

# הערכה אסטרטגית לישראל 2017-2018

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים



**INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב  
UNIVERSITY

## **הערכה אסטרטגית לישראל 2017-2018**

**שלמה ברום, ענת קורץ, 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 2017-2018

שלמה ברום, ענת קורץ

עורכים

**iNSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב  
TEL AVIV UNIVERSITY

# Strategic Assessment for Israel 2017-2018

Shlomo Brom, Anat Kurz, 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](mailto:info@inss.org.il)  
אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

כל הזכויות שמורות © דצמבר 2017  
ISBN: 978-965-92620-9-0

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: גבול סוריה ישראל, יולי 2017.  
הצילום: מנחם כהנא / AFP

דפוס: אליניר, כתח תקווה

# תוכן העניינים

7	<b>הקדמה</b>
	<b>הזירה הצפונית – האתגר הביטחוני העיקרי</b>
9	אודי דקל וכרמית ולנסי
	<b>המאזן האסטרטגי של איראן ויריבותיה והשלכותיו על הזירה האזורית ועל ישראל</b>
25	סימה שייך
	<b>תבוסתה הצבאית של 'המדינה האסלאמית' ומשמעויותיה</b>
35	יורם שוייצר
	<b>שחקנים בינלאומיים במזרח התיכון – מפגש וניגודי אינטרסים</b>
49	עודד ערן
	<b>התמודדות עם האתגר של תפוצת נשק גרעיני: איראן וצפון קוריאה</b>
59	אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, שמעון שטיין
	<b>יחסי ישראל–ארצות הברית</b>
71	שחר עילם ואסף אוריון
	<b>ישראל והמזרח התיכון – פוטנציאל להפשרת הקיפאון בתהליך המדיני ולשדרוג היחסים בזירה האזורית</b>
81	שלמה ברום, קובי מיכאל, ענת קורץ וגלעד שר
	<b>מדינה יהודית ודמוקרטית והמחלוקות בתחום הביטחון הלאומי</b>
93	פנינה שרביט ברוך וציפי ישראלי
	<b>הערכה אסטרטגית כוללת: עשרה מעצבים ועשרה אתגרים, דילמות והמלצות</b>
115	עמוס ידלין
131	<b>הכותבים</b>

## הקדמה

בסוף 2017 ניכר במזרח התיכון תצרוף של מספר התפתחויות חשובות, שיכול להיות להן השפעה נרחבת על הביטחון הלאומי של ישראל. בסוריה שוכנת מלחמת האזרחים בתהליך שבו השחקניות המרכזיות הן רוסיה, איראן וטורקיה, והסכנה היא שהאינטרסים של ישראל לא יובאו בחשבון במסגרת שיקוליהן והמהלכים שיובילו במטרה לייצב את הזירה. התפתחות נוספת שנרשמה השנה היא מחיקתו של המאחז הטריטוריאלי של 'המדינה האסלאמית' בעיראק ובסוריה, בעוד הרעיון שהניע את דאע"ש מהווה עדיין אתגר ביטחוני וחברתי במזרח התיכון ומעבר לאזור. ברקע משתנים יחסי הכוחות בין המעצמות וכך גם הדינמיקה ביניהן במזרח התיכון ובזירה הגלובלית, והחריף המאבק האזורי בין איראן ובעלי בריתה לבין ערב הסעודית ובעלי בריתה. ולבסוף, בהתקרב סוף השנה הראשונה לכהונתו של ממשל טראמפ מתבהרת ההשפעה של החילוף בארצות הברית בין שני ממשלים כה שונים זה מזה על המזרח התיכון ועל יחסי ישראל עם ארצות הברית, שותפתה העיקרית.

כתוצאה מכל אלה, על סדר יומה המדיני-ביטחוני של מדינת ישראל מצויים בעת הנוכחית אתגרים כבדי משקל, בעלי השלכות קצרות טווח וארוכות טווח כאחת. מאז ומתמיד התמודדה ישראל עם איומים על ביטחונה הלאומי, אשר דרשו התייחסות והידרשות מיידיות שנודעו להן גם משמעויות עתידיות מורכבות. גם כיום, הקשר ולמעשה השילוב בין התפתחויות אסטרטגיות המתרחשות בסביבתה הקרובה והרחוקה יותר של ישראל מניח לפתחם של קובעי המדיניות ומקבלי החלטות במדינה צורך מובהק לגבש מענה לסוגיות שונות, המביא בחשבון הן את מכלול ההקשרים בין התרחשויות ומגמות אלה והן את תוצאותיהם המצרפיות של מהלכי התגובתיים והפרו-אקטיביים, הצבאיים והמדיניים כאחד.

כותרות הפרקים הכלולים בספר 'הערכה אסטרטגית לישראל 2017-2018', שהוא קובץ נוסף בסדרת 'הערכה אסטרטגית לישראל' שמפרסם המכון למחקרי ביטחון לאומי מדי שנה, משקפות את הסוגיות המרכזיות שעיימן מתמודדת ישראל בעת הנוכחית ואת הדילמות שיעסיקו אותה בשנה הקרובה, וגם בהמשך הדרך. כותרות אלה מרמזות על הקשר בין הסוגיות והזירות השונות, ובמשתמע גם על כך שמענה אשר יגובש לכל אתגר ואתגר, בין שיבוא לידי ביטוי במישור המדיני-דיפלומטי ובין שיהיה בעל אופי צבאי בעיקרו – יהיה בעל השפעה והשלכות על זירות נוספות. אשר

למענה לסוגיות השונות, ניתוחי הזירות והאתגרים הגלומים בהם מובילים להמלצות למדיניות שתסייע לישראל להשפיע על רכיבים מגוונים בסביבתה האסטרטגית, בהתאם לאינטרסים שלה וליעדיה הלאומיים.

המאמרים הראשונים בקובץ מוקדשים לזירה האזורית ולזירה העולמית מזווית הראייה של מדינת ישראל. האתגר הביטחוני העיקרי שלפניה הוא הזירה הצפונית, שבה מתעצב מאזן כוחות חדש שעיקרו התבססות השפעתה של רוסיה בסוריה, היאחזות איראן בשטחה של מדינה למודת קרבות זו והתחזקות יחסית בעוצמתו של חזבאללה. משמעויותיהן הספציפיות של התפתחויות אלה מנותחות גם בפרק הדין במאזן האסטרטגי של איראן כפי שהתפתח במזרח התיכון בשנים האחרונות. בפרק נוסף הסוקר את משמעויות תבוסתה הצבאית של 'המדינה האסלאמית' ובפרק הבוחן את השינוי המתגבש ביחסי הכוחות הבין-מעצמתיים בכל הנוגע למזרח התיכון, ובפרט במאזן הכוחות וההשפעה בין רוסיה לארצות הברית. מעמדה הבינלאומי של ארצות הברית נדון בפרק, המתמקד בהתמודדות עם משבר הגרעין הצפון-קוריאני והשלכותיו על ההתמודדות עם סוגיית הגרעין האיראני.

המאמרים הבאים מוקדשים לדיון בנושאים שמדינת ישראל במרכזם. הראשון דן ספציפית ביחסיה של מדינת ישראל עם ארצות הברית, בדגש על הקרבה האסטרטגית בין שתי המדינות וחשיבותה לישראל, בפרט לנוכח האתגרים שבפניה בזירה האזורית והבינלאומית. הפרק הבא מנתח את הפוטנציאל לחידוש ההידברות הישראלית-פלסטינית ואת ההשלכות החיוביות העשויות להיות להתפתחות בכיוון זה על יחסיה של ישראל עם מדינות סוניות פרגמטיות במזרח התיכון. פרק נוסף מתמקד במשמעות המושג 'מדינה יהודית ודמוקרטית', ומנתח את מקורותיהם הרעיוניים והפוליטיים של מחלוקות בתחום הביטחון לאומי במדינת ישראל.

את הקובץ חותם דיון מסכם באתגרים המדיניים-ביטחוניים שעומדים בפני מדינת ישראל, מאת ראש המכון, אלוף (מיל') עמוס ידלין. הניתוח מסוכם בהמלצות למדיניות שתכליתן צמצום סיכונים ואיומים לצד איתור וטיפול הזדמנויות, שניצולן יסייע לעצב לישראל סביבה אסטרטגית נוחה יותר ובטוחה.

תודת עורכי הקובץ נתונה לכותבי המאמרים – כולם חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי. כבכל שנה מאז השקתה של סדרת 'הערכה אסטרטגית לישראל' לפני כעשור, תרומה ניכרת וחשובה להוצאתו לאור של קובץ זה הרימו משה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, וג'ודי רוזן, עורכת פרסומי המכון. על כך מסורות להם תודתנו מקרה לב והערכתנו העמוקה.

שלמה ברום, ענת קורץ

דצמבר 2017



# הזירה הצפונית - האתגר הביטחוני העיקרי

## אודי דקל וקרמית ולנסי

### הקדמה

אִי־היציבות המאפיינת את העולם הערבי בשנים האחרונות, מאז פרוץ הטלטה האזורית, נמשכת. למשטרים במדינות ערב אין מוטיבציה או יכולת להתמודד עם בעיות היסוד המזינות אִי־שקט, בכוונות ובפועל, ובמרכזן המצב החברתי־כלכלי. לזעזועים הפנים־מדינתיים מתווספים שסעים ומתיחויות בין השחקנים האזוריים, ובפרט אלו שבין המחנה השיעי בהובלת איראן לבין המחנה הסוני בהובלת ערב הסעודית, שגם מסוכסך בתוך עצמו. עם זאת, המסגרות המדינתיות שורדות והערכות קודמות בדבר פירוק הסדר המדינתי באזור והתפוגגות הגבולות, תוצרי הסכמי סייקס־פיקו, התבררו כחפוזות. הערכה זו תקפה גם לסוריה, שבשלבים מוקדמים יותר של מלחמת האזרחים המתחוללת בה מעל לשש שנים, נראה היה שגבולותיה מיטשטשים והמבנה המדינתי חדל להתקיים.

הלחימה בסוריה נמשכת, אך עקב הישחקות המחנות היריבים נראה שהלחימה שוככת. הקואליציה הסובבת את משטר בשאר אל־אסד, הכוללת את רוסיה, איראן ושלוחיה ובכללם חיבאללה, הצליחה לבלום את הנסיגה בכוחו של המשטר, ולפיכך גרפה ניצחון אסטרטגי. ברם, משטר אסד אינו מסוגל להתקיים ללא הקואליציה החיצונית הפרו־אסדית. שדה מערכה מקביל הוא התחום המדיני - תהליך הידברות המתנהל בניסיון לעצב את דמותה העתידית של המדינה הסורית בהובלתה של רוסיה. בה בעת חל שינוי במאזן הכוחות הבין־מעצמתי במזרח התיכון. בעוד ארצות הברית נסוגה מתפקידה כשוטר העולם ומתמקדת בבעיות בווערות יותר, במיוחד המשבר עם צפון־קוריאה, רוסיה חזרה למזרח התיכון, התבססה בסוריה בכוונה להיאחז בה לאורך זמן ואף קיבלה בפועל מארצות הברית את האחריות ל"תיק הסורי". רוסיה היא זו המובילה הידברות בין הגורמים הרלוונטיים למלחמה בסוריה, במטרה לגבש

הסדרה שתשים קץ למלחמת האזרחים. במקביל מנסה רוסיה להרחיב את השפעתה בהקשרים מזרח־תיכוניים נוספים, ביניהם התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. תוך כך חותרת מוסקבה לשפר את יחסיה עם כלל הגורמים האזוריים: עם השיעים – הציר בהובלת איראן מצד אחד, ועם הסונים – ערב הסעודית, טורקיה, מצרים וירדן מנגד. גם סין מצידה מקדישה למזרח התיכון תשומת לב גוברת ומנסה להרחיב את השפעתה באזור באמצעות השקעה בפרויקטים כלכליים, בין היתר בסוריה.

גם במאזן הכוחות האזורי חלו שינויים על רקע המלחמה בסוריה ובעקבותיה. 'המדינה האסלאמית' כפי שהכרנו נמצאת בשלבי תבוסה אחרונים, בעיקר לאחר שחרור "בירתה" בסוריה, א־רקה (אוקטובר 2017), ומרבית השטחים שבהם שלטה במזרח סוריה. אובדן הטריטוריה של 'המדינה האסלאמית' אין משמעותו סוף האיום מצד דאע"ש, שכן ברחבי המזרח התיכון פזורים תאים המחויבים לרעיון הסלפייה ג'האדייה, וצפוי שהם ימשיכו להציב אתגרים למשטרים ולמדינות במזרח התיכון (ומעבר לאזור), ובכללם ישראל. הפיגוע שהתרחש במסגד א־רוודה בצפון סיני בשלהי נובמבר 2017 וגרם למותם של יותר מ־300 אזרחים, מהווה ראייה ברורה לכך. במקביל, איראן המונחית על ידי שיקולים אסטרטגיים ארוכי טווח היא המרוויחה הגדולה מהתהפוכות במזרח התיכון. למעשה, ארצות הברית אפשרה לאיראן להעמיק את השפעתה בעיראק, רוסיה אפשרה לה להיאחז בסוריה והמערב אינו מפריע לה להמשיך לחזק את מעמדה בלבנון באמצעות חזבאללה, ולבסוף – המרידה החות'ית בתימן נתנה לה אחיזה גם במוצא מים סוף לאוקיינוס ההודי. וכך מצטיירת איראן ככוח שגרף הישגים לא מבוטלים במזרח התיכון, בהתאמה ליעדיה האסטרטגיים ארוכי הטווח – לייצר לעצמה גשר יבשתי עד הים התיכון, לבצר את מעמדה כמעצמה אזורית ובמסגרת זו גם לערער יחסים בין המדינות הסוניות באזור, ולבסס לעצמה מאחזים על גבול ישראל בסוריה ובלבנון, ושוב – בין היתר באמצעות חזבאללה, שמעמדו ויכולותיו הצבאיות התחזקו על רקע מלחמתו בסוריה לצד צבא אסד.

לנוכח מגמות והתפתחויות מגוונות אלה נמצאת ישראל במצב אסטרטגי מורכב. מחד גיסא, האיום הצבאי מצד צבאות סדירים פחת במידה משמעותית, ובה בעת, התיאום בינה לבין מדינות ערביות מובילות מתהדק. מאידך גיסא, אי־יציבות במרחב המזרח התיכון כולו ובפרט הרחבת "שטח החיכוך" בין ישראל לבין איראן ושלוחיה מגבירות סבירות להסלמה, בעיקר מול חזבאללה, וכן בחזית הסורית – לאחר שאיראן הבטיחה את יחסי הגומלין בין משטר אסד לבין המחנה השיעי בהובלתה. בכל אלה גלומים איומים לישראל. עם זאת, אי־היציבות האזורית טומנת בחובה גם הזדמנויות שישראל תוכל לנצלן לשיפור מצבה המדיני־ביטחוני על בסיס זהות אינטרסים עם

מדינות סוניות מובילות ובאמצעות גיבוש מענה משולב של רכיבי עוצמה רכה וקשה, פעילות עצמאית ושיתופי פעולה עם מדינות באזור ובתיאום מעצמתי, בעיקר עם ארצות הברית אך גם עם רוסיה.

### **סוריה – תמונת מצב**

השנה החולפת התאפיינה בדעיכה בעצימות מלחמת האזרחים בסוריה ובהבסת כוחות 'המדינה האסלאמית' בסוריה ובעיראק. רוסיה והקואליציה הפרו-אסדית משדרות תמונת ניצחון מאז השתלטותן על חלב, בשלהי 2016. הפסקות האש שהוסכמו בחסותה של רוסיה בין הגורמים הלוחמים העיקריים (להוציא 'המדינה האסלאמית') מחזיקות מעמד חרף הימשכות הלחימה במספר כיסי התנגדות, בעיקר של פלגי הסלפייה-ג'האדייה. בחודשים האחרונים של שנת 2017 פעלו איראן ורוסיה להשבת שליטתו של משטר אסד במזרח סוריה – אזור משאבי האנרגיה. הגם ששליטתו במרכז של סוריה אינה מוחלטת, כוחותיו נלחמים בחזיתות שונות, ויכולתו להמשיך להילחם תלויה בגיבוי שהוא זוכה לו מצד הכוח הרוסי הפועל בסוריה, מצד איראן והמליציות השיעיות שהיא מפעילה (כ-20 אלף לוחמים, נכון לנובמבר 2017), וכן חזבאללה. חולשתו של אסד נחשפת גם באזורים המצויים לכאורה תחת שליטתו, המתאפיינים במשילות חלקית ומקוטעת ובהיעדר חוק וסדר. באזורים אלה ממשכות לפעול מיליציות מקומיות שאינן כפופות למשטר. סוריה אינה מתפקדת כמדינה והשירותים האזרחיים שהיא מספקת חלקיים בלבד (כך גם ב"עלוויסטן" – האזור שבו מתגוררת אוכלוסייה עלוית הנאמנה למשטר). על אף כינון ועדות כלכליות בינלאומיות העוסקות בתכנון שיקום כלכלי ותשתיתי מעמיק וארוך טווח לסוריה, מימוש הכוונות אינו נראה באופק. כ-11 מיליון סורים שוהים באזור הנשלט על ידי משטר אסד, שישה מיליון באזורי האופוזיציה ושישה מיליון נוספים נמלטו מסוריה ולנוכח הימשכות הלחימה, חזרתם אינה צפויה בעתיד הנראה לעין.

בפועל, סוריה מחולקת כיום למספר אזורי שליטה: משטר אסד, בסיוע הדוק של תומכיו, שולט בעמוד השדרה של סוריה (ציר חלב – חמה – חומס – דמשק, גזרת החוף, עוטף לבנון ואזור משאבי האנרגיה במזרח); הכורדים שולטים בצפון-מזרח סוריה; קיימות מובלעות סוניות בצפון (בעיקר אזור אידליב) שטורקיה קיבלה אחריות לייצובן, במרכז (אזור דמשק) ובדרום סוריה (אזור דרעא ורמת הגולן). באותן מובלעות החילו רוסיה, איראן וטורקיה את הסכם אזורי ההרגעה (de-escalation), שסוכם ביולי 2017 בהובלת רוסיה, בהתחשב במאזן הכוחות בין הפלגים והמחנות השונים

המעורבים במלחמת האזרחים, ובתיאום עם ארצות הברית וירדן. הסכם זה אמור להישאר בתוקף עד מארס 2018.

יכולתה של רוסיה להוביל את התהליך שהביא להסכמה על הפסקת האש, ולמעשה להכתיב את תנאיה, שיקפה את התחזקות מעמדה המדיני והצבאי בסוריה על רקע מלחמת האזרחים ולכן גם במזרח התיכון – במידה רבה על חשבון ארצות הברית. ואכן, ארצות הברית מילאה תפקיד משני בלבד בגיבוש הפסקת האש ובכינון אזורי הרגעה. תרומתה הסתכמה בעיקר בניסיון לשמור על האינטרסים של שתי בעלות בריתה – ישראל וירדן – בהקשר זה, על ידי סיכום עם רוסיה בנוגע להסדר ההרגעה בדרום סוריה ובכינון אזור ביטחוני בשליטה אמריקאית בדרום-מזרח המדינה. באזור זה אומנו וצוידו כוחות האופוזיציה המתונים יותר, ביניהם 'צבא סוריה החופשי', אך לקראת סוף 2017 הודיעה וושינגטון על הפסקת התמיכה בארגונים. ישראל עודכנה במגעי ההסדרה מאחורי הקלעים וחששותיה בנושא פריסת הכוחות האיראניים, שלוחיהם וחזבאללה הובאו בחשבון אך באופן חלקי בקביעת מרחב בטוח בין שבעה ל-20 קילומטרים מהקו ברמת הגולן, שבו לא ייערכו כוחות איראניים ושלוחיהם. האתגר שעל הפרק הוא תהליך בנייה מחדש של המדינה הסורית. על אף נפילתה של בירת 'המדינה האסלאמית' בסוריה, אֶרֶקָה, כמעוז המרכזי האחרון של הארגון, הרעיון הג'האדיסטי עצמו לא יתפוגג במהרה, וצפוי כי לוחמי הארגון המתפזרים בשטח ימשיכו לפעול בניסיון לערער כל ניסיון לכונן במדינה רגיעה שתאפשר לנהל בה תהליך שיקום רציף.

## מעורבות רוסיה

ההתערבות הצבאית והמדינית של רוסיה בסוריה נועדה בראש ובראשונה להבטיח את הישרדותו של השלטון העלווי במדינה (לאו דווקא את שלטונו של אסד אישית). בטווח הזמן הרחוק יותר חותרת רוסיה לשמר נוכחות צבאית-מבצעית מתמשכת בסוריה, הגם שלא בהכרח באותו היקף של מעורבותה במלחמה. לתפיסת מוסקבה, מעורבותה של איראן במלחמה היא לגיטימית כשם שההתערבות הרוסית עצמה לגיטימית. ההצדקה היא בקשתו של המשטר הסורי בראשות הנשיא אסד משותפותיו האסטרטגיות, איראן וסוריה, לסייע בידו למגר את מתנגדיו ואת גורמי הטרור בשטח המדינה, ולהשאירו בשלטון (בניגוד לארצות הברית, שמעורבותה לא התבקשה). נכונותה של איראן למלא תפקיד בלחימה הקרקעית ולספק משענת לשיקום מעמדו של משטר אסד הופכים אותה נכס לרוסיה. לפיכך, בראיית מוסקבה, לאיראן אמור להיות תפקיד גם בעיצובה של סוריה ביום שאחרי מלחמת האזרחים. יתר על כן, איראן

נבחרה על ידי רוסיה, לצד טורקיה, כגורם שיבטיח את ההסדרה בסוריה במסגרת השיחות המתנהלות באסטנה ובסוצ'י בהובלתה, בניסיון לגבש את ההסדר שישים קץ למלחמה. בטווח הזמן הקרוב איראן וחזבאללה נחשבים בעלי ברית של רוסיה, שכן הם מסייעים לה לקדם את האינטרסים שלה בסוריה, הגם שהאינטרסים של איראן ושל רוסיה לא בהכרח יחפפו בטווח הארוך, ומחלוקות ביניהן באשר לאופי המשטר בסוריה צפויות להתגבר עם הזמן.

התהליך המדיני לייצוב סוריה, שאותו מובילה רוסיה על בסיס החלטה 2254 של מועצת הביטחון של האו"ם, כולל מספר שלבים: הראשון - תקופת מעבר של הפסקת אש וייצוב המצב; השני - ניסוח חוקה (הצדדים הסוריים היריבים יצטרכו להגיע להסכמה לגבי שורת נושאים כבדי משקל הנוגעים לאופי וזהות המדינה, ביניהם: סוריה כמדינה חילונית או דתית-אסלאמית, האם זהותה תהיה ערבית, האם תהיה מדינה מאוחדת או פדרציה, ועוד); השלישי - בחירות לנשיאות ולפרלמנט. מוסקבה אינה מעוניינת לכפות הסדר אלא לדרבן את הצדדים להתקדם לעברו בעצמם, תוך שילוב שחקנים משפיעים ובעלי אינטרס בסוריה, בעיקר איראן וטורקיה (שגם ביניהן עלולות להתפתח עם הזמן מחלוקות בהקשר לעתיד סוריה), וכן לערב בתהליך את ארצות הברית ומדינות ערביות סוניות, בפרט ירדן, ערב הסעודית ומצרים. בשלב זה, בשלהי 2017, החסם העיקרי המונע מהצדדים הניצים בסוריה להסכים לתקופת מעבר ממלחמת אזרחים לניסוח חוקה ובחירות הוא דרישת האופוזיציה שאסד יעזוב את משכן הנשיאות לאלתר. מוסקבה עצמה גורסת כי ההחלטה בדבר שלטון לגיטימי מוטלת על הסורים עצמם, אך כדי שאפשר יהיה להגיע לבחירות נדרש תחילה להשתלט על הכאוס, קרי, להפסיק את הלחימה, לייצב את המדינה מבחינה פוליטית ורק בהמשך לקיים דיון על עתידו של אסד.

### **המעורבות האיראנית**

איראן, המונחית על ידי ראייה אסטרטגית ארוכת טווח, מתמקדת בניצול מיטבי של הזדמנויות שנקרו בפניה כדי להרחיב את השפעתה האזורית. בין הזדמנויות אלה יש למנות את הוואקום שנוצר עם התרחקות ארצות הברית מהמזרח התיכון, וערעור היציבות בעקבות מלחמות האזרחים בעיראק, בתימן ובסוריה שאפשרו לה להתערב, וכך לעצב סביבה נוחה לה; מחיקת המאחז הטריטוריאלי של 'המדינה האסלאמית' על ידי ארצות הברית והקואליציה שהנהיגה אפשרה לאיראן להגביר את מעורבותה והשפעתה בעיראק ובסוריה; הסרת הסנקציות מעליה בעקבות הסכם הגרעין שיפרה את מצבה הכלכלי ופינתה קשב ומשאבים להתערבות באזורי עימות במזרח התיכון;

לאיראן השפעה מכרעת בשלוש בירות ערביות – בגדאד, דמשק ובירות. בד בבד מתחזקת שליטתה של איראן באזורי גבול – בין איראן לעיראק, בין עיראק לסוריה ובין סוריה ללבנון – לביסוס הגשר היבשתי שלה עד הים התיכון, שאותו היא חותרת למסד; היא מפעילה גורמי כוח – מיליציות שיעיות עממיות בעיראק ובסוריה, הצבא הסורי, חזבאללה ואף צבא לבנון. התבססות בסוריה חשובה מאוד לאיראן כבסיס להיערכות צבאית של כוחותיה ושלוחיה, וגם כמסד להקמת בסיסים אוויריים וימיים (מאפשרים נוכחות במזרח הים התיכון וסיוע לחזבאללה ושלוחיה) ומתקנים לייצור טילים, וכן להעמקת השליטה בלבנון ולהרחבת שטח החיכוך עם ישראל.

התיאום עם רוסיה חשוב לאיראן כדי לייצב את המצב בסוריה, להפחית את ההשפעה האמריקאית-ישראלית בזירה ולשמור על מעמדה הדומיננטי בסוריה לאורך זמן. מחמד רזא שיבאני, שכהן כשגריר איראן בסוריה עד סוף 2016,<sup>1</sup> אמר בהתייחסותו להתפתחויות בסוריה ולשיתוף הפעולה בין איראן ורוסיה כי איראן תומכת בכל מהלך רוסי שנועד לאפשר את הפגת המתיחות בסוריה, הגם שאינה מעורבת ישירות בכל המהלכים הדיפלומטיים שרוסיה מובילה. עוד ציין כי שיתוף הפעולה בין איראן לרוסיה הוא צורך אסטרטגי משותף לשתי המדינות, והוא שאפשר את ההישגים הצבאיים והמדיניים במאבק נגד הטרור בסוריה. גם נציג רשמי של השלטון במוסקבה (במעמד שלא לציטוט/ייחוס) טען כי הברית האסטרטגית בין איראן לרוסיה התבססה על הצורך לשמר את משטר אסד ולמגר את גורמי הטרור הג'האדיים. שיבאני הדגיש את הצורך לשמר את הברית בין איראן ורוסיה לנוכח המאמצים מצד גורמים זרים לפגוע בה, ובהם ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, החותר לדבריו לתקוע טריז בין רוסיה לאיראן.

איראן מציבה איום גובר לישראל. בממד הכוונות היא נשענת על קיצוניות דתית, והמשטר בה מדגיש עוינות בוטה וגלויה לישראל. בממד היכולות, מלבד האפשרות להשלמת התוכנית האיראנית לפיתוח יכולת גרעין צבאי בעשור הקרוב, כבר כיום מציידת איראן את חזבאללה, שכוחותיו מצויים בלבנון ובסוריה, בעשרות אלפי טילים ורקטות, כולל בעלי ראשי קרב מדויקים יותר, ובכלי טיס בלתי מאוישים תוקפים. מלבד חזבאללה היא מפעילה בסוריה את 'כוח קודס', את צבא סוריה הנאמן לאסד ומיליציות שיעיות (ביניהן עיראקיות ואפגניות). שלוחיה של איראן בזירה הצפונית, בשל היותם חלק מהקואליציה הפרו-אסדית, נהנים ממטריית הגנה אווירית שמספקות סוללות טילי קרקע-אוויר מתקדמות רוסיות (S-400) הפרוסות בשטח סוריה. בנוסף, איראן תומכת ומעודדת לטרור גורמים פלסטיניים – חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני.

איומיו של מנהיג חזבאללה חסן נסראללה כלפי ישראל, בין היתר בתקיפה מדויקת של מכל האמוניה בחיפה וכור המחקר הגרעיני בדימונה, אינם מתואמים תמיד עם ההנהגה האיראנית, אך סביר להניח שהפעלת כוח על ידי חזבאללה תיעשה בתיאום הדוק עם טהראן, אם לא בהנחייתה. כן סביר שהמשטר האיראני בונה ומשמר יכולות לתקיפת עומק בישראל כדי להרתיעה מפני פגיעה בתשתיות הגרעין באיראן, וכן על מנת לאפשר תגובה צבאית מסיבית למקרה שישראל תפעיל יכולות נגד איראן גופא. החתירה האיראנית להשפעה גוברת בזירה הצפונית מטרידה את ישראל, שכן איראן יכולה לאתגר את ישראל בשלוש שכבות נפרדות ומשלימות: בדרום סוריה עשויה איראן לפרוס את חזבאללה ולצידו מיליציות שיעיות, בחסות שיתוף הפעולה של גורמים אלה עם הצבא הסורי הנאמן לאסד, ובטווח המאפשר גישה מהירה למרחב הגבול ברמת הגולן. כך תיווצר חזית נוספת בכל עימות בין חזבאללה ושלוחי איראן לישראל; הגשר היבשתי ('דרך השחרור' בלקסיקון השיעי) שאיראן יצרה דרך עיראק וסוריה ללבנון מאפשר גישה ישירה ונוחה לשם סיוע לחזבאללה ולמשטר אסד, ומעצים את האיום הישיר על ישראל מסוריה ומלבנון; שכבה נוספת עשויה לכלול התבססות איראנית לטווח ארוך בסוריה במספר אופנים: ראשית - הפיכת סוריה למרכז לוגיסטי איראני הכולל תשתיות לייצור ולהרכבת נשק, תמיכה לוגיסטית וחימוש שלוחי איראן באזור. שנית - הקמת "חזבאללה סוריה", בדומה למודל חזבאללה בלבנון והמיליציות השיעיות העממיות בעיראק. זאת, באמצעות גיוס גורמים סוריים ושילובם עם מיליציות מתנדבים שיעיות זרות (עיראקים, אפגנים ואחרים). משימותיו של כוח זה יכללו הגנה על המשטר ועל נכסים איראניים בסוריה לאורך זמן, לצד יצירת איום כלפי ישראל. שלישית - הפיכתה של סוריה למעין מדינת חסות איראנית, בתהליך איטי והדרגתי, שבמסגרתו תהדק איראן את חיבור המרחב הסורי ל'סיהר השיעי', תוך שימוש במנופים פוליטיים, כלכליים, צבאיים וחברתיים-דמוגרפיים כמו ניווד אוכלוסיות, כפי שעשתה בגבול סוריה-לבנון.

### **מדיניות ארצות הברית**

בעוד ארצות הברית קרבה להשלמת המשימה העיקרית של הבסת 'המדינה האסלאמית', ראוי שהממשל ייערך להתמודדות עם האתגרים הבאים: עתיד השטחים ששחררו משליטת 'המדינה האסלאמית', לידי מי תועבר השליטה וכיצד תימנע חזרת הגורמים הג'האדיסטיים; מעמדה ותפקודה הדומיננטיים של איראן בעיראק, בסוריה ובלבנון, ועתיד הגשר היבשתי והאווירי שיצרה מטהראן לדמשק ולבירות; עתידה של סוריה ואיזה סדר מדינתי יכונן בה, ותוך כך הורדת אסד מכס השלטון; כיצד תמומש מחויבותה

של ארצות הברית כלפי בעלות בריתה, בדגש על ירדן וישראל, אך גם כוחות המורדים שהופעלו על ידיה, בעיקר הכורדים בסוריה. עדיין לא גובשה אסטרטגיה אמריקאית לקידום יעדים אלו, ולא ברור אילו מנופים שאינם צבאיים עומדים לרשותה. לפיכך, בשלב זה תומכת ארצות הברית במהלכה של רוסיה להפסקת האלימות בסוריה באמצעות כינון הפסקת אש ואזורי הרגעה, בד בבד עם התנעת מהלך מדיני, שתחילתו תקופת מעבר ואחריתו בחירות חופשיות.<sup>2</sup>

ארצות הברית מוטרדת מכך שפירוק 'המדינה האסלאמית' לא יכחיד את רעיון דאע"ש, ולכן המוטיבציה להמשיך בג'האד תניע צעירים להתגייס לפעילויות. כן יימשכו העברות כספים לתאי טרור, לצד הטפה והסתה ברשתות חברתיות ובמסגדים. קבוצות ג'האדיות יתבססו במרחב המדברי והכפרי בסוריה ובעיראק. מגמות אלה יספקו לאיראן תירוץ להישאר בשטח כגורם מייצב. כך ייראה תפקידה המייצב, לכאורה, בעיני השלטונות בדמשק ובבגדאד וגורמים נוספים בקהילה הבינלאומית. יצוין כי לראש ממשלת עיראק חידר אלעבאדי מיוחס תפקיד מרכזי בייצובה של עיראק ובצמצום ההשפעה האיראנית בה. קרבתו לארצות הברית בהשוואה לקודמו נורי אל-מאלכי מגבירה את הסיכוי לכך שיזכה לסיוע אמריקאי בהקשר זה.

אשר לתיאום האסטרטגי עם ישראל, הבעיה העיקרית היא חוסר נכונות אמריקאית להישאב למערבולת הסורית בכלל, ולבצע פעולה צבאית נגד התבססות איראן שם בפרט. בפועל, הממשל על כל ענפיו עדיין מרוכז בלחימה ב'מדינה האסלאמית' ואינו פנוי לעסוק בבעיה החמורה יותר – השפעתה האזורית הגוברת של איראן. סוריה כשלעצמה אינה אינטרס אמריקאי, אך היא חשובה במסגרת המערכה מול איראן וליחסיה של ארצות הברית עם בעלות בריתה ישראל, ירדן וערב הסעודית. עם זאת, חוסר תשומת לב או מוטיבציה מנעו מארצות הברית לנצל את ההזדמנות להקים חיץ מצפון לדרום, מטורקיה לערב הסעודית דרך עיראק וירדן, כדי לקטוע את הגשר האיראני ממזרח למערב. אולי עדיין קיימת אפשרות לעשות כן. ישראל ככל הנראה תזכה למרחב פעולה מבצעי מלא בסוריה ובלבנון, ללא סייגים מצד ממשל טראמפ, אולם אין פירוש הדבר שהיא תיהנה מגיבוי ומסוג של "רשת הצלה", אם תסתבך בלחימה.

### **היום שאחרי 'המדינה האסלאמית'**

תבוסתה של 'המדינה האסלאמית' מהווה נקודת ציון נוספת בתהליך ייצובה ועיצובה של סוריה תחת משטר אסד על ידי הקואליציה הרוסית-איראנית, וקיבוע מעמדו כריבון. זאת, בהיעדר גורם כוח משמעותי אחר שיוכל להשתלט על השטחים המפונים. היעלמות 'המדינה האסלאמית' תייצר חלל טריטוריאלי, שאלי יחדרו כנראה כוחות



המשטר בחסות איראנית ובסיוע רוסי, וכך תועמק שליטתם על שטחי המדינה. עתיד השטחים ששחררו על ידי הכוחות הכורדיים-סוריים (SDF ו-YPG) יהווה נקודת מבחן לנאמנותה של ארצות הברית לבעלות בריתה, ולהשפעה הטורקית בסידור גבולה עם סוריה ובהנחלת הסדר החדש בסוריה. זאת, בשל חוסר נכונות אמריקאית להשאיר בסוריה כוחות הנדרשים כדי לאתגר את הנוכחות האיראנית, ולסייע לגורמים מקומיים להתבסס בשטחים המפונים.

בנוסף, קריסת 'המדינה האסלאמית' עלולה למצב מחדש את מעמדו של אל-קאעדה כמוביל הג'האד העולמי בסוריה ובזירות אחרות במזרח התיכון. בקרב כוחות המורדים הסורים, ארגון היאת תחריר א-שאם (אל-נוצרה בשם הקודם) יציר אל-קאעדה הוא מעוז הכוח הלוחם האחרון כמעט במשטר אסד. ואולם, גם אם 'המדינה האסלאמית' תמוגר, היא צפויה להמשיך להתקיים בדרכים אחרות: אפשר שדאע"ש יאמץ את "מודל אל-קאעדה" - הליבה תועתק מסוריה ומעיראק לשלוחות מבוזרות ברחבי המזרח התיכון (כולל צפון אפריקה) ולמזרח אסיה, ולצד פעילותו בזירה המזרח-תיכונית הוא ייצא את הטרור גם לזירה העולמית; האפשרות של "חזרה למקורות" כוללת חבירה של שרידי 'המדינה האסלאמית' לארגון האם אל-קאעדה בהנהגת אל-זואאהירי, כפשרה שתאפשר להמשיך במאבק למימוש הרעיון הסלפי-ג'האדי על אף התבוסות והחולשה הארגונית, הכלכלית והתדמיתית. אפשרות אחרת היא ש'המדינה האסלאמית' תמשיך להתקיים באופן עצמאי אולם ללא בסיס ארגוני, מוחשי והיררכי. קיומה יתמצה בהיבט הרעיוני ובכינון רשת טרור עולמית שתהווה מקור השראה בעיקר לפיגועי טרור ברחבי העולם, במיוחד באמצעות תעמולה ברשת לשם העלאת המוטיבציה לביצוע פיגועי טרור.

### מה צופן העתיד לסוריה - מבנה היברידי

בשיח המתקיים בפורומים שונים בנוגע להסדר העתידי בסוריה מדובר בעיצוב מדינה מאוחדת בעלת שלטון מרכזי. הגורמים השונים המעורבים במאמצי ההסדרה, ובכללם רוסיה וארצות הברית וכן איראן, טורקיה ומחנה מדינות ערב הסוניות - כולם מכוונים את מאמציהם להשבת הסדר המדינתי בסוריה. בנקודה זו נפגשים האינטרסים של כל אותם גורמים, החלוקים ביניהם בסוגיות רבות אחרות. סוריה כמדינה מאוחדת היא גם רצונה של מרבית האוכלוסייה המקומית. אי לכך, ניתן להניח כי במסגרת הסדר שיסיים את המלחמה, הקליפה המדינתית וקיום שלטון המרכזי יישמרו.

עם זאת, צפוי שהמערכת הפנימית בסוריה תהיה מורכבת ושברירית. זאת, כתוצאה מגורמים שונים הצפויים להקשות על השלטון המרכזי לבסס לעצמו בסיס לגיטימציה רחב ולהפגין משילות אפקטיבית בכל שטח המדינה. עדויות קיימות לחולשת מעמדו

של אסד אישית ומשטרו בכלל צפויות לקבל משנה תוקף בתום המלחמה, עקב חורבן הכלכלה וקשיי השיקום, וכן כתוצאה מכוונתם של גורמי כוח פנימיים וחיצוניים לשמור על עוצמה והשפעה שצברו במהלך המלחמה. השלטון עצמו נותר חלול ויהיה נתון להשפעה איראנית ורוסית, ולפיכך משולל עצמאות מדינית. זאת ועוד, זיכרונות קולקטיביים מרים שנצברו בלב האוכלוסייה הסורית במשך שנות הלחימה, ובפרט כתוצאה מהתנהלותו האכזרית של אסד במהלכה וגם כיום (ממשיך להטיל חביות נפץ על מרכזי אוכלוסייה), יפריעו למשטרו להתבסס מחדש. בין היתר, אסד יתקשה לשכנע את ההמונים כי בעייתה המרכזית של סוריה היא ישראל, ולא חולי היסוד של המדינה והחברה הסורית. לכן, גם אם הנשיא אסד יוכרז כמנצח וברמה הרשמית סוריה תהיה תחת שלטון מרכזי עלווי, היא לא תהיה המדינה שהייתה ערב המלחמה. אפשר בהחלט שבפועל, לצד המסגרת המדינית הפורמלית יתקיימו בה זו לצד זו תתישויות פוליטיות במעין מבנה פדרטיבי.

בהתאם למפת אזורי השליטה כפי שהתעצבה בשלהי 2017 (ותוארה לעיל), מאחזו של השלטון המרכזי העלווי יהיה ברצועת החוף ועמוד השדרה של סוריה, בציר המרכזי חלב-חומס-דמשק ודרומה עד דרעא, שלאורכו שוכנת רוב האוכלוסייה, בעוד שבגבול סוריה-לבנון תישמר השפעתו ונוכחותו של חזבאללה. בצפון-מזרח סוריה צפויה להתקיים ישות אוטונומית כורדית; מספר מובלעות ובעיקר מרחב אידליב עד גבול סוריה-טורקיה יהיו אזורים סוניים (כנראה בהשפעה טורקית); בדרום סוריה וכן באזורים נוספים יהיו מובלעות של גורמי ג'האד שיתאפיינו במשילות נמוכה, בכאוס ובהמשך הלחימה בעצימות משתנה. מוערך כי בין המובלעות תתקיים תחרות, שתתבטא לפרקים בעוינות ובמקרים אחרים בשיתוף פעולה, בין לבין עצמן ובין לבין השלטון הפורמלי. במצב של ממשל מרכזי רופף לצד ישויות נפרדות לא ייפתרו המחלוקות ולא תשכך האיבה בין הגורמים בזירה. סכנת ההתלקחות לא תיעלם שכן הישויות השונות צפויות לשאוף להעמיק את האוטונומיה שלהן, ואולי אף להרחיב את תחומי שליטתן.

עם זאת ובמהלך הזמן, אפשר שיתרחש מעבר ממצב מורכב ו"היברידי" זה דרך סדר פדרטיבי לשלטון מרכזי מתחזק (לא בהכרח תחת אסד). זאת, בתנאי שתאפשר השתתפות האוכלוסייה במערכת הפוליטית. כדי שניתן יהיה לייצב את סוריה תידרש הכרה בינלאומית רשמית במדינה וגם בקיומן של תתי-הישויות, שיתעצבו בכפוף למאזן הכוחות בשטח ועל בסיס עדתי ודתי. בין היתר תידרש הבשלה של תנאים לאוטונומיה כורדית, שאולי תקיים זיקה לאוטונומיה הכורדית בעיראק, וכן ניסיון לבסס ישות סונית נפרדת מתפקדת, שלא תישלט על ידי גורמי סלפיה-ג'האדייה.

אף על פי שהתפתחות על פי תרחיש זה - המצריכה שינוי פרדיגמה ושימוש במושגי ניתוח חדשים לגבי אחדות סוריה - אינה רצויה לחלק מהגורמים המעורבים, נראה שסיכוייה לייצב את סוריה טובים יותר. לאחר שנות המלחמה הארוכות והשחיקה הכללית שנגרמה במהלך, לא מן הנמנע שגורמים שונים הפועלים במרחב הסורי יגיעו למסקנה שהמבנה הפדרטיבי הוא פתרון הביניים העדיף מבחינת הפוטנציאל שלו ליצור תנאים להתאוששות פוליטית, חברתית וכלכלית. כבמקרים רבים בעבר, הזמני עשוי להפוך קבוע במהלך הזמן.

### **ההיבט האופרטיבי - פוטנציאל לעימות צבאי בזירה הצפונית**

התבססות איראן ושלוחיה בסוריה והצפי שהיא תנסה לשלוח זרועות לרמת הגולן, אל מול הקווים האדומים שהציבה ממשלת ישראל לנוכחותם בדרום סוריה, מעלים את הסבירות להסלמה עד כדי מלחמה בין ישראל לכוחות אלו. לפיכך, צה"ל נדרש לשפר את המוכנות להסלמה ואף למלחמה בזירה הצפונית נגד סוריה ולבנון. עימות - מוגבל או כולל - בין ישראל לחזבאללה בסיוע איראני (בעיקר בשילוב מיליציות שיעיות ואספקת נשק מתקדם) הוא האתגר הביטחוני שאליו נדרשת ישראל להתכונן. במהלך המעורבות במלחמה בסוריה התחזק הממד של חזבאללה כארגון צבאי המפעיל מסגרות לחימה מסודרות. חזבאללה צבר ניסיון בלחימה בשטח בנוי, לצד התנסותו בירי תלול מסלול ואף בהפעלת אמצעי לחימה מתקדמים, ביניהם כלי טיס בלתי מאוישים ונשק תלול מסלול ומונחה. בנוסף הוא העמיק את אחיזתו במרחב הגבול בין סוריה לבנון, לאחר שהרחיק (גם בתהליך של טיהור עדתי) גורמים עוינים ומתחרים, ומעמדו הצבאי והפוליטי כמגן לבנון התחזק. כל אלה תורמים לחיזוק תחושת הביטחון של הארגון ויאפשרו לו, כשתסתיים הלחימה בסוריה, להתפנות לאתגר הבא: מאבק בישראל. הערכה שגויה של כוונות הצד השני - ישראל מזה וחזבאללה מזה - עלולה על רקע זה להתפתח להסלמה נרחבת.

מלחמה נגד חזבאללה תגרום נזקים כבדים בעומק ישראל; אלפי טילים ורקטות ישוגרו לצפון ולעומק המדינה, במקביל יבוצעו ניסיונות חדירה של חוליות טרור וגרילה לשטח ישראל, לשם פגיעה ביישובים הסמוכים לגבול ובתשתיות חיוניות. בתנאים הנוכחיים יש להתייחס לבנון ולסוריה כאל זירה אחת, שכן הסלמה בחזית אחת תביא בסבירות גבוהה להסלמה בחזית השנייה, וצפוי כי חלק מהשיגורים יבוצעו משטח סוריה, ומיליציות שיעיות וכוחות צבא סוריה הנתונים למרות אסד יתקפו את ישראל ברמת הגולן. במקביל, איראן תעודד את חמאס ואת הג'האד האסלאמי הפלסטיני

לשגר נשק תלול מסלול מרצועת עזה לעבר ישראל ולבצע פיגועי טרור באמצעות חדירת הגדר ודרך המנהרות מעזה, בנוסף לעידוד חוליות טרור בגדה המערבית. המענה הישראלי כולל שלוש שכבות: הראשונה – שכבת הגנה אקטיבית ופסיבית לצמצום הפגיעה בעורף; השנייה – שכבת תקיפה מסיבית ומדויקת להשמדת אלפי מטרות ביממה, באמצעות חיל האוויר ויכולות ירי מנגד; השלישית – תמרון קרקעי של כוחות היבשה של צה"ל לעומק שטח לבנון ורמת הגולן, במטרה לעקור תשתיות של חזבאללה ולגרום לפירוק יכולותיו המבצעיות. מכיוון שרוב הטילים והרקטות של חזבאללה ערוכים ומוסתרים בבתים באזורים הכפריים והעירוניים בלבנון, התגובה הישראלית צפויה לגרום נזק כבד מאוד ופגיעה קשה בתשתיות ובאזורים מאוכלסים במדינה זו.

לדברי אלוף תמיר היימן, מפקד הגיס הצפוני,<sup>3</sup> "אחרי שהבית הראשון שיש בו טילים ורקטות ייתקף, האוכלוסייה הלבנונית תבין כי עליה להתפנות במהרה... התפיסה שלנו של הכרעה אינה נובעת מהמרדף אחרי כל משגר רקטה". לדבריו, ככל שצה"ל יחדור עם כוחות לעומק שטח לבנון, יכולת השיגור של חזבאללה תפחת בצורה משמעותית. עוד הוסיף לגבי קווי הסיכום, שהעובדות שצה"ל יקבע בשטח יהיו חד-משמעיות ולא יהיו ניתנות להפרכה או למניפולציה.

### **סיכום והמלצות**

על ישראל לגבש את מדיניותה ואת מהלכיה לנוכח המגמות בזירה הצפונית, בהתחשב בשלושה אילוצים מרכזיים. ראשית, אל לה לאפשר התבססות איראנית בסוריה, שתהפוך את סוריה למדינת חסות איראנית ותרחיב את שטח החיכוך בינה לבין איראן ושלוחיה ומול ישראל. שנית, היחסים עם רוסיה הם נכס אסטרטגי עבור ישראל, ומשום כך עליה לתמרן בין פגיעה במטרות מאיימות בסוריה, המחוברות לאינטרסים רוסיים חיוניים, לבין הרצון להתמיד בתיאום אסטרטגי יעיל מול מוסקבה. שלישית, יש לצאת מנקודת הנחה כי ארצות הברית לא תהיה אקטיבית בשמירה על האינטרסים של ישראל בזירה זו, משום שווינגטון אינה מעוניינת להתבוסס בביצה הסורית (גם כתוצאה מכישלון הניסיונות לכוון באפגניסטן ובעיראק סדר חדש, על פי ההעדפה האמריקאית). יתר על כן, ממשל טראמפ רואה בזירה הסורית אפשרות לקדם את שיתוף פעולה עם מוסקבה, שאותו הוא מעוניין להרחיב גם לזירות נוספות (בראשן צפון-קוריה).

לצד האיומים והאתגרים המתגברים, במצב המתהווה בזירת סוריה גלומות גם אפשרויות והזדמנויות לעצב לישראל סביבה אסטרטגית נוחה. האפשרויות משלבות רכיבי עוצמה רכה וקשה, וכן פעילות עצמאית לצד שיתופי פעולה.

1. במישור הצבאי, הנוכחות האיראנית בסוריה מגבירה את היכולת המעשית לפגוע בנכסים איראניים. בהקשר רחב יותר, יכולת פגיעה זו תאפשר לישראל להמשיך להקרין הרתעה וכוח היזק במרחב הסורי והלבנוני כאמצעי להפעלת לחץ על איראן ומשטר אסד לעכב את פעולותיהם בדרום סוריה, ולעודד את רוסיה להיעתר לדרישות ישראל להגביל את הנוכחות וההשפעה האיראנית באזור זה. בתגובה למהלכים איראניים מתגרים, על צעדיה המבצעיים של ישראל לכלול מהלכים מפתיעים שיהיו שונים מהמוכר על ידי יריביה, ויעבירו מסר של נחישות למנוע דומיננטיות איראנית והתבססות כוחות ותשתיות ייצור ואחסנה איראניות בסוריה לאורך זמן.
2. בחודשים הקרובים (תחילת 2018) צפוי משטר אסד, בסיוע איראן ושלוחיה, להפעיל מאמץ צבאי במטרה להשתלט על דרום סוריה ורמת הגולן. לפיכך, על ישראל להיערך להסלמה בדרום סוריה ולשמירה על הקווים האדומים שהציבה, שעיקרם מניעת היערכות של איראן ושלוחיה ברמת הגולן ובסמיכות לה. לפי דיווחים לא רשמיים, ישראל דרשה מרוסיה להרחיק את הכוחות המופעלים על ידי איראן לטווח של 30-40 קילומטרים מהגבול, אולם במסגרת הסכם העקרונות האמריקאי-רוסי-ירדני שנחתם בנובמבר סוכם בפועל על הרחקתם לכ-20 קילומטרים מהגבול בדרום רמת הגולן ובמרכזה, ושבעה-שמונה קילומטרים בלבד בצפון הרמה (בשל הסמיכות למרחב דמשק). אופציה מומלצת עבור ישראל היא לשרטט קו אדום באמצעות נקיטת פעולות בשטח ולא באמצעות רטוריקה, תוך שימוש בעוצמה צבאית בהתאם להערכת האיום. כך לא תהיה ישראל כבולה לדרך פעולה מחייבת אחת ואף תייצר חוסר ודאות באיראן. במקביל, נכון למקד מאמץ ליצור השפעה במרחב זה כאזור חיץ בין ישראל לבין הכוחות הפרו-אסדים והשלוחים האיראניים. זאת, באמצעות חיזוק הקשר עם קהילות וגורמי כוח מקומיים והענקת סיוע להתארגנותם, כולל באמצעי לחימה, בעיקר לאחר שארצות הברית הפסיקה את הסיוע לגורמי צבא סוריה החופשית. זאת, בנוסף לסיוע אזרחי והומניטרי (בין היתר בתחומי הרפואה, המזון והחקלאות), במסגרת מנהלת 'שכנות טובה', המספקת סיוע לתושבים. עם זאת, קיום יחסי שכנות טובה ושיתוף פעולה עם גורמי כוח מקומיים יתחרו ככל הנראה בניסיונות מצד משטר אסד להציע הטבות מפליגות לאלו שיעברו למחנהו. לפיכך, ישראל תחויב להשקיע תשומות רבות יותר במרחב, אך תוך "גידור" מדרגות

ההסלמה, כדי למנוע גלישה למצב שצה"ל ייאלץ להשתלט על שטחים בצד הסורי של רמת הגולן.

3. במסגרת הדיאלוג עם רוסיה, על ישראל להציג מספר דרישות עיקריות: השתלבות ישראלית (לפחות מאחורי הקלעים) בדיונים על עתידה של סוריה; פיקוח ובקרה של רוסיה במטרה למנוע נוכחות איראן ושלוחיה בדרום סוריה, אך גם מניעת התבססות איראנית מצפון לדמשק באמצעות היערכות קבועה של כוחות איראניים ושלוחיהם, וכן הקמת תשתיות להיערכות, לאחסנה ולייצור אמצעי לחימה; מניעת שימוש איראני בנכסים אסטרטגיים רוסיים בשטח סוריה (נמלי ים ושדה תעופה); מניעת זליגת נשק רוסי לחזבאללה ולמיליציות השיעיות; מניעת הקמת תשתיות איראניות לאחסון, לייצור ולהרכבת נשק בסוריה.

4. מומלץ לממשלת ישראל לנקוט מאמץ ולגבש אסטרטגיה משותפת עם הממשל בווינגטון בנושא הנוכחות וההשפעה של כוחות איראן ורוסיה בסוריה, תוך הדגשת ההערכה כי רעיונות סלפיים-ג'האדיים לא יתפוגגו אחרי הבסת 'המדינה האסלאמית', וכי ההתנדבות לשורות הסלפיה-ג'האדיה צפויה להימשך, בין היתר, על רקע הדומיננטיות האיראנית במרחב העיראקי-סורי-לבנוני. מכאן שחיוני לשכנע את הממשל האמריקאי בצורך ליצור חיץ בתוך הסהר השיעי, ובכלל זאת להמשיך לתמוך בממשלת עבאדי בעיראק באופן שיפחית את השפעת איראן ויציב אתגרים בפני "הגשר היבשתי" של איראן לסוריה. במקביל, יש לרתום את ארצות הברית להשתתפות במנגנון הפיקוח על הסכמי הפסקת האש בסוריה ואכיפתם, וכן בשיקום המרחב האזרחי בדרום סוריה ובחיזוק כוחות מקומיים המתנגדים להשפעה האיראנית. את המהלכים הללו ראוי לקדם בשיתוף פעולה עם ירדן.

5. צפוי שהשחקנים הפנים-סוריים יסכימו לשתף פעולה עם ישראל רק בעבור תמורות הולמות, בעלות משמעות שתגבר על אלה שיוצעו להם על ידי הקואליציה הפרו-אסדית. לפיכך, על מנת לבסס שיתוף פעולה עימם, על ישראל להשקיע משאבים לוגיסטיים מרובים בפרויקט התמיכה בגורמי כוח סוניים, דרוזיים וכורדיים בסוריה.

6. נכון לאתר מוקדי חיכוך בין רוסיה לאיראן במישור התחרות על דומיננטיות בסוריה ובאשר לאופי המשטר העתידי, ולהגבירם בפעולה מושכלת.

לבסוף, על ישראל להציג עמדה ברורה בשאלת עתידה של סוריה. עמדה כזו צריכה לכלול תמיכה בתהליך שמובילה רוסיה, שתכליתו פתרון מבוסס על מבנה פדרטיבי בהתאם ליחסי הכוחות הפנימיים במדינה, ויציאת הכוחות הזרים. מדיניות הישיבה על הגדר שנקטה ממשלת ישראל מיצתה את עצמה, בעיקר בשלב תחילת הדיונים על עיצוב הסדר העתידי בסוריה. ישראל אומנם פועלת בשנה האחרונה בערוצים

ישירים ועקיפים על מנת להשפיע על התהליך, בעיקר בדרום סוריה, אולם כל עוד לא תפגין כוונות רציניות ותדגיש את פוטנציאל ההיזק שתוכל לגרום - השפעתה תיוותר מוגבלת ומצבה הביטחוני יהיה מאתגר. התכלית האסטרטגית המומלצת לישראל היא לפיכך כינון מחוז פדרטיבי בדרום סוריה שלא יהיה תלוי במשטר אסד, ויהיה מושפע פחות מהדומיננטיות האיראנית במדינה. כך ניתן יהיה לצמצם את השפעתה של איראן בסוריה באמצעות הגבלת היכולות של שלטון מרכזי המודרך מטהראן. על העמדה הישראלית לכלול גם דרישה ליציאת הכוחות הזרים מסוריה, תוך התמקדות בחזבאללה ובמיליציות השיעיות, בשל היותם גורם למתח פנימי ולהתחזקות הקיצוניות, וכן למאבקים מתמשכים בעלי פוטנציאל הסלמה. ישראל גם צריכה להביע התנגדות להשאת אסד בכס הנשיאות, בעיקר משיקולים הומניים ומוסריים.

## הערות

- 1 בראיון שהעניק לאתר החדשות ח'בר אונליין ב-11 בספטמבר 2017, <http://www.khabaronline.ir/detail/704569/World/middle-east>
- 2 דברי השגריר דייוויד סתרפילד במכון וושינגטון ב-25 בספטמבר, 2017.
- 3 יואב לימור, "אם מליציות מאיראן יתערבו בלבנון - הן לא יחזרו הביתה", **ישראל היום**, ישראל השבוע - מוסף ראש השנה, 19 בספטמבר 2017, <http://www.israelhayom.co.il/article/505251>

# המאזן האסטרטגי של איראן ויריבותיה והשלכותיו על הזירה האזורית ועל ישראל

## סימה שיין

השנה החולפת התאפיינה הן בהעמקת העימות הסעודי-איראני במישור הדו-צדדי ובזירת המזרח התיכון בכלל, והן בהטיה נוספת של המאזן האסטרטגי לטובת איראן, שהחל להתברר כבר בשנה הקודמת. המשתנה החדש של 2017 – כניסתו של הנשיא דונלד טראמפ לבית הלבן – העצים את העימות בין איראן לבין ערב הסעודית, והוא כבר מטיל צל פוטנציאלי על מרחב התמרון של איראן. ממשל טראמפ מציב מצד אחד איום על איראן, בהצגתה כגורם חוסר היציבות המרכזי באזור ובאימו להחזיר את הסנקציות עליה. ומצד שני, ההתנגדות שהוא מעורר בעמדתו זו אצל מדינות אירופה וכן ברוסיה ובסין משחקת בשלב זה לידי איראן, המנסה לבודד את ארצות הברית ולחזק את קשריה המדיניים והכלכליים עם שאר מדינות ה-P5+1, השותפות להסכם הגרעין.

### איראן בזירה האזורית

שורה של התפתחות בזירה האזורית המשיכו לתרום לחיזוק מעמדה של איראן. אחת המרכזיות שבהן היא חיסול 'המדינה האסלאמית' בעיראק ובסוריה. המאבק נגד מאחזי דאע"ש בעיראק ובסוריה שהובילה הקואליציה בהנהגת ארצות הברית היה גם אינטרס של איראן, הרואה באיום שמציב דאע"ש הסוני הקיצוני על הגורמים השיעים אויב ראשון במעלה. מעורבותן של המיליציות השיעיות העיראקיות, בתמיכתן של 'כוח קודס' בראשות חסן סולימאני ובעיקר בשיתוף פעולה עם צבא עיראק, תרמו תרומה משמעותית להבסת הארגון ולחיסול מרבית מאחזיו בעיראק, ובהמשך גם בסוריה. מהלך זה מצטרף למהלכים קודמים של ארצות הברית באזור, שחזקו את מעמדה האזורי של איראן. החשוב מביניהם היה סילוק סדאם חוסיין, האויב המרכזי של המשטר בטהראן, שקדם לו סילוקו מאפגניסטן של הטאליבאן, שהיה יריב סוני קשה



לאיראן. התפתחויות אלה יצרו שורה של הזדמנויות לחיזוק מעמדה האזורי של איראן, בחלק מהמקרים על בסיס החלטה בהובלת גורמי משמרות המהפכה – להעמיק את המעורבות הישירה וכן באמצעות בעלי ברית באזור.<sup>1</sup> כך, בשנים האחרונות נרשמה העמקת המעורבות הישירה של כוחות משמרות המהפכה ובמקרים מסוימים גם של הצבא האיראני בסוריה, ולצידם אלפי שיעים מעיראק, מאפגניסטן ומפקיסטן שגויסו על מנת לסייע למשטרו של בשאר אל-אסד, ולמעשה להבטיח את המשך שלטונו בסוריה. ההתבססות של שלטון הרוב השיעי בעיראק אפשרה לאיראן להעמיק את השפעתה הפוליטית, הכלכלית והצבאית באמצעות מיליציות שיעיות המקורבות לאיראן, ומשולבות כיום בצבא עיראק. שני תהליכים אלה הגיעו בשנה האחרונה להבשלה, תוך ביסוס נוכחותה של איראן בעיראק ובסוריה לשנים הבאות, באופן שיאפשר לה השפעה משמעותית על קבלת ההחלטות במדינות אלה. התבססות זו יוצרת למעשה רצף טריטוריאלי בין איראן לים התיכון, ומאפשרת לטהראן קשר ישתי דרך עיראק וסוריה אל חזבאללה בלבנון. בכך מבטיחה לעצמה איראן יכולת התערבות בהיקף רחב יותר במשברים עתידיים, בכל אחת מהזירות הללו. זאת ועוד, איראן מרחיבה את התבססותה במדינות אלה גם לתחומים האזרחיים ובעיקר הכלכליים. בין איראן לסוריה נחתם הסכם שלפיו איראן תייצא לסוריה חמש תחנות לייצור חשמל כדי לחזק את מערכת החשמל הסורית; פורסמה כוונה איראנית לחבר בעתיד את רשתות החשמל של איראן, עיראק וסוריה; נחתם הסכם לבניית מפעל זיקוק נפט בסוריה שבשלב ראשון יוכל לזקק 40 אלף חביות ליום, ובשיאו יגיע בעתיד עד 140 אלף חביות ליום.<sup>2</sup> לצד התפתחויות אלה שיחקו לידיה של איראן גם שני סכסוכים אזוריים נוספים שהיא לא הייתה היוזמת שלהם, אולם ידעה לנצל היטב את הפוטנציאל הגלום בהם כדי לפגוע במעמדה של ערב הסעודית ולחזק את קלפי המיקוח שלה. האחד הוא המלחמה הנמשכת בתימן, שם התגייסה טהראן לסייע לחות'ים באמצעי לחימה, במימון, בידע ובהכוונה על ידי גורמי משמרות המהפכה, כנראה בשיתוף מומחים מטעם חזבאללה. סיוע זה, שהלך והעמיק בשנתיים האחרונות, מונע למעשה מערב הסעודית ומהאמירויות את היכולת להכריע במערכה. זאת, למרות שבידי ערב הסעודית אמצעי לחימה מהמתקדמים ביותר בעולם, ותקציב הביטחון שלה הוא השלישי בגודלו אחרי ארצות הברית, סין ורוסיה. מכאן הרושם כי הממלכה, למרות השקעתה העצומה בביטחון, עלולה להיראות בפועל כ"נמר של נייר".

זאת ועוד, המבצע הצבאי בתימן הפך לנטל על התקציב של ערב הסעודית, בעוד החות'ים מחזיקים בצפון תימן ובבירה צנעא, ויורים רקטות וטילים לשטחה של ערב הסעודית כדבר שבשגרה. כמו כן, בצד הביקורת הבינלאומית נגד ערב הסעודית בגין

אופן ניהול המלחמה (החרפת המצב ההומניטרי בתימן והפגיעה הנרחבת באזרחים), גם מספר ההרוגים בין החיילים הסעודים המשתתפים בה עולה על מאות (בהיעדר מספר רשמי מהימן), וניצנים של ביקורת מבית מושתקים. כל אלה מעיבים על קידום מדיניותו של יורש העצר הסעודי, מוחמד בן סלמאן, גם בזירה זו.

המשבר השני הוא זה שיצרה ערב הסעודית מול קטר. במסגרתו מטילות מספר מדינות ערביות – ערב הסעודית, מצרים, איחוד האמירויות ובחריין – מאז יוני 2017 חרם דיפלומטי וכלכלי על קטר, תוך הצגת רף דרישות גבוה ואף מופרז ממנה. דרישות אלה כוללות את הנמכת דרג היחסים עם איראן, סגירת רשת אל-ג'זירה, הוצאת הכוחות הטורקיים מהאמירות וחשוב מכול – הפסקת התמיכה ב'אחים המוסלמים'. קטר אומנם משלמת מחיר לא מבוטל ובעיקר כלכלי בשל החרם, אולם, גם המחיר שמשלמת ערב הסעודית עולה עם הזמן על ההישג שביקשה לעצמה. דימוי העוצמה שלה נפגע, ולו בשל אי-יכולתה עד כה לכופף למרותה מדינה זעירה ("סוררת") כמו קטר. זאת ועוד, התקווה לתמיכה אמריקאית נגד קטר לא הושגה, וושינגטון ממשיכה לנהל את מלחמתה בדאע"ש מבסיסה בקטר. גם ניסיונות התיווך של מזכיר המדינה האמריקאי רקס טילרסון ושל כוויט נכשלו עד כה, ופתרונו האפשרי של המשבר נראה רחוק. איראן מצידה התגייסה לסייע לקטר, הן במזון ובמוצרים חיוניים נוספים והן בפתיחת המרחב האווירי שלה לטיסות היוצאות מקטר ונכנסות אליה. במשבר זה משלמת ערב הסעודית ביחסיה עם בעלות ברית מוסלמיות מרכזיות ובראשן פקיסטן, שנעשו מתוחים במידה רבה בשל עמדתן ה"ניטרלית" במשבר.

התפתחות משמעותית נוספת שנרשמה בשנה האחרונה ומשחקת אף היא לידיה של איראן היא שיפור היחסים בינה לבין טורקיה. זאת לאחר שנים של מתיחות, בעיקר סביב המלחמה בסוריה ותמיכתן של שתי המדינות בכוחות פנימיים מנוגדים. טורקיה פעלה לסילוקו של בשאר אל-אסד וסייעה בנשק ובמקלט לגורמים הפועלים נגד המשטר הסורי, ואיראן פעלה להבטחת הישגותו באמצעות שיגור כוחות איראניים, כוחות חזבאללה ואף מיליציות שיעיות שגויסו בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן. נוכח החשש הטורקי מהתחזקות הכוחות הכורדיים בסיוע אמריקאי ומהאפשרות שאלה יצליחו לכונן סמי-מדינה עצמאית בסוריה, החליטה אנקרה להשלים עם המשך הישגותו של אסד וחברה לרוסיה ולאיראן, והיא מהווה כיום חלק מהשלישייה בהובלת רוסיה המבטיחה את אזורי אי-הלחימה בסוריה, ובתור שכזו גם תהיה מעורבת בכל פתרון מדיני שיושג בסוריה. בין הדוגמאות הבולטות ביותר להתקרבות בין איראן לטורקיה יצינו ביקורו ההיסטורי של הרמטכ"ל האיראני באנקרה באוגוסט 2017, לראשונה מאז המהפכה האסלאמית ב-1979; פגישת הנשיאים, חסן רוחאני ורג'פ טאיפ ארדואן במהלך כנס

שהתקיים באסטנה (ב-9 בספטמבר); ביקור ארדואן באיראן (ב-4 באוקטובר); וב-22 בנובמבר הפסגה המשולשת בין נשיאי רוסיה, איראן וטורקיה בעיר סוצ'י, במסגרת המאמצים לקידום הסדרה מדינית בסוריה – פסגה שהאיראנים הגדירו כניצחון על "הטרור התכפירי"<sup>3</sup>.

לצד נושא סוריה בולטים גם שותפות האינטרסים והתיאום המתקיים בין איראן לטורקיה בקשר לכורדיסטן העיראקית. שותפות זו החלה מייד עם הודעתו של נשיא הממשל הכורדי האזורי בצפון עיראק, מסעוד ברזאני, כי בכוונתו לקיים משאל עם בשאלת הקמת מדינה כורדית עצמאית בצפון עיראק – מהלך שנתקל בהתנגדותן של איראן וטורקיה – ונמשכה ביתר שאת לאחר קיום משאל העם (ב-25 בספטמבר). תוצאותיו שיקפו תמיכה רבה מאוד בעצמאות. מכיוון אנקרה יצאו הצהרות תקיפות נגד ברזאני והמהלך שהוביל הוצג על ידה כ"בגידה". עמדה זו הייתה מנוגדת לפריחתם בשנים האחרונות של קשרי המסחר של טורקיה עם החבל הכורדי, שכללו שימוש בו כנתיב ליצוא הנפט מהחבל באופן שעקף את בגדאד. רמת התיאום שאליה הגיעו בגדאד, טהראן ואנקרה במענה התקיף שהפגינו כלפי משאל העם בכורדיסטן האיצי את ההתקפלות הכורדית בכרכוב שבה גם אוכלוסייה טורקמנית ניכרת, אשר אנקרה רואה עצמה כמגינה שלה. טורקיה ראתה בשלילה גם את הצטמקות משקלה היחסי במחוז זה אל מול תהליכי "ערביזציה" ו"כורדיזציה" לאורך השנים, ומשאל העם שהתנגדה לו פתח בפניה הזדמנות לפעול נגדם.

במסגרת התרחבות שורת האינטרסים המשותפים לאיראן ולטורקיה ניתן למנות גם את המשבר שהתפתח במפרץ מאז יוני 2017, שבמהלכו ניתקו ערב הסעודית, איחוד האמירויות, בחריין ומצרים את יחסיהן עם קטר, ובכלל זה גם הטילו עליה אמברגו אווירי וימי. במשבר זה מצאו עצמן טורקיה ואיראן באותו צד של המתרס, והן מסייעות לקטר להתמודד עם השלכות החרם. עבור טורקיה, הברית עם קטר היא אחת ממערכות היחסים היציבות היחידות שלה בשנים האחרונות. ליחסים אלה יש גם בסיס אידיאולוגי, המכונה לעיתים "ציר האחים המוסלמים". החלטתה של אנקרה להקים בסיס צבאי בקטר וזירוז מימושה של החלטה זו בעקבות המשבר במפרץ הם עדות בולטת לעוצמת הקשר בין המדינות. מעבר לכך, טורקיה מאמינה שאם מדינות המפרץ ומצרים יצליחו להכניע את קטר, היא תהיה הבאה בתור לפעולה עוינת מצידן. ההתקרבות הטורקית-איראנית מתבטאת גם במישור הכלכלי. שתי המדינות יחד עם רוסיה חתמו על עסקת נפט וגז משולשת לביצוע קידוחים באיראן – נושא חשוב ביותר לטורקיה, שאין לה מקורות אנרגיה רבים בתחומה.

על רקע שורה ארוכה של הישגים אלה עבור איראן בזירה האזורית, שתוצאתם היא כישלון של המדיניות הסעודית, בולט העימות הישיר, המילולי והמחריף בין ערב הסעודית לאיראן, בעיקר מאז מינויו של מוחמד בן סלמאן כיורש העצר. בן סלמאן שואב עידוד רב מעמדותיו של הנשיא טראמפ בסוגיה האיראנית ומעצים את התבטאויותיו נגד המשטר בטהראן, שאת מנהיגו עלי חאמנהי הגדיר כ"היטלר החדש של המזרח התיכון".<sup>4</sup> החרפה מילולית זו מצטרפת למהלך שהוביל יורש העצר באמצעות ראש ממשלת לבנון, סעד חרירי, שהאשים בריאד את איראן ובעל בריתה חזבאללה בהתערבות בענייניה הפנימיים של לבנון.

ואולם, נכון לעת כתיבת המאמר, לא מסתמנת מדיניות סעודית סדורה ואפקטיבית לצמצום הישגיה האסטרטגיים של איראן באזור. במיוחד מורגש חוסר היכולת של ערב הסעודית לגבש מחנה סוני אנטי-איראני בולט מול המחנה השיעי הפרו-איראני, המאוחד והחדור מטרה. עיקר הקושי של ערב הסעודית נובע מהיעדר מכנה משותף בין תפיסת האיומים בראייתה לבין אלה של חלק משותפותיה למחנה הסוני. בעיקר נכון הדבר בכל הקשור להגדרתה של איראן על ידי ריאד כאויב המרכזי, בעוד מצרים וירדן אינן מציבות אותה בראש סדר האיומים הביטחוניים שלהן, ומסמנות את האיום של הסלפים-הג'אהדיסטים כחמור ביותר ליציבותן. זאת ועוד, מסתמן כרסום ולו חלקי בתמיכתן של מדינות במעגל הרחוק כמו פקיסטן ואפגניסטן, שתמכו באופן מסורתי בערב הסעודית מזה שנים, בשל מהלכיה השנויים במחלוקת של ערב הסעודית, וכתגובה למאמצי איראן לשפר את היחסים עימן.

### **המאזן האיראני בזירה העולמית**

בתום שנה לכהונתו של הנשיא טראמפ, המאזן האסטרטגי של איראן בזירה הבינלאומית נראה משופר בהיבטים מסוימים, ורווי סיכונים בהיבטים אחרים; ההישג הגדול ביותר מבחינת איראן הוא ללא ספק היחסים המתהדקים בינה לבין רוסיה. יחסים אלה מצויים בתהליך מתמשך של התקרבות ותיאום שהוא יוצא דופן עבור שתי המדינות. היחסים שידעו עליות ומורדות, בעיקר בהקשר של הצטרפות רוסיה להחלטות הסנקציות נגד איראן במועצת הביטחון, מצויים בשנתיים האחרונות במגמת התחזקות, שאף הואצה לאחר גיבוש הסכם הגרעין. בעקבותיו התאפשר לשתי המדינות לחדש את שיתוף הפעולה הצבאי ביניהן, והביטוי הראשון והמשמעותי ביותר לכך היה אספקת מערכת הגנה אווירית S-300 מרוסיה לאיראן, לאחר עיכוב שנמשך כעשור עקב לחצים מצד ישראל וארצות הברית. מערכת זו כבר הפכה מבצעית באיראן. כן מנהלות המדינות

מגעים לרכישת מערכות נשק נוספות, ביניהן מטוסי קרב סוחוי-30 וטנקי T90, ובנוסף חתמו באחרונה על הסכם לייצור משותף של מלט"ים.

חשיבות רבה מאוד עבור מוסקבה וטהראן נודעת לשיתוף הפעולה שהתפתח ביניהן בסוריה. מאז החלה מעורבותה הישירה של רוסיה בלחימה בסוריה בספטמבר 2015 פועלות שתיהן כקואליציה צבאית, שבמסגרתה הן חולקות את ניהול הלחימה בשטח. מכאן גם ראייתה של רוסיה את איראן כרכיב חשוב בכל הסדר עתידי בסוריה. יחסי שתי המדינות קיבלו ביטוי גם במישור הכלכלי, החשוב ביותר בעיני רוסיה, ובמהלך ביקור נשיא איראן רוחאני במוסקבה (במארס) התמקדו שיחותיו עם פוטין גם באפשרויות להעמקת קשרי הכלכלה, הסחר וההשקעות בין שתי המדינות. בשנה החולפת גדל היקף הסחר בין שתי המדינות ב-70 אחוזים, והנשיא רוחאני הצהיר כי הקשרים הכלכליים עברו משלב של יחסים רגילים לפרויקטים ארוכי טווח. בהודעה המשותפת שפרסמו הצדדים בתום הביקור צוינו הסכמים בתחומי הנפט והגז, תקשורת וטכנולוגיית המידע, אנרגיה גרעינית (שתי יחידות נוספות בבושהר), תחנת כוח תרמית בבנדר עבאס, וכן בנייה והרחבת התיירות. בתחום זה נחתם הסכם ראשון מסוגו, המבטל את הצורך בוויזה לאיראן עבור קבוצות תיירים מרוסיה – הישג ראשון בדיאלוג המתקיים לגבי ביטול מלא של הצורך באשרת כניסה לאיראן. בדרך זו הורחב שיתוף הפעולה בין שתי המדינות מעבר למישור הצבאי. תמיכתה של רוסיה באיראן באה לידי ביטוי חשוב גם מול ממשל טראמפ, המעמיד כיום את איראן כבעיה המרכזית בראייתו במזרח התיכון, ומאיים בהחזרת הסנקציות שהוסרו בתמורה להבנות הגרעין שהושגו. מוסקבה חוזרת ומבהירה כי בראייתה ובהסתמך על דוחות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה גרעינית (סבא"א), איראן עומדת במכלול התחייבויותיה, ולכן אין מקום לדבר על החזרת הסנקציות. גם בסוגיית תוכנית הטילים של איראן דבקה מוסקבה בעמדה הגורסת שאין היא חלק מהסכם הגרעין, ולכן אינה מהווה הפרה מצידה של איראן. עמדה רוסית זו חיונית לאיראן מול מה שמסתמן כאפשרות ריאלית למהלכים אמריקאיים נגדה.

גם היחסים בין איראן לאיחוד האירופי ולמדינות אירופה מצויים במגמת התחזקות והתקרבות בשנה האחרונה, ומשפרים את מעמדה של טהראן בזירה הבינלאומית. מבין ההתפתחויות האחרונות ראוי להזכיר בראש ובראשונה את תמיכתו של האיחוד האירופי בהמשך מימוש הסכם הגרעין, ואת התנגדותו הפומבית והחד־משמעית למדיניותו של ממשל טראמפ, שסרב באוקטובר האחרון לאשר לקונגרס שאיראן עומדת בתנאי ההסכם, וכן איים להחזיר בקרוב את הסנקציות עליה. עמדה זו הובעה על ידי נציבת החוץ של האיחוד האירופי פרדריקה מוגריני בביקור שקיימה בווינגטון

(ב-6 בנובמבר), ובמסיבת עיתונאים שנערכה בתום מפגש שרי החוץ של האיחוד (ב-13 בנובמבר). תמיכה זו חיונית לטהראן, הרואה בה דרך לבדוד את ארצות הברית ולהבטיח את המשך ההתפתחות ביחסים הכלכליים עם אירופה ואת ההשקעות האירופיות, החיוניים לה. מעניינים בהקשר זה הנתונים לגבי ההתפתחות הניכרת שחלה ביחסים הכלכליים: ב-2016 (השנה הפיננסית האיראנית בין מארס 2016 למארס 2017) חלה עלייה של יותר מ-300 אחוזים ביצוא לאיחוד האירופי, ועלייה של 27 אחוזים ביבוא מהאיחוד. מגמת העלייה בסחר עם האיחוד האירופי נמשכה גם במהלך ששת החודשים האחרונים של 2017 (כ-4.4 מיליארד אירו): עלייה משמעותית ביצוא לאיטליה (1.54 מיליארד אירו), צרפת (1.26), יוון (638 מיליון אירו), וספרד (609 מיליון אירו). כן נרשמה עלייה של כ-30 אחוזים ביבוא מהאיחוד האירופי: מגרמניה (1.39 מיליארד אירו), מאיטליה (כ-900 מיליון אירו); צרפת (763 מיליון אירו). יצוינו במיוחד בהקשר זה תחילת מימושה של עסקת מטוסי האיירבס, שנחתמה עם החברה הצרפתית (למעלה מ-100 מטוסים), ועסקה גדולה שחתמה חברת טוטאל הצרפתית יחד עם חברה סינית ואיראנית בסך כ-5 מיליארד דולר, לפיתוח שדה הגז פארס 3.

גם שיתוף הפעולה הכלכלי עם סין ועם מדינות נוספות במזרח הרחוק מתפתח בשנתיים שחלפו מאז הסרת הסנקציות. אל סין, שהיא שותפת הסחר המרכזית של איראן, חלה עלייה של שבעה אחוזים ביצוא לעומת התקופה המקבילה אשתקד, והוא עומד על 4.31 מיליארד דולר. במקביל, גם היבוא מסין עמד על שישה מיליארד דולר בקירוב – הגבוה מכל שאר המדינות שמהן איראן מייבאת.

על מגמות חיוביות אלה מבחינת איראן מעיבה מדיניותה של ארצות הברית, המאיימת לפגוע קשות בהישגיה של טהראן. השינוי המרכזי שמציג ממשל טראמפ הוא בהצבתה של מדיניות איראן כאיום מרכזי על הביטחון האזורי ועל האינטרסים של ארצות הברית. למעשה מדובר בשינוי הפרדיגמה, שגרסה כי הסכם הגרעין יכול להביא להתמתנותה של איראן ואולי אף לשיתוף פעולה אזורי איתה, תוך הישענות על האינטרס של כל השותפים להסכם וארצות הברית בראשם – להימנע מצעדים העלולים לפגוע בהסכם. הפרדיגמה החדשה גורסת כי יש לנצל את המשך קיומו של ההסכם – שממשל טראמפ אינו רואה בו נכס לארצות הברית – לקידום מענה לסוגיות שאינן כלולות בו כמו תוכנית הטילים של איראן, מדיניותה האזורית וכשלים בהסכם עצמו. וכל זאת, תוך הישענות על העניין הברור שיש לאיראן ולבעלות הברית האירופיות בשימור ההסכם. לקראת סוף 2017 איראן מצויה בחוסר ודאות לגבי הצעדים הבאים של הנשיא טראמפ, בעיקר בסוגיית הסנקציות, שאם יוטלו שוב הן עלולות להציב את מדינות אירופה בפני הצורך לבחור בין המשך השותפות וההשקעות באיראן לבין

האינטרסים שלהן בארצות הברית, וחלקן בוודאי יעדיף את אלה שבארצות הברית. מדיניות אמריקאית זו מאיימת לפגוע בהישגיה של איראן בזירה העולמית, ועלולות להיות לכך השלכות חמורות על התחום החיוני של השקעות זרות ועל השיפור הראשוני בכלכלת איראן. מדיניות זו גם טומנת בחובה פוטנציאל פגיעה רב במה שנראה בעת הזו כמאזן חיובי ביותר עבורה.

## סיכום

בסיומה של שנת 2017 ובתום שנים של לחימה בעיראק ובסוריה המתקרבת לקיצה, וכן מעורבות גוברת של איראן ובעלי בריתה בזירה זו, טהראן מיצבה עצמה כגורם משפיע מרכזי לא רק בסהר הפורה, אלא במזרח התיכון כולו. התפתחות זו הופכת את איראן לשחקנית רבת חשיבות בכל הקשור לעתיד המשברים באזור. זאת לצד שיפור מתמשך, גם אם איטי, בשיתוף הפעולה הכלכלי בין איראן לגורמים בינלאומיים, וכן יציבות שלטונית, גם אם לא חסרת מתחים פנימיים, ובנוסף נוכח חוסר היציבות המאפיינת את המזרח התיכון. שיתוף הפעולה עם רוסיה, המהווה כיום את הגורם המעצמתי החוץ-אזורי היחידי המעורב בהתפתחויות העתידיות במזרח התיכון, מייצר עבור איראן מעין "מטריית הגנה" להבטחת הישגיה. עם זאת, על כל אלה מציב ממשל טראמפ סימן שאלה ואיום ממשי, נוכח דרישותיו להגבלת כוחה של איראן בתחום פיתוח תוכנית הטילים ומעורבותה האזורית, וכן לגבי היבטים מסוימים בהסכם הגרעין. בשלב זה, ממשל טראמפ אינו נהנה מתמיכת הגורמים הבינלאומיים המרכזיים במרבית עמדותיו, אולם עצם אמירותיו והעננה שהוא מציב על המשך המצב הקיים מעוררים חשש בטהראן.

ישראל, אשר נהנתה בשנים האחרונות מהיעדר איומים נרחבים בגבולותיה – משטר מתפורר בסוריה, שקט בגבול עם לבנון על רקע מעורבותו העמוקה של חזבאללה בלחימה בסוריה וקשיים נמשכים בעיראק – מוצאת עצמה נוכח תהליכים חדשים שיש בהם פוטנציאל לשינוי לרעה במאזן האזורי מבחינתה. במוקד השינוי התבססות ההשפעה האיראנית בסוריה ובלבנון, במישרין ובאמצעות בעלי בריתה, וזאת בחסות רוסית. הן רוסיה והן איראן מבהירות כי בכוונתן להישאר בסוריה בשנים הקרובות, בפרמטרים כאלה ואחרים שטרם הובהרו דיים. מנגד, גם מה שנראה כיחסים מתהדקים בין ישראל לערב הסעודית ושאר מדינות המפרץ אינו מחזק את מעמדה האזורי. זאת, בעיקר נוכח חולשתן של "ידידותיה החדשות" במפרץ, ועקב חוסר נכונותן להפגין בפומבי התקרבות ביחסים ביניהן לישראל, כל עוד אין התקדמות ביחסי ישראל והפלסטינים. נוסף לכך, גם חוסר עניין אמריקאי במעורבות עמוקה ופעילה בהתפתחויות האזוריות

המאזן האסטרטגי של איראן ויריבותיה והשלכותיו על הזירה האזורית ועל ישראל

אינו מסייע לישראל. כל אלה מציבים את ישראל בהקשר לזירה הסורית כגורם היחידי הניצב בפומבי נגד איראן, ובעקיפין גם נגד רוסיה, המובילה את ההסדרים בסוריה. ספק אם בידי ישראל כלים אופרטיביים ישירים, שבאמצעותם תוכל לשנות בצורה מהותית את תמונת המצב המתגבשת. בעיקר, אל לה להיכנס לעימות ישיר עם רוסיה בזירת סוריה, שבה משקיעה מוסקבה מאמצים רבים, כולל של הנשיא ולדימיר פוטין אישית. במקום זאת, עליה לייצר אינטרס ברור במוסקבה לרסן את איראן ואת חזבאללה, ולמנוע מהם לנצל את ההסדרה המתגבשת בסוריה לקידום מדיניות אנטי־ישראלית – משימה אפשרית ורצויה מול רוסיה.

## הערות

- 1 Suzanne Maloney, "The Roots and Evolution of Iran's Regional Strategy," *Atlantic Council*, September 2017, [http://www.atlanticcouncil.org/images/The\\_Roots\\_and\\_Evolution\\_of\\_Irans\\_Regional\\_Strategy\\_web\\_0928.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/The_Roots_and_Evolution_of_Irans_Regional_Strategy_web_0928.pdf)
- 2 "Iran to build refinery in Syria's Homs," *Press TV*, September 26, 2017, <http://www.presstv.com/Detail/2017/09/26/536539/Iran-to-build-refinery-in-Syrias-Homs->
- 3 "Iran's President: Region on Brink of New Era of Eradication of Violence," *Tasnim News Agency*, November 23, 2017 <https://www.tasnimnews.com/en/news/2017/11/23/1580569/iran-s-president-region-on-brink-of-new-era-of-eradication-of-violence>
- 4 בראיון שהעניק מוחמד בן־סלמאן לתומס פרידמן בניו־יורק טיימס, 23 בנובמבר 2013 <https://www.nytimes.com/2017/11/23/opinion/saudi-prince-mbs-arab-spring.html>



# תבוסתה הצבאית של 'המדינה האסלאמית' ומשמעויותיה

## יורם שוייצר

בחודשים האחרונים של שנת 2017 נהרגו למעלה מ-600 בני אדם בשני פיגועי טרור שבוצעו במצרים ובסומליה בידי שני ארגונים מקרב בעלי הברית של 'המדינה האסלאמית' ושל אל-קאעדה.<sup>1</sup> מספר הנפגעים העצום שגרמו שתי ההתקפות הללו מראה כי למרות הצהרות שמושמעות בדבר התבוסות של 'המדינה האסלאמית' ושל אל-קאעדה, המערכה נגד הטרור של פעילי הסלפייה-ג'האדייה נותרה חיונית ורחוקה מסיום.

בשלהי 2017 נראה כי המערכה לפירוקה של 'המדינה האסלאמית' כישות פוליטית בעלת משילות אזורית ואחידות שלטונית בחלקים מעיראק ומסוריה הגיעה לשלב מתקדם מאוד. הפעולות הצבאיות של הקואליציה הבינלאומית המונה למעלה מ-60 מדינות מחד גיסא, ושל כוחות הציר שעימו נמנות רוסיה, איראן, סוריה וחזבאללה מאידך גיסא, שמו לאל את תוכניתו של אבו בכר אל-בגדאדי להקים ולבסס מדינה אסלאמית בלבאנט. ואומנם, מגמת היחלשותה של 'המדינה האסלאמית' החלה להסתמן כבר בשנת 2016, כאשר תבוסות צבאיות שהיא נחלה הביאו לאובדן שליטתה ומשילותה בערים ובמחוזות מרכזיים שעליהם השתלטה בראשית דרכה בעיראק, בסוריה ובלוב. בפברואר 2016 נכבשה בעיראק העיר רמאדי,<sup>2</sup> לאחר מכן, ביוני 2016 נכבשה פלוג'ה במערב המדינה.<sup>3</sup> בלוב איבדה 'המדינה האסלאמית' בדצמבר 2016 את אחיזתה בסירת - המעוז האחרון שבו שלטה.<sup>4</sup> רצף הניצחונות של הקואליציה נמשך בשנת 2017 כאשר 'המדינה האסלאמית' איבדה לאחר לחימה ממושכת את העיר מוסול, ששימשה מאוז מרכזי בעיראק: בינואר 2017 שוחרר חלקה המזרחי של העיר<sup>5</sup> ובילוי שוחרר חלקה המערבי.<sup>6</sup> בנובמבר 2017, עם השלמת כיבוש העיר ראווה הסמוכה לגבול הסורי, הוכרז על שחרורה המלא של עיראק מידי 'המדינה האסלאמית'.<sup>7</sup>

גם בסוריה ספגה 'המדינה האסלאמית' מפלות צבאיות, שם איבדה השנה את רוב מאחזיה: במאי 2017 שוחררו העיר טבקה והסכר הסמוך לה,<sup>8</sup> באוקטובר שוחררה א־רקה, בירת 'המדינה האסלאמית' בסוריה, שממנה נוהלה פעילות הטרור הבינלאומי שלה,<sup>9</sup> ובנובמבר שוחררה דיר א־זור.<sup>10</sup> באמצעות הישגים אלו מומשה המטרה של פירוק 'המדינה האסלאמית' כישות חדשה ונבדלת בלבנט, שאותה יצרה בבחינת יש מאין בעקבות אירועי 'האביב הערבי'. הבסיס הטריטוריאלי הזה נועד בראייתה של הנהגת 'המדינה האסלאמית' להוכיח לנתינייה ולתומכיה את היתכנות מימושו של חזון הח'ליפות, שעל הקמתה המחודשת הוכרז עם הכרתו של אל־בגדאדי כח'ליף ביוני 2014.<sup>11</sup>

התבוסות הצבאיות המתמשכות יצרו פער בין המציאות הקשה לבין היומרה להגשים את חזון הח'ליפות. הן חייבו את השהיית מימושו הקרוב של החזון ואת החלפתו בהבטחה להתממשותו בעתיד, תוך הדגשת החובה לדבוק בג'האד צבאי כדרך היחידה להשגתו. לשם כך מקפידים דוברי 'המדינה האסלאמית' להציג את תבוסותיה הצבאיות כנסיגה טקטית וזמנית בלבד, ושופרות התעמולה שלה ממשיכים לקרוא לאנשיה ולתומכיה להתמיד במאבק ההיסטורי ולבצע פעולות טרור בערי אויביהם.<sup>12</sup> לנוכח זאת, על אף המפלות של 'המדינה האסלאמית' בשדות הקרב בעיראק ובסוריה, נמשכת ביתר שאת פעילותם של בעלי בריתה, אשר צורפו לשורותיה בסדרת איחודים שבוצעו בימים שבהם הייתה בשיאה. פעילות משותפת זו הולידה בשנה הנסקרת מספר רב של פיגועים ברחבי העולם, תוך כדי פגיעה ביריבים ובאזרחים המקומיים ששימשו מגן אנושי.

ואומנם, במזרח התיכון ניכרת פעילותם של תומכי 'המדינה האסלאמית' במדינות שונות וביניהן מצרים,<sup>13</sup> בעיקר במחוז סיני,<sup>14</sup> תימן<sup>15</sup> ואפילו איראן.<sup>16</sup> בדרום אסיה פעלו בעלי בריתה של 'המדינה האסלאמית' בעיקר באפגניסטן,<sup>17</sup> ובדרום מזרח אסיה באינדונזיה<sup>18</sup> ובפיליפינים,<sup>19</sup> והם אף איימו לפעול בסין.<sup>20</sup> באפריקה פעל בשנה זו בעיקר ארגון בוקו חראם – אחד השותפים המרכזיים של 'המדינה האסלאמית' ביבשת,<sup>21</sup> אשר הפך במאוס 2015 לנציגה במערב אפריקה.<sup>22</sup> נוסף לאלו, מדינות המערב מהוות במוצהר ובמכוון יעד מרכזי לפעילות הטרור של 'המדינה האסלאמית' ותומכיה. מגמה זו הואצה במקביל לדעיכת עוצמתה של 'המדינה האסלאמית' במאחזיה הטריטוריאליים. במסגרת זו בוצעו במהלך 2017 פיגועים בצרפת,<sup>23</sup> בבריטניה,<sup>24</sup> בספרד,<sup>25</sup> בשבדיה,<sup>26</sup> בפילנד<sup>27</sup> ובארצות הברית,<sup>28</sup> ואירע ניסיון לבצע שני פיגועי טרור משולבים ורבי־פגעים באוסטרליה.<sup>29</sup>

פעילות הטרור של 'המדינה האסלאמית' ותומכיה במדינות המערב מבוצעת במספר אופנים: הראשון – מפקדת פיגועי חו"ל של הארגון יוזמת ומתכננת פעולות, ואף מפקחת על ביצוען מראשיתן ועד מימושן. השני – פעילים של הארגון מפעילים מרחוק מתנדבים מחו"ל, הפועלים בהתייעצות עימם אך מבצעים את ההתקפות בכוחות עצמם. השלישי – אוהדי 'המדינה האסלאמית' ותומכיה מבצעים התקפות בהשראתה, אך ביוזמתם וללא קשר ישיר עם המפקדה.

דפוסי הפעולה של הפיגועים הישירים והעקיפים שנוקפים לזכותה של 'המדינה האסלאמית' כללו פיגועי התאבדות, ירי בנשק קל, דקירות ודריסות. במהלך 2017 בלט בעיקר השימוש בדריסות ככלי קטלני במיוחד, תוך שימוש בכלי רכב מסוגים ובגדלים שונים. לעיתים שולבו הדריסות בתקיפות בסכינים ולעיתים אף בירי. פעולות אלה בוצעו על ידי פעילים יחידים או על ידי תאי טרור, שפעלו בעיקר בהשראת 'המדינה האסלאמית', ובהן נרשמו עשרות הרוגים ופצועים במדינות המערב.<sup>30</sup> הפיגועים שהתרחשו במדינות המערב נועדו להרתיע, לנקום ולהוכיח לאזרחי המערב כי למרות תבוסותיה הצבאיות ואובדן שליטתה של 'המדינה האסלאמית' בשטחים במזרח התיכון, היא מתכננת להמשיך להיות יריבה פעילה, עיקשת ובלתי ניתנת להכנעה, וכי אין בכוונתה להפסיק לנסות להטיל אימה וטרור.

### **נסיגת 'המדינה האסלאמית' והשלכותיה**

#### **המשך פעילות טרור מטעם 'המדינה האסלאמית' או בשמה**

רמת פעילות הטרור שהתרחשה השנה ברחבי העולם צפויה להימשך וייתכן שאף תגבר, זאת בשל התגבורת של לוחמים שפעלו עד לאחרונה בסוריה ובעיראק. מגמה זו עלולה להתרחש לנוכח היווצרותו של מאגר רחב היקף של פעילי טרור מנוסים, אשר חלקם לחמו בשורות 'המדינה האסלאמית' בעיקר במזרח התיכון. פעילים אלה צברו ניסיון קרבי, התקשחו במהלך לחימתם, ספגו ואימצו את ערכיה של 'המדינה האסלאמית', הפנימו את דפוסי הפעולה שלה ואת תפיסת עולמה, ועתה נפלטו משטחי הח'ליפות האבודה אל עבר אזורים שונים ברחבי העולם, כשחלקם טעונים במוטיבציה להמשיך לפעול בשמה ולבצע פעולות נקם על שעוללו לה אויביה. חלקם שומרים על קשר עם מפקדי הארגון ששרדו ועם חבריהם לנשק, חלקם עלולים להצטרף לשורות ארגונים שותפים קיימים, חלקם עלולים לנסות ליצור ארגונים או רשתות טרור אד הוק וחלקם עלולים לפעול כיחידים על סמך הידע המקצועי שצברו. לאלה מצטרפים עשרות רבות של תושבים מקומיים, מוסלמים או מתאסלמים, החיים במערב ומקבלים השראה מתעמולת 'המדינה האסלאמית' ונרתמים לבצע פעילות טרור בשמה.

### **התחזקות אל-קאעדה ובעלי בריתו בחסות המערכה נגד 'המדינה האסלאמית'**

בעוד 'המדינה האסלאמית', שכבשה את הכותרות והעסיקה את תשומת לבו של ממשל ארצות הברית בארבע השנים האחרונות, מציבה את איום הטרור הרציני והחמור ביותר כיום, אל-קאעדה בנה עצמו בשקט מחדש וארגן את משאביו על מנת להחיות את המלחמה נגד ארצות הברית, שהוכרזה לפני כעשרים שנה על ידי מייסדו ומנהיגו אוסמה בן-לאדן.<sup>31</sup> כך, אחת התוצאות של המערכה העולמית נגד 'המדינה האסלאמית' ב-2017 הייתה דווקא התחזקות מערכת הבריתות של אל-קאעדה, בחסות הסטת תשומת הלב והשקעת המשאבים של הקואליציה הבינלאומית נגד הטרור, בעיקר בלחימה ב'מדינה האסלאמית' ובשותפיה.

בתקופה שהארגון נאלץ להתמודד עם קריאת התיגר של 'המדינה האסלאמית' על הנהגת מחנה הסלפיה-ג'האדייה בלט השנה חמזה בן-לאדן, בנו של המנהיג המיתולוגי שחוסל במאי 2011, בהופעותיו המוקלטות לצידו של ד"ר אימן א-זואהירי. התייצבותו של חמזה לצידו של א-זואהירי העידה על מאמצי אל-קאעדה לטפח ולרענן את שורות ההנהגה באמצעות דמות בעלת ערך סמלי, וכך למשוך לשורות הארגון מתגייסים ותומכים חדשים. השניים פרסמו מספר הצהרות, שבהן הצביעו על כיווני הפעולה העתידיים של הארגון ושותפיו. הם עודדו את המשך פעילות הטרור נגד ארצות הברית, קראו לאנשיהם לבצע פיגועי יחידים באירופה ואיימו לפגוע בכל מי שתוקף את המוסלמים בזירות הלחימה השונות. בין האויבים שצוינו כיעדים לפגיעה נכללו מדינות מערביות וביניהן ארצות הברית ומדינות מערב אירופה, ובנוסף ישראל, רוסיה, סין ואוסטרליה, וכן ערב הסעודית, כוויית, עיראק, מצרים ואפגניסטן.<sup>32</sup>

בסוריה ממשיך אל-קאעדה בפעילותו באמצעות קשרי הדוקים עם היאת תחריר א-שאם, ארגון האופוזיציה הסלפיה-ג'האדיסטי החזק במדינה, ועם ובעלי בריתו.<sup>33</sup> למרות הכרזת מנהיגי הארגון הסורי על התנתקותו הרשמית של היאת תחריר א-שאם מאל-קאעדה – הכרזה שלווה בשינוי שמו מג'בהת א-נוצרה להיאת תחריר א-שאם – נותרו הקשרים בין הארגונים הדוקים. הכרזת ההיפרדות חשפה למעשה מחלוקות וחילוקי דעות בין הנהגות הארגונים, כאשר רוב אנשי הדת הבכירים שמלווים אותם ומעניקים להם לגיטימציה הלכתית קראו להמשך הברית בין הארגונים.<sup>34</sup> נראה אם כן כי הזיקה ההדוקה בין אל-קאעדה לבין הארגון הסורי השולט כיום באידליב, ונחשב לחזק מבין ארגוני האופוזיציה האסלאמיסטית בסוריה, מהווה עדיין רכיב חשוב בבסיס כוחה של מערכת הבריתות שמשמר אל-קאעדה ברחבי העולם.

ארגון אל-קאעדה עצמו ממשיך להיות פעיל באפגניסטן ובפקיסטן תחת הנהגתו של אימן א-זואהירי, ואנשיו משתתפים בלחימה המתנהלת ביניהם לבין השלטונות

וכוחות הביטחון בשתי מדינות אלה, לצד ארגוני הטאליבאן המקומיים ורשת חקאני. אל-קאעדה ושותפיו ממשיכים לפעול במדינות נוספות במזרח התיכון. בתימן, למשל, מתבססת פעילותו של ארגון אל-קאעדה בחיג'אז, הנחשב למקורב ולמסוכן ביותר לאל-קאעדה מקרב כלל בעלי בריתו. על אף שנסוג מחלק מהערים שכבש בתימן בשנים האחרונות, נותר ארגון זה מעורה היטב בקרב האוכלוסייה המקומית והוא זוכה לתמיכה ניכרת במדינה זו, המושגת בעיקר משום שהוא מנצל את מלחמת האזרחים בין המשטר הנוכחי בתמיכת ערב הסעודית לבין המורדים החות'ים לחיזוק מעמדו בקרב התושבים המקומיים.<sup>35</sup>

גם במזרח אפריקה ובמערב אפריקה מתקיימת פעילות טרור נרחבת של שותפי אל-קאעדה: במזרח אפריקה פעיל ארגון א-שבאב הסומלי, שאנשיו ביצעו במהלך 2017 התקפות טרור וגרילה רבות נפגעים, ובכלל זה עשרות פיגועי התאבדות.<sup>36</sup> במערב אפריקה, בעיקר במאלי ובבורקינה פאסו, פעילים ארגונים המשתייכים לברית עם אל-קאעדה במגרב האסלאמי A.Q.I.M., ובהם אל-מוראביטון ו'קבוצת התמיכה באסלאם ובמוסלמים' (JNIM – Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin). לאל-קאעדה סניף נוסף בתת-היבשת ההודית – A.Q.I.S – הממשיך לגייס פעילים ולבצע פעילות.

**המאגר הרחב של לוחמים שיעים רדיקלים, בוגרי הלחימה בסוריה ובעיראק על רקע התגברות הלחימה בעיראק ובסוריה בשנים האחרונות וגיוסם של אלפי מתנדבים שיעים בעיראק ובסוריה, בהנהגת משמרות המהפכה האיראניים ובשותפות הדוקה עם חזבאללה, נוצר במדינות אלה מאגר גדול של לוחמים זרים שהגיעו מאפגניסטן, מפקיסטן ומארצות במפרץ. מאגר זה מונה על פי הערכות שונות כמה עשרות אלפים, ולפי אומדנים שונים המספר נע בין 20 ל-40 אלף איש.<sup>37</sup> אלה נותרו כעת בזירות הלחימה בעיראק ובעיקר בסוריה, וחלקם התיישבו שם וממשיכים להילחם בקרבות שעדיין מתנהלים בסוריה.**

שאלת עתידם ופיזורם בעתיד של לוחמים אלו עלולה ליצור אתגר ביטחוני ודמוגרפי בעיקר בסוריה, ובמיוחד בשל נוכחותם בקרב אוכלוסיות סוניות מובהקות, הרואות בנוכחות הלוחמים הזרים ובעיקר אלה הנמנים עם הזרם השיעי גורם עויין שיש להילחם בו. נוכחותם עלולה להוביל לתמיכה של האוכלוסייה הסונית בקבוצות ג'האדיסטיות סוניות מיליטנטיות, שיציעו להם הגנה מפני השיעים במקרה של עימותים על רקע עדתי. הלוחמים השיעים עלולים גם לשמש עתודות כוח לוחם למימוש שאיפותיה של איראן להרחבת השפעתה במזרח התיכון.

### **דעיכת פעילותה של הקואליציה הבינלאומית ונסיגת ארצות הברית מהנהגת המערכה נגד הטרור העולמי**

המשימה הצבאית למנוע מ'המדינה האסלאמית' להתארגן מחדש ולשוב ולבסס את כוחה באזורים בעלי משילות נמוכה נותרה בעינה. כך גם הצורך להמשיך לפעול נגד אל-קאעדה ושותפיו. חלק ניכר מהסיבות שהובילו לצמיחתם של ארגונים אלה ולהישרדותם נותר בעינו – חולשת משטרים ואי-לגיטימיות למנהיגים, השטע הסוני-שיעי, כלכלות חלשות, שחיתות שלטונית, חוסר שיתוף של כלל החברה והעדות השונות בניהול המדינה, וכן חוסר הזדמנויות כלכליות לצעירים. נסיבות אלו עלולות לסייע לגורמי הסלפייה-ג'האדייה למשוך לצידם צעירים כדי לנסות לחדש את השתלטותם על שטחים, ולהקים בהם אמירויות תחת שלטון השריעה על פי פרשנותם הקיצונית. לצד המשך המיקוד במישור הצבאי, ברור כי עיקר המערכה שאחרי המערכה נגד 'המדינה האסלאמית' כרוך בפעילות דיפלומטית, כלכלית והומניטרית נרחבת, במטרה לשקם את האזורים שנהרסו כתוצאה משלטון דאע"ש ומהמערכה לסילוקו. כמו כן, נדרשת השקעה אדירה בשיקום ובטיפול באוכלוסייה המתגוררת באזורים אלה, העלולה בהיעדרה ליפול כטרף קל בידי גורמי טרור קיצוניים. למרות זאת, במערב רווחת התחושה כי המערכה הצבאית העיקרית נגד 'המדינה האסלאמית' במזרח התיכון נמצאת לקראת סיום, משום שזו נמצאת במצב קריסה ולכן האיום הצבאי הנשקף ממנה חלף. ניכר כי חברות הקואליציה המערבית שנלחמו לצידה של ארצות הברית באפגניסטן, בעיראק ובסוריה עייפו מהמסע הארוך וכבד הדמים, והן לא יחמיצו ההזדמנות לסיים את מעורבותן הצבאית במלחמות מסוג זה.

יתר על כן, נראה כי לאופיו ולסגנון מנהיגותו של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, העומד בראש הקואליציה הזו, יהיה משקל מכריע באשר למידת נכונותן של חברות הקואליציה לקבל את המשך מנהיגותה של ארצות הברית. כידוע, ניהולה של קואליציה רבת-לאומים כזו ושמירה על ליכודה, ויצירת שיתופי פעולה מבצעיים ולוגיסטיים משותפים תוך יישוב סתירות פנימיות וניגודי אינטרסים בין חברותיה היו מהמשימות המורכבות והמסובכות שקיבלה על עצמה ארצות הברית, אשר הנהיגה אותה. אולם, סגנון התנהלותו וכן מדיניותו הבדלנית של הנשיא האמריקאי תחת הכותרת 'אמריקה תחילה' מגבירים את חוסר האמון בארצות הברית. ראשית, הצהרותיו של הנשיא דונלד טראמפ על שינויים במדיניות החוץ האמריקאית – הקיצוץ הנרחב בתקציב סיוע החוץ ככלל ובמשאבים המוקצים לפעילות משרד החוץ האמריקאי בפרט – עלולים להוות מכשלה ברורה למערכה ה"רכה" נגד מחוללי הטרור. מהלכים בכיוון זה יקשו את

האפשרות לסייע למדינות ולאזרחים שסבלו מידי 'המדינה האסלאמית' להתאושש מהמכות שספגו ממנה.

בנוסף, מאז היבחרו פועל הנשיא טראמפ לנסיגת ארצות הברית מהתחייבויותיה הקודמות, הביטחוניות והאחרות, כלפי אירופה ונאט"ו, גם בתחומים שאינם קשורים ישירות לביטחון, דוגמת הסכם פריז. גם מדיניותו הפייסנית של טראמפ כלפי רוסיה, תוך הבעת תמיכה בנשיאה ולדימיר פוטין המטיל את צילו על אירופה והזדהות עימו, וכן התבטאויותיו העולבות של טראמפ כלפי מנהיגי אירופה, אוסטרליה וקנדה – יצרו במערב בכלל ובאירופה בפרט תחושה כי בעלות הברית המערביות של ארצות הברית הופקרו, וכי מנהיגותה הבינלאומית של ארצות הברית אינה קיימת עוד. על רקע זה, כפי הנראה, תתפורר הקואליציה הבינלאומית שהתאגדה כדי להביס את 'המדינה האסלאמית'

### **ישראל לנוכח תבוסת 'המדינה האסלאמית' בלבאנט**

בסולם האיומים הביטחוניים שישראל ניצבת בפניהם, פעילות 'המדינה האסלאמית' לא נתפסה עד כה כאתגר המרכזי. אף על פי כן, ישראל נערכה באופן יסודי לקראת האפשרות כי האיום הנשקף מ'המדינה האסלאמית' ותומכיה לאינטרסים שלה יתגבר. כך נקטה ישראל צעדים המתאימים לסיכול פעילות מצד תומכי 'המדינה האסלאמית' בתחומה ועצרה, גם בשנה החולפת, כמה עשרות פעילים מקומיים שביקשו להצטרף לשורותיה או לפעול בשמה. ישראל גם חיזקה את גבולותיה מול זירות שבהן הייתה 'המדינה האסלאמית' פעילה, בעיקר בגבול הדרומי עם מצרים ובגבול הצפוני עם סוריה, וכן נערכה לאפשרות של זליגה של טרור סלפי-ג'האדיסטי מירדן ומלבנון לשטחה. בנוסף, בשנה וחצי האחרונות השקיעה ישראל מאמצים מודיעיניים ומבצעיים רבים כדי לסייע לבעלות בריתה המערביות בסיכול הטרור בשטחן, ואף שיתפה פעולה באורח הדוק עם מצרים וירדן בלחימתן בגורמים הסלפיים-ג'האדיסטיים. בזכות קרבתה של ישראל למוקדי פעילותה של 'המדינה האסלאמית' במדינות הסמוכות לה הייתה לה תרומה ניכרת לסיכול פיגועי טרור במערב.

תבוסותיה של 'המדינה האסלאמית' בסוריה לא חיסלו לחלוטין את האיום הנשקף לישראל משטחה של מדינה זו, וישנם עדיין כוחות העלולים לנסות ולפגוע בישראל דווקא עתה, כאשר המערכה נגד בשאר אל-אסד נחלשת. בסוריה שוהים גורמי סלפייה-ג'האדייה המזוהים עם אל-קאעדה, שעלולים גם הם לנסות לפעול בעתיד נגד ישראל. שותפיה של 'המדינה האסלאמית' במצרים, בעיקר במחוז סיני, הממשיכים להיות יריבים מובהקים לישראל, הצהירו על כוונתם לפגוע בה וכבר שיגרו השנה רקטות

לעבר אילת. כוחות אלה ממשיכים להוכיח יכולת מבצעית גבוהה בלחימתם בצבא המצרי, והם ימשיכו להוות אתגר ביטחוני המשותף למצרים ולישראל גם בעתיד. גם בירדן קיימת תשתית חזקה, חלקה גלוי ופעיל וחלקה סמוי, וגם שם האיום הביטחוני ממשיך להוות אתגר משותף לירדן ולישראל.

בנוסף לאתגרים אלו, נראה כי התגברות האיום הביטחוני על יעדים ישראלים ויהודיים נמצא דווקא בשתי זירות אחרות: הבינלאומית והאזורית. בשל מגמת התגברות הטרור הבינלאומי במערב מטעם 'המדינה האסלאמית' ובשמה, יעדים ישראלים ויהודיים עלולים להפוך מטרה לפגיעה מצד כלל הגורמים המזוהים עם הסלפייה-ג'האדייה. מעבר ליעדים ממלכתיים רשמיים הזוכים לאבטחה ישראלית ממוסדת, מרבית היעדים האזרחיים אינם זוכים להגנה מיוחדת, ובשל כך עלולים להיות פגיעים. ובזירה האזורית, האיום המרכזי הנובע ישירות מהחלשת 'המדינה האסלאמית' הוא זה הנשקף מאיראן, מחזבאללה ומהכוחות השיעיים שהגיעו לאזור, ונותרו בו ככלי שרת בידי השאיפות האיראניות להתבסס במזרח התיכון ולהיערך לפגיעה בישראל. החשש הישראלי העיקרי הוא מפני פתיחת חזית שנייה נגדה בסוריה, בהנהגת משמרות המהפכה ובמעורבות פעילה של חזבאללה. חלק מהאיום נובע מביסוס תשתית טרור במובנו הרחב של המושג, קרי, תשתית צבאית לפיתוח רקטות וליצירת בסיסים להעברת אמצעי לחימה מתוחכמים לידי חזבאללה, ואולי אף לכוחות המורכבים מהלוחמים השיעיים הזרים. בשלב זה עדיין לא ברור כיצד תתבסס הפסקת האש בסוריה וכמה מהכוחות הזרים השיעיים, ובכלל זה גם כוחות משמרות המהפכה וחזבאללה, יישארו בסוריה. אולם, מדובר בהחלט באתגר הביטחוני המרכזי שהותיר סילוקם של כוחות 'המדינה האסלאמית' מסוריה.

לחימה בסוריה בין ישראל לבין מיליציות שיעיות המורכבות מלוחמים זרים אפגנים, פקיסטנים, בחריינים ואחרים שיתחככו עם כוחות צה"ל כשהם חמושים בנשק איראני – אם תתפתח – עלולה להציב בפני ישראל אתגר חדש, שבמסגרתו היא תתעמת ישירות עם אזרחי מדינות מוסלמיות רחוקות שעמן לא התנגשה בעבר.

## סיכום

תבוסותיה של 'המדינה האסלאמית', אשר חוללה בשנות קיומה הקצרות כישות אוטונומית במזרח התיכון הרס והרג בממדים רחבים, מהוות בשורה טובה לסיכום שנת 2017. עם זאת, ישנם גורמים שונים העלולים להבטיח כי המלאכה להכרעתה המלאה טרם הסתיימה. מיפוי האיומים שנותרו מעיד כי יש להמשיך במלחמה נגד 'המדינה האסלאמית' ושותפיה ברחבי העולם ולרדוף, לעצור ואולי אף להרוג את לוחמיה



הנותרים. הממד החשוב לא פחות הוא שיקום ההריסות שהותירה אחריה והשיקום הנפשי של האזרחים שסבלו תחת שלטונה, כדי שיוכלו לחזור לחיי שגרה ולא יוסיפו להיות טרף לניסיונותיה לבסס מחדש את משילותה באזורים מועדים וחסרי משילות. תנאי היסוד שהובילו לצמיחתה של 'המדינה האסלאמית' עודם שרירים וקיימים במדינות רבות. כדי למנוע את ניצולם בידי כוחות קיצוניים להרחבת מעגל האלימות והטרור, יש הכרח לטפל בהם באמצעות קואליציה בינלאומית רחבה, אולם זו אינה נראית באופק. הדבר נכון בעיקר כיום, כאשר נשיא ארצות הברית, שהייתה הכוח העיקרי שפעל לאיחוד ולהתמודדות משותפת עם האתגר, דוגל במדיניות בדלנית ומדיר את מעורבותה של ארצו מסיוע ומשיקום האזורים המועדים להתפשטות הטרור. הגברת מעורבותה של איראן בשורה של מדינות מזרח-תיכוניות וביניהן סוריה, לבנון, עיראק ותימן, וכן כוונתה להגביר את מעורבותה באזור בכלל ובדגש על סיועה לכוחות העוינים את ישראל, עלולות להצביע על כך שסכנת הטרור המכוון נגד ישראל לא חלפה עם הבסת 'המדינה האסלאמית', אלא להיפך. בלימת התפשטותם של איראן ושלוחיה במזרח התיכון ובמפרץ הפרסי היא עניין המשותף לישראל ולמדינות המפרץ, והוא עלול להחלט להגיע גם לפתחה של ארצות הברית, כך לפחות על פי הצהרות נשיא ארצות הברית כי יפעל לבלימת התפשטותה של ההגמוניה האיראנית. אם כך יקרה, בין אם ביוזמת ארצות הברית או בשל פעילות איראן, הטרור השיעי עלול גם הוא לעמוד במרכז המערכה הבאה נגד הטרור, לצד המשך ההתמודדות הצפויה עם הטרור הסוני הסלפי-ג'האדיסטי.

## הערות

- 1 רועי קייס, "20 דקות של טרור: 'מי ששרד קיבל כדור בראש, אנשים ניסו לקפוץ מחלונות'", אתר Ynet, 25 בנובמבר 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5047630,00.html>, Jason Burke, "Mogadishu bombing: al-Shabaab behind deadly blast, officials say," *The Guardian*, October 16, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/16/mogadishu-bombing-al-shabaab-behind-deadly-blast-officials-say>
- 2 Stephen Kalin and Ahmed Rasheed, "Iraq's Troubled Finances Slow Efforts to Rebuild Ramadi," Reuters, February 9, 2016. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-ramadi/iraqs-troubled-finances-slow-efforts-to-rebuild-ramadi-idUSKCN0VI0OU>
- 3 Robert Fisk, "Fallujah, the 'resistance' city, is liberated yet again – for the fourth time in a decade," *Independent*, June 26, 2016, <https://www.independent.co.uk/voices/fallujah-the-resistance-city-is-liberated-yet-again-for-the-fourth-time-in-a-decade-a7104321.html>
- 4 Thomas Joscelyn, "Pentagon: Islamic State has lost its safe haven in Sirte, Libya," *The Long*

- War Journal*, December 7, 2016,  
<https://www.longwarjournal.org/archives/2016/12/pentagon-islamic-state-has-lost-its-safe-haven-in-sirte-libya.php>
- Xinhua, "Iraqi PM declares full liberation of eastern side of Mosul," *Xinhua News*, January 24, 2017, [http://news.xinhuanet.com/english/2017-01/25/c\\_136010100.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2017-01/25/c_136010100.htm) 5
- John Bacon, "Iraqi forces have fully retaken Mosul, U.S.-backed coalition confirms," USA Today, July 10, 2017, 6  
<https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/07/10/iraqi-forces-have-retaken-mosul-u-s-backed-coalition-confirms/465022001/>
- Hamdi Alkhshali, "Iraqi forces retake last ISIS-held town," CNN, November 17, 2017, 7  
<http://edition.cnn.com/2017/11/17/middleeast/iraq-isis-rawa/index.html>
- Ellen Francis, "U.S.-Backed Syria Militias Say Tabqa, Dam Captured From Islamic State," Reuters, May 10, 2017, 8  
<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-tabqa/u-s-backed-syria-militias-say-tabqa-dam-captured-from-islamic-state-idUSKBN1862E4>
- Hilary Clarke, Nick Paton Walsh, Eliza Mackintosh and Ghazi Balkiz, "ISIS Defeated in Raqqa as 'Major Military Operations' Declared Over," CNN, October 18, 2017, 9  
<http://edition.cnn.com/2017/10/17/middleeast/raqqa-isis-syria/index.html>
- Hamdi Alkhshali, Frederik Pleitgen and Laura Smith-Spark, "ISIS ousted from last major city in Syria, state media reports," CNN, November 3, 2017, 10  
<http://edition.cnn.com/2017/11/03/middleeast/syria-isis-deir-ezzor/index.html>
- Adam Withnall, "Iraq crisis: Isis declares its territories a new Islamic state with 'restoration of caliphate' in Middle East," *Independent*, June 30, 2014, 11  
<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-declares-new-islamic-state-in-middle-east-with-abu-bakr-al-baghdadi-as-emir-removing-iraq-and-9571374.html>;
- Jessica Elgot, "ISIS Head Abu Bakr al-Baghdadi Warns 'We Will Conquer Rome'," *HuffPost News*, July 2, 2017, 12  
[http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/07/02/rome-conquer-islam\\_n\\_5550646.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/07/02/rome-conquer-islam_n_5550646.html)
- Nadine Awadalla and Eric Knecht, "Islamic State's Baghdadi, in undated audio, urges militants to keep fighting," Reuters, September 28, 2017, 12  
<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-baghdadi/islamic-states-baghdadi-in-undated-audio-urges-militants-to-keep-fighting-idUSKCN1C32C4>
- לדוגמה, פיגוע ההתאבדות שבוצע באלכסנדריה ב־9 באפריל ובו נהרגו 11 בני אדם וכ־70 נפצעו. 13  
 AFP, "Egypt says second church suicide bomber identified," *Yahoo!*, April 13, 2017, 13  
<https://www.yahoo.com/news/egypt-says-second-church-suicide-bomber-identified-192130808.html>
- לדוגמה, פיגוע התאבדות שבוצע ב־7 ביולי באלבארט' שבסיני ובו נהרגו 26 ונפצעו 26 אחרים. 14  
 AFP, "Suicide Car Bombers Target Egypt Checkpoint in Sinai," *Daily Mail*, July 7, 2017, 14  
<http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-4674304/Suicide-car-bombers-target-Egypt-checkpoint-Sinai.html>
- לדוגמה, בפיגוע התאבדות בעדן 6 נהרגו ו־14 בני אדם נפצעו כאשר מחבל פוצץ את רכבו בסמוך לאנשי ביטחון. 15

- Ahmed Al-Haj and the Associated Press, "Islamic State Claims Suicide Attack in Yemen; 6 Killed," ABC News, November 14, 2017, <http://abcnews.go.com/International/wireStory/witnesses-suicide-bomber-attacks-security-southern-yemen-51132005> [הקישור מוביל לאתר של ABC ולא לכתבה המסוימת]
- 16 לדוגמה, ב-7 ביוני התרחשה התקפת טרור משולבת ירי, התבצרות ומתאבדים על שני יעדים סמליים בטהראן: בניין הפרלמנט האיראני ומאוזולאום האייתולה חומייני. 12 בני אדם נהרגו ו-42 נוספים נפצעו.
- Shirzad Bozorgmehr and Angela Dewan, "Iran's Revolutionary Guards Blame Saudis for Tehran Attacks," CNN, July 27, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/06/07/middleeast/iran-parliament-shooting/index.html>
- Alex Vatanka, "Iran's Islamic State Problem Isn't Going Away," *Foreign Policy*, June 19, 2017, [https://foreignpolicy.com/2017/06/19/irans-islamic-state-problem-isnt-going-away/?utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=New%20Campaign&utm\\_term=%2AEditors%20Picks](https://foreignpolicy.com/2017/06/19/irans-islamic-state-problem-isnt-going-away/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2AEditors%20Picks)
- 17 לדוגמה, ב-20 באוקטובר, בפיגוע התאבדות כפול בעיר כאבול בשני מסגדים שיעים, נהרגו 63 ו-55 בני אדם נפצעו.
- Will Worley, "Kabul Attack: Isis Claims Responsibility For Shia Mosque Suicide Bombing Killing At Least 30 in Afghan Capital," *Independent*, October 20, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/kabul-attack-latest-update-shia-mosque-suicide-bomb-kills-death-afghanistan-capital-prayers-a8011466.html>
- AFP, "Nearly 60 Said Killed In Two Suicide Attacks On Afghan Mosques," *The Times Of Israel*, October 20, 2017, <https://www.timesofisrael.com/nearly-60-said-killed-in-two-suicide-attacks-on-afghan-mosques/>
- 18 לדוגמה, ב-24 במאי ביצעו שני מחבלים מ'המדינה האסלאמית' פיגוע התאבדות במסוף אוטובוסים בעיר ג'קרטה, 3 נהרגו ושבעה בני אדם נוספים נפצעו.
- Agustinus Beo Da Costa and Gayatri Suroyo, "Indonesian Police Launch Raid as Jakarta Attacks Linked to Islamic State," Reuters, May 24, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-blast/indonesian-police-launch-raid-as-jakarta-attacks-linked-to-islamic-state-idUSKBN18K25E>
- 19 בחודש מאי השתלטה על העיר מאראווי קואליציה של ארגוני טרור בהנהגת איסון הפילון, האמיר של 'המדינה האסלאמית' במרחב, דבר שהוביל למערכה צבאית למיגורם. ב-23 באוקטובר שוחררה העיר לאחר קרבות דמים שהובילו למותם של למעלה מ-1,000 בני אדם, מהם 165 אנשי רשויות הביטחון הפיליפיניות.
- AFP and Rappler.com, "Marawi Combat Operations Over – Lorenzana," Rappler.com, October 23, 2017, <https://www.rappler.com/nation/186125-combat-operations-marawi-over-lorenzana>
- 20 Joseph Hincks, "Uighur Militants Reportedly Threaten China in ISIS Video," *Time*, March 1, 2017, <http://time.com/4686836/isis-video-china-uighur/>
- 21 לדוגמה, ב-7 ביוני ערך הארגון מתקפה נרחבת בעיר מאידוגורי בירת מחוז בורנו, שכללה ארבעה מתאבדים וירי תותחי נ"מ, 18 בני אדם נהרגו ו-24 נוספים נפצעו.

- Abdulkareem Haruna, "Nigeria: Many Killed As Boko Haram Execute Coordinated Attacks On Maiduguri," *AllAfrica*, June 8, 2017. <http://allafrica.com/stories/201706080336.html>
- Kayode Idowu, "Osinbajo Visits Maiduguri As Multiple Bombings Kill 18," *The Punch Newspaper*, June 9, 2017, <http://punchng.com/osinbajo-visits-maiduguri-as-multiple-bombings-kill-18/>
- "Nigeria's Boko Haram pledges allegiance to Islamic State," BBC News, March 7, 2015, 22 <http://www.bbc.com/news/world-africa-31784538>
- 23 לדוגמה, ב־20 באפריל עצרה מכוניתו של מחבל בסמוך לרכב משטרה בשאנו אלייה ונפתחה אש לעבר כוח המשטרה, שוטר אחד נהרג ושלושה נוספים נפצעו. ב־9 באוגוסט נפצעו שלושה חיילים בפיגוע דריסה בפרז, ובתאריך 1 באוקטובר מהגר תוניסאי דקר למוות שתי נשים מחוץ לתחנת רכבת בעיר מרסיי, ותקף חיילים נוספים.
- "Paris Champs Elysees attack gunman named as Karim Cheurfi," BBC News, 21 April 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-39671542>
- Richard Lough, Benoit Tessier, "Car rams into soldiers in Paris suburb, suspect arrested after manhunt," Reuters, August 9, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-france/car-rams-into-soldiers-in-paris-suburb-suspect-arrested-after-manhunt-idUSKBN1AP0OS>
- Julian Robinson, "Knifeman Who Shouted 'Allahu Akbar' Before Murdering a 'Brilliant Student' and Her Cousin in Marseille is Named as a 29-year-old Tunisian Illegal Immigrant," *Daily Mail*, 3 October, 2017, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-4943330/Marseille-knifeman-named-29-year-old-Tunisian.html>
- 24 לדוגמה, ב־22 במאי פוצץ עצמו מתאבד בכניסה לאולם הופעות במנצ'סטר, 22 נהרגו ונפצעו כ־160 בני אדם. הפיגוע בוצע בהפעלה ישירה של מטה 'המדינה האסלאמית' בלוב, וב־3 ביוני שלושה מחבלים ביצעו פיגוע דריסה ודקירה בלונדון, שבמהלכו נהרגו שבעה ונפצעו 48 בני אדם.
- Jack Moore, "manchester attack: bomber 'received permission' from isis in syria and recruiter in dallas", *Newsweek*, 14 August, 2017, <http://www.newsweek.com/manchester-attack-bomber-received-permission-isis-syria-recruiter-dallas-65030>
- Harriet Alexander, "London Bridge attack – everything we know," *Telegraph*, June 6, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/03/london-bridge-everything-know-far>
- Mark Hodge, Neal Baker and Emma Lake, "seconds from slaughter London Bridge Attack – ISIS Claims Responsibility for Borough Market terror as video shows Jihadis Stalking Pubs Searching For Victims," *The Sun*, June 7, 2017, <https://www.thesun.co.uk/news/3717339/london-bridge-attack-victims-terrorists-isis/>
- 25 לדוגמה, ב־17 באוגוסט ביצעו פעילי תא מקומי פיגוע דריסה וירי והרגו 14 בני אדם בברצלונה. התקפה זו בוצעה לאחר תאונת עבודה שהתרחשה בדירת מסתור ב־Alcanar ובה התפוצצו חומרי הנפץ שלהם. הדבר מנע את מימוש כוונתם לבצע התקפה משולבת במדרחוב, בכניסה ובנמל.
- "Barcelona and Cambrils Attacks: What We Know So Far," BBC News, 21 August, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-40964242>
- המרכז למורשת המודיעין – מל"מ, "פיגועי הדריסה בספרד: תמונת מצב (עדכנית לצהרי ה־20 באוגוסט 2017)", מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, 20 באוגוסט 2017.

- <http://www.terrorism-info.org.il/he/%D7%A4%D7%99%D7%92%D7%95%D7%A2%D7%99-%D7%94%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%A1%D7%94-%D7%91%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%93-%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%AA-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%A2%D7%93%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%9C/>
- 26 ב-7 באפריל אירע פיגוע דריסה באמצעות משאית במרכז קניות, ארבעה נהרגו ו-15 נוספים נפצעו. Lauren Said-Moorhouse and Bryony Jones, "Dazed but defiant, Stockholm unites after attack," CNN News, April 8, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/04/08/europe/sweden-truck-attack-aftermath/>
- 27 ב-18 באוגוסט בוצע פיגוע דקירה שבמהלכו נהרגו שתי נשים ושמונה נוספים נפצעו, הדוקר נורה ונעצר.
- Nicola Harley, "Finland 'Terror' Attack: Briton Stabbed Four Times 'Trying to Save' Women Targeted in Attack Which Left Two Dead," *The Telegraph*, August 19, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/08/19/finnish-knifeman-moroccan-say-police/>
- 28 ב-31 באוקטובר ביצע תושב ארצות הברית ממוצא אויבקי פיגוע דריסה שגבה חיי שמונה ופצע 11 בני אדם. הדורס טען שפעל מתוך הזדהות עם רעיונות 'המדינה האסלאמית', שאף קיבלה אחריות לפיגוע.
- Jim Hoffer, "New York City rampage: What we know about the suspect," ABC Eye Witness News, October 31, 2017, <http://abc7chicago.com/new-york-city-rampage-what-we-know-about-the-suspect/2589184/>
- Jose A. DelReal and Corey Kilgannon, "Mangled School Bus, Bodies Everywhere in Manhattan; 'It Was Surreal,'" *The New York Times*, October 31, 2017. [https://www.nytimes.com/2017/10/31/nyregion/nyc-scene-terror-attack-truck-witnesses.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/10/31/nyregion/nyc-scene-terror-attack-truck-witnesses.html?_r=0)
- Benjamin Mueller, William K. Rashbaum and Al Baker, "Terror Attack Kills 8 and Injures 11 in Manhattan," *The New York Times*, October 31, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/10/31/nyregion/police-shooting-lower-manhattan.html>
- 29 בחודש יולי סוכלה מזימה להפיל מטוס של חברת תעופה אוסטרלית באמצעות מטען חבלה שהוברח מסוריה דרך טורקיה למדינה, וכן פיגוע טרור כימי במתחם ציבורי בעדיפות לתחבורה הציבורית. המזימה נרקמה ונוהלה על ידי פעיל מנגנון פיגועי חו"ל של 'המדינה האסלאמית' בסוריה, שהפעיל את אחיו באוסטרליה וסייענים נוספים לשם ביצוע הפיגועים.
- Rachel Olding and David Wroe, "Men Arrested Over Sydney Plane Bomb Plot Had Links to Syria," *The Sydney Morning Herald*, August 1, 2017, <http://www.smh.com.au/nsw/men-arrested-over-sydney-plane-bomb-plot-have-links-to-aviation-industry-20170731-gxm2cd.html>
- Staff writer and Associated Press, "Lebanon foiled suicide bomb attack on Australia-Abu Dhabi flight: minister," News.com.au, August 22, 2017, <http://www.news.com.au/travel/travel-updates/incidents/lebanon-foiled-suicide-bomb-attack-on-australiaabu-dhabi-flight-minister/news-story/d5636ace09574470003a8ad7d902679>
- Counter Extremism Project, "Vehicle Terror Attack in Lower Manhattan – Threat of ISIS-inspired terrorism remains high," Counter Extremism Project, October 31, 2017, <https://www.counterextremism.com/press/vehicle-terror-attack-lower-manhattan>
- 30

- Bruce Hoffman, "The Evolving Terrorist Threat and CT Options for the Trump Administration," 31  
 from: "How al-Qaeda Survived Drones, Uprisings, and the Islamic State" (edited by Aaron  
 Y. Zelin), The Washington Institute for Near East Policy. *Policy Focus* 153, June 2017,  
[http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/how-al-qaeda-survived-drones-](http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/how-al-qaeda-survived-drones-uprisings-and-the-islamic-state)  
 uprisings-and-the-islamic-state
- Thomas Joscelyn, "Hamza bin Laden offers 'advice for martyrdom seekers in the West'," 32  
*The Long War Journal*, May 13, 2017,  
[https://www.longwarjournal.org/archives/2017/05/hamza-bin-laden-offers-advice-for-](https://www.longwarjournal.org/archives/2017/05/hamza-bin-laden-offers-advice-for-martyrdom-seekers-in-the-west.php)  
 martyrdom-seekers-in-the-west.php
- Dr. Ayman al-Zawāhirī, "Carrying the Weapon of the Martyr, Episode 6: The Giant That Did  
 Not Bend ... 'Umar 'Abd al-Rahman", *Jihadology*, November 17, 2017,  
[http://jihadology.net/2017/11/17/new-video-message-from-al-qaidahs-dr-ayman-al-](http://jihadology.net/2017/11/17/new-video-message-from-al-qaidahs-dr-ayman-al-%E1%BA%93awahiri-carrying-the-weapon-of-the-martyr-episode-6-the-giant-that-did-not-bend-umar-abd-al-ra%E1%B8%A5man/)  
 %E1%BA%93awahiri-carrying-the-weapon-of-the-martyr-episode-6-the-giant-that-did-  
 not-bend-umar-abd-al-ra%E1%B8%A5man/
- Colin P. Clarke, "Al Qaeda in Syria Can Change Its Name, but Not Its Stripes," RAND 33  
 Corporation, March 23, 2017,  
[https://www.rand.org/blog/2017/03/al-qaeda-in-syria-can-change-its-name-but-not-its-stripes.](https://www.rand.org/blog/2017/03/al-qaeda-in-syria-can-change-its-name-but-not-its-stripes.html)  
 html
- Cole Bunzel, "Diluting Jihad: Tahrir al-Sham and the Concerns of Abu Muhammad al- 34  
 Maqdisi," *Jihadica – Documenting the Global Jihad*, March 29, 2017,  
<http://www.jihadica.com/diluting-jihad/>
- Maher Farrukh, "Al Qaeda's Base in Yemen," *Critical Threats Project*, June 20, 2017, 35  
<https://www.criticalthreats.org/analysis/al-qaedas-base-in-yemen>
- 36 פיגועי ההתאבדות של הארגון ב־2017 גרמו לכ־570 הרוגים ולכ־547 פצועים [אין מספר מדויק?],  
 הבולט והקטלני מביניהם בוצע ב־14 באוקטובר במוגדישו, בסומליה, ובו נהרגו 358 בני אדם  
 ו־300 נוספים נפצעו.
- Hussein Mohamed, Eric Schmitt and Mohamed Ibrahim, "Mogadishu Truck Bombings Are  
 Deadliest Attack in Decades," *The New York Times*, October 15, 2017,  
<https://www.nytimes.com/2017/10/15/world/africa/somalia-bombing-mogadishu.html>
- The National, "Mogadishu truck bomb: Blast in Somali capital kills at least 20," *The National*,  
 October 14, 2017,  
[https://www.thenational.ae/world/africa/mogadishu-truck-bomb-blast-in-somali-capital-](https://www.thenational.ae/world/africa/mogadishu-truck-bomb-blast-in-somali-capital-kills-at-least-20-1.667173)  
 kills-at-least-20-1.667173
- James R. Clapper, "Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the U.S. 37  
 Intelligence Community," Senate Armed Services Committee, February 9, 2016, pp. 4-6,  
[https://www.dni.gov/files/documents/SASC\\_Unclassified\\_2016\\_ATA\\_SFR\\_FINAL.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/SASC_Unclassified_2016_ATA_SFR_FINAL.pdf)
- U.S. Department of State, "Country Reports on Terrorism 2015: Special Briefing by Justin  
 Siberell, Acting Coordinator for Counterterrorism," June 2, 2016,  
<https://so.usmission.gov/country-reports-terrorism-2015/>

# שחקנים בינלאומיים במזרח התיכון - מפגש וניגודי אינטרסים

## עודד ערן\*

בשנת 2017, כמו בשנים הקודמות, השחקנים המרכזיים בזירה הבינלאומית נקטו מדיניות זהירה של השקעת משאבים מוגבלת במזרח התיכון, מתוך רצון להימנע מהישאבות לתוך היורות הרוותחות האזוריות שהמשיכו לבעבע, גם אם רובן על אש נמוכה. בין ההתרחשויות העיקריות במזרח התיכון שהעסיקו את השחקנים הבינלאומיים היו המשך המערכה נגד דאע"ש, התייצבות משטרו של בשאר אל-אסד בסוריה והחרפת הסכסוך השיעי-סוני – ובמיוחד בין ערב הסעודית לאיראן. סוגיות נוספות היו העמקת שלטונו הרודני של רג'אפ טאיפ ארדואן בטורקיה, ניסיון הכורדים להתפצל מעיראק, מאבק המשטר המצרי בטרור הג'האדי בחצי-האי סיני, ניסיון הפיוס בין שני המחנות היריבים בזירה הפלסטינית – חמאס ברצועת עזה מול פתח/הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, המלחמה בתימן והשפעת הזעזועים הפוקדים את המערכת הפוליטית בערב הסעודית על האזור.

במאמר זה תיבחן מדיניותן של המעצמות לגבי סוגיות מפתח שעל סדר היום במזרח התיכון, וביחס לאינטרסים ולמדיניות של ישראל: האתגר המורכב שמציבה איראן; השלב שלאחר הכרעת המערכה נגד 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש), בעיקר בהקשר של המלחמה בסוריה והמאמצים לייצב את המדינה; יחסי וושינגטון ומוסקבה בהקשרים אלה; היחסים בין רוסיה לאיראן והשיפור ביחסיה של רוסיה עם מדינות נוספות במזרח התיכון; תפקיד האיחוד האירופי באזור; המעורבות הסינית הגוברת באזור; היחסים במשולש ישראל, הודו וסין.

השינוי הבולט יותר מנקודת ראותה של ישראל היה כמובן המעבר בממשל ארצות הברית לעידן הנשיא דונלד טראמפ, לאחר תקופת הנשיא ברק אובמה שעיומו התעמת

\* השתפו בכתיבת פרק זה צבי מגן וורה מיכלין-שפיר.

ראש הממשלה בנימין נתניהו בשתי הסוגיות המרכזיות – יחסי ישראל עם הפלסטינים וסוגיית הגרעין האיראני. עמדות הפתיחה של טראמפ בנושאים אלו יצרו בסיס הידברות רחב ופתיח בין ממשלות ישראל וארצות הברית, אך יש עדיין לעקוב אחר התממשותן של הציפיות, למשל בנושא ההבטחה להעביר את שגרירות ארצות הברית לירושלים, או לגבי שינוי מהותי בגישת ארצות הברית להסכם הגרעין שנחתם בין המעצמות לאיראן. בצד הפלסטיני התחלפו החששות – שנוצרו בגין הצהרות פרו־ישראליות שהשמיע טראמפ בהיותו מועמד לנשיאות – בהערכה שניתן יהיה לקיים עימו דיאלוג חיובי מבחינתם. ואולם, גם הערכה זו עלולה להשתנות לאור יוזמה אמריקאית לקידום פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אם וכאשר תעלה על הפרק.

הדילמה האיראנית: ניצחונו של דונלד טראמפ בבחירות לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2016 יצר ציפיות למפנה משמעותי במדיניות האמריקאית בסוגיות המרכזיות במזרח התיכון. כמועמד לנשיאות הבהיר טראמפ שיעדי העיקריים באזור הם חיסול דאע"ש וקעקוע הסכם הגרעין עם איראן (JCPOA) על ידי הסתלקותה של ארצות הברית ממנו. המדינות הפרו־אמריקאיות באזור ובראשן ערב הסעודית, ישראל, מצרים וירדן לא הסתירו את אכזבתן מהיד הרכה, בראייתן, שנקט הנשיא היוצא ברק אובמה כלפי איראן וגרורותיה, ובמידה מסוימת גם כלפי רוסיה, שהעמיקה את אחיזתה בסוריה והרחיבה את קשריה באזור, תוך ניצול רפיונו של ממשל אובמה. ואולם, במלאת כשנה לכניסת טראמפ לבית הלבן ניכרה בקרב בעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון אכזבה גם מהממשל החדש. על סמך התנהלותה של ארצות הברית באזור לא ניתן לזהות אסטרטגיה ברורה, או לומר שהממשל האמריקאי נחוש לבטל את הסכם הגרעין עם איראן ולהתעמת עם השותפות האחרות להסכם במטרה לשנותו, או למצער, לצאת למערכה חזיתית נגד ההצלחות שרשמה איראן במזרח התיכון – יצירת מאחזי שליטה והגברת השפעתה באזור. את הבטחתו לבטל את ההסכם עם איראן המיר טראמפ בחקיקת סנקציות על ידי הקונגרס, שעד כה לא גרמו לפרישת איראן מההסכם – מה גם שהמדינות האחרות החתומות עליו הבהירו כי לא יסכימו לביטולו, או אפילו לעריכת שינויים בו.

חודשים ספורים לאחר כניסת ממשל טראמפ לתפקיד, ישראל וערב הסעודית, שלפני השלמת הסכם הגרעין התייצבו נגדו ונגד מדיניותו של ממשל אובמה בנושא, הכירו במציאות זו ואימצו דגשים אחרים במערכה על דעתם של מנהיגי המעצמות בנושא איראן, ושינו את הרטוריקה שלהן בהתאם. ישראל ומדינות סוניות באזור מדגישות את פעילותה החתרנית של איראן ואת הסיוע שהיא מגישה לארגוני טרור, את התבססותה בעיראק, בתימן, בסוריה ובלבנון באמצעות גורמים איראניים (משמרות מהפכה



ומיליציות) ואת פיתוח אמצעי לחימה על ידיה, ביניהם טילים ארוכי טווח. אולם, גם לשינוי הדגשים במערכה נגד איראן שמנהלת ישראל, בעיקר מול הממשל האמריקאי, לא מובטחת הצלחה. גם אם הממשל האמריקאי מסכים עם טיעוני ישראל, שלהם שותפות מדינות נוספות באזור, לגבי כוונותיה של איראן והשלכותיה השליליות של פעילותה, לא נראה בשלב זה שושינגטון גיבשה אסטרטגיה להתמודדות עם איראן בנושא הגרעין ובסוגיית התנהלותה במזרח התיכון.

גם המדיניות האמריקאית כלפי המתחולל בסוריה קשורה לסוגיה זו. במערכת הבחירות לנשיאות וגם אחרי כניסתו של טראמפ לבית הלבן הוא הדגיש בעיקר את המאבק בדאע"ש, ואת הצורך להכריז את מאחזיה של 'המדינה האסלאמית'. המשך שלטונו של בשאר אל-אסד לא היה מבחינתו מטרד מדיני ו/או מוסרי, המצריך את סילוקו. השגת היעד של כיבוש מעוזי 'המדינה האסלאמית' בעיראק ובסוריה כמעט במלואו, בחודשים האחרונים של 2017, מעלה שאלות בושינגטון ובבירות במזרח התיכון באשר להמשך דרכה של ארצות הברית בשתי זירות אלה. מוערך כי ארצות הברית מפעילה בשטחי עיראק וסוריה יחידות עילית המונות כששת אלפים חיילים, וממשיכה לתקוף מהאוויר מטרות של דאע"ש מדי יום.

בהיעדר יעדים ברורים בסוריה אחרי חיסולה המלא של ישות דאע"ש בשטח המדינה, תתעורר השאלה בדבר המשך הנוכחות והפעילות של כוחות אמריקאיים בה. כבר עתה ברור שבניגוד לרוסיה ולאיראן, הפועלות בנחישות לשימור שלטונו של אסד, אשר מעניק לגיטימציה לנוכחותן הפוליטית והצבאית שלהן בסוריה, לארצות הברית אין בזירה זו אינטרסים ויעדים מוגדרים. אי-הבהירות במדיניות ארצות הברית תקשה גם על ישראל, שלא תוכל לצאת מנקודת הנחה שפעולותיה להגנה על האינטרסים שלה במרחב הסורי יזכו לגיבוי מלא מול השחקנים האחרים במרחב הזה, ובפרט איראן ורוסיה. היכולת הישראלית להשתתף בעיצוב הסדרים מדיניים וביטחוניים בסוריה פוחתת ככל שארצות הברית מנמיכה את פרופיל נוכחותה בסוריה, במיוחד בהיבט הצבאי.

במציאות המתהווה בסוריה, שעיקרה ייצוב מעמדו ושלטונו של בשאר אל-אסד ומיסוד השפעתה של רוסיה (ולצידה איראן) במדינה, ובידיעה שרוסיה מתכוונת לשמור על הישגיה בזירה זו שנצברו בשנות מלחמת האזרחים, ישראל שואפת למצוא במוסקבה הבנה לצורכי הביטחון שלה במרחב הסורי. ההישג הרוסי בסוריה, לצד הידוק הקשרים בין מוסקבה לבירות נוספות באזור (בולטות בהקשר זה אנקרה, ריאד וכמובן טהראן), בולט במיוחד על רקע קשיים בנושאי חוץ אחרים, וכן בנושאי פנים שעיימם היה עליה להתמודד בעת האחרונה. בחירות לנשיאות ברוסיה אמורות

להתקיים במארס 2018, ומשטרו של פוטין אינו מציג עדיין מפת דרכים לשיפור המצב הכלכלי. בהקשר זה מקשה על המשטר הדשדוש הנמשך במחירי הנפט, שהוא מקור הכנסה ראשי בכלכלת רוסיה. חרף הצהרות הנשיא טראמפ בדבר רצונו להסתייע ברוסיה כדי לפתור משברים בינלאומיים, מערכות המשפט והחקיקה האמריקאיות ממשיכות בפעילויות נגד רוסיה בגין חשד למעורבות רוסית במערכת הבחירות לנשיאות ארצות הברית, סיפוח חצי האי קרים וההתערבות הרוסית באוקראינה (2014). גורמי רקע אלה מקשים על מוסקבה למנף את הישגיה בסוריה (וגם את השפעתה המסוימת על המשטר בצפון קוריאה) על מנת להיחלץ ממשטר הסנקציות, שהופעל נגדה עקב מדיניותה באוקראינה על ידי ארצות הברית והאיחוד האירופי.

יחד עם זאת, הבנות שהושגו עד כה לגבי הסדרים בסוריה הן בעלות חשיבות רבה לישראל. הידברות רוסית-אמריקאית ומעורבות ירדנית בשולי ועידת ה-G-20 שהתקיימה בהמבורג ביולי 2017 סייעה ליצור אזור הרגעה בדרום סוריה, ובמסגרת זו נפרס כוח של משטרה צבאית רוסית באזור. הסכם נוסף בין ארצות הברית לרוסיה, גם הפעם עם מעורבות של ירדן, הושג בעקבות פגישתם הבלתי רשמית של הנשיאים ולדימיר פוטין ודונלד טראמפ בשולי הוועידה הכלכלית של אזור אסיה והפסיפיק, שנערכה בווייטנאם בנובמבר 2017. "מזכר העקרונות" שהוסכם נועד להסדיר – כלומר למנוע נוכחות כוחות זרים, דהיינו לא סורים – בדרום סוריה. למעשה, מסמך זה משקף את הדילמות שאליהן נקלעת ישראל בשל רצונה להימנע ממעורבות יתר בנעשה בסוריה, מול הצורך לשמור על האינטרסים הביטחוניים בזירה זו, כשעליה לתמרן בין מעורבות אמריקאית דועכת בסוריה לבין הבנה רוסית לצרכיה, לצד שיתוף הפעולה בין רוסיה לאיראן. ובשעה שבמזכר העקרונות יש רק הבנה חלקית לגבי רוחב רצועת הביטחון ממזרח לגבול בין ישראל לסוריה ברמת הגולן, מתנהלת פעילות צבאית של איראן על אדמת סוריה בטווחים קצרים מגבול זה. מוסקבה מצידה מצהירה כי היא רואה את נוכחותה של איראן בסוריה כלגיטימית, וכי רוסיה עצמה לא תחייב אותה לפנות כוחות זרים מסוריה. כך נוצר השילוש הלא-קדוש שבמרכזו רוסיה, אשר עימה מנהלת ישראל מחד גיסא דיאלוג הכולל מנגנון למניעת חיכוך ופגיעה בין כוחותיהן, שמתרחב גם לדיון כולל יותר בדבר עתידה של סוריה ומאזן הכוחות בה. מאידך גיסא, רוסיה רואה באיראן שותפה מרכזית במזרח התיכון ובמרחב הפוסט-סובייטי במרכז אסיה. היחסים בין רוסיה לאיראן התהדקו בעקבות ההסכמה בנושא הגרעין האיראני. ההסכם הכשיר שיתוף פעולה צבאי ביניהן ותרם לביסוס שיתוף פעולה בין המדינות בכל הנוגע למלחמה בסוריה, ובמיוחד במסגרת המאמצים לקדם הסדר בין גורמי הפנים המעורבים במלחמה ברוסיה, אשר ישים קץ למלחמה וייצב את המדינה –

'תהליך אסטנה' (בירת קזחסטן) שהתנהל בחסות רוסיה. מנהיגי רוסיה ואיראן ערכו ביקורים הדדיים במהלך 2017 (הנשיא חסן רוחאני ביקר במוסקבה במארס, ופוטינ ביקר בטהרן בנובמבר).

עם זאת, שתי המדינות עלולות להיקלע לחיכוכים ולמחלוקת לגבי עתידה המדיני של סוריה וביחס לפעילויות שמבצעת איראן במזרח התיכון, במיוחד בסוריה, שעלולות להתנגש באינטרסים רוסיים באזור ובמישור העולמי. בעוד במוסקבה מתגבשת הערכה כי הסדר מדיני בסוריה יחייב לכונן משטר פדרלי שפירושו החלשה מסוימת של השלטון המרכזי, קרי, משטר אסד בדמשק, עמדתה של איראן בסוגיה זו אינה ברורה. מוקד חיכוך נוסף בין רוסיה לאיראן עשוי להיות התחממות היחסים בין רוסיה – המבקשת להרחיב את מעגל ההשפעה שלה במזרח התיכון מעבר לציר איראן-דמשק – לערב הסעודית, שגם היא מבקשת מענה לנסיגה האמריקאית באזור. מלך ערב הסעודית סלמן ויורש העצר מוחמד בן-סלמן ביקרו במוסקבה ב-2017, ושורה של הסכמים לרבות לרכישת נשק רוסי נחתמו בין המדינות.

השיפור במעמדה של רוסיה במזרח התיכון ניכר גם ביחסיה עם טורקיה. השיפור שחל לאחר תקופת שפל בעקבות הפלת המטוס הרוסי על ידי טורקיה ב-2015, התאפשר על רקע התעלמותה של רוסיה מהתנהלותו הרודנית של רג'פ טאיפ ארדואן ומהביקורת החריפה נגדו בזירה הבינלאומית, במיוחד מצד האיחוד האירופי. טורקיה שותפה על ידי רוסיה בתהליך ההסדרה בסוריה, וסביר להניח שאנקרה לא תתנגד לכינון משטר פדרלי בסוריה, אם רוסיה תחליט לאמצו. זאת, משום שמשטר כזה יאפשר לטורקיה להעמיק את השפעתה בצד הסורי של הגבול בינה לבין סוריה.

מול מסכת זו של יחסים מתהדקים בין רוסיה למדינות האזור, על אף העוינות בין חלק ממדינות אלה כמו למשל בין ערב הסעודית לאיראן, ישראל צריכה לשקול את המשך הידוק היחסים בינה לבין מוסקבה. ההידברות עם מוסקבה היא נכס אסטרטגי לישראל, הגם שבצידו מגבלות ואילוצים. בהקשר זה, על ישראל לשמוע את דעת הממשל האמריקאי ולהתחשב בה. הקונגרס בושינגטון מורה על התקדמות זהירה, המוכתבת על ידי הנכונות הרוסית להתחשב בצרכיה הביטחוניים של ישראל, וגם על ידי ההתפתחויות ביחסי ארצות הברית-רוסיה. שיפור ביחסי מוסקבה-וושינגטון יקל מציאת הבנה בארצות הברית להידברות ישראלית-רוסית. החמרה ביחסים בין שתי המעצמות תאלץ את ישראל לבדוק את התגובה בושינגטון להעמקת הדיאלוג עם רוסיה. הקושי להעריך את המגמות ארוכות הטווח במדיניות החוץ של ארצות הברית ואי-הוודאות שמקרין הנשיא האמריקאי מגבירים את הקושי לגבש מדיניות ישראלית

מול רוסיה בנושאים אזוריים חשובים לישראל, במיוחד יכולתה לשמור על חופש פעולה במרחב הסורי, ובפרט מול האתגרים שמציב הציר איראן-דמשק-חזבאללה. האיחוד האירופי – תחת לחץ משברים פנימיים במדינות החברות בו ובכללם מערכות הבחירות הכלליות שנערכו ב-2017 במדינות מפתח ובראשן צרפת וגרמניה, וכן במסגרת הארגון עצמו – המשיך לשמור על רמת פעילות נמוכה במזרח התיכון, תוך אובדן שארית ההשפעה שהייתה לו בעבר באזור. עיקר הפעילות האירופית הופנה למלחמה בסוריה ולתוצאותיה, במיוחד למיליוני הפליטים הסורים שהגיעו לשערי אירופה. מועצת האיחוד (פורום ראשי המדינות החברות) אימצה באפריל 2017 אסטרטגיה כלפי המשבר, ובמרכזה חתירה לפתרון מדיני שישען על אחדות המדינה הסורית, שלמותה הטריטוריאלית, ריבונותה ועצמאותה. האיחוד האירופי אישר מחדש את תמיכתו באופוזיציה הסורית ובארגוני החברה האזרחית במדינה. האיחוד רואה עצמו כמממן הגדול ביותר של סיוע לפליטים הסורים, אך גם מצהיר כי יסייע לשיקומה של סוריה רק כאשר יתרחש תהליך המעבר הפוליטי המקיף בהשתתפות כל הצדדים, כאמור בהחלטה 2254 של מועצת הביטחון של האו"ם מדצמבר 2015. יוזכר שהחלטה זו אימצה את הודעת המדינות שהתכנסו בג'נבה ביוני 2012 בנוכחות הנציגה הבכירה של האיחוד לענייני חוץ וביטחון, שבמרכזה חזון סוריה הפלורליסטית והדמוקרטית, המצייתת לסטנדרטים הבינלאומיים של זכויות האדם והמעניקה הזדמנויות שוות ללא אפליה על בסיס אתני, דתי, לשוני או אחר. המסגרות השונות שנוצרו בשנים שלאחר מכן במטרה לקדם הסדר בסוריה הותירו ברובן את האיחוד האירופי מחוץ לקבוצת השחקנים המשפיעים, אף כי יש להניח כי בבוא העת לסכם פתרון מדיני, האיחוד ישוב להיות שותף פעיל.

מעורבותו המוגבלת של האיחוד האירופי בתהליך ההסדרה בסוריה אינה יכולה לסייע לישראל להגן על אינטרסים ביטחוניים ארוכי טווח שלה בזירה זו. אומנם, באיחוד קיימת מודעות לתפקידה השלילי של איראן במזרח התיכון, אך בה בעת יש רצון קלוש ביותר להתעמת עימה ועם גרורותיה באזור. יתרה מכך, הדיאלוג המדיני-אסטרטגי בין האיחוד האירופי לישראל, שגם בעבר היה מצומצם, העכיר לקראת סיום המשא ומתן על הסכם הגרעין ולמעשה חדל להתקיים. "מועצת האסוציאציה", שהיא המסגרת הרשמית לניהול היחסים הדו-צדדיים בין האיחוד לבין מרבית שכנותיה של אירופה וביניהן ישראל, לא התכנסה זמן רב. ברקע הנתק חילוקי הדעות העמוקים בין ישראל לאיחוד בשאלות הסכסוך הישראלי-פלסטיני והקיפאון המדיני. המחלוקות מצאו ביטוי במדיניות האיחוד ליישם בפועל את ההבחנה בין ישראל בקווי טרום 67 לבין ההתנחלויות (למשל, על ידי הטלת מכסים על היצוא מהן), או בסיוע המוענק

לארגונים שונים הפועלים, לדעת ממשלת ישראל, בניגוד לאינטרסים של מדינת ישראל. חילוקי דעות אלו עלולים להעמיק אם וכאשר הממשל האמריקאי יעלה, כפי שהצהיר שבכוונתו לעשות, יוזמה לחידוש התהליך המדיני, וישראל תדחה אותה או תיחשב כדוחה אותה.

מזה מספר שנים מעדיפות ממשלות ישראל לפעול מול מדינות אירופה במישור הדו-צדדי, תוך עקיפת מוסדות האיחוד. דרך פעולה זו יכולה לקדם את יעדיה של ישראל כל עוד הממשלות של מדינות החברות באיחוד ישתפו פעולה עם התנהלות זו, וכל עוד מוסדות האיחוד המרכזיים בבריסל טרודים בבעיות בוערות יותר, בחלקן כאלו שישפיעו על עתידו (למשל, פרישת בריטניה והשפעת המשא ומתן עימה על נטיות במדינות חברות אחרות לרופף את מסגרות הארגון). במצב זה, ספק אם ישראל תזכה במוסדות אלה לאוזן קשבת לדאגותיה בנושאים אסטרטגים-אזוריים. יציאת בריטניה מהאיחוד האירופי והיחסים בין ישראל לבין צרפת וגרמניה, שהם לא יותר מתקינים, מנמיכים אף הם את ציפיותיה של ישראל מהשחקן האירופי במזרח התיכון.

אשר לסיין, היא עדיין בחזקת שחקנית ספסל במגרש המדיני המזרח-תיכוני. מעורבותה באזור מורגשת בעיקר בתחום הכלכלי, ובמידה מסוימת גם בתחום מכירות הנשק. סיין משתמשת במעטפת המושג 'דרך אחת וחגורה אחת' כבסיס לחדירתה הכלכלית לאזור, והיא מצמידה אליו את האמצעי הפיננסי - הבנק האסיאני להשקעות ותשתיות. התנופה הסינית כוללת סלילת כבישים ומסילות ברזל ופיתוח נמלים. במקרים מסוימים, כמו בישראל, ההשקעות הסיניות מתפשטות גם לתחומים נוספים. בעשור האחרון השקיעה סיין באזור (כולל בצפון אפריקה אך לא בישראל) יותר מ-120 מיליארד דולר, שהם כעשרה אחוזים מסך השקעותיה מחוץ לסיין.

בהקשר זה עשוי להתרחש ב-2018 אחד האירועים הכלכליים המשמעותיים ביותר, אם אכן תנפיק ערב הסעודית בשנה זו חמישה אחוזים מהון עראמק"ו, והקונה, אם אכן יהיה זה קונה יחיד, תהיה סיין. או אז יהיו השלכות כלכליות ומדיניות מרחיקות לכת למעורבות סינית בקבלת החלטות בחברה המסמלת יותר מכול את השפעתה המכרעת של ערב הסעודית במשק האנרגיה העולמי. ערב הסעודית, בשל היותה יצואנית של כעשרה אחוזים מצריכת הנפט העולמית, היא הגורם המשפיע ביותר על מחירי הנפט הנקבעים בהחלטות של שני קרטלים, שהבולט בהם הוא ארגון המדינות המייצאות נפט (אופ"ק). נוכחות סינית אפשרית בתהליך קבלת החלטות בערב הסעודית עשויה להשפיע על מחיר הנפט, על הכנסותיהן של המדינות המפיקות ועל יכולתן לסייע, בין השאר, לכלכלות של מדינות במזרח התיכון הניצבות בפני קריסה. את פעילותה המוגברת של סיין בתחום הכלכלי ניתן כמובן להסביר במונחים כלכליים - רצון למצוא

שווקים לתוצרתה ולעודף כושר הייצור שלה, למשל בתחום התשתיות. הסבר נוסף הוא הצורך של סין לייבא מקורות אנרגיה ברמת ודאות והמשכיות גבוהה, ומכאן העניין ביציבות, גם הכלכלית, במזרח התיכון. מנגד, בניית נמלים סיניים באוקיינוס ההודי, למשל, מעלה אפשרות כי לפעלתנות הסינית בהקשר זה עשויים להתלוות דייוידנדים שלא יהיו כלכליים בלבד. מכירות הנשק של סין למדינות המזרח התיכון מייצרות גם הן רווחים שאינם כלכליים גרידא.

במקביל להעמקת הקשרים בין סין לאיראן והעולם הערבי, התהדקו גם היחסים הכלכליים בין ישראל לסין. ביקור ראש הממשלה בנימין נתניהו בבייג'ינג נערך בסימן 25 שנים לכינון היחסים בין המדינות. בניגוד לקשר הסיני עם מדינות אחרות במזרח התיכון, סין נוהגת הבחנה ברורה בין שיתופי הפעולה הכלכליים עם ישראל לבין עמדותיה המדיניות בנושאים הקשורים לישראל. דפוס היחסים הללו אינו שונה במהותו מהיחסים בין ישראל למדינות אחרות, להוציא הגידול המואץ ביחסי הכלכלה בין ישראל וסין והיעדר כל איזון בין מגמה זו לבין הצבעותיה של סין בפורומים בינלאומיים, קרי, אי־תמיכה סינית במדיניות הישראלית. מנגד, סין אינה מתרגמת את עמדותיה באשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני לצעדים כלכליים מוחשיים, כפי שנוהג כאמור האיחוד האירופי ביחס ליצוא הישראלי משטחים שנכבשו ב־1967, או לתמיכה כספית בפעילות ארגונים המתנגדים למדיניות ישראל בנושא הסכסוך. זאת ועוד, הריכוך המסוים ברטוריקה של הנשיא טראמפ כלפי סין, שנרשם במהלך 2017, יקל על ישראל לנהל את יחסיה עם סין בתחומים רגישים כמו הסייבר והתקשורת במרחב המשיק לתחום הביטחוני. ואולם, ההתעניינות הסינית (ושל מדינות אחרות) בנושאים אלו תחייב את ישראל לשקול את צעדיה על מנת להגן על אינטרסים ונכסים לאומיים. במקביל להתפתחות היחסים בין ישראל לסין, במהלך 2017 אירעה פריצת דרך גם ביחסים בינה לבין הודו. ההפרדה המוחלטת בין יחסים כלכליים ומדיניות, כפי שנוקטת סין ביחס לישראל, בלטה אף יותר במקרה של הודו. בעוד ישראל ניתקה תחת לחץ אמריקאי כל קשר ביטחוני עם סין, יחסי ישראל והודו העמיקו דווקא בתחום הביטחוני, וזאת אף שהודו לא סטתה כהוא זה מדפוס הצבעותיה האנטי־ישראלי, הדומה לזה הסיני (להוציא כמובן הצבעות במועצת הביטחון, שהודו אינה חברה קבועה בה). ביקורו של ראש ממשלת הודו נרנדרה מודי בישראל ביולי 2017 היה יותר מביקור רשמי, שכן הוא סימן את התפתחותה של גישה מאוזנת יותר כלפי ישראל. כך למשל, הודו שינתה את הצבעתה במספר ארגונים בינלאומיים ועברה מהצבעה אוטומטית עם הצד הערבי להימנעות. קיים דמיון בדפוס היחסים הכלכליים של הודו עם מדינות ערב לזה של סין, במיוחד בכל הקשור לייבוא מקורות אנרגיה מהמזרח

התיכון. להודו אין אומנם השקעות עתק באיראן ובעולם הערבי, אך כלכלתה נתמכת במידה רבה על ידי העברות הכספיות של מיליוני הודים המועסקים בעולם הערבי, ובעיקר במדינות המפיקות נפט וגז. השינוי במדיניותה של הודו כלפי ישראל הוא לכן מעודד, הגם שיהיה על ישראל לעקוב אחר התפתחות היחסים בין הודו לסין, שכן הסלמה בזירה זו על רקע סכסוכי גבול או תחרות באוקיינוס ההודי עלולה לגרור ניגוד עניינים, שתהיה לו משמעות גם לגבי היחסים ביניהן לבין ישראל.

לסיכום, בחינתו של רכיב היחסים בין ישראל לשחקנים הבינלאומיים המעורבים מבחינה צבאית, מדינית וכלכלית במזרח התיכון מלמדת על מגמה של יציבות ואפילו שיפור ביחסים, שמקורם בכניסתו של נשיא חדש לבית הלבן בתחילת 2017, בהתרחבות הדיאלוג בינה לבין רוסיה והעמקת היחסים עם הודו וסין. לשיפור זה תרמו גם ירידת חשיבותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בסדר היום האזורי במזרח התיכון ובסדר היום הבינלאומי בכלל, וכן העובדה שבמהלך השנה לא התחוללו בגבולותיה של ישראל אירועים ביטחוניים משמעותיים. בה בעת, מאזן חיובי זה עלול לנטות לרעה עקב התפתחויות הקשורות במדיניות האמריקאית במזרח התיכון ובמיוחד לגבי סוגיות מרכזיות לישראל – ובראשן היערכות כוחות מקומיים וזרים על אדמת סוריה, וכן יוזמה אמריקאית להחייאת התהליך המדיני, אם וכאשר תוצג. אף על פי שהסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו תופס מקום גבוה בסדר היום האזורי או הבינלאומי, על ישראל להימנע ממצב שהאחריות לכישלונה של יוזמה אמריקאית תוטל עליה. אין אומנם קשר בין הסוגיה הפלסטינית לפתרון הפוליטי-צבאי העתידי בסוריה, אך טוב תעשה ישראל אם תקל על השחקנים האזוריים (מלבד איראן) את ההתחשבות בטיעוניה אשר לפתרון בסוריה, על ידי מניעת השפעה של הסוגיה הפלסטינית על מכלול השיקולים שלהם בנושא סוריה.

# התמודדות עם האתגר של תפוצת נשק גרעיני: איראן וצפון קוריאה

## אמילי לבדאו, אפרים אסכולאי, שמעון שטיין

### מבוא

הדילמה העיקרית בתחום של בקרת נשק גרעיני בעולם כיום קשורה לאתגר של התוויית מדיניות אפקטיבית, שמטרתה למנוע השגת נשק גרעיני על ידי מדינות חדשות הנחשבות לפתח יכולת גרעינית צבאית. מדובר במדינות שהשיקו תוכניות חשאיות לגרעין צבאי בזמן שהיו חברות באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) – עיראק, איראן וצפון קוריאה, אך גם לוב וסוריה. אלה מדינות אשר הכחישו במפורש שהן פועלות להשגת יכולת גרעין צבאי אך בו בזמן הן ניצלו לרעה את חולשתם של סעיפי האמנה וקידמו תוכניות צבאיות. פעילות זו היוותה הפרה של ההתחייבות המפורשת להישאר בלתי גרעיניות, תוך העמדת פנים כי הן מקיימות את אותה התחייבות ממש. מצב ייחודי זה הקשה מאוד על ההתמודדות היעילה עם שאיפות הגרעין של מדינות אלה מצד השחקנים הבינלאומיים החזקים, שעליהם מוטלת המשימה לקיים את האמנה. אפשר לשאול מדוע יש למקד את תשומת הלב בתחום הגרעין במדינות ספורות שחותרות לגרעין צבאי תוך הפרת תנאי ה-NPT, בעת שרובו המכריע של הנשק הגרעיני בעולם – 95 אחוזים בקירוב – מצוי בידיהן של ארצות הברית ורוסיה ומדינות הגרעין האחרות. ואכן, החשש מפני ההשלכות ההומניטריות של השימוש בפועל בנשק גרעיני, לצד תלונות שמדינות הגרעין אינן עושות די על מנת להתפרק מנשקן על פי האמנה, הביאו לדיון על אמנה חדשה בחסות האו"ם, שמטרתה לאסור בכלל על אחזקתו של נשק גרעיני. עם זאת, בעוד הפוטנציאל להשמדה המונית הנובע מן השימוש בנשק גרעיני עצום ומחריד, הרי במהלך העשורים שחלפו מאז תום מלחמת העולם השנייה פיתחו מדינות הגרעין מנהג של ריסון עצמי בכל הנוגע לשימוש בפועל – רף שתואר על ידי אחדים כ"הטאבו הגרעיני".<sup>1</sup> יתרה מזאת, מעצמות העל (ארצות הברית וברית



המועצות) קבעו במהלך שנות המלחמה הקרה כללי משחק במסגרת יחסי הגרעין הבינלאומיים ביניהן, אשר סייעו בשמירה על יציבות אסטרטגית עולמית חרף גודלם של מצבורי הנשק הגרעיני, ואפשרו גם צמצום משמעותי של כמויות הנשק הגרעיני שבידיהן. נשק גרעיני הפך לנשק שאינו מיועד לשימוש אלא הוא קיים למטרות הרתעה בלבד, ומוסכמה זו הורחבה למדינות גרעין נוספות: הן המוכרות (בריטניה, צרפת וסין) והן הבלתי מוכרות (הודו, פקיסטן וישראל, הנחשבת מדינה גרעינית).

אולם למדינות החותרות לגרעין תחת מסווה ה-NPT יש נקודת מוצא שונה לחלוטין, המתאפיינת בהתרסה כנגד אמנה בינלאומית שאליה הצטרפו מרצון החופשי. אף על פי שהמצבורים הראשוניים שלהן יהיו קטנים מאוד בהשוואה למעצמות הגרעין המבוססות, הסכנות נובעות מאופיין של המדינות הנדונות – משאלת המוטיבציה שלהן להפוך למדינות גרעין, ומהספק באשר לשאלה אם ניתן לצפות מהן לקיים את הטאבו על השימוש בנשק גרעיני שהתבסס במשך שנים.

מאמר זה יתמקד במיוחד באיום הנשקף מאיראן ומצפון קוריאה – שתי המדינות המדאיגות ביותר בהקשר הנדון, הקוראות תיגר על הסדר הנהוג באזוריהן, ועל משטר מניעת התפוצה הגרעינית בעולם. בהקשר זה נדון בשתי שאלות בעלות השלכות על הערכת יכולתם של השחקנים הבינלאומיים החזקים להתמודד לא רק עם שאיפות הגרעין המתמשכות של איראן, אלא גם עם כל מדינה אחרת אשר בעתיד תתחיל לצעוד בנתיב הגרעין, תוך הפרת התחייבויותיה לפי אמנת ה-NPT: בחירת אסטרטגית ההתמודדות של השחקנים הבינלאומיים עם המדינה המפרה, ויכולתם של שחקנים אלה לשתף פעולה באופן אפקטיבי להשגת מטרותם המשותפת, שהיא מניעת תפוצתו של הנשק הגרעיני. לאחר סקירה קצרה של המצב הקיים באיראן ובצפון קוריאה, מובאת הערכה של אסטרטגיית המשא ומתן ששימשה עד כה כדי לרסן את שתי המדינות, והסיכוי של המעצמות העולמיות לפעול יחד היום ליישומה של מדיניות מניעת תפוצה אפקטיבית יותר.

### **תפוצת נשק גרעיני ומערכות שיגור באיראן ובצפון קוריאה**

ב-2017 ניצבות צפון קוריאה ואיראן במרכזן של ההתפתחויות בתחום תפוצת הנשק הבלתי קונוונציונלי והמערכות המשמשות לשיגורו. לשתי המדינות תוכניות מתקדמות לפיתוח נשק גרעיני וטילים, אף על פי שצפון קוריאה היא היחידה מבין השניים אשר חצתה את הסף הגרעיני. לצפון קוריאה יכולת מוכחת בתחום הנשק הגרעיני, אשר הפנתה הגיעה לשיאה בניסוי התת-קרקעי העוצמתי שערכה ב-3 בספטמבר 2017. הניסוי בחודש ספטמבר – השישי שביצעה צפון קוריאה – לווה ברעש סיסמי בעוצמה

של יותר מ-6 בסולם ריכטר, ועוצמתו הוערכה כשוות ערך לכ-100 קילוטון של TNT. מרבית ההערכות מצביעות על כך שצפון קוריאה השתמשה במנגנון גרעיני "מתוגבר". מכיוון שכמות החומר הרדיואקטיבי שדלפה לאטמוספירה כתוצאה מניסוי זה הייתה נמוכה ביותר, לא ניתן היה להעריך במדויק את מאפייני הפיצוץ, אולם צפון קוריאה טוענת כי בידיה יכולת מלאה לייצר פצצת מימן בעלת עוצמה בלתי ידועה.

לצפון קוריאה יכולת מוכחת לייצר פלוטוניום ואורניום מועשר (שני החומרים שיכולים לשמש עבור הליבה של מנגנון נפץ גרעיני), אולם לא קיימים נתונים מדויקים באשר לכמויות של חומרים אלה שיוצרו. ההערכה הנפוצה (אך לא היחידה) היא שצפון קוריאה מחזיקה בארסנל של 20-40 ראשי נפץ גרעיניים, והיא ממשיכה בייצורם.

איראן הוכיחה כי ברשותה יכולת לייצר אורניום מועשר ברמה צבאית, וככל הידוע גם הידע הנדרש לצורך ייצור פלוטוניום ברמה צבאית. ה־JCPOA (הסכם הגרעין עם איראן) שהוצג ביולי 2015 מאט את קצב פיתוח הגרעין של איראן בשנים הראשונות להסכם, אך למעשה הוא מאפשר לאיראן להמשיך בתוכנית העשרת האורניום שלה ולהגביר את הקצב בהמשך. השאלה ההכרחית היא – האם לאחר שיפוג תוקפם של סעיפי ההסכם העיקריים, איראן תנצל את יכולותיה כדי לסגת מאמנת ה־NPT ותייצר נשק גרעיני? סוגיה אחרת היא – האם יש לאיראן, שמאמצי הרמייה וההסתרה שלה ידועים היטב, תוכנית מתמשכת חשאית ומקבילה לייצור חומרים בקיעים, שעשויים בבוא העת לשמש עבור ראשי קרב גרעיניים שיופקו על הטילים שהיא מייצרת בפועל? המצב המתקדם של יכולותיה המוכחות של צפון קוריאה בתחום הנשק הגרעיני וההערכה שאיראן מסוגלת אף היא לעשות כן, בכפוף להחלטה פוליטית בעניין, הפנו את תשומת הלב העולמית לשתי המדינות גם בחזית הטילים – שהם מנגנון השיגור של ראשי קרב גרעיניים. ההתקדמות בכל הקשור לטווח, לדיוק ולמטען הפוטנציאלי של הטילים הבליסטיים של שתי המדינות מעוררת דאגה.

צפון קוריאה ביצעה ביולי 2017 שני ניסויי טילים מוצלחים, אשר הוכיחו את יכולתה לשגר משטחה טיל בליסטי המסוגל להגיע לשטחי ארצות הברית וקנדה. הניסויים עצמם בוצעו בטווח קצר, אך המסלול הכולל היה באורך השווה לטווח הנדרש. כנהוג בצפון קוריאה, הניסוי לווה באיומים כלפי ארצות הברית, במקרה זה תוך התייחסות ספציפית לאי גואם – טריטוריה אמריקאית השוכנת באוקיינוס השקט. בסוף נובמבר, צפון קוריאה בצעה ניסוי שלישי בטיל בין יבשתי (ICBM), עם טווח ארוך יותר מהניסויים הקודמים – טיל שכנראה יכול להגיע עד לבירת ארצות הברית בחוף המזרחי. פיונגיאנג טוענת כי ביכולתה להרכיב ראש קרב גרעיני על טיל

בליסטי בין יבשתי. עדיין לא ברור האם היכולת הזו אכן מצויה כבר כיום בידי צפון קוריאה, אולם אין כמעט ספק כי במוקדם או במאוחר היא תצליח לממש זאת. איראן מפתחת אף היא באינטנסיביות את יכולותיה בתחום הטילים, המוגבלים בשלב זה לטווחים בינוניים. היא מסוגלת כבר לשגר טילים בליסטיים וטילי שיוט לטווחים של 2,000 קילומטרים (וייתכן שאף יותר מכך). בטבלה 1 להלן מוצגת רשימה של הטילים העיקריים המצויים ברשותה של איראן, או נמצאים בפיתוח. יש להדגיש כי עד שיימצאו בידי איראן או בעלות בריתה טילים בליסטיים מדויקים, סביר יותר להניח כי הטילים לטווח בינוני מיועדים בעיקר לשיגור נשק להשמדה המונית באופן כללי, ובייחוד נשק גרעיני.

**טבלה 1: הטילים האיראניים לטווח בינוני**

מצב	טווח	סוג	דגם הטיל
מבצעי	2,000 ק"מ	בליסטי	סג'יל
מבצעי	2,000 ק"מ	בליסטי	שיהאב-3
בפיתוח	1,950 ק"מ	בליסטי	גהאדר 1 (גרסה של שיהאב-3)
בפיתוח	1,700 ק"מ	בליסטי	אמאד (גרסה של שיהאב-3)
מבצעי	2,000-3,000 ק"מ	טיל שיוט	סומאר
בפיתוח	< 2,000 ק"מ	בליסטי	חורמשאר

הסכם הגרעין עם איראן לא עסק בסוגיית הטילים. יתרה מזאת, החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1929, אשר דרשה מאיראן להפסיק את פיתוח הטילים המסוגלים לשאת ראש קרב גרעיני, נחלשה עקב החלטת המועצה 2231 (המאשרת את JCPOA) – החלטה המסתפקת ב"קריאה לאיראן" לעשות כן. איראן לא נענתה לבקשה זו, והמצב עלול להחמיר אם היא תשיג דריסת רגל בבסיסים קרקעיים קרובים יותר לישראל, משום שהדבר יפתור עבורה את בעיית משקלו של ראש הקרב: ככל שהמרחק אל המטרה קצר יותר, משקלו של ראש הקרב יכול להיות גדול יותר.

### **ניהול משא ומתן עם מדינות הנחושות להגיע לגרעין: האם הוא מעשי?**

עד היום המאמצים למגר את שאיפות הגרעין של צפון קוריאה ואיראן התנהלו במגרש של המשא ומתן והדיפלומטיה. אולם ניסיון העבר בניהול משא ומתן עם שתי המדינות היה כרוך בתהליכים ארוכים ונסחבים, אשר הביאו להסכמים בעייתיים. במקרה של

צפון קוריאה הופרו ההסכמים שהושגו ב-1994 וב-2005, ובאשר לאיראן, המשא ומתן שהתנהל בשנים 2003-2005 לא הביא להסכם ארוך טווח. נותר עדיין לראות מה צופן העתיד באשר ליישומו של הסכם ה-JCPOA, בטווח הארוך.

מה שברור הוא שמבנה השיחות האלה העניק יתרון מובנה לצפון קוריאה ולאיראן, משום שלא היה להן עניין בתוצאה מוסכמת, שלפיה הן היו נדרשות לוותר על יכולותיהן הצבאיות ההולכות ונבנות. במקום זאת, הן ניסו בעיקר להימנע מהשלכות חמורות של אי-שיתוף פעולה (כלכליות ו/או צבאיות) באמצעות הסכמה להשתתף בתהליך המשא ומתן, תוך ניסיון להמשיך לקדם את תוכניותיהן. העובדה שהן לא היו לחוצות להגיע להסכם בפועל אפשרה להן לעשות שימוש טקטי במסגרת המשא ומתן כדרך להרוויח זמן, שהיה נחוץ להן מאוד על מנת להתקדם בתחום הגרעין.

הן צפון קוריאה והן איראן פעלו לפי אסטרטגיה זו, אם כי באמצעות טקטיקות שונות לחלוטין. כאשר צפון קוריאה נתפסה "על חם" עם ראיות לתוכנית חשאית להעשרת אורניום בסוף 2002, היא נטשה את אמנת ה-NPT זמן קצר לאחר מכן. שיחות ששת הצדדים (2003-2008) עם צפון קוריאה היו בגדר ניסיון להסיג את יכולתה הגרעינית לאחור, אולם יכולת הפעלת הלחץ הכלכלי או הצבאי מצד חמש המדינות שניצבו מולה הייתה דלה מכדי לאלץ אותה לשנות כיוון. סין סירבה להפעיל לחץ כלכלי רב מדי מחשש שצפון קוריאה תקרוס, ואילו ארצות הברית נרתעה מפני איום בשימוש בכוח צבאי בשל אלפי הטילים הקונבנציונליים שהיו מכוונים לעבר העיר סיאול. צפון קוריאה ניצלה את השנים הללו ואת שמונה השנים הבאות של "הסבלנות האסטרטגית" בתקופת ממשל אובמה לקידום ניכר של יכולות הגרעין שלה. צפון קוריאה היא כיום מדינה גרעינית, וחרף דרישותיה של ארצות הברית לפירוקה מנשק גרעיני, מטרה זו חמקמקה מדי להשגה באמצעים דיפלומטיים. אמצעי הלחץ על צפון קוריאה המצויים כיום בידי המעצמות הבינלאומיות פחותים אף יותר מאשר בעבר, וסין דבקה בסירוב לנתק את חבל ההצלה הכלכלי שהיא מעניקה לצפון קוריאה. יש המאמינים כי אילו שקלה ארצות הברית לשים קץ לנוכחותה הצבאית בדרום קוריאה היה חל שיוני גם בשיקולים של צפון קוריאה, אך ארצות הברית אינה מוכנה אף להביא זאת בחשבון. על כן, הדינמיקה בחודשים האחרונים נעה בכיוון של הצבת קווים אדומים של הרתעה גרעינית בין ארצות הברית לצפון קוריאה, ותהליך זה בלתי יציב מטבעו בשלב הנוכחי – עתיר סיכונים של חישובים מוטעים ו/או פעולות מנע של אחד מהצדדים לאורך הדרך.

איראן נעה במסלול שונה, אולם במשך שנים הצליחה גם היא לנצל במידה רבה את חולשות ה-NPT כדי לקדם את תוכנית הגרעין שלה, תוך התחמקות מעונשים

קשים ומבלי לפרוש מן האמנה. בניגוד לצפון קוריאה, איראן הוכיחה כי היא פגיעה ללחץ כלכלי, וכאשר בשנת 2012 הטילו עליה לבסוף ארצות הברית והאיחוד האירופי סנקציות כלכליות "נשכניות", אשר חרגו מהיקף החלטות מועצת הביטחון, התוצאה הייתה שאיראן הגיעה לשולחן הדיונים כדי לסכם עסקה – אך כזו שתאפשר לה לשמור חלק רב ככל האפשר מתשתית הגרעין שלה, תוך הבטחת הקלה מרבית בסנקציות.

במהלך המשא ומתן הרציני שהחל ב־2014 הגיעו סוף סוף הנושאים והנותנים מטעם הקהילה הבינלאומית לשולחן הדיונים עם אמצעי לחץ על איראן, שאותו השיגו עקב הטלת הסנקציות. עם זאת, במהלך המשא ומתן עצמו נעשו ויתורים מצד מדינות ה-P5+1, אשר הרחיקו אותן ממטרתן לבלום את איראן באמצעות פירוק תוכנית העשרת האורניום הבעייתית שלה, והחזרתה למחויבותה לפי תנאי אמנת ה-NPT. השורה התחתונה של ויתורים אלה הביאה להסכם שהטיל מספר מגבלות על הפעילויות והמאגרים של איראן בתחום הגרעין, אך אפשר לה בכל זאת לקיים ואף לקדם היבטים חיוניים של תשתית הגרעין שלה – פיתוח צנטריפוגות מתקדמות (אשר הותר על פי ההסכם) ופיתוח מערכת לשיגור הנשק הגרעיני, קרי תוכנית הטילים הבליסטיים (שלא נכללו בהסכם). עם הסרת הסנקציות מעל איראן סימן הסכם הגרעין גם את היעלמותם של אמצעי הלחץ הבינלאומי עליה. זאת ועוד, בתקופה שמסוף 2015 ועד 2017 הגבירה איראן את נוכחותה ופעילותה ברחבי המזרח התיכון, בייחוד בעיראק, בסוריה ובלבנון. איראן מחוזקת מבחינה כלכלית ואזורית – ועם תשתית גרעין מתקדמת יותר – תימצא בעמדה טובה יותר לנוע לעבר נשק גרעיני כאשר המגבלות העיקריות הכלולות בהסכם הגרעין יחלו לפוג, בהשוואה למצב שבו נמצאה טרם השגת ההסכם.

מעבר לשאלות העולות מניסיונות אלה לעצור את צפון קוריאה ואיראן אשר ליכולתו של משא ומתן בכלל להציע אסטרטגיה אפקטיבית להתמודדות עם מדינות נחושות להגיע לנשק גרעיני תוך הפרת ה-NPT, השאלה הדחופה יותר כיום, במיוחד עבור ישראל, נוגעת לצעדיה הבאים של איראן; ליתר דיוק, האם הכיוון החדש שנוקט ממשל טראמפ כלפי הסכם הגרעין וכלפי איראן בכלל עשוי להצליח?

באמצע אוקטובר 2017, לאחר תהליך בחינה שנמשך תשעה חודשים, הודיע ממשל טראמפ כי ארצות הברית לא תאשרר את הסכם הגרעין בפעם השלישית. ההודעה אשר לאי־האשרור נאמרה בהקשר של חשיפת מדיניותו של ממשל טראמפ כלפי איראן, העוסקת בטווח המלא של "הפעולות ההרסניות" של איראן. הנשיא הבהיר כי הסכם הגרעין הוא רכיב אחד בלבד במדיניותה של ארצות הברית כלפי איראן, וכי תשומת לב רבה מוקדשת לפעילותן של משמרות המהפכה, המערערת את היציבות במזרח

התיכון. הנשיא, אשר אינו מעוניין בשלב זה לסגת מהסכם הגרעין, התנה את החלטתו הסופית בדבר ההסכם בתוצאותיהם של מאמצי הממשל לשתף פעולה עם הקונגרס ועם בעלות בריתה של ארצות הברית בטיפול בפגמים בהסכם ובהתנהגותה הנלווה של איראן בזירה האזורית: אם הממשל "לא יצליח להגיע לפתרון תוך שיתוף פעולה עם הקונגרס ובעלות הברית [של ארצות הברית], אזי יגיע ההסכם לסיומו"<sup>2</sup>.

הנושאים המעוררים חששות מיוחדים באשר להסכם הגרעין מתמקדים במגבלות שתוקפן יפוג (סעיפי "שקיעת השמש"), בביקורות של סבא"א במתקנים הצבאיים באיראן, ובפעילותה של איראן בתחום הצנטריפוגות המתקדמות. מדאיגה באותה מידה התקדמותה של איראן בתחום הטילים – הן הבליסטיים והן טילי השיוט. אף על פי שבהיבטים מסוימים יכולה ארצות הברית לקדם את המטרות של מדיניותה בכוחות עצמה – בייחוד בכל הקשור לסנקציות שאינן נוגעות לתחום הגרעין ולסנקציות נגד משמרות המהפכה – הרי לצורך חיזוק הסעיפים המרכזיים בהסכם תידרש מציאת מכנה משותף עם שאר מדינות ה-P5+1 כבסיס לשיתוף פעולה בהקשר זה, ובכך נתמקד להלן.

### שיתוף הפעולה בין המעצמות העולמיות

תנאי מוקדם הכרחי להתמודדות עם תפוצת הנשק הגרעיני ואמצעי השיגור שלו – ובכך לסייע לשמירת משטר מניעת התפוצה הגרעינית – הוא מידת שיתוף הפעולה האפשרי בין ארצות הברית, רוסיה וסין בהתמודדות עם אתגרים אלה. חרף העימות האידאולוגי (והצבאי) בין ארצות הברית לברית המועצות בתקופת המלחמה הקרה, התאפיין עידן זה גם בשיתוף פעולה בין מעצמות העל לא רק בכינון סדר גרעיני, אלא גם בהקמתו של משטר אי-התפוצה. סוגיית מניעת התפוצה הגרעינית נחשבה על ידי שני הצדדים כבעלת עדיפות גבוהה, אשר הביאה לתקופה שבה הצליח המשטר (באופן יחסי) במאבק בתפוצת נשק גרעיני. מדינות מעטות יותר מן הצפוי הפכו לבעלות יכולת גרעין, וההערכה הייתה שהמצב ניתן לשליטה.

חרף העובדה שנראה כי ימים אלה חלפו, השאלה נותרת בעינה: בהתחשב בסביבה הבינלאומית הבלתי יציבה במידה רבה ובסיכונים שהיא טומנת בחובה לשלום וליציבות, האם יש ביכולתן של מעצמות אלה להגיע כיום להבנה משותפת באשר לאיום הנובע מתפוצת נשק גרעיני, ובעקבות זאת לשתף פעולה על מנת לפרק את איום הגרעין והטילים כאחד? וכאשר מדובר באיראן יש צורך לכלול גם את האיחוד האירופי, עקב תפקידו במשא ומתן על הסכם הגרעין.

קיימים הבדלים יסודיים בנקודות ההשקפה של שלוש המעצמות – הנראים עתה כבלתי ניתנים לגישור – בכל הקשור לתפיסתן את ה"יציבות האסטרטגית"

ברמה העולמית והאזורית.<sup>3</sup> אשר לאופי הסדר העולמי, רוסיה וסין שותפות לדעה כי העידן שלאחר המלחמה הקרה אינו מוגדר עוד באמצעות דינמיקה דו־קוטבית. הן קוראות תיגר על ההגמוניה האמריקאית וסבורות כי ארצות הברית ובעלות בריתה המערביות חייבות להכיר במציאות של עולם רב־קוטבי – כלומר, תפקידן שווה הערך של רוסיה וסין בקביעת מהלך האירועים. מאמציה של ארצות הברית לנהל דיאלוגים אסטרטגיים עם רוסיה (ועם סין) בתקופת שני הממשלים של אובמה – במטרה לזהות מרחבי הסכמה בתחום הגרעין או בתחום הצבאי, אשר עשויים היו להגביר את שיתוף הפעולה – לא צלחו. סיפוח חצי־האי קרים בידי רוסיה ומעורבותה הצבאית במזרח אוקראינה היו סיבה ישירה להידרדרות ביחסים האסטרטגיים, אשר באה לידי ביטוי בהאשמות הדדיות בנוגע להפרת הסכמים כגון הסכם פירוק הטילים לטווח בינוני (INF), וצעדים שנתפסו על ידי שני הצדדים כמערערים את מאזן הכוחות הגרעיני והקונונוציאלי – וכתוצאה מכך את ביטחונם.

היחסים בין ארצות הברית לסין מתאפיינים כיום גם בחוסר אמון. הצעדים שנוקטת סין לאישור מחדש של עליונותה האזורית מגובים בצמיחה צבאית מהירה. בנוסף, צעדיה של ארצות הברית בצפון־מזרח אסיה שמטרתם להגביר את ביטחון האזורי של בעלות בריתה, והיעדר דיאלוג אסטרטגי בין ארצות הברית לסין מסבכים את המאמצים – לא רק להעלאתם של יחסי ארצות הברית וסין על מסלול חדש, אלא גם את אלה המכוונים למציאת פתרון למשבר בצפון קוריאה.

על רקע זה ברור כי הקושי במציאת מכנה משותף בנוגע לשני האתגרים האזוריים הנותרים בתחום תפוצת הנשק הגרעיני מצידן של צפון קוריאה ואיראן גבר במידה רבה. ההבדל בין ארצות הברית, סין ורוסיה בסוגיית המשבר עם צפון קוריאה מתברר בעת ניתוח הדרכים לנטרול המצב ולפתרון הסכסוך, שבהן תומך כל אחד מן הצדדים. מבחינת ארצות הברית כל האופציות נמצאות על השולחן, ואילו מבחינתן של רוסיה וסין הדרך היחידה להתקדם היא באמצעים פוליטיים ודיפלומטיים. יתרה מזאת, רוסיה סבורה שמטרתה של ארצות הברית לפרז את חצי האי הקוריאני מנשק גרעיני בשלב מוקדם היא בלתי מציאותית, ומעדיפה להכיל את התוקפנות הצפון־קוריאנית באמצעות דיפלומטיה. בניסיון לבטל את האיום הגרעיני הנשקף מצידה של צפון קוריאה נקטה ארצות הברית צעדים על מנת להגן על בעלות בריתה באזור באמצעות פריסת מערכת הגנה נגד טילים והגברת נוכחותה הצבאית – צעדים שעוררו את התנגדותה של רוסיה והרגיזו את סין, החשה כי הם מאיימים עליה.

חילוקי הדעות בין שלוש המעצמות באים לידי ביטוי גם אשר להסכם הגרעין עם איראן, ובמקרה זה מצטרף האיחוד האירופי לתמיכתן של רוסיה וסין בהסכם

JCPOA. בעוד ממשל אובמה ראה בהסכם הצלחה, הנשיא טראמפ תיאר אותו כ"אחת העסקאות הגרועות והחד-צדדיות ביותר שארצות הברית הייתה מעורבת בהן אי פעם". מדינות ה-P5+1 דחו את העמדה שהביע הנשיא טראמפ בנאומו באוקטובר, ובהצהרה משותפת בעקבות הכרזתו של טראמפ הביעו ראש ממשלת בריטניה תרזה מיי, קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל ונשיא צרפת עמנואל מקרון את חששם מפני ההשלכות השליליות האפשריות של ההחלטה, ואת מחויבותם להסכם.

ועדיין, ארצות הברית תחפש את שיתוף הפעולה של צרפת, בריטניה וגרמניה בתוכניותיה להפעיל לחץ רב יותר על איראן. ומדינות אלה גם הביעו לאחרונה נכונות חדשה לדון בהיבטים הבלתי גרעיניים של מדיניות איראן ופעולותיה לערעור היציבות במזרח התיכון.<sup>4</sup> למעשה, מתוך ציפייה להחלטתו של טראמפ שלא לאשרר את ההסכם, ובהזיכור מפני ההשלכות השליליות של נטישת ההסכם, הנשיא מקרון ציין במיוחד כבר שבועות טרם נאומו של טראמפ את נכונותו להוסיף להסכם, אשר גם הוא הסכים כי "אינו מספיק". הוא צוטט בזמנו באומרו לראשונה כי ניתן להוסיף השלמות להסכם הגרעין על מנת להתמודד עם מה שיקרה לאחר פקיעת תוקפם של הסעיפים המכריעים בו (2025), ולתת את הדעת על סוגיית הטילים הבליסטיים אשר לא נכללה בהסכם. מקרון אמר גם כי ברצונו לדון בתפקידה של איראן באזור. במילותיו שלו: "האם די בהסכם זה? לא. אין בו די, בהתחשב בהתפתחות המצב באזור ובלחץ ההולך וגובר שאיראן מפעילה על האזור, ולנוכח פעילותה המוגברת של איראן ברמה הבליסטית מאז השגת ההסכם".<sup>5</sup>

לסיכום, חוסר היציבות בסביבה הביטחונית הבינלאומית והמפנה לרעה ביחסים בין ארצות הברית, רוסיה וסין בשנים האחרונות מנבאים רעות לעתידו של משטר מניעת התפוצה הגרעינית, ולסיכוי לטיפול אפקטיבי באתגרים שמציבות איראן וצפון קוריאה. מגמה זה מוחרפת עקב חוסר אמון הולך וגובר – וחוסר ודאות באשר למסלולו העתידי של ממשל טראמפ בתחום מדיניות החוץ והביטחון שלו – אשר יוביל לחידוש מרוץ החימוש הגרעיני והקונוונציונלי. ועדיין, עבור צרפת (החברה ב-P5+1, אף אם היא אינה מעצמה עולמית שוות ערך לארצות הברית, רוסיה וסין), שינוי הכיוון של ממשל טראמפ והאיום לפרוש מהסכם הגרעין השפיעו גם על הצפת הצורך המפורש להתמודד לפחות עם חלק מהסוגיות המדאיות שהעלה הממשל לגבי לאיראן: התוקף הזמני של סעיפים מרכזיים בהסכם, איום הטילים ההולך וגובר מצד איראן, אשר לא טופל במידה מספקת, והסוגיות הנרחבות יותר של פעילותה של איראן במזרח התיכון.



## ההשלכות עבור ישראל

מה עולה מניתוח זה באשר לביטחון הלאומי של ישראל? החשש המיידני ביותר עבור ישראל בכל הקשור למאמצים למניעת תפוצת נשק גרעיני נוגע לאיראן. יתרה מזאת, מנקודת מבטה של ישראל, פעולותיה של איראן במישור האזורי מדאיגות לא פחות מסוגיית הגרעין, ובשלב הנוכחי, הטיפול בהן דחוף אף יותר. על כן, המדיניות החדשה שבה תומך ממשל טראמפ – שלפיה יש לקשור באופן הדוק בין ההיבט הגרעיני והאזורי של פעולותיה של איראן ולטפל בהן יחדיו – תואמת במידה רבה את תפיסת האיום של ישראל. באופן דומה יכולה ישראל להפיק תועלת ממאמצים להקמת קואליציה של מדינות במזרח התיכון לשם קידום שיתוף פעולה שניב תועלת הדדית, לנוכח האיום המשותף מצד איראן.<sup>6</sup>

יידרש זמן כדי לראות אם יעלה בידי טראמפ לגייס תמיכה בגישתו להסכם עם איראן ובמדיניות הרחבה יותר בנושא איראן, או אם המגמות השליליות הבולטות בקרב המעצמות החזקות (ארצות הברית, רוסיה וסין) יגברו וימנעו את היכולת לקדם את יעדי מניעת התפוצה. כמו כן, אף אם תיווצר מידה מסוימת של שיתוף פעולה עם מדינות באירופה, הרי תישאר המשימה הקשה של אילוצה של איראן להסכים, כפי שדורשות הוראות ההסכם. ושוב בהקשר זה, המחסור הנוכחי באמצעי לחץ על איראן עלול לטרפד כל מאמץ כזה. אף על פי כן, ארצות הברית ובעלות בריתה יכולות לדרוש לקיים דיונים ממוקדים במטרה לסלק את חוסר הבהירות באשר לזכויותיה של סבא"א לבצע ביקורות במתקנים הצבאיים של איראן. תיתכן גם דרישה לשקיפות רבה יותר באשר למה שנעשה בהקשר זה (בייחוד ביחס לסעיף T של נספח I ל-JCPOA). תחום אחד שבו יכולות ארצות הברית ומדינות בעלות עמדה דומה לקדם בעצמן באופן מציאותי יותר גישה חדשה הוא נושא הטילים. באופן אירוני, דווקא מכיוון שסוגיה זו נותרה מחוץ להסכם, יש לשחקנים הבינלאומיים יד חופשית יותר לאמץ גישה קשוחה יותר כלפי איראן. ארצות הברית ומדינות אחרות יהיו חופשיות גם להתמודד עם פעולותיה המסוכנות של איראן במזרח התיכון כפי שימצאו לנכון.

האפשרויות הניצבות בפני ישראל כדי לסייע לממשל טראמפ לממש את מדיניותו הן מוגבלות. מעבר לתמיכה מפורשת במדיניות הממשל, הועלו רעיונות ליצירת הבנות בין ארצות הברית וישראל, במקביל להסכם. עמוס ידלין ואבנר גולוב כתבו באחרונה:

...ארצות הברית וישראל (שאינה שותפה להסכם הגרעין) חייבות לקדם "הסכם מקביל" המגדיר מה ייחשב הפרות בוטות של ההסכם, ולהגיע להסכם בדבר הפעולות שיינקטו בתגובה להפרות אלה. הסכם מקביל זה

צריך לעסוק בתיאום המאמצים המודיעיניים נגד תוכנית הגרעין האיראנית; תגובותיהן של ארצות הברית וישראל לניסיון איראני, חשאי או גלוי, להשיג נשק גרעיני; ותוכנית ליצירת יכולות ישראליות עצמאיות לטיפול בתרחיש זה. לבסוף, ההסכם חייב לכלול מדיניות משותפת נגד האיום האיראני שאינו גרעיני כלפי ישראל ובעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון.<sup>7</sup>

בכל הנוגע לזירה העיקרית להתייחסות לסעיפי הסכם הגרעין – הוועדה המשותפת (Joint Commission) ומדינות P5+1 – ישראל היא משקיפה מן הצד בלבד. יתרה מזאת, עמדותיה של הממשלה ידועות היטב לכל הצדדים הרלוונטיים. בסוגיות האזוריות, לעומת זאת, ישראל יכולה וצריכה להמשיך לפעול כדי להבטיח את האינטרסים הביטחוניים שלה, בעיקר באשר להתפתחויות בסוריה ובנוגע לסיוע בנשק שמספקת איראן לחיזבאללה; וזאת תוך המשך התיאום עם ארצות הברית ועם רוסיה.

לבסוף, ישראל חייבת להתכוון להתפתחויות בלתי צפויות אך חמורות, כגון ניסוי גרעיני תת-קרקעי של איראן, שעלול להתרחש כתוצאה מעבודה שביצעה במתקן בלתי מוכרז אשר לא היה תחת פיקוח, או פוטנציאל לשיגור טילים שאיראן תבסס בסוריה או אפילו בעיראק, אשר יקצר במידה רבה את הטווחים לישראל, ויאפשר נשיאת מטען פוטנציאלי כבד יותר וקיצור זמני ההתרעה.

בהקשר הרחב יותר, המצב הביטחוני הנוגע לישראל החמיר וביכולתו לאיים במידה רבה יותר. בהתחשב בשאיפות ההתפשטות של איראן ובפעילויותיה בסוריה, בעיראק ובתימן, קשה לצפות כיצד יתפתחו הדברים. איראן תנצל הזדמנויות להרחיב את שאיפותיה האזוריות ואת השפעתה הטריטוריאלית באמצעות פיתוח של כלי נשק ומערכות שיגור. בשלב הנוכחי נראה כי מתחיל להיווצר קונצנזוס באזור נגד שאיפות אלה, ועל ישראל לסייע בקידום יצירתה של קואליציה כזו. ישראל חייבת גם להמשיך לנווט בזירות את יחסיה הן עם ארצות הברית והן עם רוסיה. המציאות המתגבשת כעת במזרח התיכון מציבה איומים שישראל עשויה לגלות שקשה לה להתמודד איתם בכוחות עצמה.

## הערות

- 1 ראו Nina Tannenwald, "Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo," *International Security*, Vol. 29, no. 4, Spring 2005, pp. 5-49.
- 2 Remarks by President Trump on Iran Strategy, White House Office of the Press Secretary, October 13, 2017.
- 3 למידע נוסף על תפיסת היציבות האסטרטגית על רקע היחסים בין ארצות הברית לרוסיה ולסין, ראו: Brad Roberts, "Strategic Stability under Obama and Trump", *Survival*, Vol. 59 no.4, August-September 2017, pp.47-74.

- Declaration by the Heads of State and Government of France, Germany and the United Kingdom, UK GOV, October 13, 2017. 4
- John Irish, "Iran regional behavior means nuclear deal not enough," Reuters, September 21, 2017; Nick Wadhams, "The US is testing support for extending Iran nuclear limits," Bloomberg, September 14, 2017; and Kelsey Davenport, "Iran nuclear deal 'sunset' gets scrutiny," *Arms Control Today*, October 1, 2017. 5
- Amos Harel, "Israeli Military Chief Gives Unprecedented :ל"צה"ל: ראו ראיין עם רמטכ"ל צה"ל: Interview to Saudi Media: 'Ready to Share Intel on Iran'," *Haaretz*, November 17, 2017. 6
- Amos Yadlin and Avner Golov, "Preparing an Alternative Strategy before Withdrawing from the Nuclear Agreement with Iran", *INSS Insight*, No, 978, October 10, 2017. 7

# יחסי ישראל-ארצות הברית

## שחר עילם ואסף אוריון

בפתח שנתו השנייה של ממשל טראמפ ניצבים יחסי ישראל וארצות הברית בפני מציאות מורכבת, המשלבת יחסים קרובים ברמת המנהיגים ומערכות הביטחון והמודיעין; חולשה יחסית במוסדות הממשל סביב ראשי המדינות; היחלשות בהשפעת ארצות הברית במזרח התיכון; הישאבותה למשבר במזרח אסיה ועלייה בהשפעתן של מעצמות העל האחרות במערכת העולמית על חשבונה; קיטוב גובר במערכות הפוליטיות בישראל ובארצות הברית ונטייה של ממשלת ישראל לימין הפוליטי האמריקאי; קרע מתרחב בין ישראל לרוב יהודי ארצות הברית; ואתגרים מתמשכים לישראל וליהודי ארצות הברית בתחום הדה-לגיטימציה והאנטישמיות.

זאת, כאשר במזרח התיכון מסתמן שלב חדש בטלטלה האזורית – עם דעיכת המלחמה בסוריה, התרחבות ההשפעה האיראנית והתקרבותה לגבולות ישראל, חזרת דאע"ש לתצורה בלתי-טריטוריאלית והמשך איומיו על משטרים ואוכלוסיות באזור, התגבשות מרחב אינטרסים משותף בין ישראל למשטרים הסונים-הפריגמטיים מצד אחד, והמשך המגבלות למימושו, כל עוד נמשכים המבוי הסתום והמגמות השליליות בזירה הפלסטינית, מצד שני.

על רקע זה נדרשת ישראל לפעול לפיתוח רשת יחסיה עם ארצות הברית הן לאורך מגזריהן – בין ממשלות, חברות, ארגונים ועמים – והן למלוא טווח עשייתן – המדיני, ביטחוני, כלכלי, תרבותי, חברתי ואמנותי; לכוון את ערוצי השיח שלה עם ארצות הברית לאופק העדכני של האיומים וההזדמנויות המסתמנים, ולהקדיש מאמץ ניכר, שיטתי וכן להעמקת הקשר בין העם בישראל לבין יהודי ארצות הברית, וליציקת יסודות חדשים ומעודכנים ליחסים בין שתי הקהילות, בדגש על דור הצעירים בשני הצדדים. ישראל וארצות הברית מקיימות בעשורים האחרונים מערכת יחסים בילטראלית קרובה ומיוחדת, שבבסיסה ערכים ואינטרסים משותפים לשתי המדינות, והיא מקיפה

את ההנהגות, מערכות הממשל, ממסדי החוץ והביטחון, המגזרים העסקי, הטכנולוגי והתרבותי, וכן קשרים בין קהילות וגורמי חברה אזרחית, שבהם תפקיד מיוחד לקהילת יהודי ארצות הברית. עבור ישראל אין תחליף לתמיכה האמריקאית בה, שמהווה נכס אסטרטגי ראשון במעלה לביטחונה הלאומי.

המאמר עוסק בהערכת היחסים בין ישראל לארצות הברית בנקודת הזמן הנוכחית, על רקע שינויים עמוקים ומהירים במערכת הבינלאומית, במזרח התיכון, בפוליטיקה הפנימית של כל אחת משתי המדינות, במערכות הממשל שלהן ולבסוף במצבם של מנהיגיהן. המאמר מציע עקרונות מרכזיים לחיזוק מערכת היחסים בין המדינות ולקידום יעדי ישראל באמצעותה.

### **עידן טראמפ – לנהל את העולם ב־140 תווים**

מטבע הדברים, השנה החולפת עמדה בראש ובראשונה בסימן הממשל החדש בארצות הברית ובעיקר העומד בראשו, הנשיא דונלד טראמפ, שהביא עמו לבית הלבן תפיסות עולם, בעלי תפקידים וסגנון התנהלות חריגים ושונים מכל מה שהורגלנו לראות עד עתה. תפיסת עולמו של הנשיא קוראת תיגר על חלק מערכי הליבה ומעוגני הסדר הקיים בארצות הברית ובמערכת הבינלאומית כולה – המוסדות, המנהל, ההסכמים והבריתות – והתנהלותו מאופיינת בתזזיתיות ובאי־וודאות.

הממשל האמריקאי הנוכחי סובל, בין השאר, מהחלשה מכוונת מצד הנשיא של המוסדות וגופי המטה בזרועות השלטון, נוכח פערי איוש משמעותיים ותחלופה חסרת תקדים בהיקפה ובמהירותה של בעלי תפקידים מרכזיים בסביבתו הקרובה. לבעיות המשילות בשנתו הראשונה של הממשל מצטרפות בעיות לגיטימציה פנימית, בעיקר עקב החקירות המתמשכות סביב שאלת מעורבות רוסיה בבחירות לנשיאות והמגעיים בינה לבין הנשיא וצוותו.

יתר על כן, על אף שהנשיא טראמפ הגדיר לממשלו יעדי מדיניות בסוגיות שונות שעל הפרק, כולל בחלק מסוגיות החוץ, הרי שברוב המקרים, על אף שחלפה שנה, טרם גובשו מדיניות פרטנית ואסטרטגיה כוללת להגשמת המטרות שהוגדרו.

בבסיס תפיסתו של הנשיא עומד עקרון "אמריקה תחילה", שעיקרו הסתכלות על העולם דרך משקפי האינטרס הלאומי האמריקאי הצר, בדגש על זה הכלכלי, ושאיפה להשתחרר מנטל הניהול של העולם ובודאי להימנע מליטול אחריות על אינספור הבעיות שעל פני הגלובוס. טראמפ חותר לחזק את אמריקה מבפנים, במיוחד בתחום מנועי הצמיחה הכלכליים, באופן שיקרין עוצמה גם כלפי חוץ, ללא צורך להישאב למשימות חוץ מורכבות, מסובכות ויקרות. לפחות בשלב זה, נראה שאמריקה מנסה לסגת בהדרגה

ממשימות הובלה והנהגה בלעדיות ועתירות משאבים בעולם, למעט בסוגיות שאותן היא מזהה כאינטרס לאומי או ביטחוני עליון – כדוגמת צפון קוריאה, ועד לאחרונה גם דאע"ש. נכון להניח שאלה יהיו מאפייני הנשיאות וממשל זה בשנים הקרובות. על רקע זה, ניתן לזהות תזוזה הדרגתית במאזן היחסים הבין-מעצמתי, כאשר רוסיה וסין חותרות, כל אחת בדרכה, לשינוי הסדר הבינלאומי לטובתה, תוך החלשת ארצות הברית. לסיין, החזקה והמתעצמת, ולארצות הברית ישנם יחסים מורכבים של שותפות, תחרות, ויריבות סביב השפעה גלובלית, בעיקר במימד הכלכלי. בה בעת, הממסדים הצבאיים שלהן רואים זה בזה אויב ייחוס אפשרי, ואולי אף סביר. רוסיה, על אף חולשתה היחסית ושקיעתה ההדרגתית, מנצלת את הנסיגה האמריקאית כדי לקדם את יעדיה והשפעתה במזרח אירופה ובמזרח התיכון, בעיקר באמצעים ובמנופים צבאיים ותודעתיים.

עם רוסיה מקיימת ישראל תיאום מתמשך והבנות, שחשיבותם עולה נוכח ההשפעה הרוסית הגוברת במזרח התיכון בכלל ובזירה הצפונית בפרט – סוריה ולבנון. עם סין יש לישראל יחסי סחר גוברים בתחומים שאינם ביטחוניים. אף אחת מהן אינה מעניקה או צפויה להעניק תמיכה מדינית עקבית לישראל בזירה הבינלאומית. ובכל זאת, לישראל אינטרס מובהק לחזק את מערכות היחסים עם השתיים, הגם שעליה להיזהר שלא לפגוע תוך כדי כך באינטרסים האמריקאיים או להיכנס חלילה לתוך זירת עימות מתפתחת בין המעצמות.

בסוגיות החוץ, עיקר הקשב האמריקאי נוגע למשבר בחצי-האי הקוריאני, שמסתמן כבעיית הביטחון הלאומי החמורה והדחופה ביותר, שבה יידרש הממשל לעסוק בשנה הקרובה ואף מעבר לכך. ההתמקדות בצפון קוריאה צפויה לפגוע במידת תשומת הלב והיקף ההשקעה בזירות אחרות, כולל במזרח התיכון, להקרין על דימוי העוצמה של ארצות הברית, ולשמש כנקודת ייחוס לבחינת סוגיות מפתח אחרות עבור ישראל, דוגמת הגרעין האיראני.

במזרח התיכון, בשלב זה, כגודל הציפיות כך גודל האכזבה. ניכר כי למרות המטרות שהגדיר הנשיא – הבסת דאע"ש, טיפול בהשפעה השלילית ובהתעצמות האזורית של איראן וחתיירה ל"עסקה אולטימטיבית" בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני – ועל אף הזמן והקשב שהוקדשו לנושאי האזור, הממשל עדיין לא גיבש אסטרטגיה ברורה, כוללת ומתואמת בסוגיות המרכזיות. גם הפעולות בשטח אינן תואמות את ציפיות השחקנים, בעיקר בעלות בריתה של ארצות הברית באזור, למעורבות אמריקאית משמעותית יותר.

ברקע, המערכת הפוליטית בארצות הברית והציבור האמריקאי נושאים את טראומת המערכות הצבאיות הממושכות והכושלות בעיראק ובאפגניסטן. קיים שם קונצנזוס רחב והתנגדות גורפת להיגררות של ארצות הברית למערכות צבאיות דומות, ובעתיד הנראה לעין סביר שהממשל האמריקאי, ללא קשר לזהות העומד בראשו, ישאף להימנע ממהלכים מסוג זה. עם תום המערכה הנוכחית כנגד דאע"ש, בעיראק ובסוריה, עשויה ארצות הברית להסיג חלק מכוחותיה הקרקעיים והאחרים שהשתתפו בלחימה, ולהפחית את נוכחותה הפיסית במזרח התיכון. בהתפזר האבק ושקיעתו, נראה כי ארצות הברית משאירה את הזירה הסורית לרוסיה, ולמעצמות האזוריות איראן וטורקיה.

עם זאת, המצב בעיראק ובסוריה, כמו גם באזורים אחרים במזרח התיכון, רחוק משקט ומיציבות ביטחונית ופוליטית, וודאי יידרשו עוד מהלכים ומשאבים מרובים לשם שיקום, בנייה וביסוס חיי שגרה. הפרוטנציאל למשברים במזרח התיכון ולהקרנות על העולם, בעיקר דרך ייצוא טרור, פליטות והגירה, יקשו מאד על ארצות הברית לצאת לחלוטין מהזירה, גם אם זו נטייתה כיום. ארצות הברית הייתה ונותרה הכוח המעצמתי העיקרי, שביכולתו להוביל מהלכים מעצבים משמעותיים במזרח התיכון, הן בעתות מלחמה והן בשעת ייצוב והסדרים. מאידך גיסא, עניינו ויכולתו של ממשל טראמפ לעשות כן בשנה הקרובה מוטלים בספק.

מובן שלישראל אינטרס מובהק בהמשך הנוכחות וההשפעה האמריקאית במרחב, לשם מתן גיבוי למהלכה ותמיכה בהם, לשימור חופש הפעולה המדיני והצבאי שלה, לשם קידום היעדים האסטרטגיים שלה המכוונים להרחיק מעליה איומים מרכזיים ובראשם האיום מצד איראן ובעלות בריתה, וכן לשם קידום הדיאלוג ושיתופי הפעולה של ישראל עם מדינות האזור.

### **מערכת היחסים ישראל-ארצות הברית: מאותרגת או מאותגרת?**

העדר אסטרטגיה ברורה של ארצות הברית במזרח התיכון, כמו גם חולשת המוסדות התומכים שסביב הנשיא טראמפ וראש ממשלת ישראל נתניהו, מקשים על קידום אסטרטגיה מתואמת בין שתי המדינות. עומס היתר וריבוי הדילמות המתמשכות מציבים אתגר לרציפות הלמידה של הממשלות וליכולתן לפעול במשותף, באופן שיספק מענה לסוגיות הבערות בטווח הזמן המידי, כמו גם לסוגיות החשובות בטווחי הזמן הבינוני והארוך.

יחסי המנהיגים – נתניהו וטראמפ – נתפסים כטובים מאוד, על אף הקושי להעריך את איכותם לאשורה ולחזות את התפתחותם בהמשך. הנשיא טראמפ נתפס, עד

כה, כנשיא אוהד מאוד לישראל, כפי שהעידו ביקורו בישראל, פגישותיו עם נתניהו והתבטאויותיו הפומביות כולל הצהרתו ההיסטורית שמכירה בירושלים כבירתה של ישראל. מאידך גיסא, ספק אם ישקיע קשב רב ולאורך זמן בסוגיות הנוגעות לישראל במעלה הדרך, ובפרט קשה להאמין שיגלה סבלנות וסובלנות אם וכאשר יתארכו התהליכים ויתגלו ניגודי אינטרסים בין המדינות. לפיכך, מערכת היחסים בין המדינות חייבת להמשיך ולהתבסס על מארג הקשרים העשיר שבין מערכות השלטון ולא רק על מערכת היחסים האישית שבין המנהיגים.

בנוסף, ראויה לציון התמיכה האמריקאית בישראל בזירה הבינלאומית, ובפרט במוסדות האו"ם, שם מנסה השגרירה ניקי היילי להוביל לאיזון ביחס כלפי ישראל במועצת הביטחון, במועצת זכויות האדם ובמוסדות נוספים, באמצעות ביקורת חריפה וצעדים קונקרטיים נגד ההטיה האנטי-ישראלית רבת-השנים, המאפיינת גופים אלו. ואולם, בשלב זה מוקדם להעריך האם ניתן יהיה להשיג שינוי מהותי במעמדה של ישראל במוסדות הבינלאומיים.

הקיטוב וההקצנה בזירה הפוליטית הפנימית בשתי המדינות, וכן החיבוק החם שזוכה לו טראמפ מצד ישראל, הבולט בעיקר על רקע התנגדות רבה שהוא מעורר בארצות הברית, מקשים על ישראל להישאר בנושא דו-מפלגתי בארצות הברית, כפי שהייתה בעשורים האחרונים. לתופעה זו עלולות להתלוות בטווח הארוך השלכות חמורות על מערכת היחסים בין המדינות ועל התמיכה החיונית שלה זוכה ישראל מארצות הברית.

מערכת היחסים בין שתי המדינות נשענת על מספר אדנים מרכזיים. מעבר לשותפות האינטרסים שעשויה להשתנות בטווח הארוך, היא נשענת גם על שני אדנים בסיסיים ותשתיתיים יותר – שותפות ערכים עם ארצות הברית ותמיכת יהודי ארצות הברית. בה בעת שמתחזקים קשריה של ישראל עם קהילות והנהגות שמרניות בארצות הברית, כדוגמת הקהילות האוונגליסטיות, מדיניות ישראל בנושא הפלסטיני, בתחומי דת ומדינה ובהקשרי חברה אזרחית, מרחיבים את הפער בינה לבין חלקים גדולים במחנה הפרוגרסיבי והליברלי בציבור האמריקאי ובמפלגה הדמוקרטית, ובתוכם רבים מחברי הקהילה היהודית בארצות הברית. בשנה החולפת התחדדו מאד הפערים והמתחים בין ישראל ליהדות ארצות הברית, בעיקר על רקע החלטות ממשלת ישראל בסוגיית חוק הגיור ומתווה הכותל, ובשל התבטאויות בעלי תפקידים בממשלה. מערכת היחסים הטעונה משפיעה, בין השאר, על יכולתה ועל רצונה של קהילת יהודי ארצות הברית להמשיך ולתמוך באופן גורף בישראל ולשמש כגורם משפיע משמעותי בהמשך פיתוח היחסים המיוחדים בין ארצות הברית לישראל. כל אלה הופכים את ישראל, לא אחת,



לסלע מחלוקת ולגורם מפלג בתוך קהילת יהודי ארצות הברית, שהיא מרכז כובד חיוני עבור מדינת ישראל.

על רקע זה מתנהלת בארצות הברית, כמו גם במקומות אחרים ברחבי העולם, מערכה לדה-לגיטימציה של ישראל, ותנועת ה-BDS בחזיתה, החותרת לערער את מעמדה הבינלאומי של ישראל ואת ההכרה בה כביטוי לגיטימי לזכות ההגדרה העצמית של העם היהודי, את תמיכת ארצות הברית בישראל, וכן לתקוע טריז בין ישראל ליהודי ארצות הברית ולפגוע בביטחונם האישי. מאמצי ה-BDS הישירים לגייס הטלת חרם וסנקציות על ישראל ולמשיכת השקעות ממנה נכשלים עד עתה באופן גורף, ואף ניצבים בפני חקיקת נגד אפקטיבית (שעברה עד כה ב-23 מדינות בארצות הברית, ועוד היד נטויה), אולם בטווח הארוך ההשלכות העקיפות של מאמצים אלה להטות נגד ישראל עמדות, "מוחות ולבבות" של קהלים וציבורים, מזיקה ומתרחבת, ומעוררת חשש לעתיד, כשברקע התגברות גילויי אנטישמיות בארצות הברית ובעולם. מקור נוסף לדאגה הוא המגמות הדמוגרפיות-אלקטורליות בארצות הברית, שבמרכזן התחזקות של מיעוטים ושל קהלים ליברליים, והשפעתן האפשרית על שחיקת התמיכה בישראל בראייה ארוכת טווח.

### **המדיניות הרצויה**

כאמור, מערכת היחסים ארוכת השנים בין ישראל לארצות הברית מושתתת על שותפות ערכים ואינטרסים, המעוגנת במארג יציב ורחב של קשרים, פעילויות ושותפויות. לפיכך, מבחינה מבנית, חיוני להמשיך להרחיב ולהעמיק את רשת הקשרים הענפה בין ישראל לארצות הברית, כך שתתקיים בכל התחומים והמגזרים – מדיני, ביטחוני, כלכלי, עסקי, טכנולוגי, תרבותי, אקדמי – ובכל הרמות – מנהיגים, ממסדים, עמים וקהילות – ועל בסיס דו מפלגתי רחב ככל הניתן.

במסגרת זו נדרש לקיים דיאלוג מתמשך עם נציגי שתי המפלגות בארצות הברית תוך שימת דגש מיוחד לשימור הקשר עם אנשי המפלגה הדמוקרטית ולשיקומו. כמובן שבעיקר בתקופה רגישה זו חיוני לא להתערב בבוטות במשחק הפוליטי הסוער הפנים-אמריקאי ולא לנסות לדחוף את ארצות הברית לפעול מעבר לגבולות האינטרסים הלאומיים שלה (למשל בהקשר האיראני), להבליט בכל הזדמנות את העמידה של ישראל לצד אמריקה ואת נכסיותה ולהימנע ככל הניתן מהעצמת חיכוך מיותר או מהתפתחות דימוי של נטל ישראלי על מדיניות החוץ של ארצות הברית (בדגש על התחום הפלסטיני ועל ההקשרים האזוריים הרחבים).

בטווח הארוך ישנה חשיבות דרמטית לשימור האהדה והתמיכה הבסיסית של ארצות הברית בישראל, בראש ובראשונה דרך השקעה מתמשכת בהרחבת בסיסי התמיכה בישראל בקרב הציבור האמריקאי ולא פחות בפיתוח התמיכה מצד קהלים נוספים, בעיקר מיעוטים וקהלים ליברליים. השקעה מסוג זה דורשת שילוב פעילות של מדינת ישראל ביחד עם ארגוני הקהילה היהודית בארצות הברית.

בהקשר זה יש מקום חשוב לחיזוק קשרי יהודי ארצות הברית וישראל. יחסים אלה בין שתי קהילות היהודים הגדולות יקבע במידה רבה את עתידו של העם היהודי בדורות הבאים. מעבר לכך, ליהודי ארצות הברית השפעה חיובית רבה על מערכת היחסים הכוללת שבין ישראל לארצות הברית. במסגרת זו, על ישראל לשפר את ערוצי הדיאלוג עם יהודי ארצות הברית ולגלות יתר רגישות לצרכיהם ולנושאים החשובים להם, ובפרט בתחומי דת ומדינה ומאבק באנטישמיות. שימור אופייה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית וערכיה ההומאניים-ליברליים חיוניים בראש ובראשונה לזהותה העצמית, אולם בה בעת הם מהווים את בסיס הערכים המשותף עם ארצות הברית בכלל ועם יהודי ארצות הברית בפרט. חתירתה לסיום הסכסוך עם הפלסטינים ולהשגת שלום עמם אף היא נושא שעיקר השפעתו על ישראל גופא, אולם הוא בעל השלכות ניכרות על יחסיה עם יהודי ארצות הברית, הניצבים בחזית המאבק בדה-לגיטימציה לישראל ובאנטישמיות, שהסכסוך משמש עבורם מנוף פוליטי אפקטיבי מאוד. המענה לאתגרים אלו מחייב שיתוף פעולה משופר בין ישראלים ואמריקאים, יהודים ושאינם כאלה, ממשלות וגורמי חברה אזרחית, במערכה מתואמת ולאורך זמן. חשוב לקיים דיאלוג אסטרטגי תכוף ועמוק בין גורמי מדיניות החוץ והביטחון של שתי המדינות, כדי להגיע לתמונת מצב משותפת, להבנות, ולזיהוי אזורי ההסכמות, המחלוקות והפערים. לאור חולשתם היחסית של מחלקת המדינה האמריקאית, משרד החוץ הישראלי והמטות לביטחון לאומי בשתי המדינות, גוברת חשיבותם של הקשרים בין הממסדים הביטחוניים, הצבאיים והמודיעיניים, ועולה גם החשיבות הפוטנציאלית של ערוצי הידברות אחרים, כולל ערוצי Track II בהובלת מכוני חשיבה ומחקר בשתי המדינות.

במסגרת הדיאלוג שמקימת ישראל עם ארצות הברית נכון שתגדיר עדיפות ליעדיה וצרכיה במזרח התיכון ותתמקד בסוגיות הבאות:

**איראן:** על אף הרטוריקה החריפה של נשיא ארצות הברית ובכירי ממשלו כלפי איראן בכלל ובפרט כלפי הסכם הגרעין וכלפי המדיניות האיראנית השלילית באזור, חשוב להבין לעומק את הבדלי הגישות שבין ישראל לבין ארצות הברית בסוגיה זו. האיום הנשקף מאיראן לישראל ולמספר מדינות נוספות באזור שונה בתכלית מזה

הנשקף לארצות הברית. בנוסף לכך קיימים הבדלים מהותיים באפשרויות המענה, בגישות הפעולה ובלוחות הזמנים המועדפים למימושן.

עם זאת, הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן יצר חלון זמנים חשוב, שמאפשר לקיים דיאלוג ממצה בין ישראל לארצות הברית על אתגרי המערכה הארוכה מול איראן, הן בהקשרי הגרעין והן בתחומי השפעתה האזורית. במסגרת דיאלוג שכזה נכון יהיה להתמקד בסוגיות הבאות: שיפור יכולות המודיעין, הפיקוח והאכיפה במסגרת הסכם הגרעין, הכנת התנאים והתרחישים לקראת "שקיעת" ההסכם ובניית היכולות הצבאיות והמדיניות הנדרשות להתמודדות בעתיד, גיבוש מערכה מקבילה כנגד איראן בתחומים אחרים, בדגש על יכולות הטק"ק ויכולותיה הצבאיות הקונבנציונליות המתקדמות, מערך תפוצת האמל"ח שלה, פעילות כוחות קדס והכלת השפעתה המזיקה במרחב, ישירות ודרך שלוחיה ובני בריתה.

זהו הזמן לגבש את מנגנוני השיח המשותפים לפיתוח ידע מתמשך ולהתוויית אסטרטגיית התמודדות לטווח ארוך. בין השאר, נכון לקיים תחקור משותף של הדרך עד כאן בהקשר האיראני לשם הפקת לקחים לעתיד, ובמקביל לתחקר יחדיו את התפתחותו של המשבר הגרעיני מול צפון קוריאה במטרה להפיק ממנו לקחים רלוונטיים להקשר האיראני.

**סוריה ולבנון:** עם סיום המערכה הנוכחית כנגד דאע"ש, יש לחתור לקיים גם בתחום זה דיאלוג לתיאום אסטרטגי בין ישראל לארצות הברית. במרכזו של הדיאלוג אמור להיות שיח על אודות שילוב בין השפעתה האפשרית של ארצות הברית על תהליכי ההסדרה המדיניים במרחב, היכולת להשתמש בכלים אזרחיים לשם עיצוב וייצוב סוריה בכלל (ארצות הברית) והמרחב הסמוך לרמת הגולן בפרט (ישראל בסיוע ארצות הברית ובתיאום ירדן), ומקומה של הפעלת הכוח הצבאית בהגדרת כללי המשחק מול השחקנים בזירה. מעבר לעיסוק בזירה הסורית, נכון לתאם עמדות גם בהקשר הלבנוני ולחפש הזדמנויות למהלכים אפשריים, בדגש על הזירה המדינית, שיגבילו את התעצמות חזבאללה ויעצימו את מערכת הלחצים עליו במישורים המדיני, הכלכלי, הצבאי והפלילי.

**פלסטינים:** על הפרק יוזמה מדינית, שארצות הברית צפויה להגיש לצדדים בראשית 2018, כשבשלב זה לא ברורים תכניה. ישראל נדרשת להשפיע ככל הניתן על התכנים המתגבשים באופן שיאפשר לה בעתיד להגיב ליוזמה בחיוב ובתקווה שהיוזמה תכלול תנאים משופרים להסדר עתידי עם הפלסטינים, ואולי אף תניע מחדש תהליך מדיני עימם.

לאור העדר התוחלת להגעה להסכם סופי על הסדר קבע לסיום הסכסוך בשנים הקרובות, ראוי לנסות ולכוון את יוזמת ארצות הברית להגדיר פרמטרים חיוניים להסדר לעתיד ולקבעם, ולהניע תהליך הדרגתי ומתמשך ליצירת התנאים להגעה להסכם וליישומו המוצלח בעתיד הרחוק יותר, בדגש על רכיבי הכלכלה, המשילות ויצירת מומנטום חיובי ואופק תקווה וביטחון עבור הישראלים והפלסטינים.

**אזורי:** לארצות הברית תפקיד מרכזי בעיצוב הארכיטקטורה האזורית, שבמרכזה קואליציה של מדינות המחנה הסוני המתון ובניית הגשרים לעידוד התיאום ושיתוף הפעולה בין לבין ישראל. בתחום זה יכולה ארצות הברית למלא תפקיד משמעותי בשילוב ישראל במסגרות רב־צדדיות אזוריות ולקדם שיתופי פעולה אסטרטגיים ואופרטיביים נוכח אתגרי האזור, בדגש על האיום האיראני, דאע"ש והיבטי ייצוב ומשילות.

**מעצמות:** לאור התפתחות יחסי שלוש המעצמות הגדולות מצד אחד, ומערכות היחסים של ישראל עם כל אחת מהן בנפרד, קיימת חשיבות רבה לדיאלוג עמוק בין ישראל לארצות הברית על אודות כל אחת מהמעצמות האחרות. בנושא רוסיה נדרש שיח רציף לגבי פעילותה ומדיניותה במזרח התיכון, וכן אשר לדפוסי התערבותה המדינית־מודיעינית במערכות הפוליטיות בארצות הברית ובדמוקרטיה המערביות. אשר לסין, מומלץ לישראל לקיים תיאום אסטרטגי רציף עם ארצות הברית, על מנת למנוע נזק פוטנציאלי ליחסיה עם כל אחת משתי המעצמות כתוצאה מהתפתחויות שליליות ביחסי התחרות והיריבות שביניהן.

# ישראל והמזרח התיכון - פוטנציאל להפשרת הקיפאון בתהליך המדיני ולשדרוג היחסים בזירה האזורית

**שלמה ברום, קובי מיכאל, ענת קורץ וגלעד שר**

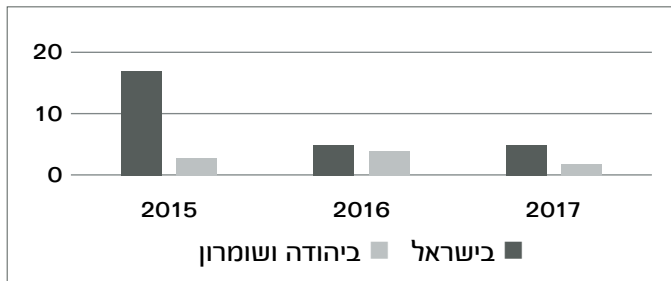
בשנה החולפת ובהמשך לשנים האחרונות, הצליחה מדינת ישראל להימנע מגלישת אי-היציבות השוררת ברחבי המזרח התיכון לשטחה. אף ניתן לטעון שעלה בידי ישראל לרתום לשירות האינטרסים שלה חלק מההתפתחויות במזרח התיכון, ובכלל זאת מתחים בין מדינות וארגונים באזור. אי-היציבות ובמיוחד המתח בין המדינות הסוניות הפרגמטיות לבין איראן יצרו קרבת אינטרסים עם ישראל, ועל בסיס זה נוצר שיתוף פעולה בין אותן מדינות לישראל, הגם שבשלב זה הוא מוגבל לתחום הביטחוני, ומתקיים בדרך כלל מתחת לפני השטח. תקרת הזכוכית שבה נתקלים היחסים מקורה בקשיים להניע תהליך מדיני אפקטיבי בין ישראל לפלסטינים. זאת, משום שאף כי מבחינת הממשלות במדינות הערביות הפרגמטיות, וגם מבחינת טורקיה, הנושא הפלסטיני אינו בראש סדר היום, הסוגיה חשובה לציבור הרחב במדינות אלו והיא עלולה להוות רקע למחאה עממית ולהתלקחות. המחשה לכך ניתן היה למצוא בתגובתן של ממשלות ערביות להצבת המגנטומטרים בהר הבית, בעקבות פיגוע שאירע בשער העלייה להר ביולי 2017. מהלך זה פגע במיוחד ביחסים בין ירדן לישראל, בעת שהיו חיוביים בעליל. המדינה הערבית היחידה שלא הביעה התנגדות לצעד שנקטה ישראל הייתה ערב הסעודית, שאף הכירה בחשיבותו למאבק בטרור.

פרק זה יתמקד במגמות בזירה הישראלית-פלסטינית, בהתפתחויות שגלום בהן פוטנציאל להפשרת הקיפאון בזירה זו ובהמלצות למדיניות שתסייע לממש פוטנציאל זה, וכך גם יתאפשר להסיר מן הדרך מכשולים לשדרוג הקשרים בין ישראל למדינות ערביות פרגמטיות, ולהעבירם לשלב הפומבי והרחב יותר של היחסים.

## הקיפאון בזירה הישראלית-פלסטינית

השנה שחלפה התאפיינה בחוסר תזוזה מדינית בזירה הישראלית-פלסטינית. 'אנת'יפאדת היחידים' שהתפתחה מאז סתיו 2015 שככה, במידה רבה בשל הדרך המדודה שבה טיפלה ישראל באתגר. מצד אחד שופרה היכולת המודיעינית לאתר סיכונים אפשריים, ועל בסיסה ננקטו אמצעי מניעה. ומצד שני, מדיניות ההימנעות מענישה קולקטיבית נרחבת אפשרה חיים נורמליים לאוכלוסייה הפלסטינית ומנעה את התפשטות הסכסוך האלים בין שני הצדדים. כך הצליחה ישראל לבלום הסלמה בעקבות חיכוכים סביב הר הבית. בסך הכול ירדו שכוחות הפיגועים ומספר הנפגעים, הגם ששכיחות הסיכולים הייתה גבוהה ופיגועים שבוצעו בהצלחה היוו לעיתים השראה ומודל חיקוי לפיגועים נוספים.

תרשים 1: מספר הרוגים ישראלים כפיגועים



מקור: 'בצלם': מספרי הרוגים לאחר מבצע 'עופרת יצוקה'.

<http://www.btselem.org/hebrew/statistics/fatalities/after-cast-lead/by-date-of-event>

בקרב הציבור והמערכת הפוליטית, הן בישראל והן בזירה הפלסטינית, חל בשנים האחרונות כרסום ניכר באמונה כי ניתן להגיע להסכם כולל בין הצדדים.<sup>1</sup> אומנם, רוב סקרי דעת הקהל בשני הצדדים הצביעו על המשך התמיכה של רוב מוחלט או יחסי ברעיון של פתרון שתי המדינות,<sup>2</sup> אולם עקב אובדן האמונה בהיתכנות מימוש של רעיון זה התפתחה מגמה של חיפוש תחליפים לחתירה לפתרון מוסכם של שתי המדינות. מגמה זו באה לידי ביטוי בנטייה מתרחבת בישראל – בעיקר באגף הימני של המערכת הפוליטית, וגם בצד הפלסטיני, במיוחד בקרב האליטה האינטלקטואלית ובין הצעירים – של שיח מחודש על יישום אפשרי של פתרון המדינה האחת. אולם, משמעותו של מושג 'המדינה האחת' בראיית שני הצדדים אינה זהה. בימין הישראלי מתרכז השיח ברעיונות לסיפוח שטחי C לישראל, ובהמשך השליטה הביטחונית גם

בשטחים הפלסטיניים שבהם תוכל להמשיך להתקיים אוטונומיה פלסטינית עם סמכויות מוגבלות. לעיתים ניכר ניסיון לחפות על חוסר השוויון המובנה בפתרון הזה על ידי כינוי המדינה האחת 'קונפדרציה' או 'פדרציה ישראלית-פלסטינית'.<sup>3</sup> בצד הפלסטיני, לעומת זאת, מתרחב השיח באפשרות כינונה של מדינה אחת שתהיה מדינת כל אזרחיה, כלומר, תתאפיין בשוויון לשתי הקהילות – היהודית והפלסטינית. בה בעת, בשל ירידת שיעורי התמיכה בחזון שתי המדינות בקרב הציבור בישראל בשנים האחרונות, לצד אי־האמון מצד רוב גדול בציבור זה בהיתכנות הפוליטית של פתרון כזה, השיח בישראל מתמקד גם בחלופות נוספות לאופציה ההסכמית המלאה (ובהכרח גם לרעיון 'המדינה האחת'). בין החלופות מוזכרים תהליך הדרגתי של הסכמים חלקיים וצעדים חד־צדדיים. תפיסה זו מבוססת על תקווה שדרך ההסכמים החלקיים והצעדים החד־צדדיים אפשר יהיה לבלום את הגלישה ההדרגתית למציאות של מדינה אחת, ואף להתקדם לקראת מציאות של שתי מדינות – גם בהיעדר הסכם מלא בין שני הצדדים. נקודת המבט האופטימית ביותר גורסת שיצירת מציאות של שתי מדינות בשטח, תוך שימור התנאים להיפרדות מוסכמת לשתי מדינות לאום, עשויה ברבות הימים להיות בסיס למשא ומתן שאכן יוביל להסדר מוסכם.

מעבר להשפעת אי־האמון הרווח בקרב הציבור הישראלי והפלסטיני כאחד בהיתכנות של פתרון הסכמי לסכסוך, הקיפאון המדיני נובע מהמצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים, וכן מהיחלשות מעורבותה של הקהילה הבינלאומית עקב עיסוקה בנושאים הנראים לה בוערים וחשובים יותר.

ממשלת ישראל מורכבת מקואליציה של מפלגות ימין ומפלגות דתיות, והדבק השומר עליה הוא מצד אחד היענות לדרישות וללחצים מצד מפלגת 'הבית היהודי', הימנית־מובהקת, ומצד שני היענות לדרישות הסקטוריאליות ובתחומי הדת והמדינה של המפלגות הדתיות. הרכב זה של הממשלה מונע תזוזה לקראת תהליך מדיני כלשהו. לכל היותר, ראש הממשלה בנימין נתניהו הצליח לבלום את דרישות הסיפוח מצד הימין שמחוץ למפלגתו וגם בשורותיה, וזאת מחשש לתגובות קשות שמהלך בכיוון זה יגרום במערכת הבינלאומית. מנגד, ראש הממשלה אינו מוכן להסתכן בנקיטת צעד מדיני ממש. אפילו צעד מצומצם ומדוד כגון הכשרה של בנייה פלסטינית קיימת בשולי שטח C ליד העיר קלקיליה סוכל בהתנגדות הימין. ממשלת ישראל מקדשת את הסטטוס קוו ונאחזת ברעיון 'ניהול הסכסוך' כבסיס להתנהלותה. ואולם, הדינמיקה בשטח כלל אינה סטטית והיא משקפת גלישה למציאות של מדינה אחת, שתתאפיין בהכרח באי־שוויון בין שתי הקהילות שיחיו בה, ותהיה כר פורה לסכסוך אלים ומתמשך בין רכיבי אוכלוסייתה.

בצד הפלסטיני נמשך הפיצול בין הגדה המערבית שבשליטת הרשות הפלסטינית המונהגת על ידי פתח, לבין רצועת עזה שבשליטת חמאס. שתי תנועות מובילות אלו בזירה הפלסטינית, פתח מזה וחמאס מזה, וסובלות מערעור מעמדן ומחולשה פוליטית. פתח והנהגתו בראשות מחמד עבאס נחלשו עקב כישלון הדרך הפוליטית שהובילו, המבוססת מאז תחילת תהליך אוסלו על חתירה לפתרון שתי המדינות במשא ומתן וליישומו, וכן בשל תפיסתם בעיני הציבור כשלטון מושחת שתפקודו לקוי. בציבור הפלסטיני רווחת זה מכבר הערכה כי עבאס נמצא בסוף דרכו הפוליטית, וכי מאבק הירושה כבר החל. חמאס מצידו נחלש משום שנכשל סדר היום שלו, המבוסס על התנגדות אלימה לישראל ועל חתירה להקמת המדינה הפלסטינית באמצעות שימוש בכוח. יתר על כן, עימותים עם ישראל, ובמיוחד סבב הלוחמה שהתחולל בין ישראל לחמאס בקיץ 2014, גרמו ברצועת עזה הרס תשתיות עצום ומשבר הומניטרי חריף. על רקע זה בחר חמאס בהבלגה ונמנע בדרך כלל מביצוע פיגועים. אולם, ההבלגה מטשטשת את ההבדל המבחין בינו לבין פתח ומונעת ממנו לשמר את דימויו כתנועת התנגדות אותנטית. זאת ועוד, שתי הממשלות, זו שבהובלת פתח וזו של חמאס, נחשבות לא לגיטימיות משום שמאז 2006 לא עמדו לבחירת הציבור. מאלפים במיוחד ממצאיהם של סקרי דעת קהל שנערכו בגדה המערבית וברצועת עזה בשנים האחרונות, אשר מצביעים על כך שדווקא באזור שבו שולטות ממשלות פתח וחמאס, התמיכה בהן פחותה יחסית לתמיכה שממנה הן נהנות באזור השני. על רקע זה, הרשות הפלסטינית בהובלת פתח נמנעת כמו ממשלת ישראל מסיכונים אלקטוראליים, ומקדשת את הסטטוס קוו. את הציבור היא מנסה לרצות על ידי חתירה להישגים בזירה הבינלאומית – הרחבת ההכרה במדינה הפלסטינית, הצטרפות לאמנות ולמוסדות בינלאומיים כמדינה וגיוס לחץ על ישראל לנקוט ויתורים מדיניים-טריטוריאליים בזירות אלו, קרי, לא בדרך של משא ומתן ישיר.

### **פוטנציאל להפשרת הקיפאון המדיני**

למרות התחושה הרווחת בצד הישראלי ובצד הפלסטיני כי אין דרך להפשר את הקיפאון המדיני, המציאות המתפתחת בזירת הסכסוך ובסביבתה כוללת התפתחויות ורכיבים בעלי פוטנציאל לשינוי:

**לחצים אפשריים מצד ממשל ארצות הברית להניע מחדש את התהליך המדיני –**  
הנשיא דונלד טראמפ דבק במטרתו לממש את "העסקה האולטימטיבית", דהיינו, לגבש הסכם מלא בין ישראל לפלסטינים. לטענתו, הוא אינו תומך במתכונת ספציפית של הסכם ואפילו לא בהכרח במתווה של שתי מדינות לשני עמים, אלא יקבל כל הסכם



שיהיה מקובל על שני הצדדים. הנשיא טראמפ מינה את חתנו, ג'ראד קושנר, לאחראי על הנושא, והקים צוות שבראשו ג'ייסון גרינבלט כנושא ונותן הראשי. המתווכים האמריקאים קיימו בשנה האחרונה כמה מסעות דילוגים בין ירושלים לרמאללה. למרות היחלשות ההשפעה של ארצות הברית במזרח התיכון ועליית השפעתן ומשקלן באזור של מעצמות אחרות ובראשן רוסיה וסין, ארצות הברית היא עדיין הגורם המשמעותי ביותר במרחב. גם אם שחקנים בינלאומיים אחרים מעלים יוזמות להפשרת הקיפאון הישראלי-פלסטיני, הצדדים המעורבים אינם מייחסים להן משקל – כפי שהמחישו התגובות של ישראל והפלסטינים לרעיונות שהעלו רוסיה וסין, וכן ליוזמה הצרפתית לכנס ועידה בינלאומית לפתרון הסכסוך.

עם זאת, אפשר שקיים מתח בין הנשיא טראמפ, הממשיך לדבר במונחי "העסקה האולטימטיבית", לבין הצוות האמריקאי העוסק בנושא. צוות זה – שאומנם ביטא גם רושם כי ישראל היא הגורם הסרבני יחסית לעומת הפלסטינים, המגלים גמישות רבה יותר – מונחה לפי שעה על ידי הבנה כי לנוכח עמדות שני הצדדים לגבי הסדר אפשרי ואילוציהם הפוליטיים הפנימיים, ספק אם בתנאים אלה ניתן לקיים משא ומתן שיוביל להסכם קבע.

**גמישות פלסטינית יחסית** – למרות שגם הצד הפלסטיני פסימי לגבי היתכנות משא ומתן אפקטיבי עם ממשלת ישראל, ברמאללה הגיעו למסקנה כי יש למצות את הסיכוי הגלום ברצונו של טראמפ לסכם עסקה. הרשות הפלסטינית מוכנה לגלות גמישות רבה יותר מאשר בעבר – ולו על מנת שהאחריות לכישלון אפשרי של יוזמת טראמפ תוטל במלואה על ישראל. לכן, הקפאה כללית של הבנייה בהתנחלויות הישראליות בגדה המערבית אינה מוצגת עוד כתנאי לעצם חידוש השיחות, ויש נכונות להשהות את הפעולות הפלסטיניות בזירה הבינלאומית נגד ישראל, בכפוף לחידוש המשא ומתן. אשר לנשיא הפלסטיני, מחמוד עבאס – משום שהוא נמצא בסוף דרכו, נראה שהוא פועל בתחושה ש"אין לו יותר מה להפסיד", ובה בעת הוא חושב, אולי יותר מאשר בעבר, על מורשתו בהיסטוריה הפלסטינית. משום כך הוא מגלה נכונות גוברת לסיכונים על מנת להפשיר את הקיפאון המדיני, ובמסגרת זו גם לנהל מאבק בזירה הפוליטית הפלסטינית עצמה ולהוכיח את יכולתו לפעול על מנת לחולל פריצת דרך. שינוי זה השתקף למשל בלחץ שהפעיל על חמאס ובסנקציות שהטיל על רצועת עזה, ומנגד גם בנכונותו לדיאלוג עם חמאס, זה שהסתכם בהסכם הפיוס שגובש בין חמאס לרשות באוקטובר 2017.

**חילופי הנהגה בחמאס** – ברצועת עזה נמשכה ההידרדרות במצב התשתיות הכלכליות והאזרחיות וברווחתה של האוכלוסייה, בשל הכישלון לשקם את הנזקים

שגרמו סבבי עימות עם ישראל, וכן עקב הפעלת לחצים פיננסיים על ידי ממשלת הרשות הפלסטינית, המודרכת על ידי רצון להחליש את חמאס. בשעה שבגדה המערבית ממתינה הזירה הפוליטית לחילופי הנהגה בפתח, בארגון היריב, חמאס, שינוי הנהגה כבר חל. אסמאעיל הנייה, שהיה מנהיג חמאס בעזה, החליף את ח'אלד משעל כראש הלשכה המדינית של הארגון. כסגנו וכמייצג הגדה המערבית בלשכה המדינית של חמאס נבחר צאלח אל-ערורי, שמוצאו בגדה המערבית, ואשר היה אחראי לתיאום תשתית הטרור של חמאס בגדה. ברצועת עזה נבחרה הנהגה חדשה ובראשה יחיא סנוואר, בן הרצועה, שאף הוא פעל במסגרת הזרוע הצבאית מאז שחרורו מהכלא בישראל ב-2011, בעסקת שליט. סנוואר מתבלט בהדרגה בשורות חמאס בכלל כדמות הדומיננטית, על רקע מעבר בפועל של הנהגת החמאס מן החוץ אל רצועת עזה. בניגוד להערכות שרווחו בישראל, שלפיהן בחירת סנוואר מבשרת את השתלטות הזרוע הצבאית של חמאס על הזרוע המדינית והקצנה במדיניות הארגון, הנהגתו המדינית התחזקה למעשה בהובלת סנוואר, המפגין התנהלות פרגמטית.

מסמך העקרונות שפרסם חמאס בחודש מאי, לאחר שנבחרה הנהגתו החדשה, ביטא התמתנות פרגמטית לעומת אמנת הארגון המקורית מ-1988 – למרות שלא הוצג כתחליף לה – והדגשת יתר של האמירה הפוליטית-לאומית על חשבון אידיאולוגיה אסלאמית. כך, במסמך החדש נותק הקשר בין חמאס ל'אחים המוסלמים' והובעה הסכמה להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967, אם כי ללא נכונות להכיר במדינת ישראל. המסמך נועד למצב את חמאס כשחקן לגיטימי בזירה הפלסטינית והבינלאומית ולסלול דרך לתיקון היחסים עם מצרים. בפועל, מדיניות חמאס אכן מתמקדת בהמשך השמירה על הפסקת האש עם ישראל, בחתירה מוגברת לשיפור המצב הפנימי ברצועה, ובפרט בחיזוק הקשרים המדיניים של חמאס במזרח התיכון ומחוצה לו. למרות שבהנהגת חמאס קיים רצון לשמר את הקשרים עם איראן, שהיא המקור היחידי לסיוע צבאי לארגון, הדגש בעת הנוכחית הוא על שפור היחסים עם מצרים, וזאת במטרה לקדם מספר יעדים הקשורים בייצוב המצב ברצועה ולפיכך בחיזוק מעמדו של חמאס, ובראשם פתיחה סדירה של הגבול עם מצרים. הנחה שיש לה בסיס במציאות האזורית והיא מנחה את מדיניותו הפרגמטית של חמאס היא שמצרים תוכל לשכנע את ישראל ואת הרשות הפלסטינית – שני גורמים בעלי עניין רב ביחסים טובים עם קהיר – להנהיג הקלות שיועילו לשיפור המצב התשתיתי והכלכלי ברצועת עזה.

**עמדת המדינות הסוניות הפרגמטיות** – הגוש של המדינות הסוניות הפרגמטיות אינו רוצה שהתפתחויות בסכסוך הישראלי-פלסטיני יפגעו ביכולתו לגבש קואליציה אפקטיבית מול האוימים העיקריים מבחינתו, שהם הציר השיעי המונהג על ידי

איראן, וכן הארגונים הסלפיים-ג'האדיסטיים ו'האחים המוסלמים'. מבחינתו, ישראל צריכה להיות חברה חשובה (לא בהכרח גלויה) בקואליציה הזאת, אך המשך הסכסוך עם הפלסטינים פוגע ביכולת לשתף עימה פעולה. ערב הסעודית, שהנהגתה החדשה אובססיבית לגבי האיום האיראני, מובילה את התפיסה הזו ולצידה מצרים וירדן, הרואות בישראל שותפה חשובה למאבק בגורמים הג'האדיסטיים בחצי-האי סיני ובדרום סוריה, ומוטרדות מהאיום הגלום בתנועת 'האחים המוסלמים'. מדינות אלו אף מוכנות בעת הנוכחית לתרום להנעה מחדש של התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני ולהצלחתו, יותר מאשר בעבר.

**הסכם הפיוס בין פתח לחמאס** – אפשר לראות בהסכם הפיוס החדש/מחודש בין פתח לחמאס, שנחתם בקהיר ב-12 באוקטובר 2017, ביטוי ראשון וברור לעוצמתם של גורמי השינוי שפורטו לעיל. היוזמה לקדם הסדרה בין המחנות הריבים הייתה של מצרים, והיא תואמה עם ממשל טראמפ. הממשל אומנם לא הביע תמיכה פומבית בהסכם, אבל הבהיר שחזרת הרשות הפלסטינית לרצועת עזה, בהתאם להבנות שגובשו בין פתח לחמאס, היא תנאי הכרחי להתקדמות התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, ובנוסף העביר החלטה תואמת בקוורטט. זאת, על סמך הבנה כי במציאות הנוכחית, הדרך היחידה לחזרת הרשות לרצועת עזה היא הסכם פיוס בין פתח לחמאס. החלטתו של מחמוד עבאס להפעיל לחץ מרוכז ואף נוקשה על הרצועה, על ידי קיצוץ התשלומים לצרכים השונים של אוכלוסיית האזור שמצבה הבסיסי היה בכי רע ממילא, ונכונותו לשלם על כך מחיר בדעת הקהל הפלסטינית, תרמו ללחץ שהופעל על הנהגת חמאס להסכים תנאי ההסדר עם הרשות. הנהגת חמאס נמצאה כבר אז בתהליך התקרבות למצרים, והיא גילתה היענות חיובית לדרישותיה של קהיר לגבי התנתקות מ'האחים המוסלמים' והפסקת שיתוף הפעולה עם הקבוצות הג'האדיסטיות הפועלות בחצי-האי סיני.

הסכם הפיוס כולל הסכמה לגבי החזרת השליטה בנושאים האזרחיים ברצועה לידי הרשות הפלסטינית, ובכלל זאת השליטה בגופי הביטחון האזרחיים; חידוש מימון הרשות לשירותים ולשכר עובדי הצבור ברצועה; העברת השליטה במעברים, לרבות מעבר רפיח בין הרצועה למצרים, לידי הרשות. במסגרת זו גם ייכנסו לרצועה כוחות ביטחון של הרשות. הדיון בנושאים שחוסר הסכמה לגביהם גרם לקריסתם של הסכמי פיוס קודמים בין פתח לחמאס – ביניהם העיקרון של "רשות אחת, ממשלה אחת ורובה אחד", שמשמעותו הכפפת הזרוע הצבאית של חמאס לרשות; התנאים שמילויים יאפשר את הצטרפות חמאס לאש"ף; עריכת הבחירות כלליות למועצה המחוקקת ולנשיאות נדחתה למועד מאוחר יותר, משום שגם הפעם, הסיכוי שהצדדים

יגיעו להסכמה לגבי סלעי מחלוקת מהותיים אלה אינו גבוה. לכן קיים סימן שאלה לגבי יישומו המלא ויציבותו לאורך זמן של הסכם קהיר. עם זאת, יש לזכור כי חמאס עובר תהליך הדרגתי אך איטי של פרגמטיזציה.

### **סיכונים והזדמנויות**

במצב זה של הצטברות גורמים בעלי פוטנציאל לאפשר את הפשרת הקיפאון בזירה הישראלית-פלסטינית גלומים הן סיכונים והן הזדמנויות.

הסיכונים:

1. מעבר למחיר האסטרטגי של הקיפאון המדיני והגלישה ההדרגתית למציאות של מדינה אחת, קיימת סכנה של התפרצות גלי הסלמה נוספים של אלימות פלסטינית – הן כתוצאה מפעילות של תשתית טרור מאורגנת והן בשל התעוררות מחודשת של יוזמות מצד יחידים. תשומת לב מיוחדת יש לתת לאפשרות של התלקחויות סביב אירועים הקשורים להר הבית – אתר שנודעת לו רגישות מיוחדת עבור ישראל והפלסטינים בפרט, ומגמה של הפיכת הסכסוך המדיני למלחמה בין-דתית בכלל.
2. הלחצים הפוליטיים מצד הימין בישראל לספח חלקים מאזור C, דהיינו, להחיל עליהם את החוק הישראלי, עלולים להצליח. הסיפוח יגרום משבר חריף עם הפלסטינים, אשר יפגע בשיתוף הפעולה הביטחוני עם כוחות הביטחון של הרשות. בנוסף, מהלך בכיוון זה יגבה מישראל מחירים גבוהים בזירה הבינלאומית והאזורית, ובפרט יעיב על היחסים בינה לבין ירדן ומצרים.
3. כישלון היוזמה של הנשיא טראמפ להשיג את העסקה האולטימטיבית, שסבירותו גבוהה, בייחוד אם יתמקד במשא ומתן על הסכם הקבע בלבד, עלול יהיה לחזק את תחושות התסכול וחוסר המוצא בשני הצדדים, ולהעמיק את הנטייה לא לעשות דבר. המשך הקיפאון על רקע זה יסייע לחסידי הסטטוס קוו להמשיך במדיניות הקיימת של היעדר יוזמות לחידוש המשא ומתן ולהסדר. במקביל יגברו הלחצים על ישראל מצד הרשות הפלסטינית והגופים המתנגדים למדיניות ישראל בזירה הבינלאומית. עם זאת, יש לציין כי בשני הצדדים קיימים ספקות רבים לגבי סיכויי יוזמה מטעם הממשל האמריקאי – אפשרות הצגתה וסיכויי הצלחתה – מה שצפוי לשכך את משמעות הכישלון.
4. קיימת אפשרות סבירה שהסכם הפיוס בין פתח לחמאס יקרוס לאחר זמן מה, בשל אי-יכולת להסכים על הנושאים שהעיסוק בהם נדחה למועד מאוחר יותר, על שום הקושי הכרוך בגיבוש הבנות לגביהם, וכן עקב ביצוע כושל של הסעיפים

- שפרטיהם כבר סוכמו – כפי שקרה להסכמי הפיוס הקודמים. הכישלון ישנה את מערכת השיקולים של השחקנים המעורבים ויגביר את חוסר היציבות בזירה.
5. המצב ההומניטרי החמור ברצועת עזה, לצד האפשרות שאינה בלתי סבירה, שכישלון הסכם הפיוס בין פתח לחמאס יגרום להמשך הלחצים הפיננסיים של ממשלת רמאללה על רצועת עזה, עלולים להביא את חמאס למסקנה שאין לו מוצא אחר אלא להסלים את האלימות באמצעות פיגועים מהגדה המערבית, וגם בירי משטח הרצועה לעבר ישראל. יודגש כי חמאס אינו רוצה להיקלע למצב הזה, והוא צפוי לעשות כל מאמץ לא להגיע אליו. במקביל עלולים ארגונים סלפיים וג'האדיסטיים לבטא את התנגדותם לקו הפרגמטי יחסית שנוקט חמאס וליזום בעצמם פיגועים נגד ישראל ובסיני, תוך התנערות מסמכות רמאללה ועזה.
6. קיימת סכנה לערעור היציבות ברשות הפלסטינית כתוצאה מעזיבתו של מחמוד עבאס בשל בעיות בריאות, או החלטה פוליטית בעקבות כישלון אפשרי של ניסיון אמריקאי להניע מחדש את התהליך המדיני, או קריסת הסכם הפיוס – כולן יחדיו וכל אחת מהן כשהיא לעצמה. סביר כי יתפתח אז מאבק על תפקידיו של עבאס, שעלול יהיה להתפתח למאבק של הכול בכול, אם לא יהיה מועמד מוסכם. האתגר שמוחמד דחלאן הציב למנהיגותו של עבאס בתמיכת איחוד האמירויות הערביות רחוק בשלב זה מאיום על המנהיגות הנוכחית של פתח.
7. הצטיירתה של ישראל כסרבנית שאינה מאפשרת להניע מחדש את התהליך המדיני עשויה לפגוע ביחסים בינה לבין ממשל טראמפ, לגרום פגיעה נוספת בתדמיתה של ישראל בזירה הבינלאומית ואף להאיץ החלטות נוספות נגדה בפורומים בינלאומיים.

עם זאת, ניתן לזהות במצב הנוכחי גם הזדמנויות:

1. ייתכן שהתהליך המדיני יחודש ביוזמת הממשל האמריקאי, בהנחה שישראל והפלסטינים מודעים לנטייתו של הנשיא טראמפ להגיב באופן קשה לכל התנגדות למדיניותו. אפשר שאז ייסוגו הצדדים מדרישות שהציבו בעבר כתנאי לחידוש הדיאלוג. אף אם התפתחות כזו לא תביא לסיכום "עסקה" מלאה, אפשר יהיה לנצלה כבסיס ליוזמות המשך ולהנעת תהליכים לעבר מציאות שתשרת במיוחד את האינטרסים של ישראל.
2. גוש המדינות הסוניות הפרגמטיות (הקוורטט הערבי) ובתוכו מצרים, ירדן וערב הסעודית, נוקט בעת הנוכחית גישה אסרטיבית יותר לגבי הצורך בהתקדמות בזירה הישראלית-פלסטינית. גישה זו עשויה לעשותו שותף פעיל במאמצים להניע תהליך מדיני ישראלי-פלסטיני – תוך גיבוי מצידו להחלטות של הפלסטינים שיהיו

- כרוכות במחירים בדעת הקהל – על ידי סיוע לפלסטינים בפרויקט של בניית המדינה ומתן תמריצים לישראל להתקדם לפתרון לסכסוך. לקהיהם של מהלכי עבר דומים מורים כי לעיתים צד שלישי או בינלאומי מסוגל לתת לאחד הצדדים את מה שהוא זקוק לו, בעוד זה שעומו מתנהל המשא המתן אינו יכול לעשות זאת. בולטת במיוחד התעוררותה של מצרים ונכונותה לקבל על עצמה יוזמות בתחום הישראלי-פלסטיני. ישראל יכולה לנצל עמדה מצרית זו בתחומים שונים, החל מתיווך בעסקת שחרור אסירים עם חמאס ועד גיבוש יוזמות מדיניות רחבות יותר.
3. מצבה האסטרטגי-ביטחוני המשופר של ישראל, הנהנית מברית איתנה עם ארצות הברית, מיחסים טובים עם המעצמות האחרות, משיתוף פעולה אסטרטגי-ביטחוני עם מצרים (ברמה הגבוהה ביותר מאז שנחתם עמה הסכם השלום) ועם ירדן, וכן עוצמתה צבאית, לצד החולשה של העולם הערבי בכלל ושל יריביה של ישראל בפרט – כל אלה מאפשרים לה לנהל סיכונים מחושבים הגלומים בכל מהלך להתקדמות מדינית.
4. גם האסרטיביות המחודשת של הנשיא עבאס והפרו-אקטיביות שלו יוצרים הזדמנות להתקדם, שלא הייתה ריאלית בעבר.
5. השינויים שעוברים חמאס ומדיניותו מגבירים את הסיכויים לייצב את המצב ברצועת עזה ומולה, להכיל את חמאס ולמנוע ממנו לשבש מאמצים להתקדם בזירה הישראלית-פלסטינית. זאת, בין השאר, משום ששינויים אלה עשויים לאפשר את האצתו של תהליך שיקום התשתית האזרחית-כלכלית ברצועת עזה, ואת שיפור מצבה ההומניטרי של אוכלוסיית האזור.

### **המלצות למדיניות**

למרות השינויים שחלו במצב הפוליטי הקיים וההזדמנויות הגלומות בו, נותר קלוש הסיכוי להשגת הסכם קבע וסוף סכסוך במשא ומתן, בהיעדר שינויים פוליטיים מהותיים בשני הצדדים. אין פלא, למשל, שגם ההזדמנות הטמונה בשינויים במצבו של חמאס מנוצלים בשלב זה על ידי ממשלת ישראל כעילה נוספת לאי-חידוש המשא ומתן עם הפלסטינים, כל עוד חמאס לא ימלא את הדרישות שהציב לו הקוורטט כתנאי למשא ומתן. הממשל האמריקאי נאלץ להצטרף לדרישה ישראלית זו.

מכאן עולה שהדרך הנכונה להשיג את היעדים האסטרטגיים של ישראל היא להתקדם באופן הדרגתי ומדוד למציאות של שתי מדינות לשני עמים, תוך שימור התנאים להסדר כזה באמצעות מאמצים משולבים בזירה הבינלאומית, האזורית, הדו-צדדית והעצמאית – מקצתם במקביל ואחרים בהדרגה. משמעות הדברים היא שיש לבלום

את הצעדים שמביאים לגלישה למציאות של מדינה אחת, דהיינו, למנוע מהלכי סיפוח בגדה המערבית ולעצור את התרחבות ההתנחלויות שמעבר לגדר הביטחון, כלומר, מחוץ לגושים העיקריים הסמוכים לקו הירוק. בה בעת, יש לנקוט צעדים אקטיביים שיחזקו את מציאות שתי המדינות. צעדים אלו אמורים לכלול העברה הדרגתית של שטחי C, של ישראל אין אינטרס בהם, לאחריות הרשות הפלסטינית ולשליטתה, או לכל הפחות לאפשר פיתוח פלסטיני בשטחי C מבלי לשנות רשמית את מעמדם, להרחיב את הסמכויות, האחריות והשליטה הפלסטיניות בשטחי B, להשלים את גדר הביטחון ולסייע לבניין היכולות המדינתיות והמשילות הפלסטיניות – ובכלל זאת פיתוח תשתיתי וכלכלי. במסגרת זו, העיקרון של "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" צריך להיות מוחלף בעיקרון שלפיו "כל אשר מוסכם וניתן ליישום, או מתואם בין הצדדים – ייושם". סנונית ראשונה שבישרה את אימוץ העיקרון הזה אפשר לראות בהסכם המים, שנחתם ב-2017 בין ישראל והרשות הפלסטינית.

טוב היה אם אפשר היה לממש תהליך הדרגתי זה באמצעות סדרת הסכמים חלקיים בין שני הצדדים, אולם במקרים רבים, חוסר האמון הבסיסי ביניהם ופערי העמדות אינם מאפשרים את גיבושם. לכן, ההתקדמות ההדרגתית צריכה להיות מיושמת דרך שילוב בין צעדים הסכמיים לבין צעדים עצמאיים, כאשר גם הצעדים העצמאיים יכולים להיות מתואמים בחלקם. הצלחת התהליך הזו צפויה להגביר בהדרגה את האמון ההדדי בין ישראל לפלסטינים.

לשמירת הביטחון יש תפקיד מרכזי בהצלחת תהליך הדרגתי של יצירת מציאות של שתי מדינות, לכן חשובה השלמת גדר הביטחון לצד שימור היכולות והסמכויות הביטחוניות של ישראל בגדה המערבית במהלכו. במקביל, יש להקפיד על המשך התיאום הביטחוני בין ישראל לרשות הפלסטינית ועל שיפורו, לצד מאמץ ישראלי לצמצם ככל האפשר את הפעולות בשטחי A ו-B – כל עוד מנגנוני הביטחון הפלסטיניים עומדים בהתחייבויותיהם ומונעים התפתחות של תשתית טרור וניסיונות פיגועים. לאורך כל התהליך המוצע חשוב לשמר את היציבות הביטחונית בגזרת רצועת עזה ולמנוע התלקחויות אלימות, שברי כי יפגעו ביכולת לקדמו. יישום הסכם הפיוס בין פתח לחמאס אמור להיחשב אחד האמצעים למימוש יעד זה.

אם ישראל תאמץ תפיסה זאת, עליה לגייס את תמיכת השחקנים האזוריים מהגוש הסוני הפרגמטי כדי שייסיעו לפלסטינים לבצע את חלקם המתחייב בתהליך, ויתמכו בבניית יכולות המשילות הפלסטינית. שיתופם בתהליך יסייע לשכנע את הציבור הישראלי כי למדיניות החדשה מתלוות תמורות במובן של שדרוג היחסים עם העולם הערבי הרחב יותר. חשובה במיוחד גם הסכמה מוקדמת עם הממשל האמריקאי בדבר

התקדמות הדרגתית למציאות של שתי מדינות, וכן לגבי עיקרי המתווה להסדר סופי המקובלים על ישראל. נחוצה גם תמיכתם של ארצות הברית וכן שחקנים בינלאומיים נוספים, משום שהיא תעניק לתהליך המוצע לגיטימציה בינלאומית ותסייע לשני הצדדים לשאת בעלויותיו.

הצלחתו של תהליך כזה, על כל רכיביו, טומנת בחובה סיכוי לקדם סיום הדרגתי, בטוח ומבוקר של השליטה הישראלית בעם הפלסטיני, כך שישאר תעבור ממצב של תחזוקת הקיים והיאחזות בכל מקום ואתר בשטח שבמחלוקת, לעיצוב המציאות ולקביעת גבול, ולו זמני – עד השגת הסכם מלא עם הפלסטינים – סביב גושי ההתיישבות העיקריים. כך, בפרט אם צעדיה של ישראל ייענו בחיוב על ידי מדינות ערביות סוניות מרכזיות וייתמכו על ידן, ייווצר עבודה בסיס איתן לפריצתה של תקרת הזכוכית במערכת היחסים בין ישראל למדינות אלו.

## הערות

- 1 לפי 'מדד השלום' מחודש ספטמבר 2017, 72.1 אחוזים מהנשאלים האמינו שלא ייתכן הסדר בין שני הצדדים בשנים הקרובות; רק 24.7 אחוזים מהם השיבו כי הם מאמינים שהוא ייתכן. לעומת זאת, ממצאי סקר שערך מכון PSR הפלסטיני בספטמבר 2017 הורו כי 57 אחוזים מהפלסטינים באזורים שבשליטת הרשות הפלסטינית סבורים כי פתרון שתי המדינות אינו אפשרי יותר. ראו: הסקרים, בהתאמה: <https://goo.gl/AWb4pS>; <http://www.pcpsr.org/en/node/711>
- 2 לדוגמה: אסף גבור, "סקר: פלסטינים וישראלים מעדיפים את פתרון שתי המדינות", nrg, 16 בפברואר 2017, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/864/356.html> יצוין ששילוב הרכיב של פתרון אזורי באותו סקר גרם עלייה בשיעור התמיכה בהסכם, הן בקרב פלסטינים והן בקרב ישראלים.
- 3 מבוסס על רעיונות רבים ומגוונים שהוצגו על ידי יוזמיהם במפגש 'שולחן עגול', שהתקיים במכון למחקרי ביטחון לאומי בספטמבר 2017.



# מדינה יהודית ודמוקרטית והמחלוקות בתחום הביטחון הלאומי

## פנינה שרביט ברוך וציפי ישראלי

ניתוח אסטרטגי שלם של סוגיות הנוגעות לביטחון הלאומי של ישראל מחייב התבוננות אל האתגרים והמחלוקות הפנימיות בחברה הישראלית, במיוחד נוכח העובדה שכמחצית מהציבור מודאג מהאיומים הפנימיים-חברתיים יותר מאשר מהאיומים החיצוניים-ביטחוניים, או מודאג משני האיומים במידה שווה.<sup>1</sup> ללכידות הפנימית יש חשיבות גם בהיותה רכיב של החוסן הלאומי, המשפיע על יכולת העמידה של החברה הישראלית במשברים. לפיכך יש קשר ישיר בין הביטחון הלאומי של המדינה להיבטים הנוגעים לזירה הפנימית. מעבר לכך, חלק ניכר מהמחלוקות המהותיות הקיימות בקרב הציבור הישראלי קשור לנושאים הנוגעים לביטחון הלאומי.

במאמר זה נעמוד על המחלוקות העיקריות בחברה הישראלית בתחום הביטחון הלאומי, ונתמקד בעמדות ביחס לנושאים אלה בקרב הציבור הישראלי היהודי (להלן – הציבור). לאחר מכן נצביע על הקשר ביניהן לבין תפיסות העולם השונות בקרב הציבור לגבי הערכים שבבסיס המדינה. לשם כך נדון במשמעות של הגדרת המדינה כ'יהודית ודמוקרטית', במקומם של ערכים ליברליים במסגרת הדמוקרטיה הישראלית, וכן בשאלה כיצד מאזנים בין הערכים המתחרים. בהקשר זה נתייחס להצעת 'חוק הלאום', שנבחנת בימים אלה בוועדה מיוחדת בכנסת. לאחר מכן נבחן כיצד משפיע הדיון הערכי על הניתוח של המחלוקות המרכזיות. נזכיר גם את הביקורת המוטחת בבית המשפט העליון, שמוצג כמקדם ערכים ליברליים על חשבון ערכים לאומיים. נסיים בבחינת המשמעויות ביחס לביטחון הלאומי ובהמלצות להמשך.

### **המחלוקות המהותיות בחברה הישראלית**

באחד מנאומיו הבולטים של נשיא המדינה, ראובן ריבלין, הוא דיבר על "ארבעת השבטים" הקיימים בישראל, אשר מעצבים מחדש את הזהות הישראלית. לדבריו נוצרו במדינה ארבעה מגזרים, מעין "שבטים מרכזיים" שהשוני ביניהם מהותי: חילונים, דתיים-לאומיים, חרדים וערבים.<sup>2</sup> הנשיא התייחס אפוא להגדרת הזהות כגורם לפיצול בחברה הישראלית. במאמר זה נתייחס לדברים מנקודת מבט אחרת, המתמקדת בארבע המחלוקות המהותיות בחברה הישראלית לגבי תחומים מרכזיים הנוגעים לביטחון הלאומי, ולנושאים אקטואליים המדגימים כל אחת מהן.

#### **מחלוקת לגבי הפתרון הראוי לסכסוך הישראלי-פלסטיני – המחלוקת המרכזית**

ברמה המהותית נוגעת למימוש רעיון ארץ ישראל השלמה, לעומת קידום פתרון הכרוך בויתור על חלק מהשטח. דוגמאות לנושאים שהתעוררו בשנה האחרונה המשקפים מחלוקת זו הם, למשל, הדיונים סביב רעיון המדינה האחת; סוגיית פינוי מתיישבים ממבנים בלתי חוקיים, כפי שאירע בעמונה; והדיון סביב חוק ההסדרה, שנועד להכשיר בתים ויישובים שהוקמו על אדמה פרטית פלסטינית.

#### **מחלוקת על היחס למיעוט הערבי – נובעת מהמתח הבסיסי הקיים בין האוכלוסייה**

היהודית לערבית במדינה – מתח הנובע מעצם הגדרתה של המדינה כיהודית ומהרקע ההיסטורי להקמתה, תוך מאבק שטרם הסתיים עם מדינות ערב שהתנגדו ובחלקן עדיין מתנגדות לקיומה, וכן להתמשכות הסכסוך עם העם הפלסטיני. דוגמאות לנושאים אקטואליים המשקפים מחלוקת זו הם, למשל, הטיפול בבנייה בלתי חוקית במגזר הערבי והחכיךך שנוצר בנושא זה, והעיסוק המתמשך בסוגיית הנאמנות של אזרחי המדינה הערבים.

#### **מחלוקת סביב האיזון הראוי בין צרכים ביטחוניים לזכויות אדם – נוגעת לאופן**

שבו המדינה מטילה מגבלות על השימוש בכוח ועל נקיטת צעדים ביטחוניים בשל שיקולים של זכויות אדם. מחלוקת זו באה לידי ביטוי ביחס לאוכלוסיות שנתפסות כמאיימות על המדינה, לרבות האויב – על לוחמיו ואזרחיו; מסתננים ומהגרי עבודה, וכן מי שמתח ביקורת על מדינת ישראל בארץ ובעולם. דוגמאות מרכזיות לנושאים אקטואליים בהקשר זה הן, למשל, היחס למחבלים שאינם מהווים סכנה, אשר התחדד סביב פרשת אלאור אזריה – החייל שבינואר 2017 הורשע בהריגה משום שירה במחבל פצוע שנקבע שלא היווה סכנה; סוגיית הענישה הקיבוצית בעקבות אירועי טרור והיחס לארגונים כמו 'בצלם' ו'שוברים שתיקה'.

#### **מחלוקת סביב מעמדה של הדת במדינה – מתמקדת בשאלות לגבי מקומה של**

הדת בחיים הציבוריים במדינה והיקף ההתערבות של המדינה בנושא הדת. מדובר

במחלוקת המשליכה על כל דמותה של המדינה, אולם לענייננו, בהקשר של הביטחון הלאומי היא משתקפת בעיקר בממשק בין הדת וצה"ל. למשל, הוויכוח בין הרבנות הצבאית לחיל חינוך על המעורבות בגיבוש ערכי צה"ל והנחלתם לחיילים, מקומה של הסמכות הרבנית בצה"ל, ובפרט אל מול סמכות המפקד, והדיון על שילוב נשים בצה"ל. יש לציין כי קיימת חפיפה בין המחלוקות השונות. למשל, קיים קשר ברור בין עמדות בנושא הסכסוך הישראלי פלסטיני לעמדות בנושא המיעוט הערבי. עמדות אלו מושפעות גם מהגישה בנוגע למקומה של הדת, וזו משליכה על התפיסה לגבי האיון הראוי בין צרכים ביטחוניים וזכויות אדם וכיוצא בזה.

בחינת המחלוקות הללו מעלה כי למעשה כולן מושפעות במידה רבה מקיומן של תפיסות עולם שונות כלפי הערכים העומדים בבסיס המדינה, וביתר דיוק, לגבי האיון הראוי בין הערכים המתחרים המגולמים בהגדרתה של המדינה כיהודית ודמוקרטית. כדי לנתח סוגיה זו יוצגו תחילה מושגי היסוד בדיון על ערכי המדינה הבסיסיים.

### **ערכי המדינה הבסיסיים – מדינה יהודית / לאומית / דמוקרטית / ליברלית**

מקובל לומר ששני הערכים המרכזיים שעליהם מושתתת מדינת ישראל הם היותה מדינה יהודית ומדינה דמוקרטית. מונחים אלו מעוררים שאלות לגבי משמעותם: לגבי המונח 'יהודית' – האם מדובר במונח הדתי או במונח הלאומי. אשר למונח 'דמוקרטית' – עולה השאלה מה הוא כולל – האם מדובר בדמוקרטיה במונח הצר ביותר של שלטון הרוב, או בדמוקרטיה "מהותית", הכוללת מרכיבים נוספים.

#### **בישראל קיימת הסכמה שהרכיב של מדינה יהודית הוא בעיקרו לאומי. כלומר,**

הוא אינו משקף רעיון דתי של הקמת מדינה תיאוקרטית, אלא מתייחס בעיקר לרכיבים יהודיים ערכיים ולהיבט הלאומי של היהדות, בדומה ללאומים אחרים.<sup>3</sup>

#### **אשר למרכיב הדמוקרטי, קיימת הסכמה בסיסית כי המשטר בישראל הוא דמוקרטי**

במובן זה שהוא מבטא את שלטון העם, הבוחר מדי כמה שנים את נבחריו. לעומת זאת, קיימות דעות שונות לגבי ההיקף של רכיבים נוספים המתבטאים ברעיון של משטר דמוקרטי, ובראשם עקרונות יסוד של שוויון וזכויות אזרח יסודיות, כולל חופש ביטוי והתאגדות, משטר רב-מפלגתי, עיתונות חופשית ומערכת של בתי משפט עצמאיים.<sup>4</sup>

עם הקמתה בחרה ישראל להיות דמוקרטיה. בחירה זו אינה מובנת מאליה, שכן מדובר היה במדינה צעירה ללא מסורת דמוקרטית, אשר הורכבה מקהילות של עולים בעלות מטענים ערכיים מגוונים, שלא כללו באופן טבעי מחויבות לאתוס הדמוקרטי. אימוץ התפיסה הדמוקרטית היה מהלך חשוב שסיפק מערכת ערכים יעילה ומלכדת

עבור חברה חדשה ומתהווה, שהתאפיינה – ועדיין מתאפיינת – בשסעים לאומיים, אתניים ומעמדיים.<sup>5</sup>

**לאורך שנים ניכרה בישראל הסכמה באשר לרצון לקיים דמוקרטיה מהותית,** ולא להסתפק בדמוקרטיה במובן הצר של שלטון הרוב. עמדה כזו נשמעת גם בקרב גורמים בצד הימני של המפה. כך, למשל, במאמר שכתבה שרת המשפטים, איילת שקד, בנושא המשילות בישראל, בהתייחסותה למרכיב הדמוקרטי של המדינה היא מדגישה, לצד הצורך לתת די כוח ומרחב פעולה בידי נבחרי הציבור, את החובה לפעול תוך פגיעה מזערית ככל האפשר בפרט, והתחשבות מרבית בחופש שלו לעצב את חייו כרצונו. כלומר, גם היא מכירה בכך שדמוקרטיה כוללת עקרונות שהם מעבר לשלטון הרוב בלבד.<sup>6</sup> הדיון על טיבה והיקפה של הדמוקרטיה המהותית מתקשר לשאלת מקומם של ערכים ליברליים במסגרת זו. למרות שמדובר במושגים קשורים אין ביניהם חפיפה מוחלטת, אם כי גם אין גבולות ברורים בין מושגים אלה. אומנם אין מחלוקת על היותה של ישראל מדינה דמוקרטית, אך יש גישות שונות לשאלה אם המרכיב הדמוקרטי של ישראל כולל גם רכיב ליברלי, ובמילים אחרות – האם ישראל היא דמוקרטיה ליברלית. על מנת לבחון שאלה זו יש צורך להגדיר למה הכוונה במונח 'ליברליות'.

ליברליזם הוא מונח שיכול לכלול מנעד רחב של תפיסות, ואין לו הגדרה מוסכמת. לצורך מאמר זה נשתמש במונח 'ליברליות' כתפיסה המעמידה את האדם במרכז ומבקשת לכבד את זכויות וחירויות הפרט, להבטיח יישום של עקרון השוויון ומניעת האפליה, וכן מבקשת למנוע אפשרות של עריצות הרוב ודיכוי המיעוט על ידי השלטון הנבחר. **מיום הקמתה, לפחות במישור ההצהרתי, שאפה מדינת ישראל להיות ליברלית.** במגילת העצמאות, ה"אני מאמין" של ישראל, נקבע במפורש שהמדינה החדשה תושתת "על יסודות החירות, הצדק והשלום" וכי יתקיימו בה "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הבדל דת, גזע ומין", וכן "חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". אימוץ תפיסות ליברליות במדינה הוא כנראה אחד ההסברים לשגשוגה של המדינה על אף תנאי הפתיחה הקשים. בהקשר זה מעניין לציין כי יש קשר בין המודל הליברלי לבין מדד הפיתוח האנושי, כלומר שקלול של תוחלת החיים, ההשכלה ורמת ההכנסה במדינות. כך, שלושים המדינות בעלות מדד הפיתוח האנושי הגבוה ביותר הן כולן דמוקרטיות ליברליות.<sup>7</sup>

עם זאת, קיים בישראל מתח מובנה בין הערכים הלאומיים לליברליים. מעת הקמתה התמודדה ישראל עם אתגר מרכזי ביחס לערכים ליברליים, בשל העדיפות שניתנה במדינה ליהדות וליהודים על פני הערבים ומיעוטים אחרים,<sup>8</sup> וכן בשל הרצון

לתת למדינה צביון דתי גם כשהמשמעות היא התערבות בחירות הפרט. למעשה, מדובר במקרה ייחודי של זהות בין לאום לדת, שכן לעיתים קרובות פגיעה במאפיינים דתיים של המדינה נתפסת כפגיעה בזהותה הלאומית כמדינתו של העם היהודי. גם המציאות הביטחונית המורכבת לאורך שנים תרמה למתחים בין ערכים אלה. השליטה של ישראל מאז 1967 בשטחי יהודה והשומרון ובתושבים הפלסטינים של שטחים אלה מוסיפה אף היא נדבך משמעותי למתח האמור.

במאמר מוסגר יצוין כי הדיון במקומם של ערכים ליברליים והיחס ביניהם לבין ערכים לאומיים תפס תאוצה בשנה האחרונה אף במדינות מערביות מחוץ לישראל. כך בארצות הברית, בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות והתבטאויותיו תוך כדי מערכת הבחירות ולאחריה הביאו לקדמת הבמה תפיסות אנטי-ליברליות, אשר נהוג היה לחשוב שהן משקפות עמדות של קומץ בלבד בחברה האמריקאית. גם באירופה החלו קולות אנטי-ליברליים להישמע ביתר שאת, בפרט בשאלת המהגרים ובצמוד לעלייה במסרים בעלי אופי לאומי, עד כדי לאומני. ביטוי מוחשי לכך ניתן לראות בתוצאות הבחירות בגרמניה שנערכו בחודש ספטמבר 2017, כאשר נכנסו לפרלמנט כ-80 חברי המפלגה הימנית הלאומנית. מגמות דומות מתרחשות גם במערכות הבחירות במדינות אחרות באירופה. קיימים ניתוחים רבים של התופעה, אשר בעיני מרביתם היא ריאקציה לרעיונות מוגזמים של גלובליזם.<sup>9</sup> ראוי לציין, עם זאת, שהגורמים הדומיננטיים באירופה הם עדיין אלו שהשקפת עולמם מבוססת על ערכים ליברליים. שאלת האיזון בין מהותה היהודית והדמוקרטית של ישראל למקומם של שיקולים לאומיים וליברליים נמצאת במוקד הדיון על הצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן – הצעת חוק הלאום) הנבחנת בימים אלה בכנסת.<sup>10</sup> הצעת חוק היסוד קובעת כ"עקרונות יסוד" כי מדינת ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי, וכי הזכות למימוש ההגדרה העצמית הלאומית במדינת ישראל ייחודית לעם היהודי.<sup>11</sup> היא מעגנת היבטים מעשיים המבטאים את היותה של ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, לרבות סמלי המדינה, שפתה, זכות השבות, קיבוץ גלויות, התיישבות יהודית והקשר עם התפוצות.<sup>12</sup> הרעיון שבבסיס החוק נוגע ישירות לנושא דיונו – עיגון הרכיבים הלאומיים של מדינת ישראל כמדינה יהודית בחוק יסוד, במטרה, כך על פי ההסבר להצעת החוק, להשוות את מעמדם למעמד הרכיבים הדמוקרטיים של המדינה, הזוכים לעיגון בחוקי היסוד הקיימים.<sup>13</sup> כלומר, הצעת החוק יוצאת מנקודת הנחה כי במצב המשפטי הקיים בישראל, בפרט בהסתכלות על חוקי היסוד, לא קיים איזון – או קיים איזון שאינו ראוי – בין ערכי המדינה כמדינה יהודית לבין ערכי המדינה דמוקרטית, כאשר האחרונים זוכים למעמד משפטי עליון על הראשונים, ומטרת

הצעת החוק היא לתקן זאת ולהשוות את מעמד הערכים הלאומיים-היהודיים למעמד הערכים הדמוקרטיים. מנגד, מבקרי ההצעה גורסים כי הצעת החוק יוצרת דווקא עיוות בדמות יצירת אי-שוויון במעמד ערכי המדינה כיהודית וכדמוקרטית, על ידי העדפת הרכיבים הלאומיים-היהודיים על פני הרכיבים הדמוקרטיים.<sup>14</sup>

מעניין לציין שבעוד ההצעה המקורית קבעה כי מטרת חוק היסוד היא להגן על מעמדה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, כדי לעגן את ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, להצעה שהונחה על שולחן הוועדה המשותפת נוסף נוסח חלופי לדיון ביוזמת המפלגות החרדיות, שלפיו במקום המילים 'יהודית ודמוקרטית' ייאמר 'מדינה יהודית בעלת משטר דמוקרטי'. קבלת נוסח כזה תהווה סטייה ניכרת מהתפיסה של ישראל כדמוקרטיה מהותית, תוך הדגשת המרכיב הפורמלי בלבד של שיטת משטר דמוקרטי. המשמעות תהיה שינוי באופייה של המדינה והפיכתה למדינה יהודית, שאופייה הדמוקרטי מוגבל ומשני.

לצורך הניתוח במאמר זה ומבלי להיכנס לעובי הקורה של ההגדרות השונות של מדינה יהודית, לאומית, דמוקרטית וליברלית, ייבחנו להלן המחלוקות העיקריות והאופן שבו הן משקפות את הוויכוח המהותי באשר למקומם והיקפם של הערכים הדמוקרטיים/הליברליים במדינה, ולאיוון ביניהם לבין הערכים היהודיים/לאומיים.

### **המחלוקת בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני**

הדיון על המחלוקת סביב הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני מתמקד בדרך כלל בהיבט הביטחוני. מבחינת רוב הציבור, השיקול המרכזי הוא שמדינת ישראל תתקיים כמדינה יהודית, תוך מתן מענה לצורכי הביטחון של אזרחיה. בהתאם, רוב הציבור מוכן לפשרות טריטוריאליות כל עוד הדבר לא יבוא על חשבון הביטחון.<sup>15</sup> עם זאת, נוכח התפיסה הרווחת של חוסר אפשרות להתקדם בתהליך המדיני, שהתגברה מאוד בשנים האחרונות, התחזקו הקולות הגורסים כי תם עידן הרעיון של שתי המדינות. במקביל נשמעים רעיונות בדבר אימוץ מודל של מדינה אחת, שבמסגרתה הפלסטינים לא יזכו למדינה משלהם וימשיכו למעשה להיות תחת שליטה ישראלית עם אוטונומיה נרחבת, אך ללא מעמד אזרחי שווה לזה של אזרחי מדינת ישראל. יש גם מודלים אחרים של מדינה אחת שהם שוויוניים במהותם – כמו רעיון המדינה הדו-לאומית או מדינה כל אזרחיה, וכן אפשרויות נוספות. אנו לא נעסוק ברעיונות אלה, שהתמיכה בהם בקרב הציבור הישראלי כרגע זניחה. העלאת אפשרויות אלו מציבה על סדר היום ביתר שאת שאלות הנוגעות במישרין לאיוון בין הערכים הלאומיים לערכים הדמוקרטיים-ליברליים של המדינה.

הפתרון המוצע של מדינה אחת לא שוויונית, כפי שהוצג לעיל, מקדם את הערכים היהודיים-לאומיים של המדינה ומעניק לישראל את האפשרות להמשיך להתיישב בכל חלקי ארץ ישראל השלמה. יש בו גם לכאורה מענה לצרכים הביטחוניים, על אף החשש המתמיד מתסיסה פלסטינית, בפרט אם ניתן יהיה לנקוט צעדים קשים נגד תסיסה כזו וכן ל'בעיה הדמוגרפית' דרך ההגבלה על זכויות מלאות. הטיעון הנגדי לרעיון זה מבוסס בראש ובראשונה על כך שהוא מתנגש עם הערכים הדמוקרטיים-ליברליים. המשך שליטה בפלסטינים, ללא שום אופק או כוונה להגיע לסיומה, פוגע בזכויות ובחירויות של הפלסטינים החל מהזכות להגדרה עצמית, המשך בזכויות של חופש תנועה וכלה בזכויות נוספות, שעלולות להיפגע במידה שיהיה צורך לנקוט יד קשה נגד ניסיונות התקוממות. שליטה כזו לאורך זמן, ללא ניסיון מצידה של ישראל להפסיקה, מערערת את יכולתה של ישראל להמשיך להחזיק בערכים דמוקרטיים וליברליים.

זהו לב הוויכוח הערכי בין מצדדי הפתרון של שלמות הארץ למצדדי פתרון ההפרדה. במילים אחרות, לצד השיקולים הביטחוניים והמדיניים, הדומיננטיים בשיח, יש גם שיקול ערכי בבסיס הצורך של ישראל להתנתק מן הפלסטינים ולאפשר מדינה פלסטינית, או פתרון אחר שיאפשר מימוש מלא של זכויות הפלסטינים. שיקול זה בוחן את ההשלכות של הפתרונות החלופיים על מהותה הערכית של מדינת ישראל. ראוי להדגיש כי אין הכוונה שהשליטה הקיימת היום בשטחים כשלעצמה מונעת מהמדינה להיות דמוקרטית או ליברלית, שכן היא נתפסת כשליטה זמנית עד למציאת פתרון, וזהו טרם נמצא. הדגש הוא על העמדה של ישראל לגבי הפתרון הרצוי מבחינתה, תוך התעלמות מהשאלה אם פתרון זה יהיה מקובל על הצד השני, ואם ניתן יהיה ליישמו. מעניין לציין כי בשיח הציבורי המתנהל בנושא לא מתחדד הוויכוח בין ערכים מתחרים. המסגור המקובל מציב צד אחד כ"אידיאולוגי", המתייחס לשלמות הארץ כאל אידיאל דתי ולאומי, ומולו צד המוגדר כמונע משיקולים של תועלתנות בלבד. השיקולים בעד חלוקת הארץ מוצגים כעניין ביטחוני ומדיני וכמיועדים לקדם אינטרסים של המדינה כלפי פנים וכלפי חוץ. ברגע שמובן כי קיים גם שיקול ערכי בעד החלוקה, המבוסס על הרצון לשמר את הערכים הדמוקרטיים-ליברליים של המדינה בטווח הארוך, מתברר כי מדובר בוויכוח בין ערכים מתחרים. הבהרה זו שומטת את הבסיס מהרטוריקה הקיימת שיש כאן צד "צודק" מול צד "חכם", צד שמתבקש לוותר על ערכיו היסודיים רק למען ה"נוחות" של צד אחר. למעשה, כל צד מבקש מהצד השני לוותר על ערכי יסוד שבהם הוא מאמין.

כדי לנהל דיון מהותי ומשמעותי, חשוב שהשיח המתנהל בנושאים אלה יתחיל בדיון על היעד המבוקש מבחינת מצבה של המדינה. הגדרת היעד תחדד את האופן שבו כל

צד רואה את הערכים שעליהם אמורה המדינה להתבסס. במסגרת זו יש להתייחס הן להיבט הטריטוריאלי – מעמד השטח, והן להיבט הפרסונלי – האוכלוסייה שחיה בשטח זה. היעד הרצוי מושפע מסולם הערכים של המשיב. בעלי תפיסת עולם לאומית, המדגישה את הזיקה החזקה לקרקע ואת הזכות הדתית והלאומית, יובילו לפתרונות אשר יגנו על ערכים אלו גם במחיר של פגיעה בזכויות של תושבי השטח הפלסטינים, בין אם במסגרת פתרון של הפרדה ובין אם באמצעות פתרון של מדינה אחת.<sup>16</sup> בעלי תפיסת עולם ליברלית, שבמרכזה נמצא האדם וזכויותיו, יעדיפו לוותר על שליטה בשטח למרות הזיקות הדתיות והלאומיות אליו, על מנת למנוע המשך שליטה בלתי מוגבלת באנשים ללא מתן זכויות שוות. נכון שקשה ליישב בין גישות אלו, עם זאת, התייחסות למישור הערכי מאפשרת לקיים דיון עקרוני תוך בירור מעמיק של הסוגיה. מעבר לכך, דיון על היעד הסופי וכיצד הוא תואם את תפיסות העולם השונות בחברה הישראלית יאפשר להבין טוב יותר את החלופות שעומדות בפני ישראל, ולנקוט דרכי פעולה שמקדמות את השגת היעד הרצוי. השאלה כיצד מגיעים ליעד זה, שהיא היום השאלה המובילה בשיח בנושאים אלה, היא משנית. חשוב לדון בה, אך לא נכון למקד בה את כל הדיון. לכן, שאלות כמו – האם יש פרטנר פלסטיני, האם פשרה טריטוריאלית תקדם או תערער הביטחון, האם נכון לעשות פשרות טריטוריאליות במציאות אזורית לא יציבה – הן שאלות מסדר שני, שראוי לבררן רק לאחר שדנים ביעד שאליו מבקשים להגיע בסופו של דבר.

### **המחלוקת על היחס למיעוט הערבי בישראל**

שאלת היחס לערבים בישראל היא נושא שבו מתחדד באופן מובהק המתח בין ערכים לאומיים וליברליים. יש הגורסים כי בעצם היותה של המדינה שייכת ליהודים ולא לכל אזרחיה נמנע ממנה להיות דמוקרטיה ליברלית בהגדרה.<sup>17</sup> התפיסה הלאומית מדגישה את עובדת היותה של ישראל מדינה יהודית באופן שמוציא את אזרחיה הערבים אל מחוץ למחנה לפחות בהיבטים מסוימים. לכך מתווספת החשדנות כלפי הנאמנות של הערבים אזרחי ישראל למדינה, לאור הזדהותם כחלק מן העם הפלסטיני שעימו ישראל נתונה בסכסוך.<sup>18</sup> כל אירוע טרור שבו מעורבים ערבים אזרחי ישראל, במישרין או בעקיפין, תורם לחשדנות זו ולהתייחסות למיעוט הערבי כולו כאל סכנה ביטחונית אפשרית. חלק גדול מהציבור היהודי נוקט כלפי הערבים יחס של "כבדהו וחשדהו". יותר משליש מהציבור רואה בהם אויבים, ורק כרבע רואים בהם אזרחים שווי זכויות.<sup>19</sup>



הצעת חוק הלאום אינה כוללת התייחסות למיעוט הערבי ולזכויותיו. לעומת זאת, היא מציעה לבטל את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית ולהגדירה כבעלת "מעמד מיוחד", שלדובריה "זכות נגישות לשונית לשירותי המדינה". ההצעה אף כוללת עיגון חוקתי לסמכות המדינה לאפשר לקבוצת בני דת או לאום מסוים לקיים התיישבות נפרדת הסגורה לבני לאום אחר, ואשר מכשירה אפליה בהקצאת קרקעות והקמת יישובים ליהודים בלבד. סעיפים אלה משקפים מגמה של העדפת ערכים לאומיים על פני ערכים ליברליים אף במישור של היחסים עם המיעוט הערבי.<sup>20</sup> מנגד, חסידי התפיסה הליברלית מבקשים לקדם את השוויון של בני המיעוט הערבי ולמנוע ככל האפשר אפליה לרעה על בסיס השתייכות אליו. יש אף הסבורים כי מעבר לכך, יש להעניק למיעוט הערבי בישראל זכויות קיבוציות שיבטיחו שימור וקידום של צרכי הקבוצה, כולל בתחום השפה, התרבות והדת.

התמודדות עם המחלוקת הנוגעת ליחס לערבים אזרחי ישראל מחייבת התייחסות גמישה למונחים של לאומיות וליברליות ומציאת איזון ביניהם. הפתרון אינו מחייב נטישת האופי של המדינה כמדינת הלאום של העם היהודי וויתור על חוק השבות או על סמלי המדינה, ולפיכך לא ייתן מענה מלא לערכים הליברליים. מצד שני, הדגשת הלאומיות היהודית אינה חייבת להיעשות באופן לעומתי כנגד הציבור הערבי, ונכון להתחשב ברגישויות של ציבור זה ולחפש פתרון מאוזן. ביטוי קולע לאיזון זה מופיע בדוח ועדת אור, הוועדה הממלכתית שהוקמה בעקבות אירועי אוקטובר 2000:

יש לחתור ולפעול כדי להבטיח חיים ביחד בשלום של יהודים וערבים בארץ הזאת... על האזרחים הערבים לזכור, כי ישראל מהווה את התגשמות כיסופיו של העם היהודי למדינה משלו, מדינה יחידה שבה היהודים הם הרוב, מדינה שקיבוץ הגלויות הוא אחד מעיקריה – וכי זו תמצית הווייתה של המדינה בעבור אזרחיה היהודים. ... על הרוב היהודי לזכור, כי המדינה אינה רק יהודית אלא גם דמוקרטית, כי – כפי שנאמר לעיל – השוויון הוא אחד הנדבכים המרכזיים במבנה החוקתי של המדינה, וכי איסור ההפליה חל על כלל אזרחיה. עליו להבין, כי האירועים שהפכו את הערבים למיעוט במדינה היו בעבורם אסון לאומי, וכי השתלבותם במדינת ישראל היתה כרוכה מצידם בקרבנות כואבים. הרוב היהודי חייב לכבד את זהותם, את תרבותם ואת שפתם של האזרחים הערבים.<sup>21</sup>

### המחלוקת על האיזון הראוי בין צורכי הביטחון לזכויות אדם

המחלוקת אשר לאיזון הראוי בין צורכי הביטחון לבין כיבוד זכויות אדם קשורה בטבורה לשאלת מקומם של ערכים ליברליים במדינה. מצדדי הגישה הליברלית מחזיקים בתפיסת עולם אוניברסלית, המתאפיינת בסובלנות לזרים ובדאגה לאדם באשר הוא. מכך נגזרת גישה המדגישה את כיבוד זכויות האדם גם במחיר של פגיעה מסוימת בביטחון, והמייחסת חשיבות לקיומם של חופש ביטוי וחירויות אחרות גם למי שיוצא נגד המדינה.

לעומת זאת, מצדדי התפיסה הלאומית נותנים משקל רב יותר להגנה על מי ששייך ללאום המשותף מאשר על מי שחיצוני לו. נכונות לוותר על זכויות או להסתכן על מנת להגן על זכויות של "מישהו מבחוץ" נתפסת כרעיון אידיאליסטי ומנותק מהמציאות, ששייך לאלטיות השוכנות במגדלי השן ובמגדלי היוקרה, הרחק מההמונים. בראייתם, מצדדי התפיסה הליברלית בעצם נלחמים על זכויות של "זרים" או חמור מכך – של "אויבים", על חשבונם של אזרחי המדינה. תופעה זו אינה ייחודית לישראל, כפי שניתן לראות מהדיון הציבורי שהתפתח בשנים האחרונות באירופה ובארצות הברית בסוגיית ההגירה, שהוא דומה במהותו גם לדיון בישראל בנוגע למסתננים/פליטים/מהגרי העבודה.

הפער בין תפיסות ליברליות לתפיסות לאומיות והטענה שתפיסות ליברליות מאומצות על ידי אליטות על חשבון השכבות החלשות בא לידי ביטוי, למשל, בדיון בטיפול במסתננים/מהגרי העבודה. פסק הדין בסוגיה זו<sup>22</sup> ממחיש זאת. בית המשפט קבע כי לא ניתן לעצור מסתננים במעצר בלתי מוגבל בזמן, במטרה לאלץ אותם להסכים לגירוש. הפסיקה מגינה על הערך הבסיסי של זכותו של כל אדם לחירות. הקושי נובע מכך שאת מחיר ההגנה על זכויות המהגרים משלמים תושבי השכונות החלשות בארץ, בדרום תל-אביב ובמקומות אחרים. הפתרון המתבקש במקרה זה אינו בהכרח כרסום מוחלט בזכויות של מהגרי העבודה, שיש בו פגיעה בערכים הליברליים של המדינה, אלא דווקא במציאת מענה לתושבי השכונות הללו, למשל על ידי גיבוש תוכנית לפיזור מהגרי העבודה באופן שלא יכביד על שכונות מסוימות. השופט מלצר אף מתייחס לכך בשולי פסק הדין.<sup>23</sup>

הפער בתפיסות העולם הללו בא לידי ביטוי גם בדיונים בשאלות של ערכי הלחימה. בעלי תפיסה ליברלית מדגישים את החשיבות של כיבוד ערכים כמו טוהר הנשק וצמצום הנזק הנגרם בעת לחימה לאוכלוסייה אזרחית שאינה מעורבת בלחימה. מנגד, נטען כי כדי לקדם ערכים לאומיים יש לתת עדיפות מוחלטת לביטחונם של אזרחי ישראל

וחיילי צה"ל על פני הדאגה לאויב, בראש ובראשונה המחבל עצמו, אך גם בהתייחס לאוכלוסייה האזרחית.

הדוגמה הבולטת היא השיח הרחב שהתפתח סביב פרשת אלאור אזריה. אומנם בסופו של דבר ההליך הפלילי עצמו התמקד בשאלה אם החייל חשב שהמחבל עדיין מסוכן, אך לענייננו מעניין דווקא השיח הציבורי סביב השאלה אם היה נכון או לא לפגוע במחבל, גם בהנחה שלא היווה סכנה, והדעות שהושמעו על כך שכל מחבל דינו מוות. הגורמים שקראו לריסון בהפעלת הכוח הוצגו כאליטות מנותקות, המעניקות עדיפות לזכויותיו של מחבל על פני זכויות החייל שמצא עצמו על ספסל הנאשמים. טענות ברוח זו הועלו גם נגד הרמטכ"ל וקצינים בכירים אחרים וגם נגד שר הביטחון לשעבר משה (בוגי) יעלון, אשר הדגישו כי צה"ל מחויב לשמור על ערכי הלחימה ועל טוהר הנשק. האמירות שלהם נתקלו בביקורת קשה והוצגו כהפקרה של החיילים. ביקורת זו התחברה לתפיסה שצמרת צה"ל משקפת תפיסות ליברליות על חשבונם של "החיילים הפשוטים". דוגמה מעניינת הממחישה תופעה זו ניתן לראות בכותרת מאמר בעיתון 'מקור ראשון': "חיילים ממאדים, קצינים מנוגה". כותב המאמר טוען כי יש חלוקה בין החיילים וקציני השטח לבין מעין צבא "אחר", שכולל קצינים בכירים שגם רוצים להיות "פילוסופיים ומחנכים". אלה, לדבריו, לא משדרים על אותו "גל עממי" שהצבא מורכב ממנו. הוא מסיים ואומר כי החברה הישראלית קצה בפער ההולך ונפער בין העם ולובשי המדים הזוטרים יחסית לבין הקצונה הבכירה והמנותקת.<sup>24</sup> תופעה דומה נצפתה בדיונים סביב סוגיות הנוגעות לצרכים ההומניטריים של האוכלוסייה הפלסטינית. כך בדיונים סביב התוכנית להרחבת קלקיליה, הפתרונית למשבר בעזה, נקיטת סנקציות קיבוציות בעקבות אירועי טרור ובכלל בכל הנוגע ליחס לאוכלוסייה האזרחית הפלסטינית. לעיתים קרובות, הדרג הצבאי הבכיר הוא הגורם המרסן שלוחץ להקל על האוכלוסייה הפלסטינית, מול התנגדות של הדרג הפוליטי. גם בפרשיות כגון אלה נשמעת לעיתים הטענה כי הדרג הצבאי הבכיר הוא חלק מהאליטות הישנות המקדמות ערכים ליברליים.

אשר להתנהלות תוך כדי לחימה, תפיסת עולם לאומית מצדיקה נקיטת צעדים קשים נגד גורמי טרור, כולל נגד הסביבה התומכת או המאפשרת טרור, וכן הפעלת כוח באופן מתיירני יותר, בעוד תפיסת עולם ליברלית מגבילה את חופש הפעולה. הביטוי המשקף הגבלה זו הוא של מדינה הנלחמת "עם יד אחת קשורה מאחורי הגב" בגורמים שאינם בוחלים באמצעים. עם זאת, ראוי לציין כי החלת ערכים ליברליים תוך כדי לחימה אין משמעה "התאבדות" של המדינה. לפיכך, אף אם מאמצים ערכים ליברליים, אין הכוונה שיש להטיל מגבלות המונעות מהמדינה לנקוט צעדים הנחוצים

להגנתה.<sup>25</sup> בסופו של דבר, אין מדובר בבחירה דיכוטומית בין הערכים השונים אלא במציאת האיזון הראוי בין ערכים לאומיים, המתבטאים במקרה זה במתן חופש פעולה מרבי לכוחות הביטחון, לבין ערכים ליברליים, המבקשים לצמצם את הנזקים של ההתנהלות הכוחנית ולהגביל אותה, מתוך הכרה בקיומן של זכויות אף לצד השני ללחימה ולאזרחי האויב.

### המחלוקת סביב מעמדה של הדת במדינה

גם המחלוקת אשר למעמדה של הדת במדינה קשורה בטבורה לשאלת מקומם של ערכים ליברליים, והיחס ביניהם לבין ערכים דתיים ולאומיים. אף שרוב הציבור בישראל אינו דתי, היהדות טבועה עמוק בחברה הישראלית. כאמור, יש חפיפה היסטורית בין הדת היהודית ללאום היהודי. בישראל קיימת הסכמה נרחבת בקרב הרוב היהודי שהמדינה היא מדינה יהודית, דהיינו, מדינה שבזהותה הפוליטית קיים רכיב של זיקה קבועה ומחייבת לדת היהודית. בהתאם לכך עוצב מודל פוליטי שבו אין הפרדה בין הדת היהודית לבין המדינה. מודל זה אינו מתנגש כשלעצמו עם הדגם הדמוקרטי-ליברלי, אשר אינו מכתוב בהכרח הפרדה מוחלטת בין דת למדינה. לעומת זאת, העובדה כי יש בישראל תחומים המוכתבים על ידי הדת – למשל בענייני המעמד האישי, שם הסמכות נתונה לממסד הדתי – מתנגשת עם תפיסה דמוקרטית-ליברלית קלאסית, הכוללת במהותה זכות לחופש דת ולצידה זכות לחופש מהדת.<sup>26</sup>

ברובד עמוק יותר קיים מתח מובנה בין "יהודיות", שבה יש עדיפות למי שהוא בן הדת היהודית, לבין "דמוקרטיה" ו"ליברליות", שהן שוויוניות בהגדרה.<sup>27</sup> מעבר לכך, בדת קיימים מרכיבים שמרניים שלא תמיד עולים בקנה אחד עם רעיונות של חירות מלאה לפרט. פער בין ערכים ליברליים להלכה היהודית בולט גם בכל הנוגע ליחס לנשים, לקהילת הלהט"בים ועוד.<sup>28</sup> יחד עם זאת, ניתן למצוא ביהדות גם רכיבים דמוקרטיים וליברליים כגון: שלטון ייצוגי ואימוץ כללי דמוקרטיה; השתתפות הקהילה בניהול פעילותה ובמוסדותיה; התייחסות עמוקה ורחבה לזכויות אדם ולכבוד האדם ועוד.<sup>29</sup> בשנים האחרונות עולות בשיח הציבורי בישראל שתי טענות מנוגדות לכאורה ביחס למקומה של הדת. מצד אחד, יש הטוענים להתרחבות השפעתו של המרכיב הדתי על המרחב הציבורי בישראל. מצד שני, יש המצביעים דווקא על מגמות של חילון הולך וגובר במרחב זה.<sup>30</sup> מעניין לציין כי מחקרי דעת קהל בישראל מצביעים על כך שהדת היא ההסבר המשמעותי ביותר ביחס לגישתו של אדם למכלול סוגיות פוליטיות-ביטחוניות, ובכלל זה לאיזון בין ערכים לאומיים לליברליים.

נראה כי המתח בין ההיבט הדתי לאימוץ ערכים ליברליים בא לידי ביטוי בתחום הביטחון הלאומי בעיקר בכל הנוגע לממשקים של החברה עם צה"ל.<sup>31</sup> אחד הביטויים למתח זה הוא הוויכוח המתנהל בשנים האחרונות בין הרבנות הצבאית לחיל החינוך בדבר המעורבות בגיבוש ערכי צה"ל והנחלתם לחיילים. נשמעו טענות על כך שהרבנות הצבאית מנסה לחזק את התכנים הדתיים, למשל, דרך ענף 'תודעה יהודית',<sup>32</sup> בעוד חיל חינוך נוקט גישה פלורליסטית הכוללת תכנים אוניברסליים יותר, תוך הדגשת מרכיב הישראליות ולא דווקא היהודיות. מעבר לכך נשמעה טענה כי ההשפעה של רבנים חורגת לעיתים מגדר הרבנות הצבאית, ובאה לידי ביטוי גם במעין "תחרות" המתקיימת לפעמים בין סמכות המפקד לסמכות של הרב ביחס לחיילים דתיים.<sup>33</sup> תחום בולט נוסף שבו מתח זה בא לידי ביטוי בשנים האחרונות נוגע לשירות נשים בצה"ל ולחינוך עם החיילים הדתיים. כך, מחשש לפגיעה ברגשות החיילים הדתיים מוטלות הגבלות שונות על נשים בצה"ל וחלקן אף מעוגנות בפקודות הצבא, כגון פקודת 'השירות המשותף' (שהחליפה את פקודת 'השילוב הראוי').<sup>34</sup> הפקודה מעניקה, למשל, לחיילים דתיים בשירות חובה אפשרות לבקש שלא להשתלב במסגרת שאינה מגדרית, או לא לעבור פעילות עם חיילות או לקבל הדרכה מחיילת שיש בה חשש למגע גופני, לייחוד או ללבוש חושפני. הוראה זו כשלעצמה אינה בלתי סבירה, ואולם היא עלולה להוביל להימנעות מהכנסת נשים לתפקידים ולמסגרות, על מנת שלא להרחיק משם חיילים דתיים בעלי רגישות לנושא. במקרה זה ניתן לראות כי מניעים דתיים והתחשבות ברגשות הציבור הדתי עלולים להתנגש באופן ישיר בזכויות הנשים ליחס מכבד ולשוויון מלא. נחוץ להקפיד על איזון בין הזכויות המתחרות, מבלי לתת עדיפות מוחלטת לזכויות של אחד הצדדים על חשבון הצד השני, ותוך ניסיון מתמיד לצמצם את ההגבלות הנוגעות לנשים, ולא לאפשר הרחבתן מעבר להכרחי ביותר.

עם זאת, לצד הקצנה דתית בחברה הדתית קיימים גם זרמים שונים שמגלים תפיסות מורכבות יותר מאשר בעבר, בניסיון ליישב את הסתירות הקיימות בתוך הדת ביחס לתפיסות ליברליות. אומנם, בשיח הציבורי הקולות הליברליים נשמעים פחות לעומת הקולות השמרניים, והם אף נתקלים בהתנגדויות מבית, אך נראה כי מדובר בתהליך הדרגתי ומשמעותי. אחת התופעות הממחישות את ההתפתחויות בחברה הדתית היא העלייה הנרחבת בהיקפי הגיוס של בנות דתיות לצה"ל. כך עלה מספר הנשים הדתיות בצה"ל ב-250 אחוזים במשך שש שנים, ונכון ל-2017 כ-30 אחוזים מהצעירות הדתיות בשנתון מתגייסות. יתרה מזאת, אם בעבר רובן הגיעו מחוגים ליברליים ובחרו בעיקר בתפקידים בחיל חינוך, הרי כיום הן מגיעות מכל גוני הקשת של הציונות הדתית ומשתלבות בתפקידים מגוונים. התופעה הולכת ומתרחבת למרות

לחצי נגד שמפעילים הרבנים.<sup>35</sup> וישנם אף רבנים המתירים את הגיוס.<sup>36</sup> קמפיין קולני נגד<sup>37</sup> ממחיש במידה רבה את עוצמת החששות ומוכיח את התבססות התופעה. גם לגבי המחלוקת בהיבט הדתי, יש להימנע ממסגור הדיון כמתנהל בין אלה המחזיקים בעמדות ערכיות לבין גורמים שמבקשים לפגוע בערכים אלה מטעמי נוחות. גם כאן, שני הצדדים מחזיקים בעמדות ערכיות.<sup>38</sup> כך למשל, אימוץ מדיניות הפוגעת בשוויון בנשים בשם הגנה על ערכים דתיים מתעלמת מכך שהיא גוררת פגיעה בערכים ליברליים של שוויון בסיסי בין נשים וגברים. האיזון צריך להיעשות מהיבט של שוויון בסיסי בין ערכים אלה, ולא כשנקודת המוצא היא העדפה של אחד מהם. המפתח לאיזון הראוי הוא אפוא בהתחשבות הדדית בעולם הערכים והאמונות של כל צד.

### הדיון על מעמדו של בית המשפט העליון

מן האמור עד כה עולה כי המחלוקת המהותיות הקיימות במדינה בתחום הביטחון הלאומי נובעות מתפיסות עולם שונות לגבי האיזון הראוי בין ערכים יהודיים ולאומיים לבין ערכים דמוקרטיים וליברליים. המחלוקת הללו מתקשרות לזיכרון משלים המתנהל לגבי מקומם ומעמדם של שחקנים שונים בזירה הציבורית, הנתפסים כבעלי תפקיד בקידום ובשימור הערכים הליברליים, ובראשם המערכת המשפטית, שתידון בהמשך והתקשורת (שהדיון בה חורג מגדרו של מאמר זה).

זיכרון זה בא לידי ביטוי בולט בשנה האחרונה בדיון הסוער סביב תפקידו ומעמדו של בית המשפט העליון. בבית המשפט מוטחת ביקורת קשה על כך שהוא מגן על ערכים ליברליים המשקפים את תפיסת עולמו באופן המטרפד את היישום של מדיניות הממשלה, שמבקשת לקדם ערכים לאומיים. הדברים נאמרו באופן ברור במיוחד מפי השר יריב לוין: "לכל מי שהיה ספק, הובהר שוב ששופטי העליון מביאים לתוך אולם המשפט אג'נדה אישית פוליטית שמאלית, דבר שבא לידי ביטוי בפסיקותיהם הפוגעות באופן חוזר ונשנה במתיישבים ובמפעל ההתיישבות".<sup>39</sup> הכרסום במעמדו של בית המשפט העליון בא לידי ביטוי גם בסקרים המצביעים על ירידה דרמטית ברמת אמון הציבור בו. כך למשל, בשנת 2000 זכה בית המשפט לרמת אמון מעל 80 אחוזים (בדומה לצה"ל), כאשר השנה ירד האמון לרמה של 56 אחוזים.<sup>40</sup>

כפועל יוצא של תפיסה זו של בית המשפט העליון ניתן לראות שני סוגים עיקריים של מהלכים. ראשית, ניסיונות להטיל הגבלות על סמכותו של בית המשפט לבטל חקיקה ולהתערב בהחלטות מדיניות; שנית, ניסיונות להשפיע על הרכב השופטים ולהכניס לבית המשפט שופטים בעלי השקפות עולם שמרניות ולאומיות. לענייננו, די אם נציין כי נושא זה הוא המחשה נוספת למאבק בין הערכים הלאומיים והליברליים

המתנהל במדינה, הכולל מאבק משנה נגד גורמים הנתפסים כמקדמים את הערכים הליברליים על חשבון הערכים הלאומיים.

החשש העיקרי מהכיוון שאליו הולך הדין הציבורי בנושא זה הוא שהביקורת הציבורית על בית המשפט העליון, מוצדקת ככל שתהיה, תוביל לתוצאות השומטות את היכולת לקיים מנגנונים של איזונים ובלמים ושל פיקוח חיצוני על שלטון, שהם רכיבים חיוניים בשמירה על כל ממשל דמוקרטי. חשש זה בא לידי ביטוי בנאום שנשא הנשיא ריבלין בפתח מושב החורף של הכנסת ב־23 באוקטובר 2017. בנאומו הזהיר ריבלין מפני הניסיון המתמשך להחליש את שומרי הסף של הדמוקרטיה הישראלית, ובכלל זה את בית המשפט העליון.

אובדן בית המשפט העליון כשומר הסף של הדמוקרטיה הישראלית מסוכן מאוד לעתידה של מדינת ישראל. דמוקרטיה במהותה מבוססת על רעיון של הפרדת רשויות ועל איזונים ובלמים, שמטרתם להבטיח כי שלטון הרוב לא יוביל לערעור היסודות הדמוקרטיים. רעיון זה גלום במושג 'דמוקרטיה מתגוננת', והדוגמה הקיצונית של חשיבותו היא כמובן המשטר הנאצי, שנבחר באורח דמוקרטי. בעת הנוכחית ניתן לראות את המהלכים המבוצעים על ידי הנשיא ארדואן בטורקיה כהמחשה נוספת לאפשרות ששלטון שנבחר באופן דמוקרטי ימוטט את שומרי הסף, ולאחר מכן יפגע, באין מי שיעצור אותו, ביסודות הדמוקרטיים של המדינה.

לאור זאת, אומנם ראוי ומוצדק לקיים דיון בהיקף הנכון של הביקורת השיפוטית, ולגיטימי לחלוק על חלק מפסיקות בית המשפט, אולם חיוני להבטיח שהדיון לא יוביל לערעור על עצם סמכותו של בית המשפט ועל עצם קיומה של הביקורת השיפוטית. דברים ברוח זו נאמרו בבירור בנאומו של הנשיא שהוזכר לעיל: "תהום מונחת בין הניסיון האחראי והאמיץ להגדיר לאחר שנים את הפריצה ביחסים שבין הרשות המחוקקת לשופטת, לתחום את הביקורת השיפוטית, לשאול שאלות על מנגנון המינויים, לחתור להרכב שופטים מגוון ומייצג יותר, לבין הניסיון להלך אימים על בית המשפט, להחליש אותו כמוסד ולהזמין בפועל את הציבור לערער על סמכותו ועל הכרעותיו".<sup>41</sup>

## **משמעויות והמלצות**

החברה הישראלית מפוצלת ומשוסעת על ידי מחלוקות מהותיות. חברה הטרוגנית כשלעצמה מהווה נכס למדינת ישראל. מצד שני, גישור על המחלוקות הוא בין היתר אינטרס ביטחוני, שכן חברה מפוררת ומקוטבת משליכה על החוסן הלאומי ועל היכולת להתמודד עם אתגרים ביטחוניים. המחלוקות המרכזיות בתחום הביטחון הלאומי מושתתות במידה רבה על ויכוח עקרוני בקרב הציבור הישראלי בדבר האיזון הראוי

בין הערכים הלאומיים והדתיים לערכים הדמוקרטיים והליברליים. הבנת המרכזיות של השיקול הערכי במחלוקות העיקריות יכולה לאפשר קיום דיון ציבורי רציני ומאוזן יותר במחלוקות הללו.

מהניתוח עולה כי הפערים בין תפיסות העולם הם גדולים, וספק אם ניתן להגיע לחזון משותף המקובל על כלל הציבור. עם זאת, טשטוש הדיון הערכי אינו תורם בהכרח לגישור על הפערים. כדי לקיים דיון חשוב וערכי נחוץ דווקא לחדד את תפיסות העולם השונות, ולהתייחס במפורש לערכים השונים המנחים חלקים שונים בציבור. כדי שיהיה סיכוי לגשר בין המחלוקות והפערים נדרש שכל הצדדים יסכימו כהנחת מוצא שהעמדות השונות מבוססות על תפיסות ערכיות לגיטימיות. קולות המייחסים רק לצד אחד שיקולים "ערכיים" ואשר שוללים מניה וביה את סולם הערכים של קבוצות אחרות מונעים אפשרות לשיח מעמיק, שיאפשר גישור בין בעלי הדעות השונות. לפיכך, כדאי להימנע מהתייחסות מתנשאת של שני הצדדים אלה לאלה. אין הכוונה כי יש להסכין עם עמדות השייכות לקצוות של כל אחת מהקבוצות, קרי, עמדות שהן באופן מובהק גזעניות, אנטי-ציוניות או אנטי-דתיות. עם זאת, קיים מנעד רחב של תפיסות עולם לאומיות וליברליות שהן לגיטימיות, ואשר הדגש צריך להיות על האיזון ביניהן. מעבר לכך, נראה כי הצדדים המייצגים עמדות שמבוססות על תפיסות עולם ליברליות פחות מתייחסים בעצמם לעמדותיהם כערכיות, או בוחרים לערפל את המישור הערכי של הדיון. לפיכך, פעמים רבות, בעיקר בדיון על הפתרון הראוי לסכסוך הישראלי-פלסטיני, הדיון ממוסגר כדיון בין צד המונחה על ידי ערכים לצד המונחה על ידי שיקולים תועלתניים. מסגור זה אינו מאפשר ליבון של המחלוקות מנקודת מוצא של שוויון בין בעלי הדעות השונות.

בנקודת הזמן הנוכחית נראה שהערכים הלאומיים זוכים לתמיכה רחבה יותר, עד כדי היסחפות של ההנהגה הפוליטית והציבור הרחב בישראל אל עבר תוצאה העלולה להוביל לשלילת האופי הליברלי של המדינה. הציבור התומך בתפיסות לאומיות מתבטא באופן קולני ונחרץ. הפוליטיקאים, אשר מזהים מגמה זו, מביעים בהתאם עמדות אנטי-ליברליות בעצמם וכך מזינים, מעצימים ומקצינים את התפיסות הללו בציבור. המהלכים הללו נעשים בלי שמתקיים דיון מהותי במשמעות של הוויתור על ערכים ליברליים עבור המדינה. יתרה מזאת, נדמה כי גורמים מתונים יותר בדרג הפוליטי ובציבוריות הישראלית מתחמקים מהצגת עצמם כמקדמים ערכים ליברליים, ובכך אף הם תורמים לתפיסה כי אכן מדובר בערכים העומדים בסתירה עם האינטרס הלאומי. הוויתור על ערכים ליברליים והכרסום בערכים הדמוקרטיים של המדינה הוא מהלך מדאיג, בהיותו סטייה מהחזון שעל פיו עוצבה המדינה, כפי שבא לידי ביטוי



במגילת העצמאות. מדינה לא ליברלית או מדינה לא דמוקרטית תהיה בעיני רבים מותו של הרעיון הציוני, לא פחות מאשר מדינה לא יהודית. ההשלכות של מציאות כזו על הרכב החברה הישראלית ועל אופייה הן משמעותיות.

לוותור על ערכים ליברליים יש גם השלכות על הביטחון הלאומי ברמה התועלתנית. ראשית, יכולה להיות לו השלכה מזיקה על יחסי החוץ של מדינת ישראל, על הברית האסטרטגית שיש לה עם ארצות הברית ועל שיתוף הפעולה הקיים עם מדינות מערביות אחרות.<sup>42</sup> קיומם של ערכים משותפים בין מדינות אלו, ובראשן ארצות הברית לבין ישראל, הוא אחד מאבני היסוד של יחסייהן עם ישראל. ערכים ליברליים מהווים רכיב מרכזי בזהות של ארצות הברית<sup>43</sup> ושל רוב מדינות המערב. פגיעה ביחסים בין ישראל לארצות הברית עלולה לגרום ברבות הימים אובדן של הברית האסטרטגית הזו. שנית, ערכים ליברליים הם גם מרכזיים בתפיסת העולם של מרבית יהדות התפוצות, ובפרט של הקהילות החשובות בארצות הברית, ותמיכתן בישראל עלולה להישחק במידה ניכרת אם ישראל תצטייר כמדינה שנטשה עולם ערכים זה.

מצד שני, הוותור על ערכים לאומיים מסוכן אף הוא למדינה, מאחר שהם הגורם שיוצר את החיבור ההיסטורי של העם היהודי אליה. חיבור זה תורם לקיומם של סולידריות פנימית, אכפתיות ורצון לאחדות. מעבר לכך, נכונות לוותר על אינטרסים אישיים למען קידום האינטרס הלאומי מתבססת על ערכים לאומיים. נכונות זו חשובה במיוחד במדינה המתמודדת באופן קבוע עם איומים חיצוניים רציניים – מציאות המחייבת קיומו של צבא חזק, המתבסס על חיילים המוכנים להקריב את חייהם למען המדינה.

נקודה חשובה נוספת היא כי ויתור מוחלט על ערכים לאומיים או על ערכים דמוקרטיים-ליברליים במדינה, תוך העדפה מוחלטת של הערכים המתחרים, עלול להוביל לכך שחלקים מן הציבור לא יוכלו לחיות במסגרת מדינה כזו, עקב ההתנגשות המובנית עם תפיסות עולמם. הדבר עלול להוביל לעזיבת הארץ על ידי מי שיחוש כי המדינה איבדה את משמעותה עבורו. מעבר להשלכות מבחינה דמוגרפית, הדבר עלול לגרום לעזיבה של מוקדי כוח בחברה, בין אם בתחום הרוחני ובין אם בתחום התרבותי או העסקי. התפתחות כזו עלולה לדרדר את המדינה ולפגוע בסופו של דבר גם בביטחון הלאומי, המבוסס בין היתר על העליונות הטכנולוגית של ישראל, על קיומה של כלכלה יציבה ועל חברה חזקה ומלוכדת.

המסקנה היא שיש הכרח לשמר הן את הערכים הלאומיים ואת אופייה של המדינה כמדינת הלאום של העם היהודי, והן את הערכים הדמוקרטיים והליברליים. הנקודה

המרכזית היא שאין מדובר בבחירה דיכוטומית בין ערכים מנוגדים. ראוי שהניתוח והדיון יתמקדו באיזון בין הערכים השונים, מבלי לשלול אף אחד מהם באופן מוחלט. הדרג הפוליטי ממלא תפקיד מרכזי באפשרות לקיים דיון ערכי מעמיק, שמטרתו גישור בין הפערים והמחלוקות. לאור מרכזיותו הוא גם יכול להיות גורם המעמיק את המחלוקות והפערים, כפי שקורה לעיתים קרובות הלכה למעשה. מהנהגה אחראית מצופה כי לא תקריב את ערכיה של המדינה, הלאומיים והדמוקרטיים, למען הישגים פוליטיים. בפרט, שינויים המכרסמים בעקרונות הדמוקרטיים ואשר פוגעים בכוחם של שומרי הסף של הדמוקרטיה עלולים להיות בלתי הפיכים, שכן לכל שלטון עתידי יהיה תמריץ קטן מאוד להטיל על עצמו מחדש הגבלות שהוסרו בעבר.

במסגרת דיונים העוסקים בתחום הביטחוני והמדיני המתמקדים בזירה החיצונית, ברור כי יש לקיים דיון עקרוני שבו מזהים את היעדים האסטרטגיים של הצדדים השונים, וממנו גוזרים את הצעדים במישור הטקטי. סוג כזה של ניתוח נחוץ גם כאשר בוחנים את הוויכוחים הקיימים במישור הפנימי. כיום נראה שהדיון במישור זה מתנהל ברמה הטקטית בלבד. הבנת הערכים המנחים את כל הצדדים המעורבים יכולה להוביל להבנה אסטרטגית טובה יותר של המציאות ולאפשר מציאת איזון מתאים יותר, המנסה לגשר בין המחלוקות השונות בחברה הישראלית.

## הערות

- 1 ראו למשל, מדד הביטחון הלאומי של המכון למחקרי ביטחון לאומי 2016-2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4911109,00.html>
- 2 דברי הנשיא בכנס הרצליה, יוני 2015, [http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/speech\\_140616\\_01.aspx](http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/speech_140616_01.aspx)
- 3 המונח 'לאומיות' הוא מונח מורכב, לא ניכנס לניתוח מעמיק שלו במאמר זה.
- 4 רות גביון ופניה עוז-זלצברגר, "ישראל כמדינה לאומית וליברלית", **משפט ואדם – משפט ועסקים**, כרך יד, ספטמבר 2012, עמ' 299-300.
- 5 ראו למשל, דן כספי, "עמודי התווך של הדמוקרטיה הישראלית", בתוך: דן כספי (עורך), **תקשורת ודמוקרטיה בישראל**, מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד, ירושלים, 1997, עמ' 9-26.
- 6 איילת שקד, "מסילות אל המשילות", **השילוח**, גיליון 1, אוקטובר 2016, עמ' 54. ראו גם: גביון ועוז-זלצברגר, ה"ש 4 לעיל.
- 7 ראו: United Nations Development Programme, *Overview: Human Development Report 2016*, UNDP (2016), pp. 22, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_EN\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_EN_Overview_Web.pdf)
- 8 ראו למשל: סמי סמוחה, "השלכות המעבר לשלום על החברה הישראלית", בתוך: מאג'ד אלחאג' ואורי בן-אלעזר (עורכים), **בשם הביטחון, סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**, אוניברסיטת חיפה ופרדס, חיפה, 2003, עמ' 455-488.
- 9 ראו לדוגמה: Jeff D. Colgan and Robert O. Keohane, "The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither", *Foreign Affairs*, Vol. 96, no. 3 (May/June, 2017),

- <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-04-17/liberal-order-rigged>
- 10 מדובר בהצעת חוק שיום חבר הכנסת אבי דיכטר, ואשר לאחר אישורה בוועדת השרים לחקיקה וכן בקריאה טרומית במליאת הכנסת, מצויה כיום בטיפולה של ועדה משותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, שהוקמה במיוחד לעניין זה, ואשר דנה בנוסח הצעת החוק לשם הכנתה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת. הנוסח שאושר והונח לדיון בוועדה המשותפת כולל מספר שינויים מן הנוסח המקורי שיום דיכטר, שהם תוצאה של משא ומתן בין גורמי הקואליציה. לנוסח הצעת חוק היסוד: מאגר החקיקה הלאומי – הצעות חוק, הצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, אתר הכנסת <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=565913> לזכויות האזרח בישראל, "חוק הלאום", עודכן לאחרונה: 18 בספטמבר 2017, <http://www.acri.org.il/he/33369> (כאן ניתן למצוא את הנוסח החלופי של הצעת חוק היסוד, שהונח לדיון בפני הוועדה המשותפת); מתי טוכפלד, "חוק הלאום החדש: ישראל – מדינה יהודית בעלת משטר דמוקרטי", **ישראל היום**, 7 ביולי 2017, <http://www.israelhayom.co.il/article/488765>.
- 11 סעיף 1 להצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.
- 12 דברי ההסבר להצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.
- 13 שם.
- 14 ראו: מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, "הצעת חוק יסוד: מדינת ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 4 במאי 2017, סעיפים 1-3 (חוות דעת שהוגשה לחברי ועדת השרים לענייני חקיקה), <https://goo.gl/v5UEkz>. כן ראו: דבי גילד-חיו ודן יקיר, "הצעת חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי (פ/1989/20 נוסח מעודכן)", האגודה לזכויות האזרח בישראל, 12 בספטמבר 2017 (עמדה שהוגשה ליו"ר הוועדה המיוחדת להצעת החוק), סעיף 4, <https://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2017/09/hoq-haleom-120917.pdf>.
- 15 ראו למשל: מדד הביטחון הלאומי – סקרי דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי 2015-2017; יהודה בן-מאיר ואולנה בגנו-מולדבסקי, **קולו של העם: דעת קהל בישראל בסוגיות הביטחון הלאומי**, מזכר 130, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, דצמבר 2013.
- 16 ראו לדוגמה: בצלאל סמוטריץ', "תוכנית ההכרעה: המפתח לשלום נמצא בימין", **השילוח**, גיליון 6, ספטמבר 2017, עמ' 86-87, 92-94.
- 17 ראו למשל: סמי סמוחה, "השלכות המעבר לשלום על החברה הישראלית".
- 18 גד ברזילי, "התרבות הפוליטית והמשפטית בישראל", בתוך: אפרים יער וזאב שביט (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית**, האוניברסיטה הפתוחה, רעננה, 2003, עמ' 707-821.
- 19 יהודה בן-מאיר ואולנה בגנו-מולדבסקי, **קולו של העם**.
- 20 לניתוח סעיפים אלה ראו: קרמניצר ופוקס, ה"ש 14 לעיל, סעיפים 5-10; גילד-חיו ויקיר, ה"ש 14 לעיל, סעיפים 5-7.
- 21 **ועדת החקירה הממלכתית לבידור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**: דין וחשבון, אוגוסט 2003, שער שיש, סעיפים 41-42, [http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside\\_index.htm](http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm)
- 22 ע"מ 8101/15 **אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים** (28.8.2017), <http://elyon1.court.gov.il/files/15/010/081/c29/15081010.c29.htm>
- 23 שם, סעיפים 5-6 לפסק דינו של השופט מלצר.
- 24 אריאל שנבל, "חיילים ממאדים, קצינים מנגה", **מקור ראשון**, 4 באוגוסט 2017, עמ' 16.
- 25 **אסטרטגיית צה"ל**, אוגוסט 2015, ראו כאן: <https://goo.gl/MMHG7G>; פנינה שרביט ברוך, "מרכיב הלגיטימציה ב'אסטרטגיית צה"ל"', בתוך: מאיר אלרון, גבי סיבוני וקובי מיכאל (עורכים),

- 26 "אסטרטגיית צה"ל" **בראי הביטחון הלאומי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2016, עמ' 157.
- 27 בני נויברגר, **הדמוקרטיה הישראלית**, האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב, 1998.
- 28 גביון ועוז-זלצברג, ה"ש 4 לעיל, עמ' 310.
- 29 זו אחת הסיבות לביקורת סביב הסעיף בנוסח החלופי המוצע של הצעת חוק הלאום, שמוסיף את המשפט העברי כמקור משפטי שלאורו יכריע בית המשפט במקרה של לקונה (חלל משפטי). תוספת זו מהווה שינוי של הכלל הקבוע לעניין זה בחוק יסודות המשפט, תש"ס-1980, המפנה במקרה של לקונה לעקרונות "החירות, הצדק, היושר, והשלום של מורשת ישראל" בלבד.
- 30 במאמרה "מסילות אל המשילות", מציינת איילת שקד כי המסורות הדמוקרטיות שהתפתחו בעת החדשה התבססו למעשה על היהדות. זאת, כאחד הטיעונים התומכים בעמדה שאין סתירה בין מדינה 'יהודית' ל"דמוקרטיה". ראו: שקד, ה"ש 6 לעיל, עמ' 51-52.
- 31 כך למשל, יש המצביעים על כך שיותר מקומות בילוי פתוחים בשבת, וכי יותר מסעדות לא כשרות פועלות במרחב הציבורי. בקרב חוגים דתיים אף נשמעת טענה על כך שהלכה למעשה הזהות היהודית של מדינת ישראל הולכת ונחלשת. ראו למשל: יאיר שלג, "פולמוס ההדתה – כצקתה?," **מקור ראשון**, 27 בספטמבר 2017, <https://goo.gl/KAdVAe>.
- 32 תחום נוסף הוא גיוס חרדים לצה"ל. מאחר שמדובר בתחום מורכב, לא נעסוק בו במסגרת מאמר זה.
- 33 ענף זה עבר לאחרונה מסמכות הרבנות הצבאית לסמכות ראש אכ"א. כרגע עומד בראשו איש הרבנות הצבאית.
- 34 יש הטוענים להתערבות של רבנים בנעשה בצבא, ובייחוד ביחס לפעילות מבצעית, מה שמעמיד את החייל הדתי לעיתים במתח בין שתי מערכות תובעניות שהוא מחויב להן – דת וצבא. ראו פירוש למשל: ראובן גל (עורך), **בין הכיפה לכומתה: דת, פוליטיקה וצבא בישראל**, מודן, תל-אביב, 2012.
- 35 פקודת השירות המשותף <https://goo.gl/akn7f3>.
- 36 עמוס הראל, "איום הסייבר הפנימי", **הארץ**, 4 באוקטובר 2017, עמ' 3.
- 37 באחרונה אף יצא ספר ההדרכה: **שלום בחילך – הלכות והליכות לחיילת הדתית** שנכתב על ידי אלי רייף, רב במכינה הקדם-צבאית לבנות. התופעה מתחברת למגמת פריחה כללית של הזרם הפמיניסטי-דתי. ראו: חן ארצי-סרור, "אשת חייל מי תקרא", **ידיעות אחרונות**, המוסף לשבת, 8 בספטמבר 2017, עמ' 22-23.
- 38 ראו לדוגמה: קובי נחשוני, "הרב הראשי: גיוס בנות? רק כדי לבשל ולכבס", **Ynet**, 11 בדצמבר 2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4891067,00.html>; קובי נחשוני ויואב זיתון, "ליברמן נגד נאום ה'לא חמות' של הרב: 'נשקול מעמדו'", **Ynet**, 7 במארס 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4932200,00.html>.
- 39 יובל נח הררי, "האמת החילונית", **ידיעות אחרונות**, 31 באוגוסט 2017, <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5010322,00.html>.
- 40 ראו: יאיר אלטמן, "שקד: מערכת המשפט היא חלק מההתיישבות", **ישראל היום**, 26 בספטמבר 2017, <http://www.israelhayom.co.il/article/506269>; דברי השר לוינ נאמרו בתגובה להחלטת נשיאת בית המשפט העליון שלא לשלוח נציג לאירוע לציון יובל להתיישבות ביהודה ושומרון.
- 41 יש לצייין שבקרב מצביעי הימין, אחוז נותני האמון נמוך מאשר בקרב מצביעי השמאל. ראו: תמר הרמן ועמיתים, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, <https://www.idi.org.il/media/7799/democracy-index-2016.pdf>.
- 42 נאום הנשיא ריבלין, אוקטובר 2017, <https://www.haaretz.co.il/st/inter/Hheb/images/rivlin.pdf>.

- 42 חשיבותו של מרכיב זה לביטחון הלאומי מתבטאת במסמך אסטרטגיית צה"ל, ה"ש 26 לעיל, עמ' 9.
- 43 בחירתו של דונלד טראמפ אומנם מצביעה לכאורה על היחלשות התפיסה הליברלית, אולם קשה להעריך אם זו מגמה שתימשך לאורך זמן. מעבר לכך, הערכים הליברליים מוטמעים בשיטה האמריקאית, אשר פעמים רבות קושרת את ידי הנשיא כאשר הוא מנסה לפעול בניגוד לערכים אלה. ראו לדוגמה: Alex Wagner, "Trump Battles Constraints on His Power", *The Atlantic*, November 10, 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/11/trump-battles-constraints-on-his-power/545486/>

# הערכה אסטרטגית כוללת

## עשרה מעצבים ועשרה אתגרים, דילמות והמלצות

### עמוס ידלין

שבע שנים לאחר תחילת הטלטלה במזרח התיכון ושנתיים לאחר חתימת הסכם הגרעין בין המעצמות לבין איראן מתבהרים קווי המתאר של המציאות המתהווה באזור – השחקנים, היריבויות, השותפויות, החזיתות, יחסי הכוחות והתנהלות המעצמות הגדולות. לאחר כמעט שנה לכהונת הנשיא דונלד טראמפ בארצות הברית מתחווים גם מאפייני הממשל והשפעותיו בזירה הפנימית, ברחבי עולם ובמזרח התיכון. כל אלה מעצבים את הסביבה האסטרטגית הנוכחית של ישראל ואת מרחב חלופותיה למדיניות לקידום האינטרסים הליברליים שלה. בפתח השנה ה-70 לעצמאות ישראל, מאזן הביטחון הלאומי שלה חיובי ואיתן מאוד, אולם בסביבתה מסתמנים שינויים שגלומים בהם הן אתגרים והן הזדמנויות משמעותיות.

### רכיבי הסביבה האסטרטגית

**ישראל חזקה, יציבה וגבולותיה שקטים** – גם בשנת 2017 נשמרו עליונותה הצבאית של ישראל במזרח התיכון והרתעתה כלפי אויביה, ביניהם ארגונים לא-מדינתיים ומדינתיים למחצה ובכללם חזבאללה, חמאס ודאע"ש, הקרובים לגבולותיה. הרתעה זו, הניזונה מלקחי המערכות הקודמות בין גורמים אלה לישראל ומהמחשת הנכונות הישראלית לפעול ולגבות מחיר כבד מיריביה גם במחיר הסלמה, מסבירה את השקט בגבולות: אחת-עשרה שנים בצפון ושלוש בדרום. ההרתעה הישראלית עמדה במבחן גם נוכח פעילות נמרצת נגד העברות נשק לחזבאללה ומנהרות בזירת הדרום, אשר בניגוד לזהירות שאפיינה את ישראל בעשור האחרון, היא גם קיבלה עליה אחריות. מאזן העוצמה הלא-צבאית חיובי אף הוא: על רקע החורבן, ההרס ואתגרי הכלכלה

הניכרים בסביבתה, כלכלת ישראל היא חזקה, יציבה, מאפשרת נשיאה בנטל צורכי הביטחון ואף הפכה מוקד משיכה ומודל לחיקוי בשל חדשנותה בתחומי ההיי־טק, הסייבר, החקלאות והיזמות. למרות השפעה שלילית בעניין מדיניותה של ישראל בסוגיה הפלסטינית, היא הצליחה לשמר ואף לקדם את יחסי החוץ שלה במערכת הבינלאומית, ובפרט עם מעצמות העל.

**ארצות הברית תחת ממשל טראמפ** – ממשל טראמפ ידידותי ואוהד לישראל, ורואה עין בעין עם ישראל את רוב רכיביה של הערכת המצב האסטרטגית במזרח התיכון. אולם, השפעת ארצות הברית באזור ממשיכה להישחק ומעמדה הבינלאומי נחלש. לחיוב ניתן למנות את מאמצי ארצות הברית לחזק את היחסים עם בעלות בריתה המרכזיות באזור – ערב הסעודית, מצרים וישראל, את ההתייחסות לאיראן כאל יריב מרכזי ואיום על יציבות האזור שיש לבלום אותו, את הפעילות נגד השימוש בנשק כימי על ידי משטר אסד בסוריה, וכן את התמיכה הדיפלומטית בישראל במועצת הביטחון ובמוסדות האו"ם והכרת הנשיא טראמפ בירושלים כבירת ישראל.

מנגד, עדיין לא ברור היכן התייצב הממשל – בין הנטייה לבדלנות ולהתמקדות בבעיות הפנים של ארצות הברית לבין השיח בדבר הצורך בחיזוק עוצמתה הצבאית ונכונותה להפעיל כוח מסיבי נגד יריביה בעולם. הממשל לא גיבש אסטרטגיה כוללת למימוש המטרות שהוגדרו על ידו ולא גילה נכונות לפעולה, מעבר לזו שהופגנה בעבר על ידי ממשל אובמה. עיקר מעייניו של הממשל נתונים למשבר בצפון קוראה, למאמצי חקיקה ולחקירות "רוסיה גייט", כאשר מוסדותיו וגופי המטה שלו מוחלשים ומאוישים חלקית, ויכולתו לנהל באופן מתמשך ושיטתי מגוון סוגיות מורכבות במקביל מוגבלת. במזרח התיכון, יעד המדיניות המרכזי של מיטוט 'המדינה האסלאמית' בסוריה ובעיראק עומד בפני סיום, ונראה שרוב הפיתוי בושינגטון להכריז "ניצחון" בהקשר זה, ולהתנתק ממחויבות יתר באזור. על ישראל להביא בחשבון את הפער הנרחב בין הרטוריקה החיובית מבחינתה לבין פעילות דיפלומטית וצבאית מינורית ביותר. בנוסף, הקיטוב במערכת הפוליטית האמריקאית גובר, וקרבתה היתרה של ישראל לנשיא מקשה עליה להתבסס כסוגיה דו־מפלגתית, קרי כזו הנוגעת לשתי המפלגות בארצות הברית ונהנית עם קשרים עם שתיהן, ומגבירה את הסיכון עבורה, כאשר תנוע המוטטלת הפוליטית שנית לכיוון המפלגה הדמוקרטית. בהקשר זה יודגש גם קרע הולך ומתרחב בין ישראל לבין יהודי ארצות הברית, שרובם הגדול בין מתנגדי טראמפ, בעיקר על רקע מדיניות ממשלת ישראל בסוגיות דת, מדינה וחברה אזרחית. קרע זה אף הולך ומחריף בעידודם של גורמי דה־לגיטימציה לישראל ואנטישמיות,

אשר פעילותם משתכללת, פונה לקהלים חדשים ומכוונת לפגיעה ארוכת טווח במעמדה של ישראל ובביטחונם האישי של יהודים.

**רוסיה היא המנצחת הגדולה במזרח התיכון בשנתיים האחרונות** – דווקא על רקע חולשתה היחסית של רוסיה בתחומי הכלכלה, בידודה המדיני בשל סיפוח חצי האי קרים והמלחמה באוקראינה, היא הצליחה לבסס את מעמדה במזרח התיכון בזכות מהלכיה בסוריה. התערבותה הצבאית במלחמה בסוריה לפני כשנתיים, אומנם בכוח מוגבל אך בעוצמה גבוהה, שינתה את מגמת המערכה. רוסיה השיגה את כל יעדיה באמצעות מעורבותה המדודה בסוריה, אשר הוכיחה שיש לפעמים פתרון צבאי – אם יודעים להפעילו באופן נכון ובנחישות. בן חסותה משטר אסד חזר לשלוט ברוב השטח הסורי, רוסיה קנתה לעצמה את הבכורה כשחקנית המדינית המובילה בעיצוב הזירה הסורית ובייצובה, תוך דחיקת ארצות הברית והחלשתה, וביססה בשטח סוריה עוגנים צבאיים, ימיים ואוויריים לאחירתה האסטרטגית בה לדורות. זאת, בלי לשקוע ב"ביצה טובענית", כפי שחזה הנשיא אובמה שיקרה. רוסיה משכילה לשמור על יחסים טובים עם כל השחקנים במזרח התיכון, גם אם שוררת ביניהם יריבות מרה: איראן וערב הסעודית, ישראל והפלסטינים, טורקיה והכורדים, מצרים וקטר. בזירה העולמית נהנית רוסיה מהחלל האסטרטגי המתרחב שמותיר לה ממשל טראמפ בשל שילוב מדיניותו ושיתוק המערכות של הממשל האמריקאי, על רקע חקירות מגעיו עם ממשלת רוסיה ומעורבותה בבחירות האחרונות לנשיאות. יחסי ישראל עם רוסיה מורכבים: בטווח הקצר וברמה הטקטית משכילה ישראל, באמצעות דיאלוג אסטרטגי וערוצי תיאום מבצעיים, לשמור לעצמה מרחב פעולה מסוים בסוריה ללא חיכוך עם כוחות רוסיה, והיא חולקת עימה אינטרס בסיסי של ייצוב הזירה והרחקת עימותים. עם זאת, ברמה האסטרטגית קיימת התנגשות אינטרסים מהותית בין ישראל לבין רוסיה, המאפשרת ואף מעניקה גיבוי להתבססות איראן ושליחיה בסוריה, והחותרת להחליש את ארצות הברית ואת השפעתה. גם בזירה הבינלאומית ממשיכה רוסיה לתמוך בעמדות פלסטיניות מסורתיות, ונראה כי מי שקיווה להצבעת וטו רוסית על הצעה אנטי־ישראלית במועצת הביטחון של האו"ם – נכונה לו עוד המתנה ארוכה.

**סין – מעצמת כלכלה ותשתיות, בפרופיל אסטרטגי נמוך** – סין ממצבת את עצמה כשחקנית מובילה ואחראית במערכת הכלכלית העולמית ובמוסדות הבינלאומיים, כשברקע תחרות כלכלית ברורה בינה לבין ארצות הברית. עיקר עניינה של סין במרחב אסיה והפסיפיק, שם מתחדדת התחרות הבין־מעצמתית. במזרח התיכון מותירה סין את עיצוב הנוף המדיני־ביטחוני ואת הנשיאה בעלויותיו הצבאיות והמדיניות של נוף זה לרוסיה ולארצות הברית, בעוד היא ממשיכה להתמקד בעיקר במישור



הכלכלי ובניהול דיפלומטיה סמלית, ומסתפקת בנוכחות צבאית מזערית במשימות בינלאומיות מוסכמות: כוחות שמירת שלום ומבצעים נגד פיראטים. בדומה למדיניות של רוסיה במזרח התיכון, זו של סין מבוססת על יחסים מקבילים עם כלל גורמי הכוח הרלוונטיים באזור, גם הניצים ביניהם כמו ערב הסעודית ואיראן. כן מקיימת סין קשרים עם ישראל, בפרט כמקור חשוב לחדשנות ולטכנולוגיה. עמדתה המדינית של סין בסוגיות השנויות במחלוקת בין ישראל לשכנותיה היא לצד הערבי-מוסלמי, וכך גם דפוסי הצבעתה במוסדות הבינלאומיים. עם זאת, מספר תהליכים מבשרים על ניצני שינוי במדיניותה באזור: האינטרסים של סין באזור בהשקעות, בפרויקטים ובהיקף העובדים הסינים מתרחבים ומעמיקים, ומצטרפים לצרכיה במשאבי האנרגיה ולעניינה בביטחון נתיבי השיט; 'יוזמת חגורה ודרך' ('דרך המשי החדשה') התשתיתית-אסטרטגית מגלמת פוטנציאל למעורבות סינית גוברת בכלכלת האזור ובתשתיותיו; יעדיה של סין כפי שהוגדרו גם לאחרונה כוללים את הפיכתה למעצמה עולמית וימית בעלת כוחות מזוינים מודרניים, שיאפשרו לה להגן בעצמה על האינטרסים שלה בעולם. לבסיס צבאי ראשון מחוץ לסין שהוקם בג'בוטי מצטרפת גם מגמה של יצוא בטחוני מסין למזרח התיכון, בדגש על מערכות "נישה" כגון כלי טיס בלתי מאוישים, בהתאם למגמות בניין הכוח של צבא סין ותעשיותיה הצבאיות. לפיכך, יש להניח שתחול עלייה מתונה בפרופיל פעילותה המדינית באזור, ובראייה רב-שנתית גם בחתימתה הצבאית-ביטחונית בסביבתה האסטרטגית של ישראל – הגם שב"מאפיינים סיניים" ולא בסגנון הרוסי או האמריקאי. לישראל יש כיום השפעה מועטה, אם בכלל, על עמדותיה המדיניות של סין בסוגיות הנוגעות לה, ומודעות נמוכה למדיניותה בכלל ובאזור בפרט.

**איראן וסוגיית הגרעין** – למרות שממשל טראמפ עוין את הסכם הגרעין עם איראן ואף הגדיר אותו כ"גרוע ביותר שראה מעודו", ההסכם נשמר במהלך השנה האחרונה על ידי שני הצדדים. הנשיא לא הוציא את ארצות הברית מההסכם – גם אם לא אישר שאיראן ממלאת את סעיפיו, ושההסכם משרת את האינטרסים של ארצות הברית. ההחלטה בנושא הועברה לקונגרס, וגורמים בארצות הברית ובקרבת בעלות בריתה, שחשבו כי ביטול ההסכם יביא יותר נזק מתועלת, הצליחו לשכנע את הממשל שעדיף לנסות לשפרו. בנאומו מ-13 באוקטובר הדגיש טראמפ את הצורך להתמודד עם מגרעות הסכם הגרעין, ובמרכזן: סעיף "שקיעת החמה" המסיר את רוב המגבלות מאיראן, איכות הפיקוח באתרים לא מוכרזים ובקבוצת הנשק וסוגיית הטילים הבליסטיים, שנשארה עמומה בהחלטת מועצת הביטחון 2231. קשה לראות כיצד אפשר יהיה לשפר את ההסכם בדרך חד-צדדית, למשל בחקיקה בקונגרס, במצב

שהמעצמות הנוספות השותפות להסכם לא ישתפו פעולה, כנראה. במקרה זה תונח לפתחו של הממשל דרישה לעמוד בהבטחותיו, ושוב ייווצר לחץ על הנשיא טראמפ לפרוש מההסכם. אם יינקטו פעולות חד-צדדיות בקונגרס ולפי צווים של הממשל, הן עלולות לפגוע בקיום ההסכם יותר מאשר לשפר אותו, וזאת גם אם איראן מעריכה עדיין שהמשך ביצוע ההסכם הוא אינטרס שלה. בינתיים, אין היערכות מצד ארצות הברית וגורמים אחרים לעידן שלאחר 10-15 שנים מתחילת ביצוע ההסכם, שבו יפוגו הגבלות עיקריות על תוכנית הגרעין של איראן והיא תוכל לחזור לבנייה ולהפעלה מסיבית של תשתית גרעין, שתקצר מאוד את זמן הפריצה לנשק גרעיני.

**האתגר האיראני בסוריה עם הכרעת המלחמה במדינה** – המלחמה בסוריה הוכרעה לטובת הקואליציה שתמכה באסד, וכך התחזק מחנה איראן ותומכיה ונחלשו המחנות האחרים – סונים על גוניהם. חברת המחנה השיעי-האיראני למחנה האסלאם הפוליטי הסוני, הכולל את טורקיה, קטר ותנועת 'האחים המוסלמים' היא התפתחות בעייתית שיש לבחון באופן מתמיד. משטר אסד השתלט מחדש על מרבית השטחים שאיבד בזמן מלחמת האזרחים, דאע"ש איבד את אחיזתו הקרקעית והאופוזיציה למשטר נחלשה מאוד. בנוסף, תגובת המחנה השיעי-האיראני למחנה האסלאם הפוליטי הסוני – בהובלת טורקיה, קטאר והאחים המוסלמים, מחמיר את האיום מצפון. זו התפתחות בעייתית, שיש לבחון באופן מתמיד את מאפייניה. עם זאת, מלחמת האזרחים לא הסתיימה, הלחימה צפויה להימשך והתהליך המדיני לעיצוב סוריה העתידית יהיה ממושך ומסובך. האתגר העיקרי לישראל בהקשר זה הוא כוונת איראן להתבסס בסוריה מבחינה תשתיתית וצבאית, ולאיים על ישראל משם בהיקף ובאמצעים שנעדרו מהזירה עד עתה, בדגש על מיליציות שיעיות בהיקף נרחב. עם זאת, חשוב לציין שהאיראנים אינם "על הגדרות", האיום נמצא עדיין בשלבי התהוות ראשוניים, ולפיכך נכון להתייחס אליו כאל אתגר מתמשך של בניין כוח אויב במרחב סמוך, בדומה למודל בניית חזבאללה בלבנון. בנוסף, לפריסה צבאית בסוריה מגבלות רבות עבור איראן (עלויות וקווי אספקה ארוכים), והיא תיצור לישראל כר נרחב לאיסוף מודיעין ומטרות אטרקטיביות לתקיפה, במרחב פעולה קרוב ומוכר.

**תבוסת דאע"ש והתהוות התצורה הבאה של הג'האד העולמי** – בשנה האחרונה נחלש באופן בולט הציר הסלפי-ג'האדי, כתוצאה מפעולה תכליתית של קואליציה עולמית ואזורית לחסלו. 'המדינה האסלאמית' איבדה כמעט לחלוטין את המאחז הטריטוריאלי העיקרי שלה בעיראק ובסוריה, אם כי עדיין יש לה ולאל-קאעדה מאחזים מוגבלים במזרח התיכון – בחצי-האי סיני, בצפון אפריקה ובתימן – וכן מחוץ לאזור. דאע"ש 2.0, כלומר חזרה לתנועה לא טריטוריאלית או מעבר לבסיסים

חדשים, הוא אפשרות סבירה. האידיאולוגיה אטרקטיבית, בעיקר בקרב קהילות של מוסלמים שחשים מקופחים ונדכאים. לתאי דאע"ש וליחידים הפועלים בהשראתו פוטנציאל ניכר לפעילות טרור ולערעור יציבות הן במדינות ערב והן ברחבי העולם, ובמידה פחותה אף בישראל.

### **המחנה הסוני המתון נחלש, אך מסתמנת תפנית משמעותית בערב הסעודית –**

הציר הסוני-פרגמטי כשל במספר חזיתות: בבלימת התפשטות הציר האיראני בסוריה, שם, כאמור, הוכרעה המערכה לטובת הקואליציה הרוסית-איראנית; בתימן, משם ממשיכים החות'ים לשגר טילים לליבה של ערב הסעודית; במערכה הדיפלומטית לנתק את קטר מאיראן ומ'האחים המוסלמים'; וגם בלבנון, שם מעמדם של חזבאללה ואיראן רק מתחזק. תבוסת 'המדינה האסלאמית' בעיראק מחזקת גם היא את השפעתן של איראן ושל המיליציות השיעיות. ברחבי המזרח התיכון נתפס הציר בהובלת איראן כמנצח – התפתחות הדוחפת את מדינות הציר הסוני להשקיע יותר משאבים במאבק עם איראן. את הציר מובילה ערב הסעודית, העוברת תהליך פנימי דרמטי של חילופי הנהגה ומשמרות. נסיך הכתר מוחמד בן סלמאן מנהל בפועל את הממלכה, משתלט על מרכזי הכוח הצבאיים, נלחם בשחיתות, פועל למותן את הממסד הדתי ונוקט מדיניות אסרטיבית ותוקפנית יותר כלפי איראן. הצלחת מהלכיו החברתיים והכלכליים של בן סלמאן והעברתה של ירושת השלטון אליו מידי המלך סלמאן ללא זעזועים תוכל למצבו כ"אטא-טורק הסעודי" ולהציב דגם של "אביב ערבי" לא אלים, המונחה מלמעלה למטה. אך לנוכח עומס האתגרים העומדים בפניו ב-זמנית, תרחיש בו נקלעת ערב הסעודית לתקופה קשה של אי-יציבות פנימית הוא בסבירות לא נמוכה ובעל משמעויות כבדות בעבור מאזן הכוחות ויציבות במזרח התיכון כולו.

### **הזירה הפלסטינית – קיפאון, פיוס וציפייה לתוכנית "העסקה האולטימטיבית"**

**של הנשיא טראמפ** – השנה האחרונה התאפיינה בהמשך הקיפאון המדיני בזירה הישראלית-פלסטינית. במישור הביטחוני הצליחה ישראל להמשיך לשמר מציאות נוחה, הרתעה ושקט מול רצועת עזה, וכן היקף פיגועים ונפגעים נמוך יחסית ביהודה ושומרון ובתוך גבולות המדינה, וכן לשמר הרתעה אפקטיבית. השקט נשמר גם נוכח תקרית מרובת הרוגים בשורות הג'האד האסלאמי, בעת הריסת מנהרה של הארגון בידי צה"ל. למרות זאת, יש להמשיך להביא בחשבון אפשרות של הסלמה בלתי נשלטת כתוצאה מתקריות בשטח, גם כאשר שני הצדדים אינם רוצים בעימות. משמעותם של דברים אלה היא כי חזית ההתנגדות הצבאית לישראל אינה יעילה. גם האסטרטגיה שהוביל אבו מאזן ל"בינאום הסכסוך" נבלמה השנה, עם חילופי הממשל בארצות הברית ועמדתו התקיפה נגד כל ניסיון לפגוע בישראל בזירת הבינלאומית ובמועצת

הביטחון של האו"ם. כישלון שתי החלופות המרכזיות של הפלסטינים בשני העשורים האחרונים – אסטרטגיית הטרור מחד גיסא ובינאום הסכסוך מאידך גיסא – עלול להובילם ל"אסטרטגיית המדינה האחת". בה בעת, בזירה הפלסטינית הפנימית חלו התפתחויות שיש להן פוטנציאל להוביל למהלכים משמעותיים – אם לכיוון המשך הנתק בין הצדדים ולהסלמה, ואם לכיוון התנעה מחודשת של תהליך מדיני. ההתפתחות הראשונה היא רצונו של יושב ראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס, המודע ככל הנראה לתום תפקידו ולחילופי מנהיגות קרבים באש"ף וברשות, להותיר חותם היסטורי ולהשפיע על עתיד הפלסטינים לפני עזיבתו. לפיכך הוא מגלה, שלא כמנהגו, אסרטיביות רבה יותר ונכונות לסיכונים. ההתפתחות השנייה היא חילופי מנהיגות בחמאס ועליית מנהיגות מקומית, שהפנימה את המחירים שמשלם הארגון בדעת הקהל הפלסטינית בגין בידודו המדיני, ואת אי-הצלחתה לחלצו מהמשבר הכלכלי-חברתי ברצועת עזה. על רקע זה היא מנסה להתקרב למצרים תוך שימור הקשרים עם איראן, הנחוצים לזרוע הצבאית. הביטויים של התפתחויות אלו הם שמירה על הפסקת האש על ידי חמאס בעזה וכן הסכם הפיוס בין פתח לחמאס, שסוכם בקהיר באוקטובר 2017. קשה להניח ששני הצדדים יצליחו להגיע לפיוס מלא שיכלול הסכמה על גורל הזרוע הצבאית של חמאס, הצטרפות חמאס לאש"ף ועריכת בחירות, ויותר מכך – לא ברור אם שני הצדדים מסוגלים לשמור על רכיבים ישימים יותר של ההסכם שאליו הגיעו. עם זאת, האפשרות ליוזמה מדינית של ממשל טראמפ והניסיונות לקדם פיוס בלחץ מצרי וסעודי מצביעים על סיכוי טוב יותר כי תישמר היציבות מול עזה, וכי הידברות בין ישראל לממשלה ברמאללה, בתיווך ממשל טראמפ וללא יכולת של חמאס לשבשו, תהיה אפקטיבית. במרכז העשייה המדינית עומד רצונו של הנשיא טראמפ להשיג את "העסקה האולטימטיבית" בין ישראל לפלסטינים. ואולם, הצוות הראשות חתנו של הנשיא ג'ארד קושנר והמתווך הראשי ג'ייסון גרינבלט לא הגיעו להישגים כלשהם עד סוף שנת 2017, ונראה כי שלב הלימוד של צוות זה הסתיים. על רקע זה נראים סימנים לספקות בקרבו לגבי היתכנות משא ומתן על הסכם הקבע, שיביא למימוש "העסקה", והוא היה מעדיף לאמץ מטרות יותר צנועות וגישה תהליכית להתקדמות הדרגתית. בנוסף, ההכרה בירושלים כבירת ישראל הובילה להכרזות פלסטיניות על הפסקת התהליך המדיני ועל אי-קבלת ארצות הברית כמתווך הוגן. עדיין פתוחה השאלה אם הנשיא יחליט לדבוק במטרה השאפתנית יותר, ובמסגרת זו יפרסם צוותו בתחילת 2018 נייר עקרונות להסכם מטעמו. במקרה זה, ישראל והפלסטינים, החוששים ממהלכיו של נשיא בלתי צפוי ואימפולסיבי, יתמקדו כנראה בתגובות שמטרתן תהיה להטיל את האשמה בכישלון יוזמת הנשיא על הצד השני.

**החברה הישראלית: הקצנה, שסעים, השחתה וערעור מוסדות** – בזירת הפנים בישראל בולטות מחלוקות על אודות האיזון הראוי בין ערכים לאומיים-יהודיים לבין ערכים דמוקרטיים-ליברליים. מחלוקות אלה מציבות בפני ישראל את אתגר שימורה כמדינה יהודית, דמוקרטית בטוחה וצודקת. חקיקה אגרסיבית הפוגעת במאפייניה הדמוקרטיים של המדינה, פגיעה באיזון המסורתי והעדין בין הרשויות, מאבק להחלשת התקשורת ויתר שומרי הסף – כל אלה מחריפים את הקיטוב. הקולות הקיצוניים בחברה הישראלית יוצרים רושם של שבר פנימי. הנהגת המדינה מצדה אינה פועלת לשיכון ולהרגעת הרוחות, אלא מלבה את האש. התקפות של גורמים קיצוניים וקמפיינים שלוחי רסן ברשתות החברתיות נגד נשיא המדינה, נגד צה"ל וגורמי ביטחון אחרים, וכן ערעור על פסיקות של ערכאות משפטיות, למשל בהקשרה של פרשת הירי במחבל המנוטרל בחברון, לא שוככים. גם מגמת המתח הגובר בין הצבור היהודי למיעוט הערבי במדינה לא נבלמה. מעורבות בפיגועים של האזרחים הערבים בישראל, על אף היקפה המצומצם, חיזקה את דימוי המיעוט הערבי כאויב בקרב שכבות רחבות בצבור היהודי. לקראת שנת 2018, מוערך כי משברים פוליטיים חריפים ומתחים בסיסים ימשיכו לאתגר את חוסנה ועוצמתה של החברה הישראלית – דווקא כאשר מעמדה של המדינה ביחס לאיומים החיצוניים חזק מתמיד.

### **אתגרים, דילמות והמלצות**

ישראל הצליחה בעשור האחרון להסתגל היטב למציאות המזרח-התיכונית המשתנה, להתחזק מבחינה צבאית ומדינית ולתמרן בדרך שמנעה עימותים קשים ומלחמות. אולם, לקראת שנת 2018 נראה כי בפתחו של פרק חדש בטלטלה האזורית מצטמצם חלון ההזדמנויות המדיני והצבאי שנוצר לישראל בשל המשברים בזירה האזורית והסכסוך הגרעיני עם איראן, וישראל נדרשת לכמה סוגיות מפתח המתייחסות הן לאיומים בטווחי הזמן הבינוני והרחוק והן לניצול ההזדמנויות:

**אתגר המערכה בין המלחמות נגד הציר האיראני ובזירה הצפונית** – עם דעיכת מלחמת האזרחים בסוריה ובפתחו של שלב חדש בהתבססותה של איראן במרחב הקרוב לישראל, האתגר המרכזי הנכון לישראל בשנים הקרובות הוא התמודדות עם בניין הכוח המבצעי והטכנולוגי של איראן ושליחיה בסוריה ובלבנון, בדגש על רכיבי האיכות שלהם. דפוס הפעולה של ישראל בעשור האחרון נגד התעצמות חזבאללה עבר ללא תגובה משמעותית של אויביה בצפון. התמודדותה של ישראל מעתה תצטרך להתבטא במערכה מאתגרת ורחבה בהרבה מול שלושת גורמי הכח המרכזיים בצפון – איראן, חיזבאללה וסוריה. ישראל תידרש לענות הן על המבנה של מערכת בניין

הכוח המתהווה מטהראן ועד החזית, והן על שינויים אפשריים במדיניות הפעלת הכוח של משטר אסד, איראן וחזבאללה. כך תצטרך ישראל לשקול בהתמדה את מאפייני פעולתה ואת אתגרי השליטה בהסלמה, ובתנאים החדשים: האם, כיצד, מתי והיכן לתקוף גורמים איראניים, את שליחיה השיעים של איראן מרחבי המזרח התיכון, מתקני צבא וייצור אמצעי לחימה ונכסים אסטרטגיים. הדילמה המרכזית תהיה: כיצד ליישב את המתח בין פגיעה בהתעצמות האויב כדי לצמצם את האיום על ישראל בעתיד, לבין הסיכון בהסלמה קרובה בשל הפעילות. אגב כך תידרש ישראל להתמודד לאורך זמן עם אויביה על ידי שרטוט קווי התיחום וכללי המשחק בסביבה החדשה, בעיקר באמצעות שילוב פעילות צבאית ותקשורת אסטרטגית ("טילים ומילים"), הן מול גורמי האויב והן מול רוסיה, כשחקנית חשובה בזירה שאינה נתפסת כאויב. לישראל מנוף משמעותי מול איראן ורוסיה, והוא יכולתה לפגוע בהצלחתם בשימור משטר אסד וביציבות בסוריה. שרידות המשטר ושיקומה הכלכלי של סוריה הם אינטרסים רוסיים-איראניים שישראל יכולה למנפם לטובתה.

**אתגר "מלחמת הצפון הראשונה" / מלחמת לבנון השלישית – לא ישראל ולא חזבאללה מעוניינים במלחמה נוספת ביניהם. עם זאת, פעילות ישראלית שתכליתה לפגוע בהתעצמותה ובהתבססותה של איראן בסוריה, לצד התפנות חזבאללה מהמשימה להצלת אסד בסוריה, יכולים לדרדר את הצדדים ולהסלים עד כדי "מלחמת הצפון הראשונה", שלא תהיה מוגבלת בהכרח ללבנון ("השלישית").** נכון להניח כי מלחמה זו תתרחב לעימות עם הכוחות האיראניים ושליחיהם בסוריה, ואולי גם עם כוחות צבא סוריה, ואפשר שתתנהל במקביל למערכה מול חמאס בדרום. כל אלה יהפכו עימות בצפון למלחמה בהיקף רחב מזה שישראל התנסתה בו מאז 1973. על כן, ישראל חייבת לעסוק בעדיפויות ובקדימויות האסטרטגיות והאופרטיביות שיהיו כרוכות בניהול מערכה מול שלושה גורמים עוינים בצפון – סוריה, חזבאללה ואיראן ובנוכחות רוסית. ישראל צריכה להתכונן לשלושה תרחישי מלחמה בצפון: ממלחמה בלבנון בלבד, מלחמה משולבת, סוריה ולבנון – כולל אלמנטים איראניים ושיעים הפועלים בלבנון, למלחמה הכוללת גם מעורבות איראנית מאיראן. ישראל הבהירה שכללי המלחמה יהיו שונים מאלה שהיו בתוקף ב-2006. חזבאללה ולבנון הם כיום ישות פוליטית וצבאית אחת, וכללי ניהול המערכה, בחירת המטרות והפעלת האש והתמרון יותאמו לתצורה הפוליטית העדכנית בלבנון. מדובר בעימות שנדרש ללמוד את מאפייניו ולהתכונן אליו מרמת ממשלת ישראל ומטה, מן המישור המדיני דרך הצבא-אסטרטגי ועד המענה האופרטיבי והטכנו-טקטי, תוך התאמה לתנאי הזירה ולחימוש האויב שנצבר בשנים האחרונות: טילים בליסטיים, הגנה אווירית, כלי טיס

בלתי מאוישים, טילי חוף־ים ויחידות שינסו לכבוש יישובים בגליל. לגבי סוריה, לא יהיה זה מאוחר לעזור לעם הסורי לנהל את עתידו ללא בשאר אסד.

**אתגר תיקון הסכם הגרעין האיראני והכלת השאיפות האיראניות להגמוניה במזרח התיכון** – ממשלת ישראל נמצאת בעמדה נדירה – היושב בבית הלבן רואה עימה עין בעין את האיום מאיראן ואת הבעייתיות שבהסכם הגרעין. יש להפוך הסכמות אידיאולוגיות והצהרתיות אלו בין ישראל לארצות הברית להסכם רשמי – "הסכם מקביל" בנוגע לאיום האיראני בכללו, ותיקון הסכם הגרעין במרכזו. על ישראל לחתור לגיבוש הבנות רשמיות עם ארצות הברית, שיהיו מעוגנות ב"הסכם דו־צדדי מקביל" בנוגע לאסטרטגיה משותפת מול מנעד האיומים האיראניים במזרח התיכון. לאסטרטגיה משותפת זו אמורות להיות שלוש מטרות: למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני או התבססות על סף הגרעין, "מרחק אפס" מפצצה; לבלום את הפעילות החתרנית האיראנית באזור ואת תמיכתה בטרור; לפגוע במאמצים לחיזוק יכולותיו הקונוונציונליות של הצבא האיראני, שיבסס את ההשפעה האיראנית באזור. מסגרת ההבנות בין ישראל לארצות הברית צריכה להתייחס לשלושה נדבכים. הנדבך הראשון – הסדרת המענה המשותף של שתי המדינות לאיומים הגלומים בהסכם הגרעין בטווח הזמן הקצר והארוך. חשוב לציין כי למרות האיומים, בשנים הקרובות תהיה מציאות עם הסכם עדיפה על מציאות ללא הסכם, והיא תאפשר לישראל ולארצות הברית להתכונן יחד למאבק באיומים החמורים יותר בטווח הזמן הארוך. בשלב זה, ואם איראן לא תיתפס בהפרת ההסכם, נכון יהיה שארצות הברית לא תנטוש אותו. אם ההסכם יבוטל, חשוב שתהיה זו תוצאה של החלטה איראנית ולא אמריקאית. על ההסכם המקביל להגדיר מה ייחשב הפרה איראנית ומה יהיו התגובות לתרחישים שונים של הפרות, לרבות פריצה איראנית לפצצה. חשוב שההסכם יבטיח יכולת ישראלית עצמאית לעצור את איראן אם זו תחליט לפרוץ לפצצה בזמן קצר, וכי ישראל לא תהיה תלויה בתגובה הבינלאומית, שגיבושה מצריך זמן רב לתיאום ולביצוע. על ההסכם לתאם את המאמץ המודיעיני שישלים את הפיקוח הבינלאומי ויוכל להחליפו לאחר תום ההסכם. במסגרת זו יש גם לתת מענה לאיום של תפוצת נשק גרעיני למדינות נוספות במזרח התיכון.

הנדבך השני צריך לכלול הסכמה על הפרמטרים לתיקון הסכם הגרעין, כך שיתן מענה לצרכים של ישראל וארצות הברית: הארכת סעיפי ה"שקיעה" (פקיעת תוקף המגבלות המרכזיות על תוכנית הגרעין) או התנייתם בשינוי ההתנהגות האיראנית בתחומים לא־גרעיניים; שיפור הפיקוח הבינלאומי על האתרים האיראניים החשודים בקידום פעילות גרעינית צבאית; אימוץ החלטה חדשה מטעם מועצת הביטחון של

האו"ם אשר תאסור בלשון ברורה יותר מהחלטה 2231 על ניסויי טילים וטילי שיוט, המסוגלים לשאת ראש קרב גרעיני; סיום האמברגו הצבאי על איראן רק לאחר שינוי במדיניות האיראנית בתחומים לא־גרעיניים.

הנדבך השלישי בהסכם – חשוב שיסדיר את המאבק המשותף באיומים הלא־גרעיניים מאיראן. על האסטרטגיה הישראלית־אמריקאית להתבסס על ההבנה כי איראן היא האחראית לפעילות גרורתית ובעלות בריתה באזור, ועל כן יש לגבות ממנה מחיר גבוה בגין פעילותה החתרנית. לפיכך, יש לעצב את אסטרטגיית הפעולה נגד נכסים איראניים באזור בתגובה למהלכי האסטרטגיים של איראן, וגם לפרובוקציות טקטיות מצידה ומצד שליחיה. יש להרחיב את מאמצי הסיכול נגד הסיוע הכלכלי והצבאי של איראן לבעלות בריתה באזור, ולקדם סנקציות נגד בנקים העובדים עם ארגונים וישויות שסוחרים עם בעלות הברית של איראן (סנקציות משניות). לבסוף, על האסטרטגיה המשותפת לחתור לתקיעת טריז בין רוסיה לאיראן, בדגש על סוגיות המחלוקת ביניהן: עתידו של אסד והיקף הנוכחות האיראנית הצבאית בסוריה, וכן לשפר את שיתוף הפעולה בתחום ההגנה נגד איום הטילים האיראני.

**אתגר חידוש התהליך המדיני ו"העסקה האולטימטיבית"** – לאחר שנה של הכנות מתכוון ממשל טראמפ להציג את תוכניתו להשגת שלום בין ישראל לפלסטינים. העקרונות, הפרמטרים והתהליך לגיבוש ההסכם עדיין לוטים בערפל והצהרת הנשיא בנושא ירושלים אף מסבכת את הסוגיה. ייתכן גם רצון אמריקאי לפצות את הפלסטינים והערבים על "הצהרת ירושלים". ניתן להעריך כי ממשלת ישראל הנמצאת בקשרי עבודה מצויינים עם ממשל טראמפ, תנסה להשפיע על התוכנית כך שהפרמטרים שיוצגו בה לא יהיו קבילים על הפלסטינים, ולנצח ב"משחק האשמה". אין חולק על כך שאם התהליך נידון לכישלון חשוב שישראל לא תואשם בו, אך חשוב הרבה יותר לנצל את התנאים האסטרטגיים, שמעולם לא היו נוחים מהם למדינת ישראל. עוצמתה האסטרטגית של ישראל, נכונות העולם הערבי לתרום לתהליך המדיני ומידת האהדה מצד נשיא ארצות הברית מעולם לא היו כל כך חיוביים לישראל, והם מהווים הזדמנות היסטורית שאל למדינת ישראל להחמיצה. אומנם, הסיכוי להגיע להסכם קבע קלוש עד בלתי אפשרי, אך מהלכים מוסכמים עם ארצות הברית והמעצמות עשויים להוביל להישגים חיוניים בקיבוע פרמטרים עתידיים להסכם (שיפור ביחס לפרמטרים שהציג הנשיא קלינטון), בקידום תנאים לגיבוש הסכם בעתיד ולמימוש בהצלחה, ובעיקר בעצירת הגלישה הנוכחית למדינה אחת, שתהיה בהכרח לא יהודית ו/או לא דמוקרטית. חשוב שממשלת ישראל תאמץ תוכנית פרו־אקטיבית שתבטיח יכולת להגיע בעתיד להסכם שבמסגרתו יישמרו ארבעת עמודי היסוד של תקומת עם



ישראל בביתו הלאומי בארצו: מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה וצודקת. מתווה מדיני המוביל ליעד זה יפורסם על ידי המכון במהלך 2018.

במקביל לעיסוק החשוב בקידום הסכם כולל, המציאות העכשווית בזירה הפלסטינית מהווה אתגר בהיבטי הפיוס הפנים-פלסטיני ושיקום רצועת עזה – בהסכם הפיוס האמור להחזיר את הרשות הפלסטינית לרצועת עזה לא טופלו הבעיות המרכזיות בראייתה של ישראל – אי-קבלת תנאי הקוורטט על ידי חמאס והמשך קיומה של הזרוע הצבאית של הארגון. מוערך כי ההסכם לא ימריא עקב חילוקי דעות פנים-פלסטיניים, ולכן נכון לתת לו ללכת בדרך כל ההסכמים הקודמים בין הרשות לחמאס, בלי שישראל תואשם בכישלונו. עם זאת, סוגיית שיקום עזה ניצבת לפתחה של ממשלת ישראל. שתי סיבות חשובות נמצאות בבסיס מדיניות התומכת בשיקום: סיבה הומניטרית מוסרית – רוב תושבי עזה אינם אשמים בכך שארגון הטרור חמאס השתלט על הרצועה ודרדר אותה לאסון הומניטרי; סיבה תועלתנית – בהיבטים רבים (מים, ביוב, בריאות הציבור, תעסוקה, ותחושת חוסר המוצא) ישראל אינה מנותקת מהרצועה, והיא תושפע ישירות מהמצב הירוד בה. הדרך לקדם את שיקום הרצועה ולהקל את המשבר צריכה להיבחן מול שני תבחינים: היכולת למנוע התעצמות צבאית משמעותית של חמאס בזכות יכולתו שלים יד על כספי וחומרי השיקום, ומניעת התחזקות מדינית של ארגון הטרור. ובמלוא הזהירות, מהלך שיקום נכון בשילוב גיבוי מדיני חזק של מדינות ערב עשוי גם להוות פלטפורמה לשינוי הדרגתי במבנה השלטון ברצועה.

**אתגר חיזוק הברית עם העולם הערבי הסוני** – ישראל מקיימת שיתוף פעולה חסר תקדים עם מדינות ערב שכנות מהמחנה הסוני הפרגמטי. חפיפת האינטרסים והאיומים המשותפים הנשקפים מאיראן ומהאסלאם הקיצוני הביאו להעמקת שיתוף הפעולה גם עם מדינות שיש לישראל הסכם שלום עימן וגם עם מדינות המפרץ, שעימן אין לה יחסים דיפלומטיים גלויים. הלחימה באויב משותף, טרור דאע"ש בסיני, התמיכה החד-משמעית במשטר א-סיסי במצרים וכן ארבעים שנות שלום שנשמר בקפדנות על ידי שני הצדדים הם בסיס להמשך שיתוף הפעולה עם המדינה הערבית הגדולה ביותר. בבסיס שיתוף הפעולה עם מדינות המפרץ וערב הסעודית בראשן ניצבים האיום האיראני והיכולת המודיעינית, הטכנולוגית והכלכלית של ישראל. התחזקות מעמדו של מוחמד בן סלמאן, האיש החזק בערב הסעודית המוביל מדיניות פרו-אקטיבית תוך נכונות לשאת בסיכונים, פותחת לפני ישראל מרחב מעניין נוסף למהלכים אסטרטגיים, בריתות ושיפור נוסף במצבה הגיאוגרפי-אסטרטגי. המפתח למעבר משיתוף פעולה מוגבל וחסוי לשיתוף פעולה גלוי, ובמסגרת זו היערכות משותפת מול אויבים משותפים, הוא כמושבן התקדמות (לא דווקא פתרון) בסוגיה הפלסטינית. כן

נדרש לפעול בדחיפות לתיקון משבר שנוצר עם ירדן בעקבות תקרית שבה היה מעורב מאבטח ישראלי, למצוא פתרון לסוגיות שבמחלוקת בין המדינות, לשתף פעולה מול איומים משותפים ולהדק את היחסים המדיניים, לצד אלה הביטחוניים. בהקשר זה, יש לקדם פרויקטים משותפים לרווחת שני העמים.

**אתגר דאע"ש** – דאע"ש כישות טריטוריאלית הובס בסוריה ובעיראק, וכך איבד את אחיזתו בקרקע אך לא בנוף האסלאמי. לא הובסו תשתיות דאע"ש בלב, בחצי האי סיני, באפגניסטן ובגולן. מחוזות אלו עלולים לשמש יעד ללוחמיו שיגיעו מאזורים שטוהרו. תאי הטרור של דאע"ש ברחבי העולם עדיין פעילים ומוקדים חדשים מתהווים, ובעיקר – הרעיון של דאע"ש חי ברשתות החברתיות ובמסגדים שבהם מטיפים אמאמים קיצוניים. יש סכנה שדווקא עם אובדן הבסיס הטריטוריאלי של 'המדינה האסלאמית' ינסה דאע"ש להמחיש את חיוניותו באמצעות פיגועי ראוה במזרח התיכון, גם נגד ישראל, וברחבי העולם. נכון יהיה לפעול על מנת לסיים את הנוכחות של דאע"ש בדרום רמת הגולן במסגרת הסדרי הייצוב של סוריה, ולהמשיך לתמוך במצרים במלחמתה למגר את דאע"ש בסיני. בנוסף חשוב לא להניח, בהיבט מודיעיני ומבצעי, שהארגון אינו מהווה יותר איום.

**תקציב הביטחון ותפיסת הביטחון** – הסיכוי להתפתחות עימות בזירה הצפונית בשנת 2018 גבוה יותר מאי פעם בעשור האחרון. השילוב בין סיום המלחמה בסוריה לבין הנוכחות האיראנית המתגברת בסוריה, וכן הנכונות הישראלית לפעול מול ההתעצמות האיכותית והכמותית של איראן וחזבאללה בסוריה ולבנון עלולים לדרדר את ישראל להתנגשות רחבה עם חזבאללה ועם כוחות איראניים בסוריה. אפשרות זו מחייבת את האצת המוכנות לעימות אפשרי קרוב, בחינה וקידום פרויקטים מרכזיים שיידרשו בעימות עתידי עם חזבאללה ועם איראן – על כל המשמעויות התקציביות הכרוכות בהגברת מוכנות לעליית המתח הביטחוני, ואולי להידרדרות למלחמה. במקביל, לנוכח השתנות פני הזירה לעומת העימותים הקודמים, נכון להקדים בגיבוש התפיסה האסטרטגית והאופרטיבית למערכה, מהרמה המדינית ועד הרמה המבצעית. במסגרת זו נדרשים הדרג המדיני והצבאי הבכיר להקדים לדון ביעדיה ובתכליתה של מערכה אפשרית, ברכיבי הפתיחה, הניהול והסיום שלה, בגבולותיה ובמאמציה. חשוב שהקבינט יקדים לדון ולהתכונן זמן רב לפני העימות, ולא יתמודד לראשונה עם סוגיות מסובכות וגורליות אלו בזמן המערכה עצמה.

**שימור וקידום הלגיטימציה של ישראל בעולם** – על אף מעמדה האיתן יחסית בקרב ממשלות, ישראל ניצבת בפני אתגר לגיטימציה משמעותי בקרב קהילות נרחבות במזרח התיכון, באירופה ואף באמריקה – אתגר המשתלב במגמה מדאיגה של אנטישמיות

גואה נגד יהודים באשר הם. בליבת מחוללי המערכה נגד ישראל עומד שילוב ייחודי של שלושה כוחות שונים: אסלאם קיצוני, שמאל היפר-ליברלי וימין לאומני, החולקים יעד אסטרטגי משותף – ערעור על זכות קיומה של ישראל בתואנות שונות – ומנהלים נגדה לוחמה "רכה" אך אפקטיבית. הנושא המשמש פלטפורמה מרכזית משותפת למערכה זו נגד ישראל והיהודים הוא המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הנובע לשיטתם מסרבנותה של ישראל בלבד, וממנו נובעות שלל האשמות נגדה בהתמשכות הכיבוש, בגזענות ובמדיניות של אפרטהייד נגד פלסטינים, בקולוניאליזם ובדיכוי ילידים, בשלילת זכויות אדם ואזרח, בפשעי מלחמה וברצח עם. מגוון הטיעונים מאפשר למחוללי המערכה נגד ישראל לפנות למגוון קהלים, לרתום אותם נגד ישראל בשם קידום של סדרי יום מגוונים, וכך להרחיב את בסיס ההתנגדות לישראל. התמיכה האיתנה יחסית בישראל בקרב הממסדים הפוליטיים משקפת יתרון זמני בקרב שכבת גיל בוגרת ומבוססת יחסית, בעוד האסטרטגיה הפוליטית של מחוללי המערכה נגדה מסמנת אתגר קשה למעמדה ולביטחונם של יהודים בקרב קהלים צעירים, שהם הדור הבא של הממסד. המענה מצד ישראל ותומכיה, הגם שהשתפר במידה ניכרת בשנים האחרונות, עדיין לוקה בהתנהלות טקטית מפוזרת ובחוסר משימות מערכתיות מרכזיות, ולכן אינו מדביק את קצב המערכה המתנהלת על ידי הרשת היריבה. מדיניות הממשלה בתחום הפלסטיני ובזירה הפוליטית בישראל מהווה אף היא אתגר חשוב הניצב בפני תומכי ישראל, ומשחקת לידי אויביה. המענה לאתגר מחייב התארגנות משולבת – ממשלתית ואזרחית, בישראל ובחו"ל, של יהודים ושאינם יהודים, תוך שיפור רכיבי המודיעין, אסטרטגיית הפעולה, התיאום ושיתוף הפעולה בין הגורמים הפרוי-ישראליים.

**אתגר ההבנות המעודכנות עם יהדות ארצות הברית** – השתנות מאזן העוצמה בין קהילות היהודים בישראל ובארצות הברית, חילופי הדורות ועימם היחלשות מעמד המוסדות היהודיים, הקיטוב הפוליטי בשתי המדינות כאשר מרבית יהודי ארצות הברית נוטים לסדר יום ליברלי, בעוד מדיניות ממשלת ישראל מצטיירת כלאומנית קיצונית – כל אלה משרטטים את קווי השבר ההולך ומתרחב בין מדינת ישראל לבין הקהילה היהודית הגדולה ביותר מחוצה לה. הקרבה הגדולה בין ממשלת ישראל ובראשה בנימין נתניהו לבין הנשיא טראמפ, שהוא עצמו נמצא במוקד התנגדות ציבורית נרחבת בארצות הברית, לצד החלטות והצהרות קשות של ממשלת ישראל בענייני דת ומדינה, ומנגד שתיקה מטרידה נוכח גילויי אנטישמיות גואים בארצות הברית – רק מחדדים ומחריפים את מערכת היחסים הקשה. בקרב הדור הצעיר הולכת ונחלשת הזיקה לישראל כחלק מרכיבי הזהות של יהודים צעירים. על רקע זה מתפתחת מציאות מדאיגה, שבה חשים יהודים קושי גובר להגן על ישראל בפני מבקריה, ומשלא הצליחו

ליישב בדרכים אחרות את המתח בין תפיסת זהותם הערכית כיהודים לבין מדיניות ישראל, חלקם אף מצטרפים לתנועות הדה־לגיטימציה נגדה. כל עוד נאמנה ישראל ליעודה כבית הלאומי של העם היהודי והיא מחויבת לעתידו ולביטחונו הן בגבולותיה והן בתפוצותיו, הרי היא מחויבת לפעול במרץ לאיחוי הקרעים, לקרב את שתי קהילות היהודים הגדולות בעולם זו לזו ולצקת תוכן חדש למערכת היחסים החיונית לשתיהן. דיאלוג פתוח ואמפתי מחד גיסא והחלטות מנהיגותיות מאידך גיסא, ראוי שיובילו גם לעדכון הסכם מ־1950 בין דוד בן־גוריון ליעקב בלאושוטיין, אז נשיא הוועד היהודי האמריקאי, שהסדיר את היחסים הקרובים בין מדינת ישראל ליהדות ארצות הברית, וימסדו את היחסים על בסיס שותפות חזקה והבראת הקשר החיוני ביניהם.

### **אתגר חידוש הסולידריות והפיוס הפנימי, וצעדים לשיכון המתחים הפנימיים**

**בתוך ישראל** – על ההנהגה הפוליטית בישראל להתנהל בממלכתיות, שמשמעותה הגנה פומבית, נחרצת ועקבית על מערכת המשפט ואכיפת החוק, וכן על צה"ל וגורמי הביטחון. שתיקה לנוכח מתקפות על מוסדות אלה, ובפרט תמיכה במי שפוגע באלה ובעצם הפגיעה, מדרדרת את ישראל לעבר עתיד לא דמוקרטי. על כן, יש לחזק את מעמדם של שומרי הסף – היועצים המשפטיים, בית המשפט, מבקר המדינה, האופוזיציה והתקשורת, תוך דיון ענייני על אודות היקף ותוכן הביקורת על הממשלה, ולא על עצם השמעת הביקורת. בה בעת, יש לנהל דיון ערכי, מהותי וציבורי, לגבי האיזון בין ערכים יהודיים לבין ערכים דמוקרטיים, תוך הקפדה על הרחקת הדיון מהקצוות הקיצוניים, הבוטים והקולניים.

לכן חשוב להמשיך בביצוע התוכנית לקידום המיעוט הערבי ושילובו, להימנע מחקיקה שבאה לפגוע במעמדו של ציבור זה, ולקדם דיאלוג נרחב יותר בין הזרמים בחברה היהודית והערבית כדי לקבוע כללי משחק לזירה הפוליטית-חברתית, במטרה לצמצם את הקיטוב ולגבש בסיס משותף להמשך החיים יחד במדינת ישראל.

### **סיכום והגדרת אסטרטגיית העל**

- כאשר ישראל ניגשת לטפל בסוגיות אלו, עומדים לרשותה כמה נכסים חשובים:
1. עוצמה צבאית, יציבות ביטחונית, תפקוד מדינתי וחוסן כלכלי בולטים, על רקע המשבר ברוב מדינות המזרח התיכון וברבות ממדינות העולם.
  2. מערכת יחסים משופרת עם הממשל האמריקאי ונשיא אוהד, הרואה עימה עין בעין את מרבית הסוגיות האסטרטגיות במזרח התיכון.
  3. יחסים טובים עם רוסיה ודיאלוג אפקטיבי עם מנהיגותה.
  4. יחסי כלכלה צומחים במהירות עם מדינות הענק באסיה – סין והודו.

5. מזרח תיכון ערבי המודע להתרחבות האינטרסים המשותפים בין מדינות באזור לבין ישראל וליתרונות הגלומים בשיתוף פעולה עימה, ומכאן פתיחות גוברת לאפשרות של דיאלוג, שיפור היחסים ושיתוף פעולה, אם כי בפרופיל נמוך.

הגעה להסכם מקביל בין ישראל לארצות הברית לגבי סוגיות הגרעין האיראני ומערכה נגד החתרנות וההתעצמות של איראן ושליחיה במזרח התיכון, ובעיקר בסוריה, הם חלק מאסטרטגיית-על נדרשת לקראת שנת 2018. גם ארצות הברית וגם העולם הערבי הסוני הפרגמטי יצפו לגמישות ישראלית ולהתקדמות בתהליך המדיני מול הפלסטינים. אך מעבר לציפיות אלו של בעלי בריתה של ישראל, זהו אינטרס ישראלי ראשון במעלה, שיאפשר לה לעצב את גבולותיה ואופייה. תהיה זו בכייה לדורות אם ישראל תסתפק בסטטוס קוו שהוא למעשה הידרדרות מסוכנת למציאות של מדינה אחת, ותרווה נחת מהדיפת האשמה לקיפאון המדיני למגרש הפלסטיני. לפני מדינת ישראל נפתח חלון הזדמנויות אסטרטגי נדיר, שנכון לנצלו.

תנאים אסטרטגיים טובים אלו עומדים לימין ישראל ומאפשרים לה למנף אותם לקידום האינטרסים שלה בשיפור ביטחונה הלאומי ויציבותה האסטרטגית. תנאי הכרחי למיצוי תנאים חיצוניים אלה הוא ביצור החוסן הפנימי ובמרכזו ממשל תקין, אמון הציבור בשלטון, לכידות החברה, סולידריות ואחדות סביב חזון משותף לעתיד המקיף לא רק את היושבים בציון, יהודים ולא יהודים, אלא גם את יהודי העולם. תמצית המדינאות של מנהיגי הציונות ומנהיגי ישראל הייתה היכולת לזהות מצב אסטרטגי-מדיני או צבאי ולקדם את היעד של ביסוס מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה, צודקת ולגיטימית.

## הכותבים

### העורכים

**שלמה ברום** – עמית מחקר בכיר, מנהל תוכניות המחקר ועורך סדרת '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 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 2009–2018; לאחר מבצע 'עמוד ענן' (רצועת עזה, נובמבר 2012); צוק איתן – השלכות ולקחים** (2014).

**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 2009–2018; צוק איתן – השלכות ולקחים** (2014) וכן **שורה: ממדינה למערכת היברידית – משמעויות לישראל** (2017); **שישה ימים וחמישים שנה** (לקראת פרסום).

### הכותבים

**אסף אוריון** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהל תוכנית סין במכון. תת־אלוף (מיל') אוריון שירת כראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי של צה"ל, באגף המודיעין וביחידה 8200. בין היתר הוביל את ערוץ הקישור

המשולש עם צבא לבנון ויוניפי"ל, השתתף בדיאלוג הביטחוני בין ישראל לארצות הברית והיה נציג צה"ל לשיחות עם הפלסטינים. בוגר תואר שני במנהל ציבורי מבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד. תחומי העניין שלו הם תהליכי למידה, אסטרטגיה ויישומה, ביטחון ישראל וסביבתה ומנהיגות בסביבה מהירת שינויים.

**אפרים אסכולאי** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אסכולאי עבד בוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל, עסק בסוגיות של בטיחות גרעינית וסביבתית ובין היתר שימש מנהל יחסי החוץ של הוועדה. ב-1986 עבר לעבוד בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. במהלך שנת שבתון במכון למדע ולביטחון לאומי (ISIS) בווינגטון כתב את המחקר Verification revisited: the Nuclear Case. הוא פרסם מאמרים העוסקים באי-הפצת נשק להשמדה המונית בכלל ובמזרח התיכון בפרט, וכן את המונוגרפיה Rethinking Nuclear Non-Proliferation Regime (2004).

**אודי דקל** – מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (מיל') 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).

**כרמית ולנסי** – ד"ר כרמית ולנסי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמחה במזרח התיכון בן-זמננו, בלימודים אסטרטגיים, בתפיסות צבאיות ובטרור. היא בעלת תואר דוקטור מהחוג למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב. נושא עבודת הגמר שלה הוא חמאס, חזבאללה וה-FARC כ"שחקנים היברידיים". בין השנים 2010-2011 הייתה עמיתת מחקר בתוכנית Fox Fellowship ללימודים בינלאומיים ואזוריים באוניברסיטת ייל, ניו הייבן. בין השנים 2008-2010 עבדה כאנליסטית ב'מרכז דדו לחשיבה צבאית בינתחומית', וכיום היא מעניקה שירותי ייעוץ ומחקר

לגופי ביטחון ומחקר. בין הפרסומים שהייתה שותפה לכתיבתם ולעריכתם: **סוריה: ממדינה למערכת היברידית – משמעויות לישראל (2017)**.

**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, כמפקד שתי טייסות קרב וכמפקד שני בסיסים של חיל האוויר, וכן עמד בראש מחלקת התכנון בחיל האוויר. אלוף (מיל") ידלין השתתף כטייס קרב במלחמת יום הכיפורים, במבצע 'שלום הגליל' ובמבצע 'תמוז' – תקיפת הכור הגרעיני בעיראק. הוא בעל תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד בבוסטון. בין פרסומיו: **יציבות משטרים במזרח התיכון: מודל לניתוח ולהערכת סיכויי לשינוי שלטוני (2013)**, שהיה שותף לכתיבתו.

**ציפי ישראלי** – עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מתמחה בתחומים: תקשורת וביטחון לאומי, תקשורת וצבא, דעת קהל וביטחון לאומי, יחסי צבא-חברה, חוסן לאומי, שכול ונפגעים ומחאה וביטחון לאומי. היא מרצה בתוכנית לתקשורת פוליטית למנהלים, בחוג למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב וכן בבית ספר לאודר לממשל במרכז הבינתחומי בהרצליה. מחקריה זכו למלגות מטעם הקרן לעידוד מחקרים בתחום התקשורת של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, ועבודת הדוקטורט שלה זכתה בפרס ביטחון ישראל מטעם קרן איהל. מאמריה פורסמו בכתבי עת אקדמיים בארץ ובעולם והוצגו בכנסים אקדמיים ישראלים ובינלאומיים. ד"ר ישראלי ניהלה את פעילות מכוני המחקר של המחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, וכן שימשה חברת סגל באוניברסיטת אריאל, בשנקר ובמכללה האקדמית עמק יזרעאל.

**אמילי לנדאו** – עמיתת מחקר בכירה וראש התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי מחקרה: מגמות בחשיבה על בקרת נשק, ביטחון אזורי במזרח התיכון, האיום האיראני והאתגר הצפון-קוריאני. ד"ר לנדאו פעילה בפגישות ובוועידות של 2 track, מלמדת באוניברסיטת תל אביב, במרכז הבינתחומי בהרצליה ובאוניברסיטת חיפה. ד"ר לנדאו כתבה את הספרים: Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints (2006); Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear



The Nuclear Nonproliferation (2012). כן השתתפה בעריכה ובכתיבה של: (2014) The Nuclear  
The Interim Deal on the Iranian Nonproliferation regime at a Crossroads  
Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution? (2014); Arms Control  
and Strategic Stability in the Middle East and Europe (2016).

**צבי מגן** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף לסגל המחקר של המכון לאחר שירות רב-שנים באגף המודיעין ובשירות החוץ של משרד החוץ של ישראל. משנת 1993 עד 1997 כיהן כשגריר ישראל באוקראינה, בשנים 1998-1999 שימש שגריר ישראל ברוסיה. משנת 1999 עד 2006 עמד בראש ארגון 'נתיב'. מ-2006 עד 2009 עמד בראש המכון ללימודי אירו-אסיה במרכז הבינתחומי בהרצליה. בין פרסומיו: **רוסיה במזרח התיכון – מדיניות במבחן** (2012).

**קובי מיכאל** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כחבר סגל באוניברסיטאות בן-גוריון ואריאל, וכמרצה אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן בארצות הברית. בין תחומי מחקריו: אסטרטגיית ביטחון ופוליטיקה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, מבצעי שמירת שלום ובניית מדינה. ד"ר מיכאל שירת כקצין בכיר באגף המודיעין, נמנה עם מקימיו ומפקדיו של מנגנון התיאום הביטחוני הישראלי-פלסטיני ברצועת עזה, פיקד על מנגנון התיאום הביטחוני ביהודה ושומרון ושימש ראש תחום פלסטינים וכוחות שמירת השלום ב'מועצה לביטחון לאומי', ומשנה למנכ"ל וראש אגף פלסטינים ומדינות שכנות במשרד לנושאים אסטרטגיים. בין פרסומיו הרבים היה ד"ר מיכאל שותף לכתיבת **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי** (2016) ולעריכת **אסטרטגיית צה"ל בראי הביטחון הלאומי** (2016).

**ורה מיכלין שפיר** – חוקרת, מילגאית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי מחקרה כוללים את יחסי ישראל עם רוסיה ואירופה, הפוליטיקה הרוסית, מדיניות החוץ והביטחון של רוסיה, וכן מדיניות החוץ והביטחון האירופאית. בשנים 2010-2015 עבדה במועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. ורה היא דוקטורנטית בחוג להיסטוריה, אוניברסיטת תל אביב.

**שחר עילם** – סגן-אלוף (מיל') עילם, עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מנהל את תוכנית המחקר בנושא ההתמודדות עם הדה-לגיטימציה לישראל וה-BDS, וכן את פרויקט המחקר המשותף עם קרן משפחת רודרמן לבחינת תרומתה של קהילת

יהודי ארצות הברית לביטחון הלאומי של ישראל. בנוסף הוא מתאם במכון את תוכנית המחקר בתחום יחסי ישראל וארצות הברית. שירת 26 שנים בצה"ל, מרביתן בתפקידי איסוף סיגינט, מחקר ופיקוד באגף המודיעין (ביחידה 8200 ובחטיבת המחקר). בתפקידו האחרון (2012–2015) עמד בראש ענף המערכת הבינלאומית בחטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מאוניברסיטת תל-אביב.

**עודד ערן** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר ראש המכון. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציב הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי שלו. ד"ר ערן כיהן כציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון והיה שגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, שגריר ישראל בירדן וראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (1999–2000), וכן כיהן כסמנכ"ל משרד החוץ. הוא משמש יועץ לוועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת.

**יורם שוייצר** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית טרור ומלחמה בעצימות נמוכה. שוייצר שירת בקהילת המודיעין, שימש יועץ לאסטרטגיות לוחמה בטרור למשרד ראש הממשלה ולמשרד הביטחון, כיהן כראש המדור נגד טרור בינלאומי בצה"ל וכחבר ב'כוח משימה' העוסק בנושא השבויים והנעדרים הישראליים במשרד ראש הממשלה. הוא מרבה להרצות ולפרסם על סוגיות הקשורות לנושא הטרור ומשמש יועץ פרטי למשרדי ממשלה. בין הפרסומים שהיה שותף לכתיבתם: **הטרור של "בוגרי אפגניסטן": האסלאם נגד שאר העולם** (2000); **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה** (2002); **אל-קאעדה קאעדה והגלובליזציה של טרור המתאבדים** (2005); **האודיסיאה של אל-קאעדה אל הג'האד העולמי** (2014). כן היה שותף לעריכת **המדינה האסלאמית: דגל שחור מתנוסס מעליה** (2015).

**שמעון שטיין** – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. היה שגריר ישראל בגרמניה (2001–2007) ולפני כן שירת כסמנכ"ל משרד החוץ לענייני חבר המדינות (CIS), מזרח אירופה ומערב אירופה. השגריר שטיין כיהן בתפקידים נוספים בשירות החוץ הישראלי בארצות הברית, בגרמניה ובישראל. היה חבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב-צדדיים בנושאי בקרת נשק.

**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 ובלימודי ביטחון.

**גלעד שר** – עמית מחקר בכיר וראש המרכז למשא ומתן יישומי, CAN, במכון למחקרי ביטחון לאומי. אלוף-משנה (מיל') עו"ד שר כיהן כמנהל לשכת ראש הממשלה, והיה ממנהלי המשא ומתן עם הפלסטינים בהסכם שארם א-שייח', בוועידת קמפ-דיוויד ובשיחות טאבה. כן היה חבר משלחת ישראל להסכם הביניים של ממשלת רבין. היה מרצה אורח בבית הספר Wharton למנהל עסקים בפילדלפיה ומורה מן החוץ באוניברסיטת תל אביב. מכהן כיושב ראש חבר הנאמנים ויושב ראש הוועד המנהל של המכללה האקדמית ספיר. שותף בכיר בפירמת עורכי הדין גלעד שר, קדרי ושות'. בין פרסומיו: **במרחק נגיעה: המשא ומתן לשלום 1999-2001 (2001)**; **הקרב על הבית** (2016); וכן *Negotiating in Times of Conflict* (2015), שהיה שותף לעריכתו ולכתיבתו.

**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.