

מבט על, גיליון 519, 19 בפברואר 2014

סידורי הביטחון – משחק בארבע רמות

קובי מיכאל

מאמצי מזכיר המדינה קרי להגיע להסכם מסגרת ישראל-פלסטיני מתמקדים בשבועות האחרונים בניסיון להביא את הצדדים להסכמות בנוגע לסידורי ביטחון בבקעת הירדן. הדיון מתמקד בשאלות הנוגעות להיקף הכוח הצבאי הישראלי באזור, משך שהותו שם ומאפייני פעילותו. ההנחה של מזכיר המדינה היא שהמוטרדות הישראלית בנוגע לסוגיות הביטחון היא בחזקת חסם מרכזי בפני כל התקדמות, ולכשתנוח דעתה של ישראל בנוגע למרכיבי הביטחון, תתאפשר התקדמות בתהליך המדיני לקראת הסדר. מה שמטריד בגישה האמריקנית הוא ההתייחסות החד-ממדית משהו לסוגיית הביטחון. הפרדיגמה האמריקנית – צבאית במהותה ונעדרת התייחסות, או לכל הפחות התייחסות מספקת, לממדים נוספים. את הביטחון לישראל חשוב להשיג באמצעות שילוב שבין ארבעה מרכיבים: המרכיב הצבאי, מרכיב המשילות הפלסטינית וההיגיון המדיני, שצריך להנחות את המדינה הפלסטינית העתידית, מרכיב שיתוף הפעולה האזורי ומרכיב הלגיטימציה הבינלאומית.

ארבעת המרכיבים מייצגים סוג של שלם ומשקלו היחסי של כל מרכיב הוא בהכרח נגזרת של הנסיבות הקיימות. לכן, בכפוף לנסיבות יכול להשתנות משקלו היחסי של כל מרכיב. בין המרכיבים מתקיימת מערכת של יחסי גומלין: חיזוק והעצמה של מרכיב אחד מאפשרים שינוי/החלשה בעוצמת מרכיב אחר. התייחסות אל הסוגיה הביטחונית כאל מכלול של מרכיבים, המקיימים זיקה וקשרי גומלין ביניהם, מאפשרת מרחב תמרון וגמישות בניסוח ההסכם בין הצדדים והבנה לגבי השינויים האפשריים בו על ציר הזמן. התייחסות מסוג זה מחייבת ניתוח של הסוגיה בארבע רמות. נדמה שהדיון במרכיב המשילות הפלסטינית ואימוץ ההיגיון המדיני, הוא הדיון המוזנח יותר בהקשר הביטחון.

בראית האינטרס הישראלי, מדינה פלסטינית בת-קיימא (viable state), המקיימת אחריות שלטונית ומפעילה את המונופול על הפעלת הכוח, היא בחזקת תנאי הכרחי להבטחת יציבות וביטחון. מדינה פלסטינית אשר תתעצב במתכונת של מדינה כושלת (failed state), עלולה להפוך לישות חתרנית ועוינת ולהתפתח לכדי איום ביטחוני חמור על ישראל. המעבר ממציאות של ישות תת-מדינתית ברמת תפקוד בעייתית למציאות של מדינה בת-קיימא, חיונית ומתפקדת, יכול להתאפשר באמצעות תהליך בניית מדינה (state building) הדרגתי ואחראי, שייתמך על ידי הקהילה הבינלאומית וישראל.

מדינה בת-קיימא היא מדינה המממשת ריבונות אפקטיבית באמצעות שלטון מרכזי אפקטיבי המשוחרר מחתרנות (אלימה) ואשר מסוגל: א. להפעיל סמכות/לכפות מרותו על האוכלוסייה, שבתחום אחריותו, ובכלל זה המונופול על הפעלת הכוח וכל אלו תוך מימוש העקרונות של חוק וסדר; ב. לספק את צרכי האוכלוסייה לה הוא אחראי ואת ביטחונה האנושי (human security); ג. להיתפש על ידי האוכלוסייה כאחראי כלפיה; ד. להכיר בזכות קיומן של המדינות השכנות, לכבד זכותן להגדרה עצמית ולמלא אחריותו כלפי המדינות השכנות והקהילה הבינלאומית באופן המשרת את היציבות והביטחון האזוריים ותומך בהם.

מכאן נובע כי מדינה בת-קיימא היא מדינה המממשת את ריבונותה כלפי אזרחיה באופן אפקטיבי ולאורך זמן ואשר מנהלת את יחסי הגומלין עם שכנותיה, האזור והקהילה הבינלאומית באחריות (responsibility) ובנשיאה באחריות (accountability). תנאי חשוב להבטחת מדינה בת-קיימא הוא יכולת הקיום העצמאית, מה שמוכר כ-Viability, מושג הקשור בבסיסו ליכולת ההישרדות וליכולת ההסתגלות של המדינה בסביבה מורכבת ומשתנה, כפונקציה של מידת התלות בגורמים חיצוניים – ככל שמידת התלות נמוכה יותר, כך יש יותר viability.

ככל שהרשות הפלסטינית תדמה יותר למדינה בת-קיימא, הנוהגת על פי היגיון מדינתי, ייקל על ישראל לגלות יותר גמישות בנוגע לסידורי הביטחון ולהגדיל את מרחבי האחריות הפלסטינית על פני נוכחות פיזית של כוחות ישראלים. מאידך גיסא, כל אימת שהישות הפלסטינית תתנהל בסביבה מפוצלת וכאוטית נטולת היגיון מדינתי, שמשמעותו הבסיסית והראשונית היא מונופול על האלימות המאורגנת, וככל שהמערכת המוסדית הפלסטינית תמשיך לגלות חולשה תפקודית והמדינה הפלסטינית לא תוכל להתכונן ולהתנהל כמדינה בת-קיימא, תקטן נכונות ישראל לוותר על חלק מהדרישות הביטחוניות או לגלות יותר גמישות.

לקהילה הבינלאומית, בדגש לגבי ארצות הברית, העולם הערבי המתון וישראל תפקיד חשוב בכל הנוגע להגדלת הסיכוי להקמת מדינה פלסטינית בת-קיימא. הקהילה הבינלאומית לא יכולה להמשיך ולדבוק במתכונת הפעילות והסיוע לרשות הפלסטינית, כפי שהכרנו עד היום. יש להגדיר את המטרות, אבני-הדרך ובעיקר המדדים לביצוע ולהצלחה ולהוביל את התהליך יחד עם הפלסטינים בתהליך ליווי וחניכה, המאפשר שליטה על התהליך ועיצובו. נדמה שכדי לאפשר הקמת מדינה פלסטינית בת-קיימא, נדרשת מחשבה נוספת לגבי מגבלות המסלול או ההיגיון הביטחוני ובחינה מחדש של מסלול מולטיטלרלי – מרחבי/אזורי, במסגרתו יהפכו ירדן ומצרים, בעיקר, לשותפות מלאות ואחריות בתהליך, או לחלופין מהלך ישראלי חד-צדדי, בגיבוי הקהילה הבינלאומית. שתי החלופות מחייבות את ישראל לחומת לגיטימציה בינלאומית רחבה ככל שניתן וזה בדיוק התמריץ לישראל לשתף פעולה עם הקהילה הבינלאומית, במטרה להוביל לאחד מן השניים: ישות פלסטינית אחראית הפועלת מכוח הגיון מדינתי או מהלך התכנסות ישראלי חד-צדדי, שיאפשר פינוי שטח לצד שימור יכולת הפעולה הביטחונית גם בשטחים שיפנו, בגיבוי בינלאומי רחב.

מצוקת העולם הערבי המתון, בהנהגת סעודיה, ירדן ומצרים, וחששו מפני התדרדרות בזירה האזורית בגין הטלת האזורית, התפשטות הטרור האסלאמי הרדיקאלי, העמקת השסע השיעי-סוני וכוחה העולה של איראן כמעצמה אזורית, לצד חולשה נתפשת של ארצות הברית כמעצמה מובילה, מגדילה את מרחבי האינטרסים המשותפים בין ישראל לבין מדינות חשובות באזור. אלא שהפעם צריכה ישראל לנצל את חששה של ברית המתונים בעולם הערבי ולהוביל מהלך, שעיקרו דרישת אחריות מהעולם הערבי תמורת נכונות ישראלית להקמת מדינה פלסטינית בת-קיימא. במובן מסוים, מדובר בהשבת הצדק ההיסטורי על כנו, בשל העובדה שלעולם הערבי יש אחריות של ממש בכל הנוגע להיווצרות בעיית הפליטים ומכאן גם לפתרונה.

נראה כי סעודיה, ירדן ומצרים יכולות להוביל את הציר הערבי ולקבל על עצמן את המחויבויות הנדרשות לכשיושג הסכם. סביר יהיה להניח כי לעולם הערבי תהיה השפעה משמעותית ומרסנת יותר על הפלסטינים ולו בזכות האינטרס המובהק שלהן להבטיח יציבות אזורית. התמריץ העיקרי להצלחת המשא ומתן צריך להיות חיזוק מעמדן האזורי של שלוש המדינות הערביות וציר המדינות המתונות כולו והחלשת השפעתה האזורית של איראן.

את שמוכנה ישראל לתת בעבור הסכם אזורי כולל יש להפקיד כפיקדון בידי העולם הערבי בהובלתן של שלוש המנהיגות האזוריות ובערבות הקהילה הבינלאומית ולא בידי הפלסטינים, כאשר התמורה המתבקשת תהיה אחריות העולם הערבי והקהילה הבינלאומית למימוש ההסכם והאחריות הפלסטינית.

בהנחה שתאומץ פרדיגמה חדשה, הכוללת את ארבעת המרכיבים שהוזכרו למעלה, ובהנחה שבבסיס הפרדיגמה תעמוד גם ההסכמה כי תהליך בניית המדינה הפלסטינית חייב להיעשות באופן הדרגתי ואחראי, המבוסס על אבני דרך ומדדים להצלחה, כמו-גם על תהליך ליווי וחניכה קפדני, בהובלת הקהילה הבינלאומית והעולם הערבי המתון, ניתן יהיה אולי לעצב אלטרנטיבה למבוי הסתום.