



הערכת הרצליה 2013

כנס הרצליה ה-13

2013

הערכת הרצליה משקפת את הדיונים הרבים והמקיפים שעשינו לקראת הכנס

ישראל נותרה גם השנה בעין הסערת הגלובאליות והאזורים הממשיכות לעצב את סביבתן האסטרטגית, המערכת הפוליטית הישראלית התמקדה לקראת הבחירות בעיקר בעניינים אזרחיים ורפורמות כלכליות חיוניות. אכן השיח הפנימי בישראל חיוני להבטחת החוסן הלאומי העתידי של ישראל. ואולם, הדיון האזרחי-חברתי אינו יכול לבוא במקום ניהול שיח רציני אודות סדר היום האזרחי והבינלאומי של ישראל ואסטרטגית הביטחון הלאומי הכוללת שלה.

המגמות המסתמנות לשנה הקרובה ממשכות ומעצימות את ההערכה העגומה שהצגנו בשנה הקודמת. שנת 2013 מוצאת את ישראל יותר ויותר מבודדת. יש יותר ויותר סימנים לנקודות מפנה אסטרטגיות שכל אחת מהן עשויות להשפיע ולשנות את מצבנו האסטרטגי.

גם בשנה הקרובה שלושה תהליכים משמעותיים ימשיכו לעצב את הסביבה האסטרטגית של ישראל:

- הטלת הפוליטיקה-חברתית ועלייתו של האסלאם הפוליטי במזה"ת
- המשבר הכלכלי העולמי
- התהליך העולמי של העצמה אזרחית.

באשר לשינויים העולמיים

- בבחינת הפרמטרים הכלכליים ובשילוב עם תהליכים פוליטיים בינלאומיים נראה שגם אם המשבר הכלכלי העולמי לא יעמיק בשנה הקרובה, אותותיו והשלכותיו יהיו ניכרים מאוד.
- המשבר הכלכלי העולמי ישפיע עלינו מעבר להשלכות הכלכליות הישירות על כלכלת ישראל, שכן הוא משפיע מאד על יחסי הכוחות הבינלאומיים ומדיניות המעצמות במזה"ת:
 - ארה"ב – ממשיכה להיות עסוקה בעצמה יותר ויותר, מפנימה שבמזרח התיכון הסיכוי להצלחה מועט, ופונה אסטרטגית מהמזרח התיכון ומאירופה לאסיה.
 - אירופה – שקועה בניסיון לייצב את כלכלתה ואת מוסדות האיחוד האירופי ומגלה חדלון בזירה הבינלאומית והאזרחית.
 - סין – מגלה יותר עניין במתרחש במזה"ת, אולם רחוקה מלגלות מעורבות ממשית.
 - רוסיה – השואפת להחזיר "עטרה ליושנה" כמעצמה גלובלית מגלה עניין ומעורבות גוברת במזה"ת, אולם זו מכוונת במיוחד לזירה הסורית ואין היא אפקטיבית ועקבית במיוחד.

באשר למזה"ת

המהפכות העוברות על המזרח התיכון מערערות את הסדר האזורי שנקבע בהסכמי סייקספיקו לפני קרוב למאה שנה ומתקיים מאז, וגורמות לקריסת הממשלים ברחבי המזרח התיכון הערבי. את השינוי החלל ציבור של המונים מלא להט, לא מאורגן ומרושש. הממשלות אינן יכולות לטפל במשבר החברתי-כלכלי המעמיק, אשר לכשעצמו מזין אי-שקט פוליטי, חתרנות ואלימות. מצרים, סוריה ובמידה מסוימת גם עיראק אינן יכולות לשמור בצורה יעילה על ריבונותן, ומאפשרות כניסה של רשתות של גורמי טרור בינלאומי ופושע. כך, הטלתה האזורית הופכת מספר מדינות לאום שהוקמו באורח מלאכותי למסגרות ריקות שבאזורים שלמים ריבונותן היא להלכה בלבד. זאת, בשעה שגרסאות דתיות-עדתיות שונות של קיצוניות פאן-אסלאמית פוליטית מחליפות את הלאומיות הערבית.

הקריסה של הממשלים הערביים במזרח התיכון יוצרת סביבה אסטרטגית אזורית הפכפכה, הטומנת בחובה רמה גבוהה של אי ודאות בכמה מוקדי סכסוך אסטרטגיים.

סוריה היא המוקד האסטרטגי המשמעותי ביותר בימים אלה. מלחמת האזרחים הגואה מציבה את האתגר הביטחוני, הפוליטי וההומניטארי הגדול ביותר לאזרחיה-היא ולכל שכנותיה, כולל ישראל. התפרקותה המסתמנת של סוריה לישויות עדתיות וחלוקתה לשטחי השפעה אזוריים תשליך בצורה ישירה על שלמותן הטריטוריאלית של לבנון ועיראק, אם לא מעבר לכך. מה שפעם היה "סהר פורה" הופך לסהר מאוד מעורער.

סוריה, בהיותה אחד ממצבורי הנשק הבלתי-קונבנציונאליים הגדולים ביותר, הפכה זירת קרב בין מיליציות חמושות וארגוני טרור החותרים להשתלט על מאגרי הנשק של סוריה. אלה וגם אלה הם למעשה שלוחיהם של פטרונים אזוריים המתחרים ביניהם, והמנסים לבסס את אחיזתם בסוריה. בראשם עומדות בעיקר איראן, ערב הסעודית וקטאר.

מעבר לכך, הברית האסטרטגית ההיסטורית בין משטר אסד למוסקבה, והנוכחות הצבאית והימית של הוסיה בטרטוס, מסבכת עוד יותר את השיח בין המעצמות על המשבר בסוריה.

ככל שהאפשרות של התפרקות סוריה הופכת יותר ויותר סבירה, מעצמות המערב ושותפותיהן האזוריות, ובעיקר תורכיה, ירדן וישראל מתאמות ביניהן על מנת למנוע איבוד שליטה על הנשק הצבאי המתקדם שבידי סוריה. נסיבות מסוימות בשטח, עלולות לחייב פעילות צבאית בינלאומית.

המשבר הפוקד את מדינת הלאום הערבית ערער את מאזן היציבות האזורי. למרות שהמשבר בסוריה גרם לאיראן מזק אסטרטגי, הוא לא פגע בשאיפתה של איראן להגמוניה. הסנקציות הבינלאומיות עדיין לא השפיעו על כוונותיה בתחום הגרעין. ניסיונותיה של איראן לקרב את המדינות הערביות הסוניות אליה לא נשאו פרי, אך עדיין לא קם ציר סוני מאוחד שיכול להכיל את איראן ושלוחותיה. גורם מרכזי בציר סוני כזה יכולות לשמש המונרכיות הערביות, אשר רובן חוששות – ובצדק – מזליגת המהפכות הפנימיות שמתחוללות בעולם הערבי – גם למדינותיהן.

מצרים חווה משבר כלכלי גדול שסופו לא נראה לעין. מצרים איבדה את רוב מקורות ההכנסה שלה. התיירות הנכנסת למצרים שהיוותה מקור הכנסה משמעותי כמעט נעלמה לחלוטין. ייצוא העבודה שהכניס בעבר כסף רב ליתרות המט"ח של מצרים הצטמצם משמעותית. המיתון באירופה עלול לצמצם את הכנסות מתעלת סואץ ומצרים אף נאלצת לייבא גז. יתרות המט"ח הלאומיות של מצרים כבר ירדו מתחת לקו האדום והגרעון בתקציב הלאומי כבר חצה את קו ה-13%. ההסכם המדובר עם קרן המטבע העולמי להלוואה של קרוב ל-5 מיליארד דולר מעוכב היות ומצרים לא תוכל לעמוד בתנאי ההלוואה המחייבים רפורמות כלכליות כואבות. עיכוב ההסכם שולל ממצרים מילווים ומענקים בינלאומיים. בשורה התחתונה – ומעבר למאבקי הכוח הפנימיים – מצרים נמצאת על סף חדלות פרעון מול צריכה גוברת שהיא בעיקר פועל יוצא של ילודה גדולה. אוכלוסיית מצרים גדלה במיליון תושבים כל תשעה חודשים. מצרים עשויה למצוא עצמה על סף רעב והשבר הכלכלי רק יגביר את התסיסה האזרחית הפנימית וירחיק עוד יותר את האפשרות לייצובה הפוליטי והחברתי.

שכנתנו ירדן חווה גם היא משבר כלכלי-שביטיוו העיקרי באבטלה גוברת והולכת בצד נטל כלכלי ואזרחי שהוא פועל יוצא מכמות הפליטים הסורים ההולכת וגדלה. מוצאת עצמה במצב מתמשך של אי שקט אזרחי שעלול להשפיע בקרוב על עתידה ודמותה כמדינה.

המצב המדיני ביטחוני של ישראל

מניעת התגרענות איראן – היאינטרס ישראלי חיוני ראשון במעלה, אולם החלופה האופטימלית הינה התמודדות בינלאומית בהובלה אמריקנית. אסור שאיראן גרעינית תוצג כאיום קיומי או תשתמע ככזו. יש לשקול מחדש את המסרים הכמעט-אפוקליפטיים שמשמיעה ישראל.

הירידה במעורבות האמריקנית במזה"ת ומצב היחסים הבעייתי בין ישראל לאירופה מגבירים את הבידוד האסטרטגי של ישראל. הממשלה החדשה תצטרך לשמר ולהעמיק את מערכת היחסים הקריטית עם ארה"ב ולהתמודד עם הדימויהקשה של הממשלה הקודמת באירופה ובארה"ב. גם אם הביקורת הבינלאומית על הממשלה הקודמת לא תמיד היתה הוגנת, אסור לממשלת ישראל החדשה לחזור על הכישלון דיפלומטי המהדהד שנחלה קודמתה.

המזה"ת הופך יותר ויותר למעוז איסלאמי פוליטי רדיקאלי-ששם קץ לציפיות לנורמליזציה ביחסי ישראל-ערב.

התהליך עם הפלסטינים תקוע – רק מהלכים ריאליים בשטח וסביב שולחן המו"מ יכולים לשנות מציאות זו.

הטלטלה מלמדת אותנו שהשינויים האפשריים באזור אינם תמיד צפויים וכי קצב השינוי עלול להיות מהיר לאין ערוך מהיכולת של ישראל להיערך אל מול המצב המשתנה.

מאז פרוץ הטלטלה האזורית, השתפר מאזן הביטחון הכולל של ישראל. ראשית, הסבירות של מלחמה קונבנציונאלית כוללת בין ישראל לבין אחת משכנותיה, קרובה לאפס בטווח הנראה לעין. שנית, המשטר באיראן, אויב מר של ישראל ושל רוב המזרח התיכון הסוני, ספגה הלומום אסטרטגיות משמעותיות בשנה האחרונה. בהתפוררותה המסתמנת של סוריה, איראן מאבדת מאחז אסטרטגי מרכזי באזור. משטר הסנקציות הבינלאומי הנשכני של איראן פגע בכלכלתה. כל עוד משטר הסנקציות מתקיים ומתגבר, וכל עוד האיום, במרומוז או במישרין, של ישראל וארה"ב להשתמש בכח נגד התגרענותה של איראן נותר אמין, הסבירות שאיראן תשיג נשק גרעיני ותהפוך למעצמת גרעין צבאי – הינה נמוכה.

אף על פי כן, הטלטלה במזרח התיכון, המשולבת בשינוי במאזן הכוחות העולמי ובאינטרסים העולמיים, יצרו אתגרים אסטרטגיים חדשים לישראל. הסביבה האסטרטגית המיידית של ישראל – למעשה כל המדינות השכנות לה – אינה יציבה, ובמידה כזו או אחרת עומדת בצילה של פוליטיקה אסלאמית קיצונית.

נראה שהמערב מתייחס למזרח התיכון הערבי על אתגריו המורכבים כאל תופעה שקשה להכילה, ולפיכך גישתו היא גישה פסיבית המשלבת תקווה עמומה והפקרה. אימוץ הגישה האסטרטגית החדשה של פנייה לאסיה, כמו גם הירידה בתלות במקורות האנרגיה במזרח התיכון רק מחזקת את הגישה הפסיבית של ארה"ב כלפי האזור. על רקע זה מתחזק קו חשיבה שעל אירופה להפגין יותר אחריות בניהול ענייני המזרח התיכון. אולם, המעורבות האירופית ממשיכה להתקיים בצורה מוגבלת, וממוקדת בעיקר בסכסוך הישראלי-פלסטיני, כאילו פתרון הסכסוך יביא באורח פלא לשינוי של ממש במזרח התיכון. ולא היא.

בסביבה בעייתית זו של אי-יציבות, אלימות וקיצוניות, עתידם של השטחים הפלסטיניים גם אם לא יפתור את כל בעיות המזרח התיכון, הופך להיות מכריע מתמיד עבור ישראל. הסטטוס קוו בשטחים הפלסטיניים אינו בר-קיימא, ולבטח אינו נצחי. במצב בו המקורות הפיננסיים של הרשות הפלסטינית מתדלדלים, המשך הקיפאון הישראלי פלסטיני יוביל להתקוממות פלסטינית עממית המונית, ולאלימות ספוראדית, או יכשיר את הקרקע להשתלטות החמאס על הגדה המערבית ולהפיכת הטריטוריה הפלסטינית ליישות אנטי-מערבית ואנטי-ישראלית, הדוחה את השלום. שתי התפתחויות אלה אינן לטובתה של ישראל, וגם לא עבור שכנתה ממזרח – ירדן. יתר על כן, המבוי הסתום עלול להוביל להתגברות התמיכה הבינלאומית והפלסטינית ברעיון הפתרון של "מדינה אחת", שיקעקע את הישות הציונית. נצחיותו של רעיון "שתי המדינות" אינו עוד דבר המובן מאליו.

נראה שיש אלטרנטיבה. המעורבות של ישראל בתיאום הבינלאומי והאזורי בעניין הסורי, כמו גם המכניזם שהביא להסדר שהושג בעקבות הפעולה הצבאית האחרונה של ישראל בעזה, ממחיש כי יכול להיות ערוץ אלטרנטיבי. יש סימנים ברורים לכך שבהתנהלות מול המשבר הסורי, ישראל פעלה באופן יצירתי עם שותפים בינלאומיים ואזוריים. ישראל אכן יכולה לנצל את משאביה על מנת לפעול בצורה קונסטרוקטיבית בעיצוב הסביבה האזורית, והממשלה הישראלית החדשה צריכה לאמץ מודל זה גם אל מול הפלסטינים. ההנהגה הפלסטינית מצידה, זקוקה לתמיכה הפוליטית האקטיבית של ההנהגה הסונית האזורית, על מנת לשבור את הקיפאון.

הצדדים שהביאו לסיום המשבר בעקבות הפעולה הצבאית הישראלית בעזה בשנת 2012 ממחישים את השינוי, גם אם נקודתי, שחל במערך הסוני באזור, שיש לו עניין בקשר עם ישראל, ישירות או בעקיפין, במטרה לשמר ולקדם את הביטחון האזורי. המהלכים הדיפלומטיים סביב המבצע בעזה וסביב המשבר הסורי מצביעים על שיתוף הפעולה והתיאום הגוברים בין ארה"ב, מצרים, תורכיה, ירדן ומדינות המפרץ. ברם, מה שנראה כגוש בהתהוות, אינו מבנה אידיאלי ולבטח אינו מלוכד. מערך שברירי זה לא יוביל ל"מזרח תיכון חדש" מתקדם, ולא יקדם את הנורמליזציה של ישראל במזרח התיכון המתהווה. אולם, אינטרסים משותפים עשויים להכשיר את הקרקע לעסקה כוללת רחבה – מעין Grand Bargain – בה מעורבות ארה"ב, אירופה, מדינות המזרח התיכון הסוניות, וישראל.

על ארה"ב, בסיוע מדינות אירופה, לחזק את הקואליציה הסונית וליצור תמריצים לשיתוף פעולה עם המערב וישראל, לתמוך בתהליך השלום ולקדם שינוי אזורי פרגמטי על ידי גיבוש עסקה שתקדם באופן משולב את היעדים הבאים:

- א) למנוע התגרענות צבאית של איראן ולהכיל את שאיפותיה להגמוניה על ידי מתן ביטחונות אסטרטגיים מערביים;
- ב) לעודד את מדינות המזרח התיכון העשירות להקצות משאבים מספיקים על מנת לסייע למדינות ערב שכלכלתן מתדרדרת, כמו מצרים וירדן;
- ג) להגיע להבנות ולהסדרים שיאפשרו להתמודד עם הסיכונים הביטחוניים הנובעים מאזורים בהם המשילות חלשה (סוריה וחצי-האי סיני);
- ד) לקדם את התהליך הישראלי פלסטיני על ידי קידום תהליך רחב יותר – ישראלי-ערבי;

ה) לעצור את הייצוא של תעמולה אסלאמית קיצונית למערב.

גישה זו מדגישה כי המבוי הסתום הישראלי-פלסטיני לבדו אינו האתגר העיקרי של המזרח התיכון. היא מציבה את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני בתוך הקשר אזורי רחב יותר, עסקה כוללת כזו עשויה לאפשר גיבושה של קואליציה המעוניינת בשלום, בה שותפים אזוריים יוכלו באופן ממשי לתרום לביטחון המזרח התיכון וליהנות מסביבה אסטרטגית יותר יציבה. גיבושה של עסקה כוללת למזרח התיכון מחייבת חשיבה אסטרטגית והבנה מקיפה של האזור, וכן מנהיגות. זה יהיה אתגר ראוי לתקופת נשיאותו השנייה של הנשיא אובמה, זה יאפשר לממשל שלו להתמקד בפניה לאסיה.

עסקה אזורית כוללת תאפשר לישראל לא רק להתקדם בתהליך השלום, אלא גם למלא תפקיד אזורי קונסטרוקטיבי. בהסתכלותה של ישראל לעבר האופק האזורי המסתמן, ועל רקע השינויים במערך הכוחות הגלובאלי, היא צריכה לפתח ראייה אסטרטגית רחבה יותר המשלבת משאבים צבאיים ומדיניים. ישראל צריכה להיות יותר מעורבת בעיצוב עתידו של האזור ובהתייחסות למשבר החברתי-כלכלי במזרח התיכון, גם אם בצורה שקטה. התרומה הישראלית באזור לא תביא לנורמליזציה, לפחות לא בטווח הקצר. אבל לישראל יש אינטרס חזק בשיפור סיכוייהן של כלכלות המזרח התיכון, שהן מרכיב חיוני בשלום וביטחון אזורי.

ישראל צריכה להיות מוטרדת באשר לעניין ההולך ופוחת של ארה"ב במזה"ת. מעורבותה האסטרטגית של ארה"ב במזה"ת הוא אחד מנדבכי הביטחון הלאומי ומערכת יחסי החוץ של ישראל. בעוד שעניינה האסטרטגי של ארה"ב פונה לזירות חדשות, קואליציה אזורית המקדמת את השלום והביטחון האזוריים מסתמנת כאמצעי לשימור מעורבות אמריקנית באזור. מעבר לכך, באמצעות הגברת מעורבותה הקונסטרוקטיבית של ישראל במרחב ומעבר לו, ישראל יכולה לבצר את מעמדה כנכס אסטרטגי עבור ארה"ב. עניין זה חיוני כשלעצמו בשעה שגוברים הקולות, המטילים בספק את חשיבותה האסטרטגית של ישראל עבור ארה"ב.

הערכה זו באה לבסס את הטענות שהתמורות האזוריות והגלובליות, אשר לעצמן אינן חיוביות, לא חייבות להפוך את ישראל לפגיעה ולחלשה מבחינה אסטרטגית. מאז ראשית הטלטלה האזורית לפני למעלה משנתיים, ישראל ניסתה להסתתר מפני הסערה. אולם בסביבה האזורית מרובת-המשברים, המשך הפסיביות הישראלית עלולה לסכן את עתידה. במזרח התיכון המתהווה, הסתמכות עצמית אינה בר-קיימא. למדינת ישראל מגיעה אסטרטגיה שבכוחה לחולל שינוי. זו צריכה להיות משימה ראשונה במעלה של הממשלה החדשה.

ולסיכום כמה מילים בנושאי פנים אותם ליבנו בדיונים המקדימים:

הביטחון הלאומי מתחיל מבית ובשל כך כנס הרצליה עורך את מאזן החוסן והביטחון הלאומי. הדיון הציבורי על "שוויון בנטל" הוא מרכזי במונחי החוסן הלאומי של ישראל, אבל החוסן הלאומי אינו פונקציה של מספר החרדים המתגייסים לשירות בצה"ל. היעד האסטרטגי של הממשלה החדשה צריך להיות העמקת השילוביות וצמצום הפערים בין כל חלקי החברה הישראלית –

יהודים ערבים, חילונים וחרדים, תושבי המרכז והפריפריה. מהגדרת יעד זה נגזרים לא מעט משמעויות, למשל בתחום החינוך בכל הקשור ללימודי ליבה ואף לחינוך מקצועי וטכנולוגי.

יעד צמצום הפערים והעמקת השילוביות אמור להשפיע על החשיבה בקיצוץ תקציב המדינה הצפוי, ולהבטיח שהקיצוץ לא יגרום להגברת אי-השוויון בחברה. לכן, צוות חשיבה מיוחד שזומן לקראת הכנס הצביע על כך שעיקר הקיצוץ צריך על חשבון תקציבי פיתוח התשתיות. בתוך כך, יש מקום לגיבוש אסטרטגיה מקרו-כלכלית חדשה ולחשיבה מחודשת על מבנה הוצאות הממשלה והגירעון, כפי שהציע פרופ' מלניק. ישראל חייבת ליצור את התנאים המיטביים למנועי הצמיחה העומדים לרשותה, בהם קידום המחקר והפיתוח המדעי ותעשיית הטכנולוגיה העילית (הייטק), ניצול יתרות הגז לפיתוח התעשייה והתחבורה והכרה בתיירות כתעשייה מועדפת.

האתגרים מבית ומחוץ הינם מורכבים וישראל לא תוכל להם ללא שידוד מערכות אכיפת החוק והתחושה – גם אם היא סוביקטיבית – שרמת הביטחון האישי של האזרח נמצאת בשפל חייבת התייחסות. ללא שינוי יסודי – הן בשיטת הממשל והן במערכת הרגולציה – המעיקה על הפעילות המשקית, ספק אם ישראל תשכיל להתמודד עם האתגרים.

כפי שאתם רואים לממשלה החדשה בישראל יש הרבה אתגרים מבית ומחוץ ואני תקווה שתדע להתמודד איתם בהצלחה.