

הערכה אסטרטגית לישראל 2018-2019

ענת קורץ, שלמה ברום, עורכים



INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב
UNIVERSITY

הערכה אסטרטגית לישראל 2018-2019

ענת קורץ, שלמה ברום, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי **INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב־2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

הדעות המובעות בספר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

הערכה אסטרטגית לישראל 2018-2019

ענת קורץ, שלמה ברום

עורכים

iNSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

Strategic Assessment for Israel 2018-2019

Anat Kurz, Shlomo Brom, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400

פקס. 03-7447590

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

כל הזכויות שמורות © ינואר 2019

ISBN: 978-965-92713-1-3

עריכת לשון: מירה ילין

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: מיכל סמו קובץ

תמונת השער: איתור מנהרות חזבאללה, דצמבר 2018, מגן צפוני

הצילום: דובר צה"ל, <https://bit.ly/2QOdPUD>

דפוס: אליניר, כתח תקוו

תוכן העניינים

7	הקדמה
11	איראן – לקראת שנת הכרעות ותפניות סימה שיין, רו צימט
29	הזירה הצפונית על פרשת דרכים אודי דקל וענת בן חיים
43	הטלטלה בזירה הבינלאומית והשפעתה על המזרח התיכון אלדד שביט
59	הזירה הפלסטינית – משבר שגלומות בו הזדמנויות לישראל אודי דקל
75	האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה? פנינה שרביט־ברוך
95	הערכה אסטרטגית והמלצות למדיניות עמוס ידלין
117	הכותבים

הקדמה

בספר **הערכה אסטרטגית לישראל 2018-2019** – קובץ נוסף בסדרת **הערכה אסטרטגית לישראל**, שנתון המכון למחקרי ביטחון לאומי – מסוכמת תקופה שהתאפיינה בתמורות בסביבתה הקרובה של מדינת ישראל ובהתרחשויות שנרשמו בסביבה הרחוקה יותר, אשר גם להן נודעה השפעה ישירה על האתגרים וההזדמנויות שבפניה. בדינמיקה ובמגמות הנמשכות הנגזרות משינויים אלה גלומים איומים ביטחוניים, שמשמעותם הסלמה או קיפאון רוויי סיכונים. בה בעת, בתמונת מצב זו אפשר גם לאתר הזדמנויות לנקיטת מהלכים ומדיניות שיסייעו לישראל להתמודד עם אתגרים ביטחוניים המונחים לפתחה, ולשפר את עמדתה נוכח איומים על מעמדה האזורי והבינלאומי.

המאמרים המאוגדים בקובץ זה מתמקדים כולם במשמעויות העיקריות של התהפוכות שפקדו בתקופה האחרונה את המזרח התיכון, ובהחרפת מוקדי המתח שמקורם באזור עצמו ובזירה הבינלאומית הרלוונטית לו. בניגוד לכרכים קודמים בסדרה **הערכה אסטרטגית לישראל**, שבהם נדונו סוגיות רבות ומגוונות שלכולן משמעויות לישראל, אך אלה אינן בהכרח מיידיות ובווערות, הפעם נכללו בקובץ פרקים הדנים בהתרחשויות במעגל החיצוני הקרוב לישראל וכן במעגל הפנימי של המדינה, שהן בעלות השפעה ברורה ומיידית על ביטחונה הלאומי. משום כך, מספר הפרקים מצומצם יותר מאשר בשנים קודמות. למרות זאת קיימת חפיפה ביניהם, וזו משקפת את מורכבותם של האתגרים השלובים שישראל תידרש להתמודד עימם בשנה הקרובה, וכנראה גם מעבר לטווח זמן זה.

המאמר הראשון בקובץ מוקדש לאתגרים שמקורם בחתירתה של איראן להרחבת השפעתה במזרח התיכון, ובפרט להשלכותיה של המדיניות שנוקטת טהראן על זירת גבולותיה הצפוניים של מדינת ישראל. הניתוח עוסק גם במגמות בזירה הפנימית באיראן, תוך הדגשת משמעויותיהן אשר למדיניות החוץ האיראנית. המאמר השני דן לעומק בזירה הצפונית של ישראל ובביטויים מרובי השלכות של המעורבות האזורית והמעצמתית במלחמה בסוריה ובפעילות הבינלאומית, שתכליתה ייצוב המדינה, וגם בפעילות ובהתחמשות של חזבאללה בסוריה ובלבנון, על סכנת ההסלמה הנובעת מהן. ניתוח הזירה הצפונית כולל דגשים על התפקיד שאותו ממלאת רוסיה בעיצוב

המגמות המתגבשות בסוריה, ובכלל זה ביחס ליכולתה של ישראל להסב לאחור את מגמת התבססותה של איראן בשטח המדינה. רוסיה היא אחת החוליות במערכת הגורמים הבינלאומיים שמדיניותם מעצבת את תמונת האתגרים הרלוונטיים לישראל בסביבתה הקרובה: המאמר השלישי עוסק בהשלכות הדינמיקה הבינלאומית בכלל, וזו המתפתחת בין המעצמות בפרט, על המזרח התיכון, ובמיוחד על האינטרסים הביטחוניים והמדיניים של מדינת ישראל בזירה הצפונית וגם בזירת הסכסוך עם הפלסטינים. לזירה הישראלית-פלסטינית מוקדש הפרק הרביעי, המתמקד בניתוח המשבר העמוק הפוקד את הזירה הפלסטינית ומצביע על מתווה האמור להוביל את ישראל לקשת של מהלכים שיעצבו עבורה מציאות מדינית-ביטחונית משופרת. פרק נוסף בקובץ מתמקד בזירה הישראלית הפנימית ומוקדש למיפוי הפערים בין הערכות שונות אשר להשלכות של מהלכים שממשלת ישראל נקטה באחרונה על הדמוקרטיה הישראלית, כבסיס לשיח שיסייע לשמר את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. סביבתה האסטרטגית של ישראל הייתה מאז ומתמיד מורכבת ומרובת שחקנים, מדינתיים ולא-מדינתיים כאחד. אי לכך, איתור ערוצי פעולה מעשיים וישימים שיקדמו את האינטרסים החיוניים של ישראל ויערבו להישגים ברורים וחד-משמעיים אינו משימה פשוטה כלל ועיקר. השנה החולפת לא הייתה יוצאת דופן במובן זה. יתר על כן, בתחילתה של שנת 2019 אף מצטייר רושם ברור כי במהלך השנה החולפת התעצמו מגמות שכרוכים בהן איומים על אינטרסים חיוניים של מדינת ישראל. זאת, אלא אם תינקט פעולת נגד, על יסוד חשיבה מחודשת שתכליתה לצמצם את השלכותיהן השליליות של מגמות אלו.

הפרק החותם את הקובץ מאת ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל') עמוס ידלין, מוקדש להמלצות למדיניות ביחס לתהליכים שביכולתה של ישראל להתערב בהם על מנת לצמצם איומים או לנצלם לשם שימור וביצור יתרונותיה האסטרטגיים, הן במישור הצבאי והן במישור המדיני.

בין ההמלצות במישור הצבאי: היערכות בתיאום עם ארצות הברית, למקרה שאיראן תחדל לקיים סעיפים מהסכם הגרעין או לפרוץ לפצצה גרעינית; המשך מניעתה של העברת נשק איכותי לחזבאללה כל עוד פתוח חלון ההזדמנות לעשות כן בסוריה, תוך מודעות לסימנים לסגירתו – מה שיחייב בחינה מחדש של דרך ההתמודדות עם התעצמות הארגון; המשך ניהול מערכה מוגבלת בסוריה למניעת התבססות איראנית שם, ובמקביל היערכות להסלמה צבאית ברצועת עזה לצד נכונות לבחון הסדרה עם חמאס, שתבטיח שקט בגזרה זו. בין ההמלצות המדיניות: ניצול חלון הזדמנויות של למהלכים עצמאיים ומתואמים בזירה הפלסטינית, לעצירת הגלישה למציאות של

מדינה אחת; פעילות יזומה להידוק היחסים עם מגזרים שונים בקהילה היהודית בארצות הברית, לצד דיאלוג שוטף עם אגפים שונים בחברה האמריקאית הנמצאים בעימות עם הממשל, כך שלא ייפגעו יחסיה של ישראל עימו.

* * *

תודות עורכי הקובץ לכותבי המאמרים – חברי המכון למחקרי ביטחון לאומי. כבכל שנה מאז פורסם בראשונה ספר הערכה אסטרטגית לישראל, תרומה ניכרת וחשובה לכתובתו ולהוצאתו לאור של הקובץ הרימו משה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, וג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון. על כך נתונות להם תודה מקרב לב והערכה עמוקה.

ענת קורץ, שלמה ברום, דצמבר 2018

איראן - לקראת שנת הכרעות ותפניות

סימה שיין, רז צימט

לאחר שורה של הישגים שנרשמו לזכות איראן בזירת המזרח התיכון ותחילתה של התאוששות כלכלית באיראן בעקבות הסרת הסנקציות, גברו בשנה החולפת האתגרים החיצוניים והפנימיים המערערים את היציבות האסטרטגית שממנה גזרה ההנהגה האיראנית את מדיניותה בשנים האחרונות, ובעיקר מאז החתימה על הסכם הגרעין. אתגרים אלה באים לידי ביטוי בכל התחומים הרלוונטיים למצבה האסטרטגי של איראן; **בזירה הפנימית** נמשכים הקשיים הבאים לידי ביטוי בהפגנות, בשביתות ובמחאות נגד המשטר בכל רחבי המדינה. אלה נובעות בעיקר ממצוקה כלכלית, ממשבר מים חמור, ומביקורת עממית נגד השחיתות השלטונית ובהיעדר פתרון נראה באופק לסוגיות אלה; **בזירה האזורית** התעוררו קשיים בזירה העיראקית, שם גורמי הכוח הפוליטיים הנתמכים על ידי איראן אינם מצליחים להפוך לכוח הפוליטי המוביל; גם בסוריה קיימים קשיים, שמקורם במדיניות התקיפות של ישראל נגד ההתבססות הצבאית האיראנית בזירה זו ונגד העברת אמצעי הלחימה לחיזבאללה; חילוקי דעות מתגלעים בין איראן לבין רוסיה וטורקיה לגבי המשך ההתבססות של משטר אסד, אף שהצדדים מנסים לגשר עליהם בשל שורה של אינטרסים משותפים. כל אלה, כשברקע מעמיק המשבר בין איראן לבין ערב הסעודית, בחרין ואיחוד האמירויות הערביות. אולם, השינוי המרכזי והמשפיע ביותר הוא **בזירה הבינלאומית**, שם נרשמה ההתפתחות המשמעותית ביותר מבחינת איראן – החלטת נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, לסגת מהסכם הגרעין ולהחזיר את הסנקציות, כולל המשניות. עקב כך נאלצה ההנהגה האיראנית לשנות פרדיגמה – ממציאיות של הסדר חזרה למציאות מתעמתת.

הזירה הפנימית

הזירה הפנימית התאפיינה בשנה החולפת בהמשך גל המחאה שפרץ כבר בדצמבר 2017 ונמשך, גם אם בעוצמה פחותה ובהיקף מצומצם יותר, לאורך השנה כולה. במאי 2018 פתחו אלפי נהגי משאיות בשביתת מחאה על תנאי העסקתם, שהתרחבה במהירות לעשרות ערים ברחבי איראן והפכה לשביתת הנהגים הנרחבת ביותר במדינה בשנים האחרונות. בסוף יוני פרצה מחאת סוחרי הבזאר בטהראן, שהביאה להשבתתו למשך מספר שעות ואף לעימותים אלימים נקודתיים בין סוחרים לכוחות הביטחון. כן נמשכות הפגנות של אזרחים, במיוחד פועלים, סביב השחיקה בערך המטבע המקומי (הריאל), הלנת שכר וקריסת קרנות הפנסיה והחיסכון.

לצד זאת התקיימו במהלך השנה מחאות שאינן על רקע כלכלי, ביניהן מחאת נשים נגד הכפייה לעטות רעלה, התנגשויות אלימות בין כוחות הביטחון בטהראן לחברי המסדר הסופי 'נעמתוללה גונאבאדי', הפגנות אזרחים וביניהם חקלאים במספר מחוזות בדרום איראן סביב מצוקת המים המחריפה, וכן הפגנות בעיר כאזרון במחוז פארס בדרום-מערב איראן, על רקע כוונת הממשלה לבצע חלוקה מנהלתית של העיר. גל המחאות הנמשך חריג בהיקפו והוא המשמעותי ביותר מאז מהומות 2009, שפרצו לאחר הבחירות לנשיאות איראן. התפרצות תנועת המחאה מצביעה על עוצמת התסכול הציבורי לנוכח הקשיים הכלכליים המחריפים, בעיקר בקרב השכבות המוחלשות, וחושפת את חוסר האמון מצד האזרחים כלפי המשטר, ששלו מאמציו לספק מענה למצוקותיהם. בשנה האחרונה איבד הריאל כשני שלישים מערכו, ושערו בשוק החופשי הגיע לשפל חסר תקדים של יותר ממאה אלף ריאל לדולר. הצלילה החדה בערך הריאל פתחה פער של עשרות אחוזים בין שער החליפין שנקבע בשוק לבין שער החליפין הרשמי, אשר העיד על אובדן האמון מצד הציבור בכלכלה המקומית. בד בבד נמשך משבר האבטלה, שבשנה הקודמת (2017) היה שיעורה מעט פחות מ-12 אחוזים, ויותר מ-40 אחוזים בקרב צעירים משכילים. השפעות המשבר הכלכלי בולטות במיוחד על רקע הציפיות לשיפור שתלו האזרחים בהסרת הסנקציות בעקבות הסכם הגרעין. הציפיות לא התממשו גם בשנתיים שבהן הייתה ארצות הברית חלק מההסכם, ופינו את מקומן לאכזבה ולייאוש עמוקים יותר עם פרישת הממשל האמריקאי מההסכם וחידוש הסנקציות.

המחאה ניזונה גם מהניכור המתרחב בין האזרחים, ובעיקר דור הצעירים, לבין מוסדות המשטר, ממצוקת המים המחריפה ומממדי השחיתות הפושה במערכות הפוליטיות והכלכליות במדינה. בשלב זה המחאה ספורדית, מקומית וחסרה הנהגה מאורגנת, הגם שיתכן כי חלק מההפגנות מאורגנות על ידי פעילים מקומיים. היא

אומנם מגובה בעיקר על ידי המשבר הכלכלי, אולם בחלק מהמקרים היא לבשה אופי פוליטי ואנטי-ממסדי, ובמהלכה נשמעות גם סיסמאות הקוראות תיגר על עצם קיומו של המשטר. קריאות בנוסח "שמרנים, רפורמיסטים, הסיפור נגמר עבור כולכם" מעידות על אובדן אמון מצד הציבור כלפי שני המחנות הפוליטיים המרכזיים כאחד. כן כוללות ההפגנות קריאות נגד פעילות המשטר מחוץ לגבולות המדינה ותמיכתו הנמשכת במשטר הסורי ובארגוני הטרור, הגובים מחיר כלכלי כבד על חשבון הטיפול במצוקותיהם של אזרחי המדינה. היקף המחאה אכן מצומצם יחסית, וברוב ההפגנות משתתפים לפי המדווח מאות או אלפי מפגינים. עם זאת, פריסתה הגיאוגרפית של המחאה רחבה למדי. המשטר האיראני, שהפיק את הלקחים ממהומות 2009 ואינו מעוניין בהסלמה, נמנע בינתיים משימוש באמצעים חריפים לדיכוי המחאה ומנסה לרוב להגיע להסכמות עם המפגינים. מדיניות זו נחלה עד כה הצלחה חלקית, ורוב המחאות דעכו לאחר פרק זמן קצר.

הזירה הפוליטית הפנימית התאפיינה בשנה החולפת בהיחלשותו של הנשיא המכהן חסן רוחאני, הניצב בפני אתגרים גוברים מבית ומחוץ. קריסת הסכם הגרעין שנחשב לנכס הפוליטי המרכזי עבורו, גל המחאה והמתחיות הפנימיות המאפיינות את המערכת הפוליטית האיראנית – כל אלה היקשו עליו לממש את הבטחותיו לציבור ואף לקדם את הרפורמות המוגבלות שהוא חתר להנהיג. רוחאני מודע אומנם לצורך ברפורמות מבניות בכלכלה ובהרחבה מסוימת של חירויות הפרט על מנת לספק מענה לדרישות האזרחים, אך הוא מוגבל כיום אף יותר משהיה בעבר. בתום שנה וחצי מאז בחירתו המחודשת כנשיא ניכר כי רוחאני מתקשה יותר מתמיד לעמוד בהבטחותיו, ובראשן בתחומי הכלכלה וחירויות הפרט. חופש הפעולה שלו נותר מוגבל על ידי השמרנים השולטים ברוב מוקדי הכוח, ובראשם המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי ומשמרות המהפכה. בראשית השנה נאלץ הנשיא להחיל שינויים ניכרים בהצעת התקציב שהגיש זמן קצר לפני פרוץ המחאה לאישור הפרלמנט (מג'לס). הצעה זו כללה העלאת מחירים, הכבדה במיסוי וצמצום ניכר במספר הזכאים לקצבאות ממשלתיות. מאמצי הנשיא לייצב את שער הריאל באמצעות הקפאת שער הרשמי ועצירת מסחר הדולרים אצל חלפני הכספים על מנת להיאבק בשוק השחור של הסחר במטבע חוץ כשלו אף הם. ביולי 2018 חזר הנשיא מכוונתו לאחד בין השער הרשמי לשער החופשי, ואף נאלץ להעביר מתפקידו את נגיד הבנק המרכזי וליאללה סייף. בראשית אוגוסט 2018 הדיח המג'לס בצעד חריג את שר העבודה בממשלת רוחאני, עלי רביעי, על רקע משבר האבטלה הנמשך. בהמשך התפטרו מיוזמתם מספר שרים נוספים ובמקביל מאיים הפרלמנט על המשך כהונתו של שר החוץ.

על רקע העימות המחריף עם ארצות הברית בחר הנשיא רוחאני ליישר קו עם הימין השמרני ואימץ רטוריקה קיצונית יותר במסגרת מאמצי המשטר להפגין אחדות שורות, ולו למראית עין, הן מבית והן כלפי חוץ. הוא רמז לאפשרות של נקיטת צעד חמור – סגירת מַצרי הורמוז – במקרה של הטלת אמברגו נפט על איראן, וכן הזהיר את הנשיא טראמפ מפני מהלך צבאי נגד ארצו. הצהרותיו של רוחאני זכו לגיבוי מלא מצד מנהיג איראן ומצד בכירי משמרות המהפכה, המודעים לכך שאין לנשיא תחליף ראוי בשלב זה. עם זאת, אין בגיבוי זה כדי להסתיר את חילוקי הדעות הפנימיים העמוקים בצמרת האיראנית. זאת ועוד, החרפת המשבר הכלכלי מעודדת את יריביו הפוליטיים של הנשיא רוחאני, בכללם המנהיג העליון עצמו, להחריף את הביקורת נגדו במאמץ להסיט את הביקורת הציבורית מהם אליו, ולהציגו כאחראי למשבר הכלכלי. בנאום שנשא ח'אמנהאי ב־13 באוגוסט הוא מתח ביקורת על הנשיא ואמר כי כישלונותיו במשא ומתן עם ארצות הברית ובתחומים אחרים הם שגרמו למשבר. החזרת הסנקציות שהחלה לתת אותותיה בחודשים האחרונים של 2018 צפויה להעמיק את המשבר הכלכלי, להגביר את הפגיעה בציבור האיראני ואולי אף להזין ולהעצים את גל המחאה. העמקת המשבר במטבע החוץ כבר תורמת להאצת האינפלציה ולעליות מחירים, כולל מחיריהם של מוצרי מזון בסיסיים. הצורך להתמודד עם הסנקציות מאלץ את המשטר האיראני לסטות מרפורמות הכרחיות. סביר להניח כי אי־הוודאות הכלכלית תמנע מהממשלה להתחייב להוצאות תקציביות לא הכרחיות, ובכך היא תמשיך את מדיניות אי־ההשקעה בתשתיות החיוניות לשיפור חיי הציבור. יציאתן של מספר ניכר של חברות אירופיות ואסיאתיות גדולות מאיראן כבר מכבידה, ואיראן תתקשה לפצות על אובדן ההשקעות האירופיות שאמורות היו לשפר את שוק העבודה, גם אם פעילותן של חברות מרוסיה ומסין תתרחב במידה מסוימת. גם מצבה המעורער של המערכת הבנקאית לא יתוקן בטווח הקרוב, לנוכח הוויכוח הנמשך על אישור חוקים בתחום הלבנת הון ודרישות נוספות של המערכת הבינלאומית. הטלת הסנקציות האמריקאיות בגל השני (5 בנובמבר) גם על מערכת הסליקה העולמית SWIFT עלולה להיות קטלנית עבור כלכלת איראן. הניסיון של מדינות אירופה לכונן מערכת חלופית להעברת כספים (Special Purpose Vehicle – SPV) אינו מצליח בשלב זה, אולם גם אם וכאשר תקום המערכת החלופית, היא תוכל לשמש תחליף חלקי בלבד לתשלומי סחר בין המדינות.

יצוא הנפט הוא בין הסוגיות החשובות הניצבות בפני איראן. ממשל טראמפ הודיע כי מטרתו היא להביא את איראן ל"אפס יצוא" – תרחיש שלא אירע אפילו בימי ממשל אובמה, כאשר הסנקציות החרिפות היו בתוקף. היצוא האיראני בחודשים יוני–

ספטמבר 2018 ירד בכ-25 אחוזים (כ-600 אלף חביות ליום) והחל מחידוש הסנקציות על יצוא הנפט בנובמבר 2018 הוא צפוי אף לרדת ב-500 אלף חביות נוספות ליום. המשמעות הדרמטית היא שבהשוואה לשיא המכירות שעמד על 2.7 מיליון חביות ליום, מוערך שבשנת 2019 איראן עשויה להגיע עד כדי יצוא של כ-1 מיליון חביות ליום.¹ אולם, בשלב זה, הפטור הזמני שהעניק ממשל טראמפ לשמונה מדינות - סין, יפן, הודו, קוריאה, איטליה, יוון, טייוואן וטורקיה, בין השאר כדי למנוע עלייה חדה של מחיר הנפט - משחק לידי טהראן, שתוכל להמשיך לייצא בכמות שתאפשר לה לעמוד ביעדי ההכנסות של התקציב השנתי. המצב עלול להחריף בעוד כחצי שנה, אם ארצות הברית תחליט לבטל את הפטור לשמונה המדינות.

יתרות מטבע החוץ של איראן בסך כ-120 מיליארד דולר, המספיקות ל-15 חודשי יבוא, מעניקות לה מרחב נשימה מסוים שיאפשר לה יבוא גם במקרה של ירידה ניכרת ביצוא. לכן, סביר להניח שאיראן לא תסבול בטווח הקרוב ממשבר שיוביל למחסור במוצרי יבוא בסיסיים, אך הרצון למנוע שחיקה מהירה ביתרות מטבע החוץ כבר מוביל להגברת הפיקוח על היבוא, בשלב ראשון על מוצרי יוקרה, אבל בהחלט ייתכן שבהמשך יקרין על המצב בשווקים.

התגובות בציבור להשבת הסנקציות, כפי שהן משתקפות ברשתות החברתיות, מבטאות חשש גובר מהחרפת המשבר הכלכלי. בדומה לתגובות שנרשמו בסבב הסנקציות בעבר, כיום משקפות התגובות הסתייגות ציבורית מעצם השימוש בסנקציות כאמצעי להשגת יעדים פוליטיים ולכפיית תכתיבי המערב על איראן. רבים מהאזרחים באיראן דוחים את טענת הממשל האמריקאי כי הסנקציות נועדו לפגוע במשטר ולא בעם האיראני, ורבים המתבטאים ברשתות החברתיות מדגישים כי פגיעתן הקשה מורגשת בעיקר בקרב האזרחים הפשוטים, שיכולתם להתמודד עימן פחותה משמעותית מזו של בכירי המשטר ומקורביהם. עם זאת, הציבור האיראני חלוק בדעותיו אשר לזהות הגורם הנושא באחריות למצב שנוצר. בעוד שאזרחים רבים תולים בממשל האמריקאי, ובעיקר בנשיא טראמפ, את האחראיות למצבם הקשה, אחרים מפנים את עיקר האשמה כלפי הממשלה, שבראייתם אינה עושה די על מנת להקל את המצוקות.

ככל שהמשבר הכלכלי יעמיק, הוא עשוי ללבות את תנועת המחאה ולהביא להתרחבותה גם למגזרים שנתרו עד כה מחוץ למעגל המחאה, ובכלל זה מעמד הביניים העירוני, שנחשב במשך שנים עמוד השרדה בתנועות השינוי חברתי ופוליטי באיראן. השפעת המשבר הכלכלי על התנהגות הציבור אינה חד-משמעית. בעבר חייב המשבר הכלכלי את רוב האזרחים להתמקד במאבק הישרדות יום-יומי. הוא אף הגביר את תלותם בממשלה של העובדים, שרובם מועסקים במגזר הציבורי, וכך דווקא הפחית

את הסיכוי שהם יסכנו את ביטחונם הכלכלי והתעסוקתי באמצעות מחאה פוליטית. יתר על כן, חרף הקריאות בגנות המשטר, ההפגנות אינן משקפות בהכרח רצון להפלת המשטר מצד רוב המשתתפים בהן, על אחת כמה וכמה מצד הציבור האיראני כולו, בין היתר מחשש לכאוס פוליטי שעלול להחריף את מצוקות האזרחים. אולם, המחאה מייצרת פוטנציאל שעלול להיות מנוצל על ידי גורמים רדיקליים הקוראים תיגר על המשך קיומו של המשטר האסלאמי, ולהתפתח לאתגר שבתרחיש קיצוני – שסבירותו בשלב זה נמוכה – יכול לערער את יציבות המשטר ואף להוביל לקריסתו. קריסת המשטר תלויה במגוון גורמים, ביניהם יכולתה של האליטה השלטת לשמר לכידות פנימית, נכונותו להשתמש באמצעי דיכוי מול גילויי מחאה ויעילותם ויכולתו של הציבור להתארגן למחאה אפקטיבית. ראוי להדגיש עם זאת כי קריסת המשטר לא תוביל בהכרח לכינונו של משטר מתון ופרו־מערבי יותר. לא מן הנמנע כי כאוס פוליטי ינוצל דווקא על ידי גורמים רדיקליים במשמרות המהפכה ובמערכת הפוליטית כדי ליטול את השליטה לידיהם. הסלמת האתגר הפנימי תחייב את המשטר להגביר את צעדי הדיכוי, ובתרחיש חמור אף להעביר סמכויות מידי הנשיא למשמרות המהפכה. בקרב חוגים רדיקליים באיראן כבר נשמעו בשנה החולפת קריאות להעביר סמכויות לידי משמרות המהפכה ולמנות "נשיא צבאי" משורות הארגון, שיוכל להשתמש בסמכויותיו הנרחבות על מנת להנהיג את המדינה ולפתור את בעיותיה ביעילות רבה יותר.

לפיכך, בשנה הקרובה, לנוכח האתגרים הגוברים הניצבים בפני איראן, צפוי הנשיא רוחאני להתמקד במאמציו לקדם פתרונות שימנעו החרפה נוספת במשבר הכלכלי. בעקבות חידוש הסנקציות והמשבר הכלכלי צפויה התחזקות כוחם של משמרות המהפכה, אשר כבעבר ייהנו מהיכולת לנהל מסלולי הברחות של מוצרים וחברות קש, שיאפשרו קשרי סחר והעברות כספים. התמקדותו של רוחאני בנושא הכלכלי ומגבלות כוחו לא יאפשרו לו גם בשנה הקרובה לממש את הבטחותיו לציבור בתחום האזרחי, דוגמת הגבלת האכיפה האסלאמית והרחבה מסוימת של חירויות הפרט. לא נראה כי הנשיא מוכן להסתכן בעימות עם המנהיג העליון, הן מתוך הכרה במגבלות כוחו והן כדי לא לפגוע במעמדו הפוליטי לקראת המאבק העתידי על ירושת המנהיג. על רקע זה צפויים להחריף חילוקי הדעות בין הנשיא לתומכיו במחנה הרפורמיסטי, במיוחד לקראת הבחירות הצפויות לפרלמנט האיראני בראשית 2020, שיהיו מבחן רב־משמעות למאזן הכוחות הפוליטיים הפנימיים באיראן.

הזירה האזורית

נוכחותה והשפעתה של איראן במזרח התיכון התחזקו בעשור האחרון כתוצאה מהתפתחויות ברחבי האזור, שבמהלכן סולקו או נחלשו במידה ניכרת אויביה המרכזיים – הטאליבאן באפגניסטן, סדאם חוסיין בעיראק ובאחרונה 'המדינה האסלאמית' בעיראק ובסוריה. אולם בשנה האחרונה איראן חוותה גם קשיים בזירות השונות.

בעיראק, "החצר האחורית" של איראן ובעלת קו הגבול הארוך והחשוב ביותר לביטחון הלאומי האיראני, החלה המעורבות האיראנית בקרב מיליציות שיעיות עוד בימי סדאם חוסיין, והואצה מיד עם הסתלקותו. המיליציות השיעיות שחומשו, אומנו וגובשו על ידי 'כוח קודס' בראשות חסן סולימאני, היו גורם בולט ביותר בהבסת דאע"ש. שיתוף הפעולה בין המיליציות השיעיות לצבא עיראק, בהמשך לקריאתו של איש הדת הבכיר עלי סיסתאני, הביאו להבסת 'המדינה האסלאמית' ולחיסול מרבית מאחזיו של דאע"ש בשטח עיראק. ההתבססות של שלטון הרוב השיעי במדינה זו אפשרה לאיראן להעמיק גם את השפעתה הפוליטית והכלכלית בה, לצד זו הצבאית. אולם בשנה האחרונה נחלה איראן כישלון פוליטי ראשון בעיראק, לאחר שבבחירות לפרלמנט העיראקי שנערכו במאי 2018 לא הצליחה המיליציה השיעית, שנתמכה על ידי איראן, לזכות במרב הקולות. במקביל נרשמה התחזקות מגמה של לאומיות עיראקית, הכוללת עמדות אנטי-איראניות. הביטוי הבולט והחרף ביותר לכך היו ההפגנות בעיר בצרה בחודשי הקיץ האחרונים, שבמהלכן הושמעו קריאות להסתלקותה של איראן מהמדינה, נשרפו תמונות של המנהיג עלי ח'אמנהאי והוצת מבנה הקונסוליה האיראנית.² גם הנוכחות הנמשכת של ארצות הברית בעיראק, נוסף להתקרבות בין ערב הסעודית לשלטון העיראקי שנרשמה בשנה האחרונה, מטרידה את המשטר בטהראן, הרואה בה חלק מהמאבק האמריקאי נגדו. זאת ועוד, השיקום הדרוש בעיראק מחייב השקעות כספיות שאין ביכולתה של איראן להקצות, והיא אף הפסיקה לפרק זמן קצר את אספקת החשמל לעיראק בגין חוב כספי ועוררה מחאה והפגנות מצד התושבים. אולם חשיבותה של עיראק והשנים הרבות של השקעה במיליציות שיעיות ובגורמים פוליטיים וכלכליים במדינה ימשיכו להנחות מעורבות איראנית עמוקה בחיים הפוליטיים של עיראק.

בסוריה, כבר עם תחילת מלחמת האזרחים התגייסה איראן לסייע לנשיא הסורי בשאר אל-אסד לשמור על שלטונו. בהמשך, לנוכח הצלחותיהם הנצברות של דאע"ש ושל גורמי ג'אהד אחרים שהעמידו בסכנה מוחשית את שלטון אסד, הועמקה המעורבות של איראן ובעלי בריתה – חזבאללה והמיליציות השיעיות שהיא גייסה בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן – במלחמה בסוריה. בתום כשבע שנים שבמהלכן שילמו איראן

ובעלי בריתה מחיר כבד בנפגעים בלחימה, יכולה טהראן לסכם בחיוב את השגת המטרות שהציבה לעצמה: הגנה על משטר אסד; חיזוק וביסוס הנוכחות בסוריה; שימור סוריה כגשר חיוני בין עיראק ללבנון וחיזבאללה; יצירת מאחז בעל פוטנציאל איום מול ישראל.³

זאת ועוד, בשלוש השנים האחרונות, מאז תחילת המעורבות הרוסית בסוריה, הועמק שיתוף הפעולה בין טהראן למוסקבה והשתיים מתאמות את הפעילות הצבאית בסוריה. רוסיה היא הכוח האווירי ואיראן ובעלי בריתה נלחמים לצידם של הכוחות הסוריים על הקרקע. איראן ורוסיה מקיימות חדר מצב משותף בסוריה וגם בעיראק, לצד התהליך הפוליטי שהן מנסות לקדם בסוריה בשיתוף טורקיה.

אולם, בד בבד עם השתלטות הנשיא אסד על חלקים גדולים משטחי סוריה בדרך למטרתו הסופית – חידוש שלטונו בכל חלקי המדינה – נדרשה גם איראן למהלכים שיבטיחו את מעמדה בסוריה ביום שאחרי הלחימה. לצד הטמעתם של גורמי מיליציה שיעיים בקרב הכוחות הסוריים וגיבושן של מיליציות סוריות שאומנו על ידי איראן וחיזבאללה והיו קשורות אליהם גם בעתיד, מסייעת איראן לאסד לשקם את התעשיות הצבאיות הסוריות, תוך הקמת תשתית גם למערכים שיעסקו בייצור טילים מדויקים כחלק מארסנל שאמור לשרת גם את חיזבאללה. כל אלה יצרו בשנה האחרונה חיכוך גובר עם ישראל, שמצידה הבהירה את נחישותה למנוע התבססות צבאית איראנית בסוריה, בדגש על אמצעי לחימה מתקדמים. ישראל תקפה פעמים רבות הן ניסיונות להעברת חימוש מתקדם לחיזבאללה והן תשתיות ואמצעי לחימה איראניים בסוריה. על רקע זה ולקראת מהלכים עתידיים לגיבוש הסדרה בסוריה חתם שר ההגנה האיראני במהלך ביקור בדמשק (26 באוגוסט 2018) על הסכם הגנה ושיתוף פעולה עם עמיתו הסורי.⁴ המשך הנחישות האיראנית להתבסס בסוריה לצד המשך הנחישות הישראלית למנוע זאת טומנים בחובם פוטנציאל גבוה להסלמה צבאית בין ישראל לאיראן בסוריה. בה בעת, הנוכחות הרוסית הנרחבת שתישאר בסוריה לטווח ארוך והשינויים המתפתחים לאחר הפלתו מרובת הקורבנות של מטוס ביון רוסי בשמי סוריה (17 בספטמבר), כבר יצרו כללי משחק שונים, כדברי סגן שר החוץ הרוסי מיכאיל בוגדנוב, שציטט את שר ההגנה, סרגיי שויגו, שאמר כי "כללי המשחק השתנו" בעקבות הפלת המטוס. במסגרת זו, סיפקה מוסקבה לסוריה מערכת הגנה אווירית חדשה מסוג S-300, היא אף דורשת מישראל לשנות את הפרמטרים של העדכון לפני כל תקיפה עתידית, ובשלב זה גם שומרת על נתק חלקי עם הצמרת הפוליטית הישראלית. כל אלה – הנוכחות האיראנית המתבססת וכן הנוכחות הרוסית – עשויים להעמיד את ישראל בפני החלטות מדיניות צבאיות כבדות משקל בעתיד הקרוב והרחוק כאחד.

לרוסיה יש אומנם אינטרסים השונים בחלקם מאלה של איראן לגבי סוריה בטווח הארוך, אך מוערך שבשנה הקרובה ואף לאחר מכן היא תזדקק עדיין לאיראן בלחימה בסוריה. לפיכך, רוסיה גם הבהירה כי הכוחות שנדרשים לעזוב את סוריה הם אלה שלא הוזמנו על ידי משטר אסד – כוחות ארצות הברית וטורקיה. לעומת זאת, הכוחות שהתבקשו על ידו לסייע לו – כוחות רוסיה ואיראן – הם לגיטימיים ויישארו על אדמת סוריה עד השלמת משימתם. גם שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב הבהיר במסיבת עיתונאים שנערכה בשולי העצרת הכללית השנתית של האו"ם (ספטמבר 2018) כי "איראן היא מדינה עם מאות שנות היסטוריה ולא ניתן לכלוא אותה בתוך גבולותיה כמו חיה, יש לה אינטרסים לגיטימיים כמו לערב הסעודית ולאחרים"⁵, במשמע, זוהי לגיטימציה רוסית להמשך הנוכחות האיראנית בסוריה. בד בבד פועלת איראן להעמקת מעורבותה הכלכלית בסוריה. כך למשל חתמו איראן וסוריה על הסכם שלפיו תבנה איראן תחנת כוח בהספק של 540 מגה-ואט בסוריה,⁶ ועל הפרק פרויקטים נוספים, כולל בתחומי החינוך והדת.

בתימן נמשכת למעלה משלוש שנים מלחמת אזרחים בין החות'ים, המנסים להשתלט על המדינה ולקחת את השלטון מידי של הנשיא עבד רבו מנסור אל-האדי, הנתמך על ידי ערב הסעודית. במלחמה זו, שיש המגדירים אותה כמחוללת האסון ההומניטרי החמור ביותר בעשורים האחרונים, איראן תומכת בחות'ים ומספקת להם נשק, ובכלל זה טילים הפוגעים בערב הסעודית. בשילוב עם כוחות איחוד האמירויות ושכירי חרב רבים נלחמת ערב הסעודית בחות'ים ובגורמי אל-קאעדה, השולטים בחלקים מהמדינה. הניסיונות של המערכת הבינלאומית לקדם הסדרה מדינית – קבוצת עבודה אירופית-איראנית משותפת ושליח האו"ם – כשלו עד כה. מלחמה זו מספקת לאיראן הזדמנות לפגוע בערב הסעודית ולאיים על חופש השיט במצרי באב-אל-מנדב. ערב הסעודית מצידה משלמת בגינה מחירים כלכליים וצבאיים גבוהים, לצד הנוק המדיני והתדמיתי באירופה ובארצות ברית. ובארצות הברית גוברים הקולות, בעיקר בקונגרס, הדורשים להפסיק כל שתוף פעולה צבאי עם ערב הסעודית בהקשר של המלחמה בתימן. בשלב זה, הממשל הסתפק בהודעה על אודות הפסקת התדלוק של מטוסי התקיפה הסעודיים.

תפנית – יציאת ממשל טראמפ מהסכם הגרעין

כאמור, מאז הודעת הנשיא טראמפ (12 במאי 2018) על יציאת ארצות הברית מהסכם הגרעין וחיידוש הסנקציות על איראן, שורה ארוכה של חברות ממדינות רבות עזבו את

השוק האיראני. גם יצוא הנפט הצטמצם והוא צפוי להצטמצם עוד – על כל ההשלכות הכלכליות הנובעות מכך על ההכנסות של איראן.

המדינות הנוספות השותפות להסכם הגרעין – בריטניה, גרמניה, צרפת, רוסיה וסין – ממשיכות להדגיש את דבקותן בהסכם. המדינות האירופיות אף מגדירות את ההסכם כחיוני לביטחון הלאומי שלהן. בשולי עצרת האומות המאוחדות בספטמבר 2018 הודיעה נציבת החוץ של האיחוד האירופי פדריקה מוגריני על הקמת המסלול החלופי להעברת כספים (SPV), שמטרתו להתמודד עם הסנקציות האמריקאיות ולאפשר קיום עסקים עם איראן.⁷ מאמצייהן של המדינות האירופיות בהובלת האיחוד האירופי מבטיחים בשלב זה את יכולתה של איראן להצדיק, גם כלפי המתנגדים בזירה הפנימית, את ההחלטה על המשך העמידה בתנאי ההסכם.

לקראת השנה הקרובה, השאלה המרכזית היא מה תהיה המדיניות האיראנית לנוכח המשך הלחצים הכלכליים, ומה תהיה השפעתם על המשק האיראני, על הציבור האיראני ועל המחנה המתנגד להמשך ההסכם. בהקשר זה קיימים **שלושה תרחישים מרכזיים**. לכל אחד מהם יתרונות וחסרונות מבחינת ישראל:

הראשון – חזרה של איראן להעשרת אורניום ולשאר הפעולות הקשורות בתוכנית הגרעין, תוך המשך מילוי המחויבויות שלה על פי ה-NPT;

השני – כניסה למשא ומתן עם ממשל טראמפ על הסכם חדש;

השלישי – המשך המצב הקיים – "סבלנות אסטרטגית וכלכלת התנגדות".

נוסף על אלה קיימים **שני תרחישי קיצון – פריצה לנשק גרעיני ונפילת המשטר** – שאינם נדונים בפירוט במסגרת זו: פריצה לעבר נשק גרעיני אינה מוערכת כתרחיש סביר, לפחות לשנה הקרובה, הן בשל המרחק של איראן מייצור נשק גרעיני והן בשל הסיכונים הגלומים בכך לחשיפת איראן לתקיפה צבאית ולהעמקת הסנקציות. גם תרחיש של נפילת המשטר אינו מוערך בשלב זה בסבירות גבוהה. זאת, לנוכח היעדר אופוזיציה מאורגנת למשטר הקיים, היעדר מנהיגות חלופית, נחישות המשטר הקיים לדכא כל ביטוי להתארגנות אופוזיציונית והחשש של הציבור האיראני מכאוס כמו בעיראק, בלב ובסוריה. כן יש להביא בחשבון שנפילת המשטר, אם בכל זאת תתרחש, עלולה להביא להשתלטות משמרות המהפכה – לאו דווקא להשתלטותם של גורמים מתונים. בכל תרחיש שאיראן תבחר עומדות לרשותה יכולות היזק זמינות שאינן נבחנות כל אחת כתרחיש בפני עצמו, ואשר סביר כי תעשה בהן שימוש. בין אלה צעדי חתרנות אזורית ופעילויות טרור, בעיקר באמצעות גורמים שלישיים (שלוחים) – נגד כוחות אמריקאים בעיראק, במפרץ ובאפגניסטן, נגד גורמים אזוריים – ערב הסעודית, בחריין ואיחוד האמירויות, ונגד גורמים ישראלים-יהודיים בעולם.⁸ האמצעים הללו, בדגש

על טרור וחתרנות, עשויים להיות מופעלים על ידי איראן בצמידות לתרחישים אחרים כחלק מיציאה מהסכם הגרעין וחזרה לפעילויות הגרעין, וגם מתוך רצון לפגוע במערב בד בבד עם המשך העמידה בהסכם הגרעין.

התרחיש הראשון - חזרתה של איראן לפעילויות הגרעין שלפני ההסכם

מדובר בחזרה (אולי הדרגתית) לכל הפעילויות שלפני ההסכם, ובכלל זאת: המרת אורניום באיסופה; הגדלת הכמויות וסוגי הצנטריפוגות שיעשירו אורניום, הן בנתנו והן בפורדו; צבירת חומר מועשר וצמצום פיקוח סבא"א לרמה הנדרשת על פי מגבלות ה-NPT בלבד, תוך ביטול הפיקוח על פי הפרוטוקול הנוסף של סבא"א וההסכמות שנקבעו בהסכם. מבחינת ישראל, מדובר בשינוי דרמטי ביחס למצב הקיים. ייווצר אז מצב שבו תוכנית הגרעין האיראנית תתקדם והזמן הנדרש לפריצה לנשק גרעיני יתקצר, הפיקוח על פי ה-NPT יהיה חלקי וחסר בהשוואה למה שקיים כיום ותגבר הסבירות לפעילויות הסתרה למיניהן.

אשר לקהילה הבינלאומית יש להביא בחשבון תגובה לא אחידה. זאת, בהיעדר הסכמה מלאה בקרב הגורמים הבינלאומיים לגבי הצורך להפעיל על איראן לחצים חריגים, ובכלל זה במסגרת החלטות מועצת הביטחון של האו"ם. חלק ממדינות אירופה, בעיקר אלו שהיו שותפות להסכם הגרעין, יראו במצב החדש סיכון והן עשויות להצטרף לארצות הברית ולהטיל סנקציות על איראן. אולם, בה בעת יהיו מי שיגלו "הבנה" למניעים של איראן, ובראשם רוסיה וסין, וכל עוד איראן תישאר במסגרת פיקוח סבא"א וה-NPT, מדינות אלו יעדיפו להמשיך בקשרים איתה. יש להביא בחשבון שהחלטת איראן לחזור לפעילויות הגרעין תשקף למעשה הערכה שיש ביכולתה להתמודד עם ההשלכות של הסנקציות. הממשל האמריקאי, שספק אם הכין תוכנית למקרה שאיראן תחליט לפרוש מההסכם, יידרש להציג אסטרטגיה חלופית מעבר לסנקציות, כדי לאכוף על איראן את הפסקת ההתקדמות לסף הגרעין. השאלה שתעמוד על סדר היום בנסיבות אלה תהיה - מהו הקו האדום שחציתו על ידי איראן תחייב מהלכים צבאיים. בשלב הנוכחי, מכלול האיומים שמשמיע הממשל האמריקאי כלפי איראן אינו כולל התייחסות לממד הצבאי. מזכיר ההגנה האמריקאי ג'יימס מאטיס אף טרח להדגיש כי החזרת הסנקציות היא מהלך דיפלומטי ללא השלכה צבאית. יתר על כן, האפשרות למעורבות צבאית אינה אטרקטיבית לממסד הביטחוני האמריקאי, וגם הנשיא טראמפ עצמו לא שש להחזיר את הצבא האמריקאי למזרח התיכון. לקראת אמצע או סוף 2019 תתחיל המערכת האמריקאית להיערך לשנת בחירות לנשיאות, וספק אם בנסיבות אלה יבחר הממשל באופציה כה רדיקלית ושנויה במחלוקת.

התרחיש השני – פתיחת משא ומתן בין איראן לארצות הברית

משא ומתן שבסיומו הסכם טוב יותר, שיכלול, לצד נושא הגרעין, גם את סוגיית הטילים והמדיניות האזורית, מוצג על ידי ממשל טראמפ כמטרה המרכזית של מדיניותו כלפי איראן.⁹ הדוברים האיראנים מצדם חוזרים ומבהירים כי אין בכוונתם לנהל משא ומתן עם ממשל שבחר באופן חד-צדדי לפרוש מהסכם הגרעין, משום שלא ניתן לסמוך עליו. איראן דורשת לפני כל מפגש או חזרה למשא ומתן ביטול של הסנקציות, או למצער הקפאה שלהן. חריפה במיוחד בנושא זה עמדתו של המנהיג העליון, ח'אמנהאי, שגישתו כלפי המשא ומתן בנושא הגרעין הייתה מלכתחילה מסויגת וחשדנית. הוא רואה בהחלטת ארצות הברית לסגת מההסכם הוכחה לצדקת טענתו שאי-אפשר לסמוך על המערב ובמיוחד על ארצות הברית, וכי שיפור כלכלי אפשרי רק באמצעות "כלכלת התנגדות", שעיקרה הפחתת התלות האיראנית בגורמים זרים.¹⁰ זאת ועוד, לתפיסתו, ששותף לה גם הנשיא רוחאני, מטרתו של ממשל טראמפ היא להביא להחלפת המשטר באיראן, ולכן כל משא ומתן עמה הוא חסר תוחלת.¹¹ וכפי שח'אמנהאי ציין קווים אדומים ברורים במשא ומתן עם ממשל אובמה ודרש שימור של כל היכולות האיראניות הקיימות, כך אין הוא צפוי למתן את עמדותיו לנוכח הדרישות מרחיקות הלכת, בעיניו, של ממשל טראמפ.

אומנם באיראן נשמעים קולות שוליים התומכים בכניסה לדיאלוג עם הממשל האמריקאי, אשר מצדו שלח כנראה מספר בקשות לטהראן לקיים מפגש בדרג בכיר, אבל התמונה המצטיירת בעת הזו היא שח'אמנהאי וכן הצמרת הביטחונית-מדינית באיראן מעריכים כי אין ביכולתם להיענות לדרישות שמציג הממשל האמריקאי (12 הנקודות שציין מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו),¹² וכי כניסה למשא ומתן מנקודת החולשה הנוכחית אינה רצויה.

אולם, אם יחול במהלך השנה הקרובה שינוי בעמדה האיראנית והצדדים ייכנסו למשא ומתן, מבחינת ישראל יעמדו שתי שאלות מקדימות על הפרק: האם ישראל תהיה מודעת למגעים בין איראן לארצות הברית ושותפה מראש לבסיס המתגבש לחידוש המשא ומתן? האם פתיחת השיחות בין הצדדים תהיה תוצאה של הבנה רחבה יותר בין ארצות הברית לרוסיה, למשל, או בין ארצות הברית למדינות אירופה? אם גורמים אלה יהיו שותפים אף הם למשא ומתן, מידת השפעה של ישראל על התהליך עשויה להצטמצם.

בניתוח תרחיש זה יש להעריך אפשרות של פשרות משני הצדדים, וכן מגבלות או קווים אדומים של כל צד. יש להניח כי עצם פתיחתו של דיאלוג תזכה את ממשל טראמפ בתמיכה רחבה בזירה הבינלאומית ותחזק את דימויו של הנשיא עצמו כ-Deal

”Maker. נקודת הפתיחה האמריקאית תהיה דרישה שהמשא ומתן יעסוק במכלול הסוגיות, כפי שדרש טראמפ, ועל בסיס 12 הנקודות שהציג פומפאו. נקודת הפתיחה האיראנית תהיה הדרישה להסיר או לפחות להקפיא את הסנקציות, נוסף על אי-ויתור מלא על זכות העשרת האורניום. מוערך כי אף שדרישות הפתיחה של שני הצדדים אינן ניתנות להשגה, קיים מרחב ויתורים הדדיים אפשרי בין הצדדים. איראן למשל יכולה להאריך את משכו של ההסכם ואולי אף להסכים להגבלות מסוימות בפרויקט הטילים שלה, למשל הקפאת המצב הקיים למספר שנים, והיא אף עשויה להסכים לתרום את חלקה בסוגיות אזוריות. כל זאת בתמורה להתחייבויות אמריקאיות להסרת כל הסנקציות ולהחזרת הפרויקטים שנבלמו.

מבחינת ישראל יש לשקול את האפשרות החמורה כי יתקיים מפגש בנוסח פסגת טראמפ-קים ג'ונג און, שליט צפון קוריהא, שחשיבותו תהיה בעצם קיומו והישגיו יהיו מעורפלים. בכל מקרה, פתיחתו של משא ומתן תאפשר לאיראן למשוך זמן, בתקווה שטראמפ יהיה נשיא של קדנציה אחת. עצם פתיחת הדיאלוג תביא לצמצום הלחץ על איראן: כל הגורמים הבינלאומיים המתנגדים להטלת הסנקציות האמריקאיות על איראן ישמחו לחזור לעסקים עם איראן, ובממשל טראמפ יתחזק העניין בהשגת הסכם, שיוצג בכל מקרה כהסכם טוב מזה שהשיג אובמה. גם בנסיבות אלה, יש להניח כי ייווצר פער בין האינטרס הישראלי לזה האמריקאי. מרחב התמרון האמריקאי רב מזה הישראלי, ולכן אפשר שיושג הסכם טוב פחות ממה שישראל הייתה רוצה. השאלה היא – האם הסכם זה יהיה טוב מההסכם המקורי?

התרחיש השלישי – המשך המצב הקיים: ”סבלנות אסטרטגית וכלכלת התנגדות”

בבסיסו של תרחיש זה הערכה איראנית כי למרות הפגיעה הכלכלית כתוצאה מהחרפת הסנקציות, יש בכוחה להתמודד עם המצב, וכי עדיף להמתין לסיום כהונת טראמפ בלי לנקוט צעדים העלולים לסכן את המשטר. הערכה זו יכולה אף להתחזק עקב תוצאות בחירות האמצע לקונגרס האמריקאי, שבהן השיגו הדמוקרטים רוב בבית הנבחרים וגם בבחירות למושלם זכו להישגים מרשימים. דבקות בתרחיש זה תאפשר לאיראן להציג לקהילה הבינלאומית רצון טוב ולהמשיך להתנהל תוך שמירה על תנאי ההסכם, ובתמורה לקבל את מרב שיתוף הפעולה הכלכלי האפשרי.

המשמעות היא מצד אחד המשך הקפאת תוכנית הגרעין ופיקוח נרחב ונמשך, לצד לחץ כלכלי מתמשך שיתרום להחרפת המצב הכלכלי הקשה באיראן גם כך. אך מצד שני, ככל שיחלוף הזמן ואיראן והמערכת הבינלאומית יתרגלו להתנהלות כלכלית בלי

ארצות הברית, האפקטיביות של מדיניות הסנקציות האמריקאית תיפגם, וכך גם ההרתעה של ארצות הברית. נוכח הפיצול הקיים בין ארצות הברית לשאר השותפות להסכם הגרעין גם בסוגיות אחרות, ביניהן הסנקציות על רוסיה, מלחמת הסחר מול סין וכן הניסיון המצטבר של איראן בהתמודדות עם סנקציות – כל אלה יחזקו את איראן בעמידה מול הלחץ האמריקאי. בטווח הקצר זהו התרחיש הסביר, והוא גם טוב לישראל מכיוון שאינו מקדם את תוכנית הגרעין האיראנית. אולם משכו אינו ברור בשל הלחץ של הגורמים השמרניים באיראן, שעשוי להטות את הכף ולהביא לשינוי בעיתוי שעלול להיות פחות נוח לממשל האמריקאי ולישראל.

סיכום והמלצות

בשנה הקרובה תעמוד איראן בפני קשיים הולכים וגוברים, כשבמוקד פגיעה כלכלית נמשכת בעקבות חידוש הסנקציות האמריקאיות. לכך יצטרף חוסר שקט פנימי המלווה את איראן בשנה האחרונה, ואשר עשוי להתעצם בעקבות החרפת המצב הכלכלי. בכל הקשור להתנהלותה האזורית של איראן, בראש סדר העדיפויות הביטחוני – לאומי שלה ניצב המשך ההשפעה בזירה העיראקית, שהיא "החצר האחורית" שלה ובה רוב שיעי משמעותי. עיראק היא גם גשר לסוריה ולחציבאללה וחשיבותה בהקשר זה רבה. בזירה זו יש לאיראן נכסים רבים – תוצאה של השקעה רבת שנים, והיא תמשיך להיות גורם השפעה מרכזי בהתפתחויות הפוליטיות בה. אולם, גם ארצות הברית מבקשת לשמור על השפעתה בעיראק – דבר שמייצר פוטנציאל חיכוך גבוה עם ארצות הברית בשנה הקרובה. זאת, דווקא על רקע ההחלטה האיראנית להישאר בהסכם הגרעין ורצונה להוכיח כי יכולת ההיזק שלה מגוונת, גם באמצעות גורמים שלישיים, כך שיקשה לקשור את פעילויותיהם ישירות אליה. גורמי ממשל אמריקאים בכירים כבר הבהירו כי יראו באיראן אחראית לכל פגיעה באמריקאים או בבעלי בריתם מצד גורם המזוהה עם איראן ונתמך על ידה. גם הדיווחים על העברת טילים מאיראן לעיראק, וכן הזהרת ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, כי ישראל תפעל בכל מקום שבו איראן תהווה איום עליה, תוך אזכור מפורש של עיראק, מסמנים את עיראק כזירה בעלת פוטנציאל לעימות עם איראן. מבחינת ישראל, הנוכחות האמריקאית בעיראק היא מגבלה משמעותית על חופש הפעולה שלה ויהיה עליה לשקול את השלכותיו של כל מהלך על הכוחות האמריקאים בזירה זו, אם תרצה לפעול בה. בזירת סוריה איראן נהנית, בשלב זה, מרצונן של סוריה ורוסיה בהמשך נוכחותה בשטח המדינה, והיא אינה מתכוונת לוותר על השפעתה בה. המחיר הכבד ששילמה כדי להציל את שלטון אסד והחשש ליציבותו ללא נוכחות איראנית ממשית יביאו אותה

להמשיך לפעול לביסוס תשתית צבאית עצמאית, כולל תעשייה צבאית, בשיתוף עם צבא סוריה ותוך עמעום ההיבטים האיראניים העצמאיים. מרחב הפעילות הישראלי שהיה קיים בשנתיים האחרונות הצטמצם כאשר הפעילות הרוסית העצמאית ואספקת מערכות הגנה אווירית S-300 – כשעדיין לא ברור מי יפעיל אותן – יהפכו את הזירה הסורית לנפיצה במיוחד ויקשו על ישראל לפעול בחופשיות. האפשרות שנראתה בעבר – דיאלוג ושיתוף פעולה אמריקאי-רוסי שיביא לפתרון מערכתי כולל בזירה הסורית – נראית כיום רחוקה מתמיד. ככל שתעמיק החקירה נגד הנשיא טראמפ בסוגיית המעורבות הרוסית בבחירתו, יתמעטו סיכויי ההידברות בין המדינות.

השיקול האסטרטגי בבסיס ההחלטה האיראנית לא לפרוש עד כה מהסכם הגרעין מתמקד ברצון להפיק את המרב האפשרי מהרצון הפוליטי של יתר השותפות להסכם – מדינות אירופה, רוסיה וסין – לשמר את ההסכם תוך ניסיון למצוא תחליפים לסנקציות האמריקאיות. זאת, לצד הבנה כי ההחלטה לחזור לכלל פעילויות הגרעין כפי שהיו לפני גיבוש ההסכם עומדת לרשותה של איראן בכל רגע נתון. אולם, נוכח סימן השאלה לגבי היתרונות האסטרטגיים הגלומים במהלך כזה, העלול להעמיד בסכנה את המשטר, ספק אם במהלך השנה הקרובה תחליט איראן לצאת במופגן מההסכם. סביר יותר שתעדיף צעדי שחיקה מבוקרים, על יסוד הערכה כי הם לא יביאו לקריסת ההסכם. על רקע זה, ההערכה הרווחת היא שאיראן תעדיף להמשיך בשנה הקרובה למזער נזקים במישור הכלכלי ולהמתין לשנת 2020, שתהיה שנת בחירות לנשיאות בארצות הברית, והממשל יהיה עסוק אז בהתמודדות ויימנע מסיכונים בזירה הבינלאומית. זאת, תוך המתנה לסיום כהונת הנשיא טראמפ, בתקווה שלא ייבחר לתקופת כהונה שנייה. רק אז תקבל איראן החלטות לגבי המשך התנהלותה.

מבחינת ישראל, שנת 2019 מסתמנת כבעלת פוטנציאל נפיץ ביותר. מצד אחד, יש הרואים הזדמנות ביציאת ארצות הברית מהסכם הגרעין, בלחץ שהיא מפעילה על איראן באמצעות הסנקציות ובדרישתה המפורשת לשינוי מדיניותה האזורית של איראן. אולם, מלכתחילה התבססו המהלכים האמריקאים על הפעלת לחץ על גורמים אחרים כדי שמעשייהם יפגעו באיראן. ואכן, הסנקציות פוגעות באיראן בשל תלותן של החברות הבינלאומיות במשק האמריקאי, אולם בה בעת, בעלות בריתה האירופיות של ארצות הברית עושות ככל יכולתן לבלום את הסחף ולשמר את היחסים עם איראן כך שיבטיחו את המשך דבקותה בתנאי ההסכם; רוסיה וסין נחושות לסייע לאיראן במישור הכלכלי כחלק מהמאבק שלהן בארצות הברית בסוגיות אחרות, ובראשן הסנקציות שהיא מפעילה נגדן. האסטרטגיה האמריקאית הייתה בנויה מלכתחילה גם על הציר האנטי-איראני שבמוקדו ערב הסעודית, אך לאחר המשבר עם קטר ופרשת חאשוקג'י,

ציר זה נראה רופף. המאמצים לקדם מסגרת ביטחונית חדשה של מדינות ערביות עם ארצות הברית (Middle East Strategic Alliance) לשם התמודדות עם איראן נתקלים בקשיים, וספק אם יבשילו; הרצון להפעיל כוחות אמריקאים המצויים במזרח התיכון להתמודדות ישירה עם איראן מצומצם, וככל שיתקדם לוח הזמנים הפוליטי הפנימי בארצות הברית לקראת כניסה למערכת בחירות לנשיאות, הוא צפוי להיעלם לחלוטין. לכן, ישראל צריכה לשקול גם את החלטת הממשל להסיג את הכוחות האמריקאים מסוריה אף שימשיך לגבות את "זכותה של ישראל לפעול להגנתה". ישראל גם צריכה להביא בחשבון את האינטרסים האמריקאים בעיראק, לצד שיקולים הקשורים בהרחבת זירת הפעולה נגד איראן ושלוחיה ובהרחקתה מגבולות המדינה. אלה בוודאי אינם מעודדים מעורבות צבאית ישראלית בזירה זו.

ואשר לתוכנית הגרעין האיראנית – כל עוד זו אינה מתקדמת, ישראל יכולה ליהנות מהמשך ההגבלות על תוכנית זו. אולם, אם איראן תחליט לפרוש מההסכם ולחזור להעשרת אורניום, להתקין צנטריפוגות מתקדמות ולצמצם את פיקוח סבא"א למינימום, ישראל תידרש להתמודד עם מצב חדש. זאת, בנסיבות שעמדתה אינה זוכה לתמיכת מדינות אירופה, הרואות בה חלק מהבעיה שגרמה את פרישתו של טראמפ מההסכם, וארצות הברית מלכתחילה אינה רואה איום מידי בהתקדמות התוכנית, כל עוד מדובר בפרמטרים שאינם מהווים פריצה לנשק גרעיני, ובכל מקרה אינה ששה להציב את האופציה הצבאית בעדיפות גבוהה. לפיכך, ישראל עשויה למצוא עצמה "בודדה בזירה".

על מנת להתמודד עם אתגרים אלה, ישראל צריכה בראש ובראשונה לקיים דיאלוג אסטרטגי מעמיק עם ממשל טראמפ לגבי המשמעויות של כל אחד מהתרחישים המוצגים. דיאלוג כזה בדרגי עבודה בכירים, ולא רק בדרג ראשי מדינות, יבהיר גם את המגבלות של המדיניות האמריקאית והוא חיוני לגיבוש מדיניותה של ישראל. בתחום תוכנית הגרעין ואם איראן תחליט לצאת מההסכם, ישראל צריכה לשאוף להסכם ישראלי-אמריקאי על קווים אדומים ולגבי אופן התגובה כאשר אלה ייחצו על ידי איראן. בד בבד ולמרות הכעס האירופי על התנהלות ישראל בהקשר להסכם הגרעין, חיוני לקיים דיאלוג במיוחד עם בריטניה, צרפת וגרמניה, ולהגיע עימן להסכמה לגבי קווים אדומים אשר להתקדמות האיראנים בתוכנית הגרעין. ולאחר כל הפעולות החיוניות הללו, על ישראל להיערך גם לאפשרות של צורך להפעיל אופציה צבאית אמינה, ולו כהרתעה בלבד.

הערות

- 1 Krauss Clifford, "Trump hit Iran with sanctions. So far, they are working", *The New York Times*, September 19, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/19/business/energy-environment/iran-oil-sanctions.html>
- 2 Barbara A. Leaf (Rosenblatt Distinguished Visiting Fellow, The Washington Institute for Near East Policy), "Containing Iranian Proxies in Iraq", Testimony submitted to the House Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trends, September 26, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/containing-iranian-proxies-in-iraq>
- 3 Hanin Ghaddar (Friedmann Visiting Fellow, The Washington Institute for Near East Policy), "Iran and Hezbollah in Syria: U.S Policy Options", Testimony submitted to the U.S Representatives Subcommittee on Middle East and North Africa, September 27, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iran-and-hezbollah-in-syria-u.s.-policy-options>
- 4 Iran, Syria sign new deal for defense cooperation, PressTV, August 27, 2018, <https://www.presstv.com/Detail/2018/08/27/572363/Iran-Syria-agreement-defensive-technical-cooperation-Hattami-Ayyoub-Assad>
- 5 ציורים של לברוב בטוויטר <https://twitter.com/alekshlebnikov/status/1045806868617138176?s=21>
- 6 "Iran signs deal to build 540 MW power plant in Syria", PressTV, October 3, 2018, <https://www.presstv.com/Detail/2018/10/03/575918/Iran-Syria-electricity-power-plant-Assad-Latakia>
- 7 Bijan Khajehpour, "Will EU's be able to sustain Iran trade, investment?", AlMonitor, October 4, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/10/iran-spv-eu-sanctions-jcpoa-trump-special-purpose-vehicle.html>
- 8 סוכנות הידיעות מהר האיראנית, 23 בנובמבר 2018, <https://en.mehrnews.com/news/139855/Iranian-military-commanders-visit-bases-in-PG-to-warn-enemies>
- 9 Lesley Wroughton, "U.S seeking negotiate a treaty with Iran", Reuters, September 19, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-nuclear-iran-hook/u-s-seeking-to-negotiate-a-treaty-with-iran-idUSKCN1LZ1Y8>
- 10 <http://english.khamenei.ir/news/5988/By-defeating-sanctions-Iranians-will-once-again-slap-the-U-S>
- 11 "U.S wants Regime Change in Iran: Rouhani", Reuters, October 14, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-idUSKCN1MO064>
- 12 התנאים שהציב מייק פומפאו כוללים: דרישה שאיראן תפסיק את ההעשרה ולעולם לא תעסוק עוד בעיבוד פלוטוניום; איראן תספק לסבא"א גישה מלאה לכל האתרים ברחבי המדינה; איראן תפסיק את פיתוח הטילים הבליסטיים ואת התמיכה בקבוצות טרור במזרח התיכון, ביניהן חזבאללה, חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני; איראן תפסיק לתמוך במיליציות שיעיות בעיראק, בח'וּתים ובטאליבאן; איראן תפסיק את התנהגותה המאיימת נגד שכנותיה - שרבות מהן בעלות ברית של ארצות הברית; איראן תחדל מאיומים להשמיד את ישראל ותפסיק את ירי הטילים לשטח ערב הסעודית ואיחוד האמירויות.
ראו: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

הזירה הצפונית על פרשת דרכים

אודי דקל וענת בן חיים

המשבר בסוריה: תמונת מצב

כל אחת משמונה שנות מלחמת האזרחים בסוריה התאפיינה בתופעה או במגמה מרכזית, שהשפיעה על התפתחותה של המערכה ועל עתידה של המדינה. מה שהחל במרד אזרחי ב-2011 התפתח בשנים 2012-2013 ללחימה של ארגוני מורדים נגד המשטר בראשות הנשיא בשאר אל-אסד, שלצידו התגייסו בעלי בריתו איראן וחזבאללה. בשנת 2014 נמשכה מגמת ההתפצלות של המורדים לקבוצות רבות בעלות מאפיינים עדתיים ודתיים מובחנים, תוך התגברות הדומיננטיות בשדה הקרב של ארגוני סלפייה-ג'האדייה, ובראשם 'המדינה האסלאמית'. כך נוצרו בסוריה קבוצות לוחמות נבדלות, בעלות גישות שונות לגבי זהותה של סוריה ביום שאחרי אסד. השנה החמישית ללחימה עמדה בסימן התערבותה של רוסיה בלחימה לצידה של איראן, כדי להציל את משטרו של הנשיא אסד ממפלה שנראתה אז קרובה. השנה השישית עמדה בסימן הכרעת המורדים בחלב ובהיפוך מגמה: הקואליציה הפרו-אסדית – רוסיה, איראן ושלוחיה – התבססה בדרך לשחרור שטחים נוספים מידי המורדים ולהשתלטות על 'עמוד השדרה' המיושב של סוריה – מחלב בצפון דרך חמה, חומס, דמשק וגבול סוריה-לבנון.¹

בד בבד התנהלו יוזמות מדיניות בשני ערוצים: ערוץ בינלאומי בחסות ארגון האו"ם בז'נבה, שהתמקד במאמץ לקדם הסדר פוליטי ארוך טווח בסוריה; ערוץ בהובלת רוסיה, איראן וטורקיה, שהמפגשים במסגרתו נערכו באסטנה ובסוצ'י, אשר התמקד בניהול הלחימה. בתחילה נסב תהליך אסטנה סביב קידום הפסקות אש בסוריה ופיקוח על שמירתן באזורים שבהם התפתחו משברים הומניטריים. בהמשך עסק ערוץ זה בחלוקת ההשפעה בסוריה בין שלוש המדינות המתערבות – רוסיה, איראן וטורקיה. שנת 2018 התאפיינה בהשתרשות שליטתם המוחלטת של השחקנים הזרים (המדינתיים) שהתערבו בסוריה – איראן ורוסיה לצד אסד; טורקיה לצד

המורדים הסונים ה"מתונים" בצפון המדינה ונגד הכורדים – כדי למנוע מהם להשיג אוטונומיה; ארצות הברית לצד הכורדים בצפון-מזרח סוריה, לאחר שהביסו את 'המדינה האסלאמית' אך טרם מיגרו את הארגון. החלטת נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ להשיג את הכוחות האמריקאים מסוריה לא מותירה ברירה בידי הכורדים אלא לחבור למשטר אסד.

טורקיה אינה מתכננת להשיג את כוחותיה מסוריה בעתיד הקרוב. נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, הצליח לשכנע את הנשיא טראמפ כי אין צורך בהמשכה של היערכות הכוחות האמריקאים בצפון מזרח סוריה וכי טורקיה תיקח על עצמה את המשימה למנוע את צמיחתה מחדש של המדינה האסלאמית במרחב. טורקיה תנצל את יציאת הכוחות האמריקאים להעמקת התבססותה בצפון סוריה ויצירת חיץ בין גבולה הדרומי לבין שטחי הכורדים. יותר מכול חשוב לה למנוע כינון אוטונומיה כורדית בצפון סוריה. לשם כך חברה לרוסיה ולאיראן והיא מנסה להגביר את השפעתה על התהליך המדיני שיקבע את עתיד סוריה. טורקיה חותרת לתהליך פוליטי שיביא לכינון חוקה ולקיום בחירות בסוריה, כך שהרוב הסוני שבו היא תומכת יקבל ביטוי פוליטי ויגביר את כוחו במדינה. החזקת שטחים בצפון סוריה נועדה לחסום את התרחבות ההשפעה של הכורדים ולשמור קלפי מיקוח שיסייעו לטורקיה לקדם בעתיד את האינטרסים שלה בסוריה. הנשיא ארדואן חשדן כלפי אסד ואף כלפי רוסיה ואיראן, והוא גם מעוניין למנוע בריחת פליטים מאזור אדליב לטורקיה ולהמשיך בפרויקט השבת הפליטים הסורים למדינתם (עד כה מעריכים כי טורקיה השיבה 150–250 אלף פליטים).²

הנשיא טראמפ גיבש את החלטתו להוציא את הכוחות האמריקאים מסוריה בניגוד לדעת הצוות המקצועי שלו (במזכירות המדינה, במועצה לביטחון לאומי ובמשרד ההגנה) ובניגוד למדיניות שגובשה מספר חודשים קודם לכן והצביעה על הצורך בהמשך נוכחות צבאית אמריקאית בצפון מזרח ובמזרח סוריה לשם המשך הלחימה במובלעות שנותרו בידי המדינה האסלאמית, ובפרט בשל הסימנים להתאוששותה; המשך תמיכה בכורדים ובעיקר בכוחות הדמוקרטיים הסוריים (SDF) שהוקמו, אומנו וצוידו על ידי ארצות הברית. אלו מבוססים בעיקר על כוחות כורדיים שנשאו בעול הלחימה הקרקעית העיקרי נגד המדינה האסלאמית בצפון סוריה ובמזרח; אומנם, וושינגטון מעוניינת להשפיע על הפתרון המדיני בסוריה ובעיקר להביא ליציאת הכוחות האיראניים, אך אין בכונתה להפעיל כוח צבאי לשם כך. בפועל, החלטת הנשיא טראמפ מפקידה את "התיק הסורי" בידי רוסיה, גם זאת בניגוד לעמדת הצוות המקצועי, שגורס כי זו העת להקשיח עמדות כלפי רוסיה. אם קיים היגיון בהחלטת הנשיא טראמפ, הוא נשען על הערכתו כי עדיף להכריז ניצחון על המדינה האסלאמית ולהתפנות בהקדם

מסוריה, בלי להסתבך בעימותים בין טורקיה לכורדים, בין ישראל לאיראן ובין אסד למורדים. כן סיכם טראמפ עם נשיא טורקיה על מכירת מערכת הגנה אווירית של טילי קרקע-אוויר מסוג פטרויט, במקום מערכת טילי S-400 הרוסית – באופן שיקרב בחזרה את טורקיה לנאט"ו, וירחיק בינה לבין רוסיה.³

שנת 2019 צפויה להתאפיין בהרחבת השליטה של משטר אסד על מזרח סוריה וביסוס ניצחונו במלחמת האזרחים. הזירה נמצאת על פרשת דרכים: תם שלב הלחימה המרכזית ומרב המאמצים מכוונים לגיבוש הסדרים עתידיים ולתוכניות לשיקום המדינה. לאחר שסוריה הפכה לזירת התגוששות בין המעצמות העולמיות והאזוריות, והיותה שדה קרב של שלוחים (שחקנים לא-מדינתיים), עולה השאלה: כיצד תשפיע הנוכחות הזרה בסוריה בשנים הקרובות, והאם ניתן לצפות להוצאת הכוחות הזרים, או שמא דווקא להעמקת מעורבותם, בכסות של מעורבות בשיקום המדינה? לפי שעה ניכר פער רחב בין הציפייה כיצד תיראה סוריה בעתיד לבין המציאות בשטח. הקואליציה הפרו-אסדית מצהירה אומנם שהושגה הכרעה מוחלטת של המורדים, עד כדי ביצור מחדש של השלטון והתפנות לשיקום פוליטי, תשתיתי וכלכלי של המדינה. נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, הכריז כבר פעמיים על ניצחון צבאי של כוחות המשטר, אך למעשה, וביתר שאת לאחר עזיבת הכוחות האמריקאים, כוחות רוסיה שקועים עדיין בביצה הסורית, ללא יכולת לכפות הסדר מדיני בר-קיימא על הצדדים – כזה שיבטיח את המשך שלטון משטר אסד, וגם יאפשר את סיום הלחימה והשקתו של מפעל שיקום. עם נטישת ארצות הברית את הזירה הסורית, ישראל נותרה לבדה במערכה להרחקת הכוחות האיראנים ושלוחיהם מסוריה. המגמה המדאיגה בראיית ישראל היא שהעליונות של הגורמים התומכים באסד היא קרקע פורייה להתבססותה של איראן במדינה, בדרך להתייצבותה – יחד עם שלוחיה ובעיקר חזבאללה בדרום סוריה ובלבנון – כאיום ישיר, גובר וחמור על ישראל.

הקרב הבא: מעוז המורדים האחרון באזור אדליב

מחוז אדליב בצפון סוריה נותר מעוז המורדים האחרון ויעד מבוצר בשל הדומיננטיות של ארגון המורדים 'היאת תחריר א-שאם' (HTS), שמאגד תחתיו מספר ארגוני סלפיה-ג'האדייה. באזור אדליב מרוכזת אוכלוסיית עקורים שגורשו לשם ממחוזות אחרים, בחסות הסכמי הכניעה בין המשטר למורדים. בכך הכפיל המחוז את אוכלוסייתו והפך לבית עבור שלושה מיליון תושבים וכ-50 אלף לוחמי ג'האד.⁴ מי שהצליחה לדחות את המתקפה של הקואליציה הפרו-אסדית על אדליב עד כה היא טורקיה, שערבה לחלק מארגוני המורדים הסוניים. באמצעות 'תהליך אסטנה' היא כוננה סביב

מובלעת אדליב אזור מפורז, מעין חיץ בין המורדים לכוחות אסד, ולפרוס נקודות תצפית וביקורת – בתיאום עם רוסיה ואיראן – כדי לפקח על יישום הפסקת האש. הקואליציה הפרו־אסדית מחפשת את העילה להתחיל במתקפה על האזור (למשל באמצעות הפצת מידע, ככל הנראה כוזב, על אודות שימוש של המורדים בנשק כימי). סביר להניח כי במוקדם או במאוחר תחל המתקפה נגד המורדים שם, וכמו בשאר האזורים בסוריה בשנים האחרונות, הקואליציה הפרו־אסדית צפויה לנקוט מדיניות אכזרית שתגבה את חייהם של אזרחים רבים.

סוגיות במוקדי העניין הישראלי

התבססות איראן בסוריה: הרצון שאיראן תפנה את כוחותיה ושלוחיה מסוריה לאחר השבת השליטה של משטר אסד על השטחים החיוניים לו, אם מרצונה או בשל לחץ רוסי, התברר כתקווה שווא. בפועל איראן מעמיקה את התבססותה בסוריה לתקופה ממושכת. בשלהי אוגוסט 2018 הגיע שר ההגנה האיראני אמיר חאתמי לביקור בן יומיים בדמשק, שנועד לקדם ולהרחיב את שיתוף הפעולה הסורי־איראני. בתום הביקור הודיע חאתמי כי איראן תשמר את נוכחותה בסוריה, לא תיתן לגורם שלישי להשפיע על נוכחות היועצים הצבאיים במדינה ותמלא תפקיד פעיל בשיקומה. בין סוריה לאיראן נחתם הסכם הגנה ושיתוף פעולה, הכולל הסכמות בדבר שיקום הצבא הסורי ופיתוח התעשייה הצבאית הסורית. כחודש לפני כן השלים משטר אסד את ההשתלטות על צידו הסורי של הגבול ברמת הגולן, ורוסיה הודיעה כי סיכמה עם איראן שכוחותיה יורחקו לטווח של 85 קילומטרים מגבול ישראל.⁵

איראן משקיעה בשלושה מישורים ב־זמנית: הראשון – בניית יכולות צבאיות התקפיות נגד ישראל בסוריה ובלבנון באמצעות מערך טילי קרקע־קרקע עם ראשי קרב מדויקים, רקטות, טילי חוף־ים וכלי טייס בלתי מאוישים (כטב"ם) עם יכולות תקיפה. על רקע ניסיונותיה של ישראל לסכל את ההתבססות הצבאית האיראנית בסוריה, איראן פועלת במקביל לקידום אותה מטרה בלבנון, באמצעות אספקת אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה – טילים מדויקים, כטב"מים תוקפים ומנהרות התקפיות בגבול לבנון־ישראל (וגם בעיראק, לשם העבירה באחרונה טילים בליסטיים לטווח קצר, המאיימים על שטח ישראל). המישור השני – סיוע למשטר אסד לבנות מערך ביטחון פנים המבוסס על מיליציות מקומיות ולאומיות (בדמות המיליציות השיעיות העממיות בעיראק), הכפופות במקביל למשטר אסד ולמרות איראנית, והכנת תשתית לפריסה של מיליציות שיעיות בסוריה ככוח התערבות וגם להיערכות לאורך זמן.⁶ המישור השלישי – איראן פועלת לחיזוק 'הציר השיעי', בין היתר באמצעות הרחבת

ההשפעה השיעית. בסוריה. איראן מסתייעת בבריחת מיליוני פליטים סונים ששיעורם כ־80 אחוזים מכלל פליטי המלחמה בסוריה, ואשר רובם כנראה לא ישובו לבתיהם, ובה בעת מעודדת הגירת שיעים לסוריה (בעיקר משפחות של הלוחמים במיליציות השיעיות שנשלחו להילחם בסוריה), התיישבותם באזורים החיוניים לאיראן, בפרט בסמוך לגבולות עיראק־סוריה וסוריה־לבנון וכן באזור עוטף דמשק, והענקת אזרחות סורית למהגרים החדשים. כן מקימה איראן מרכזי תרבות פרסיים, שבהם מקדמים לימודים ופולחנים שיעיים ומעניקים מלגות ללימודים בטהראן. לצידם הוקמו בתי ספר דוברי פרסית, שבהם מיושמות תוכניות לימודים ממערכת החינוך האיראנית. איראן אינה מעוניינת לשלוט בגלוי בסוריה, אלא לפעול ולהשפיע מאחורי הקלעים תוך הטמעת הכוחות הנתונים למרותה במסגרות השלטון האזרחיות והצבאיות במדינה. על פי דיווחים רבים בתקשורת הסורית, ובמיוחד באתרי אופוזיציה וברשתות החברתיות, הכוחות האיראניים, חזבאללה והמיליציות השיעיות משתתפים בלחימה המתנהלת עדיין מול כיוסי מורדים כשהם לבושים במדי הצבא הסורי. מיליציות שיעיות בפקוד איראני בדרום סוריה מוסוות אף הן כחלק מכוחות המשטר, למרות הבטחה רוסית לישראל להרחיק את הכוחות האיראניים מהגבול ברמת הגולן. ברי שרוסיה מודעת לכך שהמיליציות השיעיות הפרו־איראניות – לא זו בלבד שלא נסוגו מדרום סוריה, אלא נוכחותן והיערכותן שם אף תוגברה. בחודשים האחרונים של שנת 2018 אף רבו הידיעות אודות התבססות של יחידות חזבאללה בסמוך לרמת הגולן כדי להרחיב את אפשרויות הפעולה מול ישראל. מגמה זו צפויה להימשך ואף להתרחב.⁷

ישראל, הנהנית מעליונות מודיעינית בסוריה, מצניעה לפי שעה את חשיפת נוכחותם של שלוחי איראן ושל יתר הכוחות הנתונים למרותה ולפיקודה בדרום סוריה – כנראה על יסוד הערכה שכוחות אלו אינם יוצרים איום ממשי עליה, לפחות בטווח הזמן הקרוב, והיא ממוקדת כיום במניעת התבססות איראן בסוריה עם יכולות צבאיות התקפיות מתקדמות – טילים, רקטות, כטב"מים, מערכות הגנה אווירית ואמצעי לחימה מתקדמים. נראה שישראל משליכה את יהבה על כך שרוסיה ומשטר אסד ידאגו להרחקת הכוחות והשלוחים האיראניים מגבולה, לאחר שיפנימו כי מעורבותה הגוברת של איראן וחדירתה לשורות הכוחות הסוריים המקומיים מערערת למעשה את היציבות ופוגעת בריבונותו של המשטר. אולם, ספק רב אם יש לרוסיה ולאסד יכולת מעשית להרחיק ולדלל את הנוכחות האיראנית, בעיקר עקב השתלבות מפקדים איראנים ולוחמים שיעים בכוחות המקומיים. בכל התפתחות ניתן לשער כי אופציה לתקיפת השלוחים האיראנים תהיה נתונה בידי ישראל גם בהמשך.

נקודת מפנה ביחסי ישראל-רוסיה? ישראל כוננה ערוצי תיאום צבאיים עם

רוסיה החל מראשית המעורבות הרוסית בסוריה, כדי למנוע התנגשות בין כוחות צה"ל לכוחות הצבא הרוסי המוצבים במדינה, וגם ערוצי הידברות בדרג הגבוה ביותר, בין הנשיא ולדימיר פוטין לראש הממשלה בנימין נתניהו. "ירח הדבש" הסתיים בליל ה-17 בספטמבר 2018, בעקבות תקיפה אווירית ישראלית של מטרת איראנית בסמוך לגזרת החוף הסורי, שבעקבותיה הופל מטוס מודיעין רוסי מדגם איליושין 20 על ידי כוחות ההגנה האווירית הסורית (טיל קרקע-אוויר מסוג S-200), ו-15 אנשי הצוות נהרגו. הייתה זו אחת התקריות המורכבות במסגרת יחסי ישראל ורוסיה מאז תחילת ההתערבות הרוסית בסוריה.⁸

למרות שההגנה האווירית הסורית יירטה את המטוס הרוסי, רוסיה מצידה בחרה להאשים את ישראל בתקרית. רוסיה ניצלה את האירוע להגבלת חופש הפעולה האווירי שאפשרה לישראל בכל שמי סוריה, לצורך מימוש האינטרסים שלה מול איראן וחזבאללה. ימים ספורים לאחר מכן נעטר נשיא רוסיה פוטין ללחץ של גורמי הצבא והתיר אספקה מיידיית של סוללות טילי קרקע-אוויר מתקדמות מסוג S-300 להגנה האווירית הסורית (כיום עדיין בהיערכות מנהלתית). המטרה הרוסית המוצהרת היא לחזק את כוחות ההגנה האווירית הסורית ולהגביל את חופש הפעולה האווירי של ישראל, בעיקר בצפון סוריה ובאזורים שבהם רוסיה מעוניינת שישראל לא תפעל, ובמיוחד בסמוך לביססיה הצבאיים בצפון סוריה ובגזרת החוף הסורי. ואכן, מאז התקרית צמצמה ישראל את תדירות ונראות פעולותיה נגד ההתבססות האיראנית בסוריה, ובחרה להימנע מחיכוך עם הרוסים בטווח הזמן הקצר, כדי לאפשר את חידוש ההבנות בנוגע לפעולה בסוריה ואת שיקום מערכת היחסים בין ירושלים למוסקבה.⁹ ישראל מנסה להבהיר לרוסיה כי מסירת מערכות הגנה אווירית מתקדמות למשטר אסד תגביר את הסיכון גם לכוחותיה, שכן התקרית דווקא המחישה את תפקודו הלקוי של מערך ההגנה האווירית הסורית, וכן שאם ייעשה ניסיון ליירט מטוסים ישראלים תיאלץ ישראל להשמיד את הסוללות, אף אם תוך הסתכנות בפגיעה במדריכים רוסים, שייסייעו לצוותים הסורים בהפעלתן. ירושלים מעבירה בערוצי הקשר עם מוסקבה מסרים שלפיהם ישראל אינה יכולה לאפשר לאיראן להמשיך להעביר טילים מדויקים או רקטות מדויקות לחזבאללה, או להמשיך במאמצי ההתבססות שלה בסוריה, המסכנים את האינטרסים הישראליים הבסיסיים ביותר.

נראה כי ישראל איבדה את אחד ממנופי ההשפעה שהיו לה על רוסיה, והוא 'כוח ההיזק' שלה, שיכול להביא לנפילתו של משטר אסד. זאת לאחר שאסד יצא כשידו על העליונה במלחמת האזרחים, ואין גורם כוח בסוריה מלבד האיראנים שיכול להיות

אלטרנטיבה שלטונית למשטרו. ההבלגה של ישראל על ביטול הסכם אזורי הרגיעה (אי-הסלמה) בדרום סוריה, והשתלטות אסד על רמת הגולן ללא כל מגבלות והתניות ישראליות, משמעותה השלמה מצד ישראל עם שלטון אסד, ללא אמירה פומבית. לאור זאת, מוסקבה הבינה כי קלף מיקוח המבוסס על כוח ההיזק אינו מצוי עוד בידה של ישראל. רוסיה עודנה חוששת כי בכוחה של הסלמה בין ישראל לאיראן בסוריה לפגוע קשות בפרויקט הרוסי של השארת שלטון אסד וביסוסו, ולכן היא צפויה להמשיך לחפש דרכים והזדמנויות לצמצם את מרחב החיכוך בין ישראל לאיראן, ולשם כך נדרש צמצום חופש הפעולה האווירי של ישראל בסוריה.

השתלטות אסד על דרום סוריה ורמת הגולן: במהלך 2018 הצליח משטר אסד להחזיר לעצמו את השליטה בדרום סוריה וברמת הגולן הסורית, ללא התנגדות כמעט מצד המורדים, שבחרו בהסכמי כניעה לאחר שהתנפצו תקוותיהם לקבל סיוע חיצוני מול המכבש של הקואליציה הפרו-אסדית, והתברר להם שהם לבדם במערכה (לכאורה נפתחה בפניהם הזדמנות להצטרף לכוחות הסוריים, מה שהתגלה בהמשך כתרמית של המשטר מול התושבים). ישראל ניצבת לכן מול מצב חדש-ישן, שבמסגרתו משטר אסד – באמצעות בעלי בריתו – ניצב בצידו השני של הגבול. זאת, לאחר תקופה שבה ישראל השכילה לייצב את המצב ברמת הגולן ולקיים משטר גבול יציב ושקט על בסיס הבנות עם הקהילות המקומיות בצד הסורי, שבמסגרתן הן קיבלו סיוע הומניטרי ואזרחי מישראל בתמורה למניעת פעילות טרור משטחן לעבר רמת הגולן. ישראל מצפה כי רוסיה תרחיק את הכוחות האיראניים ואת המיליציות השיעיות לטווח של 85 קילומטרים לפחות מאזור הגבול, ואף שואפת כי תרחיקם כליל משטח סוריה. ישראל מצידה השלימה בפועל עם ניצחונו של אסד במלחמת האזרחים ועם הישארותו בתפקיד נשיא של מי שאחראי לרצח של קרוב לחצי מיליון אזרחים סורים, וזאת כדי להימנע ממשבר עם רוסיה עקב התערבות במלחמה בסוריה, וכדי לשכנע את מוסקבה להטות אוזן לאינטרסים שלה, שבמרכזם התנגדות להתבססות האיראנית במדינה זו. אומנם טרם מלחמת האזרחים בסוריה צברה ישראל ניסיון חיובי בכינון כללי משחק מול משטר אסד ככתובת שלטונית האחראית למצב בסוריה, אך משטר זה שונה כיום מהותית ביחס לאופיו לפני מלחמת האזרחים. הוא נתון להשפעה גוברת של איראן וחזבאללה, ולפיכך לא נותר לישראל אלא לקוות כי ההשפעה הרוסית בסוריה תגבר על זו של איראן וחזבאללה.¹⁰

התרחבות הזירה הצפונית לחזית הלבנונית: במקביל לבניין הכוח הצבאי של איראן וחזבאללה בסוריה, לקראת סוף 2018 נחשפה תשתית מנהרות התקפיות שחופר ארגון חזבאללה מתחת לגבול לבנון-ישראל, כנדבך מרכזי בתוכניות שהציג ל"כיבוש הגליל"

ביום פקודה (כוונתו ליישובים ישראלים בגליל), במסגרת עימות עתידי עם ישראל. מבצע החדירה לשטח ישראל אמור להתבצע על ידי יחידת העילית של חזבאללה 'אל רדואן', וייתכן גם על ידי לוחמים ממיליציות שיעיות עיראקיות המופעלות על ידי 'כוח קודס' האיראני.¹¹ חפירת המנהרות מצטרפת לשורת מהלכים של חזבאללה בחסות איראן, הכוללים את הרחבת היכולות ההתקפיות המדויקות של חזבאללה מלבנון בד בבד עם זליגה מחודשת של כוחות חזבאללה לגבול לבנון-ישראל מתחת לאף של מנגנון הפיקוח של כוח האו"ם לשמירת שלום – יוניפי"ל. פעילות זו משתלבת עם שאר המאמצים של איראן, שנועדו להשיג השפעה בזירה הצפונית, ובמסגרתה הרחבת שטח החיכוך עם ישראל; בניית הגשר היבשתי מאיראן דרך עיראק, סוריה ולבנון עד הים התיכון; הגברת ההשקעה הצבאית בלבנון באמצעות חזבאללה, ככל שתעוכב ההתבססות הצבאית בסוריה, כדי לייצר יתירות ביכולות ואולי גם במטרה להסיח את הדעת על ידי פעילות ההתבססות בסוריה; גיוס כלל היכולות האיראניות – פוליטיות, צבאיות, טכנולוגיות, והנדסיות – בבניית התשתית הצבאית בזירה הצפונית. לבנון כמדינה ריבונית אינה ממלאת את אחריותה המדינתית והיא שבויה למעשה בידי חזבאללה. המערכת הבינלאומית מצידה מעדיפה להעלים עין ממהלכי של איראן, וכוח יוניפי"ל הערוך בדרום לבנון ולאורך גבול לבנון-ישראל אינו ממלא את ייעודו, ומשתף פעולה עם העלמת עין זו.

חשיפת פרויקט המנהרות מעצימה את האתגר הביטחוני שבמסגרתו תיאלץ ישראל להתמודד במספר חזיתות במקביל – סוריה, לבנון ורצועת עזה. בשלושתן איראן תומכת בהתעצמות הצבאית של אויבי ישראל. כך מוגבר הסיכון להסלמה צבאית עד כדי מלחמה בזירה הצפונית, הגם שאף צד אינו מעוניין בה בשלב זה. חזבאללה, המודע להרתעה ההדדית בינו לבין ישראל, לא התפנה להתמקדות בחזית עם ישראל ועדיין נדרש מעת לעת ללחימה לצד אסד בסוריה, לצד עיסוקו בזירה הפוליטית הפנים-לבנונית. אומנם אין הוא חושש מהמשך בנייתן של יכולות התקפיות מגוונות בחסות ההרתעה, אך הוא ינסה להימנע ממלחמה בעתיד הקרוב. זאת משום שאינו חפץ להסתכן בכך שירדו לטמיון הישגיו בפרויקט סוריה – התערבותו למען שרידותו של משטר אסד וביסוס מאחזיו של הארגון עצמו בשטח סוריה גופא – שבו השקיע שבע שנות לחימה, שבמהלכן נהרגו כ-3,000 מאנשיו.

משמעויות לישראל

לא סביר כי בשנה הקרובה יפתרו שלל הסוגיות שעל הפרק בזירה הסורית המורכבת – השקט הביטחוני, היציבות והסדר הפוליטי בסוריה עדיין לא נראים באופק. עם זאת,

נראה כי בשנה זו יוגדר מחדש אופי הזירה בשל התייצבות הלחימה, קביעת עובדות חדשות בשטח על ידי כל הגורמים הרלוונטיים, ואולי אף תחילתם של מאמצי שיקום פוליטי, כלכלי ותשתיתי בסוריה.

עוצמתה הצבאית, הכלכלית והמדינית של המדינה הסורית אינה צפויה לצמוח בשנים הקרובות לכדי איום ייחוס משמעותי או כוח מתחרה אסטרטגי לישראל. אולם סוריה תשמש פלטפורמה לאיומים אסטרטגיים, בעיקר בשל התבססות איראן במדינה, ובכלל זאת מהלכים דוגמת פריסת מערכות טילי קרקע-קרקע מדויקות ונוכחות של שלוחים איראניים בשטחה – כוח קודס, מיליציות שיעיות וחזבאללה – שיכולים להגביר את החיכוך לאורך הגבול עם ישראל. לאיראן, המנצלת את חולשתו של משטר אסד ואת תלותו בה, יש אינטרס בבניית יכולות עצמאיות המאפשרות פגיעה קשה בעומק ישראל ובקיום חזית עצמאית נגדה, גם ללא תלות בחזבאללה, שלעיתים מרוסן בשל שיקוליו הפנים-לבנוניים.

ככל שאיראן תתמיד בהתבססותה בסוריה, הכוללת תשתית צבאית עצמאית והרחבת מערך הטילים המדויקים במדינה זו, וכך גם בלבנון, כן תעלה הסבירות להתפתחות עימות צבאי בין ישראל לאיראן. ישראל בחרה לא להבליג ולאפשר לאיראן בסוריה ולחזבאללה בלבנון להשיג מסה קריטית של טילים מדויקים, שתאיים על מרכזי אוכלוסייה ואתרים אסטרטגיים בישראל. הדיאלוג שמקימת ישראל עם רוסיה יכול לסייע לה לכל היותר להרחיק את איראן ושלוחיה מחזית רמת הגולן, אך אינו צפוי להביא להוצאת הכוחות האיראניים ושלוחיה מסוריה. רוסיה תנסה אומנם לצמצם את החיכוך בין ישראל לאיראן ולהגביל את הפעילות הישראלית בסוריה לדרום המדינה, וזאת כדי להימנע מעימות אווירי עם ישראל, אולם, אם ישראל תנסה לפגוע במאחזים האיראניים בצפון סוריה ובמערבה, סביר להניח שהיא תיאלץ להתמודד עם מערך ההגנה האווירית הסורית המשופר, המופעל בסיוע רוסי.

עד שנת 2018 התמקדה ישראל בהקשר האיראני בעיקר בגשר היבשתי מאיראן דרך עיראק וסוריה ללבנון ולים התיכון, כדימוי לחשיבות 'הציר השיעי' בעיני איראן – לא רק כנתיב אספקה והעברת אמצעי לחימה, אלא גם כשדרה של השפעה פוליטית, שלצורך ביסוסה מוכנה טהראן להשקיע דם וכסף תוך ניצול מצבים והזדמנויות. אחרי עיראק פנתה איראן לנצל את חולשתה של סוריה, והיא נערכת שם כדי להישאר ולשחזר את המודל העיראקי בדמות מיליציות עממיות מקומיות בפיקוד איראני, וכן על בסיס מערכים של חזבאללה ברמת הגולן ובלבנון. לפיכך, השנה ישראל מדגישה את "מכונת המלחמה האיראנית העצמאית והמדויקת" בסוריה.

במאי 2018 הגיבה ישראל על מטח רקטות איראני לעבר רמת הגולן בתקיפה של עשרות מטרות איראניות ברחבי סוריה.¹² האיראנים הופתעו ממהירות התגובה, מהיקף התקיפה הישראלית ומתמונת המודיעין המדויקת שעליה היא התבססה, ומאז הנמיכו מאוד את פרופיל נוכחותם הצבאית בסוריה. רוסיה לא הזילה דמעה באותה עת והשתמשה באירוע זה כמנוף לחץ כלפי איראן לבל תסלים את העימות עם ישראל, על שום הסכנה הכרוכה בו לפגיעה בהישגי הלחימה במורדים ובביסוס משטרו של אסד. יציבות בסוריה היא מטרה עליונה עבור רוסיה, והיא חותרת למנוע התלקחות ישראלית-איראנית בשל הקושי שתגרום התפתחות בכיוון זה למימוש יעד הייצוב. בעקבות זאת ועל בסיס הערכה כי בין ישראל לחזבאללה מתקיימת הרתעה הדדית המגבילה את יכולת הפעולה של ישראל בלבנון, איראן מעבירה את מרכז המאמץ לשיפור דיוק הטילים בלבנון. אם ישראל תחליט לפעול נגד תשתיות שיפור טילים בלבנון תתרחש הסלמה צבאית, שבמהלכה ישגר חזבאללה טילים ורקטות למטרות בעומק ישראל. יש לשער כי ככל שישראל תצליח לעכב התבססות זו, איראן תייצר יתירות בתשתיות התקפיות – טילים וכטב"מים תוקפים ומנהרות החודרות לשטח ישראל בלבנון, וטילים בליסטיים קצרי טווח בעיראק.

לפי שעה, רוסיה וטורקיה מאפשרות לאיראן להתבסס בסוריה – מגמה שסביר כי תלך ותגבר בשל הנסיגה האמריקאית מהזירה, מה גם שעוד טרם הנסיגה, טורקיה נמנעה מהפעלת כוח צבאי נגד נוכחות איראן ושלוחיה בסוריה, מחשש לנקמה בכוחות האמריקאים המוצבים בעיראק. לנסיגה האמריקאית מספר השלכות בולטות על הזירה: ראשית, משימת מיגור תאי המדינה האסלאמית עודנה רחוקה מסיום. באחרונה דווח על אודות אלפי לוחמים של הארגון, שפועלים ברחבי המדינה, וכעת לא ברור מי הכוח שיבטיח את מיגורם. היות שארצות הברית שוב נוטשת את בעלות בריתה המקומיות – הפעם מדובר בכורדים ובכוחות הדמוקרטים הסוריים – SDF, שהיוו את עיקר הכוח הקרקעי שלחם במדינה האסלאמית, סביר כי תיאלץ לשוב ולהילחם במדינה האסלאמית, לכל הפחות מהאוויר וללא סיוע קרקעי של הכוחות הכורדים; גבול סוריה-עיראק ייוותר פרוץ והגורם שהרתיע את האיראנים מלהשתמש בגשר היבשתי באזור זה נמוג כעת; סביר כי משטר אסד יצליח להשתלט על מזרח סוריה, בכלל זאת על שדות המחצבים; רוסיה ואיראן, אשר פיללו ליציאה אמריקאית מצפון-מזרח סוריה, קיבלו את מבוקשן ללא מאמץ יתר. ישראל נותרה למעשה לבדה במערכה נגד התבססות איראן בסוריה.

אשר לשיקום סוריה, ישראל אינה מתערבת ביוזמות בעניין כבד משקל זה, הבאות בעיקר מצד רוסיה, מאיראן ואף מצד סין, במידה מסוימת. מדינות אירופה וארצות

הברית לא ישקיעו בסוריה כל עוד אסד בשלטון וכל עוד לא מונהגות במדינה מוחלשת זו רפורמות חוקתיות ופוליטיות, שיאפשרו לתושבי סוריה להשתתף בתהליך הפוליטי. עם זאת, לישראל יש אינטרס ביישום מהלך שיקום בדגש על דרום סוריה, שירכו תשומות סוריות וחיצוניות בבניית המדינה מחדש ובייצובה, ובהפיכתה לאחראית כלפי תושביה. הדרך היחידה האפשרית היא להשפיע על מהלך שיקומי עקיף שיתבסס על קואליציה בינלאומית ואף של מדינות המפרץ הסוניות, תוך צמצום ההשפעה האיראנית. ישראל שגתה שלא התנתה את אי-התערבותה בלחימה – טרם השתלטות כוחות אסד על דרום סוריה ורמת הגולן – בשילובה במגעים המדיניים וביצירת ערוצי קישור צבאי מול הצבא הסורי הערוך ברמת הגולן, במטרה לשמר משטר גבול יציב. ועדיין, פוטנציאל ההשפעה הישראלי בסוריה אינו מוגבל לתחום הצבאי-מבצעי בלבד, אלא יוכל לבוא לידי ביטוי גם במעורבות בתהליכים מדיניים ושיקומיים. ישראל, בסיוע חברות זרות תוכל לתמוך בפרויקטים של תשתית בדרום סוריה – אזור שצפוי כי ייזנח מבחינה כלכלית על ידי המשטר – בעיקר בהקמת מרכזי תעסוקה, טכנולוגיה אזרחית, טיהור מים וחקלאות מתקדמת.

גם בזירה הלבנונית ניצבת ישראל מול ההתבססות האיראנית וחיזוק היכולות ההתקפיות של חזבאללה, ולכן עליה לגבש אסטרטגיה חדשה לזירה הצפונית, ובעיקר לחזית הלבנונית. אסטרטגיה זו צריכה לכלול מאמצים קשים ורכים שתכליתם לשבש את מהלכי התעצמות חזבאללה ואיראן בלבנון, גם אם הפעילות כרוכה בסיכונים גוברים להסלמה למלחמה. בד בבד עליה לקדם מערכה בינלאומית לחשיפת המעורבות האיראנית בלבנון, לשיפור האפקטיביות של כוח יוניפי"ל בחשיפת פעילות חזבאללה לאורך הגבול, לדרישה מלבנון כמדינה ומצבא לבנון כגורם הכוח שלה ליישם את המחויבויות להחלטות בינלאומיות להרחיק את גורמי חזבאללה מהגבול, וכן לבניית לגיטימציה בינלאומית להפעלת הכוח הישראלי נגד תשתיות בלבנון, למקרה שחזבאללה יסלים את המצב וישגר טילים, רקטות, כטב"מים וכוחות קרקעיים לשטח ישראל.

לסיכום, במהלך 2019 צפוי שישראל תידרש לספק מענה או לפחות להתייחס לשבעת האתגרים המרכזיים בסוריה ובזירה הצפונית בכלל: הראשון – סוריה לא תחזור למצבה הקודם טרם המלחמה, וסביר להניח שהמודל השלטוני ילך ויכביד על תושבי המדינה הסונים ועל מתנגדיו, אף במידה קיצונית יותר ביחס לעבר. קיים סיכוי קלוש לרפורמות שלטוניות, ואסד יוותר על כסאו כשליט מדכא התלוי בבעלי בריתו החיצוניים; השני – רוסיה לא תצליח לכונן משטר יציב ואפקטיבי בכל רחבי סוריה ולהתמודד עם שלל בעיותיה של המדינה; השלישי – ארצות הברית נוטשת את הזירה הסורית, בכך משלימה עם משטר אסד וההשפעה האיראנית במדינה, מעניקה את

"התיק הסורי" לרוסיה, ומותירה את ישראל לבדה במערכה נגד ההתבססות האיראנית; הרביעי – אותם בעלי ברית – איראן וחזבאללה – ימשיכו להתבסס מבחינה צבאית בסוריה ובלבנון. אין מי שירחיק את איראן מסוריה והיא תמשיך להתבסס במרחב הסורי, גם אם ישראל תצליח לעכב ולשבש את התהליך באמצעות הפעלת כוח צבאי; החמישי – מרחב הפעולה של ישראל בסוריה יצטמצם, ואם היא תחליט לפעול לסיכול פרויקט שיפור הדיוק של מערך טילי הקרקע-קרקע שבידי חזבאללה בלבנון ולסכל את בניית שאר היכולות ההתקפיות של הארגון – יגבר הסיכון להסלמה בחזית לבנון ולהתרחבותה לזירה הצפונית כולה; השישי – אין מקורות ומשאבים, פנימיים וחיצוניים, הנדרשים לשיקומה של סוריה; האתגר השביעי – הערוצים המדיניים, בעיקר אסטנה וז'נבה, לא יצליחו לגשר על הפערים העצומים בין שלל הגורמים הניצים, וגם בין המעצמות האזוריות והעולמיות המעורבות בסוריה.

הערות

- 1 "Syrian Civil War", Encyclopaedia Britannica, LAST UPDATED: Oct 23, 2018, <https://www.britannica.com/event/Syrian-Civil-War/Introduction>; Christopher Phillips, "The World Abetted Assad's Victory in Syria", *The Atlantic*, August 4, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/assad-victory-syria/566522/>
- 2 אודי דקל, "האם איראן עומדת להפעיל את המסדרון היבשתי לסוריה?", **מבט על**, גיליון 1026, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 20 בפברואר 2018, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/1026.pdf>; Shawn Carrié and Asmaa Al Omar, "'It's against the law': Syrian refugees deported from Turkey back to war", *The Guardian*, October 16, 2018, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/oct/16/syrian-refugees-deported-from-turkey-back-to-war>.
- 3 Mathew Brodsky and Bassam Barabandi, "The New U.S. Strategy in Syria", *National Review*, October 7, 2018, <https://www.nationalreview.com/2018/10/new-syria-policy-helps-defeat-isis/>; Mark Landler, Helene Cooper and Eric Schmitt, "Trump Withdraws U.S. Forces From Syria, Declaring 'We Have Won Against ISIS'", *The New York Times*, December 19, 2018.
- 4 Krishnadev Calamur, "The Worst May Be Yet to Come in Syria", *The Atlantic*, September 5, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/syria-idlib/569236/>; "10 things you need to know about Idlib province in Syria today", Relief Web, September 12, 2018, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/10-things-you-need-know-about-idlib-province-syria-today>; "The Guardian view on Idlib: nowhere left to go", *The Guardian*, September 11, 2018, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/sep/11/the-guardian-view-on-idlib-nowhere-left-to-go>
- 5 "Iran's Defense Minister in Damascus: Iran Will Take an Active Part in Rehabilitating Syria", Jerusalem Center for Public Affairs, September 2, 2018, <http://jcpa.org/irans-defense-minister-in-damascus-iran-will-take-an-active-part-in-rehabilitating-syria/>; "Iran's defense

- minister meets Assad, Syrian counterpart in Damascus”, Reuters, August 26, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-syria-defence-minister/iranian-defense-minister-arrives-in-syria-for-talks-tasnim-idUSKCN1LB04S>
- 6 רון טירה ויואל גו'נסקי, "התחרות בין המעצמות האזוריות: בסיסי חוץ ושלוחים", **עדכן אסטרטגי**, כרך 21, גיליון 1, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2018, <https://bit.ly/2Rrftf6>; אודי דקל, "האם איראן עומדת להפעיל את המסדרון היבשתי לסוריה?", שם.
- 7 אורית פרלוב ואודי דקל, "מודל ההשפעה האיראנית בסוריה", **מבט על**, גיליון 1079, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 25 ביולי 2018, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/1079.pdf>; "יומון לבנוני: חיזבאללה שולט על שטח בסוריה לאורך הגבול עם לבנון והקים שם בסיסים צבאיים, מחנות אימונים ומחסנים תת קרקעיים", ממר", 21 בנובמבר, 2018, <http://www.memri.org/cgi-webaxy/item?4865>; *Raja Abdulrahim*, "Iran-Backed Fighters Switch to Syrian Uniforms to Avoid Israeli Strikes, Rebels Say", *The Wall Street Journal*, June 8, 2018, <https://www.wsj.com/articles/iran-backed-fighters-switch-to-syrian-uniforms-to-avoid-israeli-strikes-rebels-say-1528478351>
- 8 David M. Halbfinger and Andrew Higgins, "Putin Calls Downing of Russian Plane in Syria 'Tragic' and Absolves Israel", *The New York Times*, September 18, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/18/world/middleeast/syria-russian-plane.html>; Oliver Holmes and Andrew Roth, "Moscow blames Israel after Syria shoots down Russian military plane", *The Guardian*, September 18, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/18/russia-military-aircraft-syria-jet-lost-contact>
- 9 ג'קי חורי, "רוסיה פרסמה תיעוד של הגעת מערכת ה S-300 לסוריה", **הארץ**, 3 באוקטובר 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.6520048>
- 10 אודי דקל, "דרום סוריה – סיפור מוכר, ידוע מראש", **מבט על**, גיליון 1072, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 5 ביולי 2018, <http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/1072.pdf>
- 11 דניאל סלאמה, "עיראקים וכוח מיוחד: המחבלים שתכננו לפרוץ מהמנהרות", *ynet*, 5 בדצמבר 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5420352,00.html#autoplay>
- 12 עמוס הראל, יניב קובוביץ', נעה שפיגל, ג'קי חורי ואמיר תיבון, "צה"ל תקף עשרות מטרות איראניות בסוריה בעקבות ירי רקטות לגולן", **הארץ**, 10 במאי 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.6074060>

הטלטלה בזירה הבינלאומית והשפעתה על המזרח התיכון

אלדד שביט'

הזירה הבינלאומית עברה טלטלה מאז תחילת כהונתו של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, וביתר שאת במהלך 2018, כתוצאה מהמדיניות ומהצעדים שנקט הממשל האמריקאי. בתגובה נאלצו שחקני המפתח הבינלאומיים האחרים ובעיקר רוסיה, מדינות אירופה וסין להתאים את מדיניותן, כדי להבטיח שהדינמיקה המתהווה לא תפגע באינטרסים שלהם. התפתחויות אלה השפיעו ישירות גם על מאפייני ההתנהלות של הגורמים הבינלאומיים במזרח התיכון והציבו אתגרים חדשים למדינת ישראל. יתר על כן, למציאות הבינלאומית שממנה נגזרים, בין היתר, מעמדה הגלובלי של ארצות הברית וכן היחסים בין המדינות השונות וביניהן לבין ישראל, יש השלכה על המורכבות של האינטרסים האסטרטגיים של ישראל, על חוסנה ועל יכולת התמרון שלה בגיבוש דרכי ההתמודדות עם האתגרים שלפניה. במאמר זה תיבחן ההשפעה הישירה והעקיפה של ההתרחשויות בזירה הבינלאומית ומדיניותם של שחקני המפתח באזור על האינטרסים הישראליים, ויוערכו המשמעויות האפשריות של ההתפתחויות הצפויות בהקשר זה ב-2019.

מאפייני הזירה הבינלאומית

הנשיא טראמפ מציב בשיטתיות סימן שאלה כמעט על כל ההנחות שעמדו ביסוד התנהלותה של ארצות הברית בשנים האחרונות, הן בזירת הפנים והן בזירת החוץ, תוך ערעור על שתי גישות: הראשונה – ארצות הברית היא זו שצריכה לשאת כמעט לבדה בעלויות הכרוכות בהיותה המעצמה היחידה שביכולתה להוביל את הזירה הבינלאומית; השנייה – הובלה אמריקאית ועיצוב מוסדות וכללי משחק בינלאומיים מקדמים בהכרח את האינטרסים והערכים של ארצות הברית. מוסכמות רבות שנים

אלו הוחלפו בגישה הגורסת כי הגורמים הבינלאומיים מנצלים את ארצות הברית, וכנגזרת מכך הממשל מחויב לקדם את מדיניותו המוצהרת 'אמריקה תחילה' (America First). במסגרת זו הממשל נסוג ממחויבויות בינלאומיות רבות שממשלים קודמים לקחו על עצמם (הסכם האקלים שנחתם בפריז, הסכם הגרעין עם איראן, הסכם לפירוק נשק גרעיני לטווח בינוני שנחתם עוד ב-1987 עם ברית-המועצות (INF) והסכמי סחר מרכזיים), או דרש שינויים מהותיים בהסכמים שנחתמו.

בראיית ממשל טראמפ, על ארצות הברית להתמקד אך ורק בקידום האינטרסים שלה, על אויביה להבין כי היא נחושה להשיג את יעדיה, ובעלות בריתה ייאלצו לשלם את חלקן אם ירצו להישען על כוחה הכלכלי והצבאי. הנשיא טראמפ לא נרתע מלזעזע בצורה משמעותית את המבנה המוכר של היחסים הטרנס-אטלנטיים כפי שהתפתחו מאז מלחמת העולם השנייה, ואשר התבססו על סדר יום שהושתת על עקרונות ליברליים חברתיים וכלכליים, ובכלל זה דמוקרטיה, פתיחות לחופש אישי, כלכלת שוק חופשי, מוסדות רב-צדדיים ושיתוף פעולה ביטחוני.² מנגד, נראה שלמרות התקפותיו של הממשל על המוסדות הרב-צדדיים המסורתיים דוגמת האו"ם, נאט"ו, G-20, ארגון הסחר העולמי – WTO, הוא אינו ממחר לעוזבם אלא בעיקר מנסה לשנות את התנהלותם מבפנים, ובפרט להקל את הנטל שארצות הברית מחויבת לו במסגרתם. בכפוף למדיניותו שוברת המוסכמות מממשל טראמפ הלכה למעשה את הבטחותיו מתקופת המרוץ לנשיאות, ומנהל "מלחמת סחר" עם שורת מדינות. זאת, במטרה מוצהרת לפתוח מחדש את כל הסכמי הסחר הישנים של ארצות הברית. במקומם מעוניין הנשיא טראמפ לכוון הסדרים חדשים שייטיבו עם עובדי המגזר התעשייתי והחקלאי בארצות הברית. על מנת לאלץ את שותפותיה של ארצות הברית להיענות בחיוב לדרישות מטיל הממשל מכסי מגן, שנועדו להמחיש את רצינות כוונותיו. במהלך חודשים אחדים פתח טראמפ במערכה במספר חזיתות. הצעד הבולט ביותר הוא העימות עם סין (היקף הסחר והשירותים בין שתי המדינות עמד ב-2017 על כ-710 מיליארד דולר, כשגירעון הסחר של ארצות הברית היה כ-335 מיליארד דולר³). נכונותן של מקסיקו וקנדה לחתום על הסכם חדש עם ארצות הברית – שמבחינתה משפר את התנאים ביחס להסכם הקודם (NAFTA) – נחשבת הצלחה, לפחות בראיית הממשל. יצוין כי למאבקי סחר אלה עשויה להיות גם השפעה על ישראל, כשבמוקד ניצבת השאלה עד כמה תשפיע מלחמת הסחר על היצוא הישראלי. דוח של התאחדות התעשיינים הצביע על האפשרות שמלחמת הסחר העולמית עלולה למחוק כ-550 מיליון שקל בשנה מהיצוא הישראלי.⁴

בחינה של ניהול המדיניות של הממשל האמריקאי בכלל ומדיניות החוץ בפרט מלמדת כי תהליך השינוי מתקיים בשני מסלולים מקבילים: מצד אחד, הנשיא טראמפ מוביל (בעיקר תוך ציוצים בטוויטר) מדיניות תואמת לגישתו הרדיקלית; מצד שני, מערכות הממשל האחרות פועלות כדי לשמר חלק מהמסגרות המקובלות של מדיניות החוץ האמריקאית המסורתית. יתר על כן, ניתן להצביע על מאפיינים החוזרים על עצמם, שעיקרם ניהול כאוטי של המדיניות, לעיתים בתנאי אי-ודאות; היעדר תהליך קבלת החלטות מסודר תוך קידום מדיניות שמשקפת הפכפכות וחוסר קוהרנטיות מול היעד שאליו מכוונים המהלכים, ולעיתים אף בהיעדר יעד מוגדר.⁵ עם זאת, המינויים של מייק פומפאו לתפקיד מזכיר המדינה ושל ג'ון בולטון לתפקיד היועץ לביטחון לאומי שיפרו במידה רבה את הסנכרון בין רצונותיו של הנשיא לבין גורמי הממשל, אשר אמורים להוציא את המדיניות לפועל בתחום יחסי החוץ.

אפשר לזהות אסטרטגיה החוזרת על עצמה מול שורת יעדים. זו כוללת איומים (על מנהיגים, מדינות וארגונים); מאמץ לדחוק את הצד השני לפינה, לעיתים קרובות באמצעות סנקציות וענישה כלכלית; לאחר מכן ניסיון לנצל את הלחצים כדי להשיג הישגים טובים יותר, לפחות בראייתו של הממשל, בדרך של משא ומתן. בד בבד, נראה כי הממשל מעוניין להימנע ככל האפשר משימוש בכוח צבאי כרכיב בכלל מנופי הלחץ שהוא מפעיל על יריביו, ובמרבית המקרים הוא מעדיף שימוש תכוף בנשק הסנקציות. זאת, בין היתר, מאחר שהנשיא, הממסד הצבאי והציבור בארצות הברית נרתעים מכניסה למערכות צבאיות חדשות, בעקבות "טראומת עיראק ואפגניסטן".

המדיניות כלפי צפון קוריאה היא ביטוי מובהק למה שמכונה "גישתו העסקית של טראמפ". זו נעה מאז כינון הממשל בין איומים במלחמה שהושמעו בתחילת הדרך, תוך הכבדת הלחצים הכלכליים, למפגש פסגה בין הנשיא טראמפ למנהיג הצפון קים ג'ון און, וזאת בלי שידוע אם אכן ננקטו עד כה צעדים מעשיים לפירוקה של צפון קוריאה מנשק גרעיני. עם זאת, גם אם מוקדם עדיין לקבוע כי היעד של פירוק צפון קוריאה מנשקה הגרעיני נחל הצלחה, עניינין של ארצות הברית וצפון קוריאה לקדם את השיח ביניהן כבר הניע תהליכים שבמסגרתם שני הצדדים מפגינים נכונות לנקוט צעדים בוני אמון, ובכלל זה שמירה על ערוצי הידברות שוטפים. אלה כבר הביאו לירידה משמעותית ברמת המתיחות ששררה בין ארצות הברית לצפון קוריאה, כפי ששררה עוד בתחילת 2018.

בהקשר זה בולטת ההתנגשות בין תפיסת העולם של הנשיא טראמפ לבין זו של מנהיגי המדינות שנחשבו לאורך שנים בעלות בריתה של ארצות הברית, באופן המשליך לרעה על יכולתה של הקהילה הבינלאומית לפעול בקואליציות. זאת, בפרט לנוכח

הפער הבולט בין הטינה והזלזול שמאפיינים את התנהלותו של טראמפ, בעיקר כלפי עמיתיו באירופה, לבין ביטויי ההערצה והשבח שלו למנהיגים כוחניים דוגמת נשיא רוסיה ולדימיר פוטין, מנהיג צפון קוריאה קים ג'ון און, וכן מנהיגים לא-ליברליים באירופה כגון ראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבן. מנגד, מנהיגי הבולטים של אירופה – קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל ונשיא צרפת עמנואל מקרון – אינם מהססים לבטא בפומבי את דעתם כי יש להעריך מחדש את היחסים בין אירופה לארצות הברית, וכי על ההנהגה האירופית מוטלת האחריות לבנות "שותפות מאוזנת" מול ארצות הברית, שבמסגרתה תקודם יכולת אירופית עצמאית, כולל במישור הצבאי, כדי להגן על האינטרסים שלה.⁶ עם זאת יודגש כי התהליכים שמוביל הממשל האמריקאי נמצאים רק בראשיתם, וגם אם ככלל הגישה הנוהגת כיום בזירה הבינלאומית היא בעיקר ביקורתית כלפיהם, הרי בפועל רק בשנים הקרובות אפשר יהיה לאבחן את המשמעויות המרכזיות, לחיוב ולשלילה, הן מבחינת ארצות הברית והן מבחינתם של שאר השחקנים הבינלאומיים.

סימני השאלה הגיאופוליטיים שסביר כי יאפיינו את המערכת הבינלאומית גם ב-2019 אינם נגזרים רק מהתנהלותו של ממשל טראמפ. הם מושפעים גם מאי-היציבות הפוליטית באירופה על רקע מהלכיה של בריטניה לעזיבת האיחוד האירופי, וגם מבעיות נוספות הפוקדות את מדינות אירופה ומאיימות על הפרויקט של ביסוס האיחוד. בין אתגרים אלה נמנים אי-ודאות אשר לשימורה של המסורת הדמוקרטית באירופה עצמה, כאשר עולות ומתפתחות – בעיקר כתוצאה מההתנגדות ההולכת ומתרחבת להגירה ומשנאת זרים – תופעות של בדלנות והסתגרות לאומית, מאבק בגלובליזציה, שחיקה בנורמות הליברליות, פופוליזם ועליית גורמי ימין קיצוני. בהקשר זה בולטת עלייתן של ממשלות שמרניות/פופוליסטיות במספר מדינות ובראשן הונגריה ופולין, שמדיניותן משקפת נסיגה מערכים דמוקרטיים שהיו מקובלים עד כה.⁷

שנת 2019 תהיה מבחינת הממשל האמריקאי שנת מבחן לגבי יכולתו להשיג את יעדיו במדיניות החוץ, בראש ובראשונה לגבי מערכת היחסים עם רוסיה ועתיד השיח המתנהל עם צפון קוריאה בדבר פירוקה מנשק גרעיני. במהלך השנים האחרונות, המתרחשות בין וושינגטון לבין מוסקבה הלכה והחריפה. לפי שעה הממשל, ובעיקר הנשיא טראמפ, מנסים לשדר אופטימיות, אך בפועל, למרות השיח שמתקיים בין מנהיגי ארצות הברית ורוסיה, מערכת היחסים בין שתי המדינות מצויה בשפל, בעיקר לנוכח הקושי של הממשל לתמרן בהקשר זה על רקע החקירה המתמשכת בעניין מעורבותה של רוסיה בבחירות בארצות הברית, שתוצאותיה אמורות להתפרסם במחצית הראשונה של שנת 2019. ואולם, הכיוון המסתמן למעשה הוא החמרה במתח בין ארצות הברית

לרוסיה – כולל אפשרות שהסנקציות המוטלות על רוסיה אף יוחמרו – וחוסר היכולת שלהן להגיע להסכמות, הן באשר לנושאים שעל הפרק במזרח התיכון והן לגבי סוגיית מזרח אירופה.

יצוין כי קיימת סבירות גבוהה לכך שהתפתחויות הפנימיות בארצות הברית במהלך השנה הבאה ישפיעו גם על היקף תשומת הלב שהממשל יפנה לניהול מדיניות החוץ, ובכלל זה למזרח התיכון. הצלחתם של הדמוקרטים לחזק את כוחם בבחירות האמצע לקונגרס (נובמבר 2018) תחייב את הנשיא טראמפ להתחיל כבר במהלך 2019 בהיערכות לבחירות לנשיאות, שיתקיימו בנובמבר 2020. גם אם הנשיא ירגיש בטוח במעמדו, הרי מהתנהלותו עד כה עולה בבירור שעליו להפגין הצלחות – גם אם בפועל הבסיס שעליו ניצבת מדיניותו מעורער, והפרטים הרלוונטיים אינם בשלים. בהקשר זה, סוגיות במדיניות החוץ עשויות להיות כר נוח להצגת הישגים.

רוסיה מצידה נתקלת בקשיים לממש את שאיפתה למנף את הישגיה במזרח התיכון לשם קידום יעדיה במזרח אירופה, ובעיקר להביא להקלה ניכרת בסנקציות המרובות המוטלות כיום עליה עקב מדיניותה באוקראינה, מעורבותה בבחירות בארצות הברית וההתנקשות באיש המודיעין הרוסי סרגיי סקריפל בבריטניה. ברוסיה עצמה ניכרים אותותיהן של הסנקציות הכלכליות, והשלטונות ממשיכים בניסיונותיהם לרכך את השלכותיהן הפיננסיות והכלכליות על ידי התערבות מוניטרית של הבנק המרכזי הרוסי, אך בה בעת גובר החשש שהדברים יצאו משליטה עקב התערבות פוליטית בהחלטות מקצועיות כלכליות. העלייה במחירי הנפט במהלך השנה לא שינתה במידה מהותית את מצבה הכלכלי של רוסיה, וזאת משתי סיבות: ראשית, העלייה במחירים הייתה תוצאה של הסכם בין רוסיה לאופ"ק בדבר צמצום בתפוקה, שחל גם על רוסיה. לפיכך המחירים עלו, אך התפוקה וההכנסות ירדו. שנית, עם עליית מחירי הנפט התחזק גם הרובל, ולכן רוסיה לא נהנתה מעלייה משמעותית בהכנסות הריאליות בעקבות עלייה במחירי הנפט. בנסיבות כלכליות אלה, הבאות לידי ביטוי גם במחאות חברתיות גוברות, מסתמנת נסיגה במעמדו של פוטין בציבוריות הרוסית, חרף מאמציו לבלום מגמה שלילית זו.

שאלת המפתח היא עד כמה תהליכים גלובליים אלה עלולים לפגוע במעמד ובהגמוניה של ארצות הברית כמנהיגת העולם החופשי, או לחלופין להוביל את וושינגטון לשינוי דפוסי הפעולה שלה בזירה הבינלאומית, ייתכן תוך יצירת מסגרות ושותפויות חדשות. בכל מקרה, לפי שעה קיימת אי־ודאות לגבי מעמדה של ארצות הברית בזירה הבינלאומית. היעדרו של סדר עולמי יציב מקפל בתוכו גם סכנה ליכולתם של הגורמים השונים לנהל התמודדות משותפת נוכח אתגרים גלובליים,

ומגביר את הסכנה להתפרצותם ביתר שאת של סכסוכים במוקדי מתיחות בעולם דוגמת ים סין הדרומי, גבול הודו-סין, אוקראינה והמזרח התיכון. יצוין כי גם אם אפשר להניח שארצות הברית חזקה, כלכלתה איתנה והגורמים הבינלאומיים זקוקים לשוק האמריקאי, לפי שעה הדעות חלוקות בשאלה האם דרך הפעולה שנוקט ממשל טראמפ אכן תביא – כפי שהנשיא עצמו חוזר ומדגיש – לחיזוק העוצמה האמריקאית ולמערכת יחסים מאוזנת יותר בינה לבין בעלות בריתה.

בד בבד, הממשל האמריקאי חידד בשנה האחרונה את הערכת האיום שנשקף לארצות הברית מצידה של סין, הן בהקשר הביטחוני והן במישור הכלכלי. מסמך 'אסטרטגיית הביטחון הלאומי' שפרסם הממשל בשלהי 2017 הגדיר כבעבר את רוסיה, אך גם את סין, כאתגר המרכזי לאינטרסים, לכוחה ולהשפעתה של ארצות הברית.⁸ נוסף לעימות בתחום הסחר, המתיחות בין שתי המדינות גואה בין היתר בעקבות רכש אמצעי לחימה על ידי סין מרוסיה, סיוע אמריקאי לטייוואן והמאבק על השליטה בים סין הדרומית. הצורך להתמודד עם ממשל טראמפ מציב את ההנהגה בסין בפני אתגר גובר וצורך להפנות מאמצים מתמשכים לבקרת נזקים. נראה כי למלחמת הסחר יש כבר השפעות על כלכלת סין, גם אם לפי שעה הן אינן מוגדרות כמהותיות: נרשמו בעיות לייצב את היואן וקשיים ניצבים בפני חברות ועסקים סיניים, התלויים ביבוא אמריקאי המשלים את שרשרת הייצור והאספקה, ובפני חברות המייצאות לארצות הברית, שהן כמובן הנפגעות העיקריות. כן קיימת האטה מסוימת בכלכלה, הגם שקשה לקשור אותה ישירות למלחמת הסחר, מכיוון שהיא מתנהלת כבר זמן מה. החשש מהידרדרות אומנם קיים, אך בשלב זה ההנהגה הסינית משדרת נחישות וביטחון ביכולתה להתגבר על המשבר. זאת, מבחינתה, גם לאור הצורך להפגין קו קשוח כמרכיב בהתמודדות עם החששות לאובדן אמון הציבור בכלכלה הסינית, והסכנה האפשרית מכך ליציבות הפנימית. בהקשר למזרח התיכון, סין אינה שואפת לקדם עצמה כשחקנית משמעותית מעבר למאמצייה המסורתיים להבטיח את האינטרסים הכלכליים שלה. תלותה במקורות אנרגיה באזור ואי-הבהירות אשר למשמעות הסנקציות האמריקאיות החדשות שהוטלו על איראן וליכולתה של סין לסמוך על איראן כמקור אנרגיה עתידי מחייבות אותה לנהוג בזהירות באזור, תוך מאמצים להבטיח את הרחבת השפעתה וקשריה עם מדינות האזור, בעיקר באמצעות הרחבה של השקעותיה הפיננסיות, כולל העמקת מעורבותה במיזמי תשתית.⁹

ההתנהלות הלעומתית של הנשיא טראמפ וממשלו יצרו מפגש אינטרסים בין רוסיה לבין סין. גם אם מערכת היחסים בין רוסיה לסין מורכבת וידעה לאורך השנים עליות ומורדות, ניתן לזהות כי במהלך 2018 היא התייצבה ובין שתי המדינות מתקיים

שיתוף פעולה שכלל תרגיל צבאי משותף רחב היקף (ספטמבר 2018). ברקע ניכר רצון של ההנהגה הסינית לנצל את אי-הוודאות ולעיתים ההססנות של ארצות הברית, וכן את חולשתה של אירופה, כדי לנסות לגבש מדיניות מתואמת עם מוסקבה. בין היתר, בעקבות הידוק היחסים בין שתי המדינות ניכרו מאמצים משותפים לאתגר את מדיניות הסנקציות של ארצות הברית כלפי איראן וצפון קוריה¹⁰. יודגש כי השימוש שעושה ארצות הברית במכשיר הסנקציות כבר מוביל להבנה בקרב המדינות שמתמודדות עם הלחצים האמריקאיים, כי גם אם בשלב הנוכחי הן נאלצות לשתף פעולה ולהיענות ללחצים אלה עליהן, בד בבד עליהן להשקיע במציאת דרכים עוקפות למימוש מדיניותן כדי למזער נזקים אפשריים, ולהימנע ככל האפשר משעבוד האינטרסים והמדיניות שלהן לאלה של ארצות הברית.

המעורבות הבינלאומית במזרח התיכון

מוקדים מרכזיים של ההתנהלות הבינלאומית במזרח התיכון במהלך 2018, שנודעה להם השפעה ישירה על האתגרים שבפניהם ניצבת ישראל ואשר קשורים ישירות לדילמות הניצבות בפניה ולהחלטות המדיניות שיידרשו ממנה במהלך השנה הבאה, הם: המערכה מול גורמי אסלאם קיצוניים; ההתמודדות עם איראן; המערכה בסוריה; הסכסוך הישראלי-פלסטיני; והיחסים בין הממשל האמריקאי למדינות הסוניות.

המערכה מול דאע"ש וגורמי האסלאם הקיצוניים – המאמצים הצבאיים שהובילה הקואליציה בראשות ארצות הברית רשמו הצלחות רבות בפגיעה בתאי דאע"ש שעדיין נותרו ברחבי המזרח התיכון, ובעיקר בסוריה ובעיראק. בהתאם לכך בלט עניינו של הנשיא טראמפ להכריז ניצחון ולמשוך את ידיו מהמערכה, שקיבל ביטוי מוחשי בהחלטתו להסיג את הכוחות האמריקאים מסוריה. עם זאת, אין עדיין אסטרטגיה מסודרת ליום שאחרי דאע"ש, במטרה להבטיח שהאיום לא יחזור, וכי לא יתפתחו תנאים שיקלו את בנייתה מחדש של התשתית לצמיחה של הרדיקליות האסלאמית בסוריה ובמקומות נוספים. בכל מקרה, אי-היציבות שממשיכה לאפיין את מוקדי צמיחתה של 'המדינה האסלאמית' – סוריה, עיראק, תימן ולוב – והבעייתיות הכרוכה בהשקעת משאבים כלכליים ואנושיים על מנת לתת מענה לצורכי האוכלוסייה יקשו על תרגום ההצלחות הצבאיות לתוכנית פעולה כוללת.

ההתמודדות עם איראן – במוקד הסוגיה ניצבת החלטתו של הנשיא טראמפ לסגת מהסכם הגרעין עם איראן, ולחדש במלואן את הסנקציות האמריקאיות שהיו נהוגות ערב החתימה עליו. היעדים המוצהרים של ממשל טראמפ הם למנוע מאיראן יכולת להשיג נשק גרעיני ומערכות לשיגורו, ולהביא לשינוי במדיניות האיראנית האזורית.

הדרך – להביא את איראן למשא ומתן מחודש, שבסיומו יושג הסכם משופר שיכלול גם התייחסות לסוגיות שלא נכללו בהסכם הקודם. גם אם הממשל האמריקאי מעוניין שהמשטר האיראני יוחלף, לא נראה כי הלכה למעשה הוא מקדם מדיניות קונקרטית הכוללת צעדים לשינוי המשטר. במקביל נמשכים מאמציהן של יתר המדינות השותפות להסכם (החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה) לגבש מענה לאתגר שמציבה ההתנהלות האמריקאית בהקשר זה, במטרה לאפשר את שימורו של ההסכם, ובעיקר להשפיע על איראן להימנע מהפרתו על ידי חזרה להעשרת אורניום. לפי שעה, המהלך האמריקאי מבליט את בידודה של ארצות הברית, ואיראן מצידה – שמעוניינת ככל הנראה להרוויח זמן בתקווה שהנשיא טראמפ לא ייבחר ב־2020 לקדנציה שנייה – מתבצרת בעמדותיה למרות שכבר עתה הסנקציות גובות ממנה מחיר משמעותי, ואינה מוכנה להיכנס למשא ומתן מחודש. ברטוריקה האמריקאית מודגשים במיוחד איומים בדבר כוונה לפגוע בפעילות האיראנית במזרח התיכון. בראיית הממשל, המנופים להשגת היעד צריכים להיות בעיקר הסנקציות הכלכליות, פעילות של גורמי הכוח האזוריים והסתמכות על רוסיה בסוריה. בכל מקרה, לפי שעה לא נראה כי קיימת כוונה מצד הממשל להשתמש בכוח צבאי כדי להגביר את הלחצים על איראן בזירה זו.

המערכה בסוריה – במהלך 2018 התחדדה ההכרה כי אף על פי שמלחמת האזרחים נמצאת בשלבי הכרעה, הזירה הפכה מוקד לפעילות בינלאומית כאשר רוסיה, ארצות הברית, איראן, טורקיה, ובמידה פחותה ישראל – כולן מעורבות מבחינה צבאית בנעשה כדי להבטיח הגנה על האינטרסים שלהן "ביום שאחרי". בין ארצות הברית לרוסיה אף מתקיים דו־שיח בנושא, הגם שלפי שעה הוא לא הניב תוצאות מעשיות. רוסיה ממשיכה במאמציה למנף את ההצלחות הצבאיות בסוריה כדי לקדם פתרון פוליטי שיבטיח את שלטונו של הנשיא אסד וישמר את האינטרסים שלה במדינה זו. כן שואפת מוסקבה – ללא הצלחה עד כה – לנצל את רצונן של ארצות הברית ומדינות המערב לקדם יציבות בסוריה לשם קידום יעדיהן במזרח אירופה (בדגש על פשרות לגבי הסנקציות שהוטלו על רוסיה בגין מדיניותה באוקראינה). אך לפי שעה המשבר סביב סוריה בעיצומו, וטרם נמצא לו פתרון. מבחינת הממשל האמריקאי, בדומה לעבר בולט המתח בין הצורך למצוא מענה לאינטרסים של ארצות הברית לבין הנכונות המוגבלת להשקיע משאבים צבאיים, כלכליים ודיפלומטיים כדי לקדם. רק לקראת סוף 2018 נראה כי יש ניסיון לייצר מדיניות מגובשת יותר כלפי סוריה, כזו שתשלב בניסיון לגבש אסטרטגיה כוללת מול איראן. עם זאת, גם אם לארצות הברית יש אינטרסים חשובים בהקשר הסורי, ההחלטה מדצמבר 2018 לסיים את הנוכחות

הצבאית במדינה ממחישה כי אלה אינם בראש סדר העדיפות של כלל האיומים שהיא נדרשת להתייחס אליהם.

הסכסוך הישראלי-פלסטיני – הציפייה שהממשל האמריקאי יפרסם במהלך 2018 את "עסקת המאה" לא התממשה. עד כה לא ידועים פרטים על מהות התוכנית המתגבשת, ובאיזו מידה היא אכן צפויה לתת מענה כולל לסוגיות השונות המצויות בלב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. נראה כי צוות המשא והמתן של הנשיא טראמפ, בראשות שליחו ג'ייסון גרינבלט וחתנו של הנשיא ג'ראד קושנר, מתמקד עתה בניסיון להפעיל מכבש לחצים על יושב ראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס, כדי לגרום לו למתן את התנגדותו לחידוש המשא ומתן עם ישראל. זאת, לאחר צעדים שהממשל נקט בכיוון ושהתפרשו כפרוי-ישראליים מובהקים, ובראשם העברת השגרירות האמריקאית מתל אביב לירושלים והפסקת העברתם של כספי הסיוע לאונר"א, אשר תרמו לביזור המבוי הסתום ביחסים בין ישראל לפלסטינים. יתר על כן, ברור כי מהלכים אלה של הממשל גרמו נסיגה בתמיכה של מדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית, במאמצי הממשל לחדש את ההידברות. זאת, עקב חששן כי תמיכה בצעדי הממשל, גם לאחר ההחלטה להעביר את השגרירות לירושלים, עלולה לפגוע במשטרים בזירה הפנימית והאזורית. כתוצאה מכך נראה כי מדינות המפרץ נסוגו גם מלחצים שהפעילו על הפלסטינים לשתף פעולה עם הממשל האמריקאי.

היחסים בין ארצות הברית למדינות הסוניות – מעבר למחלוקת בהקשר הפלסטיני, נראה כי גם חילוקי דעות בסוגיות נוספות – ובכללן הרפורמות המדיניות שמוביל המשטר בערב הסעודית, המשבר בין קטר לבין שכנותיה הסוניות במפרץ, המלחמה הנמשכת בתימן ומעורבותה של ערב הסעודית בה – ניצבות על סדר היום בין ארצות הברית לבין מדינות המפרץ, ובעיקר בינה לבין ערב הסעודית. יתר על כן, פרשת רציחתו של העיתונאי הסעודי ג'מאל חשוקג'י הציבה את האתגר החשוב ביותר ליחסי ארצות הברית וערב הסעודית מאז פיגועי הטרור בארצות הברית בספטמבר 2001. בממשל טראמפ, כמו בישראל, תלו תקוות רבות בירוש העצר הסעודי מוחמד בן-סלמאן וראו בו שותף למאבק באיראן ולתהליך שלום אזורי. עם זאת, ניכר כי גם אם ממשל טראמפ עושה מאמצים לשמר את מערכת היחסים האסטרטגית בין שתי המדינות, בקרב רבים בארצות הברית חלה התפכחות מאותן תקוות, על רקע האחריות המיוחסת לו למחדליה של המדיניות הסעודית, ועקב כך מתחדדים סימני השאלה בווינגטון לגבי יכולתה של ערב הסעודית לממש הלכה למעשה את התפקיד המרכזי שיעד לה הממשל בקידום מאמציו להכיל ולרסן את התנהלותה של איראן במזרח התיכון.¹¹

משמעויות לישראל

התמיכה החד-משמעית בישראל שמביעים ארצות הברית בכלל והנשיא טראמפ בפרט היא נכס אסטרטגי עבורה. העברת השגרירות האמריקאית לירושלים, הנסיגה מהסכם הגרעין עם איראן והגיבוי המלא לעמדה הישראלית במוסדות הבינלאומיים ימשיכו להוות נדבך מרכזי בחוסנה האסטרטגי של ישראל גם במהלך 2019. גם אם לעיתים קרובות התנהלות הממשל מביאה לבידוד בינלאומי וניכרים חילוקי דעות בינו לבין בעלות בריתו בזירה הבינלאומית והאזורית, התמיכה שהוא מעניק לישראל, יחסי הקרבה בין הנשיא טראמפ לראש הממשלה נתניהו והדיאלוג הרצוף המתקיים בין שתי המדינות – כל אלה ימשיכו להוות רכיב חשוב בשמירה על ביטחונה של ישראל בסביבתה האסטרטגית רוויית האתגרים.

הפריחה ביחסי ישראל עם הממשל האמריקאי, בניגוד בולט למערכת היחסים ששררה בין הממשלים בתקופת כהונתו של הנשיא ברק אובמה, מחייבת תשומת לב להשלכות האפשריות ארוכות הטווח על עמדתה של המפלגה הדמוקרטית האמריקאית כלפי ישראל, ועל האפשרות כי מה שמתפרש כתמיכה אוטומטית בנשיא טראמפ ובמפלגה הרפובליקנית יגרוור קרע שקשה יהיה לגשר עליו, אם וכאשר ייבחר נשיא מהמפלגה הדמוקרטית. זאת, בעיקר לאחר שהמפלגה הדמוקרטית הצליחה בבחירות האמצע להחזיר לעצמה את השליטה בבית הנבחרים.¹² זאת ועוד, על ישראל להתמודד גם עם השלכותיה האפשריות של ירידה בתמיכתם של חלקים מיהדות ארצות הברית על רקע התרחבות הפערים ביניהם לבין ממשלת ישראל, ועם השלכות שיהיו לכך על התנהלות הממשל האמריקאי.¹³

לפי שעה, הקשר הדוק בין שתי המדינות מסייע לישראל להמשיך לבסס את מעמדה הבינלאומי, שהתחזק משמעותית בשנים האחרונות כתוצאה מיכולתה להקדין עוצמה צבאית, כלכלית וטכנולוגית. על רקע זה נמשכו פיתוח וביסוס קשריה של ישראל ברחבי העולם. השיח הקרוב שהתפתח בין ראש הממשלה בנימין נתניהו לבין נשיא רוסיה פוטין, שבחודשים האחרונים של 2018 אמנם נקלע לקשיים, סייע רבות בהפגת מתחים על רקע המערכה המתמשכת בסוריה, והמחיש את החשיבות שהקנה, לפחות עד עתה, נשיא רוסיה לקשר הדוק עם ישראל, ואת ההבנה של מוסקבה אשר לצורך לתת מענה לאינטרסים הישראליים בזירה זו. בד בבד, החפיפה המוחלטת כמעט בין המדיניות של ממשל טראמפ לבין העמדות הישראליות בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובנושא איראן תורמת להעמקת הפערים בין ישראל לבין בעלות בריתה המרכזיות באירופה, הגם שנמשך השיח השוטף בינה לבין המרכזיות שבהן – צרפת, בריטניה וגרמניה. גם אם אין לכך עדיין ביטוי בולט, הרי ככל שארצות הברית

תמצא עצמה במשך הזמן מבודדת יותר ומעמדה המעצמתי ייפגע, בהכרח תהיה לכך השפעה גם על היחס שיוקרן כלפי ישראל.

להתפתחויות בהקשר למאמצים המתנהלים במטרה להביא לפירוקה של צפון קוריאה מתוכנית הגרעין יש משמעויות בינלאומיות רבות, וצפויות להן גם השלכות על המזרח התיכון. להערכת נחישותו של הממשל לדבוק בתנאים שהציב לצפון קוריאה תהיה השפעה ישירה על דימוי העוצמה של ארצות הברית באזור, ועל הרצינות שיש ליחס לכוונותיה. סביר להניח כי אם יתברר ששליט צפון קוריאה הצליח להשאיר בידי יכולות גרעין ובה בעת להקל את הלחצים שהופעלו על משטרו, המשטר באיראן יסיק מכך שהוא יוכל להאיץ את מאמציו לבסס את יכולותיו הצבאיות ואת השפעתו האזורית. זאת, כנגזרת מההבנה כי ככל שאיראן תשיג יכולות גרעין טובות יותר, כך יקל עליה להתמודד עם תביעות של אויביה.

מדיניותה של ארצות הברית במזרח התיכון במהלך השנה הבאה תיבחן בעיקר בהקשר למידת הצלחתה להשיג את יעדיה השאפתניים מול איראן, כפי שפורטו ב'נאום 12 הנקודות' שנשא מזכיר המדינה פומפאו (21 במאי 2018).¹⁴ לפי שעה מוביל הממשל לבדו את מדיניות הלחצים, בלי שיתוף פעולה מצד המדינות הנוספות שחתמו על הסכם הגרעין עם איראן. יתר על כן, בניגוד להתגייסות הבינלאומית שנרשמה בתקופת ממשלו של אובמה, עתה לפחות הממשלות במרבית המדינות, ובוודאי באירופה, בסין וברוסיה, עושות ככל יכולתן כדי לסכל את מאמציו של הממשל בהקשר זה. מוקדם עדיין להעריך את מידת הצלחתו של הממשל לכפות הפסקה מוחלטת של הסחר עם איראן, ובעיקר להשיג את היעד של הורדת היקף רכישות הנפט מאיראן לאפס. עוד פחות ברור אם הממשל האיראני אכן ישנה את מדיניותו באופן שממשל טראמפ מעוניין, גם אם יצליח הממשל לכפות יישום רחב היקף של הסנקציות. האיחוד האירופי ומנהיגי בריטניה, צרפת וגרמניה מאוחדים בהחלטתם לפעול יחד כדי להגן ככל האפשר על הסכם הגרעין, ובעיקר לנסות להשפיע על איראן לא להפר אותו. בראייתם, הפרת ההסכם, מעבר לכך שתביא לקריסתו המוחלטת, תחזיר לסדר היום את הסיכון הגלום בחזרתה של איראן למסלול של פיתוח יכולת גרעין. הדילמה שעימה מתמודדות מדינות אירופה – עקב עניינן מצד אחד לשמר את היחסים הטרנס־אטלנטיים ובה בעת להגן על האינטרסים של היבשת – תמשיך ללוות, וייתכן אף ביתר שאת, את ההתנהלות של מדינות האיחוד בחודשים הקרובים.

מהתפתחות העמדה של הגורמים הבינלאומיים ביחס למחלוקות הקשורות באיראן תיגזר גם תגובת איראן להכבדת הלחצים עליה. אפשר כי בשנה הקרובה יתפתח אחד משלושה תרחישים מרכזיים (בסבירות יורדת): הראשון – המשך המצב הקיים,

מצידה של איראן – סבלנות אסטרטגית וכלכלת התנגדות; השני – הסלמה בהתנהלות האיראנית, בין בחזרה להעשרת אורניום ולשאר הפעולות הקשורות בתוכנית הגרעין (גם אם תוך המשך מילוי המחויבויות שלה על פי האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני – NPT), ובין בהרחבת פעילותה הישירה או פעילותם של בעלי בריתה נגד אינטרסים אמריקאיים; השלישי – חזרה למשא ומתן חדש עם ממשל טראמפ. נראה כי בתרחיש של סטטוס קוו ימשיכו האמריקאים במאמצייהם למצות ככל האפשר את הסנקציות, על יסוד הערכה או תקווה כי איראן תחליט לבסוף להיכנס למשא ומתן, ואפילו לכך שהתהליכים המתפתחים יביאו להפלתו של המשטר הנוכחי.

בתרחיש של הפרה איראנית מהותית של תנאי ההסכם צפויה תגובה לא אחידה מצד הקהילה הבינלאומית. סביר להניח כי מדינות אירופה שהיו שותפות להסכם הגרעין יראו במצב החדש סיכון, והברירה היחידה שתעמוד בפניהן תהיה, ככל הנראה, להצטרף לארצות הברית ולהטיל סנקציות על איראן. אולם, במקביל יהיו מי שיגלו "הבנה" למניעים של איראן, ובראשם רוסיה וסין, וכל עוד איראן תישאר במסגרת פיקוח סבא"א ובמסגרת ה-NPT, הן יעדיפו להמשיך בקשרים איתה. הממשל האמריקאי, שנראה כי לא הכין "תוכנית ב", ימצא עצמו בדילמה, שכן החלטת איראן לחזור לפעילויות הגרעין תשקף יכולת ונכונות להתמודד עם ההשלכות של הסנקציות. בנסיבות אלה עשויה לעלות השאלה – איזו אסטרטגיה, מעבר לסנקציות, תשמש כדי לאכוף על איראן את הפסקת ההתקדמות לסף הגרעין, ומהו הקו האדום שחצייתו תחייב מהלכים צבאיים. יודגש כי הרטוריקה האמריקאית המאיימת החריפה בחודשים האחרונים של שנת 2018, אך היא מכוונת בעיקר להרתיע את איראן מנקיטת פעולות נגד יעדים אמריקאים במזרח התיכון – ישירות או באמצעות בעלי בריתה. עם זאת נראה כי ככלל, האפשרות של מעורבות צבאית אינה אטרקטיבית מבחינת הממסד הביטחוני האמריקאי. גם הנשיא טראמפ עצמו לא שש להחזיר את הצבא האמריקאי למזרח התיכון. לקראת אמצע 2019 תיכנס המערכת האמריקאית להיערכות לשנת בחירות לנשיאות, שספק אם תאפשר לממשל לבחור באופציה כה קיצונית ושנויה במחלוקת. במצב של פתיחת משא ומתן בין ארצות הברית לבין איראן יש להביא בחשבון, כי למרות מגבלות וקווים אדומים, יש נכונות לפשרות מצד שני הצדדים. יש להניח כי עצם פתיחתו של משא ומתן תזכה את ממשל טראמפ בתמיכה רחבה בזירה הבינלאומית ותחזק את דימויו האישי של הנשיא כ-Deal Maker. נקודת הפתיחה האמריקאית תהיה דרישה שהמשא ומתן יעסוק במכלול הסוגיות, כפי שטראמפ דרש, ועל בסיס 12 הנקודות שהציג פומפאו לאיראנים. נקודת הפתיחה האיראנית תהיה דרישה להסרה או לפחות הקפאה של הסנקציות, ואיזויתור מלא על זכות העשרה.

יש להניח כי דרישות הפתיחה של שני הצדדים אינן ניתנות להשגה, אך עדיין קיים מרחב ויתורים הדדיים אפשרי.

מבחינת ישראל, אפשר כי בתרחיש החמור תתקיים פסגה בנוסח פסגת טראמפ-קיס, שחשיבותה בעצם קיומה והישגיה מעורפלים. בכל מקרה, עצם פתיחתו של משא ומתן תאפשר לאיראן למשוך זמן בתקווה שטראמפ יהיה נשיא של קדנציה אחת; עצם קיומו יביא לצמצום הלחץ על איראן; כל הגורמים הבינלאומיים המתנגדים לסנקציות האמריקאיות ישמחו לחזור לסוג כלשהו של "עסקים כרגיל" עם איראן; ואצל ממשל טראמפ יתחזק האינטרס להצליח בהשגת הסכם טוב מזה שהשיג אובמה, ולהוכיח שהאשמות כלפי אובמה כי היה רך מדי ולכן הביא את "ההסכם הגרוע מאז ומעולם" – היו נכונות. בנסיבות אלה אפשר שיווצר פער בין האינטרס הישראלי לזה האמריקאי; מרחב התמרון האמריקאי רב מזה הישראלי ותגבר האפשרות שיושג הסכם פחות טוב ממה שישראל הייתה רוצה, כשלא ברור אם יהיה טוב מזה הקיים. החלטתו של הנשיא טראמפ להוציא את הכוחות האמריקאים מסוריה מעידה כי מבחינתו ארצות הברית מוותרת על היכולת להשתמש בכוח הצבאי כמנוף להגבלת הנוכחות האיראנית בסוריה. יתר על כן, נראה כי בהחלטתה זו, ארצות הברית מפקידה כמעט לחלוטין את "התיק הסורי" בידי רוסיה ומאבדת קלף מיקוח מרכזי במאמצים להשפיע על מאפייני ההסדר הפוליטי בסוריה, אם וכאשר יגובש על ידי הצדדים השונים. הסדר זה אמור, לפחות לפי דברי חלקם, לכלול גם התייחסות לסוגיית הנוכחות האיראנית בסוריה. זאת ועוד, ספק אם המנוף היחיד שנוותר לארצות הברית – תרומתה האפשרית לשיקומה של סוריה כחלק הכרחי בקידומה של הסדרה הכוללת שינוי משטר והוצאת הכוחות האיראניים – אכן בר מימוש. וזאת, לו רק בשל הסיכויים הקלושים שהנשיא טראמפ יסכים להשקיע משאבים כלכליים ניכרים בסוריה, שמקומה נמוך בסדר היום האמריקאי הכולל.

כך או כך, גם אם לארצות הברית עדיין אינטרסים במזרח התיכון, הרי שהתנהלותה בסוריה, כמו גם ביחס לפרשיית רצח העיתונאי הסעודי חשוקג'י, מחלישה את השפעתה ומרחב התמרון שלה מול האתגרים הקיימים בו. בפועל, ארצות הברית מותירה את בעלי בריתה עם סימני שאלה לגבי יכולתה לגבות את מדיניותם מול מוטיבציה גוברת של הגורמים הפועלים כבר מזה זמן לנצל את הססנותו של הממשל במטרה להאיץ מהלכים המכוונים לחזק את אחיזתם והשפעתם באזור.

מבחינתה של רוסיה, דווקא לקראת סיום המלחמה בסוריה מתחדדות המחלוקות בינה לבין כל שאר השחקניות הרלוונטיות בזירה: איראן, שרוסיה נדרשת ומעוניינת להרחיק את כוחותיה מסוריה; טורקיה, השואפת לנטרל את הלחץ סביב אדליב

בפרט, ובכלל להשיג את יעדיה במרחב הסורי; מדינות המפרץ, השואפות להרחיק את איראן מהמרחב הסורי, כאשר רוסיה מעוניינת לקבל מהן כסף לשיקום סוריה. סוגיית השיקום מעסיקה מאוד את רוסיה, בעיקר על רקע היחס האדיש יחסית של המערכת הבינלאומית לאתגר זה. כל אלו הופכים את שלב הסיום של המערכה בסוריה לחסר ודאות ובעל פוטנציאל משברי.

לקראת סיומה של המלחמה בסוריה מתחדדות מבחינתה של רוסיה גם שאלות הקשורות בישראל, בעיקר בהקשר להמשך פעילותה של ישראל לבלימת ההתבססות האיראנית בסוריה ולהעברת מערכות נשק מתקדמות למשטר אסד. המשך פעילות זו עלול לאתגר את ההסדרה שרוסיה מייחלת לה בסוריה. המשבר סביב הפלת המטוס הרוסי בסוריה ב-17 בספטמבר, שבה נהרגו 15 חיילים רוסים, צריך להיות מובן גם בהקשר רחב זה, מעבר לכעס שהפגינה מוסקבה עקב אובדן חיי אדם. בשנת 2019 וככל שההסדרה בסוריה תתקדם, על ישראל לצפות להמשך הלחצים מצד מוסקבה, שעלולה לאתגר את ישראל (ודרכה גם את ארצות הברית) כדי להכפיפה להסדרה בתנאים הנוחים לרוסיה. נוסף על כך, העברת מערכות נשק מתקדמות כמו ה-S-300 על ידי רוסיה לסוריה עלולה לסבך את המצב עבור ישראל בזירה זו.

למרות שגם למדינות נוספות בזירה הבינלאומית יש אינטרסים בהקשר לסוריה, נראה כי הרלוונטיות שלהן במהלך 2018 הייתה מועטה, וניתן להעריך כי גם בשנה הבאה ההתפתחויות יושפעו במידה רבה קודם כול ממאפייני ההידברות בין ארצות הברית לבין רוסיה, בעיקר בנוגע לנוכחותה של איראן במרחב הסורי ולפתרון ביניים מוסכם למשטרו של אסד.

בהקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני: מהותה של "עסקת המאה", שעל גיבושה עמל הממשל האמריקאי בשנה החולפת, נותרה גם כעת לוטה בערפל. הנשיא טראמפ אומנם שב ומצהיר על שאיפתו להשיג את "העסקה האולטימטיבית" והצוות האמריקאי בראשות חתנו ג'ארד קושנר ממשיך בהתייעצויותיו בנושא, אך עד כה לא ברור אם פרטי התוכנית יפורסמו בחודשים הראשונים של 2019. עם זאת, גם אם לבסוף יפרסם הממשל את פרטי תוכניתו, ספק אם הצד הפלסטיני יראה בה נקודת פתיחה לחידוש השיח עם ישראל, גם אם היא תכלול "תמורות" שיפצו אותו "כהבטחת הנשיא". לפי שעה, הצעדים שנקט הממשל (ובעיקר העברת השגרירות האמריקאית לירושלים) אך העמיקו את המבוי הסתום, על רקע הסיור הפלסטיני לקיים מגעים בנושא עם נציגי הממשל. בפועל הייתה להם השפעה שלילית על יכולתה של ארצות הברית להוביל את התהליך המדיני.

לסיכום – מערכת היחסים המעוררת בין השחקנים המרכזיים במערכת הבינלאומית ואי-הוודאות לגבי התפתחות העימות המחריף בין ארצות הברית לבין איראן צפויות לייצר מגמה גוברת של אי-יציבות בסביבתה האסטרטגית של ישראל. לכן צפויה ישראל – שאומנם נהנית מתמיכה גורפת של הממשל האמריקאי הן בהיבט המדיני והן בהיבט הביטחוני – להתנהל בסביבה של אי-ודאות, עקב התפתחויות ביחסים בין המעצמות והשפעת המדיניות האמריקאית, בעיקר בקשר לאיראן ולסוגיה הפלסטינית. על רקע חילוקי הדעות המהותיים הקיימים כיום בזירה הבינלאומית לגבי המדיניות הנכונה כלפי איראן, קיימת חשיבות רבה להגדרת סדרי עדיפות, בעיקר אם איראן תגיב לסנקציות בחידוש תוכנית ההעשרה שלה. מאחר שסביר להניח כי הקשר ההדוק בין ישראל לממשל האמריקאי מייצר גם שיח אסטרטגי ותיאום עמדות, האתגר המרכזי של ישראל יהיה לשמר את הקשר עם הממשל, ובעיקר למנוע את התפתחותם של מצבים שבמסגרתם ייפתח פער בין מדיניותו לבין האינטרסים הישראליים. דגש מיוחד מבחינתה של ישראל צריך להינתן למהלכים שיבטיחו את שמירת התמיכה הבין-מפלגתית בארצות הברית, ובעיקר על רקע הבחירות לנשיאות הצפויות ב-2020. בד בבד, על ישראל לפעול כדי למנוע שחיקה משמעותית בקשרים ההדוקים בינה לבין מדינות אירופה, שהיו חשובים ביותר למעמדה האסטרטגי בשנים האחרונות. לאור השינויים במצב בסוריה, על ישראל לנסות למצוא כללי משחק מול רוסיה, כאלה שיאפשרו לה להמשיך לשמור על האינטרסים שלה בזירה זו בלי לייצר חיכוך בין ירושלים למוסקבה.

הערות

- 1 השתפו בכתיבת פרק זה צבי מגן, ורה מיכלין-שפיר וגליה לביא.
- 2 John Peterson, "Present at the Destruction? The Liberal Order in the Trump Era", *The Intentional Spectator*, Vol. 53 No. 1, 2018, pp. 28-44; G. John Ikenberry, "The end of liberal international order?", *International affairs*, 5 January 2018, Vol. 94, No. 1.
- 3 Office of the United States trade representative, U.S – China trade facets: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>
- 4 שמואל אבן וניצן פלדמן, "מלחמת הסחר העולמית: מאפיינים ומשמעויות לישראל", **מבט על**, גיליון 1077, 22 ביולי 2018; אדריאן פילוט, "שליש מהיצוא הישראלי בסיכון ממלחמת הסחר", **כלכליסט**, 15 באוגוסט 2018.
- 5 Jackson Diehl, "Trump's foreign policy has devolved into chaos", *Washington Post*, September 16, 2018.
- 6 Katrin Bennhold and Steven Erlanger, "Merkel Joins Macron in Calling for a European Army 'One Day'", *The New York Times*, November 13, 2018; Heiko Maas, "Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln", *Handelsblatt*, 21 August 2018; עודד ערן, יתם רוזנר ורותם אורג, "יחסי האיחוד האירופי עם ארצות הברית בעידן טראמפ",

- המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 175, מאי 2018.
- 7 “The Future of Europe - Contours of the current debate”, EPRS - European Parliamentary Research Service, April 2018.
- 8 National Security Strategy of the United States of America, December 2017, https://partner-mco-archive.s3.amazonaws.com/client_files/1513628003.pdf
- 9 דורון אלה, “ועידת הקונגרס הלאומי של סין והארכת כהונתו של שי ג'ין-פינג: משמעויות לישראל”, **עדכן אסטרטגי**, כרך 21 גיליון 2, יולי 2018.
- 10 גליה לביא ושרה פיינברג, “רוסיה וסין במזרח התיכון: התקרבות לצד יריבות”, **עדכן אסטרטגי**, כרך 20 גיליון 4, ינואר 2018.
- 11 יואל גוז'נסקי ואלדד שביט, “יחסי ארצות הברית ומדינות המפרץ: התפכחות הדדית?”, **מבט על**, גיליון 1090, 26 באוגוסט 2018.
- 12 דניאל שפירו ואלדד שביט, “בחירות האמצע בארצות הברית – משמעויות”, **מבט על**, גיליון 1103, 7 בנובמבר 2018.
- 13 עמית אפרתי, “אובדן אמון יקר: השלכות העמקת הקרע בין מדינת ישראל ליהדות ארצות הברית”, **עדכן אסטרטגי**, כרך 21, גיליון 2, יולי 2018
- 14 נאום שר החוץ פומפאו, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

הזירה הפלסטינית - משבר שגלומות בו הזדמנויות לישראל

אודי דקל

המערכת הפוליטית הפלסטינית מצויה במשבר עמוק בשל שורה ארוכה של גורמים שלובים, המזינים זה את זה. המוקד הוא המשבר סביב רצועת עזה, שהחמיר מאד בשנה האחרונה. במציאות הנוכחית אין באופק "נוסחת קסם" לפתרון הבעיות הפוליטיות, הביטחוניות וההומניטריות בתוך הרצועה, עם כל השלכותיהן השליליות על מערכת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית. נוסף על כך שרויה המערכת הפלסטינית במצב תודעתי שצופה את פני "היום שאחרי עבאס (אבו מאזן)", הגורם לשיתוק היכולת לקבל החלטות גורליות. גורם נוסף למשבר הוא הפער, הבלתי ניתן לגישור, בין פת"ח לחמאס וחוסר יכולתם של ארגונים אלה לקדם פיוס ביניהם. לכך נוסף חוסר אמון פלסטיני בממשל טראמפ, לאחר שזה הפריך מספר הנחות יסוד בגישת ארצות הברית לסכסוך הישראלי-פלסטיני. על רקע זה, הסיכויים לקדם יוזמה מדינית בין המערכת הפלסטינית למדינת ישראל נמוכים מאוד, גם כאשר ממשל טראמפ יניח את "עסקת המאה" על סדר היום.

ממשלת ישראל מצידה דבקה במדיניות של ניהול הסכסוך, על יסוד הערכה כי אין סיבה ויכולת לקדם מהלכים שכרוכים בהם סיכונים ביטחוניים ופוליטיים לפני שיתבררו יחסי הכוחות בזירה פלסטינית ובזירה האזורית, אשר יאפשרו לישראל לבצר את האינטרסים שלה. לנוכח הסיכוי הנמוך לחולל פריצת דרך מדינית, ישראל מתמקדת בעיקר במתן מענה לסיכונים ביטחוניים. ואולם, תהליכים ומגמות בזירה הפלסטינית מצביעים על סיכויי הסלמה גוברים הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה, לצד איום כי שחקנים אזוריים ובראשם איראן, טורקיה וארגוני הסלפייה הג'האדייה ינסו להאיץ את ההידרדרות.

בתגובה לאתגר מורכב זה – המבוי המדיני הסתום, חולשת המערכת הפלסטינית ופוטנציאל ההסלמה – גיבש המכון למחקרי ביטחון לאומי **מתווה מדיני-ביטחוני לזירה הישראלית-פלסטינית**. תכליתו של המתווה לשפר את מצבה האסטרטגי של ישראל ולפתוח קשת חלופות להיפרדות מדינית, דמוגרפית וטריטוריאלית ממרבית האוכלוסייה הפלסטינית, תוך ניצול יתרונותיה האסטרטגיים של ישראל מול יריביה בזירה האזורית. יוזמה מדינית ישראלית תשפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל ואת יכולתה למצות את ההזדמנות לכונן יחסים רשמיים בינה לבין מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות. יתר על כן, היערכות מחודשת על פי הצעדים והערוצים המפורטים במתווה המוצע אמורה לחסום את הגלישה למציאות סבוכה של מדינה ישראלית-פלסטינית אחת, ולעצב מציאות מדינית-ביטחונית יציבה יותר, שתסייע לישראל לממש את חזונה – מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית.

המשבר העמוק במערכת הפלסטינית

הזירה הפלסטינית מצויה במשבר עמוק שהחריף במהלך 2018 בשל שורת גורמים שלובים המזינים זה את זה: מבוי מדיני סתום וחוסר יכולת לקדם את היעדים הלאומיים הפלסטיניים; שיתוק המערכת הפוליטית בשל הציפייה ליום שאחרי עבאס, נוסף על חולשתה הבסיסית; המציאות הכלכלית הבעייתית בגדה המערבית והחמורה במידה רבה יותר ברצועת עזה; הקרע הפוליטי העמוק בין הרשות הפלסטינית לבין חמאס ומשבר רצועת עזה; המשבר ביחסים בין הרשות הפלסטינית לממשל ארצות הברית. **היום שאחרי עבאס** – למרות שמחמוד עבאס עדיין מכהן בשלושת התפקידים המרכזיים – ראש אש"ף, נשיא הרשות הפלסטינית וראש תנועת פת"ח – בפועל המערכת הפלסטינית נערכת ליום שאחרי לכתו. כל הכוחות הפנימיים מתארגנים לקראת עזיבתו את הבמה, בהנחה שגילו המתקדם ומצבו הרפואי יקשו עליו להישאר בתפקידו לאורך זמן. לרוב המועמדים "הטבעיים" לרשת את עבאס אין תמיכה ציבורית רחבה דיה כדי להיבחר כמחליפים יחידים, והם נתפסים בעיני הדור הצעיר המתוסכל והמאוכזב מהנהגתו כשייכים ל"דור הישן" של ההנהגה הלאומית – הדור שהגיע מתוניסיה, הנהגת החוץ. עם ירידתו הצפויה של עבאס מהבמה עלולת שלוש אפשרויות: האחת, הנהגה קולקטיבית מקרב תנועת פתח, תוך פיצול הסמכויות שריכוז בידו עבאס – יושב ראש אש"ף, נשיא הרשות הפלסטינית ויושב ראש תנועת פת"ח; השנייה, במסגרת תנועת פת"ח ייבחר מנהיג יחיד שירכוז בידיו את מרבית מקורות הכוח של התנועה והרשות הפלסטינית; השלישית, פיצול המערכת תוך התחזקות מוקדי שליטה מקומיים, על בסיס מגמה הקיימת בגדה המערבית של התחזקות יסודות חמולתיים מסורתיים-

אזוריים, הטבועים בחברה הפלסטינית. לפיכך לא ברור מה יהיה מנגנון חילופי השלטון, אם המערכת הפלסטינית תלך לבחירות כלליות, כיצד ישתלב חמאס במהלכים אלה וכיצד יגיב הרחוב הפלסטיני.

היחלשות הרעיון הלאומי - אכזבה ותסכול נצברים בשל הקיפאון המדיני המתמשך מכרסמים במרכזיותו של הרעיון הלאומי המאחד. סקרי דעת קהל שנערכו בשנים האחרונות בקרב הפלסטינים (על ידי סוקרים פלסטינים) מלמדים על אודות סדר עדיפות חדש, שמעמיד במרכזו נושאים כמו רווחה כלכלית וזכויות אזרח. ביטוי נוסף לכך הוא הכרסום הניכר בתמיכה בפרדיגמת שתי המדינות, בעיקר בקרב הצעירים הפלסטינים, שהיא היעד הלאומי הפלסטיני המוצהר - כפי שהתגבש מאז תהליך אוסלו והובל על ידי הזרם המרכזי של המערכת הפוליטית הפלסטינית.

הפיצול הפנים-פלסטיני - עם השתלטות חמאס על רצועת עזה בשנת 2007 והפיצול הגיאוגרפי בין הרצועה לבין הגדה המערבית, נראה כי חלום המערכת הפלסטינית האחודה התפרק. לאחר כישלונם של ניסיונות פיוס חוזרים לאורך השנים, ובכללם מאמצי פיוס ניכרים בהובלת מצרים במהלך 2018, הופך הפיצול לעובדה כמעט מוגמרת. אגב כך ועקב הצלחת חמאס למצב עצמו ככתובת המדינית הבלעדית ברצועת עזה, התערער מעמדם של הרשות הפלסטינית ושל אש"ף כנציגים הלגיטימיים היחידים של העם הפלסטיני.

המשבר ברצועת עזה - המצב ההומניטרי ברצועת עזה הולך ומחמיר עקב השפעות מתמשכות של הסגר שהטילה ישראל על האזור, ומתעכב שיקום התשתיות האזרחיות. בעקבות החלטת חמאס להקים מנהלת עצמאית לניהול הרצועה הפעיל עבאס סנקציות, שעיקרן עצירתה של העברת תקציבים לאספקת צורכי היסוד של אוכלוסיית הרצועה ולתשלום משכורות. מספר ניסיונות שנעשו במהלך השנה האחרונה לקדם פיוס בין הרשות הפלסטינית ופת"ח לבין חמאס העלו חרס. עבאס אינו מוכן להתגמש בתביעתו לשליטה מלאה ברצועה (כולל בהיבט הביטחוני), על פי החזון העקרוני של "רשות אחת, חוק אחד, נשק אחד".

החל מאביב 2018 ניצל חמאס התארגנות אזרחית להפגנות מחאה לאורך גדר הגבול בין הרצועה לישראל בנרטיב של "צעדת השיבה" "צעדת השיבה". זו הפכה לסדרת הפגנות שבועיות אלימות ולעימותים סמוך לגבול רצועת עזה שכללו חיתוך הגדר, חדירה לשטח ישראל, השלכת מטענים ורימונים לעבר עמדות צה"ל בקו הגבול, פגיעה בדחפורים ובציוד מכני לבניית המכשול התת-קרקעי לאורך הגבול ושיגור בלונים ועפיפוני תבערה שגרמו מאות שריפות בנגב. כל אלה במטרה "לפרוץ את המצור" על עזה.

כתוצאה מההפגנות והרג של עשרות פלסטינים התפתחו סבבי הסלמה מוגבלים, שבמהלכם שוגרו מאות רקטות ופצצות מרגמה ליישובי עוטף עזה. מצרים בהנהגת הנשיא א-סיסי נטלה את תפקיד "המבוגר האחראי" וגילתה פעילות נמרצת בניסיון להרגיע את השטח, עד כדי מיצובה כגורם המרסן היחידי כמעט למניעת הידרדרות לעימות צבאי בעצימות גבוהה בין הצדדים. מצרים פתחה מסלול הידררות בעל שלושה נתיבים: האחד, מסלול בלתי ישיר לדיון על ההקלות בסגר על הרצועה ולהפסקת אש בין חמאס וג'האד אסלאמי לישראל; השני, לפיוס פנים-פלסטיני בין הרשות הפלסטינית לחמאס; והשלישי – לחילופי שבויים/אסירים וגופות החיילים הישראליים בין ישראל לחמאס. בעקבות המצב המחמיר ברצועה פעלה מצרים יחד עם שליח האו"ם ניקולאי מלדנוב לקידום 'הסדרה' שתייצב את המצב לזמן ממושך. גם קטר הייתה מעורבת במגעים בשל תפקידה בתקצוב הרצועה. בהמשך השתנתה ה'הסדרה' ל'הבנות', שמשמעותן פחות מהסכם רשמי כדי שהצדדים יוכלו להגיע להסכמות ללא הכרה הדדית. פעילות התיווך המצרי נדרשה לאזן בין צלעות של משולש – ישראל, חמאס והרשות הפלסטינית. הצלע הראשונה – הסדר בין ישראל לחמאס, שמשמעותו פגיעה במעמד הרשות כגורם המייצג באופן בלעדי את הפלסטינים, והנצחת שלטון חמאס ברצועת עזה; הצלע השנייה – המערכה נגד "המצור" (הסגר) על הרצועה שמוביל חמאס משרתת אותו לא רק במאבק לשיפור המצב ההומניטרי ברצועה, אלא גם במאבק הפנימי נגד פת"ח והרשות הפלסטינית, בזכות יכולתו להביך את ישראל ולהפגין את יכולותיו בהובלת "מאבק עממי". זאת ועוד, אם יושג הסדר פיוס פנים-פלסטיני בין הרשות לחמאס, תיפגע יכולתה של ישראל לבדל בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית; הצלע השלישית היא בין ישראל לרשות הפלסטינית – בשאיפתה לשקט ולרגיעה ביטחונית ברצועת עזה טרפדה ישראל את מאמציו של עבאס "להוריד את חמאס על הברכיים", והיא נמנעת מקידום תהליך מול הרשות ומסימונה כפרטנר להסדר מדיני.

תחילה ניהלה מצרים את המגעים להסדרה בין חמאס לישראל במסלול העוקף את הרשות הפלסטינית, וללא התניה בהשלמת תהליך פיוס פנים-פלסטיני. אולם, נשיא הרשות עבאס פעל לסכל הסדר נפרד בין ישראל לחמאס באמצעות התעמתות עם מצרים ועם גורמי הקהילה הבינלאומית המעורבים במגעים (שליח האו"ם ונציגי ממשל טראמפ), ואיים בהפסקה מוחלטת של סיוע הרשות לעזה. לבסוף, ה'הבנות' שגיבשה מצרים בהסכמת הצדדים כוללות שלושה שלבים עיקריים: הראשון – הפסקת אש ממושכת תמורת הקלות בסגר; השני – שיקום הרצועה; השלישי – החזרת שלטון הרשות הפלסטינית באופן הדרגתי לרצועה. הוצאתה לפועל של עסקה להשבת גופות החיילים והנעדרים הישראליים תהיה ככל הנראה התנאי להתקדמות מהשלב הראשון –

של הפסקת האש והקלות בסגר - לשלב השני, שאמור לכלול פרויקטים של תשתית לשיקום עזה ולייצור עשרות אלפי מקומות עבודה - במימון הקהילה הבינלאומית, וייתכן גם הקמת מעבר ימי בין עזה לקפריסין או לאל-עריש. תהליך הפיוס בין הרשות הפלסטינית לחמאס מתחייב כדי לאפשר את תרומת הקהילה הבינלאומית, המתנה את הסיוע לשיקום הרצועה בהעברת התקציבים דרך ממשלת הרשות הפלסטינית.

אירוע הסלמה שפרץ בנובמבר 2018 בעקבות היתקלות בין חמאס לכוחות צה"ל בתוך הרצועה התרחש תוך כדי החלת השלב הראשון: חמאס הפחית את האלימות על הגדר; ישראל הרחיבה את מרחב הדיג, אפשרה הכנסת דלק במימון קטרי והקלה במעבר סחורות לרצועה; קטר, באישור ישראל, העבירה לרצועה סכום חדשי של 15 מיליון דולר לתשלום משכורות פקידי חמאס; מצרים שמרה על מעבר רפיח פתוח לאנשים ולסחורות. תחילת יישום השלב הראשון ורצונה של ישראל להמנע מהסלמה אפשרו חזרה מהירה למסגרת הפסקת האש.

על ישראל לתת עדיפות לאינטרסים ארוכי הטווח שלה, על חשבון האינטרסים קצרי הטווח של שקט ורגיעה. עדיף לישראל כי שיקום הרצועה יעשה דרך הרשות, כדי שהיא ולא חמאס תקצור את פירות השיקום בראיית הציבור הפלסטיני. לכן, עליה לגבש תכלית משותפת עם הרשות הפלסטינית, מצרים וגורמים רלוונטיים בזירה הבינלאומית. התכלית מכוונת להקלת המצוקה ההומניטרית ברצועה ופיתוח תשתיות, בתנאי של השבת שלטון הרשות לרצועה. פעולה משותפת תיצור מנוף לחץ משמעותי על חמאס ותגביל את יכולת התמרון שלו. מעורבותו של כוח משימה בינלאומי ברצועה תהווה גורם מרסן לחמאס ותאמיר את מחיר ההפסד עבורו, אם יבחר לשוב להתנגדות אלימה. לפיכך, על ישראל לסייע למצרים במאמצי הפיוס הפנים-פלסטיני, וזאת במטרה לחזק את אחיזת הרשות בעזה כגורם אחראי וסימונה ככתובת לקידום הסדר מדיני. ישראל מתנה כל הסדר מדיני בפירוז הישות הפלסטינית מיכולות צבאיות המאיימות על ישראל, והיא מקיימת דרישה זו במערכה הממושכת נגד תשתיות הטרור בגדה המערבית. לאורך זמן תידרש ישראל ליישם את דרישות הפירוז גם ברצועה. לאור הערכה שחמאס לא יוותר על כוחו הצבאי, במוקדם או מאוחר, ישראל לא תוכל להימלט ממצב צבאי ברצועת עזה לפירוק היכולות הצבאיות שלו.

המציאות הכלכלית - המצב הכלכלי בגדה המערבית טוב לאין שיעור מזה שברצועת עזה, אך הכלכלה שם סובלת עדיין מבעיות יסוד. הכלכלה הפלסטינית תלויה באופן מוחלט בישראל. כ-130 אלף פועלים פלסטינים מתפרנסים מעבודה בישראל (חלקם בלי היתרים חוקיים) ובאזורי תעשייה בהתנחלויות. דוח קרן המטבע העולמית שפורסם לקראת כינוס המדינות התורמות לרשות הפלסטינית סוקר את הכלכלה הפלסטינית

בשנה שחלפה, ועוסק בסדרה ארוכה של נושאים.¹ עיקרו בתיאור ההידרדרות הכלכלית, החברתית וההומניטרית ברצועת עזה – שיעור אבטלת צעירים של כ-70 אחוזים, כל אדם שני נמצא מתחת לקו העוני והמגזרים היצרניים בנסיגה. הדוח מתייחס גם לגדה המערבית ומתאר ירידה בנתוני הצמיחה בתחום הכלכלה (כ-2 אחוזים) במחצית הראשונה של שנת 2018, וכן מצב שבו הגירעון של הרשות הפלסטינית צפוי להגיע עד סוף השנה לשיעור של 8.2 אחוזים מהתמ"ג (כ-1.24 מיליארד דולר). זאת, בין היתר, בשל גירעון שנתי שוטף של כ-600 מיליון דולר בהעברת סיוע מהמדינות התורמות. עוד מצביע הדוח על סיכונים לכלכלה ולמשק הפלסטיני, במקרה שיפחת הסיוע מהמדינות התורמות ויימשך הלחץ הכלכלי שמפעילה הרשות הפלסטינית על רצועת עזה. כמו כן, אם החקיקה הישראלית לקיצוץ העברת כספי המסים לרשות תמומש, הלחץ הפיסקלי על הרשות צפוי להחמיר באופן ניכר. הדוח קובע כי הקלה בסנקציות של הרשות הפלסטינית כלפי הרצועה והזרמת כספים מחודשת אליה, לצד גורמים אחרים, עשויות לפגוע במידה רבה במצבה של הרשות וביכולתה לממן את המשכורות גם בגדה המערבית. מכאן שהעימות בין עבאס לחמאס חורג מהממד הפוליטי וקשור ישירות גם למצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית. עוד בהקשר הכלכלי, המצוקה הגדולה ביותר היא בקרב הדור הצעיר המשכיל, שבקרבו אחוזי האבטלה גבוהים וניכר קושי במימוש עצמי ובמציאת מקומות עבודה הולמים, ששכר ראוי בצידם. על רקע זה נוצר משבר אמון חמור בין התושבים לבין ההנהגות – גם של הרשות הפלסטינית וגם של חמאס – וגובר החיפוש אחר רעיונות חלופיים לאלו של ההנהגות בשדה הפוליטי. הלך הרוח הזה (לצד היחלשות הרעיון הלאומי המאחד של חתירה להגדרה מדינית עצמית) בא לידי ביטוי בתמיכה גוברת ברעיון המדינה האחת הישראלית-פלסטינית, שכל אזרחיה ייהנו מזכויות שוות ומלאות.

התרחקות ממשל טראמפ מהמדיניות האמריקאית המסורתית ביחס לסכסוך

הישראלי-פלסטיני – נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ חוזר ומערער על עקרונותיה הבסיסיים של העמדה הפלסטינית, באורח חסר תקדים בהשוואה למדיניות הממשל האמריקאי בעשורים האחרונים. הוא הסיר מסדר היום של המשא ומתן סוגיות בעייתיות ובכך הוא מכרסם ברלוונטיות של הדרך המדינית הפלסטינית, ובעיקר במה שהוא מזהה כחסמים לתהליך מדיני.

טראמפ הכיר בירושלים כבירת ישראל והעביר לעיר את השגרירות האמריקאית; צמצם את התמיכה הכלכלית ברשות הפלסטינית; הפסיק את התמיכה באונר"א, הפועל בחסות האו"ם ומנציח את מעמד הפליטים הפלסטינים ולפיכך את בעיית הפליטים; שלל את הווטו הפלסטיני על כינון יחסים רשמיים ונורמליים בין ישראל למדינות

ערב הפרגמטיות, המקורבות לווינגטון; וסגר את נציגות אש"ף בווינגטון. לכל אלו נוספה הבטחתו של טראמפ לקדם "דיל" - הסכם כולל בין ישראל לפלסטינים, בלי להתחייב כי יהיה מבוסס על כינון מדינה פלסטינית עם ריבונות מלאה ועל פינוי התנחלויות. ההנהגה הפלסטינית גורסת כי הצהרות הנשיא נועדו לשרת אינטרסים של ישראל, וכי הצעות שליחיו ג'ארד קושנר וג'ייסון גרינבלט אשר לתנאים ליישוב הסכסוך מנותקות מהמציאות בשטח ומוטות לטובת ישראל. לפיכך, עבאס ודובריו הכריזו כי ארצות הברית איבדה את מעמדה כמתווכת אמينة והוגנת.

בנאומו בכינוס המועצה המרכזית של אש"ף ב-28 אוקטובר הדגיש עבאס כי הפלסטינים נמצאים בשלב הקשה ביותר בהיסטוריה שלהם, והם ניצבים מול "רגע היסטורי" של "להיות או לא להיות". הוא ציין כי לא תהיה מדינה נפרדת בעזה ולא תהיה מדינה פלסטינית ללא עזה; דרש שמזרח ירושלים תהיה הבירה הפלסטינית; עבאס התנגד למדינה בגבולות זמניים וחזר על התנגדותו ל"עסקת המאה" של הנשיא טראמפ; פנה לחמאס וציין שעמדתו משרתת את האג'נדה של התומכים בהפרדת הרצועה מהגדה ובהקמת אוטונומיה בגדה; בנושא משכורות האסירים, הפצועים ומשפחות השאהידים, עבאס ציין כי פגיעה באלו היא "קו אדום", וכי "חוק קיזוז כספי מחבלים" לא ימנע מהרשות הפלסטינית לשלם לציבור זה.

מבוי מדיני סתום ועתיד מעורפל

חוסר היכולת לקבל החלטות גורליות, הן בצד הפלסטיני והן בצד הישראלי, יחסום כל יוזמה להתקדמות מדינית בין המערכת הפלסטינית למדינת ישראל וליציאה מהמשבר ההומניטרי והשלטוני ברצועת עזה. הנהגות שני הצדדים - הרשות הפלסטינית וממשלת ישראל - התמקמו במרחב נוחות המכונה סטטוס קוו, שאינו מצריך קבלת החלטות קשות אלא המשך ניהול הסכסוך. ההנהגה הפלסטינית הבהירה כי לא תתייחס להצעות מטעם ממשל טראמפ, בשל היותו מוטה לצד ישראל ותמשיך לקדם הכרה בינלאומית מלאה במדינה פלסטינית. גם ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו מעדיף כי חשיפת התוכנית האמריקאית תידחה לפחות עד לאחר הבחירות בישראל האמורות להתקיים ב-19 באפריל 2019 והתבררות סוגיית יורשו של עבאס. גם מנהיגי מדינות ערב, שתחילה גילו תמיכה ברעיון שממשל טראמפ יניח יוזמה להסדר ישראלי-פלסטיני אשר תכלול רכיבים אזוריים, אט-אט הרחיקו את עצמם בנימוס מעמדה זו, המהווה שינוי מגישתו הביסיסית מסורתית של העולם הערבי ביחס לפתרון הסכסוך. בשלב זה קשה למצוא גורם רציני שיתייחס ברצינות לפוטנציאל "עסקת המאה" שהבטיח נשיא ארצות הברית.

מהתבטאויות ומעשים של הממשל עולים סימנים לתפיסת הסדר חדשה הקרובה יותר לעמדות ישראל, שלפיה הפלסטינים אינם בהכרח זכאים למדינה עם ריבונות מלאה בכל הממדים ועל בסיס גבולות '67. שגרירת ארצות הברית באו"ם לשעבר ניקי היילי התייחסה לזכות השיבה, וגרסה כי השאיפה הפלסטינית שפליטים וצאצאיהם יורשו לחזור לבתיהם בגבולות ישראל לפני 1967 הוסרה מהשולחן. המסרים של ממשל טראמפ מדגישים כי הפרדיגמה הישנה של הסדר כולל נכשלה, והפלסטינים כמו ידיהם דחו את ההזדמנויות להסדר קבע. לפיכך נדרשות גישה חדשה להגדרת תנאי הסכסוך ופעולות ממשיות לשינוי המצב. עד כה דוחה הנשיא טראמפ את פרסום תוכניתו, אם בשל העובדה שזו אינה מגובשת דיה, לצד הקשיים לגבש מטרייה אזורית שתתמוך בה ותשכנע את הצד הפלסטיני לשתף עימה פעולה, וגם בשל הקושי להצביע על עיתוי מתאים למינוף התוכנית. (בשלב זה, הכוונה היא להשיק את התוכנית בתחילת שנת 2019).

ישראל מוטרדת במיוחד מיציבותה של המערכת הפלסטינית ביום שאחרי עבאס. זאת, מתוך הבנה שמערכת לא יציבה, כאוטית או מתפרקת תערער את היציבות היחסית בזירת הסכסוך ותביא להגברת הטרור. שחקנים אזוריים ובראשם איראן, טורקיה וארגוני הסלפיהה-ג'האדייה עלולים לנצל את ההזדמנות כגורמים מאיצי אי-יציבות. בראייתם, לכתו של עבאס היא בחזקת שעת כושר וחלון הזדמנויות לערעור המערכת הפלסטינית ולעיצובה מחדש על פי העדפתם, בהובלת חמאס. מצב זה מייצר איום ביטחוני, כלכלי ודמוגרפי ממשי על ישראל.

לאן מובילות המגמות?

מחקר רחב היקף שנערך במהלך 2018 במכון למחקרי ביטחון לאומי **תרחישים בזירה הישראלית-פלסטינית: האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים**, לימד כי בניתוח המצב ובמבט קדימה, יש להביא בחשבון **שלושה מצבי יסוד אפשריים עתידיים של הרשות הפלסטינית**² (הניתוח רלוונטי לגדה המערבית בלבד, כל עוד אין פיוס פנים-פלסטיני): **רשות מתפקדת ומשתפת פעולה** – בדומה למצב כיום, שבו הרשות הפלסטינית היא גורם שלטוני מתפקד פחות או יותר, המעניקה שירותים ציבוריים, מחזיקה במונופול על הכוח (בשטחי הגדה המערבית) והוא הכתובת האחראית והרשמית בזירה המדינית ומשתפת פעולה עם ישראל, הן במישור הביטחוני והן במישורים נוספים; **רשות עוינת** – מצב שבו הרשות הפלסטינית עודנה מתפקדת כגורם השלטוני הפלסטיני המוכר והיא הכתובת האחראית, אך היא עוינת כלפי ישראל, אינה משתפת עימה פעולה ומאפשרת פעילות טרור מתחומה ומשתפת בה; **רשות חלשה**

עד כושלת - הרשות הפלסטינית מאבדת את אחיזתה, מנגנוניה מפסיקים לתפקד, היא מאבדת את המונופול על הכוח ואינה מסוגלת לתפקד כשלטון מרכזי. מצב זה יכול להביא להסלמה רחבה.

לישראל אינטרס חיוני בקיומה של רשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת באפקטיביות, שעומה מתקיים שיתוף פעולה ביטחוני המבוסס על אינטרסים חופפים נגד הטרור ונגד חמאס. התחזקות הרכיב המדינתי הפלסטיני ובניית המוסדות הן גורמים מרסנים, ובהקשר זה הן אינטרס ישראלי. עם זאת, התהליכים שתוארו מפחיתים את הסיכוי למיצובה של רשות אחראית, מתפקדת ומשתפת פעולה עם ישראל, בפרט כל עוד אין פריצת דרך מדינית ואם ייפגע הסיוע החיצוני המועבר לה. על פי ההערכה, הסיכויים להתפרצות אלימה בשטחי הגדה המערבית עלו באחרונה במידה משמעותית כל עוד חמאס, בעידוד איראן וטורקיה, מבין שביכלתו להסלים את מתקפת הטרור בגדה המערבית ובה בעת להיות מרגיעה יחסית ברצועת עזה. זאת, על רקע הפגיעה במעמדו הפוליטי של עבאס, אובדן הלגיטימיות שלו בעיני הציבור הפלסטיני, יחסיו המעורערים עם ראשי מדינות ערב וכן עקב מצבו הבריאותי.

מדיניות ישראל: משמעויות והמלצות ל-2019

ממשלת ישראל השלימה עם העובדה שבעת הנוכחית לא ניתן להגיע להסדר כולל עם הפלסטינים. זאת בשל מספר סיבות: היעדר מנהיגות בצד הפלסטיני שיכולה להגיע להסכם עם ישראל ובעיקר ליישם אותו; ממשלה ישראלית הנשענת על קואליציה ימנית שחלק מרכיביה מתנגדים להסכם שכרוך בפתרון שתי מדינות לשני עמים, לפחות בעת הנוכחית; פערים שאינם ניתנים לגישור בעמדות הצדדים בסוגיות הליבה של הסכם הקבע - חוסר גמישות בתביעות הפלסטיניות בסוגיות הפליטים וזכות השיבה, חלוקת ירושלים, הכרה בישראל כבית הלאומי של העם היהודי ובפתרון שתי מדינות לאום; הפיצול במחנה הפלסטיני; והעובדה שרק ישראל יכולה למנוע את השתלטות חמאס על הגדה המערבית.

ב-2018 צוינו 25 שנים להסכם אוסלו בין ישראל לארגון לשחרור פלסטין (אש"ף). לאורך השנים שחלפו ביכרה המדיניות הישראלית משא ומתן לשלום עם אש"ף/הרשות הפלסטינית ומלחמה בטרור של חמאס - שנתפס כאויב העיקרי במחנה הפלסטיני. בשנה האחרונה חל שינוי במדיניות זו, כאשר ממשלת ישראל בחרה לבודד את הרשות הפלסטינית ולנהל משא ומתן (אמנם עקיף) עם חמאס על הסדרה/הבנות ברצועה. שינוי המדיניות של ישראל לווה בתגובה קשה לטרור שביצע חמאס בגדה המערבית בדצמבר 2018, כאשר כוחות צה"ל נכנסו למוסדות רשמיים של הרשות באזור. המשמעות היא

החלשה משמעותית של הרשות הפלסטינית ומתן לגיטימציה לחמאס, שאינו מכיר בישראל, מחויב להשמדתה וגובה וויתורים מישראל באמצעות הפעלת כוח וטרור. הסכנות הגלומות בתהליך זה רבות, ישראל משדרת למעשה כי הטרור משתלם. יתר על כן, כיום מיישמת ממשלת ישראל הלכה למעשה את מדיניות ניהול הסכסוך, שבליבה תפיסה אסטרטגית כי הזמן פועל לטובתה, ואין סיבה לקדם תהליכים שכרוכים בהם סיכונים לפני שיתבררו יחסי הכוחות במערכת הפלסטינית ובעולם הערבי בכלל. ההתמקדות היא במענה לאתגרים הביטחוניים, תוך שינוי המצב בשטח על ידי חיזוק ההתנחלויות, בד בבד עם הכנת תשתית חוקית ומשפטית להחלת החוק הישראלי ולסיפוח שטחים ביהודה ושומרון.

במחקר התרחישים שבוצע במכון למחקרי ביטחון לאומי נמצא כי כל קשת החלופות מתכנסת, בסופו של דבר, לשני מצבי סיום עקרוניים: שתי מדינות או מדינה אחת (מצב 'שתי מדינות' כולל שני מצבים – מדינה פלסטינית עם ריבונות מלאה, או מדינה פלסטינית עם ריבונות מוגבלת המכונה "מדינה מינוס"; גם מצב 'מדינה אחת' כולל שני מצבים – מדינת כל אזרחיה עם זכויות שוות ליהודים ולערבים/הפלסטינים, שהמשמעות היא שאינה יהודית, או מדינה ללא זכויות שוות, שהמשמעות היא שאינה דמוקרטית). המשך המצב הקיים וכן תרחישי החלת החוק הישראלי בגדה המערבית וסיפוח שטחים – משמעותם בסבירות גבוהה היא גלישה למציאות של מדינה אחת. בין שמדובר באידיאולוגיה של שוליים קיצוניים בשני הצדדים ובין בהנהגות שאינן מסוגלות לקבל החלטות אסטרטגיות כבודות משקל, הכיוון מנוגד ליעודה של מדינת ישראל – יהודית ודמוקרטית, בטוחה ומוסרית. בהנחה שמציאות זו לא תשתנה בטווח הקרוב, האפשרות של קידום הפרדות ויישום הסכם של שתי מדינות הולכת ונעלמת. לרעיון של מדינה אחת יש תומכים בקרב יהודים וערבים תושבי ישראל, וגם בקרב החברה הפלסטינית (בעיקר בדור הצעיר). עם זאת, תמיכה זו מתעלמת מהעובדה שבין הירדן לים מצויות שתי קבוצות לאומיות דתיות מובחנות, שאין להן כוונה ויכולת להתמוגג לכלל חברה אחת מתפקדת. אין לכך תקדים היסטורי מוצלח. חמור מכך, קיימת סכנה של גלישה למצב של מדינה אחת עם רוב ערבי, שתסכן את המשך המפעל הציוני.

יודגש כי על פי סקרי דעת קהל, ובכללם אלה שנערכו לאורך השנים במכון למחקרי ביטחון לאומי,³ רוב הציבור בישראל מבקש הפרדות מהפלסטינים ועדיין תומך בפתרון 'שתי מדינות לשני עמים'. אפשר לשער כי התמיכה בהפרדות והנכונות לשלם את מחירה אף יגברו כאשר הציבור הישראלי יבין לעומק ויפנים את המשמעויות של מדינה אחת שוויונית (למשל, 'חוק שבות' ליהודים ובמקביל 'זכות שיבה' לפלסטינים).

או אז תתעורר התנגדות פעילה גם לאפשרות זו. משמעותה של התנגדות זו היא זניחת החלום של ארץ ישראל השלמה, הקפאת הבנייה בהתנחלויות מבודדות בעומק השטח הפלסטיני, וייתכן אף פינוי שלהן בעתיד. בכל מקרה, אין סיכוי שהחברה הישראלית תסכים לשוויון זכויות מלא לאזרחים הפלסטינים במסגרת מדינה אחת. יתר על כן, כל ניסיון לייצר מצב של שוויון יגרום חוסר יציבות עקב מאבק פלסטיני מתמיד לסגירת פערים. בתנאים אלה עלול המאבק האלים לגלוש למלחמת אזרחים באותה מדינה. ועדיין, בעת הנוכחית ישראל מעמיקה את שליטתה הצבאית בשטחי יהודה ושומרון ומרחיבה את הבנייה בהתנחלויות - במה שנתפס על ידי הפלסטינים והקהילה הבינלאומית כקביעת עובדות בשטח באופן חד-צדדי, לשם קעקוע האפשרות להקמת מדינה פלסטינית בעתיד. לפיכך הולכות ומצטמצמות האופציות העתידיות לישראל ומתהווה מציאות סבוכה שעיקרה אי-יכולת היפרדות. מצב זה מכרסם במעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית ובין היתר בא לידי ביטוי בהחלטה 2334 של מועצת הביטחון, שקבעה כי ההתנחלויות שבנתה ישראל בשטחים שנכבשו ב-1967 אינן חוקיות ומסכלות את פתרון שתי המדינות, ואשר התקבלה לאחר שארצות הברית בתקופת ממשל אובמה נמנעה מהטלת וטו עליה. לכך מצטרפות ההצלחות של תנועת החרם נגד ישראל (BDS), כולל גיוס יהודים מהמחנה הליברלי בארצות הברית - שהמשך השליטה בפלסטינים סותר את ערכיהם בתחום זכויות האדם - למחאה פעילה נגד ישראל. בהקשר זה, הקרע בין ישראל לגורמים בקהילה היהודית הגדולה בתפוצות הוא מסוכן ביותר.

עם כל זאת, ממשלת ישראל רואה בסכסוך הישראלי-פלסטיני זירה משנית ביחס לאיום הגלום בהתבססות האיראנית בזירה הצפונית, והיא מתמקדת בהבטחתם של מספר אינטרסים בסיסיים:

הראשון - יציבות ושקט ביטחוני מבוססים על ניהול מערכה מתמשכת לפירוק תשתיות טרור בכל מרחבי הגדה המערבית, לצד שיתוף פעולה ביטחוני עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, ומאמץ לשפר את המצב הכלכלי ואת מרקם החיים של הציבור הפלסטיני בגדה על מנת לצמצם מוטיבציה לטרור ולאלימות.

השני - רשות פלסטינית אחראית ומשתפת פעולה - כתובת אחת שניתן לכוון מולה כללי משחק; מטפלת באוכלוסייה האזרחית; מתנגדת להתבססות חמאס ולמעורבות של גורמים מערערי יציבות כדוגמת איראן, ומחויבת לתיאום עם ישראל ולשיתוף פעולה ביטחוני עימה.

השלישי - המשך הבידול בין הגדה לרצועה ומזעור ההשפעה השלילית של רצועת עזה וחמאס בגדה.

הצורך בנטילת יוזמה ועיצוב מציאות משופרת לישראל

על בסיס ההבנה שישראל עומדת כיום בפני מבוי מדיני סתום ומסוכן, ובניגוד להערכה שאין מה לעשות לשינוי המצב, גובש במכון למחקרי ביטחון לאומי מתווה פעולה מדיני-ביטחוני לזירה הישראלית-פלסטינית.⁴

למתווה שתי מטרות: האחת – לשפר את מצבה האסטרטגי של ישראל ולפתוח לה מניפת אפשרויות לעתיד; השנייה – למנוע גלישה למציאות של מדינה אחת, שאליה להערכתנו מובילים התהליכים והמגמות. עיקרו של המתווה הוא עיצוב מציאות משופרת שתאפשר בעתיד אופציות לסיום שליטת ישראל בפלסטינים ולהבטחת רוב יהודי מוצק בישראל הדמוקרטית. במילים אחרות: מטרת המתווה היא להכשיר את התנאים להיפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית מהפלסטינים, לשם שמירה על ישראל יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית.

במסגרת תהליך תכנון אסטרטגי שנערך במכון נבחנו חלופות מדיניות שונות לזירה הפלסטינית, אשר נדונות בשיח הציבורי והמקצועי. נמצא כי החלופה היציבה יותר יחסית, שתאפשר לישראל להתמודד עם אתגרי העתיד בצורה המיטבית ותשמר את צביונה ואת האינטרסים הבסיסיים והביטחוניים שלה, היא היפרדות לשתי ישויות מדיניות נפרדות. מאחר שחלופת הסכם קבע המבוסס על שתי המדינות אינה ישימה בהווה וכנראה גם בעתיד הקרוב, גובשה חלופה המשלבת את היתרונות של שלושה מסלולי התקדמות: הראשון – הסדרי מעבר או הסדרי ביניים עם הרשות הפלסטינית, לפי הכלל שמה שמוסכם או מקובל מיושם, במקום הנוסחה של 'הכול או לא כלום'; השני – צעדי היפרדות ישראלים עצמאיים לקידום הסדר של שתי ישויות מדיניות נפרדות ומובחנות, להוכחת רצינות כוונות ישראל ושלילת אפשרות הווטו הפלסטינית; השלישי – גיוס מעורבות אזורית הכוללת סיוע לרשות הפלסטינית בתהליכי בניית מדינה ובשיפור המצב הכלכלי-שתייתי, בד בבד עם הידוק שיתוף הפעולה עם ישראל.

זו העת לפעול

ישראל מצויה במצב אסטרטגי ייחודי שמקנה לה הזדמנות לבצר את עתידה. במקום מדיניות נטולת יוזמה שמשמעותה גלישה למציאות של מדינה אחת, יש לנקוט מדיניות מעצבת ופעילה, בהתבסס על היתרונות האסטרטגיים הבאים: ממשל אמריקאי אוהד – המתווה המוצע על ידי המכון יכול להשתלב בתוכנית המדינית ("עסקת המאה") של הנשיא טראמפ כאשר זו תוצג, וגם לעמוד בפני עצמו כתוכנית חלופית; מספר מדינות ערביות מובילות מוכנות כיום יותר מאשר בעבר לשתף פעולה עם ישראל ולסייע לתהליך שיכשיר את התנאים לביסוס מדינה פלסטינית עצמאית ומתפקדת;

הסכסוך הישראלי-פלסטיני איבד ממרכזיותו בפוליטיקה של המזרח התיכון ושל המערכת הבינלאומית - התפתחות המחלישה את כוח הווטו הפלסטיני ואת התביעה הפלסטינית החד-צדדית של 'הכול או לא כלום': כל השטחים שנכבשו ב-67' (או שווה ערך), בירה פלסטינית בירושלים, הכרה ב'זכות השיבה' של הפליטים הפלסטינים ויישומה באופן חלקי. רוב הציבור בישראל תומך כאמור בהיפרדות מהפלסטינים, ועדיין סבור שהאפשרות של שתי מדינות לשני עמים עדיפה על פני החלופות האחרות; הקהילה הבינלאומית דוגלת עדיין בפתרון שתי המדינות והיא צפויה להירתם ולסייע, אם ישראל תחזור ותציג את מהלכיה כמקדמים אפשרות זו.

ישראל חזקה ואיתנה. יציבותה, המגובה בעוצמה צבאית וטכנולוגית ניכרת על פני יריביה, פותחת לה מרווח פעולה מדיני-ביטחוני רחב. החלטות מעמדת עוצמה עדיפות על פני פעולה כתוצאה מהידחקות לפינה וקבלת החלטות בתגובה ללחץ פנימי וחיצוני. אומנם האיומים לא התפוגגו וההתמודדות עם אתגרים מהותיים מבית ומחוץ לא פסקה, אך משקלם פחת. דווקא כעת, כאשר ישראל אינה נמצאת במצב חירום ואין עליה איום קיומי, זו העת לנקוט יוזמה בראייה קדימה, לכוון תהליך נשלט מעמדת כוח, וגם אם משהו ישתבש - היא תוכל לשלוט בתהליכים ומצבה הביטחוני והאסטרטגי לא יורע. לנוכח החסמים העומדים כיום בפני ישראל למימוש הסדר כולל עם הפלסטינים בהתאם לפרמטרים החיוניים לה, המתווה המדיני-ביטחוני שגובש במכון למחקרי ביטחון לאומי כולל צעדים התואמים את האינטרסים של ישראל והוא מקדם מבחר אופציות לעתיד - גם בהיעדר פרטנר פלסטיני להסדר קבע - כדי להתקדם להיפרדות ולבסס יציבות אסטרטגית לאורך זמן. משם תוכל ישראל לפסוע לפי ראות עיניה ובאופן מדורג ומבוקר לחלופות מדיניות נוספות. המתווה המוצע ינוהל בשאיפה להגיע על פיו להסכמות פנימיות בציבור הישראלי, להבנות עם הקהילה הבינלאומית, עם מדינות ערב הפרגמטיות ועם הפלסטינים עצמם, והוא משקף את נחישותה של ישראל לעצב בעצמה את עתידה. המתווה אינו מציע פתרון מדיני מוחלט אלא דרך ליצירת מציאות אסטרטגית משופרת לישראל, שתאפשר לה לשמר את מרב האפשרויות בידיה.

עקרונות המתווה⁵

מודולריות וגמישות רבה - הוא מאפשר לישראל לבחור כל העת בין מסלולי פעולה חלופיים בהתאם לתנאים המשתנים בסביבתה האסטרטגית, כדי לבצר את ייעודה כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית.

חיזוק רכיבי הביטחון - שמירה על חופש פעולה מבצעי בכל שטחי יהודה ושומרון מקו הירדן מערבה, תוך הפחתת החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית.

שיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית על בסיס העיקרון: ככל שפעילותם תגבר, כך יפחית צה"ל את פעילותו המבצעית בשטח הפלסטיני.

עיגון והצגת האינטרסים המדיניים, הביטחוניים והטריטוריאליים של ישראל ביהודה ושומרון לקראת הסדרים עתידיים, וכן שיפור מצבה האסטרטגי של ישראל בהיעדר התקדמות מדינית, דרך הבהרת כוונותיה לקידום עתידי של היפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים ויצירת התנאים בשטח למציאות של שתי מדינות לשני עמים.

ארגון מחדש של השטח ביהודה ושומרון:

ראשית, ישראל תעביר לרשות הפלסטינית סמכויות ביטחוניות בשטח B, בדומה לאלה שבידיה כיום בשטח A, ותאפשר רציפות בשטח הפלסטיני כך שיווצר מרחב פלסטיני אחיד (A+B). זו תהיה התשתית למדינה הפלסטינית העתידית, ואולי מרחב זה יהפוך למדינה פלסטינית בגבולות זמניים. שטח זה משתרע על קרוב ל-40 אחוזים משטחי יהודה ושומרון, ומתגוררים בו יותר מ-95 אחוזים מהאוכלוסייה הפלסטינית. שנית, ישראל תקצה עד 25 אחוזים משטחי יהודה ושומרון מתוך שטח C לפיתוח תשתיות ופרייקטים כלכליים לעידוד הכלכלה הפלסטינית, ולהעברת שטחים מיושבים בפלסטינים שחרגו מגבולות אזור B לאזור C – לשליטה פלסטינית. יוקדש מאמץ משולב עם הקהילה הבינלאומית להקמת מפעלי תעשייה ואנרגיה ירוקה, מיזמי תירות והיי-טק, בנייה למגורים וכדומה. בשלב הראשון ישראל לא תעביר סמכויות ביטחוניות ותכנוניות לפלסטינים באזורי הפיתוח הללו, אך אלה יהיו "על המדף" ויועברו בהדרגה לרשות הפלסטינית על בסיס תפקוד אפקטיבי ושיתוף פעולה.

שלישית, במרחב הפלסטיני תהיה רציפות טריטוריאלית ותוקם מערכת תחבורה רציפה מצפון הגדה עד לדרומה, כך שיופחת החיכוך היום-יומי בין צה"ל, המתישבים היהודים והאוכלוסייה הפלסטינית, ויוסרו חסמים מהפיתוח הכלכלי הפלסטיני.

לבסוף, ישראל תפעל להשלים את גדר הביטחון, שתסמן גם את תוואי ההיפרדות ואת האינטרסים הטריטוריאליים שלה לעתיד. נוסף על כך, עד 20 אחוזים משטחי יהודה ושומרון יסומנו כמרחב ביטחוני מיוחד בשליטה ביטחונית מוחלטת של ישראל, אשר יכלול את בקעת הירדן עד ציר אלון, צירים ואתרים אסטרטגיים.

אימוץ מדיניות בנייה דיפרנציאלית ביהודה ושומרון – תימשך הבנייה בגושי ההתיישבות, שבנוגע להישארותם בתחומי ישראל קיימת הסכמה ציבורית רחבה, ולעומת זאת תוקפא הבנייה בהתנחלויות מבודדות, שמצויות בעומק השטח, ותבוטל

תמיכת הממשלה בהרחבתן ובהתיישבות בהן. הסוגיה של פינוי יישובים תעלה רק בהקשר של הסדר כולל עם הפלסטינים.

חיזוק התשתית, המשילות והכלכלה של הרשות הפלסטינית – ייעשו פעולות הדרגתיות בסיוע בינלאומי לשיפור תפקודה ולהרחבת סמכויותיה של הרשות. בין היתר יוקצו שטחים באזור C לפיתוח כלכלי ותשתיתי ולבניית בסיס למדינה פלסטינית שתוכל להיות בעתיד מתפקדת ועצמאית.

חיזוק הלגיטימציה ומעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל באמצעות הוכחת רצינות כוונותיה בהתקדמות למציאות של שתי מדינות, וקידום שיתוף פעולה אזורי בהיבט הביטחוני, המדיני והכלכלי-תשתיתי.

ארגון מחדש של שטחי יהודה ושומרון



פתרון לבעיית רצועת עזה אינו תנאי מקדים לקידומה של מסגרת זו. חיוני לגייס מאמצים בינלאומיים בכל דרך אפשרית על מנת לשפר את המצב ההומניטרי ברצועה ולבנייה מחדש של התשתיות באזור, בתמורה להקמת מכניזם בינלאומי שיפעל לעצירת הבנייה הצבאית של חמאס וקבוצות טרור אחרות. על ישראל לקדם נושא זה במקביל ליישום המסגרת בגדה המערבית, וגם באורח עצמאי.⁶ כן על ישראל לפעול ליצירת התנאים שיאפשרו את חידוש שליטתה של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה.

מוערך כי ממשל טראמפ בארצות הברית לא ימנע מישראל לקדם כל יוזמה מדינית שהיא תניח על השולחן, וכי הממשל יתמוך בה ובעיקר במתווה המוצג, המשתלב עם רעיונות הממשל להסדר ישראלי-פלסטיני. גם המערכת האזורית משנה את פניה. האינטרסים המשותפים של ישראל עם המדינות המובילות את העולם הערבי הסוני

התלכדו במהלך העשור הנוכחי, בעיקר במאבק נגד האיום הנשקף מאיראן מחד גיסא, ומהאסלאם הסלפי-ג'האדי מאידך גיסא. שיתוף הפעולה האסטרטגי עם המדינות שעומן יש לישראל הסכמי שלום – מצרים וירדן – משגשג בעיקר בתחום הביטחון. מעבר לכך, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות מפגינות תמיכה בישראל, בניגוד גמור לעבר, ומעוניינות בהתחזקותה כבעלת ברית אסטרטגית במזרח התיכון וכמשקל נגד לאיראן. היחסים אינם רשמיים, אבל ישראל כבר אינה טאבו במפרץ. התקדמות בנושא הפלסטיני תאפשר לכל הקשרים הללו להתנהל ביתר חופשיות ולהשתחרר מהכבלים שעדיין קיימים.

בסופו של דבר, במזרח התיכון ובפרט בסביבה הקרובה של ישראל, התנאים לעולם אינם ולא יהיו מושלמים. תמהיל של סכסוכים ומטעני עבר והווה מכשיל כל ניסיון לשנות מציאות בן-רגע, ונדרשים סבלנות ואורך רוח. בכל זאת, באופן יחסי, ישראל אינה יכולה לקוות למצע טוב יותר שעל בסיסו תקדם מדיניות פרו-אקטיבית לשינוי המצב האסטרטגי בזירה הישראלית-פלסטינית. עכשיו הזמן. בפני ישראל ניצבת הזדמנות ייחודית להקל מעליה את העול הכרוך בשליטה באוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית ולעצב תנאים ליצירת מציאות של שתי מדינות לשני עמים בזירת הסכסוך – תוך צמצום הסיכון להסלמה ביטחונית. המהלך ייעשה באמצעות סיוע לחיזוק הכלכלה, התשתיות והביטחון בשטחי הרשות הפלסטינית. יוזמה ישראלית ומחויבות לפתרון של שתי מדינות יאפשרו לגייס תמיכה בינלאומית ואזורית בצעדים שתנקוט ישראל לקראת השגת הסדר, ובמקביל יאפשרו לה חופש הפעולה למהלכי היפרדות עצמאיים, אם המגעים עם הרשות הפלסטינית לא יישאו פרי.

הערות

- 1 The World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, September 27, 2018, <https://bit.ly/2AqTTOV>
- 2 **תרחישים בזירה הישראלית – פלסטינית: האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים**, עורכים: אודי דקל וקובי מיכאל, מזכר 176, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2018.
- 3 ראו: פרסומי **מדד הביטחון הלאומי** של המכון למחקרי ביטחון לאומי, <https://goo.gl/hsLdfJ>
- 4 **מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית**, עמוס ידלין, אודי דקל וקים לביא, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2018.
- 5 **שם**.
- 6 ענת קורץ, אודי דקל, בנדטה ברטי (עורכים), **משבר רצועת עזה: מענה לאתגר**. תל אביב. המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018.

האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?

פנינה שרביט־ברוך¹

מהלכים שהתבצעו על ידי ממשלת ישראל הנוכחית, לצד הצהרות ואמירות מפי חבריה, מתפרשים על ידי חלקים בציבור כמאיימים על איתנותה של הדמוקרטיה הישראלית. בין אלה ניתן למנות את 'חוק הלאום', 'חוק ההסדרה', הצעת 'חוק הנאמנות בתרבות', הצעת החוק בעניין 'פסקת ההתגברות', וכן מתקפות על בית המשפט העליון ועל ארגוני זכויות אדם. מנגד, יש הטוענים כי הדמוקרטיה הישראלית חזקה מתמיד, וכי המבכים את מצבה עושים זאת משום שהשלטון נמצא בידי מי שאינו שותף לעמדותיהם. כל אחד מן הצדדים משוכנע בצדקתו. מכאן עולה השאלה: האם הדמוקרטיה הישראלית נמצאת בסכנה? פרק זה מוקדש לבחינת ולמיפוי הפערים בין הטוענים השונים אשר להשלכותיהם של מהלכים שנקטה הממשלה על הדמוקרטיה הישראלית. כן יוצעו קווים מנחים להערכת השלכותיהם של מהלכים אלה על הדמוקרטיה.

חלק מהפער בין המחזיקים בגישות השונות נובע מהשוני בהגדרת המושג 'מדינה דמוקרטית'. בישראל מתקיים משטר דמוקרטי: השלטון נבחר בבחירות חופשיות והתוצאות נקבעות בקלפיות ללא התערבות חיצונית. יש המציגים זאת כהוכחה מספקת לכך שישראל היא דמוקרטית. אף נטען כי ניסיון להגביל את שלטון הרוב בשם "ערכים דמוקרטיים" הוא למעשה אנטי־דמוקרטי, שכן יש בו משום הכתבה של תפיסות עולם מסוימות, שאינן אלא ביטוי לעמדות פוליטיות של השמאל הליברלי. זאת, בניגוד לעמדת הרוב הנוטה ימינה לכיוון לאומי ושמרני יותר, ובהתעלם מתוצאות הבחירות. התייחסות לכל עמדה המבקשת לקדם אג'נדה לאומית כאל עמדה אנטי־דמוקרטית במהותה חוטאת להגדרת הדמוקרטיה. ואולם, הגישה הרואה בשלטון הרוב את מיצוי הרעיון הדמוקרטי מצומצמת מדי, ומתעלמת מרכיבים חיוניים נוספים להגדרתה של מדינה כדמוקרטיה. מוקד הוויכוח נוגע לכן לשאלה מהם אותם רכיבים, ומה היקף ההגנה הנדרש עליהם.

הדיון יתייחס לשלושה מישורים שבהם ננקטו צעדים שעוררו מחלוקת: המישור הראשון נוגע להיקף ההגנה על זכויות אדם וזכויות המיעוט וליישום עקרון השוויון. בהקשר זה ייבחנו גם ההשלכות של המדיניות בשטחי יהודה ושומרון על הדמוקרטיה הישראלית.² המישור השני יתייחס למעמד של גורמים אופוזיציוניים ולהיקף חופש הביטוי והיכולת לבקר באופן חופשי את השלטון. המישור השלישי יתייחס לקיומם של מערכת איזונים ובלמים, שלטון חוק ושומרי סף אפקטיביים. לאחר בחינת שלושת המישורים תידון בקצרה השפעת המגמה העולמית של שחיקה בערכים דמוקרטיים על הנושא, וינסחו תובנות לסיכום.

ניתוח שלושת המישורים

המישור הראשון – היקף ההגנה על זכויות אדם במדינה

דמוקרטיה מהותית מושתתת, בין היתר, על הרעיון של כיבוד זכויות האדם במדינה. במסגרת זו מתעוררות שאלות לא פשוטות על יחסי הגומלין בין מימוש אינטרסים שלטוניים ולאומיים לבין הגנה על מעמדן של זכויות הפרט וזכויות המיעוט. אחת השאלות המרכזיות נוגעת להגדרת הזהות היהודית של המדינה ולהשלכותיה על היחס למיעוטים במדינה. נושא זה התעורר במלוא עוזו בעקבות חקיקת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (במאמר זה – חוק הלאום), שהתקבל ב־18 ביולי 2018 ברוב של 62 חברי כנסת מול 55 מתנגדים. בחוק נקבע כי מדינת ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, וכי מימוש הזכות להגדרה עצמית לאומית במדינת ישראל ייחודי לעם היהודי. כן נקבע כי עברית היא שפת המדינה, בניגוד למצב לפני חקיקת החוק, אז הוגדרו שתי השפות – עברית וערבית – כשפות הרשמיות.³ סעיף מפורש בחוק קובע כי פיתוח התיישבות יהודית הוא ערך לאומי שיש לעודד ולקדם. סוגיית היחס למיעוט הערבי התעוררה גם בעקבות אירועים נוספים ובכללן התבטאויות של גורמי ציבור, לרבות חברי ממשלה, שכללו תיוג אזרחי ישראל הערבים ככלל כבוגדים או כסכנה לביטחון המדינה,⁴ והיעדר גינויים של גורמי הממשלה נגד ביטויי אלימות כלפי ערבים וכלפי רכושם על רקע גזעני.

שאלות נוספות אשר להיקף ההגנה על זכויות האדם במדינה נוגעות להתייחסות לגורמים שנתפסים כמאיימים על שלום המדינה. בתקופת הממשלה הנוכחית מקודמים על ידי גורמים שונים בממשלה ובקואליציה רעיונות ומסרים שלפיהם אין חובה להתחשב בזכויות של מי שנתפס כמאיים על המדינה, בין אם מדובר במחבלים ובני משפחותיהם, באזרחי אויב או במבקשי מקלט/מסתננים למדינה, ויש לתת העדפה מוחלטת לאינטרסים של המדינה על פני הזכויות של גורמים כאלה.⁵

הטענות העיקריות העולות משני הצדדים ביחס למצב הדמוקרטיה:

הזהות היהודית והדמוקרטיה של המדינה

נטען כי בישראל מתקיים תהליך של העדפת הרכיב הלאומי היהודי על פני הרכיב הדמוקרטי, תוך הסטת המדינה מהגדרתה כמדינה שהיא יהודית ודמוקרטית כאחת, כפי שנכתב במגילת העצמאות ובחוקי היסוד שנחקקו בעבר. ביטוי לכך מצוי בחוק הלאום, המדגיש את המעמד הייחודי של היהודים במדינה בלי לכלול את עקרון השוויון ובלי להתייחס להיותה של המדינה דמוקרטית. מודגש גם כי לחוק הלאום יש השפעה מעשית ולא הצהרתית בלבד, שכן הוא יוכל להוות בסיס למדיניות מפלה בין אזרחי המדינה ולפגיעה בזכויות אזרח, על בסיס טיעונים של מימוש האינטרס הלאומי היהודי. עוד נטען כי החוק אף נועד להכשיר סיפוח של יהודה ושומרון או חלקים מהם, תוך המשך שליטה בפלסטינים בלי להעניק להם את מלוא הזכויות. העיגון החוקתי של הערך הלאומי, בעוד אין עיגון מפורש של עקרון השוויון בחוקי היסוד,⁶ יוכל לשמש לבלימת התערבות שיפוטית במדיניות מפלה כזאת. חשש זה מתגבר נוכח הכוונה הגלויה להשפיע על הרכב בית המשפט באמצעות הכללת שופטים ימנים ושמרנים, כמפורט בהמשך.

מנגד נטען כי חוק הלאום הוא בסך הכול עיגון חוקתי של מהותה של המדינה כמדינת העם היהודי, בהתאם למה שנקבע בעת הקמתה. מאחר שחוקי היסוד נועדו להיות פרקים בחוקת המדינה, בשל הקושי לגבש חוקה כוללת, הרי אך מתבקש "להוסיף למערך החוקתי סדרת הוראות העוסקות במאפייניה היסודיים של המדינה כמדינה יהודית" (כפי שכתוב בדברי ההסבר לחוק). אין בחוק פגיעה בזכויות הפרט של האזרח ואין בו התנערות מעקרונות הדמוקרטיה. החוק נחוץ משום שבית המשפט העליון, בהתבסס על חוקי היסוד שעוסקים בזכויות אדם, העניק עדיפות לרכיב הדמוקרטי על פני הרכיב הלאומי-יהודי של המדינה. כן מובהר כי ערך השוויון אינו נכלל בחוק בגלל החשש שבית המשפט יתבסס עליו כדי לפסול הסדרים הנחוצים למימוש הממד היהודי של המדינה. כך, למשל, עקרון השוויון יכול להתנגש עם חוק השבות או עם מתן עדיפות להקצאת קרקעות להתיישבות יהודית, וכן עם הסדרים הנותנים תוקף לכללי הדת, למשל בענייני נישואין וגירושין. כן נטען כי הביקורת נגד חוק הלאום, לפחות בחלקה, משקפת ביקורת עמוקה יותר נגד עצם הקידום של אינטרסים לאומיים, המאפיין בעלי תפיסות ליברליות-קוסמופוליטיות. קבלתן של גישות כאלה עלולה להוביל להצגת הציונות כתנועה קולוניאליסטית, תוך הטלת ספק בזכות הקיום של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

היחס למיעוטים

נטען כי חוק הלאום, אשר מעגן את מעמדם של היהודים במדינה מבלי להזכיר כלל את מי שאינם יהודים, מקבע את מעמדם של האחרונים כנחותים במדינה. השילוב של חוק זה עם התבטאויות של גורמים שלטוניים ביחס למיעוטים מדין מן הכלל את מי שאינו יהודי, והוא מוצג כמי שאינו שותף מלא במדינה. בייחוד אמורים הדברים ביחס לערביי ישראל, אשר מוצגים לא פעם כאיום על המדינה. בכך יש מעבר מתפיסה לאומית לגיטימית לתפיסה לאומנית מסוכנת. לאומיות מאפשרת ביטוי לזהות היהודית של המדינה תוך הכרה גם בזכויות המיעוטים. לאומנות מדגישה את ההתנגדות לכל מי שאינו שייך ללאום היהודי ומכשירה פגיעה רק על בסיס אי־שייכותו ללאום זה. לאומנות מהווה קרקע פורייה לגזענות, לאפליה ואף לאלימות נגד חברי קבוצות המיעוט. מעבר לכך, התכחשות לזכויות המיעוטים הקיבוציות, כפי שנעשה בחוק הלאום, אינה מתיישבת עם משטר דמוקרטי.

לעומת זאת נטען כי קיימת בישראל מגמה ליברלית להדגיש את זכויות המיעוט להגדרה עצמית ולשימור תרבותו וזהותו הייחודיות, ואילו להגנה על הזהות התרבותית הייחודית של הרוב היהודי לא מוענק משקל דומה. החתירה לשוויון אזרחי מוחלט מובילה לאימוץ רעיונות של מדינה דו־לאומית או מדינת כל אזרחיה, וחוק הלאום נועד לחסום רעיונות כאלה. במדינת ישראל נהנים כל האזרחים ממלוא הזכויות, וחוק הלאום אינו מבטל זכויות אלו ואף אינו פוגע בזכויות המיעוט הקיימות (למעט הפחתה בעלת משמעות הצהרתית בלבד במעמד השפה הערבית). בהקשר זה, אין להתעלם מכך שעדיין מתקיים סכסוך לאומי, אשר במסגרתו אין השלמה עם מדינת ישראל כמדינת העם היהודי, אלא רצון להפוך אותה למדינה מוסלמית ערבית שבה יהיו היהודים בסטטוס של מיעוט. לכן אין מקום להכיר בזכויותיו הלאומיות של המיעוט הערבי. אין בכך משום פעולה לאומנית, שכן היא אינה נובעת ממניעים גזעניים, אלא מכך שעדיין מתנהל מאבק לאומי בין העמים.

היחס לאויב ולזר

נטען כי הממשלה מתכחשת לחובתה לכבד את הזכויות של מי ששייך לאויב או קשור אליו, וכן של מי שנכנס למדינה שלא כדין. במסגרת זו, בין היתר, הממשלה נוקטת צעדים של ענישה קולקטיבית כלפי פלסטינים, מפעילה כוח מוגזם נגד מפגינים ופוגעת בזכויותיהם של מבקשי מקלט. נוסף על כך, גורמים בממשלה נוטלים חלק פעיל בשיח הציבורי האגרסיבי נגד אוכלוסיות אלו. התנהלות זו מתנגשת עם ערכים דמוקרטיים

האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?

המקדשים את הזכות לחיים, לחירות ולהליך הוגן, ואת הקלת הסבל של בני אדם גם כאשר לא מדובר באזרחי המדינה, ואף כאשר מדובר בתושב של ישות אויב. מן הצד השני עולה הטענה העקרונית שאין לסכן את ביטחון המדינה ותושביה בשם ערכים דמוקרטיים. דמוקרטיה ברחבי העולם מגלות חולשה ולכן אינן מצליחות להכניע את איום הטרור. ישראל, שהאיומים עליה מוחשיים במיוחד, אינה צריכה ללכת בדרכן. האויב אינו מכבד את דיני המלחמה, תוקף אזרחים חפים מפשע ומשתמש באזרחיו כמגן אנושי. ישראל לא יכולה להגביל את האמצעים הביטחוניים שברשותה ואת דרכי הלחימה שלה כך שלא תפגע באזרחים, כי המשמעות היא שלא תוכל להכניע אויב זה. לכן יש מקום לאפשר לצה"ל ולמערכת הביטחון חופש פעולה, ולא להפקיר את ביטחון אזרחי המדינה מתוך דאגה לאזרחי האויב. לגבי תושבי רצועת עזה אשר בחרו בחמאס, לישראל אין שום מחויבות כלפיהם. כך גם לגבי המסתננים, אשר נכנסו לישראל שלא כדין ואשר פוגעים בביטחון הפנים במדינה. יש ללמוד מהטעויות של מדינות אירופה, שסובלות מתוצאותיה של מדיניות הגירה בלתי מרוסנת בשם ערכי הדמוקרטיה והליברליזם, הפוגעת קשות במרקם החיים הפנימי בהן.

התייחסות לטענות:

ראשית, שוויון בין אזרחי המדינה הוא רכיב חיוני של דמוקרטיה. אפילו אם נניח שרוב העם תומך בפגיעה בשוויון, הרי רצון הרוב צריך לסגת במקרה זה כדי להמשיך לקיים דמוקרטיה מהותית. מצד שני, אין לפרש את עקרון השוויון כמונע מימוש ערכים לאומיים. חוק השבות, למשל, נוגע למדיניות הגירה הנותנת עדיפות לעולים יהודים, לכן אין חובה לפרשו כמייצר אפליה בין אזרחי המדינה.⁷ במקרים שבהם נוצר מתח בין ערכים לאומיים לבין עקרון השוויון, למשל בכל הנוגע להקצאת קרקעות להתיישבות יהודית במדינה, נדרש למצוא איזון תוך כרסום מינימלי בעקרון השוויון. המאבק הלאומי במדינה טרם הסתיים, אך אסור שהמשכו יצדיק אפליה לא עניינית. שנית, כיבוד זכויות המיעוט גם הוא רכיב חיוני של דמוקרטיה. חיזוק הממד הלאומי של המדינה אינו פסול מעיקרו, אך זאת מבלי להדיר את המיעוטים אלא תוך כיבוד זכויותיהם, כולל הזכות לשימור תרבותם, שפתם ומורשתם.⁸ יתרה מכך, יש להבטיח כי הממד הלאומי לא הופך לממד לאומני, וכי פועלים בנחישות נגד גילויי גזענות. הציפיות מהנהגה אחראית הן להוקיע אמירות ומעשים גזעניים, קל וחומר להימנע בעצמה מביטויי גזענות, כולל אמירות מכלילות נגד הציבור הערבי בישראל. מצד שני, יש מקום לצאת גם נגד אמירות קיצוניות מן הצד הערבי נגד ישראל והיהודים. חלק מחברי הכנסת הערבים ומנהיגי הציבור הערבי גורמים נזק רב לציבור הערבי

בישראל, שברובו מבקש להשתלב במדינה, בכך שהם מזהים את עצמם עם האויב ואינם מבטאים הזדהות עם מדינת ישראל,⁹ וכך מזינים את התגברות הלאומנות בקרב הציבור היהודי.

שלישית, אין בהכרח סתירה מובנית בין המהות היהודית והמהות הדמוקרטית של המדינה. עם זאת, חוק יסוד המגדיר את מהותה הלאומית של המדינה, כמו חוק הלאום, היה צריך להתייחס גם למהותה הדמוקרטית ורצוי היה להשתמש בניסוחים של מגילת העצמאות, שבהם בא לידי ביטוי האיזון הראוי שנקבע על ידי האבות המייסדים. כך גם נעשה בחוקי היסוד העוסקים בזכויות אדם, המתייחסים לעיגון ערכיה של המדינה כ"יהודית ודמוקרטית".

רביעית – בכל הנוגע לשימוש בכוח ובצעדים ביטחוניים – יש לאפשר למדינות חופש פעולה מספיק לשם לחימה אפקטיבית בטרור ולא להטיל עליהן מגבלות מיותרות, כפי שיש הדורשים. עם זאת, אין להסיק מכך שהתמודדות עם איומים ביטחוניים מצדיקה הסרת כל מגבלה על אופן השימוש בכוח ובאמצעים ביטחוניים. הסרת מגבלות מנוגדת לנומרות המצופות מדמוקרטיה (וגם אינה תואמת את המוסר היהודי). לכן זהו מקרה שבו הניצחון בקרב יהיה למעשה תבוסה מבחינת המשך קיום המדינה כיהודית ודמוקרטית. הדרך הנכונה היא ליישם את הכללים המבקשים למזער את הפגיעה באזרחים תוך כדי מלחמה, בהתחשב באתגרי הלחימה המודרנית ובלי להתעלם מצורכי הצבא הנלחם. כך גם לגבי נקיטת צעדים ביטחוניים אחרים, שיש לאזן מול התועלת הצומחת מהם את הפגיעה שתיגרם לאזרחים בעטיים. ראוי גם לציין כי לא פעם הדרישה להסרת המגבלות נובעת מתוך רגשות נקם, והיא אינה מקדמת מימוש אינטרסים מבצעיים ואסטרטגיים.

לבסוף, לגבי היקף החובות לדאוג למי שאינו אזרח המדינה, כגון הפלסטינים ביהודה ושומרון וברצועת עזה והמסתננים/מבקשי המקלט – מותר למדינה להביא בחשבון את האינטרסים שלה ואת הצורך להגן על אזרחיה, אולם, אין פירוש הדבר שניתן להתעלם לגמרי מהמצוקה של אוכלוסיות אלה. המשמעות של מדינה דמוקרטית (ויש שיאמרו גם של מדינה יהודית) היא מחויבותה להתחשב בזכויות הבסיסיות של כל אדם הנמצא תחת שליטתה או עלול להיפגע ממעשיה.

ההשלכות של השליטה ביהודה ושומרון

דיון על מצבה של הדמוקרטיה בישראל אינו יכול להתקיים בהתעלם מן ההשלכות של השליטה הישראלית המתמשכת בשטחי יהודה ושומרון (ויש שיאמרו גם ברצועת עזה), ובפרט בשל העובדה שאין מועד סיום נראה לעין למצב זה. אומנם אין מדובר

האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?

במציאות חדשה, אולם החששות לדמוקרטיה הנובעים ממנה התגברו בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית, לנוכח היעדר תהליך מדיני משמעותי לסיום הסכסוך ומגמה מסתמנת של נסיגה מרעיון שתי המדינות. זאת בצירוף מהלכים של ביסוס ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון, כולל הסדרת מעמדה המשפטי. במסגרת זו אף הועלו הצעות מצד גורמים בממשלה ומצד מפלגות בקואליציה לבחון מהלכים של סיפוח חלקים מיהודה ושומרון לישראל.

במישור החקיקתי, צעד בולט שננקט הוא החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון (להלן – חוק ההסדרה) שנחקק ב-6 בפברואר 2017. החוק נועד לאפשר הסדרה בדיעבד של יישובים ישראלים ביהודה ושומרון שנבנו או הורחבו באופן לא חוקי, תוך מתן עדיפות למתיישבים היהודים על פני הפלסטינים הטוענים לזכויות בקרקע, שלהם מוצע פיצוי.¹⁰ עתירות לבג"ץ נגד החוק עדיין לא הוכרעו והחוק טרם יושם. מעניין לציין שהיועץ המשפטי לממשלה סבר כי החוק אינו חוקתי והגיש לבג"ץ הודעה המתנגדת לחוק. בדיון זה מיוצגת הממשלה על ידי עורך דין פרטי.

הטענות העיקריות העולות משני הצדדים ביחס למצב הדמוקרטיה:

נטען כי אי־אפשר ליישב את הדמוקרטיה הישראלית עם התמשכות הכיבוש בשטחים. השליטה בפלסטינים פוגעת בזכותם להגדרה עצמית. זאת ועוד, הכיבוש גורם לישראל לנקוט צעדים הפוגעים קשות בזכויות האדם של הפלסטינים, כגון חופש התנועה, זכויות הקניין, הזכות למשפחה, הזכות לחירות. התמשכות הכיבוש יוצרת אתגר גובר לאופייה הדמוקרטי של המדינה. לכן יש לחתור באופן אקטיבי לסיום הכיבוש. ממשלת ישראל הנוכחית אינה עושה זאת, ויתרה מכך, מדיניותה מובילה בפועל למציאות של מדינה אחת כמצב סיום של הסכסוך. מכיוון שלא נראה כי יש כוונה לתת לפלסטינים את מלוא זכויות האזרח במדינה כזאת, אזי מדובר ביצירת מדינה לא שוויונית, שמשמעותה קץ הדמוקרטיה הישראלית.

נטען גם כי קיומן של ההתנחלויות פוגע ביסודות הדמוקרטיה. ראשית, הקמתן מהווה הפרה של המשפט הבינלאומי ומדינה דמוקרטית נדרשת לכבד את החוק, כולל המשפט הבינלאומי החל על המדינה. מעבר לכך, ההתנחלויות, ובפרט אלו שבעומק השטח הפלסטיני, באות על חשבונם של הפלסטינים תושבי האזור ובעינין מוטלות עליהם מגבלות תנועה והגבלות אחרות, ובמקרים של התנגשויות בין האוכלוסיות, הפלסטינים אינם זוכים להגנה מספקת מצד השלטון הישראלי. בממשלה הנוכחית אין ניסיון למזער את הפגיעה בפלסטינים אלא יש התעלמות מוחלטת ממנה, ואפילו ננקטים מהלכים שנראה כי נועדו להקשות על חייהם. מעבר לכך, עולה גם הטענה

כי מתקבעת ביהודה ושומרון מציאות של "אפרטהייד" שבה יש שני "מעמדות" של תושבים במסגרת מערכות דינים נפרדות, תוך יישום מדיניות שונתנת עדיפות לתושבים היהודים.¹¹ חוק ההסדרה ממחיש זאת. עצם החלתו של חוק ישראלי בשטחים הוא סוג של סיפוח משפטי, והחוק עצמו קובע הסדר שהוא על פניו בלתי שוויוני, ומעניק במפורש זכויות רק לתושבים היהודים, תוך פגיעה בזכויות הקניין של הפלסטינים. הרעיונות העולים לסיפוח חלקים מיהודה ושומרון לישראל, מעבר להיותם מנוגדים למשפט הבינלאומי, יעמיקו עוד יותר את האפליה המובנית, בפרט אם תושביו הפלסטינים של השטח שיסופח לא ייהנו ממלוא הזכויות בישראל.

מן הצד השני נטען כי הסתכלות זו על המדיניות ביהודה ושומרון אינה נכונה. ראשית, מלכתחילה אין מקום להתייחס לשטח כאל שטח כבוש, כיוון שהוא לא נכבש ממדינה כלשהי, ואין לייחס לפלסטינים זכויות לאומיות, שכן הם חלק מן העם הערבי המממש את זכויותיו הלאומיות בשאר מדינות ערב. לעומתם, לישראל יש טענות טובות לזכויות ביחס לשטח ארץ ישראל, מולדתו ההיסטורית של העם היהודי. אין מקום להעדפת האינטרס הלאומי של הפלסטינים על פני האינטרס הלאומי של העם היהודי. יתר על כן, התמשכותו של הסכסוך אינה באחריותה של ישראל כי אין בצד הפלסטיני פרטנר להסכם שלום, ואין דרך להגיע לפתרון מוסכם בלי לסכן בצורה משמעותית את ביטחונה של ישראל. הפגיעה בזכויות הפלסטינים אינה נובעת מהכיבוש עצמו, אלא מהבחירה של הפלסטינים להיאבק בישראל ולאיים על ביטחון אזרחיה. 'פתרון שתי המדינות' כרוך בוותורים ניכרים מצידה של ישראל ויחשוף אותה לסיכונים ביטחוניים, וממילא אינו ישים. כן נטען כי במדינה אחת עם אוטונומיה לפלסטינים אפשר לקיים משטר דמוקרטי גם בלי לתת לפלסטינים את מלוא הזכויות הפוליטיות. נוסף על כך נדחית הטענה שמדיניות ההתנחלות מעלה חשש לדמוקרטיה הישראלית. התיישבות ישראלית ביהודה ושומרון היא מעשה ציוני השקול ליישוב מדינת ישראל בתקופה שלפני ואחרי קום המדינה. הוויכוח על הקרקע הוא בליבו של הסכסוך בין היהודים לפלסטינים ולכן מדובר בנושא מדיני. המשפט הבינלאומי אינו רלוונטי מכיוון שמדובר במקרה ייחודי, ובכל מקרה הוא מוכפף לדין הפנימי של מדינת ישראל ואינו יכול לקשור את ידיה של המדינה. המחלוקת במהותה היא בין ימין לשמאל, בעוד השמאל מנסה להציג כל עמדה ימנית לאומית התומכת בהמשך ההתיישבות כעמדה החותרת תחת אושיות הדמוקרטיה. הטענה כי יש "אפרטהייד" משוללת בסיס, שכן אין מדובר בתחולה שונה של דינים על בסיס מפלה, אלא כפועל יוצא של קיומן של מערכות שלטון שונות בשטח על בסיס של אזרחות. המתישבים הישראלים הם אזרחי ישראל והפלסטינים הם תושבי הרשות הפלסטינית. העיוות הקיים הוא דווקא

האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?

באפליה לרעה של המתיישבים באזור לעומת אזרחי ישראל החיים בתחומי המדינה. הממשלה מנסה לצמצם אפליה זו. חוק ההסדרה נועד להכשיר בנייה שנעשתה בתום לב, בהסכמת המדינה ואף בשליחותה, על קרקעות שלגבי חלקן יש ספק באשר לבעליהן הפלסטינים, ושמיילא לא יוכלו להיות מנוצלות על ידיהם. כך נמנע הצורך לעקור אנשים מבתיהם ללא הצדקה אמיתית. לבעלי הקרקע מוצע פיצוי הולם. יתרה מזאת, ראוי להחיל את החוק הישראלי באופן מלא על היישובים ועל השטח שביניהם, כדי לתת מענה ראוי לאזרחי ישראל המתגוררים ביישובים אלה.

התייחסות לטענות:

ראשית, הסכסוך מתנהל מאז קום המדינה והשליטה בשטחים נמשכת כבר מעל חמישים שנה. לכן לא ניתן לקבוע כי עצם התמשכות השליטה בשטחים מעידה על התערערות הדמוקרטיה הישראלית, בפרט מאחר שסיום הסכסוך תלוי גם ברצון הטוב של הפלסטינים, אשר הכשילו בעבר ניסיונות להסדרתו. עם זאת, השליטה בעם הפלסטיני, ובפרט במציאות הביטחונית הקשה, מובילה לנקיטת צעדים אשר יש בהם פגיעה בזכויות האדם והאזרח של הפלסטינים, והיא משפיעה לרעה על שימור הדמוקרטיה הישראלית. לכן, ככל שישראל מאמצת מדיניות המקבעת את המשך השליטה ואינה חותרת ליישוב הסכסוך, יכולה להיות לכך השפעה שלילית על הדמוקרטיה הישראלית בטווח הארוך. הבטחת קיומה הדמוקרטי של ישראל לאורך שנים מחייבת מאמץ כן למצוא פתרון המתחשב בקיומם של הפלסטינים ובזכויותיהם.

שנית, ההתיישבות ביהודה ושומרון היא אכן נושא מדיני בלב הוויכוח הפוליטי בישראל, ולא נכון להציג כל מהלך המבקש לקדם או לתמוך בהתיישבות כפגיעה בדמוקרטיה. עם זאת, יש להתחשב בהשלכותיהם של צעדים שנקטים בעת יישום מדיניות ההתנחלויות על הפלסטינים ועל זכויותיהם, ולבצע איזון ראוי בכל מקרה לגופו. העדפה גורפת של יהודים על פני פלסטינים ביהודה ושומרון אינה מתיישבת עם ממשל דמוקרטי. כן יש חובה לדאוג לרווחתם של הפלסטינים בנושאים שלגביהם הם נתונים בשליטתה של ישראל, כולל הקצאת משאבים ומתן אפשרות לפיתוח שישפר את תנאי חייהם.

שלישית, סיפוח שטחי יהודה ושומרון או חלקים מהם למדינת ישראל, בלי לתת לתושבי הפלסטינים של השטח המסופח זכויות תושב מלאות, כולל חופש תנועה וזכויות סוציאליות, ובכלל זאת הזכות לבקש להתאזרח במדינה (בכפוף לתנאים הנדרשים בחוק) – אכן יתנגש חזיתית עם ערכי הדמוקרטיה. גם פגיעה חמורה בזכויות הפלסטינים שאינם תושבי השטח המסופח בעקבות הסיפוח (למשל אם ייפגע במידה

משמעותית חופש התנועה שלהם) תאתגר את הדמוקרטיה בישראל. מציאות של מדינה אחת שבה התושבים הפלסטינים אינם נהנים מזכויות אזרח מלאות לא תאפשר את שימור אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

המישור השני – היחס למבקרי השלטון ולגורמי החברה האזרחית

אחד העקרונות המרכזיים בבסיס המשטר הדמוקרטי הוא היכולת להביע עמדות המנוגדות לעמדות השלטון, לבקר באופן חופשי את השלטון ולנסות להחליפו באמצעים דמוקרטיים. שלטון דמוקרטי כולל אפוא חופש מצפון, חופש ביטוי, חופש התאגדות והתכנסות, זכות להפגין ועוד זכויות, המיועדות כולן לאפשר שיח חופשי ופתוח וקיום אופוזיציה אפקטיבית לשלטון.

מספר מהלכים שנקטו על ידי הממשלה והכנסת הנוכחיות העלו טענות לפגיעה בחירויות אלה, לצמצום מרחב הביקורת כלפי השלטון, לדה־לגיטימציה של מבקרי השלטון, כולל גורמי תקשורת, ארגוני זכויות אדם וגורמים פוליטיים, ואף לפגיעה בהם בהיבטים שונים בשל עצם העברת הביקורת.

בין המהלכים החקיקתיים שספגו ביקורת ניתן לציין כאלה שנועדו להגביל או להקשות על פעילות של ארגונים המבקרים את פעילותה של מדינת ישראל. כך, למשל, חקיקה המגבילה פעילות במוסדות חינוך של גורמים כגון 'שוברים שתיקה';¹² הגבלות כניסה לישראל של אזרח זר שקורא לחרם על ישראל, כולל חרם על השטחים;¹³ דרישה להצהיר בכל פרסום ציבורי או דיון בכנסת על קבלת מימון ממדינות זרות.¹⁴ כן ראוי לציין את הצעת 'חוק הנאמנות בתרבות', שלפיה יישללו תקציבים ממוסדות תרבות שיפגעו בסמלי המדינה או יבזו אותם, יצינו את יום העצמאות כיום אבל או ישללו את קיומה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית.

המהלכים החקיקתיים מתחברים לצעדים, להחלטות ולהתבטאויות חריפות של גורמים שלטוניים נגד גורמים ותכנים ביקורתיים. בין הדוגמאות לכך נכללות החלטת שר המדע לפסול מינוי מדענית לוועדה מקצועית, בשל כך שחתמה בעבר על עצומת תמיכה במי שסירבו לשרת בשטחים; הנחיית שר החינוך לאנשי משרדו להימנע מהשתתפות בכנס בנושא זכויות עובדים שהתקיים בשיתוף האגודה לזכויות האזרח, מאחר שהיא "פועלת באופן עקבי להגן על מחבלים שרצחו ישראלים"; החלטות לא לכלול בתוכנית הלימודים או בסל התרבות במערכת החינוך תכנים שאינם תואמים את השקפות העולם של השלטון;¹⁵ והצגתם של אנשי שמאל וגורמי זכויות אדם כאנטי־ציונים וכבוגדים המסכנים את המדינה.¹⁶ בה בעת יש טענות לגבי מהלכים שמיועדים לרסן את כוחה של התקשורת.¹⁷

הטענות העיקריות העולות משני הצדדים ביחס למצב הדמוקרטיה:

נטען כי בתקופת הממשלה הנוכחית יש ניסיון להשתיק קולות ביקורתיים ולצמצם את חופש הביטוי. נעשים מהלכים לצנזר תכנים ולפסול כל דעה, גורם או פעילות שאינם עולים בקנה אחד עם העמדות הפוליטיות של הממשלה. כן מתנהל שיח ציבורי שבמסגרתו כל מי שמבקר את המדינה, ולעיתים אף כאשר הביקורת מתמקדת במדיניות הממשלה בלבד, מוצג כבוגד החותר תחת המדינה. שיח קיצוני זה לא רק שאינו זוכה לגינוי מצד ההנהגה הפוליטית, אלא דווקא לגיבוי ותמיכה, ואפילו להשתתפות פעילה מצידה. מהלכים אלה יכולים להוביל להפחדה ולהשתקה ולפגיעה בחופש הביטוי ובחופש המצפון, שהם רכיב חיוני בדמוקרטיה. נוסף על כך יש חשש כי יובילו לאלמוות. אם יצליח הניסיון להשתלט על התקשורת ולאייש אותה בגורמים התומכים בשלטון, תוך הרחקת קולות ביקורתיים, הוא יוביל להחלשת שומר סף חשוב של הדמוקרטיה. זאת ועוד, הפגיעה בארגוני החברה האזרחית מחלישה גורמים שיש להם תפקיד חשוב בשמירה על הדמוקרטיה, בכך שהם מגנים על זכויות האדם של קבוצות מוחלשות וחושפים מעשים שלטוניים בעייתיים.

מנגד נטען כי גם במדינה דמוקרטית לגיטימי להטיל מגבלות על הביקורת, כאשר מדובר בגורמים המשחירים את שמה של ישראל בעולם ועושים יד אחת עם אויביה בזירה הדיפלומטית הבינלאומית, כולל בסיוע לייזום הליכים נגד חיילי צה"ל מחוץ לישראל, ולקידום חרמות נגד מדינת ישראל. צעדים כגון קבלת מימון ציבורי, גישה לתלמידים בבית הספר או כניסה לישראל של זרים הפועלים נגדה בעולם פירושם שלילת של זכויות יתר בלבד. לא ננקטו צעדי ענישה או פגיעה בזכויות מהותיות של גורמי החברה האזרחית ולא נמנע מהם להמשיך לפעול. אשר לחופש הביטוי וחופש ההפגנה – מתקיים בישראל דיון ציבורי ער, כולל השמעת ביקורת קשה על הממשלה ומדיניותה הן בתקשורת והן בהפגנות ובאירועים שונים, ללא כל מגבלה שלטונית. הדבר מעיד דווקא על חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית. באשר להתבטאויות הקשות נגד גורמי השמאל, הרי יש שיח קיצוני לא פחות נגד הימין, המוצג כפשיסט ולאומני.

התייחסות לטענות:

ראשית, במדינה דמוקרטית חיוני לאפשר ביקורת חופשית נגד השלטון, שהיא כלי הכרחי להשפעה על מדיניות הממשלה ולהותרת האפשרות להחליף את השלטון. אין לקבל תיוג כל ביקורת כבגידה, שכן הדבר עשוי להפוך לכלי של השלטון להשתיק את האופוזיציה נגדו. כן חשוב לאפשר חופש ביטוי רחב בתחום התרבות והאומנות. בישראל אפשר למתוח ביקורת על השלטון באופן חופשי וחופש הביטוי נשמר. עם

זאת, קיימת מגמה מדאיגה של גורמים הנמצאים בשלטון אשר מאמצים שיח בוטה ואף אלים נגד מבקרי השלטון. הדבר עלול לייצר אווירת פחד וחשש להתבטא נגד השלטון, ואפילו להתפרש כהכשרת מעשי אלימות נגד מבקרי השלטון. חופש הביטוי הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה, וראוי שגם המנהיגים ידגישו זאת ויכבדו גם את מבקריהם. על נבחרי הציבור להימנע מהשמעת ביטויים קיצוניים ואלימים נגד מי שמחזיק בעמדות שונות, וכן מהבעת תמיכה בביטויים כאלה.

שנית, מי שפועל בזירה הבינלאומית נגד המדינה, למשל קורא לחרם נגד המדינה (להבדיל מקריאה לחרם נגד ההתנחלויות בלבד) – לגיטימי גם במסגרת משטר דמוקרטי שהמדינה תטיל עליו הגבלות מסוימות, במטרה להגן על עצמה. גם בית המשפט העליון הכיר בכך.¹⁸ הגבלות כאלה אסור שיובילו לשלילת פעילותם ועצם קיומם של ארגונים ומבקרים, או לשלילת יכולתם להתבטא, אך מותר לבחון שלילת מתן זכויות יתר לארגונים ולפרטים כאלה, כולל למשל הגבלת כניסה לישראל של זרים המקדמים אג'נדות כאלה. גם הגבלת הגישה לבתי ספר של מי שמבטא עמדות החורגות במידה רבה מן הקונצנזוס הלאומי, כל עוד הגבלה זו נעשית כלפי שני הצדדים ולא רק כלפי מבקרי השלטון, אינה בבחינת פגיעה בדמוקרטיה. מבקרי המהלכים הללו צריכים להבחין בין אי־הסכמה עם צעדים כאלה לבין טענה שהם נוגדים או ממוטטים את הדמוקרטיה בישראל.

שלישית, יש להימנע מהפגנת חשדנות ועוינות כלפי כל מי שפועל לקידום זכויות אדם. ויכוח על האיזון הנכון בין ההגנה על זכויות אדם לבין הקידום של אינטרסים לאומיים או ביטחוניים הוא ויכוח לגיטימי. רצוי שהדוברים בתחום ובפרט בדרג הפוליטי יקפידו על מסגור כזה של השיח, אשר יועיל לצמצום המחלוקות וינהל את הדיון באופן ענייני יותר. המשך המגמה של הצגת זכויות אדם כנושא "סמולני" והצגת כל מקדמי זכויות אדם כאנטי־ציוניים הם מסוכנים בטווח הארוך, שכן הם עלולים לערער את ההגנה על זכויות אדם מפני מעשי השלטון, וכן לפגוע בפעילות של ארגוני זכויות אדם אשר נושאים בתפקיד חשוב להגנה על קבוצות מוחלשות בחברה הישראלית, ולשמירה על הדמוקרטיה בישראל.

המישור השלישי – מערכת איזונים ובלמים ומעמדם של שומרי הסף

אחד הרכיבים המרכזיים של שיטת משטר דמוקרטית הוא קיומה של מערכת של בלמים ואיזונים, שבמסגרתה השלטון כפוף לחוק וכן למערכת של פיקוח חיצוני אפקטיבי, כולל ביקורת שיפוטית. לאורך שנים מתנהל ויכוח על ההיקף הראוי של הבחינה המשפטית, ובפרט על ההיקף ואופי ההתערבות המשפטית במעשי הממשלה

האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?

ובחקיקה של הכנסת. בתקופה האחרונה נראה שגוברת הביקורת על ההתערבות המשפטית ויש ניסיון לצמצמה, שמתבטא במספר מהלכים ופעולות.

חלק מן המהלכים מתבטאים בניסיונות להכנסת שינויים חקיקתיים בנושא. אחד הבולטים הוא ההצעה להוסיף בחקיקה 'פסקת התגברות' באופן שיאפשר לחוקק מחדש, ברוב של 61 חברי כנסת, חוקים שנפסלו על ידי בית המשפט העליון בשל היותם בלתי חוקתיים. בכך תינתן סמכות לכנסת, ברוב שמאפשר שליטה בפועל לקואליציה, להתגבר על זכויות האדם המעוגנות בחוקי היסוד. דוגמה נוספת היא הצעת חוק שנועדה להגביר את השפעת הגורמים הפוליטיים על מינוי יועצים משפטיים במשרדי הממשלה. בשלב זה מדובר בהצעות חוק בלבד.

בד בבד יש עליית מדרגה בעוצמת ובסגנון הביקורת נגד בית המשפט, תוך הצגתו כגורם פוליטי אשר מיישם השקפות עולם אליטיסטיות ופוגע במימוש האינטרס הלאומי וביישום מדיניות הנתמכת על ידי רוב העם.¹⁹ חלק מהמבקרים בממשלה אף האשימו את בית המשפט ואת היועצים המשפטיים בהעדפת ההגנה על האויב על פני ההגנה על אזרחי המדינה.²⁰ נוסף על כך, יש מהלך גלוי להשפיע על הרכב השופטים בבתי המשפט ובפרט בבית המשפט העליון, ולמנות שופטים שמרנים ובעלי תפיסת עולם ימנית.²¹

מהלכים אלו הובילו לוויכוח בשאלה אם יש בהם החלשה מכוונת של שומרי הסף, תוך פגיעה חמורה ביסודות הדמוקרטיה הישראלית, או שמדובר בצעדים שנועדו לבלום את ההתערבות המשפטית המוגזמת, ולאפשר לממשלה ולכנסת ליישם את המדיניות שלמטרת קידומה נבחרו.

הטענות העיקריות העולות משני הצדדים ביחס למצב הדמוקרטיה:

נטען כי חיוני לדמוקרטיה הישראלית לשמר את כוחו של בית המשפט כגורם המפקח על הממשלה ועל הכנסת, כדי להבטיח כי זכויות האדם והמיעוטים יוגנו מפני עריצות הרוב. קידום 'פסקת התגברות' מיועד לעקר פיקוח זה ולתת בידי השלטון כוח בלתי מרוסן. ההתבטאויות נגד מערכת המשפט, בתי המשפט והיועצים המשפטיים בשירות הציבורי כאילו הם מחבלים בעבודת הממשלה עושות דה-לגיטימציה לגורמים אלה, ויוצרות אי-אמון במערכת המשפט בקרב הציבור. הצירוף של האווירה הציבורית והמהלכים להתערבות פוליטית במינויים של שופטים ויועצים משפטיים יכולים ליצור אפקט מצנן, שעלול להשפיע על אופן מילוי תפקידם באופן הנקי משיקולים לא ענייניים, להוביל לכרסום בעצמאותם של שומרי הסף במדינה ולפגיעה קשה בדמוקרטיה. כן נטען כי במסגרת המערכה נגד בית המשפט העליון נעשה עיוות של

המציאות בהצגת בית המשפט העליון כגוף מוטה מבחינה פוליטית, שמונע מהשלטון למשול על פי מדיניותו. בפועל יש מעט מאוד מקרים שבהם פסל בית המשפט חקיקה של הכנסת, לעומת מקרים רבים שבהם נמנע מהתערבות ואפשר לממש את מדיניותה, גם כאשר היא סתרה השקפת עולם שמאלנית ועוררה התנגדות נחרצת בקרב גורמי אופוזיציה ומבקרי השלטון, למשל באי־התערבות בנושא החוקיות של הקמת התנחלויות ואישור צעדים ביטחוניים שנויים במחלוקת משפטית, כגון הריסת בתי משפחות של מחבלים.²²

מנגד נטען כי בישראל חל תהליך של "משפטיזציה", קרי השתלטות היועצים המשפטיים ובית המשפט על פעולות השלטון, שבמסגרתו מוכשלים מהלכים שלטוניים בשל העובדה שאינם עולים בקנה אחד עם השקפת העולם הפוליטית של המשפטנים והשופטים במערכת. אלה מייצגים תפיסות עולם אליטיסטיות שמאלניות שאינן תואמות את העמדות של רוב העם, שהוא ימני בדעותיו. אחד הכלים שנעשה בהם שימוש הוא פסילת החלטות מדיניות חוקיות בעילה של חוסר סבירות, שהיא גמישה ומאפשרת פרשנות לפי רצון בית המשפט. בכך בית המשפט ממלא למעשה תפקיד אנטי־דמוקרטי, שכן הוא מונע מהממשלה ומהכנסת לממש את המדיניות שלצורך יישומה נבחרו. בפרט נכונים הדברים לגבי פסילת חוקים של הכנסת על ידי בית המשפט, שנטל לעצמו סמכות זו ללא שום בסיס חקיקתי במסגרת "המהפכה החוקתית" שהנהיג נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט אהרון ברק. בכל הנוגע להשפעה פוליטית על היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ועל הרכב בתי המשפט, מדובר בצעד לגיטימי שנעשה גם במדינות דמוקרטיות. יש צורך לבטל את חוסר האיזון הפוליטי הקיים בתוך מערכת השיפוט בשל שיטת המינוי הקיימת, שאפשרה יצירת מועדון של "חבר מביא חבר" והכנסת שופטים השותפים לאותו חוג ולאותן תפיסות עולם של השופטים המכהנים.

התייחסות לטענות:

ראשית, עצם הכפיפות של רשויות השלטון לחוק ולפיקוח שיפוטי הוא אחד מן האדנים של המשטר הדמוקרטי, המתבטא בעיקרון של איזונים ובלמים. לכן, מהלכים שמנסים למנוע פיקוח כזה או להכפיף את המשפטנים לשיקולים פוליטיים יכולים לסכן את הדמוקרטיה. בהקשר זה יש להצטער על כך שגורמי שלטון משמיעים ביקורת כוללת על היועצים המשפטיים ועל בית המשפט, ויש מקום להימנע מביטויים אשר מכרסמים במעמדם. בפרט מדאיגים האמירות הקיצוניות נגד בית המשפט העליון שמושמצות על ידי אנשי ציבור, וחוסר הגינות לאמירות אלו מצד גורמי הממשלה. מנגד, לא כל ביקורת

האם הדמוקרטיה הישראלית בסכנה?

על התערבות מוגזמת של משפטנים או של בתי המשפט היא איום על הדמוקרטיה, ובהחלט ייתכנו מקרים של ביקורת לגיטימית על החלטותיהם.

שנית, אכן יש מגמה של "משפטיזציה" מוגזמת בישראל. דיונים ציבוריים עוברים מיידי לפסים משפטיים ומוכרעים על ידי היועצים המשפטיים ועל ידי בתי המשפט, ונעשה שימוש נרחב מדי בכלי המשפטי של "סבירות" הפעולה השלטונית. עקב כך יש התערבות משפטית גם בנושאים שהם נושאי מדיניות גרידא. עם זאת, יש לציין שמגמה זו נובעת גם מהתנהלות גורמי הממשלה. במקרים לא מעטים מקבלי החלטות מעדיפים להעביר את ההכרעה לשדה המשפטי תוך קבלת החלטה פופוליסטית, בידיעה שהיא בלתי סבירה, וכך ניתן להאשים את המשפטנים בבלימת המהלך. בה בעת, גורמי אופוזיציה תורמים אף הם למצב בכך שהם בוחרים לנהל את המאבק בחזית המשפטית במקום בחזית הציבורית. יש לבלום מגמה זו ולייצר דיון ענייני בנושאי מדיניות בזירה הציבורית והפוליטית, ולא בזירה המשפטית.

שלישית, התערבות של בית המשפט בהחלטות שלטוניות ראויה כאשר מדובר בפעילות שהיא בלתי חוקית, או שיש בה פגיעה לא מוצדקת בזכויות ובחירויות יסודיות. במקרים כאלה בית המשפט אומנם כובל את ידיה של הממשלה, אולם הדבר אינו משקף בהכרח יישום תפיסת עולם פוליטית, היות שהבטחת כפיפות השלטון לחוק וכן הגנה על זכויות אדם אינם עניין פוליטי של השמאל, אלא מרכיב בדמוקרטיה שכל ממשלה במשטר דמוקרטי נדרשת ליישם. גם אם רוב העם תומך בצעדים שיש בהם פגיעה מוגזמת בזכויות אדם, אין זאת אומרת עדיין שבית המשפט חייב, או רשאי, להימנע מהתערבות בצעדים כאלה. בכך באה לידי ביטוי העובדה שדמוקרטיה אינה רק מתן ביטוי לדעת הרוב, אלא גם משטר המכבד זכויות אדם מהותיות. אין תשובה חדה וברורה לשאלה מתי ההתערבות של בית המשפט מוצדקת ומתי לא, ויכולות להיות דעות שונות בכל מקרה. ראוי שיתנהל דיון ענייני על סוגיות כאלו לגופן, ולא דיון מתלהם המנסה לערער על עצם ההתערבות המשפטית.

נקודה רביעית – יש לשמר את האפשרות של בית המשפט לפסול גם מעשי חקיקה, אחרת יהיה סיכון להשתלטות של עריצות הרוב ולפגיעה חמורה בזכויות אדם, תוך שחיקה של אדני היסוד של הדמוקרטיה. עם זאת, רצוי לשמר ריסון שיפוטי בכל הנוגע להתערבות בחקיקה. 'פסקת התגברות', שלפיה הכנסת תוכל לחוקק מחדש חקיקה שנפסלה על ידי בג"ץ בתנאים מסוימים, אינה בהכרח פגיעה אנושה בדמוקרטיה. עם זאת, פסקה כזו תפגום ברעיון הבסיסי של פיקוח שיפוטי חוקתי, אם די יהיה ברוב של 61 חברי כנסת שיש לכלל קואליציה לפחות, כדי להתערב בחקיקה.

לבסוף, שיטת המינויים של שופטים בישראל במסגרת ועדה הכוללת נציגים מהמערכת המשפטית לצד נציגים פוליטיים היא שיטה טובה, שהובילה למערכת שיפוט מקצועית עצמאית וחזקה.²³ במסגרת תהליך הבחירה לגיטימי להתחשב בתפיסות העולם של המועמדים לשפיטה, כדי לוודא שיש מגוון של דעות בקרב השופטים. בכל מקרה יש להיזהר לא להפוך את בית המשפט למערכת של מינויים פוליטיים או של אומרי הן, המבקשים להשביע את רצון הדרג הפוליטי הממנה. שליטה פוליטית בבית המשפט היא אחד המהלכים של מערכת שלטון לא דמוקרטית, כפי שעולה מן הדוגמאות של פולין, טורקיה וונצואלה.

השפעתם של תהליכים בזירה העולמית

בחינה של המציאות העולמית מראה שאזרחי המדינות הדמוקרטיות נמצאים במצב טוב יותר מאזרחי המדינות הבלתי דמוקרטיות – כך בהיקף הזכויות והחופש שהם נהנים מהם וגם ברמת החיים והרווחה האישית.²⁴ המסקנה המתבקשת היא שדמוקרטיה היא צורת משטר עדיפה על פני צורות אחרות עבור האזרח במדינה. למרות זאת, עקרונות דמוקרטיים וליברליים שצברו תאוצה בעשורים האחרונים במדינות המערב נתונים כיום למתקפה ברחבי העולם. ממשל טראמפ בארצות הברית הוא דוגמה מובהקת לכך. כך גם ההתחזקות המשמעותית של מפלגות הימין ברחבי אירופה. בפרק זה אין כמובן אפשרות להתייחס לסיבות המורכבות שהובילו לתופעה זו, אף כי חלקן רלוונטיות גם לישראל.

היחלשות הדמוקרטיה הליברלית בעולם מגבירה את החששות לגורלה של הדמוקרטיה הישראלית. הסיבה לכך היא שאחד הגורמים להקפדה על כיבוד של זכויות אדם וערכים דמוקרטיים בישראל הוא החשש מפני הפגיעה בלגיטימציה של ישראל בעולם, שעלולה להשפיע על בריתות חשובות ובפרט על הברית האסטרטגית עם ארצות הברית, וכן על הקשרים הכלכליים והאחרים עם מדינות אירופה. חשש זה משפיע על הממשלה לא פחות, ולעיתים אף יותר מהחששות המהותיים לגורלה של הדמוקרטיה הישראלית, ואף קל יותר להצדיק על בסיס חשש זה קבלת החלטות לא פופולריות מבחינה פוליטית פנימית. ככל שהמציאות העולמית תייחס פחות חשיבות לערכים דמוקרטיים, יפחת הלחץ הבינלאומי על ישראל לכבד ערכים אלה, ויגבר כוחם של השיקולים הפוליטיים הפנימיים שעשויים להוביל לנקיטת צעדים פוגעניים ולאומניים יותר.

סיכום

התשובה לשאלה האם הדמוקרטיה בישראל נמצאת בסכנה תלויה בעיני המתבונן. גורמים שונים בחברה הישראלית יתנו תשובות שונות ואף מנוגדות לשאלה זו. הסיבה לפערים נעוצה במידה רבה בהגדרות שונות למושג 'דמוקרטיה'. המחלוקת העיקרית מצויה בשאלה עד כמה נדרשת מדינת ישראל – כדי להיחשב דמוקרטיה – להתחשב בזכויות ובצרכים של קבוצות ויחידים שאינם משתייכים לרוב היהודי, ובפרט כאשר מדובר בגורמים המאיימים על המדינה, מתכחשים למהותה היהודית או פוגעים בה באופן אחר. בעניין זה יש פערים ניכרים בין בעלי תפיסת עולם ליברלית המשתייכים ברובם לאליטה במדינה, לבין חלקים נרחבים בציבור הישראלי.

קיום משטר דמוקרטי, אשר מאפשר לישראל לשמר גם את אופייה היהודי ואת תפקידה כביתו של העם היהודי, מחייב הכרה בכך שלגיטימי לתת עדיפות מסוימת לקידום אינטרסים המשמרים מהות זו של המדינה. מצד שני, אי-אפשר לקיים דמוקרטיה מהותית בלי להכיר בשוויון בין כל אזרחי המדינה, בלי כיבוד של זכויות הפרט וללא הגנה על זכויות המיעוט. לפיכך נחוץ לפעול באופן שמצמצם ככל האפשר פגיעה בעקרונות ובערכים הללו, אך אין לחייב הגנה מוחלטת עליהם. לשם כך יש להימנע מאימוץ הגדרות קיצוניות של לאומיות ושל דמוקרטיה המוציאות זו את זו, וליישם הגדרות גמישות המאפשרות לשתי התפיסות לדור יחד בכפיפה אחת. במסגרת זו צריך להכיר גם בצורך של הרוב להגן על האינטרסים שלו ולעגן את זהותו במדינה, מבלי לגרוע מהגנה על זכויות המיעוט.

קיים מתח מובנה בין האופי הדמוקרטי של המדינה לבין התמשכות השליטה בפלסטינים. מכיוון שלא נראה כי סיום הסכסוך עם הפלסטינים צפוי בעתיד הקרוב, נדרש למצוא את נקודת האיזון הראויה בין שימור האינטרסים המדיניים והביטחוניים של המדינה לבין צמצום הפגיעה בזכויות הפלסטינים והתחשבות במצוקותיהם. במקביל יש לחתור לפתרון המאפשר היפרדות והפסקת השליטה בפלסטינים. פתרונות מוצעים לסכסוך שבמסגרתם ישראל תשמר לעד את השליטה בעם אחר, תוך אפלייתו לרעה לעומת אזרחיה היהודים, יובילו למתח בלתי אפשרי עם הערכים הדמוקרטיים ולקריסת הדמוקרטיה הישראלית.

בישראל מתקיים שיח תוסס וער ויש אפשרות להתבטא בחופשיות ולמתוח ביקורת על הממשלה. חשוב לשמר מציאות זו. מעשים והתבטאויות של גורמים רשמיים אשר מיועדים להשתיק ולהפחיד את המבקרים, להצר את צעדיהם או להגביל את חופש הפעולה שלהם עלולים להוביל לפגיעה בחופש הביטוי ולקושי לקיים אופוזיציה אפקטיבית, ואלה הם מרכיבים חיוניים לשימור הדמוקרטיה. מנגד, לא כל שלילה של

זכויות יתר מגורמים הפועלים לפגיעה במעמדה של מדינת ישראל היא פגיעה בלתי ראויה בדמוקרטיה.

חלק מהותי בשימור המשטר הדמוקרטי הוא קיומה של מערכת איזונים ובלמים, ופיקוח חיצוני על הממשלה ועל הכנסת על מנת להבטיח את שימור הערכים הדמוקרטיים. מערכת המשפט, הכוללת את בתי המשפט וכן את היועצים המשפטיים בממשלה, ממלאת תפקיד זה. חשוב מאוד לשמר את כוחה ואת עצמאותה של מערכת זו. עם זאת, לגיטימי לנסות להשפיע על הרכב השופטים כדי שישקפו מגוון דעות, ולדרוש כי היועצים המשפטיים והשופטים ירסנו את התערבותם במעשי השלטון ובפרט במעשי חקיקה, ולא יחליפו את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בשיקול דעת המתבסס על השקפת עולמם. הקו המבחין בין התערבות משפטית מוצדקת להתערבות מוגזמת אינו חד וברור. ראוי לנהל בנושא זה שיח ענייני ומכבד. התופעה של התבטאויות קיצוניות נגד מערכת המשפט מונעת קיום שיח כזה, יוצרת אווירה מאיימת שעלולה לעורר חשש מהתערבות גם במקרים מוצדקים ושוחקת את אמון הציבור במערכת המשפטית. בכך יש איום על חוסנה של הדמוקרטיה בטווח הארוך.

בשורה התחתונה – נראה כי הדמוקרטיה הישראלית עדיין חזקה ונשענת על יסודות מוצקים. עם זאת, יש לזכור כי דמוקרטיה היא משטר שברירי. היא עלולה להיתקל בגורמים שינסו לנצל אותה לרעה ולהשתלט באמצעותה על השלטון, ואז לבטל את המשטר הדמוקרטי. אירועים כאלה היו בעבר ומתרחשים גם כיום. תהליכי התערעות מתרחשים בדרך כלל בהדרגתיות, כאשר לעיתים הפגיעה האנושה בדמוקרטיה מתגלה כאשר כבר מאוחר מדי. לנוכח זאת אסור להיות שאננים, ויש לבלום פגיעה אפשרית בערכים דמוקרטיים במדינה. חשוב גם לחזק בקרב הציבור הרחב, דרך מערכת החינוך ובכל דרך אפשרית אחרת, את החשיבות של שימור הדמוקרטיה בישראל, תוך קיום דיון מהותי במשמעותה של דמוקרטיה. מנגד, הנטייה של חלק מן המבקרים להציג כל עמדה המתנגשת עם עמדתם המדינית כבלתי דמוקרטית היא מסוכנת בעצמה, שכן ברוח המשל של הקורא "זאב, זאב" נוצר קושי להבחין בין צעדים לגיטימיים שהם שנויים במחלוקת פוליטית, לבין צעדים שהם באמת בלתי דמוקרטיים לפי טיבם וטבעם. אחת התובנות המרכזיות מכתובת מאמר זה היא שנדרשים יותר קשב וכבוד מצד כל מי שעוסק בסוגיה, באשר לטענות ולתחושות של הצד השני. ראוי שקוראי עיתון 'הארץ' ייחשפו לעמדות של הכותבים ב'מקור ראשון', ולהיפך. כדאי להכיר ולהבין את נקודת המבט של הצד השני בוויכוח, ולא רק כדי להכין טיעונים נגדיים. כך יתאפשר ניהול שיח ענייני פורה ומפרה, שבמסגרתו אפשר יהיה להתוות את הדרך להגן ולשמר את מהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ברוח החזון של מקימיה.

הערות

- 1 תודה לליאור צור על עזרתה הרבה בהכנת פרק זה.
- 2 דילמות הנוגעות להתנגשות של שיקולים דתיים עם דרישות לשוויון זכויות, למשל של נשים, או עם הדרישה לחופש מדת, לא יידונו במאמר זה.
- 3 בסעיף 4 לחוק נקבע שאין באמור בו כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית לפני תחילתו של חוק היסוד.
- 4 כך, למשל, שר הביטחון לשעבר אביגדור ליברמן כינה את חבר הכנסת איימן עודה, יו"ר הרשימה המשותפת, "גייס חמישי", ואמר שיש "להוציא את איימן עודה וחבריו מחוץ לחוק". זאת, על רקע השתתפות עודה ומפלגתו בהפגנה נגד המדיניות ברצועת עזה וביקורתו על יחס המשטרה למפגינים הערבים – אריק בנדר, "ליברמן תוקף: "להוציא את איימן עודה וחבריו מחוץ לחוק, הם גייס חמישי", **מעריב**, 21 במאי 2018, <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-639066>.
- 5 לדוגמה: החלטה למנוע קבלת טיפול רפואי מציל חיים בישראל מתושבי עזה בשל קרבה משפחתית לאנשי חמאס (שנבלמה על ידי בג"ץ); הבעת ביקורת על חקירת חיילים החשודים בפגיעה לא מוצדקת במחבלים או באזרחים של הצד השני.
- 6 בית המשפט העליון פירש שהזכות לשוויון נובעת מהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- 7 כעולה גם מדברי נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק בבג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל (8 במארס 2000), פסקה 31. <http://elyon1.court.gov.il/files/95/980/066/a14/95066980.a14.HTM>
- 8 עיקרון זה היה חשוב גם לגישת ז'בוטינסקי ובגין – ראו: מנחם בגין, "לאומיות או לאומנות", **מעריב**, 7 באפריל 1972, <https://bit.ly/2GEXoGw>.
- 9 כך, למשל, בתגובה לפיגוע בבורגס, בולגריה, ב־2012 אמרה ח"כ חנין זועבי: "ישראל לא קורבן וגם כאשר אזרחים נרצחים המדיניות הישראלית הכובשת היא אשמה. אם לא היה כיבוש ולא היה דיכוי ולא מצור זה לא היה קורה" – גיא קצוביץ', "זועבי: "הפיגוע בבולגריה – בגלל הכיבוש; ישראל לא קורבן", **גלובס**, 26 ביולי 2012, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000769468>;
- 10 חה"כ לשעבר מוחמד ברכה, שהוא ראש ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל, אמר בראיון לרדיו כי "מדינת ישראל היא המצאה אימפריאליסטית של בלפור" – שידור בגל"צ 2 במאי 2018, <https://bit.ly/2HHwkX1>
- 11 החוק חל על יישובים שהוקמו ללא הליך תכנון מסודר, על קרקע שזכויות השימוש בה אינן נתונות בידי רשויות המדינה, אם הדבר נעשה בתום לב או בהסכמת המדינה. הסכמת המדינה מוגדרת באופן מרחיב הכולל גם, למשל, מתן תמריץ על ידי רשות מקומית או מוסד מיישב.
- 12 כך למשל הפלסטינים לא מקבלים היתרים לבנות בשטחים פתוחים, אף אם הם צמודים ליישוביהם, ומתבצעות הריסות של מבנים בלתי חוקיים, כשמנגד מעודדים ומכשירים התיישבות יהודית גם במקומות שלא ניתנו לגביהם היתרים מראש. נוסף על כך, מתנחלים נשפטים בבתי משפט בישראל ופלסטינים בבתי משפט צבאיים ביהודה ושומרון.
- 13 תיקון מס' 17 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג–1953 מיום 16 ביולי 2018 מתייחס למי שפועל לנקיטת הליכים משפטיים או מדיניים מחוץ לישראל נגד חיילי צה"ל או נגד מדינת ישראל.
- 14 תיקון מס' 28 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב–1952, מיום 6 במארס 2017.
- 15 תיקון לחוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א–2011, מיום 11 ביולי 2016. נטען כי החובה חלה בעיקר על ארגוני זכויות אדם שזוכים למימון מהאיחוד האירופי והאום, בעוד עיקר המימון של ארגוני ימין הוא מתורמים פרטיים בחו"ל, ולכן החוק אינו חל עליהם.
- 16 למשל שינויים בספר הלימוד החדש באזרחות; הוצאת הספר 'גדר חיה' של דורית רביניאן מתוכנית הלימודים לבגרות מורחבת בספרות, והוצאת ההצגה 'הזמן המקביל' של תיאטרון אל-מידאן מסל

התרבות.

- 16 כד, למשל, לגבי הקרן החדשה לישראל כתב ראש הממשלה בפייסבוק: "מטרת העל של הקרן היא מחיקת הציביון היהודי של ישראל והפיכתה למדינת כל אזרחיה..." וכי הקרן "מסכנת את ביטחונה ועתידה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי". <https://www.facebook.com/Netanyahu/posts/10155501254537076> יצוין כי על פי אתר הקרן היא באופן מוגדר אינה תומכת בארגונים הפועלים להכחשת זכות העם היהודי לריבונות במדינת ישראל או שקוראים לחרם כולל על מדינת ישראל – <http://nif.org.il>
- 17 דוגמה לכך היא הניסיון שנעשה לקדם חוק לאיחוד הרגולטורים בתחום התקשורת, שנועד לבטל ולהכפיף רשויות סטטוטוריות, שפועלות מתוקף חוק כעצמאיות, לגוף הנשלט לחלוטין על ידי משרד התקשורת – עמרי מילמן, "נתניהו משתלט על התקשורת ב־65 עמודים", **כלכליסט**, 12 במארס 2017, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3709379,00.html>
- 18 ראו פס' 18 לפסק דינו של השופט הנדל בבר"מ Alqasem 7216/18 נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה (18 באוקטובר 2018).
- 19 כך למשל, שרת המשפטים איילת שקד גרסה כי "העליין רואה את ירושלים של מעלה, ולא את דרום תל־אביב של מטה" וכי השופטים גורמים לכך ש"הדמוקרטיה הישראלית בורחת מהעם": אחיה ראב"ד וטובה צימוקי, "שקד נגד השופטים: "הדמוקרטיה בורחת מהעם"; חיות: "אמירות מבישות נגד שופטים", Ynet, 21 בדצמבר 2017, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5060242,00.html>
- 20 השר יריב לוין אמר כי "הגיע הזמן ששופטי בג"ץ יבינו שתפקידם הוא להגן על אזרחי ישראל ולא על המבקשים לרצוח בנו"; השרה מירי רגב אמרה כי "בג"ץ מנטרל את אזרחי ישראל" – חזקי ברוך, "רגב: בג"ץ מנטרל את אזרחי ישראל", ערוץ 7, 22 באוקטובר 2015, <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/308417> השר בנט טען כי לוחמי צה"ל מפחדים יותר מהפרקליט הצבאי מאשר מיחייא סינוואר – יואב זיתון, טובה צימוקי ושחר חי, "בנט: לוחמים פוחדים מהפצ"ר יותר מאשר מסינוואר; הרמטכ"ל: הוא חלק מעוצמת צה"ל", Ynet, 19 בנובמבר 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5409165,00.html>
- 21 שרת המשפטים שקד הצהירה כי שאיפתה במינוי שופטים היא "להסיט את הספינה מהכיוון הליברלי־אקטיביסטי שברק הוביל לכיוון השמרני". נחום ברנע וטובה צימוקי, "הדמוקרטיה לא נחלשה, היא רק התחזקה", **ידיעות אחרונות**, 5 בספטמבר 2018, <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5342031,00.html>
- 22 כן ראוי לציין כי במרבית העתירות בנושאי התיישבות, למשל לגבי פינוי מאחזים, התערבות בית המשפט התבססה על עמדת המדינה, שהכירה באי־החוקיות של המאחז והתחייבה לפנותו.
- 23 בניגוד, למשל, לשיטת מינוי השופטים בארצות הברית שהיא פוליטית מאוד, אם כי שם השלטון עובר בין המחנות הפוליטיים בתדירות שמייצרת מגוון.
- 24 United Nations Development Programme, *Overview: Human Development Report 2016*, UNDP (2016), p. 22, http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_EN_Overview_Web.pdf

סיכום: הערכה אסטרטגית והמלצות למדיניות

עמוס ידלין

פרק זה כולל ארבעה חלקים. הראשון – הערכת מאזן הביטחון הלאומי בשלהי שנת 2018, כפי שגובשה במכון למחקרי ביטחון לאומי. השני מתמקד בסוגיות העיקריות שעל הפרק בפתח שנת 2019, אשר מן הראוי שראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל יעלו לדיון במטה הכללי של צה"ל ובקבינט המדיני-ביטחוני. בחלק השלישי נבחנות תפניות אסטרטגיות שסבירות התרחשותן אומנם נמוכה ביותר, אך אם וכאשר יתרחשו, משמעותן תהיה רבה ביותר למצבה המדיני-ביטחוני של ישראל. מומלץ שממשלת ישראל תבחן תפניות אלו ואת השלכותיהן האפשריות על ישראל, ותיערך לקראתן. חלקו הרביעי של הפרק מפרט עשר המלצות מרכזיות למדיניות הביטחון הלאומי של ישראל, לשנת 2019 ומעבר לה.

הערכת המצב הכוללת

הערכת מצב הביטחון הלאומי של מדינת ישראל בשלהי שנת 2018 מצביעה על עוצמה צבאית, מדינית, טכנולוגית וכלכלית מרשימה. אולם, בה בעת ניכרות סכנת התלקחות צבאית במספר חזיתות וכן מגבלותיה של המדיניות הנוכחית אשר להתמודדות עם האתגרים וליכולת למצות הזדמנויות. אי לכך מתחייבת חשיבה מדינית וצבאית עדכנית ויוזמת, שתאפשר לישראל לנצל יתרונות במצבה הגיאור-אסטרטגי הייחודי בעת הנוכחית על מנת לעצב לעצמה מציאות ומעמד אסטרטגיים משופרים.

המתח הבסיסי שעיימו מתמודדת ישראל – עוצמה צבאית ואסטרטגית חסרת תקדים לעומת קושי רב בהשגת יעדי ביטחון לאומי, הנובע מתועלתם המוגבלת של מהלכים צבאיים מול אויביה העיקריים, נוסף למחיר כלכלי וחברתי כבד הכרוך במלחמה ורגישות גבוהה לאבדות. הרי גם ניצחון צבאי מוחץ אינו מאפשר תמיד

לתרגם את הישגי המלחמה ליעדים מדיניים, וההתמודדות עם השלכות 'היום שאחרי' מורכבת לעיתים לא פחות מאשר ניהול המבצעים הצבאיים עצמם. גם הא־סימטריה ביעדי המערכה ובציפיות הציבור (עבור אויבי ישראל אי־הפסד משמעו ניצחון, בעוד הציבור בישראל מצפה לניצחון מכריע) והשוני בכללי הפעולה מקשים לממש את יעדי המערכה, או מחייבים ניסוח מינימלי ביותר שלהם.

מוקד מתח נוסף מתקיים בין הרתעה בסיסית חזקה מאוד, שמונעת נקיטת יוזמה צבאית נרחבת מצד יריבי ישראל, לבין האתגרים הצבאיים־ביטחוניים שמתחת לסף המלחמה. מתחים אלה תורמים לנפיצות גבוהה בכל החזיתות העיקריות שעימן מתמודדת ישראל: סוריה, לבנון ורצועת עזה, שלמרות קיומה של הרתעה הדדית בהן, מתאפיינות גם בפוטנציאל להידרדרות לעימות נרחב ולמלחמה כוללת, אף ביותר מאשר בחזית אחת בזמן נתון.

ברוב תחומי הביטחון הלאומי, למעט אתגר ההתבססות האיראנית בסוריה והעברת אמצעי הלחימה לחזבאללה, ישראל בחרה בשימור הסטטוס קוו על פני גישה פרו־אקטיבית, במטרה להגיע למצב טוב ובטוח יותר. שיקולים פוליטיים פנימיים והימנעות מהכרעות כבדות משקל מציבים אותה בפני אתגר ההתמודדות עם מגמות מסוכנות בטווח הארוך. המשמעות היא שישראל מצליחה לשמר בהווה מצב סביר, גם אם לא אופטימלי, על חשבון העתיד. הדבקות בסטטוס קוו לכאורה בהקשר הסכסוך הישראלי־פלסטיני, למשל, משמעותה למעשה השלמה עם מגמה שלילית: פיצול הזירה הפלסטינית, החלשת המערכת השלטונית ודרדור המצב הכלכלי בה, חסימת האופציה למימוש פתרון שתי המדינות, ותוך כך עליית אפשרות הסיפוח והאצת הגלישה למציאות של סיפוח ומדינה אחת.

ואולם, בה בעת נכון להתבונן במצבה הנוכחי של ישראל כבחלון הזדמנויות אסטרטגי לקידום המערכה מול איראן, וגם לאימוץ מתווה פעולה טוב יותר מול הפלסטינים. מדובר בנסיבות העלולות להשתנות לרעה בעתיד הלא־רחוק – שינוי ממשל בארצות הברית, שינויים פוליטיים במדינות ערב הפרגמטיות, סגירת פערים טכנולוגיים בין ישראל למדינות אחרות וצמצום חופש הפעולה הצבאי של ישראל בזירות שבהן היא פועלת כיום בחופש יחסי.

ההתמודדות עם האיום האיראני

ממשלת ישראל הגדירה את האיום האיראני כאיום העיקרי על הביטחון הלאומי של ישראל. לאיום זה שתי זרועות, ה"מחזקות" זו את זו: גרעינית וקונוונציונלית. מצד אחד, תוכנית הגרעין של איראן (שלפי המידע שהושג באחרונה על ידי המוסד, חתרה

בעבר לנשק גרעיני וכיום היא משמרת אופציה להשגתו, שאותה היא מקדמת בהדרגה ובסבלנות) כמטרייה אסטרטגית למשטר, לחתירתו להשפעה ולהגמוניה ברחבי המזרח התיכון. מצד שני, במסגרת מאמציה להקרין כוח באזור, איראן מנהלת מלחמת שלוחים קונוונציונלית ובונה בסיסים לפעולה בלבנון, בסוריה וכנראה גם בעיראק. איראן ממשיכה לממן ולחמש שחקנים תת־מדינתיים, ביניהם חזבאללה, חמאס ומיליציות שיעיות בעיראק ובתימן, המקדמים את מטרותיה האסטרטגיות במישור הצבאי וגם משמשים אמצעי השפעה על הממשלות המקומיות. כך עשתה בהצלחה בלבנון, בסוריה, בעיראק ובתימן, ומשם היא מאיימת על ישראל ועל מדינות אחרות באזור. איראן חותרת להתיש את ישראל ולהרתיעה מהפעלת יכולותיה הצבאיות נגד תוכנית הגרעין. בשנה האחרונה חרגה איראן ממנהגה ופעלה לביסוס יכולות צבאיות איראניות בסוריה, ואף הפעילה כוח ישירות מול ישראל, לא בידי שלוח. במשך השנים מתמקדת ישראל בעיקר בלחימה בשלוחיה של איראן, אולם בשנה החולפת תקפה ישירות גם את נוכחותה הצבאית של איראן בסוריה. על ישראל להפנים את מגבלות האסטרטגיה שלה ללחימה בשלוחי איראן, שכן זו תתקשה להשיג את יעדיה בלי לערער את גורם המפתח לבניין כוח השלוחים: 'כוח קודס'. חשוב גם לבחון בהתמדה את החולשות ואת נקודות התורפה של איראן וביניהן חולשתה הכלכלית, השחיקה בלגיטימציה הציבורית של המשטר ומתיחת 'כוח קודס' על פני זירות רבות. כל אלה הפכו את איראן לפגיעה יותר, במיוחד לנוכח השינוי שחל במדיניות ארצות הברית כלפיה.

ניצחונו של דונלד טראמפ בבחירות לנשיאות ארצות הברית הביא עימו שינוי בגישה האמריקאית כלפי איראן. ב־2015, בתקופת קודמו בתפקיד ברק אובמה, הגיעה הקהילה הבינלאומית להסכם הגרעין עם איראן (ה־JCPOA) – שעייב את תוכנית הגרעין במידה רבה והקשה על פריצה איראנית לנשק גרעיני עד 2025–2030. מגבשי ההסכם קיוו שהוא יחולל שינוי במדיניותה ובהתנהלותה של איראן גם בתחומים אחרים, אך התקווה נכזבה. איראן, המתוגברת במשאבים שהגיעו לידיה עם הסרת הסנקציות, הגבירה את מאמצי ההתבססות בסוריה, בלבנון, בעיראק ובתימן. על רקע זה אימץ הנשיא טראמפ מדיניות נוקשה כלפי איראן, וכרכיב מרכזי של מדיניות החוץ שלו לוחץ ממשלו עליה לשנות את התנהגותה בכל התחומים שבהם היא פוגעת באינטרסים האסטרטגיים של ארצות הברית ושל בעלות בריתה במזרח התיכון, ובמרכזן ישראל וערב הסעודית. פרישת ארצות הברית במאי 2018 מהסכם הגרעין לוותה בשני שלבים של חידוש הסנקציות ואף החמרה בהן, תוך הצהרה שהיעד הוא חידוש המשא ומתן עם איראן כדי להגיע להסכם שיענה על 12 הדרישות שהציב מזכיר המדינה, מייק פומפאו. לא מעטים סבורים שיעדה הבלתי מוצהר של מדיניות הממשל הוא

הפלת המשטר בטהראן. עם זאת, ארצות הברית ממקדת את ההתמודדות עם איראן במישורים הדיפלומטיים והכלכליים ואינה כוללת נכונות לעימות צבאי. מדיניות זו, הדומה למדיניותו של הנשיא אובמה כלפי איראן, התבטאה במובהק בהחלטתו של הנשיא טראמפ מדצמבר 2018 להסיג מסוריה את הכוחות האמריקאיים שלחמו בדאע"ש. השאלה המחייבת הערכה אסטרטגית מעמיקה ובירור עם ארצות הברית היא, האם החזרת כוחות הצבא מסוריה היא צעד ראשון, שאחריו יפוגו גם כוחות נוספים מעיראק, כמו גם כוחות אוויר וצי מהמפרץ ומהים התיכון. האינטרס הישראלי הוא כי ארצות הברית תגביר את הפעילות נגד ההגמוניה, החתרנות והטרור האיראניים במזרח התיכון, ושנסיגתה מסוריה לא תיתפס כשינוי מדיניות מול איראן. ואולם, ספק רב אם איראן תיענה בחיוב לדרישותיה של ארצות הברית, שכן מהלך זה יהיה כרוך בנטישת האידיאולוגיה והאסטרטגיה שהנחו את המשטר האסלאמי בארבעים השנים האחרונות ובוויתור על רכיבים עקרוניים מרכזיים של המהפכה האסלאמית, וכן על מה שבראיית המשטר הם אינטרסים אסטרטגיים לאומיים מהותיים. איראן הוכיחה בעבר כושר עמידה טוב, למרות חולשותיה הבסיסיות. לפיכך קיימים מספר תסריטים אפשריים עיקריים, המובאים להלן בסדר סבירות יורד:

הראשון – המשך המצב הקיים – דהיינו, איראן תגלה "סבלנות אסטרטגית". היא תבנה על כך שטראמפ יהיה נשיא של קדנציה אחת ושהמשל הבא יסב לאחור את מדיניותו ויחזור להסכם הגרעין; תספוג את נזקי הסנקציות האמריקאיות בשנתיים הבאות תוך הסתייעות בהתנגדות למדיניות ארצות הברית מצד השותפות האחרות להסכם הגרעין – בריטניה, גרמניה, צרפת, סין ורוסיה. במקרה זה איראן לא תפר את ההסכם וגם לא תחזור למשא ומתן עם ארצות הברית. אם תרחיש זה יתממש, ישראל תצטרך לחפש דרכים לטפל בחולשות ההסכם, ולהיערך לשינוי עתידי במדיניות ארצות הברית ולתקופה שבה יפוג תוקפן של רוב ההגבלות הכלולות בהסכם.

השני – כניסה למשא ומתן עם ארצות הברית – בתרחיש זה הסנקציות האמריקאיות, ובעיקר הפיננסיות השניוניות על אלו שישתפו פעולה עם איראן, ייצרו עבור איראן מצב כלכלי בלתי נסבל והיא תיאלץ לחזור למשא ומתן. גם במקרה זה, ספק אם איראן תיענה לכל דרישותיה של ארצות הברית, ואם ארצות הברית תרצה בהסכם שגם היא תצטרך להתפשר כדי להשיגו, אפשר שבין היתר גם על חשבון האינטרסים של ישראל. במקרה כזה חשוב יהיה להדגיש את הדרישות החשובות לישראל: דחיית "שקיעה"

(תפוגת המגבלות) של ההסכם עד 2050, החלת סמכויות פיקוח בינלאומי על אתרים צבאיים ובלתי מוכרזים באיראן, הגבלת תוכנית הטילים הבליסטיים האיראנית, ובנוסף טיפול ברכיבי תוכנית הנשק ובפעילות החתרנות והטרור של איראן במזרח התיכון.

השלישי – הפרה של ההסכם, בעיקר על ידי חידוש העשרת אורניום בהיקף נרחב וצבירת מלאי אורניום מועשר ברמה נמוכה (3-20 אחוזים), שאינו מפר את האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT). התממשות תרחיש זה אפשרית כתוצאה של החלטה איראנית שתשקף את קץ "הסבלנות האסטרטגית", או של כישלון משא ומתן מחודש עם ארצות הברית. המשמעות לא תהיה בהכרח פרישה מלאה מהסכם הגרעין, שכן הוא מאפשר לאיראן הפרה של חלקים ממנו בתגובה לפעולה דומה של השותפות האחרות לו, ולכן חלק מהן יוכלו להצדיק את המשך שיתוף הפעולה עם איראן. המשמעות העיקרית תהיה קיצור משך הזמן הנחוץ לאיראן לפריצה לנשק גרעיני.

קיימים גם שני תרחישי קיצון שסבירותם נמוכה מאוד – פריצה איראנית לנשק גרעיני במודל הצפון-קוריאני, במגמה להגיע מחוזקת למשא ומתן; ונפילת המשטר, אשר לפי כל הסימנים הוא יציב ובעל יכולת לדכא כל תסיסה ציבורית (הגם שיש לזכור כי נפילת משטרים קשה לחיזוי, ומתרחשת בדרך כלל בלי התרעה מוקדמת).

חזית הצפון – הזירה הסורית-לבנונית

האתגרים הניצבים בפני ישראל בזירה הסורית-לבנונית התעצמו במהלך השנה האחרונה: בתחילת השנה איראן הגבירה את מאמציה לבסס יכולת צבאית עצמאית בסוריה ולהקנות לחזבאללה יכולות צבאיות מתקדמות; לקראת סוף השנה הצטמצם חופש הפעולה של ישראל, אשר התרחב בשנים הקודמות על רקע מלחמת האזרחים. הסיוע למשטר בשאר אל-אסד מצד רוסיה ומצד איראן – כולל המיליציות הפועלות בחסותה ומטעמה – אפשר למשטר לנצח במלחמה מול כוחות האופוזיציה המפוצלים. אולם מלחמת האזרחים אינה עומדת להסתיים לחלוטין, ולא צפוי שהמשטר ישתלט בקרוב על כל הטריטוריה הסורית. בצפון ובמזרח המדינה נותרו אזורים בשליטת מורדים הנתמכים על ידי ארצות הברית וטורקיה. בפני המשטר עומד הצורך לשקם את כלל התשתיות. מדובר במפעל שיקום שעלותו עצומה, ואין גורם אזורי או בינלאומי המוכן להקצות את מאות המיליארדים הנדרשים לבנייה מחדש של המדינה. השיקום, שבהכרח יהיה איטי, יימשך שנים רבות, וספק אם המשטר יהיה מעוניין שבמסגרתו יחזרו

לארצם רוב הפליטים שנאלצו לעזוב במהלך המלחמה. זאת משום שהשינוי בהרכב הדמוגרפי של סוריה, עקב בריחתם של סונים רבים, יקל עליו לשמור על השליטה בה. בשנתיים האחרונות מבקשת איראן לנצל את מצבה של סוריה על מנת לקדם אינטרסים אסטרטגיים על ידי ביסוס תשתית צבאית לפעולה נגד ישראל. זו כוללת אמצעי לחימה מתקדמים ויצירת יכולת פעולה של המיליציות השיעיות והפרו־איראניות שבחסותה. ישראל מצידה נקטה פעילות צבאית נמרצת נגד מאמץ זה ותקיפותיה פגעו קשות בתשתית האיראנית, אולם ספק אם איראן תוותר על נוכחותה בסוריה. רוסיה אינה תומכת בהתבססות איראן ואולי אף תפעל להאט אותה, אולם אין היא צפויה לעצור אותה ובפרט למנוע אותה כליל. לרוסיה ולאיראן אינטרסים משותפים חשובים ובראשם שימור משטר אסד ודחיקת ארצות הברית מהמזרח התיכון. הואיל וארצות הברית אינה נוקטת פעולה צבאית מול איראן, כולל בסוריה (כוחותיה שם רשאים היו לפעול רק נגד דאע"ש וכאמור, באחרונה הודיע הנשיא טראמפ על פינוי מוחלט), בלימת התבססותה של איראן בסוריה נופלת על כתפי ישראל לבדה.

הסבב הראשון של ההתנגשות איראנית־ישראלית ישירה בזירה הסורית הסתיים בשנת 2018 בניצחון ישראלי מוחלט, שהתבסס על עליונות מודיעינית ואווירית ישראלית בזירה נוחה לה מבחינה מודיעינית וצבאית. האיראנים נכשלו בהרתעת ישראל ואף בגביית מחיר ממנה בגין סבב זה. עם זאת, האיראנים לא ויתרו על שאיפתם להתבסס בסוריה. יתר על כן, תקרית הפלת המטוס הרוסי על ידי ההגנה האווירית הסורית, שאירעה לאחר שישראל פעלה נגד איראן במערב סוריה, צמצמה את מרחב הפעולה של ישראל בזירה זו. רוסיה לוחצת על ישראל לצמצם ואולי אף להפסיק את פעילותה בסוריה, והיא פועלת במסגרת זו הן במישור המדיני והן במישור הצבאי – הספקת מערכות הגנה אווירית מתקדמות לסוריה (S-300 ומערכות שליטה ובקרה). מנגד, רוסיה לא רוצה או לא מסוגלת לסגור את מרחב הפעולה של איראן. המגבלות החלות על הפעילות הישראלית עלולות להחמיר בשנה הבאה, ואתגרים איראניים בעלי משמעות לישראל עלולים להתגלות גם בעיראק.

ואכן, עקב ההתפתחויות בסוריה הסיטה איראן חלק מבניין הכוח שלה, המכוון נגד ישראל, מסוריה לעיראק וללבנון. התמיכה האיראנית בבניין הכוח של חזבאללה בלבנון אינה חדשה, אולם איכות אמצעי הלחימה המועברים בשנתיים האחרונות לחזבאללה מדאיגה. מקורות דאגה עיקריים לישראל הם פרויקט הסבת טילים לא מדויקים ורקטות כבדות לטיילים מדויקים, שיפור יכולת ההגנה האווירית של חזבאללה והספקת טילי חוץ־ים ארוכי טווח לארגון. תקיפות ישראל מנעו את רוב ההעברות של אמצעי הלחימה המתקדמים והטכנולוגיה ללבנון, ונראה כי איראן הפנימה את

נחיתותה הצבאית בסוריה ולכן החלה להתמקד בפעילות ישירה בלבנון. אם יבשילו היכולות שבידי חזבאללה, הארגון יוכל לתקוף את ישראל באמצעות מערך נרחב של טילים מדויקים ולפגוע בתשתיות צבאיות ואסטרטגיות חיוניות בשטחה. ברי כי מאמצי ישראל נגד "פרויקט הדיוק" של איראן בלבנון יתנהלו בתנאים שונים מאשר בסוריה בשנים האחרונות. מאז מלחמת לבנון השנייה (2006) מתקיים מאזן הרתעה הדדי בין ישראל לחזבאללה, שבמסגרתו מבינים שני הצדדים שפעולה צבאית בשטחו של הצד האחר תגרום בסבירות גבוהה התלקחות רבתי, שתסב נזקים כבדים לשניהם. בשלהי 2018 המחישה חשיפת המנהרות שחפר חזבאללה מתחת לגבול ישראל-לבנון את מאמצי הארגון לגרום לישראל נזק כבד – פיזי ופסיכולוגי כאחד, במקרה של מערכה. עם זאת, הפעולה הישראלית נגד המנהרות המחישה לחזבאללה את עליונותה המודיעינית של ישראל ואת נחישותה לסכל את מאמציו בהקשר זה ובהקשרים אחרים.

הזירה הפלסטינית

בזירה זו מתמודדת ישראל עם שלושה אתגרים צבאיים ומדיניים:

האתגר הראשון – אי-היציבות בזירת עזה והפוטנציאל להתלקחות, שמקורם בהידרדרות המצב החברתי-כלכלי באזור, לחץ מצד הרשות הפלסטינית על חמאס בעזה, ואפשר שגם שחיקה מסוימת שחלה במשך הזמן בהרתעה שהושגה על ידי ישראל במבצע 'צוק איתן' (קיץ 2014). ניסיונותיה של ישראל לייצב את הרצועה על ידי הסדרת היחסים עם חמאס, בשיתוף פעולה עם מצרים וקטר וכן הסכמה בשתיקה מצד ממשל טראמפ נחלו הצלחה חלקית בלבד, והמצב נותר שביר ובלתי יציב. ניכר קושי רב לגבש מדיניות ואסטרטגיה נוכח האתגרים בזירה זו, כאשר בין היעדים השונים של ישראל ורכיבי מדיניותה מתקיימים מתחים וסתירות: האינטרס לשמר שקט ביטחוני והרתעה מול חמאס; לייצב את המצב ברצועת עזה; למנוע מחמאס אפשרות התעצמות צבאית וצבירת הישגים פוליטיים, וכן אינטרס לא להחליש עוד את הרשות הפלסטינית ברמאללה ולא לערער את היציבות באזור יהודה ושומרון.

האתגר השני – "ואקום מדיני" מול הפלסטינים – ישראל דבקה בסטטוס קוו (שאינו אלא זחילה איטית למציאות של מדינה אחת). ברקע המתנה לפרסום "עסקת המאה" על ידי ממשל טראמפ (שעתידה להתפרסם בתחילת 2019) – מהלך שסיכויי ההצלחה שלו נראים בכל מקרה קלושים. במקרה הטוב ישראל תצליח לנצח ב"משחק האשמה" והכישלון יוטל על הפלסטינים, שדחו את היוזמה עוד טרם פרסומה. אבל ישראל תצטרך לשאת גם היא בתוצאות הכישלון, שבין היתר יתבטא בערעור נוסף של יציבות הרשות הפלסטינית. סיכונים אלו מצטרפים לתוצאות האפשריות של סוף

עידן אבו מאזן. אווירת סוף העידן משפיעה על ההתנהגות של מחמוד עבאס עצמו כנשיא הרשות הפלסטינית: עבאס מגלה נוקשות ולקיחת סיכונים מדיניים בעימות עם ארצות הברית ובמישור היחסים עם חמאס ורצועת עזה. גם בכירי הרשות הפלסטינית נערכים למאבק הירושה. כל אלה הם גורמים מערערי יציבות. בה בעת, המשך הקיפאון המדיני פוגע בלגיטימיות של ישראל בזירה הבינלאומית ומסייע לתנועת ה-BDS במאמציה להחרים את ישראל. לבסוף, בטווח הארוך, לגלישה למציאות של מדינה אחת יהיו השלכות חמורות על עתידה, אופייה ודמותה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי.

האתגר השלישי – גלי טרור חדשים ביהודה ושומרון – לגל פיגועי הדקירה והדריסה שאירעו בשנים 2015-2017, שהתאפיין במחבלים שפעלו ללא שיוך ארגוני, הצטרפו באחרונה פיגועי ירי. מדובר בשיטת פעולה קטלנית יותר שמקורותיה מגוונים – בראש ובראשונה תאי חמאס המופעלים מרצועת עזה או מחו"ל, וכן אנשי 'תנזים' סוררים ומחבלים ללא שיוך ארגוני. חמאס חותר להשיג בדרך זו יעד כפול – פגיעה בישראל וברשות הפלסטינית כאחת. ההתמודדות עם פיגועים אלו, בצל הנתק המדיני בין ישראל לפלסטינים וכן סוף עידן אבו מאזן מקשים על ישראל את התיאום הביטחוני עם הרשות, ובצד זאת מעוררים זעם עממי בקרב הפלסטינים. על ישראל להיות מוכנה להתפתחות של הפרות סדר נרחבות ואף לגלי טרור נוספים. הטרור ביהודה ושומרון ממחיש היטב את הבעייתיות הכרוכה בניהול תהליך הסדרה עם ארגון הטרור חמאס במקביל לקיפאון מדיני מול הרשות הפלסטינית, שאינה תומכת בטרור, אולם ממשיכה לפצות את משפחות פעילי הטרור לאחר מותם או מאסרם.

הזירה האזורית והזירה הבינלאומית

הזירה הבינלאומית ממשיכה להתאפיין בתהליך שעיקרו חזרה לעולם רב-מעצמתי, כאשר מחריפה התחרות הכלכלית, הטכנולוגית וגם הצבאית בין ארצות הברית לסין. רוסיה מצידה מנהלת מדיניות אגרסיבית ולעומתית. ארצות הברית משנה את דגשי מדיניותה הביטחונית מלחימה בטרור לתחרות בין-מעצמתית, ומעבירה את מרכז הכובד מהמזרח התיכון לזירת מזרח אסיה והפסיפיק. למרות הפגיעה המתמשכת במעמדה הבינלאומי של ישראל בשל הקיפאון בתהליך המדיני עם הפלסטינים, היא נהנית עדיין ממעמד שפיר בזירה הבינלאומית ובזירה האזורית. זאת, בין היתר ואולי בעיקר, עקב יחסו אליה של ממשל טראמפ, שיש ישראלים שהגדירוהו כממשל האמריקאי הידידותי ביותר לישראל אי פעם. ואכן, במרבית התחומים אין כל פער בין מדיניות ארצות הברית למדיניות ישראל, והנשיא האוהד רואה עם ישראל עין בעין את

מרבית הסוגיות האסטרטגיות שעל הפרק. הפרישה מהסכם הגרעין, העברת השגרירות האמריקאית מתל אביב לירושלים, הפסקת התמיכה האמריקאית באונר"א, העברת חוק טיילור פורס (הפסקתה של העברת כספים לרשות הפלסטינית, כל עוד נמשכים תשלומים למשפחות מחבלים), ובנוסף תמיכה אמריקאית גורפת בישראל באו"ם – כל אלה היו מהלכים שתאמו באופן מלא את מדיניות ממשלת ישראל. עם זאת, יוזכר שמדיניות הממשל ביחס לשני האתגרים המשמעותיים לביטחון ישראל – איראן והסוגיה הפלסטינית – עדיין לא שינתה מהותית את אופי העימותים והאיומים על ישראל, לא כל שכן לחלוטין. המצב נותר שברירי ונפיץ. יש להביא בחשבון את האפשרות כי "ירח הדבש" בין ישראל לארצות הברית יהיה זמני בלבד וקצר, אם הנשיא טראמפ לא ייבחר לקדנציה נוספת. זאת ועוד, מדיניות הממשל האמריקאי זוכה לתגובת נגד חזקה בקרב שחקנים רבי כוח בפוליטיקה ובחברה האמריקאית. יתר על כן, התמיכה בישראל הפכה לנושא מפלגתי-רפובליקני, וחזרה של המפלגה הדמוקרטית לשלטון עלולה להתלוות בקשיים עבור ישראל. כן מתגבשים טינה לישראל וריחוק ממנה בקרב מגזרים חשובים בחברה האמריקאית, בפרט האגף השמאלי של המפלגה הדמוקרטית, המיעוטים ובעיקר אפרו-אמריקאים, צעירים, נשים, ואף רבים בקהילה היהודית. יוזכר גם כי בטווח הזמן הקצר קיימים פערי אינטרסים בסיסיים בין ארצות הברית לישראל. בארצות הברית יש הסכמה חוצת מפלגות כי צמצום המעורבות והפעילות הצבאית במזרח התיכון הוא אינטרס אמריקאי. ארצות הברית אינה מוכנה להפעיל כוח נגד מהלכי ההשפעה ומלחמת השליחים של איראן באזור, ואינה מפגינה עניין ממשי בהשפעה בסוריה, שם הגיעה רוסיה לעמדה דומיננטית.

עוד לגבי יחסי ישראל עם מעצמות בזירה הבינלאומית – ישראל מקיימת יחסים תקינים עם רוסיה ויש לה דיאלוג אפקטיבי עם מנהיגותה, אולם התיאום עימה לגבי האתגרים בסוריה הוא טקטי ולא אסטרטגי. חוגים ביטחוניים וצבאיים מסוימים ברוסיה אינם אוהדי ישראל ומהלכיה, ויש להביא בחשבון שהאינטרסים של רוסיה במזרח התיכון אינם זהים לאלה של ישראל. לעומת זאת יש לרוסיה אינטרסים משותפים עם איראן ועם המשטר הסורי. לישראל יחסי כלכלה צומחים עם כלכלות הענק באסיה – סין והודו, והיא מצליחה לקיים שיתוף פעולה פורה בתחומים רבים עם מדינות האיחוד האירופי, למרות קשיים שמקורם בחילוקי דעות לגבי הסוגיה הפלסטינית.

ברקע הדברים חלים שינויים בכללי המשחק ברבות מהמדינות ברחבי העולם. השינוי מובל על ידי מגמות של פופוליזם והתנגדות לאלטיות לצד לאומנות מוקצנת, ותופעות אלה מועצמות על ידי מידע כוזב המופץ ברשתות החברתיות וגם על ידי

שחקנים מדינתיים. התמונה המורכבת הזאת מתרחשת בעידן של "פוסט אמת" ו"פייק ניוז", שבו ניכר קושי גובר להבין את המתרחש, ומעמדן של עובדות כבסיס לשיח ולמדיניות נשחק במידה מסוכנת. אף שלא מדובר בתופעות חדשות, הן מוגברות בעת הנוכחית בעקבות מהפיכת המידע, ריבוי המידע ושינויים בשוק התקשורת, ויצרות אתגרים חדשים למקבלי החלטות, לדרגים מקצועיים ולציבור כולו. עידן ה"פוסט אמת" קשור גם בשורה של שינויים חברתיים ותרבותיים שהובילו לאובדן האמון באובייקטיביות של מוסדות שנתפסו בעבר כמופקדים על בירור המציאות, בעיקר ממשלות, האקדמיה, המערכת המשפטית והתקשורת.

נקודות החיכוך והמתח המתעצם בין המעצמות – בים סין הדרומי, באוקראינה, במזרח אירופה ובסוריה, וכן מלחמות סחר, מלחמות תודעה – מחייבים ללא ספק בחינה מתמדת גם של יחסי ישראל עם שלוש מעצמות העל: ארצות הברית, סין ורוסיה, תוך הבחנה חדה בין ארצות הברית – בעלת הברית שתמיכתה המדינית, הביטחונית, הכלכלית והאסטרטגית בישראל בחמישים השנים האחרונות הייתה ונשארה החשובה ביותר – לבין שותפות סחר וכזו שעיקרה תיאום בטחוני.

בשנים האחרונות נרשם גם שיפור ניכר במעמדה של ישראל בזירה האזורית, עקב שדרוג היחסים בינה לבין המדינות הסוניות הפרגמטיות, ובראשן מצרים וערב הסעודית. שיפור זה התאפשר עקב ירידת עדיפותה של הסוגיה הפלסטינית במכלול שיקוליהן של ממשלות, לצד עליית אינטרסים משותפים להן ולישראל, ובעיקר המאבק באיראן ובגורמים הסלפיסטיים-ג'האדיסטיים. יחסים ושיתוף פעולה שהיו סמויים עולים חלקית על פני השטח, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בביקור שערך ראש הממשלה בנימין נתניהו בעומאן באוקטובר 2018. עם זאת, הציבור ברחבי האזור תומך עדיין במידה גורפת בתביעות של הפלסטינים, ועל סמך זאת נקבע היחס לישראל. גם משום כך, מבחינת המשטרים באזור, התלקחויות בזירה הישראלית-פלסטינית הן גורם מערער יציבות, ולכן התקדמות ממשית לקראת הסדר היא תנאי למתן פומביות ליחסים. במילים אחרות, היעדר פריצת דרך בתהליך המדיני הוא תקרת זכוכית מעל יכולתן של המדינות הפרגמטיות בכל הנוגע ליחסיהן הגלויים עם ישראל. אומנם, מדינות אלה נכונות לעודד התקדמות מדינית, אך יכולתן המעשית בהקשר זה מוגבלת על ידי שיקולי פנים ופוליטיקה אזורית. תיווכה של מצרים בין ישראל לחמאס וסיועה של קטר לייצוב רצועת עזה הן דוגמאות מובהקות לכך, ועמדתן של ערב הסעודית ומדינות המפרץ ביחס לישראל, למשל נכונות לתת פרשנות גמישה לסעיפי יוזמת השלום הערבית, היא בגדר פוטנציאל עתידי. בכל מקרה, מוערך שמדינות ערב לא יתמכו בתוכנית מדינית כלשהי, גם לא בזו שיציג הנשיא טראמפ, אם היא תהיה קרובה

לעמדת ישראל ורחוקה מעמדת הפלסטינים. ציפיות שמדינות ערב הפרגמטיות יסייעו להגמיש את העמדה הפלסטינית התבדו, כפי שהראה ניסיונם הכושל של מנהלי המשא ומתן מטעם הנשיא האמריקאי, ג'ארד קושנר וג'ייסון גרינבלט, לשווק את "עסקת המאה" לשליטים ערבים.

סוגיות מהותיות

הערכת מצבה המדיני-ביטחוני של ישראל בסיכום 2018 העלתה עשר סוגיות עיקריות שיש להידרש אליהן במבט ל-2019. כל אחת מסוגיות אלו מחייבת למידה ודיון מעמיק במשמעויותיה בפורומים הבכירים – צבאיים ומדיניים. לגבי כל אחת מהן גובשה במכון עמדה מוכוונת מדיניות, על יסוד מעקב ומחקר שוטפים ומתמידים.

האם ההרתעה הישראלית נחלשה והגיעה לנקודה שבה עולה הסיכוי לעימות עם חמאס, חזבאללה ואיראן? מהערכת המצב עולה תשובה שלילית לשאלה מרכזית זו. מוערך כי ההרתעה של ישראל כלפי אויביה עדיין חזקה מאוד ברמה הבסיסית, והם מורתעים ממלחמה כוללת איתה או ממהלכים שבסבירות גבוהה יובילו אליה. חשוב לציין כי בעת הנוכחית גם לישראל אין עניין במלחמה כוללת. איראן לא יזמה הסלמה בתגובה לתקיפות שביצעה ישראל בסוריה, סוריה הסתפקה בירי נ"מ הגנתי, חזבאללה מורתע מאז מלחמת לבנון השנייה, וגם חמאס מקפיד לא לדרדר את התקריות בזירת עזה מעבר לסבבי ירי מוגבלים בעוצמתם ובמשכם. עם זאת, הרתעה היא מושג חמקמק ותלויה במאזן עלות-תועלת, ולכן יש לגלות זהירות יתרה. חישוב מוטעה של הצד השני עלול לחולל מלחמה – למרות הרתעה המוערכת כאפקטיבית. בשנה האחרונה ניכרה שחיקה מסוימת בהרתעה הישראלית. יריביה מפתחים מרחבי פעולה העוקפים את טווח ההרתעה ומפעילים כוח מתחת לסף המלחמתי הברור (העפת עפיפוני ובלוני תבערה לשטח ישראל מעבר לגבול רצועת עזה, התפרעויות והפגנות עממיות אלימות לצד גדר הרצועה, פיגועי יחידים ופעילות בזירה הבינלאומית ללא לקיחת אחריות). נוסף על כך, ישראל אינה מצליחה להניאם מבניין כוח מתקדם ומאיים. האתגר הוא לאזן בין מאמצים לצמצום הנזק בעתיד לבין הסיכונים הכרוכים בנקיטתם ועליית הסבירות להתלקחות מלחמה. יש למצוא דרכים לסגירת המרחבים שבהם נוצרים אתגרים על ידי הרתעה מחודשת, ולעדכן כלים ושיטות פעולה בהתאם להתפתחויות.

האם תפיסת המערכה בין המלחמות (מב"מ), שהוכחה כמוצלחת בשנים האחרונות בעיקר מול התבססות איראן בסוריה, מיצתה את עצמה? האם המב"מ אפשרית בלבנון באותה הצלחה שהושגה בסוריה? האם בקרת ההסלמה אפשרית בתנאים החדשים? אותה מערכה מוצלחת שהשיגה עיכוב משמעותי בבניין הכוח של חזבאללה

ובהתבססות האיראנית בסוריה – נראה שהגיעה לשלב של מיצוי, או שתפוקתה אינה מצדיקה עוד את סיכוני ההסלמה הגלומים בה. יש להבחין בהשתנות התנאים בסביבה האסטרטגית: ידו של אסד על העלוונה ורוסיה נחושה לכפות יציבות ורגיעה בסוריה, כוחות חזבאללה חזרו ברובם מסוריה ללבנון, ברצועת עזה ישראל מעדיפה הסדר עם ארגון טרור על פני התמודדות עימו. אויבי ישראל למדו את דפוסי הפעולה שלה ופיתחו דפוסי מענה מבצעיים, טכנולוגיים ודוקטרינריים בהתאם. המעבר של איראן לבניין כוח טילי מדויק בלבנון ובעיראק והמגבלות שמציבה רוסיה לפעילות ישראלית בסוריה – כל אלה יחייבו עדכון של דרכי פעולה, קצב פעולה וזירות פעולה ואפילו גיבוש תפיסה חדשה, שתאפשר לנהל מערכה יעילה ובה בעת להימנע מגלישה לעימות מלא. חשוב לזכור שהסלמה בתנאים כה נפיצים בכל הזירות מחייבת חשיבה ופיתוח מתמיד של מנגנונים לבקרת הסלמה, כדי להמשיך לפעול במסגרת הברירה הקשה בין מתן אפשרות של בניין כוח לאויבי ישראל לבין פעולות שבסבירות גבוהה יגרמו הסלמה.

האם האיום העתידי הנשקף מבניין הכוח בזירה הצפונית – בדגש על "פרויקט הדיוק" – מחייב מערכה יזומה, או שמא ישראל יכולה לדחות את התמודדות בידיעה שיש לה יכולות מודיעיניות, טכנולוגיות ומבצעיות להתמודדות עתידית?

בבואו להחליט כיצד לפעול בסוגיית הנשק המדויק, צריך הקבינט לענות על השאלות הבאות: האם עוצמת האיום מתכנסת להיגיון "מיני דוקטרינת בגין" – שפירושו מהלך יזום למניעת התהוות איום אסטרטגי מהמעלה הראשונה, ואולי אפילו קיומי, על ישראל? האם יש לישראל יכולת להתמודד עם האיום הנשקף מפרויקט הדיוק במלחמה עתידית מבחינת מיגון, יכולות הגנה אקטיביות (מערכות 'חץ', 'קלע דוד', 'כיפת ברזל'), והאם עומדת לרשותה יכולת תקיפה יעילה של המערך המדויק בפרוץ מלחמה? האם מוצו כל החלופות המדיניות והאחרות לעצירת פרויקט הדיוק, ואם כן, מהי נקודת הזמן ההולמת לפעולה? האם ישראל ערוכה להסתכנות בהסלמה כוללת מול חזבאללה בגבול הצפון בעקבות הפעולה? האם הסיכון הנגזר מאי־פעולה גדול במידה משמעותית מזה הכרוך בפעולה עכשיו? הדיון בשאלות אלה והתשובות להן הם ברמת סיווג גבוהה, אך בשורה התחתונה אפשר להעריך שאין מדובר רק במלחמת מנע ואפילו במבצע מונע; יש דרכים רבות להתמודד עם האיום גם ללא הסלמה למלחמה.

האם יש יזומה שישראל יכולה לנקוט, אשר תשפר את מצבה בזירה הפלסטינית ביחס למצב הקיים בזירה זו? למכון למחקרי ביטחון לאומי יש תשובה ברורה – ראו בהמשך פרק זה – המלצה לאמץ את מתווה המכון לזירה הפלסטינית, שפורסם באוקטובר האחרון.¹

האם חלון ההזדמנויות האסטרטגי עדיין בתוקף או שהוא הולך ונסגר, לפחות בחלק מהחזיתות? מצבה המשופר של ישראל בשנים האחרונות מקורו בעוצמתה הצבאית, הכלכלית והמדינית, במשטר אמריקאי תומך, בבעלי ברית בעולם הסוני המתון ובחולשת אויביה, שהיו עסוקים במלחמת האזרחים בסוריה, וכן בדעיכת העניין העולמי בסוגיה הפלסטינית. מוערך כי אנו נמצאים בתחילתה של סגירת החלון – ראשית ביחס לזירה הצפונית, שם פחתה יכולת הפעולה הישראלית עקב הכרעת מלחמת האזרחים והשינוי בעמדה הרוסית ביחס אליה. לעומת זאת, בזירה הפלסטינית חלון ההזדמנויות עדיין פתוח, אם כי אפשר שגם הוא עומד להיסגר, עקב היחלשות ממשל טראמפ והערכת היחסים בין ארצות הברית לבין ערב הסעודית בעקבות רצח העיתונאי הסעודי ג'מאל חשוקג'י. על רקע זה פוחת הסיכוי שמהלך ישראלי יזום ועצמאי בזירה הפלסטיני ייתמך על ידי מדינות ערביות פרגמטיות.

מהם סדרי העדיפויות והקדימויות לטיפול באתגרים הביטחוניים שישראל ניצבת בפניהם? הוויכוח בין שר הביטחון המתפטר אביגדור ליברמן, שדרש פעולה נחושה נגד חמאס, לבין המטכ"ל והקבינט, שהעדיפו להתמקד בזירה הצפונית, קשור בשאלה כבדת משמעות זו. אומנם, צה"ל אמור להתמודד בשתי זירות בו-זמנית (בוודאי כשמדובר בעימותים נמוכי עצימות), אך העדיף להילחם בעימותים שהם בעצימות גבוהה. משאבים חיוניים במודיעין, בחיל האוויר ובהגנה מפני טילים מובילים להעדפת הטיפול בחזית הצפון, המסוכנת יותר, תוך השלמת המכשול העל-קרקעי והתת-קרקעי בגבול בין ישראל לרצועת עזה. עם זאת, בעוד חמאס שוחק את ההרתעה הישראלית, לפחות מבחינה תודעתית, גובר הסיכוי להערכה שגויה בזירה הצפונית. אם מבצע אטימת המנהרות בצפון יסתיים ללא הסלמה והדיון בפרויקט דיוק הטילים שבידי חזבאללה לא יוביל למבצע מנע יזום נגדו, אזי על ישראל לבנות מחדש את ההרתעה כלפי חמאס ולפגוע קשות בזרוע הצבאית של הארגון.

באיזו מידה תישאר ארצות הברית מעורבת במזרח התיכון, ומה מידת הבדלנות שממשל טראמפ יוביל? למרות הרטוריקה הנעימה לאוזניים ישראליות, יש לשים לב לכך שממשל טראמפ, בדומה לממשל אובמה, אינו מוכן ללכת הרבה מעבר לצעדים דיפלומטיים והטלת סנקציות על מדינות שמאיימות על ישראל. חשוב להכיר בכך שהעם האמריקאי אינו מוכן להיכנס למערכה יקרה נוספת במזרח התיכון, בין היתר משום שהעצמאות האנרגטית הקשורה במהפכת פצלי השמן מפחיתה את חשיבות האזור בעיניו. חשובה לא פחות היא ההתמודדות האמריקאית עם סין במישור הצבאי, הכלכלי והטכנולוגי, המצמצמת את הקשב והמשאבים שארצות הברית מפנה למזרח התיכון. האויב היחידי שמולו פועלת ארצות הברית במישור הקינטי במזרח התיכון

הוא עדיין דאע"ש. לא רוסיה ולא ארצות הברית הן שיוציאו את איראן מסוריה עבור ישראל. וכבר הוזכר – עצירת ההתבססות האיראנית באמצעים צבאיים היא משימה שנותרה כולה במגרש הישראלי בלבד. החלטתו של הנשיא טראמפ להוציא את כוחות ארצות הברית מסוריה אינה פוגעת מהותית בביטחון ישראל בטווח הקצר, אך היא מחזקת את אויביה ומקלה עליהם את התחזקותם בסוריה בטווח הארוך. ראוי שישראל תפנה תשומת לב לאפשרות שפניית פרסה במדיניות ארצות הברית והחלטות נמהרות של הנשיא בניגוד לעמדת יועציו והקרובים עלולות להתרחש גם לגבי סוגיות נוספות, מעבר לסוריה.

כיצד תבטיח ישראל כי התמיכה בה תהיה דו־מפלגתית בארצות הברית? קרוב ליובל שנים הייתה ישראל נושא בקונצנזוס האמריקאי וזכתה לתמיכה גורפת בשתי המפלגות. מאז 2015, ישראל נתפסת יותר ויותר כנושא הנתון במחלוקת בין המפלגות. הרפובליקנים תומכים בה באופן גורף, בעוד הדמוקרטים מסתייגים ממדיניותה בעיקר בנושא הפלסטיני והאיראני. אומנם, כיום נראה שמדיניות ראש הממשלה הנשענת על האגף השמרני במפלגה הרפובליקנית, על האוונגליסטים ועל הקהילה האורתודוקסית "מספקת את הסחורה" – אולם לא לעולם חוסן. לכן, יש לפעול לחידוש היותם של האינטרסים החיוניים של ישראל נושא דו־מפלגתי מוסכם בפוליטיקה האמריקאית. יש לפעול למניעת פגיעה באינטרסים אלה עם חזרתו של ממשל דמוקרטי בארצות הברית.

כיצד מתמודדת ישראל עם הפער המתרחב בינה לבין יהדות ארצות הברית? יחסי ישראל והתפוצות נמצאים בנקודת משבר, שלא נחווה כמותו שנים רבות, במיוחד אל מול יהדות ארצות הברית. מחקר שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי ופורסם באחרונה הצביע על מגמות גוברות של התרחקות וניכור, היחלשות הזיקות ותחושת השייכות, התרופפות הערבות ההדדית, האכפתיות והחשיבות שמייחסות שתי הקהילות זו לזו.² הפער המדאיג ביותר קיים מול הקהילות הרפורמיות והציבור הליברלי, שהם רובה של יהדות ארצות הברית. משבר הגיור, סוגיית הכותל וחוק הלאום אינם אלא תסמינים של משברי זהות בשני עברי האוקיינוס. המענה לאתגר זה דורש מהלך רחב היקף ומתמשך לגיבוש מערכת היחסים והזהות בין שתי הקהילות, וזאת באמצעות הגברת המודעות וההיכרות ההדדית, לצד פעילות משותפת. משימה לאומית זו מחייבת התארגנות בהיקף נרחב בשיתוף גורמים רבים במסגרת "מנהלת לאומית" – שעל יסוד גישה מערכתית תספק רצינות, הכוונה ומשאבים לשלל תוכניות ופרויקטים רלוונטיים. יש להיערך גם למלחמה משותפת באנטישמיות – תופעה מתגברת במערב ובמזרח אירופה ובארצות הברית. באירופה קיבלה תופעה זו ביטוי ממוסד – ג'רמי קורבין בראש מפלגת הלייבור בבריטניה וראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבן, למרות היותו

ידיד ישראל; בארצות הברית הביטויים הם עממיים, דוגמת הרצח ההמוני בבית הכנסת בפיטסבורג. אלה רק תסמינים ואותות אזהרה ברורים.

כיצד מתמודדת ישראל עם עולם ה"פוסט אמת" וה"פייק ניוז"? כבר כיום ברור שלתופעות אלו השלכה ישירה הן על הביטחון הלאומי והן על התהליך הדמוקרטי. קבלת החלטות בענייני ביטחון לאומי מחייבת הבנת המציאות, ואילו הדמוקרטיה המערבית הליברלית מבוססת על היותו של ציבור הבוחרים מודע ומעודכן. היכולת לקבל החלטות הולמות וראויות מתערערת כאשר אמונות, דעות ורגשות משפיעים על השיח יותר מאשר עובדות, וכאשר פוחתת היכולת להבחין בין אמת לשקר. השינוי במאפייני העימותים הצבאיים עושה את המציאות מורכבת יותר, ואילו הבחירות לנשיאות בארצות הברית ב-2016 והברקזיט בבריטניה המחישו את יכולתו של גורם זר (במקרה זה רוסיה) להתערב בתהליך הדמוקרטי במדינה אחרת. תקופה זו מחייבת אפוא את הגורמים הרלוונטיים להתארגנות מיוחדת, הן לבירור המציאות והן לסיכול השפעה חיצונית עוינת על היכולת לברר אותה. יש להניח שגם ישראל מהווה יעד למבצעי השפעה שיגברו בשנה הבאה, בין היתר על רקע הבחירות לכנסת.

תפניות

תפנית מוגדרת כאירוע קיצוני שסבירותו נמוכה מאוד אך משמעות התרחשותו חמורה, ויש לחשוב על כיווני מענה למקרה זה. להלן עשר תפניות שחשוב להיות מוכנים אליהן, לפחות בחשיבה מוקדמת כבסיס למענה, ולו חלקי, או כתוכנית מגירה לבניין כוח או להפעלתו:

איראן פורצת לפצצה גרעינית – בידי איראן הידע הנדרש לפצצה גרעינית. תפנית משמעותית תתרחש (אומנם בסבירות נמוכה מאוד) אם איראן תבחר במודל הצפון-קוריאני, תעזוב את ה-NPT או תפתח מסלול חשאי ותנסה לאתגר את העולם על ידי התחמשות בנשק גרעיני. על ישראל וארצות הברית להיות מוכנות לתרחיש קיצון זה ולוודא שבידיהן דרך למנוע מאיראן לממשו. מודיעין, יכולות מבצעיות והסכמה על חלוקת עבודה הם חיוניים, שכן אם תתרחש תפנית זו, פרק הזמן שיעמוד לרשות ישראל וארצות הברית על מנת להגיב יהיה קצר מאוד.

"מקרה הכול" – מספר חזיתות פעילות באש בורזמנית – חזבאללה מלבנון, סוריה, איראן, רצועת עזה ויהודה ושומרון – אם תיחלש ההרתעה הישראלית או פעולות מוגבלות יסלימו לעימות מלא, ייתכן מצב שבו, בתיאום או בתהליך מידרדר בזמן קצר, כל אויביה המרים של ישראל ייכנסו למערכה באותו זמן או בשלבים סמוכים זה לזה. אפשר שבמקביל להתפרצות בזירת עזה ובזירה הצפונית יפרצו גם

מהומות ביהודה ושומרון. מאז מלחמת ששת הימים לא פעלה ישראל בארבע חזיתות (אז – מצרים, ירדן, סוריה ועיראק), ועל מערכת הביטחון והקבינט להיערך גם לפעולה בתנאים אלו. כאשר עולה הסבירות לאפשרות זאת יש לוודא בניין כוח הולם (סד"כ בעיקר), ולגבש תוכניות מבצעיות וכללי פעולה מתאימים לאירוע רחב היקף מסוג זה. חשוב להגדיר קדימויות לגבי פעולה בזירות השונות ובחזיתות בתוך הזירות, וכן לגבי הגורם שנכון להוציא תחילה מהמערכה וזה שנכון להתמודד עימו בעדיפות שנייה. כן חשוב לברר מה הסיוע שישראל תוכל אז לקבל מבעלות בריתה, ומהו אורך הנשימה הלוגיסטי שלה. לתפנית מסוג "מקרה הכול" השלכות רבות על תקציב הביטחון, על צה"ל ועל החזית האזרחית, וכן על תחזוקת ההרתעה.

הנשיא טראמפ משנה מדיניות כלפי ישראל – מפסיק להגן עליה במועצת הביטחון של האו"ם ונוטש את המזרח התיכון. מדיניות הנשיא טראמפ כלפי ישראל חיובית ביותר, אך נוגדת את התפיסה הכללית של בדלנות "אמריקה תחילה" (America first) שהוא דוגל בה, וכן את צמצום ההוצאות הממשלתיות וסיוע החוץ האמריקאי ואת מעורבותה המינימלית של ארצות הברית במזרח התיכון. אומנם, בסבירות נמוכה מאוד הנשיא יכול לשנות מדיניות באופן קיצוני, למשל אם ישראל תדחה את תוכנית השלום – "עסקת המאה" שלו. גורמים אנטי-ישראלים יוכלו אז לפעול נגד ישראל אצל הנשיא, תוך השמעת נימוקים אנטישמיים או טענות בדבר קשרים של ישראל עם סין, הפוגעים באינטרס אמריקאי. על ישראל לבחון משמעויות אפשריות של מהלכים אנטי-ישראלים בארצות הברית ועל ידה, החל בהימנעות בהצבעה על החלטה אנטי-ישראלית במועצת הביטחון ועד צמצום בסיוע.

התנגשות עם רוסיה – פעילות ישראל בסוריה מנוגדת לרצון הרוסי לייצב את המדינה ולשקמה. היועצים הרוסים ואנשי הצבא הרוסי בסוריה, שפעלו בשיתוף פעולה עם משטר אסד, איראן וחזבאללה, אימצו עמדות אנטי-ישראליות, ואלה הקרינו על כל מערכת הביטחון הרוסית. פגיעה ישראלית בחיילים רוסים בסוריה או פעילות נגד מערכות ההגנה האווירית המתקדמות שהועברו לסוריה, ואשר יגרמו פגיעה ישירה במשטר הסורי, עלולים לשנות בצורה דרמטית את המדיניות הרוסית בקשר לפעילות ישראל בסוריה – מתיאום אסטרטגי עם ישראל ומניעת חיכוך לעימות ישיר עם הפעילות הישראלית, תגבור ההגנה האווירית והחלת כללי פתיחה באש מתירניים, וגם נקיטת מהלכים דיפלומטיים קשים נגד ישראל.

היום שאחרי אבו מאזן – אינתיפאדה שלישית חמושה, השתלטות חמאס על יהודה ושומרון, ה'תנזים' מוביל את האלימות בירי בנשק חם ובפיגועים – ישראל נהנתה בעשור האחרון משקט יחסי בגדה המערבית ומשיתוף פעולה עם מנגנוני

הביטחון של הרשות הפלסטינית במאבק עם ארגוני הטרור, ובראשם חמאס. שיתוף פעולה זה משרת אינטרס פלסטיני, כפי שרואים זאת מחמוד עבאס וראשי המנגנונים. בסבירות נמוכה אך לא זניחה – המנהיג הבא של הרשות/אש"ף/פת"ח יוביל מדיניות טרור בדומה לזו שהוביל יאסר ערפאת בשנת 2000 (האינתיפאדה השנייה), או חמור מכך – חמאס ישתלט על יהודה ושומרון. פיגועי ירי, מטענים וטרור מתאבדים יאתגרו את ישראל עד כדי צורך לצאת למבצע דוגמת 'חומת מגן' 2002 (כיבוש מחודש של מרכזי הערים בגדה).

נפילת המשטר במצרים – היווצרות ציר טורקי-מצרי נגד ישראל. מדובר בתרחיש הדומה לתרחיש נפילת משטרו של חוסני מובראכ. המצב הכלכלי הקשה והמצב חברתי המתוח במצרים יובילו לעלייה מחודשת של שלטון 'האחים המוסלמים'. אלא שהפעם, שלא כבתקופת מוחמד מורסי, 'האחים המוסלמים' יאחזו היטב בשלטון, ובין הצעדים שהמשטר ינקוט יהיה ביטול הסכם השלום עם ישראל, או לפחות ביטול הנספח הצבאי שלו. במקביל, מצרים תחבור לטורקיה בניהול מדיניות אנטי-ישראלית חריפה ובתמיכה בחמאס ובפלסטינים, באופן שיפגע ישירות באינטרסים של ישראל. **נפילת המשטר בירדן** – ירדן סובלת ממשבר כלכלי חריף הנובע במידה רבה מהצפתה בפליטים, והמשטר עצמו סובל ממשברים פוליטיים מתמשכים, שחלקם מכוון ישירות נגד המלך ומשטר המלוכה. הפיכת החזית הירדנית לחזית פעילה נגד ישראל תהיה שינוי דרמטי שיחייב שינוי בסדרי הכוחות של צה"ל, הקמת מכשול קרקעי בגבול ישראל-ירדן, בדומה למכשול בגבול מצרים ואפילו זה שבגבול עזה, ומדיניות ביטחון שוטף שונה לחלוטין. ירדן עלולה להיות מדינת דאע"ש חדשה או מדינת 'אחים מוסלמים', או מדינה שניכרת בה השפעה שיעית-איראנית שתגיע דרך עיראק. בכל מקרה, יכונן בה אז משטר שאיננו ידידותי לישראל, אשר יחדש את החזית המזרחית במלוא חומרתה. ראוי שתגובת תוכנית מגירה להתמודדות עם תרחיש מאיים זה.

מתקפת סייבר חמורה (איראנית, רוסית או ממקור לא ידוע) על המערכות הפיננסיות והתשתיות של ישראל – הסייבר הוא תחום לחימה חדש במאה ה-21. עד כה הייתה ישראל בין המדינות המובילות בתחום ואויביה פיגרו מאחור. לישראל מערכת הגנה מהמתקדמות בעולם, אך בעולם הסייבר מתפתחים בהתמדה מכשירי תקיפה חדשניים. רוסיה כמעצמת סייבר ותיקה, וגם איראן כמדינה המשפרת את יכולות הסייבר שלה, עלולות לתקוף את ישראל בממך חדשני זה. זיהוי מקור התקיפה – לצורכי הרתעה, נטרול ותגובה – יהיה בעייתי. יהיה צורך לשקול את התגובה לאור דאות התוקף, עוצמת הנזק ומשמעויות התגובה וההסלמה במרחב הסייבר ומחוצה לו.

המענה לאתגרים – המלצות

במישור האתגרים הצבאיים שישראל ניצבת מולם מתקיים יחס הפוך בין חומרת האיום והיקף אתגר ההתמודדות עימו, לבין הדחיפות והמיידיות של האיום. לכן, חשוב מאוד לא לאפשר לדחוק את החשוב לשוליים. מבחינת החומרה, הסדר הוא הגרעין האיראני, חזבאללה, איראן בסוריה וחמאס ברצועת עזה. מבחינת הדחיפות, המצב בעזה עלול להסלים בטוח המיידי; בסוריה יכול בכל עת להתפתח צורך לתקוף רכיב נוסף בהתבססות האיראנית; בלבנון – הסלמה תלויה בהחלטה ישראלית לפעול נגד בניית תשתית צבאית מתקדמת; אל מול אתגר הגרעין האיראני – פעולה ישראלית תגיע רק אם האיראנים יפרצו לפצצה, תתגלה תוכנית חשאית בהקשר זה או ייחצו קווים אדומים.

האתגרים המדיניים מתמקדים גם הם בארבע זירות אלה: המשך המאבק בתוכנית הגרעין האיראנית וחשיפת הכוונות והיכולות שאיראן מנסה להסתיר; חשיפת אי-הלגיטימיות של ההתבססות האיראנית בסוריה, החתרנות האזורית והתמיכה האיראנית בטרור, והובלת מהלכים מדיניים נגדה; היערכות לאפשרות של "עסקת המאה" של ממשל טראמפ ומשמעויותיה; הסדרה בעזה והטיפול במשבר החברתי-כלכלי בה; היערכות לעתיד הרשות הפלסטינית לאחר פרישת מחמוד עבאס. נוסף על כך יידרשו המשך המאבק בדה-לגיטימציה של ישראל וב-BDS, ובלימת הפגיעה ביחסים עם מגזרים חשובים בחברה האמריקאית, ובעיקר יהדות ארצות הברית.

ישראל לא ניצלה במידה מספקת את חלון ההזדמנות המדיני שנוצר בעשור האחרון. ההתמודדות עם האתגרים הצבאיים והמדיניים דורשת יוזמה, יציאה מסטטוס קוו בעייתי לטווח הארוך ומיצוי הזדמנויות לחיזוקה של ישראל. יוזמה מדינית בעיקר, לצד מוכנות משופרת לעימותים במזרח, בצפון ובדרום הן בבסיס ההמלצות האסטרטגיות להתמודדות עם הבעיות המרכזיות שניצבות בפני ישראל בשנים הבאות:

מול אתגר הגרעין האיראני – הגעה להבנות ברורות עם ארצות הברית, שיכללו מאמץ מודיעין והתרעה משותף, הגדרת הקו האדום למקרה שאיראן תפסיק לקיים סעיפים בהסכם הגרעין, ובוודאי אם תנסה לפרוץ לפצצה גרעינית, הכנת תוכנית משותפת מדינית וצבאית לעצירת איראן במקרה שתעבור את הקו האדום. לנוכח פרישת טראמפ מהסכם הגרעין והאפשרות שאיראן תחדש את פעילות הגרעין, תקציב הביטחון ותוכניות ההיערכות ובניין הכוח בישראל צריכים לאפשר מוכנות מבצעית למהלך מול איראן מתגרענת. כן יש צורך בהבנות עם ארצות הברית, שלפיהן אם יגובש נוסח חדש להסכם הגרעין, הפשרות שיידרשו על מנת לגבשו לא יפגעו באינטרסים של ישראל.

מול איראן בסוריה – לפי שעה ישראל יכולה להמשיך לבסס את המערכה למניעת החדירה האיראנית לסוריה על עליונות מודיעינית ויכולות תקיפה מגוונות ומדויקות. עדיף שהמערכה תמשיך להתנהל בשטח סוריה, אך על ישראל להיות מוכנה גם לאפשרות שהמערכה תתרחב ללבנון או לאיראן ישירות. יש לעשות כל מאמץ לא להגיע להתנגשות עם כוחות רוסיה בסוריה. תהליך השיקום של הצבא הסורי כבר החל, והוא עלול להביא לאסרטיביות רבה יותר של המשטר נגד פעולות חיל האוויר הישראלי בשמי סוריה. כל אלה מובילים לצורך לבחון באופן ביקורתי את הפרדיגמה הקיימת ולהתכוון לאפשרות שישראל תוכל להמשיך בתקיפות אוויריות, אך במקרים מעטים יותר מאשר בשנים האחרונות ועל בסיס הכנות רבות יותר, וכן לבחון גם אפשרויות פעולה נוספות.

מול חזבאללה – ישראל צריכה להמשיך למנוע באופן שיטתי העברת נשק איכותי לחזבאללה בלבנון, כל עוד התנאים האסטרטגיים מאפשרים זאת. נוסף על כך ישראל צריכה להיערך לפעולה נגד הטיילים המדויקים בלבנון והתשתית הטכנולוגית לייצורם. החלטה על כך צריכה להביא בחשבון כי פעולה כזאת תגרום לעימות נרחב ומתמשך שיכלול יכולות התקפיות והגנתיות, אש ותמרון קרקעי, הגנה קרקעית ואווירית והגנה מפני טילים. לכן, נכון לפעול בהתאם לקצב התפתחות האיום. בה בעת יש לקדם את היערכות החזית האזרחית למלחמה בזירה הצפונית. ישראל נדרשת להמשיך להבהיר שמבחינתה לבנון וחזבאללה חד הם, והיא תמשיך לפעול בהתאם אם חזבאללה יפגע בישראל. גם את גישתה של ישראל למלחמה מול חזבאללה ולעת שאחריה יש לעצב בתיאום עם ארצות הברית ועם שותפות אזוריות ובינלאומיות נוספות.

הסכסוך הישראלי-פלסטיני היה ונשאר בעיית היסוד של ישראל ביחסיה עם שכנותיה באזור ועם הקהילה הבינלאומית. יוזמת ממשל טראמפ ל"עסקת המאה" מתעכבת, והניתוק בין הממשל האמריקאי לפלסטינים מבטיח שישראל תנצח ב"משחק האשמה" עוד לפני חשיפת היוזמה והנחתה על סדר היום. עם זאת, ארצות הברית וגם העולם הערבי הסוני הפרגמטי יצפו למהלך ישראלי שיחדש את האמון בכוונותיה הטובות של ישראל. אך מעבר לציפיות אלו של בעלות בריתה של ישראל, מהלך כזה הוא אינטרס ישראלי ראשון במעלה, שיאפשר לה לעצב את גבולותיה ואת מאפייניה כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה וצודקת. תהיה זו טעות היסטורית להסתפק בסטטוס קוו, שמשמעותו הידרדרות מסוכנת למציאות של מדינה אחת. לפני מדינת ישראל נפתח חלון הזדמנויות אסטרטגי נדיר לנקיטת מהלכים עצמאיים ומתואמים בזירה הפלסטינית, שנכון לנצלו. המכון למחקרי ביטחון לאומי הציג באחרונה מתווה מדיני וביטחוני לזירה זו, אשר כולל שורת פעולות לעצירת הגלישה למציאות של

מדינה אחת ולתחילת תנועה למציאות של שתי ישויות מדיניות. זאת, מבלי שיתאפשר וטו פלסטיני על המהלכים, בעיקר על ידי הגדרה מחודשת של אחריות על שטחים שבמסגרתה יאוחדו שטחי A ו-B ויוגדרו שטחים שיפתחו לשימוש פלסטיני בשטחי C הנוכחיים, לצד אי-פגיעה בגושי ההתנחלויות ושימור חופש הפעולה הביטחונית הישראלית בכל השטח. כך יקודם שיפור ארוך טווח ביציבותה הביטחונית ובמעמדה האסטרטגי של מדינת ישראל.

עזה תחת שלטון חמאס אינה שותפה למהלך מדיני. כל הסדרה מדינית עם חמאס – ארגון טרור שאיננו מכיר בישראל – מחלישה את המחנה המתון בזירה הפלסטינית (הרשות ברמאללה) ומעודדת את אלה הטוענים שישראל מבינה רק כוח. עם זאת, נראה כי אין לחמאס אופציות צבאיות משמעותיות, משום שישראל פיתחה יכולות מול הרקטות ומול המנהרות חוצות הגבול שלו, וכן אינו מצליח לספק את צורכי האוכלוסייה. בשל כך הוא נכון לבחון הסדרה בתנאים שישראל יכולה לקבל. בעבר נראה היה שאין מרחב הסכמה בין ישראל לחמאס – לא לכניסה לתהליך משא ומתן לגבי הסדרה – בגלל סוגיית החיילים הנעדרים והאזרחים שבידי החמאס, ובגלל חוסר נכונות מצד הארגון לקבל את העיקרון "שיקום תמורת פירוז". אולם ייתכן שעקב המצוקה שלו בעת הנוכחית יסכים חמאס ל"הודנה קטנה" במסגרת הסדרה. יש לבחון אפשרות זו, כשדרישות המינימום הישראליות צריכות להבטיח שההסדר, אם יגובש, יבטיח לפחות אי-התעצמות נוספת של חמאס.

המערכה הצבאית מול חמאס – יש לחזור ולוודא שקיימת תוכנית מבצעית שאינה מכוונת לכיבוש עזה, אך מתמרנת למרכזי כובד של חמאס במטרה להכות בו קשות, בלי השיקול המגביל "לשמר אותו ככתובת". הזרוע הצבאית של חמאס לא ספגה מכה קשה בשלושת סבבי העימות בין הארגון לישראל בעשור האחרון, וחשוב שהיא, ולא האוכלוסייה, תשלם את המחיר במקרה של עימות.

מול רוסיה וסין – נכון לשמר יחסים קרובים ובפרט יחסי סחר נרחבים עם מדינות אלה על יסוד דיאלוג פתוח וכן, אך אין לשכוח לרגע מי היא בעלת הברית היחידה והאמינה של ישראל – ארצות הברית שעימה יש לישראל יחסים מיוחדים, ואיתה ישראל חולקת ערכים ואינטרסים ללא תחליף. לא רוסיה ולא סין מעוניינות או יכולות לתת לישראל את התמיכה הביטחונית והדיפלומטית שמעניקה לה ארצות הברית. מול סין חשוב בעיקר חיזוק רכיבי ניהול הסיכונים במדיניות לגבי השקעות סיניות בתשתיות חיוניות בישראל ודיאלוג עם ארצות הברית, הרגישה מאוד להעברת טכנולוגיות לסין. מול רוסיה נדרש להבהיר מחדש את מרחבי התיאום ומניעת החיכוך בסוריה, לפעול לצמצום אספקת אמצעי לחימה מתקדמים לסוריה ולחזבאללה ולנסות למזער את

התמיכה הרוסית באיראן. גם כאן, חובה להיות קשובים לרגישויות האמריקאיות כלפי רוסיה, הנתפסת בארצות הברית כמעצמה הפועלת בתוקפנות באירופה בכלל, וכלפי אוקראינה בפרט.

המלחמה בדה־לגיטימציה של ישראל מחייבת גישה שונה מזו שהייתה נהוגה

עד היום. מעבר למדיניות אחרת בנושא הפלסטיני, שתסייע לצמצם במידה ניכרת את הביקורת על ישראל, יש לוודא תיאום הפעילות נגד גורמי דה־לגיטימציה. נדרש מענה מאוזן על ידי הזרועות הגלויות והחשאיות של המדינה ועל ידי גופי החברה האזרחית. הנושא חשוב מכדי שיהיה כלי משחק בפוליטיקה הישראלית הפנימית. גם בתחום זה יש למכון למחקרי ביטחון לאומי המלצות סדורות, שבמרכזן הדגשת הצורך במענה משותף ישראלי ויהודי ברחבי העולם, ממשלתי ולא ממשלתי, תוך בניית תשתית מידע וארגון מערכה כוללת וסינרגטית בשילוב מאמצים מול קהלים מגוונים.³

יהדות ארצות הברית היא רכיב מרכזי בתרומה לביטחון ישראל. יש צורך בפעילות יזומה להידוק היחסים עם המגזרים השונים בקהילה היהודית, בדגש על הצעירים ועל הקהילה הרפורמית והקהילה הקונסרבטיבית. נחוץ דיאלוג שוטף עם מגזרים שונים בחברה האמריקאית, הנמצאים בעימות עם ממשל טראמפ ואין להם היסטוריה אנטי־ישראלית ועימותים עם יהדות ארצות הברית, לצד חידוש שיתוף הפעולה וההידברות עם המפלגה הדמוקרטית. אפשר לעשות זאת בלי לפגוע ביחסים עם ממשל טראמפ ועם קהל התומכים הרחב בקרב רפובליקנים ואוונגליסטים.

לנוכח "השנה הנפיצה" – הגברת מוכנות צה"ל והעלאת תקציב ביטחון. עקב

הנפיצות הגבוהה בכל החזיתות והיחלשות מסוימת בהרתעה הישראלית, על שר הביטחון ה"חדש" והרמטכ"ל הנכנס לבחון מחדש את הנחות העבודה שבבסיס תוכנית 'גדעון', ולחזק את מוכנות צה"ל לעימותים בכל הזירות. מדובר בתגבור אימונים, מלאים ובעיקר גיבוש אסטרטגיות ותוכניות מבצעיות מתאימות ליכולות העדכניות ולדרכי הפעולה שפותחו על ידי איראן, חזבאללה וחמאס.

לבסוף, ישראל מתקרבת לשנת בחירות. עת כזו היא רבת השפעה על אופציות ומוטיבציות בתחום הביטחוני, גורמת חוסר קשב בממשלה ובכנסת, מחייבת לימוד בעת החלפת בעלי תפקידים בשלטון וגובה זמן הדרוש לגיבוש אמון ולהסדרת שיתוף הפעולה בין הרכבים חדשים ופחות מנוסים. בנושאי ביטחון יש חשיבות מיוחדת לאמון הציבור במקבלי החלטות. העידן הנוכחי מאופיין בכרסום האמון במוסדות המדינה, אך לציבור בישראל יש עדיין אמון רב בצבא ובמערכת הביטחון. אמון זה אינו מובן מאליו. המציאות הפוליטית הצפויה בשנה הקרובה תלווה באתגרים ללגיטימציה של הדרג הפוליטי בקרב הציבור, ותעמיס על הדרג הצבאי ובעיקר על הרמטכ"ל אחריות

רבה לניתוח אובייקטיבי ומקצועי של המצב מול הדרג המדיני עצמו ומול הציבור. הקיטוב הפוליטי הנוכחי בישראל ומצבו המשפטי של ראש הממשלה (המשמש גם שר ביטחון) עלולים להעצים את הוויכוח ואת הטלת הספק לגבי המניעים שבבסיס החלטות ביטחוניות ומדיניות. על רקע זה אפשרית גם פגיעה בלגיטימציה של הדרג הצבאי בכל הקשור לקבלת החלטות.

* * *

שנת 2019 עשויה להתברר כשנת מפנה אחרי מספר שנים של חלון הזדמנויות מדיני נדיר לשיפור ביטחונה של מדינת ישראל, להשגת יעדיה הלאומיים ולעיצוב עתידה. הפער המודיעיני והצבאי בין ישראל לבין יריביה נמצא בתהליכי סגירה וגוברת הנפיצות בכל הזירות והחזיתות שבהן מתמודדת ישראל. למרות מערכת הבחירות לכנסת שתקיים בשנה זו, חשוב שנשכיל ליזום מהלכים מדיניים בזירה הפלסטינית ולטפל באיומים צבאיים קריטיים, תוך פיתוח מנגנונים מעודכנים לבקרת הסלמה ולקיצור משך העימותים, אם יתפתחו.

תמצית המדינאות של מנהיגי הציונות ומנהיגי ישראל הייתה יכולת לזהות הזדמנויות אסטרטגיות מול המעצמות והקהילה הבינלאומית ומול שכניה הערבים והמוסלמים של ישראל. גישה זו תקפה גם כיום – לא פחות מאשר בעבר, ואולי אף יותר.

הערות

- 1 עמוס ידלין, אודי דקל, קים לביא, **מתווה אסטרטגי – לזירה הישראלית-פלסטינית**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוקטובר 2018. <https://bit.ly/2OMJ9xY>
- 2 אסף אוריון ושחר עילם (עורכים), **יהודי ארצות הברית והביטחון הלאומי של ישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, דצמבר 2018. <https://bit.ly/2CJSa8l>
- 3 בין פרסומי המכון בנושא המאבק בתופעת הדה-לגיטימציה של ישראל, ראו: עינב יוגב וגליה לינדנשטראוס (עורכות), **תופעת הדה-לגיטימציה: אתגרים ומענים**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 164, פברואר 2017; אבנר גולוב, **הקהילה הישראלית בארצות הברית: נכס לדיפלומטיה הציבורית**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 174, אפריל 2018; יותם רוזנר ועדי קנטור (עורכים), **האיחוד האירופי בעידן של תהפוכות: מגמות, אתגרים ומשמעויות לישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 175, מאי 2018.

הכותבים

העורכים

ענת קורץ – עמיתת מחקר בכירה, מנהלת המחקר ועורכת סדרת 'מבט על' במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, התנועה הלאומית הפלסטינית ויחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel War at Home* (2009) ד"ר קורץ הייתה שותפה לעריכה ולכתיבת ספרי **הערכה אסטרטגית לישראל** בשנים 2009-2018; **צוק איתן – השלכות ולקחים** (2014) וכן *Negotiating in Times of Conflict* (2015); **סוריה: ממדינה למערכת היברידית – משמעויות לישראל** (2017); **שישה ימים חמישים שנה** (2017), **משבר רצועת עזה: מענה לאתגר** (2018).

שלמה ברום – עמית מחקר בכיר, מנהל תוכניות המחקר ועורך סדרת 'מבט על' במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (מיל') ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן ועם סוריה, וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר שלו: יחסי ישראל עם הפלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. הספרים שהיה שותף לעריכתם וכתבתם הם: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **ספרי הערכה אסטרטגית לישראל 2009-2019**; **לאחר מבצע 'עמוד ענן'** (רצועת עזה, נובמבר 2012); **'צוק איתן' – השלכות ולקחים** (2014).

הכותבים

ענת בן־חיים – עוזרת מחקר בפרויקט סוריה, המתמקד בשלל ההיבטים והסוגיות הנוגעים למלחמה במדינה. במסגרת זו לוקחת חלק בשיתופי פעולה של המכון עם מגוון גופי מחקר וביטחון ישראלים וזרים. ענת בוגרת תואר ראשון בהצטיינות יתרה ביחסים בינלאומיים ובהיסטוריה של האסלאם והמזרח התיכון מהאוניברסיטה העברית בירושלים, וכותבת באתר 'זווית אחרת'.

אודי דקל – מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (כמיל') דקל היה ראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים בזמן כהונתו של אהוד אולמרט כראש הממשלה. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון. הוא עמד בראש הוועדה המשולשת לישראל, לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה, ובראש ועדות צבאיות עם מצרים ועם ירדן. כן היה ראש קבוצות עבודה לתיאום אסטרטגי־אופרטיבי עם ארצות־הברית, לפיתוח מענה לאיום טילי קרקע־קרקע ולשיתוף פעולה צבאי בינלאומי. השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2005) וריכז את גיבוש אסטרטגיית צה"ל. בין הפרסומים שהיה שותף לכתיבתם ולעריכתם: **סוריה – מפה חדשה, שחקנים חדשים: אתגרים והזדמנויות לישראל** (2015); **סוריה: ממדינה למערכת היברידית – משמעויות לישראל** (2017), **משבר רצועת עזה: מענה לאתגר** (2018). **תרחישים בזירה הישראלית־פלסטינית: האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים** (2018); **מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית פלסטינית** (2018).

עמוס ידלין – נכנס לתפקידו כראש המכון למחקרי ביטחון לאומי בנובמבר 2011 לאחר ארבעים שנות שירות בצה"ל, תשע מתוכן כחבר המטה הכללי. בשנים 2006–2010 כיהן אלוף (מיל') ידלין כראש אמ"ן. לפני כן שימש נספח צה"ל בארצות־הברית ומפקד המכללות של צה"ל, בהן המכללה לביטחון לאומי, לאחר שהועלה לדרגת אלוף בשנת 2000. קודם לכן שירת כסגן־מפקד חיל האוויר, מפקד שתי טייסות קרב ומפקד שני בסיסים של חיל האוויר, וכן עמד בראש מחלקת התכנון בחיל האוויר. אלוף (מיל') ידלין השתתף כטייס קרב במלחמת יום הכיפורים, במבצע 'שלוש הגליל' ובמבצע 'תמוז' – תקיפת הכור הגרעיני בעיראק. הוא בעל תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד בבוסטון. בין הפרסומים שהיה שותף לכתיבתם: **יציבות משטרים במזרח התיכון: מודל לניתוח ולהערכת סיכוי לשינוי שלטוני** (2013), **מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית־פלסטינית** (2018).

רז צימט – עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי המתמחה באיראן. בעל תואר שני ותואר שלישי בהיסטוריה של המזרח התיכון מטעם אוניברסיטת תל אביב, ותואר ראשון בהיסטוריה של האסלאם והמזרח התיכון מטעם אוניברסיטה העברית בירושלים. עבודת הדוקטורט שלו עסקה במדיניותה האזורית של איראן בעולם הערבי בשנות החמישים והשישים. הוא שירת כשני עשורים באגף המודיעין. ד"ר צימט משמש חוקר גם במרכז אליאנס ללימודים איראניים באוניברסיטת תל אביב ובדסק לחקר הרשתות במרכז דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב. הוא

עורך הפרסום 'מבט לאיראן' היוצא לאור מטעם מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, ואשר עוסק במעורבותה האזורית של איראן. הוא כתב עשרות מאמרים ופרשנויות בתחומי מחקר, מרצה בפורומים אקדמיים וציבוריים שונים ומספק פרשנויות בנושא האיראני לאמצעי תקשורת בארץ ובחו"ל.

אלדד שביט – אלוף-משנה (מיל') שביט הצטרף למכון בתחילת 2017 כחוקר בכיר, אחרי קריירה ארוכה באמ"ן ובמשרד ראש הממשלה בתל אביב. תפקידו האחרון באמ"ן היה עוזר להערכה לראש חטיבת המחקר, ובמשרד ראש הממשלה כיהן (2011–2015) כראש חטיבת המחקר. בתפקידיו אלה היה אחראי על גיבוש הערכות מודיעין בסוגיות אזוריות ובינלאומיות. בשנים 1994–1995 שימש ראש תחום מודיעין במשרד המזכיר הצבאי לראש הממשלה ושר הביטחון. בעל תואר שני בלימודי מזרח אסיה ותואר ראשון בלימודי המזרח התיכון באוניברסיטת תל אביב.

סימה שיין – עמיתת מחקר בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרשה ב־2015 מהמשרד לנושאים אסטרטגיים, שם כיהנה כמשנה למנכ"ל וכאחראית על התיק האיראני. בתפקידה זה הייתה מעורבת במגעים הדיפלומטיים בנושא. קודם לכן כיהנה כסגנית ראש המטה לביטחון לאומי לנושאים אסטרטגיים. מרבית שנותיה המקצועיות היו בקהילת המודיעין – אגף המודיעין והמוסד. לשיין תואר שני במדע המדינה ובלמודי ביטחון.

פנינה שרביט ברוך – אלוף-משנה (מיל') עו"ד פנינה שרביט־ברוך היא עמיתת מחקר בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרשה מצה"ל בשנת 2009 לאחר שירות של עשרים שנה במחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית, מתוכן חמש שנים כראש המחלקה. במסגרת תפקידה שימשה יועצת משפטית בכירה והייתה אחראית על מתן ייעוץ משפטי בתחומי המשפט הבינלאומי והמשפט המנהלי לגורמים הבכירים בצה"ל ובממשלה בנושאים הנוגעים, בין היתר, לדיני לחימה, דיני כיבוש, דיני היס, לחימה בטרור, הסכמים ביטחוניים, קביעת גבולות, מגעים מדיניים והליכים בינלאומיים. עו"ד שרביט־ברוך השתתפה במשלחות הישראליות למשא ומתן עם הפלסטינים וכן במשלחת הישראלית למשא ומתן עם סוריה בשנת 2000. לאחר פרישתה מצה"ל שימשה מרצה במשפט בינלאומי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. היא מרצה בנושאים אלה גם במכללה לביטחון לאומי של צה"ל.

בספר **הערכה אסטרטגית לישראל 2018-2019**, קובץ נוסף בסדרת הערכה אסטרטגית לישראל - שנתון המכון למחקרי ביטחון לאומי - מסוכמת תקופה שהתאפיינה בתמורות בסביבתה הקרובה של מדינת ישראל ובהתרחשויות שנרשמו בסביבה הרחוקה יותר, אשר גם להן נודעה השפעה ישירה על האתגרים וההזדמנויות שבפניה. פרקי הקובץ מוקדשים לניתוח האתגרים המורכבים והשלובים שישראל תידרש להתמודד עימם בשנה הקרובה, ומעבר לטווח זמן זה.

בפרקי הספר מנותחות הסוגיות הבאות: חתירת איראן להרחבת השפעתה במזרח התיכון ובפרט השלכותיה של המדיניות שנוקטת טהרן על זירת גבולותיה הצפוניים של מדינת ישראל; התפתחויות בזירה הצפונית כולל במעורבות האזורית והמעצמתית בזירת המלחמה בסוריה, וכן בפעילות ובהתחמשות חזבאללה בסוריה ובלבנון; הדינמיקה המתפתחת בין המעצמות והשפעתה על המזרח התיכון, ובמיוחד על האינטרסים הביטחוניים והמדיניים של ישראל בזירה הצפונית ובזירת הסכסוך עם הפלסטינים; האתגרים הניצבים בפני ישראל בזירת הסכסוך עם הפלסטינים והצעה לקשת מהלכים שיעצבו עבודה מציאות מדינית ביטחונית משופרת בזירה זו. פרק נוסף מתמקד בזירה הישראלית הפנימית וכולל ניתוח השלכותיהם של מהלכים שממשלת ישראל נקטה באחרונה שעשויים להשפיע על אופיה של הדמוקרטיה הישראלית, כבסיס לשיח שיסייע לשמר את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

פרק הסכום החותם את הקובץ, מאת ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל.) עמוס ידלין כולל המלצות למדיניות בנושאים ובתהליכים שביכולתה של ישראל להתערב בהם על מנת לצמצם איומים או לנצלם לשם ביצור יתרונותיה האסטרטגיים, הן במישור הצבאי והן במישור המדיני.

העורכים:

ענת קורץ. עמיתת מחקר בכירה, מנהלת המחקר ועורכת 'מבט על' במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על היבטים ארגוניים ותהליכי התמסדות של תנועות חברתיות ומאבקים עממיים. תחומי מחקרה העיקריים הם: התנועה הלאומית הפלסטינית, יחסי ישראל והפלסטינים, פתרון סכסוכים והתהליך המדיני במזרח התיכון.

שלמה ברום. עמית מחקר בכיר, מנהל תכניות המחקר ועורך 'מבט על' במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (בדימוס) ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן ועם סוריה, וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי מחקרו העיקריים הם: יחסי ישראל והפלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.