

The Twelfth Annual Herzliya Conference כנס הרצליה השנתי השנים עשר

HERZLIYA 2012 הרצליה

The Balance of Israel's National Security מאזן החוסן והביטחון הלאומי

הערכת הרצליה 2012: ישראל בעין סערות

אלוף (מיל.) דני רוטשילד
טומי שטיינר

ינואר 2012, טבת תשע"ב

תוכן עניינים

1	פתח דבר
3	המשבר הכלכלי העולמי: האם הגרוע מכל עוד לפנינו?
4	ההשלכות אסטרטגיות של המשבר הכלכלי העולמי
6	מזרח תיכון אחר
8	ביטחון לאומי ויחסי החוץ של ישראל בעין הסערות
12	הביטחון הלאומי מתחיל בבית
14	אודות כנס הרצליה
14	אודות המכון למדיניות ואסטרטגיה
15	אודות המחברים

פתח דבר

ישראל מצויה בעין סערות – מבית ומחוץ.

במהלך השנה החולפת התרחשו בעולם שורה של אירועים דרמטיים ותהליכים מעצבים, שככל הנראה יוצרים נקודות מפנה אסטרטגיות משנות-מציאות על מפתן סביבתה האסטרטגית של ישראל. סדר היום של כנס הרצליה מצביע על שלושה תהליכים מכוונים עיקריים, המקיימים יחסי גומלין מורכבים ביניהם, והמעצבים את המציאות האסטרטגית של ישראל בעת הזו: **המשבר הכלכלי העולמי, הטלטלה הפוליטית-חברתית במזה"ת והתהליך העולמי של העצמה אזרחית.**

בציפייה לאירוע משברי רב-מערכתי, המשבר הכלכלי העולמי עוד עלול להעמיק בשנה הקרובה. המשבר הכלכלי מאיץ את תפיסת השינוי ביחסי הכוחות הבינלאומיים ומעצב את מדיניות המעצמות במזה"ת. ארה"ב מפנה את תשומת לבה, המוגבלת גם כך בשנת בחירות, מהמזה"ת אל אסיה בעוד אירופה שקועה כל-כולה במאמץ קדחתני למנוע קריסה כלכלית ומגלה חדלון בזירה הבינלאומית והאזורית. המעצמות החדשות באסיה רחוקות מלגלות מעורבות מדינית ואסטרטגית במזה"ת.

שנה לאחר פרוץ המרי האזרחי במזה"ת, ההערכות הישראליות בדבר הסיכונים הטמונים בו הולכות ומתאמתות. נפקדותן של המעצמות המסורתיות מהמזה"ת מחריפה את חוסר היציבות האזורית, מאפשרת את התחזקות האסלאם הרדיקאלי הפוליטי ואת חתירתה של איראן להגמוניה אזורית ומקשה על הקצאת משאבים להתמודדות עם תת-הפיתוח הכלכלי-חברתי. הטלטלה הפוליטית במזה"ת מציבה בפני ישראל אתגרים ביטחוניים ומדיניים מורכבים בשעה שמבחינה אסטרטגית היא מבודדת.

החרפת משטר הסנקציות טרם הביאה את איראן לשינוי בשאיפותיה להשגת נשק גרעיני והגמוניה אזורית. הבידוד האזורי עלול לדרבן את איראן להעמיק את חדירתה בעיראק ובמדינות המפרץ הפרסי. מניעת הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני היא אינטרס ישראלי חיוני ראשון במעלה, אבל אסור שזו תוצג כאיום קיומי על המפעל הציוני או תשתמע ככזו. יש להבטיח מענים אסטרטגיים לישראל אל מול איראן גרעינית ויש לשקול מחדש את המסרים הכמעט-אפוקליפטיים שמשמיעה ישראל.

עבור ישראל, קשה להגזים בחשיבות מערכת היחסים בינה לבין ארה"ב בעת הזו. הטלטלה במזה"ת היתה אמורה להבליט את נכסיותה האסטרטגית של ישראל עבור ארה"ב והמערב, ולא היא. לא ניתן לחמוק מן הרושם שיותר משארה"ב רואה היום בישראל בעלת ברית אסטרטגית, היא רואה בה ובמהלכה האפשריים סיכון אסטרטגי. הדימוי שנוצר לממשלת ישראל הנוכחית באירופה ובארה"ב הוא קשה ביותר והביקורת עליה בעולם לא תמיד הוגנת. אבל מבחינתה של ישראל, זהו כישלון דיפלומטי מהדהד, בבחינת גם לגלות מן העיר וגם לאכול את הדגים המסריחים.

הפיכת המזה"ת למעוז איסלאם פוליטי רדיקאלי, הנשען על תמיכה ציבורית איתנה, שמה קץ לציפיות לנורמליזציה ביחסי ישראל-ערב ולטויות קשרים אסטרטגיים עם מדינות מפתח באזור. אמנם לכאורה אין קשר בין התהליך המדיני והסכסוך הישראלי-ערבי לבין הבעיות המרכזיות במזה"ת, אולם היעדר התקדמות בתהליך המדיני פוגע במעמדה הבינלאומי ומסכן את היציבות הביטחונית שהושגה בשטח. הגיעה העת להניע מהלכים ריאליים וירדן יכולה להוות שותף חשוב במאמץ זה.

בחשיבה על תפיסת הביטחון הלאומי ויחסי החוץ של ישראל, הטלטלה המזרח-תיכונית מוכיחה כי השינויים האפשריים באזור אינם תמיד צפויים וכי קצב השינוי עלול להיות מהיר לאין ערוך מהיכולת של

ישראל להיערך אל מול המצב המשתנה. לתובנה זו השלכה ישירה על שורה של מהלכים שישראל אמורה לנקוט בהם, כולל בניין הכוח הצבאי.

בה בשעה שהתמורות הללו משנות את כללי המשחק הבסיסיים בהם ישראל פועלת במערכת העולמית ובמרחב האזורי, אין לשכוח שהביטחון הלאומי מתחיל מבית. האתגרים בזירה העולמית והאזורית הרובצים לפתחה של ישראל מדגישים את הצורך החיוני והדחוף להתמודד עם הסוגיות הקריטיות שעל סדר היום הפנים-ישראלי. הערכת מאזן חוסנה הלאומי של ישראל מציגה תמונה עגומה של שסעים הולכים ומתרחבים הנוגעים לא רק לפערים כלכליים וחברתיים, אלא לשסעים ומחלוקות יסודיות על עצם דמותה של מדינת ישראל ושלטון החוק בה. שסעים אלה מסכנים את יסודות הדמוקרטיה הציונית ופוגעים בחוסן הלאומי.

דווקא על רקע זה, תופעת המחאה הציבורית חשובה מאוד לחינויות המשטר הדמוקרטי ולביצור חוסנה הלאומי ויש למצוא את הדרכים לשמר ולמנף את ההתגייסות הציבורית הרחבה. המשימה הלא-פשוטה העומדת עתה בפני ממשלת ישראל היא לוודא שהעשירונים הנמוכים ועשירוני מעמד הביניים יישאו בנטל מינימאלי, אם בכלל, על רקע הפגיעה הכלכלית הצפויה כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי והצורך להקצות משאבים להתמודדות מול האיומים והסיכונים האסטרטגיים המתהווים במזה"ת.

בעת ייהום הסער, הנטייה האנושית הטבעית היא להסתגר ולהתגונן מפגעי הסופה. ואולם, במקרה דנן ספק אם הבית יכול לעמוד בנזקי האקלים. במציאות הרב-משברית המתגרת את ישראל, הסתגרות פסיבית יכולה להעמיד בסכנה את עתיד המפעל הציוני-הדמוקרטי. במציאות המזרח-תיכונית המסתמנת, התפיסה של "עם לבדד ישכון" יכולה להיראות אטרקטיבית לישראל, אבל היא אינה אסטרטגיה בר-קיימא. בעת הזו נחוצה לישראל ראייה אסטרטגית יוזמת וברורה, המבוססת על הערכת מצב ריאלית, על הגדרת יעדים על בסיס סדרי עדיפויות מושכלים ויכולת מימושם תוך בחינת חלופות, מינוף נכסים וחתירה להעצימם.

"הערכת הרצליה" נועדה למפות ולנתח את משמעות אירועי השנה החולפת בהקשרם הרחב, כמצביעים על מגמות או על התפתחויות אפשריות בעתיד הקרוב והבינוני. כן כוללת ההערכה המלצות מדיניות לישראל שישמשו בסיס לדיוני כנס הרצליה. להכנת מסמך זה היו שותפים חברי הצוות המחקרי של המכון למדיניות ואסטרטגיה ולצדם עשרות משתתפים שלקחו חלק בדיוני ההכנה לכנס הרצליה. אנו אסירי תודה להם על שהקדישו מזמנם ותרמו את תובנותיהם שסייעו לנו בגיבוש מסמך זה ובהכנת סדר היום המפורט של כנס הרצליה. יחד עם זאת, אין המסמך מתיימר לכלול את כל אשר נאמר בדיוני ההכנה ואין הוא מחייב את משתתפיו.

המשבר הכלכלי העולמי: האם הגרוע מכל עוד לפנינו?

המשבר הכלכלי העולמי, המצוי בשנתו החמישית, לא רק שטרם הגיע לסיימו, הוא עוד עלול להעמיק בשנה הקרובה. הכלכלה העולמית נמצאת היום במצב של ציפייה לאירוע משברי רב-מערכתי, דוגמת קריסת השוק האמריקני בספטמבר 2008. בתנאים אלה, ניתן לזהות מספר תרחישים לאירוע, בהם משבר חוב ריבוני באירופה על רקע גיוסי אגרות חוב לאומיים ברמות ריבית גבוהות (כ-8%), המקשים מאוד על החזר חובות ומימון. חדלות פירעון של מדינה אירופית עלולה להניע כדור שלג שיגרום לפגיעה קשה במערכת הבנקאות האירופית, המלווה העיקרית. אירוע בסדר גודל כזה עלול להוביל להתדרדרות כוללת של הכלכלה העולמית לכדי מיתון עמוק. יש לציין שהמאמצים של ראשי האיחוד האירופי למנוע חדלות פירעון ריבונית לא בהכרח יישאו פרי, היות שניסיון לכפות צמצום דראסטי בהוצאה הציבורית עלול להעמיק את המיתון הכלכלי באירופה וליצור בעיה של תזרים מזומנים בקרב המוסדות הפיננסיים האירופיים.

יתר על כן, אירוע משברי יהיה קרוב לוודאי חסר תקדים, היות שאין בנמצא כלים משמעותיים להתמודדות עם משבר. הכלים המקובלים – הפחתת הריבית, הגדלת הגירעון והפחתת נטל המס – נוצלו בסבבים קודמים של המשבר ואינם זמינים בסביבה של ריבית קרובה לאפס וגירעונות לאומיים עצומים. יתרה מזאת, אי-זמינותם של כלים אלה רק מגדילה את ההסתברות למשבר. על רקע היעדרם של כלים קונבנציונליים, קיימת אפשרות כי יעשה שימוש בכלים קיצוניים, שיגבילו את חופש התנועה והמסחר בסחורות ובהון באמצעות רגולציה ומכסי מגן. שימוש בכלים מעין אלה עלול לא רק לאיים על הכלכלה העולמית, אלא גם על היציבות האסטרטגית במערכת הבינלאומית.

העמקת המשבר הכלכלי העולמי – במציאות של מערכת גלובלית המקיימת רמה גבוהה מאד של תלות הדדית בין השחקנים – לא תפסח ככל הנראה על סין, על הודו ועל השווקים המתעוררים. ב-2008-2009, התקופה בה התחיל המשבר, שווקים אלה לא נפגעו פגיעה משמעותית וחלה התאוששות זמנית במערכת הכלכלית העולמית. ואולם, כבר עתה ניתן לזהות סימנים ראשוניים של מגמת האטה בכלכלה הסינית ושל שינוי מדיניות העשוי להצביע על היערכות סינית למעבר מצמיחה מוטת-יצוא לצמיחה המבוססת על הגדלת ביקושים מקומית ועל צריכה פנימית. מהלכים אלה אינם מבשרי טובות לכלכלה העולמית.

ההשלכות אסטרטגיות של המשבר הכלכלי העולמי

למשבר העולמי השלכות מרחיקות לכת החורגות מתחום הכלכלה. המשבר מאיץ את תפיסת השינוי במאזן הכוחות הבינלאומי ומעצב את תפיסתן האסטרטגית של המעצמות. הדבר ניכר במיוחד בנפגעות העיקריות מהמשבר, ארה"ב ואירופה. שינויים אלה השפיעו על התפתחות האירועים, על התהליכים במזה"ת ועל מעמדם של השחקנים האזוריים, בהם גם ישראל.

הפיחות בעוצמתה היחסית של ארה"ב לא החל עם המשבר הכלכלי. ואולם, המשבר והתלות האמריקנית ביתרות הסיניות למימון החוב הציבורי התופח הביאו להפנמת השינוי במאזן הכוחות. הפנמה זו באה לידי ביטוי בהעדפה הברורה של ממשל אובמה להשקיע מאמץ ניכר בהידברות (engagement) עם יריבים, גם על חשבון בעלות ברית מסורתיות. המטרה של הממשל האמריקני הייתה לשמר את הסטטוס-קוו האסטרטגי ואת היציבות היחסית במוקדים האזוריים השונים במחיר הנמוך ביותר האפשרי מבחינתה, אלא אם כן יהיו אינטרסים חיוניים מונחים על כפות המאזניים.

הניסיון של סין להגביר את השפעתה ולנסות להכתיב מהלכים באסיה הביאו את הממשל האמריקני הנוכחי למסקנה שאינטרסים אמריקניים חיוניים אכן עומדים למבחן בזירה זו. כך, הממשל והממסד הביטחוני של ארה"ב מפנים את תשומת לבם האסטרטגית והמדינית, המוגבלת גם כן בשנת בחירות לנשיאות מהמזה"ת אל עבר זירת אסיה ואגן האוקיינוס השקט. במסגרת המהלך האמריקני החדש יוסטו משאבים כלכליים, צבאיים ומדיניים לאסיה. בנסיבות אלה, הקשב המדיני של ארה"ב לאזורים אחרים בעולם, בהם אירופה והמזה"ת, יהיה מוגבל עד מאוד.

התמקדותה המוצהרת של ארה"ב באסיה מתפרשת גם כהפניית עורף אמריקנית לאירופה ולמערכת הטרנסאטלנטית, שהייתה מסד באסטרטגיה האמריקנית הבינלאומית מאז מלחמת העולם השנייה. בימים אלה הוחל בפינוי שתי חטיבות לוחמים של צבא ארה"ב מבסיסי קבע באירופה. נוסף על חילוקי דעות המהותיים בין שני צידי האוקיינוס האטלנטי ביחס לדרך בה יש להתמודד עם המשבר הכלכלי, הצהרתו של מזכיר ההגנה האמריקני, המטילה ספק בתוחלת ברית נאט"ו, מעידה יותר מכל על מעמדה הבינלאומי העגום של אירופה.

אירופה שקועה כל-כולה במאמץ קדחתני למנוע חדלות פירעון של מדינות מרכזיות ואת קריסת מערכת הבנקאות ביבשת ובתוך כך לשמר את פרויקט האינטגרציה האירופית. על רקע מערכות בחירות במדינות מפתח אירופיות בשנתיים הקרובות, גרמניה, צרפת ואיטליה, צפוי המיתון הכלכלי באירופה להגביר תופעות של מחאה חברתית ושל שנאת זרים, העלולות להגביר את כוחן של מפלגות שאינן נמנות עם הזרם המרכזי של הפוליטיקה האירופית. בעוד האיחוד מתקשה למצוא את דרכו, הסולידריות בין מדינות האיחוד האירופי עלולה להתרופף עוד יותר. הקולות המטילים ספק ביכולתו של האירו להחזיק מעמד גוברים, גם אם הסיכויים להתפרקות גוש האירו ופירוק האיחוד האירופי קלושים.

בנסיבות אלה, יכולתו של האיחוד האירופי למלא תפקיד מרכזי במערכת הבינלאומית מוגבלת. הקשיים שבמיסוד ובהפנמה של השינויים בתחום ניהול מדיניות חוץ אירופית משותפת בעקבות אמנת ליסבון, אינם מסייעים לאיחוד בהקרנת עוצמה מדינית ואסטרטגית. חדלונה המדיני של אירופה בשנים האחרונות בא לידי ביטוי מובהק במזה"ת. בעשור הקודם ובתקופה של מתח בין ארה"ב לאירופה, מילאה זו האחרונה תפקיד מרכזי במזה"ת. בעידוד ממשל בוש, הובילו נציגי האיחוד האירופי את עיצוב מסמך

"מפת הדרכים" והיו מעורבים בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ובניסיונות למנוע את התגרענות אירן. בעידן אובמה לעומת זאת, נדחק האיחוד האירופי לקרן זווית וטרם הצליח להטביע את חותמו במזה"ת.

יחד עם זאת – ובשונה מאירופה – ארה"ב נותרה ותיוותר המעצמה המובילה במערכת הבינלאומית בעתיד הנראה לעין. יסודות העוצמה של ארה"ב הינם רב-ממדיים בהשוואה לכל מעצמה אחרת. מעבר לכך, המעצמות "החדשות" – ובראשן סין והודו – רחוקות מאוד מלמלא תפקיד מעצמתי בינלאומי מחוץ לאזורי מחייתן. יתר על כן, מעורבותה המחודשת של ארה"ב בזירת אסיה-פסיפיק תחזק את נטייתן של המעצמות החדשות באסיה למקד את תשומת ליבן האסטרטגית במרחב שלהן. כפועל יוצא מכך, מעורבותן הבינלאומית של סין ושל הודו תמוקד בהבטחת נכסים וסחורות החיוניים להמשך צמיחתן הכלכלית, בעיקר נפט וגז. המשבר הכלכלי העולמי מחייב את המעצמות המובילות – עולות וותיקות גם יחד – להתמקד בסדר היום הפנימי שלהן והוא זה המכתיב את המדיניות הבינלאומית שלהן יותר מאי-פעם.

על רקע תמורות אלה, המשבר הכלכלי העולמי והשלכותיו מעצבים במידה רבה גם את הטלטלה הפוליטית הפוקדת את מדינות המזה"ת. במאות השנים האחרונות, המעצמות הגדולות בפוליטיקה העולמית – למן האימפריה העות'מנית עבור בבריטניה וצרפת וכלה בברה"מ ובארה"ב – הגדירו את כללי המשחק במזה"ת ומילאו תפקיד בשמירת היציבות האזורית, גם אם לא תמיד בהצלחה. נפקדותן של המעצמות המסורתיות מהמזה"ת מחריפה את חוסר היציבות האזורית, היות שהיא מאפשרת את התחזקות האסלאם הרדיקאלי הפוליטי ואת חתירתה של איראן להגמוניה אזורית. המשבר הכלכלי העולמי מקשה על הקצאת משאבים מתאימים להתמודדות עם תת-הפיתוח הכלכלי-חברתי במזה"ת.

ארה"ב ואירופה החריפו, באופן חסר תקדים, את משטר הסנקציות והסלימו את הרטוריקה המכוונת נגד איראן באשר לתוכניות הפיתוח של נשק גרעיני. ואולם, לנוכח הנחישות של משטר האייתולות ומחויבותו לקדם פיתוח נשק גרעיני למרות הלחץ הבינלאומי, היעד של סיכול התכנית בלי להזדקק למהלכי כוח, טרם הושג. המהלך האיראני של התחלת תהליך העשרת האורניום במתקן חדש בפורדו, והאיזמים להגבלת חופש השיט במצרי הורמוז, משקפים את הפגיעה במעמדן, בסמכותן ובהשפעתן של מדינות המערב.

מעבר לכך, לא ניתן להצביע על מעורבות ועל אסטרטגיה מערבית ברורה ואפקטיבית להתמודדות עם בעיות היסוד של המזה"ת – הרדיקליזם ובעיית הפיתוח הכלכלי והחברתי. תחת זאת, מעדיפות ארה"ב ואירופה להביע תקווה לעתיד טוב יותר של המזה"ת, תוך הידברות עם גורמי איסלאם רדיקלי, הרואים במערב כופרים האשמים במצבו של המזה"ת. נוסף על כך, ארה"ב ואירופה משלמות מס שפתיים לקידום התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים באמצעות מהלכי סרק. קשה להשתחרר מהרושם שהאסטרטגיה המערבית במזה"ת היא שילוב של נטישה ותקווה (Dump and Hope). מזווית ראייתם של אלה השואפים להביא לקדמה ולפיתוח במזה"ת, עיתויה של טלטלה פוליטית חסרת תקדים זו, לא היה יכול להיות גרוע יותר בכל הקשור למצב יחסי הכוחות במערכת הבינלאומית.

מזרח תיכון אחר

למצער, ההערכות הישראליות בדבר הסיכונים הטמונים בטלטלה הפוקדת את המזה"ת אשר עוררו ביקורת בינלאומית נוקבת, הולכות ומתאמתות, בעוד ההערכות האופטימיות המערביות נכזבות. מדאיגה במיוחד השפעת האסלאם הפוליטי הרדיקאלי, הניכרת מאוד לא רק במדינות בהן נערכו בחירות. בזהירות המתבקשת ניתן לקבוע, שאין בנמצא תנאים שיאפשרו מפנה וייצוב פוליטי-חברתי-כלכלי במדינות בהן התקיימו ומתקיימים בחירות וחילופי שלטון, מחוץ אולי למרוקו. מעבר לכך, בשנים הקרובות עלולה מפת המזה"ת להשתנות; אין לקחת כמובן מאליה את שלמותן הטריטוריאלית של מספר מדינות, בהן סוריה, עיראק, לבנון ותימן. ברוב המקרים, יהיו לשינויים אפשריים אלה השלכות אזוריות לא מבוטלות.

ההעצמה האזרחית ותנועות המהפכה שהובלו בידי צעירים אמיצים החותרים לעתיד טוב יותר עבור מדינותיהם ראויות לכבוד ולהערכה. עצם העובדה שהסכסוך הערבי-ישראלי כמעט לא בא לידי ביטוי באירועי המחאה במדינות ערב, מחוץ לאירוע בודד קשה - ההתפרעות והפריצה לשגרירות ישראל בקהיר - היא עדות למפנה שחל בקרב הצעירים המשכילים משכבות הביניים החשופים למציאות הגלובלית. ואולם, בהיותם מיעוט חסר ניסיון פוליטי, כשלו צעירי המהפכה עד כה בהשגת השינוי לו ייחלו ולמענו אף סיכנו את חייהם. החלופה הפוליטית הרלוונטית היחידה לשלטון האוטוריטארי בעולם הערבי הייתה ונותרה התנועות האסלאמיסטיות, המצטיירות כתנועות נקיות כפיית הדואגות לרווחת האזרחים ובעיקר לשכבות המצוקה הגדולות במדינות ערב.

כך, למעלה משנה לאחר פרוץ המרי האזרחי במזה"ת, לא רק שלא הושגה התקדמות בהתמודדות עם שני אתגרי היסוד האזוריים – תת-הפיתוח והרדיקליזם; בשני התחומים חלה נסיגה משמעותית. שני האתגרים קשורים זה בזה – לא ניתן למגר רדיקליזם ללא פיתוח כלכלי, חברתי ופוליטי ורדיקליזם הוא אנטי-תזה לפיתוח. ואולם, ארה"ב ואירופה – בקיימן דיאלוג עם האחים המוסלמים ועם תנועות אסלאמיסטיות ברחבי המזה"ת – מעניקות הכשר לתנועות אלה ומנסות לשכנע, בעיקר את עצמן, שתנועות אלה יוכלו לקדם רפורמות שלטוניות לכיוון דמוקרטיה וליברליזם ולהביא רווחה לתושבים. קשה להבין כיצד ניתן לצפות מתנועות תיאולוגיות, ממושמות והיררכיות, המונהגות לפי קודים נוקשים של השריעה ואשר בחיקן פעלו וצמחו רשתות טרור, לקדם את הפיתוח בעולם הערבי. יתר על כן, בהנחה שהממשלות החדשות במזה"ת יתקשו להתמודד עם השבר הכלכלי-חברתי, סביר להניח שהמפלגות האסלאמיסטיות בשלטון יעשו כל אשר ביכולתן לשמר את שלטונן ולדכא ביד קשה ובשימוש באמצעים קשים כל התנגדות עממית. יש לזכור שאין תקדים להעברת שלטון מסודרת בעקבות בחירות ממפלגה אסלאמיסטית למפלגה אחרת במזה"ת וספק רב אם תרחיש כזה אכן יקרה בעתיד הנראה לעין. בהידברות עם תנועות אסלאמיסטיות במזה"ת ובמתן לגיטימציה לפועלן, מדינות המערב מסיגות את האזור לאחור ומאפשרות לתנועות אלה להעמיק את אחיזתן גם בקרב התפוצה המוסלמית במערב.

מצרים, שנחשבה מנהיגת עולם הערבי, מצויה על סף תהום פוליטי. מאבק הכוחות בין השלטון הצבאי, האחים המוסלמים וצעירי המהפכה הליברליים טרם הוכרע, בעוד כלכלתה של מצרים מצויה בשבר עמוק. ללא סיוע בינ"ל משמעותי ומיידי, שאיננו בנמצא, לא ניתן יהיה לכלכל את אוכלוסיית מצרים שמדי תשעה חודשים נוספים לה מיליון איש ועלול לפרוץ בה רעב. הממשלה החדשה, שתיוכח לאחר הבחירות לנשיאות במצרים, עומדת בפני משימה כמעט בלתי אפשרית. על כן יש לצפות להמשך אירועי המחאה ולאי סדר ציבורי, שיקשו עוד יותר על הניסיון לשפר – ולו במעט – את מצבה הכלכלי של מצרים. לא מן הנמנע שבמצב זה הממסד הצבאי – בין אם בשותפות עם הממשלה בראשות האחים המוסלמים ובין אם לאו – ישליט משטר אוטוריטארי.

עתידין של שתי שכנותיה של ישראל מצפון, סוריה ולבנון לוט בערפל. בעת כתיבת שורות אלה, המשטר הסורי בראשות בשאר אל-אסד, בסיוען הפעיל של איראן והחיזבאללה, וככל הנראה גם רוסיה במישור הפוליטי, עושה כל אשר לאל ידיו להחזיק בהגה השלטון. רוב ההערכות שפורסמו מצביעות על כך שסופו של המשטר הסורי קרוב וכי מדובר רק בשאלה של זמן. עם זאת, העדרה של תגובה בינלאומית ובין-ערבית משמעותית כנגד האמצעים הברוטאליים בהם נוקט המשטר הסורי מזה חודשים ארוכים, אינה רק מעידה על פשיטת רגל מוסרית, אלא גם מהווה שמן בעצמות המשטר ומגבירה את נחישותו להמשיך בניסיון לדכא את ההתקוממות בכל דרך אפשרית. על רקע חוסר האחדות בשורות האופוזיציה הסורית ויכולתה הצבאית הדלה אל מול הכוח הצבאי העדיף של המשטר, צפויה הקזת הדם להימשך. ללא מעורבות צבאית בינלאומית, שאינה נראית באופק, תהיה הכרעת המשטר הסורי ככל הנראה קשה ומושכת מהמערכה בלוב. מאז פרוץ המהומות בסוריה, טורקיה מעניקה חסות וסיוע חומרי לאופוזיציה ובכך פועלת למצב את עצמה כגורם כוח משמעותי בעיצוב דרכה של סוריה ביום שלאחר אסד. ואולם, אין ודאות שטורקיה תוכל לשמר סוריה אחת.

לבנון, שלא מעט סורים סבורים שהיא פרויבניציה סורית, תושפע במישורין מחוסר היציבות ומחילופי השלטון העתידיים בסוריה. ארגון החיזבאללה מעביר אמל"ח, שאוחסן בסוריה מחשש לתקיפה ישראלית, ללבנון, ובכך מאשרר את ההערכה שסופו של משטר אסד קרב. אם תמשך מלחמת ההתשה הפנים-סורית ויתחלף המשטר, עלול החיזבאללה לנסות ולהראות שעוצמתו לא נפגעה בעקבות אובדן בעלת ברית מרכזית. הפגנת העוצמה ע"י החיזבאללה עלולה להיות פנים-לבנונית, אך גם חיצונית כלפי ישראל, או שתיהם גם יחד.

ההפכפות האסטרטגית הטורקית בשנה האחרונה מעידה יותר מכל על חוסר היציבות האזורית. ניסיונה של טורקיה לחזק את מעמדה לכדי מעצמה אזורית באמצעות מדיניות "אפס הבעיות" לא צלחה. השאיפה להגמוניה אזורית מעמידה בפני טורקיה לא מעט דילמות המתבטאות בפסיחה על שני הסעיפים – בין ארה"ב לאיראן. טורקיה מונעת כנראה על ידי הרצון לשמר את הצלחתה המשמעותית במישור הכלכלי שהעניקה לה מקום ב-G20 מחד, ומדאגה להשלכות עתיד סוריה ועיראק, שכנותיה מדרום וממזרח, על מיצובה באזור מאידך.

קודם למשבר בסוריה, התבססו הקשרים ההדוקים של טורקיה עם איראן ככל הנראה על שורה של הסכמות משתמעות או מפורשות בעניין עיראק. האירועים בסוריה העמידו את טורקיה ואת איראן משני צדי המתרס. התקרבותה המחודשת של טורקיה לארה"ב, אבל לא לאירופה, שבאה לידי ביטוי בנכונות לארח בשטחה רכיבים אמריקניים של מערכת ההגנה מפני טילים של ארה"ב ונאט"ו, קשורה ככל הנראה גם בשורה של הסכמות בעניין האינטרסים של טורקיה וארה"ב בעיראק. טיפוח הקשרים האסטרטגיים בין וושינגטון לאנקרה אמור לעורר דאגה רבה בטהראן. למרות ניסיונה של איראן להפגין "עסקים כרגיל" ביחסיה עם טורקיה, היא מוצאת את עצמה מבודדת באזור.

בידודה האזורי של איראן לצד החרפת משטר הסנקציות הכלכליות שנותנות את אותותיהן במצבה הכלכלי-חברתי המתדרדר ובפעולות חבלה נקודתיות, טרם הביאו אותה לשנות את שאיפותיה להשגת נשק גרעיני והגמוניה אזורית. יש לזכור כי השאיפות האסטרטגיות הללו אינן רק נחלתו של משטר האייתולות וכי גם גורמי האופוזיציה הפנימית באיראן שותפים להן. מכלול הפעולות כנגד איראן בהובלת ארה"ב ואירופה טרם שכנע את ראשי המשטר לזנוח את התכנית הגרעינית הצבאית שלה. לא מן הנמנע שבעיני האיראנים לפחות, נוצר מעין מאזן אימה הדדי עם המערב. בעיני ההנהגה האיראנית, המערב, שנפגע קשות מהמשבר הכלכלי העולמי, אינו נכון להגיע לכלל עימות כולל עם איראן, מפאת החשש להאמרת מחירי הנפט. במילים אחרות, ההנהגה האיראנית לא השתכנעה בכנות הכוונות והאמירות הנשמעות מפי מנהיגי ארה"ב ואירופה שאכן "כל האמצעים נמצאים על השולחן". על רקע זה ניתן להבין את ההחלטה האיראנית להמשיך ולקדם את העשרת האורניום ולאיים בהפרעה לחופש התנועה במצרי הורמוז.

הבידוד האזורי האיראני עלול להניע את איראן להגביר ביתר שאת את השפעתה בעיראק, בעיקר בריכוזים השיעים בדרום עיראק עתירת הנפט, ולדכא את האיום הנשקף בצפון עיראק מהמחתרת הכורדית הפועלת נגדה. איראן גם עלולה להעמיק את חדירתה למדינות המפרץ הפרסי הסמוך באמצעות הקהילות השיעיות המקומיות בבחריין ובערב הסעודית. מתרבות הידיעות על הפגנות ועל הפרות סדר של תנועות שיעיות בערב הסעודית, בעיקר ב"פרובינציה המזרחית", שבה מרוכזים לא רק מרבית מאגרי הנפט ומתקני ההפקה והזיקוק הסעודיים, אלא גם רוב רובה של האוכלוסייה השיעית של הממלכה, המהווה את רוב התושבים במרחב זה.

שכנתה המזרחית של ישראל, ירדן, תושפע ישירות מהשינויים שיחולו בעיראק ובסוריה. החלטת ערב הסעודית ושותפותיה למועצת שיתוף הפעולה במפרץ, לחזור בהן מההזמנה שהועברה לירדן להצטרף למועדון הייתה סטירת לחי מצלצלת. מעבר לכך, ירדן נמצאת על סף משבר אנרגיה, על רקע החבלות הנמשכות בצינור הגז מסיני, שהוא חיוני למשק האנרגיה של הממלכה. על רקע זה ניתן להבין את מעורבותה המחודשת של ירדן בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינאים כמהלך לביסוס מעמדה האזורי – הן מול ארה"ב ואירופה והן מול הרשות הפלסטינית. ישראל צריכה לעודד את מעורבותה הקונסטרוקטיבית של ירדן.

מוקדם להעריך את האפקטיביות של המעורבות הירדנית החדשה בתהליך המו"מ בין ישראל לפלסטינים. מעורבות זו לא תביא בשנה הקרובה לפריצת דרך בתהליך המדיני כתוצאה משלל גורמים אזוריים ובינלאומיים. ואולם, המעורבות הירדנית חשובה על רקע העלייה בכוחם של תנועת האחים המוסלמים במצרים, שהחמאס הוא פרי טיפוחיה. ירדן יכולה להעניק לגורמים המתונים ברשות הפלסטינית גיבוי פוליטי ומדיני, צנוע ככל שיהיה. מעבר לכך, אם המגעים יאפשרו לצדדים לנהל את הסכסוך ולקדם הסכמות מסוימות, יתכן שיהיה אפשר להימנע מהסלמה מדינית וביטחונית, שאינה רצויה לא לישראל ולא לגורמים המתונים ברחוב הפלסטיני. במציאות המזרח תיכונית, התקדמות צנועה וייצוב היחסים בזירה הישראלית-פלסטינית אינן מטרות קלות-ערך.

ביטחון לאומי ויחסי החוץ של ישראל בעין הסערות

השינויים והתהליכים האזוריים והבינלאומיים אינם מטיבים את מעמדה של ישראל ואינם מקדמים את האינטרסים החשובים מבחינתה. הטלטלה הפוליטית במזה"ת מציבה בפני ישראל אתגרים ביטחוניים ומדיניים מורכבים. מבחינה אסטרטגית ישראל מבודדת יותר מאי-פעם וחלקים נרחבים של קהיליית המדיניות באירופה ובארה"ב מטילים ספק בלגיטימיות של מהלכיה. נראה על כן, שחוסר היוזמה מרע את מצבה של ישראל.

בנקודת זמן זו, שני תהליכים מציבים איום משמעותי על ביטחונה הלאומי של ישראל: האיום הגרעיני האיראני והמפנה האסטרטגי במעמדה של ארה"ב ובהתייחסותה למזה"ת ולישראל. ראשית, השאיפות של איראן להגמוניה אזורית ולהצטיידות בנשק גרעיני היו ונותרו האיום העיקרי על ביטחונה הלאומי של ישראל. המדיניות ההצהרתית של ישראל בחודשים אחרונים, לצד מגעים מדיניים, תרמו ככל הנראה תרומה משמעותית להחרפת משטר הסנקציות וההצהרות נגד איראן. גם בהנחה שאין מדובר באיום קיומי במלוא מובן המילה, ישראל צריכה לעשות כל שביכולתה כדי למנוע הצטיידות איראן בנשק גרעיני,

אך אל לה לישראל ליטול אחריות בלעדית למשימה זו. על פניו, החלופה האופטימלית מבחינתה של ישראל היא שארה"ב תביא לסיכול התכנית הגרעינית האיראנית באמצעות סנקציות ו/או שימוש בכוח. על מנת שהחלופה האמריקנית תהיה רלוונטית, ישראל היא זו שצריכה להשקיע את כל המאמצים על מנת להעמיק את הברית הבלתי-כתובה עם ארה"ב.

מקבלי ההחלטות בישראל חייבים לקחת בחשבון שיש גם מחיר למדיניות ההצהרתית של ישראל ביחס לאיראן. העיסוק הכמעט-אובססיבי של ישראל והגדרת יכולת גרעינית איראנית כאיום קיומי במונחי שואת אירופה מובן, אך בעייתי מאוד. השיח הבינלאומי והישראלי סביב הפרויקט הגרעיני שלה, תורם לחיזוק תפיסת העוצמה והדימוי ההרתעתי של איראן הרבה לפני שהיא הצליחה להעשיר אורניום לרמה צבאית, לא כל שכן להרכיב מתקן גרעיני. מעבר לכך, לא ניתן לשלול את התרחיש שאיראן תצליח להגיע ל- nuclear breakout בחשאי ובמפתיע. השיח האפוקליפטי הישראלי הנוכחי עלול אז לפגוע קשות במיצוב האסטרטגי ובדימוי ההרתעתי של ישראל. ישראל עלולה להיות מוצגת כמי שעומדת בפני שוקת שבורה מבחינה אסטרטגית, עם השלכות לא פשוטות לחוסנה הלאומי מבית, אף על פי שמבחינה אופרטיבית, היא מסוגלת להתמודד עם איראן גרעינית.

לית מאן דפליג שמניעת הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני היא אינטרס ישראלי חיוני ראשון במעלה, אבל אסור שהצטיידות גרעינית איראנית תוצג כאיום קיומי על המפעל הציוני או תשתמע ככזו. על רקע זה יש לשקול מחדש את המסרים ואת השיח הבינלאומי שישראל מקדמת בעניינה של איראן. כמו כן, יש לקוות שישראל נערכת למצב בו איראן תשיג יכולת גרעינית בחשאי ובמפתיע. זאת, באמצעות בניין כוח אסטרטגי משמעותי – הגנתי והתקפי – שיש בכוחו להבטיח ברמת ביטחון סבירה את עתידה של מדינת ישראל.

לנוכח חוסר היציבות האסטרטגית האזורית והטלטלה הפוליטית במדינות המזרח התיכון, קשה להגזים בחשיבות מערכת היחסים בין ישראל לארה"ב. מעבר לכך שהתמודדות ישירה של ארה"ב למניעת הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני היא החלופה האופטימלית מבחינתה של ישראל, הברית הלא-כתובה בין ישראל לארה"ב היא אבן יסוד בתפיסת הביטחון הלאומי ובדימוי ההרתעתי של ישראל מזה ארבעה עשורים. דווקא בעת שארה"ב מגלה עניין מועט יותר במזה"ת, ובמצב בו תפיסת עוצמתה של ארה"ב והשפעתה במזה"ת נחלשו, ישראל צריכה לא רק להשקיע בבנין היחסים האסטרטגיים, אלא גם לסייע בביצור מעמדה של ארה"ב בזירה. ההסתמכות האסטרטגית של ישראל על ארה"ב אסור שתיוותר פאסיבית. ארה"ב "חזקה" היא אינטרס אסטרטגי חיוני בעבור ישראל.

הטלטלה במזה"ת היתה אמורה להדגיש שישראל היא נכס אסטרטגי לארה"ב ולמערב. ולא היא. לא ניתן לחמוק מן הרושם שיותר משארה"ב רואה היום בישראל בעלת ברית אסטרטגית, היא רואה בה ובמהלכיה האפשריים סיכון אסטרטגי. הידוק התיאום ושיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל והמהלכים המכוונים נגד איראן ע"י הממשל הנוכחי נראים כמתבססים על תפיסת ניהול סיכונים יותר משהם מונעים מתפיסה של שותפות אסטרטגית עם ישראל.

השיח האסטרטגי בארה"ב בקרב מכוני המחקר המשויכים למחנה הדמוקרטי ובעיתונות הליברלית מעוררים דאגה כבדה באשר לעתיד יחסי ארה"ב-ישראל. שיח ביקורתי זה הדומה באופן מצער לשיח בקרב מקבלי החלטות ומעצבי המדיניות באירופה, והמעמיד בסימן שאלה את כוונותיה של איראן להצטייד בנשק גרעיני ואת משמעויות הצטיידות זו, מעודד הידברות עם גורמי אסלאם רדיקאלי, כולל החמאס, על רקע הטלטלה הפוליטית במזה"ת ומערער על הלגיטימיות של מהלכי ישראל שנועדו להגנה עצמית.

בקרב מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל במערב אירופה ובחלקים הולכים וגדלים של המחנה הדמוקרטי-ליברלי בארה"ב, קיימת הסכמה בלתי מעורערת באשר לשיח ביקורתי זה. מצדדי השיח טוענים כי הבעיה המרכזית במזרח-התיכון היא הסכסוך הישראלי-פלסטיני; כי הגורם העיקרי, וחלק ניכר

מהתומכים בשיח זה אף טוענים – הבלעדי, להתמשכות הסכסוך הוא מדיניותה של ישראל ומהלכיה וכי פתרון הסכסוך ישנה כבמטה קסם את המציאות האסטרטגית האזורית. שיח זה מתעלם באופן מופגן ממשנתנים אזוריים לא פחות משמעותיים, בהם התעצמות האסלאם הרדיקאלי הפוליטי, שאיפות ההגמוניה האזורית של איראן מעבר להתחמשותה הגרעינית ותת-הפיתוח הכלכלי, החברתי והפוליטי באזור. שיח זה מציב בפני ישראל דרישות לקיום סטנדרטים ונורמות התנהלות שאינם נדרשים משחקנים אחרים במצבים דומים. השיח הביקורתי מתעלם ממורכבות אילוצי הביטחון של ישראל ואינו מזהה את הדמיון בין דפוסי פעולתה הצבאית והמדינית לבין דפוסי פעולה צבאיים של מדינות המערב במזה"ת (באפגניסטן ובעיראק).

מבחינה אסטרטגית, שיח ביקורתי זה מאיים על ביטחונה הלאומי של ישראל. השיח הביקורתי מתבטא בחוסר נכונות להכיר בלגיטימיות של עמדותיה של ישראל ולהקשיב לטענותיה. יתר על כן, הדימוי של ממשלת ישראל הנוכחית באירופה ובארה"ב הוא קשה ביותר. אף על פי שהממשלה הנוכחית בישראל היא הממשלה הראשונה בהנהגת הליכוד שהכירה באופן מוצהר בפתרון שתי מדינות, צידדה בהקמת מדינה פלסטינית, הייתה הממשלה הראשונה שהקפאה באופן מלא את פעילות ההתנחלות למשך תשעה חודשים וגם לאחר מכן הגבילה בפועל את פעילות ההתנחלות, היא זוכה לביקורת קשה בארה"ב ובאירופה – ויש לומר ביושר – לא תמיד הוגנת. אבל מבחינתה של ישראל, זהו כישלון דיפלומטי מהדהד, בבחינת גם לגלות מן העיר וגם לאכול את הדגים המסריחים.

הפיכת המזה"ת למעוז של אסלאם פוליטי רדיקאלי, הנשען על תמיכה ציבורית איתנה ברחבי האזור, שמה קץ לציפיות לנורמליזציה ביחסי ישראל-ערב ולטוויית קשרים אסטרטגיים עם מדינות מפתח באזור, בדומה למערכות היחסים המיוחדות שישראל קיימה עם מצרים ועם טורקיה. בעוד הערכה זו מעמידה בסימן שאלה את הרלוונטיות של קידום התהליך המדיני, יש להפנים את ההכרה שהסלמה בחזית הישראלית-פלסטינית רעה לישראל. אף על פי שהסיכוי לפריצת דרך במגעים לסיום הסכסוך המתנהלים בימים אלה נמוך, אין לזלזל בקיומם. במיוחד יש להעריך את המעורבות הירדנית במהלכים האחרונים ולעודד אותה. ממשלת ישראל חייבת להשקיע מאמצים בהידוק הקשרים עם הממלכה ההאשמית. בהקשר זה, תיטיב ישראל להציע סיוע לירדן על רקע משבר האנרגיה שהיא מצויה בו ולבחון יצוא גז לממלכה. טיפוח היחסים עם ירדן אינו נותן מענה מלא לאתגרים האסטרטגיים של ישראל, אבל זהו מהלך חשוב שעליה לקדם.

לכאורה אין קשר בין התהליך המדיני והסכסוך הישראלי-ערבי לבין הבעיות המרכזיות במזה"ת. ואולם לקידום התהליך המדיני חשיבות רבה בעבור ישראל. קיפאון בתהליך המדיני פוגע במעמדה הבינלאומי של ישראל ומסכן את היציבות הביטחונית שהושגה בשטח. לתהליך המדיני – ובעיקר לציר הישראלי-פלסטיני – תפקיד חשוב בביצור מעמדה האזורי של ארה"ב ובהעמקת היחסים האסטרטגיים בין בעלות בריתה באזור ובהן ישראל. ברור שאין ודאות שהסדר מדיני ימנע השתלטות של כוחות רדיקאליים על מדינה פלסטינית עתידית או על מדינות נוספות בזירה. במהלך קידום התהליך המדיני, יצטרפו ישראל, ארה"ב וירדן לפעול למזעור ההסתברות להתפתחות אפשרית שכזו, שכבר אירעה ברצועת עזה, ואת ההשלכות העלולות לנבוע מקיום מדינה פלסטינית רדיקאלית בין ישראל לירדן.

בקידום התהליך המדיני עד כה, התעלמו ארה"ב ואירופה מהעובדה שבמשך ארבעת העשורים האחרונים נכשל כל ניסיון להגיע להסכם כולל באזור בין אם ביוזמת גורמי חוץ כגון האו"ם, בריה"מ, ארה"ב והאיחוד האירופי, ובין אם ביוזמת גורמים אזוריים, דוגמת הליגה הערבית. ההסכמים היחידים שהושגו, הסכמי השלום עם מצרים וירדן וכן הסכמי אוסלו, היו פרי יוזמות של שחקנים מקומיים וביטאו אינטרסים של הצדדים עצמם להגיע להסכמים בילטרליים. אי-היכולת להגיע להסכמים לסיום הסכסוך במשאים ומתנים קודמים, מצביעה על פערים משמעותיים בין העמדות הישראליות והפלסטיניות.

בעוד ההסתברות להשגת הסדרי ביניים מוסכמים ורשמיים קטנה, יש מקום לשורה של מהלכים מתואמים – באופן מפורש או משתמע – בשיתוף ישראל, הפלסטינים ואולי גם מדינות ערב. מהלכים

אלה עשויים להתבסס על המשך מילוי התחייבויותיהן של ישראל והרשות הפלסטינית במסגרת מפת הדרכים, בתמורה להתחייבות פלסטינית להימנע ממהלכים חד-צדדיים בזירה הבינלאומית. במילים אחרות, הגיעה העת להניע מהלכים ריאליים ולהניח בצד את היומרה לחתוך באבחה אחת את הקשר הגורדי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ירדן יכולה להיות שותף חשוב במאמץ זה.

הטלטלה הפוליטית במזה"ת משפיעה על תפיסת הביטחון של ישראל ומציבה אתגרים ביטחוניים-צבאיים חדשים, חלקם אף קונקרטיים מאוד. כך למשל, חוסר הוודאות בדבר עתידה של סוריה מציב סיכון ביטחוני משמעותי בפני ישראל. זאת, בשל ארסנל הנשק האדיר שלה הכולל בעיקר את מערך הטילים ומערך הנשק הכימי שהיא מחזיקה. מניעת זליגת אמצעי הלחימה הללו היא אינטרס ביטחוני משמעותי וישראל צריכה להיערך למנוע מצב זה.

האנדרלמוסיה הממשלית בחצי-האי סיני מציבה אף היא סיכונים ביטחוניים, שעלולים לקבל משמעות אסטרטגית לא פחות. בסיני פועלים באין מפריע ובסיוע השבטים הבדואים, רשתות טרור עולמיות ורשתות פשע חוצות-לאום של מבריחי סמים, נשק, נשים ופליטים. על גבולה הדרומי של מדינת ישראל נוצר חבל-ארץ ללא ריבון אפקטיבי, שממנו נובעים איומים קונקרטיים על ביטחונם ועל רווחתם של אזרחיה. מעבר לכך, אירועי גבול ביטחוניים עלולים לדרדר עוד יותר את מערכת היחסים בין ישראל למצרים. בעוד שראשי תנועת האחים המוסלמים התחייבו לכבד הסכמים רשמיים וישראל הודיעה על נכונותה להידבר עם נציגים נבחרים של האחים המוסלמים, יחסי השלום והקשרים הדיפלומטיים בין שתי המדינות אינם חסינים.

במסגרת החשיבה על תפיסת הביטחון הלאומי ועל יחסי החוץ של ישראל, הטלטלה המזרח-תיכונית מוכיחה כי השינויים האפשריים באזור אינם תמיד צפויים וכי קצב השינוי עלול להיות מהיר לאין ערוך מהיכולת של ישראל להיערך אל מול המצב המשתנה. לתובנה זו השלכה ישירה על המהלכים שישראל אמורה לנקוט בהם, כולל בניין הכוח הצבאי וטיפוח קשרים ושותפויות אסטרטגיות במזה"ת ומעבר לו.

באשר לבניין הכוח של צה"ל, השינויים האזוריים לכאורה מחייבים היערכות מחודשת בתחום הכוח הקונבנציונלי. מאז חתימת הסכמי השלום, ולאור ההערכה שזירות הלחימה העתידיות יהיו על-קונבנציונליות ותת-קונבנציונליות, צמצם צה"ל באופן הדרגתי את סדר הכוחות הקונבנציונלי. על פניו, ולנוכח התפתחויות אפשריות עתידיות, יש מקום לשקול את היפוך המגמה. ואולם, לנוכח העלויות הכספיות הגבוהות של מהלך בניין קונבנציונלי בעת קיצוצי תקציב, משבר כלכלי עולמי ותביעות מחאה חברתיות, יש מקום לשקול חלופות. חלופה אפשרית היא פיתוח יכולות התקפיות בתחום הסייבר ויצירת תמהיל בבניין הכוח המשלב בין יכולות בתחום הסייבר לבין יכולת טילית התקפית והגנתית וכוח קונבנציונלי.

הביטחון הלאומי מתחיל בבית

האתגרים האדירים בזירה העולמית והאזורית בפניהם ניצבת ישראל מדגישים את הצורך החיוני והדחוף להתמודד עם הסוגיות הקריטיות שעל סדר היום הפנים-ישראלי. יכולתה של ישראל לקדם את האינטרסים הלאומיים שלה ולבצר את עוצמתה ואת מעמדה הבינלאומי תלויה בצעדי מדיניות מבית.

המשימה הסבוכה העומדת עתה בפני ממשלת ישראל היא לוודא שהעשירונים הנמוכים ועשירוני מעמד הביניים יישאו בנטל מינימאלי, אם בכלל, על רקע הפגיעה הכלכלית הצפויה כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי והצורך להקצות משאבים להתמודדות עם האיומים והסיכונים האסטרטגיים המתהווים במזה"ת. יש לזכור שבשנות הגאות הכלכלית לא השכילו ממשלות ישראל להבטיח חלוקה שוויונית של פירות הצמיחה, ממנה נהנו בעיקר העשירונים העליונים ביותר. הדבר בא לידי ביטוי בעלייה בתחולת העוני ובהתרחבות אי-השוויון בחלוקת הכנסות (מדד הג'יני). התפיסה על פיה צמיחה כלכלית תשפר את מצב כלל החברה, התבררה כשגויה. לתהליכים אלה השפעה אסטרטגית קשה ביותר על חוסנה של מדינת ישראל במיוחד בעת בה החברה והעורף הם חזית עבור אויביה. על כן, לא יתכן שבתקופת השפל הצפויה יישאו בנטל העשירונים שלא נהנו מפירות הצמיחה. מעבר לכך, טיפול אסטרטגי יעיל באוכלוסיות החלשות, המרוכזות בעיקר באזורי פריפריה דוגמת הגליל, יכול להפוך אוכלוסיות אלה למנוע צמיחה משמעותי במיוחד בעת משבר כלכלי עולמי.

המשבר הכלכלי העולמי צפוי להתעצם בשנה הקרובה ולפגוע במיוחד במדינות המערב. לאחר למעלה מארבע שנים, כלכלת ישראל, המוטית ייצוא, עתידה להיפגע אף היא, במיוחד בשל קשרי הסחר שלה עם אירופה ועם ארה"ב. למרות המהלך לגיוון יעדי הייצוא של ישראל והגידול המשמעותי בסחר עם מדינות אסיה, הצמיחה הכלכלית של ישראל צפויה להאט ושיעור האבטלה יגדל.

האיום הגדול ביותר שמציב המשבר בפני הכלכלה הישראלית הוא ירידה בהיקפי הסחר העולמי. בישראל מתקיים יחס של גמישות יחידתית בין היקף הסחר העולמי והיקף הייצוא, היינו שינוי של אחוז בהיקף הסחר משמעו שינוי של אחוז ביצוא. התמודדות הממשלה עם המשבר תחייב הכרעה פיסקאלית בנוגע להיקף ההוצאה. שימור תוואי ההוצאה ושיעורי המס ללא שינוי, בדומה למדיניות שננקטה במהלך 2009, צפוי לפעול במקרה זה כ"מייצב אוטומטי" שיוביל להגדלת הגירעון על רקע ירידה בפעילות המשקית. ההיקף הגדול מאד של רזרבות מטבע חוץ ברשות בנק ישראל מקנה לממשלה מידה מסוימת של גמישות בבחירת המדיניות ובניהול המשבר הצפוי. חלופת מדיניות אחרת היא קיצוץ בהוצאה על מנת למנוע את הגדלת הגירעון. ואולם, בחירה בחלופה זו תטיל את מחיר המשבר הכלכלי על האוכלוסיות החלשות והיא עלולה לדרדר את המשק הישראלי ממצב של האטה בצמיחה אל עבר מיתון. לאור האיומים הביטחוניים, ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה פגיעה בחוסנה הלאומי. נהפוך הוא. דווקא בעת הזו, ישראל צריכה לבצר את החוסן הלאומי ואת הסולידריות החברתית שלה.

המחאה החברתית בקיץ 2011 לא היתה חסרת בסיס. תמהיל האינדיקטורים הכלכליים-חברתיים של ישראל הוא ייחודי בעולם המערבי ולא דווקא לטובה. לישראל שיעורי צמיחה ושיעורי עוני גבוהים במיוחד, בעוד ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה הוא מהנמוכים ביותר. המחאה החברתית וההתגייסות הציבורית חסרת התקדים לקראתה מצביעות על כך שתמהיל האינדיקטורים הזה איננו בר-קיימא וכי החברה הישראלית לא תסכין עם כלכלת שוק נטולת רסן ומגבלות במסגרת אילוצי הזמן שעמדו בפניה,

התמקדה הוועדה לשינוי חברתי כלכלי בראשות פרופ' טרכטנברג במספר תחומי מדיניות חשובים, בהם מצבו של מעמד הביניים הצעיר וסוגיית התחרותיות במשק. ואולם, אין בכך כדי לפתור את מכלול הבעיות הכלכליות-חברתיות של ישראל.

מעבר לכך, עצם ההתגייסות הרחבה למחאה הציבורית לפני מעט למעלה מחצי שנה חשובה מאוד לחיוניות המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל. אמנם, המחאה החברתית בישראל במהלך הקיץ הייתה חלק חשוב מתהליך עולמי של העצמה אזרחית, אבל מדינת ישראל רשאית להתגאות באופי המחאה שומר החוק ובעיקר במסריה שהתמקדו בסולידריות חברתית חוצה מחנות ותפיסות אידיאולוגיות. בהשוואה למחאות חברתיות במזה"ת וברחבי העולם, אין, ככל הנראה, אח ורע למקרה הישראלי, שהניע תהליך כה קונסטרוקטיבי לשינוי סדר עדיפויות לאומי. על כן, אסור לאפשר למחאה ולהתגייסות הציבורית הרחבה להתבזבז. על הממשלה וארגונים לא-ממשלתיים למצוא אפיקים לשימור התגייסות זו ולהעצמת המעורבות האזרחית גם על ידי מתן כלים להפיכת מעורבות זו למושכלת באמצעות המדיה החברתית. ככזו, ההתגייסות הציבורית הרחבה היא משמעותית לביצור חוסנה הלאומי של ישראל.

בה בשעה, על מדינת ישראל, כמדינת העם היהודי, לחשוב מחדש על אופי קשריה עם יהדות התפוצות ולהעמיק את מערכת היחסים עימה. חוסנה הלאומי של ישראל תלוי גם בטיב קשריה עם התפוצה היהודית בעולם. המסע העולמי לפגיעה בלגיטימיות של ישראל מאיים גם על הקהילות היהודיות בעולם. למצער, החלטות ממשלת ישראל ודרכה של המדינה משפיעות באופן ישיר על מעמדם של יהודי התפוצות ועל ביטחונם. דווקא בשעה זו ניתן להצביע על מגמות המעמידות בסימן שאלה את המשך ההזדהות של יהודים עם מדינת ישראל – בעיקר בקרב הדור הצעיר בעולם המערבי. ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להמעיט בחשיבות טיפוח היחסים עם התפוצות ולהמשיך להתייחס לתמיכת יהודי העולם כאל מובנת מאליה, כי היא איננה כזו. עליה לפתח דיאלוג חדש עם הקהילות וליצור אמצעים להעמקת השותפות והשיח בקרב הדור הצעיר גם בנושאים מדיניים ופוליטיים. הדגשת אופייה הדמוקרטי-ציוני של ישראל יכולה לשמש תשתית להידברות אחרת עם יהדות התפוצות.

בסיכומו של דבר, הערכת מאזן חוסנה הלאומי של ישראל מציגה תמונה עגומה ובעייתית של שסעים הולכים ומתרחבים. אין מדובר רק בפערים כלכליים וחברתיים ובאי-השוויון בחלוקת ההכנסות, הבאים לידי ביטוי באפליה אפקטיבית של ערבים ושל תושבי הפריפריה, אלא גם במחלוקות יסודיות על עצם דמותן וזהותן של מדינת ישראל ושל החברה בישראל, ובתופעות מדאיגות החורגות הרבה מעבר לגבולות חופש הביטוי ומסכנות את יסודות הדמוקרטיה הציונית. חברה דמוקרטית חפצת חיים אינה יכולה להעלים עין מפגיעה בשלטון החוק ובעצמאות בתי המשפט, מהדרת נשים במרחב הציבורי, מניסיונות להצר את צעדיה של תקשורת חופשית, מהכפפת חוק המדינה לפרשנות תיאולוגית כזו או אחרת, ומכוונות למחוק לגמרי את זהותה הציונית. בהתמודדות הזו – אין קואליציה ואין אופוזיציה; אין ימין ואין שמאל; אין עניים ואין עשירים; אין דתיים ואין חילוניים; אין ערבים ואין יהודים. האחריות של נבחר המדינה ומוסדותיה היא להעביר מסר ברור בדבר עליונות שלטון החוק במדינה דמוקרטית ציונית.

אודות כנס הרצליה

כנסי הרצליה השנתיים על מאזן החוסן והביטחון הלאומי של ישראל הם הבמה המרכזית בישראל לליבון סוגיות מדיניות ואסטרטגיה. הכנסים משמשים מקום מפגש לאישים רמי דרג מהארץ ומהעולם בתחומי הממשל, העסקים, הביטחון, התקשורת והאקדמיה, לדיון בסוגיות הלאומיות, האזוריות והעולמיות שעל סדר היום.

הכנס נערך על ידי המכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה. ניירות העבודה הנכתבים לקראתו ולאחריו, סיכומי הדיונים של הכנס וההמלצות המועלות בו, מספקים למנהיגים הערכות מהימנות, עדכניות ומקצועיות והמלצות מדיניות הנדרשות כדי להתמודד עם האתגרים הגיאופוליטיים, הכלכליים והחברתיים. לאור ההשפעה הגוברת של תהליכים אסטרטגיים ופוליטיים ושל אירועים במזרח התיכון על הזירה הגלובלית, דיוני הכנס עוסקים במגוון רחב של נושאים, החל מתפוצת נשק גרעיני ותהליך השלום במזרח התיכון, עבור בכלכלה העולמית, בביטחון אנרגיה ובהגנת הסביבה וכלה באתגרים מבית בתחומי הכלכלה, החברה, החינוך והרווחה.

במהלך הכנס נערכים גם מושבי "שולחן עגול" – דיונים מצומצמים של אישי ממשל וציבור, מומחים ואנשי עסקים, ללא סיקור תקשורת, אשר ההשתתפות בהם מוגבלת למוזמנים בלבד – המספקים הזדמנות ייחודית לדיון כנה, לרישות ולפיתוח קשרים מקצועיים ולניהול שיח מקצועי בענייני מדיניות, הן בזירה האזורית והן בזירה הבינלאומית.

אודות המכון למדיניות ואסטרטגיה

בראש המכון למדיניות ואסטרטגיה עומד אלוף (מיל.) דני רוטשילד. המכון פועל מתוך בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה. ייעודו - לסייע בגיבוש מדיניות לאומית בנושאים בעלי חשיבות למדינה ובהם: ביטחון לאומי בדגש על תחומי החימוש האסטרטגי; מדיניות החוץ ויחסי החוץ של ישראל; מרכיבי העוצמה והחוסן הלאומיים; מודיעין, ממשל, נושאי העם היהודי ומדיניות לאומית.

כמכון מכוון מדיניות, הוא משמש אכסניה לדעות ולרעיונות מגוונים ושיטת עבודתו היא על דרך הגישה הבינתחומית, העדפת המבט לעתיד, בחינת נושאים בהקשרים רחבים והבאתם לכלל אינטגרציה. המכון מסתייע במערך קשרי העבודה המקצועיים הענפים שלו בארץ ובחו"ל – במגזרים אקדמיים ובקרב ממשלות. המכון מכנס קבוצות וצוותי חשיבה, מזמן מפגשי מומחים ובכירים ועורך ימי עיון ודיונים. הבולט באירועים אלה הוא "סדרת כנסי הרצליה" השנתיים על מאזן החוסן והביטחון הלאומי, במסגרתם נועדים בכירי המדינה לדיון שנתי בנושאים המרכזיים שעל סדר יומה הלאומי.

יו"ר הוועד המנהל של המכון הוא ישראל מקוב. חבריו הם אלוף (מיל.) אילן בירן, פרופ' משה ברניב, פרופ' אמיר ברנע, יוסי הולנדר, צבי זיו, אלוף (מיל.) שלמה ינאי, פרופ' אלכס מינץ, פרופ' רפי מלניק, דליה סגל, פרופ' דב פקלמן, פרופ' אוריאל רייכמן והשגריר זלמן שובל.

אודות המחברים

אלוף (מיל.) דני רוטשילד

ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה ויו"ר סדרת כנסי הרצליה במרכז הבינתחומי הרצליה. כן משמש יו"ר חבר הנאמנים באפקה - המכללה האקדמית להנדסה והוא שותף בחברת ייעוץ בינלאומית בתחום האבטחה. שירת בצה"ל למעלה משלושים שנה בתפקידי פיקוד ומטה, בהם מתאם הפעולות בשטחים, ראש חטיבת המחקר באמ"ן, מפקד יחידת הקישור ללבנון ועוזר הרמטכ"ל. מאז פרישתו, כיהן בשורה של תפקידים ציבוריים, בהם חבר הוועדה המייעצת לבנק ישראל, יו"ר המועצה לשלום ולביטחון, היו"ר הישראלי של אגודת הידידות אמריקה-ישראל וחבר בחבר הנאמנים של האוניברסיטה העברית בירושלים.

טומי שטיינר

עמית מחקר בכיר במכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה. שימש מנכ"ל הפורום האטלנטי של ישראל. במסגרת עבודתו במכון הוא עומד בראש פרויקטים מחקריים העוסקים במדיניות החוץ של ישראל וביחסי האיחוד האירופי ונאט"ו עם ישראל והמזרח התיכון. מלמד יחסים בינלאומיים ולימודי ממשל וביטחון בבית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה. תחומי התמחותו כוללים גם שיתוף פעולה אזורי באגן הים התיכון ובאסיה-פאסיפיק. חתן פרס הרכבי מטעם מכון דיוויד ליחסי בינלאומיים באוניברסיטה העברית. מוסמך (בהצטיינות) האוניברסיטה העברית ביחסים בינלאומיים.