



## עשור מטלטל, אך מוצלח, יחסית: מדיניות ישראל במזרח-התיכון, 2010-2020

### יוגב אלבז ואלי פודה\*

"אנחנו צריכים להגן על הווילה מפני חיות הטרף" (בנימין נתניהו)

#### א. מבוא

העשור האחרון עמד בסימן שינויים מרחיקי-לכת במערכת המזרח-תיכונית. ישראל, שחקנית חשובה במערכת, הושפעה אף היא משינויים אלה. מאמר זה בוחן את מדיניות החוץ הישראלית במזרח-התיכון בעשור האחרון לאור הטלטלות האזוריות. המאמר פותח בהצגת סקירה היסטורית אזורית בה מודגשות ההשלכות ארוכות הטווח של "האביב הערבי". בהמשך מאפיין המאמר את המגמות ביחסי החוץ של ישראל במזרח-התיכון, ומדגיש את המטרות העיקריות ודפוסי פעולתה. לבסוף מספק המאמר מבט לעתיד הכולל הצעות לשימור ולשיפור במדיניות החוץ הישראלית במזרח התיכון.

#### ב. "האביב הערבי" מעצב מחדש את המזרח התיכון

בפברואר 2016, במהלך סיור ביטחוני שערך לאורך גבול ירדן לבחינת התקדמות בניית המכשול, נשא ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, נאום קצר המתייחס להתמגנות הישראלית בגבולות. המשפט הפותח מאמר זה, שנאמר בסיום הנאום, מזכיר כמובן את מטבע-הלשון המפורסם 'וילה בג'ונגל' – אותו טבע יריבו-עמיתו אהוד ברק ב-1996 – המתאר את תפישתו העצמית את ישראל במרחב המזרח-תיכוני. במובנים רבים, ביטוי זה מתקשר למונח "קיר-הברזל" אותו טבע זאב ז'בוטינסקי עוד בשנות ה-20 של המאה ה-20, אשר מלמד על תפישת הבדלנות של ישראל מול שכנותיה. מאמר זה, המנתח את מדיניות ישראל במזרח-התיכון בעשור האחרון, טוען כי דווקא ההסתגרות הישראלית ודבקותה בסטטוס-קוו הביאו, בצירוף נסיבות ייחודי, לעשור מוצלח יחסית, ששיאו הסכמי נורמליזציה עם כמה ממדינות ערב.

על-מנת להבין את המזרח-התיכון של ימינו, לרבות תפקידה של ישראל, עלינו לחזור אחורה לאירוע שעיצב את העשור. ב-17 בדצמבר 2010 נקלעה פאיידה חמדי, פקחית עירונית בעיירה סידי בוזיד בתוניסיה לוויכוח קולני עם מוכר ירקות קשה-יום בשם מוחמד בועזיזי. בלהט הוויכוח, סטרה חמדי לבועזיזי, החרימה את מרכולתו והפכה את עגלת הירקות שלו. בועזיזי הנרעש חזר אחרי שעה לרחבת העירייה והצית עצמו במחאה. שרשרת אירועים אומללה זו, ששיאה

\* יוגב אלבז הינו דוקטורנט ללימודי האסלאם והמזרח התיכון, מלגאי נשיא ע"ש ג'יק, ג'וזף ומורטון מנדל באוניברסיטה העברית בירושלים, ומלגאי ע"ש ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרופ' אלי פודה, מלמד בחוג ללימודי האסלאם והמזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים וחבר וועד מנהל במיתוים.

הטראגי תועד בסרטון והופץ ברשתות החברתיות, הביאה להפגנות ענק בתוניסיה כבר למחרת היום. נשיא תוניסיה, זין עאבדין בן עלי, ששלט במדינה ללא מיצרים במשך 23 שנים, נאלץ להימלט מהמדינה ב-14 בינואר 2011 בעקבות זעם ההמון.

הצלחת המחאה התוניסאית גרמה לאפקט דומינו מהיר ברחבי המזרח-התיכון הערבי: ב-25 בינואר גדשו ההמונים את כיכר תחריר בקהיר, וכבר ב-11 בפברואר נאלץ חוסני מובארכ, נשיאה הכול-יכול של מצרים, להתפטר מתפקידו לאחר שלושים שנות שלטון; בלוב, סוריה ותימן הפכו ההפגנות למלחמות אזרחים עקובות מדם, במהלכן נרצחו שליט לוב מועמר קדאפי (באוקטובר 2011, לאחר 42 שנות שלטון), ונשיא תימן עלי עבדאללה צאלח (שפרש מתפקידו בנובמבר 2011, לאחר שהוביל את צפון תימן מ-1978 ואת תימן המאוחדת מ-1990, ונרצח בדצמבר 2017); בבחריין דוכאה מחאת ההמון השיעי ביד קשה בידי השלטונות הסוניים, בעזרתם האדיבה של סעודיה השכנה; ואילו במרוקו, בירדן ובאלג'יריה ביצעו השליטים רפורמות חברתיות ופוליטיות על-מנת לשכך את זעם המוחים.

'האביב הערבי', שהתפרץ בעקבות מצוקה כלכלית-חברתית של דור הצעירים הערבי, הוביל לכמה שינויים בולטים במזרח-התיכון. ראשית, המנהיגות המסורתיות של העולם הערבי – מצרים, סוריה ועיראק – נאלצו להתכנס פנימה בשל בעיות מדיניות וכלכליות שהובילו להתערערות משטריהן. מנגד, מדינות המפרץ, שכמעט ולא חוו זעזועים בגלל משאביהן הכלכליים, התחזקו והפכו למובילות. כתוצאה מכך, המערכת הבין-ערבית, שהייתה לאחד הגורמים המעצבים של המזרח-התיכון החל משנות השלושים של המאה הקודמת, חדלה דה-פקטו מלהתקיים. עתה, הגורמים הלא-ערביים במערכת המזרח-תיכונית – איראן, תורכיה וישראל – שנחשבו במשך שנים ארוכות כמדינות הפריפריה של המערכת, הפכו לשחקניות המרכזיות בה. איראן ניצלה במיוחד את הוואקום המדיני שנוצר בעקבות הכיבוש האמריקני של עיראק ב-2003 והפלת צדאם חוסיין – ואקום שהתעצם עם אירועי 'האביב הערבי' – ונקטה שורה של צעדים לחזק את השפעתה במזרח-התיכון. השסע הפנימי במדינות רבות באזור, לצד קיומו של מיעוט שיעי באותה מדינה – כעיראק, לבנון, תימן וסוריה<sup>1</sup> – שימש כר פורה לפעילות איראנית. כך, בעיראק הקימה וחימשה איראן את מיליציות אל-חשד אל-שעבי (מילולית 'הגיוס העממי'), במלחמת האזרחים בתימן תמכה במיעוט החות'י הבדלני, בסוריה שלחה כוחות קרקעיים והקימה מיליציות שיעיות על-מנת להציל את משטר אסד, ואילו בלבנון היא ממשיכה לממן ולצייד את חזבאללה. מיליציות אלה מפקיעות את מונופול הכוח מידי השלטון המרכזי ומקדמות את האינטרסים של איראן במדינה תוך שימוש באלימות. לצד הפעילות הצבאית, הקימה איראן מוסדות דת והשכלה גבוהה באותן המדינות ובחלקן היא אף משתלבת בפוליטיקה הפנימית.

תורכיה, החותרת אף היא להגמוניה אזורית, ניצלה את הכאוס כדי לשפר עמדות, וניסתה להקים ציר מוסלמי-סוני בהובלתה. כך, עם הפלת מובארכ, תמכה תורכיה במפלגה מזרם האחים המוסלמים במצרים; הגבירה תמיכתה בתנועת האחים המוסלמים הפלסטינית, הלא היא החמאס; הקימה בסיס צבאי ימי בקטר, שותפתה לאידיאולוגיית האסלאם הפוליטי, בנקודה אסטרטגית במפרץ הפרסי; פלשה לסוריה ולצפון עיראק, על מנת להכות במיעוט הכורדי;

<sup>1</sup> בסוריה מדובר במיעוט העלווי, שרואה עצמו חלק מהשיעה. משפחת אסד קשרה את גורלה עם איראן בהנהגת חיזמיני כבר בשנות השמונים, כאשר תמכה בה במלחמתה נגד עיראק.

התערבה במלחמת האזרחים בלוב, תוך שהיא שולחת חיילים למדינה; וניסתה להשתלט על מקורות גז באגן המזרחי של הים התיכון.

שנית, היחלשות מדינות הלאום הטריטוריאליות הביאה לירידת הערביות וחזרת הדת כמוקד הזדהות. האסלאם נתפש כפתרון הקסם לתחלואי המדינה הערבית החילונית. ואכן, בעשור זה זכה הזרם האסלאמיסטי – על כל גווניו – לעדנה ברחבי המזרח-התיכון: באוקטובר 2011, בבחירות הראשונות בתוניסיה לאחר סילוק בן עלי, מפלגת א-נהדה ('התחייה') האסלאמיסטית עלתה לשלטון; ביוני 2012 נבחר מוחמד מורסי, איש האחים המוסלמים, לנשיא מצרים; ומלחמות האזרחים בלוב, תימן וסוריה הביאו לשגשוג ארגוני ג'האד עולמיים, כשבראשם 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש). ארגון זה, שהכריז ביוני 2014 על הקמת הח'ליפות האסלאמית, שלט בשיאו על טריטוריה עצומה המשתרעת מצפון-מערב עיראק ועד למזרח סוריה. באותה העת עשרות ארגוני ג'האדיה-סלפיה נשבעו אמונים ל'מדינה האסלאמית' והפכו למחוזותיה השונים – ממערב אפריקה, דרך אלג'יריה, לוב, סיני ותימן, ועד לח'וראסאן ולקווקז. עם-זאת, החל ממחצית העשור ספגו כמה מארגוני האסלאם מפלות קשות: המדינה האסלאמית כישות טריטוריאלי (אך לא רעיונית) נעלמה, ואילו האחים המוסלמים נאלצו לרדת למחתרת לאחר שהוכרזו כארגוני טרור בכמה מדינות.

עליית הדת כגורם הזדהות עיקרי הפכה את הסכסוך השיעי-סוני לאחד הצירים המרכזיים במזרח-התיכון, שנחלק לרוב על-פי המפתח העדתי: המחנה השיעי, בהובלת איראן, כלל את השלטון הסורי, חזבאללה, וגורמים בדלנים בעיראק ובתימן; המחנה הסוני, בהובלת סעודיה, כלל על פי-רוב את איחוד האמירויות, מצרים, ירדן ומרוקו. מלבד שני מחנות אלה, התגבש סביב תורכיה ציר האסלאם הפוליטי, שכלל את קטר, האחים המוסלמים ברחבי המזרח-התיכון ומורדים אסלאמיסטים בסוריה ובלוב. הציר האסלאמיסטי אמנם קרוב יותר למחנה הסוני – אך לרוב פתח במהלכים עצמאיים, ולעתים רחוקות אף שיתף פעולה עם איראן (בעיקר סביב הנושא הכורדי וההתנגדות לאמריקאים).

שלישית, העשור האחרון מסמל גם את שקיעתה של ההשפעה האמריקאית במזרח-התיכון. קצב האירועים המסחרר בתחילת העשור תפס את ארה"ב, כשאר העולם, בהפתעה גמורה. תפישת עולמו הליברלית של נשיא ארה"ב, ברק אובמה, גרמה לו לחשוב כי 'האביב הערבי' הוא צעד בדרך להפיכת משטרי האזור לדמוקרטיים. כך, ביום הפלת בן עלי, בירך אובמה את העם התוניסאי על האומץ שהפגין, ברכה שהייתה כשמן בגלגלי המהפכה; בפברואר כבר התנער הממשל ממובארכ, בעל-בריתה של ארה"ב זה שנים ארוכות, וחתם את גורלו לשבט; ביוני 2013, לאחר תקיפה כימית של משטר אסד באזור דמשק, שהיה בבחינת חציית 'הקו האדום' להתערבות אמריקאית במדינה, ארגן אובמה קואליציה בינלאומית לתקיפה בסוריה – אך נמלך בדעתו ברגע האחרון והסכים להצעה הרוסית לפירוז הנשק הכימי מסוריה. בכך קיבע את רוסיה כשחקנית חשובה במלחמת האזרחים הסורית; ומהלכיו בשנתיים האחרונות לכהונתו – בהן שיתף פעולה עם איראן ושלוחותיה במסגרת הקואליציה נגד דאע"ש (החל מ-2014), והוביל את החתימה על הסכם הגרעין עם איראן (יולי 2015) – נתפשו כמעט כבגידה בקרב העולם הסוני וישראל.

למרות הדימוי התקיף שנוצר סביבו, ירידת כוחה של ארה"ב המשיכה גם במהלך תקופתו של טראמפ, שהתאפיינה בתגובות תזזיתיות לאירועים במזרח-התיכון, ללא משנה סדורה: ממשלו התנער לחלוטין מהתמיכה החשאית שהעניק

אובמה למורדים בסוריה, והפקיר את הזירה לרוסים ולאיראנים; דילל את כוחות הצבא האמריקאי שהוצבו בעיראק ובסוריה, כחלק מהמדיניות האמריקאית של הפחתת מעורבותה בסכסוכים בעולם; תמך בצורה בלתי-מובנת במהלכי תורכיה נגד הכורדים בסוריה ובעיראק, כמו גם במהלכים רוסיים שונים באזור; החליש את הברית הטראנס-אטלנטית עם אירופה, ועקב כך גם את הכוחות הרב-לאומיים, הנשענים על נאט"ו ומוצבים במזרח-התיכון; ועד לשנה האחרונה לכהונתו הפגין חולשה צבאית מול האיראנים, כשלא הגיב להתגריוויותיהם מול בעלות-בריתו – ובראשן התקיפה המאסיבית על מתקני הנפט הסעודיים בספטמבר 2019. הצלחת המבצע לחיסולו של קאסם סולימאני, מפקד יחידות "קודס" של איראן, בינואר 2020, לא היה בו כדי לשנות את המגמה ההיסטורית.

ולבסוף, אירועי 'האביב הערבי' הביאו גם לירידה בחשיבות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בפרט, והעימות הישראלי-ערבי בכללותו. העשור נפתח בהקפאת הבנייה בשטחי יהודה ושומרון "מתוך מטרה לחדש את המשא ומתן עם שכנינו הפלסטינים". המשא ומתן אכן התחדש בספטמבר 2010, אך הגיע במהרה למבוי סתום. בד בבד, החל גם בתיווך אמריקאי משא ומתן חשאי עם סוריה על עתיד רמת הגולן. אולם, גם בנושא זה טרף 'האביב הערבי' את הקלפים, ועם פרוץ המהומות בסוריה השיחות הופסקו. אמנם, המשא ומתן הישראלי-פלסטיני התחדש למשך תקופה קצרה בשלהי 2013 ותחילת 2014, בתיווכו של מזכיר המדינה ג'ון קרי, אך שני הצדדים לא היו בשלים להתקדמות. התפישה כי פתרון הסכסוך יביא ליציבות באזור כולו נמוגה; למזרח-התיכון היו בעיות גדולות יותר מהסכסוך הישראלי-פלסטיני.

## ג. מדיניות ישראל במזרח התיכון: מזעור איומים וניצול הזדמנויות

במצב עניינים זה – התמוטטות הסדר הישן, עליית האסלאם הרדיקלי, נסיגת ארה"ב מהמזרח-התיכון וירידת הסכסוך הישראלי-פלסטיני מסדר-היום העולמי – העדיפה ישראל במשך מרבית העשור לנקוט במדיניות פרגמטית ולשמור על הסטטוס-קוו האזורי. אמנם, ישראל מעולם לא הגדירה באופן פומבי את מטרות מדיניות-החוץ שלה, אך ממהלכיה האזוריים ניתן לגזור ארבע מטרות עיקריות: (א) **מניעת מימוש של פרויקט הגרעין של איראן ופגיעה בהתעצמותה האזורית**; (ב) **שימור הסכמי השלום עם מצרים וירדן**; (ג) **אבטחת גבולותיה**; (ד) **ניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני**. בעוד בתחילת העשור התמקדה ישראל בשימור היחסים עם שכנותיה מדרום (בעיקר) וממזרח (ברמה פחותה), ופעלה רבות להבטיח את גבולותיה מפגיעת גורמים רדיקליים, במחצית השנייה של התקופה – עם התייצבות המשטר במצרים, הירידה בכוחו של דאע"ש, חתימת הסכם המעצמות בנושא הגרעין עם איראן ושינויי הממשל בארה"ב – התמקדה ישראל באיום האיראני. לאורך כל התקופה, עמד ברקע ניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שחשיבותו עלתה וירדה על-פי ההתרחשויות.

ואכן, נפילת השלטון במצרים וחוסר היציבות שנלוותה לה – ובמיוחד העלייה לשלטון של האחים המוסלמים – גרמה לחשש גדול בקרב מקבלי ההחלטות בישראל בכל הנוגע להשעיית או ביטול הסכם השלום עם מצרים. חשש זה פג עם עלייתו לשלטון של עבד אל-פתאח אל-סיסי, בעקבות ספק מהפכה ספק הפיכה ביולי 2013 שסילקה את האחים המוסלמים. מאז, שיתוף הפעולה הישראלי-מצרי, המתנהל בעיקר מאחורי הקלעים בתחום הביטחוני, התהדק אף מעבר לתקופת מובארכ. גם שיתוף הפעולה הביטחוני החשאי בין ישראל וירדן גבר, וזאת מתוך אינטרס ישראלי לשמור

על יציבותו של בית המלוכה ההאשמי אל מול אימים אזוריים. אולם, מאז 2017 חלה הידרדרות ביחסים בין ישראל לירדן, בעקבות שורת משברים – מהומות הר הבית והפיגוע בבית של שגרירות ישראל בירדן ביולי 2017; אי-חידוש הסכם החכירה הירדני-ישראלי במובלעות צופר ונהריים, שחזרו לידי ירדן בנובמבר 2019; וביטול ביקורו של יורש-העצר הירדני בהר הבית במרץ 2021.

מטרה ישראלית שנייה בעשור האחרון הייתה, כאמור, אבטחת גבולותיה. בעקבות ערעור המשטרים במצרים ובסוריה, התרופפה אחיזתם באזור הגבול. בסיני ניצלו ארגונים המסונפים לדאע"ש את חולשת המשטר המרכזי ופתחו בהתקפות על הצבא המצרי המוצב באזור ועל ישראל. הקיפוח המתמשך של האוכלוסייה הברחה, לצד הברחת אמצעי לחימה ממחסני הנשק העצומים של קד'אפי, היוו כר פורה להתעצמות ארגון האסלאם הרדיקלי 'אנצאר בית אל-מקדס' (תומכי ירושלים).<sup>2</sup> לאחר מתקפת הטרור בכביש 12, באוגוסט 2011, שינתה ישראל את ההיערכות שלה בגבול הדרומי. עד אותה העת, נחשב גבול זה ל'גבול שלום', אך הפיגוע הביא לשינוי תפישה – ישראל הגבירה את קצב בניית המכשול בגבול, ואף החלה לתקוף את מעוזי הארגון בסיני, מעבר לגבול הבינלאומי (תוך שיתוף פעולה של משטר א-סיי).

הדילמה הישראלית בסוריה, לעומת זאת, הייתה מורכבת יותר. בניגוד למצרים, עמה יש לישראל הסכם שלום, הסורים היו במשך שנים לאויב העיקרי באזור. בתחילת האירועים, העדיפה ישראל להשקיף מן הצד על מלחמת האזרחים ולא להתערב כלל. היה זה גם לקח של התוצאות העגומות של המעורבות הישראלית בלבנון. אולם, ככל שמשטר אסד נחלש, ונזקק לתמיכה של הציר השיעי – בראשות לוחמי כוח קודס של משמרות המהפכה האיראניים – התגלע ויכוח בצמרת המדינית-ביטחונית בישראל: אמנם, מרבית הגורמים העדיפו שבשאר אל-אסד יישאר בשלטון, בבחינת 'אויב מוכר', מה עוד שחזבאללה הסתבך והוכה קשות בלחימה; אך היו כאלה – כשר החוץ, אביגדור ליברמן, וראש אמ"ן, האלוף עמוס ידלין – שחשבו כי האינטרס הישראלי מחייב את הפלת שלטון אסד. כך, ייחלש הציר השיעי כולו. בסופו של דבר, חששה ישראל מהסתבכות בסוריה, ומיקדה את מעורבותה, כבמצרים, באזור הגבול. ישראל פתחה במבצע 'שכנות טובה', בו סיפקה את צרכיה ההומניטריים של האוכלוסייה הצמודה לגדר, בתמורה להבטחת שקט באזור. העובדה כי מדובר בארגוני אסלאם רדיקלי, כ'ג'בהת א-נצרה' (סניף אל-קאעדה בסוריה), לא הפריעה לשני הצדדים לעמוד בקשרים לטובת האינטרס המשותף.

שגשוג ארגוני הג'האד העולמי במזרח-התיכון, הקמת 'המדינה האסלאמית' וכיבושיה המרשימים באמצע העשור, היחלשות המשטרים האוטוריטריים השכנים לישראל, הימצאותם של צבאות טרור על גבולותיה (כחמאס, חזבאללה וארגוני הג'האד העולמי), והתפתחות הנשק הרקטי והתת-קרקעי – הביאו את ישראל להתמגן בעשור זה בצורה חסרת תקדים. מלבד בניית הגדרות בגבולה הדרומי והמזרחי, שיפרה ישראל את גדר הגבול עם סוריה, הקימה חיץ פיזי בגבולות לבנון ועזה, והרחיבה את המערך הטכנולוגי ההגנתי שלה, באוויר, מערך ההגנה האווירית הרב-שכבתית

<sup>2</sup> בנובמבר 2014 הארגון נשבע אמונים לאבו-בכר אל-בגדאדי והפך ל'מחוז סיני' של המדינה האסלאמית.

(כיפת ברזל, קלע דוד ומערכות החץ) ומתחת לפני הקרקע (בעיקר המדובר על המכשול הקרקעי מול רצועת עזה). בכך שימרה את דימויה כ'זוילה בג'ונגל'.

ברם, נדמה כי המטרה הישראלית החשובה ביותר בעשור האחרון הייתה מניעת הגרעין האיראני, בו היא רואה איום חמור על עצם קיומה. בשנים 2010-2012, גיבשה ישראל מערכה צבאית לתקיפת מתקני הגרעין של איראן, ועל-פי דיווחים עיתונאיים אף הייתה קרובה לעשות זאת. משירדה 'האופציה הצבאית' מן השולחן, פעלה ישראל בדרכים חשאיות ודיפלומטיות על-מנת לעכב את תכנית הגרעין האיראנית. אולם, העמדות הניציות של ישראל ביחס לגרעין האיראני, שהתבטאו בתגובות קשות להסכם הביניים בז'נבה שנחתם בנובמבר 2013, לצד חוסר אמון אישי ששרר בין נתניהו לאובמה, הביאו לכך שארה"ב ומעצמות אירופה מידרו את ישראל מהתהליך. כך, במרץ 2015, כשפרטי המשא ומתן החלו לדלוף, יצא בנימין נתניהו לארה"ב ונאם בקונגרס נגד ההסכם המסתמן. הייתה זו קריאת-תגר חריפה נגד נשיא ארה"ב, ברק אובמה, שהיה בשלהי תקופת כהונתו. אך לשווא. 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' (JCPOA) נחתם ביולי אותה שנה, כשהוא מגביל את יכולתה של איראן להגיע לסף גרעיני, לחמש-עשרה שנה בלבד, בתמורה להסרת הסנקציות הכלכליות והמדיניות שהושטו עליה.

בינואר 2016 נכנס לתפקיד נשיא ארה"ב דונלד טראמפ. בתקופתו זכתה ממשלת ישראל לממשל אוהד וקשוב, שראה עמה עין בעין כמעט בכל הנושאים במזרח-התיכון (ראה להלן), ובעיקר באיום האיראני. ואכן, לאחר מסע שכנועים נמרץ, שבשיאו נחשפה תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית והפרותיה את הדין הבינלאומי (לפני ה-JCPOA), פרשה ארה"ב מהסכם הגרעין המשותף במאי 2018. מעבר לפרישתה מההסכם, נקטה ארה"ב במדיניות 'הלחץ המקסימלי', בו השיתה על איראן סנקציות כלכליות חריפות, על-מנת להחזיר את האיראנים לשולחן המשא ומתן לשם השגת הסכם טוב יותר. איראן אמנם נפגעה קשות מהמהלכים האמריקאיים, אך עמדה בסירובה וניתקה את מגעיה עם ארה"ב. מעבר לכך, בעקבות פרישת ארה"ב מההסכם, הממשל באיראן חזר להעשיר אורניום ברמה נמוכה, שגדלה בהמשך אף לרמה של 60 אחוזים. בשורה התחתונה, למרות פרישת ארה"ב מההסכם ופגיעות של גורמים עלומים בתוכנית הגרעין האיראנית בשנה האחרונה – פיצוץ בצנטריפוגות במתקן הגרעין בנתנז (יולי 2020) וחיסול מוחסן פחריזאדה, אבי תוכנית הגרעין האיראני (נובמבר 2020) – האיראנים התקרבו לפצצה יותר מאי-פעם.

מלבד מניעת הגרעין האיראני, חתרה ישראל גם לפגוע בהתפשטות האיראנית במרחב. מדיניות זו קיבלה תאוצה בתחילת 2015, עם מינויו של גדי איזנקוט לרמטכ"ל. תחת הנהגתו, יצר צה"ל את תפישת 'המערכה בין המערכות' (המב"ם), לפיה המטרה של ישראל היא לדחות את המלחמה כמה שיותר, אך במקביל לנצל את תקופות השקט היחסיות למניעת התעצמות האויב. כך, תקפה ישראל מאות פעמים בשנים האחרונות ברחבי האזור, בעיקר בגבול הסורי, מתוך מטרה למנוע התבססות איראנית בסוריה ולסכל משלוחי נשק שובר-שוויון לחזבאללה הלבנוני. אולם, החל מקיץ 2015, עם ההחלטה האסטרטגית הרוסית להציל את משטר אסד, נכנס גורם חדש למשוואה. הוואקום האמריקאי במזרח-התיכון התמלא בידי הרוסים, שהתערבו צבאית במלחמת האזרחים הסורית. מלבד נוכחות מאסיבית על אדמת סוריה, שיכולה להביא לפגיעה ישראלית בשוגג, סיפקו הרוסים לסורים גם מערכות הגנה אווירית משוכללות. לראשונה בהיסטוריה, נאלצה ישראל לעבור במוסקבה לפני מהלכים צבאיים שביקשה לבצע במזרח-

התיכון. במהלך ראוי לציון, הצליחה ישראל לפתח קשרים טובים עם הממשל הרוסי בראשות פוטין, ואף לייסד מנגנון תיאום לתקיפות. הקשר הישראלי-רוסי התמסד, אמנם, אך ישראל לא הצליחה לנצלו כדי להביא את הרוסים שיפעלו להוצאת האיראנים מסוריה, או למצער להרחקת פעיליהם מהגבול הישראלי.

היעד האחרון של ישראל, ניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני והישראלי-ערבי, הושג. במהלך העשור האחרון ירד הנושא מסדר-היום העולמי. מלבד ארבעה אירועים גדולים, אך מוגבלים בזמן ובהיקף – מבצע 'עמוד ענן' (נובמבר 2012), מבצע 'צוק איתן' (יולי-אוגוסט 2014), 'אינתיפאדת הסכינים' (2015-2016) ו'צעדות השיבה' (2018-2019) – מרבית העשור עבר בשקט ביטחוני. כך גם הדין לגבי שתי הכרזות דרמטיות של ממשל טראמפ, ההכרה האמריקאית בירושלים כבירת ישראל (דצמבר 2017) ובריבונות הישראלית ברמת הגולן (מרץ 2019). אך לשקט זה יש מחיר. ראשית, מתוך מטרה לשמור על הפירוד הפלסטיני בין עזה לגדה המערבית, השלימה ישראל עם שלטון חמאס מוחלש בעזה – ומכילה לעתים קרובות 'סבבי לחימה' בין הצדדים, שנגמרים לרוב תוך כמה ימים. יתרה מזאת, חמאס וישראל הגיעו להבנות שקטות, במסגרתן מסכימה ישראל למעבר כספים קטריים לחמאס תמורת 'הסכם אי-לוחמה' הדדי. שנית, הפעלת הכוח המאסיבית במבצע 'צוק איתן' וכנגד 'צעדות השיבה' פגעה במעמדה הבינלאומי של ישראל, והיוותה את אחד הזרזים להכרזת התובעת בבית הדין הבינלאומי בהאג על הכוונה להעמיד לדין את ישראל בגין פשעי מלחמה. יתרה מזאת, מבצע 'שומר החומות' ('חרב ירושלים' בפי החמאס) הוכיח כי לא לעולם חוסן. אסכולת ניהול הסכסוך, לצד ניסיון ההפרדה בין הגדה לרצועת עזה, ששגשו בעשור הקודם – קרסו ברעש גדול. חמאס, על אף שספג מכה צבאית, הצליח למצב עצמו כ'מגן ירושלים', ואף סחף אחריו מאות פלסטינים מישראל שיצאו להפגנות אלימות קשות ברחבי הארץ.

הנסיבות המיוחדות של העשור האחרון – ובראשן החלשת המערכת הבין-ערבית, עליית מדינות המפרץ ככוח פוליטי, ההתעצמות האיראנית ושקיעת ההשפעה האמריקאית (שהביאה לחיפוש אחר עוגני ביטחון אחרים באזור), לצד היחסים יוצאי-הדופן בין ממשל טראמפ לישראל, והוויתור הישראלי על תוכנית סיפוח חלקים מיהודה ושומרון – הביאו למפץ הגדול בשלהי שנת 2020. בספטמבר 2020 נחתמו 'הסכמי אברהם' על מדשאות הבית הלבן בין ישראל, איחוד האמירויות ובחריין – במסגרתן התחייבו השלוש לנרמל את יחסיהן זו עם זו, תוך הדגשת חשיבות השלום והדיאלוג כדרך לפתרון משברים במזרח-התיכון. למרות שמעולם לא התחולל עימות בין הצדדים, 'הסכמי אברהם' מהווים פריצת-דרך אזורית משמעותית. לראשונה זה עשרים וחמש שנה, חותמת מדינה ערבית על הסכם גלוי עם ישראל, הקורא לנורמליזציה (תטביע, מונח שהיה לגנאי במזרח-התיכון). ואכן, כבר באוקטובר הצטרפה סודאן להסכמים, ובדצמבר 2020 הכריזה מרוקו על חידוש היחסים הביטורליים עם ישראל. הפרדיגמה שקנתה לה שביתה ברחבי העולם, לפיה יחסים שכאלה לא יהיו אפשריים ללא התקדמות בערוץ הפלסטיני – לכאורה נותצה. הנה כי כן, לאחר עשור של תהפוכות, נדמה כי ישראל היא חלק אינטגרלי מהאזור, ואינה עוד 'וילה בג'ונגל'. עם-זאת, ראוי להדגיש כי גורמי חברה אזרחית רבים במצרים ובירדן, כמו גם מדינות ערביות ומוסלמיות נוספות, מסרבים לכלל צעדי נרמול עם ישראל כל עוד לא נפתרה הבעיה הפלסטינית.

באשר לישראל גופא, העשור האחרון עמד בסימן המשך היחלשות שירות החוץ הישראלי. סמכויותיו של משרד-החוץ פוצלו (בעיקר ל"משרד המודיעין" ול"משרד לנושאים אסטרטגיים"), במשך תקופה ארוכה לא עמד בראשו שר במשרה מלאה, ומינויים בכירים במערך חולקו כאתנן פוליטי. מצב זה, במקביל למגמה הרווחת זה שנים במדיניות החוץ הישראלית – היעדר מתווה פעולה ברור וחוסר בגורם מתכלל – הביאו לכפילות תפקידים ולמאבק ארגוני בין גופים רבים הנוטלים חלק בעיצוב מדיניות החוץ. כך למשל, היחסים עם מצרים מתנהלים בעיקר בדרג הצבאי, השב"כ דומיננטי בקשר עם ירדן, המועצה לביטחון לאומי הובילה את רקימת היחסים עם מדינות אפריקה, ואילו היחסים החשאיים עם המפרציות נוהלו בידי המוסד, המ"ל ומשרד החוץ (שמזה עשור אף מחזיק בבחריין נציגות דיפלומטית 'סודית').

לסיכום, בתום העשור 2010-2020, ישראל הצליחה לשפר את מעמדה האזורי: הסכמי השלום עם מצרים וירדן איתנים; גבולותיה נאטמו ויישובי הספר חיים בביטחון יחסי; והושגה פריצת-דרך מדינית עם 'הסכמי אברהם', שהגבירו את הבדידות המדינית של הפלסטינים. לצד זאת, חוסר הרצון הישראלי לנקוט יוזמה במהלך מלחמת האזרחים הסורית הביאה לכך ש'הסדר השיעי', שמשטרע מטהראן דרך בגדאד ודמשק ומגיע עד לביירות בחוף הים התיכון, לא נחלש. אדרבא. חזבאללה וחמאס (שנעזר אף הוא תכופות באיראן), התעצמו לאין שיעור בעשור האחרון, ועשרות אלפי רקטות מכוונות לערי ישראל בכל רגע נתון. ישראל כשלה גם במניעת התקדמות בתכנית הגרעין האיראנית. למרות כל מהלכיה, ואולי אף בגללם, איראן קרובה יותר לגרעין מאי-פעם. ישראל גם כשלה בהשגת פתרון לבעיה הפלסטינית, אם כי כישלון זה מונח לפתחם של ישראל והפלסטינים גם יחד.

## ד. מבט לעתיד

המטרות של ישראל בעשור הנוכחי בתחום מדיניות החוץ במזרח התיכון צריכות להתמקד במספר נושאים מרכזיים. ראשית, יש לנסח מתווה מדיניות חוץ לעשור הקרוב במזרח התיכון עם מטרות ויעדים ברורים. בד בבד, יש להקים גוף על-ארגוני בעל סמכויות ו'שיניים', שיתכלל את כלל הגופים העוסקים במדיניות החוץ, יבצע חלוקת עבודה ברורה, יגדיר גבולות גזרה, ויהיה אחראי על תיאום ושיתוף פעולה – לאור היעדים שייקבעו. המועמד הטבעי לתפקיד הנו, כמובן, משרד-החוץ.

ישראל צריכה להמשיך ולהרחיב את 'הסכמי אברהם', כשמטרתה העיקרית צריכה להיות ערב-הסעודית. נרמול היחסים עמה יפחית את המתח היהודי-מוסלמי ברחבי העולם ויפתח בפני ישראל הזדמנויות חדשות. בד בבד, ישראל צריכה למנף את ההסכמים ולרקום קשרים חשאיים עם מדינות נוספות כעיראק, כווית ותוניסיה, שייתכן ויובילו להזדמנויות מדיניות חדשות; בנוסף, על ישראל לפעול לפתור את המשבר עם ירדן, לקדם את שיתופי הפעולה והפרויקטים המשותפים, ו"לחמם" את היחסים עמה ועם מצרים ככל שניתן; ולבסוף, נראה כי ארדואן ותורכיה מאותתים כי הם מעוניינים לצנן את האיבה מול האמריקאים והמערב. יש לנצל רגיעה זאת ולנסות להתקרב מחדש אל תורכיה.



על ישראל לפעול לחידוש המשא ומתן מול הפלסטינים. לכאורה, בסופו של העשור הנוכחי, בעקבות 'הסכמי אברהם', נראה היה כי ישראל יכולה להמשיך ולנהל את הסכסוך ללא חשש מהידרדרות משמעותית במצב הביטחוני מול הפלסטינים. ואולם, אירועי מאי 2021 בישראל ומבצע "שומר החומות" הוכיחו כי לא ניתן להתעלם מהסכסוך הישראלי-פלסטיני. מעבר לצורך ליזום תכנית מדינית לטיפול ביחסי יהודים-ערבים בישראל ולשיפור המצב הכלכלי וההומניטרי בעזה, יש לפעול לסיום הסכסוך עם הפלסטינים במתווה פתרון שתי המדינות שימנע את התבססותה בפועל של מדינה דו-לאומית. כבר כיום נוצר איזון דמוגרפי בין האוכלוסייה היהודית והפלסטינית בין הים התיכון לירדן (כ-6.8 מיליון), ואילו המשך תהליך ההתנחלות הזוחל בשטחי יהודה ושומרון (שם מצויים כבר למעלה מ-400 אלף יהודים) הינו מתכון לחיסול אופציית שתי המדינות. עלייתו של ממשל ביידן יוצר הזדמנות נוחה לישראל להתקדם בפתרון הסכסוך. הדבר תלוי כמובן גם בתוצאות מאבקי הירושה לאחר לכתו של אבו-מאזן, אך הכיוון חייב להיות חיזוק הרשות וחזרה לשולחן המשא ומתן.

השנה האחרונה הייתה קשה לאיראנים. הסנקציות הכלכליות, כמו גם מגפת הקורונה, פגעו ברפובליקה האסלאמית בצורה קשה, וההתנקשות בקאסם סולימאני החלישו אותה. למרות זאת, נראה כי איראן עדיין נחושה בדעתה להמשיך ולהחזיק באותו 'סהר שיעי'. ייטב לישראל אם תפעל מול הרוסים, ובתיאום עם ארה"ב, תפעל לדחוק את האיראנים מסוריה; תערב את שותפותיה החדשות במפרץ בהשקעות אנרגיה בעיראק, ובשיקום סוריה – על-מנת להפחית את תלותן באיראן; ותתמוך בפתרון בינלאומי למשבר הלבנוני המחמיר. בכל הקשור לגרעין האיראני, על ישראל ללמוד מטעויותיה בעשור הקודם, ולשתף פעולה עם ממשל ביידן בניסוח סעיפי הסכם חדש, וזאת כדי למנוע אופציה צבאית שעלולה להידרדר להתלקחות אזורית.

תנאי הפתיחה של העשור השני של המאה ה-21 נראים פחות נוחים לישראל, אך כך גם היה ב-2010, עם פריצתו של האביב הערבי. עם-זאת, המשך המנוחה על זרי הדפנה של העשור האחרון, בד בבד עם המשך הקיפאון בתהליך המדיני מול הפלסטינים, עלול לחזק מדינות וארגונים בעולם ובמזרח התיכון הקוראים להחרים את ישראל. ההיסטוריה של ישראל בתחום מדיניות החוץ מלמדת כי היא לא הרבתה ליזום מהלכים מדיניים, אולם ניתוח מפוכח של האינטרסים שלה והכוחות הפועלים באזור מלמד כי יוזמה מדינית היא צו השעה.