

מבט על, גיליון 790, 28 בינואר 2016

כיוונים להיחלצות מ'המבוכה האסטרטגית'

תובנות מהכנס השנתי (ינואר 2016) של המכון למחקרי ביטחון לאומי

אודי דקל ועומר עינב

כבכל שנה, בכנס השנתי שקיים המכון למחקרי ביטחון לאומי ב-17-19 בינואר 2016, הוצגה שורה של סוגיות אסטרטגיות – פנימיות, אזוריות וגלובליות – שמצויות בלב השיח של מקבלי ההחלטות בארץ ובעולם. במהלך הכנס התנהלו דיונים בנושאים מגוונים ובהשתתפות דוברים בעלי תפיסות המאתגרות זו את זו, שנתנו פרשנויות שונות למציאות. המשותף לכלל הנושאים היה זיקתם הישירה למדינת ישראל ולביטחונה הלאומי. מטרתו של מאמר זה, היא ללכד את התובנות מהכנס לתמונה שלמה ולשרטט על בסיסן קווי מדיניות לממשלת ישראל, שיסייעו להתמודדות מיטבית עם האתגרים שהודגשו ונדונו במהלך הכנס.

'מבוכה אסטרטגית'

בדבריהם של המומחים והאישים שהשתתפו בכנס באו לידי ביטוי תפיסות שונות במהותן לגבי הבעיה האסטרטגית העיקרית שבפני ישראל. אמנם, כל המומחים ששיתפו את הקהל ואת יתר הדוברים בתמונת המצב צפו את המשך תהליך התפרקותו של הסדר המדינתי הישן במזרח התיכון, בלי כיוון התפתחות ברור וידוע. כן הודגש, שאין בידי ישראל מנופי השפעה שבאמצעותם תוכל לעצב סדר חדש שיקנה יותר יציבות, יצמצם את השפעת הגורמים הרדיקליים וייתן לשחקנים האחראים יותר כוח והשפעה גוברת במרחב. בנוסף, כולם ביטאו הערכה שהתהליך יימשך זמן רב ולכן נדרשת סבלנות, לצד גמישות ויכולת הסתגלות מהירה למצבים החדשים. אולם, מומחים מחו"ל וגם מישראל הצביעו על 'המדינה האסלאמית'/דאע"ש, כבעיה האסטרטגית המרכזית שבפני העולם בכלל, המזרח התיכון בפרט וגם כזו שבפני ישראל. זאת, בראיה רחבה של הגלובליזציה של הסלפיה-ג'יהאדיה, שזכתה לכינוי 'מלחמת עולם שלישית'. נשיא המדינה מר ראובן (רובי) ריבלין עצמו הצביע על דאע"ש כאתגר המרכזי, והדגיש שהארגון, מעבר לנוכחותו בגבולות ישראל, כבר נמצא בבית – באמצעות השפעתו והשראתו על שולי החברה הערבית בישראל. לפיכך, בראיית הנשיא, המשימה העיקרית הניצבת בפני מדינת ישראל, היא השקעה בציבור הערבי, כדי למנוע משוליו המתרחבים לאמץ את הרעיונות ההרסניים והמפתים של דאע"ש. כן הדגיש את אחריותה של מדינת ישראל למנוע את התרחבות התופעה, ולא להפנות אצבע מאשימה כלפי אחרים.

לעומת זאת, שר הביטחון משה יעלון הדגיש, כי איראן, היא האתגר המרכזי לישראל ואף הבהיר, כי הוא מעדיף את דאע"ש ברמת הגולן על פני איראן ושלוחיה – משטר אסד, חזבאללה וכוח קודס האיראני. בהקשר זה יצוין, כי מרבית המומחים שהשתתפו בכנס גרסו שהסכם הגרעין שנחתם בין איראן למעצמות לא ירסן את תמיכת איראן בגורמי טרור, את פעילותה החתרנית על פני המזרח התיכון וחתירתה להשגת הגמוניה אזורית. לא רק זאת, כך הודגש, הסכם הגרעין מעניק לאיראן הלכה למעשה הכשר למעורבות בסכסוכים האזוריים ומפנה לה משאבים שיאפשרו לה לתמוך בגורמים הסוררים. הרמטכ"ל, רב-אלוף גדי איזנקוט, מצדו, הגדיר את חזבאללה כאתגר הצבאי המרכזי שניצב בפני ישראל בעת הזו, לאחר שבשנים האחרונות התעצם כוחו של הארגון בעשרות אלפי טילים, רקטות וכלי טייס בלתי-מאוישים, המאיימים על עורף המדינה. כמו כן טען הרמטכ"ל שחזבאללה צובר בימים אלה ניסיון מבצעי רב, בזמן הלחימה שהוא מנהל בסוריה לצד כוחותיו של המשטר.

בה בעת, בין הדוברים היו שהצביעו על הנושא הפלסטיני כאתגר האסטרטגי המרכזי שבפני מדינת ישראל. להערכה זו שותפים רבים בציבור בישראל, לפי סקר דעת קהל שערך המכון באחרונה. בראייה זו, הסטטוס-קוו, שנבחר כאופציה העדיפה של ממשלת ישראל, אינו מתקיים בפועל – מה שמתבטא בהתפרצות טרור של יחידים (שקשה מאוד להתריע מפניו ולסכלו), שניזון מהקצנה בחברה הפלסטינית ובעליית אחוזי התמיכה ב'מדינה האסלאמית'. לכך השלכות שליליות גם על

החברה הישראלית, דרך פגיעה בתחושת הביטחון האישי, הקצנה וקיצוב. בהקשר זה צלצל הסופר דוד גרוסמן בפעמון האזהרה, כשהתריע על התפרקות הבית בעקבות מעשיה של מדינת ישראל, או יותר נכון – בשל אוזלת ידה.

ניתן להגדיר את היעדרה של הגדרה מוסכמת לבעיה האסטרטגית שבפני ישראל, לצד תיעודו שונה של האיומים והיעדר הצבעה על הזדמנויות, כ'מבוכה אסטרטגית'. במילים חריפות יותר: הכאוס בסביבתה האסטרטגית של מדינת ישראל גורם לכאוס מחשבתי ולבחירה בתפיסת הסטטוס-קוו כאופציה העדיפה. אופציות חלופיות דורשות יוזמה ופרו-אקטיביות, שתכליתן עיצוב מציאות אחרת – הגם שכרוכה בהן רמה גבוהה של אי-וודאות. כפי הנראה, בהערכת המצב של קובעי המדיניות בישראל בעת הנוכחית, הסיכונים הכרוכים באופציות שאינן סטטוס קוו גוברים על הסיכויים וההזדמנויות הגלומים בהן.

מגמות בולטות

בדיוני הכנס הודגשו שלוש מגמות עיקריות, השזורות כחוט השני במרבית ההתרחשויות במזרח התיכון בעת הזו.

מעבר ממבנה מדינתי מובהק להיווצרות גורמים לא מדינתיים: היחלשותן של מדינות באזור יצרה ואקום משילותי, שאליו נכנסו שחקנים אחרים, במקביל להתחזקות הרכיבים האתניים, הדתיים, התרבותיים והקהילתיים על חשבון הזהות המדינית. תופעה זו בולטת במיוחד במדינות המדממות - סוריה, עיראק, לוב ותימן, והיא ניכרת גם בעוצמה פחותה בערב הסעודית, ירדן ולבנון, וכן בישויות תת-מדיניות, בכללן הרשות הפלסטינית ושלטון חמאס ברצועת עזה. הזהות המדינית נשמרת במידה החזקה ביותר במדינות בעלות השורשים ההיסטוריים, שלהן מסורת של מאות שנים ויותר: איראן, טורקיה ומצרים. למרות ניסיונות של מדינות המערב, ובראשן ארצות הברית, לכפות שוב את הסדר הישן על המדינות הכושלות באזור, נראה שההליכה לאחור אינה אפשרית ויש להתכונן להיווצרות סדר ומבנים חדשים באזור.

תשתית רעועה להתחייבויות, בריתות או שיתופי פעולה ארוכי טווח: כתוצאה מהכאוס האזורי, כלל הגורמים נאלצים להישען על אינטרסים חופפים לטווח הקצר, כאלה שיכולים להשתנות כהרף עין. כך, למשל, בסוריה – שם השחקנים המקומיים משנים את נאמנותם לעתים תכופות, בהתאם להתפתחויות בשטח ולתמיכה מבחוץ. דינמיקה זו תקפה גם ברמה הבין-מדינית. קשה לדמיין כיום חתימה על הסכם לסיום המלחמה בסוריה או בעיראק, מפאת הקושי לייצר מחויבות לטווח הרחוק. אפילו בהיבטים גלובליים, הסכם הגרעין בין איראן למעצמות תוחם והוגבל ל-15 שנה בלבד. לכן, יש לעבור למצב תודעתי של פעולות בקבועי זמן קצרים, ולא לטווח הרחוק.

תודעה כאמצעי להשגת יעדים אסטרטגיים באזור ומעבר לו: אם בעשורים האחרונים נרשם בשדה הקרב מעבר מלוחמה בין צבאות סדורים ללוחמה א-סימטרית מול אויבים היברדיים, ובתוך כך עליית רכיב הטרור, העת הנוכחית מתאפיינת בהבלטת הרכיבים התודעתיים. גם מדינת ישראל נגררה ללחימה מכוונת לדימוי של ניצחון על חשבון השגת תוצאות ברורות בשדה הקרב, שיאפשרו עיצוב מציאות טובה יותר. הדוגמה הבולטת ללחימה מכוונת דימויים היא המדינה האסלאמית ושימושה המיומן במדיה חברתית ליצירת פחד ולהפצת רעיונותיה ברחבי העולם. גם הרשות הפלסטינית מנהלת מערכה תודעתית נגד ישראל בזירה הבינלאומית, המבוססת על דימויים ומכוונת לפגיעה בלגיטימציה של מדינת ישראל כחלק ממשפחת המדינות.

מעגלים אסטרטגיים

שלוש מגמות אלה מוטמעות בסביבה האסטרטגית של ישראל ומשתלבות בארבעה מעגלים, שביניהם זיקה הדדית.

מעגל המעצמות: מהותו היא התחרות בין ארצות הברית לרוסיה על דומיננטיות באזור ועל ההשפעה על השחקנים הבולטים בו. מבין כלל סוגיות המחלוקת שבין המעצמות, שתיים מרכזיות צריכות לעמוד לנגד עיניה של ישראל. האחת, היא מידת מעורבותן של שתי המעצמות בפתרון המשברים במזרח התיכון, ובפרט בסוריה, כברומטר לכוונותיהן ולעומק מחויבותן כלפי בעלות בריתן באזור; השנייה, היא סוגיית ארצות הברית כמעצמה התומכת בישראל ותקפות הברית הזו על רקע מהמורות רבות בדרך, ולצדה יחסי הגומלין המשתפרים של ישראל עם רוסיה, בפרט בתיאום ובהבנות ביניהן אשר למלחמה בסוריה.

המעגל האזורי: מושפע מהתחדדות המחנאות במזרח התיכון. היריבות הדתית הסונית-שיעית חזרה כמוטיב מוביל במאבק על העוצמה האזורית, כאשר איראן ניצבת בראש המחנה השיעי

וערב הסעודית מובילה את המחנה הערבי-סוני. אלה מתגוששות בניסיון להשיג הגמוניה אזורית. המאבק ביניהן ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב המגרש שעליו פועלים שחקנים מעורבים. זירות ההתגוששות מגוונות ומתאפיינות באינטנסיביות שונה – מסוריה, דרך לבנון ועד תימן. עמדתה המדינית-ביטחונית של ישראל בהקשר זה היא ברורה – איראן מהווה איום עיקרי על האינטרסים הישראליים, בהסתמך על הצהרותיה ומעשיה, בעוד ערב הסעודית ושותפותיה חולקת עם ישראל אינטרסים חופפים, כולל במאבק נגד 'המדינה האסלאמית' ואל-קאעדה.

המאבק בתוך המחנה הסוני: 'המדינה האסלאמית' ואל-קאעדה מובילות את הרעיון הסלפי-ג'יהאדי. כן ניתן למנות במחנה הסוני את האסלאם הפוליטי, המובל על ידי טורקיה וקטאר, שנחלש משמעותית מאז 2013. המחנה הסלפי-ג'יהאדי הוא לב המעגל ומגלם תופעה ייחודית בעלת השלכות אזוריות וגלובליות, אשר נמצאת בלב השיח הבינלאומי. לאחר מספר עשורים של התעצבות והתפתחות, הבשיל בעשור הנוכחי מחנה זה לכדי איום ממשי על יסודותיו של המזרח התיכון, בעיקר כתוצאה מתופעת 'המדינה האסלאמית'. החתרנות והמהפכנות של ישות זו הביאו הלכה למעשה למחיקת הגבול בין עיראק לסוריה ולשבירת הסדר המדינתי, שהוחלף ביח'ליפות. עבור ישראל, האיום נשקף משני היבטים: פעולתה של 'המדינה האסלאמית' סמוך לגבולותיה של ישראל – במלחמה בסוריה, בניסיונות להשפעה בלבנון, בברית עם הטרור הסלפי-ג'יהאדי בחצי-האי סיני ובניסיון לחדור לירדן; בניסיונות לצבור תמיכה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בעזה ובגדה המערבית וגם בקרב הערבים אזרחי ישראל.

המעגל הפלסטיני: בניגוד לשלושה המעגלים האחרים, שביניהם השפעה הדדית ישירה ומובהקת, הסכסוך הישראלי-פלסטיני מבודד יחסית. ירידת קרנה של הזהות הלאומית בחלקים נרחבים של המזרח התיכון דחקה לשוליים את הסוגיה הפלסטינית, ששנים רבות הייתה קונצנוס מאחד במרכז הבמה הערבית-מוסלמית. אמנם, האוכלוסייה הפלסטינית מושפעת ממגמות אזוריות, בהיותה חלק בלתי נפרד מהסביבה (גל הטרור האחרון בישראל פרץ גם בהשראת 'המדינה האסלאמית'), אבל היא נותרה מחוץ למשחק שחוקי מתעצבים בשדות הקטל של סוריה, עיראק, לוב ותימן. המעגל הפלסטיני מבליט את הפערים בחברה הישראלית על דמותה של המדינה – דמוקרטית, יהודית ובטוחה – כמו גם את השלכותיו של היעדר פתרון מדיני על מעמדה של ישראל בעולם. קידום עניינם של הפלסטינים אינו בראש מעייניהם של השחקנים המובילים באזור, אך למרות זאת עדיין טמון בנושא זה, באופן פרדוקסלי, פוטנציאל אדיר לשינוי במעמדה האזורי של ישראל ובמאזן הכוחות האזורי – התפתחות חיובית, התלויה במידה רבה במהלכה של ישראל.

מקפצות אסטרטגיות

האתגר המשמעותי עבור ישראל הוא איתור הנקודות שיקנו לה יתרון אסטרטגי מיטבי באמצעות גיבוש אופציות מדיניות-ביטחוניות חדשות. שקלול הרכיבים הרלוונטיים – המגמות האזוריות והמעגלים האסטרטגיים – מציע, שלמעשה יש לישראל מספר מקפצות, המהוות מצע ליוזמות מגוונות שבאמצעותן היא תוכל לשפר את מעמדה ולקדם סדר יום שישרת את האינטרסים שלה מול ידידיה ויריביה.

מקפצה ראשונה – הזירה הפנימית בישראל: בראש סדר העדיפויות בהקשר זה אמור להיות צמצום הפערים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. יצירת שותפות עמוקה ומבוססת, שאינה נשענת על אינטרסים צרים, בכוחה יהיה לשפר את חוסנה הלאומי של החברה ולמתן את הקיטוב המתרחב בין חלקיה השונים. מצבה הנוכחי של האוכלוסייה הערבית בישראל מזמין השפעות שליליות, דוגמת אלו של 'המדינה האסלאמית'. רק שותפות אמת, שתבטא בהזדמנויות כלכליות וחברתיות שוות, תאפשר לישראל להתמודד עם אתגרי השעה בבית.

מקפצה שנייה – הסוגיה הפלסטינית: שינוי המצב בזירת הסכסוך עשוי וצפוי להוות 'משנה משחק' עבור ישראל. גל האלימות הפלסטינית שפרץ בסתיו 2015 המחיש שוב כמה קריטי לקדם תכנית לשינוי המציאות, אך נדמה שמלבד הצעות לשיפור מצבם הכלכלי ומרקם החיים של הפלסטינים, אין במגירה חזון ויעדים מרחיקי לכת. ואולם, בהינתן הקיפאון המתמשך, דווקא תכנית מדינית רב-מסלולית בזירה הפלסטינית אמורה להיות תשתית לשיפור במצבה של ישראל בהיבטים רבים. תכנית זו מתבססת על המסלול, שעליו הרוב מסכימים – הכשרת תנאים בשטח לקידום הסדר מדיני, לצד פיתוח מואץ של תשתיות למדינה הפלסטינית העתידית (כולל ברצועת עזה). תהליך הידברות חיובי בין ישראל לפלסטינים יבצר את היחסים האסטרטגיים עם המדינות שעמן יש לישראל הסכמי שלום – מצרים וירדן, ויהווה מקפצה הכרחית, בבחינת כריטיס כניסה למקפצה השלישית.

מקפצה שלישית - קידום שיתוף הפעולה בין ישראל למדינות ערב: לאור האינטרסים שישראל חולקת עם מדינות ערב הסוניות – החלשת איראן, המלחמה במחנה הסלפי-ג'יהאדי וחיזוק שחקנים אחראיים בסוריה – ישראל יכולה לסייע בקידום פרויקטים אזרחיים-כלכליים, למשל בתחומי הטכנולוגיה, המים, החקלאות והאנרגיה. מדינות אלה, מצדן, תוכלנה לסייע בפיתוח תשתית למדינה פלסטינית מתפקדת, לצד קידום האינטרסים החופפים-המשותפים במרחב. בהמשך, במה שיוכל להוות "מחצית מקפצה" נוספת, ישראל תוכל לבחון אפשרות לסמן שותפים (גם זמניים) ברמה המקומית ובקרב שחקנים אחרים, גם לא-מדינתיים, בסמוך לגבולה וגם בעומק המרחב הערבי – כאלו שבכוחם להפוך לגורמים חשובים במשחק הכוחות באזור, ושהקשר עמם יצמצם את אי-הוודאות בעתיד.

מקפצה רביעית – רמת המעצמות: היעד המידי והחיוני מכולם הוא החזרת היחסים המיוחדים של ישראל עם ארצות הברית למסלולם. חרף היחסים הביטחוניים ההדוקים, המחלוקת המדיניות פגעו באופן חמור באופק הקיים לישראל באזור, ולכן יש לדאוג להשבת האמון ההדדי ולצעידה לעבר שיתוף פעולה מלא בין המדינות. לצד זאת, כניסת רוסיה למשוואה האזורית באמצעות מעורבותה בסוריה יצרה מצב חדש עבור ישראל. קיום יחסים טובים ותיאום עם רוסיה מעניק יתרון ייחודי לישראל, כמשמרת יחסים טובים עם שתי המעצמות במקביל, באופן שיאפשר לה ליזום מהלכים מוסכמים בינו. בתוך כך, אין להתעלם מהפעילות הסינית המוגברת באזור, בעיקר בתחום הכלכלי, שישראל יכולה להסתייע בה לקידום פרויקטים כלכליים ותשתיתיים בשטחי רשות הפלסטינית. איזון ביחסים בינה לבין המעצמות, תוך מתן קדימות ברורה לארצות הברית, טומנת בחובה יתרונות אסטרטגיים בעלי ערך לישראל.

לסיכום, כפי שהומחש היטב בדיונים שנערכו במהלך הכנס השנתי, לנוכח המגמות המתפתחות במזרח התיכון אין תוחלת לישראל ב"ישיבה על הגדר". הדינמיקה המתהווה באזור מביאה לפתחה של ישראל לא איומים חדשים בלבד אלא גם הזדמנויות, לפעמים בעת ובעונה אחת, ועל כן האתגר הוא לאתר את הכיוונים שבהם תוכל ללכת על מנת להעצים את ההזדמנויות שייצרו עבורה אופק אסטרטגי חיובי, ולא להסס לפעול. עצם נטילת היוזמה כבר אינה עניין של בחירה, אלא היא כורח.