

מבט על, גיליון 892, 1 בפברואר 2017

### העת לקבלת החלטות

בעקבות הכנס לציון עשור למכון למחקרי ביטחון לאומי

אודי דקל ועומר עינב

בשבוע שעבר התקיים הכנס השנתי העשירי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בהשתתפות מדינאים, אנשי צבא, אנשי תקשורת ומומחים מהקהילה הביטחונית-מדינית מישראל ומהעולם. כמו בכל כנס מהסוג הזה, נשמעו קולות מגוונים בנושאים שונים, שציירו תמונה מורכבת באשר למצב בו נתונה ישראל כיום והאתגרים הצפויים לה בשנת 2017. לא בהכרח ניתן לגבש אמירות ברורות ואחידות לגבי כל סוגיה על בסיס פסיפס הדעות שהוצגו בכנס, אך לבטח עולות כמה מגמות ברורות שמאפיינות את נקודת הזמן הנוכחית.

### מאזן אסטרטגי חיובי

מאזנה האסטרטגי הכולל של ישראל חיובי, היא נתפסת כמעצמה אזורית עם עליונות צבאית בולטת על פני יריביה ואויביה. מצבה האזורי טוב ויציב, הרבה הודות להיחלשות ושחיקת יריביה בעקבות שנים של מלחמות פנימיות בעולם הערבי. שפיכות הדמים המתמשכת בסוריה, בעיראק, בלוב ובתימן לא צפויה להסתיים בעתיד הקרוב. מאבק הכוחות על ההגמוניה האזורית בין איראן, טורקיה ומדינות ערב הסוניות בהובלת ערב הסעודית מותיר את האזור נטול יציבות וללא תוחלת לפתרון בר קיימא לאיבה הדתית, האתנית והלאומית. עם זאת, בזירות הפנימיות והבינלאומיות מצבה של ישראל במגמת הרעה ובכך נתמקד בהמשך.

### השלכות כניסת דונלד ג' טראמפ לבית הלבן

כניסת נשיא חדש לבית הלבן הייתה השינוי המרכזי שריחף כמעט מעל לכל הדיונים שהתקיימו, גם כשנדונו האיומים וביתר שאת, כשזוהו ההזדמנויות – "Trumpportunities" – בעיקר בראיית רוסיה וגורמי ימין בישראל.

התפניות הדרמטיות במדינות המערב, ובראשן הבחירה בטרמפ כנשיא ארצות הברית וההחלטה של תושבי בריטניה במשאל עם לצאת מהאיחוד האירופי (ברקזיט), זעזעו את סדר היום של הקהילה הבינלאומית. תפניות אלה הן פועל יוצא של מגמות עומק שהתגבשו במהלך העשור האחרון, ומשקפות תהליכי הסתגרות של החברות במדינות המערב ועליית הימין הלאומני בהן – באופן חסר תקדים בהיקפו מאז תום מלחמת העולם השנייה. לפי פרופ' שלמה אבינרי, יש לכך ארבע סיבות מרכזיות: הדרת ציבורים רחבים מהאליטה הפוליטית; המשבר הכלכלי הגדול של 2008; השפעת הרשתות החברתיות; והשלכות ההגירה הנרחבת. כל אלה יצרו שכבה באוכלוסייה שחשה סכנה ממשית למעמדה ובשל כך יצאה כנגד הסדר הדמוקרטי-ליברלי הקיים. הנטייה הבדלנית והמתנגדת לגלובליזציה פתחה פתח אליו נכנסו גורמים מתחרים למערב במערכת הבינלאומית. הראשונה היא רוסיה, שמעורבותה הצבאית באוקראינה ומאוחר יותר בסוריה השיבו לה מהעוצמה הבינלאומית שאבדה עם תום המלחמה הקרה. והשנייה היא סין, שבאמצעות מדיניותה הכלכלית מגדילה את השפעתה באזורים נרחבים, ובכללם המזרח התיכון ואפריקה.

כניסת ממשל טראמפ מציבה הזדמנות לישראל להבטיח את איתנות היחסים עם בעלת בריתה החשובה והנאמנה ביותר, וגם את המשך התמיכה המסיבית של ארצות הברית בישראל בכל התחומים ובראשם הביטחוני. קריאות השמחה המופגנות שנשמעו בירושלים עם הישג תוצאות הבחירות בארצות הברית העידו על התקווה לתחילתה של תקופה חדשה. אך דווקא רצוי ומומלץ שההנהגה הישראלית לא תיחפז להזדהות עם

כל מה שטרמפ מייצג. תפיסת העולם של טראמפ, כפי שהוצגה במהלך הקמפיין שלו, מכילה היבטים מאוד בעייתיים ברמת הערכים האוניברסליים שאל לישראל להזדהות אתם ולאמץ אותם, כי הדבר יכול להתנקם בה במרוצת הזמן. ככל שישראל תזדהה עם מדיניות טראמפ היא עשויה להפוך לחוליה החלשה והפגיעה מצד הגורמים בקהילה הבינלאומית שיתנגדו למדיניותו. כמו כן הפניית עורף בוטה לציבור היהודי הליברלי, התומך במפלגה הדמוקרטית ברובו, היא קצרת רואי ויכולה להזיק לישראל בטווח הארוך. על ישראל לחזור להיות נושא שזוכה לתמיכה על-מפלגתית בארצות הברית.

### הצורך להתמקד באיחוי השסעים

הפחתת האיומים החיצוניים בשנים האחרונות הביאה לעליית משקלם של האתגרים הפנימיים. המרחב הבלוט בהקשר זה הוא ביחסי צבא-חברה. אין מדובר בתופעה חדשה, שכן מאז היווסדה ובשל היות צה"ל "צבא העם", התקיים תמיד שיח ציבורי ער על יחסים אלה. אולם נדמה שבשנה החולפת המנגינה השתנתה. לצד פרשיות שנוגעות לקשר שבין דת לצבא, המקרה המשפיע והמדובר מכולם היה מקרה החייל הורה מחברון, אלאור אזריה. בבסיס הפרשה עומדת שאלה על מוסריותו של צה"ל ועל הנורמות שלו בלחימה, שנתונה למחלוקת חריפה. אבל יותר מכך צפו מעל פני השטח מחלוקות מהותיות על התנהלות הצבא, על המוסדות הייצוגיים של הדמוקרטיה ובנוגע לאמון הציבור במערכת. התנהלות חסרת אחריות של גורמים רשמיים, שנובעת ממניעים פוליטיים, הביאה לפגיעה חמורה במעמד הרשות השופטת במדינה ובאשראי שהציבור מעניק לצה"ל. הציבור במקרה הזה היה נתון למניפולציה שנעשתה על מושג הביטחון, הנתון ביסודו לפרשנויות רבות ונוצל לצרכים פוליטיים שחותרים תחת היסודות הדמוקרטיים של המדינה.

סוגיה נוספת בזירה הפנימית היא מקומו של הציבור הערבי במדינת ישראל. פוליטיקאים משני הציבורים מעמיקים את השסע היהודי-ערבי במדינה ופוגעים במרקם היחסים שהתעצב מאז הקמתה. נציגי הציבור הערבי ביקשו להפסיק להציב להם 'מבחני נאמנות', הם מזהים עצמם באופן מוחלט כאזרחי המדינה ומבקשים שוויון זכויות והזדמנויות. על רקע זה מהדהדת קביעתו של הנשיא ראובן (רובי) ריבלין בכנס כי הסדרת נושא הבנייה בחברה הבדואית ובחברה הערבית בישראל צריכה להיות ראשונה בסדר היום של הממשלה.

### העת להציג תכנית בנושא הפלסטיני

הנושא הפלסטיני מהווה, כפי שעולה בבירור מכלל הדוברים ומסקר מקיף שערך המכון לקראת הכנס, את ליבת האתגרים של ישראל בכל הרבדים. הקיפאון המדיני והאלימות שהתפרצה לסירוגין מאז אוקטובר 2015 קיבעו את הייאוש בקרב שני הצדדים, ולשניהם אין תכנית פעולה שתצליח להפחית תקווה שהסדרת היחסים בין שני העמים תהיה אפשרית גם בעתיד. כניסתו של טראמפ לתפקיד מפיחה מעט רוח חיים בשל הצהרותיו בנושא לפני וגם לאחר שנכנס לבית הלבן. התמיכה הבלתי-מסויגת שלו בישראל יוצרת מצב חדש, בו לכאורה אין "שוטר רע" בווינגטון שבולם את מדיניותה של ישראל. במציאות כזו ניתנת הזדמנות פז לישראל להסיר את העמימות ולהציג באופן ברור את מדיניותה ביחס לסכסוך, אך יש בה גם סכנה שישראל תנקוט צעדים נמהרים שלא ניתנים להשבה.

הבנה זו חלחלה היטב לפוליטיקאים בישראל, שניסו להציע רעיונות לשיפור מצבה של ישראל. שר החינוך נפתלי בנט, הציג חזון לסיפוח של שטחי C וכינון אוטונומיה פלסטינית בשטחי B+A. את הרעיון השלימה עמיתתו שרת המשפטים איילת שקד שהציגה צעדים מעשיים: העברת שגרירות ארצות הברית (ומדינות נוספות) לירושלים, סיפוח מעלה אדומים וגוש עציון ובנייה מסיבית ביהודה ושומרון. הצעתם היא בחזקת רעיון ולא תכנית, כי היא נעדרת כל התייחסות או התחשבות בהשלכות הביטחוניות, הדמוקרטיות והמוסריות, לסגירת האופציה להסדר עם הפלסטינים, ולמעמדה בינלאומי של ישראל. מהעבר השני הציגו ראשי המחנה הציוני חברי הכנסת יצחק הרצוג וציפי לבני את חזונם לשתי מדינות. הרצוג פירט את הצעדים הדרושים: היפרדות מהפלסטינים, כינון הסכמה לעשר שנים ללא אלימות בין הירדן לים, במהלך יושק

דיאלוג בין העמים ליצירת אמון ובסיס לשיתוף פעולה, האצת הפיתוח הכלכלי הפלסטיני והפסקת התמיכה בטרור וההסתה של רשות הפלסטינית. בתום התקופה ניתן יהיה לדון בהסדר קבע. גם חזון זה חסר ואינו מהודק דיו בכדי להפוך לתכנית פעולה ישימה.

רכיב משותף לכל ההצעות היה הצורך בשיפור מצבם הכלכלי של הפלסטינים, שנדמה כי יש הסכמה כללית על חשיבותו בייצוב היחסים. הדבר נכון במיוחד לרצועת עזה, שזקוקה לשיפור ניכר במצב ההומניטרי והתשתיתי בשטחה. מרכיב מעניין הוא תכנית הקמת נמל ימי על אי מלאכותי מול חופיה, כפי שהציע שר התחבורה והמודיעין ישראל כץ. קונצנזוס רחב אף יותר קיים לגבי ההזדמנות לשיתוף פעולה עם המדינות הערביות הסוניות "הפרגמטיות". הקריאה לקידום מהלך להרחבת שיתוף הפעולה עמן כבר הפכה לשגורה ואפילו שחוקה, ונשענת על שילוב של שתי הנחות יסוד: (1) הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שבעבר היה בראש סדר העדיפויות של מדינות רבות, ירד למקום נמוך ולא מהווה יותר מכשול להתקרבות רשמית; (2) לישראל ולמדינות ערב אינטרסים משותפים רבים, החל בעצירת ההשפעה האיראנית במזרח התיכון והבסת המדינה האסלאמית וכלה בנושאים כלכליים, תשתיתיים ומשאביים. השר כץ אף הציג את תכנית "רכבות למזרח" כפלטפורמה מסחרית תחבורתית לקידום סדר יום שכוה. אין כל פסול בשאיפה להתקרב למדינות ערב, והיחסים הביטחוניים עם מצרים וירדן רק מחזקים את ההכרה בפוטנציאל החיובי של הסכמי שלום. אבל ההנחה הישראלית שקיימת בשלות לכינון יחסים רשמיים גלויים בלי התקדמות בנושא הפלסטיני אינה נשענת על ביסוס עובדתי ומתעלמת מ'הרחוב' במדינות ערב שעדיין רואה בישראל "סדין אדום".

במובן הרחב יותר ישראל חווה כיום "אינתיפאדה בינלאומית", כפי שכינה זאת הגנרל האמריקאי בדימוס דיוויד פטראוס. מגוון שחקנים בזירה זו פועלים נגד ישראל, חלקם הקטן – מתוך אנטישמיות ושליטת הליגיטימיות של עצם קיומה של מדינת ישראל בעיקר תחת חסות תנועת ה-BDS (Boycott, Divestment and Sanctions), אבל חלק הארי מונע על ידי ההתנגדות למדיניות ישראל ביחס לפלסטינים. החלטת מועצת הביטחון 2334 בדצמבר 2016 היא דוגמה מייצגת לכך. מדיניות הבנייה בהתנחלויות הפכה בעיני העולם למבחן הכוונות האמתי של מדינת ישראל – האם היא חפצה בהסדר מדיני המבוסס על פתרון שתי מדינות. בסופו של יום חוסר הנכונות הישראלית לסיים את השליטה על עם אחר בגדה המערבית, וחיסול בפועל של רעיון שתי המדינות – עלולים להביא לבידודה המדיני של ישראל ולסכנה של חרמות וסנקציות. הקמת והפעלת מערכים למאבק בדה-לגיטימציה יכולה לתרום מקומית לשיפור מעמד ישראל, אך לא באופן מהותי. גילויי נכונות להתקדמות לעבר הסדרת היחסים עם הפלסטינים, כולל צעדים ממשיים בשטח, הם הדרך הנכונה לישראל.

#### שאלת התוקף של אסטרטגיית אי ההתערבות בסוריה

מאז ראשית מלחמת האזרחים והמעורבות הישירה של השלוחים (proxies) והמעצמות בסוריה, בחרה ישראל באסטרטגיה של אי התערבות, אלא כאשר נשקף איום מוחשי וממשי לישראל. ההתערבות הצבאית הרוסית שנהפכה לגורם המרכזי המעצב את עתיד סוריה, כמו גם התחזקות הקואליציה הפרו-אסדית בהובלתה ובהשתתפות איראן, חזבאללה ואלפי לוחמי מליציות שיעיות אחרות, צברו מומנטום חיובי בעקבות הניצחון בחלב, והכף נטתה לזכות אסד במאזן הכוחות הכולל במלחמה. במוקדם או במאוחר יגלשו הקרבות לרמת הגולן הסורית – דבר העשוי להשפיע ישירות על ישראל ולהגביר את הסיכוי להסלמה מול איראן ושלוחיה ובעיקר מול חזבאללה, וגם בלבנון. עולה מניתוח זה שעל מנת להתכונן למצב כזה על ישראל להדק את שיתוף הפעולה עם ירדן במאמץ לכוון אזור השפעה משותף בדרום סוריה ולנסות להמשיך לעצב מציאות נוחה עבורה בגבול הסורי, דרך סיוע אזרחי והומניטרי לאוכלוסייה המקומית, בתנאי שתמנע פעילות טרור מתחומה.

גם בסוריה הרבה מאוד תלוי במדיניותו של טראמפ. לפי מה שידוע כעת דומה כי יעדיף להתמקד במיגור המדינה האסלאמית בלבד כפי שעשה קודמו, ואת שאלת הפתרון הכולל יבקש להשאיר בידי רוסיה. השינוי במאזן בין השחקנים הבינלאומיים העיקריים במזרח התיכון ובכלל הומחש באמצעות ועידת אסטנה, שהובלה

על ידי הרוסים והייתה תקדים דרמטי, בו ארצות הברית לראשונה מאז מלחמת העולם השנייה לא הייתה משתתפת מרכזית בתהליך הסדרה בינלאומי.

קו זה מדאיג מאוד מבחינת ישראל, ועליה לפעול נמרצות מול ארצות הברית להשגת מטרתה העיקרית, והיא שבכל הסדר עתידי בסוריה איראן לא תהיה חלק מהפתרון ולא יותר לה ולחזבאללה להיות נוכחת בסוריה בכלל וברמת הגולן בפרט. המאמץ הישראלי בנושא איראן צריך להיות חלק ממדיניות כוללת בנושא. הנשיא טראמפ הכריז על רצונו להתנער מהסכם הגרעין שנחתם ביולי 2015, וקשה לדעת עד כמה היה רציני באמירתו. ספק אם ביטול חד-צדדי של ההסכם ישרת את האינטרסים של ארצות הברית ובעלות בריתה, כולל ישראל. כך או אחרת, על ישראל לבנות תכנית משותפת עם ארצות הברית למאבק באיראן בשתי רמות. הראשונה והמידית היא מניעת ההתפשטות והחתרנות האיראנית במזרח התיכון, השנייה היא היערכות מודיעינית ומבצעית לשנים בהן יפוגו ההגבלות שנכללו בהסכם הגרעין ואיראן תוכל להתקרב לפצצה גרעינית.

#### גיבוש תפיסת ביטחון לאתגרים נוכחיים ועתידיים

על ישראל לגבש את תפיסת ההתמודדות מול מכלול האתגרים שהוצגו במהלך הכנס וכן לקבוע את היעדים המדיניים-ביטחוניים לעתיד. מהנושאים שהוצגו עולות מספר נקודות אור בנוגע לכוחה ועליונותה הצבאית של ישראל. הכוח האווירי של צה"ל זכה לקפיצת מדרגה משמעותית בעקבות קליטת מטוסי האדיר (F-35), במקביל לפיתוח יכולות מתקדמות של כלים לא מאוישים ומערך הגנה אווירית רב-שכבתי. נבנה מערך סייבר הניצב כיום בחזית החדשנות הישראלית. הסייבר ממחיש כיצד ניתן להשתמש בחזון ובתשתית אזרחית קיימת ולהפכה לכלי של עצמה (רכה וקשה) בשירות ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל. גם התוכנית הרב-שנתית הנוכחית של צה"ל – גדעון – מפגינה את הסתגלותו של צה"ל לעולם המשתנה והתחשבותו בתהליכים חיצוניים ופנימיים בחברה הישראלית. מאידך היא גם מבליטה, בדומה למסמך אסטרטגיית צה"ל מאוגוסט 2015, את העובדה, כי לא די בתכניות צבאיות וכי מורגש מאוד הפער בהיעדר הגדרת חזון ויעדים מדיניים. מערכת הביטחון פועלת כיום ללא הכוונה אסטרטגית ומדינית לטווח הארוך, ונאלצת לקיים תהליכי תכנון לפי מה שהיא מגדירה לעצמה, על מנת לאפשר מוכנות טובה של הדרג הצבאי לאתגרי העתיד.

#### סיכום - העת לקבלת החלטות

בפתחה של 2017 ישראל ניצבת בפני סימני שאלה יותר מאשר סימני קריאה. חלקם נעוצים באי הוודאויות הקשורות בממשל החדש בווינגטון ובהשלכות השינוי על הסביבה האסטרטגית של ישראל, אבל רבים מהם קשורים לנטייה לברוח מהחלטות ומהכרעות שעליה לקבל עבור עצמה. בזירה הפנימית נדרש לפעול לאיחוי הקרעים בין חלקי החברה ולהשבת מעמדם של צה"ל ובית המשפט בשם הדמוקרטיה ועקרונות המוסר. בזירה האזורית אפשר ורצוי להמשיך לקדם את שיתוף הפעולה עם הגורמים שעמם ניתן לעבוד על בסיס אינטרסים חופפים כולל גם כוחות וגורמי השפעה מקומיים שאינם מדינות, בבנייה מדורגת מלמטה למעלה. בזירה הבינלאומית חשוב לשקם את מעמד ישראל לא רק בהישענות על ממשל טראמפ, אלא גם על ידי המחשת הערך המוסף של ישראל לעולם החופשי בתחומים של ערכים משותפים, כלכלה וחדשנות מדעית וטכנולוגית. ויותר מכל, על ישראל לפעול במרץ לשימור בניית אופציות להסדרת הנושא הפלסטיני, על בסיס היפרדות, עם אופק של סיום השליטה בעם הפלסטיני, באופן שיבטיח את המשך קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, מוסרית ובטוחה ולמען שיפור חייהם של שני העמים.