



הערכה אסטרטגית לישראל

2020-2019

על סף הסלמה:
ריבוי אתגרים מחייב אסטרטגיה חדשה

עורכים: איתי ברון ואיתי שפירא

הערכה אסטרטגית לישראל 2020-2019

עורכים: איתי ברון ואיתי שפירא

Strategic Survey for Israel 2019-2020

Editors: Itai Brun and Itai Shapira

המכון למחקרי ביטחון לאומי

משימתו של המכון למחקרי ביטחון לאומי היא לחזק את הביטחון הלאומי של ישראל ולסייע להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית. המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"ץ - חברה לתועלת הציבור), שמדורג כמכון החשיבה המוביל בישראל וכאחד מחמישים המכונים המובילים בעולם בנושאי ביטחון ויחסים בינלאומיים, מפעיל צוות חשיבה עצמאי ובלתי תלוי שעוסק בסוגיות האסטרטגיות המרכזיות שעל סדר היום הביטחוני והלאומי של ישראל.

החוקרות והחוקרים במכון צברו את ניסיונם באקדמיה, בצבא ובמערכות הממשל. המכון שם לו למטרה להשכיל, להשפיע ולשרת, כגוף עצמאי ובעל קול ברור, הן את מקבלי ההחלטות בדרגים הגבוהים ביותר בישראל והן את הציבור הרחב. באמצעות מעורבותו העמוקה בשיח הציבורי ומחקריו מוכונו המדיניות, שואף המכון לזהות הזדמנויות למדיניות ולהציע פתרונות יצירתיים לאתגרי הביטחון הלאומי שניצבים בפני ישראל.



כל הזכויות שמורות © ינואר 2020
ISBN: 978-965-92750-6-9

עורכי משנה: ד"ר עומר עינב ונעם רן
עורכת הפרסום באנגלית: ד"ר ג'ודי רוזן
עריכת לשון: מירה ילין
עיצוב גרפי: לם מרגלית - שפי

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400

פקס. 03-7447590

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: www.inss.org.il

תמצית ההערכה האסטרטגית לשנת 2020: אתגרים גוברים לאסטרטגיה הנוכחית של ישראל

4 איתי ברון ואיתי שפירא

פרק 1

המערכת הבינלאומית: בתחרות רב-קוטבית ובקשיי תפקוד

14 אסף אוריון, אלדד שביט, שחר עילם ורותם אורג

פרק 2

המערכת האזורית: במאבק מתמשך על דמותו של המזרח התיכון

18 שרה פוייר, איתי ברון, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, יורם שוייצר, אופיר וינטר, יואל גוז'נסקי ורמי דניאל

פרק 3

איראן: התרסה ותעוזה, לצד אתגרים פנימיים

24 סימה שיין, רז צימט ואמילי לנדאו

פרק 4

הזירה הצפונית: לקראת עימות רחב-היקף

28 אודי דקל, כרמית ולנסי ואורנה מזרחי

פרק 5

המערכת הפלסטינית: מפוצלת, בקיפאון מדיני ועל סף הסלמה

34 אודי דקל, נועה שוסטרמן וענת קורץ

פרק 6

החברה הישראלית: שיתוק פוליטי, הקצנה בשיח ואתגור החוסן החברתי

40 מאיר אלרן, כרמית פדן, פנינה שרביט-ברוך, ששון חדד, ציפי ישראלי, שמואל אבן ויהודה בן-מאיר

פרק 7

הסביבה האופרטיבית: המחשת יכולת התקיפה המדויקת של הציור הרדיקלי-שיעי

45 איתי ברון ואיתי שפירא

סיכום ההערכה האסטרטגית לשנת 2020: המלצות למדיניות

50 עמוס ידלין

תמצית ההערכה האסטרטגית לשנת 2020: אתגרים גוברים לאסטרטגיה הנוכחית של ישראל

איתי ברון ואיתי שפירא



חיים צח / לע"מ

המלצות למדיניות



בחודשים הקרובים - מדיניות זהירה; הממשלה החדשה, כשתיבחר, צריכה להוביל לעדכון אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל, תוך הגדרת סדר העדיפויות בין הזירות ודין עדכני במושגי היסוד של תפיסת הביטחון

תמונת מצב



עומס יתר של אתגרי ביטחון לאומי בכמה זירות; המדיניות הישראלית הנוכחית עלולה להוביל לעימות רחב-היקף ולמלחמה; המשבר הפוליטי בישראל מקשה על פיתוח אסטרטגיית התמודדות רלוונטית

עלייה בסבירות למלחמה

במרכזה של ההערכה האסטרטגית לשנת 2020 עומד המתח שבין עוצמתה הברורה של ישראל והצלחותיה המרשימות בתחומים השונים לבין האפשרות שמצב עניינים חיובי זה יתגלה כזמני ושברירי. מתח זה נובע משורה של גורמים העלולים להוביל בשנה הקרובה לעימות רחב-היקף ואף למלחמה. זאת, בשל אופן התנהלותה של ישראל מול כמה אתגרי ביטחון לאומי מהותיים: התגברות הנחישות והתעוזה האיראניות, הן בתחום הגרעין והן במאמצי ההתבסס בסוריה ובזירות נוספות ולהציב בהן יכולות פעולה מול ישראל; מאמצי חזבאללה להשיג יכולת תקיפה מדויקת בהיקף נרחב; ומאמצי חמאס להביא להקלת הלחץ בעזה ולהשפיע על תנאי ההסדרה עם ישראל. כל אלו מתרחשים על רקע משבר פוליטי מתמשך בישראל, המקשה על פיתוח אסטרטגיה עדכנית, ותחרות אסטרטגית בין המעצמות, המובילה לקשיי תפקוד במערכת הבינלאומית. חיסול קאסם סולימאני, מפקד כוח קודס האיראני, בתקיפה אמריקאית בראשית שנת 2020, מעניק בראייתנו משקל כבד יותר להערכתנו בדבר האפשרות להסלמה והצורך לגבש אסטרטגיה ישראלית חדשה. האירוע יוצר הקשר חדש וטומן בחובו פוטנציאל לתפנית אסטרטגית.

המערכת הבינלאומית: תחרות רב-קוטבית וקשיי תפקוד

הפרק הראשון עוסק במערכת הבינלאומית הסובלת מקשיי תפקוד משמעותיים, בצל תחרות אסטרטגית בין המעצמות והתגברות אתגרי הפנים במדינות רבות. השחקנים המערביים שואפים להוריד את המזרח התיכון בסדר העדיפויות שלהם עקב העלייה בחשיבותו של אזור מזרח אסיה, החשש מהסתבכות צבאית והשינויים בשוק האנרגיה. עם זאת, לנוכח האירועים, נראה כי הם מתקשים לממש שאיפה זאת:

בפתח העשור השלישי של המאה ה-21 הולך ומתברר שהסדר העולמי מתאפיין בעיקר באי-סדר. השחקנים העיקריים במערכת הבינלאומית הם עדיין המדינות ובראשן המעצמות (ארצות הברית, סין ורוסיה), אך משקלם של גורמים לא-מדינתיים הולך וגובר: ענקיות הטכנולוגיה והגלובליזציה, ארגוני טרור ושחקנים עצמאיים. החרדה הכלכלית מובילה, בין השאר, למה שנראה כמרד עממי הן באליטות והן בגלובליזציה (ובמקביל גם ל"מלחמות הסחר"). העולם הפך רשתי ומקושר באופן שמאפשר העברת רעיונות במהירות, ותופעות חברתיות ותרבותיות מקומיות הופכות לגלובליות. אירועים שנחשבו בלתי נתפסים מתרחשים בתדירות גבוהה. במקביל עלתה השפעתם של פוליטיקאים פופוליסטים, המגייסים את תמיכתו של הציבור הרחב באמצעות מסרים פשוטים וקליטים שפונים לרגשות הציבור, ובאמצעות הצגת "עובדות אלטרנטיביות" המשרתות אותם.

■ ארצות הברית עודנה המעצמה החזקה ביותר מבחינת המשאבים והיכולות, אך בהובלת הנשיא טראמפ היא מתכנסת לאינטרסים לאומיים צרים יותר מבעבר ומצויה בפתחה של שנת בחירות סוערת, שתתנהל בצל תהליך ההדחה. הפגיעה באנשייה ובסמליה (השגרירות בעיראק) הובילה אותה לחיסול סולימאני ולתגבור כוחותיה במרחב, אך נראה שאין בכוונתה להגיע לעימות כולל, רחב היקף, מול איראן (עימות כזה יכול להתרחש במסגרת דינאמיקת הסלמה).

■ רוסיה ממלאת באופן כוחני, אך חלקי ומוגבל, את החללים שמותירה המדיניות האמריקאית במזרח התיכון. עם זאת, נשיאה הוותיק פוטין מתמודד עם אתגרים פנימיים הנובעים, בין השאר, מעייפות הציבור מההפרת תקאות הבינלאומיות. התמודדות זו מחזקת את אלו המבקשים לגלות גישה פרגמטית יותר מול המערב ולמצות תהליכי הסדרה עימו.

■ סין ממנפת את העוצמה הכלכלית שצברה להשפעה מדינית ולכוח צבאי גובר, אך קצב הצמיחה שלה מואט וגם היא מתמודדת עם אתגרי יציבות מבית, המחייבים הפניית משאבים להידוק שליטתה בזירה הפנימית. סין מתעניינת במזרח התיכון ופועלת בו, אך עניינה מתמקד בעיקר בהיבט הכלכלי, לצד פעילות מדינית סמלית וניצני נוכחות צבאית.

■ באירופה מתערערת היציבות בשל הרחבת הפערים הכלכליים, פליטות והגירה, התחזקות קיצונים מימין ומשמאל והוויכוח המחריף בין תומכי האיחוד למצדדים בלאומיות. זאת, לצד שינוי במאזן הכוחות הפנימי (לקראת סוף עידן מרקל) והתגברות ההבנה באשר לצורך להפחית את התלות הביטחונית והכלכלית בארצות הברית ולהגביר יכולות עצמאיות, כולל בתחום ההגנה.

חיסול סולימאני על ידי ארצות הברית משרת, לפחות בטווח הזמן הקצר, אינטרסים ישראלים ומחייב תיאום אסטרטגי עם ארצות הברית. עם זאת, ישראל תיאלץ כנראה להמשיך להתמודד לבדה עם מרבית האתגרים האזוריים. כמו כן, נותרו סיכויי התנגשות עם ארצות הברית בכמה תחומים: היחסים עם סין, הפוטנציאל להסדר עתידי עם איראן (שסבירותו כנראה פחתה?), ערוצי השיח עם רוסיה והמשבר ביחסי ההנהגה הישראלית הנוכחית עם המפלגה הדמוקרטית, בפרט אם נשיא דמוקרטי ישוב לבית הלבן. בה בעת, התחרות האסטרטגית בין המעצמות מהווה גם הזדמנות לישראל לעצב מדיניות, שבמרכזה חיזוק שיתוף הפעולה עם ארצות הברית (ואולי אף כינון "ברית חדשנות אסטרטגית"), ולצידו העמקת הכניסה לשווקים צומחים והידוק היחסים עם אירופה (כינון מחדש של דיאלוג אסטרטגי). כל אלו מחייבים ניהול קפדני של הסיכונים ליחסים האסטרטגיים של ישראל עם המעצמות, ובעיקר היזברות ותיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים בארצות הברית: הממשל, הציבור, התקשורת ויהודי ארצות הברית.

מצבו של הרעיון הדמוקרטי-ליברלי

שלושה עשורים לאחר התמוטטותה של ברית המועצות וסיום המלחמה הקרה, לרעיון הדמוקרטי-ליברלי אין כיום יריב גלובלי אחד המייצג אלטרנטיבה אידיאולוגית מנוגדת, דוגמת הקומוניזם או הפשיזם. עם זאת, הרעיון מתמודד עם יריבים שונים העונים את ערכיו, נלחמים במוסדותיו ומקדמים סדר "אי-ליברלי" עולמי ומדינתי שונה. התמודדות זו נערכת בשלוש זירות: מול כוחות מתחרים במאבק על הסדר העולמי; מול גורמים מערערים פנימיים - מימין ומשמאל - בדמוקרטיות המערביות הליברליות עצמן; ומול מודלים שלטוניים חלופיים ומנגנוני דיכוי ופיקוח משתכללים במדינות הלא-דמוקרטיות. לרעיון הדמוקרטי-ליברלי יש עדיין תמיכה רחבה, אך מדדים שונים מלמדים על נסיגה במעמדו ובתפוצתו. בד בבד מסתמן ניצחון לכלכלה הקפיטליסטית, שאומצה בגרסאות שונות גם על ידי חלק מסוכניו המובהקים של הסדר האי-ליברלי.

המערכת האזורית: מאבק מתמשך על דמותו של המזרח התיכון

הפרק השני עוסק במערכת האזורית, שבה נמשך המאבק הסוער על דמותו של המזרח התיכון. יציאת הציבור הערבי לכיכרות ולרחובות בראשית שנת 2011 ("האביב הערבי"), בתביעה להפלת המשטרים הערבים הסוניים, סימנה את ראשיתה של הטלטלה האזורית והובילה לרצף של אירועים דרמטיים בשנים שלאחר מכן. בחלוף תשע שנים הטלטלה האזורית עדיין נמשכת, והמזרח התיכון ממשיך להתאפיין באי-יציבות, באי-ודאות ובנפיצות גבוהה. האזור נמצא במשבר עמוק ובתהליך בעל משמעויות היסטוריות. המאבק על דמותו של המזרח התיכון ממשיך להתנהל בשני מרחבים ולאורך קווי שבר מגוונים:

■ על הסדר האזורי - בין ארבעה מחנות שונים העוינים זה את זה ונאבקים על רעיונות, משאבים, כוח, השפעה ושרידות (הציר הרדיקלי-שיעי, המדינות הסוניות הפרגמטיות, זרם 'האחים המוסלמים' וזרם הסלפיה-ג'האדיה). במאבק זה מעורבות גם המעצמות הבינלאומיות, ולישראל עצמה יש בו חלק עקיף.

■ בתוך המדינות עצמן - בין השלטון לבין הציבור. בבסיס מאבק זה עומדות בעיות היסוד האזוריות, שלמעשה הוחמרו בעשור של הטלטלה האזורית (פערי משילות ותפקוד, אבטלה, שחיתות, אי-שוויון ותלות בנפט ובסיוע חיצוני). בשנה האחרונה התלהט המרחב הפנימי בצורה ניכרת כאשר פרצו מחאות נרחבות בסודאן, באלג'יריה, במצרים, בעיראק, בלבנון ואף באיראן.

כתוצאה מהמאבק בשני המרחבים מתמודדות כל מדינות המזרח התיכון עם אתגרי יציבות. בצד אחד של הקשת אפשר להצביע על מדינות שעדיין נמצאות במצב של מלחמה פנימית - תימן, לוב וסוריה. בקצה השני אפשר להצביע על מדינות שהן יציבות יחסית, גם אם יציבותן שברירית - ירדן, מרוקו, תוניסיה, מדינות המפרץ וטורקיה. בין לבין נמצאות המדינות שבהן התעוררו השנה מחאות אזרחיות בתגובה לבעיות היסוד הנמשכות - סודאן, אלג'יריה, מצרים, עיראק, לבנון ואיראן. ההפגנות בעיראק ובלבנון ראויות לציון במיוחד, בגלל אופיין העל-עדתי ועקב הרגש האנטי-איראני שהסתמן בקרב חלק ניכר מהמפגינים. עם זאת, חיסול סולימאני עלול להגביר גם רגשות אנטי אמריקאים.

ישראל היא שחקנית מובילה בפעילות כנגד הציר הרדיקלי-שיעי והיא מקיימת שיתופי פעולה הולכים ומתפתחים (אך מוגבלים בהשפעתם) עם המדינות הסוניות הפרגמטיות. הסכסוך עם ישראל עודנו נמצא בתודעת הציבורים במדינות האזור, אך אינו מהווה סוגיה מרכזית ביחסם של השליטים לישראל. עם זאת, במלאת 25 שנים להסכם השלום ביניהן, יחסיה של ישראל עם ירדן הגיעו בשנת 2019 למשבר עמוק, המחייב טיפול דחוף.

המחנות במזרח התיכון

פרגמטי-סוני

ערב הסעודית, מצרים, ירדן, מרוקו, איחוד האמירויות הערביות ורוח מדינות המפרץ.



רדיקלי-שיעי

איראן, סוריה, חזבאללה, החות'ים בתימן, מיליציות שיעיות, ג'האד אסלאמי פלסטיני.



סלפי-ג'האדיסטי

המדינה האסלאמית (דאע"ש) ואל-קאעדה.

لا إله إلا الله
محمد رسول الله



האחים המוסלמים

טורקיה, קטר, חמאס, שרידים של תנועות האחים המוסלמים במדינות השונות.



איראן: התרסה ותעוזה לצד אתגרים פנימיים

הפרק השלישי עוסק באיראן, המובילה את הציר הרדיקלי-שיעי ומציבה את האיום החמור ביותר על ביטחון ישראל. מבין המחנות, זהו המחנה המאורגן והמגובש ביותר, המפעיל מגוון כלי השפעה מדיניים וצבאיים, פועל בזירות רבות ומתקדם במאמציו לבנות סדר אזורי שונה, פרו-איראני ואנטי-מערבי.

האתגר המרכזי לישראל מול איראן לשנה הקרובה הוא לגבש אסטרטגיית התמודדות שתאפשר הפעלת כוח בזירות שונות ובממדים שונים, מבלי להוביל לעימות רחב-היקף עם איראן וחזבאללה

השנה החולפת עמדה בסימן של נחישות ותעוזה איראנית גוברות, הן בתחום הגרעין והן בפעילותה האזורית, תוך כדי החרפה בעימות עם ארצות הברית. בשנה הראשונה מאז יציאת ארצות הברית מהסכם הגרעין (במאי 2018) עוד עמדה איראן במחויבויות הנובעות מההסכם, אך בשנת 2019 השתנתה מדיניותה והיא החלה לכרסם (בהדרגה ובזהירות) במחויבויות אלו. במקביל ביצעה איראן מהלכים צבאיים מתריסים במזרח התיכון: נגד בעלות בריתה של ארצות הברית, ובראשם ההתקפה באמצעות נשק מדויק על מתקני הנפט בערב הסעודית; אך גם נגד ארצות הברית עצמה, כאשר הפילה כלי טיס בלתי מאויש (כטב"מ) אמריקאי שטס מעל דרום איראן והכווניה את שלוחיה בעיראק לפגוע בבסיסים אמריקאים ולהסתער על השגרירות האמריקאית בבגדאד. מאז שנת 2018 מצויות גם איראן וישראל בעימות ישיר אך מתוחם, שכלל גם השנה נפגעים איראנים בסוריה.

במקביל, נמשכה פעילות ההתבססות האיראנית בסוריה, בעיראק, בלבנון ובתימן - במטרה להעמיק את השפעתה, לצמצם את ההשפעה האמריקאית ולייצר בסיסי

פעולה פוטנציאליים לפגיעה בישראל ובערב הסעודית. איראן נשענת לצורך פעילות זו על גורמים מקומיים המאפשרים לה חופש פעולה (לא רק צבאי) - בראש ובראשונה חזבאללה בלבנון והמשטר הסורי, וכן המיליציות השיעיות הפרו-איראניות בסוריה ובעיראק והחות'ים בתימן. גם בזירה הפלסטינית נמשכת התמיכה האיראנית בג'האד האסלאמי ובחמאס, המתבטאת במימון ובהעברת ידע טכנולוגי לייצור רקטות, טילים ואמצעי לחימה נוספים.

לאחר חיסול סולימאני איראן בחרה בתגובה מוגבלת יחסית, באופן שלא יוביל לעימות רחב היקף עם ארצות הברית, ונאלצה להתמודד עם משבר פנימי בעקבות הפלת המטוס האוקראיני. לפי שעה מוקדם עדיין להעריך מה תהיה ההשפעה של חיסול סולימאני, שהוביל את מערכת הקשרים של איראן עם שלוחיה באזור, על הנחישות והתעוזה האיראניות כפי שהשתקפו בחודשים האחרונים וכן על ביסוס יכולות הפעולה נגד ישראל ופרויקט דיוק הטילים של חזבאללה.

בסוגיית הגרעין מצויים כל הצדדים המעורבים במבוי סתום: לארצות הברית אין אסטרטגיה ארוכת טווח מעבר להמשך הסנקציות הכלכליות וחתירה לעסקה שמאפייניה לא הוגדרו; האירופים חוששים מהסלמה ומעדיפים להגדיר את צעדי ההתרסה של איראן כמינוריים; ואילו האיראנים עצמם אינם מתכוונים לחזור למשא ומתן אם דרישותיהם בתחום הסנקציות לא ייענו, והם ממשיכים להתקדם בפרויקט הגרעין. המשמעות העיקרית מבחינת ישראל לשנת 2020 היא קיצור משך הזמן שיידרש לאיראן להגיע לנשק גרעיני, אם תחליט על כך. מצבו הפוליטי של טראמפ ומאפייני התנהלותו בשנת הבחירות מציבים לישראל סיכון נוסף הקשור באפשרות לפריצת דרך במשא ומתן על הסכם גרעין חדש שיוצג לכאורה כהסכם משופר, אך יותיר אינטרסים חיוניים של ישראל ללא מענה. עם זאת, סבירותה של התפתחות זאת פחתה כנראה לנוכח חיסול סולימאני.

לצד המשך המצב הכלכלי הקשה, על פי מספר מדדים מסתמן תהליך של התייצבות והסתגלות של המשק האיראני למשטר הסנקציות. אולם נתונים מקרו-כלכליים אלה אין בהם כדי לשפר את חייהם של האזרחים שיצאו בנובמבר האחרון למחאה ציבורית רחבת-היקף ואלימה, שהתמקדה בסוגיה הכלכלית ובמיאוס מהמשטר. כבעבר, גם הפעם הצליח המשטר לדכא את המחאה תוך שימוש באמצעי דיכוי וגביית מחיר דמים כבד (מאות הרוגים) ומעצרים נרחבים.

האתגר המרכזי לישראל מול איראן לשנה הקרובה הוא לגבש אסטרטגיית התמודדות שתאפשר להרחיקה מתכנית הגרעין ולהסיג את התבססותה הצבאית באמצעות הפעלת כוח בזירות שונות ובממדים שונים. זאת, מבלי להוביל לעימות רחב היקף עם איראן או למלחמה בלבנון, ובכל מקרה בתיאום עם ארצות הברית. בד בבד צריכה ישראל לבנות אופציה אמינה להפעלת כוח ישירה באיראן ולגבש הבנות עם ארצות הברית לגבי שלושה תרחישים בעייתיים: הראשון - פתיחת משא ומתן בין ארצות הברית לאיראן, שסיומו עלול להותיר את האחרונה עם יכולת העשרת אורניום; השני - הסלמה צבאית בין ישראל לאיראן; והשלישי - התקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית, תוך המשך אגירת חומר ברמות העשרה גבוהות יותר, שיובילו לקיצור זמן הפריצה הפוטנציאלי לחומר בקיע ולנשק גרעיני. בשלוש סוגיות מרכזיות אלה עלול להיווצר פער בין האינטרסים של ישראל לבין אלו של ארצות הברית, ושל הנשיא טראמפ באופן אישי.

הזירה הצפונית: לקראת עימות רחב-היקף

הפרק הרביעי עוסק בזירה הצפונית, שממנה נשקף האיום הצבאי הקונוונציונלי המשמעותי ביותר לישראל, מצידם של איראן ושל הגורמים הנתונים לחסותה: בראש ובראשונה חזבאללה בלבנון; משטר אסד ומיליציות סמי-צבאיות הפועלות בסוריה ובעיראק בהכוונה איראנית; וכוחות איראניים (וגם של חזבאללה) הפועלים במרחב הסורי. בסוריה פרוסות גם יכולות מבצעיות רוסיות מתקדמות, שעלולות - בהיתן החלטה רוסית - להגביל במידה ניכרת את חופש הפעולה המבצעי של ישראל בלבנון ובסוריה.

האסטרטגיה הישראלית בזירה זו בשנים האחרונות זכתה לכותרת "המערכה שבין המלחמות" (מב"מ). ניתוח נכון של המצב בזירות השונות הוביל את הדרג המדיני והדרג הצבאי הבכיר להערכה שניהול נכון של סיכוני ההסלמה יוכל לאפשר לישראל להפעיל את כוחה על מנת לצמצם איומים קיימים ומתהווים, בלי להביא לעימות רחב-היקף ובלתי רצוי. הערכה זו, שאכן התאמתה, הובילה מאז שנת 2013 לפעילות מבצעית מתמשכת, רבת תעוזה ודמיון, שכללה מאות תקיפות בשטח סוריה ובזירות נוספות. הפעילות כוונה בעיקר נגד העברה של אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה, ובשנתיים האחרונות גם נגד המאמץ האיראני להתבסס צבאית בסוריה ולכונן "גשר יבשתי" מאיראן דרך עיראק לסוריה. במהלך 2019 התברר כי גם שטח עיראק מנוצל על ידי איראן להעברת אמצעי לחימה וכפלטפורמה אפשרית לתקיפת ישראל בטיילים. התפתחות זאת הובילה להרחבת גבולות המב"מ גם לעיראק.

בחינה רחבה של אסטרטגיה ישראלית זו מלמדת שהיו לה הישגים חשובים. היא אומנם לא הביאה להוצאת הכוחות האיראניים מסוריה (וסביר להניח שלא כיוונה מלכתחילה ליעד שאפתי זה), אך קיימות עדויות לכך שקצב ההתבססות האיראנית הואט, ואפשר שגם מאפייני הפריסה של הכוחות הושפעו מפעולותיה של ישראל. המאמץ למנוע את העברות אמצעי הלחימה לידי חזבאללה לא הצליח לחלוטין, אך נראה שהאט את הקצב שלהן ומנע את ההצטיידות המסיבית בכמה מרכיבי איכות. עם זאת, בחלוף שבע שנים, נראה ששילוב של גורמים מוביל לכך שמתכונתה הנוכחית של הפעילות הישראלית נמצאת מעבר לנקודת השיא של ההצלחה, מתמודדת עם עומס של סיכונים ועלולה להוביל לעימות רחב היקף ואף למלחמה.

באשר לחזבאללה, הוא עודנו מורתע ממלחמה עם ישראל ומרוסן, אך נחוש לשמר קווים אדומים מול ישראל (מניעת תקיפות בשטח לבנון וכנראה גם הרוגים של הארגון בסוריה), ולממש את הפרויקט להסבת מספר רב של טילים ורקטות שברשותו למדויקים ("פרויקט דיוק הטיילים").

העברת מרכז הכובד של הפעילות סביב "פרויקט הדיוק" מסוריה ללבנון חידדה את האתגר שניצב לפתחה של ישראל. סיכוני ההסלמה הנובעים מכך הומחשו השנה באירועים בסוף אוגוסט ובתחילת ספטמבר 2019, שבהם נמנעה הסלמה רחבה שעלולה הייתה להתרחש אילו טילי ה"ט ששיגרו פעילי חזבאללה הביאו להרג של ישראלים. הסלמה כזאת, אם תידרדר למלחמה כוללת, יכולה לבוא לידי ביטוי בשני מתארים עיקריים: "מלחמת לבנון השלישית" עם חזבאללה בלבנון שתהיה עצימה והרסנית בהרבה ממלחמת לבנון השנייה; ו"מלחמת הצפון הראשונה" עם חזבאללה בלבנון, אך גם עם כוחות בסוריה ובעיראק ואולי גם באיראן ובמדינות נוספות (הסלמה יכולה להתפתח גם בעקבות תגובה איראנית נגד מטרות ישראליות לאחר החיסול של סולימאני על-ידי האמריקאים). במתארים אלו צפויה ישראל להתמודד עם ירי מסיבי לעורף, שמקצתו טילים מדויקים, עם ניסיון להחדרת כוחות קרקעיים לשטחה ועם מתקפה תודעתית רחבה לערעור כושר העמידה של הציבור והאמון שלו בהנהגה המדינית והצבאית.

סיכוני ההסלמה מחייבים את ישראל לקיים גם דיון עקרוני יותר על התועלת הכוללת ועל הסיכונים הכרוכים במאמץ למנוע מהלכי התעצמות קונוונציונלית של האויב (בניגוד למאמצי התעצמות בתחום הגרעין, שלגביהם קיימת הסכמה רחבה כי נכון להפעיל את הכוח במטרה לסכלם, במסגרת "דוקטרינת בגין"). בהקשר ל"פרויקט הדיוק", הדיון צריך לעמת את הנזק האפשרי מהפעלת הנשק המדויק עם אפשרויות הפעולה (ההגנתיות וההתקפיות) נגדו. במסגרת זו יש לקיים גם דיון מעמיק על הרעיון של "מתקפת מנע" כלפי ארגון חזבאללה ועל העיתוי הנכון למתקפה כזאת, לנוכח התקדמות "פרויקט הדיוק" ומול חלופות אחרות.

דרכי התמודדות אפשריות עם "פרויקט דיוק הטיילים"

- **המשך המב"מ** - הגברת פעילויות החשיפה, הסיכול והתקיפה נגד "פרויקט הדיוק" במסגרת המב"מ (במגוון זירות). יעילותה של אפשרות זו מוגבלת ועלולה להוביל להסלמה בלתי מתוכננת.
- **הגנה** - ביסוס המענה על יכולת ההגנה האקטיבית (מערכות ההגנה האווירית) והפסיבית. אפשרות זו, שעלותה גבוהה מאוד, אינה יכולה לספק מענה מושלם, בשל היקף ומגוון החימוש שבידי האויב.
- **הרתעה** - ביסוס המענה על יכולות ההרתעה של ישראל ועיגון שלהן באיום מפורש וברור על ההשלכות שיהיו להפעלת נשק מדויק. אפשרות זאת כרוכה באי-ודאות רבה, כמות הטיילים המדויקים יכולה לנטרל את ההרתעה ויעילותה תלויה בהקשר העימות ובנסיבותיו.
- **"מכה מקדימה"** - ביסוס המענה על תקיפה נרחבת על מערך הנשק המדויק ותשתיות הייצור שלו בתחילתה של מלחמה, בטרם יופעל. אפשרות זו כרוכה באי-ודאות רבה, והיא תלויה במודיעין מדויק ובגורמים נוספים.
- **"מתקפת מנע"** - יציאה למתקפה יזומה ומפתיעה על חזבאללה בעיתוי מיטבי מבחינת ישראל. התוצאות של מתקפה כזאת, שתוביל למלחמה (בסבירות גבוהה "מלחמת הצפון הראשונה"), עלולות להיות קשות מבחינתה של ישראל.

המערכת הפלסטינית: מפוצלת, בקיפאון מדיני ועל סף הסלמה

השלכות המצוקה האסטרטגית במערכת הפלסטינית אינן לטובת ישראל; גוברת הסבירות להסלמה הן ברצועת עזה והן בגדה המערבית

הפרק החמישי עוסק במערכת הפלסטינית, המפוצלת לשתי מערכות משנה - חמאס, השולט ברצועת עזה; והרשות הפלסטינית, השולטת בגדה המערבית. אסטרטגיית "ניהול הסכסוך" של ממשלת ישראל בעשור האחרון חותרת לדחות ככל שאפשר את הקמתה של מדינה פלסטינית בשטחי יהודה ושומרון. מול רצועת עזה פועלת ישראל למעשה לשימור חמאס כישות שולטת (בהעדר חלופה אחרת), מוחלשת, מרסנת ומרוסנת. בפועל, ישראל דוגלת במדיניות של בידול בין שני האזורים, ובאופן סמוי היא גם פועלת למניעת אפשרות לפיוס בין הרשות לחמאס.

היעדים המיידיים של הרשות הפלסטינית הם שרידות, ביצור שלטון פתח וביסוס מורשת עבאס. תנועת פתח השולטת ברשות נתונה לביקורת קשה ונמצאת בדילמה - כיצד להתקדם לעבר היעד של מדינה פלסטינית בלי לאבד את הישגיה מאז

הסכם אוסלו. למרות שבכירי הרשות מאיימים מעת לעת בפירוקה וב"החזרת המפתחות" לישראל, נראה כי הם נרתעים ממהלך כזה. בפועל, התיאום בין כוחות הביטחון של הרשות לבין צה"ל נמשך בהתאם לאינטרס של הרשות במניעת התפרצות אלימה, ולאור השלילה העקבית של עבאס את דרך הטרור. זאת, למרות סקרים המעידים על תמיכה גוברת במאבק אלים בקרב הציבור הפלסטיני. במקביל מאבדת הסוגיה הפלסטינית בהדרגה ממרכזיותה ומחשיבותה בשיח האזורי והבינלאומי.

מתחת לפני השטח מתנהלת תחרות על ההנהגה ביום שאחרי עבאס. בכל מקרה, ביום שאחרי עבאס ימשיך חמאס לנסות להשתלט על מוסדות הרשות, לחדור לשורות אש"ף ולהעמיק את השפעתו בגדה המערבית. בידי ישראל יכולת למזער נזקים ואף לקדם הזדמנויות בעקבות הסתלקות עבאס, כל עוד היא לא "תמליך" את המנהיג הבא, אלא תסייע לבסס את ההנהגה שתיבחר על ידי מנגנוני פתח או בבחירות כלליות.

חמאס נתון במתח בין אחריותו השלטונית ברצועת עזה לבין זהותו כתנועת התנגדות. אחרי כשלוש שנים וחצי של שקט יחסי לאחר מבצע 'צוק איתן', רצועת עזה נמצאת מאז מארס 2018 על סף התלקחות, למרות שישראל וחמאס אינם חפצים בהסלמה. חמאס מציב בפני ישראל את הבחירה בין הסלמה להסדרה. הוא הצליח להביא את ישראל להסכים להכנסת כסף קטרי לרצועה, בתמורה להתחייבותו לצמצם את "ההתנגדות העממית" האלימה על הגדר. במקביל מבסס חמאס את ההרתעה הצבאית מול ישראל - הארגון מקפיד לבצע ירי רקטי בתגובה לפעילות צבאית ישראלית, אך גם ככלי להפעלת לחץ על ישראל במשא ומתן, על מנת שזו תסכים לשיפור מצב האוכלוסייה והתשתיות ברצועה. למצרים תפקיד מרכזי בייצוב ובהרגעת הרצועה, והיא מיצבה עצמה כגורם המתווך הבלעדי בין ישראל לחמאס וגם מול הג'האד האסלאמי.

החלופה העדיפה מבחינת שמירה על האינטרסים הביטחוניים של ישראל, וכן בעלת היתכנות היישום הגבוהה ביותר, היא כינון הפסקת אש ארוכת טווח בין ישראל לחמאס בתיווך מצרי. הפסקת אש כזאת ("הסדרה"), תכלול הקלות ניכרות בסגר על הרצועה וקידום פרויקטים תשתיתיים. אם ישראל וחמאס לא יגיעו להבנות בדבר הפסקת אש ממושכת ויישמו אותן, תעלה הסבירות לעימות צבאי רחב-היקף ברצועת עזה. אומנם, כינון הסדרה לאחר מבצע צבאי רחב-היקף יאפשר לישראל להגיע להפסקת אש מעמדת יתרון ועם הרתעה מחוזקת מול חמאס, אך יגרור גם נזק ואבדות רבות, וספק אם התנאים להסדרה בסיומו יהיו משופרים במידה משמעותית ביחס לאלו שניתן להשיג כיום. מבין החלופות שעומדות בפניה של ישראל אין פתרון שימנע התעצמות צבאית של חמאס או של הג'האד האסלאמי לאורך זמן, אך חלופת ההסדרה מאפשרת שיפור המצב הביטחוני בעוטף עזה וכן טיפול במצוקה ההומניטרית ברצועה.

השלכות המצוקה האסטרטגית במערכת הפלסטינית אינן לטובת ישראל וגוברת הסבירות להסלמה הן ברצועת עזה והן בגדה המערבית. ואולם, המצב הנוכחי בזירה הפלסטינית מאפשר לישראל לקדם ארכיטקטורת יחסים גם בלי הסכם כולל, שתתבסס על היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית, ועל שלטון פלסטיני עצמאי ואפקטיבי בגדה המערבית. זאת לצד מהלכי הסדרה מוגבלים ברצועת עזה, שיאפשרו לכל הפחות את הרחקת העימות הבא. לשם כך, על ישראל לפעול בשני ערוצים:

■ הראשון - לחזק את הרשות הפלסטינית ככתובת הלגיטימית היחידה להסדר עתידי ולהציב יעד מדיני בדמות "הסדרי מעבר", שיעצבו היפרדות ויתוו תנאים למציאות של שתי מדינות בעתיד ("תוכנית ה-INSS").

■ השני - לסמן את חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה ולהשיג הפסקת אש ממושכת עימו, תמורת הקלות כלכליות נרחבות.

החברה הישראלית: שיתוק פוליטי, הקצנה בשיח וירידה בחוסן החברתי

הפרק השישי עוסק בישראל ובחברה הישראלית. המאפיין העיקרי של החברה הישראלית בשנת 2019 התבטא בהשלכותיו הרחבות של המשבר הפוליטי המתמשך בעקבות שני סבבי הבחירות לכנסת וההיערכות לסיבוב השלישי בחודש מרץ. הדבר יצר מבוי סתום שהתבטא בכישלון להקים ממשלה נבחרת, בהגבלת תפקודם השוטף של משרדי הממשלה וביכולתה של ממשלת המעבר לקבל החלטות בנושאים חיוניים. השנה החולפת התאפיינה גם בהעמקת המחלוקות במרחב הציבורי שמקורן בהשקפות עולם שונות, במיוחד באשר לאיזון הראוי בין ערכים לאומיים ודתיים לבין ערכים דמוקרטיים, ליברליים וחילוניים.

השנה הסתמנה גם היחלשות נוספת בלכידותה של החברה הישראלית. זו מתאפיינת בפערים סוציו-אקונומיים מתרחבים בין עשירים לעניים ובין מרכז לפרפריה. ככלל ניתן לומר כי גם אם ישראל היא מדינה בעלת עוצמות פנימיות ניכרות, בשנה החולפת הצטברו סימנים המעידים על האצת המגמה של היחלשות הלכידות החברתית בין קבוצות חברתיות לבין עצמן, ביניהן לבין המדינה ובין היחיד לבין המדינה.

בתנאים של עימות רחב-היקף יסתמנו, בדומה לעבר, התגייסות ציבורית והפגנת תמיכה בצה"ל. עם זאת, הימשכות העימות וריבוי פגיעות ונזקים בעורף, בהיעדר היערכות אזרחית מספקת, עלולים לערער את החוסן החברתי. תופעה זו יכולה להתבטא בהעצמת הפגיעה ביכולותיה המשקיות והאזרחיות של המדינה לנהל שגרת חירום באופן מושכל ולקיים רציפות תפקודית במהלך העימות, והיא אף עשויה לשבש את תהליך התאוששות שיידרש אחריו. לפיכך מומלץ להשקיע מאמץ מקדים בהתכוננות על פי תוכנית רב-שנתית סדורה, כדי לחזק את היערכות החזית האזרחית בישראל באמצעות העצמה ובנייה של מנגנוני חוסן קיימים וחדשים.

המיעוט הערבי

יחסיה הרגשיים של מדינת ישראל עם המיעוט הערבי בקרבה עוברים טלטלה ושינוי נרחב. מערכת יחסים זו מעוצבת על ידי שלוש מגמות מרכזיות, רוויות סתירות פנימיות: הראשונה - שאיפה ברורה בקרב הערבים בישראל, ובעיקר בקרב הצעירים, להשתלבות אזרחית ואף פוליטית, לצד רצונם לשמור על זהות לאומית נפרדת; השנייה - חושפת עוינות וריחוק של חלק גדול מהציבור היהודי כלפי המיעוט הערבי; והשלישית - הביצוע המוצלח למדי של החלטת הממשלה על פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בישראל 2016-2020 (החלטה 922), שכבר תורם להאצת השתלבותו של הציבור הערבי במרקם הישראלי. המבחן הגדול ליחסים הרגשיים של המדינה עם החברה הערבית יהיה באופן טיפולה באלימות ובפשע הגוברת בקרבה. הצלחה אפשרית בכך תלויה במידה מכרעת בשילוב הכוחות, שנמצא עדיין בראשיתו, בין מוסדות המדינה לבין החברה הערבית והנהגותיה.

הסביבה האופרטיבית: המחשת יכולת התקיפה המדויקת של הציר הרדיקלי-שיעי

הפרק השביעי עוסק בסביבה האופרטיבית ומתמקד בעיקר בשיפור שחל ביכולתם הצבאית של אויביה של ישראל - ובמיוחד הגורמים השייכים לציר הרדיקלי-שיעי - כפי שהומחש השנה בתקיפה האיראנית על מתקני הנפט בערב הסעודית.

שיפור זה הוא תוצאה של מספר מאמצי בניין כוח השלובים זה בזה: הגדלה של כמויות הרקטות והטילים, הן כדי לשפר את השרידות שלהם והן כדי להרוות את מערכות ההגנה האווירית שלנו; מאמץ להצטיידות בטילים וברקטות בעלי דיוק גבוה, שיכולים לפגוע בנקודות התורפה האזרחיות (חשמל, גז ותשתיות לאומיות אחרות) והצבאיות (בסיסי חיל האוויר ומפקדות צבאיות) בישראל; הצטיידות ברחפנים ובכלי טיס בלתי מאוישים אחרים, גם הם לצורך פגיעה מדויקת; הצטיידות באמצעי הגנה אווירית משופרים במטרה לנטרל את השפעת חיל האוויר, שלתפקידו המרכזי בתפיסת הלחימה הישראלית הם מודעים היטב; שיפורים במערכי הגנת החופים והלחימה הימית; פיתוח יכולות בממד הסייבר; ותוכניות להפעיל כוחות בשטחנו, בין השאר תוך שימוש במנהרות התקפיות (שחלקן נחשפו ונוטרלו השנה) לשיבוש יכולת הפעולה ההתקפית וההגנתית של צה"ל ולהגברת הפגיעה בכושר העמידה של העורף.

מאמצי בניין כוח אלו קשורים כנראה בשינוי יסודי יותר שמתחולל במחשבה הצבאית של הגורמים המזוהים עם הציר הרדיקלי-שיעי. שינוי זה מוביל אותם מתפיסת ניצחון המבוססת על התשת האוכלוסייה בישראל ("ניצחון באמצעות אי-הפסד") לתפיסה שונה המבקשת לפגוע, מזירות שונות (לבנון, סוריה, עיראק ואולי גם תימן), גם בתשתיות לאומיות בישראל וביכולות צבאיות חיוניות, כדי להוציא את המערכת הישראלית משיווי משקלה ולהביא לערעורה.

ההמלצות העיקריות של הפרק הן: לסכם ולתקצב תוכנית רב-שנתית לצה"ל; להיערך למלחמה רב-זירתית כתרחיש ייחוס עיקרי; לסגור פערי ציפיות בציבור באשר למאפייניה של המלחמה, למחיריה ולתוצאותיה האפשרויות; להמשיך ולשכלל, גם כחלק מהתכנית הרב-שנתית אך גם בהסתכלות לאומית שלמה, את הדיון על הכרעה וניצחון בעידן הנוכחי. זאת, תוך מיצוי ושילוב טכנולוגיות מתקדמות.

דינמיקת הסלמה

האם שני צדדים שאינם רוצים בהסלמה יכולים להיגרר בכל זאת לעימות רחב ואף למלחמה? לכאורה, הסבירות לכך היא נמוכה. בפועל, התופעה של דינמיקת הסלמה לא מתוכננת היא תופעה היסטורית מוכרת שהובילה גם לחלק ממלחמות ישראל (לאחרונה למבצע "צוק איתן"). הסלמה לא מתוכננת יכולה להתרחש עקב טעויות של שני הצדדים בהערכת האויב, בזיהוי לא נכון של "סף ההסלמה" ועקב הטיות תפיסות בתהליכי קבלת ההחלטות. לאלו מצטרף הקושי ההולך וגובר להבחין בין פעולות התקפיות להגנתיות והדילמה של "להפעיל או לאבד" נכסים חיוניים. האופי המעגלי של פעולה, תגובה ותגובת נגד עלול להביא להסלמה כזאת, גם אם היא מנוגדת למדיניות ואפילו לאינטרסים של שני הצדדים. דינמיקה כזאת יכולה להתרחש בשנת 2020 גם בזירה הצפונית וגם מול רצועת עזה.

סיכום

מקובל להניח שההרתעה הישראלית מפני עימות רחב היקף ומלחמה עודנה יציבה. ואכן, כל המדינות והארגונים בסביבתה של ישראל מודעים היטב לעוצמתה ולנזק שייגרם להם כתוצאה מעימות כזה. לכן, הם מעדיפים להימנע מעימות רחב היקף עם ישראל ובודאי ממלחמה.

עם זאת, כמה גורמים מובילים לאפשרות שעומת כזה יכול להתרחש בכל זאת בשנת 2020: מוטיבציות בעייתיות של כמה מגורמי הכוח ("פרויקט הדיק" של חזבאללה, ההתבססות האיראנית בזירות השונות ומאמצי חמאס לכפות על ישראל הסדרה בתנאים) מובילות את ישראל לפעולות סיכול ותגובה העלולות להוביל להסלמה; התגברות הסיכונים של מתכונת הפעולה הישראלית הנוכחית במערכה שבין המלחמות (מב"מ) ושינוי במדיניות התגובה של איראן וגורמים נוספים לפעולות הישראליות (ובנוסף - אפשרות לתגובה איראנית על חיסול סולימאני); וההתרחקות מהעימותים בשנת 2006 (בלבנון) ובשנת 2014 (בעזה) המובילה, באופן טבעי, להתערערו הגורמים המרסנים.

בנוסף לאיומים שתוארו כאן, על ישראל להתמודד גם עם אתגרי השפעה זרה על התהליכים הפוליטיים; עם הקושי לברר את המציאות, להבין אותה ולקבל החלטות בעידן של "פוסט אמת" ו"פייק ניוז"; ועם הצורך להגן על ההון הרוחני והטכנולוגי שלה מפני יצוא בלתי מבוקר ועל נכסיה האסטרטגיים מפני שליטה זרה.

ישראל מתמודדת אפוא עם ריבוי זירות פעילות ועם שורה של סוגיות אסטרטגיות ואופרטיביות מאתגרות. הפער העיקרי העולה מההערכה האסטרטגית הוא הצורך באסטרטגיה ישראלית עדכנית, כוללת ורלוונטית לעת הנוכחית שתאפשר סיכול של איומים קיימים ומתהווים ללא הסלמה לעימות רחב היקף ולמלחמה. שבעת פרקי ההערכה, שנכתבו על ידי חוקרי המכון, מתארים את תמונת המצב המורכבת בזירות השונות וכוללים המלצות לדרכי הפעולה הנוכחיות לישראל. בפרק האחרון של ההערכה מסכם ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל.) עמוס ידלין, את הערכת המכון לשנת 2020, ומפרט שורה של המלצות שמיושן יכול לאפשר לישראל להתמודד עם התמונה המורכבת, לעצב את הסביבה שבה היא פועלת ולחזק את חוסנה הפנימי, כדי שתוכל לממש את יעדי הביטחון הלאומי שלה.

ביטחון לאומי, "פייק ניוז" והקרב על התודעה בעידן הדיגיטלי

מקובל להניח שאנחנו נמצאים בעידן של "פוסט-אמת" ושל "פייק ניוז" שבו לאמונות, לדעות ולרגשות יש השפעה רבה יותר מאשר לעובדות. בעידן הזה קל גם להפיץ שקרים, עיוותים, טעויות, ספינים ותיאוריות קונספירציה. מנגנוני קבלת ההחלטות ברמת הביטחון הלאומי אינם חסינים בפני תופעות אלו וצריכים כיום להתמודד עם קושי הולך וגובר לברר את המציאות, להבין אותה ולקבל על בסיסה החלטות נכונות. קושי זה אינו תוצר של גורם אחד, אלא נובע מצירוף בעייתי של גורמים הנוגעים לשינויים פוליטיים, טכנולוגיים, חברתיים, תרבותיים ורעיוניים המאפיינים את התקופה הנוכחית. שינויים אלו גם הופכים את הקרב על התודעה, הן של מקבלי ההחלטות והן של הציבור הרחב, למרכיב מרכזי של עימותים צבאיים ומדיניים.

סיכום מצבה האסטרטגי של ישראל 2019-2020: מגמות, התפתחויות והמלצות

מגמות שליליות



מצד שני, ישראל אינה מצליחה לתרגם את עוצמתה להישגים מדיניים, ואין לה אסטרטגיה שלמה ומגובשת להתמודדות עם ריבוי האתגרים ועם המאפיינים המגוונים שלהם; הציר הרדיקלי-השיעי מלוכד, אגרסיבי ומפעיל מגוון אמצעים נגד ישראל; איראן מגלה תעוזה בפעילות הצבאית ובתחום הגרעיני; הקשב הבינלאומי למזרח התיכון יורד, ובעקבותיו גם הנכונות לסייע בפתרון בעיות האזור; במערכת הפלסטינית יש נפיצות גבוהה על רקע הקיפאון המדיני מול הרשות הפלסטינית, המצוקה העמוקה ברצועת עזה ומגבלות ההסדרה מול חמאס; "פרויקט הדיוק" בהובלת איראן מתקדם למרות המאמצים לבלימתו; עלתה הסבירות להסלמה רב-זירתית בעקבות פעילות הנגד של ישראל במערכה שבין המלחמות, ובמסגרת זו איראן וחזבאללה כבר החלו בתגובות צבאיות על פעילות ישראל; החוסן החברתי בירידה; העורף הישראלי אינו מוכן לפגיעה נרחבת במהלך עימות צבאי; והמשבר הפוליטי בישראל משתק ואינו מאפשר קבלת החלטות כבדות משקל.

מגמות חיוביות



מצד אחד, נראה שמצבה האסטרטגי של ישראל איתן. ההרתעה הישראלית מפני מלחמה מבוססת, והסבירות למתקפה יזומה ונרחבת מצד האויבים השונים נותרה נמוכה; לא ניתן להצביע על איומים קיומיים חדשים, והאיום הקונוונציונלי נותר מוגבל; הברית עם ארצות הברית איתנה ואף מתחזקת (גם לאור חיסול סולימאני), תוך שישראל מצליחה לפתח קשרים טובים גם עם רוסיה וסין; ישראל מצליחה לעכב חלק ממאמצי ההתבססות האיראנית במזרח התיכון (וחיסול סולימאני יכול להגביר מגמה זו); שיתופי הפעולה עם מדינות ערב הפרגמטיות (ירדן, מצרים, מדינות המפרץ) מבוססים, מתפתחים וחלקם אף "יוצאים לאור"; הסוגיה הפלסטינית שישראל מנסה "לנהל", תוך בידול בין הגדה המערבית ועזה, אינה מגבילה את חופש הפעולה המדיני והצבאי שלה; היקפי הטרור הפלסטיני בגדה המערבית נמוכים יחסית, וחמאס מורתע מהפעלת כוח משמעותית מרצועת עזה; כלכלת ישראל יציבה; והנכסיות הישראלית בהיבטי הטכנולוגיה, הסייבר והלוחמה בטרור מוכרת במזרח התיכון ובעולם.

התפתחויות אפשריות בשנת 2020



"פריצה" איראנית (או "זחילה") בתחום הגרעיני, שתקצר את פרק הזמן להגעה ליכולת גרעיני צבאי; תחילת משא ומתן ואולי אף הגעה ל"הסכם משופר לכאורה" בין המערב לאיראן בנושא הגרעיני; "דינמיקת הסלמה" לא מתוכננת מול איראן ובזירה הצפונית עקב פעילות ישראלית או אמריקאית, שיובילו לעימות נרחב ואף למלחמה; התקדמות ב"פרויקט הדיוק" של חזבאללה, עד כדי תחילת ייצור מתועש על אדמת לבנון; הפעלת כוח צבאי נגד ישראל בהכוונה איראנית מסוריה, מעיראק ומתימן; הפעלת כוח צבאי ישירות משטח איראן נגד ישראל; יציאה נוספת של כוחות אמריקאיים מהאזור ועלייה בנוכחות ובהשפעה הרוסית; המשך שיקום המערכת הביטחונית הסורית, כולל בתחום הנשק הכימי; "הסדרה" עם חמאס בעזה שתגביל את הפעלת הכוח הישראלי, ועלולה להעמיק את המשבר עם הרשות הפלסטינית; היחלשות נוספת של הרשות עד כדי כאוס שלטוני בגדה המערבית, ייתכן על רקע חילופי הנהגה; משבר הומניטרי ברצועת עזה, שעלול להביא את חמאס להפעלת כוח נרחבת נגד ישראל; הסלמה ועימות רחב-היקף מול עזה עקב פעילות של גורמים סוריים, בניגוד לעמדת חמאס.



1 בהקשר האיראני - להידבר עם ארצות הברית לגבי תרחישים בעייתיים לישראל ("פריצה" / "זחילה" לגרעין, הסכם משופר לכאורה והסלמה צבאית); ובמקביל - להכין אופציה התקפית אמינה מול איראן.

2 לבצע התאמות בשיטות, בזירות ובקצב הפעולה במערכה שבין המלחמות (מב"מ), שבמתכונתה הנוכחית תתקשה להגיע להישגים ללא הסלמה לעימות נרחב ואף למלחמה; לקיים דיון מעמיק על "מתקפת מנע" כלפי חזבאללה ועל עיתויה הנכון, לנוכח התקדמות "פרויקט הדיוק" ולמול חלופות אחרות.

3 להיערך למלחמה רב-זירתית ("מלחמת הצפון הראשונה") כתרחיש ייחוס עיקרי, ולצמצם את פערי הציפיות בציבור באשר למאפייניה של המלחמה ולתוצאותיה האפשריות; ליזום מאמץ מדיני וביטחוני למניעת מלחמה ולמצות חלופות אחרות לקידום יעדי ישראל בזירה הצפונית.

4 לחזק את הרשות הפלסטינית ככתובת הלגיטימית היחידה להסדר עתידי ולהציב יעד מדיני בדמות "הסדרי מעבר", שיעצבו היפרדות ויתוו תנאים למציאות של שתי מדינות בעתיד ("תוכנית ה-INSS").

5 לסמן את חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה ולהשיג הפסקת אש ממושכת עימו, תמורת שיפור מצב האוכלוסייה בעזה והתשתיות האזרחיות, ותוך מאמץ לצמצום התעצמותו. במקרה של עימות - למקד את המהלך הצה"לי בפגיעה קשה מאוד בזרוע הצבאית של החמאס.

6 לחזק את היחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית בפורמט עדכני שאיננו מגביל את חופש הפעולה הישראלי ולשקם את התמיכה הדו-מפלגתית בישראל.

7 לשמר את ערוצי השיח והתיאום האסטרטגי עם רוסיה; לפתח את היחסים עם סין, בתיאום הדוק עם ארצות הברית, ולהרחיב ולהעמיק את בסיס המומחיות בישראל על סין; להדק את היחסים עם אירופה.

8 לשקם את היחסים עם ירדן ולהמשיך לפתח את שיתוף הפעולה עם המדינות הסוניות הפרגמטיות במזרח התיכון, תוך מודעות למגבלותיו.

9 לסכם ולתקצב תוכנית רב-שנתית לצה"ל; להמשיך לשכלל, גם כחלק מהתוכנית הרב-שנתית אך גם בהסתכלות לאומית שלמה, את הדיון על הכרעה וניצחון בעידן הנוכחי; לחזק את היערכות החזית האזרחית בישראל באמצעות העצמה ובנייה של מגגנוני חוסן קיימים וחדשים.

10 להמשיך לחזק את היתרון היחסי של ישראל בתחום הסייבר וטכנולוגיית הבינה המלאכותית, כגל נושא להעצמת היתרון האיכותי הביטחוני של ישראל וכמרכיב מרכזי לחיזוק כלכלתה ומעמדה הבינלאומי.

1 המערכת הבינלאומית: בתחרות רב-קוטבית ובקשיי תפקוד

אסף אוריון, אלדד שביט, שחר עילם ורותם אורג



המלצות למדיניות



מול ארצות הברית – תיאום עמוק, הימנעות מעיסוק בבחירות וחתימה לתמיכה דו-מפלגתית; מול רוסיה – שימור השיח; מול סין – התקדמות זהירה ופיתוח מומחיות; מול אירופה – היערכות לעידן של אחרי מרקל

תמונת מצב



תחרות מעצמות אסטרטגית רב-ממדית, לצד אתגרי פנים גוברים; ארצות הברית מתמקדת באסיה ומאיצה את התכנסותה, בפתח שנת בחירות סוערת ומקטבת ובצלו של תהליך הדחת הנשיא

התחרות האסטרטגית בזירה הבינ"ל והשלכותיה

אחרי שלושה עשורים של דומיננטיות בהם היתה ארצות הברית מעצמת-העל היחידה בעולם, העשור השלישי של המאה ה-21 נפתח בעיצומה של תחרות אסטרטגית רב-ממדית בזירה הבינלאומית. לתחרות זו שותפים מדינות, ארגונים ותאגידים בינלאומיים, והיא מובלת על ידי המעצמות: ארצות הברית, שעודנה החזקה ביותר מבחינת משאבים ויכולות; סין, הממנפת את העוצמה הכלכלית שצברה להשפעה מדינית ולעוצמה צבאית גוברת, אך קצב הצמיחה שלה הואט; רוסיה, שנשיאה הוותיק פוטין מתמודד עם אתגרים פנימיים מורכבים; והאיחוד האירופי, שעוסק רבות בסוגיות של הגירה וברקזיט ובאתגרים השונים מצד רוסיה.

ליבת התחרות עוסקת אומנם בהבטחת צורכי הקיום הבסיסיים של האנושות (מים, מזון, אנרגיה ותנאי אקלים בר-קיימא), אך בניגוד למאמצי העשורים הקודמים לחזק שיתופי פעולה, בעת הנוכחית בולטת החתירה של כל השחקנים במערכת הבינלאומית לקידום אינטרסים צרים יותר ולהשגת דומיננטיות בעיקר דרך ארבעה ממדים משלימים: אידיאולוגיה ופוליטיקה (נורמות, ערכים, זהויות ומוסדות), כלכלה (סחר, השקעות, אנרגיה, תחבורה, אמצעי ייצור ותשתיות), טכנולוגיה וחדשנות (בינה מלאכותית, תקשורת מתקדמת, מחשוב קוואנטי ודאטה), וביטחון (רובוטיקה ונשק אוטונומי, סייבר, המרוץ לחלל ובקרת נשק להשמדה המונית; לצד התעצמות צבאית).

במסגרת תחרות זו, "הסדר הבינלאומי הליברלי" - כפי שהתקיים מאז מלחמת העולם השנייה בהובלת ארצות הברית - מאתגר ונשחק בהדרגה, בעיקר על ידי סין ורוסיה, אך גם על ידי ממשל טראמפ. בד בבד מנסות מדינות רבות לרכז מחדש בידיהן את השליטה הריבונית וההובלה בתחומים ש"הופקעו" מהן כחלק מתהליכי הגלובליזציה. המערכת הבינלאומית הנוכחית מפולגת ומקוטבת, וברחבי העולם מתבססים יותר ויותר מנהיגים פופוליסטים המקדמים מדיניות של בדלנות, הסתגרות לאומית, מאבק בגלובליזציה ושחיקה בנורמות ליברליות. לתהליכים אלו השפעה ישירה על מגבלות תפקוד, קשב ונכונות להשקיע משאבים במשימות בינלאומיות. הסכמים שהושגו בעבר נפתחים ומופרים (אקלים, מוסדות, בקרת נשק, סכסוכים), והנכונות הפוחתת לשיתוף פעולה מקשה על ההתמודדות עם בעיות קיימות וחדשות ועם אתגרים חוצי גבולות. ברקע צפויה ככל הנראה האטה בכלכלה העולמית וייתכן אף משבר כלכלי, בין היתר בשל תחרות גוברת שמסלימה ליריבות, המתבטאת לא רק ב"מלחמת הסחר" בין ארצות הברית לסין, אלא גם בין שותפות סחר וכלכלה אחרות.

הפילוג והקיטוב ברמה הגלובלית מושפעים, בין היתר, מאתגרי הפנים הגדולים העומדים בפני כל אחת מארבע המעצמות: ארצות הברית נכנסת לשנת בחירות סוערת (בצל תהליך ההדחה של הנשיא טראמפ), שתחריר מגמות קיימות של קיטוב, הפכפכות מדינית ובדלנות החותרת לצמצום ההשקעה בזירת החוץ, למעט לצרכים פוליטיים קצרי טווח; סין מתמודדת עם האטה בצמיחה ועם אתגרי יציבות מבית, ומפנה את משאביה מצד אחד להידוק שליטתה בזירה הפנימית, במקביל להמשך התעצמות טכנולוגית וכלכלית, ומצד שני לאסרטיביות גוברת ולהרחבת ההשפעה בזירת החוץ; ברוסיה, אתגרי הפנים ועייפות הציבור מהרפתקאות בינלאומיות מחזקים בקרמלין את אלה המבקשים למצות תהליכי הסדרה מול המערב, תוך שימוש במשברים כמו אוקראינה וסוריה כקלפי מיקוח; ובאירופה מתערערת היציבות בשל אתגרי פנים (הרחבת הפערים הכלכליים באוכלוסייה, פליטות והגירה, התחזקות קיצונים מימין ומשמאל והוויכוח המחריף בין תומכי האיחוד למצדדי הלאומיות, שמשבר הברקזיט הוא סמלו המובהק). זאת לצד השתנת מאזן הכוחות הפנים-אירופי (סוף עידן מרקל והתחזקות מעמדו של מקרון) והתגברות השיח על הצורך להפחית את התלות הביטחונית והכלכלית בארצות הברית ולבסס יכולות עצמאיות, כולל בתחום ההגנה.



הנשיאים טראמפ, פוטין ושי. בדלנות, הסתגרות לאומית, מאבק בגלובליזציה ושחיקה בנורמות ליברליות.

המזרח התיכון בראי המעצמות

ככלל, המזרח התיכון נמצא בירידה בסדר העדיפויות של השחקנים הבינלאומיים בשל אילוצי זירות הפנים, החשש מהסתבכות צבאית, ובעיקר המשך עליית חשיבותה של מזרח אסיה. לפיכך נתפס האזור בעיקר כמרחב לגידור סיכונים או לניצול הזדמנויות מקומיות. נכונותה של ארצות הברית להשקיע במרחב בהיבט צבאי ומדיני פוחתת, בד בבד עם עצמאותה האנרגטית העולה, בעוד עניינה של סין באזור מתמקד בעיקר בתחום הכלכלי. החללים שנוצרים בעקבות הנסיגה האמריקאית ההדרגתית - כגון הוצאת הכוחות מצפון-מזרח סוריה, האפשרות לצמצום כוחות בעיראק, ואפילו המגעים עם הטליבאן באפגניסטן - מתמלאים באופן חלקי על ידי רוסיה (במפרץ, בסוריה, בלוב ובטורקיה) ואירופה (בפעילות הדיפלומטית מול איראן ובאבטחת השיט במפרץ).



הקנצלרית מרקל והנשיא מקרון בוועידת G-20 באוסקה, יוני 2019. אירופה לקראת סוף עידן מרקל.

לחיסול סולימאני יש פוטנציאל להוביל לגלישה לעימות רחב היקף בין ארצות הברית לאיראן. עם זאת, לפי שעה לא ברור היא האם החיסול מעיד על שינוי יסודי במדיניות האמריקנית בכיוון של מערכה צבאית פרואקטיבית כנגד פעילותה האזורית של איראן, או שמדובר בפעולה קונקרטית יותר שתכליתה מניעה והרתעה באמצעות גביית מחיר כבד על סדרת פעולות של גורמים פרו-איראניים, בהכוונת סולימאני, ששיאה בהרג אזרח אמריקני (27 בדצמבר 2019) וההסתערות על השגרירות בבגדד (31 בדצמבר). החיסול הוביל לתגבור הכוחות האמריקאים באזור, אך בהמשך ייתכן שהוא יצור דינמיקה שיכולה להוביל גם לעזיבת הכוחות האמריקאים את עיראק ולהגברת ההשפעה האיראנית עליה.

משמעויות לישראל

אסטרטגיית "הלחץ המקסימלי" של ממשל טראמפ גרמה אומנם קשיים כלכליים חמורים לאיראן, שהביאו למחאות נרחבות במדינה וצמצמו את המשאבים שעומדים לרשותה לקידום מאמציה באזור, אולם אסטרטגיה זו לא השיגה עד כה את מטרתה, ולא סביר שהיא לבדה תביא לשינוי המקווה במדיניות איראן.

עד לחיסול סולימאני, התחרנות וההתבססות האזורית של איראן לא זכו והן נשארו לפתחן של יריבותיה, ובעיקר ישראל. ההשלכות הרחבות של החיסול עדיין אינן ברורות. מעבר לכך, מדינות אירופה, סין ורוסיה ממשיכות להטיל את כל יהבן על הערוץ הדיפלומטי מול איראן. הסכסוך הישראלי-פלסטיני נדחק בינתיים לשולי העיסוק הבינלאומי (כולל בארצות הברית ובאירופה), ויש נכונות מועטה ופוחתת להשקיע בו משאבים פוליטיים, ולפיכך יש משקל רב למדיניות ישראל בנושא, כמעצבת עיקרית. עם זאת, רצון אמריקאי לגרוף הישגים לקראת הבחירות עשוי לדחוק בממשל לחתור במהירות להסכמים חלקיים (איראן, פלסטינים) בעלי נראות בולטת (גם אם על חשבון המהות), שלא כולם יהיו תואמים בהכרח לאינטרס הישראלי.

לצד האתגרים הגוברים, לישראל יש גם "נכסיות כפולה" לכל המעצמות: כמחזיקה ביתרונות יחסיים בתחומי מפתח (טכנולוגיה, צבא, סייבר, לוחמה בטרור) מחד גיסא, אך גם בהיותה בעלת פוטנציאל היזק והסלמה מאידך גיסא. על אף היחסים הקרובים עם ממשל טראמפ, ישראל עלולה למצוא את עצמה בחיכוך גובר עם ארצות הברית במספר תחומים: העמקת היחסים עם סין בתחומי הסחר, החדשנות והטכנולוגיה – בשל היות האחרונה מתחרה-יריבה עיקרית של ארצות הברית; יוזמות מדיניות אמריקאיות בנושאי ליבה בראיית ישראל (איראן ופלסטינים), שעלולות שלא לעלות בקנה אחד עם האינטרס הישראלי; ופעילות צבאית ישראלית באיראן ובעיראק, שתיתפס כמסכנת כוחות אמריקאים.

בהקשר זה נראה כי הכאוס בממשל האמריקאי, המדיניות ההפכפכה והפערים הניכרים והתכופים בין הנשיא לממסד מאתגרים את השפעת ישראל על מדיניות

חיסול סולימאני משרת אינטרסים ישראלים ומחייב תיאום אסטרטגי עם ארצות הברית. עם זאת, ישראל תאלץ כנראה להמשיך להתמודד לבדה עם מרבית האתגרים האזוריים

לישראל "נכסיות כפולה" לכל המעצמות: נמחזיקה ביתרונות יחסיים בתחומי מפתח (טכנולוגיה, צבא, סייבר, לוחמה בטרור); אך גם בהיותה בעלת פוטנציאל היזק והסלמה

ארצות הברית בנושאים החיוניים לה. הקרבה האישית לנשיא טראמפ, כשברקע הקיטוב הפוליטי-חברתי הגובר בארצות הברית, חיונית אך גם שוחקת את התמיכה הדו-מפלגתית בישראל - הנכס החשוב ביותר בבסיס היחסים בין המדינות - ועלולה לערער לאורך זמן את התמיכה בישראל בקרב הציבור היהודי והציבור הכללי, וכפועל יוצא גם בקונגרס (בית הנבחרים והסנאט).

בנושא אחר - על רקע מגמות הקיטוב החברתי-פוליטי במערב, המשברים הפנימיים בחלק ממדינות אירופה, הבחירות הצפויות בארצות הברית והפילוג בפוליטיקה (ובחברה) האמריקאית, אנו עדים לערעור גובר של ביטחונם האישי של יהודי התפוצות נוכח התגברות האנטישמיות (כולל בממסדים, למשל בבריטניה, גרמניה, הונגריה ופולין), התרחבות הדעה-לגיטימציה לישראל (בקרב קהלים ליברליים-פרוגרסיביים, מיעוטים וצעירים) והמשך מגמות התרחקות בין ישראל והתפוצות (בעיקר יהודי ארצות הברית).

המלצות למדיניות הישראלית

ישראל נדרשת להתאים את מדיניותה לעידן התחרות האסטרטגית הבין-מעצמתית בהתאם לעקרונות המרכזיים הבאים:

ראשית - להיערך בטווח הבינוני והארוך ליום שאחרי טראמפ ומרקל (ידידיה החשובים ביותר) על ידי שיקום וביצור התמיכה הדו-מפלגתית בארצות הברית (בפרט שיח עם המפלגה הדמוקרטית וציבור תומכיה, והימנעות מהתערבות בבחירות ומהיגרויות לנושאי המחלוקת בשיח הפוליטי הפנימי); וכינון מחדש של דיאלוג אסטרטגי עם אירופה, המבוסס על אינטרסים וערכים משותפים ועל הנכסיות בתחומי חדשנות טכנולוגית וביטחון.

שנית - לקדם את הנכסיות הטכנולוגית גם במסגרת התחרות האסטרטגית הבין-מעצמתית, על ידי מדיניות משולבת שבמרכזה פיתוח שיתוף הפעולה עם ארצות הברית (כינון "ברית חדשנות אסטרטגית"), ולצידה העמקת הכניסה לשווקים צומחים, תוך ניהול קפדני של הסיכונים ליחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית (ובפרט הצורך בתיאום עמוק עימה בהקשר ליחסים עם סין ולערוצי השיח עם רוסיה).

שלישית - לגלות עניין ומעורבות פעילה יותר בנוגע לאתגרים העומדים בפני קהילות יהודיות בעולם (המשכיות, זיקה לישראל, מאבק באנטישמיות), להגדיר את פיתוח היחסים עם התפוצות כמשימה לאומית בעדיפות גבוהה (תשתיות חינוך, מפגשים ודיאלוג, פעילות משותפת), ולכלול את יהודי העולם כשיקול בתהליכי קבלת החלטות פנימיים בסוגיות ליבה המשפיעות גם עליהם.



ישראל נדרשת להתאים את מדיניותה לעידן התחרות האסטרטגית הבין-מעצמתית ולתהליך ההתכנסות האמריקאית.

2 המערכת האזורית: במאבק מתמשך על דמותו של המזרח התיכון

שרה פוייר, איתי ברון, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, יורם שוייצר, אופיר וינטר, יואל גוז'נסקי ורמי דניאל



REUTERS / Zohra Benserrira

המלצות למדיניות



לשקם את היחסים עם ירדן; ולחזק את שיתוף הפעולה עם המדינות הסוניות הפרגמטיות, תוך מודעות למגבלות היחסים (בעיקר עקב טינת הציבורים)

תמונת מצב



הציר הרדיקלי-שיעי נחוש, מלוכד ובעל יכולות; המדינות הפרגמטיות מתקשות לייצר מענה ובריתות יציבות; הטלטלה האזורית נמשכת - בעיות היסוד מאתגרות את המשטרים בכל המדינות

מבוא

תשע שנים לאחר האירועים הדרמטיים של תחילת 2011 ("האביב הערבי"), הטלטלה האזורית עדיין נמשכת והמזרח התיכון ממשיך להתאפיין באי-יציבות, באי-ודאות ובנפיצות. קיימת הסכמה רחבה בין חוקרים ומשקיפים שלפיה האזור נמצא במשבר עמוק, בתהליך בעל משמעויות היסטוריות ובמאבק סוער על דמותו. מאבק זה ממשיך להתנהל בשני מרחבים ולאורך קווי שבר מגוונים: על הסדר האזורי - בין ארבעה מחנות שונים העוינים זה את זה ונאבקים על רעיונות, כוח, השפעה ושרידות; ובתוך המדינות עצמן - בין השליטים לבין הציבורים במדינות אלו, הסובלות משורה של בעיות יסוד שלא נפתרו בשנות הטלטלה ואף הועצמו.

המאבק על הסדר האזורי

המרחב הראשון הוא המאבק על קווי המתאר של הסדר האזורי, המתנהל בין ארבעה מחנות שונים השואפים לקדם את האינטרסים שלהם במגוון נושאים: ההשפעה האיראנית, הגישה למערב, השלמות הטריטוריאלית של המדינות, האסלאם הפוליטי, העדתיות וצורת הממשל המועדפת.

מבין ארבעת המחנות, הציר הרדיקלי-שיעי הוא המאורגן והמגובש ביותר, המפעיל מגוון כלי השפעה (מדיניים, כלכליים, צבאיים), פועל בזירות רבות ומתקדם במאמציו לבנות סדר אזורי רוויזיוניסטי, פרו-איראני ואנטי-מערבי

■ **הציר הרדיקלי השיעי** - מחנה זה מובל על ידי איראן וכולל את סוריה של בשאר אל-אסד, חזבאללה, החות'ים בתימן, המליציות השיעיות הפועלות בזירות שונות במזרח התיכון והג'האד האסלאמי הפלסטיני (למרות זהותו הסונית). מבין ארבעת המחנות זהו המאורגן והמגובש ביותר, המפעיל מגוון כלי השפעה (מדיניים, כלכליים, צבאיים), פועל בזירות רבות ומתקדם במאמציו לבנות סדר אזורי רוויזיוניסטי, פרו-איראני ואנטי-מערבי.

■ **המדינות הסוניות הפרגמטיות** - גוש זה כולל את מצרים, ירדן, ערב הסעודית, האמירויות המאוחדות הערביות ושאר מדינות המפרץ (פרט לקטר), ומרוקו. שחקנים אלה מקדמים חזון פרו-מערבי, אנטי-איראני, אנטי-אסלאמיסטי ולאומני, ומבני הממשל שלהם אוטוריטריים. גוש מדינות זה אינו מתפקד כמחנה ובתוכו ישנן יריבויות. הבריתות בתוכו נכרתות אד הוק ותלויות בהקשר ובאינטרסים ספציפיים של הצדדים. לכן, מדינות אלו לא הצליחו עד כה לבנות חזית מאוחדת ומגובשת מול איראן ובעלי בריתה.

■ **האסלאמיסטים הסונים** - קבוצה זו כוללת את תומכי האסלאם הפוליטי מבית היוצר של 'האחים המוסלמים': טורקיה, קטר, חמאס והשרידים של תנועת האחים המוסלמים ברחבי האזור כגון א-נהצ'ה, המפלגה הדמוינגטית בתוניסיה. מדובר במחנה שאינו מלוכד, ושהשפעתו במרחב פוחתת. עם זאת, לרעיון שעומד בבסיסו - "האסלאם הוא הפתרון" - יש אחיזה רחבה במזרח התיכון.

■ **הג'האדיסטים** - מחנה זה כולל את ארגוני הטרור של 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) ושל אל-קאעדה. מחנה זה ספג בשנים האחרונות מכות קשות, שבמרכזן הבסת דאע"ש ובשנה האחרונה גם הריגת מנהיג הארגון. עוצמת ההשפעה של מחנה זה נמצאת בדעיכה, אם כי גם לרעיון הסלפי-הג'האדי העומד בבסיסו יש אחיזה בעולם המוסלמי.



WAM / Handout via REUTERS

מוחמד בן סלמאן ומוחמד בן זאיד. המחנה הפרגמטי נשען על התארגנויות אד-הוקיות ובריתות "נזילות", תלויות אינטרס והקשר.



SANA / Handout via REUTERS

עלי ח'מנאהי ובשאר אל-אסד. הציר הרדיקלי-שיעי מלוכד, נשלט מטהראן ומתאפיין באגרסיביות ובפעולה רב-זירתית.

המאבק בתוך המדינות

המרחב השני של המאבק האזורי הוא בתוך המדינות, בין השלטון לבין הציבור. בבסיס מאבק זה עומדות בעיות היסוד האזוריות, שלמעשה הוחמרו מאז תחילת הטלטלה בשנת 2011 - פערי משילות ותפקוד, אבטלה, שחיתות, חוסר שיוויון והתלות בנפט ובסיוע חיצוני. בעיות אלו מאפיינות את רוב המדינות, לצד סכסוכי זהות המשתקפים בדיכוי מיעוטים, המתחים בין סונים לשיעים, ובמקרים מסוימים עימותים בין שבטים. בשנה האחרונה התלהט המרחב הפנימי בצורה ניכרת כאשר פרצו מחאות נרחבות בסודאן, באלג'יריה, במצרים, בעיראק, בלבנון ואף באיראן.

המאפיין העיקרי - חוסר יציבות

כתוצאה מהמאבק האזורי מתמודדות מדינות המזרח התיכון עם חוסר יציבות. בצד אחד של הקשת אפשר להצביע על מדינות שעדיין נמצאות במצב של מלחמה פנימית - תימן, לוב וסוריה. בקצה השני אפשר להצביע על מדינות שהן יציבות יחסית, גם אם יציבותן שברירית. מדובר בירדן, מרוקו, תוניסיה, מדינות המפרץ וטורקיה. בין לבין נמצאות המדינות שבהן התעוררו מחאות אזרחיות בתגובה לבעיות היסוד הנמשכות, כולל סודאן, אלג'יריה, מצרים, עיראק, לבנון ואיראן. ההפגנות בעיראק ובלבנון ראויות לציון במיוחד, בהיעדרה של הפוליטיקה העדתית וברגש האנטי-איראני בקרב חלק ניכר מהמפגינים. חיסול סולימאני מעורר בעיראק גם רגשות אנטי אמריקאים.

תוצאה נוספת של המאבק ניכרת בתופעה המתמשכת של הריבונות המוגבלת בחלק גדול מהמדינות. מדינת הלאום, שרבים הספידו אותה, הצליחה לשרוד כיחידה טריטוריאלית וכרעיון מסדר עיקרי במזרח התיכון. גם גבולות המדינות שנקבעו בהסכמי סייקס-פיקו שרדו, אבל הריבונות בחלק גדול מהמדינות היא מוגבלת - יש בהן נוכחות של כוחות זרים (מעצמות, מיליציות וארגוני טרור). לבנון, סוריה, עיראק, תימן ולוב הן דוגמאות מובהקות לבעיית הריבונות המוגבלת.

ברקע המאבק שאפיין את האזור לאורך שנת 2019, ארצות הברית המשיכה לצמצם את מעורבותה באזור (עד לחיסול סולימאני) וההשפעה הרוסית התעצמה. הציר השיעי הרדיקלי מקיים שיתוף פעולה עם הרוסים בתחומים נרחבים; והגם שהמדינות הסוניות רובן ככולן הן בעלות ברית או שותפות של ארצות הברית, גם הן מחזקות את קשריהן עם רוסיה.

הסכסוך עם ישראל

ישראל מיצבה את עמדתה כשחקנית מובילה המגבילה את השפעת הציר הרדיקלי-שיעי ומקיימת שיתופי פעולה הולכים ומתפתחים עם המדינות הסוניות הפרגמטיות. הסכסוך עם ישראל עודנו נוכח בתודעת הציבור במדינות האזור, אך אינו מהווה סוגיה מרכזית ביחסם של המשטרים ברוב המדינות. הסוגיה הפלסטינית כמעט לא נמצאת בסדר היום האזורי, גם אחרי היוזמות האמריקאיות שניסו להביא למעורבות משמעותית יותר של המדינות הערביות. אולם, פריצה של "תקרת הזכוכית" בשיתופי הפעולה עם המדינות הסוניות הפרגמטיות מותנית בהתקדמות בפתרון הסכסוך.

המלצות למדיניות הישראלית

יש לשקם את היחסים עם ירדן, שהגיעו למשבר עמוק, תוך חידוש הדיאלוג בדרג המדיני הבכיר ביותר במטרה ללבן את כלל הסוגיות שבין המדינות. בנסיבות האזוריות הנוכחיות, על ישראל להיערך להתמודדות עם ההשפעה האיראנית בעיקר באופן עצמאי, בהתבסס על תמיכה אמריקאית ועל שותפות (מוגבלת בהשפעתה) של המדינות הסוניות הפרגמטיות. בד בבד נכון לחזק את שיתופי הפעולה עם ירדן ומצרים, בעיקר בהיבטים כלכליים ובסוגיות של אנרגיה ולוחמה בטרור. יש להיערך לאפשרות הגוברת שמדינות המפרץ ישקיעו עוד באמצעי לחימה מתקדמים (אמריקאיים וגם רוסיים), ואף יבחנו נתיבי התגרענות. יש להיערך להתגברות המתיחות במזרח הים התיכון ולנסח את גבולות התמיכה הישראלית בקפריסין. באשר לטורקיה, יש להמשיך להגביל את פעילותה בירושלים ומול ערביי ישראל, ולהמשיך לכוון את הזרקור אל פעילות חמאס משטח טורקיה.



מצרים

תיקוני החוקה שאושרו במשאל עם באפריל 2019 הידקו את אחיזתו של הנשיא עבד אל-פתאח א-סיסי בשלטון. עם זאת, ההפגנות שפרצו בספטמבר שיקפו הידרדרות במדדים כלכליים וחברתיים שעלולה להשפיע על יציבות משטרו נוכח שיעורי שיא של עוני, ירידה ברמת החיים בקרב בני המעמד הבינוני וביקורת ציבורית על תופעת השחיתות. עבור ישראל, ההתפתחות החשובה ביותר ביחסיה עם מצרים בשנה האחרונה הייתה ייסוד פורום הגז של מזרח הים התיכון בינואר 2019. בפורום, שמטרה נמצא בקהיר, חברות לצד ישראל ומצרים גם יוון, קפריסין, ירדן, איטליה והרשות הפלסטינית, והוא מעניק ליחסי השלום בין המדינות ממדים גיאוגרפיים וגיאוככליים חדשים.



ירדן

הכלכלה הירדנית ממשיכה לסבול מהיעדר משאבים טבעיים ומקורות הכנסה מקומיים אחרים, לצד לחצים הקשורים לפליטים שהגיעו מסוריה. המשטר עומד בפני ביקורת גלויה ותסכול מהמצב הכלכלי שהובילו, בספטמבר 2019, לשביתת מורים של חודש. עקב כך, הממשלה נאלצה להעלות משכורות, בניגוד להתחייבויות המלוות את תוכנית ההבראה של קרן המטבע הבינלאומית מאז 2016. בארצות הברית ובאירופה (וגם במפרץ) ממשיכים לראות את הישרדות המלוכה כמרכיב חיוני ביציבות האזורית. ב-2019 הידרדרו היחסים בין ישראל לירדן והגיעו לנקודת שפל בהחלטתו של המלך לא לחדש את ההסכם בן 25 השנים, הנוגע לשטחי נהריות וצופר.



ערב הסעודית

בשלהי שנת 2019 הממלכה נראתה כמי שעוצמתה ומעמדה בנסיגה, והשפעתה על מגמות יסוד במזרח התיכון נחלשת. כדי להיטיב עם מצבה, מושקע מאמץ להביא לסיום המשבר עם קטאר והמלחמה בתימן. בזירת הפנים גוברת הפתיחות החברתית-תרבותית, אך מחירי הנפט הנמוכים והחשש מערעור "החוזת החברתי" מקשים לממש רפורמות עומק נדרשות. פגיעותה ונחיתותה הצבאית מול איראן עלולים להביא את הממלכה לנסות להפיג את המתרחש עם איראן ואף להגיע עמה להסכמות, כפי שעשתה מדינת האמירויות המאוחדות. זאת, בשורת נושאים שבהם גם המלחמה בתימן, שבה הופיעו ב-2019 סדקים ברורים בציר ריאד-אבו-דאבי.



טורקיה

למרות התבוסות של מפלגת הצדק והפיתוח בבחירות המקומיות בשנת 2019, נראה כי שלטונו של נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן יציב, והמדינה אף חוותה התאוששות קלה מבחינה כלכלית. עסקת רכישת מערכת ההגנה האווירית ה-S-400 מרוסיה (חרף אזהרות מוויינגטון), מלמדת שטורקיה מוכנה ללקיחת סיכונים המתאגרים מבפנים את נאט"ו. על-אף מדיניות אזורית אסרטיבית יותר בשנה האחרונה – שכללה שליחה של ספינות קידוח בליווי ספינות מלחמה למזרח הים התיכון ואת המבצע הצבאי בצפון-מזרח סוריה – טורקיה, שהיא למעשה מובילת מחנה האחים המוסלמים, אינה מצליחה להגביר משמעותית את השפעתה האזורית.



צפון אפריקה וסודאן

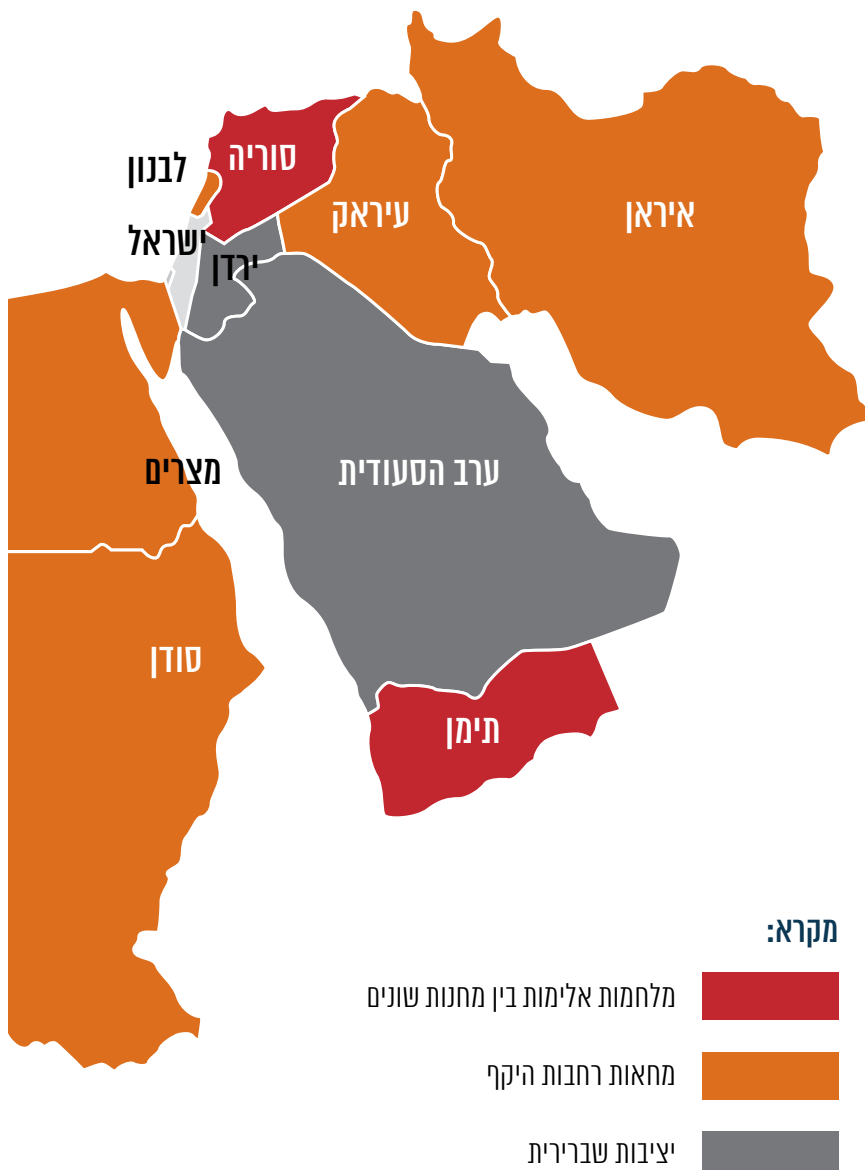
מדינות צפון אפריקה (המغرب) וסודאן נמצאות במקומות שונים על קשת היציבות. בלוב התפרץ באפריל סבב חדש של מלחמת האזרחים. באלג'יריה הגיש הנשיא עבד-אל עזיז בוטפליקה בן ה-82 את התפטרותו לאחר עשרים שנים בשלטון. בבחירות שנערכו במדינה בדצמבר, בחסות הצבא, נבחר מקורב של בוטפליקה והמחאות נמשכות. הסיכויים נראים חיוביים יותר בסודאן, שבה הצבא הדיח מכיסאו את נשיא המדינה מזה כשלושים שנה, עומר אל-בשיר, לאחר חודשים של מחאות עממיות נגד המשטר. תוניסיה ומרוקו עברו שנה יציבה יחסית, ובתוניסיה נערך סבב בחירות שלישי מאז החל שם "האביב הערבי".



הסליפה-ג'האדיה

"המדינה האסלאמית" כישות פוליטית המושלת על טריטוריה נעלמה ומנהיגה נהרג בפעולה אמריקאית, בהמשך לתבוסתה הצבאית ולאובדן השטחים שהיו בשליטתה בסוריה ובעיראק. עם זאת, דאע"ש ממשיך לפעול כארגון טרור רב זרועי בעל קשרים עם ארגוני טרור סלאפים ג'יהאדיסטים, רשתות טרור ויחידים הפעילים ברחבי העולם. בסוריה נותר פוטנציאל גדול של כוח אדם מיומן ובוגר הלחימה במדינה זו. ישראל אינה נמצאת בראש סדר היום של דאע"ש, אך קיים פוטנציאל לפעילות טרור שעלולה להתחדש ברחבי העולם נגד יעדים המזוהים עם ישראל והיהודים. גם אל-קאעדה ובעלי בריתו ממשיכים לבצע פעילות טרור במדינות באפריקה, בדרום אסיה ובמזרח התיכון (בסוריה, בלוב ובסיני).

המאבק על דמותו של המזרח התיכון -



לוב | מלחמה במעורבות המחנות האזוריים

REUTERS / Hani Amara



תימן | מלחמה במעורבות המחנות האזוריים

REUTERS / Ali Owidha



סוריה | התייצבות, ללא הכרעה

REUTERS / Muhammad Hamed



אלג'יריה | הדחת השליט אחרי 20 שנים

REUTERS / Zohra Bensemra



סודן | הדחת השליט אחרי 30 שנים

REUTERS / Mohamed Nureldin Abdallah



מצרים | מחאות מצומצמות וקצרות

REUTERS / Mohamed Abd El Ghany

תמונת מצב בסוף 2019



ערב הסעודית | יציבות ועוצמה נחלשת

Sputnik / Alexei Nikolsky / Kremlin via REUTERS



תוניסיה | הצלחה שברירית ל"אבי הערבי"

REUTERS / Zoubeir Souissi



ירדן | משבר כלכלי ומחאות סקטוריות

REUTERS / Muhammad Hamed



איראן | משבר כלכלי ומחאות אלימות

Nazanin Tabatabaee / WANA via REUTERS



לבנון | הפגנות לא עדתיות

REUTERS / Mohamed Azakir



עיראק | הפגנות אלימות, אנטי-איראניות ואנטי-אמריקאיות

REUTERS / Abdullah Dhiaa al-Deen



בעיות היסוד במזרח התיכון

משילות

אי-שיוויון

אבטלה

תלות בנפט

תלות בסיוע חיצוני

3 איראן: התרסה ותעוזה, לצד אתגרים פנימיים

סימה שיין, רז צימט ואמילי לנדאו



Khamenei.ir [CC BY 4.0]

המלצות למדיניות



הכנת אופציה אמינה לתקיפה באיראן, והיערכות לאפשרות של משא ומתן אמריקאי-איראני על הסכם "משופר"; המשך המערכה לבלית ההתבססות האיראנית בסוריה ופריקט הדיוק

תמונת מצב



הפרות מתמשכות של הסכם הגרעין; התרסה ותעוזה בהפעלת הכוח במפרץ ובעיראק, שהובילו למהלך האמריקאי החריג של חיסול סולימאני, שמגביר את הסיכון להסלמה

מבוא

השנה החולפת עמדה בסימן של תעוזה איראנית בתחומי הגרעין והפעילות האזורית, תוך כדי החרפה בעימות עם ארצות הברית. הסנקציות שהטיל הממשל האמריקאי על איראן מאז פרישתו מהסכם הגרעין במאי 2018, ועוד יותר מכך ביטול הפטור על יבוא נפט מאיראן בנובמבר 2018, העמידו את המשק האיראני בפני אתגרים חריפים. במשך שנה עמדה איראן במחויבויות הנובעות מהסכם הגרעין, בתקווה לזכות בפיצוי כלכלי הולם משאר השותפות להסכם, וליצור פילוג בין ממשל טראמפ לבין אירופה. אולם חוסר ההצלחה של אירופה לייצר מנגנון חלופי לביצוע עסקאות עם איראן, והעמקת מדיניות "מקסימום לחץ" האמריקאית תוך התבטאויות פומביות גם ביחס לפעילות האזורית של איראן, הביא לשינוי מדיניותה של טהראן. שינוי זה החל בכרסום התחייבויותיה של איראן בהתאם למגבלות שהטיל ההסכם על תוכנית הגרעין שלה. במקביל ביצעה איראן מהלכים צבאיים מתריסים במזרח התיכון: נגד בעלות בריתה של ארצות הברית, ובראשם ההתקפה על מתקני הנפט בערב הסעודית; אך גם נגד ארצות הברית עצמה, מה שהחל בהפלת הכטב"מ האמריקאי והגיע לפגיעה באזרחים אמריקאים ולהסתערות על השגרירות, שהחל את שרשרת התגובות שהובילה לחיסול סולימאני.

הגרעין האיראני

למול המדיניות של "מקסימום לחץ" שהאמריקאים נוקטים מזה כשנה וחצי, ושבפועל ממומשת בעיקר בכלים כלכליים (סנקציות) ומדיניים (לחץ דיפלומטי), מציבה איראן מדיניות של "מקסימום התנגדות", המגלמת הערכה שבכוחה לעמוד במחירים הכלכליים שגובות הסנקציות. מול הנשיא טראמפ, שחוזר ומדגיש את רצונו במשא ומתן שיוביל להסכם חדש, ניצבת הנהגה איראנית שמתעקשת כי לא תחזור למשא ומתן ללא התמורות שהייתה זכאית להן מתוקף ההסכם, וגם אז תעשה זאת רק במסגרת רב-צדדית של ה-P5+1.

בה בעת פועלת איראן לקידום תוכנית הגרעין – בצעדים שהחלו כמדודים ומוגבלים, אך הם מחריפים ככל שעובר הזמן ואיראן נוקטת גם מהלכים צבאיים במפרץ תוך נטילת סיכונים. מטרת מהלכים אלו היא פגיעה בבעלות הברית המרכזיות של וושינגטון באזור ובשוק הנפט העולמי, והמחשת המחיר של המדיניות האמריקאית.

מצד שני, ממשיכה איראן לתחזק את הקשרים עם מדינות אירופה, תוך הדגשת נכונותה לחזור להסכם הגרעין אם הסנקציות יוסרו. בכך היא משאירה קצה חוט להמשך המגעים הדיפלומטיים עם ארצות הברית. גם הקשרים עם רוסיה נשמרים ומחוזקים על בסיס אינטרסים משותפים בסוריה ונגד ארצות הברית, ובמובן זה התקוות הישראליות לתקיעת טריז ביניהן אינן מבשילות, למרות הפערים הקיימים בין השתיים.

לכן, בסוגיית הגרעין הצדדים מצויים במבוי סתום: אין לארצות הברית אסטרטגיה ארוכת טווח מעבר להמשך הסנקציות הכלכליות ככלי לשינוי המדיניות האיראנית (ללא כוונות להחלפת המשטר הקיים) ולהחזרת איראן לשולחן המשא ומתן; האירופים חוששים מהסלמה ומעדיפים להגדיר את צעדי ההתרסה של איראן כמינוריים; ואילו האיראנים עצמם אינם מתכוונים לחזור למשא ומתן אם דרישותיהם בתחום הסנקציות לא ייענו, והם ממשיכים להתקדם בפרויקט הגרעין.

שנת 2020 תאופיין בהמשך אתגור איראני שיכלול צעדים מסלימים בקידום תוכנית הגרעין. האפשרות לחידוש משא ומתן אמריקאי-איראני, אף שסבירותה אינה גבוהה, תלויה במידה רבה בנכונות הנשיא טראמפ להקל משמעותית על הסנקציות. המשמעות העיקרית מבחינת ישראל לשנת 2020 היא המשך העשרה ואגירת חומר בקיע באיראן (בשלב זה ברמה נמוכה), המשך התקדמות בתחום הצנטריפוגות המתקדמות, אפשרות לצעדים מסלימים בהקשר לרמות ההעשרה, ואולי אף צמצום הסדרי הפיקוח מצד סבא"א. מצב זה יביא לקיצור משך הזמן הנדרש להתקדמות לנשק גרעיני, אם איראן תחליט על כך.

כך מפרה איראן את הסכם הגרעין (JCPOA)

תחום	ההתחייבות האיראנית	ההפרה	המשמעותיות
 רמת העשרת האורניום מלאים – אורניום מעושר	עד 3.67%	עד כ-4.5% בנתנז ובפורדו	עדיין רמה נמוכה, ולא משמעותית. צעד הפיך.
	עד 300 ק"ג UF6 (או שווה ערך כחומר כימי אחר)	מעל 300 ק"ג	קיצור זמן הפריצה לגרעין צבאי. צעד הפיך.
 מלאים – מים כבדים	עד 130 טונות	כ-131 טונות	הפרה מינורית. צעד הפיך.
 צנטריפוגות מתקדמות	בשנים 1-8, ניסויים על צנטריפוגות IR-6 בודדות (10-20). בשנים 8-10 איראן, ניסויים על 30 צנטריפוגות	הזרמת גז ל-11 צנטריפוגות IR-6, והתקנה של 33 צנטריפוגות IR-6 נוספות	התקדמות טכנולוגית. בהתאם להצלחת הניסויים – הגדלת כמויות החומר המועשר. צעד לא הפיך.
 אתר העשרת האורניום בפורדו	העשרה אסורה, מותר רק שימוש כמרכז מחקר וייצור איזוטופים יציבים	העשרת אורניום לרמה של כ-4.5% (מעל 3.67%)	קיצור משמעותי של זמן הפריצה לגרעין צבאי. צעד הפיך.

במהלך 2019 נמשכה פעילות ההתבססות האיראנית בסוריה, בעיראק, בלבנון ובתימן - במטרה להעמיק את השפעתה, לצמצם את ההשפעה האמריקאית, ולייצר בסיס פעולה פוטנציאליים לפגיעה בישראל ובערב הסעודית; כחלק מיצירת הרתעה. איראן נשענת לצורך פעילות זו על גורמים מקומיים המאפשרים לה חופש פעולה (שאינו רק צבאי) - בראש ובראשונה חזבאללה בלבנון והמשטר הסורי, וכן המיליציות השיעיות הפרו-איראניות בעיראק ובלבנון והחות'ים בתימן. גם בזירה הפלסטינית נמשכת התמיכה האיראנית בג'האד האסלאמי ובחמאס, המתבטאת במימון ובמתן ידע טכנולוגי לייצור רקטות וטילים.

עיראק היא נכס אסטרטגי עבור איראן - לאור הגבול המשותף הארוך שבין שתי המדינות, היותה של עיראק גשר יבשתי ואווירי לסוריה וללבנון, האתרים הקדושים לשיעה בנג'ף ובכרבלא, והקשרים ההיסטוריים בין חלקים בעדה השיעית לבין גורמים באיראן. כל זאת, כשברקע עומדת השאיפה האיראנית להמשיך לכרסם בהשפעה האמריקאית ולהביא לסיום הנוכחות האמריקאית בעיראק. אולם, ביקורת ציבורית גוברת על הממשלה העיראקית והזיהוי שלה עם איראן יצרו תסיסה שמאיימת לפגוע בהישגי טהראן - שהשקיעה מאמץ מיוחד ליצירת השפעה כלכלית, תרבותית, דתית וביטחונית בעיראק. הסנטימנט האנטי-איראני שמלווה את המחאות בעיראק והסיכון שהן מציבות לאינטרסים של טהראן מחזקים את המוטיבציה של איראן ובעלי בריתה מקרב המיליציות השיעיות לפעול בנחישות כדי להביא לסיומן.

חיסול סולימאני לא יביא לשינוי מהותי באסטרטגיה האזורית הכוללת של איראן אבל בהחלט מציב אתגר ליכולתה ליישם ולממש את יעדיה. איראן וארצות הברית בוחנות אפוא את צעדיהן. הדילמה האיראנית היא בין הצורך להגיב בעוצמה (ישירות או באמצעות שלוחיה) כנגד מטרות אמריקאיות לבין החשש מתגובה אמריקאית עוצמתית. לפיכך, אפשרית גם פעולה כנגד בעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון.

בנסיבות אלו נכון להתכונן למגוון תרחישים אפשריים: הסלמה של האירועים עד לעימות רחב היקף בין ארצות הברית לאיראן, שבו יכולה גם ישראל להיות מעורבת; המשך התכתשות בין איראן לארצות הברית במאפייני התקופה האחרונה; או אף דחיית התגובה האיראנית למועד מאוחר יותר כשהכוונות של ארצות הברית ובעלות בריתה תפחת.

סוריה הפכה למוקד פעילות צבאית חריגה במאפייניה של איראן - על רקע המלחמה שאיימה לחסל את שלטונו של בשאר אסד, בעל הברית החשוב של איראן. הנוכחות האיראנית יצרה חיכוך חריף עם ישראל, שהגבירה את פעילותה הצבאית לפגיעה בהתבססות האיראנית. הזירה הסורית תמשיך להוות פוטנציאל להסלמה בעימות בין ישראל לאיראן, שעלול להתרחב, אף שלשני הצדדים אין עניין בעימות רחב היקף או במלחמה. במקביל משקיעה איראן בהרחבת תחומי שיתוף הפעולה עם סוריה: לצד המשך שיתוף הפעולה הצבאי והחתימה על הסכמים צבאיים, הכוללים הפעלת חלקים מנמל לאד'קיה, ולצד הפרויקטים בתחום המחקר והפיתוח המתקיימים על אדמת סוריה בסיוע התעשייה הצבאית הסורית - ניכר מאמץ להעמקת המעורבות גם בנושאי כלכלה, חינוך ותרבות.

איראן רושמת לעצמה הישגים גם בתימן: הניצחונות של החות'ים; צמצום המעורבות הצבאית של איחוד האמירויות, שהובילה לחיכוכים בינה לבין ערב הסעודית; והלחצים על ערב הסעודית עצמה, בעיקר בקונגרס האמריקאי, על רקע סוגיות של הפרת זכויות אדם במסגרת המערכה בתימן. האיראנים הפכו בפועל לשושיביני הסדר עתידי בתימן (תהליך שבו מעורב גם האו"ם), זאת באמצעות יצירת "מעטפת דיפלומטית" לחות'ים. הסדר זה יבטיח את מעמדם של החות'ים עצמם, ודרכם את השפעתה של איראן.

המשמעות הראשונה לישראל - איראן ממשיכה לתחזק את נכסיה באזור ואף רשמה מספר הישגים, לצד קשיים שהתגלו בעיראק ובלבנון ובפיתוח פרויקט דיוק הטיילים (והאתגר לאחר חיסול סולימאני). איראן מתכוונת להישאר בסוריה ובונה תשתיות צבאיות, פוליטיות, כלכליות וחברתיות - שיבטיחו את השפעתה על המתרחש בסוריה לטווח ארוך. היא גם הצליחה לבסס שיתוף פעולה עם רוסיה במרחב הסורי, למרות חילוקי הדעות והתחרות ביניהן על השפעה במרחב.



מהומות הדלק באיראן בנובמבר 2019. ביטוי למחוקות נמשכות ותהליכי עומק כלכליים-חברתיים, שדוכא ביד קשה וביעילות על ידי המשטר.

המשמעות השנייה - ארגז הכלים הישראלי מתבסס בעיקר על פעילות קניטית המוגבלת להתבססות הצבאית האיראנית ולהפצת הידע, הטכנולוגיה ואמצעי הלחימה מאיראן לזירות השונות (סוריה, עיראק, לבנון, תימן ורצועת עזה). ישראל גם פועלת במישור הדיפלומטי כדי "להשחיר" את איראן ולצמצם את חופש הפעולה שלה, אולם הפעילות הישראלית לא מתמודדת עם היבטי העוצמה הרכה והמרכיבים האזרחיים/כלכליים שבאמצעותם מנסה איראן להגביר את השפעתה, והיא ברובה תגובתית למדיניות ולפעילות האיראנית. עקב כך, היא מרחיבה את המערכה מול איראן לזירות נוספות חדשות.

ישראל צריכה לבנות אופציה אמינה להפעלת כוח באיראן ולגבש הבנות עם וושינגטון לגבי תרחישים בעייתיים: התקדמות הגרעין; הסכם משופר לכאורה; והסלמה לעימות נרחב

בשנה האחרונה הסתמנה הצלחה של המשטר האיראני לייצב את הזירה הכלכלית-חברתית. לצד המשך המצב של מדדים כלכליים קשים בתחומי האינפלציה, האבטלה, שיעור צמיחה שלילי גבוה והתרסקות של המטבע במחצית השנייה של 2018 ובתחילת 2019, מסתמן כי מתקיים תהליך של התייצבות והסתגלות של המשק האיראני למשטר הסנקציות. קרן המטבע הבינלאומית מעריכה כי האינפלציה באיראן תתחיל לרדת החל משנת 2020 ואף תחל צמיחה ריאלית, גם אם מינימלית. אולם אין בנתונים מקרו-כלכליים אלה כדי לשפר את חייהם של האזרחים – שיצאו בנובמבר האחרון למחאה ציבורית אלימה ורחבת היקף (כ-150 מוקדים ברחבי איראן), אשר התמקדה בסוגיה הכלכלית ובמיאוס מהמשטר. כבעבר, גם הפעם הצליח המשטר לדכא את המחאה תוך שימוש באמצעי דיכוי וגביית מחיר דמים כבד (מאות הרגים) ומעצרים נרחבים.

השנה החולפת עמדה גם בסימן התחזקותו של המחנה השמרני בהובלתו של המנהיג חמנא'אי, אשר ביצע שורה של מינויים חשובים לחיזוק השליטה השמרנית במדינה. הכולט מביניהם היה מינויו של איש הדת הרדיקלי איברהים רא'סי לראש הרשות השופטת (מארס 2019), במהלך שיש הרואים בו משום סימון היורש האפשרי העתידי למנהיג. כך גם מינויו של חוסיין סלאמי הרדיקלי למפקד משמרות המהפכה, ומינויים של גורמים שמרניים לראשי ועדות בפרלמנט. כל הצעדים הללו מהווים גם צעד מקדים לקראת הבחירות לפרלמנט בפברואר 2020 והבחירות לנשיאות ב-2021, וכן להכשרת הקרקע ליום שאחרי המנהיג – כאשר יגיע. בפועל, המינויים מחלישים את המחנה הפרגמטי יותר, שמייצגו הם בין השאר הנשיא רוחאני ושר החוץ זריף – שנאלצים ליישר קו עם המדיניות הנוקשה שמוביל המנהיג.

האתגרים המרכזיים לישראל

בפתחה של שנת 2020, המאזן הכולל מבחינתה של איראן הוא אומנם תערובת של הישגים וכישלונות, אולם כף ההישגים גוברת; איראן חשה ביטחון להפעיל את כוחה בזירה האזורית, ואף למול ארצות הברית, מגמה שתצטרך להיבחן מחדש לאחר חיסול סולימאני. בהקשר הגרעיני, היא אינה חשה מבודדת ואף סבורה שהצליחה לבודד את ארצות הברית בכל הקשור לסוגיית הגרעין; במישור הכלכלי היא אומנם במצוקה, אולם להערכתה מסוגלת להתמודד עם המשך הסנקציות, בעוד ארצות הברית קרובה למיצוי מאגר הסנקציות; היא מקדמת את תוכנית הגרעין וצוברת קלפי מיקוח להמשך.

כל אלה מבחירים את חוסר הצלחתה של המדיניות האמריקאית (לפחות בשלב זה) להשתמש בכלים כלכליים במטרה לייצר תסיסה בקרב הציבור האיראני, ובכך להשפיע על מדיניות המשטר.

האתגר המרכזי לישראל הוא לגבש אסטרטגיית התמודדות מול איראן שתאפשר הפעלת כוח בזירות שונות ובממדים שונים, מבלי להוביל לעימות רחב היקף. במקביל, ישראל צריכה לבנות אופציה אמינה להפעלת כוח ישירה באיראן ולגבש הבנות עם וושינגטון לגבי שלושה תרחישים בעייתיים לישראל:

- הראשון – פתיחת משא ומתן בין ארצות הברית לאיראן, שעלול להותיר את האחרונה עם זכות העשרה בפרויקט הגרעין, ללא תמורה איראנית בהיבטים של טילי קרקע-קרקע והפעילות האזורית;
 - השני – הסלמה בין ישראל לאיראן;
 - והשלישי – התקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית, תוך המשך אגירת חומר בקיע ורמות העשרה גבוהות יותר, שיובילו לשינוי משמעותי של זמן הפריצה הפוטנציאלי לנשק גרעיני.
- בשלוש סוגיות מרכזיות אלה קיים פער בין האינטרסים של ישראל לבין אלו של ארצות הברית, ושל הנשיא טראמפ באופן אישי.

4 הזירה הצפונית: לקראת עימות רחב-היקף

אודי דקל, כרמית ולנסי ואורנה מזרחי



REUTERS / Omar Sanadiki

המלצות למדיניות



בירור וקביעת אופן ההתמודדות עם "פרויקט הדיוק" של איראן וחזבאללה, כולל אפשרות למתקפת מנע; הפעלת לחץ על משטר אסד וגיוס תמיכת המעצמות לבלימת ההשפעה האזורית של איראן

תמונת מצב



המחשת סיכוני ההסלמה מהמשך הפעילות הישראלית במערכה שבין המלחמות (מב"מ) ובעקבות חיסול סולימאני; משטר אסד מרחיב את שלטונו בהדרגה אך תלוי ברוסיה, איראן וחזבאללה

מבוא

האיום הצבאי הקונונציונלי המשמעותי ביותר לישראל נשקף מהזירה הצפונית, מכיוונו של איראן ושל הגורמים הנתונים לחסותה: בראש ובראשונה חזבאללה בלבנון, ולאחר מכן משטר אסד ומיליציות סמי-צבאיות הפועלות בסוריה ובעיראק בהכוונה איראנית, וכוחות איראניים (כולל חזבאללה) הפועלים במרחב הסורי. חיסול סולימאני מחייב את ישראל לבחון לעומק את השלכותיו על הזירה הצפונית.

ישראל אימצה בשנים האחרונות את האסטרטגיה של "מערכה בין מלחמות" (מב"ם) לצמצום האיום בזירה הצפונית ולהצרת צעדיהם של אויביה, המבקשים לבסס נוכחות איראנית ופרו-איראנית בקרבת גבולותיה; כמו גם כדי לחזק את ההרתעה ולהרחיק את המלחמה. עד כה ישראל הצליחה במשימתה לשבש את המהלך האיראני, אולם בשנה האחרונה עלתה רמת הסיכון להסלמה, עם התמקדות הפעילות הישראלית נגד שני מאמצים עיקריים: "פרויקט דיוק הטילים" של חזבאללה בלבנון ושל איראן בסוריה, והמהלכים האיראניים לבסס "גשר יבשתי" מאיראן דרך עיראק לסוריה. במהלך 2019 התברר כי גם שטח עיראק מנוצל על ידי איראן כפלטפורמה אפשרית לתקיפת ישראל בטיילים.



הנשיאים ארדואן, רוחאני ופוטין בתום פגישתם באנקרה, ספטמבר 2019.
הסבירות לתרחיש שבו רוסיה מרחיקה את איראן מסוריה ב-2020 - נמוכה.

דומה שהזירה הצפונית על סף סיכון להסלמה, בשל עליית מדרגה במאבק נגד התבססות איראן בסוריה; התערעור מאזן ההרתעה ההדדי בין ישראל לבין חזבאללה, לאחר תקיפת מכלול להרכבת טילים מדויקים בביירות שיוחסה לישראל ותגובת חזבאללה בשיגור טילי נ"ט לעבר רכב צה"לי סמוך לגבול הצפון; והמדיניות האיראנית של שיגור רקטות/טילים/רחפנים לעבר ישראל בתגובה לכל תקיפה ישראלית של נכסים איראניים בסוריה.

עיקרי המגמות והצפי לשנת 2020

סוריה עדיין רחוקה ממצב של מדינה מתפקדת ומאוחדת. הנשיא בשאר אל-אסד עדיין אווז בשלטון, אולם הוא תלוי לחלוטין באיראן, ברוסיה, במנגנוני ביטחון הפנים, בצבא, במיליציות ובגורמי פשיעה. שרידות משטרו ניצבת בעיניו לפני הכול: הוא חותר לבסס סדר פוליטי וצבאי דומה לזה שהתקיים לפני מלחמת האזרחים; מעדיף להשקיע בשיקום הצבא על פני שיקום תשתיות המדינה; ימשיך לפעול ל"ניקוי" דמוגרפי בהרחקה או בהחלשת אוכלוסיות לא רצויות (בעיקר לא נאמנות) ובמניעת שיבת פליטים; וישמר יכולות בתחום חומרי לחימה כימיים. בהשפעה רוסית, אך גם במעורבות איראנית, נבנה מחדש צבא סוריה – בדגש על יכולות של הגנה אווירית, אש תלולת-מסלול לרבות טילים מדויקים, ניידות גבוהה, וכוחות מיוחדים.

לפי שעה מוקדם עדיין להעריך מה תהיה ההשפעה של חיסול סולימאני על הפעילות האזורית האיראנית. איראן צפויה להמשיך במאמציה לנצל את חולשתו של אסד כדי לבסס השפעה רב-ממדית בסוריה, לבנות את "מכונת המלחמה" שלה בזירה, ולבסס את "ציר האספקה השיעי" מאיראן דרך עיראק לסוריה וללבנון. איראן תמשיך להעביר לסוריה יכולות מתקדמות בתחום הטילים, ולבסס את היערכות המיליציות הנתונות למרותה. מדובר בעשרות אלפי פעילים שנמצאים במרחב הסורי. חלקם מיועדים להילחם בישראל, אחרים מיועדים למשימות שוטפות במסגרת אחיזת שטח במרחב, לצד שדרוג ותגבור מאחזי חזבאללה ברמת הגולן.

הסבירות לתרחיש שבו רוסיה תרחיק את איראן מסוריה ב-2020 היא נמוכה. מארג האינטרסים שלה מול איראן רחב יותר, ומבחינתה יש לאיראן תפקיד בייצוב משטרו של אסד. עם זאת, סביר להניח שרוסיה לא תאפשר לאיראן להתבסס בסוריה באופן שיסכן את האינטרסים שלה עצמה – הן הכלכליים, והן אלו הקשורים לשמירה על יציבות משטר אסד.

בצפון ובצפון-מזרח סוריה דומה שקשה יהיה לעצור את טורקיה מלקבע את השפעתה, קל וחומר נוכח דילול נוכחות הכוחות האמריקאיים בסוף 2019. טורקיה יצאה למבצע צבאי ליצירת רצועת ביטחון בעומק של כ-30 קילומטרים בצד הסורי של הגבול, כדי ליצור חיץ בין הכורדים בסוריה לבין הכורדים בטורקיה. אמצעי אפקטיבי בראיית אנקרה ליצירת החיץ הוא ניצול השטח ליישוב פליטים סוריים, סונים לרוב, שנמלטו לשטחה, והיערכות כוחות מורדים הנתונים למרותה. בכך היא מבקשת להשיג שתי מטרות: צמצום נטל הפליטים המכביד עליה ודילול הדומיננטיות הכורדית במרחב. התגובה המיידית של הכורדים הייתה נכונות להגיע להסדר עם משטר אסד בתיווך רוסי. זאת, בתמורה לערובה מצד רוסיה ומשטר אסד להגנה מפני טורקיה ולהענקת זכות לאוטונומיה כורדית בצפון-מזרח סוריה. בהמשך, נחתם הסכם רוסי-טורקי שהוביל להפסקת אש ולהסכמת הכוחות הכורדיים לסגת מהגבול, ולכך שבשטח יתקיימו סוירים משותפים לכוחות רוסיים וטורקיים.

יש סיכוי קלוש בלבד לכך שב-2020 נחזה ברפורמות שלטוניות בסוריה, או בהסכם בר-יישום בין האופוזיציה לבין משטר אסד בחסות המדינות המערבות – רוסיה, איראן וטורקיה – והקהילה הבינלאומית. זאת ועוד, לא נראה כי יימצאו התקציבים והמוטיבציה לשיקומה האזרחי של סוריה, והסוגיה אינה נמצאת בראש סדר העדיפויות של סין, אירופה, ארצות הברית או המדינות הסוניות.

הנשיא בשאר אל-אסד עדיין אווז בשלטון, אולם הוא תלוי לחלוטין באיראן, ברוסיה, במנגנוני ביטחון הפנים, בצבא, במיליציות ובגורמי פשיעה

בלבנון, לאחר משבר פוליטי ממושך הורכבה אומנם בראשית 2019 ממשלה חדשה, אך היא התקשתה לקדם החלטות ולהוביל לשיפור המצב הפנימי המחמיר (משבר כלכלי עמוק; היעדר תשתיות; אבטלה; שחיתות; ונוכחות מכבידה של פליטים סוריים). המצוקה הגוברת של האוכלוסייה, בצד שיתוק המערכת הפוליטית, הובילו לפריצתה (17 באוקטובר) הספונטנית של מחאה עממית רחבת היקף. מחאה זו נשאה אופי ייחודי ועל-עדתי והיא כוונה נגד כלל הגורמים המרכיבים את הממשלה (הן המחנה הסוני בהובלת ראש הממשלה חרירי שהתפטר מתפקידו, והן המחנה הנוצרי-שעי, שבו חברים הנשיא עון וגם חזבאללה כתנועה פוליטית). המפגינים דורשים שינוי עמוק בשיטה הפוליטית ובאופי ההנהגה ואינם מסתפקים, לפי שעה, בהתפטרות חרירי. בכל מקרה, בעינה עומדת האפשרות לקריסת המערכת הלבנונית ואף לגלישה למלחמת אזרחים נוספת. חזבאללה אינו מעוניין בשינוי משום שהשיטה הנוכחית משרתת אותו, ובכל מקרה צפוי כי גם בתרחישי שינוי ישמר את עצמאותו ואת השפעתו הגוברת על תהליכי קבלת ההחלטות בלבנון.

משמעויות והמלצות לישראל

בשנים האחרונות ניתן למנות הישגים רבים לישראל בזירה הצפונית, בעקבות פעילות התקפית נמרצת עם יעילות מבצעית מרשימה במסגרת המערכה שבין המלחמות, שבמהלכה ישראל הצליחה גם להימנע ממלחמה. עם זאת, ברמה האסטרטגית ישראל לא מנעה את המשך התבססות איראן בזירה הצפונית ואת בניית "מכונת המלחמה האיראנית" בסוריה, בלבנון ובמערב עיראק.

המב"מ הישראלית

ב-2020 צפויה איראן להמשיך בהתבססותה ולהעמיקה במערך החברתי, תרבותי, כלכלי ותשתיתי בסוריה. איראן גם מקדמת יכולות התקפיות לפגיעה בעומק ישראל מהמרחב הסורי וייתכן שגם מזה העיראקי, תוך אימוץ מדיניות תגובה חדשה לפעילות הישראלית. לפיכך ישראל נדרשת לשפר את מוכנותה נגד התקפת טילים, טילי שיוט וכלי טיס בלתי מאוישים איראניים. בהקשר זה הומחשה הפעלתנות האיראנית וגם יכולותיה המבצעיות הגבוהות בתקיפת מתקני הדלק בערב הסעודית, ובניסיונות לשגר לעבר ישראל רקטות ורחפנים מסוריה. לפיכך גדל הפוטנציאל להסלמה בין ישראל לאיראן ושלוחיה, גם בעקבות חיסול סולימאני, במרחב הסורי והעיראקי.

דינמיקה זו מחדדת את האתגר הישראלי בניהול "המערכה המתמשכת מתחת לסף המלחמה" נגד ההתבססות האיראנית בזירה הצפונית, ואת הצורך בתיאום עם ארצות הברית. ב-2020 נראה שישאל תתקשה לשלוט במדרגות ההסלמה, מכיוון שהאויב למד את יכולות צה"ל ומשפר את התגוננותו, תוך בניית יכולות תגובה התקפיות. מומלץ לישראל לחזור למדיניות העמימות, להפעיל יותר יכולות סמויות ולהימנע מהתרברבות במבצעים בזירה הצפונית. כמו כן, ככל שתתערער היציבות בסוריה, עלולה רוסיה להטיל על ישראל מגבלות על חופש הפעולה בשמי סוריה.

על ישראל לבחון מחדש את מדיניות אי-ההתערבות במלחמת האזרחים בסוריה. יכולת הפגיעה של ישראל במשטר אסד היוותה מנוף השפעה, בעיקר כלפי רוסיה, שאפשר לה לפעול במרחב הסורי נגד איראן ושלוחיה. אך מדיניות זו גם הביאה להכרה לא פורמלית במשטר אסד כמנצח במלחמת האזרחים. המערכה המתמשכת וכוח ההיזק הישראלי מוכוונים, עד כה ללא הצלחה, להכשיר את הקרקע למהלך מדיני משלים שיביא לדחיקת היכולות האיראניות המאיימות מסוריה, אם באמצעות לחץ של מוסקבה על טהראן ואם בעקבות הבנה של הנשיא אסד שהפעילות האיראנית בסוריה גובה ממנו מחירים גבוהים.

חיסול סולימאני הוביל לתגבור הכוחות האמריקאים במרחב. עם זאת, בהמשך יכולה להיווצר דינמיקה שתביא להאצת יציאת הכוחות האמריקאים מעיראק וממזרח סוריה. התפתחות זאת תעניק בפועל ניצחון לשלוש יריבותיה של ארצות הברית בתחרות על עיצוב המרחב הסורי: רוסיה, איראן ומשטר אסד, שיזכו באחיזה של ממש בצפון-מזרח סוריה. נוסף על כך תיתכן צמיחה מחדש של ארגון דאע"ש, על אף ההישג המבצעי והמורלי הטמון בחיסולו של מנהיגו, אבו בכר אל-בגדאדי.

קשה יהיה להגביל את המלחמה הבאה לחזית הלבנונית בלבד, וסביר שהיא תתנהל במספר חזיתות במקביל: לבנון, סוריה, עיראק ואפשר שגם איראן גופא

אובדן השליטה במדרגות ההסלמה והביטחון הגובר של איראן וחזבאללה, בין-השאר ככל שיצטיידו ביותר טילים מדויקים, מעלה את הסבירות למלחמה בין ישראל לבין חזבאללה והציר השיעי בזירה הצפונית. ישראל נדרשת להחליט אם קיים רף של מספר טילים מדויקים בידי חזבאללה שיחייב מתקפת מנע להסרת האיום או לצמצומו במידה ניכרת. תקיפה ישראלית מוצלחת לסיכול בניית מערך הטילים המדויקים בלבנון והרחבת הפעילות המבצעית נגד מאחזים איראניים בסוריה יגבירו את הסיכון למלחמה.

מנהיג חזבאללה נצראללה מעריך במסגרת ניהול הסיכונים שלו כי יש "חסינות" לפעולותיו בלבנון, על פי ההרתעה ההדדית מול ישראל מאז 2006. לפי המשוואה שהתקבעה, אם הוא לא תוקף את ישראל מלבנון אזי היא לא תתקוף בלבנון. בהתאם

להנחת העבודה הזו הוא קידם יחד עם מפקד כוח קודס של משמרות המהפכה האיראניים, קאסם סולימאני, את פרויקט הסבת הטילים, ובמשך עשור חפר את המנהרות ההתקפיות (שנחשפו ונוטרלו על ידי ישראל במבצע 'מגן צפוני'). נצראללה מורתע ממלחמה נוכח הכרתו ביכולותיה של ישראל, כמו גם בשל קשייו הפנימיים והכלכליים ומצבה המעורער של לבנון. הוא נתון בדילמה שבין אחריותו ההולכת וגדלה למדינה הלבנונית לבין מחויבותו לפטרונותו (איראן), והתחייבותו להגיב לתקיפות ישראליות בלבנון ואולי אף לפגיעה קשה בכוחות איראניים בסוריה.

קשה יהיה להגביל את המלחמה הבאה לחזית הלבנונית בלבד, וסביר שהיא תתנהל במספר חזיתות: לבנון, סוריה, עיראק ואפשר שגם איראן גופא. הקבינט הביטחוני בישראל החליט לאחרונה לחזק את יכולות ההגנה של ישראל, בעיקר מפני מתקפת טילים וכלי טיס בלתי מאוישים. אך בפועל נדרש גם לחזק את היערכות העורף האזרחי, לשפר את יכולתו להתגונן ואת האמצעים המיועדים לכך, ולהנחיל את עקרונות תפיסת החוסן האזרחי ביישובי הצפון. במקביל יש להתמיד במאמץ המדיני-כלכלי-תודעתי להחלשת חזבאללה, אשר נשא פרי בשנה האחרונה (הסנקציות האמריקאיות על הארגון; הרחבת מספר המדינות המכירות בו כארגון טרור; וההתערורות האזרחיות בלבנון), אם כי הוא משליך גם על פגיעה ביכולת התפקוד של מדינת לבנון עצמה.

תיאום עם המעצמות

מומלץ לישראל להמשיך במערכת היחסים והתיאום ההדוק עם שתי המעצמות, רוסיה וארצות הברית. לרוסיה אינטרס בצמצום ההשפעה האיראנית ארוכת הטווח בסוריה, אך היא אינה רוצה ואינה יכולה לדחוק אותה משם בשל מורכבות היחסים האסטרטגיים בין המדינות ברבדים אחרים. עם זאת, למוסקבה יש השפעה גוברת על בניית הצבא הסורי ולכן יש לה גם יכולת לפחות להאט את בניית מוכנות המלחמה האיראנית בסוריה, הנשענת על מערכי הצבא ותשתיותיו. התיאום עם רוסיה חיוני גם לשימור חופש הפעולה הישראלי, למניעת חיכוך צבאי ולגיבוש תמונת אתגרים משותפת. על ישראל להמשיך בהפעלת הלחץ המדיני על נשיא רוסיה ולדימיר פוטין במטרה למנוע אספקת מערכות הגנה אווירית מתקדמות למשטר אסד, לבטח כל עוד הוא מאפשר את התבססות איראן בשטחו.

על אף רצונה של ארצות הברית להסיג את כוחותיה מצפון-מזרח סוריה, על ישראל להתמיד בניסיונותיה לשילוב האמריקאים בתהליכי ההסדרה בסוריה, ולייצר מחויבות אמריקאית לחסימת ציר האספקה השיעי בין עיראק לסוריה (ולבנון). ארצות הברית צפויה להמשיך להעניק גיבוי מדיני לישראל (בתנאי שישאל לא תסבך אותה בעימותים בעיראק ובמזרח סוריה), אך תימנע מהיקלעות למלחמה נוספת במזרח התיכון. לאור זאת, על ישראל וארצות הברית לשקול הצעה רוסית להרחקת יכולות איראניות מסוריה, שמאיימות על ישראל, תמורת הקלות בסנקציות האמריקאיות על רוסיה וגם על איראן. להסדר מסוג זה תימצא היתכנות אם תגובש נוסחה להחזרת איראן למשא ומתן על הסכם גרעין (JCPOA) מעודכן, הכולל גם צמצום התערבותה באזור.

האינטרס הישראלי הוא לחתור לבניית מערך רחב של שותפים למניעת התבססות הציר השיעי-איראני מטהראן לים התיכון. מלבד ארצות הברית, שותפות אפשריות הן מדינות ערב הסוניות ומדינות אירופה. חלק מהמהלך צריך לכלול גם את חיזוק השליטה במעברי הגבול בין סוריה ללבנון - שיגביל את האיראנים ואת חזבאללה, ובאותה מידה גם יחזק (לפחות למראית עין) את הריבונות הלבנונית. ראוי להכין תוכנית אלטרנטיבית לשיקום סוריה בהובלת המערב ומדינות ערב הסוניות, ולא להותיר את השיקום לאיראן כברירת מחדל. גם ישראל יכולה להירתם למאמץ כזה ולהפנות השקעות באמצעות גורם שלישי לדרום סוריה, ובעיקר למחוזות קוניטרה ודרעא בצד הסורי של רמת הגולן.

מתברר כי ההערכות שאסד הכריע לגמרי את מתנגדיו הקדימו את זמנן, ומלחמת האזרחים בסוריה צפויה להימשך בעצימות נמוכה. את המאבקים בין השחקנים הפנימיים והחיצוניים תנצל איראן להמשך התבססות בסוריה, וייתכן שגם גורמי הסלפיה-ג'האדיה ינצלו זאת להשתקמות. יימשך משבר כלכלי והומניטרי, בשל היעדר גורם מערבי שישקיע בסוריה כל עוד איראן מעורבת ואסד נותר בכס השלטון. שלל השחקנים המעורבים יתקשו לגבש הסדר מדיני ורפורמה שלטונית בסוריה, לבטח כזו שתביא לסיום שלטון אסד.

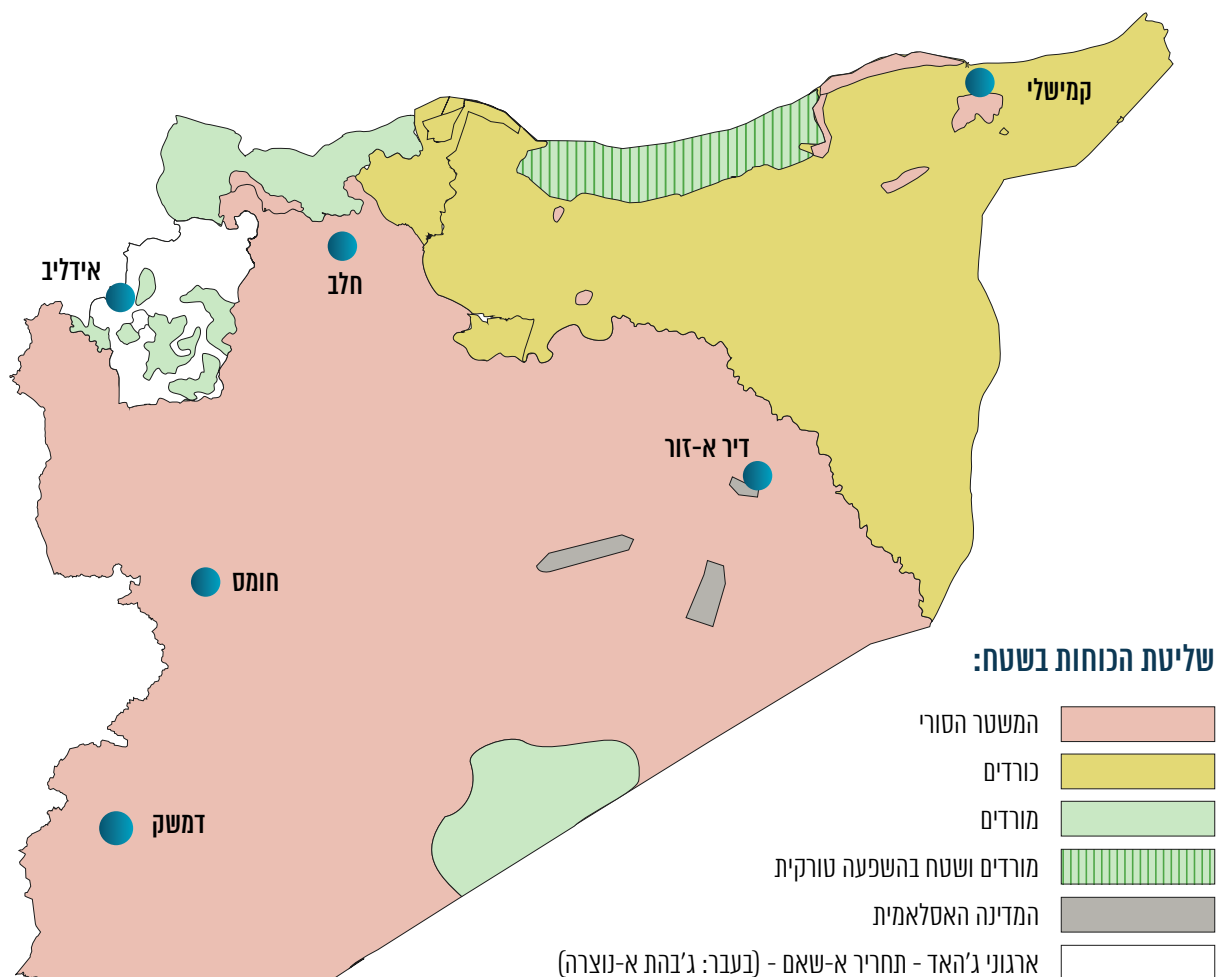
רוחות המלחמה בזירה הצפונית נושבות בעוצמה חזקה יותר בהשוואה לשנים הקודמות. ישראל עלולה לאבד שניים מיתרונותיה הבולטים עד כה: הראשון, יכולותיה לפעול בחופשיות נגד בניית "מכונת המלחמה" האיראנית בסוריה ללא סיכוני הסלמה; השני, שארצות הברית תעמוד לצד ישראל ותחסום את ציר האספקה השיעי בין איראן דרך עיראק לסוריה וללבנון. לפיכך ישראל נדרשת לגבש מתווה מעודכן למערכה המתמשכת נגד התבססות איראנית בזירה הצפונית, ובד בבד עליה להתכונן לאתגר צבאי רב-זירתי, בו היא עלולה להיוותר לבדה. בפני ממשלת ישראל הבאה עומד הצורך לקבל ארבע החלטות אסטרטגיות כבדות משקל:

- הראשונה - הכנת חבילת תגובה ישראלית לתקיפה איראנית של תשתיות צבאיות ולאומית בעומק ישראל באמצעות טילי שיוט, נשק תלול-מסלול וכלי טיס בלתי מאוישים.
- השנייה - האם לשנות את המדיניות כלפי משטר אסד ולסמנו כגורם האחראי לנעשה בסוריה, כולל המעורבות האיראנית?
- השלישית - האם יש "קו אדום" של מלאי טילים מדויקים בידי חזבאללה, שיחייב "מתקפת מנע" ישראלית להסרת האיום על העורף בתנאים נוחים לישראל יותר מאשר דחיית המלחמה למועד עתידי לא ידוע?
- הרביעית - כיצד להעצים את המערכה נגד ההשפעה האיראנית בעיראק תוך מינוף חיסול סולימאני ותיאום הדוק עם האמריקאים?



REUTERS/Ali Hashisho

גבול ישראל-לבנון לאחר תקיפת חזבאללה באביבים בספטמבר 2019. גוברים הסיכויים להסלמה.



שיעורי אבטלה:
50%-60%



פליטים:
6 מיליון איש



עלות שיקום:
כ-400 מיליארד דולר



שער המטבע:
\$1=900 לירות סוריות (שפל היסטורי)



הרוגים:
500,000 איש



עקורים:
6.3 מיליון איש

5 המערכת הפלסטינית: מפוצלת ומבודלת, בקיפאון מדיני ועל סף הסלמה

אודי דקל, נועה שוסטרמן וענת קורץ



REUTERS / Mohamad Torokman

המלצות למדיניות



אימוץ "תוכנית ה-INSS" ביהודה ושומרון – תחילת צעדי היפרדות וחיזוק הרשות הפלסטינית; הסדרה מול חמאס בעזה, והסתייעות במצרים לייצוב המצב ברצועה ובניית מנגנונים למניעת התעצמות צבאית

תמונת מצב



אתגרים גוברים למערכת הפלסטינית המפוצלת והנחלשת, המביטה קדימה ליום שאחרי אבו-מאזן ולהשלכות תוכנית טראמפ; המחשת סיכויי ההסלמה מול חמאס מחדדים את הצורך למצות את סיכויי ההסדרה

מערכת מפוצלת

המערכת הפוליטית הפלסטינית מפוצלת לשתי מערכות משנה - חמאס, השולט ברצועת עזה, והרשות הפלסטינית, השולטת בגדה המערבית. למרות שרעיון הפיוס הפנים-פלסטיני מונח על השולחן מזה תקופה ארוכה ואף זוכה לתמיכה ציבורית רחבה, לא סביר שיקרום עור וגידים כל עוד מחמוד עבאס מכהן כנשיא הרשות. עבאס דורש בעקביות לפרק את הזרוע הצבאית של חמאס, שאינה נתונה למרותה של הרשות הפלסטינית, ולכונן את חזונו "רשות אחת, חוק אחד, נשק אחד"; חמאס מתנגד לדרישה זו בכל תוקף.

שתי ההנהגות הפלסטיניות מתחרות זו בזו, מתקשות לבסס את הלגיטימציה שלהן בשטח שבשליטתן, ומתמקדות בבעיות השעה הבוחרות. חמאס מאופיין בהיותו יוזם ויצירתי ומקיים "התנגדות" פעילה לישראל - עממית וצבאית - תוך מאמץ להימנע מהסלמה למערכה רחבה. עם זאת, הארגון נתון ללחצים פנימיים בשל אי-יכולתו לספק את צורכי החיים הבסיסיים לאוכלוסיית הרצועה. הרשות גם כן נמצאת בתהליך החלשות על רקע פנימי, מעמדה המדיני והציבורי נחלש, ומתפתח בה משבר כלכלי חריף.

למרות שבכירי הרשות מאיימים מעת לעת בפירוקה וב"החזרת המפתחות" לישראל, נראה כי הרשות נזהרת ממהלך כזה

היעדים המידיים של הרשות הפלסטינית הם שרידות, ביצור שלטון פתח וביסוס מורשת עבאס. תנועת פתח השולטת ברשות נכשלה בדרך שבה בחרה לנסות לכוון מדינה פלסטינית עצמאית. כעת היא מצויה בדילמה - כיצד להתקדם לעבר היעד מבלי לאבד את הישגיה מאז הסכם אוסלו. למרות שבכירי הרשות מאיימים מעת לעת בפירוקה וב"החזרת המפתחות" לישראל, נראה כי הרשות נזהרת ממהלך כזה.

האתגר הכלכלי הוא נושא מרכזי עבור הרשות. בתחילת 2019 היא הודיעה כי תפסיק לקבל את כספי הסילוקין מישראל, וזאת בעקבות החלטת ממשלת ישראל לקזז את התשלומים המועברים למשפחות אסירים. כספי הסילוקין מישראל מהווים נתח

משמעותי מסך ההכנסות של הרשות הפלסטינית וחלק מהתמ"ג. בעוד מושמעים קולות ברשות הקוראים לניתוק כלכלי מישראל, קיים ניגוד בין רצון זה לבין תלותה בישראל בתחומי יחסי העבודה והסחר עימה: רוב היצוא של הרשות מיועד לישראל וכמעט עשירית מכלל ציבור המועסק ברשות עובד בשטחי ישראל. על הקושי הכלכלי שנוצר כתוצאה מניסיונות הניתוק הכלכלי מישראל, נוספים קיצוץ בכספי הסיוע האמריקאי ובמימון לאונר"א, וכן קשיים בגיוס סיוע חיצוני, בעיקר מצד מדינות ערב. בניסיון לרכך את המגמה השלילית סיכמה ישראל עם הרשות על העברת כספים שתאפשר לה לצלוח את שנת 2019 בשקט יחסי. ועדיין, על רקע מצוקה תקציבית זו נאלצה הרשות לקצץ במשכורות ולהפחית הוצאות ועובדי המגזר הציבורי, המהווים את הכוח התעסוקתי המשמעותי, הם הנפגעים העיקריים מכך.

בין הנפגעים מהמציאות ברשות מצויים גם מנגנוני הביטחון, האחראים במידה לא מבוטלת ליציבות הנוכחית ברשות. מעבר לבעיה הכלכלית, מנגנוני הביטחון מתמודדים עם ציבור המערער על הלגיטימציה שלהם כשומרי הסדר, כשברקע שפל באמון הציבור ברשות, לנוכח כשלים תפקודיים ושחיתות. לצד זאת, התיאום בין כוחות הביטחון של הרשות לבין צה"ל נמשך בהתאם לאינטרס של הרשות במניעת התפרצות אלימה, ולאור השלילה העקבית של עבאס את דרך הטרור. זאת, למרות סקרים המעידים על תמיכה גוברת במאבק אלים בקרב הציבור הפלסטיני.

האפשרויות של הרשות הפלסטינית לאתגר את ישראל, הנעות בין התנתקות כלכלית לבין מאבק מדיני בפורומים בינלאומיים, מוגבלות ביותר. יתרה מכך, הסוגיה הפלסטינית מאבדת בהדרגה ממרכזיותה ומחשיבותה בשיח האזורי והבינלאומי, בעוד ישראל מתגאה ביצירת שיתופי פעולה גלויים וסמויים עם מדינות ערב, אלו שבעבר העלו על נס את דגל המאבק הפלסטיני. הרשות עדיין מוכרת כנציגות הפלסטינית הרשמית וכחוליה המקשרת בין הפלסטינים לעולם בכלל ולעולם הערבי בפרט, אך השפעתה נחלשת ככל שהנושא הפלסטיני נדחק לשוליים.

משמעויות וצפי לעתיד

למרות הנהגתו הבלתי מעוררת של מחמוד עבאס, העומד בראש אש"ף, הרשות הפלסטינית ותנועת פתח, גילו המתקדם ומצבו הבריאותי מחייבים מבט לעתיד. מתחת לפני השטח מתנהלת תחרות על ההנהגה ביום שאחרי עבאס, העשויה להוביל לאחת מההתרחשויות הבאות:

- הראשונה - בחירת מנהיג יחיד מטעם פתח על ידי הוועדה המרכזית (סבירות בינונית-גבוהה).
- השנייה - פיצול סמכויות של שלושת התפקידים (יו"ר אש"ף, נשיא הרשות וראש פתח) ובחירת הנהגה קולקטיבית (סבירות בינונית-גבוהה).
- השלישית - התפוררות הרשות הפלסטינית והתחזקות יסודות שבטיים-חמולתיים ומנהיגות אזורית במקומה (סבירות נמוכה).
- הרביעית - צמיחת אלטרנטיבה לשלטון הקיים. לאפשרות זו סבירות נמוכה מאוד, הגם שיש סימנים של חיפוש "דרך אחרת" בקרב חלק מהציבור.

סוגיית הירושה, כמו גם אובדן הלגיטימיות של ההנהגה בעיני הציבור, הביאו ליוזמת עבאס וסביבתו לקיים בחודשים הקרובים בחירות בשני שלבים; בשלב ראשון למועצה המחוקקת, לפי השיטה היחסית, ובשלב שני לנשיאות. חמאס ושאר הפלגים הביעו הסכמה עקרונית לרעיון הבחירות, אך הם מתנגדים לחוק הבחירות (אותו שינה עבאס ב-2007), אשר מתנה את קיום הבחירות בהכרה באש"ף ובהסכמים שעליהם חתם.



שיגורי רקטות שביצע הג'האד האסלאמי מרצועת עזה לעבר ישראל בנובמבר 2019.
בין הסלמה להסדרה, בין חמאס לרשות הפלסטינית.

נראה שהצדדים ינהלו "משחק האשמות" כדי להטיל על הצד האחר את האחריות לאי-קיום בחירות. בכל מקרה, חמאס ימשיך לנסות להשתלט על מוסדות הרשות ולחדור לשורות אש"ף. הארגון ינצל את עזיבת עבאס כדי לדרוש שותפות בהנהגה הפלסטינית ולהעמיק את השפעתו בגדה המערבית. בידי ישראל יכולת למזער נזקים בבלימת חמאס בגדה ואף לקדם הזדמנויות בעקבות הסתלקות עבאס, כל עוד היא לא "תמליך" את המנהיג הבא, אלא תסייע לבסס את ההנהגה שתיבחר על ידי מנגנוני פתח או בבחירות כלליות.

חמאס ברצועת עזה

מאז מארס 2018 נמצאת רצועת עזה במצב הקרוב להתלקחות, למרות שישראל וחמאס אינם חפצים בהסלמה. הנהגת חמאס מעמידה למול ישראל אולטימטום של הסדרה למול הסלמה. כך נוצר הישג הסדרתי מוגבל למול ישראל הכולל הכנסת כסף קטרי לרצועה, בתמורה להתחייבות לצמצם את "ההתנגדות העממית" על הגדר. במקביל מבססת הנהגת חמאס את ההרתעה הצבאית מול ישראל - הארגון מקפיד לבצע ירי רקטי כתגובה לפעילות צבאית ישראלית, אך גם ככלי להפעלת לחץ על ישראל במשא ומתן, על מנת שזו תסכים להקלת המצב האזרחי ברצועה. חמאס נתון במתח בין אחריותו השלטונית ברצועה לבין זהותו כתנועת התנגדות. בהקשר זה, הוא ניצב למול אתגרים בשלוש רמות: הראשונה - חמאס עצמו חצוי לקבוצות החלוקות בשאלות יסוד: תומכי יחסים עם מצרים מול תומכי איראן, ותומכי הסדרה מוגבלת עם ישראל להפסקת אש, מול תומכי התנגדות והפעלת כוח. לפיכך, ההנהגה מתקשה לשלוט ולהוביל מהלכים משמעותיים; הרמה השנייה - קושי או אי-רצון לרסן בכוח את שאר ארגוני ההתנגדות ברצועה ("הסוררים"), שמושפעים מאינטרסים אחרים; השלישית - התעצמות ביקורת ציבורית בגין אוזלת היד השלטונית של חמאס. עדיין, בשנת 2019 הפגין חמאס יכולת לדכא מחאות חברתיות ביעילות, ולהפנות את הזעם כלפי ישראל.

משמעויות וצפי לעתיד

ניתן להצביע על מספר חלופות אפשריות למדיניות ישראל כלפי חמאס ורצועת עזה:

- הבנות עם חמאס בתיווך מצרי והסדרה להפסקת אש ממושכת, תמורת הקלות נרחבות בסגר על הרצועה והתנעת פרויקטים לשיקום הרצועה.
- יצירת תנאים לפיוס פנים-פלסטיני כמנוף להחזרת שליטתה של הרשות הפלסטינית ברצועה (חלופה שאינה בידי ישראל).
- המשך המדיניות הנוכחית של ניהול הסכסוך, תוך התאמה והסתגלות לשינויים במצב.
- ניתוק מוחלט של הרצועה מישראל ומהגדה המערבית.
- מערכה צבאית למיטוט הזרוע הצבאית של חמאס ושל הג'האד האסלאמי.

החלופה העדיפה ובעלת היתכנות היישום הגבוהה ביותר היא כינון הפסקת אש ארוכת טווח בין ישראל לחמאס בתיווך מצרי, רצוי בתיאום עם הרשות הפלסטינית - הגם שהסבירות לכך נמוכה - שתכלול הקלות ניכרות בסגר על הרצועה וקידום פרויקטים תשתיתיים. לאור הנסיבות הייחודיות שנוצרו, נראה כי מבצע צבאי רחב היקף שיבטיח את הרתעת החמאס לא יוביל ל"עמדת יתרון" במו"מ בה התנאים יהיו משופרים במידה משמעותית ביחס למה שניתן להשיג כבר כיום. בנוסף, מהלך צבאי שכזה לא יוביל למציאת הפתרון שיבטיח מניעת התעצמות צבאית של חמאס ושל הג'האד האסלאמי.

בהקשר זה, למצרים יש תפקיד מרכזי בייצוב ובהרגעת הרצועה, והיא מיצבה עצמה כגורם המתווך הבלעדי בין ישראל לחמאס וגם למול הג'האד האסלאמי. קהיר מנסה לאזן בעדינות בין אינטרסים מתנגשים: מחד גיסא היא פועלת לכוון הסדרה של

הפסקת אש ממושכת בין ישראל לחמאס, כדי לקדם יציבות וביטחון שיתרמו לשיקום התיירות בסיני ולפרויקטים כלכליים בצפון סיני, תוך הימנעות מהישאבות למעורבות ולאחריות ברצועה. מאידך גיסא, היא אינה רואה בחמאס חלק מפתרון קבע, והיא מעוניינת שהרשות תחזור לשלוט ברצועה. בד בבד, קהיר פועלת לחסום מעורבות של שחקנים אחרים ברצועה, ובעיקר של יריבותיה קטר, טורקיה ואיראן.

האתגרים המרכזיים לישראל

לישראל השפעה רבה על המערכת הפלסטינית. פעולותיה מצביעות כי הלכה למעשה היא בחרה להחליש את הרשות הפלסטינית ולהעלות ספקות ביחס להיותה "פרטנר" להסדר, הגם שהיא מקיימת עימה תיאום ביטחוני ומאפשרת לצה"ל חופש פעולה מבצעי בגדה המערבית. גישת ממשלת ישראל בעשור האחרון מצדדת במשיכת זמן ולמעשה דחיית הקמת מדינה פלסטינית ככל האפשר, מתוך תפיסה כי "הזמן פועל לטובת ישראל". מול רצועת עזה, תכלית המדיניות היא לשמר את חמאס כישות שולטת (בשל היעדר חלופה), אך מוחלשת, מרסנת ומרוסנת. בפועל, ישראל דוגלת במדיניות של בידול בין שני האזורים, ובאופן סמוי היא פועלת למנוע את קידום הרעיון של פיוס בין הרשות לחמאס. אסטרטגיה זו עשויה לתרום להגברת הכאוס, בעיקר אם ייווצר סחרור ביום שאחרי עבאס, ויחמירו בעיות היסוד של רצועת עזה.

זוהי שעה קשה לרעיון הלאומי הפלסטיני. מצד אחד, הרשות דבקה בפתרון שתי המדינות, ומנגד, בקרב צעירים פלסטינים גוברים הקולות בעד הצגת סדר עדיפויות חדש, שיתמקד בזניחת רעיון שתי המדינות ובמקומו יאומץ עיקרון 'מדינת כל אזרחיה', וייתנו זכויות אזרחיות שוות לפלסטינים במדינת ישראל. קולות אלה עשויים להתחזק כתוצאה מהתממשות אחד התרחישים הבאים או שילוב ביניהם - הרשות הפלסטינית תיקלע למאבקי ירושה ביום שאחרי עבאס, או למשבר כלכלי והומניטרי חמור; ישראל תקדם מהלכי סיפוח בגדה המערבית, או שתפורסם תוכנית הנשיא טראמפ להסדר ישראלי-פלסטיני, בלי התייחסות למדינה פלסטינית, באופן שכולל הכרה במהלכי סיפוח ישראליים.

חמאס צפוי להמשיך להוביל הפגנות נגד ישראל ולחולל תקריות אלימות באזור הגבול גם בשנת 2020, תוך ניסיונות להגיע להבנות משופרות להסדרה, הכוללת את הסרת "המצור" ותוכניות לשיקום ובניית תשתיות ברצועה, בדגש על נמל ימי, בתמורה לכך יהיה מוכן להפסקת אש ממושכת. במתכונת הסדרה רחבה, ותמורת שחרור נרחב של אסירים מהכלא הישראלי, אפשר שיסכים להחזרת גופות החיילים והאזרחים הישראליים שבידיו. עם זאת, חמאס לא יוותר על פיתוח ושימור אמצעי המאבק שברשותו (מעפיפוני ורחפני נפץ עד רקטות, כלי טיס בלתי מאוישים ומנהרות) - שתכליתם להרתיע את ישראל ממבצע צבאי ברצועה וכן להפעיל עליה לחץ במסגרת המשא ומתן על הסדרה בתיווך מצרים. בהקשר הזה, ניתן לפרש את חוסר נכונותו של חמאס לקחת חלק בסבב ההסלמה של נובמבר 2019 למול הג'האד האסלאמי כמבטא את שאיפותיו להסדרה.

אם ישראל וחמאס לא יגיעו להבנות בדבר הפסקת אש ממושכת וישמו אותן, תעלה הסבירות לעימות צבאי רחב היקף ברצועת עזה שיהווה למעשה הסלמה בלתי רצויה ששני הצדדים אינם מעוניינים בה (בדומה ל'צוק איתן' בקיץ 2014). היעד הישראלי במבצע צבאי שכזה יהיה פגיעה קשה בזרועות הצבאיות של חמאס והג'האד האסלאמי עד כדי פירוקן, תוך שאיפה להותיר את הזרוע המדינית של חמאס ככתובת שלטונית מתפקדת, ולהימנע מתרחיש בו צה"ל נשאב לשליטה ברצועה.

בעוד שקיימת מוכנות צבאית של צה"ל למבצע נרחב ברצועה, לא ברור מהם מנגנוני הסיום של מהלך שכזה. השאיפה הצה"לית היא הוצאת כלל הכוחות מיד בתום המבצע, אולם שאלת ייצוב הרצועה ביום שאחרי המבצע נותרת בעינה. שני תרחישים סבירים במצב שכזה: הראשון - הישג צבאי ברור לישראל, שהשגתו תהיה כרוכה באבדות רבות, וסופו בגיבוש הסדרה דומה במהותה לזו שחמאס מוכן לה כיום; השני - מיטוט שלטון חמאס, במתכוון או שלא, כך שיוותר ריק שלטוני ברצועה שיוביל לכאוס, או להחזרת השליטה הישראלית על רצועת עזה.

המלצות למדיניות הישראלית

הבעיה הפלסטינית הייתה ועודנה מונחת לפתחה של ישראל. השלכות המצוקה האסטרטגית במערכת הפלסטינית אינן לטובת ישראל, והן מעלות את הסבירות להסלמה הן ברצועת עזה והן בגדה המערבית. אולם, המצב הנוכחי מאפשר לישראל לקדם ארכיטקטורת יחסים גם ללא הסכם כולל, שתתבסס על היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית, ועל שלטון פלסטיני עצמאי ואפקטיבי בגדה המערבית,

המצב הנוכחי מאפשר לישראל לקדם ארכיטקטורת יחסים גם ללא הסכם כולל, שתתבסס על היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית, ועל שלטון פלסטיני עצמאי ואפקטיבי בגדה המערבית, לצד מהלכי הסדרה מוגבלים ברצועת עזה

לצד מהלכי הסדרה מוגבלים ברצועת עזה שיאפשרו לכל הפחות את הרחקת העימות העתידי. לשם כך, על ישראל לפעול בשני ערוצים:

■ הראשון - חיזוק הרשות הפלסטינית ככתובת הלגיטימית היחידה להסדר עתידי, תוך סיוע לחיזוק תדמיתה כרשות אחראית, מתפקדת ויציבה, החווה צמיחה כלכלית. נכון להציב יעד מדיני בדמות הסדרי מעבר, שיעצבו היפרדות ויתוו תנאים למציאות של שתי מדינות בעתיד, מתווה המכון למחקרי ביטחון לאומי לזירה הישראלית-פלסטינית.

■ השני - סימון חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה והשגת הפסקת אש ממושכת עימו, תמורת הקלות נרחבות בסגר. במקביל, שימור התיאום ההדוק עם מצרים ועם האו"ם או הקוורטט לקידום פרויקטים הומניטריים חיוניים ברצועה, בסיוע הקהילה הבינלאומית.

יש לנצל את תוכנית טראמפ כמנוף למשא ומתן - ממשל טראמפ גיבש פתרון שונה מאלו שהעלו ממשלים קודמים, ובתוך כך ירידה בחשיבות של פתרון שתי המדינות ושינוי הגישה באשר לאי-החוקיות של ההתנחלויות. לא ברור אם ומתי תפורסם התוכנית, אך בכל מקרה צפויה דחייתה על ידי ההנהגה הפלסטינית ועל ידי ירדן, והסתייגות שאר מדינות ערב. לעומת זאת, מוערך כי ממשלת ישראל תקבל את עקרונות התוכנית. ההיגיון שבבסיס התוכנית, שלפיו לא ניתן להתעלם מהמציאות שנוצרה בשטח, משרת את האינטרסים של ישראל גם כקו מנחה במשא ומתן עתידי, וגם לעיצוב הכרה פלסטינית בכך שהזמן לא משחק לטובתם. על ממשלת ישראל לנצל את התוכנית על מנת לקדם יצירת מציאות של שתי ישויות מדיניות נפרדות ומובחנות ולא כפלטפורמה להצגת הרשות כסרבנית שלום. זאת, על מנת לאפשר את צירופה ההכרחי כשותפה לתהליך היפרדות בשלבים בגדה המערבית וכן כנסיון לחלץ את הרשות ממצוקתה.

כמו כן, בשנים האחרונות מתנהלת הכשרת קרקע חקיקתית לסיפוח של ההתנחלויות באזור יהודה ושומרון, לה נוספה התחייבות ראש הממשלה נתניהו לספח את בקעת הירדן. סיפוח אזור יהודה ושומרון או חלקים ממנו, משמעותו שינוי חזון היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית, עם גבולות מוכרים ולגיטימציה בינלאומית. למהלך סיפוח ישראלי צפויה התנגדות פלסטינית ובינלאומית נחרצת וגורפת. מהלך כזה גם צפוי לפגוע ביחסי השלום עם ירדן ומצרים, להניע אלימות גואה וטרור, ולהביא לתום עידן התיאום הביטחוני עם הרשות. על כן מומלץ לא להתפתות למהלכי סיפוח - גם אם יהא לכך הכשר בתוכנית טראמפ.

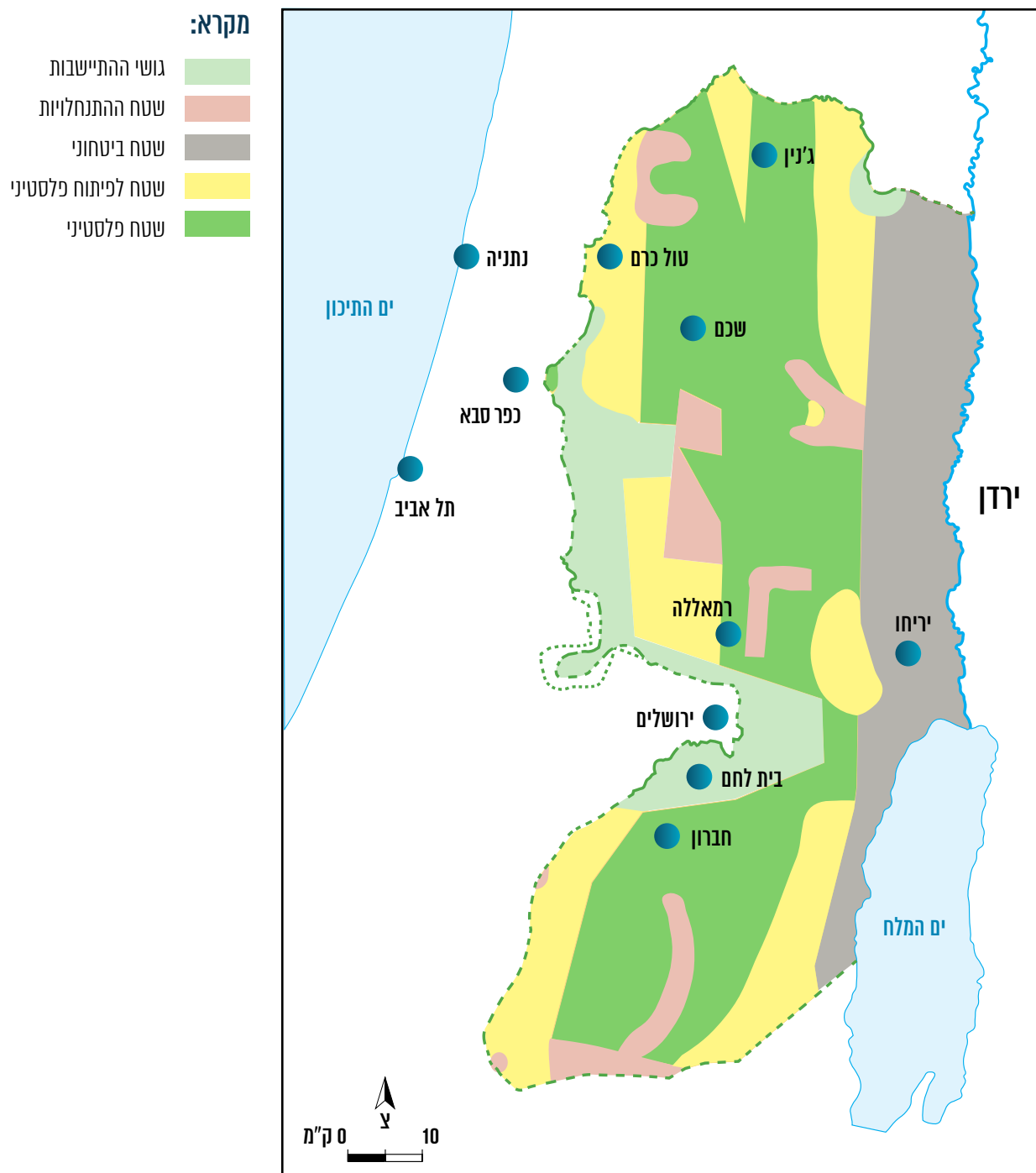
בהקשר היחסי למול ירדן, ישראל נתפסת בממלכה כאחראית לקיפאון המדיני ולגיבוש תוכנית טראמפ המוטה לטובתה. מרבית הציבור הישראלי משוכנע כי הימין הישראלי רואה בירדן מולדת חלופית לפלסטינים. רעיונות הסיפוח הינם "סדין אדום" עבור הממלכה ומאיימים על המשך יחסי השלום. לאלו נוסף אתגר שימור הסטטוס קוו בהר הבית וחוסר יכולתה של ירדן לממש את תפקידה כשומרת המקומות הקדושים. לכן, לצד הצגת חזון מדיני, על ממשלת ישראל להעניק סיוע כלכלי לירדן, לטפח את פירות השלום ולהדק את הדילוג האסטרטגי עם בית המלוכה.

חלופות למדיניות ישראל כלפי חמאס ברצועה



תוכנית ה-INSS: מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית

מפה סכמתית



6 החברה הישראלית: שיתוק פוליטי, הקצנה בשיח ואתגור החוסן החברתי

מאיר אלרון, כרמית פדון, פנינה שרביט-ברוך, ששון חדד, ציפי ישראלי, שמואל אבן ויהודה בן-מאיר



REUTERS / Ammar Awad

המלצות למדיניות



להשקיע מאמץ מקדים בהתכוננות, על פי תוכנית רב-שנתית סדורה, כדי לחזק את היערכות החברה והחזית האזרחית בישראל באמצעות העצמה ובנייה של מנגנוני חוסן קיימים וחדשים

תמונת מצב



המשבר הפוליטי המתמשך והשיח המקטב מחריפים מחלוקות בחברה הישראלית ומחלישים את לכידותה; הם עלולים להוביל לירידה בחוסן החברתי למול האתגרים הביטחוניים הצפויים במלחמה

המשבר הפוליטי והשלכותיו

פני החברה הישראלית בשנת 2019 עוצבו בעיקר על ידי השלכות הרחבות של המשבר הפוליטי המתמשך בעקבות שני סבבי לכנסת וההיערכות לקראת הסיבוב השלישי בחודש מרץ. הדבר יצר מבוי סתום שהתבטא בקושי להקים ממשלה, בהגבלת תפקודם השוטף של משרדי הממשלה וביכולתה של הממשלה לקבל החלטות בנושאים חיוניים. מעבר לכך, המשבר הפוליטי חשף שורה של חולשות עומק בחברה הישראלית ובמסגרות הפוליטיות שבתוכן היא פועלת. הוא התאפיין בהקצנה וברידוד של השיח הפוליטי - הן בקרב פוליטיקאים ומלוויהם והן בערוצי התקשורת - והתייחד בהתמקדות בסוגיה האישית באשר לגורלו של ראש הממשלה.

בשל כך נוצר קושי לקיים בירור ציבורי ענייני בנושאים בוערים - חברתיים, כלכליים ואף מדיניים - האמורים לקבוע את עתידה ואופייה של מדינת ישראל. מעבר לכך, בסוגיות הביטחוניות והמדיניות ה"מסורתיות" - כמו הגרעין האיראני, ההתבססות האיראנית באזור, היחסים עם הרשות הפלסטינית או המדיניות מול חמאס ברצועת עזה - כמעט לא התקיימו ויכוחים ציבוריים, וההפרדה לגביהם בין "ימין" לבין "שמאל" פוליטי נראתה כמעט בלתי רלוונטית.

השנה החולפת התאפיינה בהעמקת המחלוקות במרחב הציבורי, במיוחד באשר לאיזון הראוי בין ערכים לאומיים ודתיים לבין ערכים דמוקרטיים, ליברליים וחילוניים

לצד אלה התאפיינה השנה החולפת בהעמקת המחלוקות במרחב הציבורי שמקורן בהשקפות עולם שונות, במיוחד באשר לאיזון הראוי בין ערכים לאומיים ודתיים לבין ערכים דמוקרטיים, ליברליים וחילוניים. עיקר המגמה בא לידי ביטוי בערעור נוסף על ההכרה בצורך לכבד זכויות אדם ולוודא את הגבלת השלטון. תחת הכותרת של חיזוק המשילות התקיימו מהלכים ממשלתיים וחיקתיים שמגמתם להוביל לשלילת הלגיטימציה לקיום ביקורת על השלטון מצד גורמי ממסד כמו בתי המשפט, יועצים משפטיים, התביעה הפלילית, מבקר המדינה, משטרת ישראל או גורמים בחברה האזרחית. במהלכים אלו, של תיוג המבקרים כאופוזיציה קיצונית, יש כדי לייצר אפקט מצנן על ביקורתם והוא אף עלול להוביל, במקרים שונים, לריסונם התפקודי. בו בזמן נמשכה מגמה להציג גורמים וגופים במערכת הממשל כמתנגדים לממשלה ולדרכה.

תהליכים מעין אלה והמשך חלחול שלהם בציבור מאיימים על אושיות הדמוקרטיה הישראלית. לפי מדד הביטחון הלאומי, מחקר דעת הקהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי שנערך בנובמבר 2019, נמצא כי בשנה החולפת נרשמה עליה בהסכמה בקרב הציבור הישראלי להיגד לפיו "הדמוקרטיה הישראלית בסכנה", מ-40 אחוזים בשנת 2018 ל-55 אחוזים בשנת 2019. גם אם המסגרת הדמוקרטית הישראלית עדיין חזקה, יש חשש להיחלשותה, ובמיוחד נוכח מגמות דומות בעולם שבמסגרתן מועברת ביקורת (בדרך כלל מצד מנהיגים "פופוליסטיים" ואנטי-ממסדיים) על "המדינה העמוקה" (deep state), על הממסד ועל הסדר הליברלי שהיה מקובל במשך שנים כבסיס פעולתן של הדמוקרטיות המערביות.

היחלשות לכידות החברה הישראלית

מעבר לכך הסתמנה השנה היחלשות נוספת בלכידותה של החברה הישראלית. זו מתאפיינת בפערים סוציו-אקונומיים מתרחבים בין עשירים לעניים ובין מרכז לפריפריה. ואכן, במדד הביטחון הלאומי, נמצא כי 70 אחוזים מהנשאלים מסכימים עם ההיגד לפיו "חלה התרופפות בתחושת הסולידריות של החברה הישראלית".

היחלשות הלכידות החברתית ניכרה בשנה החולפת בזעקת האתיופים שמחו על שיטור היתר המופנה כלפיהם, ובמחאה של החברה הערבית על אוזלת ידה של המדינה בטיפול בפשיעה הגוברת בקרבה. לשני המקרים מכנה משותף, שכן שתי המחאות נתפסו בציבור הישראלי כתופעות חברתיות סקטוראליות. במקרה הראשון זכו האתיופים לתמיכה מסויגת במאבקם מהציבור הישראלי, ואילו במקרה השני לא זכה המיעוט הערבי לתמיכה ציבורית כלשהי. ככלל ניתן לומר כי גם אם ישראל היא מדינה בעלת עוצמות פנימיות ניכרות, בשנה החולפת הצטברו סימנים המאיצים מגמה של היחלשות הלכידות החברתית בין קבוצות חברתיות לבין עצמן, ביניהן לבין המדינה ובין היחיד לבין המדינה.

יחסיה הרגישים של מדינת ישראל עם המיעוט הערבי ההטרוגני בקרבה עוברים טלטלה ושינוי עמוק. מערכת יחסים זו מעוצבת על ידי שלוש מגמות מרכזיות, רוויות סתירות פנימיות: הראשונה - שאיפה ברורה בקרב הערבים בישראל, ובעיקר בקרב הצעירים, להשתלבות אזרחית ואף פוליטית - על אף נקודת זינוק נמוכה, חסמים חברתיים, כלכליים ותרבותיים ניכרים, כמו גם רצונם לשמור על זהות לאומית נפרדת. השנייה חושפת עוינות וריחוק של חלק גדול מהציבור היהודי כלפי המיעוט הערבי, המזינים וניזונים על ידי הרטוריקה והעשייה המדירה של הממשלה ושל חלק גדול מההנהגה הפוליטית (לדוגמה: חוק הלאום והימנעות משילוב מפלגות ערביות בבניית קואליציה ממשלתית), ולצדה רטוריקה קיצונית המושמעת על ידי חלק מהמנהיגים הערביים. השלישית - הביצוע המוצלח למדי של החלטת הממשלה על פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בישראל 2016-2020 (החלטה 922), שכבר תורמת להאצת השתלבות הציבור הערבי במרקם הישראלי.

משולש מורכב זה יוצר תנועה ברורה לעבר השתלבות כלכלית ותעסוקתית, ואף לקראת סימנים של נכונות להשתלבות חברתית ופוליטית במרקם המדינתי. אלה עשויים בטווח הארוך לקדם את הלגיטימציה (המוגבלת עדיין) של החברה הערבית בישראל. המבחן הגדול ליחסים הרגישים של המדינה עם החברה הערבית יהיה באופן טיפולה באלימות ובפשיעה הגוברת בקרבה. הצלחה אפשרית בכך תלויה במידה מכרעת בתהליך שמצוי בראשיתו של שילוב הכוחות של מוסדות המדינה והחברה הערבית והנהגותיה.



כרזות של הליכוד ושל כחול לבן. משבר פוליטי מתמשך חשף שורה של חולשות עומק בחברה הישראלית ובמסגרות הפוליטיות שבתוכן היא פועלת.

השיח התקשורתי

גם בתחום התקשורת חלו תמורות ניכרות. דוגמה לכך היא התרחבות מספר כלי התקשורת והעיתונאים המזוהים עם הזרם השמרני-ימני-דתי, התורמת לגיוון השיח ולמתן במה לאוכלוסיות שקולן בתקשורת נשמע פחות בעבר. בזמן השיח בתקשורת, במיוחד בתקופת הבחירות המתמשכת, החרף ובכך הקצין את המחלוקות בחברה הישראלית.

בתחום הביטחוני המשיכה התקשורת ברובה ליישר קו העולה בקנה אחד עם תפיסת הממסד, מיעטה להשמיע קולות אלטרנטיביים ואיחדה את החברה, בייחוד במצבי משבר ביטחוניים. ככלל אפשר לומר כי התקשורת נעה בתוך גבולות ההסכמה הלאומית ומחזקת תפיסות לאומיות המקובלות יותר על הימין וניכרות בביטויים כמו "כל העולם נגדנו", "לנצח נחיה על חרבנו", "נסמוך רק על עצמנו" ועוד.

בראייה עתידית, בנסיבות של עימות ביטחוני יהיה צורך למצוא איזון בין השמעת קולות מגוונים ללא טשטוש רבדי החברה השונים, לבין הנמכת הלהבות והימנעות מהחמרת מחלוקות.

המצב הכלכלי

בהקשר הכלכלי, מדינת ישראל בשנת 2019 נמצאת במצב טוב ביחס לקבוצת המדינות המפותחות. התוצר נמצא בצמיחה, האבטלה נמצאת בשפל, דירוג האשראי בשיא של כל הזמנים, מאזן התשלומים נמצא בעודף מזה שנים רבות והאינפלציה נמוכה.

אף על פי כן, הכלכלה הישראלית סובלת משורה של חולשות המקרינות על החברה, ובראשן הפערים הכלכליים הגדולים בין קבוצות אוכלוסייה שונות (בין ערבים ליהודים, בין חרדים לחילונים, בין פריפריה למרכז ובין קבוצות שונות של עובדים במשק). על הממשלה להוביל מאמצים לצמצום הפערים הסוציו-אקונומיים ולהגביר את השתלבותם של גברים חרדים ונשים ערביות בשוק העבודה ואת פרוין העבודה שלהם. כמו כן, הכרחי לפתור את עומסי התחבורה, הפוגעים בתוצר ובאיכות החיים, ולהוריד את מחירי הדיוור. בנושאים אלה לא זוהתה התקדמות משמעותית בשנה החולפת, בין היתר בשל המשבר הפוליטי.

מעבר לכך, כלכלת ישראל תלויה במידה רבה ביצוא, כך שאם יתרחש מיתון במשק העולמי הוא צפוי להשפיע על המשק הישראלי. במישור הביטחוני-כלכלי תצטרך הממשלה לאשר בהקדם האפשרי תוכנית רב-שנתית לצה"ל, התואמת את אתגרי הביטחון הגדלים מצד אחד ואת יכולות המשק מצד שני.

צפי לעתיד

בהיעדר הסדרה פוליטית, ללא שימור האיזון הנדרש בשאלת הזהות הלאומית של מדינת ישראל וללא חיזוק הסולידריות בין הקבוצות החברתיות המרכיבות אותה, יש חשש ניכר להמשך היחלשותה של החברה הישראלית. כבר עתה ניתן להתריע מפני סיכונים ומשברים בארבעה מעגלים עיקריים: הראשון - התערעור האיזון בנוגע לזהותה של ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית", בעיקר לכיוון הקוטב היהודי על חשבון הקוטב הדמוקרטי; השני - העמקת פערים חברתיים וכלכליים, וביתר שאת בנסיבות של משבר כלכלי עתידי; השלישי - הפיכת השיח הציבורי בישראל למאבק אלים של שטנה והדרה של האחר באשר הוא; הרביעי - היחלשות החוסן החברתי בישראל.

סיכונים אלה עשויים ליצור פער גדול עוד יותר בין קבוצות שונות בחברה הישראלית, ואף להשפיע לרעה על מערכת היחסים המתגרת (יותר מתמיד) בין ישראל לבין העם היהודי בתפוצות. כתוצאה מהצטברות של כל אלה עתיד להיפגע ההון החברתי והאנושי של ישראל, ובחשבון כולל להחליש את יכולתה לקיים עמידה איתנה נוכח איומים פנימיים וחיצוניים.

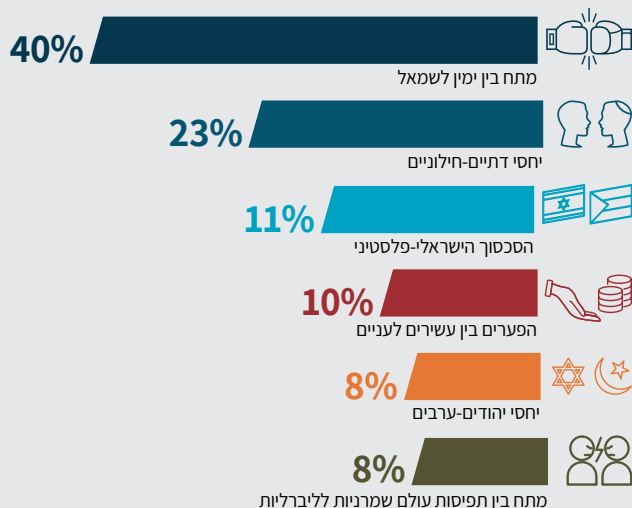
בתנאים של עימות ביטחוני נרחב יסתמנו, בדומה לעבר, התגייסות ציבורית והפגנת תמיכה בצה"ל. עם זאת, החמרה בתמונת המצב הצבאית והאזרחית (גם) עקב הימשכות העימות וריבוי פגיעות ונזקים בעורף, בהיעדר היערכות אזרחית מספקת, עלולה לערער את החוסן החברתי. תופעה זו עשויה להתבטא בצמצום יכולותיה המשקיות והאזרחיות של המדינה לנהל את שגרת החירום באופן מושכל ולקיים רציפות תפקודית במהלך העימות, והיא אף עשויה לשבש את תהליך ההתאוששות שיידרש אחריו. לפיכך, מומלץ להשקיע מאמץ מקדים בהתכוננות על פי תוכנית רב-שנתית סדורה (קיימת), כדי לחזק את היערכות החזית האזרחית בישראל באמצעות העצמה ובנייה של מנגנוני חוסן קיימים וחדשים, ובזיקה הדוקה למרכיבים החברתיים שאליהם התייחס פרק זה.



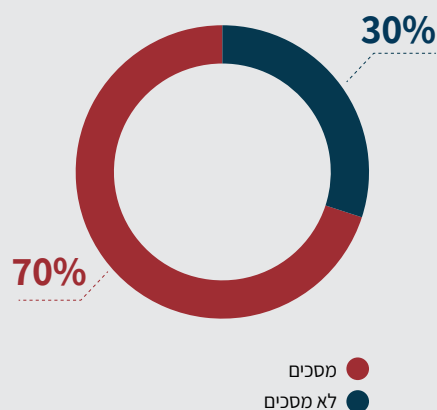
בית המשפט העליון בירושלים. קריאת תגר על שלטון החוק ומוסדותיו שמה למבחן עקרונות דמוקרטיים בסיסיים בזהותה של מדינת ישראל.

מדד הביטחון הלאומי: מחקר דעת קהל

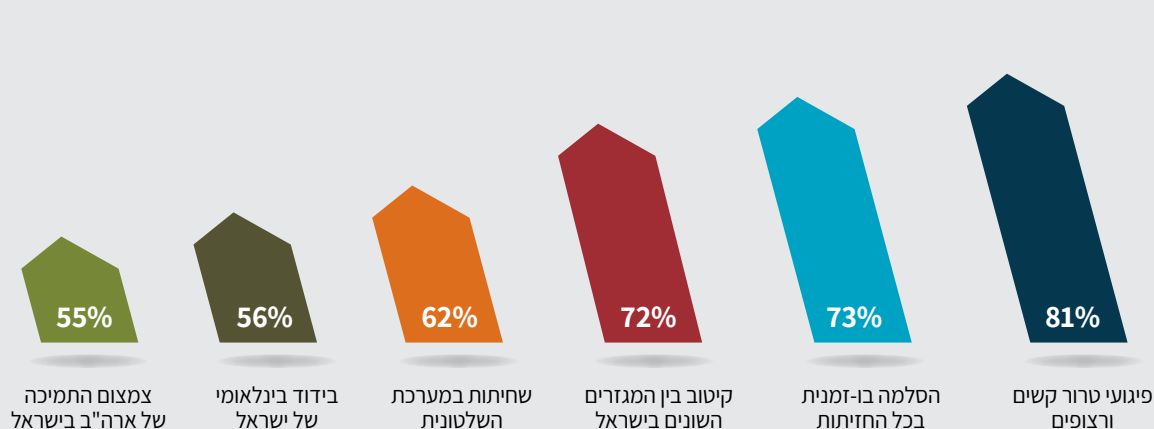
מה הגורם המרכזי להתרופפות בתחושת הסולידריות?



חלה התרופפות בתחושת הסולידריות של החברה הישראלית



מדינת ישראל תוכל להתמודד בהצלחה עם האתגרים הבאים:



המכון למחקרי ביטחון לאומי מקיים מעקב רב שנים אחר מגמות בדעת הקהל במגוון סוגיות הקשורות לביטחון לאומי בהובלת ד"ר ציפי ישראלי. המחקר האחרון בוצע בנובמבר 2019 וכלל כ-70 שאלות. עבודת השדה בוצעה על ידי מכון פור"י.

7 הסביבה האופרטיבית: המחשת יכולת התקיפה המדויקת של הציר הרדיקלי-שיעי

איתי ברון ואיתי שפירא



Jack Guez

המלצות למדיניות



לסכם ולתקצב תוכנית רב-שנתית לצה"ל; להיערך למלחמה רב-זירתית; לסגור פערי ציפיות בציבור באשר למאפייניה של המלחמה ולתוצאותיה; להעמיק את הדיון על הכרעה וניצחון בעידן הנוכחי

תמונת המצב



עלייה ביכולת לפגוע, מזירות שונות, בתשתיות לאומיות בישראל ובמרכיבי פעולה הגנתיים והתקפיים של צה"ל באמצעות נשק מדויק, מערכות הגנה אווירית וימית מתקדמות ויכולות סייבר משתכללות

מבוא

הסביבה האופרטיבית המורכבת והמאתגרת שבה מפעילה ישראל את כוחה הצבאי (ואמצעים נוספים) היא תוצאה של שורת התפתחויות טכנולוגיות, צבאיות, חברתיות ופוליטיות השלובות זו בזו. התפתחויות אלו, שאירעו בעשורים האחרונים, כוללות: שינויים עמוקים וגלובליים במאפייני תופעת המלחמה; שינויים גיאואסטרטגיים במזרח התיכון, שרובם קשורים בהשלכות של הטלטלה האזורית והאירועים שהתרחשו במסגרתה (ובכלל זה הגעת כוחות צבא של המעצמות לאזור); שינויים מהותיים בתפיסת ההפעלה ובאמצעי הלחימה של אויבי ישראל, בעיקר מהציר הרדיקלי-שיעי; שינויים באופן הפעלת הכוח הצבאי הישראלי, המתבטאים בעיקר בעדיפות הניתנת להפעלת כוח אש (על בסיס מודיעין מדויק) על פני כוחות יבשה מתמרנים; והשלכות של מהפכת המידע המטלטלת את העולם ואת הממסדים הצבאיים.

במהלך שנת 2019 בלטו מספר אירועים ברובד האופרטיבי, המשקפים תהליכי עומק שקשורים בבניין הכוח של אויבי ישראל ובתפיסתם בדבר אופן הפעלת הכוח הצבאי:

■ מתקפת טילי השיוט וכלי הטיס הבלתי מאוישים (כטב"מים) המדויקים של איראן על מתקני הנפט בערב הסעודית בספטמבר 2019, שהמחשה הן את התעוזה האיראנית והן את ההתפתחויות שחלו ביכולת התקיפה המדויקת של הגורמים השייכים לציר הרדיקלי-שיעי.

■ שני אירועי הסלמה מול רצועת עזה, שבמהלכם שוגרו רקטות רבות מאוד לשטח ישראל, המחישו את היכולת של ארגוני הטרור ברצועה לפגוע באורח החיים של העורף הישראלי. באירוע במאי, שבו שוגרו כ-700 רקטות, נהרגו ארבעה ישראלים מפגיעת רקטות ומטיל נגד-טנקים ששוגרו על ידי חמאס. באירוע זה תקפה ישראל מהאוויר מכלול סייבר, בתגובה למתקפת סייבר של חמאס. באירוע בנובמבר, שבו שוגרו כ-450 רקטות, הצליח הג'האד האסלאמי לשתק למשך כיממה את מהלך החיים בגוש דן, עקב התרעות שניתנו לאוכלוסייה לאחר חיסול בכיר הארגון על ידי ישראל. באירועים אלו נעשה שימוש גם ברקטות עתירות משקל, שנזקן אמור להיות גדול במידה משמעותית מזה של רקטות רגילות.

■ שיגור טילים נגד טנקים של חזבאללה לעבר רכב ומוצב של צה"ל בגבול הצפון (ללא נפגעים), בעקבות תקיפה ישראלית על כוח רחפנים איראני ותקיפה נוספת של רכיב ב"פרויקט הדיוק" של חזבאללה, שיוחסה לישראל. האירוע המחיש את הסיכונים להסלמה בגבול הצפון, את יכולתו של חזבאללה להתארגן במהירות יחסית למבצע התקפי באמצעים "פשוטים", וכן את מקומם הנוכחי של הרחפנים כאמצעי לחימה התקפיים.

■ המבצע הישראלי שהחל בסוף שנת 2018, לנטרול מנהרות התקפיות שבנה חזבאללה לאורך גבול לבנון. המבצע חשף את החשיבות שמייחס חזבאללה, בדומה לחמאס, להחדרת כמות גדולה של לוחמים לשטחנו בתחילת עימות.

תפיסת ההפעלה של הציר הרדיקלי-שיעי

בשנים האחרונות בולט מקומם של חזבאללה וחמאס, הנתמכים על ידי איראן, כאויבים מרכזיים בעלי יכולות צבאיות ניכרות, שכלפיהם מפעילה ישראל את כוחה הצבאי. לדפוסים הלחימה של ארגונים אלו (וגורמים נוספים) יש מכנה משותף והם נובעים מרעיונות אסטרטגיים ואופרטיביים דומים, שהתגבשו אצל גורמים שונים "בצד השני של הגבעה" בעשורים האחרונים. בבסיסם עומדת הכרה עמוקה בעליונות הצבאית-טכנולוגית של ישראל, אך גם הערכה שניתן לקזז עליונות זו באמצעות פגיעה בנקודות התורפה של ישראל: הרגישות לאבדות; חוסר היכולת להתמודד עם מלחמה ממושכת; והמגבלות הנובעות מהעדיפות שניתנת להפעלת הכוח האווירי של ישראל, תוך רתיעה מתמרון קרקעי.

תפיסה זו, שהלכה והשתכללה עם השנים, הדגישה את הצורך של ארגונים אלו לשפר את יכולת ספיגתם והישרדותם במטרה לאפשר להם אורך נשימה, ולשמר את כוחם הצבאי מול יכולות התקיפה של ישראל; את הצורך לבסס יכולת הרתעה אמינה, בראש ובראשונה כדי למנוע עימות רחב-היקף שבו אינם רוצים; ואת רעיון ההתשה כמפתח לניצחון, עקב הרגישות הישראלית למלחמה ממושכת ולאבדות. תפיסה זו היא שהובילה את הארגונים הללו (וגורמים נוספים השותפים לה כולל מדינות כמו איראן וסוריה) להצטיידות המסיבית בנשק בליסטי (טילים ורקטות) ובטילים מתקדמים נגד טנקים ונגד מטוסים; לרכש ופיתוח של מערכות הגנה אווירית מתקדמות; לאימוץ שיטות לחימה המדגישות הסתרה, מיגון, פיזור של הכוחות הלוחמים, הקטנת החתימה שלהם והסתתרות בתוך סביבה אזרחית ומתקנים אזרחיים; ואף למאמצי ההצטיידות של מדינות כמו איראן וסוריה בנשק כימי וגרעיני.



US Government / DigitalGlobe

תצלום של הפגיעות המדויקות במתקן הנפט בערב הסעודית לאחר התקיפה האיראנית שם בספטמבר 2019. שלב חדש ביכולות ובתעוזה האיראנית.

מתפיסת ניצחון המבוססת על התשת האוכלוסית בישראל לתפיסה שונה המבקשת לפגוע, מזירות שונות, גם בתשתיות לאומיות בישראל וביכולות צבאיות חיוניות, כדי להוציא את המערכת הישראלית משיווי משקלה ולהביא לערעורה

העימותים מאז מלחמת לבנון השנייה (2006) המחישו לאיביה של ישראל כי תפיסה זו הגיעה, במובנים רבים, למבוי סתום. היא אומנם הצליחה לייצר הרתעה מול ישראל והובילה לחוסר היכולת של ישראל להכריע אותם באופן ברור וחד-משמעי. ואולם, תוצאות העימותים שבהם הפעילה ישראל את כוחה הצבאי בעוצמה גבוהה היו קשות לאיביה ושיקפו את מגבלותיה של התפיסה שבה בחרו ושל האמצעים שעמדו לרשותם למימושה. תוצאות אלו היו חלק מהגורמים שהובילו לחיזוק ההרתעה הישראלית ולתקופות השקט הארוכות הן בגבול לבנון (מאז מלחמת לבנון השנייה) והן בגבול עזה (בשלוש וחצי השנים שלאחר מבצע 'צוק איתן', ובמידה רבה גם אחריהן).

השנים האחרונות משקפות ניסיון של אויבי ישראל לגבש ולממש תפיסת לחימה משופרת ומעודכנת באמצעות מרכיבים נוספים: הגדלה נוספת של כמויות הרקטות והטילים, הן כדי לשפר את יכולת השרידות שלהם והן כדי להרוות את מערכות ההגנה האווירית הישראלית; הצטיידות ברקטות ובטילים בעלי יכולת דיוק גבוהה, שיכולים לפגוע בנקודות התורפה האזרחיות (חשמל, גז ותשתיות לאומיות אחרות) והצבאיות (בסיסי חיל האוויר ומפקדות צבאיות) בישראל; הצטיידות ברחפנים ובכלי

טיס בלתי מאוישים אחרים, גם הם לצורך פגיעה מדויקת; הצטיידות באמצעי הגנה אווירית משופרים במטרה לנטרל את השפעת חיל האוויר, שלתפקידו המרכזי בתפיסת הלחימה הישראלית הם מודעים היטב; שיפורים במערכי הגנת החופים והלחימה הימית; פיתוח יכולות בממד הסייבר; ותוכניות להפעיל כוחות קרקעיים בשטחנו, בין השאר תוך שימוש במנהרות התקפיות (שחלקן נחשפו ונוטרלו השנה), לשיבוש יכולת הפעולה ההתקפית וההגנתית של צה"ל ולהגברת הפגיעה בכושר העמידה של העורף.

מאמצי בניין כוח אלו קשורים כנראה בשינוי יסודי יותר שמתחולל במחשבה הצבאית של הגורמים המזוהים עם הציר הרדיקלי-שיעי. שינוי זה מוביל אותם מתפיסת ניצחון המבוססת על התשת האוכלוסית בישראל ("ניצחון באמצעות אי-הפסד") לתפיסה שונה המבקשת לפגוע, מזירות שונות, גם בתשתיות לאומיות בישראל וביכולות צבאיות חיוניות, כדי להוציא את המערכת הישראלית משיווי משקלה ולהביא לערעורה.

דמותה של המלחמה הבאה

הזירה שבה תפיסה כזאת יכולה לבוא לידי ביטוי באופן המובהק ביותר היא הזירה הצפונית - שבה על צה"ל להיערך לשני מתארים עיקריים: "מלחמת לבנון השלישית" רק עם חזבאללה בלבנון, שתהיה עצימה והרסנית בהרבה ממלחמת לבנון השנייה; ו"מלחמת הצפון הראשונה" עם חזבאללה בלבנון, אך גם עם כוחות בסוריה ובעיראק, ואולי גם באיראן ובזירות נוספות. התרחיש הרב-זירתי של "מלחמת הצפון הראשונה" יכול לכלול גם עימות מול גורמי הכוח ברצועת עזה.

בשני המתארים צפויה ישראל להתמודד עם ירי מסיבי של טילי קרקע-קרקע לעורף, שמקצתם מדויקים וחלקם יצליח לחדור את מערכות ההגנה האווירית; עם תקיפות של כלי טיס בלתי מאוישים ורחפנים על העורף; עם חדירת כוחות קרקעיים לשטח ישראל בהיקף של אלפי לוחמים; ועם מתקפה תודעתית רחבה לערעור כושר העמידה של הציבור והאמון שלו בהנהגה המדינית והצבאית. המרכיב ההתקפי של צה"ל - ביבשה, באוויר ובמים - ייתקל במערכות הגנה אווירית וימית משתכללות ובמערכי הגנה קרקעיים מורכבים, הכוללים גם שימוש בתווך תת-קרקעי ובטילים מתקדמים נגד טנקים.

במלחמה כזאת תיתכן אפוא פגיעה משמעותית ביכולות בסיסיות של צה"ל כדוגמת חיל האוויר, ההגנה האווירית, המודיעין, הלוגיסטיקה ומערך הגיוס. במקביל, תיתכן גם פגיעה בתשתיות לאומיות חיוניות וגרימת הרס והרג במרכזי הערים.

השינויים בצה"ל והדיון על 'הכרעה' ו'ניצחון'

בעשורים האחרונים חלו גם שינויים בתפיסת ההפעלה של צה"ל ובחשיבה הישראלית על נושא המלחמה. מאז שנות התשעים של המאה הקודמת נותנת ישראל עדיפות להפעלת כוח האש שלה על פני הפעלת כוחות היבשה. עניין זה נעשה ברור מאוד במלחמת לבנון השנייה, שבה העדיפה ישראל להפעיל את כוח האש שלה והייתה הססנית מאוד בהפעלת כוחות היבשה המתמרנים. במבצעים בעזה ('עופרת יצוקה' בסוף 2008 ו'צוק איתן' בשנת 2014) אומנם הופעלו כוחות היבשה, אבל גם אופן הפעלתם שיקף למעשה מגמה זו.

לתהליך זה יש כמה סיבות והוא קשור גם באפשרויות חדשות שיצרה הטכנולוגיה. עם זאת, הגורמים העיקריים שהובילו לתהליך זה היו כנראה האילוצים החברתיים והפוליטיים כפי שהתפתחו בעשורים האחרונים, ובעיקר השינוי שחל ביחסה של החברה הישראלית למלחמה ולמחירה.

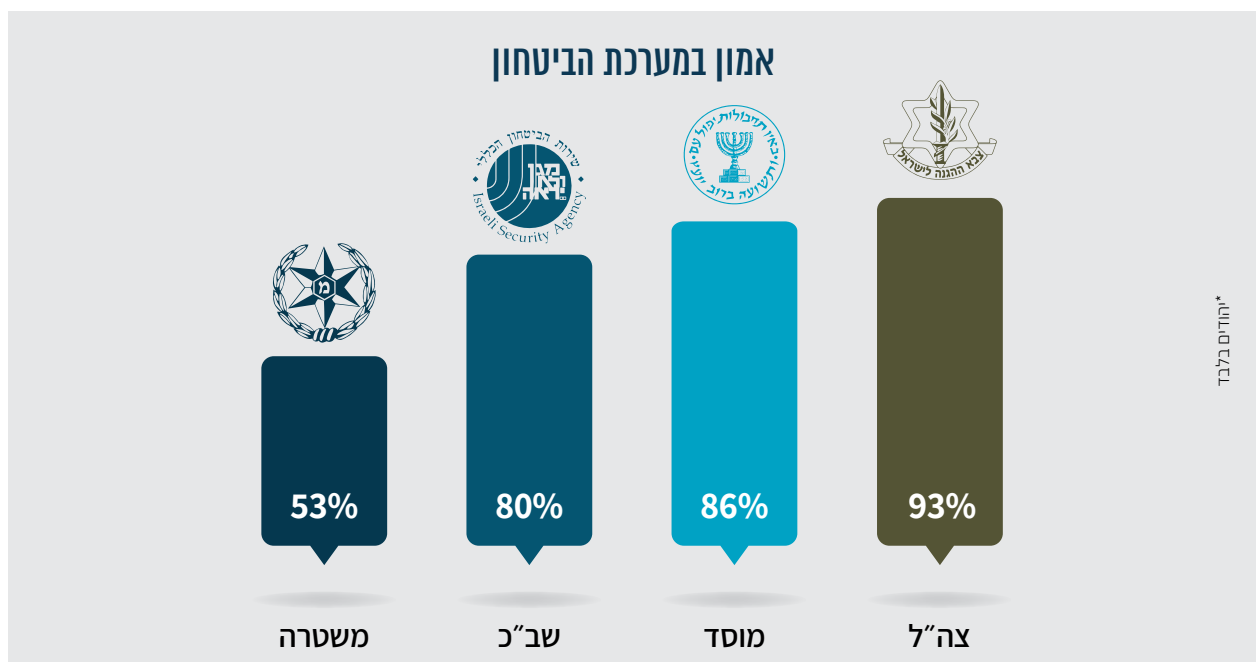
צה"ל מנהל כבר כמה עשורים דיון בשאלות הקשורות למשמעותם העדכנית של המושגים 'הכרעה' ו'ניצחון', ובעניין האופן שבו ניתן לממשם בעת הנוכחית באמצעות תפיסת הפעלה מעודכנת. בבסיס הדיונים עומדת השאלה האם ההכרעה הברורה והחד-משמעית, שאפיינה לכאורה את מלחמות העבר, אפשרית במלחמות מהסוג הנוכחי. אסטרטגיית צה"ל (2018) וכיווני הפעולה המוצהרים של הרמטכ"ל רב-אלוף אביב כוכבי ("צבא קטלני, יעיל וחדשני") משיבים על כך בצדק רב – בחיוב. הם מתארים את תפיסת ההפעלה העדכנית למלחמה כמבוססת על מהלומה רב-ממדית קטלנית, המשלבת בו-זמנית אש מדויקת (נגד אלפי מטרות מתוכננות ומזדמנות) ותמרון יבשתי, מהיר וגמיש, האמור לחדור לשטח האויב, לעבר יעדים הנתפסים על ידו כבעלי ערך, ולהביא לתבוסתו.

טקסטים דומים נכתבו גם בעבר אבל בפועל, בכל העימותים האחרונים העדיפה ישראל כאמור להפעיל בעיקר את כוח האש שלה באמצעות חיל האוויר והארטילריה. דגש זה הניתן להפעלת כוח האש (על בסיס מודיעין מדויק) הוא נכון, אך ברור לגמרי שלצה"ל נדרשת גם יכולת תמרון משמעותית האמורה להוות מרכיב מרכזי בהכרעת האויב במקרה של מלחמה. בתוכנית הרב-שנתית החדשה של צה"ל יש אפוא לוודא שבידי הצבא יש אכן יכולת מעשית כזאת, הרלוונטית מול אויבים כגון חזבאללה וחמאס, ויכולת להתמודד עם תהליך מתמשך לאורך שנים, שבו גוברים האילוצים החברתיים והפוליטיים על הפעלת הכוח הצבאי.

החשיבה על הכרעה וניצחון צריכה לשקלל גם מרכיבים לאומיים (אזרחיים וכלכליים) ולמצות טכנולוגיות מתקדמות (סייבר ובינה מלאכותית) במגננה ובמתקפה.

אמון הציבור בצה"ל

לציבור בישראל יש עדיין אמון רב מאוד בצבא ובמערכת הביטחון. רמת האמון של הציבור הישראלי בצה"ל גבוהה במיוחד בנושאים שנתפסים כמקצועיים ומבצעיים (כדוגמת ההיערכות ללחימה). הציבור חלוק בדעתו ביחסו לצה"ל, ומוטרד ממצבו כאשר מדובר בעניינים הקשורים במחלוקות ערכיות ואידיאולוגיות כדוגמת שירות המילואים, שירות נשים, סוגיות דת וצבא, נושאים ארגוניים ותקציביים ואפילו הוראות הפתיחה באש. לנוכח מאפייני התקופה הנוכחית והעצמת הוויכוחים האידיאולוגיים והפוליטיים בחברה הישראלית, נוצר קושי להבחין בין סוגיות מקצועיות-מבצעיות לבין סוגיות ערכיות, אידיאולוגיות ואפילו פוליטיות. קושי זה עלול לפגוע באמון הכולל של הציבור בצה"ל.



ממצאים מתוך מדד הביטחון הלאומי

אתגר אחר לאמון הציבור יכול להיות קשור לתוצאותיו של עימות צבאי רחב-היקף. הדימוי של ניצחון ברור וחד-משמעי במלחמת בזק קצרה הצליח לשרוד בממד הזמן, והדבר עדיין משפיע מאוד על האופן שבו שופט הציבור הישראלי את המלחמה ואת תוצאותיה. מצב עניינים זה מוביל לכך שלמורכבות ולאתגרים של העימותים הנוכחיים מצטרף גם תסכול מתמשך מהפער הברור שבין דימוי זה לתוצאות בפועל. המאפיינים של העימותים העתידיים עלולים להחריף את הפער הזה.

הציבור הישראלי מבין שבמלחמה יהיו נפגעים בקרב החיילים וגם בעורף, אבל ספק אם הוא ערוך כיום מבחינה תודעתית למציאות של הרס רב-ממדים מתמשך בערים. בהקשר זה נראה שפגיעת מספר רב יחסית של רקטות וטילים בעלי ראש נפץ כבד במרכזי האוכלוסייה עלולה להביא לפגיעה קשה וארוכת טווח בתחושת הביטחון של הציבור הישראלי ובחוסנו.

סיכום

המשמעות העיקרית מניתוח השינויים בסביבה האופרטיבית והמענה הצה"ל מולם היא הצורך הדחוף לסכם תוכנית רב-שנתית חדשה לצה"ל שתחליף (כנראה באיחור, עקב המשבר הפוליטי) את תוכנית "גדעון" החל משנת 2020. תוכנית כזאת צריכה להיות מאושרת על ידי הממשלה, כולל תקציב רב-שנתי.

כמו כן עולה הצורך להיערך, הן בהיבטים הקשורים להפעלת הכוח והן בהיבטים הקשורים לבניין הכוח, למלחמה רב-זירתית כתרשי ייחוס עיקרי. תרשיש כזה מעצים את הצורך לסגור פערים בציבור באשר למשמעויותיה של המלחמה בעידן הנוכחי ותוצאותיה האפשריות. הוא גם מחייב להעמיק את הדיון על המשמעות העדכנית של המושגים 'הכרעה' ו'ניצחון' והדרך להשיגם במלחמה מסוג זה. ה'הכרעה' באמצעות מהלך צבאי מוחץ להבסת האויב לא עברה מהעולם וצה"ל עלול להידרש לממשה. לכן, לצד המשך הדגש הנכון שניתן להפעלה רחבת היקף של כוח האש על בסיס מודיעין מדויק, יש לוודא שלצה"ל יש גם יכולת תמרון היכולה להתמודד עם השינויים במאפייני המלחמה, עם צורת הפעולה הנוכחית של האויבים ועם השינויים בחברה הישראלית וביחסה למלחמה ולמחירה.



נטרול המנהרות ההתקפיות של חזבאללה בגבול לבנון (דצמבר 2018). המחשת המוטיבציה להחדיר כוחות לשטחנו והחשיבות של פעילות יזומה לחשיפת יכולות האויב ותוכניותיו.

סיכום ההערכה האסטרטגית לשנת 2020: המלצות למדיניות

עמוס ידלין



Nazanin Tabatabaee Yazdi / TIMA via REUTERS



REUTERS / Kevin Lamarque



רס"ן עופר, חיל האוויר הישראלי [CC BY 4.0]

פער העוצמה

בפתחה של שנת 2020 ישראל היא מדינה חזקה בעלת עוצמה צבאית, מדינית, טכנולוגית וכלכלית מרשימה. אולם בה בעת מתקשה ישראל בתרגום עוצמתה להשפעה אסטרטגית ובהשגת יעדי הביטחון הלאומי המרכזיים: הסרת איומים, קידום שלום, יצירת בריתות והכתבת תנאים לסיום מספק של עימותים. כל זאת מפאת תועלתם המוגבלת של מהלכים צבאיים מול אויביה העיקריים, נוסף על מחיר כלכלי וחברתי כבד הכרוך במלחמה ורגישות רבה לאבדות.

גם כאשר ישראל מאבחנת היטב את האתגר היא מתקשה בעיצוב אסטרטגיה יעילה לטפל בו, כי הרי גם ניצחון צבאי מוחץ אינו מאפשר תמיד לתרגם את הישגי המלחמה ליעדים מדיניים, וההתמודדות עם השלכות "היום שאחרי" לרוב מורכבת לא פחות מאשר ניהול המבצעים הצבאיים עצמם. גם הא-סימטריה ביעדי המערכה ובציפיות הציבור (עבור אויבי ישראל אי-הפסד משמעו ניצחון, בעוד הציבור בישראל מצפה לניצחון מכריע) והשוני בכללי הפעולה של ישראל למול אויביה מחייבים ניסוח מינימלי של יעדי המערכה.

השלכות חיסול סולימאני

סיכום ההערכה האסטרטגית נעשה בצל חיסול סולימאני, שיוצר הקשר חדש וטומן בחובו פוטנציאל לתפנית אסטרטגית, שאת היקפה וממדיה מוקדם עדיין להעריך:

- באשר לארצות הברית, השאלה המרכזית היא האם החיסול מעיד על שינוי יסודי במדיניות האמריקאית בכיוון של מערכה צבאית פרואקטיבית כנגד פעילותה האזורית של איראן, או שמדובר בפעולה קונקרטית יותר שתכליתה מניעה והרתעה באמצעות גביית מחיר כבד על סדרת פעולות של גורמים פרו-איראניים, בהכוונת סולימאני, ששיאה בהרג אזרח אמריקני (27 בדצמבר 2019) וההסתערות על השגרירות בבגדאד (31 בדצמבר).
- באשר לאיראן, נראה שהיא בחרה בתגובה מוגבלת יחסית שכללה ירי של טילי קרקע-קרקע (חלקם מדויקים) לבסיס של כוחות אמריקאיים בעיראק. זאת, באופן שמנע תגובה אמריקאית. עם זאת, מוקדם עדיין להעריך מה תהיה ההשפעה של חיסול סולימאני, שהוביל את מערכת הקשרים של איראן עם שלוחיה באזור, על הנחישות והתעוזה האיראניות כפי שהשתקפו בחודשים האחרונים.

המאזן האסטרטגי

ישראל הייתה עסוקה בשנת 2019 בשתי מערכות בחירות וכמעט לא יזמה מהלכים אסטרטגיים לשיפור מצבה המדיני. הממשלה עסקה במהלכים כמו הכרת ממשל טראמפ בירושלים כבירת ישראל ובהחלת הריבונות בגולן, אך בסוגיות המרכזיות של ביטחון ישראל השתררו קיפאון ואף נסיגה משמעותית. בראייה כוללת של המאזן האסטרטגי, מרכיבים רבים השתנו לרעה במספר היבטים.

היבט אחר הוא סגירת פערים טכנולוגיים ושחיקת היתרון האיכותי של ישראל על אויביה. הביטוי המובהק לכך הוא "פרויקט דיוק הטילים" האיראני, שעבר את שלב הקמת קווי הייצור וההסבה. בידי חזבאללה יש כבר עשרות טילים מדויקים. בזירה הפלסטינית, יש קיפאון מדיני מוחלט ונתק בין ירושלים לרמאללה. חמאס והג'האד האסלאמי ברצועת עזה ממשיכים בהתעצמות צבאית, וישובי עוטף עזה חיים בתוך עימות בלתי פוסק וארגוני הטרור מאיימים בשיתוק החיים הסדירים של יותר ממחצית האוכלוסייה בישראל, כולל גוש דן.

מבט רחב יותר מגלה כי יחסיה של ישראל עם העולם הערבי הסוני מדשדשים. לא הושגה ב-2019 פריצת דרך דיפלומטית מול מדינות המפרץ; נמשכת הידרדרות הדרגתית ביחסים עם ירדן; ורק ביחסים עם מצרים נשמרת יציבות.

תקציב המדינה סובל מגירעון ניכר והצורך לתגבר את תקציב הביטחון בשל ההחמרה במצבה האסטרטגי של ישראל מעצים את הבעיה.

לבסוף, במבט פנימה, החברה הישראלית מפולגת וממשלתה עסוקה במערכות בחירות ללא הכרעה, תוך בזבוז משאבים, שיתוק ממסדי ואי-יכולת לגבש מדיניות ולקבל החלטות בסוגיות מרכזיות.

מנגד יש מעט תהליכים ושינויים חיוביים בסביבה הגלובלית והאזורית, שיש בהם פוטנציאל לשיפור מאזן הביטחון הלאומי הישראלי. במרוצת 2019 ובמיוחד לקראת סופה מופיעים סימנים לגל שני של טלטלה בעולם הערבי, הפעם בעיקר במדינות שבהן יש דומיננטיות שיעית וזיקה לאיראן (עיראק ולבנון), ואף באיראן עצמה. המשך לחץ כלכלי על איראן יכול להביא לצמצום המשאבים העומדים לרשות פעילותה הגרעינית והאזורית.

אשר לארצות הברית, בסופו של דבר היא אינה עוזבת לחלוטין את המזרח התיכון (בסיסים וחילים במפרץ עומדים במקומם והכוחות מתוגברים לאחר חיסול סולימאני), וישראל בשלב זה תמשיך ליהנות גם בשנה הבאה מממשל ידידותי הרואה עין בעין עימה את המתרחש באזור ואת האינטרסים הישראליים. הבדלנות החלקית של ארצות הברית, חרף סכנותיה עבור ישראל, מעלה את קרנה ואת ערכה של ישראל בעיני האמריקאים והמדינות הערביות הפרגמטיות.

ברובד אחר, ישראל מיצבה עצמה כשחקנית חיונית בהקשר הסורי, כשהגיעה להסכמות עקרוניות, שלא מתממשות בינתיים, עם ארצות הברית ועם רוסיה על הצורך לפנות את הכוחות האיראניים מסוריה.

כמו כן נדמה שאנו חוזים בתחילתה של הבנה במערכת הפלסטינית - החצויה בין רצועת עזה לגדה המערבית - שפתרון הסכסוך לא יגיע כתוצאה מכפייה של המערכת הבינלאומית (הרשות הפלסטינית) ואף לא בעזרת טרור (חמאס).

מסקנות

ניתן לגזור משקלול ההיבטים החיוביים והשליליים שנמנו מספר משמעויות מרכזיות בפתח העשור הבא: האחת היא הודאה במבוכה האסטרטגית בישראל, שאינה מובילה לשיח הפוליטי הרצוי בדרג המנהיגות הלאומית (שתי מערכות הבחירות של 2019 והמשא ומתן להקמת ממשלה), ומביאה לכישלון בגיבוש תפיסות ביטחון עדכניות.

משמעות שנייה היא האמירה הברורה כי עם מיצוי המערכה בין המלחמות (מב"מ) בזירה הצפונית, ההתנהלות הישראלית הנוכחית היא פסיעה בנתיב המוביל להסלמה. הדבר מחייב התאמה בכלים, שיטות, זירות וקצב מבצעים, תוך היערכות מקדימה והקצאת משאבים בהתאם.

שלישית, בנסיבות שנוצרו מתחייב דיון עקרוני על "מתקפת מנע" כנגד חזבאללה, בעיקר בהקשר של "פרויקט הדיוק" שמובילים האיראנים.

הצורך בעדכון אסטרטגיית העל הישראלית

אסטרטגיית העל הישראלית חייבת עדכון לאחר עשור וחצי של קיפאון בחשיבה. ממשלה חדשה בישראל נדרשת להוביל תהליך לחידוש תפיסת הביטחון ומדיניות הביטחון, תוך התמקדות בנקודות הבאות:

- הכרה במתח בין חשיבות לדחיפות האיום. אין להתמקד בדחוף (רצועת עזה וההתבססות האיראנית בסוריה), אלא בחשוב – הגרעין האיראני ו"פרויקט הדיוק".
- בכל הידרדרות והסלמה יש לברר היטב מול מי נכון לפעול: ה"פרוקסי" האיראני, המדינות המארחות, או ישירות מול איראן?
- צריך לנתח את ההצלחות ואת הכישלונות בשני העשורים האחרונים, לשלב את הממד המדיני וממד הלגיטימציה, לגבש מנגנוני תקשורת לפני עימות, מאמצים למניעת עימות, מנגנוני סיום לחימה, מנגנוני הסדרה והתמודדות עם סוגיות ההתעצמות.
- חלק זה מביא המלצות מרכזיות לממשלת ישראל החדשה – חלקן מחייבות דיון מיידי וחלקן מאפשרות דיון מאוחר יותר, אם כי במקרים מסוימים רמת חשיבותן דווקא גבוהה יותר. **מעל כולן ניצבת המלצה עקרונית ומהותית לדיון יסודי באסטרטגיית-העל הישראלית**, שחייבת עדכון. מושגי יסוד כהרתעה, הכרעה, הסלמה, מתקפת מנע והסדרה מחייבים ברור ותיקוף. ממשלה חדשה בישראל נדרשת להוביל תהליך לחידוש תפיסת הביטחון ומדיניות הביטחון.

מושגי יסוד של הביטחון הלאומי: קווים לדיון עדכני לשנת 2020

- **"הרתעה"** – האם, לנוכח "דינמיקת ההסלמה" וריבוי אתגרים מתחת ל"סף", זהו עדיין מושג תקף ורלוונטי? האם אכן נחלשו הגורמים המייצבים?
- **"הסלמה"** – האם אכן המדיניות הנוכחית מובילה להסלמה? מהי דמותה של ההסלמה ("ימי קרב", "עימות רב היקף", "מלחמה")? מהם ההבדלים בין הזירות השונות? מה יכולות להיות תוצאותיה?
- **"מתקפת מנע"** – האם מתחייבת בפני האיום המתהווה בזירה הצפונית? מהם התנאים למימושה? מהו העיתוי הנכון? מה ההישגים הנדרשים שלה? מה יכולות להיות השלכותיה?
- **"הסדרה"** – האם יש דרך לנטרל איומים ללא עימות? אם כן, מהי המתכונת הנכונה לכל זירה? מהם המחירים, קצרי הטווח וארוכי הטווח, שראוי לשלם עבור הסדרה?
- **"הכרעה"** – מהי משמעותה? האם הכרעה ברורה וחד משמעית עדיין אפשרית בעידן הנוכחי? בכמה זמן? באיזה מחיר? כיצד תושג?

אלה 10 ההמלצות שנגזרות מהדיון העקרוני:

1. תכנית הגרעין של איראן

הפרישה האמריקאית מהסכם הגרעין וחיזוש הסנקציות הביאו לציפייה שיתממשו אחד משלושה תרחישים: התמוטטות המשטר; שינוי בהתנהגות; או תקיפה אמריקאית באיראן, במקרה של התקדמות בתוכנית הגרעין. תרחישים אלה לא התממשו, אך לאחר סדרה של התגריות איראניות בזירה האזורית ארצות הברית תקפה בסיסים של המיליציות השיעיות בעיראק וחסילה את סולימאנה.

עתה, על ישראל להתכונן לתרחישים ריאליים יותר – משא ומתן מחודש (שסבירותו פחתה כנראה לאחר חיסול סולימאני); "זחילה" איראנית לסף הגרעין; והסלמה בין איראן לארצות הברית (בעקבות חיסול סולימאני) שיכולה לכלול גם את ישראל. תרחישים אלה מחייבים הבנות קרובות ותוכנית פעולה משותפת עם ארצות הברית. אם יתחיל משא ומתן בין ארצות הברית לאיראן, יש להגיע להסכמות על תכולת הסכם גרעין משופר מול איראן ביחס להסכם מ-2015 לצד הגעה ל"הסכם מקביל" על מדיניות משותפת נגד איראן ועל אסטרטגיה להתמודדות עם זחילה איראנית לגרעין. במקביל, חשוב לבחון עם ארצות הברית כיצד ניתן לסייע בכל זאת לעם האיראני להתקומם נגד המשטר. עם זאת, על ישראל להתכונן למקרה שתישאר לבדה במערכה, ולהבטיח שיש ברשותה אופציה התקפית אמינה. זהו מהלך קשה המחייב הסתת משאבים והקצאתם לחיזוק יכולת זו.

2. התבססות איראן בסוריה ו"פרויקט הדיק"

חשוב להפנים שהצלחותיה של ישראל לבלום ב-2018 וב-2019 את ההתבססות האיראנית בסוריה הן יחסיות וזמניות, ואינן מוחלטות. תהיה זו טעות להישאר במסגרת אותה אסטרטגיה בזמן שהמציאות השתנתה. איראן הרחיבה את התבססותה לעיראק ולבנון ונקטה מדיניות תגובה נועזת ומיידית יותר (עד לחיסול סולימאני). הגיעה העת להפנים את הרלוונטיות הפוחתת של מתכונתה הנוכחית של המערכה בין המלחמות ולפתח גם פתרון אופרטיבי שתכליתו מהלך ממוקד מול אותם רכיבי התבססות קריטיים – ובראשם "פרויקט הדיק". מהלך כזה עלול (אם כי לא בהכרח) להוביל להסלמה משמעותית.

האיום של מאות או אלפי טילים מדויקים מלבנון, מסוריה ומאיראן הוא איום אסטרטגי מהמעלה העליונה, שאם לא יטופל בזמן עלול להתפתח בטווח הארוך לאיום קיומי. זהו איום מסוג המחייב בחינה מעמיקה של אופן יישום תפיסת הביטחון הישראלית מולו.

אנו מזהים חמש אסטרטגיות התמודדות אפשריות:

- **המשך המב"מ** – שיבוש ודחייה, תוך מתן דומיננטיות לשיקול מניעת ההסלמה, והבנה שהמענה הוא חלקי בלבד ובעל יעילות שולית פוחתת.
- **אסטרטגיה הגנתית אקטיבית ופסיבית** – תגבור מערכי 'חץ', 'שרביט קסמים', 'כיפת ברזל' ושיפור המיגון. החיסרון הבולט הוא העלויות וחוסר ההרמטיות של המענה.
- **הרתעה** – איום מפורש וברור שישראל תגיב במלוא העוצמה על פגיעה בתשתיותיה ובמרכיבי הכוח שלה. נקודת התורפה היא היכולת של האויב, לאחר שצבר מאות או אלפי טילים מתקדמים, לפגוע באותם מרכיבי הכוח שצירופם הוא לב ההרתעה הישראלית עצמה.

- **"מכה מקדימה"** - תקיפה תוך ידיעה שבטווח הקצר חזבאללה נערך לתקיפת ישראל, ויש ודאות גבוהה למלחמה. החיסרון באסטרטגיה זו הוא ערפל מודיעיני ומוכנות מסוימת של האויב לספוג את המכה.
- **"מתקפת מנע"** - פגיעה יזומה, מפתיעה ואפקטיבית ביכולות, תוך הסתכנות בהסלמה למלחמה בהיקף מלא. כל האסטרטגיות אינן מבטלות זו את זו, ותמהיל נכון ביניהן עשוי לתת מענה מספק לאיום החמור ביותר - "פרויקט הדיוק".

3. "מלחמת הצפון הראשונה"

על צה"ל להבטיח היערכות **למלחמה רב-זירתית** ("מקרה הכול") כתרחיש הייחוס המוביל. חלפו העשורים שבהם ישראל "נהנתה" מעימות בזירה אחת בלבד. צה"ל עוסק במשמעות ההכרעה, הניצחון ושליטת היכולות מהאויב, ועל הדרג המדיני לאפשר לו בניית כוח ומוכנות להילחם בצפון מול שלוש ישויות - חזבאללה, איראן וסוריה, ובזמנית להתמודד עם ארגוני הטרור מעזה. חזרה ל"מקרה הכול" מחייבת חשיבה על סדר עדיפויות בין הזירות והחזיתות, ועל ההישג הנדרש בכל חזית. המכון למחקרי ביטחון לאומי מצוי בעיצומה של עבודת מחקר בנושא, שתוצג למקבלי ההחלטות במחצית השנייה של 2020. כן נדרש מאמץ מול הציבור לעדכון ציפיות לגבי האיום הנשקף, ויותר מכך - לגבי אפשרויות המענה.

4. הרשות הפלסטינית

אנו חוזרים וממליצים על "תוכנית ה-INSS" מאוקטובר 2018, עם העקרונות הבאים: ניסיון למשא ומתן נוסף; במקרה של כישלון - יישום צעדי עיצוב עצמאיים לשימור אופייה של ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית. היערכות ליום שאחרי אבו מאזן היא הכרח, כמו גם המשך עידוד הפיתוח הכלכלי ברשות. אנו רואים חשיבות בפרסום תוכנית טראמפ, שתנסה לקבע פרמטרים חדשים להסדר ולהכרה במציאות שנוצרה בחמישים השנים האחרונות.

5. ארגוני הטרור בעזה

כמו שזיהינו ב-2018, ייתכן שניתן להגיע להסדרה עם חמאס. הארגון, שהמחיש נכונות להסדרה באי-הצטרפותו לסבב 'חגורה שחורה' בין ישראל לג'האד האסלאמי בנובמבר 2019, נותן עדיפות לשיפור המצב הכלכלי והחברתי ברצועה על פני עימות נוסף עם ישראל. בצד זאת, הארגון מאתגר לעתים קרובות את ישראל בירי רקטות בהיקף נמוך ובחיכוך על גדר הגבול, משיקולי פנים ולצורך הפעלת לחץ על ישראל להשגת וויתורים.

הפסקת אש ארוכת טווח אפשרית רק אם שני הצדדים יקבלו מענה סביר לדרישותיהם האסטרטגיות - ולא האידיאולוגיות. חמאס יקבל את פתיחתה של עזה לעולם, שיקום הרצועה ופיתוחה, ואילו ישראל תזכה בהחזרת השקט לדרום, בהבטחת מנגנוני מניעת התעצמות והברחות ובפתרון מתקבל על הדעת לסוגיית השבויים והנעדרים.

במקרה שלא תושג הסדרה, המלצת המכון (מאז 2012) היא לתכנן ולבצע מערכה צבאית באופן שונה מהמערכות בעשור הקודם. עליה להיות מפתיעה, מתמרנת, ממוקדת בזרוע הצבאית של חמאס - ללא שימור חמאס ככתובת וללא כיבוש עזה - ולהסתיים במהלך מדיני של הסדרה מעמדת כוח.

6. ארצות הברית

הבחירות בארצות הברית יכולות להעביר את ישראל ממצאות של ממשל ידידותי בווינגטון לממשל בעייתי. מול הבדלנות האמריקאית, שחוצה מפלגות, על ישראל לחזור ולהדגיש כי אינה רוצה שארצות הברית תילחם ותקזיז דם עבודה, ושהיא נכס אסטרטגי ובעלת ברית אמינה עבור ווינגטון, ולכן נכון לחזק אותה מבחינה ביטחונית ומדינית. על ישראל לעשות הכול כדי לחזור להיות נושא שבהסכמה רחבה בין המפלגות. ישראל צריכה גם לעשות מאמץ משמעותי לקרב חזרה ציבור יהודי גדול, שהתנתק ממנה עקב מדיניות שאינה רגישה לזרמי היהדות השונים בארצות הברית.

7. רוסיה וסין

רוסיה אינה אויבת של ישראל, ויש להמשיך בדיאלוג האסטרטגי למניעת התנגשות במקומות שבהם הכוחות הצבאיים של המדינות סמוכים והאינטרסים שלהן מנוגדים. יש להכיר בכך שרוסיה היא בעלת ברית של שתיים מאויבותיה של ישראל - איראן וסוריה, ומכאן שהיא עוצמת עין לנוכח התעצמות חזבאללה. התקדמות ההבטחה הרוסית להרחיק את האיראנים מסוריה תסמן אפשרות להידוק היחסים בין רוסיה לסוריה, וכפועל יוצא מכך תוגבל הפעילות הישראלית בסוריה - דבר שיחייב תשומת לב מבצעית. בכל מקרה, כמו בעניין סין, יש להיות שקופים מול ארצות הברית בנושא.

פיתוח היחסים הכלכליים והשותפות הכוללת לחדשנות עם סין מחייבים תיאום הדוק עם ארצות הברית. המכון הצביע בשנים האחרונות על משבר שמתפתח עם ארצות הברית סביב יחסיה של ישראל עם סין, ועל הצורך בחיזוק מנגנוני ניהול הסיכונים.

8. המערכת האזורית

ישראל נדרשת למצוא את הדרך לפרוץ את תקרת הזכוכית של שיתוף הפעולה עם המדינות הסוניות הפרגמטיות. המפתח לכך מורכב משני מאמצים: האחד הוא שיווק יכולות טכנולוגיות, כלכליות וביטחוניות שתסייענה למדינות אלה במאבק מול איראן ובהתמודדות עם אתגרי הכלכלה והחדשנות בטרנספורמציה למאה ה-21; השני הוא התקדמות משמעותית בנושא הפלסטיני, שתאפשר למדינות אלו לקדם את היחסים עם ישראל.

במקביל ובחשיבות עליונה נמצא שיקום היחסים עם ירדן. גם כאן "פירות השלום" (מים, ביטחון, גז ופרייקטים משותפים) כרוכים בקידום הסדר מדיני עם הפלסטינים, וזה המפתח ליציאה מהנקודה הנמוכה ביותר שאליה הגיעו היחסים בין המדינות מאז נחתם הסכם השלום ב-1994.

9. הגברת מוכנות צה"ל והגדלת תקציב הביטחון

לנוכח התגברות התעוזה האיראנית והמשך ההתבססות בסוריה, בעיראק ובלבנון, נדרש לחזק את מוכנות צה"ל לעימותים בכל הזירות - שכולן נפוצות במידה משתנה: איראן, חזבאללה, סוריה והזירה הפלסטינית. חשוב לסכם ולתקצב את התוכנית הרב-שנתית של צה"ל; להוציא לדרך את תוכנית ההצטיידות במט"ח סיוע (המתעכבת זה שנתיים); לחזק את יכולות הפגיעה באיראן; לתגבר אימונים ומלטים ובעיקר לפעול לגיבוש אסטרטגיות ותוכניות מבצעיות מתאימות ליכולות העדכניות ולדרכי הפעולה שפותחו על ידי איראן, חזבאללה וחמאס.

10. שימור העליונות

מרכיב חיוני בתפיסת הביטחון של ישראל באופן מסורתי הוא שימור העליונות המודיעינית, האווירית והטכנולוגית על פני אויביה. יש להמשיך לחזק את היתרון היחסי של ישראל בתחום הגנת הסייבר וטכנולוגיית הבינה המלאכותית ביחס ליריביה, כגל נושא להעצמת היתרון האיכותי הביטחוני של ישראל וכמרכיב מרכזי לחיזוק הרתעתה, עוצמתה הרכה, כלכלתה ומעמדה הבינלאומי.

סיכום

לאחר מספר שנים של שיפור במצבה האסטרטגי של ישראל, מסתמנת סגירת "חלון הזדמנויות" אסטרטגי שלא נוצל במידה מספקת. ניכרת החמרה באיומים המחייבת חשיבה מחודשת על תפיסת הביטחון, מדיניות הביטחון, הקצאת משאבים ואסטרטגיות עדכניות.

קיימות שתי גישות קצה אפשריות לאסטרטגיה ישראלית: האחת זהירה ומייצבת - תוך דגש על דיאלוגים, הסדרות והשלמה עם איומים קיימים ומתהווים, על מנת לנטרלם ושלא יצאו מהכוח אל הפועל; השנייה פרו-אקטיבית מניעתית-התקפית, המתמודדת עם איומים ומסירה אותם, אך יכולה להוביל עד כדי מלחמה רב-זירתית.

תנאי מקדים לבחירה בגישה הנכונה הוא בסיס מוצק פנימי בישראל, בדגש על לכידות וחוסן חברתי ולאומי. בתום שנה של פירוד, הסתה והתרחקות בין מרכיבי החברה בישראל, הגיעה העת למדיניות אחרת. יש להתמקד בפעילות להחזרת האמון במוסדות השלטון, איחוי קרעים, קירוב מחנות, הגברת הסולידריות ומאמץ מקדים וסדור להעצמה ולבנייה של מנגנוני חוסן קיימים וחדשים.

על מצע זה, ממשלה חדשה בישראל צריכה לגבש חלופה משולבת, המתמודדת מחד גיסא עם היווצרות איומים משמעותיים, ומאידך גיסא יוזמת תהליכים מדיניים והסדרות להפחתת המתח. כך יתאפשר להיערך ולהתמקד באיומים המשמעותיים על עתיד ביטחונה ועל שגשוגה של ישראל.

עורכים:

תא"ל (מיל.) איתי ברון, סגן ראש המכון למחקר
אל"מ (מיל.) איתי שפירא, חוקר עצמאי

כותבים (לפי סדר א"ב):

ד"ר אמילי לנדאו, חוקרת בכירה
אורנה מזרחי, חוקרת בכירה
שחר עילם, עמית מחקר
ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר
ד"ר כרמית פדן, עמיתת מחקר
ד"ר שרה פוייר, עמיתת מחקר
ד"ר רז צימט, עמית מחקר
ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר
אל"מ (מיל.) אלדד שביט, חוקר בכיר
יורם שוייצר, חוקר בכיר
נועה שוסטרמן, עוזרת מחקר
סימה שיין, חוקרת בכירה
אל"מ (מיל.) עו"ד פנינה שרביט-ברוך, חוקרת בכירה

ד"ר שמואל אבן, חוקר בכיר
רותם אורג, עוזר מחקר
תא"ל (מיל.) אסף אוריון, חוקר בכיר
תא"ל (מיל.) ד"ר מאיר אלרן, חוקר בכיר
ד"ר יהודה בן-מאיר, חוקר בכיר
ד"ר יואל גוז'נסקי, חוקר בכיר
רמי דניאל, חוקר (מלגאי ניובאואר)
תא"ל (מיל.) אודי דקל, מנהל המכון
ד"ר אופיר וינטר, עמית מחקר
ד"ר כרמית ולנסי, עמיתת מחקר
תא"ל (מיל.) ד"ר ששון חדד, חוקר בכיר
אלוף (מיל.) עמוס ידלון, ראש המכון
ד"ר ציפי ישראלי, חוקרת בכירה
ד"ר גליה לינדנשטראוס, חוקרת בכירה





www.inss.org.il

