

סיכום

עת הכרעות - לקראת הסכמים ותוכניות חלופיות

עמוס ידלין

בשנת 2013 התאפיין הביטחון הלאומי של ישראל במאזן חיובי. אולם ככל הנראה, במחצית השנייה של שנת 2014 צפויים התהליכים הבעייתיים – ההתמודדות עם תוכנית הגרעין האיראנית, הניסיון ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני והטלתה בעולם הערבי – להציב בפני ביטחון ישראל אתגרים משמעותיים. הרכיבים החיוביים של המאזן אמורים להקל על ישראל את גיבוש המענה לאתגרים באמצעות הסכמים, ולחלופין, באין יכולת לקדם הסכמים, נדרש לגבש תוכניות חלופיות מתאימות. בכל מקרה, מדובר בעת הכרעות ונטילת יוזמות מדיניות וביטחוניות, שעל ישראל לנקוט כדי לבלום מגמות שליליות ולמנוע מהרכיבים השליליים של המאזן להתפתח לכדי סכנות ואיומים ברורים ומידיים.

בצד החיובי של מאזן הביטחון הלאומי – רכיבים מרכזיים

1. מדינת ישראל נהנתה משקט מוחלט כמעט בגבולותיה. ההרתעה הישראלית איתנה מאוד; האפקטיביות של ההרתעה ניכרה מול מדינות שכנות, וכן מול ארגוני הטרור שמאחזיהם בלבנון וברצועת עזה.
2. למרות הטלתה בעולם הערבי, נשמרו הסכמי השלום בין ישראל למצרים ולירדן.
3. ביקור הנשיא ברק אובמה בישראל במארכס 2013 והתמיכה האמריקאית הבלתי-מסויגת בישראל בתחום הביטחוני, ובכלל זאת שימור יתרונה האיכותי וקידום יכולות ההגנה שלה נגד טילים, חיזקו את צה"ל והמשיכו להוות נדבך חשוב בהרתעה הישראלית.

4. הצבא הסורי, העסוק במלחמת האזרחים, נחלש במידה דרמטית. הוא נשחק, איבד ציוד רב ונמצא בתהליך התפרקות ממשקו הכימי.
5. חזבאללה מעורב בלחימה בסוריה, וכך ממשיך לאבד מהלגיטימיות שלו בעולם הערבי בכלל ובלבנון בפרט. תקיפות נגד העברת נשק איכותי לחזבאללה מסוריה, שיוחסו לישראל, נותרו ללא תגובה.
6. מעמדם של פת"ח ושל הרשות הפלסטינית שמושבה ברמאללה התחזק, במקביל להיחלשות ניכרת בכוחו ובמעמדו של חמאס, השליט ברצועת עזה. מאזן כוחות זה בזירה הפלסטינית אפשר את חידוש המשא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית על הסכם קבע – התפתחות שהפחיתה במידת-מה את הלחץ הבינלאומי על ישראל, והאטה את מסע הדה-לגיטימציה המתנהל נגדה בשנים האחרונות.
7. כלכלת איראן נפגעה משמעותית מן הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו עליה, וכן עקב הניהול הכלכלי הכושל בשנות שלטונו של הנשיא לשעבר, מחמוד אחמדינג'אד. לראשונה מזה עשור, הגיעה איראן למשא ומתן מעמדת חולשה ביחס למעצמות המובילות את המאמץ לסכל את כוונתה להתקדם לנשק גרעיני, ובראשן ארצות הברית (P5+1): ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת, בריטניה וגרמניה), השיחות הסתכמו בהסכם ביניים, שנועד להאט את קצב התקדמותה של תוכנית הגרעין ואף להסיג אותה מעט לאחור.
8. משטר "האחים המוסלמים" סולק בהפיכה צבאית. הצבא המצרי – שהוא הגורם החיובי ביותר כלפי ישראל מבין הגופים הפעילים בזירה הפוליטית במצרים – חזר למרכז הבמה. צבא מצרים נאבק בנחישות בגורמי טרור הפועלים בחצי-האי סיני, ומגלה עוינות פעילה כלפי חמאס.
9. נוצרה חפיפת אינטרסים רחבה בין ישראל למדינות ערביות השייכות לעולם הסוני המתון, ובפרט בינה לבין מדינות המפרץ. זאת, על יסוד השקפה דומה ביחס להתפתחויות הקשורות באיראן, בסוריה ובמצרים, וכן על בסיס העדפות דומות באשר לשינויים המתפתחים בעולם הערבי.
10. איומים בהתפתחות טרור מסיבי של הג'האד העולמי מהאזורים שבהם נעדרת שליטה מדינית מרכזית ברמת הגולן ובחצי-האי סיני, לא התממשו בשנה החולפת.
11. בין ישראל לטורקיה הושגה הסכמה ראשונית על סיום המשבר ביניהן. בראייה ישראלית, גם ערעור מעמדו של ראש ממשלת טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, הוא התפתחות חיובית.

12. הגז מהים התיכון חזר לזרום לישראל – הפעם מהשדות העשירים יותר בחלק הצפוני של הים הכלכליים של ישראל. התפתחות זו מקלה על ישראל מבחינת עלויות האנרגיה ומשפרת את מעמדה הגאופוליטי. יחד עם זאת, בראייה קדימה יש מקום לדאגה, על שום תהליכים אסטרטגיים שליליים ארוכי-שנים, אשר גלומים בהם אתגרים וסיכונים משמעותיים לביטחון הלאומי של ישראל.

היבטים בעייתיים

בלב התהליכים הבעייתיים מבחינת מצבה המדיני-ביטחוני של ישראל נמצאות ארבע סוגיות מפתח. סוגיות אלה מאתגרות את החשיבה האסטרטגית הישראלית וקוראות לעיצוב מדיניות פרו-אקטיבית, שתכליתה יציאה מהסטטוס קוו והסבת מגמות שליליות למצב אסטרטגי מועדף עבור ישראל. ארבע הסוגיות עומדות לכאורה כל אחת בפני עצמה, אך נכון להניח שיש ביניהן זיקה, הצפויה להתחזק ב-2014:

1. סוגיית הגרעין האיראני – הסכנות הקשורות בסוגיה זו הן התייצבותה של איראן במרחב הסף הגרעיני, אפשרות גיבושו של הסכם בעייתי בין איראן למעצמות לגבי תוכנית הגרעין, שיותיר לאיראן אפשרות ריאלית להמשיך ולקדם את תוכנית הגרעין, וכל זאת – על רקע היחלשות שני מנופי הלחץ האמריקאיים המרכזיים נגד איראן – משטר הסנקציות ואמינות האופציה הצבאית.
2. התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני – המשמעות המדינית והביטחונית של אי-השלמת המשא ומתן בהצלחה עלולות להיות מערכה דיפלומטית ומשפטית נגד ישראל בזירה הבינלאומית והתגברות החרם נגדה, ובסבירות נמוכה יותר – התפתחות סבב עימות אלים ביהודה ושומרון, וגם מול חמאס בעזה.
3. מדיניות ארצות הברית במזרח התיכון – אתגר אסטרטגי לישראל עשוי להיווצר בעקבות שינוי הדגשים במדיניות האמריקאית בזירה: עניינו הגובר של הממשל באסיה, כמו גם החלשות ההשפעה האמריקאית במזרח התיכון – כפי שבאו לידי ביטוי ברתיעה מהפעלת כוח צבאי במוקדי משבר באזור ובהתמקדות במהלכים דיפלומטיים, חלקם בעייתיים.
4. מקור איום נוסף לישראל עלול להיות המשך הטלטלה בעולם הערבי והשפעותיה על המדינות השכנות: סוריה, מצרים, ירדן ולבנון. לא-יציבות במדינות אלה, ובפרט להיחלשות השלטון המרכזי בהן, יהיו השלכות מאיימות על ביטחונה הלאומי של ישראל.

במחצית השנייה של 2013, לאחר שהתקיימו מערכות בחירות בארצות הברית, בישראל ובאיראן והתייצבו בהן ממשלי ההמשך, יצאו לדרך מספר תהליכים דיפלומטיים שהשפעתם על שנת 2014 תהיה משמעותית ביותר. בנובמבר גובש בין איראן למעצמות הסכם ראשוני, כשלב במשא ומתן לקראת ניסוח הסכם כולל בסוגיית הגרעין האיראני; באפריל 2014 תסתיים תקופה בת תשעה חודשים, שהוקצו למשא ומתן בין ישראל לפלסטינים; כן צפוי במהלך 2014 סיומו של תהליך פירוק סוריה מנשק כימי, ואולי אף יציאה לתהליך של הסדרת היחסים בין הכוחות המעורבים במלחמת האזרחים במדינה. תהליכים אלה מתכנסים כולם לסוף האביב או לתחילת קיץ 2014. להתקדמותם ולתוצאותיהם יהיו השלכות ישירות על סוגיות הליבה של ביטחון ישראל, המחייבות את ממשלת ישראל לקבל החלטות לא-פשוטות. דחיית הכרעות היא תמיד אופציה, אך מנהיגות אחראית תזהה מתי יתלוו לדחיית הכרעה מחירים כבדים – כמו, למשל, המחיר הדיפלומטי שיתלוו להאשמת ישראל בכישלון המשא ומתן עם הפלסטינים; מתי נכון יהיה דווקא להמתין למיצוי תהליכים מדיניים בזירה הבינלאומית ולדחות החלטות לפעולה ישראלית – כמו, למשל, אם יתברר שמעצמות המערב מקדמות פתרון למשבר עם איראן, שיענה על האינטרסים הישראליים; וכן תדע מנהיגות אחראית להכריע מה אינו מחייב החלטות, אך מחייב מעקב קפדני ומוכנות להתפתחות שליליות – כמו, למשל, נוכח התפרצות לחימה בחזית הצפון (בגבול סוריה או לבנון), או שינוי משטר במצרים ובירדן. יתר על כן, מנהיגות אחראית תדע לנצל הזדמנויות לשיתוף פעולה עם מדינות סוניות פרגמטיות, לקידום אינטרסים משותפים.

תוכנית הגרעין של איראן

התקדמות התוכנית האיראנית להעשרת האורניום, ובמקביל לה בניית כור המים הכבדים באראק, המהווה רכיב מרכזי ביכולת להגיע לנשק גרעיני דרך המסלול הפלוטוגני, קרבו ב־2013 את איראן ליכולת פריצה לנשק גרעיני בפרק זמן קצר. חודשים ספורים יידרשו כדי להגיע למתקן ראשון, וכשנה – לנשק מבצעי. עם הפיכת הכור באראק לחם, לא תהיה אפשרות לעצור באמצעים צבאיים את היכולת האיראנית להשיג נשק גרעיני, בעיקר בשל הנזק הסביבתי הרחב שייגרם כתוצאה מתקיפתו. התפתחות זו, לצד החשש מתקיפה ישראלית באיראן, הביאה את ארצות הברית ואת שותפותיה בקהילה הבינלאומית לשלב ההכרעה: האם להמשיך לדבוק במדיניות הקיימת של המשך החרפת הסנקציות הכלכליות, ולתרגם את הלחץ הכלכלי הגובר באיראן להסכמה איראנית לעצור את ההתקדמות ליכולת פריצה קצרה לנשק גרעיני ואף להסיג אותה

לאחר במספר שנים, או לממש את האופציה הצבאית באין התקדמות לקראת הסכם, או להשלים עם השגת יכולת פריצה של איראן ועם הגעתה ליכולת גרעינית צבאית. האפקטיביות הגוברת של הסנקציות, אשר הרעו מאוד את מצבה הכלכלי של איראן, הייתה רקע ללחץ גובר ולשינוי בזירה הפנימית באיראן. ביוני 2013 נבחר לנשיאות חסן רוחאני, המועמד "המתון" יותר, שהציג במהלך מסע הבחירות עמדה ברורה ביחס לצורך להגמיש את עמדתה של איראן בשאלת הגרעין, ולשפר את היחסים עם המערב. רוחאני זכה בניצחון סוחף כבר בסיבוב הראשון של הבחירות. הסברים רבים ניתנו להשלמתו של המנהיג העליון ומקבל ההחלטות האמיתי באיראן, עלי חאמנאי, עם תוצאות הבחירות – בניגוד להחלטה להטותן בבחירות הקודמות. ייתכן כי החלטתו זו שיקפה הבנה שלו ושל החוג הסובב אותו כי פרויקט הגרעין, שנתפס במשך שנים ארוכות כנכס התורם למעמדו וליציבותו של המשטר, הפך במידה מסוימת לנטל המאיים עליו. משמעות הסבר זה היא כי הנהגת איראן נדרשה להכריע בין המשך תוכנית הגרעין במתכונתה הקיימת, אולי תוך הסתפקות בתוכנית האזרחית, או – אם ממילא לא ניתן יהיה להסיר את הלחץ הכלכלי, אזי להשלים את התוכנית ולפרוץ לפצצה. על רקע זה חודש המשא ומתן בין איראן והמעצמות. מהלך זה ביטא את רצונם של שני הצדדים להימנע מהצורך לבחור בין דרכי פעולה הכרוכות במחירים גבוהים, ואולי אף בלתי-נסבלים מבחינתם. איראן חותרת להסיר את הלחץ הכלכלי מעליה וגם את האיומים בפעולה צבאית, בעוד ארצות הברית ושותפותיה אינן חפצות לשלם את המחירים של פעולה צבאית נגד תוכנית הגרעין האיראנית, בין אם תהיה זו פעולה של ארצות הברית או של ישראל, או את מחיר הגעתה של איראן ליכולת גרעינית צבאית. על כן, שני הצדדים נכנסו למשא ומתן בתחושה שכישלונו אינו אופציה, ושניהם גילו נכונות להגמיש עמדות נוקשות מסורתיות.

לאחר שאומצה ההצעה האיראנית להגיע במהירות להסכם ביניים, שייתן לצדדים יכולת לנהל משא ומתן על הסכם סופי במשך תקופה קצובה של חצי שנה עד שנה, ניהלו שני הצדדים שיחות אינטנסיביות בז'נבה והגיעו למתווה של הסכם ביניים (Joint Action Plan). כאמור, עיקרו הוא עצירת התקדמותה של תוכנית ההעשרה האיראנית והסגתה לאחר במידת-מה, תמורת הסרה חלקית של סנקציות. על ההסכם נמתחה ביקורת בשני הצדדים. בין המתנגדים לתוכנית הגרעין של איראן בלטה במיוחד הביקורת הישראלית השלילית, ששיקפה תפיסה כי הסכם הביניים מעיד במידה לא-מבוטלת על נכונות מערבית להגיע בסופו של דבר להסכם, שיתיר בידי איראן שליטה מלאה במעגל דלק גרעיני פעיל ויכולת פריצה לנשק גרעיני. בנוסף, אם הנושאים והנותנים יתבצרו בעמדותיהם ולא יגיעו להסכם מלא, יתמסד הסכם הביניים כמצב

קבע לתקופה בלתי-מוגדרת, קרי, לאיראן תיוותר יכולת פריצה לנשק גרעיני בפרק זמן קצר. גם באיראן נשמעה ביקורת על העסקה מצידם של גורמים שמרניים. בכל מקרה, נראה שהסכם הביניים ממלא את ייעודו המקורי, בכך שהוא מעניק לשני הצדדים שהות לנהל משא ומתן על הסכם מלא. בהנחה (הסבירה) ששני הצדדים יגיעו להסכמה על ההיבטים הטכניים של הסכם הביניים, שבעקבותיה יחל המשא ומתן על ההסכם המלא, כל אחד מהמעורבים בתהליך יצטרך להכריע כיצד ינצל את התקופה על מנת למקסם את הסיכוי לתוצאות שישרתו את יעדיו האסטרטגיים, ומה יעשה אם המשא ומתן ייכשל.

איראן תצטרך להכריע בין שתי אפשרויות. היא תוכל להעריך שתצליח לשמר את מרבית רכיבי תוכנית הגרעין, לרבות אלה המאפשרים פריצה לנשק גרעיני בלוח זמנים סביר מבחינתה, ובמקביל להשיג את היעדים של הסרת הסנקציות (על ידי קידום הסכם עם המעצמות, לצד יצירת מנוף של שחיקת הסנקציות, באמצעות יצירת אווירה חיובית של משא ומתן ושיתוף פעולה) והסרת האיומים הצבאיים (באמצעות ויתורים מוגבלים ולא מהותיים). כמו כן תוכל איראן לקבל החלטה עקרונית להסתפק בתוכנית האזרחית, על ידי ויתורים שיהפכו את הפריצה לנשק גרעיני ללא-מעשית, אך ישמרו על הכבוד הלאומי ועל תדמית העמידה האיתנה של המשטר. די ברור שהנושאים וההנחות האיראניים ינסו לממש את האפשרות הראשונה. השאלה הגדולה היא, מה יעשו אם ייווכחו לדעת שהמשא ומתן הגיע לסף כישלון משום שלא הציעו ויתורים מהותיים יותר. המנהיגות האיראנית תצטרך אז לנתח את משמעויות הכישלון מבחינת הכלכלה האיראנית ויציבות המשטר, ולגבש דרכי פעולה להמשך.

גם מדינות ה-P5+1 יצטרכו לקבל כמה הכרעות, למרות שנראה כי כבר התקבלה הכרעה בנוגע למספר סוגיות. הראשונה תהיה האם הנושא היחידי לדיון הוא תוכנית הגרעין, או שמא כדאי להרחיב את ההידברות לתחומים נוספים של המדיניות האיראנית (כגון תמיכה בטרור). נראה כי השיחות יוגבלו לנושא הגרעין. נראה גם שעדיף כך, משום ששילוב נושאים נוספים במשא ומתן יסבך אותו, ובהתאמה – יצמצם את סיכויי הצלחתו. זאת, למרות שגם ההימנעות מדיון בנושאים נוספים עלולה לסבך את המשא ומתן. כך, בעניין הלחץ הכלכלי על איראן, תעלה שאלה כיצד ניתן להפריד בין סנקציות נגד תוכנית הגרעין לבין סנקציות שתהיינה תגובה על רכיבים אחרים של התנהלותה של איראן בזירה הבינלאומית.

סוגיה נוספת שגם לגביה כבר נפלה החלטה היא, האם במסגרת הסכם מלא יותר לאיראן להעשיר אורניום. ההערכה הריאלית היא שלא ייתכן הסכם ללא מתן יכולת העשרה כלשהי לאיראן. לפיכך, השאלה המהותית היא איזה צירוף פרמטרים של

ההסכם – מספר הצנטריפוגות, סוגן, רמת העשרה, כמות החומר המועשר שיישאר באיראן בצורתו הגולמית, נטרול הכור הפלוטוגני, סגירת הכור בפורדו והסדרי פיקוח קפדניים על פעילותה של איראן בתחום הגרעין – אכן יסיג לאחור את יכולת הפריצה באמצעות הארכת משך הזמן הדרוש לפריצה והעלאת הסיכויים לאיתורה בזמן. אולם, אם לא ניתן יהיה להגיע להסכם כזה עם איראן – האם יוארכו המועד המוקצה למשא ומתן ותוקף הסכם הביניים? האם יוכרז כישלון? ואם יוכרז כישלון – מה אז? ללא ספק, ששת הצדדים הנושאים ונותנים מול איראן, שלהם אינטרסים שונים, יתקשו להגיע להסכמות ביניהם בסוגיות אלה, ואז להגיע להסכם עם איראן. ארצות הברית כבר החלה להתמודד עם הדילמה לגבי שימור משטר הסנקציות (למעט הסנקציות שבהסכם הביניים כבר הוסכם על הסרתן) ומניעת שחיקתו. בהמשך, יהיה על הממשל להחליט האם וכיצד לשמור על אמינותו של האיום הצבאי, שכבר נפגעה. כן יצטרך הממשל להתמודד עם הבעיה הייחודית של קונגרס לעומתי בסוגיות אלו, שינסה לנקוט צעדים שבראיית הממשל – דינם להכשיל את המשא ומתן.

גם ישראל, שמבחינתה יש לפרויקט הגרעין האיראני משמעות מאיימת במיוחד, תצטרך לקבל כמה החלטות. ראשית, ברור שבתקופת המשא ומתן אין לישראל אפשרות להפעיל את האופציה הצבאית. לפיכך, יהיה על ממשלת ישראל להחליט האם התמשכות המשא ומתן מעבר לתקופה שהוקצתה לו מעלה צורך לשקול שוב את הפעלת האופציה הצבאית. אם ייכשל המשא ומתן, האם תצטרך ישראל לממש את האופציה הצבאית, או לבחון תחילה את האפשרות של מתן זמן נוסף להידוק הסנקציות? אך השאלה המרכזית שעומדת בפני ישראל להתמודד כבר עתה היא כיצד ניתן לגרום, בעיקר לארצות הברית אך גם למעצמות האחרות, לא לוותר על הרכיבים העיקריים של הסכם קביל עם איראן, שימנע מאיראן יכולת פריצה מעשית. לא ניתן יהיה להשיג יעד זה אלא באמצעות דיאלוג אינטנסיבי עם המעצמות, ובראשן ארצות הברית.

שאלות נוספות שעומדות בפני ישראל להתמודד קשורות לבניין הכוח הצבאי. מרכזית ביניהן היא השאלה, האם יש לשמר רק את היכולות שנבנו להתמודדות עם תוכנית הגרעין האיראנית, שהן יכולות גנריות החשובות גם בזירות נוספות (אופציה שמחירה סביר מאוד), או שיש להמשיך ולפתח יכולות נוספות כדי לוודא שהאופציה הצבאית הישראלית נשמרת (עם המחיר הלא-מבוטל של המשך פיתוח יכולות צבאיות לפעולה בטווחים הארוכים). על רקע המציאות החברתית-כלכלית בישראל, האפשרות השנייה נראית בעייתית יותר.

לסיכום, על ישראל להגיע להסכמה עם הממשל האמריקאי לגבי הפרמטרים והמדדים לעסקה, לגבי הגדרתה של עסקה סבירה ולגבי התוכנית החלופית לעצירת

איראן, במקרה של אי־הגעה להסכם בין המעצמות לאיראן. כמו כן, על ישראל לשמר אופציה צבאית אמינה, למקרה של כישלון כל החלופות האחרות. מרחב ההסכמה בין ישראל וארצות הברית, בצירוף יכולתן של המעצמות לשמר את משטר הסנקציות, אמינות האיום של שימוש באופציה הצבאית מצד ארצות הברית וישראל וכן כוחו של הנשיא רוחאני במאבקי הכוחות הפנימיים באיראן – הם המשתנים שיכריעו את גורל המשבר האיראני.

התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני

בניגוד להערכות שלפיהן ממשל אובמה – שנכשל בהנעת המשא ומתן הישראלי-פלסטיני בתקופת הכהונה הראשונה שלו – יעניק לתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני עדיפות נמוכה גם בתקופת כהונתו השנייה, העניק מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, עדיפות גבוהה לחידוש המשא ומתן בין הצדדים. נחישות והתמדה הצליחו להביא את הישראלים והפלסטינים לוותר על תנאים שהעמידו לחידוש השיחות. לסבב זה של משא ומתן הוקצו תשעה חודשים, שיסתיימו באפריל 2014. סיכויי ההצלחה של סבב זה של השיחות נראים עדיין נמוכים. הפערים בעמדות שני הצדדים גדולים; חוסר האמון ההדדי מקשה אף הוא את סגירת הפערים. כל אחד מהצדדים מאמין שהשני לא יהיה מוכן להעניק לו את המינימום הנחוץ כדי לגבש הסכם. כך, הצד הישראלי אינו מאמין שהפלסטינים יקבלו הסכם שיבטיח מספיק ביטחון לישראל, יסכימו לסיום הסכסוך והתביעות ויוותרו על 'זכות השיבה'. הפלסטינים מצידם אינם מאמינים שהצד הישראלי מוכן באמת לחזור לגבולות 67' ולאפשר לפלסטינים לכוון את בירתם בירושלים המזרחית. בראייתם של הפלסטינים, ישראל רוצה להמשיך לשלוט בגדה המערבית בדרך אחרת, ומכאן הדרישות הישראליות ה"מוגזמות" בתחום הביטחון. ארצות הברית ניסתה לגשר בין שני הצדדים על ידי גיבוש הצעת פשרה בתחום הביטחון שתהיה מקובלת על שניהם, בהנחה שהסכמה בסוגיה זו תביא לפריצת דרך ולהתקדמות גם בסוגיות אחרות הנתונות במחלוקת. נראה כי המתווכים האמריקאים מאמינים כי אם דרישות הביטחון של ישראל יבואו על סיפוקן, היא תהיה מוכנה להתגמש בתחומים האחרים. מסיבה זו, הגנרל ג'ון אלן וצוותו, שגיבשו את ההצעה האמריקאית בנושא הביטחון, ניהלו שיחות בעיקר עם הצד הישראלי. ההצעה שגיבשו האמריקאים נשפטה על ידי הפלסטינים כמוטה לטובת צד הישראלי, והם דחו אותה. המאמץ האמריקאי לגשר בתחום הביטחון רק חשף עד כמה גדולים הפערים בין שני הצדדים. אם בתחום של סידורי הביטחון – שנראה הבעייתי פחות בין סוגיות

המחלוקת – הפלסטינים לא גילו גמישות, קשה להעריך שיתגמשו בנושא סופיות הסכסוך והתביעות, או בנושא הפליטים ותביעת 'זכות השיבה'.

עם זאת, סביר כי ישראל והפלסטינים יעמדו בהתחייבותם להמשיך ולנהל את המשא ומתן עד אפריל 2014, למרות הקשיים והמהמורות. ואולם, שניהם נדרשים לחשיבה ולהחלטה לגבי המשך הדרך, אם יתברר כי המשא ומתן על הסכם הקבע אינו עולה יפה.

ישראל צריכה להביא בחשבון שייתכן כי זוהי ההזדמנות האחרונה להגיע להסכם שיממש את פתרון שתי המדינות: בשטח מתרחשים תהליכים שיכולים לעשות לבלתי-הפיכה את מגמת הגלישה למציאות של מדינה אחת, עם הסכנות שהתפתחות זו מציבה לזהותה היהודית והדמוקרטית של ישראל ולחזון הציוני. התפתחויות נוספות אפשריות כתוצאה מכישלון המשא ומתן הן החלשות הרשות הפלסטינית עד סכנת קריסה, וכן החלטה של שחקנים בינלאומיים – בעיקר האיחוד האירופי – שאין טעם להמשיך להשקיע כספים בפרויקט הכושל של הרשות הפלסטינית. הפסקת הסיוע הבינלאומי לפלסטינים או פגיעה ממשית בו תותיר את החזקת הרשות, לרבות הבעייתיות הפוליטית והכלכלית הכרוכה בכך, בידיה של ישראל בלבד, משום שבראית הקהילה הבינלאומית – כל עוד אין הסכם בין הצדדים – ישראל היא האחראית לרווחתם של התושבים בשטח שתחת שליטתה. יש גם סימנים לכך שהאווירה ברחוב הפלסטיני משתנה בכיוון של תמיכה בחידוש האלימות נגד ישראל. אם בשנים האחרונות אפשר היה להעריך, ברמה סבירה של ודאות, שהפלסטינים אינם רוצים לחזור לתקופת הכאוס ולסבל של האנתיפאדה השנייה, ולכן האווירה השלטת היא נגד אלימות, נראה שמתחיל להתחולל שינוי. הזמן עושה את שלו, והילדים של תקופת האנתיפאדה הם הבוגרים הצעירים של ההווה. מבחינתם, לזיכרונות העבר אין השפעה מרסנת. אם מוסיפים לכך את התסכול הגובר בציבור הפלסטיני עקב חוסר התקדמות מדינית, לצד הדשדוש הכלכלי, עולה ההסתברות של שינוי מגמה. ייתכן כי הריבוי היחסי של פיגועים "עממיים", שלא בוצעו ביוזמת ארגונים, מעיד על שינוי אווירה זה. אפשר שזו רק שאלה של זמן, עד ששינוי זה יביא להתפרצות של אנתיפאדה שלישית. זו תהיה שונה באופייה ובהיקפה מההתפרעויות שאירעו בשטחים הפלסטיניים בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות האלפיים. התפתחויות אלה עלולות להאיץ את תהליכי הדדה-לגיטימציה של ישראל בעולם המערבי. גם לכך יש כבר סימנים. עולה מכך שהסטטוס קוו איננו משרת את מכלול האינטרסים הישראליים, וכי יש צורך בתוכנית חלופית. כיום, התוכנית החלופית היחידה המוצעת היא "התוכנית החלופית" הפלסטינית. תוכנית זו מתמקדת, בטווח הקצר, במערכה דיפלומטית מקיפה ונמרצת נגד מדינת

ישראל באו"ם ובמוסדות בינלאומיים, במטרה להשיג הכרה במדינה פלסטינית בגבולות 67' ולהעמיק את הדה-לגיטימציה של ישראל. בטווח הארוך עשויים הפלסטינים לחתור לפתרון המדינה האחת. על ישראל להיערך להתמודד עם אפשרויות אלו ולהציע תוכנית חלופית משלה. היא אינה יכולה לצמצם את העדפותיה למרחב הבחירה שבין הסטטוס קוו לבין תוכנית החלופית הפלסטינית.

המדיניות הישראלית צריכה לוודא שהאשמה בכישלון המשא ומתן לא תוטל על כתפיה. זהו תנאי הכרחי להצלחת ההתמודדות עם האסטרטגיות הפלסטיניות החלופיות. מכאן שעל ישראל לאתר מרחב תמרון במשא ומתן, שיאפשר להפגין במהלכו מספיק גמישות ונכונות לגשר על פערים בעמדות, כך שתיווצר בצד הפלסטיני מוטיבציה להמשיך במשא ומתן גם אחרי אפריל 2014. אם האמריקאים יגישו הצעה להסכם מסגרת או עקרונות להסכם סופי, על ישראל לעשות כל מאמץ להגיב בחיוב למרב העקרונות, ולוודא שלא עליה תוטל האשמה בכישלון המשא ומתן. בנוסף, חשוב להגיש הצעות נדיבות ומרחיקות לכת, שיוודאו כי לפחות האמריקאים יכירו בכך שלא ישראל היא האשמה בכישלון המשא ומתן. לנושא זה השלכות גם על הזירה הפנימית הישראלית – חיזוק תחושת הצדק של העמדות וה"אין ברירה", בפרט אם יתפתח עימות אליים. דרך מומלצת לישראל כחלופה אסטרטגית מרכזית היא התקדמות לעבר מציאות של שתי מדינות, גם במצב שבו אין הסכם מלא בין שני הצדדים. צעדים אלה יכולים להתבצע על בסיס מוסכם בין שני הצדדים, או באופן חד-צדדי. ברור כי צעדים מוסכמים עדיפים, משום שיש בהם מחויבויות של שני הצדדים. אולם, המנהיגות הפלסטינית מתנגדת בתוקף להסכמים חלקיים, שנראים בעיניה אמצעי ישראלי להמשך שליטת הקבע בגדה המערבית ולהכתבת הפתרון החד-צדדי של ישראל. ייתכן כי הפלסטינים ישנו את תפיסתם בעניין זה, כאשר יעמדו מול סכנה מוחשית של כישלון השיחות. יש דרכים שונות, שניתן יהיה ללכת בהן על מנת לעודד את הפלסטינים לקבל הסכמי ביניים כאלה. אחת היא לוותר על העיקרון ש"שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם". כך אפשר לשלב בין המשא ומתן על הסכם הקבע להסכמים חלקיים. שני הצדדים יוכלו לבחור תחומים שלגביהם ניתן יהיה לגבש הסכמה, ואז ליישמה במקביל להמשך המשא ומתן. דרך אחרת היא להציג את ההסכמים החלקיים כהמשך יישומו של הסכם הביניים משנת 1995. ראוי להזכיר כי השלב השלישי של שינויי ההיערכות הנוספים של כוחות צה"ל, שאמור היה להתבצע על פי הסכם זה, טרם התבצע. אם יצליחו שני הצדדים להגיע להסכם עקרונות חדש שיצייר את עקרונות הסכם הקבע גם ללא פרטים, יהיה קל יותר להתחיל ליישם הסכמים חלקיים.

צעדים חד-צדדיים מתואמים (הרצוי ביותר) או לא-מתואמים (הרצוי פחות) עם הצד הפלסטיני הם האופציה האחרונה, התלויה רק ברצונה של ישראל – אם הפלסטינים יסרבו לפתרונות חלקיים. אולם, גם בצד הישראלי יהיה קשה מאוד לאמץ גישה של צעדים חד-צדדיים, לנוכח השקפתו של הציבור הישראלי ביחס לתוצאות של אימוץ פתרונות חד-צדדיים ברצועת עזה ובדרום-לבנון. אולם, חשוב להדגיש כי למרות המוניטין הציבורי הירוד של פתרונות אלה, ההחלטה האסטרטגית שבבסיס הייתה נכונה: רוב הציבור הישראלי לא היה רוצה להמשיך ולהחזיק ברצועת הביטחון בלבנון או לחזור לשליטה ברצועת עזה, על כל המשתמע מכך. הבעיה הייתה ביישום ההחלטה. יש להשתמש בלקחים מיישום ההחלטות ב-2000 (היציאה מלבנון) וב-2005 (הנסיגה מרצועת עזה) כדי להבטיח שיתוקנו ליקויי היישום, אם תתקבל החלטה ישראלית לעיצוב גבולות חד-צדדי. במסגרת זאת יש לבצע את המהלך רק לאחר הצגת הצעה שתיתפס כנדיבה על ידי בעלות-בריתה של ישראל במערב, לפעול בתיאום איתן תוך קבלת לגיטימציה למדיניותה, להשאיר כוחות צה"ל בבקעת הירדן למניעת הברחת נשק ומחבלים לתוך הגדה, להשאיר שטח שימש קלף מיקוח למשא ומתן עתידי על הסכם קבע עם הפלסטינים ולטפל בדרך ראויה והולמת באזרחים, שיפנו מהשטח שממנו תיסוג ישראל.

גם הפלסטינים יצטרכו לשקול את המשך צעדיהם בעקבות כישלון השיחות. ברמה האסטרטגית הם יצטרכו להחליט האם לנטוש את פתרון שתי המדינות, ולאמץ את האסטרטגיה של העדפת "המדינה האחת". פלסטינים לא-מעטים רואים יתרונות באסטרטגיה זאת, בשל ביטחונם בניצחון שלהם במרוץ הדמוגרפי. בשלב זה, נטיית המנהיגות ברמאללה היא לדבוק באסטרטגיית שתי המדינות, אך להתקדם שלא באמצעות משא ומתן. דרך אחת הנשקלת היא ההכרה באו"ם במדינה פלסטינית; דרך שנייה היא "התנגדות עממית".

בשתי הדרכים הללו יש חולשות רבות. באמצעות פנייה לקהילה הבינלאומית ולמוסדות הבינלאומיים (כמו בית הדין הפלילי הבינלאומי), הפלסטינים יכולים להציק לישראל ולהאיץ את תהליך הדו-לגיטימציה שלה, אבל האפקט של שני מסלולים אלה אמור להיות מוגבל ואיטי, וספק האם יובילו לשינוי מהותי בעמדתה של ממשלת ישראל. גם ב"התנגדות עממית", שביסודה היא לא-אלימה או אלימה ברמה מוגבלת (זריקת אבנים וכדומה), יש סתירה פנימית. מחד גיסא, אם תתנהל בצורה מבוקרת ובשליטה על ידי ההנהגה הפלסטינית, כדי להימנע מהסלמה לאלימות גורפת ומאובדן שליטה, היא לא תשפיע בצורה מהותית על המדיניות הישראלית. מאידך גיסא, אם ממדיה יהיו גדולים והשליטה בה רופפת, תגבר הסבירות להתדרדרות לאלימות

מסיבית משני הצדדים. ספק גם האם ההנהגה הפלסטינית, שלה עצמה יש בעיה של לגיטימציה בזירתה הביתית, תוכל להוביל "התנגדות עממית" בממדים נרחבים, וכלל לא ברור האם התקוממות עממית זו לא תכוון בראש ובראשונה נגד מנהיגי הרשות עצמם. הכרה בחולשותיהן של אופציות אלו עשויה להביא את ההנהגה הפלסטינית לשקול את המשך המשא ומתן גם ב-2014.

גם ארצות הברית צריכה לקבל כמה החלטות חשובות. ראשית, הצוות האמריקאי צריך לשקול כיצד נכון להציג לשני הצדדים מתכונת של הסכם שעל כתיבתו הם עמלים, ואיזו מידה של לחצים יש להפעיל על הצדדים כדי שיקבלו מתכונת זו. שאלה נוספת היא, באיזה שלב של תשעת החודשים שהוקצו לסבב זה של המשא ומתן ולפי אילו קריטריונים, יהיה צורך להצביע על כישלון קרוב של השיחות. ואם זה המצב, מה תהיה דרך הפעולה שיש לאמץ. חלופה אחת היא הקטנה דרמטית של המעורבות האמריקאית בערוץ הישראלי-פלסטיני, כלומר, חזרה למדיניות שנקט ממשל אובמה בכהונתו הראשונה. ואולם, ספק האם מזכיר המדינה, ג'ון קרי, ימליץ על דרך פעולה זו, לאור מחויבותו העמוקה לנושא. כן יוכלו האמריקאים לשקול לקדם את התפיסה של התקדמות הדרגתית וחלקית למציאות של שתי מדינות באמצעים שונים, ולנסות להאריך את פרק הזמן שהוקצב למשא ומתן.

בהקשר זה יש להתייחס גם לדילמות הקשורות ברצועת עזה שבשלטון חמאס. בשלב זה נראה שישראל, הרשות הפלסטינית וארצות הברית אימצו גישה שלפיה הסכמים שיושגו ייושמו רק בגדה המערבית, וגם זאת באופן הדרגתי. עדיין, אין בכך כדי לפטור את המעורבים במשא ומתן מהחלטות לגבי ניהול המדיניות מול רצועת עזה. קיימות שלוש חלופות אפשריות למדיניות מול הרצועה. הראשונה היא להמשיך במדיניות הנוכחית של הכלת חמאס. ואולם, מדיניות זו הופכת למורכבת יותר בשל הלחץ שמפעיל המשטר המצרי על חמאס, הנתפס כבעל-ברית של "האחים המוסלמים". לחץ זה מתבטא בסגירת המעברים ממצרים לרצועה, ובפעילות מצרית נגד תשתית הטרור בסיני והברחת הנשק לעזה. מהלכים אלה, יחד עם התרחקותו של חמאס מהפטרון האיראני עקב תמיכתו במשטר בשאר אל-אסד, פוגעים בכוחו של חמאס ובמצבו הכלכלי והמדיני, ובצד זאת מגבירים את התלות של רצועת עזה בישראל ופוגמים בהישג המרכזי של ההתנתקות-היפרדות מהרצועה. כמו כן עלול הלחץ על חמאס להביא את הארגון למצב של מצוקה, שתחזירו לעימות עם ישראל. סבירותה של אפשרות זו נתמכת על ידי מאמצי חמאס לשקם את תשתית הטרור שלו בגדה וליזום פיגועים משם, אם כי זוהי דרך פעולה מסוכנת בעליל עבור הארגון. פעולות נגד ישראל שמקורן ברצועת עזה עצמה – ירי רקטות, ביצוע פיגועים המנצלים מנהרות לחדירה

לשטח ישראל, וכדומה – יגררו תגובה ישראלית קשה, שחמאס יתקשה להתמודד עימה על רקע התמיכה המועטה בו במצרים וניתוקו ממקורות הספקת הנשק שלו. החלופה של הכלת חמאס היא, לכן, המומלצת להתמודדות עם הארגון, אולם במקביל יש לפעול לצמצום התלות האסטרטגית של הרצועה בישראל ככל האפשר.

החלופה השנייה היא להצטרף למצרים במאמץ להפיל את שלטון חמאס בעזה, על ידי שילוב של אמצעים פוליטיים (לחץ לקיום בחירות ברשות הפלסטינית), המשך לחצים כלכליים ואף לחצים צבאיים. חלופה זו מעלה את שאלת התחליף השלטוני לחמאס ברצועת עזה. לא ברור האם קיים שלטון חלופי אמיתי לחמאס, ואם כן – מה יהיה טבעו. קשה גם לחזות כיצד ישיב מחמוד עבאס את שליטתו ברצועה ללא בחירות כלליות – מה גם שדלים הסיכויים שחמאס, הנמצא בשיא חולשתו, יסכים לעריכת בחירות. כל עוד לא ברור שיש כוח פרגמטי מגובש וחזק דיו, שיוכל להחליף את שלטון חמאס בלי התערבות חיצונית צבאית – לא מומלץ להסתמך על חלופי שלטון כמדיניות ישראלית.

החלופה השלישית לגבי רצועת עזה היא לנצל את המצוקה של חמאס כדי לחולל שינוי דרמטי במדיניותו, שיאלצו להיעשות שותף, גם אם לא פעיל, בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. כדי לנסות לממש את הדרך הזו יש צורך בדיאלוג עם הארגון, שבמסגרתו תתברר ההיתכנות להתקדמותו של חמאס בכיוון זה. גם אם רצוי לבחון אפשרות זו, כרגע נראה שהתנאים טרם בשלו לתרחיש שבו חמאס יזנח את תפיסתו האידאולוגית, שאינה מכירה במדינת ישראל וקוראת להתנגדות אלימה ולשימוש בטרור נגדה.

התהפוכות בעולם הערבי

השינוי הגדול ביותר שחל בעולם הערבי במהלך 2013 הוא היפוך המגמה של התחזקות "האחים המוסלמים" והתנועות הקרובות להם מבחינת תפקידה של הדת בחברה ובמדינה. ההתפתחות המשמעותית ביותר בהקשר זה היא הדחת הנשיא מורסי במצרים על יד קואליציה של הצבא ותנועת מחאה עממית-המונית. להדחה זו נודעו השלכות נרחבות בכל העולם הערבי. היא עודדה את הגורמים המתנגדים ל"אחים המוסלמים" במדינות אחרות, פגעה בתמיכה העממית בהם והחלישה את מעמדה של התנועה במקומות רבים. התפתחות זו הקלה את הכלת האיום הנשקף מתנועת "האחים המוסלמים" על משטרים אחרים באזור, ובכלל זאת בירדן. גם בתוניסיה נאלצה ממשלת "האחים המוסלמים" להתפטר והוחלפה על ידי ממשלת טכנוקרטים.

השאלה היא, מה יחליף בעולם הערבי את מה שנראה ככוח העולה כתוצאה מהטלטלה האזורית – "האחים המוסלמים". אפשרות אחת היא חזרה לדיקטטורה צבאית, וכך קרה במצרים. אך לא ברור האם בעידן של מודעות הציבור לכוחו ואובדן המורא מהשלטון – רודנות צבאית היא בת-קיימא. אפשרות אחרת היא היחלשות המדינה ואובדן כושר המשילות, שבצידן סכנה של התפוררות מדינות ו/או הפיכתן למדינות כושלות. אפשרות נוספת היא עליית כוחם של גורמים אסלאמיים קיצוניים יותר – אל-קאעדה, סלפים וג'האדיסטים. בסוריה, למשל, מתרחש תהליך המשלב את שתי האפשרויות האחרונות. בכל מקרה, להתפתחויות אלו יש השפעה רבה על מאזן הכוחות האזורי, והיא מתבטאת בעיקר בהחרפת המאבק בין הציר הסוני, בהנהגת ערב הסעודית, לבין ציר השיעי שבהנהגת איראן.

התפתחויות אלו מזמנות לישראל סיכונים והזדמנויות כאחד. חוסר היציבות במדינות הקרובות לה והיחלשות המשילות בהן מגבירים את הסיכוי לחדירת גורמים לא-מדינתיים חמושים לאזורי הגבול, ולהחמרת מצב הביטחון השוטף. מגמה זו כבר ניכרת בחצי-האי סיני והיא מתחילה להתפתח בסוריה, באזורים הקרובים לגבול ישראל. עם זאת, האתגר הגלום בהתרחבות פעילות הטרור בגבולות ישראל על ידי גורמים קיצוניים כגון אל-קאעדה, אשר אינו חדש, לא התממש עד היום כאיום אסטרטגי, וישראל התמודדה עימו בצורה טובה. נכון להמשיך להיערך להתמודדות עימו ולגבש דוקטרינה מתאימה – אך לא נכון יהיה לתארו כ"צונאמי" וכאיום המרכזי על ישראל. בשלב זה נראה כי מבחינתה של ישראל, הסיכויים האסטרטגיים הגלומים בתהפוכות בעולם הערבי רבים מהסיכונים הכרוכים בהן. ראשית, ההחרפה ביחסים בין הציר הסוני והציר השיעי והחלשתו של הציר השיעי, בעיקר בעקבות מלחמת האזרחים בסוריה, מרחיבות את מרחב התמרון של ישראל במזרח התיכון, ויוצרות עבודה הזדמנות להרחבת שיתוף הפעולה עם מדינות הציר הסוני. אמנם, האפשרות שמשטר אסד ישרוד חרף מלחמת האזרחים נשארת בעינה, ולנוכח מצב ה'תיקו' שנוצר בסוריה בין המשטר למורדים היא אף מתחזקת, אך בכל מקרה, יהיה זה משטר מוחלש. גם בעל-הברית של משטר אסד, חזבאללה, נפגע פוליטית בשל מעורבותו במלחמת האזרחים הסורית. היחלשות מגמת העלייה של "האחים המוסלמים" מרחיבה אף היא את פוטנציאל שיתוף הפעולה בין ישראל למדינות הסוניות המתונות, שהיו חלק ממה שהוגדר בעבר כמחנה הפרו-מערבי בעולם הערבי. באופן קונקרטי במרחב הקרוב לישראל, הוסרו חששות מהתדרדרות ביחסים בין ישראל למצרים, ושופר התיאום בין ישראל למצרים ביחס להתמודדות עם הטרור בסיני ומול ממשלת חמאס בעזה. עם זאת, בטווח הזמן הרחוק יותר יש בכך גם מידה של סיכון, משום שקשה לחזות את תגובתם של "האחים

המוסלמים" – השומרים על אחיזה חזקה במגזרים נרחבים של החברות הערביות – לדיכויים בכוח צבאי או בלחץ הציבור הליברלי. במצרים קיימת עדיין אפשרות של התדרדרות למלחמת אזרחים, שיהיו לה השלכות חמורות על ישראל משום הסמיכות הגיאוגרפית בין המדינות ומרכזיותה של מצרים בעולם הערבי, אולם הסבירות להתממשות תרחיש זה אינה גבוהה.

יתר על כן, היחלשותו של השלטון המרכזי במדינות השכנות לישראל והתמקדותן בבעיות פנים מחלישות במידה ניכרת את האיום הצבאי הקונונציונלי הנשקף מצבאותיהן – גם אם כתוצאה מכך עלה המשקל היחסי של האיומים הצבאיים הלא-סדירים והא-סימטריים באזור. באופן שלא נחזה מראש נחלש גם (כל עוד לא התממש האיום של השגת נשק גרעיני על ידי איראן) האיום של נשק השמדה המונית במזרח התיכון. סוריה – המדינה שהחזיקה ביכולות הגדולות ביותר בתחום הנשק הכימי – ויתרה על הנשק הכימי שברשותה, וכנראה גם על תוכנית הנשק הביולוגי (שהייתה מפותחת פחות), בעקבות איום בפעולה צבאית אמריקאית נגד המשטר.

יש הטוענים כי ההתרחשויות במזרח התיכון הוכיחו שאין קשר בין הנושאים האסטרטגיים המרכזיים השונים המשפיעים על ישראל. כך, למשל, אין קשר בין תוכנית הגרעין האיראנית לשאלה הישראלית-פלסטינית. הרי מדינות המפרץ הערביות מוטרדות יותר מהאיום האיראני מאשר מהסוגיה הפלסטינית, ולכן אין קשר בין נכונותן לפעול נגד איראן לבין המתרחש בערוץ הישראלי-פלסטיני. אפשר להעלות טענה סבירה, שגם המוטיבציה של תוכנית הגרעין האיראנית אינה קשורה לישראל ולסכסוך הישראלי-ערבי. אך גם אם כל זה נכון, באותה מידה נכון יהיה לומר שהיכולת למצות את פוטנציאל שיתוף הפעולה של ישראל עם מדינות במזרח התיכון תלויה מאוד במתרחש בערוץ הישראלי-פלסטיני. זאת משום שלציבור במדינות אלו חשוב מה קורה בערוץ זה. בנוסף, יש אחיזה לטענה שהעוינות לישראל בעולם הערבי היא אמצעי המנוצל בידי איראן כדי לחזק את השפעתה בעולם הערבי. לכן, הפחתת העוינות של העולם הערבי כלפי ישראל אמורה להיות אמצעי חשוב במאבק נגד הציר האיראני.

לפיכך, כאשר ישראל מקבלת החלטות על התנהלותה בסוגיית הגרעין האיראני ובסוגיית נשק השמדה המונית בכלל, בערוץ הישראלי-פלסטיני ומול ההתפתחויות במדינות השכנות המושפעות מהתהפוכות בעולם הערבי, עליה להתחשב בפוטנציאל ההשפעות ההדדיות בין כל הערוצים. כך, אם יש לישראל עניין בהתפתחות משטר של ביטחון אזורי במזרח התיכון, המבוסס על שיתוף פעולה לפחות עם חלק מהמדינות באזור, עליה להביא בחשבון שמשברים או הצלחות בערוץ הישראלי-פלסטיני, או

התפתחות בזירת המשבר עם איראן ישפיעו השפעה עצומה על היכולת להתקדם להשגת היעד הזה.

מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון

השותפות האסטרטגית עם ארצות הברית היא אחד מעמודי התווך של מעמדה האסטרטגי של ישראל ושל כושר ההרתעה שלה. לפיכך, לכל החלשה במעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון יש השפעה שלילית ישירה על מעמדה האסטרטגי של ישראל. בשנים האחרונות חלה החלשה ניכרת בדימוי הכוח וההשפעה של ארצות הברית באזור ובאזורים נוספים ברחבי עולם. יש הטוענים שזוהי החלשה אמיתית, הנובעת מהכישלונות בעיראק ובאפגניסטן ומהסגת הכוחות האמריקאיים ממדינות אלו, בלי השגת המטרות שלשם קידומן פלשה אליהן. גורם נוסף הנחשב אחראי להיחלשות מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון הוא מדיניותה כלפי התפתחויות 'האביב הערבי', שגרמה בקרב בעלות-הברית שלה באזור תחושה כי היא תזנח אותן בעת מצוקה. מנגד, נטען שמדובר בדימוי בעיקר, וכי במציאות משלימה ארצות הברית עם מגבלות הכוח שלה, שהיו קיימות מאז ומתמיד. כך או כך, גם לדימוי יש משמעות, ודימוי החולשה גורם, למשל, לכך שנחלשה השפעתה של ארצות הברית גם על בעלות-בריתה במזרח התיכון. ללא ספק, יש אמת בטענה שארצות הברית מגלה נכונות מופחתת לעשות שימוש בכוח העומד לרשותה.

זאת ועוד, ממשל אובמה עצמו הכריז על עלייה במשמעותם של מזרח-אסיה והאזור הפסיפי יחסית למזרח התיכון, ועל שינוי דגש אסטרטגי לכיוון של "סיבוב" ("פיבוט") לעבר מזרח-אסיה. במקביל, ארצות הברית מתקרבת לעצמאות אנרגטית עקב התפתחויות דרמטיות בטכנולוגיות של הפקת נפט וגז בשטחה. לאור התפתחויות אלו עלה חשש שארצות הברית לא רק נחלשה, אלא אף מתכוונת לזנוח את המזרח התיכון, אולם, נראה שטענה קיצונית זו אינה נשענת על נימוקים איתנים. ארצות הברית תמשיך לראות במזרח התיכון אזור חשוב בכל מובן אסטרטגי – אנרגיה, מקור לטרור אסלאמי, תעלת סואץ, ביטחון ישראל, מניעת תפוצת נשק בלתי-קונבנציונלי ומניעת הגמוניה איראנית. גם נוכח העלייה בחשיבותה של סין, התלות הסינית באנרגיה מהמזרח התיכון תחייב את ארצות הברית לשמר מנופי השפעה משמעותיים באזור. כל ניתוח של חלופה מעצמתית לארצות הברית במזרח התיכון מוביל למסקנה שאין מי שיכול באמת להחליפה ולהשקיע את המשאבים הנחוצים לטיפול בבעיות האזור. הטענה שנשמעה בחוגים מסוימים בישראל – כי יש צורך לחפש בעלות-ברית אחרות

שיחליפו את ארצות הברית כמשענת אסטרטגית לישראל – אינה עומדת במבחן הסבירות. איזו מעצמה תמכה בישראל בזירה הדיפלומטית הבינלאומית ב-57 השנים האחרונות והקפידה להטיל וטו על החלטות אנטי-ישראליות בזירת האו"ם, זולת ארצות הברית? מי מהמעצמות תתחייב להעניק לישראל סיוע צבאי בהיקף העולה על שלושה מיליארד דולר בשנה? באיזה מעצמה פועל לובי פרו-ישראלי חזק ומשפיע כמו איפ"ק? נראה כי ארצות הברית מודעת היטב לכך שאי-טיפול בבעיות המזרח התיכון יפגע בה, בין אם זעזועים בשוק האנרגיה העולמי יפגעו בבעלות-ברית שלה ולכן גם בה (למרות עצמאותה האנרגטית), או דרך אלימות שמקורה במזרח התיכון (זיכרון ה-11 בספטמבר 2001 עדיין טרי), או עקב התפתחויות בתחום התפוצה של נשק השמדה המונית. אפשר, אם כך, להניח שההודעות על נטישת המזרח התיכון על ידי ארצות הברית היו מוקדמות מדי.

יש לזכור כי גם למעשיה של ישראל יש השפעה רבה על מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. חבלה במאמצים דיפלומטיים מרכזיים של ארצות הברית, או פעילות שתמחיש כי אין ביכולתה להשפיע על בעלות-ברית קרובות התלויות בסיוע שלה בתחומים רבים – אין בהן כדי לחזק את מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. על כן, על ישראל לבחון כיצד תוכל לסייע לחיזוק מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון – עם כל המחירים שיהיו כרוכים בכך.

המלצות למדיניות פרו-אקטיבית

ישראל ניצבת בפני הכרעות חשובות באשר לתוכנית הגרעין של איראן, למערכת היחסים הישראלית-פלסטינית, ליחסיה עם מדינות ערב וליחסיה עם ארצות הברית. כל זאת, כאשר במקרים רבים יש קשר הדוק וזיקה הדדית בין ההחלטות בתחומים השונים. לעתים יש טעם לדחות הכרעות שמחירן ורמת אי-הוודאות הכרוכה במדיניות שתיגזר מהן יהיו גבוהים, אולם נראה כי בשנת 2013 התקרבה ישראל למצב שבו דחיית ההכרעות מיצתה את עצמה. המחיר של הימנעות מהכרעות גבוה מהסיכון שבקבלתן, מה גם שהתנאים האזוריים, שהיטיבו מבחינת ישראל את מאזן הכוחות בינה לבין שכנותיה, מאפשרים לה להסתכן באופן שלא היה באפשרותה בעבר.

הסיסמה שרווחה בישראל בתקופה הראשונה שלאחר פרוץ 'אביב הערבי' – שזמנים של אי-וודאות אינם טובים לקבלת החלטות ורצוי להימנע מהכרעות ולחכות לזמנים טובים יותר, עד התייצבות – אינה תקפה עוד. סיסמה זו משקפת גישה פסיבית, המניחה כי לישראל אין יכולת להשפיע על ההתפתחויות במזרח התיכון. אמנם, נכון

שאין לישראל השפעה רבה על ההתפתחויות הפנימיות במדינות האזור, אולם יש לה השפעה רבה על ההשלכות שיהיו להתפתחויות אלו עליה ועל מערכת היחסים בינה לבין שחקנים אזוריים אחרים. ישראל היא שחקנית חשובה, לא בלעדית כמובן, שלמעשה יש משמעות רבה, וכך גם להימנעותה מעשייה. משום כך, על ישראל לפתח מדיניות פרו-אקטיבית/יזומת ואסטרטגיה של ניצול הזדמנויות והתמודדות עם סיכונים, המביאה בחשבון את קשרי הגומלין בין הערוצים והאתגרים השונים. על ממשלת ישראל להכיר בכך שלקריסת התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני יהיו משמעויות שיחרגו מעבר לזירה הישראלית-פלסטינית גופא, וכך גם להחלטות הנוגעות לאיראן, למדינות ערב האחרות וליחסים עם ארצות הברית.

בראש ובראשונה, מדיניות ישראלית פרו-אקטיבית/יזומת חייבת לכלול תוכנית חלופית (Plan B), למקרה של כישלון המאמצים הדיפלומטיים בשתי הסוגיות המרכזיות של הביטחון הלאומי הישראלי: השיחות בין המעצמות לבין איראן, והשיחות בין ישראל לפלסטינים.

ישראל צריכה לגבש תוכנית חלופית למקרה של כישלון השיחות עם איראן בז'נבה. תרחיש כזה יכול להיווצר כתוצאה מאי-הסכמה על מתווה ההסכם הסופי, מהפרה איראנית בוטה של הסכם הביניים שנחתם בנובמבר או מגיבוש עסקה שתיחשב גרועה מבחינתה של ישראל, כלומר, תרחיק את איראן מהפצצה לטווח של מספר חודשים בלבד, ולא מספר שנים. על ישראל לשמר את יכולתה לפעול באופן עצמאי ולמנוע מאיראן להשיג יכולת לפתח נשק גרעיני. תקיפה היא אופציה גרועה, אך היא עדיין טובה יותר ממצב שבו איראן הופכת גרעינית. שמירה על היכולת הישראלית תשמר גם את אמינות האיום הצבאי במהלך השיחות עם טהראן. איום זה היווה גורם מרכזי בהטלת הסנקציות היעילה על איראן ובשכנוע המשטר בטהראן להסכים להגיע לשיחות עם המעצמות, והוא חיוני כדי לשכנע את המשטר האיראני להסכים לווייתורים משמעותיים בסוגיית הגרעין.

גיבוש תוכנית חלופית בתיאום עם ישראל למקרה של כישלון השיחות עם איראן יסייע גם לארצות הברית לקדם את יעדה הכפול בסוגיה האיראנית: למנוע מאיראן להפוך גרעינית ולמנוע תקיפה צבאית. על הממשל האמריקאי לגבש מענה למצב שבו איראן תבקש לגרור רגליים במשא ומתן, או תפר באופן בוטה את ההסכמים בינה לבין המעצמות. לארצות הברית שני מנופי לחץ מרכזיים, שסייעו לה לשכנע את טהראן לשאת ולתת על תוכנית הגרעין שלה: הראשון הוא המנוף הכלכלי – סנקציות על הכלכלה האיראנית, לרבות על תעשיית האנרגיה שלה ועל התחום הפיננסי. ארצות הברית תידרש להפעיל לחץ כלכלי חזק יותר על איראן, אם זו לא תהיה מוכנה להגמיש

את עמדותיה, ובכלל זאת סנקציות נוספות של הקונגרס ופגיעה ביצוא נפט איראני לרוסיה, לסין ולהודו – שהמסחר שלהן עם איראן נפגע בצורה משמעותית פחות עד כה. מנוף הלחץ השני הוא הגברת האמינות של האיום הצבאי. זאת, על ידי התחייבות ברורה יותר של הנשיא אובמה, כי אם איראן תכשיל את המאמצים הדיפלומטיים לפתור את המשבר, ארצות הברית תהיה מוכנה לבצע פעולה צבאית כדי למנוע ממנה את השלמת תוכנית הגרעין. חידוד הנחישות האמריקאית והגברת מחויבותה למנוע מאיראן נשק גרעיני ישפרו את האמון והתיאום בין הממשל האמריקאי לישראל, ויאפשרו לירושלים להגמיש את עמדתה הקשוחה, וכך גם יעניקו לוויינגטון מרחב תמרון רחב במשא ומתן מול איראן.

נוסף לכך, ישראל נדרשת לגבש תוכנית חלופית לסוגיה הפלסטינית. הבחירה של ראש הממשלה נתניהו כיום היא בין שמירה על הסטטוס קוו לבין היגררות למצב שבו תצבור החלופה שגיבשו הפלסטינים למשא ומתן הכרה ותמיכה בזירה הבינלאומית, וישראל תימצא במצב של דה־לגיטימציה מואצת ובידוד מדיני. כדי לעצור את הסחף בכיוון שתי החלופות האלה, שהן בעייתיות בעליל מבחינת ישראל, יהיה על ממשלת ישראל, במקביל לערוצים הדיפלומטיים, לקדם גם פעולות שתכליתן שמירה על מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית, הזוכה לגיטימציה בינלאומית בעיקר בקרב מדינות המערב, ולסידורי ביטחון מיטביים. זאת ניתן לעשות, בין היתר, באמצעות קידום מהלכים עצמאיים לקראת היפרדות מהפלסטינים, תוך מאמץ לתאם אותם בעיקר עם הממשל האמריקאי, ותוך שמירה על זיקה בינם לבין הסדר מוסכם עתידי. העיקר הוא ליצור חלופה ישראלית לכישלון המשא ומתן שתהווה מענה ראוי לחלופה הפלסטינית, תשנה את חישובי העלות והתועלת של הצד הפלסטיני ותיצור דינמיקה אסטרטגית חדשה, שבמסגרתה ישראל מחזיקה ביוזמה ואינה נתפסת כאחראית לכישלון בקידום הסדר באמצעות משא ומתן.

בכל מקרה, הן בהקשר הפלסטיני והן בהקשר האיראני, על ישראל לנהל את מדיניותה בתיאום ותוך שיח מתמיד עם הממשל האמריקאי. זאת, כדי להגביר את הסיכוי ליישום מוצלח של החלופות שתציע. ברקע, יש לזכור כי מדיניות פרו־אקטיבית מתואמת עם הממשל האמריקאי תועיל לביצור מעמדה של ישראל במזרח התיכון, תקל סלילת דרך להידברות בינה לבין מדינות ערב הפרגמטיות, וכל זאת – נוסף ליתרונות שיוענקו לישראל בזכות השיפור הצפוי עקב כך ביחסים בינה לבין ארצות הברית.