

# עדכן אסטרטגי

כרך 22 | גיליון 1 | אפריל 2019

**תפקידו של בית המשפט בקבלת הכרעות שיפוטיות  
הנוגעות לביטחון הלאומי של מדינת ישראל**

אסתר חיות

**מערך הטילים – כלי ההרתעה העיקרי של איראן**

אפרים קם

**בשאר אל-אסד וישראל – בחזרה לעבר?**

אייל זיסר

**רשימות ההישגים של תנועת ה-BDS:**

**מה הן מלמדות על פעילותה?**

אמיר פרגר

**עשור של יחסים קרובים בין יוון לישראל: הערכת מצב**

גליה לינדנשטראוס ופוליקרפוס גבריאלידס

**כיצד לגרום לסין לפעול נגד מדינות החותרות לגרעין**

טאווה הונג

**אפגניסטן: אסטרטגיה אמריקאית חדשה?**

אור יששכר

**מגמות עולמיות, אתגרים מקומיים ומה שביניהם**

יהל ארנון, רון דויטש ויואל גוז'נסקי

**INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



תל אביב אוניברסיטת  
TEL AVIV UNIVERSITY



# עדכן אסטרטגי

כרך 22 | גיליון 1 | אפריל 2019

---

- 3** אסתר חיות  
תפקידו של בית המשפט בקבלת הכרעות שיפוטיות  
הנוגעות לביטחון הלאומי של מדינת ישראל
- 13** אפרים קם  
מערך הטילים - כלי ההרתעה העיקרי של איראן
- 25** אייל זיסר  
בשאר אל-אסד וישראל - בחזרה לעבר?
- 35** אמיר פרגר  
רשימות ההישגים של תנועת ה-BDS: מה הן מלמדות על פעילותה?
- 45** גליה לינדנשטראוס ופוליקרפוס גבריאלידס  
עשור של יחסים קרובים בין יוון לישראל: הערכת מצב
- 57** טאווה הונג  
כיצד לגרום לסין לפעול נגד מדינות החותרות לגרעין
- 69** אור יששכר  
אפגניסטן: אסטרטגיה אמריקאית חדשה?
- 81** יהל ארנון, רון דויטש ויואל גוז'נסקי  
מגמות עולמיות, אתגרים מקומיים ומה שביניהם

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)

# תפקידו של בית המשפט בקבלת הכרעות שיפוטיות הנוגעות לביטחון הלאומי של מדינת ישראל

## אסתר חיות

על מאבקה של ישראל באיומים על ביטחונה הלאומי להתנהל במסגרת המשפט ולא מחוצה לו ובאופן התואם נורמות משפטיות הנוהגות במשפחת המדינות הדמוקרטיות. אחד המנגנונים של פיקוח ובקרה בהקשר זה הוא הביקורת השיפוטית שמקיים בית המשפט העליון בנושאים של ביטחון לאומי. ביקורת זו לא נועדה וגם אינה יכולה להחליף את תהליך קבלת ההחלטות המבצעיות של המפקדים אולם היא מקור עוצמה למדינת ישראל במובנים רבים ומשקפת את מחויבותה של המדינה לשלטון החוק. בשל היכרותו של בית המשפט עם אילוציה הביטחוניים של ישראל ועם המציאות הייחודית שעמה היא מתמודדת יש בידי הכלים הנדרשים להחיל את המשפט באופן המתאים ביותר לעובדות ולנסיבות שכן הוא מכיר את צורכי הביטחון של ישראל.

בעת מלחמה מחרישים החוקים. אמירה זו מיוחסת לקיקרו, פילוסוף ונואם רומאי מן המאה הראשונה לפני הספירה,<sup>1</sup> אך מדינות שבחרו לקיים שלטון דמוקרטי ליברלי לא אימצו אותה.

כך למשל ציין הלורד אטקין, שופט בריטי, באחד מפסקי הדין שעסק בחוקיות של הפעלת אמצעים ביטחוניים במהלך מלחמת העולם השנייה, [בתרגום חופשי]: באנגליה, במהלך הלמות כלי המלחמה, החוקים אינם שותקים. הם יכולים להשתנות, אבל הם מדברים באותה השפה בעת מלחמה כמו בעת שלום.

השופטת אסתר חיות היא נשיאת בית המשפט העליון. מאמר זה מבוסס על הרצאה של נשיאת בית המשפט הליון, השופטת אסתר חיות, בכנס הבינלאומי ה'12 של המכון למחקרי ביטחון לאומי ב'29 בינואר 2019.

זה היה מאז ומעולם אחד מעמודי התווך של החירות, אחד מעקרונות החופש שעבורם אנו נלחמים עתה. השופטים ניצבים בין הפרט ובין כל ניסיון לכרסום בחירותו על ידי הרשות המבצעת. השופטים צריכים להקפיד כי כל פעולה כופה תיעשה על פי חוק.<sup>2</sup>

ישראל, שהיא דמוקרטיה צעירה, דוגלת אף היא באותה השקפה. למעשה ניתן לומר כי אילו אימצה ישראל את אמירתו של קיקרו, היינו נידונים לחיים ללא חוק ומשפט. זאת משום שדומה כי ישראל, גם לאחר שבעים שנות עצמאות, עדיין נתונה באיום קיומי מתמיד. אך כידוע, מדינת ישראל ראתה עצמה מחויבת כבר מיום הקמתה לעיקרון של שלטון החוק ולהגנה על זכויות אדם, בימי לחימה כמו בימי רגיעה. באמצע עיקרון זה לא נדרשה ישראל לשנן את משנתו של הלורד אטקין המצוטטת לעיל, די היה לה לפנות למקורותינו על מנת להיווכח כי רעיון זה נטוע בהם.

כך בפרשת שופטים שבספר דברים מצווה מלך ישראל, "וְהָיָה כְּשֶׁבָתוּ עַל פְּסֵא מִמְּלַכְתּוֹ וְכָתַב לוֹ אֶת מִשְׁנֵה הַתּוֹרָה הַזֹּאת עַל־סֵפֶר [...] וְהִיָּתָה עִמּוֹ, וְקָרָא בּוֹ כָּל יְמֵי חַיָּיו".<sup>3</sup> והמדרש מוסיף כי "מכאן אמרו המלך יוצא למלחמה והוא עמו", כלומר המלך מצווה לזכור כי גם ביציאה למלחמה הוא אינו נפרד מספר החוקים.

אחד השופטים הגדולים שקמו לנו בכל הדורות, השופט חיים כהן, שהיה בקיא במקורות כמו גם במשפט, נתן ביטוי לרעיון זה באחד מפסקי הדין שכתב לפני קרוב לארבעים שנה בפרשת קוואסמה:

ומה נשתנתה לחימת המדינה מלחימת אויביה, שזו נלחמת תוך כדי שמירת החוק, ואלה נלחמים תוך כדי הפרת החוק. עוצמתה המוסרית וצדקתה העניינית של לחימת השלטונות תלויות כל כולן בשמירתם על חוקי המדינה: בויתור על עוצמתה זו ועל צדקתה זו של לחימתה, משרתים השלטונות את מטרות האויב. הנשק המוסרי אינו נופל בחשיבותו מכל נשק אחר, ואולי עולה עליו – ואין לך נשק מוסרי יעיל משלטון החוק. מוטב שידע כל מי שצריך לדעת, ששלטון החוק בישראל לעולם לא ייכנע לאויביה.<sup>4</sup>

דבריו אלה של השופט חיים כהן משרטטים את ההבדל בין מדינת ישראל כמדינת חוק ובין ארגוני הטרור הנמנים עם המרים שבאויביה, אשר אינם רואים עצמם מחויבים לכללי חוק או מוסר כלשהם, וכל האמצעים כשרים בעיניהם.

אכן, האתגרים הניצבים בפני מדינת ישראל בשמירה על שלטון החוק גם בעת לחימה ולא רק בעת רגיעה הולכים ונעשים מורכבים עם השנים. זאת, בין היתר, נוכח הסביבה האסטרטגית המשתנה באזורנו, המתאפיינת בהיחלשות המסגרת המדינתית. שינויים אלה, לצד היתרונות שיש להם בשל התמקדות הלחימה פנימה בקרב חלק ממדינות האזור, נושאים עימם גם חסרונות בשל העובדה כי עם היחלשות המסגרת המדינתית אנו ניצבים מול גורמי איום רבים יותר, אשר אינם רואים עצמם מחויבים לדין הבינלאומי ואף לא לחקיקה פנים־מדינתית

כלשהי. זהו ללא ספק אתגר מורכב ביותר מן ההיבט של שמירה על שלטון החוק גם בעת לחימה.

אך המעיין במסמך שכותרתו 'אסטרטגיית צה"ל' אשר פורסם באפריל 2018 ייווכח כי גם בהינתן מאפיינים אלה של גורמי האיום, מדינת ישראל והכוח הלוחם להגנתה דבקים ברעיון הבסיסי שלפיו יש לשמור בעת לחימה כמו בעת רגיעה על שלטון החוק ועל נורמות דמוקרטיות הנוגעות לזכויות אדם. זאת כמובן תוך עריכת האיזונים המתאימים. וכך נאמר, בין היתר: "מדינת ישראל פועלת כמדינה יהודית ודמוקרטית, לפי כללי מוסר הלחימה ולפי הדין הבין-לאומי, ונבחנת לאורם על ידי הקהילה הבין-לאומית, בשעה שהאויב אינו נוהג כך".<sup>5</sup>

זהו האתוס שמלווה את צה"ל מאז הקמתו. הוא מופיע בפקודה להקמת צה"ל שעליה חתם דוד בן-גוריון כשבועיים לאחר ההכרזה על הקמת מדינת ישראל,<sup>6</sup> וכל חיילת או חייל המתגייסים לצה"ל מאז ועד היום נשבעים ומתחייבים בהן צדק "לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקיה ולשלטונותיה המוסמכים [...]".<sup>7</sup> תמציתו של האתוס הזה, שעליו גאווה ונאמרה כמדינה יהודית ודמוקרטית היא כי עקרונות של שלטון החוק וזכויות האדם מלווים את לוחמינו וחיילינו כל העת.

ביטוי מובהק וחשוב לכך אפשר למצוא גם בדברים שאמר לאחרונה הרמטכ"ל היוצא, רב-אלוף גדי איזנקוט. בהתייחסו לביקורת שנשמעה באשר למעורבות יתר של אנשי המשפט בפעילות הצבא הדגיש איזנקוט כי "הפרקליטות הצבאית היא חלק מעוצמתו של צה"ל ומסייעת לו כתף אל כתף עם המפקדים והלוחמים לממש את ייעודו המבצעי ולנצח במלחמה".<sup>8</sup> דברים חשובים אלה מבטאים בעיניי את הברית התיכון שאמור לעצב את מאבקה של ישראל באיומים על ביטחונה הלאומי, ועיקרם הוא כי על מאבק זה להתנהל במסגרת המשפט ולא מחוצה לו, ובאופן התואם נורמות משפטיות הנוהגות במשפחת המדינות הדמוקרטיות. על מנת לוודא כי הנורמות המשפטיות הללו אכן מקימות נדרשים מנגנונים של פיקוח ובקרה.

אחד המנגנונים הללו הוא הביקורת השיפוטית שמקיים בית המשפט העליון בנושאים של ביטחון לאומי, כחלק ממסורת ארוכת שנים של ביקורת שיפוטית על פעילות הרשות המבצעת, שעליה נמנים גופי הביטחון. אכן, מחובתו של בית המשפט לוודא כי הפעילות הביטחונית נעשית באופן חוקי. אך חשוב להדגיש שהביקורת השיפוטית שעורך בית המשפט לא נועדה וגם אינה יכולה להחליף

את תהליך קבלת ההחלטות המבצעיות של המפקדים. אין זה מתפקידו של בית המשפט להכריע בין חלופות מבצעיות או להרהר אחר שיקולים המצריכים מומחיות מקצועית מובהקת.

תפקידו של בית המשפט מתמקד בשאלה אם פעילות ביטחונית מסוימת מקיימת את אמות המידה הלאומיות והבינלאומיות הקובעות את חוקיותה.

תפקידו של בית המשפט בהקשר זה מתמקד בשאלה אם פעילות ביטחונית מסוימת מקיימת את אמות המידה הלאומיות והבינלאומיות הקובעות את חוקיותה. על כן עתירות לא מעטות נדחו לאורך השנים, משהתברר כי הן חורגות מן השאלה המשפטית שצוינה ומבקשות את התערבותו של בית המשפט בשיקול הדעת המבצעי, המצוי בתחום המומחיות של גורמי הביטחון.

כך למשל נדחתה בשנת 2003 עתירה של עמותת רופאים לזכויות אדם, אשר ביקשה צו שיאסור על צה"ל לעשות שימוש בפגזי טנק מסוג 'פלאשט' במסגרת פעילותו באזור רצועת עזה.<sup>9</sup> מדובר בפגז שמכיל צרור של חיצי מתכת, וייחודו בכך שעם התפוצצותו מתפזרים חיציו על פני שטח שרוחבו כמה מאות מטרים והוא מיועד לפגוע במטרות שטח, להבדיל ממטרות נקודתיות. בדחותו את העתירה ציין בית המשפט כי משבדק ומצא שהשימוש בתחמושת זו אינו אסור על פי דיני המלחמה הבינלאומיים, אין הוא רואה צורך להתערב בבחירת אמצעי הלחימה המשמשים את כוחות הביטחון. בית המשפט הוסיף והדגיש שם כי המדינה הבהירה בטיעוניה שהיקף השימוש בתחמושת זו הוסדר על ידי צה"ל בכללים המחייבים את מפקדי הכוחות הפועלים בשטח, ואילו השאלה אם התנאים השוררים בזירת הלחימה בכל מקרה נתון מצדיקים את השימוש בפגזי ה'פלאשט' נתונה להכרעתו של המפקד המוסמך.

הכרעה דומה התקבלה בשנת 2011 בעתירה נוספת של עמותת רופאים לזכויות אדם, שבה נטען כי טווחי הבטיחות שהנהיג צה"ל בירי ארטילרי לעבר רצועת עזה אינם חוקיים. בדחותו את העתירה ציין בית המשפט:

המדובר בעתירה בעלת זיקות ישירות להיבטים מבצעיים־מקצועיים מובהקים בתכנון פעילות ההגנה והלחימה של צה"ל מפני רקטות הקסאם המשוגרות לשטחי ישראל במטרה לפגוע בתושביה, שכן התבקש במסגרתה סעד המורה לצה"ל להימנע מלפעול בדרך מבצעית מסוימת תוך העדפת אחרת. דרישה זו יוצרת קושי שכן היא מערבת בתוכה היבטים מבצעיים צבאיים מובהקים, אשר כידוע המומחיות בכגון דא נתונה לרשויות הצבא האמונות על כך, ולכן יטה בית המשפט למשוך ידיו מלהתערב בהם.<sup>10</sup>

חשוב להדגיש כי הריסון שנוקט בית המשפט בסוגיות אלה הוא ריסון מנומק, במובן זה שהוא מלווה בבדיקת הכללים וההוראות שעל פיהם מופעל שיקול הדעת המבצעי של גורמי הביטחון. פסק דין מן העת האחרונה הממחיש את מדיניותו זו של בית המשפט הוא זה שניתן בחודש מאי 2018 בעתירות שכוונו נגד הוראות הפתיחה באש של כוחות הביטחון ונגד האופן שבו הן מיושמות במרחב גדר המערכת ברצועת עזה.<sup>11</sup> הרקע לעתירות היה אירועים המוניים ואלמים בהשתתפות עשרות אלפי פלסטינים תושבי הרצועה, המאורגנים וממומנים על ידי ארגון חמאס וארגוני טרור נוספים. מארגני האירועים הללו שמו להם למטרה לפרוץ את גדר המערכת, לחדור לשטח ישראל ולבצע פעולות טרור נגד כוחות



הביטחון הישראליים ותושבי ישראל המתגוררים בסמוך לצידה השני של הגדר. וכך אכן אירע בפועל – בחסות ההפגנות בוצעו פעולות שונות לשם יצירת מסך עשן באמצעות הבערת צמיגים, השלכת רימונים ובקבוקי תבערה, הטמנה והשלכה של מטעני נפץ, ירי לעבר הכוחות הישראליים וכן שיגורים של עפיפוני תבערה אשר גרמו שרפות נרחבות והשחתת שדות ורכוש רב ביישובים הישראליים הסמוכים לגדר. באחד האירועים אף הושחת לחלוטין מעבר כרם שלום אשר שימש להעברת סחורות, דלק וגז מישראל לרצועה.

האירועים הללו מדגימים היטב את המורכבות שעליה עמדתני בפתח דבריי. אכן, באירועים אלה עמדו כוחות הביטחון ועדיין עומדים בפני אחד האתגרים המשמעותיים ביותר, הנובע מן הצורך להתמודד עם העירוב המכוון שיוצרים יוזמי אותם אירועים בין פעילי טרור ובין אוכלוסייה אזרחית. עירוב זה נועד לטשטש ולהקשות על איתור פעילי הטרור בתוך המון האדם המשתתף באירועים, על מנת לאפשר לאותם פעילים לבצע את פעולות הטרור שתוארו בחסות האוכלוסייה האזרחית.

במשפט הבינלאומי מקובל להתייחס לשתי פרדיגמות המסדירות מבחינה משפטית פעולות מבצעיות של כוחות הביטחון. האחת – פרדיגמה של פעולות איבה המתייחסת ככלל למצבי לחימה, והשנייה – פרדיגמת אכיפת החוק המסדירה את התנהלות הכוחות במצבים שבהם מתבצעות פעולות של שמירה על הסדר ועל הביטחון. לכל אחת מן הפרדיגמות כללים מפורטים לעניין הסמכות לעשות שימוש בכוח, אלא שהמלחמה בטרור ובארגוני הטרור מציבה בפני ישראל – ובשנים האחרונות גם בפני מדינות נוספות בעולם – אתגרים לא פשוטים בהתמודדות עם תרחישים מורכבים, שאינם נופלים באופן מובהק באחת משתי הקטגוריות שצוינו – פעולת לחימה או פעולת אכיפת חוק.

בעקבות כך, כפי שצוין בפסק הדין, נדרשו בתי המשפט לא אחת לאפיין את הפעילות המבצעית במקרים קונקרטיים ולקבוע אמות מידה אשר לפיהן ייקבע, למשל, אם מדובר באירוע "לוחמתי" החוסה תחת פטור מאחריות נזיקית לפי סעיף 5 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) משנת 1952.<sup>12</sup>

בעניין אירועי הגדר והעתירות שהזכרתי, צוין כי מדובר למעשה באירועים שבהם משמשים בערבוביה מאפיינים של כל אחת משתי הפרדיגמות, ועל כן עומדת בפני כוחות הביטחון הישראליים משימה מורכבת ביותר. עליהם לפעול לסירוגין ובמהלך אותו אירוע עצמו על פי הכללים השונים החלים בכל אחת מהן. העתירות כוונו כאמור נגד הוראות הפתיחה באש של צה"ל באירועים הללו ונגד האופן שבו הן מיושמות בשטח כלפי אזרחים לא חמושים, תושבי רצועת עזה. המדינה ביקשה להציג בפני בית המשפט במעמד צד אחד הסברים והבהרות

לגבי הוראות הפתיחה באש, וכן חומר מודיעיני חסוי בצירוף ההוראות המסווגות לפתיחה באש שעל פיהן פועל צה"ל במהלך האירועים דנן. העותרים התנגדו לדיון במעמד צד אחד, ומשכך צמצמנו את בדיקת הוראות הפתיחה באש לתיאור הגלוי שהציגו המשיבים בתגובתם. מצאנו כי הן קובעות אמות מידה של שימוש הדרגתי באמצעים להתמודדות עם הסכנות הנובעות מן האירועים, וכי אמות מידה אלה עומדות ביחס ישיר לחומרת הסכנה ולוודאות התממשותה. עוד מצאנו כי על פי ההוראות שנקבעו, הפעלת כוח בעל פוטנציאל קטלני במקרה קונקרטי כפופה לעקרונות המחמירים של צורך ומידתיות, הקבועים בדין הבינלאומי בכל אחת מן הפרדיגמות הרלוונטיות לאותו המקרה. העותרים טענו כי במבחן התוצאה ולנוכח היקף הנפגעים וההרוגים בקרב הפלסטינים, הרי גם אם הוראות הפתיחה באש הן חוקיות, השימוש שנעשה באש חיה נוגד את הדין הבינלאומי ואת הדין הישראלי. טענה זו נדחתה על דינו ובהתאמה להלכה שעליה עמדתי לעיל, ציינתי בהקשר זה בפסק הדין כי:

בשונה מבדיקת חוקיותן של הוראות הפתיחה באש, שעליה אמון בית המשפט, בדיקת האופן שבו מיושמות הוראות אלה נוגעת להיבטים מקצועיים אשר ספק אם יש בידי בית המשפט – בייחוד בעת שהאירועים מושא העתירות עודם מתרחשים – הכלים לקיימה.<sup>13</sup>

עוד התייחסנו בפסק הדין למנגנונים השונים שמקיים צה"ל לצורך הפקת לקחים מבצעיים. כך מקיים צה"ל תוך כדי התרחשות האירועים הליך סדור של הפקת לקחים, שבעקבותיו ניתנים לכוחות בשטח דגשים והבהרות, וכן ישנן תקריות מסוימות אשר מופנות לבירור של מנגנון מטכ"לי עצמאי לתחקור אירועים חריגים.

ויודגש – לצד מדיניות אי-ההתערבות שנוקט בית המשפט במקרים מתאימים, אשר את חלקם הדגמתי לעיל, אין בית המשפט מהסס לערוך ביקורת שיפוטית כאשר מובאות לפתחו שאלות משפטיות עקרוניות המצדיקות התערבות. בהקשר זה ניתן להזכיר לפחות שלושה פסקי דין חשובים. האחד נוגע לשאלה אם שירות הביטחון הכללי יכול להפעיל בחקירותיו אמצעי חקירה פיזיים.<sup>14</sup> השני נוגע לסיכולים ממוקדים<sup>15</sup> והשלישי ל"נוהל שכך"<sup>16</sup>. בכל אחת מפרשות אלה התווה בית המשפט העליון

לצד מדיניות אי-ההתערבות שנוקט בית המשפט במקרים מתאימים, אין בית המשפט מהסס לקיים ביקורת שיפוטית כאשר מובאות לפתחו שאלות משפטיות עקרוניות המצדיקות התערבות.

את המותר והאסור מבחינה משפטית, ומכאן חשיבותם הרבה. אכן, פסקי הדין הללו עסקו בסוגיות רגישות ומורכבות, וסוגיות כאלה מעצם טיבן מעוררות דיון ציבורי. השאלה העולה בהקשר זה היא בדרך כלל: האם יש מקום למעורבות

שיפוטית הבוחנת את החוקיות של הלחימה בטרור? יש הטוענים כי מן הראוי לו לבית המשפט שלא לעסוק בעניינים אלה.

במאמר שכתב על שפיטה, דמוקרטיה וטרור ציין נשיא בית המשפט העליון (בדימ') אהרן ברק כי "טענות אלה נשמעות מכל קצוות הקשת הפוליטית. אלה טוענים כי מעורבות שיפוטית פוגעת בביטחון; ואלה טוענים כי פעילות שיפוטית נותנת לגיטימציה לפעולות הרשויות השלטוניות במלחמתן בטרור".<sup>17</sup> באותו מאמר מדגיש ברק בהתבססו על מסורת ארוכת שנים כי "ביקורת שיפוטית על חוקיות הלחימה בטרור עשויה להקשות על הלחימה בטרור בטווח הקצר. היא מחשלת ומחזקת את כוחו של העם בטווח הארוך". הוא מסיים באומרו כי להשקפתו, "שלטון החוק הוא מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי".

תובנה זו היא בעיניי מדויקת ונכונה, ועמד עליה גם הנשיא שמגר בעניין ברזילי, בציינו כי:

שלטון החוק אינו נוצר יש מאין ואינו דבר ערטילאי. צריך להיות לו ביטוי מוחשי ויום-יומי בעצם קיומם של הסדרים נורמטיביים מחייבים, בהפעלתם הלכה למעשה כלפי כולי עלמא [...] שלטון החוק, האינטרס הציבורי והגישה הממלכתית אינם מושגים סותרים או מתנגשים. הם משולבים זה בזה, תומכים זה בזה ומסייעים האחד למשנהו. בית המשפט מופקד במיוחד על כך, שציפיות אלו יוגשמו הלכה למעשה, אך כל רשות מן הרשויות הממלכתיות משולבת בחובת העשייה למען התכליות האמורות [...] גם הביטחון הלאומי נשען על שלטון החוק, הן בשמשו להבטחת הסדרים הפנים-מדינתיים והן כעזר ביצירת הכלים, המאפשרים התמודדות עם גורמים עוינים. אין פעולה מאורגנת של יחידת אנשים כלשהי, ולא תיתכן משמעת בלי קביעות נורמטיביות, היונקות מן ההוראה החוקית המחייבת.<sup>18</sup>

על כך אוסיף כי הביקורת השיפוטית שמקיים בית המשפט העליון היא לא רק מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי, היא גם מקור עוצמה למדינת ישראל במובנים רבים.

בראש ובראשונה היא משקפת את מחויבותה של המדינה לשלטון החוק ואת הקפדת המדינה על מערכת האיזונים בין הרשות המבצעת, הרשות השופטת והחברה האזרחית. שנית, בית המשפט העליון מכיר את צורכי הביטחון של ישראל ואת המציאות הייחודית שעימה המדינה מתמודדת. הוא איננו מבקר מרוחק ומנותק.

היכרות זו מאפשרת לו להחיל את המשפט באופן המתאים ביותר לעובדות. הדבר בא לידי ביטוי הן

בזיהוי המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית והן בפרשנותה. כך למשל בפרשת מראעבה<sup>19</sup> התייחס בית המשפט לחוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי בהאג (ICJ), אשר הגיע למסקנה כי ישראל הפרה את המשפט הבינלאומי

הגם שאין זו תכליתה של הביקורת השיפוטית, אחד מתוצרי הלוואי החשובים שלה הוא תרומתה ללגיטימציה הבינלאומית של ישראל.

בהקמת גדר הביטחון ביהודה ושומרון, בעוד בית המשפט העליון הגיע למסקנה הפוכה וקבע כי הקמת הגדר עולה בקנה אחד עם הדין, והנשיא ברק מציין שם כי הסיבה המרכזית למסקנות השונות היא התשתית העובדתית השונה שהייתה בפני בית המשפט העליון, אשר הקנתה לו היכרות מעמיקה יותר עם הצרכים הביטחוניים.

שלישית, הגם שאין זו תכליתה של הביקורת השיפוטית, אחד מתוצרי הלוואי החשובים שלה הוא תרומתה ללגיטימציה הבינלאומית של ישראל. בין שביט המשפט מאשר את חוקיות הפעילות הביטחונית ובין שהוא פוסל אותה, עצם הביקורת השיפוטית מדגישה את מחויבותה של מדינת ישראל לפעול כדין, ויש בכך תרומה לביטחון הלאומי.

לא למותר לציין בהקשר זה כי לנוכח היותו של בית המשפט נטול פניות ובעל ניסיון רב־שנים בשאלות מורכבות של לחימה בטרור, לפסקי הדין הניתנים על ידו יש הדים חשובים גם מחוץ לישראל. הם נקראים על ידי בתי משפט זרים ובינלאומיים, באוניברסיטאות ובמשרדי ממשלה, ומשפיעים על האופן שבו השחקנים בקהילה הבינלאומית מבינים את המשפט הבינלאומי ומפרשים אותו.

דוגמה מוכרת בהקשר זה היא פסק הדין בפרשת 'הסיכולים הממוקדים', אשר השפיע באופן בולט על השיח המשפטי בנוגע לפגיעה באזרחים המעורבים בלחימה. דוגמה נוספת מן העת האחרונה היא פסק הדין שעליו עמדתי בהרחבה, בנוגע לחוקיות הוראות הפתיחה באש של צה"ל בהתמודדות עם האירועים האלימים במרחב המכשול הביטחוני שבין ישראל לרצועת עזה.

תוצר לוואי חשוב נוסף של הביקורת השיפוטית שמחיל בית המשפט בסוגיות הקשורות לביטחון לאומי, בעיקר בהקשר של החלטות בתחום האכיפה הפלילית, הוא ביצור 'טענת המְשִׁלְמוֹת' של מדינת ישראל בבואה להתמודד עם הליכים פליליים בפני ערכאות זרות, במישור הבינלאומי או במדינות אחרות.

זאת משום שכידוע, בהתקיים הליכים עצמאיים וכנים של בדיקה, חקירה, העמדה לדין ומשפט, הערכאות הזרות אינן אמורות להפעיל את סמכותן ביחס לאירועים שבסמכות מערכת המשפט הישראלית.

לסיכום, ייחודה של הדמוקרטיה הישראלית נובע מן העובדה שמדינת ישראל נתונה באיום קיומי מתמיד מאז הקמתה ועד עצם היום הזה, ובמציאות חיים כזו השמירה על עקרונות יסוד חוקתיים ועל זכויות אדם היא מאתגרת ומורכבת במיוחד. על ייחודה זה של הדמוקרטיה הישראלית ועל ההערכה הרבה שזוכה לה מערכת המשפט שלנו, בשל האופן שבו היא מתמודדת עם האתגרים המורכבים הללו בהפעילה ביקורת שיפוטית, עמד עוד בשנת 1987 אחד מגדולי השופטים בבית המשפט העליון בארצות הברית, השופט ברנן, בהרצאה שנשא באוניברסיטה העברית בירושלים [בתרגום חופשי]:

ישראל, ולא ארצות הברית, היא התקווה לבנייתן של הלכות שיפוטיות השומרות על זכויות אדם כנגד הדרישות של ביטחון לאומי. מדינות העולם, אשר יעמדו בסיכונים פתאומיים לביטחונן, יביטו על ניסיונה של ישראל בטיפול במשברה הביטחוני הנמשך, ועשויות למצוא בניסיון זה את המומחיות לדחות טיעונים ביטחוניים שישראל מצאה אותם כחסרי יסוד, ואת האומץ לקיים זכויות אדם שישראל מקיימת אותן בלי לפגוע בביטחונה.<sup>20</sup>

לנוכח איומי הטרור ואיומים אסטרטגיים אחרים שאותם חוות כיום, למרבה הצער, מדינות רבות בעולם החופשי, הפכו דבריו אלה של השופט ברנן – שנאמרו לפני למעלה משלושים שנה – לנבואה שהגשימה את עצמה. אכן, פסקי הדין של בית המשפט העליון הישראלי – ובעיקר אלה העוסקים בהתנגשות בין צורכי הביטחון של המדינה לבין שלטון החוק והצורך להגן על זכויות אדם – נלמדים ומצוטטים ברחבי העולם וזוכים להוקרה ולהערכה רבה.

## הערות

- 1 Cicero, Pro Milone 16, N.H. Watts trans., Harvard University Press, 5<sup>th</sup> ed. 1972, (“Silent enim lēgēs inter arma”).
- 2 Liversidge v. Anderson, [1941] All E.R. 338, 361 [HL] (בדעת מיעוט לעניין התוצאה).
- 3 דברים פרק י"ז, י"ח-י"ט.
- 4 בג"ץ 320/80 קוואסמה נ' שר הביטחון, פ"ד לה"ד (3) 113, 132, 1980 (בדעת מיעוט לעניין התוצאה).
- 5 **אסטרטגיית צה"ל**, אפריל 2018.
- 6 פקודת צבא-הגנה לישראל, התש"ח-1948.
- 7 פקודת מטכ"ל 33.0915, "שבועת אמונים לצה"ל וחלוקת נשק לטירונים", 20 ביולי 1982.
- 8 הודעה לתקשורת של הרמטכ"ל היוצא גדי איזנקוט, 13 בנובמבר 2018.
- 9 בג"ץ 8990/02 עמותת רופאים לזכויות האדם נ' אלוף פיקוד דרום, פ"ד נ"ז (4) 193, 2003.
- 10 בג"ץ 3261/06 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר הביטחון, פסקה 10 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש, 31 בינואר 2011.
- 11 בג"ץ 3003/18 יש דין – מתנדבים לזכויות האדם נ' ראש המטה הכללי של צה"ל, 24 במאי 2018 (להלן: עניין הוראות הפתיחה באש).
- 12 חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952.
- 13 עניין הוראות הפתיחה באש, פסקה 13, שם.
- 14 בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג (4) 817, 1999.
- 15 בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, 14 בדצמבר 2006.
- 16 בג"ץ 3799/02 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' אלוף פיקוד מרכז בצה"ל, פ"ד ס (3) 67, 2005.
- 17 אהרן ברק, "זכויות אדם וביטחון לאומי" מבחר כתבים – כרך ג: עיונים חוקתיים 339, 2017.

- 18 בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 554-555, 1986.
- 19 בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477, 2005.
- 20 William J. Brennan, "The American Experience: Free Speech and National Security", in: Shimon Shetreet, ed., *Free Speech and National Security* 10, p. 18-19, 1991.

# מערך הטילים – כלי ההרתעה העיקרי של איראן

## אפרים קם

איראן בנתה את מערך הטילים הגדול ביותר במזרח התיכון – חלקו העיקרי מצוי באיראן וחלקו אצל שלוחיה: בסוריה, בעיראק, בתימן, ובעיקר באחריות חזבאללה בלבנון. בעיני איראן, מערך הטילים הוא הכלי החשוב ביותר כיום להרתעת אויביה ולהגנתה, ולכן היא מסרבת בתוקף, ובהצלחה, לדון בהטלת הגבלות על מערך זה. איראן עוסקת בשנים האחרונות בשיפור איכותם של הטילים והרקטות במערך זה – בהארכת הטווח שלהם ובעיקר בשיפור הדיוק.

עד כה הפעילה איראן מערך זה נגד יריביה, בעצמה ובאמצעות שלוחיה, פעמים מעטות ובהיקף מצומצם – ובכלל זה נגד כוחות צה"ל ברמת הגולן, בתגובה לתקיפות האוויריות הישראליות בסוריה. איפוק וזהירות אלה עשויים ללמד שאיראן לא תמהר לשגר טילים לעבר מדינות בעלות יכולת תגובה ממשית כמו ארצות הברית ואפילו ישראל, וכי אם היא תחליט לעשות כן, סביר להניח שתעדיף כי שיגור זה יעשה – לפחות בשלב הראשון – על ידי שלוחיה, ובעיקר על ידי חזבאללה.

**מילות מפתח:** איראן, חזבאללה, טילים, רקטות, הרתעה

בספטמבר 1980 כשלה תפיסת ההרתעה של איראן. המשאבים הרבים שמשטר השאה השקיע בבניין הצבא וברכש מערכות נשק איכותיות, ויתרונותיה הגיאוגרפיים של איראן – כל אלה לא הרתיעו את צדאם חוסין מלגרור אותה למלחמה כוללת, ממושכת וכואבת. כישלון זה נבע מהחולשות האסטרטגיות שהמהפכה האסלאמית

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. המחבר מודה לעוזי רובין, אבי תוכנית ההגנה מפני טילים בישראל, על הערותיו החשובות והמועילות למאמר זה.

יצרה בהיערכות הצבאית האיראנית – ובראשן הנתק הצבאי מארצות הברית, אמברגו הנשק שממשלות המערב הטילו על איראן והטיהורים הנרחבים בקצונה האיראנית – נוסף על היתרון הצבאי שמערך הטילים הגדול העניק לעיראק. כישלון זה הוביל את ההנהגה האיראנית החדשה לבנות את תפיסת ההרתעה שלאחר המלחמה על יסודות חדשים: מערך טילים גדול, לוחמה אסימטרית, מיליציות שיעיות ובראשן חזבאללה, ובעתיד אולי גם על נשק גרעיני. החשוב ביותר מבין היסודות הללו הוא מערך הטילים הגדול והמשתפר שבנתה איראן, אשר יכול להסתייע גם במערך הרקטות והטילים שאיראן בנתה עבור חזבאללה בלבנון. מאמר זה מבקש לסכם את מאפייניו וחשיבותו של מערך זה, את השיקולים העשויים להנחות את איראן בהפעלתו ואת משמעותו לגבי יריבותיה של איראן.

## הרקע לבניית מערך הטילים

שורשיו של מערך הטילים האיראני נטועים במלחמת עיראק-איראן. בפרוץ המלחמה בספטמבר 1980 לא היו לאיראן טילי קרקע-קרקע כלשהם. לעומתה בנתה עיראק, לפני המלחמה, מאגר טילים גדול יחסית, שכלל בעיקר טילי סקאד-B שנרכשו בברית המועצות, אשר הטווח שלהם הוארך ל-600 קילומטרים. עיראק החלה לשגר טילי סקאד לעבר איראן באוקטובר 1982, ועד סיום המלחמה באוגוסט 1988 ירתה בסך הכול מעל 500 טילים – בעיקר לעבר מרכזים עירוניים וריכוזי צבא. את מכת הטילים העיקרית, של כ-190 טילים, הנחיתה עיראק ב-1988, במסגרת הלחימה שכונתה 'מלחמת הערים'.

בשנים הראשונות למלחמה לא הייתה לאיראן שום יכולת להגיב על ירי הטילים מצד עיראק, והיא עשתה מאמץ גדול לרכוש טילי סקאד בלוב, בסוריה ובצפון קוריאה. רכש זה אפשר לה להתחיל לשגר טילים לעבר עיראק רק ב-1985, ובסך הכול היא ירתה כ-120 טילים עד סוף המלחמה, רובם ב'מלחמת הערים'. נחיתותה של איראן לעומת עיראק בתחום הטילים נבעה בעיקר מכך, שמאגר הטילים האיראניים הלך ואזל במהירות במהלך 1988, והיוותה גורם חשוב בכך שאיראן נאלצה להסכים לסיום המלחמה בתנאים ובעיתוי שלא רצתה בהם.<sup>1</sup>

'מלחמת הערים' שכנעה את ההנהגה האיראנית להשקיע את מאמץ ההתחמשות בעיקר בתחום הטילים. איראן הגיעה למסקנה שהטילים הם הנשק שיכול להכריע מלחמה, וכי היעדר מאגר טילים בידיה ב-1980 ערער את יכולתה להרתיע את צדאם חוסין מיציאה למלחמה נגדה. למסקנה זו תרמו פחדיה של האוכלוסייה האיראנית מפני מכת הטילים העיראקית, והחשש מכך שעיראק עלולה הייתה לצייד את טיליה גם בראשי קרב כימיים. לפגיעה במורל האוכלוסייה הייתה השפעה חשובה על החלטת ההנהגה האיראנית להסכים לסיום המלחמה מתוך עמדה נחותה.



תפיסתה של ההנהגה האיראנית מסוף שנות השמונים בדבר חשיבות הטילים כנשק אסטרטגי נגעה בעיקר לאיום העיראקי. משטר צדאם חוסין הוא שהכניס את הטילים כנשק מרכזי במלחמה במזרח התיכון, תקף את איראן והותיר בעינו את האיום העיראקי כלפיה גם לאחר המלחמה. לכן ראתה איראן צורך דוחק לשקם את כוחותיה בתום המלחמה, כדי להרתיע את צדאם חוסין ממהלך צבאי נוסף ולמנוע כישלון נוסף אם עיראק תתקוף. במסגרת זו תכננה איראן לבנות חיל אוויר מודרני, כוח שריון גדול וצי חדיש על בסיס אספקת נשק נרחבת מרוסיה. אלא שמלחמות המפרץ הביאו לשינוי משמעותי במאזן האסטרטגי הנוגע לאיראן. במלחמת המפרץ הראשונה ב־1991 פגעה ארצות הברית בצורה קשה ביכולותיה הצבאיות של עיראק, ובמהלך מלחמת המפרץ השנייה וכיבוש עיראק בידי ארצות הברית ב־2003 חוסלו עיקר היכולות הללו. בכך הוסר האיום הצבאי העיראקי מעל איראן, ועיראק איבדה את יכולתה לאזן ולבלום את החדירה וההשפעה האיראנית במרחב. ואולם מהצד האחר, מאז תחילת שנות התשעים מקרינה ארצות הברית את האיום החמור ביותר על איראן – כפועל יוצא מכיבוש שכנותיה של איראן, עיראק ואפגניסטן, והרחבת הנוכחות הצבאית האמריקאית בקרבת איראן; וכתוצאה מתפיסת ארצות הברית את איראן כמקור האיום העיקרי על בעלות בריתה והאינטרסים שלה.

במקביל לעליית האיום האמריקאי הופיע איום נוסף בעיני איראן – האיום הישראלי – שנוצר כתגובה לגישתו הקיצונית של המשטר האיראני כלפי ישראל ואיומיו לחסלה. מעבר לרכיבים הדתיים-פונדמנטליסטיים המצויים ביסוד גישתה

של ההנהגה האיראנית כלפי ישראל, היא מאמינה שישראל מסיתה את ארצות הברית לתקוף את איראן, לפגוע בכלכלתה ולמוטט את משטרה. ישראל גם נתפסת בראייה האיראנית כמעצמה אזורית חזקה בעלת עוצמה צבאית בולטת, הפועלת לבלום את חתירתה של איראן להגמוניה אזורית. עליית האיומים מצד ארצות הברית וישראל וצמצום האיום העיראקי העתיקו את הדגש בתפיסת ההנהגה האיראנית מהאיום מקרוב לאיום מרחוק, וחייבו מתן תשובה בדמות בניית זרוע ארוכה מול יריביה החדשים. על האיומים הללו נוסף איום שלישי. הזעזוע הפנימי העובר מאז 2012 על סוריה והחמרת הזעזוע העובר עליה ועל עיראק מאז 2014 – בעקבות השתלטות דאע"ש על

עליית האיומים מצד ארצות הברית וישראל וצמצום האיום העיראקי העתיקו את הדגש בתפיסת ההנהגה האיראנית מהאיום מקרוב לאיום מרחוק, וחייבו מתן תשובה בדמות בניית זרוע ארוכה מול יריביה החדשים.

חלקים גדולים משטחן – העמידו בפני איראן אתגרים חדשים. איומים אלה הניעו את איראן להפעיל כוחות צבא במרחק מאות קילומטרים משטחה, כאשר חיל האוויר המיושן שלה אינו יכול לסייע בכך במידה רבה.

השינויים במפת האיומים של איראן השפיעו אפוא על מגמות ההתעצמות הצבאית שלה. הפחתת האיום העיראקי צמצמה את הצורך במתן עדיפות ראשונה לבניית חיל אוויר גדול ומודרני. מהצד האחר, לאיראן לא היה סיכוי להתמודד עם כוחות האוויר של ארצות הברית, וכנראה גם של ישראל, ובמקרה הטוב, השגת יכולת כזו תארך שנים רבות. גם ערב הסעודית וחלק ממדינות המפרץ בנו חילות אוויר הנשענים על מטוסים איכותיים. לעומת זאת, איראן העריכה כנראה שהשקעה בבניית מערך גדול של טילים בליסטיים תיתן בידיה בהקדם זרוע ארוכה ויכולת הרתעה כלפי ישראל ומדינות אחרות במזרח התיכון, ובעת הצורך אולי אף כלפי יעדים אמריקאיים במזרח התיכון וכלפי יעדים אירופיים.

לאיראן יש כנראה שיקול נוסף לטובת הפעלת מערך הטילים – היא בונה מערכי טילים ורקטות גם עבור בעלות בריתה באזור. מערך ענק כזה כבר נבנה עבור חזבאללה, וכיום פועלת איראן לשיפורו, בעיקר בתחום הדיוק של הטילים. להערכת המודיעין הישראלי, המערך של חזבאללה כולל 150 אלף רקטות וטילים, ובהם רקטות מסוג פג'ר-3 ופג'ר-5 לטווחים של 45 ו-75 ק"מ, טילי זלזל-3 לטווח 300 ק"מ וטילי M-600, שהם גרסה סורית של טיל פתח-110 האיראני. מערך הטילים והרקטות של חזבאללה הוא המערך הגדול והחשוב ביותר שאיראן בנתה עבור שלוחיה.

לבניית מערך זה יש המשך. ב-2018 דיווחו מספר מקורות שאיראן העבירה למיליציות השיעיות העיראקיות הקשורות עימה עשרות טילים מדגמי פתח-110, זלזל וד'אלפיקאר לטווחים של 200–700 ק"מ. טילים אלה יכולים לפגוע מעיראק במטרות בישראל ובערב הסעודית, והם נועדו לתת גיבוי למאגר של חזבאללה. איראן גם מסייעת למיליציות אלה להרכיב טילים בעיראק.<sup>2</sup> יתר על כן, מאז תחילת 2017 העבירה איראן כמות ניכרת של טילים ורקטות לחות'ים בתימן, וכן העבירה לתימן חלקי טילים להרכבה וטכנולוגיה לייצור טילים. מאז נובמבר 2017 ירו החות'ים טילים ורקטות על מטרות בערב הסעודית לפחות שמונה פעמים, כולל על הבירה ריאד ונמל התעופה הבינלאומי הענק הסמוך לה.<sup>3</sup>

מבחינת איראן יש לבניית מערכי טילים אצל שלוחיה יתרון חשוב. מערכים אלה מאפשרים לאיראן לבנות חזית קדמית נוספת נגד יריבותיה ובראשן ישראל הרחק

מגבולותיה, בטענה שהיא אינה מעורבת בצעדים אלה ואינה אחראית להם, וכי שלוחיה עושים זאת להגנתם. חזית כזו מרחיבה את יכולת התקיפה של איראן ומחזקת את כושר ההרתעה שלה. ברור שאין לאיראן אופציה מעשית לבנות כוח

ברור שאין לאיראן אופציה מעשית לבנות כוח אווירי עבור שלוחיה, ולפיכך מסקנתה היא שמערך גדול של טילים ורקטות הוא הכלי המתאים ביותר ליצירת יכולת הרתעה, שתשמש הן את שלוחיה והן אותה.

אווירי עבור שלוחיה, ולפיכך מסקנתה היא שמערך גדול של טילים ורקטות הוא הכלי המתאים ביותר ליצירת יכולת הרתעה, שתשמש הן את שלוחיה והן אותה. להחלטת איראן להעניק עדיפות ראשונה לבניית מערך הטילים על פני כוחות קונוונציונליים, ובראשם חיל אוויר איכותי, היו כנראה שתי סיבות נוספות. האחת, מערך טילים גדול יסייע לאיראן להרחיב את השפעתה במרחב ולהשיג הגמוניה אזורית. שימוש בטיילים וברקטות יתרום להרתעת יריבים ולפגיעה בהם ויסייע לבעלי ברית, ובכלל זה במדינות שאינן גובלות באיראן. הסיבה הנוספת נוגעת לתוכנית הגרעין האיראנית. למרות הסכם הגרעין מ-2015, יש להניח שאיראן לא ויתרה על כוונתה להגיע לנשק גרעיני. טילים בליסטיים הם אמצעי שיגור עיקרי של מתקן גרעיני, ואם איראן תגיע לנשק זה – יהיו בידיה טילים מן המוכן.

### בניית מערך הטילים

בפרוץ מלחמת עיראק-איראן, לא זו בלבד שלאיראן לא היה מאגר טילים, לא היו לה גם תשתית ויכולת לייצר טילים. לכן, כשאיראן החליטה לבנות מערך טילים גדול היא החליטה גם לבנות יכולת ייצור עצמי. החלטה זו הייתה הביטוי העיקרי לתפיסה כוללת יותר, שקבעה כי איראן תחתור להסתמכות עצמית בתחום השגת הנשק. תפיסה זו נבעה מלקחי מלחמת עיראק-איראן, שעוד בטרם החלה הטילו ממשלות המערב אמברגו כולל על אספקת נשק לאיראן, וגם ברית המועצות נמנעה מלספק לה נשק בהיקף משמעותי עד לסיום המלחמה. איראן החליטה אפוא לבנות יכולת טכנולוגית – תחילה להרכבת טילים ולאחר מכן לייצורם ולפיתוחם. בשנים הראשונות לביצוע תוכנית זו נעזרה איראן בעיקר בסין, בצפון קוריאה וברוסיה. מעבר לייצור רקטות לטווחים קצרים, תוכנית הטילים האיראנית נכנסה לשלב חשוב עם ייצור הטיל שיהאב-3 – טיל בליסטי לטווח 1,300 ק"מ, שנבנה על בסיס הטיל הצפון-קוריאני נודונג, שפותח ושופר על ידי האיראנים החל משנת 1993 ונעשה מבצעי ב-2003. מכאן ואילך ייצרו האיראנים סדרה ארוכה של טילים בליסטיים, שביצועיהם כנראה עלו בהדרגה על אלה של הטילים הצפון-קוריאניים, ותוכנית הטילים האיראנית צמצמה בהדרגה את תלותה בזו של צפון קוריאה.<sup>4</sup> הטילים האיראניים המוכרים נחלקים לשתי קבוצות: האחת כוללת טילים בעלי טווח של 500-700 ק"מ – אלה טילים המיועדים לירי על מטרות של ארגונים עוינים בעיראק ובסוריה, וכן בערב הסעודית ובמדינות המפרץ, והם יוכלו לשמש לירי מתוך לבנון וסוריה על מטרות בישראל. דוגמה לכך הוא הטיל קיאם, שנוסה לראשונה ב-2010 ומופעל בדלק נוזלי. הטווח שלו הוארך מ-700 ל-1,000 ק"מ והוא הועבר לחות'ים בתימן, ומאז 2018 גורים טילים אלה מפעם לפעם לתוך ערב הסעודית. אולם נראה שהטיל החשוב יותר בקבוצה זו הוא פתח-110 – טיל המופעל בדלק מוצק שפותח מרקטה לא-מדויקת בשם זלזל, אך כיום הוא בעל דיוק ניכר. טווחו

המקורי היה 250 ק"מ, אך גרסתו המודרנית הנקראת ד'ראלפיקאר מגיעה לטווח של 700 ק"מ. הד'ראלפיקאר נחשב לטיל המדויק ביותר במאגר הטילים האיראני.<sup>5</sup> הקבוצה השנייה כוללת טילים לטווח בינוני של 1,000–2,000 ק"מ. עם קבוצה זו נמנים שיהאב-3 הוותיק, שאינו טיל מדויק; קאדר לטווח 1,600 קילומטרים, שבניסויים נורה לטווח של 1,900 ק"מ; עמאד לטווח של 1,700 ק"מ; וסג'יל-2 – טיל דרשליבי המופעל בדלק מוצק לטווח של 2,000 ק"מ ונמצא בניסויים, וכנראה אינו מבצעי עדיין.<sup>6</sup> בספטמבר 2017 הודיעה איראן כי שיגרה בהצלחה טיל בשם חורמשהר, היכול לשאת כמה ראשי קרב, לטווח של 2,000 ק"מ, אולם מקורות אמריקאיים טענו שהשיגור נכשל.<sup>7</sup>

באיראן נבנה המאגר הגדול ביותר במזרח התיכון של רקטות, טילים בליסטיים, טילי שיוט לתקיפות קרקעיות ומשגרי לוויינים מסוגים שונים, ובכללם למעלה מ-1,000 טילים לטווח קצר ובינוני, ומעל עשרה סוגי טילים בליסטיים. חלק מטיילים אלה יכולים לשאת נשק גרעיני, כדוגמת החורמשהר, ולחלק מהטיילים ולרקטות החכמות יש רמת דיוק גבוהה – בעיקר לטיילים לטווח קצר כדוגמת פתח-110 וד'ראלפיקאר, ואולי גם לטיילים מסוג עמאד וקיאם. הטיילים לטווח בינוני יעילים בשלב זה בעיקר נגד מטרות גדולות, כולל ריכוזי אוכלוסייה.<sup>8</sup> הטיילים לטווח קצר יכולים לשמש את איראן לפגיעה במטרות קרובות – בעיקר מטרות אויב וארגונים עוינים בערב הסעודית, במדינות המפרץ, בתימן ובעיראק. כל עוד כוחות איראניים ושיעיים נמצאים בסוריה, הם יכולים לירות מתוכה טילים לעבר ישראל או לעבר מטרות אופוזיציה בסוריה עצמה. במקביל יכולה איראן להפעיל את מערך הטיילים לטווח בינוני משטחה שלה נגד מטרות בישראל – שהטווח מאיראן אליה הוא כ-1,200 ק"מ – לא רק ממערב איראן, אלא גם מעומק שטחה.

במצב הנוכחי, טילים לטווח קצר שישוגרו ממערב איראן יוכלו לפגוע במטרות במפרץ הפרסי עצמו, במדינות המפרץ, בחלקה המזרחי של ערב הסעודית לרבות מתקני הנפט שלה, ברוב שטח עיראק ובחלק מטורקיה. ישראל תימצא מחוץ לטווח של טילים אלה. טילים לטווח בינוני שישוגרו מאיראן יוכלו לפגוע במטרות לא רק בכל שטח ישראל, אלא גם בשטחי עיראק, סוריה, ירדן וטורקיה, בכל חצי האי ערב ובכחצית משטח מצרים, וכן בחלקים ממזרח אירופה.

לאיראן אין כיום טיל בליסטי בין־יבשתי, דהיינו טיל בעל טווח מעל 5,500 ק"מ, ונראה שהיא גם אינה קרובה לפיתוח טיל כזה. פירוש הדבר שאין ביכולתה לאיים בירי טילים על מטרות במערב אירופה, שלא לדבר על פגיעה בשטח ארצות הברית. למרות זאת, ממשלות מערביות חוששות שאם לא יוטלו הגבלות על תוכנית הטיילים האיראנית, תצליח איראן בסופו של דבר לפתח גם טיל בין־יבשתי. חשש זה נובע בין השאר מכך שמאז 2008 איראן עוסקת בשיגור לוויינים לחלל, לצורכי מודיעין ולצרכים מדעיים ואחרים, ולשם כך היא בנתה לפחות שני סוגים

של כלי רכב להכנסת לוויינים לחלל, אם כי מידת הצלחתה בכך אינה ברורה, ופעילותה בתחום זה נתקלת כנראה בקשיים. בהקשר זה יש הערכות שמאמצי השיגור לחלל קשורים בפיתוח טיל בין־יבשתי, משום שבפיתוח טיל זה ובפיתוח רכב חלל משתמשים בטכנולוגיות דומות, ופיתוח רכב חלל יוכל לספק לאיראנים ניסיון וידע לבניית טיל בין־יבשתי. בקהילת המודיעין האמריקאית יש המעריכים שאיראן אכן מבקשת לפתח טיל בין־יבשתי, לשם חיזוק כושר ההרתעה שלה כלפי ארצות הברית.<sup>9</sup>

## הגבלות על תוכנית הטילים?

תוכנית הטילים של איראן לא נכללה מלכתחילה בשיחות שהובילו להסכם הגרעין שנחתם ב־2015, ולכן גם לא הושג כל הסכם לגביה. אי־הכללתה של סוגיית הטילים בהסכם נבעה מהתנגדות איראנית נחרצת לדון בה, בטענה שאין לה קשר לסוגיית הגרעין, ומכוננותן של השותפות האחרות לשיחות שלא להתעקש על הסכם בסוגיית הטילים, מחשש שהתעקשות כזאת תחבל בהסכם הגרעין. ההגבלה היחידה שהוטלה על תוכנית הטילים של איראן היא החלטת מועצת הביטחון 2231, שהתקבלה במקביל לאישור הסכם הגרעין, הקוראת לאיראן שלא לערוך ניסויים בטילים בליסטיים היכולים לשאת ראש גרעיני. ניסוח ההחלטה, שהסתפק ב"קריאה" לאיראן, נראה רופף ולא החלטי מספיק, ואיפשר לאיראן לפרש את ההחלטה כבלתי מחייבת. ואומנם, מאז אישור הסכם הגרעין ביצעה איראן

שורה של ניסויים בטילים בליסטיים לטווח בינוני, במשגרי לוויינים ובטילי שיוט, שבעקבותיהם קבע ממשל טראמפ שהניסויים מהווים הפרה של החלטת מועצת הביטחון. עמדת איראן לגבי מאגר הטילים שלה ברורה וחד־משמעית. האפשרות להפעיל ירי טילים מסיבי נגד יריבותיה היא הרכיב החשוב ביותר של כושר ההרתעה ושל יכולת ההגנה של איראן – לפחות כל עוד אין בידיה נשק גרעיני – בעיקר מול ארצות הברית וישראל. הצורך לשמר ולפתח רכיב זה מניע אותה לסרב בתוקף לדון בהטלת הגבלות כלשהן על תוכנית הטילים שלה. כך הודיע שר ההגנה האיראני לשעבר חוסיין דחקאן באוגוסט 2015 שאיראן תפתח כל טיל שתמצא לנכון כדי לחזק את כושר ההרתעה

עמדת איראן לגבי מאגר הטילים שלה ברורה וחד־משמעית. האפשרות להפעיל ירי טילים מסיבי נגד יריבותיה היא הרכיב החשוב ביותר של כושר ההרתעה ושל יכולת ההגנה של איראן – לפחות כל עוד אין בידיה נשק גרעיני.

שלה, ולא תסכים להגבלות כלשהן על טווחי הטילים או ביצועיהם. לשם כך איראן גם בנתה מערכות של מנהרות ומתקני ייצור, אחסון ושיגור תת־קרקעיים באזורים שונים במדינה, שחלקן הוצגו בפני התקשורת כדי לחזק את יכולת ההרתעה של

איראן. מבנים תת־קרקעיים אלה, הגדולים מסוגם במזרח התיכון, נועדו להגן על רכיבי תוכנית הטילים ולהסתירם.<sup>10</sup>

מאמציה הגלויים של איראן לשפר את איכותם וטווחיהם של הטילים שבידיה הביאו לשינוי מסוים בעמדותיהן של ממשלות אירופיות לגבי הטלת הגבלות על מערך הטילים האיראני. בעוד ממשלות בריטניה, צרפת וגרמניה חולקות על עמדתן של ממשל טראמפ לגבי הסכם הגרעין, גם הן מבינות, יותר מבעבר, כי חשוב להטיל הגבלות מסוימות על תוכנית הטילים האיראנית, היוצרת כבר עתה סיכונים לגבי מדינות במזרח התיכון, ולהלכה גם לגבי מספר מדינות אירופיות.

על רקע זה, בהיבט אחד גילתה איראן גמישות כלשהי בעמדתה בסוגיית הטילים – קביעת טווח מרבי לטילים שברשותה. מאז סיום השלב הראשון של השיחות בדבר הסכם הגרעין בנובמבר 2013, דיווחו אישים בכירים איראנים על הגבלת טווח הטילים הבליסטיים שברשות איראן ל־2,000 ק"מ. כך בדצמבר 2013, לפני אישור הסכם הגרעין, אמר מפקד משמרות המהפכה דאז, מוחמד עלי ג'עפרי, שאיראן יכולה לפתח טילים לטווח של יותר מ־2,000 ק"מ ומשמרות המהפכה רוצים בכך, אך המנהיג העליון עלי חאמנהאי הורה להגביל את טווח הטילים ל־2,000 ק"מ. ג'עפרי הסביר כי טווח זה מספיק בינתיים לאיראן, משום שהוא כולל בתוכו את ישראל ואת הבסיסים האמריקאיים בקרבת איראן.<sup>11</sup>

ברור שקביעת טווח זו היא הגבלה מרצון, והיא אינה מחייבת את איראן בטרם הוגדרה בהסכם בינלאומי. מותר להניח כי ההגבלה שהושמעה על ידי הבכירים האיראנים במהלך המשא והמתן על הסכם הגרעין נועדה להסיר מעל איראן את הלחץ לכלול גם את סוגיית הטילים בהסכם הגרעין. ואומנם, לאחר אישור הסכם הגרעין הקשיחו בכירים איראנים את גישתם כלפי טווח 2,000 הקילומטרים. שר ההגנה האיראני דחקאן אמר באוגוסט 2016 שאיראן לא קבעה גבול לטווח הטילים, וסגן־מפקד משמרות המהפכה הזהיר בנובמבר 2018 שאם מדינות אירופה ייצרו איום כלפי איראן על ידי התערבות בענייני מערך הטילים האיראני, איראן תגדיל את טווח הטילים שברשותה כך שהוא יכסה את אירופה.<sup>12</sup>

## משמעויות

במצב הנוכחי לא קיימת הגבלה חיצונית ממשית על תוכנית הטילים של איראן, וזו ממשיכה לערוך ניסויים בסוגי טילים שונים. היא ממשיכה לדחות על הסף כל הסכם שיטיל הגבלות על התוכנית, וכל משא ומתן האמור להוביל להסכם כזה. עם זאת, אין להוציא מכלל אפשרות שאם המצב הכלכלי באיראן ימשיך להיות קשה, היא תהיה מוכנה לשקול הטלת הגבלות על טווח הטילים – לדוגמה למרחק 2,000 ק"מ – אם הממשל האמריקאי יסכים לחזור למסגרת הסכם הגרעין, כולל ביטול הסנקציות שהופעלו מחדש. השיקול האיראני העיקרי בעניין זה יהיה כפול:

האחד, המטרות העיקריות יימצאו ממילא בתוך טווח זה – בישראל, בבסיסים האמריקאיים במרחב, בערב הסעודית ובמדינות ערביות אחרות; והשני, לאיראן חשוב כיום שיפור הדיוק של הטילים יותר מאשר הארכת הטווח שלהם. ואולם, גם אם איראן תהיה מוכנה לוותר כזה, ספק רב אם הוא יוביל לשיקום הסכם הגרעין, משום שלממשל טראמפ יש דרישות חמורות נוספות בסוגיות הגרעין ובהתנהלותה האזורית של איראן, שיקשו עליה מאוד לקבלן.

אם לא תימצא דרך להטיל הגבלות מוסכמות על תוכנית הטילים האיראנית, יש להניח שזו תמשיך להתפתח בשנים הבאות בכמות ובאיכות. השיפור הצפוי בדיוק הטילים עלול לאפשר לאיראן בעשור הבא לפגוע ביעדים צבאיים ובמטרות תשתית. ואם איראן תחליט לפרוץ לעבר נשק גרעיני, בעיקר לאחר סיום תוקפו של הסכם הגרעין, יעמוד לרשותה מאגר טילים שישמש אמצעי שיגור לנשק זה. שינוי זה יעמיד אתגר משמעותי בפני יריבותיה של איראן, ובעיקר בפני ישראל, ערב הסעודית וארצות הברית, שבין השאר יידרשו לפתח או להשיג מערכות הגנה משופרות נגד טילים, אם טרם פיתחו כאלה.<sup>13</sup>

החמרת האיום מצד מערך הטילים האיראני אינה סוף הסיפור. במקביל למאגר הטילים הגדול שלה בונה איראן גם מערך טילים גדול אצל שלוחיה. מאגר הטילים והרקטות הגדול שנבנה באחריות חזבאללה בלבנון והמאמץ האיראני לשפרו ולהרחיבו לתוך סוריה ועיראק, ובמידה פחותה הפעילות האיראנית לבניית מערך טילים בתימן שיאיים על ערב הסעודית – כל אלה הן דוגמאות חשובות לדרך שבה איראן חותרת לכונן חזיתות קדמיות הנשענות גם על מערכי טילים, במגמה להרחיב את השפעתה האזורית ואת כושר ההרתעה שלה.

מאז תום מלחמת עיראק-איראן הפעילה איראן את מערך הטילים שבשטחה נגד יריביה פעמים ספורות בלבד. איראן מעולם לא שיגרה טילים משטחה נגד יעדים אמריקאיים, ישראלים או סעודיים. לעומת זאת, איראן ירתה באפריל 2001 עשרות טילים ורקטות לעבר בסיסי ארגון האופוזיציה האיראני 'מוג'אהדין חלק' בעיראק; ביוני 2017 ירו האיראנים שישה טילי ד'ר'אלפיקאר משטח איראן לעבר בסיסי דאע"ש במזרח סוריה, ובאוקטובר 2018 נורו שוב שישה טילי ד'ר'אלפיקאר וקיאם לעבר יעדי דאע"ש בדרום-מזרח סוריה, בתגובה לפיגוע קשה של דאע"ש באיראן. בספטמבר 2018 נורו מאיראן טילים לעבר יעדי המחתרת הכורדית האיראנית שפעלו בצפון עיראק.<sup>14</sup> נוסף על כך, מיליציות שיעיות שהוצבו בסוריה ירו טילים ורקטות לעבר יעדים של ארגוני האופוזיציה למשטר אסד; מיליציות שיעיות עיראקיות הקשורות באיראן ירו טילים ורקטות שהתקבלו מאיראן לעבר יריביהן בעיראק, והאיראנים הגיבו על תקיפות חיל האוויר הישראלי בסוריה בירי רקטות לעבר כוחות צה"ל בגולן – במאי 2018 ירו כוחות איראניים בסוריה 32

רקטות על מוצבי צה"ל, ובינואר 2019 ירה 'כוח קודס' בסוריה רקטה "חכמה" לעבר כוח צה"ל בחרמון; בשני המקרים הירי לא היה יעיל.<sup>15</sup>

סיכום זה יכול ללמד על השיקולים העשויים להנחות את איראן לגבי הפעלת מערכי הטילים שלה ושל שלוחיה. ראשית, לאיראן אין עניין להידרדר למלחמת טילים מסוג 'מלחמת הערים' שהתפתחה במלחמת עיראק-איראן, ושעלתה לאיראן ביוקר. לפיכך, אם איראן תחליט לפתוח עימות בשיגור טילים, או להגיב בדרך זו על פתיחה באש מצד היריב, היא עשויה לפתוח בירי טילים מוגבל בלבד לצורכי הרתעה. אם איראן תעריך שהכרחי להפעיל ירי טילים נרחב כלפי יריביה, היא עשויה להעדיף ברוב המקרים שהירי יבוצע על ידי שלוחיה, לפחות בשלבים הראשונים של העימות. ירי בידי השלוחים יקנה לאיראן חופש פעולה רב יותר, יאפשר לה לנסות להסיר את האחריות לירי מעליה, והוא עשוי לצמצם את הסיכון של תגובה נגד יעדים איראניים.

שנית, לאיראן אין עניין להסתבך בעימות שיכלול ירי טילים עם יריבה בעלת יכולת תגובה משמעותית. מעל הכול, איראן צפויה להמשיך להימנע מירי טילים מסיבי על יעדים אמריקאיים במזרח התיכון, בהתחשב ביכולת התגובה הצבאית והכלכלית של מעצמת-על כארצות הברית, ובכללה מאמץ אמריקאי לפעול להפלת המשטר האיראני. איראן עשויה להימנע גם מירי טילים נרחב משטחה לעבר ישראל, בשל מספר סיבות: לישראל יש מערכת הגנה רב-שכבתית נגד טילים, שתצמצם את נזקיהם; ארצות הברית עלולה לסייע לישראל בעימות עם איראן; לאיראן אין מענה מספיק להפעלת חיל האוויר הישראלי, בתגובה לירי הטילים; ישראל עלולה לבצע התקפה אווירית כוללת על הכוחות האיראניים והשיעיים הפועלים בסוריה, אם אלה יימצאו בה עדיין; ובעיקר, ישראל עלולה לראות בהתקפת הטילים האיראנית הזדמנות והצדקה לתקוף את אתרי הגרעין באיראן.

אין פירוש הדבר שיכולת התגובה האמריקאית תרתיע את איראן מהצבת אתגרים בפני ארצות הברית בכל מצב. למרות היתרון האסטרטגי הגדול שיש לארצות הברית על איראן, גם לאיראן, ובעיקר למערך הטילים שלה, יש השפעה הרתעתית על ארצות הברית – בין השאר לאור יכולתה של איראן לאיים על ערב הסעודית ומדינות המפרץ, כולל איומה על מתקני הנפט שלהן ועל זרימת הנפט במפרץ, והחשש שעימות במפרץ יידרדר למלחמה אזורית. ראוי להזכיר שממשל אובמה נרתע מתקיפת אתרי הגרעין של איראן, בין השאר מחשש שהתגובה האיראנית לתקיפה תכלול פגיעה בבעלות הברית של ארצות הברית ותידרדר למלחמה אזורית.

איראן תעדיף שלא להיות הראשונה שתפתח בירי טילים משטחה לעבר יעדים אמריקאיים, ואולי גם ישראלים. אולם היא עלולה להורות לשלוחיה ובעיקר לחזבאללה לירות טילים.



גם במקרה של ישראל, אין ספק שהמשטר האיראני מתרשם מיכולותיה בתחומים מרכזיים, ובהם הפיתוחים הטכנולוגיים, הלוחמה האווירית, המודיעין, והמערכות שפיתחה בתחום ההגנה נגד טילים. התרשמות זו הניעה את איראן להימנע ברוב המקרים מתגובה על תקיפות חיל האוויר הישראלי נגד יעדים איראניים ושיעיים בסוריה. בו־זמן סביר להניח שאיראן מבינה שגם ישראל נזהרת מהסתבכות בעימות נרחב עם חזבאללה וחמאס, העלול להתפתח למטחי רקטות וטילים לעבר ריכוזי אוכלוסייה, ואולי גם כלפי יעדים אסטרטגיים. להרתעה הדדית זו היה עד כה תפקיד חשוב במניעת הידרדרות למלחמת טילים.

מכאן אפשר להסיק שאיראן תעדיף שלא להיות הראשונה שתפתח בירי טילים משטחה לעבר יעדים אמריקאיים, ואולי גם ישראלים. אולם היא עלולה להורות לשלוחיה ובעיקר לחזבאללה לירות טילים לעבר מטרות בישראל, ואולי אף מטרות של ארצות הברית, אם הן יפתחו בתקיפת יעדים איראניים. במקרים של ירי נרחב מצידן עלולה איראן לשגר טילים גם משטחה לעבר יעדים ישראלים או אף אמריקאיים.

תודתי לעוזי רובין, אבי תוכנית ההגנה מפני טילים בישראל, על הערותיו המועילות למאמר זה.

## הערות

- 1 אפרים קם, מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני, משרד הביטחון, ההוצאה לאור, תל־אביב, 2004; אנתוני קורדסמן ואברהם וגנר, מלחמת איראן־עיראק, משרד הביטחון, ההוצאה לאור, תל־אביב, 1998, עמ' 525–538.
- 2 John Irish and Ahmed Rasheed, “Exclusive: Iran moves missiles to Iraq in warning to enemies”, Reuters, August 31, 2018, <https://uk.reuters.com/article/uk-iran-iraq-missiles-exclusive/exclusive-iran-moves-missiles-to-iraq-in-warning-to-enemies-idUSKCN1LG0WB>
- 3 Brian Hook, “Transcript: Iran’s Missile Proliferation: A Conversation with Special Envoy Brian Hook”, September 19, 2018, <https://www.hudson.org/research/14590-transcript-iran-s-missile-proliferation-a-conversation-with-special-envoy-brian-hook>
- 4 עוזי רובין, “חזבאללה והטילים הבליסטיים מתימן”, מבט מבס”א מס’ 662, מרכז בגין־סאדאת למחקרים אסטרטגיים, 29 בנובמבר 2017, <https://besacenter.org/he/perspective-papers-he-חזבאללה-והטילים-הבליסטיים-מתימן/>
- 5 קם, שם, עמ’ 154–161; עוזי רובין, “טילים כנושאי הדגל של חזון המשטר האיראני”, מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים, 23 בנובמבר 2018, <https://jiss.org.il/he/rubin-missiles-as-the-flag-bearers-of-the-iranian-regimes-vision>
- 5 רובין, 2018, שם; Michael Eisenstadt, “Testing the Limits: Iran’s Ballistic Missile Program, Sanctions, and the IRGC”, The Washington Institute for Near East Policy, March 20, 2017, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/testing-the-limits-irans-ballistic-missile-program-sanctions-and-the-irgc>

- Farzin Nadimi, "Iran's Continued Push for a Nuclear-Ready Missile capability", *Policy Watch 3062*, The Washington Institute for Near East Policy, January 4, 2019, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/irans-continued-push-for-a-nuclear-ready-missile-capability> "Iran's Ballistic Missile and Space Launch Programs", Congressional Research Service, August 1, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF10938.pdf> 6
- Eisenstadt; Congressional Research Service, August 1, 2018, שם; 2018, רובין, 6 7
- יאסר עוקבי, "איראן הציגה טיל בליסטי חדש", **מעריב**, 22 בספטמבר 2017, <https://www.maariv.co.il/news/world/Article-600116> 7
- Eisenstadt, 2017, שם, 8
- Congressional Research Service, שם, 9
- Hook; Farzin Nadimi, "Iran Seeks to Strengthen Its Deterrence by Showing Its Missile Force", *Policy Watch 2512*, The Washington Institute for Near East Policy, October 18, 2015, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iran-seeks-to-strengthen-its-deterrence-by-showing-off-its-missile-force> 10
- "מפקד משה"מ: די לנו כעת בטווח טילים של 2,000 ק"מ, המכסה את פריסת כוחות ארה"ב", 5 בנובמבר 2017, <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?4548>, 11
- Eisenstadt; Nadimi 2015; Nadimi 2019 שם, 12
- Eisenstadt, שם, 13
- רז צימט, מבט לאיראן, המרכז למורשת המודיעין, 20 בספטמבר 2018 עד 7 באוקטובר 2018 [https://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2018/10/H\\_240\\_18.pdf](https://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2018/10/H_240_18.pdf), 14
- "מפקד חיל האוויר: האיראנים ירו 32 רקטות לגולף", **הארץ**, 22 במאי 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.6110664> 15
- "אחרי הירי לישראל: צה"ל תקף מטרות איראניות בשטח סוריה", וואלה! News, 21 בינואר 2019, <https://news.walla.co.il/item/3214357>

# בשאר אל-אסד וישראל – בחזרה לעבר?

## אייל זיסר

סיומה הקרב של מלחמת האזרחים בסוריה בניצחוננו של בשאר אל-אסד מעורר את השאלה מול איזה נשיא סורי עתידה ישראל למצוא עצמה ניצבת מכאן ואילך. תשובה אפשרית לשאלה זו היא כי יהיה זה בשאר "הישן והמוכר", שליט הדבק בסטטוס קוו, בקיים ובמוכר, גם ובעיקר בכל האמור ביחסו לישראל. בכך יש כדי להשיב לכאורה את ישראל אל נקודת המוצא שבה עמדה מול בשאר טרם פרוץ המלחמה בסוריה באביב 2011 – שליט מתריס הפועל להידוק הקשרים עם איראן ועם חזבאללה לצד המשך תלותו ברוסיה, בעלת בריתו ופטרוניתו החשובה, אך בה בעת שומר על איפוק ועל השקט לאורך הגבול, ואף נכון לנהל עם ישראל משא ומתן לשלום.

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

## מבוא

נוכח סיומה הקרב של המלחמה בסוריה הנטייה הרווחת בישראל היא להתעלם מבשאר אל-אסד ובמקום זאת למקד את המבט ברוסיה ובאיראן, שירושלים רואה בהן בעלות הבית בסוריה. אבל למרות תרומתן המכרעת של שתי אלו להשגת הניצחון במלחמה, הרי ניצחון זה הוא קודם כול ניצחוננו של בשאר אל-אסד האיש, של משטרו ואף של המדינה הסורית שבראשה הוא עומד. יש להניח כי בחלוף הזמן וככל שישוב ויהפוך לשליט לגיטימי ומקובל בזירה האזורית והבינלאומית יגבר כוחו – ובראש ובראשונה יתחזקו יכולות המיקוח והתמרון הפוליטי שלו, מול יריביו אבל גם מול פטרוניו, רוסיה ואיראן.<sup>1</sup>

תשובה אפשרית לשאלה – לאיזה בשאר עלינו לצפות עתה משהמלחמה בארצו קרבה לסיום – היא כי יהיה זה בשאר "הישן והמוכר" (the devil we

פרופסור אייל זיסר הוא סגן הרקטור של אוניברסיטת תל אביב.

(know) שליט הדבק בדרך שבה הלך ובמדיניות שהייתה נר לרגליו עד היום, גם ובעיקר בכל האמור ביחסו לישראל. בסופו של דבר, המסקנה המרכזית שאיתה יוצא בשאר מן המלחמה שעברה עליו היא כי ההיצמדות לסטטוס קוו וממילא הימנעות מכל מעשה, לא כל שכן מכל יוזמה, הן המפתח להישרדותו. זאת כשברור שהניסיון לעלות על דרך חדשה של שינויים ותמורות הוא שהביא עליו את המהפכה והמלחמה שפרצו בארצו.

מבחינתה של ישראל מדובר לכאורה בבשורה "מרעננת" של חזרה אל העבר, אל השנים שקדמו לפרוץ מלחמת האזרחים בסוריה. במהלך שנים אלו התהדק שיתוף הפעולה האסטרטגי בין סוריה, איראן וארגון חזבאללה, אך בשאר הקפיד לשמור על שקט מוחלט לאורך הגבול עם ישראל, ואף היה נכון לנהל עימה משא ומתן לשלום במטרה להשיב לידי את רמת הגולן. סוריה של אחרי המלחמה היא אכן מדינה שונה מזו שהכרנו בטרם פרצו בה הקרבות. מדובר במדינה הרוסה וחרבה, ללא שליטה אפקטיבית על חלקים ניכרים משטחה, שהרכב האוכלוסייה בה שינה את פניו במהלך השנים,<sup>2</sup> ובכל זאת, בכל האמור ביחסי ישראל וסוריה נראה שהעתיד אינו מבשר שינוי או חידוש.

## סוריה של בשאר – עם סיומה של המלחמה

בתום שמונה שנים של קרבות עומדת מלחמת האזרחים בסוריה לפני סיומה בניצחונם של בשאר אל-אסד ושל פטרוניו – רוסיה, איראן וארגון חזבאללה. בקיץ 2018 הוכרעה המערכה בדרומה של המדינה הגובל עם ישראל. ב-12 ביולי 2018 השיב לעצמו המשטר הסורי את השליטה המלאה בעיר דרעא, שבה פרצה המהפכה הסורית עוד במאוס 2011. כעבור מספר ימים, ב-26 ביולי 2018, הונף הדגל הסורי – דגלו של משטר הבעת' – גם במעבר הגבול עם ישראל סמוך לעיר קוניטרה, שעליו השתלטו המורדים בקיץ 2014.<sup>3</sup> מעבר זה נפתח מחדש למעבר אזרחים וסחורות ב-15 באוקטובר 2018 בפיקוח אנשי כוח אונד"ף של האו"ם. על רקע זה נמסר עוד ב-13 בספטמבר 2018 כי צה"ל הפסיק את פעילותה של מנהלת 'שכנות טובה', שהופקדה על הקשר והסיוע לאוכלוסייה האזרחית בשטחי המורדים מצידו הסורי של הגבול ברמת הגולן.<sup>4</sup>

נוכח סיומה המסתמן של המלחמה נגוזה הציפייה ואף התקווה בישראל כי המלחמה במדינה השכנה תימשך עוד שנים רבות. ישראל ראתה ברכה במציאות של "תיקו אסטרטגי" שהשתלטה על שדות הקטל בסוריה, שבה לאף צד מן הצדדים היריבים אין את הכוח והיכולת לגבור על יריבו. משמעותו של תיקו זה הייתה מבחינתה המשך שלטונו של בשאר אל-אסד בדמשק – חזק דיו להוסיף לשמור על השקט לאורך הגבול עם ישראל, אבל חלש מכדי לאתגר אותה או לפעול מולה, לא

כל שכן להגיב על פעולות דוגמת תקיפות מן האוויר שביצעה ישראל על אדמת סוריה נגד משלוחים של נשק מאיראן לחזבאללה.<sup>5</sup> המשך שלטונו של בשאר בדמשק נתפס על ידי רבים בישראל כאפשרות מועדפת על פני תרחיש של נפילתו, שהרי זו הייתה עלולה, כך חששו בישראל, להביא לקריסתה של המדינה הסורית ולעלייתן לשלטון של קבוצות אסלאמיות רדיקליות. עם זאת היו בישראל מי שקראו להפלתו של בשאר בשל קשריו ההדוקים עם איראן ועם חזבאללה, פטרוניו ובעלי בריתו, שבהם, ולאז דווקא בדאע"ש ובקבוצות אסלאמיות רדיקליות אחרות, ראו ישראלים אלו איום אסטרטגי.<sup>6</sup> אלא שישראל הרשמית נמנעה מהכרעה באשר לאינטרסים ארוכי הטווח שלה בסוריה – נפילת בשאר או שמא הישרדותו על כס השלטון – ובכך הניחה לעצמה להיגרר אחר האירועים בשטח. מדיניותה נשאה אפוא אופי של מענה טקטי נוכח הכאוס שהשתלט על המדינה הסורית, ובמיוחד באזור רמת הגולן, ואשר זלג לא אחת לשטח ישראל. כך למשל פעלה ישראל לכינונו של אד"ס (אזור דרום סוריה) – אזור חיץ (הגם שנמנעה משימוש בשם זה) לאורך הגבול הישראלי-סורי. היא כוננה קשרים עם קבוצות אחדות של מורדים שפעלו מן העבר הסורי של הגבול ברמת הגולן, הושיטה להם סיוע לוגיסטי וכספי ולפי דיווחים בתקשורת אף סיפקה להם נשק. לצד זאת ניצלה ישראל את חולשתו של בשאר והחלה לפעול על אדמת סוריה במאמץ לסכל את העברתו של נשק מתקדם מאיראן לידי ארגון חזבאללה, ולצד זאת אף את ניסיונה של טהראן לקדם ייצור של נשק טילי מדויק על אדמת סוריה ולבנון.

המשך שלטונו של

בשאר בדמשק נתפס

על ידי רבים בישראל

כאפשרות מועדפת על

פני תרחיש של נפילתו,

שהרי זו הייתה עלולה,

כך חששו בישראל,

להביא לקריסתה של

המדינה הסורית ולעלייתן

לשלטון של קבוצות

אסלאמיות רדיקליות.

מרגע שהגיעו הרוסים (ועימם האיראנים) לסוריה בספטמבר 2015 והחלו ללחום לצידו של בשאר ירדה מעל הפרק האפשרות, תיאורטית ככל שהייתה, למעורבות ישראלית פעילה במלחמה בסוריה. עם זאת, ההכרה בכך שהמלחמה בסוריה הולכת וקרבה לסיומה לא חוללה כל שינוי בגישתה של ישראל ביחס לבשאר אל-אסד. בסופו של דבר, בישראל וגם במערב נטו להניח כי לנוכח העובדה שהניצחון הצבאי בשדות הקרב בסוריה הושג הודות למעורבותן הצבאית של רוסיה ושל איראן, הרי שתי אלו הן שהפכו לבעלות הבית בסוריה והן עתידות לקיים בה השפעה ואף שליטה לעוד שנים רבות. משכך בחרה ישראל להתעלם מבשאר – האיש ומשטרו – ולקיים פעילות

צבאית נגד איראן או מדינית מול רוסיה – במאמץ למנוע את התבססותם על אדמת סוריה של אנשי כוח קודס של משמרות המהפכה של איראן, ושל מיליציות שיעיות שאותן הקימו האיראנים ואף הביאו אל אדמת סוריה.<sup>7</sup> העובדה שבשאר

נהג באיפוק בכל פעם שישראל תקפה בשטחו נתפסה בירושלים כביטוי לחולשה, וחיזקה את התחושה כי אין כל צורך להביא את בשאר בחשבון שיקוליה של ישראל.<sup>8</sup> אלא שיש לחזור ולהדגיש כי הניצחון במלחמה בסוריה הוא קודם כול ניצחונו של בשאר אל-אסד, האיש והמשטר שבראשו הוא עומד, ורק אחר כך ניצחונם של אותם בעלי ברית שהתגייסו לתמוך בו ולמנוע את נפילתו. בשאר הוכיח עוצמה אישית, מיומנות פוליטית וכושר תמרון – כך האיש עצמו, אך לצידו גם העדה העלווית הניצבת מאחוריו, מוסדות המשטר והמדינה ובראשם כוחות הצבא וכוחות הביטחון, ולמעשה אותה קואליציה של כוחות חברתיים הניצבים בבסיס משטר הבעת' בדמשק.<sup>9</sup> בשאר שרד במלחמה שלא על מנת להפוך לבובה או לכלי שרת בידי אחרים, ומכאן שככל שהזמן יחלוף ובשאר ישוב ויהפוך לגיטימי ומקובל בזירה הבינלאומית והאזורית, עשוי לגבור כוחו ובעיקר כושר התמרון שלו מול יריביו דוגמת טורקיה, ערב הסעודית וירדן, אך גם ישראל, אבל בראש ובראשונה מול בעלי בריתו ולמעשה נותני החסות שלו, שסייעו לו בהשגת הניצחון.

### בשאר אל-אסד וישראל – מה הלאה?

סיומה של המלחמה בסוריה בניצחונו של בשאר מעורר את השאלה מול איזה נשיא סורי תמצא עצמה ישראל ניצבת – האם יהיה זה בשאר "המוכר, הישן והטוב" שאילו הורגלה ישראל בשנים שלפני פרוץ המלחמה בארצו – שליט הקושר עצמו ל"ציר ההתנגדות" בהנהגת איראן וחזבאללה, מעז פנים מול ישראל וארצות הברית, אך בה בעת מפגין איפוק וריסון לאורך הגבול ואף נכון להגיע להסדר מדיני עם ישראל; או שמא יהיה זה בשאר חדש "החושב מחוץ לקופסה" ונכון לאמץ דרכי פעולה אחרות ואף נועזות מבעבר, בכל האמור בהתנהלותה של סוריה מבית וגם כלפי חוץ, ובעיקר בכל האמור בישראל.

לשאלות אלו חשיבות עצומה לנוכח הסוגיות המעסיקות את ישראל באשר לעתידו של המרחב הסורי, ובראש ובראשונה המערכה הצפויה לישראל מול איראן במטרה למנוע ממנה להתבסס על אדמת סוריה, אך גם בכל האמור בשאלת הנוכחות הישראלית בגולן, אשר לגביה מבקשת הממשלה הנוכחית בישראל להשיג לגיטימציה בינלאומית.

ראוי לזכור כי למרות רתיעתה של ישראל מגילוי מעורבות בעיצוב עתידה של סוריה, הרי בפועל היא ממלאת תפקיד כזה, גם אם באופן עקיף וביכולתה להשפיע, לקדם או לחלופין לחבל ואף לעצור את המאמץ להביא לסיומה של המלחמה בסוריה ולשיקומה של המדינה. מוסקבה מנסה לגייס סיוע כלכלי לשיקומה של סוריה תוך ניצול אותם סדקים הצצים בחומת ההתנגדות הבינלאומית לבשאר ולמשטרו.<sup>10</sup> העולם הערבי כבר החל לקבל את שובו אל דמשק וגם באירופה יש המגשימים את דרכם אל בשאר, בתקווה כי יסכים לקלוט חזרה את הפליטים

שנמלטו מסוריה. ובאשר לארצות הברית, בדצמבר 2018 הודיע הנשיא טראמפ כי הורה על נסיגת הכוחות האמריקאיים מסוריה לאחר שדאע"ש – העילה להגעתם של האמריקאים לסוריה – הובס.<sup>11</sup> מול כל השחקנים הללו יש לישראל יכולת תמרון ומיקוח, ובאפשרותה להשפיע על החלטותיהם ומהלכיהם בשאלה הסורית. מפתח להבנת דרכו של בשאר בעתיד נעוץ במענה לשאלה אילו לקחים הפיק הנשיא הסורי מן המלחמה שעברה עליו ושבה אך בקושי שרד, וממילא, מהן ההשלכות של המלחמה על האיש, על דרכו והתנהלותו.

התשובה לכך מורכבת. דומה כי על בשאר "מודל שנת 2019" אפשר לומר את הדברים הבאים:

**ראשית**, מדובר בשליט נחוש ובטוח בעצמו, אשר עמד בהצלחה במבחן אישי לא פשוט שרק מעטים העריכו כי יוכל לו. נוסף על כך מדובר בשליט חסר מעצורים, קר ומחושב שידיו מגואלות בדם בני עמו, שבהם לא היסס לטבוח או אף לעשות שימוש בנשק כימי נגדם, ומלבד זאת גירש מאות אלפים ואף מיליונים מהם מבתיהם. בה בעת מדובר בשליט מפוכח, היודע את גבולות הכוח והמשחק ויודע גם לעצור על סף התהום.

**שנית**, מדובר לכאורה בשליט שאין לו מה להפסיד, העומד בראש מדינה חרבה חסרת משאבים ותשתיות, ששימשו בעבר בידי ישראל כדי לקיים מאזן אימה מולה. מכאן יובן חששם של ישראלים לא מעטים כי בשאר עלול לאמץ טקטיקה של עימות מוגבל עם ישראל, למשל לחדש או בעצם לאפשר פעולות טרור בחתימה נמוכה לאורך הגבול בין שתי המדינות. התשובה לכך היא שזה בדיוק המצב שהשתרר בין ישראל לבין סוריה בקיץ 2006 אחרי מלחמת לבנון השנייה. גם אז חשב בשאר שהוא מנצח וגם אז איים על ישראל בפעולות התנגדות (מוקאוומה)

לאורך הגבול ברמת הגולן. אלא שברגע האמת, כשישראל תקפה והשמידה בספטמבר 2007 את הכור הגרעיני שביקש הנשיא הסורי להקים בצפונה של ארצו, הוא נמנע מתגובה ואף היה נכון להיכנס עימה למשא ומתן לשלום.

לצד זאת נראה שבשאר יתמקד בהישרדותו – בעיקר בשיקום ובבניין צבאו ולאוו דווקא בשיקום כלכלת ארצו או בקליטת הפליטים הסורים שנמלטו ממנה, ושבשום הוא אינו רוצה כלל. בשאר כידוע רואה בפליטות ברכה, שהרי היא סייעה בידיו להסיר מעל עצמו נטל כלכלי שנוצר עקב ריבוי טבעי מן הגבוהים בעולם, אשר היה

אחד הגורמים לפרוץ המהפכה בסוריה. בהקשר זה כדאי לשוב ולצטט דברים שאמר בנאומו באוגוסט 2017: "הפסדנו במלחמה הזו את טובי בנינו. התשתית הכלכלית במדינה נהרסה כמעט לחלוטין. הוצאנו כסף רב והמלחמה עלתה לנו

בשאר יתמקד בהישרדותו – בעיקר בשיקום ובבניין צבאו ולאוו דווקא בשיקום כלכלת ארצו או בקליטת הפליטים הסורים שנמלטו ממנה, ושבשום הוא אינו רוצה כלל.

בדם ויזע. כל זה נכון, אבל בתמורה הרווחנו חברה בריאה יותר והרמונית במובן האמיתי והשורשי של המונח הרמוניה".<sup>12</sup>

אין לשלול גם את האפשרות שבשאר יתמקד במאמץ להשיג לעצמו ולמשטרו חסינות אולטימטיבית, קרי נשק גרעיני, ולצד זאת יפעל לשקם את יכולותיו בתחום מערכי הטילים והנשק הכימי שנשחקו או הושמדו במהלך המלחמה. בסופו של דבר, סדאם חוסיין שליט עיראק – אשר כשל בניסיונו להשיג נשק כזה אחרי שהכור האטומי שביקש להקים הושמד ביוני 1981 בידי ישראל – הופל בידי האמריקאים, וכך קרה גם למשטרו של מועמד קד'אפי בלוב. זה האחרון ויתר בראשית שנות האלפיים על האופציה הגרעינית כחלק מעסקה שרקח עם המערב, אבל משטרו הופל בידי מתקוממים שהסתייעו במדינות המערב, אותו מערב שעיימו הגיע קד'אפי להסכם רק עשור קודם לכן. לעומת כל אלו, המשטר בצפון קוריאה שהוא בעל יכולות גרעיניות נהנה מחסינות. בהקשר זה ראוי לציין כי בשאר הותיר בידיו נשק כימי למרות שהתחייב להתפרק מנשק זה, ואף לא היסס לעשות בו שימוש שוב ושוב. הוא גם מתמיד בקשרים ובשיתוף פעולה צבאי עם צפון קוריאה.<sup>13</sup>

ולבסוף, בשאר יוסיף לגלות חשדנות כלפי המערב ובמיוחד כלפי ארצות הברית וישראל, אבל יימנע מלהגיע לעימות מולן, הגם שלא בהכרח יניח לישראל להוסיף לפעול ככל העולה על רוחה על אדמת סוריה. ממילא הוא יגלה נאמנות ומחויבות לפטרונו ולדימיר פוטין וגם לברית האסטרטגית רבת השנים עם איראן. עם זאת, בשאר ישאף להחזיר לעצמו את יכולת התמרון וחופש הפעולה מול פטרונים אלו. ראוי להזכיר כי אין ספק שהקשר של המשטר הסורי עם איראן וחזבאללה

חושל בדם לאורך שנות הלחימה בסוריה. בשאר עודנו זקוק למשענת הצבאית שמספקת לו איראן כדי להתמודד ואף להרתיע אויבים מבית ומחוץ. נוכחותה הצבאית של איראן על אדמתו אינה מטרידה אותו, אבל בה בעת הוא מוסיף לפעול כדי למנוע מאיראן לבסס לעצמה השפעה דתית ותרבותית ובוודאי בקרב בני עדתו, העדה העלווית. למרות מאמציה של איראן לקדם בסוריה תהליך של "שיעיזציה" על פי הנוסח האיראני, אין כל עדויות לכך שהיא נוחלת הצלחה במאמציה אלו.<sup>14</sup> למותר לציין גם כי בשאר, כמו אביו לפניו, מעולם לא ראה עצמו כמי שנתון בכיסה של איראן וכמי שמחויב להיגרר אחריה לעימות

משהסתיימה המלחמה בארצו, יפעל בשאר לחזק את אותם יסודות במשטרו ובחברה הסורית שהבטיחו את הישרדותו, ובראש ובראשונה הצבא וכוחות הביטחון וממילא בני העדה העלווית.

עם ישראל ולהקיז את דמם של הסורים בעבורה, ולנוכח התלקחותו האפשרית של עימות ישראלי-איראני על אדמת סוריה אף פעל, בעזרתה של מוסקבה, להרחיק את איראן מן הגבול עם ישראל.<sup>15</sup>



**שאלת הגולן** – סיומה של המלחמה בניצחוננו של בשאר ולצד זאת המאמץ להגיע להסדרה של המציאות בסוריה, ובעיקר למצוא פתרון למשבר שאלת הפליטים שנמלטו ממדינה זו, עשויים לפתוח את "תיק הגולן", שרבים בישראל נטו לראותו במהלך שנות המלחמה הארוכות בסוריה "סגור וחתום". זאת כחלק מניסיון של הקהילה הבינלאומית להגיע לעסקה שעניינה הסדרת המציאות בסוריה והעמדת המדינה על שתי רגליה בתמורה להתנתקותה מאיראן, וכן בתמורה לנכונותה לקלוט בחזרה את הפליטים שנמלטו מסוריה.<sup>16</sup> אלא שהחשש בישראל בעניין זה הגיע טרם זמנו, ובוודאי לנוכח הכרזתו של הנשיא טראמפ בדבר הכרה אמריקאית בנוכחות ישראל בגולן.<sup>17</sup> קשה להניח שבשאר ינקוף אצבע כדי לקדם מהלכי שלום עם ישראל, להבדיל מנכונות מהוססת וזהירה לנהל, לרוב דרך מתווכים, משא ומתן מדיני עם ישראל, וזאת אגב בדיוק כפי שנהג לאורך העשור הראשון לשלטונו.

**לסיכום**, סיומה של המלחמה בסוריה בניצחוננו של בשאר אל-אסד מציב את ישראל מחדש מול שליט ששרד במלחמה שהתחוללה בארצו ויצא ממנה כשידו על העליונה, הגם שהודות להתגייסותן של רוסיה ושל איראן לצידו – שתי מדינות שהפכו לעת עתה לבעלות השפעה ואף שליטה בסוריה.

שמונה השנים שחלפו מאז פרצה המלחמה בסוריה שינו אומנם את פניה של מדינה זו בלא היכר, אבל ככל הנראה שינו מעט מאוד אצל בשאר אל-אסד עצמו, ודומה שדווקא חיזקו אצלו את המחויבות לסטטוס קוו ואף לדבקות בישן ובמוכר, וממילא את הרתיעה מפני הקפיצה אל הבלתי נודע.

עתה, משהסתיימה המלחמה בארצו, יפעל בשאר לחזק את אותם יסודות במשטרו ובחברה הסורית שהבטיחו את הישרדותו, ובראש ובראשונה הצבא וכוחות הביטחון וממילא בני העדה העלווית, ולצידם יתר מרכיבי החברתיים של הקואליציה העומדת בבסיס משטרו. ממילא ישמר בשאר גם את קשריו עם רוסיה ועם איראן, הגם שאין להניח כי חזונו הוא להיוותר "שליט בובה" בידי שני אלו.

בכל האמור בישראל ינסה בשאר להשיב את האיזון ליחסי שתי המדינות, אבל בה בעת יימנע מלהגיע עימה לעימות, ודאי עתה, משהסתיימה המלחמה בארצו.<sup>18</sup> בכך יש כדי להשיב את ישראל אל נקודת המוצא שבה עמדה מול בשאר טרם פרוץ המלחמה בסוריה באביב 2011 – שליט מתריס הפועל להידוק הקשרים עם איראן ועם חזבאללה, אך בה בעת שומר על איפוק ועל השקט לאורך הגבול, ואף נכון לנהל עם ישראל משא ומתן לשלום.

ומכאן שאפשר כי מה שהיה ביחסי ישראל וסוריה – הוא שיהיה.

## הערות

- 1 ראו Daniel L. Byman, "Can Syria return to the regional stage?," The Brookings Institute, February 28, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/28/can-syria-return-to-the-regional-stage/>
- 2 ראו "The future of Syria, How a victorious Bashar al-Assad is changing Syria", *The Economist*, June 28, 2018, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/06/28/how-a-victorious-bashar-al-assad-is-changing-syria>
- 3 ליעד אוסמו ורויטרס, "סמל המהפכה' בידי אסד: דגל סוריה הונף בדורא", *ynet*, 12 ביולי 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5308975,00.html>
- 4 יואב זיתון, "בתום שנתיים: צה"ל מפסיק את הסיוע ההומניטרי לסורים", *ynet*, 4 בספטמבר 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5341052,00.html>
- 5 ראו למשל, שלמה ברום, בגדטה ברטי ומרק הלר, "סוריה – מלחמת אזרחים ללא הכרעה", בתוך: שלמה ברום, ענת קורץ (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל**, 2013–2014, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, ינואר 2014, עמ' 31–48, <https://bit.ly/2YIMc0q>
- 6 ראו עמוס ידלון, "נקיטת עמדה ישראלית לגבי משטר אסד – הכרח מוסרי, צורך אסטרטגי", **מבט על**, גיליון 823, 19 במאי 2016, המכון למחקרי ביטחון לאומי, <https://bit.ly/2TQcavb>; שלמה צזנה, "אסד הוא מלאך המוות, נחצו כל הקווים האדומים", **ישראל היום**, 8 באפריל 2018, <https://www.israelhayom.co.il/article/547537>
- 7 ראו איתי ברוך, "נקודת השיא של ההצלחה – עומס יתר של סיכונים למב"מ בסוריה", **מבט על**, גיליון 1124, 3 בינואר 2019, המכון למחקרי ביטחון לאומי, <http://www.inss.org.il/he/publication/the-culminating-point-of-success-risk-overload-in-the-campaign-between-wars-in-syria/>
- 8 ראו למשל ד"ר בועז גנון, "פרשנות: אסד חלש מדי כדי להגיב לתקיפה ישראלית", חדשות ערוץ 2, 30 בינואר 2013, <https://www.mako.co.il/news-columns/Article-9f03729a4fc8c31004.htm>
- 9 ראו Christopher Phillips, "The World Abetted Assad's Victory in Syria, At one point, his defeat seemed imminent. Now he presides over a ruined country. How did this happen?," *The Atlantic*, August 4, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/assad-victory-syria/566522/>; Mara Karlin, "After 7 years of war, Assad has won in Syria. What's next for Washington?," The Brookings Institute, February 13, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/02/13/after-7-years-of-war-assad-has-won-in-syria-whats-next-for-washington/>
- 10 ראו למשל, "רוסיה הציעה בחשאי לארה"ב לסייע בשיקום סוריה; בווינגטון מסתייגים", **הארץ**, 4 באוגוסט 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/1.6340919>
- 11 "טרואמפ על הנסיגה מסוריה: ישראל מגינה על עצמה מצוין", *ynet*, 27 בדצמבר 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5434291,00.html>
- 12 לנאומו של בשאר ראו סאנ"א (סוכנות הידיעות הערבית הסורית, דמשק), 20 באוגוסט 2017, <https://sana.sy/en/?p=112249>

- 13 איתמר אייכנר ויואב זיתון, "ישראל: 'אסד ממשיך לייצר נשק כימי'", Ynet, 10 באפריל 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5225784,00.html>; "דו"ח חשאי של האו"ם: צפון קוריאה שלחה לסוריה חומרים לבניית מפעל נשק כימי", **הארץ**, 4 בדצמבר 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.5863602>; פסח מלובני, "האם סוריה מחדשת את פעילותה הגרעינית? *Israel Defense*", 11 בינואר 2015, <https://bit.ly/2HLwb4s>
- 14 Hazem Mustafa (pseudonym) (translated by Naziha Baassiri), "Do ראו למשל Alawis Want to Fully Become Shia Offshoot?", Syria Untold, March 9, 2017, <https://syriauntold.com/2017/03/09/do-alawis-want-to-become-shia>; Khalid Sindawi, *Shi'ism and conversion to Shi'ism in Syria*, Interdisciplinary Center (IDC) Herzliya, Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy, <https://bit.ly/2uv1JmC>
- 15 ראו עמוס הראל ואמיר תיבון, "איראן ורוסיה נערכות לקרב על השליטה בסוריה ביום שאחרי ניצחון אסד", **הארץ**, 4 בדצמבר 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.6429496>; "בעקבות גל התקיפות הישראליות, איראן מתכוונת להרחיק את פעילותה מנמל התעופה של דמשק", **הארץ**, 7 בפברואר 2019, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.6914130>; Anoushiravan Ehteshami, Raymond A. Hinnebusch, *Syria and Iran, Routledge, New York, 1997*; Jubin M. Goodarzi, *Syria and Iran: Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East*, I. B. Tauris, London, 2009.
- 16 ראו למשל צבי האוזר ואיציק צרפתי, **הערות לאסטרטגיה לאומית לרמת הגולן**, פורום קהלת, שבט, התשע"ח – ינואר 2018, [https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/03/KPF075\\_eGolan\\_290118.pdf](https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/03/KPF075_eGolan_290118.pdf)
- 17 אורלי אזולאי, ענבר טויזר ואיתמר אייכנר, "טראמפ: 'הגיע הזמן שארה"ב תכיר בריבונות ישראל על רמת הגולן'", Ynet, 21 במארס 2019, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5482038,00.html>
- 18 ראו למשל ירון שניידר, "אסד: 'רק אם נתעצם, נעצור את ישראל'", חדשות ערוץ 2, 31 במאי 2018, [https://www.mako.co.il/news-world/arab-q2\\_2018/Article-44f4de29ab4b361004.htm](https://www.mako.co.il/news-world/arab-q2_2018/Article-44f4de29ab4b361004.htm)



# רשימות ההישגים של תנועת ה־BDS: מה הן מלמדות על פעילותה?

אמיר פרגר

בין יולי 2017 לדצמבר 2018 פרסמה תנועת ה־BDS ארבע רשימות המציגות את הישגיה העיקריים, בראייתה, בשנים אלה. מאמר זה מנתח את התובנות והמגמות העולות מהרשימות ביחס לקמפיין ה־BDS בפרט, וביחס לתופעת הדה־לגיטימציה לישראל בכלל. המאמר קובע כי השפעתם הישירה של רבים מההישגים לכאורה הייתה מצומצמת, אך היו ביניהם כאלה שזכו לחשיפה בולטת והסבו נזק ממשי. האתגר העיקרי שמציבה תנועת ה־BDS נוגע למישור התודעתי, כלומר להתבססות עמדות שליליות כלפי ישראל ולהחמרה בתפיסה כלפיה. המערכה על הלגיטימציה של ישראל ארוכה ומתמשכת, והיא מכוונת להשפעה על תודעתם של קהלי יעד שונים. לפיכך, מדידת האיום הנשקף מפעילות ה־BDS ומאמצי הדה־לגיטימציה והערכתו נחוצות כבסיס חיוני לעיצוב ולתכנון מאמצי הצד הישראלי.

**מילות מפתח:** BDS, דה־לגיטימציה, תודעה, חרם

## מבוא

תנועת ה־BDS (Boycott, Divestment, Sanctions) נוסדה ב־2005 ובמסגרתה פועלים כיום מאות ארגונים ברחבי העולם המקדמים, ללא היררכיה או דירקטיבה אחידה, קמפיינים להחרמת ישראל, למשיכת השקעות ממנה ולהטלת סנקציות עליה ועל גורמים הקשורים בה. בניגוד לתדמית שלפיה היא מוצגת כתנועה ליברלית הומניטרית הנאבקת למען זכויות הפלסטינים, התנועה חותרת בראש ובראשונה לקדם את רעיון הדה־לגיטימציה לישראל ולציונות.<sup>1</sup> הגוף המוביל את

אמיר פרגר שימש כעוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

תנועת BDS כיום הוא 'הוועדה הלאומית ל-BDS' (BDS National Committee – BNC) – הפועלת מרמאללה ומורכבת מארגונים פלסטיניים לא-ממשלתיים, והפלטפורמה האינטרנטית המרכזית של התנועה היא אתר BDS.<sup>2</sup> בין יולי 2017 לדצמבר 2018 פרסמה ה-BNC ארבע רשימות המציגות את הישגיה העיקריים של תנועת ה-BDS בראייתה: 12 הישגים לציון 12 שנים לפעילותה (פורסמו ב-9 ביולי 2017),<sup>3</sup> 30 הישגים לסיכום שנת 2017 (פורסמו ב-6 בפברואר 2018),<sup>4</sup> 70 הישגים ואירועים לציון 70 שנה לאירועי הנכבה (פורסמו ב-8 באוגוסט 2018),<sup>5</sup> ו-18 הישגים לסיכום 2018 (פורסמו ב-3 בדצמבר 2018).<sup>6</sup> בין הרשימות ניכר דמיון רב ואף כפילויות.

מאמר זה סוקר את תמונת ההישגים שבהם מתפארת (בצדק או שלא בצדק) ועדת BNC בשמה של תנועת ה-BDS, ומציג תובנות מרכזיות העולות מניתוח רשימות ההישגים ביחס למגמות בקמפיין תנועת ה-BDS וביחס לתופעת הדה-לגיטימציה לישראל באופן רחב יותר. לסיכום מציע המאמר למחנה הפרו-ישראלי כיצד להתייחס בהמשך הדרך למאזן ההישגים במערכה על הלגיטימיות של ישראל.

## רשימות ההישגים – ממצאים עיקריים

הרשימות לציון 12 שנות הפעילות ולסיכום השנים מתיימרות להציג את ההישגים הבולטים של תנועת ה-BDS בשנים 2017 ו-2018, ולפיכך עוסקות רק בסוגיות הקשורות לחרם על ישראל. בניגוד אליהן, רשימת ה-70 האירועים לציון הנכבה מציגה לצד נושאי החרם (40 מהאירועים ברשימה) גם ביטויי סולידריות עם הפלסטינים, ומהדהדת אירועים עדכניים כדוגמת העימותים האלימים המתקיימים מאז מארס 2018 בגבול רצועת עזה (21 מהאירועים). בכך מנסה הרשימה לחבר בין המוטיבים המובילים של תנועת ה-BDS, שעוסקים בקידום החרם על ישראל, לבין ההתרחשויות בשטח, הסוגיות העדכניות ומועדי האזכור הלאומיים הפלסטיניים, אשר עומדים בלב תשומת הלב הציבורית הבינלאומית.

בין האירועים המוצגים ברשימות: הצהרות תמיכה וקריאות לחרם מצד גורמים שונים (אישי ציבור, פוליטיקאים, אומנים, מדענים ואנשי רוח, ארגונים ורשויות), ביטולי הופעות, ביקורים ואירועים, ופסיקות משפטיות וחקיקות שהתקבלו או שבוטלו. ניכר כי עורכי הרשימות ניסו להציג היקף ומגוון בתחומי הפעילות לצד פריסה גיאוגרפית רחבה, בין השאר, כדי לשקף "צדק חברתי" שמביא לידי ביטוי חלק ניכר מהשחקנים המעורבים בעשייה.

מבחינת תחומי הפעילות בולטת התמקדות בתחום המדיני והתרבותי, כשברשימות המתייחסות ל-2018 בולטת גם הפעילות בזירת הרשויות המקומיות. מבחינת הפריסה הגיאוגרפית, עיקר הפעילות המוצגת היא במדינות אירופה (קרוב למחצית מהאירועים המוצגים ברשימה לציון הנכבה, וכשליש מבין הישגי

(2017) ובצפון אמריקה. מבין מדינות אירופה בולטת הפעילות באירלנד (שמונה אירועים ברשימה לציון הנכבה), וכן בבריטניה, באיטליה ובספרד. נראה כי הפריסה הרחבה, הן מבחינת תחומי העניין והן מבחינת הזירות השונות, נועדה להדגיש כי פעילות התנועה היא כלל-עולמית ולהעצים את התפיסה שלפיה תנועת ה-BDS ביססה אחיזה במדינות רבות ובקרב קהלי יעד מגוונים; במקביל נועדה לאפשר ייצוג וביטוי לארגוני השטח של התנועה, הפועלים בזירות אלו.

### תובנות מרכזיות מניתוח הרשימות

בשנים האחרונות ניכרת שחיקה הדרגתית במעמדה של ישראל בעיקר בקרב קהלים ליברליים-פרוגרסיביים במערב. קשה אומנם ליחס לתנועת ה-BDS משקל מכריע או משמעותי במגמות אלו, אך ברור כי התנועה פועלת להעצמת מגמות אלו ועושה בהן שימוש כדי לקדם את יעדיה ולהרחיב את מעגל תומכיה. ואכן, השפעתם של מרבית האירועים המתוארים ברשימות ממוקדת במישור התודעתי ומכוונת לשחיקת מעמדה של ישראל בקרב ציבורים שונים. לרבים מהם הייתה באופן ישיר השפעה זניחה על ישראל מבחינה כלכלית, מדינית ותודעתית, לכל היותר. אולם, יש ביניהם גם אירועים שזכו לחשיפה תקשורתית משמעותית והסבו לישראל נזק תדמיתי ומחירים מוחשיים, כדוגמת ביטול משחק הכדורגל בין נבחרות ארגנטינה וישראל ביוני 2018. נזקם של ההישגים אינו רק בהשפעתם המיידית אלא גם בהצטברותם ובהזנה ההדדית בין אירועים בולטים הזוכים לכיסוי תקשורתי לבין מאמצי מיתוג שלילי בקרב קהלים הנחשפים אליהם, המובילים להתבססות עמדות שליליות כלפי ישראל.

תוכני הרשימות מבטאים במידה רבה מספר מגמות ורעיונות שהודגשו בפרסומים קודמים של תנועת ה-BDS, וכן בכנסים שערכו ארגוני הדה-לגיטימציה הבולטים בארצות הברית ובבריטניה במהלך השנים 2017 ו-2018. בין השאר בולטים תופעת ההצטלבות (Inter-sectionality) כפלטפורמה מרכזית לפעילות, נרטיב האפרטהייד כרעיון מוביל והשימוש בתמיכתם של אישים וארגונים יהודיים על מנת לסתור טענות בדבר אנטישמיות מצד התנועה, ולהדגיש את הפילוג בין ישראל ויהדות התפוצות. מעבר לכך ניתן ללמוד מהרשימות על מגמות ודגשים נוספים כדוגמת הפניית קשב ומשאבים לזירת הרשויות המקומיות, הפיכתה של אירלנד לזירת פעולה חשובה והתמיכה בתנועה מצידן של מפלגות שמאל ברחבי העולם. נוסף על כך מזוהה לא אחת פער בין ההישגים המדווחים לבין ההתרחשות בפועל. פער זה מטיל ספק במהימנות הדיווחים, אך ייתכן שבמישור התודעתי בעידן הנוכחי יש לכך חשיבות מועטה בלבד.

## הצטלבות

אחת מהסוגיות הבולטות שהודגשו על ידי ארגוני ה-BDS בשנים האחרונות היא תופעת ההצטלבות, שבמסגרתה הם פועלים ליצירת שיתופי פעולה עם גופים וארגונים נוספים ולהרחבת בסיס התמיכה בתנועה. כלומר, חיזוק הזיקות בין פעילויות ה-BDS והמאבק הפלסטיני ובין מאבקים לקידום זכויותיהן של קבוצות מוחלשות, בזירה המקומית או העולמית, בניסיון ליצור "ברית מדוכאים" הכוללת שחורים, להט"ב, מהגרים, נשים ומיעוטים שונים, וכן פעילי סביבה, זכויות אדם, איגודי עובדים ועוד.

ברשימת הישגי 2017 בלטו מספר אירועים בהקשר זה, ביניהם ביטול הגעתם המתוכננת לישראל של שחקנים מליגת הפוטבול האמריקאית (NFL) בפברואר 2017, כשמרבית החותמים על הפנייה שנשלחה לשחקנים היו פעילים ממוצא אפרו-אמריקאי. בדומה לכך, גם הרשימות לציון הנכבה והישגי 2018 כוללות אירועים מסוג זה, ביניהם הבעת תמיכה של תנועת MBL – Movement for Black Lives בפלסטינים ודרישתה להפסקת הסיוע הביטחוני האמריקאי לישראל, ותמיכת אושיות תרבות אפרו-אמריקאיות בדרישתה של תנועת Dream Defenders לשחרורה של עאהד תמימי ולהפסקת הסיוע הביטחוני, נוסף על תמיכת ארגונים מתוך תנועת הנשים היהודית בשחרור תמימי וב-BDS.

## התייחסות לנרטיב האפרטהייד

על מנת לחזק את הטענות בדבר חוסר הלגיטימיות, לכאורה, של מדינת ישראל, תנועת ה-BDS וארגוני הדה-לגיטימציה מקדמים אנלוגיה בינה לבין משטר האפרטהייד בדרום אפריקה.<sup>7</sup> בהתאם לכך, ההישג הפותח את רשימת סיכום 2017 הוא פרסום דוח של אחת מוועדות האו"ם, הקובע כי ישראל מיסדה משטר אפרטהייד "מעבר לכל ספק סביר", ומעט אחריו מוצגת תמיכת ארגונים בדרום אפריקה ב-BDS על רקע דוח שכותרתו: Apartheid in the Holy Land – Israel. באופן דומה, ברשימה לציון הנכבה מופיעות התייחסויות חוזרות המציגות את פעולתיה של ישראל כמדיניות אפרטהייד, למשל בקביעות: "...apartheid system..."; "Netanyahu's apartheid regime..."; "Israeli Apartheid...". ואחרות. רשימת סיכום אירועי 2018 מדגישה בהקשר זה את תמיכת נכדו של נלסון מנדלה ב-BDS.

## תמיכת ארגונים יהודיים – התמודדות עם טענת האנטישמיות והדגשת הפילוג בין ישראל לבין יהדות התפוצות

ברשימות מודגשת תמיכתם של ארגונים יהודיים ב-BDS, הן בציון השתתפותם של גופים יהודיים בחרם על פסטיבל PopKultur בברלין, ובעיקר בציון מחאתם



של ארגונים יהודיים נגד האשמות בדבר אנטישמיות בפעילות ה-BDS, בניסיון של התנועה להתגונן מפני ביקורות וטענות חוזרות על רקע זה. כחלק מכך מביעים ארגוני דה-לגיטימציה שונים התנגדות להגדרת ה-IHRA לאנטישמיות שאומצה על ידי מספר רב של ארגונים, ממשלות ומפלגות, מכיוון שזו מתייחסת לפעולות אנטי-ישראליות מסוימות כאל ביטויים של אנטישמיות. זאת ועוד, נראה כי הדגשת התמיכה מצד ארגונים יהודיים שונים מבטאת ניסיון להבליט מגמות פילוג בין ישראל והציונות לבין יהדות התפוצות, ולבסס נרטיב שלפיו ישראל אינה מייצגת את היהדות ואת העולם היהודי כולו.

### פעילות מול רשויות מקומיות

רשימת האירועים לציון הנכבה מחדשת לעומת קודמותיה ומייחדת סעיף נפרד לזירת הרשויות המקומיות. הוספת תחום זה לרשימה, לצד החלטות שהתקבלו במהלך 2018 ברשויות מקומיות שונות, באירופה, בארצות הברית ובדרום אמריקה, מעידה על ריכוז מאמץ של התנועה בתחום זה. זאת כדרך לבסס את פעילותה ברמת השטח, ובמקביל להציג תמיכה והבעת לגיטימציה מצד מוסדות רשמיים המייצגים את "הזרם המרכזי" (mainstream) בציבור במדינות השונות. כל זאת לאור הצלחות מועטות בלבד עד כה בפעילות התנועה מול ממשלות ורשויות מדינתיות.

### התגוננות מפני מאמצי חקיקה, רגולציה ומדיניות ממשלתית מגבילה

סוגיה זו היוותה את אחד ממוקדי הפעילות החשובים של תנועת ה-BDS בשנים 2017-2018. זאת לאור מאמצי חקיקה, רגולציה ופעילויות של ממשלות במדינות שונות באירופה ובארצות הברית להגבלת פעילות התנועה. בין השאר אימצו עד כה 26 מדינות בארצות הברית חקיקה נגד ה-BDS, ועל הפרק עומדת גם חקיקה פדרלית בנושא. בצרפת התקבלה חקיקה האוסרת חרמות ובבריטניה הוטלו הגבלות ממשלתיות על מדיניות משיכת השקעות (Divestment) מצד רשויות מקומיות.<sup>8</sup> בעוד רשימת הישגי 2017 תיארה מספר התפתחויות חיוביות בנושא עבור תנועת ה-BDS באירופה, הרשימה לציון הנכבה מ-2018 הציגה כאלה גם בארצות הברית, ביניהן פסיקת בית משפט פדרלי בקנזס שביטלה חקיקה נגד ה-BDS ודחיית חקיקה דומה באחת מוועדות בית המחוקקים של מסצ'וסטס. יש לציין כי בתקופה האחרונה מתנהל בארצות הברית דיון ציבורי ופוליטי בנוגע לחקיקות נגד ה-BDS, והוגשו מספר עתירות לביטולן בטענה כי הן סותרות את חופש הביטוי. כחלק מכך הביעו רבים מנציגי המפלגה הדמוקרטית התנגדות למהלכי החקיקה בתחום זה.<sup>9</sup> באופן שאינו מפתיע בחרו עורכי הרשימות שלא לציין התפתחות משפטית שלילית עבורם, עת בית המשפט לערעורים בבריטניה הפך פסיקה של ערכאה

שיפוטית קודמת שהוצגה כאחד מהישגי 2017, ואישר לממשלת בריטניה למנוע מרשויות מקומיות להחליט על יוזמות למשיכת השקעות.<sup>10</sup>

## תמיכת מפלגות וארגוני שמאל בעמדה הפלסטינית וב-BDS

לאורך הרשימות חוזרת ומודגשת תמיכה במאבק הפלסטיני מצד מפלגות שמאל שונות ברחבי העולם. בחלק מהמקרים מפורטות הודעות גינוי כלפי ישראל ובחלק אחר אלו הצהרות תמיכה ב-BDS. אחד האירועים הבולטים בהקשר זה הוא אימוץ קמפיין ה-BDS על ידי מועצת ה-Socialist International, המאגדת נציגים של 140 מפלגות שמאל ברחבי העולם. לצד זאת מוזכרת מפלגת הלייבור בבריטניה, לרבות ראש המפלגה ג'רמי קורבין, הידוע בביקורתו נגד ישראל בסוגיה הפלסטינית. יצוין כי בעת האחרונה מתנהל קמפיין נרחב בבריטניה נגד קורבין, בהובלת הקהילה היהודית המקומית, בשל עמדותיו הנתפסות כאנטישמיות.<sup>11</sup> מוזכרות גם מפלגת PODEMOS בספרד, PSOL בברזיל, מפלגות הירוקים בסקוטלנד ובקנדה וסניף המפלגה הדמוקרטית האמריקאית בקליפורניה. מפלגות אלה מיוצגות בבתי הנבחרים במדינותיהן, ולכן ביטויי תמיכה מצידן בפלסטינים ובתנועת ה-BDS מעידות על חדירתם של אלו למפלגות "הזרם המרכזי" במדינות שונות.

## בולטות העיסוק בתחום הביטחוני, לצד העברת המיקוד מחברות ישראליות לחברות זרות

הרשימות שפורסמו במהלך העימותים האלימים בעזה ואחריהם במהלך 2018 מתארות מספר רב של יוזמות, הצהרות וטענות הקוראות לביטול הסיוע הביטחוני האמריקאי לישראל, למניעת שיתופי פעולה ביטחוניים ומשטרתיים ולהטלת אמברגו על מכירה והעברה של אמצעי לחימה לישראל. עם זאת, בעוד הרשימה המסכמת את 2017 עוסקת בחברות מסחריות ישראליות ובפרט בתעשיות ביטחוניות (אלביט מערכות ותע"א), הרי רשימות 2018 נוגעות בעיקר בפעילותם של תאגידים בינלאומיים זרים בישראל, ביניהם למשל Airbnb. בהקשר זה חשוב לציין כי במהלך 2019 צפויה מועצת זכויות האדם של או"ם לפרסם "רשימה שחורה" של חברות ישראליות וזרות הפועלות בהתנחלויות.

## התמקדות בפעילות הישראלית ביהודה ושומרון

הרשימות מציגות קריאות מצד גורמים שונים להחרמת הפעילות הישראלית ביהודה ושומרון. הצגתן סותרת לכאורה את עמדתה המוצהרת של תנועת ה-BDS הקוראת להחרמה מלאה של ישראל,<sup>12</sup> אולם היא נועדה להציג ביטויי סולידריות עם הפלסטינים, ובעיקר נחשבת לגיטימית ומקובלת יותר בקרב קהלים רבים, ממשלות וארגונים, ובכך מאפשרת לתנועה, שמנסה לערער על עצם הלגיטימיות של מדינת

ישראל, להשחיר את פניה של ישראל ולרתום למאבק בה את אלו המבקרים את מדיניותה. בנוסף על כך היא מאפשרת לתנועה להציג הישגים נוספים בפעילותה.

## האדרת הישגים ודיווחים חלקיים ולא מדויקים

הרשימות מתייחסות לעיתים לאירועים כאל הישגים גם אם אינם כאלה, והן לוקות לפעמים בהשמטת פרטים רלוונטיים ומציגות תמונה חלקית בלבד. כחלק מכך, למשל, תיאור ביטול הגעתה של השחקנית נטלי פורטמן לישראל התעלם מהדגשתה כי היא אינה תומכת ב-BDS<sup>13</sup>; ציון אירועי המחאה נגד מרוץ Giro D'Italia בישראל התעלם מכישלון הקמפיין למניעתו; ותיאור הפסקת מתן החסות של חברת Adidas להתאחדות הכדורגל הישראלית כנובעת מקמפיין BDS סותר את העובדה שהקמפיין הושק כחמישה חודשים לאחר הפרסום על הפסקת החסות.<sup>14</sup> דוגמה נוספת לכך היא תיאור שגוי ומופרז לגבי פוטנציאל הנזק הצפוי לחברת HP כתוצאה מקמפיין החרם נגדה.

## סיכום

ארבע רשימות ההישגים נועדו לפאר את הצלחותיה של תנועת ה-BDS וכמובן אינן מהוות מאזן אובייקטיבי של פעילותה בפרט, ושל קמפיין הדה-לגיטימציה לישראל בכלל. ברשימות מופיעים מספר הישגים משמעותיים שצברה התנועה כמו ביטול השתתפות באירועי תרבות וספורט, לצד אירועים רבים שהתבררו בחלוף הזמן כמופרזים או כבעלי השפעה זניחה, או פעילויות שכשלו בעקבות מהלכי נגד מצד ישראל ותומכיה.

ניתוח מעמיק של האירועים המופיעים ברשימות משקף את היותה של המערכה על הלגיטימיות של ישראל, וכחלק ממנה המערכה נגד ה-BDS, ארוכה

וממושכת. המערכה מתנהלת בין השאר סביב אירועי דגל חשובים בלוח ימי האזכור הישראליים-פלסטיניים, התפתחויות בשטח כדוגמת העימותים האלימים בגבול עזה ואירועים סמליים בולטים כמו תחרות האירוויזיון שמתוכננת להתקיים בתל-אביב במאי 2019. שני הצדדים משקיעים מאמצים לא מבוטלים במטרה לגרוף הישגים בזירות גיאוגרפיות ובתחומי פעילות רבים, אך בסופו של דבר מדובר במערכה ממושכת שנועדה להשפיע על קהלי יעד רחבים על פני הגלובוס ולהשיג את תמיכתם.

לפיכך, הקשר בין "ניצחון בקרב" לבין "ניצחון במערכה כולה" אינו ברור מאליו. אפשר לראות כי מאמצי תנועת ה-BDS מתכתבים במידה רבה עם מהלכי הנגד של הרשת הפרו-ישראלית, ומתקיימת בין הצדדים "תחרות למידה" מתמשכת.

ניתוח מעמיק של  
האירועים המופיעים  
ברשימות משקף את  
היותה של המערכה על  
הלגיטימיות של ישראל,  
וכחלק ממנה המערכה נגד  
ה-BDS, ארוכה וממושכת.

ישראל ותומכיה צברו בשנים האחרונות הישגים בקידום מאמצי חקיקה ומהלכים נוספים מול מוסדות שלטון במדינות שונות, שנועדו לפגוע בלגיטימיות של תנועת ה-BDS ובחופש הפעולה שלה. ביניהם ניתן לציין את אימוץ ההגדרה המרחיבה של 'כוח המשימה הבינלאומי להנצחת זכר השואה' – IHRA לאנטישמיות על ידי גופים ומדינות, את החקיקות ומהלכי הרגולציה נגד חרמות ואת הפגיעה הפיננסית בארגוני BDS שונים. מהלכים אלה נתקלים במהלכי נגד מצידם של תנועת ה-BDS ותומכיה, המיועדים לנטרל את המגבלות שהוטלו, ובמקביל לצבור הישגים בזירות פעילות חדשות. כך הפעילות בזירת הרשויות המקומיות וטיפול הקשרים עם מפלגות שמאל מהווים חלופה למאמץ ההשפעה הישירה על מוסדות השלטון, דרך הגברת התמיכה והזדהות בקרב קהלי הזרם המרכזי במדינות השונות. הדגשת תמיכתם של ארגונים יהודיים נועדה לאפשר התגוננות מפני ההאשמות באנטישמיות. מהלכי החקיקה נתקלים במהלכי נגד משפטיים, פוליטיים ותקשורתיים (דוגמת קמפיין Right to Boycott<sup>15</sup>), כפי שבא לידי ביטוי למשל לאחרונה בארצות הברית.

כפי שתואר, תנועת ה-BDS משקיעה מאמץ רב בהרחבת בסיס התמיכה בה ובפעילותה בקרב תנועות וקהלים שונים, תוך יצירת שיתופי פעולה ובריתות עם קבוצות מגוונות. בהתאם בולט גם הניסיון לקדם תחומים הנחשבים מקובלים בקרב ציבורים רחבים, כדוגמת התנגדות לפעילות הישראלית ביהודה ושומרון או קריאה להגבלת כוחה הצבאי של ישראל לאחר דיווחים על אלימות ונפגעים בעזה. תופעה זו (הצִטָּלְבִּיּוֹת) מאפשרת לתנועת שוליים רדיקלית לצבור הישגים ותמיכה גם בקרב קהלים חשובים מהזרם המרכזי, ולכן מחייבת התייחסות מעמיקה ומענה תשתית מצד ישראל והמחנה הפרו-ישראלי ברחבי העולם.

לסיכום, ה-BDS והדה-לגיטימציה מהווים איום המורכב מרבדים שונים – פיזיים-מוחשיים ותודעתיים-מופשטים. מתקיימת הזנה הדדית מתמדת בין המיתוג השלילי של ישראל, המשלב ממדים תבוניים ורגשיים, לבין צעדים ממשיים בתחום החקיקה, המשפט, הכלכלה, התרבות והמדיניות, גם אם אין תיאום מלא ומפורט של כלל הפעילויות והמאמצים.

עד כה לא הניבו מאמצי ה-BDS והדה-לגיטימציה השלכות כלכליות ניכרות על ישראל, המתבטאות בנזקים הניתנים למדידה ברמה מקור-כלכלית, ואשר ניתן ליחסם בצורה חד-משמעית ל-BDS<sup>16</sup>. אומנם נגרמו כנראה קשיים ונזקים לחברות מסוימות, אולם יש קושי למדוד, לכמת, לבודד ולייחס נזקים אלה לאותם מאמצים במונחים ממשיים ובראייה מצרפית כוללת.

עם זאת, מרכיב עיקרי במערכה מצוי במישור התודעתי, ובמסגרתו ניכרת החמרה באופן שבו נתפסת ישראל במרכזי כובד בינלאומיים, בעיקר באירופה אך גם בארצות הברית, בקרב קהלים רחבים ובעיקר שכבת הגיל והמשכילים של דור

המנהיגים הבא. החמרה זו מתבטאת בירידה בתמיכה בישראל, בכרסום בתדמיתה כמדינה דמוקרטית ולגיטימיות כמקובל במערב, וכמדינה השומרת על זכויות האדם והאזרח ומכבדת אותן.

הערכה מושכלת של הישגי תנועת ה-BDS, וחשוב מכך, של המגמות במערכה הרחבה על הלגיטימיות של ישראל, מחייבת הגדרה של מדדי הערכה ברורים וכמובן תהליכי מדידה והערכה מתמשכים לאורך זמן. מדידה זו נדרשת לכלול את תיעוד ההתרחשויות ואימות הדיווחים לגביהן, תוך בחינת השפעותיהן הישירות והמוחשיות; השפעותיהן התודעתיות המצטברות על הרגש כלפי ישראל והתמיכה בה בקרב קהלים שונים ורחבים; וההשפעה של הרגש המתפתח על פעולות והחלטות רלוונטיות מצד פרטים, ציבורים ומוסדות. ברור שמדובר באתגר מדידה מורכב במיוחד, אבל הכרחי. מיסוד תהליכי מדידה והערכה מסוג זה עשוי לשמש כלי חשוב עבור מדינת ישראל ותומכיה בעיצוב ובתכנון של מאמצי המערכה על הלגיטימיות הציבורית ועל המעמד המדיני הבינלאומי של מדינת ישראל. זאת ועוד, הם הכרחיים גם ככלי תומך לגיבוש המדיניות הישראלית ותהליכי קבלת ההחלטות בסוגיות פנים וחוץ, שהן בעלות השפעה על המעמד הבינלאומי של ישראל ועל יכולתה לחזק את הלגיטימיות ואת התמיכה החיצונית בה.

## הערות

- 1 קובי מיכאל, "בין ישן לחדש – מאמצי הדה-לגיטימציה במבחן הזמן", בתוך: עינב יוגב, גליה לינדרשטראוס (עורכות), **תופעת הדה-לגיטימציה: אתגרים ומענים**, מזכר 164, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, פברואר 2017, עמ' 13–24.
- 2 אתר BDS: <http://bdsmovement.net>
- 3 Palestinian Boycott, Divestment and Sanctions National Committee (BNC), "BDS Movement Turns 12, Marks Anniversary With List of 12 Wins in 2017, July 9, 2017, <https://bdsmovement.net/news/bds-movement-turns-12>
- 4 Palestinian Boycott, Divestment and Sanctions National Committee (BNC), "Top 30 BDS Moments of 2017", February 6, 2018, <https://bdsmovement.net/news/top-30-bds-moments-2017>
- 5 Palestinian Boycott, Divestment and Sanctions National Committee (BNC), "Top 70 Moments of Solidarity & BDS for Palestine in 2018", August 8, 2018, <https://bdsmovement.net/news/top-70-moments-solidarity-bds-palestine-2018>
- 6 Palestinian Boycott, Divestment and Sanctions National Committee (BNC), "18 Highlights of BDS Impact in 2018", December 3, 2018, <https://bdsmovement.net/news/18-highlights-bds-impact-2018>
- 7 פנינה שרביט ברוך וקרן אבירם, "דה-לגיטימציה – המסגור המשפטי", בתוך: עינב יוגב, גליה לינדרשטראוס (עורכות), **תופעת הדה-לגיטימציה: אתגרים ומענים**, מזכר 164, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, פברואר 2017, עמ' 47–56.
- 8 Aaron Bandler, "Kentucky Becomes 26th State to Adopt Anti-BDS Policy", *Jewish Journal*, November 16, 2018, <https://jewishjournal.com/news/nation/242158/kentucky-becomes-26th-state-adopt-anti-bds-policy/>;

- UK rules government can ban public bodies joining BDS, Middle East Monitor, June 6, 2018, <https://www.middleeastmonitor.com/20180606-uk-rules-government-can-ban-public-bodies-joining-bds/>;
- BDS a Hate Crime? In France, Legal Vigilance Punishes anti-Israel Activists, *Haaretz*, February 15, 2014, <https://www.haaretz.com/jewish/the-french-law-that-battles-bds-1.5322519>,
- 9 אמיר תיבון, "דילמת הדמוקרטים: להגביל חרם על ישראל או לאפשר חופש ביטוי", **הארץ**, 21 בדצמבר 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/world/america/2018-12-21-premium-1.6766302>
- England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions, Case No: C1/2017/1935, Palestine Solidarity Campaign Ltd & Anor, R (on the application of) v Secretary of State for Communities and Local Government, June 6, 2018, <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2018/1284.html>
- 10 Jewish newspapers unite against Labour 'threat', BBC, 25 July, 2018, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-44957906>
- 11 BDS Movement, FAQs. Understanding BDS: Does BDS call for a boycott of the whole of Israel or just the illegal settlements? <https://bdsmovement.net/faqs#collapse16239>
- 12 Natalie Portman Breaks Silence on Refusing Israel Trip: "I Am Not Part of the BDS Movement", *The Hollywood Reporter*, April 20, 2018, <https://www.hollywoodreporter.com/news/natalie-portman-breaks-silence-refusing-israel-trip-i-am-not-part-bds-movement-1104712>
- 13 Palestinian Football Clubs to Adidas: End Sponsorship of Israeli Settlement Teams, BDS Movement, 12 March, 2018, <https://bdsmovement.net/news/palestinian-football-clubs-adidas-end-sponsorship-israeli-settlement-teams>;
- 14 גידי ליפקין, "פומה תספק ציוד לנבחרות בארבע השנים הבאות", *One*, 7 בנובמבר 2017, <http://www.one.co.il/Article/301319.html>
- 15 "Right to Boycott", BDS, <https://bdsmovement.net/right-to-boycott>
- 16 ניצן פלדמן, **בצלה של מתקפת דה־לגיטימציה: רגישותה של כלכלת ישראל לסנקציות**, מזכר 154, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל־אביב, יוני 2016, עמ' 65-67. <https://www.inss.org.il/he/publication/in-the-shadow-of-delegitimization-israels-sensitivity-to-economic-sanctions>

# עשור של יחסים קרובים בין יוון לישראל: הערכת מצב

## גליה לינדנשטראוס ופוליקרפוס גבריאלידס

המאמר בוחן את הגורמים שהביאו לשיפור הניכר ביחסים בין יוון לישראל בעשור האחרון. יוון וישראל הצליחו לקדם את הקשרים ביניהן בדרכים שקשה היה לדמיין בעבר, לאור העמדה הפרו־פלסטינית המובהקת של אתונה והיחסים ההדוקים ששררו בין ישראל לטורקיה בשנות התשעים. המאמר מצביע על המניעים הביטחוניים, הכלכליים ובנושאי אנרגיה שגרמו להידוק היחסים בין הצדדים, ומראה כיצד המניעים הללו היו חזקים דיים על מנת ששתי המדינות ימשיכו לשתף פעולה גם חרף השינויים הבולטים בהנהגה הפוליטית ביוון.

**מילות מפתח:** יוון, ישראל, קפריסין, טורקיה, פלסטינים

השינוי לטובה ביחסים בין ישראל ליוון בעשור האחרון ראוי לציון. קשה היה לדמיין שינוי כזה בעידן הרטוריקה האנטי־ישראלית החזקה שנקט ראש ממשלת יוון אנדראס פפנדראו בתחילת שנות השמונים. במילותיו של חוקר מדע המדינה עמיקם נחמני, "יוון וישראל, שכה קרובות מבחינה גיאוגרפית ... לא יכלו להיות רחוקות יותר ביחסיהן הדיפלומטיים בארבעים השנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל"<sup>1</sup>. דעת הקהל ביוון הייתה גם היא שלילית כלפי ישראל, בעיקר בשל רגשות אנטי־אמריקאיים (והעובדה שישראל נתפסה כבת חסות של ארצות הברית)<sup>2</sup>, וכן בשל הנושא הפלסטיני והקשרים החזקים בין ישראל לטורקיה בשנות התשעים, שהביאו את היוונים לחשוד בשאיפות המשותפות של שתי המדינות. על פי סקרים השוואתיים שנערכו על ידי הליגה נגד השמצה בשנים 2014 ו־2015, שיעור התפיסות האנטישמיות ביוון היה הגבוה ביותר בקרב המדינות שנסקרו, ושאינן במזרח התיכון ובצפון אפריקה.<sup>3</sup> לכן, כאשר מנתחים את יחסי ישראל־יוון

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. פוליקרפוס גבריאלידס הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עולות שתי תופעות מעניינות שמחייבות הסבר. הראשונה היא המהירות שבה חלה התפנית ביחסים – תופעה שחוקר מדע המדינה היווני אריסטו זיאמפיריס מציג בספרו העוסק בהתפתחות שיתוף הפעולה בין ישראל ליוון,<sup>4</sup> והשנייה היא התחזקות היחסים בין ישראל ליוון חרף השינויים הבולטים בהנהגה הפוליטית ביוון בשנים האחרונות.

## סקירה

התחממות היחסים החלה במאמצים שעשתה ב-2009 קבוצת יועצים פוליטיים יוונים ועמית ישראלי שפעלו באופן לא רשמי, ושזכו לכינוי 'קבוצת אלקטרה' על ידי זיאמפיריס.<sup>5</sup> בעקבות מאמצי קבוצת אלקטרה התקשר שר הביטחון דאז אהוד ברק לראש ממשלת יוון ג'ורג' פפנדראו (בנו של ראש הממשלה לשעבר, אנדראס פפנדראו), ומאוחר יותר שוחח ראש ממשלת יוון גם עם ראש הממשלה בנימין נתניהו. בדצמבר 2009 נפגש פפנדראו עם שר החוץ דאז אביגדור ליברמן. בפברואר 2010 נפגשו פפנדראו ונתניהו בקפה פושקין במוסקבה – מפגש שסלל את הדרך ליחסים ההדוקים ששתי המדינות עתידות היו לכונן עד מהרה.<sup>6</sup>

תקרית משט ה־מרמרה במאי 2010 גררה גינוי יווני ואת דחייתו של תרגיל צבאי משותף, אך היחסים העמיקו כאשר ג'ורג' פפנדראו ביקר בישראל בחודש יולי 2010 – ביקור ראשון של ראש ממשלת יוון בישראל מזה שלושה עשורים. באוגוסט 2010 קיים נתניהו ביקור גומלין היסטורי באתונה – הראשון אי פעם של ראש ממשלה ישראלי ביוון.

באסון השריפה בכרמל בדצמבר 2010 מיהרה יוון לשגר סיוע לישראל בעקבות שיחה בין שני ראשי הממשלה. באביב 2011 סייעה יוון לישראל לעצור את המשט השני לעזה. כמו כן, בספטמבר 2011 חתמו שרי הביטחון של שתי המדינות על מזכר הבנות בין המשרדים. באוקטובר 2013 התקיימה בירושלים פגישה ראשונה בין שתי הממשלות. בספטמבר 2014 העביר הפרלמנט היווני חוק האוסר על הכחשת השואה, ובמארס 2017 הוא גם הצביע בעד הענקת אזרחות יוונית לצאצאיהם של ניצולי שואה מיוון.

מאז 2012 החלה להתפתח גם מערכת יחסים משולשת בין יוון, קפריסין וישראל, ובינואר 2016 התקיימה פסגה משולשת ראשונה בין ראשי המדינות. שלוש המדינות משתפות פעולה בתחומים רבים. בדצמבר 2018 התקיים בבאר שבע המפגש המשולש החמישי בין ראשי ממשלות יוון וישראל ונשיא קפריסין, בהשתתפות שגריר ארצות הברית בישראל, דיוויד פרידמן. במפגש הוסכם כי תוקם בניקוסיה מזכירות קבועה לתיאום מנגנוני שיתוף הפעולה המשולש, אשר תחל לפעול בחודש יולי 2019. במארס 2019 התקיימה בישראל פסגה שישית, בהשתתפות מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו.



## שיתופי פעולה מרכזיים

### אנרגיה

אי אפשר לדבר על שיתוף הפעולה בתחום האנרגיה בין ישראל ליוון מבלי להזכיר את קפריסין. למרות שבניית צינור להולכת גז טבעי בין ישראל, קפריסין ויוון נראתה בעיני מומחים רבים בלתי מציאותית, באפריל 2017 חשפו הנציב האירופי לענייני אקלים ואנרגיה וארבעת שרי האנרגיה של איטליה, יוון, קפריסין וישראל את תוכניותיהם לפרויקט צינור הגז הטבעי במזרח הים התיכון (East Med). אורך הצינור יהיה 1,300 קילומטרים בים ו-600 קילומטרים ביבשה. הוא יצא ממקורות הגז הטבעי של מזרח הים התיכון מול חופי ישראל אל קפריסין, מקפריסין אל כרתים, מכרתים אל חצי האי פלופונז ומשם למערב יוון, שם יתחבר לצינור נוסף, הפוסידון, כדי להגיע לאיטליה. עלות הפרויקט מוערכת ב-6-7 מיליארד דולר.<sup>7</sup> המחקר הראשוני שנערך על ידי תאגיד ספק הגז הטבעי (DEPA) של יוון הראה כי הפרויקט אפשרי מבחינה טכנית.<sup>8</sup> המחקר הראשוני קיבל תמיכה גם מתוכנית CEF (Connecting Europe Facility) האירופית לחיבור מערכות בתחומי התחבורה, האנרגיה והשירותים הדיגיטליים באירופה, והנציבות האירופית סיווגה אותו כ'פרויקט של אינטרס משותף' (Project of Common Interest).<sup>9</sup> מעבר לשיקולים טכניים וכלכליים קיימים, נראה כי ההתנגדות למימון עתידי נוסף של הצינור בתוך האיחוד האירופי עשויה לבוא מצד גורמים הפועלים למען פיתוח אנרגיות מתחדשות, וכן מספרד, שתראה בצינור כזה תחרות.<sup>10</sup> כמו כן, למרות התמיכה הראשונית של איטליה בפרויקט, התנגדויות פנימיות הובילו את ממשלת איטליה במאוס 2019 ללחוץ על הצדדים לעכב את החתימה על הסכם רשמי.<sup>11</sup>

רעיון חלופי הוא בניית צינור תתי ימי זול יותר (2.4-4 מיליארד דולר) באורך 600 קילומטרים, שיחבר את ישראל לטורקיה,<sup>12</sup> אולם חלופה זו נתקלת בשתי בעיות עיקריות. הראשונה היא שישיראל מעוניינת להימנע ממצב שבו הצינור יעבור דרך המים הכלכליים של לבנון וסוריה, ולכן מעדיפה שיעבור דרך המים הכלכליים של קפריסין. אלא שהסכסוך המתמשך בקפריסין הופך גם את התוואי הזה לבעייתי מאוד. הבעיה השנייה היא מצב היחסים בין ישראל לטורקיה, כולל חוסר האמון העמוק בין מנהיגיה.<sup>13</sup> מכיוון שלא נראה שישיראל תוכל למצוא מקום לבניית מתקן גט"ן (גז נוזלי טבעי) יבשתי משלה, עלו הצעות שישיראל תשתמש במתקני גט"ן משותפים שייבנו בקפריסין לצורך היצוא שלה, אבל הרעיון לא התקדם, הן בשל עלויות ההקמה של מתקנים כאלה והן בשל ענייני ביטחון. ישראל ואף קפריסין שוקלות את הרעיון של יצוא גז דרך מתקני גט"ן מצריים, אך סדר העדיפויות המצרי הקשור לתגליות הגז הטבעי של המצרים עשוי למנוע גם את הרעיון הזה. מעבר לשיתוף פעולה אפשרי ביצוא הגז הטבעי, יוון, ישראל וקפריסין מתקדמות בפיתוח פרויקט 'מגשר אירואסיה' (EuroAsia Interconnector), אשר במסגרתו

אם יתממש יונח כבל חשמל תת־ימי דו־כיווני שיחבר את רשתות החשמל של ישראל וקפריסין לכרתים וליוון (באורך 1,518 קילומטרים). האיחוד האירופי סיווג גם את הפרויקט הזה כפרויקט אינטרס משותף, ושריין למימונו 1.5 מיליארד אירו. מחקרי ההיתכנות שלו כבר הסתיימו.<sup>14</sup>

## ביטחון

במובן מסוים, שיתוף הפעולה בתחום הביטחוני קדם במקצת להתחממות היחסים. שתי המדינות חתמו על הסכם שיתוף הפעולה הביטחוני הראשון ביניהן בדצמבר 1994, אך לא קידמו מהלכים ליישומו.<sup>15</sup> בשנת 2008 ערכו ישראל ויוון תרגיל צבאי משותף בשם Glorious Spartan, שהשתתפו בו 80 מטוסים יווניים ו־100 מטוסי F15 ו־F16 ישראליים. לפי העיתונות הבינלאומית, התרגיל דימה "חזרה גנרלית" למתקפה על מתקני הגרעין באיראן.<sup>16</sup> מאז נערכו עוד תרגילים משותפים רבים. ביוני 2018 למשל השתתפו 40 מטוסים של חיל האוויר הישראלי בתרגיל עם הצד היווני. מטרת התרגיל הייתה לדמות מלחמה בחזיתות מרובות, כולל הפצצות של מטרות ברצועת עזה.<sup>17</sup>

בשנת 2014 מינתה ישראל לראשונה נספח צבאי שהוצב באתונה. עד אז נוהלו הקשרים הצבאיים בין ישראל ליוון על ידי הנספח הישראלי ברומניה.<sup>18</sup> יוון שלחה נספח ביטחוני משלה לישראל עוד קודם לכן.<sup>19</sup> בשנת 2015 חתמו שני שרי הביטחון של המדינות על הסכם בדבר מעמד הכוחות הצבאיים (status of forces), שלפיו יורשו חיילים יוונים וישראלים להיות מוצבים ביוון ובישראל כדי לקחת חלק באימונים צבאיים.<sup>20</sup> במארס 2019 דווח כי ישראל ויוון מקימות מערכת מכ"ם ימי בכרתים.<sup>21</sup> היקף רכישות הנשק של יוון מישראל מצומצם בשל המצב הכלכלי הקשה של יוון, אם כי בוצעו כמה עסקאות קטנות.<sup>22</sup>

## מסחר ותיירות

ישראל ויוון אינן שותפות סחר גדולות, אך היחסים המשופרים הביאו לגידול בקשרים המסחריים ביניהן. בשנת 2010 הסתכם הסחר הדו־צדדי ב־412 מיליון דולר, ואילו בשנת 2017 הוא הגיע ל־610 מיליון דולר.<sup>23</sup> בשל המשבר הכלכלי ביוון וצעדי הצנע שננקטו, נוצר קושי לקדם את קשרי המסחר מעבר לרמה זו. עם זאת, במארס 2018 נחנכה לשכת המסחר ישראל־יוון.<sup>24</sup>

נרשמה גם עלייה ניכרת במספר התיירים הישראלים שביקרו ביוון. ב־2010 מספרם הגיע לכ־150 אלף איש,<sup>25</sup> ב־2018 ביקרו ביוון 600 אלף ישראלים, והצפי ל־2019 הוא שמספרם יגיע ל־700 אלף.<sup>26</sup> מכיוון שיוון אירחה יותר מ־33 מיליון תיירים בשנת 2018, מספרים אלה אינם ממקמים את ישראל בין עשר המדינות המובילות בתיירות ליוון, אך יש לציין כי התיירות אחראית לכחמישית מהתמ"ג

היווני, וכי עשירית מהאוכלוסייה ביוון מועסקת בענף התיירות.<sup>27</sup> אות לחשיבותה של התיירות ביחסים הקרובים בין המדינות אפשר למצוא בכך ששרת התיירות היוונית, אלנה קונטורה, ביקרה בתערוכת התיירות הבינלאומית השנתית בישראל (IMTM) פעמיים, בשנת 2017 ובשנת 2019.

## המניעים לשיתוף הפעולה הגובר

היוונים האמינו כי השירות החשאי הטורקי היה מעורב בתקרית משט המרמרה בשנת 2010,<sup>28</sup> ולכן היא נתפסה כהוכחה להתגברות התוקפנות הטורקית במזרח הים התיכון. מבחינת ישראל, המשבר ביחסי טורקיה-ישראל דרבן אותה לבחון מחדש את הבריתות האזוריות שלה, שכן יחסיה הקרובים עם טורקיה בשנות התשעים ותחילת שנות האלפיים היו מעמודי התווך של התפיסה האסטרטגית של ירושלים ביחס למזרח התיכון. מעבר לאירוע המשט, הניסיון של טורקיה וברזיל במאי 2010 לתווך בעניין פשרה גרעינית עם איראן הביא לכך ששתי המדינות הצביעו נגד סנקציות על איראן במועצת הביטחון של האו"ם. טורקיה גם חשפה ב־2012 את רשת הריגול שפעלה באיראן למען ישראל,<sup>29</sup> ואלה היו סימני אזהרה לכך שיחסי טורקיה וישראל לא היו רק צל חיוור של מה שהיו בעבר, אלא המשיכו להתדרדר. היו גם צרכים מעשיים כמו הצורך במרחב האווירי שבו ניתן יהיה להתאמן לאחר

שטורקיה סגרה את המרחב האווירי שלה לחיל האוויר הישראלי ב־2009. יתרה מכך, התהפוכות בעולם הערבי שהחלו בדצמבר 2010 עוררו בירושלים את הצורך להתגונן מפני בידוד בהיקף רחב יותר, ועודדו אותה לחפש שותפים חדשים. במונח זה אפשר לראות בחיזוק היחסים בין יוון לישראל חלק מגלגול חדש של 'דוקטרינת הפריפריה'.<sup>30</sup> גם משבר הפליטים, כחלק מההשלכות של מלחמת האזרחים בסוריה, האיץ את הידוק שיתוף פעולה בין ישראל ליוון. זרם הפליטים הגדול שהגיע מטורקיה ליוון ב־2015 נתפס על ידי חלק מהיוונים כניסיון מכוון מצד אנקרה לערער עוד יותר את היציבות במדינתם.<sup>31</sup>

אין ספק שהמשבר הכלכלי העולמי של 2008 ומשבר החוב היווני היו גורמים שהשפיעו על יוון לבחון מחדש

את מדיניותה. אומנם ישראל לבדה לא יכלה לספק סיוע משמעותי, אך נתניהו ניסה לשכנע את מנהיגי אירופה להעניק סיוע כספי ליוון.<sup>32</sup> הגידול ביחסי הסחר והעלייה החדה במספר התיירים הישראלים שביקרו ביוון תרמו גם הם (אם כי בקנה מידה קטן) מבחינת יוון.

התהפוכות בעולם הערבי שהחלו בדצמבר 2010 עוררו בירושלים את הצורך להתגונן מפני בידוד בהיקף רחב, ועודדו אותה לחפש שותפים חדשים. אפשר לראות בחיזוק היחסים בין יוון לישראל חלק מגלגול חדש של 'דוקטרינת הפריפריה'.

תגליות הגז הטבעי סיפקו תמריץ חזק לשיתוף פעולה הדוק יותר, אומנם בעיקר בין ישראל לקפריסין – אך גם יוון ביקשה למלא תפקיד פעיל בקשרי האנרגיה המתפתחים. כמו כן, אפשרויות היצוא לשוקי האיחוד האירופי הפכו את הכללת יוון לאפשרות אטרקטיבית, שרק התחזקה משהתברר כי הצינור מישראל לטורקיה הוא חלופה סבירה פחות.

יוון הייתה בעבר אחת היריבות העזות ביותר של ישראל באיחוד האירופי, אולם התחממות היחסים בין יוון לישראל לא רק שינתה זאת אלא גם הפכה למעשה את יוון לאחת השותפות הנאמנות ביותר של ישראל באיחוד האירופי. במשך הזמן יוון אף החלה לסטות מדי פעם ממדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי כלפי ישראל.<sup>33</sup> כך למשל, בנובמבר 2015, בעקבות ביקורו של ראש הממשלה אלכסיס ציפראס בישראל, הודיעה יוון לישראל כי היא לא תכבד את הנחיות הנציבות האירופית בנוגע לסימון הסחורות המיוצרות בהתנחלויות בגדה המערבית.<sup>34</sup>

היחסים בין ישראל ליוון התפתחו בעיקר בזכות היוזמות של אתונה וירושלים. ממשל אובמה עשה מאמץ לשקם את היחסים בין טורקיה לישראל, ופחות התלהב משיתוף הפעולה בין ישראל ליוון. עם זאת, הווטו הטורקי על שיתוף הפעולה בין ישראל לנאט"ו סלל את הדרך לתרגילים צבאיים משותפים בין ארצות הברית ליוון וישראל, דוגמת התרגיל הימי השנתי Noble Dina. יתרה מכך, בשל המתחות הגוברת בין ארצות הברית לטורקיה, נראה כי ממשל טראמפ זיהה שיש פוטנציאל רב יותר להתחממות היחסים בין ישראל ליוון, כפי שהוכיחו דוגמאות כמו נוכחותו של שגריר ארצות הברית בישראל במפגש המשולש החמישי בין ראשי המדינות יוון, קפריסין וישראל בדצמבר 2018, והשתתפותו של מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו בפגישה המשולשת השישית שהתקיימה במאוס 2019. ראוי לציין גם את שיתוף הפעולה ההולך וגובר בין ארגונים יווניים-אמריקאיים ויהודיים-אמריקאיים הפועלים בושינגטון.<sup>35</sup>

מנקודת המבט של המנהיגים – נראה כי ג'ורג' פפנדראו היה מעוניין לפתוח דף חדש ביחסי יוון-ישראל עוד לפני תקרית המרמרה, והוא ניצל את המשבר ביחסי טורקיה-ישראל כדרך להסביר לציבור היווני את המדיניות החדשה. שגריר ישראל ביוון לשעבר, אריה מקל, סבור שהגישה החיובית של פפנדראו כלפי ישראל נובעת בחלקה ממה שספג במהלך שנות חינוכו ולימודיו בארצות הברית. מקל אף גורס כי פפנדראו היה מעוניין שיוון תגביר את השפעתה במזרח הים התיכון, וכי הבין שלשם כך יוון צריכה לקיים קשרים הדוקים לא רק עם העולם הערבי, אלא גם עם ישראל.<sup>36</sup>

ההצעה של פפנדראו לקיים משאל עם על הסכמה לתוכנית החילוץ של גוש האירו עבור יוון נתפסה כמשאל עם על יציאה מהאיחוד (Grexit). היא נתקלה

בביקורת קשה, המשאל לא התקיים בסופו של דבר ופפנדראו נאלץ להתפטר בנובמבר 2011. לאחר תקופת ביניים ובחירות חדשות המשיך ראש ממשלת יוון החדש אנטוניס סמאראס את מדיניותו של פפנדראו כלפי ישראל חרף היותו ממפלגה אחרת, שכן גם הוא האמין בצורך במדיניות מאוזנת יותר כלפי המזרח התיכון. סמאראס גם כיהן כשר החוץ בזמן שאתונה שידרגה את היחסים הדיפלומטיים עם ישראל לרמת שגרירות מלאה ב־1990 (האחרונה שעשתה זאת מבין חברות השוק האירופי המשותף) – עובדה שעשויה גם היא לסייע להסביר את גישתו החיובית כלפי חימום היחסים עם ישראל.<sup>37</sup>

אלכסיס ציפראס נכנס לתפקיד ראש ממשלת יוון בינואר 2015 (ובהמשך זכה שוב בבחירות שהוקדמו לספטמבר 2015). בתחילה הוא עורר דאגה מסוימת בירושלים, משום שרבים מחברי מפלגת השמאל הרדיקלי שלו 'סיריזה' מחזיקים בדעות פרו־פלסטיניות. לפני בחירתו מתח ציפראס עצמו ביקורת על מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים, ומפלגתו הביעה בעבר את התנגדותה לביקורו של נתניהו ב־2010 ביוון וביקרה את הדרך שבה סייעה ממשלת יוון לישראל בעצירת המשט השני לעזה. מצע מפלגת סיריזה אף כלל קריאה להפסקת שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל.<sup>38</sup> עם זאת, החשש הישראלי מפני צינון היחסים לא התממש, וזאת בשל מספר סיבות. ראשית, סיריזה נזקקה לשותפה קואליציונית כדי להקים ממשלה, והשותפה הייתה בעד המשך היחסים עם ישראל. שנית, זרם הפליטים ליוון הגביר את תחושת המשבר בתוך יוון ואת החשש מפני כוונות טורקיות זדוניות. שלישיית,

השיחות ולאחר מכן גם החתימה על הסכם הנורמליזציה בין ישראל לטורקיה רק עודדו את יוון לחזק את קשריה הרשמיים עם ישראל. לבסוף, ציפראס קיווה שיוכל לתווך בין ישראל לפלסטינים.

מנקודת מבטו של נתניהו, היחסים המשופרים עם יוון עולים בקנה אחד עם תפיסתו הרחבה יותר, שלפיה הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו צריך להיות מכשול מרכזי ליכולתה של ישראל לכונן קשרים הדוקים עם שחקנים אחרים. על פי תפיסה זו, ישראל יכולה להרחיב במידה ניכרת את קשריה גם ללא התקדמות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. לשיטתו (ואף חלק ממבקרו החריפים ביותר מסכימים איתו בנושא זה), הוא הצליח לקדם את ישראל באופן

העובדה שהשינוי החיובי במדיניות יוון כלפי ישראל שרד חרף התפניות הפוליטיות ביוון, וכי ראשי ממשלה שונים לא רק המשיכו במדיניות קודמיהם אלא אף דחפו אותה קדימה, מעודדת מאוד מבחינת ירושלים.

משמעוטי בזירה הדיפלומטית.<sup>39</sup> לנתניהו גם הייתה עמדה אמביוולנטית כלפי תהליך הנורמליזציה עם טורקיה, ולמרות שבסופו של דבר אישר את החתימה על ההסכם, חוסר האמון שלו בנושא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן נותר גבוה, והניע

אותו להמשיך לחזק את הקשרים עם יוון וקפריסין.<sup>40</sup> שר החוץ שמונה בהמשך לשר הביטחון, אביגדור ליברמן, תמך גם הוא ב"ציר עוקף אנקרה".<sup>41</sup>

## מסקנות ומבט קדימה

העובדה שהשינוי החיובי במדיניות יוון כלפי ישראל שרד חרף התפניות הפוליטיות ביוון, וכי ראשי ממשלה שונים לא רק המשיכו במדיניות קודמיהם אלא אף דחפו אותה קדימה, מעודדת מאוד מבחינת ירושלים. אין גם סיבה לפקפק בכך שהיחסים הללו בין המדינות יימשכו בטווח הקרוב, ללא תלות בתוצאה הפוליטית של הבחירות הכלליות בישראל וביוון ב-2019. עם זאת, יש לזכור כי לישראל יש היסטוריה של יחסים קרובים שהסתיימו במשברים גדולים, כמו עם איראן, דרום אפריקה וטורקיה. היחסים החמים בין ישראל ליוון שיקפו את אי הנחת מהתוקפנות הגוברת של טורקיה במזרח הים התיכון. כאשר טורקיה וישראל חתמו על הסכם הנורמליזציה ב-2016, נראה היה כי ישראל צפויה לצנן את התלהבותה מהמשך קידום קשריה עם יוון. ואולם היריבות בין טורקיה לישראל נותרה עיקשת, ובעקבות המשבר בין טורקיה לישראל במאי 2018 סביב האירועים בעזה והעברת השגרירות האמריקאית לירושלים, נראה כי אנקרה אינה מתכוונת למתן את עמדתה השלילית כלפי ישראל. עם זאת, נראה שיש מאמץ מסוים מצד אנקרה ואתונה להפיג חלק מהמתחות ביניהן, כפי שמעידים הביקור ההיסטורי שערך ארדואן ביוון בדצמבר 2017 (ביקורו הראשון של נשיא טורקי ביוון מזה 65 שנה), וביקור ציפראס בטורקיה בפברואר 2019. בעוד ביקורו של ארדואן עמד בסימן אמירות אחדות שהיו בעייתיות מנקודת המבט היוונית, כמו דבריו על הצורך בשינויים בהסכם לוזאן משנת 1923, הביקור של ציפראס ב-2019 היה מוצלח יותר.

להתחממות היחסים בין יוון לישראל קשר ניכר גם לחולשה של יוון כתוצאה ממשבר החוב ומצעדי הצנע. לאחר מספר תוכניות הצלה התייצבה הכלכלה היוונית במידה מסוימת, והדבר עשוי להפחית מהצורך המדיני שלה בקשרים עם ישראל, ובכל זאת, כלכלה יוונית מתרחבת עשויה להביא להרחבת היקף המסחר עם ישראל. זאת ועוד, 'הסכם פרספה' בעניין המחלוקת בין יוון לצפון מקדוניה בנוגע לשם המדינה, אשר נחתם והועבר בפרלמנט היווני, תרם גם הוא לשיפור מעמדה של יוון באיחוד האירופי ובנאט"ו.

ראוי גם להדגיש כי מלכתחילה היה ברור שיחסים חמים יותר אין פירושם ברית צבאית במובן זה שיששראל לתגייס לעזרת יוון או קפריסין במקרה של סכסוך צבאי עם טורקיה; וגם לא שיוון או קפריסין ימלאו תפקיד צבאי פעיל בסיוע לישראל. לכן קיימות מגבלות לגבי המידה שבה ניתן לפתח את היחסים בתחום הצבאי. יתרה מכך, נושא האנרגיה אינו רק בסיס לשיתוף פעולה אלא גם גורם אפשרי לחילוקי דעות. יוסי לנגוצקי, גיאולוג ישראלי בכיר שחזה את גילוי עתודות הגז

הטבעי הגדולות בסמוך לחופי ישראל, מביע כיום פסימיות רבה לגבי העתיד. לנגוצקי יעץ לישראל לא לייצא גז בכלל עד שיתגלו מאגרים נוספים.<sup>42</sup> גם אם ישראל תמשיך בתוכניות ייצוא הגז הטבעי הנוכחיות שלה, הסיכויים למימוש פרויקט צינור East Med עדיין נראים קלושים למדי. ישראל וקפריסין יצטרכו גם לפתור את מחלוקת סוגיית הפיתוח המשותף שלהן ביחס למאגר אפרודיטה ומאגר ישי (המשך של מאגר אפרודיטה בשטח הישראלי). שתי הממשלות אפשרו לחברות המעורבות לנסות לפתור את הסוגיה, אך אם החברות לא יגיעו להסכם, הממשלות יסכימו לבורר בינלאומי. העיכוב הממושך ביחס לתוכניות האנגריה של קפריסין כבר גרם תסכול בצד היווני-קפריסאי, ובמקרה שיחולו עיכובים נוספים, גם היחסים בין ישראל ליוון עלולים להיפגע.

לפיכך אפשר לומר שכל המניעים שהביאו את הצדדים להתקרב אחד לשני בעשור האחרון עדיין רלוונטיים ביותר, אך סימני השאלה שהיו קיימים קודם לכן עדיין נוכחים, ונקודות מחלוקת חדשות צפויות להתעורר. ואולם מה שעשוי להבטיח יחסים ארוכי טווח מעבר למה שנראה היה לפני עשור הוא המאמץ שעשו הצדדים למסד את היחסים האלה בתחומים רבים, ועל כן היפוך במגמה צפוי להיות קשה יותר.

## הערות

- 1 Amikam Nachmani, "Israel, Turkey and Greece: Dramatic Changes in the Eastern Mediterranean", in Colin Shindler, ed. *Israel and the World Powers: Diplomatic Alliances and International Relations Beyond the Middle East*, I.B. Tauris, London 2014, (digital edition).
- 2 רגשות אנטי-אמריקאיים ביוון מקורם בין היתר בכעס על כך שארצות הברית קיבלה את השלטון הצבאי של החונטה ביוון בשנים 1967–1974, וכן מהעובדה שארצות הברית לא עצרה את ההתערבות הצבאית הטורקית בקפריסין ב־1974.
- 3 Ted Coulombis and Athanasios Moulakis, "Are the Greeks Anti-American?" Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/publication/are-the-greeks-anti-american>
- 4 "New ADL Poll Finds Dramatic Decline in Anti-Semitic Attitudes in France; Significant Drops in Germany and Belgium," June 30, 2015, <https://www.adl.org/news/press-releases/new-poll-anti-semitic-attitudes-19-countries>
- 5 Aristotle Tziampiris, *The Emergence of Israeli-Greek Cooperation*, Springer, Berlin, 2015, p. 8.
- 6 זיאמפיריס בחר בשם זה משום שהפגישות שערכה הקבוצה נערכו במלון אלקטרה באתונה. Tziampiris, *The Emergence of Israeli-Greek Cooperation*, p. 79.
- 7 Barak Ravid, "Netanyahu's Big Fat Greek Wedding", *Haaretz*, July 1, 2011; Tziampiris, *The Emergence of Israeli-Greek Cooperation*, p. 80-81.
- 8 "Eastmed", *IGI Poseidon website*, <http://www.igi-poseidon.com/en/eastmed>

- George N. Tzogopoulos, "The EastMed Pipeline Could be a Giant Step Towards Enhancing Regional Security", *BESA Perspectives*, June 22, 2017. 8
- "Eastern Mediterranean Natural Gas Pipeline – Pre-FEED Studies", EC Innovation and Networks Executive Agency, <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-energy/7.3.1-0025-elcy-s-m-15> 9
- עמנואל נבון, "מוקד האנרגיה החדש במזרח הים התיכון", מכון ירושלים לאסטרטגיה וביטחון, 24 בפברואר 2019, <https://jiss.org.il/he/navon-the-new-emerging-energy-hub-in-the-eastern-mediterranean/> 10
- "Rome Hits Pause on East Med Gas Pipeline", *La Stampa*, March 6, 2019. 11
- עודד ערן, דן ורדי ואיתמר כהן, **ההיתכנות המדינית של ייצוא גז טבעי מישראל לטורקיה**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2014, עמ' 14. 12
- Oded Eran and Elai Rettig, "New Obstacles Facing Israeli Natural Gas Exports", *INSS Insight*, July 10, 2018. 13
- Jean Christou, "Cyprus, Greece, Israel to Speed up Pipeline efforts (updated)", *Cyprus Mail*, June 15, 2017. 14
- Tziampiris, *The Emergence of Israeli-Greek Cooperation*, p. 50. 15
- Tugce Ersoy, "Emerging Alliances, Deteriorating Relations: Turkey, Israel and Greece in the Eastern Mediterranean", in Aysegul Sever and Orna Almog, eds., *Contemporary Israeli-Turkish Relations in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, London, 2019, p. 132. 16
- Judah Ari Gross, "With No Landings, Israeli Jets Train for Long-Range Missions in Greece", *Times of Israel*, June 11, 2018. 17
- Alex Fishman, "Israel's Military Diplomacy," *Ynet*, February 16, 2016. 18
- אריה מקל, **יחסי ישראל יוון**, מזכר מספר 9, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים, רמת-גן, 2015, עמ' 18. 19
- "From Now On Greek and Israeli Soldiers will be Allowed to Station Either in Greece or Israel to Participate in Military Training Exercises", *New Europe*, July 22, 2015; see also, Vassilis Kappis, "Breaking Away from the Union? The Case of Greek-Israeli Relations Since 2010", in Angelos Giannakopoulos, ed. *Solidarity in the European Union: Challenges and Perspectives*, Tel Aviv University, Tel Aviv, 2017, p. 95, 102. 20
- "Israel, Greece Constructing New Radar System on Crete, Report Says", *Haaretz*, March 19, 2019. 21
- מקל, **יחסי ישראל יוון**, עמ' 18. 22
- אורה קורן, "יצואנים: אם המשבר ביוון יחליש את היורו – תהיה פגיעה ביצוא", *TheMarker*, 29 ביוני, 2015; אריאל ויטמן, "נותנות גז: ישראל ויוון בדרך לשיתוף פעולה", **ישראל היום**, 5 באפריל 2018. 23
- "אירוע השקה: 21 במארס, 2018", אתר לשכת המסחר ישראל יוון, <https://www.israelgreece.com/opening-event/> 24
- Herb Keinon, "Israeli Tourism to Greece Surges, Minister Visits", *Jerusalem Post*, February 7, 2013. 25
- Nick Kampouris, "Israeli Tourism to Greece Flourishing as Bilateral Relations Warm", *Greek Reporter*, February 14, 2019. 26



- 27 משה גלעד, "איך מתמודדים עם יותר מדי תיירים ומה עושים בלעדיהם", **הארץ**, 11 בפברואר, 2017.
- 28 Tziampiris, *The Emergence of Israeli-Greek Cooperation*, p. 83.
- 29 "Report: Turkey Blows Cover of Israeli Spy Network in Iran", *Jerusalem Post*, October 17, 2013.
- 30 Yoel Guzansky and Gallia Lindenstrauss, "Revival of the Periphery Concept in Israel's Foreign Policy?" *Strategic Assessment*, Vol. 15, no. 2, p. 30.
- 31 מקל, **יחסי ישראל יוון**, עמ' 19.
- 32 Ravid, "Netanyahu's Big Fat Greek Wedding."
- 33 Kappis, "Breaking Away from the Union?" p. 95.
- 34 Raphael Ahren, "Greece to Defy EU Order on Labeling Settlement Goods", *Times of Israel*, November 30, 2015.
- 35 ראו לדוגמה "Leading American Hellenic, American Jewish Groups on Leadership Mission to Greece, Cyprus, and Israel", *Greek News*, January 11, 2016.
- 36 מקל, **יחסי ישראל יוון**, עמ' 12.
- 37 Tziampiris, *The Emergence of Israeli-Greek Cooperation*, p. 123.
- 38 Raphael Ahren, "New Greek PM is pro-Palestinian, but Envoy to Israel Predicts, 'Only Positive Things'", *Times of Israel*, January 28, 2015.
- 39 "Back from New York, Netanyahu Touts Israel's Diplomatic Advances", *Haaretz*, September 27, 2016.
- 40 Semih Idiz, "Will Israel Throw Erdogan a Lifesaver", *Al Monitor*, March 15, 2016.
- 41 Yossi Alpher, *Periphery: Israel's Search for Middle East Allies*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2015, p. 106.
- 42 Eran Azran, "Israel Plans to Export Too Much Natural Gas, Leading Geologist Says", *Haaretz*, October 23, 2018.



# כיצד לגרום לסין לפעול נגד מדינות החותרות לגרעין

## טאווה הונג

בעקבות העלייה המהירה במעמדה העולמי הפכה סין לשחקנית מפתח במשטר הכלל-עולמי נגד תפוצת נשק גרעיני. במסגרת שאיפתה ללטש תדמית של מעצמת-על אחראית מתמקדת בייג'ינג בעיקר בניסיון למנוע ממדינות סוררות לרכוש נשק להשמדה המונית. עם זאת, כשמדובר בהתפרקות מגרעין של משטרים שכבר הגיעו ליכולת גרעינית ניכרת, נמצא שסין אינה גורם מהימן במיוחד באכיפת משטר הסנקציות הבינלאומי. כיצד מספקת סין מרחב תמרון לאיראן ולצפון קוריאה, ומהם הגורמים המרכזיים המשפיעים על שיקוליה? המאמר הנוכחי מבקש לטעון כי סין מונעת בעיקר מהאיום על האינטרסים הכלכליים שלה ומהסכנה לעימות צבאי.

**מילות מפתח:** סין, קוריאה הצפונית, איראן, תפוצת נשק גרעיני, חרם משני, יריבות בין מעצמות

## סקירה

באופן כללי משתמשת סין בסוגיית הגרעין של איראן וצפון קוריאה לחיזוק תדמיתה כמעצמה בעלת השפעה. רצון זה מתבטא במיוחד בסוגיית הגרעין הצפון-קוריאני, שכן סין רואה באופן מסורתי בצפון-מזרח אסיה אזור הנתון להשפעתה. סין הובילה שישה סבבים של 'שיחות השש' (Six Party Talks) מאז אוגוסט 2003, ואפשר לומר שהיא מפעילה את ההשפעה הרבה ביותר על צפון קוריאה.<sup>1</sup> כבעלת הברית היחידה של צפון קוריאה ושותפת הסחר הראשית שלה שולטת סין למעשה בכלכלה הצפון-קוריאנית, ובמידה מסוימת גם בהישרדות

טאווה הונג הוא עוזר מחקר במכון Freeman Spogli ללימודים בינלאומיים באוניברסיטת סטנפורד, וכותב טורי דעה ב-*Asia Times*. בעבר היה מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הפוליטית של השלטון, ולכן מיוחסים לה המנופים החזקים ביותר על פיונגיאנג.<sup>2</sup> סין אכן מפעילה בלמים על ההרפתקנות של צפון קוריאה, בין היתר כדי לשמר את דימויה כמעצמה אחראית.

במשא ומתן עם איראן שהוביל ב־2015 להסכם הגרעין (תוכנית הפעולה המשותפת) נותרה סין רוב הזמן מחוץ לאור הזרקורים, בעוד ארצות הברית, רוסיה והאיחוד האירופי מובילים את השיחות. סין נתפסה בעיקר כשותפה של רוסיה בסוגיות שנויות במחלוקת, והגנה על האינטרסים האיראניים כל עוד הם התיישבו עם האינטרסים שלה. סין היא היעד המוביל ליצוא הנפט האיראני, ולכן יש לה העדפה ברורה לשמר את כושר הייצור והיצוא של איראן, שנפגע קשות מהסנקציות הבינלאומיות. עם זאת, בייג'ינג שותפה לדאגת הקהילה הבינלאומית מתפוצת הגרעין, ולכן הצטרפה עקרונית לסנקציות הבינלאומיות שהובילה ארצות הברית נגד תוכנית הגרעין של איראן.<sup>3</sup>

## המניעים של סין

היריבות בין שתי המעצמות ארצות הברית וסין (G2) היא גורם נוכח במידה נרחבת במדיניות החוץ הסינית, וצפון קוריאה ואיראן – שתי מדינות שמעמידות בפני ארצות הברית את האתגרים הביטחוניים הקשים ביותר – אינן חריגות בסדר היום שלה. "החלום הסיני" של שי ג'ינפינג נשען על יסוד חזק של "חסים חדשים בין מעצמות־על",<sup>5</sup> אשר תלוי במעמדה של סין בעולם כשחקנית מכובדת. תרומתה של סין לפתרון שתי הדילמות הגרעיניות מעניקה לה מנוף להתמודד עם ארצות הברית בסוגיות מרכזיות אחרות של מדיניות חוץ, כגון טייוואן או קשרי סחר. סין גם מעוניינת לשמר סביבה מיטבית לפרויקטים של 'זומת החגורה והדרך' שלה במזרח אסיה ומרחב המזרח התיכון, והיא רואה ביציבות ובשלום תנאים המסייעים למסחר ולהשקעות. המשך איום הגרעין הצפון־קוריאני במזרח אסיה עלול להצית מרוץ חימוש בין מדינות אזוריות כמו יפן ודרום קוריאה. סין גם רוצה למנוע מצב שבו נשק גרעיני של פיונגיאנג וטהראן ייפול לידי גורמים לא־ממשלתיים כגון ארגוני טרור. כל אלה הביאו לכך שסין שמרה לרוב על קו דומה לזה של ארצות הברית ובעלות בריתה, בלחצים שהפעילה על שתי המדינות החותרות לגרעין לוותר על תוכניות הגרעין שלהן. תפקידה של סין כמגשרת תרם גם הוא לחשיבותה האסטרטגית כשחקנית מרכזית. כל זמן שהמדינות המודאגות פונות להתייעץ עם בייג'ינג לפני ביצוע מהלכים מרכזיים, אפשר להבטיח שהעמדה הסינית תהיה מרכיב חיוני בכל החלטה.

אולם מנגד, בייג'ינג אינה רוצה להכפיף את האינטרסים שלה לחששות האמריקאיים. במיוחד כשמדובר בצפון קוריאה, דומה שסין דוחפת סדר יום רחב משלה, המחליש את הברית בין ארצות הברית לקוריאה ומעביר את שתי הקוריאות

להשפעתה. במארס 2018 ביטלה צפון קוריאה מפגשים בדרג גבוה בין הצפון לדרום וטענה שהביטול נגרם עקב התרגיל הצבאי המשותף Max Thunder שערכו דרום קוריאה וארצות הברית.<sup>6</sup> מהלך בלתי צפוי זה אירע למרות שקים אישר קודם לכן במפורש את התרגילים המשותפים במסר לנציגי דרום קוריאה,<sup>7</sup> ועורר את החשש שסיין אולי בוחשת מאחורי הקלעים, לנוכח הסלידה ההיסטורית שלה משיתוף הפעולה הצבאי בין ארצות הברית לדרום קוריאה.<sup>8</sup> אין זה מקרה שסיין מנצלת את המומנטום הדיפלומטי שנבנה בין פיונגיאנג לווינגטון כדי לחדש את תביעתה להוצאת המערכות האמריקאיות להגנה מרחבית בגובה רב מחצי האי; סיין רואה במערכות אלה סמל להגמוניה הצבאית האמריקאית באזור, ומעוניינת מאוד לראות את הנוכחות האמריקאית באזור מצטמצמת, בין אם בתמורה להתפרקות צפון קוריאה מגרעין או כתוצר לוואי של מהלך חד-צדדי מצד ארצות הברית נגד צפון קוריאה, בניגוד לרצונן של בעלות הברית בסיאול ובטוקיו.

באותה מידה סיין מעוניינת לראות את ארצות הברית שקועה במפרץ הפרסי כדי להסיט את תשומת לבם של האמריקאים מים סיין הדרומי.<sup>9</sup> הבעיה האיראנית של ארצות הברית היא בעקיפין יתרון לסיין, שנוטה יותר ויותר לראות את יחסיה הדר-צדדיים עם ארצות הברית מתקרבים למשחק סכום אפס. סיין אינה מוצאת סיבה טובה להתאים עצמה למדיניות האמריקאית כלפי איראן, במיוחד כאשר מדינות נוספות החתומות על הסכם הגרעין מסכימות שאיראן עומדת בהסכם. בריטניה, גרמניה וצרפת הקימו לאחרונה מערכת תשלומים מיוחדת יחד עם העמיתות הנוספות להסכם הגרעין, סיין ורוסיה, כחלופה למערכת ה-SWIFT הכפופה לתקנות האמריקאיות.<sup>10</sup> המערכת צפויה לפעול כמסלקה המקשרת בין האירופים והאיראנים לצורך עסקים, ובכך מערערת באופן ישיר את תוכניתו של הנשיא טראמפ לפתוח מחדש את הסכם הגרעין תוך חידוש מנוף הסנקציות. בדיוק כשם שמערכת בריתות אמריקאיות רופפת באסיה תקדם את שאיפותיה של סיין להגמוניה אזורית, כך גם מדיניות חוץ אירופית עצמאית יותר עשויה לסייע לסיין "לשסות את ארצות הברית ואירופה זו בזו".<sup>11</sup> בקונגרס המפלגה ה-19 ציין שי ג'יפנינג כי "המגמה של רב-קוטביות עולמית" מסייעת לעלייתה של סיין; הזירה האיראנית יכולה להיות ההזדמנות של סיין לכרסם בהובלה האמריקאית.<sup>12</sup>

הן במקרה של צפון קוריאה והן במקרה של איראן, סיין משוכנעת שארצות הברית היא המקור לחוסר היציבות. מנקודת מבטה של בייג'ינג, האובססיה של פיונגיאנג ומוסקבה לנשק גרעיני נובעת ביסודה מהאיזמים שארצות הברית בעלת העוצמה מציבה בפניהן. על רקע זה מדגישה סיין את "ההגיונות וההדדיות" ומאשימה את ארצות הברית בחתירה לשינוי המשטר בצפון קוריאה ובאיראן באמתלה של תביעה להתפרקותן מגרעין. כמשקל נגד לכך אימצה סיין את המושגים "אמון הדדי, תועלת הדדית, שוויון ותיאום"<sup>13</sup> (איראן) ו"גישה הדרגתית ומתואמת"<sup>14</sup>

(צפון קוריאה) בתהליך ההתפרקות מגרעין, בטענה של גישה מדורגת לשם בניית אמון לאורך זמן. למרות שמבחינה היסטורית גישה כזאת אפשרה לצפון קוריאה להשתמש ב"שיטת הסלאמי"<sup>15</sup> ולחזור בה מהבטחותיה לאחר קבלת הסיוע הכלכלי או הסרת הסנקציות – סין ממשיכה לטעון כי למדינות החותרות לגרעין מגיע יחס הוגן מצד וושינגטון ובעלות בריתה המערביות. לפיכך, יש לפרש את עמדתה של סין כלפי צפון קוריאה ואיראן לאור הפרשנות שלה לסטטוס קוו.

## משחק כפול

בשנים האחרונות סין הראתה בבירור נכונות למתוח את המשא ומתן באופן הפועל לטובתה. הן בצפון קוריאה והן באיראן היא נקטה אסטרטגיה כפולה שכללה שילוב של לחץ והגנה. בייג'ינג סיפקה פעמים רבות מרחב תמרון לאיראן ולצפון קוריאה, תוך ניצול פרצות במשטר הסנקציות הבינלאומי שאפשרו לה להמשיך לסחור עם שתיהן.

במהלך שיחות הגרעין עם איראן שהחלו ב־2013 הגדילה סין את היקף רכישות המזוט שלה מאיראן, שלמעשה לא נכלל בסנקציות האמריקאיות.<sup>16</sup> חברות סיניות מינפו את הסנקציות האמריקאיות כדי להזיל את מחירי המזוט של איראן, ולאחר מכן התאימו את בתי זיקוק כך שיעבדו את המזוט לדלקים יקרים יותר. רכישות השיא של הנפט האיראני על ידי סין עלו בקנה אחד עם השעיית המאמצים האמריקאיים להגברת הסנקציות על איראן, במטרה לשמור על רוח שיחות ז'נבה. ביחס לצפון קוריאה – סין המשיכה לסייע לצורכי האנרגיה של צפון קוריאה דרך צינור הנפט, ולעיתים קרובות העלימה עין מעסקאות פיננסיות בלתי חוקיות שנעשו דרך מוסדותיה.<sup>17</sup> ספינות סיניות מעורבות עד היום בחילופי מטען שנעשים באמצע האוקיינוס כדי לחמוק מהפיקוח של ארצות הברית ובעלות בריתה.<sup>18</sup> סין גם הפרה באופן פעיל את "רוח הסנקציות" למרות שלכאורה צייתה למילה הכתובה, בכך שהגדילה באופן דרמטי את היקף הסחר בתחומים שלא צוינו במפורש בסנקציות שהוגדרו בהחלטת האו"ם, כדרך לפצות על צמצום הסחר במוצרים האסורים. המשך הסחר של סין עם מדינות הגרעין הביא לירידה במוטיבציה שלהן להיכנס למשא ומתן רציני על הגרעין ולהאטת התקדמות השיחות בנושא.

סין גם סיפקה מעטפת דיפלומטית לפיונגיאנג ולטהראן כשפעלה בשמן בזירה הבינלאומית. מתוך דאגה לצורכי האנרגיה העצומים של צפון קוריאה העלתה סין תביעה חסרת תקדים לקבל פטור על אספקת הנפט למדינה, בתואנה של צרכים הומניטריים. יתרה מכך, החלטה מס' 1929 של מועצת הביטחון של האו"ם, המאשרת את הסנקציות "הגורפות" ביותר נגד איראן, עברה רק לאחר שדוללה באופן שקבע כי הסנקציות "יגנו על האינטרסים הכלכליים של סין ויפחיתו את הנזק לכלכלת איראן בכללותה".<sup>19</sup> נציגי סין התעקשו שהסנקציות ייאכפו מכוח

סעיף 41, השולל במפורש אמצעים צבאיים; חברי המועצה הסכימו אפוא כי "שום דבר בהחלטה אינו מחייב מדינות לנקוט צעדים העולים על היקף החלטה זו, לרבות שימוש בכוח או איום בכוח". סיין גם שינתה את נוסח ההחלטה הקורא למדינות להימנע מביצוע עסקים עם משמרות המהפכה האיראניים, והנוסח קובע שיש לעשות זאת "רק כאשר יש יסוד סביר להאמין שהעסקה יכולה לתרום לתוכנית הגרעין של איראן".

ברוח דומה, סיין סיפקה גיבוי לצפון קוריאה ולאיראן במקרה שהממשל ומתן יעלה על שרטון. סיין גילתה נכונות ברורה להציע חלופות להחלטות שתוביל ארצות הברית. בעקבות החזרת הסנקציות האמריקאיות על איראן סיפקה סיין ברצון השקעות וסיוע, והגדילה עסקאות והסכמים לפיתוח תשתיות. בעוד חברות אירופיות העריכו בחשאי את העלויות והיתרונות של מסחר עם טהראן נגד רצונה של וושינגטון, בייג'ינג ומוסקבה הגדילו את נפח המסחר שלהן לרמה שלפני הסנקציות.<sup>20</sup> גם ההשקעות הסיניות באיראן ממשיכות להתרחב, כאשר חברת הנפט הלאומית של סיין מתכוונת לקחת מהחברה הצרפתית טוטאל את פיתוח שדה הגז דרום פארס (South Pars).<sup>21</sup> למרות שארצות הברית קיוותה להפחית את היצוא של איראן לאפס עד נובמבר 2018, סיין החלה תהליך של מסחר בחוזים עתידיים ויבוא נפט במטבע הסיני יואן, כדי לאפשר לעצמה עסקאות בדולר אמריקאי.<sup>22</sup> בהמשך לכך, שלושת הביקורים שערך קים ג'ונג-און בסיין בשנת 2018, לאחר שגילה פתיחות לדיאלוג עם ארצות הברית ודרום קוריאה, עוררו השערות כי שי ג'ינפינג הבטיח לצפון קוריאה תמיכה ללא קשר לתוצאות השיחות. מנקודת מבטה של סיין מערכת הבריתות האמריקאית מסוכנת לא פחות מתוכנית הגרעין של צפון קוריאה – אם לא יותר מכך – וסיין רצתה שהיא תיחלש במהלך שיחות הגרעין.<sup>23</sup> הנשיא טראמפ חזר והאשים את סיין ולא את צפון קוריאה בחבלה בשיחות, וטען במפורש שהסינים רוצים להשתמש בצפון קוריאה כמנוף להשגת יתרון במשא ומתן.<sup>24</sup>

## תמריצים שליליים לבייג'ינג

על רקע זה כדאי לשים לב מתי ומדוע החליטה סיין לנקוט גישה מחמירה יותר כלפי איראן וצפון קוריאה. מועד השינוי הראשון היה בשנת 2006, כאשר פיונגיאנג ערכה לראשונה ניסוי בנשק הגרעיני שלה, בניגוד גמור למאמצייה של סיין לייצר מראית עין של "הכול תחת שליטה", לאחר ההתמהמהות ביישום 'הסכם ספטמבר' בשנה שלפני כן.<sup>25</sup> לפי הדיווחים ההנהגה הסינית זעמה מאוד, כפי שאפשר היה להיווכח מסירובה של סיין להטיל וטו על הסנקציה החזקה ביותר שהטילה אז מועצת הביטחון של האו"ם על צפון קוריאה. זעם כזה נובע מתפיסתה של סיין כלפי צפון קוריאה כשותפה זוטרה שלה, וניתן לשער שאם איראן תשפיל את סיין

בצורה בולטת – מה שנראה עתה בלתי סביר ממש – בייג'ינג עשויה לשנות את עמדתה כלפיה, ולו באופן זמני.

### סכנת עימות חמוש

המניעים של סיין לפעולה הם בעיקר הסכנה של עימות חמוש והאיום להטיל חרם משני על החברות שלה. מאז שממשל קלינטון שקל את הפצצת מתקן הגרעין ביונגביון ב-1994,<sup>26</sup> נמנעו הממשלים האמריקאיים שבאו אחריו מדיון גלוי באפשרות של מכת מנע על צפון קוריאה. עם זאת, הנשיא טראמפ רמז ב-2017 כי צפון קוריאה תיתקל ב"אש וזעם" אם היא תמשיך לאיים על ארצות הברית.<sup>27</sup> דיווחים שלא אומתו טוענים כי הממשל הנחה את הפנטגון להכין תוכנית תקיפה בתחילת 2018. שגרירת ארצות הברית לאו"ם לשעבר ניקי היילי ציינה גם היא כי הנשיא רמז על אפשרות של התקפה על צפון קוריאה על מנת להביא לתמיכה סינית ורוסית במועצת הביטחון של האו"ם.<sup>28</sup> העמדה החרוגה של טראמפ כלפי צפון קוריאה סייעה ללא ספק להביא את צפון קוריאה לשולחן המשא ומתן, לא רק בזכות ערעור הביטחון של קים, אלא גם בזכות שינוי ההערכות בבייג'ינג. סיין אינה מעוניינת בעימות צבאי בחצי האי הקוריאני; היא רוצה להימנע מאסון הומניטרי בגבולה, ואינה רוצה שמדינה שמשמשת לה חיץ תיפול לידי ארצות הברית ובעלות בריתה. אין זה מקרה שהלחצים של סיין על צפון קוריאה החריפו ביותר בעקבות ההסלמה המסוכנת בקיץ 2017, כאשר צפון קוריאה איימה "להמטיר אש על גואם". החל מהרבעון הראשון של 2018 צמצמה סיין באופן דרמטי את היבוא והיצוא מצפון קוריאה ואליה, כשהיא מסייעת למשטר הסנקציות הבינלאומי ברמה חסרת תקדים. היבוא והיצוא של סיין מצפון קוריאה ואליה הסתכמו במארס 2018 ב-12 מיליון דולר וב-143 מיליון דולר בהתאמה, והדבר מצביע על ירידה של 89% ו-56% בהתאמה, לעומת השנה הקודמת.<sup>29</sup>

ההשערה היא כי עד תחילת 2018 הכין ממשל טראמפ תוכניות להפלת ההנהגה הצפון-קוריאנית כחלק ממבצע להפלת המשטר,<sup>30</sup> וכי בייג'ינג החרדה שכנעה את פיונגיאנג להציג לכל הפחות מראית עין של התפרקות מגרעין. לחלופין, ככל שהסכנה למלחמה פחתה בחודשים האחרונים, סיין הקלה בגלוי את הסנקציות על צפון קוריאה. הסכם שלום בחצי האי הקוריאני נמצא לפחות בדיון, ועל רקע זה דוח עדכני של האו"ם מצביע על "עלייה מסיבית" במשלוחי הדלק לצפון קוריאה מסין ומרוסיה, על התחדשות זרימת העובדים מצפון קוריאה לסיין ועל חזרת התיירות הסינית לצפון קוריאה.<sup>31</sup>

ההסתמכות הכלכלית של איראן על סיין מזערית בהשוואה לזו של צפון קוריאה, ולכן המנופים של בייג'ינג על איראן מתחילים מנקודת פתיחה חלשה יותר. ואולם, סביר מאוד להניח שגם איום צבאי של סיין על איראן ייתפס כבלתי אמין, שכן סיין



נרתעת ממלחמה יקרה במפרץ שתשבש את כל הפעילות המסחרית שלה. יתרה מזו, בהתחשב בשאיפתו הגלויה של ממשל טראמפ לשינוי המשטר באיראן, ייתכן שסיין חוששת כי אילוץ טהראן להתפרק מגרעין עלול להוביל לנפילת המשטר האיראני, דווקא בזמן שטהראן הולכת ונעשית פרו־סינית בשנים האחרונות, ובייג'ינג לא תרצה להפסיד שותפה מועילה באזור. יש מעט חומר מחקרי על עמדתה של סיין בעקבות השעיית משלוח טילי ה־S-300 לאיראן על ידי רוסיה, שהותירה את המשטר האיראני חשוף עוד יותר להתקפה אווירית ישראלית פוטנציאלית. למרות שהמערכת נמסרה לאיראן בהמשך שנת 2016, גנרלים איראנים הודו שהם חוששים באמת ממתקפה קרובה. בעוד ניתוחים קודמים בחנו את הגברת הנכונות לדיאלוג מצד איראן בתנאים של פגיעות כזו, עדיין לא ברור באיזו מידה הטרידו נסיבות אלה את בייג'ינג. אם יתברר שחל שינוי מהותי ביחסה של סיין למשטר הסנקציות, הדבר יוכל לשפוך אור על מידת ההשפעה של סכנת עימות צבאי על שיקוליה של סיין. לנוכח המשך ההקצנה של המשטר האיראני מצד הפלגים הדתיים שתחת השפעתו של האייתוללה ח'מינאי, ייתכן שמערכה צבאית אינה בלתי סבירה.

## חרם משני

חרם משני הוכח גם הוא ככלי שכנוע יעיל. סיין רואה בסנקציות האמריקאיות המשניות פגיעה בעקרונות של אי־התערבות וריבונות. עם זאת, השלכות ישירות על חברות סיניות גדולות שיסרבו לציית לסנקציות בינלאומיות עשויות לאלץ את בייג'ינג ליישר קו עם המדיניות האמריקאית. חרם משני פועל בשני מישורים שונים: ראשית, הוא מגביל את הגישה של חברות סיניות למערכת הפיננסית והבנקאית העולמית שמנהלת ארצות הברית. שנית, הוא מסית עסקים סיניים נגד הממשלה, שכן חברות בעלות אינטרס פונות לשלטון המרכזי כדי שיפעל לפתרון הבעיה, ויאפשר להן לנהל עסקים עם גורמים בצפון קוריאה או איראן.

באשר לאיראן, משרד האוצר האמריקאי הטיל סנקציות על חברות ויחידים בסין בגין מכירת פריטים בעלי שימוש כפול, העלולים לתמוך בתוכניות הטיילים והגרעין של איראן. עם זאת, וושינגטון נוהגת להקל בצעדים כאלה, כדרך לכבד את האינטרסים הסיניים באיראן. לדוגמה, סעיף 1245 לחוק National Defense Authorization Act מ־2012 העניק פטור דו־שנתי לסיין כתגמול על "הפחתה משמעותית" ביבוא הנפט מאיראן.<sup>32</sup> עוצמת האילוץ הכלכלי על צפון קוריאה הייתה גבוהה בהרבה, והתמקדה בנכסים פיננסיים סיניים מרכזיים של מוסדות כמו בנק שאנדונג, HSBC ובנקו דלתה אסיה, עד כדי סכנת משבר דיפלומטי.<sup>33</sup> אף שהיקף החרם המשני לא הורחב באופן דרמטי מאז השבעתו של הנשיא טראמפ, העמדה הניצית חסרת התקדים של וושינגטון בנוגע לשיטות הסחר של בייג'ינג הפכה למנוף מרכזי לאילוצה של סיין להפעיל לחץ נוסף על צפון קוריאה. החלטת

ממשל טראמפ באוקטובר 2017 שלא לסמן את סין כמדינה המבצעת מניפולציות מטבע נתפסה כקשורה מאוד למצב העדין מול צפון קוריאה.<sup>34</sup>

## סיכום

סין היא ישות שמתנהלת בצורה מחושבת יותר ויותר. ההנהגה בבייג'ינג אינה רואה בצפון קוריאה או באיראן ידידות אמת שלה, ואף נטען כי שי ג'ינפינג מתעב את המנהיג הצפון-קוריאני הצעיר. אין ספק שגם עם איראן בייג'ינג חולקת קשר היסטורי ותרבותי מצומצם למדי. למעשה, ההקפדה של סין על משטר הסנקציות נובעת לפחות בחלקה מרצונה לשמור על יתרונה הדו-צדדי כלפי שתי המדינות החותרות לגרעין. סין תוארה לא פעם כמי ש"מענישה" את צפון קוריאה על מהלכים שזו עושה בניגוד לרצונה, באמצעות הטלת סנקציות נוספות שיבטיחו כי פיונגיאנג תכבד את האינטרסים הסיניים.

בניגוד לארצות הברית, שלעיתים מוגבלת בשל ערכיה הליברליים ומערכות הבריתות המורכבות שלה, ההחלטות המרכזיות של סין מבוססות ברובן על אינטרסים חומריים בלבד. סין חופשייה יחסית להפעיל פרגמטיות מלאה. עמדתה של סין במשא ומתן בנושא הגרעין, במיוחד כלפי איראן, צפויה להישאר נזילה ומושפעת מתכנון מדיניות החוץ הכוללת שלה. מסלול ההתפרקות מגרעין של צפון קוריאה ואיראן צפוי להמשיך לעבור תנודות בעתיד הקרוב. אולם כל עוד הסנקציות האמריקאיות מעמיסות לחץ ניכר על המשטר האיראני,<sup>35</sup> על ישראל להכין תוכנית שתבטיח שיתוף פעולה מצד סין במקרה שאיראן תחליט לצאת מהסכם הגרעין.

ראשית, ישראל צריכה לפעול לחיזוק השותפות עם ארצות הברית בנושא הפעלת לחץ על סין במידת הצורך. האינטרס הישראלי הוא לשכנע את וושינגטון להגביר את הלחץ על חברות סיניות הממשיכות לעשות עסקים עם איראן, ולהבטיח כי חרם משני של ארצות הברית על חברות סיניות יהיה זמין כחלק מתוכנית מגירה.

זאת ועוד, ישראל צריכה לפעול יחד עם ארצות הברית לזיהוי כוונותיה ותוכניותיה של סין באיראן. השאלות הרלוונטיות בהקשר זה הן: "עד כמה חשובה לסין מערכת היחסים עם איראן בהשוואה ליעדיה הרחבים באזור", וכן "לאיזה מרחק מוכנה סין ללכת כדי להגן על איראן מפני לחץ מערבי על חשבון האינטרסים שלה במקומות אחרים".

ההחלטות המרכזיות של סין מבוססות ברובן על אינטרסים חומריים בלבד. סין חופשייה יחסית להפעיל פרגמטיות מלאה.

גורמים ישראלים רשמיים צריכים לדון ישירות עם

עמיתיהם הסיניים על האינטרסים המרכזיים של בייג'ינג; יש להציג טיעון משכנע על כך שתוכנית הגרעין של איראן לא רק תפגע בסיכויים של יוזמת החגורה והדרך במרחב המזרח התיכון, אלא גם תתקע טריז בין סין למדינות אחרות באזור

המאוימות על ידי איראן, דוגמת ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות. כדי לסייע בשכנועה של סין, ישראל יכולה גם לחתור להקמת חזית דיפלומטית משותפת עם גורמים רלוונטיים שיכולים לסייע בצמצום ההסתמכות של סין על הנפט האיראני. בסופו של דבר, העמקת הקשרים המסחריים והטכנולוגיים בין ישראל לסיין צריכה להציע יתרונות לשני הצדדים, במקום יתרון חד-צדדי לבייג'ינג. סין מעוניינת בישראל בשל מיקומה בהיבט המסחרי, כפי שהוכיחו השקעותיה בנמלי חיפה;<sup>36</sup> על ישראל לנצל את שאיפתה של סין ולהעמיק את שיתוף הפעולה עימה נגד איראן. במקרה הגרוע ביותר, ישראל תצטרך גם להזכיר לבייג'ינג כי האופציה הצבאית נותרה על השולחן, כדי להמחיש את חומרת המצב.

באופן כללי, ישראל צריכה לבנות על כוונתה של סין להישאר בעלת עניין באזור. מדיניות החוץ של שי ג'ינפינג ספגה נסיגה משמעותית בשל מלחמת הסחר עם ארצות הברית, שגבתה מסין מחיר גבוה. גם יוזמת החגורה והדרך כבר עומדת בפני אילוצים גלובליים. סין אינה מעוניינת בכישלונות נוספים במדיניות החוץ שעלולים לערער את מעמדה כמעצמה; והדבר האחרון שהיא זקוקה לו הוא להיתפס כשותפה של המשטר האיראני בחתירתו לנשק גרעיני, כפי שהיא נתפסת במקרה של צפון קוריהא.

## הערות

- 1 Michele Acuto, "Not Quite the Dragon: A 'Chinese' View on the Six Party Talks, 2002–8", *The International History Review* 34, no. 1, March 29, 2012, pp. 1-17, <https://doi.org/10.1080/07075332.2012.668334>
- 2 Eleanor Albert, "Understanding the China-North Korea Relationship", Council on Foreign Relations, March 13, 2019, [https://www.cfr.org/backgrounder/china-north-korea-relationship?utm\\_medium=social\\_earned&utm\\_source=fb&utm\\_campaign=china-north-korea-relationship&utm\\_content=052318](https://www.cfr.org/backgrounder/china-north-korea-relationship?utm_medium=social_earned&utm_source=fb&utm_campaign=china-north-korea-relationship&utm_content=052318)
- 3 Patricia M. Kim, "Chinese Perceptions on Nuclear Weapons, Arms Control, and Nonproliferation", Council on Foreign Relations. June 21, 2018, <https://www.cfr.org/report/chinese-perceptions-nuclear-weapons-arms-control-and-nonproliferation>
- 4 "What Does Xi Jinping's China Dream Mean?" BBC News, June 06, 2013, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-22726375>
- 5 Li, Cheng, and Lucy Xu, "Chinese Enthusiasm and American Cynicism over the 'New Type of Great Power Relations'", Brookings Institute, July 28, 2016, <https://www.brookings.edu/opinions/chinese-enthusiasm-and-american-cynicism-over-the-new-type-of-great-power-relations/>
- 6 Ankit Panda, "North Korea Cancels High-level Inter-Korean Meeting, Threatens US Summit Cancellation, Over US-ROK Exercises", *The Diplomat*, May 16,

- 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/north-korea-cancels-high-level-inter-korean-meeting-threatens-us-summit-cancellation-over-us-rok-exercises/>
- Kim, Sooyeon, "N.K. Leader Expresses Understanding about S. Korea-U.S. Military Drills: Seoul", Yonhap News Agency, March 5, 2018, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20180306013100315> 7
- Yun Sun, "The Chinese Perception of the U.S.-China-ROK Triangle", Korea Economic Institute of America, August 13, 2018, [http://www.keia.org/sites/default/files/publications/jukas\\_2.4\\_the\\_chinese\\_perception\\_of\\_the\\_u.s.-china-rok\\_triangle.pdf](http://www.keia.org/sites/default/files/publications/jukas_2.4_the_chinese_perception_of_the_u.s.-china-rok_triangle.pdf) 8
- Steven A. Cook, "The Middle East Doesn't Take China Seriously", *Foreign Policy*, September 13, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/09/13/the-middle-east-doesnt-take-china-seriously/> 9
- David Meyer, "Europe Is About to Infuriate Trump with a New Trading Channel to Bypass Iran Sanctions", *Fortune*, January 31, 2019, <http://fortune.com/2019/01/31/europe-iran-us-sanctions-trump/> 10
- John S. Van Oudenaren, "America's Iran Policy Is Helping China Advance Its Vision of a Multipolar World", *The National Interest*, October 1, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/americas-iran-policy-helping-china-advance-its-vision-multipolar-world-32377> 11
- ש.ם. 12
- "China's Five Principles for a Comprehensive Solution of the Iranian Nuclear Issue", Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, February 19, 2014, <https://lv.chineseembassy.org/eng/zgyw/t1129941.htm> 13
- Lee, Jeong-Ho. "China, Russia, North Korea Call for Adjusted Sanctions Ahead of Denuclearization." *POLITICO*. October 10, 2018, March 26, 2019, <https://www.politico.com/story/2018/10/10/china-russia-north-korea-sanctions-891640> 14
- Kuni Miyake, "Is Pyongyang Slicing the Salami Too Thin?" *The Japan Times*, March 4, 2019, [https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/03/04/commentary/japan-commentary/pyongyang-slicing-salami-thin/#.XJnCGS2B3\\_Q](https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/03/04/commentary/japan-commentary/pyongyang-slicing-salami-thin/#.XJnCGS2B3_Q) 15
- Roncevert Ganan Almond, "China and the Iran Nuclear Deal", *The Diplomat*, March 3, 2017. 16
- De Luce, Dan, and Ken Dilanian, "China Jumpstarts Trade with North Korea, Undercutting the Trump Admin," NBCNews.com. September 5. 2018, <https://www.nbcnews.com/news/north-korea/china-eases-economic-pressure-north-korea-undercutting-trump-admin-n906166> 17
- Michael R. Gordon, and Chun Han Wong, "Six Chinese Ships Covertly Aided North Korea. The U.S. Was Watching", *The Wall Street Journal*, January 19, 2018. 18
- Roncevert Ganan Almond, "China and the Iran Nuclear Deal", ש.ם. 19
- Dina Esfandiary, and Ariane Tabatabai, "Moscow and Beijing Have Tehran's Back", *Foreign Policy*, July 25, 2018. 20
- Aizhu, Chen, "China's CNPC Ready to Take over Iran Project If Total Leaves: Sources", Reuters, May 11, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-> 21

- cnpc-total/chinas-cnpc-ready-to-take-over-iran-project-if-total-leaves-sources-idUSKBN1HC0TE
- Sumeet Chatterjee, “Exclusive: China Taking First Steps to Pay for Oil in Yuan This Year – Sources”, Reuters, March 29, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-oil-yuan-exclusive/exclusive-china-taking-first-steps-to-pay-for-oil-in-yuan-this-year-sources-idUSKBN1H51FA> 22
- Scott Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Powers*, Columbia University Press, New York, 2018. 23
- Betsy Klein, “Trump Casts Blame on China for North Korea Challenges,” CNN, August 30, 2018, <https://www.cnn.com/2018/08/29/politics/donald-trump-north-korea-war-games-china/index.html> 24
- Bonnie S Glaser, “China’s Reaction to North Korea’s Nuclear Test”, Nuclear Stability in a Post-Arms Control World, Center for Strategic and International Studies, January 6, 2016, <https://www.csis.org/analysis/chinas-reaction-north-koreas-nuclear-test> 25
- Kelsey Davenport, “Fact Sheets & Briefs,” Can the U.S. and Russia Avert a New Arms Race? Arms Control Association, July 2018, <https://www.armscontrol.org/act/2018-09/focus/us-russia-avert-new-arms-race> 26
- Noah Bierman, “Trump Warns North Korea of ‘fire and Fury’”, *Los Angeles Times*, August 08, 2017, <https://www.latimes.com/politics/washington/la-na-essential-washington-updates-trump-warns-north-korea-of-fire-and-1502220642-htmlstory.html> 27
- Deirdre Shesgreen, “‘I Can’t Stop Him.’ UN Ambassador Nikki Haley Used Trump’s Harsh North Korea Rhetoric as Leverage”, *USA Today*, December 7, 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2018/12/07/nikki-haley-donald-trumps-harsh-north-korea-rhetoric-leverage/2237944002/> 28
- William Brown, “‘Maximum Pressure’ Beijing Style”, *The Peninsula*, April 30, 2018, <http://blog.keia.org/2018/04/maximum-pressure-beijing-style/> 29
- Peter Beinart, “Is Trump Preparing for War With North Korea?”, *The Atlantic*, January 31, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/trump-north-korea-sotu-cha/551933/> 30
- Ian Talley, Chun Han Wong, and Tom Wright, “New Doubts Emerge About U.S.-Led Sanctions on North Korea”, *The Wall Street Journal*, September 16, 2018, <https://www.wsj.com/articles/new-doubts-emerge-about-u-s-led-sanctions-on-north-korea-1537132470> 31
- Shirley A. Kan, *China and Proliferation of Weapons of Mass Destruction and Missiles: Policy Issues*, CRS Report, Congressional Research Service, January 2014. 32
- Colum Lynch, “U.N. Panel: North Korea Used Chinese Bank to Evade Nuclear Sanctions”, *Foreign Policy*, March 8, 2016. 33
- Jason Lange, “Trump Administration Again Declines to Name China Currency Manipulator”, Reuters, October 18, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-currency/trump-administration-again-declines-to-name-china-currency-manipulator-idUSKBN1CM30M> 34

- Clifford Krauss, "Trump Hit Iran With Oil Sanctions. So Far, They're Working", 35  
*The New York Times*, September 19, 2018,
- Amos Harel, "Chinese Involvement in Israeli Infrastructure May Threaten  
Security, U.S. Study Warns", Haaretz.com., March 24, 2019, <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-chinese-role-in-israeli-infrastructure-may-create-security-risks-u-s-study-says-1.7046179>

# אפגניסטן: אסטרטגיה אמריקאית חדשה?

## אור יששכר

בעוד המלחמה באפגניסטן נכנסת לשנתה ה-17, ממשיך טראמפ ניצב בפני הזדמנות ליצור איזון עדין בין בדלנות, החובה לשמור על ביטחונה של אמריקה מפני ארגוני טרור, הצורך למצוא מוצא מהזירה האפגנית והמחויבות לאפשר לעם האפגני ריבונות בארצו. גישתו המתירנית של הנשיא טראמפ איפשרה לצבא להתמודד עם המצב המידרדר באפגניסטן, שאותו ניצל הטליבאן כדי להשתלט על שטחים נוספים תוך הגברת פעילות הטרור ברמה שלא נראתה כמוה מאז תחילת המלחמה. במאבק על אפגניסטן בין הכוחות הכלל-עולמיים חייבת ארצות הברית להציב חזון ברור למדינה ולהיפרד מעמדות העבר, שכבר הובילו לתוצאות לא רצויות בזירות אחרות כדוגמת עיראק. מאמר זה מציע מספר נתיבים לשקם את האמון ולהעביר את השלטון באפגניסטן לידי גורמים מקומיים, כגון מנהיגי שבטים, ולידי שחקניות אזוריות כמו סין והודו, תוך שמירה על האינטרסים המרכזיים של ארצות הברית.

**מילות מפתח:** אפגניסטן, ארצות הברית, נאט"ו, תמיכה נחושה, ברק אובמה, דונלד טראמפ

## מבוא

באוגוסט 2017, כשבעה חודשים לאחר תחילת כהונתו, שטח הנשיא דונלד טראמפ את אסטרטגיית הממשל החדשה שלו בעניין אפגניסטן. למרות שעל סוגיית אפגניסטן האפילו אז נושאים אחרים בעלי עדיפות גבוהה יותר, היה זה בכל זאת

אור יששכר הוא תלמיד לתואר שני ב-Sciences Po בפאריס. לשעבר, מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

רגע הולם לדון בדרך שבה תבחר ארצות הברית ללכת, 16 שנים לאחר תחילת המלחמה הארוכה בתולדותיה.

בדרכו האופיינית של הממשל הנוכחי לגבי סוגיות רבות אחרות, סוגיות פנים וסוגיות בינלאומיות כאחד, דומה שגם בנאומו זה התבונן הנשיא טראמפ על נושאים ישנים מנקודת מבט רעננה. העמדה החדשה כלפי אפגניסטן, שכונתה "ריאליזם עקרוני" (Principled Realism) – מונח המשמש לתיאור אסטרטגיית הביטחון הלאומי של הממשל בכללותה – גורסת שעל אמריקה להתאים את עצמה למצב בשטח ולא להכתיב למדינות אחרות את אורח החיים שלה, אלא להציע שותפות ותמיכה.<sup>1</sup> המטרה הייתה בסופו של דבר להשיג שלום ויציבות באפגניסטן באמצעות תהליך פוליטי בהסכמת הצדדים, המגובה על ידי הפעלה שקולה של כוח צבאי.<sup>2</sup> במילים פשוטות, הנשיא הביע את שאיפתו ליישם את אג'נדת "אמריקה תחילה": הוא אימץ את ההשקפה השמרנית המסורתית בכך שדחה את הרעיון של בניית אומות, הדהד נוסטלגיה לבדלנות, הציב את המטרה הבסיסית של חיסול טרוריסטים בראש סדר היום וחזר פעמים רבות על מילה אחת: לנצח. פרשנים אחדים אף ציינו כי בנאומו בן 15 הדקות השתמש טראמפ במילה זו פעמים רבות יותר מאשר ברק אובמה במשך כל שמונה שנות כהונתו.

ואולם טראמפ לא ציין פתרונות ממשיים, לא התווה את הרעיון שלו לגבי איזו אפגניסטן הוא היה רוצה לראות, ולא התחייב לאף צעד קונקרטי שינקוט בעתיד. בקצרה – חסר היה חזון על לדברים. לאסטרטגיות של כל אחד מקודמיו של טראמפ היו יתרונות וחסרונות משלהן, אך המשותף לכולן היה שבסופו של דבר המצב באפגניסטן בתום כהונתם לא התקדם לעבר שלום ויציבות, אמריקה לא התקרבה לסיום מעורבותה באזור והמסגרות השונות שהוצעו לפתרון הסכסוך לא הוכיחו עצמן. תוצאות אלה נבעו בעיקר מאופי המלחמה באפגניסטן, המורכבת בהרבה משדה הקרב המסורתי משום שהיא כוללת לחימה אסימטרית אל מול לוחמי גרילה, ומתנהלת אל מול תרבות זרה ואידיאולוגיה אחרת.

אך עובדה זו לא מנעה מבכירים בממשל טראמפ, כמו מזכיר המדינה מייק פומפאו, שגרירת ארצות הברית באו"ם לשעבר ניקי היילי ואפילו המפקד לשעבר של מבצע "תמיכה נחושה" של נאט"ו באפגניסטן, הגנרל ג'ון ניקולסון, לפרסם הצהרה אחר הצהרה שמכריזה כי האסטרטגיה של הנשיא באפגניסטן עובדת. ואומנם, מאז נובמבר 2017, הוראות הפתיחה באש החדשות והמגבילות פחות של הנשיא טראמפ העניקו לצבא חופש פעולה רב יותר. הדבר בא לידי ביטוי בהתעצמות ההתקפות נגד התשתית הפיננסית של הטליבאן: כ-113 תקיפות בוצעו בין היתר כנגד מצבורי כספים ומחסני אופיום בשווי 44 מיליון דולר;<sup>3</sup> בחודש מאי 2018 הפציצו מטוסים אמריקאיים יותר מאשר בשנים 2015 ו-2016 גם יחד, ובכמות השווה לכלל ההפצצות שבוצעו בשנים 2013 ו-2014;<sup>4</sup> ונעשה שימוש בנשק חדש



וקטלני יותר כמו "אם כל הפצות", פצצה במשקל של כ-10,000 ק"ג.<sup>5</sup> הגנרל ניקולסון אף טען כי היקף האלימות שנקטו ארגוני המורדים ירד ב-30 אחוזים, וכי נהדפו יותר מ-80 אחוזים מניסיונותיהם של אותם ארגונים לכבוש שטחים, במקביל להשבת השליטה במהירות על שטחים שנכבשו מהם במתקפות אחרות.<sup>6</sup> עם זאת, מבקרי המדיניות ציינו כי כל זה פשוט נראה כמו עוד מאותו דבר – "תפריט בהרכבה" במקום אסטרטגיה חדשה ומגובשת. גם עתה, יותר משנתיים אחרי כניסת הנשיא טראמפ לתפקידו וכשנה וחצי אחרי אותו נאום, סופה של המלחמה באפגניסטן אינו נראה לעין. השאלה היא האם הממשל האמריקאי הנוכחי מיישם אסטרטגיה שאכן מתמודדת עם ההיבטים הבעייתיים של מדיניות קודמיו ומציעה דרך יעילה – אם לא לפתרון הבעיה אזי לפחות לתוצאה הטובה ביותר האפשרית בנסיבות הבלתי מושלמות הקיימות.

### מאבק בין כוחות כלל-עולמיים

כפי שנראים הדברים, אפגניסטן היא מקרה בוחן ייחודי שמהווה מקור לעניין עבור כל הכוחות הכלל-עולמיים המרכזיים: ארצות הברית והמערב, רוסיה, סין והאסלאם (אם כי האחרון איננו כוח מאוחד). כל מי שניסה להתערב בביצה האפגנית – סופו ששקע בה. בהיותה צומת אסטרטגי במרכז אסיה, אותה מדינה, שכונתה "בית קברות לאימפריות" תמיד משכה אליה כובשים זרים, אך אף אחד מהם לא הצליח לשלוט בה ביציבות בתום שלב הכיבוש.

ב-2001, שתיים-עשרה שנה לאחר הנסיגה הסובייטית ב-1989, חזרה אפגניסטן לזירה העולמית בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר. המכה שנחתה על מעצמת-העל הגדולה בעולם אילצה אותה להגיב בכל דרך שהיא, ובנאום שנשא בפני הקונגרס ב-20 בספטמבר 2001 דרש הנשיא בוש באופן חד-משמעי שהטליבאן יסגיר את בכירי אל-קאעידה לארצות הברית ויחדול לחלוטין מפעילות הטרור. "דרישות אלה אינן פתוחות למשא ומתן או לדיון", הוסיף. למרות הרטוריקה התוקפנית, ארצות הברית נתנה למעשה מתנה נדיבה לבכירי הטליבאן ואל-קאעידה כשהותירה להם יותר משבועיים – נצח במונחים צבאיים – כדי לחמוק לפקיסטן השכנה. ב-7 באוקטובר, בזמן שכל העולם צפה בפתיחת המתקפה האמריקאית על אפגניסטן, "הדגים הגדולים" כבר לא היו שם, והלוחמה האסימטרית נגד להקות "דגי הרקק" העקשניים רק החלה.

ההצלחה הראשונית הייתה מדהימה: אפגניסטן נכבשה תוך חודשיים בלבד, הטליבאן הופל, גויסה תמיכה פוליטית וצבאית בינלאומית, כוחות מ-50 מדינות שיתפו פעולה וחמיד קרזאי מונה לכהן כנשיא זמני. באפריל 2002 נשא הנשיא בוש נאום שפונה "תוכנית מרשל האפגנית", ובו התחייב להעניק תמיכה צבאית וכספית איתנה לאפגניסטן. עם זאת, לא הוצג חזון ריאלי לנוכחות האמריקאית

והבינלאומית במדינה, וחמור מכך, ארצות הברית נכשלה בזיהוי דמויות משפיעות ומרכזיות אחרות באפגניסטן. במקום זאת היא הסתמכה על "הברית הצפונית" – ארגון שלמרות שמו המרשים לא הוכיח את יעילותו בשטח. אחרי שנת 2003 עבר המוקד הצבאי והציבורי לעיראק, והנשיא בוש שקע עד צוואר בבניית אומות בשתי הזירות ללא חזון ארוך טווח. דומה שהיה זה מתכון בטוח לכישלון.

הנשיא אובמה ירש בליט ברירה את המלחמות באפגניסטן ובעיראק. הוא לא שכח את הבטחות מסע הבחירות שלו לשים להן קץ, והבטיח להתמקד בניקוי מדינות אלה מכיסי התנגדות ובמסירתן לידי ממשל מקומי, באמצעות אימון והכשרה של כוחות מקומיים. אובמה התווה את הקמתו של מבצע "תמיכה נחושה" החדש (Operation Resolute Support) והבטיח לסיים את המלחמה תוך פרק זמן מוגבל. אולם בכך הוא חזר על הטעות של קודמו שקדמה לפלישה. מהלכיו התבררו כגול עצמי, שכן ארגוני המורדים נערכו מראש לשוב ולהשתלט על האזורים שלמעשה נמסרו להם על פי לוח הזמנים שהוצג לנסיגה. ברגע שנוצר וואקום בעקבות יציאתם ההמונית של הכוחות הבינלאומיים – משיא של למעלה מ־140 אלף בשנת 2011, לקצת יותר מ־13 אלף בשנת 2016 – זה בדיוק מה שקרה. לדוגמה, כבר בשנת 2012 הראה המודיעין כיצד אל־קאעידה מתכנן לשוב לזירה, אך לא יושם כל שינוי במדיניות.<sup>7</sup> המטרה האמריקאית לייצב את המדינה ולהעביר אותה לידי כוחות הביטחון האפגניים המאומנים פשוט לא תאמה את המציאות. אותה אסטרטגיה כושלת של נסיגה על פי לוח זמנים קפדני במקום על פי הערכה זהירה של המצב בשטח אומצה גם בעיראק. שם הביאו ההשלכות של השלמת הנסיגה המוחלטת לעלייתו של דאע"ש, להתמוטטות הצבא העיראקי תחת מתקפה, להוצאת צו מעצר לטארק אל־האשמי – סגן־הנשיא הסוני של אל־מאליכי – ולהידרדרות המדינה לתוהו ובוהו מוחלט, אך אליה וקוץ בה: המרוויחה הגדולה מהתפרקות עיראק הייתה שכנתה איראן.

במקום ליידע את הציבור לגבי תוצאות מדיניותו ניסה ממשל אובמה להסתיר אותן בשתי דרכים: ראשית, כדי לעמוד במכסות הכוח המובטחות, נשלחו לאפגניסטן עובדי קבלן אזרחיים במקום כוחות צבא גדולים יותר. שנית, דיווחים של גורמים רשמיים בכירים ייפו את המציאות האמיתית בשטח. כך למשל, בשנת 2010 המעיט ראש ה־CIA ליאון פאנטה בפומבי בחשיבותו של מספר חברי אל־קאעידה במדינה, וציין שהוא נע בין 50 ל־100.<sup>8</sup> אולם מספר חודשים לאחר מכן, הביאה פשיטה על מתחם גדול של אל־קאעידה למותם של 150 לוחמים המזוהים עם הארגון.<sup>9</sup> בעקבות הפער המספרי, הקים הקונגרס ועדת בדיקה בשנת 2015 שנועדה "לחקור את ריבוי הטענות בדבר ייצור תמונת מודיעין מטעה מצד אנשי פיקוד המרכז האמריקאי (Centcom)".<sup>10</sup> הנרטיב שהציג הממשל התגלה כאופטימי מדי, שלא לומר שגוי ומטעה.

## “אדוני, להבנתי אנחנו בקיפאון”

ממשל טראמפ בתורו ירש אפגניסטן שבה פעלו לפי דיווחים רשמיים לפחות עשרים ארגוני טרור שונים, דבר שהפך אותה לחממת הג'יהאדיסטים המובילה בעולם. זמן מה לאחר מכן דיווח שירות המחקר של הקונגרס כי “בעוד גורמים צבאיים אמריקאים טוענים כי כוחות אפגניים מראים ‘איתנות’ אל מול הטליבאן, מדדים שונים מראים כי המורדים הם ששולטים או מנסים להשתלט על שטח בהיקף הגדול ביותר מאז 2001”.<sup>11</sup> דוח המפקח המיוחד לשיקום אפגניסטן (SIGAR) שפורסם באוקטובר 2018 הציג תמונה מדאיגה לא פחות, לפיה השליטה או ההשפעה הממשלתית על המחוזות באפגניסטן ירדה לרמתה הנמוכה ביותר מאז 2015 והסתכמה ב-55.5 אחוזים מהשטח (לעומת 72 אחוזים שלוש שנים לפני כן), שהם 65 אחוזים בלבד מהאוכלוסייה.<sup>12</sup> פירוש הדבר שהטליבאן לא הפסיק לקרוא תיגר על כוחות בעלות הברית, בזמן שכבר נמצאים בשליטתו למעלה מ-12 מיליון אפגנים והוא נהנה מיתרון עקב היכרותו העמוקה יותר של המגרש הביתי שלו, ולפי הערכות אמריקאיות – גם משיתוף הפעולה עם אל-קאעידה, דאע”ש ומדינות כמו רוסיה, איראן ופקיסטן.

בשנת 2016 בלבד נרשמו למעלה מ-6,700 הרוגים בקרב כוחות הביטחון ו-8,300 מקרי מוות של אזרחים, דבר המהווה גידול של 22 אחוזים במספר האירועים הביטחוניים לעומת השנה שקדמה לה.<sup>13</sup> אלה הנתונים הגבוהים ביותר בשנה אחת שנרשמו אי פעם על ידי משלחות האו”ם לסיוע באפגניסטן.<sup>14</sup> יתרה מכך, דו”ח אחר דו”ח אישר כי המצב בשטח הולך ומידרדר במהירות; בעיית הסחר באופיום

הלכה והחמירה, ובצורת הקשה הובילה לעקירתם של יותר מ-263 אלף אפגנים, נוסף על יותר מ-2.5 מיליון הפליטים, שרובם מתגוררים בפקיסטן השכנה ובאיראן.<sup>15</sup>

נוסף על כך הצטברו עלויות המלחמה, לא רק במונחים של אבידות אמריקאיות, אלא גם במונחים כספיים. השקעת 132 מיליארד דולר בשיקום אפגניסטן וההוצאות הצבאיות בסך 783 מיליארד דולר (בתוספת מיליארדים שהופנו לשיקום ולגמלאות של חיילים משוחררים) לא הניבו תשואה מרשימה בסופו של דבר.<sup>16</sup> במהלך שבע-עשרה שנה, המלחמה באפגניסטן גבתה לא פחות מ-147 אלף קורבנות בנפש, מתוכם יותר מ-6,000 אמריקאים.<sup>17</sup> נתונים אלה הובילו את הסנטור המנוח ג'ון מקיין לשאול בשעתו

את הגנרל ג'ון ניקולסון שאלה פשוטה מאוד במהלך שימוע בסנאט: “האם אנחנו מנצחים או מפסידים במלחמה באפגניסטן?” ניקולסון השיב: “אדוני, להבנתי

אנחנו בקיפאון.”<sup>18</sup>

הסנטור המנוח ג'ון מקיין שאל בשעתו את הגנרל ג'ון ניקולסון במהלך שימוע בסנאט: “האם אנחנו מנצחים או מפסידים במלחמה באפגניסטן?” ניקולסון השיב: “אדוני, להבנתי אנחנו בקיפאון.

סביר מאוד להניח שמנקודת מבטו של ממשל שעומד בראשו איש עסקים קצר רוח, המחפש ללא הרף את העסקה האולטימטיבית, תשובה זו לא הייתה משביעת רצון.

## ניצחון על מי?

בלב האסטרטגיה של ממשל טראמפ באפגניסטן טמון הרצון לנצח. עם זאת, הפער המרכזי באסטרטגיה זו הוא היעדר חזון מוגדר לניצחון. לוחמה א־סימטרית על הקרקע מורכבת יותר מאשר ניצחון או הפסד כפשוטם. הניסיון שנצבר בתקופתנו, כמו הלקחים שהפיקה ארצות הברית מווייטנאם ומעיראק, או העימות של ישראל אל מול ארגונים פלסטיניים וחיזבאללה, מלמד שארגוני גרילה קטנים אך נחושים אולי אינם יכולים לנצח מבחינה צבאית, אך ביכולתם לאתגר צבאות חזקים מהם בזכות ניצול יתרונם כשחקנים לא־מדינתיים. מומחים כמו ג'יימס דובינס הגדירו את המצב הבעייתי הזה כבחירה בין "להפסיד ללא להפסיד"<sup>19</sup>.

הנשיא טראמפ הכיר בכך שכוח צבאי אינו מספיק לבדו כדי לנצח במלחמה באפגניסטן, אך טען כי מטרתו העליונה של הממשל היא למנוע את התבססותה מחדש של אפגניסטן כחממת טרור, ובכך חיזק את אג'נדת "אמריקה תחילה" הבדלנית שהוא דוגל בה. מומחים רבים ציינו כי לראשונה חשף נשיא אמריקאי בפומבי את השחיתות הפושה באפגניסטן, כאשר הכריז: "אמריקה תפעל עם הממשלה האפגנית כל עוד אנו רואים נחישות והתקדמות מצידה. עם זאת, המחויבות שלנו איננה בלתי מוגבלת, ותמיכתנו איננה צ'ק פתוח". אך מעטים זוכרים שהנשיא אובמה השתמש באותו ביטוי ממש – "צ'ק פתוח" – בנאום על האסטרטגיה שלו לגבי אפגניסטן בשנת 2009: "חלפו הימים של מתן צ'ק פתוח... מעתה נהיה ברורים לגבי מה שאנחנו מצפים מאלה שמקבלים מאיתנו סיוע". הנשיא טראמפ אמנם השתמש בשפה מעט יותר בוטה, אך נותר לחכות ולראות אם זה יוביל גם לתוצאה שונה.

## להציב מטרה ברורה

מאז הנאום ב־2017, החלה האסטרטגיה של ממשל טראמפ לשאת פרי: נאט"ו נכנעה לדרישתו לחלוקת הנטל והקדישה יום של דיונים לאפגניסטן בפסגה שקיימה ב־2018, שבו האריכה את מחויבותה הפיננסית לממשלה האפגנית עד שנת 2024; בריטניה הסכימה גם היא לשלוח 400 חיילים נוספים. זאת ועוד, טראמפ הסמיך את הצבא להסלים את פעילותו באפגניסטן והסכים לשלוח 4,000 חיילים נוספים למטרת "אימון וייעוץ" הכוחות האפגניים. בעקבות זאת ספג ביקורת על כך שהלך באותה דרך של קודמיו, שאת מדיניותם תקף בחריפות.

מקרה בוחר לגישתו החדשה של הממשל הוא פקיסטן, שהסיוע הצבאי האמריקאי עבורה הוקפא עד שתחדל לתת מקלט לארגוני טרור. כמה מהבכירים בשירות הביטחון הפקיסטני ISI, למשל, משמשים כבכירים ברשת חקאני. "קשה לטעון שהסטטוס קוו עובד, לכן אנו שוקלים לשנות אותו כדי לקדם את מטרותינו הביטחוניות", אמר בריאן הוק ממחלקת המדינה.<sup>20</sup> זוהי דוגמה נוספת לנטייה של הממשל להתייצב נוכח המציאות כפי שהיא, לבחון אותה מנקודת מבט חדשה ולפעול בהתאם. התנהגות כזו אופיינית לארגון לומד והיא נכס בחיפוש מוצא מן התסבוכת הנוכחית באפגניסטן.

עם זאת, נראה כי ארצות הברית עדיין אינה מסוגלת למנף את ההישגים הטקטיים קצרי הטווח הרבים שלה לכדי ניצחון אסטרטגי. היא יכולה להשמיד מחסנים מלאים בגידולי אופיום, אך קצרה מלשכנע את האוכלוסייה להפסיק לגדל אותם מלכתחילה. היא יכולה לחסל טרוריסטים בכירים, אבל קבוצות מורדים חדשות ממשיכות לצוץ. מה שחסר יותר מכול לממשל הוא אסטרטגיה מוגדרת: תוכנית ברורה ליצירת מציאות בטוחה ויציבה לטווח הארוך, שתסלול את הדרך לעתיד מהסוג שארצות הברית רוצה לראות באפגניסטן. אין די בהוספת כוחות; אפילו כוחות בסדר גודל של 140 אלף חיילים, כפי שהיו בשנת 2011, לא מנעו את הגעתה למצב הנוכחי. כפי שציין ג'יימס ג'ורג' ג'ורג' ג'ורג' ב-Strategic Culture, האסטרטגיה החדשה של הנשיא טראמפ באפגניסטן "איננה חדשה, איננה אסטרטגיה ואיננה של טראמפ".<sup>21</sup>

ממשל טראמפ חייב להחליט אם בראש סדר העדיפויות שלו נמצא הרצון לשים את עניין אפגניסטן מאחוריו, ואם אכן זה כך, יש לגלות יצירתיות בתכנון קיצוץ המעורבות האמריקאית העמוקה בזירה זו. אחד האמצעים לקידום המטרה יהיה שילוב נרחב יותר של מנהיגי השבטים השונים בהתפתחות הפוליטית של המדינה. אנשים אלה מכירים את האוכלוסייה המקומית ואת הפוליטיקה הייחודית בשטח טוב יותר מכל אחד אחר, והם יכולים להתנחל בלבבות התושבים שמתמודדים עם ארגוני המורדים, באם יקבלו את הסמכות והכלים לעשות זאת. אפשר לפעול במקביל במטרה לבסס את הכשרתם של הכוחות האפגניים שמצבם עדיין הרחק מאחור, ונכון לעכשיו חסרים להם 40 אלף איש לבניית כוח היעד על סך 352 אלף חיילים.<sup>22</sup> לדוגמה, גיוס המוני בהנחייתם של מנהיגי השבטים יוכל להוציא אנשים ממעגל העוני, להסיט אותם מייצור האופיום ולאזן מחדש את מספר החיילים לטובת אלה שגם יפיקו תועלת מכך – האוכלוסייה המקומית. לא הוכח שהזרקה סיוע כספי בשווי מאות מיליארדי דולרים יכולה לעמוד בפני עצמה. עם זאת, עדיין לא ברור כיצד לאתר את אותם המנהיגים, רובם ממוצא פאשטוני, שלא יהפכו לגירסה נוספת של מנהיגי הטליבאן, שרבים מהם פאשטונים בעצמם (כמו רבים מאנשי הממשלה הנאשמים בשחיתות).

באפשרותה של ארצות הברית אף לקרוא למדינות אחרות, כדוגמת הודו או סין, להיות מעורבות בשמירה על ביטחון המדינה. טראמפ אף הזכיר מפורשות בנאומו את הודו כ"מרכיב חיוני באסטרטגיה האמריקאית לגבי דרום אסיה", אשר עשויה "לסייע לנו יותר באפגניסטן, במיוחד בתחום הסיוע הכלכלי והפיתוח". הודו עשויה לראות את היתרון האסטרטגי עבורה שבנטילת תפקיד מוביל באפגניסטן, שיאפשר לה לבסס נוכחות בחצר האחורית של יריבתה הוותיקה פקיסטן. נירודלהי כבר העבירה לאפגניסטן שלושה מיליארד דולר בסיוע כספי, לצד תמיכה צבאית.<sup>23</sup> מובן שאפשר לצפות כי פקיסטן תגיב על נוכחותה הגוברת של הודו באפגניסטן בהגברת נוכחותה הצבאית בגבול ובמעורבות מוגברת בענייני הפנימיים של אפגניסטן – מצב שיש להביא בחשבון בכל מהלך אמריקאי לכיוון הודו. סין מצידה עשויה להראות נכונות להוביל בפיתוח התעשייתי והאנושי באפגניסטן, שייתן תנופה לכלכלה המקומית. מגמה כזו תוכל להסיט אנשים מהסחר באופיום, שכבר מהווה שבעה אחוזים מהתמ"ג באפגניסטן וגדל במהירות, במקביל להתרחבות המהירה של שטחי הגידול, לרבות עלייה של 63 אחוזים בשנים 2016–2017 בלבד.<sup>24</sup> סין כבר משלבת את אפגניסטן בתוכניותיה להגברת השפעתה העולמית, ובכלל זה בארגון שנגחאי לשיתוף פעולה וביוזמת Belt and Road. עם זאת, אין כל ודאות שמדינה אחרת כלשהי תסכים לשחרר את ארצות הברית מהנטל הצבאי והפיננסי העיקרי ולהותיר באחריותה רק את הפעולות שנמצאות בתחום מומחיותה, כמו תקיפות צבאיות כירורגיות נגד טרוריסטים כפי שהיא כבר הוכיחה שהיא מסוגלת לעשות בזירות אחרות, כגון תימן וסומליה.

בכל מקרה, רצוי שהממשל לא יחזור על טעותו של הנשיא בוש ולא יציע שותפות ל"גורמים בטליבאן" לשם הקמת ממשלת קואליציה. לדברי הגנרל ניקולסון, האסטרטגיה הנוכחית היא "לדבר ולהילחם", כלומר, בעוד בכירים אמריקאים מנהלים נגד אנשי הטליבאן מערכה צבאית אינטנסיבית, הם מקיימים במקביל שיחות עימם, כפי שנראה לאחרונה בקטאר.<sup>25</sup> שיחות כאלה לא הניבו תוצאות ב־2001 ואין סיבה להאמין שיצליחו עכשיו, במיוחד כשהטליבאן עדיין מהווה את האיום הביטחוני הגדול ביותר במדינה. אירוני למדי שלאחר שהקריבה כל כך הרבה דם וכסף אמריקאי כדי להפיל את הטליבאן, ארצות הברית מחזרת עתה אחר אותו הטליבאן כדי לעשותו שותף לעתידה של המדינה שאותה הרס. מתן לגיטימציה לטליבאן יהיה צעד בכיוון הלא־נכון עבור אפגניסטן. באותה מידה, לא יהיה יעיל לקיים נסיגה מהירה או מקיפה מדי, שכן היא תאפשר לחממת הטרור לחזור ולצמוח, ולערער את הביטחון האזורי והעולמי.

נקודה אחרונה: אחת המדינות המובילות בסדר היום של מדיניות החוץ של הממשל האמריקאי היא איראן, שכנתה של אפגניסטן, שכבר מארחת בתחומה יותר ממיליון פליטים אפגנים ומשגרת אלפים מהם להילחם בסוריה כשכירי

חרב במסגרת "גדודי אל-פאטמיון". סוגיה זו וכן הסטת נהר ההלמנד (Helmand) ממסלולו הן מקור למתיחות מתמשכת בין שתי המדינות. איראן גם היא גילתה התעניינות גוברת באפגניסטן בשנים האחרונות, ובמסגרת זו הרחיבה את הסחר ההדדי ועירבה את הודו באספקת סחורות לאפגניסטן דרך הנמל האיראני צ'בהאר.<sup>26</sup> כמדינה שיעית בעלת זיקה למיעוט השיעי המשמעותי באפגניסטן (כ-10% עד 15 אחוזים מהאוכלוסייה) ולאחרים הקדושים לשיעים כמו המסגד הכחול במזאר אל-שריף, "איראן מוכנה ולא תחסוך כל מאמץ כדי לסייע בביסוס שלום בר-קיימא ובמאבק בטרור באפגניסטן", כך הצהיר נשיא איראן רוחאני. "איראן נחושה להרחיב את קשריה עם שכנותיה, ובפרט עם אפגניסטן, ולנהל מיזמים משותפים של פרויקטי פיתוח שונים כגון תשתיות תחבורה".<sup>27</sup> ארצות הברית צריכה כמובן להיזהר מהאפשרות שאפגניסטן תהפוך ל"עיראק שנייה", כלומר, שהנחת התשתיות לנוכחות והשפעה איראניות תפעל בניגוד לאינטרסים האמריקאיים באזור. בסופו של דבר, האסטרטגיה של ממשל טראמפ לא צריכה להיות מונחית על ידי הרצון לחתור ל"ניצחון" בכל מחיר – שאינו ניתן להשגה בעיני רוב הגורמים הרשמיים – או על ידי הרצון לסגת בכל מחיר. במקום זאת, עליה לחפש את עמק השווה בין "אמריקה תחילה" לבין ממשל עצמי בר-קיימא באפגניסטן, בנסיבות שבהן פשוט אין פתרון מושלם.

## הערות

- 1 The White House (2017), National Security Strategy of the United States of America, p.1, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 2 The White House (2017), Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>
- 3 Michael M. Phillips, "U.S. Attacks Taliban's Source of Funds in Afghanistan", *The Wall Street Journal*, May 30, 2018, <https://www.wsj.com/articles/in-afghanistan-u-s-attacks-talibans-source-of-funds-1527672601>
- 4 Christopher Woody, "The US is on pace to bomb Afghanistan more than ever this year, but the nominee to be US commander there 'can't guarantee ... an end date'", *Business Insider*, June 20, 2018, <https://www.businessinsider.com/us-bombing-afghanistan-at-record-pace-but-no-end-date-in-sight-2018-6>
- 5 Helene Cooper, Mujib Mashal, "U.S. Drops 'Mother of All Bombs' on ISIS Caves in Afghanistan", *The New York Times*, April 13, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/13/world/asia/moab-mother-of-all-bombs-afghanistan.html>
- 6 Terri Moon Cronk, "South Asia Strategy in Afghanistan Shows Results, Nicholson Says", U.S. Department of Defense, May 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1535395/south-asia-strategy-in-afghanistan-shows-results-nicholson-says/>

- AP, "Al Qaeda in Afghanistan is attempting a comeback", Fox News, October 21, 2012, <https://www.foxnews.com/world/al-qaeda-in-afghanistan-is-attempting-a-comeback> 7
- Jack Date, "CIA Director Leon Panetta: Serious Problems with Afghanistan War but Progress Being Made", ABC News, June 27, 2010, <https://abcnews.go.com/ThisWeek/cia-director-panetta-exclusive-intelligence-bin-laden-location/story?id=11027374> 8
- Bill Roggio, Thomas Joscelyn, "U.S. Military Admits Al Qaeda Strengthening in Afghanistan", Real Clear Defense, April 13, 2016, [https://www.realcleardefense.com/articles/2016/04/14/us\\_military\\_admits\\_al\\_qaeda\\_strengthening\\_in\\_afghanistan\\_109264.html](https://www.realcleardefense.com/articles/2016/04/14/us_military_admits_al_qaeda_strengthening_in_afghanistan_109264.html) 9
- Dan De Luce, "Did the Pentagon Cook the Books on Its Afghanistan Intel?", *Foreign Policy*, November 19, 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/11/19/did-the-pentagon-cook-the-books-on-its-afghanistan-intel/> 10
- "Unclassified Report of Investigation on Allegations Relating to גאזו USCENTCOM Intelligence Products", Inspector General – U.S. Department of Defense, January 31, 2017, <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1025805.pdf>
- "Afghanistan: Background and U.S. Policy", Congressional Research Service, February 26, 2019, p.1, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45122.pdf> 11
- "Quarterly Report to the United States Congress", SIGAR – Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, October 30, 2018, p.45, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2018-10-30qr.pdf> 12
- "Quarterly Report to the United States Congress", SIGAR – Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, January 30, 2017, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2017-01-30qr.pdf> 13
- "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", Report of the Secretary-General in Reliefweb, UN General Assembly, March 3, 2017, p. 3, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/n1705111.pdf> 14
- ש.מ. Quarterly Report to the United States Congress, SIGAR, p.45; Afghanistan, UNHCR – The UN Refugee Agency, <https://www.unhcr.org/afghanistan.html> 15
- Neta C. Crawford, "Costs of War: US Budgetary Costs of Wars through 2016: \$4.79 Trillion and Counting" Watson Institute, September 2016, p. 7, <http://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2016/Costs%20of%20War%20through%202016%20FINAL%20final%20v2.pdf>; ש.מ., Quarterly Report to the United States Congress, SIGAR, p. 45. 16
- ש.מ. 17
- "Hearing to Receive Testimony on the Situation in Afghanistan", Committee on Armed Services, the United States Senate, February 9, 2017, p.16, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-08\\_02-09-17.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-08_02-09-17.pdf) 18
- James Dobbins, "Trump's Options for Afghanistan: Losing or Not Losing," RAND, June 23, 2017, <https://bit.ly/2KcDzIg>. 19



- Mark Landler, Gardiner Harris, "Trump, Citing Pakistan as a 'Safe Haven' for Terrorists, Freezes Aid" *The New York Times*, January 4, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/04/us/politics/trump-pakistan-aid.html> 20
- James George Jatras, "Trump's New Strategy for Afghanistan Is Neither New, nor a Strategy, nor Trump's", *Strategic Culture*, August 24, 2017, <https://www.strategic-culture.org/news/2017/08/24/trump-new-strategy-afghanistan-neither-new-nor-strategy-nor-trump.html> 21
- Quarterly Report to the United States Congress, SIGAR, p. 67, 22
- Annie Gowen, "India already gives Afghanistan billions in aid. Now Trump says India must 'help us more'", *The Washington Post*, August 22, 2017, [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/22/india-already-gives-afghanistan-billions-in-aid-now-trump-says-india-must-help-us-more/?utm\\_term=.683fb303eac0](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/22/india-already-gives-afghanistan-billions-in-aid-now-trump-says-india-must-help-us-more/?utm_term=.683fb303eac0) 23
- Afghanistan Opium Survey, UNODC, 2017, pp. 5, 13, [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan\\_opium\\_survey\\_2017\\_cult\\_prod\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_opium_survey_2017_cult_prod_web.pdf) 24
- Phil Stewart, "Taliban 'talking and fighting,' says U.S. commander in Afghanistan", *Reuters*, May 30, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan/taliban-talking-and-fighting-says-u-s-commander-in-afghanistan-idUSKCN11V2HP>; Abdul Qadir Sediqi, "Afghan Taliban meet U.S. officials as peace efforts intensify", *Reuters*, December 17, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-taliban/afghan-taliban-meet-u-s-officials-as-peace-efforts-intensify-idUSKBN1OG086> 25
- "Iran Increases Electricity Exports to Afghanistan", *Tolo News*, February 26, 2018, <https://www.tolonews.com/business/iran-increases-electricity-exports-afghanistan>; "Iran exports 5.37 mln tons of minerals to Afghanistan in 9 months", *Xinhua Net*, February 5, 2018, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-02/05/c\\_136948834.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-02/05/c_136948834.htm); "Iran and India sign deal to deepen relations", *Al Jazeera*, February 19, 2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/iran-india-sign-deal-deepen-relations-180218131756257.html> 26
- "Rouhani Expresses Support for Peace, Security in Afghanistan", *Tolo News*, June 10, 2018, <https://www.tolonews.com/afghanistan/rouhani-expresses-support-peace-security-afghanistan> 27



# מגמות עולמיות, אתגרים מקומיים ומה שביניהם

יהל ארנון, רון דויטש ויואל גוז'נסקי

שימוש במתודה של מגמות עולמיות עשוי לסייע באיתור סימנים מוקדמים לאתגרים שעשויים לעמוד בפני הביטחון הלאומי הישראלי במובנו הרחב, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף. המאמר מדגים את המתודה באמצעות ארבע מגמות כלליות אשר להן השלכות אפשריות על הסדר העולמי, בין על ישראל גופא ובין על המרחב האסטרטגי שלה. המאמר מציע לשכלל ולשלב מתודה של מגמות עולמיות בתהליך קבלת החלטות בישראל כמרכיב בניתוח המציאות ובתכנון מדיניות לאומית ארוכת טווח מושכלת.

**מילות מפתח:** מגמות עולמיות, טלטלה אזורית, ישראל, קבלת החלטות

## הקדמה

הטלטלה האזורית הציפה את אחד מהכשלים העיקריים בכל תהליך של קבלת החלטות ברמה המדינית. כשל זה הוא ההתמקדות בהתרחשויות שנתפסות כבעלות דחיפות מידית, תוך הזנחה במידה רבה של המגמות העומדות מאחוריהן, אשר אינן זוכות לתשומת לב או להכרה בחשיבותן. במובן זה, ההתנהלות הישראלית אינה שונה. קצב האירועים בזירה הפנים-ישראלית והסערות הפוקדות את האזור הטעון והרגיש שסביבנו גורמים להפניית עיקר תשומת הלב והמיקוד לעניינים הדחופים והקרובים אלינו. מיקוד זה, הגם שהוא מובן ואנושי, מוביל להתעלמות ממגמות, מתהליכים ואף מאירועים עולמיים בעלי עוצמה ותנע אדירים, אשר לעומתם סוגיות שנדמות לנו כמרכזיות הן למעשה תסמינים או אירועי מעטפת.

יהל ארנון הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי; רון דויטש הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי; ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מכאן שאנו נוטים לראות בסוגיות הפנימיות והאזוריות אירועי ליבה, ולא תמיד מקשרים אותן לתופעות הרחבות שאיננו נמצאים במרכזן. מאמר זה עוסק בזיקה בין מגמות ותהליכים מקומיים למגמות העולמיות המעצבות אותם, ומציע להכיר לעומק מגמות אלה ולהתחשב בהשפעתן עלינו כמרכיב יסוד חיוני בניחות המציאות ובתכנון מהלכי המשך, כבסיס למתודולוגיה התומכת בבניית תמונת מציאות מלאה ונכונה יותר, וכדי לתכנן את מהלכינו האסטרטגיים והטקטיים הבאים. מתודה זו מאפשרת היערכות מדינתית רחבה, אם היא משולבת בתהליך קבלת ההחלטות.

הניסיון להגיע לתחזיות מדויקות באשר לעתיד, לצורך קבלת ההחלטות, לוקה בקושי מובנה. המחשבה האינטואיטיבית על תהליך החיזוי רואה בו תהליך שבמסגרתו מנסה החוקר להגיע לתובנות מדויקות ככל האפשר בעניין דפוס התנהלותם העתידית של שחקן או מערכת כלשהי (בכל רמות הניתוח), וזאת על סמך הכללות וזיהוי דפוסי פעילות חוצת גבולות ותחומים. במילים אחרות: בניית תיאוריה עבורם וחיזוי על פיה. עם זאת, כשלים קוגניטיביים אנושיים בסיסיים הופכים מטלה זו לבלתי אפשרית כמעט.

מענה אפשרי לקושי בסיסי זה עשוי להיות הוספת רובד חדש לתהליך קבלת ההחלטות, המוכר בשם 'מגמות עולמיות' (Global Trends). הרעיון בשימוש ברמת ניתוח זו הוא היפוכה של זווית ההסתכלות המחקרית. במקום ליצור תיאוריות "מלמטה למעלה" המתיימרות לאפיין את דפוסי הפעולה של השחקנים או המערכות השונות, המגמות העולמיות מסייעות לזהות את גבולות מרחב התמרון של השחקנים והמערכות הפועלים ברמות הנמוכות יותר, ובכך לחשוב "מלמעלה למטה". תהליך החשיבה על מגמות עולמיות וניתוחן עשוי לסייע לגורמי ממשל לשקלל סדרי עדיפויות ודרכי פעולה אפשריות על ידי קבלת פרספקטיבה רחבה ככל האפשר, ולסייע לבחון אפשרויות שונות באשר לעתיד. מבט כזה הצופה פני עתיד הכרחי בחשיבה אסטרטגית.

הנטייה להתמקד במידי ובדחוף היא בחירה בלתי מודעת עקב הקושי להתמודד עם המאמץ האינטלקטואלי הנדרש והצורך לקבל החלטות לא פופולריות, שאת תוצאותיהן יראו רק הדורות הבאים. לכך מתווספים גם מכשולים ברמה הארגונית. לארגוני המחקר והביצוע השונים יש מטבע הדברים משאבים מוגבלים וסדרי עדיפויות מוגדרים. על כן נטייתם הטבעית היא לתת מענה ראשוני כאמור לדחוף ולמידי, כך שלא נותר קשב רב לניתוח מגמות ארוכות טווח, ובעיקר לעיסוק בהשפעות ההדדיות בין שני הרבדים של תהליך קבלת ההחלטות.

האתגר המוצב בפני מקבלי ההחלטות הוא אפוא – כיצד לטפח ולשכלל כלים שיכילו את הזיקה בין התהליכים העולמיים למקומיים, ואשר יוכלו לתמוך, לסייע ולהעמיק את הבנת התמונה העכשווית ואת ניתוחה. במסגרת זו תתאפשר הסדרת

קנה מידה ופרופורציות תוך פתיחת זוויות ראייה חדשות, כך שגם מגמות עולמיות רחבות היקף יוכלו להיכלל במשוואת התכנונים העתידיים בראייה אינטגרטיבית ומאוזנת.

מטרת המאמר היא להציג מגמות אלה ולנתח את השפעתם האפשרית על ישראל או על שחקנים הרלוונטיים לישראל, ובכך גם להשליך על חשיבותם לצורך קביעת המדיניות. חלקה הראשון של הסקירה יעסוק באפיון המגמות העולמיות בארבעה רבדים: הרובד הכלכלי, הדמוגרפי, הפוליטי והטכנולוגי. כמו כן יוצג ניתוח המשמעויות הנובעות מרבדים אלו על המרחב המזרח-תיכוני. סקירה זו אינה מתיימרת להציג ניתוח מפורט של כלל המגמות העולמיות על שלל הסתעפויותיהן והשפעתן על כל מדינה ומדינה באזור, או לגזור המלצות קונקרטיות למדיניות. קוצר היריעה אינו מאפשר אלא התוויה של מספר מגמות בסיסיות. אולם, לאור העיסוק המועט יחסית בסוגיה בישראל, תקוותנו היא כי הנחלת הגישה החשיבתית ועצם העיסוק בה יניחו בסיס לעבודות בהמשך.

המאמר מסתמך על שני דוחות של מגמות עולמיות. הראשון הוא דוח מועצת המודיעין הלאומית של ארצות הברית (NIC) – גוף האמון על החשיבה האסטרטגית האמריקאית לטווח הארוך. דוח זה מופק אחת לארבע שנים (החל משנת 1997) במטרה לנסות לנתח את ההשפעות שיעצבו את העולם בטווח זמן של עשרים שנה קדימה, ומתוזמן כדי לסייע לממשל הנבחר לתכנן את מדיניותו. כותבי הדוח האחרון שפורסם בראשית 2017 נעזרו בדעותיהם של 2,500 איש מ-35 מדינות, העוסקים בתחומים שונים. הדוח השני לקוח מחברת PWC הבינלאומית, אשר מטבעה נזקקת להבנת המגמות העולמיות המתהוות כדי לסייע בעיצוב מדיניותה. מאמר זה משלב את התובנות המוצעות בשני הדוחות כדי לנסות ליצור תמונת מצב מגובשת.

## ארבע מגמות כלליות

ניתן להבחין במספר מגמות המצביעות על תזוזה איטית אך עקבית במה שנדמה לנו מקרוב כעובדות יסוד בלתי ניתנות לערעור. **בכלכלה** – מזה זמן שהשחקנים הכלכליים המרכזיים עד כה, אשר השתייכו בעבר למה שמכונה 'העולם המערבי', נמצאים במגמה של האטת הצמיחה, והדבר מלווה גם בהתכווצות מעמד הביניים.<sup>1</sup> במקביל חלה עלייה מתמשכת בחשיבותן של שחקניות גדולות ממזרח אסיה כמו הודו וסין, אשר מרכזות סביבן את המוקד החדש של הכלכלה העולמית. בשנים האחרונות גדל חלקה של מזרח אסיה בכלכלה העולמית, מ-37 אחוזים בתחילת המילניום עד יותר מ-50 אחוזים כיום.<sup>2</sup> מצב זה מהווה תפנית ביחס למאות השנים האחרונות, שבהן היה מרכז הכלכלה העולמית במערב אירופה ובצפון אמריקה. מלבד המשמעות הכלכלית, לשינוי מגמה זה יש גם לא מעט נגזרות פוליטיות, אשר

נובעות מעליית ערכן של המדינות המזרח־אסייתיות ומהצורך שלהן בהבטחת הגישה דרך נתיבי הסחר והאנרגיה הרלוונטיים למזרח התיכון. הדבר עתיד לבוא לידי ביטוי בהתעצבות מארגי בריתות פוליטיות־כלכליות חדשות, כפי שניתן לראות בנטייה הגוברת בהודו לפנות מערבה (Look West), ובמיזם הסיני השאפתני 'דרך המשי החדשה' (Belt and Road).

שינוי המגמה הכלכלית קשור בטבורו גם לשינויים הדמוגרפיים העולמיים. מדינות שונות חוות שינויים דמוגרפיים משמעותיים, בהם שניים עיקריים. ראשית, העשירים מזדקנים. מדינות מפותחות רבות, בעיקר מערביות, מציגות בעקביות ירידה דרסטית בשיעורי הילודה. חברות אלו מזדקנות במהירות, מה שמביא להצטמקות אוכלוסייתן ולכן גם לכוח עבודה מוגבל וללחץ גובר של האוכלוסייה העובדת לממן אוכלוסייה מבוגרת יותר ויותר. על רקע זה קיים צפי לכך שממשלות יהיו תחת לחץ להעלות מיסים כדי לתחזק שירותים חברתיים ולייצר מקומות עבודה, במיוחד לעובדים מבוגרים יותר ולשכבות הנמוכות. כמענה לכך עשוי להתרחב מקומם של פתרונות רובוטיים במטרה לפצות על התכווצות האוכלוסייה העובדת. מנגד, העניים הם צעירים. חברות מתפתחות הן צעירות וגדלות, דבר שייצר כוח עבודה ושוקי צרכנים הולכים וגדלים. השילוב של גידול באוכלוסיות הצעירות במדינות מתפתחות ושווקים מתעוררים עם הזדמנויות כלכליות מוגבלות ונגישות מוגבלת לחינוך עלול להביא לא־שקט אזרחי. לחץ זה עלול מטבע הדברים לגבור תחת מגמות של עיור מואץ, בעיקר באסיה ובאפריקה, כאשר על פי תחזיות האו"ם, עד שנת 2030 צפויים חמישה מיליארד איש לגור בסביבה אורבנית,<sup>3</sup> והדבר יגביר את הצפיפות והלחץ על התשתיות של מדינות שהן ממילא חלשות.

גורם נוסף הצפוי להגביר את הלחץ הדמוגרפי, במיוחד במדינות המתפתחות, הוא שינויי האקלים. שורה של שינויים אקלימיים צפויים להקשות על הממשלות באזורים מתפתחים לספק לאזרחיהן צרכים בסיסיים כמו מים נקיים, מגורים וביטחון תזונתי. קשיים מעין אלו, חלקם אף בטווח הקצר, אשר יבואו בעקבות פגעים כמו בצורות, שיטפונות ועליית מפלס מי הים, עלולים לגרום תסיסה פוליטית וגם גלי הגירה מסיבית ("מהגרי אקלים") של אוכלוסיות מהמדינות המתפתחות, הן בין לבין עצמן, והן לעבר מדינות מפותחות המצויות בקרבה יחסית. אתגרים אלו ישנו דפוסי חיים והם מצריכים מענה קולקטיבי שנדמה כי הוא נעשה קשה יותר להשגה. מגמות אלו משתלבות במגמה נוספת, חוסר יציבות פוליטית, המשפיעה הן ברמת הפנים של המדינות השונות והן ברמה הבינלאומית. ברמת הפנים, הלחץ הדמוגרפי שהוזכר לעיל ועליית מתחים לאומיים ודתיים בין קבוצות מיעוט שונות ישפיעו על הפוליטיקה הפנימית הן בעולם המתפתח והן בעולם המפותח – דבר שעשוי להגיע בחלק מהמקרים גם לעימותים אלימים. עימותים אלו עשויים לכלול

קבוצות שונות שיתחזקו כתוצאה מחולשתה של המדינה הריבונית (במיוחד באזורים אורבניים צפופים המקשים את המשילות), ובהן קבוצות טרור וארגוני פשיעה. ברמה הבינלאומית, שינוי מרכז הכובד הכלכלי ומעבר מוקד החשיבות הגיאוגרפית פוליטית מהמערב למזרח אסיה צפויים להוביל לחיכוכים פוליטיים בין הכוחות העולים לאלה היורדים, כאשר בקונסטלציות מסוימות המחלוקות אף עלולות כאמור להידרדר להתנגשויות אלימות. במציאות כזאת, על השחקנים הקטנים יותר לקבל החלטות אסטרטגיות אשר מחד גיסא יציבו אותם במרכזו העתידי של הסדר הפוליטי-כלכלי המתהווה, ומאידך גיסא ישמרו ככל האפשר על האינטרסים הבינוניים וקצרי הטווח המעוגנים בסדר הישן. כל אלו משתלבים בתוך מה שנראה כפיחות עקבי במעמדה של הגלובליזציה, כאשר הסדר העולמי הקיים נפגם, מה שמתקשר הן לשינויים המדינתיים הפנימיים והן למאזן הכוחות הבינלאומי. לבסוף, לא ניתן להתעלם מהמגמות העולמיות המסתמנות ב**טכנולוגיה**. פריצות דרך טכנולוגיות בתחומים כמו בינה מלאכותית, רובוטיקה, מזעור ונגר-טכנולוגיה מגדילות את הפוטנציאל היצרני, ויוצרות הזדמנויות להשקעות כאשר מתפתחות תעשיות חדשות לחלוטין. טכנולוגיות אלו מאיצות את קצב השינוי גם מבחינת התנהלות ותפיסה. דוגמה מובהקת לכך ניתן לראות בהתפתחותו של ממד הסייבר, אשר אילץ בשנים האחרונות מקבלי החלטות להתחיל לחשוב מחדש על מגוון של סוגיות, החל מכלכלה וסחר, רגולציה, זכויות והגנת הפרט, ועד אסטרטגיות של שדה הקרב העתידי ולוחמה בטרור ובפשע. אחת ההשלכות האפשריות של ההתפתחות הטכנולוגית היא צמצום פערי עוצמה בין מדינות קטנות לגדולות ואחרת – פגיעה ביכולת המשילות. תאגידים ואף גורמים פרטניים ייהנו מיכולת לבלום או להטות פעולות של ממשלות לטובתם, לעיתים בניגוד לטובת הציבור. אלו דוגמאות כלליות למספר מגמות שחשוב להכניסן לתהליכי חשיבה, שאם לא כן – קרוב לוודאי שהמציאות שנראית קבועה ומוחלטת עלולה להתבסס על הטעיה מובנית. נוסף על כך, המגמות הנזכרות לעיל מקיימות גם קשרי גומלין ביניהן. כך למשל, מגמות כלכליות משפיעות על שיעורי הילודה, ושניהם משליכים גם על הדפוסים הפוליטיים הן בתוך המדינות והן בזירה הבינלאומית, מה שחוזר ומשפיע הן על הדמוגרפיה והן על הכלכלה, וחוזר חלילה במעגל אינסופי, כאשר לכל אלו מתקשרת ההתפתחות הטכנולוגית.

### השפעות מגמות העומק על המזרח התיכון

המגמות העולמיות אינן פוסחות על המזרח התיכון. השינוי המסתמן במרכז הכובד הכלכלי העולמי, למשל, משפיע במישרין על כלל השחקנים באזור, וזאת משתי סיבות: האחת היא ההשפעה הכלכלית הישירה הנובעת משינוי זה, והשנייה היא הנגזרות הביטחוניות והמדיניות הנובעות מאותו שינוי ומהאיזמים הבאים

בעקבותיו. צמיחתן של מדינות אסיה דוגמת סין והודו מלווה מצדן במעורבות כלכלית גוברת במזרח התיכון, במיוחד בתחום האנרגיה, כאשר אליהן מצטרפת גם רוסיה המנצלת גם את הפניית המבט מזרחה מצד ארצות הברית. ביטוי למגמה זו ניתן לראות, למשל, בהגברת המעורבות הכלכלית הסינית במזרח התיכון בכלל ובמפרץ פרט, גם מעבר להיבט האנרגטי; במאמציהן של סין ורוסיה לקחת חלק בשיקום סוריה; ובשיתוף הפעולה הגובר בין רוסיה וארגון אופ"ק (OPEC).

השינויים הכלכליים העולמיים נושאים מטבע הדברים גם השלכות דיפלומטיות וביטחוניות, בשל הצורך של השחקנים להגן על האינטרסים הכלכליים שלהם באזור. כך למשל אפשר לראות את הנמל הסיני הנבנה בגוואאדר, פקיסטן, בפתח מצרי הורמוז; את הבסיס הסיני שהוקם בג'בוטי כנקודת שליטה על מצרי באב אל-מנדב; את בניית הנמל ההודי בצ'בהאר, איראן; ואת התחרות בין המעצמות סביב השליטה בנמל האסטרטגי הנבנה בדוקס, עומאן. דוגמה נוספת ניתן לראות במעורבות הפוליטית והצבאית של רוסיה בזירות מזרח-תיכוניות כסוריה ולוב ואף ניסיונות החדירה למפרץ הפרסי, כנגזרות – בין היתר – של אינטרסים כלכליים, בהם כאלה הנוגעים לשוק האנרגיה.

ברובד הדמוגרפי, המגמה המסתמנת במזרח התיכון מצביעה על התגברות הלחץ הדמוגרפי כתוצאה מקצב ילודה גובר, צפיפות על רקע תהליכי העיור והיעדר תשתיות מספקות כדי להכיל את הגידול באוכלוסייה. ככלל, יש לזכור שבמזרח התיכון הלגיטימציה של השליט נשענת בעיקרה על יכולתו לספק לאוכלוסייה את צורכי הקיום הבסיסיים שלה.<sup>4</sup> על כן, הגידול הדמוגרפי מציב בפני המשטרים במזרח התיכון וגם בפני ממלכות הנפט במפרץ, התלויות עדיין בתנודות בשוק הנפט, אתגר של ממש. דוגמה לכך אפשר לראות במהומות שהתרחשו ב-2019 במקביל במספר מדינות ערביות על רקע המצב הכלכלי והפוליטי בהן, שמלמד כי נתוני היסוד שהביאו לפרוץ הטלטלה האזורית לא השתנו במהותם, ובמקרים מסוימים אף הוחמרו.

בדומה למישור הכלכלי, היחלשות מעמדה האזורי והשפעתה של ארצות הברית יוצרת ואקום שלתוכו נשאבים כוחות אזוריים ובינלאומיים המגבירים את תעוזתם. למאבקים האזוריים הללו יש גם השלכות פנימיות על המשטרים במזרח התיכון. מאבקי השליטה על חללי הכוח שמותירה ארצות הברית והקושי ביצירת הסכמים יציבים דורשים מהשחקנים האזוריים והבינלאומיים לגייס בעלי ברית מתוך המדינות שעליהן הם מבקשים להשפיע. המעורבות החיצונית במדינות המזרח התיכון מעצימה יריבויות אידיאולוגיות, אתניות ודתיות קיימות ומלבה את הסכסוכים האלימים שפורצים כתוצאה מכך, כפי שקורה למשל בלוב, בתימן, בעיראק, בסוריה ובלבנון. למתחים אלו מתווספים האתגרים הכלכליים והלחצים



הדמוגרפיים הנזכרים לעיל, מה שתורם לחוסר יציבות ולחוסר מנופים אפקטיביים לייצור איזון ושקט אזורי.

לבסוף, לא ניתן להתעלם ממגמת השינויים הטכנולוגיים וממשמעותם עבור האזור. המרחב הקיברנטי שהתפתח בקצב מדהים בעשור האחרון הוא תחום חדש שעלול להציב אתגר מסוג חדש ליציבותם של המשטרים באזור. מנגד, טכנולוגיות חדשות בתחום הרפואה, המים, האנרגיה והמזון מתגלות כבעלות תרומה פוטנציאלית ניכרת להישרדותם של משטרים המאוימים בשל מצבם הפנימי הקשה – אם יצליחו למצוא משאבים, נגישות לטכנולוגיה רלוונטית וקשב לקשיי האוכלוסייה. נראה כי המחסור בכוח אדם איכותי ברוב מדינות המזרח התיכון גורם לחוסר יכולתן לפתח טכנולוגיות מעין אלו בעצמן בטווח הנראה לעין. המדינות העשירות יותר במפרץ יכולות לרכוש טכנולוגיות ומומחים ובכך הן זוכות ליתרון חשוב, אך גם הפער בינן לבין מדינות אחרות הולך וגדל, וכך גם גוברים האיומים עליהן. בטווח הקצר והבינוני נבנה מנוף לחץ משמעותי לשחקנים אזוריים ובינלאומיים שברשותם יתרון טכנולוגי יחסי דוגמת ישראל. בטווח הארוך, עתידן של המדינות תלוי ביכולתן לפתח כוח אדם איכותי ומשכיל שיגביר את עצמאותן הטכנולוגית והכלכלית (כפי שאפשר לראות למשל ב'חזון 2030' הסעודי השאפתני), ולהתחרות בגורמים אזוריים וחיצוניים.

## השלכות על ישראל ברמה העולמית

סקירת השפעתן של המגמות העולמיות מהווה בסיס לניסיון בניית ערכה של תובנות רלוונטיות עבור ישראל. אולם יש קושי מובנה לתרגם מגמות אלו, המעצבות את המערכת הבינלאומית, לרמה האופרטיבית. הסקירה התמציתית של המגמות העולמיות המתוארות לעיל מעידה על סיכונים לא מעטים לשחקניות במזרח התיכון, אלא שקשה לדעת היכן יתפרץ המשבר הבא, באיזה טווח זמן ומה יהיו השלכותיו. זאת אינה בהכרח תוצאה של מדיניות ישראלית כזו או אחרת, אלא חלק ממגמות רחבות יותר. במקרה השני נשאר הבחירה אם לנסות להשפיע על תהליכים, להשתתף בהם או "לשבת על הגדר" ולפעול באופן בררני על פי הצרכים הביטחוניים הצרים.

כמו כן, למרות שניתן להבחין בהעתקת מרכז הכובד הכלכלי ואולי אף הפוליטי מהמרחב האירופי והצפון-אמריקאי אל המרחב האסיאתי, נראה שבלתי אפשרי לקבוע בשלב זה אילו שחקנים ספציפיים יהיו המנצחים הגדולים, ומי יהיו המפסידים בוודאות. על כן זקוקה מדינת ישראל לפיזור סיכונים, תוך הימנעות מהימור על שחקנית מרכזית אחת, מבטיחה ככל שתהיה (דוגמת הודו או סין). בו בזמן, יש להימנע מ"שריפת גשרים" בלתי אחראית מול שחקנים מערביים שעשויים להתגלות

כחיוניים דוגמת האיחוד האירופי, ולהשתקף בהקצאת המשאבים המדיניים של ישראל ובמאזן הסיכויים והסיכונים האסטרטגיים.

המגמות המסתמנות של בדלנות פוליטית, קשיים כלכליים והאטה דמוגרפית מפחיתות מאוד את כוח המיקוח האירופי בראייה ארוכת טווח. על כן, גם אם בשנים הקרובות אירופה מחזיקה באמצעי לחץ ניכרים, או לחלופין מהווה משענת מדינית עבור ישראל, אין לראות בכך דבר מובן מאליו בתכנון של עשרים או שלושים שנה קדימה. בה בעת, הסדקים המסתמנים בחזית האירופית פותחים עבור ישראל חלון הזדמנויות לעקוף את האיחוד האירופי כשחקן מאוחד בעל כושר מיקוח חזק, ולחזק את הקשרים הדו-צדדיים עם מדינות אירופיות פרטניות, כאשר מטבע הדברים כושר המיקוח שלהן חלש יותר.

צדו השני של המטבע נוגע למרחב האסיאתי. גם אם בטווח הקרוב נראה שיש מחיר מדיני להתקרבות למזרח (כפי שנראה למשל ממשולש היחסים ישראל-סין-ארצות הברית), הרי בטווח הארוך מרחב זה טומן בחובו לא מעט הזדמנויות דיפלומטיות וכלכליות עבור ישראל. על אף גודלה הזעיר יכולה ישראל לנצל את יתרונה היחסי בתחום הטכנולוגיה ולמנף אותו לתחומים דוגמת טכנולוגיות מזון, מים ואנרגיה. טכנולוגיות אלו ייעשו רלוונטיות יותר ויותר ככל שיגבר הלחץ הדמוגרפי, וככל שבעיות האקלים ופגעי הטבע יהיו אקוטיות יותר עבור מיליארדים באסיה ואפריקה. אם ישראל תוסיף לשמור על עליונות בתחומים אלו היא תגבש לעצמה כוח מיקוח רב-עוצמה גם מול שחקנים גדולים יותר.

## השלכות על ישראל ברמה האזורית

ברמה האזורית ניכר שהמגמות העולמיות מציבות בפני ישראל בעיקר סיכונים, אך גם מספר סיכויים משמעותיים. המגמות המסתמנות יוצרות לחץ מתמשך המאיים על היציבות הפנימית במדינות רבות, וכתוצאה מכך על היציבות האזורית כולה. על כן, ישראל צריכה לשמור על גישה ריאליסטית עקרונית שבה הסתמכות על משטרי ביטחון, מוסדות בינלאומיים או בריתות ממוסדות צריכה להיות בסדר עדיפות נמוך, ולו בשל חוסר יכולתן של מסגרות קבועות להתאים עצמן לקצב השינויים. עם זאת, לאור מעורבותן הגוברת של מעצמות זרות באזור, ישראל חייבת לקיים דיאלוג מתמיד עם כל אחת מהן בנוגע לסוגיות מקומיות רלוונטיות. בה בעת יש להימנע מהסתמכות יתר על מי מהן, מתוך הבנה שמשוואת האיזון האזורי בין הכוחות העולים והיורדים צפויה להמשיך להיות דינמית.

במציאות זו יש לייצר כושר מיקוח מול מרב השחקנים המקומיים, במקביל לחיפוש דרכים לרכוש ערבויות ממעצמות שעתידות להשפיע באזור, גם אם יכולתן לסייע בטווח הקצר לא ברורה. לאסטרטגיה זו יתרון נוסף הטמון בפזיזות ההשקעות האזוריות, מתוך הנחה כי במוקדם או במאוחר כמעט כל בעלת ברית מקומית

תימצא בסיכון ממשי לנפילה, בשל מארג הלחצים הנזכר לעיל. על כן, בהתחשב בכך שזעזועים אזוריים נוספים הם בלתי נמנעים, ניתן יהיה בכך להפחית עבור ישראל את הנזק שייגרם מהם למינימום האפשרי. כושר מיקוח כזה יכול להיות על פי המודל הירדני, שבו השלטון ההאשמי תלוי במידה רבה במים שהוא מקבל מישראל בקביעות. אם ישראל תשכיל לפתח את עליונותה בטכנולוגיות המים, האנגריה והמזון, יחסי תלות של מדינות נוספות באזור בהתמודדותן עם קשיי אקלים ולחצים דמוגרפיים יכולים להפוך את ישראל לרכיב חיוני באזור, וכך גם להפוך את ביטחונה שלה לאינטרס מרכזי של שכנותיה.

### סיכום ומסקנות

מאמר זה הציג מתודה, מעין נדבך נוסף הנדרש בתהליך קבלת ההחלטות, שמטרתו להאיר מגמות שאינן נמצאות בשיח הבין־קהילתי בישראל ואשר תיתכן להן, כאמור, השפעה על העתיד. זאת מתוך הבנה כי ההחלטות המתקבלות צריכות להביא בחשבון את האפשרויות העתידיות השונות, ולא רק את המציאות הנוכחית. במסגרת זו הקים המשרד לענייני מודיעין בסוף שנת 2017 פורום בין־סוכנותי ובין־משרדי וולונטרי, במטרה לכונן על בסיסו מנגנון ל"סריקת האופק", המביא בחשבון בין היתר מגמות עולמיות בתהליך החשיבה.<sup>5</sup> ואולם, זיהוי המגמות הוא החלק הקל לכאורה, משום שלאחר מכן יש לקבוע את מידת הרלוונטיות שלהן לביטחון הלאומי הישראלי – כלומר האם, מתי וכיצד הן יופיעו מולנו – ומהו המענה הנדרש.

כאשר הקשב מופנה בעיקר להתמודדות אד הוק עם אתגרי השעה, קשה יותר להביט ממעוף הציפור על מגמות עולמיות, הרחק מהצורך המיידי והדחוף. אולם הכרת מגמות אלה, הבנתן והצפת השלכות הנגזרות מהן עשויות להיות חשובות להתוויית מדיניות ארוכת טווח. יתרה מכך, הבנת הזיקה בין תהליכים עולמיים לבין אתגרים מקומיים, השפעות הדדיות ומשמעויות היא חיונית לשלב תכנון המדיניות. לשם כך מומלץ גם לכלול בשלבי החשיבה השונים גורמים מחוץ למערכת הממשלתית כמו אנשי אקדמיה ומכוני חשיבה – הפועלים בשיטת עבודה השונה מזו הנהוגה בדרך כלל בגופי הממשל בארץ.

אפשר לומר שישראל היא מדינה קטנה וייחודית באופייה, אשר חלק מהמגמות העולמיות אינן רלוונטיות עבורה. הלחץ הדמוגרפי הגובר, למשל – המביא לתהליכי מגה־אורבניזציה וגלי הגירה נרחבים במזרח התיכון – אינו בא לידי ביטוי בישראל באותו אופן, מסיבות שונות. במידה דומה, שינויי האקלים הבאים לידי ביטוי בבצורות ובמצוקות מזון ומים בכל רחבי האזור אינם אמורים להשפיע באופן מהותי על ישראל, ולו בשל טכנולוגיות ההתפלה והאגרוטק המתקדמות שברשותה. האם ישראל אינה מיישמת מדיניות המביאה בחשבון שיקולים של מגמות עולמיות

וצפיית פני העתיד? ייתכן שמדיניות כזאת הביאה לבניית מתקני ההתפלה לחוף הים התיכון, שנועדה להתמודד עם מצב משק המים, ולבניית הגדרות החכמות לאורך הגבולות במטרה להתמודד עם גלי הגירה ופליטות, הגם שהמענים המדוברים החלו להיבנות רק לאחר שהמגמות כבר נראו בפתח.

טיעון זה, אם יעלה, גם מחמיץ את הרציונל העומד בבסיס המתודולוגיה של המגמות העולמיות. רעיון המגמות העולמיות אינו מתיימר להציג שינויים פוליטיים, כלכליים וחברתיים המשפיעים ישירות ובו־זמנית בכל נקודה על פני הגלובוס, או אפילו במסגרת אזורים מוגבלים. הרציונל הוא שבמקומות שבהם המגמות אכן משפיעות בצורה ישירה (גם אם לא גלויה וברורה), מידת השפעתן משמעותית כדי שכל השחקנים במערכת האזורית או הבינלאומית יביאו אותה בחשבון בניתוח מדיניותם לטווח הארוך.

ייתכן שישראל אינה נכללת באופן ישיר במגמת הלחצים הדמוגרפיים העולים במזרח התיכון. ייתכן גם שישראל יכולה לצמצם גלי הגירה לשטחה באמצעות גדרות וחומות, או להפחית מהשפעות שינויי האקלים עליה באמצעות פלאי הטכנולוגיה. עם זאת, גדרות או טכנולוגיה לבדן אינן יכולות לבודד את ישראל ממציאיות של חוסר יציבות פוליטית ואובדן משילות, כאשר אלו מתרחשות בסביבתה האסטרטגית. לפיכך המסקנה הנגזרת מכך היא שגם אם נראה ממבט ראשון שמגמות עולמיות עשויות "לדלג" על מדינות מסוימות ובכללן ישראל, אי אפשר בסופו של דבר לנתק את השפעתן מתהליך ניתוח המציאות וקבלת ההחלטות לטווח הבינוני והארוך.

## הערות

- 1 "Global Trends: Paradox of Progress", The National Intelligence Council, January 2017, p. 11, <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>
- 2 "Competition, Disruption and Deception: Global Trends 2018–2023" The Global Business Policy council, 2018, p. 6, <https://bit.ly/2GOYA8a>
- 3 "Five Megatrends and their implications for Global Defense & Security", PWC, 2016, p. 12, <https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/five-megatrends-and-their-implications-for-global-defense-and-security.pdf>
- 4 קובי מיכאל ויואל גוז'נסקי, **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל־אביב, 2016, עמ' 17–24, <https://www.inss.org.il/he/publication/the-arab-world-on-the-road-to-state-failure/>
- 5 נעם אלון, "סריקת האופק: תהליך מסייע בתהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית", המרכז למורשת המודיעין והמכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, יולי 2018, עמ' 1, <https://bit.ly/2ZIH0zC>



**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**