

סיכום: מ"תיקו אסטרטגי" ליוזמה אסטרטגית

שלמה ברום, אודי דקל וענת קורץ

סיום שנת 2014 הצביע על שינוי במצבה האזורי של ישראל ועל אי-תקפותה של הנחת היסוד במדיניותה, שגרסה כי ניתן לעמוד מנגד ולבנות חומת הגנה שתמנע את זליגת האירועים האזוריים לתחומה. מבצע 'צוק איתן' בעזה, עליית בפעילות הטרור של "זאבים בודדים" באזור יהודה ושומרון, התנגשויות בין פלסטינים לכוחות הביטחון ולאזרחים ישראלים בהר הבית, התהוות 'המדינה האסלאמית' בתחומי הכיבושים של דאע"ש בעיראק ובסוריה והשראתה המדרבנת לפעולה של התפתחות זו על קבוצות ובודדים ג'האדיסטים ברחבי המזרח התיכון, חשיפת תאים וארגוני ג'האד בתוך ישראל ובסמוך לגבולותיה אשר נשבעים אמונים לארגון דאע"ש – כל אלה מעידים על הצורך לגבש מדיניות עדכנית מול המגמות וההתפתחויות המקומיות והאזוריות. בניגוד להערכות שנשמעו בשנה שחלפה, ואשר לפיהן יחולו במהלכה התפתחויות משמעותיות בשתי הסוגיות המרכזיות בביטחון הלאומי של ישראל: המשא ומתן שמנהלות המעצמות מול איראן בסוגיית הגרעין והמשא ומתן בין ישראל לפלסטינים – שנה זו הסתיימה בלא שהסתמן שינוי בשתי זירות אלה: הסטטוס קוו במשא ומתן מול איראן נשמר, ובתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני נרשם קיפאון מוחלט. אמנם, במהלך 2014 התרחשו התפתחויות מפתיעות: הסלמה בין ישראל לחמאס שהתפתחה למלחמה, וכן כיבושיו של ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש והתרחבות השפעתו. אולם, היעדר "משחק סיום", קרי התפתחות שתכריע את הכף, ממשיך לאפיין גם את התהפוכות האזוריות, בדגש על מלחמת האזרחים בסוריה, תבוסות הצבא העיראקי מול כוחות דאע"ש והמשך חוסר היציבות עד כדי התפוררות המסגרת המדינית בלוב ובתימן.

פרק זה גובש בחשיבה משותפת עם אלוף (מיל') עמוס ידלין.

על רקע זה של זעזועים סביבתיים מתעוררות תהיות לגבי התוקף והאפקטיביות של המדיניות הישראלית, המקדשת בשנים האחרונות את המצב הקיים ופועלת למזער סיכונים מול סביבה גועשת, לא-יציבה ומאיימת. ניתן לומר במידת-מה של סיפוק כי חלפה עוד שנה של שרידות ושל מזעור סיכונים, עם זאת, גישה אלטרנטיבית שגובשה בשנים האחרונות על יסוד חשיבה ומחקרים שהתבצעו במכון למחקרי ביטחון לאומי קוראת לפרו-אקטיביות מדינית, בדגש על איתור וניצול הזדמנויות שיסייעו לשפר את מצבה המדיני בפרט והאסטרטגי בכלל של מדינת ישראל. זאת, תוך קידום הסיכוי להגיע לשלום ללא התפשרות בסוגיות ביטחון חיוניות.

בחלקו הראשון של מאמר זה ייסקרו עיקרי ההתפתחויות בסביבה האסטרטגית של ישראל אשר נרשמו בשנה החולפת; חלקו השני יוקדש להצגת המלצות למדיניות יוזמת ומקיפה.

2014 – האם נרשם "תיקו אסטרטגי" בכל הזירות?

המערכה המדינית למניעת יכולות גרעין מאיראן

האיום הקיומי הפוטנציאלי העתידי על ישראל הוא השילוב של המשטר הקיצוני באיראן, הקורא למחיקת ישראל מהמפה, עם הימצאות יכולת גרעינית צבאית בידי משטר זה. תוכנית הגרעין האיראנית נמצאת במצב של הקפאה כתוצאה מקיום הבנות בין איראן למעצמות, אשר נוסחו בהסכם הביניים שהושג ביניהן בתחילת שנת 2014. חששות שנשמעו בישראל כי האיראנים יפרו את הסכם הביניים וכי משטר הסנקציות שהוטל על איראן יתמוטט בעקבות ההקלות שנכללו בהסדר הביניים – התבדו. בנובמבר 2014, אפילו ממשלת ישראל העדיפה את הארכת הסכם הביניים והמשך השיחות עם איראן על פני האפשרות של התמוטטות השיחות, ובוודאי על פני ניסוח "הסכם רע". לפי שעה, הלחץ הכלכלי על איראן נשמר; כלכלתה, גם אם לא התמוטטה ונראה שאינה קרובה לקריסה, נתקלת בקשיים ניכרים והיא נמצאת במצב של משבר מתמשך. לכך מתווסף הקושי שיצרה לכלכלת איראן הירידה המשמעותית במחירי הנפט. אולם, חשוב לזכור שאי-השגת הסכם סופי משמעותה שהאיראנים נמצאים במרחק של חודשים ספורים מפריצה לפצצה גרעינית. למרות שאיראן והמעצמות מעוניינות מאוד בהסדר, הפערים ביניהן נותרו עמוקים ומורכבים.

איראן מעוניינת לשמר בידיה את הישגיה בתחום הגרעין – התשתיות והחומרים שברשותה, המגדירים אותה כמדינת סף גרעיני. בד בבד, היא חותרת להסרה כוללת ומיידית של הסנקציות הכלכליות. מטרתה היא להשיג הסכם קצר-טווח, שאמצעי ותהליכי הפיקוח שייכללו בו יהיו מינימליים. המעצמות, לעומת זאת – למרות שאיפתן

להסיר את סוגיית הגרעין האיראני מסדר היום הבינלאומי ואולי אף לשתף את איראן במלחמה בדאע"ש ובמאמצים לייצב את מזרח התיכון – לא היו מוכנות להתפשר על הסכם שלא יציב סייגים משמעותיים בפני התקדמותה של איראן לעבר השלמת תוכניתה הגרעינית, ושלא ירחיקה מיעד זה לטווח זמן של יותר משנה. לכן, המעצמות עמדו על הצורך להאריך את משך הזמן שיידרש לאיראן על מנת לפרוץ לעבר הפצצה, לצמצם את היקפם של יכולות ההעשרה של האורניום ושל ייצור פלוטוניום באיראן, להוציא את החומר המועשר מאיראן, לסגור אתרים עם פוטנציאל צבאי ובסך הכול – לשלול מאיראן יכולות להמשיך בפעילויות לפיתוח נשק גרעיני. כן התעקשו המעצמות על הסכם מחייב לטווח ארוך, עם פיקוח חודרני ושקיפות מרבית. מבחינתן, גם הסרת הסנקציות אינה יכולה להיות מיידית, קודם שברור כי האיראנים אכן מסיגים לאחור את תוכנית הגרעינית הגרעין שלהם.

פעמיים במהלך 2014 הוחלט להאריך את הסכם הביניים ולהמשיך בשיחות, וגם לאחר מכן ובזמן כתיבת שורות אלה לא מסתמן פתרון שיספק מענה לדרישות המינימום של שני הצדדים. הנה כי כן, לכאורה "תיקו אסטרטגי" – איראן עצרה את התקדמותה לפצצה והיא מקפידה לעמוד בהתחייבויותיה על פי הסכם הביניים. אך אם העולם יעניק לגיטימציה למצב זה לאורך זמן, ייווצר מצב בעייתי ביותר עקב הישארות איראן במצב של מדינת סף גרעיני, שתיהנה מהיכולת המאיימת לפרוץ לפצצה בזמן קצר יחסית.

הזירה הפלסטינית

ממשלת ישראל לא הצליחה לשמר את הסטטוס קוו בזירה הפלסטינית, ובפועל ניכרו הליכה לאחור במאמצים לקדם שלום וקיפאון בתהליך המדיני; הסלמה באירועים בשטחים – אם כי ללא פריצתה של אינתיפאדה שלישית; "תיקו אסטרטגי" בעימות בין ישראל לחמאס בעקבות מערכת 'צוק איתן' ברצועת עזה, היעדר מוצא לפתרון בעיות עזה והחשש ש"סיר הלחץ" ברצועה יתפוצץ מחדש, וכן החמרה ב"אנתיפאדה מדינית" שמנהלת הרשות הפלסטינית נגד ישראל. באפריל 2014 הסתיים בכישלון מאמץ שאפתני של מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, שיוזם סבב שיחות נוסף בין ישראל לפלסטינים במטרה לצעוד כברת דרך לקראת הסדר קבע. המגעים המדיניים בין הצדדים נותקו והתהליך המדיני נקלע לקיפאון עמוק. הבעייתיות שבמצב זה הומחשה על ידי ניסיונו החוזר, שאמנם לא הוכתר בהצלחה, של יושב ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, לקדם פיוס עם חמאס, וכן על ידי הגברת מאמציה של הרשות להפעיל לחץ על ישראל באמצעות מהלכים מדיניים חד-צדדיים ועוקפי משא

ומתן בזירה הבינלאומית. לנוכח התפתחויות אלה מצאה ישראל את עצמה מצוידת בסל כלים מדיני ריק כמעט לחלוטין, כשאין ביכולתה להשפיע על מהלכיה של הנהגת אש"ף והרשות הפלסטינית. המענה שבחרה ישראל בתגובה לצעדים הפלסטיניים – הרחבת הבנייה בהתנחלויות בגדה המערבית ואי-העברה של כספי המיסים שהיא גובה עבור הרשות הפלסטינית – היו בבחינת "גול עצמי", משום שהם אינם מקובלים על הקהילה הבינלאומית ומקוממים אותה נגד ישראל, וגם משום האיום שיוצר המשבר הכלכלי על עצם שרידותה של הרשות הפלסטינית, שקיומה הוא אינטרס ישראלי. התגובה הביקורתית לצעדים אלה שנקטה ישראל העידו על הרעה במעמדה המדיני. גם המערכה שהתנהלה בקיץ 2014 עם חמאס הסתיימה ללא הישגים אסטרטגיים חד-משמעיים, ולמעשה תוך חזרה לנקודת המוצא – שלטון חמאס ברצועת עזה נותר על כנו ועזה נתונה במצור מדיני וכלכלי, המגדיל את הסבירות לכך שהתסכול הנצבר בשורות חמאס ובקרב תושבי האזור יהווה רקע להתפרצותו של סבב עימות מחודש עם ישראל. למרות 50 ימי הלחימה שידעה ישראל מול חמאס, המערכה הסתיימה בלא שינוי של ממש במאזן הכוחות המדיני. חמאס הוכה קשות וכשלו שני מאמציו הצבאיים – המערך הרקטי והתת-קרקעי: מערכת 'כיפת ברזל' בלמה את מטחי הרקטות, ורשת מנהרות התקיפה שבנה הארגון מתחת לגבול הרצועה הושמדה על ידי כוחות צה"ל. עם זאת, הרשות הפלסטינית נאלצה להכיר באי-יכולתה, בתנאים הנוכחיים, לחדש את אחיזתה ברצועת עזה, חמאס נותר הכוח החזק והשליט ברצועה ואף חזר להתעצם מבחינה צבאית. יתר על כן, שלטון חמאס ברצועה אף זכה בלגיטימציה מדינית מסוימת אפילו מישראל, שניהלה מולו שיחות עקיפות (בתיווך מצרים), וסימנה אותו ככתובת האחראית בעזה, בבחינת "הרע במיעוטו".

נכון לתחילת 2015, לא התממשו איומים להסלמה חמורה בזירה הפלסטינית: הניסיונות שהוביל חמאס לעורר אנתפיאדה בשטחי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית ובירושלים לא צלחו, למרות העלייה במתח בין ישראל לפלסטינים במהלך הלחימה בזירת עזה, ועל אף הרושם שהצדדים נמצאים על סף התלקחות "מלחמת דת". לעומת זאת, צוברים תאוצה מאמציה של הרשות הפלסטינית ליזום "אנתפיאדה מדינית" על ידי עידוד ממשלות ופרלמנטים במדינות אירופיות להכיר באופן סמלי במדינה פלסטינית ומהלכים ברוח זו במוסדות האיחוד האירופי, וכן באמצעות הצטרפות פלסטין, שב-2012 הוכרה על ידי עצרת האו"ם כמדינה משקיפה שאינה חברה, לאמנת רומא – מהלך המקנה לה זכות לתבוע ישראלים בבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC). הכיוון שהרשות הפלסטינית בחרה ללכת בו – מאבק משפטי נגד ישראלים בזירה הבינלאומית תוך התמקדות בהאשמתם בפשעים נגד הפלסטינים – צפוי להתפתח באופן

איטי ומדוד כתוצאה מהתנהלותן השגורה של מערכות הצדק והמשפט הבינלאומי. אמנם, כשל ניסיונה של הרשות להעביר במועצת הביטחון החלטה המאמצת הצעה שהגישה, ובמרכזה נסיגה ישראלית מהגדה המערבית וחזרה לקווי ה-4 ביוני 1967 עד סוף 2017, אך אין מדובר בסוף פסוק. הרשות הפלסטינית מאותתת כי אין בכוונתה לנטוש את הזירה הדיפלומטית-מדינית, וצפויים מהלכים נוספים מצידה ומצד גורמים בינלאומיים אחרים במוסדות האו"ם ובפורומים נוספים. אלה יציבו בפני ישראל את האתגר של גיבוש מענה נגדי אפקטיבי, שישתלב באסטרטגיה מדינית מקפת.

הזירה הצפונית

מלחמת האזרחים העקובה מדם בסוריה מתכנסת גם היא למעין "תיקו אסטרטגי" בין משטרו של בשאר אל-אסד הנתמך – עד כדי נשלט – על ידי איראן ומסתייע בחזבאללה, לבין ארגוני האופוזיציה השונים, על כל גווניהם. משטר אסד המשיך ליהנות בשנה החולפת מסיוע אינטנסיבי מצידן של רוסיה, איראן, עיראק וחזבאללה – תמיכה כלכלית ואספקת אמצעי לחימה. כוחות חזבאללה ומיליציות עיראקיות שיעיות אף מעורבים מבחינה צבאית בלחימה. סיוע זה הוא המפתח ליכולתו של משטר אסד לייצב קו הגנה על "סוריה הקטנה" – השטחים שנותרו בשליטתו, ולשמר את משטרו גם לאחר ארבע שנות לחימה שגבו כ-250,000 קורבנות בנפש. נוסף לכך, כ-10 מיליון מתושבי סוריה נאלצו לעזוב את בתיהם וכ-3.5 מיליון הפכו לפליטים שגלו מארצם.

בעוד כוחותיו של אסד שמרו על אחיזתם בדמשק ובשטחים שבהם מתגוררים בני העדה העלווית, ואף הצליחו להדוף את המורדים מהשטחים המיושבים בסונים המחברים בין אזורים אלה, התחזק כוחם של ארגוני המורדים הסונים השונים באזורים נרחבים בתחומי המדינה. הגבולות בין אזורי שליטה אלה הם דינמיים ומתנהל עליהם מאבק, הגם שהתייצב סטטוס קוו יציב למדי בין הכוחות היריבים. במהלך שנת 2014 הסתמן שינוי במצב הקיים ברמת הגולן. לצידו של חזבאללה הנהנה מתמיכה איראנית ישירה, חדר לריק השלטוני באזור גם הארגון 'ג'בהת אל-נוסרה', הנמנה עם שותפיו של אל-קאעדה. ארגונים אלה מסייעים למשטר בלחימה באזור זה, ומאיימים להרחיב את זירת העימות עם ישראל ולחבל במאמצי ישראל לכוון שיתופי פעולה עם גורמי אופוזיציה סוריים, המתנגדים למשטר אסד אך אינם נמנים עם אוהדיו ושותפיו של ארגון 'המדינה האסלאמית' וארגונים ג'האדיסטיים אחרים.

ההפתעה הגדולה: עליית 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש

עלייתו של ארגון הג'האד הקיצוני והאכזרי 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש היוותה את ההפתעה הגדולה ביותר שהתרחשה במהלך שנת 2014. מעטים צפו מראש את היקף

התופעה, על ממדיה הגיאוגרפיים והתקשורתיים. תוכנית מקיפה ומחוכמת שגיבש הארגון כללה ביסוס מאחזים באזורים הסוניים של סוריה ועיראק. התשתית הארגונית שהוכנה בהתאם אפשרה בראשית 2014 לכוחות הארגון כיבוש נרחב של שטחים סוניים מידי צבא עיראק באזורים הסוניים בצפון-מערב המדינה, ומידי כוחות הצבא של משטר אסד וארגוני אופוזיציה סוריים בצפון-מזרח סוריה. התקדמותו המהירה של דאע"ש ונסיגתם של כוחות צבא עיראק השיעיים, לצד אסטרטגיית תקשורת חברתית חדשנית ופרסום סרטונים מזרי אימה, שבהם הוצגה עריפת ראשיהם של עיתונאים מערביים שבויים על ידי אנשי הארגון, היכו גלים ברחבי העולם והביאו להרכבתה של קואליציה צבאית רחבה בהובלת ארצות הברית, שתכליתה לבלום את התבססותו ואת התפשטותו של דאע"ש.

תנופת ההשתלטות של דאע"ש על שטחים נרחבים נעצרה בשלהי 2014, אולם הארגון נפנה אז לכינון 'המדינה האסלאמית' ולהעמקת המשילות בתחומה, במקביל להרחבת נוכחותו בכל מרחבי העולם הערבי ושכנוע קבוצות וארגוני ג'האד סלפיסטיים להישבע לו אמונים ולהצטרף לשורותיו. אמנם, ניכר כי הקואליציה הבינלאומית שבהובלת ארצות הברית סייעה לבלום את מסע כיבושיו של דאע"ש ולפגוע בערוצים הפיננסיים שלו – בדגש על יצוא הנפט. עם זאת, נכון לתחילת 2015, לא עלה בידי כוחות הקואליציה "להביס" את הארגון, כלומר, לקדם ולממש את היעד האסטרטגי ארוך-הטווח שהציבה לעצמה, כדבריו של הנשיא ברק אובמה. על כן, גם בהקשר זה ניתן להבחין במצב של "תיקו אסטרטגי" בין הקואליציה לבין הארגון.

ישראל מצידה משתפת פעולה בחתימה נמוכה עם הקואליציה על ידי סיוע מודיעיני, אך הזדמנות ליטול חלק גדול יותר במאמץ המשותף נגד דאע"ש הוחמצה עד כה: השינויים שחלו במזרח התיכון בשנים האחרונות יצרו חלון הזדמנויות מסוים, שניצולו אמור היה לשבור את המסורת הבעייתית שבמסגרתה נמצאת ישראל מחוץ לקואליציות אזוריות, ולאפשר לה להשתתף באופן אקטיבי ומוחצן יותר במאבק. ישראל יכולה הייתה להעמיק את הקשרים עם כוחות פרגמטיים-מתונים בסביבתה האזורית, אולם הזדמנות זו לא נוצלה משום שישראל לא רכשה את "כרטיס הכניסה" לחזית האזורית – התקדמות בתהליך המדיני עם הפלסטינים והכרה ב'יוזמה הערבית' כמסגרת לדיאלוג בין ישראל לעולם הערבי הפרגמטי.

לנוכח היחלשותו הדרמטית של הצבא הסורי עקב התמקדותו במלחמת האזרחים, חזבאללה נותר האיום המשמעותי ביותר בזירה הצפונית של ישראל. עם זאת, חזבאללה עצמו שקוע זה מספר שנים במעורבות ישירה ופעילה במלחמת האזרחים בסוריה. על רקע זה, ובפרט על שום מעורבותו בטבח אזרחים בסוריה לצד כוחות צבא אסד, הוא

נעשה יעד לביקורת בעולם הערבי-סוני ובמיוחד בלבנון, ואיבד את התמיכה הנרחבת שהייתה לו ב"רחוב" הערבי הסוני. התגייסות הארגון ללחימה לצד צבא אסד כרסמה בדימוי "מגן לבנון" שהוא טרח לנכס לעצמו במשך שנים, והתחזקה ראייתו כגורם עדתי הנתון להשפעות חיצוניות. מצד שני, כאשר נלחם חזבאללה בגבול המזרחי של לבנון במטרה לבלום את התקדמות דאע"ש וג'בהת אל-נוסרה מסוריה אל תוך לבנון עצמה, הוא זכה בשיתוף פעולה הדוק מצד הממשלה הלבנונית ונתפס כגורם היחידי שביכולתו לעצור את גלישת האסלאם הקיצוני הסוני למדינה.

אמנם, מפאת המשבר הפוקד את הכלכלה האיראנית חווה חזבאללה צמצום תקציבי מסוים, אך למרות זאת המשיך בתהליך ההתחמשות וההצטיידות שעלול להתרגם לאיום ישיר על ישראל. וכך, לאחר שבע שנים שקטות שבאו בעקבות מלחמת לבנון השנייה, בשנת 2014 נראו סימנים ראשונים להיחלשות ההרתעה הישראלית כלפי חזבאללה, דווקא בעקבות הערכת הארגון שישראל פועלת להרחבת חופש הפעולה שלה, ובכך משנה את כללי המשחק שהתעצבו בשנים האחרונות. לפיכך, גובר הפוטנציאל לעימות בין חזבאללה לישראל במהלך 2015.

יחסי ישראל-מצרים

ניכר כי היחסים בין ישראל למצרים הלכו והשתפרו במהלך 2014, ובפרט על רקע מערכת 'צוק איתן'. בחירתו הרשמית של עבד אל-פתח א-סיסי לנשיאות מצרים והחלטתו להעמיק את המערכה המדינית נגד 'האחים המוסלמים' ונגד גילויי האלימות של קנאים אסלאמים והטרור המבוצע על ידיהם הותירה את חמאס בעמדת בידוד ונחיתות חסרת תקדים. ההחלטה המצרית ליצור רצועת ביטחון ברוחב של קילומטר אחד או שניים בגבול רפיח חסמה את מנהרות ההברחה באזור זה, וקטעה את אחד ממקורות המימון המרכזיים ונתיב ההתעצמות של הארגון. תמיכתה של קטר ב'אחים המוסלמים' ובפרט בחמאס, לאחר שבכירי הארגון גורשו ממצרים ומהמפקדה ששכנה בסוריה, יצרה מתח רב בין אמירות הנפט האמידה לבין שכנותיה במועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (משפ"ם) ומצרים. החלטתה של קטר לצמצם את תמיכתה ב'אחים המוסלמים' ובחמאס כתוצאה מלחץ בין-ערבי מרוכז הוסיפה נדבך נוסף למצוקתו של הארגון.

האינטרסים החופפים למצרים וישראל בהתמודדות עם הטרור הג'האדיסטי ועם חמאס יוצרים הזדמנויות לשיתוף פעולה מודיעיני, צבאי ובלחימה בטרור. עם זאת, שיתוף הפעולה אינו מתרחב לתחומים כלכליים ואזרחיים, ונותר שיח סמוי בין מנהיגים ופעילות משותפת בחתימה נמוכה.

דווקא בסוגיית עזה קיים פוטנציאל להתרחקות האינטרסים בין מצרים שבשלטון של הנשיא א-סיסי, השואפת למיטוט שלטון חמאס ולהשבת הרצועה לשליטת הרשות הפלסטינית, לבין מדיניותה של ממשלת ישראל הנוכחית, הרואה בחמאס הכתובת האחראית – הרע במיעוטו – ברצועה, ונמנעת מהענקת תמורות לנשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס.

אנרגיה ומחירי הנפט

התפתחות נוספת שהפגיעה את המזרח התיכון וגורמים בינלאומיים רלוונטיים הייתה הירידה הדרמטית במחירי הנפט. השילוב בין עלייה מתמדת בקצב ייצור הנפט האמריקאי מפצלי שמן, הירידה בצמיחה בסין, המעבר לשימוש בגז טבעי ובעיקר תוצאות החלטתה של ערב הסעודית שנכפתה על ארגון אופ"ק, שלא להגביל את קצבה של תפוקת הנפט – הביא לצניחת המחירים במהלך 2014 ביותר מ-50 אחוזים ולהתייצבותם בטווח שבין 50 ל-70 דולר לחבית. ההחלטה הסעודית להימנע מצמצום התפוקה נבעה בראש ובראשונה מרצון לשמור את נתח השוק של הממלכה ב"שוק של מוכרים", ובה בעת משאיפה להקשות על איראן את ההתמודדות עם המשבר הכלכלי הפוקד אותה ולאצלה להתפשר בנושא הגרעין. ובנוסף – מעניין וראוי לציין – ערב הסעודית ביקשה להשתמש בהצפת השוק ובהורדת מחירים כדי להקשות על תעשיית פצלי השמן האמריקאית.

ירידת מחירי הנפט צפויה להוסיף קושי לכלכלת איראן, המצויה ממילא במשבר עקב הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו עליה. מדינה נוספת שכלכלתה תיפגע כתוצאה מהתפתחות זו בשוק הנפט היא רוסיה, הנתונה תחת סנקציות כלכליות שהוטלו עליה עקב התנהלותה במשבר באוקראינה. בהקשר הישראלי, לעומת זאת, מדובר באופן עקרוני בברכה כלכלית ומדינית. אולם, בקיצוניות השינוי טמון גם פוטנציאל של חוסר יציבות, ובמיוחד סכנה שרוסיה או איראן יעלו את מחירי הנפט במטרה לזעזע את השווקים.

המרשם ל-2015: תקיפות ביטחונית ומתינות מדינית

אתגרי 2014 ימשיכו לאפיין את המציאות האסטרטגית של מדינת ישראל בשנת 2015: מרכזיים ביניהם הם סוגיית הגרעין האיראני; העימות עם הפלסטינים – בזירה המדינית ובזירת הטרור, בפרט עקב התגברות פעילותם של "זאבים בודדים", וכן עקב הפוטנציאל למערכה נוספת ברצועת עזה; סכנת ההסלמה בחזית הצפונית מול חזבאללה; התרחבותה של השפעת דעא"ש במרחב. לפיכך, על ישראל להישאר דרוכה, לנסות לזהות את ההתפתחויות שיהוו עבורה אתגר ולגבש מענה בהתאם.

מפאת עוצמת הנזק האדירה של נשק גרעיני, נוסף על היתרון האסטרטגי שנשק זה מקנה למדינה המחזיקה בו, הסכנה הגלומה בהתחמשות איראן בנשק גרעיני היא האתגר האסטרטגי המרכזי שבו צריכה ישראל להתמקד. על אף ריבוי הסימנים לכך שממשלו של נשיא איראן, חסן רוחאני, מסמל תהליך שינוי המתרחש בזירה האיראנית הפנימית, לא ברור עד כמה תהליך זה משמעותי, ואם אכן בכוחו של האגף ה"מתון" באיראן לשנות את המסלול הלעומתי והלא-מתפשר שהתווה המנהיג העליון, עלי ח'אמנאי. בתחילת 2015 עדיין ניהלו המעצמות ואיראן שיחות שמטרתן מציאת פתרון דיפלומטי למחלוקות בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית. שיחות אלו צפויות להימשך עד המועד הסופי שנקבע לסיום המשא ומתן – סוף יוני 2015. בהקשר זה, על ישראל להמשיך ולפעול בשיתוף פעולה הדוק עם בעלות-בריתה כדי להבטיח שלא ייחתם "הסכם רע" עם איראן. במקרה של קריסת השיחות, על ישראל להמשיך ולבנות את האופציה האסטרטגית של מניעת ניסיון פריצה ליכולת גרעינית מצד איראן. בד בבד, על ישראל לשפר את כשירותה ואת מוכנותה להסלמה מול השלוחות של איראן במרחב, בראש ובראשונה חזבאללה.

אשר לחזית הפלסטינית, סבב עימות רביעי עם ישראל אינו אינטרס של חמאס משום שבמערכה שהתחוללה בקיץ 2014 ספגו יכולותיו ואמצעיו של הארגון – שבאמצעותם יכול היה להשית על ישראל פגיעה אסטרטגית – פגיעה קשה. עם זאת, גם עימות זה לא היה מתוכנן מבחינת חמאס. נראה שחמאס וישראל כאחד נגררו אליו ללא כוונת מכוון. על ישראל להיערך למקרה של סבב נוסף, שיתחולל אם יאבד חמאס את יכולתו לשלוט ברצועה ולרסן את גורמי הג'האד, המשוללים תחושת אחריות ומחויבות לשלומם של תושבי רצועת עזה.

אם יתחולל סבב עימות נוסף, צה"ל יידרש לנצח במערכה באופן ברור יותר ובזמן קצר יותר, תוך פגיעה קשה יותר בזרוע הצבאית של חמאס ויצירת תנאים להסדרה טובה יותר. על צה"ל להפיק את לקחי 'צוק איתן' ולשפר את יכולות המודיעין, הפעלת האש, התמרון הקרקעי, היוזמה ויכולת הפגיעה ברכיבי הכוח המרכזיים של חמאס הצבאי. חשוב לבחון ביסודיות את תפיסת ההפעלה העדכנית של צה"ל אל מול אויב מדינתי-למחצה ולוודא את התאמתה של התפיסה לסביבת הלחימה המשתנה, לצד חתירה ליצירת תנאים להסדרה אפקטיבית שבמרכזה מניעת התעצמות מחודשת של חמאס. סיכון רב אף יותר לישראל בזירה הפלסטינית נובע מהמהלכים המדיניים של הרשות הפלסטינית באירופה ובמוסדות בינלאומיים – בעיקר באו"ם ובבית הדין הפלילי הבינלאומי. קרוב לוודאי שבזירות אלה יתחולל במהלך 2015 מאבק מדיני רב-משמעות. ממשלת ישראל שתוקם לאחר הבחירות שייערכו במאוס 2015 תידרש

להציב תוכנית מדינית שאפתנית לקידום התהליך המדיני עם הפלסטינים ולעיצוב מציאות של שתי מדינות לשני עמים. בנוסף, נדרש להקים מנהל מערכה רב-תחומי שיהיה אחראי לבניית תוכנית רב-שנתית לניהול מערכה מדינית, צבאית, דיפלומטית, משפטית, תקשורתית וכלכלית, תוך סנכרון ומיצוי כלל המאמצים המשולבים. גם על משרד החוץ לשפר את המענה למסעות הדה-לגיטימציה והחרמות, לקדם מהלכים מדיניים ודיפלומטיים בהקשר זה ולהיערך להתמודדות עם המערכה המשפטית המתנהלת נגד ישראל לא רק משולחן ההגנה, אלא גם משולחן התביעה.

כמו במענה לאיום הביטחוני, גם במערכה המדינית היוזמה היא ההגנה הטובה ביותר. בעת הזו, ישראל חייבת להשיב את היוזמה לידיה ולהוביל מהלך מדיני נרחב להסדרת הסכסוך עם הפלסטינים. עליה להציב על סדר היום במוצהר ובבירור את היעד האסטרטגי: מדינה יהודית, דמוקרטית ובטוחה. עליה לחפש כל דרך להגיע ליעד זה. דרך שתקדם את ישראל לקראת מימוש יעד זה מבוססת על תפיסת "חישוב מסלול מחדש" – המפורטת במאמר המוקדש לה בקובץ זה. על בסיס תפיסה זו, ישראל תיזום צעידה במספר מסלולים במקביל, שכולם יובילו ליעד של שתי מדינות לשני עמים: מסלול דו-צדדי עם הפלסטינים למשא ומתן על הסדר קבע; מסלול דו-צדדי עם הפלסטינים לכינון הסדרי מעבר; מסלול אזורי בשיתוף מדינות ערביות מתונות בהתבסס על 'יוזמת השלום הערבית'; מסלול עצמאי שבמסגרתו תעצב ישראל גבולות והסדרי ביטחון בעצמה, תוך תיאום מרבי עם הקהילה הבינלאומית. תנועה מתמדת לעבר היעד היא חיונית, ועל כן יש לגבש יכולת לעבור בין המסלולים או להתקדם בהם במקביל. העיקרון המנחה חייב להיות תקיפות ביטחונית ומדינית. בעוד ישראל לא תתפשר על ביטחונה ועל ביטחון אזרחיה, היא תציג גישה מתונה מבחינה מדינית שתבטא בנכונותה להסכים לפשרות בדרך ליעד הלאומי המוגדר.

בזירה הצפונית, ישראל חייבת להיות מוכנה לעימות עם חזבאללה, שיעור בסיוע איראני. גם כאן, על הדרג המדיני לדון ולהגדיר היטב את יעדי העימות, אם יתחולל, ואת הדרך הצבאית והמדינית לשם השגת התכלית האסטרטגית בעימות זה. חשוב לתכנן ולהתאמן למערכה שבה תושג פגיעה קשה מאוד בחזבאללה וביכולותיו הצבאיות, ולהחליש ככל האפשר את יכולתו ואת תפקודו לאחר סילוק משטר אסד בסוריה. נוסף לכך, יש לבחון מחדש את ההנחה שהיציבות בגבול ישראל-סוריה, אשר לאורך שנים הייתה תוצאת יציבותו של משטר אסד, אכן עדיפה על הפלת משטר והשתלטות גורמי אופוזיציה סוניים על המדינה – גם אם התפתחות בכיוון זה תהיה כרוכה באי-ודאות רבה. אחרי הכול, הפלת משטר אסד וכינון משטר סוני בסוריה משמעותם שבירת הסהר הקיצוני שיעי-עלווי-חזבאללאי. סהר קיצוני שיעי ללא סוריה יהיה חלש

באופן משמעותי מכפי שהוא כיום. כך יפחת האיום הנשקף ממנו לישראל. לשם כך יש לזהות גורמים סוניים מתונים ומיעוטים דרוזים, נוצרים וכורדים, ולשתף איתם פעולה לקראת היום שאחרי אסד.

אשר לטורקיה, הקיפאון במלחמת האזרחים בסוריה וכן במאבק המתנהל מול דאע"ש מציב אותה כשחקנית מפתח שביכולתה לשבור את התיקו בין שני הצדדים הבעייתיים בסוריה. אכן, נראה כי טורקיה היא המדינה היחידה באזור שביכולתה להפעיל כוחות צבא קרקעיים משמעותיים, שיזרזו את הפלתו של משטר אסד ויגרמו פגיעה קשה בכוחות דאע"ש. טורקיה מצידה התנתה את התערבותה היבשתית בסוריה בכך שלא תוענק לכורדים מדינה עצמאית, ובכך שארצות הברית תפעל להחלפתו של משטר אסד. באשר ליחסים בין ישראל לטורקיה – הסיכוי לשיפור ייוותר נמוך ביותר, כל עוד הנשיא ארדואן מחזיק בשלטון. עם זאת, מעמדה המדיני ומיקומה הגיאוגרפי המיוחדים של טורקיה מעניקים לה תפקיד מרכזי במאבק מול שני האתגרים – דאע"ש והסהר השיעי בהובלת איראן. לפיכך, התגייסותה של טורקיה למאבק זה חיונית לקידום האינטרסים של ישראל בהקשרים אלה. יתר על כן, יש לזכור שבין ישראל לטורקיה מתקיימים יחסים כלכליים הדוקים, וכי יש עדיין בטורקיה, כולל במפלגת השלטון, גורמים שתפיסתם לגבי היחסים עם ישראל שונה מזו של ארדואן.

ארצות הברית היא בעלת-הברית החשובה ביותר של ישראל. במהלך שנת 2014 התבררה ביתר שאת הבעייתיות בקריאה שנשמעה בישראל, כי עליה להישען על מעצמות אחרות. אלה שחיפשו תחליף לארצות הברית לא קראו נכון את התמונה המדינית והביטחונית: סין ורוסיה לא הטילו מעולם וטו במועצת הביטחון של האו"ם על הצעת החלטה אנטי-ישראלית, שלא כארצות הברית – הן לא סייעו למערכת הביטחון הישראלית במיליארדי דולרים בשנה, לא שלחו כוחות להילחם בארגונים ג'האדיסטיים במזרח התיכון והן לא חולקות עם ישראל ערכי יסוד ואינטרסים מהותיים, ואין שום סימן שבכוונתן לעשות כן. כיוון שכך, נכון ואף נדרש להפשיר את הקיפאון ביחסים בין הממשל האמריקאי לממשלת ישראל בכל התחומים שמעבר לשיתוף הפעולה הביטחוני, שלא נפגע. חידוש האמון בין ההנהגות הוא חיוני. הנשיא ברק אובמה כבר הוכיח שהוא נכון לבצע צעדים רבי-משמעות תוך התחשבות מועטה בלבד בעמדת הקונגרס, בייחוד משום שאין לו מה להפסיד מבחינה אלקטורלית בתקופה שנותרה עד סיום כהונתו. כן הראה כי הוא מסוגל לשנות מדיניות מסורתית. כך היה כשחידש בשלהי 2014 את היחסים בין ארצות הברית לקובה, וכשאימץ רפורמה מהותית בתחום ההגירה. על רקע השבעת קונגרס חדש שבו רוב מוחץ לרפובליקנים; ישראל עלולה למצוא את עצמה נפגעת מהמתח שבין הנשיא לקונגרס הלעומתי. קשה לצפות את

אופי ותוכן היוזמות שעשוי הממשל האמריקאי לנקוט ב-2015 בנושאי המזרח התיכון, אך אין ספק שאלה יתייחסו לשתי סוגיות המפתח של הביטחון הלאומי הישראלי: תוכנית הגרעין האיראנית והתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים.

עיצוב מחודש ועדכני של מדיניות ארצות הברית תלוי בגישתה של הממשלה שתוקם בישראל לאחר הבחירות שיערכו ב-17 במאוס. בכל מקרה, נכון יהיה לחתור להסכמות ולהבנות עם הממשל על האינטרסים החיוניים שישראל לא תוותר עליהם. מנגד, יש להציג מדיניות גמישה שתקל על הממשל את ההתחשבות באינטרסים החיוניים של ישראל כשהוא נדרש לסוגיה הפלסטינית ולסוגיית הגרעין האיראני, וגם נרתם לחיזוקה ולהגנתה של ירדן מפני איומי הג'האד ובעיקר דאע"ש.

נושא חשוב נוסף שבלב הביטחון הלאומי של ישראל הוא בנייתו הנכונה של תקציב הביטחון. בשנים האחרונות התעצם העימות בין הקו שמייצג משרד האוצר, אשר מעוניין לקצץ את התקציב לטובת צרכים אחרים של החברה הישראלית, לבין הקו המיוצג על ידי צה"ל ומשרד הביטחון, הנושאים באחריות לבניין ולהפעלת הכוח אל מול האיומים המגוונים על תושבי המדינה. דיון זה מגיע לשולחן הממשלה כשאנו מבוסס על קביעת יעדים ביטחוניים ועל הגדרה ברורה של רמות הביטחון ומידת הסיכון הנגזרים מכל היקף תקציבי. לכן, חובה לבסס את הדיון על עבודה מסודרת ושיטתית של המטה לביטחון לאומי עם משרדי הביטחון והאוצר, ועל בחירה של הממשלה בין אפשרויות המייצגות רמות ביטחון חלופיות. חשוב להבין שחלק גדול מתקציב הביטחון מיועד לשיקום נפגעים ולגמלאות ואינו מייצר ביטחון אל מול האיומים. על כן, נכון יהיה להעביר את הגמלאות לתקציב משרד האוצר – בדומה לנוהל לגבי גמלאות של כל עובדי המדינה, ובמקביל להעביר את תקציב השיקום לתחום טיפול ואחריותו של הביטחון הלאומי. כך ניתן יהיה להתמקד בתקציב הנדרש לביטחון עצמו. בסופו של דבר, אפשר להתייחס לחלק מתקציב הביטחון כאל השקעה בחממה, היוצרת בנוסף לביטחון גם מנהיגות ניהולית וטכנולוגית, תרבות ארגונית וידע. כל אלה תורמים לכלכלת ישראל, אשר שני קטרי הצמיחה שלה – התעשיות הביטחוניות (והיצוא הביטחוני) ותעשיית ההיי-טק – שורשיהם בצה"ל ובמערכת הביטחון כולה.

* * *

לסיכום, שנת 2014 הייתה שנת "התיקו האסטרטגי" במרבית זירות העימות. על כן בשנת 2015, כדי לשמור על השקט והיציבות הביטחונית ולהעצים את מעמדה הבינלאומי של מדינת ישראל ואת חוסנה החברתי והכלכלי, נדרשת מדיניות פרו-אקטיבית שתתמקד בסיכול איומים לצד יוזמה מדינית, ובניצול הזדמנויות לשיתופי

סיכום: מ"תיקו אסטרטגי" ליוזמה אסטרטגית

פעולה אזוריים ובינלאומיים, ואשר תכלול גם דגש מוגבר על קשרי השלום עם מצרים ועם ירדן. כל זאת – בתיאום אסטרטגי הדוק עם ארצות הברית. זוהי תמציתה של מדיניות שונה, מקיפה, יוזמת ומעצבת פתרונות חדשים לאתגרי העתיד.