

הערכה אסטרטגית לישראל 2023 היא פרי מאמצי מחקר, דיון וחשיבה מעמיקים של כלל חוקרי וחוקרות המכון למחקרי ביטחון לאומי, המיועדת להניח על סדר היום הציבורי בישראל מצע לבחינת האתגרים המרכזיים לביטחון הלאומי ולעורר דיון במענים האפשריים להם.

המכון רואה בקיום דיון מקצועי, ענייני ונטול פניות על האתגרים והמענים לביטחון הלאומי של ישראל אחד מעיקרי ייעודו, שכן בכך הוא מסייע למקבלי ההחלטות בדרג המדיני והמקצועי להתמודד עם הדילמות הביטחוניות המרכזיות הניצבות בפניהם. תודתנו העמוקה לכל השותפות והשותפים למשימה. אנחנו מקווים כי המאמץ המשותף יישא פרי.



סר פרנק לווי,
יו"ר הדירקטוריון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תמצית: זעזועים גיאופוליטיים פוגשים אתגרים מחריפים

מנאל טרכטנברג



שנת 2022 התאפיינה בהאצת תהליכים במרחב הכלל-עולמי, האזורי, הישראלי-פלסטיני והפנים-ישראלי, המאתגרים את ביטחונה הלאומי של ישראל, קוראים תיגר על תפיסות ועל כיווני מדיניות קיימים ומצריכים על כן הערכה מחדש של המציאות המתהווה וגיבוש מדיניות בהתאם. חלק מתהליכים אלה הגיעו כבר במהלך 2022 לנקודת מפנה ברורה, בו בזמן שאחרים ממשיכים להתפתח באופן הדרגתי, מה שמקשה על חשיבה מחודשת לגבי התפיסות האסטרטגיות הרווחות, על אף הסכנות הכרוכות בהמשך המצב הקיים.

בין התהליכים שהגיעו בשנה החולפת לתפנית שאינה מאפשרת עוד להיצמד לפרדיגמות קיימות בולטים שלושה:

1. **החרפת התחרות בין סין לארצות הברית**, שהחלה עוד בתקופתו של הנשיא ברק אובמה והפכה במהלך 2022 לעימות בין מעצמתי גלוי ורב-ממדי, שנעשה המעצב המרכזי של הזירה הגיאופוליטית העולמית.
2. הצעדים הכוחניים שנקטה **רוסיה כלפי אוקראינה** מאז שסיפחה את חצי האי קרים ב-2014 התפתחו במהלך השנים והגיעו ב-2022 למלחמה רבתה על אדמת אוקראינה, המזעזעת את ה-Pax Europaea ששרר ביבשת מאז תום מלחמת העולם השנייה.

3. החתירה הבלתי נלאית של **איראן לגרעין** הפכה אותה במהלך 2022 **למדינה סף גרעינית בפועל**, וזאת בהיעדר מסגרת כובלת של הסכם (JCPOA הפך ל"מת מהלך") ולנוכח חוסר הנכונות של ארצות הברית להציב בפניה איום הרתעתי אמין.

התחרות בין ארצות הברית לסין ופלישת רוסיה לאוקראינה דוחפות את ישראל לבחור צד, בניגוד למדיניותה עד כה

התהליכים הללו שזורים אלה באלה ומערערים מספר הנחות יסוד שעליהן מושתתת מדיניות החוץ והביטחון של ישראל. כך התחרות בין ארצות הברית לסין, כמו גם פלישת רוסיה לאוקראינה, דוחפות את ישראל לבחור צד, בניגוד למדיניותה עד כה, שכן ישראל קיימה בשנים האחרונות קשרים ענפים הן עם סין והן עם רוסיה, אשר היטיבו עימה כלכלית ומדינית. הלחץ הגובר על ישראל ל"פיווט" בהקשר זה מציב בפניה דילמות כבדות משקל, ושינוי מדיניות בעקבות זאת עלול לצמצם במידה ניכרת את מרחב התמרון המדיני-ביטחוני שלה. יתרה מזאת, ארצות הברית ממוקדת בעימות עם סין ועם רוסיה, ועל כן נכונה הרבה פחות מאשר בעבר להגביר את מעורבותה במזרח התיכון או לנקוט יוזמות לגבי האזור.

אשר לאיראן – הפיכתה בפועל למדינה סף גרעינית (גם אם ללא הכרזה רשמית) בעוד נמשכים מאמציה להתבסס ברחבי האזור היא ללא ספק האיום הממשי הגדול ביותר על ישראל, שאין לה כיום אופציות התמודדות מניחות את הדעת. מעבר לכך, שיתוף הפעולה בין איראן לרוסיה במלחמתה באוקראינה מציב אתגר משמעותי נוסף, הן במובן של אפשרות התחמשותה באמצעי לחימה מתקדמים והן מבחינת הגיבוי המדיני-כלכלי שרוסיה עלולה להעניק לה.

לצד הסכנות הברורות יש בהבשלת התהליכים גם היבט חיובי, והוא **הבהירות**: הספק שמתלווה בדרך כלל להדרגתיות וכן הרצון להאמין שמה שהיה הוא שיהיה נמחצים תחת החד-משמעיות של השינוי – כמות האורניום המועשר ל-60 אחוזים שבידי איראן, המספיקה ליותר מפצצת גרעין אחת, כמו גם הפלישה הקרקעית הרוסית עד לפרברי קייב, אינן מותירות ספק הן לגבי הכוונות והן לגבי ההשלכות הרוות הגורל של מהלכים כאלה.



הסכם הגרעין הפך ל"מת מהלך"
הדיונים על החזרה להסכם בווינה

צילום: European Commission Ebs – EEAS/Handout via REUTERS



התחרות בין ארה"ב לסין, כמו גם פלישת רוסיה לאוקראינה, דוחפות את ישראל לבחור צד

רה"מ נתניהו בפגישותיו עם הנשיא הרוסי והסיני

צילום: REUTERS

לעומת זאת, במדינת ישראל גופא ובסביבתה מתרחשים תהליכים מסוכנים לא פחות, אשר אף כי הואצו בשנה החולפת, טרם הגיעו לנקודת מפנה חדה. אלה מציבים אתגר כפול ומכופל, שכן קשה עד מאוד לחולל שינוי תפיסתי ומדיני כל עוד לא מובחנת תמורה מהותית במציאות וברמת האיומים הנשקפים ממנה. תהליכים כאלה מתרחשים בשלושה הקשרים עיקריים:

■ בזירה הפלסטינית

הרשות הפלסטינית המשיכה להיחלש ולאבד שליטה בשטח, בפרט בשומרון, בו בזמן שקרב תום עידן מחמוד עבאס כיו"ר הרשות מבלי שמסתמן לו יורש מוסכם ומבלי שהוכן מנגנון להעברת שלטון סדורה. הריק השלטוני בשטחי הרשות, לצד היעדר אופק מדיני, הניעו גל פיגועים מבוזר והתארגנויות מקומיות כגון "גוב האריות", ואלה דרבנו את צה"ל לנקוט פעילות גוברת שם והגבירו במידה ניכרת את פוטנציאל התפרצותו של עימות נרחב. במקביל מפעל ההתנחלויות ביהודה ושומרון מתרחב תוך גלישה בפועל למציאות של "מדינה אחת", אשר מאיימת לשלול אופציות עתידיות להסדר וקוראת תיגר על זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הסכנות הגלומות בתהליכים אלה עלולות להתעצם לנוכח הקמת ממשלה חדשה בישראל, הדוגלת מפורשות בהעמקת האחיזה בכל חלקי ארץ ישראל ואף בסיפוח. כל אלה עלולים להקשות מאוד על ישראל בזירה הבינלאומית, בפרט בהתמודדות עם האיום האיראני.

■ בזירה הפנימית

המתחים בין המגזרים והמחנות השונים במדינת ישראל גברו מאוד בשנה החולפת, והם מלווים בקיטוב ובהקצנה במישור הפוליטי. הקואליציה שקמה בעקבות הבחירות לכנסת ה-25 מציגה סדר יום ימני מובהק, הנתפס על ידי חלק ניכר מהציבור כקיצוני ואף כמאיים על האתוס של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. זאת כאשר החברה הישראלית גם כך שסועה ומפולגת יותר מאי פעם, בתום ארבע שנים של חוסר יציבות פוליטית, הסתה ודה-לגיטימציה הדדית. כל אלה מעלים סימני שאלה מטרידים לגבי עצם היכולת לשמר את יסודות המשטר הדמוקרטי, את עצמאותה של מערכת המשפט ואכיפת החוק, את האיזונים במישור דת ומדינה וכן את זכויות הפרט. סימני שאלה אלה מהווים איום על הביטחון הלאומי של ישראל – הן עקב פוטנציאל להתפרצויות אלימות נוסח 'שומר החומות', וחשוב לא פחות, בשל הפגיעה בתחושת הסולידריות וההזדהות עם הקולקטיב, החיוניות להמשך הנשיאה בנטל ההתמודדות עם האתגרים כבדי המשקל מבחוץ.

■ היחסים עם ארצות הברית ועם הקהילות היהודיות באמריקה

היחסים המיוחדים עם ארצות הברית, שהם נכס צאן ברזל של הביטחון הלאומי של ישראל, מאתגרים על ידי התפתחויות חברתיות פוליטיות פנים-אמריקאיות וכן על ידי ההתרחקות מישראל של הקהילות היהודיות שם, בין היתר בתגובה למה שמתרחש בישראל עצמה. התחזקות הזרם הפרוגרסיבי במפלגה הדמוקרטית האמריקאית מחד גיסא, וקריאת התיגר בימין כלפי "האליטות" (שאליון) משתייך חלק ניכר מהיהודים אזרחי ארצות הברית) מאידך גיסא, ערערו הן את בסיסי התמיכה בישראל והן את מעמדן של הקהילות היהודיות. העניין הפוחת של ארצות הברית במזרח התיכון, לצד הקמתה של ממשלה ימנית מובהקת בישראל בה בעת שהממשל האמריקאי מחזיק באג'נדה ליברלית, אך מעצימים את תהליכי ההתרחקות. תהליכים אלה מאיימים לכרסם בתמיכה המסורתית

**העניין הפוחת של ארצות הברית
במזה"ת, לצד הקמתה של ממשלה
ימנית מובהקת בישראל בה בעת
שהממשל האמריקאי מחזיק
באג'נדה ליברלית, אך מעצימים את
תהליכי ההתרחקות בין המדינות**

של ארצות הברית בישראל בכל המישורים – המדיני, הביטחוני והכלכלי – וכך לפגוע קשות במעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל, באיתנותה הכלכלית וביכולתה להתמודד עם האיומים המרכזיים עליה, ובראשם איראן.

האתגרים הנובעים מהתהליכים בזירה הפלסטינית, בישראל פנימה וביחסים עם ארצות הברית שזורים גם הם זה בזה: המתרחש ביהודה ושומרון מקרין פנימה ומגביר את המתחים ואת ההקצנה הפוליטית בישראל, אשר מונעים דיון ענייני ומציאותי על הסוגיה הפלסטינית ובכך סוגרים מעגל שוטה שמזין את עצמו. כמו כן, המתרחש ביהודה ושומרון ובתוך מדינת ישראל משפיע לרעה הן על הקהילות היהודיות בארצות הברית והן על הממשל האמריקאי, כאשר התרחקותם של אלה מישראל מלבה בקרבה את הקיטוב הפנימי.

ואולם, שלא כמו במקרה העימות בין ארצות הברית לסין או הפיכתה של איראן למדינה סף גרעינית, התהליכים הקשורים בזירה הפלסטינית, בזירה הפנימית

בישראל וביחסים עם ארצות הברית טרם הגיעו לנקודה קריטית או לכדי משבר של ממש. ההדרגתיות המאפיינת אותם מאפשרת מרחב הכחשה ומחזקת את חוסר הנכונות להתמודד עם הסכנות החמורות הכרוכות בהם. "לא כצעקתה", יאמרו השוללים את המסקנות הלוגיות העולות מהתמשכות תהליכים אלה, ובכך יצדיקו את יתרונותיה של המדיניות הקיימת (דוגמת "ניהול הסכסוך" בהקשר הפלסטיני) ואת היעדרה של יוזמה שתכליתה לבלום מגמות שליליות.

מנגד, אין ספק כי 'הסכמי אברהם' בין ישראל לבין כמה מדינות במזרח התיכון יצרו מציאות אזורית חדשה, שבמסגרתה ישראל מתרחקת מהדימוי של "וילה בג'ונגל" ומצטיירת בהדרגה כעין מעצמה אזורית שיכולה להשתלב במרחב בהקשרים רבים – ביטחון, כלכלה, חדשנות, מים, אנרגיה ומאבק בשינויי אקלים. מעבר לתועלות הברורות הגלומות בהעמקת הקשרים עם המדינות החתומות על הסכמים אלה, תהליך הנורמליזציה טומן בחובו פוטנציאל ניכר, הן בשל התרחבותו כך שיכלול מדינות נוספות והן כמנוף לשיפור היחסים עם ירדן ומצרים. עם זאת, ברי שמימוש הפוטנציאל יהיה תלוי במידה רבה בהתנהלות ישראל מול הזירה הפלסטינית ובטיב יחסיה עם ארצות הברית.



אין ספק כי האיום האיראני הוא המשמעותי והחמור ביותר
שיגור טיל במהלך תרגיל של צבא איראן
צילום: Iranian Army/WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS

בפרוס שנת 2023 מדינת ישראל ניצבת אם כן בפני צירוף מדאיג עד מאוד של מגמות חיצוניות ופנימיות מאתגרות, חלקן מסוכנות ביותר: תמורות גיאופוליטיות חדות אשר מצרות את מרחב התמרון שלה; קפיצת מדרגה באיום האיראני; הידרדרות רב־ממדית ביהודה ושומרון; קיטוב פוליטי פנימי המכרסם במארג הדמוקרטי ופורם את הלכידות החברתית; ופער מתרחב ביחסים עם ארצות הברית ועם הקהילות היהודיות שם.

אין ספק כי האיום האיראני הוא המשמעותי והחמור ביותר מכל אלה, כאשר מולו אין לישראל מענה מניח את הדעת, לפחות לא בטווח הקצר, ויכולת ההשפעה שלה על תהליכים אזוריים וכלל-עולמיים המשליכים על האתגר האיראני מוגבלת למדי. כל כיוון פעולה שישראל תנסה לקדם מול איראן – בין בניית אופציה התקפית תוך הצבת איום ממשי בגין מימושה ובין נטילת חלק פעיל ומשפיע במהלכים בינלאומיים, דוגמת השבת הסנקציות ("snapback") על ידי מדינות אירופה או תמיכה בניסיון לחזור להסכם כלשהו עם איראן – יצריך גיבוי איתן מצד ארצות הברית ושיתוף פעולה נרחב איתה. במצבי קיצון יצוין ישראל תדע תמיד לפעול לבדה, אך יש לעשות כל מאמץ לא להגיע למצבים כאלה, מסיבות מובנות.

מכאן שעל ישראל לפעול נמרצות כדי להיאבק במגמות השליליות המכרסמות בקשריה עם ארצות הברית וכדי לחזק את השיח ההדוק, הענייני והדיסקרטי עם הממשל ועם הקונגרס. כן עליה להעמיק ולהרחיב את הזיקות ואת ההבנות עם הקהילות היהודיות באמריקה, שהן משענת תומכת וגם מקור חשוב להשפעה על מדיניותה של ארצות הברית. במילים אחרות, יכולת ההתמודדות של ישראל עם האיום האיראני מותנית במידה רבה ואף מכרעת בהבטחת תמיכתה של ארצות הברית, ועל כן בהידוק הקשר והאמון ההדדי איתה. לכן השפעה על היחסים עם ארצות הברית צריכה להיות נייר הלקמוס העיקרי של מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, ולאורו יש לבחון כל פעולה מוצעת וכל יוזמה.

בהקשר הפנים-ישראלי ובנוגע לסוגיה הפלסטינית, ספק אם הממשלה החדשה תרצה או תהיה מסוגלת לפעול כדי למתן את המגמות השליליות שכבר מתרחשות, ועל אחת כמה וכמה – ספק אם היא תתניע תהליכים הופכיים. בלי להתכחש להיבטים הפוליטיים המתלווים לכל אמירה או המלצה למדיניות בהקשרים אלה, מתפקידו ומחובתו של המכון למחקרי ביטחון לאומי להצביע על ההשלכות של המדיניות המסתמנת, הן לגבי העלול להתרחש בשטח בטווח הקצר (קרי, התפרצות אלימה ביהודה ושומרון, החרפת הקיטוב והתסיסה הפנימיים), והן לגבי פגיעה ביחסים עם ארצות הברית, ועל כן אשר ליכולת ההתמודדות עם איראן.

אשר לטווח הרחוק יותר – שטטוש הגבול בין מדינת ישראל לבין יהודה ושומרון בהיבט הדמוגרפי, הכלכלי, התשתיתי ואף החוקתי מהווה סכנה ממשית להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, ועל כן למפעל הציוני כולו. כמו כן, הכרסום באבני היסוד של הדמוקרטיה הישראלית על כלל רכיביה מהווה איום חמור לא פחות.

השנה נציין 75 שנה להקמתה של מדינת ישראל, ולצד ההתפעלות מהישגיה העצומים בתחומים רבים מאוד, חובה עלינו לנתח במקצועיות, בקור רוח וללא משוא פנים את האתגרים הגדולים לביטחון הלאומי של ישראל, כמו גם את ההזדמנויות. אחדים מהקשיים הייחודיים שעמדו לפנינו הפעם הם סימני השאלה הנוגעים למדיניות שממשלת ישראל תנקוט בפועל בהקשרים הרלוונטיים (מעבר לפן ההצהרתי), ועל כן קשה להמליץ על כיווני מדיניות רצויים כל עוד סימני שאלה אלה נותרים בעינם.

על אף זאת, שתי המסקנות המרכזיות העולות מניתוח שלל הסוגיות הנדונות **בהערכה אסטרטגית לישראל 2023** הן:

- חיוניות השמירה על היחסים עם ארצות הברית וחיזוקם כעיקרון מסדר כולל בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, בפרט אל מול האתגר האיראני.
- ההכרח להבין ולהפנים את ההשלכות המסוכנות של המשכן והחרפתן של המגמות הקיימות בהקשר הפלסטיני ובהקשר הפנים-ישראלי, ומכאן הצורך הדחוף לשנות כיוון. ישראל ידעה להתעשת ולעשות זאת בהגיעה לצמתים מכריעים בעבר, תקוותנו היא שתדע לעשות כך גם הפעם.