

סיכום

סיכונים וסיכויים – עידן פתרונות הביניים

עודד ערן

לקראת סיום העשור הראשון של המאה העשרים ואחת רבים יותר סימני השאלה בנוגע ליציבותה של מערב אסיה. ארצות הברית ובעלי בריתה באפגניסטן רחוקים מלהגדיר את מאמציהם במדינה זו כ"הצלחה". יכולת המשילות של הממשלה המרכזית בפקיסטן ויכולתה לשמור על המדינה כיחידה אחת נתונות בספק, ועמן גם היכולת למנוע נפילת חלק מהמאגר הגרעיני לידי מוסלמים קיצוניים. הסכנה של זליגת מידע וחומרים מסוכנים לידי ארגוני טרור המבוססים היום באזורים שאינם רק על גבול אפגניסטן-פקיסטן הולכת וגוברת.

איראן מתקדמת באין מפריע בדרכה ליכולת העשרה מלאה של אורניום, וזו מביאה אותה קרוב ליכולת ייצור נשק גרעיני. איראן מתעלמת משלוש החלטות מועצת הביטחון וממאמצי האיחוד האירופי וארצות הברית לבלום את פעילותה הגרעינית והטילית. השילוב של פעילות זו עם התמיכה בארגונים תת-מדינתיים כמושיים באזור, דהיינו חמאס וחזבאללה, כבר הכניס את המשטרים הערביים באזור המפרץ הפרסי ובמזרח התיכון לחרדה ולציפייה לפעולה שתפסיק את מירוץ החימוש הגרעיני של איראן. באמצעות פעילותה הגרעינית של איראן, ובעיקר באמצעות הקשר ההדוק עם סוריה, עם חמאס ועם חזבאללה, היא מצליחה להכתיב את סדר היום במזרח התיכון. תמיכתה הבלעדית והלא מוגבלת בגורמים אלו מאפשרת לה להשפיע גם על התקדמות אפשרית בתהליך השלום הישראלי-ערבי.

בעיראק צפויה בשנה הקרובה התחלתה של הסגת הכוחות האמריקניים. קרוב לוודאי שלנסיגה זו יהיו השלכות על יציבותה של עיראק וכן על יציבות האזור. גלי ההדף עלולים להגיע גם למדינות שלהן אין גבולות הנושקים לעיראק. מעניינת במיוחד היא השפעתה של הנסיגה על מעמדה הגאופוליטי של איראן באזור ועל דרך התייחסותן של מדינות האזור לארצות הברית. אמנם הירידה הדרסטית במחירי הנפט הגבירה את פגיעותה של איראן, אך היא גם מחלישה את מדינות ערב המתונות. אלו הם, בקצרה, נתוני הפתיחה של שני הממשלים החדשים בישראל ובארצות הברית. שני אלו מצויים בפני הכרעות מדיניות-ביטחוניות, שלהן יהיו השלכות ארוכות טווח על עתידו של המזרח התיכון. במרכז הדיאלוג הביטחוניות, שלהן יהיו השלכות ארוכות טווח על יעמדו שאלות אלו וכמובן עתידו של תהליך השלום הישראלי-ערבי.

הרעיון של פתרון על בסיס שתי מדינות לשני עמים התפתח לכלל יוזמה מדינית עם הכרתה של התנועה הלאומית הפלסטינית בזכותה של ישראל להתקיים כמדינה ריבונית (1988). מאז נכשלו שלושת המאמצים לתרגם את הרעיון למציאות. הסכם אוסלו (1993) היה הסכם מסגרת שלא טיפל בפתרון עצמו, אם כי רמז לו. המשא ומתן לקראת קמפ דייוויד ובקמפ דייוויד וכן המגעים אחריו (2000-2001), ובעיקר יוזמת קלינטון, נוהלו על בסיס ההנחה הברורה שבעקבותיהם תקום מדינה פלסטינית. באמצע העשור הנוכחי, התקבע המונח "שתי מדינות לשני עמים", והניסיון השלישי – שהחל בנובמבר 2007 בוועידה הבין-לאומית באנאפוליס, ארצות הברית – התנהל על בסיסו.

האנתפאדה הפלסטינית השנייה – שפרצה בסוף 2000 – כשלה, אם כוונה להשיג את יציאת הכוחות הישראליים משטחי יהודה ושומרון. מנגד, הטרור בערים המרכזיות של ישראל גרם נתק מוחלט בין ישראל ובין אזורים אלו. הנתק נוצר בעקבות הדרתם של הישראלים את רגליהם מהערים הפלסטיניות המרכזיות, והוא חוזק וגובה בגדר ומערכת של אמצעים אחרים שיצרה חיץ פיזי. בכך, כמעט ללא משים, הולכת ומחריפה הדילמה הכפולה של ישראל. הדילמה הראשונה: אם רצון הרב בישראל הוא לשמור על ייחודה היהודי והדמוקרטי של המדינה, היא לא תוכל לממש רצון זה תוך כדי שליטה בעם אחר או לחלופין תוך כדי הענקת זכויות שוות לאוכלוסייה ערבית שתתחבר לאוכלוסייה הערבית בתוך ישראל של טרום מלחמת ששת הימים. הדילמה השנייה, הנובעת מהראשונה: כיצד לממש את רעיון שתי המדינות לשני עמים כאשר הכוחות האסלאמיים הפונדמנטליסטיים בחברה הפלסטינית הולכים ומתחזקים, ולאחר שהשתלטו על רצועת עזה הם מאימים לעשות כך גם בגדה המערבית. גם אלו הדוגלים בפתרון של שתי מדינות לשני עמים אינם יכולים להתעלם מהסיכונים

ומהסכנות שתיטול עליה ישראל אם תשלים עם הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בגבולה הדרומי ובגבולה המזרחי.

השילוב בין גדר שהיא מכשול של ממש ליכולת לבצע מעשי טרור מן הקרקע בישראל ובין פעילות סיכול אחרת בתוך יהודה ושומרון הוכיח את עצמו. הוא גם הדחיק והרחיק את הבעיה הפלסטינית והפחית את הלחץ למצוא פתרון ארוך טווח למערכת היחסים בין ישראל ובין הישות הפלסטינית. קשה להניח שהממשלה החדשה בישראל (מארס 2009) תאמץ את ההבנות שהגיעו אליהן הנושאים ונותנים הישראלים הקודמים. מנגד, האילוצים שנקלעה אליהם הרשות הפלסטינית לא יאפשרו לה לקבל החלטות חד-משמעיות בדבר הסדר קבע, גם אם תביע ממשלת ישראל החדשה נכונות להמשיך את המשא ומתן בנקודה שהוא נפסק בה. בנתונים אלו הממשל האמריקני חייב להחליט כיצד להמשיך את התהליך, והנסיבות כמו שתוארו אינן מעודדות. הכישלון המשולש – של אוסלו, קמפ דייוויד ואנאפוליס – אינו תמריץ לזיום בעתיד הקרוב ניסיון רביעי על בסיס אותה הנחת יסוד, שאפשר להגיע להסדר קבע של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זה סיכון שהממשל החדש, העמוס בעיות אחרות – מאפגניסטן, דרך עיראק ואיראן, חייב להימנע ממנו.

הממשל החדש בארצות הברית, שהבטיח עיסוק אינטנסיבי בסוגיה זו, יצטרך לשקול אם לא עדיף למצוא דרך המייצרת התקדמות הדרגתית לקראת הסדר הקבע, הבנוי על העיקרון של שתי מדינות לשני עמים. אמנם הממשלה החדשה בישראל לא התחייבה לעיקרון זה, אך היא מביעה נכונות לקדם את המשא ומתן, וראש הממשלה הביע כמה פעמים את רצונו לשפר את המצב הכלכלי של הרשות הפלסטינית, ובתוך כך הבהיר שאינו רואה בכך תחליף למשא ומתן מדיני. הגדרה מעורפלת זו מאפשרת יצירתיות רבה תוך כדי איתור נמשך מצד ארצות הברית את מרחבי הגמישות המדינית של שני הצדדים – הפלסטיני והישראלי.

בו בזמן יידרש הממשל להחליט על מידת תשומת הלב שהוא יוכל להקדיש למיצוי התהליך המדיני בין סוריה לישראל. גם במקרה זה תנאי הפתיחה אינם מבשרים מלאכה קלה. מאז המשא ומתן הישיר האחרון, בשנת 2000, הלך והתהדק הקשר האיראני-סורי, שבאמצעותו איראן מתחזקת את חזבאללה. באותו זמן התעצמה סוריה בתחום הטילים המדויקים, והדרישות הביטחוניות של ישראל השתנו בעשור שחלף. ראש הממשלה החדש בישראל הצהיר במערכת הבחירות "שנית גמלא לא תיפול", ובמצע הפוליטי של השותפה הבכירה "ישראל ביתנו" נאמר שהמשא ומתן עם סוריה יתנהל על בסיס של "שלום תמורת שלום". להבדיל מן המנהיגות הישראלית, נשיא

סוריה בשאר אסד ממשיך להצהיר על רצונו לחדש מייד את המשא ומתן ולהגיע להסכם בזמן קצר.

אם יתחדש המשא ומתן, תדרוש ישראל מסוריה לקבל החלטות מכריעות כמו התנתקות מאיראן ומכל הקשור להיותה חוליה מרכזית בפעילות החתרנית של איראן באזור, ועולה השאלה אם ירצה אסד לקבל החלטות אלו לפני התבהרות המפה האסטרטגית במזרח התיכון בעקבות נסיגת הכוחות האמריקניים מעיראק והדיאלוג האיראני-אמריקני. נקודה נוספת, לא מבוטלת בחשיבותה, היא מקומה של ארצות הברית במשא ומתן, אם יתחדש, בין סוריה ובין ישראל. בסיבוב האחרון מילאה טורקיה את תפקיד המתווך במשא ומתן הלא ישיר. העברת המקל לידי ארצות הברית תחייב השגת הבנה עם טורקיה כדי למנוע חיכוך מיותר עם מדינה שכבר גילתה רגישות בנוגע למה שנראה כפגיעה במעמדה במזרח התיכון.

מתוך האמור בנוגע לתהליך השלום במזרח התיכון ויציאת הכוחות האמריקניים מעיראק עולה כי לאיראן מקום מרכזי ביכולתה של ארצות הברית להוביל בהצלחה מהלכים מורכבים. מכאן עולה השאלה אם אין להפוך את סדר הדברים, דהיינו להביא להרתעתה של איראן ולהפסקת פעילותה המאיימת הן על המשטרים באזור והן על תהליך מדיני בין ישראל לשכנותיה. הצלחת המהלכים לריסונה של איראן תגביר הן יכולת התמרון מול הצדדים השונים בתהליך המדיני ותקטין את רתיעתה של ישראל מנטילת סיכונים בשתי הזירות של התהליך המדיני. מנגד, לאי-הצלחה של הדיאלוג עם איראן תהיה השפעה שלילית ניכרת על יכולתה של ארצות הברית לנווט מהלכים מדיניים, ובעיקר בתחום ההסדרים בין ישראל ובין שכנותיה. כאשר בוחנים בהקשר הזה את ההבדלים בין שני מסלולי המשא ומתן עולה כי במסלול הסורי-ישראלי ההיבט האיראני תופס מקום מרכזי, ולכן נראה כי הטיפול בו מתחייב לפני כניסה מחדשת למשא ומתן. מנגד, במסלול הפלסטיני השפעתו קטנה יותר וגם ניתן להתקדם, גם אם התהליך לא יוגדר כמשא ומתן להסדר קבע מלא.

ישראל וארצות הברית יזדקקו להגיע, במהלך מקדים, להבנות בנושאים מרכזיים, ובייחוד בנושא ההתנחלויות והמשמעות של נכונות ראש הממשלה נתניהו לקדם את הפיתוח הכלכלי של הרשות הפלסטינית.

בד בבד עם פעילות במסלול הישראלי-פלסטיני וכמשקל נגד לפעילות החתרנית של איראן חשוב לחדש את הפעילות האזורית בקבוצות עבודה שהוקמו בוועידת מדריד ב-1991. לתהליך כזה חשיבות בכמה מישורים. מצד אחד חידוש שיתוף הפעולה האזורי יכול, כאמור, להיות משקל נגד לפעילותה של איראן, ומצד אחר פעילות כזו עולה בקנה אחד עם אחד המרכיבים המרכזיים של היוזמה הערבית מ-2002. למרות

יתרונות אלו, גם ממשלת ישראל וגם הליגה הערבית עלולות להיקלע למצב מביך אם תציע הקהילה הבין-לאומית, באמצעות הקוורטט למשל, את חידוש פעילותן של כמה מקבוצות העבודה האזוריות על בסיס החלטות ועידת מדריד והיוזמה הערבית. ישראל עשויה להתנגד לחידוש פעולת קבוצות העבודה על בסיס כמה אמירות ביוזמת השלום הערבית שהיא מתנגדת להן כמו הניסוח בנושא הפליטים הפלסטינים, ואילו הליגה הערבית עשויה להתנגד להקדמת התמורות לישראל המשתמעת מהפיכת יוזמת הליגה הערבית כבסיס לחידוש קבוצות העבודה האזוריות. אמנם ישראל תומכת בחידוש שיתוף הפעולה האזורי, ואף מינתה שר עם אחריות לנושא זה, אך כאמור, לא אימצו היא וקודמותיה את היוזמה הערבית במלואה. מנגד, הליגה הערבית התנתה את הנורמליזציה עם ישראל בנסיגה מלאה לקווי 1967, פתרון צודק לבעיית הפליטים והקמתה של בירה פלסטינית במזרח ירושלים, ובראייתה – פעולת קבוצות העבודה האזוריות היא מרכיב של נורמליזציה. אולם אפשר שדווקא "מאזן הבעייתיות" המוצג כאן יאפשר את קידומו של תהליך אשר אמנם אין בו תחליף למשא ומתן ישיר, אך יש בו כדי לקדם את תהליך הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

עם המאמצים הדיפלומטיים לאתר ולסכל את פעילותה של איראן מתחייבת הגברת שיתוף הפעולה בתחום המאבק בטרור. מאמצי של מצרים, שהוצאו מתחילת 2009, החלו לשאת פרי בדמות חיסולם של ניסיונות הברחת נשק לרצועת עזה שמוצאם מאיראן. הצטרפותה של מצרים לקְחמה אקטיבית נגד המאמץ של איראן לתחזק את בעלי בריתה משמעותית ביותר בהיותה המרכיב החיוני ביותר בנגישותה של איראן לרצועת עזה.

בהקשר זה יש לציין את השיפור המתמיד המתגלה בתפקודם של כוחות הביטחון, הפועלים בכמה ערים פלסטיניות מרכזיות. השיפור הזה, הטומן בחובו סיכוי רב להיווצרות יכולת משילות פלסטינית בגדה, יוצר גם סיכון מסוים לישראל, שכן היא תחויב להגיב בחיוב על השיפור בדרך שלא תפגע לא בהגברת יכולת אכיפת החוק של הרשות הפלסטינית ולא באינטרסים ביטחוניים חיוניים של ישראל. בשלב זה ברור שהפעולה המשולבת הפלסטינית-ישראלית היא שמונעת את הפיכת יהודה ושומרון למוקד פעילות חתרנית, כמו שקרה בשנים הראשונות של האנתפאדה השנייה, אך ככל שתחזק מערכת השלטון ואכיפת החוק ברשות הפלסטינית, כן יגבר הלחץ על ישראל להקטין את נפח פעילותה הישירה בגדה.

חוליה חיונית נוספת בציר הפעולה נגד איראן היא ירדן. הסיכולים המוצלחים בחצי האי סיני עלולים לדחוף את איראן להעביר את פעילותה לירדן בניסיון ליצור

צינור אספקה לחמאס. יש להניח ששלטונות ירדן ערים לאפשרות זו ונערכים לקראתה, כמו שתעשה גם ישראל.

הדיאלוג האיראני-אמריקני, אם ייפתח, עלול להניב תוצאות עמומות שלא ייתנו מענה לדרישתה של ישראל למנוע לחלוטין מאיראן יכולת גרעינית צבאית כשתחליט כך. תוצאה אפשרית כזו היא הסכמה של ארצות הברית להמשך העשרה באיראן עם התחייבות מצד איראן לא לעבור לשלב של ייצור נשק גרעיני וסידורי פיקוח הדוקים. תוצאה זו דומה "למודל היפני". היא תעמיד את ישראל בפני דילמה קשה ביותר. כל פתרון שיהיה מקובל על ארצות הברית יהיה מקובל גם על הקהילה הבין-לאומית. גם מדינות ערב, בייחוד אלו שלחוף המפרץ הפרסי, יתקשו לבקרו בגלוי. מבחינתה של ישראל, יהיה זה פתרון לא פתרון, והיא עלולה למצוא את עצמה במצב שגם נשמט ממנה הצידוק של פעולה עצמאית נגד איראן וגם ייתבע ממנה מחיר מדיני בדמות ויתורים בזירת הסכסוך הישראלי-ערבי.

התמונה המצטברת היא של שרשרת אתגרים הפרוסה מפקיסטן עד חוף הים התיכון. המשותף לרובם הוא היעדר היכולת להגיע לפתרון מלא ומשביע רצון, ואם מסקנה זו נכונה, הרי שבתחזית האופטימית יותר, כל שנוכל לצפות לו הוא פתרונות חלקיים, המאפשרים ייצוב חלקי של המצב ומותירים תקווה שיווצרו תנאים חיוביים יותר להתקדמות לקראת פתרונות מלאים בעלי חיות לטווח הארוך. בשל הסיכונים העצומים הטמונים במצב הנוכחי, של התערערותה של פקיסטן וזליגת חומרים מסוכנים לארגוני טרור, של התערערות המצב בעיראק וסביבתה ושל התלקחות נוספת בחזית הסכסוך הפלסטיני-ישראלי או זו הלבנונית-ישראלית, גם פתרונות חלקיים נראים רצויים.