

הערכת מצב מדינית-אסטרטגית

לישראל 2008-2009

**עיקרי המסמך של האגף לתכנון מדיני
במשרד החוץ**

ערן עציון

רקע ומתודולוגיה

משרד החוץ ביצע בחודשים האחרונים – לראשונה בתולדותיו – פרויקט כלל משרדי של הערכת מצב מדינית-אסטרטגית. מטרתה של הערכת מצב זו היתה לזהות התפתחות מגמות, מקומיות, אזוריות וגלובליות, להעריך את משמעויותיהן ולגבש המלצות למדיניות החוץ הישראלית.

לצורך זה נבנתה מתודולוגיה ייעודית, הוקמו 17 צוותים חוצי-אגפים, וכונסה ועידה בת שלושה ימים, "ועידת משרד החוץ למדיניות ואסטרטגיה". עם השלמת תהליך האינטגרציה של כלל תוצרי הקבוצות, וזיקוק עיקרי הערכת המצב, החל תהליך גיבוש יעדי העל ויעדי המשנה של משרד החוץ. היעדים, שהינם כמובן נגזרת ישירה של הערכת המצב, מהווים בתורם את הבסיס לגיבוש תוכניות העבודה של אגפי המשרד ונציגויותיו בחו"ל. ולבסוף, זוהו מספר נושאים קריטיים המחייבים ריכוז מאמץ כלל-משרדי (אינטגרטיבי) ייחודי בשנה הקרובה, המקודמים במסגרת נפרדת תחת פיקוח צמוד של צוות היגוי בראשות המנכ"ל.

המסמך הכולל, ובו הערכת המצב, היעדים וריכוזי המאמץ הופץ לצמרת המדינית-ביטחונית, והונח על שולחנה של הממשלה החדשה.

בבואנו לבצע את הערכת המצב הראשונה במשרד החוץ, ניסינו ללמוד מנסיונם של הגופים הבטחוניים – אג"ת, שב"כ ומל"ל, וכן מנסיונו של משרד החוץ הבריטי. המתודולוגיה של גופי הבטחון שמה דגש – ובדין – על זיהוי האיומים הבטחוניים המרכזיים ועל המענה הבטחוני-צבאי לאיומים אלה. משרד החוץ, במסגרת תפקידו כמעצב מדיניות החוץ אמור – בנוסף לזיהוי האיומים הרלבנטיים בזירה

ערן עציון הוא ראש התכנון המדיני במשרד החוץ. כיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי בשנים 2008-2005.

המדינית – לזהות גם את ההזדמנויות המדיניות, את הפוטנציאל לקידום קשרים בילטרליים, מולטילטרליים, כלכליים ותרבותיים, ולהכווין את מאמצי הדיפלומטיה הציבורית ("הסברה") וסיוע החוץ הישראלי בהתאם.

התכנון המדיני במשרד החוץ, שהוביל את הפרויקט, בנה מתווה תוצר אחד, שהיווה מסגרת לעבודת הצוותים, ושכלל את בניית תמונת המצב, עיקרי המגמות האסטרטגיות, זיהוי האינטרסים הרלוונטיים, הערכה של מדיניות ישראל, ניתוח חלופות והמלצות לפעולה.

משגובשה טיוטה ראשונה של התוצר, נפגש כל צוות עם קבוצת ביקורת – "צוות משוב", שהורכב ממומחים בכירים בתחום הביטחון והאסטרטגיה. אנשי הצוות שכולם בעלי ניסיון מדיני-בטחוני רב, תרמו משמעותית למיקוד התוצר ולחידוד התובנות וההמלצות.

בתום כחודשיים של עבודה בצוותים, כונסה במשרד החוץ "ועידת משרד החוץ למדיניות ואסטרטגיה", שכללה שלושה ימי דיונים. במסגרתם הוצגו הערכות המצב של אישים מובילים בזירה הבינלאומית, ובהם שר החוץ הצרפתי, שר החוץ הגרמני לשעבר, שר החוץ של הרשות הפלסטינית, מנכ"ל משרד החוץ הסינגפורי, ראש התכנון המדיני הצרפתי ונוספים. בנוסף, ביומיים שלאחר מכן דנה הנהלת משרד החוץ בראשות המנכ"ל אהרון אברמוביץ, עם עובדי המשרד ועם כ-15 שגרירים בכירים שזמנו לוועידה, בכלל הסוגיות המדיניות-אסטרטגיות שעל סדר היום. במאמר זה יוצגו תובנות מרכזיות מתוך הערכת המצב, וזאת בשל קוצר היריעה ובשל המגבלות המתחייבות של בטחון המידע.

עיקרי הערכת המצב – הזירה הבינלאומית

באשר לזירה הבינלאומית – מרחב הפעולה הטבעי של משרד חוץ – עלו לדיון השינויים המרכזיים במערכת הבינלאומית, כפי שהם באים לידי ביטוי בשיח הדיפלומטי, המדיני-ביטחוני והאקדמי, בעיקר מאז אירועי ה-11/9, ויזום המערכות הצבאיות נגד הטרור באפגניסטן ובעיראק.

אנו מבחינים בארבעה סוגי שינויים בזירה הבינלאומית, שכולם משפיעים ישירות על מדיניות ישראל. הראשון – שינוי ביחסי העוצמה בין מעצמת-העל ארצות הברית לבין המעצמות העולות – סין, רוסיה, האיחוד האירופי, ויש המוסיפים גם את הודו. סוגיה זו מהווה נושא לאינספור מאמרים ודיונים בתוך המערכות המדיניות-ביטחוניות ברחבי העולם ובמרחב האקדמי. הגם שאין קונסנזוס לגביה, גם לא בין המומחים בישראל, ניתן להצביע בבירור על עליה משמעותית בעוצמתם של "הכוחות החדשים", בעיקר סין, הודו ורוסיה. יש המכנים את המערכת הבין-מעצמתית המתהווה "רב-קוטבית" ("Multi-Polar"), יש הטוענים כי היא "א-קוטבית" ("Non-Polar"), ויש הממשיכים לטעון כי

עוצמתה המכרעת של ארצות הברית תמשיך ותשמור על פער בלתי ניתן לגישור למול מתחרותיה, בדיוק כפי שהיה מאז קריסת ברית המועצות. רוסיה רואה עצמה מעצמה ממשיכת ברית המועצות לשעבר, ולמרות האתגרים הפנימיים המשמעותיים עמם היא מתמודדת, היא פועלת לחיזוק מעמדה מול הדומיננטיות האמריקנית. משבר הצבת מערכות ההגנה האווירית בפולין ובצ'כיה, אופן התנהלות המלחמה בגאורגיה ותוצאותיה, וכן "משקעי" ממשל בוש מציבים את רוסיה בעמדה נוחה יחסית מול ממשל אובמה. זה מצדו, יידרש להחלטה על אסטרטגיה כוללת מול רוסיה – על הציר בין עימות לפשרה. מדיניות ישראל מול רוסיה תצריך המשך דיאלוג אסטרטגי תוך שאיפה להתחשבות רוסית באינטרסים הישראליים, בעיקר בהקשרי מכירות אמצעי הלחימה לאיראן ולסוריה.

מן הזווית הישראלית קיימת כמובן חשיבות מכרעת לזיהוי מדויק ומוקדם ככל הניתן של מגמות אלה, ועיצוב מדיניות-חוץ ישראלית התואמת לא רק את המצב הנוכחי, אלא חותרת למיצוב אסטרטגי מיטבי של ישראל, בראייה ארוכת טווח. הגם שארצות הברית תמשיך להיות בעלת-בריתה האסטרטגית המובילה של ישראל בעתיד הנראה לעין, קיימת חשיבות רבה להעמקת יחסינו עם המעצמות העולות. מציאת האיזון הנכון שעל פיו תנהג מדיניות החוץ הישראלית בזירה הבין-מעצמתית הוא אחד האתגרים המרכזיים של מדיניות החוץ לשנים הקרובות.

השינוי השני בזירה הבינלאומית נוגע לעצם מושג ה"עוצמה" – עד לא מכבר נהוג היה להעריך את עוצמתן של מדינות וגורמים בינלאומיים בעיקר במונחי כוח צבאי, מה שמכונה "עוצמה קשה". בשנים האחרונות, בין היתר כלקח מזירות המערכה באפגניסטן ובעיראק, וכתוצאה מעלייתן הדרמטית של סין והודו, התחדדה ההבנה כי הערכת עוצמה מחייבת שקלול של פרמטרים נוספים, המכונים בשם כולל "עוצמה רכה"¹. הכוונה לעוצמה כלכלית, טכנולוגית, דיפלומטית, ואף תרבותית, שמשקלן היחסי במכלול עוצמתה של מדינה גובר והולך. לאחרונה נעשה שימוש במונח מתכלל – "עוצמה חכמה"², האמור לשלב באופן מיטבי בין העוצמה הקשה והעוצמה הרכה.

החשיבה הישראלית המסורתית שמה דגש רב על "העוצמה הקשה", ונוטה להערכת-חסר של מכלול "העוצמה הרכה". כך הדבר הן באשר להערכות המודיעין, שמעצם טיבן מוטות לזווית הצבאית-ביטחונית, והן באשר לתהליכי עיצוב המדיניות הישראלית גופא, שכידוע עדיין מובלים במידה רבה על ידי הגופים הביטחוניים. למותר לציין כי הקצאת המשאבים בישראל תואמת לחלוטין תמונת-עולם זו. די להזכיר את סיוע החוץ הישראלי, משאב מרכזי בהקשרי העוצמה הרכה, המתוקצב בשיעור שאינו עולה על כ-0.068% מהתל"ג של ישראל (נכון ל-2007), בהשוואה לסטנדרט מדינות ה-OECD, העומד בממוצע על כ-0.46%

מהתל"ג (לשנים 2006 – 2007). בהנחה שישראל, שפתחה בתהליך הצטרפות ל-OECD, תשאף להשתוות לממוצע, הרי שתקציב סיוע החוץ הישראלי יצטרך לגדול פי שבעה (!). תקציב יצוא התרבות הישראלית, העומד על 18 מליון ₪ לשנה, הוא דוגמא מעציבה נוספת.

במסגרת הערכת המצב זיהינו כי ההתכוונות הגלובלית לפעולות בתחומי העוצמה הרכה מהווה הזדמנות משמעותית לישראל. יתרונותינו היחסיים בתחומי הטכנולוגיה הגבוהה, החקלאות, המחקר והפיתוח ובתחומים כמו אנרגיות מתחדשות ו"קלינטק", לצד העניין וההערכה הגוברת לתרבות הישראלית לסוגיה, כפי שבאים לידי ביטוי בתחרויות בינלאומיות רבות, מהווים נכס אסטרטגי למדיניות החוץ הישראלית. נדרשת פעילות בין-משרדית, בשיתוף עם המגזר הפרטי והמלכ"רים הרלוונטיים, כדי לממש את הפוטנציאל הרב הטמון בעוצמה הישראלית הרכה. משרד החוץ שם לעצמו למטרה השנה, במסגרת ששת ריכוזי המאמץ, לבחון מחדש את אסטרטגיית סיוע החוץ הישראלי, המהווה כלי מרכזי למימוש עוצמה רכה. בנוסף, יבצע התכנון המדיני ניסיון לבניית מדדים מעודכנים להערכת עוצמה לאומית על כלל מרכיביה, במטרה ליצור כלים משופרים להערכת המצב. הצורך לזהות ולהעריך את משמעותות המשבר הכלכלי הגלובלי בהיבטי מדיניות החוץ מהווה זרז למאמצים אלה.

השינוי השלישי בזירה הבינלאומית נוגע לסוגי השחקנים על בימה זו. אם בעבר עוצבה המערכת הבינלאומית כמעט אך ורק על ידי שחקנים מדינתיים, הרי שבשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית במשקלם של "שחקנים לא-מדינתיים". אלה נחלקים ל"תת-מדינתיים" כדוגמת ארגוני-טרור ולהבדיל, ארגונים לא-ממשלתיים (NGO's), שחקנים לא-מדינתיים כדוגמת חברות עסקיות, ושחקנים "על-מדינתיים" כדוגמת ארגונים בינלאומיים ואזוריים. מדיניות החוץ הישראלית נדרשת לגבש

תפיסות ושיטות פעולה חדשות שתתאמנה לזירה המשתנה. הדברים אמורים בעיקר במדיניות מול ארגוני הטרור הפועלים כיום כ"סמי מדינות" דוגמת חמאס וחזבאללה, אך גם למול ארגונים לא-ממשלתיים, אזוריים ובינלאומיים. התפתחות קשרי ישראל עם ברית נאט"ו היא דוגמה חיובית בהקשר זה, כמו גם המאמץ לשדרוג יחסינו עם האיחוד האירופי. האיום התת-מדינתי המרכזי מיוצג כאמור על ידי חמאס וחזבאללה, שבצד השוני המהותי בינם ובין מאפייני הישויות בהן הם פועלים, הם

אם בעבר עוצבה המערכת הבינלאומית כמעט אך ורק על ידי שחקנים מדינתיים, הרי שבשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית במשקלם של "שחקנים לא-מדינתיים".

מתנהלים על בסיס עקרונות מנחים דומים (מרביתם בהשפעה ניכרת של איראן). במסגרת זאת, בולטים: ניסיונם המתמיד לעמעם את היותם "כתובת" מדינתית הנושאת באחריות; היטמעותם הצבאית בקרב אוכלוסייה אזרחית; והתבססותם

על היגיון התשת העורף האזרחי הישראלי (באמצעות ירי תלול מסלול). אלה מאפשרים "לנטרל" את היכולת הישראלית לממש את "ההכרעה המהירה", הנדרשת בהתאם לתפיסת הביטחון הישראלית, ולהפוך "הפסד" צבאי (ואזרחי), משמעותי ככל שיהיה, ל"ניצחון" אסטרטגי, בעיקר לאור תפיסת פערי הכוחות בין הצדדים. האיום הופך משמעותי בהרבה לאור היותו חלק ממערכה רחבה מול שחקנים מדינתיים, איראן וסוריה, הנהנות כך גם מהרתעה עקיפה ומתמשכת של ישראל, וגם מהפחתת הסיכונים עליהן כמדינות וכן, מהאפשרות לאיים בהרחבת המערכה, ולנהלה, בעת הצורך, בשתי חזיתות לפחות (צפונית ודרומית) ובכך לאתגר עוד יותר את יכולותיה של ישראל.

השינוי הרביעי מתייחס לסדר היום הבינלאומי: אל נושאי הביטחון הלאומי ה"קלאסיים" כגון סכסוכים טריטוריאליים, נוספו בשנים האחרונות נושאי ביטחון גלובליים חוצי-גבולות, בהם בלטו סוגיות כמו מניעת תפוצת נשק בלתי קוננוציונלי, והמאבק בטרור. בנוסף, תופסת את סדר היום הבינלאומי שורת משברים ואתגרים חדשים יחסית, ובהם משבר האקלים, משבר המזון, משבר המים, פיתוח יבשת אפריקה, וההתמודדות עם גלי הגירה ממדינות מתפתחות לעבר המערב. נושאים אלה, המכונים "אג'נדות חדשות", טומנים בחובם פוטנציאל להרחבת סדר היום של מדיניות החוץ הישראלית. אם נשכיל להפנות את משאבי סיוע החוץ הישראלי, כמו גם חלק ממשאבי הדיפלומטיה הכלכלית לנושאים אלה, נפיק תועלות משמעותיות הן במובן המהותי (יצוא תשומות ישראליות) והן במובן התדמיתי, כחברים במשפחת האומות המפותחות והנאורות. חשוב לציין כי כיום אין ישראל מזוהה עם פעילות משמעותית בתחומים אלה, הן עקב מיעוט משאבים המוקצים לכך, והן עקב "השתלטות" סדר היום הביטחוני על מדיניות החוץ ועל הדיפלומטיה הציבורית של ישראל. גם בתחום זה על מדיניות החוץ הישראלית לחתור לאיזון הולם בין סדר היום "הישן" לזה החדש.

את עיקרי הערכת המצב באשר לשינויים בזירה הבינלאומית ניתן אם כך לתמצת במילה "התרחבות". הן באשר למספר השחקנים המעצמתיים, הן באשר לסוגי שחקנים לא-מדינתיים חדשים, הן באשר למרכיבים ולמגוון העוצמות הרלוונטיות, והן לגבי האג'נדות החדשות, המרחיבות את סדר היום העולמי. התרחבות זו מחייבת פיתוח מענים דיפלומטיים חדשים ומגוונים לכל רוחב הספקטרום – בתחומי הדיפלומטיה הבילטרלית, המולטילטרלית, הציבורית והכלכלית, ובתחום סיוע החוץ.

עיקרי הערכת המצב – הזירה האזורית

בזירה האזורית, סביבתנו המזרח-תיכונית הקרובה, בחנו במסגרת הערכת המצב את האיומים המדיניים-אסטרטגיים, את ההזדמנויות המדיניות, ואת התהליך המדיני.

בתחום האיומים הזדקרה כצפוי איראן כמחוללת מרכזית. אסטרטגיית ההגמוניה האזורית המפותחת ומיושמת על ידי איראן היא המעצב האסטרטגי הבולט באזורנו. האיום האיראני על ארבעת מימדיו – פרויקט הגרעין, התמיכה בטרור, הניסיונות לערער משטרים ערביים פרגמטיים, והאיום האידאולוגי-תיאולוגי, כל אלה עומדים וימשיכו לעמוד במרכז סדר היום של מדיניות החוץ הישראלית. משרד החוץ מנהל בשנים האחרונות מערכה דיפלומטית נרחבת לסיכול מדיני של פרויקט הגרעין האיראני. מערכה זו מכוונת להגברת המודעות לחומרה ולמיידיות האיום, למשמעויותיו האסטרטגיות ארוכות הטווח, ולנחיצותן של סנקציות משמעותיות כלפי איראן כתנאי לאפקטיביות המאמץ הדיפלומטי. מערכה זו תימשך, וביתר שאת, במהלך שנת 2009.

תמיכתה של איראן בארגוני טרור בחזיתות השונות (לבנון, עזה ואזור יהודה ושומרון, עיראק ונוספות) היא מקור נוסף של איום, המחייב – לצד מענה בטחוני – גם מענה מדיני. מאז פרוץ המערכה בעיראק גברה המודעות האמריקנית, הבריטית והבינלאומית למימד זה של האיום האיראני, אך מדינות רבות אחרות אינן מייחסות לפעילות איראנית זו את המשקל הראוי. משרד החוץ פועל להעלאת הנושא על סדר היום הבינלאומי, תוך הסתייעות בהחלטת מועצת הביטחון 1747 האוסרת, בין היתר, על יצוא נשק איראני.

חתרנותה המדינית של איראן למול משטרים ערביים פרגמטיים היא מאפיין נוסף של אסטרטגיית ההגמוניה האזורית, הפוגעת באופן עקיף גם באינטרסים ישראלים. העובדה כי איראן מהווה כיום איום משותף על ישראל ועל אותן מדינות טומנת בחובה פוטנציאל חשוב לשיתוף פעולה מדיני. תמיכתן המובהקת של מדינות ערב הפרגמטיות בתהליך המדיני היא דוגמא לכך. חילופי המהלומות המילוליות בין איראן לבין מצרים וסעודיה, על רקע מבצע "עופרת יצוקה", תמיכתה הגלויה של איראן בחמאס, וניסיונותיה לפצל את המחנה הערבי והליגה הערבית.

המימד האידאולוגי-תיאולוגי של האיום האיראני הוא הפחות מבורר ואולי המורכב ביותר מבחינת המענה הפוטנציאלי. הדה-לגיטימציה הטוטלית לקיומה של ישראל, העומדת בבסיס מדיניות איראן, נשענת על יסודות אידאולוגיים עמוקים, וזוכה לפופולאריות גוברת לא רק בקרב קהלים שיעים אלא גם סונים. לצד ארצות הברית ("השטן הגדול"), מהווה ישראל ("השטן הקטן") מוקד עיקרי להסתה ולחתרנות בדרכים מגוונות. למעשה, עושה איראן שימוש אפקטיבי בסוג של "עוצמה רכה שלילית", המיתרגמת גם ל"עוצמה קשה", כדוגמת פיגועי טרור של ארגוני-חסות

העובדה כי איראן מהווה כיום איום משותף על ישראל ועל משטרים ערביים פרגמטיים טומנת בחובה פוטנציאל חשוב לשיתוף פעולה מדיני.

איראנים, בהשראת אותה אידיאולוגיה רדיקלית. למול איום מורכב ומופשט זה נדרשת ישראל לפתח מענה הולם, גם הוא מתוך עולם "העוצמה הרכה". כאמור, תפקידו של משרד החוץ הינו, בין היתר, לזהות ולנצל הזדמנויות מדיניות. במסגרת הערכת המצב זוהו כמה הזדמנויות חשובות. אציין שלוש מהן – התגבשותו של מחנה ערבי פרגמטי בעל אינטרסים משותפים (ולו חלקית) עם ישראל. הצלחת מאמצי הייצוב האמריקניים בעיראק, וחלון ההזדמנויות הקיים להסכם שלום עם סוריה ולהסדר עם המחנה הפרגמטי הפלסטיני.

היעד האסטרטגי של ישראל בזירה הפלסטינית (ב-2008 – 2009) התמצה בהגעה להסדר מדיני יציב עם הרשות הפלסטינית, במקביל למיטוט שלטון חמאס ברצועת עזה, או לכל הפחות, להחלשתו. על רקע הפילוג הקיים בין הגדה המערבית ורצועת עזה, המאמצים מוקדו מול כל אחת מהן בנפרד. המדיניות הישראלית בגדה התפצלה לשתי זרועות: "תהליך אנאפוליס", שאמנם לא הניב הסכם קבע, הצליח לשמר מומנטום מדיני מסוים בזירה הפלסטינית וזכה לתמיכה בינלאומית ומצד מדינות ערב הפרגמטיות. במקביל, נמשך המאמץ, בסיוע הקהילה הבינלאומית, לקידום בניית מוסדות מדינתיים בגדה ולשיפור מהותי בשגרת חיי האוכלוסיה הפלסטינית. זאת, תוך עמידה על יישום המחויבויות הפלסטיניות הביטחוניות ומניעת התבססות חמאס גם בגדה.

מול עזה, היעד המרכזי היה מניעת טרור וירי רקטי משטחי הרצועה, תוך שימור עמדת המערכת הבינלאומית לגבי "שלושת תנאי הקוורטט" כתנאי לכל הכרה ולגיטימציה לחמאס. אי-חידוש הסכם הרגיעה בדצמבר 2008 והרחבת ההפרות מצד חמאס, הובילו למבצע "עופרת יצוקה". הערכת המצב קבעה שיש למנף את תוצאות הלחימה לחיזוק ההרתעה הישראלית, לקיבוע שקט ביטחוני יציב ומתמשך תוך הימנעות מ"הסדרה" מול חמאס והאצת המאמצים למניעת התעצמותה הצבאית. בהקשר זה, הומלץ על חיזוק התפקיד המצרי והבינלאומי בנוגע למניעת הברחות, וסיוע למאמץ הבינלאומי למניעת משבר הומניטרי ברצועה והקלה על חיי האוכלוסיה. זאת, באופן שלא יתורגם לחיזוק חמאס ותוך שיתוף פעולה עם מוסדות הרשות הפלסטינית.

שותפות האינטרסים החלקית בין ישראל למצרים ולחלק ממדינות ערב, המכונות בד"כ "פרגמטיות" – אף כי מונח זה אינו הולם את כולן בהכרח – אינה תופעה חדשה. תמיכתן של מדינות אלה בתהליך המדיני בין ישראל לאש"ף ולסוריה באה לידי ביטוי כבר בוועידת מדריד ובהמשך סביב תהליכי אוסלו ואנאפוליס. ברם, האלמנט החדש במשוואה זו הוא התחדדות תחושת האיום האיראני בקרב המדינות הפרגמטיות. תחושה זו, שהובעה בחדרי-חדרים בשנים האחרונות, פורצת החוצה בעוצמה רבה, בין היתר באמצעות הצהרות פומביות חסרות תקדים מצד מנהיגים ערביים. מצב עניינים זה מהווה ללא ספק הזדמנות

מדינית חשובה עבור ישראל, גם אם ברור שהמכשולים המוכרים שניצבו בפני שיתוף פעולה ישראלי-ערבי לא הוסרו.

הזירה העיראקית היוותה בעבר מקור לאיומים משמעותיים על ישראל, ומאז פתיחת המערכה האמריקנית ב-2003 שינתה צורה והפכה לזירת מאבק שיעית-סונית, ולמבחן אסטרטגי למדיניות המלחמה בטרור שהוביל הנשיא בוש. בשנים האחרונות סתמו רבים את הגולל על סיכויי ההצלחה של מערכה זו. כיום ברור כי ארצות הברית השכילה להפיק לקחים אופרטיביים וליצור סיכוי אמיתי לייצוב ארוך טווח של זירה מורכבת זו. הישגי המלחמה יוצרים הזדמנות לשינוי חיובי גם מעבר לגבולות עיראק, ליצירת בריתות חדשות ולמפגשי אינטרסים בין ארצות הברית, עיראק ב"יום שאחרי" יציאת הכוחות האמריקניים, מדינות נוספות באזור ויתכן שגם ישראל.

הזדמנות משמעותית קיימת כאמור גם בנושא שכנתה של עיראק ממערב – סוריה. משטרו של בשאר אסד, שהשכיל לתמרן בין המחנה הרדיקלי לפרגמטי, מאותת מזה זמן על רצונו בהתקרבות לארצות הברית ובמשא ומתן לשלום עם ישראל. ממשלת ישראל היוצאת זיהתה הזדמנות זו, ופתחה ב"שיחות קירבה" עם סוריה באמצעות תורכיה. השינוי הצפוי במדיניותה של ארצות הברית כלפי סוריה, שאינו בלתי-קשור לתהליך היציאה מעיראק ועולה בקנה אחד עם גישת ה-Engagement, עשוי ליצור הזדמנות לשינוי מדיניות מצד סוריה, באופן שיאפשר מיצוי המשא ומתן לשלום עם ישראל. באשר לאינטרסים של ישראל בתהליך משא ומתן מעין זה, ברור כי בניגוד לסבבים קודמים, לא ניתן יהיה להסתפק בדיון בילטרלי, וידרש בירור מעמיק והחלטי של האסטרטגיה הסורית בהקשר אזורי כולל, ובפרט עתיד קשריה עם איראן, עם חזבאללה וכן עם חמאס וכלל ארגוני הטרור הפלסטינים.

נפלה בידי הזכות להשתתף במשא ומתן הישראלי-סורי ב"וואי פלנטיישן" ב-1996. כבר אז אמר ראש המשלחת הסורית וואליד מועלם, כיום שר החוץ, כי בראייה ארוכת טווח הברירה האסטרטגית הניצבת בפני סוריה היא ברית עם איראן או ברית עם ארצות הברית. נראה כי בהקשר הגיאופוליטי הנוכחי תידרש הכרעה סורית ברורה.

בניתוח של הזירה האזורית ניתן אם כן לזהות מגמה הפוכה לזו שזוהתה בזירה הבינלאומית. למול מגמות

במזרח התיכון מאותרת מעין מגמת "צמצום" והתכנסות סביב מוקד מרכזי – איראן. איום ההתגרענות ויצירת "הציר הרדיקאלי" סביב איראן הרחיבו בפועל את "סל" האיומים הביטחוניים בסביבתה של ישראל.

ה"התרחבות" המאפיינת את האחרונה, הרי שבמזרח התיכון מאותרת מעין מגמת "צמצום" והתכנסות סביב מוקד מרכזי – איראן. זאת, אף שאין הדבר מעיד על "צמצום" האיומים על ישראל, שכן, איום ההתגרענות ויצירת "הציר הרדיקאלי"

סביב איראן, על מרכיביו הסימטריים והאסימטריים, הרחיבו בפועל את "סל" האיומים הביטחוניים בסביבתה של ישראל.

מאפיין חשוב נוסף של הזירה האזורית בשנה הקרובה הוא היותה "שנת בחירות" – לאחר הבחירות בארצות הברית וב ישראל צפויות בחירות (בחודש יוני) בלבנון ובאיראן, ובהמשך באפגניסטן (באוגוסט), בעיראק (בדצמבר), ולבסוף – אם ייערכו כמתוכנן – ברשות הפלסטיניות (ינואר 2010).

שחקן אזורי נוסף המבסס את מעמדו באזור בשנים האחרונות הוא תורכיה. זו מוסיפה להיות שותף אסטרטגי חשוב מבחינת ישראל, למרות ההסלמה בגישה המדינית והציבורית כלפי ישראל, נוכח מבצע "עופרת יצוקה" – הסלמה, אשר השלכותיה הולכות ושוככות באחרונה, עם שיבתם ההדרגתית של היחסים למתכונתם התקינה. תורכיה היא מעצמה אזורית מובילה ובעלת יכולות מפתח מול הזירות האזוריות – עיראק, איראן, סוריה ומול אתגרי הגרעין והטרור. לתורכיה תפקיד מפתח גם בסוגיית איראן, אם כי מכלול האינטרסים שלה מול טהראן מכתוב התנהלות זהירה ו"נייטרלית". בטווח הזמן הקצר והבינוני תורכיה תוסיף להיות יעד ליצוא ושיתוף פעולה ביטחוני ישראלי ואילו בטווח הזמן הארוך, עשוי פרויקט "מסדרון התשתיות" לשמש פלטפורמה לקפיצת מדרגה ביחסים עם ישראל. פוטנציאל קידום יחסים משותפים ב"משולש" ישראל-תורכיה-ארצות הברית עשוי להתרחב בתקופת ממשל אובמה. יש לחזק את הנדבך האזרחי ביחסים, להעמיק את הדיאלוג המדיני ולהרחיבו לתחומים נוספים ואף לבחון אפשרויות לסיוע תורכי לכלכלה הפלסטינית בגדה המערבית.

סיכום – קווים מנחים לאסטרטגיה ישראלית עדכנית

לאחר זיהוי האיומים ובראשם האיום האיראני על כל מימדיו, וההזדמנויות שבראשן התגבשות מחנה ערבי פרגמטי למול איום זה, נדרשת אסטרטגיה מדינית ישראלית שתכלול מענה מיטבי לאיומים וניצול מושכל של הזדמנויות, תוך שקלול המשאבים

הרלוונטיים הזמינים (משאבים "קונוונציונליים" כגון תקציב וכוח אדם, אך גם משאבים קשים יותר לכימות כגון קשב מנהיגים בזירה הבינלאומית, היכולת לגבש לגיטימציה ותמיכה אזורית ובינלאומית במהלכי ישראל ועוד).

לתפיסתנו, כפי שעוצבה במהלך הערכת המצב, האסטרטגיה המדינית הישראלית צריכה להישען על שתי רגליים – רגל ההרתעה ורגל ההסדרה.

למול איראן, סוריה והשחקנים התת-מדינתיים חזבאללה, חמאס, הג'יהאד האסלאמי ודומיו, נדרשת מדיניות המבוססת על הרתעה אמינה ומתמשכת.

לתפיסתנו, כפי שעוצבה במהלך הערכת המצב, האסטרטגיה המדינית הישראלית צריכה להישען על שתי רגליים – רגל ההרתעה ורגל ההסדרה.

הרתעת איראן מפני מימוש אסטרטגיית ההגמוניה האזורית על כלל מרכיביה, ובפרט באשר לתוכנית הגרעין הצבאית, היא האתגר המרכזי עבור קבוצת המדינות המכוונות "Like Minded", שבראשן ארצות הברית וביניהן גם ישראל.

מושג ההרתעה הוא כידוע טעון ומורכב, על אחת כמה וכמה בהקשר של ארגוני טרור ושחקנים תת-מדינתיים. זהו אחד האתגרים הגדולים העומדים בפני מעצבי מדיניות לא רק בישראל אלא גם בארצות הברית ובקרב כלל המדינות הלוחמות בטרור. על אף הקושי המובנה ביצירה ושימור של הרתעה במקרים אלה, אין חלופה מעשית היכולה לייתר זאת.

לצד ההרתעה נדרשת כאמור אסטרטגיית הסדרה, המכוונת ליצירת שינוי יסודי וארוך טווח במדיניות הצד שכנגד. אסטרטגיה זו מחייבת גיבוש מסגרת מדינית שתהיה מוסכמת על ישראל, ארצות הברית, מעצמות רלוונטיות נוספות, וכן לפחות חלק ממדינות ערב הפרגמטיות.

המסגרות המדיניות הקיימות (ובהן הבנות מדריד, הסכמי אוסלו, מפת הדרכים, מכתבי הנשיא בוש, המשא ומתן שנוהל במסגרת "תהליך אנאפוליס", וכן אלמנטים של "היוזמה הערבית") מספקות בסיס אפשרי לעיצוב אסטרטגיית הסדרה ישראלית מעודכנת ומתואמת, הן למול מדינות כדוגמת סוריה ואולי גם לבנון, והן למול הגורמים הפרגמטיים בזירה הפלסטינית.

הזירה הפלסטינית המפוצלת – גיאוגרפית ופוליטית – מהווה מעין מיקרו-קוסמוס המכיל הן איומים והן הזדמנויות, וימשיך לחייב אסטרטגיה דואלית המשלבת הרתעת חמאס וארגוני הטרור, לצד חתירה מתמדת להסדרה מול גורמי אש"ף הפרגמטים בראשות אבו מאזן. תוצאותיו המיידיות של מבצע "עופרת יצוקה" והחלשת חמאס מזה, וההצלחות הראשונות שרושם תהליך בניית כוחות הביטחון והמוסדות הפלסטינים ביהודה ושומרון מזה,

יוצרים תשתית לעיצוב אסטרטגיה מעודכנת.

האיזון והמינון בין הממד ההרתעתי לבין הממד ההסדרי, תעדוף האינטרסים והקדימויות בין האתגרים והזירות השונות, יצירת תיאום מקסימלי עם ממשל אובמה ומעצמות נוספות, ומיצוי ההזדמנויות למול מדינות ערב הפרגמטיות – כל אלה הם תנאי היסוד לעיצובה של אסטרטגיה ישראלית אזורית ובינלאומית.

על אף הקושי המובנה ביצירה ושימור של הרתעה של ארגוני טרור ושחקנים תת-מדינתיים אין חלופה מעשית היכולה לייתר זאת.

הערכת המצב של משרד החוץ מספקת מיפוי של האיומים וההזדמנויות, ומציעה קווים למדיניות חוץ ישראלית עדכנית למולם. עם תחילת כהונתה של ממשלת ישראל החדשה יחל ביצועה של הערכת המצב השנתית 2009 – 2010, תוך הפקת לקחים בתחומי המתודולוגיה והתוכן. מניסיונו של משרד החוץ הבריטי

למדנו כי ערכיותה של הערכת מצב עולה משנה לשנה, עם הצטברות ניסיון והטמעת המתודולוגיה ודרכי החשיבה במשרד החוץ ובמערכת המדינית.

הערות

- 1 עוצמה רכה (Soft Power) – מונח שטבע ג'וזף נאי בשנת 1990 (בספרו: Bound to Lead: The Changing Nature of American Power), כיכולת להשיג מטרה מסוימת באמצעות קואופטציה ומשיכה, יותר מאשר בכפייה או תשלום.
- 2 עוצמה חכמה (Smart Power) – מונח שטבע ג'וזף נאי בשנת 2006, ואשר מוגדר כיכולת לשלב עוצמה קשה עם עוצמה רכה כאסטרטגיה המובילה. באחרונה ציינה מזכירת המדינה האמריקנית, הילארי קלינטון, את כוונת הממשל האמריקני להשתמש בעוצמה חכמה אל מול אתגרי מדיניות החוץ האמריקנית.