

# עדכן אסטרטגי

כרך 21 | גיליון 2 | יולי 2018

## **הזדמנות היסטורית – ישראל והמחנה הסוני הפרגמטי**

משה (בוגי) יעלון וליהיא פרידמן

## **המענה למלחמת השלוחים האיראנית: תבונת ירושלים ועוצמתה מול 'כוח קודס'**

אסף אוריון

## **השפעת השבתן של הסנקציות הכלכליות על איראן**

ניצן פלדמן ורז צימט

## **תפקידה של סבא"א בהסכם הגרעין עם איראן:**

**ניתוח והמלצות לשיפור דרכי פעולתה/הישגיה**

אפרים אסכולאי ואמילי לנדאו

## **המלחמה בסוריה – מדוע ניצח בשאר?**

אייל זיסר

## **ערב הסעודית: ניהול סיכונים גרעיני**

יואל גוז'נסקי

## **הכדורגל במצרים בעידן איסיסי: חרב פיפיות פוליטית**

אופיר וינטר ועזת חאמד

## **ועידת הקונגרס הלאומי של סין והארכת כהונתו של שי ג'ין-פינג:**

**משמעויות לישראל**

דורון אלה

## **הכול מספרים: לערב את סוכנויות הדירוג במאבק בטרור**

מלאני גולדברג

## **אובדן אמון יקר: השלכות העמקת הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות-הברית**

עמית אפרתי

**INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



תל אביב אוניברסיטת  
TEL AVIV UNIVERSITY



# עדכן אסטרטגי

כרך 21 | גיליון 2 | יולי 2018

---

- 3** משה (בוגי) יעלון וליהיא פרידמן  
הזדמנות היסטורית - ישראל והמחנה הסוני הפרגמטי
- 19** אסף אוריון  
המענה למלחמת השלוחים האיראנית:  
תבונת ירושלים ועוצמתה מול 'כוח קודס'
- 31** ניצן פלדמן ורז צימט  
השפעת השבתן של הסנקציות הכלכליות על איראן
- 45** אפרים אסכולאי ואמילי לנדאו  
תפקידה של סבא"א בהסכם הגרעין עם איראן:  
ניתוח והמלצות לשיפור דרכי פעולתה/הישיגה
- 55** אייל זיסר  
המלחמה בסוריה - מדוע ניצח בשאר?
- 65** יואל גוז'נסקי  
ערב הסעודית: ניהול סיכונים גרעיני
- 77** אופיר וינטר ועזת חאמד  
הכדורגל במצרים בעידן איסיסי: חרב פיפיות פוליטית
- 89** דורון אלה  
ועידת הקונגרס הלאומי של סין והארכת כהונתו של שי ג'ין־פינג:  
משמעויות לישראל
- 101** מלאני גולדברג  
הכול מספרים: לערב את סוכנויות הדירוג במאבק בטרור
- 115** עמית אפרתי  
אובדן אמון יקר: השלכות העמקת הקרע  
בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון. המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על-ידי חוקרי המכון ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

## עורך ראשי

עמוס ידלין

## עורך אחראי

מרק הלר

## מנהל מערכת

משה גרונדמן

## עורכת משנה

ג'ודי רוזן

## חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, 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

## עורכת לשון: מירה ילין

**עיצוב גרפי:** מיכל סמורקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

## דפוס: אליניר, פתח תקווה

## המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556  
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

## עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

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

# – הזדמנות היסטורית – ישראל והמחנה הסוני הפרגמטי<sup>1</sup>

משה (בוגי) יעלון וליהיא פרידמן

בעת האחרונה התרחב היקף האינטרסים המשותפים לישראל ולמחנה הערבי הסוני. מספר שיתופי פעולה מוצלחים על רקע זה החזירו לכותרות בישראל את החלום על נורמליזציה עם העולם הערבי ועוררו שיח ציבורי סביב היתכנותה. במאמר זה נבקש להציג את ההזדמנות העומדת בפני ישראל ומדינות ערב הפרגמטיות, תוך בחינתה בהקשר ההיסטורי הרחב של הסכסוך הישראלי-ערבי, וכן בהקשר האקטואלי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ושל ההתפתחויות באזור.

**מלות מפתח:** סכסוך ישראלי-פלסטיני, היוזמה הערבית, תהליך מדיני, ישראל והמחנה הערבי הסוני, נורמליזציה

## הסוגיה הפלסטינית ביחסי ישראל ומדינות ערב – הגולם שקם על יוצרו

עד הקמת אש"ף בשנות השישים הייתה הסוגיה הפלסטינית לא יותר מנדבך בסכסוך הרחב בין ישראל למדינות ערב, שלא השלימו עם הקמת המדינה היהודית במרחב שבו שוררת דומיננטיות ערבית מוסלמית. התנגדותן הנחרצת של מדינות ערב להצעת החלוקה של האו"ם ב-1947, אשר התקבלה על ידי הנהגת היישוב היהודי, היא ראיה לכך שהאינטרס למנוע את כינון המדינה היהודית גבר על מחויבותן להגדרה עצמית של הערבים שישבו אז בארץ ישראל. זהו מקור חלקן של מדינות ערב באחריות להיווצרות הבעיה הפלסטינית.

משה יעלון, רב אלוף (מיל.) ושר הביטחון לשעבר, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ליהיא פרידמן היא עוזרת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

גם לאחר תבוסתן במלחמת העצמאות ראו מדינות ערב במדינת ישראל נטע זר וזמני שיש למגר. הסוגיה הפלסטינית הייתה לכלי הניגוח העיקרי שלהן נגדה והן הקפידו, מחד גיסא, להפגין את מחויבותן לטיפול בה, ומאידך גיסא להנציח אותה כדי למקסם את התועלת הכפולה שהפיקו ממנה: ראשית, כאמצעי להחלשת ישראל ולקידום מדיניות החוץ האנטי־ישראלית המוצהרת שלהן; שנית, הסוגיה שעוררה הזדהות מסוימת ברחוב הערבי נוצלה על ידי המשטרים האוטוריטריים הערביים כדי להציג לבני עמם את האויב הציוני כשעיר לעזאזל. המשטרים, שלטובת שרידותם הפוליטית נדרשו ללבות מעת לעת ביקורת ותסיסה פנימית, ניצלו עד תום את ההזדמנות למסד קונצנזוס פאן־ערבי נגד אויב חיזוני המאיים כביכול על האומה הערבית כולה. מעבר לשחרור קיטור בכל מדינה תרם הדבר ליצירת אחדות בעולם הערבי, אשר ריבוי הניגודים בין הזהויות המרכיבות אותו (דתיות, אתניות, שבטיות ועוד) מקשה עליו לגבש סביב כל סוגיה אחרת עד היום. המחויבות המופגנת של מדינות ערב לסוגיה הפלסטינית בלטה מאז ומעולם בנושאים ששירתו אינטרסים ערביים אך לא דווקא פלסטיניים, ושמימושם בא על חשבון מדינת ישראל ודרש מעט ממדינות ערב עצמן, כגון סוגיית הפליטים. לאחר מלחמת העצמאות יצאו כ־700 אלף פלסטינים משטחי הקו הירוק – חלקם ליהודה, שומרון ועזה והשאר למדינות ערב השכנות, שסירבו לאפשר להם להיקלט בשטחיהן והתעקשו על שיבה לשטח מדינת ישראל. המהלך אומנם פגע בפלסטינים שנדחקו בתנאים קשים במחנות הפליטים, אך שירת אינטרס כפול בעבור מדינות ערב: אם תמוש ה'שיבה', הפרויקט הציוני יחוסל מבחינה דמוגרפית, ועד אז, כל אימת שהפליטים נותרים בשטחי אותן מדינות, הן זוכות לסיוע כלכלי ולפציזם. יעיד על כך גם עיוות תפקידו של אונר"א, שהמנדט המקורי שלו היה לסייע זמנית<sup>2</sup> (עד סוף 1950) לפליטים להשתקם ולהשתלב במדינות המזרח התיכון שאליהן עברו. בלחץ מדינות ערב, שסירבו ליישוב הפליטים בשטחיהן ובה בעת ביקשו לנצל ולהגדיל את הסיוע בגין החזקתם, הפך אונר"א למנגנון סעד בירוקרטי עצום המנציח את הבעיה שלצורך פתרונה הוקם מלכתחילה.<sup>3</sup> גם כיום, הבעיה ההומניטרית של צאצאי הפליטים (שאינם עונים על הגדרת האו"ם לפליט) מונצחת בשל שיקולים פוליטיים. המוסר הכפול של המחויבות הערבית לנושא הפלסטיני ניכר גם בסוגיות הנוגעות לתנאי המחיה של הפלסטינים החיים במדינות ערב כגון בעיות בהשגת היתרי עבודה, אפליה בזכויות סוציאליות וכדומה. בשנים האחרונות נשמעת ביקורת נוקבת על כך שמדינות ערב מדחיקות סוגיות אלו, המשפיעות ישירות על המוני פלסטינים, ומקפידות לעסוק רק בסוגיות שנתפסות כפלטפורמה פוטנציאלית לגינוי ישראל.<sup>4</sup>

בחלוף השנים חלחלה בעולם הערבי ההבנה שמדינת ישראל אינה אפיזודה חולפת. מצרים הייתה הראשונה שהכירה בישראל וחתמה עימה על הסכם שלום

ב־1979. במסגרתו הפגינה מצרים מחויבות לסוגיה הפלסטינית, כשהתעקשה לכלול בהסכמי קמפ דייוויד המקדימים התייחסות לאוטונומיה פלסטינית עתידית בגדה המערבית ובעזה.<sup>5</sup> עם זאת, היא עצמה התנערה לחלוטין מעזה, הגם שהרצועה הייתה בשליטתה לפני מלחמת ששת הימים. בכך העבירה מצרים את האחריות המלאה לישראל, והוכיחה שמחויבותה לסוגיה הפלסטינית תקפה כל עוד ישראל נושאת בנטל בפועל.

ירדן, שהייתה הראשונה לכרות בפועל ברית אסטרטגית חשאית עם ישראל ב־1970, נסוגה מכל תביעה לייצוג הפלסטינים במהלך "ניתוק הזיקה" בשנת 1988. אז, בשם ההכרה בזכות הפלסטינים לנהל מאבק עצמאי, הכריז המלך חוסיין על ניתוק כל הקשרים המנהליים והחוקיים עם הגדה המערבית (פרט לחסות על המקומות הקדושים לאסלאם בירושלים).<sup>6</sup> בכך התגלגלה האחריות לפתחה של ישראל באופן שהגדיר לראשונה את הסכסוך הישראלי-פלסטיני כדו־צדדי, ואשר פתרונו יהיה בגבולותיה של ארץ ישראל. לאחר מכן, 'ועידת מדריד' הייתה המסגרת האחרונה שבה ניסו ללא הצלחה לדון בסכסוך הישראלי-פלסטיני במסגרת רב־צדדית, לפני המעבר למגעים דו־צדדיים מול אש"ף כנציג הפלסטינים במסגרת 'תהליך אוסלו'. גם כשהסכסוך נעשה דו־צדדי עוד נראו ניסיונות התערבות מצד מדינות ערב השונות בשירות האינטרסים הפנימיים שלהן, וכן נותרו נושאים אובייקטיביים כגון המצב בגבולות, המחייבים תיאום ביניהן לבין ישראל. היות שמאז ומתמיד ניכרה בסכסוך מעורבות של מדינות ערביות, הגיוני לרתום את המעורבות הקיימת ממילא כדי לנסות להתקדם בערוץ האזורי, בייחוד לאחר תקופה ארוכה כל כך שהמסלול הדו־צדדי בין ישראל לפלסטינים מצוי במבוי סתום.

## היזמה הערבית כבסיס פוטנציאלי טעון תיקון למשא ומתן אזורי

מקור היזמה הערבית במהלך שקידם יורש העצר דאז ובהמשך מלך ערב הסעודית, עבדאללה בן עבד אל-עזיז אל-סעוד. עיתוי פרסומה על ידי העיתונאי תומס פרידמן ב'ניו־יורק טיימס' בפברואר 2002 לא היה מקרי. כחצי שנה לאחר מתקפת ה־11 בספטמבר 2001, אשר 15 מתוך 19 הטרוריסטים שהשתתפו בה היו אזרחים סעודים, ערב הסעודית מצאה את עצמה על הכוונת האמריקאית, ונדרשה לשפר בדחיפות את תדמיתה כ"יצואנית טרור" לטובת שימור בריתה האסטרטגית עם ארצות־הברית, שעליה נסמכה מבחינה ביטחונית. בה בעת, גל הטרור הפלסטיני שהשתולל מספטמבר 2000 הצית הפגנות בעולם הערבי ופגע ביציבות האזורית, וכפועל יוצא גם בשוק האנרגיה שעליו נשענו הכלכלה והמשטר הסעודיים. קידום פיוס והרגעת האזור, אפילו למראית עין, הפכו לאינטרס סעודי ובשירותו נולדה היזמה.

במארס 2002 הוצגה היוזמה בפסגת הליגה הערבית בביירות ושם, לאחר שהוכנס אליה בלחץ סוריה ולבנון סעיף בעד זכות השיבה, אימצו אותה 22 חברות הליגה פה אחד והיא הפכה ל'יוזמת השלום הערבית'. היוזמה אושרה בליגה בהזדמנויות שונות, וגם ארגון 57 המדינות האסלאמיות פרסם את תמיכתו בה ואף חידש אותה בכנסיו השנתיים מאז, בהסתייגות איראן. מעבר לעיתוי, הדרישה הנוקשה לקבלת היוזמה כמות שהיא, למרות שברור כי ישראל תסרב לכך, עוררה ספק ביחס לכנות ההצעה מלכתחילה. לאור התמורות העמוקות באזור ב־16 השנים האחרונות, השאלה הרלוונטית כיום היא האם היקף האינטרסים המשותפים לישראל ולעולם הערבי הפרגמטי מספיק כדי למנף את הרעיונות שבבסיס היוזמה למסגרת מעודכנת שתאפשר את מימושם?

היוזמה היא הצעה לסיום הסכסוך הישראלי-ערבי, לאור ההכרה שאין לו פתרון צבאי הולם. היא מציגה לישראל דרישות שבתמורה להן מתחייבות מדינות ערב להכריז על קץ הסכסוך, לכרות הסכם שלום כולל ולנרמל לראשונה את יחסיהן עימה למען ביטחון, יציבות ושגשוג לדורות הבאים. תמצית הדרישות: הראשונה – נסיגה לקווי טרום מלחמת ששת הימים – נסיגה מלאה מרמת הגולן, רצועת עזה ויהודה ושומרון, לרבות מזרח ירושלים; השנייה – מציאת פתרון צודק ומוסכם לסוגיית הפליטים בהתאם להחלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם, תוך "דחיית כל צורות אזרוח הפלסטינים הסותרות את הנסיבות המיוחדות של המדינות הערביות המארחות" (זכות השיבה אינה מוזכרת במפורש, אך היא משתמעת מסירובן של מדינות ערב להכיר במי שלא ירצו לעזוב את שטחיהן); השלישית – הסכמה להקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בשטחים שמהם תיסוג ישראל (להוציא רמת הגולן), שבירתה מזרח ירושלים.

יתרונות היוזמה מגולמים בראש ובראשונה בהצעת הנורמליזציה שנושאת משמעות היסטורית לישראל, שמאז הקמתה שאפה לכונן שלום ויחסי שכנות טובים עם מדינות ערב.<sup>7</sup> נוסף לכך, יש היגיון בדיון על סוגיות המשפיעות על כלל העולם הערבי כמו ירושלים והפליטים עם גורמים נוספים ולא רק עם הפלסטינים, שבעצמם חיפשו לאורך השנים את תמיכת העולם הערבי בסוגיות הללו ונמנעו מהכרעה בהן. עם זאת, עסקת החבילה המוכתבת בתמורה לנורמליזציה הייתה בעייתית, בלשון המעטה, וישראל

האם היקף האינטרסים המשותפים לישראל ולעולם הערבי הפרגמטי מספיק כדי למנף את הרעיונות שבבסיס היוזמה למסגרת מעודכנת שתאפשר את מימושם?

נאלצה לדחות את היוזמה.<sup>8</sup> גם אם היו בישראל מי שבירכו על הנכונות הערבית המשתקפת ממנה, תמיד הודגש שהיוזמה לא תתקבל כל עוד היא בגדר תכתובת. מדינות ערב שבו ואשררו את תמיכתן ביוזמה לאורך השנים, באופן שגם זיכה אותן באשראי בינלאומי וגם אפשר להן לצאת ידי חובתן מול הפלסטינים, תוך התרחקות



מהסכסוך בפועל. כדי שמסגרת דיון עתידית תהיה רלוונטית מבחינת ישראל, עליה: א. לשנות את גישת המשוואה המוכתבת ולדון בפתיחות הן בדרישות והן במהות הנורמליזציה; ב. לקדם צעדי נורמליזציה הדרגתיים במהלך המשא ומתן ולא רק בסופו, לצורך בניית אמון והכשרת לבבות הציבור בקרב כל הצדדים; ג. להוציא את רמת הגולן מהמשוואה לנוכח המצב בסוריה.

## סדרי עדיפויות חדשים במציאות גיאופוליטית חדשה

התמורות הגיאופוליטיות שחלו באזור ובעולם בעשור האחרון שינו את סדרי העדיפויות של המדינות הסוניות הפרגמטיות באופן המשפיע גם על תפיסתן כלפי ישראל. העובדה שמול רוב האתגרים האזוריים הן מוצאות עצמן באותה סירה עם ישראל היא גורם מדרבן להתקרבות ולמציאת מסגרות לשיתוף פעולה. במקביל, דחיקת הסוגיה הפלסטינית לתחתית סדר העדיפויות האזורי מפני אותם אתגרים, לצד תסכול גובר מההנהגה הפלסטינית הנוכחית בהקשרים רחבים מהסכסוך עם ישראל, מאפשרת בתורה לשקול התקרבות לישראל כאופציה ריאליסטית. מתחילת העשור הנוכחי נתון המזרח התיכון בטלטלה מתמשכת, שהצמיחה והזינה אתגרים אזוריים משמעותיים:

**איראן השיעית** כמובילת הציר הרדיקלי פועלת ללא לאות כדי לערער את המשטרים הסוניים ולייצר פילוג בעולם הערבי ככלל. מלחמות האזרחים העקובות מדם בסוריה ובתימן הן מיקרו־קוסמוס של המתחים ומאבקי השליטה האזוריים. **ריבוי והתעצמות גורמי טרור**, הן סלפיים־ג'האדיסטיים כדאע"ש והן קיצוניים לא סלפיים כנתנועת 'האחים המוסלמים', שמקודמת כיום בעיקר בחסות טורקיה. **מאמצי ההתעצמות הניאו־עות'מניים של ארדואן**, שאינו בוחל באמצעים כדי למצב את טורקיה כהגמון אסלאמי אזורי ולהגדיל את שטחי השפעתה. **תסיסה ומתחים פנימיים**, על רקע כלכלי בעיקר, מטרידים את כל ממשלות המדינות הסוניות. הטלטלה האזורית הבהירה שחוסר יציבות במדינה אחת עלול לגרום השלכות אזוריות מרחיקות לכת כמו בתרחישי הקיצון בסוריה, בעיראק, בלוב ובתימן.

מדינות ערב שמצאו עצמן בהתמודדות רב־חזיתית עם האתגרים הללו מודות בגלוי שכיום כבר לא ניתן לטעון ברצינות שהסכסוך הישראלי־פלסטיני הוא הסוגיה הבוערת<sup>9</sup> או המקור לחוסר היציבות האזורי, וכי אלה שטוענים כך מונעים מאינטרסים זרים, תוך ניצול ציני של הפלסטינים.<sup>10</sup>

ערב הסעודית טרודה כיום באיראן החותרת לגרעין צבאי ולהגמוניה אזורית. בזירה המקומית היא עסוקה במאבק נגדה בתימן, ובזירה הבינלאומית – במאמץ להחזרת משטר הסנקציות נגדה תוך התקרבות לממשל האמריקאי. מצרים מנהלת מלחמה ממושכת עם 'המדינה האסלאמית' בסיני ומוטרדת גם מהתפשטות הארגון

אצל שכנתה לוב. בירדן, הרוב הפלסטיני וחסותה ההיסטורית על המקומות הקדושים בירושלים מקנים רגישות מיוחדת לסוגיה הפלסטינית ולסטטוס קוו בירושלים. עם זאת, האיום שנשקף מאלה ליציבות הממלכה והמשטר ההאשמי הפך שולי ביחס לזה שמהווה דאע"ש, הן בגבול סוריה ועיראק והן מתאים רדומים המוסווים בין יותר ממיליון פליטים סורים, שהם כיום יותר מ-15 אחוזים מהאוכלוסייה בירדן.<sup>11</sup> ראיה נוספת לירידת המשקל והקשב שמייחסות מדינות ערב לסוגיה הפלסטינית ניתן לראות במגמת הירידה העקבית בתרומותיהן לרשות משנת 2012. לפי נתוני משרד האוצר הפלסטיני<sup>12</sup> ולפי תקציב 2017,<sup>13</sup> סיוע החוץ לרשות, שעמד על כ-1.2 מיליארד דולר בין השנים 2007–2012, הסתכם ב-2017 בפחות מ-700 מיליון דולר, כשרק כרבע ממנו הגיע מהעולם הערבי.<sup>14</sup> שר התכנון והעבודה לשעבר של הרשות, סמיר עבדוללה, ציין כי 500 מיליון הדולר שמדינות ערב נהגו להעביר לרשות מדי שנה הצטמצמו לכ-150 מיליון בלבד.<sup>15</sup>

הרוויה מהסוגיה הפלסטינית ניכרת בשנים האחרונות אף בקרב חלקים מהציבור במדינות ערב. על פי הסקר השנתי שנערך בקרב צעירי העולם הערבי על ידי ASDA<sup>16</sup>, 'המדינה האסלאמית' והאבטלה הגבוהה (שגם נתפסת כמניע לגיוס לארגון) נמצאים במקום הראשון בדירוג האיומים על המזרח התיכון בשנת 2017. במקום השני ובהפרש של אחוז אחד מדורג איום הטרור. לשם השוואה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני נדחק מהמקום השביעי בסקר משנת 2016 למקום השמיני בסקר 2017.

לכך ניתן להוסיף את השיח הטעון ברשתות החברתיות בעת האחרונה סביב חשיבות הסוגיה הפלסטינית, מקומה הראוי בסדר היום הערבי ותפקוד ההנהגה הפלסטינית. במסגרת האשטאג ויראלי בשם "ריאד חשובה מירושלים" גינו עשרות אלפי גולשים ערבים, ובמיוחד סעודים, את התנהלות הפלסטינים בכלל ואת זו של חמאס בפרט, וקראו להפסיק לעסוק בפלסטינים ולהתמקד בענייני פנים, בטענות כגון: "שייפנו לאיראן כדי שתשחרר אותם ותהפוך את חייהם לגן עדן, כפי שעשתה בסוריה ובלבנון"; "כל העמים הערבים שחררו את עצמם ללא סיוע. מדוע העניין הזה [הפלסטיני] נמשך ללא פתרון?"; "דורשים מאיתנו, כסעודים, להיות פלסטינים יותר מהפלסטינים עצמם..." ועוד.<sup>17</sup>

ללא קשר לישראל מודגש הקשב הלא פרופורציונלי שהפלסטינים דורשים מהעולם הערבי לעומת הפליטים הסורים למשל, שמספרם כפול ומכופל ביחס לאלו הפלסטינים, ומצוקתם חריפה יותר. כמו כן, משבר המנהיגות והניסיונות המתמשכים והכושלים לגשר על הפילוג בין פתח לחמאס יצרו בקרב המדינות שהובילו את מאמצי התיווך, ובראשן מצרים וערב הסעודית, תסכול רב שאותותיו ניכרים גם לאחר חתימת הסכם הפיוס באוקטובר 2017. ככלל, המרחב הסוני הפרגמטי עדיין רואה בחמאס חלק מהציר הרדיקלי, כפי שמשקף מהשיח הציבורי

שהוצג לעיל ומהתגובות המזלזלות למסמך המדיני שפרסם במאי 2017, אשר לעגו לניסוח העמום ומלא הסתירות. חלק ניכר מהביקורת התרכז בסירוב הלא מציאותי להכיר בישראל, שמציב את חמאס בעמדה מבודדת ומנוגדת לכל מדינות ערב שקיבלו את היוזמה הערבית.<sup>18</sup> גם ביחס למהומות בגבול עזה בחודשים האחרונים, מתרבים הקולות בערב הסעודית המטילים את האחריות להרוגים על חמאס בשירות איראן, ותומכים בתגובה הישראלית.<sup>19</sup> מנגד, גם מחמוד עבאס כמוביל פתח והרשות הפלסטינית נתון לביקורת חריפה מצד מנהיגים ומובילי דעת קהל בעולם הערבי, שחלקם אף מביעים תמיכה גלויה ואקטיבית ביריביו בפתח. לבסוף, מתרבות האשמות כלפי ההנהגה הפלסטינית לדורותיה, על כך שהחמיצה הזדמנויות רבות לפתרון הסכסוך עם ישראל, וגוברים הקולות האומרים כי הגיע הזמן לפיוס פנימי ולשלום עם ישראל.<sup>20</sup>

מבלי לפגוע באמור לעיל, חרף ירידת הסוגיה הפלסטינית בסדר העדיפויות היא זוכה עדיין למעמד מיוחד כסוגיה היחידה שמאפשרת לתחזק מראית עין של "אחדות ערבית". מזה שנים, 22 חברות הליגה הערבית אינן מצליחות להגיע להסכמות בסוגיות הבערות באמת בעולם הערבי, בשל האינטרסים השונים שלהן. לכן, לטובת הצגת חזות מאוחדת זוכה הסוגיה הפלסטינית להתייחסות נרחבת בדיונים ובהחלטות המפורסמות בסוף כל פסגה, ובכך משמשת באופן מסורתי עלה התאנה של הליגה הערבית, המכסה על אי-ההסכמות בכל שאר הנושאים.<sup>21</sup> לראיה, מרוקו סירבה לארח את הפסגה בשנת 2016 בטענה שאינה מוכנה לשתף פעולה עם מצג השווא של האחדות,<sup>22</sup> ובכך ניתן לשער שהתכוונה בין היתר גם לעניין הפלסטיני.

## האינטרס האזורי – שחרור ממגבלות פיקטיביות

קשה לדמיין שמישהו יתייצב לקרב רב-חזיתי מכריע מול אויבים נחושים ומסוכנים, כשידו האחת קשורה מאחורי גבו מבחירה. מתחילת העשור נתונות מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות במערכה קיומית נגד שורת איומים אידיאולוגיים-ביטחוניים, אקלימיים-תברואתיים, כלכליים-תשתיתיים ועוד. ישראל, שנאלצה להתמודד לבדה עם איומים מקבילים מאז הקמתה, פיתחה יכולות ומומחיות שהופכות אותה למכפילת כוח פוטנציאלית במערכה האמורה. חרף נכונות ישראל לשתף פעולה עם מדינות ערב ולמרות ההכרה שלהן ביתרונות שיתוף הפעולה, חסמים שהתקבעו בכוח האינרציה ואינם רלוונטיים עוד מאלצים את כל המעורבות להתייצב במערכה האזורית המשותפת כשידן האחת קשורה.

כאמור, מדינות ערב מכירות בחפיפת האינטרסים האסטרטגיים עם ישראל, ההולכת וגדלה. **בתחום הביטחוני** מתקיים שיתוף פעולה הדוק עם ירדן ומצרים, ואף עם גורמים רחוקים יותר. למשל, כחלק מהמלחמה המשותפת בדאע"ש מתירה

ישראל למצרים משנת 2013 לתגבר את כוחותיה בסיני, חרף מגבלות הפירוז המעוגנות בנספח הצבאי להסכם השלום. ישראל גם שולבה במהלך האסטרטגי המצרי להחזרת האיים טיראן וסנפיר לערב הסעודית. גם דברי הרמטכ"ל רב-אלוף גדי אייזנקוט בתקשורת הסעודית בנובמבר 2017 לגבי נכונות ישראלית "להחליף מידע עם מדינות ערב המתונות, לרבות מודיעין", וקביעתו שבנושאים מסוימים "יש הסכמה מלאה בינינו ובין ערב הסעודית"<sup>23</sup> הם בבחינת תקדים, שאך לפני מספר שנים קשה היה להעלותו על הדעת. הדברים ממחישים את השינוי במעמדה של ישראל באזור ואת היקף שותפות האינטרסים, שהופכים את הקשרים המתפתחים לנדבך אסטרטגי בביטחון הלאומי של כל המדינות המעורבות.

גם **בתחום הכלכלי** ניכרת התקדמות. בשנת 2016 נחתם הסכם בשווי 10 מיליארד דולר לאספקת גז טבעי מישראל לירדן למשך 15 שנים, ובפברואר השנה נחתמה עסקה עם מצרים למשך 10 שנים בשווי 15 מיליארד דולר. אך זהו רק קצה הקרחון של פוטנציאל אדיר ולא ממוצה החורג מתחומי מסחר, תעבורה ואנרגיה. עבור מדינות כערב הסעודית, שמבקשות רפורמה מכלכלה מבוססת נפט לכלכלה מודרנית מגוונת מבוססת ידע, שירותים ומוצרים מתקדמים, ישראל כמעצמה הטכנולוגית הקרובה היא השותפה הטבעית לתהליך. לבסוף, מעבר לרווחים הישירים הצפויים משיתופי הפעולה, סביר להניח שתרומתם לייצוב האזור ופיתוחו תמשוך השקעות זרות שיהוו תמריצים נוספים לקידום נורמליזציה אזורית, וזאת מבלי להזכיר את הפוטנציאל בתחום התיירות.

תחום נוסף שאינו זוכה למשקל הראוי לו בשיח האזורי הוא **התמודדות עם התייבשות האזור**. הבעיות החוזרות ונשנות, המדבור ומצוקת המים המחרפה מהווים איום קיומי המעסיק את כל משטרי האזור. מצרים שקועה בסכסוך האפריקאי סביב חלוקת מי הנילוס, ואף בסוריה החלו המהומות על רקע מצוקת מים. המומחיות הישראלית בנושאי מים, חקלאות מדברית וביטחון מזון יכולה לסייע לכל מדינות האזור ולתרום ליציבותו. הודות ליכולות ההתפלה המתקדמות, ישראל מספקת כמויות מים נכבדות לירדן ולפלסטינים בעזה, ביהודה ובשומרון. בסעיף 6 להסכם השלום בין ישראל לירדן התחייבו המדינות לשתף פעולה כדי לשמר ולפתח מקורות מים. בשל המצוקה החריפה בממלכה הכפילה ישראל בשנת 2014 את הכמות

ניכרת מגמת השתנות במפת האינטרסים האזורית, שבמסגרתה הופכת ישראל באופן הדרגתי מ"בעיה", לחלק מרכזי מהפתרון לאתגרי האזור.

המועברת לירדן. נוסף לכך, מתקן התפלה חדש שיקום בעקבה ויספק 80-100 מיליון מ"ק, שיתחלקו בשווה בין ישראל וירדן, עתיד להיות השלב הראשון בפרויקט האסטרטגי האזורי 'תעלת הימים', המיועד לספק מים לשתיה, לשימור ים המלח ולהפקת חשמל. מלבד תחום המים קיימים שיתופי פעולה שונים בתחום החקלאות.

דוגמאות אלו ונוספות ממדינות רחוקות יותר, שלא זה המקום לחשוף אותן, מצביעות על מגמת השתנות במפת האינטרסים האזורית, שבמסגרתה הופכת ישראל באופן הדרגתי מ"בעיה", לחלק מרכזי מהפתרון לאתגרי האזור. כפועל יוצא מתייתר האינטרס הערבי להנציח את הסוגיה הפלסטינית ככלי ניגוח נגד ישראל וכמכשול לכינון יחסים עימה. אדרבה, התניית ההתקרבות בין מדינות ערב לישראל בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני היא מגבלה מלאכותית, ההופכת הן את מדינות ערב והן את ישראל ל"בנות ערובה" של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שלמרבה הצער סופו אינו נראה באופק. מכאן עולה השאלה האם מדינות ערב, שמהדקות את שיתוף הפעולה עם ישראל מאחורי הקלעים, ישתכנעו ביתרונות ההתקרבות הפומבית לישראל?

השינויים הגיאוגרפיים בעשור האחרון הובילו חלקים נרחבים בעולם הערבי להשלים בפועל עם כמה מהסתיוגיוותיה של ישראל מהיזמה. לנוכח המצב בסוריה, כל תביעה ביחס לרמת הגולן אינה רלוונטית מטעמים ביטחוניים ברורים. אף בנושא הפליטים, למרות שהוסיפו לנופף בו בפומבי מטעמים פוליטיים, מאחורי הקלעים מנהיגים ערבים ואף פלסטינים הכירו בכך שישראל לא תשלים עם "זכות השיבה" או כל שינוי דמוגרפי שיסכן את המשך קיומה כמדינה יהודית. יתרה מזאת, מתחדדת ההכרה שבראיה היסטורית מפוכחת והוגנת, תביעה לזכות השיבה מתעלמת מההשוואה לכ-850 אלף פליטים יהודים שנאלצו לברוח ממדינות ערב לאחר מלחמת העצמאות, ואשר לא זכו לפיצוי מצידן.

לכן, לאורך השנים שולבו ביוזמה הערבית עדכונים שאומנם היו מינוריים מכדי להופכה למצע ריאלי מבחינת ישראל, אך הוכיחו שהיא ניתנת לשינוי בכפוף לנסיבות שיצדיקו זאת מבחינת מדינות ערב. בפסגת הליגה הערבית בשנת 2017 הוציעה המשלחת המצרית להחליף בהצהרה המסכמת של הפסגה את "אשרור היוזמה" בנוסח "תוך התחשבות ביוזמה הערבית"<sup>24</sup> הצעד שמכיר במגבלות היוזמה ומצביע על נכונות לקדם שיח רלוונטי ואפקטיבי נתמך מצד שר החוץ המצרי ומזכ"ל הליגה הערבית, שטענו כי "תהליך השלום במזרח התיכון תקוע" וכי נדרשים "רעיונות חדשים לפתרון המשבר באזור". אולם, המשלחת הפלסטינית שהתנגדה בנחרצות לשינוי ה"פתאומי" סיכלה את המהלך באופן שהמזכ"ל תיאר כבלתי פרודוקטיבי בעליל.<sup>25</sup> כחודש לאחר מכן פורסם בעיתון המצרי 'אל-מסרי אל-יום' דיון באפשרות לצירוף ישראל לליגה הערבית

לאורך השנים שולבו ביוזמה הערבית עדכונים שאומנם היו מינוריים מכדי להופכה למצע ריאלי מבחינת ישראל, אך הוכיחו שהיא ניתנת לשינוי בכפוף לנסיבות שיצדיקו זאת מבחינת מדינות ערב.

לאחר יישוב הסכסוך עם הפלסטינים.<sup>26</sup> בנוסף, במאי 2017 דיווח ה'וול סטריט ג'ורנל' שמדינות המפרץ בהובלת ערב הסעודית ואיחוד האמירויות דנות בהצעה

לנקיטת צעדי נורמליזציה בתחומים שונים, בתמורה למהלכים שיציגו את מחויבות ישראל לקידום התהליך מול הפלסטינים, בדגש על הקפאת בנייה בגדה המערבית (מחוץ לגושי ההתנחלויות) והקלת הגבלות הסחר עם עזה.<sup>27</sup> באפריל 2018, ערב פסגת הליגה הערבית בדהראן, פורסם ביומון סעודי ממסדי מאמר הקורא למדינות ערב להכריז בפסגה על כינון שלום ונורמליזציה עם ישראל, כחלק מארגון מחדש של מערך הכוחות האזורי ומהמאבק באיראן.<sup>28</sup> אלו רק מספר דוגמאות לניסיונות לקדם התקרבות, הממחישים את המומנטום שנוצר לאחרונה. אם האינטרס הערבי בעבר היה להציג מחויבות לסוגיה הפלסטינית ולדרבן את ישראל לסיים את הסכסוך, ולשם כך אף היו מוכנים להציע לה נורמליזציה, כיום התהפכו היוצרות והנורמליזציה עם ישראל משרתת בפני עצמה אינטרסים אותנטיים מרכזיים בעולם הערבי הפרגמטי, והסוגיה הפלסטינית היא זו שעומדת בדרכה.

## הרתיעה מהתקרבות פומבית לישראל

חרף ההתקרבות מאחורי הקלעים, המשטרים הפרגמטיים נזהרים מאוד מלהצטייר כנלהבים מדי מנורמליזציה. זאת, בשל ההתנגדות הציבורית הרחבה והעזה במדינותיהם לנורמליזציה טרם פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אשר תיתפס כזניחת הפלסטינים ובגידה בהם. אף מצרים וירדן, שלהן יחסים דיפלומטיים עם ישראל ושיתוף פעולה ביטחוני ומודיעיני נרחב עימה מאחורי הקלעים, נזהרות מתדמית מפויסת מדי בגלוי. לכך ניתן לייחס את הצהרותיו הנחרצות של מלך ירדן, שלפיהן לא יהיו שלום או יציבות באזור ללא פתרון צודק ובר-קיימא לסוגיה הפלסטינית, באמצעות פתרון שתי המדינות. גם יורש העצר הסעודי מחמד בן סלמאן, שנחשב לרפורמטור והתבטאויותיו ביחס לישראל הן חסרות תקדים ומהפכניות, ציין שנדרשת התקדמות ממשית עם הפלסטינים לפני

שיתאפשר קידום נורמליזציה. ראוי לציין שהדברים נאמרו בפגישה סגורה עם מנהיגי ארגונים יהודיים בניו-יורק במארכ 2018. במסגרת זו הביע יורש העצר תסכול רב מההנהגה הפלסטינית, שהחמיצה לטענתו בעשורים האחרונים הזדמנות אחר הזדמנות בכך שדחתה את כל הצעות השלום שקיבלה. אמירתו הנוקבת "הגיע הזמן שהפלסטינים יקבלו את ההצעות ויסיכמו להגיע לשולחן המשא ומתן, או ישתקו ויפסיקו להתלונן" והצהרתו כי הסוגיה הפלסטינית אינה בעדיפות גבוהה מבחינת ערב

הפער העמוק בין האינטרסים האסטרטגיים של המשטרים הפרגמטיים לבין דעת הקהל במדינותיהם מצמיד לכל התקרבות לישראל מחיר פוליטי פנימי ואזורי.

הסעודית<sup>29</sup> ממחישות תסכול, שניתן לייחס בין היתר להבנה שהסוגיה הפלסטינית עומדת בדרכה של ערב הסעודית להשגת אינטרסים אחרים מסדרי עדיפויות גבוהים יותר.

הפער העמוק הזה בין האינטרסים האסטרטגיים של המשטרים הפרגמטיים לבין דעת הקהל במדינותיהם מצמיד לכל התקרבות לישראל מחיר פוליטי פנימי ואזורי; בזירה הפנימית, ממשלות המדינות הפרגמטיות מתמודדות עם אתגרים המאיימים על יציבותן, בין אם אלה גורמים פנימיים עוינים המתסיסים נגדן, מתחים כלכליים בשל ההתבססות על הנפט או שינויים חברתיים וטכנולוגיים מהירים, המייצרים דרישות שעומן לא נאלצו להתמודד בעבר. בזירה פוליטית רוויית אתגרים ממילא, מעטים המנהיגים הששים להסתכן ולשלם את ההון הפוליטי הכרוך בהתקרבות פומבית לישראל. בזירה האזורית, התחרות על ההגמוניה המוסלמית במזרח התיכון מול איראן ושימושה הציני בסוגיה הפלסטינית מבטיחים שכל התקרבות לישראל תנוצל על ידי איראן לפגיעה בלגיטימציה של המדינות הסוניות ולהאשמתן בהפקרת הפלסטינים ובכפירה באסלאם, תוך שיתוף פעולה עם ארצות־הברית וישראל. המדינות הסוניות ובייחוד ערב הסעודית אינן יכולות להרשות לעצמן לספק לאיראן או לטורקיה תחמושת שתאפשר להן לצבור הון פוליטי אזורי על חשבונן.

לאור המחיר הפוליטי שכרוך בהתקרבות פומבית לישראל והתועלת שמדינות ערב מפיקות ממילא מהקשרים החשאיים עימה, ראוי להתעכב על הרווחים הפוטנציאליים שיהפכו את מחיר הנורמליזציה לכדאי בטווח הארוך.

## יתרונות הפומביות

ראשית, התועלת משיתוף הפעולה החשאי ברוכה, אך מוגבלת. מדוע מדינות המפרץ, המבקשות להתפתח בתחומי ההיי־טק והסייבר, ידירו עצמן מכנסים מהמובילים בעולם רק משום שהללו מתקיימים בישראל? מדוע יסתפקו בסיקור זר של התעשייה הישראלית, ולא יתרשמו במו עיניהם ויפתחו עימה קשרי מסחר? כדי למקסם את הרווחים האסטרטגיים, הביטחוניים והכלכליים עבור כל הצדדים, ההתקרבות צריכה להיות פומבית. המחנה הפרגמטי יינה מבעלת ברית נאמנה שתסייע במידה ניכרת בפיתוח האזור ובהתמודדות עם שלל אתגרו ותוסיף ליוקרתו הבינלאומית, ומדינת ישראל תזכה להכרה וללגיטימציה רחבה כחלק אינטגרלי ותורם במרחב המזרח־תיכוני. זאת ועוד, ההתקרבות למדינות ערביות נוספות תעצים את היחסים עם בעלות בריתה הוותיקות של ישראל – מצרים וירדן – ותחזק את מעמדן בעולם הערבי. לבסוף, המזרח התיכון כולו ירוויח מחיזוק חשוב של היציבות האזורית, שמעבר לשיפור הביטחון היא תנאי סף לשיפור הכלכלה האזורית, באמצעות הגדלת היקפי הסחר ומשיכת משקיעים זרים. שגשוג כלכלי כגורם מייצב בפני עצמו, הינו תמריץ נוסף להעמקת שיתוף הפעולה בין המחנה הפרגמטי וישראל.

פרט לתועלת המוגבלת, חיסרון משמעותי של שיתוף פעולה בסתר הוא העלויות הנלוות לשמירת החשאיות. עצם ההסתרה מייצרת עלות נלווית לכל מהלך, החל במנגנוני מידור וסיפורי כיסוי, דרך מערכי תיאום מסורבלים וכלה בסיכוני אבטחה ממשיים מוגברים. מובן שבתחומים מסוימים החשאיות חיונית ויש להמשיך לשמור עליה. אך בכל שאר התחומים שבהם נובעת החשאיות מחשש מתגובת הציבור מדובר בבזבז אדיר של זמן, אנרגיה ומשאבים, שעדיף היה להשקיע בתהליך קונסטרוקטיבי לשינוי הלכי הרוח הציבוריים, או ישירות במטרות משותפות שישכנעו את הציבור בכדאיות היחסים. זאת, מבלי להזכיר את הסכנה התמידית בחשיפת הקשרים החשאיים, למרות אמצעי הזהירות. סביר להניח שחשיפת מהלך חשאי תיצור מהומה חריפה פי כמה מהתנגדות המקורית למהלך, ולו רק בשל המרמה הכרוכה בהסתרתו.

לבסוף, דחיית הנורמליזציה אינה מקרבת את קץ הסכסוך הישראלי-פלסטיני. המטרה בהתקרבות למדינות ערב אינה להגיע להסכם שלום כפוי מעל ראשם של הפלסטינים, היות שברור שלהסכם כזה אין תוחלת. על ישראל לתעל את האנרגיות והמשאבים הלאומיים לסוגיות שהצדדים המעורבים בהן מפגינים נכונות כנה לקדמן, כדי להפיק מהן תועלת משותפת. לצערנו, הסכסוך עם הפלסטינים תחת הנהגתם הנוכחית אינו עונה על קריטריונים אלה. ניתן לקוות שהרווחה שממנה עתיד ליהנות האזור כולו בעקבות שיפור היחסים בין ישראל למדינות ערב תהפוך את פירות השלום למוחשיים יותר, ותהווה תמריץ לפלסטינים ולישראל לצאת מהקיפאון הנוכחי ולחדש משא ומתן אמיתי על קץ הסכסוך והתביעות. לבסוף, אם תושג פריצת דרך בסכסוך הישראלי-פלסטיני כתוצאה מהתקרבות ישראל למחנה הפרגמטי, יהיה זה הישג שיקנה למחנה ולחברותיו אשראי ויוקרה מהקהילה הבינלאומית, ואף ניצחון מוחץ על איראן והמחנה הרדיקלי, המנצלים את הסוגיה הפלסטינית באופן ציני ככלי לניגוח המשטרים הערביים החילוניים ולפילוג העולם הערבי.

### מה יהיה הצעד הבא? הזדמנויות והשלכות

המשוכה המרכזית בפני הנורמליזציה היא דעת הקהל בעולם הערבי בסוגיית ההתקרבות לישראל, ה"מחייבת" את המשטרים הערביים להקדים לנורמליזציה את פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זהו חסם שניתן להתגבר עליו באמצעות פתרון הסכסוך עם הפלסטינים או שכנוע העולם הערבי שכדאי להפריד את התלות המלאכותית בין השניים. בשל מורכבות הסכסוך הישראלי-פלסטיני, תחושת המבוי הסתום ובעיקר הפערים העמוקים בין הצדדים, תהיה זו אשליה לחשוב כי די במומנטום שנוצר בין ישראל למדינות ערב כדי להביא לקץ הסכסוך. יתרה מזאת, באופן פרדוקסלי כמעט, התניית הנורמליזציה בפתרון הסכסוך הישראלי-



פלסטיני רק מרחיקה את סופו. זאת, משום שהיא מפנה את עיקר הלחץ כלפי ישראל באופן שמסיר אחריות מהפלסטינים (שנורמליזציה אינה תמריץ עבורם), ואף מדרבנת אותם להקשיח את עמדותיהם ולהתבצר בהן, מתוך הנחה שהזמן פועל לטובתם. זו גם הסיבה ללחץ הכבד שמפעילים הפלסטינים על מדינות ערב נגד נורמליזציה, מחשש שיאבדו קלף משמעותי במאבק בישראל. מאז 2002, התניית הנורמליזציה בפתרון הסכסוך לא החישה את פתרונו ורק יצרה מכשול למהלכים אחרים שייטיבו עם כל האזור. לכן, ראוי לעצור ו"לחשב מסלול מחדש" בכל אחת מהסוגיות בנפרד. אל לנו להשלות את עצמנו שפנייה למדינות ערב תפטור את מדינת ישראל מהתמודדות עם הסוגיה הפלסטינית. לא ניתן וגם לא רצוי להתחמק ממנה, אולם הצבתה כחסם מובנה בפני כל התקרבות אינה מועילה, ואף מסכנת אינטרסים של כלל המחנה הפרגמטי במזרח התיכון.

מאמרנו מבקש לשכנע שבנסיבות הגיאוגרפיות הנוכחיות מצטברת מסה קריטית של אינטרסים משותפים לישראל ולמדינות ערב, המסוגלת לנפץ את תקרת הזכוכית המלאכותית שמציבה הסוגיה הפלסטינית לנורמליזציה. עומדת בפנינו הזדמנות היסטורית לקדם תהליך מורכב, שאם ינוהל באופן מושכל והוגן, יקדם במידה ניכרת את האזור כולו.

התמונה האופטימית שמצוירת לעיל לא חייבת להישאר בגדר חלום, אך היא תלויה בשינוי תודעתי עמוק – סביב תדמיתה של מדינת ישראל בעולם הערבי בכלל, וביחס לתקרת הזכוכית שמציבה הסוגיה הפלסטינית בפני התקרבות בפרט. מדינות ערב הפרגמטיות וגם חלקים מסוימים בישראל, שהתרגלו לחשוב שהדרך לכינון יחסים עם מדינות ערב חסומה כל עוד לא יפתר הסכסוך הישראלי-פלסטיני, יצטרכו להשתחרר מהתפיסה הזאת ולהפריד בין הסוגיות. לשם כך נדרשת מנהיגות בעלת חזון ואומץ פוליטי. על המשטרים הערביים שקיבעו את התלות האמורה מלכתחילה להתניע את התהליך הארוך והאיטי לביטול הדמוניזציה של מדינת ישראל ולהכשרת הלבבות לקראת התקרבות. לכך יסייעו

עומדת בפנינו הזדמנות היסטורית לקדם תהליך מורכב, שאם ינוהל באופן מושכל והוגן, יקדם במידה ניכרת את האזור כולו.

מחוות סמליות והדרגתיות בין הצדדים כגון הנחת תשתית תקשורת ישירה, פתיחת המרחב האווירי לטיסות מסחריות וקידום מסגרות וקשרים בלתי אמצעיים שיסייעו להורדת החסמים הפסיכולוגיים בקרב הקהילות, למשל על ידי הנפקת ויזות לספורטאים, אומנים ואנשי עסקים כצעד ראשון. מעל לכול, יש לקדם באופן הדרגתי אך נחוץ את

השינויים המתבקשים במערכות החינוך. ישראל מצידה יכולה לקדם פרויקטים כלכליים ותשתיתיים למען האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון, לרבות פרויקטי בנייה, תוכניות מתאר בשטחי C, אזורי תעשייה ואף הקמת עיר נוספת.

מדובר בתהליך עמוק, קשה ומורכב, אך אפשרי בהחלט, וכבר ניתן להבחין בזרעים ראשוניים שנטמנו. לדוגמה, בירדן עודכנו ספרי הלימוד כך שיכילו מפות של ישראל. מסוריה מגיעות תגובות המוקירות את הטיפול הרפואי והסיוע מישראל, בין אם מהמדינה ובין אם מגורמים אזרחיים פרטיים, כמו בקמפיין "הסורים על הגדרות"<sup>30</sup>. ברשתות החברתיות ניכרת מגמה גוברת של התעניינות ומעקב מצד אזרחים סעודים אחרי עמודיה הרשמיים של מדינת ישראל ואף פרסום של תגובות אוהדות בהם, בייחוד סביב הסוגיה האיראנית.<sup>31</sup> זאת, לצד התעוררות שיח בזכות ישראל והסכם עימה בתקשורת הסעודית, ואף קריאות לפתיחת שגרירות ישראלית בריאד.<sup>32</sup> חשיבותה של הפעילות האזרחית היא בסדיקת החומות, אך חיוני שהנהגה אמיצה מכל צד תאמץ מדיניות מוצהרת של אחריות ומחויבות לתהליך קונסטרוקטיבי עקבי. בהקשר זה ניתן לשאוב עידוד מהצהרותיו האחרונות של יורש העצר הסעודי בן סלמאן, וביניהן בריאיון שהעניק ל'אטלנטיק' בתחילת אפריל 2018, שבו הכיר בזכותו של העם היהודי לחיות במדינתו.<sup>33</sup> מעבר לחשיבות ההיסטורית של ההצהרה עצמה, נראה שהיא גם נתנה השראה לראש הממשלה הקטרי לשעבר, חמד בן ג'אסם בן ג'אבר אל-ת'אני, שכעבור מספר ימים פרסם בחשבון הטוויטר שלו הצהרה דומה.<sup>34</sup>

לסיכום, למרות העניין הגובר במדינות ערב לכונן יחסים עם ישראל, מטעמים פוליטיים פנימיים ואזוריים, הן עדיין רואות בסוגיה הפלסטינית משוכה בפני התקרבות פומבית. אם ההנהגה הפלסטינית תשכיל לזהות את המומנטום האזורי, תכיר בישראל ותיאות לחדש משא ומתן בתום לב על קץ הסכסוך, ישראל תברך על כך. אך עד כה, התלות המלאכותית בין הנורמליזציה לסוגיה הפלסטינית לא קידמה את פתרונה, ובמקום זאת הפכה את המחנה הערבי הפרגמטי ואת ישראל לבני ערובה של סכסוך שסופו אינו נראה באופק, בניגוד לאינטרסים האסטרטגיים שלהם. אי לכך, הגיע הזמן לנטוש את הנוסחה שמשמרת את הקיפאון, ולעבור לבחון בצורה עניינית יוזמות לצעדי נורמליזציה הדרגתיים והדדיים שיטיבו עם האזור כולו ויקדמו אותו.

## הערות

- 1 מאמר זה מבוסס על מאמר שהתפרסם בכתב העת *Foreign Affairs* ב-26 בינואר 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/2018-01-26/israel-and-arab-states>
- 2 UNGA res. 302 (IV), Dec. 8, 1949, para. 6, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/AF5F909791DE7FB0852560E500687282>
- 3 "Arab States do not want to solve the refugee problem. They want to keep it as an open sore, as an affront to the United Nations and as a weapon against Israel. Arab leaders don't give a damn whether the refugees live or die". Sir Alexander

- Galloway, former UNRWA official, April 1952. See in Nitza Nachmias, "UNRWA Betrays Its Mission", *Middle East Quarterly*, Fall 2012, <https://goo.gl/rR7U5m>
- Khaled Abu Toameh, "Palestinians in the Arab World: Why the Silence?" 4  
Gatestone Institute, July 20, 2010, <https://goo.gl/8BN0Z1>
- The Camp David Accords – The Framework for Peace in the Middle East, 1978, 5  
<https://goo.gl/MBf8Yu>
- נאום המלך חוסיין, 31 ביולי 1988, [http://www.kinghussein.gov.jo/88\\_july31.html](http://www.kinghussein.gov.jo/88_july31.html), 1988, 6
- "אנו מושיטים יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן, וקוראים להם 7  
לשיתוף פעולה ועזרה הדדית עם העם העברי העצמאי בארצו. מדינת ישראל מוכנה לתרום חלקה במאמץ משותף לקידמת המזרח התיכון כולו". ההכרזה על הקמת מדינת ישראל, 1948.
- ממשלת שרון דחתה את היוזמה במסגרת 14 ההסתייגויות שהציגה ביחס למפת 8  
הדרכים של ממשל בוש.
- Muhammad Aal Al-Sheikh, Al-Jazeera, January 24, 2017. See in Special Dispatch 9  
No.6757, MEMRI, <https://goo.gl/k1IlgQ>, January 26, 2017.
- Abdulrahman Al-Rashed, "Opinion: Moving the Embassy May Have 10  
Repercussions," *Asharq Al-Awsat*, January 25, 2017, <https://goo.gl/AZnX1R>
- אסף גבור, "הגנה אזורית: מפת האינטרסים החדשה בעולם הערבי", nrg, 25 בפברואר 11  
<https://goo.gl/9AACGc>, 2017
- Adnan Abu Amer, "Why donor countries are giving less to the Palestinians," Al- 12  
Monitor, February 2016, <http://www.wordforpeace.com/why-donor-countries-are-giving-less-to-the-palestinians/>
- משרד האוצר הפלסטיני, תקציב הרשות הפלסטינית לשנת 2017, <http://www.pmf.gov.ps/documents/10192/966180/BUDGET+BOOK+2017.pdf/18c7184c-1a00-48aa-9a48-7591f331cf28> 13
- אוהד חמו, "צניחה בסיוע החוץ לרשות הפלסטינית", חדשות 2, 10 באוגוסט 2017, 14  
<https://goo.gl/2SXU74>
- Adnan Abu Amer 15
- 2017 ASDA' A Burson-Marsteller Arab Youth Survey White Paper, <https://goo.gl/iNBexq> 16
- "עיונות בטוויטר בין גולשים סעודים לפלסטינים לגבי חשיבות העניין הפלסטיני 17  
לעולם הערבי", ממר", 2 בדצמבר 2017, <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?4574>
- פרשן סעודי בכיר: סירובה של חמאס להכיר בישראל מנוגד לעמדת כל מדינות 18  
ערב שאישרו את היוזמה הערבית, ממר", 1 במאי 2017, <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?4420>
- ביקורת נוקבת ברש"פ ובעיתוני ירדן, מצרים וסעודיה על המסמך המדיני החדש של חמאס, ממר", 12 במאי 2017, <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?4430>
- צ. הראל, תמורות בסעודיה ביחס לישראל (ב), ממר", 30 במאי 2018, <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?4735> 19
- Mash'al Al-Sudairi, *Asharq Al-Awsat*, May 21, 2017, <https://goo.gl/Wjs9fz> 20
- Abdulrahman Al-Rashed, "Region's crises a real test of Arab League's value," 21  
*Arab News*, April 18, 2018, <http://www.arabnews.com/node/1285621>

- Reuters Staff, "Morocco, citing Arab disunity, says won't host summit," Reuters, February 19, 2016, <https://goo.gl/Df3Nnq> 22
- מגדי אל-חלבי, הרמטכ"ל הישראלי ל-אלאף, אלאף, 16 בנובמבר 2017, <http://elaph.com/Web/News/2017/11/1177142.html> 23
- Asmahan Soliman & Omar Said, "Disagreement between Egypt, Palestine over proposed amendment to Arab Peace Initiative," *Mada Masr*, March 9, 2017, <https://goo.gl/mkfxYF> 24
- שם. 25
- "כותבים מצרים על אפשרות צירופה של ישראל לליע"ר לאחר יישוב הסכסוך עם הפלסטינים", ממר", 14 ביוני 2016, <https://goo.gl/37PWnK> 26
- Jay Solomon, Gordon Lubold and Rory Jones, "Gulf States Offer Better Relations If Israel Makes New Bid for Peace," *The Wall Street Journal*, May 15, 2017, <https://goo.gl/R8jcUL> 27
- אחמד אלג'מיעה, פסגת דרהאן – שלום עם ישראל ועימות עם איראן, אל-ריאד, 14 באפריל 2018, <http://www.alriyadh.com/1674976> 28
- "MBS: Palestinians should 'accept Trump proposals or shut up'", Al Jazeera, April 30, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/04/mbs-palestinians-accept-trump-proposals-shut-180430065228281.html> 29
- בלה קורן, "מרגש: הפליט הסורי שמודה לישראל", מאקו, 29 במארס 2016, <https://www.mako.co.il/special-love-israel/articles/Article-cd6af34ff61c351006.htm> 30
- "הקשר הסעודי", מתוך חדשות הערב כאן חדשות, 9 במאי 2018: כוננות טילים בגולן | המהדורה המלאה, [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=3925&v=mahP0taCXkU](https://www.youtube.com/watch?time_continue=3925&v=mahP0taCXkU) 31
- צ. הראל. 32
- Jeffrey Goldberg, "Saudi Crown Prince: Iran's Supreme Leader 'Makes Hitler Look Good'," *The Atlantic*, April 2, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/mohammed-bin-salman-iran-israel/557036/> 33
- JPost.com Staff, "Former Qatari Prime Minister: Israelis Have a Right to Live in Their Land," *The Jerusalem Post*, April 5, 2018, <https://www.jpost.com/International/Former-Qatari-prime-minister-Israelis-have-a-right-to-live-in-their-land-548980> 34

# המענה למלחמת השלוחים האיראנית: תבונת ירושלים ועוצמתה מול 'כוח קודס'

## אסף אוריון

המאמר מנתח בראייה מערכתית את מלחמת השלוחים כחלק מהאיום האסטרטגי של איראן על ישראל. הוא בוחן את התמודדותה של ישראל עם האתגר ועם הפערים בהתמודדות זו, מתאר את התפתחות תפיסתה במהלך ההתנגשות בסוריה משלהי 2017, ולבסוף מציג מסגרת אסטרטגית ועקרונות מרכזיים למערכה המתמשכת נגד איראן, שעיקרם ראיית מכלול האיומים מצד איראן – הגרעיני והקונוונציונלי – כשלם; ניהול מדיניות ישראלית מתכללת מולו; החלפת כללי המשחק שעיצבה איראן לטובתה בכללים שתגדיר ישראל; ומיצוי יכולות ישראל לצמצום האיום לא רק במלחמות, אלא בעיקר במערכה המתמשכת ביניהן. לאור מבנה המערכת של האויב, המאמר מציג מענה החותר לסתור את ההיגיון שביסודה ולשבש את פעולתה באמצעות ערעור מרכזי כובד חיוניים בה, ובראשם 'כוח קודס'. מענה כזה יפגע בבניין הכוח, בהתעצמות, בהפעלה ובשיקום של השלוחים הלוחמים בישראל.

**מילות מפתח:** איראן, כוח קודס, חזבאללה, אסטרטגיה, מערכה בין מלחמות (מב"מ)

## רקע

בשנת 1979 עלה לשלטון בטהראן משטר חכמי הדת בראשות חו'מייני, ובאחת הפכה איראן משותפה אסטרטגית של ישראל לאויבת מרה. המאבק בישראל והקריאה לחיסולה הם יעד חשוב למשטר מבחינה אידיאולוגית וגיאואסטרטגית. האסטרטגיה האיראנית משלבת שני מאמצים עיקריים. האחד – חתירה לנשק

אסף אוריון הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

גרעיני שיקנה למשטר ולמדיניותו חסינות, מעמד מדיני יוקרתי, השפעה אזורית גוברת ויכולת ממשית להסב נזק חמור לאויביו ולכפות רצונו על אחרים; השני – מאמץ השפעה מתמשך, סבלני ונרחב לגיוס תמיכה, לבניית מיליציות ולטיפוח גורמי כוח, שיפעלו כשלוחים מטעמו נגד אויביו, ובהם ישראל. שני המאמצים המקבילים נועדו לתמוך זה בזה: יכולתם הצבאית הקונוונציונלית של איראן ושלוחיה נועדה להרתיע את אויביה מלתקוף אותה בעת פיתוח יכולת הגרעין שלה ולהסיחם, בעוד מעמדה הגרעיני של איראן נועד לאפשר לה לפרוס בעתיד מטרייה אסטרטגית מרתיעה מעל פעילות שלוחיה וכוחותיה הקונוונציונליים.

במשך שנים התמקדה תשומת הלב של מעצבי המדיניות בארץ ובעולם בסוגיית הגרעין האיראני ובבלימתו, ואילו אתגר השלוחים לא זכה למענה שיטתי והולם. למעשה, ישראל נלחמת זה ארבעה עשורים בעיקר באויבים צבאיים שבנתה איראן, אשר מומנו, צידו, אומנו והוכשרו מרחוק על ידיה, וכשלוחיה פעלו להטרדת ישראל ולהתשתה מקרוב. כך לחמה ישראל בחזבאללה בלבנון ומחוצה לה; בחמאס ובג'האד האסלאמי בזירה הפלסטינית, וגם בשלוחי איראן שפעלו נגד ישראל משטח סוריה בשנים האחרונות.

בתקופה האחרונה חלה התפתחות משמעותית במערכה זו, על רקע התנגשות בין ישראל לאיראן בסוריה. בשלב זה של המערכה איראן חרגה אומנם מעט מגישתה העקיפה והמוכרת, אולם החידוש העיקרי היה דווקא בהתנהלות ישראל, המבטא שיפור בהבנת הבעיה האסטרטגית ובהתאמת תפיסת המענה שלה לאתגר. לצד ניתוח אתגר מלחמת השלוחים האיראנית ומדיניות המענה של ישראל, יוצעו להלן עקרונות לאסטרטגיית התמודדות בעתיד. עיקריה: ניהול מערכה **רציפה**, **עמוקה ומקבילה** (רע"מ) נגד מלחמת השלוחים האיראנית, ומיקוד מאמצים נגד הגורם המאפשר העיקרי את תפקודה לאורך זמן: **כוח קודם של משמרות המהפכה**, בפיקודו של גנרל קאסם סלימאני.

## איראן נגד ישראל: מלחמת שלוחים להתשה בעקיפין

אסטרטגיית המלחמה בעקיפין שמנהלת איראן באמצעות שלוחיה כוללת בנייה סבלנית של בסיס כוח פוליטי וצבאי בקרב קהלים שיעיים או סונים רדיקליים, ואיגודם במסגרת 'ציר ההתנגדות' (מקאומה) מול ישראל, המערב ומשטרים אחרים באזור. לרוב חוברת איראן לתנועה מקומית אותנטית ותומכת בה לאורך זמן במסגרת שותפות אינטרסים מסוימת. מימון רחב היקף ומתמשך, הכשרה ואימונים צבאיים, ציוד וחימוש מתקדם, לצד הנחיה והכוונה דתית, אידיאולוגית וצבאית, גיבשו בהדרגה בסיסי עוצמה פוליטית וצבאית ניכרת ברחבי המזרח התיכון ועל גבולות ישראל. השלוחים, משיקוליהם ובעידוד איראן, פוגעים בישראל, תוקפים את אזרחיה ואת כוחותיה ושואבים במשך שנים את הקשב הביטחוני שלה אל

אתגרי הביטחון השוטף בחזיתות הקרובות. שיטה דומה הפעילה איראן גם נגד כוחות ארצות-הברית והקואליציה באפגניסטן ובעיראק ואף נגד ערב הסעודית, באמצעות החות'ים בתימן.

מערכת התשה זו מבוססת על מבנה משוכלל ובו רכיבים פונקציונליים חיוניים בזירות שונות ובהתאמות מקומיות. במבט מישראל, **מהקרוב לרחוק**, בנויה המערכת היריבה כדלקמן:

**השלוחים הצבאיים** הם מפעילי הכוח הישיר בזירות המבצעים הקרובות לישראל. בהיותם הרכיב הצבאי הקדמי במערכת הם מאיימים על ישראל, משעבדים את משאביה ותוקפים אותה במטרה להתישה, להסיחה ולהרתיעה מפעולה ישירה נגד איראן. במסגרת זו נכללים חזבאללה, חמאס, הג'האד האסלאמי הפלסטיני, ארגון 'אלצאברון' ומיליציות שיעיות נוספות. לרבים מהם סמל ארגוני המעוצב בהשראת "מותג" גרפי משותף: סמל משמרות המהפכה האיראניים.

**העורף הלוגיסטי הקרוב** כגון מפעלי נשק, מתקני מעבר ומחסנים מאפשר התעצמות השלוחים לאורך זמן ושיקומם בין המלחמות.

**שלטון מארח**, אשר לעיתים נהנה ממעמד בינלאומי של ריבון (סוריה, לבנון). בשטחו מתנהל חלק מבינין הכוח של השלוחים, מחזיתו מופעל לעיתים כוחם ובעומקו העורף הלוגיסטי הקרוב.

**מנגנוני בניין הכוח של השלוחים** פועלים באמצעות מימון, חימוש, אימונים והכשרות, ייעוץ, הנחיה והכוונה, ומזרימים משאבים מן העורף האסטרטגי ומהעורף הקרוב אל זירות המבצעים. הבולט במנגנונים אלה הוא כוח קודס, האחראי לבניין כוח השלוחים ומאפשר את חימושם, שיקומם והתעצמותם בין העימותים ולאורך זמן. כוח קודס בפיקודו של גנרל קאסם סלימאני הוא אחת מחמש הזרועות של משמרות המהפכה האיראניים ומופקד על מבצעים מחוץ לאיראן, ובכלל זה בניית שלוחים וארגוני טרור, איסוף מודיעין, דיפלומטיה ולוגיסטיקה חשאיות וביצוע פיגועים במישורין. פעילות הכוח משתרעת מהעורף האסטרטגי באיראן דרך מרחבי התווך והעורף הלוגיסטי הקרוב, ועד זירות הפעלת הכוח של השלוחים. מפקדת כוח קודס כפופה אומנם למפקד משמרות המהפכה, אולם קאסם סלימאני באופן אישי נהנה מגישה ישירה למנהיג איראן, מיוקרה ציבורית נרחבת, מחופש פעולה ניכר ומהשפעה יתרה על קבלת ההחלטות בתחום מדיניות איראן, לפחות באזורנו.

**העורף האסטרטגי** מספק למערכת כולה את המשאבים החומריים והתכנוניים ואת העומק המדיני, המדעי, התעשייתי והצבאי של איראן עתירת המשאבים, הדרושים לניהול המערכה: כספים, תשתית מדעית, תעשיות צבאיות, תשתיות תובלה אזרחית וייעודית בים, ביבשה ובאוויר, תשתית עסקית וכיסוי עסקי, הדרכה ואימונים צבאיים, וכן תשתית דתית-רוחנית להכשרת הלבבות.

ההיגיון ביסודה של המערכת נעוץ ביכולתה לרתום, להזרים ולנתב את משאביה של מעצמה אזורית עשירה ורבת אוכלוסין אל ארגונים מקומיים שיכולתם החומרית מוגבלת, אך לרשותם תמיכה עממית ופוליטית מקומית וסמיכות גיאוגרפית לאויב של איראן. בפעולה רציפה ומתמשכת מצליחה איראן לגבש גורמים מקומיים לארגונים צבאיים אפקטיביים על גבולות אויביה, לחזקם בזירה הפוליטית המקומית ולהפעילם נגד יריביה; איראן מתמקדת בבניין כוח השלוחים ובהכוונתו, בעוד נטל הפעלת הכוח ומחירה נופל עליהם. כך מנהלת איראן לאורך שנים לחימה עקיפה וחד־סטרת באויביה במחירים זניחים עבורה, אף כי במחיר גבוה בדם שלוחיה. בעת אירועי לחימה נשחקים אומנם השלוחים וסביבת לחימתם, אולם מנגנון שיקומם אינו נפגע, ולכן ערוך היטב לשוב ולהצמיחם מחדש (רה־גנרציה) לאחר העימות. הצלחת השיטה האיראנית מבוססת גם על כללי משחק שהכתיבה איראן, שלפיהם היא נמנעה מלחיימה ישירה באויביה, והם מצידם התמקדו בשלוחיה: ערב הסעודית נלחמת בחות'ים בתימן אך לא באיראן; כוחות הקואליציה וארצות־הברית ספגו אבדות כבדות מידי שלוחיה של איראן בעיראק ובאפגניסטן, אולם ככלל נמנעו מתגובה כלפיה. בעשורים הראשונים של מערכת ההתשה של איראן נגדה ניהלה ישראל מבצעים, מערכות ומלחמות נגד שלוחיה: חזבאללה, חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני. בשל הנזקים שספגו מידה הם וסביבתם ומחשש מהסלמה רחבה, צמצמו אלה בהדרגה את החיכוך הצבאי הרציף עימה. בעשור האחרון פעלה ישראל במרחב העורף הלוגיסטי הקרוב ובמרחבי התווך נגד משלוחי נשק, בדרכם מהעורף האסטרטגי באיראן לזירות המבצעים בעזה ובלבנון. ישראל הרחיבה את פעולתה גם אל נכסי המארחים כגון שלטון חמאס בעזה (כמארח של הג'האד האסלאמי הפלסטיני ובה בעת שליח באמצעות זרועו הצבאית) וצבא סוריה. בינואר 2015, במקרה יחיד וחרגי עד השנה פגעה ישראל ישירות בגנרל איראני, בעת שקיים סיור משותף עם פעילי חזבאללה בחזית רמת הגולן. במענה לאתגר האיראני המשולב (גרעין ומלחמת שלוחים) התבטאה מדיניות ישראל במשך השנים במאמצים נפרדים: מערכה מדינית וחשאית נגד הגרעין האיראני; מבצעים התקפיים נגד משלוחי נשק מתקדם לחזבאללה ולחמאס; סיכול טרור ופגיעה נקודתית באישי מפתח בתחומי הגרעין, הטרור וההתעצמות; ולחימה ישירה בשלוחי איראן, כולל מבצעים נרחבים מדי כמה שנים. ההרתעה שנוצרה בעקבות העימותים תרמה לשקט מתמשך, אולם לא בלמה את התעצמות האויב ולא פתרה את התמשכות האימים וצמיחתם על גבולות ישראל.

הצלחת השיטה האיראנית מבוססת גם על כללי משחק שהכתיבה איראן, שלפיהם היא נמנעה מלחיימה ישירה באויביה, והם מצידם התמקדו בשלוחיה: ערב הסעודית נלחמת בחות'ים בתימן אך לא באיראן.



בבחינת המדיניות בדיעבד, מתן עדיפות ראשונה לסיכול הגרעין היה בחירה מושכלת, ולחמת ישראל בשלוחי איראן שתקפו אותה הייתה הכרחית. עם זאת, התחמשותם החוזרת והתעצמותם של השלוחים בין העימותים הצביעו על פערים במענה לאתגר. המדיניות הנוכחית של ישראל בסוריה מעידה על הפנמת אחדים מפערים אלה בקרב קברניטיה, כמו גם על זיהוי נסיבות ייחודיות שאפשרו לה חופש פעולה רחב מבעבר.

### 2017-2018: מה נשתנה?

במלחמת האזרחים בסוריה השקיעה איראן כוחות ומשאבים רבים, ומילאה תפקיד מרכזי בשרידות משטר אסד. מאז תחילת המלחמה בסוריה גרסה מדיניות ישראל אי-התערבות, לצד אכיפת שלושה קווים אדומים: התקפות על ישראל, העברת נשק כימי לידי גורמי טרור והעברת נשק מתקדם לחזבאללה.

משלהי 2017 מתמקדים המשטר ותומכיו במהלכי הכנעה וכפיית הסכמי "פיוס" על כיסי המורדים. במקביל הסתמנה מגמה חדשה גם במדיניות איראן, שהאיצה מאמצים להתבססות צבאית בסוריה באמצעות מיליציות שיעיות, תשתיות לוגיסטיות ונכסים צבאיים איראניים מבצעיים, כתשתית לעתיד. נוכח התפתחות זו השתנתה גם ראיית האיום בישראל.

בבסיס תפיסתה העדכנית של ישראל עומדים לקחים מהתמודדותה עם חזבאללה וחמאס, בדגש על פערים במענה להתעצמות. פער מתמשך במענה להתעצמותו הרב-שנתית של חזבאללה תרם להיווצרותו בלבנון של האיום הצבאי הקונוונציונלי העיקרי על ישראל כיום. איום זה מגביל את חופש הפעולה של ישראל נגד התעצמות בשטח לבנון, וגם נוכח בשיקולי פעולתה מול הגרעין האיראני.

ישראל זיהתה אפוא את כוונת איראן לבנות בסוריה זירת פעולה מבצעית נוספת בגבולה הצפוני, שממנה יפעלו מטעמה שלוחים ממיליציות סוריות, עיראקיות, אפגניות, פקיסטניות וכמובן מחזבאללה הלבנוני, בחסות משטר אסד. בכירים ישראלים החלו להדגיש קו אדום חדש במדיניותה – מניעת התבססות איראן בסוריה – ואף פנו לארצות-הברית ולרוסיה כדי למנוע זאת ולהרחיק את איראן ושלוחיה מגבולה ברמת הגולן. משלא נענתה הפנייה, הופיעו בתקשורת הבינלאומית פרסומים על תשתיות צבאיות של איראן בסוריה, וישראל החלה לתקוף מתקנים איראניים בסוריה. ב-10 בפברואר שיגר כוח קודס כלי טיס בלתי מאויש מסוריה לישראל, וישראל תקפה מטרות איראניות וסוריות. מאז אותו "יום קרב" תקפה ישראל שוב ושוב מערכות נשק ואנשי צבא של איראן בסוריה, וזו ניסתה שוב ושוב לגמול לה בתקיפה משלה. ב-10 במאי שיגרה איראן רקטות לעבר ישראל, וזו הגיבה בתקיפת עשרות יעדים איראניים בסוריה. ראש ממשלת ישראל הביע מחויבות להמשיך למנוע התבססות איראנית בסוריה והעברת נשק מתקדם לחזבאללה.

בסוף מאי דווח על הסדר אפשרי בחסות רוסיה להרחקת כוחות איראן ושלוחיה מגבול ישראל, גם אם לא מסוריה כולה. אף כי אין זה סוף פסוק, ניתן כבר עתה להבחין בהשתנות מדיניות ישראל נוכח מלחמת השלוחים האיראנית: נכונות גוברת מצד ישראל להקדים ולפגוע ביכולות איראניות עם הופעתן בזירה, בטרם יבשילו לכדי איום משמעותי, ולא פחות מכך, נכונותה לפגוע ישירות בכוחות איראן בזירה ולחשוף את מעורבותה ואת שיטות הפעולה שלה בפומבי. אין ספק, שתמיכת הממשל האמריקאי וההבנות עם רוסיה הן מרכיב חשוב במרחב הפעולה הניכר שזיהתה ישראל לפעולה בעת הזו.

השתלשלות האירועים בחזית מלחמת השלוחים בסוריה אירעה על רקע התפתחות חשובה גם בחזית איום הגרעין. במחצית מאי פרשה ארצות-הברית מהסכם הגרעין עם איראן, והציגה רשימה בת תריסר דרישות למשטר האיראני בתחומי הגרעין, הטילים, הטרור וההשפעה האזורית. לאחר עשורים של מדיניות מבדלת בין נושא הגרעין לנושאים האחרים, מסתמן פוטנציאל למדיניות מתכללת. זאת, לאור מדיניות ארצות-הברית, המגדירה את האיום האיראני כסך כל חלקיו, לאור רמת התיאום הגבוהה בין הממשל לבין ממשלת ישראל ולאור סמיכות הזמנים בין משבר הסכם הגרעין לבין התנגשות ישראל ואיראן בסוריה. בין פוטנציאל זה לבין עיצוב מדיניות עקבית ומתכללת של ארצות-הברית, של שותפים אחרים ושל ישראל, קיים עדיין מרחק גדול. מורכבות האתגר, ריבוי השחקנים, אופיו הייחודי של ממשל טראמפ והסוגיות הדוחקות הרבות שלפתחו מהווים כולם מכשולים בפני תוצאה רצויה זו, ומוקדם עדיין לשפוט את מהלך הדברים.

ניתן כבר עתה להבחין בהשתנות מדיניות ישראל נוכח מלחמת השלוחים האיראנית: נכונות גוברת מצד ישראל להקדים ולפגוע ביכולות איראניות עם הופעתן בזירה.

### מדיניות ישראל במבט לאחור

מאזן ההישגים והאתגרים של ישראל במערכה הארוכה מול מלחמת השלוחים האיראנית חייב התאמות, חשיבה מחודשת וסגירת פערים בתפיסת המענה. רוב הפערים נובעים מחשיבה 'מפרקת', על כל אחד מרכיבי הבעיה בנפרד, ממשחק במגרש שעוצב על ידי איראן ומבחירה לא הכרחית בין שתי ברירות, שלמעשה אינן מוציאות זו את זו. ראשית, ישראל התמקדה באופן בלעדי כמעט בנושא הגרעין, והקדישה מאמץ לא מספק לאתגר השלוחים. שנית, בין המלחמות צובר האויב את מרבית הישגיו בבניית האיום על ישראל לסיבוב הבא, בעוד ישראל השקיעה את

ישראל השקיעה את עיקר משאביה בשלוחים, חוד החנית הקרוב אליה, אך לא סיפקה מענה הולם למבנה של מערכת האויב ולהיגיון שביסודה – מענה שיערער מרכזי כובד חיוניים בה, יחליש את החנית כולה ויפגע גם ביד האוחזת בה.

רוב המשאבים במלחמותיה, ומאמץ נמוך במידה רבה, ואף נמוך מדי, במערכה הארוכה ביניהן. שלישית, ישראל השקיעה את עיקר משאביה בשלוחים, חוד החנית הקרוב אליה, אך לא סיפקה מענה הולם למבנה של מערכת האויב ולהיגיון שביסודה – מענה שיערער מרכזי כובד חיוניים בה, יחליש את החנית כולה ויפגע גם ביד האוחזת בה.

### מדיניות ביטחון מומלצת לישראל אל מול האיום האיראני

כמענה לאיום האיראני על שתי זרועותיו, נדרשת ישראל לנהל מערכה רב־ממדית משולבת ומתמשכת על פי העקרונות שיתוארו להלן (רע"מ: רציפות, עומק ומקביליות). למערכה זו תכלית על אחת, ויש לנהלה בעקביות הן בעת עימותים עצימים (מלחמות ומבצעים רחבי היקף) והן ביניהם, בשילוב כל כלי העוצמה הלאומית שעומדים לרשות ישראל. להלן יתוארו הצעה לתכלית אסטרטגית, עקרונות לרעיון המערכתי וכיווני הפעולה הנגזרים מהם.

### התכלית האסטרטגית:

מבחנה העליון של ישראל במערכה מול איראן ושלוחיה הוא הבטחת הקיום, הביטחון והשגשוג הכלכלי, התרבותי, המדעי והחברתי של מדינת ישראל ותושביה, למרות מאמצי אויביה. לשם כך עליה להמחיש להם כי לעולם לא יוכלו להביסה בכוח, וכי המשך מאמצייהם לחיסולה וללחימה בה חסר סיכוי וכורך במחירים גבוהים מנשוא עבורם, ולכן מוטב להם לחדול ממאמצייהם ("קיר הברזל").

אם יגיעו אויבי ישראל למסקנה שכדאי לכוון עימה יחסי שלום וחיים בצוותא, מה טוב. עד אז, תסתפק ישראל באי־לוחמה, בדחיית העימותים ובהגדלת המרווחים ביניהם באמצעות ריסון והרתעה, ובצמצום מחירי העימותים על ידי קיצורם ובאמצעות פגיעה בהתעצמות האויב לקראתם.

בתחום הגרעין, על ישראל לדבוק ביעד של מניעת נשק גרעיני בידי איראן, על ידי הרחקתה ככל האפשר מסף היכולת.

במקביל, נכון לישראל להותיר פתח לתפנית אסטרטגית שנייה ביחסיה עם איראן בטווח הארוך, דווקא לחיוב, ככל שהיא בלתי נתפסת כיום (האם ניתן היה לדמיין את הסכם השלום עם מצרים?). זאת, בזכרה את עומק היחסים עם איראן עד המהפכה האסלאמית, ומבלי להתעלם כלל ממחויבותו העמוקה והאותנטית של משטר חכמי הדת להשמדתה.

## עקרונות אסטרטגיית המענה: רציפות, עומק ומקביליות (רע"מ)

לאור התכלית האסטרטגית למערכה המתמשכת מול איראן, ומתוך הבנת ההיגיון שביסוד המערכת היריבה והפערים של ישראל בהתמודדות עימה עד היום, מסתמנים האסטרטגיה המערכתית המשולבת הדרושה לישראל כדי להתמודד עם האיום האיראני על שתי זרועותיו, ושלושת עקרונותיה: **רציפות, עומק ומקביליות (רע"מ)**.

### רציפות

**עקרון הרציפות** מחייב ראיית ההתמודדות עם איראן ושלוחיה כמערכת על אחת מתמשכת, אשר מאמצי ישראל במסגרתה צריכים לקדם תכלית על אחת, הן במערכה המתמשכת ("שגרה") והן במלחמות.

במערכה המתמשכת תידרש ישראל לפעול להרחקת איראן מיכולת גרעינית ככל הניתן, ובמקביל לשבש את מערכת בניין הכוח של שלוחיה, לפגוע בהתעצמותם, להשית עליה ועליהם מחירים, להרתיע את איראן ואת שלוחיה מפגיעה בה, להרחיק ככל האפשר עימותים עצימים, ובה בעת להכין בצורה מיטבית את התנאים למלחמה. מערכה מתמשכת מוצלחת מחייבת תמיכה הדדית בין מאמצים מדיניים למאמצים חשאיים, חסויים וצבאיים, התקפיים והגנתיים; תקשורת רציפה עם האויב במגוון ערוצים, בעיקר לשם שליטה בהסלמה ומניעת הערכה שגויה (מיסד קלקולציה); סנכרון ותיאום פעילות הדרג המדיני והביטחוני-צבאי הבכיר; וגיוס תמיכה מדינית, כלכלית, מודיעינית ומבצעית של שותפים מן האזור ומן הקהילה הבינלאומית, ובראשם ארצות הברית.

בעת מלחמות ועימותים צבאיים צריכה ישראל להתמקד בעיקר בהסבת נזק כבד לשלוחים הצבאיים, כדי לצמצם את פוטנציאל האיום מצידם ולהרתיעם מהעימות הבא. בעת המלחמות עליה להפנות מאמץ גם לקידום יעדי המערכה שבין המלחמות (מב"מ), המתחדשת מייד בסיומו, ובכך להאריך ככל האפשר את משך שיקומם הצבאי של אויביה. זאת, באמצעות פגיעה בנכסי התעצמות בזירת הלחימה, בעורף הלוגיסטי הקרוב ובמנגנוני בניין הכוח של המערכת היריבה בזירת המלחמה כולה.

### עומק

עקרון הפעולה בעומק מחייב את ישראל לנהל את מאמציה מול כל רכיביה של מערכת האויב הפועלת נגדה, בשלושה ממדים: הגיאוגרפי, הפונקציונלי וממד הזמן. **בממד הגיאוגרפי** משתרעת המערכה להתשת ישראל מאיראן דרך מרחבי התווך בים, ביבשה באוויר ובסייבר, עד החזיתות הקרובות לישראל, בלבנון, בעזה, ביהודה ושומרון ובסוריה. לישראל קל יותר לפעול בזירות המבצעים הגובלות בה

ובעורף הלוגיסטי הקרוב להן; לצורך מענה מערכתי שלם נדרשת ישראל לבנות יכולת לפעולה רציפה בכלל המרחבים שתוארו, גם אם אתגרי המודיעין, המבצעיים והלוגיסטיקה הולכים וגוברים ככל שמתרחקים מישראל לעבר מרחבי התווך הרחוקים יותר, לא כל שכן באיראן גופא.

**בממד הפונקציונלי** מרבה ישראל לפעול מול השלוחים הצבאיים ואף נגד השלטונות המארחים, לרוב כתגובה על הפעלת כוח משטחיהם. עם זאת, על אף הבנתה את מבנה המערכת היריבה, נמנעת ישראל ככלל מפעולה נגד העורף האסטרטגי באיראן, על מנת להימנע מהסלמה נרחבת, ועד לאחרונה גם מיעטה לפעול במישרין נגד **המנגנון הבונה את השלוחים**. צעדים ראשוניים התבטאו בעיקר בפגיעה בנכסים מתכלים, ואילו נכונות לפגיעה בלוחמים איראניים באה לידי ביטוי בעיקר מפברואר 2018. על ישראל להתאים את ההיגיון המנחה את המערכה שלה למבנה המערכת היריבה ולאסטרטגיית הפעולה שלה, ולהתמודד עם כלל רכיביה, מן העורף האסטרטגי דרך המנגנון הבונה את השלוחים, וכלה בצבאות השלוחים, בבסיסי כוחם המקומיים ובסביבה המארכת.

**בממד הזמן**, על ישראל להמשיך לפעול לצמצום פוטנציאל האיום, ולהקדים לפעול נגדו בטרם יהפוך לאיום ברור ומיידי. הגישה הנובעת מכך היא פעולה "במעלה הזרם", בטרם יתקרבו האיומים אל גבולותינו. הגיון פעולה זה כרוך בנטילת סיכונים מוקדמים ומחושבים כדי למנוע היווצרות סיכונים חמורים מאוחר יותר, ועומד במתח עם סיכוני הסלמה, עם נטייה אנושית מובנת לדחות החלטות קשות, וכן עם תפיסה מדינית ומשפטית מקובלת במערב, המצדיקה שימוש בכוח כמוצא אחרון בלבד ורק מול איום ברור ומיידי. יצירת מרחב פעולה מסוג זה לישראל מחייבת גיוס תמיכה מדינית משמעותית, תוך מיצוי מצב היחסים המצוין עם ממשל טראמפ ועם פוטין מצד אחד, ובסיס האינטרסים המשותף והרחב באזור נוכח האיום האיראני, מצד שני.

### מקביליות: גם וגם

לנוכח חומרת השלכותיה של מלחמת השלוחים שמנהלת איראן **במקביל** לפרויקט הגרעין, התמקדות ב**לעדית** בגרעין היא שגיאה. הסבר אחד לכך נובע ממסגור שגוי, בינארי ומלאכותי של ההתמודדות עם שני חלקי האיום: "או מאבק בגרעין או בהשפעתה השלילית של איראן", לעיתים משיקולי מחסור במשאבים מספקים להתמודדות עצמאית עם שניהם. המוצא מהמבוי הסתום התפיסתי נעוץ בהבנה כי **לאורך זמן** מתחייבת גישת "גם וגם" על פני "או, או". לאור שילוב המאמצים של איראן (גרעין ולוחמת שלוחים) והסינרגיה ביניהם, לא נכון להילחם רק בגרעין ולהזניח את הזרוע הקונוונציונלית התומכת בו. האסטרטגיה המקבילית של איראן מחייבת את ישראל לגבש גם היא **אסטרטגיה מקבילית** נגד הגרעין ונגד המערכה

להתשת ישראל, תוך מתן עדיפות לראשון, מענה מספק לשנייה וחתירה לסינרגיה ולתרומה הדדית בין השניים.

### אסטרטגיית רע"מ הלכה למעשה

ברמה המדינית-האסטרטגית, בפרוץ עימות עצים צריכה ישראל לחתור לסיימו במצב אסטרטגי משופר עבורה, שביטוייו העיקריים: החלשה משמעותית של אויביה הישירים ותומכיהם מבחינה צבאית ומדינית, פגיעה במשאביהם, הרתעתם וצמצום מרחב פעולתם מולה; מחירים סבירים ונמוכים ככל האפשר לישראל, בנפש וברכוש, בלחימה ואחריה; שיקום וחזרה מהירה ככל האפשר של המשק והחברה בישראל לשגרה ולשגשוג; הכבדה על התעצמותם המחודשת של אויביה והארכת משך שיקומם הצבאי ככל הניתן; תמיכה אזורית ומדינית רחבה בישראל והירתמות למיצוי מאמציה במשותף לאחר הלחימה; עמדת יתרון ליריביהם המקומיים, האזוריים והבינלאומיים של אויבינו; שימור מרחב הפעולה של ישראל לאחר הלחימה והרחבתו במידת האפשר.

בעימותים הבאים ולאור מבנה מערכת האויב הלוחמת נגדה, תצטרך ישראל לשקול את הרחבת גבולות המערכה מעבר לזירות המבצעים הקרובות – גם אל זירות נוספות ואל העומק, ולפגוע לא רק בשלוחים הלוחמים אלא גם בשלטון המארח, בעורף הלוגיסטי הקרוב, במנגנון הבונה את השלוחים, ובמידת הצורך אף בעורף האסטרטגי באיראן. כך, בעימות עם חזבאללה, אפשר שייפגעו ממשלת לבנון, משטר אסד, גורמי כוח ונכסים איראניים בזירות הקרובות, מפעלים ומחסני נשק, ואף יעדים באיראן עצמה. אסטרטגיה זו כרוכה אומנם באתגרים ובסיכונים לא מבוטלים, אולם לצידם יתרונות פוטנציאליים ניכרים:

**בטרם מלחמה** תיאלץ איראן להביא בחשבון כי מלחמות שלוחים עם ישראל, שהיו בעבר עימותים מקומיים ורחוקים מגבולותיה, עלולות לגבות מחירים כבדים וישירים גם ממנה. שיקול דומה עשוי לעמוד גם נוכח עיני השלטונות המארחים בדמשק ובבירות ולשמש אפקט מרתיע ומרסן, המסייע בשגרה בהרחבת ההרתעה במרחב ובהרחקת מלחמות מגבולות ישראל.

**בעת מלחמה** עשויה הרחבת גבולותיה להמריץ מעורבות שחקנים אזוריים ובינלאומיים, ובכך להאיץ את מנגנון סיום הלחימה.

**לאחר המלחמה** עשויה פעולה בהגיון כזה לאפשר נקודת פתיחה טובה יותר להאטת שיקום והתעצמות אויבים, ולסייע בהסדרי ביטחון משופרים.

מטבע הדברים, נכון יהיה לקבוע את צעדי המלחמה בפועל ביום פקודה, לאחר שיקול בכובד ראש של מאזן הסיכונים, התועלת והחלופות בהקשר הייחודי.

במערכת המתמשכת שבין המלחמות צריכה ישראל לפעול בשילוב מאמצים מדיניים, מודיעיניים, חשאיים, חסויים וצבאיים לכל עומקה של מערכת ההתשה

האיראנית, על כלל רכיביה. טווח הפעולה, רציפותה, מורכבותה ועלותה מחייבים את ישראל לפעול בשיתוף פעולה הדוק עם שותפים בעולם ובראשם ארצות־הברית, אך גם באזור, אשר רבים בו חולקים עם ישראל את דאגתה משתי זרועותיו של האיום האיראני. איגום המשאבים ושיתוף הפעולה יאפשר ניהול המערכה במקביל, הן נגד הגרעין והן נגד ההתשה, הטרור והחתרנות באמצעות שלוחים. אתגר מדיניות משמעותי לעת הקרובה הוא עיצוב מדיניות ישראלית עקבית ומתוכללת כלפי שני ממדי האיום האיראני, ותיאומה ההדוק עם ארצות־הברית.

לאור הבנת ההיגיון של האויב ושל המערכת שהוא מפעיל נגד ישראל, מתבהר גם הפער העיקרי במענה שנתנה לו עד לאחרונה. חלק מהבעיה הוא שישראל קיבלה עד לא מזמן את גבולות המגרש שעיצבה איראן ואת כללי המשחק שהציבה, שבמסגרתם השלוחים הם בשר תותחים מתכלה, בעוד המשלחים נהנים מחסינות. במערכת האיראנית הלוחמת בישראל ישנו מרכז כובד חיוני: המנגנון הבונה את השלוחים ומשלחם. עד לאחרונה ישראל נמנעה כמעט מפגיעה בנכס היקר ביותר

שלו: באנשיו. במערכות ממושכות עומדים הצדדים במבחני נחישות, אולם לא פחות מכך בתחרות למידה, הסתגלות ועדכניות תפיסתם ומדיניותם. אין להניח שאיראן תחדל ממאמציה בשל המחירים שספגה בסוריה, ולכן על ישראל להיערך לבאות. מדיניות עדכנית ומתעדכנת, המותאמת למבנה האתגר המתפתח שמציבה איראן בסביבה משתנה, תעצב זירת התמודדות וכללי משחק שיפעלו לטובת ישראל. ולבסוף, "החתיכה החסרה" בהגנת ישראל מפני מלחמת השלוחים שמנהלת איראן **נחבאת לעיני כול**

ומזמינה מענה הולם, מעבר לגבולותיה של סוריה. תשובתה של ירושלים למלחמת השלוחים של איראן צריכה להציב כמטרה עיקרית את כוח קודס, שנקרא על שמה.

מדיניות עדכנית  
ומתעדכנת, המותאמת  
למבנה האתגר המתפתח  
שמציבה איראן בסביבה  
משתנה, תעצב זירת  
התמודדות וכללי משחק  
שיפעלו לטובת ישראל.





# השפעת השבתן של הסנקציות הכלכליות על איראן

## ניצן פלדמן ורז צימט

הכרזתו של נשיא ארצות הברית דונאלד טראמפ על פרישת מדינתו מהסכם הגרעין לוותה בשלל תחזיות בנוגע להשלכות הצפויות מהשבת הסנקציות האמריקאיות על איראן. ניסיונות שונים לבחון מהי מידת יעילותן של הסנקציות נוטים להתייחס בנשימה אחת להשפעתן הצפויה על כלכלת איראן ועל מדיניות המשטר, במיוחד בסוגיית הגרעין. ואולם, מדובר בשתי תופעות נבדלות. הניתוח הכלכלי מלמד כי המערכה הכלכלית שארצות הברית מנהיגה צפויה לגרום כבר ברבעונים הקרובים להעמקת משבר מטבע החוץ באיראן, לעלייה באינפלציה ולירידה בהיקף ההשקעות המקומיות והזרות. תוך מספר רבעונים הדבר עשוי להוביל את כלכלת איראן למצב דומה לזה שבו ניצבה ערב החתימה על הסכם הגרעין ב־2015. אבל באשר להשלכות הפוליטיות של השבת הסנקציות, מוקדם להעריך אם הלחץ כשלעצמו ירכך את מדיניות המשטר. באותה מידה קשה לחזות כיצד ישפיע הלחץ הכלכלי על עמדות הציבור. החרפת הלחץ עשויה להעצים את המחאה העממית, אך גם לשמש את המשטר לגיוס תמיכה ציבורית נגד המערב.

**מילות מפתח:** כלכלת איראן; סנקציות; הסכם הגרעין

## מבוא

מייד לאחר הכרזת הנשיא טראמפ על פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין העלה משרד האוצר האמריקאי באתר האינטרנט שלו מסמך המפרט אילו סנקציות מתכוונת ארצות הברית להטיל על איראן. המסמך מבהיר למעשה כי כל הסנקציות שארצות הברית הנהיגה ערב החתימה על הסכם הגרעין צפויות לשוב לתוקפן.

ד"ר ניצן פלדמן הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר רז צימט הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

על מנת לאפשר למגזר העסקי בארצות־הברית וברחבי העולם להסתגל לשינוי המדיניות, נקבע כי חלק מהסנקציות ישובו לתוקפן תוך 90 ימים, ויתר הסנקציות תוך 180 ימים.<sup>1</sup>

אף שאיראן רשמה מספר הישגים כלכליים בשנתיים האחרונות, מאז הסרת הסנקציות בשנת 2015 לא חלו תהליכים שיצרו שונות מהותית בין מידת חוסנה הכלכלי הנוכחי של איראן לבין חוסנה ב־2012. אדרבה, במספר תחומים מרכזיים אף הורע מצבה, בין היתר מכיוון שחשש מצד בנקים בינלאומיים גדולים וחברות זרות מפני השבת הסנקציות היקשה על איראן לשקם את הנזקים המצטברים שנגרמו לה עקב הסנקציות החרिפות. השבת הסנקציות צפויה להחמיר אף יותר את מצבה הכלכלי הרעוע ממילא של איראן, גם אם הממשל האמריקאי לא יזכה לשיתוף פעולה בינלאומי מלא.

## אינפלציה ושוק מטבע החוץ

הסנקציות שצפויות להיכנס לתוקף ב־6 באוגוסט כוללות, בין היתר, איסור על מכירת דולרים לממשלת איראן ואיסור אספקת שירותים פיננסיים לקנייה, מכירה או החזקה משמעותית של ריאל.<sup>2</sup> מהלכים אלו, שנועדו לחסום את הגישה של המערכת הפיננסית של איראן לעסקאות דולריות, יעמיקו את משבר מטבע החוץ שבו נתונה איראן, ויגרמו להאצת האינפלציה.

ציפיות הציבור באיראן להשבת הסנקציות גרמו במהלך החודשים הראשונים של 2018 לשחיקה של עשרות אחוזים בערכו של הריאל במסחר בשוק החופשי. הצלילה החדה בערך הריאל הובילה לפתיחת פער של עשרות אחוזים בין שער החליפין שנקבע בשוק לבין שער החליפין הרשמי, אשר העיד על אובדן האמון מצד הציבור בכלכלה המקומית. על מנת לעצור מגמה זו הודיע הבנק המרכזי האיראני ב־11 באפריל על איחוד בין השער הרשמי לשער החופשי, ועל קיבועו של הריאל בשער של 42,000 לדולר.<sup>3</sup>

מאז ההודעה על איחוד שערי החליפין כבר הספיק הבנק המרכזי לפחת את המטבע פעמיים במאי 2018, והוא אף הנהיג שורת הגבלות על הוצאת הון מהמדינה.<sup>4</sup> החזרת הסנקציות תחייב את הבנק המרכזי להמשיך לעדכן במהירות את שער החליפין, ולהדק עוד יותר את ההגבלות על תנועת הון. המשך מגמת השחיקה הצפויה בערכו של הריאל יוביל כבר ברבעונים הקרובים לעליית מחירי היבוא, וכתוצאה מכך לעליית האינפלציה. האינפלציה היא אחת הבעיות המבניות שמהן סובלת כלכלת איראן, אשר מלבד שנתיים חריגות רשמה אינפלציה דו־ספרתית בכל השנים בין המהפכה ב־1979 ל־2015.

השבת הסנקציות צפויה להחמיר את מצבה הכלכלי הרעוע ממילא של איראן, גם אם הממשל האמריקאי לא יזכה לשיתוף פעולה בינלאומי מלא.

בתקופת נשיאותו של מחמוד אחמדינז'אד עלתה האינפלציה לרמה של 34.7 אחוזים בשנת 2013, בין היתר בעקבות הסנקציות על המערכת הפיננסית האיראנית, שתרמו לעליית מחירי היבוא. הנשיא חסן רוחאני הצליח להוריד את שיעור האינפלציה ל-9.1 אחוזים בשנת 2016, ולכ-9.7 אחוזים ב-2017.<sup>5</sup> מגמת הירידה באינפלציה החלה כבר ב-2014, עוד לפני הסרת הסנקציות, והיא במידה רבה תולדה של מדיניות תקציבית ומוניטרית מרסנת. הסרת הסנקציות סייעה להורדת האינפלציה בשל השפעתן על הירידה המיידית במחירי היבוא ועל יצירת מרחב תקציבי, שאפשר לממשלה להאט את קצב ההלוואות מהבנק המרכזי (מימון החוב באמצעות הלוואות מהבנק המרכזי הוא אחד הגורמים המבניים לאינפלציה באיראן).

הסנקציות שייכנסו לתוקף באוגוסט 2018 אף כוללות שורה של איסורים על אספקת שירותים פיננסיים לשוק אגרות החוב הממשלתיות, שאיראן החלה לפתח לאחרונה במטרה לצמצם את הזיקה בין גיוס החוב לבין האינפלציה. הממשל האיראני קיווה להוביל רפורמות שונות שיאפשרו לו להמשיך להוריד את האינפלציה, ובמקביל לאושש את ההשקעה המקומית והזרה. השבת הסנקציות תמנע מהממשל לממש תקווה זו.

### אבטלה והשקעות מקומיות זרות

למרות שכלכלת איראן צמחה בשנת 2016 ב-12.5 אחוזים ובכ-4.3 אחוזים בשנת 2017, לא נרשמה בשנתיים האחרונות ירידה עקבית ומשמעותית באבטלה, ושיעורה

ב-2017 עמד על קצת פחות מ-12 אחוזים.<sup>6</sup> את כישלון הממשלה בייצור משרות חדשות חרף הצמיחה הכלכלית ניתן להסביר, בין היתר, במרכזיותו של מגזר האנרגיה בכלכלה. הממשל האיראני קיווה כי במקביל למשיכת השקעות זרות, שיאפשרו לייעל את הפקת הנפט והגז, תוביל הסרת הסנקציות להגדלת ההשקעות הזרות במגזרים שאינם קשורים לאנרגיה, וכתוצאה מכך לצמצום האבטלה. עם זאת, ועוד לפני החלטת טראמפ על פרישה מההסכם, חששן של חברות זרות מהשקעה באיראן – על רקע חוסר ודאות פוליטית וכלכלית, השפעת הסנקציות האמריקאיות שלא הוסרו וכשלים כלכליים מבניים – מנע את שיקום שוק העבודה באמצעות השקעות זרות. הסרת

השבת הסנקציות  
צפויה לעכב עוד יותר  
את חזרתן של חברות  
מערביות לשוק האיראני,  
וחברות רבות שהחליטו  
בשנתיים האחרונות  
להשקיע באיראן צפויות  
קעת להשעות את  
עסקיהן במדינה.

הסנקציות הובילה אומנם לזינוק של כ-66 אחוזים בשנת 2016 לעומת 2015, אך היקף ההשקעות הסתכם בפחות מארבעה מיליארד דולר.<sup>7</sup> סכום זה מהווה פחות מאחוז אחד מהתוצר האיראני, והוא נמוך פי כמה מהיקף ההשקעות הזרות השנתי שאיראן הציבה כיעד מרכזי במסגרת תוכנית החומש השישית לפיתוח, לשנים

2016–2021.<sup>8</sup> השבת הסנקציות צפויה לעכב עוד יותר את חזרתן של חברות מערביות לשוק האיראני, וחברות רבות שהחליטו בשנתיים האחרונות להשקיע באיראן צפויות כעת להשעות את עסקיהן במדינה.

הסנקציות שיכנסו לתוקפן ב־4 בנובמבר 2018 כוללות שורה של עיצומים על חברות זרות, שיעניקו שירותי ביטוח לחברות הספנות והנמלים של איראן ולחברות הנפט שלה. בכוונת ארצות־הברית להשיב גם את הסנקציות על גופים פיננסיים פרטיים וממשלתיים, שיתקשרו עם הבנק המרכזי של איראן ועם שורה של מוסדות פיננסיים איראניים אחרים לצורך סליקת תשלומים עבור עסקאות בתחומים שונים, כולל מכירת נפט. האיסור על התקשרות עם גורמים חשובים כל כך בתחומי האנרגיה, התעשייה והבנקאות של איראן יקשו על חברות זרות להשקיע באיראן מבלי להפר את הסנקציות האמריקאיות.

הודעתה של חברת 'טוטאל' מחודש מאי כי לא תוכל להמשיך בפרויקט לפיתוח שלב 11 בשדה הגז פארס הדרומי, שעליו חתמה ביולי 2017, מספקת עדות ברורה לאופן שבו החשש מפני הסנקציות מעיב על ניסיונותיה של איראן להתקשר עם חברות שיש להן חשיפה למערכת הפיננסית של ארצות־הברית. 'טוטאל' הדגישה בהודעה לתקשורת כי ללא קבלת פטור מהסנקציות האמריקאיות היא תיקלע לקשיים כלכליים, הואיל ובנקים אמריקאיים אחראים לכ־90 אחוזים ממימון פעילותה.<sup>9</sup> טענות דומות הוצגו על ידי חברות אירופיות שונות דוגמת סימנס הגרמנית, ENI ו־Danieli האיטלקיות ו־PGNiG הפולנית, שכבר הודיעו על כוונתן לסיים את קשריהן עם איראן לאחר כניסת הסנקציות לתוקפן.<sup>10</sup> זאת, חרף הצהרת מנהיגי האיחוד האירופי על כוונתם לנקוט צעדים שיצמצמו את היקף הפגיעה בעסקים בין חברות אירופיות לאיראן בעקבות הסנקציות המשניות, למשל באמצעות השבת תקנות blocking statute האוסרות על חברות אירופיות לציית לסנקציות האמריקאיות, מימון פעילות עסקית באיראן באמצעות בנק ההשקעות האירופי וריכוז הפעילות הפיננסית עם איראן באמצעות מספר מוסדות פיננסיים, שיוכלו לעקוף את האיסור על התקשרות עם הבנק המרכזי האיראני.<sup>11</sup>

גם חברות אירופיות שאינן מעורבות בפעילות עסקית ישירה עם ארצות־הברית חוששת מהסנקציות, משום שהפרת החוק האמריקאי עלולה להקשות עליהן להיחשף בעתיד לשוק האמריקאי, וכיוון שעצם השימוש בדולר קושר אותן למערכת הפיננסית בארצות־הברית. ענקית הרכב הצרפתית PSA, שאינה מוכרת כלי רכב בארצות־הברית, הודיעה ביולי כי החלה להשעות את ההשקעה של פז'ו במיזם המשותף עם חברות רכב איראניות, משום שאינה רוצה להפר את הסנקציות האמריקאיות.<sup>12</sup> המתחרה הצרפתית רנו, שגם לה אין פעילות ישירה בארצות־הברית, הודיעה אומנם כי תישאר באיראן וכי "יש לה עתיד באיראן", אך היא הבהירה שתאלץ לצמצם במידה ניכרת את הפעילות במדינה, וכי היא

תתקשר ישירות עם הרשויות בארצות־הברית כדי לבחון אילו פעולות עלולות לסבך אותה.<sup>13</sup>

יציאתן של חברות אירופיות גדולות מאיראן עשויה להוביל לעלייה מסוימת בפעילות של חברות מרוסיה ומסין. אך גם אם תרחיש זה יתקיים, תתקשה איראן לפצות על אובדן ההשקעות האירופיות, שאמור היה לשפר את שוק העבודה.

## בנקאות

מאז הסרת הסנקציות חלה עלייה במספר ההתקשרויות של בנקים איראניים עם בנקים בינלאומיים (Correspondent Banking) ובנכונותם לפתוח מכתבי אשראי ליצוא. עם זאת, רוב ההתקשרויות אינן כוללות בנקים מסדר גודל ראשון, ומספר ההתקשרויות שעמד ב־2017 על 238 נותר נמוך לעומת 633 התקשרויות בשנת 2006.<sup>14</sup> הסנקציות האמריקאיות כלפי המערכת הבנקאית של איראן הובילו כבר משנת 2006 לירידה עקבית בקשרים בין בנקים איראניים לבנקים ברחבי העולם, וסביר להניח כי הידוק הלחץ על המערכת הפיננסית יוביל גם הפעם לתוצאה דומה. איראן חוברה מחדש למערכת ה־SWIFT ב־2016, והדבר הקל עליה בסליקת תשלומים בינלאומיים. לאור ההתנגדות האירופית לצעדים האמריקאיים, עדיין לא ברור כיצד ישפיעו הסנקציות על יכולתה של איראן להמשיך בסליקת תשלומים דרך מערכת ה־SWIFT, שמרכזת נמצא בבריסל. ראוי לציין כי בדוח האחרון של קרן המטבע הבינלאומית, שפורסם לפני ההודעה על השבת הסנקציות, עלתה האפשרות שאיראן תנותק מהמערכת בשל הפרת תקנות הקשורות להלבנת הון. בחודשים האחרונים התגלו קשיים בהתקשרות עם בנקים בינלאומיים שונים, ולאחרונה נרשמו קשיים בגביית התשלומים בגין היצוא.<sup>15</sup>

במסגרת ניסיונותיה לעמוד בתקנות בינלאומית הנוגעות לאיסור על מימון טרור והלבנת הון, איראן החלה בשנתיים האחרונות להגביר את השקיפות במערכת הבנקאית. הגברת השקיפות חשפה את עומק המצוקה של הבנקים באיראן, שרבים מהם כוללים במאזניהם שיעור דו־ספרתי של הלוואות לא מתפקדות (nonperforming loans).<sup>16</sup> איראן החלה לבחון שיקום של המערכת הבנקאית בעזרת הסדרי חוב, שמחייבים הוצאה תקציבית משמעותית. סביר להניח כי אי־הוודאות הכלכלית תמנע מהממשלה להתחייב בזמן הקרוב להוצאות תקציביות לא הכרחיות, כך שמצבה המעורער של המערכת הבנקאית לא יתוקן בטווח הקרוב. הפגמים במערכת הבנקאית מהווים מכשול נוסף בפני הניסיונות לשקם את ההשקעה המקומית, ולעודד תעסוקה במגזר הפרטי.

## סחר ותלות ביצוא נפט

במהלך 2018 חזרה איראן לקצב ההפקה ויצוא נפט בדומה למה שהיה ב-2011, ויצוא הנפט עמד ב-2018 על כ-2.5 מיליון חביות ליום, לעומת 1.4 מיליון חביות בלבד ב-2015. למרות שבשנים האחרונות איראן הפחיתה במידה מסוימת את התלות בנפט, כלכלתה נותרה פגיעה מאוד לצעדים שיקשו עליה לייצא אנרגיה. תקבולי הנפט מהווים כ-35 אחוזים מסך תקבולי הממשלה, ויצוא הנפט והגז מהווה כ-64 אחוזים מסך היצוא.<sup>17</sup>

עיקר המאמץ האמריקאי לפגוע ביצוא הנפט האיראני מתמקד בהשבת הסנקציות על גופים שיתקשרו עם הבנק המרכזי של איראן לצורך סליקת תשלומים עבור עסקאות נפט. בתקופת ממשל אובמה העניקה ארצות-הברית פטור מהסנקציות הללו למוסדות פיננסיים של מדינות שהאטו מדי שישה חודשים את קצב רכישת הנפט מאיראן ב-20 מדינות. מדינות האיחוד האירופי לא ניצלו ב-2012 אפשרות זו, והירידה החדה שחלה ברכישת הנפט האיראני מצד מדינות האיחוד נבעה מהחלטתו של האיחוד להצטרף להידוק הלחץ על איראן.<sup>18</sup>

עדיין לא ברור מה תהיה מדיניות ההחרגה והפטור שינהיג הממשל הפעם בכל הקשור לאינטראקציות פיננסיות הקשורות לנפט. משרד האוצר האמריקאי ממליץ למדינות השוקלות בעתיד הקלות והחרגות בסנקציות שקשורות לנפט להתחיל להפחית את רכישת הנפט מאיראן כבר ב-180 הימים הקרובים (החל במאי 2018). אם הממשל אכן יעניק את אותם פטורים, סביר להניח שקצב הירידה ביצוא הנפט מאיראן יהיה נמוך יותר לעומת 2012.

בסוגיה זו יש חשיבות ברורה לכתף הקרה שהאיחוד האירופי מעניק למהלך האמריקאי, והיא יכולה למתן את אחד הצעדים שהסבו בסבב הקודם את הנזק

המשמעותי ביותר לאיראן. יחד עם זאת, ייתכן מאוד כי הצהרתו של מזכיר המדינה האמריקאי על יישומן של סנקציות נוספות מלמדת שארצות-הברית תנסה למקד מאמץ ביצוא הנפט מאיראן, באמצעות הקשחת מדיניות הפטור בכל הקשור לסליקת עסקאות נפט.

קשה להעריך כמה חביות ייגרעו מהשוק העולמי בעקבות הסנקציות על איראן, אך כבר עתה אפשר לזהות מגמות שמלמדות על קשיים צפויים ביצוא הנפט שלה. החברה הדנית Maersk, המחזיקה בצי מכליות הנפט הגדול בעולם, הודיעה כי תפסיק את משלוחי הנפט מאיראן

עיקר המאמץ האמריקאי לפגוע ביצוא הנפט האיראני מתמקד בהשבת הסנקציות על גופים שיתקשרו עם הבנק המרכזי של איראן לצורך סליקת תשלומים עבור עסקאות נפט.

החל מ-4 בנובמבר.<sup>19</sup> הקושי בסליקת עסקאות בדולר צפוי להגביר את ניסיונות הממשלה לבצע עסקאות במטבעות אחרים. עוד לפני הכרזת טראמפ הודיעה הממשלה האיראנית כי האירו יחליף את הדולר כיחידת מדידה בדוחות הממשלתיים.

הבנק המרכזי של איראן אף חתם על עסקת החלף מטבע חוץ (Currency Swap) עם הבנק המרכזי של טורקיה, והצהיר כי בכוונתו לחתום על הסכמים דומים עם בנקים מרכזיים נוספים.<sup>20</sup> הסנקציות המתוכננות אוסרות על מסחר משמעותי בזהב ובריאל עם איראן, כך שסביר להניח כי שותפות סחר רבות של איראן לא יתלהבו לחתום עימה על הסכמי החלף מטבע חוץ, או להחליף נפט איראני בזהב. איראן הסתמכה בעבר על קשרים עם מוסדות פיננסיים בכמה ממדינות האזור כדי לעקוף את האיסור על רכישת דולרים. בשנת 2015 דווח כי יותר ממיליארד דולר במזומן הוברחו לאיראן באמצעות חברות קש, שרכשו דולרים בדובאי ובעיראק בעידוד הבנק המרכזי של איראן.<sup>21</sup> סביר להניח כי ארצות-הברית לא תוכל למנוע לחלוטין הברחת דולרים לאיראן, אך הגברת הלחץ האמריקאי על מוסדות הקשורים לאותן חברות קש יכולה לצמצם את זרם הדולרים שיוברחו לאיראן. יתרות מטבע החוץ של איראן בסך כ-120 מיליארד דולר, המספיקים ל-15 חודשי יבוא,<sup>22</sup> מעניקות לה מרחב נשימה מסוים שיאפשר לה יבוא גם במקרה של ירידה ניכרת ביצוא. סביר להניח שאיראן לא תסבול בטווח הקרוב ממשבר שיוביל למחסור במוצרי יבוא בסיסיים, אך הרצון למנוע שחיקה מהירה ביתרות מטבע החוץ יוביל להגברת הפיקוח על היבוא, ובהחלט ייתכן שהדבר יורגש בשווקים בטהראן.

## השפעות פוליטיות

השפעתן של סנקציות אינה מצטמצמת רק למישור הכלכלי, ויש לבחון את יעילותן גם ביחס למדיניות המשטר ולעמדות הציבור. קשה להעריך את השפעתן האפשרית של חידוש הסנקציות הכלכליות על מדיניות המשטר האיראני. איראן אינה חסינה מפני לחצים. הסכמתה לשוב לשולחן המשא ומתן בהשפעת הסנקציות ולקבל

על עצמה מגבלות בנוגע לתוכנית הגרעין שלה מעידה על נכונותה להגמיש את עמדותיה בתגובה ללחץ. הסנקציות שפגעו קשות במשק האיראני והגבירו את התסכול בקרב הציבור הפעילו לחץ גובר על המשטר להסכים לויתורים, מחשש שהמשך המשבר הכלכלי עלול לערער את יציבותו לאורך זמן.

עם זאת, נכונות המשטר לסטות ממדיניותו תלויה בהערכתו הסובייקטיבית באשר לסיכונים ולהזדמנויות הניצבים בפניו. הערכה זו יכולה להשתנות בהתאם לתפיסות עולמם של האגפים השונים בצמרת המשטר.

גורמים רדיקליים עשויים להגיב להגברת הלחץ החיצוני דווקא בהתרסה גוברת, כדי לנטרל איומים פוטנציאליים על יציבות המשטר ולהרתיע את אויבי הרפובליקה האסלאמית. לעומתם, גורמים מתונים יותר בהנהגה עשויים להגיב ללחץ בנכונות

הסנקציות הכלכליות עלולות לחזק עוד יותר את משמרות המהפכה, שחדירתם לפרויקטים כלכליים הואצה בעבר בעקבות הפסקת פעילותן של חברות מערביות באיראן.

להגמיש את עמדות המשטר ולאמץ מדיניות מתונה יותר. לפחות בטווח הקצר צפויה נסיגת ארצות־הברית מההסכם לחזק את מתנגדי הנשיא רוחאני, שהסתייגו מהסכם הגרעין מלכתחילה וטענו שמדיניותה הפייסנית של הממשלה הובילה להסכם כניעה, שבמסגרתו הסכימה איראן לווייתורים מכאיבים מבלי לקבל כל תמורה. הסנקציות הכלכליות עלולות אף לחזק עוד יותר את משמרות המהפכה, שחדירתם לפרויקטים כלכליים הואצה בעבר בעקבות הפסקת פעילותן של חברות מערביות באיראן.

המשטר האיראני, ובראשו המנהיג העליון, עלי ח'אמנהאי, רואה בהחלטת הנשיא טראמפ לפרוש מן ההסכם הוכחה לתפיסתו הבסיסית שתוכנית הגרעין הייתה רק תירוץ בידי המערב ללחוץ על איראן, לבודדה ולהחלישה כדי להכשיר את הקרקע לשינוי המשטר בטהראן. בנאום שנשא לציון יום השנה ה־35 למהפכה האסלאמית טען ח'אמנהאי כי ארצות־הברית ממשיכה במאמציה לקדם שינוי משטר באיראן. "פוליטיקאים אמריקאים טוענים בפני פקידים איראנים שאין כוונתם לשנות את המשטר באיראן", אמר ח'אמנהאי, "אך הם משקרים. הם לא יחסו אף לא לדקה אחת אם יוכלו להרוס את הבסיס של הרפובליקה האסלאמית".<sup>23</sup> בהזדמנות אחרת הוא הדגיש כי מאמצי המערב להעצים את איום הגרעין האיראני מבוססים על שקר, משום שהמערב חושש מפני איראן אסלאמית ולא מפני איראן גרעינית.<sup>24</sup> הלחץ הכלכלי צפוי אומנם להתגבר, אך מוקדם להעריך אם יספיק כשלעצמו כדי לרכך את מדיניות המשטר בסוגיות הנתפסות בעיניו כחיוניות לביטחונו הלאומי ולעצם שרידותו. ח'אמנהאי, שגישתו כלפי המשא ומתן בנושא הגרעין הייתה מלכתחילה מסויגת וחדשנית, רואה בקשיים במימוש ההסכם הוכחה לטענתו שאי־אפשר לסמוך על המערב ובמיוחד על ארצות־הברית, וכי שיפור כלכלי אפשרי רק באמצעות "כלכלת התנגדות", שעיקרה הפחתת התלות האיראנית בגורמים זרים. לא בכדי הכריז המנהיג על השנה האיראנית החדשה (שהחלה ב־21 במארס) כעל "שנת התמיכה במוצרים איראניים".<sup>25</sup> זאת ועוד, לפי תפיסת ח'אמנהאי, יכולת סף גרעין צבאי היא "תעודת ביטוח" הכרחית לשרידות המשטר. לא מן הנמנע, לפיכך, כי תחת לחץ כלכלי כבד המשטר יהיה מוכן לנהל משא ומתן מחודש על סעיפים ספציפיים בהסכם הגרעין (למשל, תוקף המגבלות על תוכנית הגרעין), או על היבטים מסוימים במדיניותו (למשל טווח הטילים שהוא מפתח, או מעורבות איראן בזירות גיאוגרפיות בעלות חשיבות פחותה מבחינתו, למשל תימן), אך ספק רב אם יסכים לוותר על נכסים הנתפסים בעיניו כחיוניים לאינטרסים הלאומיים שלו ובמיוחד לעצם שרידותו, למשל אופציית הגרעין הצבאי, יכולות הטילים ארוכי הטווח שלו והשפעתו בסוריה ובעיראק.

גם השפעת הסנקציות על עמדות הציבור האיראני אינה חד־משמעית. החרפת הלחץ הכלכלי כתוצאה מהגברת הסנקציות עשויה להעצים את המחאה העממית



הנמשכת באיראן גם בחודשים האחרונים, ולחזק את הביקורת הציבורית על מדיניות המשטר. עם זאת, היא עשויה גם לשמש את המשטר לגיוס תמיכה ציבורית נגד המערב. הציבור האיראני אינו מקשה אחת ואינו נוקט עמדה אחידה כלפי סוגיות העומדות על סדר היום הלאומי. חרף הניכור הגובר בין חלקים בציבור לבין המשטר, הציבור מפגין לעיתים קרובות נכונות להתייבב מאחורי המשטר במקרים המשקפים, לדעתו, פגיעה באינטרסים חיוניים או בתחושת הכבוד הלאומי כמו קריאת תיגר על שלמותה הטריטוריאלית של איראן, איומים במתקפה צבאית וכדומה. אזרחים רבים מפגינים יחס עוין וביקורתי כלפי כל ביטוי להתנשאות מערבית או להפעלת לחצים מצד מדינות המערב על ארצם, בניסיון לאלצה להשלים עם תכתיבי המערב. הסנקציות הכלכליות שהטילה הקהילה הבינלאומית על איראן כבר נוצלו בעבר על ידי המשטר בטהראן, במידה רבה של הצלחה, לגיוס תמיכה ציבורית נגד המערב. אף כי אזרחי איראן הסתייגו מהמחיר הכבד הכרוך בהמשך הסנקציות, רבים מהם אימצו גישה ביקורתית כלפי המערב, שנתפס במידה רבה כאחראי למצבם הקשה. סקר שביצעה חברת גאלופ בדצמבר 2012 הצביע על כך ש-47 אחוזים מאזרחי איראן מטילים את האחריות למצבם הכלכלי הקשה על ארצות-הברית, לעומת 10 אחוזים בלבד שלדעתם ממשלתם אחראית למצבם.<sup>26</sup> סקר נוסף שפרסמה אוניברסיטת מרילנד האמריקאית ביולי 2017 העלה כי הציבור האיראני ממשיך בהתנגדותו להיכנע לתכתיבים מערביים. מתוצאות הסקר עולה כי רוב ברור בציבור האיראני תומך בצעדי תגמול איראניים במקרה של הפרת הסכם הגרעין מצד ארצות-הברית. 55 אחוזים מהנשאלים השיבו כי אם תבטל ארצות-הברית את ההסכם, על איראן לחדש את תוכנית הגרעין שלה ולא להסתפק בפנייה לאו"ם, הגם שרוב מוחלט בקרב אזרחי איראן (76 אחוזים) ממשיך לתמוך בהסכם.<sup>27</sup>

יתר על כן, חרף היתרונות הגלומים בסנקציות כאמצעי להפעלת לחץ על המשטר האיראני, ניתן לראות בהשפעתן גם גורם מעכב בדרך לקידום שינויים פוליטיים משמעותיים, בשל פגיעתן הקשה בחברה האזרחית ובמעמד הביניים, שנחשב לאחד מסוכני השינוי המרכזיים בחברה האיראנית. שחיקת מעמד הביניים האיראני תחת משטר הסנקציות פגעה קשות באחד ממוקדי הכוח המרכזיים של המחנה הרפורמיסטי. המשבר הכלכלי חייב את מעמד הביניים להתמקד במאבק הישרדותי יום-יומי ומנע ממנו להתפנות להמשך המאבק לקידום חירויות פוליטיות ושינוי פוליטי. זאת ועוד, המשבר הכלכלי הגביר את תלותם בממשלה של בני מעמד הביניים, שרובם מועסקים במגזר הציבורי, ובכך הפחית את הסיכוי שהם יסכנו את ביטחונם הכלכלי והתעסוקתי באמצעות מעורבות פוליטית ואזרחית.<sup>28</sup>

## סיכום

תנאי הפתיחה שניצבים בפני איראן והעובדה שארצות־הברית מתכוונת להשיב בפרק זמן קצר יחסית את כלל הסנקציות שהוטלו בעבר בהדרגה, ואף מאיימת בהטלת סנקציות חריפות יותר, מובילים להערכה כי גם ללא שיתוף פעולה בינלאומי, הסנקציות יסבו כבר בטווח הקצר שורה של נזקים כלכליים. עוד בטרם כניסת הסנקציות לתוקף הן צפויות להעמיק את משבר מטבע החוץ באיראן, לגרום להאצת האינפלציה ולפגוע בהיקף ההשקעות הזרות. הצורך להיערך לסנקציות יאלץ את הממשל לסטות מרפורמות הכרחיות שכבר הצליחו להניב ניצני הישגים, ולהנהיג מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנת.

הירידה הצפויה בזרם ההשקעות הזרות תקשה יצירת משרות חדשות, אך היא לא תגרור עלייה מהירה באבטלה או ירידה מיידית בהיקף הפקת האנרגיה. לעומת זאת, הצלחת הצעדים שנועדו להסב נזקים למערכת הבנקאית במדינה ולפגוע ביצוא הנפט של איראן יכולה לבוא לידי ביטוי במהרה בעלייה באבטלה, בירידה חדה בהכנסות הממשלה ובלחצים אינפלציוניים נוספים. הנחישות האמריקאית נותרה המשתנה החשוב ביותר שיקבע את מידת הצלחתם של הצעדים הללו. מדינות האיחוד ומדינות אחרות יכולות אומנם לעכב את ההשפעה של הסנקציות, אך ייתכן כי הגברת הניסיונות לעקוף את הסנקציות האמריקאיות תוביל דווקא להחרפת הסנקציות מצד ארצות־הברית ולביטול האפשרות לפטורים, כולל הפטור מן האיסור להתקשר עם הבנק המרכזי האיראני בסליקת עסקאות נפט.

החרפת הצעדים מצד ארצות־הברית יכולה לגרום זעזועים ניכרים, שישבו את כלכלת איראן למצבה ערב החתימה על הסכם הגרעין. ואולם, גם במסגרת הסנקציות הנוכחיות יאלץ הממשל האיראני לחזור למדיניות המרסנת שהנהיג בשנים 2015–2013. מדיניות זו הצליחה בעבר לתרום לבלימה מסוימת באינפלציה ולשמירה על

מסגרת תקציבית סבירה, אך היא חייבה הנהגת צעדים לא פופולריים ופגעה במידה רבה בפעילות הכלכלית. מעבר לקשיים הפוליטיים שמדיניות זו מעלה, הצלחתה במניעת גלישה להיפר־אינפלציה ולפגיעה ביציבות התקציבית תלויה בעוצמת הזעזוע שהסנקציות ייצרו.

בסיכומו של דבר, איראן כבר ניצבה בעבר בפני אתגרים כלכליים חשובים, הציבור האיראני פיתח במהלך השנים יכולת הסתגלות למשבר הכלכלי ולרשות המשטר עדיין עומדים אמצעי דיכוי רבים במקרה של התרחבות המחאה.

השפעת הסנקציות במישור הפוליטי והציבורי תלויה לא רק בעוצמת הסנקציות, אלא גם בהישג הנדרש. ככל שההישג שאפתני פחות, סיכויי להתממש עולים. אם הממשל האמריקאי חותר למוטט את המשטר באיראן, הסבירות לכך נמוכה

עוד בטרם כניסת  
הסנקציות לתוקף הן  
צפויות להעמיק את  
משבר מטבע החוץ  
באיראן, לגרום להאצת  
האינפלציה ולפגוע בהיקף  
ההשקעות הזרות.

גם תחת לחץ כלכלי כבד משקל. שינוי משטר תלוי במידה רבה בגורמים שאינם מושפעים בהכרח מהתערבות חיזונית, כגון יחסי הגומלין בין מוקדי הכוח הפוליטיים והביטחוניים באיראן, נכונות המשטר להשתמש באמצעי דיכוי מול גילויי מחאה וביעילותם, וכן יכולתו של הציבור להתארגן למחאה אפקטיבית. לעומת זאת, אם ההישג הנדרש מוגבל להסכמת המשטר האיראני לנהל משא ומתן בסוגיות נקודתיות, שאינן מחייבות אותו לוותר על נכסים אסטרטגיים או על אינטרסים חיוניים כדוגמת האופציה הגרעינית או פיתוח טילי קרקע-קרקע – הסבירות למימושו עולה, ולו רק משום שאיראן תשאף, ככל הנראה, למשוך זמן עד שיתחלף הנשיא בווינגטון, בין היתר באמצעות ניהול משא ומתן.

## הערות

- 1 U.S Department of the Treasury, “Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA),” May 8, 2018, [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa\\_winddown\\_faqs.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf)
- 2 שם.
- 3 ניצן פלדמן, “ הריאל חזה את נאום טראמפ”, **גלובס**, 10 במאי 2018, <https://www.globes.co.il/news/home.aspx?fid=10067>
- 4 The Central Bank of Iran (CBI), “Regulations concerning the importing and exporting foreign currencies to/from the Islamic Republic of Iran”, May 17, 2018, <https://www.cbi.ir/showitem/17825.aspx>
- 5 כל הנתונים השנתיים מתייחסים לשנה הפיסקלית באיראן, שמתחילה ומסתיימת בסוף מארס. נתוני האינפלציה מתבססים על הבנק המרכזי של איראן. פרסומי קרן המטבע הבינלאומית מציגים נתונים דומים, [https://www.cbi.ir/Inflation/Inflation\\_en.aspx](https://www.cbi.ir/Inflation/Inflation_en.aspx)
- 6 International Monetary Fund, “IMF Executive Board Concludes 2018 Article 4 Consultation with the Islamic Republic of Iran”, March, 2018, <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/29/Islamic-Republic-of-Iran-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-45767>
- 7 UNCTAD, Foreign Direct Investment: Inward and Outward Flows and Stock, Annual, 1970-2016, August, 2017, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>
- 8 במסגרת התוכנית הציבה איראן יעד שנתי למשיכת 15 מיליארד דולר בהשקעות זרות ישירות, בנוסף ל-20 מיליארד דולר במיזמים משותפים בין חברות איראניות לחברות זרות. World Bank Group, “Iran Economic Monitor: Oil-Dirven Recovery, Spring 2017”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/344651498863986174/pdf/117165-WP-P162048-OUO-9-P162048-Iran-Economic-Monitor-FINAL-web-Jun-29-2017.pdf>
- 9 “Total to withdraw from Iran without sanctions waiver”, The Economist Intelligence Unit, May 17, 2018, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=586735442&Country=Iran&topic=Economy&subtopic=>

- Forecast&subsubtopic=External+sector&u=1&pid=1326754916&oid=1326754916&uid=1
- Thomas Erdbrink, "Europeans in Iran Bitterly Denounce the U.S. as 'Caesar' Amid New Sanctions," *The New York Times*, May 26, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/26/world/middleeast/europe-iran-american-sanctions.html>; Patrick Wintour and Daniel Boffey "EU sets course for US clash with law blocking Iran sanctions", *The Guardian*, May 17, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/17/maersk-tankers-pull-out-of-iran-in-blow-to-nuclear-deal> ש.ם. 11
- David Keohane, "Peugeot owner PSA begins to suspend Iran joint ventures", *Financial Times*, June 4, 2018, <https://www.ft.com/content/2ca0f746-6816-11e8-b6eb-4acfcfb08c11> 12
- "Renault to remain in Iran despite risk of US sanctions, CEO says," France 24, June 15, 2018, " <http://www.france24.com/en/20180615-french-automaker-renault-remain-iran-despite-risk-usa-sanctions-ceo-ghosn> 13
- Asim M. Husain, "Islamic Republic of Iran: Selected Issues: International Monetary Fund Country Report No. 17/63, February 10, 2017, <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/27/Islamic-Republic-of-Iran-Selected-Issues-44708> 14
- IMF Executive Board Concludes 2018," International Monetary Fund, 15 ש.ם. 16
- מבוסס על חישוב שנוערך על בסיס הנתונים שפורסמו בדוח המצוטט של קרן המטבע הבינלאומית. יש דוחות אחרים של קרן המטבע שמציגים שיעור נמוך מעט יותר של יצוא האנרגיה מתוך כלל היצוא. 17
- U.S. Department of the Treasury, "Frequently Asked Questions..." 18
- Wintour and Boffey "EU sets course for US clash." 19
- The Central Bank of Iran (CBI), "Iran-Turkey currency swap entered into force, with the opening of the first letter of credit by Bank Melli Iran", April 21, 2018, <https://www.cbi.ir/showitem/17705.aspx> 20
- Lesley Wroughton, "U.S., UAE crack down on network for smuggling funds to elite Iran group," *Reuters*, May 10, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-sanctions/u-s-uae-crack-down-on-network-for-smuggling-funds-to-elite-iran-group-idUSKBN1IB2I3> 21
- "IMF Executive Board Concludes 2018", International Monetary Fund. 22
- Khamenei: U.S. would overthrow Iranian government if it could – media", *Reuters*, February 8, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-leader/khamenei-u-s-would-overthrow-iranian-government-if-it-could-media-idUSBREA170CT20140208> 23
- "Ayatollah: West fearful of Islamic Iran", UPI, June 3, 2012, <https://www.upi.com/Ayatollah-West-fearful-of-Islamic-Iran/29751338742262/> 24
- "Persian New Year 1397: Support for Iranian Products," Iran's Supreme Leader Khamenei's Official Website, March 20, 2018, <http://english.khamenei.ir/news/5571/Persian-New-Year-1397-Support-for-Iranian-Products> 25

- Mohammad Younis, "Iranians Feel Bite of Sanctions, Blame U.S., Not Own Leaders", Gallup, February 7, 2013, <http://news.gallup.com/poll/160358/iranians-feel-bite-sanctions-blame-not-own-leaders.aspx> 26
- Ebrahim Mohseni, Nancy Gallagher & Clay Ramsay, "The Ramifications of Rouhani's Re-election, A public opinion study" University of Maryland, July 2017, <http://www.cissm.umd.edu/sites/default/files/CISSM%20full%20Iran%20PO%20report%20-%20072717-Final2.pdf> 27
- רז צימט, "מעמד הביניים כסוכן שינוי פוליטי אפשרי באיראן", **עדכן אסטרטגי**, כרך 20, גיליון 3, אוקטובר 2017, [http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/Adkan20-3HEB\\_4-51-61.pdf](http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/Adkan20-3HEB_4-51-61.pdf) 28



# תפקידה של סבא"א בהסכם הגרעין עם איראן: ניתוח והמלצות לשיפור דרכי פעולתה/הישגיה

## אפרים אסכולאי ואמילי לנדאו

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) היא הארגון שהוסמך לאמת כי איראן מקיימת את דרישות הסכם הגרעין (תוכנית הפעולה המשותפת - JCPOA) לכל פרטיו. עבור מדינות רבות, הדוחות הרבעוניים של סבא"א למועצת הביטחון הם כיום הבסיס להנחה שאיראן עומדת בתנאי ההסכם. אולם בחינה מקרוב של פעולות סבא"א ושל דיווחיה מעלה כי לא הכול תקין בכל תחומי הפיקוח, כמו למשל אימות אי-הפעילות לפיתוח מנגנון נפץ גרעיני; חיפוש פעילויות גרעין בלתי מוצהרות; והצורך בשקיפות בדוחות סבא"א בכל הנוגע לפעילות ולתוכניות בנושא הגרעין האיראני. חיוני שהצדדים להסכם יכירו בחסרונות יישומו, ויפעילו לחץ על סבא"א לשנות את האופן שבו הסוכנות מפרשת את המנדט שהופקד בידיה.

**מילות מפתח:** איראן, הסכם הגרעין, סבא"א, אימות

## מבוא

תפקידה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א או 'הסוכנות') במסגרת הסכם הגרעין, שהושג ביולי 2015 בין חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה (E3 / EU + 3) לבין איראן, הוא "לנטר ולאמת את האמצעים בתחום הגרעין הננקטים מרצון כמפורט בהסכם הגרעין... כל הכללים והתקנות של סבא"א הרלוונטיים להגנה על מידע יישמרו במלואם על ידי כל הצדדים המעורבים".<sup>1</sup> בהודעת הפתיחה של הסכם הגרעין מצוין כי ההסכם "משקף פרמטרים המוסכמים

ד"ר אפרים אסכולאי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

על שני הצדדים בהתאם לצרכים המעשיים, עם מגבלות מוסכמות על היקף תוכנית הגרעין של איראן, לרבות פעילויות העשרה ומחקר ופיתוח. הסכם הגרעין מבקש לתת מענה לחששות של מדינות ה-E3/EU+3, בין השאר באמצעות צעדים מקיפים שיבטיחו שקיפות ואימות". שקיפות ואימות הם לפיכך שני עקרונות יסוד בהנחיות הטכניות שהוטלו על סבא"א במסגרת ההסכם. הדיון שלהלן יתמקד בשתי סוגיות מרכזיות אלה, תוך התייחסות למספר נושאים רלוונטיים נוספים ודחופים למדי. ב־9 במאי 2018 פרסם מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, יוקיה אמאנו, את האחרונה בשורה של הצהרות הנוגעות לפעולות האימות באיראן: "נכון להיום, סבא"א יכולה לאשר כי איראן מקיימת את התחייבויותיה הקשורות לגרעין".<sup>2</sup> בחינת המצב בפועל לגבי האימות שמבצעת סבא"א באיראן מעלה כי הצהרתו של אמאנו כוללת יותר מקורטוב של משאלת לב. דוגמה אחת לפער בין מטרות הסכם הגרעין לבין המציאות בשטח ניתן לראות בנוסח סעיף 16 בהוראות המבוא וההנחיות הכלליות של ההסכם: "איראן לא תעסוק בפעילות, כולל לא ברמת המחקר והפיתוח, אשר יש בה כדי לתרום לפיתוחו של התקן נפץ גרעיני, ובכלל זה פעולות מטלורגיות באורניום או בפלוטוניום, כמפורט בנספח I". הבעיה היא שסבא"א אומנם ביקרה במתקני הגרעין הרשמיים, אולם נאסר עליה בעקבות לאמת כל פעילות הקשורה בפיתוחו של התקן נפץ גרעיני.

סקירת השנים שחלפו מאז יישום הסכם הגרעין מעלה שהפער בין המנדט של סבא"א כפי שפורט בהסכם לבין פעילות הסוכנות בפועל מחייב בדיקה וניתוח. זאת כדי להבטיח שכל אימות עתידי שיערך במסגרת ההסכם (בהנחה שישאר במתכונתו הנוכחית) יצליח לממש את השאיפות האידיאליסטיות של אלה שנכנעו להתנהגותה העיקשת של איראן, הן במהלך המשא ומתן והן לאחר יישום ההסכם.

הסוגיות שחובה לבחון ולהעריך מחדש כוללות את אי־היכולת לאמת את הטווח המלא של פעילות הגרעין של איראן, את אי־היכולת לחפש ולזהות כל מתקן, פעילות וחומרים בלתי מוצהרים הקשורים לגרעין, ואת חוסר השקיפות בדיווחים הרבעוניים של סבא"א על תוכניות הגרעין האיראניות ועל פעילותה מאז השגת ההסכם. זאת משום שתוכניות ופעילויות אלה מסתרות מאחורי תקנות וכללים מעורפלים שנקבעו על ידי בעלי האינטרס. מצב הפיקוח כלל אינו משביע רצון, והדבר הודגש ב־8

הנשיא טראמפ: "מה שמחמיר את המצב הוא שסעיפי הפיקוח בהסכם חסרי מנגנונים נאותים למנוע, לזהות ולהעניש בגין רמאות, והם אינם כוללים אפילו את הזכות הבלתי מוגבלת לבדוק אתרים חשופים רבים, כולל מתקנים צבאיים".

במאי 2018, כאשר כחלק מהצהרתו של הנשיא טראמפ על הסיבות לנסיגה האמריקאית מההסכם נאמר כי "מה שמחמיר את המצב הוא שסעיפי הפיקוח בהסכם חסרי מנגנונים נאותים למנוע, לזהות ולהעניש בגין רמאות, והם אינם



כוללים אפילו את הזכות הבלתי מוגבלת (unqualified) לבדוק אתרים חשובים רבים, כולל מתקנים צבאיים<sup>3</sup>.

ויש בעיות נוספות, שעניינן חוסר השקיפות בהסדרים הסודיים של איראן עם סבא"א. המצב המטריד הזה כמעט ואינו מוזכר על ידי גורמים רשמיים, למרות ששותפותיה של איראן להסכם צריכות לתבוע את הסרת הסודיות שאיראן נהנית ממנה כיום במגעייה עם סבא"א. מידע מלא על פעילות הגרעין של איראן ועל תוכניותיה חייב לעמוד לרשות המדינות החברות בסבא"א ולציבור הרחב באמצעות הדוחות הרבעוניים של סבא"א, כפי שהיה לפני שהושג ההסכם. היעדרו של מידע זה מהשיח הציבורי ומהדיונים על האפקטיביות של הסכם הגרעין מטיל ספקות חמורים בכל מסקנה שמציג מנכ"ל סבא"א.

## אימות

הבעיות הקשורות לפיקוח של סבא"א במתקנים ה"לא גרעיניים" (כולל הצבאיים) באיראן באות לידי ביטוי בשלושה הקשרים לפחות: כפונקציה של הסכמתה של איראן לקיים את תנאי הפרוטוקול הנוסף; בהקשר לפעילות אפשרית של איראן בתחום פיתוח מנגנון נפץ גרעיני; ובנוגע להוראות שנקבעו בנספח I של הסכם הגרעין בעניין פיקוח על מתקן, במקרה שמתעורר חשד כבד (ומבוסס מודיעין) לכך שאיראן מקדמת באותו מתקן פעילויות הקשורות לפיתוח נשק גרעיני.

## הפרוטוקול הנוסף

במסגרת הסכם הגרעין הסכימה איראן להחיל את הפרוטוקול הנוסף (AP) על מנגנון האימות של סבא"א באופן זמני, עד שיאושר סופית על ידי השלטונות באיראן. אומנם ישנם מנגנון האימות מוטל על הסוכנות, אולם איראן מחויבת לסייע באופן מלא לביצוע פעולות הפיקוח. המונח 'זמני' (provisional), כפי שהוא מופיע בפרוטוקול הנוסף, אינו מפחית מאחריותה של איראן בנושא זה.

באופן כללי, הפרוטוקול הנוסף גובש באמצע שנות התשעים מתוך מטרה לפתור ולתקן שני חסרונות מרכזיים בהסכם הפיקוח "המקיף" (safeguards agreement), אשר כל מדינה החברה באמנת ה-NPT חותמת עליו מול סבא"א (למטרות אימות). הפרוטוקול הנוסף נועד להבטיח את האפשרות לפקח על כל מתקן הממוקם באתר גרעין מוצהר (ולא רק על המתקנים המוצהרים), ולספק אמצעים מסוימים לחשיפת מתקנים, פעילויות או חומרים בלתי מוצהרים בשטחה של המדינה הנבדקת. סבא"א רשאית לבצע בדיקת דגימה סביבתית בכל מקום שתמצא לנכון<sup>4</sup>.

אם הדגימה במקום המבוקש אינה אפשרית, איראן יכולה להציע מקום חלופי. ככל הידוע, סבא"א ביקשה וביצעה דגימות סביבתיות כאלה רק בספטמבר 2015 באתר בפארצ'ון, שלגביו היה חשד לפיתוח חומר נפץ גרעיני, ובדיקה זו

הייתה מעין פארסה.<sup>5</sup> איראן סירבה מאז לכל בדיקת דגימה נוספת באתר. דבר זה עומד בסתירה ברורה לחובותיה של איראן על פי הפרוטוקול הנוסף. יש לציין כי הוראות הפרוטוקול הנוסף אינן מגבילות את שיטות הדגימה בשום דרך. בפרוטוקול הנוסף יש עוד סעיף שעניינו חיפוש וחשיפה של פעילויות נסתרות, בלתי מוצהרות או בלתי חוקיות. עם זאת, סבא"א לא השתמשה בסמכותה לבקש את אישור חבר הנאמנים לשימוש ולהסדרת השימוש בדגימה סביבתית רחבת היקף.<sup>6</sup> הוראה זו מאפשרת לסבא"א להתקין ולהפעיל רשת של תחנות דגימה על פני שטח רחב, אשר יכולה לזהות פעילות גרעינית או קשורה לגרעין, וכך לסייע לחקירות נוספות המבהירות את המיקומים ואת מאפייני הפעילות. מכיוון שסעיפי הפרוטוקול הנוסף נכללים בסעיפי הסכם הגרעין, חובה על סבא"א להשתמש בכל האמצעים הטכניים שברשותה על מנת לוודא ציות לתנאיו.

### פיתוח מנגנון נפץ באיראן

כאמור, הסכם הגרעין אוסר במפורש על איראן לעסוק בפיתוחו של מנגנון נפץ גרעיני. יש להדגיש כי זהו חלק בלתי נפרד מההסכם, ולכן הוא כפוף לפעולות האימות שנועדו להבטיח כי פעילות זו אכן אינה מתקיימת באיראן. נושא הגישה לאתרים הוא כללי, ובשום אופן אינו מוגבל לפיתוח מנגנון הנפץ. עם זאת, הדגש על מנגנון הנפץ חשוב שכן איראן שוללת את הגישה לאתרים החשודים בקיום פעילויות כאלה, בתואנה שמדובר באתרים צבאיים. מכשול נוסף הוא שסבא"א מתבקשת לספק הוכחות לטענות על פיתוח חומרי נפץ. אם המידע המצביע על כך לא הושג בעזרת מה שמכונה "אמצעים טכניים לאומיים" (כמו צילום לווייני), האמצעים הנותרים הם רק ניצול סעיף בפרוטוקול הנוסף המורה על דגימה סביבתית. כל דבר אחר יהיה כמעט בלתי אפשרי, שכן מידע המבוסס על מודיעין לא תמיד יהיה זמין ליריב.

אם נתייחס לדוחות התקופתיים של סבא"א כמייצגים את פעילותה של איראן, דומה כי סבא"א התעלמה במכוון – או שאולצה על ידי איראן להתעלם – מחובותיה לאמת אי-פעילות איראנית בתחום פיתוח התקן נפץ גרעיני. בידי סבא"א היו עדויות רבות לכך שאיראן עסקה בכך בעבר, ולכל הפחות היה עליה לאשר שפעולות אלה אינן מתרחשות עוד באיראן. רק בתחילת אוגוסט 2017 כלל מנכ"ל סבא"א בדוחותיו התקופתיים את ההצהרה התמוהה: "הסוכנות ממשיכה בפעילויות אימות ומעקב אחר התחייבויותיה של איראן בנושא הסכם הגרעין, לרבות אלה המפורטות בסעיפים ... T של נספח I להסכם".<sup>7</sup> סעיף T עוסק בפיתוח מנגנוני נפץ גרעיניים. השאלה כיצד סבא"א מאמתת ועוקבת אחר פעילותה של איראן בתחום זה נותרה ללא מענה, והיא מטילה ספק באמיתות הצהרתה של סבא"א.

סוגיה זו זוכה לחשיבות נוספת אם נזכור את הפיקוח היחיד בפארצ'ין, אשר נערך באופן הסותר את כל נוהלי הפיקוח התקינים של סבא"א. פארצ'ין הוא אתר שבו נערכו ניסויים במנגנון נפץ, ונחשפו לכך כמה ראיות. כפי שכבר צוין, לא ניתן לבצע בדיקה חוזרת באתר, ולכן אי-הוודאות לגבי הנעשה באתר נותר ללא מענה עד היום. סבא"א נמנעה מבקשת גישה לאתר על פי הנוהל המתואר בסעיף Q לנספח I של הסכם הגרעין.

גם אם יבוצע ההליך המורכב למדי של השגת גישה לאתרים בלתי מוצהרים, עדיין לא ברור אם איראן תאפשר כניסה לאתרים חשודים. הגישה הבלתי מתעמתת של סבא"א בעניין זה אינה מבשרת טובות לגבי נושאים רבים אחרים שנותרו מעורפלים, בשל שיטת הדיווח חסרת השקיפות של הסוכנות.

### התמודדות עם חשדות על פי נספח I של הסכם הגרעין

אחת המגבלות המוכרות של אמנת ה-NPT היא הענקת סמכות לסבא"א לפקח רק על אתרי גרעין מוצהרים במדינות החברות באמנה. אולם ידוע גם שאיראן ניצלה את הפרצה הזאת וקידמה את תוכנית הגרעין הצבאי שלה באתר צבאי שהוא מחוץ לתחום עבור סבא"א – פארצ'ין. הסכם הגרעין אמור היה לתקן את הפרצה הזו ב-NPT ובהסכמי הפיקוח עם סבא"א. וכך ראינו שעד אפריל 2015 בכירי ממשל אמריקאים עדיין עמדו על כך שלא יסתפקו בפחות מאשר אפשרות פיקוח "בכל מקום ובכל זמן" – כלומר, כל אימת שיתעורר חשד באתר כלשהו באיראן, תוכל סבא"א לדרוש גישה מיידית.

אולם הניסוח שהתגבש לאחר חודשים ספורים בלבד בהסכם הגרעין עצמו היה רחוק מאוד מהיעד הזה. הוראות הפיקוח לגבי מתקן חשוד אשר מופיעות בנספח I של ההסכם מפותלות ופתוחות לפרשנות ולניצול לרעה מצד איראן. בתרחיש הטוב ביותר יכולה איראן לעכב בדיקה למשך 24 ימים, אך בבחינה מדוקדקת יותר של סעיפים 75–76 בנספח I<sup>8</sup> ברור כי איראן יכולה למתוח את הזמן בשלב בו היא מתבקשת להציג את תגובתה הראשונית לחשדות של סבא"א. הדבר יכול להאריך באופן ניכר את פרק הזמן מרגע שהחשד עולה ועד ביצוע הבדיקה בפועל. בינתיים איראן עומדת על כך שלעולם לא תאפשר לפקחי סבא"א להיכנס למתקניה הצבאיים. לבסוף, בשל חוסר השקיפות בדוחות של סבא"א מאז יישום הסכם הגרעין, קיים בלבול בקרב הציבור בשאלות הבאות: האם נערכו בדיקות במתקנים צבאיים באיראן מאז ההסכם; מדוע לא בוצעה בדיקת מעקב בפארצ'ין לאחר שנמצאו חלקיקים חשודים בספטמבר 2015; והאם, כפי שדווח בתקשורת, סבא"א נמנעת לעיתים אפילו מלבקש בדיקה, מתוך ציפייה לתגובה שלילית מצד איראן.<sup>9</sup> כל זה יכול להשתנות בצורה קיצונית בזכות המטמון האדיר של חומר מודיעיני שנחשף על ידי המודיעין הישראלי – הארכיון של פרויקט פיתוח הנשק הגרעיני

האיראני. ראשית, החומרים הראו כי איראן שיקרה (וכי היא ממשיכה לשקר) כאשר הכחישה שהייתה לה אי פעם תוכנית לפיתוח נשק גרעיני. שנית, יש בידיה מאגר ידע עצום שעודנו רלוונטי כיום. למרות שרק חלק קטן מאוד מהמידע הכלול בארכיון פורסם בפומבי, הוא ודאי כולל מידע בתחומים הבאים: אתרים שבהם בוצעו עבודות מחקר ופיתוח בכל היבט של פיתוח נשק גרעיני; אנשי צוות מעורבים; מתקנים ומצאי חומרים; וההישגים של איראן עד שנת 2003. סבא"א צריכה לנצל מידע זה כדי להשיג גישה לכל האתרים והמתקנים, לערוך ספירת מלאי, לראיין מדענים ואנשי צוות אחרים הרלבנטיים לפרויקט הגרעין, ולהעריך עד כמה הייתה איראן רחוקה מהשגת מטרותיה. גם אם איראן הורתה על הפסקה מלאה של המשך הפיתוח – וספק רב אם עשתה זאת – ניתן לראות בכך את נקודת המוצא לחידוש הפרויקט. מקור הספקנות הוא סירובה של איראן להודות ולחשוף את המידע הזה, ומאז היא ממשיכה בפיתוח מערכות לשיגור ראשי חץ גרעיניים – כלומר פרויקט הטילים שלה – למרות דרישות מועצת הביטחון לחדול מכך.

התעלמותה של סבא"א מהמידע החדש תהיה הפרה בוטה של חובות הסוכנות. מועצת המנהלים שלה חייבת להורות למזכירות לעשות זאת באופן מידי.

## שקיפות

למרות שהסכם הגרעין שהוצג לציבור ב־2015 זכה לשבחים כהסכם בקרת הנשק השקוף ביותר מאז ומתמיד, מבחינה ציבורית ההסכם דווקא סימן את תחילתה של הידרדרות בעייתית ומתמיהה במידת השקיפות של הפעילות ושל תוכניות הגרעין העתידיות של איראן. מצב זה נובע מהסודיות (confidentiality) שההסכם מבטיח לאיראן במגעים עם סבא"א. שש המעצמות הסכימו לדרישה האיראנית לסודיות, אף על פי שכמדינה שהפרה את אמנת ה־NPT – כפי שהוכח בדוח סבא"א מדצמבר 2015 ואושש היטב בראיות החדשות שהביאה ישראל – איראן איבדה את אמון הקהילה הבינלאומית ולא הייתה אמורה ליהנות מזכות כזו. עם זאת, שש המעצמות נכנעו באופן תמוה לדרישה האיראנית להתייחס אליה כאל חברה "רגילה" באמנת ה־NPT.

לאור זאת, הצעד הראשון שיש לנקוט הוא לחזור ולהצהיר במפורש כי איראן הפרה את תנאי אמנת ה־NPT בכך שבמשך כמה עשורים עבדה על תוכנית גרעין צבאית תוך הטעיה של הקהילה הבינלאומית, וכי הצטרפותה להסכם הגרעין היה ככל הנראה רק בגדר הפוגה זמנית. ההסכם בוודאי אינו מוחק את המורשת של איראן כמדינה הנוטה להפרות ולרמאות, ולא יכול לשמש פלטפורמה לכך שבאופן מידי הקהילה הבינלאומית תיתן בה אמון, או תעניק לה מעמד של חברה מן המניין באמנת ה־NPT. ואומנם, בשנים שחלפו מאז השגת הסכם הגרעין הוכיחה איראן

שהפרובוקציות והתוקפנות נמשכות, ובכלל זה איומיה לשוב מייד לפעילות הגרעין הקודמת שלה, אם ארצות־הברית או מדינות אירופה לא יקבלו את דרישותיה. בעקבות הבהרות אלה שנעדרו מהסכם הגרעין, יש לשוב ולשקול את הבסיס לקביעה כי לאיראן יש זכות לסודיות, ולהסירה:

ראשית – דוחות סבא"א על איראן חייבים לחזור למתכונת הקודמת ולכלול מידע מלא על פעילות הגרעין האיראנית ותוכניותיה לעתיד, עם דיווחים מלאים, כולל תוצאות לגבי הבדיקות שבוצעו במתקנים צבאיים, אם היו כאלה. מאז נואר 2016 (יום יישום ההסכם), הדוחות אינם כוללים את כל המידע הזה.

שנית – יש לפרסם את כל ההסכמים הנוספים בין סבא"א לאיראן אשר לא פורסמו עד כה ברבים. לשם דוגמה, לא ייתכן שהציבור ילמד רק באמצעות דיווח בתקשורת חוקרת במהלך 2016 כי איראן למעשה מתכננת להתקין ולהפעיל אלפי צנטריפוגות מתקדמות החל מהשנה ה־11 של ההסכם. מידע מסוג זה חיוני לדיון מושכל בנוגע לערכו של הסכם הגרעין ולהערכות מושכלות בדבר כוונותיה של איראן בתחום הגרעין.

שלישית – יש לפרסם את הדוחות על הדיונים בהקשר של הוועדה המשותפת (המפקחת על הסכם הגרעין) ו'קבוצת העבודה של הרכש' (Procurement Working Group), שנועדה לדון במודיעין הקשור למאמציה של איראן לרכוש באופן בלתי חוקי טכנולוגיות ורכיבים הרלוונטיים לתוכנית נשק גרעיני.

רביעית – יש לחשוף בפני הציבור גם את ההבנות העיקריות מהמשא ומתן הסודי בין ארצות־הברית לאיראן שנערך בעומאן (וקדם לשיחות שש המעצמות ואיראן ב־2013). לאחר שהסכם הגרעין כבר הושג, אין כל הצדקה לשמור על תוצאות אותן שיחות תחת מעטה של חשאיות.

## סיכום ומסקנות

את המניעים להתנהגותה של סבא"א כפי שתוארה לעיל אפשר רק לשער. הנימוק המתבקש ביותר הוא שמנכ"ל הסוכנות רוצה לדבוק ברוח הסכם הגרעין, כלומר רוח הפשרה. יתר על כן, הודאה רשמית בעובדה שסבא"א אינה יכולה באמת למלא את כל דרישות ההסכם תפגע הן ביישום ההסכם והן בסבא"א עצמה. הודאה כזו תפגע ביכולתם של חלק מהגורמים להמשיך להתעקש שההסכם מצליח, ועלולה לחולל משבר מוקדם שלרוב הצדדים בהסכם יש אינטרס למנוע, או לכל הפחות לדחות. לפיכך ההערכה היא שהמניע לביצוע ולדיווח המעורפלים, החלקיים והעמומים של סבא"א הוא ככל הנראה פוליטי.

סבא"א הוכיחה את יכולותיה הטכניות במקרים רבים בעבר, בעיקר בעיראק לאחר מלחמת המפרץ הראשונה. אך מימוש מלא של המנדט שלה במקרה של איראן עלול להוביל לממצאים שיחוללו משבר, אשר יערער את מעמדו השברירי של הסכם הגרעין. ברור מאוד כי אלה המעוניינים להמשיך עם איראן במצב הפוליטי והכלכלי הנוכחי מסתמכים על כך שהדיווחים התקופתיים המעורפלים, הבלתי

ברורים ולעיתים אף מטעים של מנכ"ל סבא"א יעשו עבורם את העבודה, ויאפשרו להם לקבוע כי ההסכם "עובד". כאשר מחזיקים בדעה זו, אין צורך לנקוט פעולה נוספת לתיקון ההסכם או ללחוץ על איראן במשטר סנקציות מחודש ומחוזק. ההתנהגות חסרת השקיפות של מנכ"ל סבא"א רק מחזקת את עמדתם של מי שאינם מעוניינים להכיר בכך שמהו אינו כשורה בהסדר המקורי.

אבל גם אם נניח שהסכם הגרעין מתקיים במלואו, עדיין מדובר בהסכם חלקי: הוא אינו מכסה את כל ההיבטים של פרויקט פיתוח הנשק הגרעיני; אינו מאפשר לחפש מתקנים, פעילויות וחומרים לא מוצהרים; וכפי שרבים מסכימים, הוא לקוי בכך שהתעלם מהמערכות לשיגור נשק גרעיני, ובכלל זה טילים בליסטיים וטילי שיוט בכל הטווחים שמסוגלים לשאת ראש נפץ גרעיני. הבעיות נעשות מורכבות יותר בשל העובדה שסעיפים מרכזיים בהסכם אינם מיושמים על ידי סבא"א. בקצרה, לא רק שההסכם כולל הוראות חלשות ובלתי מתאימות, סבא"א גם אינה ממלאת את חובותיה כלשונן.

לאחר הנסיגה האמריקאית מהסכם הגרעין במאי 2018, עתידו אינו ברור. עם זאת, אחת ההשלכות החשובות של ההחלטה האמריקאית צריכה להיות ההבנה שאם יש רצון להשאיר את ההסכם על כנו ולהופכו לאפקטיבי יותר, על שאר השותפות לבצע הערכה מחודשת של הפגמים בו ולתקן את אופן יישומו.

ההמלצות המוצעות כאן לשיפור המצב מכוונות למעצמות ובראש ובראשונה לארצות הברית, שהיא המעצמה היחידה המתמקדת בבירור בבעיות בהסכם ובצורך לתקן אותן. המעצמות חייבות להבטיח שסבא"א תבצע את תפקידה. בסופו של דבר וכפי שמתברר גם בנוגע לאמנת ה-NPT עצמה, האפקטיביות של סבא"א

ההתנהגות חסרת השקיפות של מנכ"ל סבא"א רק מחזקת את עמדתם של מי שאינם מעוניינים להכיר בכך שמהו אינו כשורה בהסדר המקורי.

ושל הסכמים למניעת תפוצת גרעין שעליהם היא אמונה תלויה בנכונותן של המדינות להבטיח שתנאי ההסכמים האלה יקוימו.<sup>10</sup>

## הערות

- 1 המלכוד במשפט הראשון הוא השימוש במילה 'מרצון', שגרמה בעיות בעבר וצפויה לעשות זאת גם בעתיד.
- 2 Statement by IAEA Director General Yukiya Amano, IAEA, May 9, 2018, <https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-by-iaea-director-general-yukiya-amano-9-may-2018>
- 3 Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, The White House, Office of the Press Secretary, May 8, 2018, <https://translations.state.gov/2018/05/08/remarks-by-president-trump-on-the-joint-comprehensive-plan-of-action/>

- 4 הפרוטוקול הנוסף, סעיף 5.
- 5 בניגוד לכל נוהלי החובה, מנכ"ל סבא"א הרשה שאיסוף הדגימות החשובות יתבצע על ידי האיראנים ולא על ידי פקחים מוסמכים של סבא"א. למרות פעילויות הניקוי שביצעו האיראנים לפני הביקור היו עדיין כמה ממצאים חשובים, אך האיראנים סירבו להבהרה נוספת של הסוגיה. ראו:
- <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-remarks-to-the-press-on-visit-to-iran>
- 6 הפרוטוקול הנוסף, סעיף 9.
- 7 IAEA report on Iran from August 31, 2017, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-35.pdf>
- 8 Annex I – Nuclear-related measures, <https://www.state.gov/documents/organization/245318.pdf>
- 9 Barak Ravid, "Israel: IAEA received info about suspected Iranian nuclear sites but didn't inspect many of them," *Haaretz*, September 17, 2017, <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-israel-un-nuclear-watchdog-failed-to-inspect-many-suspected-iranian-sites-1.5451318>
- 10 הבעיות הקשורות לאמנת NPT מודגשות בזכות העובדה שוועידות המעקב של ה-NPT לא הצליחו לגבש הסכמה בקרב המדינות החברות לגנות את איראן בגין פעילותה לקיום תוכנית נשק גרעיני, אפילו לאחר שנחשף מודיעין מרכזי בדוחות סבא"א.





# המלחמה בסוריה – מדוע ניצח בשאר?

## אייל זיסר

המלחמה בסוריה הולכת וקרבה לסיומה. השבת היציבות והשכנת שלום במדינה עודם יעד רחוק מהשגה, אם בכלל. אולם המערכה בשדה הקרב הוכרעה, ובשאר אל־אסד הוא היוצא ממנה כשידו על העליונה. ניצחון זה הגיע לידינו של בשאר הודות להתגייסותן של טהראן ושל מוסקבה להילחם לצידו, וכן בשל חוסר המעש והחידלון שגילו מדינות המערב ובראשן ארצות־הברית לנוכח המשבר בסוריה. ובכל זאת, מדובר גם בניצחון הנעוץ, מצד אחד, במציאות הפנים־סורית ובכישלונם של המורדים במשטר הסורי, אך מנגד, גם במימנות הפוליטית וביכולת ההישרדות שגילה בשאר האיש, יחד עם התמיכה שהמשטר ומוסדות המדינה זכו לה מצד קואליציה רחבה של כוחות חברתיים וכלכליים מקרב האוכלוסייה במדינה. בשאר לא ניהל קרב הישרדות זה רק כדי להפוך ל"שליט בובה" בידי אחרים, ויש להניח כי ישאף, ככל שהדברים יהיו תלויים בו, לשוב ולהפוך למקבל החלטות יחיד בכל האמור בעתיד משטרו וארצו.

**מילות מפתח:** בשאר אל־אסד, רוסיה, סוריה, איראן, עלווים

## הקדמה

"בלעדינו בשאר לא היה שורד" – עלי אכבר וליאתי, יועצו המדיני של המנהיג הרוחני העליון של איראן עלי חמנאי, נובמבר 2017.<sup>1</sup>  
"יש נשיא בדמשק. אפשר היה להניח כשהחל הכול שהוא ייבהל, ייקח את המזוודה שלו, יעבור ללאד'יקייה ומשם יתור אחר מקום מקלט במוסקבה או במדינה אחרת... אבל האיש לא נבהל... הוא נותר איתן וחזק. הוא נשאר בדמשק ולא עזב. ויחד עימו נותר סגל של אנשי מדינה וביטחון... המדינה לא קרסה.... מן

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

הצבא הסורי לא ערקה ולו גם פלוגה או אפילו כיתה. הצבא נותר שלם וכך גם מנגנוני הביטחון ומוסדות המדינה. הם נותרו שלמים כי היה מי שישמור עליהם. וברור שהם לא היו מצליחים להחזיק מעמד ולשרוד במשך שבע השנים האחרונות, אלמלא נמצאה להם תמיכה עממית נרחבת" – חסן נסראללה, מזכ"ל חזבאללה, ינואר 2018.<sup>2</sup>

המלחמה בסוריה הולכת וקרבה לסיימה. השבת רגיעה ויציבות לכל רחבי המדינה, לא כל שכן השכנת שלום ואף פיוס לאומי בין מרכיביה של החברה הסורית עודם יעד רחוק מהשגה, אם בכלל. אבל המערכה בשדה הקרב הוכרעה ובשאר אל-אסד, עילת המלחמה ומחוללה, הוא היוצא ממנה כשידו על העליונה, ומאחוריו כל אלו שאותם ייצג ושבעבורם נלחם: המשפחה והשושלת, העדה העלווית, ולבסוף אותה קואליציה של כוחות חברתיים וכלכליים שעמדה בבסיס משטרו, משטר הבעת' הסורי.

ניצחוננו של בשאר אל-אסד הושג הודות לבעלי בריתו אך גם לאויביו וליריביו, כלומר, הודות להתגייסותן של טהראן ושל מוסקבה להילחם בעבורו ולהכריע את אויביו, אך גם בזכות חוסר המעש והחידלון שגילו מדינות המערב ובראשן ארצות-הברית לנוכח המשבר בסוריה. אלא שלצד זאת מדובר גם ואולי בעיקר בניצחון הנעוץ במציאות הפנים-סורית. מצד אחד, כישלונם של המורדים לאחד שורות, להצמיח הנהגה מדינית וצבאית ולהשיל מעליהם את התדמית הקיצונית הסלפית-ג'האדית שדבקה בהם. אך מנגד, וראוי להדגיש זאת, המיומנות הפוליטית ויכולת ההישרדות שגילה בשאר האיש ולצד זאת גם התמיכה שזכה לה, ושמה זכתה המדינה הסורית שבראשה עמד, מצד חלקים רחבים של האוכלוסייה החיה בה. זוהי תובנה חשובה לכל דיון שעניינו עתידה של סוריה, ובמיוחד לכל דיון שעניינו עתיד הנוכחות הזרה בה, הרוסית ואף האיראנית, דהיינו ניסיון של מוסקבה ושל טהראן להשליט את רצונן על מדינה זו – במשותף או תוך מתח ואף תחרות ויריבות ביניהן. דיון כזה ראוי שיביא בחשבון כי בשאר לא ניהל את מאבק ההישרדות לחיים או למוות, שממנו יצא מנצח, רק כדי להפוך ל"שליט בובה" המופעל בידי אחרים, גם אם מדובר בנשיא רוסיה ולדימיר פוטין, או במפקד 'כוח קודס' של משמרות המהפכה האיראניים, הגנרל קאסם סולימאני. ככל שהדברים יהיו תלויים בו, יש להניח כי ישאף לשוב ולהפוך לשחקן עצמאי המקבל את ההחלטות בכל האמור בעתיד משטרו וארצו.

## יסודות הניצחון של בשאר

בשבע השנים האחרונות התנהלה בסוריה מלחמת אזרחים עקובה מדם, שהביאה את המדינה אל סף התפרקות ואף קריסה, וכן הובילה לריסוק של החברה הסורית למרכיביה הבסיסיים (עדות, שבטים, חמולות ומשפחות). בראשית שנת 2018

הוערך מספר ההרוגים בקרבות בחצי מיליון נפש בקירוב, ומספר הנפגעים הוערך ביותר משני מיליון. עוד כעשרה מיליון סורים, כמחציתה של האוכלוסייה במדינה, איבדו את בתיהם, ובין חמישה לשמונה מיליון מהם הפכו לפליטים מחוץ לגבולות ארצם.<sup>3</sup> נוסף לכך חרבו או הושמדו כשלושה רבעים מן המשק הסורי ומהתשתית המשקית והכלכלית במדינה – מערכות החינוך והבריאות, התחבורה, החשמל והמים, שדות הנפט והגז ואסמי התבואה.<sup>4</sup>

ראשיתה של המלחמה במחאה, מחאתם של איכרים רעבים ללחם וצמאים לשינוי מאזורי הכפר והפריפריה, שהייתה בראשיתה מקומית ומוגבלת ובעיקר נטולת אלימות, אשר פרצה במארס 2011 כחלק מאירועי 'האביב הערבי'. מחאה זו הפכה תוך חודשים אחדים להתקוממות עממית רחבת היקף, ובסופו של דבר אף למלחמת אזרחים עקובה מדם שנמשכה למעלה משבע שנים. בחלוף השבועות והחודשים לבשה מלחמה זו גם צביון עדתי וגרוע מכך – צביון דתי שעניינו מלחמת קודש (ג'האד) נגד "משטר הכפירה העלווי" של בשאר אל-אסד, בעל בריתו של המחנה השיעי במזרח התיכון בהנהגת איראן וארגון חזבאללה.<sup>5</sup>

לצד זאת הפכה סוריה גם לשדה קרב, ושמא לזירת מאבק אזורית ובינלאומית, שבה נעשו בשאר אל-אסד וגם יריביו מבית חיילים על לוח השחמט במשחקם של המעצמות הגדולות ושל כוחות אזוריים מתחרים. בראש ובראשונה רוסיה אך לצידה גם ארצות-הברית, ובנוסף להן גם איראן, טורקיה, ערב הסעודית וקטר. מעורבותן של כל אלו רק החריפה את המשבר בסוריה, הזינה את הלחימה המתנהלת על אדמתה וגרמה להתמשכותה, שהרי לא האינטרס המדינתי הסורי, וממילא גם לא האינטרסים של בני העם הסורי, הם שעמדו לנגד עיניהם של השחקנים הזרים ששלחו עתה את ידיהם אל מדינה זו, מבקשים להיבנות מחורבנה.<sup>6</sup>

לאורך שנות המלחמה הראשונות נטתה הכף לצידם של המורדים. הללו נתמכו בידי חלקים משמעותיים של החברה הסורית, בעיקר בני העדה הסונית מאזורי הכפר והפריפריה, המהווים כשליש ואף יותר מקרב תושבי המדינה, הגם שכשלו בניסיונם להצמיח מתוכם הנהגה מדינית וצבאית לגיטימית ואפקטיבית, שתנהיג את המרד אלי ניצחון. בפועל לחמו בשטח מאות קבוצות חמושות ללא אחדות ופיקוד משותף, שחלקן הלך ונצבע בצבעים אסלאמיים ככל שהתמשכה המלחמה במדינה. ובכל זאת, המורדים הצליחו להלום במשטר הסורי, שגילה מולם חידלון וחוסר אונים. המשטר בדמשק הצליח אומנם לשרוד חרף המהלומות שספג, אבל בה בעת הפגין מורל נמוך, תשישות ועייפות נוכח מערכה מתמשכת שהלכה ושחקה את נכסיו – משאבי כוח אדם ומרחבים טריטוריאליים בעיקר במזרח המדינה ובצפונה, אך גם באזורי הכפר והפריפריה במרכז המדינה ובדרומה. בפועל נותר בשליטת משטרו של בשאר פחות מרבע משטחה של המדינה הסורית. מדובר ברצועה צרה הנמתחת מן הבירה דמשק דרומה אל הערים דרעא, בירת החוראן,

וסוידא, בירת הר הדרוזים, וצפונה, עבור בערים חומס וחמה במרכזה של סוריה אל העיר חלב, העיר השנייה בגודלה במדינה, ואל חבל העלווים בחוף הסורי. עם זאת, ברצועה זו התגוררה למעלה ממחצית אוכלוסייתה המקורית של המדינה (כ־13 מתוך כ־25 מיליון נפש). יתר על כן, מוסדות המדינה הסורית הוסיפו לתפקד בה ולספק שירותים בסיסיים לאזרחים דוגמת חשמל ומים, אבטחת מזון, שירותי רווחה, רפואה וחינוך ועוד.<sup>7</sup>

המורדים מצידם הוסיפו להתקדם עקב בצד אגודל – כפר, עיירה ועיר מחוז, זו אחר זו, בדרך להשגת מטרתם – מיטוט משטרו של בשאר אל־אסד. לפרקים נראה היה כי ניצחונם הוא בעיקרו של דבר שאלה של זמן, וכי למדינה הסורית לא תהיה עוד תקומה. כך היה ביולי 2012 בעקבות חיסול הצמרת הביטחונית הסורית בפיגוע טרור בלב דמשק; במארס 2013 עם כיבוש העיר אל־רקה, בירת מחוז אל־רקה; וכך היה גם באביב 2015 בעקבות הצלחתם של המורדים להשתלט על מחוז אדליב, וכן הצלחתו של ארגון דאע"ש להבקיע אל מרכזה של סוריה (עם כיבוש העיר תדמור) ואל דרומה (החל בכמה מפרבריה של דמשק וכלה במרגלות הר הדרוזים). אלא שלכל מי שחישב את קיצו של בשאר אל־אסד ציפתה הפתעה, כאשר מוסקבה וטהראן התגייסו החל בספטמבר 2015 כדי לסייע לו לשרוד על כיסאו ולהכריע את אויביו. מטוסים ומסוקי קרב רוסיים ולצידם לוחמים על הקרקע מ'כוח קודס' של משמרות המהפכה האיראניים, לוחמים של ארגון חזבאללה ושל מיליציות שיעיות מכל רחבי המזרח התיכון שהוקמו ואומנו בידי איראן – כל אלה הגיעו אל אדמת סוריה והטו את הכף לטובתו של בשאר. המהלומות האוויריות שהנחיתו הרוסים על מטרות המורדים, וליתר דיוק על המרחבים האזרחיים שבהם פעלו, הביאו לפגיעה קטלנית בלכידות וברוח ואף בכוח הלחימה של המורדים, ובעיקר לפגיעה באוכלוסייה האזרחית שהעניקה להם מחסה. מהלומות אלו אפשרו לצבא הסורי ובעיקר לכוחות איראניים, ללוחמים של חזבאללה ולאנשי המיליציות השיעיות שהביאה איראן לסוריה ליטול לידיהם את היוזמה ולשוב ולהשתלט על מרבית שטחה של סוריה – כשלושה רבעים ממנו.<sup>8</sup> לצד זאת ראוי לציין גם את הישגיה של וושינגטון שהובילה קואליציה בינלאומית, ובעיקר כוחות שיעיים בעיראק וכורדיים בסוריה, שהביאה למיטוט המדינה האסלאמית של דאע"ש, הגם שהמשטר הסורי ובעיקר איראן הם שמיהרו למלא את החלל שהותיר אחריו דאע"ש, בעיקר במזרח המדינה: המדבר הסורי ומחוז דיר אל־זור.<sup>9</sup> ראוי עם זאת לציין כי בכללותו של דבר לא הייתה לווינגטון מדיניות כוללת בשאלה הסורית, ובעצם מדיניותה בתקופת ממשלו של ברק אובמה וגם בממשלו של דונאלד טראמפ גרסה התמקדות במאבק בדאע"ש, תוך נכונות להותיר את המשימה של הבאת המלחמה בסוריה לסיומה בידיה של מוסקבה, גם אם במחיר הישירותו של בן חסותם של הרוסים, בשאר אל־אסד, על כס הנשיאות בדמשק.

אלא שלצד ההיתלות ברוסיה ובאיראן כמי שחוללו את המפנה במלחמה בסוריה, כמו גם בחדלונה ובעצם ברתיעתה של וושינגטון מגילוי כל מעורבות במלחמה זו, ראוי להדגיש גם את הנסיבות הפנימיות שאפשרו את ניצחון משטרו של בשאר. מדובר כמובן בכישלון המורדים לאחד שורות ולהצמיח הנהגה לגיטימית ומוסכמת ולהשיג תמיכה מבית ומחוץ בעניינם, אבל לצד זאת ראוי להזכיר את נקודות העוצמה של המשטר הסורי. בסופו של דבר, עובדה היא כי לאורך שנות המלחמה הממושכת הצליחו בשאר והשושלת האסדית שבראשה עמד, אבל גם המדינה הסורית ומוסדותיה ובראשם הצבא ומנגנוני הממשל והביטחון – להחזיק מעמד ולהפגין לכידות ועוצמה שהפתיעו רבים שחישבו שוב ושוב את קיצם. מוסדות המדינה והצבא לא קרסו אל תוך עצמם, כפי שקרה בלוב או בתימן, אלא הוסיפו לתפקד, הגם שלא פעם באופן חלקי ומוגבל. הצבא הסורי התמודד למשל עם גלי עריקות שהקיפו כשליש מכוח האדם הסדיר שלו, אך אלו לא הביאו לקריסתו ונתרו מוגבלים לקבוצות מצומצמות של חיילים ומפקדיהם (דהיינו, אף יחידה צבאית מדרג גדוד ומעלה לא ערקה אל שורות המורדים). גם הקצונה הצבאית הבכירה ולצידה ההנהגה הפוליטית והמדינית נותרו נאמנות לשליט ולמשטרו. לצד זאת ראוי לשוב ולהזכיר כי הממשלה בדמשק הצליחה להמשיך לקיים מסגרת מתפקדת – גם אם חלקית ומקרטעת – של מערכות חינוך, בריאות ורווחה, וחשוב מכול, של אספקת מזון ומצרכים חיוניים שהצליחו לשמר את זיקתה של האוכלוסייה למדינה ולמוסדותיה.<sup>10</sup> כל אלה אפשרו לבשאר ולמשטרו ולמדינה שבראשה עמד לקום ולהתנער כעוף החול ולפרוש כנפיים, כאשר עלה בידי רוסיה ואיראן להטות את המערכה הצבאית לצידו. כפי שציין חסן נסראללה: "אנו באנו לסוריה ואחרינו הגיעו האיראנים, ואחריהם הגיעו קבוצות לוחמים מעיראק... ובשנתיים האחרונות הצטרפו לכל אלו גם הרוסים. אבל אם לא היה נמצא שם כל אותה העת צבא סורי, הרי כל הכוחות הזרים הללו שהגיעו אל אדמת סוריה היו נחשבים (ובעיקר נתפסים בידי הסורים) כצבא כיבוש, אלא שזה לא מה שקרה".<sup>11</sup> ניצחון זה של בשאר לא היה אלא צירוף של ארבעה ניצחונות העומדים כל אחד בפני עצמו:

**הניצחון הראשון** – ניצחונו האישי של בשאר אל־אסד, שהפגין שליטה עצמית, נחישות ודבקות במטרה, תוך נכונות מחושבת מקפיאת דם וחסרת רחמים להקריב מיליונים מבני עמו לשם הבטחת הישרדותו האישית והישרדות משטרו. מעבר לכך הפגין בשאר גם מיומנות פוליטית ויכולת תמרון דוגמת הצלחתו לחבר בין רוסיה לאיראן – שתי יריבות שמעטים הדברים המחברים ביניהן – ולגייסן לצידו תוך שהוא משיג לעצמו מרחב תמרון, גם אם מוגבל, ואף חופש פעולה מולן באמצעות ניצול המתח והיריבות בין השתיים.<sup>12</sup>

**הניצחון השני** – ניצחונה של העדה העלווית שהתייצבה כאיש אחד מאחורי בשאר והטילה את בניה לקרב למענו, ובעצם למען "הפרויקט העלווי" – ההגמוניה שהשיגו בני העדה על סוריה. אלו הוסיפו אפוא להתגייס בהמוניהם, יחידים כמעט מקרב פסיפס העדות הסורי, לצבא הסדיר ולמיליציות חמושות, וללחום את מלחמתו של בשאר – מלחמתם שלהם.<sup>13</sup> דוגמה וסמל לאלו נמצא בדמותו של עקיד (אלוף-משנה) סוהייל אל-חסן, הנמר שהוביל רבות מן המערכות שניהל המשטר הסורי, והפך לאחד מסמלי הניצחון של המשטר בדמשק. הוא הוזמן לפגישה עם הנשיא הרוסי ולדימיר פוטין בעת שהלה ביקר בסוריה בדצמבר 2017, ואף הוזכר כמועמד של הרוסים להחליף את בשאר כנשיא המדינה, אם יעלה הצורך.<sup>14</sup>

**הניצחון השלישי** – שרידותה של הקואליציה החברתית העומדת בבסיסו של המשטר הסורי – אותה קואליציה של כוחות חברתיים שהתייצבה מאחוריו, מי בלחימה אקטיבית לצידו, מי בתמיכה מהצד ומי בישיבה על הגדר והימנעות מפעילות נגדו. בראשה של קואליציה זו עמדו בני העדה העלווית אך היו שותפים לה גם בני עדות מיעוטים נוספות, ולצד כל אלו גם סונים בני מעמד הביניים והאליטות בערים הגדולות.

ראוי לשוב ולהזכיר כי משטר הבעת' הסורי החל את דרכו כמייצג של קואליציה חברתית רחבה, שהייתה נטועה עמוק בציבוריות הסורית. קואליציה זו הובלה אומנם בידי בני העדה העלווית, אך לצידם היו שותפים בה גם בני עדות המיעוטים האחרות במדינה דוגמת הדרוזים, האסמאעיליים והנוצרים, ומה שחשוב יותר, גם בני העדה הסונית – בתחילה מאזורי הכפר והפריפריה, ובעשורים האחרונים גם בני מעמד הביניים והאליטות בערים הגדולות.<sup>15</sup>

הסדקים שהתגלו בבניינה של קואליציה זו בעשורים האחרונים, וליתר דיוק התהום שהלכה ונפערה בין המגזר הסוני הכפרי לבין המשטר בדמשק, היא שהובילה לפרוץ המהפכה הסורית, שהרי היה זה המגזר הסוני הכפרי – כשליש מכלל האוכלוסייה בסוריה וכמחצית מניינה של העדה הסונית במדינה – שהפנה גבו למשטרו של בשאר ואולי חש נבגד וזנוח על ידו, ולכן יצא במאוס 2011 למאבק עד חורמה. בשבי קסמה של המהפכה הסורית נפלו תחילה חלקים נרחבים מן האוכלוסייה בסוריה, בני כל העדות והמעמדות. ועם זאת, לאחר שהמהפכה הפכה למלחמה אזרחים עקובה מדם ובעיקר למלחמת ג'יהאד בהובלתן של קבוצות סלפיות ג'האדיות, שחבריהן באו לרוב מקרב בני הכפר והפריפריה, נמוגה בקרב בני עדות המיעוטים, האליטות ומעמד הביניים הסונים בערים הגדולות ההתלהבות מן המהפכה, ממחולליה וממוביליה, וליתר דיוק מאותן קבוצות לוחמות שפעלו בכל רחבי סוריה. בהקשר זה ראוי לשוב ולהזכיר כי קווי השסע בסוריה היו מאז ומעולם בעלי מאפיינים מעמדיים, חברתיים וכלכליים, ולא דווקא עדתיים. יש גם להודות כי סונים ממעמד הביניים ומהאליטות בערים הגדולות נטו מאז ומתמיד, ובוודאי

כשפרצה המהפכה בסוריה, לראות בשילוב בין כפריות לבין קיצוניות אסלאמית משום סכנה לסדר החברתי, הכלכלי והפוליטי המתקיים במדינה, שבקודקודו שושלת אסד וסביבה בני העדה העלווית. בסופו של דבר גם המגזר העירוני הסוני מצא את מקומו בסדר החברתי, הכלכלי והפוליטי (זאת הודות לשנות היציבות הממושכות בסוריה מאז ראשית שנות השבעים, ובמיוחד מאז אימצה הממשלה בדמשק מדיניות של פתיחות כלכלית ושל עידוד המגזר הפרטי). למותר לציין כי יסוד סוני עירוני זה היה ונותר במהותו לאומי ערבי חילוני.<sup>16</sup>

**הניצחון הרביעי, ניצחונה של המדינה הסורית** – בשאר ושותפיו מבית ומחוץ ביקשו כמובן לראות בניצחוננו גם ניצחון למוסד ולרעיון המדינה הסורית. בכך התפאר בשאר עצמו כשהכריז במהלך מסע ניצחון שקיים במארכ 2018 באזור אל'ע'וטה שממזרח לדמשק, לאחר שצבאו השתלט עליו: "הקלף המרכזי המצוי בידני הוא תמיכתו של העם הסורי, שהרי ללא תמיכה כזאת פעולותינו היו בלתי לגיטימיות. בני העם רוצים את המדינה (הסורית) ולכן הם חוזרים אליה".<sup>17</sup>

אפשר להתווכח על משמעותו של ניצחון או הישג זה, ובמיוחד נוכח המחיר האנושי והחומרי הנורא ששילם המשטר הסורי בעבור ניצחוננו. אבל עובדה היא כי רבים מתושביה של סוריה העדיפו לדבוק במוסד המדינה ולכל הפחות לא לצאת נגדו, על פני מעבר "אל הבלתי ידוע". לאורך העשורים הראשונים לקיומה של סוריה התקשו האליטות לקבל את המדינה ואף בחרו כזכור להתנער ממנה כשהחליטו בפברואר 1958, במעשה של איבוד עצמי לדעת, על כינון איחוד קע"ם עם האחוזות

הערבית הגדולה, מצרים. אלא שעם השנים נראה היה כי הסורים שינו את טעמם, ולנוכח שנות היציבות והעוצמה שידעה סוריה וידעו גם תושביה, ובוודאי אלו מהם שנהנו מפירות יציבות זו תחת שלטונה של שושלת אסד, הם נמנעו מהתנערות מן המדינה ומוסדותיה.

ובכל זאת, לא ניתן להתעלם מכך ששנות המלחמה היו הרסניות למדינה ולחברה בסוריה. בהקשר זה ראוי להזכיר את אותו מהפך דמוגרפי שהתחולל במדינה, תוצאה של טיהור אתני של מיליוני סורים, שהפכו שלא ברצונם לפליטים מחוץ לארצם. בשאר הצהיר לא פעם בשנים האחרונות כי לא יקרא לפליטים לשוב לארצם,<sup>18</sup> ואף התפאר כי האוכלוסייה הסורית נעשתה הרמונית יותר,<sup>19</sup>

עתה כשסוריה נפטרה מעודפי האוכלוסייה – פרי ריבוי טבעי שיצא מכלל שליטה בעיקר במהלך שנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת. עודפי אוכלוסייה אלו עמדו בבסיס המתח העדתי שהורגש במדינה והיוו נטל על משאביה.

בשאר לא ניהל מאבק  
הישרדות זה רק כדי  
להפוך לשבוי או לשליט  
בובה בידי טהראן, וגם לא  
בידי מוסקבה. יש להניח  
כי ישאף, ככל שהדברים  
יהיו תלויים בו, ליטול  
לידיו את השליטה על  
עתידיה של ארצו.

לנוכח כל זה, אין ספק כי עוד ארוכה הדרך אל המנוחה והנחלה, ולכל הפחות, אלי יציבות פוליטית שתאפשר להשיב את סוריה לימי גדולתה, או למצער לעידן הזוהר שידעה בימי אביו של בשאר, חאפז אל-אסד. בסופו של דבר סוריה חרבה והרוסה והפסיפס החברתי שלה נופץ לרסיסים. מכאן תובן טענתם של רבים בסוריה ומחוצה לה כי ניצחונו של בשאר הוא "ניצחון חלול", וכי הוא יתקשה להשליט עצמו מחדש על כל שטחה ולשקם בה את מוסדות המדינה ומנגנוניה באופן שיאפשר לו שליטה אפקטיבית במדינה, ובעיקר יסייע לו לחבר מחדש בין מרכיביו של הפסיפס החברתי הסורי, שהתנפץ לרסיסים ברעש גדול.<sup>20</sup>

ובכל זאת, מהלך האירועים בסוריה לאורך השנים האחרונות מלמד על שליט נחוש, הנכון להקריב מיליונים מבני עמו למען השגת מטרותיו, ובעצם למען הישרדותו. ראוי להעיר כי במזרח התיכון, עריצות עקובה מדם וחסרת מעצורים כמו זו שהפגין בשעתו סדאם חוסיין בעיראק היא נדבך חשוב בהצלחתו של השליט לשרוד, שעשויה להבטיח לו יראה וציות לאורך שנים מצד בני עמו. לצד זאת הוסיף בשאר ליהנות ממידה רבה של תמיכה בקרב חלק חשוב של האוכלוסייה הסורית אשר נותר נאמן לשליט ולמשטרו ואף למדינה הסורית כרעיון מסדר לחיים ולקיום. תמיכה זו אפשרה לו לשרוד לאורך שנות המלחמה הממושכת ובסיוע של רוסיה ואיראן, אף להשיב לשליטתו את מרבית שטחה של המדינה הסורית. למותר לציין כי בשאר לא ניהל מאבק הישרדות זה רק כדי להפוך לשבוי או לשליט בובה בידי טהראן, וגם לא בידי מוסקבה, ולפיכך יש להניח כי ישאף, ככל שהדברים יהיו תלויים בו, ליטול לידי את השליטה על עתידה של ארצו. ראוי להביא בחשבון גם עובדה זו בכל תחזית המבקשת לחזות את פני עתידה של סוריה.

## הערות

- 1 Reuters, "From Aleppo, Top Iranian Official Hails Tehran's Growth as Regional Power", *Haaretz*, November 8, 2017, <https://www.haaretz.com/middle-east-news/top-iranian-official-hails-tehran-s-growth-as-regional-power-1.5464066>
- 2 ראיון של חסן נסראללה לערוץ הטלוויזיה אל-מיאדין, 3 בינואר 2018, <https://goo.gl/TM1g3Z>
- 3 Megan Specia, "How Syria's Death Toll Is Lost in the Fog of War", *The New York Times*, April 13, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/13/world/middleeast/syria-death-toll.html>
- 4 אלון ריגר וערן ישיב, "כלכלת סוריה: המצב הנוכחי ותרחישים לעתיד", *עדכן אסטרטגי*, כרך 20, גיליון 1, אפריל 2017, עמ' 63-73, <https://goo.gl/GNq9gV>
- 5 לרקע כללי על המלחמה בסוריה ראו: אייל זיסר, *סוריה: מחאה, מהפכה, מלחמת אזרחים*, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון, 2014; פואד עג'מי, *המרד בסוריה*, תל-אביב, עם עובד, 2013; David W. Lesch, *The Fall of the House of Assad*, New Haven, Yale University Press, 2012.



- 6 עמוס הראל, "בסוריה מתקיימת עכשיו הצגה אחת בלבד: דו־קרב המעצמות, **הארץ**, 13 באפריל 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-MAGAZINE-1.5994393>
- 7 על שלב המלחמה ראו William Harris, *Quicksilver War, Syria, Iraq and the Spiral of conflict*, London: Hurst, 2018.
- 8 עמוס ידלון, "רוסיה בסוריה והמשמעויות לישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 2, יולי 2016, עמ' 3-7; אייל זיסר, "מעורבותה של רוסיה בסוריה", **עדכן אסטרטגי**, כרך 19, גיליון 1, אפריל 2016, עמ' 31-38, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/Zisser.pdf>
- 9 מרתה פורלן וכרמית ולנסי, "היום שאחרי המדינה האסלאמית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 20, גיליון 3, אוקטובר 2017, עמ' 61-72, [http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/Adkan20-3HEB\\_4-63-74.pdf](http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/Adkan20-3HEB_4-63-74.pdf)
- 10 אייל זיסר, "המשבר הסורי – מאבק בלא הכרעה – משל הנמלים והפיל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 16, גיליון 2, יולי 2013, עמ' 31-40.
- 11 ראיון של חסן נסראללה לערוץ הטלוויזיה אל־מיאדין, 3 בינואר 2018, שם.
- 12 על בשאר אל־אסד ראו אייל זיסר, "בודד בצמרת: בשאר אל־אסד והמאבק על סוריה", **עדכן אסטרטגי**, כרך 16, גיליון 3, אוקטובר 2013, עמ' 53-61, <https://goo.gl/57uxkj>
- 13 Leon T. Goldsmith, *Cycle of Fear: Syria's Alawites in War and Peace*, London: C. Hurst & Co. Publishers Ltd., 2015; Michael Kerr and Craig Larkin (eds.), *The Alawis of Syria: War, Faith and Politics in the Levant*, London: Hurst Publishers, 2015, p. 384.
- 14 ראו למשל עושאק אל־נמר, סהיל אל־חסן, <https://www.facebook.com/syrianarmy>, sy/; ראו גם ערוץ הטלוויזיה אל־ערביה, "מן הו אל־נמר אל־ד' יח'אפ מנהו אלא־אסד (מיהו הנמר שממנו מפחד אסד)", 25 בפברואר 2018, <https://goo.gl/CPT7bP>
- 15 Hanna Batatu, *Syria's Peasantry, the Descendants of its Lesser Rural Notables, and Their Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999; Raymond A. Hinnebusch, *Authoritarian Power and State Formation in Ba'thist Syria, Army, Party and Peasant*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1990.
- 16 בנדטה ברטי, "אי־השקט בסוריה: מה הלאה?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012, עמ' 49-58, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/1349275699.pdf> (FILE) ראו גם אייל זיסר, **סוריה: מחאה, מהפכה, מלחמת אזרחים**, שם.
- 17 **אלי־חדת'**, 18 במוץ 2018, <https://goo.gl/Fz4Jwy>
- 18 ראו ראיון שהעניק בשאר אל־אסד לעיתון האיטלקי **אלג'ורנאלו** ולערוץ הטלוויזיה TG5, 29 בדצמבר 2016, *President Assad's Statements to the Italian TG5 Interviews*, and to *Il Giornale*, December 29, 2016. [http://www.presidentassad.net/index.php?option=com\\_content&view=category&id=322&Itemid=468](http://www.presidentassad.net/index.php?option=com_content&view=category&id=322&Itemid=468)
- 19 לנוסח מלא של דברי בשאר אל־אסד ראו Aletho News, 20 august 2017, <https://goo.gl/VHRjJc>
- 20 ראו למשל אליזבט צורקוב, "כוחו של משטר אסד וחולשתו", הפרוורם לחשיבה אזוורית, 18 באוקטובר 2017, <https://goo.gl/JSyHJt>



# ערב הסעודית: ניהול סיכונים גרעיני

## יואל גוז'נסקי

בתגובה לפיתוח הגרעין האיראני ובשל שיקולי יוקרה וצורכי אנרגיה גדלים, ערב הסעודית החלה בשנים האחרונות לבחון את נתיב הגרעין, תוך כוונה להותיר את מירב האפשרויות בתחום זה פתוחות בפניה. הממלכה הכריזה זה מכבר כי בכוונתה לפתח תוכנית גרעין למטרות ייצור חשמל והתפלת מים, והיא נמצאת בעיצומן של הכנות קדחתניות לשם כך. לצד זאת היא מנהלת משא ומתן עם ארצות־הברית לשם קבלת סיוע בתחום הגרעין האזרחי, תוך שחיקת הטאבו בנושא העשרת אורניום. זאת, לצד איומים מפורשים ופומביים מצד בכיריה כי היא תניח ידה על נשק גרעיני, אם לאיראן יהיה נשק כזה.

**מילות מפתח:** ערב הסעודית, תפוצת גרעין, מעגל הדלק הגרעיני, איראן, ארצות־הברית, ישראל

## מבוא

ערב הסעודית עוברת בשנים האחרונות שינויים מהפכניים. אלה כוללים תחומים חברתיים וכלכליים, מדיניים וצבאיים אשר מהווים, בחסות השלטונות, מהפכה גדולה שעשויה להשפיע גם על פני המזרח התיכון.<sup>1</sup> במסגרת זו נרקמת בממלכה תוכנית ארוכת טווח שאמורה לשנות בצורה מהותית את תמהיל ייצור האנרגיה לצריכה פנימית. שינוי זה מוצדק בעיקרו משום שכיום הממלכה צורכת כשליש מתפוקת האנרגיה מדלק פחמני לשימוש פנימי – כמות היכולה להניב רווחים נאים ביצוא, ובה במידה לשמור על חלק נוסף מהמלאים שלה לתצרוכת עתידית.<sup>2</sup> חלק מהאנרגיה יגיע על פי התוכניות מאנרגיה טבעית מתחדשת כגון שמש ורוח, וחלק נוסף מאנרגיה גרעינית – שאמורה להפיק כחמישית מתצרוכת האנרגיה של הממלכה עד שנת 2040. תוכנית הגרעין נהגתה לפני שנים, אך ההסכם בין המעצמות

ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. המחבר מבקש להודות לד"ר אפרים אסכולאי על סיועו הרב בכתיבת המאמר.

לבין איראן משנת 2015, המעניק לאיראן הטבות עתידיות ופריבילגיות חסרות תקדים, נתן לערב הסעודית רוח גבית לקידום תוכנית גרעין על כל גווניה. ערב הסעודית הסתייגה מהסכם הגרעין עם איראן, אשר העניק לגיטימציה בינלאומית להיותה של איראן מדינת סף גרעינית, הגם שתמכה בו בפומבי. במאי 2018 הצטרפה ערב הסעודית לישראל ולאיחוד האמירויות והביעה תמיכה בפרישת ארצות־הברית מההסכם עם איראן, משום שבראייתה ההסכם הגביר את תוקפנותה של איראן מבלי שעצר את שאיפותיה ארוכות הטווח בתחום הגרעין. בתגובה לפיתוח הגרעין האיראני ובשל שיקולי יוקרה וצורכי אנרגיה גדלים, הממלכה החלה בשנים האחרונות לבחון את הנתיב הגרעיני במטרה להשאיר את מרב האפשרויות בתחום הגרעין פתוחות בפניה.

## רקע

ערב הסעודית הכריזה לראשונה על תוכנית הגרעין שלה ב־2006, בפסגה השנתית של 'המועצה לשיתוף פעולה במפרץ' (GCC), והודיעה על כוונתה לבנות לא פחות משישה־עשר כורים גרעיניים, בעלות מוערכת של כ־100 מיליארד דולר.<sup>3</sup> ריאד חתמה לשם כך על שורה של הסכמים לשיתוף פעולה בתחום וקיבלה הצעות מחברות בארצות־הברית, סין, רוסיה, צרפת ודרום קוריאה להקמת שני הכורים הראשונים, הצפויים להיות פעילים לקראת סוף העשור הבא. במקביל, הרטוריקה בנושא השתנתה בעת שריאד החלה לקשור בין מה שאיראן קיבלה במסגרת ההסכם לבין מה שמגיעה לה, בראייתה. ראש המודיעין הסעודי לשעבר תורכי אל־פיסל אמר שעל ריאד לדרוש "זכויות שוות כמו כולם", ברומזו על איראן.<sup>4</sup> לאחר החתימה על ההסכם עם איראן אף החריפו בכירי הממלכה את הרטוריקה בנושא. נקודה זו הבהיר בגלוי יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן, אשר הכריז בעת ביקור בארצות־הברית באביב 2018 כי "ערב הסעודית אינה רוצה להשיג פצצה גרעינית, אבל אין ספק שאם איראן תפתח פצצה גרעינית, נשיג אחת בהקדם האפשרי".<sup>5</sup> התבטאויות מסוג זה מקשות על ערב הסעודית בניסיונה להפיג את החששות בדבר כוונות צבאיות עתידיות שייתכן כי יש לה, ולהדגיש את מאפייניה האזרחיים של תוכניתה.

## "תקן הזהב"

ב־2018 התחדש המשא ומתן לשיתוף פעולה בתחום הגרעין האזרחי בין ארצות־הברית לערב הסעודית. המגעים שניהלו הצדדים בנושא מאז 2012 הגיעו למבוי סתום, בשל סירובה של הממלכה לוותר על "זכותה" להעשיר אורניום ולהפיק פלוטוניום מדלק מוקרן (קרי, לעבוד על מעגל הדלק הגרעיני), והתעקשות ממשל אובמה לא לאפשר זאת בשל סכנות תפוצת הגרעין. אולם, הופיעו דיווחים שממשלו

של הנשיא טראמפ שוקל עתה לשנות גישה ולאפשר העשרת אורניום בערב הסעודית כחלק מההסכם, התלוי באישור הקונגרס.

כל מדינה רשאית לפתח תוכנית גרעין. לשם הגבלת הצרכים למטרות שלום בלבד נחקקה האמנה המגבילה את התוכניות הצבאיות לחמש מדינות בלבד, ועל השאר להסתפק רק במטרות אחרות כגון ייצור אנרגיה, תוצרי רפואה וכדומה. הזכות של מדינה לעבוד על מעגל הדלק הגרעיני במסגרת תוכנית גרעין אזרחי כלולה באמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT). האמנה מעניקה למדינות החברות בה את הזכות לתוכנית גרעין אזרחי (הכוללת תוכנית עצמאית לייצור דלק לכורים). הבעיה בכך היא שמדובר בטכנולוגיות דו־שימושיות שניתן לעשות בהן שימוש ליצירת חומר בקיע לפצצות גרעין, תוך ניצול לרעה של זכות זו. על כן הגבילה ארצות־הברית תוכניות גרעין אזרחי שהיא שותפה להן, והיא אינה מאפשרת למדינה שהיא מסייעת לה בתחום הגרעין להעשיר בעצמה אורניום, ו/או להפיק פלוטוניום מדלק שהוקרן בכוריה. כך נעשה עם איחוד האמירויות ב־2009, ובכך נקבע "תקן הזהב" בהקשר לתוכניות גרעין אזרחי.<sup>6</sup> למעשה, איחוד האמירויות צפוי להיות הראשון מבין מדינות ערב שיפעיל תוכנית גרעין אזרחי בת־קיימא (הסתיימה בנייתו של הכור הראשון מתוך ארבעה, שבונה קונצרן דרום־קוריאני בתחומה).

שורשי העניין הסעודי בטכנולוגיית גרעין לצרכים אזרחיים צמחו עוד בשנות השבעים של המאה הקודמת. ערב הסעודית נכשלה בניסיונותיה לקדם בניית כור משותף עם כוויית וקטר (1978), והסתפקה בהקמת מכון למחקר גרעיני כעבור עשר שנים. בערך באותו זמן החלה הממלכה גם לנטר פעילות ססמית, כדי למצוא אתרים מתאימים עבור כור גרעיני שיוכל הן להתפיל מים והן לייצר חשמל. מניעים נוספים לצעדים ראשוניים אלו היו ניסיונותיה של עיראק בנושא הגרעין, הרצון להגביר את שיתוף הפעולה בתחום בין מדינות המפרץ ומחירי הנפט הגבוהים. מכל מקום, לא ננקטו צעדים נוספים מעבר לכך. קרוב לוודאי שהנימוקים להשהיות מתקשרים לתאונת הגרעין באי שלושת המיילים (Three Mile Island) ב־1979, לתאונת צ'רנוביל ב־1986, וייתכן אף לתקיפה הישראלית של הכור העיראקי ב־1981.<sup>7</sup>

הממלכה חתמה אומנם על הסכם עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) ב־2009, אולם בעשותה זאת חתמה (על אף בקשותיה של ארצות־הברית) על גרסה מוקדמת של 'פרוטוקול כמויות קטנות' (SQP), אשר מגביל את היקף הפיקוח של סבא"א. ה־SQP המקורי כולל מספר חולשות, כמו למשל חוסר יכולתה של סבא"א לבצע פעולות אימות במטרה לאשר שהמדינה עומדת בקריטריון ההתאמה, והעובדה שהמדינה לא נדרשת לספק לסבא"א דוח ראשוני על מאזן החומרים הגרעיניים שברשותה.<sup>8</sup> כתוצאה מאי־חתימתה על הסכם פיקוח מקיף

עם סבא"א, ערב הסעודית ממילא לא חתמה עדיין על 'הפרוטוקול הנוסף', אשר מאפשר פיקוח נוקשה יותר. הממלכה גם לא חתמה על האמנה הכוללת לאיסור ניסויים גרעיניים, למרות שהיא תומכת בעקביות ביצירת אזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון.<sup>9</sup> סימנים אלה עלולים להעיד על כך שערב הסעודית משאירה דלת פתוחה לניסיונות עתידיים בתחום הגרעיני.

בשנים האחרונות החלה הממלכה בהכנות לפיתוח אנרגיה גרעינית לצורכי ייצור חשמל והתפלת מים, והרחיבה את ניסיונותיה לבסס את הידע בתחום. הביטוי הבולט ביותר לכך עד כה היה ייסודה של 'עיר המלך עבדאללה לאנרגיה אטומית ומתחדשת' (K.A.CARE) בשנת 2010, האחראית על תיאום נושאי המדיניות, החקיקה והמחקר בתחום הגרעיני.<sup>10</sup> כמו במקרה של איחוד האמירויות, שקידתה של ערב הסעודית על טכנולוגיית הגרעיני הסתייעה במשאביה הכלכליים הניכרים, בהיעדר אופוזיציה סביבתית או פוליטית ובקיומם של שטחים בלתי מיושבים נרחבים, אשר זמינים לבניית מתקני גרעיני ואף להטמנת פסולת גרעינית במידת הצורך.

אנרגיה גרעינית אטרקטיבית עבור ערב הסעודית בשל מספר סיבות. ראשית, התפלת מים. מרבית מי השתייה בממלכה הם מים מותפלים, ושימוש באנרגיה גרעינית לתהליך ההתפלה זול יותר בטווח הארוך מאשר שימוש בנפט. ערב הסעודית מפרסמת בדרך כלל הצהרות ומידע תואם בנוגע לצרכיה הגוברים בתחום האנרגיה, ככל הנראה כאמצעי להצדקת פיתוח הגרעיני שלה והדגשת מאפייניו הבלתי צבאיים.<sup>11</sup> הביקוש נובע ממגוון סיבות הכוללות גידול האוכלוסייה, התרחבות מהירה של המגזר התעשייתי, צריכה גבוהה עבור מיזוג אוויר בעיקר בחודשי הקיץ ותעריפי חשמל מסובסדים. לא ניתן להתעלם מהרצון במקור אנרגיה חלופי, כאמצעי להגנה על הנפט של הממלכה ושמירתו ליצוא. ההשלכות של כישלון בפיתוח מקורות כאלה הן רציניות. במצב של "עסקים כרגיל", ערב הסעודית תהפוך ליבואנית נפט בעתיד הנראה לעין.<sup>12</sup>

### שיתוף פעולה אמריקאי-סעודי בתחום הגרעיני

הנשיא טראמפ, המעוניין לחזק את היחסים עם הממלכה ורואה לנגד עיניו את האינטרסים של תעשיית הגרעיני האמריקאית, מבקש לקדם חתימה על הסכם לשיתוף פעולה בתחום הגרעיני עם הממלכה. ב-2008, במהלך ביקור של הנשיא דאז ג'ורג' בוש הבן בריאד חתמה ערב הסעודית על מזכר הבנות עם ארצות-הברית, אשר מציין כי זו תסייע לערב הסעודית בפיתוח של יכולות גרעיני למטרות רפואה, תעשייה וייצור אנרגיה. מחלקת המדינה האמריקאית ציינה כי "ערב הסעודית הצהירה על כוונתה להסתמך על שווקים בינלאומיים עבור דלק גרעיני, ולא לנסות להשיג טכנולוגיות גרעיני רגישות, מה שעומד בניגוד גמור לפעולותיה של איראן".<sup>13</sup>

מכל מקום, הצהרותיה המאוחרות יותר של ערב הסעודית, המדברות על "זכותה" להעשיר אורניום, נראו כסותרות זאת. גרי סמור, האחראי לשעבר בבית הלבן על בקרת הנשק, אמר שממשל אובמה "לחץ [על הסעודים] להסכים לא לנסות להשיג יכולות של מעגל דלק גרעיני, אבל הסעודים סירבו"<sup>14</sup>. בעבר עודדו חברים בממשל אובמה שיתוף פעולה עם ערב הסעודית בתחום הגרעיני, אפילו עם התניות אי־תפוצה נוקשות פחות, כדי לא להציב את תעשיית הגרעיני בעמדת נחיתות. ואולם, מגעים אלו הושהו בשל סירובה של הממלכה לקבל את תנאי ממשל אובמה.

שאיפותיה של ערב הסעודית הופכות אותה לאחד מהשווקים הפוטנציאליים הגדולים ביותר בתחום הגרעיני, ומהוות שיקול חשוב עבור הממשל האמריקאי. בהקשר זה הסביר תומס קאנטרימן, עוזר לשעבר למזכיר המדינה האמריקאי לביטחון בינלאומי ואי־תפוצה, כי הוא היה "משוכנע שכל שיתוף פעולה בתחום הגרעיני האזרחי" בין ארצות־הברית וערב הסעודית "לא יתרום בשום דרך" ליכולות גרעיני צבאי.<sup>15</sup> מאז שחתם איחוד האמירויות על 'הסכם 123'<sup>16</sup> התעקשו האמריקאים ש"תקן הזהב" חייב לעלות כמודל עבור שיתוף פעולה בתחום הגרעיני עם מדינות אחרות. כעת נראה שהיעיכובים בשיתוף הפעולה בין ערב הסעודית וארצות־הברית מבוטלים בהדרגה. ערב הסעודית אומנם מוסיפה לדבוק ב"זכותה" להעשיר אורניום בעקבות הלגיטימציה שקיבלה איראן בתחום, אך נראה שדווקא הממשל האמריקאי הוא זה שעלול להגמיש את עמדתו בנושא.

### נתיב הגרעיני הצבאי

לא ניתן לשלול את האפשרות שתוכנית הגרעיני האזרחי הסעודית, הנמצאת בחיתוליה, תשמש כיסוי או שלב מקדים עבור תוכנית גרעיני צבאי. זאת משום

שאיפותיה של ערב הסעודית הופכות אותה לאחד מהשווקים הפוטנציאליים הגדולים ביותר בתחום הגרעיני, ומהוות שיקול חשוב עבור הממשל האמריקאי.

שהשימוש הכפול מטבעו של הטכנולוגיה הדרושה למטרות שלום מקל את תהליך החימוש. נוסף לכך, הבקיאיות הדרושה עבור תוכנית הגרעיני האזרחי תרחיב את הידע הכללי שיכול לשמש עבור מאמצים בתחום הצבאי. שני גורמים אלה מפחיתים את העלויות הצפויות עבור תוכנית גרעיני צבאי. מניעים נוספים עבור פיתוח נשק גרעיני כוללים את הסמליות של הקדמה וההישג הטכנולוגי, לצד התרומה ליוקרה ולזהות הלאומית.<sup>17</sup> בהתבסס על ההיסטוריה של ערב הסעודית, כולל הרכישה בחשאי של טילי קרקע־קרקע

סינייים בסוף שנות השמונים (וייתכן שגם מאוחר יותר)<sup>18</sup> והסיוע הפיננסי הנרחב לתוכנית הגרעיני הפקיסטנית, המוטיבציה הסעודית בתחום הגרעיני צריכה להיבחן באופן מדוקדק יותר בישראל.

יחד עם זאת, למרות הטיעונים הביטחוניים המחזקים את הסברה שלפיה ערב הסעודית יכולה לבחור בנתיב הגרעיני הצבאי, עומדים בפניה מספר מכשולים. ראשית, ערב הסעודית סובלת ממגבלות טכנולוגיות ניכרות. מגבלות אלו מקשות אפילו השקת תוכנית גרעיני אזרחי, כך שהממלכה נדרשת להסכמים הנזכרים לעיל עם צד שלישי עבור הכשרה של כוח אדם רלוונטי, כמו גם העברה ואספקה של הציוד והטכנולוגיה הדרושים. לכך מצטרפים בין השאר מערכת החינוך הבלתי מפותחת של הממלכה, תשתית מחקר חסרה בתחום הגרעיני והצורך בפיתוח רגולציה נוספת ובחקיקה, לצד תרבות בטיחות הולמת, שהרי אחת הדאגות במרוץ חימוש אזורי היא תאונות.

כאשר קשיים אלו ייפתרו, תוכנית גרעיני תקנה לממלכה מספר הישגים. ראשית, היוקרה הנחשקת המתלווה להישגים טכנולוגיים כאלה תמקם אותה בשורה אחת לא רק עם איראן, אלא גם שאר שכנותיה הערביות ב"מרוץ" לגרעיני. למרות שהישגים כאלה מתייחסים לרוב לתוכנית גרעיני צבאי, תוכנית גרעיני אזרחי שתוכתר בהצלחה יכולה לשרת מטרות דומות. כמו כן, תוכנית גרעיני אזרחי יכולה להבטיח את מטרותיה הכלכליות של ערב הסעודית, במיוחד אלו הקשורות לייצור חשמל גובר, והרצון להפחית את ההסתמכות על הנפט כמקור אנרגיה ראשי.

כך נותרה הדאגה הביטחונית כגורם הראשי שיכול לדחוף את ערב הסעודית לנסות לעסוק בתוכנית גרעיני צבאי. גם בהקשר זה, למרות התבטאויותיהם של גורמים סעודיים רשמיים, ישנם מספר גורמים שעשויים למנוע זאת, גם במצב של איומים גוברים או פיתוח תשתיות מדעיות וטכנולוגיות על ידי ריאד. הראשון שבהם הוא הלחץ שארצות הברית עשויה להפעיל. ערב הסעודית תצטרך להכריע בין התעקשות על אסטרטגיית הרתעה עצמית לבין הסתמכות על ערבויות ביטחון אמריקאיות. דילמה זו רלוונטית לאחר מה שנראה כפיחות במעמדה ובמעורבותה האזורית של ארצות הברית, לאור תרומתה הבלתי מבוטלת לביטחונה של ערב הסעודית. בנוסף, ערב הסעודית חתומה כאמור על ה-NPT וכפופה לכל הנורמות הבינלאומיות הנלוות לכך. אף שהתגלה כי הממלכה עסקה בעבר בפעילות חשאית (כמו למשל עסקת הטילים הסינית), לא נראה שיש לה אינטרס כלשהו בהפרה בוטה של אמנות

ערב הסעודית תצטרך להכריע בין התעקשות על אסטרטגיית הרתעה עצמית לבין הסתמכות על ערבויות ביטחון אמריקאיות. דילמה זו רלוונטית לאחר מה שנראה כפיחות במעמדה ובמעורבותה האזורית של ארצות הברית.

בינלאומיות, על כל המשמעות הפוליטיות והכלכליות הנגזרות מכך. בכל מקרה, במיוחד אם מתערער ביטחונה של ערב הסעודית במטריית ההגנה האמריקאית, לא יהיה גורם מרסן אשר ימנע ממנה להשיג נשק גרעיני, במקרה שאיראן תצליח לנכס לעצמה יכולות צבאיות. אם ערב הסעודית תחוש



שהאינטרסים הביטחוניים החיוניים לה ויציבותה נמצאים תחת איום, היא עשויה להחליט שפעולה עצמאית היא הדרך הטובה ביותר למזעור סיכונים ולהבטחת מעמדה האזורי. דוח של הקונגרס האמריקאי בנושא מציין ש"הממלכה לא תהסס להתעלם בבוטות או להסתכן בריחוק מארצות־הברית כדי להגן על אינטרסים סעודיים"<sup>19</sup>. בהתחשב במחסור הנוכחי בידע הטכנולוגי שברשותה, ערב הסעודית עשויה להיות המדינה הראשונה במועדון הגרעין אשר רוכשת יכולות גרעין במקום לפתח אותם. בנסיבות הקיימות, לערב הסעודית אין עדיין את הידע או היכולות הטכנולוגיות הדרושים לפיתוח תוכנית גרעין אזרחי עצמאית, וודאי לא גרעין צבאי. היא נשארת מחויבת בגלוי למאמצי פיתוח של טכנולוגיית גרעין למטרות שלום, במיוחד כאמצעי סיוע לייצור האנרגיה שלה, בעודה חוזרת ומדגישה את החשיבות של ציות ל-NPT ולאזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון. אולם, אף אחד מגורמים אלו אינו ערובה לכך שלנוכח איומים ביטחוניים גוברים הקשורים לאיראן, ערב הסעודית לא תנסה לעבור לתוכנית גרעין צבאי או לרכוש נשק גרעיני "מן המדף" כאמצעי הרתעה.

## מענה לאיום האיראני

ריאד מעלה טיעונים כבדי משקל בדבר הצורך בפיתוח יכולת ייצור אנרגיה גרעינית כדי לענות על דרישותיה הגוברות בתחום האנרגיה, להפחית את תלותה בנפט ולשחרר יותר ממנו ליצוא. אולם, היא אינה מסתירה מניע עיקרי נוסף: המניע האסטרטגי־ביטחוני. בראיית הממלכה, האיום האיראני עליה הוא חמור ומיידי, ולא ניתן להבין את הרציונל הסעודי בנושא הגרעין ללא הבנת הקשר זה. יתרה מכך, בעיני ערב הסעודית הסכם הגרעין עם איראן הגביר את תוקפנותה הקונוונציונלית מבלי שעצר את השאיפות ארוכות הטווח שלה בתחום הגרעין.

בעיני ערב הסעודית הסכם הגרעין עם איראן הגביר את תוקפנותה הקונוונציונלית מבלי שעצר את השאיפות ארוכות הטווח שלה בתחום הגרעין.

השכן של ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, שהשלים בניית כור גרעיני אזרחי ראשון בשטחו, התחייב כאמור כחלק מהסכם מ־2009 עם ארצות־הברית שלא יעשיר אורניום. אולם הסעודים אינם מוכנים לקבל מגבלה זו, שהרי בראייתם, "אם לאיראן מותר, אזי גם להם". לא מן הנמנע כי בכך הסעודים גם מבקשים להגביר את הלחץ על הקהילה הבינלאומית, כדי שתטפל באיראן ביתר תקיפות ותטיל הגבלות נוספות על תוכנית הגרעין והטילים של הרפובליקה האסלאמית. ערב הסעודית מעוניינת למצב

עצמה כך שמרב האפשרויות בתחום הגרעין, יישארו פתוחות בפניה. יותר מכל שחקן אחר באזור, יש לה מניע אסטרטגי ויכולות כלכליות לעשות כן.

פיתוח תוכנית גרעין אזרחי הוא יעד לטווח ארוך עבור ריאד, בשל היעדר תשתית ידע ומתקנים מתאימים בממלכה. ההסכם עם איראן, למרות הסכנות הטמונות בו, אם יישאר על כנו, דווקא יעניק לערב הסעודית כעשר שנים שבמהלכן תוכל לפתח תכנית "אזרחית" מבלי לנטוש את ה-NPT. בטווח הזמן הקצר, בתרחיש שבו איראן פורצת לנשק גרעיני בשנים הראשונות להסכם עימה, ייתכן שלסעודים כבר יש מענה מסוים בדמותה של פקיסטן (שערב הסעודית סיעה לממן את תוכנית הגרעין שלה). אסלאמאבאד, למרות חילוקי דעות עם ריאד בשנים האחרונות, מהווה עדיין משענת אסטרטגית, ובמתארים מסוימים היא עלולה להעניק לממלכה סיוע בתחום. עם זאת, לא ברור אם יש התחייבות מפורשת מצידה של אסלאמאבאד בתחום הגרעין, ובאילו נסיבות ותנאים היא תמומש. תוכנית גרעין אזרחי תעניק יוקרה לסעודים, אבל בכל הקשור למענה מידי לאיראן – לא ברור באיזו מידה פקיסטן תשתף פעולה ותרגיש מחויבת לערב הסעודית, כפי שהאחרונה אולי מקווה.<sup>20</sup>

הודות לנושא האנרגיה, שיקולי יוקרה, זהות ודאגות רציניות לגבי איראן, האטרקטיביות של תוכניות גרעין אזרחי במפרץ נותרה על כנה, למרות אסון פוקושימה מ-2011, אשר הסיט מכיוון זה מדינות רבות. המפרץ הוא אחד האזורים המוערכים כסבירים ביותר לתפוצת גרעין. אף על פי שתחזיות קודמות בנוגע להתגרענות המזרח התיכון הוכחו כשגויות, הסכם הגרעין עם איראן, שהעניק לה את הזכות להעשרה, מוביל לכך שלא ניתן לדחות על הסף את ההשערה שהסעודים ילכו בנתיב דומה. גם אם הקהילה הבינלאומית תצליח לחזק את הסכם הגרעין עם איראן ולסכור כמה מהפרצות בו, יוקרה ודאגות בתחום האנרגיה יישארו מניעים חזקים עבור ערב הסעודית להמשיך בתוכניתה.

## סיכום: הדילמה הישראלית

הסעודים, המעודדים ממצאי אורניום גדולים בשטחם, מתעקשים לא לוותר על העשרת אורניום. באופן תיאורטי הם יכולים לפנות לרוסים או לסינים, שספק אם יהיו מחויבים כארצות-הברית לסטנדרטים של מניעת תפוצת גרעין. למרות שלסעודים יש אינטרס להגיע להסכם עם ארצות-הברית – בשל חיזוק הקשר עמה והגושפנקה הבינלאומית שההסכם עימה מעניק בהיבטי מניעת תפוצה – אם הממשל יסרב להסכם, עלול להיות מי שיעביר לסעודים את הטכנולוגיה הרגישה שהם מבקשים לעצמם.

לישראל אינטרס ברור שריאד תפעל בשיתוף עם וושינגטון, ולו משום שבכך תזכה ארצות-הברית בגישה לפרויקט הגרעין הסעודי.

במצב עניינים זה יש לישראל אינטרס ברור שריאד תפעל בשיתוף עם וושינגטון, ולו משום שבכך תזכה ארצות-הברית בגישה לפרויקט הגרעין הסעודי. ארצות-הברית שמה דגש רב יותר על בטיחות ותוכל לפקח בצורה

טובה יותר על הנעשה בתחום בממלכה ולהשיג מנוף לחץ על ריאד, בשל מרכיב התלות של הסעודים בקשר עם האמריקאים בתחום. באופן זה גם ניתן להפחית את המוטיבציה והיכולת של הסעודים לפתח בחשאי יכולת העשרה בסיוע חיזוני, ולו משום תשומת הלב שתופנה לעבר תוכנית הגרעיני שלה. ערב הסעודית חברה ב-NPT ולכן היא תתקשה לפעול בכיוון של גרעין צבאי בגלוי – היא תהיה נתונה, לכל הפחות, לאותה רמת פיקוח שחלה על מדינות אחרות, ולאותן סנקציות במקרה שיעלה חשד שמא היא צועדת בכיוון הצבאי. לכן, דרכה תהיה ארוכה מאוד בהקשר של בניית פצצת גרעין בכוחות עצמה.

אולם, הסיכוי שארצות־הברית תצליח להטיל על ערב הסעודית את אותן המגבלות שהיא מטילה כיום על מדינות אחרות אינו גבוה, בפרט בעת שאיראן מקבלת הקלות בינלאומיות רבות בתחום טכנולוגיית הגרעין, והיא תוכל לקיים מערך "בהיכון" לייצור נשק גרעיני בזמן קצר. הדרך היחידה אולי שבה ניתן יהיה לשכנע את ערב הסעודית להצטרף למגבלות היא שאיראן תסכים לדחות לזמן בלתי מוגבל את לוח הזמנים הכלול בהסכם מ־2015, ויתווסף פיקוח מעמיק יותר, במיוחד בפיתוח מנגנון הנפץ של מתקן גרעיני. לפי שעה הסבירות לכך נמוכה מאוד. גם המשטר הנשיאותי בארצות־הברית, שבו יכול הממשל להתחלף מדי ארבע שנים, אינו מעניק תחושת יציבות במזרח התיכון, ותחלופת הגישות כלפי מדינות המזרח התיכון ואובדן התמיכה האמריקאית במנהיגויות ארוכות הימים עדיין טריות בזיכרון.

מתן גושפנקה ליכולת העשרה בערב הסעודית עלול לגרור סחרור אזורי, ומדינות כמצרים וטורקיה ידרשו גם הן "זכות" זו. המגעים בנושא בין ארצות־הברית לירדן נעצרו גם הם בשל סירובה של ירדן לוותר על העשרת אורניום בשטחה, ולכל הסכם עם ערב הסעודית יהיו השלכות על שכנתה מצפון. איחוד האמירויות גם הוא עלול לראות עצמו לא מחויב להסכם עימו, כפי שרמז בעבר, ולארצות־הברית עלולים להיות קשיים בבואה להצדיק הטלת הגבלות נוספות על פיתוח הגרעין באיראן. זאת ועוד, יש סימן שאלה לגבי היציבות הפוליטית העתידית בערב הסעודית: יורש העצר מוחמד בן סלמאן מבקש לבסס את מעמדו בתהליך מואץ ועתיר סיכונים, ובמקביל הממלכה מתמודדת עם שורה של אתגרים חיצוניים הקשורים למאבקה באיראן.

במאי 2018, בהכריזו על המדיניות החדשה הכוללת מול איראן, הצהיר מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו כי על איראן להפסיק את העשרת האורניום. הוא הוסיף ואמר כי אינו יכול לדרוש מבעלות בריתה של ארצות־הברית, ובהן ערב הסעודית, לוותר על דרישותיהן לקבל יכולות דומות (במשתמע, העשרת אורניום) לאלו שאיראן קיבלה בהסכם עימה.<sup>21</sup> מעתה יקשה על ארצות־הברית להצדיק מתן היתר ליכולת העשרה בערב הסעודית, בעוד היא דורשת כי איראן תוותר על

שלה, וגם ריאד תתקשה להצדיק את דרישתה זו. אולם, אם איראן תצא גם היא מההסכם עימה ותחדש את העשרת האורניום לרמה גבוהה מזו הנוכחית, יגבר הלחץ על ארצות הברית מצד ערב הסעודית לפעול, בכל דרך, כדי להפסיק פעילות זו של איראן. אחת הדרכים שבהן השתמשו הסעודים עד כה להגברת הלחץ על האמריקאים בנושא האיראני הייתה העלאת ה"זכות" להעשרת אורניום בשטחם. ככלל, אין זה נכון שישראל תיתן אור ירוק להעשרה במדינה ערבית, ויש לקוות שלאמריקאים יש מספיק מגופי לחץ שישכנעו את הסעודים לדבוק ב"תקן הזהב". הרבה מאוד, כמובן, תלוי בתוצאות המהלכים בנושא האיראני.

## הערות

- 1 יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס, "תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?", **עדכון אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012.
- 2 U.S. Energy Information Administration (EIA), Country Analysis Brief: Saudi Arabia, <https://goo.gl/UogfQR>
- 3 "Saudi Plans to Build 16 Nuclear Reactors by 2030", Reuters, June 1, 2011.
- 4 "Saudi Arabia May Go Nuclear Because of Obama's Iran Deal", The Daily Beast, February 14, 2014.
- 5 "Saudi Arabia pledges to create a nuclear bomb if Iran does", BBC News, March 15, 2018.
- 6 Emily Landau and Yoel Guzansky, "Can America Prevent Saudi Arabia from Going Nuclear?" *The National Interest*, March 21, 2018.
- 7 Yoel Guzansky, "The Saudi Nuclear Genie is out", *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 1, summer 2015.
- 8 "Safeguards Implementation Guide for States with Small Quantities Protocols", IAEA, Vienna, April, 2013. [http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/svs22\\_web.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/svs22_web.pdf)
- 9 Olli Heinonen and Simon Henderson, "Nuclear Kingdom: Saudi Arabia's Atomic Ambitions," The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Watch*, No. 2230, March 27, 2014.
- 10 Government of Saudi Arabia, "Royal Decree establishing King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy," [http://kacare.gov.sa/en/wp-content/uploads/KACARE\\_Royal\\_Decree\\_english.pdf](http://kacare.gov.sa/en/wp-content/uploads/KACARE_Royal_Decree_english.pdf)
- 11 Government of Saudi Arabia, King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy, the vision: Energy Sustainability for Future Generations, [http://www.kacare.gov.sa/en/?page\\_id=84](http://www.kacare.gov.sa/en/?page_id=84)
- 12 Glada Lahn and Paul Stevens, "Burning Oil to Keep Cool: The Hidden Energy Crisis in Saudi Arabia", Chatham House, December 2011.
- 13 U.S. Department of State Archive, Office of the Spokesman, "U.S.–Saudi Arabia Memorandum of Understanding on Nuclear Energy Cooperation," media note, May 16, 2008.

- Jay Solomon and Ahmed Al Omran, "Saudi Nuclear Deal Raises Stakes for Iran Talks," *The Wall Street Journal*, March 11, 2015. 14
- Elaine Grossman, "Q&A: Envoy Says Saudi Nuclear Pact 'Would Not' Lead to Weapons," *Global Security Newswire*, July 29, 2013. 15
- ההסכם נקרא על שם סעיף בחוק האנרגיה האטומית (The Atomic Energy Act) ששונה ב-1978 לחוק למניעת תפוצה (Nuclear Nonproliferation Act), המתנה כל סיוע אמריקאי בתחום הגרעין בעמידה בקריטריונים מחמירים למניעת תפוצת גרעין. 16
- Scott Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons: Three Models in Search of a Bomb", *International Security*, Vol. 21, No. 3, Winter 1996/97, pp. 55, 73–76. 17
- Jeff Stein, "Exclusive: CIA Helped Saudis in Secret Chinese Missile Deal", *Newsweek*, January 29, 2014. 18
- Chain Reaction: Avoiding a Nuclear Arms Race in the Middle East*, Report to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 110th Cong., 2, February 2008, p. IX, [http://fas.org/irp/congress/2008\\_rpt/chain.pdf](http://fas.org/irp/congress/2008_rpt/chain.pdf) 19
- Yoel Guzansky, "Pakistan and Saudi Arabia: How Special are the 'special Relations'?" *INSS Insight 797*, February 16, 2017. 20
- "With respect to its nuclear activities, why would we allow Iran more capability than we have permitted the United Arab Emirates and that we're asking for the Kingdom of Saudi Arabia?" U.S. Department of State, Remarks by Mike Pompeo Secretary of State, The Heritage Foundation, Washington, DC, May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm> 21



# הכדורגל במצרים בעידן איסיסי: חרב פיפיות פוליטית

## אופיר וינטר ועזת חאמד

כדורגל הוא ענף הספורט הפופולרי במצרים, אשר סוּחַף אחריו עשרות מיליוני אוהדים. המשטרים המצריים המתחלפים זיהו לאורך השנים את כוח המשיכה הרב של המשחק וביקשו לנצלם לצורכיהם הפוליטיים. מאמרה מנתח את יחסו הדואלי של משטר הנשיא איסיסי להשתתפותה ההיסטורית של נבחרת מצרים במונדיאל ברוסיה, ולהפיכתו של חלוץ הנבחרת מוחמד סלאח לכוכב על בכדורגל העולמי: מחד גיסא, העניין חסר התקדים שנוצר במצרים סביב נבחרת הכדורגל וסלאח מקנה לנשיא המצרי מנוף יעיל לחיזוק מעמדו הציבורי, בפרט בקרב הדור הצעיר; מאידך גיסא, התפקיד שממלא הכדורגל מאז מהפכת 2011 כזירת מחאה פוליטית ונסיקתו של גיבור לאומי פופולרי כסלאח מציבים למשטרו אתגרים.

**מילות מפתח:** מצרים, כדורגל, ספורט, עבד אל-פתאח איסיסי, מוחמד סלאח

נבחרת מצרים בכדורגל העפילה לגביע העולם שהתקיים בקיץ 2018 ברוסיה, לראשונה מאז 1990 ובפעם השלישית בתולדותיה. האיש שהביאה במו רגליו למעמד היוקרתי הוא החלוץ המוכשר מוחמד סלאח, שחקנה בן ה-26 של קבוצת 'ליברפול' האנגלית. השתתפות הנבחרת בטורניר והישגיו האישיים של סלאח עוררו במצרים גלי הדף חברתיים ופוליטיים שחרגו מגבולות הספורט. אלה התקבלו על ידי המשטר המצרי באופן דו-ערכי: מצד אחד, העניין הרב סביב נבחרת הכדורגל וסלאח שימש עבור הנשיא עבד אל-פתאח איסיסי משענת לחיזוק מעמדו הפנימי, ונוצל על ידי משטרו להשקת קמפיין בינלאומי לשיווקה של מצרים כיעד לתיירות

ד"ר אופיר וינטר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי; מר עזת חאמד הוא חוקר מצרי.

ולהשקעות; מצד שני, התקהלויות המוניות של אוהדי כדורגל במרחבים הציבוריים, נסיקת גיבור תרבות פופולרי כסלאח ולבסוף הכישלון המקצועי והניהולי שנחלה הנבחרת ברוסיה – כל אלה העמידו בפני המשטר גם אתגרים.

### רקע היסטורי: כדורגל ופוליטיקה במצרים

כדורגל נחשב לספורט הפופולרי במצרים המודרנית, אך תפקידו הפוליטי ידע תמורות ממנהיג למנהיג ובתקופות שונות. בשעה שהנשיאים גמאל עבד אל-נאצר ואנואר אל-סאדאת לא הרבו לפקוד את מגרשי הכדורגל, הרי הנשיא חוסני מובארכ השכיל למנף את הפופולריות של המשחק כדי להתקרב להמונים ולהסיח את דעתם ממצוקות היום-יום. מובארכ ובניו עלאא' וגמאל הפגינו נוכחות במשחקים חשובים של הנבחרת ושל קבוצות מקומיות, עודדו הקמת מועדוני כדורגל המייצגים יחידות צבאיות ומשרדי ממשלה והצטלמו מעת לעת עם כוכבי כדורגל מקומיים. בימי מובארכ אירחה מצרים פעמיים את משחקי גביע אפריקה לאומות: ב-1986 חזה הנשיא בניצחונה של מצרים בגמר על קמרון, בסיומו הגיש את הגביע לקפטן מוצטפא עבדו והעניק מדליות לשחקנים ולצוות המקצועי. מקומו לא נפקד גם ב-2006, אז צפה מתא הכבוד בניצחונה של מצרים במשחק הגמר על חוף השנהב. בבול שהונפק לציון הזכייה נראה הנשיא מניף את הגביע לתשואות ההמונים, באופן שלא הותיר מקום לספק באשר לזהותו של גיבור הזכייה בגביע (ראו תמונה).<sup>1</sup>



מעטפת היום הראשון של הבול שהונפק במצרים לכבוד זכייתה בגביע אפריקה לאומות, 10 בפברואר 2006.

הפסדה של מצרים לאלג'יריה בפלייאוף מונדיאל 2010 הוביל לחילופי מהלומות תקשורתיות בין שתי המדינות ולמשבר דיפלומטי, שהגיע עד השבת שגרירים. הנשיא ובפרט בנו עלאא' ליבו את המשבר והשתמשו בו כפלטפורמה לחיזוק מעמדם הציבורי.<sup>2</sup>



בד בבד, בשלהי תקופת נשיאותו של מובארכ ועוד יותר מכך – במהפכת ינואר 2011 שהביאה להדחתו – התעצב מעמדו הדואלי של המשחק כחרב פיפיות פוליטית: מכשיר לליכוד העם סביב המשטר, אך גם פלטפורמה לגיבוש כוחות האופוזיציה. ב-2007 נוסדו קבוצות 'אולטראס' של אוהדי שני המועדונים המובילים בקהיר – 'אל-אהל' ו'זמאלק'. חבריהן – רובם בני 16-25 – שאבו מהשתייכותם לאולטראס תחושות גאווה, אחווה ונאמנות אשר פיצו על זרות, ניכור וכעס כלפי המדינה ומוסדותיה. אף על פי שהאולטראס הגדירו עצמם בלתי מפלגתיים, הם השתמשו ביציע כבמה להבעת מחאה בנושאים בעלי גוון פוליטי, נקלעו לעימותים אלימים עם כוחות הביטחון המצריים והתמודדו לעיתים עם מעצרים.<sup>3</sup> באותם ימים היה האצטדיון לזירה היחידה כמעט שבה יכלו האזרחים להתאסף באופן לגיטימי, לפאר גיבורים לאומיים מלבד הנשיא ולהשמיע סיסמאות ביקורתיות כלפי המערכת הממסדית.<sup>4</sup>

עד מהפכת ה-25 בינואר 2011 הקל המשטר ראש באיום הנשקף מאוהדי הכדורגל, וראה בפעילותם אפיק נסבל ל"שחרור קיטור". אולם בימי המהפכה התגלו האולטראס כשחקן פוליטי נועז ומאתגר. בדיעבד התברר כי המאבקים האלימים שניהלו האוהדים עם כוחות הביטחון במגרשים הכשירו אותם לשמש ראש חץ בכיכר תחריר, שם הגנו בגופם על המהפכנים ב"קרב הגמלים" – אירוע שבו שכירי חרב של המשטר ניסו לפזר את המפגינים. ניסיונם הפך אותם לכוח המאורגן היחיד שמסוגל לפעול בתיאום, להתמודד עם התקפות גז מדמיע, לזהות מתחזים, לסגת ולהתאסף מחדש ולהתמודד עם עינויים בתחנות המשטרה. האולטראס לא פעלו בדרך כלל מתוך תפיסה אידיאולוגית סדורה, אלא מתוך תודעה אנטי-ממסדית שנשענה על התחושה ש"אויב אויב הידדי", ומתוך זהות גילאית של דור צעיר המתנער מדור ההורים ומהשלטון הפטריארכלי על משמעויותיו הפוליטיות והחברתיות. הם גם שימשו מקור השראה לארגוני אופוזיציה כמו ה-6 באפריל ו'כפאיה' כאשר הדגימו את היכולת של צעירים לצאת לרחובות, להתייצב מול כוחות הביטחון ולערער על המונופול הממסדי במרחב הציבורי. נוכחותם בתחריר מילאה תפקיד חשוב – ויש טוענים אף מכריע – בהצלחתם של המפגינים להחזיק מעמד בכיכר ולהמשיך לשאת את נס המהפכה עד התפטרות הנשיא.<sup>5</sup>

## כדורגל במצרים הפוסט-מהפכנית: מהשעיית הליגה ועד הכישלון במונדיאל

מהפכת ה-25 בינואר 2011 הייתה נקודת ציון ביחסי הגומלין בין אוהדי הכדורגל למשטר. התפקיד שמילאו האולטראס בכיכר תחריר סייע להם לצבור ביטחון ולנפץ את מחסום הפחד, דרבן אותם לגלות יתר מעורבות בעניינים פוליטיים והגביר את תעוזתם להתעמת עם כוחות הביטחון. בד בבד התחוור לשלטונות המצריים כי

ל"מטבע" הכדורגל יש גם צד שלילי.<sup>6</sup> לאחר המהפכה המשיכו האוהדים להיאבק במי שנתפסו בעיניהם כשרידי המשטר הישן והמושחת, החל מפקידי התאחדות הכדורגל ועד המועצה הצבאית העליונה. בקרבות שפרצו בנובמבר 2011 בין האוהדים לכוחות הביטחון, בסמוך למטה משרד הפנים ברחוב מוחמד מחמוד בקהיר, נרשמו ארבעים הרוגים וכ-1,000 פצועים. ההתאחדות התחייבה לטפל ביד קשה במתפרעים, אשר מצידם הזהירו אותה מפני ניסיון לפגוע בחירותם באצטדיונים.<sup>7</sup> טבח פורט סעיד ב-1 בפברואר 2012, שבו קיפחו את חייהם 74 אוהדי אל-אהלי, הנחית על הכדורגל במצרים מהלומה שממנה טרם התאושש, גם בחלוף יותר משש שנים. העמידה מנגד של כוחות הביטחון מול המארב הקטלני שטמנו אוהדי אל-מצרי לאוהדי אל-אהלי נתפסה בעיני רבים כנקמה על תמיכת האולטראס במהפכה נגד מובארכ. התזמון התפרש אף הוא כרמז לכך – ערב יום השנה הראשון ל"קרב הגמלים".<sup>8</sup> בעקבות אירועי הדמים הושעתה פעילות הליגה למשך כשנה, וחודשה ללא קהל. אוהדי אל-אהלי זעמו על סירובו של ראש המועצה הצבאית דאז, הגנרל מוחמד חוסיין טנטאוי, להכיר באחריות לטבח בפורט סעיד. ההליכים המשפטיים נגד האשמים בטבח נתפסו בעיניהם כניסיון טיוח יותר מאשר מאמץ חסר פניות לחקר האמת.<sup>9</sup>

הנשיא מוחמד מורסי, אשר נבחר ביוני 2012, שימר את המגבלות במגרשים. מדיניותו עוררה מפח נפש בקרב האולטראס והביאה את מרביתם לתמוך במהפכת יוני 2013. ואולם, עד מהרה התחוויר להם שגם השלטון הצבאי חושש מהפיכה מחדש של מגרשי הכדורגל לזירת מחאה פוליטית, מעדיף להותירם סגורים לקהל ואף מרחיב ומהדק את האיסורים על התקהלויות.<sup>10</sup>

לאורך תקופת שלטונו של איסיסי נותר הסטטוס קוו במגרשי הכדורגל יציב למדי, כאשר מעת לעת שוקל המשטר מחדש את המגבלות על התאספות קהל. ניסיון לריכוך המגבלות בינואר 2015 הסתיים במרחץ דמים של עשרים אוהדי זמאלק. תקנות שיצאו בפברואר 2018 התיירו כניסה של 300 אוהדים למשחקי הליגה, אם כי בפועל המספרים גבוהים יותר.<sup>11</sup> ההסבר הרשמי למגבלות היה ונותר האיום הביטחוני, אך מאחוריו ניצב חשש פוליטי מפני התקהלויות אנטי-ממסדיות בהובלת האולטראס. לא בכדי הוציא בית המשפט במאי 2015 את קבוצת האולטראס אל מחוץ לחוק, והגדירן כארגוני טרור ואת חבריהן כטרוריסטים. במאי 2018 הודיעו האולטראס של אל-אהלי על התפרקותם, סגרו את קבוצת הפייסבוק והתחייבו שלא להתבדל עוד מיתר הקהל במגרשים. ההכרזה – שבאה בעקבות מעצר כמה מחבריהם – הצביעה על נכונותם להוריד פרופיל פעילות בתמורה להקלה בלחצי השלטונות.<sup>12</sup>

קשה להחמיץ את האירוניה בעובדה שנבחרת מצרים הצליחה להעפיל למונדיאל לראשונה מאז 1990 דווקא בתקופה שבה הליגה המצרית מתנהלת במקוטע

וללא קהל, והאולטראס של מועדוני הפאר המצריים נרדפים ומודרים מהמגרשים. הכדורגל שנבעט מהמרחב הציבורי המצרי דרך הדלת האחורית שב אליו מהדלת הקדמית, היישר לבמה הבינלאומית היוקרתית ביותר.

משחק ההעפלה ההיסטורי של מצרים למונדיאל ב־8 באוקטובר 2017, שבו אירחה את נבחרת קונגו, לא היה אירוע ספורטיבי בלבד. החגיגות הספונטניות שפרצו בכיכר תחריר לאחר הניצחון הדרמטי, שהושג משער בתוספת הזמן, הפכו לרגע חברתי־פוליטי מכונן. הנשיא א־סיסי החליט לאחר התחבטויות וברגע האחרון שלא להגיע לאצטדיון באלכסנדריה, ייתכן בשל חשש מתגובת הקהל לנוכחותו. היעדרו מהאצטדיון לא מנע מהתקשורת הפרו־ממסדית לנכס את הניצחון למשטר ולייחסו במישרין לנשיא.<sup>13</sup>

מנגד, כפי שתיאר את המאורע העיתונאי המצרי ח'אלד יוסוף, ההעפלה למונדיאל נחוותה על ידי אזרחים רבים כרגע נדיר של אחדות עבור חברה משוסעת, מפולגת ומותשת שמתקשה להתלכד סביב זיכרונות משותפים חיוביים. לדבריו, היה זה רגע שבו "רשימת ההיתרים ארוכה מרשימת האיסורים", ובראשם ההיתר להתכנס בכיכר העיר לראשונה מאז מהפכת יוני 2013. במאמר בכתב העת 'מראיא' הסביר יוסוף: "העפלת מצרים לגביע העולם היא אירוע סמלי לא רק מפני שהתרחשה בפעם הראשונה מזה 28 שנים, אלא מפני שהתחוללה בהקשר הרחב של חניקת החיים הציבוריים ובקרה מוחלטת עליהם – הקשר שבו נוצרה זיקה בין מהפכת ינואר לתופעות של סבל ואנרכיה, ובין כדורגל למראות של אסונות ודם".<sup>14</sup>

הכישלון שנחלה בסופו של דבר הנבחרת המצרית במונדיאל, שאותו סיימה ללא נקודות לאחר שלושה הפסדים, הדגים אף הוא עד כמה תפקידו הפוליטי של הכדורגל במצרים הפכפך ומתעתע. לפני צאתם של שחקני הנבחרת לרוסיה ערך לכבודם הנשיא קבלת פנים חגיגית בלשכתו, אולם בשובם למצרים לא קיבל את פניהם אף גורם רשמי. התקשורת הממסדית התמקדה בכישלון הצוות המקצועי הזר בהכנת הנבחרת, ובצורך בהקמת ועדה שתבדוק טענות לשחיתויות ולמחדלים בהתנהלות התאחדות הכדורגל לקראת הטורניר ובמהלכו.<sup>15</sup> פעילים ברשתות החברתיות הפנו אצבע מאשימה גם כלפי הנשיא א־סיסי, כמי שעומד בראש הפירמידה.<sup>16</sup> כפי שהיטיב פובליציסט ב'אל־אהראם' לסכם את חוויית המונדיאל, "החלום הפך לסיוט".<sup>17</sup>

### תופעת מוחמד סלאח: הזווית הפוליטית

מי שהיה חתום על הישג השיא של הכדורגל המצרי מזה 28 שנים ואף כבש את שער הניצחון בדקה ה־94 במשחק ההעפלה למונדיאל הוא מוחמד סלאח. הכוכב המצרי העולה שיחק בעונות האחרונות בקבוצות צ'לסי, פיורנטינה, רומא וליברפול, והפך לאייקון ספורט בקנה מידה עולמי שכמוהו לא ידעה מצרים מעודה. הוא

הוכתר בתואר כדורגלן השנה באפריקה לשנת 2017, זכה בעונת 2017–2018 בפרס 'נעל הזהב' של הפרמייר-ליג האנגלית (עם שיא כל הזמנים של 32 שערים), והוזכר כמועמד לפרס 'כדור הזהב' של אירופה. פציעתו בגמר ליגת האלופות בין ליברפול לריאל מדריד, אשר מנעה ממנו להשתתף במשחק הראשון במונדיאל, זיכתה אותו שיחת טלפון אישית מהנשיא. שני השערים היחידים שכבשה מצרים במונדיאל הובקעו, איך לא, מרגליו של סלאח.

לקראת המונדיאל החלו אזרחים מצרים לברך אלה את אלה ל'בוקר טוב' בברכת 'סלאח אל-ח'יר' (במקום 'סבאח אל-ח'יר'). הפופולריות העצומה של סלאח בציבור המצרי נתפסת כנכס בעיני משטר א־סיסי, כל עוד הוא יכול למנפה לצרכיו. א־סיסי שאף להיעזר בגיבור הנבחרת כסולם אל לבו של העם, בדגש מיוחד על בני הדור הצעיר. בינואר 2017 אירחו הנשיא ושר הנוער את סלאח, לאחר שהאחרון תרם חמישה מיליון לירות מצריות לקרן 'תחיא מצר', שאותה הקים הנשיא למען הפיתוח הכלכלי של מצרים. לאחר ההעפלה למונדיאל בירך א־סיסי את סלאח באופן אישי במפגש שערך עם שחקני הנבחרת המצרית. זאת ועוד, הנשיא נוהג לציין בשבחו של סלאח כל אימת שזה זוכה בפרסים. שיחת הטלפון האישית שבה זיכה את סלאח לאחר פציעתו תוארה על ידי יושב ראש ועדת הנוער והספורט בפרלמנט המצרי, חמד פרג' עאמר, כ"מחווה אנושית נאה מצד אבי המשפחה המצרית", אשר "העלתה את המורל של סלאח ותרמה להחלמתו המהירה"<sup>18</sup>.

לצד האידיליה בין א־סיסי לסלאח מעל פני השטח קיים בין השניים גם מתח סמוי, כזה שצף ומתגלה מרגע שמתערערת ההיררכיה בין מנהיג המדינה לגיבור הנבחרת. הפופולריות של סלאח משרתת היטב את ראש המשטר עד הנקודה שבה היא מאפילה על זו שלו, או מתומרנת נגדו. דוגמה לאתגר הטמון במעמדו העולה של סלאח ניתנה בבחירות לנשיאות מצרים במאוס 2018, כאשר כמיליון מצביעים רשמו את שמו על טופס ההצבעה (חמישה אחוזים מכלל המשתתפים) – שיעור כפול משקיבל המועמד הפיקטיבי שהגיע למקום השני.

מובן שסלאח לא התמודד על התפקיד והקולות שקיבל נפסלו, אלא שבניגוד לכוכבי כדורגל אחרים הוא גם נמנע מקריאה להצביע לא־סיסי.<sup>19</sup> מתן קול לסלאח היה בראש ובראשונה הצבעת מחאה נגד החלטת המשטר למנוע ממועמדים מתחרים בעלי משקל להתמודד על הנשיאות, אך הוא חשף גם את האהדה האותנטית שסלאח זוכה

הפופולריות של סלאח משרתת היטב את ראש המשטר עד הנקודה שבה היא מאפילה על זו שלו, או מתומרנת נגדו.

לה בציבור המצרי, ואת התרגום התיאורטי שלה לכוח פוליטי. בעוד כרזות עם תמונותיו של א־סיסי מילאו את הרחובות, דמותו של סלאח התנחלה בלבבות. אזרחי מצרים קיבלו את ההשראה לבחירה בסלאח בין היתר מסיפורו של כדורגלן אפריקאי אחר, ג'ורג' ואה, החלוץ האגדי של קבוצת 'מילאן' האיטלקית

בשנות התשעים ונשיא ליבריה הנוכחי החל מינואר 2018. סלאח, בדומה לוואה, זכה בתואר כדורגלן השנה באפריקה (ואה זכה בו ב־1995). נוסף לכך שניהם בני המעמד הבינוני־נמוך, ושניהם תרמו כספים למפעלים פילנטרופיים למען בני מולדתם. בחירתו של ואה לנשיאות ליבריה גרמה לאזרחים במצרים להרהר ברצינות באפשרות שסלאח יבחר לצעוד בדרכו לאחר פרישתו,<sup>20</sup> והוקמו עמודי פייסבוק המריצים אותו לנשיאות.<sup>21</sup>

הקונצנזוס הציבורי הרחב סביב סלאח אינו נובע רק מביצועיו על כר הדשא, אלא גם מהדימוי שנבנה סביב דמותו, המשלב חמישה רבדים:

**הראשון**, סלאח מצטייר כמי שלא שכח מהיכן הגיע גם משהפך לכוכב עולמי, שומר אמונים למולדתו ותורם בנדיבות לאחיו המצרים. מעבר לתרומה שהרים לטובת קרן 'תחיא מצר' הוא הקים אגודת צדקה המשקיעה כספים בשורת מיזמים חברתיים, בפרט בכפר הולדתו נגריג השוכן כ־120 קילומטרים מקהיר. בין היתר סייע סלאח לבני הכפר בשיפוץ מגרש הכדורגל המקומי, בהקמת מרכז עזרה ראשונה ובמימון חתונות, והעניק קצבאות חודשיות למשפחות נזקקות של אלמנות, יתומים וגרושות. הוא גם השתתף בקמפיין לאומי נגד שימוש בסמים. פעילויות אלו ואחרות נעשו בהסכמת המשטר, אפילו בעידודו, אם כי נראה שהן גם טרדו במקצת את מנוחתו. מאמר ביומון 'אל־מצרי אל־יום' יצא נגד התופעה שבה הפך בית משפחתו של סלאח בנגריג למוקד עלייה לרגל עבור נזקקים מרחבי מצרים. הכותב הבהיר כי סלאח אינו "מדינה מקבילה, ארגון חברה אזרחית או אגודת צדקה", אלא "בסך הכול שחקן כדורגל מצליח", וקרא לציבור המצרי לתקן את יחסו אליו בהתאם.<sup>22</sup>

**השני**, סלאח נתפס בעיני הציבור והמשטר כאחד כמקור לגאווה לאומית וכעוגן חשוב בשיפור המעמד הבינלאומי של מצרים. העפלת נבחרת 'הפרעונים' למונדיאל זוהתה על ידי ממשלת מצרים כהזדמנות לקמפיין שיווקי להצבת ארץ הנילוס על מפת התיירות וההשקעות העולמית,<sup>23</sup> והתפקיד הבלתי רשמי של הפרזנטור ניתן ל"מלך המצרי" (כפי שמכונה סלאח על ידי אוהדי ליברפול).<sup>24</sup> שמו של סלאח מוזכר בשיח הציבורי המצרי בנשימה אחת עם גיבורי תרבות היסטוריים כמו הסופר נג'יב מחפוז, הזמרת אום כולת'ום והמדען אחמד זוויל, וממותג כאייקון לאומי לצד הפירמידות והספינקס.<sup>25</sup> פרשן הספורט המצרי יאסר איוב הגדיר את סלאח בתור "הנשק הרך העוצמתי ביותר שיש כיום למצרים באירופה ובעולם", וכמי ש"מפתיע בכל יום מחדש במה שהוא מסוגל להוסיף למצרים בשדה ההסברה".<sup>26</sup>

**השלישי**, עבור רבים במצרים הצלחתו הבינלאומית של סלאח אינה רק סיבה לגאווה, אלא גם מקור השראה ודוגמה ליכולתם של צעירים מצרים להיחלץ מהמצוקה הכלכלית, ואף להגשים את חלום ההגירה למערב. במציאות של עוני עמוק ואבטלה של כשלושים אחוזים בקרב צעירים, סיפורו האישי של סלאח

מעניק מסר מעצים שקוסם לרבים, שלפיו גורלו של האזרח המצרי הפשוט נתון בידי. ממד זה בדמותו מהדהד את ניסיונותיו של המשטר להפיח תקווה בדבר היתכנותו של עתיד כלכלי טוב יותר, חרף נסיבות החיים הקשות. גם סלאח עצמו מטפח את המסר. הוא נוהג לתאר את עצמו לאו דווקא כשחקן שניחן בכישרון משחק יוצא דופן, אלא בראש ובראשונה כדוגמה למי שהגיע מכפר קטן אל פסגת הכדורגל העולמי בזכות עבודה קשה ואמונה בכוח הרצון.<sup>27</sup>

**הרביעי**, סלאח תמיד היה מוסלמי אדוק, אך רק בשנה האחרונה הפך בעיני מוסלמים רבים במצרים ומחוצה לה למעין שגריר של דת האסלאם. הדימוי נסמך על ריטואל התפילה שהוא מקיים עם הבקעת שערים ועל החלטתו לקרוא לבתו מכה, אך צבר תאוצה בעקבות השיר ההומוריסטי שחיברו לכבודו אוהדי ליברפול ("אם הוא יבקיע עוד כמה שערים, אז גם אני אתאסלם / לשבת במסגד – שם אני רוצה להיות").<sup>28</sup> השיר מיצב את סלאח בעיני אוהדים מוסלמים כמי שעומד בחזית המאבק העולמי נגד תופעת האסלאמופוביה במערב, ומציג אסלאם יפה ומתון. יתרה מכך, היו מוסלמים שפירשו את השיר כלשונו, וזקפו לזכות סלאח תרומה ממשית להפצת האסלאם באנגליה, או לכל הפחות להמרת דתם של אוהדי ליברפול. הדומיננטיות הגוברת של הממד הדתי-אסלאמי בדמותו של סלאח התקבלה על ידי הממסד השלטוני המצרי ברגשות מעורבים: מצד אחד, מוסד אל-אזהרה שיבח את סלאח על היותו מופת להתנהגות ראויה ועל תרומתו לדימוי המוסלמים והאסלאם;<sup>29</sup> מצד שני, היו מי שתבעו מסלאח להבהיר כי אדיקותו הדתית אינה משקפת הזדהות עם 'האחים המוסלמים'. הפובליציסט הוותיק סלאח מונתצר הגדיל לעשות כשהפציר בו לקראת המונדיאל "לגלח את זקנו העבות שלא הולם את גילו ואת תהילתו, ואשר מציב אותו – לפחות מבחינה חיצונית – בשורה אחת עם הקיצונים האדוקים, או גרוע מכך, עם הטרוריסטים ותומכיהם". הוא גם הציע לסלאח לעצב מחדש את תסרוקתו, שהרי "שיערו הסמיך צומח לכל עבר, כאלו לא ראה מספרה כבר שנים".<sup>30</sup> הקריאה לסלאח לקצץ את זקנו, אשר עוררה פולמוס במצרים, ביטאה את השסע בין הדור המבוגר והשמרן שמייצג מונתצר לבין הדור הצעיר ו"הפרוע", שעימו נמנה סלאח. יתרה מכך, היא שיקפה את הקושי של הממסד למשמע כוכב כדורגל עולמי בסדר הגודל של סלאח ולנתבו למשבצת הפוליטית הרצויה של "חייל מגולח" הנאמן למשטר ופועל בשירותו.

**החמישי**, סלאח השכיל עד כה לטפח דימוי אי-פוליטי ולהגן על מעמדו כ"קונצנזוס מצרי". הוא דחה לחצים להכריע בין המשטר ליריביו ונמנע מכניסה לשדה המוקשים הפנים-מצרי, בטענה שהוא עוסק בכדורגל ולא בפוליטיקה.<sup>31</sup> הימצאותו תחת אור הזרקורים הפכה משימה זו למורכבת במיוחד, כאשר כוחות פוליטיים מגוונים ניסו לנצל למטרותיהם. דוגמה לכך ניתנה בצילומים המשותפים שנכפו על סלאח בזמן המונדיאל עם נשיא צ'צ'ניה רמזן קדירוב, אשר אירח את נבחרת מצרים בבירה

גרוזני ולקח את סלאח לסיור במכונתו הפרטית. לפי דיווחים בתקשורת, סלאח זעם בעקבות האירוע עד כדי שקילת פרישה מהנבחרת הלאומית.<sup>32</sup> בפועל, מעמדו הציבורי הרם של סלאח אפשר לו להציב קווים אדומים לשלטונות ולמקם עצמו לעיתים מעבר לגבולות המותר והאסור הנהוגים במצרים. כך למשל, המשטר הבליג על חברותו הפומבית עם מוחמד אבו־טריקה, כוכב העבר של הנבחרת, אשר נכסיו עוקלו והוא נאלץ לגלות אל מחוץ למדינה, לאחר שהואשם בקשרים עם 'האחים המוסלמים'.<sup>33</sup> על פי דיווחים בתקשורת, סלאח אף פנה לנשיא איסיסי בבקשה לאפשר את שובו של אבו־טריקה למולדתו.<sup>34</sup>

## סיכום

הכדורגל מעורר במצרים התלהבות סוחפת, והשתתפות הנבחרת במונדיאל יחד עם עלייתו של כוכב מצרי בקנה המידה של סלאח הפכו את המשחק לתופעה חברתית-פוליטית רבת-עוצמה. הפונקציות שממלא הכדורגל בעידן איסיסי נעות בין שני תפקידיו המסורתיים של המשחק: היותו "אופיום להמונים" מחד גיסא, ויכולתו לשמש זירת התקהלות ומחאה פוליטית מאידך גיסא. כוחות פוליטיים מתחרים במצרים משתמשים בכדורגל כדי לייצר שיח המקדם את סדר יומם הציבורי ומטה לצידם את דעת הקהל.

הכדורגל במצרים – אשר הפך ל"שיחת היום" בכלי התקשורת, בבתי הקפה וברשתות החברתיות – מהווה חרב פיפיות פוליטית. המשטר מסתייע במשחק כדי להסיח את דעת הקהל מהמציאות הכלכלית הקשה, לעודד רגשי סולידריות וגאווה לאומית שכה דרושים למדינה משוסעת כמצרים וללכד את העם סביב הנשיא וההנהגה. בה בעת, הכדורגל מייצר התקהלויות המוניות הנקשרות בזיכרון הלאומי המצרי עם המהפכות של 2011 ו-2013, מאפשר חופש ביטוי מסוים לקולקטיב

המצרי במרחב הציבורי ומותיר פתח לעלייתם של גיבורי תרבות חדשים המאתגרים את בלעדיותו של הנשיא.

קרב הדימויים שמתחולל סביב דמותו של מוחמד סלאח מדגים שניות זו. המשטר המצרי מעוניין למתגו כ"חייל מדוגם" בשירות המדינה והמשטר וכאזרח טוב שמגלה נאמנות למולדת בשעות הקשות, מקריב מעצמו למען הכלל ונרתם בחדווה למען המדינה והמנהיג. יריביו הפוליטיים של המשטר מעדיפים לצייר את סלאח כסיפור הצלחה יוצא מן הכלל שאינו מעיד על הכלל, מקרה פרטי

המשטר מסתייע במשחק הכדורגל כדי להסיח את דעת הקהל מהמציאות הכלכלית הקשה, לעודד רגשי סולידריות וגאווה לאומית וללכד את העם סביב הנשיא וההנהגה.

המהווה אנטי־תזה לכישלון המדינת הרחב ותוצר של מאמץ אישי, שאותו יש לזקוף לזכות האקלים הספורטיבי הזר מחוץ למצרים, אשר רק בו יכול היה סלאח לשגשג ולפרוח. קרב הדימויים סביב השחקן לא פוסח גם על מקומה של הדת

בהווייתו, ועל הכמיהה הקיימת אצל רבים במצרים למודל אזרחי, צעיר ונקי-כפיים מהסוג שסלאח לכאורה מייצג.

## הערות

- 1 באהי חסן, "מה קורה כשנשיא מצרים נוכח במשחק כדורגל? הוא יכול לספוג שלישייה או לזכות באליפות", **אלי-מצרי אלי-יום**, 8 באוקטובר 2017, <http://www.almasryalyoum.com/news/details/1202029>; Carl Rommel, "A veritable game of the nation: on the changing status of football within the Egyptian national formation in the wake of the 2009 World Cup qualifiers against Algeria", *Critical African Studies*, Vol. 6, Nos.2-3, 2014, pp.157-175.
- 2 "עלאא' מבארך לתוכנית 'בית ביתך': לא נקבל התנצלויות מאלג'יריה", *7aena*, 20 בנובמבר 2009, <https://www.youtube.com/watch?v=NYTH6Vn7zIQ>, (ערבית).
- 3 Dag Tuastad, "From Football Riot to Revolution: The Political Role of Football in the Arab World," *Soccer & Society*, Vol. 15, No. 3, pp. 376-388. אל-רביעי אחמד, "ארגוני האולטראס וסוגיית הקשר בין המדינה לחברה", המכון המצרי למחקרים פוליטיים ואסטרטגיים, אוקטובר-נובמבר 2016, <https://eipss-eg.org/author/eslamrabie>, (ערבית).
- 4 ח'אלד יוסף, "מצרים וגביע העולם: הערות על ערב ה-8 באוקטובר", **מראיא**, נובמבר 2017, עמ' 20-25.
- 5 Dag Tuastad, שם.
- 6 ראו לדוגמה את אחד השירים של אוהדי אל-אהלי נגד המשטרה: <https://www.youtube.com/watch?v=-5FLKF-nyV8>, (ערבית).
- 7 הגר שיוף, "מצרים: האולטראס – כדורגל ומחאה, אז ועכשיו", קו חוץ, 1 באפריל 2012, <https://goo.gl/2hSESz>
- 8 Dag Tuastad, שם.
- 9 לתגובת אוהדי אל-אהלי נגד טנטאוי אחרי טבח פורט סעיד, ראו: <https://www.youtube.com/watch?v=mZgIHiaofms>, (ערבית).
- 10 James Dorsey, *The Turbulent World of Middle East Soccer*, London: Hurst and Company, 2016, pp. 82-85, 285.
- 11 Ahmed Abd El Rasoul, "Egypt's FA Puts Fans' Return to League Matches on Temporary Hold", *Ahramonline*, February 14, 2018, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/6/51/290975/Sports/Egyptian-Football/Egyptys-FA-puts-fans-return-to-league-matches-on-te.aspx>
- 12 עלי אחמד, "האולטראס של אל-אהלי הכריזו על פירוק: הבעת חרטה או ניסיון הונאה?", מובתדא, 16 במאי 2018, <https://www.mobtada.com/details/732196>, (ערבית).
- 13 עטיה אבו אל-עלא, "כך ניכס לעצמו משטר איסיסי את העפלת נבחרת מצרים", ערבי 21, 9 באוקטובר 2017, <https://goo.gl/SS5F19>, (ערבית).
- 14 ח'אלד יוסף, שם, עמ' 21-22.
- 15 Eslam Omar, "Controversy in Egypt Over Celebrity Cheering Delegation's Presence at World Cup", *Ahramonline*, June 19, 2018, <http://english.ahram.org.eg/News/302834.aspx>



- 16 ראו למשל הציוץ של פעיל האופוזיציה ממדוח חמזה, 26 ביוני 2018, [https://twitter.com/Mamdouh\\_Hamza/status/1011510514952884229](https://twitter.com/Mamdouh_Hamza/status/1011510514952884229)
- 17 למשל: מסעוד אל-חנאווי, "מגמות המונדיאל: החלום שהפך לסיוט!", **אל-אהראם**, 2 ביוני 2018, <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/657756.aspx> (ערבית).
- 18 רג'ב רמדאן, "יו"ר ועדת הספורט בפרלמנט: פציעת סלאח מזכירה את רצח הנסיכה דיאנה", **אל-מצרי אל-יום**, 28 במאי 2018, <http://www.almazryalyoum.com/news/details/1295589> (ערבית).
- 19 למשל: אחמד טארק, "אל-חצ'רי: איסיסי הצליח להציל את המדינה מחורבן הודות למנהיגותו ותבונתו", **אל-יום אל-סאבע**, 19 בינואר 2018, <https://goo.gl/v1DJrU> (ערבית).
- 20 סמיר בדר, "האם מוחמד סלאח יהיה נשיא מצרים ב-2030?", מצר אל-ערביה, 8 בפברואר 2018, <https://goo.gl/XGQmMe> (ערבית).
- 21 למשל קבוצה בשם "מוחמד סלאח נשיא מצרים 2018", <https://goo.gl/jVVbM1>
- 22 עלא' אל-ע'טריפי, "מוחמד סלאח, לא כבוד וערבות הדדית", **אל-מצרי אל-יום**, 3 במאי 2018, <http://www.almazryalyoum.com/news/details/1287208> (ערבית).
- 23 Hani Sameer, "Egypt Eyes World Cup as Golden Opportunity for Economy", Al-Monitor, May 28, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/05/egypt-world-cup-fifa-economic-gains-advertisement-tourism.html>;
- 24 ראו למשל: "Liverpool Fans: Mo Salah The Egyptian King", December 31, 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=6Jz1V1gt4GU>
- 25 ג'ר וולף, "המלך החדש", **ישראל היום**, 10 במאי 2018, <http://www.israelhayom.co.il/article/555063>
- 26 יאסר איוב, "ביריד הספרים של קהיר", **אל-מצרי אל-יום**, 6 בפברואר 2018, <http://www.almazryalyoum.com/news/details/1255487> (ערבית).
- 27 ראו למשל ריאיון של מוחמד סלאח עם עמר אדיב בתוכנית 'כל יום', 11 במאי 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=P6CtZ1cI5fA&feature=youtu.be>
- 28 ראו למשל: <https://www.youtube.com/watch?v=b-icmPutQDk>
- 29 אחמד אל-בחיירי, "גוף המעקב של אל-אזהר: ערכיו של מוחמד סלאח מושכים את אוהדי ליברפול לאסלאם", **אל-מצרי אל-יום**, 28 באפריל 2018, <http://www.almazryalyoum.com/news/details/1285747> (ערבית).
- 30 סלאח מונטצר, "מכתב למוחמד סלאח", **אל-אהראם**, 11 במארס 2018, <http://www.ahram.org.eg/NewsQ/641343.aspx> (ערבית).
- 31 למשל: "מוחמד סלאח: אני לא איש אחים מוסלמים ומה לי ולפוליטיקה", יורו ספורט, 22 באוגוסט 2013, <https://goo.gl/qhekYs> (ערבית).
- 32 John Sinnott and Alireza Hajihosseini, "Mo Salah Considering Quitting Egypt National Team", CNN, June 24, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/06/24/football/mo-salah-egypt-world-cup-russia-2018-spt-intl/index.html?no-st=1530219263>
- 33 "כוכב עבר של נבחרת מצרים חשוד במעורבות בטרור", NRG, 28 בפברואר 2016, <https://www.makorishon.co.il/nrg/online/3/ART2/757/613.html>
- 34 "מוחמד סלאח מתווך אצל איסיסי למתן חנינה לאבו-טריקה", **אל-מצריון**, 6 בפברואר 2017, <https://goo.gl/iktEso> (ערבית).



# ועידת הקונגרס הלאומי של סין והארכת כהונתו של שי ג'ין־פינג: משמעויות לישראל

## דורון אלה

ועידת הקונגרס הלאומי של סין התאפיינה השנה בהחלטות על שינויים מבניים מרחיקי לכת בגופי הממשל השונים. מאמר זה בוחן את הצהרות המדיניות ואת השינויים המבניים שאושרו בוועידת הקונגרס, תוך גזירת משמעויות מדיניות לישראל. מבחינה כלכלית, שאיפותיה הכלכליות של סין יוצרות לישראל אפיקים לשיתופי פעולה מסחריים מחד גיסא, וסיכונים אפשריים הנובעים מהפיכתה למתחרה פוטנציאלית בעתיד, מאידך גיסא. מבחינה ביטחונית, שדרוג הצבא והרחבת היצוא הביטחוני הסיני מהווים סיכון עקיף למדינת ישראל על ידי מכירת נשק סיני מתקדם לאויבותיה של ישראל, והפיכתה ההדרגתית של סין למתחרה בישראל גם בתחום היצוא הביטחוני. מבחינה מדינית, הארכת כהונתו של נשיא סין, שי ג'ין־פינג, והשינויים המבניים בממשלת סין מצריכים מיפוי מחדש של מוקדי הכוח והסמכות בגופי הממשל הסיניים השונים.

**מילות מפתח:** סין, שי ג'ין־פינג, ועידת הקונגרס הלאומי, הארכת כהונה

## מבוא

ב־5 במארס 2018 התכנסה ועידת הקונגרס הלאומי של סין (National People's Congress – NPC) לשבועיים של התייעצויות, שבמסגרתן אישרו המחוקקים הסינים שורה של חוקים חדשים ושינויים מהותיים בחוקה הסינית, לצד רפורמות מבניות בגופי הממשלה, ובכך התוו את מדיניות סין לשנים הקרובות. ועידה זו, יחד

דורון אלה הוא חוקר, מלגאי גלייזר, בתכנית המחקר ישראל-סין, במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עם הוועדה הלאומית המייעצת שהתכנסה יומיים קודם לכן, הן הגופים הרחבים ביותר בסין שבהם מתקיימים דיונים פוליטיים בנושאים מגוונים, ובהם סוקרים המשתתפים את פעילות הממשל בשנה האחרונה ושומעים על יעדי מדיניות חדשים.<sup>1</sup> הקונגרס הלאומי, המתכנס פעם בחמש שנים, הוא הגוף המחקק החשוב ביותר של המפלגה הקומוניסטית בסין, ואליו מגיעים נציגי המפלגה מכל מחוזות המדינה. בכוחו של הקונגרס לחוקק חוקים, לפקח על פעולות הממשלה ולבחור פקידי ממשל חדשים – כולל הנשיא וראש הממשלה. מושב הקונגרס הנוכחי הוא בעל השפעה מכרעת על פעילות הממשלה הסינית ועל קשריה הבינלאומיים בשנים הקרובות, בעיקר לאור השינויים המבניים בממשלה ובמפלגה ואישור הארכת כהונתו של נשיא סין, שי ג'ין-פינג, מעבר לשתי קדנציות. לכן, ראוי כי תוצאות ועידות אלו, במיוחד השינויים בממשלת סין ובמפלגה הקומוניסטית, ייבחנו בהקשרן ליחסי סין-ישראל.

### האטה בצמיחה הסינית אל מול פתיחת השוק להשקעות זרות

ועידת הקונגרס החלה בנאומו של ראש ממשלת סין, לי קה-צ'יאנג, שהציג את דוח מדיניות הממשלה. במסגרת נאומו הציג לי את יעד הצמיחה של סין לשנת 2018 שעומד על "סביב ה-6.5 אחוזים", הזהה ליעד הצמיחה של שנת 2017, וזאת למרות שהצמיחה בפועל הייתה גבוהה יותר ועמדה על 6.9 אחוזים.<sup>2</sup> יעד צמיחה שמרני זה מצביע על כך שממשלת סין מרגישה נוח יותר בדבר ההאטה בצמיחתה הכלכלית, לאור מטרתה להילחם בסיכונים פיננסיים ובראשם החוב הפיננסי הגואה בסין, שעל פי הערכות מסוימות עומד על כ-268 אחוזים מהתל"ג הסיני.<sup>3</sup> האטה זו מסמנת את הכיוון שאליו צועדת סין, מכלכלה מבוססת ייצור ויצוא של מוצרי צריכה שונים אל כלכלה מבוססת שירותים והיי-טק. כמו כן, האטה בצמיחה הסינית היא בעלת משמעויות נרחבות עבור הכלכלה העולמית. האטה יכולה להשפיע באופן שלילי על מדינות התלויות ביצוא סחורות כגון אוסטרליה, ברזיל, קנדה ואינדונזיה, בעקבות ירידה בביקושים מצד סין. לעומת זאת, מדינות כגון ארצות-הברית וחברות באיחוד האירופי דווקא צפויות ליהנות מירידת מחירי הסחורות.<sup>4</sup> לי קה-צ'יאנג הצהיר בהמשך נאומו כי סין תמשיך לפתוח את השוק שלה למשקיעים זרים במטרה להביא לפיתוח באיכות גבוהה, וזאת למרות מגמות של פרוטקציוניזם מצד מדינות שונות בעולם, ברמיזה ישירה למדיניות הסחר של טראמפ. תחומים במגזר התעשייתי, שעד כה היו סגורים להשקעות זרות, ייפתחו עתה באופן מלא. ייתנו גם הקלות למשקיעים זרים בתחומים פיננסיים.<sup>5</sup> פתיחת השוק הסיני לחברות זרות מהווה כבר זמן מה סלע מחלוקת בין סין ובין מדינות המערב המפותח, ובעיקר אירופה וארצות-הברית. על פי דוח של ה-OECD שבחן סימנים של פתיחות שוק למשקיעים זרים, סין דורגה במקום ה-59 מתוך 62 מדינות

שנבחנו. ואכן, לשכת הסחר האירופית, לדוגמה, מבקרת תכופות את התנהלותה של סין בכל הנוגע לסביבה הרגולטורית והעסקית הבעייתית שהיא מציבה מול משקיעים וחברות זרות, ושלטענת לשכת המסחר אינן מצליחות להתחרות עם חברות מקומיות, המקבלות יחס מועדף מהרשויות השונות.<sup>6</sup>

### עלייה בתקציב הביטחון, רפורמות ושדרוג הצבא הסיני

בתחום הצבא והביטחון הוצהר כי תקציב הביטחון הסיני יעלה בכ־8.1 אחוזים בהשוואה לתקציב של שנת 2017, העומד כיום על כ־174.5 מיליארד דולר. תקציב הביטחון הסיני שני בגודלו רק לתקציב הביטחון האמריקאי, אם כי בפער גדול (הצעת התקציב שהוגשה לקונגרס האמריקאי עבור שנת 2019 עמדה על 716 מיליארד דולר בקירוב).<sup>7</sup> נמסר כי בעקבות השינויים המהותיים בסביבתה הביטחונית, סין תעבוד על שדרוג ההכשרות הצבאיות וההכנות למלחמה ותשמור על ריבונותה הלאומית, על ביטחונה ועל האינטרסים שלה.<sup>8</sup> העלייה בתקציב הביטחון יכולה להצביע על מטרותיה האסטרטגיות של סין בעתיד הקרוב. ואכן, בעקבות הצהרות אלו, אנליסטים במערב טוענים כי סין עומדת לפתוח במרוץ חימוש מול ארצות־הברית בשל המתרחשות בין השניים, בעיקר במסגרת הסכסוך בים סין הדרומי והגברת הנוכחות של הצי האמריקאי באזור.<sup>9</sup>

עם זאת, סין הגנה על החלטתה להעלות את התקציב וטענה כי תקציב הביטחון שלה הוא נתח קטן מאוד מהתוצר הלאומי הגולמי שלה, לעומת תקציב של מדינות אחרות, וכי עלייה זו אמורה לפצות על השקעה נמוכה בעבר, והיא תשתקף בעיקר בשדרוג הציוד הצבאי ובשיפור תנאי מחייתם של החיילים.<sup>10</sup> נוסף לכך, במאמר מערכת של העיתון 'גלובל טיימס', המשמש פעמים רבות שופר של המפלגה הקומוניסטית, נכתב כי אילו הייתה סין מעוניינת במרוץ חימוש עם ארצות־הברית היא הייתה מעלה את תקציב הביטחון באחוז דו־ספרתי, וכי העלייה הנוכחית היא צעד מתבקש עקב המתרחשות הגוברת במצרי טייוואן והתגבשות הבריתות האסטרטגיות בין ארצות־הברית, אוסטרליה, יפן והודו.<sup>11</sup> זאת ועוד, כבר במסגרת תוכנית החומש ה־13 (2016–2020) הצהירה סין כי היא שמה לה למטרה להפוך את הצבא הסיני לצבא מודרני וממוכן שיעמוד בסטנדרטים עולמיים, תוך השקעה בציוד ובמערכות טכנולוגיה מתקדמות, ובכך לשפר את איכותו על חשבון מספר החיילים, שצומצם בכ־300 אלף וכעת עומד על שני מיליון.

### הארכת כהונתו של שי ג'ין־פינג ושינויים בחוקה הסינית

המהלך החשוב ביותר של ועידת הקונגרס השנה הוא אישור השינויים בחוקה הסינית, ובראשם השמטת החלק העוסק בהגבלת כהונתם של נשיא סין וסגנו לשתי קדנציות בלבד. מהלך זה יאפשר לשי ג'ין־פינג להמשיך לכהן אחרי שנת 2023,

ולכאורה ללא הגבלה. בנוסף, "מחשבת שי ג'ין-פינג" – האידיאולוגיה המנחה של שי בנוגע לעתיד סין, הוכנסה לחוקה באופן רשמי תוך ציון שמו – מהלך המקנה לשי מעמד הדומה רק לזה של מאו דזה-דונג ודנג שיאו-פינג, שגם מחשבתם הוכנסה בעבר לחוקה תחת שמם.<sup>12</sup> צעד זה הוא האחרון בשורה של צעדים שנקטו במהלך כהונתו של שי, שמטרתם הייתה לבסס את כוחו במפלגה הקומוניסטית הסינית, תוך ריכוז סמכויות שבאופן מסורתי בוזרו במוקדי כוח שונים בממשלה. ואכן, השינויים בחוקה מציגים באופן מובהק את השינויים במבני הכוח בתוך המפלגה כביטוי לכוחו העולה של שי כמנהיג ליבה, חיזוק מקורביו ואופן הקרנת שינויים אלו על גופי הממשל השונים ועל העומדים בראשם.

בהמשך לצעד דרמטי זה, מספר תפקידי מפתח בממשלה אוישו בידי אנשי שלומו של שי ובוצעו מספר שינויים מבניים בגופים ממשלתיים שונים, במטרה לצמצם בירוקרטיה ולשפר יעילות.<sup>13</sup> ראשית, וואנג צ'י-שאן, יד ימינו של שי ומי שניהל את קמפיין המלחמה בשחיתות המפלגתית והשלטונית מונה לסגן נשיא, גם הוא ללא הגבלת כהונה. וואנג צפוי לקבל סמכויות נרחבות בניהול יחסי החוץ של סין, ובפרט לנהל את תיק ארצות-הברית לנוכח מלחמת הסחר המתגבשת בימים אלו והמתח הפוליטי הגואה בין הצדדים.<sup>14</sup> שנית, יועצו הכלכלי הבכיר של שי, ליו חה,<sup>15</sup> קודם לדרגת סגן ראש ממשלה ואחראי על מדיניות הכלכלית של סין. ואכן, כבר במהלך חודש מאי 2018 נפגשו בכירים בארצות-הברית עם ליו בווינגטון ובבייג'ינג למספר סבבי שיחות סחר, שמטרתן למנוע מלחמת סחר בין ארצות-הברית לסין.<sup>16</sup> שלישית, הוקמה 'הוועדה הלאומית לפיקוח' שתהיה אחראית על פיקוח ותיאום המאבק בשחיתות ובהפרות משמעת, ולה ניתנה הסמכות לפקח ולהעניש חברי מפלגה וממשלה כאחד. הקמת ועדה זו היא הצעד החשוב ביותר בקמפיין נגד השחיתות שיזם שי בתחילת כהונתו, ומטרתה ליצור התרעה יעילה בקרב חברי המפלגה והממשלה כאחד, שמא יחליטו לנקוט קו אידיאולוגי שונה מזה שמתווה שי. אכן, שינויים אלו מביאים לריכוז כוח משמעותי בידיו של שי, שיכול לקבל בעצמו החלטות בנושאי מדיניות חוץ, כלכלה ומסחר ובעניינים צבאיים. מבחינה כלכלית, יש הטוענים כי בטווח הקצר התחזקותו של שי דווקא עשויה לסייע לכלכלה הסינית, כיוון שצבר מספיק השפעה כדי ליישם רפורמות שעד כה נחשבו בעייתיות. טענה נוספת היא שהוודאות הנראית לעין כי שי יכהן כמנהיג סין לפחות עשור נוסף אמורה להעניק לפקידים בכירים ולחברות ביטחון, שיאפשר תכנון לטווח הארוך. מנגד, יש הטוענים כי התחזקות מעמדו של שי תהפוך את ניהול סין ליעיל פחות, ועם הזמן יחמירו הסיכונים. כל עוד שי הוא בלתי ניתן להדחה, יידרש בירוקרט אמיץ במיוחד שיסכים לחלוק על מדיניותו, במיוחד כאשר הכלכלה הסינית תיהפך למורכבת יותר.<sup>17</sup>

שינויים אלו מצביעים גם על חיזוק חשיבותה של מדיניות החוץ הסינית תחת שלטונו של שי ושל יישום חזונו להפוך את סין למעצמה עולמית עד שנת 2049, תוך ניצול ההזדמנות של נסיגת ארצות הברית ממחויבויותיה השונות בזירה העולמית. כעת, לפחות חמישה בכירים אחראים על ניהול מדיניות החוץ הסינית ובראשם עומד שר החוץ הסיני וואנג יי, ששמר על תפקידו הנוכחי וקודם לדרגת יועץ מדיני האחראי על מדיניות חוץ. זאת ועוד, התקציב המוקצה לדיפלומטיה הוגדל והוקם גוף חדש שיהיה אחראי על מדיניות הסיוע הבינלאומי של סין, שעד כה התנהלה בצורה מעורפלת ולא שקופה, ונחלקה בין משרד החוץ ומשרד המסחר. הגוף ששמו 'הסוכנות לפיתוח שיתוף פעולה בינלאומי' יהיה אחראי על תכנון מדיניות סיוע בדמות הלוואות ומענקים למדינות מתפתחות, בעיקר במסגרת 'זומת חגורה ודרך' (Belt and Road Initiative – BRI), שבה משקיעה סין בפרויקטים של בניית תשתיות באסיה, באפריקה ובמזרח אירופה.<sup>18</sup> על פי מחקר שנעשה על ידי מעבדת המחקר Aid Data נמצא כי בין השנים 2000 ל-2014 העניקה סין סיוע של כ-350 מיליארד דולר לכ-140 מדינות, ובכך הפכה לנותנת הסיוע השנייה אחרי ארצות הברית.<sup>19</sup> למרות שסין טוענת כי היא אינה מתנה את הלוואותיה בדרישות פוליטיות, חוסר השקיפות במדיניות הסיוע הסינית גורם לרבים להאמין כי סין משתמשת בסיוע ככלי להשפעה מדינית.<sup>20</sup> עוד לפני הקמת גוף זה הצהירה סין כי היא מוכנה לסייע בשיקום סוריה לאחר סיום מלחמת האזרחים. מדינות המערב אינן מוכנות להשקיע בשיקום סוריה כיוון שהן מתנגדות למשטר אסד, ובעוד לאיראן ולרוסיה חסרים המשאבים הכלכליים הדרושים לשיקום בסדר גודל כזה, סין מסוגלת למלא את החלל. סין הצהירה כי עתה היא מוכנה להשקיע סכום התחלתי של שני מיליארד דולר בשיקום סוריה, כמובן במסגרת ה-BRI.<sup>21</sup>

צעד בעל משמעות בתחום היישום המעשי של יחסי ישראל עם סין וההתנהלות התקינה של דרגי העבודה בשתי המדינות הוא החלשתה המשמעותית של הוועדה

בין השנים 2000-2014  
העניקה סין סיוע  
של כ-350 מיליארד  
דולר לכ-140 מדינות,  
ובכך הפכה לנותנת  
הסיוע השנייה  
אחרי ארצות הברית.

הלאומית לפיתוח ורפורמות (National Development and Reform Committee – NDRC) וחלוקת תפקידיה בין מספר גופים ממשלתיים שונים, חלקם חדשים.<sup>22</sup> ה-NDRC פעלה כסוכנות הפיתוח הכלכלי של סין, צברה כוח רב במהלך תקופת הצמיחה הכלכלית המהירה במדינה והייתה ידועה בכינוי "הקבינט הקטן", שבו התקבלו החלטות על קידום פרויקטים כלכליים מגוונים בתוך סין ועל קידום שיתוף פעולה כלכלי עם מדינות העולם. עם זאת, בעקבות השינויים שהתקבלו בוועידת הקונגרס הוחלט להחליש את

כוחה באופן ניכר ולחלק את רוב סמכויותיה בין גופים שונים בממשלה. לדוגמה, ה-NDRC תאבד את הסמכות לאשר פרויקטים של השקעה בחקלאות, וזו תועבר

למשרד חדש שיעסוק בחקלאות ובעניינים כפריים; האחריות על תמחור תרופות ושירותי בריאות תעבור לוועדת בריאות חדשה שהוקמה; ו"הפיקוח על פרויקטים לאומיים חשובים" יעבור לאחריות המשרד הלאומי לביקורת המדינה. בכירים בסין טוענים כי שינויים אלו באים בעקבות הביקורת על כך שהוועדה עסקה יותר מדי ב"פיתוח" ופחות מדי ב"רפורמות", הייתה כר פורה לשחיתות וריכזה בידיה יותר מדי סמכויות וכוח. ביקורת מרכזית שהופנתה כלפי הוועדה הייתה כי למרות היותה אחראית על המדיניות התעשייתית של המדינה, היא אפשרה לתעשיות מפתח בכלכלה הסינית כגון תעשיית הפלדה להגיע למצב של ייצור יתר.<sup>23</sup>

### סיכום ומשמעויות לישראל

תוצאות ועידת הקונגרס הלאומי של סין והוועדה הלאומית המייעצת מצריכות שינוי תפיסתי ומעשי מצד מקבלי ההחלטות ודרגי העבודה בישראל. ראשית, מבחינה כלכלית, על ישראל לבצע הערכה בין־משרדית של דרגי עבודה, שתבחן את משמעויות הרפורמות המבניות שסין החלה לבצע בכלכלתה, וכיצד הן יכולות להשפיע על היחסים המסחריים בין ישראל לסין ועל אופי התחרות בין שתי המדינות. תוך כך, יש להניח כי המצב שבו סין וישראל מאופיינות ככלכלות משלימות צפוי להשתנות. קידום תוכנית Made in China 2025 – שקיבלה משמעות מרכזית יותר בקונגרס הלאומי, ובמסגרתה הציבה סין לעצמה יעד להפוך למעצמה טכנולוגית מהשורה הראשונה בעשור הקרוב – צפוי להפוך אותה למתחרה אסטרטגית של ישראל ככלכלה עתירת ידע, בתחומים שבהם יש כיום לישראל יתרון יחסי. ואכן, ב־2016 דורגה סין לראשונה במקום ה־25 במדד החדשנות העולמי (בעוד ישראל דורגה במקום ה־21), וב־2017 עלתה סין למקום ה־22 (בעוד ישראל עלתה למקום ה־17).<sup>24</sup> לכן, על ישראל לבחון כיצד לשמר את יתרונותיה התחרותיים מול סין (ומול מדינות מתפתחות גדולות אחרות כמו הודו) בתחומי היי־טק, ולהמשיך להוביל חדשנות עולמית, רצוי על ידי הגברת ההשקעות של המדינה בתחומי חדשנות שונים ומתפתחים.

על ישראל לשקול בחינה מדוקדקת יותר של רכישת חברות היי־טק מקומיות על ידי חברות סיניות פרטיות או ממשלתיות, באמצעות פיתוח מנגנון רגולציה שישמור על הידע הנצבר בישראל.

במסגרת זו, על ישראל לשקול בחינה מדוקדקת יותר של רכישת חברות היי־טק מקומיות על ידי חברות סיניות פרטיות או ממשלתיות, באמצעות פיתוח מנגנון רגולציה ייעודי ומאוזן לפיקוח על השקעות זרות, במטרה לשמור על הידע הנצבר בישראל. מנגנון כזה יאפשר את מיצוי התועלת ביחסים המסחריים בין ישראל למדינות המשקיעות בה, תוך ניהול סיכונים אפשריים.



במקביל, על ישראל לעקוב בתשומת לב אחר התמורות ביחסי הסחר של ארצות־הברית עם סין, ולקבוע גבולות ברורים בפיתוח משולש היחסים. במהלך המחצית הראשונה של 2018 גברה המתיחות בין ארצות־הברית לסין בשל מה שנראה כהתפתחותה של מלחמת סחר בין המדינות – נושא שהוזכר במהלך ועידת הקונגרס תוך רמיזה ישירה למדיניות ממשלו של טראמפ. במסגרת מתחים אלו, שתי המדינות מטילות מכסים על סחורות מיובאות ומגבילות השקעות זרות בשוקיהן. אחד מחששותיה העיקריים של ארצות־הברית הוא התקדמותה הטכנולוגית המהירה של סין, במיוחד בתחום ייצור שבבים – חששות שהובילו את ממשל טראמפ לחסום מספר עסקאות להשקעה בחברות שבבים אמריקאיות על ידי חברות טכנולוגיה וקרנות הון סיכון סיניות. זאת, בין היתר, בעקבות הדרישה של הגופים הרוכשים להעברת הידע והטכנולוגיות האמריקאיות לידי המשקיעים הסינים.<sup>25</sup> בעקבות מדיניותו המסתמנת של ממשל טראמפ והקשחת הרגולציה בכל הקשור להשקעות סיניות בחברות טכנולוגיה אמריקאיות, סין פונה לאפיקי השקעה במדינות אחרות וגם בישראל, שאותה היא תופסת כמובילת חדשנות עולמית. סין מגלה התעניינות גוברת בישראל כשותפה פוטנציאלית בתחום הסחר בטכנולוגיות שבבים, ובמיוחד באלה שבהם נעשה שימוש בטלפונים חכמים, במחשבי־על ובשירותי מחשוב ענן. לכן צריכה ישראל לוודא כי הידוק קשריה המסחריים עם סין בתחומים שארצות־הברית מייחסת להם חשיבות מכרעת לביטחונה הלאומי ורואה בהם נכסים אסטרטגיים – אינם יכולים לפגוע ביחסים בין ארצות־הברית לישראל.

כמו כן, לאור הסכם הסחר החופשי המתגבש בימים אלו בין ישראל לסין ולאור הצהרותיה של סין במהלך ועידת הקונגרס על פתיחת מגזרים חדשים בשוק הסיני

לכניסת חברות זרות, על ישראל לבחון כיצד היא יכולה להקל על חברות ישראליות לחדור בהצלחה לשוק הסיני ולהתחרות בו בתנאים הוגנים, תוך צמצום העברת הידע והטכנולוגיות לשותפותיהן הסיניות. במסגרת זו צריכה ישראל להרחיב את פעילותו של מאיץ הסטארט־אפים הישראליים המעוניינים לעשות עסקים בסין. מטרתו של מאיץ זה היא להוריד חסמי סחר ועסקים שונים, חסמים ייחודיים לשוק הסיני כגון מחסומי תרבות, שפה, מנהגי עשיית עסקים, וכן חסמים חוקיים ורגולטוריים שניצבים בפני חברות ישראליות – ביחוד חברות טכנולוגיה בראשית

ישראל צריכה לוודא כי הידוק קשריה המסחריים עם סין בתחומים שארצות־הברית מייחסת להם חשיבות מכרעת לביטחונה הלאומי אינו פוגע ביחסי ארצות־הברית-ישראל.

דרכן – שמנסות להצליח בסין.<sup>26</sup> כמו כן, על ישראל לפעול במישורים דיפלומטיים ובשיתוף פעולה עם הגופים הרלוונטיים בממשלת סין על מנת ליצור ולבסס מסגרת שיתוף פעולה בין־ממשלתית (G2G) ועסקית (B2B), שתהווה עוגן לחברות

ישראליות בבואן להשקיע או לפעול בסין בתחומים נבחרים. זאת, על ידי מתן גיבוי ותמיכה ממשלתית מצד ישראל, תוך קיום שיח מתמיד עם המשרדים השותפים בממשלת סין.

שנית, מבחינה ביטחונית, ישראל אומנם אינה מושפעת באופן ישיר מעליית תקציב הביטחון הסיני ומהרפורמות המבניות בצבא סין, אך עם זאת, התקדמות הטכנולוגית והאיכותית של צבא סין מאפשרת למדינה לנקוט מדיניות אסרטיבית יותר במגוון זירות עולמיות בעלות פוטנציאל גבוה להתנגשות עם כוחות צבא זרים. זאת ועוד, התקדמות זו מאפשרת לסין להרחיב את יצוא הנשק וציוד צבאי מגוון לבעלות בריתה במזרח התיכון כמו איראן וסוריה. ואכן, בשנים האחרונות הפכה סין לשחקנית בולטת בעולם בתחום היצוא הביטחוני, ומיצואנית של נשק זול ופשוט הפכה למדינה המפתחת, מייצרת ומייצאת מערכות נשק מתקדמות כגון טנקים, מטוסי קרב, כלי טיס בלתי מאוישים ואף צוללות. בין שנת 2000 ל-2015 הכפילה סין פי 6.5 את יצוא הנשק שלה לרחבי העולם. נכון ל-2017 היא הפכה ליצואנית הנשק השלישית בגודלה בעולם, אחרי ארצות הברית ורוסיה.<sup>27</sup> לכן, על ישראל לעקוב מקרוב אחר ההיקף וסוגי הנשק הסיניים הנמכרים למדינות הנחשבות כאויבותיה של ישראל. כמו כן, ישראל, כיצואנית מערכות נשק מתקדמות בעצמה צריכה לבחון את האפשרות לעלייתה של סין כמתחרה אסטרטגית משמעותית בתחום זה, שכן סין הוכיחה יעילות בהשתלטות על נתחי שוק של מתחרותיה. צריך לזכור כי מטרות היצוא הסיני אינן מוגבלות אך ורק לעשיית רווחים כלכליים, אלא מטרתה הסופית היא השפעה גיאואסטרטגית אזורית ואף עולמית, תוך

חיזוק בעלות בריתה. ואכן, היצוא הביטחוני הסיני נכלל במסגרת ארגז הכלים הכלכליים שבהם סין משתמשת על מנת להשיג השפעה פוליטית ולצבור עוצמה רכה, לצד מדיניות סיוע בינלאומי והשקעות כלכליות במדינות שונות.<sup>28</sup>

מבחינת מדיניות ההשקעות של סין במזרח התיכון ובסוריה בפרט, השקעות פוטנציאליות של סין בתשתיות בסוריה יכולות להגביל עוד יותר את חופש הפעילות הצבאית של ישראל באזור. סין מאמינה שמטרתו של אסד יהיה אחראי ליציבות המדינה וימנע ממנה להפוך למדינה סוררת שבה יוכשרו סינים-אויגורים בלוחמה, שלאחר מכן יחזרו לסין כמתנגדי משטר ויפעלו להיפרדות

מחוז שינג'יאנג מסין גופא. לכן, התערבות ישראלית ותקיפות צבאיות ייתפסו בבייג'ינג כפעולות שעלולות לערער את יציבות המדינה הסורית, ואשר מגבירות את הסיכון בהשקעות כלכליות. אם סין תחליט להשקיע בשיקום סוריה כחלק

אם סין תחליט להשקיע בשיקום סוריה כחלק ממדיניות ההשקעות שלה, תצטרך ישראל לנסות ליצור הבנות עם הממשלה בבייג'ינג לגבי אופי ההשקעות ומיקומן, על מנת לשמר את חופש הפעולה שלה במדינה, במידת הצורך.

ממדיניות ההשקעות שלה במדינות מתפתחות במזרח התיכון, תצטרך ישראל לנסות ליצור הבנות עם הממשלה בבניג'נג לגבי אופי ההשקעות ומיקומן, על מנת לשמר את חופש הפעולה שלה במדינה במידת הצורך.

שלישית, בעקבות ההחלטה על הארכת כהונתו של שי ג'ין־פינג, נכון יהיה לישראל לעקוב בתשומת לב אחר הצהרותיו ופעילותו של שי בזירה הכלכלית והמדינית ולייחס להן חשיבות רבה יותר מבעבר, שכן משרדי הממשלה השונים יישמו באופן הדוק יותר את מדיניותו. זאת ועוד, הארכת כהונתו של שי מצביעה על הארכת טווח התכנון הסיני, הארוך ממילא, ונדרש תכנון מדיניות ארוך טווח ורציף גם בישראל, שיכלול יישום מקיף של החלטות ממשלה לאורך זמן, על אף ההבדלים במערכות הפוליטיות.

לבסוף, משרדי הממשלה השונים בישראל וביניהם משרדי החוץ והכלכלה עובדים באופן סדיר, בעיקר עם ה־NDRC, ולכן החלשתה ופיזור חלק מסמכויותיה מצריכה בחינה מחודשת של היחסים הבין־משרדיים. על המשרדים בישראל לכונן (ואם צריך, לחדש) קשרים עם המשרדים הרלוונטיים בממשלת סין, ולבצע מיפוי מחדש של מוקדי הכוח והסמכות בממשלה, בשל השינויים המבניים שנעשו בעקבות ועידת הקונגרס. על מנת לבצע זאת, רצוי שהמחלקות הרלוונטיות במשרדי החוץ והכלכלה יגדלו, תוך הרחבת הידע השימושי על סין בישראל לצורכי מדיניות ותמיכה ביחסים ובקידום היעיל. לסיכום, על ישראל לבחון מחדש את יחסי הכוחות במפלגה הקומוניסטית בסין, לייצר קשרים דיפלומטיים אישיים עם אנשי מפתח במפלגה כמו ליו חה, וקשרי עבודה עם המשרדים הרלוונטיים העוסקים בתחומים הקשורים לשיתופי הפעולה השונים של ישראל עם סין.

## הערות

- 1 Xiang Bo, "China Focus: Major topics of China's "two sessions" in 2018", *Xinhua*, March 1, 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/01/c\\_137009166.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/01/c_137009166.htm)
- 2 Zhou Xin, "China sets 2018 GDP growth target at around 6.5 pct", *Xinhua*, March 5, 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/05/c\\_137017172.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/05/c_137017172.htm)
- 3 Gabriel Wildau, "Beijing effort and inflation push China debt load down," *Financial Times*, September 24, 2017, <https://www.ft.com/content/1b1c453e-9f80-11e7-8cd4-932067fbf946>
- 4 Justin Kuepper, "How Would China's Slowdown Affect the Global Economy?" *The Balance*, November 22, 2017, <https://www.thebalance.com/how-would-china-s-slowdown-affect-the-global-economy-1979076>
- 5 Chong Koh Ping, "NPC 2018: Li Keqiang pledges greater market opening for China", *The Strait Times*, March 5, 2018, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/npc-2018-premier-li-keqiang-pledges-greater-market-opening>

- European Union Chamber of Commerce in China, (2017) *European Business in China Position Paper 2017/2018*, September 19, 2017, [http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/560/European\\_Business\\_in\\_China\\_Position\\_Paper\\_2017\\_2018](http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/560/European_Business_in_China_Position_Paper_2017_2018) 6
- “Does China’s military spending indicate an arms race?”, *Chinamil*, March 20, 2018, [http://english.chinamil.com.cn/view/2018-03/20/content\\_7978391.htm](http://english.chinamil.com.cn/view/2018-03/20/content_7978391.htm) 7
- “China raises 2018 military budget by 8.1 percent”, CNBC, March 4, 2018, <https://www.cnn.com/2018/03/04/china-raises-2018-military-budget-by-8-point-1-percent.html> 8
- “China Announces Largest Military Spending Increase In 3 Years”, NPR, March 5, 2018, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/03/05/590845672/china-announces-largest-military-spending-increase-in-three-years> 9
- “China’s defense budget to increase in 2018”, *China Daily*, March 5, 2018, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201803/05/WS5a9c94b7a3106e7dcc13f79d.html> 10
- “China defends hike in military budget as proportionate and low”, CNBC, March 6, 2018, <https://www.cnn.com/2018/03/06/china-defends-hike-in-military-budget-as-proportionate-and-low.html> 11
- Y. Ho Denise, “The Double Helix of Chinese History”, Project Syndicate, March 15, 2018, [https://www.project-syndicate.org/commentary/china-xi-authoritarianism-and-reform-by-denise-y-ho-2018-03?a\\_la=english&a\\_d=5aaa703378b6c70890243d6a&a\\_m=&a\\_a=click&a\\_s=&a\\_p=homepage&a\\_li=china-xi-authoritarianism-and-reform-by-denise-y-ho-2018-03&a\\_pa=curated&a\\_ps=main-article-a2](https://www.project-syndicate.org/commentary/china-xi-authoritarianism-and-reform-by-denise-y-ho-2018-03?a_la=english&a_d=5aaa703378b6c70890243d6a&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=homepage&a_li=china-xi-authoritarianism-and-reform-by-denise-y-ho-2018-03&a_pa=curated&a_ps=main-article-a2) 12
- סיכום של כל השינויים המבניים בממשלה ובמפלגה: “Politics Watch: Decoding China’s Party and State Institutional Reforms”, *Sinoinsider*, March 21, 2018, <https://sinoinsider.com/2018/03/politics-watch-decoding-chinas-party-and-state-institutional-reforms/> 13
- Matt Ho, “Xi Jinping gets second term, with ally Wang Qishan as vice-president”, *South China Morning Post*, March 19, 2018, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2137615/wang-qishan-chinas-new-vice-president-after> 14
- Tom Mitchell, “Liu He, the man in charge of China’s economy”, *Financial Times*, March 23, 2018, <https://www.ft.com/content/f4f29e14-2dcb-11e8-9b4b-bc4b9f08f381> 15
- “Xi’s Top Economic Aide Returns to U.S. to Salvage Trade Talks”, Bloomberg, May 15, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-15/china-s-liu-he-returns-to-trump-s-turf-to-resume-trade-talks> 16
- “Xi Jinping is using his growing authority to amass even more”, *The Economist*, March 8, 2018, <https://www.economist.com/china/2018/03/08/xi-jinping-is-using-his-growing-authority-to-amass-even-more> 17
- Helena Legarda, “China Upgrades Diplomacy While the US Pulls Back”, *The Diplomat*, March 20, 2018, <https://thediplomat.com/2018/03/china-upgrades-diplomacy-while-the-us-pulls-back/> 18
- “China’s Global Development Footprint”, Aid Data, <http://aiddata.org/china> 19

- Kinling Lo, "China launches mega aid agency in big shift from recipient to donor", *South China Morning Post*, March 13, 2018, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2137036/china-launches-mega-aid-agency-big-shift-recipient> 20
- Ting Shi, Henry Meyer, Donna Abu-Nasr and Ilya Arkhipov, "China Eyes Role Rebuilding Syria While Putin Spars With West", *Bloomberg*, December 21, 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-21/china-arrives-in-syria-as-putin-fights-west-over-postwar-cash> 21
- לרשימה מפורטת של הגופים הממשלתיים החדשים שהוקמו בעקבות הוועידה, ראו: Shannon Tiezzi, "China's Massive Government Overhaul: What You Need to Know", *The Diplomat*, March 14, 2018, <https://thediplomat.com/2018/03/chinas-massive-government-overhaul-what-you-need-to-know/> 22
- Frank Tang, "'Too big and too powerful': why Xi Jinping is reining in China's economic planning agency", *South China Morning Post*, March 14, 2018, <http://www.scmp.com/news/china/economy/article/2137043/too-big-and-too-powerful-why-xi-jinping-reining-chinas-economic> 23
- Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent, eds., *Global Innovation Index 2017, Report: Innovation Feeding the World*, 2017, <https://www.globalinnovationindex.org/> 24
- Fatih Oktay, "Do the Chinese Government's Technology Transfer Policies Even Work?", *The Diplomat*, April 20, 2018, <https://thediplomat.com/2018/04/do-the-chinese-governments-technology-transfer-policies-even-work/> 25
- אופיר גור, "מאיצים להצלחה בסין – המאיצים החדשים של משרד הכלכלה והתעשייה בבייג'ינג", מינהל סחר-חוץ: מרכז מידע ליצואן, <http://goo.gl/5gAZ6Z>, 26
- Chen Qingqing, "China rising in arms trade", *Global Times*, October 8, 2017, <http://www.globaltimes.cn/content/1069317.shtml> 27
- Ron Matthews and Xiaojuan Ping, "Why the World Should Fear China's Military (Exports)", *The National Interest*, September 27, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-the-world-should-fear-chinas-military-exports-22494> 28



# הכול מספרים: לערב את סוכנויות הדירוג במאבק בטרור

## מלאני גולדברג

ענף הבנקאות טוען זה מכבר נגד רגולציית יתר וחוסר היעילות שבה, ובמידה רבה של צדק, כפי שמוכיחה בבירור העלייה במימון הטרור דרך ערוצי הבנקאות המסורתיים, למרות תקנות ותביעות המנסות לבלום זאת. אולם, יש חלופות לתביעות ולרגולציה שיכולות לאלץ את הבנקים לציית לדרישות. החלופה היעילה ביותר תהיה להבטיח שסוכנויות דירוג האשראי יורידו את דירוג הבנק שמממן טרור. סיכויי ההצלחה של שיטה זו טובים בזכות ההשפעה הרבה של סוכנויות הדירוג על הבנקים. לכן, הדרך המועדפת לבלימה אפקטיבית של מימון הטרור היא לאלץ את סוכנויות הדירוג להביא בחשבון הפרות סנקציות של OFAC מצד הבנק או תביעות ATA התלויות ועומדות נגדו, בבואן לשקלל את דירוג הבנק.

**מילות מפתח:** מימון טרור, OFAC, סוכנויות דירוג אשראי, ATA

## מבוא

מאז פרוץ המשבר הפיננסי ב־2008 מתנהל ויכוח בין קובעי המדיניות לגבי הדרך הטובה ביותר לפקח על המוסדות הפיננסיים הגדולים. באופן כללי מתמקד הדיון בשאלה – כיצד לייצב את הכלכלה ואת ענף המימון האמריקאי מבלי לפגוע בדינמיות שלו.<sup>1</sup> אולם היבט הולך וגדל בדיון כבר אינו קשור להשפעות מבית של הרגולציה הבנקאית, אלא לשאלה אחרת. מכיוון ש"מימון הטרור שובר שיאים חדשים ... [ומכיוון ש-] ארגונים גדולים ברחבי העולם מעוניינים בגישה למערכת הפיננסית [האמריקאית]",<sup>2</sup> הרגולציה על הבנקים הפכה למוקד עניין בנושא המאבק בטרור.<sup>2</sup>

מלאני גולדברג היא עורכת דין בחברה העוסקת בליטיגציה בתחום ניירות ערך פדרליים, בשיקגו, אילינוי. היא מומחית ברגולציה בתחום הלבנת הון.

מאז 1985 מנסה ממשלת ארצות-הברית לפקח על המוסדות הפיננסיים באופן שיניא אותם ממימון הטרור.<sup>3</sup> המאמצים החשובים ביותר נעשו לראשונה ב-1992, כאשר הקונגרס העביר את 'חוק המאבק בטרור' (ATA). החוק מתיר לאזרחים שנפגעו מטרור (או לבני משפחותיהם שנותרו בחיים) בארצות-הברית או מחוצה לה לתבוע את הטרוריסטים, את ארגוניהם ואת המממנים שלהם בגין נזקים אזרחיים.<sup>4</sup> כמו כן, בשנת 2001 הקים הנשיא בוש את 'הרשות לפיקוח על נכסים זרים' (OFAC) במטרה לבלום את "יכולתם של טרוריסטים לממן את פעולותיהם" באמצעות מאמצים רגולטוריים.<sup>5</sup> כפי שמפורט בהמשך, שני הפתרונות נמצאו בלתי יעילים, דבר המעלה את השאלה כיצד להניא ביעילות את הבנקים מהשתתפות במימון טרור. מאמר זה טוען שיש חלופה: מעורבות של סוכנויות דירוג האשראי. לסוכנויות הדירוג יש השפעה רבה על הבנקים, ואם הן יחויבו לשקלל הפרות סנקציות של OFAC או תביעות התלויות ועומדות מכוח חוק ATA בתהליך דירוג הבנק, הדבר עשוי להיות כלי רב-עוצמה שימנע מהבנקים לממן טרור בארצות-הברית ומחוצה לה.

## הכישלונות של חוק ATA

בתגובה לחטיפת ספינת הטילים 'אקילה לאורו' ב-1985 בידי פלסטינים, שבה נרצחו אזרחים אמריקאים, העביר הקונגרס בשנת 1992 את חוק ATA למאבק בטרור, המעניק סעד אזרחי פרטי לאזרחים שנפגעו בפעולות טרור.<sup>6</sup> חוק ATA מאפשר לקורבנות טרור יחידים או לבני משפחותיהם לתבוע פיצויים משולשים מטרוריסטים.<sup>7</sup>

עד פיגועי ה-11 בספטמבר 2001<sup>8</sup> נעשה שימוש בחוק ATA רק לעתים נדירות. בשנת 2002 הובא אחד המקרים הראשונים בפני בית הדין לערעורים של המחוז השביעי בארצות-הברית. בית המשפט הרחיב את החוק כך שיאפשר להוריו של אזרח אמריקאי שנהרג בישראל על ידי חמאס לתבוע שתי עמותות צדקה אמריקאיות, שלכאורה העבירו כספים לחמאס.<sup>9</sup> בשנת 2008 נתן גם השופט ריצ'רד פוזנר פרשנות מרחיבה לחוק, כאשר השווה מתן תרומות לחמאס ל"מתן אקדח טעון לילד (שאף הוא אינו מעשה אלים), [שכן שני המקרים הם] מעשה המסכן חיי אדם".<sup>10</sup>

ואולם, נראה שבית המשפט העליון של ארצות-הברית הגביל את תחולת חוק ATA בפסיקתו מ-24 באפריל 2018 בתיק ג'סנר נגד 'הבנק הערבי'. בתיק זה סבר בית המשפט העליון שמי שאינו אזרח ארצות-הברית אינו יכול לתבוע תאגידים זרים, לרבות בנקים, בבתי משפט בארצות-הברית על פי 'חוק נזקי זרים' (ATS), בגין מעשים שנעשו מחוץ לשטחי ארצות-הברית, ככל שהדין הבינלאומי לא אכף אחריות תאגידית כפי שחוק זה מאפשר.<sup>11</sup> החוק שנחקק בשנת 1789 העניק במקור



לבתי משפט אמריקאיים סמכות שיפוט בתביעות נגד זרים שהואשמו בהתנהגות בלתי הולמת מחוץ לגבולות ארצות־הברית,<sup>12</sup> והוא אפשר לזרים לבקש סעד בבתי משפט בארצות־הברית בגין הפרת זכויות אדם.<sup>13</sup> עם זאת, בפסיקתו בתיק 'קיובל נגד רויאל דאץ' פטרוליום' משנת 2013<sup>14</sup> הגביל בית המשפט העליון את תחולת חוק ATS. בפסק הדין ציין בית המשפט כי חוק ATS יכול לשמש ישויות זרות נגד ישויות זרות המתדיינות בבתי משפט אמריקאיים רק אם ההפרה "נוגעת וקשורה לשטח אמריקאי".<sup>15</sup> אף על פי שבית המשפט העליון טרם החליט באשר לתחולת חוק ATA, יש קווים דומים בינו לבין חוק ATS. נקודה זו הודגשה על ידי נתבעים במקרים הרלוונטיים, כלומר תיק 'פרימן נגד HSBC' או 'לינדה נגד הבנק הערבי'.<sup>16</sup> בתיק פרימן הגישו 130 משפחות של אזרחים אמריקאים שהיו קורבנות טרור בעיראק בשנים 2004 ו־2011 תביעה נגד הבנקים HSBC, 'קרדיט סוויס' ומספר בנקים מרכזיים נוספים. התביעה טוענת כי החל משנת 2014, למעלה מ־1,000 חיילים אמריקאים נהרגו או נפצעו ממטעני חבלה שתוכננו ויוצרו על ידי איראן, שלא ניתן היה להכינם אילו צייתו הבנקים לסנקציות של OFAC. התביעה טוענת שנקמה קנוניה בין הבנקים לבין איראן, שבמסגרתה הועברו "מיליארדי [...] דולרים דרך ארצות־הברית באופן שנועד לעקוף את יכולתן של רשויות הפיקוח ואכיפת החוק בארצות־הברית לעקוב אחר העסקאות", וכי הכספים הללו הועברו ישירות לארגוני טרור, אשר פצעו והרגו חיילים אמריקאים בעיראק.<sup>17</sup> אף כי מקרה זה עדיין תלוי ועומד, יש סיכוי שבית המשפט העליון לא יחיל את החלטתו בתיק ג'סנר על תיק פרימן, שכן הוא עוסק באזרחים אמריקאים, ומשום שהבנקים הנתבעים ביצעו בפועל את המעשים הבלתי חוקיים הללו בתחומי ארצות־הברית, והדבר עשוי להתברר כהפרה אשר "נוגעת וקשורה לשטח אמריקאי".<sup>18</sup>

תיק לינדה שנפתח בשנת 2004 היה הראשון שבו נעשה שימוש בחוק ATA, כאשר קורבנות טרור אמריקאים תבעו בנקים בגין מוות ופציעות.<sup>19</sup> התביעה ביקשה להטיל אחריות על 'הבנק הערבי' "בגין מקרי מוות ופציעות חמורות כתוצאה ממעשי טרור בינלאומיים שביצעו ארגוני טרור פלסטיניים בין השנים 2000 ל־2004".<sup>20</sup> לאחר יותר מעשר שנות התדיינות מצא חבר המושבעים את הבנק הערבי אחראי, שכן הוא:

סיפק ביודעין תמיכה חומרית לחמאס בכך שניהל באופן לא חוקי חשבונות של חמאס... שקיבל המחאות רבות שהופנו במפורש ל [...] "חמאס" ... הבנק הערבי [גם] סיפק ביודעין תמיכה חומרית לארגוני טרור... שסייע במיליוני דולרים בהעברות ישירות למשפחות של מחבלים מתאבדים ופעילי טרור אחרים ... [וכן] סיפק ביודעין תמיכה חומרית לחמאס בכך שניהל חשבונות עבור אחד־עשר ארגונים בשליטת חמאס.

בשנת 2015 אישר בית הדין לערעורים של המחוז השני בארצות-הברית את פסק הדין של חבר המושבעים, וציין כי אחריות הבנק הוכחה "[על ידי] נפח של ראיות נסיבתיות על כך שהנאשם ידע שלקוחותיו הם טרוריסטים".<sup>21</sup> עם זאת, פסק הדין התהפך ב-2018, כאשר הוחלט כי "תמיכה חומרית" אינה עומדת בדרישת חוק ATA לתמיכה בטרוור בינלאומי.<sup>22</sup> לאחר מכן הוצע לערוך משפט חדש לגמרי, אולם במקום זאת הצדדים הגיעו להסדר.<sup>23</sup> עם זאת, השינוי המפתיע וההפכפך של המחוז השני צריך לעורר חשש בקרב אלה המבקשים למנוע מבנקים להמשיך לממן טרוור באמצעות חוק ATA, במיוחד בתקופה שאחרי תיק ג'סנר. למרות ההבדלים הניכרים בין העובדות בתיקי לינדה, פרימן וקייבל – כלומר, שהבנק הערבי ובנק HSBC הפרו את תקנות OFAC בתחומי ארצות-הברית, הרי בניגוד לתיק ג'סנר, אין לדעת כיצד תשפיע עתה מגמה זו של הגבלת התחולה על אכיפת חוק ATA. הקונגרס אומנם העביר את חוק ATA כדי "להטיל אחריות" בכל נקודה לאורך שרשרת הסיבתיות של הטרור, כולל זרימת הכסף,<sup>24</sup> אך בעשרות שנות ההיסטוריה שלו החוק מעולם לא עזר לתובע לזכות,<sup>25</sup> והוא עשוי להיחלש עוד יותר בעקבות הפסיקה בתיק ג'סנר. בכל מקרה הוא מגביר את הצורך לחפש נתיב שונה מאשר הגשת תביעות, במסגרת המאבק נגד מימון הטרור.

## חוסר היעילות של OFAC

לאחר שהטרוריסטים האחראים לפיגועי ה-11 בספטמבר השקיעו כמעט 500 אלף דולר כדי להוציא לפועל את המתקפה, וניצלו את האנונימיות של המערכת הפיננסית כדי להעביר כספים דרך עסקאות רגילות, הבינו הרגולטורים "כי נושא מימון הטרור מחייב את תשומת לב הממשלה".<sup>26</sup> לפני פיגועי ה-11 בספטמבר, התקנות נגד הלבנת הון "מעולם לא נועדו לאתר או לשבש עסקאות מהסוג שמימן את פיגועי ה-11 בספטמבר", אלא רק למאבק בפשע המאורגן.<sup>27</sup> לפיכך הקים הנשיא בוש ב-2001 את OFAC, שנועדה "[לבלום] את היכולת של טרוריסטים לממן את פעולותיהם" באמצעות מאמצים רגולטוריים המבוססים על מטרות של ביטחון לאומי.<sup>28</sup>

כחלק מניהול ואכיפה של סנקציות כלכליות מזהה OFAC אנשים המועדים לפעילות טרוור, מסייעת לבנקים לציית לסנקציות ומשיתה קנסות כספיים על אלה המפרים את האיסורים, בין אם באמצעות תביעות משפטיות ובין אם באמצעות הסדרים.<sup>29</sup> הרגולציה התרחבה במידה רבה במהלך השנים, שכן "אף אחד אינו מעוניין להיות הבנק שבו יתבצעו העסקאות למימון פיגועי ה-11 בספטמבר הבאים".<sup>30</sup> עם זאת, הבנקים "מוציאים הון רב כדי להראות התקדמות בהתמודדות עם בעיות אלה, אבל אין זה אומר שהם מתמודדים עם הבעיות בחוכמה".<sup>31</sup> מוסדות פיננסיים כבר השקיעו מיליארדים במאמצי ציות, אך עדיין אינם עומדים בציפיות הרגולטור.<sup>32</sup>

כאשר OFAC מגלה שבנק הפר סנקציות, היא מכריעה בין הגשת תביעה לבין הסדר. אלא שבפועל תמיד מגיעים להסדר, כפי שמעידה העובדה שבכל 16 שנות פעילותה של OFAC היא מעולם לא הגישה תביעה.<sup>33</sup> חלק מהסדרי הפשרה של OFAC כללו הסכמי תביעה דחויים באישור משרד המשפטים, אשר "במסגרתם התאגיד הנאשם משלם קנסות, אינו מתווכח על כך שגרם עוול ומבטיח לבצע רפורמה – כל זאת לנוכח האיום המרחף מעליו של כתב אישום פלילי עתידי, במקרה שלא תבצע רפורמה".<sup>34</sup> אולם מפרי תקנות OFAC הולכים ומתרבים, ושני בנקים במיוחד – 'קרדיט סוויס' ו-HSBC – מוכיחים עד כמה OFAC אינה יעילה ככלי להניא את הבנקים ממתן סיוע לטרור.<sup>35</sup>

בשנת 2009, לאחר העברת מאות מיליוני דולרים לגופים שהוטלו עליהם סנקציות,<sup>36</sup> הגיע בנק קרדיט סוויס להסדר על הפרות OFAC שביצע ושלם 536 מיליון דולר.<sup>37</sup> על פי משרד האוצר האמריקאי, במשך יותר משני עשורים, בנק קרדיט סוויס "הסיר במכוון חומרי מידע... כדי שההעברות הבנקאיות לא יתגלו על ידי המסנגים [של OFAC]", והנחה לקוחות "לזייף העברות בנקאיות כדי שגם [תשלומים] אלה לא יתגלו".<sup>38</sup> זאת ועוד, קרדיט סוויס הבטיח ללקוחות שהוא "בדוק ידנית" את התכתובות על מנת להבטיח ש-OFAC לא תעלה על ההעברות הבלתי חוקיות. קרדיט סוויס אפילו סיפק ללקוחותיו "חוברת שכותרתה 'כיצד להעביר תשלומים דולריים', אשר כללה הוראות תשלום מפורטות כיצד להימנע מהפעלת [...] מסנני OFAC".<sup>39</sup> עוזר התובע הכללי במשרד המשפטים האמריקאי, לני א. ברוייר מהמחלקה למשפט פלילי, ניסח זאת באופן בוטה: "בעיקרו של דבר, קרדיט סוויס אמר לגופים הכפופים לסנקציות, 'יש לנו עבורכם שירות שיעזור לכם לחמוק מהפיקוח על הבנקים בארצות הברית'".<sup>40</sup>

עם זאת, במקום לנקוט צעדים משפטיים החליטה OFAC להסתפק בהסדר פשרה, וטענה כי קרדיט סוויס שיתף פעולה עם הרגולטורים כדי לחשוף "נתונים, תכתובות ותיעוד מאחורי ההתנהגות הבלתי הולמת"; התחייב לנהל "חקירה פנימית מקיפה"; "הסכים לשפר את תוכניות הציות שלו לסנקציות כדי שיהיו שקופות לחלוטין בפעולות התשלומים הבינלאומיות שהוא מבצע",<sup>41</sup> וכן, מכיוון ש-OFAC לא הצליחה לייחס הפרות לאדם מסוים, לא ניתן היה לנקוט מהלך משפטי של תביעה.<sup>42</sup>

כמעט עשר שנים חלפו מאז הסדר הפשרה, ולא ברור אם מישהו ב-OFAC עוקב אחר קרדיט סוויס כדי לוודא שהוא מציית לתקנות כיום. אולם בדצמבר 2016 מצאה רשות הפיקוח על ענף המימון (FINRA) כי קרדיט סוויס שב והפר את הסנקציות, וקנסה את הבנק ב-16.5 מיליון דולר בגין היעדר "יישום ראוי של מערכת הפיקוח האוטומטית למעקב אחר תנועות כסף חשודות"<sup>43</sup> – דבר שקרדיט סוויס הבטיח לעשות במסגרת ההסדר עם OFAC מ-2009.

נוסף על כך, אף על פי שהחלטה בדבר אמצעי הרתעה חדשים עברה בקונגרס,<sup>44</sup> שנתיים אחרי ההסדר עם קרדיט סוויס התגלה עברייני חדש במכ"ם של OFAC: בנק HSBC. העבירות של HSBC נראו דומות לאלו של קרדיט סוויס. הן התגלו בהודעת דואר אלקטרוני פנימית מאפריל 2001 שנשלחה מ-HSBC אירופה ל-HSBC ארצות-הברית, ובה נאמר:

הורינו ל'בנק מ'לי' לשנות את מבנה התשלומים [שלו]... כך שיזין בשדה 52 רק 'אחד מלקוחותינו', וכך ימנע את הסיכוי שהם יזינו למחשב שם לקוח עם 'אזכור איראני' – דבר... [שהוא] הפרה של תקנות OFAC... המפתח הוא... שהוראת התשלום היוצאת מ-HSBC לא תציין את 'בנק מ'לי' כשולח – אלא רק את HSBC".<sup>45</sup>

הודעת דוא"ל זו אישרה במפורש את ההתחמקות ממסנני OFAC, אשר אפשרה לבצע העברות בהיקף של 500 מיליון דולר בקירוב לאיראן<sup>46</sup> ולגורמים אחרים ש-OFAC הטילה עליהם סנקציות.<sup>47</sup> בעוד OFAC מנסה להחליט מה לעשות בנוגע להפרות הרבות של HSBC, הסנאט האמריקאי פרסם דוח ביקורת חריף על התחמקותו של בנק HSBC ממסנני OFAC. הדוח טען כי:

HSBC... [1] לא התייחס לסניף המקסיקני שלו כאל בעל סיכון גבוה, למרות הלבנת הכספים והסחר בסמים במדינה... [2] העביר שבעה מיליארד דולר בשטרות של בנק אמריקאי אל [גופים שהוטלו עליהם סנקציות]... [3] עקף אמצעי הגנה אמריקאיים לחסימת עסקאות עם טרוריסטים, סוחרי סמים ומדינות סוררות, כולל התרת 25 אלף עסקאות במהלך שבע שנים, מבלי לחשוף את הקשרים שלהן; [4] סיפק דולרים אמריקאיים ושירותים בנקאיים לבנקים מסוימים בערב הסעודית, למרות הקשרים שלהם למימון טרור; [5] סלק תוך פחות מארבע שנים 290 מיליון דולר בהמחאות נוסעים אמריקאיות "חשודות במיוחד".<sup>48</sup>

למרות דוח הסנאט והפרסום השלילי בעקבותיו החליטה OFAC להגיע שוב להסדר פשרה, ואילצה את HSBC לשלם קנסות בסך 1.9 מיליארד דולר.<sup>49</sup> "סכום של 1.9 מיליארד דולר אולי נראה גבוה, אבל זה יכול היה להיות הרבה יותר גרוע",<sup>50</sup> אמר רוברט פסטון, עורך מדור העסקים ב-BBC. פסטון הסביר כי OFAC למעשה הטילה על HSBC עונש על תנאי בשל העברת מיליארדי דולרים לטרוריסטים. אין ספק שזו הייתה האפשרות המועדפת על HSBC, שכן "אילו העמידו לדין את HSBC בגין עבירות אלה, פירוש הדבר היה שממשלת ארצות-הברית וגופים אחרים אינם יכולים עוד לנהל עסקים עם הבנק – מצב משפיל ומזיק מאוד מבחינתו".<sup>51</sup> OFAC הסבירה כי אופציה זו מועדפת גם מבחינתה של ארצות-הברית, שכן הבנק "בחר הנהלה בכירה חדשה", וגם הפעם OFAC לא מצאה "אף נושא משרה יחיד או קבוצה של נושאי משרה בבנק שפעלו יחדיו, אשר עשו את המעשים בכוונה".<sup>52</sup>

אולם, ועדת בית הנבחרים של השירותים הפיננסיים הגיעה ב-2016 למסקנה כי OFAC בחרה בהסדר פשרה לא משום שסברה כי קשה יהיה לזכות בתביעה, אלא משום ש"בכירים במשרד המשפטים חששו שתביעה נגד הבנק 'עלולה לגרום אסון פיננסי עולמי'<sup>53</sup>.

למותר לציין כי הממשלה חייבת להימנע מגרימת אסון פיננסי עולמי, אולם התוצאה הייתה שהבנקים פשוט לא נדרשו לשאת באחריות בגין מתן סיוע כספי לטרוריסטים. ההימנעות הבלתי נסלחת הזו של הממשלה מתביעה הגיעה לשיאה בכך שחוק ATA החל לבסוף לשמש בתביעות אזרחיות<sup>54</sup> נגד העבריינים הגדולים ביותר בתחום, כולל הבנקים HSBC וקרדיט סוויס, כפי שנדון לעיל. גארי אוסון, אחד מעורכי הדין של התובעים בתיקים של לינדה ושל HSBC הסביר את הצורך להשתמש בחוק ATA: "הסדרי הפשרה עם הממשלה אינם מותחים קו בין העדויות על קיומה של הסתרה נרחבת של הנאשמים שהתנהלו מול [אותם טרוריסטים] הממומנים על ידי אותם בנקים. [לכן התביעות שלנו] מותחות את הקו המקשר.<sup>55</sup>

## פתרון מעשי

ב-16 השנים שחלפו מאז הקמת OFAC וב-12 השנים שחלפו מאז הגשת התביעה הראשונה מכוח חוק ATA לא חלה ירידה משמעותית, אם בכלל, בשימוש שעושים טרוריסטים בבנקים כדי להיעזר בהם למימון פעילותם.<sup>56</sup> אולם יש דרך חלופית ללחוץ על הבנקים לציית לסנקציות, והיא מצויה בתחום הרחב של הלבנת הון, ולא רק בתחום של סיכול מימון הטרור: מעורבות של סוכנויות דירוג האשראי. האמצעי היעיל ביותר הוא שסוכנויות הדירוג יכללו בשיקוליהן הפרות סנקציות של OFAC ותביעות ATA תלויות ועומדות, בבואן לחשב את הדירוג של הבנק. סוכנויות הדירוג נמנות עם השחקנים החזקים ביותר בענף המימון, ותפקידן לתת למשקיעים מושג אילו השקעות הן הבטוחות ביותר.<sup>57</sup> כאשר סוכנות דירוג מפנה את תשומת הלב למצב מסוכן, היא מורידה את הדירוג של הבנק. ההורדה משפיעה על ההשקעות ויוצרת "אפקט צינון", ולכן מוסדות פיננסיים גדולים כמו בנקים תלויים מאוד בדירוג שלהם. בעבר, כמו למשל בזמן משבר הסאב-פריים ב-2008, סוכנויות הדירוג נטו להתייחס "בקלות ראש רבה" לדירוג מוסדות פיננסיים, והדבר הוביל לאסון:

ערב משבר 2008, שיעור מדהים של חובות מבוססי משכנתא דורגו כ-AAA, בזמן... שלמעשה הם היו ממש זבל. כך גם לגבי חברות כמו אנרון, ליהמן ברדרס ו-AIG. ימים ספורים לפני שפשטו רגל, [שלוש סוכנויות הדירוג הגדולות] עדיין דירגו את כל החברות הכושלות האלה כהשקעות בטוחות.<sup>58</sup>

גם סוכנויות הדירוג אינן מגיבות להאשמות שבנקים מסייעים לטרוריסטים באמצעות מימון: הדירוג של אף אחד מהבנקים שבדקנו לא הורד<sup>59</sup> בעקבות הפרת הסנקציות

של OFAC, או בשל תביעות ATA התלויות ועומדות נגדו.<sup>60</sup> הדבר מלמד שהסוכנויות אינן סבורות שהקיימות של הבנק מושפעת מההפרות ומהתביעות הללו.<sup>61</sup> גישה מרושלת ועקבית זו כלפי ההפרות מעודדת שלא במתכוון את הבנקים להמשיך בפעילות המפרה את הסנקציות של OFAC, שכן הבנקים יודעים שדירוגם לא יושפע מכך.

בעיני מרבית הבנקים הדירוג חשוב עד כדי כך שהם מוכנים לשלם עד 2.5 מיליון דולר רק כדי להיות מדורגים.<sup>62</sup> "היעדר מקורות אובייקטיביים [...] כמו גם ירידה בהשקעות במחקר צפויים להבטיח שסוכנויות ימשיכו למלא תפקיד חיוני בשווקים הפיננסיים העולמיים", אף על פי שחלק מהבנקאים "נוטים יותר ויותר לבקש מהלקוחות לגלות גמישות ולא לקשר בין השקעות לדירוגי אשראי".<sup>63</sup> ייתכן שבעוד מספר שנים אכן נהיה עדים לשינוי בגישה, אך לעת עתה דירוג הבנק עודנו חשוב למשקיעים, והבנקים מייחסים חשיבות לדירוג שלהם. משום כך סוכנויות הדירוג יכולות להפעיל לחץ אפקטיבי על הבנקים כדי שישנו את התנהגותם, ובעקבות זאת תופסק הזרמת הכספים לגורמי טרור.

אחת הדרכים להבטיח שסוכנויות הדירוג ישקללו הפרות סנקציות של OFAC ותביעות ATA בבואן לקבוע את דירוג הבנק היא רגולציה נכונה של השיטות המשמשות את סוכנויות הדירוג. הקונגרס עשה צעד בכיוון זה כאשר העביר ב-2006 את חוק הרפורמה בסוכנויות דירוג האשראי, המאפשר לרשות האמריקאית לניירות ערך (SEC) לפקח על שיטות פעולה מסוימות של סוכנויות דירוג.<sup>64</sup> לאחר מכן, בשנת 2010 העביר הקונגרס את חוק דוד-פרנק (Dodd-Frank) שהביא להקמתה של 'רשות דירוג האשראי' (OCR) בתוך הרשות האמריקאית לניירות ערך, במטרה "לשפר את הרגולציה, את האחריות התאגידית ואת השקיפות של סוכנויות הדירוג".<sup>65</sup> חוק דוד-פרנק חייב את רשות דירוג האשראי לפקח על סוכנויות הדירוג, וכן להבטיח את ההגנה על המשתמשים בדירוג האשראי; לקדם דיוק בדירוגי אשראי; להבטיח שדירוגי האשראי לא יושפעו מניגודי עניינים יתר על המידה; ולהתחייב להגביר שקיפות וגילוי כלפי משקיעים.<sup>66</sup> לאור זאת יש כיום מסגרת משפטית לרגולציה לגבי המתודולוגיה של סוכנויות דירוג, אולם, אין עדיין אף תקנה המתמקדת בשיטות הפעולה של סוכנויות הדירוג,<sup>67</sup> ולכן יידרשו תקנות נוספות שינסחו הנחיות כאלה.

המשטר הרגולטורי החדש יכלול סמכות לאלץ סוכנויות דירוג לשקלל הפרות סנקציות של OFAC ותביעות ATA בדירוגי הבנקים שלהן. כאשר משרד המשפטים יפתח בחקירה של בנק בעניין מימון טרור או כאשר יגיע עימו להסדר פשרה, תידרש סוכנות הדירוג על פי חוק לשקלל מידע חדש זה בדירוג הבנק, באופן שיביא ככל הנראה להורדת הדירוג. הצעת חקיקה ספציפית היא אומנם מחוץ לתחומי מאמר זה, אולם הנקודה העיקרית היא שמשרדי הממשלה שכבר מפקחים על סוכנויות

הדירוג צריכים לחייב אותן להגדיר את השפעת מימון הטרור על הקיימות של הבנק. אם סוכנויות הדירוג ידרשו להביא בחשבון את הפעילויות הבלתי חוקיות הללו, יהיה בכך תמריץ חזק לבנקים להפסיק את העברת הכספים לטרוריסטים. שיקול כזה יעלה בקנה אחד עם ההתחייבות של כל סוכנות דירוג לדרג את האיכות או את "ערך האשראי" של ההשקעות.<sup>68</sup> הפרת סנקציות של OFAC עלולה להשפיע באופן ניכר על הקיימות של הבנק, ולכן דירוג הבנק צריך לשקף זאת. למרות ש-OFAC טרם העמידה לדין בנק, הקונגרס יכול עדיין להגדיל כרצונו את הקנסות על מי שמפר את סנקציות OFAC, כפי שעשה בעבר,<sup>69</sup> או לכפות על OFAC לתבוע את הבנקים המפרים במקום להגיע להסדר איתם. שתי האפשרויות הללו מאיימות באופן בולט על הקיימות של בנקים, ומלבד החובה המוסרית למנוע טרור, יש לסוכנויות הדירוג חובה מקצועית לדרג את המוסדות הפיננסיים הללו באופן הולם.

זאת ועוד, לא ברור מה תהיה הכרעת בית המשפט העליון בתקופה שאחרי תיק ג'סנר בנוגע לשימוש בחוק ATA בתביעות נגד בנקים בגין סיוע במימון טרור. אם בית המשפט יקבל פרשנות מרחיבה של חוק ATA, ודאי שתהיה לכך השפעה על הקיימות של בנקים, שכן במקרה כזה הם יהיו חשופים לאי-ספור תביעות נוספות. יתר על כן, הבנקים יצטרכו לשלם פיצויים משולשים מכוח חוק ATA,<sup>70</sup> וסביר להניח שמצב זה יביא אותם לנסות ליישב תביעות רבות בהסדר פשרה. תשלומים כבדים כאלה ודאי ישפיעו על "ערך האשראי" של הבנק, ולכן ישתקפו בדירוג. ב-16 השנים שחלפו מאז פיגועי ה-11 בספטמבר, איום הטרור לא הצטמצם אלא להפך, הוא גבר.<sup>71</sup> ואף על פי שהמלחמה בטרור עדיין לא הניבה תוצאות של ממש, יש קרבות בחזיתות אחרות וניתן לנצח בהם. רגולציה ראויה לגבי סוכנויות דירוג האשראי באופן שיביא אותן לשקלל את השתתפות הבנקים במימון פעולות טרור היא דוגמה לקרב כזה. הורדת דירוג בנק בשל מימון טרור היא כלי אפקטיבי להניא בנקים מהפרת סנקציות, שכן הדירוג חשוב להם מאוד. חלופה כזו עדיפה במיוחד, משום שקרוב לשני עשורים מאז הוקמה OFAC והוגשו תביעות אזרחיות מכוח חוק ATA, דומה כי הבנקים לא ממש מוגבלים על ידי קנסות או תביעות מסוג זה. אומנם מניעת טרור פיננסי אינה זהה למניעת הלבנת הון, אך ניתן להילחם בטרור באמצעות כלי נשק נגד הלבנת הון, ואף לנצח.

## הערות

1 Zacks Equity Research, "Congress Moves to Repeal Dodd Frank: Custodian Banks to Gain", NASDAQ, March 9, 2018, <https://www.nasdaq.com/article/congress-moves-to-repeal-dodd-frank-custodian-banks-to-gain-cm932512>

Tracy Kitten, "Terrorist Financing a Growing Worry for US Banks", Bank Info Security, March 16, 2016, <a href="http://www.bankinfosecurity.com/interviews/terrorist-financing-growing-worry-for-us-banks-i-3125">http://www.bankinfosecurity.com/interviews/terrorist-financing-growing-worry-for-us-banks-i-3125</a>	2
Paul Barrett, "The Big Bet to Hold Banks Liable for Terrorism", Bloomberg Businessweek, February 19, 2015, <a href="https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-19/are-credit-suisse-rbs-standard-chartered-hsbc-and-barclays-terrorist-banks-18-U.S.C.-§-2333(a)">https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-19/are-credit-suisse-rbs-standard-chartered-hsbc-and-barclays-terrorist-banks-18 U.S.C. § 2333(a)</a>	3
"Terrorist Financing: US Agency Efforts and Inter-Agency Coordination", CRS Report for Congress, August 3, 2005, <a href="https://fas.org/sgp/crs/terror/RL33020.pdf">https://fas.org/sgp/crs/terror/RL33020.pdf</a>	4
Barrett, שם.	5
18 USC. § 2333(a).	6
Barrett, שם.	7
<i>Boim v. Holy Land Foundation</i> , 291 F.3d 1000 (2002).	8
<i>Boim v. Holy Land Foundation</i> , 549 F.3d 685, 690 (2008).	9
<i>Jesner v. Arab Bank, PLC</i> , Docket No. 16-499, <a href="http://www.scotusblog.com/case-files/cases/jesner-v-arab-bank-plc/">http://www.scotusblog.com/case-files/cases/jesner-v-arab-bank-plc/</a>	10
Alison Frankel, "Human Rights Lawyers Look for Silver Lining in Kiobel Black Cloud", <i>Reuters</i> , April 17, 2013, <a href="https://reut.rs/2KJhHnM">https://reut.rs/2KJhHnM</a>	11
28 U.S.C. § 1350.	12
<i>Kiobel v. Royal Dutch Petroleum</i> , 133 S. Ct. 1659, 1669 (2013).	13
שם. הערה: יש מחלוקת בין המבקרים בנושא תחולת חוק ATS. ראו:	14
<i>Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.</i> , 621 F.3d 111, 120 (2d Cir. 2010); <i>Flomo v. Firestone Nat. Rubber Co., LLC</i> , 643 F.3d 1013, 1021 (7th Cir. 2011); <i>Doe VIII v. Exxon Mobil Corp.</i> , No. 09-7125 (D.C. Cir. 2011).	15
"HSBC Case," Osen Law LLC, Practice Areas, Anti-Terrorism Act (ATA), <a href="http://www.osenlaw.com/case/hsbc-case">http://www.osenlaw.com/case/hsbc-case</a>	16
שם.	17
<i>Freeman v. HSBC Holdings PLC</i> , 1:14-cv-06601, <a href="https://www.courtlistener.com/docket/4323872/freeman-v-hsbc-holdings-plc/">https://www.courtlistener.com/docket/4323872/freeman-v-hsbc-holdings-plc/</a>	18
"Arab Bank Case", Osen Law LLC, Practice Areas, Anti-Terrorism Act (ATA), <a href="http://www.osenlaw.com/case/arab-bank-case">http://www.osenlaw.com/case/arab-bank-case</a>	19
שם.	20
<i>Linde v. Arab Bank, PLC</i> , 04-cv-2799 and related cases, April 8, 2015, <a href="https://bit.ly/2zpRntp">https://bit.ly/2zpRntp</a> .	21
Eliot Kim, "Summary: Second Circuit Opinion in <i>Linde v. Arab Bank</i> ", <i>Lawfare</i> , February 26, 2018, <a href="https://www.lawfareblog.com/summary-second-circuit-opinion-linde-v-arab-bank">https://www.lawfareblog.com/summary-second-circuit-opinion-linde-v-arab-bank</a>	22
שם.	23
שם.	24
Sean Savage, "Supreme Court will not hear case regarding American victims of Palestinian terror," <i>JNS</i> , April 2, 2018, <a href="https://www.jns.org/u-s-supreme-court-will-not-hear-case-on-american-victims-of-palestinian-terror/">https://www.jns.org/u-s-supreme-court-will-not-hear-case-on-american-victims-of-palestinian-terror/</a>	25



- למרות שהמקרה אינו מלמד על מוסדות בנקאיים, ההחלטה מציינת כי "הקורבנות נדרשו להוכיח שהם היו היעד המכוון, או שהתוקפים התכוונו לפגוע באינטרסים אמריקאיים" על מנת לעשות שימוש בחוק ATA.
- KPMG US, "Terrorist Financing and Anti-Money Laundering Regulation," 26 YouTube, January 27, 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=7Ldx2EVYnJI> (citing *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, available at <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>).
- שם. 27
- DOT, OFAC, Financial Sanctions, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>, "Terrorist Financing: US Agency Efforts and Inter-Agency Coordination" שם. 28
- 29
- KPMG US, שם. 30
- שם. 31
- שם. 32
- DOT, OFAC, Resource Center, Financial Sanctions, Civil Penalties and Enforcement, "Additional Select Settlement Agreements", <https://bit.ly/2J84HCw> 33
- Barrett, שם. 34
- ב-2009, קרדיט סוויס שילמו 536 מיליון דולר קנס. ב-2010, רויאל בנק אוף סקוטלנד שילמו 500 מיליון דולר, וברקליס שילמו 298 מיליון דולר. ב-2012 שילמו סטנדרט צ'רטרד 667 מיליון דולר, ו-1.9 HSBC מיליארד דולר.
- שם. 35
- Claudio Gatti & John Eligon, "Iranian Dealings Lead to a Fine for Credit Suisse", 36 *New York Times*, December 15, 2009, <https://www.nytimes.com/2009/12/16/business/16bank.html>
- Dep't of Justice, Office of Public Affairs, News, "Credit Suisse Agrees to Forfeit \$536 Million in Connection with Violations of International Emergency Economic Powers Act and New York State Law," December 16, 2009, <https://www.justice.gov/opa/pr/credit-suisse-agrees-forfeit-536-million-connection-violations-international-emergency> 37
- שם. 38
- שם. 39
- שם. 40
- שם. 41
- CBS News, "Why No Prosecution for HSBC Money Laundering?" YouTube, 42 December 11, 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=4C05S0pVKQE>
- "FINRA Fines Credit Suisse Securities (USA) LLC \$16.5 Million for Significant Deficiencies in its Anti-Money Laundering Program", FINRA, Newsroom, News Releases, December 5, 2016, <https://bit.ly/2hRJ7rl> 43
- Baker & Hostetler, "\$1.1 billion and counting – the new era of OFAC enforcement", LEXOLOGY.COM, March 4, 2014, <https://bit.ly/2NBPg8W> 44
- "הקונגרס [העלה] את התקרה מ-11 אלף דולר ל-250 אלף דולר לכל הפרה, או כפליים מהערך של העסקה האמורה".

- DOT, OFAC, Resource Center, Financial Sanctions, Civil Penalties and Enforcement, Documents, Settlement Agreement HSBC Holdings PLC, December 10, 2012, <https://bit.ly/2KMXrld>. 45
- Bank Melli מספק שירותי בנקאות באיראן ובעולם. 46
- “Company Overview of Bank Melli Iran, Inc.,” Bloomberg, <https://bloom.bg/2N0BZFU>. 47
- HSBC Settlement, שם. 47
- בנקים אחרים שהשתמשו בטקטיקות מתחמקות כוללים את: (1) ברקליס, שהשתמש “בשיטה המכונה ‘תשלומי כיסוי’ כדי ‘לעקוף חקיקה אמריקאית [אפילו שמתעורר סיכון מוסרי אם נמשיך להשתמש בתשלומי כיסוי, אבל זה מה שהתעשייה עושה];” וכן (2) סטנדרט צ’רטרד, שהצהירה כי למרות “שהמשיכה לעשות עסקים בחשאי... נחשפה ‘ההנהלה... לאחריות פלילית חמורה’. מסופר כי הנהלת סטנדרט צ’רטרד בלונדון השיבה: ‘אמריקאים מ-ם, מי אתם שתגידו לנו, שאר העולם, שאסור לנו לעשות עסקים עם האיראנים?’” ראו Barrett, שם. 47
- “US Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History”, US Senate Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, July 17, 2012, *available at* <https://bit.ly/2N4AeYa>. 48
- HSBC Settlement, שם. 49
- Robert Peston, “HSBC to Pay \$1.9bn in US Money Laundering Penalties”, BBC News, December 11, 2012, <http://www.bbc.com/news/business-20673466>. 50
- שם. 51
- CBS News, “Why No Prosecution for HSBC Money Laundering”, שם. 52
- “Too Big to Jail: Inside the Obama Justice Department’s Decision Not to Hold Wall Street Accountable”, US House of Representatives, Committee on Financial Services, July 11, 2016, [http://financialservices.house.gov/uploadedfiles/07072016\\_oi\\_tbtj\\_sr.pdf](http://financialservices.house.gov/uploadedfiles/07072016_oi_tbtj_sr.pdf); *See also*, Kevin McCoy, “Report: DOJ Overruled Recommendation to Prosecute HSBC”, *USA Today*, July 11, 2016, <https://usat.ly/2u9UvVp>. 53
- HSBC Case, שם. 54
- Barrett, שם. 55
- שם. 56
- Patrick Kingsley, “How Credit Ratings Agencies Rule the World”, *The Guardian*, February 15, 2012, <https://www.theguardian.com/business/2012/feb/15/credit-ratings-agencies-moodys>. 57
- שם, “סוכנויות הדירוג ליבו את המשבר ב-2008... האם אינן עושות את אותו דבר [עכשיו?]”. 58
- רק דירוגי S&P של הבנקים שהוזכרו במאמר זה ייבחנו כאן. דירוגים אלה כוללים את קרדיט סוויס: A, חיובי; HSBC: AA-, שלילי; הבנק הערבי: BB-, שלילי, [https://www.standardandpoors.com/en\\_US/web/guest/home](https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/home). 59
- S&P Global, Ratings, “Credit Suisse AG,” [https://www.standardandpoors.com/en\\_US/web/guest/ratings/entity/-/org-details/sectorCode/FI/entityId/114352](https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/ratings/entity/-/org-details/sectorCode/FI/entityId/114352). 60

- S&P, “Credit Suisse AG ‘A/A-1’ Ratings Affirmed On Higher Loss Absorbing Capacity, Legal Entity Restructuring; Outlook Stable”, November 16, 2016, [https://www.standardandpoors.com/en\\_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/1757074](https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/type/HTML/id/1757074).
- Reem Heikal, “What is a Corporate Credit Rating?”, Investopedia, <http://www.investopedia.com/articles/03/102203.asp> 61
- שם. “באופן תיאורטי, [תשלום] זה יוצר ניגוד עניינים משום שהוא נותן לסוכנות תמריץ לתת לחברות את הדירוג שהן רוצות...[אבל גם] הסוכנויות עצמן יעילות רק בהתאם למידת הישר של הלקוחות שלהן.” 62
- Shankar Ramakrishnan, “Influence of Ratings Agencies Hard to Dismiss”, *Reuters*, July 2, 2012, <https://reut.rs/2L5epaC>. 63
- Denise Finney, “A Brief History of Credit Ratings Agencies,” Investopedia, June 4, 2018, <http://www.investopedia.com/ask/answers/102814/who-regulates-credit-rating-agency.asp>. 64
- “About the Office of Credit Ratings”, SEC, <https://www.sec.gov/ocr/Article/ocr-about.html>. 65
- שם. 66
- שם, Ramakrishnan. 67
- שם, Kingsley. 68
- DOT, OFAC, Resource Center, Financial Sanctions, Civil Penalties and Enforcement, Documents, Settlement Agreement HSBC Holdings PLC 69
- 18 U.S.C. § 2333(a). 70
- Pamela Engel, “The Terrorist Threat is Worse Now than it was Before 9/11”, *Business Insider*, September 11, 2016, <http://www.businessinsider.com/are-we-safer-now-than-on-911-2016-9>. 71



# אובדן אמון יקר: השלכות העמקת הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית

## עמית אפרתי

לצד פריחת היחסים המדיניים בין ארצות־הברית לישראל, הרבו בחצי השנה האחרונה כלי תקשורת אמריקאים לדווח כי צעדים שנקטה לאחרונה ממשלת ישראל, כדוגמת חקיקת חוק הגיור הממלכתי והקפאת מתווה הכותל, החריפו במידה ניכרת את משבר האמון במדינת ישראל מצד חלקים נרחבים מיהדות ארצות־הברית. עוד דווח, כי משבר חדש־ישן זה, אשר מתבטא בהצהרות תקשורתיות ובמחאות שטרם נרשמו כדוגמתן, עשוי לאתגר את המשך תמיכתה הכלכלית של יהדות ארצות־הברית בישראל וכן את המוטיבציה שלה להשתמש בעתיד בהשפעתה במטרה להפעיל לחץ על הממשל המקומי לסייע לישראל בתחומים שונים. מאמר זה סוקר את הגורמים לדעיכה המתמשכת בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל, ומבקש לעמוד על ההשלכות המשמעותיות של העמקת הקרע בין הצדדים ברמה אסטרטגית וארוכת טווח עבור מדינת ישראל. לבסוף יוצעו צעדים לשיפור המצב המתמקדים בשינוי גישה מהותי הטמון בהכרתם של הציבור בישראל ונציגיו בחשיבותה של הקהילה היהודית בארצות־הברית לעם היהודי ולמדינת ישראל, בפיתוח מנגנון שבמסגרתו יוכלו גורמים יהודיים מכל העולם להשמיע את קולם בפני הממשל הישראלי, וכן בהגברת המעורבות הממשלתית בחינוך היהודי והציוני בארצות־הברית.

**מילות מפתח:** יהדות ארצות־הברית, יחסי ישראל־ארצות־הברית; עמיות יהודית, BDS

עמית אפרתי הוא בוגר תואר שני מחקרי ביחסים בינלאומיים, האוניברסיטה העברית, ירושלים, וצוער בתכנית 'צוערים לשירות המדינה'.

## רקע

בחודש יוני 2017 אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה חוק הגיור הממלכתי, המעגן חוקתית את בלעדיות שליטתה של הרבנות הראשית על מערך הגיור בישראל, ומונע הכרה עתידית בגיורי הזרם הרפורמי והקונסרבטיבי הנערכים בארץ. בה בעת הוקפא 'מתווה הכותל' שבמסגרתו ביקשו להקים בכותל המערבי רחבת תפילה למתפללים רפורמים וקונסרבטיבים, אשר תנוהל בידי מועצה ציבורית חדשה ומנותקת מהרבנות הראשית. אף על פי שהחלטה בדבר חקיקת חוק הגיור הוקפאה מספר ימים לאחר שאושרה, מדיווחים רבים בתקשורת האמריקאית עולה כי המהלכים הללו הרחיבו במידה רבה את הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית, המונה כ־5.3 מיליון נפש ומורכבת ברובה מיהודים רפורמים (35 אחוזים), קונסרבטיבים (18 אחוזים) ויהודים שאינם חשים שייכות לאף אחד מהזרמים, אך מאופיינים בערכים ליברליים (36 אחוזים). לצד זאת, כ־10 אחוזים בלבד מיהודי ארצות־הברית הם אורתודוקסים.<sup>1</sup>

הערכה דמוגרפית זו של יהדות ארצות־הברית נסמכת על הגדרה מחקרית מסורתית, שלפיה האוכלוסייה היהודית בארצות־הברית מורכבת משתי קבוצות: יהודים מבחינה הלכתית המזהים עצמם עם הדת היהודית (4.2 מיליון נפש), ויהודים מבחינה חילונית ותרבותית שאינם מזהים עצמם כשייכים לדת היהודית, אך גדלו כיהודים ואחד מהוריהם יהודי. יודגש כי יהודים אלו מזהים עצמם כיהודים, אך לא מבחינה דתית (1.1 מיליון נפש).<sup>2</sup> על פי הדיווחים השונים ובהתאם לנתונים הדמוגרפיים, קרע חדש־ישן זה קורא תיגר על תחושת ההזדהות של חלק ניכר מיהדות ארצות־הברית עם מדינת ישראל, ועל המשך תמיכתה הפוליטית והכלכלית בה.<sup>3</sup> ככלל, הגישה שמתבטאת בכוונה לחוקק את חוק הגיור הממלכתי ובהקפאת מתווה הכותל נטועה במדיניות רשמית של ממשלת ישראל, שעוצבה עם קום המדינה כחלק מהסדר הסטטוס קוו אשר העניק יחס ממסדי מועדף לזרם האורתודוקסי על פני זרמים אחרים ביהדות. מדיניות זו, המתבטאת בין היתר בהענקת מונופול לרבנות הראשית בנושאי יחסי אישות ודיני כשרות, השתמרה לאורך השנים בזכות כוחן הפוליטי של המפלגות החרדיות והדתיות בכנסת. חרף מדיניות זו, היחסים בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית נותרו קרובים וחמים לאורך השנים. אולם, מספר סימנים מצביעים על כך שייכתן שהתמורות הפוליטיות שחלו בשנה האחרונה מהוות נקודת מפנה ביחסים בין הצדדים.

ראשית, מספר ימים לאחר אישור חוק הגיור הממלכתי עשו דרכם לישראל באופן בהול ראשי השדולה הפרו־ישראלית AIPAC ונפגשו עם ראש הממשלה במטרה לשקף את השלכותיו החמורות של החוק לפי ראות עיניהם. שנית, דיפלומטים ישראלים בארצות־הברית מדווחים שמאז הוקפא מתווה הכותל מוצפות הקונסוליות הישראליות בהודעות מחאה מצד קהילות יהודיות, ומשרד

החוץ אף הנחה את הקונסולים להיערך לאפשרות של הסלמה בדמות הפגנות של יהודים מחוץ לקונסוליות. שלישית, בתקשורת האמריקאית פורסמו בחודשים האחרונים התבטאויות רבות של יהודים אמריקאים המביעים את כוונתם שלא לתרום עוד למדינת ישראל.<sup>4</sup> רביעית, בצעד חריג הכריז מנכ"ל הפדרציה היהודית בשיקגו שחברי כנסת ישראלים שתמכו בחוק הגיור הממלכתי לא יתקבלו עוד בברכה בעיר.

להעצמת הקרע עם יהדות ארצות־הברית ישנן שתי השלכות מרכזיות עבור מדינת ישראל – ברמת הזהות וברמה האסטרטגית. ברמת הזהות, ובשל העובדה שמספרם של יהודי ארצות־הברית הוא כשליש ממספר היהודים בעולם והמספר הגבוה ביותר של יהודים מחוץ למדינת ישראל, קרע עם חלק ניכר מהם עשוי לעורר שאלות נוקבות לגבי יכולתה של מדינת ישראל להוות גורם מאחד בעולם היהודי ואף לשמש כביתו הלאומי, כפי שמתבקש בין היתר במגילת העצמאות. ברמה האסטרטגית, ובשל העובדה שיחסיה הדו־צדדיים של מדינת ישראל עם ארצות־הברית נשענים ומושפעים מאופי וטיב הקשר בינה לבין יהדות ארצות־הברית, עשוי הקרע המתואר לפגוע ביחסיה של מדינת ישראל עם בעלת בריתה החשובה והאסטרטגית ביותר. טענה זו נובעת מכך שהקרע המתואר עשוי לפגוע במוטיבציה של יהודי ארצות־הברית להשתמש בהשפעתם במטרה להפעיל לחץ על הממשל האמריקאי להמשיך לסייע לישראל בתחומים השונים.

יצוין כי מלבד היחסים עם יהדות ארצות־הברית נשען הקשר בין מדינת ישראל לארצות־הברית על שני עמודי תווך נוספים. ראשית, הוא נשען על אינטרסים אסטרטגיים המשותפים לשתי המדינות. אולם, ואף על פי שאינטרסים אלו ממלאים לעיתים תפקיד מרכזי בסיוע המגוון שמעניקה ארצות־הברית לישראל, האינטרסים האמריקאיים עשויים להשתנות במשך הזמן, בהתאם למציאות בשטח ולתמורות פוליטיות. שנית, נשען הקשר בין המדינות על תחושת הזדהות בין שני העמים המתבססת על אמונה בערכים משותפים, ובראשם ערכים ליברליים של חירות הפרט ושוק חופשי. עם זאת, חקיקת חוק הגיור, הקפאת מתווה הכותל ותהליכים שמרניים נוספים שהתרחשו לאחרונה במדינת ישראל, לצד ניסיונות של גורמים פרו־פלסטיניים להטות את דעת הקהל האמריקאית, עשויים לפגוע בתחושת הזדהות זו. מנגד, יש שיאמרו כי תהליכים אלו עשויים דווקא להגביר את התמיכה בישראל מצד נוצרים אוונגליסטים אמריקאים אשר מהווים מקור השפעה מרכזי על הממשל האמריקאי. אולם, מחקרים שונים מלמדים כי בשנים האחרונות ניכרת דעיכה דרמטית במעמדו ובכוחו של זרם זה, בעיקר בשל תהליכי חילון מואצים המתרחשים בחברה האמריקאית.<sup>5</sup>

בהתבסס על האמור לעיל עשויים היחסים בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית להוות, במוקדם או במאוחר, את עמוד התווך היחידי שעליו מושתתים

היחסים הדו־צדדיים בין המדינות. לפיכך, לקרע בין הצדדים יש פוטנציאל להשלכות שליליות מרחיקות לכת עבור מדינת ישראל.

### גורמים לדעיכה בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל

בשנים האחרונות נרשמה דעיכה מתמדת בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל, אשר בולטת בעיקר בקרב צעיריה. ממחקר חדש שערך Brand Israel Group עולה כי בשנת 2016 כ־57 אחוזים בלבד מהסטודנטים היהודים באוניברסיטאות ובמכללות האמריקאיות הביעו תמיכה בישראל במסגרת הסכסוך הישראלי־פלסטיני, לעומת 84 אחוזים בשנת 2010. בו בזמן עלה שיעור התמיכה בפלסטינים בקרב סטודנטים אלה משני אחוזים בשנת 2010 ל־13 אחוזים בשנת 2016. לצד זאת, ובעוד בשנת 2010 החזיקו כ־95 אחוזים מהסטודנטים היהודים בארצות־הברית בדעה חיובית על ישראל, בשנת 2016 צנח שיעור זה ביותר מ־13 אחוזים, כאשר רובם המוחלט של הסטודנטים היהודים בארצות־הברית מאמינים שמדינת ישראל חוטאת בהפרת זכויות אדם.<sup>6</sup>

הירידה בתמיכתם של צעירי יהדות ארצות־הברית בישראל נובעת ממספר גורמים. ראשית, ובניגוד לקונצנזוס ששרר בקרב בני הדור המבוגר אשר הושפעו רבות מזיכרון השואה, ממלחמת ששת הימים ומהתדמית החיובית שדבקה בישראל בשנות השבעים, התרחקו בני הדור הצעיר מהרעיון שמדינת ישראל חייבת להתקיים, במקרה שהיהודים יזדקקו למקלט פעם נוספת. צעירים אלו שמים מבטחם בזהותם האמריקאית, אשר מודגשת פעמים רבות לפני זו היהודית, ומושפעים מאוד מהביקורת הבינלאומית השלילית שמופנית כלפי מדינת ישראל.

שנית, העלייה במספר המוסלמים בקמפוסים בארצות־הברית הובילה להרחבת הפעילות הגלויה נגד הסטודנטים היהודים, אשר מזוהים באופן טבעי עם ישראל והציונות. בד בבד מתחזקים קולותיהם של מרצים מקומיים המתנגדים למדיניות החוץ האמריקאית בכלל, ולמדיניות הכוללת תמיכה בישראל בפרט. מהמחקר של Brand New Israel עולה כי 62 אחוזים מהסטודנטים היהודים בקמפוסים ובאוניברסיטאות האמריקאיות נתקלו במהלך לימודיהם בפעילות אנטי־ישראלית, ו־31 אחוזים נוספים נתקלו באנטישמיות.<sup>7</sup> תמורות אלו מובילות במקרים רבים לדחיקתם של הסטודנטים היהודים לפינה, להסתרת אהדתם לישראל, ובמקרים חריגים אף להצטרפות לפעילות נגדה. למגמה זו ניתן לקשור את העובדה שאלו דווקא ארגונים יהודיים שונים, כדוגמת Jewish Voice for Peace, אשר החלו בשנים האחרונות להוביל את קמפיין ה־BDS כנגד מדינת ישראל. לטענתם, מדיניות ישראל בגדה המערבית ובעזה היא זו שמובילה להתרחקותם של יהודים אמריקאים צעירים מישראל.<sup>8</sup>



שלישית, שיעור ניכר מהצעירים היהודים־אמריקאים נולדו מנישואי תערובת בין לא־יהודים ליהודים, כאשר סקר שערך לאחרונה מכון Pew מצביע על כך ששיעור זה צפוי לעלות במידה רבה נוכח העובדה שבני/בנות הזוג של 58 אחוזים מהיהודים האמריקאים הנשואים הם אינם יהודים.<sup>9</sup> הסקר מלמד שילדים לנישואי תערובת הם במידה גוברת נעדרים בזיכרונות ילדות יהודיים ובדחף טבעי להעדיף התאגדויות יהודיות ועניינים יהודיים על פני אחרים, ובהתאם מידת תמיכתם בישראל נמוכה יותר.

כדי להתמודד עם התהליכים הללו משקיעה ממשלת ישראל, יחד עם המוסדות הלאומיים, תקציבי עתק בהצבת שליחים ישראלים בקמפוסים אמריקאיים, במחנות קיץ ובקהילות יהודיות בארצות־הברית, וכן בפרויקטים כגון 'תגלית' ו'מסע' (כ־200 מיליון \$ וכ־125 מיליון \$ בשנת 2016, בהתאמה). פעולות אלה נועדו לחשוף בפני צעירים יהודים אמריקאים רבים ככל האפשר את ההווה הישראלית, ולקרבם למדינה מבחינה תודעתית.<sup>10</sup> עם זאת, חרף הצלחתם היחסית של פרויקטים אלה לצמצם את ההשפעות השליליות של הגורמים לדעיכה בתמיכה המוזכרים לעיל, סקר חדש שערך ה־Jerusalem Post (בשיתוף עם ארגון AJC) מלמד כי רוב היהודים האמריקאים גורסים שקיימת סיבה מרכזית נוספת לדעיכה בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל אשר נובעת דווקא מגורם אחר – המונופול הרשמי והמתגבר שמעניקים מוסדותיה הרשמיים של מדינת ישראל לזרם היהדות האורתודוקסי על חשבון זרמים אחרים ביהדות, שאליהם משתייכים מרבית יהודי ארצות־הברית.<sup>11</sup> בנוסף לחוק הגיור הממלכתי ולהקפאת מתווה הכותל, הביקורת שמשמיעה יהדות ארצות־הברית כנגד מדיניות זו מתייחסת לעובדה שנמנעת השתתפותם של רבנים רפורמיים וקונסרבטיביים במועצות דתיות בישראל ובגופים הבוחרים רבני שכונות, רבני ערים או רבנים ראשיים, וכן נמנעת מהם האפשרות לשרת בתפקידים אלה או בכל משרה רבנית ציבורית אחרת. חוסר יכולת זה, המעיב על יכולתם של רבנים אלה לחתן בארץ כדת וכדין, נובע מכך שהרבנות הראשית היא המוסד היחידי שיכול להנפיק תעודות רב הנדרשות לצורך עבודה במשרות אלה. בהתאם לכך, וחרף הכרת המדינה בגיורים רפורמיים וקונסרבטיביים לצורך חוק השבות או רישום "יהודי" במרשם האוכלוסין, מגוירי זרמים אלו ורוב צאצאיהם אינם יכולים להינשא בארץ כדת וכדין שכן לרבני הזרם האורתודוקסי, שאינם מכירים בגיורים הנעשים במסגרת זו, יש מונופול בתחום הנישואין בארץ. זאת ועוד, קיימת מחאה כנגד הפער הבולט בתקציבים שמעניקה המדינה לפיתוח החינוך, התרבות ושירותי הדת של הזרמים הקונסרבטיביים והרפורמיים בארץ, בהשוואה לתקציבים המוענקים לזרמים האורתודוקסיים, וכן כנגד העובדה שהמדינה אינה מאפשרת באופן רשמי מקום למנהגיהם, כגון תפילות מעורבות באתרי קודש יהודיים.

מחקרים שונים ושיח ציבורי בארצות־הברית מעידים כי למדיניות זו השפעה שלילית ניכרת על תפיסתם של צעירים יהודים אמריקאים רבים – בעלי דעות פלורליסטיות וליברליות – ביחס למדינת ישראל. יודגש כי דיווחים שונים בתקשורת אף מציגים שמדיניות ממסדית זו החלה לאחרונה לחלחל גם למרחב הציבורי.<sup>12</sup> כך, כתבה שפורסמה ב'חדשות 10' מציגה שבעלי מלונות רבים בישראל מונעים מתיירים יהודים אמריקאים המזוהים עם הזרם הרפורמי והקונסרבטיבי לקיים תפילות משותפות לגברים ונשים ברחבי המלון, ואף מונעים מהם להשתמש בספרי התורה של המלון, מחשש שמשגיחי הכשרות המועסקים על ידי הרבנות הראשית ישללו את תעודת הכשרות של המלון. במציאות זו, כך נאמר בכתבה, חשים יהודים אמריקאים שונים המבקרים בארץ "יהודים מסוג ב", ובהתאם מאמצים דעה שלילית על מדינת ישראל.

## ההשלכות של העמקת הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית

### השפעות כלכליות

אם אכן יהיו חוק הגיור והקפאת מתווה הכותל נקודת תפנית בהעמקת הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית, יהיו לכך השפעות כלכליות ישירות, הצפויות להתבטא בראש ובראשונה בירידה בהיקף התרומות שמעניקה היא למדינת ישראל ולארגונים ישראלים. באופן היסטורי, היוו תרומותיה של יהדות ארצות־הברית חלק נכבד מתקציב מדינת ישראל בשנותיה הראשונות, ולפיכך שימשו נדבך מרכזי בהקמתה. תרומות אלו, אשר התמקדו בעיקר בקליטתן בארץ של קהילות יהודיות, נאספו עד שנות התשעים המאוחרות על ידי ארגון ה'ג'וינט', המגבית היהודית המאוחדת והפדרציות היהודיות, והועברו למדינת ישראל באמצעות הסוכנות היהודית.

מחקר שנערך לאחרונה על ידי 'מכון כהן' באוניברסיטת ברנדייס מצא שבשנים 1975–1994 נאמד היקף התרומות השנתי הממוצע שהעבירה יהדות ארצות־הברית לממשלת ישראל, למוסדותיה החינוכיים והרפואיים, לחברות ולארגונים ישראלים בכ־1.08 מיליארד דולר.<sup>13</sup> המחקר גם מצא שבשני העשורים האחרונים הוכפל סכום זה, ומאז שנת 2007 הוא מוערך בכ־2.1 מיליארד דולר בשנה. כמו כן, בשנים אלו חל שינוי באופן העברת התרומות, כאשר עקב הירידה בקבלת התרומות מהפדרציות היהודיות בצפון אמריקה, כ־90 אחוזים מהתרומות של יהדות ארצות־הברית מועברות באופן ישיר לגורמים הללו באמצעות אנשים פרטיים וכ־650 עמותות וארגוני ידידות.

חרף העובדה שמדובר בסכומים נכבדים מאוד, ובניגוד למצב ששרר בשנותיה הראשונות של המדינה, ממשלת ישראל אינה תלויה עוד בתרומות הישירות של יהדות ארצות־הברית, המהוות כ־2.6 אחוזים בלבד מתקציבה השנתי. עם זאת, ההשפעות הכלכליות של הדעיכה בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל אינן צפויות להסתכם רק בהיבט התרומות.

כך לדוגמה, מנתוני הלמ"ס עולה שבשנת 2017 הייתה ארצות־הברית שותפת הסחר השנייה בחשיבותה של ישראל (אחרי האיחוד האירופי), כאשר כ־28 אחוזים מסך יצוא הסחורות הישראלי מצא בה את יעדו הסופי, והסתכם בכ־21.9 מיליארד דולר.<sup>14</sup> אף על פי שאין נתונים אמפיריים היכולים לאשש זאת, הקהילה היהודית רוכשת חלק לא מבוטל מסחורות אלה, בין היתר מתוך כוונה אידיאולוגית להתקרב תודעתית למדינת ישראל ולחזק את כלכלתה. רמז לכך ניתן למצוא בהתאמה שבין גודלה של קהילה יהודית במדינה מסוימת בארצות־הברית לבין היקף הסחורות שמייבאים אזרחי המדינה מישראל. לדוגמה, ארבע מדינות בארה"ב, בהן מתגוררת כ־55% מהאוכלוסייה היהודית המקומית, מייבאות כ־63.2% מכלל היצוא הישראלי לארה"ב (בטבלה להלן).

### היצוא הישראלי לארצות־הברית לפי מדינה ואחוז האוכלוסייה היהודית המתגוררת בה

מדינה	אחוז מהאוכלוסייה היהודית בארצות־הברית <sup>15</sup>	אחוז מהיצוא הישראלי לארצות־הברית <sup>16</sup>	אחוז מהיצוא הישראלי לארצות־הברית <sup>16</sup>
ניו יורק	25.5	(1,759,570)	35.2
קליפורניה	17.5	(1,230,500)	7.5
ניו ג'רזי	8	(545,450)	4.3
פנסילבניה	4.5	(291,140)	16.2

לפיכך, עשויה הדעיכה בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל להוביל לצמצום רכישתם של מוצרים ישראליים מטעמים אידיאולוגיים גרידא, בוודאי כאשר חלק ניכר ממוצרים אלו יקר מאוד בהשוואה למוצרים המקומיים. דעיכה זו אף עשויה לגרום לכך שהקהילה היהודית בארצות־הברית תחדל להיות נדבך משמעותי בפתיחת הדלתות לשווקים המקומיים בפני יצוא ישראלי וחברות ישראליות. לשני תהליכים אלו עשויה להיות השפעה שלילית על היקף היצוא הישראלי לארצות־הברית, שתוביל לאובדן הכנסה בשיעור של מיליארדי דולרים למשק הישראלי. הדעיכה המתוארת אף עשויה לפגוע בהיקף השקעותיה של יהדות ארצות־הברית במשק הישראלי. מנתוני הלמ"ס עולה כי יתרות השקעותיהם הישירות של תושבי ארצות־הברית בישראל בסוף שנת 2015 היו הגבוהות ביותר בהשוואה

לתושבי יתר המדינות ונאמדו בכ־16.5 מיליארד דולר, שהם כ־15.8 אחוזים מסך יתרת ההשקעות הישירות של תושבי חוץ בישראל. בשנת 2015 בלבד השקיעו תושבי ארצות-הברית בישראל יותר מ־1.5 מיליארד דולר, שהם 13.5 אחוזים מכלל תנועות ההשקעה הישירה של תושבי חוץ בישראל בשנה זו.<sup>17</sup> אף על פי שאין נתונים רשמיים היכולים לאשש זאת, מהערכות שונות עולה כי ליהדות ארצות-הברית יש חלק משמעותי בהשקעות אלו.

נוסף לכך, לדעיכה בתמיכת יהדות ארצות-הברית בישראל עשויה להיות השפעה שלילית על ענף התיירות הישראלי. מנתוני הלמ"ס ומשרד התיירות עולה כי בשנת 2016 נכנסו לישראל כ־648,300 תיירים אמריקאים, שהם כ־23 אחוזים מכלל התיירים שנכנסו לישראל בשנה זו, כאשר שליש ממספר התיירים האמריקאים הללו היו יהודים.<sup>18</sup> בהתחשב בכך שההוצאה הממוצעת לתייר בישראל היא כ־1,565 דולר, כ־150 אלף תיירים יהודים-אמריקאים, שחלקם הגדול רפורמים וקונסרבטיבים, הכניסו למדינת ישראל ב־2018 כ־235 מיליון דולר. לפיכך, צפויה העמקת הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות-הברית, שכאמור מחלחלת לאיטה גם למרחב הציבורי, להוביל לירידה ניכרת במספר התיירים היהודים שנכנסים לישראל מארצות-הברית, ולפגיעה במשק בשיעור של עשרות מיליוני דולרים.

## השפעות מדיניות וביטחוניות

לצד השפעות כלכליות, להעמקת הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות-הברית צפויות השלכות נוספות, שעשויות להתבטא בצמצום התמיכה המדינית והביטחונית שמעניקה ארצות-הברית לישראל. השלכות אלה עשויות לנבוע משחיקה במוטיבציה של חלק ניכר מיהדות ארצות-הברית להשתמש בהשפעתה המקומית במטרה להפעיל לחץ על הממשל האמריקאי להמשיך לסייע לישראל.

השפעתה המקומית של יהדות ארצות-הברית, המונה כשני אחוזים מכלל האוכלוסייה האמריקאית, נובעת ממספר גורמים. ראשית, היהודים בארצות-הברית הם בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר במדינה לפי דת, כאשר כ־46 אחוזים מהם מרוויחים למעלה מ־100 אלף דולר בשנה.<sup>19</sup> נתון זה טמון בין היתר בכך ש־59 אחוזים מהיהודים האמריקאים הם בעלי תואר אקדמי, לעומת 27 אחוזים מכלל הציבור האמריקאי.<sup>20</sup> היהודים האמריקאים נחשבים גם לנדבנים בולטים בתחום הפוליטי. מחקר שפורסם לאחרונה מלמד שבמרוץ האחרון לנשיאות ארצות-הברית תרמו היהודים המקומיים כ־50 אחוזים מסך הכספים שנתרמו למפלגה הדמוקרטית, וכ־25 אחוזים מסך הכספים שנתרמו למפלגה הרפובליקנית.<sup>21</sup> כמו כן, ולצד העובדה שאחוזי ההצבעה בקרב הקהילה היהודית בארצות-הברית גבוהים בכ־35 אחוזים משיעורי ההצבעה הכלליים, ישנו ריכוז גבוה של יהודים במדינות מפתח "מתנדדות" שעתידות לקבוע את תוצאות הבחירות. לבסוף, ניתן למצוא

לא מעט יהודים, רובם רפורמים וקונסרבטיבים, בנוף הפוליטי האמריקאי, כאשר מלבד תפקידיהם הבולטים בצוותי המועמדים לנשיאות ובצמרת המערכת הכלכלית ישנם 10 סנטורים, 19 חברי קונגרס ושלושה שופטים בבית המשפט העליון – כולם יהודים. השפעה זו מאפשרת ליהדות ארצות־הברית להפעיל מנופי לחץ שונים ומגוונים, ישירים ועקיפים, על הממשל האמריקאי, בכדי שימשיך להעניק מעטפת רחבה של סיוע למדינת ישראל בכל תחום כמעט.

בהיבט הביטחוני, לדוגמה, מתבטא הסיוע שמעניקה ארצות־הברית לישראל בהסכם שנחתם באוגוסט 2016, שבמסגרתו יועברו לישראל כ־3.8 מיליארד דולר בשנה (3.3 מיליארד דולר סיוע צבאי ועוד 330 מיליון דולר סיוע לפיתוח תוכניות להגנה נגד טילים) למשך עשור, בין השנים 2019–2028. סכום זה מהווה 16 אחוזים מתקציב הביטחון הישראלי ו־2.6 אחוזים מתקציב המדינה. על פי הערכות חוסך סך הסיוע הביטחוני האמריקאי העקיף, הכולל בין היתר שיתוף פעולה מודיעיני והשקעה במחקרים, יותר מ־14 מיליארד דולר בשנה למשלם המיסים הישראלי.<sup>22</sup> בהקשר זה, ואף כי דעיכה בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל לא צפויה לשנות את היקף הסיוע האמריקאי שמוענק מתוקף ההסכם, נשאלת השאלה – מה תהיה מידת השפעתה על נכונותו של נשיא ארצות־הברית בעוד כעשור לחדש הסכם זה, ואף להגדילו. כמו כן עשויה דעיכה זו להשפיע באופן ישיר, מידי ושלילי על התחייבותה של ארצות־הברית לשמר את יתרונה הצבאי והאיכותי של ישראל על פני שכנותיה בכך שלא תספק להן מערכות נשק מתקדמות יותר, זאת בעיקר נוכח דרישת מדינות המפרץ וערב הסעודית לקבל מערכות נשק מתקדמות עקב ההתחמשות האיראנית.

יודגש כי לאורך השנים הסתכם היקף סיוע החוץ הכולל שהעניקה ארצות־הברית לישראל, אשר כלל גם סיוע אזרחי (לרכישת מזון וקליטת עולים לדוגמה), ביותר מ־130 מיליארד דולר – סיוע החוץ בהיקף הגבוה ביותר שהעניקה ארצות־הברית אי פעם למדינה כלשהי.<sup>23</sup>

הדעיכה בתמיכת יהדות ארצות־הברית בישראל עשויה גם להשפיע באופן מידי על היקף הסיוע המדיני שמעניקה ארצות־הברית לישראל בזירה הבינלאומית. לאורך ההיסטוריה הטילה ארצות־הברית יותר מ־50 פעמים וטו במועצת הביטחון של האו"ם על החלטות שתוקפות את ישראל, וכן עמדה לצידה בכלל הפורומים ובתי הדין הבינלאומיים. רק בשנה החולפת הצביעה ארצות־הברית חמש פעמים נגד החלטות אנטי־ישראליות במועצת זכויות האדם של האו"ם, והתנגדה ל־18 החלטות נגד ישראל במליאת האו"ם. בהתאם לכך, דעיכה במידת הסיוע המדיני שמעניקה ארצות־הברית לישראל, ובראשן סוגיית הטלות הוטו, עשויה לגרום אישור החלטות בינלאומיות כדוגמת סנקציות שעשויות להסב נזק מתמשך של מיליארדי דולרים למשק הישראלי. בהיבט הפוליטי המקומי, השפעתה של הקהילה היהודית

בארצות-הברית מהווה נדבך מרכזי במאבק בקמפיין ה-BDS, הקורא להטלת חרם כלכלי, תרבותי ואקדמי על ישראל. בשנים האחרונות מנהלת הקהילה היהודית האמריקאית מאבק כנגד ניסיונות הקמפיין לקדם את מטרותיו, והשפעתה בזירה הפוליטית הובילה לכך שיותר מ-20 מדינות בארצות-הברית העבירו בשנתיים האחרונות חקיקה האוסרת על התקשרות והשקעה בגופים הקוראים לחרם על ישראל. דעיכה במידת תמיכתה של הקהילה היהודית בארצות-הברית בישראל עשויה לפיכך להפחית את עוצמת מאבק הנגד ולפתוח פתח להתעצמות הקמפיין בזירה המקומית. לכך יהיו השלכות ארוכות טווח שעשויות אף הן לפגוע ביצוא הישראלי לארצות-הברית, וכן לפגוע במוסדות האקדמיה והתרבות הישראליים.

## מה אפשר לעשות?

שיקום היחסים בין מדינת ישראל ליהדות ארצות-הברית מצריך שינוי גישה מהותי. ראשיתו של שינוי זה, טמון בהכרה עמוקה ואמיתית של הציבור בישראל, ונציגיו בחשיבות הקהילה היהודית בארצות-הברית לעם היהודי ולמדינת ישראל, ובהקשבה לצרכיה ולרגישויותיה.

במסגרת זו, וכפי שאמר ראש ממשלת ישראל עצמו, רצוי שגורמי ממשל ישראליים יקפידו שלא להשתלח ביהדות ארצות-הברית. יתרה מכך, חשוב שגורמים אלו ישמשו גשר להעמקת ההבנה והערבות ההדדית בין הצדדים, יתרמו ליצירת שיח פלורליסטי עם מנהיגי הקהילה היהודית האמריקאית ויפעלו להבלטת המשותף והמאחד – כגון המאבק באנטישמיות ובקמפיין ה-BDS. כלפי פנים, רצוי שגורמים אלו ימנפו את השפעתם כדי לתווך לציבור הישראלי את מאפייניה הייחודיים של יהדות ארצות-הברית, וליצור בקרבו הפנמה רחבה באשר לתפיסותיה המגוונות ולמשמעותה עבור מדינת ישראל, שנועדה להיות ביתו הלאומי של העם היהודי.

יש להשריש הפנמה זו כבר מגיל צעיר בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים באמצעות סדנאות, שיעורים אינטראקטיביים ויצירת קשרים בין-אישיים בין תלמידים מישראל ותלמידים יהודים-אמריקאים. כיום, יחידת הלימוד שעוסקת ביהדות התפוצות נלמדת בעיקר במסגרת הלימודים לבחינת הבגרות באזרחות בבית הספר התיכון, וגם זאת באופן מוגבל.

זאת ועוד, יש הקוראים לאפשר ליהדות ארצות-הברית להביע את עמדתה בנושאים פנים-ישראליים, ושעמדה זו תישקל ברצינות במסגרת קבלת ההחלטות. אחת מההצעות שהועלו בהקשר זה, בעיקר על ידי נשיא הקונגרס היהודי-אירופי

יש הטוענים כי מדינת ישראל תהיה חייבת בסופו של דבר לתת את הדעת באופן ממסדי על דרישות מסוימות של יהדות ארצות-הברית לשינוי חוקתי פנים-ישראלי בהיבטים מסוימים הקשורים לדת ומדינה.

לשעבר, היא מתן זכות בחירה בבחירות לכנסת ליהדות התפוצות, או לכל הפחות מתן זכות בחירה בסוגיות בעלות אופי יהודי מובהק, כדוגמת סוגיות הקשורות למעמד ירושלים ולכותל המערבי.<sup>24</sup> אולם, הסבירות שהצעה זו תיושם נמוכה, זאת בשל התנגדות גורמים פוליטיים שונים על רקע מידת ההיכרות של יהדות התפוצות עם המערכת החברתית והפוליטית בישראל, ובשל הרצון להימנע מלעורר מחדש את הדיון הנפיץ בשאלה 'מיהו יהודי'. לכן, יש לשקול פיתוח מנגנון השפעה אחר, ייתכן בעל אופי מוגבל יותר, שבמסגרתו יוכלו גורמים יהודיים מכל העולם להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות במדינה, או לכל הפחות להשמיע את קולם בפני הממשל. פלטפורמה כזאת יכולה לכלול גוף ייעוץ רשמי לממשלת ישראל, אשר יורכב מנציגי יהדות התפוצות ויכונן עימה פגישות סדורות על בסיס קבוע (ייתכן בדמות ועדה קבועה בכנסת).

כמו כן, יש הטוענים כי מדינת ישראל תהיה חייבת בסופו של דבר לתת את הדעת באופן ממסדי על דרישות מסוימות של יהדות ארצות־הברית לשינוי חוקתי פנים־ישראלי בהיבטים מסוימים הקשורים לדת ומדינה, ואשר אינם כרוכים בווייתורים בלתי נסבלים מצד זרם היהדות האורתודוקסי. ויתורים כאלה יכולים להתקשר לסוגיות בעלות משמעות שעיקרה סמלית עבור זרם זה, ואשר אינן עומדות בסתירה להנחיותיהם של גופים הלכתיים, כדוגמת תפילה מעורבת בכותל, אישור טבילה במקוואות לא אורתודוקסיות ומתן תקציבים ממשלתיים לפעילות יהודית־דתית לא אורתודוקסית.

נוסף על האמור, לא פעם עולה דרישה בקרב יהדות ארצות־הברית ובקרב

יהדות ארצות־הברית צריכה להיות נחרצת יותר בצעדיה, ואף להתנות את המשך שיתוף הפעולה עם מדינת ישראל בתחומים ובפרויקטים ספציפיים, כדוגמת 'תגלית' ו'מסע', בשינוי יחסה הרשמי של ישראל ליהדות הרפורמית והקונסרבטיבית.

ישראלים החיים בה שמדינת ישראל תשוב להיות אקטיבית ומעורבת בחינוך היהודי והציוני בארצות־הברית, החל מבתי הספר היהודיים והגנים וכלה בחינוך הבלתי פורמלי, כפי שנהגה בעבר (כאשר ספרי לימוד רבים אשר נלמדו במערכת החינוך היהודית־אמריקאית הופקו בידי משרד החינוך). במסגרת מעורבות זו הם מצפים שמשרדי החינוך והתפוצות יפעלו לטובת הקניית כלים אישיים ומקצועיים לבני הנוער היהודיים בארצות־הברית, אשר יתבססו על פיתוח זהות יהודית, אישית וקולקטיבית, ועל חיבור עמוק לעם ישראל ולמדינת ישראל. במציאות שנוצרה, מוטב שמדינת ישראל לא תאפשר לריק היחסי שנוצר להתמלא על ידי גורמים בעלי אינטרסים שונים ומורכבים יותר. שיקום היחסים בין

הצדדים מצריך שינוי גישה מהותי גם מצד יהדות ארצות־הברית. במסגרת זו, עליה להיות קשובה לשינויים המתרחשים בישראל, ולמצוא את שביל הזהב בין הרצון לשנות ולהשפיע על תהליכים ושינויים המתרחשים במדינה לבין הנכונות להבין

ולקבל את אופייה המורכב. לצד זאת, ייתכן שיהדות ארצות־הברית צריכה להיות נחרצת יותר בצעדיה, ואף להתנות את המשך שיתוף הפעולה עם מדינת ישראל בתחומים ובפרויקטים ספציפיים, כדוגמת 'תגלית' ו'מסע', בשינוי יחסה הרשמי של ישראל ליהדות הרפורמית והקונסרבטיבית. אולם, חשוב לזכור שבסופו של דבר, כפי שמדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לאבד את הזיקה למחצית מעם ישראל, כך יהדות ארצות־הברית אינה יכולה להרשות לעצמה לוותר על זיקה עמוקה למדינה היהודית היחידה בעולם.

לסיכום, אף כי הדרך לשיקום היחסים בין מדינת ישראל ליהדות ארצות־הברית עודנה ארוכה, שני הצדדים צריכים לנקוט צעדים ראשונים. חשוב שצעדים אלה יכללו דיאלוג וניסיון להדגיש את המשותף והמאחד, ידחפו לקבלת השונות והמגוון בעם היהודי ויתבססו על ההבנה שהקשר בין הצדדים הינו חיוני להמשך קיום העם היהודי באשר הוא נמצא.

## הערות

- 1 Pew Research Center, "A Portrait of Jewish Americans: Overview", October 1, 2013, <http://www.pewforum.org/files/2013/10/jewish-american-survey-full-report.pdf>, p.10
- 2 שם, עמ' 23.
- 3 לדוגמה: Dov Waxman, "As Israel turns 70, many young American Jews turn away", *The Conversation*, May 3, 2018, <https://theconversation.com/as-israel-turns-70-many-young-american-jews-turn-away-95271>
- 4 איתמר אייכנר, "\$1,000,000,000 בסכנה", **ידיעות אחרונות**, 29 ביוני 2017, <http://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4982336,00.html>
- 5 סוזן מייקל, "מדוע הנוצרים האוונגליסטים תומכים כל כך בישראל?", **מידה**, 26 בספטמבר 2016, <http://mida.org.il/2016/09/26/%D7%9E%D7%93%D7%95%D7%A2-%D7%94%D7%A0%D7%95%D7%A6%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%90%D7%95%D7%95%D7%A0%D7%92%D7%9C%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%9D-%D7%AA%D7%95%D7%9E%D7%9B%D7%99%D7%9D-%D7%9B%D7%9C-%D7%9B/>
- 6 Danielle Ziri, "Massive Drop in the US Jewish College Students' Support for Israel", *The Jerusalem Post*, June 22, 2017, <http://www.jpost.com/American-Politics/Israel-dramatically-losing-support-among-Jewish-college-students-in-US-497605>
- 7 שם.
- 8 לדוגמה: Batya Ungar-Sargon, "Young Jews Are Actually Winning The Generational War Over Israel", *Forward*, February 13, 2018, <https://forward.com/opinion/394094/young-jews-are-actually-winning-the-generational-war-over-israel/>
- 9 A Portrait of Jewish Americans: Chapter 2.



- 10 ליאור דטל, "תגלית: מיליארד שקל לסיורי תלמידים יהודים מחו"ל", *TheMarker*,  
1 במארס 2016, <https://www.themarker.com/news/education/1.2867885>
- 11 Tamara Ziv and Gil Hoffman, "Large Majority of American-Jews, Israelis, Call  
for End to Orthodox Monopoly in Israel", *The Jerusalem Post*, September 14,  
2016, [https://www.jpost.com/Israel-News/Large-majority-of-American-Jews-  
Israelis-call-for-end-to-Orthodox-monopoly-in-Israel-467664](https://www.jpost.com/Israel-News/Large-majority-of-American-Jews-Israelis-call-for-end-to-Orthodox-monopoly-in-Israel-467664)
- 12 חדשות ערוץ 10, "יהודים סוג ב": בלחץ משגיחי הכשרות – נמנעת תפילת רפורמים  
וקונסרבטיבים במלונות, 16 במאי 2017, <https://www.10.tv/mmnews/144139>
- 13 Eric Fleisch and Theodore Sasson, "The New Philanthropy: American Jewish  
Giving to Israeli Organizations", Cohen Center, Brandeis University, April 1,  
2012.
- 14 United States Census Bureau, Trade in goods with Israel, Total and by State,  
<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5081.html>, <https://usatrade.census.gov/>
- 15 Jewish Virtual Library, "Vital Statistics: Jewish Population in the US, by State",  
[http://www.jewishvirtuallibrary.org/jewish-population-in-the-united-states-by-  
state](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jewish-population-in-the-united-states-by-state)
- 16 Trade in Goods with Israel, by State
- 17 הלמ"ס, הודעה לעיתונות – השקעות ישירות של ישראל בחו"ל ושל חו"ל בישראל, לפי  
ענפי כלכלה ומדינות, 2011–2015.
- 18 הלמ"ס, כניסות מבקרים, לפי ארץ אזרחות, [http://www.cbs.gov.il/shnaton68/  
st23\\_05.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton68/st23_05.pdf); ומשרד התיירות, תיירות ושירותי הארחה 1990–2011,  
<http://www.cbs.gov.il/www/statistical/touris2011h.pdf>
- 19 JPOST-STAFF, "Poll: Jews Highest-Earning Religious Groups in US", *The  
Jerusalem Post*, February 26, 2008, [http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-  
News/Poll-Jews-highest-earning-religious-group-in-US](http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-News/Poll-Jews-highest-earning-religious-group-in-US)
- 20 Pew Research Center, "The Most and Least Educated U.S. Religious Groups",  
November 4, 2016, [http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/04/the-most-  
and-least-educated-u-s-religious-groups/](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/04/the-most-and-least-educated-u-s-religious-groups/)
- 21 יניב פוהורילס, "הקול היהודי: כך הפכו היהודים לגורם משפיע בבחירות לנשיאות",  
*ynet*, 5 בנובמבר 2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4874481,00.html>
- 22 שרה ליבווביץ-דר, "נשק יום הדין: מה יקרה ביום שארצות הברית תפסיק את הסיוע  
לישראל?", *מעריב*, 11 באפריל 2015, [http://www.maariv.co.il/news/politics/  
Article-471248](http://www.maariv.co.il/news/politics/Article-471248)
- 23 שם.
- 24 אנשיל פפר, "הצעה: זכות הצבעה לכל יהודי העולם", *וואלה!*, 30 בינואר 2008, <https://news.walla.co.il/item/1228156>



**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**