

## איתי ברון וענת קורץ



## תמונת מצב



התחרות הבין-מעצמתית נמשכת בצל הקורונה

- נורמליזציה מתרחבת במזרח התיכון • איראן בתקופת שפל, אך עודנה האיום העיקרי • המערכת הפלסטינית חלשה, מצפה לביידן • בצפון ובדרום — אפשרות להסלמה לא רצויה • משבר פנימי בישראל מאתגר את יסודות הריטחון הלאומי

חלק מהתפתחויות אלו, שנודעת להן השפעה חיובית וברורה על הביטחון הלאומי של ישראל, יימשכו גם בשנת 2021. עם זאת, ישראל נתונה במשבר רב־ממדי המאיים על יציבותה הכלכלית והפוליטית, על הלכידות החברתית בתוכה, על ערכיה הדמוקרטיים־ליברליים ועל דפוסי החיים של הציבור. משבר זה לא החל עם מגפת הקורונה, אך זו העמיקה חולשות שהיו קיימות בתחום הכלכלה, החברה והממשל ויצרה חולשות חדשות. אף שקיימת מחלוקת לגבי עוצמתו של המשבר, ברור שיש לו השלכות על הביטחון הלאומי, והוא מחدد את הצורך לאמץ מסגרת רחבה יותר לדין בנושאי הביטחון הלאומי. אין מדובר רק בקשר החשוב שבין המצב הפנימי לבין חוסנה של ישראל בהתמודדות עם איומים ביטחוניים חיצוניים, אלא גם בהיחלשות בסיסית יותר של מנגנוני המדינה ושל המוסדות החיוניים לתפקודה השוטף. יתר על כן, החשש מעימות צבאי נרחב אמנם פחת, אך האפשרות להסלמה לא רצויה עדיין בתוקף עקב דינמיקה של פעולה ותגובה.

החודשים הראשונים של שנת 2021 יעמדו בסימן המאמץ המורכב לחסן את האוכלוסייה בעולם ובישראל מפני נגיף הקורונה, בצפייה למיגור המגפה; המשך המשבר הפוליטי בישראל וסבב הבחירות הרביעי בשנתיים האחרונות (במארס 2021); התגבשות ממשל חדש בארצות הברית בראשות ג'ו ביידן ועיצוב מדיניותו בנושאי פנים וחוץ; והאפשרות לתגובה איראנית על ההתנקשות בראש תוכנית הגרעין פח'ריזאדה ומבצעים נוספים שנערכו בשטחה. הערכת ההתפתחויות בשנה הקרובה נעשית אפוא בתנאי אי־ודאות ניכרת. עם זאת, בבסיס ההערכה מונחת הנחת יסוד שלפיה גם השנה הקרובה תתנהל – בעולם, במזרח התיכון וגם בישראל – "בנוכחות הקורונה". מיגור המגפה לא יושג באחת אלא יתאפיין בדעיכה הדרגתית, שעלולה להיות מלווה בגלי התפרצויות חוזרות ובמוטציות של הנגיף.

## המערכת הבינלאומית: התאוששות ממשבר הקורונה בצל תחרות בין המעצמות

משבר הקורונה החל בסימו של עשור שהתאפיין בתחרות אסטרטגית גוברת בין המעצמות, בגלובליזציה שטטשה גבולות פיזיים ובמהפכת מידע ששינתה סדרי עולם. המגפה חשפה מגמות קיימות, יצרה חדשות וחייבה את כלל השחקנים להיערך מולה באופן ששיבש את ההתנהלות השגרתית ברחבי העולם. המערכת הבינלאומית המשיכה בשנת הקורונה הראשונה להיות מקוטבת ומפולגת, כאשר השחקניות המרכזיות התמקדו בענייני הפנים שלהן ובניהול המשבר הכלכלי והחברתי – כל אחת בדרכה. המשבר הכלכלי התאפיין בדיפרנציאליות רבה – הוא השפיע על המערב יותר מאשר על המזרח, וכן ניכרה שונות בין מגזרים: ענפי התיירות, התעופה והאנרגיה סבלו מירידות חדות, ואילו ענפי הטכנולוגיה הפכו לחוף המבטחים של המשקיעים ומשכו את המדדים למעלה.

שנת 2021 תעמוד בסימן תחילת ההתאוששות ממשבר הקורונה על ביטוייו ומופעיו השונים, אך העולם ימשיך להתנהל בנוכחות המגפה, כשהתחרות בין המעצמות תוסיף להיות גורם מעצב מרכזי: בארצות הברית תתגבש מדיניותו של ממשל ביידן בראש ובראשונה בענייני פנים ("לרפא את אמריקה"), אך גם בשאלת ההובלה האמריקאית את המחנה הדמוקרטי־ליברלי בעולם, שאיבד בשנים האחרונות את מנהיגותה המסורתית של ארצות הברית, וכן מול המזרח התיכון; סין מקדימה את שאר השחקניות בהתאוששותה מהמשבר, ממשיכה בצמיחתה המהירה ותנצל את יתרונותיה בנסיבות הנוכחיות להגברת השפעתה; רוסיה תמשיך להתמודד עם קשייה מבית ועם הדשדוש במעמדה הבינלאומי, תוך ניצול יכולותיה בתחום הסייבר, המודיעין ולוחמת התודעה, ואולי תתקרב לסין; אירופה, שמצידה נתונה במשבר פוליטי ואידיאולוגי, תנסה לחדש את הברית הטרנס־אטלנטית; סביר להניח שהמזרח התיכון לא יעמוד בראש סדר היום העולמי, למעט בסוגיית איראן והגרעין, או אם יפרוץ באזור עימות צבאי נרחב.



יגבש מדיניות ל"רפוי אמריקה" ויעסוק בשאלת המאבק על הסדר העולמי. נשיא ארצות הברית הנבחר ביידן עם סגניתו קמלה האריס

צילום: Adam Schultz/Biden for President (CC BY-NC-SA 2.0)

## בישראל עתיד להתקיים סבב רביעי של בחירות בשנתיים האחרונות (במאסר 2021), אך ספק אם תוצאות הבחירות יובילו לסיום המשבר הפוליטי המתמשך.

מגמת המעבר של מרכז הכובד העולמי למזרח תימשך ואולי אף תואץ. מדינות הלאום יתחזקו עקב היעילות היחסית שרובן מפגינות מול המגפה, אך יאותגרו מבית ומחוץ. העולם לא ישתנה לחלוטין, אבל ברוב מהלכה של שנת 2021 הוא יהיה פחות חופשי – סביר להניח שלפחות חלק מצעדי החירום ופעולתם של מנגנוני הפיקוח החודרניים יימשכו; הוא יהיה פחות משגשג – יהיו בו יותר מובטלים ויותר עניים; והוא יהיה גם פחות גלובלי – נטוס פחות, נעבוד יותר מהבית, נצטופף פחות בערים, ומדינות יקפידו על שימורם והרחבתם של מלאים אסטרטגיים ועל עצמאות של תעשיות חיוניות.

באופן כללי ניכרה ברחבי העולם הסתגלות מואצת לכלכלה החדשה – הדיגיטלית – מבוססת הטכנולוגיה, שאפשרה את הרציפות התפקודית של המדינות. הטכנולוגיה הייתה ציר מרכזי בחקר המגפה, בפיתוח החיסון מפניה וביכולות שהשתפרו במהלכה להמשיך לספק שירותים – חרף הריחוק החברתי. ענקיות הטכנולוגיה הפכו בשנים האחרונות לשחקניות מרכזיות בביטחון הלאומי, ערערו על הריבונות של המדינות ויצרו, למעשה, ריבונות משל עצמן במרחב הדיגיטלי. התפתחות זו הגיעה השנה לשיא חדש וכך גם נעשתה יעד לצעדי נגד במקומות שונים בעולם, שנועדו להגביל את כוחן של הענקיות. נוסף על כך נרשמה עלייה במנעד ובהיקף של תקיפות סייבר, הן לתכלית אסטרטגית של איסוף מידע ושיבוש מערכות והן לתכליות כלכליות; התרחבה רמת החיכוך הקיברנטי בין המדינות; וכן גברה התעוזה של גורמי פשע מקוון, לעיתים בגיבוי ובהכוונת מדינות. בהתאמה, ניכרה גם תגובה אגרסיבית יותר של המותקפים.

מינויו של ג'ון קרי לתפקיד הנציג הנשיאותי המיוחד לנושא האקלים כולל גם את שדרוג התפקיד לחבר במועצה לביטחון לאומי של ארצות הברית. שינוי זה ממחיש הן את החשיבות שמייחס ממשל בידן למאבק בשינויי האקלים והן את תפיסתו של הממשל החדש, שלפיה סוגיית האקלים היא עניין מובהק של ביטחון לאומי.

השנה הקרובה מחייבת אפוא את ישראל להתאים את מדיניותה לתחרות המתנהלת בין המעצמות בעידן הקורונה. עליה להסתגל במהירות לממשל החדש בארצות הברית ולאמץ גישה שאינה לעומתית, תוך התחשבות ברגישויות ובאינטרסים האמריקאיים. במסגרת זו נכון להידבר עם ממשל בידן כדי למצוא אינטרסים משותפים ולצמצם סיכונים (בעיקר בנושאי איראן וסין ובנושא הפלסטיני). ארצות הברית תישאר בעלת הברית העיקרית והמרכזית של ישראל, אך מקומה הנוכחי של סין במערכת הבינלאומית מחייב את ישראל להמשיך לפתח את היחסים גם עימה, אומנם בתיאום הדוק עם ארצות הברית, להרחיב את בסיס המומחיות והידע על סין בישראל ולשפר את ניהול הסיכונים מולה. כן נכון לשמר את ערוצי השיח והתיאום האסטרטגי עם רוסיה (גם עקב תפקידה המייצב והמסדיר בסוריה); לנסות שוב לשפר את היחסים עם אירופה, למרות שחלק מעמדותיה בסוגייה הפלסטינית מנוגדות לאינטרסים ולעמדות של ישראל; ובהקשר ליהדות העולם – לחזק את הקשרים עם הקהילות היהודיות עקב המשבר העמוק הפוקד אותן, להגביר התמיכה בהן ולאפשר להן מקום בשיח על ישראל ודמותה.

## המערכת הישראלית: משבר מתמשך עלול לאתגר את יסודות הביטחון הלאומי

עקב מגפת הקורונה, ישראל נתונה במשבר רב־ממדי – בריאותי, כלכלי, חברתי וממשלי – שנמשך כבר קרוב לשנה ומשתלב במשבר הפוליטי המתמשך. משבר מורכב זה עלול לערער את יסודות הביטחון הלאומי במובנו הרחב, שכן הוא מוביל להיחלשות מנגנוני המדינה ומוסדותיה, המתבטאת בקשיי תפקוד, בשיתוק בתהליכי קבלת החלטות, באובדן אמון הציבור בממשלה (שצנח באופן דרמטי בשנה האחרונה) ובמוסדות אחרים ובערעור הסולידריות החברתית. מצב עניינים זה משליך על היציבות ועל הערכים המשותפים שאפיינו את החברה הישראלית, ועל דפוסי החיים של הציבור.

כלכלת ישראל נפגעה בעיקר מהמגפה ומאופן ניהול המשבר, אך גם מהשלכותיו של המשבר בכלכלה הגלובלית. הפגיעה ניכרת בעיקר בקרב המעמד הבינוני־נמוך – עצמאים בעלי עסקים קטנים ואנשים החיים בעוני, שהסתמכו על הכנסות מעבודה.

ההיחלשות של מנגנון המדינה (שבחלקה היא פועל יוצא של מאמץ שיטתי מכוון, ובחלקה היא תוצאה של תהליכים אחרים) באה לידי ביטוי גם בקושי לקיים תהליכי קבלת החלטות סדורים ולהתבסס על המנגנונים הסדירים של קבלת ההחלטות. מעבר לקושי ההולך וגובר – בעידן של פוסט־אמת ופייק ניוז – לברר את המציאות, להבינה ולקבל החלטות, ניכרים בישראל רמת אמון נמוכה בין ראש הממשלה לשר הביטחון ולשרים נוספים, מידור שיטתי ואי־שיתוף במידע, בתהליכי קבלת החלטות ובאחריות. זאת במקביל לפגיעה במעמד של שומרי הסף המוסדיים ושל מומחי תוכן. המשבר הפוליטי הוביל לשיתוק בעבודת הממשלה. הביטוי המובהק לכך הוא היעדרם של תקציב מדינה ושל תוכנית רב־שנתית לצה"ל, וריבוי ממלאי המקום הנושאים בתפקידים מרכזיים לאורך זמן ממושך. הצורך לבלום את המגפה גרם גם להשעיה חסרת תקדים של זכויות וחירויות יסוד במסגרת חקירת חירום, חלקה ללא פיקוח פרלמנטרי.



ראוי לציין שבקרב חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי התגלעה מחלוקת אשר לעוצמת המשבר הפנימי (בראייה היסטורית ובהשוואה למשבר העולמי), וכן בשאלת היקף השלכותיו על הביטחון הלאומי. חלק מהחוקרים מכירים אמנם במשבר אך גורסים שהחברה הישראלית ומנגנוני המדינה יכולים להתמודד איתו, כפי שהתמודדו עם משברים חמורים בעבר. לפי גישה זו, למדינת ישראל יש יכולות מוכחות להתאושש ממשברים, תחושת המשבר מאפיינת בעיקר צד אחד במפה הפוליטית הנוכחית בישראל, ולמעשה המשבר בישראל אינו שונה ממשברים דומים המאפיינים בעת הזאת דמוקרטיות מערביות ליברליות אחרות.

בישראל עתיד להתקיים סבב רביעי של בחירות בשנתיים האחרונות (במאוס 2021), אך ספק אם תוצאות הבחירות יובילו לסיום המשבר הפוליטי המתמשך.

כך או כך, ההשלכות הקשות של המגפה יימשכו לתוך שנת 2021, גם לאחר תחילתה של הפצת החיסון. גם אם המגפה תתפוגג בהדרגה במהלך שנת 2021, השלכותיה הסוציו-אקונומיות העמוקות ילוו את ישראל לתוך שנת 2022 ואף בשנים שאחריה. מאמץ מוצלח להתאוששות מהמשבר ולהנעת צמיחה מחודשת יחייב את ישראל לשינוי מבני מעמיק. לשם כך תידרש יציבות במערכת הפוליטית, שתאפשר לגבש הסכמה לאומית רחבה. כדי להתחיל את תהליך היציאה מהמשבר יש לתת עדיפות לניהול מקצועי ומבוזר של המשבר בכל הממדים (בריאות, כלכלה, חברה). יש להעביר תקציב חדש ותוכנית כלכלית שעיקרה עדיפות להשקעה בסעיפים אזרחיים ובקבוצות מוחלשות, וכן הכנה מוקדמת וממוקדת לשלב הצמיחה שאחרי המגפה. בטווח הזמן הבינוני, הממשלה שתוקם לפי תוצאות הבחירות תצטרך להוביל מאמץ לאומי להתאוששות כלכלית וחברתית, תוך קירוב בין מגזרים וצמצום פערים. יתר על כן, משבר הקורונה המחיש שיש למסד בישראל מנגנון ודפוסי פעולה להתמודדות עם משברים שאינם ביטחוניים.

## הזירה האזורית: עשור לטלטלה האזורית, נורמליזציה מתרחבת

משבר הקורונה הוא מעין "זעזוע המשך" לטלטלה האזורית המתמשכת, המערערת את האזור בעשור האחרון. המזרח התיכון התאפיין גם לפני משבר הקורונה באי-יציבות, באירודאות ובנפיצות. קיימת הסכמה רחבה בין חוקרים ומשקיפים כי האזור נתון במשבר עמוק בעל משמעויות היסטוריות ובמאבק סוער על דמותו. מאבק זה ממשיך להתנהל בשני מרחבים ולאורך קווי שבר מגוונים: על הסדר האזורי, בין מחנות שונים העוינים זה את זה ונאבקים על רעיונות, כוח, השפעה ושרידות; ובתוך המדינות, בין שליטים לציבורים, סביב בעיות יסוד כלכליות וחברתיות, וסוגיות זהות שלא נפתרו ואף הועצמו בעשור האחרון. משבר הקורונה



מחאות עממיות במדינות האזור עשויות להתחדש עם סיום משבר הקורונה

צילום: REUTERS/Khaled Abdullah

מעמיק בעיקר את בעיות היסוד הכלכליות – אבטלה (בדגש על אבטלת צעירים), אי־שוויון, פרוץ נמוך, פערי משילות, שחיתות ותלות בנפט ובסיוע חיצוני, ומוסיף לכל אלה ממד חדש: חריף של אי־ודאות.

בשנת 2020, על רקע מגפת הקורונה ושנת נשיאותו האחרונה של טראמפ, התחוללו מספר שינויים והתפתחויות: גיבוש שורה של הסכמי נורמליזציה בין ישראל למדינות מהציר הסוני־הפרגמטי; ירידה בביטחון העצמי שאפיין בשנים האחרונות את הציר האיראני־שיעי, שעודנו מלוכד אך שקוע בבעיותיו הפנימיות; עלייה באגרסיביות של הציר שאותו מובילה טורקיה, אשר באה לידי ביטוי במעורבות בסכסוך בלוב ובפעילות באגן הים התיכון; וגם מאמצי התאוששות והתארגנות של מחנה הפלגים הג'האדיסטיים.

התפרצות מגפת הקורונה חייבה את כל המשטרים להיערך מולה, ולפי שעה נראה שכולם מצליחים להתמודד עימה בלא שמערכות השלטון שלהם יקרו. כל אחד מהמשטרים התמודד עם המציאות הכלכלית בדרכו, אך הפתרונות כולם קצרי טווח וצפוי כי המשטרים יתקשו להתמודד עם ההשלכות העמוקות יותר (למשל שיעורי האבטלה, שהיו גבוהים בחלק מהמדינות גם ערב המשבר). המאפיין העיקרי של שנת 2019 היו המחאות העממיות הנרחבות שפרצו בסודאן ובאלג'יריה (בשתייהן הוחלפו השליטים הוותיקים) וכן במצרים, בעיראק, בלבנון ואף באיראן. מחאות אלו הופסקו עם תחילת משבר הקורונה, וסביר להניח שיתחדשו עם סיומו (כפי שאכן קורה בלבנון ובעיראק, למשל) ויציבו בפני המשטרים אתגרים ליציבותם. גם אם המדינות ייחלצו ממשבר קורונה בשנה הקרובה, ייתכן שנראה גל מתחדש של מחאות או ביטויים נוספים להידרדרות ביציבותן.

בשנים האחרונות ביססה ישראל את מעמדה האזורי כבעלת ברית איתנה של המדינות הסוניות הפרגמטיות. על רקע עיסוקן האינטנסיבי של מדינות באזור בבעיות פנים ובשיקולים אסטרטגיים המנחים אותן, התברר בשנת 2020 שהמבוי הסתום בתהליך המדיני הישראלי־פלסטיני אינו עוד חסם בפני נורמליזציה ביניהן לבין ישראל. ההסכמים שנחתמו ב־2020 בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות, בחריין וסודאן, וכן ההכרזה של מרוקו על כוונתה לכונן יחסים מלאים עם ישראל, נבעו בעיקר מרצון של מדינות אלה לקדם יעדים מדיניים וביטחוניים בסיוע ובחסות ממשל טראמפ, טרם סיום כהונתו. קבלתה של ישראל באזור על ידי המחנה הסוני הפרגמטי, ובמסגרת זו חיזוק (פוטנציאלי) של החזית מול איראן, היא תהליך חיובי המסייע לביטחון הלאומי של ישראל. עם זאת, על ישראל להביא בחשבון את תרומתן המעשית המוגבלת של השותפות מול איראן, בוודאי בתחום הצבאי. כן יש להביא בחשבון שמגמה זו תיצור לישראל אתגרים, למשל אם בעלות בריתה החדשות יבקשו את תמיכתה ומעורבותה בסכסוכים שבהם הן מעורבות.

בהקשר לזירה האזורית, נכון אם כך שישיראל תפעל להרחיב את מגמת הנורמליזציה למדינות נוספות, תוך צמצום הסיכונים ליתרונה האיכותי ומבלי להיגרר לעימותים שיש לה בהם עניין מוגבל. במסגרת זו נכון לשתף את מצרים, ירדן (תוך שיקום היחסים עימה) והרשות הפלסטינית בשיתופי הפעולה המזרח־תיכוניים. אפשר שהתקופה הקרובה מתאימה גם לניסיון להעלות את דרג היחסים עם טורקיה, אף שהסבירות להצלחתו אינה גבוהה.

## א ארבעת המחנות במזרח התיכון



## איראן: בתקופת שפל, אך עודנה האיום העיקרי על בטחון ישראל

איראן ממשיכה להציב את האיום החמור ביותר על ביטחון ישראל, הן בקידום תוכנית הגרעין שלה והן בפעילותה האזורית. זאת אף שהיא נמצאת בשפל מהחמורים שידע המשטר הנוכחי, הנובע משילוב של היקף נרחב של מגפת הקורונה; המצב הכלכלי הקשה בשל הסנקציות האמריקאיות שממשל טראמפ המשיך להטיל לאורך השנה; ירידת מחירי הנפט; כישלון הניסיונות לקבל סיוע מהמוסדות הבינלאומיים; וחוסר אמון גובר של הציבור במשטר שבא לביטוי בהפגנות סביב ההפלה בשוגג של המטוס בינואר 2020. המכות שספג המשטר האיראני השנה כוללות חבלה במתקן הצנטריפוגות המתקדמות בנתנז וההתנקשות בקאסם סולימאני בתחילת השנה ובמוחסן פח'ריזאדה בסופה — מובילי האסטרטגיה האזורית והגרעינית האיראנית, בהתאמה. על אלו נוספו הסכמי הנורמליזציה בין מדינות המפרץ לישראל, המייצגים בראיית טהראן ציר חדש ומאיים במזרח התיכון.

התפתחויות אלו הובילו להתחזקות הגורמים השמרניים במערכת הפוליטית ובראשם משמרות המהפכה, הממשיכים להעמיק את מעורבותם בניהול ענייני המדינה והכלכלה תוך ניצול חולשת הממשלה. סביר להניח שהתחזקות זאת ומאמציו של המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי (בן ה־81) להבטיח את שליטת השמרנים לקראת ירידתו מהבמה הפוליטית יבואו לביטוי גם בבחירות לנשיאות איראן, שיערכו ביוני 2021.

למרות מצבה הקשה, איראן ממשיכה לנסות לקדם את האינטרסים האזוריים שלה באמצעות שלוחיה, תוך בניית תשתיות צבאיות, פוליטיות, כלכליות וחברתיות, שיבטיחו את השפעתה לטווח ארוך. חלק מתשתיות אלו מכוונות ישירות נגד ישראל. עם זאת, הולכים וגוברים הקשיים שאיראן ניצבת בפניהם בסנכרון ובתיאום בין זירות ההשפעה שלה — עיראק, סוריה ולבנון — המתמודדות אף הן עם משברים פנימיים: בסוריה, הנשיא אסד מתקשה להשיב את שליטתו ברחבי המדינה ולחדש את תפקודה; בלבנון מתעצמים האתגרים שבפני חזבאללה עקב קריסתה הפנימית של המדינה והתרחבות הלחץ הביתי והבינלאומי עליו; ובעיראק נוצר פוטנציאל לשינוי במאזן הכוחות הפנימיים, בכיוון העלול לאתגר את אחיזתה של איראן שם.

במקביל, איראן ממשיכה לקדם את תוכנית הגרעין שלה תוך חריגה מההסכם משנת 2015 והפרה של תנאיו. על פי הדוח האחרון של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) מספטמבר 2020, איראן צברה כבר למעלה מ־2.5 טונות של אורניום בשיעור העשרה של 4.5 אחוזים ומאיימת, באמצעות חוק שקיבל הפרלמנט, שבכוונתה להעשיר גם לרמה גבוהה יותר של 20 אחוזים (בדומה לרמת ההעשרה לפני חתימת הסכם הגרעין); היא מפעילה כאלף צנטריפוגות במתקן בפורדו והעבירה את מתקן הצנטריפוגות שנפגע בנתנז לאתר תת־קרקעי, במטרה לחדש את ההתקדמות בתחום זה ולקיימה באופן מוגן. המשמעות העיקרית של מכלול הצעדים האלו היא צמצום זמן ההגעה ליכולת גרעין צבאית, אם איראן תחליט על כך, והקשחת היכולת הזו מפני תקיפה חיצונית.

השלכותיה של הפגיעה במוחסן פח'ריזאדה על תוכנית הגרעין של איראן טרם התבררו. בתחום הגרעין, איראן מתמרנת שנים רבות בין המותר לאסור, בין המוסתר למאוחר ובין האפשרי לבלתי אפשרי. פח'ריזאדה היה אמור לשמר את "תוכנית הנשק" לאחר הקפאתה בשנת 2003 — לוודא שהידע לא נמחק והכשירות נותרת בתוקף. כמוביל ארגון צללים ממודר, הידע שלו היה ייחודי וסביר להניח שהוא זה שאמור היה להוביל את המאמץ המשולב במקרה של "פריצה" או "זחילה" איראנית לייצור נשק גרעיני. לפיכך, נראה שההתנקשות מהווה מכה קשה לאיראן ולתוכנית הגרעין שלה. מצד שני, פועלו הכולל ארוך השנים לא הוכתר כהצלחה. לכן קיים חשש כי יקום לו מחליף מוכשר, שיצליח להתמודד אף היטב ממנו עם הכוחות הפועלים נגד התוכנית האיראנית.

בחירת ביידן היא ללא ספק התפתחות חיובית בראיית איראן, בעיקר בשל עזיבת טראמפ את הבית הלבן ונטייתו של ביידן לחזור להסכם הגרעין. במערכת הפוליטית האיראנית כבר מתנהל ויכוח בעניין החזרה להסכם משנת 2015 והתמורות שאיראן תדרוש כדי לחדשו. נראה שתנאים אלו כוללים מבחינת איראן: הסרה מוחלטת של הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ; אימוץ כל פרטי ההסכם, ללא שינויים; ודרישה לפיצויים בגין הנזקים שנגרמו לה בשנים האחרונות. הן בארצות הברית והן באיראן מתלבטים בשאלות העיתוי לחידוש המשא ומתן והאם נכון לחדשו לפני הבחירות באיראן, ביוני 2021.

חוסר היכולת להתמודד עם תקיפות ישראליות על מטרות איראניות בסוריה הוביל את איראן לפנות לזירת הסייבר — ניסיונות לפגוע ברשת המים בישראל וכן במערכת הבנקאות ובארגונים אזרחיים ישראלים נוספים. תקיפות אלו מסמנות את המגזר האזרחי בישראל כנקודת תורפה המחייבת טיפול.

ישראל צריכה להמשיך לראות בהשלמת תוכנית הגרעין הצבאית של איראן את האיום החיצוני העיקרי על ביטחונה, ובפעילות האיראנית האזורית — אתגר המחייב התמודדות ומענה רציף. במסגרת זו, על ישראל לגבש מדיניות להידברות הצפויה בין ממשל ביידן והקהילה הבינלאומית לבין איראן ולהגדיר את האינטרסים החיוניים של ישראל בהקשר לחידוש ההסכם או להסכם חדש. חשוב שישראל תנהל את השיח באופן דיסקרטי ותימנע מעימות פומבי עם הממשל, שאינו

**לצד ההיערכות לתגובה איראנית אפשרית, נכון שישראל תמשיך להפגין נחישות לפעול נגד התעצמות הציר האיראני-שיעי, ההתבססות האיראנית ופרויקט הדיוק.**

משרת את הביטחון הלאומי שלה. בה בעת, נכון שישראל תחזיק באופציה התקפית אמינה מול איראן ותיערך להמשך המערכה שבין המלחמות (מב"ם) מולה, כולל מול איומים גוברים מתימן ובגדרת ים סוף.

## הזירה הצפונית: נדרשת פרואקטיביות להחלשת הציר האיראני-שיעי

גם על רקע משבר הקורונה, נותרו בעינם האתגרים הניצבים בפני ישראל בזירה הצפונית. בראשם – פעילות הציר הרדיקלי-שיעי, ובפרט ההתבססות של איראן באמצעות שלוחיה בסוריה והקמת מאחזים צבאיים של חזבאללה ברמת הגולן, כחלק מ"מכונת המלחמה" האיראנית. התבססות זו איטית ביחס לחזון ולתכנון האיראני עקב שורה של גורמים, ביניהם הריגת מפקד כוח קודס, סולימאני; פעילות המב"ם הישראלית; מדיניות "מקסימום הלחץ" האמריקאית; וההתמודדות באיראן עם משבר הקורונה. על רקע זה צומצם סדר הכוחות האיראניים בסוריה ואיראן ממשיכה לבסס את מאחזיה תוך התבססות על חזבאללה, על יחידות של הצבא הסורי הנתונות להשפעתה, על גיוס גורמים סוריים מקומיים למיליציות ועל גורמי ביטחון פנים.

שיקום סוריה מתרחק, ומוערך שנדרשים כמה מאות מיליארדי דולרים ושנים ארוכות כדי לשקם את הריסותיה. אולם אין מי שישא בנטל הזה. האחיזה של גורמים זרים בשטח סוריה מתגברת ונוסף על רוסיה ואיראן, ששותפות כל אחת מסיבותיה שלה לתמיכה בנשיא אסד, גם טורקיה נערכת לשהייה ממושכת בצפון סוריה ופועלת במטרה להפוך את האזורים שבשליטתה לשטחי חסות צבאית, כלכלית, חברתית ותרבותית. ארצות הברית מחזיקה מאחזים צבאיים קטנים בצפון-מזרח סוריה ובדרומה, אולם לא ברור עד מתי תמשיך בכך.

לבנון נמצאת בעיצומו של משבר כלכלי, פוליטי, משילותי ובריאותי – מהחמורים שידעה המדינה ובלי פתרון באופק. המשבר משליך גם על חזבאללה, אך לפי שעה נראה שהארגון שומר על מעמדו ופועל לנטרול רפורמות פוליטיות וכלכליות שיפגעו בו. עקב כך יימנע כפי הנראה סיוע בינלאומי ללבנון, המותנה ברפורמות. בה בעת חזבאללה ממשיך בהתעצמות צבאית, בסיוע איראן, בפרויקט דיוק הטילים ("פרויקט הדיוק") וגם ביכולות לביצוע מהלך קרקעי בשטח ישראל. מאז הקיץ מאיים חזבאללה לנקום על מות פעיל שלו בסוריה בתקיפת צה"ל, אולם לא מיהר לממש את האיום. במקביל החל משא ומתן על הגבול הימי בין לבנון לישראל, אך הוא נקלע למבוי סתום ערב חילופי הממשל בארצות הברית.

השחקנים בזירה הצפונית שואפים להימנע מהסלמה.  
חילופי אש בין צה"ל לחזבאללה באזור הר דב, יולי 2020  
צילום: REUTERS/Karamallah Daher





ישראל פועלת בסוריה – במסגרת המב"ם – נגד התבססות איראן וחזבאללה, שוחקת ומאיטה אותה, אך נראה שלא תצליח לסכלה לחלוטין. מנגד, רצף המכות שספגה איראן מצמצם את יכולת ההבלגה שלה ועלול להובילה להגיב כנגד ישראל, גם באמצעות שלוחיה בזירה הצפונית. בנסיבות אלו, לצד ההיערכות לתגובה איראנית אפשרית, נכון שישיראל תמשיך להפגין נחישות לפעול נגד התעצמות הציר האיראני-שיעי, ההתבססות האיראנית ופרויקט הדיוק, תוך התאמת השיטות, הזירות וקצב הפעולה לתנאי הזירה המשתנים. בפרט יש לבחון ולהגדיר את העיתוי הנכון לפעולה נגד פרויקט הדיוק, תוך הבנה שייתכן כי תוביל להסלמה רחבה. הימצאות מאות טילים מדויקים בידי הציר האיראני ובפרט בידי חזבאללה, שביכולתם לגרום בישראל פגיעה אזורית נרחבת ולשתק מערכים חיוניים, היא איום אסטרטגי שאין לאפשר את התפתחותו.

האתגרים בזירה הצפונית לא ייעלמו, אבל ככל הנראה לא יגיעו בקרוב לכדי הסלמה נרחבת, משום שבשלב זה כל השחקנים המעורבים ממוקדים בהתמודדות עם השלכותיו של משבר הקורונה ואינם חפצים במלחמה. אלא שגם בתקופה זו הומחשו הסיכונים של דינמיקת הסלמה לא מתוכננת ולא רצויה, שעלולה להוביל למלחמה בזירות לבנון, סוריה ועיראק. מתאר זה של מלחמה רב-זירתית ("מלחמת הצפון") צריך להיות איום הייחוס העיקרי למלחמה, ועל ממשלת ישראל להתכונן אליה ולוודא שהציבור מודע למאפייניה ולתוצאותיה האפשריות, בדגש על פגיעה חמורה בעורף האזרחי. בד בבד יש לנהל מאמץ מדיני וביטחוני יזום למניעת מלחמה ולמיצוי חלופות אחרות לקידום יעדי ישראל בזירה הצפונית.

## הזירה הפלסטינית: שימור הקיים או חתירה לשינוי?

בשנת 2020 ספגה המערכת הפלסטינית שלל מכות: הוצגה "תוכנית טראמפ" להסדר ישראלי-פלסטיני, שלמעשה התעלמה מהפלסטינים ומדרישותיהם ואימצה את עמדת ממשלת ישראל הנוכחית בחלק מהנושאים; הוכח חוסר יכולתה לעצור את כוונותה של ממשלת ישראל להחיל ריבונות על שטחים בגדה המערבית; אבד כוח הוואטו הפלסטיני על כינון נורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות; ומגפת הקורונה יצרה משבר בריאותי והעמיקה בזירה הפלסטינית את המשבר הכלכלי והחברתי. בה בעת, השהיית של החלטת הריבונות הומרה על ידי ישראל במדיניות של סיפוח זוחל ובהרחבת הבנייה בכל ההתנחלויות בגדה המערבית. נראה כי מבחינת ההנהגה הישראלית הנוכחית אין עניין לקדם תהליך מדיני מול הפלסטינים, שכן בראייתה המצב הנוכחי משחק לידיה של ישראל, בוודאי כאשר נפרץ מחסום הנורמליזציה עם מדינות ערביות. גם אם תגיע ישראל למשא ומתן עם הפלסטינים (אש"ף/הרשות הפלסטינית), היא תדרוש כנראה שתוכנית טראמפ תהווה בסיס לדיון – דרישה הצפויה להידחות על ידי הפלסטינים.

עם זאת, בחירת בידן לנשיאות מסמנת מגמה חיובית בעיני הנהגת הרשות הפלסטינית. הממשל החדש צפוי לגלות תמיכה פחותה בעמדות ישראל בהשוואה לממשל טראמפ, ואף צפוי שמדינות אירופה, על רקע התקרבות טרנס-אטלנטית מחודשת, ישכנעו אותו לפעול לחידוש התהליך המדיני ולקידום פתרון שתי המדינות. המפלגה הדמוקרטית האמריקאית תומכת ברעיון שתי המדינות, אך לא סביר שהממשל יבטל את ההכרה בירושלים כבירת ישראל, או ישיב את השגרירות מירושלים לתל-אביב. לעומת זאת, סביר להניח שהממשל החדש יבטל את ההכרה (של ממשל טראמפ) בחוקיותם של ההתנחלויות והמאחזים הישראלים בגדה המערבית. כמו כן, אפשר שהממשל החדש יפתח את נציגות אש"ף בארצות הברית ואולי גם קונסוליה עצמאית במזרח ירושלים.

שתי ההנהגות הפלסטיניות (הרשות הפלסטינית בגדה המערבית וחמאס ברצועת עזה) ניסו, ללא הצלחה, להסדיר את היחסים ביניהן בפיוס, באחדות ובעריכת בחירות. התוצאה היא דווקא העמקת הבידול בין האזורים, כשכל צד שומר על נכסיו ואינו מוכן להתגמש. לקראת כניסתו של הממשל החדש בארצות הברית גברה במערכת הפלסטינית ההבנה לגבי נחיצות התיאום עם ישראל והתלות בסיוע מצידה, וגם הוענקה מידה מסוימת של לגיטימציה לשיתוף הפעולה עימה.

אשר לחמאס – המשבר הכלכלי ומגפת הקורונה מאלצים את הארגון לנסות לגבש הבנות עם ישראל כדי לשפר את המצב ההומניטרי, הבריאותי והתשתיתי ברצועה. בשורותיו החלו הכנות לבחירות להנהגה, הצפויות להיערך באביב 2021, ונראה שגם על רקע זה תירתע הנהגת הארגון מהתגררות בישראל, שרב הסיכוי כי תוביל לעימות צבאי. במקביל, חמאס צפוי להמשיך לבנות את כוחו הצבאי, ובעיקר להגדיל את מלאי הרקטות ומאגר כלי הטיס הבלתי מאוישים, המיועדים לתקיפה בשטח ישראל. בשנתיים האחרונות נורו מספר פעמים רקטות מהרצועה – אירועים שתורצו כתקלות, אך אפשר שמדובר בירי מכוון, שנועד לאותת לישראל כי האתגרים הביטחוניים עדיין בתוקף, תוך הסתכנות בהתפתחות של הסלמה. עם זאת, ניכר שחמאס אינו מעוניין בהסלמה ואף מצליח לאכוף את הרגיעה (היחסית) על גורמי הכוח האחרים הפועלים ברצועה.

לישראל אינטרס בקיום רשות פלסטינית מתפקדת, יציבה ולא עוינת. על כן נכון לנקוט מולה גישה תומכת ומסייעת, המכוונת לחזקה ככתובת הלגיטימית היחידה להסדר עתידי ולהציב יעד מדיני של "הסדרי מעבר", שיעצבו מציאות של היפרדות (מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית) ויתוו תנאים למציאות עתידית של שתי מדינות (מתווה INSS). ולגבי רצועת עזה, האינטרס הישראלי הוא תקופת שקט ביטחוני ממושכת. על כן, נכון לסמן את חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה ולגבש עימו הפסקת אש ממושכת, תמורת שיפור מצב האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות (חשמל ומים) ברצועה, ותוך מאמץ לבלום את התעצמותו. במקרה של עימות – על צה"ל וארגוני הביטחון האחרים למקד את המהלך הצה"לי בפגיעה קשה מאוד בזרוע הצבאית של חמאס ובג'האד האסלאמי.



## הסביבה האופרטיבית: ימי קרב שעלולים להסלים למלחמה לא רצויה

ההרתעה הישראלית מפני עימות רחב ומלחמה – תקפה. אויביה מודעים לכוחה וכולם עסוקים בבעיותיהם הפנימיות, ובכללן השלכותיה של מגפת הקורונה. משחקי מלחמה שקיים המכון למחקרי ביטחון לאומי בסוף שנת 2019 ובתחילת שנת 2020, עוד לפני משבר הקורונה, הובילו להערכה כי כל השחקנים בזירה הצפונית שואפים להימנע מהסלמה. שנת 2020 המחשה שכל גורמי הכוח המשמעותיים בזירה אינם מעוניינים בהסלמה, וזו אכן לא התרחשה. ניסיון השנים האחרונות לימד שכך הוא גם המצב מול גורמי הכוח ברצועת עזה.

אומנם בישראל, כמו גם בשורות חמאס וחזבאללה, שוררת מודעות לסכנה הגלומה בדינמיקת הסלמה העלולה להתפתח, אך הצדדים מעריכים כנראה שניתן יהיה לקטוע אותה לאחר מספר ימי קרב, בדומה לעימותים קצרי ימים שנרשמו בשנים האחרונות בזירת עזה. ואולם תרחיש מעין זה עלול להתבדות, בעיקר בזירה הצפונית, אם יהיו קורבנות בנפש באחד מהצדדים או בשניהם. או אז ייתכן שתגובה ותגובת־נגד יסלימו, יובילו לעימות נרחב ואף למלחמה שכל הצדדים אינם מעוניינים בה. מלחמה כזאת יכולה להתרחש מול הציר האיראני־שיעי הכולל את חזבאללה בלבנון, שלוחים איראניים בסוריה ובעיראק, ואולי גם מול איראן עצמה. זאת ועוד, ההסלמה עלולה לגלוש לזירות נוספות, בפרט לעימות עם גורמי הכוח ברצועת עזה.

צה"ל יפעיל במלחמה את יכולותיו ההתקפיות – ביבשה, באוויר ובים – ויגרום נזק נרחב ביותר לצדדים שמנגד, אך יתקשה להגיע למצב של הכרעה ברורה וחד־משמעית. במלחמה כזאת גם ישראל צפויה להתמודד עם ירי מסיבי של טילי קרקע־קרקע לעורף, שחלקם מדויקים וחלקם אף יחדרו 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 מתקפות סייבר ותודעה, שתכליתן ערעור כושר העמידה של הציבור הישראלי ואמונו בהנהגה המדינית והצבאית. רכיביו ההתקפיים של צה"ל ייתקלו במערכות הגנה אווירית וימית משתכללות ובמערכי הגנה קרקעיים מורכבים, הכוללים שימוש בתווח תת־קרקעי ובטילים מתקדמים נגד טנקים.

נכון לסכם ולתקצב תוכנית רב־שנתית לצה"ל ולהתאימה למגבלות התקציביות המתחייבות מההתמודדות עם ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה, ליישם את תוכנית ההתעצמות במט"ח במסגרת הסיוע האמריקאי, וכן להקפיד על הרחקת צה"ל ומערכת הביטחון מהמאבק הפוליטי בישראל.

## מבנה ההערכה

שבעת הפרקים הבאים של ההערכה האסטרטגית לישראל לשנת 2021 מסכמים את הערכות חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בדבר מצבה של ישראל בסוף שנת 2020 ואתגרי הביטחון הלאומי הניצבים בפניה בשנה הקרובה. הם עוסקים בזירה הבינלאומית, במערכת הישראלית, בזירה האזורית, באיראן, בזירה הצפונית, במערכת הפלסטינית ובסביבה האופרטיבית. השנה כוללת ההערכה גם את תמצית "מדד הביטחון הלאומי", שהוא מחקר מתמשך וארוך טווח המתנהל במכון במטרה לבחון את דעת הקהל בישראל ומגמותיה ביחס למגוון סוגיות של ביטחון לאומי, וכן סקר שהועבר בין חוקרי המכון לגבי "מדרג האיומים וההזדמנויות". המסמך כולל גם פרקים קצרים נוספים העוסקים בהשפעות הטכנולוגיה (בדגש על בינה מלאכותית), תופעות הפוסט־אמת והפייק ניוז, ממד הסייבר והאקלים על הביטחון הלאומי. פרק קצר נוסף מנתח מספר תרחישים לגבי האופן שבו ייראו העולם והמזרח התיכון בשנים שאחרי משבר הקורונה.

את ההערכה חותם פרק מאת ראש המכון האלוף (מיל') עמוס ידלון, המסכם אותה ומפרט את ההמלצות למדיניות הישראלית לשנת 2021.