

# עדכון אסטרטגי

כרך 19 | גיליון 1 | אפריל 2016

**המודיעין בלשכת ראש הממשלה – הצעה לשינוי**

צבי זמיר

**צורך השעה נוכח אתגרי המזרח התיכון –**

**אסטרטגיה ישראלית-אמריקאית משותפת**

כרמית ולנסי, אודי דקל

**מעורבותה של רוסיה בסוריה**

אייל זיסר

**סין מטילה עוגן בנמלי ישראל**

עודד ערן

**השלום עם ישראל בספרי הלימוד במצרים:**

**מה נשתנה בין מובארכ לאיסיסי?**

אופיר וינטר

**ארגונים לא-ממשלתיים והזירה המשפטית**

**והפוליטית במבצע 'צוק איתן'**

ג'רלד מ. סטיינברג, אן הרצברג וג'ושוע בייקון

**הרשות הפלסטינית – האם היא**

**כישלון מדינת?**

קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE  
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY  
האוניברסיטה תל-אביב



# עדכן אסטרטגי

כרך 19 | גיליון 1 | אפריל 2016

---

- 3** צבי זמיר  
המודיעין בלשכת ראש הממשלה – הצעה לשינוי
- 17** כרמית ולנסי, אודי דקל  
צורך השעה נוכח אתגרי המזרח התיכון –  
אסטרטגיה ישראלית-אמריקאית משותפת
- 31** אייל זיסר  
מעורבותה של רוסיה בסוריה
- 39** עודד ערן  
סין מטילה עוגן בנמלי ישראל
- 49** אופיר וינטר  
השלום עם ישראל בספרי הלימוד במצרים:  
מה נשתנה בין מובארכ לא-סיסי?
- 59** ג'רלד מ. סטיינברג, אן הרצברג וג'ושוע בייקון  
ארגונים לא-ממשלתיים והזירה המשפטית  
והפוליטית במבצע 'צוק איתן'
- 73** קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי  
הרשות הפלסטינית – האם היא כישלון מדינת?

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](mailto:info@inss.org.il)

## עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

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

# המודיעין בלשכת ראש הממשלה – הצעה לשינוי

צבי זמיר

מאמר זה פורס את לקחי הכשלים המרכזיים בעבודת המודיעין ובתשומותיו אל מול ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני בישראל מאז טרום מלחמת יום הכיפורים, את ההתקדמות היחסית שהושגה מאז בשילוב כלל גורמי הקהילה בתהליך קבלת החלטות, ואת הפערים שעדיין נותרו. המאמר מציע שינוי שבמרכזו כינון גוף מטה מצומצם בכפיפות ישירה לראש הממשלה, שיהיה חלק מלשכתו – "השולחן הפלורליסטי". בראש המטה יעמוד מי שימונה על ידי ראש הממשלה, והצוות יורכב ממספר מצומצם של אנשים בכירים המנוסים בעבודת המודיעין, בעיקר בהיבט המחקרי-הערכתי, ואשר מייצגים את כלל גופי הקהילה, וכן בכירים בעלי ניסיון פיקודי אופרטיבי. מטה זה יאפשר לראש הממשלה והקבינט גיבוש ראיית-על מדינית-ביטחונית עצמאית, על בסיס המידע וההערכות שמספקת קהילת המודיעין כולה, בדגש על נושאים התרעתיים, וכן יאפשר קשר הדוק ורצוף בין המודיעין לבין החלטות וביצוע מהלכי התכוננות ותגובה.

**מילות מפתח:** הערכת מודיעין, קבלת החלטות, מלחמת יום הכיפורים, מנהרות, קבינט מדיני-ביטחוני, הערכת מודיעין לאומית, אירוע קידום הטילים, חמאס

## מבוא

מאז מלחמת יום הכיפורים חלה התקדמות ניכרת בעבודת קהילת המודיעין וביחסיה עם הדרג המדיני, ובעיקר עם ראש הממשלה. בשונה מאירועי 1973,

צבי זמיר הוא בכיר לשעבר במערכת הביטחון הישראלית. כיהן כאלוף פיקוד הדרום בשנים 1962-1965 וכראש המוסד בשנים 1968-1974. מנכ"ל בתי זיקוק לנפט בשנים 1976-1990.

בולטת העובדה כי בשנים האחרונות נשמע קולם של כלל גורמי הקהילה, ומגוון דעותיהם – לרבות המחלוקות שביניהם – מקבלים ביטוי בתהליך קבלת ההחלטות. הקבינט המדיני-ביטחוני בראשות ראש הממשלה הוא הפורום שבו מתקיים, בשגרה ובמצבי חירום, המפגש והחיבור בין תמונת המודיעין ומשמעויותיה לבין ההחלטות המדיניות והמענה הצבאי-ביטחוני, הנגזרים ממנה. על כן חשוב שפורום זה ייחשף לתמונת מודיעין מלאה, עדכנית ומדויקת, וכן להערכת מודיעין אינטגרטיבית המבוססת על מידע ותובנות של כלל גופי קהילת המודיעין ("החוכמה הקולקטיבית" של הקהילה).

כיום מקבלים ראש הממשלה ושרי הקבינט המדיני-ביטחוני את הערכת המודיעין – השוטפת והתקופתית – מראשי קהילת המודיעין: ראש המוסד, ראש אמ"ן וראש השב"כ. מדובר בשינוי מהותי חשוב לעומת התקופה שקדמה למלחמת יום הכיפורים. לכאורה קיים כיום מרכיב הפלורליזם בהערכת המודיעין, שכה חסר אז, אבל ברמה העקרונית מדובר בעצם בחילופי הערכות מצב – ב"פלורליזם של גיירות וסקירות הערכה".

ואכן, אף שהמצב הנוכחי טוב מבעבר, ניכר על פי מה שאירע בעימותים הצבאיים שבאו אחרי 1973 (בלבנון ובעזה בעיקר), שיש עדיין מקום לשיפור ניכר ביכולותיהם של ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני למצות את המודיעין האיכותי המתקבל מקהילת המודיעין כולה.

במלחמת יום הכיפורים בלטו, להבנתי, ארבע ממשלות עיקריות שפגעו ביכולתה של קהילת המודיעין לשרת את ראש הממשלה ואת מקבלי ההחלטות בדרג המדיני-צבאי. הממשלות הללו, שחלקן חזרו על עצמן אחרי מלחמת יום הכיפורים והן עלולות לחזור גם בעתיד, היו:

הראשונה – לראש הממשלה לא היו הכלים הדרושים (גורם מטה מודיעיני בכפיפות ישירה אליה, וכן נוהלי עבודה מחייבים מול קהילת המודיעין), המאפשרים להפיק באופן עצמאי משמעויות מהמודיעין שהגיע לשולחנה. בעניין זה התפתחה תלות מוחלטת כמעט בשר הביטחון ובכלים שעמדו לרשותו (פורום מטה השר, המטה הכללי של צה"ל).

השנייה – לאמ"ן בהובלתו של ראש האגף הייתה בלעדיות מוחלטת בקביעת הערכת המודיעין הלאומית של ישראל; זה היה, בעצם, הבסיס המודיעיני היחיד לקבלת החלטות בדרג הקברניטים. מי שהערכתו הייתה שונה, דוגמת המוסד, הודר מדיוני "פורום שר הביטחון"/"מטה השר" (הפורום העיקרי באותה עת לליבון בעיות הביטחון והמודיעין), דעתו לא נשמעה ונמנע ממנו להשפיע על הערכת המודיעין. השלישית – לא קוימו נוהלי עבודה בסיסיים/מחייבים בין ראש הממשלה, שר הביטחון, הרמטכ"ל וראש אמ"ן. כפועל יוצא מכך לא הועברו ידיעות גולמיות קריטיות (ללא פרשנות נלווית מטעם אמ"ן/מחקר, שסירסה במקרים רבים את

משמעותן) לעיונם ולשיקול דעתם של הקברניטים, שניטלה מהם היכולת לגבש תובנות משל עצמם ביחס לידיעות הללו. פרשנות אמ"ן והאינטרפרטציה שהעניקו חוקריו למידע היא שהכתיבה, באופן בלעדי, את ההחלטות וההכנות שקדמו למלחמה.

הרביעית – נחשף פער ונתק חמור בין תמונת המודיעין (ידיעות והערכות) לבין ההחלטות לגבי ההיערכות למלחמה וניהולה בשלביה הראשונים (זאת מעבר לכשל בהתרעה למלחמה, שיכול היה להימנע); למשל, בכל האמור במודיעין שהתקבל לגבי תוכניות המלחמה המצריות – אל מול תוכניות המבצעים של פיקוד הדרום, שנועדו להציב מולן מענה אופרטיבי אפקטיבי.

## לנוכח לקחי העבר

מאז מלחמת יום הכיפורים ועד היום נדרשים, לדעתי, שינויים שיבטיחו את קיומם של שלושה עקרונות קריטיים:

האחד – חיזוק יכולתו העצמאית של ראש הממשלה לפלס דרכו בתוך שלל הידיעות והערכות המודיעין (דווקא באירועים שבהם קיימת הצפת מידע). נדרש שיהיה ביכולתו לבחון בראיית-על את תמונת המצב, וכן להנחות ולהוביל היערכות ומהלכים כדי לקדם מגמות שעוללות להתפתח לאיום על ביטחונה של ישראל. במילים אחרות, עליו להיות מסוגל לפקח ולהבטיח שגופי הביצוע ייתנו מענה הולם ואפקטיבי לאיומים ולסיכונים הנובעים מהמידע המודיעיני, ולהיערך מולם ברמה המדינית והצבאית-אסטרטגית.

השני – הטמעת נוהל ומתכונת עבודה ברמה הבין-קהילתית, המחייבים דיון משותף (הידברות מקצועית רצופה וקבועה) בין כל הגורמים הרלוונטיים. זאת, על מנת להבטיח שראש הממשלה יקבל תמונת מודיעין פלורליסטית, המביאה לידי ביטוי את כלל גורמי הקהילה הרלוונטיים, על ההסכמות ועל חילוקי הדעות שביניהם.

השלישי – מתכונת עבודה שתבטיח כי לראש הממשלה ולקבינט יהיה משקל של ממש בקבלת ההחלטות, בכל הנוגע להתפתחות איומים ביטחוניים (או לחלופין – סיכויים מדיניים) החיוניים לביטחון מדינת ישראל.

## "השולחן הפלורליסטי"

על מנת להבטיח זאת, מפורטת להלן ההצעה העקרונית – אשר מן הסתם תחייב התאמות למציאות הארגונית הקיימת – שבמרכזה כינון גוף מטה מצומצם בכפיפות ישירה לראש הממשלה, שיהיה חלק מלשכתו ויכונה "השולחן הפלורליסטי" (בניגוד להמלצות קודמות שעסקו במינוי יועץ לענייני מודיעין – תפקיד לאדם

יש לכונן גוף מטה מצומצם בכפיפות ישירה לראש הממשלה, שיהיה חלק מלשכתו ויכונה "השולחן הפלורליסטי"

יחיד שאמור לסנכרן את עבודת גופי המודיעין השונים). צוות זה יהיה אחראי בפני ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני על הערכה שוטפת ורצופה של המידע המודיעיני שיש לו השלכות על הביטחון הלאומי. הוא יכלול נציגים מכל גופי קהילת המודיעין (יפורט בהמשך), ויספק נוכחות מודיעינית רצופה וקבועה בלשכת ראש הממשלה, עבורו ועבור הקבינט המדיני-ביטחוני, לצד המשך תפקודם הרגיל והקבוע של גופי הקהילה הקיימים, לשם מימוש אחריותם ומשימותיהם הקבועות. "השולחן הפלורליסטי" יעסוק בניתוח ובהערכה של המידע המצטבר בכלל גופי קהילת המודיעין, וישתלב בדיונים ובשיח המתקיים ביניהם בהערכת האיומים ומשמעותם; זאת, כדי לספק לקברניטים תמונת מודיעין – שוטפת ועצמאית מצד אחד, אינטגרטיבית ומקיפה מצד שני – של הסיכונים והאיומים הביטחוניים, כבסיס לדיונים ולקבלת ההחלטות. הוא אמור לסייע לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני בשני תחומים:

האחד – לגבש ראיית-על מדינית-ביטחונית עצמאית, על בסיס המידע וההערכות שמספקת קהילת המודיעין כולה, בדגש על נושאים התרעתיים, דהיינו, כל מה שעשוי להתפתח לאיום שיש לו השלכות על ביטחון המדינה, לטווח הבינוני והארוך. השני – להקנות לראש הממשלה את היכולת להבטיח התכונות והיערכות מקדימה, לנוכח סיכונים ואיומים העולים מניתוח המודיעין. במילים אחרות, להבטיח קשר הדוק ורצוף בין המודיעין לבין החלטות וביצוע מהלכי התכוננות ותגובה. הצוות גם ישתתף ויסייע לראש הממשלה בדיונים על המלצות הדרגים המבצעים (צה"ל, השב"כ, המוסד, משרד החוץ וכדומה), באשר להתמודדות ולמענה לאיומים העולים מהערכות המודיעין.

בתוצר שיוגש לדרג המדיני-ביטחוני יודגשו הידיעות על אודות הנושא הנדון, הערכות הגורמים השונים, תרחישי התפתחות עתידיים, נקודות תורפה צבאיות-מדיניות המאפשרות ניצול הזדמנויות מדיניות וצבאיות – כל זאת תוך הבלטת ההערכה המוסכמת, ההשגות לגביה והחלופות שעלו בדיונים. יש להדגיש את החשיבות לכך שתוצרי הדיונים יהיו בהירים וממוקדים, תוך הימנעות מניסוח בלשון מעורפלת ורב-משמעית; זאת, אף כי יכולה להתגבש בעקבותיהם יותר מהמלצה מוסכמת אחת לפעולה. ה"שולחן" יסייע לראש הממשלה ולקבינט לקבל החלטות על צעדים וכיוונים מדיניים או מבצעיים, שיש לנקוט ברמה העקרונית כנגזר מהמידע ומהערכת המודיעין (מבלי להידרש לפירוט אופרטיבי, שעליו תמשיך לחול אחריות הגורמים המבצעים).

על מנת לאפשר לחברי הצוות לנתח ולהעריך באופן עצמאי ובלתי-תלוי את המידע ההתרעתי במובנו הרחב, כפי שפורט לעיל, חשוב מאוד לאפשר להם נגישות לידיעות הרלוונטיות.<sup>1</sup>



בראש המטה יעמוד מי שימונה על ידי ראש הממשלה. צוות ה"שולחן" יורכב ממספר מצומצם של אנשים בכירים המנוסים בעבודת המודיעין, בעיקר בהיבט המחקרי-הערכתי, ואשר מייצגים את כלל גופי הקהילה – אמ"ן, מוסד, שב"כ, מודיעין הזרועות בצה"ל (יבשה, אוויר, ים וסייבר), משרד החוץ והמטה לביטחון לאומי, וכן בכירים בעלי ניסיון פיקודי אופרטיבי. הרכב זה יבטיח את יכולתו של הצוות לחבר בין תמונת המודיעין לבין המענה, כלומר, לסייע לראש הממשלה ולקבינט בקבלת החלטות על צעדים שיש לנקוט ברמה העקרונית, כנגזר מהמידע ומהערכת המודיעין. לכל אחד מחברי הצוות יש רקע, דרך חשיבה וזיקה לארגון שהוא בא ממנו, אך אין הוא כפוף אליו. המשמעות: מדובר בפורום שבו מתקיימת חשיבה אינטגרטיבית משותפת, המביאה לביטוי את מכלול היתרונות היחסיים של גופי קהילת המודיעין, זרועות צה"ל, משרד החוץ והמל"ל, וזאת לצד עצמאות מחשבתית וצמצום השפעתם של שיקולים זרים – בין-אישיים ואחרים.

יודגש כי אין הצעה זו גורעת או משנה במשהו את תפקידי ודפוסי הארגון והעבודה הנוכחיים של הגופים הקיימים. "השולחן הפלורליסטי" לא יהווה דרג ממונה או דרג ביניים, ולא יחצוץ בין ראש הממשלה לבין ראשי הגופים השונים. בניית מערכת זו והכנסת השינוי תדרוש זמן ומנהיגות הן מצד ראש הממשלה, והן מצד מי שייבחר ראשון לעמוד בראש הפורום. חיוני לבחור לתפקיד מי שמוערך באופן מקצועי ואישי על ידי קהילת המודיעין כולה, ויש ביכולתו לעצב מערכת בעלת סמכויות מובהקות וערך מוסף מקצועי משמעותי, לצד צמצום התנגדויות וחיכוכים. אחד מהנושאים שעיימם יידרש ראש פורום ה"שולחן" להתמודד הוא "המאבק על אוזנו של ראש הממשלה", ובמילים אחרות – להתמודד עם נטייתם הטבעית של גופי הקהילה לקיים ערוץ עוקף דיון פלורליסטי ולבסס לעצמם מעמד של משפיע בלעדי או עיקרי.

לסיכום, מדובר על קבוצה קומפקטית של שבעה-שמונה חברים, המייצגים את כל קהילת המודיעין ועמם בעלי ניסיון פיקודי-אופרטיבי, כולם בכירים ובעלי ידע וניסיון רב. תפקידם כגוף מטה ליד ראש הממשלה יתמקד בטיפול שוטף ורצוף במכלול איומים והתרעות, בטווח הקרוב ובטווח הארוך. עיקר תרומתה של קבוצה זו יהיה בהערכה אינטגרטיבית המשלבת דיסציפלינות, זוויות ראייה ותחומי התמחות שונים של חבריה, כבסיס לקבלת החלטות של ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.

## שני אירועים להדגמה

בתחום של קבלת החלטות מדיניות-צבאיות ניתן היה לציין דוגמאות רבות ושונות, שבהן הימצאות גוף מודיעין ליד ראש הממשלה עשויה הייתה להוביל לקבלת החלטות אחרות מאלה שבסופו של דבר התקבלו. בחרנו בשתיים: הראשונה עוסקת

בקידום מערך טילי הקרקע־אוויר המצרי למרחב תעלת סואץ עם סיום מלחמת ההתשה (ליל 7-8 אוגוסט 1970), תוך הפרה בוטה של הסכם הפסקת האש שהושג בין מצרים וישראל בתיווך אמריקאי, עוד בטרם יבשה הדיו על חתימות הצדדים על ההסכם; השנייה, עדכנית יותר, עוסקת באופן הטיפול של הצד הישראלי במערך מנהרות התקיפה של חמאס, טרם פתיחת מבצע "צוק איתן" ובמהלכו.

### אירוע קידום מערך טילי הקרקע־אוויר המצרי<sup>2</sup>

לקידום הטילים המצריים־סובייטיים לקו תעלת סואץ מייד עם חתימת הסכם הפסקת האש, בתום מלחמת ההתשה (אוגוסט 1970), הייתה השלכה צבאית כלל־מערכתית. מערך הטילים נועד להגן על הכוחות המצריים בתעלת סואץ, ובראייה לאחור היה צעד מקדים הכרחי למתקפה ולצליחה המצרית בפתיחת מלחמת יום הכיפורים. בנאומה בכנסת (ב־29 ביוני 1970) התייחסה ראש הממשלה לנאומו של נאצר בבנגאזי (25 ביוני), שבו אמר נשיא מצרים כי בעתיד הקרוב ביותר תוכל ארצו להקים מערכת הגנה אווירית שלמה באזור התעלה, וכי העליונות האווירית היא שתכריע אם ומתי תתחדש המלחמה במלוא הקצב. אם יעלה בידי הצבא המצרי להגיע לכוח שקול באוויר, קבע, שום כוח שבעולם לא ימנע ממנו לצלוח את התעלה. גם סאדאת, ממשיכו, שמע מהפיקוד הצבאי הבכיר שאין לדבר על ביצוע תוכנית לחציית התעלה ולביסוס קו הגנה בגדה המזרחית שלה, ללא מערך הגנה יעיל מפני חיל האוויר הישראלי.

יתר על כן, בתקופה שקדמה למלחמה גבר מאוד ביטחונו של הפיקוד המצרי ביכולת מערך הטילים שברשותו לנטרל את חיל האוויר הישראלי, לנוכח אבידותיה של ישראל, שאיבדה חמישה מטוסי פאנטום במהלכי תקיפת מערך הטילים הקדמי, בשלבי הסיום של מלחמת ההתשה. כך, מבחינת המצרים, נפתחה הדרך להתקדמות בהכנות לביצוע תוכנית המלחמה של סאדאת.

בניתוח לאחור של תמונת המודיעין שהייתה בידי קברניטי ישראל (מאז עלה איום הצבת הטילים בתעלה על הפרק) ומשמעויותיה, וכן בבחינה של עבודת המטה וממשקי העבודה בין הגורמים השונים בדרך לקבלת ההחלטות, ברור שהעובדות בתחום המודיעין ובתחום המדיני היו ידועות עוד לפני המלחמה. ניתן לומר, ולא כחכמים בדיעבד – לאחור המלחמה, שבאירוע זה לא הוסקו המסקנות המתבקשות. גוף מטה אינטגרטיבי של קהילת המודיעין – דוגמת "השולחן הפלורליסטי" הפועל ליד ראש הממשלה – יכול היה להצביע על המסקנות הללו בזמן אמת. הלקחים העיקריים מתהליך קידום הטילים המצריים־סובייטיים ניתנים לסיכום בנקודות הבאות:

- א. הייתה הסכמה כלל־מצרית בזמנם של נשיא מצרים נאצר וממשיכו סאדאת, שהגנת הטילים חיונית לנטרול עליונותו של חיל האוויר הישראלי וכאמצעי להגנת הכוחות המצריים, והיא בבחינת תנאי הכרחי ליציאה למלחמה.
- ב. הדבר מסביר את המשקל שייחסו המצרים והסובייטים להזזת מערך הטילים לקרבת תעלת סואץ, ואת סירובם המוחלט להסיגם לאחור: הייתה התנגדות עיקשת בפיקוד המצרי הבכיר ליציאה למלחמה ללא הגנת טילים או "מטריית הגנה" אחרת מפני חיל האוויר הישראלי.
- ג. למרות הידיעות שהיו לדרג המדיני והצבאי הבכיר בישראל, נמצא שהטיפול בסוגיית הטילים התבצע בצד הישראלי במספר מוקדים נפרדים. מיצוי ההבנות וההערכות על בסיס הידיעות וקבלת ההחלטות בנושא היו מבוזרים בין הדרג המדיני הבכיר, צמרת צה"ל, שגרירות ישראל בווישינגטון וקהיליית המודיעין. משרד החוץ והמוסד בלטו בהיעדרם בתהליך קבלת ההחלטות. קולו של משרד החוץ לא נשמע כמעט בסוגיה שהיו לה היבטים מדיניים רבים ומשמעותיים, שלגביהם הוא היווה מוקד ידע ובקיאיות. המוסד לא התבקש לעסוק בנושא, מיעט לתחקר בגינו את מקורותיו ולא פיתח מקורות נגישים לתחום. כאמור, מידת שיתוף הפעולה בין הגופים הללו לא הייתה ברורה, ומכל מקום – לא הייתה ממוסדת ולא הפיקה תוצרים משותפים, גם אם באקראי הזדמנו נציגיהם לשיבות או לדיונים משותפים בפורומים שונים.
- ד. נראה שהמהלך המצרי־סובייטי של קירוב מערך הטילים לגזרת התעלה, השלכותיו ארוכות־הטווח בהקשר לתרחיש של מלחמה ישראלית־מצרית כוללת ויתר על כן, האופציות שמהלך זה פתח בפני המצרים לביצוע מהלכים התקפיים הכרוכים בצליחת התעלה – כל אלה קיבלו ביטוי מינורי בהערכות המודיעין,<sup>3</sup> שהתמקדו בהצגת המשמעויות האיום של מערך טילי קרקע־אוויר החדש בתרחיש מוגבל של מלחמת התשה. בדרג המדיני, בתמיכתה של תמונת המודיעין שהוצגה לו, התייחסה הצמרת הישראלית למשמעויות קידום מערך הטילים לכיוון התעלה בפרספקטיבה המוגבלת של דפוסי הלחימה והיקפיה במלחמת ההתשה.
- ה. ישראל, שהשעתה את השתתפותה בשיחות בחסות שליח האו"ם, גונאר יארינג (ספטמבר 1970), ראתה בהפרה המצרית של הדרישה להקפאת מיקום הטילים סימן לרמת האמינות הנמוכה של מצרים, בכל הקשור לכיבוד הסכמים מדיניים; ובכל מקרה, ההשלכות הצבאיות־אסטרטגיות ארוכות־הטווח של קידום מערך הטילים נדחקו לקרן זווית ולמקום נמוך בסדר הקדימויות הישראלי, אף שישראל עמדה על דעתה (עד 29 בדצמבר 1970) שלא לחזור לשיחות, כל עוד לא הוחזר המצב בתעלה לקדמותו. בסוגיית ההפרות המצריות היו הנושאים המדיניים והצבאיים כרוכים אלה באלה באופן שאין מובהק ממנו, ועל אף

- זאת "נדד" מרכז הכובד של הטיפול בסוגיה מהתחום הצבאי לתחום המדיני, בהתאם לנושאי העניין השוטפים שהעסיקו את הקברניטים, ולא דווקא לפי סדר חשיבות הנושאים, בראייה כוללת.
1. בהיעדר תמונת מודיעין שלמה, גם הלחץ שישראל הפעילה על ארצות הברית בדרגים השונים לא הגדיר באופן חד וברור את העובדה שהיערכות הטילים המצריים-סובייטיים היא המפתח לשאלה: מלחמה – כן או לא? לכך היו השלכות על מידת נכונותה של ארצות הברית לפעול לשינוי המצב, ועיקר מאמציה היו בכיוון של לחץ מדיני על ישראל, וניסיון להשקיטה באמצעות אספקת אמצעים צבאיים מתקדמים.
  2. התחושה בשורות חיל האוויר בעת ההיא הייתה של חוסר מענה יעיל לאיום הטילים, דווקא בשלב המסיים והמכריע של מלחמת ההתשה.<sup>4</sup>
  3. מבחינת הצד המצרי היה חיל האוויר הישראלי בעל המשקל המכריע בקבלת החלטות לעניין מלחמה, אולם בצד הישראלי הוא לא היה גורם משפיע בקבלת ההחלטות, וקולו לא נשמע כמעט.
  4. נושא קידום הטילים לא הוערך בישראל כמענה לדרישת הצבא המצרי וכתנאי הכרחי ליוזמת מלחמה כוללת (גם אם מוגבלת בהיקפה) מן הצד המצרי, והוא הוסט ממרכז סדר היום המדיני והצבאי של ישראל. עובדה זו הקפידה את החשיבה הצבאית שנדרשה לסילוק האיום, ונבחנה הצעה אחת בלבד של שר הביטחון ליוזמה ישראלית של הפעלת כוח נגד מערכי הטילים למניעת מלחמה. ההצעה נדחתה בממשלה, ולא הובאו להחלטות דרכים אפשריות אחרות כגון שינוי היערכות כללי בסיני, וכן פיתוח שלם יותר של שיטת הטלת פצצות על ידי חיל האוויר, שעליה הצביע בשעתו מפקד חיל האוויר, האלוף מוטי הוד.

### הטיפול במנהרות חמאס (2014)<sup>5</sup>

לאמ"ן ולשב"כ היה מידע רב ומפורט על מנהרות התקיפה של חמאס ברצועת עזה, עוד בשנים שקדמו למבצע "צוק איתן". המציאות שנחשפה מעלה ספקות לגבי הפקת מלוא המשמעות מהמודיעין שהתקבל וכפועל יוצא – ההערכות של צה"ל. מן הראוי לזכור כי כבר באירוע חטיפת גלעד שליט ביוני 2006, השתמש חמאס במנהרה התקפית שהובילה לתוך שטח ישראל. בשנים 2009–2012 קידמה הזרוע הצבאית של חמאס בפיקודו של מוחמד דף את פרויקט המנהרות ההתקפיות, שבו ראה דף פרויקט אסטרטגי, לצד המשך פיתוח והרחבת המערך הרקטי של הארגון. ימים אחדים לפני מבצע "עמוד ענן" (בנובמבר 2013) התפוצצה מנהרה ממולכדת ליד כוח צה"ל שעסק בסריקות ממערב לגדר המערכת, ובנס לא נפגעו חיילים. בשנה וחצי שקדמו ל"צוק איתן" חשף צה"ל שלושה פתחי מנהרות בצד המזרחי של הגדר, בשטח ישראל. נגד כוח צה"ל שחצה את הגדר כדי להרוס אחת מהן

הופעל מטען חבלה שהוטמן במנהרה, ושישה לוחמים נפצעו. חשיפת המנהרות הללו (שהיו רחבות, חפורות בעומק, דופנותיהן מבוטנות, הוכנסו אליהן תשתיות תאורה ותקשורת, וחלקן הגיעו עד 300 מטר מעבר לגדר), הבהירה לצה"ל את עוצמת האיום והיקפו: לחמאס הייתה יכולת להעביר, בהסתר ותוך יצירת הפתעה, כוחות משמעותיים לעורף מערך צה"ל (אוגדת עזה) וליישובי עוטף עזה, ולשנות את כללי המשחק באמצעות מהלומת טרור מתואמת נרחבת (תקיפות, מארבים, חטיפות) נגד מספר יעדים, צבאיים ואזרחיים, במקביל. ערב מבצע "צוק איתן" (ב־6 ביולי 2014) תקף חיל האוויר מנהרה שהתגלתה באזור כרם שלום (כבר באפריל 2014, אבל פיר היציאה בשטחנו לא אותר. השב"כ גרס כי באמצעות מנהרה זו התכוון חמאס ליזום מהלך התקפי נגד ישראל, במטרה לפרוץ את המצור סביב הרצועה). בתקיפה נהרגו שבעה אנשי חמאס, הארגון הגיב בירי מטחי רקטות ובכך, בעצם, החל מבצע "צוק איתן".

חמאס לא יכול היה להסתיר את הפרויקט רחב־ההיקף של חפירת המנהרות, ואת עבודות הבינוי והתשתית שנערכו בהן. מאז תחילת 2013 הופץ לקברניטים ולראשי זרועות הביטחון דוח מודיעין עיתי מפורט ובו סקירת המנהרות המוכרות, והצבעה על התוואי של כל אחת מהן. אם כך, הצמרת הישראלית הייתה מודעת לעצם קיומן של יותר מ־30 מנהרות בשטח הרצועה, שבין שליש למחצית מהן (על פי ההערכה) נמשכו אל מתחת לגדר המערכת, חצו את הגבול ונועדו לשמש לתקיפה בשטח ישראל. הסוגיה הועלתה לדיון, כמדווח, מספר פעמים אצל ראש הממשלה, וזה הטיל על צוות בראשות יועצו לביטחון לאומי לטפל בנושא. לא ידוע כיצד טופל העניין. ברור כי סדרת הפתרונות הטכנולוגיים לאיתור מנהרות שנבחנה על ידי מפא"ת (המנהלת לפיתוח אמצעי לחימה במשרד הביטחון) לא הניבה מענה אפקטיבי עד מועד פרוץ העימות. לפיקוד הדרום הוקצו אמנם משאבים – אמצעים לאיסוף מודיעין וכוחות לטיפול במנהרות – אבל בפועל לא נעשה הרבה מבעוד מועד. מכל מקום, מדיניותה של ישראל שללה מהלך צבאי התקפי מקדים או מונע – קרקעי ו/או אווירי – בצידו המערבי של הגבול, כנראה מתוך מגמה להימנע מהסלמה ומהתלקחות של סיבוב לחימה נוסף. עובדה היא שבפרוץ הלחימה עמד לרשות הזרוע הצבאית של חמאס מערך המנהרות במלוא היקפו, מוכן וכשיר לביצוע פיגועים בשטחנו. ואכן, בשלוש היתקלויות עם חוליות חמאס שחדרו דרך המנהרות לשטחנו במהלך המבצע נהרגו 11 לוחמי צה"ל, ובדרך נס נמנע הרג אזרחים.

על סמך האירועים והמידע שהתפרסם, אפשר להצביע על כמה לקחים מרכזיים בהקשר לטיפול במערך המנהרות:

הלקח הראשון – לא הובלטה המשמעות האסטרטגית של המנהרות, מעבר להיותן אמצעי לחדירה ותקיפה מעבר לגבול, בהיותן אמצעי לניידות כוחות בתוך

הרצועה אל ומהמערכים המבוצרים שלו תוך ניטרול יכולתו של צה"ל ועליונותו בתצפית ובחיסול כוחות הנעים על פני השטח. המודיעין לא יוצא ידי חובתו בתאור המנהרות ללא השלמת המידע על יעודן ודרך השימוש בהן.

הלקח השני – המידע המודיעיני לגבי המנהרות, שסופק במשך תקופה ארוכה ושהעניק לצה"ל ולזרועות הביטחון מרווח זמן ומרחב להכנות, לא תורגם ולא נוצל לגיבוש מענה מבצעי מתאים לטיפול במנהרות: לא גובשה תורת לחימה מתאימה (יבשתית-הנדסית, אווירית) לסוג זה של לחימה; לא הוכנו ופותחו מראש חימוש, ציוד ואמצעים מתאימים לאיתור ולהריסת המנהרות; לא סומנו ולא הוקצו יחידות ייעודיות (הנדסה, כוחות מיוחדים, למשל) לטיפול במנהרות; כוחות צה"ל (ובמיוחד יחידות המילואים) התאמנו באופן מינורי ובמתקנים בלתי-מתאימים בתרחישי לחימה במנהרות ("למדנו להתמודד עם המנהרות תוך כדי תנועה" צוטטו בדיעבד מפקדים ולוחמים), וכשירותם הייתה, בלשון המעטה, בלתי-מספקת; לא גובשו תוכניות מבצע מתאימות ללחימה בתשתית המנהרות, לא בפקוד הדרום ולא בדרג האוגדות, ומשנדרשו להן – התברר כי התוכניות היו חלקיות ונדרש להשלימן תוך כדי לחימה; ועוד.

הלקח השלישי – בסופו של דבר, משנכנסו הכוחות לרצועה, אלתר צה"ל ואימץ תורת לחימה ופתרונות אד הוק (תוך קבלת סיוע מחברות ומגורמים אזרחיים) שמימושם – עד השלמת הריסת המנהרות – נמשך כשבועיים וחצי – פרק זמן שהאריך את משך המבצע הרבה מעבר למה שתוכנן. בדיעבד, ברור כי לא ניתן היה למודיעין הצבאי (אמ"ן) ולגורמים האחרים בקהילת המודיעין להסתפק בעצם הפצת המידע המודיעיני לצרכנים; נראה שהיה עליהם לחדד את המשמעויות והתבוננות שנבעו מן המידע למפקדים ולדרג הלוחם, וכן להתניע, לדחוף ולגלות מעורבות של ממש בגיבוש פתרונות מבצעים לבעיה, ולסייע בהטמעתם בצה"ל; שכן התברר, כאמור, שבהפקת מידע ובהפצתו לצרכנים לא היה די.

הלקח הרביעי – רוב שרי הקבינט – חוץ מראש הממשלה ושר הביטחון – לא היו מודעים כלל לאיום המנהרות, ונחשפו אליו רק ערב תחילת המבצע. התקשורת מיעטה להתייחס לנושא, והדיון התקשורתי לפני המבצע ומאז תחילתו התמקד בירי הרקטות מהרצועה ובמענה לאיום זה. בקבינט המדיני-ביטחוני לא התקיים, כמעט לכל אורך התקופה שקדמה למערכה, דיון שהוקדש לאיום המנהרות ומשמעותיותו, אלא ימים ספורים לפני פרוץ המערכה. מרבית הדיונים בקבינט באותה עת הוקדשו לאיום הגרעין האיראני ולמתרחש בגבול הסורי-לבנוני. לאחר המלחמה הודו בצה"ל (לפי דיווחי התקשורת) כי "ייתכן שהמידע אודות איום המנהרות לא חצה את הסף התודעתי של שרי הקבינט". יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי השווה את סוגיית המנהרות להפתעת טילי ה'סאגר' במלחמת יום הכיפורים (כלומר, היה מידע, אבל הוא לא הוטמע ביחידות). במילים אחרות, אף שהנתונים נמסרו

והוצגו, רוב חברי הקבינט, למעט חברים ספורים, לא היו מודעים בפרוץ המערכה למשמעויות ולהשלכות של עצם הימצאותן של יותר מ־30 מנהרות בקרבת גדר הגבול. זו הייתה אחת הסיבות להתלבטות בקבינט אם לאשר את הפעולה נגד המנהרות. בדיון הציבורי שהתנהל בסוגיה, השרים לא הבחינו בדרך כלל בין "כיבוש הרצועה והכרעת שלטון חמאס", לבין היעד המוגבל והנקודתי יותר של "הריסת מערך המנהרות ההתקפיות". לצד ההתלבטויות בקבינט, ראוי לציין כי גם קברניטי המערכה (ראש הממשלה ושר הביטחון) לא היו ערים, להבנתי, למלוא משמעויות האיום, והעריכו אותו בהערכת חסר. אחרת, כיצד ניתן להסביר את העובדה שב־15 ביולי הייתה ישראל מוכנה לקבל את הסכם הפסקת האש שהציעו המצרים, אף שידעה על קיומן של המנהרות, ואף שההסכם הותיר את איום התקיפה באמצעות מנהרות על כנו (חמאס הוא שסירב להצעה המצרית); וכיצד ניתן להסביר את הערכתו של שר הביטחון שיידרשו רק יומיים־שלושה להרס המנהרות (שעה שבפועל נמשך הטיפול בנושא כשבועיים וחצי)?

הלקח החמישי – לפיכך, מובן כיצד נושא המנהרות לא נכלל כמעט במטרות המבצע כפי שהוגדרו לצה"ל: פגיעה קשה בחמאס והחזרת השקט לדרום. המנהרות לא הוזכרו בפירוט בהנחיות למבצע. בימי המבצע הראשונים הגיבה ישראל על שיגור מטחי הרקטות לשטחה בהפצצות כבדות מן האוויר ובירי ארטילרי לעבר מפקדות חמאס, מערכי ייצור ואחסנת הרקטות ומרחבי השיגור. חברי הקבינט נחשפו לאיום המנהרות במלוא חומרתו רק לאחר זיהוי פירי היציאה של חלקן בקרבת יישובים ומוצבים בקו המגע. התפנית בסוגיית המנהרות התרחשה רק ב־17 ביולי, תשעה ימים לאחר תחילת המבצע, עת נחשף כוח חמוש של אנשי חמאס (13 מחבלים מכוח העילית של הארגון) שהגיח מפיר מנהרה בקרבת קיבוץ סופה. הכוח הותקף מן האוויר, אבל האירוע חולל זעזוע בציבור ובדעת הקהל (בעיקר בקרב תושבי עוטף עזה), ויתר על כן – בתודעת מקבלי ההחלטות. הועלתה דרישה לפעול ולהרוס את המנהרות, ועוד באותו ערב ניתנה לצבא הוראת הדרג המדיני להיכנס לרצועה ולהרוס את המנהרות ההתקפיות, בטווח של עד שלושה קילומטרים מהגבול. בתקשורת צוטט הרמטכ"ל כמי שאמר בשיחה פרטית: "האירוע בסופה הפיל לנו את האסימון".

הלקח השישי – לצד עניין המנהרות ראוי לציין גם את חילוקי הדעות בין השב"כ לבין אמ"ן, תוך כדי המבצע ולאחריו, בסוגיית כוונותיו המוקדמות של חמאס. בשב"כ גורסים בדיעבד כי כוונת הארגון היה ליזום מראש את "מלחמת יולי" על רקע מצוקתו האסטרטגית, וקושרים לכך את ההתרעה שהפיצו באפריל 2014 על כוונת חמאס לבצע פיגוע רחב־היקף, באמצעות המנהרה באזור כרם שלום. באמ"ן גורסים כי "מלחמת יולי" הוא כינוי שהודבק למערכה בדיעבד, כי העימות עם חמאס היה פועל יוצא של התדרדרות והסלמה הדרגתית, ולא פרי מאמץ

מכוון ויזום מצד חמאס (שלא היה לו עניין בעימות אסטרטגי עם ישראל באותה עת), וכי גם פרויקט חפירת המנהרות היה פרי תהליך מתמשך, ואין בו כדי להעיד על כוונות ממשיות ליזום מערכה, בעיתוי שבו פרצה.

נראה כי אילו עמד צוות "השולחן הפלורליסטי" לרשות ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני במהלך מבצע "צוק איתן", היו נמנעים כשלי המודיעין, רובם ככולם, הן בצה"ל ובזרועות הביטחון, והן בתפר שבין גופי המודיעין של הקהילה לבין הדרג המדיני – הקברניטים והקבינט המדיני-ביטחוני.

גוף זה היה מנהל מעקב ובחינה רצופים ועצמאיים של סוגיית המנהרות לתקיפה והנעת כוחות, מאז צצה התופעה וצברה תנופה, מציג לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני את משמעויות האיום וחומרתו (על פי ההערכה המקלה שגיבשה הצמרת המדינית ערב המבצע ובשלביו הראשונים) מבעוד מועד (ולא "בדקה התשעים", כפי שקרה בפועל), ומדרבן אותם להחליט על מדיניות טיפול בנושא ולגבש פתרונות אפקטיביים – מבצעיים, ארגוניים, לוגיסטיים.

גוף זה לא היה מאפשר מצב שהנושא ייפול בין הכיסאות, הן בין הקברניטים לבין שאר שרי הקבינט (שהם צרכנים מובהקים של תוצריו), הן בין אמ"ן והשב"כ (נציגי הגופים הללו מאיישים את ה"שולחן", שאחד מתפקידיו הוא לפתור או להביא לידיעת הקברניט חילוקי דעות בתוך קהילת המודיעין), וגם בדרגי הביצוע, בין המודיעין ואגף המבצעים (ה"שולחן" כגורם בקרה שמתפקידו לוודא מתן מענה מבצעי לבעיות העולות מהמידע המודיעיני, ואולי אף להציג לדרג המדיני ולקבל את אישורו לתורת הלחימה ולפתרונות המבצעיים, הארגוניים והטכנולוגיים שגובשו לסיכול האיום).

בדיעבד, ברור כי יחידת היועץ לביטחון לאומי איננה אמונה על ניתוח והערכת מידע מודיעיני. על אף שבראשה עמד בתקופה שקדמה למבצע איש מודיעין בכיר, היא לא הייתה הגוף המתאים להוביל את הטיפול בסוגיה שבמהותה היא מודיעינית ומבצעית. הניסיון, הרקע והסמכות המקצועית של חברי צוות ה"שולחן", כפיפותם הישירה וקרבנותם הבלתי-אמצעית אל הקברניט ועצם היותם מעודכנים בתמונת המודיעין (הן מקריאת הידיעות הגולמיות והן מתוקף החיבור לגופי הקהילה) ועוסקים בסוגיה ברציפות לאורך זמן – כל אלה היו מבטיחים טיפול יסודי ומקיף ברמה המדינית-אסטרטגית וברובד הצבאי-מבצעי.

סביר להניח שגם בסוגיית הפערים בין הערכות אמ"ן והשב"כ לגבי מטרותיו וכוונותיו האסטרטגיות של חמאס, היה ה"שולחן" מציף את הפערים הללו לדרג המדיני, ואפשר אף שהיה יוזם דיון בדרג המדיני בזמן אמת, כדי לגבש מענה הולם למגוון התרחישים הצפויים (דרך פעולה אפשרית [דפ"א] סבירה ודרך פעולה אפשרית מסוכנת).



ניתן לומר שפורום "השולחן הפלורליסטי" במתכונת המוצעת במסמך זה, לו היה מתפקד – בדוגמאות שמנינו – ליד ראש הממשלה, עשוי היה לתת מענה לליקויים ולחולשות בהתנהלות הדרג המדיני. אפשר אף להעריך שגוף זה עשוי היה למנוע או לדחות את המלחמה, ולכל הפחות לשנות את מהלכה ואת תוצאותיה. כגוף מטה ליד ראש הממשלה, המשלב את כל זרועות המודיעין ומשרד החוץ, הוא היה מחדד ומבהיר את האיום הצבאי-אסטרטגי ארוך-הטווח הטמון במהלך המצרי-סובייטי, בהקשר לתרחיש של מלחמה כוללת בין ישראל ומצרים (בדוגמה הראשונה), ועשוי היה להצביע על האופציות שמהלך זה פתח בפני המצרים לביצוע מהלכים התקפיים הכרוכים בצליחת התעלה; כך גם באשר למשמעויות איום המנהרות לניידות ולתקיפה שהקים חמאס, במסגרת מבצע "צוק איתן". הערכות המודיעין של כלל קהילת המודיעין היו עשויות למנוע, בדוגמה הראשונה, תמונת מודיעין חלקית שבה נקשרה הצגת משמעויות האיום של מערך הטילים החדש באופן בלעדי לתרחיש מוגבל של מלחמת התשה; בדוגמה השנייה ניתן היה למנוע את פערי המידע וההערכות בין אמ"ן והשב"כ.

העיסוק בנושא אסטרטגי ממדרגה ראשונה היה מתבצע במערכת המשלבת את כל מקורות הידע וההערכה, והיה נמנע טיפול מבוזר ומפוצל, שלא תרם לקבלת תמונת מודיעין מספקת בדרג מקבלי ההחלטות. זאת ועוד, "השולחן הפלורליסטי", מתוקף תפקידו, עשוי היה למנוע את הסטת הטיפול באיום (כמתואר בדוגמה הראשונה), או את הפחתת חשיבותו וחומרתו (בדוגמה השנייה) על ידי ההנהגה המדינית והצבאית.

קהילת המודיעין הייתה אמונה על צבירה לאורך זמן של הידיעות הקשורות בהזנת הטילים (בדוגמה הראשונה), ובהקמת מערך המנהרות (בדוגמה השנייה), והיה מתנהל מעקב רצוף ומתמשך אחר התפתחות האיום ומשמעויותיו. צבירת ידיעות והערכות לאורך זמן עשויה הייתה להצביע על הסירוב המצרי להסיג לאחור את הטילים מגזרת התעלה, למרות ההפרה הברורה של ההסכם עם ישראל, כסימן המעיד על כוונות ליזום מלחמה, ואולי אף לסוג של מהלך התקפי מוגבל בחסות מטריית הטילים; ממש כשם שתהליכי הקמת מערך המנהור של חמאס עשויים היו להצביע על הכוונות הממשיות של הארגון לעשות בו שימוש.

במילים אחרות, הפורום האמור היה מחדד איתותים על כוונותיו הממשיות של האויב, בשני המקרים, לנהל מערכה כוללת, תוך שימוש במכלול היכולות שבנה ופיתח לאורך השנים, כדי להשיג את המטרות שקבע לעצמו.

מתוקף אחריותו של פורום כזה על תעדוף הידיעות החיוניות (צי"ח) היו הסוגיות שעמדו על הפרק, בשני המקרים, מקבלות טיפול הולם בכל סוכנויות האיסוף. קולו של חיל האוויר, בהיותו חבר קבוע בפורום ה"שולחן", היה מקבל משקל רב יותר בניחות מאפייני המצב והדרישה לפעולה מונעת, בדוגמה המצרית, ובכך

עשוי היה להגיע למלחמה שפרצה ביום הכיפורים במצב של מוכנות ההולמת את הזירה בסיני, והיה נמנע לפחות חלק מהמחיר הכבד של נטרולו בשלבי המלחמה הראשונים.

## הערות

- 1 מאחר שאין זה אפשרי שה"שולחן" יעבור על כל הידיעות הנכנסות למערכת ויעסוק במיון ובניתוח, אך גם לא היינו רוצים שתתפספס הפצתן של ידיעות חשובות ומשמעותיות לצוות ה"שולחן" – יש לחשוב על פתרון יצירתי לסוגיית ההפצה. למשל: שילוב נציגים מטעם ה"שולחן" במרכזי המיון ותפוצת הידיעות שמופקות על ידי הגופים, והם ינתבו את הידיעות המשמעותיות, על פי תעדוף, ישירות ל"שולחן".
- 2 ניתוח האירוע נכתב בעזרת חבר, היסטוריון במקצועו ואיש קהילת המודיעין, והוא מבוסס על בדיקה נרחבת של מחקרים ומסמכים בספרות המקצועית, וכן של מסמכים מארכיון המדינה.
- 3 בהערכה הכוללת של אמ"ן לא ניתן ביטוי בולט להערכה שהשמיע ראש אמ"ן, אהרון יריב, שלפיה קידום מערך הטילים מזרחה הוא פעולה המבטאת מגמות התקפיות מרחיקות לכת, וכי אם ישתנה מאזן הכוחות באוויר, אזי יש אפשרות של צליחה מצרית גורפת.
- 4 ישראל נקטה מדיניות של מניעת הקמת מערך טילי קרקע-אוויר במרחב התעלה, והגיבה בתקיפות אוויריות נגד התשתיות הללו החל מאמצע מאי 1970 כדי למנוע, או לפחות לעכב את "זחילת" המערך מזרחה, לכיוון התעלה. התקיפות האוויריות נמשכו עד ערב כניסת הסכם הפסקת האש לתוקף. חלק מהסוללות הושמדו או נפגעו, ונבלמה כניסת הטילים למרחב התעלה עצמו, אבל עיקר המערך שרד ונותר כשיר מבצעית בשטח. יתר על כן – במהלך התקיפות הללו הופלו חמישה מטוסי פאנטום של חיל האוויר. התברר שלחיל האוויר חסרו חימוש מדויק ויעיל לתקיפת הטילים (במיוחד סוללות SA-3 – מערכת שלא הייתה מוכרת במערב), ציוד חסימת ל"א ואמצעי גילוי ומעקב אחר הטילים.
- 5 דוגמה זו מבוססת על חומר גלוי מהעיתונות ועל הרצאות בכנסים מקצועיים, אך גם אם התמונה אינה שלמה, די בה, להערכתנו, כדי לזהות בעייתיות המחייבת התייחסות.

# צורך השעה נוכח אתגרי המזרח התיכון – אסטרטגיה ישראלית-אמריקאית משותפת

כרמית ולנסי, אודי דקל

היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית הם אינטרס חיוני לביטחונה ולמעמדה האזורי והבינלאומי של מדינת ישראל. התהפוכות המשמעותיות במזרח התיכון, ובהקשר זה גם הסכנה לדומיננטיות של הציר השיעי המובל על ידי איראן בסוריה ובלבנון, בין היתר כתוצאה מתהליך ההסדרה בסוריה, כשברקע מסע הבחירות לנשיאות ארצות-הברית – כל אלה מעצימים את החשיבות בחיזוק היחסים בין ישראל לארצות-הברית, וביישוב אסטרטגיה משותפת לשתי המדינות. בכך כלולה שורת נושאים: הסוגיה הפלסטינית, דילמות הכרוכות ביישום הסכם הגרעין עם איראן, וכן מעורבות איראן בהשגת יציבות אזורית וההתמודדות עם המשבר בסוריה.

**מילות מפתח:** יחסי ישראל-ארצות-הברית, איראן, הסכם הגרעין, פלסטינים, המזרח התיכון

## סלעי המחלוקת

ניתוח היחסים בין ארצות-הברית לבין ישראל חושף שורה של אינטרסים בסיסיים משותפים, הניצבים בליבת מערכת היחסים המיוחדת. הם נשענים על תפיסות ועל ערכים משותפים ביחס לדמוקרטיה וליברליזם, לזכויות האדם ולזכויות מיעוטים, לחתירה לשלום ול יציבות אזורית ולהשקפת עולם מערבית בכלל. ערכים אלו עומדים בבסיס מחויבותה של ארצות-הברית לביטחון ישראל, מתורגמים לשיתופי פעולה בתחומים מגוונים ולתיאום מדיני-אסטרטגי (ברמה הממשלתית, הצבאית והמודיעינית) בקשת רחבה של נושאים.

ד"ר כרמית ולנסי, עמיתת מחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
אודי דקל, מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי

אולם, לצד מערכת האינטרסים הבסיסיים המשותפים עולים בשנים האחרונות פערים ומחלוקות באינטרסים המצביים,<sup>1</sup> הנובעים מראייה שונה לגבי אופן המענה לאתגרים ולהתפתחויות באזור. כך, לארצות־הברית ולישראל יש אמנם אינטרס משותף למנוע מאיראן יכולת גרעין צבאי, אולם הן חלוקות באשר לדרך שבה יש למנוע יכולת כזאת. ישראל וארצות־הברית שואפות למגר את נגע הטרור המתפשט ברחבי המזרח התיכון ומעבר לו ולהביא ליציבות אזורית, אך אינן רואות עין בעין את האמצעים שיש לנקוט לטובת מימוש מטרות אלו. ארצות־הברית וישראל שואפות (במוצהר) לפתרון שתי מדינות לשני עמים בנושא הפלסטיני, אך חלוקות באשר לצעדי ממשלת ישראל בבנייה בהתנחלויות, והדחיפות והנחיצות להביא לפתרון הסכסוך; למעורבות האיראנית השלילית באזור ולהשלכות הסדר בסוריה שיותיר את שלטון אסד, והשפעה גוברת של הציר השיעי בהובלת איראן; לצורך לתמוך במשטר עבד אל־פתאח א־סיסי במצרים, ועוד. לתחושת הפערים הגדלים בין ישראל לארצות־הברית נוסף הממד האישי הבעייתי בין מנהיגי שתי המדינות, עם ההרעה ביחסים בשנה החולפת, שכללה אף חילופי דברים חריפים.<sup>2</sup>

### ארצות־הברית במזרח התיכון

קיימים פערים בין הגישה הישראלית לאמריקאית באשר למדיניות הנכונה במזרח התיכון. פערים אלו נובעים מאותה תפיסה אמריקאית שהציג הנשיא ברק אובמה ב"נאום קהיר" שנשא באוניברסיטת קהיר ביוני 2009 ("התחלה חדשה"), ובמרכזו הקריאה להבנה הדדית ולשיפור היחסים בין העולם המוסלמי לעולם המערבי. יש הטוענים בישראל<sup>3</sup> כי אובמה נגוע בגישה פטרונית (אוריינטליסטית) כלפי האזור, וכי הוא בוחן את השחקנים על פי אמות מידה לא שוות (למשל, החמרה כלפי ישראל וותרנות מול ערב־הסעודית בנושאי זכויות האדם ולחימה בסביבה אזרחית). ביקורת נוספת מתייחסת לאסטרטגיה האמריקאית השואפת לפייס את המוסלמים וחותרת לא רק לדטנט עם איראן, אלא גם לשיתוף פעולה עתידי עימה, כלומר, אינה רואה באיראן את הבעיה אלא את הפתרון. זאת, על חשבון פגיעה באינטרסים מסורתיים של ארצות־הברית במזרח התיכון, כולל תמיכה בישראל, בערב־הסעודית ובמדינות המפרץ, החלשת קיצונים מוסלמים והבטחת זרימת נפט חופשית. המבקרים מצביעים בדאגה על כך שאובמה אינו עומד בהתחייבויות, וב"יום הדין" נוטש את בעלי־בריתו במרחב (נשיאה לשעבר של מצרים, חוסני מובראק, ישראל וערב־הסעודית בעניין האיראני והמורדים הסונים הקיצוניים פחות בסוריה), ואינו מממש איומים כמו תקיפת סוריה לאחר השימוש בנשק כימי נגד המורדים.

על פי ריינהולד, ניתן לזהות שלושה סוגים של אסטרטגיה אמריקאית באזור:<sup>4</sup>

**"הזהירה"** (nonintervention school) – מאפיינת את אובמה ומקורביו ומיעוט מהרפובליקנים – לפיה יש להפחית בשליחת כוחות לאזור, להעדיף שימוש ב'עוצמה רכה' ובאופן כללי לצמצם מעורבות בעולם, וכן לנקוט התערבות צבאית רק לנוכח איום ישיר על ארצות-הברית עצמה. על פי גישה זו, הדרך לפתרון סכסוכים היא משא ומתן והרתעה. היחס לישראל הוא כאל נטל – בשל הסכסוך עם הפלסטינים, ובשל כך שישראל גורמת לניכור בין ארצות-הברית לעולם הערבי.

**"האסרטיבית"** – מיוצגת בעיקר על ידי הרפובליקנים. לא ניתן לגשר באמצעות משא ומתן על כל הסכסוכים בעולם, ולעתים יש להשתמש בכוח ולהפגין נכונות לשימוש בעוצמה האמריקאית. לפי גישה זו, ישראל נתפסת כשותף ערכי חיוני.

**"המרכזית"** (מיוצגת בעיקר על ידי הנרי קיסינג'ר ודניס רוס) – תומכת במעורבות בינלאומית וביצירת בריתות, תוך איזון בין דיפלומטיה לכוח צבאי. גישה זו מעניקה חשיבות לתהליך המדיני כאפקט מייצב. בנאום במכללת ווסט פוינט (2014) חיזק הנשיא אובמה את תפיסתו המרכזית, כאשר ציין שארצות-הברית לא עוד תילחם בטרור הבינלאומי לבדה, אלא תשאף לכוון שיתופי פעולה רחבים ואפקטיביים עם מדינות שבהן פועל הטרור. המערכה הנוכחית נגד 'המדינה האסלאמית' היא ביטוי לדוקטרינה האמריקאית לכוון קואליציה מקומית הנתמכת על ידי ארצות-הברית.<sup>5</sup>

בראינו לתומס פרידמן (אפריל 2015) התייחס הנשיא האמריקאי לעולם הסוני, וציין את מה שהוא תופס כאיום האמיתי על המונרכיות הסוניות – זירות הפנים הכוללות ציבורים זועמים, צעירים מובטלים, אידאולוגיות קיצוניות והיעדר חופש ביטוי. לדבריו, הטיפול אינו מסתכם בלוחמה בטרור ונדרש מהלך אמיתי של שינוי במדינות השונות. בהמשך לכך טוען אובמה שהאיום המשמעותי הניצב בפני מדינות האזור אינו נובע מהאפשרות של פלישה איראנית לשטחן, אלא מחוסר סיפוק ושביעות רצון של האוכלוסיות המקומיות מרמת חייהן.<sup>6</sup>

## המדיניות כלפי איראן

היבט מרכזי שפגע באמון ההדדי בין המדינות קשור ביחסים המתהווים בין ארצות-הברית לאיראן, במהלך הדיונים לכינון הסכם הגרעין ובעקבותיו. נדמה כי ארצות-הברית מעוניינת להרחיב את שיתוף הפעולה בין המדינות, ובאמצעותו להביא לכך שהרפורמיסטים באיראן יגברו על המהפכנים הקיצוניים. המלחמה ב'מדינה האסלאמית' הביאה לתיאום אזורי פעולה בין ארצות-הברית לאיראן בעיראק ובסוריה, ואף לעצימת עין מצד האמריקאים ביחס לפעילותה של איראן, הנלחמת ומסייעת לרודן הסורי בשאר אסד וממשיכה לתמוך בחזבאללה, להשפעתה על הממשלה בעיראק ולתמיכה שהיא מעניקה לחות'ים בתימן.

בראיית הממשל, הסכם הגרעין יוביל לריסון מסוים במדיניות איראן באופן שיאפשר שיתוף פעולה בינה לבין המדינות הסוניות, גם מול אתגר 'המדינה

האסלאמית'. כדי להרגיע את בעלות־הברית של ארצות־הברית במזרח התיכון, הדגיש הנשיא אובמה כי הוא רואה באופן שלילי ביותר את התנהלותה האזורית של איראן, ואת עמדותיה כלפי ישראל והמדינות הסוניות. כך למשל הבהיר כי "ההסכם אינו מסיים את הבעיות שלנו עם איראן", וכי "ארצות־הברית תמשיך לפעול עם בעלות־בריתה במזרח התיכון מול פעילותה מערערת היציבות של איראן ותמיכתה בארגוני טרור". לטענתו, דווקא הוצאת סוגיית הגרעין מהמשוואה תעניק לארצות־הברית עמדה טובה יותר להצבת דרישות מטהראן.<sup>7</sup>

לסיכום, בראייה האמריקאית עשויה איראן להפוך לסוכן יציבות באזור, ואילו בראייה הישראלית הפונדמנטליזם האיראני יוותר על כנו. עד שאיראן תכיר בזכותה של ישראל להתקיים ותימנע מהתערבות בסכסוכים אזוריים, מהפעלת שלוחים ומתמיכה בגורמי טרור, הכרח הוא להמשיך לבודד אותה. לאחרונה נשמעת טענה מצד פרשנים אמריקאים (ביניהם דיוויד רוטקוף<sup>8</sup>), שלפיה בעת כהונת הנשיא אובמה הורעו יחסי ארצות־הברית עם כל מדינות המזרח התיכון, פרט לאיראן.

### סוגיית הגרעין

מאז ההכרזה על הסכם הגרעין מנהל הממשל האמריקאי מסע שכנוע בצדקת דרכו מול שלושה קהלי יעד מרכזיים: הקונגרס האמריקאי, הציבור בארצות־הברית ובישראל. בראיון שהעניק הנשיא לתומס פרידמן הוא ביקש להבהיר את האסטרטגיה שהוא נוקט על מנת למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני. האסטרטגיה מתבססת על חתירה להידברות ולפתרונות דיפלומטיים, מתוך עוצמה הנשענת גם על יכולות צבאיות. לפי ההיגיון האמריקאי רק פתרון דיפלומטי ימנע התגרענות של איראן, ואילו כל יתר האפשרויות יעילות פחות. האופציה הצבאית תפגע אמנם בתוכנית, אך תחזק ותעצים את הקו בתוך איראן, הקורא להתגרענות לשם הגנה עצמית. מנגד, שימור מדיניות הסנקציות יביא להמשך קידום תוכנית הגרעין בחשאי. המענה האמריקאי לטיעון הישראלי, כפי שעולה מדברי אובמה לפרידמן, הוא שארצות־הברית מגלה הבנה לטיעונים הישראליים ומציעה ערבות אמריקאית רשמית לעמידה לצד ישראל בכל תרחיש של התקפה עליה. מחויבות זו אמורה, לדידו, לספק לישראל ביטחון מספק כדי לנצל "הזדמנות של פעם בחיים". מבחינת ישראל, חילופי המידע הקרובים והאינטנסיביים בעניין זה בין המדינות מנעו עד כה פגיעה ביחסים ביניהן.

אחת הסכנות הנוגעות לטיפולן של ישראל וארצות־הברית בסוגיה כבדת־משקל זו קשורה למאבק הבין־מפלגתי בארצות־הברית. מאז ומתמיד פעלה ישראל להשגת תמיכה דו־מפלגתית אמריקאית בכל הנושאים החיוניים לה, אולם במאבק נגד הסכם הגרעין ניכרה נטייה להתבסס על הרוב הרפובליקני בשני בתי הקונגרס. המחלוקת השוררת בין ישראל לבין ארצות־הברית בנושא תוכנית הגרעין האיראנית הפכה

לנושא מפלגתי רב-חשיבות בתחרות הפוליטית המנוהלת בין הקונגרס, הנשלט על ידי הרפובליקנים, לבין הנשיא הדמוקרטי, במידה רבה בניגוד לרצונה המסורתי של ישראל לשמור על תמיכה דו-מפלגתית.

### המשבר בסוריה ואתגר 'המדינה האסלאמית'

המעורבות האמריקאית בסוריה מתבטאת בעיקר במערכה אווירית מתמשכת נגד 'המדינה האסלאמית', בגיבוש תהליך הסדרה והפסקת אש בתיאום עם רוסיה ובסיוע צבאי לחלק מארגוני המורדים בסוריה. זאת, במתווה של קואליציה אזורית ותוך הימנעות ממעורבות ישירה ורחבה בלחימה. מטרת המערכה היא לבלום את 'המדינה האסלאמית' ולמנוע ממנה התרחבות לשטחים נוספים.

סוריה אינה מהווה עד כה סלע מחלוקת משמעותי בין ישראל לארצות-הברית, בעיקר לאור תפיסה דומה של האויבים הפועלים בזירה זו, וכן לאור מדיניות האי-התערבות הישראלית בסוריה. עם זאת, תהליך הסדרה שיכיר בדומיננטיות של הציר השיעי בסוריה עשוי להעלות מחלוקות נוספות בין ישראל לארצות-הברית. לצד הקריאות הנשמעות מצד מועמדים רפובליקנים לנשיאות – לנקוט פעולה תקיפה וברורה יותר בסוריה ובעיקר נגד 'המדינה האסלאמית', גורמים בממשלת ישראל מבקרים אף הם את חוסר הנחישות של הנשיא אובמה במלחמה ב'מדינה האסלאמית'.<sup>9</sup> לגרסתם, ארצות-הברית צריכה להעמיק את מעורבותה בלחימה ב'מדינה האסלאמית', ולשם חיסולה נדרש שילוב של כוחות יבשתיים בלחימה.

### המשא ומתן עם הפלסטינים

לאורך השנים העמידה ארצות-הברית שורה של יוזמות מדיניות לקידום התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, על בסיס התפיסה של שתי מדינות לשני עמים.<sup>10</sup> מרבית הממשלים האמריקאיים התנגדו למדיניות ההתנחלויות של ממשלת ישראל, הקובעת, בראייתם, עובדות בשטח ומקשה את יישום פתרון שתי המדינות. מנגד, ממשלת ישראל דוחה את הדרך שבה ביטל הנשיא אובמה את הבטחותיו של הנשיא לשעבר בוש באשר לצורך להתחשב במצב בשטח שהתהווה לאורך השנים, ומשמעותו התחשבות בגושי ההתנחלויות בקביעת הגבול העתידי בין ישראל למדינה פלסטינית. ישראל מתנגדת לדרישה האמריקאית להקפאת הבנייה גם בירושלים, או לכל הקפאה נוספת של הבנייה בהתנחלויות, לאחר שהקפאת הבנייה לעשרה חודשים ב-2009, לדרישתו של הנשיא אובמה, לא הביאה לחידוש המשא ומתן כפי שסוכם. עם זאת, למרות חילוקי הדעות, ארצות-הברית מנעה עד כה כל ניסיון לקבל החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון של האומות המאוחדות. בשנה האחרונה גברה הספקנות האמריקאית בנוגע לתמיכת נתניהו בפתרון שתי מדינות. חשד זה הועצם כמה ימים לפני הבחירות בישראל, עם הצהרתו

התקשורתית של נתניהו שלפיה, אם ייבחר לראשות הממשלה לא תקום מדינה פלסטינית. כמה ימים קודם לכן אמר נתניהו כי "נאום בראילון", שבמסגרתו הכריז על נכונות להקמת מדינה פלסטינית, אינו רלוונטי עוד בשל המציאות הביטחונית באזור. לאחר ניצחונו בבחירות העניק נתניהו ראיונות שבהם ניסה לחזור בו מהדברים ולתקן את הרושם. נתניהו אמר באותם ראיונות כי הוא מעוניין בפתרון של שתי מדינות שיהיה יציב ובר־קיימא, אך הנסיבות הקיימות מקשות זאת.<sup>11</sup> התבטאותו של נתניהו ערב הבחירות על אודות הערבים הנוהרים לקלפיות העצימה את המתח וזכתה לקיתון של ביקורות, המשקפות אי־שביעות רצון של הממשל האמריקאי מהאופן שבו ממשלת ישראל מיישמת זכויות אדם ומקיימת את העקרונות הדמוקרטיים (לכך נוספה דאגה אמריקאית לחקיקה בהובלת ממשלת נתניהו וגורמי ימין, אשר בראייתם אינה עולה בקנה אחד עם ערכים ליברליים ודמוקרטיים).

אובמה התחייב להמשיך לעבוד עם ממשלת ישראל בכל הנוגע לשיתוף פעולה צבאי, ביטחוני ומודיעיני, אולם סירב לומר אם ארצות־הברית תמשיך לבלום את המהלכים הפלסטיניים החד־צדדיים באו"ם. בתקופת הביניים בין ממשל אובמה לנשיא הבא שייבחר בארצות־הברית (בין נובמבר 2016 לינואר 2017) יוכל הנשיא אובמה להימנע מהטלת וטו אמריקאי על ההחלטות של מועצת הביטחון, שיניחו את היסודות לכינון מדינה פלסטינית ולקביעה כי ישראל מפרה את החוק הבינלאומי בבנייה בהתנחלויות. לתפיסתו של אובמה קיימת זיקה ישירה בין סוגיית ההתנחלויות לבין היציבות אזורית, כאשר הראשונה מניעה את הקיצוניות ומעצימה את חוסר היציבות במזרח התיכון.

### התוצאה: משבר אמון

סלעי המחלוקת הובילו, במידה רבה, להרעה ביחסים בממד האישי בין מנהיגי שתי המדינות בשנה החולפת, כפי שנחשפו לא אחת בתקשורת. בבסיס המתחות בין האישים מרחפת התחושה של התערבות ואף חתרנות של כל אחד מהצדדים בענייניה הפנימיים של המדינה השנייה, במטרה להחליש את מעמדו של העומד בראשה.

בראיית הנשיא אובמה, נתניהו הפר לא מעט כללים דיפלומטיים המנחים את היחסים בין המדינות, זאת בעיקר בשל בחירתו לשאת את הנאום השנוי במחלוקת בקונגרס במארס 2015.<sup>12</sup> נכונותו של ראש הממשלה לפנות לקונגרס, תוך התעלמות מאיתותיו הברורים של הנשיא, העלתה את חמתם של הנשיא, של היועצת לביטחון לאומי ושל מזכיר המדינה, שביטאו תדהמה וכעס. יש לציין כי לכל הפחות בהתבטאותיותו הפומביות, נקט הנשיא משנה זהירות בניסיון למזער את השפעת פנייתו של נתניהו לקונגרס על היחסים הדו־צדדיים בין המדינות,



וכך גם בנכונותו להגדיל את סכום הסיוע הביטחוני המוענק לישראל בחתימה על הסכם הבנות (MOU) חדש.

לפי הדיווח באתר "גאלופ" האמריקאי, התמיכה בראש הממשלה בקרב אמריקאים לאחר הנאום המתקשר ירדה מ-45 ל-38 אחוזים, ואילו ההתנגדות לנתניהו עלתה ב-5% אחוזים, מ-24 ל-29 אחוזים. שינויים אלה ניכרים בעיקר בקרב אזרחים המזוהים כדמוקרטים, בעוד שדעת אלה המזוהים כרפובליקנים על נתניהו נותרה ללא שינוי.<sup>13</sup>

מומחים בנושא יחסי ישראל-ארצות-הברית גורסים כי "גורמים אישיים ורגשיים השתלטו על יחסי ארצות-הברית-ישראל, במקום ערכים ואינטרסים. אם שתי המדינות לא יעשו דבר לעצור את התופעה המזיקה הזאת, היחסים ביניהן עוד עלולים להתדרדר. ארצות-הברית עלולה להימנע מהצבעות באו"ם על הקמת מדינה פלסטינית בלי משא ומתן, ולעכב בקשות חדשות לסיוע צבאי. מהלכים כאלה יכולים להסב נזק רב לביטחונה של ישראל ולמעמדה הבינלאומי".<sup>14</sup>

## אסטרטגיה משותפת

ראוי כי ממשלת ישראל בראשות נתניהו תפעל באופן מידי, ולא תמתין לבחירת נשיא חדש, לצורך גיבוש אסטרטגיה משותפת עם ארצות-הברית אל מול האתגרים הקיימים במזרח התיכון. אסטרטגיה זו נשענת על האינטרסים הבסיסיים של המדינות, תוך זיהוי נקודות המחלוקת וגיבוש הדרכים להפחית את השפעתן השלילית. העמקת הקשרים המדיניים-ביטחוניים וייעול שיתוף הפעולה בסוגיות ליבה שיגדירו הצדדים יושגו באמצעות שקיפות מלאה בין ההנהגות, התייעצות שוטפת והימנעות מנקיטת צעדים שיפגיעו ויחתרו תחת הצד השני. האסטרטגיה המשותפת המוצעת נשענת על מספר עוגנים הנגזרים מסלעי המחלוקת, כאשר יצירת קונצנזוס סביבם עשויה לסלול את הדרך לפתרון מחלוקות אחרות, ולבסס שיתופי פעולה נוספים ולאורך זמן.

## העוגן הראשון – חיוניות התפקיד האמריקאי במזרח התיכון

על רקע ההתרחשויות במזרח התיכון, סיום המשא ומתן בין האמריקאים לאיראן, ההתערבות הצבאית הרוסית בסוריה והסכם הפסקת האש, מתחדדת ההכרה בתפקידה המוביל של ארצות-הברית ביישוב סכסוכים באזור, ובצורך להעמיק את שיתוף הפעולה והיתאום האסטרטגי בין המדינות בהתמודדות עם אתגרי האזור. בעקבות הסכם הגרעין עם איראן עולה הצורך מבחינת ארצות-הברית להיות קשובה לבעלות-בריתה במזרח התיכון, המביעות חשש ותסכול מההסכם ומהשלכותיו,<sup>15</sup> זאת במטרה למנוע התחמשות גרעינית של המדינות הסוניות וככלל, מניעת מרוץ חימוש גרעיני.

**ירדן** – לישראל ולארצות-הברית אינטרס משותף לגבי שרידותה ויציבותה של הממלכה ההאשמית, הנמצאת בסכנה בשל חולשתה הכלכלית, האיום של 'המדינה האסלאמית' ממזרח ומצפון, עול של כ-1.5 מיליון פליטים סורים ועיראקים וגורמים אחרים המנסים לערער את יציבות הממלכה מבית. חשיבות שרידותה של ירדן טמונה בתפקידה המיוחד כעוגן של יציבות אזורית ובעלת-ברית נאמנה לארצות-הברית ולישראל.

**מצרים** – קיומם של יחסים איתנים בין ארצות-הברית לשלטון א-סיסי ומחויבות אמריקאית לשמירת הסכם השלום בין מצרים לישראל הם בעלי ערך רב. צעד בונה אמון עשוי להתבטא בסיוע אמריקאי-ישראלי לשלטון במצרים לבסס משילות אפקטיבית ולהילחם בשלוחת 'המדינה האסלאמית' במרחבי סיני, וכן לעצור את הברחת אמצעי הלחימה מלוב ומסודאן לשטחה, ומשם לסיני ולרצועת עזה. ניתן לקדם יעדים אלו במאמץ אמריקאי, ישראלי ואירופי משותף, תוך סיוע למצרים בסגירת הגבולות ובבניית כלים להתמודדות עם הבדואים בסיני, הכוללים יצירת מקורות תעסוקה והכנסה חלופיים לתעשיית ההברחות.

נוכח התרחשויות הנוכחיות במזרח התיכון, לצד הסיכונים הרבים יש גם הזדמנויות לכינון שיתוף פעולה בין ישראל למדינות ערב הסוניות, החולקות עימה מרחב של אינטרסים משותפים (לרבות בלימת ההשפעה האיראנית השלילית, לחימה בטרור ובג'האדיסטים, מניעת הברחות ועוד). ארצות-הברית מהווה חוליה מקשרת מרכזית שעשויה לסייע במיצוי ההזדמנות לשיתוף הפעולה האזורי. תרומה ישראלית אפשרית לשיתוף הפעולה היא שיתוף בידע ביטחוני, טכנולוגי, כלכלי והומניטרי עם מדינות ערב הסוניות, בתמורה לייצוב היחסים.

### עוגן שני – המדיניות כלפי איראן וסוגיית הגרעין

בסוגיית הסכם הגרעין עם איראן תלויה ישראל בארצות-הברית בכל הנוגע לכינון מנגנון פיקוח חודרני ומקיף, הכולל פיתוח יכולות מודיעיניות משותפות ומתן ערבויות לאכיפת סעיפי ההסכם. במקרה של אי-עמידה בסעיפי ההסכם, ראוי יהיה שארצות-הברית וישראל יגבשו תוכנית פעולה מוגדרת וצעדים ברורים ומתואמים כלפי ההפרות האיראניות. במקביל, עולה הצורך לגבש דרכים לניתוב דרכה של איראן מגורם מערער לגורם חיובי ככל האפשר, תוך הפחתת פוטנציאל ההתנגשות בינה לבין ישראל. ההבנה כי הגנה על ביטחון ישראל היא שתאפשר לישראל לקבל החלטות, לרבות סיכונים הקשורים בהתמודדות עם אתגרי המזרח התיכון, צריכה לעמוד לנגד עיניו של הממשל האמריקאי.

ישראל מצידה יכולה להתחייב שלא לתקוף באיראן, כל עוד אין הפרה של סעיפי ההסכם. בכוחו של צעד מעין זה לרכז את היחסים המתוחים בין המדינות, ולהוכיח לאמריקאים כי ישראל אינה פועלת ממניעים תוקפניים ומנותקי הקשר,

ואינה מתכוונת לחבל באופן כוחני בהישג המדיני של נשיא ארצות־הברית. האינטרס הלאומי של ישראל לא ייפגע במקרה של הבטחה מעין זו. יתר על כן, אם איראן אכן תפר את התחייבויותיה, תהיה לישראל לגיטימציה רבה לפעול, יותר מזו הקיימת היום.

מעבר לסוגיית הגרעין, דרישה אמריקאית מאיראן להפסיק את תמיכתה בטרור ובארגונים סוררים ברחבי המזרח התיכון עשויה לשמש תנאי לנרמול היחסים וליצירת שיתופי פעולה כלכליים.

**עוגן שלישי – המענה למשבר בסוריה ולאתגר 'המדינה האסלאמית'**  
 בלימת ההתפשטות וההשפעה של 'המדינה האסלאמית' בסוריה בפרט ובמרחב האזורי בכלל היא אינטרס משותף של שתי המדינות. עם זאת, על ישראל להבטיח כי מהלך זה לא יחזק יתר על המידה את איראן וחזבאללה, המדורגות בעיני ממשלת ישראל כאיום המרכזי על ישראל.<sup>16</sup> בהקשר הרחב יותר, על ישראל לעקוב מקרוב אחר המאמצים הבינלאומיים להגיע להסדר מדיני בסוריה, ולוודא שאם יושג הסדר כזה הוא לא יתנגש עם האינטרסים שלה, וכי ניתן יהיה לוודא זאת באמצעות דיאלוג עם ארצות־הברית. ישראל צריכה להבטיח כי ארצות־הברית תתחשב באינטרסים שלה בדרום־סוריה, וכן תסייע בניסיון לכונן יחד עם ירדן אזור השפעה שיחזק את הגורמים המתונים, וימנע היערכות של גורמי הציר השיעי וארגוני סלפיה'ג' האדיה ברמת הגולן.

### עוגן רביעי – ניסיון לקדם את המשא ומתן עם הפלסטינים

ניסיון העבר מלמד כי ישראל והפלסטינים לא הצליחו להגיע להסכמה על סוגיות הליבה בהסדר הקבע כמסגרת אחת. בנוסף, התנאים הנוכחיים השוררים בין ישראל לפלסטינים שהתחדדו שוב על רקע הקיפאון המדיני, המשך מדיניות הבנייה בהתנחלויות של ממשלת ישראל, ההתלקחות האחרונה סביב הר הבית, טרור הסכינים והדריסות, התהפוכות האזוריות ותופעת 'המדינה האסלאמית' – המהווים השראה לקיצוניות – תורמים להעמקת חוסר האמון בין הצדדים ולהתרחקות מהסדר קבע.

נראה כי גם האמריקאים מתחילים לאבד תקווה להשגת הסכם, כפי שעולה מהצהרתו (נובמבר 2015) של סגן היועצת לביטחון לאומי, בן רודס. לפיו, הנשיא אינו מאמין בחידוש המשא ומתן המדיני בין ישראל והפלסטינים, ואינו רואה סיכוי להגיע להסכם שלום עד סיום כהונתו בבית הלבן בינואר 2017.<sup>17</sup>

על אף הקושי ההולך וגובר, יש חשיבות לערובה ישראלית שתעיד כי ישראל לא זנחה את שאיפתה להסדר עם הפלסטינים, המבוסס על העיקרון של 'שתי מדינות לשני עמים'. דרך אפשרית להבטחתה בתקופה הקרובה היא באמצעות

הסדרי מעבר או צעדים ישראליים מתואמים עם הפלסטינים, אשר יניחו בהדרגה ובמשורה את היסודות לביסוס רעיון שתי המדינות. התחייבות ישראלית להפסקת הבנייה בהתנחלויות שמחוץ לגושים ולירושלים עשויה להרגיע את האמריקאים בכך שישראל לא זנחה את פתרון שתי המדינות. ישראל יכולה לייצר הלימה בין מדיניות ההתנחלות לבין עיצוב המציאות של שתי המדינות, באמצעות הקפאת הבנייה ב־92 אחוזים משטחי הגדה המערבית (אשר בסבירות גבוהה ייכללו במדינה הפלסטינית העתידית, מחוץ למה שמוגדר גושי ההתנחלויות). צעד בונה אמון זה עשוי להוביל את ארצות־הברית לחדול מלאתגר את ממשלת ישראל בדרישה להפסקת הבנייה בירושלים – דבר המנוגד לקונצנזוס בישראל. בהמשך, ישראל יכולה לאפשר לצד הפלסטיני לבנות תשתיות כלכליות בשטחי C המהווים כ־60 אחוזים משטח הגדה המערבית, זאת לטובת שיפור המצב הכלכלי בגדה, וכן להרחיב את תחומי הפעולה של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בתמורה להעמקת התיאום הביטחוני ושיפור תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית.

### העוגן האחרון – ביסוס ההסכמים הביטחוניים

העמקת הקשרים הביטחוניים המיוחדים וייעול שיתוף הפעולה יושגו באמצעות דיאלוג מתמשך, שינוהל בשקיפות מלאה בין ההנהגות ותוך הימנעות מנקיטת צעדים שיפתיעו ויחתרו תחת הצד השני.

לעדכון מסגרת ההבנות בין הצדדים חשיבות יתרה ולאחרונה, בהסכמת ראש הממשלה נתניהו והנשיא אובמה, מתקיימים הדיונים להרחבת מזכר ההבנות (מעבר למועד המתוכנן ב־2017) כאקט הצהרתי ובונה אמון להמשך.<sup>18</sup> ראוי שמסגרת ההבנות המעודכנת תתגבש על בסיס שתי אבני יסוד – ביטחון וכלכלה. בהיבט הביטחוני, נדרש לייצר תיאום אסטרטגי בעניין שיתוף הפעולה הביטחוני הדו־צדדי, סימון האתגרים האזוריים והסכמה על קווי מדיניות משותפים להתמודדות עמם. כך יוכלו הצדדים לגבש הצעה לחבילת ערבויות משודרגת, להמחשת המחויבות האמריקאית ארוכת־הטווח לביטחון ישראל. דוגמה לסיוע מסוג זה היא פיתוח משותף של מערכות נשק, הגדלת "ההצבה מראש" של אמצעי לחימה אמריקאיים בישראל והרחבת מעטפת ההגנה מפני טילים וחיזוק שלוש השכבות – הנמוכה, באמצעות סדר כוחות ופריסת מערכות 'כיפת ברזל'; הבינונית, באמצעות מבצע מערכות 'שרביט קסמים'; הגבוהה, באמצעות המשך פיתוח מערכות 'חץ' ושיתוף

אחד הנדבכים החיוניים למעמדה האזורי של ישראל כמעצמה צבאית וכלכלית הוא מערכת היחסים האסטרטגית עם ארצות־הברית. דווקא התקופה הקרובה מעצימה את החשיבות הטמונה בחיזוק היחסים בין ישראל לארצות־הברית

פעולה בהגנה מפני טילים בליסטיים. ההסכם שיתגבש יצטרך לספק מענה הגנתי בכל הזירות.

בהקשר הכלכלי יצוין כי במסגרת המשא ומתן על מזכר ההבנות החדש, ביקשה ישראל מארצות־הברית להגדיל את הסיוע הביטחוני ל־4.5 מיליארד דולר בשנה.<sup>19</sup> מומלץ להגיע להסכמה על גובה הסיוע עם הממשל הנוכחי, ולא להמתין לנשיא הבא של ארצות־הברית.

חשוב לייצר הסכמות על אופן שימור היתרון הצבאי האיכותי (QME) של ישראל, לנוכח מכירות נשק מתקדם אמריקאי לערב־הסעודית ולמדינות המפרץ. ההתעצמות הצבאית הצפויה של איראן בעקבות ההסכם עלולה לשחוק בטווח הארוך את העליונות של ישראל במזרח התיכון. יתרה מכך, התהפוכות החלות במזרח התיכון מהוות זרז למרוץ חימוש אזורי, כאשר גורמים שונים מנסים להגביר ולשפר את יכולותיהם הצבאיות. התוצאה היא התהוות של סביבה רוויה באמצעי לחימה מתקדמים, אשר עלולים לזלוג במהירות מזירה אחת לאחרת ואף ליפול לידי קיצונים, דוגמת הארגונים הג'האדיסטיים. מציאות זו עלולה לסכן את המעמד האזורי הייחודי שישראל ביססה במשך עשורים.<sup>20</sup>

## סיכום

אחד הנדבכים החיוניים למעמדה האזורי של ישראל כמעצמה צבאית וכלכלית הוא מערכת היחסים האסטרטגית עם ארצות־הברית. דווקא התקופה הקרובה – המאופיינת בתהפוכות אזוריות, לצד הפוטנציאל להשלכות שליליות של הסכם הגרעין עם איראן והגברת תמיכתה בגורמים סוררים רדיקליים – מעצימה את החשיבות הטמונה בחיזוק היחסים בין ישראל לארצות־הברית ובגיבוש אסטרטגיה משותפת למזרח התיכון.

שימור מצב הדברים הנוכחי והחרפת ההידרדרות ביחסי המדינות עלולים להוות סיכון בשלושה תרחישים אפשריים: ראשית, עיכוב הסיוע הצבאי של ארצות־הברית לישראל.<sup>21</sup> שנית, ארצות־הברית לא תשתמש בזכות הווטו שלה באחת ההחלטות הנוגעות לישראל במועצת הביטחון של האו"ם – די בפעם אחת שתתקבל החלטה בעלת השלכות קשות על ישראל ועל הביטחון שלה. שלישית, ביצירת בריתות חדשות וחיזוק יחסיה של ארצות־הברית עם שחקנים אחרים באזור, שהאינטרסים הלאומיים שלהם אינם עולים בקנה אחד עם אלו של ישראל, דוגמת איראן וטורקיה. לישראל יכולות מוגבלות להתמודד בהצלחה עם מגוון האתגרים במקביל, לפיכך, חיוני להגיע לתיאום אסטרטגי הדוק בין המדינות. לצד זאת, בראייה האמריקאית מהווה ישראל שחקן נכסי וערכי לאור ייחודה כגורם אזורי מייצב; היותה בחזית המאבק מול הקיצוניות הרדיקלית והסלפית־ג'האדית; יכולתה להעניק סיוע מידי לדידותיה של ארצות־הברית במרחב כמו ירדן ומצרים,

וייתכן אף כמי שעשויה למלא תפקיד חיובי בתיווך ובתקשורת בין ארצות־הברית למעצמה אחרת בעלת חשיבות אזורית – רוסיה.  
אינטרסים בסיסיים המושתתים על תפיסות ערכיות משותפות, לצד השאיפה ההדדית להביא ליציבות אזורית נוכח אתגרי השעה המורכבים – מן הראוי שיעמדו לנגד עיניהם של מנהיגי שתי המדינות, יהיו אשר יהיו.

## הערות

- 1 שני סוגי האינטרסים מוזכרים בספרות התיאורטית של פסיכולוגיה חינוכית. אינטרס מצבי מוגדר כאינטרס ספונטני, נזיל, המתעצב בהתאם לסיטואציות והקשרים נקודתיים וזמניים. אינטרס בסיסי, לעומת זאת, הוא קבוע יותר ונשען על ערכים ונורמות מבוססים וארוכי־טווח,  
<https://www.msu.edu/~dwong/CEP991/CEP991Resources/Schraw-SituationalInterest.pdf>
- 2 Robert Satloff, "Save them from themselves: If Obama and Netanyahu don't Find a Way to Rebuild Burned Bridges, the U.S.-Israel Alliance is Going to a Very Dark Place", *NY Daily News*, March 22, 2015,  
<http://www.nydailynews.com/opinion/robert-satloff-save-obama-netanyahu-article-1.2157407>
- 3 אפרים קארש, כנס – יחסי ישראל ארה"ב, בס"א, 8-9 בדצמבר 2014, אוניברסיטת בר־אילן.
- 4 ג'ונתן ריינהולד, כנס – יחסי ישראל ארה"ב, בס"א, 8-9 בדצמבר 2014, אוניברסיטת בר־אילן.
- 5 James Traub, "America Has Abdicated Its Guiding Role in the Middle East to a Sectarian Arab Military Force," *Foreign Policy*, April 10, 2015,  
<http://foreignpolicy.com/2015/04/10/america-has-abdicated-its-guiding-role-in-the-middle-east-to-a-sectarian-arab-military-force/>
- 6 כפי שעולה מדברי אובמה בראיון לתומס פרידמן:  
Thomas Friedman, "Iran and the Obama Doctrine," *New York Times*, April 5, 2015,  
<http://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html>
- 7 שם.
- 8 David Rothkopf, "The Curse of the Obama Doctrine", *Foreign Policy*, September 3, 2015,  
<http://foreignpolicy.com/2015/09/03/the-curse-of-the-obama-doctrine-middle-east-arab-world/>
- 9 כפי שעולה מדברי שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, בראיון פומבי בפורום סבן בווישינגטון ב־4 בדצמבר 2015  
<http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/12/05-yaalon-2015-israel-isis-syria-iran-threats>
- 10 ראוי להדגיש כי לעיתים נקטה ארצות־הברית בצעדים לא מתואמים עם ישראל כמו ההכרה באש"ף כארגון הלגיטימי המייצג את הפלסטינים (סוף 1988), בתקופה שבין סיום כהונתו של הנשיא רונלד רייגן לבין כניסתו לבית הלבן של ג'ורג' בוש האב.

- William Booth and Greg Jaffe, "Netanyahu steps back from full opposition to Palestinian state", *Washington Post*, March 19, 2015, [http://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/netanyahu-steps-back-from-full-opposition-to-palestinian-state/2015/03/19/3edb5a9e-ce5b-11e4-8c54-ffb5ba6f2f69\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/netanyahu-steps-back-from-full-opposition-to-palestinian-state/2015/03/19/3edb5a9e-ce5b-11e4-8c54-ffb5ba6f2f69_story.html) 11
- Robert Satloff, "Save them from themselves". 12
- Jeffrey M. Jones, "Americans' Views of Netanyahu Less Positive Post-Visit", Gallup, March 11, 2015, <http://www.gallup.com/poll/181916/americans-views-netanyahu-less-positive-post-visit.aspx> 13
- אמיר תיבון, "ההידדרות ביחסי ישראל-ארה"ב – התרחישים המסוכנים לישראל", וואלה, 29 באוקטובר 2014, <http://news.walla.co.il/item/2797049>, 14
- ראו למשל, "העיתונות הערבית בביקורת חריפה על ממשל אובמה: כורת ברית עם איראן, מפנה גב לבעלות בריתו ומוביל את האזור לאסון ממשי", ממר", 24 במארס 2015, [http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=875141\\_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3833](http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=875141_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3833) 15
- Gili Cohen, "IDF Chief: Iran Deal Contains Risks, but Also Opportunities for Israel", *Haaretz*, January 18, 2016, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.698164> 16
- Michael Wilner, "No Two-State Solution During Obama Presidency, White House Assesses," *The Jerusalem Post*, November 6, 2015, <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/No-two-state-solution-during-Obama-presidency-White-House-assesses-432227> 17
- "How the U.S and Israel Can Move Forward", *New York Times*, November 6, 2015, [http://www.nytimes.com/2015/11/07/opinion/how-the-us-and-israel-can-move-forward.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/11/07/opinion/how-the-us-and-israel-can-move-forward.html?_r=0) 18
- ברק רביד, "נתניהו משיב לאובמה: ישראל לא מושלמת אבל לא נופלת מהדמוקרטיה הגדולות בעולם", **הארץ**, 28 במאי 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2647284> 19
- ארי שביט, "כשנתניהו ירגיש זאת על בשרו", **הארץ**, 29 באוקטובר 2015, <http://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2763402> 20
- Jeremy M. Sharp, "U.S. Foreign Aid to Israel," *Congressional Research Service*, June 10, 2015, p.14, <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf> 21





# מעורבותה של רוסיה בסוריה

## אייל זיסר

המעורבות הרוסית-איראנית במלחמה בסוריה החל מספטמבר 2015 הביאה לשינוי מגמה מפתיע במלחמה זו, העשוי להשליך על תוצאותיה. הרוסים הצליחו לבלום את תנופת המורדים ואף להשתלט מחדש על שטחים שנפלו בידיהם, ובכך עלה בידיהם לייצב את מעמדו של המשטר הסורי באותה "סוריה הקטנה" שנותרה בשליטתו - רצועה הנמתחת מדמשק צפונה אל העיר חלב ואל החוף העלווי, מעוזו של המשטר, ודרומה אל עיר הגבול הדרומית דרעא. עם זאת, מעורבות זו לא הביאה להכרעת המורדים ולחיסולו של המרד, אך היא הפכה את רוסיה לשחקן הפעיל והמשמעותי בזירה הסורית ואפשרה לרוסיה לקדם מהלך של הפסקה, גם אם זמנית, בקרבות במדינה, ואף להתניע תהליך מדיני בשיתוף עם ארצות-הברית, שמטרתו להגיע להסדר שיביא לסיומה של המלחמה במדינה.

**מילות מפתח:** רוסיה, סוריה, איראן, בשאר אל-אסד, פוטין

## הקדמה

במלחמת האזרחים בסוריה הסתמן בחודשים האחרונים, מאז הגיעו אל מדינה זו כוחות רוסיים ואיראניים בספטמבר 2015, שינוי מגמה מפתיע העשוי להשליך על תוצאותיה. מלחמת השמד שאלה יצא הציר מוסקבה-טהראן-דמשק ובירות (חזבאללה) נגד המורדים הסורים ותומכיהם עלתה יפה. המיליציות של בשאר אל-אסד ולוחמי משמרות המהפכה של איראן הצליחו, בסיוע אווירי רוסי, לבלום את תנופת המרד שאיימה אך לפני שנה להביא למיטוטו של המשטר הסורי, ויותר מכך, לייצב ולהבטיח את קיומו ואף להשיב לידי את השליטה בשורה של מאחזים אסטרטגיים בכל רחבי המדינה.

פרופ' אייל זיסר, סגן הרקטור באוניברסיטת תל אביב וכן עומד בראש הקתדרה על שם יונה ודינה אטינגר להיסטוריה בת זמננו של המזרח התיכון.

עם זאת, המעורבות הרוסית־איראנית לא הצליחה להביא להכרעה בשדה הקרב, הגם שזו הייתה, ככל הנראה, מטרתו של המהלך הרוסי. למרות המכות שספגו המורדים, המרד בסוריה עודנו רחוק מסיום. נוכח מאזן הישגים מעורב זה – הצלחה רוסית לייצב את מעמדו של משטר בשאר אל־אסד ולהשיג הישג תדמיתי ותודעתי מול יריביהם באזור ובעולם, ומנגד חוסר יכולתם להביא לסיום המרד – מצאה עצמה מוסקבה נוכח דילמה שבמרכזה השאלה אם להגביר את המעורבות הרוסית במלחמה בסוריה, או למצוא מוצא מדיני שימנע שקיעה בבוץ הסורי.

התשובה הרוסית לדילמה זו הייתה מהלך תלת־שלבי. השלב הראשון – הסכמה להפוגה זמנית בקרבות, שנועדה לאפשר למוסקבה לחשב מחדש את מהלכיה. השני – הפרחת בלוני ניסוי שעניינם הצעה לסיים את הלחימה על בסיס הסטטוס קוו הנוכחי בדרך של הפיכת סוריה למדינה פדרלית, שבה יובטח שלטונם של המורדים על כמה מחבלי המדינה, אך בה בעת יובטח המשך שלטונו של בשאר בדמשק כגחלת לוחשת, שממנה תיוולד ואולי תקום לתחייה המדינה הסורית, באחד הימים. השלב השלישי – הכרזה מפתיעה של נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, בדבר הסגת כוחותיו מסוריה, לאחר שלדבריו השיגה המעורבות הרוסית את מרבית מטרתיה.

מהלכיה של רוסיה אפשרו התנעה של תהליך מדיני בסוריה בשיתוף עם ארצות־הברית, אף כי הסיכוי להגיע להסדר מדיני כולל נותר נמוך לנוכח הפערים בעמדות שני הצדדים, וחוסר יכולת של מי מן הצדדים להכריע את יריבו. סיבה נוספת היא הקושי הרוסי להשיג הבנות ארוכות־טווח עם ושינגטון, מעבר למטרות הטקטיות שעניינן ייצוב הפסקת האש בסוריה והמשך המאבק בדאע"ש.

### בואו של הנס – הרוסים באים וגם האיראנים

רק לפני כשנה נראה היה כי במלחמה המשתוללת בסוריה נוטה הכף לצד המורדים. הישגיהם בקרבות עוררו ספקות באשר ליכולתו של בשאר אל־אסד להוסיף ולהבטיח את שלטונו. הנטייה לצד המורדים באותה עת הייתה תוצאה של דימום בלתי־פוסק בשורות המשטר הסורי, ושחיקה מתמשכת במשאבי כוח האדם שעמדו לרשותו. צבאו של בשאר אל־אסד הפגין מורל נמוך, תשישות ועייפות, ונזקק יותר ויותר לבני העדה העלווית, עדתו של הנשיא הסורי, שנותרו נכונים ללחום ולהיהרג למענו, וכן ללוחמי חזבאללה שגשלו מלבנון השכנה כדי לסייע לו. המורדים, לעומת זאת, התגלו כחדורי מוטיבציה ונחישות. הם הצליחו במקרים רבים לאחד שורות, וכך, במקום מאות קבוצות מורדים שפעלו ברחבי סוריה, לחמו במשטר אך לעתים אף זו בזו, נותרו ברחבי המדינה בתהליך מעין דרוויניסטי קבוצות בודדות – כולן, אגב, בעלות גוון אסלאמי רדיקלי – שהפגינו לכידות ונטו לשתף פעולה זו עם זו.<sup>1</sup>

בחודשים הראשונים של שנת 2015 עלה בידי המורדים להשתלט על מרבית השטח הצפון-מערבי של סוריה, ובראש ובראשונה על מחוז אדליב. הישגיהם אלה העניקו להם מרחב בטוח לאורך הגבול עם טורקיה ואפשרו להם להגביר את הלחץ על העיר חלב, ובנוסף לכך העניקו להם עמדת זינוק לעבר החוף הסורי – מעוזה של העדה העלווית. במקביל הגביר גם ארגון 'המדינה האסלאמית' את לחצו, ועלה בידי לוחמי הארגון לכבוש במאי 2015 את העיר תדמור, המהווה שער כניסה מהמדבר המזרחי למרכזה של סוריה, בואכה חומס. בנוסף הצליחו לוחמי דאע"ש להתקדם במהלך החודשים מאי-יוני 2015 עד לפאתי דמשק, ולמרגלותיו המזרחיים של הר הדרוזים. למורדים היו גם כישלונות לא מעטים. הבולט שבהם היה כישלונה של מתקפת "סופת הדרום" (עאציפת אל-ג'נוב), שבה פתחו כוחות המורדים ביוני 2015 בדרומה של סוריה, במטרה להשתלט על העיר דרעא וסביבותיה.<sup>2</sup> נראה היה, אפוא, כי רק נס יוכל להושיע את בשאר אל-אסד מגורל בלתי-ימנע, לנוכח המגמה שהסתמנה בשדות הקרב בסוריה. אלא שמתברר כי במזרח התיכון ניסים הם עניין שיש להביאו בחשבון בהערכות ובתחזיות המומחים. ואכן, נס כזה נזדמן לבשאר בספטמבר 2015, כאשר רוסיה ובעקבותיה גם איראן החליטו לשלוח מטוסי קרב (רוסיים) וחיילים (של משמרות המהפכה של איראן, וכן קבוצות של מתנדבים שיעים מאפגניסטן ומעיראק) להילחם לצידם של בשאר וחייליו.<sup>3</sup>

## הרוסים והאיראנים באים

האסטרטגיה הרוסית ביקשה, למעשה, לחקות את המודל הצ'ני שאותו הפעילו הרוסים במלחמות צ'צ'ניה בשנות התשעים של המאה הקודמת, כלומר, מאמץ צבאי לדכא את המרד בסוריה על ידי הרס שיטתי ומכוון של אזורים נרחבים במדינה, תוך מנוסה או גירוש של האוכלוסייה האזרחית החיה בהם, שנתפסה כתומכת במורדים. אזורים אלו נועדו להיתפס בידי כוחות המשטר, שאותם הובילו בחוד החנית כוחות איראניים או לוחמים של חזבאללה. נראה כי הרוסים השקיעו מאמץ בארגון מחדש של הצבא הסורי ובשיקום יכולותיו המבצעיות, וכן בשיקום יכולות הפיקוד והשליטה של מפקדיו ובשיפור האופן שבו ניהלו את הקרב ממפקדותיהם בדמשק. דיווחים מסוריה ידעו לספר גם על מעורבות של הרוסים בניסיון לקדם הסכמי פיוס למול האוכלוסייה האזרחית בכמה מאזורים של סוריה, כיאה לבעל הבית החדש במדינה הנותן דעתו לא רק לנעשה בשדה הקרב, אלא גם למה שעתיד להתרחש בסוריה ביום שאחרי סיום הקרבות.<sup>4</sup>

האסטרטגיה הרוסית נתנה אט-אט את תוצאותיה. היא העניקה רוח גבית למשטרו של בשאר אל-אסד, בלמה את תנופת הניצחון של המורדים ואף אפשרה לצבא הסורי, מתוגבר בלוחמים איראנים ואנשי ארגון חזבאללה, להרחיב את השטח שבשליטתו. כך למשל עלה בידי הצבא הסורי בראשית שנת 2016 להשתלט על

המרחבים הכפריים סביב העיר חלב, ולכתרה מכל עבריה. בצפון מחוז לאד'קיה עלה בידי הצבא הסורי להרחיק את המורדים ממרבית המאחזים שתפסו, ושמהם איימו לתקוף את החוף הסורי. במרכזה של סוריה עלה בידי המשטר הסורי בחודשים הראשונים של שנת 2016 לדחוק את המורדים ממבואות העיר חומס, ובמארס 2016 הגיעו לוחמיו אל העיר תדמור. באזור דמשק הידק המשטר הסורי את המצור שהביא לתופעות של רעב בקרב האוכלוסייה האזרחית באזורים הכפריים שממזרח לעיר. ולבסוף, באזור דרעא ביסס הצבא הסורי את אחיזתו בראשית פברואר 2016 בציר דמשק-דרעא, לאחר שכבש את הערים שיח' מסכין ועוט'מאן. המשטר גם פעל להשגת הסכמי פיוס, שהביאו קבוצות של מורדים באזורים שונים של סוריה לחזור ולחסות תחת כנפיו, לאחר שנואשו מן היכולת לנצחו ולהפילו. אין מדובר במגמה סוחפת, אך זו בכל זאת התפתחות רבת-עניין לעתידה של סוריה.<sup>5</sup>

אחד מן ההישגים החשובים של הרוסים היה חיסולו ב-25 בדצמבר 2015 של זהראן עלוש, מפקדו הכריזמטי של 'צבא האסלאם' (ג'יש אל-אסלאם) – אחת הקבוצות המאורגנות והחזקות בקרב מחנה המורדים. עלוש חוסל בתקיפה מן האוויר יחד עם כמה מפקדים נוספים של הארגון, במפקדה ששימשה אותו באזור הכפרי שממזרח לדמשק.<sup>6</sup> עלוש נתפס כבכיר מבין מפקדי קבוצות המורדים הסלפיות המתונות שאינן נמנות עם 'חזית הסיוע' (ג'בהת אל-נוסרה) ועם דאע"ש.<sup>7</sup>

### מאזן המעורבות הרוסית בסוריה

אולם, לבסוף התברר כי מאזן המעורבות הרוסית נותר מעורב, שכן למרות הישגים בעלי משמעות שנרשמו בשטח, לא הצליחו הרוסים להכריע את המורדים באף אחת מחזיתות הלחימה, ואלו – מוחלשים ומותשים ככל שהיו – הוסיפו להיאבק בנחישות במשטר הסורי ובבעלי-בריתו.<sup>8</sup> יתר על כן, שר הביטחון משה יעלון גילה בהרצאה שנשא בדצמבר 2015 בפורום סבן בוויינגטון, כי המעורבות הרוסית נועדה במקורה להביא תוך חודשים ספורים להכרעה בשדה הקרב ולייצוב וביסוס מעמדו של המשטר הסורי בחלקה המערבי של סוריה, תוך כיבוש מחדש של השטחים שאיבד למורדים בצפונה של המדינה, סביב הערים חלב ואדליב, ובדרום – באזור דרעא.<sup>9</sup> בשלב הבא ביקשו הרוסים, כפי שגילה בשאר עצמו בשורה של ראיונות שהעניק לתקשורת, לשים פניהם אל מזרח-המדינה – אל אותם אזורים המוחזקים בידי דאע"ש,<sup>10</sup> אלא שיעדים אלו נותרו רחוקים להשגה. בסופו של דבר, כתישה מהאוויר לא הייתה תחליף ללחימה של כוחות על הקרקע, כלומר, ליכולת ולכשירות המבצעית של הצבא הסורי שהתקשה במלאכה, חרף הסיוע הרוסי מן האוויר ולמרות שתוגבר בכמה אלפי חיילים איראנים, מתנדבים שיעים ולוחמים של חזבאללה. ההישגים המוגבלים שהושגו בכל זאת, אך לצידם היעדר יכולת להכריע את הקרב, והעובדה שהמעורבות הרוסית בסוריה הייתה חלק מ"המשחק הגדול"

שניהלו הרוסים מול המערב גם באזורים אחרים של העולם – משחק שבו מהלכים צבאיים ומדיניים היו משולבים זה בזה – כל אלה עוררו אצל הרוסים עניין ואף צורך בפסק זמן, במטרה למנף את הישגיהם במערכה ולממשם בזירה העולמית ומול דעת הקהל ברוסיה. ואכן, למרות המתח הגואה בין וושינגטון למוסקבה נותרו שתי אלו מחויבות להביא לסיומה של המלחמה בסוריה, שהרי לשתי המעצמות ברור היה כי על אף חילוקי הדעות בכל האמור בעתידה של סוריה, הן ייטיבו לשרת את האינטרסים המיידים שלהן – האינטרס האמריקאי במאבק בדאע"ש והאינטרס של רוסיה בהבטחת מעמדה בסוריה – בדרך של פתרון מדיני ולא בדרך של התמשכות המלחמה, שעלולה הייתה להשקיע אותן במעורבות דמים במדינה זו. עוד באוקטובר-נובמבר 2015 גיבשו נציגי "קבוצת התמיכה הבינלאומית בסוריה" (ISSG) ובראשן ארצות-הברית ורוסיה מפת דרכים לסיום הלחימה בסוריה, ובינואר 2016 אף אמורה הייתה להתכנס ועידת שלום בווינה, שנועדה לקדם מפת דרכים זו.<sup>51</sup> לקראת תחילתן של השיחות בווינה כינסה ערב-הסעודית בריאד בדצמבר 2015 למעלה ממאה נציגים של המורדים, שקיבלו את מפת הדרכים שהציעה הקהילה הבינלאומית, ואף הקימו רשות עליונה למשא ומתן עם המשטר הסורי.<sup>51</sup> אבל ועידת השלום שאמורה הייתה להתכנס בווינה בינואר 2016 לא התכנסה, בשל פערים בעמדות בין המשטר הסורי לבין מחנה המורדים. עם זאת ולמרבה ההפתעה הצליחו האמריקאים והרוסים לגבש הפסקת אש בסוף פברואר 2016, ומה שחשוב יותר – לכפות אותה על בני-חסותם הסורים – הישג שכמותו לא ניתן היה להעלות על הדעת כמה שבועות קודם לכן.<sup>51</sup>

נראה, אפוא, שנוכח הדילמה הסורית בחרו הרוסים לפעול במהלך תלת-שלבי שראשיתו השגת הפסקת אש, והמשכו נכונות לבחון את האפשרות להגיע להסדרה של המצב בסוריה, המבוססת על חלוקתה – גם אם באופן זמני – בין המשטר למתנגדיו, לפי קווי הפסקת האש הנוכחיים המשמרים בידי בשאר אל-אסד את השליטה על ליבה של המדינה – אותה רצויה הנמתחת מהבירה דמשק אל הצפון, אל העיר חלב והחוף העלווי, ודרומה אל העיר דרעא. במסגרת זו העלה הנשיא פוטיין עצמו בראשית מארס 2016 את אפשרות הפיכתה של סוריה למדינה פדרלית,<sup>41</sup> דהיינו, חלוקתה לישויות משנה: מדינת בהנהגת בשאר במערב המדינה (המבוססת על יסוד עלווי מובהק וברור מאי פעם, מעין "עלוויסטן"), לצידה מובלעות של המורדים המתונים המצויים בקשר עם ארצות-הברית, שאליהם תחבור אולי, בגילוי של פרגמטיות, 'חזית הסיוע' (ג'בהת אל-נוסרה), ולבסוף, אוטונומיה כורדית בצפונה של המדינה, שעל צעדים ראשונים לכינונה הכריזו הכורדים עצמם באמצע מארס 2016.<sup>51</sup>

לבסוף, בצעד שלישי משלים, הודיע פוטיין במפתיע ב-14 במארס 2016 על הסגת הכוחות הרוסיים מסוריה לאחר שאלו, כך לדבריו, השלימו את משימותיהם

בסוריה.<sup>61</sup> המהלך הרוסי התקבל בהפתעה וגם בחשדנות, ודווח אף שלא תואם מראש עם איראן ואפילו לא עם בעלי-הברית של רוסיה בדמשק – בשאר אל-אסד. הרוסים החלו להסיג מקצת מכוחותיהם מהמדינה, אבל הדגישו כי יוסיפו לשמור על נוכחות אווירית בבסיס בחמימים ועל נוכחות ימית בבסיס בטרטוס – שניהם בחוף הסורי. הם גם הדגישו כי נוכחות זו תאפשר להם להוסיף להילחם בטרור ככל שיידרשו. משמע, מדובר היה במהלך הצהרתי, גם אם לא היו לו השלכות מעשיות על היקף הנוכחות הרוסית בסוריה, ועל מידת הנוכחות של מוסקבה להשקיע עצמה במלחמה במדינה זו.<sup>71</sup>

רוסיה נותרה שחקן משמעותי בסוריה, אבל תמיכתה של איראן השולחת לוחמים איראנים ושיעים ללחום את מלחמתו של בשאר אל-אסד – אם כי לא בהתלהבות רבה ובמספרים מצומצמים ומחושבים – נותרה חיונית מתמיד. ברית אינטרסים צינית מחושבת זו עתידה להימשך כל עוד יימשכו הקרבות בסוריה, אבל בוודאי שאינה יכולה להסתיר את חילוקי הדעות בין טהראן למוסקבה באשר ליום שאחרי סיום המלחמה, בשאלה אם סוריה תהיה מדינה בחסות איראנית או דווקא רוסית. לחילוקי דעות אלו יש פוטנציאל להתפתח למשבר אמיתי, שעשוי להעמיד את המשטר הסורי בפני דילמה לא פשוטה – טהראן או מוסקבה. בהקשר זה חשוב להדגיש כי הרוסים לא שידרו, בניגוד לאיראן, מסר של מחויבות אישית כלפי בשאר, הגם שנראה כי החזיקו בדעה שסילוקו בלא למצוא תחליף – שאינו בנמצא בהישג יד מתוך המערכת הצבאית-ביטחונית הסורית, ואף מן העדה העלווית – עלול להביא לקריסת המערכת הסורית בשל חולשתה.<sup>81</sup> מבחינתה של ישראל היה בהתפתחויות בסוריה כדי לעורר דיון ער במדיניות ישראל לגבי המלחמה בסוריה. בסופו של דבר היה ברור לירושלים כי המציאות הנוחה של מלחמת כול בכול עשויה להסתיים מוקדם מן הצפוי, בין אם בניצחון של המשטר שיחזק את איראן ואת חזבאללה, או לחלופין בהסדרה של המציאות הקיימת, שפירושה המשך נוכחות של גורמים בעייתיים עבור ישראל בשטח – בין אם קבוצות אסלאמיות רדיקליות ובין אם אנשי חזבאללה ולוחמים איראנים, שכל אחד מהם יחזק את מעמדו בסוריה בחסות ההסדר המתגבש. אלא שישראל נותרה, בעיקרו של דבר, צופה מן הצד בעלת יכולת מוגבלת לעצב את

המעורבות הרוסית-איראנית בסוריה בלמה את תנופת המורדים, שניצבו חודשים ספורים קודם לכן בשעריה של דמשק. מעורבות זו הפכה את רוסיה לשחקן הפעיל והמשמעותי בזירה הסורית, ואפשרה לרוסיה לקדם מהלך של הפסקה, גם אם זמנית, בקרבות במדינה

המציאות הסורית, או אף להשפיע עליה.

**לסיכום**, המעורבות הרוסית-איראנית בסוריה שהחלה בספטמבר 2015 בלמה את תנופת המורדים, שניצבו חודשים ספורים קודם לכן בשעריה של דמשק.

מעורבות זו אפשרה למשטר הסורי לחזק את אחיזתו באותה "סוריה הקטנה" שנותרה בשליטתו – רצועה צרה הנמתחת מדמשק צפונה אל העיר חלב ואל החוף העלווי, מעוזו של המשטר, ודרומה אל עיר הגבול הדרומית דרעא. מעורבות זו לא הביאה, עם זאת, להכרעת המורדים ולחיסולו של המרד, אבל הפכה את רוסיה לשחקן הפעיל והמשמעותי בזירה הסורית, ואפשרה לרוסיה לקדם מהלך של הפסקה, גם אם זמנית, בקרבות במדינה.

אפשר שהרוסים האמינו בתחילה כי בכוחם להכריע את המערכה, להחזיר לידי בשאר את השליטה על כל מערבה של סוריה ומשם לפנות מזרחה, בניסיון להוציא מידי ארגון דאע"ש את השטחים הסוריים שעליהם השתלט לפני כשנה. אלא שנראה כי הם הגיעו למסקנה שהמצב בסוריה נותר חסר תקווה, וכי אין בכוחו של בשאר לחבר מחדש את חלקיו של הפסיפס הסורי שנופץ, ולפיכך ראוי לבחון את אפשרות כינונה של אותה "סוריה הקטנה" (מעין "עלוויסטן"), שבה שולט בשאר כיום, כבסיס רוסי וכגחלת לוחשת שתאפשר את תחייתה של המדינה הסורית ביום מן הימים.<sup>91</sup> זהו, כמובן, תרחיש אופטימי מאוד בעבור בשאר ובעלי-בריתו, והדרך למימושו עדיין ארוכה. אבל בשאר אל-אסד שאותו הספדנו עד לא מזמן מתברר כשורד הגדול מכולם, ומעורבותה של רוסיה אכן העניקה לו רוח גבית ותנופה שאפשרה לו לקום כעוף החול ולפרוס כנף.

## הערות

- 1 ראו אייל זיסר, "המלחמה בסוריה – מאבק ההישרדות של בשאר אל-אסד – בואו של הנס?", **עדכון אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 3, אוקטובר 2015, עמ' 26–34.
- 2 ראו למשל Lizzie Dearden, "Syria conflict: Idlib city falls to Jabhat al-Nusra as President Assad's forces flee, jihadists claim," *Independent*, March 28, 2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/syria-conflict-idlib-city-falls-to-jabhat-al-nusra-as-president-assads-forces-flee-jihadists-claim-10141020.html>; The Carter Center, Southern Syria Conflict Update, July 10, 2015, [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict\\_resolution/syria-conflict/southern-syria-conflict-update-july2015.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/southern-syria-conflict-update-july2015.pdf)
- 3 ג. מוזס, על המעורבות הצבאית הרוסית בסוריה, ממר"י, המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון, 13 בספטמבר 2015, [http://www.memri.org/cgi-webaxy/sal/sal.pl?ID=875141\\_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3962](http://www.memri.org/cgi-webaxy/sal/sal.pl?ID=875141_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3962); האיראנית ראו ניתוח פרופיל ההרוגים בקרב משמרות המהפכה האיראניים בסוריה, שספגו אבדות קשות בחודש האחרון (עדכני ל-16 בנובמבר 2015) ד"ר רו צימט, 25 במארס 2016, מרכז המחקר למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, <http://www.terrorism-info.org.il/he/articleprint.aspx?id=20909>
- 4 ראו עמוס הראל, "אסד, איראן וחיזבאללה נערכים למתקפה נרחבת בחאלב", **הארץ**, 14 באוקטובר 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/1.2751635>
- 5 ראו רועי קייס, "אחרי 5 שנים, נקודת מפנה? אסד בשערי חלב", *Ynet*, 6 בפברואר 2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4762506,00.html>

- Al-Jazeera*, "Tide turns in Syrian war with capture of key town in southern Syria," January 26, 2016, <http://www.aljazeera.com/news/2016/01/syrian-army-captures-key-southern-town-rebels-160126040829177.html>;
- חדשות 2**, צבא סוריה מסתער על תדמור, 25 במארס 2015, [http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast-q1\\_2016/Article-0886cf4ce2aa351004.htm](http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast-q1_2016/Article-0886cf4ce2aa351004.htm)
- 6 רועי קייס, "מפקד "צבא האסלאם" חוסל: מכה קשה למורדים באסד", Ynet, 26 במארס 2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4744327,00.html>, 2016
- 7 ראו Aron Lund, The Death of Zahran Alloush, *Syria Comment*, 25 December 2015.
- 8 ראו עמוס הראל, "הערכה בישראל: המערכה הרוסית בסוריה תיתקל בקשיים", **הארץ**, 21 באוקטובר 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2756873>,
- 9 ברק רביד, "השר יעלון בביקורת על הממשל האמריקאי: "ארה"ב לא יכולה לשבת על הגדר", **הארץ**, 5 בדצמבר 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2791579>, 2015, ראו גם עמוס הראל, "רוסיה לא מסתפקת בייצוב שלטון אסד, ומתכוונת למתקפה נרחבת בצפון סוריה", **הארץ**, 9 באוקטובר 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.2747824>
- 10 Syrian President Bashar al-Assad: "Our goal is to recapture the whole of Syria," <https://syrianfreepress.wordpress.com/2016/02/13/al-assad-afp/>;
- Ian Black, Kareem Shaheen, "Syrian president Bashar al-Assad vows to retake whole country," *The Guardian*, February 12, 2016, <http://www.theguardian.com/world/2016/feb/12/syrian-president-bashar-al-assad-vows-to-retake-whole-country>
- 11 ראו בנדטה ברטי, האם יש (סוף סוף) סיכוי לשלום בסוריה? **מבט על**, גיליון 786, 12 בינואר 2016, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=11250>,
- 12 לקראת שיחות עם אסד: הסכם בוועידת האופוזיציה הסורית בריאד, 10 בדצמבר 2016, וואלה! <http://news.walla.co.il/item/2914598>
- 13 "רוסיה וארה"ב הסכימו על הפסקת אש בסוריה", Ynet, 12 בפברואר 2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4765344,00.html>
- 14 For me, it is not borders that matter," Vladimir Putin: The Interview, Nicolaus Blome, Kai Diekmann, *Bild*, January 11, 2016, <http://www.bild.de/politik/ausland/wladimir-putin/russian-president-vladimir-putin-the-interview-44092656.bild.html>
- 15 צבי בראל, "פוטיין הפך את סוריה למגרש המשחקים הפרטי שלו", **הארץ**, 8 בפברואר 2016, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.2845095>,
- על אודות ההכרזה הכורדית על כינונה של פדרציה כורדית בצפונה של סוריה ראו, "מפרקים את סוריה: הכורדים יכריזו על הקמת פדרציה בצפון", Ynet, 16 במארס 2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4779231,00.html>
- 16 נתן פרל, "פוטיין הפתיע: המשימות הושלמו – צבא רוסיה מתחיל לסגת מסוריה", **חדדים**, 14 במארס 2016, <http://www.ch10.co.il/news/264263>,
- 17 עמוס הראל, "הוצאת הכוחות מסוריה: המדיניות של פוטיין נותרת אניגמה", **הארץ**, 15 במארס 2016, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.2883247>,
- 18 מעריב, "איראן: גורלו של בשאר אסד הוא קו אדום מבחינתנו", 8 בדצמבר 2015, <http://www.maariv.co.il/breaking-news/Article-516553>
- 19 צבי בראל, "התוכנית הרוסית לחלוקת השלל הסורי", **הארץ**, 4 במארס 2016, <http://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.2872304>



# סין מטילה עוגן בנמלי ישראל

## עודד ערן

בשנים האחרונות העניקה ישראל לחברות סיניות שני זיכיונות גדולים בשני הנמלים הגדולים בחוף הים התיכון – חיפה ואשדוד. אלה מתווספים לנוכחות סינית גוברת במזרח הים התיכון – מצרים, יוון וטורקיה – במה שנראה כמהלך שנועד לסייע למסחר המתחזק של סין עם אירופה. שאלה שראוי לשאול לאור זאת היא – האם היוזמה הסינית מונעת משיקולים כלכליים טהורים בלבד שאין מאחוריהם אסטרטגיה ארוכת טווח, ואם כן, האם ישראל פועלת במידה מסוימת של חוסר זהירות?

**מילות מפתח:** ישראל, סין, תשתית לאומית, נמלים

## האסטרטגיה הימית של סין באוקיינוס ההודי ובים התיכון

ספרות ענפה נכתבה על האסטרטגיה הימית הסינית, אך עדיין לא ברור באיזו מידה היא יכולה לסייע בהבנת הכוח המניע את פעילותה של סין בים התיכון. אמנם, קל יותר לפרש את הפילוסופיה הימית הצבאית של סין לגבי חופיה והימים הסמוכים לה, אולם קשה לדעת אם ניתן לייחס את הדפוסים הללו באופן אוטומטי או בפשטות לנעשה בים התיכון. הגנה של סין על חופיה הארוכים, תביעות ריבונות סותרות עם שכנותיה באשר לאיים והשאיפה לזכות בשליטה על משאבי טבע מסבירות את התנהגותה ואת התנהלותה במזרח־אסיה ובדרום־מזרח היבשת, אך אינן רלוונטיות לאזור הים התיכון. למרות זאת, בשנים האחרונות מהווה אזור הים התיכון עדות לאסטרטגיה ימית מואצת מצד סין, בעלת אופי אזרחי בעיקר, לצד גיחות ספורות של יחידות צבאיות.

מנהיגי סין ראו בחזונו הקמת ישויות ממשלתיות שיאפשרו למדינה ליישם אסטרטגיה של התמקמות לאורך נתיבי ים הרחוקים משטחה. חברה כמו OCSC (China Ocean Shipping Company) הוקמה כבר בשנת 1961<sup>1</sup>, וכיום היא נמנית עם

ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
המחבר מבקש להודות לאורי פרל על הכנת הנתונים למפה.

שלוש המובילות בעולם בקיבולת המכולות שלה. מעבר לכך, החברה היא הבעלים והמפעילה של 46 מסופי מכולות.<sup>2</sup> חברת CHEC (China Harbour Engineering Co. Ltd) הוקמה ב-2008, אולם חברת האם שלה China Communications Construction קמה כבר ב-1980.<sup>3</sup> הממשלה הסינית הדגישה את האינטרסים שלה בקידום פיתוח הכלכלה הימית בהצגת תוכנית החומש ה-12 שלה, שהתייחסה, בין היתר, למשאבי נמל וחופים ולמיטוב פריסת הנמלים.<sup>4</sup> בדומה למצב בענפים כלכליים מרכזיים אחרים, גם בחברות הספנות המרכזיות של סין שולטים גופים ממשלתיים.

זהו המפתח להבנת החששות הגוברים בישראל מאז שחברות ספנות ובניית נמלים סיניות נכנסו לפרויקטים לאורך חופי האוקיינוס ההודי. מסוף המכולות בקולומבו, סרי לנקה, הוא דוגמה רלוונטית. בעיני הודים רבים, המעורבות הסינית בחידוש הנמל היא חלק מתוכנית אסטרטגית ליצור "מחרוזת פנינים סינית"<sup>5</sup> – שרשרת של נמלים במיקומים אסטרטגיים ובשליטה סינית, שישרתו מטרות ארוכות-טווח. על פי השקפה זו, השרשרת עלולה לאיים על ביטחונה של הודו.<sup>6</sup> בעקבות לחץ מצד הודו השעתה הממשלה החדשה בקולומבו את העסקה ואת העבודות שהחלו בספטמבר 2014, לאחר שנשיא סין שי ג'ינפינג ביקר בסרי לנקה, ובוצעו על ידי China Communications Construction Company.<sup>7</sup> עם זאת, בהיעדר השקעה חלופית, ממשלת סרי לנקה צפויה ככל הנראה לחדש את העסקה.<sup>8</sup> שתי חברות סיניות נוספות מעורבות בבניית נמל המַבְנֵטוּטה בחלק אחר של האי, וחברה סינית נוספת, China Merchant Holdings International, מפעילה את הנמל הדרומי של קולומבו החל מאפריל 2014. צוללות סיניות הורשו להשתמש במים עמוקים כדי לעגון שם ב-2014, דבר שעורר דאגה בניו דלהי.<sup>9</sup>

מנקודת מבטה של הודו, תפקידה של סין בנמל גוואדאר בפקיסטן מאיים יותר, משום שנמל זה עשוי להתגלות כפנינה היקרה ביותר במחרוזת. ב-12 בנובמבר 2015 חתמה פקיסטן עם חברת China Overseas Port Holdings Co. Ltd חוזה חכירה ל-43 שנים עבור כ-800 דונם בגוואדאר, שם צפויה החברה להפעיל נמל ימי ושדה תעופה שנבנו לאחרונה, כחלק מתשעה פרויקטים שונים. מדובר בחוליה מרכזית במסדרון הכלכלי השאפּתני בין סין לפקיסטן, שנמתח לאורך 3000 קילומטרים ויקשר את קשגר במערב-סין אל גוואדאר בים הערבי. מסדרון זה יכלול כבישים, מסילות רכבת, תשתיות תקשורת ותחנות כוח, וסין עתידה להשקיע בו כ-46 מיליארד דולר.<sup>10</sup> הפרויקט מעורר חששות בווינגטון ובניו דלהי, אולם ממשלת פקיסטן החליטה להתקדם ולהתחיל בשלב היישום.<sup>11</sup> הדאגה בניו דלהי מתחזקת עקב התמיכה הסינית הרבה בפיתוח הגרעין של פקיסטן, אספקת הטילים הבליסטיים והסיוע לבניית הטיל שאהין 1, וכן אספקת מטוסי JF-17 ו-J-10 וכלי נשק נוספים. מהצד הנגדי והחיובי של המאזן האסטרטגי ההודי ניתן לציין תחומים של אינטרס הדדי כמו רצון משותף להשיג יציבות בפקיסטן, להפחית פעולות טרור שמקורן ומוצאן

במדינה, למנוע תסיסה בקהילות המוסלמיות מבית ולהגן על קווי אספקת האנרגיה החיוניים מחצי האי ערב. יתרה מכך, בין שתי המדינות מתקיים מסחר דו-צדדי, אשר מנקודת מבטה של בייג'ינג כולל יצוא סחורות להודו בשווי של יותר מ־40 מיליארד דולר. כל אלה הן כמובן סוגיות חשובות, אולם אין בהן כדי לבטל את החששות בניו דלהי.<sup>12</sup>

האם שיטת הפעולה הסינית, ההיגיון שלה והחששות העולים באוקיינוס ההודי רלוונטיים לאזור הים התיכון? בשנת 2014 הסתכם היצוא הסיני למדינות העולם בכ־2.35 טריליון דולר. כעשרים אחוזים מהיצוא הגיע לאירופה וכשמונים אחוזים ממנו משונוע דרך הים.<sup>13</sup> מספרים מדהימים אלה הם סיבה מספקת עבור סין לחתור לנוכחות לאורך נתיבי הים המובילים מהנמלים שלה לנמלים מרכזיים באירופה, ולוודא שההובלה תהיה בטוחה, יעילה ובאופן כללי זולה.<sup>14</sup>

הדוגמה הטובה ביותר היא מעורבותה של סין בנמל פיראוס ביוון. ב־20 בינואר 2016 הכריזה 'הקרן לפיתוח נכסים של הרפובליקה ההלנית' על אישור ההצעה שהגישה COSCO Group Ltd. לרכישת 67 אחוזים ממניות רשות הנמלים של פיראוס, בעסקה ששוויה הוערך על ידי הקרן בכ־1.5 מיליארד אירו (מחיר המניות שנרכשו, ההשקעות וההכנסות בעתיד). ההסכם החדש בין קוסקו לרשות הנמלים של פיראוס יפוג ב־2052.<sup>15</sup> ההסכם בא לאחר שנים של מעורבות בנמל מצד חברת COSCO Pacific, חברה בת של קבוצת קוסקו, שתחילתה בהסכם שנחתם ב־25 בנובמבר 2008, בנוכחות נשיא סין הו ג'ינטאו וראש הממשלה היווני קוסטס קרמנליס. המטרה המרכזית הייתה לפתח את רציף 3 של נמל פיראוס לקיבולת שתתאים לדור החדש של אניות מכולה בקיבולת של TEU 18,000 ולהגדיל אותה, תחילה מ־1.05 ל־3.7 ולאחר מכן ל־6.2 מיליון TEU מדי שנה.<sup>16</sup> ההסכם החדש מעניק לקבוצת קוסקו שליטה מלאה על שלושת רציפי המכולות, ושליטה מלאה כמעט על כל פעילות המכולות של יוון. בביקורו ביוון ביוני 2014 אמר ראש ממשלת סין, לי קיאנג:

הנמל של פיראוס יכול להפוך לשער הכניסה של סין לאירופה. זו הפנינה של הים התיכון. סין ואירופה הן שותפות סחר גדולות. שמונים אחוזים מהיבוא והיצוא של סין אל אירופה וממנה מועברים כיום דרך נתיבים ימיים. הנתב דרך פיראוס ותעלת סואץ מקצר את המסע בשבעה עד 11 ימים, והוא יפחית את עלות ההובלה לעסקים.<sup>17</sup>

אכן, למרות שנמל פיראוס הוא ספינת הדגל המשמעותית בהשקעות הימיות של סין בים התיכון, יש לפחות ארבע השקעות נוספות בחלק המזרחי של אגן הים התיכון. במסוף המכולות של תעלת סואץ בפורט סעיד, מצרים, שהוא מסוף השטעון הגדול ביותר בנמל זה בים התיכון, מחזיקה חברת קוסקו פסיפיק בעשרים אחוזים ממניות הנמל, וענקית ספנות סינית נוספת, Hutchinsson Port Holding, מעורבת

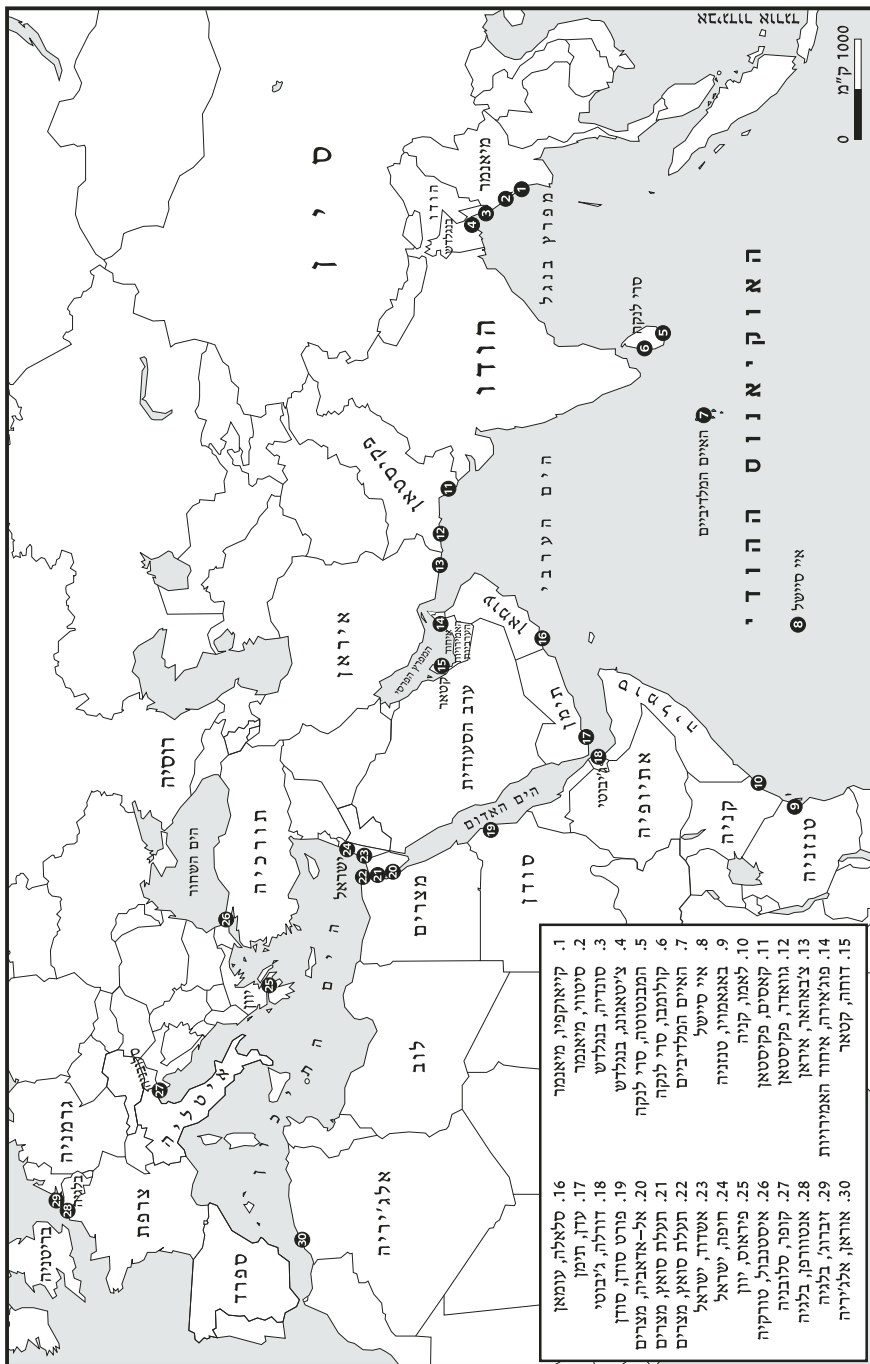
בהפעלת שני הנמלים של אלכסנדריה. בפברואר 2016 רכשו החברות COSCO, China Investment Corporation ו־China Merchants Group 65 אחוזים מהבעלות על מסוף קומפורט, שהוא חלק מנמל מברלי באיסטנבול לחוף ים מרמרה.<sup>18</sup> שתי פעילויות חדשות נוספות של סין בנמלי הים של אשדוד וחיפה יידונו בהמשך.

כדי להשלים את יישום האסטרטגיה, סין הציעה פרויקטים של מסילות רכבת למדינות מזרח־אירופה ומרכז־אירופה. פרויקטים כאלה ייצרו תשתית שתחבר את סרביה, קרואטיה, הונגריה, בולגריה, רומניה ומקדוניה. סין נוכחה לדעת שמדינות אלה מוכנות להיכנס לחוזי ענק בעזרת הלוואות נוחות מטעם בנקים סיניים גדולים, מתוך תקווה לשמור על הכלכלה שלהן מעל המים.<sup>19</sup>

הנסיבות הקשות של יוון והלחץ שמפעילים נושיה להאיץ את תהליך ההפרטה לחצו על ממשלת יוון למכור נכסים בבעלות המדינה. לפיכך היא קיבלה בברכה את הבעת העניין הסינית בנמלים ובפרויקטים אחרים של תשתיות, כשההתנגדות היחידה שהושמעה הייתה מצד איגודי העובדים. דיון מועט מאוד התערור בנוגע להיבטים גיאוככלכליים או גיאואסטרטגיים. ההשקעות הסיניות באירופה היו מלוות בדיון דל ואקראי בסוגיות אלה. מרבית הדיון הציבורי התרכז בהיבטים הפיננסיים של בולמוס הרכישה הסיני, שבא לידי ביטוי בעלייה מהירה בהשקעות הישירות (FDI) של סין באירופה.<sup>20</sup> כמו מרבית מדינות אירופה גם יוון חברה בנאט"ו, והיא עשויה למצוא עצמה במצב לא נוח במקרה של מתיחות בין סין לארצות־הברית במזרח־אסיה. נכון לעכשיו ניתן להגדיר את דפוס הפעילות הסיני ככלכלי בלבד. יחידות חיל הים של סין ערכו ביקורים ספורים בים התיכון. ב־2011 הם הצילו 30 אלף עובדים סינים שנתקעו בלוב. ב־2014 סייעה ספינת מלחמה סינית בהוצאת הנשק הכימי מסוריה, ובמאי 2015 השתתפו שתי ספינות מלחמה סיניות בתרגיל משותף עם ספינות רוסיות.<sup>21</sup> אין בכך עדות מספקת המצביעה על נחישות אסטרטגית מצד סין לשמר נוכחות צבאית מוצקה וקבועה במזרח הים התיכון. יוון ומדינות אחרות באירופה עשויות להתמודד עם דילמות קשות אם סין תקבל החלטה אסטרטגית להגביר את נוכחותה הצבאית בים התיכון, כחלק מהאסטרטגיה הגלובלית שלה ומיריבותה עם ארצות־הברית.<sup>22</sup> ובכל זאת, נראה שלא נערך דיון רציני בין חברות נאט"ו, ארצות־הברית ויוון (או ביוון עצמה) בנוגע להשלכות האסטרטגיות האפשריות של מתן זיכיונות בנמל פיראוס לענקית ספנות סינית הנמצאת בשליטת ממשלת סין.<sup>23</sup>

יש לציין שייטכנו שני מודלים סינים שונים. האחד מיושם בפסיפיק, בים סין הדרומי ובאוקיינוס ההודי, והשני מיושם בים התיכון. בעוד הראשון כולל היבטים צבאיים אסטרטגיים ותוכניות, הרי המודל של הים התיכון הוא לעת עתה יוזמה כלכלית בלבד, המיועדת להגדיל את היתרון התחרותי של סין על חברות ימיות אחרות בהקשר של הסחר הסיני באירופה.

"מחרוזת הפנינים הסינית" – מהאוקיאנוס ההודי ועד הים התיכון



## סין ונמלי ישראל

ממשלת ישראל החלה בשנת 2004 בתהליך הפרטה של שלושת הנמלים המסחריים שלה – אשדוד, אילת וחיפה, ובמהלכו הוחלפה רשות הנמלים בארבע חברות ממשלתיות. החברות נועדו להפריד בין תפעול הנמלים, ניהול ופיתוח עתידי של הנמלים והפעילויות השוטפות. הממשלה בחרה ב'מודל בעל בית' (Landlord), שעל פיו הישות הציבורית מספקת את התשתית ואחראית לפיתוחה, בעוד החברות הפרטיות מספקות את שירותי הובלת המטענים תוך שימוש במתקנים ובציוד שלהן.<sup>24</sup>

באמצע שנת 2014 זכתה חברת China Harbour Engineering Co. Ltd – חברת החפירות הימיות השנייה בגודלה בעולם – בחוזה לבניית שני מסופי מכולות חדשים בנמלי חיפה ואשדוד. על פי הכללים שנקבעו מראש נדרשה החברה לבחור באחד משני הנמלים, והיא בחרה לבנות את הנמל החדש באשדוד.<sup>25</sup> עלויות הפרויקט גיעו לכמיליארד דולר ויידרשו שש עד שמונה שנים להשלמתו. ההסכם עם החברה הסינית נחתם ב־23 בספטמבר 2014.

ב־28 במאי 2015 חתמה חברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ על שני חוזים להפעלת נמלי אשדוד וחיפה. החברה הסינית Chinese Shanghai International Port Group קיבלה את הזיכיון להפעלת נמל חיפה למשך 25 שנים. בכך, למעשה, קיבלו חברות סיניות דריסת רגל בשניים מתוך שלושת השערים החשובים ביותר של ישראל למערב, ואשר בהם ממוקמים שני בסיסים ימיים.

לא ברור אם התהליך כלל התייעצות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים או עם גופים ורשויות ממשלתיים, ונראה שבתהליך קבלת ההחלטות בישראל לא הובאו בחשבון השלכות ושיקולים אסטרטגיים יותר מאשר במדינות אחרות שבהן בוחרות חברות סיניות גדולות למקד את מאמציהן להשגת דריסת רגל. כמו כן, לא נערך דיון ציבורי ממשי בישראל על סוגיות אלה, בניגוד לדיון שהתעורר סביב רכישת תנובה על ידי חברה סינית, או הניסיון הסיני שננטש – לרכוש חברת ביטוח ישראלית גדולה.

אלה שנתנו ביטוי לדאגתם<sup>26</sup> טענו שנדרש דיון, משום שממשלת סין היא זו שעומדת מאחורי החברות השונות וחברות הבת שלהן. זוהי נקודה חשובה, שכן לסין השקעות גדולות במדינות ערביות ובאיראן, ומשום שהיא ספקית מרכזית של נשק מתוחכם לאיראן. לדידם של החוששים, סין רואה בישראל חלק מ'מחרוזת הפנינים', וממשלת ישראל צריכה לשקול אם היא אכן מעוניינת להיות אחת מהפנינים במחרוזת הזו. נשק תוצרת סין אכן מסופק לאיראן, וחלקו מוצא את דרכו לחזבאללה וללבנון. סין תלויה מאוד בנפט שמיובא מיצרניות ערביות ומאיראן. עמדתה הרשמית כלפי איראן והסכסוך הישראלי-פלסטיני דומה לזו שהובעה ביוזמת הליגה הערבית מ־2003.<sup>27</sup>

לעתים קרובות, מה שנראה כמו פעילות כלכלית חיובית של חברות עסקיות מתואר כפעילות עוינת כאשר מדובר בסין. כך הדבר במיוחד במקרה של חומרה ותוכנה דו־שימושיות. לאחרונה החלה ישראל בתהליך שנועד לבחון את הבעיות הפוטנציאליות ביצוא ידע ומוצרים בתחום התשתיות, בדומה לתהליך שגובש לגבי יצוא נשק. כניסת חברות זרות לתחום התשתיות בישראל מצביעה על הצורך בתהליך שיבחן לעומק היבטים בקשרי החוץ והביטחון של ישראל, ולא רק היבטים משפטיים ופיננסיים. מעורבות של כל ישות זרה, לאו דווקא סינית, בבנייה ובפיתוח נכסים – במיוחד נכסים אסטרטגיים בבעלות המדינה, אך גם בבעלות פרטית – צריכה לעבור בדיקה שתוודא כי אין במתן הזיכיונות לישות הזרה משום גרימת נזק לאינטרסים הביטחוניים של המדינה. בדיקה כזו צריכה לכלול גם התייחסות לשאלה אם יש סיכון בהענקת זיכיונות שונים לחברות השייכות למדינה אחת, ובמיוחד אם זיכיונות אלה מצטברים בתחומי מפתח. בדיקה מסוג זה יכולה עדיין לאשר את שני הפרויקטים הסיניים בנמלי ישראל. כאשר יוחלט על הקמת מסילת ברזל בין חוף הים התיכון לאילת, יהיה צורך לשקול את ההיבט הזה והיה ותוגש הצעה בעניין מצד חברה סינית. אין ספק שסין היא כוח כלכלי אגרסיבי. היא השיקה שני פרויקטים כלכליים גדולים, את 'חגורה אחת – דרך אחת' ואת 'בנק

התשתיות וההשקעות האסייתי', אשר אם יצאו לפועל, הם יחזקו את מעמדה הדומיננטי של סין בכלכלת העולם ובפוליטיקה העולמית. סין הזמינה את ישראל לקחת חלק ביוזמות ענק אלה חרף השתתפותן של מדינות אסייתיות מוסלמיות, שבכל הקשר אחר אינן מכירות בישראל ומסרבות לשתף עימה פעולה. ישראל אינה ניצבת לבדה בהתמודדות עם הדילמה – כיצד לגשר בין הצורך הנוכחי בהשקעות זרות לבין החיפוש הסיני אחר הזדמנויות בתחום זה. סוגיה נוספת היא הצורך להימנע ממצב אפשרי שבו הרכישה הסינית של נמלים, מסילות רכבת ותחנות כוח היא חלק מתוכנית השתלטות גדולה יותר. מכיוון שמדינות אחרות ניצבו

תהיה זו טעות מצד ישראל לדחות הצעות סיניות למכרזים על פרויקטים של תשתית, הגישה ההוגנת, היא לגבש תהליך לבדיקת סוגיות של ביטחון לאומי על ידי כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים

בפני דילמות דומות, כדאי להחליף רעיונות בדבר דרכים אפשריות לפתרון.

אפילו אם הפעילות הימית של הסינים בים התיכון, ובמיוחד בישראל, אינה קשורה לאף יעד אסטרטגי ארוך-טווח של סין, עדיין יש צורך למנוע מצב שבו סין תצבור נכסים בתשתיות כלכליות אסטרטגיות – דבר שעלול לצמצם את מרחב קבלת ההחלטות של ישראל.

שאלה רלוונטית שעולה היא – האם ייתכן שמעורבות סינית בשני הנמלים הגדולים בישראל תעמוד, בעתיד הרחוק, בסתירה מסוימת עם נוכחות ימית של נאט"ו וארצות הברית, אפילו אם נוכחות זו תהיה מוגבלת בתדירות ובהיקף. המשמעות של כל האמור לעיל היא שבעתיד יהיה צורך להקדיש תשומת לב רבה יותר למשמעותן של רכישות מצד חברות סיניות בעלות קשר הדוק לממשלת סין, ולשימור החופש של ממשלת ישראל בכל הקשור להחלטות הנושאות אופי ביטחוני-אסטרטגי.

תהיה זו טעות לדחות הצעות סיניות למכרזים על פרויקטים של תשתית, כולל כאלה בעלי רגישויות ביטחוניות, רק בשל העובדה שמדובר בישויות סיניות. הגישה ההוגנת והראויה תהיה לגבש תהליך לבדיקת סוגיות של ביטחון לאומי על ידי כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, ולהחיל הנחיות כאלה בצורה שווה על כל המתמודדים במכרזים.

## הערות

- 1 ראו האתר של China COSCO Shipping Corporation Limited - [www.cosco.com](http://www.cosco.com)
- 2 See Drewry Maritime Research forecasts 2015 at [www.drewry.co.uk](http://www.drewry.co.uk)
- 3 ממשלת סין החליטה בסוף 2015 למזג את COSCO עם China Shipping Group
- 4 FACTBOX – The World's Biggest Dredging Companies, Reuters, March 29, 2010. תרגום לאנגלית – Britishchamber.en/content/china-twelfth-five-year plan Chapter 14 – section 1.
- 5 “China Builds Up Strategic Sea Lanes,” *Washington Times*, January 17, 2005. הראשון שעשה שימוש במונח זה היה כריסטופר פרסון, במאמר שכתב ב־2005 עבור חברת Booz-Allen-Hamilton למשרד ההגנה האמריקאי.
- 6 “The New Masters and Commanders,” *The Economist*, August 26, 2013.
- 7 Shihar Aneez, “Sri Lanka Softens its Position on China Port City Deal,” Reuters, January 22, 2015.
- 8 “Sri Lanka Wants China in Port Deal,” *Maritime Executive*, February 10, 2016, [www.maritime-executive.com](http://www.maritime-executive.com).
- 9 Rajat Pandit., “India Suspicious as Chinese Submarines Dock in Sri Lanka,” *Times of India*, September 28, 2014.
- 10 “India irked as China Gets Pakistan’s Strategic Gwadar Port,” *Economic Times*, February 2, 2013; “All Eyes on Gwadar,” *The Economist – Intelligence Unit*, Pakistan, March 31, 2016; Jeremy Page, “Beijing Agrees to Operate Key Port, Pakistan Says,” *Wall Street Journal*, May 23, 2011.
- 11 James R. Holmes, “Gwadar and the ‘String of Pearls,’” *The Diplomat*, February 9, 2013.
- 12 Daniel S. Markey, “What is the Impact of Growing Pakistan China Relations on the United States and India?” Council on Foreign Relations, October 15, 2013.
- 13 National Bureau of Statistics of China, *2014 Statistical Yearbook*, II-6.
- 14 דוגמה למדידת עלויות אלה, ראה כאן [www.freight-calculator.com](http://www.freight-calculator.com)



- “COSCO Pacific’s Concession in Piers II and III Will Expire in 2044,” Hellenic Republic Assets Fund, February 17, 18, 2016, [www.hradf.com](http://www.hradf.com). 15
- TEU אחד שקול למכולה של 20 רגל. 16
- “Chinese PM says Greek Port ‘Pearl of the Mediterranean,’” *Financial Times*, June 23, 2014. 17
- The agreement was signed in the presence of Presidents Erdogan and Xi Jinoing, Office of the Prime Minister of the Republic of Turkey, Directorate General of Press and Information (no date). 18
- Dragan Pavlicevic, “China’s Railway Diplomacy in the Balkans,” *China Brief* 14, no. 20, October 23, 2014. 19
- “Chinese Investment into Europe hits Record High in 2014,” Baker & McKenzie, “FDI transactions worth \$18bn in past year, \$55bn since 2009,” February 11, 2015, <http://www.bakermckenzie.com/news/Chinese-investment-into-Europe-hits-record-high-in-2014-02-11-2015/> 20
- “Russian–Chinese Naval Exercise in Mediterranean Ends,” Tass-Russian News Agency, May 21, 2015, <http://tass.ru/en/russia/796096> 21
- Thanos Dokos, “The Geopolitical Implications of Sino-Greek Relations,” *Clingendael Asia Forum*, July 10, 2013. 22
- שיחות פרטיות שלי עם גורמים רשמיים בכירים ביוון. 23
- דוח מבקר המדינה 59ב’**, עמ’ 1122–1059, [www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il) 24
- החלטת ממשלת ישראל 4002 מיום 24 באוגוסט 2008, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il) 25
- רשמית זכתה חברה בשם Pan Mediterranean Engineering Co הרשומה בישראל. 25
- ראו ראיון עם אפרים הלוי, לשעבר ראש המוסד וראש המועצה לביטחון לאומי, **כלכליסט**, 3 במארס 2015. 26
- “China’s Arab Policy Paper,” January 2016, [www.China.org.cn](http://www.China.org.cn) 27



# השלום עם ישראל בספרי הלימוד במצרים: מה נשתנה בין מובארכ לאיסיסי?

## אופיר וינטר

משרד החינוך המצרי הוציא לאור לקראת שנת הלימודים 2015-2016 ספר לימוד חדש, שאחד מפרקיו מוקדש להסכם השלום עם ישראל. השוואת הספר החדש לספרי לימוד קודמים מעלה שורה של ממצאים מעודדים: ראשית, הספר מעניק גיבוי נחרץ מבעבר לשלום עם ישראל, בעיקר על בסיס התפיסה שטיפוחו מהווה תנאי הכרחי לשיפור מצבה הכלכלי של מצרים; שנית, ישראל מוזכרת בספר כשותפה ליחסי שלום "ידידותיים", ודיוקנו של ראש הממשלה בגין מתנוסס בו לצד זה של הנשיא סאדאת; שלישית, העיסוק במלחמות עם ישראל ובבעיה הפלסטינית מצומצם מבעבר. אלה הם שינויים מדודים אך משמעותיים, שיש בהם כדי להשפיע לחיוב על מעמד השלום עם ישראל בקרב הדור הצעיר במצרים.

**מילות מפתח:** מצרים, ישראל, ספרי לימוד, חינוך, שלום, נורמליזציה

שינוי תכנים של ספרי לימוד נחשב בכל חברה למהלך נפיץ, העלול להציף חילוקי דעות פנימיים סביב נרטיבים היסטוריים מתחרים והיבטים הנוגעים לזהות החברה, מטרותיה וערכיה. למרות זאת, פרסומים שהופיעו בתקשורת הישראלית בפברואר 2016, שלפיהם המשטר המצרי ערך שינויים בהצגת השלום עם ישראל בספר לימוד חדש, לא עוררו במצרים הד רב.<sup>1</sup> עיתונים מצריים מרכזיים התעלמו מהידיעה, ואנשי ממשל נמנעו מהתייחסות אליה. לשם השוואה, ידיעות דומות שפורסמו כשנה קודם לכן על תמורות במעמדה של ישראל בספרי הלימוד בירדן גררו אחריהן דיון פנימי סוער, שכלל ביקורות והכחשות.<sup>2</sup> הסיבה למה שנראה כחוסר עניין

ד"ר אופיר וינטר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. המחבר מבקש להודות למכון אימפקט ס.א. (IMPACT-SE) למעקב אחר השלום והסובלנות בחינוך בבתי הספר על הסיוע בהכנת המאמר.

ציבורי בידיעה היא קרוב לוודאי כפולה: תחילה, ניתן לשער כי המשטר המצרי העדיף להותיר את הנושא בפרופיל נמוך בשל הרגישויות הכרוכות בו, בפרט בכלי התקשורת הכפופים למרותו; מעבר לכך, החידושים בהצגת השלום עם ישראל בספר הלימוד החדש לעומת ספרים מתקופת מובארכ התמצו בעיקרם בניואנסים דקים, הגם שחלקם בעלי חשיבות מרובה.

כותרת הספר החדש היא "הגיאוגרפיה של העולם הערבי וההיסטוריה של מצרים המודרנית". הספר נדפס מטעם משרד החינוך המצרי, והוא מיועד לתלמידי כיתות ט' בסמסטר השני של שנת הלימודים 2015–2016. עיון בשיעורים הנוגעים למלחמות ולשלום עם ישראל מגלה כי הספר נותר נאמן בעיקרו לתכנים שלפיהם חונכו תלמידי מצרים גם בעידן מובארכ: ארץ-ישראל המנדטורית היא במקורה פלסטיין הערבית; התנועה הציונית היא מפעל קולוניאליסטי וישראל היא ישות תוקפנית, בעלת שאיפות התפשטות המאיימות על מדינות ערב; מלחמות ערב בישראל היו אקט של הגנה עצמית והיחלצות להגנת הפלסטינים; ניצחון אוקטובר 1973 סלל את הדרך לשלום עם ישראל; השלום הוא תולדה של שיקולים פרגמטיים-תועלתניים, לא של הכרה היסטורית או מוסרית בזכותם של היהודים על הארץ. לצד מושכלות יסוד אלו כולל הספר מספר התאמות ודגשים חדשים, הן בתוכנו והן בצורתו, אשר הולמים את סדר היום המצרי בעידן א־סיסי: הוא משקף את תפיסת השלום עם ישראל בעת הנוכחית כנכס אסטרטגי, ששימורו מהווה תנאי סף לתחייתה הכלכלית של מצרים; הוא ממחיש את הפיחות שחל במרכזיותה של הבעיה הפלסטינית בשיח הציבורי המצרי; הוא מאיר באור חיובי מבעבר את תפקידה של ישראל כשותפה לגיטימית לשלום, ואף לקשרים ידידותיים. אלו הן התפתחויות רבות עניין, אף כי עודן רחוקות מלבשר על מהפכה חינוכית כוללת.

### רקע היסטורי: השלום עם ישראל בספרי הלימוד במצרים

לאורך שנות המלחמה עם ישראל שימשה מערכת החינוך המצרית סוכן חשוב בהבניית "תרבות הסכסוך", כלומר, אותו מערך של עמדות, אמונות ורגשות שהבהירו לדור המצרי הצעיר את יעדי הסכסוך ופשרו, הצדיקו את קורבנותיו והגדירו את הפתרון הרצוי ואת הדרכים להשגתו.<sup>3</sup> באותה תקופה מילאו ספרי לימוד תפקיד מרכזי בהטמעת תפיסות עולם פוליטיות ונרטיבים היסטוריים, שתאמו את הראייה המסורתית של ישראל כישות גזענית וקולוניאליסטית עוינת הזוממת להתפשט "מהפרת ועד הנילוס".<sup>4</sup> המעבר מסכסוך לשלום, כך היו שייחלו בישראל,<sup>5</sup> אמור היה להוביל לשינוי תרבותי-חינוכי מקביל בסטראוטיפים שליליים לגבי הצד הישראלי ולהמרתם בהתייחסויות חיוביות, או לכל הפחות, מאוזנות יותר. תהליך הדרגתי של התפיסות בין העמים עשוי היה לבוא לידי ביטוי בהבניית נרטיבים חדשים

ההולמים את מציאות השלום, ובהקניית ערכים ועמדות ברוח זו לבני הדור הצעיר דרך ספרי הלימוד.<sup>6</sup>

בפועל, התמורות שנרשמו בהצגת הסכסוך הערבי-ישראלי בספרי הלימוד במצרים לאחר חתימת השלום היו משמעותיות, אך נותרו רחוקות מלהציע מעבר מלא מ"תרבות סכסוך" ל"תרבות שלום". הספרים תיווכו את המסר שלפיו השלום עם ישראל מוצדק מבחינה תועלתנית, גם אם אינו חף מחסרונות ומקשיים. בין היתרונות הפוליטיים והכלכליים שהקנה השלום למצרים ולמדינות ערב נמנו: השבת חצי האי סיני לריבונות מצרית; חיסכון בקורבנות ובמשאבים; השקעות הון זר; עידוד התיירות; יצירת תקדים לנסיגת ישראל מיתר השטחים הערביים הכבושים; עצירת מגמת התפשטותה של ישראל על חשבון מדינות ערב.<sup>7</sup> ההסכמים בין ישראל לפלסטינים ולירדן והמשאים ומתנים במסלולים הסורי והלבנוני בשנות התשעים הוצגו כ"חותם הכשר" לשלום המצרי-ישראלי, וכעדות לצדקת דרכה של מצרים. מאמצייה ארוכי-השנים של מצרים בהנהגת מובארכ לקידום הסדרים ערביים-ישראליים הובאו כהוכחה למחויבותה כלפי אחיה הערבים, ובמיוחד הפלסטינים, אשר הכירו באיחור בעדיפות המסלול המדיני על הצבאי.<sup>8</sup>

מחוץ להקשר הישיר של השלום עם ישראל, שיקפו השינויים שנערכו בספרי הלימוד המצריים החל מראשית שנות השמונים את ירידת קרנה של הלאומיות הערבית, ואת עליית הזהות המצרית הייחודית על חשבונה. ההתמקדות במצריות הלמה את שאיפת המשטר להכשיר מדיניות שלום שגילמה סטייה חדה מהקונצנזוס הערבי לטובת קידום האינטרסים הייחודיים של מצרים. מחקר שמדד את היחס לזהות הלאומית המצרית בתוכניות הלימודים לאחר הסכם השלום עם ישראל מצא כי חמישים וארבעה אחוזים מהתכנים הוקדשו לזהות הפרעונית של מצרים, שלושים אחוזים לזהות הלאומית-המצרית ושישה-עשר אחוזים בלבד לזהות הערבית. תלמידי כיתה ה', לדוגמה, התבקשו לשנן את המשפט "אתה מצרי, אני מצרי, כולנו מצרים". לימוד שורה של טקסטים שנועדו לחזק את "התודעה הלאומית והמלחמתית" בוטל בשנים 1980-1981. ספר לכיתה ט' בשם "ההיסטוריה של המולדת הערבית בתקופה המודרנית" הוחלף בספר בשם "ההיסטוריה המודרנית של מצרים", והספר "הלאומיות הערבית" הוחלף בספר "הרפובליקה הערבית של מצרים והעולם המודרני".<sup>9</sup>

בד בבד, החינוך לשלום ולסובלנות בספרי הלימוד המצריים נותר פעמים רבות מבודל מהשלום עם ישראל, תוך העדפה של ההטפה למען "שלום" מופשט המנותק מזיקה ישירה ומפורשת לשותפת השלום הישראלית, השנויה במחלוקת. מסמך רשמי שחיבר משרד החינוך המצרי בשנות השמונים הגדיר את הטמעת ערך "בניית השלום והסולידריות האנושית" בקרב התלמידים כיעד חינוכי.<sup>10</sup> מסר זה קיבל ביטוי בספרי לימוד מצריים דוגמת "המדינה המצרית" לכיתה י"א, שבו

הומשג השלום המופשט כתנאי מפתח למודרניזציה ולקדמה: "השלום הוא אחד הערכים הבולטים ביותר הדרושים בעת הנוכחית לחברה המודרנית, ובלעדיו לא ניתן להגשים את מטרות הפיתוח שאליהן נושאות עיניהן כל מדינות העולם. הפיתוח, הקדמה, וכך גם הרווחה והצדק החברתי, לצד החירות, הדמוקרטיה, שלטון החוק ויתר סגולותיה של המדינה המודרנית לא יושגו בצילן של מלחמות ופשיטות, אלא ישגשוגו אך ורק לאורו של השלום".<sup>11</sup>

לצד תמורות חשובות אלו, מחקרים שבחנו ספרים ללימוד היסטוריה ודת במצרים בשנות התשעים ובשנות האלפיים מצאו כי הם דחו את הנרטיב הציוני בדבר הזכות היהודית על ארץ ישראל. אלי פודה זיהה כי לצד ההכרה בתרומת השלום, הוסיפו ספרי הלימוד להציג את ישראל כמדינה בלתי-לגיטימית שגירשה את בעליה החוקיים של הארץ, חותרת להתפשט במרחב ומשרתת את האימפריאליזם המערבי. נוסף לכך, מפות גיאוגרפיות ששורטטו בספרים התייחסו לישראל כ"פלסטין הכבושה", ובכך הנציחו בקרב הדור הצעיר עמדות דיכוטומיות וחד-ממדיות של "אנחנו" צודקים מול "הם" עושקים, המשוקעות ב"תרבות הסכסוך", לצד דה-לגיטימציה של מדינת ישראל.<sup>12</sup> השלילה של הזכות הישראלית לריבונות במזרח-ירושלים הובהרה בספרי הלימוד המצריים, אשר הדגישו את מורשתה הערבית-אסלאמית-נוצרית של העיר. אף שהזיקה ההיסטורית היהודית לירושלים נזכרה בחלק קטן מספרי הלימוד, ובכלל זה היותה בירה יהודית בזמן נבוכדנצר, הוצגו היהודים בני הזמן הזה בעקביות ככובשים זרים שיש להיאבק לשחרור העיר ממרותם; ואף שהכותל המערבי זכה בכמה מן הספרים להכרה כמקום המקודש ליהודים, הודגש כי הזכויות היהודיות הלגיטימיות במקום אינן חורגות מן הזכות לקיום פולחן דתי.<sup>13</sup> יוחנן מנור ציין כי היהודים לדורותיהם הוקעו בספרים ללימוד דת כבעלי תכונות שליליות הטבועות בהם כמו בוגדנות ואי-עמידה בחוזים ובהסכמים – זאת על סמך ציטוט סלקטיבי של פסוקים מהקוראן.<sup>14</sup>

## מלחמות מצרים וישראל בספר הלימוד החדש

בספר "הגיאוגרפיה של העולם הערבי וההיסטוריה של מצרים המודרנית" (2015–2016) נמזגים זה לצד זה מסרים ישנים וחדשים. לפני השיעור המוקדש לשלום עם ישראל לומד התלמיד המצרי שני שיעורים מטרימים המעניקים לו מסגרת רעיונית, שכותרותיהם "מצרים והבעיה הפלסטינית" ו"מלחמת אוקטובר 1973". בדומה לספרי עבר מומשגת ארץ-ישראל המנדטורית מבחינה היסטורית ומוסרית כאדמה שנגזלה מתושביה הערבים של פלסטין, ואילו הציונות מתוארת כתנועה קולוניאליסטית ומאיימת שחטא ביסודה, ולא כתנועה שמבטאת שאיפות לאומיות לגיטימיות. השיעור הראשון נפתח בפסקה שכותרתה "פלסטין ערבית", ובה מוסבר כי "לפלסטין חשיבות מיוחדת בלבו של כל ערבי", שהרי שם נולד ישו,

אליה ערך הנביא מוחמד את מסעו הלילי ובלבה שוכן מסגד אל־אקצא – המקום השלישי בקדושתו לאסלאם. יהודים מעטים בלבד, כך מוסבר, חיו בפלסטין לפני מלחמת העולם הראשונה והצהרת בלפור. על פי הנרטיב ההיסטורי המוצע בהמשך השיעור, פלישת צבאות ערב לארץ ישראל ב־1948 נועדה "להציל את הערבים הפלסטינים מתוקפנותם של היהודים", והתבוסה הערבית במלחמה נבעה מכך שהיהודים הפרו את ההפוגה בקרבות. אשר למלחמות עם ישראל ב־1956 וב־1967, הללו חשפו את אופייה הקולוניאליסטי של הציונות, ואת מזימתה להתפשט "מהנילוס ועד הפרת" ולהשתלט על העולם הערבי.<sup>15</sup>

שלוש מפות מופיעות לאורך השיעור "מצרים והבעיה הפלסטינית": מפת החלטת החלוקה מ־1947; מפת "פלסטין" לאחר מלחמת 1948; מפת "הכיבוש של האדמות הערביות בידי ישראל" לאחר מלחמת 1967. המקרא הנלווה לשתי המפות האחרונות מגדיר את כל הטריטוריות שנותרו בשליטת ישראל לאחר מלחמת העצמאות ומלחמת ששת הימים כ"אדמות כבושות". אמנם, שלוש המפות מתייחסות להקשרים היסטוריים ולא עכשוויים, אך יש בהן כדי לחזק את המסר לגבי אופיין "המקורי" של האדמות בתחומי מדינת ישראל בימינו.<sup>16</sup>

מלחמת 1973 משמשת בספר הלימוד החדש מעין גשר היסטורי, אך גם רעיוני, להבנת מעברה של מצרים מסכסוך לשלום עם האויבת הישראלית משכבר הימים. בשיעור המוקדש לה מובהר כי המלחמה פרצה עקב "הסירוב הישראלי לכל קריאות השלום" המצריות, והביאה ל"נקודת מפנה בסכסוך הערבי־ישראלי כשהוכיחה [לישראל] שהיגיון הכוח לא יעניק [לה] שלום". היא ניפצה את המיתוס של צה"ל כצבא בלתי־מובס, ושמה ללעג את דוקטרינת הלחימה הצה"לית. שר הביטחון הישראלי, ששמו אינו נזכר, מצוטט בשיעור כמודה בלקח המלחמה שלפיו "עלינו הישראלים להפנים שאיננו הכוח הצבאי היחיד במזרח התיכון, ושיש עובדות חדשות שעיינו עלינו לחיות". מהצגת דברים זו עולה כי ישראל נאלצה לוותר בעקבות מלחמת 1973 על "שאיפות ההתפשטות" המקוריות שלה באזור, התפתחות שסללה את הדרך ליוזמת השלום של סאדאת.<sup>17</sup>

### מ"יחסים נורמליים" ל"יחסים ידידותיים"

ניתן ללמוד על התמורות בהתייחסותו של משטר א־סיסי לשלום עם ישראל דרך עיון בתכנים המופיעים בספר הלימוד החדש, אך יותר מכך – דרך השוואתם לתכנים בספרים קודמים. ואכן, ההשוואה בין הספר החדש לכיתה ט' "הגיאוגרפיה של העולם הערבי וההיסטוריה של מצרים המודרנית" לבין ספר "ההיסטוריה לבתי הספר התיכוניים" משנת 2002 מעלה ממצאים מעודדים: ראשית, הספר החדש מעניק גיבוי נחרץ ומפורש מבעבר להסכם השלום עם ישראל. יתרונותיו הכלכליים של השלום מקבלים בספר משנה תוקף כתנאי מקדים הכרחי ליציבות, לפיתוח

ולשגשוג החומרי של מצרים; שנית, ישראל מופיעה בספר כשותפה לגיטימית לשלום, ללא התנצלויות יתרות, ודיוקנו של ראש הממשלה, מנחם בגין, מתנוסס בו לראשונה לצד זה של הנשיא אנואר סאדאת; שלישית, המקום המוקצה לבעיה הפלסטינית ולמאבק בישראל צומצם ביחס לעבר. בספר מ־2002 הוקדשו 32 עמודים למלחמות עם ישראל ורק שלושה עמודים לשלום עימה, ואילו בספר מ־2015 השתנה היחס באורח ניכר: תיאור קורות הסכסוך קוצץ ל־12 עמודים בלבד, בעוד השלום מתפרש עתה על פני ארבעה עמודים.

שינויים אלה, כך נראה, עולים בקנה אחד עם רפורמות רחבות יותר שמקדם משטר א־סיסי בתוכניות הלימודים במצרים בשנים האחרונות, במטרה למגר רעיונות המשמשים בראייתו קרקע פורייה לבלבול אידאולוגיות אסלאמיסטיות. הרפורמות כללו הסרה של טקסטים דתיים העלולים ללבות קיצוניות, טרור וגזענות, והפצה של ערכי סובלנות במקומם. במסגרת צעדיו החליט המשטר במאוס 2015 – החלטה שגררה מחאות פנימיות – להשמיט מספרי הלימוד את קורות חייו של צלאח א־דין אל־איובי, משחרר ירושלים מידי הצלבנים, מחשש שהם מעודדים אלימות.<sup>18</sup> בפברואר 2016 הורה הנשיא המצרי למשרד החינוך להקים ועדה שתבחן מחדש את תוכניות הלימודים בשלל מקצועות מדעי הרוח ובהם השפה הערבית, היסטוריה, גיאוגרפיה, פילוסופיה, מורשת ופסיכולוגיה.<sup>19</sup> מלבד מגמות כלליות אלו, השינויים בספר הלימוד החדש עשויים לשקף את החיזוק שנרשם במעמדו של השלום עם ישראל כנכס לאומי אסטורגי עבור מצרים, אשר טיפווחו והעמקתו עולים בקנה אחד עם סדר היום הביטחוני־כלכלי הנוכחי של המשטר. השינויים בספרי הלימוד מצטרפים, מבחינה זו, לשיתוף הפעולה האינטימי בין מצרים לישראל במאבק בטרור, ולצעדי התקרבות נוספים דוגמת השבת השגריר המצרי לתל־אביב בראשית ינואר 2016 לראשונה מאז 2012, פגישתם הפומבית של שר

האנרגיה, יובל שטייניץ, ושר החוץ המצרי, סאמח שוכרי, במאוס 2015 בווישינגטון וקידום העסקאות הנרקמות ליצוא גז מישראל למצרים. אפילו הדחת חבר הפרלמנט המצרי, תופיק עוכאשה, עקב פגישתו עם שגריר ישראל בקהיר בפברואר השנה, לוותה בדיון מפתיע בפתחותו סביב שאלת הנורמליזציה בעיתונות המצרית הממסדית.<sup>20</sup> רוחם הפייסנית של המסרים המופיעים בספר החדש משתקפת כבר בשער השיעור שדן בשלום עם ישראל, אשר בו מוגדרים יעדי הלמידה העיקריים. בתום הדיון

בספר מ־2002 הוקדשו 32 עמודים למלחמות עם ישראל ורק שלושה עמודים לשלום עימה, ואילו בספר מ־2015 תיאור קורות הסכסוך קוצץ ל־12 עמודים בלבד

בכיתה בדילמות הכרוכות ב"מדיניות מצרים למען סיום הסכסוך הערבי־ישראלי והשכנת השלום", נדרשים התלמידים לנתח את "הסיבות ליוזמת השלום של הנשיא סאדאת", לשון את "סעיפי הסכם השלום בין מצרים וישראל" ולמנות את



"יתרונות השלום עבור מצרים ומדינות ערב". יעדים אלה, מובהר עוד, מתקשרים ליעדים חינוכיים רחבים יותר דוגמת "החינוך למען השלום", "המאבק ב אלימות, בקיצוניות ובטרור" ו"משא ומתן למען פתרון סכסוכים בדרכי שלום".<sup>21</sup> ואמנם, מסגור זה של השיעור מבטא את המסרים המועברים לכל אורכו.

בחינה השוואתית של הדיון בשלום עם ישראל בספר החדש לעומת הדיון המופיע בספר מתקופת מובארכ מעלה כי מקצת הטקסטים "נגזרו" ו"הודבקו" מחדש ללא כל נגיעה, בעוד טקסטים אחרים עברו אמנם שינויים קלים, אך לעתים רבי-משקל. כך למשל, סעיפי הסכם השלום הנמנים בספר נוסחו בחלקם באופן שונה מבעבר: "סיום מצב המלחמה" בספר הישן הורחב ופורש ל"סיום מצב המלחמה בין מצרים וישראל" בספר החדש; "ההכרה בריבונות של כל צד בסכסוך על אדמתו" השתנתה ל"כיבוד כל צד את הריבונות והעצמאות של הצד האחר"; ושינוי משמעותי במיוחד: "כינון יחסים נורמליים – פוליטיים, כלכליים ותרבותיים – בין שתי המדינות" הומר ב"כינון יחסים ידידותיים – פוליטיים, כלכליים ותרבותיים – בין שתי המדינות". יצוין כי שני המונחים גם יחד, "נורמליים" ו"ידידותיים", מופיעים בסעיף 1 (3) להסכם השלום. לנוכח מתכונת השלום ה"קר", הדגישה קהיר במשך השנים כי היחסים עם ישראל "קורקטיים", "נורמליים" או "רגילים", אך נמנעה כמעט כליל משימוש בסופרלטיבים חיוביים כמו "יחסים ידידותיים".<sup>22</sup>

ברם, עיקר השוני בין הספר החדש לישן נוגע להדגשת ערכו הכלכלי של השלום עם ישראל. הכלכלה מהווה סוגיה קריטית עבור משטר א-סיסי, המבקש לחלץ את מצרים ממצוקתה החמורה ולרשום הישגים חומריים שיחזקו את מעמדו בדעת הקהל הפנימית. על אף שספרי לימוד ישנים הזכירו גם הם את החשיבות הכלכלית של השלום, ניכר בספר החדש מאמץ מיוחד לדבר בשבחה. מניע ראשון במעלה ליוזמת השלום המקורית של סאדאת, כפי שנכתב בספר בגרסת 2015–2016, היה "רשרת המלחמות שכלו את האנרגיות והמשאבים האנושיים והחומריים של המדינה". כפי שעולה מהשיעור, בחירת מצרים "בשלום במקום במלחמות" והשאיפה ל"סיום הסכסוך הערבי-ישראלי" רלוונטיות היום יותר מאי פעם, וזאת לאור יתרונותיו המתמשכים של השלום: "שמירת] היציבות הפנימית של מדינות ערב"; "קידום הפיתוח הכלכלי והחברתי ותיקון התשתיות של המדינה"; "עידוד השקעות הון ערבי וזר במצרים וביתר מדינות ערב"; ו"הגברת תנועת התיירות, דבר שיגדיל את ההכנסה הלאומית ויספק מטבע זר הדרוש לצרכים [השוניים] ולהקמת פרויקטים לאומיים שיביאו לפיתוח במצרים בפרט ובאזור הערבי בכלל".<sup>23</sup>

שוני נוסף, סמלי בעיקרו, נוגע לתמונה ששולבה בספר החדש מטקס חתימת הסכם השלום בבית הלבן, שבה מופיעים זה לצד זה סאדאת, בגין וקרטר. התצלום ההיסטורי אינו מהווה רק תוספת גרפית שנעדרה מספרים קודמים, אלא יש בו הנכחה של השותפה הישראלית שמקומה הוצנע בעבר, בין היתר דרך ההטפה

לשלום כערך מופשט. אפשר שהתפתחות זו משקפת פחות באנטגוניזם שמעורר השלום עם ישראל בציבור המצרי, או לחלופין, ייתכן שמדובר בניסיון מכוון של המשטר לקדם פתיחות רבה יותר למתכונת קשרים ידידותית. באופן שלא היה לו תקדים בספרי עבר, מוזכר ראש הממשלה הישראלי במעמד שווה לסאדאת בתיאור זכיתם בפרס נובל לשלום, לאור "מאמצייהם האקטיביים של השניים להשכיך שלום במזרח התיכון". באותה רוח, הסכמי אוסלו מוצגים בספר החדש כפרי עמלם המשותף של שמעון פרס ומחמוד עבאס.<sup>24</sup>

הבדל נוסף בין הספר החדש לספרים מימי מובארכ נוגע לפרופיל הניתן לבעיה הפלסטינית. שלושת הסעיפים שתיארו את יסודות הסכמי קמפ דייוויד, ובהם "הגשמת הזכויות הלגיטימיות של הפלסטינים", הוסרו מהספר החדש. כך גם הושמטה הפרשה הכושלת של "שיחות האוטונומיה" בראשית שנות השמונים, שהובאה בהרחבה לפנים. לעומת זאת, ועידת מדריד והסכמי אוסלו מוצגים באופן העשוי להתפרש כסיפור הצלחה שתם ונשלם. בעוד בספר מ-2002 הודגש כי "עוד ארוכה הדרך להשגת הסכמים של שלום קבוע וסופי במזרח התיכון", הרי הנרטיב המופיע בספר החדש אינו כולל הסתייגות דומה. על פיו, הסכם אוסלו הוא "הסכם ישיר רשמי ראשון מסוגו" בין ישראל לאש"ף. סעיפיו עוסקים בהקמת רשות לאומית פלסטינית, מועצה מחוקקת נבחרת בגדה המערבית ובעזה לתקופת מעבר וכוח שיטור פלסטיני חזק לשמירת הביטחון והסדר. מצרים מצידה, כך נכתב בתמציתיות, "תמכה בהסכם ובהסכמים האחרים שעסקו בנסיגה הישראלית מהשטחים הכבושים, ובהקמת הרשות הלאומית הפלסטינית".<sup>25</sup>

## מסקנות

עיון בספר הלימוד המצרי החדש מגלה כי חלו תמורות חיוביות קלות אך מהותיות בהתייחסותו לשלום עם ישראל, בהשוואה לספרי לימוד מתקופת מובארכ: השלום ממוסגר כתנאי מקדים הכרחי לתחייה הכלכלית של מצרים; ישראל מוצגת כשותפה לגיטימית לשלום, ואף ליחסים ידידותיים; פרופיל העיסוק בסכסוך הערבי-ישראלי בכלל, ובבעיה הפלסטינית בפרט, נמצא במגמת ירידה מבחינה כמותית ואיכותית. הריחוק היחסי שמאפיין את הגישה המצרית העדכנית כלפי העניין הפלסטיני עומד בניגוד לדגש שניתן בספרי לימוד קודמים לתיאור המחויבות

עיון בספר הלימוד המצרי החדש מגלה כי חלו תמורות חיוביות קלות אך מהותיות בהתייחסותו לשלום עם ישראל, בהשוואה לספרי לימוד מתקופת מובארכ ישראל מוצגת כשותפה לגיטימית לשלום, ואף ליחסים ידידותיים

המצרית כלפי הפלסטינים, והמעורבות העמוקה של הנשיא המצרי דאז בקידום ההסכמים הישראליים-פלסטיניים. התפתחות זו משקפת את התמקדות המשטר הנוכחי בענייני הפנים של מצרים, דבר הבא לידי ביטוי בדחיקת ענייני חוץ לשולי

סדר היום הציבורי המצרי לטובת נושאים שנתפסים כבוערים מהם דוגמת העוני, האבטלה ואיומי הטרור. דומה עוד כי הטלטלות שפקדו בשנים האחרונות את מצרים ואת האזור כולו העניקו לבעיה הפלסטינית פרופורציות חדשות וממותנות מבעבר, ומגמה זו משתקפת גם בספר הלימוד החדש.

על אף התמונה המעודדת העולה מספר הלימוד החדש, יש לסייג ולהדגיש כי עמדותיהם של צעירי מצרים אינן מושפעות בעידן האלקטרוני שבו אנו מצויים רק ממערכת החינוך הרשמית, אלא גם – ואולי בעיקר – מתכנים באינטרנט וברשתות החברתיות שאינם מתווכים בידי המדינה. זאת ועוד, מדובר עד כה בשינוי בספר לימוד אחד בלבד, בשנת לימודים מסוימת, ומוקדם עדיין להכתירו כמפנה כולל באתוס החינוכי המצרי. שינויים בתרבות חינוכית הגמונית הכוללת תפיסות עולם מושרשות ונרטיבים היסטוריים מוטמעים נעשים במתינות, בדרך כלל, ודורשים מעצם טיבם שנים ארוכות של התמדה. צעדים קטנים ומדודים בכיוון זה עשויים להצטבר בהדרגה לכדי תמונת מציאות חדשה ומשופרת, שיהיו לה השלכות על עיצוב עמדותיו של הדור המצרי הצעיר. ואמנם, כמו נושאת מטוסים שאינה משנה את כיוון שיוטה בחטף, כך גם מערכת החינוך המצרית נעה בכבדות ובזהירות אל עבר אופקים חדשים, וכמדומה פייסניים יותר, בגישתה לישראל. תמורות אלו אינן מתקיימות בחלל ריק, וההתפתחויות במצרים מבית ובסכסוך הישראלי-פלסטיני צפויות להשפיע בעתיד על המשך המגמות המתוארות, או על בלימתן.

## הערות

- 1 ג'קי חוגי, "מצרים בעידן סיסי: לראשונה בספרי הלימוד – הסכם השלום", גלי צה"ל, 16 בפברואר 2016, [www.glz.co.il/1363-76966-HE/Galatz.aspx](http://www.glz.co.il/1363-76966-HE/Galatz.aspx)
- 2 אופיר וינטר, "אנחנו על המפה? חידושים במעמדה של ישראל בספרי הלימוד הירדניים", **עדכון אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 4, ינואר 2015, עמ' 49–60.
- 3 דניאל בר־טל, **לחיות עם הסכסוך**, ירושלים: כרמל, 2007, עמ' 310–311.
- 4 Avner Giladi, "Israel's Image in Recent Egyptian Textbooks," *The Jerusalem Quarterly* 7, Spring 1978, pp. 88-97.
- 5 אלוף הראבן, "האם ייתכנו בכלל יחסי אימוץ בין ישראל למדינות ערב", בתוך: אלוף הראבן (עורך), **אם יכון שלום: סיכויים וסיכונים**, ירושלים: מוסד ון ליר בירושלים, 1978, עמ' 22–28.
- 6 בר־טל, עמ' 315–322.
- 7 אלי פודה, "ישראל במראה: הסכסוך הישראלי-ערבי בספרי לימוד ההיסטוריה במצרים (1952–1998)", בתוך דוד מנשרי (עורך), **דת ומדינה במזרח התיכון**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 2006, עמ' 243–245.
- 8 שם, עמ' 243–245.
- 9 מחסן ח'צ'ר, **הערביזציה הפוליטית של מצרים**, קהיר: מדבולי, 1992, עמ' 158–159, 163–167, 165–167.
- 10 שם, עמ' 161–162.
- 11 שם, עמ' 167–168.

- 12 פודה, עמ' 246.
- 13 Arnon Groiss (ed.), *Jews, Christians, War and Peace in Egyptian School Textbooks*, pp. 100-126, [www.impact-se.org/docs/reports/Egypt/EgyptMarch2004.pdf](http://www.impact-se.org/docs/reports/Egypt/EgyptMarch2004.pdf)
- 14 Yohanan Manor, "Inculcating Islamist Ideals in Egypt," *Middle East Quarterly*, Fall 2015, [www.meforum.org/5480/inculcating-islamist-ideals-in-egypt](http://www.meforum.org/5480/inculcating-islamist-ideals-in-egypt)
- 15 מחמד צברי מחסוב ואחרים, **הגיאוגרפיה של העולם הערבי וההיסטוריה של מצרים המודרנית לכיתה ט'**, סמסטר הלימודים השני, משרד החינוך המצרי, 2015, עמ' 59-65.
- 16 שם, עמ' 61, 64.
- 17 שם, עמ' 66-70.
- 18 רועי קייס, "רעים כמו דאעש: גיבורי האסלאם לא במיקוד", *Ynet*, 24 במארס 2015, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4640322,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4640322,00.html)
- 19 ראניא חלמי, "א־סיסי מורה על בחינה מחדש של תכניות הלימוד במדעי הרוח בכל הכיתות", **ג'ורנאל מצר**, 11 בפברואר 2016, [www.misrjournal.com/827531](http://www.misrjournal.com/827531)
- 20 ראו למשל, מאמרו של מוחמד אבראהים אל־דסוקי, העורך הראשי של "אל־אהראם", שבו טען, כי הביקורות שנמתחו על המפגש של עוכאשה עם השגריר הישראלי אינן הולמות את ההתפתחויות החיוביות שחלו בשנים האחרונות ביחסי מצרים-ישראל ואת הנסיבות הפנימיות והאזוריות: "עוכאשה חושף את הנסתר", **אל־אהראם**, 7 במארס 2016, [www.ahram.org.eg/NewsQ/483735.aspx](http://www.ahram.org.eg/NewsQ/483735.aspx)
- 21 מחסוב ואחרים, עמ' 71.
- 22 עטיה אל־קוץ ואחרים, **ההיסטוריה לבית הספר התיכון**, משרד החינוך המצרי, 2002, עמ' 299; מחסוב ואחרים, עמ' 72-73.
- 23 מחסוב ואחרים, עמ' 72, 74.
- 24 שם, עמ' 72.
- 25 אל־קוץ ואחרים, עמ' 300; מחסוב ואחרים, עמ' 74.

# ארגונים לא־ממשלתיים והזירה המשפטית והפוליטית במבצע 'צוק איתן'

ג'רלד מ. סטיינברג, אן הרצברג וג'ושוע בייקון

דוחות של ארגונים לא־ממשלתיים על אירועים בלוחמה א־סימטרית נוטים לרוב להתקבל כאמינים, למרות שאינם מתבססים על מתודולוגיות אמינות לאיתור עובדות. כך גם הנטייה לקבל את הניתוחים המשפטיים המבוססים על פרשנויות בעייתיות ו"מבטאות שאיפות" שזוכות להד רחב. מנגד, מדיניות צה"ל ומשרד הביטחון להדיפת הלוחמה הפוליטית במהלך מבצע 'צוק איתן' השיגה השפעה מוגבלת בלבד. על בסיס ניתוח זה נטען להלן שיש צורך בגיבוש גישה רחבה ופרו־אקטיבית יותר, שתנוסח בתשומת לב רבה.

**מילות מפתח:** עזה, ארגונים לא־ממשלתיים, NGO, זכויות אדם, דה־לגיטימציה

בדומה לעימותים קודמים בעזה, גם במהלך מבצע 'צוק איתן' (יולי – אוגוסט 2014) הייתה לזירה הפוליטית חשיבות עצומה, ובמיוחד לתקשורת הבינלאומית, לאו"ם ולזירות הקרב המשפטיות. זרם ההאשמות כלפי צה"ל מצד גורמים פלסטיניים רשמיים ובעלי־בריתם בדבר ביצוע פשעי מלחמה נפוץ שוב ושוב והייתה לו השפעה ניכרת, במיוחד באירופה ובארצות־הברית.

במקביל, במהלך המלחמה ולאחריה, עשרות ארגונים לזכויות אדם ולסיוע הומניטרי פרסמו מאות הצהרות, שרובן המכריע הופנו כלפי ישראל. גורמים רשמיים בארגונים אלה צוטטו בהרחבה בערוצי התקשורת הבינלאומיים, והפרסומים שלהם הודגשו באין ספור כתבות. הצהרות שהגישו למועצת זכויות האדם של האו"ם מילאו גם הן תפקיד מרכזי בהקמת הוועדה המיוחדת "לחקירת הפרות של החוק

פרופ' ג'רלד סטיינברג, מייסד התכנית לניהול סכסוכים באונ' בר אילן, נשיא NGO Monitor  
אן הרצברג, היועצת המשפטית של NGO Monitor  
ג'וש בייקון, ראש דסק ישראל ב־NGO Monitor

ההומניטרי הבינלאומי והחוק הבינלאומי לזכויות האדם... במסגרת המבצעים הצבאיים שבוצעו מאז 13 ביוני 2014, שבראשה עמד ויליאם שייבס.<sup>1</sup> התביעות וההאשמות של הארגונים הושמעו גם במושבים של הפרלמנט האירופי, בקמפוסים של אוניברסיטאות ובמקומות נוספים.

הקמפיין מטעם הארגונים הלא־ממשלתיים פעל על פי דפוס התנהגות האופייני לארגונים אלה. מאז השתלט חמאס על רצועת עזה ב־2007 תוך סילוק הרשות הפלסטינית וארגון פתח, מנפיקה רשת של ארגונים כאלה זרם קבוע של הצהרות, דוחות, הודעות לעיתונות ו"קריאות דחופות" לגנות את ישראל. במסמכים אלה מכונה המדיניות הישראלית "ענישה קולקטיבית" וחוזרות הטענות שעזה נותרה "תחת כיבוש", חרף הנסיגה הישראלית המלאה ב־2005.

בניגוד למגמה זו, אותם דוחות והצהרות מקדישים תשומת לב מועטה בלבד לעשרות אלפי הרקטות והטילים שנורו מעזה לעבר ישראל, או לטקטיקה של חמאס למקם אובייקטים צבאיים בתוך ריכוזי אוכלוסייה אזרחית. למעט חריגות ספורות, דוחות הארגונים השמיטו אזכורים על שיגורי טילים, מנהרות תקיפה ומתקנים צבאיים אחרים שהתגלו בתוך בתי חולים, בתי ספר ובתי מגורים. הטענות על אזרחים שנפגעו בעזה אשר יוחסו ל"פשעי מלחמה של צה"ל" כללו מעט מאוד, אם בכלל, אזכורים על היעדים הצבאיים ועל גורמים אחרים החיוניים להבנת ההקשר של העימות.

הקמפיינים המבקשים להעניש ולבודד את ישראל התעצמו, בעיקר באירופה, כשהם מצטטים האשמות שמשמיעים ארגונים בינלאומיים כמו 'אמנסטי אינטרנשיונל' ו'משמר זכויות האדם', וארגונים פלסטיניים וביניהם 'אל־מזאן', 'אל־חאק' ו'המרכז הפלסטיני לזכויות אדם'. מאמצים אלה כוללים קריאה לחרם, שלילה וסנקציות (BDS); תביעות שהוגשו לסמכויות שיפוט אוניברסליות נגד גורמים ישראליים רשמיים וחברות או ישויות ממשלתיות שעושות עסקים עם ישראל, ופעילות של שדולות וקמפיינים במוסדות בינלאומיים כגון האו"ם, הפרלמנט האירופי, בית הדין הבינלאומי (ICJ) ובית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC).<sup>2</sup>

השימוש הנרחב במונחים משפטיים כגון 'זכויות אדם', 'החוק ההומניטרי הבינלאומי' ומונחים דומים לצורך מתקפות פוליטיות יוצר מראית עין של מומחיות ואמינות בטענותיהם של הארגונים הלא־ממשלתיים. עם זאת, העדויות מראות שרבים מהארגונים הפועלים בתחומי זכויות אדם ודיני העימות החמוש (LOAC) מבצעים את החקירות שלהם תוך היעדר בולט של סטנדרטים ומתודולוגיות.

תהליך זה חזר על עצמו פעמים רבות, כולל בג'נין ב־2002, בתביעה לבית הדין הבינלאומי לצדק בנושא מחסומי הביטחון בישראל ב־2004, במלחמת לבנון השנייה ב־2006 ובמבצע 'עופרת יצוקה'. בכל אחד מהמקרים הביאו ההתקפות על אזרחים בריכוזי אוכלוסייה גדולים לתגובה ישראלית, שנענתה מייד בהעלאת

האשמות נגד ישראל ב"פשעי מלחמה", "פשעים נגד האנושות", ו"ירי מכוון על אזרחים" (בהתבסס על "עדות ראייה"). דיווחי התקשורת וגורמים פוליטיים נוטים לחזור על טענות אלה מבלי לאמת אותן, והאו"ם ובמיוחד מועצת הביטחון שלו קוראים לחקירות בינלאומיות ולהעמדה לדין בגין פשעי מלחמה.

ההאשמות שמעלים ארגונים אלה מתקבלות לרוב על ידי התקשורת וגורמים אחרים כנכונות בשל "אפקט ההילה", שלפיו קבוצות הנתפסות כמקדמות עקרונות מוסריים מוגנות מפני חקירה, וטענותיהן מתקבלות כפי שהן. כפי שצינו חוקרים אקדמיים שחקרו תופעה זו, "לפי גישה רווחת, ארגונים לא־ממשלתיים מורכבים מאנשים אלטרואיסטים הפועלים לטובת האינטרס הציבורי הכללי..."<sup>3</sup>. כתוצאה מכך, הצרכנים של דיווחי הארגונים הללו נוטים להתעלם מהיעדר מתודולוגיות אמיונות לאיתור עובדות ומחוסר מקצועיות, או להמעיט בחשיבות היבט זה.

בנוסף, לכמה חוקרים ואנשי צוות הפעילים בארגונים לא־ממשלתיים שמצוטטים בתקשורת ומוזכרים בדוחות האו"ם יש עבר מוכח של חוסר אובייקטיביות. במקרה של ישראל, לדוגמה, כמה מחוקרי ארגון אמנסטי וחברי צוות התקשורת שלו היו בעלי רקע של פעילות אנטי־ישראלית קיצונית. דבורה היימס, למשל, "חוקרת" מטעם אמנסטי לענייני ישראל והשטחים הפלסטיניים, התנדבה ב־2001 לשמש "מגן אנושי" בבית ג'אלה כחלק מ'תנועת הסולידריות הבינלאומית' (ISM) הרדיקלית.<sup>4</sup> גם רבים מהארגונים הפלסטיניים כגון אל־האק, אל־מזאן והמרכז הפלסטיני לזכויות אדם (PCHR), שהתביעות המשפטיות והעובדות שהם מביאים מצוטטות בדיווחי התקשורת ובחקירות האו"ם, רחוקים מלהיות בלתי־לויים או אמיונים.

בקמפיינים שהובילו ארגונים לא־ממשלתיים בתחילת הדרך, כמו המיתוס של "הטבח בג'נין" במהלך מבצע 'חומת מגן' ב־2002, ניסו צה"ל, משרד החוץ וגופים אחרים לתאם תגובה דרך מרכז תקשורת משותף. עם זאת, כפי שציין השגריר גדעון מאיר, מסיבות שונות התיאום לא הצליח למנוע את הפצת ההאשמות ב"טבח" או לסתור אותן (ולמרות שבסופו של דבר המיתוס הופרך, הוא הסב בשעתו נזק רב לישראל).<sup>5</sup>

במבצעים שאירעו לאחר מכן, החשש הישראלי מנפגעים בקרב האזרחים ומלחץ בינלאומי שיתווסף בשל כך דרבן את צה"ל לפעול למיתון הנזק באמצעות חדשנות טקטית. בכך נכללו נוהל 'הקש בגג' – התקשרות או שליחת מסרון אזהרה לאזרחים על מתקפה מתקרבת, והוספת יועצים משפטיים למטות המבצעיים בדרגים הנמוכים.

למרות התנהלות זו, במבצע 'צוק איתן' נמשכו הקמפיינים של הארגונים והשפעתם גברה. במהלך העימות ולאחריו הם שבו והאשימו את ישראל ב"פשעי מלחמה", "תגובות לא מידתיות", מתקפות "חסרות אבחנה" ו"ירי מכוון על אזרחים", שנעשו ללא נחיצות או הצדקה צבאית. כמו במערכות הקודמות בעזה, גם הפעם

הופצו מאמרים, סרטונים וצורות אחרות של פרסומים המבקשים להפליל את התגובה הישראלית, את הנשק שבו השתמשו ואת אופן השימוש בו בנסיבות המסוימות. הניתוח הנוכחי מעלה את המסקנה שעל מנת למתן את ההשפעה של קמפינים אלה, לרבות החרמות והלוחמה המשפטית, יצטרכו משרד הביטחון וצה"ל לפתח יחד עם ממשלת ישראל גישות חדשות במענה לארגונים אלה, כחלק מההכנות לזירת הדה-לגיטימציה במלחמות העתידיות. נראה כי המענה שהונהג עד היום לא הצליח להשיג השפעה משמעותית, כפי שיידון להלן.

### דיווחי הארגונים הלא־ממשלתיים במבצע 'צוק איתן'

מבצע צוק איתן החל ב־8 ביולי 2015 ונמשך 51 ימים – הרבה יותר מהמבצעים ב־2008 וב־2012 (שארכו שלושה שבועות ושבוע, בהתאמה). לאחר תקיפות אוויריות עבר צה"ל למבצע קרקעי, ונכנס לעזה במטרה מוצהרת של הפסקת ירי הטילים, הריסת מנהרות התקיפה והשבת ההרתעה.

ביום הראשון ללחימה החלו עשרות ארגונים מקומיים ועולמיים גם יחד לפרסם הצהרות, לחבר דוחות ולהפיץ האשמות נגד צה"ל. בהיעדר מידע ממקור ראשון ונוכחות בשטח (למעט הארגונים הפלסטיניים), דיווחים אלה היו עתירי רגש ומוגזמים. אל־מזאן – ארגון פלסטיני בולט לזכויות אדם – האשים את ישראל ב"קצירת" אזרחים ובירי על תושבי עזה "באופן חסר תקדים"<sup>6</sup>. באופן דומה, ארגון משמר זכויות האדם (HRW) שבסיסו בארצות־הברית האשים את ישראל במסגרת הודעות לעיתונות ולא"ם בהתקפה מכוונת נגד תושבי עזה, שכללה "מניעת מזון, תרופות, דלק ואמצעי אספקה חיוניים אחרים. למאות אלפי אנשים אין גישה למים נקיים. בתי החולים קורסים תחת העומס"<sup>7</sup>.

ארגון אמנסטי התמקד בהפרות לכאורה של החוק הבינלאומי, והקדיש משאבים ניכרים להאשמת ישראל ב"פשעי מלחמה" בעקבות ירי על בתים המשמשים את חמאס וארגוני טרור אחרים. דוח אמנסטי שכותרתו "משפחות תחת הריסות: מתקפות של ישראל על בתים מאוכלסים" (5 בנובמבר 2014)<sup>8</sup> התבסס על עדויות משולהבות, ונלוו אליו שבועות של קידום ברשתות החברתיות, הודעות לעיתונות ודחיפת תוכן בתקשורת להשגת פרסום לטענות.

אמנם, היו ארגונים שגינו את מתקפות הפלסטינים על אזרחים ישראלים, אך גינויים אלה היו פחותים בכמות ובעוצמה מהגינויים כלפי פעולות ישראל. לדוגמה, ארגון אמנסטי פרסם דוח אחד המפרט את התקפות חמאס על אזרחים ישראלים, אולם שמר על שתיקה לגבי התשתית המורכבת שהקים חמאס בתוך בתים, מסגדים, בתי ספר, גנים ובתי חולים. במקביל פרסם אמנסטי לפחות ארבעה דוחות נרחבים, לרבות הפרויקט הדיגיטלי האינטראקטיבי "Gaza Platform" שזכה לחשיפה רבה, וכולם התיימרו לתעד את הפשעים לכאורה של ישראל.<sup>9</sup> באופן



דומה, ארגון משמר זכויות האדם פרסם שלושים פריטי מידע על הלחימה (הודעות לעיתונות, דוחות וכדומה), כאשר מתוכם רק פריט אחד עסק במתקפות חמאס על אזרחים ישראלים. (כמה פרסומים נוספים גינו את ירי הטילים מעזה, אולם תמיד כנספח לדוחות שהתמקדו בעיקר בטענות להפרות מצד ישראל).<sup>10</sup>

## הערכת המומחיות של ארגונים לא־ממשלתיים בדיווח על עימות חמוש

האמינות שמיוחסת לדוחות של ארגונים לא־ממשלתיים מבוססת בחלקה על התפיסה שהם בעלי מומחיות צבאית, בין היתר בנוגע להחלטות על ירי לעבר יעדים מסוימים ("באופן מכוון"), או להערכות שלפיהן תחמושת גרמה נזק מסוים. עם זאת, בחינה של הפרסומים ושל קורות חיי האנשים המועסקים על ידי הארגונים אינה תומכת בהנחות אלה – למרבית ה"חוקרים" ומחברי הדוחות אין כל רקע צבאי. במקרים הספורים שבהם הארגונים השתמשו ב"מומחים" חיצוניים חסרו, בדרך כלל, האישורים ההכרחיים, ובמקרים רבים אנשים אלה כלל אינם מזוהים – דבר ההופך כל הערכה עצמאית של הידע והכישורים שלהם לבלתי־אפשרית. חלק מראשי הארגונים כיום ובעבר הודו לאחרונה בליקויים אלה, אולם התנהלות זו נותרה בעינה.<sup>11</sup>

חוסר המומחיות מונע מארגונים אלה לזהות במדויק את הנשק שנעשה בו שימוש בלחימה, ובכך הוא מערער את אמינות המסקנות המשפטיות שלהם. המרכז הפלסטיני לזכויות אדם וארגונים נוספים שבו וטענו במהלך המלחמה כי המתקפות הגיעו מ"מטוסי קרב" "טנקים" או "כלי טיס בלתי־מאוישים".<sup>12</sup> לא ברור מה היה הבסיס שלהם לסיווג שיטת המתקפה. גם אם הנשק ניתן לזיהוי באמצעות תמונות של נזק לכאורה, זיהוי זה אינו מספק כל מידע על זהות המטרה, מדוע נעשה ירי לכיוונה ואיזה מידע היה זמין למפקדות הצבא בשעת הירי. יתרה מכך, על רקע האשמות קבועות בהרג אזרחים ובכך שלא נראה כל יעד צבאי בסביבה, אין כל דרך לדעת אם התמונות שהוצגו הן שיקוף מדויק של האתר, או אם הזירה בוימה. לכן, כל טענה עובדתית ומשפטית של הארגונים המתבססת על "הוכחות" אלה אינה יכולה להיחשב אמינה.

לחלופין, ובמידה שאכן נעשה שימוש במתודולוגיה שיטתית כלשהי, דיווחים של ארגונים לא־ממשלתיים בעימותים חמושים נשענים במידה רבה על ראיונות עם תושבים באזורי העימות, ובחלק מהמקרים על דיווחים בתקשורת, המתבססים לרוב על אותם מקורות. "עדים" אלה טוענים כמעט תמיד שלא היו לוחמים או מטרת צבאית בסביבה שספגה את המתקפה של צה"ל, וכי לא הייתה כל הצדקה למתקפות. טענות אלה משמשות לאחר מכן "הוכחה" לכך שלא הייתה "נחיצות

צבאית" למתקפות, ולכן הן היו "חסרות אבחנה" ו"לא־מידתיות", והיו הפרה של החוק ההומניטרי הבינלאומי.

דיווחי הארגונים במהלך מבצע 'צוק איתן' ולאחריו התמידו בדפוס זה. לדוגמה, המרכז הפלסטיני לזכויות אדם מצטט עדים שטענו כי "שכונת אל־שג'עיייה נראתה כאילו נפגעה מרעידת אדמה או צונאמי, משום שההרס היה כה רב"<sup>13</sup>. אותם עדים, ולפיכך גם הצהרות הארגונים, אינם מזכירים בשום מקום את הנוכחות הבולטת של טרוריסטים באזור, שהובילה באותו יום לקרב עז בין צה"ל לארגוני הטרור, ולמותם של שבעה חיילי צה"ל.<sup>14</sup>

### הערכת הטענות הנוגעות לחוק הבינלאומי

בנוסף להיעדר מתודולוגיות אמינות לאיתור עובדות, הניתוחים המשפטיים והמסקנות בדוחות הארגונים בדרך כלל פשטניים, מטעים ומשקפים עמדות פוליטיות שנוטות לייחס כוונת זדון ("כוונה") לפעולות ממשלת ישראל וצה"ל. למרות שארגונים לא־ממשלתיים אינם גופים שיפוטניים בשום צורה, ואינם משרתים סמכות רשמית כלשהי (אלא אם התמנו במיוחד לעשות כן על ידי מדינות או מוסדות בינלאומיים), הם מפרסמים טענות והאשמות משפטיות ומסקנות לגבי אשמה פלילית בהתבסס על הפרות לכאורה של הדין ההומניטרי הבינלאומי, הדין הבינלאומי לזכויות אדם והדין הפלילי הבינלאומי. אלא שרבות מהמסגרות הללו מעורפלות והגדרתן עמומה, במיוחד בנוגע לזכויות אדם ולדיני העימות החמוש. כתוצאה מכך, מומחים משפטיים רבים ממליצים כי ועדות לאיתור עובדות יימנעו ממסקנות משפטיות ויותירו סוגיות כאלה לגופים המשפטיים שנועדו לכך, במידה שגופים כאלה זמינים.<sup>15</sup> אולם נציגי הארגונים מתעלמים מהמלצה זו, ומעדיפים את השימוש ב"משפט בינלאומי המבטא שאיפות", כפי שיידון ביתר פירוט להלן, במיוחד בדוחות ובהאשמות המתמקדות בפעולות ישראל בעזה.

בנוסף לאימוץ עמדות שלא ניתן להגן עליהן לגבי החוק הקיים ולהמצאת סטנדרטים בינלאומיים, פעמים רבות הארגונים גם מיישמים הגדרות שאינן עקביות לתפיסות משפטיות. למשל, מאז 2007 זכה המונח 'ענישה קולקטיבית' לשימוש חוזר בקרב ארגונים אלה בנוגע למדיניות ישראל בעזה. המונח שימש כדי להראות שהמדיניות הישראלית אינה חוקית וכי היא מהווה הפרה של החוק הבינלאומי, כשהוא משקף בכך עמדה אידאולוגית שאינה עולה בקנה אחד עם הפרשנות המקובלת למונח זה בחוק הבינלאומי. ניסוחים אלה הופיעו בהתמדה בפרסומי הארגונים מאז 2007, והמשיכו להופיע במהלך העימות של 2014 ולאחריו.

בניגוד לשימוש שעושים ארגונים אלה במונח 'ענישה קולקטיבית', הוא מתייחס למעשה לעונשים פליליים (כליאה, הוצאה להורג) המוטלים על קבוצת אנשים בגין מעשים המיוחסים לחלק מחברי הקבוצה. המונח אינו מתייחס לסנקציות

ומצור העומדים בכללי המשפט הבינלאומי. לפיכך, הגבלות על הכנסת סחורות לאזור לחימה אינן מהוות "ענישה קולקטיבית" על פי החוק הבינלאומי.<sup>16</sup> באופן דומה, התגובה הצבאית הישראלית לירי טילים על אוכלוסייה אזרחית במהלך מבצע 'צוק איתן' עלתה בקנה אחד עם יישום זכותה החוקית של ישראל להגנה עצמית, בניגוד להאשמות ב"ענישה קולקטיבית".

הוא הדין לגבי הפרשנות של הארגונים למונח 'מגן אנושי', ששימוש בו מהווה הפרה ברורה של דיני העימות החמוש, וליבת ההבדל בין לוחמים לאזרחים. למרות איסור מהותי נגד השימוש במגן אנושי,<sup>17</sup> ארגונים אלה ממעיטים בעקביות ואף מכחישים עדויות לשימוש נרחב שעושים ארגוני טרור בתשתית אזרחית כחלק מפעילות הלחימה שלהם. הם מעמעמים את היקף התופעה, ובמקום זאת טוענים כי אם ישראל תוקפת לוחמי חמאס, מנהרות או נשק המוסתר בבתים, במסגדים, בבתי ספר ובבתי חולים, אזי מתקפות אלה הן בהכרח "חסרות הבחנה" ובלתי־חוקיות בשל "ירי על אזרחים".

על רקע המלחמה בעזה ב־2014, גורמים מארגון משמר זכויות האדם ו'בצלם' ניסחו רבות מהתביעות המשפטיות שלהם בהכללות שמחקו את עקרונות הליבה וההגדרות עבור מגן אנושי. למשל, דובר 'בצלם' הסביר כי "ההתמקדות במקרים ספציפיים עלולה להסיט את הדיון משאלות הנוגעות לתמונה הכוללת של התנהלות המלחמתית של ישראל".<sup>18</sup> גם ארגון משמר זכויות האדם – למרות שהכיר במידה מסוימת בכך שחמאס אכן פועל מתוך אזורים אזרחיים – דבק בטענתו שאפילו אם חמאס ממוקם בתוך אוכלוסייה אזרחית, אין בכך משום "מגן אנושי". הארגון נצמד להגדרה צרה בהאשמתו את צה"ל בהפרות, בעודו מזכה מאשמה את חמאס ואת שאר ארגוני הטרור.<sup>19</sup> למרות מכלול הראיות על טילים ומנהרות בבתי אזרחים ובאתרים מוגנים, ארגון אמנסטי הצהיר ש"אין הוכחות בשלב זה שאזרחים פלסטינים נוצלו באופן מכוון על ידי חמאס או ארגונים פלסטיניים חמושים במהלך פעולות האיבה הנוכחיות כ"מגן" מפני מתקפות ישראליות על מיקומים ספציפיים, או על אנשי צבא או על ציוד".<sup>20</sup>

על פי דיני המלחמה, מטרות יכולות להיות אך ורק יעדים צבאיים, ובכלל זה אתרים ומבנים אסטרטגיים.<sup>21</sup> בעצם ההמעטה והכחשת השימוש שעשה חמאס במגן אנושי כדי להגן על אתרים כאלה, יכולים הארגונים הלא־ממשלתיים להצדיק את התמקדותם בגינוי ישראל בשל "ירי על אזרחים". יתרה מכך, כפי שצוין על ידי הוועדה הבינלאומית של הצלב האדום (ICRC), "מרבית האובייקטים האזרחיים יכולים להפוך לאובייקטים שימושיים עבור הכוחות החמושים. כך למשל, בית ספר או מלון הם אובייקטים אזרחיים, אולם אם הם משמשים לאכלוס חיילים או אנשי מפקדה, הם הופכים ליעדים צבאיים".<sup>22</sup> היבט מהותי זה בעימות אינו בא לידי ביטוי בדוחות הארגונים.

בתגובה לכך פיתח צה"ל שיטה מקיפה שנועדה להעריך אם מטרה נתונה היא חוקית, לרבות שילוב יועצים משפטיים בתוך כל חטיבה ולעתים ברמת הגדוד. יועצים אלה זמינים גם כדי לספק ייעוץ משפטי בזמן אמת בעיצומה של הלחימה. מעט מאוד צבאות אחרים, אם בכלל, מיישמים פרקטיקה זו,<sup>23</sup> אולם, גם התנהלות זו של צה"ל לא זכתה לאזכור בדוחות הארגונים.

האשמה נוספת שהשמיעו הארגונים הייתה כי ישראל "יורה במכוון על אזרחים" ומבצעת "מתקפות חסרות הבחנה". כמעט כל מטרת ירי של ישראל הוגדרה על ידי הארגונים כתקיפה בלתי־חוקית, וכאשר העדויות הצביעו על יעד צבאי לגיטימי כמטרה, הארגונים טענו כי התקיפה הישראלית הייתה "לא מידתית".<sup>24</sup> לדוגמה, בדוח "משפחות תחת הריסות" של אמנסטי קבע הארגון כי המתקפה שהרגה את מוחמד מוסטפה אל־לוח (חקירה העלתה שהוא פעיל חמאס ומטרה לגיטימית)<sup>25</sup> וכמה מבני משפחתו הייתה "לא מידתית".<sup>26</sup> אמנסטי אינו מספק כל הוכחה לטענה זו, למעט "עדות של עדי ראייה". יתרה מכך, מוחמד מוסטפה אל־לוח רשום באמנסטי כאזרח ולא כלוחם – דבר הממחיש שוב את חוסר היכולת או חוסר הרצון של אמנסטי לחקור תקריות כאלה.

בדוחות קודמים בנוגע לפעולות צה"ל בעזה, וביניהם דוח גולדסטון שפרסם האו"ם ב־2009 בעקבות 'עופרת יצוקה', והתבסס בעיקר על האשמות שהעלו ארגונים לא־ממשלתיים,<sup>27</sup> ההאשמה המרכזית (שממנה גולדסטון חזר בו לאחר מכן)<sup>28</sup> הייתה שישראל מיישמת מדיניות בדבר הרג מכוון של אזרחים.

באופן כללי, כדי לקבוע אם מתקפה בוצעה על פי העקרונות של הבחנה ומידתיות נדרשת הערכה של גורמים רבים. למשל, יש לדעת מה היה ידוע למפקדי הצבא לפני המתקפה, לרבות מיקומי האויב, נוכחות אובייקטים צבאיים, נוכחות אזרחים, נזק צפוי לאזרחים, היתרון הצבאי הצפוי והוכחות לכוונה לגרום נזק לאזרחים. הערכת גורמים אלה צריכה להתבצע על פי הצפי מהמתקפה ולא על פי תוצאותיה.

כפי שצוין לעיל, ארגונים לא־ממשלתיים אינם לרוב בעלי מומחיות או גישה למידע שיאפשרו להם לבצע הערכות אלה, והם טוענים באופן שיטתי כמעט שהמתקפות אינן חוקיות רק על סמך התוצאות. הניתוח של משמר זכויות האדם משקף חוסר הבנה במבצעים צבאיים וחוזר על ההאשמה ב"ענישה קולקטיבית".<sup>29</sup> באמצעות מיקום מטרות צבאיות בתוך אובייקטים אזרחיים (ראו לעיל) הצליח חמאס לנפח את מספר הקורבנות מקרב האזרחים, ולהקטין את מספר הלוחמים ההרוגים. הארגונים פשוט דקלמו את הצהרות חמאס בנוגע למספרי האזרחים ההרוגים, תוך התעלמות מהמניפולציה על מספר הקורבנות. שלושה ארגונים (בצלם, אל־מזאן והמרכז הפלסטיני לזכויות אדם) המרכיבים את "אשכול ההגנה" (Protection Cluster) במסגרת הסניף המקומי של משרד האו"ם לתיאום

העניינים ההומניטריים ביססו את האומדנים שלהם בעיקר על נתונים ממשרד הבריאות של עזה, שנמצא בשליטת חמאס.<sup>30</sup> ארגונים אלה ציטטו לאחר מכן את מספר הקורבנות הבלתי־מבוסס כדי להאשים אל צה"ל בהתנהלות "לא מידתית" ו"חסרת הבחנה".<sup>31</sup> רבות מהמתקפות הישראליות שהביאו להרג אזרחים בעזה היו מוצדקות לחלוטין על פי החוק הבינלאומי. לפיכך, מספר הנפגעים אינו הגורם שלפיו ניתן לקבוע אם בוצעו פשעי מלחמה.<sup>32</sup>

יתרה מכך, סטטיסטיקות אלה לא הבחינו בין אזרחים שנהרגו בקרב לבין פלסטינים שנהרגו מידי תועה של טילים מצד חמאס, מפיצוצים משניים או מוקדמים של נשק פלסטיני או מהרג של משתפי פעולה ואזרחים אחרים בעזה, שביצע חמאס.<sup>33</sup> דומה שהארגונים לא עשו כל מאמץ להשיג נתונים אלה.

כשמצרפים הכול יחד, להאשמות החוזרות בהרג מכוון של אזרחים תוך הפרה של נורמות משפטיות ומוסריות יש השלכות פוליטיות רבות־עוצמה, וכפי שכבר צוין, הן יכולות להשפיע במידה רבה על חופש הפעולה של הצבא להגיב למתקפות. השלכות אלה מומחשות בשתי הדוגמאות שלהלן.

במשך 51 ימים הצליחה ישראל לנהל מלחמה מבלי שאף החלטת או"ם תכפה על צה"ל להפסיק את הלחימה טרם השגת יעדיו, ומבלי שייאלץ להיכנע ללחץ בינלאומי מסיבי. עם זאת, לקמפיין המתמשך שמובילים הארגונים המאשימים את ישראל בהפרות זכויות אדם היו השלכות במהלך הלחימה. בזירה הבינלאומית למשל, ארצות־הברית, בעלת־בריתה הקרובה של ישראל, החליטה לעכב משלוח של טילי 'הלפייר' שביקשה ישראל. לפי הדיווחים, היה זה לאחר שהבית הלבן "זעם על נתניהו ועל כוחות צה"ל בשל המתקפות על עזה, במיוחד לנוכח המספר הגבוה של נפגעים מקרב האזרחים".<sup>34</sup> סביר להניח שהחלטה זו התבססה על נתונים מטעם ארגונים לא־ממשלתיים, בהיותם הגורמים המרכזיים להפצת הסטטיסטיקות וההאשמות בדבר קורבנות אזרחיים.

נוסף לכך, ממשלת בריטניה החליטה "לבחון" מתן רישיונות לייצא לישראל נשק הקשור ללוחמה. למרות שממשלה זו דחתה את הקריאות מצד חברי פרלמנט ואחרים להטלת אמברגו נשק מידי על ישראל, היא פתחה בכל זאת בבדיקה פרטנית של "כל אחד מהרישיונות בשל העימות בעזה". החלטה זו הגיעה בעקבות קמפיין מצד ארגון בריטי בשם 'קמפיין נגד סחר בנשק'.<sup>35</sup> קמפיינים דומים של ארגונים אחרים עיכבו יצוא של נשק בריטי לישראל בעקבות מבצע 'עופרת יצוקה'.<sup>36</sup>

### המענה לדה־לגיטימציה מצד ארגונים לא־ממשלתיים

כאמור, בשנים האחרונות גוברת ההבנה בצה"ל ובמסגרות ממשלתיות אחרות בישראל כי לזירה הפוליטית של עימותים א־סימטריים יש השלכות על היכולת להגיב באמצעים צבאיים כלפי מתקפות ואיומים. בהקשר זה יש חשיבות מרכזית

לדוחות, להאשמות ולניתוחים שמציגים ארגונים לא־ממשלתיים, ואשר מנוסחים בלשון החוק הבינלאומי וזכויות אדם. באירופה ובמקומות אחרים הובילו פעילויות של ארגונים אלה לכמה תופעות של מגבלות על יצוא צבאי,<sup>37</sup> לתביעות במסגרת לוחמה משפטית נגד קציני צה"ל ומנהיגים פוליטיים, וליזמות רבות לחרם.<sup>38</sup> כחלק מהמאמצים לצמצם את ההשפעה של ההאשמות בפשעי מלחמה, צה"ל הכניס שינויים מסוימים בנשק ובטקטיקה. אלה כוללים מתן אזהרות שנועדו למזער את מספר האזרחים הנפגעים באמצעות 'הקש בגג', הגבלת השימוש בזרחן לבן, שינוי תוכן עלוני האזהרה המוצנחים מהאוויר ואמצעים נוספים.<sup>39</sup> בנוסף, משרד המשפטים, משרד החוץ וצה"ל ניסו להפריך טענות של ארגונים בדבר הפרת זכויות אדם ופשעי מלחמה באמצעות מאמצי הסברה נרחבים, שכללו פרסום דפי מידע והצגת מידע חזותי.

המענה ההסברתי נמשך גם לאחר מבצע 'צוק איתן'. זמן קצר לפני פרסום דוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם של האו"ם, שאותה הוביל בתחילה ויליאם שייבס (ששוב התבסס בעיקר על טענות הארגונים), פרסמו משרד החוץ ומשרד המשפטים ניתוח מפורט להיבטים אלה של הלחימה, לרבות כמה תקריות שבהן אירעו לכאורה הפרות. מידת ההשפעה שהייתה, אם בכלל, לחקירות ולדוחות המפורטים הללו על אמינות ההאשמות שהעלו הארגונים נותרה לא ברורה. לפיכך, מענה מהיר ומואץ בזמן אמת להאשמות בדבר זכויות אדם והפרת זכויות אדם במהלך לחימה יאפשר לצה"ל "לנצח" בדיווחים. המדיניות, שהתאפיינה בהכחשות כלליות מבלי לספק תגובות ייעודיות להאשמות דרך דובר צה"ל, אינה מספיקה עוד. כדי לדחות את התפיסה בדבר ה"מומחיות" של הארגונים, ישראל חייבת להציג הפרכות מפורטות.

במקביל, יש לקרוא תיגר על הטענות המשפטיות שמעלים קהילת הארגונים ותומכיהם סמוך להופעתן, לרבות הפרכות מפורטות במקרים מסוימים, ויש לעשות זאת בניסוח ובהקשר שיהיו מובנים גם למי שאינם מומחים למשפט, לרבות עיתונאים ופעילים ברשתות החברתיות. אמנם, מגבלות מבצעיות ימנעו תמיד פרסום מלא של הפרטים, אך הנטייה להגביל את התגובה הפומבית בכל מקרה כמדיניות ברירת המחדל בצה"ל זקוקה לבחינה מחודשת. המיקום ו/או השם של היעדים הצבאיים צריכים להיחשף ככל האפשר, על מנת להמחיש את ההצדקה לתגובה הצבאית.

נוסף לכך, באמצעות הפרכת המומחיות שהארגונים טוענים לה, שתבצע בעזרת אנשי מקצוע ומומחים בתחומים צבאיים ומשפטיים, ניתן יהיה להשפיע גם על היכולת של ארגונים אלה בתחום הכיסוי התקשורתי והמדיני. למרות שצה"ל ומשרד הביטחון עשו מאמצים רבים לצמצם את ההתנגשות עם הארגונים, ואפילו פעלו לפתח ערוצי תקשורת בתקווה להפחית את העוינות ולהגביר את

הידע בקרב גורמים בארגונים אלה, גישה זו נכשלה. במקום זאת, על גורמים ישראלים רשמיים, מומחים בלתי־לויים וארגוני חברה אזרחית תומכים לפעול בתקיפות כדי לחשוף ולהמחיש את חוסר המומחיות של הארגונים, תוך שימוש במקרים שבהם טענותיהם היו שקריות בבירור. מענה ייעודי כזה יאפשר לישראל למתן את הנזק מהדה־לגיטימציה הצפויה במלחמות עתידיות.

## הערות

- 1 “UN Human Rights Council S-21/1 Ensuring Respect for International Law in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem,” July 23, 2014, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session21/A-HRC-RES-S-21-1\\_en.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session21/A-HRC-RES-S-21-1_en.doc)
- 2 Pnina Sharvit Baruch, “Operation Protective Edge: The Legal Angle,” in *The Lessons of Operation Protective Edge*, eds. Anat Kurz and Shlomo Brom, (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2014); Orde F. Kittrie, *Lawfare: Law as a Weapon of War*, Oxford Univ. Press, 2016.
- 3 Peter Willetts, “Introduction,” in: Peter Willetts (ed.), “*The Conscience Of The World*”: *The Influence Of Non-Governmental Organisations In The UN System*, (Washington D.C: Brookings University Press, 1996), p.11.
- 4 Inigo Gilmore, “Israel protests as British women join ‘human shield’,” *The Telegraph*, July 29, 2001, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/israel/1335737/Israel-protests-as-British-women-join-human-shield.html>.
- 5 Gideon Meir, “Jenin: The Diplomatic Cost,” in Hirsh Goodman and Jonathan Cummings (eds.), *The Battle of Jenin: A Case Study in Israel’s Communications Strategy*, (Tel Aviv: Jaffee Center for Strategic Studies, 2003).
- 6 “Al Mezan Calls for Accountability for War Crimes and an End to Israel’s Occupation of the Occupied Palestinian Territory, Death Toll Rises to 2,168: 521 Children and 297 Women Since 7 July 2014,” Al Mezan Center for Human Rights, August 27, 2014, <http://www.mezan.org/en/post/19514>
- 7 “Human Rights Council: Establish Fact-Finding Mission in Israel/Palestine,” Human Rights Watch, July 23, 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/07/23/human-rights-council-establish-fact-finding-mission-israel/palestine>
- 8 “Israel and the Occupied Palestinian Territories: Families Under the Rubble: Israeli Attacks on Inhabited Homes,” Amnesty International, November 5, 2014, <https://www.amnesty.org/en/documents/MDE15/032/2014/en/>
- 9 “Publications: State of Palestine,” Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/search/?country=38551>
- 10 “Indiscriminate Palestinian Rocket Attacks,” HRW, July 9, 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/07/09/palestine/israel-indiscriminate-palestinian-rocket-attacks>
- 11 Robert L. Bernstein, *Human Rights in the Middle East, Goldstein Lecture on Human Rights, University of Nebraska at Omaha*, November 10, 2010 [http://www.ngo-monitor.org/article/human\\_rights\\_in\\_the\\_middle\\_east;](http://www.ngo-monitor.org/article/human_rights_in_the_middle_east;)

- “Salil Shetti” ‘Speaking Truth to Power,’ *Talk to Aljazeera*, February 10, 2014, <http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2014/02/salil-shetty-speaking-truth-power-201427102725815233.html>  
ראו לדוגמה: 12
- “On the 15th Day of the Israeli Offensive: Dozens of Palestinian Civilians Killed or Wounded as Israeli Forces Attack Apartment Buildings, Mosques, Hospitals and Schools; White Phosphorous Bombs and Flechette Shells Fired by Israeli Forces in Border Areas,” *PCHR*, July 22, 2014, <http://pchrghaza.org/en/?p=1614>
- “Temporary Ceasefire Reveals Mass Destruction in Beit Hanoun,” *PCHR*, Sheja’eyya,” July 27, 2014, <http://imemc.org/article/68635/> 13
- “IDF releases details on Shejaiya battle in which 7 soldiers died July 20,” *Times of Israel*, August 22, 2014, <http://www.timesofisrael.com/idf-releases-details-on-shejaiya-battle-in-which-7-soldiers-died/> 14
- “2014 Gaza War Assessment: The New Face of Conflict,” The Jewish Institute for National Security Affairs, March 2015, <http://www.jinsa.org/files/2014GazaAssessmentReport.pdf>, p. 45-6. 15
- “False Claims of ‘Collective Punishment’ in NGO Campaigns on Gaza,” *NGO Monitor*, February 28, 2008, <http://www.ngo-monitor.org/article.php?id=1822> 16
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), June 8, 1977,” International Committee of the Red Cross, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=F08A9BC78AE360B3C12563CD0051DCD4> 17
- Jodi Rudoren, “Facing Rights Accusations, Israel Opens Gaza Inquiries,” *New York Times*, December 6, 2014, [http://www.nytimes.com/2014/12/07/world/middleeast/israel-opens-new-investigations-into-gaza-strip-war.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/12/07/world/middleeast/israel-opens-new-investigations-into-gaza-strip-war.html?_r=0) 18
- ראו לדוגמה: 19
- “‘Naive Beyond Understanding’: Hannity Clashes With Human Rights Watch Exec,” *FOX News*, December 15, 2014, <http://insider.foxnews.com/2014/12/15/hannity-clashes-human-rights-watch-exec-ken-roth;>  
Transcript of CNN Newsroom that aired on July 29, 2014 available at [http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1407/29/cnr.02.html;](http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1407/29/cnr.02.html)
- HRW, “Human Rights Watch Statement on our November 22 Press Release,” December 16, 2006, <http://www.hrw.org/en/news/2006/12/15/humanrights-watch-statement-our-november-22-press-release>
- “Israel/Gaza Conflict: Questions and Answers,” Amnesty International, July 25, 2014, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/07/israelgaza-conflict-questions-and-answers/> 20
- “Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977,” International Committee of the Red Cross, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=F08A9BC78AE360B3C12563CD0051DCD4> 21



- שם. 22
- “A Conversation with General Martin Dempsey, Chairman of the Joint Chiefs of Staff,” Carnegie Council Events, November 6, 2014, <http://www.ustream.tv/recorded/55011394> 23
- “Joint letter: Grave concern regarding Israeli calls to vacate northern Gaza Strip,” *Adalah*, July 14, 2014, <http://www.adalah.org/en/content/view/8307> 24
- ראו: 25
- “We Love the Martyr Muhammad Mustafa al-Louh,” *Facebook*, September 1, 2014, <https://www.facebook.com/%D9%85%D8%AD%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%87%D9%8A%D8%AF-%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF-%D9%85%D8%B5%D8%B7%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%84%D9%88%D8%AD-%D8%A3%D8%A8%D9%88-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A8%D8%AF-453948821412190/> 26
- “Israel and the Occupied Palestinian Territories: Families Under the Rubble: Israeli Attacks on Inhabited Homes,” Amnesty International, November 5, 2014, <https://www.amnesty.org/en/documents/MDE15/032/2014/en/> (pg. 34). 27
- Gerald Steinberg & Anne Herzberg, *The Goldstone Report “Reconsidered”: A Critical Analysis* (Jerusalem: NGO Monitor & the JCPA, 2011). 28
- Richard Goldstone, “Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crimes,” *The Washington Post*, April 1, 2011, [https://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html) 29
- “Israel/Palestine: Unlawful Israeli Airstrikes Kill Civilians,” Human Rights Watch, July 15, 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/07/15/israelpalestine-unlawful-israeli-airstrikes-kill-civilians> 30
- “Determining the Body Count in Gaza,” *FiveThirtyEight*, July 22, 2014, <http://fivethirtyeight.com/features/determining-the-body-count-in-gaza/> 31
- Pnina Sharvit Baruch, “Operation Protective Edge: The Legal Angle,” in: *The Lesson of Operation Protective Edge*, Eds. Anat Kurz and Shlomo Brom, 2014, p. 68-69, [http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/ZukEtanENG\\_final.pdf](http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/ZukEtanENG_final.pdf) 32
- גופים משפטיים כגון בין הדין הפלילי לפשעי יוגוסלביה לשעבר (ICTY) הפנו את תשומת הלב לתופעה זו. לדוגמה, הוועדה שמינה התובע של ICTY לבדיקת העוולות שביצעו לכאורה כוחות נאט”ו במהלך המערכה בקוסובו ב-1999 סיכמה כי “מרבית החומר שהוגש למשרד התובע כלל דיווחים על הרג אזרחים, וברוב המקרים מזמן את המסקנה שבוצעו פשעים.” 33
- “Hammas executes 30 suspected collaborators: report,” *I24news*, July 29, 2014, <http://www.i24news.tv/en/news/international/middle-east/38508-140728-hamas-executes-30-suspected-collaborators-report> 34
- Barak Ravid, “U.S. Confirms Taking ‘Additional Care’ Over Israeli Arms Transfers Amid Gaza Operation,” *Haaretz*, August 14, 2014, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.610686> 35
- Rowena Mason, “UK government reviewing £8bn of commercial and military export licences granted to Israel,” *the Guardian*, August 4, 2014.

Gerald M. Steinberg, Anne Herzberg, and Asher Fredman. "A Farewell to Arms? NGO campaigns for embargoes on military exports: the case of the UK and Israel," <i>Israel Affairs</i> Vol. 19, No. 3, (2013): pp. 468-87.	36
Alexander Joffe, "How the Gaza War has Affected the BDS Movement," <i>The Algemeiner</i> , September 1, 2014, <a href="http://www.algemeiner.com/2014/09/01/how-the-gaza-war-has-affected-the-bds-movement/">http://www.algemeiner.com/2014/09/01/how-the-gaza-war-has-affected-the-bds-movement/</a>	37
ש.מ.	38
Steinberg, Herzberg, and Fredman. "A Farewell to Arms?"	39

# הרשות הפלסטינית – האם היא כישלון מדינתי?

## קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי

במהלך שנות תהליך אוסלו הושקעו מאמץ ומשאבים רבים בניסיון לקדם את התהליך המדיני ולהביא בסופו להקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית. אלא שמעט מדי מאמץ הושקע בהבטחת התשתית להקמתה של מדינה פלסטינית מתפקדת ביום שלאחר ההסכם. המקרה הפלסטיני מחייב התבוננות מפוכחת אל 22 שנות תהליך מדיני, במהלכן לא הצליחו הפלסטינים לבנות ישות מדינתית מתפקדת. שתי הישויות הסמי-מדינתיות הפלסטיניות, ברצועת עזה ובגדה המערבית, חוות תהליך של כישלון מדינתי מסוכן, והקהילה הבינלאומית לא הצליחה לעצור את התהליך. נדמה כי ללא תהליך בניית מדינה סדור אין כל סיכוי של ממש להתפתחותן של ישויות אלו למדינות מתפקדות, בין אם כל אחת בפני עצמה ובין אם כמדינה פלסטינית אחת.

**מילות מפתח:** הרשות הפלסטינית, מדינה כושלת, יציבות אזורית, הטלטה הערבית, בניית מדינה

## מבוא

הרשות הפלסטינית הוקמה בשנת 1994 מכוח הסכם אוסלו כישות סמי-מדינתית שאמורה הייתה, בוודאי בעיני הפלסטינים, להיות התשתית להקמת המדינה הפלסטינית. ואכן, למרות שהרשות הפלסטינית נעדרת סממנים מסוימים של ריבונות, היא מתפקדת בפועל כמדינה מאז הקמתה בשנת 1994.<sup>1</sup>

ד"ר קובי מיכאל, חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
ד"ר יואל גוז'נסקי, עמית מחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

הרשות הפלסטינית מייצגת את כלל הפלסטינים המתגוררים בשטחים שנכבשו על ידי ישראל בשנת 1967. יש לה אחריות ביטחונית ואזרחית מלאה על כ-14 אחוזים משטחי הגדה המערבית (טריטוריה במעמד שטח A), ואחריות אזרחית (האחריות הביטחונית בידי ישראל) על כ-26 אחוזים משטחי הגדה המערבית (שטחי B ו-B+), כאשר כ-60 אחוזים משטחי הגדה נתונים לאחריות ישראלית ביטחונית ואזרחית (שטחי C). במציאות של 2015, כ-95 אחוזים מהתושבים הפלסטינים בגדה המערבית נמצאים תחת שלטון הרשות הפלסטינית בשטחי A, B ו-B+, כאשר בשטח C הנמצא באחריות ישראלית מתגוררים כמאה אלף פלסטינים.

עוד טרם השתלטות חמאס על רצועת עזה (יוני 2007) שהובילה לפיצול הרשות הפלסטינית, לא הצליחה הרשות למלא פונקציות בסיסיות של מדינה. מייקל אייזנשטט מאפיין את תפקודה של הרשות הפלסטינית מאז הקמתה ככישלון מדינתי, ואת ההסבר לכך הוא מייחס לתשעה גורמים. חלקם גם באחריות ישראל, אך את ההסבר העיקרי הוא מייחס לארבעת ה־פ: פְּאֻדָּה (כאוס), פְּתָנָה (שסעים פנימיים חריפים ואליםים), פְּלִתָּאן (היעדר חוק וסדר) ופְּסָאד (שחיתות). לטענתו, דפוסים אלו התקיימו בשטחי הגדה המערבית שבשליטת הרשות הפלסטינית גם במהלך שנת 2007, לאחר השתלטות חמאס על רצועת עזה, והם ניכרים גם ברצועה תחת שלטון חמאס.<sup>2</sup>

הפיצול בין רצועת עזה שבשליטת חמאס לגדה המערבית הפך לשבר של ממש בחברה ובפוליטיקה הפלסטינית. המציאות היא לא רק של שתי ישויות פוליטיות, גיאוגרפיות – ויש שיאמרו גם תרבותיות – נפרדות, אלא בישויות מתחרות. חמאס, המתנגד לנוכחות או לאחריות משמעותית כלשהי של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה, גם קורא תיגר על הלגיטימיות של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, ופועל באופן שיטתי להרחבה ולביסוס של תשתיותיו בגדה המערבית, במאמץ להביא להפלת הרשות הפלסטינית.

לאורך שנות תהליך אוסלו הושקעו מאמץ ומשאבים רבים בניסיון לקדם את התהליך המדיני, ולהביא בסופו להקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית. אלא שמעט מדי מאמץ הושקע בהבטחת התשתית להקמתה של מדינה פלסטינית מתפקדת ביום שלאחר ההסכם. למרות משאבים רבים שהשקיעה הקהילה הבינלאומית במאמצי בניית המוסדות הפלסטיניים, בבניית חברה אזרחית, בתהליכי דמוקרטיזציה ובפיתוח תשתיות, לא הצליחה הרשות הפלסטינית להקים ולבסס באופן מספק וראוי את התשתיות המתחייבות להקמתה של מדינה חיונית, דמוקרטית<sup>3</sup> ומתפקדת. גם לאחר ההתנתקות הישראלית מרצועת עזה, לא הצליחה הרשות הפלסטינית לבסס שלטון מתפקד. ישראל אמנם החליטה על ההתנתקות באופן חד-צדדי, אך מהלך ההתנתקות ואופן העברת השטח שהתפנה, ובכללו התשתיות החקלאיות שנותרו על כנו, תואמו עם הרשות הפלסטינית. ההתנתקות הישראלית התפרשה כהישג

להתנגדות המזוינת של חמאס, וסייעה בסופו של דבר להצלחת חמאס בבחירות שנערכו בינואר 2006, ולהשתלטותו המוחלטת על רצועת עזה תוך גירוש מביש של הרשות הפלסטינית ביוני 2007. הרשות הפלסטינית נותרה ישות כושלת על פי רוב המדדים המקובלים, ואם לא יחול שינוי של ממש, הרי לכשתוקם מדינה פלסטינית היא תהיה, קרוב לוודאי, מדינה כושלת.

האם העולם צריך מדינה פלסטינית חלשה או כושלת? – שואל אהרון מילר בהתייחסותו לשאלה שהציג לאחרונה הנרי קיסינג'ר בדבר ההיגיון בהקמת מדינה ערבית כושלת נוספת, לנוכח הכישלון המדינתי ואי-היציבות במרחב הערבי, התחזקותה של איראן ועלייתה של 'המדינה האסלאמית'<sup>4</sup>. ואכן, המציאות האזורית השברירית חסרת היציבות בעת הזו והסיכון הטמון בהקמת מדינה פלסטינית כושלת מציבים אתגר ביטחוני ואסטרטגי לישראל, למצרים ולירדן. במהותו של אתגר זה מבקש מאמר זה לעסוק. לאחר תיאור קצר של תופעת המדינה הכושלת והשלכותיה, נציג את תהליך התפתחותה של הרשות הפלסטינית ואת מאפייני תפקודה כישות כושלת, ונעמוד על הסיבות לכך. נחתום את המאמר בדיון ובניסיון להעריך את העתיד.

התשתית המושגית והתיאורטית בנוגע למדינות כושלות תשמש אותנו לצורך ניתוח מאפייני תפקודה של הרשות הפלסטינית. אמנם הרשות אינה מדינה במובן המלא של המושג, אך היא הכריזה על עצמה ככזו, אימצה סממני מדינתיות והוכרה כמדינה על ידי רוב מוחלט של מדינות העולם וחלק מהמוסדות הבינלאומיים. ברשות הפלסטינית פועלים רוב המוסדות המדינתיים המוכרים במדינות אחרות, ובמובנים רבים, רמת התפקוד המדינתי שלה גבוהה יותר מזו של מדינות אחרות כדוגמת סומליה, טימן, לוב ואחרות.

איננו מתעלמים מקיומם של אילוצים המקשים על הרשות הפלסטינית לממש ריבונותה באופן מלא, ואנו ערים לחלוטין להשפעה הנובעת מהמשך השליטה והנוכחות הישראלית בחלק משטחי הגדה המערבית, וכן לשיבושים ולהפרעות של ישראל לתפקוד מדינתי מלא של הרשות הפלסטינית. עם זאת, להערכתנו, למרות הקשיים הנובעים מהמציאות של סכסוך פעיל ותהליך מדיני שקפא, הרשות הפלסטינית יכולה הייתה לפתח את התשתית המדינתית והמוסדית, ולשפר באופן משמעותי את התפקוד המוסדי והמדינתי. להבנתנו ובהישען על דוגמאות נוספות, ניתן להסביר את הכישלונות התפקודיים והמוסדיים של הרשות הפלסטינית באמצעות התשתית המושגית של מדינות כושלות. דפוסי התנהלות של הרשות הפלסטינית והנהגתה במהלך 22 שנות קיומה תואמים דפוסי התנהלות של מדינות כושלות, ואופני ההתמודדות עם כשלים אלו דומים במהותם לאלו המוכרים ומומלצים בהקשר של מדינות כושלות.

## מהי מדינה כושלת ומדוע הפכה לאתגר בינלאומי?

מדינה כושלת<sup>5</sup> מוגדרת ומאובחנת ככזו בהתייחס למשילות מוגבלת, או להיעדרה. רפיון המשילות נובע מחולשה בולטת של השלטון המרכזי ומהיעדר מונופול של המדינה על הפעלת הכוח. המושג 'משילות' משקף את איכות התפקוד של המוסדות המדינתיים מכוח היגיון מדינתי (stateness)<sup>6</sup>, המאפשר למדינה לספק ביטחון (פנימי וחיצוני), חוק וסדר, בריאות וחינוך, לתפעל כלכלה ולממש את ריבונותה.<sup>7</sup> צ'ארלס קול, המבחין בין מדינה כושלת למדינה חלשה ולמדינה הנתונה במלחמת אזרחים מתמשכת, מגדיר מדינה כושלת כמדינה שמוסדותיה וסמכויותיה, כלפי פנים וחוצן כאחד, נחלו כישלון חרוץ, כלומר, קרסו באופן חמור.<sup>8</sup>

ויליאם זרטמן זיהה את המדינה הכושלת כסיכון וכאתגר של המערכת הבינלאומית, והתייחס לשני ממדים של תופעת המדינה הכושלת: הממד המוסדי-ממשלי והממד החברתי. לטענתו, מדינה כושלת היא מדינה שבה הסמכות הממשלית מתמוטטת, וכתוצאה מכך מתמוטטים החוק והסדר הפוליטי שלה. התמוטטות זו מאפשרת לגורמים אחרים (מתחרים/יריבים) לנסות לתפוס את השלטון או נתחים ממנו. מדינה בתהליך קריסה מתאפיינת בשיתוק של מוקדי קבלת ההחלטות ובהתפוררות של הלכידות החברתית. המדינה אינה מסוגלת לקיים מרות ביטחונית וריבונות בטריטוריה מדינתית ומפסיקה להיות, בעיני אוכלוסייתה, גורם רלוונטי בהיבטים החברתיים-כלכליים. לפיכך, מדינה כושלת משמעותה קריסת המשטר וקריסת התשתית החברתית של האוכלוסייה.<sup>9</sup>

במדינות כושלות, אזורי הספר שאין בהם משילות מתרחבים ומאפשרים חדירה ופעילות של שחקנים חיצוניים – מדינתיים ולא-מדינתיים. אלה מערערים עוד יותר את ההיגיון המדינתי, מעצימים את המאפיין הכאוטי של המציאות ומסייעים ליצוא אלימות וחוסר יציבות לסביבת המדינה הכושלת.

מדינות רבות בעולם נמצאות על הרצף המייצג דרגות שונות של כישלון מדינתי.<sup>10</sup> ייחודו של כל מקרה ודרגת הכישלון המדינתי הם תוצר של הזיקות בין עוצמת האיומים והאתגרים מבית ומחוץ לבין רמת התפקוד של המוסדות המדינתיים, או בלשונו של פוקויאמה: "איכות המדינתיות".<sup>11</sup> ככל שרמת התפקוד של המוסדות המדינתיים ורמת הלגיטימציה שלהם נמוכות יותר, וככל שהמצוקה ועוצמת הסכסוכים מבית ומחוץ גבוהה יותר, כך גבוהה יותר רמת הכישלון המדינתי. ככל שרמת הכישלון המדינתי גבוהה יותר, כך גדל פוטנציאל ההתפשטות וההשתלטות של שחקנים לא-מדינתיים ואחרים, לרוב אלימים, הרואים עצמם כאלטרנטיבה למדינה.<sup>12</sup>

מאפיין בולט ומשמעותי נוסף של מדינות כושלות הוא פילוג אתני ודתי והיעדר אתוס לאומי מלכד. מייקל הדסון מגדיר זאת כפרגמנטציה פוליטית על בסיס זהות – שהיא בעיניו משתנה – אשר בשילוב עם כישלון תפקודי של המוסדות

המדינתיים מובילה לכישלון מדינתי.<sup>13</sup> סוריה ועיראק, וכן לוב ותימן ואפילו לבנון, הן דוגמאות לכך. בכולן מתקיים העיקרון של פילוג אתני, עדתי ודתי, לצד היעדר אתוס לאומי מלכד. גם לרשות הפלסטינית מאפיינים דומים, אם כי ייחודיים לה. תיאור זה גם עולה בקנה אחד עם טענתו של בנימין מילר בדבר היעדר מתאם בין לאום למדינה (State-to-nation imbalance) כגורם לאי־יציבות אזורית ולסכסוכים פנימיים ואזוריים כאחד.<sup>14</sup>

תופעת המדינה הכושלת אינה עתידה להיעלם מהזירה הבינלאומית, קובע דיוויד ריילי, וההתנגשות בין מדינות מבוססות ומתפקדות לבין מדינות כושלות היא בלתי־נמנעת.<sup>15</sup> בשטחיהן ומתוכם פועלים ארגונים המצליחים לייצא אלימות וטרור למדינות מבוססות ומתפקדות ולחולל אי־יציבות, גם כאשר אין להן גבולות משותפים עם אותן מדינות. הגלובליזציה, הטכנולוגיה והנגישות למאגרי נשק מדינתיים, ובכללם גם לנשק להשמדה המונית, מאפשרים לאותם ארגונים להפעיל טרור חוצה גבולות ולזרוע כאוס בעלויות נמוכות ובנוחות יחסית. לכן, אומר ריילי, מדינות חלשות כמו אפגניסטן יכולות לייצר סכנה גדולה לאינטרסים הלאומיים שלנו כמדינות חזקות.<sup>16</sup> תובנה זו תקפה במקרה של סוריה ועיראק, שבשטחיהן קמה 'המדינה האסלאמית' אשר הופכת לאיום אזורי ובינלאומי, וכך גם לגבי רצועת עזה בשליטת חמאס, המייצאת טרור לחצי האי סיני, לשטח מדינת ישראל ולשטחי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית.

הסדר והאיזון העולמי מסתמך על יכולתן של מדינות לשמר את החוק והסדר בגבולותיהן. לכן, כל מדינה כושלת שאינה מסוגלת לאכוף ריבונותה מפרה את הסדר העולמי בדרגה כזו או אחרת. התוצאות הן טרור עולמי, עקירה של המונים והפיכתם לפליטים,<sup>17</sup> רצח עם, הפרת זכויות אדם בסיסיות, שחיתות מקומית ובינלאומית והתגברות הפשע. אירועי טרור כמו ה־11 בספטמבר ואחרים הבהירו לקהילה הבינלאומית כי לא ניתן להמשיך להתעלם מתופעת המדינה הכושלת, המאיימת על הביטחון העולמי.<sup>18</sup>

## תהליך התפתחותה של הרשות הפלסטינית כישות כושלת

מאז כינונה במאי 1994 לא הצליחה הרשות הפלסטינית להתייצב ולהתעצב כישות מדינתית עצמאית, מתפקדת ויציבה. כלכלתה אינה מפותחת, היא ממשיכה להישען על תרומות הקהילה הבינלאומית ועל הכלכלה הישראלית וכספי המיסים שאוספת עבורה ישראל, ואינה מסוגלת לספק שירותים חברתיים ותשתיתיים בסיסיים ללא סיוע חיצוני.<sup>19</sup> הרשות הפלסטינית הפכה "[...] לאחת משיאניות העולם בהוצאות על שכר ועל תשלומי העברה [...] מתוך 4.4 מיליארד דולר שקיבלה הרשות בשנים האחרונות לצורך השקעות, כמיליארד שימשו לבניית תשתיות, היתר שימשו לתשלום משכורות." המציאות הזו הובילה את המדינות

התורמות להפחית ולעצור את התרומות ו" [...] בקצב הזה, הרשות הפלסטינית תיקלע בקרוב לתקרת חוב שלא תאפשר לה יותר לשלם שכר".<sup>20</sup> ממצאים דומים מוצגים גם בדוח הביקורת של האיחוד האירופי משנת 2013, שעסק באופן השימוש בכספי הסיוע של האיחוד האירופי. הדוח מצביע על חולשות מבניות בולטות של המשק הפלסטיני והמוסדות המדינתיים וקורא לרפורמות מבניות משמעותיות, לצד קריאה לישראל לתת הקלות במשטר התנועות של אנשים וסחורות. הדוח מתריע על גודל בלתי־סביר של המנגנון המדינתי ותשלום של עשרות אלפי משכורות לאנשי הרשות הפלסטינית, המתגוררים ברצועת עזה ומקבלים שכר שלא בעבור עבודה.<sup>21</sup>

מנגנוני גביית המסים אינם מפותחים די צורכם ומקור הגבייה העיקרי (מכוח הסכם פאריס) הוא מדינת ישראל, המעבירה לרשות הפלסטינית את תשלומי מס ערך מוסף והמכס שהיא גובה בעבורה.<sup>22</sup> השחיתות השלטונית, המאופיינת בנפוטיזם בולט ובמונופולזיציה של בעלי השררה והמקורבים לשלטון, התקיימה ברשות הפלסטינית מיום כינונה. גם אם התמתנה מעט (בעיקר בעקבות פעילותו של סלאם פיארד כשור אוצר וכראש ממשלה), הרי היקפיה עדיין רחבים והיא משפיעה לרעה על ההתפתחות הכלכלית של הרשות הפלסטינית.<sup>23</sup>

אחד מהדוחות החמורים ביותר על השחיתות ברשות הפלסטינית פורסם על ידי Middle East Monitor (MEMO) בדצמבר 2013. הדוח מצביע על סכום של שני מיליארד דולר מתוך כספי הסיוע שהועבר לרשות הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה בין השנים 2008–2012, אשר ירד לטמיון.<sup>24</sup> הדוח מצביע גם על דפוסי שחיתות הקיימים ברשות הפלסטינית מיום היווסדה, כאשר בכירי הרשות ותנועת פתח לקחו לכיסם הפרטי סכומי כסף גדולים מכספי הסיוע. השחיתות השלטונית ברשות הפלסטינית התמסדה כאשר הרוב המוחלט של בכיריה היו אנשי תנועת פתח, שהפכו את הרשות למקור הכנסה של בכיריה ומקורביה.<sup>25</sup>

באותו דוח מופנית גם ביקורת קשה כלפי מנגנוני הביטחון ובעיקר מנגנוני המודיעין הפלסטיניים, אשר הפכו גם ליזמים כלכליים ועסקיים, שהשתמשו בכספי הסיוע לצורך פיתוח עסקיהם פרטיים. בדוח מצוטטת המלצה של הקואליציה לשקיפות ויושרה (AMAN) Coalition for Accountability and Integrity, לשקול הקמה מחדש של מוסדות הרשות הפלסטינית ולשנות את המדיניות הפיסקלית שלה. פרק הסיום של הדוח מזהיר מפני חומרת השחיתות, בציינו כי השחיתות שהרשות הפלסטינית מלאה בה אינה עניין פשוט או מוגבל, והיא הפכה לנטל על האזרחים; השחיתות תמשיך להתיש את העם ולגרום לו לעבוד מעל ומעבר לכוחותיו, ואף להחליש את מעמדה של הרשות בעיני התורמים ומגישי הסיוע.<sup>26</sup> אמנם, מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בגדה המערבית התפתחו והשתפרו, אך הם עדיין לא מצליחים לאכוף את המרות השלטונית בכל שטחי הרשות הפלסטינית;



חלק ממחנות הפליטים הפלסטיניים משמשים שטחי התארגנות ופעילות של חמאס ושל ארגונים חמושים אחרים, אך מנגנוני הביטחון הפלסטיניים נמנעים וחוששים לפעול שם באופן סדיר ונחוש.

ביוני 2007 השלים חמאס את השתלטותו על רצועת עזה, פיצל את הרשות הפלסטינית לשתי ישויות נפרדות ויריבות והעצים את הפרגמנטציה הפוליטית, במונחיו של הדסון. חמאס קורא תיגר על הרשות לא רק בהיבט הפוליטי והרעיוני כי אם גם באופן צבאי,<sup>27</sup> ויש המעריכים כי בתנאי הקרע העמוק בין הצדדים, אין כל סיכוי להקמת מדינה פלסטינית.<sup>28</sup> מעבר לכך, הרשות הפלסטינית והעומד בראשה, מחמוד עבאס, אינם נהנים מבסיס לגיטימציה רחב<sup>29</sup> ולמעשה מתקיימים ופועלים שלא מכוח בחירתם, מכיוון שהבחירות הכלליות שאמורות היו להתקיים בשנת 2010 לא התקיימו, ונדמה כי גם לא יתקיימו בעתיד הקרוב.

מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה בחודשים יולי-אוגוסט 2014, החריף את השסע בין חמאס לבין הרשות הפלסטינית בהנהגתו של עבאס. המגעים להפסקת אש שהתקיימו במצרים, שאליה הגיעה משלחת פלסטינית המורכבת מנציגי חמאס והרשות, הציפו את חילוקי הדעות ואת המשטמה ההדדית בין הצדדים. הנשיא עבאס גם לא היסס למתוח ביקורת על מנהיג חמאס, ח'אלד משעל, ונקלע לעימות חריף מאוד עימו בארמון האמיר בקטר.<sup>30</sup>

גם ההכרח בשיקום הרצועה לאחר מבצע "צוק איתן" לא הפך בעבור הצדדים הנצים לתמריץ להתפייס, או לכל הפחות להסכים על מנגנונים לשיתוף פעולה. חמאס אינו מתעתד לוותר על שליטתו ברצועת עזה, שהיא הנכס האסטרטגי המשמעותי ביותר בעיניו ובסיס להשתלטות בעתיד לבוא על הרשות הפלסטינית. מאחר שהמוטיבציה הבסיסית והאידיאולוגיה של חמאס לא השתנו, הרי המצע והתשתית להמשך העימות בינו לבין הרשות הפלסטינית והחתירה תחת עצם קיומה ממשיכים להתקיים, והדבר ישפיע לרעה על סיכויי ההתייצבות של הישות הפלסטינית.

בניתוח מקיף של תהליך הקמת הרשות הפלסטינית טוען מייקל אייזנשטט כי מרגע הקמתה של המדינה הפלסטינית, לווה תהליך עיצובה בתהליך מקביל של שקיעה כלכלית ופרגמנטציה מוסדית, טריטוריאלית ופוליטית. לדבריו, התהליך הואץ בעקבות האינתיפאדה

השנייה והשתלטות חמאס על רצועת עזה, והרשות מגלה סימנים רבים של מדינה כושלת.<sup>31</sup> אהרון מילר מסיק מסקנות דומות. לדבריו, ההיסטוריה של התנועה הלאומית הפלסטינית וסגנון המשילות של הרשות הפלסטינית מלמדים שדבר

בדוח מקיף שפורסם על ידי ח'ליל שקאקי בפברואר 2014 מודגש כי למרות שרוב הפלסטינים רואים בהקמת הרשות הישג לאומי, רבים מהם מפקפקים בכך שהיא אכן ממלאת את שני ייעודיה העיקריים ומשמשת כלי להשגת העצמאות הפלסטינית ולבניית המוסדות המדינתיים

מלבד פוליטיקה משובשת לא צמח מהם, ולכן לא סביר להניח שיתקיים מעבר חלק של הרשות למעמד של מדינה מתפקדת.<sup>32</sup>

## דפוסי הכישלון התפקודי של הרשות כמנבאי מדינה כושלת

דוח מקיף שפורסם על ידי ח'ליל שקאקי בפברואר 2014, המסכם את עבודתם המקיפה של צוותי מומחים שבחנו את מצבה של הרשות הפלסטינית ואת המשמעויות במקרה של קריסתה או פירוקה,<sup>33</sup> מציג תמונה קודרת למדי. בדוח מודגש כי למרות שרוב הפלסטינים רואים בהקמת הרשות הישג לאומי, רבים מהם מפקפקים בכך שהיא אכן ממלאת את שני ייעודיה העיקריים ומשמשת כלי להשגת העצמאות הפלסטינית ולבניית המוסדות המדינתיים.

הדוח מצביע על דאגה גוברת בנוגע ליכולת קיומה של הרשות הפלסטינית, ליכולתה להשיג את הלגיטימיות לקיומה, לספק את השירותים לאזרחים הפלסטינים ולהתמודד עם מצבי משבר, בדגש על איחוי הקרע בין פתח לחמאס ואיחודן מחדש של רצועת עזה והגדה המערבית.<sup>34</sup> בתנאים אלו, יש הקוראים לקהילה הבינלאומית להשתחרר מהאשליה בדבר הסיכוי להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, ומזהירים מפני הסיכון בהקמתה של מדינה נוספת במזרח התיכון כדוגמת סוריה, לוב או תימן.<sup>35</sup>

הדוח של שקאקי מזהיר מפני התוצאות המיידיות של מדינה פלסטינית כושלת, וביניהן קריסת החוק והסדר ואובדן הכנסות של כשלושה מיליארד דולר, המשולמים כמשכורות לעשרות אלפי עובדי הרשות הפלסטינית. על אלו יתווספו קריסת המגזר הפרטי, תשתיות המים והחשמל, מערכת המשפט ומערכות הבריאות והחינוך. קריסת המערכות תוביל בהכרח לעלייה דרמטית בשיעורי העוני והפשע, ובמציאות כזו ייקחו מיליציות חמושות את החוק לידיהן, ותגבר הסבירות להתלקחות אלימה בין ישראל לפלסטינים.<sup>36</sup>

גם בדוח זה מצביעים הממצאים על רבים מבין הפלסטינים המזהים את הרשות הפלסטינית כישות המשרתת אינטרסים של מגזר צר ומספר מצומצם של אליטות חזקות, הנהנות מבחינה פוליטית ופיננסית על חשבון האזרחים הפלסטינים.<sup>37</sup> רמה נמוכה של תפקוד מוסדי וחוסר לגיטימציה רחבה למשטר (נראה כי בגדה המערבית באופן מובהק יותר מאשר ברצועת עזה) לצד רמה גבוהה של פרגמנטציה פוליטית (זהות), ממקמים את הרשות הפלסטינית בקטגוריה של מצב שברירי ולא יציב במודל של הדסון, לצד מדינות כמו סוריה, תימן, לוב ועיראק. כך גם על פי המודל של פוקויאמה, המתייחס לאיכות המדינתית (רמת התפקוד המוסדי) ולעוצמת הקונפליקטים הפנימיים והחיצוניים, שם מתמקמת הרשות הפלסטינית בקטגוריה של כישלון מדינתי עם פוטנציאל גבוה להתערבות של שחקנים חיצוניים.

מנגד, הרשות הפלסטינית היא דוגמה למקרה ייחודי, שבו הוקמה ישות סמי-מדינתית מכוח הסכם בין שני צדדים לסכסוך. הסכם אוסלו, שהוא הסכם ביניים במהותו, הניח את התשתית הרעיונית וההסכמית להקמת הרשות הפלסטינית ולהגדרת שטחה ותחומי אחריותה, ובכלל זה למבנה הפוליטי והארגוני שלה. אלא שמלכתחילה ברור היה לשני הצדדים להסכם, ישראל ואש"ף, כי הרשות הפלסטינית לא תוכל להיבנות ולהתפתח ללא סיוע בינלאומי. ואכן, הקהילה הבינלאומית נרתמה למאמץ ולמעשה, מאז כוננה הרשות הפלסטינית בחודש מאי 1994, הזרימה הקהילה הבינלאומית סיוע רחב-היקף לרשות הפלסטינית. רוב הסיוע הועבר כתמיכה כספית ישירה לרשות הפלסטינית, חלק אחר הועבר כתמיכה כספית לפרויקטים מוגדרים שנוהלו, רובם ככולם, על ידי הרשות הפלסטינית, וחלק מהסיוע הועבר לפרויקטים של חניכה והכשרה של פקידות ממשלתית וכוחות ביטחון, בין אם בשטחי הרשות הפלסטינית ובין אם מחוץ להם.

יש התולים את ההסבר לרמת התפקוד הנמוכה של הרשות הפלסטינית בהיעדרו של תהליך מדיני, בהמשך הכיבוש הישראלי והקשיים שהוא מערים על הפלסטינים ובתהליכים טבעיים של בניית חברה שהופרעו על ידי גורמים חיצוניים למערכת הפלסטינית, וכן באי-הקמתה של מדינה פלסטינית שביכולתה לתפקד כמדינה. אלא שלהבנתנו, אין באלו בלבד כדי להסביר את הכישלון המתמשך של הרשות הפלסטינית. הישענות על הסברים אלו בלבד היא בחזקת התעלמות ממאפייני התנהלותן של ההנהגה הפלסטינית והרשות בשני העשורים מאז הסכם אוסלו, וכן ממאפיינים אנדוגמיים (חברתיים, תרבותיים ופוליטיים) של החברה הפלסטינית. במהלך כל שנות שלטון ערפאת התקשתה הקהילה הבינלאומית לנהל בקרה איכותית על אופן השימוש בכספי הסיוע. ערפאת הנציח את התרבות הפוליטית המהפכנית, והקשה מאוד את תהליך ההתמסדות והמעבר משלב המהפכה לשלב המדינה. למעשה, מאז הקמתה הוכיחה הרשות הפלסטינית באופן שיטתי חוסר רצון או חוסר יכולת לבסס את המונופול על הפעלה לגיטימית של הכוח בשטחיה – מרכיב מפתח בהגדרת מדינה מצליחה.<sup>38</sup> ערפאת הקפיד לקיים ריבוי של מנגנונים מתחרים, בעיקר מנגנוני ביטחון, כדי למנוע מצב שבו תבוזר העוצמה השלטונית והוא יאבד מהשפעתו. כהרגלו מימי המאבק המזוין וההתנגדות המהפכנית, הוא הקפיד על מידור בין הארגונים והמנגנונים שהקים. הוא הצליח להבטיח את שליטתו בהם באמצעות יריבות שזרע ביניהם בשיטת "הפרד ומשול", ובשליטה מוחלטת במשאביהם.<sup>39</sup> ערפאת מיסד היגיון המנוגד להיגיון המסדר של מדינה, הנציח באופן התנהלותו שחיתות, חוסר יעילות וחוסר שקיפות, והעצים את הניכור שחשו אזרחיה הפלסטינים של הרשות כלפי הרשות ובכירה.

בחירתו של מחמוד עבאס (אבו מאזן) לנשיא הרשות לאחר מות ערפאת לא הובילה לשינוי מהותי באופן התנהלות הרשות. ניצני שינוי וסיכוי הסתמנו עם

בחירתו של סלאם פיאד לתפקיד שר האוצר, ובאופן משמעותי יותר – עם בחירתו לתפקיד ראש ממשלה. אלא שהשתלטות חמאס על רצועת עזה ביוני 2007 הובילה לפיצול של ממש בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית, שיבשה לחלוטין את יכולת ההשפעה של ממשלת הרשות על המתרחש ברצועת עזה, גררה את הרשות להפרשת סכומי עתק לתשלום משכורות לעובדי הרשות לשעבר, המתגוררים ברצועת עזה ומקבלים שכר ללא כל תמורה, והעמיסה על תקציב הרשות ועל משאביה נטל של ממש. מעבר לכך, אין לרשות הפלסטינית משאבי טבע וכלכלתה נשענת באופן מוחלט על המשק הישראלי, בין אם בשל העסקת כמאה וחמישים אלף עובדים (בהיתר ושלא בהיתר) במדינת ישראל, באזורי התעשייה בגדה המערבית ובהתנחלויות עצמן, ובין אם בהיותו של השוק הישראלי השוק המרכזי והעיקרי לייצוא סחורות פלסטיניות. רמת האבטלה בקרב צעירים משכילים גבוהה באופן מיוחד, החקלאות מסורתית ואין בה מיכון, אוטומציה וחדשנות, והתשתיות הציבוריות והלאומיות אינן מפותחות.

הקהילה הבינלאומית, שהבינה כי כספי הסיוע יורדים לטמיון, רובם ככולם, החליטה לשנות ממנהגה ולפעול באופן קפדני ומחמיר יותר בכל הנוגע לניצול כספי הסיוע על ידי הרשות. הקהילה הבינלאומית מצאה כי פיאד כראש ממשלה שותף נאמן לגישה זו. ואכן, בתקופת פיאד כראש ממשלה נעשה מאמץ של ממש לבניית המוסדות המדינתיים, להכשרת כוחות הביטחון, לשיפור מנגנוני אכיפת הסדר ושלטון החוק, לשיפור בגביית המסים ועוד. אלה באו לידי ביטוי גם במסמך מכונן שחיברה האדמיניסטרציה הפלסטינית באוגוסט 2009, בהובלת פיאד ובהנחייתו.<sup>40</sup> אלא שמאמציו אלו של פיאד הרחיקו את בכירי פתח ואש"ף מממוקדי ההשפעה והממון, והפכו לצנינים בעיניהם. פיאד הפך לשנוא נפשם ולאויב מר ונמהר, ואף הצליחו "לחסל" אותו מבחינה פוליטית ולדחוף להתפטרותו.

לאחר עשרים שנות תמיכה נדיבה שקיבלה הרשות הפלסטינית (הגבוהה ביותר לנפש שניתנה אי פעם למדינה או לאוכלוסייה),<sup>41</sup> היא לא הצליחה לבנות את התשתיות הנדרשות להקמתה של מדינה מתפקדת ובת־קיימא. אחת החולשות הבולטות של הרשות הפלסטינית היא בחוסר יכולתה לכפות את המונופול על הפעלת הכוח. ללא מונופול על הפעלת הכוח וללא היכולת לממש ריבונות בכל הטריטוריה המדינתית, אין מדינה מתפקדת. אבו מאזן והנהגה הפלסטינית שלצידו חלשים וחסרי לגיטימציה,

לאחר עשרים שנות תמיכה נדיבה שקיבלה הרשות הפלסטינית היא לא הצליחה לבנות את התשתיות הנדרשות להקמתה של מדינה מתפקדת ובת־קיימא

מחויבות, נחישות ויכולת של ממש לביצוע רפורמות פוליטיות ופירוק המיליציות החמושות מנשקן, ויתקשו להביס את הקיצונים בקלפיות. בלעדי אלה, לא יוכל

העולם לחלץ את הפלסטינים מעתיד שייראה כמו עברם, אשר מאופיין במידה רבה יותר של כאוס, שסעים פנימיים אלימים, קשיים כלכליים וקונפליקט עם ישראל.<sup>42</sup>

### סיכום ומבט לעתיד

הגידול במספרן של המדינות הכוללות, כתוצאה מהטלטלה האזורית, הוא איום ליציבות המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. לפיכך, מה שנראה במבט ראשון כעימות בין קבוצות חמושות וכוחות הממשל כמו בסוריה, בעיראק, בלוב, בתימן וברשות הפלסטינית הוא, למעשה, זירת מאבק בין כוחות אזוריים ועולמיים, בין השיעה לבין הסונה (או בין המדינות המובילות את המחנות הללו, כמו ערב-הסעודית ואיראן), ואפילו בין סונים מתונים לבין סונים ג'האדיסטים-סלפיסטים.<sup>43</sup> מדינות כושלות או חלשות אינן תופעה חדשה במזרח התיכון, אך הבעיה החריפה מאז פרוץ הטלטלה האזורית המכונה "האביב הערבי". משקיפים פסימיים דוגמת הנרי קיסינג'ר מציינים כי חללים ריקים של היעדר שלטון עלולים להתרחב על פני מפת המזרח התיכון וצפון-אפריקה, ומצביעים על דוגמאות רבות של מדינות כושלות.<sup>44</sup> ניתוח מאפייני המבנה הפוליטי והחברתי של הרשות הפלסטינית מצביע על כך שזו הופכת בהדרגה לסוג של "חלל ריק" נוסף במרחב.

המציאות בשטחי הרשות הפלסטינית מצביעה על תסמינים מובהקים של כישלון מדינתי, כדוגמת תסמינים מסוימים במדינות כושלות וקורסות במזרח התיכון שלאחר הטלטלה הערבית. לפיכך, אין זה סביר להניח שבמקרה של הרשות הפלסטינית, ההתפתחויות יהיו שונות ללא התערבות ותמיכה בתהליכי הקמתה של מדינה פלסטינית, באופן שיבטיח איכות מדינתית סבירה.

השטח המצומצם (כולל השטח העתידי על בסיס גבולות 1967, עם חילופי שטחים בהסכמה) והתלות הכלכלית הגבוהה בישראל הם תנאי פתיחה בעייתיים ומגבילים בכל הנוגע לסיכויי הקיימות של המדינה הפלסטינית העתידית, וסביר להניח שהסיכויים לעצם קיומה העצמאי תלויים בעומק שיתוף הפעולה הכלכלי עם ישראל ובאיכות התפקוד המדינתי והמוסדי שלה. שני המרכיבים הללו יכולים להתפתח גם במציאות ובתנאים של היעדר הסדר סופי, והתפתחותם יכולה לסייע להתבססות התפקוד המדינתי הפלסטיני ולהכשרת תנאים נוחים יותר להאצת התהליך המדיני והגעה להסדר.

ההנהגה הפלסטינית וגורמים מסוימים בקהילה הבינלאומית ובישראל רואים בהגעה להסדר ובהקמת מדינה פלסטינית תנאי הכרחי מקדים לשיפורים הנדרשים בתפקוד המדינתי הפלסטיני. אנו חולקים על הנחה זו. למרות החשיבות של הגעה להסדר ולמרות שסביר להניח כי הגעה להסדר עשויה לסייע, אין בכך תנאי הכרחי, לדעתנו. מאחר שהסיכויים להגיע להסדר כזה בתנאים הקיימים נמוכים מאוד, הבחירה שלא לפעול לתיקון הכשלים ולשיפור התשתית המוסדית והמדינתית

עלולה להתברר כטעות, שתוביל להתדרדרות נוספת בשטחי הרשות הפלסטינית. ההתדרדרות עלולה לבוא לידי ביטוי בהחרפה נוספת של תנאי החיים ושל רווחת האוכלוסייה המקומית, להוביל להגברת הייאוש והתסכול, לאובדן תקווה ולאלימות, וכל אלה יתורגמו להסלמת גל הטרור ולשחיקה נוספת ברמת הלגיטימציה והאמון של הציבור הפלסטיני בהנהגתו.

המערכת הבינלאומית לא תוכל להתעלם מההכרח שבהתמודדות עם תופעת המדינות הכושלות, בשל ההשפעה הישירה והעקיפה שלהן על יציבות המערכת האזורית והבינלאומית. במובנים מסוימים, הרשות הפלסטינית – שמצבה חמור פחות ממצבן של מדינות כדוגמת סוריה, לוב ותימן – יכולה להוות דוגמה חיובית דווקא להצלחת סוג כזה של מעורבות, אם זו תיעשה מבעוד מועד ובעיניים פקוחות, תוך יישום קפדני של לקחי עשרים שנות סיוע בינלאומי, שלא הובילו לתוצאה המיוחלת.

נדמה שנכון יהיה ללמוד מתובנותיו של צ'ארלס קול, המסתייג מההטיה הקיימת בקהילה הבינלאומית לחשיבה מערבית בנוגע למהות המדינה, ומההתמקדות במאמץ להשלטת סדר במדינה הכושלת. להבנתו, הטיה זו משבשת את היכולת לזהות את מאפייניה הייחודיים של המדינה, ולעצב את הפתרון המתאים לנתונה הייחודיים. קול מזהיר מפני פטרנליזם מערבי וממליץ להפריד בין מאמצי עשיית השלום לבין מאמצי בניית המדינה, ולהתמקד במה שרלוונטי יותר למאפייניה הייחודיים של כל מדינה.<sup>45</sup>

לפיכך, לצד המאמץ הרב שמשקיעה הקהילה הבינלאומית בחידוש התהליך המדיני שאחריתו היא הקמת מדינה פלסטינית, חשוב להשקיע את המאמץ האינטלקטואלי ואת המשאבים בנקיטת כל המהלכים הנחוצים לבניית המדינה הפלסטינית. תהליך בניית המדינה הפלסטינית צריך להישען, בין היתר, גם על ההנחה ששיקום מדינות כושלות מחייב קשב משמעותי גם ל"בניית" החברה מחדש, במקביל ובהלימה לבנייה מחדש של המוסדות והמשטר.<sup>46</sup> מתכון חשוב להצלחת תהליכי בניית מדינה ושיקום מדינות כושלות הוא עיצוב מבנה הכוח מחדש בתהליך "מלמטה למעלה", מתוך הבנה שמבנה כוח מעוות, לא מייצג ולא לגיטימי הוא חלק משורש הבעיה. לכן תיקונו, באופן המבטיח לגיטימציה רחבה מחייב שיתוף

שתי הישויות הסמי-מדינתיות הפלסטיניות ברצועת עזה ובגדה המערבית חוות תהליך של כישלון מדינתי מסוכן, והקהילה הבינלאומית לא הצליחה לעצור את התהליך

וחלוקה מחדש של הנכסים השלטוניים והעוצמות הפוליטיות. הניסיון המצטבר מוכיח כי מעורבות זרה – גם במאפיינים של נוכחות פיזית לפרק זמן מוגדר, ועד אשר יתאפשר לאוכלוסייה המקומית לנהל בעצמה את המדינה – עשויה להתברר כנחוצה ומועילה לשיקום המשטר ולבניית המדינה.<sup>47</sup>

ספק אם מודל של נאמנות בינלאומית עם נוכחות פיזית של כוח משימה בינלאומי יכול להימצא מתאים למקרה הפלסטיני בעת הזו, ולאחר 22 שנות קיום כישות אוטונומית. מודל כזה עלול להתפרש בעיני הפלסטינים כסוג של ניאורקולוניאליזם המרחיק אותם מחזון המדינה העצמאית, אך בעיקר מנטרל את השפעתם הישירה על התהליך ועל האוכלוסייה, השטח והמשאבים. לעומת זאת, הניסיון מלמד שאם יופקד התהליך באופן בלעדי בידי הרשות הפלסטינית, אין תוחלת של ממש להתפתחותה של מדינה מתפקדת וגובר הסיכוי להיווצרותה של מדינה כושלת, שתהפוך למוקד של איי-ציבות אזורי ולסיכון ביטחוני לישראל, ואולי גם לירדן ובמידה מסוימת גם למצרים.

המקרה הפלסטיני מחייב התבוננות מפוכחת אל 22 שנות תהליך מדיני, שבמהלכן לא הצליחו הפלסטינים לבנות ישות מדינתית מתפקדת. שתי הישויות הסמי-מדינתיות הפלסטיניות ברצועת עזה ובגדה המערבית חוות תהליך של כישלון מדינתי מסוכן, והקהילה הבינלאומית לא הצליחה לעצור את התהליך. נראה כי ללא תהליך בניית מדינה סדור, ממושך, מוקפד ואחראי, שבו יש לישראל תפקיד חשוב המחייב התייחסות למגוון הרחב של הסיבות למציאות הנוכחית ברשות הפלסטינית, על מנת להבטיח שתהליך הכישלון המדינתי ייעצר או ישנה את כיוונו,<sup>48</sup> אין כל סיכוי של ממש להתפתחותן של ישויות אלו למדינות מתפקדות, בין אם כל אחת בפני עצמה ובין אם כמדינה פלסטינית אחת.

בנוסף, מתחייבת התבוננות מפוכחת אל המציאות האזורית בעקבות טלטלה אזורית, שהציפה באחת ובעוצמה רבה את המורכבות ואת הסיכון שבתופעת המדינה הכושלת. האתגר בהזמת הספק בעצם האפשרות שהפלסטינים יצליחו לבנות מדינת לאום מודרנית ומתפקדת, גם בסיוע בינלאומי,<sup>49</sup> ניצב לפתחן של הרשות הפלסטינית, ישראל והקהילה הבינלאומית.

## הערות

- 1 Michael Eisenstadt, "The Palestinians Between State Failure and Civil War," *Policy Focus* #78, The Washington Institute for Near East Policy, December 2007, p. vii.
- 2 שם
- 3 על הבעייתיות שבמאמץ של העולם המערבי/החופשי להנחיל ערכים דמוקרטיים למדינות כושלות בכלל ולמדינות ולחברות במזרח התיכון בפרט, ראו: Amitai Etzioni, "The Democratisation Mirage," *Survival*, Vol. 57, Issue 4, 2015, pp. 139-156.
- 4 Aaron, D. Miller, "Does the World Need a Weak or Failing Palestinian State?," *Wall Street Journal*, November 30, 2015, <http://blogs.wsj.com/washwire/2015/11/30/does-the-world-need-a-weak-or-failing-palestinian-state/tab/print/>

- 5 בספרות מקובלים מונחים חלופיים כדוגמת מדינה שברירית (fragile state), מדינה קורסת (Collapsed state) וכישלון מדינתי (state failure). מפאת קוצר היריעה, לא נרחיב בכל הנוגע לסיבות לשימוש במונחים שונים, ולצורך הדיון בפרק זה נשתמש במונח 'מדינה כושלת'.
- 6 Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (London: Profile Books, 2005), pp.1-3.
- 7 להרחבה בעניין זה ראו: שם, 37.
- 8 Charles T. Call. "The Fallacy of the 'Failed State'", *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8 (2008), p.1492.
- 9 William, I. Zartman, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, (Colorado: Lynne Rienner, 1995), pp. 1–11.
- 10 The Annual Fragile States Index, the Fund for Peace, 2014, <http://ffp.statesindex.org/>
- 11 *State Building*, p.5
- 12 יואל גוז'נסקי ואמיר קוליק, "מדינות כושלות – השלכותיה של התופעה על הסביבה האסטרטגית של ישראל", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 2, אוגוסט 2010, עמ' 33–46.
- 13 Michael Hudson, *Arab Politics: The Search for Legitimacy*, (New Haven, Yale University Press, 1977), p. 391.
- 14 Benjamin Miller, "When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace," *The International Studies Review*, Vol. 7, No. 2. (June 2005), pp. 229-267.
- 15 David Reilly. "The Two-Level Game of Failing States: Internal and External Sources of State Failure," *Journal of Conflict Studies*, Vol. 28, (2008), p.17.
- 16 David Reilly cites in his article "The Two-Level Game of Failing States" The National Security Strategy of the United States of America, 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>
- 17 על המשמעויות ההומניטריות וההשלכות הקשות על הביטחון האזורי של בעיות פליטים, ראו בהרחבה:
- Benedetta Berti, "Syrian Refugees and Regional Security," SADA Middle East Analysis, February 5, 2015.
- 18 Michelle Nicholas, "Exclusive: Iraq tells U.N. that 'terrorist groups' seized nuclear materials," Reuters, July 9, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/07/08/us-iraq-security-chemicalweapons-idUSKBN0FD26K20140708>
- 19 Steven J. Rosen, "Are Palestinian Offensives Inviting Israeli Reprisals?", January 7, 2015, <http://www.gatestoneinstitute.org/5010/palestinian-offensives-israeli-reprisals>
- 20 אביחי שניר, "להשתמש במלחמה בעזה להגדלת ההשקעות ברשות הפלסטינית" **גלובס**, 10 באוגוסט 2014, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000962171>
- 21 European union direct financial support to the palestinian authority, Special Report No 14, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, p. 6.
- 22 Steven J. Rosen, "Are Palestinian Offensives Inviting Israeli Reprisals?", January 7, 2015,



- Nathan J. Brown and Daniel Nerenberg, *Palestine in Flux - From Search For State to Search For Tactics*, Carnegie Endowment for International Peace, January 2016. 23
- Sawsan Ramahi, Corruption in the Palestinian Authority, *Middle East Monitor* (MEMO), December 2013, p. 4. 24
- שם, עמ' 6. 25
- שם, עמ' 14. 26
- במהלך חודש אוגוסט 2014 חשף שירות הביטחון הישראלי ניסיון הפיכה של חמאס בגדה המערבית, שנוקם במציאות של הסכם פיוס בין חמאס לפתח ותחת ממשלת אחדות/פיוס לאומית. 27
- Khaled Abu Toameh, "Why Is Hamas Smiling?," January 30, 2015, 28  
<http://www.gatestoneinstitute.org/5160/abbas-dahlan-rivalry>
- בסקר שפרסם ד"ר ח'ליל שקאקי ב-6 באוקטובר 2015 צוין ש-65 אחוזים מהציבור היו רוצים בהתפטרותו של עבאס. עוד מצביע הסקר על ירידה משמעותית בתמיכת הציבור ברשות הפלסטינית. להרחבה ראו: 29
- Palestinian Center for POLICY and SURVEY, Survey Research Unit, October, 6 2015, 30  
<http://www.pcpsr.org/sites/default/files/p57e%20Full%20text%20%20English%20designe.pdf>
- Elie Hanna, "Palestinian Authority President Abbas to Qatari Emir Tamim: Meshaal is lying," *Al-Akhbar*, September 5, 2014. 30
- Michael Eisenstadt, "The Palestinians between State Failure and Civil War," p. vii. 31
- Aaron, D. Miller, "Does the World Need a Weak or Failing Palestinian State?" 32
- Khalil Shikaki, *The Likelihood, Consequences and Policy Implications of PA Collapse or Dissolution: The "Day After" Final Report*, The Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR), February 4, 2014. 33
- שם. עמ' 4. הממצאים מתוקפים גם במחקר דעת קהל מקיף, שפורסם על ידי 34  
 AWARD (Arab World for Research & Development),  
*6 February 2016 Public Opinion Poll in the West Bank and Gaza Strip*,  
[http://www.awrad.org/files/server/English%20POI%20%206%20Feb%202016%20part%20one\(1\).pdf](http://www.awrad.org/files/server/English%20POI%20%206%20Feb%202016%20part%20one(1).pdf)
- Khaled Abu Toameh, "Why Is Hamas Smiling?" January 30, 2015. 35
- Khalil Shikaki, *The Likelihood, Consequences and Policy Implications*, pp. 4-5. 36
- שם, עמ' 7. 37  
*6 February 2016 Public Opinion Poll.*
- Michael Eisenstadt, "The Palestinians Between State Failure and Civil War," p. 7. 38
- שאול קמחי, שמואל אבן וג'ראלד פוסט. יאסר ערפאת: דיוקן פסיכולוגי וניתוח אסטרטגי, המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2001, עמ' 9. 39
- Palestine – Ending the Occupation, Establishing the State – Program of the Thirteenth 40  
 Government, August 2009,  
[https://unispal.un.org/pdfs/PA\\_EndingOccupation-Statehood.pdf](https://unispal.un.org/pdfs/PA_EndingOccupation-Statehood.pdf)
- GHA (Global Humanitarian Assistance) Report 2011, pp. 23-24, 41  
<http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>
- Dalia Association A Palestinian Community Foundation, <http://www.dalia.ps/node/339>
- Michael Eisenstadt, "The Palestinians between State Failure and Civil War", p. x. 42

- Yoel Guzansky and Benedetta Berti, "The Arab Awakening and the "Cascade" of Failing States: Dealing with Post-Revolutionary Stabilization Challenges," *Harvard Journal of Middle Eastern politics and policy*, Vol. 2, Spring 2013, pp. 35-51. 43
- Henry, A. Kissinger, "Syrian intervention risks upsetting global order," *Washington Post*, June 1, 2012. 44
- Charles T. Call, "The Fallacy of the 'Failed State'", pp. 1494-1500. 45
- William, I. Zartman, *Collapsed States*, pp. 268-269. 46
- שם, עמ' 273-272. 47
- שם, עמ' 33. 48
- אפרים ענבר, "עלייתה ושקיעתה של הפרדיגמה 'שתי מדינות לשני עמים'", **עיונים בביטחון לאומי** מס' 79. מרכז בס"א, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן, 2009. 49



**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](mailto:jcssmh@post.tau.ac.il)

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

**עדכן  
אסטרטגי**