

מבט על, גיליון 1019, 6 בפברואר 2018

ישראל בשנת ה-70: יתרונות אסטרטגיים אך שולי ביטחון צרים

אודי דקל

מצבה האסטרטגי של ישראל הוא מהטובים לאורך 70 שנות קיומה, אך שולי הביטחון צרים ולסיכונים ההסלמה חוקים משלהם. ישראל אינה יכולה לנוח על 'זרי הדפנה' ולצפות כי ללא מהלכים מעצבים ניתן לשמר את המצב האסטרטגי המשופר. מומלץ למצות את ההזדמנויות האסטרטגיות הנובעות ממנו, כמו גיבוש קואליציה דואלית רחבה - גם מול הטרור הג'האדי וגם לבלימת ההשפעה השלילית האיראנית בעיקר בזירה הצפונית. בד בבד, זו העת לקדם מהלכי היפרדות מהפלסטינים ולהסיר את האיום הקיומי מהלקסיקון הלאומי.

ב-29-31 בינואר התקיים הכנס השנתי האחד-עשר של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בהשתתפות מדינאים, אנשי צבא, אנשי תקשורת ומומחים מהקהילה הביטחונית-מדינית מישראל ומהעולם. כבכל שנה, אנו מבקשים להציג את התובנות העיקריות שגובשו ביחס לסוגיות הביטחון לאומי של ישראל, כפי שבאו לידי ביטוי בשיח העדכני שהתנהל במהלך הכנס. מסקנה כללית שעלתה מהדיונים שנערכו בכנס, בדומה לזו של השנה שעברה, הייתה כי "מאזנה האסטרטגי הכולל של ישראל חיובי, היא נתפסת כמעצמה אזורית עם עליונות צבאית בולטת על פני יריביה ואויביה".

השנה האחרונה התאפיינה בהידוק הקשר בין הבית הלבן לממשלת ישראל, ממשל טראמפ וממשלת ישראל רואים עין בעין את האתגרים במזרח התיכון ובראשם איראן כבעיה האזורית המרכזית; ירושלים מקיימת קשר אסטרטגי הדוק עם מוסקבה; מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות רואות בישראל ידיד פוטנציאלי יותר מיריב, ושותף בבלימת מאמצי איראן להשגת השפעה אזורית רחבה; גם בעניין הפלסטיני – בניגוד לעבר, האשמה לקיפאון המדיני אינה מיוחסת בלעדית לישראל.

אולם, אין יסוד להניח שמאזן האיומים וההזדמנויות בסביבתה האסטרטגית של ישראל, על מאפייניו החיוביים המובהקים עבורה, יישמר לאורך זמן. יתרה מכך, וכפי שהיטיב להגדיר זאת הרמטכ"ל, רא"ל גדי אייזנקוט, "שולי הביטחון" של ישראל צרים. הווה אומר, על אף סבירות נמוכה לשינוי מהותי בסביבה האסטרטגית ובמצבה הביטחוני של ישראל, אין לה מרווח תמרון ופעולה רחב אם וכאשר תחול תפנית באחת מהזירות – הצפונית או הפלסטינית. לכן, יש להיערך בגמישות מרבית במענה למגוון התרחישים שעל הפרק.

מבין שלל הסוגיות שנדונו במהלך הכנס, כמה בלטו במיוחד ונשזרו יחדיו כאתגרי היסוד שבפני מדינת ישראל בשנת ה-70 להקמתה.

המכלול האיראני: מהגרעין עד הזירה הצפונית

האתגר הבולט בעת הנוכחית הוא שאיפתה של הרפובליקה האסלאמית של איראן לחזק את השפעתה במזרח התיכון באמצעות פיתוח יכולת גרעינית, פיתוח טילים ארוכי טווח והכוונת פעילות צבאית, מדינתית ולא-מדינתית. בעקבות גישתו התקיפה של הנשיא טראמפ נגד איראן וביקורתו החריפה נגד הסכם הגרעין, שיישומו החל לפני כשנתיים, עלתה הסבירות ליציאת ארצות הברית מן ההסכם. צעד זה אינו רצוי לישראל, שכן על אף מגרעות ההסכם היא לא תצא נשכרת מביטולו בשלב זה. יציאה מההסכם עשויה להחזיר את איראן לפיתוח מואץ של יכולות הגרעין ואף לגרור אפקט אזורי נרחב – כפי שהדגיש בנאומו בכנס חבר הקבינט הביטחוני השר יואב גלנט – עד לכדי תרחיש של עימות כולל בין ישראל לחזבאללה.

לעומת זאת, האופציה המועדפת לישראל, כפי שהומלץ לא פעם על ידי חוקרים במכון, היא גיבוש הסכמים מקבילים בין ישראל לארצות הברית ולמדינות אירופה השותפות להסכם, שתכליתם תהיה נטרול של פיתוח הטילים ארוכי הטווח על ידי איראן ובליתם התפשטות האזורית. מסתמן כי בשלו התנאים לכך גם בקרב מדינות אירופה. בהקשר זה, עלה הרעיון לגיבוש אסטרטגיה דואלית – המשך הלחימה בטרור הסלפי-ג'יהאדי של המדינה האסלאמית, ואל-קאעדה, ובמקביל בלימת השפעתה השלילית של איראן במזרח התיכון – בהובלת ארצות הברית ובהשתתפות אירופה, ישראל ומדינות ערב הסוניות הפרגמטיות. גיוס מדינות אירופה למהלך בכיוון זה יהיה אפשרי אם הנשיא טראמפ יסיר מעל סדר היום את ביטול הסכם הגרעין עם איראן, וכן אם אירופה תכיר בישראל כיחוד החנית של המערב בהתמודדות עם התופעות הקיצוניות של הטרור הג'יהאדי והמדינתית.

פעילותה של איראן בסוריה ובלבנון, באמצעות בעלי בריתה ושלוחיה, מגלם איום מוחשי על ישראל. ואכן, הלך הרוח הכללי, בייחוד בקרב ממשלת ישראל, מצביע על סימון איום זה כבוער וכעיקרי במפה האסטרטגית של ישראל, כשהזירה הצפונית – סוריה ולבנון – הפכה בשנה האחרונה מקשה אחת ובלתי-נפרדת, קרקע פורייה לביסוס הנוכחות הצבאית של איראן ושלוחיה באזור. חזבאללה הוא הכוח האיראני הקדומני הראשי. אמנם עד כה, מאז 2006, נשמרת הרתעה הדדית בינו לבין ישראל, שכן האינטרס לשמור את השקט על כנו גבר על שיקולים אחרים, שבכוחם היה לחולל עימות מחודש. ברם, אם איראן תמשיך ותחתור להרחיב ולהעמיק את אחיזתה סמוך לגבול ישראל, עימות צפוי להתחולל בשלב כל שהוא. בין היתר, לתגובה התקפית ישראלית שתבצע במטרה למנוע הקמת תשתית להרכבת טילים בלבנון, יש פוטנציאל הסלמה רב יותר מאשר לתקיפות המיוחסות לישראל והמתבצעות בשטח סוריה.

ההתמודדות הישראלית בזירה הצפונית מאז 2011, אז החלה מלחמת האזרחים בסוריה, ממחישה מדיניות שקולה ומחושבת, תוך תיאום הדוק בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, שניתן לייחס לו חלק רב ביציבות שנשמרת בזירה זו. הפעולות הצבאיות בסוריה שיוחסו לישראל, התיאום הביטחוני בין ישראל לרוסיה והזהירות הננקטת במעורבות בלחימה המתחוללת מעבר לגבול – כל אלה הוכחו כמדיניות נכונה. מנגד, מדיניות אי-ההתערבות צמצמה את השפעת ישראל על עיצובה של סוריה ביום שאחרי מלחמת האזרחים. כמענה להתפתחויות בזירה זו, בשנה האחרונה מתמקדת ישראל במניעת התבססות איראן ושלוחיה בסוריה והתעצמות חזבאללה בלבנון. אך כאמור, במדיניות זו גלום פוטנציאל להסלמה עקב שרשרת של פעולה-תגובה, לצד אפשרות להערכות שגויות אשר להתנהגות איראן, חזבאללה ואף

רוסיה. בנאום שנשא בכנס, חבר הקבינט הביטחוני השר נפתלי בנט הציע להרחיב את טווח הפעולה של ישראל מעבר לחזבאללה ולגבות מחיר מכוח קודס של משמרות המהפכה האיראניים – החוליה המפעילה בין טהראן לדמשק ולבירות. לשיטתו, רק פעולה נחושה נגד איראן, "ראש התמנון", תייצר הרתעה מספקת ותסיג לאחור את זרועותיה הארוכות באזור.

ועוד בעניין זה, למרות ההתייחסות כיום לזירה הצפונית, הכוללת את חזית סוריה וחזית לבנון, והגדרת העימות הבא כ'מלחמת הצפון הראשונה', חלק נכבד מהשיח מתמקד בחזית הלבנונית, במונחים של מלחמת לבנון השלישית נגד המאחז האיראני בלבנון – חזבאללה. לגבי עימות עתידי שיפרוץ עם חזבאללה, שר הביטחון אביגדור ליברמן והשר בנט ייצגו קו ברור, שרבים שותפים לו: האחריות לכל פעולה שתבוצע משטח לבנון היא על מדינת לבנון. הווה אומר, בעימות עם חזבאללה ישראל תגבה מחיר מלבנון כריבון וכנושאת באחריות לחזבאללה. בנושא זה, באי הכנס נחשפו לשתי גישות שונות של הממשל האמריקאי. הממונה על המזרח התיכון במחלקת המדינה, השגריר דיוויד סאתרפילד, פרס את המדיניות האמריקאית הנוכחית של חיזוק צבא לבנון וכפועל יוצא מכך את חיזוקה של המדינה הלבנונית, כדרך להחליש את חזבאללה. לעומתו, השגריר נייטין סאלס, האחראי על הלוחמה בטרור במחלקת המדינה, טען שצבא לבנון הוא כלי בידי חזבאללה ומכאן אין תוחלת בחיזוקו.

זווית נוספת שעלתה בהקשר של עימות בזירה הצפונית היא יכולת הספיגה של העורף הישראלי ורציפות התפקוד של מערכות המדינה החיוניות במקרה של עימות צבאי. העורף צפוי להיות המטרה הראשית עבור חזבאללה ושותפיו, שאיראן פועלת לציידם במערכות טילי קרקע-קרקע עם דיוק משופר, וככזה אינו ערוך כיום ברמה הנדרשת להיקף הנזקים המוערך.

הסכסוך הישראלי-פלסטיני

על רקע הקיפאון המדיני הנמשך, ההתפתחויות הקשורות בזירת הסכסוך, שנרשמו באחרונה, אך החריפו את המחלוקות בין הצדדים ואת חוסר האמון בין ישראל לרשות הפלסטינית. הכרת ארצות הברית בירושלים כבירת ישראל צבעה את הממשל האמריקאי כמתווך לא הוגן, וגררה מנשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, תגובה חריפה. הציפייה ל"עסקה האולטימטיבית" לפתרון הסכסוך, מטעם ממשל טראמפ, התפוגגה עקב חוסר אמונה שניתן להניע כעת תהליך מדיני אפקטיבי. הצעה אמריקאית שתשקף קרבה לעמדותיה של ישראל תדחק את הפלסטינים לפינה, ואפשר שגם לדרך האלימות. מנגד, סרבנות פלסטינית והפניית האשמה כלפיהם בהעדר תוחלת מדינית, עשויות לדרבן את מבקשי הסיפוח בממשלת ישראל לקבוע עובדות בשטח. השר לביטחון פנים, גלעד ארדן, קרא לקדם מהלכי סיפוח ביהודה ושומרון וכצעד ראשון הצביע על מעלה אדומים. לכן, לא מן הנמנע שממשל טראמפ, בנסותו לשחזר דימוי של מתווך חסר פניות, יציע לפלסטינים מחוות כדי להחזירם לשולחן המשא ומתן - כפי שהעניק לישראל את מחוות ההכרה בירושלים כבירה, ובמקביל החליט לצמצם את הסיוע לארגון אונר"א, המנציח את סוגיית הפליטות הפלסטיניות. אחד הרעיונות שעלו בדיונים שנערכו בכנס, במטרה להפשיר את הקיפאון המדיני, היה הכרה במדינה פלסטינית בגבולות זמניים, בהתאם לשלב השני במפת הדרכים.

נציגיה של ממשלת ישראל שנאמו בכנס הציגו אג'נדה ברורה, לפיה התקדמות מדינית בנושא הפלסטיני אינה על סדר היום ואין תוחלת בצעד משמעותי, בהיעדר שותף בצד השני. הנשיא עבאס נתפס כמנהיג חלש וכמי שסיים את תפקידו, על אחת כמה וכמה לאחר שערער על זכות קיומה של מדינת היהודים בנאום שנשא באחרונה כינוס המועצה הפלסטינית. עם זאת, נראה כי ממשלת ישראל גורסת כי ניתן לקדם קשר מדיני גלוי עם מדינות ערביות סוניות, המחפשות שיתוף פעולה עם ישראל נגד איומים משותפים, ובעיקר איראן. לפי גישה זו, נכון למנף את האינטרסים של מדינות ערב כדי ליצור לחץ על הפלסטינים לשוב למשא ומתן, ללא תנאים מוקדמים, ובה בעת לקדם הסדר אזורי שלא יהיה מותנה ביישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. יצוין כי אורחים ממדינות ערב ומומחים לעולם הערבי שהשתתפו בכנס הפריכו את ההשערה, שלפיה ישראל יכולה לקדם יחסים רשמיים עם מדינות ערב הסוניות תוך עקיפת תהליך המדיני עם הפלסטינים.

ואולם, מהעבר השני בלט קולם של הסבורים כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא הבעיה החמורה ביותר שבפני ישראל כיום, ועל כן יש לנקוט צעדים מידיים כדי להתמודד עמו ובפרט על מנת לשמור על מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לא זו בלבד שאין ולא יכול להיות הסדר אזורי ללא התקדמות בעניין הפלסטיני, אלא שההחלטה לא להחליט דבר מדרדרת את ישראל למציאות של מדינה אחת בין הירדן לים. בראייתם, היפרדות מהפלסטינים היא צורך השעה - אם לא בהסכם אזי במהלכים עצמאיים, תוך שמירה על אינטרסים ביטחוניים חיוניים לישראל. כל אופציה אחרת תכרסם ביסודותיה הדמוקרטיים, המוסריים והביטחוניים של ישראל.

תשומת לב מיוחדת הוקדשה במהלך הדיונים לרצועת עזה, שמצויה על סף קריסה. מגעי הפיוס בין החמאס לרשות הפלסטינית ופת"ח נתקעו, ולמרות שלצדדים אין אינטרס להסלים את המצב, למשבר ההומניטרי דינמיקה משלו והידרדרות למערכה צבאית בעזה תהיי מכה אנושה לרצועה. במכון נערך באחרונה מחקר על המצב ברצועה, ומסקנותיו הצביעו על צורך חיוני בקידום מאמץ בינלאומי ואזורי משותף לשיקום רצועת עזה, תמורת הפסקת התעצמות חמאס.

מבט פנימה

בשנים האחרונות הופנמה בישראל ההבנה כי זירת הפנים היא נדבך חשוב בביטחון הלאומי במדינה, וכי לכידותה של החברה היא אבן בוחן לעמידתה בפני אתגרים חיצוניים. אשר לדיון בנושא זה, ניכרה תחושה כי באחרונה הופר האיזון בין הצביון היהודי לזה הדמוקרטי של המדינה. מתרחשים תהליכי החלשה של שומרי הסף של הדמוקרטיה – ביניהם בית המשפט העליון, התקשורת, הצבא והמשטרה - ומחריפה סכנת התרופפות הדבק המלכד את החברה הישראלית. שאלות של דת ומדינה, יחס לאחר, זכויות מיעוטים, שלטון החוק, חופש הביטוי ודילמות נוספות הן סלעי מחלוקת בין קבוצות שונות בחברה, עד כדי ערעור המכנה המשותף שבבסיסה של המדינה, זה שהתמסד עם הקמתה כחווה לא-כתוב בין אזרחיה.

עוד בהקשר הזירה הפנימית, ובאופן לא בלתי-קשור בשאלת הלכידות החברתית, נדונו צה"ל והאתגרים שבפניו. צה"ל שומר על עליונותו האזורית בתחום בניין והפעלת הכוח, אולם ניכרת

התרחקות בין ערכי צה"ל לבין הערכים המובילים בקרב חלקים נרחבים בציבור. זאת, הגם שהצבא זוכה לאהדה הציבורית הגבוהה ביותר בקרב מוסדות השלטון בישראל. כיום מתקשה צה"ל להיות "כור היתוך" חברתי, כפי שהיה בעשורים הראשונים של המדינה, ועליו להתאים את עצמו לשינויים שמתחוללים בחברה, וגם לשינויים נדרשים בתפיסה ובאסטרטגיה ביטחונית. מסמך אסטרטגיית צה"ל, שנכתב ב-2015 ועודכן באחרונה, מגלם בתוכו היבטים חיוביים ושלייליים כאחד. ההיבט החיובי הוא הגדרת צה"ל לעצמו את המסגרת התפיסתית העדכנית בה הוא פועל ולאורה הוא מתכוון למשימותיו. מנגד, עצם ניסוחו של המסמך מעידה על בעייתיות ולקונה שנגזרת מאי-הגדרת תפיסת ביטחון סדורה ויעדים ברורים מצד הדרג המדיני. מצב זה אינו חדש במדינת ישראל, שכן אין לה תפיסת ביטחון רשמית ומוסדרת. אך בעקבות השינויים המפליגים בסביבתה האסטרטגית של ישראל, עולה ההכרח בעיצוב תפיסת ביטחון לאומי ברמת הדרג המדיני, שתחלחל לדרג הצבאי, ולא מכיוון הדרג הצבאי אל הדרג המדיני.

סיכום

ישראל גאה בהישגיה בשבעים שנות קיומה ומצבה האסטרטגי הנוכחי הוא מהטובים שידענו. עם זאת, אין לנוח על זרי הדפנה ועל העוצמה הצבאית של צה"ל, ונדרשת עשייה מדינית לקידום עתידה של מדינת ישראל יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית. התבוננות במכלול האתגרים שנסקרו במהלך הכנס, חלקם העיקרי סוכם כאן, מגלה זיקה הדוקה ביניהם: כדי להתמודד עם שאיפותיה של איראן להגביר את השפעתה במרחב, על ישראל לרתום שותפות מהאזור ומחוצה לו למאמץ משותף. התקדמות בנושא הפלסטיני, כמו גם הורדת דרישת הסף לביטול הסכם הגרעין של הקהילה הבינלאומית עם איראן, תאפשר לישראל לקדם את גיבושה של קואליציה בינלאומית רחבה לבלימת ההשפעה האיראנית השלילית במזרח התיכון, ובכלל זאת עצירת פיתוח טילים בליסטיים והפצה של נשק מתקדם לשלוחיה במרחב.

הקו המחבר בין כל הנקודות האלה מוביל לוויסגטון. בלימת איראן לא תתאפשר בלי פעולה מצד ארצות הברית. גם חידוש התהליך המדיני עם הפלסטינים ותיווך מול מדינות ערב הסוניות מחייבים את מעורבותה. אפילו בשאלות פנים-ישראליות (מתווה הכותל, למשל) או כלל-יהודיות (עליית האנטישמיות ברחבי העולם המערבי), חשוב להידרש ליחסים בין ישראל לבין ארצות הברית, ובפרט בינה לבין הקהילה היהודית האמריקאית. כמה מסימני השאלה שריחפו מעל ממשלו של הנשיא טראמפ הוסרו עם כניסתו לשנה השנייה בבית הלבן, במיוחד ברמת ההצהרות. אך טרם ידוע כיצד ינהג טראמפ בפועל בכל אחד מהנושאים החשובים לביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

חרף הקשר המיוחד עם ארצות הברית ובתחומים מסוימים התלות בה, לישראל היה ויש מקום לניווט עצמאי לעבר עתיד טוב יותר. בראש ובראשונה, הגיעה העת לזנוח את טרמינולוגיית "האיום הקיומי", שמרבים להשתמש בה בעת הדיון באתגרים הניצבים בפני מדינת ישראל. ישראל היא עובדה קיימת, הנהנית מיתרונות אסטרטגיים מוצקים. על כן, יש להתייחס לכל איום כהוויתו, לפי חומרת הסיכון הנשקפת ממנו, ולא ביחס לעצם קיום מדינת ישראל (כך גם ביחס לאיום האיראני). זאת ועוד, עלינו להבין שמה שיבטיח הליכה בנתיב הרצוי הוא דווקא חיפוש אחר הזדמנויות שיקדמו את ישראל בשלב הבא של קיומה לקראת שנת ה-100

- עמימות בייחס ליעדיה העתידיים של ישראל ודחיית החלטות קשות עשויות לערער את יתרונותיה האסטרטגיים.