

עדכן אסטרטגי

כרך 17 | גיליון 1 | אפריל 2014

ארבע חלופות אסטרטגיות לישראל מול הפלסטינים

עמוס ידלין

הסביבה האסטרטגית החדשה של ישראל – אתגר העוצמה הרכה

עבדאללה צוואלחה

מעמד בקעת הירדן בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני

רון טירה

מי בישראל מוכן להסכם שלום עם הפלסטינים ובאילו תנאים

אולנה בגנו-מולדבסקי ויהודה בן מאיר

השירות האזרחי בחברה הערבית בישראל

נאדיה חילו, עידן חיים

מהפכה על פרשת דרכים:

המאבק על דמותה של הרפובליקה האסלאמית

רז צימט

ההתעוררות הכורדית והשלכותיה על ישראל

גליה לינדנשטראוס ועודד ערן

לבנון ובית הדין המיוחד של האו"ם:

בין (חוסר-) מחויבות ל(חוסר-) יציבות?

בנדטה ברטי, דיוויד לי

עדכן אסטרטגי

כרך 17 | גיליון 1 | אפריל 2014

- 7** עמוס ידלין
ארבע חלופות אסטרטגיות לישראל מול הפלסטינים
- 15** עבדאללה צוואלחה
הסביבה האסטרטגית החדשה של ישראל – אתגר העוצמה הרכה
- 27** רון טירה
מעמד בקעת הירדן בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני
- 39** אולנה בגנו-מולדבסקי ויהודה בן מאיר
מי בישראל מוכן להסכם שלום עם הפלסטינים ובאילו תנאים
- 49** נאדיה חילו, עידן חיים
השירות האזרחי בחברה הערבית בישראל
- 61** רז צימט
מהפכה על פרשת דרכים:
המאבק על דמותה של הרפובליקה האסלאמית
- 73** גליה לינדנשטראוס ועודד ערן
ההתעוררות הכורדית והשלכותיה על ישראל
- 83** בנדטה ברטי, דיוויד לי
לבנון ובית הדין המיוחד של האו"ם:
בין (חוסר-) מחויבות ל(חוסר-) יציבות?

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

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, 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: אלינר, פתח תקווה

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556
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

ארבע חלופות אסטרטגיות לישראל מול הפלסטינים

עמוס ידלין

במאמר זה מוצגת הנחה שהבחירה הישראלית בסוגיה הפלסטינית היא לא בין שתי חלופות – הסכם שלום או סטטוס קוו – אלא בין ארבע חלופות: הסכם שלום "קביל" על ישראל לפי המתווה של הנשיא קלינטון, הסכם שלום לא קביל "בתנאים פלסטיניים" וחלופות לא-הגעה להסכם, הכוללות את הנגזר בעיני הפלסטינים מהמשך הסטטוס קוו, ואת מה שראוי כי ייגזר ממנו מבחינה ישראלית. הניתוח המוצג במאמר מצביע על כך שהסכם שלום במתווה קלינטון הוא החלופה הטובה לישראל, אך סיכוייה להתממש נמוכים מאוד. בין שאר החלופות – המשך הסטטוס קוו, לרבות יוזמות פלסטיניות כתוצאה מהיעדר הסכם, יפגע ביעדים הישראליים בצורה מוחשית אך נסבלת, בעוד יוזמה ישראלית בהיעדר הסכם – עדיפה, משום שהיא גם תאפשר לישראל לקדם את יעדיה הלאומיים – לעצב את גבולותיה באופן עצמאי – וגם לשפר את מעמדה במשא־ומתן עם הפלסטינים, כאשר יתחדש בעתיד.

מילות מפתח: ישראל, פלסטינים, יעדים אסטרטגיים, הסכם שלום, לגיטימציה

מבוא

הנשיא אובמה הצהיר בראיון עם העיתונאי, ג'פרי גולדברג, כי החלון להסכם שלום שיהיה מקובל על הישראלים והפלסטינים הולך ונסגר, ושהאלטרנטיבה לאי הגעה להסכם תהיה גרועה מאוד לישראל. הוא הוסיף שטרם הציגו לו חלופה ישראלית להסכם שלום, שתוכל לשמור על צביונה של מדינת ישראל.¹ במאמר זה מוצגת הנחה שהבחירה הישראלית היא לא בין שתי חלופות, אלא בין ארבע חלופות: הסכם שלום לפי המתווה של הנשיא קלינטון שקביל על ישראל, הסכם

אלוף (מיל") עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

שלום "בתנאים פלסטיניים" וחלופות לאי־הגעה להסכם, הכוללות שתי וריאציות על מה שניתן לכנות "סטטוס קוו מדיני", על אף שלא מדובר במצב סטטי אלא בשינויים במצב, בהתאם להתנהלותם של הפלסטינים ושל ישראל.² ניתוח זה מצביע על הצורך בשינוי המדיניות הישראלית. על מדינת ישראל לראות באי־הגעה להסכם איום פוטנציאלי מסוים, אבל גם הזדמנות למזער את הנזק ואף לשפר את מצבה ומעמדה, תוך עיצוב גבולותיה ועתידה בעצמה, ובאופן מעניין – גם להגביר את הסיכויים להתקדם להסכם סופי עם הפלסטינים.³ המדיניות המומלצת מתמודדת עם זכות הווטו של הצד הפלסטיני על פתרון של שתי מדינות. ישראל זקוקה לתוכנית מדינית שמחד גיסא תיתן מענה ליעדיה הלאומיים להיות מדינה יהודית ודמוקרטית, בטוחה, וצודקת ומאידך גיסא, תיתן לה מנופים להתמודד עם האסטרטגיה הפלסטינית לאי־הגעה להסכם, שבמרכזה "מתקפה" דיפלומטית, משפטית ותעמולתית נגדה.⁴

היעדים הלאומיים של מדינת ישראל

ישנם זמנים בחיי אומה שבהם נכון להקפיא מצב קיים ולהמתין עד שתתבהר אי־ודאות אסטרטגית, ולא ליזום מהלכים דרמטיים, וישנם זמנים שבהם נדרשת מדיניות פרו־אקטיבית להתמודדות עם אתגרים ולעיצוב עתידה וגבולותיה של מדינה. כדי לבחון באיזה מן הזמנים הללו נמצאת מדינת ישראל בשנת 2014 ועם אילו אתגרים היא עשויה להתמודד בתקופה הקרובה יש להתרחק מהתפתחויות היומיות, לבחון את המציאות בראייה אסטרטגית ארוכת־טווח ולשאול "מהם היעדים האסטרטגיים של מדינת ישראל ומה החלופות שלפניה, אשר יכולות להוביל אותה ליעדים אלה?"

היעדים שעליהם מושתת ניתוח זה הם:

מדינה יהודית־דמוקרטית – להבטיח כי מדינת ישראל תהיה מדינה עם רוב יהודי ברור, וזאת מבלי לפגוע בעקרונות השוויון, הדמוקרטיה והזכויות של המיעוטים החיים בה. מדינת ישראל הוקמה כדי להוות בית לאומי לעם היהודי, וכך היא חייבת להישמר. מדינת ישראל חייבת להיות מופת ו"אור לגויים" כמדינה דמוקרטית, שכל תושביה יכולים להיות שותפים פעילים ושווי זכויות וחובות בחייה הציבוריים והדמוקרטיים.

מדינה בטוחה החיה בשלום עם שכניה – העם היהודי הגיע למדינתו העצמאית לאחר שנרדף במדינות שונות לאורך ההיסטוריה. השמדת שליש מהעם בשואה הייתה שיאו של אי־הביטחון של העם היהודי וחוסר יכולתו להבטיח את קיומו הפיזי. גם ב־66 שנות קיומה התמודדה מדינת ישראל עם איזמים ביטחוניים ועם כוח צבאי

על ישראל לצמצם את הלחץ הבינלאומי עליה באמצעות הפחתת הסיבות לביקורת על מדיניותה, בעיקר בקרב בעלות־בריתה המערביות, ובראשן ארצות־הברית

שהופעל במגמה לפגוע בה ואפילו "למחוק אותה מהמפה". המרכיב של הסדרי ביטחון יעילים אינו דרישה טקטית של מנהלי המשא־ומתן, אלא תנאי הכרחי לתמיכה של החברה הישראלית בכל הסכם עתידי. הישראלים אינם מוכנים לשוב למציאות של אוטובוסים מתפוצצים ברחובות הערים, כפי שהיה לאחר שיאסר ערפאת דחה את ההצעה של ראש הממשלה, אהוד ברק, בקמפ דיוד בשנת 2000, או למציאות של ירי רקטות על אזרחי ישראל כמו לאחר הפינוי של רצועת עזה בשנת 2005. כל הסדר חייב להבטיח כי מדינת ישראל תוכל להגן על תושביה, גם אם "זכות הראשונים" והאחריות לטיפול ביטחוני בטרור תוטל על הכוחות הפלסטיניים.

ישראל חייבת לשוב להיות מדינה המקובלת בעולם כמדינה צודקת עם מעמד בינלאומי מוביל, שאחד ממרכיביו הוא המרכיב המוסרי. מדינת ישראל מתמודדת מול תנועות וארגונים שונים שפועלים לפגוע במעמדה הבינלאומי. חלק מהביקורת מופנית למדיניות הישראלית בשטחים, אך חלק מהארגונים מנסים לערער את זכותה של מדינת ישראל להתקיים כמדינה יהודית. על ישראל לצמצם את הלחץ הבינלאומי עליה באמצעות הפחתת הסיבות שיש להן בסיס המצדיק ביקורת על מדיניותה, בעיקר בקרב בעלות־בריתה המערביות, ובראשן ארצות־הברית. כך לא רק ניתן יהיה לשפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל, אלא גם "לחשוף" את אותם ארגונים שחותרים תחת קיומה של מדינת ישראל, ללא קשר למדיניותה.

החלופות האפשריות לישראל

א. הסכם שלום "בפרמטרים של קלינטון"

החלופה המועדפת על רוב הישראלים היא הגעה להסכם על "שתי מדינות לשני עמים", שמרכיביו תואמים פחות או יותר את הפרמטרים של הנשיא קלינטון משנת 2000, ושל הצעת ראש המשלה אולמרט לאבו מאזן ב־2008. בפרשנות הישראלית של פרמטרים אלה מדובר על כך שהפלסטינים יסכימו ל"סוף הסכסוך, קץ התביעות" ולהסדרי ביטחון ארוכי־טווח מבוססי ביצועים. בהסכם כזה הפלסטינים יוותרו על זכות השיבה של הפליטים הפלסטינים וצאצאיהם למדינת ישראל, ועל דרישתם לחלוקת ירושלים על פי קווי 1967.

אולם, הסבירות להתמשות הסכם כזה, המעניק לישראל בטחונות משמעותיים תמורת ויתוריה הקשים (גבולות 1967 כבסיס למשא־ומתן, שתי מדינות ונוכחות פלסטינית בירושלים) אינה גבוהה. הישראלים מפקפקים בנכונות הפלסטינית להסכים ל"סוף הסכסוך, קץ התביעות". גם אם הפלסטינים טוענים שההסכם יהיה בבחינת סוף הסכסוך, אי־נכונותם לוותר על זכות השיבה ואי־הכרתם בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי מרוקנות מתוכן את סיום הסכסוך והתביעות. בישראל שורר אי־אמון לגבי יכולתו של אבו מאזן להסכים לפשרות בארבעה נושאי מפתח:

מדינה יהודית, הפליטים, הביטחון וירושלים. חשדנות זו נתמכת בהתבטאויותיו של הנשיא הפלסטיני לאחר שובו מהפגישה עם הנשיא אובמה בווינגטון, כי לא יסכים להתפשר על זכויות הפלסטינים בארבעת הנושאים הללו.⁵ גם אם יתגמש אבו מאזן לאור לחצי הנשיא אובמה ויקבל באופן עקרוני נייר אמריקאי, בישראל מעריכים כי החלטתו תזכה להתנגדות רחבה בקרב החברה הפלסטינית כולה, בעיקר זו הנמצאת תחת שלטון חמאס בעזה והפלסטינים בפזורה. דובר תנועת חמאס אפילו הצהיר כי לאבו מאזן אין סמכות לקבל החלטות בשם האומה הפלסטינית, וכי ארגונו יראה בכל כוח בינלאומי "כובש".⁶ להדגמת הקושי לגשר על עמדות הצדדים, חשוב להתבונן בניסיון לפתור סוגיית ליבה פשוטה יחסית: הסדרי הביטחון. ארצות-הברית ניסתה לגשר בין שני הצדדים באמצעות גיבוש הצעת פשרה בתחום הביטחון שתהיה מקובלת על שניהם, בהנחה שהסכמה בסוגיה זו תביא לפריצת דרך ולהתקדמות גם בסוגיות אחרות הנתונות במחלוקת, ובראשן הגבולות. נראה שהאמריקאים האמינו כי אם דרישות הביטחון של ישראל יבואו על סיפוקן, היא תהיה מוכנה להתגמש בתחומים האחרים. מסיבה זו, הגנרל ג'ון אלן וצוותו גיבשו הצעה בנושא הביטחון, אך הישראלים והפלסטינים כאחד דחו אותה – הפלסטינים עשו זאת באופן בוטה במיוחד.⁷ המאמץ האמריקאי לגשר בתחום הביטחון רק חשף עד כמה עמוקים הפערים בין שני הצדדים. אם בתחום של הסדרי הביטחון – שנראה הבעייתיות פחות בין סוגיות המחלוקת – הפלסטינים לא גילו גמישות, קשה להעריך שיתגמשו בנושא סופיות הסכסוך והתביעות, או בנושא הפליטים ותביעת 'זכות השיבה'. לכן, אפילו שר החוץ האמריקאי דילל והנמיך את יעדיו: מהסכם קבע ל"הסכם מסגרת", מ"הסכם מסגרת" ל"עקרונות מסגרת להסכם", ולבסוף מ"עקרונות מסגרת להסכם" לנייר עקרונות אמריקאי שאינו חתום על ידי הצדדים ושהם יכולים להסתייג ממרכיבים מהותיים בו, אך יאפשר הארכה של תקופת המשא-ומתן. אפילו נייר זה נדחה על ידי הפלסטינים – עובדה המחזקת את ההערכה שהם לא יהיו מוכנים להסכם שלום ב"פרמטרים של קלינטון".

ב. הסכם שלום "בתנאים פלסטיניים"

ההנהגה הפלסטינית הייתה רוצה מאוד לכפות על ישראל להסכים להקמת מדינה פלסטינית על בסיס גבולות 1967, כאשר ירושלים המזרחית תהיה בירתה. זאת מבלי לוותר על זכות השיבה, אי-קבלת הסדרי ביטחון המשאירים כוחות ישראליים בגבולות המדינה הפלסטינית, ובעיקר מבלי להסכים לסוף הסכסוך ולקץ התביעות, וללא הכרה במדינת ישראל כמדינת לאום של העם היהודי. ההנהגה הפלסטינית אינה מאמינה כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, מתכוון באמת להסכים למדינה פלסטינית ולקבוע את הגבולות של ישראל על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים

ולחלק את ירושלים, כאשר חלקה המזרחי יהיה בירת המדינה הפלסטינית. בנוסף, למרות דרישתם החד־משמעית לפינוי מקיף של ההתנחלויות, הם מבינים שראש הממשלה לא יוביל מהלך שבמרכזו פינוי מסיבי של ההתנחלויות. ואכן, ברור שכל ראש ממשלה בישראל, ולא רק נתניהו, לא יסכים להסדר ללא הוויתורים הפלסטיניים הנדרשים, כי במצב כזה ישראל תשלם מחיר יקר, אך לא תזכה לשום תמורה מכיוון שהסכסוך יימשך, הפלסטינים יקבלו הרבה מדרישותיהם וישראל תישאר ללא שלום וללא ביטחון. אי לכך, ישראל תעדיף את הסיכונים הכרוכים באי־הגעה להסכם על פני הסכם "על פי התנאים הפלסטיניים".

אי־הגעה להסכם ("סטטוס קוו")

הסבירות הנמוכה של הגעה להסכם משמעותה שאנו נשארים במצב הנוכחי ("סטטוס קוו"). עם זאת, הסטטוס קוו גם הוא אינו מצב יציב וקבוע; זהו מצב מתפתח על בסיס הנתונים בשטח ווקטורים של תהליכים הנוטעים בעבר ובהווה, ומתקדמים לעתיד. בנוסף, אין ספק ששני הצדדים ינסו להחיל על הסטטוס קוו שינויים שישפרו את העמדות שלהם וינסו לקדם את יעדיהם. להלן שני תרחישים עתידיים שאליהם יכול להתפתח הסטטוס קוו:

ג. "חלופה פלסטינית" (שינויים לרעתה של ישראל)

ישראל צריכה להביא בחשבון שהמשך הסטטוס קוו הפורמלי עלול להביא לגלישה למציאות של מדינה אחת, עם הסכנות שהתפתחות זו מציבה לזהותה היהודית והדמוקרטית ולחזון הציוני. התפתחויות נוספות אפשריות כתוצאה מכישלון המשא־ומתן הן היחלשות הרשות הפלסטינית עד סכנת קריסה, בין היתר עקב החלטה של שחקנים בינלאומיים – בעיקר האיחוד האירופי – שאין טעם להמשיך להשקיע כספים ב"פרויקט" של הרשות הפלסטינית. הפסקת הסיוע הבינלאומי לפלסטינים או פגיעה ממשית בו תותיר את החזקת הרשות – עם כל הבעייתיות הפוליטית והכלכלית הכרוכה בכך – בידיה של ישראל בלבד, משום שבראיית הקהילה הבינלאומית, כל עוד אין הסכם בין הצדדים, ישראל היא האחראית לרווחתם של התושבים בשטח שבשליטתה. יש גם סימנים לכך שהאווירה ברחוב הפלסטיני משתנה בכיוון של תמיכה בחידוש האלימות נגד ישראל, אם כי בצורה השונה באופייה ובהיקפה מההתפרעויות שאירעו בעבר. התפתחות שכזו עלולה להאיץ את תהליך הדה־לגיטימציה של ישראל בעולם המערבי

יש סימנים לכך שהאווירה ברחוב הפלסטיני משתנה בכיוון של תמיכה בחידוש האלימות נגד ישראל, אם כי בצורה השונה באופייה ובהיקפה מההתפרעויות שאירעו בעבר. התפתחות שכזו עלולה להאיץ את תהליך הדה־לגיטימציה של ישראל בעולם המערבי

שנות השמונים ובתחילת שנות האלפיים. התפתחויות אלו עלולות להאיץ את תהליך הדה־לגיטימציה של ישראל בעולם המערבי.

תהליך זה עלול להיות מואץ עוד יותר באמצעות מהלכים פלסטיניים במסגרת "אינתיפאדה מדינית", שהיא חלק מוצהר של התגובה הפלסטינית המתוכננת לכישלון המשא־ומתן, ושעליה מצביעים הנשיא ומזכיר המדינה האמריקאים. "תוכנית חלופית פלסטינית" זו מתמקדת בטווח הקצר במערכה דיפלומטית מקיפה ונמרצת נגד מדינת ישראל באו"ם ובמוסדות בינלאומיים, במטרה להשיג הכרה במדינה פלסטינית בגבולות 1967 ולהעמיק את הדה־לגיטימציה של ישראל. יחד עם זאת, יש להדגיש כי וריאציה זו על "סטטוס קוו", עד כמה שהיא מזיקה לישראל, אינה חלופה בלתי־נסבלת וישראל יכולה להתמודד עמה. החלופה חייבת להיבחן אל מול חלופת הסכם "בתנאים פלסטיניים" שכאמור, מהווה חלופה בעייתית בהרבה מהסטטוס קוו. הטענה שכל חלופה להסכם עם הפלסטינים, ולא משנה מה הפרמטרים של הסכם זה, גרועה יותר לישראל – היא בעייתית. מי שטוענים כך מעודדים את הפלסטינים להימנע מהסכמה לפשרות, שכן חלופת הסטטוס קוו היא אובדנית לישראל. כל הלחץ מופנה לצד הישראלי, שנדרש לבחור בין הסכם לפי התנאים הפלסטיניים (מכיוון שלפי ההיגיון המוצע אין להם סיבה להתפשר), לבין "הווריאציה הפלסטינית" על המשך הסטטוס קוו, המתואר כסופם של המדינה היהודית והחזון הציוני.

המשך המציאות הפורמלית הנוכחית אכן יהווה אתגר ליסודות אלה, אולם הסטטוס קוו הפורמלי הוא בר־קיימא הרבה יותר ממה שרבים מעריכים. הטענות כי הסטטוס קוו אינו בר־קיימא נשענות על שלושה נימוקים: 1. דמוגרפיה – היות ששיעור הילודה של האוכלוסייה הערבית גבוה מזה של האוכלוסייה היהודית, בעוד כמה שנים בלבד יהיה מספר הערבים בין הירדן לים רב ממספר היהודים; 2. טכנולוגיה – הפער הטכנולוגי בין ישראל ליריבותיה מצטמצם, בייחוד בכל הקשור לאיום הרקטי והטילי מצד אויביה של ישראל. צמצום הפער פוגע ביתרון האיכותי הישראלי ובכוח ההרתעה שלה; 3. לגיטימציה בינלאומית – ישראל נתפסת כ"בעלת המפתח" להסכם, וכל עוד לא נחתם הסכם שלום, הבידוד המדיני והכלכלי שלה יגבר.

בפועל, המציאות מורכבת יותר. ראשית, האיום הדמוגרפי מופרז, מכיוון שאין לכלול בין הפלסטינים שתחת שלטון ישראל את הפלסטינים המתגוררים ברצועת עזה – שממנה התנתקה מדינת ישראל ב־2005. בנוסף קיימת בעייתיות בבחינת שיעור הילודה בצורה לינארית. הגידול הדמוגרפי בקרב החברה הערבית נמצא בירידה, אולם בחברה היהודית הוא נמצא במגמת עלייה. קיימות גם קהילות יהודיות גדולות באירופה ובאמריקה שיכולות להיות חלק מגל עלייה עתידי לישראל. שנית, הפער הטכנולוגי בין ישראל לאויביה אמנם מצטמצם, אך הוא צפוי

להישאר משמעותי בעתיד הנראה לעין. ישראל היא מעצמה טכנולוגית המובילה עדיין לעומת אויביה בתחומי המדע, המחקר והפיתוח, היצירתיות וההייטק בפער משמעותי. פיתוחים חדשניים בתחומי ההגנה מפני טילים ורקטות, הסייבר והנג'ו-טכנולוגיה מבטיחים כי הפער ביכולות המבצעיות בין ישראל לאויביה לא צפוי להיסגר בקלות.

שלישית, גם אם האיום על הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל מהווה אתגר משמעותי, הוא אינו הופך את הסטטוס קוו למציאות שאינה בת־קיימא. במהלך ארבעים שנותיה הראשונות התמודדה מדינת ישראל עם זירה בינלאומית הכוללת מספר רב של מדינות, ובתוכן סין, הודו והמדינות המוסלמיות, שלא הכירו בה ולא קיימו איתה יחסים דיפלומטיים או יחסי מסחר. המגמה הקריטית לישראל היא זו המתפתחת בקרב בעלות־בריתה המערביות. עם זאת, יוזכר כי האיומים בדבר גל חרמות בינלאומי בהיעדר הסכם שלום אינם תוצר חדשני של החודשים האחרונים. הם מלווים את המשא־ומתן הישראלי־פלסטיני זה עשרות שנים, אולם עד היום הם התגלו כמפורזים מאוד. וושינגטון מצהירה בפומבי כי היא מתנגדת למדיניות החרמות נגד ישראל. גם יושב־ראש הפרלמנט האירופי הצהיר בביקורו בישראל כי "אין חרם. סנקציות למניעת קשר כלכלי בין ישראל ואירופה הן צעד מרחיק לכת, התשובה שלי היא שאנחנו צריכים לעשות הכול כדי למנוע דיון בנושא זה"⁸. הצהרות אלו מצביעות על כך שיש להתייחס בספקנות להיקף איום החרמות כפי שהוא מוצג היום, בתרחיש עתידי שלפיו לא יושג הסכם בין ישראל לפלסטינים. מסקנה זו נתמכת גם בניתוח היקף המסחר בין ישראל לאיחוד האירופי, הנמצא במגמת צמיחה למרות מאמצי ה־BDS⁹.

אין להתעלם, כמובן, מהלחץ הבינלאומי שעשוי להתגבר, גם אם בצורה מוגבלת. מדינת ישראל אכן תידרש להראות נכונות להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים ולהימנע ממהלכים מתריסים, והיא עלולה גם להימצא תחת ניסיונות לחץ מדיני, אך אם היא תאמץ מדיניות המשקפת נכונות להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים

באמצעות הצעת פשרות מתונות והוגנות, תימנע מפעילות שעלולה להתפס כמתגרה ונוגדת את פתרון "שתי המדינות" ותטפל ביד קשה בפעילות "תג מחיר" – היא תוכל לצמצם מאוד את ההשפעה של הגורמים המבקשים להחרים את ישראל ולהעמיק את בידודה הבינלאומי. מדיניות כזו גם תאפשר לחזק את הגורמים המעוניינים בשיתוף פעולה מחקרי וכלכלי עם ישראל.

לסיכום, הווריאציה הפלסטינית על אי־הגעה להסכם אינה טובה לישראל, ובוודאי טובה פחות מהסכם "בתנאים ישראלים" שרצוי אך אינו ברי־השגה, אך היא בהחלט בת־קיימא ועדיפה על החלופה הגרועה הרבה יותר: "הסכם בתנאים

מדינת ישראל תידרש להראות נכונות להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים ולהימנע ממהלכים מתריסים

פלסטיניים". הגם שיש לתת מענה לשלושת האיומים המוזכרים, אין להפריז במשמעותם – הם אינם הופכים את הסטטוס קוו למצב שנכון להחליפו בהסכם גרוע שאינו מסיים את הסכסוך, לא שם קץ לתביעת זכות השיבה ואינו נותן מענה להסדרי ביטחון.

ד. "חלופה ישראלית" (שינויים לטובתה של ישראל)

מדינת ישראל מספיק חזקה כדי לייצר לעצמה חלופה אטרקטיבית יותר מן "הווריאציה הפלסטינית" על אי-הגעה להסכם. לנוכח ההערכה שהסיכוי להסכם בין ישראל לפלסטינים נמוך ושהסטטוס קוו בעייתי לקידום האינטרסים הישראליים, על מדינת ישראל לגבש חלופה שתקדם את יעדיה האסטרטגיים. החלופות היחידות שמוצגות להסכם קבע בין הצדדים – הסכם בתנאים פלסטיניים או בחירת המשך הסטטוס קוו "בווריאציה הפלסטינית" – שתיהן חלופות גרועות לישראל. על ישראל להיערך להתמודדות עם אפשרויות אלו ולהציע תוכנית חלופית משלה לאחר כישלון המשא-ומתן. על "החלופה הישראלית" לקדם ככל האפשר את היעדים הישראליים: מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה וצודקת. חלופה כזו תוכל לשנות לא רק את המציאות, אלא גם את הדינמיקה במשא-ומתן: לחזק את העמדה הישראלית ולהגביר את הסיכויים להסכם. זאת מכיוון שכיום הפלסטינים מבינים שהבחירה הישראלית היא בין המשך הסטטוס קוו, הרע לישראל, לבין הסכם קבע שעליו הם מתעקשים, שרע עוד יותר לישראל.¹⁰ הוספת חלופה נוחה יותר לישראל ובעייתית לפלסטינים תשנה את המחשבה הפלסטינית ותלחץ עליהם להסכים לפשרות שאינן מקובלות עליהם כיום, כדי להימנע מחלופה זו. רק אם שני הצדדים במשא-ומתן ייאלצו להגמיש את עמדתם, ניתן יהיה להגביר את הסיכויים להסכמה הדדית על הפשרות הנדרשות להסכם כולל.

לשם כך, על ישראל לגבש תוכנית חלופית של צעדים **עצמאיים** לעיצוב גבולותיה. תוכנית זו היא אסטרטגיה להתקדמות לעבר **מציאות של שתי מדינות**, גם במצב שבו אין הסכם מלא בין שני הצדדים **וללא מתן זכות וטו על התהליך לצד הפלסטיני**. למרות שאין צורך באישור פלסטיני לקיומם של צעדים אלה, הם יכולים להתבצע בתיאום טקטי עם הצד הפלסטיני, כדי לייעל את תהליך קבלת האחריות של הרשות על השטחים שתפנה ישראל, ולמצמם את החשש של השתלטות מצד גורמים עוינים. ברור כי צעדים מתואמים עדיפים, ועם זאת ידוע כי המנהיגות הפלסטינית מתנגדת בתוקף להסכמים חלקיים, ולכן אין להתנות את המדיניות הישראלית ברצונם ובהסכמתם של הפלסטינים.

גם בצד הישראלי יהיה קשה לאמץ גישה של צעדים עצמאיים, לנוכח השקפתו של הציבור הישראלי ביחס לתוצאות של מהלכים חד-צדדיים שבוצעו בעבר ברצועות עזה ובדרום-לבנון. יהיו מי שיראו במהלך כזה נסיגה, אולם מדובר בהתקדמות

למציאות טובה יותר למדינת ישראל. צעדים אלה אמורים לשפר את מצבה של ישראל גם בשינוי המציאות וגם בחדרי המשא-ומתן – אם וכאשר יחודש. חשוב להדגיש כי למרות המוניטין הציבורי הירוד של פתרונות "בעלי מאפיינים חד-צדדיים", ההחלטה האסטרטגית שבבסיס הייתה נכונה: רוב הציבור הישראלי לא היה רוצה להמשיך להחזיק ברצועת הביטחון בלבנון, או לחזור לשליטה ברצועת עזה,¹¹ על כל המשתמע מכך. הבעיה הייתה באופן התכנון וביישום האסטרטגיה החד-צדדית. נכון ללמוד היטב את הסיבות להצלחות ולכישלונות ביישום המהלכים החד-צדדיים ב-2000 (היציאה מלבנון) וב-2005 (הנסיגה מרצועת עזה) כדי להבטיח יישום טוב יותר, אם תקבל החלטה ישראלית לעיצוב גבולות חד-צדדי מול ישות פלסטינית ביהודה ושומרון.

עיקרי הלקחים ממהלכים חד-צדדיים בעבר הם: א. יש לבצע את המהלך רק לאחר הצגת הצעה להסכם שלום, שתיתפס כנדיבה על ידי בעלות-בריתה של ישראל במערב; ב. לפעול בתיאום עם הקהילה הבינלאומית תוך קבלת לגיטימציה למהלך העצמאי הישראלי; ג. להשאיר כוחות צה"ל בבקעת הירדן למניעת הברחת נשק ומחבלים לתוך הגדה; ד. להשאיר שטח שישימש קלף מיקוח למשא-מתן עתידי על הסכם קבע עם הפלסטינים; ה. לטפל בדרך ראויה והולמת באזרחים שיפוגו מהשטח שממנו תיסוג ישראל.

חלופה זו אינה אידאלית, אך היא עדיפה על "החלופה הפלסטינית" לכישלון המשא-ומתן, וכמובן, על "הסכם בתנאים פלסטיניים" (ללא קץ הסכסוך, ללא ויתור על זכות השיבה וללא הסדרי ביטחון מספקים). חלופה זו עדיפה ממספר רב של טעמים. ראשית, היא מקדמת את היעד האסטרטגי הישראלי בצורה טובה יותר: מדינה עם רוב יהודי ברור, צמצום שליטתה בשטחים הפלסטיניים והקלה על מרקם החיים הפלסטיני, חיזוק יסודותיה היהודיים-דמוקרטיים של המדינה, שלילת חזרתם של פליטים פלסטינים למדינת ישראל והסדרי ביטחון שיקבעו על ידי ישראל בלבד. אם הצעדים יתואמו עם בעלות-הברית של ישראל במערב,

למדינת ישראל יהיה גבול לגיטימי יותר ותצומצם הביקורת כלפיה בעולם. על כן, המבחן של חלופה זו יהיה התמיכה הבינלאומית בצעדים הישראליים, ובייחוד בקרב בעלות-בריתה של ישראל במערב, שכן רכיב הלגיטימציה הוא אחד הרכיבים המרכזיים שנשחקים כתוצאה מהמשך מצב של סכסוך לא פתור. אם המערב לא יתמוך בפעולות ישראליות עצמאיות, יידרש לשקול האם המחיר שישראל

רכיב הלגיטימציה הוא אחד הרכיבים המרכזיים שנשחקים כתוצאה מהמשך מצב של סכסוך לא פתור

תשלם מבחינה פנימית, ביטחונית וכלכלית יצדיק תזוזה מן הקווים הנוכחיים. על כן, לבעלות-בריתה של ישראל באמריקה ובאירופה יש תפקיד מפתח בהצלחתו של מהלך כזה. שנית, המהלך הישראלי הוא מאמץ משני למשא-ומתן על הסכם

כולל וסופי, ונועד לתמוך בו ולקדם אותו. שלישית, כל פשרה ישראלית תיאלץ להתמודד עם התנגדות פנימית בחברה ובפוליטיקה הישראלית. סקרים מראים כי שני-שליש מהציבור הישראלי עדיין תומך בפתרון שתי המדינות, אם יובטח ביטחונו לצד שלום אמתי.¹² בהיעדר סיכוי להסכם כזה, ניתן יהיה לגבש רוב בעם לקידום מציאות של "שתי מדינות" גם ללא הסכם עם הפלסטינים. הסיכוי שראש ממשלת ישראל, ללא תלות בעמדתו, יצליח לשכנע את אזרחי ישראל ואת נבחריהם להסכים לפשרות כואבות מבלי להבטיח את ביטחונם ואת קץ הסכסוך הוא אפסי. על כן, בהיעדר הסכמה בין הצדדים, ההיתכנות הפוליטית הגבוהה ביותר בצד הישראלי תהיה לצעדים עצמאיים שאינם גובים את המחיר המלא של הסכם שלום עם הפלסטינים, אך מאפשרים להתקדם לעבר מציאות של שתי מדינות ללא תלות בצד הפלסטיני.

סיכום

רוב הישראלים מוכנים להסדר שתי המדינות שבמסגרתו הם מוותרים על חלק משמעותי מארץ-ישראל שבו שלטו ב-45 השנים האחרונות. אולם נכונות זו מותנית בהשגת הסכם שיבטיח ביטחון וסיום הסכסוך. בעת הזאת נראה כי פתרון זה אינו ברי-השגה, וההנהגה הישראלית נדרשת לבחור בין כניעה לתנאים הפלסטיניים לבין המשך הסטטוס קוו, כאשר לפלסטינים תוכנית חלופית לבצע "אינתיפאדה מדינית" נגדה. בבחירה הזו בין הסכם אחד רצוי אך לא ברי-השגה ושתי חלופות גרועות, המשך הסטטוס קוו בווריאציה הפלסטינית הוא האופציה הגרועה פחות. אולם, על ההנהגה בישראל לגבש חלופה נוספת, ישראלית, להיעדר הסכם: **לנקוט צעדים עצמאיים לעיצוב גבולותיה של מדינת ישראל ולשיפור עמדתה במשא-ומתן על ההסכם הכולל עם הפלסטינים**. חשוב ללמוד מטעויות העבר כדי שמהלך עצמאי כזה ייתן מענה למרב היעדים האסטרטגיים של מדינת ישראל.

התקופה הקרובה יכולה להיות זמן מתאים לישראל לקדם יעדיה האסטרטגיים, ולא רק עקב כישלון המשא-ומתן בסבב הנוכחי או הצפי לכישלון בסבב הבא. בשעה שאין טרור פלסטיני ביהודה ושומרון נכון ליזום מהלך עצמאי, שלא ייתפס כבריחה או כניעה לטרור כפי שנתפסו מהלכי ישראל בלבנון ב-2000 ובעזה ב-2005, אלא כמהלך שנעשה מתוך עוצמה ולאחר הניצחון שהשיגה ישראל בעשור האחרון על הטרור. גם התנאים האזוריים, ובייחוד היחלשותם של אויביה של ישראל – סוריה, חזבאללה וחמאס – יחד עם התמיכה והנכונות האמריקאית והאירופאית לקדם את ההסכם מהווים הזדמנות היסטורית בידי ההנהגה בישראל לקחת את עתידה בידיה, לקדם את יעדיה הלאומיים ולהשאיר פתוחה ורצויה את האפשרות להגיע לשלום באמצעות הסכם עם הפלסטינים.

הערות

- 1 Jeffrey Goldberg, "Obama to Israel- Time Is Running Out," *Bloomberg*, March 2, 2014.
- 2 יוזמות שונות לספח שטחים מהגדה המערבית ולהחיל את החוק הישראלי עליהם אינן מנותחות במסגרת המאמר באופן פרטני. מדובר בתרחיש קיצוני של המשך הסטטוס קוו, שבו האיזמים על ישראל גוברים בצורה דרמטית.
- 3 המחבר מבקש לציין, כי קבוצת עבודה במכון למחקרי ביטחון לאומי מגבשת תוכנית חלופית לא רק כתוכנית מגירה, אלא גם כאסטרטגיה מובילה ומועדפת לישראל.
- 4 בעת כתיבת שורות אלו (תחילת אפריל 2014), לא היה ברור האם המשבר שפקד את המשא ומתן בניצוחו של מזכיר המדינה, ג'ון קרי, ייושב באופן שיאפשר את המשך הדיונים, או שמא יגרום להפסקה ממושכת של דיפלומטיה מוכוונת הסכם. בכל מקרה, הדינמיקה היסודית של היחסים בין ישראל לבין הפלסטינים לא השתנתה ומגוון האפשרויות נשאר בעינו. לכן, הצורך להידרש לחשיבה שיטתית על אפשרויות אלו גם הוא נותר בעינו.
- 5 Khaled Abu Toameh, Abbas: No compromise on east Jerusalem as the capital of Palestinian state,' *Jerusalem Post*, March 22, 2014; 'Israel sabotaging so-called peace talks: Abbas,' Press TV, March 26, 2014.
- 6 אליאור לוי, "חמאס: נתייחס לכל כוח בינלאומי כאל כובש", *Ynet*, 15 בפברואר 2014.
- 7 לקראת משבר? הפלסטינים דחו את הסדרי הביטחון של קרי, וואלה חדשות, 5 בדצמבר 2013 <http://news.walla.co.il/?w=550/2700904>,
- 8 ערד ניר, "צריך למנוע דיון על סנקציות", חדשות 2, 13 בפברואר 2014, <http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-eebc6c008692441004.htm>
- 9 דו"ח של המכון הישראלי לשיתוף פעולה בינלאומי קובע, כי "בשנת 2013 הסתכם הסחר מול מדינות האיחוד האירופי בכ-36.8 מיליארד דולר (עלייה של כ-1% בהשוואה ל-2012)".
- 10 לדוגמה: Noah Browing, "Top Palestinians: Two-state solution endangered," *Reuters*, March 21, 2012; Attila Somfalvi, 'Palestinian Chief Negotiator: If talks fail, PA will collapse,' *Ynet*, February 16, 2014.
- 11 "התהליך המדיני, ההתנחלויות וסדר העדיפויות הלאומי", מולד, 30 בדצמבר, 2013, <http://www.molad.org/researches/researchPrint.php?id=10>
- 12 יהודה בן מאיר וגלעד שר, "היפרדות מהפלסטינים – דעת הקהל בישראל", בתוך: שלמה ברום וענת קורין, **הערכה אסטרטגית לישראל 2013-2014**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2014, עמ' 133-144.

הסביבה האסטרטגית החדשה של ישראל – אתגר העוצמה הרכה

עבדאללה צוואלחה

מטרת המחקר הנוכחי היא לזהות את האתגרים החדשים שישראל נדרשת להתמודד עמם בסביבה עוינת. המחקר מצביע על השינוי בתפיסת האיבה כלפי ישראל, לאור הצלחתה בעבר להביס את אויביה שהשתמשו בעוצמה קשה, ויכולתה הקיימת עדיין להדוף או להביס אותם בעזרת כוח צבאי, הרתעה ומאזן אסטרטגי, במקרה של עימות ישיר.

אולם ישראל מתמודדת כיום עם דפוסים חדשים של עוינות, המחייבים כלים חדשים. דפוסים אלה כוללים בין היתר עלייה בשימוש ב"כלים רכים", כלומר, קמפיינים לדה־לגיטימציה, חרם כלכלי, חרם אקדמי, תקשורת ודעת קהל עולמית, עימותים עם ארגונים בינלאומיים ואזוריים, וכן קרבות משפטיים.

מילות מפתח: כלים רכים, עוצמה קשה, דה־לגיטימציה, חרם, יחסים אופקיים

מבוא

איבה היא מושג משתנה, הקשור ביסודו להתרחשויות בסביבה המיידית. בעבר התגלמה האיבה במלחמות ובפלישות עד הפלת משטר מסוים או הקמת מיליציות או מפלגות תומכות. ההיסטוריה אינה מספרת האם היו מלחמות תרבות או מלחמות כלכליות במשמעותו העכשווית של המושג מלבד השאיפה לשלוט במשאבים, שהיא תוצאה בסיסית של כל מלחמה. יתרה מכך, בהיסטוריה הרחוקה אין כל אזכור לסנקציות כלכליות ששימשו נגד מדינה כלשהי. בעידן הנוכחי, השימוש בכוח צבאי הולך וננטש לטובת כלים ואמצעים חדשים, ונותר מוגבל למקרים שבהם אין מוצא אחר.

ד"ר עבדאללה צוואלחה הוא מרצה וחוקר במחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת קאהיר

מדינה חזקה אינה בהכרח זו המחזיקה בשפע של משאבים, אלא מדינה המסוגלת לחולל שינוי בהתנהגות של מדינות אחרות. כוחה של ישראל אינו טמון ביכולת ההרתעה הצבאית שלה, אלא ביכולתה לשלוט בפוליטיקה ולגרום למדינות אחרות להתנהג באופן שישירת את האינטרסים שלה.

עם זאת, אין פירוש הדבר שיש לוותר כליל על המאזן האסטרטגי והצבאי, אלא להבין שיש מגבלות מסוימות לשימוש בו. מובן שכל מדינה נותנת עדיפות עליונה לכוחה הצבאי, אולם כיום עליה להביא בחשבון מספר גורמים שיבטיחו את ביטחונה ואת יציבותה. ההגנה על המדינה הפכה מורכבת יותר בשל השינוי שחל בתפיסת ה"איום" וביעדים, במקביל להשתנות השחקנים בזירה הפוליטית.¹ המחקר הנוכחי מבקש להגדיר את התפיסה של "עוצמה רכה" ו"עוצמה קשה" בסכסוך הישראלי-ערבי. "עוצמה רכה" פירושה שימוש בכלים ובאמצעים חדשים, מעבר לאלה המשמשים בעימותים קונוונציונליים דוגמת כוח צבאי.

תפיסת העוצמה הקשה

הביטחון הלאומי של ישראל נשען על שלושה מרכיבי יסוד: הרתעה, התרעה, מוקדמת ועליונות צבאית. פירוש הדבר של ישראל יש כוח צבאי שמסוגל להתרוע כל אויב ומודיעין המספק התרעה מוקדמת לפעילות עוינת שעומדת להתרחש, וכך אפשר לגייס כוחות מילואים במקרה שההרתעה אינה מצליחה להשיג את התוצאה הרצויה. כמו כן נשען הביטחון על מנגנון צבאי עוצמתי, שיכול להדוף במהירות את שדה הקרב לתוך שטחו של האויב. יתרה מכך, ישראל מצוידת כיום ב"כיפת ברזל" – מערכת הגנה אווירית ניידת הפועלת בכל מזג אוויר ליירוט רקטות, טילים בליסטיים וקטיושות.²

'האביב הערבי' ומדיניות אובמה בנושא איראן וסוריה החלישו את אויביה הוותיקים של ישראל, והפכו אותה לאחת מהמדינות החזקות באזור. סוריה נקרעת במלחמת אזרחים, עיראק עדיין לא השתקמה, איראן נתונה ללחץ כבד סביב תוכנית הגרעין שלה, פרויקט האימפריה האסלאמית של טורקיה נכשל, חזבאללה מנסה לשרוד לנוכח חולשת בעלי-בריתו וגם חמאס אינו במצב טוב. עם זאת, ישראל צריכה עדיין לתת מענה לאתגר חדש – עלייתם של "האויבים הרכים".

תפיסת העוצמה הרכה

השימוש בכלים רכים אינו מיועד לגרום נזק פיזי למדינת אויב, כמו במקרה של כלי מלחמה קונוונציונליים. במקום זאת הוא נועד לערער את מעמדה הבינלאומי של מדינת האויב, שכן זכויות האדם וכבוד האדם וחירותו הם ערכים מרכזיים של האדם הממוצע בקהילה המערבית ובקהילות אחרות.

במילים אחרות, לא ניתן להשוות את הצלחתו של קמפיין בעקבות הריגת פלסטיני בגבול ישראל-עזה לזו של קמפיין בעקבות עצירת אספקת דלק לרצועה על ידי ישראל, שכתוצאה מכך תחנות הכוח שם מפסיקות לפעול. העולם בכללותו והמערב במיוחד יגלה אהדה רבה יותר לעיר השרויה בעלטה ולבתי חולים לילדים שלא ניתן לבצע בהם ניתוחים עקב הפסקת החשמל, מאשר למותו של מישהו שחצה את הגדר.

אלה שעושים שימוש עקבי בכלים רכים יודעים היטב כיצד לבנות את הטיעון של הצד שלהם בסכסוך סביב ערכים, תפיסות ואתיקה ביחס לזכויות האדם ולערכי דמוקרטיה ליברלית מערבית. פיגוע התאבדות שגובה את חייהם של אזרחים או אפילו חיילים ייחשב חסר ערך וחסר תועלת וכפוגע בעומדים מאחוריו, בהשוואה לעימותים תרבותיים ופוליטיים באומות המאוחדות, במועצת זכויות האדם או באונסק"ו.

ניתן לייחס את השימוש בכלים רכים לשתי סיבות: ראשית: חוסר היכולת להשתמש בכוח בשל התגובה הצפויה והמחיר הגבוה שישלם התוקף. שנית: ההסכמה הגוברת בעידן הנוכחי לכך שהשימוש בגישה רכה כביטוי לעוונות יעיל ומשפיע יותר על היחסים בין מדינות, שכן ערכים וזכויות האדם הוצבו בחזית סדר היום הבינלאומי.

מאז הקמתה ניצבה מדינת ישראל מול שלושה גלים שאיימו להשמדה כליל. בגל הראשון היו המלחמות עם מדינות ערב (1948, 1956, 1967, 1973), השני היה גל פיגועי ההתאבדות בין 1987 ל-2004 והשלישי – הקשה מכולם – הוא מסע הדה-לגיטימציה. שני הגלים הראשונים נכשלו וקשה עדיין לנבא את התוצאה של הגל השלישי, אולם אין ספק שמדובר במכה הכואבת ביותר. הסכסוך הישראלי הוסט לזירות חדשות. התקשורת, האינטרנט ובתי הדין הבינלאומיים הפכו לשדות הקרב החדשים שישראל חייבת להתייבב בהם.

עוצמה רכה מבוססת על שני מאפיינים: מאפיין ערכי-עקבי ומאפיין פונקציונלי. מאפיין ערכי-עקבי: על פי מאפיין זה, העוצמה הרכה מתמקדת בערכים, באידאליים ובאתיקה הקשורה לחירות ולערכי זכויות אדם בסיסיות בכל העולם. אלה המאמצים גישה זו ימקדו את מאמצייהם בהרחקת המדינה שעל הכוונת אל מחוץ למעגל הערכים ההומניים ובמיתוגה כאויבת של ערכים אלה, וכמי שאינה מהססת להפר אותם. מאפיין פונקציונלי: העוצמה הרכה אינה מתיימרת להילחם או להתחרות על משאבים או שטחים, ואינה כרוכה בעימות צבאי ישיר, אלא מתבססת על הגבלת היכולת של האויב להוציא לפועל תגובה צבאית או כלכלית במקרה של עימות. העוצמה הרכה חותרת לצמצם את הסיכוי לשימוש בכוח צבאי או כלכלי.

כלים של עוצמה רכה:

1. דה-לגיטימציה

ישראל ניצבת מול קמפיין בינלאומי מקיף של דה-לגיטימציה, שעלול להביא לבידודה הבינלאומי ולהסב לה נזק כלכלי מסיבי. בנוסף לחרמות מצד מדינות בעולם, מתערערת יכולתה של ישראל להגן על עצמה. מדינה ללא בסיס של לגיטימציה – לא רק בעיני מדינות ערב אלא בעיני מעצמות מערביות – תתקשה מאוד לשרוד כאשר יהיה עליה להגיב על פעולות תוקפניות מצד ארגונים כמו חזבאללה או חמאס, וכן מצד איראן. קמפיין דה-לגיטימציה נגד ישראל יביא את המעצמות לבלום את ישראל או לפחות להגביל אותה, לפני שיאפשרו לה להגן על עצמה.

2. תדמית בינלאומית

מעמדה הבינלאומי של ישראל התדרדר מאז שתויגה כמדינה תוקפנית ואלימה. ישראל נאלצה לאמץ עמדה מתגוננת בדיפלומטיה הבינלאומית, ובדעת הקהל היא מתוארת יותר ויותר כמדינה כובשת ואלימה שאינה מכבדת זכויות הומניות ואזרחיות. מצב זה מעלה השוואות לשיטת האפרטהייד וכן למוסריות של ארגוני טרור. בצורה זו, כל שימוש אפשרי בכוח מצד ישראל יגונה באופן אוטומטי משום שהוא מבסס את הסטראוטיפ השלילי שלה, ובשל כך – מתקפה עליה היא לגיטימית ומוצדקת.

3. לוחמה משפטית בינלאומית

מאז סוף שנות התשעים מתפתחת מגמה מצד מדינות לעצור ולשפוט אזרחים של מדינות אחרות בגין פשעים שביצעו נגד מדינתם. דוגמה טובה לכך היא מעצרו של אוגוסטו פינושה, שהיה דיקטטור צבאי בצ'ילה, על ידי הבריטים באוקטובר 1998.³ דוגמה נוספת היא בית הדין הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר, שפעל מכוח החוק הבינלאומי שהיה בתוקף במהלך המלחמה והטיהור האתני ביוגוסלביה בתחילת שנות התשעים. בית דין זה פיתח ויישם את הדוקטרינה שהתפתחה במשפטי גירנברג וטוקיו בתום מלחמת העולם השנייה: לא רק מדינות אחראיות לפשעים נגד האנושות, אלא גם אנשים שנשאו במשרות רשמיות.⁴

יתרה מכך, גישה זו מובילה לניצול הסמכות המשפטית הבינלאומית במדינות אירופה על מנת להעמיד לדין מפקדי צבא ופוליטיקאים ישראלים על ביצוע פשעי מלחמה, וכדי לנקוט פעולה נגד ישראל בבית הדין הפלילי הבינלאומי ובבית הדין הבינלאומי לצדק. כמו כן היא דוגלת בהגשת תביעות נגד חברות המעורבות בעסקים עם ישראל.

היבט אחר הוא קריאת תיגר על הלגיטימיות של מערכת המשפט הישראלית והשימוש במערכת המשפט הבינלאומית נגדה. תנאי מקדים להחלת צדק משפטי

אוניברסלי נגד מדינה הוא חוסר היכולת או הרצון של המערכת המשפטית באותה מדינה ליישם משפט צדק. לפיכך יש צורך לתקוף את המערכת המשפטית בישראל על מנת להתקדם במסע הדה־לגיטימציה. בשנת 2009 הוציא בית משפט בריטי צו מעצר לציפי לבני, שכינה כשרת החוץ בממשלת ישראל במהלך מבצע 'עופרת יצוקה', בשל האשמה בפשעי מלחמה.⁵

תביעות נוספות הוגשו נגד מי שעמד בראש שירות הביטחון הכללי, אבי דיכטר, בגין פשעי מלחמה ושאר הפרות בוטות של זכויות האדם, עקב מעורבותו לכאורה בהפצצה בעזה ביולי 2002. התובע הראשי של בית הדין הפלילי הבינלאומי, לואיס גבריאל מורנו־אוקמפו, שקל העמדה לדין של סגן־אלוף דוד בנימין, קצין מילואים בצה"ל שהיה מעורב באישור הפעולה הצבאית במהלך מבצע 'עופרת יצוקה', מכיוון שבנימין מחזיק באזרחות של דרום־אפריקה – מדינה החתומה על האמנה של בית הדין הפלילי הבינלאומי.⁶

4. חרם כלכלי

חששה של ישראל מפני חרם כלכלי בינלאומי – מתגבר. שרת המשפטים, ציפי לבני, שמופקדת על המשא־זמתן עם הפלסטינים, התריעה שאם לא תהיה התקדמות מדינית, החרם האירופי על סחורות ישראליות לא ייעצר במוצרים מההתנחלויות בגדה המערבית, אלא יתרחב לכלל ישראל. על פי לבני, השיח באיחוד האירופי נעשה ממוקד יותר באידאולוגיה, גם כשהדברים נוגעים לסוגיות כלכליות. לדבריה, זו הסיבה לכך שהקריאות לחרם כלכלי על ישראל נעשו רמות במיוחד לאחרונה.⁷ "נכון, זה התחיל בהתנחלויות", אמרה לבני, "אבל הבעיה [של האיחוד האירופי] היא עם ישראל, שנתפסת כמדינה קולוניאלית. זה לא ייעצר בהתנחלויות אלא יתפשט לשאר המדינה". יתרה מכך, בנקים אירופיים מרכזיים אשר להם עסקים בינלאומיים רחבי ידיים בחנו את האפשרות של מניעת מתן הלוואות לחברות ישראליות הפועלות בשטחים הפלסטיניים הכבושים. על פי הדיווחים, ועדות ההשקעה בבנקים אלה שקלו להמליץ שלא להעניק הלוואות או סיוע לחברות או לבנקים הפועלים בשטחים הכבושים. למרות שישום ההמלצה נדחה בעקבות הפעלת לחצים מצד ישראל, היא עדיין תלויה ועומדת. מיותר לציין שחרם אירופי על כל מה שקשור לשטחים הכבושים יביא בפועל לבידוד כלכלי גורף. תנועת BDS (חרם, שלילה וסנקציות) הקוראת לחרם כלכלי ומדיני על ישראל כבר רשמה לזכותה כמה הישגים בתחום, כך שעבור ישראל זהו רגע האמת.

לאחרונה הכריזה קרן הפנסיה הממשלתית הנורווגית גלובל (GPF) שבכוונתה לשקול שוב החלטה קודמת שלה מאוגוסט 2013 לגבי ביטול החרמה מ־2010 של שתי חברות ישראליות, 'אפריקה־ישראל השקעות' והחברה־הבת שלה לבנייה, 'דניה סיבוס'. ההחלטה המחודשת נעשתה על רקע "סיכון בלתי־קביל שמציבות

החברות בשל פעילות הבנייה שלהן במזרח ירושלים, התורמת להפרות קשות של זכויות האדם במצבים של מלחמה או סכסוך" – כך לפי דוח ההמלצה שהגישה המועצה הנורווגית לאתיקה. יום לאחר מכן הכריז הבנק הדני הגדול ביותר Danske Bank שגם הוא מושך את השקעותיו משתי החברות וכן מבנק הפועלים הישראלי, בשל אותן סיבות.⁸

5. חרם אקדמי

לונדון נחשבת למוקד מרכזי ובעל השפעה בינלאומית רחבה על מאמצי הדה-לגיטימציה. השפעתה של לונדון נובעת ממקומה כמובילה בתקשורת הבינלאומית ובארגוני זכויות האדם, לצד היותה מקום מושבם של כמה מהמוסדות האקדמיים הטובים בעולם. כמו כן ניתן לייחס את השפעתה הרבה של לונדון להיותה חלק מהמדינות דוברות האנגלית. החרם האקדמי על ישראל נולד במקורו בלונדון, והגיע לשיאו כאשר סטיבן הוקינג, פרופסור בקיימברידג', הנחית מכה תקשורתית קשה על ישראל. לאחר שקיבל הזמנה להשתתף בוועידת הנשיא היוקרתית החמישית במספר שנערכה ביוני 2013 ולשאת שם את הנאום המרכזי, הוא חזר בו בטענה שהוא מחרים את הוועידה בשל מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים.⁹

מאז 2003 נעשו ניסיונות רבים בבריטניה להטיל חרם אקדמי על ישראל. דוגמה בולטת היא הניסיון של איגוד המרצים הגדול ביותר בבריטניה, NATFHE, לתמוך בחרם על מרצים ישראלים ומוסדות אקדמיים שלא יבדלו את עצמם בפומבי מ"מדיניות האפרטהייד".¹⁰

אוניברסיטת ברגן, אחד מהמוסדות האקדמאים הגדולים בנורווגיה, הטילה חרם אקדמי רשמי על ישראל בשל מה שהיא מכנה 'מדיניות אפרטהייד'. אוניברסיטת טרונדהיים בנורווגיה נקטה צעד דומה, אחרי שהמוסד אירח הרצאה על השימוש שעושה ישראל באנטישמיות ככלי פוליטי.

באחרונה החליט איגוד המרצים האמריקאי ASA להטיל חרם אקדמי על ישראל. חרף העובדה שייטכן כי להחלטה זו לא תהיה השפעה ממשית בארצות הברית, די בה כדי להפוך את ישראל מסוגיה שאינה נתונה לדיון לסוגיה מעוררת מחלוקת.

6. ארגונים בינלאומיים

המועצה לזכויות האדם: לאו"ם גופים שעוקבים אחר יישום אמנות של זכויות האדם שמורכבים ממומחים עצמאיים, אולם רשימת המדינות החברות במועצה לזכויות האדם מעלה את החשד להטיה פוליטית של החלטותיה יותר מאשר בגופים אחרים. למרות שהמועצה לא הגיבה לכל הבקשות הצפויות בשל האקלים הפוליטי השולט, היא עדיין נחשבת לגוף מרכזי שפועל לקידום סוגיות של זכויות האדם.

הסקירה האוניברסלית התקופתית שלה (UPR), שכל החברות באו"ם מחויבות לשותף עמה פעולה, היא חלק מהמערכת הבינלאומית לשמירה על זכויות האדם. עד לאחרונה, ישראל לא הייתה חברה באף לא אחת מההתאגדויות האזוריות, והדבר העצים את בידודה והקשה עליה לגייס תמיכה בסוגיות פוליטיות. אולם ישראל הצטרפה כחברה לקבוצה המערבית במועצה, לאחר שהבינה כי היעדרותה מגבילה את יכולתה להשפיע על סדר היום של הוועדה ואף מאפשרת ביקורת בינלאומית רחבה יותר, שקמפיין הדה-לגיטימציה עשוי רק להרוויח ממנה.

ארגון אונסק"ו: ארגון אונסק"ו החליט להציע לפלסטינים חברות מלאה בו בעקבות הבקשה שהגישו. הצעד נעשה במסגרת מאמצי הפלסטינים להשיג הכרה בינלאומית באו"ם.

ההחלטה עשויה לפעול כקרבן קפיצה לגל של הכרות בינלאומיות במדינה הפלסטינית מצד מדינות וגופים בינלאומיים כמו תוכנית המזון העולמית, התוכנית הסביבתית של האו"ם, ארגון הפיתוח התעשייתי של האו"ם, תוכנית הפיתוח של האו"ם, נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR), ארגון הבריאות העולמי, הארגון המטאורולוגי העולמי, בית הדין המנהלי של האו"ם, הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים במזרח הקרוב (אונר"א), קרן הילדים של האו"ם (יוניצ"ף) והמועצה הכלכלית-חברתית של האו"ם לענייני אסיה המערבית (UN-ESCWA).

7. הכרה מצד גוגל

החלטתה של גוגל ממאי 2013 להתייחס לשטחים הפלסטיניים כאל פלסטין בכל המוצרים שלה¹¹ נתפסה כתקדים, הן משום שהיא מגיעה ממעצמה שגדולה יותר מארצות-הברית ומישראל, והן משום שיש כאן הכרה בינלאומית רשמית בישות פוליטית ללא גבולות גיאוגרפיים, עוד בטרם הוקמה או הוכרה על ידי הקהילה הבינלאומית. הרשות הפלסטינית קיבלה הכרה בינלאומית כאזור ריבוני בפועל (sovereign technical zone), המוגבל לגדה המערבית ולרצועת עזה.

בעוד ישראל מערימה מכשולים בדרכה של הרשות הפלסטינית ומתנגדת להכרה בינלאומית בה כמדינת פלסטין בגבולות 67', קיבלה הרשות מעמד של משקיפה קבועה באו"ם מכוח היותה אזור ריבוני בפועל. התוצאה הייתה שמדינות רבות שדרגו את הייצוג הדיפלומטי שלהן ברשות הפלסטינית למעמד של מדינה. זאת ועוד, ארגונים בינלאומיים בתחומים של זכויות האדם, ספורט, תרבות וחברה הכירו בה כישות מדינית תחת כיבוש.

יש כאלה שיראו בפלסטין מדינה שקיימת רק באינטרנט או בפייסבוק. עם זאת, בעיני הפלסטינים והעולם, פלסטין הופכת יותר ויותר למדינה אמיתית בגבולות 67'.

8. תקשורת ורשתות חברתיות

המצאת הדפוס לפני 600 שנה, ובעקבותיה הפצת מידע שהיה עד אז נחלתם הבלעדית של כמרים אחדים, הובילה לשינויים פורצי דרך בכל אורחות החיים, לרבות הקמת משטרים דמוקרטיים.¹² כיום, האינטרנט והתפתחות הטלפונים החכמים הופכים את הפצת המידע לזמינה עבור כל אחד, בכל מקום ובכל זמן. המדיה החדשה הביאה עמה שינוי דרמטי באופן שבו אנו צורכים מידע ומקבלים החלטות. תמונה אחת המועלית לפייסבוק יכולה לחולל נזק לתדמיתה של ישראל בכל העולם. 30 אחוזים מאוכלוסיית העולם משתמשים ברשתות חברתיות, ו־65 אחוזים מהאנשים מתחת לגיל 29 קוראים חדשות באינטרנט.

תיקון "התדמית של ישראל" מחייב שינוי במדיניות מכיוון שהרשתות החברתיות והתקשורת הפכו לנשק יעיל נגד ישראל, ואי־אפשר לשנות זאת מבלי לחולל שינוי בהתנהגות הישראלית. ישראל מתמודדת עם "העוצמה הרכה" באמצעות הקמת יחידות מדיה של סטודנטים, המשמיעים את קולה של ממשלת ישראל ברשתות החברתיות במסווה של אנשים פרטיים. יחידות אלה פועלות באוניברסיטאות ועוסקות בסוגיות פוליטיות וביטחוניות, בנוסף למאבק בפעולות החרמה ובקמפיינים של אנטישמיות ודה־לגיטימציה. כמו כן הם מתבקשים להדגיש את ערכיה הדמוקרטיים של ישראל, לרבות את חופש הדת והפלורליזם שבה, לצד נושאים אחרים שמשקפים את מדיניות ממשלת ישראל. עם זאת, גישה כזו יכולה לסייע רק בשינוי הרושם ולא בשינוי התנהגותי.

הרשתות החברתיות והתקשורת הפכו לנשק יעיל נגד ישראל, ואי־אפשר לשנות זאת מבלי לחולל שינוי בהתנהגות הישראלית

התוצאות של גישת "העוצמה הרכה"

ניתן לראות בבירור את התוצאות האסטרטגיות של גישת העוצמה הרכה במעורבות הבינלאומית הגוברת בענייניה הפנימיים של ישראל, בהגבלות הגוברות על הפעלת כוח צבאי מצידה, בקמפיינים הקוראים לחרם, בסנקציות הכלכליות ובצמצום התנועה של פוליטיקאים ואנשי צבא בשל החלת סמכות שיפוט אוניברסלית כחלק ממה שמכונה 'לוחמה משפטית'.

מסתבר כי סנקציות בינלאומיות הן אמצעי מוצלח מאין כמוהו, אשר ישראל קראה להשתמש בו נגד איראן. הטלת סנקציות היא דרך להעניש מדינות המפרות את רצונה של הקהילה הבינלאומית. ודאי שאין להשוות בין איראן הנוקשה לבין ישראל הדמוקרטית, אולם הגישה כלפי שתי המדינות דומה, וכשם שהסנקציות נגד איראן זכו להצלחה מסוימת, כך הן עשויות להניב תוצאה דומה נגד ישראל. לשם דוגמה, החלטתה של ישראל לחתום על פרויקט "Horizon 2020" בתנאים שהכתיב האיחוד האירופי היא עדות ברורה להישגי הקמפיינים להחרמה. כיום,

החרם של האיחוד האירופי מוגבל להתנחלויות הישראליות בגדה המערבית, אך הוא עלול להתרחב ולכלול את ישראל כולה. האירופים מעוניינים להגדיר את הקשר שלהם עם ישראל: כמדינה לגיטימית או כמדינה בעלת התנחלויות לא־חוקיות; כמדינה ריבונית או ככוח כובש; כחברה ב־OECD או כמדינת התנחלויות; כמדינה המותאמת למאה ה־21 מבחינת ערכי דמוקרטיה וזכויות האדם, או כמדינה שעדיין נצמדת לערכים קולוניאליים של המאה ה־20.

יתרונה של גישת "העוצמה הרכה" טמון ביכולתה למשוך ולגייס תמיכה באמצעות טשטוש הקווים בין אלה המותחים ביקורת על ישראל לאלה שמאשימים אותה בגזענות ובהיותה מדינת אפרטהייד. התוצאה היא הקמת בריתות סביב סוגיות תלויות ועומדות או שנויות במחלוקת כמו המצור על עזה, גדר ההפרדה או הזכויות של ערביי 1948.

יחסים אופקיים

הדינמיקה הגיאופוליטית במזרח התיכון נתונה לשינוי, וישראל אינה יכולה עוד להסתמך על בעלות־בריתה המסורתיות. אם בעבר היא נשאה ונתנה עם דיקטטורים מושחתים שאכפו את רצונם על בני עמם, הרי כיום עליה לפתח את קשריה עם עמי האזור, על מנת להבטיח את יציבותה וביטחונה.

לישראל יש נטייה לעבוד «מהמרכז לשוליים» או «מלמעלה למטה», תוך הדגשת קשרים רשמיים עם אליטות עסקיות ופוליטיות והתמקדות בתקשורת של הזרם המרכזי. לעומת זאת, אלה הפועלים לדה־לגיטימציה שלה (עוצמה רכה) פועלים «מהשוליים למרכז» ומלמטה למעלה, ומתמקדים בארגונים לא־ממשלתיים, באקדמיה, בארגונים חברתיים ובדעת הקהל – כל זאת בעזרת רשתות חברתיות. גישה כזו גורמת לכך שעמדת ישראל חזקה בדרג הדיפלומטי הרשמי, אך חלשה בקרב קבוצות האליטה ובדעת הקהל.

ישראל פועלת מול משטרים פוליטיים ומסגרות רשמיות "נוקשות", ואילו "אויבים רכים" פועלים דרך ארגונים מבוססי־קהילות ודעת קהל

ישראל פועלת מול משטרים פוליטיים ומסגרות רשמיות "נוקשות", ואילו "אויבים רכים" פועלים דרך ארגונים מבוססי־קהילות ודעת קהל. פירוש הדבר שישראל מתמודדת עם מסגרות מגבילות ומשפטיות, אולם "אויבים רכים" פועלים באמצעות שיטות עממיות החופשיות מכל מגבלה.

מדינה אינה יכולה לבחור את שכנותיה, אולם היא יכולה לבחור איזה סוג של יחסי שכנות יהיו לה עם המדינות

הגובלות בה.¹³ ישראל חייבת לבנות גשרים של אמון עם מגזרים הפועלים מחוץ למרכז הכוח הפוליטי ועם ארגוני חברה אזרחית, ולא להגביל את קשריה למנהיגות הפוליטית ולאליטות הסגורות בתוך עצמן. לדוגמה, את שלושים שנות השלום

בין ישראל למצרים ניתן לתאר כ"שלום קר" בלבד. 'האביב הערבי' יצא בקריאה לעמים ולא למשטרים, והדבר מציב את ישראל בעימות עם עמי האזור כך שעליה להתחיל לבנות יחסים פייסניים, ונקודת המוצא לכך היא הכרה בזכויות הלגיטימיות של הפלסטינים.

הקשרים בעידן שלאחר 'האביב הערבי' חייבים להיות מבוססים על פרויקטי-ענק אסטרטגיים, שיביאו גשוג לכל עמי האזור. על ישראל להבין שככל שההכנסה של שכנותיה תעלה, כך יופחת המתח ביחסים. דוגמה טובה לכך היא האיחוד האירופי שנוסד בעקבות מלחמת העולם השנייה, אחרי שהמלחמה האכזרית גבתה את חייהם של אנשים רבים, עשרות מונים יותר מאשר המלחמות בין ישראל לערבים. האיחוד האירופי הוקם על בסיס אמנת הפחם והפלדה של שומן, שנחתמה בין גרמניה לצרפת ב־1952.¹⁴

הרעיון של פרויקטים אסטרטגיים בין ארצות ערב לישראל הוא הדרך הטובה ביותר לשמר שלום וביטחון באזור ולערוב ליחסי שכנות טובים, מכיוון שכולם יפיקו תועלת משימור האינטרסים הכלכליים. כל נטישה של שיתוף פעולה מעין זה תגבה מכל אחד מהצדדים מחיר כבד.

אנרגיה, חשמל, התפלת מים, חקלאות, תיירות, תחבורה, נפט וגז וכן פרויקטים סביבתיים הם עמודי התווך לכינון יחסים אופקיים בין עמי האזור. גם הקו הנוקשה של 'האחים המוסלמים' במצרים לא הביא לכך שהם שקלו ולו לרגע לעצור את אספקת הגז לישראל, משום שהם הבינו היטב כי הנזק הצפוי לעם המצרי יהיה גדול מזה של ישראל. הרעיון של יחסים אופקיים מבוסס על חשיבות האינטרסים המשותפים בין העמים, ולא בין המשטרים והשליטים של כל מדינה. כך, גורלם של יחסים אופקיים המבוססים על פרויקטים כלכליים אסטרטגיים משותפים לא יישאר בן-ערובה בידיהם של שליטים קיצוניים, או נתון לגחמות של פוליטיקאים.

מסקנות

ישראל ניצבת מול סוג חדש של גילויי איבה שלא ניתן להביסם בקלות, משום שאי אפשר להכחיש את הצלחתה של גישת "העוצמה הרכה" בהסבת נזק לתדמיתה של ישראל, ובדחיקתה אל מחוץ למעגל הערכים ההומניים האוניברסליים. לפיכך, על ישראל לאמץ גישה חדשה ביחסיה עם שכנותיה, שתתבסס על שינוי מדיניותה בנוגע לתהליך השלום ועל מתן מענה לתביעות הלגיטימיות של העם הפלסטיני. השינוי חייב לנבוע מתוך ישראל, בעקבות הכרה בכך שלכבוש יש מחיר כבד לשמה, לתדמיתה ולערכיה כמדינה. יתרה מכך, על הישראלים להכיר בכך שהגיע רגע האמת, וכי עתה עליהם לחתור לפתרון שתי המדינות ולהתעלם

על ישראל לאמץ גישה חדשה ביחסיה עם שכנותיה, שתתבסס על שינוי מדיניותה בנוגע לתהליך השלום

מהקולות הקוראים למדינה דו־לאומית, שכן קולות אלה הם שמזינים את גישת העוצמה הרכה, שרק מחריפה את השנאה ואת בידודה של ישראל.

הערות

- 1 Joseph Nye, "Soft Power," *Foreign Policy*, No. 80, (Autumn 1990), pp. 153-171.
- 2 "Israel is a Super-Power," Published on *Jerusalem Post – Blogs*, February 1, 2012.
- 3 Anup Shah, International Criminal Court: The Pinochet Case, <http://www.globalissues.org/article/493/icc-the-pinochet-case>
- 4 War Crimes Trials – Crystallization of the Principles of International Criminal Law, http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/judaica/ejud_0002_0020_0_20618.html
- 5 Ian Black and Ian Cobain, "British court issued Gaza arrest warrant for former Israeli minister Tzipi Livni," *The Guardian*, December 14, 2009, <http://www.theguardian.com/world/2009/dec/14/tzipi-livni-israel-gaza-arrest>
- 6 Newsweek, September 21, 2009, <http://www.newsweek.com/http://www.alarab.net/Article/545844>
- 7 Recommendation to revoke the exclusion of "Africa Israel Investments Ltd." and "Danya Cebus Ltd.," April 25, 2013, (published August 21, 2013). http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/ethical-guidelines.html?id=425277
- 8
- 9 "Growing outrage at the killings in Gaza," *The Guardian*-Letters, January 16, 2009, <http://www.theguardian.com/world/2009/jan/16/gaza-israel-petitions>
- 10 <http://www.ucu.org.uk/index.cfm>
- 11 לפירוט נוסף בנושא, ראו ההתנגדות הרשמית של ישראל למהלך של גוגל: Oded Yaron, "Deputy FM tells Google: Recognition of Palestinian state undermines peace talks," *Haaretz*, May 6, 2013, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/deputy-fm-tells-google-recognition-of-palestinian-state-undermines-peace-talks.premium-1.519383>
- 12 Thomas Goldstein, *Dawn of Modern Science: From the Ancient Greeks to the Renaissance*, Da Capo Press, New York, 1995, pp. 45-47.
- 13 Shimon Peres, *Peace Valley*, Ministry of foreign affairs publications, Jerusalem, April 1994, pp. 13-21.
- 14 Karen J. Alter and David Steinberg, *The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community*, Buffett Center for International and Comparative Studies Working Paper Series, paper No. 07.001, January 2007, http://www.bcics.northwestern.edu/documents/workingpapers/Buffett_07-001_Alter_Steinberg.pdf

מעמד בקעת הירדן בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני

רון טירה

מטרת המאמר היא לבחון את מעמדה של בקעת הירדן במסגרת הסדרי הביטחון בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני אפשרי. המאמר מציג שתי גישות: האחת מחמירה, המעמידה את הסדרי הביטחון כסוגיה עצמאית ושוות משקל להסדר המדיני. השנייה מקלה, המעמידה את הסדרי הביטחון במקום השני לניסיון לשנות את המציאות באמצעות ההסכם המדיני. מסקנת המאמר היא שישראל חייבת לעשות כל מה שמעשי מבחינה מדינית כדי להגיע להסדר שלום, אך בסיס הידע של ישראל הוא הניסיון הצבור והתבוננות במציאות. ידע זה מספק נימוקים כבדי משקל להעדפת הגישה המחמירה בכל הנוגע להסדרי הביטחון. בעיקר, הסדרי הביטחון צריכים לאפשר מדרגיות (scalability) של הכוח הישראלי בבקעת הירדן על פי הערכת מצב ישראלית המאפשרת רציפות בהחזקה במרחבי מפתח - בשגרה כבחירום - כל זאת לטווח זמן ארוך.

מילות מפתח: ישראל, פלסטינים, ירדן, בקעת הירדן, הסדרי ביטחון

מבוא

מטרת מאמר זה היא לבחון את מעמדה של בקעת הירדן במסגרת הסדרי הביטחון בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני. יוצגו שתי גישות: האחת מחמירה, המעמידה את הסדרי הביטחון כנושא עצמאי ושווה משקל להסדר המדיני. גישה זו אופיינית לחלקים בממסד הביטחוני הישראלי. השנייה מקלה, המעמידה את הסדרי הביטחון במקום משני לניסיון לשנות את המציאות באמצעות ההסכם המדיני. הגישה

רון טירה הוא מחבר המזכר **המאבק על טבע המלחמה**, שראה אור במכון למחקרי ביטחון לאומי, (אוקטובר 2008), טירה משרת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

השנייה אופיינית לחלקים מהממסד הביטחוני והמדיני של בעלות־בריתה של ישראל. המאמר ישווה בין הגישות ויבחן את חיותן.

הנחות עבודה לגישה המחמירה

ניתוח הגישה המחמירה יתבסס על שתי הנחות עבודה. הראשונה רואה את התכלית העיקרית של הסדרי הביטחון במתן מענה למצב שבו ההסכם המדיני (או ההסכם הראשי) כושל. כלומר, לצורך בחינת יעילותם וחיותם של הסדרי הביטחון יש להניח שתהיה קריסה כזו. לפי גישה זו, לבחינת יעילותם של הסדרי הביטחון בעת שכל הצדדים המעורבים מקיימים את ההסכם הראשי יש תועלת מוגבלת, שכן אין זה מבחנם האולטימטיבי.

מכאן גם עולה שחיותם של הסדרי הביטחון חייבת לנבוע ממקורות חיצוניים להסכם הראשי. קיים כשל לוגי בניסיון להבטיח את ההסכם הראשי באמצעות סעיפים והסדרים שאף הם נובעים מההסכם הראשי. הסדרי הביטחון חייבים לשאוב את חיוניותם מנכסים ויכולות חוץ־הסכמיים, שיתקיימו גם לעת התערעות ההסכם הראשי.

הנחת עבודה שנייה היא שהסדרי הביטחון אמורים לשרוד עשרות שנים במציאות משתנה: נוף פוליטי משתנה, אקלים אסטרטגי דינמי, תהפוכות טכנולוגיות וכדומה. די בהתבוננות על העשורים האחרונים כדי להעריך את מידת השתנות הסביבה, כמו גם את חוסר יכולתנו לחזות את אופן השתנותה. לכן, הסדרי הביטחון חייבים לכלול מענה גנרי לאיומים גנריים, גם אם ברגע זה איום מסוים אינו מגובש או אינו מוחשי. אין לבסס את הסדרי הביטחון על צילום מצב רגעי, על הקשר מדיני בר־חלוף, על מציאות אסטרטגית זמנית או על הערכת יכולות טכנולוגיות הנכונה לזמננו. אין לראות במציאות הנוכחית את המקור לאיום הייחוס או לתרחיש הייחוס העיקרי.

הסדרי הביטחון צריכים להיות במידת מה בלתי־לויים בהקשר, על־זמניים ושמהדהדות בהם אמיתות צבאיות תמידיות.

הגישה המחמירה: הסדרי הביטחון והתצרף האזורי

לפני כעשור ומחצה נהנתה ישראל מסביבה אסטרטגית נוחה יחסית, וזאת בזכות כמה מייצבים: מאזן הכוחות איראן־עיראק; שותפויות עם טורקיה, ירדן ומצרים; איום אפקטיבי על המשטר העלווי בסוריה אשר שלט גם בלבנון, והתעצבות ארצות־הברית כהגמון האזורי.

במהלך תקופה זו נקטו ארצות־הברית, ישראל או בעלות־בריתן צעדים המיועדים לשיפור הסביבה האסטרטגית, אך התוצאה הייתה דווקא ערעור של המייצבים האזוריים.¹ הפלת סאדאם חוסיין ערערה את מאזן הכוחות במפרץ, ויצרה את

התנאים להפיכתה של איראן לגורם הזר הדומיננטי בעיראק. האיום הישיר על איראן הוסר, והזירה עוצבה באופן המאפשר לאיראן לממש טוב יותר את יתרונה היחסי בעימותים עקיפים, באמצעות שליחים. סוריה אולצה לצאת מלבנון, כשאיראן וחזבאללה מנצלים את הוואקום והופכים לגורם ההגמוני בארץ הארזים. לישראל מנופים יעילים על העלווים אך מנופים חלשים יותר על איראן וחזבאללה – דבר שבא לידי ביטוי במלחמת לבנון השנייה (רק שנה לאחר נסיגת הסורים מלבנון). עתה נוקטת ארצות הברית מדיניות מוצהרת של "אסד צריך ללכת", והדבר עלול להביא להתדרדרות סוריה למעמד של מדינה כושלת ולהיווצרות איום מהג'האד העולמי. ארצות הברית הפנתה כתף קרה למובארכ ותרמה לעליית האחים המוסלמים, והפנתה עורף לא-סיסי שכתוצאה מכך נדחף לעבר רוסיה.²

סקירה קצרה זו רלוונטית בשני אופנים: ראשית, ההכרח להכיר בעובדה שלמדיניות השואפת לשפר את הסביבה האסטרטגית יש לעיתים השלכות שליליות בלתי-מכוונות, המאפילות על הכוונה הטובה. אין די בכוונה טובה, יש לנתח כל מהלך בהתאם לאמיתות הקשוחות של האסטרטגיה.

שנית, בהשוואה לרשימת המייצבים שנמנתה לעיל, בולטת ירדן כמייצב האזורי האחרון כמעט שתפקודו נותר כשהיה. בית המלוכה ההאשמי מהווה נכס גיאופוליטי חיוני לישראל, לארצות הברית, לערב הסעודית ולמצרים: ירדן חוצצת בין ערב הסעודית לבין מערכת סוריה-לבנון, וכן בין עיראק לבין ישראל, ועם הפיכת איראן לגורם דומיננטי בעיראק, ירדן מפרידה למעשה בין איראן וישראל. ההאשמים מילאו תפקיד מייצב בכל מערך כוחות אזורי כמעט, בין שהייתה זו חזית המלחמה הקרה מול הגרורות הסובייטיות, החזית המתונה מול המדינות הרדיקליות או כיום, מול הסהר השיעי. ירדן שותפה בהכלת האתגר הפלסטיני. העומק האסטרטגי האפקטיבי של ישראל עובר במובנים מסוימים במזרחה ובצפונה של ירדן, והיא מעניקה לישראל שקט בגבולה הארוך ביותר.

אולם בית המלוכה הירדני חלש, ולאורך השנים מוצא עצמו מאוים על ידי צבאות זרים, גורמים פנימיים ומרי פלסטיני. עתה מתרחבת קשת האיומים, החל מהתבססות איראן בעיראק – הדלת האחורית לירדן, דרך זליגת מלחמת האזרחים הסורית ופליטיה ועד להופעת סימני חוסר נאמנות בקרב הבדואים, המהווים משענת חשובה של ההאשמים. משענת עיקרית נוספת עבורם היא ישראל: ישראל הגדירה כניסה של כוחות זרים לירדן כקאזוס בלי, ובודדה את הגדה המערבית מזו המזרחית.

במקרה הבוחן של 'ספטמבר השחור' נערכה ישראל להתערבות קרקעית בלחימה בירדן, ובחנה יחד עם ארצות הברית וההאשמים חלופות למימוש

העומק האסטרטגי האפקטיבי של ישראל עובר במובנים מסוימים במזרחה ובצפונה של ירדן שמעניקה לישראל שקט בגבולה הארוך ביותר

האופציה הקרקעית.³ עצם קיומה של יכולת ישראלית לכניסה קרקעית לירדן וסיוע למלך בקרבות (בעיקר מול הסורים אך גם מול הפלסטינים והעיראקים) היוותה חלק ממסכת השיקולים האסטרטגיים שליוותה את השחקנים במשבר.⁴ היכולת הישראלית להתערב בלחימה – גם אם לא הוצאה מהכוח אל הפועל – השפיעה על התנהלות כל הצדדים, הרחיבה את האופציות של ההאשמים וסיפקה להם משענת. ישראל גם תרמה במעצר פעילי 'החזית העממית' בגדה המערבית. ברובד האסטרטגי, ישראל תרמה לבידוד מרחב עמאן מכוחות סוריים ועיראקיים ומפלסטינים מהגדה המערבית, ובכך סייעה ליצירת תנאים שאפשרו להאשמים לרכז מאמץ נגד הארגונים הפלסטיניים ולנצחם.

אך להגנת ההאשמים תורמת, בין היתר, הנוכחות הצבאית הישראלית בבקעת הירדן. צה"ל ערוך רק 30 קילומטרים מעמאן,⁵ וחוצץ בין שתי גדות הירדן. נוכחות חזקה של צה"ל בבקעה מספקת הן מידה של הרתעה מזרחה – שיעילותה מוכחת מאז 'ספטמבר השחור' – והן בידוד של הכתר ההאשמי מהמדינה הפלסטינית העתידית ומסכנותיה.

לכן, לוויתור על נוכחות צה"ל בבקעה שתי משמעויות גיאואסטרטגיות פוטנציאליות: האחת, שחיקה ביכולתה של ישראל להגן על בית המלוכה הירדני, ובעקבותיה חשש להחרפת התערערותה של המערכת האזורית. השנייה, סכנה לקיצוץ העומק האסטרטגי של ישראל בכ-400 קילומטרים, מגבול עיראק-ירדן למישור החוף: העומק האסטרטגי המתאפשר בזכות היותה של ממלכת ירדן מרחב ידידותי וחף מאיומים עלול לא לשרוד, אם תישחק יכולתה של ישראל להגן על ההאשמים. ישראל עלולה להפוך משחקנית בעלת יכולות להקרין עוצמה מעבר לירדן לשחקנית העסוקה באבטחת גבולה. היא עלולה לאבד מהשפעתה על הסדר האזורי, והדבר יגמד את הרתעתה ואת משקלה האסטרטגי, יפחית מערכה כבעלת-ברית למדינות המערב ולמדינות ערב המתונות (גם אם הן אינן רואות זאת כך כיום) ויגרע מהמוטיבציה הערבית לדבוק בהסכמי שלום קיימים.

לוויתור על נוכחות צה"ל בבקעה משמעויות גיאואסטרטגיות פוטנציאליות: שחיקה ביכולתה של ישראל להגן על בית המלוכה הירדני וסכנה לקיצוץ העומק האסטרטגי של ישראל בכ-400 קילומטרים, מגבול עיראק-ירדן למישור החוף

הגישה המחמירה: בקעת הירדן ותפיסת הביטחון הישראלית

הנסיבות האובייקטיביות של ישראל (בעיקר קוטנה) כופות עליה תפיסת ביטחון מסוימת:⁶ על מנת להגדיל את מרווחי הזמן בין מלחמות, ישראל פועלת לאימוץ דימוי מרתיע. הצבא הסדיר קטן ועיקר הכוח הלוחם הוא מערך מילואים, המגויס תוך 24–48 שעות מרגע שניתנת התרעה מתאימה. צה"ל קטן והוא שואף לא לנהל

בוזמנית מאמצים עיקריים במספר חזיתות, אלא להסיט את מאמץ ההכרעה במהירות ובאופן מדורג, ולהניע כוחות בין חזיתות תוך התבססות על "אסטרטגיה של קווים פנימיים". לישראל יכולת מוגבלת לעמוד במלחמה ממושכת, ולכן התפיסה מבוססת על כוח אפקטיבי המבקש להשיג הכרעה מהירה.

אך כדי ליצור היתכנות ליישום תפיסת הביטחון המסוימת של ישראל בכל הנוגע למלחמות סימטריות בעצימות גבוהה, יש לתת משקל משמעותי לנוכחות צה"ל בבקעת הירדן. מרבית אנשי המילואים מתגוררים בגוש האורבני של מישור החוף המרכזי, הנשלט מהגדה המערבית. לאחר נסיגה מהגדה, כל תנועה בקווים הפנימיים תנותב למעבר הכרחי באותו צוואר בקבוק אורבני צר (15 ק"מ) של מישור החוף המרכזי, הנשלט, כאמור, מהמדינה הפלסטינית העתידית. חלק מבסיסי חיל האוויר, המודיעין, הלוגיסטיקה והמפקדות נשלטים אף הם מרכסי ההרים. משמעות הסטת "גבול הביטחון" של ישראל מהבקעה למישור החוף עלולה, אם כן, לאתגר את יכולתה לגייס מילואים במהירות וביעילות, להניע כוחות במהירות וביעילות בקווים פנימיים ולשמר רצף תפקודי בבסיסים שבמרכז הארץ. יובהר כי ניתן להכביד על מימוש תפיסת הביטחון של ישראל לא רק באמצעות שלילת יכולות אלה, אלא גם באמצעות האטה ושיבוש של תהליך גיוס המילואים, הניוד והתפקוד.

שימור היכולת לממש את תפיסת הביטחון של ישראל (הנגזרת כאמור מאילוצים אובייקטיביים) מהווה, אם כן, טיעון כבד משקל לכך שגבול הביטחון של ישראל (להבדיל מגבולה הפוליטי) יישאר בבקעת הירדן ובדרך זו יבודד מישור החוף המרכזי מהלחימה.

הגישה המחמירה: היבטים אופרטיביים

כפי שיידון בהמשך, הגישה המקלה אינה שוללת לחלוטין נוכחות של צה"ל בבקעה, אלא רק מציעה להגביל את מאפייניה ולשלב במערך הגנה רב-לאומי. כתחליף לחופש הפעולה הצה"לי בבקעה מוצע ליצור מערך "וירטואלי" עשיר באמצעי חישה מרחוק, אמצעי אש מנגד וכוחות זרים.

על מנת לנתח את תנאי הסף האופרטיביים הנדרשים כדי שישאל תוכל להמשיך לראות בבקעה את גבולה הביטחוני (להבדיל מגבול מדיני), ניתן לשרטט מטריצה שבה שלושה סוגי איזמים גנריים ושני סוגי יכולות גנריות. שלושת האיזמים הם הטרור (דמוי ג'האד עולמי), הגרילה עתירת היכולות (כדוגמת חזבאללה) והאיזום המדינתי (צבא סדיר או קואליציית צבאות). שתי היכולות הן הגילוי והפעולה.

גורמי טרור נוטים להיתמם ולהיטמע בקרב אזרחים, וחישה מרחוק של טרור היא בעייתית. גם לאחר גילוי של פעילות חשודה (כמו למשל גילוי חצייה של הירדן שלא במעבר מוסדר) יש צורך במגע בלתיאמצעי על מנת להבדיל בין מחבל

ובין מבריה, ולהפעיל כוח בהתאם. אין זה מעשי להניח שבעזרת אמצעי חישה ואש מרחוק ניתן להתמודד עם טרור, וניסיון לעשות זאת יסתיים בהרג אזרחים ובהמשך – בנטישת קו הפעולה האמור.

כוחות הגרילה נטמעים אף הם בקרב אזרחים, ופועלים בחתימה נמוכה ובתווך התנת־קרקעי. הניסיון הצבור והמוכח ממלחמת לבנון השנייה ומהשנים הארוכות של העימות בעזה, ולאחרונה גם מסיני, מלמד שלא ניתן לאתר מרחוק משה מספקת ממערך הגרילה כדי שתקיפת אותה משה באש מנגד תביא לשיתוק מערך הגרילה באופן שלא יוכל למלא את ייעודו. אין זה עניין של השקפה, אלא ניסיון המוכיח את חוסר יכולתה של ה"פעולה מרחוק" לשתק גופים כמו חזבאללה וחמאס.⁸ גם חסידי הגישה המחמירה חייבים להכיר בסיכויים הטובים יותר של חישה מרחוק לאתר כוחות צבא מדינתיים, ולתקוף אותם באש מנגד. אולם לוויינים, כלי־טיס בלתי־מאוישים וחיישנים אחרים מאבדים מייעילותם בתנאי מזג אוויר קשים, והם פגיעים ללוחמה אלקטרונית שתשבש את החיישן, את השליטה בו מרחוק או את שידור הנתונים שלו. דורות חדשים של מערכות הגנה אווירית (כמו S-300, SA-22 ו-SA-17) מסוגלים לאיים על מטוסי איסוף ועל כלי־טיס בלתי־מאוישים, ואפילו ליירט טילים. אש אויב תלולת מסלול ארוכה ומדויקת מסוגלת לשבש את תפקוד בסיסי הטיסה. לכן, בעוד חישה מרחוק ואש מנגד עשויות להוות תפיסה אפקטיבית מול צבא קונוונציונלי, תפיסה זו אינה יכולה להיות בלעדית. יש צורך גם בתוכנית ב'.

באשר לביסוס מערך ההגנה גם על כוחות זרים, הניסיון הישראלי רב ומאכזב: מהערבויות לחופש השיט במצרי טיראן, דרך הערבויות לפירוז תעלת סואץ מטילי קרקע־אוויר מצריים ועד לכישלון המוחלט של הכוח הרב־לאומי בלבנון המופקד על אכיפת החלטת מועצת הביטחון 1701. כוח חזק זה אמור היה לעצור הברחות נשק לחזבאללה ולמנוע את פריסת הארגון מדרום לליטאני, וכישלוננו צורם במיוחד. לרשימה ניתן להוסיף גם את נסיגת חלק מכוחות הפיקוח על ההפרדה של האו"ם (אונדו"ף) מרמת הגולן לנוכח התקפות מורדים סורים, ונסיגת המשקיפים האירופים מציר פילדלפי בעקבות לחצי חמאס.

סיכום הגישה המחמירה

הגישה המחמירה מייחסת חשיבות רבה להשגת בקעת הירדן כגבול הביטחון של ישראל, וזאת לשם השגת התכליות האסטרטגיות הבאות:

- א. אכיפת פירוזה של המדינה הפלסטינית;
- ב. מניעת כניסת נשק ולוחמים תת־מדינתיים לגדה המערבית (הנכנסים למדינה הפלסטינית ברשותה או חרף התנגדותה);
- ג. הגנת ישראל ממתקפה של אויב מדינתי ממזרח;

- ד. הקרנת עוצמה לעבר הירדן המזרחי, על מנת להרתיע כוחות זרים מכניסה לירדן ולספק משענות למשטר הירדני;
 - ה. בידוד הגדה המזרחית מהגדה המערבית, על מנת למנוע היווצרות איום פאן-פלסטיני על המשטר הירדני;
 - ו. בידוד מישור החוף מלחימה על מנת לאפשר גיוס מילואים מהיר ובלתי-מופרע, תנועה בקווים פנימיים ורציפות תפקודית של העורף הצבאי;
 - ז. שימור הדימוי ההרתעתי הכולל של ישראל ושימור יכולת הקרנת העוצמה שלה;
 - ח. שימור ההסתמכות העצמית הביטחונית של ישראל.
- לשם כך, יש צורך בהמשך הנוכחות בבקעה של כוח צבאי ישראלי משמעותי ומדרגי (scalable) (כמנותח בהמשך), הפרוס במערך בעל עומק (חוסר היעילות של קו חסר עומק הומחש כבר בציר פילדלפי) והמספק מענה מאוזן להתמודדות עם מגוון איומים גנריים, בכל תנאי זירה ומזג אוויר. כוח זה ייסוג בהסכמה ולפי מבחנים איכותיים לכשתתייצב הזירה, ולא לפי לוח זמנים מוגדר מראש.

נקודת המוצא לגישה המקלה

אחד ההבדלים המרכזיים בין הגישה המחמירה למקלה ואולי העיקרי שבהם הוא נקודת המוצא לניתוח: כזכור, הנחת העבודה של הגישה המחמירה היא שמבחנם העיקרי של הסדרי הביטחון יהיה אם וכאשר יקרוס ההסכם המדיני (ההסכם הראשי). מקור החיות להסדרי הביטחון חייב להיות חוץ-ההסכמי, שכן הנחת העבודה המחמירה המשמשת לבחינת יעילותם של הסדרי הביטחון היא שההסכם הראשי יתערער. בניגוד לגישה המחמירה, נקודת המוצא של הגישה המקלה היא השאיפה להשיג שינוי במציאות באמצעות ההסכם המדיני. לשיטתה, המציאות שתיווצר כתוצאה מההסכם הראשי תחולל מהפך בסביבה האסטרטגית – ויש לבחון את הסדרי הביטחון לאורה של הסביבה האסטרטגית החדשה שתיווצר, ולא לאורן של סביבות העבר.

הגישה המקלה מניחה שכתוצאה מההסכם הראשי ייעלמו הן הלגיטימציה והן

המוטיבציה הפלסטינית והערבית להתעמת עם ישראל, והם יהפכו לשותף פעיל ומועיל באכיפת משטר ביטחון משותף. לשיטתה, המציאות שתיווצר תאפשר קיום מערכת הסכמית הכוללת הסדרי ביטחון רב-צדדיים (ישראל, הפלסטינים, ירדן והקהילה הבינלאומית), ואלה ייצרו שכבות חדשות של ביטחון אזורי – כולל בשני עברי בקעת הירדן.

במתח שבין האפשרות להגיע להסכם העיקרי ובין הסדרי הביטחון, יש להעדיף את ההגעה להסכם העיקרי

בניגוד לגישה המחמירה הרואה בהסדרי הביטחון מרכיב עצמאי ושווה-ערך להסכם העיקרי, הגישה המקלה גורסת כי במתח שבין האפשרות להגיע להסכם

העיקרי ובין הסדרי הביטחון, יש להעדיף את ההגעה להסכם העיקרי. לשיטתה, מצבה הכולל של ישראל יהיה טוב יותר עם הסכם עיקרי אך עם הסדרי ביטחון לא-אידאליים מאשר ללא הסכם, אך עם היכולות הביטחוניות הנוכחיות.

המקלים משיבים למחמירים

על פי הגישה המקלה, ישראל תוכל להמשיך ליהנות מתועלות אסטרטגיות רבות שמקנה הבקעה (כמו הקרנת עוצמה לגדה המזרחית), שכן היא תיסוג רק מכ-100 קילומטרים ותמשיך להחזיק ב-260 הקילומטרים מקו הבקעה שהחזיקה לפני 1967.⁹ יתרה מכך, המנגנונים ההסכמיים יסדירו אפשרות לכניסה ישראלית חוזרת למרכז הבקעה במקרים מוסכמים של איום ברור ומיידי (מטרור ועד איום צבאי סימטרי). במקרה של קריסת המערכת ההסכמית, ישראל תוכל פשוט להתעלם ממנה ולשוב לבקעה באופן חד-צדדי. ובמציאות הקיימת, כוחות צה"ל ערוכים ממילא בשגרה בעיקר במחנות קבע ולא במערכי ההגנה או התקפה, ואין זה משנה אם יפרסו למערכי חירום ממחנות קבע הממוקמים בבקעה עצמה, או ממחנות קבע שיוקמו בבית-שאן ובנאות-הכיכר.

גם לפי הגישה המקלה, גבול הביטחון של ישראל יישאר בבקעה ולא יוסט למישור החוף, אך זאת בזכות המנגנונים ההסכמיים: המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת מתוקף הסכם, ומערך החיישנים, לצד מערך הביטחון הרב-צדדי, יגלו כל ניסיון לפגוע בפירוז או להכניס כוחות או אמצעי לחימה לגדה המערבית. לאחר הגילוי יטפלו הצדדים באיום, ובמקרה של חוסר שיתוף פעולה פלסטיני, יטפלו הישראלים והאמריקאים באיום באופן חד-צדדי. כך תסוכל בעודה באיבה התגבשות של איום על מישור החוף, וישראל תוכל להמשיך לקיים את תפיסת הביטחון שלה. המקלים מודים שישראל לא תוכל להסתמך על עצמה בלבד בכל הנוגע לביטחונה, אך לשיטתם גם בריטניה וגרמניה מסדירות את ביטחונן באמצעות מערכים רב-לאומיים שבמרכזם ארצות-הברית. ניתן להבדיל את ההסדרים המוצעים מהניסיון הרב והכושל של ערביות וכוחות בינלאומיים בשלושה אופנים: ראשית, אין מדובר בהתחייבות מילולית בלבד אלא בהתחייבות המגובה בהצבת כוחות בשטח. שנית, בשטח ימצאו גם כוחות של הצבא האמריקאי, הרציני יותר מחלק מהצבאות הזרים שכשלו. שלישית, אין להסיק גזירה שווה בין התחייבויות אמריקאיות למדיניות מסוימות שלא כובדו, ובין התחייבות אמריקאית לבעלת-ברית אינטימית כמו ישראל. חיותה של ההתחייבות המסוימת הזו תהיה, אם כן, שונה מהניסיון הצבור.

המחמירים משיבים למקלים

המחמירים יטענו שמילת המפתח בגישה המקלה היא "אם". הגישה המקלה אינה יונקת מהמציאות הקיימת ואינה עקבית עם הניסיון הצבור הקיים. היא

בת־קיימא רק אם המציאות והדינמיקה ישתנו מהיסוד. הגישה המקלה מציגה מערכת מורכבת, רבת "חלקים נעים" שכל אחד מהם עלול להיכשל, מתבססת על שורה של היפותזות באשר לעתיד, והיא עתירת התניות ונקודות תורפה. היא תקפה אם יחול השינוי המבוקש במוטיבציות המדיניות, אם המדינה הפלסטינית תהיה קוהרנטית ואחודה ותשליט את מרותה על שטחה ואנשיה, אם הסביבה האסטרטגית תתייבב, אם כל הצדדים ישתפו פעולה כמתוכנן, אם האיומים יתגבשו דווקא בפרדיגמות המתוכננות, אם העליונות הטכנולוגית תישמר, אם מזג האוויר יהיה נאה ויאפשר איסוף מודיעין חזותי מנגד ומהאוויר, ועוד. למעשה, הגישה המקלה ישימה רק אם נסכים ש"הפעם זה שונה", ואותה שונות חדשה תישאר יציבה מכאן והלאה.

חולשה נוספת הנובעת מעולם ה"אם" היא ריבוי מנגנוני "אם־אז". כך, לדוגמה, לפי ההסדרים המוצעים, אם ייווצר איום צבאי סימטרי ברור ומיידי ממזרח, אז זה"ל יוכל לחזור לבקעה. ואם יתברר שקיימות העברות אמל"ח משמעותיות לתוך הגדה המערבית אז תותר כניסה לגדה, גם בכוח. תפיסה זו, המכונה "תיל ממעיד"¹⁰, מניחה שבהתקיים תנאי מסוים תופעל תגובה מוחצת באורח אוטומטי כמעט, אך הניסיון הצבור ממנגנוני תיל ממעיד אינו חיובי. היריב אינו בהכרח מבצע פעולה בודדת ודרמטית המהווה הפרה בוטה של ה"אם", אלא מכרסם בקו האדום בנגיסות קטנות, שכל אחת מהן כשלעצמה אינה נתפסת כמשמעותית. ובנסיבות כאלה ואחרות, קשה לגייס את הרצון המדיני והפוליטי הנדרש לשם מימוש ה"אז". דוגמה לכישלון ה"אם־אז" היא ההסדר לפירוז מרחב תעלת סואץ מטילי קרקע־אוויר (טק"א) בתום מלחמת ההתשה. מצרים הכניסה רכיבי טק"א למרחב התעלה בהדרגה, כשכל צעד כשלעצמו היה מתחת לסף התיאבון הישראלי והאמריקאי לחולל משבר. קיסינג'ר מיטיב לתאר בספרו¹¹ כיצד ממשל ניקסון היה טרוד בהתדרדרותה של מלחמת וייטנאם למבצעים בקמבודיה, בניסיון הסובייטי להקים בסיס צוללות בקובה ובמגוון תסבוכות פנים־אמריקאיות, עד שיצא מגדרו כדי להימנע מחזרה לעימות בתעלת סואץ. ואילו גולדה, העייפה בעצמה ממלחמת ההתשה והחוששת מתגובת ניקסון לפעולה ישראלית עצמאית בתעלה, זנחה אף היא את הנושא. התוצאה הייתה שהמצרים בנו, בשלוש שנים של צעדים מדודים, את אחד ממערכי הטק"א הרוויים ביותר בהיסטוריה, ומערך זה פגע באופן חמור בתפקוד מכונת המלחמה הישראלית במלחמת יום הכיפורים.

מעצבי הסדרי הביטחון חייבים להניח כהנחת עבודה גם תרחיש שבו האיום נבנה בהדרגה (בין אם איום מדינתי סימטרי, ובין אם שחיקת פירוז המדינה הפלסטינית), כשהנסיבות הפוליטיות והבינלאומיות אינן מאפשרות להפעיל באופן אוטומטי את ה"אז", ועימות יפרוץ מתוך היערכות אויב שונה מזו המתוארת במנגנון ה"אם־אז". לכן, מענה בטחוני ריאליסטי מחייב הימנעות ממנגנונים דיכוטומיים של "אם־אז",

ובמקומם יש להישען על יכולת שליטה במדרגיות ותזמון המענה. שינוי היקף הכוח הישראלי בבקעה ומאפייני היערכותו צריך להיות חלק מחופש הפעולה שבהסדרי הביטחון, ולא אירוע משברי מול הפלסטינים והקהילה הבינלאומית.

המענה הביטחוני צריך להתאפיין במדרגיות על פי שיקול דעת, ולא רק בשני מצבים קיצוניים: היערכות שגרה והיערכות חירום. שני המצבים קשורים וצריכים להתפתח באופן הדרגתי מזה לזה ובחזרה. מרכז הכובד הגיאוגרפי של הזירה הוא המישור סביב יריחו, ממנו יוצאים צירי הגישה המעשיים ביותר הן לירושלים והן לעמאן. תוואי קרקע חשובים לא פחות הם המעברים ההכרחיים¹² המאפשרים גישה למרכז הכובד. הניסיון מלמד שבתנאי קרקע מאתגרים ומעברים הכרחיים כבמבואות בקעת הירדן, גם כוח אויב קטן מסוגל לעכב ולשבש תנועה כמו זו שממחנות הקבע למערכי החירום. זה"ל עלול למצוא עצמו מעוכב בקרבות במעברים הכרחיים הדומים לקרבות עין זחלתא (1982) והסלוקי (2006) בדרכו למערכי ההגנה. ההחזקה במרחב בשגרה (לרבות אבטחת מעברים הכרחיים לפי הערכת מצב) היא, אם כן, גורם חשוב המאפשר את ההיערכות היעילה והמהירה במרכז הכובד של הבקעה במצב חירום.

גם ההסתמכות על כוחות זרים אינה טריוויאלית. אפילו כשקיימת זהות באינטרסים ובתפיסת האיום, השונות בפרספקטיבה עלולה לייצר פער בפעולות הננקטות. לדוגמה, ארצות-הברית וישראל רואות עין בעין את איום הגרעין האיראני ואת מצב הסיום הרצוי. אך השונות בנכונותן לשאת בסיכונים ובמחירים הביאה לחתימת ארצות-הברית על הסכם הביניים מה-24 בנובמבר 2013 – הסכם שלהשקפתה של ממשלת ישראל אינו עומד בתנאי המינימום הנדרשים ומהווה שגיאה אסטרטגית חמורה. שונות בפרספקטיבה ובנכונות ליטול סיכונים ולשאת במחירים עלולה להניב פער דומה גם בהחלטות על המענים לאתגרים העתידיים בבקעה, כשמשמעות המערכת הרב-צדדית המוצעת היא שישראל מאבדת את ריבונותה להחליט לבדה על הפעולות שינקטו להגנתה.

מבחנה של המחויבות טמון לא אחת בנכונות לקיימה לאורך זמן, חרף התשה מתמשכת וחסרת מועד סיום. אך פעם אחר פעם מוכיחות המערכות הפוליטיות והציבוריות האמריקאיות קושי בהתמדה בקיום מחויבויות מעבר לים בתנאי התשה חסרת מועד סיום (open-ended). יש להניח שרק לישראל יש את האינטרס המוחשי והחיוני בהסדרי הביטחון, אשר יבטיח שהמערכות הפוליטיות והציבוריות שלה יאפשרו התמדה במאמץ הביטחוני בתנאי התשה (מטעני צד, ירי, חטיפות וכדומה) וללא מועד סיום.

סיכום: הניסיון וההתבוננות בסביבה

אחד המקורות לניתוח מסוג זה הוא הניסיון הצבור. הניסיון הבינלאומי עם הסדרי ביטחון מורכבים כמוצע בגישה המקלה הוא דל, וייתכן שלא בכדי. הניסיון הישראלי כולל הסדרי ביטחון עם ירדן ומצרים, כשהסדרי הביטחון עם ירדן פשוטים, ובשני המקרים הם לא נבחנו במצב של אתגור¹³ או קריסת ההסכם העיקרי. עם זאת, לישראל ניסיון עשיר ולא מעודד עם האלמנטים השונים המרכיבים יחדיו את הסדרי הביטחון המוצעים. הניסיון הצבור משתרע מתיאורו של אבא אבן את קריסת הערבויות לחופש השיט במצרי טיראן כ"מטרייה המתקפלת ונעלמת ברגע שבו מגיע הגשם"¹⁴; דרך ההפתעה המודיעינית במלחמת יום הכיפורים והפגיעה בחופש הטיסה של חיל האוויר על ידי מערך הטק"א המצרי שלא הותקף ב־1970 כמתחייב ממנגנון ה"אס-אז"; הקושי לגבור על כוחות סוריים קטנים במעבר הכרחי בתנאי קרקע מאתגרים ולהגיע לכביש ביירות-דמשק ב־1982 ועד לעובדה שישראל תקפה את חזבאללה עם 160,000 פגזי ארטילריה, 1,800 רקטות הנושאות מאות פצצונות, 2,500 הפגזות מהים ו־15,000 גיחות של מטוסי חיל האוויר – אך האש מנגד לא יכלה לשתק את הארגון. קיים קושי אמיתי לבסס הסדרי ביטחון האמורים להתקיים במשך עשורים רבים על ההנחה ש"הפעם זה יהיה שונה", ושהניסיון הצבור אינו שימושי דווקא במקרה זה.

כשפלשה רוסיה לאוקראינה הצהיר מזכיר המדינה ג'ון קרי¹⁵ "במאה ה־21 אתה פשוט אינך נוהג כבמאה ה־19 ופולש לארץ אחרת". הבעיה היא שכאשר ישראל מתבוננת סביבה מסוריה עד עזה, ואף בסביבה הרחבה יותר המשתרעת מפקיסטן ועד לוב, היא מתקשה לזהות את המאה ה־21. במובנים מסוימים, הסביבה מזכירה יותר את המאה ה־14. אפילו אם הסדר שלום ישראלי-פלסטיני ישנה את הדינמיקה הדו־צדדית בין הממשלות, הסדר כזה לא ייצור מזרח תיכון אחר, ולא יעלים את האלימות ואת חוסר היציבות המאפיינות את האזור.

ישראל חייבת לעשות כל מה שמעשי מבחינה מדינית כדי לנסות להגיע להסדר שלום עם הפלסטינים, אך מה שישראל יודעת הוא מה שמלמדים אותה הניסיון הצבור והתבוננות במציאות, וידע זה מספק נימוקים כבדי משקל להעדפת הגישה המחמירה בכל הנוגע להסדרי הביטחון.

הערות

- 1 רון טירה, "התערעורת התצדף האסטרטגי של ישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 3 (אוקטובר 2011), עמ' 39–51; רון טירה, "האידיאליסט וחבורת המקיאבליסטים: כיצד ארה"ב מביסה עצמה במזרח התיכון", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1 (אפריל 2011), עמ' 39–50.
- 2 אפרים קם וצבי מגן, "ההתקרבות בין מצרים לרוסיה: לאן היא תגיע?", **מבט על**, גיליון 26, 522, בפברואר 2014.

- 3 למקורות בדבר ההיערכות הישראלית להתערבות קרקעית בלחימה בירדן בספטמבר השחור ר' בין היתר:
- <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d254>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d286>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d287>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d290>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d292>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d299>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d303>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d306>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d308>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d309>
- 4 ש.ם.
- 5 ר' שם, ולמשל: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d254>
- 6 ישראל טל, **בטחון לאומי – מעטים מול רבים**, הוצאת דביר, תל אביב, 1996.
- 7 ניתן להגדיר "גבול ביטחון" כמרחב שבו מתחילים המבצעים העיקריים. כך, למשל, במלחמה הקרה נערכה ארצות-הברית להתחיל במבצעי הגנה עיקריים במרחב שבין גרמניה המזרחית והמערבית.
- 8 רון טירה, **המערכה באש מנגד ומכשלותיה**, מזכר 89, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, מארס 2007.
- 9 אם כי הדרך הקצרה והמעשית ביותר ללב ירדן יוצאת ממרכז קו הבקעה שנכבש ב-1967.
- 10 רון טירה, **עיצוב מדיניות ישראל כלפי סוריה**, ידיעות אחרונות, תל אביב, 2000, עמ' 146-151.
- 11 הנרי קיסינג'ר, **שנותי בבית הלבן**, ספריית מעריב, תל אביב, 1980, עמ' 136.
- 12 לדוגמה, מעבר עיני-גדי מדרום, מעבר שדמות מחולה-ארגמן מצפון, או מעבר מעלה אדומים-ורד יריחו ממערב.
- 13 אפילו בשנה שבמהלכה 'האחים המוסלמים' משלו במצרים, היא לא ניסתה לאתגר את הסדרי הביטחון.
- 14 מיכאל בר-זוהר, **החודש הארוך ביותר**, הוצאת לוי אפשטיין, תל אביב, 1968, עמ' 53.
- 15 Will Dunham, "Kerry condemns Russia's 'incredible act of aggression' in Ukraine", Reuters, March 2, 2014.

מי בישראל מוכן להסכם שלום עם הפלסטינים ובאילו תנאים

אולנה בגנו מולדבסקי ויהודה בן מאיר

מאמר זה מנתח את העמדות בציבור הישראלי כלפי המשאומתן הישראלי-פלסטיני, בהתבסס על סקר שבוצע בינואר 2014 במסגרת פרויקט 'דעת קהל וביטחון לאומי'. הנתונים מלמדים שבטווח הארוך יהיה על קובעי המדיניות לצפות לרמות נמוכות יותר של תמיכה בהסכם שלום עם הפלסטינים, מכיוון שקבוצות הגיל הצעירות של הישראלים הן דתיות יותר, ונוטות פחות לפתרון הסכסוך בהסדר. עם זאת, יש היפוך מגמה שמצביע על כך שהציבור נוטה לתמוך בסיסמאות פוליטיות ששרדו מספיק זמן במרחב עד שנעשו שגורות (דוגמת 'שתי מדינות לשני עמים'). לפיכך, קובעי מדיניות המעוניינים להביא את ההסדר למשאל עם צריכים לאמץ אסטרטגיה ארוכת-טווח, שבמסגרתה ייצמדו לאותם 'סימנים' נפוצים שעליהם יתבקש הציבור להצביע במשאל העם.

מילות מפתח: ישראל, תהליך מדיני, פלסטינים, דעת קהל, התנחלויות

מבוא

פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני נתפס כעניין מרכזי לביטחון הלאומי לא רק בעיני ישראל, אלא גם בעיני השותפות הבינלאומיות העיקריות שלה. הציבור הישראלי מוצא עצמו נחשף בעקיפין לשיח האינסופי על ההשלכות שיהיו לפתרונות הבינלאומיים והמקומיים המוצעים, אולם יש סיכוי גבוה לכך שההחלטה הסופית בנושא תחייב פעולה ציבורית ישירה, כמו למשל הצבעה במשאל עם. רבים מקובעי המדיניות בישראל נוטים לקבוע באופן נחרץ למדי שציבור בוחרים גדול אינו מוכן

ד"ר אולנה בגנו-מולדבסקי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר יהודה בן מאיר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

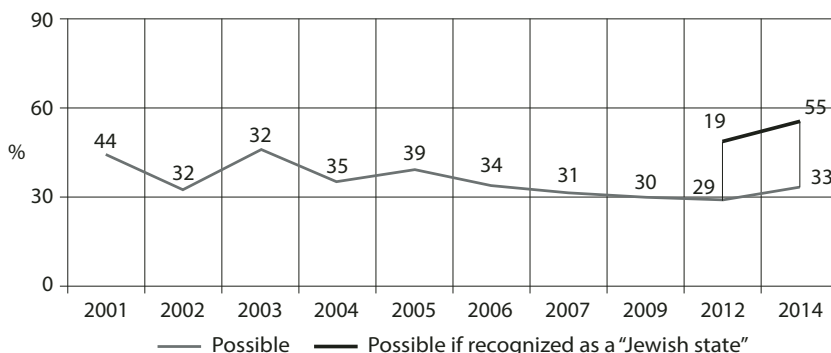
להסכם. כל דיון משמעותי בסוגיה בדרג המדיני חייב להביא בחשבון את הגיוון העצום הקיים בדעת הקהל הישראלית בנושא. המאמר הנוכחי מנתח את עמדות הציבור הישראלי כלפי הסדרים ותנאים שונים הקשורים לסוגיה הישראלית-פלסטינית, על סמך הנתונים העדכניים ביותר שנאספו במסגרת פרויקט 'דעת הקהל וביטחון לאומי'. פרויקט זה מתנהל במכון למחקרי ביטחון לאומי מאז 1985. הסקר מתבצע בקרב האוכלוסייה היהודית הבוגרת בישראל, וכולל בין היתר שאלות בנוגע לנכונות הציבור למשא-זמתן עם הפלסטינים; הערכת הציבור ביחס למכשולים העיקריים בדרך להסכם קבע והיקף המנדט שמעניקות קבוצות שונות באוכלוסייה לראש הממשלה, בנימין נתניהו, להמשיך במשא-זמתן. הסקר בוצע על ידי מכון Ipsos Market Watch בינואר 2014. המדגם (N=1223) נבחר מתוך פאנל של משתמשי אינטרנט (N=34,000), כאשר שיעור המשתמשים באינטרנט בקרב המצביעים הישראלים היהודים עומד על 74 אחוזים.¹

הניתוח שלנו מלמד שדעת הקהל בנושא יחסי ישראלים-פלסטינים היא רבת-פנים, וכך גם על קובעי המדיניות להתייחס אליה. מחד גיסא, עליהם להביא בחשבון את השינויים הדמוגרפיים בקרב ישראלים יהודים, שעתידיים להשפיע על הנכונות שלהם להסכים להסדר בטווח הארוך. מאידך גיסא, התוצאות מרמזות על אפשרות למתן את השפעת הגורמים הדמוגרפיים, באמצעות הדגשת תנאי הסכם הקבע הספציפיים לכל קבוצות האוכלוסייה.

החלק הראשון של המאמר מציג את התפיסות הבסיסיות של הציבור הישראלי היהודי בנוגע לחברה הפלסטינית ולהנהגה שלה, ולאפשרות שיהיו שותפים למשא-זמתן. החלק השני מציג את עמדות הציבור הישראלי בנוגע למספר סוגיות ליבה של הסכסוך, כלומר, 'שתי מדינות לשני עמים' והקמת מדינה פלסטינית, ההתנחלויות, הפליטים ושאלת ירושלים. החלק השלישי והאחרון מציג ניתוח פרופילים טיפוסיים של המשיבים בכל הנוגע לכוונות ההצבעה שלהם במשאל עם אפשרי, ומציע השלכות מעשיות לקובעי מדיניות המעורבים בתהליך.

גישות כלפי התהליך המדיני

פרויקט 'דעת קהל וביטחון לאומי' סוקר לאורך שנים רבות עמדות של ישראלים בנוגע לאפשרות של הסכם שלום עם הפלסטינים. כדי לעמוד על הגישות השונות, נשאלים המשתתפים האם מנקודת מבטם "יש סיכוי להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים" (תרשים 1). בסקרים האחרונים כללנו גם שאלת המשך, שבודקת מה הערך המוסף של הכרה סמלית של הפלסטינים בישראל כ"מדינת העם היהודי" (הקו השחור מעל הקו האפור, נשאל ב-2012 וב-2014).



תרשים 1: עמדה כלפי הסיכוי לשלום עם הפלסטינים, והערך הנוסף של הניסוח "אם הם יכירו בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי"

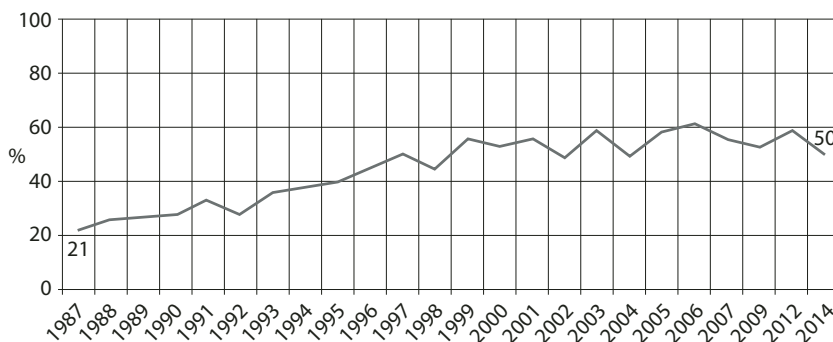
התוצאות מציעות שתי מסקנות. ראשית, נכון ל-2014, כשני שלישים מהציבור אינו רואה את הסיכוי לשלום כמעשי. שנית, הכרה סמלית בישראל כ"מדינת הלאום של העם היהודי" עתידה לצרף מספר רב של אנשים למחנה של אלה שמעריכים את הסיכוי לשלום כחיובי. ב-2014, כאשר השאלה כללה את התנאי של הכרה ב"ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי", 22 אחוזים מהציבור שינו את דעתם ועברו מהערכה של "בלתי אפשרי" ל"אפשרי". יש בכך משום עדות לרגישות הציבור לרטוריקה, המלמדת שיש כאן הזדמנות עבור קובעי המדיניות "לעצב" ולתעל את מצב הרוח הציבורי באמצעות בחירה מושכלת בסימנים רטוריים.

על פי המגמה שהגרף מציג נראה שמאז 2001, בין 29 ל-46 אחוזים מהציבור העריכו בחיוב את הסיכוי לשלום עם שכניהם, אולם בעשור האחרון ירד מספרם של ה'אופטימיסטיים', והוא נע סביב 30 אחוזים (33 אחוזים נכון לינואר 2014). לפי הממצאים שלנו ב-2014, 34 אחוזים האשימו את "העקשנות של הרשות הפלסטינית" בקיפאון המשא-ומתן, רק תשעה אחוזים האשימו את "חוסר הגמישות מצד ממשלת ישראל", ואילו מחצית מהמשיבים ייחסו את הקיפאון לכך ש"הפער בין שני הצדדים גדול מדי"; שבעה אחוזים בלבד סברו שהמחלוקת הפנימית בתוך ההנהגה הפלסטינית (הפיצול בין פתח לחמאס) היא הסיבה למבוי הסתום.

לפיכך ניתן לומר שישראלים יהודים ב-2014 פסימיים לגבי הסיכויים להגיע להסכם שלום, אולם הרוב אינו מטיל את האשמה להיעדר הסדר על הפלסטינים². לפחות מחצית מהישראלים מצביעים על "הפער בין הצדדים" כסיבה לחוסר ההתקדמות.

עמדות כלפי כמה מסוגיות הליבה

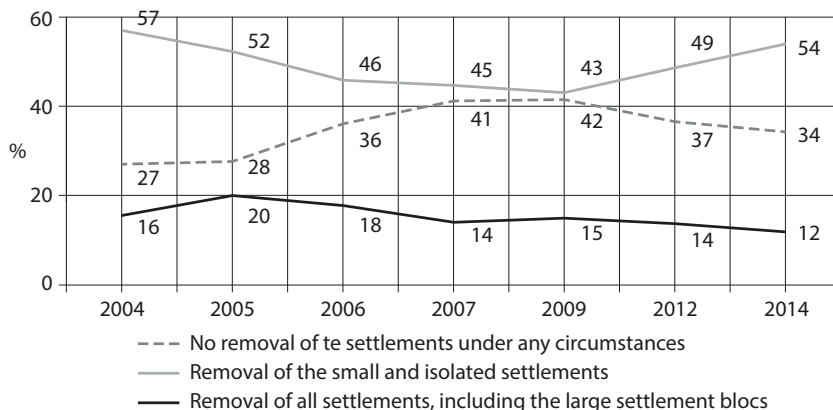
סדרת השאלות הבאה חקרה את גישות הציבור כלפי סוגיית ההסכם "לעומק" ו"לרוחב", באופן שכדאי למקבלי ההחלטות להביא בחשבון בבואם לנסח את סעיפי הליבה של ההסכם. ככל שהמשא-ומתן מתפתח יש נטייה להוסיף סעיפים בהסכם, אולם כמה סוגיות מרכזיות קיימות בלכסיקון המשא-ומתן שלושה עשורים כמעט. ראשית, הציבור הישראלי עשה דרך ארוכה בכיוון של הפנמת הרעיון של הקמת מדינה פלסטינית ביהודה, שומרון וחבל עזה במסגרת הסדר קבע. ב-2014, 50 אחוזים ציינו שהם תומכים בנוסחה זו, ואילו ב-1987, כאשר הוצגה השאלה לראשונה במסגרת הסקר, רק 21 אחוזים סברו כך (תרשים 2).



תרשים 2. הסכמה להקמת מדינה פלסטינית ביהודה, שומרון וחבל עזה במסגרת הסדר קבע

שנית, לשאלת היותו של ההסכם 'הסדר קבע' יש חשיבות מכרעת בהחלטתם של 17 אחוזים מהציבור: 33 אחוזים (לעומת 50 אחוזים) מאמינים שעל ישראל להסכים להקמת מדינה פלסטינית במסגרת הסדר ביניים ארוך-טווח. ניתן להסיק מכך שחלק מהציבור רגיש במיוחד לניסוח הסעיפים העוסקים בטיבו ובקביעות של ההסכם העתידי. העיקרון של "שתי מדינות לשני עמים" שהוא הניסוח הרווח והשמיש יותר בשנים האחרונות זוכה להסכמה רחבה (מאז ששאלנו את השאלה לראשונה ב-2006 לא פחות מ-60 אחוזים מהציבור תומך ברעיון, כאשר ב-2014 הנתון עומד על 64 אחוזים), בעוד הניסוח הישן שכולל את המשפט "תמיכה בהקמת מדינה פלסטינית", שיייתכן כי הוא נושא קונוטציה שלילית עבור חלק מהישראלים – עוד מהתקופה שהקונסנזוס הישראלי שלל אותה מכל וכל – מפחית כ-14 אחוזים מהתומכים (50 אחוזי תמיכה). אם מחליפים את המונח "פתרון קבע" ב"פתרון זמני לטווח הארוך", מספר התומכים יורד אפילו יותר, ל-33 אחוזים בלבד.

שאלת ההתנחלויות הוא סוגית ליבה נוספת. במשך עשר שנים עקב סקר 'דעת הקהל וביטחון לאומי' אחר נכונות הציבור לפנות התנחלויות. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2014 כשליש מהמשיבים (34 אחוזים) מתנגדים בצורה חד-משמעית לרעיון של פינוי התנחלויות. 54 אחוזים היו מוכנים לפנות התנחלויות קטנות ומבודדות, ורק 12 אחוזים דיווחו שהם מוכנים לפנות את כל התנחלויות במסגרת הסדר קבע (תרשים 3).



תרשים 3. עמדות כלפי הסרת התנחלויות במסגרת הסכם קבע, 2014-2004

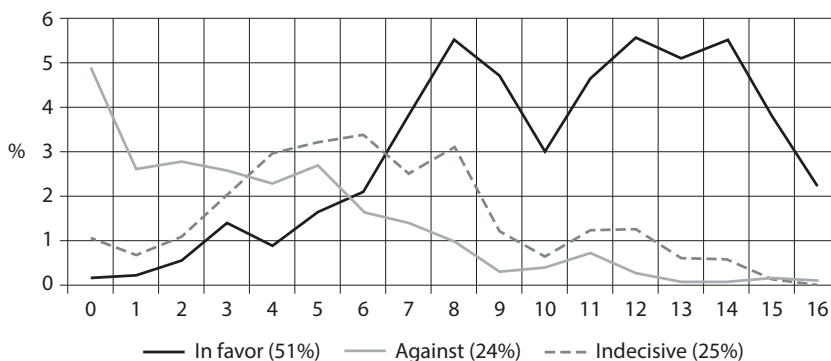
אי לכך, השאלה שעולה היא מה העדפתו הבסיסית של הציבור בנוגע לפתרון הסכסוך. ב-2014, 11 אחוזים בחרו בהסכם קבע שיקלו ויתורים טריטוריאליים משמעותיים, לרבות חלק מירושלים; 28 אחוזים העדיפו הסכם חלקי עם ויתורים טריטוריאליים מעטים שיותירו את ירושלים בשליטה ישראלית, 23 אחוזים העדיפו התנתקות חד-צדדית מהפלסטינים ואילו 5 אחוזים בלבד תמכו בפתרון של מדינה אחת. שלישי מהציבור (33 אחוזים) מתנגד לכל התרחישים האלה: קבוצה זו מתנגדת מסיבות אידאולוגיות לרעיון של הסכם, וכוללת בעיקר משיבים דתיים צעירים. על מנת לבדוק את רמת התמיכה או ההתנגדות של ציבור הבוחרים להסכם עם הפלסטינים, שאלנו את משתתפי הסקר האם הם יתמכו בהסכם שיובא למשאל עם או יתנגדו לו, אם ההסכם יתבסס על העיקרון של "שתי מדינות לשני עמים", כאשר במסגרתו תוקם מדינה פלסטינית על 93% משטחי הגדה המערבית וכל רצועת עזה, לרבות השכונות הערביות בירושלים, ישראל תוכר כמדינת הלאום של העם היהודי ותשמור על גושי ההתיישבות, כולל השכונות היהודיות בירושלים וההרובע היהודי בעיר העתיקה, ועל נוכחות צבאית בבקעת הירדן, הפלסטינים יצהירו על קץ הסכסוך ועל קץ כל התביעות מצידם, הפליטים יורשו לחזור למדינה

הפלסטינית בלבד, והר הבית יהיה בריבונות האל. על פי תוצאות פריט סקר זה ב־2014 51 אחוזים יצביעו בעד, 24 אחוזים יתנגדו ורבע מהמדגם לא החליט. התוצאות שהוצגו עד כה מלמדות שמעט יותר משליש הציבור רואה כל ניסיון להגיע להסכם עם הפלסטינים בצורה שלילית לחלוטין, וכ־15 אחוזים יסכימו לכל ויתור על מנת להגיע להסכם. שאר 50 האחוזים מהישראלים היהודים מחזיקים בדעות שניתן להשפיע עליהן באמצעות התנאים ואפילו הניסוח של ההסכם, דרך עמדות והשקפות שיביעו מובילי דעת קהל מרכזיים, ובעקבות נסיבות ואירועים לא־צפויים שעשויים להתרחש בדרך להסכם (כגון מתקפות טרור גדולות, שפל כלכלי, פעולות מחאה בקנה מידה גדול, וכדומה).

מי בישראל מוכן להסכם שלום ובאילו תנאים?

פרויקט 'דעת הקהל וביטחון לאומי' מפרסם זה 25 שנה מחקרים המעידים על גיוון פוליטי רב בקרב הציבור הישראלי. אם בעבר היה לארץ המוצא (מערבית או מזרחית), לרמת ההשכלה ולמעמד הכלכלי תפקיד מרכזי בהבדלים שהתגלו, הרי נכון ל־2014 איבדו מאפיינים אלה את מרבית השפעתם על העמדות הפוליטיות. כדי להבין את פרופיל הציבור שעמדותיו לגבי ההסכם נעות בין תמיכה להתנגדות, בנינו מדד של תמיכה בהסכם המורכב מהפריטים הבאים: האם יש סיכוי להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים? האם יש סיכוי להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים, אם הם יכירו במדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי? האם את/ה תומך/ת או מתנגד/ת לנוסחת 'שתי מדינות לשני עמים'? האם את/ה מאמין/ה שרוב הפלסטינים מעוניינים בשלום? האם לדעתך ישראל צריכה או לא צריכה להסכים להקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה כחלק מהסדר קבע? המתאם בין הפריטים עמד תמיד על $p=0.5$, והמדד נע בין 0 (התנגדות לכל ההצעות הקשורות להסכם) ל־16 (תמיכה מלאה ומוכנות לויתורים) (תרשים 4).

באופן טבעי למדי, נמצא כי אלה שהעידו כי בכוונתם להצביע בעד במשאל עם משוער, מראים בממוצע תמיכה רבה יותר ברעיון של הסכם (דירוג ממוצע במדד עמד על 10), בהשוואה הן לאלה המתנגדים לכך (דירוג ממוצע 4) והן לאלה שמתלבטים (דירוג ממוצע 6). ניתוח הממוצעים מלמד שהמרחק בין המשיב הממוצע שתומך בהסכם לבין המשיב הממוצע שטרם החליט עומד על 4 נקודות במדד (6-10=4), ואילו המרחק בין המשיב שמתנגד לבין המשיב שלא החליט עומד על 2 נקודות (4-6=2). במילים אחרות, לגורמים פוליטיים המתנגדים להסכם אמור להיות קל יותר למשוך אליהם את המשיבים שלא החליטו, בעוד הגורמים הפוליטיים התומכים בהסכם ייאלצו להתאמץ יותר כדי לזכות בקולות המשיב הממוצע שעד כה טרם החליט.



תרשים 4. תוצאות הצבעה במשאל עם כלל-ארצי משוער בסוגיה של הסדר קבע עם הפלסטינים כפונקציה של מיקום במדד 'תנאי הליבה', 2014

ניתוח נוסף של הפרופיל הסוציו-פוליטי של המשיבים מרמז כי משקל מצטבר של עמדות כלפי 'סוגיות הליבה' חשוב להגדרת מקומו של המשיב (תומך, מתנגד או לא החליט) במשאל העם. לדוגמה, ההסתברות של משיב לא-דתי בן 64 בעל השכלה אקדמית ממעמד בינוני-גבוה ובדירוג 5 במדד התמיכה בסוגיות הליבה להיות בעד ההסכם הוא 0.48, בעוד הסיכוי שיציג עמדה של טרם החלטה או של התנגדות הוא 0.19 ו-0.33, בהתאמה. מצד שני, הסיכוי של משיב מאותה קבוצת גיל (בן 67) בעל השכלה על-תיכונית והכנסה נמוכה שדירוגו במדד התמיכה בסוגיות הליבה גבוה יותר (11) להצביע בעד עומד על 0.87, 0.04 להצבעה נגד, ו-0.10 לעמדת אי-החלטה. השוואה זו מלמדת שבקרב הציבור החילוני, התמיכה בהסכם במהלך משאל עם תהיה תלויה בעמדות כלפי סוגיות הליבה יותר מאשר במאפיינים סוציו-דמוגרפיים. בקרב קבוצה זו, לקובעי המדיניות עשויה להיות ההשפעה הרבה ביותר על האווירה הציבורית, אם יימנעו מרטוריקה המדגישה ביטויים רגישים שמורידים את רמת התמיכה, וידגישו סעיפים שעשויים להעלות אותה.

שלא כמו הציבור החילוני, המשיבים הדתיים מושפעים מאמונותיהם הדתיות (ראו נספח), אולם אפילו עבור קבוצה זו, העמדות כלפי סוגיות הליבה יותר משמעותיות להצבעתם במשאל עם משוער, בהשוואה להיצמדות למסורת הדתית. לדוגמה, לגבר חרדי בן 31 בעל השכלה גבוהה והכנסה נמוכה שצבר '0' במדד התמיכה יש אפס סיכויים להצביע בעד וסיכוי גבוה מאוד להתנגד ($p=0.81$), ואילו הסיכוי שלו להיות לא-החלטי עומד על $p=0.16$. לעומתו, הסיכוי שאדם בעל מאפיינים סוציו-דמוגרפיים דומים אך עם נטייה קלה להסכמה (כלומר דירוג תמיכה 6) יתנגד להסכם צונח ל- $p=0.43$ (אי-החלטה $p=0.31$, תמיכה $p=0.26$)³.

באופן כללי, השינוי ברמת הדתיות מחילוני לחרדי מוריד את הסיכוי לתמיכה בהסכם בשיעור של $p=0.10$ (כאשר כל שאר התנאים נשארים קבועים).

"מחיר" דומה קשור להשתייכות לקבוצת הגיל הצעירה (18–31), בניגוד לקבוצת הגיל של ה'בייבי-בומרס' (+65). עם זאת, כפי שהוצג בניתוח, ההשפעה המכריעה ביותר על הסיכוי להצביע בעד ההסכם קשורה למדד התמיכה בסוגיות הליבה.

השלכות

הנתונים מציעים כמה מסקנות כלליות. ראשית, מבחינת קובעי המדיניות, המצב הדמוגרפי בקרב ישראלים יהודים בטווח הארוך יהפוך את השגת התמיכה בהסכם שלום עם הפלסטינים ליקרה יותר (ולסבירה פחות), מכיוון שקבוצת הגיל הצעיר בישראל נעשית דתית יותר ונוטה פחות לפתרון הסוגיה הישראלית-פלסטינית בהסדר. לפיכך, האסטרטגיה של עיכוב ודחיית ההסדר עשויה להתאים לקובעי מדיניות המתנגדים להסדר, ולהתגלות כבלתי-יעילה עבור אלה המעוניינים לראותו קורם עור וגידים.

שנית, בקרב הציבור שהתרגל ל'סימנים' מסוימים שהוצגו במרחב זמן ארוך דיו יש היפוך מגמה, כשהדוגמה הידועה ביותר היא הקמתה של מדינה פלסטינית. ב-25 השנים האחרונות חלה התקדמות ניכרת בציבור הישראלי לכיוון הפנמת הרעיון. אמנם ב-1987 הייתה גישה זו לא-פופולארית עד מאוד (21 אחוזי תמיכה), אולם בשיא התמיכה – 2006, 61 אחוזים מהציבור הסכימו להקמת המדינה וב-2014 הרעיון זוכה לתמיכה של מחצית הציבור ואילו אותו רעיון בשינוי ניסוח, היינו "שתי מדינות לשני עמים" זוכה לתמיכה של רוב ברור מהציבור היהודי (63 אחוז). לאור זאת, על קובעי מדיניות המעוניינים בהסדר לאמץ אסטרטגיה ארוכת-טווח שתיצמד לאותם 'סימנים' קליטים וקלים לזיהוי שסביר כי ייכללו בנוסח משאל העם, וזאת במקום לנוע בין נוסחאות שונות או לנסות להנחיל רעיונות חדשים שסביר כי לא ייכללו בנוסח משאל העם.

ככלל, נכון לשנים 2012–2014, בין רבע לשליש מהציבור היהודי בישראל אינו מוכן לתמוך במשאל עם בשום מצב לעומת כמחצית מהציבור הזה שמוכן לתמוך בכמעט כל מצב ואילו כרבע מהאוכלוסייה מתלבטים ועשויים לשנות את דעתם בהתאם לאווירה שתיווצר על ידי התקשורת וקובעי המדיניות, ותוצג כמסגרת להסדר הקבע.

נספח

טבלה 1: ההצבעה במשאל עם משוער, כפונקציה של עמדות פוליטיות ומאפיינים דמוגרפיים ('נגד עסקה להסדר קבע' = סימוכין)

טרם החליטו (לעומת מתנגדים)	בעד (לעומת מתנגדים)	
b(sig.)		
-.011	.005***	גיל
-.204	-.367**	דתיות (1=חילוני, 4-)
-.044	.038	רמת הכנסה (1-5)
-.084	-.012	רמת השכלה (1-6)
.219***	.472***	מדד תמיכה (0-16)
-.538**	.208	מגדר (1=זכר, 2=נקבה)
.496	-2.197	נקודת חיתוך
46.		Nagelkerke pseudo R
	$\chi^2=523.2$ (p=.000)	יחס נראות
1023		N

***p<.000; **p<.001

הערות

- עד 2014, הנתונים עבור 'פרויקט דעת קהל וביטחון לאומי' נאספו בשיטת ראיונות פנים-אל-פנים, שהיא הדרך היעילה ביותר לסקור עמדות פוליטיות בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. הסקר ב-2014 התבצע באמצעות פאנל של משתמשי אינטרנט. באופן כללי, סקרי אינטרנט אמינים פחות בהשוואה לשיטות קונוונציונליות של סקר טלפוני וראיונות פנים-אל-פנים, אולם בישראל, השיעור הגבוה של שימוש באינטרנט הופך את סקרי האינטרנט לבעייתיים פחות בהשוואה למדינות אחרות.
- שיעור המשיבים שסבורים כי הציבור הפלסטיני מעוניין בשלום הוא כ-82 אחוזים (15 אחוזים סבורים שהציבור הפלסטיני מעוניין "מאוד" בשלום, 34 אחוזים בחרו באפשרות "מעוניין למדי", 33 אחוזים בחרו "מעוניין מעט"), 24 אחוזים בחרו "כלל לא מעוניין".
- הטבלה הרגריסבית עם הנתונים ששימשה לחישוב ההסתברויות הצפויות מוצגת בנספח.
- נכון ל-2014, רעיון "שתי המדינות" עדיין זוכה לדחייה מלאה מצד שבעה אחוזים מהחילונים, 18 אחוזים מהמסורתיים וכ-42 אחוזים מהדתיים והחרדים בציבור.

השירות האזרחי בחברה הערבית בישראל

נאדיה חילו, עידן חיים

מאמר זה דן בסוגיית השירות האזרחי בחברה הערבית מהיבטים שונים. הוא בוחן את גורמי החששות וההתנגדות הקשה של הציבור הערבי ובעיקר של מנהיגיו הפוליטיים, מאז הקמת מנהלת השירות ב־2007 ועד היום, לאור העלייה הרצופה במספר המתנדבים הערבים לשירות האזרחי. התנגדות חריפה זו נראית תמוהה, מאחר שמדובר בשירות התנדבותי שרובו נעשה בתוך הקהילה הערבית, ואשר תורם ומסייע הן לקהילה והן לעושה השירות. מצב זה עלול לחדד את הקונפליקט בין מוסדות המדינה לבין התושבים הערבים. הוא מעלה שאלה נוספות: במבט לעתיד, האם ניתן להציע מודל חלופי להפעלת השירות האזרחי במתכונת שונה, שתרכך את ההתנגדות ותרתום אליו את הציבור הערבי?

מילות מפתח: ערביי ישראל, שירות אזרחי, שירות התנדבות, יחסי יהודים-ערבים

מבוא

נושא השירות האזרחי לצעירים ערבים בישראל הפך בתקופה האחרונה למרכזי בסדר-היום הציבורי עם ביטול 'חוק טל' והתגברות השיח הציבורי הכולל על שוויון בנטל, אולם תוכן השיח ומהותו שונים מזה שמתנהל בקרב הציבור היהודי. זהו גם אחד הנושאים המבטאים את עומק המחלוקת בין הרוב היהודי והמיעוט הערבי בישראל. הדרישה והציפייה מהציבור הערבי למימוש רעיון השוויון בנטל גורמת ליצירת שיח של זכויות וחובות אצל אזרחי ישראל הערבים, שלעיתים הוא גם מנוצל על ידי גורמים פוליטיים ימניים לתקיפת הציבור הערבי כולו.

נאדיה חילו היא חוקרת אורחת במכון למחקרי ביטחון לאומי
עידן חיים הוא עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בפברואר 2007 קיבלה הממשלה החלטה עקרונית על הקמת רשות ממלכתית לשירות האזרחי, שבמסגרתה יוכלו צעירים ערבים להתנדב בהיקפים גדולים יותר מאשר אלה שהיו קיימים עד אז (בסביבות 300 מתנדבים, רובם בנות). באוגוסט 2007 אישרה הממשלה את הקמתה של מנהלת השירות האזרחי-לאומי שפעלה תחילה במשרד הרווחה, בהמשך עברה לפעול במשרד ראש הממשלה ולאחר מכן במשרד המדע והטכנולוגיה. מאז, יותר ויותר צעירים ערבים ובמיוחד צעירות פונים לשירות האזרחי. על פי נתוני המנהלת,¹ כיום מאוישים כ־3600 תקנים. כעשרה אחוזים מן המתנדבים מקרב הצעירים הערבים ממשיכים לשנה שנייה.

מנגד, הקמתה של המנהלת הולידה תגובות חשדניות, בעיקר בקרב המנהיגות הציבורית והפוליטית, וכן ביטויי התנגדות חריפים כלפי הרעיון. ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי מבטאת התנגדות נחרצת לשירות האזרחי במתכונתו הנוכחית. קמפיין ההתנגדות מופעל על ידי פעילי שטח בעיקר באמצעות עמותת "בלדנא", כולל הפצת סרטון וכרזות נגד ושימוש מוגבר גם במדיה החדשה. הפעילות העיקרית מתקיימת בבתי ספר ובחוגי בית. המנהיגות הציבורית והפוליטית מציינת שרעיון השירות האזרחי אינו אלא תחבולה לגייס את הנוער הערבי במעין "דלת אחורית" למסגרת של שירות ביטחוני כזה או אחר. היא אינה מוכנה לנהל דיון ציבורי ולקיים שיח פתוח בקרב הציבור הערבי מלבד, כאמור, השמעת התנגדות חריפה ודחייה גורפת של כל רעיון השירות האזרחי. התנגדות חריפה זו נראית תמוהה, שהרי מדובר בשירות התנדבותי שרובו מתבצע בתוך קהילתם של המתנדבים, ומסייע הן לקהילה והן לעושה השירות עצמו. כמו כן, קיימת מגמה של התנגדות בקרב קבוצות צעירים ערבים ששייכים לעמותות אזרחיות ומופעלים על ידיהן, ואשר מנהלים מתקפה קולנית חריפה נגד השירות האזרחי, ולעתים אף תוקפים באופן בוטה את הצעירים המתנדבים.

השירות האזרחי

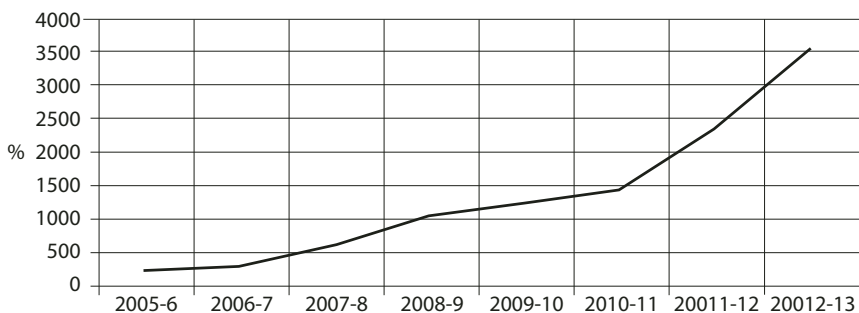
בישראל מהווה השירות האזרחי חלופה למי שפטור משירות צבאי, כדרך לעבות את שירותי הבריאות, הרווחה, החינוך, איכות הסביבה, ביטחון הפנים ושירותי ההצלה; להגשמת ערכים של התנדבות, ערבות הדדית ואזרחות פעילה ולפיתוח אישי של המתנדבים הלוקחים חלק בתוכנית. זהו שירות התנדבותי של שנה אחת לבני 17 ומעלה, שניתן להרחיבו לשנה נוספת כל עוד גיל המתנדב לא יעלה על 24. באותה מידה, המתנדב יכול להפסיק את השירות בכל שלב. במקור החל השירות האזרחי ב־1971 כחלופת שירות עבור בנות מהמגזר הדתי, אך ב־1997 הוא התרחב בחסות משרד הרווחה בעקבות המלצות 'ועדת בן-שלום', וב־2002 התקבל 'חוק טל' אשר פתח את השירות לשילובם של גברים חרדים בני ישיבות (למרות שבפועל החל יישומו רק בשנת 2008). דו"ח הביניים של 'ועדת

עברי' משנת 2005 המליץ לממשלה, בין היתר, לאפשר שירות לאומי ואזרחי לכל אזרחי ותושבי ישראל אשר אינם נקראים לשירות ביטחון או פטורים ממנו. לשם כך הציעה הוועדה לפעול להקמת מסגרת ממשלתית לטיפול בשירות הלאומי והאזרחי בישראל, במטרה להסדיר את השירות הלאומי הקיים ולהרחיב את מסגרות השירות כך שיכללו צעירים מקבוצות אוכלוסייה שאינן משרתות, ביניהן האוכלוסייה הערבית.² ב־2007, לאחר אישור מסקנות הוועדה על ידי הממשלה, הוקמה לשם כך מנהלת השירות האזרחי־לאומי.³ כיום מתבצע השירות הלאומי באמצעות שבע עמותות, המהוות למעשה את הגוף המקשר בין המתנדב לבין מקום התנדבותו בפועל. העמותות הפעילות הן 'האגודה להתנדבות', 'בת עמי', 'שלומית', 'עמינדב', 'היחידה לשירות הלאומי בעיריית ירושלים', 'שירות לאומי' ו'העמותה לשוויון חברתי ושירות לאומי', שהיא העמותה היחידה בניהול ערבי.

שילוב במסגרת השירות

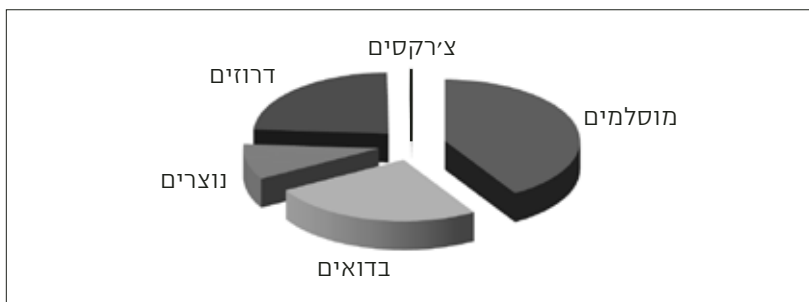
על פי בנזימן ומנצור, שילובם של ערביי ישראל במסגרת השירות הצבאי החל עוד ב־1954, כאשר שלטונות המדינה הוציאו צו רישום לשירות בכוחות הביטחון שכלל גם את האוכלוסייה הערבית. הצו התקבל בהתלהבות מסוימת על ידי צעירים ערבים רבים שהתייצבו בלשכת הגיוס, אלא שלאחר הרישום דבר לא קרה והצעירים הערבים לא גויסו.⁴ נמצאה תשובה חד־משמעית לשאלה מדוע לא גויסו, אך ניתן לשער שהדבר קשור לקונפליקט שבין מדינת ישראל לרוב המדינות במזרח התיכון. היותם של ערביי ישראל חלק מן העם הפלסטיני ושייכותם לעולם הערבי הרחב מגדירה אותם, מִניה וְגִיה ועל אף היותם אזרחי ישראל, כשייכים לאויביה הפוטנציאליים של המדינה.

בפועל, מאז הקמתה של מדינת ישראל לא נקראה מרבית האוכלוסייה הערבית לשירות לאומי, לא במסגרת צה"לית ולא במסגרת אזרחית, והוצאה למעשה מכל דיון וחקיקה בנושא. למרות המניעה מגיוס בני הקהילות הערביות – מוסלמים, נוצרים ובדואים – חובת הגיוס אכן נאכפה על בני הקהילה הדרוזית והצ'רקסית, לאחר שראשי העדות הביעו בשנות החמישים את רצונם לגייס את בניהם לצה"ל.⁵ התנדבות ערביי ישראל בשירות האזרחי החלה לפעול מראשית 2007, במסגרת מנהלת השירות האזרחי־לאומי (שא"ל).



תרשים 1: מספר המתנדבים לשירות האזרחי מקרב האוכלוסייה הערבית

על פי רשומות השירות האזרחי לאומי בישראל משנת 2013, ניתן לראות כי מאז הקמת המנהלת יש עלייה מתמדת במספר המתנדבים לשירות מקרב האוכלוסייה הערבית, וכי מ־240 מתנדבים בשנים 2005–2006 ו־289 מתנדבים בשנים 2006–2007, מספר המתנדבים הכפיל את עצמו בשנים 2007–2008 (628 מתנדבים), ועד שנתון 2012–2013 הגיע לכ־3600 מתנדבים ערבים. כיום ישנם כ־10,000 צעירים ערביים בוגרי התוכנית.⁶ על פי דיווח של המנהלת, הרוב המוחלט של המתנדבים הן בנות (כ־90% מכלל המתנדבים) ומרביתם (כ־75%) מתנדבים ביישובים ובכפרים הערביים בקרבת מקום מגוריהם, כאשר השאר פועלים מחוץ ליישובים. מרבית פעילות ההתנדבות (השמה של שלושה רבעים מכלל המתנדבים) מתרחשת באזור הצפון, והשאר במרכז ובדרום (בערך בשיעור דומה). 10% מן המתנדבים בוחרים להמשיך לשנת התנדבות שנייה.⁷



תרשים 2: התנדבות על פי חלוקה למגזרים - 2014

בחלוקה לפי מגזרים משרתים כיום בשירות האזרחי 1091 מוסלמים (41%), 671 דרוזים (26%), 626 דרוזים (24%), 428 נוצרים (9%) ו־5 צ'רקסים (0.1%). נתון זה מלמד על התחזקות מגמת ההתנדבות בקרב בדואים, דרוזים ונוצרים (לעומת

אחוזי התנדבות של 19%, 17% ו-10% בהתאמה, על פי נתוני 2012). המתנדבים משתלבים בעיקר בחינוך (56%), בשיטור קהילתי ומניעת אלימות (17%) ובבריאות (15%), ואחוז נמוך יותר מביניהם מגיעים לתפקידי רווחה (6%), טיפול באזרחים ותיקים (4%), משפט (1%) ומטלות אחרות.⁸ 85% מבוגרי השירות נקלטו בהצלחה במסגרות לימודים או עבודה.¹ על פי מחקרם של סמוחה ולכטמן, מבחינת הישגים לימודיים ורקע חברתי-כלכלי של המשפחה שייכים המתנדבים לשני הרבעונים האמצעיים באוכלוסייה הערבית, לא לרבעון העליון ולא לרבעון התחתון. הם מהווים חתך חלקי בלבד של אוכלוסיית הצעירים הערבים בני 17-24. כמעט כל הנערים המתנדבים הם בעלי השכלה תיכונית מלאה (לעומת 70% בלבד מקרב הצעירים באוכלוסייה הערבית), ול-80% מהם יש תעודת בגרות (לעומת 29% בלבד מכלל הצעירים הערבים). אין ביניהם כאלה שנמנים עם הצעירים הערבים המנותקים (40% מכלל הנוער הערבי בישראל) שאינם לומדים ואינם עובדים. רוב הציבור הערבי אינו חש שהוא בקי בפרטי השירות האזרחי, ורק 35.8% מהציבור הערבי ב-2011 חש שיש בידיו מידע מספק לגביו.⁹

התנגדות לתוכנית

ב-2012, נושא שילוב ערביי ישראל צבר תאוצה ועלה לכותרות בעקבות פרסום מסקנות דו"ח ועדת פלסנר. לפי החלטת ועדה זו ערביי ישראל ישולבו בהדרגה בשירות אזרחי, כאשר יעדי הגיוס לשירות יהיו: 3000 מתנדבים עד 2013, 3700 עד 2014, 4500 עד 2015, 5200 עד 2016 ו-6000 מתנדבים עד 2017. במקביל המליצה הוועדה לממשלה להטיל על ועדה ייעודית לבצע עבודת מטה מקיפה, ולבחון את מכלול הסוגיות הכרוכות בהחלת העיקרון "שירות לכולם" לאורך זמן. פעולות הוועדה משכו ביקורת מימין המפה הפוליטית, כאשר מפלגת ישראל ביתנו טענה כי "החלטת הוועדה להפלות לטובה את ציבור ערביי ישראל ולא לחייבו בשירות [צבאי] למדינה פוגעת בחשיבות השוויון בנושאי בנטל השירות". מצידה השמאלי של המפה טענו המפלגות הערביות כי "אי אפשר לדבר על שוויון בנטל כשהאזרחים הערבים עדיין לא נהנים משוויון".¹⁰

בקרב המנהיגות הציבורית והפוליטית הערבית התגלתה התנגדות עקב הזיקה הביטחונית של המיזם, והעובדה שמדובר בתוכנית שגובשה במשרד הביטחון. הכספים המוענקים למסיימי השירות מגיעים למעשה מהקרן לחיילים משוחררים (מענק שחרור של 3200 שקלים ופיקדון על סך 6700 שקלים תמורת כל שנת שירות).¹¹ באותו אופן, מתנדב שסיים את תקופת שירותו מופנה למרכז להכוונה מקצועית שמופעל על ידי הקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון. עם או ללא קשר לעובדה זו, יש מקרב האוכלוסייה הערבית כאלה המאמינים כי מטרת התוכנית היא לסלול את הדרך לשילוב האוכלוסייה הערבית בצבא, ולגרום לחיזוק הזיקה

למדינה אצל הצעירים המתנדבים על חשבון זהותם הערבית-לאומית. כפעולת נגד ליוזמה המתגבשת, הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות הוביל יוזמה למסד את ההתנדבות בקרב הצעירים הערבים באמצעות הרשויות המקומיות הערביות, והמשיך להביע את התנגדותו למתכונת השירות הלאומי-אזרחי המוצעת.¹²

סקרי עמדות

התייחסות ראשונית לנושא השירות האזרחי הופיעה בסקר עמדות שערך 'מכון כרמל למחקרים חברתיים' בשנת 1994.¹³ הסקר מצא שבין 75% (בנים) ל-81% (בנות) מכלל הצעירים הערבים הביעו עמדה חיובית בכל הנוגע לשירות לאומי-אזרחי, על אף שרובם הסכימו לשירות התנדבותי בלבד. סקר דומה שבוצע ע"י מכון גוטמן ב-1995¹⁴ העלה תוצאות דומות.

ב-2001 ערך 'מכון כרמל' סקר מקיף¹⁵ שבחן עמדות צעירים בני 16-21 בנושא השירות הלאומי; בסקר זה נכללו גם צעירים ערבים. אף על פי שהסקר נערך זמן קצר לאחר אירועי אוקטובר 2000, הממצאים הצביעו על כך ש-34% מקרב הנשאלים הערבים ציינו שאילו הייתה אפשרות להתנדב לשירות לאומי, הם היו מתנדבים. סקר נוסף שבוצע ב-2007 על ידי סטודנטים מהמרכז הבינתחומי בהרצליה¹⁶ הראה ש-48% מכלל הצעירים הערבים מוכנים לשרת בשירות אזרחי, אף על פי שעבור כרבע מהם תהווה החלטה כזו בעיה בסביבתם. באותה שנה, בסקר אחר שבוצע על ידי קרן פרידריך נאומן נמצא אחוז זהה, וכ-48% מקרב הנשאלים הערבים הביעו תמיכה בשירות האזרחי לערבים.¹⁷

ובכל זאת, למרות ששיעור התמיכה בתוכנית אינו מושפע במיוחד מן הקמפיין נגד השירות האזרחי (רק 19% מציינים השפעה לרעה עקב הקמפיין) הוא יורד לאורך השנים (מ-78.2% ב-2007 ל-62.2% ב-2011), כאשר מחקרם של סמוחה ולכטמן מעיד כי תופעה זו מושפעת מההתנגדות המושמעת מפי מנהיגי דעת קהל כמו המנהיגות הערבית והמנהיגות הדתית-מוסלמית,

וכן מקיומן של דעות שליליות לגבי התוכנית במשפחה הקרובה. בסקר עמדות של אישי ציבור ערבים הגיעה התמיכה בהתנדבות צעירים לשירות אזרחי בתמורה לקבלת הטבות שפורטו ב-2012 לכדי 78.2% מהציבור, 75.3% מהצעירים, 77.8% מאנשי ציבור הקשורים למסד היהודי, אך רק 7.8% מקרב אנשי ציבור שאינם קשורים למסד היהודי.¹⁸

48% מכלל הצעירים הערבים מוכנים לשרת בשירות אזרחי, אף על פי שעבור כרבע מהם תהווה החלטה כזו בעיה בסביבתם

התבוננות משווה בממצאי הסקרים השונים על פני שני העשורים האחרונים מלמדת, אם כך, שרמת הנכונות והמוכנות של ציבור הצעירים הערבים בישראל לשקול בחיוב השתתפות במסגרת השירות האזרחי היא במגמה חיובית ונעה בין

40% ל-50% תמיכה, כאשר 20% נוספים מביעים תמיכה כללית בפעילות התוכנית. יש לציין את השיעור הגבוה יחסית של התמיכה בציבור הערבי ואת היציבות לאורך זמן של דפוס זה, המלמדים על בסיס אוהד יציב.

עמדת ההנהגה הערבית

נייר עמדה שפורסם במאי 2012 מטעם 'יוזמות קרן אברהם' מציין כי התנגדות הציבור הערבי לנושא השירות האזרחי נובעת מאי־שיתופה של ההנהגה הערבית בתהליך קבלת ההחלטות, ומגישת ה"כפייה" של ההסדרים בנושא השירות האזרחי על האוכלוסייה הערבית. נציגי הציבור הערבי חוזרים ומדגישים כי זכויות אמורות לבוא לפני חובות, ומתנגדים לגישה שלפיה שירותי המדינה לאזרחיה כפופים להתחייבויות מצידם. על פי גישתם, תחילה יש לטפל באפליה כלפי ערביי ישראל ולסגור את הפער שנוצר בין החברה הערבית ליהודית בתחומי חיי היום־יום. כל הסדר שלא יעגן קשר ישיר בין התנדבות הצעירים הערבים והצורך בצמצום הפערים הללו – סופו להיכשל.¹⁹ וכוח זה יצר מצב שבו, לדוגמה, מספר רב של מנהלי מוסדות חינוך מקרב האוכלוסייה הערבית מסרבים בכל תוקף לקלוט ולהפעיל את מתנדבי השירות האזרחי הערבים בתחומי מוסדות החינוך שבניהולם, ומתנדבים שנקלטו בתוכנית מוצאים את עצמם לעיתים ללא מוסד שמוכן לקלוט אותם כמתנדבים.²⁰

זהו מצב אבסורדי, כיוון שהציבור הערבי טוען כבר שנים למחסור בתקנים וכוח אדם במסגרות החינוך והרווחה, אך דחייתם של המתנדבים נעשית מאותן סיבות. חוסר שיתוף ההנהגה הערבית בתהליך קבלת ההחלטות מעורר ספקות בקרבם ומגביר את חששותיהם כי התוכנית היא רק מזימה נוספת של השלטון כלפי האוכלוסייה הערבית, ומנגנון התניה להשגת שוויון זכויות. עמדה זו גורמת להם לראות את נערי ונערות השירות ככלי בידי המדינה "לטיח" את דרישות האוכלוסייה הערבית, ואולי אף כדרך

לבטל תקנים שהובטחו לשירותים השונים במועצות הערביות. למרות הסכמה מלאה כמעט עם כל יעדי התוכנית (התנדבות ותרומה לקהילה, קידום הנוער), אופן הצגת התוכנית משמש משקולת הבולמת את התקדמותה.

היערכות המנהלת

כדי לפתור את בעיית התדמית שנוצרה הציעו מנכ"ל מנהלת השירות האזרחי, שר שלום ג'רבי, והשר הממונה הקודם, דניאל הרשקוביץ, כי תקציב המענק למתנדבים בסיום שירותם ינוהל על ידי המנהלת עצמה, ולא על ידי הקרן לחיילים משוחררים. בנוסף הציעו להקים ארבע לשכות אזרחיות שיעניקו למסיימי השירות הכוונה

מנהלי מוסדות חינוך
מקרב האוכלוסייה
הערבית מסרבים בכל
תוקף לקלוט ולהפעיל את
מתנדבי השירות האזרחי
הערבים בתחומי מוסדות
החינוך שבניהולם

מקצועית. המנהלת אף המליצה על הטבות נוספות – שבינתיים כבר מיושמות בשטח – נסיעה חינם בתחבורה הציבורית בתקופת השירות, מתן דמי כיס חודשיים (בין 659 – 780 ש"ח, בתוספת כיסוי דמי נסיעות) ולימודי עברית על חשבון המדינה למתנדבים שיהיו מעוניינים בכך.²¹ מגישי ההצעה הדגישו כי השירות האזרחי יישאר בגדר שירות התנדבותי ולא יהפוך לחובה, אך הציעו לתגמל רשויות מקומיות שיעודדו שירות זה.

עם זאת, ישנם עדיין נושאים שטרם נמצא להם פתרון מיטבי על ידי המנהלת. במכתב לשר שלום ג'רבי מ-2010 הועלה נושא המחסור בתקנים למתנדבים ערבים, וחוסר ההתאמה של חלק מהתקנים הקיימים. אין זה חדש כי חלק מן התקנים נתפסים כאטרקטיביים יותר לשירות מאחרים. תופעה דומה ניתן לראות גם בהשמה ליחידות בצבא, אך חלק מן התקנים דורשים קריטריונים כמו תעודת בגרות, שליטה בעברית ברמה גבוהה, סיווג ביטחוני, היעדר הרשעות פליליות ועוד. לפעמים נוצר מצב שאין מספיק מועמדים המתאימים לתקנים המוצעים, והם אינם מאוישים.²² מנתוני המנהלת עולה כי בסופו של דבר נמצאים לכל מתנדב השמה ותקן, אך מצב זה מעלה שאלות נוספות: האם המתכונת הנוכחית ערוכה לקלוט כל נער ערבי המעוניין להתנדב, או האם התנהלות המסגרת מהווה כשלעצמה גורם ממיין? מחקרם של סמוחה ולכטמן כבר העלה כי קיים חוסר ייצוג של העשירונים התחתונים בחברה הערבית בין מתנדבי השירות האזרחי, ולכן יש לתת את הדעת על כי אין גורמים ממסדיים המעודדים תופעה זו.

סיכום ומסקנות

אף על פי כן, בוגרי השירות האזרחי לא אימתו עד כה את חששות המנהיגים הערבים מפני התוכנית. על פי סמוחה ולכטמן, חזון הממסד היהודי כי לשירות האזרחי יהיה ערך מוסף של קירוב בין ערבים ליהודים לא בדיוק מתגשם, אך זאת בעיקר משום שהמתנדבים שהגיעו אל התוכנית הם בעלי אוריינטציה חיובית למדינה מלכתחילה. התנדבותם במסגרת השירות האזרחי גם אינה גורמת להם להתנתק מהציבור הערבי אלא מחזקת את המחויבות שלהם כלפי הקהילה, כיוון שאת שירותם הם מבצעים בתוך הקהילה שממנה הגיעו.²³ בדיקה מפורטת של ההבדלים בשיעור התמיכה של קבוצות אוכלוסייה שונות ב-2011 גילתה כי מעבר לתמיכה שהתוכנית מקבלת מהאוכלוסייה הערבית המגדירה עצמה כערבית-ישראלית (ולא פלסטינית), מערבים שמלכתחילה הם בעלי עמדה ביקורתית פחות כלפי המדינה ומהציבור היהודי, גם התמיכה של

שיעור התמיכה בהתנדבות עולה ל-78.5% כאשר מציינים ש"במקום שירות אזרחי בניהול המדינה, תהיה שנת התנדבות בקהילה בניהול המנהיגות הערבית, עם אותן ההטבות הניתנות כיום"

קבוצות ביקורתיות ביותר כלפי המדינה אינה זניחה כלל. למשל, 51% מאלה שאינם מסכימים כי האזרחים הערבים צריכים למלא חובת שירות מסוג כלשהו, 52.9% מאלה הסבורים שישראל אינה דמוקרטית לערבים ו-54.3% מאלה שמרגישים שהם זרים ודחויים בישראל הביעו בכל זאת תמיכה בשירות האזרחי. שיעור התמיכה בהתנדבות עולה אף ל-78.5% כאשר מציינים ש"במקום שירות אזרחי בניהול המדינה, תהיה שנת התנדבות בקהילה בניהול המנהיגות הערבית, עם אותן ההטבות הניתנות כיום".²⁴ בסופו של דבר, השירות האזרחי המוצע כיום הוא החלופה בעיקר עבור צעירות ערביות בעלות אוריינטציה חיובית למדינה, שמעוניינות לעסוק בפעילות ערכית לפני המעבר ללימודים גבוהים בלי לפרוץ את המסגרת של חייהן בקהילה הערבית. למרות הגידול המרשים במספר המתנדבים, הם עדיין מהווים אחוז נמוך ביותר מכלל הצעירים הערבים, ולא הגיעו למסה הקריטית הדרושה לשינוי במעמדו של המיעוט הערבי במדינה.

מסקירת התמונה הכוללת ניתן לראות כי:

1. יש מגמה עקבית של עלייה בשיעור המתנדבים הערבים למסגרת השירות האזרחי.
 2. קיים פער ניכר בין עמדת הצעירים הערבים לבין עמדת המנהיגות הערבית והפוליטית.
 3. התנגדות המנהיגות הערבית לשירות האזרחי במתכונתו הנוכחית נובעת מכמה סיבות, ובעיקרה מבוססת על:
 - א. אי-שיתופם בתהליך הקמת המנהלת וחוסר מעורבותם בפועל בקבלת החלטות ובניהול מסגרת זו.
 - ב. חשש לחיבור והתניה בין חובות לזכויות, גם אם השירות אכן התנדבותי.
 - ג. זיקת השירות האזרחי למערכת הביטחון.
 - ד. שלילת הרעיון של שירות למדינה, שעל פי תפיסתם אינה מעניקה להם אזרחות שווה ומכלילה.
 4. קיימת הכרה בחשיבות ההתנדבות גם לקהילה וגם לצעירים הערבים. בקרב האוכלוסייה היהודית רווחת יותר ויותר הדעה כי האפשרות להגברת תחושת השייכות למדינה והזכאות ליהנות מפירותיה מחייבות גם שינוי בדפוסי החשיבה האזרחית. רעיון השירות האזרחי נועד לענות לא רק על הצורך לאחות קרעים ולקרב בין האוכלוסייה הערבית ויהודית, אלא גם לזכות בתמורות חיוביות הנובעות מעצם ההתנדבות בקהילה ובמדינה.
- לנוכח הוויכוח המתמשך מאז הקמת המנהלת ונכון למאי 2014 ובהתחשב בגורמים שפורטו לעיל, הוצעו בשנים האחרונות כמה רעיונות ומודלים שונים:
- א. הצעתו של השר אבישי ברוורמן בכהונתו כשר לענייני המיעוטים, שהציע להעביר את השירות האזרחי למשרד הרווחה – פעולה שתשיג ניתוק ממערכת

- הביטחון וניהול בפועל של השירות האזרחי על ידי השלטון המקומי הערבי. הצעה זו עוררה התנגדות עזה של מנהלת השירות האזרחי.
- ב. הצעה נוספת היא של ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי, שגיבשה מודל אוטונומי אחר של ממשל עצמי, שביסודו הקמת "רשות התנדבות לקהילה" שתהיה בשליטתם. בדרך זו יובטח כי ביצוע ההתנדבות יהיה אך ורק במוסדות לקהילה הערבית. ברם, המדינה תמשיך לממן את תקני ההתנדבות ולהעניק את ההטבות למתנדבים. מודל זה מעלה גם חשש משימוש באמות מידה חمولתיות, עדתיות ומפלגתיות בהקצאת תקנים, וגיוס מתנדבים במקום הקפדה על שיקולים מקצועיים.
- ג. גם מכון ירושלים לחקר ישראל הציע ביוני 2011 מודל הקרוב למודל האוטונומי של ראשי הראשויות המקומיות הערביות, שביסודו "כינון מחדש של מסגרת השירות האזרחי לערבים בשיתוף נציגי הציבור הערבי". הצעה זו הייתה חלק מהצעה כוללת של רפורמה ביחסי יהודים וערבים בישראל.²⁵
- לסיכום, המתכונת הנוכחית של השירות האזרחי לתושבים הערבים מצביעה על קשר הדוק בין השירות האזרחי למערכת הביטחון, ועל המשך הדרה של המנהיגות הערבית ממיזם זה, על אף תרומתו המעשית לקהילה הערבית עצמה. כיום, 90% מהמתנדבים הן בנות – עובדה שתורמת לשילובן במוסדות להשכלה גבוהה ובשוק העבודה, ותתרום לשיפור מצבן האישי והחברתי כלכלי.
- בעבר הוצעו יוזמות, חלופות ומודלים שונים על ידי גורמים ממשלתיים או גופים אזרחיים, שבבסיסם אזרחות של השירות וניתוקו ממערכת הביטחון. חשוב למצוא ערוצים חדשים לשילוב ומעורבות הציבור הערבי, שירככו את חשותיו, וכן לשאוף למבנה שמצד אחד יגביר את מעורבותו של ציבור זה בקבלת ההחלטות, ומצד שני יאפשר מרחב להמשך ביצוע ההתנדבות בקהילה. יצירת פלטפורמה משותפת, בין גורמי ממשלה לציבור הערבי אמורה כשלעצמה להקרין אווירה נוחה יותר, להנמיך את מפלס החשדנות ולהגביר את שיתופי הפעולה, ולבסוף – לממש ולהרחיב את רעיון ההתנדבות שכולם יצאו נשכרים ממנו.
- לאור זאת, נראה שבשלב זה התהליך לא הבשיל להפיכת השירות האזרחי לחובה, ויש להשאירו כשירות התנדבותי. הוויכוח בנושא השירות האזרחי לאוכלוסייה הערבית ימשיך גם בשנים הבאות להעסיק ולאתגר את האוכלוסייה היהודית והערבית כאחת. לויכוח זה יש קשר והשלכות על "העתיד ביחסי ערבים-יהודים" בישראל. על שני הצדדים לשאוף ולפעול למציאת דרכים לחיזוק תחושת השייכות והשילוב של האזרחים הערבים, בלי לפגוע בהשתייכותם לתרבותם ולקהילתם.

הערות

- 1 עיסא, א' א'. נתוני מנהלת השירות האזרחי לגבי שירות ערביי ישראל. ראיון עם המחברת, 24 בינואר 2014.
- 2 ועדת עברי. סעיף 1, מתוך המלצות הביניים, ירושלים, 2005.
- 3 סמי סמוחה וזהר לכטמן, **שירות אזרחי לערביי ישראל**, אוניברסיטת חיפה, המרכז היהודי-ערבי, 2009.
- 4 עוזי בנזימן, ועטאללה מנצור, **דירי משנה – ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם**, ירושלים, כתר, 1992.
- 5 יוחנן פלסנר, **דין וחשבון של יו"ר הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל**, ירושלים, 2012.
- 6 ליאור שוחט, **שירות אזרחי-לאומי: חוברת מידע למתנדבים**, מנהלת השירות האזרחי-לאומי, 2013. http://most.gov.il/ncs/Documents/new_choveret_general.pdf
- 7 אחמד חטיב, אילן ביטון, **השירות האזרחי-לאומי בישראל: סקירה וניתוח**, ירושלים, מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 2011. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03118.pdf>
- 8 יוחנן פלסנר, עמ' 82-83.
- 9 סמי סמוחה וזהר לכטמן, **שירות אזרחי של ערבים בישראל: פרויקט מחקר 2007 – 2011**, חיפה, המרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה, 2012.
- 10 יהונתן ליס, ג'קי חורי, "ועדת פלסנר: נתניהו ביקש את עזרת הח"כים הערבים לקידום השירות האזרחי", **הארץ**, 28 באפריל, 2012. www.haaretz.co.il/news/education/1.1743249
- 11 מנהלת-השירות. **שירות אזרחי לאומי – חוברת הנחיות למתנדב**, מנהלת השירות האזרחי, 2013.
- 12 ג'קי חורי, "ועדת המעקב בקמפיין הקורא לצעירים ערבים להתנגד לשירות לאומי", **הארץ**, 26 ביוני, 2012. www.haaretz.co.il/news/education/1.1741214
- 13 ירון אזרחי, ראובן גל, **תפיסות עולם ועמדות של תלמידים בבתי ספר תיכוניים כלפי נושא חברה ביטחון ושלוש**, זכרון-יעקב, מכון כרמל למחקרים חברתיים, 1994.
- 14 עמותת סיכוי, **יהודים וערבים בישראל**, ירושלים, מכון גוטמן, 1995.
- 15 מכון כרמל, **שירות לאומי בישראל: ניתוח סקר עמדות צעירים בישראל**, תל-אביב, מכון כרמל למחקרים חברתיים והמכון הישראלי למחקר חברתי כלכלי, 2001.
- 16 Gudes, R', Rudshstein, D', Yudin, T'. *Civil Service in the Israeli Arab Community*, Hertzeliya: The Interdisciplinary Center, 2007.
- 17 קרן פרדריך. 5 ביולי, 2007. www.panet.co.il/online/index.html
- 18 סמוחה ולכטמן, **שירות אזרחי של ערבים בישראל**, עמ' 12.
- 19 קרן אברהם. **שירות אזרחי בחברה הערבית**, יוזמות קרן אברהם, 2012.
- 20 שמעון כהן, "תופעה: בתי"ס ערבים מחרמים בנות שירות אזרחי", ערוץ 7, 29 ביולי 2013. www.inn.co.il/News/News.aspx/259988
- 21 מנהלת השירות. **שירות אזרחי-לאומי – חוברת הנחיות למתנדב**.
- 22 מואסי, א'. **מחסור והצע בתקנים במגזר הערבי**, ירושלים, מנהלת השירות האזרחי-לאומי, 2010.
- 23 סמוחה ולכטמן, **שירות אזרחי לערביי ישראל**.
- 24 סמוחה ולכטמן, **שירות אזרחי של ערבים בישראל**.
- 25 סמוחה ולכטמן, **שירות אזרחי של ערבים בישראל**, עמ' 16-17.

מהפכה על פרשת דרכים: המאבק על דמותה של הרפובליקה האסלאמית

רז צימט

הרפובליקה האסלאמית נמצאת כיום בעיצומו של מאבק פנימי נוקב בין ממשל רוחאני ליריביו במחנה השמרני. הנשיא חותר בהדרגה ובזהירות למימוש הבטחותיו לציבור בוחריו, ובראשן שיפור המצב הכלכלי וצמצום מעורבות הממשלה בחיי האזרחים. הממסד השמרני מנסה בתגובה לבלום חלק מיוזמותיו, הנתפסות בעיני המשטר כאיום על ערכי המהפכה ואף על יציבותו.

מצוקות האזרחים ודרישתם לשינוי אינן נעלמות מעיני המשטר, המודע לגודל הציפיות בציבור ומכיר בצורך לספק להן מענה באמצעות הסרת הסנקציות הכלכליות, והרחבה מסוימת של חירויות הפרט. המשטר ניצב, עם זאת, בפני פרדוקס כפול: האפשרות להסרת הסנקציות במסגרת הסכם קבע בין איראן למערב עשויה אמנם לשפר את המצב הכלכלי, אך גם להגביר את חשיפתה של איראן להשפעות מערביות ולחזק את מעמד הביניים, הנחשב סוכן מרכזי לשינוי. הצלחת הנשיא עשויה לספק את מאוויי הציבור, אך גם להגביר את הציפייה לרפורמות אזרחיות ולחזק את מעמדו על חשבון המנהיג העליון.

מילות מפתח: איראן, רוחאני, רפורמה, שמרנים

הקדמה

שמונה חודשים לאחר בחירתו של חסן רוחאני כנשיא איראן, נמצאת הרפובליקה האסלאמית בעיצומו של מאבק פנימי נוקב בין הנשיא ותומכיו לבין יריביו במחנה השמרני. בעוד הנשיא חותר לשינויים משמעותיים במדיניות הפנים והחוץ של ארצו, ניכר מאמצם של גורמים שמרניים במערכת הפוליטית, בממסד הדתי ובמשמרות

ד"ר רז צימט הוא חוקר במרכז אליאנס ללימודים איראנים, אוניברסיטת תל-אביב.

המהפכה לבלום חלק מיוזמותיו, הנתפסות בעיניהם כאיום פוטנציאלי על ערכי המהפכה ואף על יציבות המשטר.

רוחאני, שנמנה עם מייסדי המשטר האיראני ונחשב שמרן מתון, מבקש מאז בחירתו להוביל שינויים על בסיס הבטחותיו לציבור בוחריו במהלך מערכת הבחירות, דוגמת שיפור המצב הכלכלי, הקלת האווירה הביטחונית בחברה, שחרור אסירים פוליטיים, מתן זכויות לנשים ולמיעוטים האתניים והרחבת חופש הביטוי. אף כי רוחאני אינו מזוהה עם המחנה הרפורמיסטי, הוא מכיר בצורך להתאים את האידאולוגיה המהפכנית לתנאי הזמן ולמציאות העכשווית. בחירתו מבשרת תמורות במדיניות האיראנית, אם כי הוא עצמו מחויב לדרכה של המהפכה האסלאמית ולשיטה השלטונית המבוססת על עקרון "שלטון חכם ההלכה".

הכשרתו הדתית לצד השכלתו האקדמית המערבית, הרקע הממסדי שלו והמנדט שקיבל מהציבור מאפשרים לו לקדם את מדיניותו, תוך שהוא מנסה להימנע ככל האפשר מעימותים עם מוקדי הכוח המרכזיים, ובראשם המנהיג העליון, איתאללה עלי ח'אמנהאי, הממסד הדתי ומשמרות המהפכה. הנשיא בוחר בשלב זה את מאבקי בזהירות ומעדיף להתמקד בסוגיות כלכליות ובקידום שיחות הגרעין מול המערב, במאמץ לקדם את הסרת הסנקציות. ניכר, עם זאת, כי הוא נחוש להוביל שינויים עמוקים – גם אם מדודים והדרגתיים – במאמץ לצמצם את המעורבות הממשלתית בחיי האזרחים ולספק מענה לדרישת הציבור לשינוי.

ממשלה בדרך לשינוי

מאז נבחר כנשיא ביטא רוחאני את מחויבותו לקידום תמורות תרבותיות וחברתיות בשורת הצהרות, שבהן הביע תמיכה בהרחבת חירויות האזרח ובעידוד החופש התרבותי. בריאיון טלוויזיוני ששודר ב־26 בנובמבר, במלאת 100 ימים לממשלתו, הצהיר הנשיא כי אין בכוונת הממשלה להתערב בסוגיות תרבותיות, שמעורבותה בהן אינה חיונית. "איננו מעוניינים בתרבות ממשלתית כי אם בממשלה תרבותית", הכריז רוחאני.¹ שר ההכוונה האסלאמית, עלי ג'נתי, ביטא אף הוא את מחויבות הממשלה לרפורמות תרבותיות. בשונה מאביו, איש הדת הבכיר איתאללה אחמד ג'נתי, המשמש מזכיר "מועצת שומרי החוקה" ומזוהה עם הימין השמרני הקיצוני, אימץ בנו גישה ליברלית יחסית בסוגיות הקשורות לחופש הביטוי והעיתונות. בראיון שהעניק בחודש ינואר לרשת הטלוויזיה "אלי-ג'זירה" בשפה האנגלית, הצהיר השר כי הממשלה חותרת להרחבת החירויות בתחומי העיתונות, הספרות והקולנוע.² אחד הנושאים המרכזיים שבהם בולט השינוי במדיניות הממשלה נוגע למדיניותה ביחס לרשתות החברתיות. שינוי זה ניכר הן בהגברת נוכחות בכירי הממשלה ברשתות, והן בתמיכתם הפומבית בהסרת המגבלות החוקיות על פעילותן. הממשל החדש אימץ בעניין זה גישה ליברלית הדוגלת בהסרת החסימה מן הרשתות. שר

התקשורת, מחמוד ואעט'י, הצהיר לא אחת כי הממשלה תומכת בהסרת החסימה מפייסבוק, בניגוד לעמדת "הוועדה לקביעת קריטריונים פליליים" האחרת למדיניות סינון אתרי אינטרנט וחסימתם.³

מחויבות הממשלה ליישום רפורמות אזרחיות הדרגתיות אינה מוגבלת למישור ההצהרתי בלבד, ומתבטאת גם בשינוי מדיניות בפועל בתחומים מסוימים הנתונים לאחריותה. סמוך לראשית כהונת הממשלה הודיע משרד המדעים וההשכלה הגבוהה על החלטתו להשיב לאוניברסיטאות כמה עשרות סטודנטים ומרצים, שהושעו בשנים האחרונות מלימודים או מהוראה בשל פעילותם הפוליטית.⁴ בספטמבר 2013 התיר משרד ההכונה האסלאמית לפתוח מחדש את "בית הקולנוע". מוסד זה המאגד למעלה מ-5,000 עובדים בתעשיית הקולנוע נסגר בראשית 2012 בהוראת משרד ההכונה, בטענה כי מנהליו פועלים בניגוד לערכי המהפכה ומשתפים פעולה עם מתנגדי המשטר. במקביל דווח על כוונת הממשלה לחדש את פעילות אגודת העיתונאים, שנסגרה בעקבות מהומות 2009.⁵

הקלה מסוימת ניכרת גם בתחום אכיפת קוד הלבוש האסלאמי. בנובמבר 2013 דיווחה התקשורת האיראנית כי בכוונת הנשיא לבטל את פעילות "משמרות הצניעות" ברחובות הערים, ולהעביר את סמכויות אכיפת קוד הלבוש האסלאמי מידי כוחות ביטחון הפנים לידי משרד הפנים, הנתון לשליטתו הישירה.⁶ רוחאני הנחה את כוחות ביטחון הפנים שלא לאמץ גישה קיצונית ביחס למדיניות האכיפה האסלאמית, ולהקפיד על כבוד האדם. זאת, בהתאם לעמדה המסויגת שביטא במהלך מערכת הבחירות ביחס למדיניות אכיפת הקוד האסלאמי במתכונתה הנוכחית.

מתקפת הנגד של השמרנים

יוזמות הממשל בתחום מדיניות הפנים לא נותרו חסרות תגובה מצד המחנה השמרני. המשטר נאלץ אמנם לאפשר לנשיא לקדם שינויים מסוימים לאור הכרתו בדרישת הציבור לשינוי, שהתבטאה בתוצאות הבחירות. בכירי המשטר ובראשם המנהיג העליון נחוישים, עם זאת, להציב בפני הנשיא וממשלתו "קווים אדומים" שחצייתם עלולה, בראייתם, לערער את ערכי המהפכה ולהציב אתגר של ממש ליציבותו. זאת במיוחד לנוכח ניסיון העבר מתקופת כהונתו של הנשיא לשעבר, מחמד ח'אתמי (1997-2005). בשל מאמציו לקדם רפורמות אזרחיות מרחיקות לכת,

שרובן נבלמו על ידי הממסד השמרני, נחשב ח'אתמי בעיני השמרנים כמי שהציב איום של ממש על דמותה של הרפובליקה האסלאמית, וזרע את זרעי הפורענות שהובילו למהומות 2009. במאמציו לטרפד כל ניסיון לקדם רפורמות משמעותיות,

בכירי המשטר ובראשם המנהיג העליון נחוישים להציב בפני הנשיא וממשלתו "קווים אדומים" שחצייתם עלולה, בראייתם, לערער את ערכי המהפכה

לא נרתע הממסד השמרני מניצול שליטתו ברשות השופטת ובמנגנוני הביטחון ואכיפת החוק.

מאז בחירתו כנשיא נהנה רוחאני בדרך כלל מגיבוי מצד המנהיג העליון, עלי ח'אמנהאי. גיבוי זה הוא שאפשר לו, בין היתר, לקדם את התהליך המדיני מול המערב בסוגיית הגרעין, ולנהל משאומתן עם ארצות הברית. אף על פי כן, ח'אמנהאי נותר מחויב לתפיסת עולמו המהפכנית, ובכמה הזדמנויות מתח ביקורת נקודתית על הנשיא מחשש לפגיעה בערכי המהפכה. בדצמבר 2013 ניצל המנהיג פגישה עם חברי "המועצה העליונה של המהפכה התרבותית" על מנת לבטא את עמדותיו בענייני תרבות, ולמתוח ביקורת פומבית – אף כי מרומזת – על כוונת הנשיא לצמצם את מעורבות ממשלתו בנושאים אלה. בנאום לפני חברי המועצה הדגיש ח'אמנהאי כי הממשלה מחויבת לפקח על ענייני התרבות. הוא גם התריע מפני "המתקפה התרבותית" מצד המערב, וטען כי מאמצי מדינות המערב להשפיע על הצעירים האיראנים באמצעות רשתות תקשורת, רשת האינטרנט, ספרים ומשחקי ילדים מהווים איום חמור על איראן.⁷

ניסיונו של המנהיג העליון לרסן את רוחאני בא לידי ביטוי גם ביחס למדיניות כלפי ארצות הברית. ההכרה בצורך להגיע להסדר גרעיני עם המערב, שיאפשר את הסרת הסנקציות הכלכליות, אילצה את ח'אמנהאי להתיר לרוחאני לנהל משאומתן עם ארצות הברית. בניגוד לעמדת הנשיא, שרואה בהידברות הישירה עם ארצות הברית פוטנציאל לאימוץ מדיניות פתוחה יותר כלפי המערב, המנהיג נותר בעמדתו העקרונית, השוללת כל אפשרות לנרמול היחסים בין המדינות. בנאומו לרגל יום ההשתלטות על השגרירות האמריקאית תקף ח'אמנהאי בחריפות את ארצות הברית, והדגיש כי אינו בוטח בה. הוא חזר על עמדתו העוינת כלפי ארצות הברית בנאום שנשא ב־9 בינואר 2014, שבמהלכו שב וכינה את ארצות הברית בתואר "שטן", וטען כי שיחות הגרעין הוכיחו לכולם את עוינותה של אמריקה כלפי איראן, האסלאם והמוסלמים.⁸

ככל שהתבררו כוונות הנשיא להרחיב את הפתיחות בזירה הפנימית ולהסיר חלק מהמגבלות המוטלות על הרשתות החברתיות ועל פעילותם של אנשי תרבות ואמנות, כך גברה הביקורת כלפיו בממסד הדתי, במערכת הפוליטית ובמשמרות המהפכה. השכלתו הדתית של הנשיא רוחאני, הנושא בתואר הדתי "חג'ת אל-אסלאם", הקנתה לו מעמד מיוחד המקל עליו ליישם את מדיניותו, אך מעמדו לא מנע ביקורת כלפי מדיניותו מצד אנשי דת בכירים המזוהים עם הימין השמרני הקיצוני, דוגמת איתאללה נאצר מכארם-שיראזי. בפגישה עם חברי ועדת התרבות של המג'לס הביע איש הדת הבכיר דאגה משינוי מדיניותו של משרד ההכוונה האסלאמית ביחס לקוד הלבוש האסלאמי, לפעילות הרשתות החברתיות ולמגבלות

על פרסום עיתונים וספרים, והזהיר מפני הפיכתו של משרד ההכוונה האסלאמית למשרד ההכוונה הבלתי-אסלאמית.⁹

המג'לס הנשלט על ידי רוב שמרני הפך אף הוא זירה לביקורת גוברת כלפי הנשיא ושריו. בראשית ינואר זומן שר ההכוונה האסלאמית לשימוע בפני חברי המג'לס, שמתחו ביקורת על מדיניות משרדו. חבר המג'לס, חמיד רסא'אי, האשים את השר בהפגנת סובלנות יתרה ביחס לפגיעה בקודשי האסלאם, והלין על תמיכתו הפומבית בשירת נשים ועל הסתייגותו מהחלטת הרשות השופטת לסגור את היומון הרפורמיסטי "בהאר", בעקבות פרסום מאמר שנתפס כפגיעה בכבודו של עלי בן אבו־טאלב, האמאם השיעי הראשון.¹⁰

בחודשים האחרונים גברה הביקורת על מדיניות הנשיא גם מצד גורמים בכירים במשמרות המהפכה. ברקע לביקורת זו ניתן לציין את מאמצי הנשיא לצמצם את השפעת משמרות המהפכה בפוליטיקה ובכלכלה, הניכרים, בין היתר, בצמצום ייצוגם בממשלה ובדחיקתם ממספר פרויקטים כלכליים בתחומי הפיתוח והאנרגיה.¹¹ משמרות המהפכה, שאינם מעוניינים בעימות פומבי עם הנשיא הנהנה מגיבוי מצד המנהיג העליון ומתמיכה ציבורית נרחבת, מסתפקים בשלב זה בביקורת זהירה על התנהלות הממשלה. בנאום באוניברסיטת "אמאם צאדק" בטהראן בדצמבר 2013 הביע מפקד משמרות המהפכה, מחמד־עלי ג'עפרי, את הסתייגותו מההשפעה המערבית הגוברת בניהול ענייני המדינה. כמו כן התייחס ג'עפרי במרומז לדברי רוחאני בנוגע לצורך להרחיק את משמרות המהפכה מן הפוליטיקה, וטען כי האיום המשמעותי ביותר על המהפכה האסלאמית הוא בזירה הפוליטית, וכי משמרות המהפכה המחויבים להגן על הישגי המהפכה אינם יכולים להישאר שקטים לנוכח איום זה.¹²

הממסד השמרני לא הסתפק בביקורת פומבית על הממשלה ונקט גם צעדים מעשיים, שביטאו את נחישותו לבלום ניסיונות לרפורמות אזרחיות. זמן קצר לאחר בחירת הנשיא שוחררו כמה עשרות פעילים פוליטיים, שרבים מהם השלימו או היו קרובים להשלים את תקופת מאסרם. עם זאת, עשרות אסירים פוליטיים נותרו במאסר, ובמקביל עצרו השלטונות מספר אמנים ופעילי רשתות חברתיות. גם במדיניות חופש הביטוי והעיתונות לא חל שינוי של ממש. באוקטובר נסגר העיתון הרפורמיסטי "בהאר" ועורכו נעצר. כמו כן מנעו השלטונות את הוצאתם לאור של כמה עיתונים רפורמיסטיים, שהיו אמורים לחדש את פעילותם. חסימת הרשתות החברתיות נותרה אף היא בעינה. בדצמבר חסמו השלטונות את שירות הצ'טים הסיני WeChat הנפוץ באיראן, ובמקביל דווח על כוונת הוועדה האחראית על סינון אתרי אינטרנט וחסמתם לחסום שירותים נוספים, כגון ויבר ואינסטגרם. בראשית דצמבר הבהיר דובר הרשות השופטת והתובע הכללי, ע'לאם ח'סין מחסני־אז'האי,

כי כל עוד רשת פייסבוק מעודדת שחיתות וכוללת תכנים פליליים ותכנים הפוגעים בביטחון ובמוסר, לא יחול שינוי בעמדת הרשות השופטת בנוגע לשימוש בה.¹³

“דור שלם דורש שינוי”

מאמצי הנשיא לשפר את המצב הכלכלי ולצמצם את מעורבות הממשלה בחיי האזרחים משקפים היטב את הכרתו בצורך לספק מענה למצוקותיהם של אזרחי ארצו, ולדרישתם הגוברת לשינוי. הכרה זו מצאה את ביטויה בהכרזתו של רוחאני במהלך מערכת הבחירות, שעליה חזר גם בנאומו לפני סטודנטים באוניברסיטת “שהיד בהשתי” בטהראן בחודש דצמבר, שלפיה הצנטריפוגות צריכות להסתובב, אך רק בתנאי שגם חיי האזרחים והכלכלה ינועו קדימה.¹⁴

הקלת המצוקות החברתיות והכלכליות והשגת חופש פוליטי היו מהמטרות החשובות של המהפכה האסלאמית. עם כניסתה של המהפכה לשנתה ה־36, המשטר האיראני טרם הצליח לספק את מאוויי האזרחים, והפער בין הציבור למוסדות המהפכה הולך ומתרחב. אזרחי איראן, ובעיקר בני הדור הצעיר, דורשים לפתור את מצוקותיהם ולהגביר את חירויותיהם, ומתרחקים בהדרגה מערכי המהפכה. בשנים האחרונות ניצבת איראן בפני משבר כלכלי חמור. חלקו נובע מבעיות מבניות במשק האיראני כגון תלות בהכנסות המדינה מנפט, חולשת המגזר הפרטי ושחיתות בהיקף נרחב, חלקו נובע מניהול כלכלי כושל וחלקו נעוץ בהשלכות הסנקציות. סימני המשבר הכלכלי ניכרים אמנם בקרב כלל האוכלוסייה, אך השפעותיו בולטות במיוחד בקרב הצעירים.

בשל העלייה החדה בשיעור הילודה בשנות השמונים, מתאפיינת איראן כיום כמדינה בעלת אוכלוסייה צעירה. מאז המהפכה האסלאמית עברה מדיניות תכנון הילודה שינויים מרחיקי לכת. לאחר המהפכה הושעתה התוכנית לתכנון המשפחה שהונהגה רשמית בקיץ 1967, במטרה להפחית את קצב הריבוי הטבעי של האוכלוסייה. במחצית השנייה של שנות השמונים גברה ההכרה במשמעויותיו הכלכליות והחברתיות של גידול אוכלוסייה בלתי־מבוקר, שנתפס כבלם בפני צמיחה כלכלית ופיתוח, והנהגת איראן אימצה מחדש את התוכנית לתכנון ילודה. מדיניות זו נותרה בעינה עד קיץ 2012, עת הנחה המנהיג העליון, איתאללה עלי ח'אמנהאי, לבחון מחדש את מדיניות תכנון הילודה, מתוך כוונה להגדיל את האוכלוסייה ולבלום את תהליך הזדקנות החברה האיראנית. על אף הירידה החדה בשיעור הילודה לרמה של 1.27% בשנת 2012, שהושגה בזכות מאמצי הפיקוח של המשטר מסוף שנות השמונים, ניכר “המומנטום הדמוגרפי” באיראן עד היום, מכיוון שמיליוני צעירים שנולדו במהלך שנות השמונים נכנסו למעגל הפריון וביקשו להשתלב בשוק העבודה. נכון למפקד האוכלוסין שנערך בשנת 2011, מנתה אוכלוסיית איראן למעלה מ־75 מיליון בני־אדם, שמתוכם גילם של קרוב ל־72%

היה פחות מ־40% וגילם של כ־55% היה פחות מ־30, אשר חלק ניכר מהם (כ־31.6% מכלל האוכלוסייה) הם צעירים בגיל העבודה (15–30), והיתר ילדים עד גיל 15.¹⁵ הריבוי הטבעי הגבוה בעשור הראשון למהפכה והמיתון הכלכלי הובילו לפער הולך וגדל ביכולתו של המשק האיראני לספק מענה למספר הצעירים המיועדים להיכנס לשוק העבודה מדי שנה. משבר האבטלה ניכר במיוחד בקרב צעירים, ובכללם צעירים משכילים. באוקטובר 2013 עדכן עאדל אזאר, ראש המרכז האיראני לסטטיסטיקה, כי שיעור האבטלה בקרב צעירים בני 15 עד 24 הגיע בשנת 1391 האיראנית (המקבילה לשנת 2012–2013) ל־26% – שיעור הגבוה פי שניים משיעור האבטלה הרשמי הכולל במדינה, שעמד על 12.2%.¹⁶

במקביל למצוקות החברתיות והכלכליות, מתרחב הפער בין מוסדות המשטר והממסד הדתי לדור הצעיר. צעירים רבים הולכים ומתרחקים מערכי המהפכה ומאמצים לעצמם אורח חיים מערבי, חרף מאמצי השלטונות לבלום את מה שנתפס בעיניהם כמתקפה תרבותית מצד המערב. בדצמבר 2013 הודה שר ההכוונה האסלאמית כי כשלו מאמצי השלטונות לאסור את השימוש בצלחות לוויין המשמשות את אזרחי איראן לצפייה בשידורי טלוויזיה מחו"ל, וכי למעלה מ־70% מתושבי טהראן צופים בשידורים אלה.¹⁷

מגמה חברתית נוספת שיש בה כדי לעורר דאגה מצד הממסד הדתי היא תהליך החילון שעובר על החברה האיראנית, במקביל לשחיקת מעמדם של אנשי הדת בשנים האחרונות.¹⁸ דרשן תפילות יום השישי בעיר משהד, איתאללה סיד אחמד עלם אל־הדא, ביטא את דאגת הממסד הדתי מהתרחקות החברה מערכי האסלאם, כאשר הצהיר ערב יום השנה למהפכה כי החברה האיראנית גרועה כיום מבחינה תרבותית יותר מאשר טרם המהפכה. הוא הלין על כך שהצעירים מעדיפים לצפות בשידורי הטלוויזיה בלוויין ובסרטי קולנוע ולהאזין למוזיקה, במקום לעסוק בענייני דת.¹⁹

מכירים בצורך לשנות אך חוששים משינוי: הפרדוקס של המחנה השמרני

מצוקותיהם הכלכליות והחברתיות של אזרחי איראן ודרישתם לשינוי לא נעלמו מעיני המשטר, המודע לגודל הציפיות בציבור ומכיר בצורך לאפשר שינויים מסוימים. מדיניות ממשלתית שתיענה לדרישות האזרחים עשויה לסייע בטווח הקצר לחיזוק המשטר ולצמצום הפער בין מוסדות השלטון לאזרחים. הקלת הסנקציות מעניקה אף היא הזדמנות לשיפור הכלכלה, שעשוי לתרום ליציבות המשטר. הצלחת הנשיא לקדם רפורמות פנימיות והסרה מוחלטת של הסנקציות במסגרת הסכם קבע בין איראן למערב עלולות, עם זאת, להפוך במוקדם או במאוחר לחרב פיפיות עבור המשטר, המכיר בדרישה הציבורית לשינויים אך חושש מהשפעתם. ניתן לומר

כי המשטר ניצב בפני פרדוקס כפול: הסרת הסנקציות עשויה להקל את מצוקות האזרחים, אך גם להגביר את חשיפתה של איראן להשפעות מערביות ולחזק את החברה האזרחית, והצלחת רוחאני לקדם את מדיניותו עשויה לספק את מאוויי הציבור, אך גם להגביר את הציפיות למימוש רפורמות אזרחיות מרחיקות לכת ולחזק את מעמדו על חשבון המנהיג העליון.

הסנקציות הכלכליות שהושתו על איראן על ידי הקהילה הבינלאומית פגעו ללא ספק בכלכלתה, והכשירו את הקרקע לתמורה הפוליטית ולשינוי מדיניות הגרעין. עם זאת, ניתן לראות בהשפעתן גם גורם מעכב בדרך לקידום שינויים פוליטיים משמעותיים, בשל פגיעתן הקשה בחברה האזרחית ובמעמד הביניים, שנחשב לאחד מסוכני השינוי המרכזיים בחברה האיראנית. בעוד המעמדות הגבוהים היו מסוגלים בדרך כלל להתמודד עם השפעות המשבר הכלכלי, והמעמדות הנמוכים קיבלו מהממשלה פיצוי חלקי בצורת קצבאות וסבסוד סחורות מיובאות בסיסיות, הרי מעמד הביניים נאלץ לשאת בעיקר הנטל הכלכלי. באוקטובר 2012 הגדיר העיתון הרפורמיסטי "אבתכאר" את המשבר הכלכלי, שנגרם במידה רבה כתוצאה מהסנקציות, כ"המסמר האחרון בארון הקבורה של מעמד הביניים", והזהיר כי מעמד זה נשחק ונדחק אל מתחת לקו העוני.²⁰

שחיקת מעמד הביניים פגעה קשות באחד ממוקדי הכוח המרכזיים של המחנה הרפורמיסטי. במחקרו המבוסס על עבודת שטח שביצע במהלך מהומות 2009 באיראן, הצביע הסוציולוג האמריקאי קוון האריס על כך ש"התנועה הירוקה" התבססה במידה רבה על מעמד הביניים העירוני, שצמח באיראן בשני העשורים האחרונים.²¹ אחת הטענות המרכזיות שהועלו בשנים האחרונות מצד מבקרי הסנקציות הייתה כי מעמד הביניים עסוק עקב המשבר הכלכלי במאבק הישרדותי יומיומי, ואינו יכול להתפנות להמשך מאבקו לקידום חירויות פוליטיות ושינוי פוליטי. בדוח שפרסמה "רשת הפעולה הבינלאומית לחברה אזרחית" (ICAN) בשנת 2012 נטען כי מעמד הביניים העירוני, שמילא לאורך ההיסטוריה תפקיד מרכזי ביצירת שינוי באיראן, הוא הנפגע המרכזי ממשטר הסנקציות הגורם להיעלמותו.²² במקביל להחלשת מעמד הביניים תרמו הסנקציות דווקא לביסוס השפעתם הכלכלית של משמרות המהפכה, שחדירתם לפרויקטים כלכליים הואצה בעקבות הפסקת פעילותן של חברות מערביות באיראן. בראיון שהעניק דובר משמרות המהפכה, רמזאן שריף, ביולי 2013 ליומון הרפורמיסטי "שרק", אמר הקצין הבכיר כי הסנקציות הכלכליות חייבו את משמרות המהפכה להגביר את מעורבותם בפרויקטים כלכליים לאומיים, מכיוון שלא היה בכוחם של קבלנים מקומיים לבצעם לאחר עזיבת החברות הזרות.²³ דחיקת רגליהם של משמרות המהפכה מפרויקטים כלכליים גדולים בשנים הקרובות אינה סבירה גם לאחר הסרתן המוחלטת של הסנקציות, בשל חולשת המגזר הפרטי באיראן. שובן של חברות זרות לשווקים

האיראנים עשוי, עם זאת, לסכן את האינטרסים הכלכליים של משמרות המהפכה ולסייע לנשיא בבלימת כוחם. חידוש הנוכחות הזרה באיראן עשוי גם להגביר את השתלבות הכלכלה האיראנית בכלכלה העולמית, ולהרחיב את חשיפת החברה להשפעות מערביות שאינן מוגבלות לתחום הכלכלי בלבד.

הסרת הסנקציות עשויה להציב קושי נוסף בפני המשטר. מנהיגי איראן ניצלו בשנים האחרונות את הסנקציות כדי להרחיק עצמם מאחריות למשבר הכלכלי ולגייס תמיכה ציבורית כנגד מדינות המערב, שהוצגו כנושאות האשמה המרכזית בהחרפת המצוקות הכלכליות. הציבור נקרא "להדק חגורות" ולאמץ "כלכלת התנגדות" לנוכח התנאים הקשים שנכפו על איראן. בחירת הנשיא רוחאני הוכיחה כי אזרחי איראן אינם מוכנים לשלם את המחיר הכבד הכרוך בהמשך הסנקציות. יחד עם זאת, רבים מהם אימצו במהלך השנים גישה עוינת כלפי המערב, שנתפס במידה רבה כאחראי למצבם הקשה. סקר שביצעה חברת "גאלופ" בדצמבר 2012 הצביע על כך ש-47% מאזרחי איראן מטילים את האחריות למצבם הכלכלי הקשה על ארצות־הברית, לעומת 10% בלבד שראו את ממשלתם כאחראית למצבם.²⁴ הסרת הסנקציות עשויה לסייע בהפגת העוינות כלפי המערב ולהגביר את הדרישה הציבורית לפתיחות כלפי מדינות המערב, ובראשן ארצות־הברית. זאת במיוחד עקב העובדה כי קיום דיאלוג עימה כבר אינו נחשב טאבו.

הצלחת הנשיא לממש את הבטחותיו לציבור, ובראשן שיפור המצב הכלכלי, עשויה אף היא להציב אתגר בפני בכירי המשטר. מחד גיסא, כישלון הנשיא עלול להוביל לאכזבה בקרב האזרחים ולחידוש המחאה הציבורית. מאידך גיסא, הצלחתו לממש את מדיניותו עשויה לחזק את מעמדו על חשבון מעמדו של המנהיג העליון, ואף לעודדו לקדם רפורמות גם בתחומים אזרחיים נוספים. בכירי המשטר מוכנים, לפיכך, לגבות את הממשלה עד גבול מסוים, אך נחוישים לבלום ככל יכולתם את

תהליך השינוי שמוביל הנשיא. המשטר ימשיך לפעול להסרת הסנקציות, אך יבקש למנוע את החדירה המערבית הצפויה בעקבות חידוש ההשקעות הזרות באיראן. המנהיג העליון יאפשר לנשיא לנהל משא־ומתן נקודתי עם ארצות־הברית בסוגיית הגרעין, אך ימשיך להתנגד לנורמליזציה ביחסים בין שתי המדינות. רוחאני יוכל לממש שינויים הדרגתיים ומוגבלים, שיקלו במידה מסוימת את האווירה הביטחונית בחברה, אך יוגבל ביכולתו לקדם רפורמות

הצלחת הנשיא לממש את הבטחותיו לציבור, ובראשן שיפור המצב הכלכלי, עשויה אף היא להציב אתגר בפני בכירי המשטר

אזרחיות מרחיקות לכת. תמיכת ראשי המשטר בנשיא תימשך כל עוד יימנע מחציית "קווים אדומים" שיוגדרו על ידי המנהיג העליון, ויהיה מוכן להסתפק בהוצאתם לפועל של שינויים מוגבלים, תחת פיקוח ובקרה מצד הממסד השמרני.

אחרית דבר

המאבק על דמותה של הרפובליקה האסלאמית רחוק מסיום. בחירת רוחאני כנשיא הייתה בבחינת איתות ברור לכמהיית הציבור האיראני לשינוי, אך המשטר אינו צפוי להסכין בקלות עם הצורך לקדם רפורמות אזרחיות מרחיקות לכת. נראה כי ראשי המשטר מעדיפים בשלב זה להתמקד בהקלת מצוקותיהם הכלכליות של האזרחים ולהשלים, לכל היותר, עם הרחבה מסוימת ומוגבלת של חירויות האזרח. הצהרותיו החוזרות ונשנות של מנהיג איראן, עלי ח'אמנהאי, בחודשים האחרונים, שבהן הביע את דאגתו לנוכח מצבה התרבותי של איראן ואת עוינותו הבלתי־מתפשרת ביחס לארצות־הברית, מעידות בבירור על "הקווים האדומים" שבכוונת השמרנים להציב בפני הנשיא גם בעתיד: שלילה מוחלטת של רפורמות פנימיות שעלולות, לתפיסתם, לערער את ערכי היסוד של המהפכה האסלאמית ולסכן את יציבות המשטר, והתנגדות נחרצת לנורמליזציה ביחסים בין איראן לארצות־הברית.

בטווח הקצר, המשטר עשוי להכיל את הדרישה הציבורית לשינוי באמצעות שיפור המצב הכלכלי והקלות מסוימות בחירויות הפרט. 35 שנים אחרי המהפכה האסלאמית נראה כי רוב אזרחי איראן מבכרים שינוי הדרגתי על פני שינוי מהפכני נוסף, שתוצאותיו אינן ידועות. התייצבותם של למעלה מ־30 מיליון אזרחים בקלפיות בבחירות לנשיאות לא ביטאה בהכרח את הסכמתם עם המסגרת השלטונית, אך העידה על נכונותם לנסות להשפיע על גורלם במסגרת כללי המשחק שהמשטר מאפשר להם. בהעדר אלטרנטיבה ברורה ומבטיחה למשטר הנוכחי ולנוכח החשש מפני דיכוי נוסף של מחאה פוליטית, רוב האזרחים מעדיפים להתמקד בשיפור מצבם הכלכלי ולבטא את תסכוליהם במרחב הפרטי או ברשתות החברתיות. ספק רב, עם זאת, האם יצליח המשטר לבלום לאורך זמן את הדרישה לקידום שינויים פוליטיים מרחיקי לכת. בחירת רוחאני שבה והוכיחה את עוצמת הציבור האיראני, שהפגין במספר הזדמנויות לאורך ההיסטוריה האיראנית החדשה את נחישותו למלא תפקיד מרכזי בעיצוב גורלו. היקף התמיכה ברוחאני העיד על כך שמחנה דורשי השינוי חי ופועל, על אף הדיכוי האלים של מהומות 2009.

כישלון המשא־ומתן הגרעיני בין איראן למערב והיעדר שיפור כלכלי בזמן הקרוב עלולים לעורר מחדש את תנועת המחאה הציבורית. מנהיג איראן כבר מכין את הקרקע לקראת כישלון אפשרי של המשא־ומתן, ובפברואר 2014 שב והדגיש את הצורך לממש מדיניות כלכלית המבוססת על "כלכלת התנגדות", במטרה לצמצם את התלות האיראנית בשווקים חיצוניים ולחלץ את איראן מהמשבר הכלכלי שבו היא נתונה.²⁵ בחירות 2013 כבר הוכיחו, עם זאת, כי אזרחי איראן אינם מוכנים להסתפק עוד בסיסמאות ריקות מתוכן, שאין בהן כדי לשפר את מצבם הכלכלי.

בתוך כך, תהליכי העומק החברתיים והדמוגרפיים באיראן עשויים להעמיק עוד יותר את הפער בין מוסדות השלטון לציבור. תהליכים אלה עשויים להציב בעתיד אתגר חמור בפני המשטר ותפיסת "שלטון חכם ההלכה", במיוחד אם מוסד זה יעמוד בפני משבר משמעותי, כמו למשל הסתלקותו של המנהיג העליון הנוכחי. הנשיא רוחאני הוא בן־טיפוחיה של המהפכה האסלאמית ובשר מברשה, ונראה כי אינו חותר לערער על עקרונות היסוד שלה. עם זאת, השינויים שהוא מבקש לקדם עשויים להתברר בעתיד כראשיתו של תהליך, שלסופו גם הוא לא ייחל.

הערות

- 1 אתר הנשיא, 26 בנובמבר 2013, http://www.rouhani.ir/event.php?event_id=198
- 2 רשת "אל־ג'זירה" באנגלית, 11 בינואר 2014, <http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2013/12/ali-jannati-unblocking-iran-social-media-20131218113940528582.html>
- 3 סוכנות הידיעות "איסנא", 14 בינואר, 2014, <http://isna.ir/fa/news/92102413760>
- 4 **גארדיאן**, 12 בנובמבר, 2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/12/iran-students-change-hassan-rouhani>
- 5 "כלמה", 5 בינואר, 2014, <http://www.kaleme.com/1392/10/15/klm-170569/>
- 6 "תאבנאכ", 12 בנובמבר, 2013, <http://www.tabnak.ir/fa/news/357354/>
- 7 אתר המנהיג העליון, 10 בדצמבר 2013, <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=24687>
- 8 סוכנות הידיעות "פארס", 9 בינואר, 2014, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13921019000241>
- 9 "רסא ניוז", 25 בנובמבר, 2013, <http://rasanews.ir/NSite/FullStory/News/?Id=190617>
- 10 <http://www.payvand.com/news/14/jan/1047.html>
- 11 ראו, למשל, דיווח על דחיקת תאגיד הבינוי "ח'אתם אל־אנביאא" של משמורת המהפכה מפרויקטי פיתוח כלכליים, "צלח ניוז", 4 בדצמבר, 2013, <http://solhnews.org/%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%B5%DB%8C-%D8%AE%D9%84%D8%B9-%DB%8C%D8%AF-%D8%B3%D9%BE%D8%A7%D9%87-%D8%A7%D8%B2-%D9%BE%D8%B1%D9%88%DA%98%D9%87-%D9%87%D8%A7%DB%8C-%D8%B9%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%86%DB%8C/>
- 12 סוכנות הידיעות "פארס", 10 בדצמבר 2013, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13920919001701#sthash.sSpWaeVw.dpuf>
- 13 "ראו: סזב", 2 בדצמבר, 2013, <http://www.rahesabz.net/story/78448/>
- 14 סוכנות הידיעות "פארס", 7 בדצמבר, 2013, <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13920916000075>
- 15 תוצאות מפקד האוכלוסין והדיוור לשנת 1390 [2011], אתר המרכז לסטטיסטיקה של איראן, <http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=1160>
- 16 סוכנות הידיעות "פארס", 25 באוקטובר 2013, <http://farsnews.com/newstext.php?nn=13920802000453>

- 17 <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2013/Dec-17/241442-iran-says-70-percent-of-tehran-watching-banned-tv.ashx#axzz2r7T1RaYi>
- 18 להרחבה בנוגע לתהליך החילון בחברה האיראנית, ראו: Yousef Ali Abazari, Abbas Varij Kazemi & Mehdi Faraji, "Secularization in Iranian Society", in: Mehdi Semati (ed.), *Media, Culture and Society in Iran: Living with Globalization and the Islamic State* (London & New-York, 2008), pp. 238-254; לשחיקת מעמדם של אנשי הדת באיראן, ראו: רוז צימט, "האם נשחק מעמדם של אנשי הדת באיראן?", *זמן איראן*, גיליון מס' 8, 11 בספטמבר 2008, <http://humanities.tau.ac.il/iranian/he/pre/9-iran-pulse-he/69-8> וכן: רוז צימט, "שובם של 'המהללים' לזירה הפוליטית באיראן", *זמן איראן*, גיליון מס' 46, 5 בינואר 2014, <http://humanities.tau.ac.il/iranian/he/pre/9-iran-pulse-he/276-zman-iran-46>
- 19 סוכנות הידיעות "איסנא", 13 בינואר, 2014, <http://isna.ir/fa/news/92111107433/>
- 20 "אתבכאר", 2 באוקטובר, 2012, <http://www.ebtekarnews.com/Ebtekar/News.aspx?NID=105266>
- 21 Kevan Harris, "The Brokered Exuberance of the Middle Class: An Ethnographic Analysis of Iran's 2009 Green Movement", *Mobilization, An International Journal*, Vol. 17, No. 4, 2012, pp. 435-455.
- 22 http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2012/08/02/sanctions_ripple_irans_middle_class_not_the_regime
- 23 "שרק", 22 ביולי, 2013, http://www.sharghdaily.ir/Default.aspx?NPN_Id=164&pageno=5#
- 24 <http://www.gallup.com/poll/160358/iranians-feel-bite-sanctions-blame-not-own-leaders.aspx>
- 25 "תסנים", 25 בפברואר, 2014, <http://www.tasnimnews.com/English/Home/Single/295088>

ההתעוררות הכורדית והשלכותיה על ישראל

גליה לינדנשטראוס ועודד ערן

תקציר: מאמר זה סוקר את ההתעוררות בקרב הכורדים בצפון-עיראק ובצפון-סוריה בשנים האחרונות. המאמר בוחן את מידת האוטונומיה שהכורדים הצליחו להשיג במדינות אלו, את הסיכויים לשמר אוטונומיה זו וכן את השאלה, האם ישויות אלו יגיעו עד כדי הכרזת עצמאות. בעוד האוטונומיה הכורדית בצפון-עיראק קיימת כבר יותר משני עשורים, הישות האוטונומית בסוריה היא חדשה וטרם זכתה, למעשה, להכרה בינלאומית כלשהי. נטען כי לישראל כדאי להדק את יחסיה עם המיעוט הכורדי במדינות אלו, ולנסות לשכנע את ארצות-הברית לגלות אהדה לרעיון העצמאות הכורדית. מדינה כורדית עצמאית באזור תהיה, קרוב לוודאי, גורם ידידותי לישראל, ולכן אם תכריז ישות כזו על עצמאות, ישראל צריכה להיות מהמדינות הראשונות שיכירו בה.

מילות מפתח: כורדים, עיראק, סוריה, טורקיה, איראן

הכורדים, המונים לפי הערכות כ־30 מיליון נפש, הם הקבוצה האתנית הגדולה בעולם שאינה נהנית מהגדרה עצמית.¹ במשך שנים דוכא מיעוט זה במדינות שבהן הוא מפוזר (טורקיה, איראן, עיראק וסוריה) והמדינות השונות אף שיתפו פעולה ביניהן לעיתים מזומנות בדיכוי מיעוט זה (אם כי, לעיתים גם השתמשו בו ככלי ניגוח במדינה היריבה). בעת האחרונה אנחנו עדים ל"אביב כורדי" ולהתעוררות משמעותית בקרבם. לפחות בשתי מדינות שבהן קיים המיעוט (עיראק וסוריה), ניתן לראות השפעה מוגבלת ביותר של השלטון המרכזי על התנהלות הכורדים. בטורקיה מתקיים כיום תהליך הידברות בין נציגי סוכנות הביון הטורקית לבין מנהיג המחתרת הכורדית – מפלגת הפועלים הכורדית (פ.ק.ק.), שגם אם לא

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי
ד"ר עודד ערן הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

יסתיים בהצלחה, קרוב לוודאי שגם הוא יביא למידה רבה יותר של אוטונומיה תרבותית לכורדים בטורקיה. מצב הכורדים באיראן נותר קשה, אך גם במדינה זו פועל ארגון מחתרת, הנחשב שלוחה של ה־פ.ק.ק. – מפלגת חיי החופש בכורדיסטן (PJAK), הנלחם למען אוטונומיה לשמונה מיליון הכורדים במדינה.² המאמר יתמקד בהתפתחויות בצפון־עיראק ובצפון־סוריה כיוון שאלו, קרוב לוודאי, ההתפתחויות שיש להן את ההשלכות המשמעותיות יותר על ישראל.

הכורדים בצפון־עיראק

מכל הישויות הכורדיות, זו שבצפון־עיראק היא כיום החזקה והמשמעותית ביותר. גם מבחינה היסטורית, הישות הכורדית בצפון־עיראק היא זו שהובילה את השאיפות הלאומיות של הכורדים.³ האוכלוסייה הכורדית בעיראק מונה כ־6 מיליון נפש. שורשי הקמתו של הממשל האזורי הכורדי (KRG) (שקיבל הכרה רשמית מהממשל העיראקי הזמני ב־2005) הם במלחמת המפרץ הראשונה (1991), עת לחצו הטורקים על כינונו של אזור אסור לטיסה (no-fly zone) בצפון־עיראק, על מנת למנוע את שטף הפליטים הכורדים שנסו לכיוון הגבול בין המדינות. אמנם בתחילה התנגדה טורקיה לתהליך ההתחזקות של הממשל האזורי הכורדי, והדבר היווה מקור למתיחות ביחסי טורקיה וארצות־הברית, אולם משנת 2007 חלה תפנית במדיניות הטורקית, והיא החלה לפתח מערכת יחסים הדוקה עם הממשל האזורי הכורדי. כך למשל, עיראק היא כיום שותפת הסחר השנייה בגודלה של טורקיה אחרי גרמניה, והערכות הן שמחצית מן הסחר הזה הוא עם צפון־עיראק.⁴ מעבר לכך, כ־1500 מתוך 1900 החברות הזרות הפועלות בצפון־עיראק הן חברות טורקיות.⁵ לממשל האזורי הכורדי יש מאפיינים רבים של מדינה דה פקטו. כך, כדי לעבור מחלק אחד של עיראק לחלק שבשליטת הממשל האזורי הכורדי, יש לחצות מעבר גבול. מאז 2005 נערכו בצורה סדירה שלושה סבבים של בחירות לפרלמנט של הממשל האזורי הכורדי. ב־2006 הקים הממשל האזורי הכורדי "משרד חוץ" ומדינות רבות, ביניהן איראן, טורקיה ומצרים, פתחו קונסוליה בארביל, "בירת" האזור. לממשל האזורי הכורדי בצפון־עיראק יש כ־200,000 חיילים, ולרשותו גם מטוסים וטנקים מתקופת סאדאם חוסיין, אשר נלקחו כשלל ב־1991 וב־2003.⁶ בינואר 2014 הושלמה עסקה לרכישת 14 מסוקים מחברה אמריקאית.⁷ למרות מאפיינים מדינתיים אלה, ובעוד מתקיימים על כך דיונים מתמשכים בזירה הפנים־כורדית,⁸ הממשל האזורי הכורדי נמנע עד כה מהכרזה על עצמאות, מתוך חשש שהדבר יעורר תרעומת בקרב המדינות השכנות לעיראק. מעבר לכך, קיימת גם מחלוקת על זהות הגורם שישלוט, בסופו של דבר, במספר אזורים שבהם יש גם מיעוט ערבי ניכר⁹ כגון כירכוכ (שבה גם מצויות 40% מרזרבות הנפט של עיראק), וקיים חשש שבטווח הקצר יתקשה הממשל האזורי הכורדי לקיים את עצמו מבחינה כלכלית

ללא הסדרים מתאימים עם בגדאד.¹⁰ כיום, כ-94% מהתקציב של הממשל האזורי הכורדי מגיע מהממשל המרכזי בבגדאד.¹¹

מוקד מחלוקת מרכזי בעת האחרונה בין הממשל המרכזי בבגדאד לבין הממשל האזורי הכורדי הוא סוגיית ייצוא הנפט היישר מצפון-עיראק לטורקיה, באמצעות צינור שנחנך בינואר 2014. זהו מקור למתיחות לא רק בתוך עיראק אלא גם בין טורקיה לעיראק, ושר הנפט העיראקי אף איים בנקיטת הליכים משפטיים נגד טורקיה.¹² זאת גם על רקע דיווחים שלפיהם, בפגישה שנערכה בנובמבר 2013 בין ראש ממשלת טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן לנצ'רואן ברזאני, ראש ממשלת הממשל האזורי הכורדי, הגיעו השניים לשורת הסכמים סודיים ביחס לייצוא כמויות משמעותיות של נפט ישירות לטורקיה.¹³ בסבב החמישי של הדיונים בין הממשל המרכזי בבגדאד לבין הממשל האזורי הכורדי על סוגיית הייצוא הישיר בצינור לטורקיה, שנערך באמצע פברואר 2014, נראה היה שיש התקדמות בדיונים, אך טרם נמצא הפתרון.¹⁴ בינתיים, הנפט הזורם לטורקיה מצפון-עיראק מאוחסן במכלים בנמל ג'יהאן, אך לא מיוצא הלאה.¹⁵ יש אף להדגיש שצורכי האנרגיה הגדלים של טורקיה ושאיפתה להפוך למדינת מעבר מרכזית לייצוא אנרגיה (energy hub) עלולים לחדד את המתיחות במשולש בגדאד-ארביל-אנקרה לא רק ביחס לנפט, אלא גם בהקשר של גז טבעי.

נושא הפקת משאבי האנרגיה בעיראק, ככל שהמדינה תצליח להגדיל את הכמויות המיוצאות ממנה, עלול להחריף את הבעיות הקשורות לחלוקה הגיאוגרפית והפוליטית במדינה זו. הממשל האזורי הכורדי העניק למעלה מחמישים זיכיונות לחיפושי נפט וגז, וצעד זה מעלה שאלה שנתורה עדיין ללא תשובה – למי הזכות להעניק זיכיונות ומה יהיה עתיד הרווחים ממכירות הנפט והגז.¹⁶ בהקשר זה יש לציין שלא מעט חברות אנרגיה זרות עדיין נרתעות מחתימה על עסקאות עצמאיות עם הממשל האזורי הכורדי, מחשש שהדבר יעורר תרעומת מצד בגדאד ויסכן עסקאות אנרגיה עמה.¹⁷ שאלות משנה הן, למי הסמכות באזורים "אפורים" שבהן זהות השולט אינה ברורה, או מה גורל השדות חוצי הגבול בין האוטונומיה הכורדית לבין שאר חלקי עיראק. לאור התחזיות, ולא דווקא הקיצוניות שבהן, שעיראק עשויה להפיק כ-90 מיליארד מטרים מעוקבים (BCM) של גז טבעי ב-2035 (שיהפוך אותה למפיקה השישית בגודלה בעולם),¹⁸ וכי חלק מכמות זו ינבע מהשדות בחבל האוטונומי הכורדי – לשאלות אלו יש משקל כלכלי כבד.

הכורדים בצפון-סוריה

לאורך השנים זכה המיעוט הכורדי בסוריה למידה הפחותה ביותר של תשומת לב ביחס לקבוצות הכורדיות במדינות האזור (הוא גם מיעוט קטן בהשוואה לגודלם של המיעוטים הכורדים האחרים). הכורדים הסורים, המהווים כ-10%

מהאוכלוסייה בסוריה, מונים כ-2.2 מיליון נפש. הפלתו של מטוס קרב טורקי על ידי הסורים ביוני 2012 הביאה לדרישה טורקית שכוחות הצבא הסוריים יתרחקו מהגבול בין המדינות. לנוכח זאת ועל רקע מלחמת האזרחים שהחלה בסוריה ב-2011, נוצר ואקום שליטה באזור זה, שאותו מיהרו הכורדים למלא. הגורם החזק בקרב הכורדים בצפון-סוריה הוא מפלגת האיחוד הדמוקרטי (ה-PYD), הנחשבת שלוחה של ה-P.K.K. נשיא הממשל האזורי הכורדי בצפון-עיראק, מסעוד ברזאני, הצליח ב-2011 לדחוף להקמתה של המועצה הלאומית הכורדית (KNC), שהייתה אמורה לפעול בשיתוף פעולה עם נציגי האופוזיציה הסורית שהתאגדו במסגרת המועצה הלאומית הסורית (SNC), אך הסירוב של המועצה הלאומית הסורית להכיר בשאיפה הכורדית לאוטונומיה הביא, למעשה, להתרחקות בין גופים אלה. הישגו המרכזי של ברזאני ב-2012 היה הסכם לשיתוף פעולה בין מפלגת האיחוד הדמוקרטי לבין המועצה הלאומית הכורדית. אף על פי כן, הדומיננטיות הרבה יותר של מפלגת האיחוד הדמוקרטי ממשיכה להשפיע בצורה מכרעת על ההתפתחויות בצפון-סוריה. מאז 2013, ניתן לראות מאבקים בין גורמים המזוהים עם הג'האד העולמי – חזית ג'בהת אל נוסרה, לבין הכורדים הסורים. הכורדים אף טוענים שטורקיה מסייעת לגורמים האסלאמיסטיים הפועלים נגדם.¹⁹ עם זאת, טורקיה גם מנהלת מגעים עם מפלגת האיחוד הדמוקרטי, כך שהמדיניות אינה חד-משמעית.²⁰ בינואר 2014, בין השאר על רקע אי-הזמנתם לוועידת ז'נבה 2 כגורם עצמאי, החליטו הכורדים הסורים להכריז על האוטונומיה שלהם, "רוג'אבה" (מערב-כורדיסטאן), ובהדרגה הכריזו על שלושת המרכזים של הכורדים בצפון-סוריה כעל שלושה קנטונים אוטונומיים (קמישלי [ג'זירה], אפרין וקובאני), על אף שאין ביניהם רציפות טריטוריאלית. מסעוד ברזאני התנגד להצהרת האוטונומיה של הכורדים הסורים מכמה סיבות. ראשית, המהלך הונהג על ידי מפלגת האיחוד הדמוקרטי, וברזאני ניסה עד כה לעודד גורמים אחרים בקרב הכורדים בסוריה. שנית, בשנים האחרונות פיתח כאמור ברזאני יחסים קרובים עם טורקיה, וזו חוששת שהקמת אוטונומיה של הכורדים תעודד את כוונות ההיפרדות של הכורדים בתחומה. בנוסף, יש טענה שהקמת האוטונומיה הסורית עשויה להחליש את מעמדו של הממשל האזורי הכורדי כמרכז של כל הישויות הכורדיות, ובפרט לפגוע במעמדו של ברזאני.²¹ בניגוד לברזאני ומפלגתו, מרבית המפלגות האחרות בפרלמנט של הממשל האזורי הכורדי בצפון-עיראק בחרו להכיר באוטונומיה הכורדית בסוריה, והדבר יכול להוביל למתיחות בתוך הקואליציה שברזאני עומד בראשה.²²

טורקיה, וזו חוששת שהקמת אוטונומיה של הכורדים הסורים תעודד את כוונות ההיפרדות של הכורדים בתחומה

לטענת החוקרת עפרה בנג'ו, הישות הכורדית בצפון-סוריה נבדלת מזו שבצפון-עיראק בכמה אופנים. ראשית, הם טרם נהנו מתמיכת מדינות זרות וגופים לא-מדינתיים בתהליכי בניית מדינה, באופן שבו נהנו הכורדים העיראקים מסיוע זה. שנית, הכורדים העיראקים לא היו צריכים להתמודד עם האופוזיציה העיראקית באופן שבו הכורדים הסורים מנהלים קרבות עם הגורמים האסלאמיסטיים בסוריה. שלישית, הם אינם נהנים מהטופוגרפיה ההררית שאותה ניצלו הכורדים העיראקים בעת סכנה. מעבר לכך, כאמור, אין רציפות טריטוריאלית בין שלושת המרכזים של הכורדים בצפון-סוריה.²³

ב-2013 איבד, למעשה, השלטון המרכזי בסוריה את השליטה על שדות הנפט במדינה הנמצאים בקרבת הגבול עם עיראק, וכן מזרחית לעיר חומס.²⁴ הכורדים הסורים הצליחו להשתלט על שדות הנפט הנמצאים באזורים שבשליטתם. עקב העובדה שחברת ההפקה הממשלתית הסורית חדלה לפעול, הכורדים משתמשים בדרכי זיקוק פרימיטיביות. אמנם הכמויות שהכורדים מצליחים לזקק הן זניחות, אך הן משמשות אותם למימון המשך הלחימה. יש לציין שדרכי הזיקוק הפרימיטיביות שבהן משתמשים כיום הכורדים הן לא רק בעלות השלכות שליליות על הסביבה ועל בריאות התושבים, אלא גם מביאות להידלדלות מהירה יותר של רזרבות הנפט באזור.²⁵ משדות הנפט שבאזור הכורדי בצפון-מזרח סוריה נמתח צינור עד לנמל טרטוס, וצינור גז מאזור זה מתחבר לרשת ארצית של צינורות גז, ששלוחה ממנה מגיעה לנמל בניאס. צינורות אלה יכולים ליצור בעתיד תלות הדדית בין ממשל מרכזי בדמשק לבין ישות אוטונומית בחלק הכורדי, ולכן השאלות שהועלו בהקשר של חלוקת המשאבים בעיראק עלולות לצוץ גם בהקשר הסורי, ובוודאי בכל הקשור לחלוקת ההכנסות, אף כי מדובר בכמויות קטנות יותר.

השלכות על ישראל

כחלק ממדיניות הפריפריה שהתגבשה בסוף שנות החמישים, ושטרתה הייתה לשבור את הבידוד האזורי שבו ישראל הייתה נתונה, זוהה בין השאר האינטרס הישראלי ביצירת קשרים עם מיעוטים באזור.²⁶ כחלק ממדיניות זו, וגם על מנת לאפשר את הברחתם של כ-5000 היהודים שנותרו עוד בשנות השבעים בעיראק דרך צפון-המדינה, סייעה ישראל לכורדים העיראקים באימונים ובהעברות של נשק קל ותחמושת, וכן באמצעי לחימה נגד טנקים ונגד מטוסים. חלק ניכר מסיוע זה נעשה דרך שטח איראן, ובידיעת השלטונות שם.²⁷

על אף שכבר בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה, האוטונומיה הגוברת שנהנו ממנה הכורדים בצפון-עיראק יכלה להיות פתח לשיתוף פעולה ביניהם לבין ישראל, הרי בשנות התשעים, היחסים הטובים עם טורקיה היוו מחסום בפני שיפור היחסים עם הכורדים. בעקבות מלחמת המפרץ השנייה ב-2003 והתחזקות האוטונומיה

הכורדית שהייתה בעלת־ברית נאמנה לכוחות האמריקאים שפעלו בעיראק, נטען שלטורקיה ולישראל יש מטרות סותרות לגבי האוטונומיה הכורדית. כך, בעוד טורקיה חששה מכוונות העצמאות של הכורדים בעיראק, הדעה הרווחת הייתה שישראל תברך על עצמאות זו, וכשמדינה כורדית תקום היא תיעזר בה במסגרת מאמציה להתמודד עם איראן, ואף עם פקיסטן.²⁸ כיום, יש הטוענים שהשיקול הטורקי כבר אינו מהווה מכשול לפיתוח היחסים. ראשית, משום שהטורקים עצמם שינו את עמדתם, לפחות ביחס לצפון־עיראק, כאמור – עקב הצורך הטורקי לגוון את מקורות אספקת האנרגיה אליה, וכן בעקבות ציפייה מסוימת שההנהגה של הממשל האזורי הכורדי תרסן את הכורדים בטורקיה ובסוריה; שנית, היחסים הרעועים בין טורקיה לישראל כבר אינם מצדיקים שישראל תהיה קשובה לדרישה טורקית זו.²⁹

מבחינת מדיניות החוץ הישראלית, קרוב לוודאי שאם יכריזו הכורדים על עצמאות, התגובה הישראלית תהיה הכרה מהירה במדינה החדשה. זאת בדומה למדיניות הישראלית ביחס לדרום־סודאן, ובשונה מההסכנות ביחס לשאלה האם להכיר בקוסובו (שישראל אינה מכירה בה עד היום). התנגדות אפשרית להכרה במדינה כורדית עצמאית יכולה לנבוע מאלה שיחששו כי הדבר תורם לחיזוק ההכרה הבינלאומית במדינה פלסטינית, אך יש לציין בהקשר זה שהרווח הצפוי מהכרה במדינה כורדית יהיה, קרוב לוודאי, גדול בהרבה מהנזק שייגרם מהקישור לשאלת פלסטין.

בסופו של דבר, יש גם לזכור שהעמדה האמריקאית בנושא הכורדי משפיעה הרבה יותר מאשר העמדה הישראלית. מבחינה זו, לישראל יהיה קל ליישר קו עם האמריקאים ברגע שאלה יחליטו על עמדה ברורה בנושא. הבעיה היא שארצות־הברית מהססת מאוד באשר לתמיכה בעצמאות של הכורדים בצפון־עיראק, בין היתר משום שהיא רוצה למנוע את הרושם שהמלחמה שהיא יזמה ב־2003 היא זו שהובילה לפירוקה של עיראק. זהו גם מקור למתיחות הנוכחית בין הכורדים בעיראק לבין ארצות־הברית (בין השאר, בשל הלחץ שווינגטון מפעילה על הממשל האזורי הכורדי שלא לייצא נפט מצפון־עיראק ישירות לטורקיה, כל עוד לא הושגה הסכמה עם הממשלה המרכזית), ותחושה של הכורדים ש"מתייחסים אליהם כאל דבר המובן מאליו"³⁰ יחסיה של ישראל עם הפריפריה הלא־ערבית היוו תמיד מוקד להתעניינותה של ווינגטון, אך לא עד כדי ניסיון לכוון או לווסת את הפעילות הישראלית. כל עוד פיתוח הקשרים בין ירושלים וארביל אינו מעורר את תגובתה של אנקרה, יש להניח שווינגטון לא

אם יכריזו הכורדים על עצמאות, התגובה הישראלית תהיה – הכרה מהירה במדינה החדשה

•

לישראל יהיה קל ליישר קו עם האמריקאים ברגע שאלה יחליטו על עמדה ברורה בנושא

תעצור את התהליך. מנהיגי החבל האוטונומי מנהלים בתחום רב את המערכה המדינית שלהם והם משתדלים שלא להקדים את המאוחר, בוודאי כל עוד אין הסכמה מוקדמת בינלאומית, ובמיוחד של ארצות הברית.

ההיסטוריה של התמיכה הישראלית בכורדים, בעיקר בעיראק, וכן נרטיבים דומים של שני העמים וקיומה של קהילת יהודים יוצאי כורדיסטן המונה כ־150,000 נפש תורמים לכך שקיים בסיס לאמפתיה ביחסים בין ישראל לבין מדינה כורדית עתידית. תרומות לכך גם העמדות הפרו־מערביות של הכורדים. יחד עם זאת, אין להגזים ביחס להיבט זה – גם בעבר התקיים ויכוח בקרב הכורדים האם להיעזר בישראל, כאשר רבים חשבו שהדבר רק יחזק את תדמית "הבוגדים" שהוצמדה לכורדים במדינות שבהן הם שוכנים.³¹ מעבר לכך, יש לזכור שבניגוד לסיוע שנתנה ישראל לכורדים בעיראק במהלך השנים, בשנות השיא של הברית הישראלית־טורקית סייעה ישראל לטורקיה במאבקה בפ.ק.ק., כאשר בפרט לישראל מיוחס סיוע בתפיסת מנהיג הארגון, עבדוללה אג'לאן – דבר שהותיר משקעים אצל חלק מהכורדים.³² מעבר לכך, אף על פי שחל שינוי מסוים בשנים האחרונות, קיימת עדיין חשדנות מסורתית של הכורדים כלפי גורמים זרים, וקיים בקרבם פתגם שלכורדים "אין חברים מלבד ההרים".³³

רזרבות הנפט והגז הטבעי שקיימות בצפון־עיראק ואפשרות הייצוא שלהן, במיוחד אם הממשל האזורי הכורדי יצליח להגיע להבנות עם הממשל המרכזי, מבטיחות את עתידו הכלכלי של האזור, שכבר עתה מושך השקעות זרות. למרות שעיראק מוגדרת כמדינת אויב, כבר כיום יש פעילות של חברות ביטחון ותקשורת ישראליות בצפון־עיראק.³⁴ אמנם, בשל הדומיננטיות של חברות טורקיות בצפון־עיראק עולה השאלה עד כמה השוק פתוח גם לשחקנים אחרים, אך ברור שחלק מהחברות הישראליות מייצאות מוצרים אשר אין להם מתחרים מן השוק הטורקי. העובדה שמדינה כורדית תהיה שכנה של איראן, במיוחד אם יתפתחו בין

השתיים יחסי עוינות, יש בה משום פוטנציאל לשמש בסיס איתן לשיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל. לצד הכורדי יהיה אינטרס לשתף פעולה על מנת להרתיע את המדינות השכנות מפגיעה בעצמאות החדשה. לישראל יהיה אינטרס לשתף פעולה עם המדינה הכורדית גם לצורכי איסוף מודיעין, וגם כבסיס אפשרי לפעולות צבאיות. עם זאת, כיום משתמשת ישראל ביחסים ההדוקים שיש לה עם אזרבייג'ן למטרות אלו, ולא ברור האם יהיה ערך מוסף

העובדה שמדינה כורדית תהיה שכנה של איראן, יש בה משום פוטנציאל לשמש בסיס איתן לשיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל

משמעותי לשיתוף פעולה עם מדינה כורדית עצמאית. ניתן עם זאת לטעון שיש יתרון בקיומן של מגוון אופציות עבור ישראל, וכן שבמקרה עתידי של אפשרות התדרדרות היחסים עם אזרבייג'ן, יהיה להם תחליף.

ביחס לצפון-סוריה, היות שאחד התרחישים האפשריים ביחס לעתיד סוריה הוא הפיכתה למדינה כושלת, ואף יש הצופים את התפצלותה לשלוש ישויות מדיניות נפרדות (כורדית, סונית ועלווית), ברור שיש לישראל אינטרס לנסות להתקרב למיעוט הכורדי. בפרט, לנוכח התבססות פעילות הג'האד העולמי בסוריה והסכנות שיכולות לנבוע מכך, ניכר שישראל תוכל להרוויח משיתוף פעולה מודיעיני וטקטי עם המיעוט הכורדי. עקב העובדה שגורמי ג'האד עולמי מכוונים את פעילותם גם נגד הכורדים בסוריה, יכול להיות אינטרס ברור לישראל ולכורדים לשתף פעולה בהקשר זה. יחד עם זאת יש לזכור שבמידה מסוימת, בדומה לצפון-עיראק, קיימת אפשרות שהאזור יהפוך למעשה לאזור השפעה של טורקיה. הדבר אינו מהווה בהכרח מחסום לפעילות ישראלית, אך הוא יכול להוות מגבלה. יש אף לזכור שגם איראן, עקב החששות מכוונות התקוממות של המיעוט הכורדי הקיים בתחומה ובגלל שיקולים אזוריים, מנסה לפתח את יחסיה עם הכורדים העיראקים והסורים.

לסיכום, חיזוק הישויות הכורדיות הוא אינטרס ישראלי, במיוחד כל עוד הן יהוו גורם עצמאי באזור ובעיקרון גם ידידותי. יש להניח שגורמים ישראליים קיימו כל השנים מגעים עם גורמים כורדיים, וכי מגעים אלה התחזקו ככל שהאוטונומיה הכורדית התבססה בצפון-עיראק. בשלב זה היחסים בין ישראל ו/או גורמים ישראליים והממשל האזורי הכורדי יישארו חסויים, שכן אין לממשלת החבל עניין להתריס מול השכנים, קרי, מדינות ערב, טורקיה ואיראן. אבל לישראל ולכורדים יש עניין בהכנת תשתית שתוכל לסייע כאשר התנאים המדיניים באזור יאפשרו את ניצולה לכינון מערכת יחסים גלויה. בהתאם למתרחש בעיראק ואף בסוריה ואם אי-היציבות תימשך, ישראל צריכה לנסות לשכנע את וושינגטון לגלות אהדה רבה יותר לרעיון של עצמאות כורדית, כיוון שזהו גורם פרו-מערבי שהוכיח כבר בעבר את נאמנותו לאמריקאים. הכורדים בעיראק יכולים להסתייע בהשפעה של ישראל בווינגטון לצורך ריכוך ההסתייגות האמריקאית מהמאמצים הכורדים לעגן מעמד רשמי לעצמאותם, כלומר, מעבר מסטטוס דה פקטו לדה יורה, אך יש להכיר בכך שיהיה זה תהליך ממושך.

ישראל צריכה גם למצוא את הדרכים להבהיר לטורקיה שתמיכתה בכורדים אינה מכוונת נגדה, אלא היא דרושה לה בעיקר נגד איראן. עקב החשדנות הקיימת באופן מסורתי בטורקיה לגבי יחסי ישראל עם הכורדים, ובפרט לנוכח המשבר בין טורקיה וישראל בשנים האחרונות, יהיה קושי בהרגעת הטורקים ביחס לנושא זה. קושי זה אף צפוי לקבל בולטות רבה יותר במקרה שתהליך השלום עם הכורדים בתוך טורקיה ייכשל.³⁵ עם זאת, יש לזכור שקיימים שיקולים כבדי-משקל, בראש ובראשונה בנושאי אנרגיה, העומדים מאחורי ריכוך העמדה הטורקית בשנים האחרונות ביחס לכורדים. אלה יקשו על טורקיה לשנות באופן משמעותי את מדיניותה ביחס לממשל האזורי הכורדי, ולכן אין בהכרח התנגשות בין המדיניות

הישראלית לזו הטורקית בנושא זה. בנוסף, ניתן לנסות למזער את המתח בין ישראל לטורקיה סביב סוגיית הכורדים בסוריה, בין השאר על ידי שיתוף המידע המועבר לכורדים ביחס לגורמי ג'האד עולמי גם עם טורקיה. זאת בהנחה שגם אם בעת הנוכחית טורקיה מעלימה עין ממעבר גורמים ג'האדיסטיים מתחומה לסוריה, בטווח הארוך היא תשנה את מדיניותה, בין היתר כיוון שגורמים אלה גם מהווים איום על היציבות בתוך טורקיה.

הערות

- 1 יש לציין בהקשר זה שעל פי הסכם סבר משנת 1920, היו אמורים הכורדים לקבל אוטונומיה ואף יותר מכך, באזורים שהיו חלק מהאימפריה העות'מאנית. בעקבות מלחמת העצמאות הטורקית והסכם לוזאן מ-1923 לא קיבלו הכורדים בסופו של דבר את מה שהובטח בהסכם סבר. בהקשר זה ראו:
Ofra Bengio, *The Kurds of Iraq: Building a State Within a State*, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2012), p. 10.
- 2 "Iranian Repression of Kurds Behind Rise of Militant PJAK," *Rudaw*, January 23, 2014.
- 3 Bengio, *The Kurds of Iraq*, pp. 10-11.
- 4 "News Analysis: Turkey, Iraq Eye Better Ties Amid Regional Challenges," *Xinhua*, October 27, 2013.
- 5 "Turkey Top Importer for Iraqi Kurds," *Hurriyet Daily News*, January 27, 2014.
- 6 Ofra Bengio, "The Elephant in the Room," *American Interest*, December 12, 2013.
- 7 "Company to deliver 14 high-powered helicopters to KRG," *KURDPRESS*, January 4, 2014.
- 8 Ofra Bengio, "Will Barzani Declare Independence?" *Jerusalem Post*, April 22, 2012.
- 9 חלק ממיעוט זה הועבר לשם בשנות השבעים באופן מכוון, בהוראת השלטון של מפלגת הבעת'. להרחבה בנושא כירכוכ ראו גם, גליה לינדנשטראוס, "טורקיה מול הכורדים בצפון עיראק: לקראת התערבות צבאית?" **ערכן אסטרטגי** 10, מס' 2 (אוגוסט 2007): ע' 82.
- 10 Orlando Crowcroft, "In Setting Energy Policy, Kurds Flex their Independence," *The National*, February 5, 2014.
- 11 Bill Park, *Turkey-Kurdish Regional Government Relations after the U.S. Withdrawal from Iraq: Putting the Kurds on the Map* (Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, March 2014), pp. 42-43.
- 12 "Oil Deal with Arbil Cuts Short Ankara- Baghdad honeymoon," *Today's Zaman*, January 26, 2014.
- 13 "Turkey and Iraqi Kurds Seal 'Secret Oil Deal,'" *Aljazeera*, November 29, 2013.
- 14 Anwar Faruqi, "Despite Hurdles, Kurdistan's Oil Pipedream will be Realized," *Rudaw*, February 17, 2014.

- 15 "Iraq Says Kurds Agree to Export Oil via Central Marketing Body," *Hurriyet Daily News*, February 20, 2014.
- 16 Guy Chazan, "Kurdistan's Vast Reserves Draw Oil Majors," *Financial Times*, January 7, 2013.
- 17 Ajay Makan, "Oil Majors Shy Away from First Major Kurdish Export Deal," *Financial Times*, January 26, 2014.
- 18 זאת בהשוואה ל-10 מיליארד מטרים מעוקבים של גז טבעי שהפיקה עיראק ב-2010.
- 19 Thomas K. Grose, "Iraq Poised to Lead World Oil Supply Growth, but Obstacles Loom," *National Geographic Daily News*, October 9, 2012.
- 20 Amberin Zaman, "PYD Leader to Turkey: Stop Arms to Jabhat al-Nusra," *Al-Monitor*, August 7, 2013.
- 21 "PYD, Ankara Ties can Hardly Shift Course in Syria," *Today's Zaman*, August 4, 2013.
- 21 Cihan Celik, "Syrian Kurds and their Fragile Autonomy Move," *Hurriyet Daily News*, January 25, 2014.
- 22 צבי בראל, "הכורדים בסוריה לא מחכים שאסד ילך הביתה", **הארץ**, 17 בפברואר, 2014.
- 23 Ofra Bengio, "Israel Should Reach Out to Separatist Syrian Kurds," *Al-Monitor*, January 14, 2014.
- 24 "Analysis: Syria," U.S. Energy Information Administration (EIA), February 18, 2014.
- 25 "Syrian Kurds Struggle with Islamist Factions," *Al-Monitor*, February 18, 2014.
- 26 להרחבה בהקשר זה ראו למשל, יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "תחיית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית", **עדכן אסטורטיגי**, כרך 15, מס' 2 (יולי 2012): עמ' 25-27.
- 27 Bengio, *The Kurds of Iraq*, pp. 73-76.
- 28 Mustafa Kibaroglu, "Clash of Interest over Northern Iraq Drives Turkish-Israeli Alliance to a Crossroads," *Middle East Journal*, Vol. 59, no. 2, (Spring 2005): pp. 247, 262.
- 29 עפרה בנג'ז ועודד ערן, "ישראל והאביב הכורדי", **הארץ**, 26 בפברואר, 2013.
- 30 "The Fault with Washington," *Rudaw*, February 24, 2014.
- 31 Bengio, *The Kurds of Iraq*, pp. 73-74.
- 32 "PKK Leader Demands Apology from Israel for Ocalan Capture," *Today's Zaman*, September 12, 2011.
- בהקשר זה ראו גם: איתי אנגל, "כשהישראלים מכוונים את המזל"טים הטורקיים – זה תמיד פוגע", עובדה, ערוץ 22, 11 בינואר, 2011.
- 33 Bengio, *The Kurds of Iraq*, p. 318.
- 34 Jacques Neriah, *Kurdistan: The Next Flashpoint between Turkey, Iraq, and the Syrian Revolt*, Jerusalem Center for Public Affairs Special Report, (August 30, 2012): pp. 23-24.
- 35 לדיון בתרחיש זה, ובפרט במשמעותו לגבי יחסי טורקיה עם הממשל האזורי הכורדי ראו, Park, *Turkey-Kurdish Regional Government Relations*, p. 53.

לבנון ובית הדין המיוחד של האו"ם: בין (חוסר-) מחויבות ל(חוסר-) יציבות?

בנדטה ברטי, דיוויד לי

המאמר בוחן את התפקיד שממלא בית הדין המיוחד של האו"ם לענייני לבנון (STL). בינואר 2014, תשע שנים לאחר ההתנקשות ששמה קץ לחייו של מי שכהן פעמיים כראש ממשלת לבנון, רפיק אל-חרירי, החל משפט הרצח שלו. המאמר בוחן את ראשית דרכו השנויה במחלוקת של בית הדין ואת ההיסטוריה של הוויכוחים בגינו. לאחר מכן נבחנות ההתפתחויות הנוכחיות בחקירה והתגובות למשפט בתוך לבנון. בסיום יוצג מבט רחב יותר על ההשלכות הפוליטיות של בית הדין המיוחד, לצד הפוטנציאל שיש בו להנחלת צדק מעברי.

מילות מפתח: לבנון, סוריה, האו"ם, משפט פלילי בינלאומי, חזבאללה

הקדמה

בינואר 2014, תשע שנים לאחר ההתנקשות בראש ממשלת לבנון לשעבר, רפיק אל-חרירי, ב־14 בפברואר 2005, החל סוף סוף משפט הרצח בבית הדין המיוחד של האו"ם לענייני לבנון (STL). העיתוי מעניין במיוחד, כמובן, שכן לבנון מצויה עתה במצב קשה מאוד, עם ממשלה חדשה ושביררית שקמה בתום שיתוק פוליטי ממושך, ובמצב כללי של חוסר יציבות פנימית בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה. מאז הקמתו ב־2009, בית הדין המיוחד היווה תמיד נושא מפלג ושנוי עד מאוד במחלוקת בתוך לבנון, כשהחלוקה למתנגדים ולתומכים משקפת פערים פוליטיים פנימיים עמוקים ונרחבים יותר. בשל מעמדו השנוי במחלוקת של בית הדין וההיסטוריה הארוכה ולמודת הבעיות שלו, מייצג המשפט הנוכחי הן הזדמנות שרבים מייחלים לה לקידום עשיית הצדק, והן איום פוטנציאלי על מה שמוגדר ממילא כשיווי משקל פוליטי פנימי רעוע למדי.

ד"ר בנדטה ברטי היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי
דיוויד לי הוא עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

המאמר בוחן את תפקידו הנוכחי והעתיד של בית הדין המיוחד, ראשית באמצעות התייחסות לראשית דרכו השנויה במחלוקת ולהיסטוריית הוויכוחים סביבו, ולאחר מכן באמצעות ניתוח ההתפתחויות הנוכחיות בחקירת רצח אל־חרירי, לצד התגובות למשפט בלבנון.

היסטוריה קצרה של בית הדין המיוחד לענייני לבנון: מכשולים, חסרונות והישגים

על מנת להבין מדוע פתיחת המשפט בעניין רצח אל־חרירי כה משמעותית, חשוב להיזכר הן בהיסטוריה המפותלת של בית הדין המיוחד והן באינספור המכשולים שנערמו בפני חוקרי רצח אל־חרירי במהלך תשע השנים שחלפו.

ההתנקשות הפוליטית ברפיק אל־חרירי, שכיחן פעמיים כראש ממשלה ונחשב למיליארדר שבנה את עצמו כמו ידיו ולמנהיג פוליטי יוצא דופן, הייתה קו פרשת מים בהיסטוריה הלבנונית, והיא האיצה תהליכים של יצירת חברה אזרחית חוצת־עדות ושל תנועת התנגדות פוליטית שתבעה להעמיד את המתנקשים לדין. קואליציה גדולה זו הפכה לכוח המניע המקומי של 'אינתיפאדת העצמאות' בשנת 2005 – התגייסות המונית שבעזרת לחץ בינלאומי נלחמה בהצלחה בנוכחות הסורית בלבנון, שהייתה מורשת מהתקופה שלאחר מלחמת האזרחים.

מאז תום מלחמת האזרחים העקובה מדם שהתנהלה בלבנון בין השנים 1975 ל־1989, נעשתה סוריה 'האחראית הרשמית של השלום' – מעמד שהעניק למשטר הסורי שליטה פוליטית וצבאית בלבנון בפועל, לצד הסכמה בינלאומית להגמוניה מוגבלת של סוריה בתחומי שכנתה ממערב. גורמים מתוך לבנון וכן גורמים בינלאומיים החלו לקרוא תיגר על מעמדה זה של סוריה בעקבות מותו של שליטה ההיסטורי, חאפז אסד, בשנת 2000 ועלייתו לשלטון של בנו, בשאר. בה בעת החל פיקוח בינלאומי הדוק יותר על סוריה, הן בעקבות הפיגוע במגדלים התאומים ב־11 בספטמבר 2001 והן בעקבות פלישת ארצות־הברית לעיראק ב־2003, בשל הגיבוי שסוריה נתנה בתחילה להתקוממות האנטי־אמריקאית.¹ שיאו של התהליך הביא להחלטה 1559 של מועצת הביטחון של האו"ם, שהתקבלה בספטמבר 2004. ההחלטה קראה בגלוי לכל הכוחות הזרים לסגת מלבנון ותבעה לשים קץ להתערבות הפוליטית החיצונית.² במקביל, מעמדה של סוריה בתוך לבנון התערער יותר ויותר, ככל שהיחסים בין דמשק לרפיק אל־חרירי בכהונתו השנייה כראש ממשלה בין השנים 2000 ל־2004 נעשו מתוחים יותר. לכך תרמו התערבותה הגוברת של סוריה בענייני הפנימיים של לבנון, ובמיוחד הלחץ מדמשק להאריך את כהונתו של הנשיא הפרו־סורי, אמיל לחוד, לאחר תום כהונתו הרשמית ב־2004 – צעד שהביא להתפטרותו של אל־חרירי מראשות הממשלה.³

נראה היה שהתפטרותו של אל־חריי הפכה אותו למועמד המתאים ביותר להנהיג את המחנה הרבי־עדתי האנטי־סורי המתעורר – תהליך שנעצר באכזריות בעקבות ההתנקשות בו בפברואר 2005. לנוכח ההקשר הפוליטי הטעון, הציתה ההתנקשות באל־חריי קריאות נגד נוכחותה של סוריה בלבנון בזירה המקומית והבינלאומית גם יחד, כשמדינות כמו ארצות־הברית וצרפת קושרות בעקיפין את ההתנקשות לסוריה, ותובעות ממנה במפגיע נסיגה מיידית ומלאה מלבנון. אותם כוחות 'אנטי־סוריים', הן הבינלאומיים והן בלבנון, מילאו תפקיד מפתח בדרישה להקים מנגנון בינלאומי לחקירת רצח חריי.

בית הדין המיוחד היה סוגיה שנויה עד מאוד במחלוקת אפילו לפני הקמתו בפועל, כאשר קואליציית ה־14 במאס הלבנונית ה'אנטי־סורית' בגיבוי מדינות כמו ארצות־הברית וצרפת תומכת בו באופן מלא, ואילו מחנה ה־8 במאס ה'פרו־סורי' בהובלת חזבאללה דוחה אותו מכול וכול. ואמנם, מבחינת אותם כוחות מקומיים שתמכו בתפקידה הנרחב של סוריה בלבנון, החקירה הבינלאומית נתפסה כבר מראשיתה ככלי לניגוח פוליטי בלבד, שנועד להחליש את סוריה ואת בעלות־בריתה. המחלוקות הפוליטיות סביב המניעים והלגיטימיות של מעורבות בינלאומית בחקירת רצח אל־חריי היוו את המכשול המרכזי הראשון בהקמת בית הדין המיוחד. בעקבות הפיגוע הקטלני בפברואר 2005 הקימה מועצת הביטחון של האו"ם ועדת חקירה עצמאית.⁴ הדוח שהגישה הוועדה, המפרט את הליקויים ברשויות הביטחון והמשפט בלבנון בכל הקשור להעדר משוא פנים, למחויבות ולמסוגלות, שימש עבור מועצת הביטחון של האו"ם בסיס להעברת החלטה 1595 (באפריל 2005), שסללה את הדרך לוועדת חקירה בינלאומית בלתי־תלויה (UNIIC) – גוף שהוקם אד הוק במטרה לסייע לחוקרים בלבנון.⁵

רק חודשים לאחר הקמת ועדת החקירה פנה ראש הממשלה ומי שעמד בראש מחנה ה־14 במאס, פואד סניורה, למועצת הביטחון, בבקשה להעלות את רמת המעורבות הבינלאומית בחקירת רצח אל־חריי הן באמצעות הקמת בית דין מיוחד, והן באמצעות הרחבת המנדט של הוועדה לחקור התנקשויות פוליטיות שנחשדו כקשורות לתיק אל־חריי.⁶ בתוך לבנון, המפלגות הפרו־סוריות חזבאללה ואמל מחו על הבקשה באמצעות החרמת הקבינט במשך חודשיים. הקרב על הקמת בית הדין המיוחד רק החל.⁷

שיאו של העימות הפנימי הגיע בנובמבר 2006, כאשר הממשלה ניסתה לקיים הצבעה בקבינט השרים כדי לאשר טיוטת פרוטוקול ששלח האו"ם, שבה מוגדרת המסגרת להקמת בית הדין המיוחד כ'בית דין היברידי'.⁸ הצבעה שהוכרזה הובילה להתפטרות ששת השרים מטעם חזבאללה ואמל, ופעולה זו הביאה לשיתוק מוחלט של המערכת הפוליטית.⁹ לאחר ההתפטרות, האופוזיציה הציגה את ממשלת ה־14 במאס כבלתי־לגיטימית משום שלא כל המגזרים המרכזיים היו מיוצגים בקבינט

כנדרש על פי החוקה, והיא ארגנה 18 חודשים של חרם פוליטי שהטיל את לבנון לתוך משבר ממושך.

על רקע דברים אלה ניסה ראש הממשלה, סניורה, להתגבר על המבוי הסתום באמצעות בקשה לאו"ם להקים את בית הדין המיוחד באופן חד-צדדי, וכך להימנע מהצורך לקיים הצבעה ממשלתית בנושא. מועצת הביטחון של האו"ם פעלה על פי הבקשה, ומכוח החלטה 1757 ממאי 2007 הקימה את בית הדין המיוחד בכפוף לפרק 7 של מגילת האו"ם.¹⁰

מיותר לציין שעקיפת המערכת הפוליטית המשותקת רק תרמה למחלוקת הפנימית סביב בית הדין המיוחד, כאשר מחנה ה-8 במארס האופוזיציוני טוען שבית הדין המיוחד הוקם על ידי ממשלה לא-לגיטימית, ובאמצעים החורגים מסמכותה השיפוטית.

מבחינה חוקית, הקמת בית הדין המיוחד נשמעה כאילו מועצת הביטחון דרך החלטה 1757 לא הטילה חובות של הסכם שלא אושר (שאז אכן היה מדובר בחריגה מסמכות), אולם היא שילבה הסכם כזה והפכה אותו למחייב באמצעות החלטה המתבססת על פרק 7, וכך העמידה את בית הדין המיוחד כגוף עצמאי של האו"ם. אולם מבחינת לבנון, עצם התהליך הייחודי שנדרש להקמת בית הדין רק תרם להגברת המתחים הפנימיים.

כשם שהבנה טובה יותר של ההקשר הפוליטי וההיסטורי של הקמת בית הדין המיוחד עשויה לסייע להבנה טובה יותר של אופיו מעורר המחלוקת של בית הדין, כך בחינת ההיסטוריה של ועדת החקירה של האו"ם יכולה לסייע להעריך טוב יותר את יכולתו של בית הדין להשיג צדק ולקדם את שלטון החוק בלבנון. בהקשר זה יש לזכור את ההיסטוריה הארוכה של אלימות פוליטית פנימית בלבנון, ואת נטייתה הכללית להעדיף 'שכחה גורפת' על פני צדק מעברי.

בכוחו של בית הדין המיוחד לקדם דיון פנימי בנוגע לצדק מעברי ופיוס, ובמקביל להרחיב את תחום החקירה שלו למספר מקרים שנחשדו כקשורים להתנקשות בחריג.¹¹

עם זאת, תפקודו בפועל של בית הדין המיוחד עמד אף הוא לבחינה קפדנית, בראש ובראשונה מצד מחנה ה-8 במארס, שביקורתו התמקדה לרוב בתיאור בית הדין כ'משרת אינטרסים זרים', ובהתייחסות אליו כאל מזימה 'ישראלית' אמריקאית'. הקמפיין שהוביל חזבאללה נגד בית הדין המיוחד הסלים בעקבות הדלפות ב-2009 בנוגע לכתבי אישום צפויים נגד חברים בארגון. בעקבות זאת יצא חזבאללה במתקפות חריפות ישירות על בית הדין, ובמקביל טען שיש ברשותו הוכחות שמסבכות את ישראל ברצח אל-חריירי.¹²

בעיה משמעותית נוספת עם תפקודו בפועל של בית הדין הייתה הקצב האיטי של החקירות – בעיה שצוינה לא פעם כאחד החסרונות העיקריים של בתי דין

פליליים בינלאומיים באופן כללי¹³ – וכן עיכובים ממושכים בפעילותו. העיכוב העיקרי שבהם היה, ללא ספק, המעצר (באוגוסט 2005) והשחרור לאחר מכן (באפריל 2009) של ארבעה קצינים פרו־סורים רמי דרג, שנחשדו כקשורים להתנקשות.¹⁴ בעוד המעצר הראשוני תרם למוניטין של ועדת החקירה, הרי שחרור החשודים שהגיע בעקבותיו זרע ספקות בנוגע לחקירה הבינלאומית וליכולתה להגיע לחקר האמת בקשר לרצח.

בנוסף, המעצר והשחרור של ארבעת הקצינים הבכירים העניקו תחמושת כבדה למחנה המתנגדים המפקקים בבית הדין, כשהאופוזיציה בהובלת חזבאללה פתחה בסתיו 2010 בקמפיין התובע להקים ועדת חקירה אד הוק של הפרלמנט, שתחקור את סוגיית 'עדי השקר', שלכאורה העלימו ראיות ששימשו מאוחר יותר למעצר ארבעת הקצינים. לאחר שאנשי ה־14 במארס סירבו להגיע לפשרה בסוגיה זו, מחשש שוועדת חקירה ממלכתית תנוצל לניגוח הלגיטימציה של בית הדין המיוחד, נוצר משבר פוליטי שהביא בינואר 2011 לקריסת ממשלתו של סעד אל־חרירי.

בקיץ 2011 חלה פריצת דרך משמעותית בחקירה, לאחר שבית הדין המיוחד הוציא סוף סוף את כתבי האישום הראשונים, כולם מכוונים נגד ארבעה חברים מסוימים בארגון חזבאללה. עוד חשוד נוסף לארבעה באוקטובר 2013, ובכך עלה מספר הנאשמים הכולל לחמישה.¹⁵ אמנם, התפתחות זו תרמה לתדמיתו של בית הדין, אך היא עדיין סיפקה תמונה חלקית בלבד על הגורמים והאינטרסים הקשורים לרצח אל־חרירי: כתבי האישום לא הבהירו את הקשר בין ארבעת (ובהמשך חמשת) החשודים לבין חזבאללה, ולא רמזו מהי רמת המעורבות הסורית בקנוניה. חשוב לא־פחות – בית הדין המיוחד לא הצליח להביא את החשודים למעצר (ואפילו לא ליצור עמם קשר), ופירוש הדבר שהמשפט נגד עיאש, בדרדין, אוניסי וסברה החל שלא בפניהם.¹⁶

בית הדין המיוחד לענייני לבנון הוא בית הדין הפלילי הבינלאומי היחידי בעידן המודרני (למעט משפטי נירנברג) שהתיר למשפט להתקיים ללא נוכחות הנאשמים, וסוגיה זו נוצלה על מנת להטיל ספק בו וביכולתו להבטיח משפט הוגן.¹⁷ לנוכח היסטוריה בעייתית וטעונה זו, מעניין במיוחד לנתח את השפעת המשפט שהחל ב־14 בינואר 2014 על לבנון, תשע שנים אחרי רצח אל־חרירי.

בית הדין המיוחד כיום: התגובות בלבנון

תשע שנים אחרי רצח ראש ממשלת לבנון אל־חרירי בפיגוע מכונית תופת, ולאחר שורה של התנקשויות פוליטיות שהתרחשו בעקבותיו ואשר כוונו בעיקר לעיתונאים, לפוליטיקאים ולבכירים במגזר הביטחוני שהיו קשורים למחנה ה־14 במארס המתנגד לסוריה, או כאלה שהיו מעורבים בחקירת תיק חרירי (או שניהם), החל לבסוף המשפט של בית הדין המיוחד בינואר 2014.

הדיונים בליידסנדס (פרבר של העיר האג) שהתנהלו בדלתיים פתוחות, החלו שבועות ספורים בלבד לאחר ההתנקשות בשר האוצר לשעבר ויועצו של חרירי, מוחמד שטח,¹⁸ שאירעה ב־27 בדצמבר 2013, והיותה תזכורת רבת־עוצמה לצורך ולדחיפות בהבטחת הצדק בתוך לבנון.

כמו כן, המשפט החל במהלך אחת התקופות הרגישות והמורכבות ביותר בהיסטוריה הלבנונית בעידן שלאחר מלחמת האזרחים, כאשר לבנון מקוטבת יותר מאשר אי־פעם בין תומכי סוריה למתנגדיה, על רקע הפער הפוליטי הקיים והפער העדתי המתגבר שרק מתעצם לנוכח מלחמת האזרחים המתמשכת בסוריה השכנה. המתחים הפנימיים הגוברים בעקבות העימות בסוריה הביאו הן לשיתוק פוליטי ממושך ומכאיב, והן לעלייה מתמדת ומדאיגה באלימות במדינה. התוצאה הייתה זריקת עידוד לארגוני ג'האד סלפי מקומיים, ובאופן כללי חידוש חוסר היציבות הפוליטי והחברתי. וכאילו לא די בכך, הטיל העימות המתמשך בסוריה לחץ נוסף על לבנון בדמות שטף מתמשך של פליטים סורים. נכון לסוף 2013 הגיע מספר הפליטים בלבנון למיליון – יותר מ־20% מכלל אוכלוסיית לבנון, כשעד סוף 2014 הוא צפוי לגדול ל־1.5 מיליון.¹⁹

על רקע סביבה פוליטית טעונה זו משכה הסדרה הראשונה של דיוני בית הדין המיוחד, שנערכו בדלתיים פתוחות בין ה־16 בינואר ל־26 בפברואר 2014, מבט בוחן מצד גורמים בלבנון. הדיונים נעצרו בסוף פברואר, לאחר שבית הדין המיוחד יצא להפסקה עד אמצע מאי 2014 לפחות, וזאת כדי לאפשר לצוות ההגנה של הנאשם החמישי להתכונן כראוי ולשלב את התיקים יחדיו.²⁰

השבועות הראשונים של המשפט, ששודרו באתר האינטרנט של בית הדין המיוחד, היו הזדמנות ראשונה לציבור הרחב לשמוע הן את טיעוני התביעה והן את טיעוני ההגנה.²¹

הטיעון של התביעה מתבסס במידה רבה על ראייה מתחום הטלקומוניקציה, שעוקבת אחר הפעילות ברשת מסועפת של טלפונים סלולריים החשודים כקשורים לנאשמים, ואשר בתקופה שבין דצמבר 2004 למועד ההתנקשות אותרו בעקביות בסביבתו הקרובה של ראש הממשלה, אל־חרירי, כשהם חושפים בכך דפוס של מעקבים צמודים.²² התביעה ציינה בנאום הפתיחה שלה שהמתקפה תוכננה בקפידה, ונראה כי 19 אנשים לפחות היו מעורבים במעקב אחר ראש הממשלה לשעבר מאז אוקטובר 2004, ושישה מהם היו נוכחים ביום ביצוע הפשע (לרבות מחבל מתאבד, שלכאורה נהג משאית נפץ בדרום־ביירות).²³

צוות ההגנה הציג את כוונתו לתקוף שלב אחר שלב את כלל מערכת הראיות שהרכיבה התביעה, החל מערעור על עצם הרעיון שההתנקשות תוכננה על ידי מחבל מתאבד שנהג משאית נפץ (וחזרה במקום זאת לתיאוריה מוקדמת יותר, בנוגע לפצצה תת־קרקעית אפשרית).²⁴

זאת ועוד, ההגנה כיוונה לאפשרות שהמתקפה תוכננה על ידי תא של אסלאמיסטים קיצוניים המקושרים לאל-קאעדה. מהלך זה אפשר להגנה להחיות קצה חוט בחקירה ששימש את התביעה בתחילה אולם מאוחר יותר ננטש, לאחר שנקבע כי סרטון הווידאו ששלח הג'האד לאל-ג'זירה ביום הפיצוץ היה למעשה ניסיון לחבל בחקירה, וה'הודאה' עצמה חולצה מאדם שלכאורה גויס על ידי אחד הנאשמים השייך לחזבאללה.²⁵

הנקודה החשובה בטענת ההגנה היא שנתוני המעקב הטלפוני כשלעצמם אינם מספיקים כדי להוכיח שהחשודים קשרו קשר לרצוח את ראש הממשלה. הם כינו את טיעון התביעה 'אבסורד',²⁶ והוסיפו שהתביעה כשלה גם בהצגת מניע אמין ומבוסס לרצח אל-חרירי.²⁷ המשפט בבית הדין המיוחד היה גם הזדמנות לשמוע לראשונה את העדויות של אלה שמשפחותיהם ויקיריהם נהרגו בהתנקשות, ושל מי ששרדו מן המתקפה שגבתה 21 קורבנות.²⁸

נוסף לכך, פתיחת המשפט הייתה מעניינת וחשובה לא רק בשל תוכן הדיונים, אלא גם בשל התגובות שהציתה בלבנון ובאזור. ראשית, תחילת המשפט נחגגה על ידי מחנה ה-14 במארס, ובמיוחד על ידי מפלגתו של אל-חרירי, 'תנועת העתיד'. מנהיג המפלגה ובנו של ראפיק אל-חרירי, סעד, נכח בדיון הפתיחה והאיץ בגלוי בממשלת לבנון לשתף פעולה באופן מלא עם בית הדין של האו"ם.²⁹ בהמשך, ביום השנה להירצחו של אביו נשא סעד אל-חרירי נאום סוחף נוסף, שבו הדגיש את חשיבות המשפט לעתידה של לבנון ואת כוונתו לחזור ללבנון לאחר הגלות שגזר על עצמו ככורח ביטחוני.³⁰ לשובו של אל-חרירי משמעות מיוחדת, שכן 2014 צפויה להיות שנת בחירות כלליות לפרלמנט ולנשיאות בלבנון.

המתנגדים העיקריים לבית הדין המיוחד, אנשי קואליציית ה-8 במארס בהובלת חזבאללה, שמרו באופן כללי על פרופיל נמוך ועל קשר של שתיקה של הארגון בהנהגת נסראללה במהלך המשפט. לאחרונה התבטא נשיא סוריה אסד בנושא, כשכצפוי הוא יוצא נגד בית הדין המיוחד ומבטל את חשיבות המשפט:

כל ההאשמות הן משיקולים פוליטיים. אפילו בימים האחרונים לא ראינו כל הוכחה ממשית שתעיד נגד המפלגות המעורבות במקרה (...) אני מאמין שכל העניין נגוע בפוליטיקה ונועד להפעיל לחץ על חזבאללה בלבנון באותו אופן שבו נעשה ניסיון להפעיל לחץ על סוריה בהתחלה, מייד לאחר ההתנקשות באל-חרירי.³¹

באופן כללי, למרות שפתיחת המשפט זכתה לסיקור נרחב ולניתוח בעיתונות הלבנונית, המדינה הייתה עדיין טרודה יותר במשבר הפנימי שלה. בפרט, לבנון התמודדה עם שיתוק פוליטי שנמשך 11 חודשים, שבמהלכם עשה ראש הממשלה הממונה, תמאם סלאם, מאמץ להתגבר על היריבות בין שני הגושים הפוליטיים הגדולים, וניסה לגבש ממשלת אחדות לאומית. המבוי הסתום נפרץ לבסוף ב-15

בפברואר, כאשר ראש הממשלה הכריז על הקמת קבינט שרים חדש שיתבסס על מפתח חלוקה 8-8-8. לפי נוסחה זו, מחנה ה-14 במאסר ומחנה ה-8 במאסר יזכו כל אחד בייצוג של שמונה שרים, ואילו שמונת המושבים הנותרים יוקצו על ידי ראש הממשלה יחד עם הנשיא סולימאן (אך כאשר לפחות שניים מתוך מועמדי מרכז אלה יהיו בעלי קרבה הדוקה למחנות ה-14 וה-8 במאסר, ופירוש הדבר שבפועל תהיה לכל אחד מהגושים זכות וטו).³² לחלוקת משרות השרים יש חשיבות בפני עצמה, במיוחד בהיבט של הקשר העיתי של לבנון עם בית הדין המיוחד. ואכן, למשרות השרים הצפויים לשתף פעולה בצורה ההדוקה ביותר עם בית הדין, כלומר שר המשפטים ושר הפנים, מונו שניים מאנשי מחנה ה-14 במאסר.³³

במבט לעתיד, יציבות הממשלה החדשה תיקבע באמצעות היכולת של הקבינט לפתור מספר סוגיות דחופות וקשות, החל מניסוח הצהרה משותפת ועד לשינוי חוק הבחירות כחלק מההכנה לבחירות לפרלמנט בנובמבר 2014 וקיום הבחירות לנשיאות, לצד סוגיות כמו התמודדות עם האלימות הפנימית הגואה והדיון במעורבות חזבאללה במלחמת האזרחים בסוריה. על רקע נושאים אלה, שיתוף פעולה עם בית הדין המיוחד ימשיך להיות סוגיה מעוררת מחלוקת, כששני המחנות הפוליטיים עתידים לנצל את הממצאים והעדויות שייחשפו במהלך המשפט כתחמושת למאבק הפוליטי ביניהם.

מבט לעתיד – בית הדין המיוחד והתאמת הציפיות למציאות

ההקשר הפוליטי שממנו צמח בית הדין המיוחד לענייני לבנון והתהליך המפרך של העיצוב המוסדי ולידתו של בית הדין הפכו את חקירת רצח אל-חרירי לפוליטית באופיה, ולסוגיה שנויה במחלוקת בתוך לבנון. יתרה מכך, הקצב האיטי של החקירה וההפסקות החוזרות ונשנות במהלכה פגעו בתמיכה העממית בבית הדין. במיוחד השפיעה העובדה שבית הדין המיוחד החל את הדיונים הפומביים תשע שנים לאחר רצח חרירי, ובתקופה קשה במיוחד בלבנון. נכון ליום פתיחת המשפט הרשמי, ב-16 בינואר 2014, לבנון הייתה שרויה בעיצומם של שיתוק פוליטי חריף ומתחים חברתיים גואים, קיטוב גובר ואלימות. לנוכח חוסר היציבות הנוקב במדינה מאז פרוץ מלחמת האזרחים העקובה מדם בסוריה השכנה, אין פלא שהמשפט לא הצליח ללכוד את מלוא תשומת הלב החברתית בלבנון.

יחד עם זאת, למרות העיכובים, ההפסקות והרקע הבעייתי, עדיין קיים פוטנציאל חיובי במשפט. לנוכח קמפיין ההפחדה הפוליטית וההתנקשויות שעדיין מתרחשות בלבנון, ובעקבות המורשת המקומית המצערת של 'שכחה גורפת' בכל הקשור לאלימות פנימית, למשפט צדק בגין רצח אל-חרירי תהיה משמעות היסטורית עבור לבנון בכל הקשור לקידום הצדק המעברי, המחויבות ושלטון החוק. כפי

שניסח זאת היטב פיטר האיינס, הנציג המשפטי המוביל של הקורבנות במשפט, בעת נאום הפתיחה שלו:

הלקוחות שלנו הם קורבנות של הרגע, אולם עילת התביעה שלהם היא נצחית. מטרתו של בית הדין היא לשים קץ להתחמקות מעונש ולהביא צדק למשפחות הקורבנות. (...) באמצעות ביטול ההתחמקות מענישה ושיקום זכויות האדם הבסיסיות של אזרחי לבנון, ובעזרת החלת עקרונות צדק בינלאומיים, יש בכוחו של בית משפט זה לשנות את ההיסטוריה.³⁴

בטווח הקצר עד הבינוני, בית הדין ימשיך להיות סוגיה מעוררת מחלוקת ובעלת פוטנציאל לערעור היציבות עבור הממשלה החדשה, וכל אחד מהמחנות הפוליטיים המתחרים צפוי לנצל את ממצאיו נגד הצד השני, אולם בטווח הארוך יותר, הסיכוי של בית הדין לבסס השפעה אזורית ומקומית משמעותית תלוי ביכולתו 'ללכת על כל הקופה', ולהתמודד עם השאלה ביחס לזהותם של נותן ההוראה לביצוע הרצח ושל והמנהיגים הפוליטיים והרשויות שתרמו לפשע הנתעב. אמנם המשפט נמצא בהפוגה של שלושה חודשים, אך לא כך האירועים הפוליטיים בלבנון ובאזור. הן המשפט, שצפוי להיות ארוך ואיטי, והן התוצאה שלו, עתידים להיות מקרה מבחן לא רק ללבנון, אלא גם למערכת המשפט הפלילי הבינלאומי.

הערות

- 1 ראו: U.S congress, *Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003*, 108th congress, 2003, H.R 1828
- 2 UNSC Resolution 1559 (2004), September 2, 2004. S/RES/1559 (2004). <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8181.doc.htm>
- 3 "Profile: Former Lebanese PM Rafik Hariri," *BBC*, September 14, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-13978635>
- 4 "Report Of The Fact-Finding Mission To Lebanon Inquiring Into The Causes, Circumstances And Consequences Of The Assassination Of Former Prime Minister Rafik Hariri," March 24, 2005, <http://www.stl-tsl.org/en/documents/un-documents/un-fact-finding-mission/report-of-the-fact-finding-mission-to-lebanon>
- 5 UNSC Resolution 1595, April 7, 2005. S/RES/1595 (2005), <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/1595.pdf>
- 6 UNSC Resolution 1644 (2005), December 15, 2005, S/RES/1644 (2005) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/647/20/PDF/N0564720.pdf?OpenElement>
- 7 "Shiite Parties Call Off Lebanon Cabinet Boycott," *Agence France Press*, February 2, 2006, <http://www.lebanonwire.com/0602LN/06020205LWAF.asp>
- 8 בית דין פלילי «היברידי» או «בינלאומי למחצה» אמור (במונחים של קביעה מוסדית והחוק הישים) להסתמך על תמהיל של החוק המקומי והבינלאומי. Lindsey Raub, "Positioning Hybrid Tribunals In International Criminal Justice," *N.Y.U Journal of International Law and Politics*, 41 (2009), 1016.

- “Trial By Fire: The Politics Of The Special Tribunal For Lebanon,” *International Crisis Group*, Middle East Report 100, December 2, 2010, 6. 9
- UNSC Resolution 1757, May 30, 2007. S/RES/1757 (2007) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/363/57/PDF/N0736357.pdf?OpenElement> 10
- “Third Report of the International Independent Investigation Commission Established Pursuant to Security Council Resolutions 1595 (2005), 1636 (2005), 1644 (2005),” the International Independent Investigation Commission (Serge Brammertz), March 15, 2006, http://www.lebanonwire.com/0603MLN/brammertz_report_150306.pdf 11
- Benedetta Berti, “Peace vs. Justice in Lebanon: The Domestic and Regional Implications of the UN Special Tribunal,” *Strategic Assessment*, Vol. 13, no. 4 (January 2011). 12
- William W. Burke-White, “Community of Courts: Toward a System of International Criminal Law Enforcement,” *Michigan Journal of International Law*, Vol. 24, 1 (2002), pp. 11-12. 13
- “Report Of The Fact-Finding Mission To Lebanon Inquiring Into The Causes, Circumstances And Consequences Of The Assassination Of Former Prime Minister Rafik Hariri.” 14
- Kareem Shaheen, “STL indicts fifth Hezbollah member in Hariri case,” *Daily Star*; October 10, 2013, <http://dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2013/Oct-10/234214-stl-names-hasan-habib-merhi-as-fifth-suspect-in-hariri-case.ashx#axzz2v0Ct9TqG> 15
- נכון להיום החשודים הם: מוסטפה בדרדין, סלים עיאש, חוסיין אוניסי, אסד סברה, ומאז אוקטובר 2013 גם חסן חביב מרחי. 16
- Paola Gaeta, “To Be (Present) or Not To Be (Present),” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 5 (2007), pp. 1165-1166. 17
- “Beirut blast kills Sunni ex-minister Mohamad Chatah,” *BBC News*, December 27, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25524729> 18
- “2014 UNHCR country operations profile - Lebanon,” UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html> 19
- Kareem Shaheen “STL adjourns Hariri trial until mid-May,” *Daily Star*; February 27, 2014, <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2014/Feb-27/248635-stl-adjourns-hariri-trial-until-mid-may.ashx#axzz2v02OFPXA> 20
- לדיון וחשבון מעמיק ומפורט של הדיונים, ראו את אוסף מאמרי הדיילי סטאר מאת: Kareem Shaheen (<http://www.dailystar.com.lb/Kareem-Shaheen.ashx?page=4#axzz2v02OFPXA>) 21
- “STL proceedings | Live coverage - Day 1,” *Daily Star*; January 16, 2014, <https://now.mmedia.me/lb/en/special-tribunal-for-lebanon/530642-live-coverage-stl-begins-trial> 22
- שם. 23
- Kareem Shaheen, “STL defense: Underground bomb theory ignored,” *Daily Star*; February 7, 2014, <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2014/Feb-07/246632-stl-defense-underground-bomb-theory-ignored.ashx#axzz2v02OFPXA>; Matt Nash, “Prosecution begins outlining case before 24

- ST," *Now Lebanon*, January 16, 2014, <https://now.mmedia.me/lb/en/stl-updates/530782-prosecution-begins-outlining-case-before-stl>
- Kareem Shaheen, "STL defense: Underground bomb theory ignored." 25
- Marc Abizeid, "STL defense: Prosecution's case against Hezbollah "absurd"," *Al-Akbar*, January 20, 2014, <http://english.al-akhbar.com/node/18298> 26
- Kareem Shaheen, "STL defense: Charges against Hezbollah shocking," *Daily Star*, January 18, 2014, <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2014/Jan-18/244446-defense-charges-against-hezbollah-shocking.ashx#axzz2qvTEmoOE> 27
- "STL proceedings | Live coverage - Day 2," *Now Lebanon*, January 17, 2014, <https://now.mmedia.me/lb/en/special-tribunal-for-lebanon/530848-live-coverage-stl-proceedings> 28
- "Hariri urges Lebanese state to cooperate with STL," *Now Lebanon*, January 16, 2014, <https://now.mmedia.me/lb/en/special-tribunal-for-lebanon/530707-hariri-urges-lebanese-state-to-cooperate-with-stl> 29
- "Saad Hariri full transcript of commemoration speech," *Daily Star*, February 14, 2014, <http://www.dailystar.com.lb/News/Politics/2012/Feb-14/163251-text-of-hariris-speech-commerating-fathers-assassination.ashx#axzz2v02OFPXA> 30
- "President Bashar al-Assad's interview with Agence France Presse," *SANA News Agency*, January 20, 2014, <http://sana.sy/eng/21/2014/01/20/523329.htm> 31
- "24-Minister Cabinet Announced after 11-Month Deadlock," *Naharnet*, 15 February, 2014, www.naharnet.com/stories/en/118861-24-minister-cabinet-announced-after-11-month-deadlock; Raphael LeFevre, "What does the Lebanese cabinet mean for Syria," *Sada-Carnegie Endowment for International Peace*, February 18, 2014, carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=showregion&id=1406&title=lebanon&reloadflag=1 32
- שם. 33
- "STL proceedings | Live coverage - Day 2," *Now Lebanon*. 34



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 מקדם בברכה מאמרים של חוקרים
ומומחים בנושאים הנוגעים ו/או משיקים לביטחון הלאומי
של ישראל וכן בסוגיות אסטרטגיות שעניינן המזרח התיכון.

מאמר שיוגש למערכת כתב העת יחזיק עד 4000 מילים
באנגלית / 3000 מילים בעברית, כולל הערות שוליים.
יש לצרף למאמר תקציר בן 100 מילים.

המאמרים הנשלחים למערכת **עדכן אסטרטגי** יהיו
מקוריים - כאלו שלא ראו אור בעבר ואינם נמצאים בבקרה בכתב
עת אחר כלשהו.

המאמרים יישלחו בפורמט WORD לכתובת:
mark@inss.org.il

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת
עדכן אסטרטגי ועל ידי קוראים מן החוץ.

**עדכן
אסטרטגי**