

מבט על, גיליון 1135, 10 בפברואר 2019

חסמים בפני קידום היעדים האסטרטגיים של מדינת ישראל:

תובנות עיקריות מהכנס הבינלאומי השנתי ה-12 של המכון למחקרי ביטחון לאומי

אודי דקל

הערכת מצב הביטחון הלאומי של מדינת ישראל בפתח 2019 מצביעה על עוצמה צבאית, מדינית, טכנולוגית וכלכלית מרשימה. אולם, בה בעת ניכרות סכנת התלקחות צבאית במספר חזיתות וכן מגבלותיה של המדיניות הנוכחית, המתמקדת במעשה הצבאי אך חסרה נחישות למצות הזדמנויות מדיניות. ברוב תחומי הביטחון הלאומי, למעט מניעת ההתבססות האיראנית בסוריה והעברת אמצעי לחימה לחזבאללה, ישראל בחרה בשימור הסטטוס קוו על פני גישה פרו-אקטיבית, שתועיל לקדם את יעדיה האסטרטגיים הלאומיים. תובנות אלה, המתאייסות למציאות המקומית, האזורית והבינלאומית בהקשרי הביטחון הלאומי, היו המרכזיות בין אלה שעלו בשיח שהתנהל במהלך הכנס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שנערך ב-28-29 בינואר 2019, ובו נטלו חלק עשרות דוברים מהארץ ומהעולם.

עידן הקטבים

במגוון רחב של זירות וממדים מתקיימת מציאות שדרים בה זה לצד זה רכיבים מנוגדים, המייצרים דואליות ומורכבות מבנית. לדואליות תורם במידה רבה השיח המתנהל בעיקר ברשתות חברתיות, המאופייין במסרים קצרים המבליטים עמדות קוטביות. ככל שמתחדדים הפערים בין העמדות המנוגדות, כך מתקשה ישראל לסמן את יעדיה האסטרטגיים ולממשם. להלן החסמים האסטרטגיים:

1. **המערכה בין המלחמות:** הצלחתה הצבאית של ישראל בניהול "המערכה בין המלחמות" (מב"מ) בזירה הצפונית, ספק אם השיגה את היעד האסטרטגי של הרחקת איראן מסוריה ועצירת העברתם של אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה, ואולי אף הרחיקה אותו. זאת, בשל הימנעות הדרג המדיני מלהניע על בסיסה של מערכה זו גם מהלך מדיני משלים.

2. **שימור ההרתעה:** ישראל ואויביה - איראן, חזבאללה ואף חמאס - אינם חפצים במלחמה. ההרתעה ההדדית נשמרת. חרף ההצהרות המאיימות של דוברי איראן, חזבאללה וחמאס, לצד הוויתור הישראלי על מדיניות העמימות ביחס לתקיפותיה בזירה הצפונית, כל הצדדים מעוניינים להישאר מתחת לסף המלחמה. עם זאת, מרוץ החימוש וההתבססות הצבאית של איראן, שלוחיה וחזבאללה בזירה הצפונית גובר וגורם תקריות, הקולעות את המערכת לסכנה גוברת של הסלמה והתלקחות. כך גם המצב ההומניטארי הקשה ברצועת עזה והניסיון של חמאס להסטת הלחץ המופעל עליו כלפי ישראל.

3. **ארצות הברית במגמת יציאה מהמזרח התיכון:** הניגודיות בולטת במיוחד במדיניותו של הנשיא טראמפ. מחד גיסא, טראמפ נלחם על מעמדה של ארצות הברית כמעצמה עולמית מובילה, ומאידך גיסא, הוא מנפץ את עקרונות הסדר העולמי, פוגע בבריתות שהיו אחד מבסיסי כוחה של

ארצות הברית ומפקיר את המזרח התיכון לדומיננטיות רוסית. לשם מימוש היעד המרכזי של ישראל - בלימת ההתבססות האיראנית בסוריה ואף דחיקתה משם - נדרשת מעורבות אמריקאית, כמו חסימת הגשר היבשתי האיראני בין עיראק לסוריה בד בבד עם הובלת התהליכים הבינלאומיים שיביאו ליציאת הכוחות הזרים מסוריה, ובראש ובראשונה איראן ושלוחיה. ואולם, יציאה חד-צדדית אמריקאית מהמרחב והותרת הזירה בידי איראן ורוסיה יקשו מאוד על מימוש היעד.

4. **ישראל וארצות הברית:** היחסים החמים בין ישראל לארצות הברית בעידן ממשל טראמפ משקפים את הידוק הברית בין המדינות, אך יש להביא בחשבון כי הנשיא טראמפ עשוי לשנות את טעמו גם ביחס לישראל, אם זו תנקוט צעדים שעשויים לערב את ארצות הברית במלחמה נוספת במזרח התיכון ולגרום לפגיעה בכוחות אמריקאים. ממשל טראמפ עובד על תכנית שלום ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לכאורה מהלך לטובת ישראל ואף בפועל נוקט צעדים המסיטים את ארצות הברית מתפקיד המתווך המקובל על שני הצדדים, אך אינו לוקח בחשבון את ההשלכות של כישלון נוסף בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. גם בהקשר זה, היחסים בין ישראל לממשל טראמפ עלולים להתערער אם ממשלת ישראל תדחה את תוכנית טראמפ לכשתונח על סדר היום. גורם נוסף שעשוי להשפיע לרעה על היחסים אלו הוא הקשרים המתפתחים של ישראל עם סין, שהם לצנינים בעיני ארצות הברית. ליחסים הקרובים עם ממשל טראמפ גם השפעה שלילית על הקשר שבין מדינת ישראל לחלקים נרחבים בקהילה היהודית האמריקאית, המתנגדים למדיניות הנשיא טראמפ. לכך מתווספות מחלוקות סביב השקפות שונות ביחס לערכים דמוקרטיים וליברלים, ופלורליזם ביהדות.

5. **הסכסוך הישראלי-פלסטיני:** חשיבותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בהקשר האזורי והבינלאומי דועכת ונחלשת ביחס לסוגיות אחרות. אך עדיין, אין מיסוד של קשריה של ישראל עם מדינות המפרץ ועם העולם הערבי והמוסלמי בכלל, חרף קשרים לא-רשמיים משגשגים ושיתוף פעולה חסר תקדים על בסיס אינטרסים חופפים, בעיקר נגד חתירתה של איראן להשפעה אזורית. המחסום העיקרי לשדרוג היחסים הוא היעדר התקדמות מדינית עם הפלסטינים.

6. **ממשלת ישראל איבדה את היוזמה מול הפלסטינים,** כאשר לכאורה היא תומכת בתהליך מדיני אך בפועל מתמקדת בתחזוקת המצב הקיים. בד בבד, ישראל טוענת כי היא חסרה פרטנר לשיחות לקראת הסדר, למרות שהרשות הפלסטינית תומכת עקרונית בהסדרים מדיניים, בשל ספק ביכולתה של הרשות ליישם הסדרים - אם יגובשו. בה בעת, ובניגוד להצהרות, **ממשלת ישראל רוקמת עסקאות עם חמאס** - ארגון המפעיל טרור ושולל את זכות הקיום של ישראל. יש לשער כי ההבנות עם חמאס לא תחזקנה מעמד לאורך זמן, אלא אם יכונן מאמץ בינלאומי, ובכלל זאת בין-ערבי, לשיקום הרצועה, בהתאם לעקרון "שיקום תמורת אי-התעצמות צבאית". בראייה ארוכת טווח, ישראל צריכה לחתור לבניית התנאים שיאפשרו לרשות הפלסטינית לחדש את אחיזתה ברצועת עזה ובכלל זאת לפרק את הזרוע הצבאית של חמאס מיכולותיה המאיימות על ישראל. זאת, כדי לממש את עקרון הפירוז של הישות הפלסטינית גם ברצועת עזה, כמו בגדה המערבית.

7. **מדד הביטחון הלאומי של ישראל, המנותח ומתעדכן במכון למחקרי ביטחון לאומי, לימד שחלה ירידה דרמטית בשלושה העשורים האחרונים בערך השלום בעיני הציבור היהודי בישראל ובאמון שהוא רוחש ליכולת ליישם את פתרון שתי המדינות.** זאת, למרות שעדיין פתרון

שתי המדינות לשני עמים הוא האופציה המועדפת על מרבית הציבור (58 אחוזים). בה בעת גובר בהדרגה הרצון של רוב הציבור (כ- 70 אחוזים) להיפרדות מהפלסטינים על בסיס המתווה המדיני הבסיסי של חלוקת הארץ.

8. **הדמוקרטיה הישראלית**: הציבור הערבי בישראל מצוי במציאות קוטבית במיוחד. מצד אחד הוא משתלב בהדרגה בתחום האזרחי הישראלי ונהנה מפירותיה של מדיניות הממשלה, המקדמת בפועל את תכנית החומש להשקעה ביישובים ערבים. מצד שני, הזהות הפלסטינית של חלקים גדולים בציבור הערבי מעודדת בקרב הציבור היהודי בישראל, הרואה בו גיס חמישי, שיח מסית ואלים כלפיו ומערער על מעמדו כשווה בין שווים. 'חוק הלאום' הקצין את הפער בין הציבורים היהודי והלא יהודי. למרות ההצהרות הלאומניות והאווירה הציבורית העכורה, החוק עצמו אינו משנה את המציאות האזרחית הקיימת בישראל, אך הוא פוגע בכבוד ובתחושת השייכות של הציבור הערבי. ישנם חלקים בציבור הרואים בצעדים מסוימים שנקטה ממשלת ישראל איום על איתנותה של הדמוקרטיה הישראלית: 'חוק הלאום', 'חוק ההסדרה', הצעת 'חוק הנאמנות בתרבות', הצעת החוק בעניין 'פסקת ההתגברות', מתקפות על בית המשפט העליון. הפערים נעוצים במידה רבה בהגדרות שונות למושג 'דמוקרטיה'.

9. **התלהמות השיח**: כתובנה רלוונטית לכל האמור לעיל, השיח בעולם כיום נע בין קטבים, כשהטכנולוגיה, הרשתות החברתיות והאפשרות להעביר מסרים מוגבל למספר מועט של תווים, מלבנות ומעצימות את העמדות הקיצוניות. השיח ברשתות אינו מעמיק במורכבותם של אתגרים ונמנע מעיסוק בפתרונות למתחים ולדילמות, שיכילו את הקוטביות הזו ויאפשרו גישור על ניגודים עקרוניים או קיומים זה לצד זה.

האתגרים האסטרטגיים העיקריים: איראן, הזירה הצפונית והזירה הפלסטינית

בנקודת הזמן הנוכחית, יותר מאשר בשנים עברו ובעקבות תהליכים אזוריים וגלובליים שהתרחשו בשנים האחרונות, דומה שישראל נותרה לבדה בהתמודדות עם שני האתגרים האסטרטגיים העיקריים שלפתחה: הסכסוך הישראלי-פלסטיני והתבססות איראן בזירה הצפונית.

אין לישראל כיום חזון ברור, חסוי או גלוי, ביחס לשאלה המהותית שעל הפרק בראייה עתידית: היפרדות - מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית - מהפלסטינים, על בסיס הסדר לגבי חלוקת הארץ, או סיפוח יהודה ושומרון וקבלת אחריות על כ- 2.5 מיליון פלסטינים. "עסקת המאה" של הנשיא טראמפ אינה נושאת בשורה, ככל הנראה, במובן זה שתהיה אטרקטיבית לישראל, לפלסטינים או לשני הצדדים, ואם לא תהיינה הפתעות, היא לא תקדם פתרון. לפיכך, נכון לאמץ אסטרטגיה, שתאפשר גמישות והתאמות על פי ההתפתחויות והאילוצים, במגוון תרחישים אפשריים. המתווה האסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית, שהוצג על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי, מתמקד בדרך שבה יש ללכת על מנת לפרוץ דרך להיפרדות מהפלסטינים, למנוע גלישה (מכוונת, או ללא בירור המשמעויות) למציאות של מדינה אחת, לשמר יכולת לקדם בעתיד הסדרים מדיניים, וכך גם לסייע לביצור ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית.

אף בזירה הצפונית, תפקידו של המעשה המדיני חיוני. איראן לא תזנח את שני יעדיה האסטרטגיים המרכזיים - יכולת גרעינית והשפעה אזורית - אלא היא צפויה להתאים את תכניותיה אלה והדרך לממשן למציאות האזורית והבינלאומית המשתנה ובהתאם אליהן אולי לדחות את יישומן. מכאן, שאיראן לא תוציא מרצונה את כוחותיה ושלוחיה מסוריה. היא השקיעה בסוריה משאבים רבים מכדי לוותר על הישגיה בשטח מדינה זו, שהיא מרכזית בתפיסת ההשפעה האזורית שלה ובפרט בביצור הזרוע השיעית המערבית. לשם כך פורסת איראן בסוריה רשת אמצעים הכוללת: כוחות - מקומיים וזרים - שמסייעים כיום לבשאר אל-אסד לבסס מחדש את שלטונו ואשר ניתן יהיה להפעילם (גם) נגד ישראל, כאשר מהלך בכיוון זה ישרת את האינטרס האיראני; איראן חותרת ופועלת לשיעווציה של אזורים בסוריה, שבהם יש לה אינטרסים אסטרטגיים, כמו גבול סוריה-לבנון, ואף מפעילה מנגנון חינוכי ותרבותי להנחלת תפיסותיה בקרב ציבורים שונים בסוריה. בצעדים אלו מבצרת איראן את השפעתה לאורך זמן, היא פועלת באיטיות ובנחישות, ובתוך כך שוקדת לרצות את משטר אסד ולא לאתגר אותו יתר על המידה.

אין דרך לעצור את ההתבססות האיראנית בסוריה בפעולות צבאיות בלבד, אלא נדרשים מהלכים מדיניים. רוסיה היא הכתובת המרכזית לשם כך. רוסיה, בתורה, רואה עצמה כגורם שמאזן כוחות כך שיתאמו לאינטרסים שלה. על בסיס הערכה זו, על ישראל לקדם מהלכים משלימים, שיתבססו בעיקר על רוסיה, אך גם על משטר אסד, כדי לשכנעם כי המשך בניית המאחזים האיראניים בסוריה תפגע במשטר אסד וביכולת לייצב את המצב בסוריה ולהתחיל בתהליך שיקומה. ישראל יכולה גם לגבש קואליציה עם מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות, שתהיינה מוכנות להשקיע משאבים בשיקום סוריה בתנאי הרחקת איראן והשפעתה משם. יודגש כי המערכה בין המלחמות שמנהלת ישראל נגד ההתבססות האיראנית בסוריה עלולה ליצור מצבים - פגיעה בכוחות רוסיים או פגיעה קשה במשטר אסד - שיובילו לשינוי גישתה של מוסקבה לישראל ולפעילותה בסוריה, ולצעדים נחרצים מצדה בכוונה לסגור את מרחב הפעולה האזורי הישראלי בשמי המדינה.

הדרך לשיפור מצבה האסטרטגי של ישראל הוא בקידום מעמדה האזורי, לאור אינטרסים חופפים עם מדינות ערב הסוניות המרכזיות, בעיקר לשם בלימת ההשפעה האיראנית הגוברת באזור. המפתח לכך הוא פריצת דרך בתהליך המדיני עם הפלסטינים. התפתחות חיובית בכיוון זו תהיה למעשה רלוונטית לא רק לזירה זו עצמה, אלא גם תסייע לישראל להתמודד במקביל עם האתגרים האסטרטגיים המרכזיים שבפניה. המגמה הכללית של התרחקות ארצות הברית מהמזרח התיכון מבססת הערכה כי ישראל אף תוכל לבצר את מעמדה האזורי אם תיקח על עצמה, בתאום עם הממשל האמריקאי, תפקידים אזוריים מייצבים, כאלו שהיו בידי ארצות הברית.