית כגורם מפתח לקידום היציבות במדינה ולזכייה באהדת האוכלוסייה ומהווה למעשה הבסיס לאסטרטגיית ה־COIN. מטרת הסיוע הינה ליצור את התנאים הדרושים לפיתוח ממשלה יציבה ודמוקרטית, המסוגלת להתמודד לבדה עם הארגונים החמושים. בתקופת אובמה חל גידול משמעותי בהשקעה הכספית שהופנתה לפיתוח מנגנונים אזרחיים וביטחוניים באפגניסטן. כתוצאה מכך השתפרה מערכת החינוך ומספר הילדים הלומדים בה עלה, וכן חל שיפור משמעותי במערכת הבריאות. יחד עם זאת, חוסר בבקרה והקצאה לא נכונה של משאבים עשויים לגרום ליכולת נמוכה של הממשל האפגני לעקוב אחר כספי הסיוע ולהביא לשחיתות.⁵

ארצות הברית השקיעה מאמץ רב בפיתוח היכולות של הצבא והמשטרה האפגניים, המונים כ־320,000 איש, במטרה להכניס להתמודדות עצמאית עם הארגונים החמושים.⁶ יחד עם זאת, רמת שחיתות גבוהה וגיוון אתני של הכוחות (כמו גם גורמים נוספים) מציבים סימן שאלה מול נאמנותם העתידית למדינה. בנוסף לכך, הקשיים הכלכליים בקרב מדינות נאט"ו, ובראשן ארצות הברית, עשויים לגרום עם הזמן להפחתה בתזרים המזומנים עבור אחזקת כוחות הביטחון האפגניים, וגם דבר זה עלול לפגוע קשות ביכולתם לקבל את האחריות הביטחונית במדינה.⁷

טבלה 1 מצביעה על הגידול בהיקף הכוחות האמריקאיים באפגניסטן משנת 2001 עד 2012. ניתן לראות בה בבירור את הגידול המשמעותי שחל בהיקף הכוחות מאז כניסתו של הנשיא אובמה לתפקידו.⁸ נכון לינואר 2012, סך כל הכוחות המערביים והזרים באפגניסטן עומד על כ־130,000, מתוכם כ־90,000 אמריקאים. הטקטיקה המבצעית שננקטה על ידי הכוחות האמריקאיים בניסיון להכריע את החמושים במהלך הלחימה באפגניסטן באה לידי ביטוי בשלושה תחומים



טבלה 1: כוחות ארצות הברית באפגניסטן – 2012-2002

עיקריים: מבצעים קרקעיים נרחבים, פעולות קומנדו נקודתיות ושימוש בכלי טיס בלתי מאוישים לפגיעה בפעילי טרור המסתתרים בפקיסטן.

מרבית המבצעים הקרקעיים באפגניסטן התמקדו במעוזי הטאליבן במחוזות הדרומיים הלמנד וקנדהאר, וכן במחוזות המזרחיים השוכנים סמוך לאזורים ההרריים בפקיסטן. אחת הבעיות המרכזיות במבצעים הקרקעיים הנרחבים נגד מאחזי הטאליבן הייתה העובדה שהכוחות היו עוזבים את האזור לאחר הפעולה הצבאית, הטאליבן היו כובשים אותו מחדש וכוחות נאט"ו נאלצו להיכנס לקרבות מחודשים על אזורים שכבר טיהרו. כדי לטפל בבעיה זו הוחלט כי כוחות משטרה וממשל אפגניים יתקדמו בעקבות כוחות נאט"ו ויתפסו את השליטה בשטח לאחר סיום המהלך הצבאי. גם לאחר יישומה של תוכנית זו במקומות שונים, הטאליבן הצליחו לחזור ולאיים על התושבים המקומיים.⁹

אמצעי צבאי נוסף של כוחות המערב היו פשיטות קומנדו ליליות על מתחמי מגורים שבהם שהו על פי החשד פעילי טרור והוסתר נשק. במהלך שנת 2011 חל גידול משמעותי בפשיטות הלילה, ולטענת קצינים אמריקאים, אלפי חמושים נהרגו ונעצרו במהלכן, מה שלדבריהם מעיד על חיוניותן. למרות זאת, פשיטות הלילה מהוות מקור למתיחות בין אפגניסטן לארצות הברית, שכן במהלכן נהרגים אזרחים חפים מפשע. נשיא אפגניסטן אף דרש מארצות הברית להפסיקן והצהיר כי אם הן ימשכו, לא ייחתם הסכם אסטרוטגי עם המערב.¹⁰

מכשיר לחימה עיקרי בארגוני הטרור במקומות המסתור שמצאו בפקיסטן הם כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"ם). מספר תקיפות הכטב"ם גדל באופן משמעותי תחת ממשלו של אובמה, ובשנים 2009–2012 נערכו כ-240 תקיפות כאלו. ארגון אל-קאעדה ספג בהן פגיעות משמעותיות, הנהגתו דולדלה ויכולתו להוציא לפועל פיגועים באזור צומצמה באופן משמעותי.¹¹

בנובמבר 2011 נהרגו 24 חיילים פקיסטנים מירי של כוחות אמריקאיים, דבר שגרם למתח בין שתי המדינות והביא להפסקה בת חודשיים בתקיפות האוויריות. לטענת גורמים אמריקאיים ופקיסטניים, ההפוגה נוצלה על ידי הארגונים החמושים לשיקום וחזוק הקשרים ביניהם במטרה לרכז מאמץ נגד הכוחות המערביים.¹² ב-10 בינואר 2012 חודשו התקיפות האוויריות נגד הארגונים החמושים בפקיסטן, ועד סוף אפריל 2012 בוצעו אחד עשר תקיפות מסוג זה.¹³

טבלה 2: היקף הפגיעה בחמושים במהלך מבצעים של כוחות מיוחדים באפגניסטן בשנים 2010–2011¹⁴

2011		2010		
עצורים	הרוגים	עצורים	הרוגים	
~1500		~235		מנהיגים
~8000	~3200	~1673	~1066	לוחמים

טבלה 3: היקף ההרוגים מקרב הארגונים החמושים כתוצאה מתקיפות אוויריות בפקיסטן בשנים 2009– מארס 2012¹⁵

2012	2011	2010	2009	
~164	~13	~18	~16	מנהיגים
~73	~392	~783	~447	לוחמים

ביוני 2011 הכריז הנשיא אובמה כי ארצות הברית הצליחה לעמוד ביעדים שהוגדרו עם קבלת ההחלטה על תגבור הכוחות באפגניסטן – התמקדות באל-קאעדה, פגיעה במומנטום של הטאליבן ואימון כוחות הביטחון האפגניים.¹⁷ יתרה מכך, דובר נאט"ו באפגניסטן הגדיר את שנת 2011 כשנה מוצלחת במיוחד במאבק נגד הארגונים החמושים, שבה מספר תקיפות הטרור ירד בתשעה אחוזים. לדבריו, הביטוי העיקרי להצלחה הייתה העובדה שהחמושים איבדו מאחיזתם בשטחים

בדרום אפגניסטן ובמזרחה, סמוך לגבול עם פקיסטן.¹⁸ לכאורה, מדובר בהצלחה של ממש; המציאות בשטח מצביעה על מגמה שונה.

מענה הטאליבן לאסטרטגיה האמריקאית

קצינים בנאט"ו הצהירו כי הטאליבן אינו מסוגל לאחוז בשטח, אך שליטה קרקעית אינה בהכרח גורם עליון להשפעה על האוכלוסייה. הטאליבן שינה את אסטרטגיית הפעולה שלו כדי להימנע ממפגשים ישירים עם כוחות נאט"ו. הוא פתח בחזית פסיכולוגית, שבאה לידי ביטוי בהעברת הלחימה לערים במטרה לגרום לנאט"ו לאבד מיתרונו האווירי, בחיסולים ממוקדים של אישים אפגניים בכירים ובביצוע פיגועים ראוותניים ופגיעה בתשתיות אזרחיות, כגון פיצוץ אנטנות סלולריות. המטרה הייתה להראות לאוכלוסייה כי הארגון "חי ובוועט" וכי הממשל המרכזי אינו מסוגל להגן על אזרחיו.¹⁹

על פי דוח של האו"ם, 3,021 אזרחים נהרגו באפגניסטן בשנת 2011 – עלייה של שמונה אחוזים משנת 2010 והשנה החמישית ברציפות שבה עולה מספר האזרחים ההרוגים. מספר ההרוגים בפיגועי התאבדות בשנת 2011 עמד על 431 – עלייה של 80 אחוזים בהשוואה לשנת 2010. בשנת 2011, מותם של 77 אחוזים מתוך כלל האזרחים שנהרגו בקונפליקט במדינה, מיוחס לגורמים אנטי ממשלתיים וביניהם הטאליבן. בנוסף, בשנה זו חלה עלייה משמעותית במספר האירועים שכוונו ישירות נגד פוליטיקאים, אנשי צבא ומשטרה בכירים ואזרחים שנחשדו בשיתוף פעולה עם הכוחות המערביים. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא חיסולו של ראש "המועצה הגבוהה לשלום", בורהאנודין רבאני, בביתו על ידי מחבל מתאבד בספטמבר 2011.²⁰ מסקנת דוח האו"ם היא כי אפגניסטן הופכת להיות מסוכנת לאזרח הפשוט.²¹

דרך נוספת של הארגונים החמושים להפגין את יכולותיהם הייתה ביצוע פיגועים מורכבים. פיגועים אלה כוונו בדרך כלל נגד סמלים שלטוניים וכללו מהלך התאבדותי, שבעקבותיו באה הסתערות מרוכזת של כוחות שונים לעבר המטרה, תוך ניסיון להתבצר בה. המחבלים היו נושאים עימם כמויות גדולות של נשק ואוכל כדי להיות מסוגלים להילחם במשך זמן רב. אחד הפיגועים הבולטים היה בשגרירות ארצות הברית בקאבול בספטמבר 2011. מחבלים השתלטו על מבנה רב-קומות סמוך לשגרירות וירו רקטות לעבר המתחם. רק לאחר כעשרים שעות של לחימה הצליחו כוחות הביטחון להשתלט על המבנה ולחסל את המחבלים.²² דרך נוספת שהארגונים החמושים נקטו בכדי לפגוע בכוחות המערביים הייתה גיוס אנשי כוחות הביטחון האפגניים כדי להרוג לוחמים מערביים. שיטה זו דרדרה משמעותית את רמת האמון בין הצדדים, שכן היה קשה לדעת מי מבין האפגנים יהיה זה שיבצע ירי לעבר כוחות המערב.²³ מתברר שדרך פעולה זו היא

בעלת משמעות אסטרטגית: בעקבות הריגת ארבעה חיילים צרפתים בידי חייל אפגני בינואר 2012 הכריזה צרפת על הקדמת הסגת כוחותיה מאפגניסטן מ-2014 ל-2013.²⁴

חשיבותה של פקיסטן בעיני ארצות הברית

ארצות הברית תופסת את פקיסטן כשחקן מפתח ללחימה בטרור ולהתפתחויות העתידיות באפגניסטן. עם זאת, היכולת האמריקאית להילחם בטאליבן באפגניסטן, כאשר הארגון נהנה מ"מחסה בטוח" בפקיסטן, הינה מוגבלת. חיסולו של אוסאמה בן לאדן על ידי כוחות ארצות הברית בלב פקיסטן במאי 2011 והאשמות מפי גורמים אמריקאיים בכירים כי פקיסטן מסייעת לארגוני טרור לבצע מתקפות נגד כוחות מערביים באפגניסטן, העלו את רמת המתיחות בין שתי המדינות.²⁵

ארצות הברית השקיעה מאמץ ניכר כדי להגיע להבנות עם פקיסטן בנוגע ללחימה בטרור, אך נדמה כי זהו מאמץ סרק. פקיסטן הינה מדינה מפולגת ומשוסעת עם רמת משילות מוגבלת ואינטרסים סותרים בין הצבא והממשל לגבי שיתוף הפעולה עם ארצות הברית. לכן, גם אם ארצות הברית תצליח להגיע להסדר נוח עבורה עם גורמים בתוך פקיסטן, ספק רב אם הם יוכלו למלא את חלקם. יתרה מכך, נראה כי לפקיסטן ולארצות הברית יש אינטרסים מנוגדים יחסית בכל הקשור להסדר פוליטי באפגניסטן. בעוד שארצות הברית מעוניינת להשאיר אחריה אפגניסטן מאוחדת ומתפקדת, פקיסטן מעוניינת בשכנה חלשה ונוחה להשפעה. כל פשרה מוצלחת באפגניסטן תסייע לבניית ישות פוליטית חזקה מדי לטעמה של פקיסטן. יש הגורסים כי פקיסטן מעוניינת באפגניסטן חזקה דיה כדי למנוע גלישת אלימות מתוכה לפקיסטן, אך חלשה מכדי לקדם מדיניות עצמאית.²⁶ פקיסטן גם מעוניינת, בין השאר, להבטיח את גבולותיה המערביים, שליטה על הפשטונים שבשטחה וצמצום הקשרים בין אפגניסטן להודו.

המדיניות הדו-צדדית של פקיסטן, שבאה לידי ביטוי בתמיכה בחלק מארגוני הטרור – מצד אחד ובהצהרות על שיתוף פעולה עם הכוחות האמריקאיים בלחימה בטרור – מצד שני, מאפשרת לה לשמר את הסיוע האמריקאי, אך גם להשתמש בארגוני הטרור כבקלפי מיקוח.

אפגניסטן מהווה מגרש משחקים למדינות נוספות באזור, מלבד פקיסטן. גם איראן, הודו, רוסיה, סין ומדינות אחרות בוחשות בקלחת. איראן, החוששת מפני נוכחות אמריקאית באפגניסטן, מנסה לעודד אווירה אנטי-אמריקאית במדינה ומאפשרת לפעילי טאליבן לחסות בשטחה. כן נחתם הסכם ביטחוני בין איראן לאפגניסטן, ואיראן מפעילה מנגנון של שיחוד הפקידות האפגנית, כאמצעי לקידום מטרותיה במדינה.²⁷

רוסיה, החוששת מזליגת טרור וסמים מאפגניסטן, בוחנת לאחורונה אפשרות להתיר לנאט"ו להקים בסיס קבע לוגיסטי בשטחה עבור כוחותיו הפועלים באפגניסטן;²⁸ לאחר שנסגרו נתיבי האספקה של נאט"ו בפקיסטן. הדבר עשוי להעיד על חשש של רוסיה מהתפתחויות שליליות מבחינתה לאחר הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן.

השילוב בין החולשה הבסיסית של אפגניסטן, הפיצול בין הפלגים השונים בתוכה ומעורבות מדינות זרות בנעשה בה מהווה בעיה לשיקום המדינה. לפיכך, ספק רב האם, לנוכח האינטרסים של מדינות נוספות באפגניסטן, האסטרטגיה של COIN יכולה להשיג את יעדיה, אפילו אם ארצות הברית הייתה מוכנה למחויבות ארוכת טווח יותר באפגניסטן.

האם ארצות הברית השיגה את יעדיה באפגניסטן?

שתי עמדות סותרות בארצות הברית מנסות להסביר את האצת הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן. מצד אחד, גורמים במסד הביטחוני ובצבא האמריקאי, ובראשם שר ההגנה לאון פאנטה, טוענים כי הושגה שליטה טובה באפגניסטן. לדבריהם, מרבית מנהיגי הטרור חוסלו, מאמצי בניין המדינה נושאים פרי והגעה להסכם נוח לארצות הברית עם הטאליבן היא בהישג יד. לפיכך, נסיגה מוקדמת והתמקדות בסיוע לממשלה האפגנית הם צעדים מתבקשים. מצד שני, מסמך שחובר על ידי ה-CIA. וסוכנויות מודיעין אמריקאיות אחרות מצביע על התקדמות מעטה להשגת יעדיה של ארצות הברית באפגניסטן. לפי מסמך זה, הצבא האמריקאי לא הגיע לשליטה משמעותית בשטח למרות שהסב אבדות כבדות לטאליבן, והארגון ושותפיו עדיין פועלים מפקיסטן ומהמחוזות המזרחיים של אפגניסטן. בנוסף לכך, השלטון האפגני מושחת ולא יעיל ולכן ההישגים הצבאיים נתונים בסכנה. המסמך גם קובע כי מספר האבדות הגבוה ובעיות כלכליות מבית מקשים על ארצות הברית להשקיע את המאמצים הנדרשים להתמודדות עם הטאליבן.²⁹ על רקע שתי העמדות המנוגדות, הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן עשויה להיתפס כמהלך שנועד להפחית את המחיר בחיי אדם ולצמצם את הנטל הכלכלי הכבד.³⁰

העיתונאי האמריקאי בוב וודוורד חשף כי הנשיא אובמה היה ספקן בנוגע לאסטרטגיית ה-COIN. בספרו *Obama's Wars* הוא מציג את תהליך קבלת ההחלטות שעמד מאחורי שינוי המדיניות באפגניסטן בשנת 2009. לטענתו, הנשיא אובמה היה מעוניין ביציאה מכובדת מאפגניסטן יותר מאשר ב"בניין אומה" (nation building) אפגנית לטווח ארוך ותפס את בניין המדינה האפגנית כיעד משני וכאמצעי שיאפשר הסגה בטוחה של הכוחות. וודוורד טוען כי בנוסף לכך, בכירים אמריקאיים הסבירו לנשיא כי אסטרטגיית ה-COIN לא תצלח

באפגניסטן. כך, לדוגמה, הגנרל אייקנברי (Eikenberry), המפקד הצבאי לשעבר במדינה ושגריר ארצות הברית באפגניסטן כיום, טען בישיבת המועצה לביטחון לאומי באוקטובר 2009 כי אסטרטגיית ה־COIN הינה שאפתנית מדי, לאור מגבלת המשאבים והמחסור בבעל ברית אמין בקאבול, ויושב ראש המטות המשולבים, האדמירל מולן (Mullen), הוסיף כי נדרשות כשלוש עד חמש שנים לבניית צבא אפגני בן כ־240,000 חיילים.³¹

המאמץ האמריקאי הניכר באפגניסטן נשא פירות ראשונים, אך במקביל לכך רווחים דיווחים על שחיתות, חוסר משמעת, חוסר נאמנות של כוחות הצבא והמשטרה האפגניים ורמת מיומנות נמוכה שלהם. יתר על כן, בניין מדינה הינו תהליך ארוך, המחייב השקעה גדולה לאורך שנים רבות, ולא ניתן ליצור מוסדות מתפקדים בזמן קצר, ועל פי הבנק העולמי, ייקח לאפגניסטן כשלושה עשורים כדי להשתקם לחלוטין ולתפקד כמדינה בעלת ממשל יציב.³²

ניתן לשער כי לאובמה יש הכלים הדרושים להבין שלא ניתן ליישם אסטרטגיית COIN מלאה באפגניסטן בזמן כה קצר, במיוחד בהעדר בעל ברית חזק ואמין בקאבול. התערבותם של שחקנים זרים, ובראשם פקיסטן, בתהליך המתרחש שם אינה תורמת ליישום יעיל של האסטרטגיה. לפיכך, את בניין כוחות הביטחון האפגניים והעברת האחריות אליהם ניתן לתפוס כיעדים משניים, שתפקידם לשרת את המטרה המרכזית, שהיא נסיגה בטוחה מאפגניסטן.

במהלך כהונתו של הנשיא אובמה, פגעה ארצות הברית קשות בארגון אל־קאעדה וביכולתו לאיים על ביטחונה הפיזי ממקום מושבו בפקיסטן. עם זאת, בכל הקשור לטאליבן, קשה לראות הכרעה משמעותית של הארגון, וראיה לכך היא פעילותו בשנים האחרונות. ארצות הברית מנהלת באמצעות שליחה המיוחד, מארק גרוסמן, משא ומתן עם גורמים בטאליבן להשגת הסדר פוליטי שיאפשר את יציאת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן. לכאורה, המערכה הצבאית האמריקאית, בתוספת בניין המדינה האפגנית, אמורים לסייע להצלחת המשא ומתן: הטאליבן אמור להשתכנע כי לא יכריע את ארצות הברית וממשל קרזאי, ולכן עדיף לו להתפשר על שליטה מוגבלת באפגניסטן בתמורה להפסקת הלחימה.

ההצעה הראשונית של ממשל אובמה לטאליבן ולרשת חקאני כללה את התנאים הבאים: ויתור על אלימות, ביטול של קשריהם עם אל־קאעדה וציות לחוקת אפגניסטן.³³ עם זאת, הסבירות לכך שהצעה זו תתקבל אינה גבוהה. ראשית, ארצות הברית כבר מחויבת ליציאה מן האזור ללא קשר להשגת פשרה פוליטית, והודעתו של שר ההגנה פאנטה בדבר הקדמת היציאה שבה ומדגישה את המחויבות האמריקאית ליציאה מהירה משם. שנית, ללא שיתוף פעולה עם פקיסטן, היכולת להכריע את הטאליבן עשויה להיות מוגבלת מאד. נדמה כי אין לטאליבן ולרשת חקאני אינטרס להסכים להצעות האמריקאיות, שכן פשרה עם

ארצות הברית עשויה להיות שקולה לכניעה על סף ניצחון. גם אם תושג הסכמה בין הצדדים, ספק רב אם ממשל קרזאי וכוחות אמריקאיים מצומצמים יוכלו לאכוף אותה.

ייתכן כי לאחר הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן, הטאליבן ורשת חקאני ינסו לבסס את שליטתם במדינה, ודבר זה נתפס כתסריט בלהות בעיני המיעוטים שם. הנסיגה מטרידה את המיעוטים האפגניים בכלל, ואת בני ההאזארה השיעים, שנטבחו תחת שלטון הטאליבן הסוני, בפרט. לטענתם, הטאליבן ימלא את החלל שכוחות נאט"ו ישאירו לאחר הנסיגה, והדרך למלחמת אזרחים תהיה קצרה. "אינני מאמין כי יתרחש נס והטאליבן ישנה את דרכי חשיבתו, יאמץ את החוקה האפגנית ויאמין בדמוקרטיה", גורס מוחמד מוּחַאקַק, אחד ממנהיגי ההאזארה וחבר לשעבר ב"ברית הצפונית" שנלחמה בטאליבן.³⁴

כאמור, הסברים שונים הועלו לגבי השינוי במדיניות האמריקאית, ביניהם כאלה הכורכים את המהלך במשבר הכלכלי ובמערכת הבחירות בארצות הברית. בנאום של הנשיא אובמה, בו הכריז על הצלחה מול אל־קאעדה והטאליבן, הוא הזכיר בנשימה אחת גם את העלויות הכלכליות הכבדות הכרוכות בלחימה באפגניסטן. לדבריו, ארצות הברית אינה צריכה לבזבז מיליארדי דולרים מעבר לים, בעוד היא נאבקת במשבר כלכלי מבית. בנוסף לדברי אובמה, קיימת עייפות במערכת האמריקאית מן העיסוק בנושא האפגני, השפעת אירועי ספטמבר 2001 הולכת ופוחתת והפופולאריות של השקעת משאבים גדולים באזור יורדת.³⁵

דומה שלמשבר הכלכלי יש השפעה גדולה על אופן החשיבה האמריקאי. עם זאת, צמצום הוצאות הביטחון בארצות הברית בעשור הקרוב אינו עולה בקנה אחד עם מחויבויות ארוכות טווח ותהליכי בניין מדינה. הנאום על מצב האומה שנשא הנשיא אובמה בינואר 2012 חוזר על עיקרי תפיסתו באשר למשבר הכלכלי ולהשלכותיו. מרבית הנאום התמקדה בהתמודדות עם המשבר, ובכלל זה עם הצורך לצמצם בהוצאות הביטחון. אובמה גם הדגיש בו את הפגיעה בבכירי אל־קאעדה ואת שבירת המומנטום

של הטאליבן, אך מיעט להתייחס למאמצי בניין המדינה באפגניסטן. לדבריו, ההצלחות של ארצות הברית בזירה האפגנית מאפשרות הסגת כוחותיה משם מתוך עמדת כוח.³⁶

ספק רב אם ארצות הברית תוכל לצמצם בצורה מהירה את התקציבים הגבוהים המופנים לאפגניסטן מבלי שמהלך כזה ייהפך לבומרנג. זאת ועוד, יציאה חפוזה שלה משם עשויה למוטט את הכלכלה המקומית ולהצביע על כישלון אמריקאי בבניית המדינה האפגנית.

יציאה חפוזה של ארצות הברית מאפגניסטן עשויה למוטט את הכלכלה המקומית ולהצביע על כישלון אמריקאי בבניית המדינה האפגנית

מבט לעתיד

ימים יגידו אם ארצות הברית אכן תעמוד בהתחייבותה לסגת מאפגניסטן כבר בשנת 2013. דומה כי המדיניות לה התחייבה גמישה יחסית, וזאת לאור המחויבות שנטלה על עצמה להמשיך ולתמוך בממשל האפגני, תוך השארת יועצים וכוחות מיוחדים באפגניסטן. התמיכה האמריקאית הנמשכת במשטר האפגני, התשתית הקיימת במדינה והעובדה שהטאליבן מעדיף להתמקד באפגניסטן, צפויים לאפשר לארצות הברית, לפחות בטווח הזמן הבינוני, להכיל את הבעיה באפגניסטן עצמה. אין פירוש הדבר כי אפגניסטן תשקוט לחלוטין או שהממשל האפגני הנוכחי ישרוד לאורך זמן, אך נראה כי בעיני ארצות הברית, כל עוד המצב באפגניסטן לא יאיים על ביטחונה, היא תשלים אתו כדי שתוכל להתפנות להתמודד עם אתגרים אחרים דוגמת איראן.

המסקנה המסתמנת היא כי ארצות הברית לא הצליחה, למרות מאמצים ניכרים, לעמוד בכל היעדים הרשמיים באפגניסטן, כפי שהציבה בשנת 2009. אלקאעדה אמנם נחלש מאד, אך היעד של בניין המדינה האפגנית ויצירת ממשל חזק, בעל כוחות ביטחון אפקטיביים מול הארגונים החמושים, לא הושג במלואו. ספק אם הממשל האפגני הנוכחי יחזיק מעמד לאורך זמן ללא נוכחות מסיבית של כוחות אמריקאיים.

למעשה, היעד המרכזי של הלחימה האמריקאית באפגניסטן היה להגן על ביטחונה הפיזי של ארצות הברית עצמה. הסבירות כי הטאליבן יפעל בטווח הקרוב נגד מטרות מחוץ לשטחי אפגניסטן ופקיסטן אינה גבוהה, ולכן, אם הוא לא ישתף יותר פעולה עם אלקאעדה במערכה נגד ארצות הברית והאלימות באפגניסטן לא תידרדר לכדי פגיעה בביטחונה הפיזי, אזי יעד זה יושג. מצב עניינים כזה יוכל להיזכר כהצלחה יחסית, ונסיגה אמריקאית מוקדמת מאפגניסטן לא תיחשב אז ככישלון. מנגד, אם לאחר הנסיגה האמריקאית הטאליבן ישתלט שוב על השלטון באפגניסטן ויספק מחסה לארגונים בעלי זיקה לג'יהאד העולמי, ההשקעה העצומה באפגניסטן לא תשיג את מטרתה, למרות השינוי האסטרטגי שאובמה הוביל. במקרה כזה, הלחימה האמריקאית באפגניסטן עשויה להירשם בדפי ההיסטוריה ככישלון.

ארצות הברית לא הצליחה, למרות מאמצים ניכרים, לעמוד בכל היעדים הרשמיים באפגניסטן, כפי שהציבה בשנת 2009

•
אם לאחר הנסיגה האמריקאית הטאליבן ישתלט שוב על השלטון באפגניסטן ויספק מחסה לארגונים בעלי זיקה לג'יהאד העולמי, ההשקעה העצומה באפגניסטן לא תשיג את מטרתה

הערות

- 1 Elisabeth Bumiller, "U.S. to End Combat Role in Afghanistan as Early as Next Year, Panetta Says", *The New York Times*, February 1, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/02/world/asia/panetta-moves-up-end-to-us-combat-role-in-afghanistan.html>
- יש לציין כי ניתנו הבהרות שונות לאחר הצהרת פאנטה. תוכנית הנסיגה המלאה (ובכלל זה תאריכים להסגת הכוחות) תסוכם, כפי הנראה, רק במהלך פסגת נאט"ו שתיערך בשיקאגו במאי 2012.
- 2 יורם שוייצר ושון ולונדון, "אתגר מדיניות אובאמה בזירות אפגניסטן-פקיסטן", **עדכון אסטרגי**, כרך 12, גליון 4, ינואר 2010.
- 3 Jordan Fabian and Aaron Blake, "Gates: Bush lacked Afghan strategy", *The Hill*, September 27, 2009, <http://thehill.com/homenews/administration/60461-gates-bush-lacked-afghanistan-strategy-obamas-is-first-real-one>
- 4 שם.
- 5 "Evaluating U.S. Foreign Assistance To Afghanistan", *United States Senate Committee on Foreign Relations*, June 8, 2011, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/SPRT%20112-21.pdf>
- 6 Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, *Afghanistan Index – Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post 9/11 Afghanistan*, Brookings Institute, January 30, 2012, <http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/FP/afghanistan%20index/index.pdf>
- 7 Anthony H. Cordesman and Arleigh A. Burke, *The Afghanistan-Pakistan War at the End of 2011*, CSIS, November 15, 2011, http://csis.org/files/publication/111115_Afghanistan_at_End_2011.pdf
- 8 הטבלה לקוחה מתוך: Livingston and O'Hanlon, "Afghanistan Index":
- 9 "Afghanistan", *The New York Times*, March 1, 2012, <http://topics.nytimes.com/topics/news/international/countriesandterritories/afghanistan/index.html>
- 10 Matthias Gebauer, "Karzai Warns US over Night Raids", SPIEGELONLINE INTERNATIONAL, May 12, 2011, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,801880,00.html>
- 11 Bill Roggio and Alexander Mayer, "Charting the data for US airstrikes in Pakistan, 2004-2012", *The Long War Journal*, February 17, 2012, <http://www.longwarjournal.org/pakistan-strikes.php>
- 12 Eric Schmitt, "Lull in Strikes by U.S. Drones Aids Militants in Pakistan", *The New York Times*, January 7, 2011, <http://www.nytimes.com/2012/01/08/world/asia/lull-in-us-drone-strikes-aids-pakistan-militants.html?pagewanted=1>
- 13 Roggio and Mayer, "Charting the Data".
- 14 Livingston and O'Hanlon, "Afghanistan Index".
- 15 Roggio and Mayer, "Charting the Data".

- The Year of the Drone: An Analysis of U.S. Drone Strikes in Pakistan, 2004-2012*, 16
Counterterrorism Strategy Initiative, New America Foundation,
<http://counterterrorism.newamerica.net/drones#2012chart>
- Patrick Wintour, "Afghanistan withdrawal: Barack Obama says 33,000 troops will 17
leave next year", *Guardian*, June 23, 2011,
[http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/23/afghanistan-withdrawal-barack-](http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/23/afghanistan-withdrawal-barack-obama-troops)
[obama-troops](http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/23/afghanistan-withdrawal-barack-obama-troops)
- "NATO claims 'successful year' in Afghanistan", *The Express Tribune*, January 24, 18
2012,
<http://tribune.com.pk/story/326377/nato-claims-successful-year-in-afghanistan>
- Alissa J. Rubin, "Taliban Using Modern Means to Add to Sway", *The New York* 19
Times, October 4, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/10/05/world/asia/taliban-](http://www.nytimes.com/2011/10/05/world/asia/taliban-using-modern-means-to-add-to-sway.html?pagewanted=1&_r=2&ref=afghanistan)
[using-modern-means-to-add-to-sway.html?pagewanted=1&_r=2&ref=afghanistan](http://www.nytimes.com/2011/10/05/world/asia/taliban-using-modern-means-to-add-to-sway.html?pagewanted=1&_r=2&ref=afghanistan)
- "Afghanistan Annual Report 2011 – Protection of Civilians in Armed Conflict", 20
United Nations Human Rights, February 2012,
http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMA_Feb2012.pdf
- Alissa J. Rubin, "Record Number of Afghan Civilians Died in 2011, Mostly in 21
Insurgent Attacks, U.N. Says", *The New York Times*, February 4, 2012,
[http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/afghanistan-civilian-deaths-hit-](http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/afghanistan-civilian-deaths-hit-record-un-says.html?ref=asia)
[record-un-says.html?ref=asia](http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/afghanistan-civilian-deaths-hit-record-un-says.html?ref=asia)
- Ben Farmer, "Taliban attack on central Kabul targets US embassy and NATO HQ", 22
The Telegraph, September 13, 2011,
[http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8760726/Taliban-](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8760726/Taliban-attack-on-central-Kabul-targets-US-embassy-and-Nato-HQ.html)
[attack-on-central-Kabul-targets-US-embassy-and-Nato-HQ.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8760726/Taliban-attack-on-central-Kabul-targets-US-embassy-and-Nato-HQ.html)
- Lolita C. Baldor, "Attacks by Afghans on US troops often personal", *boston.com*, 23
February 1, 2012,
[http://articles.boston.com/2012-02-01/news/31013945_1_afghan-soldier-afghan-](http://articles.boston.com/2012-02-01/news/31013945_1_afghan-soldier-afghan-security-forces-coalition-forces)
[security-forces-coalition-forces](http://articles.boston.com/2012-02-01/news/31013945_1_afghan-soldier-afghan-security-forces-coalition-forces)
- "France to Cut Afghan combat Role, Leave 2013", *The New York Times*, January 27, 24
2012,
[http://www.nytimes.com/reuters/2012/01/27/world/asia/27reuters-france-](http://www.nytimes.com/reuters/2012/01/27/world/asia/27reuters-france-afghanistan.html?ref=world)
[afghanistan.html?ref=world](http://www.nytimes.com/reuters/2012/01/27/world/asia/27reuters-france-afghanistan.html?ref=world)
- דן ברק, יורם שוייצר ועינב יוגב, "נישואים חסרי נחת – הגרסה הגיאוראסטרטגית, 25
מערכת היחסים בין ארצות הברית ופקיסטן", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 3, גיליון 2, נובמבר
2011.
- Ashley J. Tellis, *Gambling on Reconciliation to save a Transition*, Carnegie 26
Endowment for Peace, December 2011, p. 9.
- Ernesto Londono, "Iran intensifies effort to influence policy in Afghanistan", *The* 27
Washington Post, January 5, 2012,
[http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/iran-strives-to-play-spoiler-](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/iran-strives-to-play-spoiler-in-afghanistan/2012/01/01/gIQAZ6gCbP_story.html)
[in-afghanistan/2012/01/01/gIQAZ6gCbP_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/iran-strives-to-play-spoiler-in-afghanistan/2012/01/01/gIQAZ6gCbP_story.html)
- Vladimir Isachenkov, "Russia: U.S. can use air base for troop transit", *Air Force* 28
Times, March 14, 2012,

- <http://www.airforcetimes.com/news/2012/03/ap-russia-us-can-use-air-base-for-troop-transit-031412/>
- Ken Dilanian and S. Cloud, "U.S. intelligence report on Afghanistan sees stalemate", 29
Los Angeles Times, January 11, 2012,
<http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-intel-afghan-20120112,0,3639052.story>
- James Joyner, "Why Obama Is Right to Withdraw From Afghanistan Early", 30
The Atlantic, February 2, 2012,
<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/why-obama-is-right-to-withdraw-from-afghanistan-early/252458/>
- Bob Woodward, *Obama's Wars*, London & New York: Simon & Schuster, 2010, pp. 31
212-221, 223.
- Duncan Gardham, "Afghanistan 'will take 30 years to develop into proper 32
democratic state'", *The Telegraph*, January 6, 2012,
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/9018891/Afghanistan-will-take-30-years-to-develop-into-proper-democratic-state.html>
- Tellis, *Gambling on Reconciliation to Save a Transition*, p. 5. 33
- Rob Taylor, "Afghan Hazara leader skeptical of Taliban peace", 34
Reuters, January 30, 2012,
<http://www.reuters.com/article/2012/01/30/us-afghanistan-talks-hazara-idUSTRE80T10H20120130>
- Wintour, "Afghanistan Withdrawal". 35
- "State of the Union 2012": Obama Speech Transcript, *The Washington Post*, January 36
25, 2012,
http://www.washingtonpost.com/politics/state-of-the-union-2012-obama-speech-excerpts/2012/01/24/gIQA9D3QOQ_story.html

תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?

יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס

מספר לא מבוטל של מדינות במזרח התיכון החלו בשנים האחרונות לשקול ברצינות בנייתן של תשתיות גרעין למטרות אזרחיות וחלקן אף החלו לעשות זאת. לכמה מן המדינות, כמו מצרים, ניסיון לא מבוטל בתחום זה, אך לאחרות, כמו מדינות המפרץ הערביות, אין כל ניסיון משמעותי קודם בו. למרות זאת, מדינות אלו הציגו עד כה את ההתקדמות הרבה ביותר, כפי שהודגם על ידי איחוד האמירויות, הצפוי ככל הנראה להיות המדינה הערבית הראשונה להפעיל כורי כוח. תוכנית הגרעין המתקדמת של איראן והחששות שהתעוררו בעקבותיה היו, ככל הנראה, הזרז לתוכניות שאפתניות אלו, אולם כל המדינות הבוחנות כעת צעידה בנתיב הגרעיני טוענות כי בראש מעיניהן עומדות סוגיות של הפקת חשמל ו/או התפלת מים ולא הגעה לאיזון גרעיני עם איראן.

העובדה שהנתיב המועדף על חלק מהמדינות שפיתחו יכולת גרעינית צבאית בעשורים האחרונים היה פיתוח גרעיני אזרחי, מעוררת חששות לגבי תוכניות הגרעין האזרחיות במזרח התיכון. אי לכך, קיימת העדפה שלא לאפשר למדינות המבקשות לפתח תוכניות גרעין חדשות לקיים את תהליכי ייצור הדלק הגרעיני ולטפל בו לאחר הקרנתו בשטחן. הגבלות אלו מעוררות תרעומת בקרב "המתגרענות החדשות", ומדינות כמו טורקיה, ערב הסעודית וירדן הצהירו שהן שומרות לעצמן את הזכות לגישה לטכנולוגיות מעגל הדלק, ובראש ובראשונה את הזכות לבצע את תהליך העשרת האורניום בשטחן.

מטרתו של מאמר זה היא לעמוד על המניעים שמאחורי תוכניות הגרעין האזרחיות במדינות המזרח התיכון ועל המשמעויות העולות מהן, ולספק תמונת מצב עדכנית ככל האפשר לגביהן.

יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר אפרים אסכולאי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר גליה לינדנשטראוס היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי

ירדן

הגידול בדרישה לאנרגיה (שבעה אחוזים על בסיס שנתי), היעדר עתודות נפט וגז משמעותיות (הממלכה מייבאת כ־95 אחוזים מתצרוכת האנרגיה שלה וכחמישית מהתוצר המקומי מוקדש לרכש חיצוני זה) והפגיעה באספקת הגז ממצרים בשל פיצוץ הצינור המוביל אותו מסיני, מעמידים את ירדן בפני אתגר לא פשוט. גם העובדה שבירדן נמצאו כמויות משמעותיות של אורניום (עשרות אלפי טונות) השפיעה, קרוב לוודאי, על החלטתה לפעול להקמת כור כוח גרעיני בתחומה.

כמה בעיות עקרוניות קיימות בהקמת כורים גרעיניים בירדן: מלבד קשיים תקציביים והסכנה שבהפעלת כורים באתרים רגישים מבחינה סיסמולוגית, ישנן בעיות טכניות וקיימים לחצים בין־לאומיים הקשורים למניעת תפוצה של נשק גרעיני.

ירדן מבקשת לחבר לרשת החשמל שלה עד שנת 2019 כור כוח ראשון בהספק של אלף מגה־ואט חשמל – יעד שאפתני לכל הדעות – ושר האנרגיה שלה הודיע כי מדובר בתחנת כוח שתוקם ארבעים ק"מ צפונית־מזרחית לעמאן ותקורר במים מותפלים ממפעל טיהור.¹ לדברי הירדנים, התפלת מים בסדר גודל ניכר בירדן ("מתעלת הימים") תדרוש הספקים חשמליים נכבדים. אחת הבעיות בהקשר זה היא התשתית האנושית הנדרשת להקמתו והפעלתו של כור כוח – החל ממהנדסים וטכנאים להקמה והפעלה וכלה בגורמי רישוי ופיקוח ממשלתיים שיגדירו את הסטנדרטים ויפקחו על פעילויות ההקמה וההפעלה של הכור. בעיה נוספת שתעמוד בפני ירדן היא ההשקעה הנכבדה שתידרש בכור גרעיני: ההשקעה הבסיסית בכור כזה היא נכבדה ביותר – 1.5 – 3 מיליארד דולר – והוצאות ההקמה, ההפעלה והסגירה הסופית שלו לאחר תום תקופת הפעלתו מכפילות פחות או יותר את ההוצאה הבסיסית.² מחיר ההפעלה של הכור, הקובע את המחיר הסופי של החשמל, תלוי גם במחיר הדלק הגרעיני, וכאן נעוצה בעיה אחרת – בעיית ההעשרה של האורניום המשמש כדלק בכורים הגרעיניים.

ירדן חתומה על ה־NPT, על "הפרוטוקול הנוסף" ועל הסכם – IFCNE – International Framework for Nuclear Energy Cooperation – המסדיר את העיקרון של מניעת הפצתו של נשק גרעיני באמצעות שימוש בכורי כוח ואספקת הדלק הגרעיני להם (אורניום מועשר). למרות זאת, היא הודיעה על כוונתה לשמור על זכותה להעשיר אורניום בעצמה. הודעה זאת מאפשרת לירדן, אם יהיה לה מתקן העשרה פעיל, להסיט אורניום ולהעשירו לרמה צבאית. זהו פיתוי רציני, בפרט אם ה"אביב הערבי" לא יפסח גם על הממלכה והשלטון בה יעבור לידי גורמי אסלאם קיצוניים. ארצות הברית פועלת בנחרצות למנוע מירדן העשרת אורניום, אך לעת עתה ללא הצלחה.

בעיה נוספת הקשורה בהקמת מתקן העשרה בירדן היא שאין לה הכוח המקצועי והתשתית הטכנולוגית (ובמידה מסוימת גם אספקת החשמל הנדרשת) הנחוצים כדי להקים ולהפעיל מתקן כזה, שיספק את תצרוכת הדלק הגרעיני לכור כוח. אם הדלק הגרעיני יסופק ממקורות ירדניים, יהיה זה בעלות כה גבוהה, עד כי הדבר יהפוך את כל פרויקט כור הכוח הגרעיני לבלתי כדאי מבחינה כלכלית. ירדן האשימה בעבר את ישראל כי היא מפעילה לחצים על דרום קוריאה וצרפת לבל ימכרו טכנולוגיות גרעין לממלכה. מלך ירדן אף קבע כי פעולות ישראל בנושא זה דרדרו את יחסי ישראל-ירדן לשפל הגדול ביותר מאז הסכם השלום ב-1994 והוסיף: "יש מדינות, ישראל במיוחד, שמודאגות מכך שירדן תהפוך למדינה עצמאית מבחינה כלכלית... כורים למטרות חשמל קיימים במקומות רבים בעולם ויהיו עוד ועוד מהם, כך שישראל צריכה לעסוק בענייניה".³

מצרים

מצרים מתעניינת בפיתוח גרעיני מזה שנים רבות ואף הקימה מרכז למחקר גרעיני באינשאס, שכלל כור מחקר קטן מתוצרת ברית המועצות שהופעל כבר בשנת 1961. מרכז זה שימש להכשרת כוח אדם ולביצוע מחקרים שונים בתחום הגרעין. מאז שנות השמונים של המאה הקודמת בחנה מצרים הקמת כורי כוח שיספקו חלק משמעותי מתצרוכת החשמל שלה ובחרה לצורך זה באתר באל-דבעא שליד חוף הים התיכון, מערבית לאלכסנדריה. מצרים ביקשה כמה פעמים הצעות להקמת הכור הראשון, אבל הדבר מעולם לא הגיע לחתימת חוזה ולתחילת מימוש התוכנית.

בשנת 2006 פורסמה התוכנית הנשיאותית שהפיחה חיים בשאיפות המצריות להקמת כורי כוח גרעיניים. כיום מדובר בכור או בכמה כורים, שכל אחד מהם יהיה בהספק של 1,200 מגה-ואט. כושר האספקה של מצרים בשנת 2009 היה מעל 22,000 מגה-ואט חשמל, כך שהאספקה הנוספת מתחנות גרעיניות לא אמורה להוות בעיה, אם בשל החלק הקטן יחסית של מקור כוח זה ואם בשל יכולת מערכת רשת החשמל לעמוד בעומס הנוסף.⁴

עד עתה אין למצרים מקורות אורניום מוכחים בקנה מידה גדול, אם כי היא ממשיכה לחפש כאלה וגם שוקלת הקמת מפעל להפקת אורניום מהפוספטים שברשותה.

הבעיה העיקרית הקשורה בשאיפותיה של מצרים להקמת כורים גרעיניים היא האפשרות שבעתיד היא תרצה לפתח גם נשק גרעיני. ככל הנראה, הנשיאים סאדאת ומובארכ החליטו נגד פיתוח כזה, אבל לא כל הגורמים במצרים היו תמימי דעים עם החלטה זאת. דווח כי ב-1984 ביקש שר ההגנה של מצרים דאז, אבו ע'זאלה, אישור מהנשיא מובארכ לפתח נשק גרעיני, אך הנשיא סירב, והשר פוטר

בשל כך. יחד עם זאת, הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) גילתה באחת מביקורותיה השגרתיות במצרים חלקיקי אורניום מועשר לדרגה גבוהה, ולמצרים לא היה כל הסבר מניח את הדעת לגילוי זה.⁵ מצרים גם ממאנת לחתום על "הפרוטוקול הנוסף", דבר שהיה מאפשר לסבא"א לבצע בדיקות מדוקדקות יותר על אדמתה.

מצרים נמצאת כיום במצוקה מדינית מסוימת בשל התחזקות כוחה ומעמדה של איראן, כולל בתחום הגרעיני הצבאי. קיים, לכן, סיכוי לא מבוטל שהיא תרצה לרכוש לעצמה כושר גרעיני צבאי, במיוחד אם איראן תגיע לכושר מוצהר כזה. אין ספק כי למצרים היכולת – הן התשתית-הטכנולוגית והן האנושית – לקדם פרויקט כזה, והדבר תלוי בעיקר בהחלטה מדינית. היה ומצרים תקבל החלטה כזו, ייקח לה הדבר שנים לא מעטות, אבל אם לא תהיה הפרעה משמעותית היא תוכל, בסופו של דבר, לממש את החלטתה.

אם מצרים תחליט להשקיע מאמצים ברכישת יכולת גרעינית צבאית, יפגע הדבר ללא ספק באספקת כורי הכוח, באספקת הדלק להם ובפינוי הדלק המוקרן מהם. גם כלכלת מצרים תיפגע אז, בשל ההפסקה הצפויה בסיוע הבין-לאומי, וסביר להניח גם בזה של מדינות ערב העשירות. יתר על כן, אם מצרים תחליט ללכת בכיוון של נשק גרעיני, וחילופי השלטון בה יביאו לעליית גופי אסלאם קיצוניים, החזקתה בנשק כזה תסכן את המזרח התיכון ואת העולם כולו.

מדינות המפרץ

בדצמבר 2006 הודיעו שש מדינות "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ" (משפ"ם – GCC) כי הן מבקשות לפתח תוכניות גרעין עצמאיות בשטחן, ובמארס 2008 קיבלה התוכנית את אישור סבא"א.⁶ למרות שיתוף הפעולה של השש, נראה כי האפשרות שתוקם תחנת כוח גרעינית משותפת היא פחות סבירה וכי חלקן מתכוונות להתמקד בקידום תוכנית גרעין לאומית עצמאית.⁷ אמנם, שש מדינות המפרץ מתקדמות לקראת חיבור סופי של רשתות החשמל שלהן, אך עומאן, בחריין, קטר וכווית גם חתמו על הסכמים בילטראליים והקימו רשויות לאומית העוסקות במחקר ובתכנון מדיניות בנושאי גרעין. הצעדים שהן נוקטות לפיתוח תוכניות גרעין עצמאיות מותירים את המשפ"ם כגוף לקביעת יעדים, לימוד הנושא ומסגרת למשא ומתן עם סבא"א.

כווית, בחריין, עומאן וקטר

הרעיון לפנות לתחום האנרגיה הגרעינית אינו חדש לחלק ממדינות המפרץ. כבר באמצע שנות השבעים של המאה העשרים, החליטה כווית על הקמת תחנת כוח גרעינית ניסיונית.⁸ במארס 2009 הודיעה כווית על עניינה המחודש בתוכנית

גרעין אזרחית, חתמה על הסכם לשיתוף פעולה עם סבא"א והקימה את הוועדה הכווייתית לאנרגיה אטומית (KNNEC), שתפקידה לבחון הקמת תחנות כוח גרעיניות, כמו גם נושאי ביטחון ובטיחות, בקרה, פיקוח וחקיקה בתחום זה.⁹ ביוני 2010 אף נחתם בוויינגטון מזכר הבנות לשיתוף פעולה בין כוויית לארצות הברית, העוסק בעיקר בתחומי החקיקה, הבקרה, הבטיחות, ההכשרה והניהול של כוח אדם בתחום הגרעין.¹⁰ כוויית טוענת כי המניע העיקרי מאחורי הפיתוח הגרעיני הוא הרצון להתמודד עם העלייה בביקושים לאנרגיה ולהפחית זיהום אוויר, ובספטמבר 2010 דווח כי האמירות החליטה להקים ארבע תחנות כוח גרעיניות, בעלות יכולת לספק אלף מגה-וואט חשמל כל אחת, עד לשנת 2022.¹¹ למרות הפעלתנות בכווייתית בתחום זה, נראה כי יש כיום מחשבה שנייה בכוויית לגביה וכי בשלב זה היא אינה מעוניינת לחתור ליכולת גרעינית באופן עצמאי.¹² ההסכנות הכווייתית בנושא זה הלכה והתעצמה נוכח הספקות שהתעוררו בעקבות האסון הגרעיני ביפן ב־2011.¹³

קטר החלה לבחון את האפשרות של הקמת תוכנית גרעין אזרחית בשנת 2006. הרציונאל מאחורי הבחינה היה רצונה להמשיך לייצא כמויות גדולות של נפט, אך בעיקר גז, ענף עליו מבוססת כלכלתה. קטר חתמה על הסכמים לשיתוף פעולה עם צרפת ורוסיה בתחום המחקר הגרעיני, אך נמצאת עדיין בשלבי המחקר וטרם הצהירה על תוכנית קונקרטית להקמת כורים גרעיניים או תחנות כוח גרעיניות. בחריין ועומאן הצהירו גם הן על כוונתן לפתח תוכניות גרעין בשטחן, אם כי הן עשו צעדים מוגבלים בלבד בכיוון זה. לא מן הנמנע כי הן תסתפקנה בשיתוף הפעולה המצומצם בנושא זה במסגרת המשפ"ם.

איחוד האמירויות

צריכת החשמל באיחוד האמירויות צפויה להגיע לפי ההערכות לארבעים גיגה־ואט חשמל ב־2020, בעוד שיכולת הייצור של הפדרציה עומדת כיום על חצי מכך. הסתמכות בלעדית על מקורות אנרגיה "מתחדשים", כגון שמש ורוח, תספק על פי ההערכות רק עד שבעה אחוזים מצרכי האנרגיה של האיחוד. על רקע תחזיות אלו החלה אבו דאבי בהכנות לפיתוח תשתית גרעינית אזרחית. התוכנית הגרעינית שלה כוללת בשלב זה הקמת ארבעה כורים, שחיבורם לרשת החשמל אמורה להסתיים עד שנת 2020.

לקראת סוף 2008 החל להתגבש הסכם לשיתוף פעולה בתחום הגרעין האזרחי בין ארצות הברית לאיחוד האמירויות. "הסכם 123" (על שם הסעיף הרלוונטי בחוק האמריקאי העוסק בשיתוף פעולה גרעיני) נחתם בינואר 2009 ושני הצדדים הסכימו בו על שיתוף פעולה בנושאים שונים בתחום הגרעין האזרחי, בהם חילופי כוח אדם מקצועי, סיוע טכני והעברה של רכיבים וציוד. סעיף מרכזי בהסכם אסר

על כל פעילות במעגל הדלק בתחומי איחוד האמירויות, ועל ייבוא של דלק גרעיני ממדינות חיצוניות ושליחת הדלק המוקרן אל מחוץ למדינה. סעיף זה, בנוסף להתחייבות לפעול בשקיפות מול סבא"א, תרם להרגעת החששות האמריקאיים שביקשו אז להפכו לדגם לחיקוי בכל הסכם עתידי דומה.

בדצמבר 2009 בחר איחוד האמירויות בתאגיד דרום קוריאני (KEPCO) לבניית הכורים. ההיקף הכספי של ההסכם, הכולל בניית הכורים, הפעלתם והספקת דלק לשלוש שנים, עומד על כעשרים מיליארד דולר, כאשר הכור הראשון מתוכנן להיות מחובר לרשת החשמל ב-2017.¹⁴ במארס 2011 נערך הטקס המציין את תחילת העבודות באתר שנבחר להקמת הכורים (ברקה, בסמוך לגבול הסעודי) ומאז הן מתקדמות בקצב המתוכנן.

איחוד האמירויות הצליח להתגבר על המכשולים הכלכליים, החוקתיים-רגולטוריים והמדיניים בדרך לתוכנית גרעין מלאה. למרות ההתחייבות לפעול בשקיפות עם הקהילה הבין-לאומית עדיין קיימים חששות מפני פרולפרציה משטח האיחוד. אחד הפערים המרכזיים הגורמים לחששות אלה קשור לפיקוח על הייצוא מאיחוד האמירויות ולצורך לפעול להידוקו. בהקשר זה יוזכר כי דובאי, ששימשה כבסיס הפעולה של רשת ההברחות של ע' ק' חאן, היא "גן עדן" למבריחים ומשמשת ערוץ עיקרי של איראן לעקיפת הסנקציות של המערב: איראנים רבים חיים בתחומה וחברות קש איראניות המבריחות חומרים אסורים לאיראן פועלות ממנה.

איחוד האמירויות הוא המתקדם ביותר מבין מדינות המזרח התיכון בתחום הפיתוח של תוכנית גרעין אזרחית הנובעת מצרכי אנרגיה "אובייקטיביים". האיחוד השקיע בתוכנית זו הון רב ובמקביל גיבש מדיניות גרעינית המחויבת לשקיפות ולשימוש בטכנולוגיה המתקדמת ביותר. לוח הזמנים למימוש המיזם הוא שאפתני וחסר תקדים – עשר שנים בין פרסום המדיניות ובין הצפי לחיבור הכור לרשת החשמל – אך "עקב אכילס" שלו נותר ההון האנושי.

למרות החששות שהכורים שיוקמו באיחוד האמירויות יהפכו ליעד להתקפות טרור, ולמרות בנייתם באזור מועד למלחמה, הפדרציה מצליחה למשוך ממשלות וחברות זרות להשקיע במיזם ועושה שימוש בעוצמתה הכלכלית כדי להציע למומחים מכל העולם תנאי עבודה אטרקטיביים בו.

ערב הסעודית

ערב הסעודית היא בעלת עתודות הנפט העולמיות המוכחות הגדולות ביותר ויצואנית הנפט הגדולה ביותר בעולם. למרות זאת, הממלכה החלה בשנים האחרונות בהכנות גלויות לקראת פיתוח אנרגיה גרעינית לצורך הפקת חשמל

והתפלת מים ומרחיבה את מאמציה לבנות תשתית ידע בתחום זה. לשם כך היא חנכה שורה של מיזמים וחתמה על הסכמים לשיתוף פעולה עם מדינות שונות. בשנת 2011 דווח כי תהליך בחירת האתרים המיועדים לכורים כבר החל וכי בכוונת ערב הסעודית לסיים את בנייתו של הכור הראשון בשטחה עד 2020.¹⁵ עוד לפני כן ביקש שר החוץ הסעודי להרגיע את החששות שמא מדובר בכוונה לפתח נשק גרעיני ואמר שהוא מקווה כי ההודעה על כוונה לפתח יכולת גרעינית בממלכה לא תובן שלא כהלכה: "זה לא סוד ואנו עושים זאת בגלוי. מטרתנו היא להשיג טכנולוגיה למטרות שלום, לא פחות ולא יותר".¹⁶ למרות הצהרה זו והצהרות דומות, נראה כי ערב הסעודית לא מתכוונת לוותר על יכולת להעשרת אורניום בתחומה, ואף אותתה על כך בעבר.¹⁷

ערב הסעודית צורכת כיום כ-2.8 מיליון חביות נפט ביום, שהן כרבע מכלל התפוקה שלה. הצריכה הפנימית של נפט וגז בממלכה גדלה בקצב שנתי ממוצע של שבעה אחוזים – קצב שעלול לסכן את יכולתה לשמש וסת תפוקה בעתיד ולגרום לכך שבעוד כעשרים שנה היא לא תוכל לייצא נפט כלל.¹⁸ הצפי הוא שהדרישה לאנרגיה תגדל מ-44,000 מגה-ואט כיום ליותר מ-75,000 מגה-ואט ב-2020. הממלכה גם מתפילה יותר משבעים אחוזים ממי השתייה שלה. אנרגיה גרעינית (במקביל לאנרגיה מתחדשת) הפכה, אפוא, בעיני ערב הסעודית לדרך נוספת לגוון את מקורות האנרגיה שלה, להפחית את תלותה בנפט ובגז לצריכה פנימית ולאפשר ייצוא נתח גדול יותר שלהם.

באפריל 2010 פרסם המלך עבדאללה צו המורה על הקמה של גוף גרעיני – "עיר המלך עבדאללה למחקר באנרגיה אטומית ומתחדשת" (KA-CARE) – שירכז את נושאי המדיניות, החקיקה והמחקר במכלול היישומים בתחום הגרעיני, תחת אחריותו הישירה של המלך. בפברואר 2012, בכנס ראשון מסוגו בממלכה, הוצגה לראשונה "מפת הדרכים" הסעודית בתחום הגרעיני, הכוללת הבטחת אספקת דלק לטווח ארוך והכנת קאדר טכני במקצועות הרלוונטיים.¹⁹ ערב הסעודית תשקיע, על פי הודעתה, יותר ממאה מיליארד דולר לאורך שני עשורים בהקמה של לא פחות מאשר 16 כורים גרעיניים למטרות ייצור חשמל והתפלת מים.²⁰

הפוטנציאל העצום הגלום בתוכנית הגרעין הסעודית מושך חברות רבות בתחום הגרעיני מכל רחבי העולם. בפברואר 2011 חתמה ערב הסעודית על הסכם ראשון מסוגו לשיתוף פעולה בין-לאומי בתחום הגרעין. ההסכם שנחתם עם צרפת יאפשר למומחים סעודיים ללמוד מצרפת את האפשרויות הטכנולוגיות, הדרישות הכלכליות ופיתוח כוח אדם מוסמך בתחום הגרעין.²¹ בשלהי 2011 חתמה הממלכה הסכם להקמה ותפעול של כורים גרעיניים בשטחה גם עם דרום קוריאה, ובתחילת 2012 חתמה על הסכם לשיתוף פעולה בתחום זה עם סין.

לפי המדווח, ארצות הברית החלה לדון עם ערב הסעודית על הסכם, לפיו יותר לה לעסוק בפעילות גרעינית אזרחית, ובתמורה תדאג ארצות הברית לספק לה ידע והכשרה בתחום זה, וכן חומרים גרעיניים. ברקע המגעים עומדים הפרמטרים של מזכר ההבנות בין השתיים מ־2008, בו התחייבה הממלכה לא לעסוק בפעילות רגישה בתחום הגרעיני. לא ברור אם ההסכם המתגבש דומה בתנאיו להסכם עליו חתמה ארצות הברית עם איחוד האמירויות, וגם אין ביטחון שהממלכה תסכים לקבל על עצמה את ההתחייבויות שלקח על עצמו איחוד האמירויות בתמורה לסיוע בין־לאומי, בכלל זה חתימה על "הפרוטוקול הנוסף" של סבא"א. כמה חברי קונגרס אמריקאים גם העלו ספקות האם ערב הסעודית תממש את ההתחייבויות שתקבל על עצמה בכל הקשור להפרדת פלוטוניום והעשרת אורניום, וכן הביעו חשש מההשלכות האזוריות של התפתחות כזו.²²

תשתית הידע של ערב הסעודית בתחום הגרעיני האזרחי היא מצומצמת ומתבססת על הניסיון המועט שיש לה בשימוש בטכנולוגיה גרעינית לצרכים רפואיים וחקלאיים. למרות שיתוף הפעולה היחסי שלה עם הקהילה הבין־לאומית בתחום הגרעיני האזרחי, ה־Small Quantity Protocol, עליו חתומה הממלכה, פוטר אותה בפועל מפיקוח חודרני ומקשה על יכולתה של סבא"א לוודא שאכן לא מתקיים פיתוח גרעיני אסור בתחומה.

לאורך השנים הופיעו פרסומים שונים שרמזו כי ערב הסעודית פועלת או מתכוונת לפעול לפיתוח יכולת גרעינית צבאית, אך שלטונות הממלכה מעולם לא אישרו זאת. לרמזים אלה מתווספת שורה של התבטאויות חריגות בנושא הגרעיני שהגיעו מריאד בשנה האחרונה, בהן הובלטה הכוונה של ערב הסעודית לבחון את הנתיב הגרעיני, אם לא יעלה בידי הקהילה הבין־לאומית לעצור את איראן מלהגשים את יעדה להשיג נשק גרעיני.²³ בהתבטאויות אלו, בשונה מבעבר, ישנה התייחסות פומבית ומפורשת לנושא הגרעין הצבאי וניתן להתרשם מהן כי תיתכן תפנית במדיניות הסעודית בתחום זה.

טורקיה

בעשור האחרון גדלה צריכת החשמל של טורקיה ביותר משמונה אחוזים בממוצע לשנה, וההערכות הן שהדרישה לחשמל תגבר בקצב של 6.5 אחוזים בממוצע לשנה עד שנת 2030.²⁴ טורקיה נשענת בעיקר על יבוא אנרגיה מבחוץ ומייחסת חשיבות להקטנת תלות זו וכן לגיוון מקורות האנרגיה שלה. אחת הדרכים שאותן היא בוחנת זה כמה עשורים, וביתר שאת בעת הנוכחית, היא בניית יכולת גרעינית אזרחית.

חמש פעמים מאז שנות השישים של המאה העשרים ניסתה טורקיה לפתח יכולת גרעינית אזרחית, אך ניסיונות אלה נבלמו בעיקר בשל התנגדות מצד ארצות

הברית, קשיי מימון ובעיות של חוסר יציבות פוליטית.²⁵ כיום יש לטורקיה תשתית מוגבלת לפיתוח גרעיני אזרחי – שלושה מתקנים קטנים לצרכי מחקר וניסויים.²⁶ אורניום התגלה בשטח טורקיה, אך הכרייה שלו נחשבת ליקרה יחסית למרבצי אורניום במדינות אחרות, ולטורקיה אין התשתית לכרייה מסחרית.²⁷ במסגרת "חזון 2023", לציון חגיגות מאה שנה לרפובליקה הטורקית, הצהירה טורקיה על כוונתה להקים שלושה כורים גרעיניים בשטחה, שלצורך בנייתם היא תיעזר בידע זר ובחברות זרות. כן קיימת בטורקיה תוכנית ארוכת טווח להקמת כעשרים כורים עד שנת 2030.²⁸

בטורקיה עצמה קיימת התנגדות מסוימת לפיתוח גרעיני, בגלל הסיכוי המוגבר לרעידות אדמה בחלק משטחה. יחד עם זאת, אין בטורקיה התאגדות פוליטית משמעותית של גורמים "ירוקים", ובכלל זה גם לא נגד פיתוח גרעיני. לאחר שהמכרז המסחרי לבניית תחנת הכוח הגרעינית הראשונה באקויו (Akkuyu) שלחוף הים התיכון נכשל, חתמה טורקיה ב־2010 על עסקה עם רוסיה, באמצעות החברה הממשלתית הרוסית "רוסאטום", לבניית תחנת כוח בת ארבע יחידות בהספק של 1,200 מגה־ואט חשמל, כ"פרויקט מפתח". עלות העסקה היא עשרים מיליארד דולר והיא כוללת כורי מים קלים שהפעלתם אמורה להתחיל ב־2019. החברה הרוסית תהיה אחראית על גיוס הוצאות ההקמה ועל אספקת המוטות לכורי המים והיא גם זו שתטפל בדלק המוקרן ותמחזר אותו. טורקיה מצדה התחייבה לרכוש את מרבית החשמל שהתחנה תייצר.²⁹

טורקיה מתכננת בניית כורים נוספים בסינופ (Sinop) שלחופי הים השחור ובאיגניאדה (Igneada) שבקרבת הגבול עם בולגריה.³⁰

לטורקיה אין כרגע תוכניות מעשיות לפתח בתחומה יכולות של מעגל דלק, אך ראש ממשלתה ארדואן הצהיר שהיא שומרת לעצמה את הזכות לעשות כן.³¹ קיים חשש בטורקיה שאם תהליך ההעשרה יתבצע מחוץ למדינה, היא תישאר תלויה בגורמים חיצוניים לשם אספקת צרכי האנרגיה שלה. קיים גם זעם בטורקיה על העלייה במספר ההגבלות והגברת הפיקוח על פיתוח יכולת גרעינית מצד מדינות שכבר יש להן יכולת כזאת. לטורקיה, שחתמה על כל האמנות המרכזיות למניעת תפוצה של נשק להשמדה המונית, ובפרט נשק גרעיני, יש ביקורת רבה על כך שהמעצמות הגרעיניות לא מקיימות את התחייבותן על פי סעיף IV של ה־NPT, להכיר בזכותן של המדינות הלא גרעיניות לפתח גרעין לצרכי שלום ללא אפליה. בניגוד לעבר, יש כיום לטורקיה המשאבים הכלכליים והיציבות הפוליטית הדרושים לשם התקדמות בפרויקט גרעין אזרחי. גם צרכי האנרגיה הגדלים שלה מצדיקים לכאורה פנייה לכיוון זה. קיימים עדיין חסמים בזירה הפנימית – למשל, המספר הקטן יחסית של מדענים בתחומים אלה והיעדר תשתית רגולטורית מספקת. הבחירה ב"פרויקט מפתח" אמורה לפתור בעיות אלו לפחות בשלב

ראשון, אך השאיפה הטורקית היא שבתוכנית הגרעין האזרחית יהיו בעתיד גם אלמנטים של הסתמכות עצמית.

טורקיה פועלת בשנים האחרונות להגביר את השפעתה במזרח התיכון. לפיכך, לא ניתן לשלול את התרחיש שבטווח הרחוק היא תעבור מהנתיב הגרעיני האזרחי לנתיב גרעיני צבאי. אמנם, בניגוד ליתר מדינות המזרח התיכון יש לה את הערבות הגרעינית של ברית נאט"ו, אך ניתן להעריך שאם ערבות זאת תיתפס על ידה בעתיד כפחות אמינה, תגבר עוד יותר נטייתה להסתמכות עצמית.

צפון אפריקה

אלג'יריה הייתה בסוף שנות השמונים של המאה העשרים בעלת תוכנית גרעין מפותחת למדי. היא גם חתומה על כל האמנות הבין-לאומיות הרלוונטיות לתחום הגרעיני, אך למרות זאת הועלו לאורך השנים בקהילה הבין-לאומית חששות כי לתוכנית הגרעין שלה יש גם יישומים צבאיים. באלג'יריה יש מרבצי אורניום משמעותיים ושני כורים גרעיניים – האחד שנבנה בסיוע ארגנטינאי (כור קטן למטרות מחקר רפואי) והשני סיני (כור מים כבדים בעל הספק של 15 מגה-ואט). החששות שאלג'יריה מבקשת לרכוש יכולת גרעינית צבאית גררו לחץ אמריקאי כבד עליה שהביא אותה לחתום על ה-NPT ב-1995. אלג'יריה חתמה מאז גם על אמנת פלינדבה (Pelindaba) בדבר אזור חופשי מנשק להשמדה המונית באפריקה, שנכנסה לתוקף ב-2009.³² כמו כן חתמה אלג'יריה בין השנים 2007–2008 על הסכמים לשיתוף פעולה גרעיני עם ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת וארגנטינה. ב-2009 פורסם כי אלג'יריה מתכננת להפעיל כור גרעיני בשטחה עד שנת 2020. גם למשטרים הקודמים בתוניסיה ובלוב היו שאיפות בתחום הגרעיני. ב-2008 חתמו לוב של קדאפי ותוניסיה של בן עלי על הסכמים עם צרפת לשיתוף פעולה גרעיני, שכללו הכשרה של כוח אדם וסיוע בכריית אורניום. צרפת גם הציעה להקים בלוב כור לצרכי התפלת מים. הפלת המשטרים בלוב ובתוניסיה עצרה את התקדמותן בנושא הגרעיני.³³

מרוקו, בניגוד לשכנותיה, נעדרת עתודות גז ונפט אך יש בשטחה אורניום בכמויות לא מבוטלות, וב-2007 היא חתמה הסכם עם החברה הצרפתית AREVA להפקתו. ליד רבאט נמצא בבנייה כור מחקר קטן (בהספק של שני מגה-ואט) מתוצרת ארצות הברית, ובינואר 2011 אושרה הקמתה של סוכנות גרעין ממשלתית והוכנה טיוטת חוק בנושא. עוד דווח כי עד 2014 יתפרסמו מרכזים לחברות בין-לאומיות לבניית שני כורים, בעלי הספק של אלף מגה-ואט כל אחד, שיופעלו ככל הנראה לא לפני שנת 2020, וזאת כדי לעמוד בצרכי האנרגיה הגדלים של מרוקו ולצמצם פליטת גזי חממה.³⁴

סיכום

משקלה של אנרגיה גרעינית כמקור אנרגיה משמעותי במזרח התיכון הוא זניח, אלא שלא פחות מ-13 מדינות באזור הצהירו בשנים האחרונות כי הן מתכוונות לפתח תשתית גרעין אזרחית בשטחן.³⁵ אף שמרבית הפרויקטים שנסקרו במאמר זה רחוקים מבשלות, סביר להניח כי בתחילת העשור הבא טורקיה ואיחוד האמירויות יתחילו לייצר חלק מהחשמל הדרוש להן באמצעות כורים גרעיניים. גם למצרים, אלג'יריה וערב הסעודית יכולת לבסס בעתיד תוכנית גרעין אזרחית בשטחן.

רבות מן המדינות מעלות טיעונים משכנעים בדבר הכדאיות של מיזמים גרעיניים לצרכים אזרחיים: הדרישה הגוברת לאנרגיה, הפחתת התלות בדלקים מזהמים ואף שחרור נתח רב יותר של דלק וגז לייצוא. עם זאת, לא ניתן לשלול שיקולים של יוקרה ומעמד אזורי המתלווים מטבע הדברים לפיתוח הגרעיני. תוכניות אלו אינן נטולות חששות שונים, כמו מידת היכולת לאבטח מתקנים וחומרים גרעיניים מפני גורמי טרור, וברגישויות הקשורות בבניית מתקנים כאלה באזורי לחימה פוטנציאליים או פגיעים מבחינה סיסמולוגית.

הדרך עוד ארוכה לפני שניתן יהיה לכנות את הסקירה שלעיל כ"אביב" או כ"רנסאנס גרעיני". רבות מן ההצהרות בנושא זה אינן אמינות, ומדינות רבות טרם פתרו סוגיות מהותיות הקשורות לפיתוח הגרעיני, כמו הבטחת אספקת דלק לטווח ארוך, הסדרת הטיפול בדלק מוקרן ופתרונות רגולטוריים ומדיניים. בחלק מן המדינות גם לא באו על פתרון סוגיות כגון דרך מימון המיזמים, התאמות נדרשות ברשתות החשמל וסוגיות רגישות יותר הנוגעות לגישה לטכנולוגיות של העשרת אורניום והפרדת פלוטוניום.

האסון הגרעיני בפוקושימה שביפן במארכ 2011 היה החמור ביותר מאז אסון צ'רנוביל ב-1986, אולם לא הייתה לו עד כה השפעה מהותית על המדיניות הגרעינית של המדינות שנסקרו במאמר זה (מלבד כונית, שעצרה את הפיתוח הגרעיני בשטחה). יתרה מכך, ניתן אפילו לזהות האצה של תהליכים הקשורים לפיתוח גרעיני במדינות שונות, למשל ערב הסעודית.

הפעילויות המתבצעות מחוץ לאתר הכור הגרעיני הן אלו המציבות את הקשיים הרבים ביותר בפני "המתגרענות החדשות": הצורך במחזור דלק, החל ב-"Front-end" – ייצור הדלק הגרעיני – וכלה ב-"Back-end" – הטיפול בדלק המוקרן לאחר הוצאתו מהכור.³⁶ סוגיית הגישה לטכנולוגיית מעגל הדלק היא גם זו המדאיגה ביותר את אלה החוששים ממעבר מתוכניות גרעין אזרחיות לצבאיות (רק שתי מדינות מחוץ לאירופה שהן בעלות תשתית גרעינית אזרחית מפותחת – יפן ומקסיקו – לא בחנו בשלב כלשהו את האופציה הגרעינית הצבאית).³⁷ חלק מהמדינות רוצות לשמור לעצמן את הזכות לקיים יכולות אלו בשטחן, אך לפי שעה נעדרות יכולת לעשות כן. בידי הקהילה הבין-לאומית כלים טובים כדי להתמודד

עם סכנה זו, ולו בשל התלות של מרבית המדינות המדוברות, ובמידה פחותה יותר מצרים וטורקיה, בבניית התשתיות והכשרת כוח האדם. כך, למשל, הן טורקיה והן איחוד האמירויות בחרו בשלב ראשון לפחות לקבל את הדלק ממקורות חינוניים ולשלוח את הדלק המוקרן בחזרה לארצות מוצאו – לבריטניה או לצרפת במקרה של איחוד האמירויות, ולרוסיה במקרה של טורקיה. עם זאת, שיקולים כלכליים עלולים להביא לכך שמדינות המייצאות טכנולוגיה גרעינית יקפידו פחות על ההגבלות בתחום זה, כדי לא להפסיד שווקים פוטנציאליים.

הרציונאל מאחורי "הסכם 123" בין ארצות הברית לאיחוד האמירויות היה לעשותו תקדים מחייב, מעין "סטנדרט זהב" שיחול מעתה והלאה על כל המדינות המבקשות לבנות בשטחן תשתית גרעינית אזרחית. אלא שמאז נחתם ההסכם, נכונותן של מדינות כמו ערב הסעודית וירדן (ומדינות מחוץ לאזור, כמו וייטנאם) לאמץ תנאים דומים פחתה, במיוחד בכל האמור לויתור על יכולת העשרה והפרדה בשטחן. מסתמן כי ארצות הברית, המבקשת לא לאבד שווקים בתחרות עם מדינות כרוסיה, צרפת וקוריאה, עשויה לזנוח את התקדים שהיא עצמה ביקשה לבסס ולפנות לאסטרטגיה של "כל מקרה לגופו". מלבד הסכנה האפשרית שיש בכך להסכם שכבר נחתם עם איחוד האמירויות, המדיניות המתגבשת תאפשר למספר "מתגרעות חדשות" להעשיר אורניום בשטחן. לא מן הנמנע שאחרות יבקשו לעשות כמותן.

על ממשל אובמה, שחרת על דגלו את המאבק בתפוצה הגרעינית, לחזור בו ולהתייצב מחדש בסף שהוא עצמו קבע. החלת הגבלות באופן סלקטיבי דווקא בעת הזו, בה הקהילה הבינלאומית מתקשה לעצור את העשרת האורניום באיראן, לא רק שאינה מבטיחה כי אותן מדינות ירכשו את המתקנים והידע מארצות הברית, אלא קרוב לוודאי גם תפגע במשטר אי-ההפצה של נשק גרעיני, ולו רק בשל משקלה של ארצות הברית ותרומת ההסכמים הבינלאומיים עליהם היא חתומה לריסון התפוצה הגרעינית.

למרות המאפיינים השונים של המדינות הנסקרות במאמר זה, מרביתן, אולי מלבד ערב הסעודית, מציגות רמת שקיפות גבוהה באופן יחסי כאמצעי לזכות בתמיכה של ממשלות וחברות זרות בקידום הפרויקטים הגרעיניים שלהן. אחד הטיעונים המשכנעים ביותר שמעלים התומכים בעצירת איראן לפני שתרכוש יכולת גרעינית

קצב התפוצה הגרעינית האזרחית הצפוי במזרח התיכון נראה כעת איטי מכפי שהוערך באמצע העשור הקודם

צבאית, הוא שיש למנוע ממדינות אחרות לפתח יכולת דומה. קצב התפוצה הגרעינית האזרחית הצפוי במזרח התיכון נראה כעת איטי מכפי שהוערך באמצע העשור הקודם, עת הוכרז על התנעת התוכניות, וזאת בשל חסמים שונים – פוליטיים-מדיניים, אך בעיקר כלכליים וטכניים. כתוצאה מכך, רק מספר קטן של

מדינות מתוך אלו שהצהירו כי בכוונתן לעשות כן, יצליחו לבסס בתחומן תוכניות גרעין בנות קיימא.

מאמר זה ביקש לשרטט תמונת מצב עדכנית בכל הנוגע לפיתוח הגרעיני האזרחי בכלל המזרח התיכון, ולכן הוא לא דן במדינות כאיראן וסוריה, שגילו עניין בפן הצבאי של הפיתוח הגרעיני. יש להדגיש כי מרבית המדינות שנסקרו לא מהוות איום בטווח הנראה לעין בהיבטי תפוצה גרעינית. הסכנה שיתרחש מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון אינה קשורה, לפחות בטווח הקצר, בפיתוח תוכניות גרעין אזרחיות, בוודאי לא על פי המודל שאומץ על ידי איחוד האמירויות.

יחד עם זאת, ישנן כמה מדינות באזור שבהן תתכן פעילות גרעינית העלולה להוות סיכון פוטנציאלי בתחום התפוצה הגרעינית. המשך ההתקדמות בתוכנית הגרעין של איראן עשוי לגרום לכך שמדינות נוספות יחפשו קיצורי דרך ויבקשו, במקביל לקידום תוכנית גרעינית אזרחית, לרכוש מרכיבי נשק גרעיני "מן המדף". יודגש, כל המדינות שנסקרו במאמר חתומות על ה-NPT, אך מצרים וערב הסעודית לא אימצו את "הפרוטוקול הנוסף" של סבא"א. סוגיה זו צריכה לבוא על פתרונה כתנאי לסיוע בין-לאומי להן בתחום הגרעין.

חלק מן המיזמים הגרעיניים האזרחיים במזרח התיכון אמנם עשויים להיראות כמודלים מתחרים לפרויקט הגרעין האיראני – מעין הוכחה כי ניתן לקדם תוכנית גרעינית בהתאם לסטנדרטים המקובלים ולזכות בסיועה של הקהילה הבין-לאומית – אך לאור האופי הדו-שימושי של הטכנולוגיה הגרעינית והחשש של כמה מן המדינות הנסקרות משאיפותיה הגרעיניות של איראן, לא ניתן לשלול את האפשרות כי חלק מהן יבקשו בעתיד לממש את הפוטנציאל הצבאי הגלום במיזמים אלה.

הערות

- 1 ראיון שנתן שר האנרגיה של ירדן לסוכנות הידיעות "פטרה" ב-21 בספטמבר 2011.
- 2 *The Economics of Nuclear Power*, World Nuclear Association, March 9, 2011.
- 3 "טורקיה תסייע לירדן לקדם את תוכנית הגרעין שלה", *YNET*, 17 בפברואר 2011.
- 4 *Egyptian Electricity Grid Data*, the Electric Utility and Consumer Protection Regulatory Agency, 2008.
- 5 Joe Cirincione, "Egypt's Nuclear Dimension", *The Huffington Post*, February 13, 2001.
- 6 "GCC seeks Nuclear Energy", *Gulf News*, December 11, 2006; Raid Qusti, "Preliminary Report on GCC Nuclear Energy by Year-End", *Arab News*, May 22, 2007.
- 7 יואל גוז'נסקי, **מדינות המפרץ בסביבה אסטרטגית משתנה**, מזכר 116, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2012.
- 8 James Calderwood, "Kuwait Committee Quietly Formulating Nuclear Plans", *The National*, October 24, 2010.

- “Kuwait to form Nuclear Energy Commission”, *World Nuclear News*, March 3, 2009. 9
- “Kuwait, US, Sign MOC on Peaceful Use of Nuclear Energy”, *Kuwait Times*, June 25, 2010. 10
- “Kuwait to Build Four Nuclear Reactors by 2022”, *Reuters Africa*, September 11, 2010. 11
- “Kuwait no longer Interested in Pursuing Nuclear Energy”, *Kuwait Times*, July 12, 2011. 12
- “Kuwait Abandons Nuclear Power Option”, *UPI*, February 23, 2012. 13
- Ahmad A. Namatalla, “UAE, South Korea Sign Nuclear Deal to Build Plants in the UAE”, *Gulf News*, December 27, 2009. 14
- Peter Shaw-Smith, “Saudi Arabia Targets First Nuclear Plant by 2020”, *Financial Times*, September 28, 2011. 15
- “מדיניות המפרץ: נפתח תוכנית גרעין למטרות שלום”, **הארץ**, 10 בדצמבר 2006. 16
- “Saudi Arabia may Enrich Uranium for Nuclear Plants”, *Arab News*, June 17, 2010. 17
- Glada Lahn and Paul Stevens, *Burning Oil to Keep Cool: The Hidden Energy Crisis in Saudi Arabia*, Chatham House, December 2011. 18
- Joe Avancena, “Kingdom’s Road Map to Nuclear Energy Outlined”, *Saudi Gazette*, February 21, 2012. 19
- Muhammad Humaidan, “16 Saudi Nuclear Reactors to Cost \$300 Billion”, *Arab News*, June 1, 2011. 20
- Summer Said, “Saudi Arabia Inks Nuclear Cooperation Agreement with France”, *Wall Street Journal*, February 22, 2011. 21
- Kelley Saylor, *The Wisdom of a U.S.-Saudi Arabia 123 Agreement*, Center for Strategic and International Studies, August 2, 2011. 22
- Jay Solomon, “Saudi Suggests ‘Squeezing’ Iran Over Nuclear Ambitions”, *The Wall Street Journal*, June 22, 2011. 23
- Sinan Ulgen et al., *The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy*, Istanbul: Center for Economics and Foreign Policy Studies, 2011, p. 152. 24
- בעיקר הייתה ביקורת אמריקאית על הפנייה של טורקיה לפקיסטן ולארגנטינה לצורך פיתוח תוכנית הגרעין שלה. Leon Fuerth, “Turkey: Nuclear Choices among Dangerous Neighbors”, in Kurt M. Cambell, Robert J. Einhorn and Mitchell B. Reiss (eds.), *The Nuclear Tipping Point: Why States reconsider their Nuclear Choices*, Washington, D.C.: Brookings, 2004, pp.160-165. 25
- Henry J. Barkey, “Turkey’s Perspectives on Nuclear Weapons and Disarmament”, *Unblocking the Road to Zero: Brazil, Japan, Turkey*, Washington, D.C.: Stimson Center, 2009, p. 77. 26
- Ulgen, *The Turkish Model for Transition*, p. 171. 27
- “Turkey Aims to have at least 20 Nuclear Reactors by 2030”, *Today’s Zaman*, February 1, 2011. 28
- “Turkey Stands by Nuclear Power Plans,” *Deutsche Welle*, March 3, 2011; Samuel Doveri Vesterbye, “MIT, Harvard Experts divided on Turkish Nuclear Plans”, *Hurriyet Daily News*, March 21, 2011; Ulgen, *The Turkish Model for Transition*, pp. 172-173. 29

- “Town near Bulgarian Border May Host Turkey’s Third Nuclear Plant”, *Hurriyet Daily News*, April 6, 2011. 30
- Ulgen, *The Turkish Model for Transition*, p. 156. 31
- Nuclear Threat Initiative (NTI), *Country profile – Algeria*. 32
- “Tunisia Signs up for French nuclear cooperation”, *World Nuclear News*, April 29, 2008; “France and Libya sign for Nuclear Cooperation”, *World Nuclear News*, July 11, 2008. 33
- “Morocco Takes Step towards 1st Nuclear Reactor”, Reuters, January 13, 2011. 34
- Giorgio Franceschini and Daniel Muller, *Peaceful Uses of Nuclear Energy in the Middle East: Multilateral Approaches*, Background Paper, EU Non-Proliferation Consortium, July 2011. 35
- אפרים אסכולאי, “בעד ונגד חשמל גרעיני במזרח התיכון”, **מבט על**, גיליון 118, 8 ביולי 2009. 36
- “The Dream that Failed”, *The Economist Special Report*, March 10, 2012, p. 5 37

