

עדכן אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 3 | אוקטובר 2015

איראן ומדינות ערב: שינוי היסטורי במאזן הכוחות

אשר ססר

מתקפת הפתע של ארגון 'המדינה האסלאמית': ההיבט המודיעיני

אפרים קם

המלחמה בסוריה – מאבק ההישרדות של בשאר אל-אסד – בואו של הנס?

אייל זיסר

'מלחמת הדורות': ילדי סוריה לכודים בין סכסוך פנימי

לבין עליית המדינה האסלאמית

בנדטה ברטי ואקסל באה אוסטה

במבחן המציאות: חיזוק מחזור סקירת האמנה

למניעת תפוצתו של נשק גרעיני

ניר חסיד

כיתוח גרעיני "מתחת לסף": תכנית הגרעין באיחוד האמירויות

יואל גוז'נסקי

סין וישראל – האם הן מצויות על אותה החגורה ועל אותה הדרך?

גליה לביא, ג'ינג'ייה הה ועודד ערן

יחסי ישראל-צ'כיה: מרגש לפרגמטיזם?

אירנה קלהוסובה

ישראל ואפרטהייד בשיח הבינלאומי

מיכל חטואל רדושיצקי



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 3 | אוקטובר 2015

- 3** אשר ססר
איראן ומדינות ערב: שינוי היסטורי במאזן הכוחות
- 13** אפרים קם
מתקפת הפתע של ארגון 'המדינה האסלאמית': ההיבט המודיעיני
- 25** אייל זיסר
המלחמה בסוריה - מאבק ההישרדות של בשאר אל-אסד -
בואו של הנס?
- 35** בנדטה ברטי ואקסל באה אוסטה
'מלחמת הדורות': ילדי סוריה לכודים בין סכסוך פנימי
לבין עליית המדינה האסלאמית
- 47** ניר חסיד
במבחן המציאות: חיזוק מחזור סקירת האמנה
למניעת תפוצתו של נשק גרעיני
- 59** יואל גוז'נסקי
פיתוח גרעיני "מתחת לסף": תכנית הגרעין באיחוד האמירויות
- 69** גליה לביא, ג'ינג'ייה הה ועודד ערן
סין וישראל - האם הן מצויות על אותה החגורה ועל אותה הדרך?
- 81** אירנה קלהוסובה
יחסי ישראל-צ'כיה: מרגש לפרגמטיזם?
- 93** מיכל חטואל רדושיצקי
ישראל ואפרטהייד בשיח הבינלאומי

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

יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, 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

איראן ומדינות ערב: שינוי היסטורי במאזן הכוחות

אשר ססר

בשנים האחרונות התחזק מעמדה של איראן באזור בהתמדה ככל ששקעו מדינות ערב לתוך תוהו ובוהו עמוק שלא היה לו תקדים. האיראנים הפגינו נחישות מרשימה בחתירתם למימוש הכוונות ההגמוניות שלהם, והפיקו את התועלת המרבית מן האחדות היחסית של המחנה השיעי, זאת לעומת הקיטוב החריף הקיים בקרב הסונים. אולם גם לאיראן יש חסרונות, ועקב האכילס שלה הוא סוריה, שם בני בריתה נלחמים במה שנראה עד לא מזמן כמלחמה אבודה. יחד עם זאת, הסכם הגרעין שנחתם ביולי 2015 בין שש המעצמות לאיראן היטה עוד יותר את הכף לטובתה במאזן הכוחות מול יריביה הסונים, כפי שעשתה לאחרונה גם המעורבות הרוסית במלחמת האזרחים בסוריה, בתיאום עם איראן, כדי לגבות את משטרו הפרו־איראני של בשאר אל־אסד.

מילות מפתח: סונים, שיעים, איראן, עיראק, סוריה, תימן, חות'ים, חזבאללה, אובמה, ארצות הברית

מבוא

משקיף ערבי מאבו ד'אבי ציין באירוניה בתחילת 2015 כי המונח 'הסהר השיעי', שטבע עבדאללה, מלך ירדן, בדצמבר 2004 – בהתייחסו לקשת ההשפעה האיראנית המתהווה בין טהראן לביירות דרך עיראק וסוריה – "הפך מיושן... כיום זהו ירח מלא והמפרץ מוקף"¹. ככל שהתקדמו החות'ים השיעים בתימן בגיבוי האיראנים והשתלטו על חלקים גדולים יותר של המדינה, כך השיגו האיראנים מינוף והשפעה מעבר למיצרי הורמוז, עד למיצרי באב אל־מנדב בכניסה לים האדום. מדינות המפרץ הסוניות חשו חרדה גוברת מן הכוונות ההגמוניות של איראן ושל בנות בריתה ועושי דברה.

פרופ' אשר ססר הוא חוקר בכיר במרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב

הישגה של איראן היה מרשים ביותר, אולם הוא היה במידה מועטה תוצאה של עוצמה איראנית ובמידה רבה תוצאה של חולשת מדינות ערב. הערבים מצאו את עצמם במשבר עמוק בעקבות המהפכות, מלחמות האזרחים וההגירה ההמונית, כולן פרי הבאושים של הכישלון הפוליטי המהדהד של הפאן-ערביות. זהו שיאו של תהליך ארוך שראשיתו בתחילת שנות השישים, עם פירוקה של האחדות המבטיחה שבין מצרים לסוריה בקהילה הערבית המאוחדת (קע"ם). אחריו פרצה מלחמת האזרחים הראשונה בתימן, והערבים ספגו מידי ישראל את תבוסתם הקשה במלחמת 1967, תבוסה שממנה לא התאוששו לגמרי עד היום.

לפני 80 שנה, בסוף שנות השלושים, יצאו לאור שני ספרים חשובים ביותר במצרים: הראשון נקרא 'סיאסת אל-ע'ד' ('הפוליטיקה של המחר') מאת מירית בוטרוס ע'אלי, והשני נקרא 'עלא האמש אל-סיאסה' ('בשולי הפוליטיקה') מאת חאפז עפיפי. שני הספרים התייחסו לבעיות החברתיות-כלכליות של מצרים שנבעו מן הצמיחה המהירה של האוכלוסייה. באמצעות מדדים סטטיסטיים ונתונים אחרים הם 'ניסו להסביר שאם מנהיגי מצרים לא יוציאו לפועל תכנית רפורמה עמוקה, המדינה צועדת לקראת אסון'.² רפורמות מתבקשות כאלה מעולם לא נעשו במצרים ולא במדינות ערביות אחרות.

בכל מדינות המזרח התיכון – לרבות איראן וטורקיה שאינן ערביות – התרחשו תהליכים של גידול מהיר באוכלוסייה ושל עיור מסיבי. עשרות מיליוני אנשים נטשו את אזורי הכפר ועברו לערים, ובהכרח תרמו לתחושת ניתוק חברתי, להקצנה פוליטית ולחוסר יציבות. התקופה מתחילת שנות השישים ועד לתחילת שנות השמונים בטורקיה התאפיינה באליםות פוליטית אינטנסיבית ובהתערבות תדירה של הצבא במערכת הפוליטית. אלה הובילו בסופו של דבר לעלייתה לשלטון של מפלגת הצדק והפיתוח (AKP) האסלאמיסטית ב-2002. איראן עברה שינוי משטר מהפכני ב-1979 עם נפילת השושלת הפהלווית, עליית האייתולות לשלטון והקמת הרפובליקה האסלאמית. עם זאת, ניתן לומר כי באופן כללי הצליחו, עד כה, טורקיה ואיראן הרבה יותר ממרבית מדינות ערב (למעט יצרניות הנפט הערביות העשירות) – אם נבחן זאת למשל לפי תמ"ג לנפש – בעיקר בשל ההיסטוריה הארוכה שלהן כמדינות ריבוניות אפקטיביות שאוכלוסייתן היא הומוגנית פחות או יותר מבחינה דתית, ולמרביתה גם שפה משותפת.³ לטורקיה יש היסטוריה ארוכה מאוד של מודרניזציה בסגנון מערבי, וגם איראן – על-אף שהצטרפה לתהליך המודרניזציה הרבה אחרי טורקיה – הצליחה בזכות עושר הנפט להתפתח במידה סבירה.

העולם הערבי, לעומת זאת, אינו מצליח לקיים את אוכלוסייתו. על-אף ששיעורי גידול האוכלוסייה נמצאים בירידה, האוכלוסייה הערבית צומחת עדיין במהירות רבה יותר ממה שהאזור יכול להכיל. אוכלוסיית מדינות ערב ממרוקו ועד למפרץ מנתה 280 מיליון ב-2000, כיום היא מונה 380 מיליון, וצפויה להגיע ל-460 מיליון

בקירוב עד 2025.⁴ כשבוחנים את מצבו הנוכחי של האזור, השאלה שנשאלת היא מי יספק מקומות עבודה, כסף, חשמל ומים לעוד 80-90 מיליון אנשים בעשור הקרוב? הערבים נמצאים בעיצומו של משבר פוליטי וחברתי-כלכלי עמוק שסופו אינו נראה באופן. התהליך של מודרניזציה מתמערבת לא הוביל בסופו של דבר לעוצמה, ליוקרה ולשגשוג המיוחלים. תנועת הלאומיות הערבית והפאן-ערביות המשיחית הסתיימו בכישלון פוליטי מהדהד. הפאן-ערביות – לפחות בתיאוריה, אם לא תמיד במעשה – הייתה אידאולוגיה חילונית שחתרה לאחד את העמים דוברי הערבית על בסיס שפתם, בין אם היו מוסלמים, נוצרים או אחרים. לפיכך כישלון הפאן-ערביות היה גם כישלונה של הפלטפורמה החיונית הזו למימוש תהליכי חילון בחברות הערביות.

הקשיים שהתלוו לתהליך המודרניזציה במדינות המזרח התיכון, לרבות בטורקיה ואיראן, הובילו לחזרה נרחבת אל חיקה החמים של הניאומסורתיות – האסלאם הפוליטי והעדתי (ובחלק מן המדינות גם השבטיות). תופעה זו ניכרת לא רק בפוליטיקה הפנימית של מדינות המזרח התיכון, אלא גם ביחסים בין מדינות, שהתבססו בעיקר על בריתות עדתיות בין מדינות סוניות כנגד יריביהן השיעים. זו כבר לא שאלה של מונרכיות נגד רפובליקות או של מדינות פרו-סובייטיות נגד מדינות פרו-אמריקניות – שהן יריביות ישנות שהפכו לנחלת העבר הרחוק.

הביטוי המוחשי ביותר לתמורות הללו ניכר במשבר הנוכחי בתימן. במלחמת האזרחים בתימן בתחילת שנות השישים נלחמו הרפובליקנים, שנהנו בעיקר מתמיכה מצרית, נגד המלוכנים, שקיבלו גיבוי בעיקר מן המונרכיות הפרו-אמריקניות

ערב הסעודית ואיראן. באותם ימים היו השיעים הזיידים (החות'ים כיום) לרוב מלוכנים, בעוד הסונים היו לרוב רפובליקנים. הסעודים ואיראן הפהלווית השתייכו אז לאותו מחנה במחלוקת האידאולוגית, ותמכו בשיעים המלוכנים. קו השבר הפוליטי הרלוונטי עבר באותה העת בין אלה שכונו 'הפרוגרסיבים' בעולם הערבי, בהנהגת מצרים של נאצר, לבין 'הריאקציונרים', שהיו המונרכיות הפרו-מערביות. החלוקה העדתית של העידן הנוכחי – שלפיה איראן השיעית ובנות בריתה השיעיות התומכות בשיעים הזיידים של תימן, וניצבות נגד המדינות הסוניות – לא הייתה רלוונטית בשנות השישים. ואילו כיום מי שהיו בנות הברית השיעיות המלוכניות של הסעודים בשנות השישים, הן כיום יריבותיהם העדתיות המושבעות.

המאה העשרים הייתה לרוב המאה של הפאן-ערביות ושל התהוות המדינה הערבית. סוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת היו עידן חדש

המאה העשרים הייתה לרוב המאה של הפאן-ערביות ושל התהוות המדינה הערבית. סוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת היו עידן שבו המדינה הערבית היא זו שבמקרים רבים נאבקה כדי לשרוד כישות ריבונית מאוחדת

בהיסטוריה של המזרח התיכון, שבו הפאן-ערביות התפוגגה זה מכבר, והמדינה הערבית היא זו שבמקרים רבים – מלוב עד סודאן ומתימן עד עיראק, סוריה ולבנון – נאבקות כדי לשרוד כישות ריבונית מאוחדת. אין עדיין מדינת פלסטין, אבל יש כבר שתיים בדרך.

אסלאם פוליטי – בין סונים לשיעים

השיבה לחיקה הנוח של הדת נוטה מעצם טיבה להחריף נאמנויות עדתיות ולהעמיק פלגנות. כשם שהמוסלמים הסונים הקצינו, והאמונה הדתית הפכה לסמן הקובע של הזהות הקולקטיבית, כך נהגו גם שאר העדות והכתות למען הגנתם העצמית. שיעים ומיעוטים אחרים שאינם מוסלמים התכנסו מאחורי חומת המגן של הזהויות והנאמנויות העדתיות שלהם.

לרדיקליזם סוני ולמקבילו השיעי יש ייחוד עדתי. חשוב מכך, למאפיינים ייחודיים אלה יש השפעה מעצבת על טבעה של היריבות בין הסונה לשיעה ועל מאזן הכוחות בין איראן לערבים. רדיקליזם סוני ורדיקליזם שיעי שונים זה מזה באופנים רבים. ההבדל החשוב ביותר הוא בעקרונותיהם המנחים. כפי שציין כבר ג'ון אספוזיטו, המכנה המשותף שהתגבש במחשבה הפוליטית הסונית המסורתית היה ש"הדרישה המינימלית לממשל אסלאמי אינה טמונה באישיותו של ראש המדינה, אלא בשלטון על פי השריעה"⁵. על כן סונים רדיקלים של ימינו מדגישים את ההכרח ביישום השריעה ("תטביק אל-שריעה"). הם הלכו בעקבות הוגים סונים מודרנים מובילים מאמצע המאה העשרים, כמו הפקיסטני אבו עלא אל-מודודי והמצרי סייד קוטב, בטענתם כי החברה לא תהיה אסלאמית באמת אלא אם תתבסס על החוק הדתי. כפי שטען מודודי, חברות שאינן עושות כן הן בהכרח בלתי לגיטימיות וג'אהליות⁶ במהותן. בניגוד לכך, רדיקלים שיעים מבית מדרשו של ח'ומייני מדגישים את דמותו של המנהיג שעליו מוטל לפקח על יישום השריעה. לכן הדגש המרכזי עבור השיעים הוא על העיקרון של ולאית אל-פקיה – שלטון

חכם ההלכה שהוא בקדימות גבוהה יותר בתפיסתם מאשר יישום השריעה.⁷ פאן-ערביות הייתה המטרייה המאחדת של כל דוברי השפה הערבית בלי קשר לעדה הדתית אליה השתייכו, לפחות בתיאוריה אם לא תמיד בפועל. לעומת זאת, הרדיקליזם הסוני מעורר מדנים מעצם טבעו. מחשבת הרדיקליזם הסוני התאפיינה מאז ומתמיד באי-בהירות מוסדית. מעולם לא הובהר מי אחראי ליישום השריעה ובאילו אמצעים. אין בנמצא סמכות דתית סונית מרכזית שזוכה להכרה ושיכולה לפסוק בנושאים כגון אלה. אבו בכר אל-בגדאדי, מנהיג המדינה האסלאמית (בעיראק וסוריה), הכתיר את עצמו לח'ליפה ביוני 2014, ועל-אף שהיו כאלה שקיבלו זאת, הרוב דחו את הנהגתו. מספר רב של ארגונים ומליציות בעולם הסוני טוענים לזכותם לקדם את השקפותיהם בנושא יישום השריעה, אם בדרכים דמוקרטיות

ואם באמצעות שימוש בכוח, לרבות עריפת ראשים, הוצאות המוניות להורג, שעבוד נשים או הרס אתרים ארכיאולוגיים ועוד סדרה ארוכה של מעשים ברבריים. ריבוי זה של ארגונים, כמו המדינה האסלאמית, ג'בהת אל-נוצרה, אל-קאעדה, אחראר אל-שאם, האחים המוסלמים במדינות ערב השונות וכן ארגונים סלפיים ג'יהאדיסטיים וסלפים שאינם כאלה, לעתים מוצאים את עצמם נלחמים ביחד ולעתים זה נגד זה. אלה ורבים אחרים הם האויבים בנפש של כל מי שאינו סוני, שיעים (בין אם הם ערבים ובין אם לא) ומיעוטים שונים שאינם מוסלמים, כמו העלווים, היזידים והנוצרים, על כל כתותיהם. הם גם אויביהם של משטרים סוניים שונים שעשויים להיות אסלאמיים רדיקליים בעצמם – כמו הסעודים, או לא – כמו ההאשמים בירדן.

האסלאם הפוליטי הסוני מעמיק את כל ההבדלים העדתיים שהפאן-ערביות ביקשה למחוק. הרדיקליזם האסלאמי הסוני מבוזר, רב-קוטבי ומפולג במיוחד, באופן שלעתים מזכיר את המצב שתומס הובס איפיין כ"מלחמת הכול בכול". כך הוא מאיים לפרק את מדינות הסהר הפורה ההטרונגניות מבחינה עדתית, כפי שלא אירע מאז שהוקמו המדינות הללו לפני מאה שנה.

החלל הפוליטי שנוצר מהתפוררות פנימית זו מזמין את האיראנים פנימה, תוך שהם מנצלים את יתרונותיהם היחסיים על פני הערבים. מאז מלחמת איראן-עיראק בשנות השמונים שימשה עיראק של צדאם חוסיין כשומר הסף היעיל של המזרח הערבי בקו הגבול עם איראן של האייתולות. אולם פלישת ארצות הברית לעיראק ב-2003 והפלת משטרו של צדאם חוסיין שינו באופן קיצוני את מאזן הכוחות האזורי לטובתה של איראן. התהליך בעיראק, שכונה דה-בעת'יפיקציה, הביא באופן בלתי נמנע להדחת הסונים, ששלטו במדינה באמצעות מנגנון מפלגת הבעת', ולהעצמת הרוב השיעי במדינה.

האסלאם הפוליטי הסוני מעמיק את כל ההבדלים העדתיים שהפאן-ערביות ביקשה למחוק. הרדיקליזם האסלאמי הסוני מזכיר את המצב שתומס הובס איפיין כ"מלחמת הכול בכול"

מפלגת הבעת' ששלטה בעיראק הייתה למעשה מנגנון פוליטי לשימור העליונות הסונית ולדחיקת השיעים במדינה לשוליים. עליונות הסונים התקיימה בעיראק במשך מאות שנים, מימי הח'ליפות העבאסית עבור דרך האימפריה העות'מאנית ועד לעיראק המודרנית, בין אם בשלטון ההאשמים מאז שנות העשרים של המאה הקודמת ובין אם תחת שלטון הבעת' מאז סוף שנות השישים. כמעט בין לילה, הפכה עיראק מכוח ה'דה-בעת'יפיקציה' שלאחר עידן צדאם חוסיין, ממדינה בשליטה סונית למדינה בשליטה

שיעית, והפכה בת ברית טבעית לאיראן השיעית ולקרש קפיצה להגברת השפעתה האזורית של איראן.

התהליך הסתייע גם ביתרונות הפוליטיים הגלומים בדוקטרינה השיעית של ולאית אל־פקיה, כפי שפיתח אותה האייתולה ח'ומייני. התפיסה של ח'ומייני דגלה בזהות בין הסמכות הדתית העליונה באיראן לראש המדינה באופן שבו המנהיג העליון של איראן היה גם הסמכות הדתית העליונה של השיעים. למרות שהתזה של ח'ומייני מעולם לא התקבלה באופן מלא על־ידי כל אנשי הדת השיעים, וקיימים מתנגדים רבים לדוקטרינה הח'ומיינית, היא עדיין התקבלה על־ידי מרבית השיעים באיראן ובקרוב רבים אחרים במזרח התיכון. לכן בניגוד לעולם המבוזר והרב־קוטבי של הרדיקליזם הסוני, הרדיקלים השיעים נוטים לקבל בהכנעה את הסמכות הרוחנית והמנהיגות הפוליטית הריכוזית של איראן. חזבאללה בלבנון, מיליציות שיעיות בעיראק ואפילו החות'ים בתימן מוכנים לשתף פעולה עם המגמות ההגמוניות של איראן, המכוונות ביעילות על־ידי מנגנוני המדינה האיראנית, ובראשם משמרות המהפכה.

בקרב הסונים לא קמה מנהיגות או סמכות דומה. הסעודים היו רוצים למלא את התפקיד, אולם אין להם היכולת הצבאית או הפוליטית לעשות כן. רבים מן הרדיקלים עוינים את הסעודים, ואפילו מדינות סוניות מובילות, כמו מצרים וטורקיה, שנמנו עם אותו המחנה כמו הסעודים, אינן בהכרח בעלות אינטרסים זהים בכל הנושאים. טורקיה נקטה גישה פייסנית הרבה יותר כלפי איראן מאשר הסעודים. גם טורקיה ומצרים לא הפגינו אותה התלהבות כמו הסעודים ביוזמה להתערבות צבאית בתימן. היחסים בין המשטר הצבאי במצרים והממשלה האסלאמיסטית בטורקיה היו מתוחים מאז הדחת האחים המוסלמים במצרים, וגם את המשבר בסוריה הן אינן רואות עין בעין.

אילוץ איראניים – עקב האכילס הסורי

האמור לעיל עשוי ליצור את הרושם המוטעה שידם של האיראנים נמצאת תמיד על העליונה וכי הם נהנים מעוצמה ללא סייג. אך אין הדברים כך, ויש להם מגבלות חמורות משלהם. מחד גיסא, הפגינה האיראנים נחישות מרשימה בחתירתם למימוש היעדים שלהם. הם אינם סולדים מן השימוש בכוח או מחתרנות בקרב אוכלוסיות שיעיות במדינות שכנות. כמו כן הם מוכנים להשקיע סכומי עתק למען האינטרסים שלהם באזור גם בתקופות של משבר כלכלי, זאת בנוסף למירוץ הבלתי נלאה להשגת יכולת גרעינית, אפילו לנוכח סנקציות בינלאומיות ולחץ דיפלומטי. אולם, מאידך גיסא, איראן היא רק מעצמה אזורית, ולא יותר מכך. במונחים גלובליים איראן היא מעצמה למטה מבינונית, ומעמדה האזורי המרשים הוא בעיקר נגזרת של החולשה ושל הפילוג של שכנותיה הערביות. התמ"ג לנפש באיראן שווה ערך לשליש בלבד מזה של הסעודים ולמחצית מזה של ישראל.⁸ הסנקציות הכלכליות שהטילו המעצמות על איראן וכן מחירי הנפט הנמוכים הכבידו מאד על הכלכלה האיראנית.

בתימן, כמו בבחריין ב־2011, לא הצליחו האיראנים להתנגד ביעילות לשימוש בכוח של הסעודים ובני בריתם במפרץ נגד מי שנתפסו בעיניהם כשיעים פרו־איראנים באזורים סמוכים לגבולם. בבחריין זוכא המרד השיעי. בתימן נחלה ההתערבות הצבאית הסעודית הצלחה מסויימת. זאת לאחר מה שנראה היה כמו התקדמות בלתי נמנעת של החות'ים דרך אזורים נרחבים של המדינה ב־2014, שהגיעה דרומה עד לעיר הנמל עדן. הסעודים תקפו מן האוויר בגיבוי כוחות קרקע של איחוד האמירויות שהתקדמו צפונה מעדן, ובסיוע מצור ימי אפקטיבי שהטילו האמריקנים, נהדפו החות'ים לאחור, והאיראנים לא יכלו לעשות הרבה בנידון.⁹ עם זאת, מלחמת האזרחים בסוריה היא שהפכה לעקב האכילס האמתי של איראן. המלחמה לא התנהלה כמצופה עבור בן חסותה של איראן – משטרו של אסד. בתחילת 2015 ספגו כוחות אסד מפלות כבדות ביותר בחלקים שונים של המדינה, מאדליב שבצפון ועד תדמור (פלמירה) דרומה משם. לאחר שהם כבר השתלטו על מרבית המדינה, הצליחו כוחות האופוזיציה להתקדם עד לכדי סמיכות מסוכנת ללב לבו של האזור העלווי הנאמן למשטר באזור החוף הסורי. המשטר נאלץ לנהל קרב הישרדות נואש שגבה מחיר דמים כבד מכל הצדדים.

בעיראק, בניגוד למצב בסוריה, השיעים בני בריתם של האיראנים הם רוב האוכלוסייה, וללוחמים השיעים שם היה תפקיד פעיל בהצלחת המאמץ, בגיבוי איראני, להביס את כוחות דאע"ש במקומות כמו תיכרית ואחרים, עד כדי דחיקה הדרגתית שלהם מכמה מעמדותיהם בעיראק. אבל גם שם היה הקרב רחוק עדיין מלהסתיים, כפי שהוכיחו הישגי דאע"ש ברמאדי שבמערב עיראק. העלווים, בני בריתה של איראן בסוריה, שהם עמוד התווך של המשטר, מהווים רק כ־12 אחוזים מכלל האוכלוסייה. הם מותשים מן הלחימה, ומתמודדים עם בעיות קשות של מוראל וכוח אדם. עריקות בדרגים הבכירים של הממשל וסדרה של מיתות מסתוריות הסגירו מחלוקות פנימיות קשות בהנהגה. אסד הפך בהדרגה תלוי באיראן ובלוחמים שיעים ממשמרות המהפכה וממקומות אחרים, במיוחד מחזבאללה בלבנון ולוחמים שיעים מעיראק ומאפגניסטן. משטרו של אסד סבל מנחיתות כמותית והקרב היה לכבד מנשוא.

למרות המחיר הכבד נראה שהאיראנים היו נחושים להמשיך במאבק. בנוסף לכוח האדם שגייסו לטובת אסד דיווחו מקורות דיפלומטים בביירות שהאיראנים ריפדו את המשטר בכמיליארד עד שני מיליארד דולר מדי חודש.¹⁰ מדובר בקרבן עצום עבור הממשל האיראני שסבל ממצוקה כלכלית, וזו אינדיקציה לחשיבות האסטרטגית הרבה שהאיראנים מייחסים לסוריה. עבור איראן איבוד סוריה ייחשב למפלה אסטרטגית קשה. סוריה מספקת חיבור חיוני לחזבאללה, שאבדנו עלול לערער באופן חמור את בסיס הכוח של המיליציה השיעית בלבנון. סוריה גם מספקת לאיראן חזית פוטנציאלית נוספת נגד ישראל לאורך הגבול בגולן.

הן לבנון והן סוריה מזמנות לאיראנים – בשיתוף עם חזבאללה – גישה לעמדות בעלות חשיבות עליונה על גבול ישראל, משם ניתן לשגר עשרות אלפי רקטות וטילים לעבר מטרות בישראל בכל עת שאיראן תבחר. מערך רקטות וטילים כזה נועד להרתיע את ישראל מלתקוף את מתקני הגרעין של איראן או לאלץ אותה לשלם מחיר כבד מאוד, אם תחליט בכל זאת על פעולה צבאית כזו. לא מכבר, בסוף מאי 2015, איים גורם צבאי רשמי באיראן כי יש ברשות איראן וחזבאללה 80,000 רקטות וטילים מוכנים שביכולתם "להמטיר על תל אביב וחיפה"¹¹. הקרב על סוריה בין איראן ובנות בריתה לבין המחנה הסוני נמצא לפיכך בלב לבו של המאבק על הגמוניה אזורית. במשך עשרות שנים מאז הקמתה בשנות העשרים לא הכריעה לבנון אם היא מדינה פרו-מערבית בשליטה של הנוצרים המרונים או שמא היא חלק מן העולם הערבי הסוני. בעקבות הדעיכה הדמוגרפית והפוליטית של המרונים בסוף שנות השבעים, השאלה הזו הוכרעה כבר נגדם. עתה השאלה היא האם לבנון עדיין חלק מן העולם הערבי הסוני או שמא היא נשאבת כליל לתוך המחנה האיראני-שיעי בזכות שליטתו של חזבאללה בפוליטיקה הלבנונית. אם האיראנים יפסידו בסוריה, יש סיכוי רב ששאלות אלה יוכרעו בסופו של דבר נגדם. הפעולות שנקטה לאחרונה רוסיה בשיתוף פעולה עם איראן בספטמבר 2015, שכללו הטסת משלוחים גדולים של ציוד וכוחות צבא רוסיים לתוך סוריה, היו מהפגנות הכוח המרשימות ביותר של הרוסים מאז תום המלחמה הקרה. הפעילות הצבאית של רוסיה ואיראן בסוריה הייתה אינדיקציה לחשיבות החיונית שמייחסים האיראנים ובני בריתם – במקרה זה הרוסים – לשימור משטרו של אסד בסוריה, ולמוכנות שלהם לנקוט פעולה ממשית כדי להגן על האינטרסים הללו.

סיכום: איראן, מדינות ערב וישראל

המשא ומתן על סוגיית הגרעין בין ארצות הברית ושאר המעצמות לבין איראן התקיים במועד הרה גורל, בעת שאיראן סובלת מן הסנקציות הבינלאומיות, והיא ובני בריתה בסוריה ניצבים בפני קשיים ומפלות במלחמת האזרחים המתחוללת שם. מכיוון שבמהלך השיחות נדמה היה כי הממשל האמריקני להוט להשיג הסכם יותר מן האיראנים, התוצאה הייתה ההסכם שנחתם בווינה ביולי 2015. ההסכם הזה הבטיח לסיים את משטר הסנקציות, אולם בטווח הארוך הוא לא ימנע בהכרח מאיראן לפתח נשק גרעיני אם וכאשר היא תחפוץ בכך. ללא קשר לעובדה שאיראן שבה ואישרה בהסכם (פעמיים) "כי בשום נסיבות שהן, איראן לעולם לא תפעל להשיג, לפתח או לרכוש כל סוג של נשק גרעיני"¹², החשש הגדול של המדינות הסוניות ושל ישראל הוא כי ההסכם, שהותיר את התשתית הגרעינית של איראן על כנה, יאפשר לאיראנים – לאחר פסק זמן מסוים – לחזור ולפעול למען מגמותיהם ההגמוניות בנחישות רבה מתמיד ועם משאבים רבים יותר ומרחב

תמרון גדול יותר, למרות ההתחייבויות שבהסכם. בקרב הערבים לא יהיה מי שיבלום את האיראנים, מלבד ארגון דאע"ש וארגונים כמותו (שאינם כמובן בעלי הברית הטבעיים של המשטרים הסונים). ככלל, מאזן הכוחות בין איראן למדינות ערב משתנה לטובת איראן זה עשרות שנים. בעקבות הסכם הגרעין מגמה זו נשארת בעינה, אף ביתר שאת.

המצב הזה יוצר סביבה אסטרטגית חדשה לחלוטין עבור ישראל. בעשורים האחרונים עבר על העולם הערבי שינוי מבני עמוק כתוצאה משקיעתן העקבית של המדינות הערביות, מכישלונן בתהליך המודרניזציה ומן הכישלון המובהק של הפאן-ערביות. המדינות הלא-ערביות במזרח התיכון, טורקיה, איראן וישראל, הפכו למעצמות האזוריות המרכזיות. כישלון הפאן-ערביות החילונית סלל את הדרך לעליית האסלאם הפוליטי, שהפיח חיים חדשים בעדתיות ובסכסוכים עדתיים באזור, שמציבים סונים נגד שיעים, וערבים, שהם סונים ברובם, נגד איראן השיעית. ב-1979 אירעו שני אירועים מכריעים שטלטלו עמוקות את העולם הערבי: מצרים חתמה הסכם שלום עם ישראל, והאייתולות עלו לשלטון באיראן – מהלך שהביא שנה מאוחר יותר לפרוץ מלחמת איראן-עיראק. במשך שמונה שנים ארוכות ניהלה עיראק קרב נואש נגד איראן, כביכול כדי להגן על המזרח הערבי הסוני ממגמות ההתפשטות של השיעה האיראנית. אחרי פרישתה של מצרים מסדר הכוחות הערבי, מלחמה עם ישראל לא נראתה עוד כאפשרות ריאלית. חשיבות העימות עם ישראל נמצאה בירידה מתמדת ככל שעלה החשש מאיראן. ב-1994 הלכה ירדן בעקבות מצרים וחתמה על חוזה שלום עם ישראל. מאז 1973, כלומר במשך יותר מ-40 שנה, לא הייתה ישראל מעורבת במלחמה נגד אף לא אחת ממדינות ערב.

בעקבות עליית חזבאללה בלבנון, ובמיוחד לאחר מפלת הבעת' בעיראק והפיכת עיראק למדינה הערבית הראשונה בשליטה שיעית, ישראל אינה עוד החשש המרכזי של הערבים, ואת מקומה תפסו איראן והשיעה.

המוקד הפוליטי והאסטרטגי של המזרח התיכון נע מן הזירה הערבית-ישראלית לעבר המפרץ, ובמבנה חדש זה ישראל חולקת מטרה משותפת עם מדינות מפתח סוניות נגד הכוונות ההגמוניות של איראן. המבנה המתפתח יוצר סביבה חדשה עבור מדיניות החוץ הישראלית והזדמנויות להגדיר מחדש את מקומה של ישראל במזרח התיכון. ישראל אינה עומדת עוד בודדה נגד הקולקטיב הערבי,

אלא היא אחת החברות בברית איזורית לא רשמית של מדינות, שבדומה לה נשענות על ידידות עם ארצות הברית ומחפשות להגן על עצמן מפני השאפתנות והחתרנות של איראן ושלוחותיה.

המוקד הפוליטי והאסטרטגי של המזרח התיכון נע מן הזירה הערבית-ישראלית לעבר המפרץ, ובמבנה חדש זה ישראל חולקת מטרה משותפת עם מדינות מפתח סוניות נגד הכוונות ההגמוניות של איראן

ככל שמאזן הכוחות בין איראן למדינות ערב נע לטובת איראן, כך מתחזק המכנה המשותף האסטרטגי בין ישראל ומדינות מפתח ערביות, כמו מצרים, ערב הסעודית, ירדן ואיחוד האמירויות. כפי שמעידים האירועים בסוריה, בבחריין ובתימן, גם לאיראנים יש מגבלות משלהם. לפיכך יש היגיון רב בשיתוף פעולה בין ישראל ומדינות ערב, ביחד עם ארצות הברית, כדי לרסן ולבלום את השאיפות האזוריות של איראן.

הערות

- 1 "The Iran-Saudi Rivalry," *The Economist*, April 7, 2015.
- 2 P. J. Vatikiotis, *The Modern History of Egypt* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1969), pp. 309-310.
- 3 אוכלוסיית טורקיה מורכבת מ־80–85 אחוזים של מוסלמים סונים ומ־70–75 אחוזים של דוברי טורקית. אוכלוסיית איראן מורכבת מ־90 אחוזים של מוסלמים שיעים ומיותר מ־50 אחוזים של דוברי פרסית.
- 4 Arab Human Development Reports (AHDR)-United Nations Development Programme, Human Development Data for the Arab States, Population, total both sexes, <http://www.arab-hdr.org/data/indicators/2012-3.aspx>; Barry Mirkin, *Arab Spring: Demographics in a Region in Transition*, United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab States, Arab Human Development Report Research Paper Series, 2013, p.12.
- 5 John Esposito, *Islam and Politics*, 4th ed. (Syracuse: Syracuse University Press, 1998), p. 31.
- 6 ה'ג'אהליה' על פי המסורת האסלאמית היא תקופת הבערות והברבריות שקדמה לאסלאם ולהתגלות הנביא. חברה ג'אהלית של ימינו היא לפיכך חברה שאינה אסלאמית ובהכרח אינה לגיטימית וזאת על-פי תפיסת ה'ג'אהליה החדשה' של מודודי. לפרטים נוספים ראה:
- 7 Yvonne Haddad, "Sayyid Qutb: Ideologue of Islamic Revival," Charles Adams, "Mawdudi and the Islamic State," and Michael Fischer, "Imam Khomeini: Four Levels of Understanding," in *Voices of Resurgent Islam*, ed. John Esposito (Oxford: Oxford University Press, 1983), pp. 67-133, 150-74; Esposito, *Islam and Politics*, pp. 30-31, 131-52; Nikki Keddie, *Modern Iran: Roots and Results of Revolution* (New Haven: Yale University Press, 2006), pp. 188-213.
- 8 CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>
- 9 שלמה ברום ויואל גוז'נסקי, "העימות בתימן: דוגמה למגבלות הכוח של איראן", המכון למחקרי בטחון לאומי, מבט על, גיליון 16, 747, בספטמבר 2015.
- 10 Nicholas Blanford, "Why Iran is Standing by its Weakened, and Expensive, Ally Syria," *csmonitor.com*, April 27, 2015.
- 11 Michelle Malka Grossman, "Iran Threatens '80,000 Rockets at Tel Aviv and Haifa' Over Distorted Ya'alon Comment," *Jerusalem Post*, May 21, 2015.
- 12 Preamble and General Provisions, *Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, July 14, 2015.

מתקפת הפתע של ארגון 'המדינה האסלאמית': ההיבט המודיעיני

אפרים קם

מרב הבחינות, הופעת דאע"ש בלב המזרח התיכון הייתה בגדר הפתעה אסטרטגית. קהילת המודיעין האמריקאית זיהתה אמנם מאז 2013 מרכיבים חשובים בעוצמתו ובהתנהלותו של הארגון: היא התריעה על הגברת האיום מצידו; הצביעה – אמנם תוך הסתייגויות – על האפשרות שינסה להשתלט על שטחים בסוריה ובעיראק והייתה מודעת לקשיים בתפקודו של צבא עיראק. אבל ברמה האסטרטגית, התוצאה בכללותה לא הייתה צפויה: זרימת עשרות אלפי המתנדבים לדאע"ש; המהירות שבה פעל; התמוטטות צבא עיראק והצלחתו של דאע"ש להשתלט על שטחים נרחבים.

הכשל בהערכת התנהלותו של דאע"ש נבע מאי-הבנת המשמעות של החללים הגדולים שנוצרו בסוריה ובעיראק, אבל גם מהקושי הבסיסי לחזות את התוצאות וההשלכות של זעזועים אזוריים, התערערות משטרים והופעת שחקנים חדשים. חלק מבעיות ההערכה הקשורות בסוגיות כאלה נובע מכך שלגביהן אין מקור שיוכל להודיע מה עומד להתרחש. לפיכך, התחזית בסוגיות כאלה אינה נשענת על מידע מוצק אלא על סימנים מעידים, שמטבעם הם משענת בעייתית ומגבירים את הסיכון לכישלון ההערכה.

מילות מפתח: מודיעין, הפתעה אסטרטגית, דאע"ש, קהילת המודיעין האמריקאית

מרב הבחינות, הופעתו של ארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) על במת המזרח התיכון הייתה בגדר הפתעה אסטרטגית. פריצתו המהירה למרכז הבמה, בעיקר בסוריה ובעיראק, אירעה בעיקר לקראת מחצית שנת 2014. פחות משנה לפני

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

כן, שום ממשלה או קהילת מודיעין, באותן מדינות שהושפעו במידה משמעותית מהופעת דאע"ש, לא חזתה את העוצמה, את ההיקף ואת מהירות הפריצה. היו גורמים בארצות-הברית, ואולי גם במדינות במזרח התיכון, שהביאו בחשבון מאפיינים חלקיים של הופעת הארגון. אך אף אחד מהם, ככל הנראה, לא העריך כי במחצית 2014 ישלוט הארגון בשליש משטח סוריה וברבע משטח עיראק, יחדור למדינות נוספות ויאיים על עתידן של מדינות, על יציבותם ושרידותם של משטרים ועל שלוותן ואורח חייהן של אוכלוסיות גדולות.

מאמר זה מבקש לבחון את מאפייניה וסיבותיה של ההפתעה האסטרטגית שליוותה את הופעת דאע"ש, כפי שהשתקפה בהערכותיהם ובגישתם של הממשל וקהילת המודיעין של ארצות-הברית. בחינה זו תסתמך בעיקר על הערכות האיום שפורסמו בגלוי בשנים 2013–2015 על ידי סוכנויות המודיעין החשובות – סוכנות המודיעין המרכזית, ה-CIA; סוכנות המודיעין של משרד ההגנה, ה-DIA; וגוף המודיעין של מחלקת המדינה ומנהלת המודיעין הלאומי. היא תסתמך גם על התבטאויותיהם הפומביות של גורמי ממשל ומודיעין – שבחלק מהמקרים לא הזדהו בשמם. עם זאת צריך להדגיש שאיננו יודעים מה נכתב ומה נאמר בהערכות מסווגות של קהילת המודיעין האמריקאית, ובחילופי המסרים בינה לבין הממשל. מחומרים מסווגים אלה עשויה להתקבל תמונה שונה במקצת מזו העולה מהפרסומים הגלויים, הגם שמותר להניח כי זו אינה שונה במהותה מהתמונה הגלויה. ראוי להוסיף שאין בידינו נתונים מספיקים על הערכותיהן של קהילות מודיעין נוספות בסוגיה זו, אך מותר להניח שהקהילות האחרות הנוגעות בדבר, רובן ככולן, הופתעו אף הן מפריצת דאע"ש ללב המזרח התיכון.

הופעת 'המדינה האסלאמית': מהות ההפתעה

להפתעה האסטרטגית שהייתה כרוכה בהופעת דאע"ש היו כמה פנים. ראשית, דאע"ש הפתיע בעצם הופעתו כארגון מאיים על סביבתו הקרובה והרחוקה, יותר מכל ארגון אחר שקדם לו. משום כך, לא ניתן היה ללמוד מתקדימים היסטוריים אחרים כיצד להתייחס לתפיסתו, לדרכי פעולתו ולמגמותיו של ארגון כדאע"ש, כדי לנסות לבלום אותו כבר בשלב מוקדם.

שנית, יכולותיו של הארגון הפתיעו, בהיותן חסרות תקדים. דאע"ש אינו ארגון טרור בלבד, והוא משלב יכולות של ארגון טרור עם יכולות צבאיות של צבא קטן. ברשותו נשק חדיש ובכלל זה טנקים וארטילריה, שנתפסו מידי צבאות עיראק וסוריה. הוא משלב בפיקודו קצינים סונים מיוצאי צבאו של סדאם חוסיין, ואלה גילו יכולות להכשיר ולהפעיל כוחות ברמה פלוגתית. הארגון השתלט על מקורות כספיים חסרי תקדים, שנבעו בעיקר מתפיסת נכסי נפט ובנקים ומסחיטת דמי כופר. מאגר כוח האדם העומד לרשותו הלך וגדל עקב זרימת עשרות אלפי מתנדבים

מאירופה, ממדינות המזרח התיכון וממדינות מוסלמיות אחרות לשורותיו. התופעה של הגעת מתנדבים כה רבים לסוריה ולעיראק כדי להילחם למען ארגון חדש יחסית לא הייתה מוכרת מן העבר.

שלישית, כוונותיו של הארגון הפתיעו אף הן. גורמי המודיעין והממשל לא הבינו במידה מספקת ולא הפנימו את האפשרות שדאע"ש מתכוון להשתלט במהירות על שטחים גדולים, להישאר בהם ולהרחיבם – ובכלל זה ערים גדולות ובראשן מוצול – תוך חיבור בין סוריה לעיראק ומחיקת הגבול ביניהן. יתר על כן, בעיני דאע"ש, החיבור בין סוריה לעיראק לא נוצר רק לצרכים מבצעיים, אלא נבע בראש ובראשונה מחזונו של מנהיג דאע"ש לחדש את החליפות האסלאמית – חזון המאיים במישרין על עתידם של המשטרים המקומיים, ומהווה אבן שואבת לאלפי צעירים שנהרו אחר החזון לסוריה ולעיראק והצטרפו לשורות הארגון. משמעותו של חזון החליפות הובנה רק בשלב מאוחר יותר, לאחר פריצתו של דאע"ש לשטחי סוריה ועיראק.

לבסוף, גורמי הממשל והמודיעין לא רק המעיטו בהערכת יכולותיו של דאע"ש, אלא אף הגזימו בהערכת עוצמתו של צבא עיראק. כוחות הביטחון העיראקיים נבנו, אומנו וחומשו על ידי המערכת הצבאית האמריקאית לאחר כיבוש עיראק ב-2003. עד 2014 גדל היקף הכוחות העיראקים ל-650,000 איש, מהם 280,000 חיילים בצבא, והשאר בזרועות המשטרה. אולם, כאשר החל דאע"ש בפריצתו העיקרית לעיראק ובמקביל להשתלטותו ביוני 2014 על מוצול, העיר השנייה

בגודלה במדינה, התמוטטו כחמש דיוויזיות מצבא עיראק תוך 48 שעות, והפסיקו לתפקד כיחידות צבאיות.

כך, הצירוף של ההערכה השגויה של כוונות דאע"ש ויכולותיו עם המהירות שבה פעל, ואי-הכרה מספקת בחולשותיו של צבא עיראק – כל אלה הובילו לכשל התחזית המוקדמת, שדאע"ש עלול להיות מעין מהדורה מתקדמת יותר של אל-קאעדה, ושמגבלותיו יאפשרו לבלום אותו בשלב מוקדם. בפועל השתלט הארגון על שטחים גדולים בסוריה ובעיראק, שברובם הוא מחזיק עד היום, למרות מאמצי הנגד של יריביו ושל הקואליציה שהוקמה לשם בלימתו וחיסולו.

הצירוף של ההערכה השגויה של כוונות דאע"ש ויכולותיו עם המהירות שבה פעל, ואי-הכרה מספקת בחולשותיו של צבא עיראק – כל אלה הובילו לכשל התחזית המוקדמת, שדאע"ש עלול להיות מעין מהדורה מתקדמת יותר של אל-קאעדה

התרעות המודיעין

הוויכוח בשאלת האחראיות לכישלון להתריע על הופעת דאע"ש נפתח בארצות-הברית בקיץ-סתיו 2014. ב-18 בספטמבר 2014 טען גנרל ג'יימס קלאפר, מנהל המודיעין הלאומי, שאנשיו אכן דיווחו על התחזקות דאע"ש ועל יכולותיו ונועזותו. הם גם

התריעו על מגבלותיו של הצבא העיראקי, אך לא חזו נכונה את חוסר נחישותו להילחם. "הערכנו פחות מדי את דאע"ש, והערכנו יותר מדי את יכולת הלחימה של צבא עיראק. לא חזינו את התמוטטות צבא עיראק בצפון".¹

דבריו של קלאפר נוצלו על ידי הנשיא אובמה כדי לכוון את עיקר האשמה בכישלון לעבר קהילת המודיעין. עוד באוגוסט 2014 טען אובמה שהערכות המודיעין לא חזו בדיוקנות את התקדמות דאע"ש בעיראק ובסוריה. בסוף ספטמבר הודה אובמה שארצות הברית לא העריכה בצורה נכונה את ההתפתחויות בסוריה, שהפכו אותה לאתר עלייה לרגל לג'האדיסטים מכל העולם. בהתייחסו לשגיאות המודיעין הסתמך הנשיא על דברי קלאפר שהמודיעין העריך פחות מדי את דאע"ש, ויותר מדי את יכולת הלחימה של צבא עיראק.²

ניסיונו של אובמה להטיל את עיקר האחריות להערכה השגויה על קהילת המודיעין עורר גל של תגובות נגדו, מצד גורמי מודיעין ואישים פוליטיים – בטענה שהוא מתחמק מהודאה בשגיאותיו שלו בסוגיה זו, והופך את המודיעין לשעיר לעזאזל. ה־CIA דחה את ההאשמות בדבר כישלון מודיעיני בעיראק. דובר ה־CIA טען שכל מי שקרא את מלוא התוצר המודיעיני של הסוכנות על דאע"ש, לא יכול היה להיות מופתע. גורם מודיעיני אחר טען שדאע"ש היה נתון במעקב במשך שנים, וכי המודיעין סיפק התרעות על כוחו הגובר ועל החמרת האיום הנובע ממנו; מקבלי החלטות גם הוזהרו לגבי הקשיים המתגלים בצבא עיראק, ולכן לא הייתה סיבה להפתעה עקב התמוטטותו מול דאע"ש.³ כך, ראש ועדת המודיעין בבית הנבחרים טען שלא היה מחדל מודיעיני בסוגיית דאע"ש, אלא כישלון של מקבלי החלטות להתעמת עם האיום החדש. הבית הלבן נאלץ לטעון בתגובה שהנשיא לא האשים את המודיעין בכישלון, אלא ניסה להסביר כמה קשה לחזות את נחישות הלחימה של צבא הפועל במדינה אחרת.⁴

תוך כדי הוויכוח הציבורי שהתפתח בארצות הברית סביב הפתעת דאע"ש, התבהר חלק מהתמונה של התרעות המודיעין על הסכנות הטמונות בארגון. כבר ביולי 2013 טען דיוויד שד, סגן ראש ה־DIA, סוכנות המודיעין של משרד ההגנה, שקבוצות הקשורות באל־קאעדה מתחזקות בסוריה. "בשנתיים האחרונות הן גדלו בהיקף, ביכולת וביעילות... הן לא ילכו הביתה כשהעניין יסתיים. הן יילחמו על שטח זה".⁵ הערכת המודיעין של מחלקת המדינה לשנת 2013, שפורסמה באפריל 2014, הציגה תמונה דומה לגבי התחזקות דאע"ש – שהיה שלוחת אל־קאעדה בעיראק עד להתפצלותו מהארגון בינואר 2014. על פי הערכה זו, בי-2013 הגביר דאע"ש את הרצחנות, את המורכבות ואת התדירות של מתקפות הטרור שביצע בעיראק, והפגין יכולות גדולות והולכות בתכנון, בתיאום ובניהול של מתקפות נרחבות ויעילות.⁶ בסוף 2013 גברה בקהילת המודיעין הדאגה מההידרדרות הביטחונית בעיראק, גם על רקע העברת כוחות דאע"ש מסוריה למערב־עיראק

מאז אביב 2013, וגורמי מודיעין הזהירו שדאע"ש נעשה כוח חזק בצפון-עיראק ובמערבה, והחל לתקוף ערים ולהרוג אנשי צבא וממשל עיראקים.⁷ התרעות המודיעין התרבו מתחילת 2014, בעקבות כיבוש הערים פאלוג'ה וחלק מרמאדי, עשרות קילומטרים מבגדאד. אמנם, פקידי ממשל הניחו שניתן יהיה לבלום את דאע"ש ולבסוף להסיגו לאחור, אולם המודיעין הזהיר נגד הנחה זו.⁸ ראש ה-DIA, גנרל מייק פלין, טען בהערכת המודיעין השנתית שהוצגה בסנאט בפברואר 2014, שדאע"ש ינסה כנראה לתפוס שטחים בעיראק ובסוריה כדי להפיג את כוחו, כפי שעשה בפאלוג'ה וברמאדי, ואת יכולתו לקיים מאחזים בסוריה. אולם, יכולתו להחזיק שטח תהיה תלויה במקורות הארגון, בתמיכה מקומית ובתגובת כוחות הביטחון העיראקיים וקבוצות אופוזיציה אחרות בסוריה.⁹ בפועל, מהלכיו של דאע"ש הרחיקו לכת הרבה מעבר להערכה זו. הפריצה הגדולה של דאע"ש בעיראק אירעה ביוני 2014, כאשר אלפי ג'האדיסטים סונים זרמו מסוריה לתוך מערב-עיראק וצפונה, כבשו את מוצול והשתלטו על חלקים גדולים מסוריה ומעיראק.

מה היו הטעויות?

ארגון 'המדינה האסלאמית' היה מוכר לאמריקאים זה כמה שנים. דאע"ש הוא גלגולה של שלוחת אל-קאעדה בעיראק, שהייתה אויב מוצהר וקשה של הכוחות האמריקאיים שהוצבו ולחמו בעיראק עד סוף 2011. אין ספק שקהילת המודיעין הייתה מודעת לכך שמאז 2013 גבר האיום מצד דאע"ש, הן בסוריה והן בעיראק, כלפי אינטרסים אמריקאיים חיוניים וכלפי מדינות שונות במזרח התיכון. סוכנויות המודיעין הזהירו כבר ב-2013 שהמשבר בסוריה חיזק את דאע"ש ועודד אותו להרחיב את מבצעיו מעבר לסוריה, כשבמקביל הגדיל הארגון באותה שנה באורח דרמטי את התקפות הטרור נגד מטרות ממשלתיות וצבאיות בעיראק.¹⁰

מכאן עולה שקהילת המודיעין אכן זיהתה מאז 2013 מרכיבים חשובים בעוצמתו ובהתנהלותו של דאע"ש. אף על פי כן, זיהוי זה לא הספיק כדי למנוע תחושה כוללת – גם בקרב הקהילה – שהן מקבלי החלטות והן אנשי המודיעין הופתעו ולא העריכו נכון את תוצאות מהלכיו של דאע"ש. כך, קהילת המודיעין התריעה אמנם

על האפשרות שדאע"ש ינסה להשתלט על שטחים כדי להישאר בהם, אולם מנהל המודיעין הלאומי סייג אפשרות זו, בהעריכו שרוב הג'האדיסטים לא יהיו מסוגלים לתפוס ולהחזיק שטחים נרחבים כל עוד קיימת תמיכה מקומית, אזורית

קהילת המודיעין אכן זיהתה מאז 2013 מרכיבים חשובים בעוצמתו ובהתנהלותו של דאע"ש. זיהוי זה לא הספיק כדי למנוע תחושה שהן מקבלי החלטות והן אנשי המודיעין הופתעו ולא העריכו נכון את תוצאות מהלכיו של דאע"ש.

ובינלאומית בעצירת התקדמותם, וכי הגידול במספרם יאוזן כנראה על ידי היעדר גיבוש ומנהיגות שמכותית בתוכם.¹¹ מנהל סוכנות הביטחון הלאומי, ה-NSA, אדמירל מייקל רוג'רס, טען שהמודיעין לא העריך במידה מספקת את מעבר דאע"ש מארגון טרור לארגון שהתמקד גם בתפיסת שטח, וכי במודיעין דיברו על כך, אך לא בהדגשה מספקת.¹²

יתר על כן, כמה עדויות מציינות שגם לאחר הזרמת כוחות דאע"ש מסוריה לעיראק וכיבוש פאלוג'ה ורמאדי בתחילת 2014, ראו מקבלי החלטות בכך בעיה שניתן לטפל בה, ולא הקדישו תשומת לב מספקת להתרעות המודיעין. בראיון טלוויזיה עם הנשיא אובמה בינואר 2014, כמה ימים לאחר שדאע"ש השתלט על העיר פאלוג'ה בעיראק, כינה הנשיא את דאע"ש בזלזול "קבוצת JV", שהוא כינוי לקבוצת המילואים בכדורסל בבית ספר תיכון או במכללה.¹³ פקידי ממשל הודו שלא התמקדו מספיק בשאיפות הטרוריסטוריאליות של דאע"ש, אלא ראו בפעילותו תגובה למדיניות העוינת של ממשלת עיראק כלפי הסונים. היו כאלה שהודאגו בעיקר מהיווצרות גרעיני טרור בעקבות חזרתם של הג'האדיסטים לאירופה, ולא הוטרדו ממאמציהם לתפוס שטחים.¹⁴

בדיעבד, ברור שהן גורמי מודיעין והן מקבלי החלטות לא הבינו במידה מספקת את השלכותיו של השבר שנוצר בסוריה ובעיראק על צמיחתו ועל אופי פעילותו של דאע"ש. הם לא הבינו כי החלל הרחב שנוצר בשתי המדינות לא יכול היה להישאר ריק זמן רב, ושחוסר השליטה של הממשל המרכזי בחלקים גדולים שלהן הזמין את בנייתו והתחזקותו של ארגון מסוג דאע"ש במגמה להשתלט על שטחי ההפקר. סביר גם להניח שהתמקדותו של ממשל אובמה במשך תקופה ארוכה בסילוקו של משטר אסד הניעה אותו לראות בארגונים הג'האדיסטיים אמצעי חשוב להפלת המשטר, ותרמה בשלבים המוקדמים לטשטוש הסכנה והאיום הטמונים בהם.¹⁵ גם המצב בעיראק תרם לתפיסה לקויה של האיום. מאחר שדאע"ש הוא יוצא חלציה של שלוחת אל-קאעדה בעיראק, הוא נתפס בתחילה, כממשיכו של אל-קאעדה, כארגון שיתמקד בפיגועים קשים, ולא בתפיסת שטחים. יתר על כן, בשנים האחרונות לשהיית הכוחות האמריקאיים בעיראק נחלשה שלוחת אל-קאעדה במדינה במידה משמעותית, עקב סדרת מהלומות שהאמריקאים הנחיתו עליה, ולכן גם האיום שנבע ממנה נתפס כמוגבל, למרות שהחמיר.

לכך הצטרפה הפגיעה ביכולות המודיעיניות של ארצות-הברית בעיראק. בשנות הפעילות של הכוחות האמריקאיים בעיראק הם בנו במדינה מערכת מודיעינית גדולה, שסיפקה תמונה טובה של המיליציות והארגונים השונים שפעלו בעיראק. לפי אחד הדיווחים, בתקופה זו הייתה תחנת ה-CIA בבגדאד הגדולה בעולם, ושהו בה מאות מפעילים וחוקרים. אולם, בעקבות יציאת הכוחות מעיראק בשלהי 2011 הצטמצם גם הכיסוי המודיעיני, משום שהצורך בו התמעט, ונוכחות אנשי ה-CIA

צומצמה. כתוצאה מכך, ה־CIA איבד חלק ניכר מקשריו עם מנהיגי השבטים, ובכללם מנהיגי הכורדים, שבידיהם היה מידע על פעילותו ותנועותיו של דאע"ש, והסוכנות איבדה הרבה מיכולתה להתריע על תוכניותיו של דאע"ש ופעילותו. תרמה לכך גם העובדה שכל שארצות־הברית נתפסה בעיראק כחלשה, בעיקר בעקבות יציאת כוחותיה מהמדינה, פחתה הנכונות של גורמים עיראקיים לשתף עימה פעולה ולספק לה מודיעין.¹⁶ והיבט נוסף – לאחר יציאת הכוחות האמריקאים הפסיקה ארצות־הברית את גיחות הסיור בעיראק. הן חודשו ב־2013, אך בוצעו רק לפרקים עקב רגישות העיראקיים. גם ניסיון להקים מרכז מודיעין משותף עם העיראקיים הניב תוצאות צנועות בלבד.¹⁷ ראוי להוסיף כי בעיית הכיסוי המודיעיני לא נגעה לעיראק בלבד. גורמי ממשל טענו ב־2014 כי האיסוף המודיעיני מוגבל באותן מדינות שבהן דאע"ש פעיל.¹⁸

אבל מעבר לקשיים להבין את השלכות המצב בסוריה ובעיראק, אין ספק שאחת ההפתעות החמורות ביותר נבעה מהערכת היתר של יכולותיהם של כוחות הביטחון העיראקיים. קהילת המודיעין ומערכת הביטחון האמריקאיות היו מודעות לליקויים בתפקודו של הצבא העיראקי. להערכת ה־DIA בתחילת 2014, כוחות הביטחון העיראקיים לא היו מסוגלים לבלום את האלימות הגוברת במדינה, בין השאר משום שלא היו בידיהם מספיק אמצעי מודיעין, ציוד לוגיסטי ויכולות איכותיות אחרות. הכוחות חסרו גיבוש, סבלו ממחסור בכוח אדם וממורל ירוד, ורמת האימונים, הציוד והאספקה שלהם הייתה נמוכה. כוחות הביטחון גילו יכולת להבטיח אתרים מסוימים, להפעיל נקודות ביקורת ולהציג נוכחות ברחובות, אך יכולות אלה לא הספיקו כדי לדכא את דאע"ש ואיומים פנימיים אחרים, והם התקשו לפעול באזורים בעלי רוב סוני או אוכלוסייה מעורבת, והיו פגיעים להתקפות טרור.¹⁹

הערכת מחלקת המדינה באותו זמן לגבי יכולותיהם של כוחות הביטחון העיראקיים הייתה חיובית מעט יותר, ולדעתה, הכוחות השיגו התקדמות מסוימת

בלחימה בדאע"ש. אולם גם להערכתה, הקשתה ההידרדרות בסוריה יותר ויותר על הכוחות העיראקיים להבטיח את הגבול בין עיראק לסוריה, ולמנוע הברחות נשק גדלות והולכות בין שתי המדינות.²⁰

אולם, למרות המודעות לחולשות משמעותיות אלה, הופתעו הממשל, מערכת הביטחון וקהילת המודיעין מהתמוטטותו המהירה של הצבא העיראקי. הצבא לבדו,

ללא כוחות המשטרה, היה גדול פי עשרה ויותר מכוחות דאע"ש. הוא נבנה ואומן על ידי האמריקאים במשך כמה שנים. מאחר שרוב אנשיו היו שיעים, הציפייה הייתה שיגלה רצון לחימה ונחישות ברמה סבירה מול הארגון הסוני. הדבר לא קרה,

אחת ההפתעות
החמורות ביותר נבעה
מהערכת היתר של
יכולותיהם של כוחות
הביטחון העיראקיים

ולא הוערך נכונה שדווקא הפיצול העדתי בממשלת עיראק, במערכת הממשלתית ובכוחות הביטחון יפגע בנחישות הצבא להגן על המדינה. התפוררותו תוך יומיים וחוסר יכולתו להגן על עיר גדולה ומרכזית כמוצול לא הובאו בחשבון, ועוררו סימני שאלה אם ניתן יהיה בעתיד לבנות מחדש כוח זה. ייתכן ששני גורמים נוספים תרמו לקשיי ההערכה לגבי יכולותיו של הצבא העיראקי. האחד, האחריות לבניינו הייתה מוטלת על פיקוד המרכז האמריקאי ולא הייתה באחריותם של גורמי המודיעין, ולכן לא היו בידי המודיעין כלים מספיקים להעריך נכונה את מידת נחישותו להילחם. השני, ממשל אובמה לא העניק תשומת לב מספקת לאזהרות בדבר חולשתם של כוחות הביטחון העיראקיים, משום שכבר הוציא את כוחותיו מעיראק, ולא רצה להיגרר שוב לביצה העיראקית.²¹

מרכיב נוסף של הפתעת דאע"ש היה המהירות שבה פעלו כוחות הארגון. גם אם במערכת המודיעינית, הביטחונית והמדינית הלכה והתבהרה באביב 2014 ההבנה שדאע"ש מציב איום גובר והולך, הן לא זיהו את יכולתו של הארגון להניע כוחות במהירות רבה מסוריה לעיראק ולהפך, לפי הצורך. במערכות האמריקאיות נדרש זמן כדי להבין את המשמעות של מחיקת הגבול בין סוריה לעיראק, ואת העובדה שדאע"ש מבחינתו הפך למעשה את צפון-מזרח סוריה וצפון-מערב עיראק ליחידת שטח אחת, שבה פעל כרצונו, תוך יכולת לא מבוטלת להפתיע את יריביו. כך, מזכיר העיתונות של הבית הלבן הודה בספטמבר 2014 כי "כולם הופתעו לנוכח ההתקדמות המהירה של דאע"ש מסוריה אל מעבר לגבול עם עיראק, ויכולתו להשתלט על רצועות שטח כה גדולות בעיראק התגלתה בהפתעה".²²

סיכום

הערכת יציבותם ויכולת שרידותם של משטרים ובחינת השלכותיהם ותוצאותיהם של זעזועים אזוריים הנובעים מהתערערות משטרים ומנפילתם הן סוגיות קשות מאוד לפיצוח עבור כל קהילת מודיעין. על אחת כמה וכמה כאשר זעזועים אלה מתרחשים בשורה של מדינות במקביל, שההתפתחויות בהן משליכות אלה על אלה, וכאשר הם מייצרים תופעות לוואי חסרות תקדים, כדוגמת פריצתו של דאע"ש. חלק מבעיות ההערכה והתחזית הקשורות בסוגיות אלה נובע מכך שאין בנמצא מקור, יהיה אשר יהיה, שיוכל להודיע ולדווח מה עומד להתרחש. הפתעה אסטרטגית הקשורה בפרוץ מלחמה, או בפיגוע טרור אסטרטגי מסוג פיגוע אל-קאעדה בארצות-הברית בספטמבר 2001, אף היא סוגיה שקשה מאוד לחזות אותה, ורבים הכישלונות המודיעיניים הכרוכים בה. אבל לפחות בצד האויב מצויים בני אדם היודעים, בתוקף תפקידם במעגל קבלת ההחלטות או בקרבתו, מה עומד להתרחש: האם, מתי, היכן ואיך תפרוץ מלחמה, או יתרחש פיגוע טרור. במקרה זה, בעיית המודיעין היא להגיע לאותם בני אדם ולשאוב מהם את המידע

המתריע במועד. זוהי כמובן משימה קשה ומורכבת ולעיתים קרובות נכשלים בה, אבל באופן תיאורטי ולעיתים גם מעשי – היא אפשרית.

לעומת זאת, התופעות של זעזועים אזוריים, התערערות משטרים, או הופעת ארגון כדאע"ש אינן רק תוצאה של החלטת מנהיג כלשהו, או קבוצת מנהיגים. הן תוצאה של תהליכים עמוקים, לעתים מתחת לפני השטח, שעשויים להימשך שנים, שעל בסיסם עשויים מנהיגים לנסות לבנות ולכוון את ההתפתחויות לטובת ענייניהם. משמעות הדבר היא שתחזית התפתחותן והערכת משמעותן של תופעות כאלה על ידי המודיעין אינן נשענות על מידע מוצק אלא על סימנים מעידים, על הבנה סובייקטיבית של הכוחות הפועלים ובכללה כוונותיהם ויכולותיהם, על הכרת ההיסטוריה שלהם, על מודעות להלכי הרוח בצד האחר ולעתים גם על "תחושות בטן" ואינטואיציה. משענת בעייתית כזו מגבירה את הסיכון לכך שההערכות בסוגיות כאלה תהיינה שגויות.

הופעתו המפתיעה של דאע"ש על הבמה המזרח-תיכונית נובעת מרקע כפול: מהתחזקות התופעה של ארגוני טרור ג'האדיסטיים מסוג חדש, שראשיתה בהופעת אל-קאעדה ובפיגוע הטרור המזעזע שביצע בארצות-הברית ב-2001 – אף הוא אירוע שהיה קשור בכשל הערכה מודיעיני, ומהחלל השלטוני הגדול שהתפתח בעיראק ובסוריה, שיצר מרחב גדול לשגשוגם של ארגונים אסלאמיסטיים קיצוניים, ובראשם דאע"ש. מהאמור לעיל ברור שכל אחד משני הרקעים הללו מהווה סוגיה בעייתית וקשה לפיצוח מודיעיני – על אחת כמה וכמה כשהם השתלבו זה בזה והזינו האחד את השני. יכולותיו המשמעותיות של דאע"ש הושפעו במידה רבה מהתפוררות המשטרים והמערכות הצבאיות בעיראק ובסוריה, וכוונותיו של הארגון החדש והחדשני – שעוצבו על בסיס מערכת השיקולים, המניעים והמטרות שהגדיר לעצמו – לא היו מובנות דיין, לפחות בתחילת דרכו.

אף על פי כן צריך לומר שהערכותיהם של אנשי קהילת המודיעין בארצות-הברית בסוגיית דאע"ש לא היו שגויות מכול וכול. קהילת המודיעין התריעה מאז 2013 על הגברת האיום מצידו של דאע"ש, ואף הצביעה על האפשרות – אמנם בטונים נמוכים ותוך הסתייגויות – שהארגון יחתור להשתלט על שטחים בסוריה ובעיראק. המערכת האמריקאית הייתה מודעת לקשיי התפקוד של צבא עיראק. ייתכן גם, כפי שטענו כמה פוליטיקאים ואנשי מודיעין, שמקבלי ההחלטות לא הקדישו די תשומת לב להתרעות המודיעין שנגעו לדאע"ש. אבל בסופו של דבר, ברמה האסטרטגית, התוצאה לא הייתה צפויה – זרימת עשרות אלפי המתנדבים לדאע"ש, המהירות שבה פעל, התמוטטות צבא עיראק, הצלחתו של דאע"ש להשתלט על שטחים נרחבים בסוריה ובעיראק ולהשיג מקורות כספיים וצבאיים והופעת ארגונים הקשורים בדאע"ש במדינות נוספות, כמצרים ולוב.

האם ניתן היה למנוע את ההפתעה האסטרטגית שבפריצת דאע"ש? ייחודו של הארגון והזיקה בינו לבין הזעזוע המפתיע העובר על האזור לא העניקו סיכוי גבוה לקהילת המודיעין האמריקאית להעריך נכונה את מלוא ההתפתחויות הקשורות בו. אבל לפחות אחד ההיבטים הקשורים בפרשה זו ראוי לבחינה מחדש. כבר נאמר שהכשל בהערכת נחישותו ותפקודו של הצבא העיראקי היה גורם מרכזי בהפתעת דאע"ש, אלא שהערכת יכולותיהם של כוחות הביטחון העיראקיים לא הייתה באחריות המודיעין. הבעיה מוכרת גם מהיבטים אחרים של הערכת המודיעין: המודיעין נדרש להעריך את יכולותיו הצבאיות של האויב, אך יכולותיו של האויב תלויות במידה משמעותית גם ביכולות הצד שלנו, והבעיה היא שהערכת יכולותינו שלנו אינה מצויה באחריות המודיעין, שלעיתים קרובות אינו מכיר אותן במידה מספקת. קושי זה ניתן לצמצום ממשי על ידי שבירת החומות והרחבת שיתוף הפעולה וחילופי המידע בין המודיעין לגורמים המבצעיים, שתביא לידיעת שני הצדדים מידע חיוני הנמצא מעבר לתחומי אחריותם.

הערות

- 1 David Ignatius, "James Clapper: 'We Underestimated the Islamic State's 'Will to Fight'," *The Washington Post*, September 18, 2014, http://www.washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-we-underestimated-the-islamic-state-james-clapper-says/2014/09/18/f0f17072-3f6f-11e4-9587-5dafd96295f0_story.html
- 2 Peter Baker and Eric Schmitt, "Many Missteps in Assessment of ISIS Threat," *The New York Times*, September 29, 2014, http://www.nytimes.com/2014/09/30/world/middleeast/obama-fault-is-shared-in-misjudging-of-isis-threat.html?_r=0
- 3 Kevin Liptak, "How Could Obama Have 'Underestimated' ISIS?," *CNNPolitics.com*, September 30, 2014.
- 4 Bill Gertz, "CIA blew it in Iraq, blamed for failing to warn about rise of Islamic State," *The Washington Times*, July 1, 2014, <http://www.washingtontimes.com/news/2014/jul/1/cia-blamed-iraq-intel-failure-isis-rise>
- 5 Baker and Schmitt, *The New York Times*, September 29, 2014.
- 6 Liptak, *CNNPolitics*, September 30, 2014.
- 7 U.S. Department of State, *Country Report on Terrorism 2013*, Chapter 1 – Strategic Assessment, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/224819.htm>
- 8 Baker and Schmitt, *The New York Times*, September 29, 2014.
- 9 שם.
- 10 U.S. Defense Intelligence Agency, *Annual Threat Assessment*, February 11, 2014.
- 11 Department of State, *Country Report on Terrorism 2013*; James Clapper, Director of National Intelligence, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, March 12, 2013.

James Clapper, Director of National Intelligence, <i>Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community</i> , February 26, 2015.	11
Baker and Schmitt, <i>The New York Times</i> , September 29, 2014.	12
Steve Contorno, "What Obama said about Islamic State as a 'JV' team," <i>Politifact</i> , September 7, 2014, http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2014/sep/07/barack-obama/what-obama-said-about-islamic-state-jv-team	13
Baker and Schmitt, <i>The New York Times</i> , September 29, 2014.	14
ש.ם.	15
Gertz, <i>The Washington Times</i> , July 1, 2014.	16
Baker and Schmitt, <i>The New York Times</i> , September 29, 2014.	17
Liptak, <i>CNNPolitics</i> , September 30, 2014.	18
DIA, <i>Annual Threat Assessment</i> , February 11, 2014.	19
Department of State, <i>Country Report on Terrorism 2013</i> .	20
Baker and Schmitt, <i>The New York Times</i> , September 29, 2014.	21
Liptak, <i>CNNPolitics</i> , September 30, 2014.	22

המלחמה בסוריה – מאבק ההישרדות של בשאר אל-אסד – בואו של הנס?

אייל זיסר

הישגי המורדים בסוריה מאז קיץ 2014 עוררו למעשה מחדש את התהיות באשר ליכולתו של בשאר אל-אסד לשרוד על כסאו, והביאו רבים להערכה כי רק נסי יכול להושיעו. נס כזה התחולל בספטמבר 2015 כאשר נחתו כוחות רוסיים על אדמת סוריה, ולצידם גם אנשי 'משמרות המהפכה' של איראן, במטרה להציל את משטרו של בשאר. הגעתם באה על רקע דיווחים על שינוי בעמדתן של טורקיה וערב הסעודית ואף ארצות הברית – בשאלה הסורית. אבל למלחמה בסוריה דינמיקה משלה, והמעורבות הרוסית-איראנית, שעודנה מוגבלת מאוד, עלולה להתברר כמתכון להתמשכות הלחימה במדינה, גם אם תוך הישג מוגבל של שימור שלטונו של בשאר בחסות רוסית ואיראנית בכרבע משטחה של סוריה – מצב המקבע את חלוקתה של סוריה בינו לבין מתנגדיו.

מילות מפתח: סוריה, בשאר אל-אסד, רוסיה, איראן, ארגון 'המדינה האסלאמית'

מבוא

בקיץ 2014 החלה להסתמן תפנית במהלכה של מלחמת האזרחים המשתוללת בסוריה. הישגי המורדים בקרבות נגד המשטר היטו את הכף לצידם, ועוררו ספקות באשר ליכולתו של בשאר אל-אסד להוסיף ולהבטיח את שלטונו אפילו בלבה של המדינה הסורית – רצועה צרה הנמתחת מן הבירה דמשק אל העיר חלב ואל אזור החוף העלווי בצפון, ואולי אף אל העיר דרעא והר הדרוזים שבדרום. שינוי המגמה במלחמה בסוריה היה תוצאה של דימום בלתי-פוסק בשורות המשטר הסורי, ושחיקה מתמשכת במשאבי כוח האדם העומדים לרשותו. צבאו של בשאר אל-אסד הפגין מורל נמוך, תשישות ועייפות, ונזקק יותר ויותר לבני

פרופ' אייל זיסר הוא דיקן הפקולטה למדעי הרוח, אוניברסיטת תל אביב.

העדה העלווית – עדתו של הנשיא הסורי – שנותרו נכונים ללחום ולהיהרג למענו, וללוחמי חזבאללה שנשלחו מלבנון השכנה כדי לסייע לו. המורדים, לעומת זאת, התגלו כחדורי מוטיבציה ונחישות וכבעלי כושר שרידות והתמדה. הם הצליחו לאחד שורות, ובמקום מאות קבוצות מורדים שפעלו ברחבי סוריה ולחמו במשטר אך לעתים אף זו בזו, פועלות כיום במדינה קבוצות בודדות – כולן אגב בעלות גוון אסלאמי רדיקלי. לעזרת המורדים התגייסו גם טורקיה, קטר וערב הסעודית, שגמרו אומר למוטט את משטרו של בשאר אל-אסד ומפגניות נחישות שאינה נופלת מזו שמגלות בעלות-בריתו של בשאר – איראן, חזבאללה ורוסיה.

אבל בסופו של דבר הפגין המשטר הסורי יכולת שרידות מעוררת השתאות. הוא לא קרס למרות המהלומות שספג, ואף הצליח לשמר את לכידותם של מערכות הממשל האזרחי, כוחות הצבא ומנגנוני הביטחון, וכן את התמיכה שממנה נהנה בקרב מגזרים שונים של האוכלוסייה הסורית. חשוב עוד יותר, המשטר שולט עדיין באותם חלקים החיוניים לכאורה לקיומה של ישות מדינית סורית מתפקדת – הבירה דמשק, הערים הגדולות (חלב, חומס וחקמה), אזור הגבול הסורי-לבנוני ואזור החוף. יתרה מכך – לכל מי שסבר כי רק נס ישיע את בשאר התברר שוב כי במזרח התיכון ניסים הם עניין שיש להביאו בחשבון בהערכות ובתחזיות המומחים. סנוניות ראשונות המבשרות נס כזה נראו באופק עוד ביולי 2015, כשדווח על מגעים חשאיים בין ערב הסעודית לבין איראן ורוסיה במטרה לגבש עסקה אזרחית, שתבטיח את המשך שלטונו של בשאר בסוריה. שינוי דומה ביחס לשאלה הסורית החל מסתמן גם בעמדותיהן של ארצות-הברית וטורקיה נוכח צילו המאיים של דאע"ש. אבל כל זה היה כאין וכאפס לנוכח החלטתן של רוסיה ואיראן בספטמבר 2015 לשגר כוחות צבא לסוריה בהיקף שיש בו כדי להבטיח את המשך קיומו של המשטר הסורי, גם מבלי להביא את המלחמה הניטשת בסוריה להכרעה או לסיום.¹

המהפכה הסורית – מן האביב של דמשק לקיץ של דאע"ש

במאוס 2011 אחזו להבות האש של 'האביב הערבי' גם בסוריה. מחאת איכרים מוגבלת ומקומית שבבסיסה מצוקה חברתית וכלכלית הפכה להתקוממות עממית רחבת-היקף נגד משטרו של בשאר אל-אסד, ובערבו של יום – גם למלחמת אזרחים ואחים עקובה מדם ונטולת הכרעה. בחלוף הימים, השבועות והחודשים לבש המאבק בסוריה צביון עדתי, וגרוע מכך – גם צביון דתי שעניינו מלחמת קודש – של קבוצות אסלאמיות מתוך סוריה ושל מתנדבים שנהרו למדינה זו מכל רחבי העולם הערבי והמוסלמי – נגד שלטון הכפירה העלווי השולט בדמשק ומהווה בעל-ברית של המחנה השיעי במזרח התיכון – איראן וארגון חזבאללה.²

בתהליך שקיעתה של סוריה אלי מלחמת אזרחים, שהובילה לקריסתה של המדינה ולהתפרקותה של החברה הסורית למרכיביה הבסיסיים, ניתן להצביע על שלושה שלבים מרכזיים עד הקיץ האחרון:

השלב הראשון – "האביב של דמשק" – מארס 2011 עד מארס 2013 – שלב זה שהתרחש בשנתיים הראשונות למהפכה התאפיין במגמה איטית ומודרגת של אובדן מתמשך של נכסים של המשטר – משאבי כוח אדם ומרחבים טריטוריאליים, בעיקר באזורי הכפר והפריפריה. למרות המהלומות שספג ולמרות הדם שאיבד הוסיף המשטר הסורי לעמוד על שתי רגליו, ובכל זאת, נוכח המפולת במעמדו של המשטר נתפסה נפילתו כבלתי־נמנעת, ואפילו כעניין של ימים או שבועות.

השלב השני – "האביב של בשאר" – מאי 2013 עד יוני 2014 – שלב זה עמד בסימן של שיפור, לכל הפחות זמני, במצבו של המשטר הסורי, עד כדי יצירת הרושם כי טובים סיכוייו של בשאר אל־אסד לשרוד מן המלחמה ולהיותו על כיסאו בארמונו בדמשק. להתאוששות זו במעמדו של המשטר הסורי תרמה התגייסותו של ארגון חזבאללה לצידו של בשאר אל־אסד, במצוותה של טהראן. הישגיו של המשטר קיבלו משנה־תוקף נוכח כישלונם של המורדים ללכד שורות ולהצמיח מקרבם הנהגה צבאית ומדינית מוסכמת, שתוביל אותם להכרעה בשדה הקרב. תהליך של רדיקליזציה אסלאמית שעבר על מחנה המורדים נראה היה אף הוא כמשחק לידיו של בשאר, שכן רבים בתוככי סוריה ומחוץ לה ביקשו עתה לראות בבשאר משום אלטרנטיבה גרועה פחות מזו שהציעו קבוצות רדיקליות דוגמת ארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש), או חזית הסיוע (ג'בהת אל־נוסרה).³

השלב השלישי – הקיץ של דאע"ש ושל ג'בהת אל־נוסרה (החל מיוני 2014) – שלב זה עיקרו הטיית הכף במלחמה המתנהלת בסוריה לצד המורדים החל בקיץ 2014, עם השתלטותו של דאע"ש על חלקים גדולים מצפונה של עיראק ומזרחה של סוריה. במקביל עלה בידי קבוצות מורדים הפועלות במערבה של סוריה, ובראשן, ג'בהת אל־נוסרה, לדחוק את רגליו של המשטר ממרבית מאחזיו בדרום־סוריה (מחוזות דרעא וקונייטרה) ובצפונה (מחוז אדליב).

עלייתם לגדולה של דאע"ש במזרחה של סוריה ושל ג'בהת אל־נוסרה במערבה עמדה בסימן של שלושה תהליכים בעלי משמעות, הקשורים ומזינים זה את זה: התהליך הראשון היה ליכוד שורות בקרב מחנה המורדים. כזכור, פעלו בסוריה לאורך שנותיה הראשונות של המהפכה מאות קבוצות חמושות ללא כל תיאום או הנהגה מרכזית שלחמו במשטר, אך גם זו בזו. מדינות המערב ומדינות ערב כשלו בניסיון להקים גופי הנהגה דוגמת המועצה הלאומית (אוגוסט 2011) או הקואליציה הלאומית (נובמבר 2012), ולחלופין, לייצר "גופי מטרייה" צבאיים דוגמת הצבא הסורי החופשי (יולי 2011), או מאוחר יותר – החזית האסלאמית לשחרור סוריה (ספטמבר 2012), או החזית האסלאמית (נובמבר 2013). אלא שבמהלך

השנה האחרונה הלכו קבוצות המורדים הפועלות בסוריה ואיחדו שורות – גם אם תחת מעטפת אסלאמית רדיקלית, שלא הותרה מקום או קיום לקבוצות שאינן מזהות עצמן כאסלאמיות סלפיות. במזרח-סוריה חיסל ארגון דאע"ש את כל יריביו והפך לגורם כוח יחידי הפעיל במרחב זה. זאת, לצד כוחות כורדיים, בעיקר מפלגת האיחוד הדמוקרטי-כורדי (PYD) והזרוע הצבאית שלה, יחידות ההגנה העממית (YPG), שפעלו בעיקר במובלעות הכורדיות בצפון-מזרח המדינה. בחלקיה המערביים של סוריה בלט ארגון ג'בהת אל-נוסרה כגורם כוח מוביל, אך כזה המגלה פרגמטיות ומוכן לשתף פעולה עם קבוצות אסלאמיות סלפיות אחרות, ובראשן צבא האסלאם (ג'יש אל-אסלאם) בהנהגתו של זהראן עאלוש, או תנועת אחראר אל-שאם בהנהגתו של אבו יחיא אל-חמאוי.⁴

שנית, נדבך נוסף בעל משמעות היה התגייסותן של ערב-הסעודית, קטר וטורקיה, ובמידה מסוימת גם ירדן, במאמץ להביא למיטוט משטרו של בשאר אל-אסד. מדינות אלו הגבירו את התיאום ביניהן, הגדילו את הסיוע הכספי והלוגיסטי ואף סייעו לאמן את המורדים, ומעל לכול – אילצו את בעלי-הברית שלהם בתוככי סוריה לשתף פעולה זה עם זה. מדינות אלו בשיתוף ארצות-הברית הקימו גם חדרי מבצעים הפועלים בירדן ובטורקיה ומתאמים את מלחמתן במשטר של חלק ניכר מקבוצות המורדים בדרומה של סוריה ובצפונה, וכן מכניסים בה היגיון ושיטתיות שנעדרו ממנה בעבר. ראוי לציין, עם זאת, כי בניגוד לזירת הלחימה בדרום-סוריה, שבה ניכרו ידה המכוונת והמתנת של ירדן ואולי גם צילה של ישראל, הרי בצפון-סוריה נמנעו הטורקים ממיתונן ומריסונן של קבוצות המורדים השונות – דבר המסביר את הבולטות של קבוצות אסלאמיות רדיקליות ובראשן ג'בהת אל-נוסרה באזור זה, הידוע ממילא כאזור בעל מסורת של שמרנות ושל אדיקות דתית.⁵

מול כל אלה ניכרה שחיקה מתמדת בכוחו של המשטר הסורי. אמנם, בני עדות המיעוטים – נוצרים, דרוזים וכמובן עלווים – ולצידם בני המעמד הבינוני והגבוה הסוני בערים הגדולות, המשיכו לראות בבשאר אלטרנטיבה מועדפת לנוכח עליית כוחן של הקבוצות האסלאמיות הרדיקליות בקרב מחנה המורדים. אולם ככלל, חסרו מרביתם נכונות או רצון להילחם בעבורו בשדה הקרב. לראיה, שיעור העריקים והמשתמטים הרקיע שחקים וחייב את המשטר הסורי לצאת במבצעים מיוחדים לאיתורם ולמעצרם. הדבר אילץ את משטרו של בשאר להישען על בני עדתו, בין אם המשרתים בצבא ובין אם מתנדבים בשכר למיליציות שהקים, דוגמת הכוחות להגנת המולדת (קואת אל-דפאע אל-וטני), ובנוסף שילב המשטר בלחימה גם את לוחמי חזבאללה ואפילו מתנדבים שיעים עיראקים או אפגנים. אלא שהמערכה בסוריה הייתה ועודנה צבר של קרבות מוגבלים ובעלי משמעות טקטית, המתנהלים במאות מוקדי לחימה ועימות בכל רחבי המדינה, ובהם נוטלים חלק כמה מאות

לוחמים מכל צד. מכיוון שכך, התקשה המשטר יותר ויותר לרכז מול המורדים כוח שיוכל להכריע אותם בכל אחד ממוקדי לחימה אלה.⁶

חזיתות הלחימה

החל מקיץ 2014 ואילך מצא עצמו המשטר הסורי ניצב נוכח שתי חזיתות לחימה עיקריות:

החזית המזרחית. בקיץ 2014 הגיח דאע"ש ממעמקי המדבר והשתלט על מרחבים ניכרים בצפונה של עיראק ובמזרחה של סוריה. מאז פעל דאע"ש לבסס את שלטונו באזור הג'זירה (מזרח-סוריה, מחוזות דיר אל-זור, חסכה ואל-רקה), תוך שהוא פועל לחסל את המובלעות שעוד נותרו בידי השלטון במזרח המדינה, דוגמת הערים טבקה ואבו כמאל (עליהן השתלט עוד בקיץ 2014), וכן הערים חסכה ודיר אל-זור שהפכו יעד קבוע למתקפותיו, אף אם לעת עתה הוא כשל במאמציו לכבוש אותן. במקביל ניסה הארגון לדחוק את רגליהם של הכורדים מן המובלעות שבהן החזיקו בצפון המדינה, דוגמת קובאני (עין אל-ערב), אך נבלם על ידי לוחמים כורדים, אנשי יחידות ההגנה העממית שנסתייעו ככל הנראה בידי ארצות-הברית.⁷ במרכז של סוריה עלה בידי לוחמי הארגון לכבוש במאי 2015 את העיר תדמור, המהווה שער כניסה מהמדבר המזרחי למרכזה של סוריה, בואכה חומס (מרחק של 155 קילומטרים) ודמשק (מרחק של 210 קילומטרים). לבסוף הצליחו לוחמי דאע"ש להיאחז בראשית אפריל 2015 בכמה מפרבריה של דמשק, ולהתקדם במהלך החודשים מאי-יוני 2015 עד מרגלותי המזרחיים של הר הדרוזים (הכפרים ביר קסב ואל-קסר).⁸

החזית הדרומית והצפונית. ג'בהת אל-נוסרה ושותפיו השתלטו במהלך החודשים האחרונים של שנת 2014 על מרבית דרומה של סוריה – אזורי הכפר של מחוזות דרעא וקונייטרה, וכן המרחב הכפרי של דמשק (ריף דמשק). המורדים סגרו על הערים דרעא וקונייטרה, ובנוסף השתלטו על מרבית שטחה של רמת הגולן הסורית. בצפון עלה בידי המורדים להשתלט על מרבית השטח הצפון-מערבי של סוריה, ובראש ובראשונה מחוז אדליב. המורדים כבשו במהלך החודשים מארס-אפריל 2015 את בירת המחוז אדליב, ולאחריה גם את הערים ג'יסר אל-שע'ור ואריחא, החולשות על הדרכים המקשרות בין חלב ואדליב לדרומה של סוריה ולאזור החוף. הישגיהם אלה העניקו להם מרחב בטוח לאורך הגבול עם טורקיה ואפשרו להם להגביר את הלחץ על חלב, ובנוסף העניקו להם עמדת זינוק לעבר החוף הסורי.⁹ המשטר הסורי מצידו הזעיק לעזרתו באביב 2015 את לוחמי חזבאללה, במטרה להבטיח ולחזק את שליטתו באזור הגבול הסורי-לבנוני (רכס הרי קלמון), במבואותיה המערביים של דמשק (אל-ע'וטה אל-ע'רביה) ובמרכז העיירה זבדאני, שדרכם עוברות הדרכים מדמשק צפונה (לעבר חומס וקמה) ומערבה (לעבר ביירות). מדובר

באזורים בעלי משמעות מורלית וחשיבות להבטחת צינוור החמצן החיוני למשטר הסורי ולחזבאללה כאחד, ובכל זאת, זהו מרחב ששטחו 800 קילומטרים רבועים, לעומת 185,000 קילומטרים רבועים – שטחה של סוריה כולה.¹⁰

המשטר מחזיק מעמד

למרות המהלומות שספג המשטר, הוא נותר ניצב על שתי רגליו. מערכות הממשל ומוסדות המדינה הוסיפו לתפקד, גם אם באופן חלקי, בשטחים שבשליטתו ואף מעבר להם, ולספק שירותי חברה, רווחה וכלכלה (חינוך, בריאות, אספקת מזון, חשמל ומים ועוד), והקפיד גם לשלם את משכורות עובדי המדינה גם באזורים שבשליטת המורדים. המשטר גם הוסיף לשמור על לכידותו – לכידות הצמרת השלטונית והביטחונית, מגננוני הממשל והמפלגה ויחידות הצבא וכוחות הביטחון. אף האוכלוסייה הסונית בערים הגדולות, בנוסף לבני עדות המיעוטים, הוסיפה לדבוק במשטר, ולכל הפחות נמנעה מהתרסה נגדו.

ובכל זאת, דיווחים מסוריה לימדו על חששות הולכים וגוברים בקרב חברי אותה קואליציה של כוחות חברתיים העומדת בבסיסו של המשטר בדמשק, בכל האמור בגורלו – וממילא בגורלם שלהם. כך למשל פרצה שוב ושוב מעל פני השטח מחאה חבויה בקרב בני העדה העלווית, בשל המחיר המאמיר שנאלצו לשלם בעבור הישרדותו של בשאר בשלטון, עד כדי התעוררות איום על מעמדם ואף על קיומם במרחב הסורי לעתיד לבוא. מחאה זו מצאה, למשל, את ביטויה ברשתות החברתיות בקיץ 2014, לאחר שבמרשתת פורסמו סרטונים שבהם נראו מאות חיילים סורים, רבים מהם עלווים, שנפלו לידי לוחמי דאע"ש בקרבות על שדה התעופה בטבקה, כשהם מובלים עירומים אל מותם.¹¹

אף בקרב בני העדה הדרוזית ניכר חשש לנוכח הישגיהם של המורדים, ובמיוחד לאחר שעלה בידי אלה להשתלט על מרבית דרומה של סוריה, בואכה הר הדרוזים שהוקף עתה משני צדדיו – ממזרח בידי לוחמי דאע"ש וממערב בידי לוחמי ג'בהת אל-נוסרה. הדרוזים לא הסתירו, אפוא, את חששם פן המשטר הסורי לא יוכל להוסיף ולהגן עליהם, וכי הוא עלול לנטוש את מאחזיו בהר הדרוזים כדי להתמקד בהגנה על הבירה דמשק. בשל כך החלו הדרוזים לתור אחר מקורות סיוע חלופי לעתיד לבוא, דוגמת ירדן או אפילו ישראל.¹² אין פלא גם כי צעירים דרוזים – לטענת השלטונות בדמשק הגיע מספרם ל-37,000 – נמנעו מגיוס למיליציות שהקים המשטר ומלחימה בשורותיהן מחוץ להר הדרוזים, ובמקביל דווח על התארגנויות מקומיות של מיליציות דרוזיות במטרה להיערך להגן בעצמן על הר הדרוזים. מנהיגה של אחת מהתארגנויות אלו, 'ריג'אל אל-כראמה' (אנשי הכבוד), שיח' וחיד פהד אל-בלעוס, שנודע כמי שהטיף להתנתקות של בני העדה מזיקתם ההדוקה,

לטעמו, למשטר הסורי, נרצח בספטמבר 2015 בעיר סוידא, ותומכיו האשימו את המשטר הסורי באחריות למותו.¹³

הרוסים והאיראנים באים

תהליכי העומק במדינה ובחברה הסורית עוררו, אפוא, ספק באשר ליכולתו של בשאר לשרוד על כסאו לטווח הארוך, והביאו רבים להערכה כי רק נס יכול להושיעו, דוגמת קריסת החזית המאוחדת שמפגינות קבוצות המורדים החמושות, התגייסות אמריקאית למען בשאר או הפסקת הסיוע הטורקי, הסעודי והקטרי למורדים. אלא שניציגה של תפנית או של נס החלו נגלים באופן. בספטמבר 2015 נחתו על אדמת סוריה טייסות קרב ואף לוחמים רוסים, ולצידם גם אנשי 'משמרות המהפכה' של איראן שנשלחו – אפשר שעל בסיס הבנה או הסכם איראני-רוסי – להושיט סיוע למשטרו של בשאר אל-אסד, ואף להבטיח את הישרדותו בשלטון בסוריה.¹⁴ היקפם של הכוחות האיראניים והרוסיים שנשלחו לסוריה אינו מספיק בשלב זה כדי להחזיר לבשאר את השליטה על מרבית שטחה של מדינתו, ובעיקר על האזורים המזרחיים המצויים בידי דאע"ש. אבל די בכוחם לשמר בידי בשאר את השליטה בחוף הסורי, שבו מצויה ממילא אוכלוסייה עלוית גדולה אשר נאמנותה למשטר מובטחת בכל מצב ובכל מחיר.

יש בכך משום הכרה רוסית ואיראנית במציאות שלפיה המדינה הסורית כפי שהכרנו לאורך שנים חדלה להתקיים, וכי על חורבותיה קמו מדינת דאע"ש במזרח, מובלעות כורדיות ולצידן מובלעות של מורדים בצפונה ובדרומה של סוריה, ולבסוף – גרעין קשה של מדינת בשאר או "סוריה קטנה", המצוי תחת השפעה רוסית-איראנית ותלוי במידה רבה בחסדיהן של שתי המדינות הללו.

אכן, דומה כי בכל האמור באיראן נוהגים אנשי 'משמרות המהפכה' בסוריה כאילו הם כבר בעלי הבית. ברמת גולן הם פועלים, כפי שמדווחים מקורות ישראליים, להקים לעצמם בסיס פעולה נגד ישראל, ואף אינם נרתעים מחימום הגבול באמצעות חוליות מקומיות שאותם מפעילים קצינים איראנים, לא פעם בניגוד לרצון או לאינטרסים של המשטר הסורי עצמו. ואילו בחזיתות זבדאני ואידלב מנהלים האיראנים משאומתן עם ג'בהת אל-נוסרה, במטרה לחלץ שורה של כפרים שיעיים מלחץ

'חזית הסיוע' במחוז אדליב, תמורת הפחתת הלחץ של לוחמי חזבאללה בזבדאני. כל זאת – כאילו המשטר הסורי כבר אינו קיים.¹⁵

היקפם של הכוחות
האיראניים והרוסיים
שנשלחו לסוריה אינו
מספיק בשלב זה כדי
להחזיר לבשאר את
השליטה על מרבית
שטחה של מדינתו. אבל די
בכוחם לשמר בידי בשאר
את השליטה בחוף הסורי

מעורבותן של רוסיה ואיראן בסוריה באה על רקע דיווחים עיקשים על מגעים שמקיים המשטר הסורי עם כמה מיריביו המושבעים בזירה האזורית, העומדים מאחורי קבוצות המורדים במדינה. כך למשל דווח כי הגנרל עלי ממלוב, המופקד על מנגנוני הביטחון בסוריה, ביקר במצרים, וקודם לכן ביקר גם בערב הסעודית. ביקורו זה בממלכה הסעודית היה חלק ממאמץ איראני-רוסי להביא לפיוס בין סוריה לבין ערב הסעודית.¹⁶ מאמץ זה קיבל רוח גבית מההתפתחויות בזירה האזורית בחודשים האחרונים: החל במותו של המלך הסעודי עבדאללה בינואר 2015 ועלייתו לשלטון של אחיו, המלך סלמאן, שהחליף כאחד מצעדיו הראשונים בשלטון את הצמרת המדינית והביטחונית שהופקדה, בין היתר, על מעורבותה של ערב הסעודית במלחמה בסוריה; הבחירות לפרלמנט הטורקי ביוני 2015 שכרסמו בכוחו של הנשיא רג'פ טאיפ ארדואן, המהווה את הכוח המניע מאחורי המעורבות הטורקית בסוריה; לבסוף, הסכם הגרעין בין איראן לבין חמש המעצמות וגרמניה ביולי 2015, שהביא לפתיחתו של דף חדש ביחסי טהראן וושינגטון.

סיכום

בתום חמש שנות מלחמה בסוריה המשטר הסורי, משטרו של בשאר אל-אסד, עודנו ניצב על שתי רגליו; ונשען על מנגנונים רבי-עוצמה: מוסדות הממשל, כוחות הצבא ומנגנוני הביטחון שלא קרסו עדיין, למרות המהלומות שספגו. בכל זאת, בשאר מוצא עצמו כשגבו אל הקיר ונוכח דימום בלתי-פוסק ודלדול מתמשך במשאביו

של המשטר שבראשו הוא עומד. איראן, חזבאללה ורוסיה מעניקות לו אמנם סיוע כספי, נשק ותחמושת ואף נפט ומוצריו, אבל אפילו הכוחות שהן החלו לשלוח כדי לסייע לו אינם נותנים מענה למשאב שלו הוא זקוק באמת – כוח אדם לצבאו ולמיליציות שלו.

ההקצנה עד כדי טירוף דתי בשורות המורדים סייעה בתחילה למשטר הסורי, והפכה את בשאר בעבור רבים במערב לאלטרנטיבה יחידה לקיצונים האסלאמים, כפי שהתבטא ראש הסי. איי. ג'ון ברנן, שהזהיר במארס 2015, כי נפילת בשאר עלולה לפתוח את שעריה של דמשק בפני דאע"ש.¹⁷ אבל הרדיקליות האסלאמית התבררה בסופו של יום כדבק מלכד וכוח מניע, המשחק דווקא לטובת קבוצות המורדים ומצליח לגבשם – דבר שסיסמאות של

תהליכי העומק במדינה ובחברה הסורית עוררו ספק באשר ליכולתו של בשאר לשרוד לאורך זמן, ורבים העריכו כי רק נס יכול להושיעו. נס כזה עומד להתחולל עקב שינוי בעמדתם של חלק מן השחקנים האזוריים ואף הבינלאומיים ביחס לשאלה הסורית

לאומיות או פטריוטיות סורית לא הצליחו לעשות מאז פרצה המהפכה. אכן, תהליכי העומק במדינה ובחברה הסורית עוררו ספק באשר ליכולתו של בשאר לשרוד על כסאו לאורך זמן, ורבים העריכו כי רק נס יכול להושיעו. אך נס

כזה עומד להתחולל, כנראה, עקב שינוי בעמדתם של חלק מן השחקנים האזוריים ואף הבינלאומיים ביחס לשאלה הסורית.

איראן ורוסיה צעדו צעד משמעותי נוסף קדימה כשהחלו לשלוח כוחות צבא ללחום לצידו של בשאר, ואילו ארצות-הברית, מדינות האיחוד האירופי ואפילו טורקיה וערב-הסעודית בוחנות מחדש את עמדותיהן ביחס להמשך שלטונו של בשאר אל-אסד בדמשק. בסופו של דבר, כלל השחקנים בזירה הסורית, ובמיוחד האמריקאים והאירופים, הגיעו למסקנה כי יש לעשות מאמץ עילאי לשמר את מוסדותיה של המדינה הסורית ולמנוע את חזרתו של התרחיש העיראקי, שבו הרס המדינה ומוסדותיה ובעיקר צבאה הוא זה שיצר, לדעתם, את החלל שאליו פרץ ארגון 'המדינה האסלאמית'. לכך מחויבות גם טהראן ומוסקבה, המועדות לסכנה של שקיעה בבוץ הסורי ובמלחמה חסרת תוחלת ומעוטת הישגים.

הנה אפוא האתגר – האם ניתן לרבע את המעגל הסורי ולהגיע לפתרון מוסכם של המשבר – לכל הפחות על רוסיה ועל ארצות-הברית, ועל חלק ממדינות האזור – או שמה נידונה סוריה להמשך המלחמה והקרבות? אם אכן תימשך המלחמה, עשויה המעורבות הרוסית-איראנית להתברר כמתכון להתמשכות הקרבות ולהעמקת הטרגדיה האנושית המתחוללת בסוריה, תמורת הישג מוגבל של שימור שלטונו של בשאר בכרבע משטחה של סוריה – מצב המקבע את חלוקתה של המדינה הסורית הלכה למעשה.

הערות

- 1 גילי כהן, "מקור ביטחוני: מאות לוחמים איראנים הוצבו בסוריה כדי לסייע לאסד", **הארץ**, 10 בספטמבר 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2729025>
 - 2 לרקע כללי על אודות המהפכה הסורית ראו: אייל זיסר, **סוריה: מחאה, מהפכה, מלחמת אזרחים** (מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון, 2014).
 - 3 אייל זיסר, "סופה של המהפכה הסורית: סוריה – בין הח'ליפות האסלאמית של אבו בכר אל-בגדאדי למשטר הבעת' של בשאר אל-אסד", **ערכן אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 3, אוקטובר 2014, עמ' 51–60.
 - 4 Alex MacDonald, "Rise of Jaish al-Islam marks a turn in Syria, conflict," 7 May 2015, <http://www.middleeasteye.net/news/jaish-al-islam-piece-918366283#sthash.Nkcd1djl.dpuf>
 - 5 Ben Hubbard, "Warily, Jordan Assists Rebels in Syrian War," *New York Times*, April 10, 2014, http://www.nytimes.com/2014/04/11/world/middleeast/syria.html?_r=0
 - 6 ראו גם עומר עינב, "הקרב על דרעא: בדרך להפרת שיווי המשקל בסוריה?", **מבט על**, גיליון 693, 3 במאי 2015, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=9404>
- ראו: ג'קי חורי, "אסד מודה: הצבא נסוג בשל מחסור בחיילים", **הארץ**, 24 ביולי 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/premium-1.2692177>
- Farahmand Alipour, "Iranian doc follows Afghan fighters in Syria," *al-Monitor*, May 4, 2015, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/iran-syria-afghan-fighters-brigade-civil-war.html#ixzz3gEGZxVmM>

- 7 ראו: עפרה בנג'ו, "לידתה של מדינה כורדית בסוריה", **אל-מוניטור**, 14 בינואר 2015, <http://www.al-monitor.com/pulse/iw/originals/2014/01/israel-syria-kurdish-region-separatists.html#ixzz3gES25WVF>
- 8 ראו "The fall of Tadmur, Ramadi and the Border Crossings Impose ISIS organization as a Main Player," *Khalifa*, May 22, 2015, <http://www.khalifah.com/the-fall-of-tadmur-ramadi-and-the-border-crossings-impose-isis-organization-as-a-main-player>
- 9 Adallah Suleiman Ali, "Idlib in the eye of the storm," *al-Monitor*, March 30, 2015, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2015/03/syria-idlib-jabhatalnusra-is-caliphate.html>
- 10 בסאם מרו, "ברכס אל-קלמון, הדגל הצהוב של חיזבאללה הוא צינור החיים של אסד", אי פי, פורסם ב-**הארץ**, 11 במאי 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.2633960>
- 11 Oula Abdulhamid Alrifai, "Not Alright With Syria's Alawites, Growing Resentment Splinters Assad's Power Base," *Foreign Affairs*, December 3, 2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2014-12-03/not-alright-syrias-alawites> עוד קודם לכן, באפריל 2014, פרצו הפגנות בעיר חומס לאחר שעשרות ילדים נהרגו מפצצה שהתפוצצה באחד מבתי הספר ברובע עכרמה, מרובעיה העליונים של העיר, ראו: "Syria crisis: Homs bomb kills at least 14 in Alawite area," *BBC News*, April 14, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27079555>
- 12 Patrick J. McDonnell and Nabih Bulos, "Syrian military and Druze allies join forces to fend off terrorists," *LA Times*, June 21, 2015, <http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-syria-south-20150621-story.html#page=1>
- עמוס הראל, "'ברית הדמים' עם הדרוזים במסלול התנגשות עם אסטרטגיית מינימום-ההתערבות בסוריה", **הארץ**, 17 ביוני 2015, עמ' 5.
- 13 ערוץ הטלוויזיה אל-ג'זירה, "המשטר מואשם ברצח השיח' הדרוזי וחידי אל-בלעוס" (ערבית), 4 בספטמבר 2015, <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2015/9/4>
- ראו גם: Aymenn Jawad Al-Tamimi, "The New Druze Militia Factions of Suwayda Province, Syria comment," August 7, 2015, <http://www.joshualandis.com/blog/the-new-druze-militia-factions-of-suwayda-province>
- 14 "Russian troops in Syria could end up helping ISIS, report claims," *The Guardian*, September 25, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/25/russia-troops-syria-could-helping-isis-report>
- 15 Scott Lucas, "Syria Daily, Sep 21: Rebels, Regime, and Iran Agree to Ceasefires in South and Northwest," *EA Worldwide*, September 21, 2015, <http://eaworldview.com/2015/09/syria-daily-rebels-regime-and-iran-agree-to-ceasefires-in-south-and-northwest/>
- 16 Lord Michael Williams of Baglan, "Syria's Regime Reaches Out Amidst Regional Realignment," *Chatham House*, August 13, 2015, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/syrias-regime-reaches-out-amidst-regional-realignment>
- 17 ראו אתר וואלה!, "ראש ה-CIA: ארצות הברית חוששת מהמתוטטות שלטון אסד", 14 במארס 2015, <http://news.walla.co.il/item/2837703>

'מלחמת הדורות': ילדי סוריה לכודים בין סכסוך פנימי לבין עליית המדינה האסלאמית

בנדטה ברטי ואקסל באה אוסטה

מלחמת האזרחים בסוריה מעצבת מן היסוד את אזור המזרח התיכון וצפון אפריקה (MENA) במישור הדמוגרפי, החברתי, הפוליטי והכלכלי, ותוצאותיו של סכסוך עקוב מדם זה עוד יורגשו בדורות הבאים. הדבר נכון בייחוד בכל הקשור להערכת ההשפעה ארוכת הטווח של מורשת המלחמה על הדורות הצעירים יותר בסוריה. המאמר מנתח הן את תפקידם הנרחב של הילדים במלחמת האזרחים המתמשכת והן את השפעתה ההרסנית של המלחמה, ובוחן את ההשלכות ארוכות הטווח על היציבות ועל יכולת ההתאוששות של סוריה בעתיד. המאמר גם מתמקד בהשפעה ההרסנית במיוחד של ארגון המדינה האסלאמית על הילדים והנוער בסוריה, ומעריך שוב את השפעתה של מגמה זו הן על הביטחון האנושי והן על היציבות הבינלאומית.

מילות מפתח: סוריה, עירק, המדינה האסלאמית, אזרחים וסכסוך מזוין

מחיר המלחמה עבור עתידה של סוריה: סקירה

במהלך השנים האחרונות שימשה סוריה מוקד לאי-יציבות אזורית. מלחמת האזרחים האלימה והעקובה מדם המשתוללת בה הובילה למצב חירום הומניטרי מתמשך בעל ממדים עצומים ולעלייתם של שחקנים רדיקלים כמו ארגון המדינה האסלאמית. יתרה מזאת, מעבר להשפעתו הנוכחית של הסכסוך על המדינה ועל המזרח התיכון כולו, אין ספק כי מורשתה של המלחמה תמשיך לעצב את עתידה של סוריה זמן רב לאחר שיפסיקו לרעום התותחים. ההשפעה של הקונפליקט על ילדי סוריה היא בעיקר הרסנית ובעלת השלכות על ההיבטים ארוכי הטווח

ד"ר בנדטה ברטי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. אקסל באה אוסטה היא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

של מורשת המלחמה המורכבת. בעלי העניין באזור ובזירה הבינלאומית יצטרכו להתמודד עמה, אם הם מקווים להשיב מידה מסוימת של יציבות לסוריה וללבנט. בדומה למרבית מדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה (MENA) סוריה היא מדינה צעירה; הילדים בסוריה בני 0–14 שנים מהווים כ־35 אחוזים מ־22 מיליון תושביה של המדינה, והצעירים בני 15–24 שנים מהווים כ־20 אחוזים מתושביה.¹ על כן אין זה מפתיע כי מאז הסלימה המהפכה העממית – אשר הייתה שלוה בתחילתה – למלחמת אזרחים ב־2011, היו האוכלוסייה האזרחית בכלל והילדים בסוריה בפרט לקורבנות הגדולים ביותר של פעולות האיבה. מחוץ לגבולות המדינה שניים מתוך ארבעת מיליוני הפליטים הרשומים הם בני פחות מ־18 שנים, בעוד בסוריה עצמה מחצית מ־12 מיליון האנשים התלויים בסיוע הומניטרי לצורך הישרדותם בתחומי סוריה הם ילדים – יותר משני מיליון מהם מתגוררים באזורים מרוחקים, שאליהם כוחות הסיוע מתקשים להגיע.²

המחיר שהילדים משלמים בסוריה קשה במיוחד, מכיוון שהפגיעה היא נרחבת. הפגיעה אינה רק ברווחתם הפסיכולוגית והפיזית או בשירותי הבריאות והחינוך הבסיסיים הנגישים להם, אלא גם בהתפתחותם ובעתידם. הנציג המיוחד של האו"ם סטפן דה מיסורה הביע דאגה בנוגע לעניין זה: "לפנינו דור שלם של סורים, ילדים צעירים, אשר חזו במלחמה בלבד".³

בשעה שכמעט כל הצדדים בסכסוך מנהלים מתקפות מכוונות נגד אזרחים, גם ילדים שימשו מטרת ישירות – תועדו יותר מ־10,000 ילדים הרוגים, והתקבלו דיווחים על ילדים שהיו קורבנות לעינויים, להוצאות המוניות להורג, לאלמות מינית ולחטיפות.⁴ כבר במרס 2014 דיווחה יוניצ"ף כי שיעורי ההרוגים בקרב הילדים בסוריה היו "הגבוהים ביותר שנרשמו בסכסוך כלשהו באזור בשנים האחרונות";⁵ ומאז לא נרשם כל שיפור במצב. בנוסף, אף כי הדבר אסור על־פי החוק ההומניטרי הבינלאומי, הרי ככל שהמלחמה נמשכת, כך מספרם של הילדים – אשר אינם מהווים קורבנות בלבד, אלא משתתפים בלחימה באופן ישיר – עולה. לפי האו"ם, ילדים שגילם נמוך מ־15 שנים, ואף בני שמונה, מגויסים לשורות הסיעות החמושות השונות הן בקרב תומכי הממשלה והן בקרב המורדים.⁶ באופן דומה תיעד ארגון משמר זכויות האדם את השימוש בילדים, בין היתר לצורך לחימה ישירה, פעולות איסוף מודיעין, התקפות מתאבדים ואספקת תחמושת לחזית.⁷

סורים צעירים מעורבים באופן ישיר בלחימה מכמה סיבות: במקרים מסוימים הם מצטרפים מרצונם כדי להגן על מטרה שבה הם מאמינים; במקרים אחרים ייתכן כי הם מבקשים להצטרף לקבוצה חמושה כדי לחוש שייכות, לדוגמה לאחר שאיבדו את יקיריהם במלחמה. עובדה מכרעת היא שככל שהלחימה הופכת לאחד מאמצעי ההכנסה המעטים העומדים לרשותם, ילדים חשים דחף להתגייס כתוצאה מהיעדר בררה והצורך לשרוד ולסייע בכלכלת משפחותיהם. מכיוון

שקבוצות חמושות – ובייחוד ארגון המדינה האסלאמית, הזוכה למימון רב יחסית – מסוגלות לשלם משכורות בסכום של כ-400 דולר לחודש (בשעה שהשכר החודשי הממוצע הוא כמעט 100 דולר), הרי האפשרות להיות לוחם הופכת במידה הולכת וגוברת לאחת מן האפשרויות היחידות הניצבות בפני סורים רבים, ביניהם ילדים.⁸ בנסיבות אחרות – והדבר נכון בייחוד לקבוצות כמו המדינה האסלאמית ג'בהת אל-נוסרה – ילדים אומנו וגויסו, ונעשה שימוש בתכניות חינוכיות נרחבות יותר. לבסוף – כפי שקרה בכמעט כל מלחמות האזרחים הממושכות – ילדים גם גויסו, הן לפעילות מבצעית בשדה הקרב והן לתפקידים של תומכי לחימה.⁹ חובה לציין כי לא כל הפלגים נוקטים גישה זוהי ביחס לשימוש בילדים כחיילים. לדוגמה, במרס 2014 פרסמה הקואליציה הלאומית של הכוחות המהפכניים וכוחות האופוזיציה בסוריה הצהרה שעל-פיה היא התחייבה לקיים את החוק ההומניטרי הבינלאומי ולהגיש סיוע הומניטרי. היא הצהירה באופן פומבי כי היא "תימנע מגיוסם של ילדים ומן השימוש בילדים בפעולות איבה",¹⁰ עיקרון אשר הדגישה הזרוע הצבאית של הארגון, צבא סוריה החופשית.¹¹ התחייבויות דומות היו גם מצד הארגון הכורדי העיקרי, הזרוע המזוינת של ה-Partiya Yekîtiya Demokratî (YPD), (Yekineyen Parastina Gel' (YPG) וכוח המשטרה שלו, ה-Asayis,¹² אף כי בשנים האחרונות תועדו הפרות של ההתחייבויות האלה. לדוגמה, ביולי 2015 ביקר משמר זכויות האדם את ה-YPG משום שלא יישם באופן מלא את עקרונותיו ואת התחייבויותיו.¹³

באופן נרחב יותר, ילדים הם קבוצה פגיעה במיוחד, והחיים בסביבה בלתי בטוחה וענייה הופכים אותם למטרות ייחודיות לצורות שונות של ניצול, החל מעבודת ילדים וכלה באלימות מינית ובגיוס והעסקה על-ידי קבוצות חמושות ופליליות. נישואי ילדים הם תופעה נוספת ההופכת לנפוצה יותר הן בסוריה והן בקרב קהילת הפליטים הנרחבת.¹⁴

לא ניתן להפחית בחומרת הצלקות הנפשיות וההתפתחותיות כתוצאה מחשיפה ארוכת טווח לזוועות המלחמה או מהשפעה של המחסור בחינוך נגיש בעתיד. הבטחת הגישה של אוכלוסיית הפליטים לחינוך יסודי ובעיקר להשכלה גבוהה היא מורכבת, כאשר הממשלות המארחות נאבקות לתת מענה לילדים הסורים. הקשיים המונעים מילדי הפליטים הסורים ללמוד בבית הספר הם היעדר תיעוד הולם, עלות החינוך, המרחק מבתי הספר, סוגיות בטיחות, מחסומים תרבותיים ומחסומי שפה, הבדלים משמעותיים בתכנית הלימודים והצורך של הקטינים לעבוד כדי לעזור בפרנסת המשפחה.¹⁵ המצב בסוריה עצמה עגום הרבה יותר, שכן כשלושה מיליון תלמידים נעדרים מבתי הספר, ומערכת החינוך התמוטטה לחלוטין.¹⁶ שיעורי ההרשמה בשנים האחרונות צנחו מכמעט 100 אחוזים ל-50 אחוזים. כיום שיעור ההרשמה בסוריה הוא מן הנמוכים בעולם, מגמה המונעת

על-ידי שילוב של ההרס הפיזי של מערכת החינוך, חוסר זמינותם של המורים והיעדר גישה לחינוך מסיבות הקשורות למרחק, לבטיחות או לסוגיות כספיות.¹⁷ יתר על כן, ההגעה לבית הספר בסוריה היא פעולה מסוכנת ביותר: בתי הספר, הרחוקים מלהיות מקום בטוח, משמשים – לצד בתי חולים ושווקים – אחת המטרות המטווחות ביותר, המותקפות שוב ושוב בהפצצות מן האוויר.¹⁸ המצב נואש, ותוצאותיו חורגות הרבה מעבר לממד ההומניטרי. ההשפעה הכלכלית הנגרמת מהיעדרותו של דור שלם מן הלימודים בבית הספר היא עצומה. המצב המתמשך הזה ישפיע עמוקות לא רק על התפתחותו האישית והמקצועית של הדור הצעיר בסוריה, אלא גם על יכולת ההתאוששות הרחבה יותר של המשפחות והקהילות של הדור הזה, ולבסוף גם על יכולתה של סוריה עצמה להתאושש לאחר המלחמה. לצורך בניית תשתית החינוך, הן הפיזית והן החברתית, יידרשו מימון ומאמצים רבים, והדבר לא יקרה בן לילה. מעבר לחינוך, הטראומה המשותפת העמוקה אשר ניחתה על דור שלם של סורים היא אחד האתגרים האדירים, שעליהם יהיה צריך להתגבר במסגרת ההתאוששות לאחר המלחמה וצעדי המעבר, והוא ישפיע על מגוון רחב של סוגיות – מלכידות חברתית ועד למסע נגד קיצוניות והצלחתן של התכניות רחבות ההיקף לשחרור משורות הפלגים הלוחמים ולפירוק מנשק. בהקשר זה חשוב במיוחד להתמקד בתפקידה של המדינה האסלאמית, שהיא ארגון המתמקד במידה רבה בילדים וב'חינוך מחדש'. הגנרל ה' ר' מקמאסטר תיאר את פעולותיו של ארגון המדינה האסלאמית כ"התעללות בילדים בהיקף תעשייתי" ואתגר "רב-דורי" ליציבות.¹⁹

לגדול במדינה האסלאמית

כאשר מעריכים את השפעתה של המלחמה על הילדים בסוריה יש לתת את הדעת במיוחד למדינה האסלאמית, בראש ובראשונה עקב הברוטליות והאלימות הקיצונית של ארגון זה. ארגון המדינה האסלאמית סימן ילדים כמטרות באופן ישיר והוציא אותם להורג. זאת נעשה במקביל לעיסוקו בהפרות בוטות נוספות של זכויות אדם, לרבות עינויים והוצאות המוניות להורג של קטינים, שעבוד בכוח של המונים ואלימות מינית כנגד ילדות אשר גילן אינו יותר מעשר שנים. רובן הגיעו מקרב המיעוט הדתי היזידי בעירק.²⁰

אולם השפעתו של ארגון זה על הילדים החיים בשטחים שתחת שליטתו היא עמוקה הרבה יותר. מיזם המדינה האסלאמית הוא אכן בראש ובראשונה פוליטי: עם ההכרזה על החליפות ב־2014 הכריז הארגון על עצמו כמערכת הפוליטית הלגיטימית היחידה, דחה את זכותן של המדינות הקיימות להמשיך להתקיים בלבנט ובגבולותיהן, והצהיר כי על כל המוסלמים לקבל את סמכותו הדתית והפוליטית של "החליף איברההים" (הכוונה למנהיג ול"חליף" אבו באקר אל-בגדאדי). שאיפותיו

של הארגון, המשתקפות בקריאת הקרב שלו "אקיייה וא טאטאמאדאד" ("מאריך ימים ומתרחב"), חורגות מעבר לשליטה טריטוריאלית ועוצמה פוליטית ומתרחבות לעבר התפיסה של יצירת חברה חדשה בעלת ערכים חברתיים ותרבותיים מובהקים. לשם השגתן של מטרות אלה המדינה האסלאמית מסתמכת על ממשל, על בניית מדינה ומיתוג נרחב בתקשורת וברשתות החברתיות, לצד ברוטליות קיצונית ודוקטרינה צבאית תוקפנית כוללת.²¹ כדי שהארגון ייצור סדר חברתי-פוליטי חדש ויכפה אותו, אין די בהרס האויבים; יש גם 'לחנך מחדש' את נתיניו. בתחום זה השקיע הארגון באופן שיטתי בדור הצעיר; הוא העניק לו חינוך והכשרה צבאית. ואכן הארגון מסמן לו מטרה ומשלב ילדים בשורותיו, כאשר לעתים הוא מסתמך על קטינים לביצוע הוצאות להורג של אסירים ופעולות התאבדות.²² ארגון המדינה האסלאמית מפיץ את התמונות של נערים צעירים העורפים את ראשיהם של אסירים או מכים אותם באמצעות ערוץ התקשורת שלו, ומשתמש בהם ככלי למשיכה ולגיוס תומכים.²³

החינוך נראה כפלטפורמה עיקרית להכנת הדורות הבאים ללחימה כנגד "הצלבנים ובני בריתם" וכעמוד תווך במיזם החליפות.²⁴ ארגון המדינה האסלאמית מתאמץ מאוד להדגיש במסמכיו את חשיבותו של החינוך המדעי והדתי, ועוסק בדיונים העוסקים בפדגוגיה, בתכנון תכנית הלימודים ובארגון מחדש של מערכת החינוך.²⁵ ההשתלטות על מוסדות חינוכיים קיימים וסגירתם או הכפפתם לזרוע החינוכית שלו, דיוואן אל-טא'לם, היא אחת הפעולות הראשונות שארגון המדינה האסלאמית מבצע לאחר השתלטות על עיר או כפר.²⁶ השליטה בתשתית החינוך גם מאפשרת לרשויות החדשות של המדינה האסלאמית לבחון ולעצב מחדש את תכנית הלימודים הקיימת, להבטיח כי היא משקפת את האופן שבו הם מפרשים את האסלאם ולמחוק כל מקצוע לימוד כגון זכויות אדם, אמנות, מדע המדינה, תפיסות לאומיות או 'גבולות', אשר לדעתם הם בלתי לגיטימיים.²⁷ כדי להוציא לפועל את תכניותיה, החליפות מסתמכת על מורים אשר הצטרפו למדינה האסלאמית מחו"ל, וכן על העסקתם של מורים מקומיים בתנאי שהם נשבעים את שבועת הבע'ייה (שבועת נאמנות), מאמצים את 'קוד הלבוש האסלאמי' (לפי מונחי המדינה האסלאמית) ומשתתפים בקורסי שריעה המתקיימים אד-הוק.²⁸

באופן דומה מחנות אימונים ממלאים תפקיד מפתח בעיצוב הדור הבא של המוג'הידין.²⁹ אף כי המחנות אינם מיועדים באופן בלעדי לילדים, ההנחה היא כי 60 אחוזים מן המשתתפים במחנות אלה הם מתחת לגיל 18.³⁰ לדוגמה, בחלב דיווח האו"ם על "מאות בנים שגילם אינו יותר מעשר שנים".³¹ המתגייסים הצעירים לשורות המדינה האסלאמית עשויים להיות ילדים יתומים, נטושים או חטופים,³² אולם צעירים רבים גם מצטרפים מרצונם, ומגויסים לעתים קרובות במחנות פליטים באמצעות נאומים פומביים, דרשות³³ או באמצעות האינטרנט.³⁴ מובטחים

להם "משכורות, טלפונים ניידים, כלי נשק, מקום של 'קדושים מעונים' בגן עדן ו'מתנה' בדמות אישה עם הצטרפותם לשורות דאע"ש".³⁵ מוסדות כמו הארגון המרכזי של 'גורי הצופים' של החליפות מבטיחים כי ההכשרה הצבאית והדתית גם תכלול תחושה משכנעת של קהילתיות, זהות ושייכות, ומחזקים בכך את אחיזתה של המדינה האסלאמית במוחותיהם של מגויסה הצעירים. הזמן הרב שהמגויסים מבלים הרחק מן הבית ומן הרשת המשפחתית תורם אף הוא תרומה נוספת למשיכתם של ילדים עמוק יותר לנבכי השקפת העולם והאידאולוגיה של המדינה האסלאמית.³⁶

הארגון עושה שימוש נרחב בילדים לצורך המיתוג הפומבי שלו: צעירים שגויסו ואומנו במחנות מוצגים כצבא הנאמן לאל-בגדאדי ולחליפות, המוכן להמשיך בלחימה כנגד הלא מאמינים והכופרים.³⁷ כפי שהצהיר אחד המדריכים במחנות אלה: "דור זה של ילדים הוא דור החליפות... הדוקטרינה הנכונה יושמה על הילדים האלה. כולם אוהבים להילחם למען בניין המדינה האסלאמית".³⁸ אין צורך לומר כי השילוב של חשיפה לטקטיקות ברוטליות מבית היוצר של המדינה האסלאמית עם נטילת חלק פעיל באימון צבאי (או אפילו בלחימה) ועם הליך החברות במערכת החינוך של החליפות – יהיו לו השלכות ארוכות טווח על 'היום שאחרי' בסוריה, משום שהמדינה תיאלץ באופן בלתי נמנע להתמודד עם האתגר של 'גורי החליפות'.

'מלחמת הדורות': הצורך הדחוף להשקיע בילדי סוריה'

מלחמת האזרחים בסוריה, המאופיינת בברוטליות מסיבית, מעצבת את הדורות הבאים של סוריה. הילדים כיום סובלים מבחינה פיזית ונפשית, משמשים מטרה עבור קבוצות חמושות ומגויסים על-ידן, סובלים מטרור, ואינם לומדים בבתי ספר משום שהמשטר מונע זאת מהם. מורשת המלחמה תמשיך לעצב את קיומם בעתיד, משום שיהיה עליהם לבנות מחדש את חייהם. הם יישאו את הצלקות של הטראומות הפסיכולוגיות הקשות, אולם יצוידו בכישורים חינוכיים ומקצועיים מוגבלים בלבד. תשתית החינוך הסובלת מנזקים קשים וכן כלכלה הרוסה מרעים עוד יותר את סיכוייהם של הילדים בסוריה.³⁹ עובדה זו תשפיע כמובן לא רק על יציבותה ועל התאוששותה של סוריה עצמה, אלא גם על ההתאוששות של האזור מסביבה, לא רק במונחים של הגירה כפויה אלא גם בכל הנוגע לטיפוח הרדיקליזציה והפעילות הפלילית.

בהקשר זה חשוב במיוחד להבין את השפעתו ארוכת הטווח של ארגון המדינה האסלאמית ואת האופן שבו הוא משתמש בילדים. הארגון פיתח אסטרטגיה שאינה רק משתמשת בילדים לצורך פעילות צבאית אלא גם מעצבת אותם כאזרחיה החדשים של החליפות. כך הוא פיתח מסע אינדוקטרינציה נרחב המכוון כלפי ילדים ומשלב חשיפה לאלימות, לאורתודוקסיה דתית ולהכשרה צבאית. תכנית

הלימודים בבתי הספר ובאוניברסיטאות של המדינה האסלאמית מחברת חינוך דתי עם שפות ומדעים; הארגון מודע לצורך לחנך את בני הנוער שלו בתחומים הנדרשים לצורך התרחבותה בעתיד של החליפות. מסע אינדוקטרינציה שאפתני זה משמש איום עתידי הן על היציבות האזורית והן על היציבות העולמית. בסביבה שלאחר המדינה האסלאמית שילובם מחדש של ילדי המלחמה בחברה הפוסט-חליפית יהיה אתגר עצום עבור בעלי העניין הן מבית והן מחוץ.

ככלל שחרורם של ילדים-חיילים ושילובם מחדש הוא אתגר עיקרי בכל תקופת ההתאוששות לאחר המלחמה, אולם המצב בסוריה נואש במיוחד, ואם ניתן להסתמך על ההיסטוריה, הסיכונים גבוהים לאין שיעור. השוואה מעניינת היא ההשפעה שהייתה למלחמה ממושכת, לאינטרסים גאופוליטיים, לאלים ולעקרה מסיבית על האוכלוסייה באפגניסטן במהלך המלחמה נגד ברית המועצות. מצב זה אפשר את הקמתה של תנועת הטאליבן, בעוד חוסר היציבות שהגיע לאחר נסיגתה של ברית המועצות ב-1989, אפשר את עלייתה הרשמית לשלטון של התנועה באפגניסטן. שיעור חשוב שניתן ללמוד מהתפתחות זו הוא כיצד הכישלון של הקהילה הבינלאומית – להגיב על המשבר ההומניטרי שהתרחש באפגניסטן לאחר 1989 – הוביל לתוצאות רחבות היקף בתחום הביטחון המקומי, האזורי והגלובלי. לאחר הנסיגה הסובייטית איבד העולם עניין במהירות באפגניסטן שסועת המלחמה, חרף התפקיד שמילאו האו"ם וארגונים בלתי ממשלתיים פרטיים ברובם במתן סיוע מוגבל.⁴⁰ הסיוע של ארצות הברית ב-1994, השנה שבה עלתה תנועת הטאליבן באופן רשמי, הסתכם ב-3.5 מיליון דולר בלבד.⁴¹ נראה כי גם כאן נשאו הילדים בעול, כשהם לכודים בין כלכלה קורסת, חוסר ביטחון מתפשט ומערכת חינוך ציבורית הרוסה, אשר רשמה שיא שלילי במספר התלמידים הרשומים.⁴² באותה עת, בפקיסטן, אשר קלטה יותר משלושה מיליון פליטים אפגנים,⁴³ גרמו היעדר השקעות בחינוך ציבורי, מערכת עמוסה יתר על המידה וחוסר העניין של ממשלת פקיסטן לשלב את האפגנים בזרם המרכזי של מערכת החינוך, לכך שמשפחות רבות של פליטים יסתמכו על בתי ספר דתיים מקומיים או על מדרסות לצורך חינוך ילדיהם.⁴⁴ מספר המדרסות נסק מ-2,500 ב-1980 ל-39,000 בסוף שנות התשעים.⁴⁵ בתי ספר דתיים הציעו חינוך חינם, דיור וכלכלה – תמריצים מפתים עבור אוכלוסיית הפליטים הכורעת תחת העוני. בה בעת, מעטים מבתי ספר אלה היו נתונים לפיקוח ממשלתי והציעו חינוך דתי מוגבל ביותר, בשעה שבתי ספר רבים במחוזות הספר הצפון מערביים היו קרובים בהשקפתם לזרם הדאובנדי הפונדמנטליסטי. במקרים מסוימים גם קיבלו הילדים הכשרה צבאית. אם כן, אין זה מפתיע כי תנועת הטאליבן צמחה מסביבה זו, כאשר רבים מתלמידים אלה – אשר היו חסרים להם הכישורים התרבותיים והכלכליים הנדרשים לצורך עיסוקים שאינם דתיים – הצטרפו לתנועתו של המולה מוחמד עומאר ולמטרתה

המוצהרת של זו להשיב את השלום והביטחון למדינה.⁴⁵ בהקשר זה תרם חוסר מחויבותה של הקהילה הבינלאומית לתהליך השיקום לאחר 1989 לצמיחתה של התנועה ולהרחבת שורותיה.

אם עלייתה של תנועת הטאליבן באפגניסטן הג'אהאדיסטית הפוסט-סובייטית משמשת חקר מקרה, קל לראות כיצד ימשיך הכישלון בטיפול בגורלם של הילדים בסוריה לרדוף את העולם במשך דורות. כדי להתמודד עם אתגר ביטחוני ארוך טווח זה יהיה על הקהילה הבינלאומית להשקיע מעבר לתחום הצבאי, להתחייב ליום שאחרי, ולהשקיע בגישות חברתיות, תרבותיות וחינוכיות ארוכות טווח לדה־רדיקליזציה ולחברות. מרשם ברור לכך הוא הגדלת ההשקעה בחינוך.

על כן, ההשקעה בחינוך – הן בסוריה והן בקרב אוכלוסיית הפליטים – צריכה להיות אחד הנושאים הראשונים במעלה בסדר העדיפויות של הקהילה הבינלאומית. יש צורך בהשקעות כדי לתמוך בתשתית החינוך ולהגביר את החינוך המתקן והמקצועי. כך יתאפשר לילדים להשלים בהדרגה את מה שהחסירו במהלך הזמן שנאלצו לבלות מחוץ לבית הספר. כעת הדבר אינו מתקיים: עד סוף ספטמבר 2015 הושגו 20 אחוזים בלבד מכלל המימון הנדרש לחינוך על־ידי האו"ם במסגרת תכנית הפעולה שלו בסוריה עבור שנה זו. באופן דומה, בעוד שכומי הכסף המוקצים לחינוך ולילדים במקרה של סוריה משתנים ממדינה למדינה, הרי לפי כל האינדיקטורים הקיימים ילדי סוריה נמצאים בפיגור, החל בהרשמה לבתי ספר וכלה בגישה לשירותי בריאות בסיסיים. ההכרה בחשיבותו של החינוך, הגדלת ההשקעות והתחלת תכנון ויישומן של תכניות לטווח ארוך הן הכרחיות עבור סוריה ועתיד אוכלוסייתה. יתרה מזאת, ההשקעה בחינוך היא רק חצי מן המשוואה: חשובה באותה מידה היא ההתמודדות עם ההתקפות המכוונות על בתי ספר ועל תשתית החינוך, אשר במרוצת השנים הפכה את בתי הספר ממקומות בטוחים למסוכנים. אולם גם זה אינו מספיק כלל וכלל, שכן רבות מן הבעיות שבפניהן הילדים ניצבים – החל בעבודת ילדים וכלה בניצול מיני ובגיוס של ילדים לארגונים כמו המדינה האסלאמית – קשורות באופן מהותי לדינמיקה הנרחבת יותר של סכסוך ועקירה, ועל כן ניתנות לטיפול רק בהקשר רחב יותר.

הערות

- 1 The Demographic Profile of Syrian Arab Republic," United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, <http://www.escwa.un.org/popin/members/syria.pdf>
- 2 Data from UNHCR, "Syria Regional Refugee Response," <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, and UNICEF, "#Children of Syria," <http://childrenofsyria.info/category/sitre/p/>

- “Syria: UN Special Envoy Condemns Indiscriminate Shelling in Civilian Areas,” UN News Centre, August 14, 2015, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51638#.VdfaEniolmA> 3
- “Children of Syria.” Violations Documentation Center in Syria, “Statistics for the (4,679 / number of martyrs),” <http://www.vdc-sy.info/index.php/en/>; UN Security Council, UN General Assembly, “Children and Armed Conflict: Report of the Secretary-General,” June 5, 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/926&Lang=E&Area=UNDOC 4
- “Under Siege: The Devastating Impact on Children of Three Years of Conflict in Syria,” UNICEF, March 2014, http://www.unicef.org/publications/index_72815.html 5
- “Syrian Arab Republic,” Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children in Armed Conflict, <https://childrenandarmedconflict.un.org/countries/syria> 6
- See “Maybe We Live and Maybe We Die”: Recruitment and Use of Children by Armed Groups in Syria,” Human Rights Watch, June 22, 2014, <https://www.hrw.org/report/2014/06/22/maybe-we-live-and-maybe-we-die/recruitment-and-use-children-armed-groups-syria> 7
- “Syrian Arab Republic,” Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children in Armed Conflict. 8
- Tone Sommerfelt and Mark B. Taylor, “The Big Dilemma of Small Soldiers: Recruiting Children to the War in Syria,” NOREF – Norwegian Peacebuilding Resource Centre, February 2015, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/f2c1eef2efb2c782b9a9dab621ceaf75.pdf> 9
- “Declaration of Commitment on Compliance with IHL and the Facilitation of Humanitarian Assistance,” National Coalition of Syrian Revolution and Opposition Forces, March 19, 2014, http://www.etalaf.us/ihl_declaration. 10
- “Syria: Armed Groups Send Children into Battle,” Human Rights Watch, June 22, 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/06/22/syria-armed-groups-send-children-battle>. 11
- “Syrian Kurdish Armed Non-State Actor Commits to Ban Anti-Personnel Mines, Sexual Violence and Child Recruitment,” Geneva Call, June 16, 2014, <http://www.genevacall.org/syrian-kurdish-armed-non-state-actor-commits-ban-anti-personnel-mines-sexual-violence-child-recruitment/>; “Syria: Kurdish forces take further measures to stop the use of children in hostilities,” Geneva Call, May 29, 2015, <http://www.genevacall.org/syrian-kurdish-forces-take-measures-stop-use-children-hostilities/> 12
- “Syria: Kurdish Forces Violating Child Soldier Ban,” *Human Rights Watch*, July 15, 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/07/10/syria-kurdish-forces-violating-child-soldier-ban-0> 13
- “Child Marriages Double among Syria Refugees in Jordan,” *al-Arabiya*, September 28, 2014, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2014/07/16/Child-marriages-double-among-Syria-refugees-in-Jordan-.html> 14

- Benedetta Berti, "The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications," *Strategic Assessment* 17, no. 4 (2015): 41-53, http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/adkan17_4ENG_7_Berti.pdf 15
- "The Cost of War: Calculating the Impact of the Collapse of Syria's Education System on the Country's Future," Save the Children, March 2015, <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/cost-war> 16
- Ibid. 17
- "Futures under Threat. The Impact of the Education Crisis on Syria's Children," Save the Children, 2014, http://www.savethechildren.de/fileadmin/Dokumente_Download/Downloadbereich/StC_Futures_Under_Threat_Syria.pdf 18
- Jessica Stern and J. M. Berger, "'Raising Tomorrow's Mujahideen': The Horrific World of Isis's Child Soldiers," *The Guardian*, March 10, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/10/horror-of-isis-child-soldiers-state-of-terror> 19
- Rukmini Callimachi, "ISIS Enshrines a Theology of Rape," *New York Times*, August 13, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/08/14/world/middleeast/isis-enshrines-a-theology-of-rape.html> 20
- James Fromson and Steven Simon, "ISIS: The Dubious Paradise of Apocalypse Now," *Survival* 57, no. 3 (2015): 7-56. 21
- "Islamic State Publishes First Child-Beheader Video," Clarion Project, July 19, 2015, <http://www.clarionproject.org/news/islamic-state-forces-child-carry-out-latest-beheading>; Human Rights Watch, "Maybe We Live"; Joanna Paraszczuk, "'IS Babies' – The Chilling New Trend Among Islamic State Militants," *Radio free Europe/Radio Liberty*, July 19, 2015, <http://www.rferl.org/content/islamic-state-babies-toddlers-sharing-photographs/27136799.html> 22
- קישורים זמינים ביוטיוב (הושמט ע"י המחברים). 23
- Al-Hayāt Media Center, "The Lions of Tomorrow," *Dabiq* Issue 8: *Shari'ah alone will Rule Africa*, March, 2015. 24
- See for example "Educational Aspects of Building the Islamic State," *al-Battar Media Foundation*. 25
- See for example video: "Reopening Schools with the New Curriculum – Wilāyat al-Khayr," *Jihadology*, February 6, 2015, <http://jihadology.net/2015/02/06/new-video-message-from-the-islamic-state-reopening-schools-with-the-new-curriculum-wilayat-al-khayr/> 26
- Richard Spencer, "Islamic State Issues New School Curriculum in Iraq," *The Telegraph*, September 16, 2014, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/11099882/Islamic-State-issues-new-school-curriculum-in-Iraq.html> 27
- Yusser Allawi, "The Islamic State's Schools in Deir Ezzor," *Syria Deeply*, May 22, 2015, <http://www.syriadeeply.org/articles/2015/05/7278/islamic-states-schools-deir-ezzor/>; The Islamic State: "Course of the Sons of the Caliphate for the Sciences of Sharī'ah – Wilāyat al-Fallūjah" *Jihadology*, July 4, 2015, <http://jihadology.net/2015/07/04/new-video-message-from-the-islamic-state-course-of-the-sons-of-the-caliphate-for-the-sciences-of-shariah-wilayat-al-fallujah/> 28

- al-Hayat Media Center, "Race towards God," November 2014; Cole Pinhero, "The 29
Role of Child Soldiers in a Multigenerational Movement," Combating Terrorism
Center, February 27, 2015, [https://www.ctc.usma.edu/posts/the-role-of-child-soldiers-](https://www.ctc.usma.edu/posts/the-role-of-child-soldiers-in-a-multigenerational-movement)
[in-a-multigenerational-movement](https://www.ctc.usma.edu/posts/the-role-of-child-soldiers-in-a-multigenerational-movement)
- Human Rights Watch, "Maybe We Live." 30
- "Syrian Arab Republic," Office of the Special Representative of the Secretary-General 31
for Children in Armed Conflict.
- Mia Bloom, "Cubs of the Caliphate: The Children of ISIS," *Foreign Affairs*, July 21, 32
2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-07-21/cubs-caliphate>
- Sommerfelt and Taylor, "The Big dilemma of Small Soldiers." 33
- Human Rights Watch, "Maybe We Live." 34
- "Syrian Arab Republic," Office of the Special Representative of the Secretary-General 35
for Children in Armed Conflict.
- Mushreq Abbas, "The 'Caliphate Cubs' of IS," *al-Monitor*, June 4, 2015, [http://](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/06/iraq-isis-children-recruits-army-qaeda-execution.html) 36
[www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/06/iraq-isis-children-recruits-army-qaeda-](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/06/iraq-isis-children-recruits-army-qaeda-execution.html)
[execution.html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/06/iraq-isis-children-recruits-army-qaeda-execution.html)
- al-Hayat Media Center, "Race towards God." 37
- VICE News, "The Islamic State (Full Length)," [https://www.youtube.com/](https://www.youtube.com/watch?v=AUjHb4C7b94) 38
[watch?v=AUjHb4C7b94](https://www.youtube.com/watch?v=AUjHb4C7b94)
- Martin Hartberg, Dominic Bowen, and Daniel Gorevan, "Failing Syria," OXFAM 39
International, March 12 2014. <https://www.oxfam.org/en/research/failing-syria>.
- Jonathan Goodhand, "Aiding Violence or Building Peace? The Role of International 40
Aid in Afghanistan," *Third World Quarterly* 23, no. 5 (2010): 843.
- See US Aid website: [http://us-foreign-aid.insidegov.com/l/196/Afghanistan#key%20](http://us-foreign-aid.insidegov.com/l/196/Afghanistan#key%20facts&s=4fLKCcr) 41
[facts&s=4fLKCcr](http://us-foreign-aid.insidegov.com/l/196/Afghanistan#key%20facts&s=4fLKCcr)
- Zulfiqar Ahmed Bhutta, "Children of War: The Real Casualties of the Afghan 42
Conflict," *BMJ* 324, February 9 2002, [http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1122273/pdf/349.pdf)
[PMC1122273/pdf/349.pdf](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1122273/pdf/349.pdf)
- Rudiger Schöch, "Afghan Refugees in Pakistan during the 1980s: Cold War Politics 43
and Registration Practice," UNHCR, Research Paper No. 157, June 2008, [http://www.](http://www.unhcr.org/4868daad2.html)
[unhcr.org/4868daad2.html](http://www.unhcr.org/4868daad2.html)
- Riaz Mohammad Khan, *Afghanistan and Pakistan: Conflict, Extremism, and* 44
Resistance to Modernity (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2011),
p. 56.
- Eli Berman, *Radical, Religious, and Violent: The New Economics of Terrorism* 45
(Cambridge, MA: MIT Press, 2009), p. 135.

במבחן המציאות: חיזוק מחזור סקירת האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני

ניר חסיד

בעשרים השנים האחרונות נעשו ניסיונות שינוי בכללים ובתהליכים שיביאו לשיפור ולחיזוק הליך סקירת האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, אך הם לא תרמו באופן משמעותי לקידום יעדי האמנה ולחיזוק משטר מניעת התפוצה. בניסיון להתגבר על מכשולים בעלי מאפיינים פוליטיים וטכניים בעיקרם, הרפורמות שיושמו מאפשרות רק באופן מוגבל את יישומו של הליך סקירה בר־קיימא יעיל ותגובתי יותר להתפתחויות, מכיוון שהן אינן מגשרות על הפערים הקיימים בין מדינות הגרעין ליתר חברות האמנה. חרף הרפורמות שיושמו, הנצחת אי־השוויון שבבסיס האמנה מקבעת ומותירה על כנם את אותם אתגרים פוליטיים, משפטיים־נורמטיביים וכלכליים אשר בולמים את חיזוקה, ובכך מערערים את יציבות המשטר כולו.

מילות מפתח: האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני; ועידות סקר; בקרת נשק; כללים ותהליכים

המאמר הנוכחי עוסק בהשפעתן של החלטות שהתקבלו בנושא חיזוק הליך סקירת האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) על האמנה ועל איתנותו של משטר מניעת התפוצה, אשר האמנה מהווה נורמה חשובה במסגרתו ומגלמת את אחד המרכיבים המרכזיים שבו.¹ חיזוק האמנה מתייחס לכל אותם צעדים והחלטות משותפות במסגרת ועידות הסקר, המאפשרים להתמודד בצורה מוסדרת, הדדית ויעילה יותר עם אותם צרכים משותפים ופרטניים של המדינות החברות באמנה, ביחס לאתגרים העולים מסוגיית מניעת תפוצתו של נשק גרעיני.² צעדים אלה מוסיפים נדבך חשוב לחיזוק המשטר, כשעיקריהם מתייחסים להגברת התמריצים

ניר חסיד הוא דוקטורנט במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית ירושלים. חוקר בתחום דיני אמונות, פירוק ובקרת נשק

לשקיפות – באמצעות שיתוף מידע; הדדיות – על ידי העברת דיווחים סדורה ומהימנה; הגברת שיתוף הפעולה – דוגמת התאמה מבנית של מנגנוני תפעול האמנה והטמעת החלטות שנתקבלו במסגרתה.

ארבעים וחמש שנות קיום האמנה משקפות את עומק פערי התפיסות והאינטרסים בין המדינות החברות בה באשר להגדרת יעדי אמנה ברורים ועמידה בהם, ביחס למימוש סוגיות הליבה שהאמנה מתווה (מניעת תפוצת נשק גרעיני, פירוק החימוש הגרעיני ושימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום).³ המאמר מתייחס, אם כן, להיבטי הכללים והתהליכים הנהוגים כיום בהליך סקירת האמנה, ולהצעות השונות שהועלו במטרה להתגבר על אתגרי הסקירה הקיימים, הנובעים בעיקר ממכשולים טכניים ופוליטיים: ההיבט הטכני כולל הצעות בעלות מאפיינים תהליכיים ומבניים – מתוך ניסיון לתרום להגברת שיתוף הפעולה בקרב המדינות החברות באמנה, ולהביא להתייעלות המנגנונים השונים הפועלים במסגרתה. זאת, בעוד ההיבט הפוליטי כולל את התוויית היעדים המשותפים, את יחסי הגומלין בין המדינות החברות לצורך חיזוק האמנה ומעל לכול – את סוגיית הציות ומתן הפרשנות לסעיפי האמנה.

בחינת ההצעות שהתקבלו בנוגע לחיזוק הליך הסקירה לאורך השנים מלמדת כי הניסיונות לייעל אותו לא הביאו לשיפור בקידום יעדי האמנה, זאת לנוכח חסמים כלכליים, משפטיים ונורמטיביים המקבעים את אותם מכשולים טכניים ופוליטיים, כפי שיובהר להלן.

הטענה המרכזית העולה מכך היא שלהחלת הרפורמות שביקשו להביא לשיפור ולייעול מחזור הסקירה – ובעיקר במסגרת פעילות ועידות הסקר – אין משמעות מרחיקת לכת ביחס לחיזוק האמנה. טענה זו מתייחסת לכלל 'מחזור הסקירה' ('Review Cycle') – כל אותן פעולות המבוצעות בפורומים הבינלאומיים השונים המכנים את ועידת הסקר הבאה במסגרת האו"ם ומוסדותיו – לרבות הוועדות המכינות (Preparatory Committees) וועידות הסקר.⁴

החסמים בהיבט המשפטי נשתמרו, והיכולת להטמיע שינויים נורמטיביים לאורך זמן שיעוגנו במסגרת האמנה כך שיגדירו פעולה מחייבת או התנהגות מצופה – נותרה מוגבלת. בהיבט הכלכלי, ההימנעות מהגדלת מסגרת התקציב של מנגנון האמנה אינה מאפשרת לממן את עלויותיהן של יחידות תמיכה אדמיניסטרטיבית החיוניות לפעילותה הסדירה והמיטבית לאורך תקופות מחזורי

הטענה המרכזית היא שלהחלת הרפורמות שביקשו להביא לשיפור ולייעול מחזור הסקירה אין משמעות מרחיקת לכת ביחס לחיזוק האמנה

הסקירה. יתר על כן, תוצרי תהליך זה לא הביאו לצמצום מרחב התמרון הפוליטי-דיפלומטי של המדינות החברות, ואף לא הגבירו את רמת מחויבותן לעמידה

ביעדים מוגדרים, תוך מתן דין וחשבון על פעולותיהן או על הימנעותן מביצוע פעולות לקידום היעדים.

רקע

מנגנון ועידות הסקר (הידועות גם כ'ועידות המעקב') הוגדר לראשונה במסגרת ה-NPT, כדי שחברות האמנה יבחנו את הצורך בשינויים באמנה ואת התאמתה לנוכח המציאות המשתנה תדיר, ועל ידי כך ימנעו לקונות באמנה.⁵ בהיבט המשפטי מוסמכות ועידות אלו להחליט בדבר הפרשנות הראויה לסעיפי האמנה, ולקבל שינויים או תיקונים במטרה לשפר את תפעולה.⁶ ברם, ראוי להבחין בין סקירת אמנה (Review) להליך תיקון (Amendment): סקירת אמנה מתייחסת להליך בחינתה והתאמתה המבוצע על ידי חברות האמנה, ואילו הליך התיקון מתייחס לביצוע שינויים ספציפיים בסעיפי האמנה ובהיתריה, כאשר נראה כי ישנה רתיעה מסוימת משינוי נוסח האמנה או כלליה, מאחר שהליך התיקון קשה לביצוע ולהחלה.⁷ מכיוון שכך, במציאות הבינלאומית משתמשות המדינות החברות בוועידות הסקר לצורך גיבוש הסכמות בסוגיות שונות, באמצעות הגעה להבנות והסכמה על הפרשנות הניתנת לסעיפי האמנה – אשר באות לידי ביטוי בגיבוש המסמך הסופי לוועידה (Final Act) הכולל, על פי רוב, את ההצהרה הסופית (Final Declaration) המשותפת של חברות האמנה.⁸ השאיפה היא להשיג קונצנזוס לגבי נוסח ההצהרה הסופית, כאשר חשיבות הדבר היא סמלית בעיקרה, ומהווה ביטוי לאחדותן וללכידותן של החברות סביב קידום האמנה ומטרותיה.⁹ להצהרות אלו אין תוקף חוקי מחייב כשלעצמן, אולם הן בעלות משקל משפטי, בעיקר בכל הקשור לסמכות מתן הפרשנות לסעיפי האמנה.¹⁰ גיבוש נוסח המסמך הסופי פונה על פי רוב למכנה המשותף הרחב ביותר כדי לרצות את כלל המדינות החברות באמנה, ובכך נפגעת היכולת להטמיע שינויים המהווים תמורה מהותית, שיביאו לחיזוק האמנה.¹¹ ככלל, ועידות הסקר הן פוליטיות במהותן, על אף מרכזיותו של הממד המשפטי המגולם בהן,¹² ומכאן חשיבותן בעיצוב יחסי הכוחות בזירה הבינלאומית.¹³ נדמה כי בהקשר של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני מתקשות ועידות הסקר להתמודד עם האתגרים הרב-ממדיים בתחום הגרעין, בעיקר בשל הקיטוב המעמדי שקיבעה האמנה בין מדינות הגרעין (NWS) למדינות ללא נשק גרעיני (NNWS).¹⁴ לראיה, מבין תשע ועידות הסקר שהתקיימו מדי חמש שנים בין השנים 1975–2015, רק בפחות ממחציתן – בארבע ועידות – גובש בקונצנזוס מסמך סופי לוועידה (בעוד המסמך הסופי של ועידת הסקר וההרחבה מ-1995 לא הובא כמקובל להצבעת המדינות החברות, אלא אושר על ידי נשיא הוועידה, השגריר (Jyantha Dhanapala). זאת, לעומת ועידות סקר של אמנות מקבילות מתחום הנשק הלא-קונוונציונלי, אשר בכללן גובש בקונצנזוס מסמך סופי חרף האתגרים הייחודיים שעמם מתמודדת

כל אמנה: כך באמנה לאיסור הנשק הביולוגי (BTWC), שבמסגרתה התקיימו שבע ועידות סקר בשנים 1975–2011,¹⁵ ובאמנה לאיסור הנשק הכימי (CWC), שבמסגרתה התקיימו שלוש ועידות סקר בשנים 2003–2013 (שתיים מהן כללו גם מסמך הצהרת מחויבות פוליטית של המדינות החברות כלפי האמנה).¹⁶ מוגבלותן הניכרת של ועידות הסקר של ה-NPT להשיג ולקדם החלטות משותפות מערערת באופן מהותי את יכולתו של מנגנון זה לפעול לליבון מחלוקות וליצירת הסכמות בתחום הגרעיני. כך לדוגמה, אחד מאתגרי האמנה המרכזיים לאורך תקופת הסקירה מתייחס לסוגיית פירוק החימוש הגרעיני (סעיף 6 לאמנה) שבאחריות מדינות הגרעין, ולכך שהן אינן פועלות בחריצות הנדרשת ובשקיפות המתבקשת ליישום הוראה זו.¹⁷ זאת, בעוד המדינות שאין להן נשק גרעיני נתונות לפיקוח ולאומות מצד מנגנון צעדי הביטחון של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א).¹⁸

חיזוק הליך הסקירה

הצורך בחיזוק הליך הסקירה עלה במסגרת החלטות ועידות הסקר לאמנה מעשרים השנים האחרונות, החל מוועידת הסקר וההרחבה שהתקיימה ב-1995.¹⁹ ההחלטות שהתקבלו בנושא כללו גישה פרגמטית יותר במהלך תקופה זו, בניסיון להביא להליך סקירה בר-קיימא ותגובתי יותר להתפתחויות.²⁰ בוועידת הסקר וההרחבה של ה-NPT שהתקיימה ב-1995 התקבל לראשונה מסמך החלטה על ביצוע רפורמות שיביאו לחיזוק מחזור הסקירה בכללותו, ובעיקר על ידי הסדרת פעילות הוועדה המכינה – פרקטיקה המתקיימת עד היום.²¹ הרעיון בבסיס ההחלטה נועד להתאים את מבנה הוועדות המכינות לשלוש הוועדות המרכזיות של ועידות הסקר, ולהסדיר את תוכן פעילותן כך שיפעלו לקידום עקרונות, יעדים ודרכים ליישום מלא של הוראות האמנה, ולקידום האוניברסליות שלה.²² כמו כן כללה ההחלטה מתן מנדט כפול לוועידות הסקר, שלפיו יגובשו המלצות לעתיד שייבחנו בתקופת הסקירה הבאה, וכן את קיומה של בחינה רטרואקטיבית של יישום החלטות מתקופת הסקירה הקודמת.

במסמך הסופי שאושר בקונצנזוס בוועידת הסקר שהתקיימה בשנת 2000 הוסכם על כינון גופי תמיכה (Subsidiary bodies), שיוקמו על פי צורך וישלימו את עבודת הוועדות.²³ הוסכם כי עבודתם של ראשי הוועדות המכינות תכלול גם התייעצויות עם נציגי משלחות המדינות, הכללת ארגונים לא-ממשלתיים בדיונים והכנת דוחות, סיכומים, המלצות וארגון תהליכים ליישום העבודה. לאור החלטות אלה החלה לפעול מסגרת העבודה של הוועדות המכינות. לפי מתכונת זו, בשני המפגשים הראשונים מתקיימים דיונים ומתקבלות החלטות בנושאים פרודורליים ובדרכים לחיזוק האמנה. בכינוס האחרון, לפני ועידת הסקר, מתקיימים דיונים

מעשיים באשר לאתגרי האמנה, תוך שאיפה לגבש בקונצנזוס מסמך שיכיל את המלצות הוועדה ואת סדר־היום לדיונים, לקראת ועידת הסקר.

בוועידת הסקר בשנת 2010 הוסכם על עידוד מעורבותם וסיועם של נשיאי ועידות וראשי ועדות קודמים למי שיכהנו בתפקידים אלה, במטרה לאפשר להם סיוע מעשי. בנוסף החולט על מינוי קצין מטה שיפעל באופן עצמאי במסגרת המשרד האמון על סוגיית פירוק החימוש של האו"ם (UNODA), ויתאם פגישות בין חברות האמנה.²⁴

בוועידת הסקר שהתקיימה באפריל-מאי 2015, ההתייחסות היחידה לחיזוק הליך הסקירה הוגשה כנייר עבודה על ידי ממשלת יפן,²⁵ בהתבסס על נייר עבודה שהוגש לוועדה המכינה ב־2012 בהשתתפות אוסטרליה ומדינות נוספות.²⁶ על פי המסמך היפני, חיזוק הליך הסקירה כלל עד כה התייחסות לנושאים פרוצדורליים כמו קיצור זמני הפגישות והקמת מנגנון לתמיכה אדמיניסטרטיבית (טכנית). יחד עם זאת, נושאים אלה אינם מהותיים כמו הצורך בהגברת עקרון השקיפות, התומך במנגנוני האימות ואי־ההפיכות: ללא שקיפות לא ניתן לבצע אימות, והמדינות לא יוכלו להיות בטוחות שהמטרות מושגות באופן בלתי־הפיך (בהתייחס לנושא פירוק החימוש הגרעיני). לפיכך הציעה יפן להתחיל בחובת דיווחים שיספקו תמונת מצב ברורה לגבי הסטטוס של אמצעי הגרעין הצבאיים מצד מדינות הגרעין, על פי "פורמט דיווח סטנדרטי". על בסיס פורמט זה תתאפשר הן קבלת מידע כמותי על פעילות פירוק החימוש, והן קבלת מידע איכותי באשר לצעדים שננקטו להפחתת התלות באמצעים גרעיניים במסגרת המערכים הביטחוניים והצבאיים, בדוקטרינה ובמדיניות.

ככלל, נראה כי מסמכי העבודה שהוגשו במהלך השנים על ידי המדינות החברות כהמלצות לחיזוק הליך הסקירה מתייחסים בעיקר לשימור המבנים הקיימים (קרי, ועידות הסקר והוועדות המכינות), תוך מתן חלופות לייעול העבודה במסגרתן.²⁷ באופן זה נמנעות ההצעות מלכתחילה מהצורך בתיקון האמנה, או מפגיעה בתחומי האחריות וקשרי הגומלין בין גופי האמנה למועצת הביטחון של האו"ם והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.²⁸

הבעיות העולות מחיזוק הליך הסקירה

ממסמכי מחזורי הסקירה שהתקבלו על ידי הוועדות והמדינות לאורך השנים, לרבות מסמכי עבודה שהוגשו וסיכומי דיונים והחלטות, ניתן ללמוד כי אותם מכשולים טכניים־פוליטיים כפי שנסקרו לעיל, מגולמים בשלושה ממדים עיקריים – כלכליים, משפטיים־נורמטיביים, ופוליטיים, המונעים את חיזוקו המהותי של מחזור סקירת האמנה.

בהיבט הכלכלי, הצעות שעלו לקידום מנגנון תמיכה מזכירות־אדמיניסטרטיבי ייעודי לאמנה שיפעל באופן רציף במסגרתה – לא התקבלו, משיקולים תקציביים הכוללים עלויות תפעול והעסקת כוח אדם.²⁹ אף על פי שקיימות אמנות בקרת נשק אחרות שבהן קיים מודל מוצלח של יחידות תמיכה (דוגמת 'אמנת אוטווה לאיסור על מוקשים' ו'האמנה לאיסור הנשק הביולוגי') המסייעות בעבודה בין־משרדית, תיאומים בין מדינות וארגוני החברה אזרחית, הכנות של מסמכים וניתוחים, סיוע לוגיסטי וכיוצא באלה. היעדר מנגנון תמיכה ב־NPT מקשה את איגום הפעולות הרלוונטיות לתפקודם השוטף של כלל הגופים הפועלים (מדינות, מוסדות בינלאומיים) ובעלי העניין (ארגונים לא־ממשלתיים) במסגרת האמנה. בהיבט המשפטי־נורמטיבי, ההצעות לחיזוק הליך הסקירה שהתקבלו והוטמעו כלל אינן מגשרות על אי־השוויון המפלה בין מדינות הגרעין ליתר המדינות. תוצרי תהליך זה מקבעים את הסטנדרט הכפול בין הטענות לאי־מילוי מחויבותן של מדינות הגרעין כלפי האמנה, לבין מימוש המחויבות של יתר המדינות. כך נעשה בוועידת הסקר וההרחבה מ־1995, שבה הוחלט על הארכת תוקף האמנה ללא הגבלת זמן, אשר בפועל הביאה להנצחת המעמדות במסגרת האמנה.³⁰ ביחס להיבט זה ובהקשר רחב יותר מחיזוק סקירת האמנה, הועלו שלוש אפשרויות נוספות במהלך השנים – בין היתר בניסיון לעקוף את תיקון האמנה, וזאת על ידי קידום שלוש אמנות רב־צדדיות חדשות שייכללו במשטר מניעת תפוצתו של נשק גרעיני:

הראשונה החלה במסגרת ועידת הסקר הרביעית של ה־NPT מספטמבר 1990, שהתקיימה בצל הצעתן של מספר מדינות לבצע תיקונים ב'אמנה לאיסור חלקי בניסויים גרעיניים' (PTBT), כדי להופכה ל'אמנה בדבר איסור מקיף על ניסויים גרעיניים' (CTBT).³¹ האמנה אושרה ב־10 בספטמבר 1996 בעצרת הכללית של האו"ם, אך טרם נכנסה לתוקף בשל היעדר אשרור כתב האמנה מצד שמונה מדינות מתוך ארבעים וארבע המדינות המחזיקות בטכנולוגיה גרעינית, אשר הצטרפותן מהווה תנאי מקדים לכניסת האמנה לתוקף (ביניהן ארצות־הברית וישראל). השנייה מתייחסת להחלטה בדבר גיבוש 'האמנה לאיסור על ייצור של חומר בקיע' (ידועה גם כ'אמנת הקיטעון' FMCT), שהתקבלה פה אחד בעצרת הכללית של האו"ם ב־1993, והוועידה לפירוק החימוש (Conference on Disarmament) אמונה על ניסוחה.³² אולם, עד כה היא טרם גובשה כאמנה, בעיקר עקב התנגדויות מצד חלק ממדינות הגרעין. השלישית מתייחסת לטיוטת 'אמנת הנשק הגרעיני' שהוצגה על ידי מלזיה וקוסטה ריקה בוועידת הסקר של ה־NPT באפריל 2000.³³ אמנם, המדינות המשתתפות

בהיבט המשפטי־נורמטיבי, ההצעות לחיזוק הליך הסקירה שהתקבלו והוטמעו כלל אינן מגשרות על אי־השוויון המפלה בין מדינות הגרעין ליתר המדינות

לא הגיעו לכלל הסכמה על קבלת טיוטת האמנה, אך במסגרת הוועידה התקבלה החלטה בקונצנזוס על "שלושה-עשר השלבים המעשיים" לפירוק החימוש, כחלופה לאמנה.³⁴ לאחר כשבע שנים שבמהלכן לא חלה התקדמות משמעותית בנושא, הגישו בדצמבר 2007 מלזיה וקוסטה ריקה טיוטת אמנה מתוקנת המכילה איסור גורף על כל פיתוח, ניסוי, ייצור, העברה, אגירה, שימוש או איום בשימוש של נשק גרעיני. טיוטה זו הוגשה לוועדה המכינה של ה-NPT בווינה³⁵ ולעצרת הכללית של האו"ם,³⁶ אך גם היא טרם הבשילה לכלל אמנה.

בהיבט הפוליטי, מרחב התמרון הפוליטי-דיפלומטי של המדינות החברות לא הצטמצם ולא תרם לקידום יעדי האמנה. כך בסוגיית מתן הפרשנות לסעיפי האמנה, בעיקר בהקשר לסוגיית פירוק החימוש הגרעיני קיים סלע מחלוקת אשר החששות לגביו הועלו כבר בעת ניסוח טיוטת האמנה.³⁷ מצד אחד טוענות מדינות הגרעין להתקדמות שיטתית ביישום התחייבויותיהן, המתבטאת בהפחתה כמותית דרסטית של מאגרי החימוש הגרעיני כמו בהסדרי בקרת נשק נוספים, דוגמת הפחתת הנשק האסטרטגי בין ארצות-הברית לרוסיה (במסגרת אמנת ה-"New START").³⁸ מנגד, עולות נגד מדינות הגרעין טענות על "גרירת גליים" מצידן, במטרה לשמר את המאגרים הגרעיניים שלהן, ולבצע שדרוג איכותי של המאגרים הנותרים – דבר המאתגר את משטר מניעת התפוצה כולו.³⁹ מחלוקת זו מבטאת את הבעייתיות של היעדר עקרון השקיפות בדיווחים מצד מדינות הגרעין כפי שהצביעה עליו, כאמור, ממשלת יפן בוועידת הסקר האחרונה לאמנה מ-2015.

סוגיית פירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית מהווה דוגמה בולטת נוספת ליוזמה פוליטית שהחלה בשנת 1974 ביוזמת איראן ומצרים,⁴⁰ אשר לא מומשה בפועל, אף על פי שעוגנה לבסוף כהחלטה מחייבת בוועידת הסקר וההרחבה שהתקיימה ב-1995.⁴¹ לגבי סוגיה זו, אשר הביאה לכישלון ועידת הסקר ב-2015, טענו האמריקאים כי מצרים ומדינות הליגה הערבית משתמשות בוועידה באופן ציני ומניפולטיבי כפלטפורמה עבור עצמן, בעיקר מצרים, לקידום אינטרסים פוליטיים צרים, אשר עקשנותם בעניין הסדרת הסוגיה אינה מאפשרת מרחב תמרון וגמישות, ואיננה ריאלית.⁴² זאת ועוד, גמישות ומרחב תמרון הם אלה המאפשרים בעיקר למדינות הגרעין לקדם או לסכל יוזמות שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרסים שלהן – דוגמת החשש האמריקאי מהפיכת 'האמנה לאיסור חלקי על ניסויים גרעיניים' (PTBT) לאמנה על איסור מקיף (CTBT) בוועידת הסקר מ-1990, וסיכול יוזמת פירוז המזרח התיכון מוועידת 2015.⁴³

מסקנות

חרף הציפיות לחיזוק הליך סקירת האמנה באמצעות הסדרת פעילותן של הוועדות המכינות, הניב ההליך הצלחה חלקית בכל הקשור לארגונים אדמיניסטרטיביים

ופרוצדורליים של ועידות הסקר. בעוד הקמת גופי התמיכה לוועדות וארגון פעילות הוועדה המכינה מהווים חיזוק לפעילות יעילה יותר בוועידות הסקר, המלצות כגון הקמת גוף תמיכה ייעודי לאמנה (שאינו מתבסס על המשרד לענייני פירוק החימוש של האו"ם UNODA), העברת דיווחים וחשיפת כלל דיוני הוועדות לביקורת פומבית – לא צלחו. מחלוקות מתמשכות בין מדינות הגרעין ליתר חברות האמנה מונעות את האפשרות לגבש המלצות משמעותיות לדיון בוועידות הסקר.⁴⁴

באשר לקידום 'האמנה לאיסור מקיף על ניסויים גרעיניים' וטיוטות 'האמנה לאיסור על ייצור של חומר בקיע' ו'אמנת הנשק הגרעיני', נראה כי כל עוד יוזמות אלו אינן מבשילות והופכות לאמנות מחייבות – בניסוחן או בכניסתן לתוקף (EIF) – הן דווקא מחלישות את סקירת ה-NPT בכך שאינן תורמות לגישור בין האינטרסים השונים, ואף מביאות להבלטת ניגודי האינטרסים. היסוד המשפטי לשיתוף הפעולה במסגרת האמנה הוא הסכמת המדינות לקבל על עצמן הגבלות, תוך ציפייה להדדיות ביחס להשתתפותן והתנהגותן של מדינות אחרות הקושרות עצמן לאמנה.⁴⁵ נראה כי בעשרים השנים האחרונות מתגברת ההתרופפות הנורמטיבית – בין אם בתוך האמנה – דוגמת ההתמודדות עם קוריאה הצפונית ואיראן, ובין אם מחוצה לה – בשקילת האפשרויות לרכישת יכולת גרעינית כמו בטורקיה, במצרים ובערב הסעודית, שעלולות להביא לפריצתו של משטר מניעת התפוצה.⁴⁶ יהיו הסיבות לכך אשר יהיו, ההתרופפות הנורמטיבית שלא רוסנה במסגרת חיזוק מחזורי הסקירה מבטאת את חולשתה של אמנת ה-NPT להתמודד עם מדינות המאתגרות את האמנה, ולהתעלות על האנטגוניזם בין המדינות החברות באמנה.

הערות

1. United Nations Meetings Coverage and Press Releases, "Secretary-General, at Opening of Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Urges Leaders to 'Abandon Short-Sighted Political Posturing'," SG/SM/16704-DC/3552, April 27 2015, <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm16704.doc.htm>
2. U.S Delegation to the 2010 Nonproliferation Treaty Review Conference, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," No date of publication, <http://www.state.gov/documents/organization/141503.pdf>
3. United Nations Office for Disarmament Affairs, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)," No date of publication, <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>
4. UNODA Occasional Papers, "Options for the Further Strengthening of the NPT's Review Process by 2015", No.22, December 2012, http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Adkan18-2HEB_version2.pdf
5. International Atomic Energy Agency Information Circular, "Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," Article 8(3), INFCIRC/140, April 22 1970, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf>

- .6 אסתר אפרת-סמילג, "דיני אמנות", בתוך: רובי סיבל ואח' (עורכים), **משפט בינלאומי**, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הרי ומיכאל סאקר, מהדורה שנייה, 2010, עמוד 45.
- .7 United Nations Publications, "treaty Handbook," Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs, Revised Edition, 2012: pp. 25-27, 71, <https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf>
- Alan Boyle and Christine Chinkin, "The Making of International Law," Oxford University Press, 2007, Chapter 5(4.4.1): pp. 242-244.
- Jozef Goldblat, "Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements," the International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Second Edition, 2002: p. 18.
- Michael J. Bowman, "The Multilateral Treaty Amendment Process-A Case Study," *International and Comparative Law Quarterly* 44.03 (1995): pp. 540-559.
- .8 Robbie Sabel, "Procedure at International Conferences," Cambridge University Press, Second Edition, 2006, Chapter 19.2.8: p. 407.
- .9 שם. פרק 16, עמ' 335-346.
- Alan Boyle and Christine Chinkin, SUPRA note 7 Chapter 3.8.1-3.8.3: pp. 157-160.
- .10 "Vienna Convention on the Law of Treaties 1969," United Nations Treaty Series, vol. 1155, Article 31 Paragraph 3:12-13, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
- .11 Georg Nolte, "Treaties and subsequent practice," Oxford University Press, 2013: pp. 341-344.
- .12 Carlton Stoiber, "The evolution of NPT review conference final documents, 1975-2000," *The Nonproliferation Review*, 2003, Vol. 10, No. 3: pp. 126-166.
- .13 Cornelia Ulbert. Thomas Risse and Harald Müller, "Arguing and bargaining in multilateral Negotiations," Final Report to the Volkswagen Foundation 2004.
- .14 Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), Article 9.
- .15 United Nations Office for Disarmament Affairs, Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction (BTWC), <http://www.un.org/disarmament/WMD/Bio>
- .16 Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), Documents of the Conference of the States Parties, <https://www.opcw.org/documents-reports/conference-states-parties>
- .17 Pavel Podving, "Practical Steps towards Transparency of Nuclear Arsenals, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), January 2012.
- .18 Baeckmann Von A., "IAEA safeguards in nuclear-weapon states," *IAEA Bulletin* Vol. 30, No. 1, 1988: pp. 22-25.
- .19 "Strengthening the Review Process for the Treaty," 1995 NPT Review Conference, Decision 1, NPT/CONF.1995/32 (Part 1), Annex.
- .20 "Options for the Further Strengthening of the NPT's Review Process By 2015," UNODA Occasional Papers, No.22, December 2012: p. 3.
- .21 1995 NPT Review Conference, Decision 1. Article 3. NPT/CONF.1995/32 (Part 1), Annex

- “Declaration by the Group of Non-Aligned and Neutral States,” NPT/CONF.III/64/I, .22 Article 15(a), http://cns.miis.edu/nam/documents/Working_Paper/NPTCONF.III.64.pdf
- “Decision on subsidiary bodies,” NPT/CONF.2000/DEC.1, <http://daccess-ods.un.org/TMP/9333804.84580994.html> .23
- “2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Final Document,” NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I)) .24
- “Transparency, Reporting and Strengthening the Review Process,” Working paper submitted by Japan, NPT/CONF.2015/WP.32, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2015/WP.32 .25
- “Statement by the People’s Republic of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” Vienna, 3 May 2012. NPT/CONF.2015/PC.1/12. .26
- “Options for the Further Strengthening of the NPT’s Review Process By 2015,” .27 SUPRA Note 20.
- “Further strengthening the review process of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” NPT/CONF.2010/WP.4, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/WP.4 .28
- “Strengthening the Review Process of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” Working paper Submitted by Canada NPT/CONF.2010/PC.III/WP.8, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/303/62/PDF/N0930362.pdf?OpenElement> .29
- “Further Strengthening the Review Process of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” Working paper submitted by Canada, Australia, Austria, Chile, Germany, Ireland, Italy, Japan, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Nigeria, Poland, Sweden, Switzerland, Thailand and Ukraine. NPT/CONF.2010/WP.4, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/WP.4 .30
- Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization, <http://www.ctbto.org/specials/who-we-are/> .31
- “Treaty Banning Nuclear Weapons Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water.” http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/Partial_Ban_Treaty.pdf .32
- “Prohibition of the Production of Fissile Material for Nuclear Weapons or Other Nuclear Explosive Devices,” L, A/RES/48/75, <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r075.htm> .33
- “Follow-Up to the International Court of Justice Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,” NPT/CONF.2000/MC.I/SB.1/WP.4 .34
- “2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Final Document,” Article 15(1-13):14-15. NPT/CONF.2000/28,

- <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/453/64/PDF/N0045364.pdf?OpenElement>
- “Model Nuclear Weapons Convention,” Working paper submitted by Costa Rica, NPT/CONF.2010/PC.I/WP.17 .35
- “Letter dated 17 December 2007 from the Permanent Representatives of Costa Rica and Malaysia to the United Nations addressed to the Secretary-General,” UN DOC.A/62/650, <http://lcnp.org/mnwc/CostaRica.pdf> .36
- Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament (United Nations), United Nations, Verbatim records of the Eighteen Nation Disarmament Committee, ENDC/PV.331, Para.19. .37
- “Myths and Facts Regarding the Nuclear Non-Proliferation Treaty and Regime,” U.S. Department of State Fact Sheet, Bureau of International Security and Nonproliferation, April 14, 2015. .38
- John Mecklin, “Disarm and Modernize,” *Foreign Policy* 211 (2015): 52. .39
- “Establishment of a Nuclear Weapon Free Zone in the Region of the Middle East,” United Nations Documents A/RES/3263, December 9 1974, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20ARES3263%20\(XXIX\).pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Disarm%20ARES3263%20(XXIX).pdf) .40
- “Resolution on the Middle East,” NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex .41
- Remarks at the Conclusion of the 2015 Nuclear Nonproliferation Treaty Review Conference, US Department of State, United Nations, New York City, May 22, 2015, <http://www.state.gov/t/us/2015/242778.htm> .42
- 1991 Partial Test Ban Treaty Amendment Conference, <http://www.ctbto.org/the-treaty/history-1945-1993/1977-94-renewed-test-ban-commitments/?textonly=1> .43
- Tariq Rauf, “The 2015 NPT Review Conference: A Guide to Procedural Matters,” SIPRI, March 12, 2015: p. 11. .44
- Abram Chayes and Antonia H. Chayes, “On Compliance,” *International Organization*, Vol. 47, No.2 (Spring 1993): pp. 175-205. .45
- Richard Russell, “Off and Running: The Middle East Nuclear Arms Race” National Defense University, Washington DC, 2010: Chapter 6, pp. 94-99. .46

פיתוח גרעיני "מתחת לסף": תכנית הגרעין באיחוד האמירויות

יואל גוז'נסקי

איחוד האמירויות הערביות צפויה להיות המדינה הערבית הראשונה שתשיק תוכנית גרעין אזרחית. היא גם צפויה להיות המדינה הראשונה שנכנסת ל"מועדון הגרעין" האזרחי זה למעלה מרבע מאה. המאמר בוחן את שיקוליה ואת המכשולים העומדים בפניה ביחס למימוש תוכניתה. תוכנית הגרעין האיראנית היא בין המניעים לפיתוח, לצד שיקולי יוקרה וצורכי אנרגיה גדלים. אולם, ההסכם בין איראן למעצמות אינו צפוי להביא להפסקת הפיתוח הגרעיני במדינה. יתרה מכך, ההסכם עלול להביא מדינות נוספות לרצות לפתח תכנית גרעין אזרחית ללא ההגבלות שלקחה על עצמה איחוד האמירויות באימוץ 'תקן הזהב'. איחוד האמירויות עלולה גם היא, בתנאים מסוימים, לשקול מחדש חלק מההתחייבויות שלה בתחום הגרעין לאור ההסכם עם איראן.

מלות מפתח: איחוד האמירויות הערביות, איראן, ערב הסעודית, גרעין אזרחי, ארצות הברית

רקע

הצעדים הראשונים בתחום האנרגיה הגרעינית במדינות המפרץ הערביות החלו עם העניין הגובר באיראן בפיתוח גרעין באמצע שנות השבעים של המאה ה-20, הקמת הארגון לאנרגיה אטומית של איראן ותחילת בנייתם של שני כורי הכוח באתר בבושהר (עבודות שהוקפאו עם פרוץ המהפכה). במאי 1978, לאחר כמה שנים של דיונים, חתמו ערב הסעודית, כוויט וקטר על הסכם שלא הבשיל לבסוף, לבניית כור גרעיני משותף. כוויט תכננה לבנות כורים גרעיניים להפקת חשמל בשטחה, אולם גם תוכנית זו לא התממשה. באותן שנים החל גם מעקב אחר פעילות ססמית בערב הסעודית, כאמצעי לקביעת האתרים המתאימים לבניית הכורים.

יואל גוז'נסקי הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

נראה שהמניעים לניסיונות ראשונים אלה כללו, מלבד פיתוח הגרעין באיראן, גם את המאמצים הגרעיניים של ישראל ועיראק, ואת מחירי הנפט הגבוהים באותה תקופה. הסיבות שבגינן התהליך לא הבשיל לבסוף קשורות, כפי הנראה, לתאונת הגרעין במארס 1979 בארצות-הברית (אי שלושת המילין), להפצצת הכור הגרעיני בעיראק ולצניחה במחירי הנפט.¹

כוונותיהן המחודשות של מדינות המפרץ בתחום הפיתוח הגרעיני קשורות גם הן באופן הדוק בתנופת פיתוח הגרעין באיראן, והן הוכרזו בסיום ועידת הפסגה השנתית של 'המועצה לשיתוף פעולה במפרץ' (GCC) שהתקיימה בריאד בדצמבר 2006. מאז עסקו המדינות בחקירת השימוש בטכנולוגיה גרעינית למגוון שימושים, וברמות שונות של אינטנסיביות והצלחה. כאשר הדברים מגיעים לחוק הבינלאומי ולנורמות בנוגע לאי-הפצת נשק גרעיני, כל שש המדינות מציינות לתקנות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), ושלוש מתוכן (איחוד האמירויות, כוית ובחריין) חתמו בשנים האחרונות גם על 'הפרוטוקול הנוסף' של סבא"א, המתיר פיקוח הדוק יותר על פעילותן בתחום הגרעין. מדינות המפרץ הערביות – ערב הסעודית, איחוד האמירויות, כוית, קטר, עומאן ובחריין – חולקות מדיניות מוצהרת החותרת לכך שהמזרח התיכון בכלל והמפרץ בפרט יהיו נקיים מנשק להשמדה המונית. אולם, כבר ב-2004 הן הציעו לבסס תת-אזור מפורז מנשק גרעיני במפרץ.² צעד זה סימן מפנה מסוים בגישתן הקודמת, שהדגישה אזור מפורז שיכסה את כלל המזרח התיכון, בדומה מאוד ליוזמה האיראנית-מצרית שהוצגה לעצרת הכללית של האו"ם ב-1974.³ דיונים לא-רשמיים בנושא נערכו, אולם היוזמה נכשלה עקב אי-הסכמה בין מדינות ערב לבין עוצמן וביניהן לבין איראן, שהתנתה את השתתפותה בכך שישראל תתפרק מיכולותיה הגרעיניות, וביציאת הכוחות האמריקאיים מאזור המפרץ.

מתוך רצון לפתור את סוגיית הגרעין האיראנית הציגו מדינות המפרץ יוזמה חדשה ב-2007. הוצע לאיראן שבתמורה להפסקת העשרת האורניום היא תצטרף כחברה בבנק דלק גרעיני אזורי.⁴ אולם, איראן הודיעה שאין לה כל כוונה לחדול מההעשרה שהיא מבצעת בשטחה. כישלון יוזמה זו, לצד ההכרה הגוברת בעוצמת הנחישות האיראנית להמשיך בתוכנית הגרעין שלה, תרמו לדחף דומה בקרב כמה ממדינות המפרץ הערביות לפתח תוכניות גרעין אזרחי משלהן. זאת, תוך שהן מדגישות שאין בכך סתירה לעמדתן הבסיסית בעד פירוז האזור מנשק גרעיני. עמדה זה משקפת את התפיסה החוזרת ונשנית, שלפיה למדינות יש זכות לחתור לטכנולוגיית גרעין במסגרת פיקוח סבא"א – עניין שבא לידי ביטוי גם ביוזמתה האחרונה, הרשמית למחצה, של ערב-הסעודית לפירוז המזרח התיכון מנשק להשמדה המונית.⁵

למרות שההצהרות הנשמעות מצד שש מדינות המפרץ מקשרות את העניין המחודש שלהן בפיתוח גרעיני לביקוש הגובר למקורות אנרגיה, קשה להטיל ספק בכך שמניע מרכזי למגמה זו נוגע גם לתוכנית הגרעיני האיראנית. אין זה מקרה שנחישותה של איראן להמשיך בתוכנית הגרעיני שלה תאמה למאמצים המחודשים של מדינות המפרץ לקדם פרויקטים שמטרתם לפתח תשתית וידע בתחום. גם תוכנית הגרעיני של איחוד האמירויות – המתקדמת ביותר מבין מדינות ערב – היא במידה רבה תגובה לאיראן, ותוכנית הגרעיני שלה עשויה, עדיין, להוות את המודל הרצוי לפיתוח גרעיני אזרחי במזרח התיכון.

צורכי אנרגיה, יוקרה ומעמד אזורי

איחוד האמירויות נמצאת במקום השביעי בעולם בגודל עתודות הנפט שלה, העומדות על כ־100 מיליארד חביות (מעל 90 אחוזים מסך עתודות הנפט בפדרציה נמצאות בשטחה של אמירות אבו־דאבי).⁶ המחיר הנמוך של הפקת הנפט והגז והעובדה כי מחיריהם מסובסדים באופן ניכר, הפיתוח המואץ והגידול באוכלוסייה – כל אלה הביאו לצריכה גבוהה מאוד של חשמל, המציבה את המדינה בצמרת צרכני האנרגיה בעולם לנפש.⁷ למרות שאיחוד האמירויות מחזיקה בעתודות הנפט מהגדולות בעולם, היא מתכננת לגוון את תמהיל האנרגיה שלה, המתבסס כעת על דלקים פוסיליים בלבד (צריכת החשמל הגבוהה באיחוד האמירויות הביאה לכך שהיא נאלצת לייבא גז משכנותיה).⁸ לצד השקעה בפיתוח סולארי, הפדרציה הקציבה כ־40 מיליארד דולר להפקת חשמל באמצעות כורי כוח, ומוערך כי עם סיום בנייתם הם צפויים להוסיף 5.6 גיגה־ואט לרשת החשמל. הצריכה השנתית הלאומית של חשמל עתידה לעלות ל־40 אלף מגה וואט בשנת 2020 – דבר המשקף שיעור צמיחה שנתי מצטבר של 9% משנת 2007.⁹ חשיבותה של הבטחת מקורות אנרגיה חדשים באיחוד האמירויות נובעת מהעלייה הדרמטית בצריכת האנרגיה במדינה ומהצורך במתקני התפלה נוספים, מפיתוח תחבורתי ומהקמת תשתיות מואצת. בניגוד לעלייה הדרמטית בצריכת החשמל, רמת ההשקעות של האיחוד בהפקת ובפיתוח מקורות אנרגיה נותרה בעינה בשנים 2005–2010. כמו כן, חרף השקעותיה בתחום האנרגיה המתחדשת כדוגמת אנרגיית רוח ושמשי, נראה כי אנרגיה זו יכולה לספק עד 7% מהדרישה לחשמל במדינה.¹⁰

אם כן, מול הדרישה הגבוהה לחשמל נאלצה איחוד האמירויות לפנות למקורות אנרגיה המסוגלים לספק את צרכיה הגואים. מכיוון שביטול מוחלט של הסבסוד הכבד על מוצרי אנרגיה עלול במקרים קיצוניים לפגוע ביציבות הפוליטית בפדרציה, מעדיף המשטר לייצא את הגז והנפט המצויים בידיו, ולהשתמש במקורות אנרגיה חלופיים עבור צריכת החשמל של תושביו. לשם כך נחתם בינואר 2009 'הסכם 123' לשיתוף פעולה עם ארצות־הברית בתחום הגרעיני האזרחי, שפתח את הדלת

לחברות אמריקאיות ובינלאומיות לפעול בפדרציה. באותה שנה חתמה איחוד האמירויות גם על 'הפרוטוקול הנוסף' של סבא"א המעמיק את הפיקוח עליה, ואותתה שהיא רצינית בכוונותיה ומחויבת לשקיפות מלאה.¹¹ אחד מהסעיפים המרכזיים ב'הסכם 123' אוסר על פעילות של עיבוד פלוטוניום והעשרת אורניום. קיומו של סעיף כזה, בנוסף למחויבות של אבו־דאבי לשקיפות ולציות לתקנות סבא"א, סייע בהרגעת החששות בארצות־הברית ובהשגת אישור הקונגרס להסכם. הסעיף גם סייע לממשל האמריקאי לתייג הסכם זה כ'תקן הזהב' (Gold Standard) להסכמים אפשריים דומים בעתיד.¹²

אחת הדרכים להשיג הסכמה זו הייתה באמצעות העברת 'החוק הפדרלי לעניין השימוש באנרגיה גרעינית למטרות שלום' באיחוד האמירויות בשנת 2009. במקביל לביסוס מסגרת לפיתוח גרעין אזרחי מקומי, חוק זה סייע גם להשיג התאמה רשמית עם תנאים מסוימים של 'הסכם 123', לדוגמה, בכך שאסר כל תכנון, פיתוח או בנייה של מתקן העשרה או עיבוד בתוך שטח איחוד האמירויות. לאחר ביקור של משלחת סבא"א באיחוד האמירויות ב־2011, ציינה הסוכנות כי תוכנית הגרעין של איחוד האמירויות מתקדמת באופן משביע רצון ובהתאם להנחיות סבא"א, וכי היא יכולה לשמש דוגמה לחיקוי עבור מדינות המבקשות לפתח תוכנית גרעין.¹³ בינואר 2010 הודיע תאגיד האנרגיה הגרעיני של איחוד האמירויות כי תאגיד בראשות KEPCO (South Korea's Electric Power Corporation) זכה בחוזה בשווי 20 מיליארד דולר לבניית ארבעה כורים מסוג APR1400.

כאמור, 'הסכם 123' פתח את הדלת לשיתוף פעולה בינלאומי של איחוד האמירויות עם ספקיות גרעין ממדינות שונות. משנת 2010 עד 2015 נחתמו הסכמים כאלה בין השאר עם בריטניה, אוסטרליה, פינלנד, קנדה, ארגנטינה, יפן וצרפת, כשהם מתמקדים בהעברה של טכנולוגיה, מומחים, מכשור וחומרים גרעיניים. לדוגמה, במאוס 2010 הקימה אבו־דאבי מוסד אקדמי בשם 'המכון לתשתית אנרגיה גרעינית במפרץ' (GNEII) בשיתוף עם ארצות־הברית, במטרה להכשיר כוח אדם מהאזור בתחומים רלוונטיים של מחקר גרעיני. באופן דומה, אוסטרליה, המחזיקה בעתודות האורניום הגדולות בעולם, הסכימה ביולי 2012 לספק לאיחוד האמירויות דלק לכורים, בערך השווה ל־15 שנות ייצור.¹⁴

מדוע נדרשת תוכנית גרעין למדינה המחזיקה בעתודות נפט מהגדולות בעולם? שאלה זו נשאלה לגבי איראן במשך שנים. הנימוקים של איחוד האמירויות קשורים לצורך להפחית את זיהום האוויר (האמירות היא בין המזהמות הגדולות בעולם לנפש) ולהפחית, כאמור, את התלות בנפט לייצור חשמל. ואכן, לא ניתן להתעלם מהרצון להשיג מקורות אנרגיה חלופיים כאמצעי להגן על המשאבים הטבעיים ולשמור אותם לייצוא, אך גם מהתרומה שתהיה להישג טכנולוגי זה ליוקרה הלאומית. סקר שנערך באיחוד האמירויות בדצמבר 2012 מצא כי 82% מהאוכלוסייה

תומכים באנרגיה גרעינית, וכי 89% תומכים בבניית מתקן גרעיני במדינה – עלייה בהשוואה לתמיכה של 66% ו-67% בהתאמה לסקר קודם. בנוסף, 89% סברו כי "אנרגיה גרעינית למטרות שלום היא 'חשובה ביותר, חשובה מאוד, או חשובה' עבור איחוד האמירויות".¹⁵ הציבור באיחוד האמירויות, כך נראה, לא העלה כל התנגדות למדיניות האנרגיה הגרעינית שהוצגה לו כדרך להפחית ניצול של משאבי דלק מאובנים, להגביר את הביטחון של אספקת החשמל, ליצור תעסוקה ולצמצם פליטת מזהמים.

לצד שיקולי אנרגיה ויוקרה, גם ה"הכשר" שקיבלה תוכנית הגרעין של איראן מהווה מניע חזק עבור שכנותיה לחתור לטכנולוגיה אזרחית, כדרך להגיע עימה למעין "איזון" גרעיני. בראייתן, גם הן יכולות "לשחק את המשחק". עבור כמה מהמדינות הקטנות יותר – קטר, כוויט, בחרין ועומאן – המציאות הפיננסית, הגיאוגרפית ו/או הפוליטית שלהן מלמדת שתוכנית גרעין אזרחית עצמאית, וודאי גם צבאית, אינה מעשית בשלב זה, וייתכן שהן ייקחו חלק בפרויקטים משותפים בתחום במועצה לשיתוף פעולה במפרץ. יודגש, חלק מההצהרות בדבר פיתוח גרעין במפרץ היוו בעיקר אמצעי לחץ על ארצות-הברית כדי שתפעל לעצירת איראן. בניגוד למדינות אלו, שהאסון בפוקושימה יפן סיפק להן עילה לבטל או להשעות את כוונותיהן, איחוד האמירויות ממשיכה להתקדם. באופן אירוני, ב-14 במארס 2011, שלושה ימים לאחר האסון ביפן, נערך טקס הנחת אבן הפינה באתר שנבחר לבניית הכורים בברקה, אבו-דאבי. בניית הכור הראשון 'ברקה 1' החלה ביולי 2012, 'ברקה 2' במאי 2013, 'ברקה 3' בספטמבר 2014 ו'ברקה 4' בספטמבר 2015.

אם לא יהיו עיכובים, הכור הראשון צפוי להתחבר לרשת החשמל בסוף 2017, והאחרון ב-2020.¹⁶

חסמים וסכנות אפשריות

למרות התחייבותה של איחוד האמירויות לפעול בשקיפות והצעדים שנקטה על מנת לעשות זאת, נותרו עדיין חסמים טכנולוגיים בדרך לתוכנית גרעין בת-קיימא, וקיימים חששות בנוגע להפצת ידע וחומרים גרעיניים. החשש העיקרי נובע מהעובדה שדובאי שימשה בעבר בסיס לפעילותה של רשת ההברחות של מדען הגרעין הפקיסטני עבד אלקדיר חאן (A.Q. Khan), ומהאטרקטיביות של דובאי בעיני מברחים שעודנה קיימת. נקודה אחרונה זו

לצד שיקולי אנרגיה ויוקרה, גם ה"הכשר" שקיבלה תוכנית הגרעין של איראן מהווה מניע חזק עבור שכנותיה לחתור לטכנולוגיה אזרחית, כדרך להגיע עימה למעין "איזון" גרעיני. בראייתן, גם הן יכולות "לשחק את המשחק"

כוללת חברות קש איראניות רבות שמעורבות בהברחת חומרים אסורים. בנוסף, מהירות התקדמותה של איחוד האמירויות בתחום האנרגיה הגרעינית מעוררת חשש כי מוסדותיה אינם ערוכים לטפל כהלכה בסוגיה, וליישם פיקוח נאות. כמו כן,

המבנה הפדרלי של המדינה מקשה עוד יותר את הפיקוח על סחורות דו-שימושיות, משום שלכל אחת מהאמירויות חוקי מכס שונים, והתיאום ביניהן לוקה בחסר. הסרת הסנקציות מאיראן עלולה גם היא להקשות על איחוד האמירויות לפקח על הפעילות האיראנית בתחומה בהקשר זה.

למרות הסוגיות הנזכרות לעיל וכן עקב חששות שהכורים שיוקמו באיחוד האמירויות יהפכו יעד להתקפות טרור, ולמרות בנייתם באזור מועד למלחמה, הפדרציה מצליחה למשוך ממשלות וחברות זרות למיזם, ועושה שימוש בעוצמתה הכלכלית כדי להציע למומחים מכל העולם תנאי עבודה אטרקטיביים בו. חלק גדול מההצלחה נובע ממקורותיה הפיננסיים הרבים, מהיעדר אופוזיציה פוליטית או סביבתית במדינה ומהזמינות של קרקע לא מאוכלסת המתאימה למתקני גרעין. לוח הזמנים למימוש המיזם הוא שאפתני וחסרת-תקדים – כעשר שנים בין פרסום המדיניות ובין הצפי לחיבור הכור לרשת החשמל. אולם, גם אם באיחוד האמירויות פתרו סוגיות מהותיות הקשורות לפיתוח הגרעין כמו הבטחת אספקת דלק לטווח ארוך, הסדרת הטיפול בדלק מוקרן ופתרונות רגולטוריים ומדיניים, ולמרות שהפרויקט עמד ביעדי זמן ותקציב, יש צורך לפתור סוגיות שונות, ביניהן: בעיות שהתגלו הקשורות בבטיחות הכורים מהדגם המדובר בדרום-קוריאה; הירידה החדה במחירי הנפט בשנה האחרונה, שעלולה להפעיל לחצים תקציביים גם על תוכנית הגרעין; התאמת הכורים לתנאי האקלים הקשים במפרץ בכלל הקשור לטמפרטורת המים, סופות חול ואבק והחום טרם נפתרה במלואה; לבסוף, התוכנית ממוזגת מערכות שונות ומעסיקה מומחים ממדינות שונות, המגיעים מרקע טכני שונה ודוברים שפות שונות.¹⁷

לפחות בטווח הקצר-בינוני, הסכנה למרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון אינה קשורה לפיתוח תוכנית הגרעין באיחוד האמירויות. אולם, תוכניות גרעין אזרחי יכולות להפחית עלויות וקשיים הקשורים לתוכניות צבאיות, אם וכאשר מתעוררים איומים ביטחוניים או קיימים מניעים פוליטיים. במקרה שאיחוד האמירויות תחליט – בעתיד הרחוק – שעליה להצטייד בגרעין צבאי משלה כדרך להבטיח את הגנתה, הרי תוכנית הגרעין האזרחי הקיימת שלה – על המתקנים, הטכנולוגיות, החומרים, ההון האנושי והמומחיות שנצברה – תסלול לה דרך מהירה וקלה יותר להגיע לנשק גרעיני. בידי הקהילה הבינלאומית כלים טובים להתמודדות עם סכנה זו, ולו בשל התלות של איחוד האמירויות בגורמים חיצוניים, לפחות בטווח הזמן הקצר-בינוני, לגבי בניית התשתיות והכשרת כוח האדם. איחוד האמירויות בחרה, בשלב הראשון לפחות, לקבל את הדלק ממקורות חיצוניים, ולשלוח את הדלק המוקרן בחזרה לארצות מוצאו. עם זאת, שיקולים כלכליים עלולים להביא לכך שמדינות המייצאות טכנולוגיה גרעינית יקפידו פחות על ההגבלות בתחום זה, כדי לא לספוג הפסדים כלכליים.

איחוד האמירויות כמודל עתידי?

הרציונל של 'הסכם 123' בין ארצות-הברית לאיחוד האמירויות היה לעשותו תקדים מחייב, שיחול על כל המדינות המבקשות לבנות בשטחיהן תשתית גרעינית אזרחית. אלא שמאז נחתם ההסכם, נראה שפחתה נכוונתן של מדינות לאמץ תנאים דומים. ארצות-הברית, המבקשת לא לאבד שווקים לטובת מתחרותיה, מתרחקת גם היא מהתקדים שהיא עצמה ביקשה לבסס, ופונה לאסטרטגיה של "כל מקרה לגופו". מלבד הסכנה האפשרית שיש בכך להסכם שכבר נחתם עם איחוד האמירויות, המדיניות המתגבשת עלולה לאפשר למדינות נוספות להפעיל מעגל דלק גרעיני בשטחן. לאורך זמן, החלת הגבלות באופן סלקטיבי לא רק שאינה מבטיחה כי אותן מדינות ירכשו את המתקנים והידע מארצות-הברית, אלא, קרוב לוודאי, גם תפגע במשטר מניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT), ולו בשל משקלה של ארצות-הברית ותרומת ההסכמים הדו-צדדיים לריסון התפוצה הגרעינית, שעליהם היא חתומה. בעוד איחוד האמירויות נותרה כפופה להגבלות בנוגע להפעלת מעגל דלק גרעיני בתחומה, ארצות-הברית התקדמה כברת דרך מאז נחתם ההסכם עימה ב-2009, ומסמסה את תנאי הסף לקבלת "הכשר" גרעיני, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהסכם שחתמה עם וייטנאם, שקיבל את הכינוי 'תקן הכסף' (silver Standard). במאי 2014 חתמו וושינגטון והאנוי, המתכננת לבנות בתחומה שבעה כורים גרעיניים, על 'הסכם 123', שלא כלל התחייבות מפורשת מצד האנוי לא לעבד פלוטוניום ולא להעשיר אורניום. למרות לחץ של הקונגרס לאכוף את 'תקן הזהב' על הסכמי גרעיני עתידיים, נראה כי הממשל הנוכחי מתעקש, כאמור, על בחינה של "כל מקרה לגופו".¹⁸ במסגרת זו חתמה ארצות-הברית באפריל 2015 גם על הסכם לשיתוף פעולה גרעיני עם דרום-קוריאה (המפעילה בשטחה 24 כורים גרעיניים). הוא נועד להחליף הסכם קודם בין המדינות, שאסר על סיאול לעסוק בהעשרת אורניום ובעיבוד פלוטוניום. גם הסכם זה שוחק את 'תקן הזהב' שנקבע בהסכם עם איחוד האמירויות, ומתיר לסיאול לעסוק בעתיד, תוך התייעצות עם ארצות-הברית, בהיבטים מסוימים של הפקת פלוטוניום והעשרת אורניום.¹⁹ מגמה זו לא רק מסמלת שחיקה ברף שנקבע בהסכם עם איחוד האמירויות, אלא במקרה של דרום-קוריאה מדובר במדינה שמייצאת ידע וחומרים גרעיניים גם למדינות במזרח התיכון, ומהווה סיכון פוטנציאלי בהיבטי תפוצה.²⁰ שני גורמים מרכזיים הביאו לשחיקה המתוארת בעמדת הממשל: ראשית, הלחץ המופעל על הממשל מכיוון תעשיית הגרעיני האמריקאית שלא להפסיד לקוחות פוטנציאליים לטובת מתחרים. שנית, לממשל מארג יחסים מורכב עם המדינות המבקשות לפתח תשתית גרעינית בשטחיהן, ואינטרסים אחרים, בנוסף לכלכליים, עלולים להשפיע על התקדמות לעבר חתימה על הסכמים לשיתוף פעולה בתחום הגרעיני גם ללא הרף שנקבע בחתימת ההסכם עם איחוד האמירויות.

סיכום

איחוד האמירויות מעלה טיעונים משכנעים בדבר הכדאיות של מיזמי גרעין לצרכים אזרחיים: הדרישה הגוברת לאנרגיה, הפחתת התלות בדלקים מזהמים ואף שחרור נתח רב יותר של נפט לייצוא. הפדרציה אינה מהווה איום משמעותי בטווח הנראה לעין בהיבטי תפוצת גרעין, והסכנה שיתרחש מרוץ חימוש גרעיני אזורי אינה קשורה, לפחות בטווח הקצר-בינוני, בפיתוח תוכנית גרעין על פי המודל שאומץ על ידי איחוד האמירויות. בעתיד הרחוק, עם זאת, עשוי להיות לתוכנית הגרעין של איחוד האמירויות היגיון אסטרטגי נוסף. זאת, מכיוון שהיא תאלץ את יריביה לעסוק בניחושים אם ביכולתה לפתח גם נשק גרעיני.

בחתימת הסכם הגרעין בין איראן למעצמות נקבע באזור סטנדרט חדש. לא מן הנמנע, לפיכך, כי התקדים האיראני יעודד מדינות נוספות במזרח התיכון לפתח תוכנית גרעין "מתחת לסף" הגרעין הצבאי. מוערך כי בראש הרשימה של המדינות שיחתרו למעמד דומה נמצאת ערב הסעודית. הסעודים מאמינים כי בידיהם משאבים שיאפשרו להם להדביק את הפער מול איראן, אם יעלה הצורך. למרות ניסיונות אמריקאיים להרגיע את הסעודים, אלו לא ויתרו על "זכותם" להעשיר אורניום בשטחם, ובכירים סעודים מבקשים כעת את אותם תנאים שאיראן השיגה בהסכם. בהקשר אחר, מדינות באזור עלולות להפנות חיצונית ביקורת כלפי ישראל, ולטעון כי גם כלפיה יש להחיל את הסטנדרטים הנוקשים שאימצה איחוד האמירויות. התפתחויות בכיוונים אלה של תפוצת גרעין ולחץ על ישראל בהקשר זה אמורים להיות נושא להידברות אינטימית בין ישראל לממשל האמריקאי בעידן שלאחר חתימת ההסכם עם איראן.

המקרה של איחוד האמירויות הוא ייחודי, וספק אם הוא יכול לשמש מודל לפיתוח גרעין עתידי. ההסכמים שחתמה ארצות הברית לאחר מכן והדרישות הפומביות שמשמיעות מדינות דוגמת ערב הסעודית באשר "לזכותן" להעשיר אורניום בשטחן הם עדות למגמה אפשרית זו. הבשלת פרויקט הגרעין באיחוד האמירויות תעניק לפדרציה מעמד אזורי משופר, לא רק ביחס לאיראן אלא לגבי כלל שכנותיה, כמדינה הערבית הראשונה הנכנסת ל"מועדון הגרעין". מדינות ערביות אחרות – שאין להן משאבים ותמיכה הבינלאומית כמו אלה העומדים לרשות הפדרציה – יתקשו לפתח תוכנית בקצב ובישטיות

בחתימת הסכם הגרעין בין איראן למעצמות נקבע באזור סטנדרט חדש. לא מן הנמנע, לפיכך, כי התקדים האיראני יעודד מדינות נוספות במזרח התיכון לפתח תוכנית גרעין "מתחת לסף" הגרעין הצבאי

כפי שעשתה איחוד האמירויות. לבסוף, למרות שהפיתוח הגרעיני באיראן היה מהותי בתרומתו כמניע לפיתוח תוכנית הגרעין באיחוד האמירויות, הרי קיימים שיקולים נוספים חשובים לא פחות, בראייתה. גם אם איראן תממש את חלקה

בהסכם שאליו הגיעה עם המעצמות ותסיג חלק מיכולותיה הגרעיניות לאחור, יישארו סוגיות של ביטחון אנרגיה ויוקרה לאומית כמניעים חזקים עבור איחוד האמירויות להמשיך בתוכניתה.

הערות

- 1 המחבר מודה לאפרים אסכולאי, אלי לויטה ושרון מגן על הערותיהם לטיוטה מוקדמת של המאמר.
- 2 Dina Esfandiary, Elham Fakhro, and Becca Wasser, *Obstacles for the Gulf States*, Arms Control Association, September 16, 2011.
- 3 UN General Assembly, "Resolution 3263: Establishment of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Region of the Middle East", 2309th plenary meeting, December 9, 1974.
- 4 "GCC Offers to Provide Uranium to Tehran", *Arab News*, November 2, 2007.
- 5 Turki al-Faisal, "A Political Plan for a Weapons of Mass Destruction-Free Zone (WMDFZ) in the Middle East", Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, 2013.
- 6 *United Arab Emirates: International Energy Data and Analysis*, U.S. Energy Information Administration (EIA), May 18, 2015, http://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/United_Arab_Emirates/uae.pdf
- 7 *Statistical Annual Report for Electricity and Water 2014*, United Arab Emirates, Ministry of Energy, <https://www.moenr.gov.ae/en/knowledge-center/reports.aspx>
- 8 *Renewable Energy prospects*, United Arab Emirates, Ministry of Foreign Affairs, http://www.irena.org/remap/IRENA_REmap_UAE_report_2015.pdf
- 9 Emirates Nuclear Energy Cooperation, *Policy of the United Arab Emirates on the Evaluation and Potential Development of Peaceful Nuclear Energy*, <http://www.enec.gov.ae/uploads/media/uae-peaceful-nuclear-energy-policy.pdf>
- 10 שם.
- 11 *UAE Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation (123 Agreement)*, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of the Spokesman, Washington, DC, May 21, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/05/123747.htm>
- 12 Kenneth Katzman, *The United Arab Emirates (UAE): Issues for U.S. Policy*, Congressional Research Service, June 24, 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS21852.pdf>
- 13 "The INIR (Integrated Nuclear Infrastructure Review) mission identified several areas where the UAE's approach can be good practices for other countries starting nuclear power programs to consider. Areas of good practices include cooperation without compromising their independence between the regulatory bodies and utility, human resource development, a well-structured management system, and a strong safety culture": IAEA, *IAEA Reviews Progress of UAE Nuclear Power Program*, IAEA News Center, January 24, 2011.

- April Yee, "UAE and Australia to Sign Major Nuclear Deal," *The National* (UAE), 14 July 31, 2012.
- 15 "UAE poll shows continued support for peaceful nuclear energy program," Emirates Nuclear Energy Cooperation, June 17, 2011, <http://www.enec.gov.ae/media-centre/news/content/uae-poll-shows-continued-support-for-peaceful-nuclear-energy-program>
- ראו גם: Awad Mustafa, "Public support for nuclear energy in UAE rises," *The National* (UAE) March 19, 2013.
- 16 "Nuclear Power in the United Arab Emirates," World Nuclear Association, updated Naser Al Wasmi, "UAE's Barakah nuclear plant reaches :ראו גם: March 2015. construction millstone," *The National* (UAE), September 2, 2015.
- 17 Anthony McAuley, "UAE nuclear project enters critical phase," *The National* (UAE), July 7, 2015.
- 18 Elaine M. Grossman, Administration Letter Promises "Case-by-Case" Approach to Nuclear Trade Deals, Global Security Newswire, January 23, 2012.
- ראו גם: Yoel Guzansky, Ephraim Asculai and Gallia Lindenstrauss, "Civilian Nuclear Programs in the Middle East: Nuclear Spring or Nuclear Autumn?," *Strategic Assessment*, Vol. 15, No. 1, April 2012; Yoel Guzansky, "Civilian Nuclear Development in the Arabian Peninsula: Prestige, Energy and Iran," *Journal of Arabian Studies*, Vol. 5, No. 1, 2015.
- 19 Alastair Gale and Jeyop Kwaak, "U.S., South Korea Reach Revised Nuclear Deal," *Wall Street Journal*, April 22, 2015.
- ראו גם: Choe Sang-Hun, "U.S. and South Korea reach revised Nuclear Deal," *New York Times*, April 22, 2015.
- 20 "Saudi Arabia, South Korea sign MOU on nuclear power," *Reuters*, March 4, 2015.

סין וישראל – האם הן מצויות על אותה החגורה ועל אותה הדרך?

גליה לביא, ג'ינג'ייה הה ועודד ערן

היחסים בין סין לבין מדינת ישראל, במיוחד בתחום הכלכלי, התרחבו באופן דרמטי במהלך השנים האחרונות. ישויות כלכליות סיניות הגדילו את השקעותיהן בחברות ישראליות, במיוחד במגזר ההיי־טק. כמו כן חברות סיניות הפועלות בתחום התשתיות השתתפו בהצלחה במכרזים בישראל, וממשלת סין הזמינה את ישראל להשתתף בשתי יוזמות רחבות היקף שלה – 'חגורה אחת, דרך אחת' ובנק ההשקעות והתשתיות הסיני.

מאמר זה בוחן את התועלת שישראל מפיקה מיחסיה עם סין וכן את האתגרים שעמם היא נדרשת להתמודד בעת ניהול היחסים עמה.

מילות מפתח: סין, ישראל, חגורה אחת דרך אחת, יחסי ארצות הברית – ישראל

מבוא

דרך המשי הכלכלית ודרך המשי הימית של המאה ה־21 ('חגורה אחת, דרך אחת' – להלן OBOR) היא יוזמה סינית חוצת יבשות, השואפת לחבר את סין למערב אירופה ולהאיץ את שיתוף הפעולה הכלכלי ואת שיפור רווחתם של המדינות והאזורים לאורך הנתבים (איור 1). יוזמה זו תהיה ככל הנראה אחד מנושאי המפתח הצפויים להיכלל בתכנית החומש ה־13 לשנים 2016–2020.¹ התכנית עשויה לבטא את שינוי האסטרטגיה הגדולה של סין מהשתתפות פסיבית לעבר בנייה פעילה. יותר מ־60 מדינות צפויות להיות מעורבות ביוזמת OBOR, המהוות 63 אחוזים (4.4 מיליארד איש) מאוכלוסיית העולם ו־29 אחוזים (21 טריליון דולרים אמריקניים) מן התוצר המקומי הגולמי הכלל עולמי.² העובדה כי דרך המשי הימית אינה עוברת

גליה לביא היא עוזרת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ג'ינג'ייה הה היא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי



איור 1: נתיבי יבשה ימים של יוזמת 'חגורה אחת, דרך אחת'

דרך ישראל יכולה לכאורה להצביע על כך שהיא אינה חשובה ליוזמת OBOR. עם זאת, ישראל חשובה מאוד ליישומה של יוזמת OBOR הסינית בעיקר בגלל שהיא ממוקמת בסמוך לחופי הים התיכון ונתפסת כחלק מן 'המחנה האמריקני'.

מקורה של יוזמת OBOR והתפתחותה

רעיון דרך המשי הכלכלית הוזכר בפומבי לראשונה ב־7 בספטמבר 2013, כשנשיא סין שי ג'י־פינג נשא נאום באוניברסיטת נזרבייב באסטנה בקזחסטן. במהלך הנאום הזה הציע הנשיא כי סין ומרכז אסיה יוכלו לבנות יחד את דרך המשי הכלכלית כדי לחזק את הקשרים הכלכליים ולקדם את שיתוף הפעולה האזורי.³ כעבור חודש, במהלך ביקור באינדונזיה, הציע שי ג'י־פינג לבנות את דרך המשי הימית של המאה ה־21 כדי לקדם את שיתוף הפעולה הימי עם איגוד מדינות דרום מזרח אסיה (ASEAN) ו"לעשות שימוש מושכל בקרן שיתוף הפעולה הימי בין סין לבין מדינות ASEAN שהקימה הממשלה הסינית". בנוסף הציע שי ג'י־פינג להקים בנק אסיאתי להשקעות בתשתיות (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB).⁴ בהתאם לכך פורסמו התפיסות של שתי היוזמות הסיניות האלה – OBOR ו AIIB. יישומה של יוזמת OBOR החל ב־2014. ב־6 בפברואר 2014 הגיעו סין ורוסיה להבנה שלפיה יוזמת OBOR הסינית תחובר למיזם הרכבת האירו־אסיאתית הרוסית.⁵ כמה חודשים לאחר מכן, במהלך ועידת הפסגה של הפורום לשיתוף פעולה אסיה־האוקיינוס השקט (APEC), שהתקיימה בבייג'ינג ב־8 בנובמבר 2014, הודיע הנשיא שי ג'י־פינג כי סין מתכוונת לתרום 40 מיליארד דולרים אמריקנים להקמת "קרן דרך המשי", המיועדת להשקיע בתשתיות, במשאבים, בשיתוף פעולה תעשייתי ופיננסי ובמיזמים אחרים לאורך דרך המשי הכלכלית ולסייע במימונם.⁶ בסוף השנה הזו הפכה יוזמת OBOR לאחת מן העדיפויות העליונות של סין בוועידת העבודה הכלכלית המרכזית – הוועידה הכלכלית הסינית המובילה.⁷ ב־2015 היינו עדים להרחבתה של יוזמת OBOR. בפברואר של אותה השנה, מינתה הממשלה המרכזית קבוצה של חמישה פקידים בכירים מן המפלגה הקומוניסטית הסינית בהנהגת סגן ראש הממשלה ג'אנג גאו־לי, שתפקידה יהיה לפקח על יישום יוזמת OBOR.⁸ כעבור חודש פרסמה סין את תכנית הפעולה שלה ליוזמת OBOR: "חזון וצעדים בנושא הבנייה המשותפת של דרך המשי הכלכלית ודרך המשי הימית של המאה ה־21", מהלך שסימל את השלמת ניסוחה של היוזמה הסינית.⁹ בה בעת הקימה סין גם את הבנק האסיאתי להשקעות בתשתיות (AIIB). ב־29 ביוני 2015 חתמו 50 מדינות מייסדות (Prospective Founding Members, PFM), לרבות מדינת ישראל, על תזכיר ההתאגדות של הבנק, המפרט את המסגרת החוקית ואת עקרונות הניהול שלו.¹⁰ הבנק יוקם באופן פורמלי בכפוף לכך שיותר מעשרה מן החברים המייסדים שלו, המחזיקים בהון שלא יפחת מסך של 50 אחוזים, ישלימו

את הליכי האשרור עד לסוף השנה. על־אף שהוא צפוי לפעול באופן נפרד מיוזמת OBOR, הבנק יהיה מקור מימון חיוני ליישומה של היוזמה הזו.

הרציונל הסיני בנוגע ליוזמת OBOR

המניע הכלכלי

הצמיחה הכלכלית הסינית השיגה זה מכבר את נקודת השיא שלה, והיא מתחילה להאט. על־פי תחזית קרן המטבע הבינלאומית (IMF) מאוקטובר 2013, שיעור הצמיחה מאוקטובר 2013 ועד 2018 יהיה שבעה אחוזים, וזו תהיה ירידה של 2.6 אחוזים בהשוואה לשיעור הצמיחה הממוצע של הכלכלה בסין בין השנים 1998–2013.¹¹ גורם עיקרי שתורם להאטה זו הוא עודף כבוש הייצור של סין. כיום, ההשקעה הגבוהה שעודדה הממשלה הסינית אחרי המשבר הפיננסי ב־2008 הפכה לכושר ייצור, בעוד הנתונים לא הצביעו על עלייה משמעותית בצריכה. מכיוון שסין דבקה בשנים האחרונות במודל צמיחה שבראשו ניצבות ההשקעות, המדינה מעוניינת מאוד לחדש את צמיחתה הכלכלית באמצעות חדירה לשווקים גלובליים חדשים שיקלטו את עודף הייצור שלה. יעד זה ניתן להשגה באמצעות יוזמת OBOR.

בנוסף לכניסה לשווקים גלובליים חדשים, יוזמת OBOR תאפשר לסין גם לבזר את רשת התעבורה היבשתית והימית שלה ולהדק את האחיזה שלה בשווקי הייצוא שלה מחד גיסא, ובקווי האספקה של חומרי הגלם לכלכלה שלה, מאידך גיסא. המזרח התיכון ממשיך להיות בעבור סין מקור הייבוא העיקרי של נפט. ב־2014 הסתכם הייבוא הסיני של נפט מן המזרח התיכון ב־171.7 מיליון טונות, פי שלושה בקירוב מן הכמות שנרכשה מיבשת אפריקה, ספקית הנפט השנייה בגודלה של המדינה.¹² עובדה זו הופכת את מיצרי מלאקה, הנמצאים על הנתביב הימי הקצר ביותר בין סין לבין מדינות המזרח התיכון, לצוואר בקבוק בכל הנוגע לייבוא של מוצרי אנרגיה וחומרי גלם לסין. בעקבות זאת הפכה סין למודאגת יותר ויותר מן הדילמה של מלאקה – שהרי מי ששולט על מיצרי מלאקה שולט על נתביב אספקת האנרגיה לסין.¹³ בנסיבות אלה צפויה יוזמת OBOR הסינית לתרום להקלה בחששותיה של המדינה על ידי כך שייבנו נתביבים חלופיים למעבר אנרגיה ולאספקתם של חומרי גלם.

יוזמת OBOR תאפשר לסין גם לבזר את רשת התעבורה היבשתית והימית שלה ולהדק את האחיזה בשווקי הייצוא שלה מחד גיסא, ובקווי האספקה של חומרי הגלם לכלכלה שלה, מאידך גיסא

יתר על כן, יוזמת OBOR היא בבחינת תוספת והרחבה של סדר היום בנושא הפיתוח הכלכלי הלאומי. אחד הנושאים שיעמדו בראש סדר העדיפויות בשנים הבאות יהיה צמצום פערי הפיתוח בין האזורים המזרחיים למערביים של סין

וכן בין הערים לבין המגזר הכפרי, באמצעות העברת עודף הייצור מן האזורים המפותחים יותר לאזורים המתאפיינים בפיתוח ברמות נמוכות יותר. בשנים האחרונות הפכו הפערים האלה לקריטיים במונחי ביטחון הפנים הסיני. התופעה מתבטאת בבעיות הטרור והבדלנות ההולכות וגוברות, לדוגמה באזור האוטונומי של האויגורים בשינג'יאנג, שבו המיעוטים האויגורים הקיצוניים והבדלניים מרבים לתבוע את עצמאותם באמצעות מרידות אלימות המלוות בפעילות טרור. לכן המפלגה הקומוניסטית הסינית מצפה כי יוזמת OBOR תמריץ את סדר היום הלאומי שלה הדוגל בגישור על פערי הפיתוח בסין ובהבטחת היציבות הפנימית במדינה. אסטרטגיה לאומית אחרת, שהשיקה המפלגה הקומוניסטית הסינית לאחרונה, מכונה 'אינטרנט+' ('אינטרנט פלוס'). משמעות השם היא 'אינטרנט פלוס מגזרים מסורתיים', ומדובר בתכנית שנועדה לתת זריקת מרץ למגזרים המסורתיים באמצעות יצירת קשרים ביניהם לבין פלטפורמות אינטרנט וטכנולוגיות מידע ותקשורת. ראש ממשלת סין לי קה'צ'יאנג פרסם את האסטרטגיה הזו במהלך הישיבה השלישית של הקונגרס העממי הלאומי הסיני ה-12 (National People's Congress, NPC) שהתקיימה במרס 2015.¹⁴ כעבור כשלושה חודשים פורסמה תכנית מפורטת, שעל-פיה צפויה התכנית 'אינטרנט פלוס' להפוך למודל כלכלי חדש בעבור סין עד ל-2025. יוזמת OBOR, ובמיוחד הרעיון העוסק במידע בדרך המשי, ששם לו למטרה לקדם קישוריות ותקשורת מתקדמת יותר בין המדינות לאורך הדרכים, צפויים לסייע בקידום האסטרטגיה 'אינטרנט פלוס'.

מניע גאופוליטי

השיקול הגאופוליטי הסיני הוא כפול. ראשית, יוזמת OBOR משמשת מענה ישיר, גם אם בדרכי שלום, לתהליך האיזון מחדש שהתרחש ביבשת אסיה במהלך שנות כהונתו הראשונה של הנשיא אובמה. האיזון מחדש של ארצות הברית אל מול אסיה הוא אסטרטגיה ארוכת טווח המכוונת לעבר אסיה ומדינות האוקיינוס השקט. מטרתה היא לשמר את מיקומה האסטרטגי של ארצות הברית כ'כוח שלום' באמצעות הרתעתה של סין בתחום הצבאי, בתחום הדיפלומטי ובתחום הכלכלי.¹⁵ אחד הביטויים של התכנית הזו הוא הוצאתה של סין – הישות הכלכלית הגדולה ביותר באסיה – על-ידי ארצות הברית מהסכם השותפות הטראנס-פסיפי (TPP).¹⁶ כדי לתת מענה לפנייתה של ארצות הברית למזרח, בחרה סין באסטרטגיה של פנייה למערב,¹⁷ ובכך מתאפשר לה להימנע מעימות ישיר עם ארצות הברית בעוד היא מהדקת את יחסיה עם מדינות מאסיה ועד לאירופה.

בנוסף, יוזמת OBOR מייצגת את מימוש ההתמקדות של סין בפרופריה שלה או באזורי היבשה והים הסמוכים אליה: שימור היציבות בגבולותיה של סין וייצוא השפעתה המדינית באמצעות שיתוף פעולה כלכלי ויחסי ידידות. ההנחיה

בנושא זה נוסחה לראשונה בידי הנשיא שי ג'ין־פינג בכינוס של פורום העבודה של המפלגה הקומוניסטית הסינית בנושא הדיפלומטיה הסינית באזורי הפריפריה שלה, שהתקיים באוקטובר 2013. ומאז ואילך ההתייחסות להנחיה זו הן של הממשלה הסינית והן של האקדמיה המקומית היא כאל "תכנון הפריפריה הסינית והשליטה עליה" (*Jing Lue Zhou Bian*).¹⁸ לכן יוזמת OBOR צפויה לשמש כלי חיוני למימוש הנחיות המדיניות הסינית כלפי המדינות השכנות שלה.

התרומה הפוטנציאלית של ישראל ליוזמת OBOR

ממשלת ישראל מעודדת שיתוף פעולה עם סין במגוון רחב של תחומים ואף הקימה כוח משימה כלכלי מיוחד כדי לקדם את היחסים הכלכליים בין שתי המדינות. למעשה, שר הכלכלה לשעבר נפתלי בנט הגדיר את שיתוף הפעולה עם סין כ"יעד אסטרטגי ראשון במעלה", שלפיו "מאות חברות ישראליות יפעלו בשוק הסיני במהירות האפשרית".¹⁹ יוזמת OBOR הסינית יוצרת הזדמנות טובה עבור ישראל למימוש היעד הזה ולקידום כלכלתה.

לישראל יש פוטנציאל להיות אחת מנקודות העצירה על דרך המשי הימית הסינית המחברת בין האוקיאנוס ההודי לבין הים התיכון דרך תעלת סואץ, זאת, בכפוף לכך שממשלת ישראל תאשר את בנייתה של מסילת ברזל מאילת לנמל אשדוד. על־אף שנראה כי ישראל היא נקודת עצירה שולית ולא חיונית על הנתיבים של יוזמת OBOR, אין להמעיט בחשיבותה. סטטיסטיקות מצביעות על כך שיששראל מוערכת באינדקס ההשקעות במקום ה־22 מתוך 63 המדינות הממוקמות לאורכן של דרכי המשי,²⁰ והסיכון התפעולי הכרוך בהשקעה בישראל נחשב נמוך

יותר מן הממוצע בקרב מדינות לאורך נתיבי OBOR.²¹ הסטטיסטיקות האלה מקבלות משנה תוקף באמצעות הגברת היקף ההשקעות הסיניות בישראל. במהלך השנתיים האחרונות השלימו חברות סיניות רכישות בשווי של יותר מחמישה מיליארד דולרים במגזרי פעילות שונים, החל מתעשיית המזון (תנובה), החקלאות (מכתשים אגן), שירותי בריאות (שח"ל), היי־טק (נקסטק) וכלה במגזר התשתיות (בניית הנמל הימי החדש באשדוד).

על־אף שסין היא מדינה בעלת כוח עבודה רב והיא המעצמה הכלכלית השנייה בגודלה בעולם, יש לה צורך בחדשנות ובתמריצים טכנולוגיים כדי להמשיך ולפתח

את הכלכלה שלה, כפי שציין נשיא סין שי ג'ין־פינג ב־2014 בפני מדענים סינים מובילים מתחומי המדע וההנדסה: "מדע וטכנולוגיה הם היסודות לעוצמה לאומית ולשגשוג, והחדשנות היא הנשמה של ההתקדמות הלאומית".²²

ראש ממשלת סין
לי קה־צ'יאנג ציין כי
החדשנות היא "מפתח
הזהב" להתפתחותה של
סין. מדע וטכנולוגיה הם
בדיוק התחומים שבהם
ישראל, בהיותה מדינת
סטארט־אפ, יכולה לתרום
לפיתוחה של סין

ראש ממשלת סין לי קה'צ'יאנג הדגיש את אותם הדברים ביולי 2015, וציין כי החדשנות היא "מפתח הזהב" להתפתחותה של סין, וכי התפתחות המדע והטכנולוגיה חיונית להמשך הצמיחה.²³ מדע וטכנולוגיה הם בדיוק התחומים שבהם ישראל, בהיותה 'מדינת סטארט-אפ', יכולה לתרום לפיתוחה של סין. למעשה, שיתוף הפעולה הסיני-ישראלי בשני התחומים האלה כבר מתקיים. לדוגמה, 'עיר המים' הסינית שאושינג (Shaoxing) הפיקה זה מכבר תועלת מטכנולוגיות מים חדשניות של ישראל לצורך פיתוחן של תשתיות מים עירוניות, חקלאיות ותעשייתיות.²⁴ סוג זה של שיתוף פעולה יתקבל באהדה לדוגמה בצפון מערב סין, בפרובינציה של שינג'יאנג. כפי שצינו, סין מעוניינת לעודד את הפיתוח של הפרובינציה הזו כדי להבטיח את היציבות באזור הזה של המדינה ולעודד אותה במסגרת מאמציה לצמצם את הפערים הכלכליים הקיימים בין חלקיה המזרחיים למערביים של המדינה. היישום של חדשנות ופתרונות ישראליים בתחומי החקלאות, המים ומקורות האנרגיה המתחדשת עשויים לסייע במימוש היעד של סין להפוך את מערב המדינה למוקד הייצור החקלאי שייתן מענה לביקוש הגובר למזון במדינה. בנוסף, חברות היי-טק ישראליות יכולות לתרום באופן משמעותי לתכנית 'אינטרנט פלוס' הסינית. מטרת התכנית היא לשפר את המגזר התעשייתי המסורתי ולפתח אותו באמצעות החדרת מחשבים ותקשורת והרחבת התשתית האלקטרונית שלו, מרשתות סיבים אופטיים ועד לתקשורת לוויינים. כך תשתפר זרימת המידע, במיוחד באזורים כפריים ומרוחקים. חברות ישראליות יכולות לסייע בפיתוח המגזר התעשייתי הסיני באמצעות פישוט תהליכי עבודה ושיפור ביצועים בתחומים כמו רובטיקה תעשייתית.

בנוסף לפיתוח התעשיות המקומיות והחקלאות בסין, יוזמת OBOR היא בעיקר מיזם להרחבת היקפי הסחר והתעבורה בין מדינות. יהיה צורך בהקמת נמלים ימיים ונמלי תעופה לאורך הנתיבים שלו, בהנחת מסילות ברזל, בבניית מחסנים ובפיתוח מערכת הובלות. חברות ישראליות יוכלו להשתלב במיזם המורכב הזה ולתרום לו באמצעות שיתוף פעולה שמטרתו תהיה פיתוח של טכנולוגיות מתקדמות ומערכות נלוות והטמעתן בשטח בתחומי הנדסת הרכבות, כלי הטיס וההנדסה הימית. דוגמה אחת היא טכנולוגיית המדידה באמצעות קרני לייזר ומצלמות לתעשיות כלי הרכב והתעופה שמפתחת חברת Nextec Technologies, שנרכשה בידי חברה סינית ב־2014.²⁵

תחומים אחרים המתאימים מאוד ליוזמת OBOR הם מגזר שירותי הרפואה ותחומי הפיננסים והביטוח. בדצמבר 2014 רכשה סין את חברת נטל", וביולי 2015 היא צירפה לסל הקניות שלה גם את חברת שח"ל.²⁶ שתי החברות מתמחות בהענקת שירותי טלרפואה ורפואת חירום מתקדמת. גם מגזר הביטוח מעניין

במיוחד את הסינים, שהפכו לבעלי עניין בחברת הפניקס ביוני 2015,²⁷ ומנהלים בימים אלה משא ומתן לרכישתה של חברת כלל ביטוח.

ההיבטים המדיניים של היחסים הכלכליים בין סין לישראל

השילוב בין משאבים כספיים עצומים לבין מדיניות חוץ סינית אסרטיבית, לצד השאיפות והאסטרטגיות הסיניות הפעילו פעמוני אזהרה בערי בירה רבות בעולם. בישראל הצית שיתוף הפעולה הזה לפי שעה ויכוח ציבורי ער בשאלה האם החשיפה לסין כרוכה בסיכונים אסטרטגיים, אולם בקרוב יידרש הרבה יותר מדיון ציבורי. המכירה של חלק מהותי של 'תנובה', חברת מוצרי חלב ישראלית, גרמה להרמת גבות ולהעלאת שאלות, שמרביתן לא היו עולות אילו חברה בריטית למשל הייתה רוכשת את 'תנובה'. הדבר יכול להיות מוסבר בפרט מן הבלתי נודע. עם זאת, כאשר נמלי ים, מסילות ברזל ומנהרות נבנים בידי חברות סיניות, תהיות עולות באשר לחוכמה שבהענקת מיזמים לאומיים בתחומי התשתיות לידי חברות של מדינה אחת יחידה, ועוד כאשר המדובר הוא במעצמה תחרותית כסין, יהיו הצעדים האלה יעילים וכלכליים ככל שיהיו. השאלות הופכות אף ליותר רלוונטיות כאשר דנים בהשקעות סיניות מסיביות בחברות הייטק ישראליות או במוסדות אקדמיים מקומיים, המשמשים כחממות לחדשנות שרובה עוסקת בתחום ביטחון הסייבר. אין ספק באשר לתועלת הן המדינית והן הכלכלית הטמונה ביחסים פורמליים בין דרגי הממשל בסין ובישראל. ההזמנה להצטרף לבנק AIIB היא ללא ספק רווח מדיני שיש פוטנציאל כלכלי בצדו. קיימת התנגדות לחברותה של מדינת ישראל בבנק הפיתוח האסיאתי (Asian Development Bank, ADB) מצד מדינות ארגון שיתוף הפעולה האסלאמי. עקב כך הזדמנויות עסקיות הפתוחות למדינות החברות ב-AIIB נשללות מחברות ישראליות. החברות בבנק AIIB החדש תוכל לפצות על האבדן הזה וליצור נקודת מפגש בין נציגים ישראליים לבין אלה של מדינות מוסלמיות.

כמו כן יש ליוזמת OBOR פוטנציאל להתפתח למנוע כלכלי חשוב במרכז אסיה, בטורקיה ובמדינות מסוימות במזרח התיכון. דבר זה עשוי לסייע למדינת ישראל למנף את יתרונותיה הכלכליים היחסיים ולשפר בה בעת את יחסיה עם המדינות האלה. ההזרקה של משאבים פיננסיים בבעלות סינית למגזר הפרטי ולמוסדות אקדמיים בישראל היא תופעה מבורכת בעקבות הירידה הנרשמת בהשקעות חוץ ישירות בישראל

בבעלות סינית למגזר הפרטי ולמוסדות אקדמיים בישראל היא תופעה מבורכת בעקבות הירידה הנרשמת בהשקעות חוץ ישירות בישראל.

מאזן היחסים הביטורליים בין סין לישראל אינו משולל בעיות. סין לא שינתה עד כה את עמדתה הפרו-ערבית, ודפוס ההצבעה שלה בעת אימוץ החלטות הנוגעות

ההזרקה של משאבים פיננסיים בבעלות סינית למגזר הפרטי ולמוסדות אקדמיים בישראל היא תופעה מבורכת בעקבות הירידה הנרשמת בהשקעות חוץ ישירות בישראל

לסכסוך הישראלי-פלסטיני לא השתנה מאז כינון היחסים הדיפלומטיים המלאים ב-1992. המדיניות הסינית של מכירת אמצעי לחימה למדינות ערב ולאיראן אינה מתחשבת בחששותיה של ישראל. בנוסף השתתפה סין בעת האחרונה בשיחות ה-P5+1 שנוהלו עם איראן בנושא תכניתה הגרעינית של איראן, ועל-אף שלא קיימת ראייה לכך כי סין מילאה תפקיד שלילי ככל שהדבר נוגע לישראל, אפשר לצפות כי סין תהיה בין המדינות הראשונות שיסירו את הסנקציות מאיראן אף מוקדם יותר ממה שסוכם בתכנית הפעולה המשותפת הכוללת – העסקה האיראנית.

ייתכן כי הזכייה של חברות סיניות במיזמים שונים בתחום הבנייה בישראל, אינה אמורה להיות בפני עצמה סיבה לדאגה. אולם כאשר מציבים זאת אל מול יוזמת OBOR השאפתנית, אפשר ואולי צריך להעריך כי מדובר בחוליה באסטרטגיה שמטרתה ליצור אחיזה סינית במזרח הים התיכון. אפשר לראות בהשקעות הסיניות בחברות היי-טק ישראליות ובמוסדות אקדמיים לא יותר מאשר החלטות כלכליות תמימות, אולם חברות ישראליות אחדות הן מהמובילות בתחומן, במיוחד בתחום לוחמת הסייבר והאמצעים נוגדי הסייבר. אפילו מעורבות עקיפה עשויה לשרת את סין, ועלולה לפגוע שלא במתכוון באינטרסים ישראלים.

אחדים מן ההיבטים שנדונו לעיל עלולים גם לעמוד בסתירה לשיתוף הפעולה בתחומים מסוימים ורגישים, המתקיים בין מדינת ישראל לבין ארצות הברית, ולהסתמכותה של ישראל על האחרונה. מאז פרשת הפלקון נזהרה ישראל מלשתף פעולה עם סין במכירת אמצעי לחימה ובייצורם. עם זאת, קיימת סכנה שבה השקעות סיניות בחברות היי-טק ישראליות יובילו שלא במתכוון למעבר של ידע מקצועי-ייחודי. כאשר מדינת ישראל קיבלה את הזמנתה של סין להצטרף לבנק, היא התייעצה, כמו שעשו כמה מדינות נוספות, עם ארצות הברית. הצעד הזה הצביע על רגישותה של ישראל באשר לדעתה של וושינגטון. החתימה על ההסכם הכלכלי הטראנס-פסיפי (TPP) בתחילת אוקטובר השנה מחייבת את ישראל לשקול את הדרך להגיע להסכם מהיר עם הגוש הכלכלי החשוב הזה. להסכם הטראנס-פסיפי עשויות להיות גם השלכות מדיניות בהקשר של משולש היחסים הרגיש סין-ארצות הברית-ישראל, אשר מן הראוי כי יזכו לתשומת הלב של הרשויות הנוגעות בדבר בישראל.

סיכום

לאחר האמור לעיל, מה שנדרש באופן ברור ודחוף הוא הערכה כוללת ישראלית-לאומית של יחסי ישראל-סין מעבר לשיקולים של מגזרים מסוימים ועסקאות ספציפיות. למרות ההאטה שנרשמה לאחרונה בכלכלה שלה, סין היא כבר עתה כוח כלכלי מוביל בעולם. הקמתו של כוח משימה ממשלתי-ישראלי במשרד ראש הממשלה, העוסק בהרחבת היחסים הכלכליים בין שתי המדינות ופתיחתה של

קונסוליה נוספת, מעבר לזו הפועלת בשנחאי, הם הוכחה לכך כי ממשלת ישראל מכירה בחשיבותם של היחסים הבינלאומיים האלה. היבטים מסוימים של היחסים האלה חייבים להיות מוערכים ביתר זהירות, ויש להחליט באופן מודע על המדיניות שתינקט. זאת, במקום להסתפק בפעולה המבוססת על תחושות או על בררת מחדל.

הערות

- 1 "כיצד תיראה התכנית החמש-שנתית ה־13: חמישה נושאים חזויים" (בסינית), *Xinhua*, Net, 31 באוגוסט 2015, http://news.xinhuanet.com/finance/2015-08/31/c_128182752.htm
 - 2 Ding Gang, "Diplomatic Efforts Augment Economic Dreams", *Global Times*, March 18, 2015, <http://www.globaltimes.cn/content/912723.shtml>
 - 3 "הנשיא שי ג'ינג'ינג נושא נאום חשוב ומציע לבנות דרך משי כלכלית יחד עם מדינות מרכז אסיה", המשרד ליחסי חוץ של הרפובליקה של סין, 7 בספטמבר 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml
 - 4 "שי קורא להקמתה של דרך משי ימית חדשה", *China Daily USA*, Wu Jiao and Zhang, Yunbi, 4 באוקטובר 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/2013-10/04/content_17008940.htm
 - 5 "נשיא סין ורוסיה מנהלים שיחות על קשרים בינלאומיים", *Xinhua Net*, 6 בפברואר 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-02/06/c_133095638.htm
 - 6 "סין מתחייבת להשקיע 40 מיליארד דולרים אמריקאים בקרן דרך המשי", *Xinhua Net*, 8 בנובמבר 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/08/c_133774993.htm
 - 7 שם.
 - 8 "היוזמה בנושא סחר אירופי-אסיאתי תופסת תאוצה", *China Daily USA*, Zhang Yunbi, 3 בפברואר 2015, http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-02/03content_19476441.htm
 - 9 **חזון וצעדים בנושא הבנייה המשותפת של חגורת דרך המשי הכלכלית ודרך המשי הימית של המאה ה־21**, הוועדה הלאומית לפיתוח ורפורמה של הרפובליקה העממית של סין, 8 במרץ 2015, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html
 - 10 מוטי בסוק, "ישראל חתמה על מסמכי ההצטרפות לבנק האסיאתי", **דה מרקר**, 29 ביוני 2015, <http://www.themarker.com/news/1.2671449>
 - 11 International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook (WEO): Transitions and Tensions* Washington DC, p. 44.
 - 12 *BP Statistical Review of World Energy 2015*, BP, June 2015, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>
 - 13 נשיאה לשעבר של סין הו גינטאו השתמש לראשונה במושג "דילמת מלאקה" ב־2003. ראו:
- Shi Hongtao, "China's Malacca Dilemma", *China Youth Daily*, June 15, 2004, http://zqb.cyol.com/content/2004-06/15/content_888233.htm

- 14 סין מפרסמת את התכנית 'אינטרנט פלוס' להאצת הצמיחה, הוועד הלאומי של הרפובליקה העממית של סין, 4 ביולי 2015, http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2015/07/04/content_281475140165588.htm
- 15 אסטרטגיית האיזון מחדש כלפי אסיה או זו המוקדמת יותר, Pivot to Asia, פורסמה לראשונה במהלך כהונתו הראשונה של הנשיא אובמה. ראו: "הערות הנשיא אובמה בפני הפרלמנט האוסטרלי", הבית הלבן, 17 בנובמבר 2011, <https://whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-presidentobama-australian-parliament>
- 16 Min Ye, "China Liked TPP – Until U.S. Officials Opened their Mouths", *Foreign Policy*, May 15, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/05/15/china-liked-trans-pacific-partnership-until-u-s-officials-opened-their-mouths-trade-agreement-rhetoric-fail/>
- 17 Liang Qiao, "The US Moves to the West while China Marches to the East: China's Strategy in the Sino-US Game," May 4, 2015, <http://mil.huanqiu.com/2015-05/6336575.html>
- 18 שי ג'י'פינג: "סין תקדם יחסי ידידות עם מדינות שכנות", *Xinhua Net*, 26 בדצמבר 2013 http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-10/26/c_125601680.htm, 2013
- 19 אורה כהן: "בנט: שיתוף הפעולה עם סין – יעד אסטרטגי ראשון במעלה של משרד הכלכלה", *דה מרקר*, 17 באפריל 2013, 1.1996283, <http://www.themarker.com/news/1.1996283>
- 20 Zhuhua Pu, et al, *The Blue Ocean for Going Abroad: Investment Attractiveness Evaluation of One Belt Road Countries for Chinese Enterprises*, Social Science Academic Press, Beijing 2015, p. 125.
- 21 *Prospects and Challenges on China's "One Belt, One Road": A Risk Assessment Report*, The Economist Intelligence Unit, April 22, 2015, <http://static1.squarespace.com/static/529fcf02e4b0aa09f5b7ff67/t/554c49cee4b06fc215162cb4/1431062990726/One+Belt%2C+One+Road.pdf>
- 22 Chris Buckley, "Xi Urges Greater Innovation in 'Core Technologies'", *The New York Times*, June 10, 2014, <http://sinosphere.blogs.nytimes.com/2014/06/10/xi-urges-greater-innovation-in-core-technologies/>
- 23 Huaxia, "Chinese Premier encourages sci-tech breakthrough," *Xinhua Net*, July 28, 2015, http://news.xinhuanet.com/english/2015-07/28/c_134456151.htm
- 24 אופיר גור, "ביקור ראשון בישראל של גורמי ממשל ותעשייה מעיר המים הסינית", מנהל סחר חוץ, משרד הכלכלה, 5 באפריל 2015, <http://israel-trade.net/china/2015/04/15/%D7%A8-%D7%A9%D7%9F-%D7%A9%D7%9C-%D7%A8%D7%9E%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%A9%D7%9C-%D7%A9%D7%99-%D7%A2%D7%A9%D7%99/>
- 25 עזרא ערן, "עוד ענק סיני מתחבר לטכנולוגיה הישראלית: Hans-Laser רכשה את נקס" טק, *דה מרקר*, 8 בינואר 2014, <http://www.themarker.com/markets/1.2212034>

- 26 יורם גבזון, "מסע הקניות הסיני בישראל נמשך: שנחאי ג'יזואן רוכשת את שח"ל בתמורה ל-120 מיליון דולרים. **דה מרקר**, 27 ביולי, 2015,
<http://www.themarket.com/markets/1.2692882>
- 27 גולן חזני, "זה רשמי – פוסון הסינית רוכשת את הפניקס בתמורה לסך של 1.8 מיליארד דולרים", **כלכליסט**, 21 ביוני 2015,
<http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3662294,00.html>

יחסי ישראל-צ'כיה: מרגש לפרגמטיזם?

אירנה קלהוסובה

הרפובליקה הצ'כית וישראל נחשבות לבעלות ברית שמקיימות ביניהן שותפות איתנה. צ'כיה תמכה בעמדתה של ישראל בכמה צמתים קריטיים, גם כשהמשמעות הייתה להימנות עם המיעוט. שורשי היחס המיוחד של צ'כיה כלפי ישראל הם שילוב ייחודי של מורשת היסטורית, של ערכים, של אידאליזם ושל ראליזם. הדיפלומטים הצ'כים טוענים שעמדותיהם אינן נובעות מעמדה 'פרו־ישראלית', אלא מנחישותם לאזן את האווירה הרוויה בדעות קדומות אנטי־ישראליות, השלטת כעת במוסדות הבינלאומיים. מבחינתה של ישראל היחסים ההדוקים עם צ'כיה מונעים פחות על־ידי הרגש, והם אינסטרומנטליים ופרגמטיים. כפי הנראה יקום בעתיד דור חדש של דיפלומטים צ'כים שלא יחוש את הרגשות האידאליסטיים, המאפיינים את הדור הקודם שחי בתקופה הקומוניסטית. אף־על־פי־כן יחסים פרגמטיים המבוססים על שיתוף פעולה כלכלי ועל שיתוף ידע הם אינטרס הן של צ'כיה והן של ישראל. בשל גישתה החיובית של צ'כיה כלפי ישראל היחסים בין שתי המדינות צפויים להישאר הדוקים גם בטווח הנראה לעין.

מילות מפתח: הרפובליקה הצ'כית, ישראל, דיפלומטיה, יחסים, יחסים מיוחדים, תומאס גריג מסריק, סינדרום מינכן, האיחוד האירופי

היחסים בין האיחוד האירופי לישראל ממשיכים להיות מושפעים מספקנות הולכת וגוברת. הרושם הוא כי המכשול העיקרי בפני יחסים עמוקים יותר משני הצדדים הוא חוסר האמון וההשקפות השונות באשר למציאות במזרח התיכון. אולם יחסים הדוקים ביותר מתקיימים במישור הבילטרלי בין ישראל לבין חלק מן המדינות החברות באיחוד האירופי. מדינות אלה ממלאות תפקיד חשוב בכך שהן מהוות

אירנה קלהוסובה היא תלמידת מחקר לתואר שלישי בבית הספר לכלכלה בלונדון (LSE). קלהוסובה היא חוקרת בכירה בארגון Forum 2000. במהלך 2014 שימשה כמתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

משקל נגד למדינות אחרות באיחוד האירופי המקדמות עמדות חד-צדדיות נגד ישראל. אחת מן המדינות הידודיות ביותר כלפי ישראל היא צ'כיה. עמדתה הפרו-ישראלית של צ'כיה שאינה תמיד חד-משמעית ממשיכה להיות אחד מן המאפיינים היציבים היחידים במדיניות החוץ שלה, הפוליטיקאים הצ'כים תומכים בישראל שוב ושוב, בשעה שהיא ניצבת אל מול לחץ וביקורת בינלאומיים. דיפלומטים הן בצ'כיה והן בישראל רואים את היחסים בין שתי המדינות כאיתנים וידודתיים. הדיפלומטים הצ'כים לא היו מהססים לכנות יחסים אלה בשם 'מיוחדים'. במאמר זה ינותחו הסוגיות האלה: א. חשיבות היחסים הקרובים בין ישראל וצ'כיה מנקודת המבט של ישראל; ב. שורשי 'היחס המיוחד' של הרפובליקה הצ'כית כלפי ישראל; ג. עתיד יחסי ישראל-צ'כיה.

היחסים בין ישראל וצ'כיה

למרות הטובה הקיימת אין ישראל יכולה להזניח את יחסיה עם אירופה. היחסים בין אירופה לבין ישראל פורחים בתחום הכלכלי, בתחום המדעי ובתחום התרבותי, על אף ששיתוף הפעולה בתחום הפוליטי מאופיין בחוסר אמון ולעתים קרובות גם בהיעדר הבנה משני הצדדים. אף-על-פי-כן קיימת עדיין קבוצה של מדינות אשר אינן מאמצות את המדיניות הביקורתית האוניברסלית כלפי ישראל. מדינות אלה מונעות מן האיחוד האירופי לאמץ קווי מדיניות העלולים להשפיע לרעה על ישראל, וניצבות כנגד ניסיון לדה-לגיטימציה של ישראל בארגונים בינלאומיים או באמצעות תנועת ה-BDS (חרם, מניעת השקעות, עיצומים). אחת ממדינות אלה, הפעילה באופן אקטיבי בקרב קבוצה זו, היא צ'כיה. גם באו"ם הצ'כים מצביעים לרוב נגד החלטות המפלגות את ישראל.

האופן שבו צ'כיה נתפסת בישראל

הקונוטציה של צ'כיה בישראל היא לרוב חיובית. בהשוואה למדינות אחרות במרכז ובמזרח אירופה אין היא מקושרת במחשבתם של הישראלים לשואה. האומה הצ'כית נחשבת לידידותית כלפי ישראל וכן כלפי היהודים. האליטה האינטלקטואלית בישראל מכירה את שמו של הנשיא הראשון של צ'כוסלובקיה תומאס גריג מסריק, שעל שמו קרויים רחובות, כיכרות ובתי קפה בערים הגדולות בישראל. המונח 'רובה צ'כי' מצלצל עדיין באוזניהם של בני הדור המבוגר יותר בישראל, כשהם נזכרים בסיוע הצבאי הצ'כי, אשר תרם לניצחונה של ישראל במלחמת העצמאות. ואצלב האבל, מנהיג 'מהפכת הקטיפה' והנשיא הראשון של צ'כוסלובקיה בעידן הפוסט-קומוניסטי, הפך לדמות פופולרית בישראל לאחר 1989.

גם במהלך התקופה הקומוניסטית, כשאימצה צ'כוסלובקיה עמדה אנטי-ציונית, התקיימה בישראל ההבנה כי עמדה זו ננקטה בשל לחצה של מוסקבה,

שאליה הייתה חשופה צ'כוסלובקיה כגרורה סובייטית מסוף שנות ה-40. לכן התרגשו ישראלים רבים מן 'האביב של פראג' בשנות ה-60, וקיוו כי יעלה בידה של צ'כוסלובקיה להשתחרר מן הפטרונות הסובייטית. לאחר שפלישת צבאות ברית ורשה שמה קץ לתקוות אלה, חיבר הזמר האגדי אריק איינשטיין את השיר 'פראג', שהפך ללהיט בישראל.

שורשי 'היחס המיוחד' של הרפובליקה הצ'כית כלפי ישראל

גישתה החיובית של צ'כיה כלפי ישראל מבוססת על סדרה של גורמים המשולבים זה בזה. מדובר במיוחד במורשת היסטורית, המגדירה במידה רבה את העמדה הצ'כית. גישתם הפרו-ציונית של מנהיגי מפתח צ'כים (וצ'כוסלובקים) והטראומה של הסכם מינכן הם שני גורמים ייחודיים למדי בהיסטוריה של צ'כיה, המייצגים את החוויה המעצבת המשפיעה על נקודת המבט שלה. בנוסף, היעדר עבר קולוניאלי וקיומה של מורשת קומוניסטית הופכים את ההיסטוריה למפתח להבנת עמדתה של צ'כיה. בין שאר הגורמים התורמים לעמדתה של צ'כיה ניתן למנות סיבות פרגמטיות, ביניהן עניין כלכלי ותפיסת האיום הביטחוני המשותפת.

היסטוריה²

יהודים ולא יהודים חיים כיום בדו־קיום בצורה טובה יחסית בשטח הרפובליקה הצ'כית. בדרך כלל השתלבו יהודי צ'כיה במידה רבה, והיו חלק אינטגרלי מן האליטה העסקית, התרבותית והמדעית של צ'כוסלובקיה. פילושמיות אינטלקטואלית הייתה נפוצה, והשפיעה רבות על ההנהגה הצ'כוסלובקית של הרפובליקה הראשונה (התקופה שבין 1918 למלחמת העולם השנייה). הנשיא הראשון של צ'כוסלובקיה תומאס גריג מסריק היה תומך נלהב של הציונות, והיה ראש המדינה הראשון שביקר ביישוב היהודי בארץ ישראל ב־1927, בגיל 77.

מסיומה של מלחמת העולם השנייה ועד להפיכה הקומוניסטית ב־1948 התאפשר לצ'כוסלובקיה לנהל מדיניות חוץ עצמאית למדי. תחת הנהגתו של שר החוץ יאן מסריק, בנו של הנשיא הראשון תומאס, תמכה צ'כוסלובקיה בהחלטת החלוקה של ארץ ישראל באו"ם והכירה במדינת ישראל ב־19 במאי 1948. לתמיכה הדיפלומטית במדינה החדשה נלווה סיוע צבאי. חרף האמברגו הבינלאומי מכרה צ'כוסלובקיה למדינה – לפני ואחרי הקמתה – רובים, מכונות ירייה, תחמושת ומטוסי Avia S-199 וספיטפייר. טייסים ישראלים, ביניהם הנשיא לעתיד עזר ויצמן, ומכונאים צבאיים אומנו בצ'כוסלובקיה.

לאחר 1948 החלה צ'כוסלובקיה לחקות את הגישה הסובייטית הן כלפי היהודים והן כלפי ישראל. באופן דומה לברית המועצות בשנות ה-30, ערך המשטר הקומוניסטי בצ'כוסלובקיה משפטי ראווה כנגד חברים 'בלתי נאמנים' במפלגה.

היהודים שהועמדו לדין הואשמו, בין היתר, בקשירת קשר טרוצקיסטי-טיטובי-ציוני, והודגש אופיים האנטישמי של המשפטים. בתגובה לאופיו האנטישמי של המשפט ב־1952³ החזירה ישראל את השגריר שלה. צ'כוסלובקיה עשתה זאת כבר ב־1951. הליך הדה-סטליניזציה בצ'כוסלובקיה הגיע לשיאו בשנות ה־60. חילוקי הדעות עם הרשויות בדבר עמדתה האנטי-ישראלית הפכו לחלק מן המחאה כנגד המשטר הקומוניסטי. בייחוד לאחר ניצחונה הצבאי של ישראל במלחמת ששת הימים לא הסתירו צ'כים רבים את הערצתם כלפי המדינה היהודית. העובדה כי בתגובה למלחמת ששת הימים ניתקה צ'כוסלובקיה את יחסיה הדיפלומטיים עם ישראל הוכיחה לרבים כי חרף הליברליזציה החלקית פעלה עדיין ההנהגה הקומוניסטית של צ'כוסלובקיה במידה רבה על-פי הדוקטרינה הסובייטית.

לאחר דיכוי 'האביב של פראג' ב־1968 נותרה צ'כוסלובקיה עוינת כלפי ישראל. היא תמכה בהחלטת האו"ם מ־1975, שהשוותה את הציונות לגזענות. המשטר הקומוניסטי בצ'כוסלובקיה גם שמר על יחסים קרובים עם אש"ף, אשר החזיק בנציגות רשמית בפראג מ־1976. יאסר ערפאת היה אורח קבוע של מנהיגיה הקומוניסטים של צ'כוסלובקיה.

'מהפכת הקטיפה' של 1989 פתחה פרק חדש ביחסים בין צ'כוסלובקיה לישראל. בנאום השנה החדשה שלו הביע הנשיא ואצלב האבל את רצונו בחידוש היחסים עם ישראל. חידוש היחסים, שהתרחש בפברואר 1990, היה ביטוי ברור למדיניות החוץ של צ'כוסלובקיה, החופשית משליטה סובייטית.

ההזדהות של צ'כיה עם ישראל

הצ'כים נוטים לראות קווים היסטוריים מקבילים בין מצבן של צ'כיה וישראל. הטראומה של הסכם מינכן מ־1938 נמצאת מעל הכול, וממשיכה להיות חוויה מעצבת המשפיעה על האופן שבו צ'כיה תופסת את עמדתה של ישראל. העובדה כי בריטניה וצרפת בגדו במדינה קטנה במרכז אירופה כדי לרצות משטר נאצי תוקפני הותירה את הצ'כים עם תחושת נטישה מרה. צ'כים רבים מוכנים להבין את ספקותיה ואת ספקנותה של ישראל כאשר ידידיה ואויביה כאחד דורשים ממנה לוותר על שליטה בטריטוריה בתמורה לשלום ארוך טווח. הדיפלומטים הצ'כים גם מכירים בעובדה שזיכרון מינכן מונע מהם, במודע או שלא במודע, להצטרף לאלה הרואים קשר ישיר בין היעדר השלום באזור לנוכחותה של ישראל מעבר לקו הירוק. הם אינם רוצים להיות חלק מן המדיניות אשר הייתה כה מזיקה

צ'כים רבים מוכנים להבין את ספקותיה ואת ספקנותה של ישראל כאשר ידידיה ואויביה כאחד דורשים ממנה לוותר על שליטה בטריטוריה בתמורה לשלום ארוך טווח

עבור הצ'כים.⁴

צ'כים רבים, כולל האינטלקטואלים, רואים בישראל אי של דמוקרטיה המוקף בים של חוסר יציבות ודיכוי. יכולתה של ישראל להגן על עצמה כנגד אויביה בעלי העוצמה הרבה יותר חיזקה את הפופולריות של ישראל וההערצה כלפיה בקרב הצ'כים, הנאלצים לחיות עם טראומת הכניעה – בתחילה לכיבוש הנאצי ולאחר מכן במהלך 'האביב של פראג', לצבאות ברית ורשה. נכונותה של ישראל להגן על שטחה והחשיבות של הסתמכותה על כוחה העצמי אינה מתפרשת, כפי שקורה לעתים קרובות במערב אירופה, כאגרסיביות ועקשנות, אלא זוכה להבנתם של הצ'כים. העובדה כי במלחמה הראשונה בין ישראל לערבים תרם הנשק הצ'כי להישרדותה של ישראל מחזקת אף יותר תחושות סימפטיה אלה.

העבר הלא־קולוניאלי והמורשת הקומוניסטית

היעדר עבר קולוניאלי פוטר את הצ'כים מן הצורך לקיים 'יחסים היסטוריים מיוחדים' עם מדינות ערב במזרח התיכון. בנוסף, בשל עברה הקומוניסטי – כשלא הייתה לצ'כוסלובקיה בררה אלא לשמור על יחסי ידידות עם המדינות הערביות האוטוריטריות – אין לצ'כים סנטימנטים כלשהם כלפי העולם הערבי. הם ריאליסטים למדי בהערכת האירועים באזור. לדוגמה, במהלך 'האביב הערבי' סירבו פוליטיקאים ופרשנים צ'כים רבים להשוות בין 'האביב הערבי' לבין האירועים אשר התרחשו במזרח אירופה בתחילת שנות ה־90. הם הזהירו גם מפני תחזיות אופטימיות מדי בנוגע לדמוקרטיזציה המהירה של המזרח התיכון.

הניסיון הקומוניסטי משפיע עדיין במידה רבה על האינטלקטואלים הצ'כים. בעוד מונחים כגון פוסט־קולוניאליזם, פוסט־לאומיות ורב־צדדיות שולטים בשיח במרבית האוניברסיטאות וכלי התקשורת, וידם של האינטלקטואלים הנוטים לשמאל היא על העליונה, הרי המצב בצ'כיה עדיין שונה למדי. השקפת העולם של האינטלקטואלים הצ'כים היא לעתים קרובות שמרנית למדי. הם נוטים פחות לאמץ את העמדות הפוסט־מודרניות והרלטיביסטיות של עמיתיהם במערב. מכאן שרבים מהם מבינים ומכבדים את הנכונות של הישראלים להשתמש בכוח להגנה על ביטחון המדינה ועל ריבונותה, ומסרבים לעתים קרובות לקבל את הפציפיזם הצבוע של עמיתיהם במערב.

מדיניות חוץ

אחת המטרות העיקריות של מדינות החוץ של צ'כוסלובקיה ולאחר מכן של הרפובליקה הצ'כית לאחר נפילת הקומוניזם הייתה ההצטרפות לארגונים ולמוסדות הביטחוניים, הכלכליים והפוליטיים של העולם המערבי. נקיטת עמדות 'פרו־אטלנטיות' אינה בחירה אסטרטגית בלבד, אלא תגובה טבעית ל־40 שנים שבמהלכן התקיימה צ'כוסלובקיה במעגל ההשפעה הסובייטי. בשל ניסיונה ההיסטורי של

ארצות הברית תלו בה הצ'כים תקוות – ולא במדינות אירופה המערבית – כי תעניק ערבויות ביטחוניות לא רק לצ'כיה, אלא לכלל אזור מרכז ומזרח אירופה. חלק מעמדה פרו־אמריקנית זו הפכה גם לעמדה ידידותית כלפי ישראל. חרף הרצון להצטרף לאיחוד האירופי נחשבה צ'כיה תמיד לספקנית למדי כלפי אירופה. הגישה הביקורתית כלפי בריסל חזקה במיוחד בקרב חלק מאנשי המרכז־ימין והשמרנים בקשת הפוליטית בצ'כיה. מכיוון שהעמדה האנטי־ישראלית במוסדות האיחוד האירופי הולכת ומתחזקת, גם עמדה ספקנית זו כלפי אירופה מהווה גורם למעמדה המובחן של צ'כיה בתוך האיחוד האירופי.

האינטרס הכלכלי

ישראל היא שוק הייצוא השישי בגודלו של צ'כיה מחוץ לאיחוד האירופי. מאז 1993 נרשמה עלייה כמעט רציפה בהיקף הסחר בין שתי המדינות. כלכלתה של צ'כיה מרוויחה מהשקעות ישראליות ומתנועות התיירים מישראל.⁵ צ'כיה גם ניצבת בפני האתגר הכרוך במעבר מכלכלה המבוססת על תעשייה כבדה לכלכלה מבוססת ידע. ישראל, בשל מגזר ההיי־טק המפותח שלה וניסיונה ביישומן המוצלח של תוצאות המחקר והפיתוח, נחשבת בעיני מדענים ואנשי עסקים צ'כים רבים כדגם שיש לחקותו.

המאבק בטרור

הטרור האסלאמי נחשב בצ'כיה לאחד האיומים העיקריים – לא רק על הביטחון הבינלאומי, אלא גם על ביטחון הפנים.⁶ כמה גורמים הופכים את צ'כיה למטרה פוטנציאלית לטרור: צ'כיה חברה בנאט"ו ובאיחוד האירופי ושולחת חיילים לאפגניסטן; תחנת הרדיו אירופה החופשית/רדיו ליברטי ממוקמת בצ'כיה. תחנה זו ממומנת בידי ארצות הברית, והיא משדרת למדינות מוסלמיות רבות; צ'כיה מקיימת קשרים הדוקים הן עם ארצות הברית והן עם ישראל. רבים תופסים את ישראל כקו חזית שבו הציוויליזציה המערבית מתנגשת עם האסלאם הרדיקלי. על כן ניתן לראות זהות בין האינטרסים הישראליים והצ'כיים במאבק ברדיקליות המגיעה מן המזרח התיכון.

קהילה מוסלמית קטנה

הקהילה המוסלמית בצ'כיה היא קטנה ואינה מתאפיינת במעורבות פוליטית משמעותית והיא אינה גורם אלקטורלי. מוסלמים רבים החיים בצ'כיה הגיעו אליה כסטודנטים בשנות ה־70 וה־80 כחלק מן התכנית לשיתוף פעולה בין המדינות הסוציאליסטיות, בחסותה של ברית המועצות. רבים מאלה שנשארו נישאו לבני זוג צ'כים. קבוצה נוספת היא סטודנטים המגיעים ממדינות מוסלמיות ולומדים

כעת באוניברסיטאות בצ'כיה. עם זאת מספרם נמוך מאוד, ומרביתם אינם פועלים לקידום האסלאם הרדיקלי.⁷ יתרה מזאת, לעתים קרובות מוסלמים אלה אינם מגיעים מן המזרח התיכון אלא ממדינות ברית המועצות לשעבר.

היעדר תמיכה ביוזמות אנטי־ישראליות

הפעילויות המוכרות ממדינות מערב אירופה, ביניהן ה־BDS, הנתמכות בידי אנשי שמאל וסטודנטים מוסלמים כאחד, כמעט אינן קיימות בצ'כיה. אפילו בקרב סטודנטים לא זכו פעילויות אנטי־ישראליות, המבוצעות בידי סניפים צ'כיים של ארגונים בלתי ממשלתיים אנטי־ישראליים ידועים לשמצה,⁸ לתמיכה רחבה. ניתן להסביר את העובדה הזו לא רק במספרם הנמוך של המוסלמים הפעילים פוליטית, אלא גם בחוסר התלהבות של הצ'כים לתמוך בפעילויות מסוג זה. הגישה הביקורתית של הצ'כים כלפי ערבים/מוסלמים תורמת להיעדר תמיכה ציבורית ביוזמות אנטי־ישראליות.

זיכרון השואה

הצ'כים לא הסיתו באופן פעיל להשמדתו של העם היהודי באירופה. עם זאת, גורלה הטראגי של יהדות צ'כיה ואירופה הוא גורם התורם לגישה החיובית של הצ'כים כלפי המדינה היהודית. עבור רבים הייתה זו חובה מוסרית לתמוך בעם אשר כמעט הושמד כליל במהלך מלחמת העולם השנייה. גם כיום, כאשר נותר מספר מצומצם של עדים לאירועים אלה, זיכרון השואה וספרי הזיכרון – המנציחים את יהודי צ'כיה שנרצחו במהלך מלחמת העולם השנייה – הם חלק מן התרבות והחינוך בצ'כיה.

פורומים דו־צדדיים ורב־צדדיים

דוגמה ליחסים הטובים בין שתי המדינות, היא המפגשים האינטנסיביים המתקיימים בין פקידים ישראלים וצ'כים רמי דרג. ראש הממשלה בנימין נתניהו ביקר בפראג ב־2011 וב־2013, בעוד נשיא צ'כיה מילוש זמאן נסע לישראל זמן קצר לאחר כניסתו לתפקידו ב־2013. ב־2014 ביקר בישראל ראש ממשלת צ'כיה לובומיר זרואלק, וביקורו של הנשיא ראובן ריבלין מתוכנן להתקיים ב־2015. ב־2012, 2013 ו־2014 התקיימו פגישות הפסגה של ממשלות ישראל וצ'כיה הן בפראג והן בירושלים. פראג היא גם אתר פופולרי למפגשים וועידות פומביים וחשאיים, שמטרתם קידום השיח ושיתוף הפעולה בין מדינות המזרח התיכון. על אף שצ'כיה אינה מסוגלת ואינה שואפת להיות מתווכת ראשית בסכסוך במזרח התיכון, האינטרסים ארוכי הטווח של הצ'כים להיות מעורבים במאמצים הדיפלומטיים המתקיימים מאחורי הקלעים זוכים להכרה הן מצד הישראלים והן מצד הערבים.

דוגמאות לעמדות הצ'כיות

במרוצת העשור האחרון נקטה הדיפלומטיה הצ'כית עמדות בכמה אירועים במזרח התיכון, אשר ניצבו בסתירה ברורה לדעה הרווחת באיחוד האירופי. בין התומכים בעמדות אלה – נשיא צ'כיה מילוש זמאן, אשר חרף השתייכותו למפלגה הסוציאל-דמוקרטית נודע בעמדתו הניצית בנוגע לנושאים הקשורים למזרח התיכון בכלל ולטרור האסלאמי בפרט. הוא עורר תשומת לב כבר ב־2002, בעת כהונתו כראש ממשלה, כאשר השווה את ערפאת להיטלר ואת הפלסטינים לגרמנים הסודטים, אשר תמיכתם הנרחבת במשטר הנאצי בשנות ה־30 מילאה תפקיד פעיל בפירוקה של צ'כוסלובקיה.

במהלך התקופה שבה כיהנה צ'כיה כנשיאת מועצת האיחוד האירופי במחצית הראשונה של 2009 התקיים מבצע 'עופרת יצוקה' בעזה. בהקשר של הנשיאות הצ'כית נחשבה העמדה הניטרלית – הקוראת להפסקת אש מיידית – לתגובה הולמת של הדיפלומטיה הצ'כית. אף-על-פי-כן הצהיר דוברו של ראש הממשלה כי בהקשר של ההתפתחות האחרונה לא ניתן לראות את מבצע 'עופרת יצוקה' כמתקפה, אלא כפעולת הגנה.⁹ באופן דומה לא הצטרפו הצ'כים ב־2006 לרוב מדינות האיחוד האירופי, אשר גינו את המתקפה של ישראל כנגד חזבאללה בלבנון. העמדה הצ'כית כלפי פרשת ה'מאווי מרמה' ב־2010 הייתה אף היא שונה בהשוואה לרבות ממדינות אירופה. יושב ראש הסנאט, הבית השני של הפרלמנט, פשמישל סובוטקה, אמר כי משלוח ספינות לעזה הוא פרובוקציה, והכיר בזכותה של ישראל לפעול נגד החמאס, לרבות המצור על עזה.

הדוגמה האחרונה לעמדה המנוגדת לזו הרווחת באיחוד האירופי הייתה התנגדותה של צ'כיה בהצבעה באו"ם להפיכתה של פלסטין לבעלת מעמד של מדינה משקיפה שאינה חברה. עם זאת, הושפעה עמדתה של צ'כיה מן הדינמיקה בתוך האיחוד האירופי. מבחינה דיפלומטית הסכימה צ'כיה בתחילה להצטרף לשאר המדינות החברות באיחוד האירופי ולהימנע. אולם כאשר התברר שיש מדינות המעוניינות לשבור אחדות זו לטובת ההצעה, טען בחריפות שר החוץ הצ'כי קארל שוורצנברג, כי המדינות החברות אינן מסוגלות להגיע להסכמה בדבר הצבעה מאוחדת, והחליט לשמש משקל נגד למדינות אשר החליטו להצביע בעד ההצעה. באופן רשמי הגנה הדיפלומטיה הצ'כית על עמדתה בנימוק, כי היא תומכת במשא ומתן ישיר ולא ביוזמות דיפלומטיות של אחד הצדדים לסכסוך. עם זאת, נראה כי המניע העיקרי היה הרצון לפעול לאיזון העמדה האנטי-ישראלית באיחוד האירופי.

עתיד יחסי ישראל-צ'כיה

חוסר הדדיות

הדיפלומטים הישראלים והצ'כים כאחד מסכימים כי היחסים הנוכחיים אינם מאוזנים. בעוד נטייתם הפרוישראלית החזקה של הצ'כים מבוססת על רציונליות, הרי התחושה הסנטימנטלית המשקפת את הערכים והניסיון ההיסטורי חשובה מכך. התוצאות המעשיות הנובעות מן היחס הידידותי כלפי ישראל הן בעלות חשיבות נמוכה יותר. יחסם של הישראלים כלפי הצ'כים מוגדר באמצעות פרגמטיזם וראליזם. צ'כיה חשובה כמדינה ידידותית בזירה בינלאומית שברובה אינה ידידותית. הדיפלומטים הצ'כים מתוסכלים מעט מכך שאינם זוכים להכרת תודה, ואף לא סמלית, מעמיתיהם הישראלים. הם אינם מצפים לרמה זהה של חיבה או לדבר מה מסוים בתמורה. עם זאת, הם היו חשים שביעות רצון אילו הישראלים לא היו מתייחסים לעמדת צ'כיה כמובנת מאליה.¹⁰ אחת הדוגמאות לחוסר הרגישות מן הצד הישראלי הייתה הדרג הנמוך של המשלחת אשר נשלחה להלווייתו של הנשיא ואצלב האבל, אשר המשיך להיאבק כנגד הדה-לגיטימציה של מדינת ישראל גם לאחר סיום כהונתו.¹¹ ביקורו של בנימין נתניהו בצ'כיה לאחר הצבעת הנגד של צ'כיה באו"ם וכן קבלת הפנים שערך נשיא המדינה שמעון פרס למשתתפי הפורום הישראלי-צ'כי ב-2013, היו סימנים לכך שישראל מקדישה כעת תשומת לב רבה יותר ליחסים עם צ'כיה.

אירופיזציה?

הדיפלומטיה הצ'כית עוברת תהליך הולך וגובר של אירופיזציה. הדיפלומטים והמנהיגים הפוליטיים נחשפים לעמדות ולדעות הרווחות באיחוד האירופי. בטווח הארוך, ייתכן שיהיה זה פחות נוח לצ'כים לשמור על עמדות המבדילות אותם מדעת הרוב. בייחוד הסוציאלי-דמוקרטים הצ'כים, המקבלים השראה ממפלגות השמאל באירופה, עשויים לאמץ עמדות ביקורתיות למדי כלפי ישראל. אולם כפי שהוכיחו האירועים האחרונים, תהליך זה עשוי להימשך זמן רב יותר, וייתכן כי לא יהיה תהליך פשוט. לאחר הניצחון בבחירות ב-2013 מינה שר החוץ הסוציאלי-דמוקרטי החדש לבומיר זרואלק לתפקיד החשוב של ממלא מקומו את פטר דרולאק, תאורטיקן בתחום היחסים הבינלאומיים, הידוע בביקורתו על כמה מן היסודות של מדיניות החוץ של צ'כיה בעשור האחרון.¹² חלפה רק מעט יותר משנה עד שפטר דרולאק, סגן השר – שהטיל ספק בפומבי במורשתו של ואצלב האבל במדיניות החוץ הצ'כית, שכללה מידה רבה של אטלנטיזם וקיום יחסים מיוחדים עם ישראל – הורד בדרגה לתפקיד חשוב פחות של מזכיר פוליטי.¹³ במקומו מונו הסגנים במשרד החוץ מקרב קבוצת הסוציאלי-דמוקרטים הצעירים. אלה, בהיותם בשנות השלושים לחייהם, חסרים לא רק ניסיון, אלא גם עמדות

במדיניות החוץ. משום כך הם נראו מעוניינים פחות בקריאת תיגר על האוריינטציה הקיימת במדיניות החוץ.

הדוגמה הטובה ביותר לסטטוס קוו השולט במדיניות החוץ הצ'כית, היא אסטרטגיית מדיניות החוץ החדשה.¹⁴ החידושים שהציע פטר דרולאק לא עברו את הבחינה של משרד ראש הממשלה ושל משרדי ממשלה אחרים, והמסמך, שאישרה ממשלת צ'כיה ביולי 2015, אינו מציע שינויים משמעותיים כלשהם במדיניות החוץ של צ'כיה. המסמך מדגיש כי השותפות האסטרטגית עם ישראל, המאופיינת בישיבות המשותפות של ממשלות צ'כיה וישראל ושיתוף הפעולה בתחומי המדע, המחקר, ההשקעות, הביטחון, הכלכלה והתרבות, תמשיך לזכות לעדיפות במדיניותה של צ'כיה.

ייתכן כי קיימת סיבה נוספת להישרדותה של עמדתה הפרוישראלית של צ'כיה. לאחר עזיבתו של ואצל האבל חלה היחלשות משמעותית במעמדה הבינלאומי של צ'כיה. במישור הדיפלומטי צ'כיה מחפשת, ללא הצלחה רבה, אחר נושא אשר יבדיל אותה ממדינות בינוניות אחרות באירופה. התמיכה בטיבט ובבדלנים במדינות בעלות משטרים אוטוריטריים, שקידם האבל, נחלשה במעט בקרב הדור החדש של המנהיגים הפוליטיים. כפי שטען דיפלומט ישראלי, היחסים האסטרטגיים עם ישראל הופכים את צ'כיה למיוחדת.¹⁵ יש מדינות מעטות בלבד, במיוחד באיחוד האירופי, המקיימות יחסים קרובים כל כך עם ישראל.

דרך הפעולה והאסטרטגיה של ישראל

היקף חוזקה של הקואליציה הפרוישראלית באיחוד האירופי תלוי גם במדיניות של ישראל. אם ישלטו בזירה הפוליטית בישראל המגמות הלאומניות-דתיות התומכות במדיניות ההתנחלויות, יתקשו מדינות אירופה הנוקטות גישה חיובית כלפי ישראל לשמור על יחסיהן הקרובים עמה. מדינות אלה עשויות להרחיק את עצמן מן המדיניות הישראלית. מגמה זו בולטת כבר במקרה של גרמניה. ללא מדיניות ישראלית אשר תהיה מכוונת להשיג הסדר מסוג כלשהו עם הפלסטינים (ההסדר האידיאלי הוא פתרון שתי המדינות), נחישותה של צ'כיה – לגרום לכל הפחות להאטת התהליך של הגברת הביקורת כלפי ישראל באיחוד האירופי – תלך ותיחלש.

הגדרה ברורה יותר של עמדותיה של ישראל כלפי האיחוד האירופי תסייע מאד בידי הדיפלומטים הצ'כים.¹⁶ לעתים קרובות ישראל אינה מקדישה תשומת לב מספקת לתהליכים המתרחשים באיחוד האירופי בעת עיצוב עמדותיה ומדיניותה במזרח התיכון. עובדה זו משקפת את התסכול הישראלי מן האיחוד האירופי, הנחשב לבעל דעה מוטה, ואת אבדן העניין של ישראל בהשקעת אנרגיה כה רבה ביחסים עמו. אף כי הצ'כים מבינים תסכול זה, עמדותיה הבלתי ברורות של

ישראל בנוגע לכמה מקווי המדיניות של האיחוד האירופי מקשות על עבודתם. במקרים מסוימים היקף הפעילות הנדרש מן הדיפלומטים הצ'כים לצורך ביצוע כמה שינויים במדיניות ובהצהרות המוצעות אינו ברור להם בצורה מספקת בשל העובדה שגם ישראל אינה ברורה באשר לעמדותיה.

דור חדש

ניסיון העבר, הן בצד הישראלי והן בצד הצ'כי, הוא גורם חשוב לצורך ההבנה והאמון ההדדיים. עם זאת, מרבית בני הדור החדש בישראל אינם מכירים מונחים כגון 'רובה צ'כי' או את השם תומאס גריג מסריק. באופן דומה בצד הצ'כי, הדור אשר גדל בתקופה שלאחר נפילת הקומוניזם חשוף יותר לערכים מערביים-אירופיים, לרבות הפוסט-לאומיים והפוסט-מודרניים שבהם. הניסיון והערכים השונים יהיו אתגר עבור עתיד היחסים בין ישראל לצ'כיה.

סיכום ומסקנות

היחסים בין צ'כיה לישראל הם עדיין ידידותיים וחזקים. ערכם העיקרי של יחסים אלה עבור ישראל הוא בתמיכתה היציבה של צ'כיה בה, במוסדות הבינלאומיים. תמיכה זו חשובה בייחוד באיחוד האירופי, המתאפיין בהתגברות המגמות האנטי-ישראליות. נראה כי בעבר הבינו הצ'כים טוב יותר את העמדה ואת נקודת ההשקפה הישראלית הודות לניסיון ההיסטורי, לאינטרסים, לערכים ובאופן חלקי גם לאידאליזם שלהם. אף-על-פי-כן אמפתיה וזיקה אלה עלולות להיחלש במידה חלקית בעתיד. עם התחלפות הדור ידהו חלק מן הרגשות. על כן, כדי לשמור על היחסים ההדוקים בין המדינות, יש להעניק להם בסיס פרקטי ופרגמטי יותר. שיתוף פעולה כלכלי

ושיתוף ידע עשויים להיות אבני הבניין של יחסים יציבים. התנאים לשיתוף פעולה איתן במגוון תחומים כבר קיים. הערך המעשי, בצד גישתם החיובית של הצ'כים כלפי ישראל, צריך לשמש כערוכה הטובה ביותר לקיומם ארוך הטווח של יחסים הדוקים.

עומק היחסים ההדדיים גם תלוי במדיניותה של מדינת ישראל. אם מדיניות זו תוביל את ישראל לבידוד בינלאומי, יקשה יותר ויותר על צ'כיה לשמור על הקו הדיפלומטי הקיים. ניתן לצפות כי עמדתה של צ'כיה כלפי ישראל בעתיד תהיה רציונלית יותר ולא אידאליסטית. עם זאת,

מכיוון שקיים פוטנציאל רב לשיתוף פעולה במישורים שונים בין ישראל לצ'כיה, סביר כי שתי המדינות יהיו מעוניינות לשמור על היחסים ההדוקים ביניהן גם בעתיד.

עומק היחסים ההדדיים גם תלוי במדיניותה של מדינת ישראל. אם מדיניות זו תוביל את ישראל לבידוד בינלאומי, יקשה יותר ויותר על צ'כיה לשמור על הקו הדיפלומטי הקיים

הערות

- 1 לצורך כתיבת מאמר זה קיימתי ראיונות עם דיפלומטים ועובדים של משרדי החוץ בצ'כיה ובישראל בעבר ובהווה. פניתי לשגרירים, לנספחים, לסגן השר, למנכ"ל, לראשי המחלקות ולפקידים בדסקים השונים. הסכמנו כי הם לא יצוטטו במאמר זה, וכך התאפשר להם לדבר באופן חופשי יותר. כמו כן מאמר זה מבוסס על ראיונות ועל ניתוח אשר הוצגו במחקרו של יאן פינגלנד, **ישראל וצ'כיה** (2008), אשר לא פורסם.
- 2 הסקירה ההיסטורית הקצרה מבוססת על הספרים הבאים: משה יגר, **צ'כוסלובקיה, ציונות, ישראל, 1997**; פטר צידק ופטר קארל זיבר, **צ'כוסלובקיה והמזרח התיכון בשנים 1945-1989, 2009**; מילוש פויאר, **ישראל, 2004**.
- 3 במשפט (משפט סלנסקי) הופיעו שני העדים הישראלים שמעון אורנשטיין ומרדכי אורן, מנהיג מפ"ם. המשטר הקומוניסטי בצ'כוסלובקיה שגזר את דינו של סלנסקי ל-15 שנות מאסר, גרם לזעזוע עמוק בקרב השמאל בישראל.
- 4 ראיונות במשרד החוץ של צ'כיה, 2013.
- 5 סיכום המידע הטריטוריאלי עבור ישראל (אנגלית), שגרירות צ'כיה בתל אביב, 1 באפריל 2014, <http://www.cisok.cz/wp-content/uploads/2013/10/STI-aktualizace-%C4%8Derven-2014.pdf>
- 6 שירות המידע הביטחוני הצ'כי, דוח שנתי 2012, 15 בינואר 2014 (צ'כית), <http://www.bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zpráva-2012.html>
- 7 שם.
- 8 תנועת הסולידריות הבינלאומית, <https://www.facebook.com/ismcz>
- 9 "ישראל פתחה במתקפה בעזה, מגייסת אנשי מילואים" (צ'כית), 10 בפברואר 2014, <http://www.novinky.cz/zahranicni/blizky-a-stredni-vychod/157920-izrael-„zahajil-pozemni-utok-na-gazu-mobilizuje-zalozniky.html>
- 10 ראיונות במשרד החוץ של צ'כיה, 2013.
- 11 "האבל ישתתף בקמפיין כנגד החרם על סחורות ישראליות" (צ'כית), 20 בפברואר 2014, http://zpravy.idnes.cz/havel-se-zapoji-do-kampane-proti-bojkotum-izraelskeho-zbozi-p14-zahranicni.aspx?c=A100914_074421_zahranicni_aha
- 12 "מדיניותו של האבל הייתה שגויה ומזיקה, טוען הדיפלומט הצ'כי" (צ'כית), 30 בפברואר 2014, http://www.lidovky.cz/havlova-politika-byla-chybna-a-skodлива-fci-/zpravy-domov.aspx?c=A140530_111312_ln_domov_jzl
- 13 "דרולאק מסיים את תפקידו כסגן שר. הוא ימונה למזכיר" (צ'כית), 1 ביולי 2015, http://www.lidovky.cz/drulak-konci-ve-funkci-namestka-ministra-zahranici-bude-tajemnikem-1fp-/zpravy-domov.aspx?c=A150701_111918_ln_domov_ELE
- 14 משרד החוץ, אסטרטגיית מדיניות החוץ, 13 ביולי 2015, http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/analyzy_a_koncepce/koncepce_zahranicni_politiky_cr.html
- 15 ריאיון בפראג, ספטמבר 2015.
- 16 ראיונות במשרד החוץ של צ'כיה, 2013.

ישראל ואפרטהייד בשיח הבינלאומי

מיכל חטואל רדושיצקי

בשנים האחרונות נדמה כי הספקות בזירה הבינלאומית באשר לתדמיתה של ישראל כדמוקרטיה הליברלית היחידה במזרח התיכון הולכים וגוברים. להשוואתה של ישראל למדינת אפרטהייד – שהיא חלק בלתי נפרד מן השיח הזה – יש השלכות מרחיקות לכת על ביטחונה הלאומי של ישראל. מטרת המאמר לספק נתונים מוצקים בנוגע לתפיסת ישראל כמדינת אפרטהייד בזירה הבינלאומית – להצביע על קיומה של מגמה זו, להגדיר את התקופה שבה החלה ולעקוב אחר התנוודות שחלו בה במשך השנים, וזאת באמצעות ניתוח של 137 קטעי עיתונות בינלאומיים ו־158 מסמכים של האו"ם.

מילות מפתח: אפרטהייד, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, או"ם, העיתונות הבינלאומית, BDS

מבוא

בעוד שהמנהיגות הישראלית מתגאה בהשוואה בין המדיניות הליברלית של ישראל לזו של שכנותיה הלא דמוקרטיות באזור, נראה שהשיח הבינלאומי מטיל ספק באופייה הדמוקרטי של ישראל. בייחוד נראה כי ישראל מושווית במידה הולכת וגוברת לשלטון האפרטהייד אשר התקיים בדרום אפריקה: שלטון שהושתת על הפרדה גזעית ממוסדת, שבה דיכא המיעוט הלבן ביד קשה את הרוב השחור. אף כי השימוש במונח הטעון 'אפרטהייד' אינו נדיר בביקורת על גילויי גזענות במשטרים ליברליים ודמוקרטיים,² השמעת סוג זה של ביקורת בדרך כלל מופנית כלפי פנים. במילים אחרות, הטחת האשמות בין מדינות בנוגע לנקיטת צעדים המאפיינים משטר אפרטהייד הנה דבר נדיר, על אחת כמה וכמה כאשר האשמות אלה הן שיטתיות ובלתי פוסקות.

מיכל חטואל רדושיצקי היא חוקרת, מילגאית ניובאוואר במכון למחקרי ביטחון לאומי

האיום בבידודה של ישראל בזירה הבינלאומית חדר לשיח הציבורי בישראל, והוא ידוע היטב. ואולם קיים מחסור בממצאים ובנתונים מוצקים בנוגע למועד ולאופן שבו דימויה של ישראל כמדינת אפרטהייד לא דמוקרטיה השתרש בשיח הבינלאומי, למידה שבה דימוי זה נראה לעין ולתנודות שחלו בו במשך השנים. היעדרם של נתונים אלה מאפשר למקבלי החלטות, אשר חוששים מהקצאת חלק מעוגת התקציב המצומצם להתמודדות עם איומים אמורפיים, לטעון כי הקצאת כספים לטיפול במעמדה הבינלאומי של ישראל אינו מוצדק בהשוואה לצורך הדחוף לתת מענה לאיומים מוחשיים ומידיים. לשם כך מאמר זה שואף לתעד את הספקות הקיימים בזירה הבינלאומית באשר לאופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ואת הסיכונים הטמונים במגמה זו באמצעות הצגת ממצאים איכותניים וכמותניים הנוגעים להשוואת ישראל למדינת אפרטהייד בזירה הבינלאומית. החלק הראשון של המאמר מסביר את מושג האפרטהייד וסוקר את המאבק הבינלאומי נגד האפרטהייד בדרום אפריקה, אשר נראה כי ישראל משווית אליו, וכן את מסע הפעילות האנטי־ישראלית. בהמשך יוכח קיומה של ההשוואה בין ישראל למשטר האפרטהייד בשיח הבינלאומי באמצעות ניתוח כמותני ואיכותני של קטעי עיתונות באנגלית מהתקשורת העולמית. לאחר מכן ינותח היקף הופעתה של ההשוואה בין ישראל למשטר האפרטהייד באו"ם. המאמר מסתיים בחזרה על הממצאים המרכזיים והמלצות מדיניות.

המאבק הבינלאומי נגד האפרטהייד בדרום אפריקה והמסע הגלובלי נגד ישראל: אבני דרך ושיטות

המקרה של דרום אפריקה

הכתם הראשון על יוקרתה הבינלאומית של דרום אפריקה הוטל ב־1946 כאשר מדיניות הגזע שלה נידונה במהלך הדיון הפותח של האו"ם. ב־1948 זכתה המפלגה הלאומית של דרום אפריקה (National Party) בבחירות וראש הממשלה הנבחר, ד' פ' מלאן, פתח בפעולות רשמיות להפרדת המיעוט הלבן בדרום אפריקה מן הרוב הגדול שאינו לבן. חוקים לאכיפת האפרטהייד, כמו חוק שטחי הקבוצות,³ חוק הקרקעות⁴ וחוק מרשם האוכלוסין⁵ הם דוגמאות ברורות למיסוד ההפרדה הגזעית, שעליו התבססה מדיניות האפרטהייד בדרום אפריקה. בניגוד למדינות אחרות שייטכן והפרו נורמות בינלאומיות באותה תקופה, מעמדה הבינלאומי של דרום אפריקה ספג מכה משמעותית משום שהדיכוי הגזעי בה נראה יוצא דופן בהשוואה למדיניות דומה של מיליטריזציה, שליטה ביוקרטיה ושל שימוש בעינויים בקרב ממשלות אחרות.⁶

באמצע שנות ה־80, לצד מאמציה של התנועה הבינלאומית נגד אפרטהייד (AAM) להשוות בין תמיכה בדרום אפריקה לתמיכה בגזענות, התרחב הקרע בין

הקונגרס לבין ממשל רייגן, אשר נקט במדיניות של 'יחסים בונים' (Constructive Engagement) בהקשר לדרום אפריקה.⁷ באותה תקופה, פעילים נגד אפרטהייד החלו בהפגנות מחאה מול שגרירות דרום אפריקה בווישינגטון ולאחר מכן מול קונסוליות אחרות של דרום אפריקה ברחבי ארצות הברית. הנראות של פעולות אלה גברה ככל שהחלו להשתתף בהפגנות דמויות מפתח וחברי קונגרס.⁸ ב-1985 הושגה הסכמה בין הדמוקרטים לרפובליקנים בארצות הברית על השתתפות סנקציות חלקיות במסגרת התנגדות גלויה למדיניות ה"יחסים בונים" של ממשל רייגן. ב-1986 גברה הביקורת הבינלאומית על דרום אפריקה, ושתי המפלגות שיתפו פעולה כדי לגבור על הווטו שהטיל הנשיא רייגן על חוק האנטי-אפרטהייד, המקיף (CAAA – Comprehensive Anti-Apartheid Act). כך נוצר שינוי דרמטי במדיניותה של ארצות הברית כלפי משטר האפרטהייד בדרום אפריקה.

כתוצאה מכך, ובניגוד לרצונו הראשוני של הנשיא רייגן, החלה ארצות הברית להטיל מגבלות על השקעות חדשות בדרום אפריקה, כולל הגבלות קשיחות יותר על הלוואות ממשלתיות, על ייבוא, על סיוע בסחר ועל קידום תיירות. כמו כן הוטלו מגבלות על הסכמי המס אשר העניקו העדפות לדרום אפריקה.⁹ צעדים אלה היוו קטליזטור משמעותי למומנטום הבינלאומי לתמיכה בסנקציות. כתוצאה מכך, ובשל המחיר החברתי שהיה טמון בהשלמה עם הגזענות של משטר האפרטהייד הדרום אפריקאי, בריטניה התאימה את עצמה לדרישות הרב-צדדיות להטיל עליה סנקציות. כך היה גם במקרה של חבר העמים הבריטי (Commonwealth) ואירופה, אשר הלכו בעקבות ארצות הברית והטילו סנקציות כלכליות על דרום אפריקה, ושל יפן, שאימצה הגבלות דו-צדדיות.¹⁰

מעקב אחר השתתפות הסנקציות, וניטור יחסיהן של חברות הקהילה הבינלאומית כלפי דרום אפריקה, בוצע על ידי האו"ם אשר נרתם לספק בסיס ארגוני למשימה זו על ידי מיסודה של "הוועדה המיוחדת של האו"ם נגד אפרטהייד". בוועדה היו חברים נציגים מ-19 מדינות, והיא קיבלה סיוע מן "המרכז נגד אפרטהייד" – משרד של האו"ם במחלקה לסוגיות פוליטיות וענייני מועצת הביטחון.¹¹ כחלק מפעילותם של הגופים הייעודיים הללו, האו"ם הציג רשימה שנתית של מוסדות המעניקים תמיכה עקיפה למשטר האפרטהייד בדרום אפריקה. הרציונל לפעילות זאת היה שהגברת רגישותה של הקהילה הבינלאומית תוביל ללחץ על ממשלת דרום אפריקה לשנות את מדיניותה הגזענית.¹²

ואכן, שמונה שנים מאוחר יותר, ב-1994, נערכו בדרום אפריקה הבחירות הדמוקרטיות הראשונות, ועידן האפרטהייד במדינה הגיע לקצו הרשמי. בניגוד למקרה של דרום אפריקה השוואת ישראל למדינת אפרטהייד נשענת על דעות ולא על עובדות. יתר על כן, מקור ההפרדה בין ישראלים ופלסטינים

בחבל הארץ שבין נהר הירדן לים התיכון נובע משיקולי ביטחון, ועיקרון ההפרדה בין העמים זכה לתמיכתו הרשמית של האו"ם.

המקרה של ישראל

ישראל מגדירה את עצמה כמדינה יהודית ודמוקרטית. אף כי משמעותה המדויקת של נוסחה זו שנויה במחלוקת, אופיה היהודי של ישראל זוכה להכרה אוניברסלית מצדם של אקדמאיים רבים, החלוקים ביניהם בשאלת תפקודה במישור הדמוקרטי.¹³ מ-1947 ואילך ראתה הקהילה הבינלאומית בחלוקה, ולא במדינה אחת, את הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. החלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם, אשר זכתה לתמיכת רוב של שני-שלישים ב-29 בנובמבר 1947, קובעת במפורש כי הקמתן של מדינה ערבית ומדינה יהודית בארץ ישראל היא הדרך היחידה ליישוב התביעות הלאומיות על הארץ מצד התנועות הלאומיות – הציונית והפלסטינית.¹⁴ את החלוקה הזו, שאפשרה להקים מדינה יהודית באזור המנדט לשעבר בארץ ישראל, לא קיבלו תושביה הפלסטינים של הארץ, ומאז שני הצדדים שקועים בסכסוך.

ב-1967 – במהלך מלחמת ששת הימים – השתלטה ישראל על חצי האי סיני, על רמת הגולן, על הגדה המערבית, על רצועת עזה ועל מזרח ירושלים. תביעותיה של ישראל בנוגע לשטחים אלה ושאלת הפלסטינים המתגוררים בגדה המערבית, ברצועת עזה ובמזרח ירושלים ממשיכים להציב אתגר ארוך טווח בפני הדיפלומטיה הישראלית, על-אף שהתקיימו סבבים רבים של מגעים במרוצת השנים בניסיון להגיע להסכם שלום. ב-1979 חתמה ישראל על הסכם שלום עם מצרים, וב-1994 – עם ירדן. ביוני 2002, בעקבות מתקפות טרור חוזרות ונשנות על אזרחי ישראל, החליטה ממשלת ישראל להקים חיץ פיזי בדמות גדר בין ישראל לבין רוב שטחי הגדה המערבית. המטרה המוצהרת הייתה להסדיר את תנועת הפלסטינים מן הגדה המערבית לתחומי ישראל. לאחר הקמתה כונתה גדר הפרדה זו בשם 'חומת אפרטהייד' בפי מבקריה של ישראל. ב-2005 נסוגה ישראל באופן חד-צדדי מרצועת עזה ופירקה את היישובים הישראליים בשטחה. עד היום ישראל אינה זוכה להכרה בינלאומית בגבולותיה (המזרחי והמערבי).

אף כי ההיגיון הפשוט עשוי לייחס את הספקות שמועלים בזירה הבינלאומית בנוגע לדמוקרטיה הישראלית לשנים האחרונות בלבד, הרי שראשיתו של הרעיון, שלפיו הקמתה של ישראל מבוססת על גזענות, נעוצה כבר בהחלטת האו"ם מ-1975, אשר הגדירה את הציונות כסוג של גזענות.¹⁵ חרף העובדה כי החלטה זו בוטלה מאוחר יותר,¹⁶ ניתן בהחלט להניח כי היא יצרה סדק בתדמיתה הבינלאומית של ישראל.

הוועידה העולמית של האו"ם נגד גזענות, אפליה, שנאת זרים וחוסר סובלנות, אשר נערכה בספטמבר 2001 בדרבן שבדרום אפריקה,¹⁷ היא אבן הדרך המשמעותית

הבאה בטיפוח הרעיון שלפיו ישראל היא מדינת אפרטהייד גזענית. וועידה זו הסתיימה בפרסום הצהרה האנטי־ישראלית,¹⁸ אשר אומצה בידי מאות ארגונים אזרחיים שעסקו בנושא, וקראה לקהילה הבינלאומית לבודד את ישראל "כמדינת אפרטהייד, בדומה למקרה של דרום אפריקה".¹⁹

אבן הדרך הבאה הונחה ביולי 2005 עם פרסום "הקריאה של החברה האזרחית הפלסטינית לחרם, מניעת השקעות ועיצומים נגד ישראל",²⁰ אשר אומצה בידי יותר מ־170 ארגונים אזרחיים פלסטיניים שהקימו את תנועת ה־BDS (Boycott, Divestment and Sanctions). BDS מקדמת חרם מלא על ישראל עד אשר יושגו שלוש מטרות מוצהרות: סיום הכיבוש של כל האדמות הערביות ופירוק "החומה" (הלא היא גדר ההפרדה); הכרה בזכותם של אזרחיה הערבים של ישראל לשוויון מלא; וכיבוד זכויותיהם של הפליטים הפלסטינים לשוב לבתיהם כפי שנקבע בהחלטת או"ם 194.²¹ המטרה הראשונה, המתייחסת לכיבוש הישראלי של אדמות ערביות נותרת מעורפלת, במיוחד לאור העובדה שמובילי תנועת ה־BDS מצהירים על חזונם בדבר מדינה פלסטינית אחת או במילים אחרות – קצה של המדינה היהודית.²²

בדומה ל־AAM, תנועת ה־BDS פועלת באופן שיטתי להשפיע על דעת הקהל הבינלאומית נגד ישראל באמצעות מחאות קולניות ופנייה למקבלי החלטות. בפעולות המזכירות את מחאותיהם של הפעילים נגד האפרטהייד הדרום אפריקאי, ישראל מוזכרת ללא הרף כשם נרדף לגזענות ולאפרטהייד.

אף־על־פי־כן נראה שעד כה הממסד הדמוקרטי של העולם המערבי ממשיך לתמוך בקיום שיתוף פעולה כללי, מסחרי ודיפלומטי עם ישראל.²³ יחסיה המשגשגים של ישראל עם העולם המערבי מובאים אפוא לעתים קרובות על־ידי מעצבי מדיניות ישראלים כהוכחה לכך שהצלחת הקמפיין האנטי־ישראלי מוגבלת, שפעילות השטח הגואה כנגד ישראל היא למעשה צורה חדשה של האנטישמיות הישנה שעמה יאלצו יהודים להתמודד תמיד וללא קשר להתנהלותה של מדינתם, שמקומה של ישראל בקהילה הבינלאומית מובטח, ושהשוואה בין אפרטהייד לישראל שמורה באופן בלעדי לקיצונים, שאינם אלא מטרד.

כדי להפריך טיעון זה ולהוכיח את היקף הדיון אשר מפקפק בתפקודה של הדמוקרטיה הישראלית בשיח המרכזי בזירה הבינלאומית – מגמה שהיא בבחינת איום מסוכן על ביטחונה של ישראל – הפרקים הבאים מספקים נתונים בנוגע להשוואה בין ישראל לאפרטהייד בשתי זירות מרכזיות: העיתונות העולמית והאו"ם.

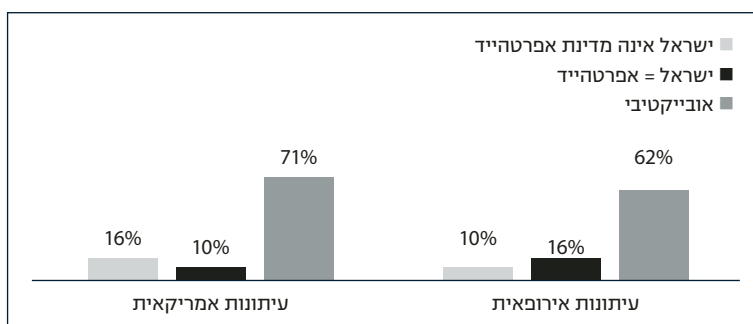
התפיסה של ישראל כמדינת אפרטהייד בעיתונות העולמית

חיפוש אחר צמד המונחים 'ישראל' ו'מדינת אפרטהייד' בתקשורת הבינלאומית²⁴ מעלה 54 מאמרים המתייחסים למונחים אלה, שפורסמו בין השנים 1967–2000

(תקופה של 33 שנים). זאת בניגוד ל־1,741 מאמרים המתייחסים למונחים אלה, ואשר פורסמו בין השנים 2001–2015 (תקופה של 14 שנים). אם כן, ניתן להצביע בבירור על תחילת המאה ה־21 כקו פרשת המים לדיון הבינלאומי האינטנסיבי על אודות אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

למרות ששפע המאמרים מצביע על עניין בינלאומי מוגבר בקישור בין ישראל לבין אפרטהייד, אין בכך כדי להצביע על האופן שבו התקשורת העולמית מתארת את ישראל בהקשר זה. במילים אחרות, אין די בממצאים הכמותיים כדי לקבוע האם ישראל מואשמת בהיותה מדינת אפרטהייד או מוגנת כנגד תפיסה זו.

לאחר שליפת המאמרים באנגלית שהתפרסמו בעיתונות האירופית²⁵ (n = 86 פריטים)²⁶ ובעיתונות האמריקנית (n = 51 פריטים)²⁷ מבסיס הנתונים הרחב של מאמרים בהם הופיעו המונחים 'ישראל' ו'מדינת אפרטהייד', נותחו 137 קטעי עיתונות אשר פורסמו במהלך 15 שנים (2000–2014).²⁸ כל אחד מן הקטעים הוערך ביחס להקשר שבו הופיעה ההשוואה;²⁹ קרי – חיובי: מאמרים שהגנו על ישראל כנגד האשמתה באפרטהייד; שלילי: מאמרים שטענו כי ישראל היא מדינת אפרטהייד; ניטראלי: מאמרים המדווחים על מחאות נגד ישראל כמדינת אפרטהייד, פריטים המציגים מגוון דעות בנושא האמור או פריטים המזהירים מפני האפשרות שבהיעדר שינוי מדיניות ישראל תהפוך למדינת אפרטהייד בעתיד.³⁰



תרשים 1: סיווג המאמרים המתייחסים לישראל ולאפרטהייד בעיתונות העולמית (2000–2014)

תרשים 1 מצביע על כך ש־16 אחוזים מן המאמרים האמריקניים ועשרה אחוזים מן המאמרים האירופיים מגנים על אופיה הדמוקרטי של ישראל באמצעות טיעונים המתנגדים להשוואה בינה לאפרטהייד, בעוד הרוב המכריע של קטעי העיתונות – 62 אחוזים באירופה ו־71 אחוזים באמריקה – אינם נוקטים כל עמדה בנוגע להשוואה זו, אלא מציינים את עובדת קיומה בדיון הציבורי או מזהירים מפני אפשרות היווצרותו של מצב זה אם לא יחול שינוי משמעותי במדיניות הישראלית.

מפילוח הנתונים לשתי תקופות – העשור הקודם (2000–2009) וחמש השנים האחרונות (2010–2014) – נראה כי חלה עלייה משמעותית בפרסומים במהלך חמש השנים האחרונות בשיח אודות ההשוואה בין ישראל לאפרטהייד. לשם המחשה, בין השנים 2000–2009 היו 27 קטעי עיתונות בפרסומים אמריקניים אשר התייחסו לישראל ולאפרטהייד, בעוד שבין השנים 2010–2014 עסקו 24 מאמרים בהשוואה זו. באירופה התפרסמו בעשור הקודם 37 קטעי עיתונות, בעוד מספר המאמרים במהלך חמש השנים האחרונות בלבד היה גדול ממספר זה – 49 קטעי עיתונות שהתייחסו להשוואה בין ישראל לאפרטהייד.

ממצאים אלה מובילים לשתי מסקנות מרכזיות: (א) רק מיעוט מבין המאמרים (עשרה אחוזים בעיתונות האירופית ו-16 אחוזים בעיתונות האמריקנית) מעלים טענות כנגד השוואתה של ישראל למדינת אפרטהייד; (ב) שאלת היותה של ישראל מדינה דמוקרטית מושכת מידה גוברת של עניין בשנים האחרונות.

התפיסה של ישראל באו"ם כמדינת אפרטהייד

חיפוש אחר הופעת ההשוואה בין ישראל לאפרטהייד באו"ם הניב 158 מסמכים הכוללים את המונחים 'ישראל' ו'אפרטהייד' בתקופה שבין ינואר 2000 לדצמבר 2014.³¹ מכלל הפריטים שנמצאו, שבעה מסמכים בלבד מצדדים בישראל וטוענים בעד מדיניותה (כלומר ארבעה אחוזים מסך כל המסמכים).³²

מבין מסמכי האו"ם שבהם הוזכרו המילים 'ישראל' ו'אפרטהייד', ואשר לא חוברו

על ידי גורמים ישראלים רשמיים או ארגוני חברה אזרחית פרו-ישראליים ($n=151$ פריטים), מתייחסים 56 אחוזים ($n=84$ פריטים) לישראל כאל מדינת אפרטהייד (כלומר ל'משטר האפרטהייד' של ישראל או ל'נוהלי אפרטהייד' שונים בהם ישראל דוגלת), ו-32 אחוזים ($n=48$ פריטים) מתייחסים למילה 'אפרטהייד' בהקשר של גדר ההפרדה (המכונה, כאמור, 'חומת האפרטהייד') בין ישראל לשטחים הפלסטיניים בגדה המערבית.³³

מטבע הלשון 'חומת האפרטהייד' מתייחס בבירור למאבקם של השחורים בדרום אפריקה להגדרה עצמית, והוא בבחינת הצלחה מבריקה של הכוחות הפרו-פלסטיניים, בייחוד עקב העובדה כי מעולם לא התקיים כל חיץ שכזה בין לבנים ושחורים בשלטון האפרטהייד

בדרום אפריקה. אם כן, הגדר 'גויסה' בידי פעילים פרו-פלסטיניים כדי למנף את הטיעון שישוואל היא מדינת אפרטהייד, לדוגמה באמצעות ביסוס השוואה לחוק המעבר – סימן היכר של האפרטהייד בדרום אפריקה. דוגמה לכך ניתן לראות

המצאים מובילים לשתי מסקנות מרכזיות: (א) רק מיעוט מבין המאמרים מעלים טענות כנגד השוואתה של ישראל למדינת אפרטהייד; (ב) שאלת היותה של ישראל מדינה דמוקרטית מושכת מידה גוברת של עניין בשנים האחרונות

באחד מדו"חות האו"ם אשר קבע ש"המעברים משמשים להשפלת פלסטינים... בהקשר זה הם דומים ל'חוקי המעבר' של האפרטהייד בדרום אפריקה, שלפיהם נדרשו דרום אפריקנים שחורים להציג היתר למעבר או למגורים במקום כלשהו בדרום אפריקה".³⁴

מדיניות נוספת של ישראל הזוכה לביקורת מוגברת בזירת האו"ם ואשר תורמת להשוואה בין ישראל ואפרטהייד היא ההתרחבות המתמשכת של ההתנחלויות, המובילה לסלילת כבישים המחברים את ההתנחלויות זו לזו ולישראל. כבישים אלה "משמשים באופן בלעדי את המתנחלים, תוך אילוצם של הפלסטינים להשתמש בכבישים ברמה ירודה, אשר רצופים בנקודות ביקורת צה"ליות ומחסומי דרכים".³⁵ כך נוצר מונח חדש בדיוני האו"ם: 'אפרטהייד כבישים'. ההתרחבותן של ההתנחלויות הביאה גם לביקורת על ישראל בנוגע לחלוקה הבלתי פרופורציונלית של משאבי טבע בין תושבי השטחים הפלסטינים והיהודים (מתנחלים) באזורים הסמוכים זה לזה ולטביעת מונחים חדשים כגון 'אפרטהייד מים'.³⁶

בחנייה של פעילות ארגוני חברה אזרחית כנגד ישראל במסגרת האו"ם מגלה כי

21 אחוזים מן המסמכים המתייחסים לישראל ולאפרטהייד הוגשו לגופים השונים של האו"ם בידי ארגונים לא-ממשלתיים פרו-פלסטינים ($n=31$ מסמכים), לעומת אחוז אחד מן המסמכים אשר הוגשו בידי ארגונים לא-ממשלתיים פרו-ישראלים ($n=2$ מסמכים), במשך תקופה של 15 שנים). ממצא זה ממחיש בבירור את התפקיד המרכזי שארגוני חברה אזרחית ממלאים בטיפול תשומת הלב השלילית המופנית כלפי ישראל ובתדלוק הביקורת בנושא התנהלותה של ישראל בהקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני. פילוח בסיס הנתונים לשתי תקופות (כלומר 2000–2009 ו-2010–2014) מצביע על שתי מגמות (ראו טבלה 1): א) עלייה (מ' 52 אחוזים מכלל הפריטים בתקופה הראשונה ל' 62 אחוזים מכלל הפריטים בתקופה השנייה) במספר המסמכים המתייחסים לישראל כאל מדינת אפרטהייד; ב) עלייה (מ' 18 אחוזים מכלל הפריטים בתקופה הראשונה ל' 26 אחוזים מכלל הפריטים בתקופה השנייה) בשיעור המסמכים המתייחסים ל'ישראל' ו'אפרטהייד' אשר הוגשו לאו"ם על ידי ארגונים חברה אזרחית פרו-פלסטיניים.

ממצאי בדיקת המסמכים המתייחסים לישראל ולאפרטהייד בזירת האו"ם מחזקים את המגמה המרכזית הניכרת בתקשורת העולמית של התעצמות הדין בנוגע לאופיה הלא דמוקרטי של מדינת ישראל בשנים האחרונות, ושל מאמצים פרו-ישראליים מעטים, בלתי קיימים כמעט, מצד ישראל ומדינות אחרות להתגונן כנגד ההאשמות המיוחסות לישראל

אם כן, ממצאי בדיקת המסמכים המתייחסים לישראל ולאפרטהייד בזירת האו"ם מחזקים את המגמה המרכזית הניכרת בתקשורת העולמית של התעצמות הדין בנוגע לאופיה הלא דמוקרטי של מדינת ישראל בשנים האחרונות, ושל

מאמצים פרו־ישראליים מעטים, בלתי קיימים כמעט, מצד ישראל ומדינות אחרות להתגונן כנגד ההאשמות המיוחסות לישראל. מסמכי האו"ם מצביעים בנוסף על מדיניות ההתנחלויות של ישראל כגורם מרכזי בטיפוח הרגש האנטי־ישראלי באו"ם ולתפקיד המשמעותי, הצובר תאוצה, של פעילות ארגוני חברה אזרחית פרו־פלסטינית במיסוד האנלוגיה בין ישראל לאפרטהייד בשיח באו"ם.

טבלה 1: סיווג מסמכי האו"ם המתייחסים לישראל ולאפרטהייד (2000–2014)

סה"כ	2014–2010	2009–2000	
84 (56%)	31 (62%)	53 (52%)	מספר המסמכים המתייחסים לישראל כאל מדינת אפרטהייד
31 (21%)	13 (26%)	18 (18%)	מספר המסמכים אשר הוגשו לאו"ם על ידי ארגוני חברה אזרחית פרו־פלסטיניים
151	50	101	סה"כ

סיכום והמלצות מדיניות

הממצאים המוצגים במאמר זה מוכיחים את השימוש ההולך וגובר בהשוואה בין ישראל לאפרטהייד לתיאור פגמים בהתנהלותה הדמוקרטית של ישראל בזירה הבינלאומית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בעיתונות העולמית האנגלית וכן בדיונים, בהצהרות ובדוחות של האו"ם.

הממצאים הכמותיים והאיכותיים במאמר זה מצביעים סימן שאלה גדול בנוגע למשך הזמן שבמהלכו תוכל ההנהגה הרשמית של העולם המודרני להישאר חסינה מפני התעצמות דעת קהל אנטי־ישראלית

ניתן לאתר את ראשית התעצמותו של הדיון באשר למאפיינים דמויי־האפרטהייד של ישראל במפנה המאה, אולם ההיקף של מגמה זו גדל במהלך חמש השנים האחרונות. בנוסף, רק עשרה עד 16 אחוזים מן המאמרים בעיתונות הבינלאומית (האירופית והאמריקנית בהתאמה) יוצאים להגנתה של ישראל כנגד ההאשמות באפרטהייד, וניכר שישראל מזניחה את זירת האו"ם, בה היא נאבקת מאבק דל (במקרה הטוב) להדיפת ההאשמות באפרטהייד. הנתונים מצביעים גם על מעורבותם ההולכת וגוברת של ארגונים אזרחיים פרו־פלסטינים בהחדרת האנלוגיה בין ישראל לאפרטהייד לתוך המרחב הציבורי באו"ם.

ניתוח המסמכים מצביע ברור על כך שמדיניותה של ישראל, המעודדת בניה והרחבה של התנחלויות לצד המשך הכיבוש, פועלת כזרז מרכזי בתפיסתה של ישראל כמדינת אפרטהייד. שני קווי מדיניות אלה יחדיו תורמים להחדרת מונחים

קיצוניים וטעונים כמו 'חומת האפרטהייד', 'אפרטהייד המים' ו'אפרטהייד הכבישים' בשיח בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

על אף שיחסי החיוביים של ישראל עם גופי הממשל הרשמיים של מדינות מערביות דמוקרטיות לעיתים מובאים כהוכחה למידת הצלחתה המוגבלת של הפעילות האנטי-ישראלית, הרי שהממצאים הכמותיים והאיכותיים במאמר זה מציבים סימן שאלה גדול בנוגע למשך הזמן שבמהלכו תוכל ההנהגה הרשמית של העולם המודרני להישאר חסינה מפני התעצמות דעת קהל אנטי-ישראלית. כפי שמודגם במקרה של דרום אפריקה, פעולות אינטנסיביות ושיטתיות של החברה האזרחית, בכוחן למלא תפקיד מכריע בשינוי גישתן של המעצמות והשטת סנקציות בינלאומיות.

לצד פעולות פרו-ישראליות – המאוד נדרשות ומאוד חסרות – כדי להדוף את ההשוואה בין ישראל לאפרטהייד,³⁷ הפתרון היעיל וארוך הטווח כנגד הגורמים המטפחים את הרגש האנטי-ישראלי הבינלאומי, גלום במחויבותה המוצהרת והאקטיבית של ישראל לפתרון של שתי מדינות. אמינות הטענה כי ישראל היא מדינה ליברלית, דמוקרטית ומחויבת לפתרון של שתי מדינות, הנתמך על ידי הקהילה הבינלאומית, דורשת מעשים קונקרטיים מצדה של ישראל. צעדים ישראליים פרואקטיביים ליישום פתרון שתי מדינות תשפיע לטובה לא רק על מעמדה הבינלאומי המידרדר של ישראל – דבר שבפני עצמו יתרום להגברת הלגיטימיות שלה ולהבטחת עתידה כמדינה יהודית – אלא גם יעניק לישראל מרחב פעולה פוליטי בינלאומי כדי לתקוף ולעקר את ההשוואה הקושרת בינה לבין אפרטהייד. ישראל תשכיל לעשות אם תעקוב אחר המגמות הקיימות בזירה הבינלאומית בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני והאופן שבו נתפסת תרומתה למבוי הסתום בו הסכסוך מצוי, אם תתייחס ברצינות לסימנים הרומזים על מעמדה הבינלאומי המידרדר, ואם תנקוט צעדים אסטרטגיים משמעותיים ופרואקטיביים לתיקון המצב הקיים. משמעותית יותר מהתרומה של צעדים אלה לצמצום הופעת השיח המשווה בין ישראל לאפרטהייד בזירה הבינלאומית, היא גישה פרואקטיבית זו שתתרום לביטחונה הלאומי והבינלאומי של מדינת ישראל.

הערות

1. רובי סיבל, מסע הדה-לגיטימציה נגד ישראל באשמת השווא של אפרטהייד, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים 2009, <http://jcpa.org/wp-content/uploads/2011/11/apartheid.pdf>
2. הדוגמאות כוללות את המדינות הבאות: הודו: "Housing Apartheid Practices in Delhi against Muslims," *The Hindu Online*, July 8, 2012); קנדה: "An Unofficial Apartheid of Cultures and Identity" with respect to French and English-speaking groups, *Books in Canada*, Vol. 28, May 1999, pp 29-30;

1. ארצות הברית: הסופרת האמריקנית המהוללת אליס ווקר טוענת, כי גדלה תחת 'אפרטהייד אמריקני', *The Independent*, June 20, 2012.
2. חוק אשר הקצה אזורי מגורים ותעסוקה שונים באזורים עירוניים לקבוצות גזעיות.
3. החוק נועד לקבוע תקנות לרכישת הקרקעות בידי השחורים בדרום אפריקה.
4. לפי חוק זה כל תושב בדרום אפריקה נדרש להיות מסווג ורשום על-פי מאפייניו הגזעיים: לבן, שחור או צבעוני.
5. Audrie Klotz, *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1995); Audrie Klotz, "Transforming a Pariah State: International Dimensions of the South African Transition," *Africa Today*, Vol. 42, no. 1/2 (1995).
6. דיפלומטיה שקטה; דחיית סנקציות והעדפת היציבות בנוגע ליחסים עם דרום אפריקה במחיר של השלמה עם שלטון המיעוט הלבן.
7. פעילי אנטי-אפרטהייד מאורגנים שיתפו פעולה עם ארגון חברי הקונגרס השחורים.
8. Arnold Millard, "Engaging South Africa after Apartheid," *Foreign Policy* 87 (1992): p. 139; Klotz, *Norms in International Relations*.
9. Klotz, *Norms in International Relations*.
10. "Report of the Secretary General on Policies of Apartheid of the Government of South Africa: Measures to Monitor Sanctions against South Africa," undertaken by the United Nations System, Governments and Non-Governmental Entities, March 1990.
11. *Preliminary report on monitoring the transition to democracy in South Africa*, submitted by the Special Rapporteur, July 1993.
12. Marco Allegra and Paolo Napolitano, "Leadership and Peace Making in the Israeli-Palestinian Conflict," *Mediterranean Politics* 16, no. 2 (2011): pp. 261-78.
13. Leila Farsakh, "The One State Solution and the Israeli-Palestinian Conflict: Palestinian Challenges and Prospects," *Middle East Journal* 65, no. 1 (2011): pp. 55-71.
14. החלטת העצרת הכללית של האו"ם 3379, 1975.
15. העצרת הכללית ב-1991 ביטלה את ההחלטה, וזו הייתה הפעם הראשונה שבה נקטה העצרת הכללית של האו"ם צעד כזה. ראו: שם. רובי סיבל.
16. היא ידועה בשם 'ועידת דרבן'.
17. Hanafi Sari, "A Moral Victory in Durban," *Israel Resource Review: Behind the News in Israel*, September 17, 2001, <http://israelbehindthenews.com/a-moral-victory-in-durban/3528/>
18. במסגרת ההצהרה כוננה ישראל "מדינת אפרטהייד גזענית, בה מאופיין האפרטהייד בצורתו הישראלית כפשע נגד האנושות בהפרדה ובבידול, נישול, גישה מוגבלת לקרקע, ביטול זהות לאומית, 'בנטוסטניזציה' ופעולות בלתי אנושיות". ניתן למצוא קטעים מתוך המסמך של ההתארגנות האזרחית הזו באתר של הליגה נגד השמצה: http://www.adl.org/durban/durban_ngo.asp
19. BDS, "Palestinian Civil Society Call for BDS," July 9, 2005, BDS Movement, <http://www.bdsmovement.net/call>
20. שם.
- 21.

22. Ehud Rosen, "What is the Real BDS Endgame? The Elimination of Israel," Jerusalem Center for Public Affairs, February 12, 2014, <http://jcpa.org/article/what-is-the-real-bds-endgame/>
23. זאת בניגוד למועצות עירוניות אשר הצביעו בעד החרמתה של ישראל. לדוגמה מועצת מחוז קלקמנשייר בסקוטלנד, 14 במרס 2013, <http://www.clacksweb.org.uk/document/meeting/1/465/3999.pdf>
24. החיפוש התבצע באמצעות מנוע החיפוש Lexis Nexis.
25. כתוצאה מן המגבלה הכרוכה בניתוח קטעי עיתונות באנגלית בלבד, המאמרים שמקורם באירופה כוללים פרסומים מבריטניה, מצפון אירלנד ומאירלנד בלבד.
26. מקורם של המאמרים הנכללים בניתוח מקורות התקשורת האירופיים: *BBC Monitoring; Birmingham Evening Mail; Daily Mail (London); The Belfast Telegraph; The Daily Telegraph (London); The Express; The Guardian (London); The Independent (London); The Irish Times; The Mirror; The Observer; The Scotsman; The Sunday Herald; The Sunday Times (London); The Times (London); The Western Mail*
27. מקורם של המאמרים הנכללים בניתוח מקורות התקשורת האמריקניים: *Christian Science Monitor; Daily News (New York); St. Petersburg Times (Florida); The Advertiser; The International Herald Tribune; The New York Times; The Philadelphia Inquirer; The Washington Post*
28. החיפוש בוצע על פריטי עיתונות שראו אור בין 1 בינואר 2000 ל-31 בדצמבר 2014. מכתבים לעורך וביקורות ספרים לא נכללים בניתוח זה. מספר הפריטים (n) משקף את מספר הפריטים הסופי שנכללו בניתוח.
29. אם היו יותר מדעה אחת שבאו לידי ביטוי במאמר, שעסקו במורכבות המצב ושייצגו קולות בעד ונגד ישראל, תוגי המאמר כנייטרלי.
30. בנוסף לשלוש קטגוריות אלה היו כמה מאמרים אשר כללו את המונחים 'ישראל' ו'מדינת אפרטהייד' מחוץ להקשר, ולכן הופעתה של המילה 'אפרטהייד' לא הייתה קשורה לישראל או שהסוגיה המרכזית שבה עסק המאמר לא התייחסה לסכסוך הישראלי-פלסטיני או למעמדה של ישראל ביזרה הבינלאומית. 12 אחוזים (n=10) מקטעי העיתונות האירופיים וארבעה אחוזים (n=2) מקטעי העיתונות האמריקניים, שנתחו שייכים לקטגוריה זו.
31. החיפוש התבצע באמצעות שימוש במנוע החיפוש של מערכת המסמכים הרשמית של האו"ם (ODS) לצד מנוע חיפוש מעודכן יותר של האו"ם, אשר הותקן לאחרונה באתר האינטרנט של המוסד.
32. המשלחת הישראלית הרשמית לאו"ם/ משרד החוץ הישראלי הגישו חמישה מסמכים לאו"ם, ואילו שני מסמכים היו הצהרות אשר הגישו ארגונים לא ממשלתיים פרו-ישראלים לאו"ם.
33. מסמכים אחדים מתייחסים לאפרטהייד בשני ההקשרים (כלומר מתייחסים לישראל כאל משטר אפרטהייד ומתייחסים ל'חומת האפרטהייד'); מסמכים אחרים מקשרים בין המילה 'אפרטהייד' לבין מצבים ואירועים אחרים, מצטיינים ספרות הקשורה לאפרטהייד או מתייחסים לקווי דמיון למאבק נגד האפרטהייד בדרום אפריקה, ועל כן אינם מעלים את ההאשמה הישירה, שלפיה התנהלותה של ישראל דומה לאפרטהייד.
34. Report of the Special Rapporteur on the situation, 2008.
35. Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sixty-first session, Summary record of the 17th meeting, April 7, 2005.

36. General Assembly, Sixty-eighth session, Agenda item 52, Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories, October 9, 2013.
37. לדרכים להיאבק במסע הבינלאומי המתנהל כנגד ישראל ראו:
“Insights on BDS further to INSS-BICOM Workshop,” June 11, 2015,
<http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4480&eventid=10112>



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:
jcssmh@post.tau.ac.il

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

**עדכן
אסטרטגי**