

ארצות הברית במזרח התיכון

עודד ערן

עם תחילת כהונתו השנייה של ברק אובמה כנשיא עומדת ארצות הברית בפני מזרח תיכון חדש. הסדר הישן נופץ לרסיסים, ועדיין לא נראים ניצני צמיחה של מערכת חדשה ברורה. החריגה מהמוסכמות, הכוחות המנוגדים זה לזה והבריתות שמתחילות לצמוח על רקע ההתקוממויות בעולם הערבי, שבהם מעורבת גם ארצות הברית, ניתנים לתיאור בדרך הטובה ביותר בדברים הבאים:

Alliances are topsy-turvy, defy logic, are unfamiliar and shifting. Theocratic regimes back secularists; tyrannies promote democracy; the US forms partnerships with Islamists; Islamists support Western military intervention. Arab nationalists side with regimes they have long combated; liberals side with Islamists with whom they then come to blows. Saudi Arabia backs secularists against the Muslim Brothers and Salafis against secularists. The US is allied with Iraq, which is allied with Iran, which supports the Syrian regime, which the US hopes to help topple. The US is also allied with Qatar, which subsidizes Hamas, and with Saudi Arabia, which funds the Salafis who inspire jihadists who kill Americans wherever they can.¹

בתקופת כהונתו השנייה יהיה על נשיא ארצות הברית למצוא פשרה בין שני כיווני פעולה מרכזיים במזרח התיכון. בכהונתו הראשונה הוא כבר הנהיג את ארצות הברית אל מחוץ לאפגניסטן ועיראק. במאמצים לסלק את המשטר הלובי הקודם הוא הגיב ליוזמה של נשיאה לשעבר של צרפת ו"הנהיג מאחור" את המאמץ הצבאי. בסוריה מוצאת ארצות הברית עלה תאנה בעמדה רוסית-סינית, הדוחה קבלת החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם לשימוש בכוח צבאי, שמאחוריו היא יכולה להסתתר ולהסביר את העובדה שאינה נוקטת צעדים צבאיים נגד משטר אסד. במחצית השנייה

של כהונתו הראשונה גם פטר נשיא ארצות הברית את עצמו מהמאמץ להגיע לפתרון פוליטי בעימות הישראלי-פלסטיני.

פיתוי גדול יהיה לממשל האמריקאי לשמור על כיוון פעולה זה גם בכהונתו השנייה, אך יש סבירות גבוהה לכך שארצות הברית תיאלץ להיות מעורבת ועסוקה בצורה עמוקה יותר ממה שאחדים בווינגטון ובאזור עצמו היו רוצים.

המאמץ הגרעיני האיראני

סוגיה זו שלטה בשיח האמריקאי-ישראלי בשנים 2009–2012, כששני הצדדים ניסו להגיע לאסטרטגיה משותפת של התמודדות עם המאמץ האיראני להשגת יכולת צבאית גרעינית אך נכשלו בכך. אמנם, קיים תחום רחב של הסכמה בין ארצות הברית לישראל בנושא זה, אך יש מספר סוגיות מפתח שבהן גברה אי-ההסכמה ביניהן, וזו עשויה להתעורר מחדש כבר בעתיד הקרוב.

בעימות בין שני המועמדים לנשיאות ארצות הברית, שהוקדש לענייני מדיניות חוץ, הודיע הנשיא אובמה כי "כל עוד אני נשיא ארצות הברית, איראן לא תשיג נשק גרעיני".² זוהי הצהרה מרגיעה מאד, אך לא מספקת תשובות ברורות לשאלות הרציניות, כמו מה ארצות הברית או ישראל יעשו אם איראן תמשיך להעשיר אורניום ברמה הנוכחית של עשרים אחוזים מבלי לנסות להשיג פצצה, אך בד בבד תגיע קרוב יותר לנקודת האל-חזור. שאלה זו ושאלות אחרות יצרו עימות נוקב בין שני המועמדים לנשיאות ארצות הברית.

באביב 2012 החלה ישראל לשדר מסרים, לפיהם היא אינה יכולה להרשות לעצמה להמתין יותר וכי היא עשויה לתקוף חד-צדדית במטרה לעכב את תוכניתה הגרעינית של איראן.³ בתגובה שלח ממשל אובמה את בכירי הצבא והמערך הדיפלומטי שלו לירושלים כדי לשכנע את ישראל שאפשר לסמוך על ארצות הברית שתשים קץ לתוכניתה של איראן, גם אם יהיה צורך להשתמש בכוח צבאי לאחר שכל הצעדים האחרים ייכשלו. כדי שהבטחות אלו תשמענה אמינות יותר וכדי להרגיע את בעלות בריתה, נקטה ארצות הברית מגוון של צעדים - מלבד מלחמה ממש - להגברת יכולות התקיפה שלה. במהלך החודשים יוני ויולי 2012 היא העבירה נושאת מטוסים שנייה לאזור המפרץ, הוסיפה אונייה (*USS Ponce*) במפרץ הפרסי, הפועלת כמנושא להליקופטרים ולכוחות למבצעים מיוחדים, והגבירה את יכולות שליית המוקשים, כולל שימוש במזל"טים תת-ימיים שיכולים לאתר מוקשים ולהשמידם. היא גם החלה בבניית תחנת מכ"ם בקטר להגנה מפני טילים.⁴ בשלהי ספטמבר 2012 אף ערכו ארצות הברית ויותר

מ-25 מדינות אחרות את התמרונים הנרחבים ביותר אי-פעם של שליית מוקשים, וכן תרגילים ימיים אחרים במפרץ, שנועדו להגביר את היכולת להגיב על כל פעולה צבאית איראנית שם.

השאלה אם נשיא ארצות הברית יהיה מוכן להשתמש בכוח צבאי, אם כל האמצעים האחרים ייכשלו, הינה נקודת מחלוקת פוטנציאלית נוספת ובסיס לחוסר אמון בין ארצות הברית לישראל. ישראל תומכת בשימוש בסנקציות ולא מתנגדת להשגת פתרון באמצעים דיפלומטיים. פקידים ישראלים רשמיים מכירים בכך שהסנקציות שאימצה הקהילה הבין-לאומית, בעיקר ארצות הברית והאיחוד האירופי, הותירו את חותמן על איראן. הם גם לא הגיבו בפומבי לדיווחים לפיהם ארצות הברית ואיראן ינהלו משא ומתן ישיר לאחר הבחירות לנשיאות בארצות הברית.⁵ עם זאת, סביר להניח שישראל תלחץ לקבוע מסגרת זמן מוגבלת וקצרה יחסית לניסיון זה ותבקש שארצות הברית תמנע מאיראן לעשות שימוש בדפוסי הפעולה הרגילים שלה, שעיקרם טקטיקה של דחייה, תימנע מהסרת הסנקציות הקיימות (או עף תוסיף עליהן סנקציות חדשות), ובוודאי תימנע מהסרת האופציה הצבאית מעל סדר היום.

סדר היום עצמו של שיחות אפשריות בין ארצות הברית לאיראן והתנאים שיתלוו להסכם פוטנציאלי ביניהן יכולים גם הם להוות סלעי מחלוקת בין ישראל ובין ארצות הברית. עניינים אלה צריכים להיות נדונים ומוסכמים מראש על ידי שתי המדינות. איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית נתפשת כאיום מרכזי לאינטרסים של ארצות הברית. מאגר גרעיני יאפשר לאיראן להגדיל את תמיכתה בטרור, להרחיב את השפעתה האזורית על חשבון בעלות בריתה של ארצות הברית, ולהגביר את הסיוע שלה לגופים המתנגדים לישראל - כל זאת עם רמת חסינות גבוהה יותר. איראן גרעינית גם תעמיד בסימן שאלה את שרידותו של ההסכם לאי-תפוצת נשק גרעיני (NPT) ועלולה להוביל להתפרצות של פרוליפרציה של מדינות גרעיניות חדשות, במיוחד במזרח התיכון.

אין זה סביר שארצות הברית תסכים לתנאים שקשורים ישירות בישראל (היינו, התייחסות לשאלת יכולותיה הגרעיניות). עם זאת, הסכמתה לתמוך במסמך הקורא לכינוס ועידה שתדון ב"אזור חופשי מגרעין במזרח התיכון", שנוסח בצורה מוטה נגד ישראל וללא התייחסות לתנאים המוקדמים שהציבה לכך, גרמה לדאגה עמוקה בירושלים.⁶

סוגיות ייחודיות שיש לדון בהן מראש בין ארצות הברית לישראל סביב שיחות אפשריות בין ארצות הברית לאיראן כוללות העשרת אורניום באיראן עצמה, מערכת הניטור והפיקוח ושאלות הנוגעות להפרה. כמו כן יש להגיע להבנות מוקדמות בין

ישראל לארצות הברית על הצעדים שיהיה צורך לנקוט במקרה של כישלון ההסדרים שיושגו עם איראן.

למרות שיתוף הפעולה ההדוק בין ישראל לארצות הברית, עליהן להמשיך ולפעול במטרה להגיע להבנות הנוגעות הן לאופציות הדיפלומטיות והן לאופציות הצבאיות. שתי המדינות צריכות להימנע מלהידרדר פעם נוספת לדיונים פומביים ביקורתיים דוגמת אלה של קיץ 2012 ולשמור על חזית מאוחדת. הדבר יסייע במידה רבה למאמצים למנוע מאיראן את השגת מטרותיה.

"האביב הערבי"

מאז מלחמת העולם השנייה נעה מדיניות החוץ של ארצות הברית בין שני קטבים – קידום האידיאלים הדמוקרטיים שלה מחד גיסא וקידום האינטרסים הביטחוניים והכלכליים שלה מאידך גיסא. "האביב הערבי" הפך דילמה זו לחריפה במיוחד, משום שתוצאות הבחירות החופשיות שבאו בעקבות הפלת המשטרים של בעלות הברית המסורתיות של ארצות הברית בעולם הערבי העלו ממשלות המונהגות על ידי אסלאמיסטים. למרות ההיסטוריה האנטי-אמריקאית של גורמים אלה והביקורת החריפה שלהם על תפקידה של ארצות הברית באזור, וושינגטון חשה שהיא אינה יכולה לחלוק בפומבי על תוצאותיהן של בחירות דמוקרטיות אלו. הניצחונות של הגורמים האסלאמיים הכניסו את היחסים בין ארצות הברית ובין מדינות שונות באזור למצב של נזילות. הדבר ניכר במיוחד במצרים, שבה מוחמד מורסי, איש "האחים המוסלמים", זכה בנשיאות ביוני 2012. כך היה גם בטוניסיה, שם זכתה מפלגת א־נהדה, שהייתה מחוץ לחוק בעבר, ברוב המושבים בבחירות, וכך היה גם בתימן, בה זכו האסלאמיסטים לתמיכה ניכרת. בלוב, המדינה היחידה שבה האסלאמיסטים הובסו על ידי הגורמים המתונים, המתקפה על הקונסוליה האמריקאית בבנגאזי ורצח שגריר ארצות הברית במקום היוו גורם לדאגה מחודשת לווינגטון.

חשיבות מיוחדת יש למשולש היחסים קהיר-וושינגטון-ירושלים. עלייתם לשלטון במצרים של "האחים המוסלמים" - המפלגה האסלאמית הוותיקה והמשפיעה באזור - הציבה את האתגר הגדול ביותר למדיניות האמריקאית בשנת 2012. כפי שנהגו במקומות אחרים, כך גם במצרים רקמו פקידי ממשל אמריקאיים בזירות קשרים דיפלומטיים עם הממשל המצרי החדש תוך שהם מבקשים לשמר את האוריינטציה הפרו-אמריקאית של מצרים ואת מחויבותה לשלום עם ישראל. לפני הטיהור שערך מורסי בקרב גנרלים בכירים בצבא המצרי, ממשל אובמה גם ביקש לשמור על קשרים

הדוקים עם הצבא, מתוך אמונה שהוא ימשיך להיות בעל השפעה על מדיניות החוץ המצרית.

היחסים הבילטרליים בין ארצות הברית למצרים עמדו בפני המשבר החשוב הראשון שלהם בתחילת 2012, עוד לפני בחירתו של מורסי, כאשר גורמי הביטחון המצריים עצרו 43 אזרחים של ארצות הברית שהועסקו על ידי מספר ארגונים לא-ממשלתיים שפעלו לקידום הדמוקרטיה במצרים. מאוחר יותר, בספטמבר 2012, פרצו מפגינים מצריים את חומות מתחם השגרירות האמריקאית בקהיר תוך תגובה רפה של גורמי החוק המצריים, ו"האחים המוסלמים" קראו להפגנות נוספות נגד ארצות הברית. על רקע זה הזהיר הנשיא אובמה את הנשיא מורסי כי היחסים עם ארצות הברית יהיו בסכנה אם הרשויות המצריות לא יצליחו להגן על דיפלומטים אמריקאיים ולא יפעלו בעוצמה רבה יותר נגד התקפות אנטי-אמריקאיות. בראיון עם רשת הטלוויזיה "טלמונדו" יום לאחר מכן, אמר אובמה על היחסים המתפתחים בין ארצות הברית למצרים: "אני לא סבור שנראה בהם [מצרים] בעלי ברית, אך איננו רואים בהם אויב... אני סבור שזהו עדיין תהליך מתפתח, אך אין ספק שבסיטואציה זו אנו מצפים שהם יגיבו בחיוב לדרישתנו התקיפה שהשגרירות שלנו תהיה מוגנת ושהעובדים בה יהיו מוגנים גם הם".⁷

הסוגיה הפוליטית המרכזית בין מצרים לארצות הברית עתידה להיות שימורו של חוזה השלום בין מצרים לישראל מ-1979, שהושג ונחתם בחסות ארצות הברית. המבצע הצבאי של ישראל ברצועת עזה - "עמוד ענן" - חשף את המצב השברירי של היחסים בין שתי המדינות השכנות: "האחים המוסלמים" אמנם לא איימו באופן רשמי לבטל את הסכם השלום עם ישראל, ומצרים גם לא תבעה באופן רשמי לשנותו, אך הרוחות המנשבות מקהיר מאז עלו לשלטון "האחים" הורידו עוד יותר את הטמפרטורה של היחסים הדיפלומטיים שממשלת "האחים המוסלמים" ירשה ממשטר מובארכ, שהיו זה זמן רב קרים. דווקא היחסים בין מצרים לשלטון חמאס ברצועת עזה התחממו. ארצות הברית ומצרים מצאו עצמן מגיבות בשתי דרכים שונות לחלוטין למבצע הישראלי: מצרים החזירה את השגריר שלה מתל אביב "להתייעצויות" וגינתה את מבצע "עמוד ענן" במונחים קשים. לחץ הרחוב המצרי עלול לגרום לנשיא מורסי לחוש שהוא חייב להגיב בצורה ממשית וקיצונית יותר נגד ישראל (לחץ זה היה עלול להחריף במיוחד לו ישראל הייתה פולשת קרקעית לתוך רצועת עזה). ההיגיון מצביע על המצב הכלכלי הקשה של מצרים מאז פרצה בה ההתקוממות בינואר 2011, ועל הצורך שלה בעזרה מארצות הברית, כגורמים האמורים להשפיע עליה להימנע מביטול חוזה השלום עם ישראל. יתרות מטבע החוץ הרשמיות של מצרים, שהסתכמו בסוף

2010 ב-45 מיליארד דולר, הצטמקו בספטמבר 2011 ל-15.2 מיליארד דולר.⁸ מגזר התיירות שהיה אחד ממקורות ההכנסה החשובים של מצרים, סבל מפגיעה רצינית עם תחילת ההתקוממות, לא במעט בשל הפחד מטרור ובשל הספק האם "האחים המוסלמים" יתירו את השימוש באלכוהול ויאפשרו קוד לבוש ללא הגבלה בחופי מצרים. גם הייצוא המצרי ירד ב-2011 בעשרים אחוזים בהשוואה ל-2010. במצב של אבטלה עולה וייצוא יורד, מצרים לא יכולה להרשות לעצמה לאבד סיוע בין-לאומי, ובמיוחד סיוע מצדה של ארצות הברית.⁹

הקונגרס של ארצות הברית עשוי להיות פחות נוח למצרים מאשר הנשיא אובמה בסוגיות הקשורות לישראל, לטרור או למתקפות נוספות על אינטרסים אמריקאיים במצרים. הוא אף עשוי להגיב בשלילה לבקשת מצרים לשנות את חוזה השלום עם ישראל או את נספחיו. קרע ביחסי ארצות הברית-מצרים לא משרת את האינטרסים של ישראל ועשוי לגרום לאי-יציבות נוספת באזור. גם ישראל וגם ארצות הברית חולקות את הרצון שמצרים תחזיר לעצמה שליטה מלאה בחצי האי סיני ותמנע מהאזור מלשמש בסיס של ארגוני טרור לשילוח מבצעי טרור, כמו גם מסדרון להעברת נשק המוברח לרצועת עזה. נוכח ההשפעה של "האחים המוסלמים" על תנועות-אחיות בארצות ערב אחרות, חשוב הן לארצות הברית והן לישראל לשמור על ערוצי תקשורת פתוחים עם המשטר החדש במצרים. הדבר ידרוש מאמץ אדיר ורצון טוב מצד שלוש הממשלות המעורבות. הן עשויות להידרש להפגנת איפוק בסוגיות פלסטיניות, כולל במצב אפשרי של עימות אלים נוסף בין ישראל לרצועת עזה, כמו גם מול צעדים ופעילויות של הפלסטינים בגדה המערבית, בזירה הבין-לאומית ובארגונים בין-לאומיים. היחסים במשולש הישראלי-מצרי-אמריקאי עשויים להגיע למתיחות שיא במקרה של מבצע צבאי נגד המתקנים הגרעיניים של איראן.

אין דוגמה טובה יותר לשינוי בעמדת ארצות הברית כלפי "האביב הערבי" ולמודעות שלה למגבלות כוחה להשפיע על האירועים מאשר מעורבותה בהתקוממויות בסוריה ובלוב. קיימים הבדלים משמעותיים בין שני המקרים: בלוב לא הייתה כל התנגדות בין-לאומית לשימוש בכוח, וגם לא ניתן היה לצפות שיהיו לו השלכות במקומות אחרים. זאת ועוד, האופוזיציה בלוב נראתה מאוחדת יותר מאשר זו של סוריה, וההבדלים השבטיים בה לא דומים בעוצמתם למחלוקות האתניות, הדתיות והפוליטיות בסוריה. למראית עין, המכשול העיקרי למעורבות צבאית רחבה יותר בסוריה היו עמדותיהן של רוסיה וסין באו"ם. אלא שגם פקידי ממשל אמריקאיים הביעו מעת לעת חששות מיכולות ההגנה האווירית ומהטילים הבליסטיים של סוריה. בעדות בוועדת הסנאט

לשירותים מזוינים במארכ 2012, פירט ראש המטות המשולבים, הגנרל מרטין א' דמפסי, את הקשיים שיעמדו בפני פעולה צבאית בסוריה:

The ability to do a single raid-like strike would be accessible to us. The ability to do a longer-term sustained campaign would be challenging and would have to be made in the context of other commitments around the globe. I'll just say this about their air defenses: They have approximately five times more sophisticated air defense systems than existed in Libya, covering one-fifth of the terrain. All of their air defenses are arrayed on their western border, which is their population center.¹⁰

יש לקוות שטיעונים כאלה לא ישמשו את ארצות הברית נגד תקיפת המתקנים הגרעיניים של איראן.

הגעה של אמצעי לחימה לידיהן של קבוצות טרור הינה סיבה נוספת לחוסר הרצון של ארצות הברית לסייע לאופוזיציה למשטרו של אסד. ההתנסויות של ארצות הברית באפגניסטן שלאחר ברית המועצות ובלוב שלאחר קדאפי, גרמו לממשל האמריקאי לחשוש מפני הספקת נשק מתקדם למתקוממים בסוריה, שעלול להיות מופנה בעתיד נגד בעלות ברית כמו ישראל, או אפילו נגד אזרחים אמריקאיים. בדו"ח מסווג של הממשל נאמר שמשלוח נשק למורדים הסוריים, שאורגן על ידי ערב הסעודית וקטר, הגיע לידיהם של קיצונים מוסלמים, כולל כאלה הקשורים לאל-קאעדה, ולא לקבוצות אופוזיציה חילוניות שאליהן היה מיועד.¹¹ ממצאי הדו"ח מטיילים ספק ביכולת האסטרטגיה של הבית הלבן - מעורבות לא ישירה - להשיג את מטרתה המוצהרת. על רקע זה יש לראות את דברי הנשיא אובמה, שחזר ואמר בעימות השלישי ערב הבחירות לנשיאות כי ארצות הברית "תעשה כל שביכולתה להבטיח סיוע לאופוזיציה בסוריה", ובו זמנית גם הבטיח ש"אנחנו לא נותנים נשק לאנשים שבסופו של דבר יכולים להפנות אותו נגדנו או נגד בעלי הברית שלנו באזור".¹²

גם אם תנקוט ארצות הברית קו פעולה קשוח יותר נגד משטר אסד, התמיכה של הרחוב הערבי בה לא בהכרח תגבר. אפילו אותן ממשלות ערביות הקוראות בגלוי לשים קץ למשטר בדמשק עשויות למתוח ביקורת על ארצות הברית אם תתערב בנעשה בסוריה. בהיעדר אופציות טובות יותר, ארצות הברית תיצמד ככל הנראה לדפוס הפעולה הנוכחי שלה ב"תיק הסורי", אם כי היא יכולה לבודד עוד יותר את המשטר בדרכים דיפלומטיות, על ידי הכרה באופוזיציה כמייצגת הרשמית של סוריה. הגישה של פרופיל נמוך שנוקטת ישראל ביחס למצב בסוריה עולה בקנה אחד עם האינטרסים של ארצות הברית. יחד עם זאת, ממשלת ישראל והממשל האמריקאי

חייבים לבחון את התוצאות האפשריות של שינוי המשטר בדמשק. מעבר לתוהו ובוהו פנימי שעשוי להימשך מספר שנים, שחקנים אזוריים אחרים, כמו גם מספר ארגוני טרור, עשויים להיות מעורבים בנעשה בסוריה. סיבה רצינית לדאגה היא השליטה בנשק הקונוונציונאלי של הצבא הסורי הסדיר, כמו גם במצבורי נשק לא קונוונציונאלי של סוריה. הן ארצות הברית והן ישראל צריכות להמשיך ולדון במציאת פתרונות לבעיות מטרידות אלו.

סוגיה רגישה קשורה ליכולתה של ירדן לעמוד בלחצים הפנימיים ובתוצאות כישלונה של הממלכה ההאשמית בטיפול בלחצים אלה. ירדן הייתה חברה יציבה במחנה הפרו-אמריקאי הלא רשמי במזרח התיכון (עם היוצא מהכלל של תמיכתה בפלישת עיראק לכווית ב-1990). להחלשת המשטר הנוכחי יכולה להיות השפעה דרמטית על המערכת הפוליטית במזרח התיכון. העובדה שהאופוזיציה הפוליטית המובילה בירדן מונהגת על ידי הגרסה המקומית של "האחים המוסלמים" היא סיבה לדאגה עמוקה, הן לארצות הברית והן לישראל. חגורת ההשפעה של "האחים", הכוללת את מצרים, רצועת עזה וירדן, עלולה לגרום בעיות רציניות לישראל. נוכח חוסר היציבות הפוליטית בעיראק ובסוריה, הצטרפותה של ירדן לאזור זה של אי-יציבות עלולה לפגוע ולהזיק לעתיד האזור כולו.

ארצות הברית מיהרה להושיט סיוע פיננסי לממשלת ירדן. עליה לא רק להמשיך לעשות זאת, אלא גם להפעיל לחץ על מדינות הנפט הערביות לעמוד בהתחייבויותיהן כלפי הממלכה ההאשמית.

תהליך השלום

מאז כבשה ישראל את הגדה המערבית ואת רצועת עזה ב-1967, היה עתידם של שטחים אלה מקור לחוסר הסכמה ולחילוקי דעות בינה ובין ארצות הברית. תקופת כהונתו הראשונה של הנשיא ברק אובמה לא הייתה יוצא מהכלל בעניין זה, אם כי בעיני אחדים היא נראתה כתקופה הגרועה ביותר בתולדות היחסים בין שתי המדינות, אף שהדבר אינו נתמך בהכרח על ידי ההיסטוריה של יחסים אלה.

המזרח התיכון עבר שינויים דרמטיים מאז כניסתו של הנשיא אובמה לבית הלבן. מה שנראה ישם ב-2009 אינו תקף או בר-השגה היום. ניסיונות קודמים לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובוודאי אלה שבהם הייתה מעורבת ארצות הברית, התבססו על הנחת היסוד שהתוצאה הסופית חייבת להיות פתרון כולל לכל סוגיות הליבה, כלומר ירושלים, גבולות ופליטים. זו הייתה ההנחה שניתבה את המאמצים

בכהונה הראשונה של ממשל אובמה, שלא שקל אלטרנטיבות נוספות. לאחר שנתיים של יחסים אישיים מתוחים בין המנהיגות הפוליטית של ישראל ושל ארצות הברית בסוגיית הקפאת ההתנחלויות, נזנח התהליך על ידי כל שלושת השחקנים - ארצות הברית, ישראל והפלסטינים. המצב נוצר לא רק בשל המבוי הסתום בין הצדדים המעורבים, אלא, ואולי בעיקר, על ידי ההתפתחויות האזוריות. לאור החששות הגוברים מעלייתם לשלטון של משטרים פונדמנטליסטים במספר מדינות ערביות, לא היה זה סביר לצפות שראש ממשלת ישראל יאמץ החלטה הנוגעת לגבולות הסופיים של ישראל עם ירדן והגדה המערבית או שיאפשר כניסת פליטים פלסטינים לישראל - שתי החלטות שקשה לקבל גם תחת נסיבות יציבות וברורות יותר באזור.

במצב זה, ממשל אובמה בכהונתו השנייה יכול להחליט לזנוח את תהליך השלום בין ישראל והפלסטינים, בתקווה לחזור אליו אם וכאשר ישקעו סופות האבק שסוחפות את האזור; כאשר סוגיית המנהיגות במחנה הפלסטיני תיפתר בהסכמה ויסתיים הנתק בין רצועת עזה ובין הגדה המערבית; וכאשר ישראל תמצא עצמה לאחר הבחירות של 22 בינואר 2013 עם ממשלה חדשה יציבה, שתרצה ותוכל לקבל החלטות הנוגעות ליחסים ארוכי הטווח של מדינת ישראל עם הפלסטינים.

אין זה סביר להניח שהאבק הפוליטי באזור ישקע בשנתיים הקרובות, ולכן נראה שיימשכו הסתייגויותיה של ישראל מקבלת החלטות לטווח ארוך. יחד עם זאת, אם היא רוצה לשמור על חיותה של האופציה של פתרון שתי מדינות, יהיה עליה להסיק כי הסטאטוס־קוו הינו אלטרנטיבה שאין להשלים עמה, מהטעם הפשוט שהוא אינו אלא אשליה: תהליכים מתמשכים, כמו מספר גדל והולך של מתנחלים, במיוחד באזורים שלא סביר שיישארו תחת ריבונות ישראלית במסגרת של הסכם עם הפלסטינים, או הקיצוניות המעמיקה ומתרחבת בקרב הפלסטינים, יהפכו את פתרון שתי המדינות לאות מתה.

הממשלה הישראלית החדשה שתקום כתוצאה מהבחירות של 22 בינואר 2013 תעשה מעשה נכון אם תשקול ותפתח גישה ויוזמה אלטרנטיביות שאותן תציג לנשיא ארצות הברית ותפעל להשיג את תמיכתו ורצונו בקידומן. העיקרון המנחה המרכזי ביוזמה כזו של ישראל צריך להיות הרצון להמשיך בתהליך הדרגתי, הולך וגובר, לקראת פתרון שתי המדינות. יוזמה כזו תכלול נסיגה חלקית של ישראל מחלקים של שטחי C, ובהמשך - העברת סמכויות נוספות לפלסטינים שם ובשטחי B. בנוסף, על ישראל לגלות נכונות לעצור את פעילות ההתנחלות בשטחים מסוימים, בעיקר מזרחית לגדר הביטחון. לבסוף, עליה להיות מוכנה לשנות את ההסכמים הכלכליים ואת ההסכמי המים עם הפלסטינים. הפלסטינים מצדם יכולים לנקוט צעדים בוני אמון, כמו למשל

הכרה מותנית בישראל כביתו של העם היהודי. שני הצדדים יתחייבו לתוצאה הסופית של התהליך - כלומר, לשתי מדינות. תוכנית פעולה כזו, העולה בקנה אחד עם מפת הדרכים של 2003, תזכה לתמיכה של הקוורטט ושל מועצת הביטחון של האו"ם. אם היא תתקבל, היא יכולה להכיל בנוסף גם הסכם ישראלי-אמריקאי לא לחסום את החברות באו"ם בפני מדינת פלסטין במועד שיהיה מוסכם על ידי שתי הממשלות - הישראלית והפלסטינית.

על ישראל להציג יוזמה כזאת או דומה לה לנשיא ארצות הברית, כדי למנוע מראש התמקחויות ואי-הבנות הדדיות שתוצאותיהן יהיו מתחים חדשים בין שתי המדינות. העניין המרכזי והדוחק ביותר ב-2013 יהיה, קרוב לוודאי, המאמץ הגרעיני של איראן. כדי שניתן יהיה לשים לו קץ בצורה מוצלחת, יש צורך קריטי שארצות הברית וישראל יגיעו לרמה הגבוהה ביותר של תיאום ביניהן. הן אינן יכולות להרשות לעצמן חיכוכים בדומה לאלה שהיו ביניהן ב-2012. התקדמות בחזית הישראלית-פלסטינית תסייע רבות בכיוון זה.

סיכום ומסקנות

תהליך השינוי שסחף את המזרח התיכון מתחילת 2011 נמצא כנראה בשלבו המוקדמים. הקהילה הבין-לאומית, על שחקניה השונים, עדיין מגששת אחר תשובות לשאלה כיצד יש לטפל בדרך הטובה ביותר בהשלכות הפוליטיות והכלכליות של תהליך זה. כל מדינה ערבית מציבה מערך שונה של אתגרים לארצות הברית ולישראל. ההתקוממות הערבית תפסה את ארצות הברית בשלבים הראשונים של נסיגתה ההדרגתית מהמזרח התיכון ובאמצעה של התאוששות מהמשבר הכלכלי של 2008-2010. הדילמה העיקרית שלה הייתה הצורך לבחור בין תמיכה בערכי הדמוקרטיה, שלטון החוק והכחדת השחיתות, נפוטזים ובעיות אחרות המאיימות על החברות הערביות ועל הסיכויים הכלכליים שלהן ובין התמיכה בבעלי ברית מסורתיים, שברוב המקרים היו עמודי התווך של המערכות שהותקפו על ידי ההמון הערבי. במצרים - המקרה המשמעותי ביותר - ארצות הברית בחרה לנטוש את הנשיא מובארכ, בעל ברית ותיק ומשתף פעולה, אלא שהמשטר שהחליף את שלטון מובארכ הוסיף לשורת האכזבות והדילמות של ארצות הברית במזרח התיכון; בעיראק, הפלתו בכוח של סדאם חוסיין על ידי ארצות הברית הביאה למשטר בעל עמדות פושרות כלפי וושינגטון וידידותי כלפי איראן; בלוב, התערבות ארצות הברית סייעה להפיל את משטרו של קדאפי, אך יש עדיין להמתין ולראות עד כמה המשטר החדש שם יהיה יציב ועד כמה יוכל לשמור את המדינה כגוף

אחד ולמנוע את התפרקותה; באשר לסוריה, ארצות הברית, למרות היותה מעורבת במאמצים הדיפלומטיים ובסיוע לוגיסטי לאופוזיציה הסורית, אינה רוצה להתחייב למעורבות עמוקה יותר, ובעיקר לא למעורבות צבאית. החלטתה זו מתבססת על הלקחים שנלמדו מהמקרים שתוארו לעיל, אך גם על המורכבות הפוליטית, האתנית והדתית של סוריה. מדינה רב־גונית זו שמרה על אחדותה במשך עשורים באמצעות משטר ריכוזי אלים שנשלט בידי מיעוט - מיעוט שניכס לעצמו ואחז בידיו את כל כלי השליטה במדינה. הרחקת מיעוט זה מסמכותו הכמעט אבסולוטית מבטיחה מספר שנים של תווה ובוהו לפני שתשוב היציבות למדינה. ארצות הברית וישראל עשויות להעדיף להתמקד בהכלת המשבר הסורי במסגרת הגבולות הפוליטיים הנוכחיים יותר מאשר לנסות ולעצב את המבנה הפוליטי ואת האוריינטציה העתידיים שלו.

סדר יום פוליטי משותף של ישראל וארצות הברית, במיוחד אם יכיל תוכנית לקידום התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, יתרום גם לייצוב היחסים של ישראל עם מצרים וירדן. זה צריך להיות שיקול מרכזי באסטרטגיה של ישראל בניסיונה להחליש את הטבעת הפונדמנטליסטית המתפתחת כתוצאה מההתקוממות בעולם הערבי. התהליך שהוביל להפסקת אש ברצועת עזה בנובמבר 2012, לאחר הסבב האחרון של שיגורי רקטות לעבר ישראל והמבצע הצבאי שלה לעצירתם, יכול להתפרש כאינדיקציה לכך, שלמרות עמדות שליליות מסורתיות של "האחים המוסלמים" כלפי ישראל, משעה שהשלטון במצרים נמצא בידיהם, הם עשויים לתת קדימות לצרכיה האמיתיים של המדינה ולאינטרסים האסטרטגיים שלה. ישראל וארצות הברית יצטרכו למצוא דרך לחיות עם המודוס אופרנדי, ואולי להרחיבו, אם כי אין לטפח ציפיות גדולות מדי. מלבד מינוף האפשרות להתקדמות במסלול הישראלי-פלסטיני, פלטפורמה נוספת למניעת הידרדרות ביחסים בין מצרים לישראל יכול להיות האינטרס ההדדי בנעשה בחצי האי סיני. נכונות מצרית לפעול נגד הברחות נשק לתוך סיני ומשם לרצועת עזה, שתהיה מלווה במהלכים קונקרטיים, צריכה להיות מתוגמלת על ידי נכונות ישראלית לשקול הצעות מצריות הגיוניות לשנות סעיפים מסוימים בנספח הצבאי לחוזה השלום מ-1979. ארצות הברית, כעדה לחוזה זה שנשיאה חתם עליו, ובהיותה הגורם המוביל בכוח הרב־לאומי הפרוס בסיני, יכולה למלא תפקיד חשוב בתיווך בין ישראל למצרים, אם זו תבקש להכניס שינויים בנספח הצבאי לחוזה.

העברת מוקד יחסי החוץ של ארצות הברית מאירופה והמזרח התיכון לאזור האוקיינוס השקט ומזרח אסיה זכתה לתשומת לב רבה בשיח הציבורי בארצות הברית. עם זאת, מוקדם מדי להגיע למסקנה שארצות הברית עומדת לזנוח את המזרח התיכון. למרות אכזבות חוזרות ונשנות, היעדר סיכויים להצלחה ותלות פוחתת במהירות בנפט

של האזור, לארצות הברית יש בעלות ברית ומחויבויות שאינה יכולה להתנכר להן. נוכחותה במזרח התיכון חשובה מבחינה אסטרטגית למדינת ישראל. לפיכך, על ישראל לשקול מהם האמצעים והצעדים שבאמצעותם ניתן לשמור על היערכותה ומעורבותה הפעילה של ארצות הברית באזור זה.

הערות

- 1 ברצוני להודות לרחל בירמן וקמרון בראון על עבודתם השקדנית ותרומתם לכתיבת פרק זה.
Hussein Agha and Robert Malley, "This Is Not a Revolution", *The New York Review of Books*, November 8, 2012.
- 2 Third Presidential Debate, Boca Raton, Florida, October 22, 2012.
- 3 שר הביטחון אהוד ברק ופקידי ממשל ישראלים אחרים הזהירו שברגע שמתקן פורדו יהיה מבצעי תיכנס איראן ל"אזור חסיונות", שבו תוכל לייצר דלק גרעיני ללא חשש ממתקפה ישראלית. ראו: David E. Sanger and William J. Broad, "Iran said to Nearly Finish Nuclear Enrichment Plant", *The New York Times*, October 25, 2012; Yonatan Liss and Natasha Mozgobia, *Haaretz*, March 3, 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1659743>; Attila Somfalvi, *Ynet*, May 31, 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4236395,00.html>
- 4 Adam Entous and Julian E. Barnes, "Pentagon Bulks Up Defenses in the Gulf", *The Wall Street Journal*, July 17, 2012; David E. Sanger and Eric Schmitt, "To Calm Israel, U.S. Offers Ways to Restrain Iran", *The New York Times*, September 2, 2012; Barak Ravid, *Haaretz*, 2 September 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1814612>.
- 5 Helene Cooper and Mark Landler, "U.S. Officials Say Iran Has Agreed to Nuclear Talks", *The New York Times*, October 20, 2012.
- 6 פקידים אמריקאיים רשמיים הכחישו שיש הסכמה כזו, אך הביעו נכונות לקיים שיחות כאלו.
<http://www.un.org/en/conf/npt/2010/>.
- 7 ארצות הברית הסבירה בדיעבד את הצטרפותה לקונצנזוס שהוביל לאישורו של המסמך הסופי, תוך שהיא מנסה לשכך את חששותיה של ישראל.
- 8 President Obama's Interview with José Díaz-Balart, *Telemundo*, September 12, 2012.
- 9 IMF, *Egypt – International Reserves and Foreign Currency Liquidity*, November 8, 2012.
- 10 הסיוע השנתי הישיר של ארצות הברית למצרים מסתכם ב-1.3 מיליארד דולר בסיוע צבאי ובכ-250 מיליון דולר בפרויקטים כלכליים שונים. ארצות הברית שוקלת מחיקת חוב של מיליארד דולר ויותר מ-400 מיליון דולר בערבות להלוואות לעסקים אמריקאיים הפועלים במצרים. היא גם תומכת במתן הלוואה של קרן המטבע הבין-לאומית למצרים בגובה של 4.8 מיליארד דולר.
- 11 U.S. Senate, Committee on Armed Services, *Hearing to Receive Testimony on the Situation in Syria, Statement of General Martin E. Dempsey, Joint Chiefs of Staff*, March 7, 2012.
- 12 David E. Sanger, "Jihadists Receiving Most Arms Sent to Syrian Rebels", *The New York Times*, October 14, 2012.
- 13 Third Presidential Debate, Boca Raton, Florida, October 22, 2012.