

סדרת ניירות "שולחן עגול"

המכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)

שולחן עגול: העימות בין איראן לערב הסעודית והשלכות על ישראל

ינואר 2018

הקדמה

המכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה קיים ב-11 בדצמבר 2017 קבוצת דיון "שולחן עגול" בנושא: **העימות בין איראן לערב הסעודית והשלכות על ישראל**. מסמך זה מציג את עיקרי הדברים אשר הוצגו במהלך הדיון והמלצות עיקריות למדיניותה של ישראל. המסמך אינו מציג את הדעות והעמדות האישיות של כל אחד מהמשתתפים, אלא מנסה לתכלל את הנאמר ע"י הדוברים. בסוגיות בהן נמצאו בדיון גישות בסיסיות מנוגדות מציג המסמך את שתי הגישות.

מנהל השולחן העגול: אל"מ (מיל.) ד"ר שאול שי

השתתפו בשולחן העגול:

גב' שרית בן-שבת

מר אורי ברזל

מר מאיר ג'בנדפר

ד"ר אורי גולדברג

ד"ר רונן הופמן

ד"ר מיכל יערי

ד"ר עופר ישראלי

סא"ל עומר לוין

ד"ר יוסי מן

אל"מ (מיל.) יאיר פרימוביץ'

סייעו בארגון השולחן העגול: יותם רנד ושירה כהן.

ישראל והציר האיראני

מדינת ישראל נוקטת במדיניות של הימנעות מהתערבות במלחמת האזרחים בסוריה אך במקביל מגדירה "קווים אדומים" על מנת להגן על האינטרסים החיוניים שלה. על ישראל להמשיך במדיניות זו המוכיחה עצמה כאפקטיבית, למרות שאיראן ממשיכה לנסות ולהעמידה במבחן פעם אחר פעם.

מניעת התבססות איראנית ארוכת טווח בסוריה

לישראל אינטרס חיוני במניעת התבססות איראנית ארוכת טווח בסוריה. לשם השגת יעד זה ישראל יכולה לנקוט במספר מהלכים שהשילוב ביניהם עשוי להביא להשגת מטרה זו. מדיניות אמינה של "קווים אדומים" ובכל פעם שאיראן תנסה לאתגר מדיניות זו, ישראל צריכה לפעול בנחישות להרתעתה של איראן. מהלך מדיני, באו"ם ובמערכת הבינ"ל, יחד עם המדינות הערביות בהובלת סעודיה וארה"ב, להוצאת הכוחות האיראניים מסוריה. על ישראל לפעול בערוצים גלויים וסמויים גם מול רוסיה, כגורם כוח מרכזי בסוריה, להשגת מטרה זו. שכנוע של ארה"ב ומדינות אירופה להתנות את מימון שיקומה של סוריה, בהוצאת הגורמים האיראנים ממדינה זו.

ישראל והמחנה הערבי-סוני

תאימות האינטרסים בין ישראל למחנה הסוני בהובלת ערב הסעודית הינה זמנית ועלולה להעלם לנוכח שנויים במציאות הדינמית שמאפיינת כיום את המזרח התיכון. לפיכך ישראל צריכה לנסות ולנצל את חלון ההזדמנויות האסטרטגי להעמקת והרחבת שיתוף הפעולה עם ערב הסעודית והמדינות הערביות הסוניות. נדרשת מדיניות מושכלת ומדודה שתאפשר הבשלת תהליכים ותמנע מדחיקת ערב הסעודית ושאר מדינות ערב למצבי משבר שיפגעו בתהליך ההתקרבות למדינת ישראל, בעיקר בהקשר של יחסי ישראל והפלסטינים.

ישראל צריכה להימנע מלהפוך "כלי משחק" בעימות בין הציר האיראני לקואליציה הערבית בהובלת סעודיה

ישראל יכולה לשפר את מעמדה האזורי באמצעות קידום הקשרים בינה לערב הסעודית ומדינות המפרץ אולם עליה לנקוט במדיניות זהירה על מנת לא להיות מעורבת בעימותים שיסכנו את האינטרסים החיוניים שלה וישרתו אך ורק את האינטרסים של הקואליציה הסעודית.

מניעת הפרת היתרון הצבאי האיכותי של ישראל ע"י ערב הסעודית ומדינות המפרץ

סעודיה ומדינות המפרץ מנהלות מסע חסר תקדים לרכישת אמצעי לחימה מתקדמים. ההצטיידות הצבאית הנוכחית מיועדת לכאורה לתת מענה לאיומים האיראניים אולם בנסיבות אזוריות שונות הנשק עלול להיות מופנה בעתיד נגד ישראל. ישראל צריכה לפעול באופן דיסקרטי ומושכל מול ארה"ב ומדינות מערב אירופה על מנת למנוע מכירת מערכות נשק שיסכנו את בטחונה של מדינת ישראל.

איראן – תמונת מצב

בעקבות הסכם הגרעין והסרת הסנקציות והצלחות הקואליציה האיראנית בזירה הסורית והעיראקית, הפכה איראן לגורם כוח דומיננטי במזה"ת. איראן קרובה היום מתמיד למימוש החזון של "הסהר השיעי" של רצף טריטוריאלי בשליטה איראנית מאיראן ועד חופי הים התיכון בסוריה ולבנון. למרות העוצמה הגיאופוליטית שמשדרת איראן, הכלכלה האיראנית מצויה בקשיים חמורים אשר מעיבים על הישגי מדיניות החוץ והביטחון של המדינה. הכלכלה האיראנית מתקשה להתאושש בעקבות שנים של סנקציות כלכליות, שחיתות שלטונית והשקעות עתק בפרויקט הגרעין והטילים והמעורבות האיראנית בעימותים באזור (עיראק, סוריה, לבנון, תימן ועוד). לאיראן חובות רבים, בהם חוב של כ-35 מיליארד דולר לבנקים וכ-30 מיליארד דולר לביטוח לאומי. 7500 פרויקטים מתקופת מחמוד אחמדינז'אד טרם הושלמו, ונדרשים עוד עשרות מיליארדי דולרים עבור השלמתם. איראן סובלת גם מבעיות במגזר הפיננסי וכן במגזר הנדל"ן. המשק האיראני המבוסס על יצוא נפט וגז סובל ממחירים נמוכים של שוק האנרגיה ובעיה זו צפויה להחמיר לאור חזון "בייג'ינג 2030", אשר יביא לצמצום השימוש בכלי רכב ולירידה בצריכת הנפט בסין, הלקוחה החשובה ביותר של איראן.

איראן מתמודדת גם עם בעיות חברתיות ופוליטיות. השלטון במדינה מצוי בידי החוגים השמרנים אך קיימת ביקורת גוברת על השלטון מצד החוגים המתונים (הרפורמיסטים) בקשת רחבה של נושאי מדיניות וסדרי העדיפויות הלאומיים בנושא הקצאת המשאבים. האתגר העיקרי לשלטון מגיע מקרב האוכלוסייה הצעירה הדורשת מקומות עבודה, שירותים ויותר פתיחות למערב ולמודרנה.

המשטר והחוגים השמרנים מדגישים את ההצלחות של איראן בזירה האזורית והבינ"ל, את מעמדה ההגמוני ואת הצורך בהפניית המשאבים הלאומיים לשימור וקידום האינטרסים הלאומיים גם על חשבון רווחת הפרט. הנשיא רוחאני הוא הגורם המגשר בין שתי הגישות המנוגדות, הן בזירה הפנימית והן במדיניות החוץ, ומצטייר כנשיא שמסוגל לעמוד על דעתו גם לנוכח הלחצים של החוגים השמרנים.

אין חולק על כך שאיראן נוקטת במדיניות חוץ אגרסיבית ואינה מהססת גם לעשות שימוש בכוח לשם השגת יעדיה האסטרטגיים, אולם, קיימות שתי פרשנויות לגבי התפיסה העומדת מאחורי מדיניות זו:

הגישה המתגוננת – איראן היא גורם חריג במפה של המזרח התיכון, עם אוכלוסייה פרסית ואמונה בזרם השיעי של האסלאם, המהווה מיעוט בעולם המוסלמי. איראן נתונה לפיכך בעימות מתמשך עם המדינות הערביות הסוניות במזרח התיכון. איראן סבלה לאורך ההיסטוריה גם מהתערבות חיצונית של המעצמות הגדולות, בריטניה, רוסיה\בריה"מ וארצות הברית, אשר פגעו בעצמאותה וריבונותה. לפיכך איראן פועלת מתוך תחושה שהיא נתונה באיום מתמיד ונוקטת בגישה האגרסיבית על מנת להרחיב את השפעתה ועל ידי כך להרחיק ולצמצם את האיומים על ביטחונה.

גישת ההתרחבות (הגישה האגרסיבית) – איראן חותרת מאז המהפכה האסלאמית (1979), על פי הדוקטרינה של אבי המהפכה חומיני, לייצא את המהפכה האסלאמית לקהילות השיעיות וליתר העולם המוסלמי ולהפוך לכוח המוביל בעולם המוסלמי. גישה זו תואמת גם את השאיפות האיראניות ההיסטוריות והמסורתיות, לחזור ולבסס את מעמדה של איראן כמעצמה אזורית. איראן פועלת למימוש החזון באמצעות מגוון האמצעים העומדים לרשותה לרבות השימוש באלימות נגד מי שנתפסים כאויביה של איראן.

מבלי להידרש לפסוק מי מבין אסכולות אלה הצודקת, ניתן להצביע על מספר מאפיינים מרכזיים באסטרטגיה האיראנית:

- תכנית הגרעין האיראנית מהווה את המרכיב המרכזי להבטחת בטחונה הלאומי ומעמדה של איראן וסביב תפיסה זו קיימת הסכמה בין החוגים השמרנים למתונים.

- איראן משתדלת להימנע מעימות ישיר מול אויביה (ארה"ב, ישראל, מדינות ערביות) ומעדיפה לפעול באמצעות ארגוני חסות (Proxies).
- איראן נוקטת בדרך כלל באסטרטגיה של "הליכה על הסף" מבלי לנסות להגיע להכרעות בעימותים, תוך מצוי מירב ההישגים לקידום האינטרסים של איראן.
- למרות תפיסת העולם הנוקשה והדוקטרינרית של החוגים השמרנים, איראן מתאפיינת בגישה פרקטית תוך נכונות לפשרות זמניות, (מבלי לוותר על העקרונות המרכזיים), כל עוד הן משרתות את האינטרסים החיוניים של המדינה. הביטוי הבולט לכך הוא בנכונות של איראן לקדם שתופי פעולה ובריתות אסטרטגיות עם מדינות וגורמים שרחוקים מאוד מתפיסתם הדתית (דוגמת משטר אסד, רוסיה, החמאס ועוד).

איראן רואה בארה"ב, ישראל ובמדינות הערביות המזוהות כבעלות בריתה של ארה"ב, כאיומים העיקריים לביטחונה ולאינטרסים האסטרטגיים שלה. החשש האיראני הוא לא רק ממעורבות צבאית נגדה, אלא גם מהשפעת ה-Soft Power של ארצות הברית. החוגים השמרנים באיראן סבורים כי הגברת הפתיחות ושיתוף הפעולה בין בריה"מ לארה"ב, הביאו בתחילת שנות התשעים לקריסתה של בריה"מ, ולכן נזהרים מלחזור על טעות זו.

ערב הסעודית - תמונת מצב

ערב הסעודית מצויה בתהליך של משבר זהות ומשנה את פניה בהנהגתו של יורש העצר, מוחמד בן סלמאן, שנתפס כמנהיג נחוש נמרץ ובעל חזון, שזוכה לתמיכה רחבה בציבור הסעודי, בעיקר בקרב הצעירים.

המאפיינים המרכזיים של סעודיה כיום: מדיניות חוץ אקטיבית ויוזמת, ענייני הכלכלה ומדיניות החוץ משולבים לאסטרטגיה המיועדת לקידום האינטרסים של סעודיה, אסטרטגיה של קואליציות ובריתות עם מדינות העולם הערבי והמערבי עם פתיחות כלפי רוסיה וסין ככוחות המשפיעים בזירה המזרח תיכונית והגלובלית. גישה פרגמטית לקונפליקטים במזרח התיכון לרבות הסכסוך הישראלי – פלסטיני.

כלכלת סעודיה - נפגעה מהירידה המתמשכת של מחירי הנפט והגז בעולם. סעודיה מבינה כי בטווח הארוך, חשיבות הנפט והגז מצטמצמת לנוכח התפתחויות טכנולוגיות וחברתיות ופיתוח של חלופות אנרגיה ולכן סעודיה משקיעה תשומות רבות בצמצום התלות של המשק הסעודי ביצוא הנפט והגז.

מוחמד בן סלמאן, גיבש ופרסם כמענה לאתגרי העתיד את **רפורמת 2030**. רפורמה זו, מציגה סדר יום תרבותי, דתי וכלכלי עדכניים המיועדים לסייע לערב הסעודית להתמודד עם המציאות הגלובלית והאזורית, המאתגרים את צביונה המסורתי של הממלכה. הרפורמה מציגה יעדים ברורים וברי מדידה, אך הביורוקרטיה הסעודית האיטית והמסורבלת עלולה לסכל אותה. יתר על כן, מאז השקת הרפורמה חלה "צניחה" בכלכלה הסעודית. הצלחת הרפורמה תלויה במידה רבה ב"הנפקה הגדולה" של חברת הנפט הלאומית הסעודית "ארמקו" והקמת קרן השקעות בשווי 6 טריליון דולר. קימות הערכות שונות לגבי היקף עתודות הנפט של הממלכה ושווי ההנפקה נגזר מהערכות אלה. ערב הסעודית מנהלת מגעים עם סין על מנת לגייס אותה להנפקה.

שוק הנפט - בעבר העימות האיראני – סעודי מצא את ביטויו גם בשוק הנפט. כיום, למרות העוינות בין שתי המדינות, הן מקיימות שתוף פעולה בתחום הנפט והגז במסגרת אופ"ק. שתי המדינות עומדות בהתחייבויותיהן בצורה מלאה והן אף קיצצו בכמות חביות הנפט המופקות אף מעבר לכמות שהן התחייבו. הבסיס לשיתוף הפעולה נובע ממצוקה כלכלית של שתי המדינות וההבנה כי העתיד הכלכלי לא טמון בשוק הנפט, והצורך בפיתוח מקורת כלכליים חליפיים.

המערכת הביטחונית - ערב הסעודית משקיעה בשנים האחרונות סכומי עתק לרכישת מערכות נשק מתקדמות והפכה ליבואנית הנשק השנייה בעולם. ערב הסעודית שקועה במלחמה בתימן, הייתה מעורבת

באופן פעיל בלחימה נגד המדינה האסלאמית ומסייעת למדינות וארגונים הפועלים נגד המדינה האסלאמית ואיראן ובעלות בריתה. קיימות שתי מגמות מרכזיות במדיניות הסעודית בנושא רכש אמצעי לחימה:

- ארה"ב היא עדיין המקור העיקרי לאמצעי הלחימה של סעודיה, אולם לאחרונה היא מגוונת את מקורות הרכש שלה מתוך רצון לצמצם את התלות בספק יחיד ושימוש בעסקות הנשק כגורם להשגת מחויבות של המדינות המוכרות לביטחונה של סעודיה.
- ערב הסעודית מתנה את מרבית העסקאות לרכש מערכות נשק ממדינות זרות, בנכונות של המדינה המוכרת לספק לסעודיה את הטכנולוגיה הדרושה להרכבה או ייצור מערכת הנשק בסעודיה. החזון הסעודי הוא לפתח בממלכה תעשיית נשק מתקדמת שתצמצם משמעותית את התלות של סעודיה ביבוא נשק.

בסעודיה קיימים שני צבאות, הצבא הסעודי והמשמר הלאומי המופקד על הגנת המשטר, כאשר קיימת ביניהם תחרות לגבי מעמדם וגובה התקציב המוקצה להם.

הציבור ודעת הקהל – הרפורמות החברתיות והתרבותיות זוכות ככלל לתמיכה ציבורית אם כי החוגים השמרניים מתנגדים לרפורמות אלה. הציבור בסעודיה מוטרד בעיקר מהמצב הכלכלי, מפקפק בהצלחת רפורמת 2030, ומבקר את ההוצאות האדירות לרכישת נשק והסיוע הכספי הנדיב שמעניקה סעודיה למדינות שונות.

התקשורת וההסברה של הממלכה מעבירים מסרים ברורים לגבי סוגיות מרכזיות של מדיניות החוץ הסעודית: איראן מוגדרת כאיום העיקרי על סעודיה וליציבות המזרח התיכון. ערב הסעודית תומכת ביוזמת השלום הערבית ומוכנה לקשרים עם ישראל באם זו תתקדם בתהליך השלום עם הפלסטינים. סעודיה מפגינה נחישות במדיניות החוץ שלה בהקשר למשבר עם קטאר והמלחמה בתימן ומוכנה להביא לסיום משברים אלה, אולם רק בתנאי שדרישותיה המרכזיות ייענו.

היחסים בין סעודיה לאיראן והשפעתם על ישראל

קיימות שתי גישות חליפיות לגבי עתיד היחסים בין איראן לערב הסעודית:

- **גישת העימות** - הטוענת כי קיימת יריבות ועוינות בסיסית שמקורה, החל בעימות התיאולוגי בין הסונה לשיעה וכלה באינטרסים של שתי המדינות וחתירתן להגמוניה אזורית. לפי גישה זו, ימשך העימות בין המדינות ובעלות בריתן ועימות זה ימצא את ביטויו גם בהתנגשויות אלימות בין המחנות, אם כי לא יגיע לכדי עימות ישיר בין שתי המדינות.
- **גישת הפיוס** – על פי גישה זו, לעוינות ההיסטורית בין הסונה לשיעה משקל שולי בלבד ביחסי המדינות וכי למרות ניגודי האינטרסים המאפיינים את יחסיהן כיום, קיימים גם אינטרסים משותפים כבדי משקל בעיקר במישור הכלכלי אשר בסופו של דבר יובילו לפיוס ושיתוף פעולה בין המדינות. קיים חשש כי בנסיבות מדיניות וביטחוניות של עימות אלים ישראלי – פלסטיני, העוינות כלפי ישראל עלולה גם היא לשמש בסיס לשיתוף פעולה בין המדינות.

מדינת ישראל וסעודיה רואות שתיהן את איראן והקואליציה שלה כאיום העיקרי עליהן וכתוצאה מכך נוצרה תאימות באינטרסים האסטרטגיים בין שתי המדינות והדבר מהווה חלון הזדמנויות אסטרטגי אותו יש למצות. מלבד ראייה משותפת של האיום האיראני, לפיתוח היחסים בין שתי המדינות יש פוטנציאל כלכלי אדיר אשר נאמד בעשרות מיליארדי דולרים.

ישראל והציר האיראני - מדינת ישראל נוקטת במדיניות של הימנעות מהתערבות במלחמת האזרחים בסוריה אך במקביל מגדירה קווים אדומים על מנת להגן על האינטרסים שלה. עיקרי המדיניות: תגובה מידית לכל פגיעה בריבונותה, מניעת העברת אמצעי לחימה מתקדמים לידי חיזבאללה בלבנון, מניעת הקמה של חזית חדשה נגד ישראל ברמת הגולן ע"י איראן חיזבאללה ומיליציות שיעיות, מניעת הקמה של תשתיות לייצור טילים איראניים בסוריה ובלבנון. מדיניות זו מוכיחה עצמה כאפקטיבית אך אינה מרתיעה לפי שעה את איראן מלנסות ולהעמידה במבחן פעם אחר פעם.

מניעת התבססות איראנית ארוכת טווח בסוריה - לישראל אינטרס חיוני במניעת התבססות איראנית ארוכת טווח בסוריה. לשם השגת יעד זה ישראל יכולה לנקוט במספר מהלכים שהשילוב ביניהם עשוי להביא להשגת מטרה זו.

מדיניות אמינה של "קווים אדומים" ובכל פעם שאיראן תנסה לאתגר מדיניות זו, ישראל צריכה לפעול בנחישות להרתעתה של איראן.

מהלך מדיני, באו"ם ובמערכת הבינ"ל, יחד עם המדינות הערביות בהובלת סעודיה וארה"ב, להוצאת הכוחות האיראניים מסוריה. על ישראל לפעול בערוצים גלויים וסמויים גם מול רוסיה, כגורם כוח מרכזי בסוריה, להשגת מטרה זו.

שכנוע של ארה"ב ומדינות אירופה להתנות את מימון שיקומה של סוריה, בהוצאת הגורמים האיראנים ממדינה זו.

ישראל והמחנה הערבי – סוני - תאימות האינטרסים בין ישראל למחנה הסוני בהובלת ערב הסעודית מתבססת על "גישת העימות", והינה זמנית ועלולה להעלם לנוכח שנויים במציאות הדינמית שמאפיינת כיום את המזרח התיכון. לפיכך ישראל צריכה לנסות ולנצל את חלון ההזדמנויות האסטרטגי להעמקת והרחבת שיתוף הפעולה עם ערב הסעודית והמדינות הערביות הסוניות. נדרשת מדיניות מושכלת ומדודה שתאפשר הבשלת תהליכים ותמנע מדחיקת ערב הסעודית ושאר מדינות ערב למצבי משבר שיפגעו בתהליך ההתקרבות למדינת ישראל, בעיקר בהקשר של יחסי ישראל והפלסטינים.

ישראל צריכה להימנע מלהפוך "כלי משחק" בעימות בין הציר האיראני לקואליציה הערבית בהובלת סעודיה – ישראל יכולה לשפר את מעמדה האזורי באמצעות קידום הקשרים בינה לערב הסעודית ומדינות המפרץ אולם עליה לנקוט במדיניות זהירה על מנת לא להיות מעורבת בעימותים שיסכנו את האינטרסים החיוניים שלה וישרתו אך ורק את האינטרסים של הקואליציה הסעודית.

מניעת הפרת היתרון הצבאי האיכותי של ישראל ע"י ערב הסעודית ומדינות המפרץ - סעודיה ומדינות המפרץ מנהלות מסע חסר תקדים לרכישת אמצעי לחימה מתקדמים. ההצטיידות הצבאית הנוכחית מיועדת לכאורה לתת מענה לאיומים האיראניים אולם בנסיבות אזוריות שונות עלולה להיות מופנית בעתיד נגד ישראל. ישראל צריכה לפעול באופן דיסקרטי ומושכל מול ארה"ב ומדינות מערב אירופה על מנת למנוע מכירת מערכות נשק שיסכנו את בטחונה של מדינת ישראל.

עיראק - מהווה את אחד ממוקדי העימות החשובים בין ערב הסעודית ובעלות בריתה הערביות וארה"ב לבין איראן. עיראק עד 2003 הייתה גורם כוח מרכזי במחנה הערבי ומשקל נגד לעוצמה ולשאיפות ההגמוניות של איראן. כיום, לאחר התבוסה של המדינה האסלאמית, מתנהל מאבק בעל משמעות אסטרטגית על זהותה של המדינה העיראקית ועל שיוכה למחנה הערבי או למחנה האיראני השיעי. ישראל צריכה לעקוב אחר ההתפתחויות בעיראק בשל חשיבותה של מדינה זו לעיצוב המפה הגיאוגרפית של האזור.