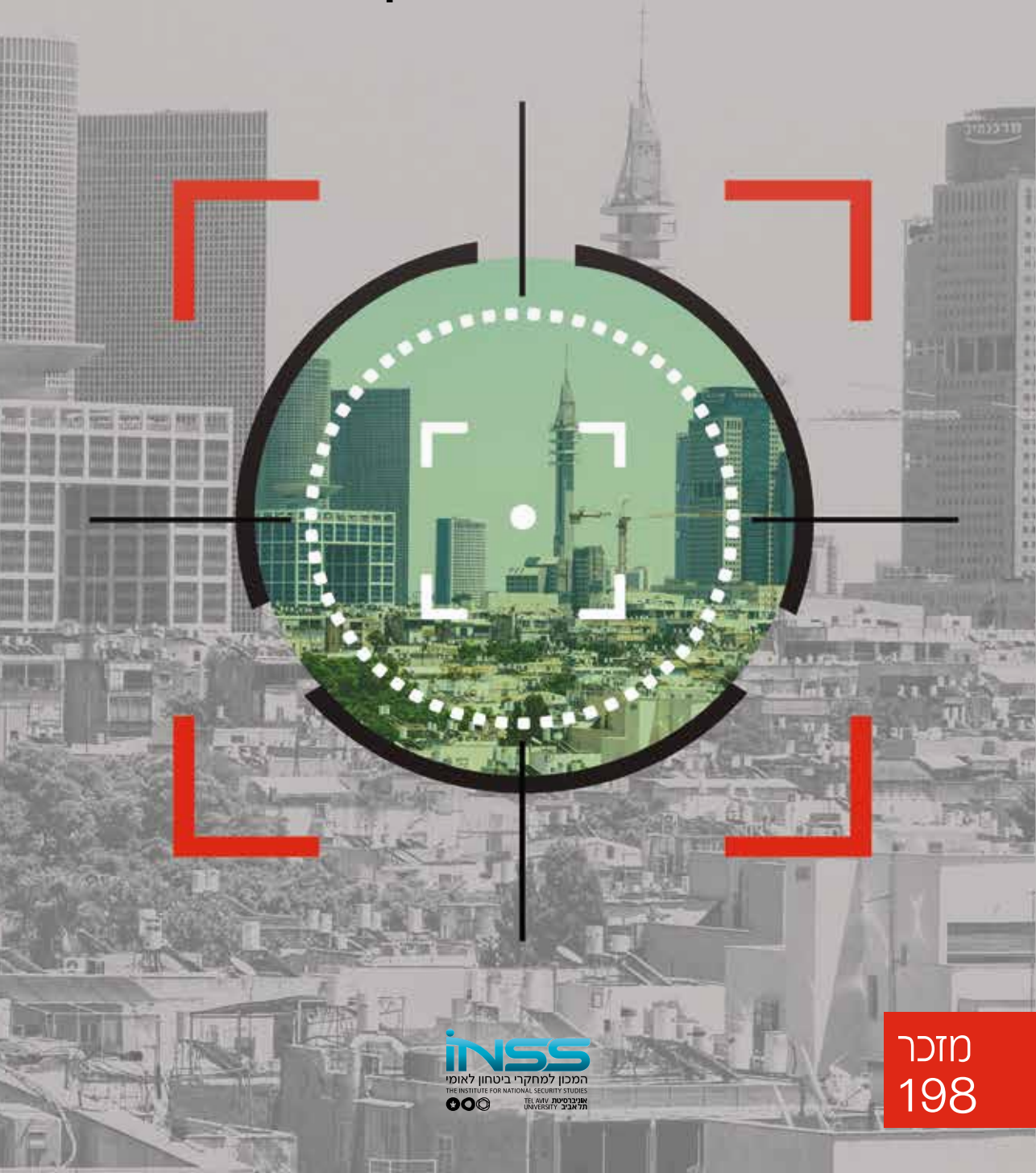


כי לא לעולם חוסן

תרחישי איום קיומיים על מדינת ישראל

אופיר וינטר, עורך



כי לא לעולם חוסן:
תרחישי איום קיומיים על מדינת ישראל

אופיר וינטר, עורך

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

כי לא לעולם חוסן: תרחישי איום קיומיים על מדינת ישראל

אופיר וינטר, עורך

דצמבר 2019

מזכר 198

Nothing is Forever: Existential Threats to the State of Israel

Ofir Winter, Editor

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת"ד 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92750-5-2

כל הזכויות שמורות © דצמבר 2019

עורך לשון: יואב תדמור

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב תמונת השער: מאיר אשל

תמונת הרקע: Royalty-free stock photo, Tel Aviv, Israel, July 9, 2019,

by Jose HERNANDEZ Camera 51

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

תוכן העניינים

7	תקציר
	מבוא
13	אופיר וינטר, קובי מיכאל ואסף שילוח
	היווצרות קואליציה אזורית נגד ישראל: מכשולים ותמרורי אזהרה
25	שלמה ברום ואופיר וינטר
	לקראת מזרח תיכון גרעיני
47	יואל גוז'נסקי ורון טירה
	מתקפת טילים המשבשת את מערכי ההגנה והשיקום של ישראל
61	אודי דקל
	בידוד בינלאומי והחרמת ישראל
73	עודד ערן
	האיום הפנימי: הוויכוח על זהותה של ישראל
83	פנינה שרביט ברוך
103	מסקנות והמלצות
111	הכותבים

תקציר

מדינת ישראל השכילה לפתח לאורך 70 שנות קיומה עוצמות צבאיות, כלכליות ומדיניות מרשימות, הפכה לעובדה קיימת על מפת האזור והעולם וזכתה להכרה דה־פקטו של חלק ניכר משכנותיה. עם זאת, גם כיום – על אף הישגיה המרשימים – היא ממשיכה להתמודד עם אתגרים ביטחוניים שכוללים אויבים הקוראים (ואפשר שאף חותרים) להשמדתה. מטרת המחקר הזה היא להציע ניתוח עדכני של האיומים החמורים הפוטנציאליים שעלולים לסכן בעתיד את קיומה הפיזי של מדינת ישראל, את תפקוד מערכותיה החיוניות ואת זהותה הייחודית – היותה מדינה יהודית ודמוקרטית. במסגרת המחקר נבחנו חמישה תרחישי איום. שלושה מהם איומים ביטחוניים־צבאיים: התגבשות קואליציה אזורית צבאית נגד ישראל; הרחבת התפוצה הגרעינית במזרח התיכון; קריסת מערכי ההגנה הישראליים עקב מתקפת טילים מסיבית, משולבת ומדויקת בהובלת איראן ושלוחיה. שניים מהאיומים הם מדיניים וחברתיים: בידוד בינלאומי והחרמת ישראל; התפוררות החברה הישראלית ואובדן של מרכיבי הלכידות החברתית שלה ושל זהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית. בנוגע לכל תרחיש נבחנו מחוללי איום אפשריים, גורמים מאיצים ומעכבים, איומים משניים המצטרפים לאיומים העיקריים ועוגני ביטחון שיש לשמר ולחזק כדי לתת לתרחישי האיום מענה ביטחוני, מדיני וכלכלי מקיף ולמנוע את התממשותם.

בפרק המבוא נידונות ההגדרות התיאורטיות של המושג "איום קיומי" בעולם ובישראל, נבחן הפער האפשרי בין תודעת האיום לממשותו, ומוצגות המגבלות המתודולוגיות הכרוכות בחקר של תרחישי קיצון עתידיים. לצורך המחקר ניתנה ההגדרה הבאה למושג "איום קיומי": איום בעל פוטנציאל ברור לגרום נזק ממשי ליכולתה של המדינה להתמודד בהצלחה עם סכנות חיצוניות ופנימיות. מדובר אפוא באיום שמסכן את עצם קיומה, את ריבונותה ואת זהותה המוסכמת של המדינה. האיום הזה מתייחס לשלושה מישורים עיקריים: במישור הפיזי – פגיעה אנושה במדינת ישראל שממנה לא ניתן להתאושש ולחזור לתפקוד נורמלי; במישור הריבוני – אובדן לאורך זמן של שליטת מוסדות המדינה על האוכלוסייה ועל משאביה; במישור הזהותי – אובדן הצביון

של המדינה: היותה ישות ריבונית עצמאית, יהודית ודמוקרטית המסוגלת לממש את ייעודה – להיות מדינת הלאום של העם היהודי.

הפרק הראשון מוקדש לאיום הבסיסי של היווצרות קואליציה אזורית בעלת מוטיבציה ויכולת להציב בפני ישראל איום קיומי. מסקנתו היא שתרחיש כזה אינו סביר בטווח הנראה לעין נוכח נסיבות כלל-אזוריות ובהן פילוג מדיני, עדתי ורעיוני, היעדר עוצמה צבאית מספקת, ירידה בהשפעת העניין הפלסטיני על הדינמיקה האזורית והבינלאומית וההתקרבות של ישראל לחלק ממדינות ערב שעמן היא חולקת קרבה לארצות הברית ואינטרסים משותפים. עם זאת, חרף סבירותו הנמוכה של התרחיש, על ישראל לעקוב אחר תפניות אסטרטגיות אפשריות שעלולות להביא בעתיד להתגברות מחודשת של איום הקואליציה האזורית. במקביל, על ישראל לנקוט סדרת צעדים כדי לשמר ולחזק עוגני ביטחון המחסנים אותה מפני האיום, ובראשם: הידוק יחסיה עם משטרים אזוריים פרגמטיים ומתן סיוע – במגבלות יכולתה – ליציבותם באמצעים דיפלומטיים, כלכליים וביטחוניים; שיפור התדמית של ישראל בדעת הקהל במדינות ערב באמצעות קידום תהליך מדיני עם הפלסטינים; העמקת שורשי השלום באמצעות שיתופי פעולה רב-תחומיים שיבליטו את ערכה של ישראל בעבור המרחב האזורי; שיפור מערכי ההגנה על האתרים הקדושים המוסלמיים והנוצריים, ובמיוחד על מתחם אל-אקצא, שפגיעה בהם עלולה לעורר גלי זעם נרחבים ולשמש זרז – בצירוף תהליכים נוספים – להתגבשותה של קואליציה אזורית נגד ישראל.

בפרק השני נידונות השלכותיה של התגרענות רב-קוטבית במזרח התיכון, ועולה ממנו שהתרחיש הזה עלול להתממש בטווח הבינוני והארוך, במיוחד אם וכאשר תאיץ איראן מחדש את תוכניתה הגרעינית על היבטיה הצבאיים. במקביל מסתמנת גם דינמיקה הפוכה שבה המאמצים הגרעיניים – האזרחיים והצבאיים – במדינות ערב תורמים להגברת המוטיבציה של איראן בתחום הגרעין. האתגרים העיקריים הגלומים לישראל בהרחבת התפוצה הגרעינית באזור הינם: אובדן הדימוי שיש לה כיום כבעלת מונופול על הגרעין במזרח התיכון; הימצאות נשק גרעיני בידי משטרים קיצוניים ובלתי יציבים; התפתחות מערכת אזורית גרעינית בלתי יציבה העלולה להידרדר למשברים גרעיניים, כולל במעורבות ישראל; הימצאות נשק גרעיני בידי משטר עוין לישראל או בידי קבוצות טרור; התמודדות עם התגרענות של מדינות פרגמטיות פרו-מערביות. לצד המשך המאמץ למנוע או לעכב את פרויקט הגרעין האיראני, על ישראל לגבש אסטרטגיה למניעת התפתחות מערכת גרעינית רב-קוטבית במזרח התיכון אשר תכלול את הנדבכים הבאים: עידוד ארצות הברית לספק ערבויות למדינות החוששות מפני הגרעין האיראני באופן שיפחית מהתמריץ שלהן לפתח יכולת גרעין צבאית עצמאית; מתן עורף אסטרטגי למדינות ערביות פרגמטיות החשות מאוימות מאיראן; קידום מאמצים לא-קינטיים למניעת התגרענות אזורית צבאית בעזרת ארצות הברית

והקהילה הבינלאומית, וזאת באמצעות עידוד תוכניות גרעין אזרחיות בפקוח עמוק המונע יצירת ממד צבאי, לצד סנקציות, חשיפה מודיעינית וסייבר.

הפרק השלישי דן בתרחיש של כישלון המענה הישראלי למתקפת טילים נרחבת ומדויקת המתמקדת בעורף ושמשולבים בה אמצעים נוספים כמו כלי טיס בלתי מאוישים תוקפים ומתקפת סייבר לשיתוק מערכות ההגנה והתפקוד של המדינה. איראן היא הגורם העוין המוביל המסוגל ליזום מהלך כזה יחד עם בעלות בריתה ושלוחיה האזוריים. מבין האיומים הצבאיים החיצוניים שנבחנו במחקר נמצא כי זהו האיום המיידי, הקונקרטי ובעל הסבירות הגבוהה ביותר הנשקף כיום לישראל. מתקפה כזאת עלולה להביא, בנסיבות קיצוניות, לפגיעה חמורה ביכולת של צה"ל לממש את עוצמתו הצבאית, בתשתיות המדינה וברציפותן התפקודית. האיום הכרוך בתרחיש הזה גובר נוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות בקרב אויביה של ישראל (בעיקר בתחום הטילים המדויקים) ונוכח האתגר הכרוך בהתמודדותו של מערך ההגנה האווירית הישראלי עם מספר רב של שיגורים מכמה זירות. יתרה מכך, האיום הנובע מהתרחיש הזה מוחמר בשל נזקי המצרפיים הפוטנציאליים. ההתמודדות עם האיום הזה מצריכה בניית מענה ישראלי רב-תחומי: במישור הצבאי – פיתוח ויישום של תפיסת הגנה משולבת הכוללת מיצוי של מגוון המערכות הטכנולוגיות שמספקות הזדמנויות יירוט נגד כל סוגי האיומים וחישוב סיכונים אפשריים של תגובות לפעולות התקפיות יזומות נגד התעצמות האויבים; במישור המדיני-ביטחוני – שימורה של מערכת היחסים המיוחדת עם ארצות הברית המקנה לישראל עוצמה והרתעה במרחב; במישור ההגנה על העורף – בניית יכולת להתמודד עם אירועים רבי-נפגעים.

הפרק הרביעי עוסק בתרחיש שבו מוצאת את עצמה ישראל מבודדת לאחר שהוטל עליה סנקציות וחרם בינלאומיים. על אף הביקורת הבינלאומית הנמתחת על מדיניות ישראל בנושא הפלסטיני, האיום הזה אינו בעל סבירות גבוהה בטווח הקצר. סבירותו עלולה לגדול בעתיד עקב מהלכי סיפוח חד-צדדיים בגדה המערבית, סירוב מתמשך של ישראל ליוזמות שלום בינלאומיות וצעדי חקיקה שיובילו לכרסום בזהותה הדמוקרטית של המדינה וירחיקו אותה מבעלות בריתה במערב. נוסף על כך, מעמדה הבינלאומי של ישראל עלול להיפגע במקרה של תמורה קיצונית בעמדת ארצות הברית כלפיה נוכח התפתחויות ותהליכים שניצניהם ניכרים כבר עתה בפוליטיקה האמריקאית. מאחר שערעור היחסים עם ארצות הברית הוא הגורם המרכזי שעלול להביא לבידודה של ישראל בזירה הבינלאומית, על ירושלים לפעול בדרכים הבאות להעמקת הברית עם וושינגטון: הגברת הערך של ישראל בעבור ארצות הברית נוכח אתגרים אזוריים משותפים; שימור אופיה הדמוקרטי-ליברלי של ישראל באמצעות הימנעותה מצעדים משפטיים ופוליטיים הפוגעים בשוויון הזכויות של האוכלוסייה הלא-יהודית; שיקום התמיכה הדו-מפלגתית בישראל; חיזוק הקשרים עם נציגי מיעוטים אתניים בקונגרס

האמריקאי והימנעות מתמיכה במועמד זה או אחר בבחירות לנשיאות ארצות הברית; היענות ליוזמות מדיניות אמריקאיות סבירות לקידומו של תהליך השלום עם הפלסטינים; הימנעות ממהלכים חד-צדדיים שיש בהם כדי להפר את הסטטוס-קוו בין ישראל לפלסטינים ושיש בהם כדי לסמן כוונה לספח חלקים מיהודה ושומרון; שיפור הקשר בין ישראל לקהילה היהודית בארצות הברית.

הפרק החמישי עוסק באיום הנשקף לישראל מתהליכים פנימיים המערערים מרכיבי יסוד בזהותה היהודית והדמוקרטית. לתהליכים האלה עלולות להיות השלכות ישירות שיפגעו באופי הדמוקרטי-ליברלי של ישראל, ולכן יש לראות בהם איום קיומי על זהות המדינה. מעבר לכך, לתהליכים האלה יש גם השלכות עקיפות שיערערו את עוגני הביטחון שלה. שינוי באופי המדינה וכן מצב שבו פורצות התקוממויות אזרחיות נרחבות על בסיס לאומי או רעיוני עלולים להוביל לירידה מהארץ של אוכלוסיות שירגישו חוסר הזדהות עם ערכי המדינה או שיחושו מאוימות בה. בריחת מוחות והרחקת משקיעים ותיירים עלולים להסב לכלכלת המדינה נזק כבד. נוסף על כך, התממשות המגמות האלה צפויה לפגוע במעמדה הבינלאומי של ישראל במערב ולהעמיק את השסע בינה לבין יהדות התפוצות. שימור זהותה הדמוקרטית של ישראל מחייב סדרת מהלכים: במישור השלטוני על הממשלה להימנע מפגיעה במוסדות האמונים על הגנת הדמוקרטיה, השוויון האזרחי וכיבוד זכויות המיעוטים ולשקוד על טיפוח החינוך לערכים דמוקרטיים; במישור המדיני על ישראל לפעול למציאת פתרון שיפסיק או יפחית את שליטתה בפלסטינים ולהימנע ממדיניות שתסכל את האפשרות להגיע בעתיד להסדר של היפרדות. אשר לזהות היהודית של המדינה, על ישראל לשמר רוב יהודי אפקטיבי באמצעות הימנעות מאזרח תושבים פלסטינים בהיקף נרחב וחיזוק הקשר עם יהדות התפוצות.

המחקר נחתם בפרק מסקנות והמלצות הקובע כי מדינת ישראל אינה ניצבת בעת הנוכחית בפני איומים חיצוניים קיומיים מיידיים. עם זאת, סדרת תהליכים פנימיים, אזוריים ובינלאומיים עלולה לשחוק ולערער עוגני ביטחון ישראלים, להטות לרעה את מאזני הכוחות בין ישראל לבין גורמים מדינתיים ולא-מדינתיים בסביבתה האזורית ולהגביר את סבירות התממשותם של איומים קיומיים פוטנציאליים בטווחי זמן משתנים בעתיד. התהליכים האלה עלולים לסכן – בתרחישים שונים – עוגני ביטחון החינוכיים לישראל ולהציב לפתחה מפת איומים חדשה. בעוד שבשלושת העשורים הראשונים לקיומה היו מקורות האיום העיקריים על ישראל מדינות המעגל הראשון של הסכסוך וצבאותיהן ובהמשך היו אלה גורמים אזוריים מהמעגלים השני והשלישי שחתרו לקידום תוכניות גרעין צבאיות ובניין של צבאות טרור על גבולות ישראל, הרי שכיום עליה לתת את דעתה גם למקורות איום נוספים: גורמים לא-מדינתיים עוינים, רובם שלוחיה של איראן, המחזיקים ביכולות צבאיות מדויקות וקטלניות מבעבר;

התרופפות אפשרית של משענת התמיכה האמריקאית, ובמיוחד הגיבוי הדו־מפלגתי לישראל; החשש לכרסום באופיה הדמוקרטי של ישראל, ערעור לכידותה הפנימית והעמקת הקרע המתהווה בינה לבין התפוצה היהודית בארצות הברית. התממשותם של תרחישי האיום הנידונים כפופה לתהליכים שברובם טרם הבשילו, ולפיכך בנקודת הזמן הנוכחית עדיין ניתן – ואף הכרחי – לפעול למציאת מענים הולמים שיסייעו לבלימתם. בהמלצות המחקר מודגש הצורך לגבש תפיסת ביטחון עדכנית המשלבת אלה לצד אלה כלים צבאיים קשים וכלים מדיניים וכלכליים רכים מול האיומים הקיומיים הפוטנציאליים וכן לתת עדיפות לאומית עליונה לחיזוק עוגני הביטחון המגינים על ישראל, ובראשם: שימור היתרון היחסי של ישראל בתחום הצבאי ושימורו של דימוי ההרתעה הגרעינית שלה; ביצור היחסים המיוחדים עם ארצות הברית; חתירה להסדר מדיני יציב עם הפלסטינים; חיזוק ופיתוח של יחסי שיתוף פעולה ממשלתיים ואזרחיים עם מדינות ערב, ובמיוחד עם מדינות הציר הפרגמטי הפרו־אמריקאי – מצרים, ירדן ומדינות המפרץ; השקעה בביטחון העורף ובשיפור ההגנה עליו; הכשרה ושימור של הון אנושי איכותי ומיומן בתחומי המדע והטכנולוגיה; חיזוק המעמד הבינלאומי של ישראל; שמירה על זהותה היהודית והדמוקרטית של ישראל ברוח מגילת העצמאות.

מבוא¹

אופיר וינטר, קובי מיכאל ואסף שילוח

האמרה "בכל דור ודור עומדים עלינו לכלותנו", שמקורה בהגדה של פסח, משקפת את החרדה הקיומית המלווה את העם היהודי משחר ימיו והפכה במרוצת אלפיים שנות גלות ורדיפות לחלק בלתי נפרד מהנרטיב שלו. מדינת ישראל, שקמה בצל טראומת השואה, עמדה אף היא מראשית ימיה בפני איומים חמורים, חלקם קיומיים. היותה מדינה קטנה המוקפת במדינות שסירבו (ובחלקן עודן מסרבות) להכיר בה, המבקשת לממש את זכותו הריבונית של מיעוט דתי באזור ונחשבת בעיני חלק משכניה לנטע זר במרחב – כל אלה הציבו את ישראל במצב של איום קיומי מתמשך.² כינון מדינת ישראל לווה אפוא בחשש מתמיד לאובדנה, ולפיכך האיר את המפעל הציוני באורח פרדוקסלי: מצד אחד מענה היסטורי לחוסר הביטחון היהודי ומצד אחר גלגולו המודרני של המצב התודעתי הזה.³ מרכזיותה של החרדה הקיומית בהווה היהודית-ישראלית נושאת בחובה יתרונות וחסרונות: בצד החיובי היא ממלאת תפקיד פונקציונלי – זרז לקידום מנגנוני הגנה בפני איומים ממשיים. המנגנונים האלה כוללים היערכות לקראת איומים, נקיטת צעדי מנע לסיכולם והתמודדות עם ניסיונות לממשם; בצד השלילי היא כוללת חרדה קיומית, שאם אינה משקפת איום ממשי, עלולה להיות חסם בפני ניתוח רציונלי של תמונת המציאות, בפני נטילת סיכונים מחושבים, בפני מימוש הזדמנויות ובפני קבלת הכרעות אסטרטגיות חיוניות.

המחקר שלפניכם הוא תוצר של פרויקט שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי בשנים 2018–2019, ותכליתו להציע ניתוח עדכני של תרחישים העלולים להעמיד בעתיד את מדינת ישראל בפני איומים קיומיים ולעורר דיון ממשלתי וציבורי בנושא. במסגרת המחקר נותחו חמישה תרחישי איום חמורים הנושאים פוטנציאל להפוך לקיומיים: התגבשות קואליציה אזורית צבאית נגד ישראל; הרחבת התפוצה הגרעינית במזרח התיכון; קריסת מערכי ההגנה הישראליים עקב מתקפת טילים מסיבית, משולבת ומדויקת בהובלת איראן ושלוחיה; בידוד בינלאומי והחרמת ישראל; התפוררות החברה

הישראלית ואובדן מרכיבי העוצמה הפנימיים שלה וזהותה היהודית והדמוקרטית. כל תרחיש נבחן בפרמטרים של חומרה ושל סבירות נוכח תמונת המצב הקיימת ונוכח תסריטים עתידיים אפשריים. צוות המחקר הצביע על מאיצי איומים ועל מגמות חיוביות לשימור ולעידוד בנוגע לכל תרחיש וכן גיבש המלצות בנוגע לצעדי מנע ולמהלכים לבניית יכולות התמודדות עתידיות עם תרחישי האיום הנחקרים. לצורך המחקר נבנו מודלים שסייעו לצוותים לנתח את עוגני הביטחון של ישראל ולבחון את חשיבותם ואת תפקודם אל מול התרחישים הנחקרים.

במבוא הזה נידונות ההגדרות התיאורטיות של המושג "איום קיומי", נסקר השיח המחקרי הקיים בנושא בהקשר הישראלי ומוצגת מתודולוגיית המחקר.

איום קיומי

המושג "איום קיומי" משמש בשיח הציבורי והמחקרי בישראל הן לתיאור איומים ביטחוניים חיצוניים כמו איום הגרעין האיראני והן לתיאור איומים פנימיים על החברה הישראלית כמו הידרדרות בהישגיה של מערכת החינוך. האיום הקיומי – על מובניו השונים – יכול להיות מדומיין או ממשי. הקביעה שאיום הוא "קיומי" יכולה להיות פועל יוצא של מאזני כוחות צבאיים, אך גם של תפיסות סובייקטיביות ושנויות במחלוקת בקרב חברות ופרטים.⁴ מאחר שההשלכות הפוטנציאליות של איומים קיומיים כה הרסניות, ומאחר שסיכולם מצדיק ואף מחייב את המדינה לנקוט צעדים מרחיקי לכת,⁵ ישנה חשיבות מכרעת לאופן הגדרתם.

הספרות המחקרית העולמית העוסקת באיומים קיומיים מתקיימת בכמה שדות: מחקרים העוסקים באיומים קיומיים הניצבים בפני האנושות כולה בוחנים תרחישים העלולים להביא להכחדה של כלל האוכלוסייה בכדור הארץ או של רובה המוחלט או להפוך את הסביבה לבלתי ראויה למחיה ולהציע להם מענים ופתרונות.⁶ בין גורמי האיום שמוזכרים בהקשר הזה: ההתחממות הגלובלית, אסונות טבע חמורים כמו התנגשות אסטרואיד, מגפות, מיצוי עד תום של משאבי טבע ושימוש לקוי בטכנולוגיה ובבינה מלאכותית.⁷ מחקרים אחרים, משדה הפסיכולוגיה, בוחנים את האיום הקיומי בהקשר רחב יותר של חרדה מפני המוות. התיאוריה הבולטת בהקשר הזה היא תיאוריית ניהול האימה (Terror Management Theory) הבוחנת את השפעתה של חרדה מפני איום קיומי על הערך העצמי של האדם או על יחסו לסוגיות ערכיות ותרבותיות.⁸ בהקשר הישראלי – במחקרים המשויכים לשדה הזה נטען כי ישראלים רבים חווים תחושות של איום קיומי מתמשך ושל מצור.⁹ ישראל היא אומנם מקרה מיוחד,¹⁰ אך ממחקרים עולה כי גם מדינות וחברות נוספות חיות בתחושה של איום קיומי.¹¹

שדה מחקרים שלישי – שעניו נמנה גם החיבור הזה – עוסק באיומים קיומיים בהקשרים הביטחוני והפוליטי. חלק מהמחקרים המשויכים לקטגוריה הזאת עוסק

בניתוח היסטורי של תפיסת האיום הקיומי ובהשפעתה על מדיניות החוץ והביטחון של המדינה.¹² חלקם האחר דן באיומים קיומיים מנקודת המבט של תחום "לימודי הביטחון" (Security Studies). התחום הזה נחלק לאסכולות שונות: בגישה המסורתית מנתחים את היחסים הבינלאומיים מנקודת מבט ריאליסטית המתמקדת בעוצמה הצבאית ובמענים הצבאיים לאיומים קיומיים ביטחוניים; לעומת זאת, לפי "תיאוריית הביטחון" (Securitization) קיים הבדל בין האיום הקיומי במציאות לבין תפיסת האיום הקיומי. תומכי הגישה הזאת טוענים כי פוליטיזציה מוגזמת עלולה לגרום לכך שאיומים "רגילים" – ביטחוניים ואזרחיים – יוצגו כאילו היו איומים קיומיים כדי לספק לגורמים פוליטיים אמתלה לנקיטת צעדים מרחיקי לכת לסיכולם.¹³ דוגמה לכך היא יחסן של מדינות במערב לאיום הטרור כאל איום קיומי. בעוד שרבים יסכימו כי טרור הוא איום ביטחוני, נשאלת השאלה האם הוא גם איום קיומי המערער על יסודותיהן של מדינות המערב, כפי שהוא מוצג לעיתים.¹⁴

לאורך השנים, שאלת היותה של ישראל נתונה לאיומים קיומיים משתנים הייתה מושא לפולמוס בקרב גורמי ביטחון ובקרב כוחות פוליטיים מתחרים.¹⁵ בשיח המחקרי הישראלי מופיעות שתי המשגות בולטות. לפי קובי מיכאל, "איום קיומי" הוא "מגמה, תהליך או התפתחות המסכנים באופן משמעותי את עצם קיומה של מדינת ישראל ואת יכולתה להיות הבית הלאומי של העם היהודי". הוא מציע שלוש קטגוריות עיקריות של איומים קיומיים: דמוגרפית (אובדן הרוב היהודי); פוליטית (אובדן הלגיטימציה הבינלאומית); ביטחונית (איום צבאי). לטענתו, רוב העיסוק הציבורי נוגע לקטגוריה השלישית, בעוד ששתי הקטגוריות הראשונות – הגם שאינן פחות חמורות – אינן זוכות להתייחסות רבה.¹⁶ חיזוק לעמדה שלפיה איומים ביטחוניים אינם חזות הכול עולה ממחקרו של סטיבן דוד, אשר הגיע למסקנה כי המדינות שנמחקו מהמפה הפוליטית מאז מלחמת העולם השנייה – ברובן המוחלט – התפוררו עקב מתח אתני פנימי והיעדר לגיטימיות בינלאומית וכי לא איום צבאי הכחיד אותן.¹⁷ לפי המשגה נוספת – שהציעו ברק ושפר – ישראל נמצאת במצב של "איום קיומי מתמשך" שמושפע מהנסיבות שבהן הוקמה המדינה, מכך שהלגיטימיות שלה שנויה במחלוקת בעיני גורמים פנימיים ו/או חיצוניים ומגילויי העוינות הרבים של הגורמים האלה.¹⁸ המחקר המוצג כאן נעשה על בסיס שתי הנחות יסוד: ראשית, איומים קיומיים הם דינמיים ולא סטטיים ומושפעים ממכלול גורמים משתנים ובהם מעטפת האיומים, מנעד היכולות להתמודד עם האיומים והתפיסה הסובייקטיבית שמדובר באיומים "קיומיים"; שנית, איום קיומי אינו מתבטא באיום צבאי בלבד אלא גם באיומים על ריבונותה של המדינה ואף על זהותה ועל ערכיה היסודיים. על אף שישראל יכולה, מהבחינה התיאורטית, להיות ישות מדינית המתקיימת במנותק מזהותה היהודית והדמוקרטית, הרי שבעיני צוות המחקר תרחיש כזה הוא איום על מהות קיומה כפי

שנקבעה במגילת העצמאות ועוצבה לאורך שנות קיומה. לפיכך, **איום קיומי מוגדר "איום בעל פוטנציאל ברור לגרום נזק ממשי שמסכן את עצם קיומה, את ריבונותה, את זהותה המוסכמת ו/או את יכולתה של המדינה להתמודד בהצלחה עם סכנות חיצוניות ופנימיות"**.

האיום הזה מתייחס לשלושה מישורים עיקריים: במישור הפיזי מדובר בפגיעה אנושה במדינת ישראל, אשר ממנה לא ניתן להתאושש ולחזור לתפקוד נורמלי. מקרה קיצון בהקשר הזה הוא כיבוש זר של ישראל או של רוב שטחה ואוכלוסייתה, התמוטטות של יכולותיה הביטחוניות של המדינה, כמו קריסת צה"ל, או הרס מוחלט של חלק גדול מהתשתיות החיוניות שלה והרג המוני של תושביה; במישור הריבוני מדובר באובדן לאורך זמן של שליטת מוסדות המדינה על האוכלוסייה ועל משאביה; במישור הזהותי מדובר באובדן הצביון הערכי של המדינה כישות ריבונית עצמאית יהודית ודמוקרטית היכולה לממש את ייעודה – להיות מדינת הלאום של העם היהודי.

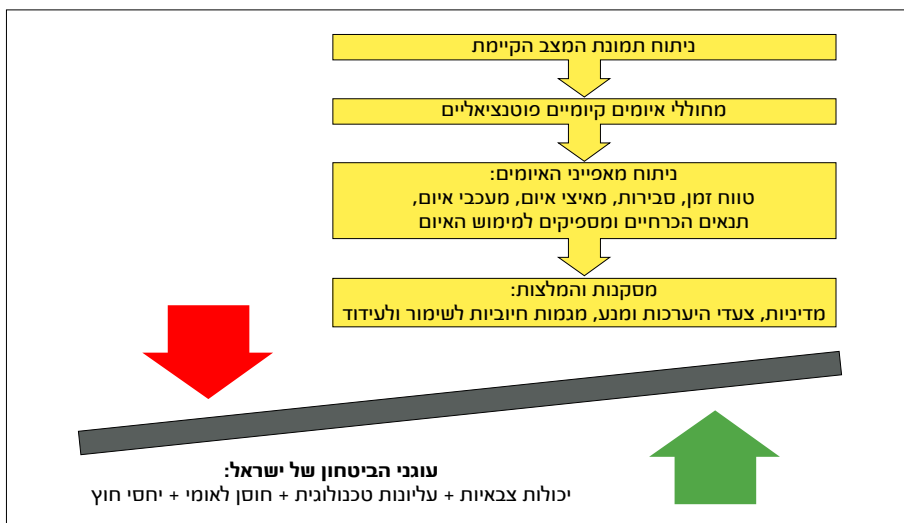
יש להדגיש כי במבחן שלפיו איום מוגדר "קיומי" ניצבת שאלת יסוד: האם ניתן להתאושש מהתממשות האיום הנידון בטווחי זמן רלוונטיים – מה שיכול להצביע על חוסנה של המערכת ועל יכולתה להתמודד עם הפרעות קשות, או שמא עוצמת האיום, בשילוב של היעדר היערכות מוקדמת מולו, תמוטט את יכולת ההתאוששות לאחר התממשות האיום. אם זהו אכן המצב, ראוי איום קשה וחמור להיחשב ל"קיומי".

מתודולוגיה

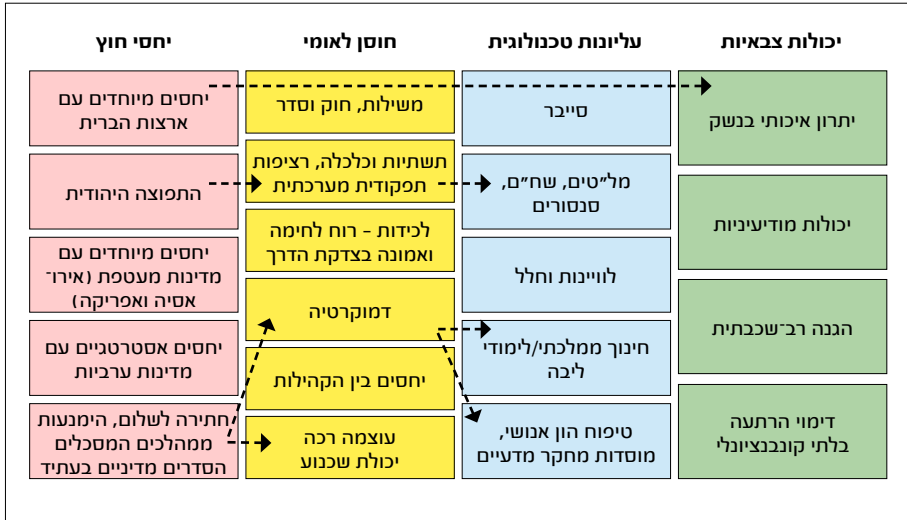
המחקר המוגש כאן היה כרוך בשני אתגרים מתודולוגיים: האתגר הראשון הוא הקושי – ולעיתים חוסר היכולת – לחזות איומים קיומיים המשקפים מגמות ארוכות טווח או אירועים אקוטיים בעלי השלכה הרסנית בעולם של משתנים אינסופיים, שינויים מהירים וחוסר ודאות. כדי להתמודד עם האתגר הזה נעשה במחקר שימוש במתודולוגיות מהתחום של חקר העתידים (Future Studies) – מתודולוגיות שבאמצעותן מנסים לחזות התפתחויות ואירועים בטווח הבינוני והארוך. ישנן גישות שונות לחיזוי העתיד. ישנה הגישה של חיזוי על בסיס מודלים ודפוסי פעולה קודמים (חיזוי מגמות סבירות); ישנה הגישה של הצגת תסריטים אפשריים בדרגות סבירות שונות המאפשרים למקבלי ההחלטות להיערך באופן מיטבי ולהרחיב את נקודות המבט, למשל, באמצעות הניסיון לנבא "ברבורים שחורים" (Black Swans)¹⁹ או "קלפים פרועים" (Wild Cards), קרי אירועים פוטנציאליים שסבירותם נמוכה, אך השפעת התממשותם במצבי קיצון עלולה להיות הרסנית.²⁰ לפי גישה נוספת, תפקידו של החוקר אינו רק לערוך תחזית, אלא גם לעזור בעיצוב העתיד ובזיהוי העתיד הרצוי.²¹ על הבסיס הזה שאף צוות המחקר לסמן את עוגני הביטחון של ישראל ולהציע דרכים לביסוסם ולחיזוקם כדי שייסיעו למנוע התפתחות איומים קיומיים, להתגונן מפניהם או לסכלם.

האתגר השני בהערכת איומים קיומיים טמון בהשפעות התפיסה הסובייקטיבית של הפרט על חיזוי איומים ועל הגדרתם "קיומיים", גם אם אין בהם פוטנציאל מוכח כזה, מצב היוצר הטיות קוגניטיביות לא מודעות המשפיעות על המחקר.²² טברסקי וכהנמן הצביעו על כך שתהליך קבלת ההחלטות של אנשים אינו רציונלי ומושפע מסדרה של משתנים פסיכולוגיים, תרבותיים וחברתיים, ולמסקנותיהם יש השלכות גם על כשלי הערכה בתחום של הערכות מודיעין ושל ניבוי עתידים.²³ לשם צמצום ההטיות במחקר המוצג כאן יושמו שלושה עקרונות מנחים: גיוון חוקרים מתחומי ידע שונים – צבא וביטחון, מדעי המדינה, משפט והיסטוריה – בעלי גישות שונות לניתוח איומים קיומיים ולחקר עתידים; התמקדות מודעת בתרחישי הקיצון המחמירים ביותר (Worst Case Scenarios), שהתממשותם יכולה להיות איום קיומי על מדינת ישראל; איתור עוגני ביטחון שיכולים להאיץ או לעכב את התפתחותם של תרחישי איום קיומיים מסוגים שונים. לצד זאת חשוב להדגיש כי בהערכות המובאות במחקר הזה נותר מרכיב סובייקטיבי בלתי נמנע. טווחי הזמנים המשווערים להתממשות אפשרית של תרחישי האיום הנחקרים סווגו לשלוש קטגוריות: הטווח הקצר (עד חמש שנים); הטווח הבינוני (5–10 שנים); הטווח הארוך (מעל עשור).

תהליך המחקר התחלק לכמה שלבים: בשלב הראשון הגדיר צוות המחקר את המונח "איום קיומי"; בשלב השני נבחרו כמה תרחישי איום חמורים בעלי פוטנציאל להפוך לקיומיים; בשלב השלישי נוסח שאלון אנונימי שהועבר לחוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי, ובו נתבקשו המשתתפים לדרג את סבירותו ואת חומרתו של כל אחד מתרחישי האיום הנבחרים נוכח האתגר הגלום בו ועל פי מידת המוכנות של ישראל לקראתו. נוסף



תרשים 1: תהליך המחקר



תרשים 2: עוגני הביטחון של ישראל וזיקות גומלין אפשריות

על כך התבקשו הנשאלים להציע תרחישי איום נוספים. בעקבות שקלול של תוצאות השאלון נבחרו חמישה תרחישי איום מובילים, והוקמו חמש קבוצות מחקר שהתעמקו בכל אחד מהם בנפרד. התרחישים נחקרו בפרמטרים אחדים: ניתוח תמונת המצב הקיימת בנוגע לאיום הנידון; סימון גורמים המאיצים או מעכבים/מרסנים איומים אפשריים; הערכה של סבירות האיום וטווחי זמן משוערים להתממשותו האפשרית; גזירת המלצות מדיניות (תרשים 1, עמוד 17).

תרחישי האיום נותחו בעזרת מודל עוגני הביטחון (תרשים 2), אשר סייע לקבוצת המחקר לנתח באופן שיטתי את מרכיביו ואת מאפייניו של המענה הביטחוני הרחב והכולל של ישראל לכל אחד מחמשת תרחישי האיום הנידונים. לפי המודל, יכולות המענה של ישראל מבוססות על ארבעה עמודי תווך המייצגים ארבע קטגוריות: יכולות צבאיות; עליונות טכנולוגית; חוסן לאומי; יחסי חוץ. הקטגוריות האלה מייצגות את מגוון היכולות שלהן נדרשת ישראל לצורך מתן מענה ביטחוני, צבאי, מדיני וכלכלי מקיף לתרחישי האיום הקיומיים הנכללים במחקר, והן ממלאות פונקציות שונות בביטחונה הלאומי של ישראל, בבניית עוצמות "קשות" ו"רכות" ובהרחקת איומים קיומיים.²⁴ להלן פירוט מרכיביהן:

יכולות צבאיות. היכולות הצבאיות בונות את ארגו הכלים שבו משתמשת ישראל כדי להרתיע אויבים ובמידת הצורך לנטרל את האיום הצבאי ולפגוע קשות באויב. היתרון הצבאי של ישראל על פני אויביה מבוסס על איכות ארגונית, מבצעית ואנושית, על יכולות לחימה מתקדמות ועל אמצעי לחימה ומודיעין ברמה הגבוהה ביותר. היתרון מושג ונשמר הודות להשקעה נמשכת בפיתוח המשאב האנושי והודות לפיקוד

ולערכים של צה"ל ושל מערכת הביטחון כולה. הוא מבוסס גם על פיתוח עצמאי ועל רכישה של מערכות נשק מתקדמות ועל מלאים שנדרשים לעת מבחן. ובעיקר מבוסס היתרון הזה על טיפוח מתמיד של הקשרים המיוחדים עם ארצות הברית. נוסף על כך, יכולות של מודיעין אסטרטגי, אופרטיבי וטקטי כמו גם מערך של הגנה פסיבית שהולך ומתחזק ומערך של הגנה אקטיבית רב-שכבתי ייחודי מגבירים את יכולתה של ישראל להתמודד בהצלחה עם האיומים הצבאיים. דימוי ההרתעה הבלתי קונבנציונלית של ישראל אמור להיות גם הוא נדבך מרכזי בכושר ההרתעה שלה כלפי מדינות באזור, בעיקר בהקשר של איום גרעיני הנשקף ממדינה זרה, אך גם בהקשרים של איומים קיומיים מסוגים אחרים.

עליונות טכנולוגית. יכולות בתחום הסייבר, הלוויינות, החלל והמל"טים הן נדבך משמעותי בהשגת עליונות טכנולוגית ישראלית אל מול אויבים אזוריים פוטנציאליים ובבניית יכולות ישראליות אל מול איומים פוטנציאליים. העליונות הטכנולוגית גם מקנה לישראל "עוצמה רכה" שמסייעת לה להגשים יעדים לאומיים ותורמת למיצובה בזירות האזורית והבינלאומית. העליונות הטכנולוגית תלויה במערכת חינוך ששמה דגש על חינוך מדעי ובטיפוחם של מוסדות השכלה ומחקר מדעיים מובילים ברמה העולמית הגבוהה ביותר.

חוסן לאומי. יכולות משילות מקנות למדינה את כושרה להתמודד עם אתגרים קשים מבית ומחוץ, לצלוח משברים, להשקיע בצורה מושכלת משאבים לקידום היעדים הלאומיים ולהפחית סיכונים הנשקפים מאיומים אסטרטגיים. היכולות האלה מתבססות על היותה של ישראל מדינה דמוקרטית, בעלת מנגנוני ניהול, שליטה ופיקוח מתקדמים ויעילים, היודעת לגייס את המשאבים הלאומיים לצמיחה כלכלית-חברתית, להגנה על האינטרסים הלאומיים, ליצירת אמון ציבורי רחב בצדקת הדרך ובמוסדות המדינה ולגיבוש סולידריות חברתית. המשילות והריבונות של המדינה, הרציפות התפקודית המערכתית ומערך התשתיות והכלכלה תורמים לחוסן הלאומי של ישראל. משמעות החוסן הלאומי היא בנייה מושכלת של יכולות מערכתיות להתמודדות מוצלחת עם איומים קשים באופן שיבטיח הכלה גמישה של הפרעות עם התרחשותן ובעיקר התאוששות מערכתית מהירה, שתשיב את תפקודן של המערכות שנפגעו לנורמה הנדרשת ואף מעבר לכך.

יחסי החוץ מקנים את העומק ליכולות הספיגה והמענה של ישראל והם כלי משמעותי במניעה ובהפחתה של איומים פוטנציאליים. יחסי החוץ כוללים את המרכיבים הבאים: הקשרים המיוחדים עם ארצות הברית, המקנים לישראל שיתופי פעולה מדיניים, ביטחוניים וכלכליים והם עמוד תווך בתפיסת ביטחונה הלאומי; יחסים קרובים עם מדינות באירופה, באסיה ובאפריקה שאף הם נדבך משמעותי בבניית היכולות הביטחוניות, המדיניות והכלכליות של ישראל; הקשר עם יהודי התפוצות;

הסכמי שלום ומכלולים של שיתופי פעולה ושל תיאום עם גורמים פרגמטיים במרחב האזורי בנוגע לאינטרסים משותפים. יחסי ישראל עם מדינות ערב מעניקים לה נכסיות אזורית, אך אינם חסינים מזעזועים אפשריים עקב טלטלות פוליטיות ואירועי קיצון. החתירה לשלום ולהסדרים מדיניים עם שכנותיה מסייעת לישראל בחיזוק מעמדה הבינלאומי ובמאבק עם הניסיונות לבדדה ולהחרמה.

בין עוגני הביטחון השונים מתקיימות זיקות של השפעה הדדית ושל יחסי גומלין כמתואר בתרשים 2 באמצעות חיצים. כך, למשל, יכולות צבאיות מסייעות (באמצעות פיתוחים צבאיים נדרשים, המתורגמים ומותאמים בהמשך לצורכי השוק האזרחי) לפיתוח עליונות טכנולוגית (שבאה לידי ביטוי ביזמות, בטכנולוגיות עילית ובסייבר); יכולות טכנולוגיות משרתות את היכולות הצבאיות ואת הכלכלה הלאומית; יחסי החוץ משפיעים על התשתיות ועל הכלכלה נוכח מאפייני הכלכלה הישראלית שהיא מוטת יצוא ותלויה בשווקים הבינלאומיים. התנהלות ישראל בשווקים האלה מושפעת, בין היתר, מאיכות קשריה המדיניים עם גורמים בזירה הבינלאומית.

יש לציין שגם משקיפים ערבים, שניתחו את הצלחתה של ישראל לשרוד למרות היותה מדינת מיעוט לאומי-דתי במרחב ערבי-אסלאמי, בחלקו עוין, הצביעו על עוגני ביטחון דומים. כך, למשל, בסדרת מאמרים שפרסם בשנים 2018-2019 ציין הכלכלן המצרי עאדל אל-לבאן את עוגני הביטחון הבאים של ישראל: (1) עליונות צבאית המושתתת על כושר פיתוח עצמאי של נשק מתקדם ושיתוף פעולה במחקר ובפיתוח עם תעשיות הנשק בארצות הברית; (2) טיפוח של דימוי ההרתעה הגרעינית ושמירה על מונופול אזורי בתחום הגרעין הצבאי; (3) הבטחת רוב יהודי החיוני לשימור אופיה של ישראל באמצעות עידוד עלייה ומהלכי התנתקות מהפלסטינים; (4) פיתוח כלכלת יצוא טכנולוגית הפתוחה לשווקים המתקדמים בעולם ובלתי תלויה בשוקי שכנותיה של ישראל מתוך הבנה שכלכלה חזקה חיונית לחיזוק המגזרים הצבאי והאזרחי, לקליטת גלי מהגרים יהודים ולפיתוחם של יחסי החוץ עם מעצמות העולם; (5) דיכוי רוח ההתנגדות והלחימה ונטיעת תחושות חולשה ותבוסתנות בקרב העמים והמנהיגים הערבים באמצעות שכנועם בעליונותה של ישראל ובחוסר הטעם בהמשך המאבק נגדה.²⁵

תרחישי האיום

אחד האתגרים שבפניהם ניצב המחקר הוא בחירת תרחישי האיום. צוות המחקר החליט מראש שלא להתמקד בנפרד באיום הגרעין האיראני מאחר שהוא כבר נבחן לעומק במחקרים קודמים של המכון למחקרי ביטחון לאומי.²⁶ מהסיבה הזאת מופיע איום הגרעין האיראני במסגרת שני תרחישים רחבים יותר, בעלי ערך מחקרי מוסף: התגבשות קואליציה אזורית והגברת התפוצה הגרעינית במזרח התיכון (פרקים 1 ו-2). עוד הוחלט שלא לעסוק בפרויקט הזה באסונות טבע, שהם סוגה נפרדת של איומים

קיומיים. בעקבות השאלון שנערך בקרב חוקרי המכון נבחרו חמישה תרחישי איום מובילים (אך לא בלעדיים) המגלמים איומים חמורים לישראל שיש להם פוטנציאל להפוך לקיומיים:

1. **התגבשות קואליציה אזורית צבאית נגד ישראל.** איום פיזי שבמסגרתו תתייצב מול ישראל קואליציה אזורית חיצונית שתחתור להשמדה. הניתוח נעשה על בסיס בחינה של תמונת המצב הכלל-אזורית, על סמך עמדותיהן של מדינות מפתח (איראן, טורקיה, מצרים, ירדן וערב הסעודית) ובהתחשב בהשפעותיהם האפשריות של מדיניות ישראל, של משתנים חיצוניים ושל תרחישי קיצון.
2. **הרחבת התפוצה הגרעינית במזרח התיכון.** "אפקט דומינו" של התגרענות אזורית בעקבות הכנסת טכנולוגיות גרעין – צבאיות או אזרחיות – על ידי גורמים אזוריים מרכזיים ובראשם איראן, ערב הסעודית, מצרים וטורקיה. במסגרת התרחיש מנותחים גם תפקידיהם של גורמים חיצוניים בתהליכי ההתגרענות, ובהם רוסיה, פקיסטן וצפון-קוריה, ומוצעות דרכים למניעתם על ידי הקהילה הבינלאומית, ארצות הברית וישראל.
3. **קריסת מערכי ההגנה הישראליים עקב מתקפת טילים מסיבית, משולבת ומדויקת בהובלת איראן ושלוחיה.** כישלון המענה הישראלי למתקפה משולבת ומדויקת על המדינה, כישלון שיביא לקריסת מערכי ההגנה שלה ולפגיעה ביכולתה לממש את הריבונות שלה. נוסף על כך עלולה התממשות התרחיש לגרור איומים נלווים – ישירים ועקיפים – על ישראל ולהשפיע על יכולותיה הצבאיות ועל חוסנה הלאומי. במסגרת התרחיש מנותחים האופי והמתווה של מתקפה אפשרית וכן גורמים קריטיים במערכי ההגנה של ישראל אל מול מתקפה כזאת.
4. **בידוד בינלאומי והחרמת ישראל.** בידוד, חרם וסנקציות בינלאומיים שיובילו לפגיעה חמורה ביכולותיה הצבאיות והכלכליות של ישראל ובמעמדה הבינלאומי. במסגרת התרחיש נידונים האתגרים הניצבים בפני הקשרים המיוחדים בין ישראל לארצות הברית וכן בין ישראל לבין יהדות התפוצות.
5. **התפוררות החברה הישראלית ואובדן הן של מרכיבי העוצמה הפנימיים שלה והן של זהותה היהודית והדמוקרטית.** פגיעה בצביונה הנוכחי של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי ברוח מגילת העצמאות. במסגרת התרחיש מנותחים איומים בעלי השלכות חמורות על ישראל, על לכידותה ועל אורח החיים בה, ובכללם אובדן זהותה הדמוקרטית, אובדן זהותה היהודית ומלחמת אזרחים בין "השבטים" המרכיבים אותה.

תודות

חובה נעימה להודות לרבים במכון למחקרי ביטחון לאומי ומחוצה לו שסייעו במלאכת המחקר באמצעות השתתפות בדיונים, קריאת טיוטות, העלאת תובנות ומתן הערות והארות: תא"ל (מיל') אסף אוריון; ד"ר אלכס אלטשולר; תא"ל (מיל') ד"ר מאיר אלרן; מר מאיר אשל; מר משה גרונדמן; גב' אורלי הירדני; ד"ר מרק הלר; מר יעקב וינטר; אלוף (מיל') עמוס ידלין; ד"ר שרה פוייר; ד"ר גליה לינדשטראוס; ד"ר כרמית פדן; מר ח'דר סואעד; סא"ל (מיל') שחר עילם; ד"ר לירן ענתבי; ד"ר רז צימט; ד"ר ענת קורץ; גב' עדי קנטור; ד"ר ג'ודי רוזן; גב' נעם רן; מר אלדד שביט. לתודה מיוחדת ראויים אסף שילוח, עוזר המחקר בפרויקט, ומר יואב תדמור, עורך הלשון של המזכר.

הערות

- 1 המחברים מודים לתא"ל (מיל') אודי דקל ולתא"ל (מיל') ד"ר מאיר אלרן על תרומתם לפרק הזה.
- 2 להרחבה ראו: אורן ברק וגבריאל (גבי) שפר, "הדמוקרטיה הישראלית לנוכח איומים קיומיים: בחינה משווה", **פוליטיקה** 20, חורף 2010, עמודים 77-97, <https://bit.ly/2UqfOOn>.
- 3 Uriel Abulof, "Free or Fearful? Zionism's responses to Jewish Insecurity", in Stuart A. Cohen and Aharon Klieman (eds.), *Routledge Handbook on Israel Security*, Routledge, London and New York, 2019, pp. 13-24, <https://bit.ly/2ZqjFRj>.
- 4 אוריאל אבולוף, "על פי תהום", **תכלת** 25, סתיו התשס"ו 2006, <https://bit.ly/2ZCC906>; גלעד הירשברג, "דיבורים על פי תהום", **אלכסון** 10 באפריל 2014, <https://bit.ly/2RoRWYc>.
- 5 Ian Manners, "European [security] Union: From Existential Threat to Ontological Security", Copenhagen Peace Research Institute, 2002, p. 10, <https://bit.ly/32nbWAj>.
- 6 Nick Bostrom, "Existential risks: Analyzing human extinction scenarios and related hazards", *Journal of Evaluation and Technology* 9, 2002, <https://bit.ly/30NYTYD>.
- 7 ראו לדוגמה את ספרו של ג'ארד דיימונד העוסק בהתמוטטות של ציוויליזציות לאורך ההיסטוריה ובאתגרים שיעמדו בפני האנושות במאה ה-21: Jared Diamond, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, Viking Press, 2005, <https://bit.ly/2LnMHag>.
- 8 Sheldon Solomon, Jeff Greenberg, and Thomas Pyszczynski, "The cultural animal: Twenty years of terror management theory and research", In Jeff Greenberg, Sander L. Koole, and Thomas Pyszczynski (eds), *Handbook of experimental existential psychology*, Guilford, New York, 2004, pp. 13-34.
- 9 Raffaella Del Sarto, *Israel Under Siege: The Politics of Insecurity and the Rise of the Israeli Neo-Revisionist Right*, Georgetown University Press, 2017; Gad Yair, "Israeli Existential Anxiety: Cultural Trauma and the Constitution of National Character", *Social Identities* 20, 4-5, 2014, pp. 346-362, <https://bit.ly/2PztBDt>; Daniel Bar-Tal and Dikla Antebi, "Siege Mentality in Israel", *Papers on Social Representations* 1, 1992, pp. 49-67, <https://bit.ly/32jrepM>.
- 10 Asaf Siniver, "Israeli identities and the politics of threat: a constructivist interpretation", *Ethnopolitics*, vol. 11, Issue 1, 2012, pp. 24-42, <https://bit.ly/2Ukfqqk>.
- 11 ראו לדוגמה: מייקל דש, "הליברליזם וההגדרה של האיום הקיומי", **פוליטיקה** 20, חורף 2010, <https://bit.ly/2LcNxrt>; ראו גם את הוויכוח הציבורי בין פרנסיס פוקויאמה לבין צ'רלס קראטהאמר בנוגע לשאלה האם ארגוני אסלאם רדיקלי אכן מציבים איום קיומי בפני ארצות

- Francis Fukuyama, "The Neoconservative Moment", *The National Interest*, Summer: הברית
2004, <https://bit.ly/34i34Oa>;
- Charles Krauthammer, "In Defense of Democratic Realism", *The National Interest*, No.
77, Fall 2004, pp. 15-25, <https://bit.ly/2NHWhYo>
- 12 דוגמה לכך בהקשר הישראלי היא הוויכוח על השפעתה של תפיסת האיום הקיומי על מדיניות
הביטחון הלאומי של ישראל. דוד טל, **תפיסת הביטחון השוטף של ישראל, מקורותיה והתפתחותה**
1949-1956, אוניברסיטת בן-גוריון, 1997; בני מוריס, "על חובת החוקר", **קתדרה**, 95, אפריל
2000, עמודים 147-154, <https://bit.ly/2LivYVS>
- 13 להרחבה על תיאוריית הביטחון והביקורת כלפיה, ראו:
Barry Buzan and Others, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Reiner Publishers,
1998;
- Michael Williams, "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics",
International Studies Quarterly, Volume 47, Issue 4, December 2003, pp. 511-531, [https://](https://bit.ly/2LiQGF3)
bit.ly/2LiQGF3
- 14 מייקל דש, **שם**, עמודים 15-37.
- 15 ראו לדוגמה את דבריו של ראש הממשלה בנימין נתניהו על כך שאיראן היא איום קיומי, מאקו,
23 באוגוסט 2017, <https://bit.ly/2UmIMOY>;
- גם נשיא המדינה ראובן ריבלין התבטא בנוגע לאיום הקיומי הנשקף מתוכנית הגרעין האיראנית,
<https://bit.ly/2zCdAlx>, 23 בינואר 2019, Ynet
- אפרים הלוי לעומתו טוען כי האיום הקיומי הוא לאו דווקא איראן, אלא "האיום הדמוגרפי",
<https://bit.ly/2ZDwEuh>, 17 באפריל 2018, inn
- לעומת זאת, ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט טען כי אין איום קיומי על מדינת ישראל,
<https://bit.ly/2HAy2aG>, 21 בנובמבר 2018, inn
- 16 ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל) עמוס ידלין גורס גם הוא כי אין איום קיומי על
מדינת ישראל, אך ישנם איומים אסטרטגיים, inn, 13 בינואר 2017, <https://bit.ly/2ZnEXim>
- 17 Kobi Michael, "Who really dictates what an existential threat is? The Israeli experience",
Journal of Strategic Studies, Vol. 32, No 5, 2009, pp 687-713, <https://bit.ly/30OLqzF>
- 18 Steven David, "How Do States Die: Lessons for Israel", *Israel Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2016,
pp. 270-290, <https://bit.ly/2HCcVVw>
- 19 ברק ושפר, **שם**.
- 20 להרחבה על ברבורים שחורים, ראו נסים ניקולס טאלב, **הברבור השחור – השפעתו המטלטלת**
של הבלתי צפוי על הכלכלה והחיים, דביר, 2009.
- 21 Sandro Mendonca, et al. "Wild cards, weak signals and organisational improvisation",
Futures, Vol. 36, Issue 2, March 2004, pp. 201-218, <https://bit.ly/2AUkm6P>
- 22 דוד פסיג, **צופן העתיד: מבחן העתיד של ישראל**, הוצאת ידיעות אחרונות, תל-אביב, 2008,
עמודים 60-63.
- 23 ממחקרים רבים, ובראשם מחקרם של דניאל כהנמן ועמוס טברסקי, עולה סדרה של הטיות
קוגניטיביות שמשפיעות על אופן החשיבה והזיכרון של בני אדם. ראו לדוגמה: Amos Tversky,
and Daniel Kahneman, "Judgment under uncertainty: Heuristics and biases", *Science*, Vol.
185, Issue 4157, 1974, pp. 1124-1131, <https://bit.ly/32itWMd>
- 24 להרחבה על השפעותיהן של ההטיות האלה בנוגע להערכת איומים צבאיים, ראו: אפרים קם,
מתקפת פתע, מערכות, תל-אביב, 1990.
- 25 ראו: **אסטרטגיית צה"ל**, לשכת הרמטכ"ל, אפריל 2018, <https://bit.ly/2K6GZev>; קבוצת ראות,
"יחסי ישראל והעולם היהודי: לקראת הפתעת יום כיפור", יוני 2019, עמוד 7, <https://bit.ly/2HbCOLO>

- 25 עאדל אל-לבאן, "האחרונה שבמלחמות", **אל-מצרי אל-יום**, 19 בדצמבר 2018, <https://bit.ly/2Lg7z4G>; "האחרונה שבמלחמות: יד הברזל", **אל-מצרי אל-יום**, 26 בדצמבר 2018, <https://bit.ly/2HDS985>; "האחרונה שבמלחמות: הפצצה הדמוגרפית", **אל-מצרי אל-יום**, 2 בינואר 2019, <https://bit.ly/2Bgb9WE>; "האחרונה שבמלחמות: הכסף והרצון", **אל-מצרי אל-יום**, 9 בינואר 2019, <https://bit.ly/2LeNrjI>
- 26 למשל: אפרים קס, **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה**, מזכר 87, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, ינואר 2007, <https://bit.ly/34eUaBh>

היווצרות קואליציה אזורית נגד ישראל: מכשולים ותמרורי אזהרה

שלמה ברום ואופיר וינטר¹

באפריל 2018 פורסם המסמך "אסטרטגיית צה"ל", ובו הובעה ההערכה כי "בשנים האחרונות ובמבט לשנים הקרובות המעמד האסטרטגי של ישראל מבוסס ובעל מאזן חיובי העדיף על פני כל אויביה במרחב". על פי המסמך, משמעותו של המאזן הזה היא "דעיכת הפוטנציאל למלחמה מול קואליציה צבאית-מדינית"².

ואכן, הן מניתוח המכלול האזורי (הסביבה שבה שוכנת ישראל) והן מניתוח פרטני (של המדינות העלולות להיות איום ייחוס מרכזי) עולה כי ישראל אינה צפויה להתמודד בטווח הנראה לעין עם קואליציה אזורית ערבית-אסלאמית רחבה שתשים לה למטרה להציב איום חמור עד קיומי לביטחונה. הסיבות לכך מגוונות: היעדר אידיאולוגיה הגמונית ומוסכמת שזו מטרתה; יתרונה הצבאי של ישראל ומחסור בעוצמה ובמשאבים בקרב אויביה הפוטנציאליים; פילוגים ושסעים פנימיים עמוקים ובלתי ניתנים לגישור בקרב המחנות הערבי והאסלאמי; התמיכה האמריקאית הגדולה בישראל; היחלשות המסגרת המדינית והמיקוד פנימה בקרב מדינות האזור; התפיסה של חלק ממדינות ערב שלפיה ישראל היא בעלת ברית – גם אם בלתי פורמלית – בהתמודדות עם אתגרים אסטרטגיים משותפים שבעיניהן חשובים יותר מהסכסוך עם ישראל; היחלשות האפקטיביות של השימוש בישראל ("הישות הציונית") כבקולב שעליו תולים את בעיות הפנים ומסיחים את דעת הקהל הציבורית מהמשטרים לעבר אויב חיצוני.

תמונת המצב הזאת עלולה להתהפך רק בעקבות שינויים אזוריים דרמטיים, שסבירותם בטווח הקצר נמוכה, כמו הפחתת ההתמקדות – שמאפיינת את מדינות ערב מאז "האביב הערבי" – בענייניהן הפנימיים; שיכון העימות הסוני-שיעי; נפילת משטרים פרגמטיים ידידותיים. בהיעדר התהליכים האלה, אפילו אירועי קיצון נקודתיים שיעוררו תגובה רגשית אנטי-ישראלית קשה בדעת הקהל במדינות האזור – כמו פגיעה במסגד אל-אקצא, הרג רחב היקף של פלסטינים שיוחס לישראל או לישראלים או

סיפוח חד-צדדי של שטחים ביהודה ושומרון – אינם צפויים להביא את משטרי האזור לשנות את מדיניותם עד כדי הקמת קואליציה אזורית רחבה שתשאף להעמיד איום קיומי בפני ישראל (אם כי בוודאי יהיו גינויים וצעדי ענישה חריפים שיכוונו לישראל כמו החזרת שגרירים וקירור יחסי השלום).

רקע: תמונת המצב האזורית בפרספקטיבה היסטורית

בשנים 1948–1979, ממלחמת העצמאות ועד החתימה על הסכם השלום עם מצרים, הייתה זו אפשרות ממשית שמדינות ערב יכוונו בריתות צבאיות שיציבו איום קיומי בפני ישראל. לאורך מרבית התקופה הזאת שלטה בעולם הערבי האידיאולוגיה הפאן-ערבית שאותה הובילו נשיא מצרים, ג'מאל עבד אל-נאצר, ומפלגות הבעת' בסוריה ובעיראק. על פי האידיאולוגיה הזאת, ישראל היא ישות קולוניאליסטית מלאכותית שהוקמה בלב העולם הערבי בתמיכת המערב למען אינטרסים זרים. המשטרים הערביים שדגלו באידיאולוגיה הזאת ראו בישראל איום על סביבתה ועל שכנותיה ומכשול המפריע למימוש האחדות הערבית המיוחלת ולהגשמת מאווייה של האומה הערבית. על אף הרתיעה שחשו מונרכיות ערביות כמו ערב הסעודית, מרוקו וירדן כלפי המשטרים המהפכניים שהובילו את האידיאולוגיה הפאן-ערבית, היא זכתה לאהדה בקרב קהלים ערביים רחבים, והמונרכיות נאלצו ליישר עימה קו. השסעים שהתגלעו בתוך המשפחה האידיאולוגית הפאן-ערבית, בפרט בין מצרים לסוריה לאחר פירוק קע"ם (1967), רק הגבירו את מעמדו החיוני של המאבק בישראל בהיותו "דבק מלכד" המסייע לטשטש את הניגודים בין מדינות ובין מנהיגים.

מלחמת ששת הימים הייתה נקודת ציון משמעותית במעמדה של האידיאולוגיה הפאן-ערבית. היא חוללה תהליכי תמורה רעיוניים שלהם היה אפקט כפול וסותר על תפיסת הסכסוך עם ישראל: מצד אחד, המפלה של מצרים, של סוריה ושל ירדן בשדה הקרב עוררה ביקורת עצמית והאיצה את שקיעת האידיאולוגיה הפאן-ערבית ששלטה בימי נאצר לאחר כישלונה החרוץ בהגשמת היעדים והתקוות שנתלו בה במישור הפוליטי והצבאי. המגמות האלה הביאו מדינות ערביות לשים דגש רב יותר על אינטרסים פריטיקולריים ולבחון מחדש תפיסות יסוד בלתי מתפשרות בסכסוך עם ישראל שפגעו באינטרסים האלה. מצד אחר, ובמקביל, תחושת ההשפלה שגררה התבוסה הערבית ב-1967 והמשך השליטה של ישראל בשטחים שכבשה חיזקו את המוטיבציה האנטי-ישראלית וגרמו להתרחבות העיסוק בסכסוך, להתבססות תחושת הזיקה האישית של המרחב הערבי כלפיו, להעצמת הממד הדתי הכרוך בו, לחיזוק תחושת הצדק העצמית, להעמקת המחויבות להמשך המאבק בישראל, לביצור אי-ההשלמה עם קיומה, לטיפוח איבה ושאיפות נקם ולהתגברות הדמוניזציה של היהודים ושל הציונות.³ כל אלה עודדו את מדינות ערב להגביר את שיתוף הפעולה הצבאי ביניהן כדי

להשיב לעצמן את השטחים שאיבדו במלחמה ו"למחוק את עקבות התוקפנות", והם גם שעמדו בבסיס שיתוף הפעולה בין מצרים לסוריה ב־1973 והיו גורם בנכונותן של מדינות ערביות נוספות – כמו ירדן – לשלוח כוחות סיוע, ולו סמליים, למלחמה. גם מאבק הגרילה הפלסטיני נגד ישראל – שהתעצם לאחר מלחמת ששת הימים, בעיקר משטח ירדן – זכה לאהדה ברחוב הערבי ולתמיכה מבוקרת מטעם הממשלות הערביות.⁴ ההישגים היחסיים שהשיגה מצרים במלחמת יום הכיפורים – שבהם ראתה דעת הקהל המצרית, בעידוד השלטונות, מחיקה של תחושת ההשפלה בעקבות מפלת 1967 – תרמו לאשראי שנתן הציבור לבחינתן של דרכי פעולה חדשות בסכסוך עם ישראל. נוסף על כך, התאוששות צה"ל בשדה הקרב, חרף ההפתעה הראשונית, בתמיכה מעצמתית של ארצות הברית, חיזקה את ההבנה – בעיקר במצרים – בנוגע לחוסר התוחלת הטמון בהמשך המאבק הצבאי בישראל.⁵ השילוב בין ירידת קרנה של הפאן-ערביות לבין תהליכי התמורה האלה הביא להתפוררות הדרגתית של החזית הערבית האחידה מול ישראל ולנכונות ערבית גוברת להגיע להסדרים מדיניים פרגמטיים עימה. ירדן וישראל ניהלו בשנים 1974–1977 מגעים על הסדר טריטוריאלי בגדה המערבית, אך ההבנות שהושגו בהם היו מצומצמות ומוגבלות. כתוצאה מכך נדחקה ירדן ממרכז תהליך השלום, ואת מקומה תפסה מצרים.⁶ בעקבות משא ומתן שנפתח לאחר ביקור סאדאת בירושלים בנובמבר 1977 חתמה מצרים במאוס 1979 על הסכם שלום חלוצי עם ישראל, חרף התנגדות ערבית רחבה. המהלך הוביל לסילוקה הזמני של מצרים מהליגה הערבית, אך יצר סדק ראשון בחזית האחידה של מדינות ערב נגד ישראל ובהתנגדותן העקרונית לשלום, להכרה ולמשא ומתן עימה כפי שנקבע בספטמבר 1967 בשלושת הלאוים של ועידת ח'רטום. במהלך שנות ה־80 של המאה הקודמת נמשך הכרסום ההדרגתי בהתנגדותן הקטגורית של מדינות ערב לשלום עם ישראל, והוא חדל להיות מוקצה מחמת מיאוס עם אישורה של "תוכנית פהד" בפסגת הליגה הערבית שנערכה בפאס בספטמבר 1982.⁷

לצד שחיקת החזית האחידה נגד ישראל, גם הבקיעים, השברים והמתחים בעולם הערבי והאסלאמי הפכו לבולטים יותר. עיראק פתחה ב־1980 במלחמה בת שמונה שנים נגד איראן, וב־1990 פלשה – משיקולים כלכליים – למדינה ערבית אחות, כוויית. בתגובה הצטרפו מדינות ערב לקואליציה בינלאומית נגד צדאם חוסיין. במקביל, נפילתה של ברית המועצות ועימה אובדן המשענת הסובייטית והמעבר לעולם שבו שולטת מעצמה אחת – ארצות הברית – תרמו גם הם לזניחת התפיסה שלפיה מדינות ערב יוכלו להכריע את ישראל באמצעים צבאיים ועודדו מדינות באזורנו לפנות לדרך השלום. המגמות האלה הובילו באוקטובר 1991 לכינוסה של ועידת מדריד ובהמשך למשאים ומתנים בין ישראל לשכנותיה. אלה הובילו באוגוסט 1993 ובספטמבר 1995 לחתימה על הסכמי אוסלו ובאוקטובר 1994 – לחתימה על הסכם השלום בין ישראל לירדן.⁸

הוואקום הרעיוני שנפער עם שקיעת הפאן-ערביות התמלא בחלקו בחלופה האסלאמיסטית. נציגתה הבולטת של האידיאולוגיה הזאת בגרסתה הסונית היא תנועת האחים המוסלמים שנוסדה במצרים ב-1928 והתפשטה למדינות נוספות תחת הסיסמה "האסלאם הוא הפתרון". התנועה קראה לראות באסלאם את מקור הסמכות הקובע את ההתנהלות בכל תחומי החיים ואת המזור לחולשתה הפוליטית של האומה הערבית והאסלאמית בעת החדשה. הסירוב להכיר בקיומה של מדינה יהודית בארץ ישראל וחובת הג'האד למיגורה הם עקרונות יסוד באידיאולוגיה האסלאמיסטית על גווניה, ויש בהם כדי להעניק בסיס לפעולה ערבית-אסלאמית קולקטיבית נגד ישראל. רעיונות אסלאמיסטיים קנו להם תומכים בציבור הערבי, אולם התקשו לכבוש את השלטון. השפעתם התבטאה בהקמתן ובפריחתן של תנועות לא מדיניות רדיקליות – חלקן תנועות אלימות כמו אל-קאעדה והמדינה האסלאמית שדוגלות בשימוש בכוח כדי לממש את האידיאולוגיה שלהן ואינן מוגבלות למדינה אחת וחלקן תנועות חברתיות כמו האחים המוסלמים, חמאס וחזבאללה הרואות בכלים פוליטיים ובהטפה דתית אמצעים מועדפים להשגת השפעה ובסופו של דבר להשגת השלטון. שני סוגי התנועות לא תרמו לאחדות בעולם הערבי נגד ישראל, אלא להיפך.

ההשלמה של המשטרים הערביים עם קיומה של ישראל באה לביטוי המלא ביותר ביוזמת השלום של הליגה הערבית משנת 2002. בכוחות האסלאמיסטיים ראו המשטרים הערביים איום עליהם, והם הפכו לאויביהם המרכזיים. איראן, שבה התחוללה מהפכה אסלאמית שיעית ב-1979, שימשה לתנועות האסלאם הפוליטי מקור השראה רעיוני, פיננסי ואופרטיבי, והיא הובילה קו מיליטנטי נגד ישראל. גם בה ראו משטרים סוניים גורם מאתגר, מאיים ואף עוין. מדיניותה ליבתה את השסע הפנימי הסוני-שיעי בעולם הערבי והגבירה את חשיבותו עד כי הוא הפך לסוגיה המרכזית בפוליטיקה הערבית ודחק לשוליים את הסכסוך הערבי-ישראלי.

טלטלות "האביב הערבי", שהחלו בסוף 2010, חיזקו עוד יותר את המגמה האזורית המתוארת. אומנם במצרים הצליחו האחים המוסלמים להגיע לשלטון ביוני 2012 באמצעות בחירות חופשיות, אולם עד מהרה הגיעה תגובת-נגד של גורמי הכוח הממסדיים הדומיננטיים, בגיבוי עממי, וזו הביאה להדחתם ולחזרת ההגמוניה של הצבא. במדינות אחרות, כמו סוריה, לוב ותימן, פרצו מלחמות אזרחים שבהן מילאו ארגונים אסלאמיסטיים וסלפיים-ג'האדיים תפקיד מרכזי, אבל תוצאתן הייתה התגבשות קואליציות נגדיות בתוך המדינות – ובתמיכה אזורית ובינלאומית – שנלחמו בארגונים החמושים והביאו לשלילת מרבית הישגיהם. חזבאללה, בעל הברית של איראן ושלוחו בלבנון, זכה לפופולריות ברחוב הערבי בעקבות מלחמת לבנון השנייה ב-2006, אך התפקיד שמילא במלחמת האזרחים בסוריה סדק את התדמית שיצר לעצמו של תנועת "התנגדות" השמה בראש מעייניה את המאבק בישראל.⁹

בפרספקטיבה של קרוב לעשור, התפתחויות "האביב הערבי" הביאו בעיקר להתעצמות המאבקים הפנימיים במדינות ערב, להתמקדותן בשיקום ובייצוב של מצבן הפנימי ולעיסוקן באתגרים אזוריים שישאל אינה במרכזם: איראן, כוחות האסלאם הפוליטי וארגוני הסלפייה-ג'האדייה. בשלב הזה נראה כי המגמות המתוארות יצרו הזדמנויות לשיתוף פעולה בין ישראל למדינות האזור יותר מאשר רצון ליצור קואליציה אזורית נגדה. בעיות הפנים והמאבקים האזוריים הבליטו אינטרסים משותפים למדינות ערב ולישראל – בהיותה בעלת ברית במאבק בתנועות האסלאמיסטיות ובאיראן – והעמידו את הבעיה הפלסטינית במקום נמוך מבעבר בסדר העדיפויות של המדינות ושל הציבורים הערביים. בנסיבות האלה הפכה ישראל לחברה ב"מחנה היציבות" האזורי לצד מדינות ערביות סוניות פרגמטיות, ובראשן מצרים, סעודיה, ירדן ואיחוד האמירויות.¹⁰

למרות הקיפאון המתמשך בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני וחרף הלחצים של הממשל האמריקאי בתקופת טראמפ על הפלסטינים, העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים והרחבת ההתנחלויות, נותרו התגובות בעולם הערבי רפות. ערב הסעודית לוחצת על הפלסטינים להסכים לכמה מדרישותיה של ישראל, מצרים משתפת פעולה עם ישראל מול האתגרים בעזה ובסיני, והנורמליזציה הגלויה בין ישראל למדינות המפרץ הולכת ומתרחבת. בעבר היה מקובל להניח כי כאשר יש למשטרים הערביים בעיות פנים הם משתמשים באיבה לישראל כדי להסיט את תשומת הלב של הרחוב לעברה ולמנוע התמקדות בהתנגדות למשטר. התופעה הזאת פחתה במידה רבה, וכנראה תרמו לכך שינויים בתפיסותיהם של הציבורים הערביים בנוגע למקורותיהן של בעיות הפנים ושל הבעיות החיצוניות. מסקרים עולה בבירור כי מתחוללים שינויים בעמדות הדור הערבי הצעיר, החשוף למדינות חדשות ואינו נרתע מלבחון תפיסות ביקורתיות יותר בנוגע לנרטיבים המדינתיים המסורתיים בעניינה של ישראל.¹¹ עם זאת יש לציין שקצב השינויים בעמדות של הציבורים הערביים עדיין איטי בהשוואה לקצב השינויים בעמדותיהן של הממשלות הערביות.

סיכומו של דבר, בראייה אזורית לא נראית כיום באופק התגבשות קואליציה של מדינות ערביות ואסלאמיות שתציב איום קיומי בפני ישראל. יש לכך כמה סיבות: ראשית, היעדר אידיאולוגיה הגמונית ומוסכמת ששמה לה ליעד לחסל את ישראל; שנית, היעדר משאבים המאפשרים גיבוש ויישום של פעולות משותפות נגד ישראל; שלישית, חיזוק מעמדה של ישראל בעיני חלק ממדינות ערב בהיותה בעלת ברית בהתמודדות עם איומים פנימיים וחיצוניים. במילים אחרות, ישנה כיום קבוצה משמעותית של מדינות ערביות שבעיניהן המאבק בישראל נושא בצידו יותר נזק מאשר תועלת; רביעית, ירידת קרנה של התפיסה שלפיה המאבק בישראל הוא מכשיר נוח להסחתה של דעת הקהל במדינות ערב מבעיות הפנים (כמו המצב הכלכלי, המחסור בשירותי רווחה,

חינוך ובריאות, הפגיעה בזכויות אדם ואזרח והידרדרות הביטחון האישני. האיומים הצבאיים הסבירים ביותר על ישראל שנראים באופק כוללים קואליציה מצומצמת שבמרכזה גורמים לא-מדינתיים כמו חמאס וחזבאללה, אולי בתמיכת איראן וסוריה.

תמונת המצב במדינות בולטות באזור

ארבע המדינות העלולות להציב את האיום הצבאי החמור ביותר על ישראל, לאור עוצמתן הצבאית, הן טורקיה, מצרים, איראן וערב הסעודית.¹² אליהן ניתן להוסיף גם את ירדן, אשר חולקת עם ישראל את הגבול הארוך ביותר. אף על פי שלמצרים ולירדן הסכמי שלום יציבים עם ישראל, משטריהן מתמודדים עם כוחות המארגים את מעמדם, ובראשם האחים המוסלמים, ועם מאמצי ייצוב במישורים הכלכלי והביטחוני. ירדן סובלת מחולשה יחסית של משטרה – חולשה שעלולה לחשוף אותה להשתלטות ולפעולה של גורמים פנימיים וחיזוניים העוינים את ישראל. ערב הסעודית מחומשת בנשק אמריקאי חדיש, אך היא טרודה במידה רבה בחזית שלה בתימן, שם מפגין צבאה ביצועים ירודים למדי מול המורדים החות'ים. אשר לאיראן ולטורקיה, מדובר בשתי מעצמות אסלאמיות בעלות צבאות חזקים, אידיאולוגיה עוינת לישראל (בדרגות שונות) וקשרי פטרונות (בדרגות שונות) עם גורמים לא-מדינתיים אלימים הנאבקים בישראל. הסכנה הנשקפת לישראל מאיראן חמורה יותר מזו הנשקפת לה מטורקיה שכן איראן היא מדינת אויב המצהירה בגלוי על כמיהתה לחסלה, מקדמת תוכנית לפיתוח טילים ארוכי טווח שיכולים להגיע לישראל, פועלת לבסס נוכחות צבאית בסוריה, מספקת נשק ומימון לסוריה, לחזבאללה, לחמאס ולג'האד האסלאמי ומעל הכול – אינה מוותרת על שאיפתה האסטרטגית להשיג נשק גרעיני.

1. מצרים

בחינת התפקיד האפשרי של מצרים בקואליציה אזורית נגד ישראל מתחייבת נוכח קרבתה לישראל, גודלו ועוצמתו של צבאה, העובדה שהיא רואה את עצמה מנהיגה אזורית, קרבתה לרוסיה וההיסטוריה שלה: בעבר היא כבר הובילה פעולות ערביות משותפות נגד ישראל (ובראשן מלחמות 1948, 1967, 1973). הצטרפות מצרים למאמץ מלחמתי היא אפוא גורם משמעותי – ואף מכריע – ביכולת של מדינות באזור לכוון קואליציה אזורית צבאית אפקטיבית נגד ישראל ולהעמיד מולה איום חמור שעלול להיות אפילו קיומי.

זאת ועוד, חרף העובדה שמצרים מקיימת זה 40 שנה חוזה שלום יציב עם ישראל הנשען על אדנים ביטחוניים, מדיניים וכלכליים איתנים ועל תפיסה בסיסית שהשלום עם ישראל הוא אינטרס אסטרטגי של מצרים, הרי שמדובר בשלום "פוסר" שחסר שורשים אזוריים עמוקים ואינו כולל נורמליזציה רחבה ורב-תחומית ופיוס בין

העמים. העניין הזה – לצד המשך ההתעצמות הצבאית של מצרים, השחיקה ההדרגתית (בהסכמת ישראל) בנספח הצבאי של הסכם השלום והעוינות הבסיסית בקרב חלקים משמעותיים בציבור המצרי כלפי ישראל וכלפי הניסיונות לקדם עימה נורמליזציה – אינו מאפשר לשלול על הסף הצטרפות מצרית לקואליציה אזורית נגד ישראל בטווח הארוך. מסקר של ה-Arab Barometer מיוני 2019 עולה כי 54% מהמצרים רואים בישראל את האיום המרכזי על ארצם.¹³ שתי המהפכות שחוותה המדינה מאז 2011 – לצד האתגרים שממשיכים לאיים על יציבות המשטר בקהיר – הן תמרור אזהרה בנוגע לאפשרות שהמציאות הנוכחית תשתנה, ויתחולל מהפך במדיניות מצרים כלפי ישראל. לצד גורמי היסוד שמגדילים את האיום המרחף על השלום עם מצרים ומגדילים את הסיכון להצטרפות לקואליציה צבאית נגד ישראל, יש להצביע על סדרה של תהליכים ושל מגמות שחוותה מצרים בעשורים האחרונים ושמהם עולה כי הסבירות לתרחיש מעין זה היא נמוכה מאוד, לפחות בטווח הנראה לעין, ובמיוחד במשטר הנוכחי. ראשית, הזעזוע הפוליטי שחוותה המדינה מאז מהפכת ינואר 2011 וכן האתגרים הכלכליים והדמוגרפיים מחייבים אותה להתמקד בנושאי כלכלה וביטחון בזירת הפנים ובייצוב המדינה והמשטר.

שנית, קרנן של אידיאולוגיות על-לאומיות (פאן-ערביות, פאן-אסלאמיות) נמצאת בירידה במצרים בפרט ובאזור בכלל.

שלישית, חרף השלום הפושר, הוא הוכיח במשך ארבעה עשורים את ערכו האסטרטגי לשתי המדינות, את יציבותו ואת עמידותו נוכח מכלול רחב של אתגרים פנים-מצריים ובילטרליים ונוכח סבבי אלימות קשים בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל לחזבאללה. הערך האסטרטגי של השלום בא לידי ביטוי בשלושה מישורים: במישור הביטחוני, השלום כולל כיום יחסי אמון ושיתוף פעולה חסרי תקדים נוכח האתגרים המשותפים במאבק באיומי הטרור הסלפיים-ג'האדיים והאסלאמיסטיים בסיני וברצועת עזה; במישור המדיני, היחסים הקרובים בין ישראל לממשל בווינגטון מחזקים את ערכו של השלום עם ישראל בעיני המצרים; ובמישור הכלכלי, עסקת הגז ארוכת הטווח שחתמו שתי המדינות בפברואר 2018 מגבירה את הערך החומרי הגלום בשלום – מעבר לחשיבותו הבסיסית בשני תחומים חשובים: הסיוע הפיננסי האמריקאי המובטח למצרים בגינו והסכמי ה-QIZ (אזורי תעשייה במצרים שפטורים ממס ליצוא לארצות הברית). רביעית, קשרי השלום בין מצרים לישראל מגובים על ידי ציר אזורי תומך שכולל את המדינות הסוניות הפרגמטיות הרואות בישראל שותפה למאבק באיראן ובתנועות הסלפיה-ג'האדיה ועוגן ביציבות האזורית.

חמישית, השסעים העמוקים בין מצרים לבין מדינות הציר האסלאמיסטי – טורקיה וקטר – ובמידה פחותה גם בינה לבין איראן מקשים עליהן מאוד ליצור חזית אחידה נגד ישראל.

הצטרפותה של מצרים לקואליציה צבאית נגד ישראל מצריכה תרגום של תחושת זהות על-מצרית (לאומית-ערבית או דתית-אסלאמית) לסולידריות, למחויבות ולבסוף – לפעולה אקטיבית. בפועל, שיח הזהות שמבנה משטרו של עבד אל-פתאח א-סיסי מאז מהפכת יוני 2013 מצביע על מגמה הפוכה: מצד אחד, נעשה מאמץ לגבש זהות מצרית שהיא תמונת-נגד לזהות האסלאמיסטית שבה דוגלים האחים המוסלמים. אם בתקופת נאצר ה"אחר" העיקרי שמולו הובנתה הזהות המצרית היה "המערב", "הקולוניאליזם" או "הציונות", הרי שכיום האחים המוסלמים ממלאים את הפונקציה הזאת. מצד אחר, הזהות הלאומית המצרית ניצבת במרכז, ומודגש הרעיון שלפיה היא מושתתת על פסיפס מגוון הכולל שבעה עמודים: פרעוני, יווני-רומי, קופטי, אסלאמי, ערבי, ים תיכוני ואפריקאי. הבניית הזהות הזאת היא חידוש לעומת הדגש שהושם בתקופת נאצר על הממד הערבי בזהותה של מצרים ומנוגדת לעדיפות שניתנת למרכיב האסלאמי במשנתם של האחים המוסלמים. שיח הזהות הנוכחי, אם אכן ייטמע, צפוי להשפיע באופן חיובי על יחסי מצרים-ישראל לאור הסובלנות הדתית הגלומה בו, גם כלפי היהדות, והודות לנושאי העניין הכלכליים שהוא מדגיש במרחבים הגיאוגרפיים המשותפים לשתי המדינות, ובראשם מזרח הים התיכון על שדות הגז המצויים בו.¹⁴

2. ירדן

חרף חוזה השלום בן חצי היובל בין ישראל לירדן, בזו האחרונה עדיין טמון סיכון בתרחיש של קואליציה נגד ישראל. יש לכך כמה סיבות: הגבול הארוך בין המדינות, הפליטים הפלסטינים שהם כמחצית מאוכלוסיית ירדן ומסתייגים בחלקם מההכרה בישראל והחולשה המסורתית של המשטר הירדני מול לחצים פנימיים וחיצוניים. במהלך ההיסטוריה נגררה ירדן שוב ושוב לשמש פלטפורמה לפעולה ערבית קיבוצית נגד ישראל ואף השתתפה באופן אקטיבי בלחימה, לרוב בניגוד לרצון הנהגתה ולאינטרס של בית המלוכה. הדוגמה הדרמטית ביותר הייתה ב-1967, כאשר המלך חוסיין הצטרף לקואליציה הערבית בהנהגת מצרים וכתוצאה מכך איבד את הגדה המערבית. כעבור שנים, ב-1990, צידד המלך חוסיין בנשיא עיראק, צדאם חוסיין, במלחמת המפרץ. בגלל חולשת בית המלוכה מבית ומחוץ ראה חוסיין בשני המקרים בשיתוף הפעולה עם הנהגות ערביות רדיקליות כורח בלתי נמנע, הרע במיעוטו, לעומת ברירות אחרות.¹⁵ בשנים 2018-2019 חלה תמורה שלילית במדיניות המשטר הירדני כלפי ישראל. זה קרה כתוצאה ממדיניות ישראל כלפי ירדן והפלסטינים, אך גם כתוצאה מחוסר יציבות פוליטית ובגלל תסיסה פנימית. התסיסה נובעת ממצוקות כלכליות (שאחת הסיבות להן היא לחץ על המשאבים בעקבות זרם הפליטים, בעיקר מסוריה) ומחוסר הנחת הציבורי הגובר נוכח השחיתות. הגורמים האלה עוררו מרמור אפילו בקרב שבטים עבר-ירדניים שנחשבו לאורך השנים למשענת של בית המלוכה. אחת ההשלכות של

התסיסה הפנימית הייתה החלטת המלך עבדאללה באוקטובר 2018 שלא לחדש את "המשטרים המיוחדים" שנקבעו בהסכם השלום עם ישראל – צעד שבו יש לראות ניסיון לרצות פלחים נרחבים בדעת הקהל הירדנית המסתייגים מחוזה השלום עם ישראל. המלך עבדאללה נקט את הצעד אף שהוא כרוך בסיכון האינטרס הירדני המובהק לשתף פעולה עם ישראל בתחום הכלכלי ובתחום האסטרטגי. מדובר בשיתוף פעולה שכיום מתקיים בחלקו הגדול מתחת לפני השטח.¹⁶

אולם למרות כיסי ההתנגדות המשמעותיים בדעת הקהל הירדנית לשלום עם ישראל ולמרות החולשה שהפגין באחרונה מול לחציה, אין לבית המלוכה הירדני משאבים, לא כל שכן אינטרס אסטרטגי, להשתתף באופן פעיל בקואליציה צבאית נגד ישראל. יש לשער כי הוא ימשיך לטפח מערכת יחסים צוננת במישור הפומבי עם ישראל, אך קרובה ומועילה במישורים האסטרטגיים, ויימנע מכניסה לקואליציה צבאית אנטי-ישראלית שעלולה לסכן אינטרסים שחיוניים לו ואף את עצם קיומו. בהינתן המשך המציאות הנוכחית, צפויה ירדן להמשיך למלא את התפקיד הדואלי של מדינת מעבר שמחברת את כל היריבים בחלק הזה של העולם, אך גם משמשת אזור חיץ שמפריד ביניהם.

3. איראן

איראן אינה חלק מהמרחב הערבי, אם כי היא חותרת להרחיב את השפעתה במזרח התיכון ואף להשיג בו מעמד הגמוני. האיום הנשקף ממנה לישראל נובע מהשילוב שבין תפיסה אידיאולוגית השוללת את קיומה של מדינת ישראל לבין מאמצי התגרענות צבאית ויכולות מתקדמות בתחום הטילים ארוכי הטווח. לכך ניתן להוסיף את יכולותיה של איראן לבסס תשתיות צבאיות ומערכים אסטרטגיים מתקדמים (למשל בתחומי הטילים וכלי הטיס הבלתי מאוישים למטרות איסוף מודיעין ותקיפה) במדינות הגובלות בישראל, ובראשן לבנון וסוריה. במקרים חריגים יכולה איראן גם לשלוח כוחות צבא מוגבלים (בהובלת משמרות המהפכה) אל מחוץ לגבולותיה, כפי שעשתה בשנים האחרונות בסוריה.

לצד האיום האיראני הישיר מעניקה איראן סיוע צבאי וכלכלי נרחב לשלוחים (פרוקסיז) הפועלים באזור בחסותה, ובראשם חזבאללה בלבנון, המיליציות השיעיות הפרו-איראניות בעיראק, ארגון הג'האד האסלאמי הפלסטיני והחות'ים בתימן, שמסכנים את השיט של ישראל בים האדום. ככלל, איראן מעדיפה להשתמש בשלוחים לביסוס השפעתה האזורית כדי לטשטש את מעורבותה הישירה במרחב וכדי להימנע מסיכון לוחמים איראנים בגזרות הלחימה שבהן היא מעורבת. איראן גם חותרת להימנע ככל הניתן מעימות ישיר עם ישראל, שעלול לגרום תקיפה ישראלית נגד יעדים בשטחה. כתוצאה מכך פוחתת הסבירות להשתתפות ישירה של איראן בקואליציה

ערבית נגד ישראל באמצעות שיגור טק"ק משטחה לעבר ישראל, ועל אחת כמה וכמה באמצעות שליחת כוחות צבא למערכה. עם זאת, ניתן להעריך כי בכל תרחיש של עימות ישראלי-ערבי תחתור איראן להרחיב את הסיוע לכוחות הנלחמים נגד ישראל, ככל שהדבר יעלה בידה.

4. טורקיה

לטורקיה ישנה היכולת התיאורטית להיות איום משמעותי על ישראל הן בעצמה (היא בעלת הצבא השני בגודלו בנאט"ו אחרי ארצות הברית ומשקיעה באופן עקבי בביטחון, בין היתר לפי ההנחיות של נאט"ו, בהיקף של כ-2 אחוזים מהתל"ג שלה) והן במסגרת קואליציה רחבה יותר נגדה. אך על אף היכולות האלה ספק אם יש לה כוונות עוינות כלפי ישראל, מעבר לרמה הרטורית. מנקודת מבט רציונלית אין לטורקיה אינטרס להתעמת עם ישראל, שכן היא גורם סטטוס-קוו שמעוניין להגביר את היציבות במזרח התיכון כדי להגביר את הסחר שלה עם האזור. נאט"ו אף היא גורם שמגביל את טורקיה מלהפוך למדינת אויב שתפעיל כוח צבאי נגד ישראל. משט המרמרה לעזה ב-2010 אומנם המחיש את האפשרות להתנגשות חזיתית בין ישראל לטורקיה, אך העובדה שמאז לא התרחשו אירועים דומים תומכת בסברה שעל אף היותה של טורקיה מדינה יריבה לישראל, היא מציבה גבולות ברורים למידת ההידרדרות ביחסים עימה. זירה שטמון בה פוטנציאל לעימות היא מזרח הים התיכון בעקבות גילויים של משאבי האנרגיה שם והסכסוך הנמשך בקפריסין, אך סביר להניח שאופי העימות שם יסתכם בדיפלומטיה של ספינות תותחים ולא יגלוש לעימות כולל.

אשר לזירה הפנים-טורקית, המשטר חש שמרחפות מעליו סכנות ושהמאבק בעקבות ניסיון ההפיכה הכושל ביולי 2016 עוד לא תם. הנרטיב שמקדמים נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, ותומכיו הוא שמאז עלייתו לשלטון של ארדואן טורקיה התחזקה יתר על המידה בעיני המערב, ולכן מדינות המערב (ובהן ישראל) פועלות נגדה כדי להחלישה. המשטר מבסס את הנרטיב על תפיסות אנטי-ישראליות שכבר קיימות בציבור הטורקי ומטפח אותן. ואכן בסקרי דעת קהל שנעשו בטורקיה בשנים האחרונות הייתה לרוב המוחלט של הנשאלים דעה שלילית על ישראל,¹⁷ והיא אף הוגדרה "אחד האיומים המרכזיים על טורקיה".¹⁸ על אף שרגשות אנטי-ישראליים הם מצע נוח לאימוץ מדיניות לוחמנית – אם ארדואן יהיה מעוניין בכך – הרי עד כה הם מתועלים אך ורק למדיניות של אתגור לא אלים של ישראל.

תרחיש שבו טורקיה הופכת לגורם רביזיוניסטי¹⁹ בדומה לאיראן יהיה חריגה מההיסטוריה שלה וממורשת אתאטורק. אף שארדואן ותומכיו חותרים תחת מורשת אתאטורק בתחומים רבים, נראה שבתחום של מדיניות החוץ כלפי המזרח התיכון יש להם פחות פוטנציאל תמרון שכן מדובר במערכת הרוויה במעצמות אזוריות בעלות

שאיפות נגדיות ומרסנות. עדות ברורה לתפיסות רביזיוניסטיות יכולה להיות פרישה של טורקיה מנאט"ו, אך אין לכך לעת עתה סימנים מתוך טורקיה. יתר על כן, בניגוד להצהרות בנוגע לאפשרות לעצור את המשא ומתן עם בריסל על צירופה של טורקיה לאיחוד האירופי, אין הצהרות דומות המגיעות מכיוונה של אנקרה בנוגע לפרישה מנאט"ו.

5. ערב הסעודית

הסבירות שערב הסעודית תצטרף לקואליציה ערבית נגד ישראל היא נמוכה בשל סדרה של נסיבות ושל תנאים ובראשם הימצאות שתי המדינות במחנה הפרו־אמריקאי באזור וחששן המשותף מכוונותיה ומפעולותיה של איראן. חרף הערכת המצב האופטימית הזאת וההזדמנויות האסטרטגיות הגלומות בה לישראל, ערב הסעודית של יורש העצר מוחמד בן סלמאן מתאפיינת בלקיחת סיכונים ולפיכך קשה לחזות את מהלכיה העתידיים. אומנם בהתנהלות הבלתי צפויה של ערב הסעודית יש גם יתרונות הרתעתיים מול איראן, אך המחיר ששילמה הממלכה על מדיניותה זו עולה – נכון ל-2019 – על הישגיה ומגבירה את פגיעותה. יתר על כן, הגם ששיתוף הפעולה של ישראל עם הממלכה נשא פירות מסוימים, אסור להפריז בערכו האסטרטגי ולהסתמך עליו יתר על המידה. המכנה המשותף העיקרי של ערב הסעודית ושל ישראל הוא האיום האיראני. המאבק בין איראן לערב הסעודית הוא בעיקרו עקיף, אך שתי המדינות מעורבות גם במאבק ישיר הכולל ניסיונות חתרנות הדדיים שבמסגרתם נעשה שימוש באמצעים מגוונים. לערב הסעודית יכולות כלכליות ניכרות, יכולת היזק מסוימת ויכולת להניע צדדים שלישיים לפעולה. נוסף על כך, ערב הסעודית (לצד איחוד האמירויות ובמידה פחותה גם ישראל) רואה בציר הפרו־אסלאמיסטי, ובראשו טורקיה וקטר, איום על מעמדה ועל יציבותה ופועלת נגדו. מעבר לאינטרסים המשותפים האלה פועלות ישראל וערב הסעודית בזירות עניין משותפות נוספות, ובהן הזירה הסורית־לבנונית וזירת הים האדום.

לעומת זאת, ישנם כמה גורמים שהופכים את ערב הסעודית לבעלת ברית רעועה: במישור האזורי, מעמדה של הממלכה נפגע בשל כישלון כמה מפעולותיו של בן סלמאן, כמו ניסיונו להנהיג חרם ערבי אפקטיבי על קטר ומעורבותו במלחמת האזרחים בתימן; במישור הבינלאומי, בעבור ערב הסעודית הקשר עם ישראל אינו תחליף לקשר האסטרטגי המתקיים בינה לבין ארצות הברית ובמידת מה הוא תלוי בו; במישור הצבאי, הגם שתקציב הביטחון של הממלכה הוא מהגבוהים בעולם, כוחה נותר מוגבל מאחר שצבאה הוא קטן ובלתי מיומן ונסמך על זרים. יתר על כן, פגיעותה רבה נוכח גבולותיה הארוכים והפרוצים; במישור הפנימי, השליט בפועל, בן סלמאן, עדיין לא ייצב את שלטונו. התהליך הזה ייקח זמן, והוא עתיר סכנות. סיכונים פוטנציאליים

נוספים לישראל הם בתחום הקונבנציונלי והבלתי קונבנציונלי. הסיכונים בתחום הקונבנציונלי נובעים מרצונה של ערב הסעודית להצטייד באמל"ח איכותי, ובמיוחד בטיילי קרקע-קרקע, במל"טים תוקפים ובחימוש מונחה מדויק; בתחום הגרעיני נובעים הסיכונים מרצונה המופגן של ערב הסעודית להצטייד בכורי כוח גרעיניים ומהתעקשותה להשאיר פתוחה את האופציה להעשרת אורניום.

מחוללים אפשריים להתהוות איומים אזוריים

מניתוח של תמונת המצב באזור בכלל ובמדינות שמהן נשקף לישראל פוטנציאל איום גבוה בפרט עולה כי הסבירות ליצירת קואליציה צבאית אזורית נגד ישראל בטווח הנראה לעין היא נמוכה, ודרושות תמורות משמעותיות במשטרים הקיימים ובסדר היום המנחה אותם כדי שההערכה הזאת תשתנה. עם זאת, כשמנתחים את עוגני הביטחון המרחיקים מישראל תרחיש של התהוות קואליציה אזורית צבאית השואפת לחסלה, יש לתת את הדעת לכמה תפניות אפשריות היכולות להביא בעתיד לשינוי במגמה הקיימת ולחולל או להאיץ תהליכים היוצרים תרחישי איום או לפחות מגבירים את סבירותם:

1. התערערות יציבותם של משטרים ערביים פרגמטיים (מצרים, ירדן, ערב

הסעודית). אחד מעוגני הביטחון המשמעותיים המונעים יצירת קואליציה אזורית נגד ישראל הוא יחסיה האסטרטגיים עם מדינות באזור – יחסים שמושגתם על מגוון אינטרסים משותפים: אוריינטציה פרו-אמריקאית; הרצון להפחית את השפעתה של איראן; המאבק בתנועות האסלאמיסטיות והסלפיות-ג'האדיות; החתירה ליציבות ולרווחה כלכלית. זהות האינטרסים בין ישראל למדינות האזור עלולה להשתנות עקב נפילת שליטים ומשטרים ועליית מנהיגים או כוחות בעלי סדר יום חלופי ועוין לישראל, למשל אסלאמיסטי. במצרים, לדוגמה, גם חמש שנים לאחר שהאחים המוסלמים הוצאו אל מחוץ לחוק, הוגדרו "טרוריסטים" והוקעו, לכשליש מהציבור יש עמדות חיוביות כלפיהם, והם עדיין מהווים חלופה פוליטית בולטת לסדר הקיים.²⁰ יתר על כן, עליית גורמים אסלאמיסטיים במדינה אחת עלולה להוביל לתגובות שרשרת שישליכו על מדינות נוספות באזור. נוסף על כך, עצם קיומו של איום ממשי על יציבותם של המשטרים הערביים הפרגמטיים – בוודאי אם יצטרפו אליו אירועי הסלמה חריפים בסכסוך בין ישראל לפלסטינים, החמרת האתגרים הכלכליים והחברתיים או שינוי מהותי במארג האינטרסים המשותפים עם ישראל – עלול לדרבן את המשטרים האלה לחדש את הפרקטיקה הישנה של תיעול הזעם הציבורי הפנימי לעבר האויב החיצוני, ישראל, למרות האפקטיביות הנמוכה שהייתה לה מאז "האביב הערבי".

החשש העיקרי של ישראל מפני תהפוכות במדינות ערב מתמקד בשותפות השלום הגובלות איתה: מצרים וירדן. השתיים עלולות לשנות את מדיניותן כלפי ישראל

עקב שתי התפתחויות אפשריות: ראשית, היענות ללחצים פוליטיים פנימיים למלא תפקיד – ולו סמלי – במערכה נגד ישראל, כולל כזו שאותה מארגנים ומובילים אחרים; שנית, שינוי משטר המוביל להגדרה משמעותית מחדש של האינטרס האסטרטגי של המדינה. אשר לירדן, בשני המקרים היא עלולה להפוך לפלטפורמה לפעולה נגד ישראל, אם לא משתתפת פעילה בעצמה. קשה להעריך את הסבירות של התפתחויות כאלה. מאז שנות ה-40 של המאה הקודמת ועד היום התברר שוב ושוב שההערכות בנוגע לחוסר יציבותו של המשטר הירדני ולנפילתו הקרובה היו מופרכות. המשטר אפילו הצליח לחמוק מגל המהפכות שחוו מדינות ערב במסגרת "האביב הערבי" לאחר 2011 (בין היתר באמצעות הקרבת ראשי הממשלות – צעד ששימש פעם אחר פעם תחליף לרפורמות כואבות). מובן שיכולת השרידות שהפגין המשטר עד כה אינה מבטיחה שיצליח בכך גם בעתיד, אולם היא מחייבת לכל הפחות זהירות ממי שמנבאים גם היום את קיצו הקרוב של בית המלוכה. יתר על כן, חרף אתגרי הצליח בית המלוכה לשמר מערכת יחסים צוננת אך קונסטרוקטיבית עם ישראל אשר מבוססת, בין היתר, על תלות ירדנית חלקית בישראל בתחומי המים והאנרגיה. מלבד קיצוץ הסיוע הכלכלי החיצוני מכל המקורות קשה להעלות על הדעת אירוע כלשהו – מעבר לפרובוקציה ישראלית מקוממת במיוחד – שישנה מהיסוד את הדינמיקה ביחסים בין שתי המדינות. חשש נוסף מחילופי משטרים נובע מהאפשרות שחילופים כאלה יביאו לגיבוש שיתופי פעולה בין המשטרים החדשים לבין מעצמות אזוריות רחוקות, ובמיוחד איראן וטורקיה. ללא חילופי שלטון במצרים ובערב הסעודית קשה לדמיין תרחיש של שיתוף פעולה צבאי טורקי-ערבי נגד ישראל, מעבר להמשך התמיכה הטורקית המדינית בארגון החמאס. יתר על כן, סביר יותר להניח שיתקיים שיתוף פעולה בין ישראל, מצרים, ערב הסעודית ואף יוון וקפריסין כדי לבלום את הרחבת השפעתה של טורקיה במזרח התיכון ובמזרח הים התיכון מאשר התרחיש ההפוך. אפילו אם יתרחש שוב מהפך שלטוני במצרים, ויעלה מנהיג מקרב האחים המוסלמים, ניתן להעריך שכמו בתקופת שלטונו של הנשיא מוחמד מורסי הדבר לא יוביל בהכרח להרמוניה ביחסים בין טורקיה למצרים אלא לתחרות על ההנהגה האזורית. שיתוף פעולה צבאי איראני-טורקי נרחב נגד ישראל נראה גם הוא בלתי סביר לאור התחרות בין שתי המעצמות האזוריות האלה על השפעה באזור ונוכח העדפתה של איראן לפעול באמצעות שלוחים. עדות ברורה לתפיסות רביזיוניסטיות יכולה להיות פרישה של טורקיה מנאט"ו, שבעקבותיה יהיו עליה פחות מגבלות בנוגע לפעילותה נגד ישראל.

2. שחיקת היתרון הצבאי והטכנולוגי. היעדר המוטיבציה של הערבים לפעול צבאית

נגד ישראל נובע הן מעוצמתה הצבאית של ישראל והן מהחולשה האובייקטיבית של מדינות ערב. השילוב של שני אלה מחזק מאוד את כוח ההרתעה של ישראל. היתרון הצבאי האיכותי (QME) של ישראל הוא בכוח אדם ובאמל"ח מתקדם, אך נובע גם

מהערבות של ארצות הברית לשמירת יתרונה האיכותי. אשר לחולשתם של צבאות ערב – זו נובעת במידה רבה מאירועי "האביב הערבי". במדינות שחוו מלחמת אזרחים – ובהן סוריה, לוב ותימן – התפרקו הצבאות או התמקדו בלחימה במורדים. גם במדינות ששמרו על המסגרת הצבאית, כמו מצרים, ניתנת עדיפות להתמקדות במשימות של ביטחון פנים וללחימה בגורמים חתרניים על פני שמירת הכשירות הצבאית מול צבאות מדינות. במקביל אסור להתעלם מהאיום על היתרון האיכותי של ישראל כתוצאה מהציוד האמריקאי המתקדם שרוכשות כמה ממדינות ערב.

ואכן יש סימנים לאפשרות של כרסום במרכיבי היתרון האיכותי של ישראל בעקבות התעצמותם של כמה צבאות באזור, ובמיוחד צבאות מצרים, ערב הסעודית, טורקיה ואיראן. המדינות האלה חותרות, רובן ככולן, להגיע למעמד של מנהיגות אזורית ולהשיגה גם באמצעות בניית כוח צבאי בעל פוטנציאל התקפי. בניית הכוח הזאת מתאפשרת שכן ארצות הברית הסירה הגבלות שהיו קיימות בעבר על הספקת קטגוריות מסוימות של נשק למדינות הנחשבות לבעלות בריתה, כמו מצרים ומדינות המפרץ הערביות, אשר לחלקן משאבים פיננסיים ניכרים.

נוסף על כך, מדינות באזור שאינן נמנות עם בעלות בריתה של ארצות הברית נהנות מפיתוחים טכנולוגיים שמתחרים באלה האמריקאיים ושמקורם במעצמות עולמיות כמו רוסיה וסין. שתי אלה אינן מהססות לספק טכנולוגיות מתקדמות ליריבותיה של ישראל. המעצמות האלה אף מוכנות למכור – גם למדינות שארצות הברית היא מקור הרכש הצבאי העיקרי שלהן – מערכות נשק שארצות הברית נמנעת עדיין מלספק להן כדי לשמר את היתרון האיכותי של ישראל.²¹ התהליכים האלה אינם איום מיידי על ישראל הודות לכמה גורמים: התעצמות מקבילה של צה"ל; העדפותיהם הנוכחיות של המשטרים באזור לקיים קשרים אסטרטגיים עם ישראל (מצרים, ירדן וערב הסעודית) או לאתגר אותה באמצעות שליחים (איראן) או באמצעים לא־צבאיים (טורקיה); התמקדות המדינות בבעיות של ביטחון פנים; היעדר מכנים משותפים מספיקים בין מדינות האזור השסועות בין לבין עצמן; מחויבויותיהן הבינלאומיות של המדינות הנזכרות (כמו הסכמי השלום עם ישראל במקרה של מצרים ושל ירדן והחברות בנאט"ו במקרה של טורקיה).

השילוב של שינוי במאזן הצבאי לצד שינויים פוליטיים במדינות ערב יכול לשנות בעתיד את שיקוליהן ואת העדפותיהן הנוכחיות. כך, למשל, שינוי במאזן היכולות בין ישראל לשכנותיה – החל משיפור ברמת ההון האנושי וכלה בצמצום משמעותי של הפערים הטכנולוגיים – עלול לשחוק את ההרתעה הישראלית ולהשליך גם על מאזן הכוונות. גורמים שיכולים להאיץ תהליך מעין זה כוללים, בין היתר, פגיעה רחבה יותר במחויבות האמריקאית לשמור על היתרון האיכותי של ישראל על פני שכנותיה; הפסקת הסיוע הצבאי האמריקאי לישראל; בריחת מוחות מישראל והידלדלות ההון

האנושי הישראלי נוכח תהליכים פנימיים; שיפור משמעותי בהון האנושי, בטכנולוגיה הצבאית וביכולות הפעלת הכוח של צבאות באזור; חבירה של צבא בעל נשק מתקדם (כמו צבא רוסיה) לקואליציה אזורית אנטי-ישראלית.

3. פגיעה בתמיכה הבינלאומית בישראל. הקשרים עם הקהילה הבינלאומית, ובמיוחד עם ארצות הברית, הם מרכיב ביטחון משמעותי בעבור ישראל. הקשרים האלה באים לידי ביטוי ביחסים הכלכליים עם מדינות המערב, בתמיכה ובהכרה בינלאומיות נרחבות בזכות קיומה של ישראל ובתמיכה האמריקאית בתחום המדיני והצבאי. הקשרים האלה מסייעים לישראל לבנות את עוצמתה הביטחונית והמדינית, מחזקים מגמות אזוריות פרגמטיות של הכרה בישראל בהיותה "עובדה קיימת" והם נדבך הרתעתי המפחית את הסבירות להיווצרות קואליציה אזורית נגד ישראל, בין היתר נוכח תלותן של מדינות באזור במערב בכלל ובארצות הברית בפרט. לפיכך פגיעה במעמדה של ישראל בושינגטון ושינוי משמעותי במתכונת הסיוע האמריקאי למצרים ולירדן עלולים להקטין את החשיבות שמייחסים קברניטי המדינות האלה להסכמי השלום עם ישראל.

תהליכים של בידוד בינלאומי, כרסום בלגיטימיות של ישראל בקהילה הבינלאומית ופגיעה בגיבוי המוסרי שניתן לה יחלישו את עוצמתה במישורים המדיני, הביטחוני והכלכלי, יגבירו את פגיעותה ועלולים לדרבן כוחות אזוריים לפעול נגדה – בין אם ממניעים אידיאולוגיים ובין אם מאינטרסים נקודתיים. הגורם המרכזי המשפיע על מעמדה הבינלאומי של ישראל הוא הקשר ההיסטורי בינה לבין ארצות הברית – קשר שמאותגר כיום בגלל מגוון תהליכים פנים-אמריקאיים ובהם הפיכת התמיכה בישראל מקונסנזוס לשנויה במחלוקת בין המפלגה הדמוקרטית למפלגה הרפובליקאית; עליית כוחות חדשים שמערערים על הברית ההיסטורית בין ישראל לארצות הברית; התמקדות ב"אמריקה תחילה" על חשבון התפקיד של ארצות הברית במזרח התיכון; היחלשות הזיקה בין ישראל ליהודי ארצות הברית.

התפתחויות במערכת הבינלאומית וביחסי הכוחות בין המעצמות עלולות אף הן לפגוע במשענות הבינלאומיות של ישראל. הסכנה העיקרית טמונה בהיחלשותה של ארצות הברית, בהתחזקותה של רוסיה ובעיקר בהפיכתה של סין למתחרה העיקרית של ארצות הברית. בפרמטרים מסוימים, ובעיקר בתחום הכלכלי, צפויה סין לעבור את ארצות הברית כבר בעתיד הלא רחוק. ארצות הברית היא אבן יסוד בתמיכה הבינלאומית בישראל, והיחלשותה תשפיע מיד על ישראל, בהיעדר מעצמה אחרת שרוצה ומסוגלת למלא את מקומה.

4. תמיכה של מעצמה עולמית בקואליציה ערבית נגד ישראל. שתי המעצמות העולמיות העיקריות, מלבד ארצות הברית, הן רוסיה וסין. רוסיה – בשונה מברית המועצות – מנהלת מערכת יחסים מאוזנת הן עם ישראל והן מדינות האזור העוינות

את ישראל. הדוגמה הבולטת לכך היא מדיניות רוסיה בסוריה. הדוגמה הזאת ממחישה שרוסיה פועלת בעיקר בהתאם לאינטרסים שלה, ובנקודת הזמן הנוכחית קשה מאוד לחשוב על תרחיש שבו לרוסיה יהיה אינטרס לחבור לקואליציה ערבית שתרחש לפגוע בישראל. סין מנהלת יחסים טובים מאוד עם ישראל על אף שיש לה אינטרסים – בעיקר בתחום האנרגיה – המחייבים אותה לשמור על יחסים טובים גם עם העולם הערבי ועם איראן. דפוס מדיניות החוץ המאפיין את סין הוא הימנעות מסיוע או מחבירה לכל שימוש בכוח נגד מדינה אחרת באזורים שמחוץ לדרום-מזרח אסיה, בהיעדר אינטרס אסטרטגי מרכזי לפעול כך. לפיכך הסבירות שסין תתמוך באופן אקטיבי בקואליציה אזורית נגד ישראל נמוכה אף יותר מהסבירות שרוסיה תנהג כך. לפני שניתן יהיה להעלות תרחיש מסוג זה על הדעת, צריכים להתרחש שינויים עמוקים באופי הפעולה ובמתכונת הפעולה של רוסיה ובוודאי של סין.

5. התפוררות החברה הישראלית. החברה הישראלית עודנה נחשבת למלוכדת, במיוחד אל מול איומים חיצוניים בתקופות של מלחמה ושל משברים. אולם הרחבת השסעים בחברה הישראלית עלולה להשפיע באופן שלילי על הדימוי שיש לישראל בעיני אויביה – של מדינה בעלת לכידות חברתית גבוהה. תהליך של אובדן הלכידות טומן בחובו שתי סכנות עיקריות: ראשית, החמרת הקיטוב בחברה הישראלית עלולה להאיץ תהליך של בריחת מוחות ומשאבים אל מחוץ לישראל באופן שיחליש את יכולותיה להתמודד עם אתגרים חיצוניים; שנית, פגיעה בלכידות הפנימית תשליך על הדימוי המרטיע של ישראל בעיני שכנותיה ועלולה לעודד פעולות עוינות נגדה. בהקשר הזה יש לשים לב לשאיפות של מדינות שונות במזרח התיכון להגיע למעמד של מנהיגות אזורית. אלה עלולות לראות בחולשה ישראלית הזדמנות לממש את שאיפותיהן.

6. אירועי קיצון בלתי צפויים. הפוטנציאל הנפיץ באירועי קיצון נובע מהפער הקיים בחלק ממדינות ערב בין יחסם הפרגמטי של המשטרים לישראל לבין עוינותם של פלחים משמעותיים בדעת הקהל. לפיכך אירועים המסוגלים ללבות זעם בקרב דעת הקהל במדינות האלה – כמו פגיעה במסגד אל-אקצא או הרג המוני של אזרחים פלסטינים שייחוס לישראל – עלולים לאלץ משטרים ערביים ידידותיים להתאים את עצמם להלך הרוח הציבורי ולנקוט קו תקיף נגד ישראל. נוסף על כך, שימוש נרחב בהפגנות על הגדר וניסיונות חדירה מרצועת עזה – שבהם משתתפים מאות אלפי בני אדם – יכולים להציב אתגר לישראל, אם כי הוכח עד כה שיששראל יכולה למצוא לאיומים כאלה מענים טכנולוגיים וצבאיים סבירים. על אף שמחיר ההתמודדות עם איומים כאלה עלול להיות כבד מההיבט המדיני ומבחינת ההשפעה על המורל הציבורי, האיום הביטחוני הגלום בהם אינו קיומי. הסבירות שאירועים כאלה כשלעצמם יובילו מיד להקמת קואליציה אזורית צבאית נגד ישראל היא נמוכה ביותר, אך עלול להתברר שמדובר באירועים נפוצים אם יצטרפו לתהליכים רחבים המערערים את עוגני הביטחון

של ישראל (כמו אלה שהוזכרו קודם לכן) או אם יובילו לתהליכים מעין אלה, יאיצו אותם או יהיו זרז להבשלתם.

סיכום והמלצות

תמונת המצב באזור בכללו ובמדינותיו השונות מצביעה על כך שהסבירות ליצירתה של קואליציה צבאית אזורית נגד ישראל בטווח הנראה לעין נמוכה מאוד, במיוחד בהיעדר שינויים מרחיקי לכת במשטרים באזור וביחסי ישראל עם ארצות הברית. נקודות מפנה אפשריות שעלולות לשנות את ההערכה הנוכחית כוללות שחיקת היתרון האיכותי, הטכנולוגי והצבאי של ישראל, פגיעה ביחסים האסטרטגיים בין ישראל לארצות הברית ובינה לבין משטרים פרגמטיים באזור וכן התפוררות הלכידות החברתית בישראל. לכן יש לנקוט את הצעדים הבאים כדי לשמר ולחזק את עוגני הביטחון של ישראל מול תרחיש של קואליציית נגד אזורית:

1. חיזוק מחנה "היציבות" האזורי והחלשת המחנה הרדיקלי. על ישראל לחתור להעמקת הקשרים האסטרטגיים עם מצרים, עם ירדן ועם מדינות המפרץ ולסייע לחיזוק היציבות של משטריהן. לישראל אינטרס לחיות לצד שכנות בעלות משטרים פרגמטיים, ידידותיים ויציבים הנהנים מלגיטימציה פנימית ובינלאומית. האינטרס הישראלי הזה נוגע בעיקר למדינות המשתייכות ל"מחנה היציבות" האזורי, ובראשן מצרים, ירדן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות. בטווח הקצר המדינות האלה אינן בגדר איום קונקרטי על ישראל ולעיתים אף משמשות שותפות גלויות וסמויות במאבקים נגד גורמים אזוריים מערערי יציבות כמו איראן, חמאס, חזבאללה, שלוחות של ארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש) ובמידת פחותה – טורקיה וקטר.

לצד זאת יש לציין כי ההשפעה של ישראל על תהליכי יציבות במזרח התיכון היא מוגבלת. יש לכך כמה סיבות: המשתנים המרכזיים המשפיעים על יציבות המדינות באזור הם פנימיים (כלכליים, פוליטיים, עדתיים), ויכולתה של ישראל להשפיע עליהם מועטה עד לא קיימת; ישראל נוטה להימנע מהפעלת כוח צבאי בניסיון להפיל או להכתיר משטרים, במיוחד מאז הניסיון הכושל שחוותה במלחמת לבנון הראשונה; השפעת ישראל על יחסיהם של משטרים ערביים עם הקהילה הבינלאומית היא מוגבלת. לפיכך, על ישראל להמשיך להיערך גם לאפשרות הבלתי רצויה והמסוכנת שמשטרים ומנהיגים פרגמטיים ייפלו, שמדינות ייקלעו לתוהו ובוהו ושהנהגות שוחרות שלום יתחלפו בהנהגות עוינות.

חרף ההבנה של ישראל יש השפעה מועטה בלבד על התהליכים שמסכנים את יציבותן של מדינות האזור ושהמנופים שבידיה מוגבלים, היא יכולה להפעיל כמה כלים: מתן תמיכה דיפלומטית – רצוי דיסקרטית – בחיזוק הלגיטימיות של משטרים פרגמטיים באמצעות קשריה בווינגטון ובבירות אחרות בעולם; שיתוף פעולה צבאי, ביטחוני

ומודיעיני עם משטרים פרגמטיים באזור נגד גורמים מערערי יציבות במדינותיהם; סיוע בחומר, בידע ובמומחים בהתמודדות עם אתגרים כלכליים ותשתיתיים פנימיים העלולים לסכן את יציבותם ואת מעמדם הציבורי של משטרים פרגמטיים; קידום תהליך השלום הישראלי-פלסטיני באופן שיחזק את היציבות באזור, יקל על תהליכי האינטגרציה האזוריים של ישראל עם שכנותיה, יחזק את שורשי השלום וישמוט את הקרקע מתחת לכוחות אידיאולוגיים ופוליטיים רדיקליים הנעזרים באתוס המאבק בישראל כדי לנגח משטרים פרגמטיים ולערער את יציבותם של האזור ושל מדינותיו. ישראל צריכה להתמקד בזירות פעולה שבהן יש לה יכולת השפעה גדולה יותר, דהיינו בעיקר מול ירדן והפלסטינים – שתי ישויות קטנות באופן יחסי וקרובות לישראל. דגש מיוחד מומלץ לשים על ירדן. השחיקה במעמדו של בית המלוכה בשנים האחרונות, האתגרים הכלכליים, החברתיים והדמוגרפיים העומדים לפתחה של הממלכה ונתוני בסיס של גבול ארוך עם ישראל ואוכלוסייה בעלת מרכיב פלסטיני משמעותי עלולים להציב איום משמעותי בפני ישראל, אך גם ניתן לראות בהם הזדמנות. בשונה ממצרים, היקף בעיותיה של ירדן וגודל אוכלוסייתה מאפשרים תשומה ישראלית אפקטיבית יותר לשיפור יציבותה. מול הפלסטינים יכולת ההשפעה של ישראל גדולה אף יותר. היא יכולה להשפיע על מאזן המוטיבציות שלהם בפעולותיה בתחומים הביטחוניים, הכלכליים והמדיניים. היא גם יכולה להשפיע על ההתפתחויות הפוליטיות אצל הפלסטינים באמצעות חיזוק גורמים "חיוביים" (מתונים) ופעולה נגד גורמים פלסטיניים "שליליים" (קיצוניים).

אשר לערב הסעודית, קשייה בזירה האזורית והפנימית יכולים לצנן בישראל את ההתלהבות מתפיסות אזוריות הרואות בריאד מוקד שעליו נשען המחנה הסוני המתמודד, לצד ישראל, עם איראן ואולי אף גורם המסייע לקדם פריצת דרך בתהליך המדיני עם הפלסטינים. כל התרחישים של התערעורת המשטר הסעודי הם שליליים מבחינת ישראל הן בשל האפשרות שהממלכה תהפוך למדינה כושלת או נשלטת על ידי משטר עוין, הן בגלל הפגיעה שיסב הדבר למעמדה של ארצות הברית באזור והן בגלל החשש שנשק מתקדם המצוי היום ברשות הסעודים יגיע לידיים עוינות ויופנה נגד ישראל. זאת ועוד. מעבר לפגיעה האפשרית בשיתוף הפעולה המוגבל בין ישראל לסעודיה, ערעור יציבות הממלכה יעורר גלי הדף שעלולים לזעזע משטרים של ישראל יש עניין ביציבותם, ובראשם המשטרים של ירדן ושל מצרים. נוסף על כך, ככל שהממלכה תהיה פגיעה יותר מבפנים, כך תקטן יכולתה לקיים שיתוף פעולה פומבי עם ישראל, ולו בשל רצונה לפייס מגזרים שונים שעלולים לאתגר את יציבותה ומביעים ביקורת על יחסיה עם ישראל. בתרחיש של הפיכה פנימית בבית המלוכה, אבל בהנחה שבממלכה עדיין שולט משטר המתנהל על פי כללי ה"ריאל פוליטיק", סביר להניח שיישמר האינטרס האובייקטיבי לשיתוף פעולה עם ישראל. לכן על ישראל

ועל מדינות המערב לשאול את עצמן מה נכון לעשות כדי לסייע לבית המלוכה לשרוד, אך גם כיצד ניתן יהיה לפעול ביום שבו ערב הסעודית תיחלש ותהפוך לגורם פחות משמעותי במחנה הניצב אל מול איראן.

במקביל לחיזוק המשטרים במחנה היציבות הפרגמטי, על ישראל להמשיך במערכה להחלשת ההתעצמות הצבאית של המחנה הרדיקלי (איראן, סוריה, חזבאללה, חמאס) ולפעול להפחתת השפעתה של טורקיה באזור. עם זאת יש לציין כי קביעה חד-משמעית שטורקיה היא "מדינת אויב" אינה מועילה, והפניית משאבים למאבק בה צריכה להיעשות בזהירות רבה כדי שזקו של הצעד לא יעלה על תועלתו. כל עוד טורקיה אינה הופכת לאויבת פעילה של ישראל, הדגש צריך להיות על מניעת ההסלמה בעויות בין שתי המדינות. חיזוק בריתות עם מדינות נוספות באגן המזרחי של הים התיכון, בראשן יוון וקפריסין, אינו חייב בהכרח לבוא על חשבון היחסים עם טורקיה ואינו חייב לבטא כוונות עוינות כלפיה, אך יש בו כדי ליצור הרתעה מול אנקרה ולהכשיר את הקרקע לתיאום ולשיתופי פעולה במקרה שזו תגביר את תוקפנותה.

2. שיפור מעמדה האזורי של ישראל. על ישראל לפעול לחיזוק הערך שלה למדינות האזור, לשפר את מעמדה בציבורים הערביים במדינות השכנות, בעיקר במצרים ובירדן, ולהדגיש את פירות השלום. עליה לעשות זאת הן באמצעות שיפור ההסברה לדעת הקהל במדינות ערב והן באמצעות ניסיונות להעמיק ולהרחיב את הנורמליזציה ואת שיתופי פעולה בתחומים הביטחוני, הכלכלי, הטכנולוגי, התשתיתי והסביבתי. ישראל תיטיב לעשות אם תצליח לשנות את מיתוגה מ"איום אזורי" ל"נכס אזורי", ותקצה לשם כך משאבים ייעודיים. היא יכולה לתרום לפתרונות של בעיות אזוריות הודות לעוצמות הרכות הנמצאות ברשותה בנושאי עניין משותפים כמו טכנולוגיות מים, חקלאות מדברית, אנרגיה מתחדשת, תעסוקה, טכנולוגיה, מדע וחדשנות. שלום שעיקרו עם הנהגות ועם צבאות – ואינו נתמך על ידי שורשים עממיים ואזרחיים איתנים – יתקשה יותר ויותר לשרוד משברים, מהפכות וחילופי משטרים ושליטים. קידום פתרון של הבעיה הפלסטינית, אם יתאפשר, צפוי לתרום במידה רבה להפחתת העוינות המסורתית כלפי ישראל במרחב המזרח התיכון ולהקנות יתר לגיטימציה לקידום הנורמליזציה ולהחליש את המוטיבציות הציבוריות והממסדיות לפעולה צבאית נגד ישראל.

3. צעדי היערכות מול אירועים קיצוניים. יש לשפר את ההגנה על אתרים דתיים קדושים, ובמיוחד על מסגד אל-אקצא; לגבש מטרייה מדינית אסטרטגית הכוללת גורמים אזוריים, ליצור מנגנוני הגנה משותפים לישראל ולמדינות ערביות ואסלאמיות סביב האתרים האלה; לתת עדיפות גבוהה למאבק בטרור, כולל הטרור היהודי; לחדד נהלים צבאיים המסייעים למנוע הרג המוני במסגרת הלחימה האסימטרית בטרור

הפלסטיני ובחזבאללה; להקים צוותי היגוי קבועים שיהיו מופקדים על חיזוי אירועי קיצון, היערכות לקראתם ומניעתם.

4. טיפוח מערכת היחסים הדו-מפלגתית עם ארצות הברית – בהתאם להמלצות

בפרק 4.

5. טיפוח החוסן הפנימי של ישראל וטיפוח הלכידות החברתית של תושביה –

בהתאם להמלצות בפרק 5.

הערות

- 1 המחברים מודים לחברי צוות המחקר – ד"ר יואל ג'וז'נסקי, ד"ר מרק הלר, ד"ר גליה לינדנשטראוס, ד"ר רז צימט ומר אסף שילוח – על הסיוע בכתיבת פרק זה.
- 2 **אסטרטגיית צה"ל**, לשכת הרמטכ"ל, אפריל 2018, עמוד 13, <https://bit.ly/2K6GZev>
- 3 יהושפט הרכבי (עורך), **לקח הערבים מתבוסתם**, עם עובד, תל-אביב, 1972, הדפסה שלישית, עמודים 12-17, 35; יוסי אמיתי, **מצרים וישראל – מבט משמאל**, זמורה ביתן, אוניברסיטת חיפה, 1999, עמוד 163; שמעון שמיר, **מצרים בהנהגת סאדאת: הביקוש אחר אוריינטציה חדשה**, דביר, תל-אביב, 1978, עמודים 188-189.
- 4 עבד אל-מנעם חמוה, **סודות עמדותיו והחלטותיו של המלך חוסיין**, ללא שם ההוצאה, קהיר, 1999, עמוד 125.
- 5 שמיר, שם, עמודים 77-79; Yoram Meital, *Egypt's Struggle for Peace: Continuity and Change 1967-1977*, University Press of Florida, Gainesville, 1997, pp. 133-134.
- 6 יוסי מלמן, **שותפות עוינת: הקשרים הסודיים בין ישראל לירדן**, מיתם, תל-אביב, 1987, עמודים 88-99.
- 7 Avraham Sela, *The Decline of the Arab-Israeli Conflict: Middle East Politics and the Quest for Regional Order*, State University of New York Press, Albany, 1998, pp. 274-279, 280, 284, 293-294.
- 8 שם, 327-328, 335-337.
- 9 אודי דקל, ניר בומס ואופיר וינטר, **סוריה – מפה חדשה, שחקנים חדשים: אתגרים והזדמנויות לישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, דצמבר 2015, עמוד 18, <https://bit.ly/2H5eaMv>
- 10 למושג "מחנה היציבות" ראו: ערן לרמן, "אבן הראשה: א-סיסי, יציבותה של מצרים ועתידו של מזרח הים התיכון", מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון, 26 באוקטובר 2018, <https://bit.ly/2KGr1FW>
- 11 מואמין סלאם ואופיר וינטר, "מצרים וישראל: ארבעים שנה במדבר השלום ה'קר'", **עדכן אסטרטגי**, כרך 20, גיליון 3, אוקטובר 2017, עמודים 16-19, <https://bit.ly/2Haymwy>
- 12 לפי מדד הכוח הצבאי ל-2019: <https://bit.ly/2AsSd9c>; "2019 Military Strength Ranking", *GFP*, <https://bit.ly/2AsSd9c>
- 13 "The Arab World in Seven Charts: Are Arabs Turning Their Backs on Religion?", BBC News, 24 June 2019, <https://bbc.in/2X26KPk>
- 14 אופיר וינטר ואסף שילוח, "זהותה של מצרים בעידן א-סיסי: קווים לדמותו של 'האדם המצרי החדש'", **עדכן אסטרטגי**, כרך 21, גיליון 4, ינואר 2019, עמודים 59-70, <https://bit.ly/2YQHLEG>
- 15 **מלמן**, עמוד 63.
- 16 גלעד שר ומור בן כליפא, "זעזועים בהסכם השלום בין ישראל לירדן", **מבט על**, גיליון 1102, 28 באוקטובר 2018, <https://bit.ly/2YUUIgM>
- 17 Jacob Poushter, "The Turkish People Don't Look Favorably Upon the U.S., or Any Other Country, Really", Pew Research Center, 31 October 2014, <https://pewrsr.ch/305SszF>

- 18 “2017 Kadir Has University: Survey on Social and Political Trends in Turkey”, Kadir Has University, January 31, 2018, <https://bit.ly/2H89mX4>
- 19 להרחבה על הגורמים הרביזיוניסטיים ראו:
- Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 72-107, <https://bit.ly/2VQ4eg5>
- 20 David Pollock, “In Egypt, One-Third Still Like the Muslim Brotherhood; Half Call U.S. Ties ‘Important’”, Washington Institute, 10 December 2018, <https://bit.ly/2H89mX4>
- 21 ראו למשל: אלדד שביט וגליה לינדנשטראוס, “על סף רתיחה: העימות הגובר בין ארצות הברית לטורקיה על רקע נחישותה של אנקרה לרכוש מערכות S-400”, **מבט על**, גיליון 1157, 2 באפריל 2019, <https://bit.ly/2Z4AqAB>

לקראת מזרח תיכון גרעיני

יואל גוז'נסקי ורון טירה'

פרויקט הגרעין האיראני ניצב בשנים האחרונות במוקד תשומת הלב העולמית ומספק מוטיבציה גם למדינות נוספות לפסוע בנתיב הגרעיני. ואכן מטורקיה ועד ערב הסעודית, ממצרים ועד איחוד האמירויות מוקמים פרויקטים ותשתיות בתחום הגרעין, ככל הידוע עד כה ללא ממד צבאי. מובן שהתקדמות של איראן לעבר נשק גרעיני עלולה להאיץ את התהליכים האלה ולהגביר את המוטיבציה של הגורמים השונים להקנות לפרויקטים האלה ממד צבאי. בעוד שהאיום הכרוך בהתגרענות של איראן זכה למחקרים רבים, הרי פחות תשומת לב הוענקה למתאר של היווצרות מערכת גרעינית אזורית רב־קוטבית, לסיכונים הגלומים בה ולאיתגרים הכרוכים בשימורו של שיווי משקל גרעיני. מטרת הפרק הזה היא לנתח את הסיכונים הגלומים במערכת גרעינית אזורית רב־קוטבית, לסקור את תמונת המצב הנוכחית במדינות האזור בתחום הגרעין, לסמן גורמים מאיצים ומעכבים בהתגרענות של מדינות האזור, לזהות מגמות עתידיות אפשריות להתגרענות בעלת ממדים צבאיים ולהמליץ על אסטרטגיה ישראלית למניעתו של מתאר האיום הזה.

רקע: משמעויותיה של מערכת גרעינית אזורית רב־קוטבית

האתגר הגלום בהתמודדות עם מערכת גרעינית אזורית רב־קוטבית נובע מכך שאין למעשה ניסיון קודם עם מערכת כזאת. יתרה מכך, ספק אם התיאוריות וההמשגה שהתפתחו בנושא הזה בעקבות המלחמה הקרה ישימות לאזורנו. ההמשגה המשמעותית ביותר של המלחמה הקרה נסובה סביב תפיסת ההשמדה ההדדית המובטחת (MAD), אשר נשענה על שרידות היכולת הגרעינית ההתקפית (survivability) באופן שאיפשר להנחית מכה גרעינית שנייה לאחר ספיגת מכה גרעינית ראשונה. השרידות הזאת הובטחה בשתי דרכים: ראשית, יתירות מספרית. בשיא המלחמה הקרה החזיקו מעצמות העל בעשרות אלפי ראשי נפץ גרעיניים; שנית, פלטפורמות בעלות שרידות גבוהה כמו

צוללות גרעיניות למים עמוקים המסוגלות לשהות מתחת לכיפת הקרח של הקוטב, צי מפציצים השוהה באוויר ללא הפסקה וטילי קרקע-קרקע ממוגנים או ניידים. כך הובטחו שני דברים: מודיעין היריב לא היה מסוגל לאתר בכל רגע את כל הפלטפורמות הקיימות של האויב; גם כשפלטפורמה אותרה, היה קשה לעיתים להשמידה.

בתקופת המלחמה הקרה הגדירו ארצות הברית וברית המועצות תנאים נוספים הנחוצים כדי לאפשר יכולת מכה שנייה: ראשית, ריחוק גיאוגרפי בין הצדדים היריבים. משבר הטילים בקובה ב-1962 נבע בחלקו מכך שהצבת טילים בליסטיים סובייטיים בעלי ראש נפץ גרעיני בקרבת ארצות הברית עלולה הייתה לקצר את זמן ההתרעה ולהגביל את יכולת המכה השנייה האמריקאית (לפחות ככל שמדובר בפיקוד, בשליטה ובתגובה משטח ארצות הברית עצמה); שנית, היכולת לזהות מתקפה מבעוד מועד. במקרה של מעצמות העל, רק שיגור מסיבי של אלפי חימושים גרעיניים עשוי להביא להשמדת היכולות הגרעיניות של היריב. לשיגור כזה יש חתימה גבוהה המאפשרת קבלת התרעה.

אולם במקרה של מערכת גרעינית אזורית רב-קוטבית ספק אם עולם המושגים של המלחמה הקרה בכלל רלוונטי. מספר כלי הנשק הגרעיניים שיחזיק כל גורם אזורי צפוי להיות צנוע, בוודאי בשנים הראשונות להתגרענות, ואין זה סביר שגורמים אזוריים יחזיקו בפלטפורמות כמו צוללות גרעיניות המשוטטות תחת כיפת הקרח של הקוטב או צי מפציצים השוהה באוויר ברציפות. לכן ייתכן שגילוי הנשק הגרעיני של האויב יהיה אפשרי, ומשמעות הדבר היא שניתן יהיה להשמידו. מצב כזה מאפשר להנחית את המכה הראשונה ובכך לשלול מהאויב את היכולת להנחית מכה שנייה. בנסיבות כאלה הופכת אופציית התקיפה הגרעינית לבחירה רציונלית. יתר על כן, הגורמים האזוריים שוכנים בסמיכות גיאוגרפית, לעיתים אף גובלים זה בזה, ותקיפה של מספר קטן של אתרים אסטרטגיים קרובים עשויה להתאפשר בלי שיינתנו ליריב התרעה מוקדמת ויכולת תגובה.

בשנות המלחמה הקרה שימשו מודלים תיאורטיים שפיתחו מכון ראנד, תומאס שלינג ואחרים תחליף להיעדר ניסיון מעשי במשברים גרעיניים.² בשאלה מהמודלים האלה ניתן להציג מודל שבו שתי מדינות – מדינה א ומדינה ב – מחזיקות בשתי פצצות גרעיניות כל אחת, ואלה מאוחסנות בבונקרים בלב שתי המדינות. במצב כזה איתור הבונקרים שבו מאחסנות שתי המדינות היריבות את שתי הפצצות שלהן הוא משימה אפשרית, וכן אפשרית תקיפת הבונקרים. לכן במצב כזה שימוש בנשק גרעיני לתקיפה ראשונה של הבונקר של המדינה היריבה עשוי להיות פעולה רציונלית. יתר על כן, כל אחת משתי המדינות חוששת שהצד האחר כבר איתר או עומד לאתר את הבונקר שבו מאוחסן הנשק הגרעיני שלה, ולכן שתיהן יכולות להגיע למסקנה הרציונלית שלפיה עליהן להקדים ולתקוף את הבונקר של היריב בטרם יפעל הוא עצמו וינחית

ראשון את התקפת הפתע. כך נוצרת דינמיקה – כאמור, רציונלית לחלוטין – של האצת ההסלמה הגרעינית.

הדברים מורכבים עוד יותר במערכת רב-קוטבית, שבה קשה יותר לייצר מודעות מצבית ולנתח את האסטרטגיה של כל גורם מול יתר הגורמים. פוטנציאל הטעות עולה, ובשל הקשיים ליצור מודעות מצבית קיים חשש שאירוע גרעיני דו-קוטבי יתפתח לאירוע גרעיני רב-קוטבי. לכמה מהגורמים המזרח תיכוניים אין עדיין מערכות שניתן להתאימן לפיקוד ולשליטה גרעיניים, ולא ברור עד כמה איתנה תהיה הבקרה העתידית של הדרג המדיני על הפעלת הכוח הצבאי. כמו כן לא קיימים אפיקי תקשורת אמין וממוסדים בין המדינות שבאמצעותם ניתן לנהל משברים גרעיניים. נוסף על כך קיימת סכנה מוחשית שהתמוטטות משטר או מדינה תביא לכך שמרכיבים של הנשק הגרעיני שברשותם יפלו לידיהם של ארגונים תת-מדינתיים רדיקליים מסוגים שונים. זאת ועוד, תקיפה בעלת ממד גרעיני אינה חייבת להיעשות משטח המדינה התוקפת אלא יכולה להיעשות גם משטח של מדינה כושלת או באמצעות שלוח תת-מדינתי. המאפיינים האלה אינם תואמים את המודלים הגרעיניים של המלחמה הקרה ומייצרים תמונות של מציאות מסוכנת ומורכבת שקשה יותר לנהל.

מהתבוננות בדרך שבה איראן מנהלת את ענייניה, ספק אם היא מועמדת טבעית לשותפות פרדיגמטית גרעינית עם יריבותיה – שותפות כמו זו שהתנהלה בין ארצות הברית לברית המועצות בתקופת המלחמה הקרה. ככלל, איראן אינה צפויה לראות בגרעין מכשיר של הכול-או-לא-כלום. נטייתה הטבעית היא ליצור מצבי ביניים אפורים, ללכת על הסף, להתריס ביד אחת ולוותר באחרת. "היצרניות" המאפיינת את האסטרטגיה של איראן רבה, והיא עלולה למצוא דרכים כדי למנף את כוח הסחיטה הגרעיני במשברים גרעיניים ותת-גרעיניים, לרבות הפיכתו למגן שמאחוריו תתנהל פעילות של חתרנות או של לוחמה קונבנציונלית.

מדינות האזור והגרעין: תמונת מצב

באוקטובר 2015 החלה איראן ליישם את הסכם הגרעין שנחתם בינה לבין המעצמות, אולם באביב 2019 היא החלה לפעול בהדרגה ובאופן חד-צדדי כדי לשחוק את המגבלות המוטלות עליה מכוח ההסכם. יתר על כן, איומיה החוזרים ונשנים של איראן כי תעשיר אורניום לרמה גבוהה יותר מזו המותרת לה של 3.67 אחוזים, ובכך תקצר במידה ניכרת את זמני הפריצה לפצצה, מפחיתים את מידת האמון שניתן לתת בה ומעוררים ספק בנוגע לאפשרות להשיג תוצאה חיובית בשנים שלאחר פקיעת תוקפו של ההסכם, בהנחה שלא יקרוס עד אז.³

ערב הסעודית חשה מאוימת מפרויקט הגרעין של איראן. בשל כך ובשל משאביה הכספיים הניכרים היא המועמדת הערבית המובילה לפיתוחה של תוכנית גרעין בעלת

ממדים צבאיים. הממלכה הכריזה זה מכבר כי בכוונתה לפתח תוכנית גרעין למטרות שלום, והיא נמצאת בעיצומן של הכנות ליישום ההחלטה. בין השאר דווח באביב 2019 שהממלכה רכשה כור מחקר גרעיני קטן מתוצרת ארגנטינה וכי הוא נמצא בשלבי בנייה מתקדמים באתר הסמוך לריאד. במקביל היא מבקשת להקים כורי כוח לייצור חשמל, היא מנהלת משא ומתן עם ארצות הברית לשם קבלת סיוע בתחום הגרעין האזרחי ופועלת כדי לשחוק את הטאבו בנוגע להעשרת אורניום.⁴ בהקשר הזה אמר שר האנרגיה של סעודיה, עבד אל-עזיז בן סלמאן, בכנס באבו דאבי בספטמבר 2019 כי הממלכה מעוניינת לשלוט בכל מרכיביו של מעגל הדלק הגרעיני, ובכלל זה העשרת אורניום.⁵ ארצות הברית, מצדה, דורשת שהממלכה תחתום על הסכם פיקוח מקיף עם סבא"א ואף תאמץ את "הפרוטוקול הנוסף" של ה-NPT כדי שהקונגרס יוכל לאשר את הסכם "123" לשיתוף פעולה גרעיני בין המדינות (המכונה כך על שם סעיף 123 בחוק האנרגיה האטומית האמריקאי מ-1954).⁶ לאורך השנים, וגם לאחר החתימה על הסכם הגרעין עם איראן, התבטאו בכירי הממלכה נגד הצטיידות איראן בנשק גרעיני. את השלכותיה על סעודיה הבהיר בפומבי ובמפורש יורש העצר הסעודי, מוחמד בן סלמאן, במהלך ביקור בארצות הברית באביב 2018. בריאיון עיתונאי הוא הכריז ש"ערב הסעודית אינה רוצה להשיג פצצה גרעינית, אבל אין ספק שאם איראן תפתח פצצה גרעינית, נשיג פצצה בהקדם האפשרי".⁷

בעבר דווח על שיתוף פעולה אפשרי בין ערב הסעודית לבין פקיסטן בתחום הגרעין הצבאי, ובמקרה של פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני צפוי להתגבר הלחץ הסעודי על פקיסטן לספק לה ביטחונות גרעיניים מיידיים. במקרה כזה נראית הצבת נשק גרעיני פקיסטני בתחומי ערב הסעודית (בפיקוד פקיסטני) סבירה יותר מאשר, למשל, העברה של ראשי נפץ גרעיניים מפקיסטן ישירות לידי הסעודים ולשליטתם. החשש מפני כוונות ריאד בתחום הגרעין גברו בשלהי 2018, עם חשיפת מתקן לייצור טילי קרקע-קרקע, ראשון מסוגו בממלכה, שנבנה ככל הנראה בסיוע פקיסטני ו/או סיני. האתר, שנמצא דרומית-מערבית לריאד, ואשר ייתכן כי עדיין אינו מבצעי, דומה לאתר שאותו בנתה סין צפונית-מערבית לאיסלמבאד.⁸

טורקיה מפתחת תוכנית גרעין אזרחית משמעותית להקמת כ-20 כורי חשמל עד 2030, ולפחות לצורך בניית הכורים הראשונים היא תיעזר בחברות זרות.⁹ ב-2010 חתמה טורקיה על עסקה עם החברה הממשלתית הרוסית רוסאטום לבנייתה של תחנת כוח בת ארבע יחידות בהספק של 1,200 מגוואט חשמל כל אחת. עלות העסקה היא 20 מיליארד דולר, והיא כוללת כורי מים קלים שהפעלתם אמורה להתחיל ב-2023, עיכוב של שלוש שנים לעומת התוכניות המקוריות.¹⁰ לטורקיה אין תוכניות מעשיות להעשיר בתחומה אורניום או לעבד פלוטוניום, אך ראש הממשלה ארדואן הצהיר שארצו שומרת לעצמה את הזכות לעשות כן.¹¹

מצרים מקדמת תוכנית גרעין אזרחית מאז שנות ה-50 של המאה הקודמת. התוכנית הזאת כוללת, בין היתר, שני כורי מחקר הממוקמים במרכז המחקר הגרעיני באינשאס. מצרים עוסקת זה שנים רבות באפשרות להקים כורי כוח, ובשנים האחרונות אף חתמה על הסכמים עקרוניים עם רוסיה להספקת כורים כאלה. הנחת אבן הפינה לבנייתם בצ'בעה מתוכננת ל-2020. הנשיאים אנואר אל-סאדאת וחוסני מובארכ החליטו שלא לקדם פיתוח גרעיני צבאי, אף שלא כל הגורמים במצרים היו תמימי דעים עם ההחלטה הזאת.¹² הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) גילתה ב-2009 באחת מביקורותיה השגרתיות במצרים חלקיקי אורניום מועשר בדרגה גבוהה, ולמצרים לא היה הסבר מניח את הדעת לגילוי הזה.¹³ מצרים גם ממאנת לחתום על "הפרוטוקול הנוסף" של ה-NPT – צעד שהיה מאפשר לסבא"א לערוך בדיקות מדוקדקות יותר על אדמתה. לאורך השנים קראה מצרים בפורומים בינלאומיים להפוך את המזרח התיכון לאזור נקי מנשק גרעיני – קריאה שכוונה בעיקר לישראל – אך בשנים האחרונות היא עוסקת בכך במידה פחותה, אולי מתוך הבנה שפעילותה בתחום הזה נתקלה במכשולים משמעותיים ולא הניבה תוצאות של ממש.

איחוד האמירויות הערביות הוא המתקדם ביותר במרחב הערבי בתחום הפיתוח של הגרעין לצרכים אזרחיים. האיחוד השלים ב-2018 בניית כור גרעיני ראשון מתוך ארבעה. כשיופעל הכור, יהיה האיחוד למדינה הערבית הראשונה המפעילה תוכנית גרעינית אזרחית. לטענת האיחוד, הוא נזקק לאנרגיה גרעינית כדי להדביק את צרכי האנרגטיים הגוברים וכדי להפחית את תלותו בנפט – מה שיאפשר לו להקצות יותר נפט מתוצרתו ליצוא. כדי לשכך דאגות בינלאומיות בנוגע לכוונותיו בתחום הגרעין התחייב האיחוד ב-2009 במסגרת הסכם שיתוף הפעולה הגרעיני "123" עם ארצות הברית שלא להעשיר אורניום או לעבד פלוטוניום – רף שנקבע כי הוא "סטנדרט הזהב" של המשטר למניעת תפוצה גרעינית. ההסכם הזה פתח את הדלת בפני איחוד האמירויות לשיתופי פעולה בינלאומיים בתחום הגרעין ולהאצת התוכניות שלו בתחום הזה.

הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן עלול להציב את איחוד האמירויות בעמדת נחיתות, שכן ההסכם שהוא חתם עם וושינגטון פחות מיטיב, וחופש הפעולה המתאפשר במסגרתו צר יותר בהשוואה להסכם שהמעצמות חתמו עם איראן. מהסיבה הזאת היו ממשלות ערביות שמתחו ביקורת על הדבקות של איחוד האמירויות בהסכם "123".¹⁴ לאחר חתימת העסקה עם איראן רמז השגריר של איחוד האמירויות בווינגטון, יוסף אל-עויתבה, כי מדינתו עלולה לשקול מחדש את עמדתה בנוגע להעשרת אורניום וכי לא מן הנמנע שלא תמשיך לראות את עצמה מחויבת להסכם שיתוף הפעולה הגרעיני שחתמה עם ארצות הברית.¹⁵

גם ירדן ניהלה משא ומתן על הסכם לשיתוף פעולה גרעיני אזרחי עם ארצות הברית, אך המשא ומתן הזה לא התקדם בשל התעקשותה שלא לוותר על האופציה להעשיר

אורניום. הממלכה שואפת להתניע תוכנית גרעין לייצור חשמל בשטחה בצל קשיים כלכליים ומדיניים לא מבוטלים. הביקוש הגובר לאנרגיה בירדן, היעדר עתודות נפט (הממלכה מייבאת כ-90% מתצרוכת האנרגיה שלה) והפגיעה המתמשכת שהייתה בעבר בהספקת הנפט מעיראק ובהספקת הגז ממצרים – כל אלה, נוסף על הימצאותם של מרבצי אורניום משמעותיים בשטחה, הביאו את הממלכה לחתור ליכולת גרעינית אזרחית בשיתוף פעולה עם רוסיה.

לסוריה נותרה – ככל הידוע – יכולת גרעינית אזרחית מצומצמת למדי. זו נמצאת בפיקוח מוגבל של סבא"א, שכן סוריה לא חתמה על "הפרוטוקול הנוסף". סוריה הקימה בעזרת צפון-קוריאה כור חשאי שיועד למטרות צבאיות, אך ישראל הרסה אותו ב-2007. עם זאת, ממשיכות להתפרסם ידיעות בעיתונות העולמית שלפיהן בשאר אל-אסד לא ויתר לחלוטין על תוכנית גרעינית, אף שאין לכך אישור רשמי.¹⁶ מהאמור לעיל עולה כי הגורמים האזוריים בחרו לפסוע בנתיבי התגרענות שונים, בחלקם מטרידים יותר ובחלקם מטרידים פחות. יש להבחין בין צעדי התגרענות המשפיעים על מארג השיקולים האסטרטגיים של ישראל לבין עובדות הקשורות לעולם הגרעין, אך אינן משפיעות על השיקולים האלה. כך, למשל, יש צורך להבדיל בין פיתוח נשק גרעיני או הקמת מתקן גרעיני בעל ממד צבאי או השגת נשק גרעיני מגורם שלישי לבין, למשל, כור חשמל אזרחי שהקמתו מתבססת על הסכם "123", שאותו בנה ומפעיל קבלן בינלאומי, שמקבל אספקת דלק ממקור חיצוני, נתון לפיקוח של סבא"א בסטנדרטים המחמירים ביותר ואינו נושא פוטנציאל צבאי או אפילו פוטנציאל להעברה משמעותית של ידע. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שגם נתיבי ההתגרענות האזרחיים, חסרי הממד הצבאי המיידי, יוצרים בהדרגה מציאות חדשה של תפוצת תשתית גרעינית אזרחית "זוחלת", שבה התפוצה של ידע ושל כשירויות גרעיניים הופכת לשכיחה יותר ובדרך של צעד אחר צעד שוחקת את הטאבו הגרעיני.

נתיבי ההתגרענות

ישנם כמה נתיבים אפשריים להתגרענות בעולם הערבי. הנפוצים ביותר כיום הם פרויקטים של מחקר או של הקמת כורים לצורכי ייצור חשמל, חסרי ממדים צבאיים, הנעשים במעטה של לגיטימציה בינלאומית. פרויקטים כאלה מקודמים בעיקר בגלל שיקולים של יוקרה ושל מעמד בעולם הערבי המתלווים לפיתוח הגרעיני וכן בגלל הרצון להתחיל בבנייה של תשתית ידע ובהכשרת כוח אדם טכנולוגי בתחום. בשל הרצון הזה לפיתוח גרעיני אין להוציא מכלל אפשרות התפתחות של מרוץ גרעיני אזרחי "על אש קטנה".

הנתיב הצבאי שמעורר פחות חשש הוא קבלת "מטרייה" או ערבות גרעינית ממדינה כמו ארצות הברית. אולם הניסיון מתקופת המלחמה הקרה מלמד שערבויות כתובות

נחשבו ללא מספיק אמינות, ובדרך כלל נדרשו ביטחונות נוספים, כמו הצבת כוחות אמריקאיים או נשק גרעיני אמריקאי בשטח המדינות שקיבלו את הערבות. אם ארצות הברית תפגין מחויבות כזאת ותצליח לעשות זאת תוך התחשבות ברגישויות הספציפיות של כל מדינה (במיוחד בחצי האי ערב, שם ישנה רגישות רבה להצבת כוחות שאינם מוסלמים), ייתכן שהמדינות הרלוונטיות יסתפקו בכך. בדרך הזאת הצליחה ארצות הברית בעבר להרגיע, לפחות חלקית, את בעלות בריתה האסייתיות – יפן ודרום-קוריאה – מפני האיומים הגלומים בתפוצת נשק גרעיני באזור.

במקרה של סעודיה, מטריית הגנה אמריקאית נראתה לאורך השנים עדיפה על פני חתירה עצמאית לתשתית גרעינית צבאית. עם זאת, ההשלכות של הימצאות נשק גרעיני באיראן על ביטחונה של הממלכה וכן סימני שאלה גוברים בערב הסעודית בנוגע לנכונותה של ארצות הברית להמשיך להעניק לה משענת ביטחונית מול התוקפנות האיראנית יכולים לשנות את מאזן השיקולים של הסעודים. גם במקרה של טורקיה לא ברורה מידת הנכונות שלה להסתמך על ארצות הברית בטווח הארוך. הצטיידותה של טורקיה במערכת ההגנה האווירית S-400 מתוצרת רוסיה (שבעקבותיה הוקפאה השתתפותה של אנקרה בתוכנית ה-F-35 האמריקאית) אינה מספקת אינדיקציות חיוביות בנוגע למידת האמון שרוחשת טורקיה לארצות הברית ולבעלות בריתה האחרות בנאט"ו.

בהקשר של מצרים, כמה התפתחויות עלולות לעורר דאגה: ראשית, האפשרות שמצרים תהיה מעוניינת לעבור מגרעין אזרחי לגרעין צבאי. ישנם כמה גורמי מוטיבציה שעלולים להאיץ במצרים לפנות למסלול של גרעין צבאי: תפיסת הביטחון הלאומי המסורתית של מצרים שלפיה שלום יציב מושתת על כוח צבאי ומחייב טיפוח של מרכיבי עוצמה – במיוחד נוכח התפיסה שלפיה ישראל היא עדיין איום ייחוס, למרות הסכם השלום, ונוכח הדימוי של ישראל כמדינה גרעינית; השאיפות של מצרים לשקם את מעמדה האזורי המוביל באמצעות השגת נשק גרעיני; התפיסה שהשגת נשק גרעיני היא ערובה לציבות המשטר המצרי; קריסה אפשרית של הסכם הגרעין עם איראן שעלולה להצית מרוץ חימוש גרעיני באזור.

שנית, המעורבות החיצונית – בעיקר הרוסית – בבנייתה של תחנת הכוח בצ'בעה ובשיפור התשתית המדעית בתחום הגרעין. שיתוף הפעולה עם רוסיה מתרחש על רקע מדיניות של גיוון המשענות שנוקטת מצרים של עבד אל-פתאח א-סיסי במדיניות ההתחמשות שלה, מה שיוצר פלטפורמה אפשרית לשיתוף פעולה צבאי מצרי-רוסי גם בתחום הגרעין. נוסף על כך, האתגרים הפוליטיים והכלכליים של המשטר הנוכחי יכולים להקל על גורמים חיצוניים – רוסים, סעודיים ואחרים – להשיג דריסת רגל במצרים. בהקשר הסעודי, שיתוף פעולה בין מצרים לערב הסעודית ולאיחוד האמירויות בתחום הגרעין הצבאי יכול ליצור מכפיל כוח של ידע, של מימון ושל מוטיבציה משותפת מול

יריבים אזוריים. לכך יש להוסיף את הדיווחים על קיומם של קשרים צבאיים בין מצרים לצפון-קוריאה ובין האחרונה לאיחוד האמירויות – קשרים שיכולים להתבטא בקידומו של פרויקט גרעין צבאי חשאי כמו זה שנבנה בשעתו בסוריה.

שלישית, ההפחתה ההדרגתית במאמצי הדיפלומטיה המצרית למנוע הפצת נשק גרעיני במזרח התיכון. אומנם בנייתה של תחנת הכוח הגרעינית לצורכי שלום בצ'בעה אינה – לפחות לעת עתה – סטייה ממחויבותה ההצהרתית המסורתית של קהיר לקדם מזרח תיכון נקי מנשק גרעיני, אך עם זאת בולטת העובדה שהדיפלומטיה המצרית מדגישה בשנים האחרונות פחות מבעבר את הקריאה לישראל לחתום על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני. המגמה הזאת עשויה לשקף את השיפור ביחסי מצרים-ישראל או את ההבנה של מצרים שאין טעם למדיניותה הקודמת, אך היא עלולה גם לשקף החלטה של מצרים לבחור בדרכי התמודדות חלופיות עם העליונות הגרעינית של ישראל, למשל, לקדם פרויקט גרעין צבאי משלה.

נתיב אחר להתגרענות הוא בקשת ערבויות או נשק גרעיני מגורם שלישי שאינו מעצמת-על. כך, למשל, בין ערב הסעודית לפקיסטן התפתחו יחסים מיוחדים שבמרכזם עסקת החליפין הבאה: ערב הסעודית רואה בפקיסטן עורף אסטרטגי, נכס חשוב בריסון ההשפעה האיראנית ומענה לשאיפתה לבעלת ברית אסטרטגית שאינה ערבית. פקיסטן נהנית בתמורה ממשענת כלכלית אמינה יחסית, מהשפעה בזירת המפרץ ומתפקיד בשמירה על המקומות הקדושים לאסלאם. בין ריאד לאיסלאמבאד התגלעו מחלוקות בשנים האחרונות, בעיקר בכל הנוגע למעורבות הצבאית הסעודית בתימן (ממארס 2015), אולם הן השכילו להתגבר על המחלוקות ולהעמיק את היחסים המיוחדים ביניהן. אם תתרחש פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני יגבר הלחץ הסעודי על פקיסטן לספק לה ביטחונות גרעיניים מיידיים. שאלה פתוחה היא מה יכללו הביטחונות הגרעיניים האלה ועד כמה תהיה ערב הסעודית מוכנה להפקיד את ביטחונה באופן בלעדי בידי פקיסטן. יתר על כן, ניתן להניח שארצות הברית תלחץ הן על פקיסטן והן על ערב הסעודית כדי למנוע מהן להדק את שיתוף הפעולה הגרעיני ביניהן.

נתיב ההתגרענות המסמל את דרגת ההסלמה הגבוהה ביותר הוא, כמובן, פיתוחו של פרויקט גרעין בעל היבטים צבאיים: הפקת פלוטוניום או העשרת אורניום ובסופו של דבר פיתוח נשק גרעיני, כולל פלטפורמות המסוגלות לשאת נשק כזה (כמו טילי קרקע-קרקע המסוגלים לשאת ראשי נפץ גרעיניים). אין להוציא מכלל אפשרות גם רכישת נשק גרעיני "מהמדף" מצדדים שלישיים שונים. יצוין כי בעת כתיבת השורות האלה לא ידוע למחברים על מאמץ גרעיני צבאי באחת מהמדינות האמורות.

מאיצים ומעכבים של תהליכי התגרענות

המאיץ העיקרי בתהליך ההתגרענות של מדינות במזרח התיכון הוא התגרענות של מדינות אחרות באזור. זאת בשל האיום הגרעיני כשלעצמו, בשל העצמת משקלם של איומים צבאיים אחרים בחסות האיום הגרעיני ובשל שיקולי הגמוניה ויוקרה. המדינה המובילה בתהליך ההתגרענות, שעלולה להביא להאצתן של תוכניות גרעין אצל גורמים אזוריים אחרים, היא איראן. מי שחשה מאוימת במיוחד מתוכנית הגרעין של איראן היא ערב הסעודית. אם היא תעריך שאיראן מתקדמת בתוכנית הגרעין שלה, ובוודאי אם זו תכריז שהגיעה ליכולת גרעינית צבאית או תערוך ניסוי גרעיני, עלולה ערב הסעודית לרתום את המשאבים הכלכליים שבידיה ולגייס בתוך זמן קצר יחסית מענה גרעיני לאיום האיראני המתעצם.

ארצות הברית היא המעצמה היחידה שיכולה לספק מטריית הגנה אפקטיבית לממלכה הסעודית, ודבר זה מובן היטב בריאד. בין ארצות הברית לערב הסעודית קיימים יחסים ביטחוניים משמעותיים על אף היעדר ברית רשמית בין השניים, אולם ישנה חשדנות מסוימת בערב הסעודית בנוגע למידת התמיכה הפוליטית והצבאית האמריקאית בהם. מקורה של החשדנות הזאת הוא ביחס שהפגינו כלפיה הן ממשל הנשיא ברק אובמה והן ממשל הנשיא דונלד טראמפ. זהו הרקע למערכת היחסים המיוחדת שהוזכרה קודם לכן בין ערב הסעודית לבין פקיסטן – מערכת יחסים שייתכן כי כוללת הבנות חשאיות בתחום הגרעיני ואשר מבוססת, בין היתר, על היכולת הגרעינית הצבאית הנרחבת והמוכחת של פקיסטן.

התגרענות איראנית, בוודאי אם בעקבותיה תגיע גם התגרענות סעודית, תעמיד את טורקיה בפני דילמה בנוגע לתגובתה, ולו רק משיקולי יוקרה. בנאום שנשא באנקרה במאי 2018 הצהיר נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, כי האיומים העיקריים נגד ארצו ונגד האזור הם כלי נשק גרעיניים.¹⁷ בנאום שנשא ארדואן בספטמבר 2019 הוא מתח ביקורת על המדינות בעלות היכולת הגרעינית הצבאית אשר מונעות מטורקיה להצטייד גם כן בטילים בעלי ראשי נפץ גרעיניים ואמר שהוא אינו מקבל זאת.¹⁸ טורקיה התנגדה להחלטת ארצות הברית לפרוש מהסכם הגרעין עם איראן ולהטיל עליה סנקציות – בעיקר בשל תלותה של אנקרה ביבוא אנרגיה מאיראן. טורקיה חתומה על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני ועל "הפרוטוקול הנוסף" ונהנית מהמטרייה הגרעינית של נאט"ו. עם זאת, המתחים בין טורקיה לבין חברותיה בנאט"ו עלולים לדרבן אותה לפנות לנתיב גרעיני עצמאי.

ניתן לערער על ההנחה שהאיום הנשקף לערב הסעודית מאיראן גרעינית זהה לאיום הנשקף לטורקיה מאיראן גרעינית: בין איראן לטורקיה יש מחלוקות, והמתיחות ביניהן משמשת רקע לאיומים הדדיים הנשמעים מעת לעת, ובכל זאת, שתי המדינות ידעו לשמור לאורך השנים על גבול שקט פחות או יותר ביניהן. זאת ועוד, ככל שיימשכו

הסנקציות הבינלאומיות המוטלות על איראן בגין תוכניתה הגרעינית, כך תישמר ואף תגבר תלותה ביחסיה הכלכליים עם טורקיה שמשמשים אותה כדי לעקוף לפחות חלק מאותן הסנקציות.

שאיפותיה של מצרים למנהיגות אזורית (גם אם הן "על אש קטנה" בשל התמקדותה באתגרים הפנימיים כבדי המשקל הניצבים לפתחה) כמו גם חששה מהתעצמותה של איראן ומהתקדמותה בתוכניתה הגרעינית עלולים לספק לה מוטיבציה לרכוש לעצמה כושר גרעיני צבאי. בעת הנוכחית, ולמרות קיומו של מאגר לא מבוטל של מדענים ושל מהנדסים מצרים בתחום הגרעין, מצרים רחוקה מיכולת לייצר בעצמה נשק גרעיני. מצרים מדגישה שצורכי האנרגיה שלה מצדיקים את שאיפתה לתוכנית גרעין, אך, כאמור, מה שעלול לדחוף אותה – גם אם לא מיד – לעבר פיתוח גרעין לצרכים צבאיים הוא משקלה האזורי והעובדה שהיא רואה את עצמה באופן מסורתי מנהיגת העולם הערבי.

בהסתכלות רחבה ישנם כמה גורמים שמרסנים ומעכבים את מדינות האזור בדרך להתגרענות. גורם ראשון במעלה הוא עמדת המעצמות, ובראשן ארצות הברית ורוסיה, שפעלו עד עתה כדי לבלום ולרסן את תפוצת הנשק הגרעיני – גם אם לא תמיד באפקטיביות רבה. עמדה נחרצת של המעצמות, שמאחוריה אסטרטגיה החלטית ואמינה למימוש עמדתן, יכולה להיות גורם מעכב בתהליך ההתגרענות, אך זה אינו המצב בעת הנוכחית. עם זאת, קיומם של גושים פוליטיים הדוקים וקוהרנטיים של מדינות באזור ושל מעצמות מפחית מהמוטיבציה של אותן המדינות להתגרען וגם הופך את התנגדות המעצמות לאפקטיבית יותר. גם האמינות האסטרטגית של המעצמות, המבוססת בעיקר על הפגנת מחויבות לבעלות ברית, משפיעה על מגמות ההתגרענות האזורית.

המעצמות והקהילה הבינלאומית דבקות במשטר ה-NPT על אף מקרים שבהם הופר. כפי שמשטר ה-NPT לא קרס לאחר שצפון-קוריאה הפכה להיות בעלת יכולת גרעינית, והתפוצה הגרעינית בצפון-מזרח אסיה לא התרחבה, כך גם הפיכת איראן לגרעינית לא תביא בהכרח לקריסתו של המשטר הזה, בעיקר משום שמרבית המדינות בעולם מעוניינות בשימורו. לכן יש לשער שקשיים ומחירים פוליטיים הכרוכים בפיתוחה של יכולת גרעינית צבאית ימשיכו להרתיע את ערב הסעודית, את טורקיה ואת מצרים מבחירה באופציה הזאת. אך אם תחצה איראן את הסף הגרעיני, תפחת משמעותית היכולת של הקהילה הבינלאומית להתנגד לכך שמדינות נוספות יהפכו לגרעיניות.

מובן שבין הגורמים המרסנים יש לציין גם את העלויות הכלכליות, את המורכבות הטכנית ואת מחסום הידע שעליהם יש להתגבר כדי לממש תוכנית גרעין בעלת ממדים צבאיים. ממחקרים עולה שהשגת יכולת גרעינית צבאית כרוכה כיום במאמץ ממושך יותר מבעבר, ונראה שמכשולים רבים יעמדו בדרכן של מדינות שיבקשו לרכוש לעצמן

יכולת גרעינית עצמאית. למצרים יש תשתית וידע נדרשים, אך בעיותיה הכלכליות מקטינות את הסיכוי שהיא תלך בטווח הקצר לפרויקט כה יקר. לערב הסעודית יש מניע אסטרטגי לגבש מענה גרעיני להתגרענות איראן, וברשותה המשאבים הכלכליים הנדרשים לשם כך. עם זאת, היא סובלת ממחסור בכוח אדם מקומי מיומן, ויש סימני שאלה בנוגע ליכולתה לייבא כוח אדם חיצוני שיסייע לה לקדם פרויקט כזה. אשר לטורקיה, נראה שברשותה היכולת הכלכלית הנדרשת וכן משאבי אנוש שניתן יהיה להכשיר לצורך קידום יכולת גרעינית. עם זאת, התשתית הגרעינית הקיימת כיום בטורקיה היא זניחה, ולכן הכשרת כוח האדם הדרוש לקידום תוכנית גרעינית שם תארך זמן רב. יתר על כן, מאז ניסיון ההפיכה הכושל ביולי 2016 מתמודדת טורקיה עם הגירה הולכת וגוברת של מדענים אל מחוץ למדינה.¹⁹

סיכום והמלצות

ישראל רואה במניעת היווצרותו של איום גרעיני אזורי מטרה אסטרטגית מהמעלה הראשונה. אסטרטגיית המניעה שישראל מיישמת זה כמה עשורים (לפחות מאז 1981) מכוונת למדינות עימות (עיראק, סוריה ואיראן) ומשלבת אמצעים חשאים וגלויים, דיפלומטיים ובמקרה הצורך גם צבאיים-קינטיים. אולם כמה נתוני יסוד השתנו מאז התגבשה האסטרטגיה הזאת המכונה "דוקטרינת בגין": ראשית, מעמדה הבינלאומי של ישראל התחזק, והיא יכולה כיום לשלב כלים בינלאומיים באופן מוצלח מבעבר; שנית, תרחיש הייחוס עלול להשתנות, ואם תתגרען איראן – ובעקבותיה יחלו פרויקטים גרעיניים צבאיים גם בערב הסעודית, במצרים או בטורקיה – הרי שממדי האתגר עלולים להצריך כלים חדשים השונים מהכלים המסורתיים של "דוקטרינת בגין". לפיכך על ישראל לפעול מלכתחילה למניעת היווצרותו של מתאר האיום האמור; שלישית, יחסיה של ישראל עם העולם הערבי השתנו: כמה ממדינות ערב הפכו להיות בעלות בריתה (בגלוי או בסמוי), ואיום הייחוס הראשי הוא איראני ולא ערבי. על הרקע הזה יש לבחון האם ובאיזו מידה תהליך מדיני בין ישראל לפלסטינים משפיע על תהליכי ההתגרענות שתוארו לעיל. ההערכה היא כי בשלב הזה אין קשר ישיר בין המגמות האלה. גם אם ישראל והפלסטינים יגיעו להסכם, לא ישתנה איום הייחוס של ישראל, ומדינות ערב ימשיכו לפתח פרויקטים גרעיניים לצרכים שונים – בראש ובראשונה כדי שיהיה להן מענה לאיראן – וכן בגלל צרכים פנימיים, שיקולי יוקרה ומעמד.

לישראל יש אינטרס למנוע התגרענות צבאית גם במדינות ערביות שמקיימות עימה שותפות אסטרטגית גלויה או סמויה, וזאת הן בשל החשש לשינוי באוריינטציה שלהן, לתפנית במדיניותן (למשל במקרה של נפילת משטר) והן בשל החשש שהתגרענות של מדינה אחת תעודד התגרענות של מדינות אחרות במרחב. התקרבות למדינות האלה עשויה להפחית דינמיקה של מרוץ חימוש גרעיני. בהקשר הזה על ישראל לבחון

לעומק אם "דוקטרינת בגין" רלוונטית גם למדינות ידידותיות הקשורות למערב. מניעת התגרענות של אויבים מצריכה מניעה כוללת – של בעלות ברית ושל יריבות כאחת, וזאת כדי למנוע מלכתחילה דינמיקה של מרוץ חימוש גרעיני. על ישראל לפקוח עין מודיעינית על שיתוף הפעולה האזורי בתחום הזה, ובמיוחד על היווצרותן של "רשתות סיוע" גרעיניות. כך, למשל, למדינות כמו מצרים ופקיסטן יש אנשי מדע לא מעטים בתחום הגרעין, ואילו מדינות המפרץ, שהתניעו זה מכבר תוכניות גרעין משל עצמן, יכולות לממן להן פרויקטים בתחום הגרעין. בסופו של דבר יש לזכור שמערכת גרעינית רב־צדדית אינה יציבה ועלולה להסלים למשבר גרעיני רב־צדדי שבו עלולה ישראל להיות מעורבת, אפילו אם המשבר לא החל במישור הבילטרלי שבין ישראל לבין מדינה גרעינית באזור.

מניעת התגרענותן של מדינות שאינן מדינות אויב היא סוגיה מורכבת. בעוד שכל אסטרטגיית מניעה עלולה להכיל בסופה מאמץ קינטי, הרי מניעת התגרענות של מדינה שאינה אויב מצריכה מאמצים משלימים ומקדימים רבים, ובכלל זה גילוי של המאמץ הגרעיני. מובן שמניעת התגרענותה של איראן תפחית מהמוטיבציה של גורמים כמו ערב הסעודית, מצרים וטורקיה לפסוע בנתיב ההתגרענות. כלומר, בחלק מן המקרים עשויה מניעת התגרענות של אויבים למנוע התגרענות של גורמים שאינם אויבים ולהיפך. בהקשר הזה ייתכן שהמאמצים הגרעיניים בסעודיה, באיחוד האמירויות ובטורקיה אינם תורמים למאמץ להפסיק את תוכנית הגרעין של איראן, אלא להיפך: מגבירים את המוטיבציה של איראן להמשיך בתוכניתה הגרעינית.

ישראל גם יכולה לנסות להשפיע על ארצות הברית לספק במקרה הצורך מטרייה גרעינית למדינות כמו ערב הסעודית, ויש לה אינטרס מובהק בטיפול האמון ביחסי ארצות הברית עם ערב הסעודית. לישראל כמובן עדיף שאת המטרייה הגרעינית תספק ארצות הברית לערב הסעודית ולא פקיסטן, ובוודאי שרצוי מאוד מבחינתה שערב הסעודית לא תקבל לידיה נשק גרעיני מפקיסטן או מכל גורם אחר. כמו כן יש לישראל אינטרס שטורקיה תישאר במסגרת נאט"ו. לפיכך נכון יהיה מנקודת המבט של ישראל לפעול לקידום מעורבות עמוקה ואמינה של ארצות הברית במזרח התיכון שכן זו משמשת חסם בפני התגרענות.

אשר לטווח הזמנים למימוש האיום, מדובר בפרויקטים ארוכי טווח שפועלים עליהם מאיצים ומעכבים שונים. מי שקרובים להשלמת פרויקטים בתחום הגרעין – למשל איחוד האמירויות שיחנך בעתיד הנראה לעין כורי כוח – אינם איום על ישראל, כל עוד הם מצויים בפרמטרים הנוכחיים שלהם.

אף שטווח הזמן להבשלת פרויקטים גרעיניים הוא ארוך, הרי האפשרות שאחת משכנותיה של ישראל תשיג יכולת גרעינית צבאית מבצעתית מקפלת בתוכה איום חמור המצריך מעקב שוטף והקצאת משאבים מתאימה.

במקביל צריכה ישראל לשקול האם רצוי לה להכיל תוכניות גרעיניות של שכנותיה – תוכניות שאין בהן ממד צבאי ואשר משרתות שיקולי יוקרה ומאפשרות שחרור לחצים פוליטיים. עם זאת, מדובר במידה רבה בדיון תיאורטי שכן הסוסים כבר ברחו מהאורווה: בשנים האחרונות הותנעו כמה תוכניות גרעיניות אזרחיות רחבות היקף במזרח התיכון. ישראל יכולה גם לספק עורף אסטרטגי למדינות ערביות החשות שאיראן מסכנת אותן – עורף המבוסס, בין היתר, על מודיעין ועל הגנה מפני טילים. מובן שכל אסטרטגיית מניעה נגד אויבים ונגד אלה שאינם אויבים יכולה להסתייע במאמצים שאינם קינטיים, החל מגיוס ארצות הברית בפרט והקהילה הבינלאומית בכלל, עבור דרך קידום סנקציות וכלה בחשיפה מודיעינית ובלוחמת סייבר.

הערות

- 1 המחברים מבקשים להודות לד"ר אפרים אסכולאי, למר יהל ארנון, לתא"ל (מיל') איתי ברון, לד"ר אופיר וינטר, לאל"מ (מיל') איתמר יער, לד"ר גליה לינדנשטראוס ולפרופ' זכי שלום על הערותיהם המועילות.
- 2 תומאס שלינג, **חימוש והשפעה**, מערכות, תל-אביב, 1976, עמודים 271–295.
- 3 אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי, "הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן – לאחר שלוש שנים", **מבט על**, גיליון 1128, 13 בינואר 2019, <https://bit.ly/2P0hSOa>
- 4 להרחבה ראו: יואל גוז'נסקי, "ערב הסעודית: ניהול סיכונים גרעיני", **עדכן אסטרטגי**, כרך 21, גיליון 2, יולי 2018, <https://bit.ly/2THAuBg>
- 5 Rania El Gamal, Alexander Cornwell, "Saudi Arabia flags plan to enrich uranium as U.S. seeks nuclear pact", Reuters, 9 September 2019, <https://reut.rs/2BpaMJt>
- 6 Jonathan Tirone, "Saudi Arabia Pressed by Trump Envoy to Allow Nuclear Inspections", Bloomberg, 17 September 2019, <https://bloom.bg/2kpLMNg>
- 7 "Saudi crown prince says will develop nuclear bomb if Iran does: CBS TV", Reuters, 15 March 2018, <https://reut.rs/2Isf70t>
- 8 Paul Sonne, "Can Saudi Arabia produce ballistic missiles? Satellite imagery raises suspicions", *Washington Post*, 23 January 2019, <https://wapo.st/2Z7888p>
- 9 "Turkey Targets 20 Nuclear Reactors by 2030 - official", Reuters, 31 January 2011, <https://reut.rs/2H8inPx>
- 10 "Update 1: Turkey's First Nuclear Plant Gets Initial Approval", Reuters, 20 October 2017, <https://reut.rs/2KDJynB>
- 11 Hans Rühle, "Is Turkey Secretly Working on Nuclear Weapons", *National Interest*, 22 September 2015, <https://bit.ly/2H87xcs>; Sinan Ulgen (ed.), *The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy*, Centre for Economics and Foreign Policy Studies, Istanbul, December 2011, pp. 156, <https://bit.ly/31JwVwX>
- 12 יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס, "תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012, <https://bit.ly/2YQKHAW>
- 13 Joe Cirincione, "Egypt's Nuclear Dimension", *The Huffington Post*, 13 February 2011, <https://bit.ly/2YSPUs9>
- 14 Robert Einhorn and Richard Nephew, "The Iran nuclear deal: Prelude to proliferation in the Middle East?" *Brookings*, 31 May 2016, <https://brook.gs/31Oxs0T>

- Yoel Guzansky, "The UAE Nuclear Push and the Potential Fallout for the Middle East", 15
Foreign Affairs, 19 February 2017, <https://fam.ag/2m8sibR>
- Erich Follath, "Evidence Points to Syrian Push for Nuclear Weapons", Spiegel online, 9 16
 January 2015, <https://bit.ly/2OYJP8R>
- "Erdogan Voices Support for Iran Nuclear Deal", *Hurriyet Daily News*, 22 May 2018, 17
<https://bit.ly/31JsIJJ>
- "Erdogan Says It's Unacceptable that Turkey can't have Nuclear Weapons", Reuters, 4 18
 September 2019, <https://reut.rs/2ksJ7SV>; See more: Gallia Lindenstrauss, "Erdogan's
 Threat of Nuclear Militarization", *INSS Insight* No. 1213, 18 September 2019, <https://bit.ly/31ojHW0>
- Carlotta Gal, "Spurning Erdogan's Vision, Turks Leave in Drove, Draining Money and 19
 Talent", *New York Times*, 2 January 2019, <https://nyti.ms/2F4SqQM>

מתקפת טילים המשבשת את מערכי ההגנה והשיקום של ישראל

אודי דקל

האיום הצבאי הקונבנציונלי העיקרי והחמור ביותר שניצב כיום בפני ישראל הוא מתקפת טילים והטלת חימושים מהאוויר על מטרות אסטרטגיות – אזרחיות וצבאיות – בעומק שטחה. מול התעצמות יכולות התקיפה שבידי האויב מערכת הביטחון גיבשה תפיסת הגנה כוללת שאמורה לספק מענה עמיד ורציף נגד כל איום, אסטרטגי או טקטי, על מדינת ישראל. מתאר האיום המתואר בפרק הזה מתבסס על המגמות הקיימות בתחום הפיתוח של יכולות תקיפה מנגד במדינות אויב, ובראשן איראן, והוא עלול לגבור נוכח נקודות תורפה הקיימות במענה של ישראל.

רקע: התעצמות האיום בתחום היכולות המדויקות ומשמעויותיה

בשנים האחרונות חל מפנה דרמטי ביכולות הטכנולוגיות והצבאיות שעומדות לרשות אויביה הפוטנציאליים של ישראל – הן מדינות כמו איראן וסוריה והן צבאות טרור כמו חזבאללה, חמאס, הג'יהאד האסלאמי ומיליציות שיעיות (בזירה הצפונית). נוסף על מערכות טילים ורקטות קרקע-קרקע לא מדויקות פותחו והוכנסו לשימוש מבצעי יכולות טכנולוגיות מתקדמות המאפשרות לשפר את יכולות הדיוק של אמצעי הלחימה שמכוונים לעבר ישראל. שני תהליכים עמדו מאחורי האצת המגמה הזאת:

1. קיומה של טכנולוגיה מתקדמת, נגישה, זמינה וזולה שמאפשרת להשתיל יכולות דיוק מתקדמות במגוון רחב של אמצעי לחימה לתקיפה מנגד: טילים בליסטיים, טילי שיוט, טילי חוץ-ים מדויקים, טילי קרקע-קרקע טקטיים, רקטות קרקע-קרקע, כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) תוקפים, פצצות חכמות המשוגרות מהאוויר, נשק מונחה מדויק המשוגר מהקרקע ועוד.

2. הניסיון המבצעי שצברו איראן ושלוחיה במהלך הלחימה בסוריה, בעיראק ובתימן והכורח להתגונן מפני תקיפות ישראליות מהאוויר במערכה שבין המלחמות (מב"מ)

בסוריה האיצו את פיתוח יכולותיהם ההתקפיות ואת יכולות ההגנה וההתגוננות שלהם. הניסיון המבצעי הוכיח מעל לכל ספק את יתרונותיו המובהקים של השימוש באמצעי לחימה מדויקים, מונחים או אוטונומיים, לצד מערכות הגנה אווירית מתקדמות, כאלה היודעות ליירט גם פלטפורמות שיגור וגם חימושים מדויקים (שברשות ישראל) המוטלים מהאוויר או משוגרים מנגד מהיבשה.

משמעותה של "מהפכת הדיוק" היא שינוי דרמטי ביכולות התקיפה של האויב. ירי של כמה טילים מדויקים אפקטיבי הרבה יותר מירי לא מובחן של עשרות או של מאות טילים ורקטות סטטיסטיות. יכולתו של האויב להשיג "תמונת ניצחון" עקב פגיעה באתרים אסטרטגיים או בסמלי שלטון של מדינת ישראל יש בה כדי לייצר מאזן אימה חדש. פגיעה מדויקת באתרים אסטרטגיים או בתשתיות אסטרטגיות תגרום להשלכות הרסניות הן על רציפות התפקוד הצבאי של ישראל בעת לחימה, הן על חוסנה הכלכלי והן על תחושת הביטחון והחוסן החברתי של אזרחיה. ישראל שוקדת על הכנתו של מערך ההגנה האווירית והעורף הישראלי לשינוי האסטרטגי באיום, אך בניית המענה אינה מספקת. המדינה נמנעת מלחשוף את גודל הסיכון כדי לשמר את ההרתעה, להרגיע את הציבור ולשמור על השקט בעיתות שגרה. עם זאת, עליה לנצח בתחרות בין בנייתן של יכולות התקיפה והשיבוש של האויבים לבין בניית המענה הישראלי הן במישור ההתקפי והן במישור ההגנתי. במקביל יש לפעול למניעת התעצמות יכולותיהם של האויבים ולהפחית את המוטיבציה שלהם ליישום האיום. ישראל אומנם השקיעה בשלושת העשורים האחרונים משאבים רבים בפיתוח של מערך הגנה אווירית רב-שכבתי, אך אויביה עוקבים אחרי התפתחות יכולותיה ומנסים להערים ולגבור על מערכות ההגנה האווירית של צה"ל באמצעות שחיקתן בשלוש רמות:

1. הרוויה – ירי של טילים רבים בו זמנית מזירות שונות.
2. חדשנות טכנולוגית – הצטיידות בטיילים בעלי ראשי קרב מתפצלים, בטילי שיוט, בחימוש אוטונומי, בנחילי כטב"מים תוקפים וכדומה.
3. אורך נשימה – הצטיידות בעשרות אלפי טילים, רקטות וכטב"מים המשוגרים במטחים מתמשכים לאורך ימי לחימה רבים.

ההצטיידות ההולכת וגוברת של האויבים במגוון רחב של אמצעי תקיפה מנגד ובכמויות גדולות מאוד נועדה להקשות על מערך ההגנה האווירית לתפקד באפקטיביות, לגלות את מסלולי החימושים המאיימים ביותר וליירטם. מטחים משולבים יקשו על ההבחנה בין טילים מדויקים לבין טילים סטטיסטיים, ובאמצעות הרווית המטחים ינסו אויביה של ישראל להביא לסיום מלאי התחמושת במערכות המיירות שבידי ישראל כבר בשלביה המוקדמים של המלחמה. לפיכך, בפועל כבר מתקיים מרוץ חימוש בין האויב התוקף לישראל המגינה – מרוץ חימוש שבו נמצאת ישראל מלכתחילה

בנחיתות משתי סיבות: הסיבה הראשונה היא פער העלויות. פיתוח וייצור של טילים ושל רקטות זול יותר בסדר גודל מפיתוח ומייצור של מערכות הגנה אווירית ושל מיירטים; הסיבה השנייה (שמשפיעה מאוד על הסיבה הראשונה) היא פער התחכום בין האיומים השונים לבין הדרישות הטכנולוגיות בבנייתם של מערכי היירוט. כמו כן יש לתת את הדעת ליכולות שמפתחות המעצמות (בעיקר רוסיה) כמו טילי שיוט על-קוליים (היפר-סוניים) וטילים בליסטיים מעוצבי מסלול (שקשה לחזות מראש את מסלול מעופם – מה שמקשה מאוד לייטרם). אלה עלולים בסופו של דבר להגיע גם לאזורנו.

המענה הטכנולוגי-מבצעי

המענה לאיומים המתפתחים נמצא בתחרות מתמדת מול התעצמות יכולות התקיפה שבידי האויב. כפי שנכתב במאמר בכתב העת "מערכות", טכנולוגיות ההגנה ותוכניות הפיתוח של כלל מערכות ההגנה האווירית הן מורכבות מאוד. נוכח תחכומן ועלותן הן משיתות עול כבד על תקציב הביטחון וגוזלות משאבים מפיתוחם של אמצעי תקיפה ומבניית כוח היבשה המתמרן, הדרוש להכרעה מהירה של האויב בשדה הקרב. התעשיות הביטחוניות, שאמונות על מלאכת הפיתוח, ניצבות בחזית הטכנולוגיה העולמית בתחומן. עם זאת, נכון להיום, כל מערכות היירוט מבוססות על עיקרון דומה של יירוט קינטי המושג או באמצעות פגיעה מדויקת של המיירט במטרה או באמצעות מעבר של המיירט בסמוך למטרה והשמדתה באמצעות פיצוץ מתוזמן הפוגע בראש הנפץ שלה. כך או כך, כדי להבטיח הצלחה של יירוט קינטי יש לפתח מיירטים משוכללים ויקרים הנסמכים על מערך קרקעי מתפקד, משוכלל ויקר, שמחוסן באופן מלא משיבושים וממתקפות סייבר.¹

ישראל פיתחה מערך הגנה אווירית רב-שכבתי: בתחילה נועדה כל מערכת נשק לספק מענה נגד משפחה שונה של איומים: כיפת ברזל פותחה נגד רקטות קצרות-טווח; שרביט קסמים פותחה נגד רקטות וטילים לטווחים בינוניים לרבות טילי שיוט; ומערכת חץ פותחה נגד טילים בליסטיים ארוכי-טווח שישוגרו לעבר ישראל ממדינות רחוקות. כך נבנה הרובד הבסיסי ביותר של הרב-שכבתיות: לכל נשק שעשוי להיות משוגר לעבר ישראל יש מענה ייעודי בעבורו. עם זאת, התפיסה הזאת אינה מספקת מענה אפקטיבי לאיומים המתקדמים המגוונים, ובעיקר בסביבת לחימה מרובת חימושים תוקפים מסוגים שונים ומזירות שונות במקביל. כמו כן היא אינה מביאה למיצוי מלוא יכולותיו של מערך ההגנה האווירית.² לישראל גם יכולות תקיפה משופרות המסוגלות לפגוע במדויק במערכי השיגור של האויב ולפרק את המערכת האופרטיבית היריבה. לשם כך נדרש מודיעין מדויק ורלוונטי למבצעים ומערכות שליטה מתפקדות ולא מופרעות שיאפשרו מיצוי נכון של היכולות ההתקפיות של צה"ל.

מתאר האיום

מתאר האיום מציג תרחיש קיצון שנועד להבליט את הרגישויות במענה הישראלי. הנחת היסוד היא שאויביה של ישראל, בעיקר איראן, מודעים לנקודות התורפה ולפערים ביכולת ההגנה של העורף הישראלי ומכוונים את מאמציהם להשגת היכולת לקיים מערכה ארוכה ורב־זירתית שבמסגרתה יותקפו אתרים שחיוניים לרציפות התפקודית הצבאית והאזרחית. המטרה היא לפגוע בתפקודה של ישראל, לשבש את יכולות הלחימה שלה, להחליש את חוסנה הכלכלי והחברתי לאורך זמן ולהציג תמונת ניצחון שתשפיע על תודעת הציבור בישראל.

התבטאויות של בכירים איראנים ושל בעל בריתם העיקרי, מזכ"ל חזבאללה חסן נצראללה, וכן דיווחים תקשורתיים מהשנים האחרונות חושפים טפח מהכוונות ומהיכולות המבצעיות של איראן ושל שלוחיה להציב בפני ישראל את מתאר האיום הנידון. בראשית 2019, במסגרת ציון 40 שנה למהפכה האסלאמית, חשפה איראן בשידור חי טיל שיוט חדש לטווח ארוך של 1,350 ק"מ נגד מטרות קרקע – חוביזה (על שם עיר במחוז ח'וזסתאן שהוחרבה כמעט כליל במהלך מלחמת איראן-עיראק ונחשבת סמל לגבורה ולהקרבה). הטיל נחשף במסגרת תערוכה גדולה שבה הוצגו יותר מ־300 אמצעי לחימה וטכנולוגיה מתקדמת (טילים, כטב"מים, חימושים, כלי טיס ושיט) של התעשיות הביטחוניות באיראן. שר ההגנה של איראן, אמיר ח'אתמי, הציג את הטיל המשייט בגובה נמוך, ושבּו יש מערכות ניווט מדויקות. הוא משוגר בהתרעה קצרה ויש לו יכולת הרס גבוהה. הוא אמר כי טיל השיוט נוסה בהצלחה לטווח של 1,200 ק"מ ופגע בדיוק רב במטרתו. הוא הציג גם את הדור הבא של טילי שיוט – סומאר – לטווח של 700 ק"מ (שעל פי כמה דיווחים הוצבו במערב עיראק), אשר מגביר את יכולות התקיפה של איראן. בד בבד הזהיר סגן מפקד משמרות המהפכה, מוחמד סלאמי, בראיון לטלוויזיה הממלכתית של איראן כי "אם תמשיך ישראל לחרחר מלחמה באזור יוביל הדבר להשמדתה. היכולות של ישראל אפילו לא מתקרבות למבצע ירושלים (בית אל־מקדס) שלנו... (ישראל) תימחק לגמרי לפני שארצות הברית תוכל לעזור לה".³

כשנה קודם לכן, בפברואר 2018, פירסם האתר הלבנוני "דאחיה", המזוהה עם חזבאללה, כתבה שבה נטען כי נשיא סוריה, בשאר אל־אסד, דחה "באחרונה" דרישה של ישראל, אשר הועברה לו דרך נשיא רוסיה פוטין, לסלק כ־70 אלף טילים איראניים ארוכי טווח שהוצבו ברחבי סוריה ושמכוונים כלפי ישראל, ואף הכריז כי צבא סוריה וחזבאללה ינהלו יחדיו מלחמת טילים נגד ישראל. בכתבה צוין כי מומחים איראנים ערוכים לשגר את הטילים האלה (פאתח 110 וזלזאל) לעבר ישראל מכל שטחי לבנון וסוריה, וכי אסד הורה לצבאו לסייע לחזבאללה ככל הנדרש כדי להציב את הטילים ולהסוות את מתקני השיגור. על פי הכתבה, ציר איראן־עיראק־סוריה פועל במרץ להעברת

טילים נוספים מאיראן כדי שלחזבאללה יהיו בתוך שנה כחצי מיליון טילים בסוריה נוסף על הטיילים שכבר פרס בלבנון.⁴ בריאיון מיוחד שהעניק נצראללה במלאת 13 שנים לפרוץ מלחמת לבנון השנייה אמר כי לארגונו יכולות התקפיות מגוונות הכוללות כוח רגלים ומזל"טים וכי ישראל נמנעת מלפתוח במתקפה מחשש שחזבאללה "יחזיר אותה לתקופת האבן". הוא הוסיף כי פלישה לגליל היא חלק מתוכניות המלחמה של ארגונו וגם כי בידי ארגונו טילים המסוגלים לפגוע בכל רצועת החוף של ישראל ובכל מרכזי השלטון, האתרים הגרעיניים והנמלים.⁵ יכולות איראניות לתקיפה מדויקת וארוכת טווח, באמצעות מגוון אמצעים, כולל טילי שיוט, הופגנה בתקיפת תשתיות הנפט הסעודיות בספטמבר 2019.⁶

דברי הרהב של נצראללה ושל מנהיגי איראן אינם מביאים בחשבון את מאמצי ישראל לעכב או לסכל את התעצמות איראן בסוריה ובלבנון, כמו מבצע "מגן צפוני" שבו נחשפו ונהרסו המנהרות שחפר חזבאללה כדי להחדיר כוחות מיוחדים לשטח ישראל במטרה להשתלט על יישובים ועל מחנות צבא.⁷ בה בעת, אין ספק שבפני ישראל ניצב איום חמור המחייב את מערך ההגנה שלה לספק מענה כמעט מלא: להצליח ליירט כל טיל שמשוגר לעבר ישראל, בפרט אם יש חשד שהוא נושא ראש נפץ בלתי קונבנציונלי (כמו חומר לחימה כימי), ולהצליח ליירט כל טיל מדויק שמשוגר לעבר ישראל ושמכוון לעבר אתר אסטרטגי במדינה. נגד האוכלוסייה יפעיל האויב מטחים גדולים של טילים ושל רקטות (בפגיעה במרחב עירוני לא נדרש דיוק), ומולם נדרשת הגנה מרחבית שמסוגלת להתמודד עם מטחי הרוויה. יש לציין שמערך ההגנה האווירית אינו תחליף לצורך במשמעת ובאחריות בהתנהגות האוכלוסייה. זו נדרשת להיכנס בעוד מועד למרחבים מוגנים עם קבלת התרעה. פגיעה קשה בעורף ומספר הרוגים רב בקרב האוכלוסייה האזרחית ישפיעו על דימוי הניצחון/הפסד בסיום המלחמה. כדי להכריע את האויבים במעגל הקרוב (במיוחד לבנון ורצועת עזה) עשוי להידרש תמרון יבשתי לעומק השטח ולמרחבי השיגור שמעבר לגבול. גם לכוח המתמרון נדרשת הגנה בשטח האויב. כוח כזה חשוף לפגיעות של חימושים מדויקים מהקרע ומהאוויר. המשימה הזאת מחייבת התמודדות עם עולם ייחודי של אתגרים הנובעים בעיקר מהקושי לנייד את מערך ההגנה על כוחותינו, לשמור עליו מפגיעה ולהזרים לו אספקה לאורך זמן.

לפי פרסומים גלויים ישראל מאוימת על ידי האמצעים הבאים:

1. פצצות מרגמה (פצמ"רים) – למשל מרצועת עזה לעבר היישובים בעוטף עזה. לפצצות מרגמה יש טווחים שנעים בין כמה מאות מטרים ועד לכ-7 ק"מ.
2. רקטות קסאם המשוגרות מהרצועה לטווחים שנעים בין 3 ק"מ ל-12 ק"מ.
3. רקטות גראד וגראד משופר היכולות להגיע לטווחים של בין 10 ל-40 ק"מ. אלה עלולות להיות משוגרות מרצועת עזה, מלבנון ומרמת הגולן הסורית.

4. רקטות פאג'ר מסוגים שונים בקוטר של 220 מ"מ בעלות טווח של 50-90 ק"מ, שעלולות להיות משוגרות מלבנון ומסוריה ורקטות M-75 שעלולות להיות משוגרות מרצועת עזה ושלחן טווח פגיעה שכולל את גוש דן ואת ירושלים.
 5. רקטות זלזאל ו-M-302 בעלות טווח של 100-200 ק"מ. אלה עלולות להיות משוגרות מלבנון ומסוריה. לחלקן ראשי נפץ מדויקים.
 6. טילי פאתח 110 ו-M-600 לטווחים של עד 500 ק"מ. אלה עלולים להיות משוגרים מסוריה, מלבנון וממערב עיראק. לחלקם ראשי נפץ מדויקים.
 7. טילים בליסטיים לטווח קצר ובינוני, חלקם מעוצבי מסלול, שעלולים להיות משוגרים מלבנון, מסוריה וממערב עיראק. ההערכה היא שברשות אויבי ישראל בין 40 אלף ל-50 אלף רקטות וטילים לטווח בינוני (עד 90 ק"מ).⁸
 8. טילי סקאד מדגמים C,B ו-D בעלי טווח של 300-700 ק"מ. אלה עלולים להיות משוגרים מסוריה ומצפון לבנון.
 9. טילי שיהאב 3 ו-4 לטווחים של 1,300-2,000 ק"מ. אלה עלולים להיות משוגרים מאיראן.
 10. טילי שיוט מתקדמים בעלי יכולות ביות מדויקות. אלה עלולים להיות משוגרים מאיראן ומעיראק.⁹
 11. כלי טיס בלתי מאוישים תוקפים שעלולים להיות משוגרים מסוריה ומלבנון, רחפני תקיפה שעלולים להיות משוגרים מרצועת עזה, כולל בנחילים.
 12. טילי חוף-ים/חוף-חוף. אלה עלולים להיות משוגרים מלבנון ומחופי סוריה.
 13. חימוש מונחה מדויק שאותו מפעילות חוליות קרקעיות המתמקמות בסמוך לגבול ואף חודרות לשטח ישראל מגבול לבנון, מרמת הגולן הסורית ומרצועת עזה (דרך מנהרות).
- למעשה, כל מדינת ישראל נתונה לסכנת פגיעה מדויקת מאחת החזיתות, ומערכות ההגנה של ישראל יימתחו מעבר לקצה יכולתן כדי לספק הגנה אפקטיבית מול כל הזירות.

מטרות מועדפות לתקיפה בישראל

1. טילים מדויקים יוכוונו לעבר מטרות אסטרטגיות ערכיות: סוללות ההגנה האווירית (בניסיון לנטרלן), בתי הזיקוק בחיפה, מחסנים של חומרים רעילים, תחנות כוח, תשתיות גז, משרד ראש הממשלה, בניין המטכ"ל, מפקדות פיקודים, ימ"חים, בסיסי חיל האוויר, שדות תעופה, נמלי ים, בסיסי צבא ועוד.
2. מטחים של מאות טילים יוכוונו לעבר מרכזי אוכלוסין כדי לפגוע באפקטיביות של מערך היירוט הישראלי (מטחים כאלה יקשו על גילוי הטילים והחימושים המוכוונים לעבר המטרות הרגישות והחיוניות להגנת ישראל).

3. כטב"מי התקיפה יוכוונו לעבר מטרות ערכיות ורכות ויפעלו בנחילים באופן שיקשה על נטרולם.

4. טילי חוף-ים ישמידו את אסדות הגז ויפגעו בנמל חיפה ובצי כלי השיט שם.
5. מתקפות סייבר יופעלו נגד תשתיות קריטיות החיוניות לרציפות התפקוד של מערכות המדינה העיקריות ושל מערכת השליטה והבקרה של צה"ל. כמו כן תנוהל פעילות מוסווית ברשתות החברתיות שמטרתה להשיג פגיעה תודעתית: לזרוע אימה ופחד בציבור בישראל ותחושה שהמדינה והצבא הפסיקו לתפקד.

נטרול מערך ההגנה האווירית של ישראל

באמצעות הפעלת מטחים משולבים של כל סוגי האיומים מזירות שונות עלולים האויבים להקשות על מאמציו של צה"ל לאתר וליירט טילים מדויקים המכוונים לעבר מטרות אסטרטגיות ורגישות החיוניות לרציפות התפקוד של מערך הפיקוד והשליטה של צה"ל כמו גם לעבר התשתיות החיוניות לתפקוד העורף כמו הספקת מים, חשמל ומזון. הפעלה מושכלת של משאבי השיגור שבידי האויב – למשל, שיגור מטחים כבדים ומגוונים – עלול לגבור על אסטרטגיית התעדוף של צה"ל ולשחוק במהירות את מלאי המיירטים שלו. בד בבד ישנה סכנה שישבושו ואף ינטרלו מערכות היירוט הקינטיות של צה"ל באמצעות מטחי טילים מעוצבי מסלול, טילים בעלי ראשי נפץ מתפצלים וטילים בעלי מהירות על-קולית שקשה מאוד ליירטם.

תקיפות של שדות התעופה בישראל ופגיעה במרכזי גיוס ובמרכזי פיקוד ושליטה עלולות לשבש את יכולות ההגנה והגיוס וגם את יכולות התקיפה של צה"ל, שתכליתן להסב נזק כבד למערך השיגור של האויב. גם אם ישראל תצליח להגיב ולזרוע הרס רב בשטח האויב ולפגוע במערכים האסטרטגיים שלו, הרי ככל שתתמשך הפגיעה בעורף בלי שתהיה יכולת לספק לו הגנה מלאה, כך תתקשה ישראל להפיק את דימוי הניצחון, והשיקום יתעכב בשל אי-תפקוד המערכות. נוסף על כך, הציבור עלול לאבד את האמון במדינה בעקבות הפגיעה הקשה בעורף שתכלול מספרי נפגעים שישראל טרם התנסתה בהם בעבר. לכך יש להוסיף את העלות הכבדה של הלחימה ושל ההגנה מפני מתקפת טילים, רקטות וחימושים מדויקים מהסוג המתואר: מאחר שישראל תתקשה בתרחיש כזה להכריע את המלחמה בזמן קצר, הרי יש להביא בחשבון לחימה של יותר משבועיים, שעלות החימושים שלה בלבד תהיה יותר מ-30 מיליארד דולר. זהו נטל כבד ביותר על תקציב המדינה.¹⁰ כל זאת בלי להביא בחשבון את הנזקים הנוספים בנפש, בתשתיות לאומיות וברכוש ואת עלויות השיקום הצפויות שעלולים להביא את ישראל למצוקה תקציבית, למחסור חריף במשאבים ולתלות גוברת בארצות הברית. במקרה של מלחמה הפורצת עקב שרשרת של אירועים שגרמו לפגיעה קשה במעמדה הבינלאומי של ישראל, למשל בעקבות פגיעה של קיצונים יהודים במסגד אל-אקצא,

אפשר שארצות הברית ומדינות המערב האחרות לא ייחלצו מיד לעזרת ישראל במתן מטרייה מדינית ובהספקת נשק וכי הקהילה הבינלאומית תהיה משותקת ולא תוכל לכפות סיום מהיר של הלחימה.

בתרחיש מעין זה עלולה להתפתח שרשרת קריטית של אתגרים לחוסנה, ליציבותה ואף לעתידה של מדינת ישראל:

1. פגיעה ביכולת המדינה לספק את צורכי החיים של הציבור – מים, מזון, חשמל, ביטחון, הכנסה – עלולה לערער את אמון הציבור במדינה ובמוסדותיה.
2. אי-יכולת לסיים את העימות עלולה לחולל סדרה של מהלכים עוקבים כמו התפרעויות של חלק מהציבור הערבי בישראל והצטרפות של גורמים נוספים למערכה, כמו חמאס והג'האד האסלאמי מרצועת עזה, אשר יזהו הזדמנות היסטורית להציב איום קיומי בפני ישראל, למשל באמצעות צעדות שיבה המוניות מרצועת עזה וממחנות פליטים בגדה המערבית לעבר מרכזים עירוניים בישראל. ככל שישראל תפגע ב"שבים" רבים יותר, כך היא תתקשה לזכות לתמיכה ולסיוע מידידותיה במערב.

גורמים אפשריים למתקפת טילים

יש להביא בחשבון אפשרות למתקפת פתע על ישראל, אך סביר יותר להניח שמתקפה על ישראל תיפתח בתגובה על אירועי הסלמה שיחזקו את המוטיבציה של האויב להוביל מתקפת טילים וחימושים מהאוויר ויגבירו את הלגיטימציה האזורית והבינלאומית שלה. להלן דוגמאות לכמה אירועי הסלמה אפשריים:

1. תקיפה ישראלית סמויה של אתרי תשתיות לפיתוח גרעין באיראן – תקיפה שתגרום לפגיעה קשה בתשתיות, במדענים איראנים ובעובדים נוספים. גם אם ישראל לא תיקח אחריות על התקיפה, ההנהגה של איראן עלולה להאשים אותה ואת ארצות הברית בהוצאתה אל הפועל ולהתחייב להגיב עליה בעוצמה, בזמן ובמקום שיתאימו לה.
2. תקיפה ישראלית של אתרים להרכבת טילים מדויקים ושל אתרי אחסון בסוריה, בלבנון ובעיראק שתסב אבדות כבדות מאוד לכוחות קודס האיראניים ולפעילי חזבאללה.
3. פעולת טרור של קיצונים יהודים שתביא להחרבת חלקים ניכרים ממסגד אל-אקצא ותגרום לאלפי נפגעים ישירים ו/או עקיפים במהומות שיפרצו בעקבותיה – מצב שידרבן את אויבי ישראל לפעול נגדה.



תרשים 1: גורמים קריטיים בהתפתחות מתאר האיום

סיכום והמלצות

בפרק הזה הוצג מתאר איום שבמסגרתו קואליציה של כוחות בהובלת איראן מוציאה אל הפועל מתקפה משולבת, רב-זירתית ורב-ממדית שעלולה לכלול, בין היתר, טילים וכטב"מים מלבנון (חזבאללה) ומסוריה; טילים בליסטיים מאיראן ומעיראק; טילי שיוט מאיראן ומעיראק; רקטות, רחפני תקיפה, כטב"מים ופגזי מרגמה מרצועת עזה. הכוחות המתואמים האלה עלולים לנצל את היכולות הצבאיות המצויות ברשותם כדי לשגר בפעולת פתע מטחי טילים ונחילי כטב"מים ורחפנים בניסיון לשתק יעדים כמו שדות התעופה הצבאיים והאזרחיים בישראל, מוצבי פיקוד ושליטה, המפקדה הראשית של צה"ל בקריה, מערכי יירוט, משרד ראש הממשלה בירושלים, הכנסת, בסיסי צבא ומודיעין, ימ"חים ומערכות תשתית אזרחיות החיוניות לרציפות התפקודית של המדינה כמו תחנות כוח וממסר ומתקני התפלה. במקביל תיתכן מתקפת סייבר מסיבית על תשתיות מדינתיות ומתקפת לוחמה תודעתית ברשתות החברתיות בישראל לזריעת איום ופחד ולהפצת מידע כוזב על תוצאות התקיפות כך שייווצר הרושם שהיו הרסניות יותר מכפי שהיו בפועל.

אם האויב יצליח לשגר מטחים נרחבים (מאות טילים) בו-זמנית מזירות שונות (שזאת יכולת לא בלתי סבירה), צפויה ההגנה האווירית של ישראל להתקשות להתמודד עם האיום. התוצאה תהיה הרס (ובנסיבות מסוימות גם הרג) בהיקפים גדולים מאוד במרכזי האוכלוסייה. זהו מתאר איום של פגיעה קשה בערים הראשיות ובאתרים אסטרטגיים באמצעות טילים מדויקים – מתאר שישראל מעולם לא התנסתה בו בעבר – גם לא במלחמת המפרץ הראשונה, במלחמת לבנון השנייה ובמבצע "צוק איתן". האויב עלול להעצים את הפגיעה בעורף באמצעות תקיפתן של מערכות ההגנה האווירית של ישראל בטיילים מדויקים ובאמצעות הפעלה של תקיפות סייבר שיפגעו בתפקודן של מערכות השליטה, הבקרה וההתרעה של צה"ל. אם תיפגע יכולת ההתרעה, יתקשו אזרחים לשהות זמן רב במקלטים ובממ"דים, וצפויים להיות נפגעים רבים.

מתאר האיום מצריך בניית מענה ישראלי רב־תחומי: בעידן הטילים והחימושים המדויקים נדרשים פיתוח ויישום של תפיסת ההגנה המשולבת: לא עוד מערכת הגנה שנשענת על שיטת יירוט אחת ומספקת נגד כל סוג איום הזדמנות יירוט אחת, כי אם מגוון של מערכות שמספקות יחד הזדמנויות יירוט רבות נגד כל סוג איום. לשם כך נדרש לחזק את מערך ההגנה הישראלי באמצעים מתקדמים כמו מערכות יירוט מבוססות לייזר רב עוצמה כמו גם יכולות לייזר מספר רב של גופים באמצעות מיירט אחד שיתפצל לכמה תת־מיירטים קטנים וקטלניים. זאת ועוד, ישראל נדרשת לחשב נכון סיכונים אפשריים לפעולות התקפיות שהיא יוזמת נגד התעצמות יכולות האויבים. עליה גם להגן על אתרים קדושים ורגישים, ובראשם המסגדים בהר הבית, ולהקפיד על שימור חופש הפולחן בהם לכל הדתות.

במישור המדיני־ביטחוני חיוני לישראל לשמור על מערכת היחסים המיוחדת עם ארצות הברית, ולשם כך עליה להתחשב באינטרסים אמריקאיים ולהיענות בחיוב ליוזמות אמריקאיות, כמו קידום תהליך מדיני עם הפלסטינים.

לבסוף, העורף הישראלי הוא נקודת חולשה קריטית ביכולתה של ישראל להתמודד במערכות לחימה ממושכות. אויבי ישראל ישאפו לפגוע בעיקר בו כדי לגרום לאבדות ולנזקים כבדים ולנטרל את הרציפות התפקודית של המערכות הביטחוניות ושל התשתיות האזרחיות. ישראל משקיעה בהכנת העורף למלחמה,¹¹ אך לא מספיק ובעיקר לא למתאר המתואר בתרחיש הקיצון הזה שמבוסס על מגמות שקיימות זה מכבר במפת האיומים האזורית. יכולת העורף להתמודד עם נזקים ועם נפגעים רבים מחייבת לכידות בעם ותחושה של צדק ושל אמון בממשלה אחראית שדואגת בראש ובראשונה לעתיד ישראל. השלכות התרחיש עלולות לכלול הגירה או עזיבה זמנית של חלקים חיוניים בציבור הישראלי, בעיקר של אלה שהישארותם חיונית לשיקום הכלכלה, התשתיות והיכולות הטכנולוגיות המיוחדות שמאפיינות את ישראל.

על אף שהתממשות של תרחיש הקיצון הנידון מותנית ברצף הצלחות של היריב ובסדרה של כשלים מבצעיים ותפקודיים ביכולות של מערכת הביטחון בפרט ושל מדינת ישראל בכלל, הרי שהתממשותו צפויה להיות קטלנית ותישא בחובה השלכות שליליות ישירות ועקיפות. ניתוח המתאר מדגיש את הצורך לטפל בארבעה ממדים שחיוניים לעתיד ישראל: שיפור מערך ההגנה הישראלי; שיפור משמעותי ביכולת למצות את הכוח ההתקפי של צה"ל כך שיהיה אפקטיבי בנטרול איומים מהסוג שנידון; השקעה רבה יותר בהכנת העורף למלחמה הבאה, בין היתר באמצעות גיוס של מקורות העוצמה הטמונים בציבור הישראלי; הצורך האסטרטגי לטפח את הקשרים המיוחדים עם ארצות הברית.

הערות

- 1 משה פתאל, סא"ל י' ורס"ן ר', "הגנה אווירית על מדינת ישראל 2048", **מערכות** 477, אפריל 2018, עמודים 38-43, <https://bit.ly/2YF9iJ0>
- 2 שם.
- 3 מבצע ירושלים – במהלכו שחררה איראן ב-1982 את העיר חורמשהאר והדפה את כוחות עיראק: מיכאל סגל, "איראן מציגה טיל שיוט מדויק לטווח ארוך; שבה ומאיימת 'למחוק את ישראל'", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 4 בפברואר 2019, <http://tinyurl.com/yxf6jexr>
- 4 מצוטט מתוך: "אתר לבנוני התומך בחזבאללה: לחזבאללה כ-70 אלף טילים איראניים ברחבי סוריה המכוונים לישראל; בתוך שנה יהיו לו כחצי מיליון טילים", ממר"י, 13 בפברואר 2018, <https://bit.ly/2YJzlyO>
- 5 אסף גבור ונועם אמיר, "ריאיון עם הטרוריסט: נסראללה מאמץ אסטרטגיה ישראלית", **מקור ראשון**, 14 ביולי 2019, <https://bit.ly/2Z91ek4>
- 6 נטע בר, "סעודיה מציגה הוכחות לאחריות איראן לתקיפה", **ישראל היום**, 18 בספטמבר 2019, <https://bit.ly/2VU8N9m>
- 7 יואב זיתון, "מבצע 'מגן צפוני' הושלם, הוסר איום המנהרות מלבנון", Ynet, 13 בינואר 2019, <https://bit.ly/2MvKsDz>
- 8 תומר סיימון, "האיום הבליסטי על ישראל והמיגון מפניו – החלום ושברו?!", Ready, 13 בדצמבר 2017, <https://bit.ly/2OSb70M>
- 9 Shahryar Pasandideh, "Under the Radar, Iran's Cruise Missile Capabilities Advance", War on the Rocks, 25 September 2019, <https://bit.ly/2mC1aH0>
- 10 שם.
- 11 מאיר אלרן וכרמית פדן, "ירי רקטות ארוכות טווח לשטח ישראל: תובנות ולקחים להגנת החזית האזרחית", **מבט על**, גיליון 1159, 7 באפריל 2019, <https://bit.ly/2TymXvs>

בידוד בינלאומי והחרמת ישראל

עודד ערן

יחסי החוץ של ישראל הם עוגן ביטחוני בעל חשיבות מכרעת וכלי משמעותי בבלימתם ובהפחתתם של איומים פוטנציאליים. היחסים המיוחדים עם ארצות הברית, הקשר עם יהדות העולם והחתימה לשלום מסייעים לשמר את התמיכה הבינלאומית בישראל ולהיאבק בניסיונות להחרימה. היחסים האסטרטגיים עם מדינות ערב מבטאים את ערכה של ישראל בהיותה כוח אזורי מייצב. גם היחסים המיוחדים עם מדינות באירופה, באסיה ובאפריקה הם נדבך משמעותי בבניית היכולות הביטחוניות, המדיניות והכלכליות של ישראל. לכן אם תיקלע ישראל לבידוד בינלאומי ולסנקציות, יהיה זה תרחיש מסוכן שצפוי להחלישה, להקשות עליה להגן על אינטרסים אסטרטגיים חיוניים ובמקרה קיצוני – שבו בידוד וחרם בינלאומיים אפקטיביים יחברו לאיומים ביטחוניים אחרים או יובילו אליהם – אף להציב בפניה איום קיומי.

מניתוח תרחישים אפשריים שונים של בידוד בינלאומי עולה כי בטווח הקצר של עד חמש שנים, וייתכן שאף מעבר לכך, לא נשקף לישראל איום חמור – מדיני, כלכלי או ביטחוני – שמקורו בזירה הבינלאומית. על אף הביקורת הקשה הרווחת על מדיניות ישראל בנושא הפלסטיני ולמרות המתקפה המדינית הפלסטינית בחזית הבינלאומית – הדיפלומטית והאזרחית – קשה להגדיר את אלה "סכנה קיומית". גורמים אזוריים מרכזיים עסוקים כעת – ויהיו עסוקים גם בשנים הקרובות – בשאלות נכבדות יותר, שכמה מהן ניתן להגדיר "קיומיות" בעבורם. מדינות הנפט במפרץ, למשל, שבעבר הטילו חרם נפט על המערב משיקולים הקשורים לסכסוך עם ישראל, נמנעו בארבעת העשורים האחרונים מלהפעיל את אמצעי הלחץ הזה.

בה בעת ניתן להצביע על אתגר גובר לשני נכסים חיוניים ביחסי החוץ של ישראל בטווחים הבינוני והארוך. האחד הוא מערכת היחסים המיוחדים בין ישראל לארצות הברית; האחר הוא לכידותה הפנימית של יהדות ארצות הברית ומערכת היחסים שלה עם ישראל. ביטחונה הלאומי של ישראל עלול להתערער במקרה של תמורה קיצונית

בעמדותיהם של הממשל ושל יהדות ארצות הברית כלפי ישראל על רקע תהליכים שניצניהם ניכרים כבר עתה בפוליטיקה ובחברה האמריקאיות. האיומים הפוטנציאליים העולים מהתרחישים האלה נבחנים בפרק הזה במישורים הבאים: הסיכונים המדיניים והכלכליים; מקור הסיכונים; טווח הזמנים.

תמונת מצב: מפת האיומים על ישראל בזירה הבינלאומית

הברית האסטרטגית עם ארצות הברית היא הנכס החשוב ביותר שיש לישראל בתחום של יחסי החוץ שכן בזכותה יש לה, בין היתר, יתרון איכותי צבאי, חוסן כלכלי ומטרייה דיפלומטית בינלאומית. במסגרת הקשר ההיסטורי בין המדינות מוכרת ארצות הברית לישראל זה עשרות שנים נשק מתקדם, מעניקה לה סיוע כלכלי נדיב מדי שנה ובולמת – לעיתים באמצעות שימוש בזכות הווטו – החלטות נגדה במועצת הביטחון של האו"ם ובארגונים בינלאומיים אחרים. לפיכך האיום המשמעותי ביותר הניצב בפני ישראל הוא שינוי קיצוני בעמדות הממשל האמריקאי והקונגרס כלפיה – שינוי שיאפשר לפגוע במעמדה הבינלאומי באמצעות אי-בלימת החלטות נגדה בפורומים הרלוונטיים ויבוא לידי ביטוי גם בהפסקת ההספקה של נשק ובאי-שמירה על יתרונה האיכותי מול מדינות האזור.

מגמות של שינוי בעמדת ארצות הברית

במבנה הדמוגרפי של ארצות הברית מתחוללים שינויים מתמידים, בעיקר בשל הגירת מיליוני בני אדם מאמריקה הלטינית ועליית משקלם במערך הפוליטי האמריקאי. גישתם של המהגרים ממוצא לטיני לישראל בכלל ולסוגיה הישראלית-פלסטינית בפרט אינה זהה לזו של החלק האנגלו-סכסי בחברה, בין היתר נוכח מודעות מועטה יותר להיסטוריה של העם היהודי, ליחסי ישראל-ארצות הברית ולנושאים של מדיניות חוץ אמריקאית החורגים מההקשר של שתי היבשות – דרום-אמריקה וצפונה. לבית הנבחרים נכנסו בבחירות ב-2018 שתי נשים מוסלמיות ונבחרים ממוצא לטיני שמסתייגים מהיבטים שונים במדיניות ישראל. מועמדים דמוקרטים לנשיאות ארצות הברית הביעו כבר בעבר – ומביעים כיום ביתר שאת – דעות ביקורתיות בנוגע למדיניותה של ממשלת ישראל, וסביב ניסוחו של מצע המפלגה הדמוקרטית התעוררו לא אחת ויכוחים על היבטים הנוגעים לסכסוך הישראלי-פלסטיני כמו מעמד ירושלים וההכרה בריבונות ישראל ברמת הגולן.

מדיניות ישראל בתקופת שלטונו של בנימין נתניהו (החל מ-2009) תרמה אף היא לחיזוק המגמות שהוזכרו לעיל. באופן פרדוקסלי, התקופה הנוכחית, שמשקפת שיא ביחסים שבין הממשלים, משקפת במקביל אתגר הולך ומתעצם לשימור התמיכה הציבורית והפוליטית הדר-מפלגתית בישראל, ששימשה עד השנים האחרונות עוגן מרכזי

בבסיס היחסים בין שתי המדינות. האופן שבו ניהלו ממשלת ישראל והעומד בראשה את המאבק נגד הסכם הגרעין עם איראן בקונגרס האמריקאי – בעקיפת הנשיא ברק אובמה – עורר מחאה במפלגה הדמוקרטית ופגע באחד מיסודותיה של מדיניות החוץ האמריקאית כלפי ישראל: תמיכה דו־מפלגתית בה ובמדיניותה בציבוריות ובקונגרס האמריקאיים. התבטאויות, פעולות וחקיקות, שבעיני חלק מהמשקיפים הן אנטי־דמוקרטיות, זכו אף הן להתייחסויות ביקורתיות בארצות הברית. כך, למשל, בטו אורורק, חבר לשעבר בבית הנבחרים מטעם המפלגה הדמוקרטית ואחד ממועמדיה האפשריים לנשיאות בבחירות 2020, כינה את נתניהו "ראש ממשלה גזען" בשל התבטאויותיו כלפי ערביי ישראל ביום הבחירות ב־2015 ("המצביעים הערבים נעים בכמויות אדירות לקלפי") ובשל מאמציו לשלב את מפלגת עוצמה יהודית ברשימה של איחוד מפלגות הימין.¹

הנשיא המכהן, דונלד טראמפ, העמיק את הקרע בין שני הקטבים הפוליטיים בארצות הברית, וישראל נקלעה שלא בטובתה לתוך המאבק הבין־מפלגתי. צעדים שנקט הנשיא טראמפ כמו העברת השגרירות האמריקאית למערב ירושלים, הפסקת המימון האמריקאי לאונר"א והכרה בריבונות ישראל ברמת הגולן לא התקבלו באהדה אצל חלק מהנבחרים הדמוקרטים בקונגרס. הפיכת ישראל לאהודה על מפלגה אחת בלבד עלולה לטפוח על פניה ביום שלאחר טראמפ, במקרה שבמקומו יעלה ממשל דמוקרטי שיהיה פחות ידידותי לישראל ופחות מחויב לה.

גם בקהילה היהודית האמריקאית מתחוללים שינויים מעוררי דאגה. נישואי תערובת מרחיקים דורות של צעירים ממוסדות הקהילה היהודית ומהתעניינות בישראל. ההתנהלות של ממשלות ישראל בנושאי דת ומדינה ובסוגיות כמו תפילת נשים בכותל המערבי אינה מתחשבת די הצורך בעמדות של יהדות התפוצות – מה שמעורר תרעומת בקרב החלקים הלא־אורתודוקסיים בקהילה היהודית האמריקאית, ש־70% מחבריה יכולים להיחשב לליברלים־דמוקרטים. התוצאה היא שבר בין רוב היהדות האמריקאית לבין ישראל. זאת ועוד, נוכח השחיקה בדימוי המסורתי של ישראל – של מדינה שוחרת שלום, פלורליסטית ודמוקרטית – ונוכח יחסיה ההדוקים עם ממשל טראמפ ועם זרמים אוונגליסטיים, היא הופכת לנושא מקטב בקרב יהודי ארצות הברית.² המגמה הזאת מאפיינת בעיקר את הדור הצעיר.³ תהליך ההתרחקות בין שתי הקהילות הגדולות של העם היהודי, בישראל ובארצות הברית, הוא אחד האיומים האסטרטגיים החמורים המרחפים על ישראל. מעורבות היהודים בחיים הפוליטיים בארצות הברית והשפעתם גדולות פי כמה ממשקלם הדמוגרפי. ככל שיתרחב הסדק בהזדהות היהודית־אמריקאית עם ישראל ובדימוי של ההזדהות הזאת, כך צפויה להיחלש תמיכתו של הממשל האמריקאי במדינת ישראל.

יש לציין שיחסי ישראל עם מעצמות "מסורתיות" כמו רוסיה והאיחוד האירופי ועם מעצמות עולות כמו סין והודו ואף עם מדינות ערביות פרגמטיות כמו מצרים, ירדן והמפרצות נשענים, בין השאר, על הדימוי שיש למנהיגיהן בנוגע לכוחם הפוליטי של יהודי ארצות הברית וליכולתם להשפיע על שיקולי הממשל בנושאים מדיניים הקשורים ישירות ובעקיפין הן לישראל והן לאינטרסים של המדינות האלה וליחסיהן עם ארצות הברית.

אשר לטווח הזמנים הדרוש להבשלת התהליכים המתוארים לכדי איום קיומי, הרי שכבר בבחירות הבאות לנשיאות ארצות הברית (2020) יש אפשרות סבירה למהפך שיביא לכניסתם של נשיא או של נשיאה בעלי אג'נדה ליברלית מה"זן" של ברק אובמה. בתרחיש כזה צפויים אומנם חיכוכים, אבל לאור התמיכה שעדיין יש לישראל בקרב חלקים גדולים של הקהילה היהודית, בדעת הקהל הכללית ובקונגרס, יהיו החיכוכים האלה, כנראה, דומים לאלה שאיפיינו את תקופת כהונתו של אובמה. השינוי לא צפוי להיות פתאומי, אלא יתרחש קרוב לוודאי בשלבים ויכלול אזהרות מוקדמות ובחינת התגובות של קהלים רלוונטיים בארצות הברית. שינויים עמוקים יותר, אם אכן יימשכו, צפויים להתחולל על פני שני עשורים ויותר שבמהלכם יתפוס את מקומו דור נוסף של מיעוטים – בוחרים ונבחרים – ויגדל הניכור בין הדורות בקהילה היהודית ובינה לבין ישראל. יש לשער שגם אז השינוי הקיצוני בעמדות ארצות הברית לא יתחולל מיד.

איומים קונקרטיים שמקורם ביחסים עם ארצות הברית

מגמות של שינוי לרעה בעמדתה של וושינגטון כלפי ישראל עלולות להיתרגם לצעדים קונקרטיים, שמהם נגזרים האיומים וחומרתם. בעבר כבר הפעילה ארצות הברית סנקציות נגד ישראל כמו השעיית הספקה של ציוד צבאי או מניעת סיוע כספי ודיפלומטי, אך לא בהיקף שניתן היה לכנותו "איום קיומי". כך קרה, למשל, ב־1975, כשארצות הברית הודיעה על "הערכה מחדש" של יחסיה עם ישראל כדי להחיש את נסיגתה החלקית מסיני במסגרת הסכם ביניים. ההערכה מחדש כללה הקפאה של משלוחי נשק מארצות הברית לישראל והסרת "המטרייה הדיפלומטית" האמריקאית מעל ישראל. דוגמה נוספת: בשנות ה־80 של המאה הקודמת אסר הנשיא רונלד רייגן למכור לישראל פצצות מצרר במשך שש שנים משום שוועדת חקירה של הקונגרס הגיעה למסקנה שישראל השתמשה בהן באופן לא ראוי במלחמת לבנון הראשונה.

גם השימוש בסנקציות כספיות נעשה כבר בממשלים אמריקאיים קודמים: אייזנהאואר איים ב־1957 להפסיק את העברת התרומות של יהודי ארצות הברית לישראל אם זו לא תיסוג מסיני.⁴ בוש האב סירב בשנים 1991–1992 להעניק ערבויות של ממשלת ארצות הברית להלוואות שביקשה ממשלת ישראל לגייס לשם קליטת

העלייה מרוסיה. הסיבה לכך הייתה סירובו של ראש הממשלה דאז, יצחק שמיר, לעצור את הבנייה בהתנחלויות. הקונגרס האמריקאי איים ב־2000 לקצץ בסיוע הביטחוני אם לא תבוטל עסקת הפלקון עם סין.

בשונה מדוגמאות עבר אלה, עצירה מוחלטת של הספקת נשק מארצות הברית תהיה ללא ספק איום קיומי על ישראל הן משום שתתקשה למצוא מקור אספקה חלופי והן בשל השפעתו של צעד כזה על מעמדה ועל יכולת ההרתעה שלה כלפי הגורמים השונים באזור. ההחלטה על עצירת ההספקה של נשק, תהא זו חלקית או גורפת, נתונה הן בידי הממשל האמריקאי (שהוא הגורם המחליט על ההספקה ועל מימונה מכוח מזכר ההבנה על הסיוע הביטחוני) והן בידי הקונגרס המגבה את החלטות הממשל בחקיקה. משמעות הדבר היא שהאיום הקיומי יכול להתממש גם אם רק אחת מהזרועות תרצה להפעילו. גם אם הקונגרס יתמוך בהמשך הספקת הנשק ואף יאמץ חקיקה בסוגיה הזאת, הוא יתקשה לכפות על זרועות הממשל האמריקאי ליישם את החלטותיו.

סוג אחר של איום ביטחוני קיומי קונקרטי קשור למידת נחרצותה של ארצות הברית למנוע מגורמים עוינים לישראל להצטייד בנשק גרעיני בין אם באמצעות רכישה ובין אם באמצעות פיתוח עצמי. בשני המקרים שבהם תקפה ישראל מתקנים לייצור גרעין – בעיראק ובסוריה – הייתה תגובתה של ארצות הברית פסיבית, בין היתר משום שלא הייתה לתקיפה תגובת שרשרת, ובוודאי לא כזו שגרמה לארצות הברית נזק. התפתחות דומה בעתיד, עם תוצאות נלוות שונות ומזיקות לארצות הברית, עלולה לייצר תגובות אמריקאיות בעלות השלכות חמורות עד קיומיות לישראל.

אחת ההשלכות האפשריות של הסתבכות פעולה ישראלית נגד פעילות גרעינית של גורמים העוינים את ישראל היא שינוי במדיניות הממשל האמריקאי כלפי הגרעין הישראלי. הממשל האמריקאי מנע עד כה החלטות נגד ישראל בארגונים בינלאומיים רלוונטיים שבהם יש לארצות הברית השפעה. שינוי בעמדת ארצות הברית בנושא הזה עלול ליצור תהליך שבו הדימוי הגרעיני של ישראל – המשמש לה עוגן ביטחון ומרחיק איומים קיומיים פוטנציאליים – יעמוד בסכנה.

איום קיומי פוטנציאלי נוסף שעלול לנבוע משינוי בקו המדיני האמריקאי קשור להחלטות מועצת הביטחון, ובמיוחד אלה המתבססות על פרק 7 של מגילת האו"ם. סעיפי הפרק הזה מקנים למועצת הביטחון אמצעים שונים להתמודד עם סכנות לשלום ולביטחון בעולם. מאז 1967 לא איפשרה ארצות הברית קבלת החלטות במועצת הביטחון אשר אימוצן עלול היה להסב נזק חמור לישראל, ובוודאי שלא איפשרה לקבל החלטות המתבססות על פרק 7. באותם המקרים שבהם סטתה ארצות הברית מהקו הזה – כמו הימנעותה בהצבעה על החלטה 2334 (ב־23 בדצמבר 2016) השוללת את חוקיות ההתנחלויות ומזכירה את ההתנגדות לשינוי בקווי 4 ביוני 1967 שלא בהסכמה – לא היו להחלטה "שיניים" משום שהיא לא התקבלה על בסיס פרק 7.

יש לציין כי לקונגרס האמריקאי אין יכולת למנוע מהנשיא הצבעות באו"ם וגם לא לבטלן. במילים אחרות: אם בעתיד ייווצר מצב שבו הנשיא יורה על הצבעה במועצת הביטחון על בסיס פרק 7 של מגילת האו"ם, גם קונגרס ידידותי ביותר לישראל לא יוכל למנוע את המהלך.

איומים כלכליים

סנקציות כלכליות הן איום חמור שאם יופעל כלפי ישראל צפוי לסכן את יסודות ביטחונה. הן עלולות להפוך אפילו לאיום קיומי, אם יתלוו אליהן גם איומים צבאיים ומדיניים. סנקציות כלכליות מוגדרות "אמצעי לחץ כלכליים" או "אמצעי ענישה כלכליים". הן מוטלות על מדינה כדי להביא לשינוי במדיניותה או לפחות כדי להמחיש מהי דעתו של הצד הכופה בנוגע למדיניותו של הצד שעליו מוטלות הסנקציות. סנקציות כלכליות יכולות לכלול איסור על סחר (יצוא ויבוא) עם המדינה המוענשת; מניעת סיוע חוץ, הלוואות והשקעות; השתלטות על נכסי חוץ ועל העברות כספיות. נקיטת עיצומים כלכליים אפקטיביים – עד כדי ערעור יציבותו של הצד הנתון לאותם העיצומים – מותנית בכך שהמדינות המטילות את העיצומים יהיו חזקות ועשירות הרבה יותר מהמדינות הנענשות. מניסיון העבר ידוע שישנו קושי רב להשיג בעזרת סנקציות כלכליות מטרות פוליטיות מרחיקות לכת נוכח הקשיים להסב נזק כלכלי משמעותי, לרתום שותפות לסנקציות ולאכוף חרם כלכלי אפקטיבי.⁵

לחרם כלכלי גלובלי, לסנקציות של ארגונים בינלאומיים ולהידרדרות למצב צפון-קוריאני או דרום-אפריקאי עלולות להיות השלכות שליליות על ישראל. משמעותם האפשרית היא פגיעה קשה בסחר של ישראל ובעיקר ביבוא מוצרים חיוניים כמו מזון. הצעדים האלה עלולים להפוך לאיום חמור עוד יותר אם נוסף על כך ישראל תסולק מארגונים בינלאומיים כמו ארגון התעופה הבינלאומי – צעד שצפוי להקשות מאוד על התעופה לישראל וממנה. מעבר לפגיעה האפשרית בסחר צפוי צעד כזה לפגוע אנושות גם בענף התיירות שהוא מקור הכנסה משמעותי לישראל.

כיום המקור העיקרי לאיומים כלכליים על ישראל מוגבל לחרם של ארגונים פוליטיים ו/או כלכליים לא-ממשלתיים. בעשר השנים האחרונות התעצמה תנועת המחאה האזרחית שאימצה לעצמה את השם BDS (ראשי תיבות של Boycott, Divestment, Sanctions) נגד פעולות ישראל בשטחים – בעיקר הקמת התנחלויות ופגיעה באוכלוסייה הפלסטינית. מי שמשתתפים במחאה הזאת קוראים להימנע מרכישת תוצרת ישראלית, במיוחד זו המיוצרת בהתנחלויות, ומהשקעה בחברות ישראליות. הנזקים המצטברים עד כה כתוצאה מפעולותיה של תנועת ה-BDS אינם חמורים וגם לא צפויים להיות חמורים בטווח הנראה לעין, בין היתר משום שמדינות שהן יעדי היצוא העיקריים של

ישראל באיחוד האירופי עדיין לא אימצו החלטות פורמליות של הנציבות האירופית לסמן מוצרים ישראליים שמקורם בהתנחלויות.⁶

נוסף על כך, ארגונים בינלאומיים או גושי מדינות, כמו האיחוד האירופי, שהם יעדי היבוא והיצוא העיקריים של ישראל, אינם מנסים בשלב הזה לאמץ החלטות להימנע מלסחור איתה. בהיעדר יוזמות כאלה לא ניצבת בפני ישראל סכנה חמורה, לא כל שכן קיומית. כמו כן יש לשער כי כל התקדמות לעבר סנקציות בינלאומיות על ישראל תהיה הדרגתית וכי אלה יעסקו תחילה בכל מה שקשור להתנחלויות ויעמיקו רק אם ארצות הברית תצטרף אליהן באופן פורמלי.

אשר לטווח הזמן להתגבשות האיום, בהיעדר שינוי דרמטי בעמדותיהן של המדינות החברות בארגונים הבינלאומיים הגדולים כמו ה-OECD, לא צפויה התפתחות של סכנה קיומית. המציאות הזאת לא צפויה להשתנות בטווח הקצר. תהליך שבו גם ארצות הברית משנה את יחסי הסחר שלה עם ישראל – אם הוא בכלל יתממש – צפוי להיות ממושך אף יותר. עם זאת יש לציין שצעדים ראשונים לקראת הטלת חרם על יצוא מההתנחלויות וסירוב לעשות עסקים עם גופים כלכליים ישראליים שפועלים בהתנחלויות, כמו בנקים, כבר ננקטו, למשל באיחוד האירופי, והם יואצו ככל שישראל תקדם מהלכי סיפוח ביהודה ושומרון – גם אם חלקיים בלבד.

פגיעה משמעותית ביחסים המדיניים והכלכליים עם סין ועם רוסיה
שינוי לרעה ביחסים המדיניים והכלכליים של ישראל עם סין ועם רוסיה, במיוחד אם הוא יתלווה להבנה שלהן שנחלשה התמיכה של ארצות הברית בישראל ושחלה החרפה בביקורת הבינלאומית כלפיה, עלול לגרום לשתיים למתן את התנגדותן להספקת סוגי נשק שונים ליריבותיה הפוטנציאליות. מאחר שתלותן של סין ושל רוסיה בארצות הברית מועטה, כך גם מוגבל כוחה להשפיע על החלטותיהן בעניין ישראל. חרף האמור לעיל, עימות חריף בעל השלכות קיומיות לישראל עם השתיים אינו צפוי בעתיד הנראה לעין.

מחוללי איומים ומאיצי איומים

יש כמה גורמים שעלולים להביא להאצת הופעתם של איומים חמורים עד קיומיים שמקורם בזירה הבינלאומית:

ראשית, הליכי חקיקה לקראת סיפוח יהודה ושומרון. התחלה בהליכי חקיקה כאלה צפויה להיתקל בביקורת בינלאומית ואף באימוץ החלטות נגד ישראל בכל גוף בינלאומי רלוונטי. פגיעתן של החלטות כאלה בישראל עלולה להיות קשה. להחלטות אנטי-ישראליות שיתקבלו בגופים כלכליים שבהם אין לארצות הברית זכות וטו – כמו סילוק ישראל – עלולות להיות השלכות כלכליות חמורות ואף קיומיות. הכוונה אינה

רק לגופי סחר או לגופים פיננסיים בינלאומיים אלא גם לגופים כמו ארגון התעופה האזרחית הבינלאומית. להפחתה או להפסקה מוחלטת של טיסות בינלאומית לישראל עלולות להיות השלכות הרסניות על כלכלת ישראל. אומנם אין דוגמאות למדינות חדלות פירעון שקיומן פסק בשל מצבן הכלכלי, אך במצבה הגיאוגרפי-אסטרטגי של ישראל השילוב בין איומים אפשריים של טרור תת-מדינתי לבין בידוד מדיני-כלכלי עלול ליצור בתרחשי קיצון פוטנציאל לאיום קיומי של ממש.

שנית, המשך הבנייה ביהודה ושומרון. האפקט הצפוי של המשך הבנייה הישראלית בשטחים איטי יותר בהשוואה לאפקט שיש להליכי חקיקה לקראת סיפוח השטח, אבל פרסום תוכניות ומכרזים לבניית יישובים חדשים או בנייה מסיבית ביישובים קיימים – ובמיוחד אם התוכניות האלה כרוכות בהפקעת קרקעות – יעצימו ויחריפו את הביקורת על ישראל.

שלישית, סירוב גורף ונמשך ליוזמות מדיניות שאימצה גם ארצות הברית. הממשל האמריקאי ניסה בעבר להעניש את ישראל כשסירבה לקבל תוכניות שלום אמריקאיות, כמו תוכנית רייגן ב-1982. אם וכאשר ייצא הממשל האמריקאי ביוזמה המקובלת על הפלסטינים, על מדינות ערב הפרו-אמריקאיות ועל הקוורטט (ארצות הברית, רוסיה, האו"ם והאיחוד האירופי), וייווצר הרושם שישראל היא הגורם היחיד שמעכב את ההתקדמות למימושה, ייתכן שהממשל יבטא את מורת רוחו כלפי ישראל, בין היתר, באמצעות פעולות שיעודדו גורמים בינלאומיים לקבל החלטות בעלות כוח היזק משמעותי לישראל.

רביעית, המשך החקיקה המפלה מיעוטים בישראל. עד כה לא נראו סימנים לצעדים הפוגעים במעמדה הבינלאומי של ישראל בעקבות אימוצו של חוק הלאום בכנסת. עם זאת, המשך המגמה בצירוף צעדים אחרים, בעיקר ביהודה ושומרון, עלול להעיב על יחסי ישראל עם האיחוד האירופי ולגרום סחף נוסף ביחסי ישראל עם הקהילה היהודית בארצות הברית.

חמישית, שינויים במדיניות ההספקה של נשק קונבנציונלי ולא קונבנציונלי של ספקיות שונות. שינויים בתחום הזה אינם בלתי אפשריים, למשל בעקבות שינויים פרסונליים בהנהגותיהן של סין ושל רוסיה או היחלשותן של הסיבות המונעות מהן לספק ציוד וטכנולוגיות לגורמים העוינים את ישראל. אדישות אמריקאית למכירות כאלה, החלשת השפעתה של ישראל בקרב המוכרות האפשריות והתרופפות האמנות והמשטרים הבינלאומיים בנושא הגרעין הן דוגמאות לשינויים אפשריים בתחום הזה.

סיכום והמלצות

ערעור היחסים עם ארצות הברית הוא הגורם המרכזי שעלול להביא להיווצרותם של איומים חמורים – עד כדי קיומיים – פוטנציאליים על ישראל בזירות הבינלאומיות

השונות, הן אלה המדיניות והן אלה הכלכליות. מניעתם בעוד מועד מחייבת את ישראל לשמר מכל משמר את תמיכתם של הממשל האמריקאי ושל בתי המחוקקים בארצות הברית ולהתייחס אליה כאל אבן הראשה בשימורה ובפיתוחה של היכולת לבלום ולהפחית סיכונים מעין אלה.

מהפרק הזה נגזרות ההמלצות הבאות: ראשית, שיקום התמיכה האמריקאית הדו-מפלגתית בישראל, שכן מדובר בצורך קיומי. בין הצעדים וההצהרות המתבקשים שבאמצעותם יוכל ראש ממשלת ישראל לקדם את המטרה הזאת: חיזוק קשרים עם מנהיגים עולים במפלגות הדמוקרטית והרפובליקאית כדי לעצור את התהליך שבו הופכת ישראל להיות מזוהה עם מפלגה אחת בלבד בארצות הברית. את זאת ניתן להשיג באמצעות נקיטת הצעדים הבאים: בנייה מחדש של הקשרים עם המנהיגות של שתי המפלגות בשני בתי הקונגרס, חידוש הקשר והעמקתו עם הפרורמים של המיעוטים האתניים בקונגרס ובאזורים עתירי אוכלוסיות מיעוטים; הימנעות מהתערבות בפוליטיקה הפנים-אמריקאית באמצעות תמיכה גלויה במועמד כזה או אחר בבחירות לנשיאות ארצות הברית.

שנית, שיקומו ורענונו של הקשר בין ישראל לקהילה היהודית בארצות הברית מתוך הבנת התהליכים המתחוללים בקהילה הזאת. בין הצעדים שיכולים לעצור – לפחות חלקית – את הסחף ביחסי ישראל עם חלקה הגדול והלא-אורתודוקסי של יהדות ארצות הברית: הימנעות מכל פעילות ממשלתית, חקיקתית, הסברתית או אחרת שיש בה כדי לסמן רצון לספח חלקים מיהודה ושומרון; עצירת הבנייה בהתנחלויות, בעיקר מעבר לגדר הביטחון; מאמץ של הדרג הפוליטי, של ההנהגה הציבורית ושל אנשי המגזר הציבורי בישראל להפגין הבנה כלפי הצרכים והעמדות של יהדות התפוצות, למשל בנושאים כמו תפילת נשים בכותל; ביטול חוק הלאום או שינוי מהותי בו והימנעות מצעדים הנחשבים למנוגדים לזכותה של האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל לשוויון זכויות מלא; כינון תוכנית לאומית רחבה לחיזוק יחסי ישראל והתפוצות בהשתתפותם של גורמים רבים ככל האפשר: מוסדות המדינה ומנגנוניה (הנשיא, הכנסת וממשלת ישראל), הנהגות ציבוריות ומגזריות וגופים של החברה האזרחית בישראל, המוסדות הלאומיים (ובמיוחד הסוכנות היהודית), ההנהגות של הקהילות היהודיות בתפוצות וכן הארגונים המרכזיים, המנהיגות ובעלי ההון וההשפעה שם; כינונו של גוף מטה מייעץ ומתאם שיעסוק בקשרים עם יהודי התפוצות וייצג בתהליכי קבלת ההחלטות הרלוונטיות (לא רק באלה שעוסקות באופן ישיר ביהודי התפוצות) את מכלול השיקולים הנוגעים להם ולמערכת היחסים איתם.

שלישית, היענות ליוזמות מדיניות סבירות. אומנם סירובים קודמים ליוזמות מדיניות של גורמים בינלאומיים לקידום תהליך השלום עם הפלסטינים לא גרמו נזקים משמעותיים לישראל – גם מאחר שהצד הפלסטיני היה שותף לסירוב לקבלן

או בשל תהליכים אחרים שהעסיקו את הקהילה הבינלאומית – אך עם זאת אסור שידבק בישראל דימוי של "סרבנית סדרתית". זאת משום שדימוי כזה עלול – יחד עם גורמים אחרים – להוביל לתהליכי בידוד ולסנקציות שישבו לה נזק חמור. לכן על ישראל לחפש היבטים חיוביים בתוכניות שלום ולנסח בהתאם את תגובותיה אליהן.

הערות

- 1 "מועמד לנשיאות ארה"ב: 'נתניהו – ראש ממשלה גזען'", Ynet, 8 באפריל 2019, <https://bit.ly/2uTEAup>
- 2 ראו לדוגמה: שלמה פישר, *Annual Assessment of the Situation and Dynamics of the Jewish People*, עמוד 13, <https://bit.ly/2TJOmL7>
- 3 מסקר של מכון PEW שנערך ב-2013 בקרב יהודים בארצות הברית עולה שבדור הצעיר ישנה נטייה להפגין פחות תמיכה בישראל ופחות אכפתיות כלפיה. הנטייה הזאת הפכה להיות חלק חיוני מהזהות היהודית שלהם ומהאופן שבו הם מגדירים את היותם יהודים, <https://pewrsr.ch/2KH9bUQ>
- 4 "Eisenhower Reveals His 1957 Aims to Penalize Israel on Sinai Issue", Jewish Telegraphic Agency, 22 September 1965, <https://bit.ly/2VZQJuE>
- 5 אלי אבידר, **התהום**, אגם הוצאה לאור, צור יגאל, 2011, עמודים 129–136.
- 6 ערן ישיב, ניצן פלדמן ועודד ערן, "השלכות ההחלטה האירופית על סימון מוצרים מההתנחלויות", **מבט על**, גיליון 769, 19 בנובמבר 2015, <https://bit.ly/2ZbwYUG>

האיום הפנימי: הוויכוח על זהותה של ישראל

פנינה שרביט ברוך¹

איומים קיומיים אינם מסתכמים בסכנות פיזיות חיצוניות לקיום המדינה, אלא עלולים להתגלם גם באיומים פנימיים על הזהות שמגדירה את דמותה, שחיונית לשימור עוגני הביטחון של קיומה ושתורמת לחוסנה בסביבה אזורית מאתגרת. בהקשר המיוחד של ישראל, המשמעות של התממשות האיום היא אובדן הזהות היהודית או הדמוקרטית של המדינה או מצב שיש בו התפרקות פנימית של החברה הישראלית עד כדי הידרדרות למלחמת אזרחים.

על אף שיש קושי להתנבא כיצד תתפתח המציאות הפנימית בישראל בשנים הבאות, ניתן לנתח את תמונת המצב הנוכחית ולזהות בה גורמים שעלולים להוביל להידרדרות לעבר מצבים של איום על הזהות. תהליכי התערעור פנימיים מתרחשים בדרך כלל בהדרגתיות, ולעיתים הפגיעה מתגלה רק בשלבים הסופיים של התהליך, ולכן אין די בזהוי אירועים דרמטיים שיש בהם כדי לייצר איום מיידי, אלא יש לזהות גם מגמות והצטברות של מהלכים, שכל אחד מהם מוגבל בהיקפו, אך ביחד מובילים את המדינה לכיוון מסוכן. הזיהוי בשלבים המוקדמים חיוני כדי לאפשר פעולה בשעה שהיא עדיין אפשרית, בטרם יהיה מאוחר מדי.

במסגרת הפרק הזה מנותחים שלושה מתארי איום: אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה; אובדן הזהות היהודית של המדינה; מלחמת אזרחים בעקבות התפרקות החברה הישראלית. תחילה מוצגים בקצרה שלושת התרחישים וכן הממשקים ביניהם ואיומים מסדר שני הנובעים מהם. לאחר מכן נבחנת תמונת המצב הנוכחית בנוגע לכל תרחיש, מוצגים מחוללים אפשריים שיכולים להשפיע על התפתחות התרחישים ומנותחת השפעתם האפשרית על כל תרחיש. לבסוף מובאים סיכום והמלצות מדיניות.

תרחיש האיום

1. אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה

הזהות הדמוקרטית של ישראל מתבססת בראש ובראשונה על קיומו של משטר דמוקרטי שבמסגרתו נערכות בחירות חופשיות ואמינות שבהן משתתפים בעלי דעות והשקפות שונות, קיים חופש אמיתי לבחור ולהיבחר, והתוצאות נקבעות בקלפיות על פי דעת הרוב מקרב המצביעים. נוסף על קיומו של הליך דמוקרטי מושתת דמוקרטיה על קיומן של חירויות שונות, ובראשן חופש ביטוי, הכולל חופש אקדמי, חופש תרבותי ותקשורת חופשית נטולת מורא. הזהות הדמוקרטית גם מחייבת את התממשותם של ערכים דמוקרטיים ובראשם הרעיון של כיבוד זכויות האדם במדינה, שוויון בין אזרחי המדינה והגנה על זכויות המיעוט מפני רצון הרוב. נוסף על כך, הבטחת משטר דמוקרטי מחייבת את פומביות החקיקה וכפיפות של השלטון לחוק וכן קיומה של מערכת איזונים ובלמים בין רשויות השלטון – הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת. במיוחד נדרשת התקיימותן של מערכת אכיפת חוק ושל מערכת משפט מתפקדות ועצמאיות. תרחיש של אובדן הזהות הדמוקרטית מתממש אפוא כאשר יש פגיעה משמעותית ומתמשכת באחד או יותר מהמרכיבים האלה.

2. אובדן הזהות היהודית של המדינה

הזהות היהודית של ישראל – משמעותה קיומם של סממנים יהודיים ושל ביטויים להיותה מדינה יהודית. אלה כוללים הן סממנים סמליים שמתבטאים, למשל, בדגל, בסמל ובהמנון, והן מרכיבים מעשיים: כבר בשנים הראשונות לקיום המדינה נקבע שהשבת היא יום המנוחה, שהעברית היא השפה הרשמית, שבגופים ציבוריים כמו הצבא יש לשמור על כשרות וכדומה. הזהות הייחודית של ישראל – היותה מדינת העם היהודי – באה לידי ביטוי גם בחוק השבות הקובע שלכל יהודי יש זכות לעלות למדינה ולקבל מיד את אזרחותה.² כמו כן באה הזהות הייחודית הזאת לידי ביטוי בחובה שלקחה על עצמה ישראל להיות אחראית לכל העם היהודי, כולל יהודי התפוצות. ברמה המעשית, שימור זהותה היהודית של המדינה מתבסס על קיומו של רוב יהודי במדינה. מדובר לכל הפחות ברוב אפקטיבי שמאפשר לשלוט בה. תרחיש של אובדן הזהות היהודית יתממש כאשר המדינה תאבד את הסממנים ואת האופי היהודיים שלה או תחדל להיות מדינת הלאום של העם היהודי.

3. מלחמת אזרחים: התפרקות החברה הישראלית

קיים בישראל פילוג בין מגזרים שונים בעלי תפיסות עולם שונות. תרחיש האיום מתייחס למצב שבו הפילוג מוביל להתפרצותה של מלחמת אזרחים בתוך המדינה. קיימות הגדרות שונות למושג "מלחמת אזרחים". לצורך הדיון נתייחס להגדרה שלהלן:

קיומו של סכסוך אלים בין קבוצות מאורגנות או בין קבוצה מאורגנת לשלטון בתוך המדינה – סכסוך המוביל למספר משמעותי של הרוגים.³ מלחמת אזרחים במדינה יכולה לפרוץ בגלל שני סוגי מניעים: מניע לאומי – בין יהודים לערבים; מניע אידיאולוגי-פוליטי – בין מי שדוגלים בתפיסות עולם מנוגדות. חוץ מהמצב הקיצוני של מלחמת אזרחים יכולים להתקיים גם תרחישים קיצוניים פחות אך בעלי השלכות חמורות כמו מרי אזרחי והתקוממות אלימה שאינה מגיעה לכדי מלחמת אזרחים.

ממשקים בין תרחישי האיום ואיומים מסדר שני

כמה מהתרחישים הנידונים לעיל עלולים לחולל "אפקט דומינו" החורג ממתאר האיום הראשוני. כך, למשל, אובדן הזהות הדמוקרטית או היהודית של ישראל עלול להיות כרוך במאבקים פנימיים בקרב אזרחי המדינה ולהוביל למלחמת אזרחים; מלחמת אזרחים עלולה לגרום לשלטון לנקוט צעדים קשים המגבילים את חירויות הפרט, כמו חופש ההפגנה וחופש הביטוי, ולהוביל לאובדן הזהות הדמוקרטית; פגיעה בבתי המשפט עלולה להוביל לפגיעה בכלכלה, בצמיחה ובהשקעות בישראל.⁴

התממשות התרחישים האלה אף טומנת בחובה חשש שהם יביאו לשחיקת עוגני הביטחון של ישראל אל מול איומים קיומיים חיצוניים. כך, למשל, אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה עלול לפגוע ביחסים הבינלאומיים של המדינה, עד כדי בידוד בינלאומי כתוצאה מאובדן מכנה משותף עם חלק ממדינות המערב (התרחיש של איום שמקורו בפגיעה חמורה ביחסי החוץ של המדינה נבחן במזכר הזה בפרק הקודם). שינוי באופיה היהודי של המדינה וכן באופיה הדמוקרטי יכול להוביל להתרופפות הקשר עם יהדות התפוצות. לקשר הזה יש חשיבות אסטרטגית (שנידון אף הוא בפרק הקודם). נוסף על כך, שינוי אופיה של המדינה – בין אם בשל אובדן הזהות הדמוקרטית ובין אם בשל אובדן הזהות היהודית – וכן מצב של מלחמת אזרחים או של התקוממויות אזרחיות נרחבות עלולים להוביל לירידה המונית מהארץ, במיוחד של אוכלוסיות שירגישו אי-הזדהות עם ערכי המדינה או שיחושו מאוימות. תרחיש כזה עלול להוביל לבריחת מוחות ולאובדן גורמים מרכזיים בכלכלת המדינה.⁵ נזק משמעותי לכלכלת המדינה עלול להיגרם גם מפגיעה בהשקעות ובתיירות הנכנסת.

ניתוח של תמונת המצב הנוכחית

1. הזהות הדמוקרטית של המדינה

נכון ל-2019 נראה שהדמוקרטיה הישראלית חזקה ומבוססת. עם זאת ניתן לזהות תהליכים, הן במדיניות שאימץ השלטון והן בקרב הציבור הרחב, שעלולים לערער את מצב הדמוקרטיה. בכל הנוגע להליך הדמוקרטי הפורמלי, הרי מאז קום המדינה

התקיימו בה בחירות חופשיות, וישנה אופוזיציה חיה ונושמת שיכולה להציע אלטרנטיבה לשלטון.⁶ אשר לחופש הביטוי, מתקיים במדינה שיח תוסס שבמסגרתו ניתן להתבטא בחופשיות ולמתוח ביקורת על הממשלה, כולל בכלי התקשורת המרכזיים. כמו כן קיים חופש אקדמי ותרבותי.

לצד זאת ניתן לזהות ניסיונות לערער את עצמאות התקשורת.⁷ נוסף על כך, גורמים במערכת השלטון מעודדים שימוש במינוחים בוטים, ואף אלימים, נגד מבקרי שלטון – מה שעלול להשליט אווירת פחד שבה יחששו אנשים להתבטא בחופשיות. הדהוד המסרים הקיצוניים במדיה החברתית מחמיר את התופעה. כמו כן נעשים מהלכים משמעותיים כדי להגביל את הפעילות ואת המימון של גורמים הנחשבים לביקורתיים מדי כלפי השלטון, ובמיוחד כשהביקורת מתייחסת לחיילי צה"ל או לפעילות ביטחונית או מדינית של הממשלה.⁸

אשר למימוש ערכים דמוקרטיים, ניכרת מחויבות לכבד את זכויות האדם ואת עקרון השוויון שמעוגנים בחקיקה, ובמיוחד בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו⁹ ובפסיקות של בית המשפט העליון.¹⁰ בד בבד ניתן לזהות מהלכים שאותם מקדמים גורמים שלטוניים – מהלכים שמבטאים התחזקות של עמדות לאומניות על חשבון ההגנה המלאה על ערכי השוויון וכיבוד הזכויות של המיעוט. דוגמה לכך ניתנה ביולי 2018 עם אישורו של חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן: חוק הלאום), שממנו נעדרת התייחסות למרכיב הדמוקרטי של המדינה ולעקרון השוויון בין הרוב היהודי למיעוטים. החשש הוא שהחוק הזה ישמש כדי לקדם את האינטרס הלאומי היהודי במדינה – גם במחיר של פגיעה מהותית בשוויון.

ככלל, ישראל מדגישה את מחויבותה לכבד את זכויות האדם – גם של גורמים שנחשבים לעוינים – אפילו בעיתות חירום ובמלחמה.¹¹ המחויבות להתנהלות ערכית חלה על צה"ל (ומגולמת בפקודות הצבא), וגם שאר כוחות הביטחון ומערכות הממשלה כפופים לכללים שמגינים על זכויות האדם, כמו הזכות לחירות ולהליך הוגן, זכות הקניין וכדומה. עם זאת, ניכרת מגמה של כרסום במחויבויות האלה ביוזמתם של גורמים שלטוניים הגורסים שיש להעדיף באופן מוחלט את האינטרסים של אזרחי ישראל, ובמיוחד את האינטרסים הביטחוניים שלהם, על פני זכויות הפרט, ובמיוחד זכויותיהם של מי שנחשבים לאויבים (כמו תושבי ישויות הנלחמות בישראל) או לזרים (כמו המסתננים).¹²

שלטון החוק הוא ערך מרכזי בישראל. ככלל, אין מחלוקת על כך שהשלטון כפוף לחוק. מנגנוני אכיפת החוק פועלים גם נגד גורמים שלטוניים, כולל חקירות של ראשי ממשלה מכהנים. בתי המשפט מתערבים בהחלטות שלטוניות שהן בעייתיות מהבחינה החוקית או שאינן עומדות באמות המידה של המשפט המנהלי, כולל בעילה של חוסר סבירות. יש התערבות שיפוטית גם בחקיקה שאינה עומדת במבחנים חוקתיים. קיים

מנגנון חזק של פיקוח משפטי שמפעילים משרד היועץ המשפטי, אנשי פרקליטות המדינה והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ובגופי השלטון, כולל גופי הביטחון, אשר כפופים מקצועית ליועץ המשפטי. בית המשפט העליון נהנה מיוקרה מקצועית, ובאופן כללי, המערכת השיפוטית מורכבת משופטים מקצועיים, אשר ברובם המכריע, ועל אף אירועים שוליים בהיקפם (אם כי לא בנראות הציבורית שלה זכו), נחשבים למינויים ראויים וענייניים.¹³

עם זאת, מתנהלת מערכה פוליטית נגד מערכת המשפט, שבמסגרתה היא מואשמת בהטיות פוליטיות. המערכה הזאת מתבססת על ביקורת לגיטימית בנוגע לפסיקות שונות ועל טענות להתערבות שיפוטית מופרזת, אולם היא כוללת לעיתים השתלחות כללית במערכת המשפט, ובמיוחד בבית המשפט העליון, אשר חורגת מביקורת עניינית. כך, למשל, נטען נגדו שוב ושוב שהוא מסייע לאויב.¹⁴ הביקורת המשתלחת פוגעת במעמדו של בית המשפט בעיני הציבור¹⁵ ומייצרת אפקט מצנן העלול להביא לריסון שיפוטי מוגבר גם במקרים שבהם יש טעם חוקי וחוקתי להתערב.

נוסף על כך יש ניסיונות לקדם מהלכים שמגמתם לבלום את ההתערבות השיפוטית במעשי השלטון – בעיקר באמצעות חקיקה של הכנסת. דוגמה לכך היא ההצעה להוסיף "פסקת התגברות" שתאפשר לחוקק מחדש כל חוק שפסל בג"ץ. על פי הצעת החוק, כדי לאשר את החקיקה מחדש די יהיה ברוב של 61 ח"כים – רוב שיש לכל קואליציה נתונה.¹⁶ ניסיונות רחבים הרבה יותר להגביל את בית המשפט העליון נעשו אחרי הבחירות של אפריל 2019 במסגרת המשא ומתן הקואליציוני לקראת הקמת הממשלה. וכך דיווח "ישראל היום" על הניסיונות האלה:

בין הסעיפים שנידונו בימים האחרונים [במסגרת המשא ומתן הקואליציוני בין הליכוד לבין איחוד מפלגות הימין], אפשר לציין... סעיף הנוגע לשינוי שיטת מינוי השופטים, שבמסגרתו יתקיים שימוע לפני מינוי השופטים, והממשלה תשמש הגוף הממנה; שינוי הרכב בית המשפט העליון, כך שמספר השופטים הנוכחי יגדל בארבעה נוספים, והגבלת כהונת השופטים ל-12 שנים; הגבלות על זכות העמידה, שיביאו לביטול העותרים הציבוריים בבג"ץ, ויקבעו שרק הנפגע הספציפי יוכל לעתור ולבקש סעד מבית המשפט העליון; צמצום עילת הסבירות, שבמסגרתו הקואליציה תעביר חוק שיאסור על בג"ץ לפסול חוקים והחלטות של נבחר ציבור, ובהם הכנסת, הממשלה וראשי ערים בטענה של חוסר סבירות.¹⁷

הניסיונות לכרסם במעמד המערכת המשפטית משפיעים על מידת הכיבוד של זכויות האדם במדינה, שכן מי שדואגים בפועל לכך שהשלטון יכבד את הערכים הדמוקרטיים

המהותיים הם בית המשפט והיועצים המשפטיים בשירות המדינה. לכן פגיעה במעמד משמעותה פגיעה בהגנה על הערכים עצמם. במקביל, יש גם מהלכים להחלשת מעמדו של מבקר המדינה: לראשונה זה שנים רבות מונה מבקר מדינה שאינו שופט בדימוס, אשר אף הצהיר כי יימנע מביקורת בזמן אמת על מוסדות השלטון.¹⁸

מצבה של הדמוקרטיה הישראלית מושפע לרעה מהשליטה הישראלית המתמשכת בתושבים הפלסטינים בשטחי יהודה ושומרון (וכן ממערכת היחסים עם רצועת עזה). השליטה בפלסטינים יוצרת מכלול אתגרים לדמוקרטיה במדינה לאור ההתנגשות הבלתי נמנעת בין האינטרסים הלאומיים והביטחוניים של ישראל לבין זכויות הפלסטינים הן במישור הלאומי והן במישור האישי.¹⁹

מעבר להתנהלות השלטונית, בשנים האחרונות יש לקולות הקיצוניים והאנטי-דמוקרטיים אפשרות להשפיע על השיח הציבורי ואף להוביל אותו, במיוחד באמצעות הרשתות החברתיות. כתוצאה מכך יש הקצנה של השיח ויישור קו של הגורמים במערכת הפוליטית, ואף התקשורתית, עם הקולות הקיצוניים. הדבר מוביל לכרסום בתמיכה הציבורית באתוס הדמוקרטי עצמו.²⁰

2. הזהות היהודית של המדינה

בעת הזאת לא נראה שיש מהלכים המסכנים את זהותה היהודית של המדינה. הזהות הזאת מעוגנת בחקיקה ובמסורות השלטוניות במדינה וכן באתוס הציבורי. באחרונה אף זכתה הזהות היהודית של המדינה לחיזוק בחוק הלאום, שהוזכר לעיל, ולפיו מדינת ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, ומימוש הזכות להגדרה עצמית לאומית במדינת ישראל ייחודי לעם היהודי. הציבור היהודי במדינה מייחס חשיבות רבה לאופיה היהודי, כפי שעולה מסקרים עדכניים,²¹ וזוהי גם עמדת הרוב המכריע של המפלגות בישראל. כמה מהמיעוטים במדינה, כמו הדרוזים, מקבלים, ככלל, את הזהות היהודית של המדינה, וגם בקרב חלקים לא מבוטלים של הערבים אזרחי המדינה יש השלמה עם הזהות הזאת.²² יתרה מכך, נראה כי לעת עתה קיים רוב יהודי מוצק בגבולות המדינה. אשר לקשר בין ישראל לבין הקהילות היהודיות בתפוצות, הוא עודנו חזק, אך ניכרת התרחקות, במיוחד בקרב בני הדור הצעיר.²³

3. מלחמת אזרחים

כפי שהסביר הנשיא ראובן ריבלין ב"נאום ארבעת השבטים" שלו, החברה הישראלית מפוצלת כיום לארבעה מגזרים שהם, למעשה, ארבעה שבטים: החילוני, הדתי לאומי, החרדי והערבי.²⁴ עם זאת, לדבריו, הפיצול הזה אינו אלא מציאות חיים. ואכן, חרף השסעים בחברה הישראלית, לא נראה שישראל ניצבת בפני סכנת הידרדרות לאירועים אלימים כמו מלחמת אזרחים, התקוממות אלימה או מרי אזרחי נרחב.

סיכום ביניים של תמונת המצב

מהניתוח עולה כי במצב הנוכחי האיום המרכזי הוא התרחיש הראשון – הגעה למציאות של אובדן הזהות הדמוקרטית של המדינה – ואילו האיומים האחרים קיימים, אך הסבירות להתרחשותם היא נמוכה ביותר.

מחוללי איומים וגורמי השפעה

לאור הניתוח של תמונת המצב הנוכחית, עולה השאלה מהם הגורמים שיכולים לשנותה ולהשפיע על התגבשות תרחישים שיהיו איום חמור על זהות המדינה. כדי לענות על השאלה הזאת מוצגת כאן סדרה של מחוללי איומים ושל גורמי השפעה. אין מדובר ברשימה ממצה, ומוכן שיכולות להתעורר נסיבות בלתי צפויות נוספות שיובילו לתהליכים פנימיים מסוכנים מעין אלה. כמו כן, כמה מהמחוללים עלולים להשפיע בעת ובעונה אחת על ההתממשות של יותר מאשר תרחיש איום אחד.

מחולל 1: מהלכים פנימיים שפוגעים באופי הדמוקרטי, במוסדות הדמוקרטיים ובערכים הדמוקרטיים

הדמוקרטיה עלולה להיפגע ממהלכים שנוקט השלטון בישראל ואשר יש בהם כדי לפגוע באופן אקטיבי במוסדות ובערכים הדמוקרטיים. התממשות המהלכים האלה, ובמיוחד הצטברותם, עלולות לכרסם בהדרגה בדמוקרטיה הישראלית עד כדי הצבת איום על המשך היותה של ישראל מדינה דמוקרטית.

לאיום על הדמוקרטיה דרגות שונות: הפגיעה החד-משמעית והחמורה ביותר היא מהלך המגביל את האפשרות לקיים בחירות חופשיות שמאפשרות להחליף את השלטון באמצעים דמוקרטיים. הגבלת האפשרות לקיים בחירות חופשיות כוללת, בין היתר, ניסיונות לפגוע בקיומה של אופוזיציה עצמאית וביכולתה של זו להתמודד באופן הוגן על השלטון במדינה; מהלכים לפגיעה בחופש הביטוי, ובמיוחד ביכולת לבקר את הממשלה באופן חופשי בתקשורת, במסד האקדמי והתרבותי ובקרב הציבור באופן כללי.

פגיעה בזכויות הפרט, בזכויות מיעוטים, בזכות לשוויון בין אזרחי המדינה ובערכים דמוקרטיים באופן כללי מסוכנת אף היא לקיומה של דמוקרטיה מהותית. פגיעה כזאת קשה יותר לזהות. הדבר נובע מכך שלגיטימי לעיתים להגביל זכויות וערכים למען קידום אינטרסים ביטחוניים ולאומיים (ובכללם שימור האופי היהודי של המדינה). לכן אין תמיד הכרעה חד-משמעית מתי פגיעה כזאת היא מוגזמת וחורגת מאמות המידה החוקתיות שבחוקי היסוד או אף מכללי המשחק הדמוקרטי. כך, למשל, פינוי של התיישבות פלסטינית מטעמים ביטחוניים במקום מוגדר או לזמן מוגבל יכול לעורר טענות שמדובר בפגיעה מוגזמת בזכויות האדם, אך אינו בהכרח עדות לקץ

הדמוקרטיה הישראלית. לעומת זאת, גירוש המוני של אוכלוסייה פלסטינית לשם מימוש אינטרסים לאומיים של מדינת ישראל עומד בסתירה מובהקת לקיומו של משטר דמוקרטי.

נוסף על כך, הדמוקרטיה תיפגע באופן משמעותי אם לא יישמר העיקרון של שלטון החוק, שמשמעותו כפיפות של השלטון לחוק במדינה ואכיפה שוויונית ועניינית של החוק על האזרחים ועל הממשל. בהקשר הזה יש בעייתיות בחקיקה פרסונלית המעניקה חסינות לגורמים בכירים במדינה. הסכנה לדמוקרטיה תגבר עוד יותר אם יהיו כרסום בהפרדת הרשויות וריקון גורמי הביקורת, כמו מבקר המדינה, מסמכויותיהם. פגיעה בבתי המשפט ובפיקוח השיפוטי על הממשלה ועל הכנסת היא מסוכנת במיוחד, שכן כרוכה בה שחיקה בהבטחתו של שלטון החוק במדינה ובהגנה על זכויות האדם במדינה, בהיעדר גורם בלתי תלוי המסוגל להגן מפני שרירות השלטון.

פגיעה בכל אחד מהמרכיבים האלה של הדמוקרטיה יש בה כדי לערער את המשטר הדמוקרטי בישראל, אם כי פגיעה אנושה בדמוקרטיה תנבע בעיקר מהצטברותם ומחומרתם של המרכיבים השונים. שלטון שיבקש לכרסם בחלק מהמרכיבים צפוי בסופו של דבר לפגוע גם במרכיבים אחרים. כך, למשל, מהלך של פגיעה בזכויות אדם מהותיות ילווה תחילה, מן הסתם, בהחלשה של מנגנוני הפיקוח השיפוטי כדי שלא יבלמו את המהלך הזה ולאחר מכן גם בהשתקתם של מבקרי השלטון כדי שלא יפעלו להיפוך המהלך. יש להדגיש שקשה לזהות את הנקודה שבה ניתן לקבוע שהידרדרות יוצרת משבר חוקתי המאיים על הדמוקרטיה. לעיתים ניתן לזהות את נקודת האל-חזור רק אחרי שזו נחצתה, ולעיתים קריאות השבר הן מיותרות ומוגזמות. הדגש המרכזי לענייננו הוא הזיהוי של הכיוון הכללי ושל מהלכי הרוחב בכל הנוגע לאיום הזה.

סיכויי ההתממשות: קשה להעריך במדויק את סבירות הפגיעה באופי הדמוקרטי של מדינת ישראל, על מרכיביו השונים, אולם נראה שגורמים מרכזיים בפוליטיקה הישראלית מחויבים כיום פחות מאשר בעבר לשימורה של שיטת המשטר הדמוקרטית. לראיה: ניתן לזהות בלב הקונסנזוס עמדות אנטי-דמוקרטיות, אשר נמצאו בעבר רק בקרב השוליים הפוליטיים,²⁵ במקביל להיחלשותם של גורמים מאזנים וממתנים בתוך הזירה הפוליטית. הסיכוי שיינקטו מהלכים שונים שיש בהם כדי לפגוע בדמוקרטיה תלוי באופן שבו יוכרע בפועל מאזן הכוחות בין גורמים המושכים לכיוונים מנוגדים. בצד החיובי קיימים גורמים המחזקים את שימור המוסדות והערכים הדמוקרטיים במדינת ישראל, ובהם: מסורת דמוקרטית מאז קום המדינה; חופש ביטוי מורש; אקדמיה מבוססת; תקשורת עצמאית; רשות שופטת עצמאית; חיבור לערכים יהודיים, שלפחות בחלקם זהים לערכים הדמוקרטיים; חיבור משמעותי המייחס חשיבות לשימור הדמוקרטיה; מעורבות של הציבור באופן פעיל בשיח הפוליטי ובמערכות הבחירות;

תוכניות לימוד שכוללות התייחסות לאופיה הדמוקרטית של המדינה; קשרים חזקים עם מדינות דמוקרטיות שהן בעלות השפעה על ישראל.

מנגד, קיימים גורמים המחלישים את שימור המוסדות והערכים הדמוקרטיים: התחזקות כוחות לאומניים ודתיים אנטי-ליברליים; מגמות בדעת קהל להעדיף ערכים לאומיים ואינטרסים עצמיים על פני ערכים דמוקרטיים; כרסום במעמד של ארגוני החברה האזרחית ובהתייחסות לחובה לכבד את זכויות האדם; תיוג מחדש של שימור הדמוקרטיה כך שייחשב לנושא אליטיסטי, "שמאלני" ואף בוגדני שאינו מתחבר לרחשי הלב של מרבית העם; מגמות פופוליסטיות בשיח הציבורי שאותן מובילה ההנהגה הפוליטית; שתירתה של הנהגת המדינה נוכח גילויים של גזענות ושל לאומנות. לעיתים אף מביעה ההנהגה תמיכה מפורשת בגילויי הגזענות; היחלשות הדמוקרטיה הליברלית והתחזקות הגורמים הלאומניים בזירה הבינלאומית.²⁶ יש הסבורים כי חוק הלאום מניח תשתית שעל בסיסה ניתן יהיה לשלול זכויות ממי שאינו יהודי ולפיכך עצם קיומו של החוק הזה בניסוחו הנוכחי מגדיל את הסיכון שיתממשו מהלכים עתידיים שיכרסמו בדמוקרטיה.²⁷

מחולל 2: התערבות גורמים חיצוניים במערכת הבחירות ובתהליך קבלת ההחלטות בכמה מערכות בחירות והצבעות חשובות שהתקיימו בשנים האחרונות – כמו הבחירות לנשיאות בארצות הברית ומשאל העם על הברקזיט בבריטניה – התברר כי הייתה התערבות של גורמים חיצוניים, ובראשם רוסיה, שתכליתה להשפיע על תוצאות הבחירות באמצעות קמפיילים של דיסאינפורמציה ומתקפות סייבר.

קיים חשש שגם ישראל תיחשף ללוחמת המידע והתודעה בשלושה מישורים: במישור הראשון, השפעה על הליך הבחירות עצמו בעזרת מהלכים לעידוד השתתפות או הימנעות מהצבעה באמצעות יצירת ספק או אדישות בנוגע להליך הבחירות או בנוגע למועמדים ספציפיים או באמצעות קידום מועמד שמתאים לאינטרסים של גורמים חיצוניים בעלי אג'נדה זרה; במישור השני, פגיעה באמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים, כמו בית המשפט או מערכות אכיפת החוק באמצעות הזרמת מידע כוזב; במישור השלישי, השפעה על דעת הקהל ועל עמדות הציבור בסוגיות אסטרטגיות – ודרךן על מקבלי ההחלטות – באמצעות הפצת דיסאינפורמציה.

סיכויי ההתממשות: כיום קיימת בישראל מודעות רבה לסיכונים של התערבות זרה במערכת הבחירות, ומתקיימים מחקר בנושא, פיתוח ידע ויצירת מנגנונים ודרכי היערכות.²⁸ בשתי מערכות הבחירות של 2019 לא זוהתה התערבות חיצונית, כך שנראה כי ההיערכות שנעשתה הועילה. עם זאת, לאור היצירתיות של הגורמים המובילים את ההתערבות החיצונית אסור להיות שאננים.

מחולל 3: יצירת מדינה אחת לא שוויונית בין הים לירדן

בשנים האחרונות גובר הדיון בישראל בנוגע לאפשרות לספח את יהודה ושומרון וליצור מדינה אחת על כל השטח בלי להעניק זכויות אזרח שוויוניות לתושבים הפלסטינים בשטח המסופח. אפשרות כזאת עומדת בסתירה גמורה לערך הדמוקרטי הבסיסי של שוויון פורמלי ופוליטי בין כל אזרחי המדינה, ולכן יש במימושה ערעור משמעותי של הדמוקרטיה הישראלית.²⁹ נוסף על כך, אפשרות כזאת תאתגר את בית המשפט העליון: אם יתערב, יש חשש משמעותי לכך שגורמים מהימין הפוליטי ייצאו נגדו, יגבילו את סמכויותיו או יעקרו את החלטותיו מתוכן; אם לא יתערב, משמעות הדבר היא פגיעה מהותית במעמדו ובתפקידו בשימור הדמוקרטיה. בשני המקרים המשמעות היא כרסום בהפרדת הרשויות ובמעמדו של שומר סף חשוב במערכת הדמוקרטית.

כינון מדינה אחת לא שוויונית בין הים לנהר יגרור פגיעה מתמשכת בציבור הפלסטיני שיסתפח למדינה לאור העובדה שתישלל ממנו באופן סופי האפשרות לממש את מאווייו הלאומיים, וייתן לו באופן פורמלי מעמד אזרחי בלתי שוויוני. הפלסטינים שיסופחו לישראל צפויים לפתוח במאבק לאומי להגדרה עצמית או למימוש מלוא זכויותיהם. יש גם חשש שאזרחי ישראל הערבים – לפחות בחלקם – יצטרפו למאבק. גם ישראלים יהודים המתנגדים לפגיעה באופי הדמוקרטי של המדינה עשויים לתמוך במאבק. לפיכך עלול להתפתח מאבק יהודי-ערבי משותף על רקע אידיאולוגי נגד המציאות המפלה ונגד הפגיעה בדמוקרטיה בין תומכי המהלך לבין קבוצות המתנגדות לו והתומכות בפתרון של שתי מדינות ושל משטר דמוקרטי.

ביטויי המאבק יכולים לכלול מרי אזרחי הכולל, למשל, סירוב המוני של יהודים המתנגדים למהלך לשרת בצה"ל; סירוב של קבוצות גדולות, למשל ערביי ישראל, להשתתף במוסדות הדמוקרטיים; סירוב לשלם מיסים; הפגנות המוניות שלהן פוטנציאל להידרדר לאלימות ולהפרת חוק. קשה להעריך האם מאבק כזה עלול להתפתח לכדי אלימות מתמשכת שתגרום לאבדות בנפש, שתאתגר את מנגנוני הביטחון הישראליים ושתידרדר למלחמת אזרחים של ממש.

סיכויי ההתממשות: כיום הרעיון של מדינה אחת לא שוויונית אינו הפתרון המוביל בפוליטיקה ובציבור בישראל. עם זאת, יש כרסום בתמיכה הציבורית ברעיון של שתי מדינות, והמרכז הפוליטי נמנע מלהתבטא נגד רעיון המדינה האחת ואינו נוקט צעדים היכולים לבלום התקדמות זוחלת לעבר מציאות של מדינה אחת. לפיכך יש חשש שהמיעוט האידיאולוגי יצליח לכפות גלישה למציאות של מדינה אחת שתהפוך בסופו של דבר לפתרון קבוע של מדינה אחת לא שוויונית. במקרה כזה ישנה סכנה שתכורסם זהותה הדמוקרטית של המדינה, ותהיה הידרדרות למאבק אליים בין קבוצות שונות באוכלוסייה.

מחולל 4: פתרון קבוע שבו ישראל ממשיכה לשלוט בפלסטינים שמחוץ לשטח הריבוני שלה

ישנה אפשרות שישראל תאמץ מדיניות השוללת את פתרון שתי המדינות ותחליט באופן חד-צדדי על פתרון קבע שבמסגרתו תיווצר מציאות בלתי הפיכה של המשך השליטה בפלסטינים. למשל, ישראל יכולה להחליט שהיא מספחת את שטח C ביהודה ושומרון (כ-60% מכלל השטח, שבו ממוקמות ההתנחלויות ומתגוררים 100-300 אלף פלסטינים) ונותנת אוטונומיה לפלסטינים המתגוררים בשאר השטח (בעיקר בשטחי A ו-B).³⁰ במקרה כזה, ועל בסיס הניסיון של החלת החוק הישראלי על מזרח-ירושלים, סביר להניח שהתושבים הפלסטינים בשטחי C יזכו למעמד של תושבי קבע, כמו תושבי מזרח-ירושלים, מה שיאפשר להם להגיש בקשה לקבלת אזרחות ישראלית. מתן מעמד של תושבי קבע לאזרחי השטח המסופח והצבת תנאים לקבלת אזרחות פוגעים בשוויון בין אוכלוסיות שונות במדינה. עם זאת, פגיעה כזאת כשלעצמה עדיין אינה מחסלת את הזהות הדמוקרטית של המדינה, כפי שישראל לא איבדה את זהותה הדמוקרטית על אף הסטטוס המפלה שניתן לתושבים הפלסטינים במזרח-ירושלים.

אולם אם אכן בכך יסתכמו המהלכים לסיום השליטה הכוללת בפלסטינים, ושאר השטח יישאר במעמד אוטונומי מוגבל, שמשמעותו המשך השליטה בכלל התושבים הפלסטינים ללא מועד סיום ובלי להעניק להם זכויות מלאות, הרי שמדובר במציאות שתהיה דומה במהותה לזו של מדינה אחת בלתי שוויונית. זאת במיוחד אם השטח שייוותר במעמד אוטונומי יחזור להיות תחת שליטה מלאה של ישראל (למשל נוכח ביטול הממשל הפלסטיני עקב החלטה של כל אנשיו להתפטר או בעקבות קריסה). לפיכך צפוי המחולל הזה להתנגש עם מהותה הדמוקרטית של המדינה כמו מחולל 3 לעיל (מדינה אחת לא שוויונית).

סיכויי ההתממשות: כל עוד אין מהלכים משמעותיים ליישוב הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, הרי התמשכות השליטה הישראלית בשטחים במתכונת הקיימת נראית אפשרות סבירה מאוד. ישנם גורמים משמעותיים במערכת הפוליטית הישראלית, כולל ראש הממשלה נתניהו, שהעלו רעיונות לסיפוח חלקים נרחבים מיהודה ושומרון,³¹ ולכן יש אפשרות שיקודמו. קידום המהלכים יכול להיעשות באופן מדורג עד להגעה למציאות סופית של החלת החוק הישראלי על רוב השטח והשאר אוטונומיה מוגבלת לפלסטינים בשטחי A ו-B ובשטחים בנויים הצמודים להם.

מחולל 5: יצירת מדינה שוויונית אחת בין הים לירדן
אפשרות שעולה לעיתים בשיח הציבורי בישראל היא הרעיון של מדינה אחת שוויונית, קרי של סיפוח יהודה ושומרון לישראל ומתן אזרחות וזכויות שוות לכל התושבים הפלסטינים, כולל הזכות לבחור ולהיבחר, חופש תנועה וחופש מגורים בכל השטח.³²

הענקת אזרחות ליותר מ-2.5 מיליון פלסטינים החיים בשטח המסופח³³ תביא למצב שבו – בצירוף יותר מ-300 אלף הפלסטינים במזרח-ירושלים וכמעט מיליון וחצי ערביי ישראל – עלול להיווצר רוב של אזרחים לא יהודים במדינה. אובדן הרוב היהודי במדינה, או הרוב האפקטיבי לצורך שליטה במדינה, עלול להוביל לשינוי עקרונות יסוד בשיטת המשטר הישראלית ובמיוחד לשינוי אופיה היהודי של המדינה. השינוי יכול לנבוע משינוי מפורש בסממנים היהודיים של המדינה, למשל ביטולו של חוק השבות, אך גם יכול להתרחש בתהליך של כרסום מתמיד בסממנים האלה, עד כדי היעלמותם. מעבר לכך, הגם שהרעיון הזה מגלם לכאורה מימוש של ערכים דמוקרטיים, הרי החיכוכים הצפויים בין האוכלוסיות והמאבקים על השליטה במדינה עלולים לגרום אלימות וצעדי-נגד הכרוכים בפגיעה בזכויות ובשחיקה של הדמוקרטיה. אין משמעות הדבר בהכרח אובדן הדמוקרטיה, אולם יש בתרחיש כזה אתגור שלה שעלול להוביל לקריסתה אם יתחבר למרכיבים נוספים כמו הטלת מגבלות על זכויות האדם בעקבות מצב החירום שישורר במציאות של עימות פנימי. מעבר לכך, יש גם חשש שאם הציבור היהודי יהפוך להיות מיעוט, לא יישמרו כלל זכויותיו. זאת לאור היעדר מסורת של כיבוד ערכים דמוקרטיים במדינות ערב, נוכח התנהלותה של הרשות הפלסטינית ובשל העוינות הקשה של חלקים משמעותיים באוכלוסייה הפלסטינית כלפי מדינת ישראל ואזרחיה היהודים. התוצאה המשוערת תהיה מדינה בשליטה פלסטינית שאינה מכבדת את הזכויות הבסיסיות של כלל אזרחיה, ולפיכך אינה בעלת זהות דמוקרטית. במציאות של סיפוח מלא של הגדה המערבית וכינון מדינה שוויונית שבה הרוב היהודי מאוים ישנה גם הסכנה שיפרוץ מאבק בין היהודים לבין עצמם על רקע החשש לאובדן אופיה היהודי של המדינה. נוסף על כך, ישנו חשש למאבק אלים בין קבוצות של אזרחים יהודים לקבוצות של אזרחים ערבים במדינה על רקע חוסר הסכמות בנוגע לאופי המדינה וניסיונותיו של כל צד להשית את הערכים שלו על מוסדות המדינה. מאבק אלים בין יהודים לערבים ייתכן גם על רקע סירובם של אזרחים יהודים לקבל את אזרחותם השווה של מיליוני פלסטינים מסופחים, שבעיני רבים מהאזרחים היהודים נחשבים כיום לאויבים מרים. מאבק אלים בין יהודים לערבים עלול לפרוץ גם על רקע התנגדות הפלסטינים המסופחים להחלטה לספחם למדינת ישראל ולשלול מהם את זכותם להגדרה עצמית ולזכויות קיבוציות נוספות (על אף מתן זכויות פרט שוות) ועל רקע התפיסה הרווחת בקרב רבים מהם שלפיה האזרחים היהודים הם אויבים. המצב עלול להוביל להתקוממות ולמרי אזרחי – כולל סירוב של קבוצות שונות לשרת בצה"ל ולהשתתף במוסדות דמוקרטיים במדינה – ולהפגנות אלימות, ואף עלול להידרדר למלחמת אזרחים.

סיכויי ההתממשות: התמיכה ברעיון המדינה השוויונית האחת היא נחלתם של שוליים צרים מאוד בקרב הציבור היהודי במדינה, ואין כיום שום גורם פוליטי משמעותי שמקדם פתרון כזה. לכן נראה שסיכויי ההתממשות של המחולל הזה נמוכים.

מחולל 6: החלטות על פינוי נרחב של התנחלויות או על העברת יישובי המשולש לריבונות פלסטינית (במסגרת הסכם)

כתוצאה ממהלכים מדיניים – בין אם במסגרת משא ומתן ובין אם באופן חד-צדדי בעקבות החלטה פנים-ישראלית או לחץ בינלאומי – עשויה ישראל להחליט על פינוי נרחב של התנחלויות שבהן מתגוררים עשרות אלפי תושבים. בתרחיש כזה צפויים מתנגדי הפינוי לפתוח במאבק כדי להביא לביטול המהלך. המאבק יכול להסתכם בהפגנות ובהיצמדות לבתים, כפי שקרה במהלך ביצועה של תוכנית ההתנתקות ב־2005, אך ישנה גם אפשרות שהוא יהיה אלים הרבה יותר. נוכח ההקצנה של השיח הפוליטי ובשל היכולת של הרשתות החברתיות להוציא מאות אלפי אנשים לרחובות, סביר להניח שהמאבק יכלול משתתפים רבים יותר מכפי שהיו במאבק נגד ההתנתקות ויהיה כרוך באלימות רבה יותר. מציאות כזאת עלולה – בנסיבות מסוימות – להידרדר למלחמת אזרחים, אם כי זוהי תוצאה מרחיקת לכת שסבירות התרחשותה נמוכה.

מהלך מסוג אחר נוגע לשינוי במעמדם של יישובים ערביים, דהיינו העברת יישובי המשולש אל מחוץ לריבונות ישראל – לריבונות פלסטינית – במסגרת הסדר עם הפלסטינים. אם מהלך כזה ייצא אל הפועל ללא הסכמתם של תושבי היישובים האלה, הם צפויים להפגין התנגדות קשה שעלולה לגלוש לאלימות. עם זאת, לא נראה שמהלך כזה יוביל למלחמת אזרחים, במיוחד אם הוא ייעשה בהסכמת הפלסטינים, כיוון שלא יהיו גורמים נוספים שיצטרפו למאבק.

סיכויי ההתממשות: בשלב הנוכחי אין באופק הסדר מדיני הכרוך בפינוי נרחב של יישובים יהודיים. עם זאת, ייתכנו שינויים מדיניים – בתוך המדינה ובמעטפת הבינלאומית – שיובילו להחלטה כזאת בעתיד.

בדומה לכך, הרעיון של העברת יישובי המשולש לאחריות פלסטינית כלל אינו מצוי – נכון ל־2019 – על סדר היום הפוליטי. הרעיון הזה נתקל בהתנגדות עזה של תושבי היישובים האלה ושל הפלסטינים, ולכן סיכויו להתממש נראים נמוכים מאוד. לא נראה שאפשר להוציא אל הפועל מהלך כזה ללא הסכמה פלסטינית.

מחולל 7: פגיעה חמורה במקומות הקדושים למוסלמים ולנוצרים, במיוחד בהר הבית בישראל ישנם מקומות קדושים רבים לדתות השונות, ובמיוחד ליהודים, למוסלמים ולנוצרים. המקומות הקדושים הרגישים ביותר נמצאים בירושלים. פגיעה במקום שקדוש ליהודים עלולה לגרור תגובה קשה של ישראל, אולם לא נראה שתוביל למלחמת

אזרחים, שכן יש להניח שמרבית החברה הישראלית תוקיע את המעשה. פגיעה במקום שקדוש לנוצרים צפויה לגרור תגובות קשות, אך לא נראה שתוביל למלחמת אזרחים בתוך ישראל, מאחר שהנוצרים הם מיעוט קטן במדינה. לעומת זאת, פגיעה במקומות הקדושים לאסלאם – בראש ובראשונה בהר הבית ובמיוחד אם הפגיעה תהיה חמורה – תגרור תגובות קשות של הציבור המוסלמי במדינה ומחוצה לה. כבר כיום יש גורמים מוסלמיים ויהודיים שפועלים להגברת החיכוך בהר הבית ולליבויו האש סביב המתחם הקדוש. ככל שהפגיעה החמורה במסגדים תיוחס במידה רבה יותר לממשלת ישראל, כך צפויות התגובות להיות קשות יותר. יש להניח שיהיו התפרעויות נרחבות של הציבור הערבי במדינה וכן של הפלסטינים ביהודה, בשומרון וברצועת עזה, בדומה לאירועים שהתרחשו ביולי 2017.³⁴ אז האירועים נבלמו, אך במקרה של פגיעה משמעותית במקום קדוש יש סכנה שהם ייצאו מכלל שליטה ויידרדרו אפילו לכדי מלחמת אזרחים. עם זאת, התשובה לשאלה אם כך אכן יקרה תלויה במידה רבה באופן שבו תתנהל ישראל, ביכולת של מנהיגי הציבור הערבי לשלוט בלהבות וכן בהדים שיעורר אירוע כזה בעולם הערבי-אסלאמי.

סיכויי ההתממשות: מצד אחד, קיימת מודעות בקרב גורמי ביטחון הפנים בישראל ובקרב ממשלת ישראל לרגישות הנושא, ולכן יש לקוות כי ישנה היערכות מספקת לסיכול אירועים כאלה; מצד אחר, די לעיתים במטורף אחד או ביציאה משליטה של אירוע מקומי כדי להביא להתרחשותן של תוצאות בלתי מבוקרות.

מחולל 8: היחלשות ערכים דמוקרטיים בזירה הבינלאומית

מדינת ישראל מייחסת חשיבות להיותה חלק ממשפחת העמים בכלל ולהשתייכותה למשפחת העמים הנאורים והמדינות המתקדמות בפרט. מעבר לחשיבות המדינית, יש להשתייכות הזאת גם השלכות מעשיות בתחומים רבים ובהם הביטחוני, הכלכלי והתרבותי. מהדברים האלה עולה כי סיבה חשובה להקפדה על כיבוד הערכים הדמוקרטיים בישראל היא החשש מפני הפגיעה בלגיטימיות של ישראל בעולם ומפני השלכותיה של פגיעה כזאת על יחסי החוץ של ישראל. החשש מתגובת הקהילה הבינלאומית בולם לעיתים פעילות שלטונית אנטי-דמוקרטית באופן יעיל יותר מאשר רסנים פנימיים. יתר על כן, לחץ חיצוני מאפשר למקבלי ההחלטות במדינה להצדיק כלפי פנים הימנעות מנקיטת צעדים בלתי דמוקרטיים, גם אל מול לחץ פוליטי פנימי לבצעם. ככל שהמציאות העולמית תייחס פחות חשיבות לערכים הדמוקרטיים, כך יפחת הלחץ הבינלאומי על ישראל לכבד את הערכים האלה. יתרה מזאת, ישראל עלולה לשאוב לגיטימיות להתנהלות בלתי דמוקרטית מכך שגם מדינות אחרות נוהגות כך. ככל שיהיו לישראל יותר בעלי ברית שאינם מייחסים חשיבות לערכים דמוקרטיים, כך יהיה לממשלתה קל יותר לאמץ סטנדרטים דומים במדיניותה. בעקבות זאת יגבר

כוחם של השיקולים הלאומיים על פני השיקולים הדמוקרטיים, באופן שעלול להוביל לנקיטת צעדים פוגעניים ולאומניים יותר המכרסמים בדמוקרטיה הישראלית. סיכויי ההתממשות: בשנים האחרונות ניכרת מגמה עולמית של היחלשות הערכים הדמוקרטיים והליברליים. המגמה הזאת באה לידי ביטוי בהתחזקות כוחן של מפלגות ימניות ופשיסטיות הקוראות תיגר על הערכים הליברליים.³⁵ אפילו בארצות הברית, מעוז הדמוקרטיה, יש התחזקות של גורמים ימניים רדיקליים בעקבות מערכת הבחירות שהעלתה לשלטון את הנשיא דונלד טראמפ ובעקבות התגברותה של תופעת הפופוליזם. כתוצאה מכך חודרים למרכז הבמה הפוליטית קולות שהיו פעם נחלת השוליים – קולות החותרים תחת ערכי יסוד דמוקרטיים, כולל שלטון החוק, זכויות האדם ופלורליזם.³⁶ מוקדם להעריך האם מדובר בתופעה חולפת או במגמה שתערער באופן מהותי את המשטרים הדמוקרטיים האלה.

נוסף על כך יש לישראל – נכון ל-2019 – יותר בעלות ברית ששליטיהן אינם מבטאים כבוד לערכים דמוקרטיים וליכויות אדם. בין אלה ניתן למנות את הממשלות של הונגריה, של פולין ושל ברזיל.³⁷ מובן שבעתיד יכולים לחול שינויים הן בממשלות עצמן והן ביחסיהן עם ישראל.

סיכום והמלצות

שלושת תרחישי האיום הנידונים בפרק הזה מציבים בפני ישראל סיכונים בדרגות שונות. התרחיש שסיכוייו להתממש הם הגבוהים ביותר הוא אובדן זהותה הדמוקרטית של המדינה. מציאות בלתי דמוקרטית יכולה להתהוות כתוצאה ממהלכים ישירים שנוקט השלטון במדינה וכוללים פגיעה במוסדות ובערכים דמוקרטיים בהתבסס על תפיסות עולם שמקדשות ערכים לאומיים, ואפילו לאומניים, ומזלזלות בערכים דמוקרטיים. העובדה שישנו כרסום מתמשך באתוס הדמוקרטי בקרב הציבור הישראלי מגבירה את החשש מפני הידרדרות למציאות של פגיעות ממשיות בזכויות יסוד אזרחיות ופוליטיות שעליהן נשענת הדמוקרטיה.

פגיעה בזהות הדמוקרטית של המדינה עלולה לנבוע גם מהפיכתה למדינה אחת בלתי שוויונית, שאין בה זכויות אזרח מלאות לתושבים הפלסטינים המסופחים אליה. עצם חוסר השוויון סותר את הזהות הדמוקרטית של המדינה, אך נוסף על כך תוביל מציאות כזאת לכרסום במעמד שומרי הסף של הדמוקרטיה כמו בתי המשפט והתקשורת החופשית, כדי שאלה לא ימנעו את מימוש המציאות הבלתי שוויונית. גם ללא פעולת סיפוח של כל שטחי יהודה ושומרון עלול להיווצר איום על המשטר הדמוקרטי – אם במסגרת של פתרון קבע חד-צדדי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני תמשיך ישראל לשלוט במרבית השטח (למשל בכל אזור C) ותותיר ריכוזים של אוכלוסייה פלסטינית מחוץ לתחומי המדינה, בלי שזו תוכל לממש זכויות פוליטיות או אזרחיות.

אשר לזהותה היהודית של המדינה, לא נראה כי קיים בשלב הזה חשש משמעותי לפגיעה מכוונת בסמלים היהודיים או באופי היהודי של המדינה. מציאות של מדינה אחת שוויונית אכן תסכן את אופיה היהודי של המדינה, אך כרגע לא נראה כי יש היתכנות פוליטית להיווצרותה של מדינה כזאת. עם זאת, לא ניתן לשלול את האפשרות שהדבר יקרה בטווח הארוך כתוצאה מהתפתחויות שונות, למשל מצב של מדינה אחת בלתי שוויונית – מה שעלול להוביל למאבק פנימי שתוצאותיו הן השתלטות הפלסטינים על השלטון. וקיים עוד איום משמעותי על זהותה היהודית של המדינה: התרחקות מישראל של חלק מיהודי התפוצות, ובמיוחד של בני הדור הצעיר ביהדות ארצות הברית. התרחקות כזאת תפגע קשות באחד מהיבטי הזהות היהודית של ישראל: היותה מדינת העם היהודי.

הידרדרות למלחמת אזרחים במדינה אינה נראית איום מוחשי בשלב הזה, אם כי ניתן להעלות על הדעת מצבים של מרי אזרחי או של התקוממות אלימה שעלולים לגלוש למלחמת אזרחים. מצב כזה יכול להתרחש כתוצאה ממציאות של מדינה בלתי שוויונית ומכרסום בערכים הדמוקרטיים. גם מציאות של מדינה אחת שוויונית בין הים לנהר, שסיכוייה להתממש פחות סבירים, יכולה להוביל למלחמת אזרחים בשל המתח המובנה בין היהודים לפלסטינים במדינה כזאת. נוסף על כך, מלחמת אזרחים עלולה להתפרץ כתוצאה ממהלכים אחרים, כמו פינוי נרחב של יישובים יהודיים וכן בעקבות פגיעה במקומות הקדושים לאסלאם בהר הבית. מצבים כאלה צפויים להוביל לעימותים אלימים נרחבים, ואלה עלולים להידרדר עד כדי מלחמת אזרחים. עם זאת, לא ברור עד כמה משמעותי החשש שהמצב אכן יסלים עד כדי כך.

התממשות התרחישים של אובדן הזהות הדמוקרטית או היהודית של המדינה וכן מצבים של מלחמת אזרחים צפויים להוביל לפגיעה באיכות החיים במדינה ולפגיעה כלכלית עקב ירידה המונית ובריחת מוחות של ישראלים בעלי אמצעים וחלופות, אשר לא יהיו מעוניינים להמשיך להתגורר במדינה. פגיעה בזהות הדמוקרטית וכן מצבים של מלחמת אזרחים צפויים גם להביא ליציאתם של משקיעים ולקושי להביא משקיעים חדשים למדינה.

כדי לסכל את התממשות התרחישים שתוארו יש לבלום את המחוללים שלהם. ניתן להצביע על שלוש המלצות עיקריות שמטרתן להשיג בלימה כזאת:

1. מההיבט השלטוני – יש להימנע ממהלכים פנימיים הפוגעים בערכים ובמוסדות הדמוקרטיים במדינה. יתרה מזאת, הממשלה צריכה להפגין מחויבות אמיתית ובלתי מתפשרת לקיום משטר דמוקרטי, כולל מימושו של עקרון השוויון האזרחי, כיבוד זכויות המיעוט במדינה וכיבוד שלטון החוק. חשוב גם לגבש מענה מספק לאיומים בתחום התודעה ולהתערבות חיצונית שמטרתם לשבש את הדמוקרטיה במדינה.

2. מההיבט הציבורי – יש חשיבות רבה לפעולה במישור החינוכי כדי להנחיל בקרב הציבור הרחב את החשיבות של הערכים הדמוקרטיים ושל כיבודם. כן נדרש לפעול לחיזוק האמון של הציבור במוסדות השלטון באופן כללי, ובפרט יש לחזק את האמון שלו במערכות המשפט ואכיפת החוק.
3. בכל הנוגע לזירה הפלסטינית, המגמה של התקדמות לעבר מציאות של מדינה אחת היא בעייתית. מדינה לא שוויונית סותרת את הערכים הדמוקרטיים, ואילו מדינה שוויונית צפויה להתנגש עם הערכים היהודיים של המדינה בשל אובדן הרוב היהודי האפקטיבי. שתי האפשרויות צפויות לייצר חיכוך רב שעלול להוביל לאלימות ואפילו לגלוש למלחמת אזרחים. גם הותרת מציאות שבה אין מדינה אחת, אך יש שליטה מתמשכת בפלסטינים ללא כל ניסיון להביא לסיומה, סותרת את הערכים הדמוקרטיים של המדינה. לכן יש לפעול באופן אקטיבי למציאת פתרון אשר יפסיק או לפחות יפחית את השליטה הזאת ולהימנע ממהלכים שיסכלו את האפשרות להגיע בעתיד לפתרון של הפרדות כמו מהלכי סיפוח נרחבים וצעדים בלתי הפיכים בשטח. נוסף על כך, כל הסכם מדיני שעלול להיות כרוך בפינוי נרחב של יישובים יהודיים או בהעברת יישובים ערביים לריבונות אחרת צריך להיעשות באופן שיתחשב בתוצאות בשטח כדי להפחית את החשש מהסלמה לאלימות מתמשכת. כמו כן חיוני לפעול באופן מתמשך לסיכול פגיעה במקומות הקדושים לדתות השונות, ובמיוחד במתחם אל-אקצא, ויש להיערך מראש לאירועים כזה, אם בכל זאת יתרחש, כדי להרגיע את הרוחות ולמנוע התפשטות אירועים אלימים בעקבותיו.

הערות

1. המחברת מודה לעו"ד ליאור צור ולעו"ד בל יוסף על הסיוע בכתיבת הפרק.
2. חוק השבות, התש"י, 1950, <https://bit.ly/2WiS7πr>
3. ראו דיון בנוגע להגדרות השונות בספרות למלחמת אזרחים: ירון סלמן, תנאים להצלחה ביישום של הסכמי שלום לאחר מלחמות אזרחים, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, פברואר 2013, עמודים 18–22, <https://bit.ly/2NhSyRe>. למאמר הזה נבחרה הגדרה רחבה יחסית של המונח "מלחמת אזרחים", שאם מתקיימים כל מרכיביה, יש בכך כדי לערער באופן יסודי את מהותה ואת זהותה של המדינה.
4. על הקשר ההדוק בין השניים ראו למשל: אדריאן פילוט "מדוע החלשת בית המשפט מסוכנת לצמיחה ולישראל", **כלכליסט**, 14 במאי 2019, <https://bit.ly/2Nx7paC>
5. בהקשר הזה מעניין לבחון תהליכים המתרחשים בטורקיה ומתוארים בכתבה, Carlotta Gall, "Turks Voting with Their Feet", *The New York Times*, 5 January 2019, <https://bit.ly/2LljJYT>
6. כרסום מסוים בהגנה על האופוזיציה ניתן לראות בחוק ההדחה, שנתן לחברי הכנסת כוח להדיח חבר כנסת אחר בתנאים מסוימים. מדובר בשילוב של חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מספר 44) אשר הוסיף את סעיף 42א(ג) לחוק היסוד ושל חוק הכנסת (תיקון מספר 43), התשע"ו–2016, שהוסיף את סעיף 8א לחוק. התיקונים אושרו בבג"ץ 5744/16 **בן מאיר נ' הכנסת** (פורסם באר"ש, 27.5.2018).

- 7 דוגמה לכך היא הניסיון שנעשה לקדם חוק לאיחוד הרגולטורים בתחום התקשורת, שנועד להכפיף רשויות סטטוטוריות, שפועלות מתוקף חוק באופן עצמאי, לגוף הנשלט לחלוטין על ידי משרד התקשורת. עמרי מילמן, "נתניהו משתלט על התקשורת ב-65 עמודים", **כלכליסט**, 12 במרס 2017, <https://bit.ly/2NmjCyI>
- 8 ראו למשל את הניסיון להעביר לידי שרת החינוך והתרבות את השליטה על תקצוב מוסדות תרבות על בסיס קריטריונים שאינם מקצועיים במסגרת תיקון לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002. הצעת החוק לא הבשילה לכדי חקיקה.
- 9 וכן בחקיקות נוספות כמו חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000; חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 ועוד.
- 10 ראו, למשל, בג"ץ 6427/02 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619 (2006) (חוקתיות חוק טל שהקנה פטור מגיוס בחורי ישיבות); בג"ץ 1213/10 **ניר נ' יו"ר הכנסת** (פורסם בנבו, 23.2.2012) (חוקתיות חוק החנינה למתנגדי ההתנתקות); בג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 22.5.2015) (הטבות מס מפלות). בכל המקרים האלה (כמו במקרים רבים אחרים) אימץ בית המשפט את עקרון השוויון וקבע שהוא נגזר מתוך חוקי-סוד: כבוד האדם וחירותו.
- 11 דוגמה מובהקת לכך היא כיבוד הדין הבינלאומי ההומניטרי (דיני העימות המזוין) ומתן הגנה של ממש – בשלל אמצעים – לזכויות האדם של הפלסטינים, גם כשאלה מעורבים בפעילות נגד ישראל.
- 12 ניתן לציין את הדוגמאות הבאות: החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, תשע"ז-2017 (חוק ההסדרה), שנועד לאפשר הסדרה בדיעבד של יישובים ישראליים ביהודה ושומרון שנבנו או הורחבו באופן לא חוקי. החוק מאפשר למעשה בנסיבות מסוימות להפקיע בפועל קרקע מהתושבים הפלסטינים, הטוענים לזכויות עליה, תמורת פיצוי; החלטת שר הביטחון למנוע קבלת טיפול רפואי מציל חיים בישראל מתושבות עזה בשל קרבה משפחתית לאנשי חמאס (שנכלמה על ידי בג"ץ. ראו: בג"ץ 5693/18 ציאם נ' ראש הממשלה, <https://bit.ly/2MzLtfK>); הבעת ביקורת על חקירת חיילים החשודים בפגיעה לא מוצדקת במחבלים או באזרחים של הצד האחר. דוגמה לכך היא דברי השר בנט שלפיהם לוחמי צה"ל מפחדים יותר מהפרקליט הצבאי מאשר מיחיא סינוואר. יואב זיתון, טובה צימוקי ושחר חי "בנט: לוחמים פוחדים מהפצ"ר יותר מאשר מסינוואר; הרמטכ"ל: הוא חלק מעוצמת צה"ל", <https://bit.ly/2KZajlC>. התפיסות האלה רווחות גם בקרב הציבור הרחב. כך, למשל, 87% מהנשאלים היהודים ב"סקר מדד השלום" שפורסם באוקטובר 2018 צידדו בהיגד כי "יש להגן בכל מחיר על חייהם של חיילי צה"ל, גם במחיר של הגדלת מספר הנפגעים האזרחים הפלסטינים". פרופ' אפרים יער ופרופ' תמר הרמן, מדד השלום לחודש אוקטובר 2018, המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://bit.ly/2TTA62t>
- 13 לסקירה כללית על בית המשפט העליון ראו: Gad Barzilai, *Communities and Law: Politics and Cultures of Legal Identities*, University of Michigan Press, 2005.
- 14 דוגמאות: השר יריב לוין אמר כי "הגיע הזמן ששופטי בג"ץ יבינו שתפקידם הוא להגן על אזרחי ישראל ולא על המבקשים לרצוח בנו"; השרה מירי רגב אמרה כי "בג"ץ מנטרל את אזרחי ישראל". חוקי ברוך, "רגב: בג"ץ מנטרל את אזרחי ישראל", **ערוץ 7**, 22 באוקטובר 2015, <https://bit.ly/2KQm9zs>; השר בנט אמר כי "בבחירות אנחנו רוצים לנצח את חמאס ואת בג"ץ", **כיכר השבת**, 12 במרס 2019, <https://bit.ly/2KRzPtS>
- 15 ראו את הירידה במידת האמון שרחש הציבור היהודי לבית המשפט העליון ב-2018 לעומת הממוצע בשנים שלפני כן: 55% ב-2018 לעומת ממוצע רב-שנתי של 62.6%; או בהשוואה בין שתי שנים ספציפיות: 55% ב-2018 לעומת יותר מ-73% ב-2012. ראו: מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמוד 92, <https://bit.ly/2t1ZV3M>

- 16 נעשו כמה וכמה ניסיונות לקדם את פסקת ההתגברות – עד כה ללא הצלחה. הבולט ביותר היה של איילת שקד ב־2013 (אז היא הייתה חברת כנסת). ראו: פ/19/1944 הצעת חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו (תיקון – תוקפו של חוק חורג), <https://bit.ly/31WTFtx>
- 17 מתי טוכפלד, "פסקת ההתגברות היא רק ההתחלה: כך תיראה המהפכה הגדולה במערכת המשפט", **ישראל היום**, 12 במאי 2019, <https://bit.ly/2LDocJO>
- 18 טובה צימוקי ומורן אזולאי, "מבקר המדינה החדש: 'לא להתערב בהליכי קבלת ההחלטות'", *ynet*, 1 ביולי 2019, <https://bit.ly/30πJxy>
- 19 להרחבה ראו: פנינה שרביט־ברוך, "האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?" בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל 2018–2019**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, דצמבר 2018, <https://bit.ly/2V2cGvL>
- 20 לפי מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2017, 41% מהיהודים ו־65% מהערבים הסכימו או הסכימו מאוד עם האמירה כי הדמוקרטיה הישראלית מצויה בסכנה. המכון הישראלי לדמוקרטיה, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2017**, עמוד 89, <https://bit.ly/2KSftZW>
- 21 ראו: המכון הישראלי לדמוקרטיה, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018**, עמודים 69–70, <https://bit.ly/2t1ZV3M>
- 22 אריק רודניצקי "המיעוט הערבי בישראל והשיח על 'מדינה יהודית'", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, עמוד 13, <https://bit.ly/2IgggKY>
- 23 ראו את הדיון בפרק הקודם.
- 24 דברי הנשיא בכנס הרצליה, יוני 2015, <https://bit.ly/30tgVPG>. ניתן לצפות גם בתקציר של הנאום: <https://bit.ly/2ZjKmGB>
- 25 המחשה לכך יש בלגיטימציה שקיבלה מפלגת עוצמה יהודית, שעמדותיה אנטי־דמוקרטיות, מראש הממשלה נתניהו ומפלגת הליכוד.
- 26 ראו בהמשך ניתוח של המרכיב הזה.
- 27 ראו: איל בנבנישתי ודורין לוסטיג, "שיקוי הלאומיות", *ICON-S-IL Blog*, 24 באוקטובר 2018, <https://bit.ly/2PSIrRi>
- 28 רון שמיר ואלי בכר "התקפות סייבר על מערכת הבחירות – איך מתמודדים?" מחקר מדיניות 136, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פברואר 2019, <https://bit.ly/2HoxlBb>
- 29 ראו גם את הניתוח במסמך "מהלכי סיפוח ביהודה ושומרון – השלכות", מפקדים למען ביטחון ישראל, ספטמבר 2018, <https://bit.ly/2EFygyx>
- 30 לתיאור המהלך ראו: שם, עמודים 8–13.
- 31 מערכת מעריב און־ליין, "נתניהו: 'נחיל ריבונות ישראלית ביו"ש בהדרגה, לא רק על הגושים'", 6 באפריל 2019, <https://bit.ly/2Zq4VB0>; טל שלו "נתניהו: עם הקמת הממשלה – נחיל את הריבונות על בקעת הירדן" וואלה, 10 בספטמבר 2019, <https://bit.ly/2If2Pu>
- 32 ראו למשל: George Bisharat, "A One-State Solution for Israel and Palestine", *Huffington Post - The Blog*, October 4, 2012, <https://bit.ly/320Yylh>; קרולינה לנדסמן, "אחמד טיבי כבר מוכן להיות ראש ממשלת המדינה האחת. ראיון חגיגי", **הארץ**, 2 במרץ 2017, <https://bit.ly/31XP8qE>
- 33 ראוי לציין כי יש ויכוח על המספר המדויק, אך גם לפי ההערכות הממעיטות מדובר ביותר מ־2 מיליון איש. לפי דיווח *ynet*, הלמ"ס הפלסטיני מעריך שבאיו"ש מתגוררים 2.881 מיליון פלסטינים. אליאור לוי, "הלמ"ס הפלסטיני בנתונים עדכניים: 4.7 מיליון חיים בגדה ובעזה", *ynet*, 28 במרץ 2018, <https://bit.ly/2PchU5C>. לפי דיווח באתר מידה, בישיבה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (פרוטוקול הוועדה חסוי), סבר יורם אטינגר, חבר בצוות האמריקאי־ישראלי למחקרים דמוגרפיים, כי מדובר בכ־2.4 מיליון פלסטינים. יש להדגיש כי כינוס הישיבה המיוחדת של סבר לעומתו כי מדובר בכ־2.4 מיליון פלסטינים. כמו כן יש להדגיש כי הוועדה נבע מעצם המחלוקות המשמעותיות בנוגע לנתונים הדמוגרפיים.

- גם לגורמי הממשל הרשמיים אין נתונים ודאיים בנוגע לכך. ראו: מתן אשר "אז כמה פלסטינים יש באמת?" **מידה**, 7 ביוני 2016, <https://bit.ly/2U3sWfr>. הדמוגרף פרופ' ארנון סופר ביקר כבר ב-2013 בחריפות את הממצאים של הצוות הישראלי-אמריקאי לדמוגרפיה וסבר כי מדובר בכ-2.5 מיליון פלסטינים שחיים באי"ש. ניר חסון, "בניגוד לטענות בימין: מסמך רשמי מראה כי 2.6 מיליון פלסטינים מתגוררים בגדה", **הארץ**, 30 ביוני 2013, <https://bit.ly/2L7AeaD>
- 34 אסף גבור, "מסגד אל-אקצא – קרקע פורייה להסתה נגד ישראל, **מקור ראשון**, 15 ביולי 2017, <https://bit.ly/2ZhciLK>; ג'קי חורי, ניר חסון וברק רביד, "הר הבית נפתח מחדש ליהודים; התחדשו העימותים בין המשטרה למתפללים מוסלמים", **הארץ**, 19 ביולי 2017, <https://bit.ly/2U40mqV>
- 35 ראו: "Europe and right-wing nationalism: A country-by-country guide", *BBC*, 24 May 2019, <https://bbc.in/2M8sll7>
- 36 ראו למשל: Dalibor Rohac, Liz Kennedy and Vikram Singh, "Drivers of Authoritarian Populism in the United States", 10 May 2018, Center for American Progress, <https://ampr.gs/2KfQ0yd>
- Henry Giroux, "Trump's fascist efforts to demolish democracy", *The conversation*, November 26, 2018, <https://bit.ly/2PdS416>
- Truman Project, "Extreme Right-Wing Populist Rhetoric: A Threat to National Security", Truman National Security Project, 28 November 2018, <https://bit.ly/31X5Vu2>
- 37 Piotr Buras, "Poland, Hungary and the slipping facade of ובהונגריה ראו על המצב בפולין", European Council on Foreign Relations, July 11, 2018, <https://bit.ly/2Lju8WZ>
- Valesca Lima, Brazil's new leaders are challenging the tradition of participatory democracy. Here's why, *the Washington Post*, June 7, 2019 <https://wapo.st/32AKgc2>
- David G. Timberman, Philippine Politics Under Duterte: A Midterm Assessment, The Carnegie Endowment for International Peace, January 10, 2019, <https://bit.ly/2DQL2rg>

מסקנות והמלצות

המחקר הזה עסק בניטוח האיומים הקיומיים הפוטנציאליים הניצבים בפני ישראל, השלכותיהם האפשריות, עוגני הביטחון שבולמים אותם והתהליכים הפנימיים והחיצוניים המשפיעים על מידת חומרתם. במסגרתו נבחנו חמישה תרחישי איום קיומיים, מתוכם שלושה בעלי אופי ביטחוני-צבאי: התגבשות קואליציה אזורית נגד ישראל; הרחבת התפוצה הגרעינית במזרח התיכון; כישלון המענה הישראלי למתקפת טילים משולבת ומדויקת בהובלת איראן ושלוחיה. שני תרחישים נוספים הם בעלי אופי מדיני-חברתי: בידוד בינלאומי והחרמת ישראל; התפוררות החברה הישראלית ואובדן של מרכיבי העוצמה הפנימיים שלה ושל זהותה היהודית והדמוקרטית.

התרחישים נותחו במגוון פרמטרים: תמונת המצב הנוכחית של האיום, פוטנציאל החומרה שלו ומחוללים אפשריים המאיצים או מעכבים את התממשותו. צירוף כלל התרחישים מאפשר לראות את התמונה הרחבה: עוגני הביטחון המשותפים המסייעים לסיכול תרחישי איום שונים; זיקות הגומלין בין התממשות איום אחד לעלייה בסבירות התממשותם של איומים נלווים אחרים; המחוללים המשותפים המשפיעים על סבירות הופעתם של האיומים.

מסקנות

מניטוח תרחישי האיום עולה שישראל אינה עומדת בפני איומים קיומיים מידיים בנקודת הזמן הנוכחית. עם זאת, ניכרים ניצנים למגמות פנימיות, אזוריות ובינלאומיות שעלולות להחריף בעתיד ולהגביר את סבירותם של האיומים הקיומיים הפוטנציאליים. טווחי התממשותם של האיומים הקיומיים שמקורם חיצוני משתנים מאיום לאיום: בעוד שמתקפת טילים עלולה להתרחש גם בטווח הזמן הקצר, הרי שהאיומים החיצוניים האחרים – התגבשותה של קואליציה אזורית, התגרענות המזרח התיכון ובידוד בינלאומי – עלולים להתממש בטווח זמן שנע בין הבינוני לארוך. במקביל, האיום הפנימי על הזהות היהודית והדמוקרטית של ישראל עלול להתפתח בנסיבות מסוימות גם בטווחי הזמן הקצר והבינוני.

להלן פירוט המסקנות:

1. **ישראל אינה עומדת בנקודת הזמן הנוכחית מול איומים קיומיים חיצוניים.** טווחי

הזמן שבהם עלולה ההערכה הזאת להשתנות משתנים מאיום לאיום: קואליציה צבאית אזורית שתציב איום חמור עד קיומי לישראל אינה צפויה לקום בטווח הנראה לעין, כל עוד לא יחולו שינויים מרחיקי לכת במשטרי האזור, ביכולותיהם הצבאיות והכלכליות, בשיקולים המנחים אותם ובתפקידה האזורי של ארצות הברית; מאמצי ההתגרענות של איראן אמורים להיות מושעים ומבוקרים בתוקף הסכם הגרעין עם המעצמות (ה-JCPOA) – מה שמקטין את המוטיבציה להתגרענות צבאית מיידית גם בקרב מדינות אחרות במזרח התיכון, כול עוד זהו המצב. לכן התרחיש של גרעין בידי מדינת אויב ושל התפתחות מערכת גרעינית רב-קוטבית באזור נותר איום לטווח הבינוני והארוך; קריסת מערכי ההגנה של ישראל עקב מתקפה משולבת ומדויקת של טילים ושל אמצעים המופעלים מנגד, בהובלת איראן ושלוחיה, היא איום בטווח הזמן הקצר והבינוני. לאיום הזה יש פוטנציאל להסב נזק חמור לישראל, אך הפיכתו לאיום קיומי כרוכה בצירוף נסיבות חריג, שסבירותו נמוכה אך קיימת, של הצלחות בצד האויב ושל כשלים בצד הישראלי; היקלעות ישראל לבידוד בינלאומי עלולה להתממש כתוצאה מהבשלת תהליכים פנימיים בחברה ובפוליטיקה של ארצות הברית בטווח הבינוני והארוך וכן כתוצאה מצעדים ישראלים חד-צדדיים ומתריסים בסכסוך עם הפלסטינים – צעדים שהקהילה הבינלאומית תראה בהם חריגה מהחוק ומהנורמות הבינלאומיים.

מהמחקר עולה שהפיכת איומים חמורים לקיומיים מותנית לרוב בהתממשותם של כמה איומים בעת ובעונה אחת או בכך שלאיום בודד יהיו השלכות עקיפות מעבר לנזקו הישיר. קשרי הזיקה בין עוגני הביטחון המגוונים העומדים לרשות ישראל יוצרים מצב שבו הופעתו של תרחיש איום אחד מגבירה את סבירות הופעתם של תרחישי איום אחרים. התוצאה עלולה להיות יצירת אפקט מצטבר בעל חומרה קיומית. כך, למשל, תרחישי איום של עוצמות רכות – מדיניים, כלכליים וחברתיים, אשר יש בהם כדי לכרסם בעוצמות שבידי ישראל ובדימויי הלכידות וההרתעה שהיא מקרינה כלפי חוץ, מגבירים את הסבירות שיריבים יזהו את פגיעותה ויפעילו נגדה עוצמות צבאיות וסנקציות כלכליות כבדות. זאת ועוד, זיקות הגומלין בין עוגני הביטחון הישראליים יוצרות מציאות שבה הנחתת מהלומה על מרכיבו של עוגן אחד, כמו מערכת היחסים המיוחדת עם ארצות הברית, עלולה לערער עוגני ביטחון רבים נוספים: יחסי החוץ, החוסן הפנימי, העליונות הטכנולוגית, היכולות הצבאיות. דוגמה נוספת: תרחישי איום צבאיים, שהשלכותיהם הישירות אינן כשלעצמן איום קיומי, עלולים לחולל גלי הדף חברתיים-כלכליים משמעותיים שיעצימו את חומרתם. הכוונה היא להשלכות עקיפות כמו התרחקות של משקיעים

ושל חברות מישראל, ירידה המונית מהארץ, בריחת מוחות, אובדן אמון בממשלה ופגיעה במכנה המשותף הבסיסי המלכד את חלקי החברה בישראל.

2. **סדרה של מגמות אזוריות מרחיקה מישראל איומים קיומיים ומפחיתה את**

סבירותם, לכל הפחות בטווחים הקצר והבינוני. מדובר, בין היתר, במגמות

הבאות: קיטוב עדתי ואידיאולוגי עמוק בין מחנות אזוריים מתחרים – סוני מול שיעי, פרגמטי מול רדיקלי-מהפכני (על אגפיו השונים: פרו-איראני, אסלאמיסטי, סלפי-ג'האדי); היחלשות כוחות רדיקליים במדינות ערב, החל מתנועת האחים המוסלמים וכלה בארגון המדינה האסלאמית; העמקת היחסים האסטרטגיים בין ישראל למשטרים ערביים פרגמטיים שעומדים על חולקת אוריינטציה דומה – קרבה לארצות הברית, אינטרסים אזוריים משותפים הנוגעים לאיום האיראני, למאבק באסלאם הקיצוני ולתחומי הכלכלה, המים והאנרגיה; התמקדות סדר היום הציבורי במרבית מדינות ערב בענייני פנים בוערים (כלכליים וביטחוניים) בד בבד עם פחות בחשיבותם של ענייני חוץ, ובכללם הבעיה הפלסטינית.

כל עוד יימשכו המגמות האזוריות האלה, ישנה סבירות נמוכה בלבד שאירועי קיצון יביאו להיפוך תמונת המצב הקיימת, יניעו גיוס צבאי כלל-ערבי/כלל-מוסלמי נגד ישראל ויעמידו בפני ישראל איום בסדר גודל קיומי. עם זאת, גם בטווח הקצר והבינוני ייתכנו אירועי קיצון בעלי פוטנציאל הסלמה גבוה. מדובר, בין היתר, באירועים הבאים: פגיעה במקומות הקדושים, ובמיוחד במתחם אל-אקצא בירושלים, שתיוחס לגורמי טרור יהודיים או לישראל; הרג המוני של אזרחים פלסטינים/ערבים שיוחס לגורמי טרור יהודיים או לישראל; גירוש המוני של פלסטינים מהגדה המערבית לירדן; מהלכי סיפוח ישראלים חד-צדדיים; מתקפת פתע של איראן ושל שלוחיה; נפילת משטר ידידותי במדינה שכנה ועליית משטר עויין במקומו.

3. **במקביל למגמות המתוארות מתקיימים תהליכים רב-ממדיים – אזוריים,**

בינלאומיים ופנימיים, אשר עלולים להגביר את הסבירות להתגבשותם של

איומים קיומיים בטווח הזמן הבינוני והארוך:

א. חוסר היציבות המורגש במזרח התיכון מאז שלהי 2010 ממשיך לאיים על

משטרים ערביים פרגמטיים שעלולים למצוא את עצמם מתמודדים, בין היתר, עם אחד או יותר מהאתגרים הבאים: אתגור המשטר על ידי כוחות אסלאמיסטיים העוינים את ישראל; התפתחות משבר כלכלי קשה או משבר משאבים חמור שיפרקו את הסדר המדינתי האחראי באזור; חידוש המרוץ הגרעיני הצבאי באזור אם הסכם הגרעין עם איראן יתבטל או יתערער – מה שידרבן מדינות נוספות באזור לקדם תוכניות גרעין צבאיות ולהוביל למציאות נפיצה של מערכת גרעינית רב-קוטבית במזרח התיכון.

ב. השיפור המתמשך ביכולות הטכנולוגיות והצבאיות שברשות איראן ושלוחיה, ובמיוחד בתחום של דיוק הטילים, מעמיד בפני ישראל אתגר הולך וגובר בכל הנוגע להגנה על מטרות אסטרטגיות, על תשתיות קריטיות ועל מרכזי אוכלוסייה במקרה של מתקפה משולבת ומדויקת.

ג. קונסנזוס התמיכה האמריקאית הדו־מפלגתית בישראל הולך ומתערער – מגמה המשתקפת בהצהרותיהם של פוליטיקאים אמריקאים, בעיקר אלה המזוהים עם המפלגה הדמוקרטית.

ד. השסע בין ישראל לחלקים משמעותיים בתפוצה היהודית בארצות הברית הולך ומעמיק, במיוחד בקרב הדור הצעיר.

ה. ישנו תהליך מתמשך של כרסום בדמוקרטיה ובשוויון – מה שמאיים על לכידותה של החברה הישראלית.

תפניות מדיניות אפשריות משמשות "תמרורי אזהרה" להגברת הסבירות להתגבשות איומים קיומיים ולקיצור טווחי הזמן להתממשותם. הופעתן ב־זמנית ובחזיתות שונות של כמה תפניות, שבהן כשלעצמן אין בהכרח איום קיומי, עלולה להעמיד איום רב־ממדי בפני ישראל ובעל פוטנציאל להפוך לאיום קיומי. בחזית האזורית יש לעקוב אחר התפניות הבאות: נפילת משטרים במצרים ובירדן ועליית כוחות אסלאמיסטיים המסתייגים מהסכמי השלום במקומם; חזרת איראן למסלול הגרעין הצבאי והחלטה שלה לעבור מדפוס של עימות דרך שלוחים לעימות משולב – ישיר ועקיף עם ישראל; התרופפות המנגנונים הבינלאומיים למניעת הפצתו של נשק גרעיני; הקצנה במדיניות החוץ של טורקיה (למשל יציאתה מנאט"ו והצטרפותה למחנה הפרו־איראני) באופן המשנה את אופיה הנוכחי והופך אותה ממדינת סטטוס־קוו למדינת אויב. בחזית הבינלאומית יש לעקוב אחר התפניות הבאות: שינוי קיצוני בעמדת ארצות הברית בנוגע להספקת נשק לישראל, לשמירת יתרונה הצבאי האיותי ולהתייצבות לצידה בפורומים בינלאומיים; סילוק ישראל מארגוני־גג בינלאומיים והחרמתה על ידי ארגונים לא־ממשלתיים, גושים בינלאומיים או מדינות בעלות עוצמה כלכלית משמעותית. בחזית הפנימית יש לעקוב אחר התפניות הבאות: מהלכים הפוגעים במוסדות הדמוקרטיים, במערכת המשפט ובחופש הביטוי; סיפוח חד־צדדי לישראל של שטחים ביהודה ובשומרון ויצירת מציאות פורמלית של חוסר שוויון בין אזרחי המדינה.

4. **ישראל ניצבת בפני איום גובר על זהותה הדמוקרטית.** תהליכי הכרסום הפנימיים באופיה הדמוקרטי של ישראל ניכרים זה מכבר במדיניות הממשלה ובמגמות בדעת הקהל והגיעו לכדי צעדים קונקרטיים להחלשתם של מנגנוני הפיקוח והמשפט ולכדי פגיעה בחירויות ובשוויון האזרחי. הסלמת המגמה הקיימת – באמצעות ייזום מהלכים נוספים בממשלה ובכנסת – עלולה לפגוע באופן חמור באחד מיסודות

קיומה של ישראל: היותה מדינה יהודית ודמוקרטית ברוח מגילת העצמאות. מעבר לנזקם הישיר עלולים התהליכים האלה להיות בעלי השלכות עקיפות חמורות על ביטחונה. הם עלולים לשחוק עוגני ביטחון, לפגוע בלכידות החברה הישראלית ולהביא להחלשה הדרגתית בעוצמותיה הביטחוניות, הכלכליות והמדיניות של ישראל. בטווח הבינוני והארוך אף עלולים התהליכים האלה להגביר את הסבירות להתממשותם של תרחישי איום חיצוניים ולהחמיר את פוטנציאל ההיזק שלהם. האתגר הגלום בסיכול האיום על הזהות היהודית והדמוקרטית של מדינת ישראל נובע מכך שמדובר בתהליך הדרגתי ומתמשך, בעל חומרה מצטברת, אשר קיים קושי לאתר מבעוד מועד את הרגע שבו ייהפך לאיום קיומי ממשי.

המלצות

על אף שישנה סבירות נמוכה בלבד שיתממשו האיומים הקיומיים הנידונים במחקר הזה, ועל אף שמדובר באיומים שברובם הולכים ונבנים באופן איטי והדרגתי, הרי על ישראל לפעול בעוד מועד לסיכולם. יתרה מכך, לישראל יש אפשרויות רבות להשפיע על התהוות האיומים ולבנות עוגני ביטחון מגוונים שימנעו מהם להפוך לקיומיים. המדיניות המומלצת נוכח קשת האיומים שנידונה במחקר הזה מחייבת לשמור על היתרונות הצבאיים של צה"ל ולחזק את מערכות ההגנה שלו, אך לא פחות מכך – להפגין תעוזה ויוזמה מדיניות ולטפח עוצמות "רכות" שמרכזן בחברה בישראל ואשר מקרינות על שכנותיה באזור ועל ידידותיה בעולם. העוצמות האלה נסמכות על מעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל, על יכולותיה הכלכליות והטכנולוגיות, על לכידותה הפנימית ועל צביונה הדמוקרטי. לצד ההמלצות הייחודיות לכל תרחיש איום, ואשר מצוינות בפירוט בפרקי המחקר הרלוונטיים, נגזרות מהמחקר ההמלצות הכלליות הבאות:

1. על ישראל לשמר את יתרונה האיכותי בתחום הצבאי ואת הדימוי המרתיע

שיש לה בתחום הבלתי קונבנציונלי שכן הם הערובה הבסיסית ביותר להרתעת אויביה ולהבטחת קיומה. יכולותיה הצבאיות של ישראל יאפשרו לה לפעול לסיכולם בעוד מועד של איומים חמורים, להתגונן מפניהם במקרה שיתממשו ולהגיב עליהם בעוצמה וביעילות. ליכולות האלה יש חשיבות מיוחדת במקרה שבו מתממשים בעת ובעונה אחת כמה תרחישי איום קשים כמו מתקפה משולבת ומדויקת של איראן ושל שלוחיה, הצטיידות של מדינת אויב בנשק גרעיני, היווצרותה של מערכת גרעינית רב-קוטבית במזרח התיכון, התגבשות קואליציה אזורית נגד ישראל. זאת ועוד, העוצמה הצבאית של ישראל מסייעת לקדם בריתות אזוריות בינה לבין גורמים אזוריים המעוניינים להישען עליה מול איומים משותפים. היא אף תורמת לחיזוק הקשרים המיוחדים עם ארצות הברית שיודעת כי לא תידרש לשלוח חיילים אמריקאים להילחם למען ישראל.

המשמעות המעשית של המלצה זו היא שעל ישראל להמשיך להשקיע בנושאי ביטחון, ובעיקר בחיזוק יכולות ההגנה מפני איומים מהאוויר: טילים, רקטות וכלי טיס בלתי מאוישים. כמו כן עליה להשקיע בתחום הסייבר. המענה הדרוש לישראל אינו מסתכם ביכולות הגנה אקטיביות ופסיביות בלבד, אלא גם בהכנת העורף למצבי חירום קשים לצד בניית יכולות המיועדות לשבש את מאמצי ההתעצמות של האויבים. על ישראל לראות בהפעלת היכולות האלה מערכה עיקרית ומתמשכת שביכולתה למנוע מלחמות או לפחות להפחית את עצימותן. הצלחתה של ישראל בשימור עליונותה הצבאית והטכנולוגית בהשוואה לשכנותיה מותנה בכמה צעדים חיוניים שעליה לנקוט: פיתוח הון אנושי איכותי בתחומי המדע והטכנולוגיה באמצעות השקעות בחינוך; השקעה במו"פ ובעיקר במו"פ ביטחוני; מניעת תופעות רחבות היקף של השתמטות כוח אדם איכותי משירות ביטחוני ובריחת מוחות.

2. **על ישראל לבצר את קשריה המיוחדים עם ארצות הברית.** הקשרים האלה תורמים לעיצוב מעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל, לבניין יכולותיה הצבאיות ולשימור יתרונה האיכותי. כמו כן מסייעים הקשרים האלה לעידוד הסדרים בינה לבין שכנותיה ולהרתעת גורמים אזוריים ובינלאומיים מעימות עימה. הם מרכיב חיוני בכל אסטרטגיה למניעת התגבשותה של קואליציה אזורית נגד ישראל, להגבלת תפוצתו של גרעין צבאי במזרח התיכון ולסיכול יוזמות בינלאומיות לבידודה של ישראל. לשם שימור היתרונות הנובעים מהקשרים המיוחדים עם ארצות הברית על ישראל לפעול לשיקום הקונסנזוס הדו-מפלגתי סביב התמיכה בה ולחזק את הקשר בינה לבין יהדות ארצות הברית. בה בעת על ישראל לעקוב אחר יציבותו של עוגן הביטחון האמריקאי ובמידת הצורך לבחון אפשרויות להפחתה הדרגתית של התלות בו באמצעות החלשת זיקות גומלין בינו לבין עוצמותיה הצבאיות, המדיניות והכלכליות ובאמצעות השענת קשריה עם שכנותיה על אדנים בילטרליים ואזוריים שיהיו עמידים גם בתרחיש של שינוי במדיניותה המסורתית של ארצות הברית. נוסף על כך, על ישראל לפעול לגיוון משענות באמצעות פיתוח יחסים מקבילים ומשלימים עם כוחות עולמיים נוספים, הגם שאף אחד מהם אינו יכול להיות תחליף מלא לאובדן המשענת האמריקאית.

3. **על ישראל לחתור במידת האפשר להשגת הסדר מדיני יציב עם הפלסטינים בגבולות בטוחים ומוסכמים או לכל הפחות להכשיר את הדרך לקראתו ולהגיב ליוזמות שלום אזוריות ובינלאומיות באופן המשרת את המטרות האלה.** קידום הסדר עם הפלסטינים הוא משתנה מפתח שבכוחו להפחית את חומרתם של מרבית תרחישי האיום בעלי הפוטנציאל הקיומי – החיצוניים והפנימיים – האורבים לישראל: במישור האזורי הוא יסייע להעמיק את שורשי השלום בינה לבין שכנותיה ויקל על יצירת דינמיקה חיובית של שיתופי פעולה ממשלתיים ואזרחיים בין

- המדינות והעמים באזור על בסיס אינטרסים משותפים. נוסף על כך, הגם שהוא לא יסדיר את שלל המתחים הקיימים במזרח התיכון, הוא צפוי לתרום לבלימת תהליכים אזוריים שליליים באמצעות החלשת כוחות רדיקליים ובאמצעות הפחתת הסבירות (הנמוכה ממילא) להתלכדות אזורית נגד ישראל עקב תרחישי קיצון. במישור הבינלאומי צפויה חתירה להסדר עם הפלסטינים – בין אם תצליח ובין אם לאו – לחזק את מעמדה של ישראל בזירה העולמית בשל הדימוי שיווצר לה של מדינה שוחרת שלום. דימוי כזה יקשה על הניסיונות להפעיל עליה לחצים באמצעות מהלכים של חרם, של בידוד ושל סנקציות. צעדים אפשריים להפגנת חתירתה של ישראל להסדר כוללים הבעת מחויבות לרעיון של שתי מדינות, הקפאת הבנייה בהתנחלויות המבודדות והקמת ערים פלסטיניות. במישור הפנימי עשוי הסדר קבוע ויציב של הסכסוך עם הפלסטינים לסייע לישראל לשמור על אופיה הייחודי כמדינה יהודית ודמוקרטית, למנוע ממנה לגלוש למציאות בלתי שוויונית של מדינה אחת בין הים לנהר ולשכך חלק מהמתחים הפנימיים בחברה הישראלית.
4. **על ישראל לחתור לעיצוב סביבה אזורית המתאפיינת ביציבות, בביטחון, בשיתופי פעולה וביחסי אמון ותלות הדדיים בינה לבין שכנותיה.** העמקה וגיוון של קשרי השלום ושל שיתופי הפעולה בין ישראל לשכנותיה – מעבר למישורים הצבאי והמדיני – יגבירו את יציבותם ויפחיתו את תלותם במשתנים כמו האיום האיראני המשותף ומדיניותה של ארצות הברית באזור. הגברת האמון ההדדי בין ישראל למדינות ערב אף תקל על כינונם של מנגנוני ביטחון אזוריים משותפים להגנה מפני תרחישי קיצון כמו פגיעה במקומות הקדושים בירושלים. המהלכים האלה עשויים להפחית את הסכנה שתתגבש קואליציה אזורית נגד ישראל וצפויים להקל על ההתמודדות עם איומים אזוריים כמו תפוצה גרעינית ופעולות איבה של איראן ושל שלוחיה. לשם כך על ישראל להעמיק את יחסיה האסטרטגיים עם מצרים, עם ירדן ועם מדינות המפרץ ולהגביר את ערכה בעיני מדינות האזור במגוון תחומים, ובהם ביטחון, אנרגיה, מים, סביבה, בריאות, חקלאות ומדע. עליה להעמיד לרשות מדינות האזור תשומות טכנולוגיות, סביבתיות וכלכליות ולהקצות תקציבים ייעודיים שתכליתם לקדם פרויקטים אזוריים משותפים ולהגביר את ערכו של השלום עם ישראל בעיני הממשלות והעמים באזור.
5. **על ישראל לטפח את זהותה הייחודית – מדינה יהודית ודמוקרטית – ברוח מגילת העצמאות.** הזהות הזאת היא אבן יסוד בהווייתה של ישראל, והיא תורמת לחיזוק לכידותה של החברה הישראלית וליכולת העמידה של העורף האזרחי בעיתות חירום אל מול תרחישי איום חמורים. היא גם מרכיב קריטי בהבטחת עצמותיה הכלכליות והטכנולוגיות של ישראל, בביסוס מעמדה הבינלאומי, בביצור קשריה האסטרטגיים עם ארצות הברית ובחיזוק ההזדהות עם המדינה בקרב התפוצות

היהודיות במערב. לשם שמירת הזהות הזאת על ממשלת ישראל לפעול ביתר שאת להנחלתם ולהטמעתם של הערכים הדמוקרטיים בקרב הציבור ולהימנע ממהלכים הפוגעים בדמוקרטיה כמו ערעור המוסדות הדמוקרטיים, קידום חוקים מפלים נגד קבוצות מיעוט וסיפוח חד-צדדי של יהודה ושומרון – צעד שעלול ליצור או לקבע מציאות של היעדר שוויון בין אזרחי המדינה.

6. **על ישראל להקים גוף הערכת מצב "ישראל 2050"**. האתגר המתודולוגי הכרוך בצפי של תרחישי איום עתידיים הוא גדול נוכח מורכבותם ונוכח מרכיבי האי-ודאות הכרוכים בהם. לפיכך יש חשיבות להקמת גוף קבוע שניתן לקרוא לו "ישראל 2050", אשר יהיה אמון על הנושא. הגוף המוצע יקיים הערכות מצב תקופתיות שתכליתן לאתר ולסמן תמרורי אזהרה אפשריים להתפתחות איומים חמורים בטווחי זמן שונים, לנסות לחזות אירועי קיצון בלתי צפויים ולגבש צעדי מנע והיערכות לקראתם, תוך שילוב כל כלי העוצמה הלאומיים שבידי ישראל – הן הקשים והן הרכים.

לבסוף יש להדגיש שישראל אינה גורם פסיבי נוכח תרחישי האיום הנידונים, אלא מדינה עתירת עוצמות קשות ורכות שבכוחה לעצב את מציאות חייה ולהרחיק איומים הניצבים לפתחה. מעשיה יכולים לבלום או להחיש תהליכים פנימיים וחיצוניים ולהשפיע לחיוב ולשלילה על מעמדה האזורי והבינלאומי. חומרת האיומים הקיומיים הנידונים במחקר וכן סבירותם ויעילותם של עוגני הביטחון המרחיקים אותם הן בראש ובראשונה נגזרות של תפיסת הביטחון, של מדיניות החוץ, של סדר העדיפויות הלאומי ושל האופן שבו מוקצים המשאבים הלאומיים. את כל אלה קובעות הרשויות הרלוונטיות בישראל. הדיפת האיומים תלויה בכך שישראל תשכיל למצות את המיטב ממקורות העוצמה העומדים לרשותה – פנימיים וחיצוניים. זאת ועוד, על ישראל להפיק את מרב התועלת מקשריה עם גורמים בינלאומיים מובילים – במיוחד ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה וסין – ועם מדינות ערביות פרגמטיות החולקות עימה אינטרסים משותפים, במיוחד מצרים, ירדן ומדינות המפרץ.

זיהוי והערכה של איומים קיומיים הם נושאים בעלי חשיבות עליונה לביטחונה, לשלומה ולעתידה של ישראל. אך במקביל על מערכות הממשל ועל הציבור בכללותו להקדיש את תשומת הלב הראויה גם להזדמנויות העומדות בפני המדינה. יש להישמר ממצב שבו חרדה מתמדת מפני איומים קיומיים תבוא על חשבון היכולת לקריאה מאוזנת של המציאות ותעורר פחד משתק המונע נטילת סיכונים מחושבים וקבלת החלטות רציונליות. על ישראל לתור אפוא גם אחר מגמות חיוביות המרחיקות ממנה איומים קיומיים, לזהות תהליכי תמורה הטומנים בחובם סיכויים והזדמנויות ולחתור לעיצוב מציאות פנימית, אזורית ובינלאומית שתקנה לה ביטחון יציב ותשפר את יכולתה להתמודד בהצלחה ולאורך זמן עם האתגרים הניצבים לפתחה.

הכותבים

שלמה ברום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא הצטרף למרכז יפה ב־1998 אחרי קריירה ארוכה בצה"ל. תפקידו הבכיר ביותר בצה"ל היה מנהל חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון של המטה הכללי. תא"ל (מיל.) ברום נטל חלק במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, ירדן וסוריה, ובשיחות על ביטחון אזורי במזרח התיכון בשנות ה־90. ב־2000 הוא מונה לתפקיד סגן היועץ לביטחון לאומי. בשנים 2005–2006 היה ברום חבר בוועדת מרידור, אשר הוקמה כדי לבחון מחדש את אסטרטגיית הביטחון ואת הדוקטרינה של מדינת ישראל.

יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני הצטרפותו למכון ריכז ד"ר גוז'נסקי את הטיפול בנושא איראן במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה. מחקרו מתמקד במפרץ הפרסי, אך הוא כולל גם סוגיות אסטרטגיות במזרח התיכון כיציבות משטרים ותפוצה גרעינית. ב־2016 ראו אור בעברית **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי** (עם ד"ר קובי מיכאל) ו**בין חוסן למהפכה – יציבות המשטרים המלוכניים במפרץ**, שניהם בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי.

אודי דקל הוא מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. תא"ל (מיל.) דקל שימש כראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים במסגרת תהליך אנאפוליס. הוא ביצע שורה ארוכה של תפקידים בצה"ל בתחומי המודיעין והתכנון האסטרטגי. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי. קודם לכן שירת במחלקת המחקר בלהק מודיעין בחיל האוויר. דקל השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2006) וריכז את גיבוש אסטרטגיית צה"ל.

אופיר וינטר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומרצה בחוג ללימודי הערבית והאסלאם באוניברסיטת תל אביב. הוא בוגר לימודי דוקטורט בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב. מחקרו עסק במאבקן של מצרים וירדן על הלגיטימציה של ההסכמים שחתמו עם ישראל בין השנים 1973–2001. בשנים 2006–2009 שימש ראש דסק העיתונות הסורית במכון ממר"י. הוא מחבר שותף עם

פרופ' אוריה שביט בספר **אויבי, מורי: הציונות וישראל במשנתם של אסלאמיסטים וליברלים ערבים** (הקיבוץ המאוחד, 2013).

רון טירה הוא איש עסקים. אל"ם (מיל.) טירה משרת במילואים בתחום תכנון המערכה של חיל האוויר. הוא מחבר המזכר **המאבק על טבע המלחמה: מקלאוזביץ לסקיפיו אפריקנוס ואנוואר סאדאת ועד לאויב המדינתי שהסתגל למלחמה נגד ה-RMA** (המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2008).

קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב העת **עדכן אסטרטגי**. ד"ר מיכאל כיהן כמשנה למנכ"ל וראש החטיבה הפלסטינית במשרד לעניינים אסטרטגיים וכן לימד בשורה ארוכה של מוסדות אקדמיים בארץ ובחו"ל ופרסם 17 ספרים ומונוגרפיות ומעל ל-80 מאמרים ופרקים בספרים. בין תחומי העניין של ד"ר מיכאל לימודי שלום ומלחמה, אסטרטגיה, ביטחון לאומי, ויחסי דרג מדיני-דרג צבאי.

עוזד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וכיהן כראש המכון בשנים 2008-2011. לד"ר ערן קריירה ארוכת שנים בשירות החוץ ובמערכות הממשל של ישראל. בין תפקידיו: יועץ לוועדת המשנה למדיניות חוץ והסברה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת; שגריר ישראל באיחוד האירופי; שגריר ישראל בירדן; ראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע; הוא מחזיק בתואר דוקטור מטעם בית הספר לכלכלה של לונדון.

אסף שילוח הוא דוקטורנט בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב. עבודת הדוקטורט שלו עוסקת בפוליטיקה סונית בעיראק בשנים 2003-2014. הוא בוגר תואר ראשון בפסיכולוגיה והיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה מאוניברסיטת תל אביב ובוגר תואר שני בהיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה מאוניברסיטת תל אביב.

פנינה שרביט ברוך היא חוקרת בכירה וראש התכנית למשפט וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. עו"ד שרביט ברוך פרשה מצה"ל בשנת 2009 לאחר ששימשה ראש מחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית והייתה אחראית על מתן ייעוץ משפטי במגוון נושאים, כולל דיני לחימה ופעילות נגד טרור. כן השתתפה במשלחת הישראלית למשא ומתן עם סוריה בשנת 2000. לאחר פרישתה מצה"ל לימדה קורסים על משפט בינלאומי ועל יישוב סכסוכים באוניברסיטת תל אביב ובמכללה לביטחון לאומי של צה"ל.

מדינת ישראל השכילה לפתח לאורך 70 שנות קיומה עוצמות צבאיות, כלכליות ומדיניות מרשימות, הפכה ל"עובדה קיימת" וזכתה להכרה של חלק משכנותיה. עם זאת, גם כיום – על אף הישגיה המרשימים – היא ממשיכה להתמודד עם אתגרים ביטחוניים שכוללים אויבים הקוראים ואף חותרים להשמדתה. מטרת המחקר הזה היא להציע ניתוח עדכני של **איומים חמורים פוטנציאליים שעלולים לסכן בעתיד את קיומה הפיזי של מדינת ישראל**, את תפקוד מערכותיה החיוניות ואת זהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

במסגרת המחקר נבחנו חמישה תרחישי איום: **התגבשות קואליציה אזורית צבאית נגד ישראל**; הרחבת **התפוצה הגרעינית** במזרח התיכון; קריסת מערכי ההגנה הישראליים עקב **מתקפת טילים מסיבית**, משולבת ומדויקת בהובלת איראן ושלוחיה; בידוד בינלאומי והחרמת **ישראל**; פגיעה בלכידות החברה בישראל ו**אובדן זהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית**. בנוגע לכל תרחיש איום בחנו צוותי המחקר מחוללים אפשריים, גורמים מאיצים ומעכבים, איומים משניים המצטרפים לאיומים העיקריים ועוגני ביטחון שיש לשמר ולחזק כדי לסכלו.

מניתוח תרחישי האיום מתבררת עוצמתם של עוגני הביטחון הישראליים, אך עולים גם תהליכים פנימיים, אזוריים ובינלאומיים שעלולים לשחוק ולערער אותם, להטות לרעה את מאזני הכוחות בין ישראל לאויבים אפשריים ולהגביר את סבירות התמשותם של **איומים קיומיים פוטנציאליים** בעתיד. לנוכח מסקנות המחקר מוצעות למקבלי ההחלטות המלצות פעולה פרטניות וכלליות שתכליתן מתן מענה מקיף לתרחישי האיום, תוך מיצוי קשת הכלים המגוונת העומדת לרשות ישראל.

ד"ר אופיר וינטר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומרצה בחוג ללימודי הערבית והאסלאם באוניברסיטת תל אביב. הוא בוגר לימודי דוקטורט בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב. עבודת הדוקטורט של וינטר עוסקת במאבקן של מצרים וירדן על הלגיטימציה של ההסכמים שחתמו עם ישראל בין השנים 1973-2001. בשנים 2006-2009 שימש ראש דסק העיתונות הסורית במכון ממר"י. הוא מחבר שותף בספר **אויבי, מורי: הציונות וישראל במשנתם של אסלאמיסטים וליברלים ערבים** (הקיבוץ המאוחד, 2013).
