

מעורבות הקהילה הבינלאומית בזירה המזרח-תיכונית

עודד ערן, צבי מגן, שמעון שטיין

הביטוי הספרותי "יורה רותחת" התאים לחלוטין למה שהתחולל ב-2014 במזרח התיכון. לתוכה של יורה רותחת זו נשאבו, אם מתוך רצון או מתוך הכרח, השחקנים הבינלאומיים המרכזיים – ארצות הברית, רוסיה ובמידה מסוימת גם האיחוד האירופי. השתלטות ארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) על שטחים נרחבים בלב האזור – בעיראק ובסוריה – והניסיון להרחיבו גם לתוך מדינות שעד כה נשארו יציבות, בפרט ירדן והממלכות בחצי-האי ערב, אילצו את ארצות הברית וחלק מבעלות-בריתה לעדכן את המדיניות שביקשה להימנע מהתערבות צבאית בהתרחשויות הפנימיות במדינות האזור. זאת, גם אם מיליונים מתושביו הפכו לפליטים ומאות אלפים איבדו את חייהם במהלך האירועים.

הסכנה הגלומה בכך שארגון 'המדינה האסלאמית' מגייס לשורותיו אלפי צעירים מאירופה, מאסיה ומחלקי תבל אחרים – ושחלקם יחזרו למדינות מוצאם עתירי ניסיון וידע בלוחמה זעירה – מאלצת מדינות אלו לגבש מדיניות משפטית וצבאית לרבות הפעלת כוח, כחלק מאסטרטגיה כוללת. כוח זה כבר הופעל, אך המאבק הבינלאומי נגד דאע"ש הוא רק בראשיתו. הקואליציה הפועלת נגדו בעיקר מהאוויר היא חלקית בשלב זה. על אף שבטווח הארוך הארגון יהווה סכנה ישירה למדינות אירופה, רק מדינות ספורות מיבשת זו הן שותפות פעילות בפעילות הצבאית. רוסיה, שגם עברה האסלאם הקיצוני הוא סיכון משמעותי, וכן מדינות מערביות נוספות אינן פועלות עד

כתיבתו של שער זה רוכזה על ידי עודד ערן אשר כתב את הפתיחה, את הסיכום ואת הפרק על יחסי ישראל-ארצות הברית. הפרק הדן ברוסיה במזרח התיכון נכתב על ידי צבי מגן; הפרק הדן באיחוד האירופי נכתב על ידי שמעון שטיין.

כה בתיאום. לטורקיה, שהיא חברה בנאט"ו ועדיין מוגדרת כבעלת-ברית של ארצות הברית, מדיניות משל עצמה בכל הקשור למתרחש בפריפריה שלה.

בנוסף, הקהילה הבינלאומית המשיכה לעסוק בנושא הגרעין האיראני. שלושת השחקנים הבינלאומיים המובילים – ארצות הברית, האיחוד האירופי ורוסיה, הצליחו לשמור על תיאום ושיתוף פעולה בסוגיה זו, בניגוד להתנהלותן שאינה מתואמת בנושאים אחרים בזירה הבינלאומית בכלל, והמזרח-תיכונית בפרט. אם במועד המוסכם לסיום השיחות – סוף יוני 2015 – לא יושג הסכם עם איראן, עלול יהיה שיתוף הפעולה הבין-מעצמתי לעמוד במבחן רציני. זאת, עקב חוסר הסכמה אפשרי לגבי המשמעויות של היעדר הסכם. מבחינתה של ישראל העדיפות היא, כמובן, להסכם שלא יאפשר לאיראן לחמוק במהירות לבעלות על נשק גרעיני, ואשר מאחוריו תעמוד הקואליציה שמנהלת עתה את המשא ומתן עם טהראן (מדינות ה-P5+1).

לשאלה אם יש לישראל עניין שקואליציה זו תשמור על אחדות השורה אין תשובה אחת חד-משמעית, במיוחד לנוכח האפשרות שככל שהקואליציה תהיה רחבה, כן תפחת יכולתה לפעול בעוצמה נגד איראן אם זו תמשיך להתקדם לקראת יכולת גרעינית צבאית, בהיעדר הסכם. עם זאת, הסיכוי שהקואליציה המתדיינת עם איראן תישאר מאוחדת בהיעדר הסכם אינו גבוה, על שום חילוקי הדעות הקיימים בין חברותיה בשורת נושאים אחרת, ובמיוחד בסוגיית המשבר באוקראינה. חילוקי הדעות בין ארצות הברית, אירופה ורוסיה רחוקים מפתרון, ומצבים "אפורים" כמו היעדר הסכם עם איראן הם מתכון למחלוקות ולשיתוק, שעלולים להציב דילמות לא פשוטות בפני מקבלי ההחלטה בישראל בכל הנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית.

נושא נוסף הנמצא על המדוכה הבינלאומית הוא צניחת מחירי הנפט לקראת סוף 2014. רבים ראו בהתפתחות זו חלק מההתגוששות הבינלאומית, ותוצאה של תמרון מתוחכם בין אינטרסים צולבים של כל השחקנים הבינלאומיים והמזרח-תיכוניים הרלוונטיים. לערב הסעודית משקל רב בקביעת מחירי הנפט. מחד גיסא, נכונותה של ערב הסעודית לאפשר את צניחתם של מחירי הנפט מאפשרת לה לשמור על השווקים שאליהם היא מייצאת, ואולי אף לפגוע במידה מסוימת ביכולתם של מתחרים ובכללם ארצות הברית לפתח מקורות אספקה אלטרנטיביים. מאידך גיסא, מדיניות סעודית זו מגדילה את הגירעון התקציבי בממלכה. צניחת מחירי הנפט נתפסת גם, בוודאי במוסקווה ובטהראן, כאמצעי ענישה אמריקאי-סעודי וכסנקציה נוספת על איראן בשל שירוף הרגליים במשא ומתן בנושא הגרעין, וכסנקציה על רוסיה בשל מדיניותה באוקראינה. ההשלכות הפוליטיות של הירידה החדה במחירי הנפט והשלכותיה על יציבות המזרח התיכון ומעורבות המעצמות בו יתבהרו במהלך 2015.

בעיות האזור ברבע הראשון של המאה ה-21, ובמרכזן פיצול ויריבויות אתניות ודתיות לצד פערי הכנסות מהרחבים והעמוקים בעולם – עוני משווע מול עושר שממדיו בלתי-נתפסים – אינן כולן תוצאת מדיניותם של השחקנים הבינלאומיים המעורבים באזור בעבר ובהווה. התפוררותן של מסגרות מדיניות במזרח התיכון מחדדת את השאלה – האם קיימים פתרונות לבעיות אלו ללא שיתוף פעולה מצידם של גורמים בינלאומיים – מדינות וארגונים בינלאומיים מדיניים, כלכליים וצבאיים. מעורבות הקהילה הבינלאומית – במאמץ לאתר את נזקיהם השונים של משברי האזור ואת זליגת השפעותיהם לאזורים אחרים של העולם – היא סוגיה שגם ישראל חייבת להתלבט בה. לכאורה, אין קשר בין התנהלותה של ישראל בנושאים שונים – אתגר הגרעין האיראני, האיום הביטחוני הנובע מצמיחתם של ארגונים לא-מדינתיים אסלאמיים קיצוניים, הסוגיה הפלסטינית – אך יהיה קשה, למשל, לנתק את תגובותיה של ישראל להסכם עם איראן בנושא הגרעין או להיעדר הסכם מהתפתחויות ומגמות אחרות רלוונטיות עבורה, המתרחשות בזירה האזורית והבינלאומית. ישראל לא תוכל להתעלם מהשפעות התקיפה על איראן – אם אכן תתרחש – על יציבותם של משטרים מתונים באזור או על מערכת היחסים הרעועה בלאו הכי בינה לבין הפלסטינים.

רוסיה – שנת העימות

שתי סוגיות מרכזיות המאתגרות את המערכת הבינלאומית הן המשבר באוקראינה והזעזועים במזרח התיכון. לרוסיה נודע תפקיד חשוב בהתוויית כיוון של התפתחויות ומגמות הקשורות בשתי סוגיות אלה על היבטיהן השונים, ואשר יהיו להן משמעויות ביחס לעיצוב הסדר הבינלאומי בשנים הבאות.

בסוף 2014 הייתה רוסיה נתונה במשבר כלכלי ובינלאומי עמוק המאיים על יציבותה, ומזוהה במוסקווה כבעל משמעות קיומית. מעבר למשמעויות הפנימיות של המשבר הכלכלי, רוסיה נאלצה להתמודד עם הביקורת הבינלאומית על מדיניותה, על ההשלכות של מדיניותה התוקפנית באוקראינה ועל תמיכתה באיראן ובמשטרו של בשאר אל-אסד בסוריה. אתגר נוסף שרוסיה מתמודדת עימו הוא האיום הנשקף לה מצד האסלאם הקיצוני הן בשטחה והן בסביבתה. מדיניות החוץ של רוסיה מגויסת, אם כן, לשמירה על האינטרסים שלה ולחיזוק מעמדה בזירה הבינלאומית, תוך הכלת האיומים הישירים שבפניהם היא ניצבת. במיוחד לגבי המזרח התיכון, רוסיה השכילה במהלך השנה הנסקרת להתמודד באורח אפקטיבי למדי עם האילוצים שזימן לה האזור, ואף להרחיב את נוכחותה ואת מעורבותה בחלק מהמדינות שבו. כך, רוסיה רשמה

שיפור ביחסיה עם מספר מדינות מזרח-תיכוניות, ובה בעת וכתוצאה מכך גם אתגרה את ארצות הברית ואת בעלות-בריתה, החותרות אף הן לשמור על האינטרסים שלהן לנוכח המשברים באזור. אשר ליחסיה של רוסיה עם ישראל, בתקופה הנסקרת – נוסף לתהליכי התקרבות קודמים – נוצרו בין המדינות שיתופי פעולה מדיניים וכלכליים. לצד זאת, נותרו ביניהן מחלוקות הנוגעות בעיקר לסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

המשבר באוקראינה ויחסי רוסיה עם המערב: המשבר באוקראינה, שהיה במרכזו של המשבר בין המעצמות בשנה החולפת, החריף בצורה מהותית את המתח בין רוסיה למערב לא רק בנוגע להשפעה במרחב הפוסט-סובייטי, אלא גם לגבי סוגיות גלובליות נוספות. משבר זה היווה למעשה שלב נוסף ברצף של תחרות רוסית-מערבית מתמשכת. המדיניות המערבית מול רוסיה בעבר ובהווה, כפי שהיא באה לידי ביטוי במשבר האוקראיני, נסמכת על זיהויה של ההתנהלות הרוסית בזירה הבינלאומית ובפרט במזרח-אירופה כאיום ממשי. לכן, המאמץ המערבי מכוון לאורך זמן לאיתור הדרכים להרתיע את רוסיה ולבלום את שאיפותיה הגיאופוליטיות במרחב. חתירתה של רוסיה לחזק את השפעתה במזרח-אירופה מעוררת דאגה במיוחד בקרב מדינות האזור – המצטרפות החדשות לאיחוד האירופי ולנאט"ו. על כן הן מעודדות את המערב לגלות עמידה נחושה נוכח התנהלותה של רוסיה באוקראינה, ולהגיב בחומרה לצעדיה של רוסיה המכוונים לקבע את אחיזתה בשטח מדינה זו.

רוסיה מצידה מפנה אצבע מאשימה בנושא האוקראיני כלפי המערב, שכן היא מזהה את ההתפתחויות במזרח-אירופה כקריאת תיגר מערבית. הפנייה האוקראינית למערב מאיימת על האינטרסים של רוסיה באזור זה, בפרט על רקע המגמה של "התרחבות נאט"ו מזרחה" – צירוף מדינות ברית המועצות לשעבר לשורות הארגון. רוסיה מזהה מגמה זאת כחלק מלחץ מערבי, שתכליתו ליצור חוסר יציבות וחילופי שלטון סביב רוסיה במסגרת סדרת "המהפכות הצבעוניות". סדרה זו נתפסת כמכוונת לדחוק את רוסיה ממעמדה במרחב הפוסט-סובייטי ולבלום את שאיפותיה לשוב למעמד של מעצמת-על. הצבת מערך של טילי יירוט נגד טילים של נאט"ו במזרח-אירופה הכעיסה את רוסיה, שכן הובנה כהפגנת עוצמה באזור הנתפס בעיניה כמרחב אינטרסים שלה. מדיניותה של רוסיה במשבר האוקראיני – כפי שהייתה גם במשברים קודמים שאירעו במרחב הפוסט-סובייטי – היא בעיקר תגובתית-אסרטיבית, לנוכח האקטיביזם המערבי נגדה. רוסיה פועלת לבלימת מאמצי המערב למשוך לצידו מדינות שהיו חלק מברית המועצות, עד כדי נכונות לשימוש בכוח. מלחמת רוסיה-גיאורגיה שהתחוללה ב-2008 המחיש גישה זו: רוסיה יצאה למלחמה נגד גיאורגיה על מנת למנוע את הצטרפותה לנאט"ו. מהלך זה העביר מסר ברור למדינות המרחב של ברית המועצות

לשעבר, אשר חצו את הקווים או מעוניינות לעשות זאת. יוזכר שבמרחב קיימים כמה משברים "מוקפאים" – בקווקז, בטרנסניסטריה ועוד, ומעניינה של רוסיה לשומרם בטווח השפעתה.

מדיניותה של רוסיה בשאלת אוקראינה הייתה צעד נחוש בכיוון זה. המשבר התפתח מתוך המחאה הציבורית שפרצה במדינה בעקבות סירובו של הנשיא דאז, ויקטור ינוקוביץ' הפרו-רוסי, להצטרף לתוכנית לשיתוף כלכלי שהוצעה לו ולעוד חמש מדינות של ברית המועצות לשעבר על ידי מועצת אירופה. סירוב זה הוליד מחאה ציבורית נרחבת שהיו לה גם גילויים אלימים (דצמבר 2013 – פברואר 2014). בעקבות סילוקו של ינוקוביץ' ולאחר שמונתה ממשלת מעבר, התקיימו בחירות ב־25 במאי 2014 ופטרו פורושנקו נבחר לנשיאות. רוסיה ראתה עצמה מחויבת להגיב כדי למנוע מאוקראינה להצטרף למערב. תגובתה כללה סדרת צעדים מהירים: סיפוח חצי-האי קרים – אמנם ללא שימוש מזוהה בכוח רוסי, ולצד זאת התנעה בסיוע פעיל אם כי לא-מוצהר של תהליך שנועד לערער את היציבות באזורים הפרו-רוסיים במזרח-אוקראינה. כתוצאה מכך פרצה מלחמת אזרחים בין המחוזות הבדלניים, דונייצק ולוהאנסק, לבין הממשל האוקראיני המרכזי. העימות האלים שהתפתח נמשך כחמישה חודשים, גבה כ־3,000 קורבנות בנפש והסתיים, לפי שעה, בהסכם להפסקת אש שנחתם במינסק בספטמבר 2014. מסגרתו הכללית של ההסכם נשמרת, הגם שהוא רעוע ומופר תדיר.

הפתרון למשבר אוקראינה המועדף על ידי מוסקווה הוא הפיכת המדינה לניטרלית, ואם לא ניתן לעשות זאת, אזי להשאירה תחת השפעה רוסית חלקית, לפחות. לכך מכון מאמץ ההידברות בין רוסיה לאוקראינה, המגובה על ידי המערב. מעמדם האוטונומי של שני המחוזות האוקראיניים הבדלניים שנוי עדיין במחלוקת. רוסיה חותרת לגבש הסכם שיאפשר לה לשמור על נוכחות ומעורבות במחוזות אלה כמנוף לחץ על אוקראינה, לבל תשוב ותנסה בעתיד להצטרף למסגרות מערביות. כך גם ייוותר לרוסיה בסיס לפעילות חתרנית בשטח אוקראינה, ופתח להשבת אוקראינה כולה לתחום השפעתה. אולם בפועל, אוקראינה מתנתקת מאזור ההשפעה הרוסי ומערימה אבני נגף בדרכה של רוסיה להרחיב את השפעתה במזרח-אירופה. כוונתה של אוקראינה להצטרף בעתיד לנאט"ו נתפסת במוסקווה כאיום ממשי, ועל כן ניתן להניח שרוסיה תתקשה להשלים עם התפתחות בכיוון זה.

תגובת המערב למעורבות הרוסית הכוחנית באוקראינה התמקדה בהטלת מכלול של סנקציות כלכליות בכמה סבבים. כן ננקטו צעדי ריסון במישור הביטחוני, אם כי במתכונת מתונה. בכינוס נאט"ו שהתקיים בתחילת ספטמבר בוויילס הוחלט על נוכחות של כוחות נאט"ו בפולין, ברומניה ובמדינות הבלטיות, וכן על הקמת כוח משולב

לתגובה מהירה (כ-4,000 איש). לסנקציות הכלכליות המוחשיות, ובמיוחד לצניחת מחירי הנפט (שבעיני רוסיה התפרשה כיוזמה אמריקאית) הייתה השפעה הרסנית על הכלכלה הרוסית, המקרטעת ממילא. רוסיה נקלעה למצוקה המחייבת אותה לאתר פתרונות בכל מחיר כמעט. הערכה זו מובילה למסקנה כי בכוחן של הסנקציות להביא לויתורים משמעותיים מצד רוסיה. אולם, הדרישות האמריקאיות מרוסיה חורגות מעבר לגבולות הסוגיה האוקראינית. נראה שיותר מאי-פעם מאז קריסת ברית המועצות, מצבה של רוסיה מתאים לקידום יעדיה האסטרטגיים של ארצות הברית מול רוסיה, וכי נכונות אמריקאית להרפות מלחצה על רוסיה תותנה בויתור רוסי על מדיניות אסרטיבית בכל מרחב ברית המועצות לשעבר.

רוסיה במשברי המזרח התיכון: רוסיה היא שחקנית ותיקה במזרח התיכון. בשנים האחרונות זימן לה האזור אתגרים לא-מבוטלים: מעמדו של בשאר אל-אסד, בעל-בריתה של רוסיה בעולם הערבי, נחלש בעקבות מלחמת האזרחים הנמשכת בסוריה, והתפתחות זו איימה ישירות על אינטרסים מובהקים של רוסיה. איראן הפנתה עורף לרוסיה עם פתיחת המשא ומתן הישיר בינה לבין מעצמות המערב בסוגיית הגרעין. הופעת דאע"ש, על כיבושיו של הארגון בעיראק ובסוריה, המחישה את האיום המתגבר מצד האסלאם הקיצוני, המאיים לגלוש גם לשטחה של רוסיה ולאזור שהיא רואה בו מרחב השפעה וחגורת ביטחון. רוסיה עצמה היא יעד של האסלאם הקיצוני הפועל ליצירת מציאות גיאופוליטית חדשה ומאיים ישירות על האינטרסים הרוסיים בכללותם. על רקע זה רוסיה, כיתר המעצמות, הפנתה בשנה האחרונה תשומת לב מיוחדת למזרח התיכון, והודגשה משמעותו של האזור כזירת עימות רוסית-מערבית נוספת, לצד המשבר באוקראינה. הדילמה של רוסיה במזרח התיכון בעת הנוכחית דומה לזו של גורמים בינלאומיים נוספים המעורבים באזור: תמרון בין השחקנים המקומיים כדי להשפיע על גיבושו ועיצובו של סדר אזורי חדש, תוך ביסוס מעמד רב-משקל באזור. יצוין שרוסיה מפגינה גישה "רכה" יחסית כלפי ארגונים ומשטרים שמדינות המערב נוקטות כלפיהם מדיניות נוקשה, ובראשם המשטר האיראני וארגון חמאס. לקידום יעדיה במזרח התיכון פועלת רוסיה במספר מישורים: המשך מעורבות משמעותית בסוריה – למשל בארגון מפגשים שתכליתם לקדם פתרון למשבר במדינה אשר יהיה מקובל על דמשק ומוסקווה, וכן בהמשך פעילות נמרצת מול איראן, חרף פנייתה של זו לדיאלוג ישיר עם המערב ונטישת שיתוף הפעולה ההדוק שלה עם רוסיה. זאת עושה רוסיה, בין היתר, על ידי הגשת הצעות כלכליות לאיראן בעיקר בקשר ליצוא נפט, שיכולות להקל על איראן את ההתמודדות עם משטר הסנקציות שהוטל עליה; שיפור היחסים עם מדינות במזרח התיכון שלא נמנו בין תומכות רוסיה, תוך

ניצול ההידרדרות בביטחון האזורי מאז פרוץ 'האביב הערבי' והמתיחות שנוצרה בין לבין ארצות הברית, על רקע מה שנתפס כאי-עמידה לצידם של משטרים בעלי-ברית. מרכזית בין המדינות האלה היא מצרים, שעימה סיכמה רוסיה שורה של הסדרים לשיתוף פעולה לרבות בתחום אספקת אמצעי לחימה – שימוש נרחב ב"דיפלומטיית הנשק" ואספקת סוגי נשק שעד כה נמנעה מאספקתם. במקביל נערכת רוסיה לשדרוג מעמדה במדינות סוניות נוספות, בין היתר ירדן וערב הסעודית. לא נעדרת מרשימה זו גם טורקיה, שעימה יש לרוסיה סדר-יום גדוש וטעון בנושאים כלכליים ובנוגע לתיאום מדיניות באזור הים השחור. יש לציין שמרבית ההישגים הללו עדיין "על הנייר", ויש להמתין ולראות אם אכן יתממשו עסקאות נשק שונות שנדונו בין רוסיה לבין מדינות במזרח התיכון.

מעבר לכך, נושא המזרח התיכון מזוהה במוסקווה כמנוף השפעה לקידום אינטרסים גלובליים – גם אם אינו פשוט לתפעול – שתהיה לו משמעות גם לגבי התפתחויות במזרח-אירופה. הדרך לקידום יעד זה, כך נראה, היא העתקת תשומת הלב הבינלאומית מאזור ברית המועצות לשעבר לעבר המזרח התיכון, באמצעות ניצול מוקדי מתח באזור זה. זאת, כדי להשיג הסדר בסוגיית אוקראינה שיענה על האינטרסים הרוסיים. רוסיה חותרת, אם כן, לצבור הישגים במזרח התיכון ובאוקראינה, וכך לשפר את מעמדה מול המערב בזירה העולמית.

במאזן כולל, רוסיה מצאה את עצמה בעמדה נחותה מול המערב במזרח התיכון, ולא עלה בידה לגרום לו להקל את עול הסנקציות הכלכליות שמוטל עליה. לכן, אפשר שרוסיה תשאף לגבש עם המערב הסדר חליפין שיכלול הבנות הן לגבי אוקראינה והן לגבי המזרח התיכון. לא מן הנמנע שהבנות אלו יכללו ויתור רוסי על התמיכה במשטר אסד והצטרפות רוסית פעילה למאבקה הצבאי של הקואליציה המערבית-ערבית נגד דעא"ש, בהובלת ארצות הברית. אפשר שזה הרקע למגעים שהובילה רוסיה מסוף שנת 2014 עם גורמים משורות המורדים בסוריה, עם חזבאללה, עם איראן ועם טורקיה. פעילות זו עם הגורמים האזוריים השונים מכוונת, ככל הנראה, לקדם את הרעיון של כינוס הוועידה הבינלאומית בעניינה של סוריה שתקבע, בין היתר, את עתידו של המשטר הסורי.

רוסיה – ישראל: ליחסיה של רוסיה עם ישראל נודעת חשיבות מרכזית במדיניות הרוסית במזרח התיכון. ניתן להגדיר את מארג היחסים הדו-צדדיים בין המדינות כחיובי ויציב לאורך שנים לא מעטות. רוסיה מזהה את ישראל כפרטנר רצוי בשל משקלה הבינלאומי – המדיני והכלכלי – וכשחקנית אזורית חזקה. מעבר לכך, שתי

המדינות חולקות מגוון אינטרסים דומים המתבסס גם על איומים ואתגרים משותפים, שהם תולדה של המציאות האזורית הנוכחית.

כמובן, קיימים גם חילוקי דעות ניכרים בין עמדותיהן של שתי המדינות ביחס למציאות האזורית. לרוסיה וישראל יש מזה שנים עמדות מנוגדות ביחס לאיראן ולתוכנית הגרעין שלה, וביחס לאיום הנשקף לישראל מצד הציר איראן-סוריה-חזבאללה. כן מפרידים בין המדינות הבדלי גישה מהותיים ביחס לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. בהקשר זה רוסיה מתחשבת באינטרסים הישראליים אך לעתים רחוקות. מעבר לכך, בשנה האחרונה אף גברה הדרישה הרוסית, שמתלווה לה נימה אנטי-ישראלית, לכינוסה של 'ועידת המזרח התיכון כאזור נקי מנשק גרעיני'. לאלה התווספו לאחרונה טונים צורמים משהו הנוגעים לתמיכה בפלסטינים, לצד ביקורת שהייתה אמנם מאופקת בעקבות תקיפת מצבורי הנשק באזור דמשק, שיוחסה לישראל. כן נשמעים ברוסיה קולות ביקורתיים נגד ישראל מצד גורמים לאומניים ופרו-אסלאמיים המשתפים פעולה עם השלטון. על אף רמזים בדבר אפשרות של מכירת טילי S-300 לאיראן, אשר למניעתה פעלו ישראל וארצות הברית בצורה נמרצת, ספק אם עסקה כזו תצא לפועל. יש להוסיף שרוסיה סייעה להגיע להסכם על הוצאתם של מאגרי הנשק הכימי מסוריה, וכך מנעה הסלמה של המצב באזור.

אולם, במציאות המזרח-תיכונית המאתגרת, ישראל ורוסיה כאחת תרות אחר נקודות המפגש ודרכים להידוק שיתוף הפעולה – לרבות במישור המדיני והביטחוני – כדי לקדם תהליכי עיצוב וייצוב. חתירתה של רוסיה בכיוון זו נענית בחיוב על ידי ישראל, במידה מסוימת. אחד הביטויים לכך היה מדיניות ישראל בשאלת אוקראינה. ישראל נמנעה מביקורת פומבית על רוסיה, חרף הלחצים המערביים עליה לעשות כן. שלא כמנהגה, רוסיה נמנעה מביקורת כלפי ישראל בזמן מבצע 'צוק איתן'. במקביל ניכרה התעניינות רוסית בהרחבה משמעותית של שיתוף הפעולה הכלכלי עם ישראל, בעיקר בתחום הטכנולוגי. את היתרון הישראלי בתחום מזהה רוסיה ככזה שיסייע לה להתמודד עם הפער הטכנולוגי המתרחב בינה לבין המערב. רוסיה גם מתחילה לגלות עניין מסוים בתחום האנרגיה הישראלי, הן במובן הכלכלי והן במובן המדיני, לרבות בנושאים של הובלת אנרגיה ושיתופי פעולה קשורים, במשולב עם גורמים אזוריים נוספים וביניהם קפריסין והרשות הפלסטינית.

חשוב לציין כי לכל ההתפתחויות האזוריות במעורבותה של רוסיה (ואין רבות היוצאות מכלל הגדרה זו) צפויות השלכות על האינטרסים האסטרטגיים של ישראל. איתור נקודות הממשק התואמות את האינטרסים של שני הצדדים עשוי לתרום

לתועלת הדדית, וכן לתועלת האזור בכללותו. שיתוף הפעולה עם רוסיה – כל עוד לא יהווה אתגר ליחסים עם ארצות הברית – הוא מעניינה של ישראל.

לסיכום, נראה שמצבה הבינלאומי של רוסיה אינו במיטבו, שכן מעמדה אינו איתן בשני האזורים שבהם מתרחשים משברים שהפכו לאירועים עולמיים מרכזיים – מזרח־אירופה והמזרח התיכון. שני אזורי משבר אלה שלובים זה בזה בהיבטים הנוגעים לתחרות הגלובלית בין המעצמות. התחרות אף החריפה השנה באורח ניכר עד כדי סכנה לסדר הבינלאומי. למעשה, המשבר באוקראינה החמיר את העימות הגלובלי המתמשך בין המעצמות. משבר זה מצוי אמנם בשלב רגיעה, אך אינו קרוב לפתרון. הפשרה הרופפת שהושגה בין רוסיה לממשלת אוקראינה מתירה אמנם לרוסיה מידה של השפעה במדינה, אך רוסיה עלולה להינזק קשות אם יגובש הסדר סופי שבמסגרתו תצא אוקראינה מטווח ההשפעה הרוסית. מכאן ההערכה שרוסיה לא תשקוט על השמרים אם תמשיך אוקראינה לנהל מדיניות שפניה מערבה.

המשבר באוקראינה אינו אלא ביטוי לעימות הרוסי־מערבי. הסנקציות שהוטלו על רוסיה בגין מדיניותה באוקראינה, אמנם באורח מדוד וסלקטיבי, אינן דבר של מה בכך. התפיסה הרווחת ברוסיה היא שיוזמי מהלך הסנקציות מתכוונים לגרום לערעור היציבות הפנימית ברוסיה, ואולי אף להביא לחילופי שלטון במדינה. נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, אשר נהנה מתמיכה ציבורית בארצו, משדר מצידו כי ביכולתה של רוסיה להחזיק מעמד במציאות כלכלית מחמירה לאורך זמן. התמיכה הציבורית בו היא שמחזקת את ההערכה כי מוקדם עדיין להספיד את משטרו.

התחרות בין רוסיה למערב באה לידי ביטוי בשנה הנסקרת גם במזרח התיכון, שם ניצבה רוסיה במקביל בפני אתגר האסלאם הקיצוני, המאיים גם על שטחה היא. איום זה אילץ את רוסיה לנקוט צעדי הכלה, במקביל למאמץ לחזק את מעמדה מול מדינות האזור, אגב תחרות עם המערב על השפעה בו ועל עיצובו. אולם, מצבה הכלכלי החמור של רוסיה מקזז בצורה מהותית את אפשרויותיה למצב את עצמה כשחקנית רבת־השפעה, במזרח התיכון בפרט ובזירה העולמית בכלל.

האיחוד האירופי – מדיניות מאוחדת במבחן

השילוב בין המשבר שפקד את מטבע האירו והשלכותיו הפיננסיות, כלכליות, חברתיות ופוליטיות על עתיד האיחוד האירופי, וכן המשברים בדרום היבשת ובמזרחה והשלכותיהם על ביטחון ועל זירות הפנים של חלק מחברות האיחוד מעמידים אותו בפני אתגרים – יש המתארים אותם כקיומיים – שכמותם לא ידע האיחוד מאז היווסדו. על כן ניתן

לתאר את 2014 כשנה של הימשכות המשברים העוברים על היבשת זה מספר שנים. בשנה זו שבו הודגשו ביתר שאת חוסר האונים, אובדן הדרך וכפועל יוצא מכך – העובדה שהאיחוד נעדר אסטרטגיה בשורה של נושאים וחוסר יכולת לגבש קונצנזוס בין חברותיו, בכל הקשור למדיניות שתסייע להתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחו. שר החוץ לשעבר של גרמניה, יושקה פישר, טען כי המשבר הפנים-אירופי מאיים על עתיד האיחוד יותר מהמשברים החיצוניים. להערכתו, אם לא ישכילו המדינות החברות באיחוד להתמודד עם המשבר, אזי יעמוד עתידו בסימן שאלה. לדידו, השאלה המרכזית בהקשר זה היא – האם גרמניה תשפיע על חברות האיחוד לאמץ את מדיניותה בשורת נושאים, או שהאיחוד יהפוך את גרמניה לאירופית יותר (יוזכר שאחת המשימות המרכזיות שהציבו לעצמם שני קנצלרים בעבר – קונרד אדנאור והלמוט קוהל – הייתה להפוך את גרמניה ל"יותר אירופית"). ברקע שאלתו של פישר קיימת הערכתו כי המדיניות שמכתיבה אנגלה מרקל, קנצלרית גרמניה, בנושא משבר האירו – שעיקרה קיצוץ תקציבי, הפחתת גירעונות באמצעות צמצום ההוצאות הממשלתיות, בד בבד עם מאמצים להגדיל צמיחה ורפורמות בשוק העבודה שנועדו להגדיל את הרווחיות והתחרותיות, וכפועל יוצא לצמצם את ממדי האבטלה (שהיא כשלעצמה איום על היציבות הפנימית במספר מדינות באירופה) – לא תישא את הפירות המצופים.

יתרה מכך, המחיר שמדינות יצטרכו לשלם במונחים של יציבות פנימית, אם ינקטו מדיניות כלכלית כזו שמובילה הקנצלרית, יהיה גבוה. עד כה עלה בידה של הקנצלרית להכתיב את המדיניות. זאת, על רקע הצחיחות המנהיגותית באיחוד ובשל היותה של גרמניה המדינה הגדולה והחזקה ביותר באיחוד מבחינה כלכלית ופוליטית. זו הסיבה שהיא צלחה (עד כה) את הקשיים הפיננסיים-כלכליים באירופה ללא משבר. עם זאת, המשבר האזורי נמשך. מדינות שנפגעו בשלב הראשון של המשבר – אירלנד, ספרד, פורטוגל ויוון – אינן מצליחות להיחלץ ממנו, גם אם בחלקן ניכרים סימני התאוששות. מדינות נוספות, בכללן איטליה וצרפת, נקלעו למשבר כלכלי-פיננסי אשר ממנו, לטענת מנהיגיהן, הן יתקשו להיחלץ אם לא יחול שינוי במדיניות גרמניה. לפיכך, נשיא צרפת וראש ממשלת איטליה (ולצידם מנהיגים ממדינות ים-תיכוניות דרומיות) דורשים לאפשר את הגדלת הגירעון מעבר ל'קו האדום' של שלושה אחוזים מהתמ"ג, כאמצעי (זמני) להגדיל את התחרותיות והצמיחה. האם תצליח הקנצלרית לעמוד בלחצים המופעלים עליה ולהמשיך לכפות את עמדתה על המדינות השכנות, או שמא תצטרך להתגמש? ניתן להעריך כי על רקע סימני ההאטה במשק הגרמני, האפשרות השנייה נראית סבירה יותר.

אחת התוצאות העיקריות של המצב הכלכלי שאליו נקלעו לא מעט מחברות האיחוד היא האבטלה הגואה, בעיקר בקרב צעירים. על רקע היעדר אופק מבטיח זכו אלה לכינוי "הדור האבוד". המשבר הכלכלי הנמשך הביא במקביל לעליית מגמות אנטי־אירופיות. ביטוי לכך ניתן בבחירות האחרונות לפרלמנט האירופי. תוצאות הבחירות הצביעו על התגברות כוחן של מפלגות אנטי־אירופיות בעלות גוון לאומני, שאימצו מדיניות המתנגדת לזרים וקוראת תיגר על בריסל, קרי – האיחוד האירופי. כפועל יוצא, מפלגות אלה משליכות את יהבן על מדינת הלאום בציפייה שזו תפתור את הבעיות – כפי שהן מנתחות ומעריכות אותן. למרות שלפי שעה אין במפלגות האנטי־ממסדיות כדי לאיים על שליטת המפלגות המסורתיות (שמרנים וסוציאלי־דמוקרטים), הרי המשך המשבר הכלכלי יביא להתחזקות מגמה לאומית זו, על כל המשתמע מכך לעתיד האיחוד. מעבר להתאוששות הכלכלית – ובכל מקרה מדובר בתהליך ממושך – המפתח לעתיד האיחוד הוא המשך ההובלה הפרנקו־גרמנית. צמד מדינות זה היה אחראי להתקדמות האינטגרציה האירופית; החריקות בתפקודו נגרמו בין היתר מן המשבר הכלכלי שאליו נקלעה צרפת, וכן מחולשתה של המנהיגות הצרפתית. גורמים אלה יצרו א־סימטריה בצמד המוביל, וזו אינה מבשרת טובות לעתיד האיחוד.

ריצארד האס, נשיא המועצה האמריקאית ליחסי חוץ, טען במסגרת הדיון בירידת מעמדה הגלובלי של ארצות הברית כי אם ברצונה לשוב וליטול את ההנהגה, עליה להקדיש את השנים הקרובות לבדק בית חברתי וכלכלי. באותה רוח ניתן לטעון כי גם האיחוד האירופי צריך להתמקד בבדק בית רציני, שאם לא כן, יכולתו לשמש שחקן רלוונטי במארג הכוחות הבינלאומי תהיה כפי שהיא נראית כבר כיום, כלומר, חסרת משמעות.

למעלה משלוש שנים מאז תחילתו של גל התהפוכות במזרח התיכון – אירועי 'האביב הערבי' – לא עלה בידי האיחוד האירופי לנסח גישה שתיטיב להתמודד עם האתגרים שמציבה בפניו הסביבה המתהווה באזור, ותאפשר לו לממש בו את האינטרסים שלו. עיקרי האינטרסים הם שמירת השלום, היציבות והרווחה הכלכלית. הסיסמאות שנזרקו לחלל האוויר, כגון: "יותר עבור יותר" (קרי, יותר סיוע תמורת יותר דמוקרטיה, זכויות אדם ושלטון החוק) ומנגד "פחות עבור פחות", וכן ההבטחה להזרים כספים, לפתוח שווקים ולאפשר תנועת אנשים – נותרו בגדר סיסמאות ותו לא. להתפתחויות הפוליטיות במצרים ובלוב, שלא עלו בקנה אחד עם היעדים שהוצהרו, לא היה לאיחוד פתרון. את הכאוס שאליו נקלעה לוב אין בכוחו של האיחוד לייצב. גם צרפת ובריטניה, שמילאו תפקיד בהדחת מועמר קדאפי, אינן יכולות לסייע. ההפיכה שהביאה להדחת נשיא מצרים, איש 'האחים המוסלמים' מוחמד מורסי, ולעלייתו של

הגנרל עבד אל-פתח א-סיסי לשלטון לא עלתה בקנה אחד עם העקרונות שהאיחוד ניסה לקדם. כדי לשמר ולו במעט את קשריו עם ההנהגה המצרית, לא נותר לאיחוד אלא להשלים עם המציאות שנוצרה ולקוות כי דמוקרטיה, שלטון החוק ושמירה על זכויות אדם יהיו ביום מן הימים חלק מהמציאות הפוליטית-חברתית במצרים. עד אז, אם ברצונו של האיחוד לשמר את השפעתו, שאינה רבה ממילא, עליו להשלים עם הנהגתו של הנשיא א-סיסי.

כצופה מן הצד, שהסתפק בפרסום מספר בלתי-נדלה של הודעות גינוי וקריאות להפסקת האלימות, השקיף האיחוד על שני מוקדי האלימות במזרח התיכון – מלחמת האזרחים בסוריה והמצב המתדרדר בעיראק, שהצמיחו את תופעת 'המדינה האסלאמית' אשר מזרזת את התמוטטות הסדר האזורי הישן מבית מדרשם של סייקס-פיקו. זאת, למרות שמדינות מסוימות מתוך האיחוד משתתפות בקואליציה הבינלאומית הנלחמת נגד דאע"ש. מספרם של צעירים מקרב מדינות האיחוד שנענו לכוח המשיכה של 'המדינה האסלאמית' והצטרפו לארגון מוערך כיום בכמה אלפים. גיוסם מקרב הקהילות המוסלמיות באירופה, ובעיקר העובדה שבשך הקרבות (ועוד קודם לכן) ישובו ותיקי הקרבות לאירופה ושם ימשיכו בפעילות הטרור, עומדים כיום במוקד הדאגה של ממשלות האיחוד. הן מנסות להתמודד עם האתגר בדרכים דמוקרטיות. סוגיה נוספת שעמה מנסה האיחוד להתמודד היא ההגירה הלא-חוקית של מבקשי מקלט ממדינות שכנות מדרום. חלוקתו של נטל הפליטים מהווה סלע מחלוקת בין חברות האיחוד. מספרי הפליטים אינם גדולים במונחים מוחלטים, אך גם המדינות הגדולות דוגמת גרמניה ואיטליה אינן ערוכות להתמודד עם תופעה שצפוי כי תגבר, ככל שהמשברים בארצות מוצאם של הפליטים יימשכו. דוגמה אחת מני רבות לחוסר האונים, ובעיקר לחוסר הקונצנזוס בקרב חברות האיחוד באשר לתגובה לאיום מצד 'המדינה האסלאמית' היא ההחלטה לאפשר לכל אחת מהחברות לנהוג לפי הבנתה (והאינטרסים הלאומיים שלה), ולקבוע את אופן התערבותה במלחמה נגד הארגון. האיחוד המתקשה להחליט על מדיניות אחידה בירך על החלטות שקיבלו מספר מדינות – גרמניה, צרפת, בריטניה, דנמרק ועוד – לתרום את חלקן למאבק, והמחיש את היותה של מדיניות החוץ והביטחון של חברות האיחוד נתונה לשיקול דעתה של כל מדינה בנפרד. שינוי המגמה ונטילת ההובלה מחברות האיחוד הגדולות הם אתגר לא פשוט, המונח לפתחה של הממונה החדשה על יחסי החוץ והביטחון באיחוד, פדריקה מוגריני. סיכוייה להצליח במשימה, אם לשפוט על פי המאזן של קודמתה בתפקיד, קתרין אשטון, אינם גבוהים.

הובלת המשא ומתן בין חמש המעצמות וגרמניה (P5+1) לבין איראן בנושא הגרעין על ידי הממונה על יחסי החוץ והביטחון של האיחוד נתפסת כהישג למוסדות האיחוד. הישג לא מבוטל ואף מפתיע יש לראות בהחלטת החברות לגבש קונצנזוס בסוגיית החרפתן של הסנקציות על איראן, מעבר להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם. ההקלה בסנקציות שהוסכמה בעקבות גיבושה של 'תוכנית הפעולה המשותפת' (נובמבר 2013), ההקלה הנוספת בסנקציות שהוסכמה בעקבות ההחלטה בדבר הארכת המשא ומתן (ינואר 2014), המספר המרשים של שרי חוץ ומשלחות כלכליות מאירופה (בעיקר מצרפת, גרמניה ואיטליה) הפוקדות את איראן וכן ביקוריו של שר החוץ האיראני בבירות אירופיות – כל אלה מצביעים על תקווה להשגת הסכם שיאפשר נורמליזציה הדרגתית של היחסים, הכלכליים בעיקר, בין האיחוד לאיראן. פועל יוצא אפשרי של התפתחות בכיוון זה יהיה שיתוף פעולה בין איראן למדינות המערב בפתרון המשברים בסוריה ובעיראק.

מעורבות האיחוד בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני בשנה החולפת לא הייתה שונה באופן מהותי ביחס לשנים עברו. האיחוד התמקד בהושטת סיוע לבניית מוסדות ובהדרכה ביטחונית לפלסטינים, בגיוני הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית ובפרסום הנחיות שמטרתן להפריד בין היחס שניתן לישראל במסגרת ההסכמים עימה לבין ההתייחסות לפעילות כלכלית שישראל מנהלת בגדה. כן חזר האיחוד ופרסם הודעות שבהן חזר על עמדותיו המסורתיות לגבי יישוב הסכסוך, תוך הדגשה (מאז סוף 2013) של היתרונות הגלומים ב"השותפות המיוחדת והמועדפת" – חבילת התמריצים הכלכליים, מדיניים וביטחוניים, שתוענק לישראל ולפלסטינים אם יחתם הסכם קבע. עם זאת, ספק אם יש בהבטחה זו כדי להוות תמריץ מספק לצדדים לשנות את עמדותיהם כך שניתן יהיה לקדם פתרון לסכסוך. זאת ועוד, מבצע 'צוק איתן' שב והעלה לסדר היום את המחלוקת שבין ישראל לקהילה הבינלאומית לגבי סוגיית המידתיות, עקב מספר הנפגעים הגבוה בצד הפלסטיני וההרס המסיבי שגרמו הפצצות צה"ל ברצועה במהלך המערכה. בה בעת הכיר האיחוד בזכותה של ישראל להגנה עצמית וחזר על מחויבותו לביטחון ישראל, גינה את חמאס בגין ירי הרקטות לעבר ישראל ותבע לפרק ממשקם את כל ארגוני הטרור הפעילים ברצועה. נוסף לכך, האיחוד הביע תמיכה בממשלת הפיוס הפלסטינית, בהנחה שתמלא את דרישות הקוורטט שהוצגו לה כתנאי להידברות. במקביל להבטחת סיוע פיננסי לשיקום עזה הביע האיחוד נכונות ליטול חלק בייצוב המצב הביטחוני בזירת הרצועה (מעבר להשתתפות באבטחה במעבר רפיח).

היעדר תהליך מדיני, המשך בנייה בהתנחלויות, תוצאות מבצע 'צוק איתן' ברצועת עזה ובהמשך לכל אלה – החלטתו של מחמוד עבאס לפעול בזירה הבינלאומית להכרה במדינה פלסטינית ולהעביר במועצת הביטחון הצעת החלטה בדבר מועד לסיום הכיבוש ולהקמת המדינה – שבו והעלו את סוגיית הסכסוך על סדר היום הבינלאומי. תחושה גוברת שהסטטוס קוו הוא למעשה דינמי מעניקות החלטת ממשלת שוודיה, ובעקבותיה החלטת בית הנבחרים הבריטי – להכיר במדינה הפלסטינית. יש להניח שמדינות אירופיות נוספות יצטרפו למגמה זו, הגם שהאיחוד (אשר פנה לפלסטינים בבקשה להימנע מנקיטת צעדים שירחיקו עוד את הסיכוי למצוא פתרון בדרך של משא ומתן) אינו תומך בצעדים חד-צדדיים מצד שני הצדדים. ניתן להסיק מכך שגם בסוגיה זו מעדיפות מדינות האיחוד פעולה בהתאם לאינטרסים לאומיים על פני הפגנת אחדות. לחילוקי הדעות בין ישראל לאיחוד בתחום המדיני נוספו בשנה החולפת שני היבטים נוספים "חדשים ישנים", שהמחלוקת לגביהם החריפה בעקבות מבצע 'צוק איתן': ביטויי האנטישמיות בכסות של ביקורת על התנהלות ישראל במבצע, שהובלו (בחלקם הגדול) על ידי מהגרים מהמזרח התיכון; עליית משקלה (במספר מדינות, בפרט בשוודיה ובבריטניה) של האוכלוסייה המוסלמית בזירה הפוליטית הפנימית, והתעצמות ההשפעה שיש ועוד תהיה לה על קבלת החלטות בנושא ישראל.

לסיכום, מבלי להמעיט בחומרת האיום הנשקף לביטחון וליציבותן של מדינות האיחוד מדרום, המשבר באוקראינה – וליתר דיוק, המשבר ביחסים עם רוסיה – מהווה אתגר עבור חלק לא־מבוטל מהן. אתגר זה עולה בחשיבותו על זה הגלום בתהפוכות הפוליטיות המתרחשות במזרח התיכון, בהתפוררותן של מדינות באזור זה ובהתגברותו של איום הטרור הג'האדיסטי. המשבר האוקראיני ובפרט התנהלותה של רוסיה בהקשר זה חשפו את כישלונה של מדיניות האיחוד האירופי כלפי שכנותיו ממזרח, ואת היעדרה של אסטרטגיה אירופית מול רוסיה. החלטתו של נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין – על רקע התפתחויות באוקראינה שלא תאמו את האינטרס הרוסי – לשנות את כללי המשחק האירופיים שנקבעו באמנת הלסינקי (1975) בדבר אי־שימוש בכוח לפתרון סכסוכים, אי־סיפוח שטחים ואי־פגיעה בגבולות ושמירה על שלמות טריטוריאלית של מדינות – הפתיעה את אירופה. חוסר האונים האירופי (והאמריקאי) לנוכח מדיניות פוטין, אי־הוודאות לגבי כוונותיו לעתיד (הגם שלא אחת נתן להן ביטוי) וחוסר רצון להציב קווים אדומים ולאיים בשימוש בכוח כדי להדוף תוקפנות לא הותירו למדינות האיחוד, וגרמניה בראשן, אפשרות אחרת אלא לקרוא למיתון ההסלמה. קריאה זו שיקפה תקווה שלא היה לה על מה להסתמך, שרוסיה תתרום

את חלקה לרגיעה ולחזרה לסטטוס קוו אנטה, שפירושו ביטול סיפוח חצי-האי קרים והפסקת התמיכה בכוחות הבדלניים במזרח אוקראינה ובדרומה.

בהיעדר אופציה צבאית ובמטרה להביע התנגדות נחרצת למדיניות רוסיה בסוגיית אוקראינה, החליטו חברות האיחוד על הפעלת סנקציות הדרגתיות, וגם זאת לאחר תהליך ארוך של התייעצויות. אפשר שעם הזמן יותירו הסנקציות שהוטלו על כלכלת רוסיה את רישומן, אולם עד כה הן לא הביאו לשינוי בעמדת פוטין – נהפוך הוא. רוסיה בהנהגת פוטין רואה בפירוקה של ברית המועצות אסון, ולפיכך היא מבקשת לשוב ולכבוש את מעמדה העולמי, בין היתר על ידי חיזוק השפעתה במדינות השכנות לה, ובמקביל – על ידי חיזוק כוחה הצבאי וכושר ההרתעה הגרעיני שלה. התבטאויות מפי אנשי צבא רוסים בדבר היערכות אפשרית למתקפת מנע גרעינית לא נשמעו גם בשיאו של העימות הבין-גושי. בעדותה לפני הפרלמנט האירופי קבעה פדריקה מוגריני, הממונה על יחסי החוץ והביטחון באיחוד, כי רוסיה אינה שותפה אסטרטגית. הבחנה זו חייבת להוביל לניסוח מדיניות כלל-איחודית – משימה קשה ללא ספק, על שום קשרי הסחר של מדינות באיחוד עם רוסיה ותלותן במקורות אנרגיה רוסיים. במקביל, על האיחוד לנסח מחדש את מדיניותו כלפי שכנותיו ממזרח. תמיכה בעצמאותן, בשלמותן הטריטוריאלית ובזכותן להגדיר את עתידן מחד גיסא, והתחשבות במגבלות הגיאוגרפיות האסטרטגיות הנובעות מקרבתן לרוסיה (המתנגדת להרחבת מעגל ההשפעה המערבי בקרבת גבולה) מאידך גיסא, מחייבות את האיחוד לנסח מדיניות ריאלית. מעל לכול, על האיחוד למנוע ציפיות מצד שכנותיו ממזרח לגבי הצטרפות למוסדות המערביים – נאט"ו והאיחוד. גם אם בסופו של דבר אוקראינה לא תצטרף לאיחוד, יצטרך האיחוד (שגם לו יש חלק ביצירת המשבר האוקראיני) לסייע לה לא לגלוש למעמד של מדינה כושלת. גם זה אתגר לא פשוט, על רקע המשבר שבו נתון האיחוד כיום.

לסיכום השנה החולפת, לא נמצאו במהלכה תשובות לשאלה בדבר דרכי ההתמודדות של האיחוד עם המשבר הפנימי במדינות החברות בו, וכן עם האתגרים החיצוניים המאיימים על יציבותו ועל יכולתו להבטיח ביטחון, שגשוג ורווחה כלכלית לתושביו, ובה בעת למלא תפקיד מוביל בהתגבשות הסדר העולמי במאה ה-21.

ארצות הברית, ישראל והמזרח התיכון

בהשאלה מאמרתו הידועה של הסופר האמריקאי מרק טוויין, ההספדים על מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון היו מוקדמים מדי. כפי שקרה בעבר, האירועים באזור שאבו אליו בשנה החולפת מעורבות מצידן של מעצמות ושחקנים מחוץ לו, לעתים

בעל-כורחם. השלכותיהן של ההתפתחויות האזוריות על הדינמיקה הבינלאומית ועל הכלכלה העולמית הכתיבו למעצמה המובילה, ארצות הברית, רמת מעורבות גבוהה אף יותר מזו שהמנהיגות הפוליטית שלה הייתה מעוניינת בה. כך למשל, בראשית שנת 2015 מוצאת עצמה ארצות הברית בלחימה נגד ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש. זאת, לאחר שבמשך שנים אחדות, אחרי הפלתו של משטר מועמר קדאפי בלוב, היא נמנעה תחילה מהתערבות חדשה במדינה במזרח התיכון – גם לנוכח המשך מלחמת האזרחים בסוריה שגרמה למותם של מעל מאתיים אלף איש ולמיליוני סורים להפוך פליטים בארצם ובמדינות אחרות, וגם לנוכח השימוש שעשה המשטר הסורי בנשק כימי. ניתן להעריך כי הרחבת תחום הפעילות של דאע"ש למדינות אחרות כגון ערב הסעודית וירדן תעמיק את המעורבות הצבאית האמריקאית באזור. לחימה של כוחות אמריקאיים על הקרקע נשללה עד כה בנחרצות על ידי ההנהגה המדינית והצבאית האמריקאית, אך היא עלולה להפוך להכרחית אם הגורמים האזוריים הנלחמים בדאע"ש לא יצליחו לבלום ולצמצם את מרחב פעילותו של הארגון.

בהיבט אחר הקשור במזרח התיכון, לנוכח הכישלון של המעצמות להגיע להסכם עם איראן בדבר תוכנית הגרעין עד תאריך היעד שנקבע לאחר הארכת הזמן שהוקצב למשא ומתן – סוף נובמבר 2014 – תישאר ארצות הברית מעורבת בנושא לפחות עד סוף יוני 2015 – המועד המעודכן שנקבע לגיבוש הסכם. יש להניח שהנושא יעסיק את הממשל גם לאחר מכן, בין אם יושג הסכם ובין אם לאו. מעורבותן של ארצות הברית ואיראן בסוגיות ובמשברים השונים במזרח התיכון חורגת מעניין הגרעין. מעורבות זו תחייב על כן את שתיהן להביא בחשבון מערכת מורכבת של שיקולים, לאור ההצלחה או הכישלון להגיע להסכם בעניין הגרעיני. על סדר היום של שתי המדינות נמצאות הסוגיות של התמיכה האיראנית במשטרו של בשאר אל-אסד, הקשר בין טהראן לחזבאללה, הסיוע האיראני לטרור האסלאמי במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית, וכן, אמנם לא בהכרח בתיאום, ענייני המשותף בבלימת הכיבושים וההשפעה של דאע"ש. בהקשר למאבק זה ולנושאים אזוריים נוספים, גם יציבותו הכללית של אזור המפרץ נמצאת על סדר יומן של שתי המדינות. לכאורה, לא צפויות בעיות בהעברת השלטון ליורשים בערב הסעודית ובעומאן (גם אם זהותו של היורש בעומאן לא ידועה), אבל התערבות כוחות חיצוניים בנעשה בממלכות אלו בעתות מעבר עלולה לשבש גם תהליכים פשוטים לכאורה.

סוגיה שונה היא צניחת מחירי הנפט. להתפתחות זו השלכות ישירות על סוגיות אחרות הקשורות במעורבותה של ארצות הברית במזרח התיכון. חשוב לבחון אם צניחת המחירים, שהתאפשרה בעיקר עקב התעקשותה של ערב הסעודית לצמצם את תפוקת

הנפט, הייתה מהלך מתואם לפחות באופן חלקי בינה לבין ארצות הברית, שנעשה במטרה "להעניש" את איראן ואת רוסיה – הראשונה בגין שירוך רגליים במשא ומתן בסוגיית הגרעין; השנייה בגין מדיניותה התוקפנית באוקראינה.

על רקע אתגרים אלה הנכונים לממשל האמריקאי, מתגמד קמעה כישלוננו להביא לסיום חיובי את סבב המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, שהובל על ידי מזכיר המדינה ג'ון קרי במשך תשעה חודשים עד אפריל 2014. מנגד, השלכותיו של כישלון זה ילוו את היחסים בין ישראל לממשל, בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל לעולם הערבי גם בהמשך.

יחסי ישראל-ארצות הברית: המגמה הבעייתית שליוותה את היחסים בין שתי המדינות התחזקה במשך השנה החולפת והיחסים – בממד האישי לפחות – בין מנהיגי שתי המדינות ואישים בכירים בשני הממשלים הורעו והגיעו אף לחילופי דברים חריפים. לכאורה, ניתן לטעון כי למערכת היחסים הבין-אישית לא הייתה השפעה מעשית על היחסים. כך למשל, לא נפגעו היחסים הביטחוניים בין המדינות. להוציא עיכוב קצר באספקת טילי 'הלפייר' במהלך מבצע 'צוק איתן', זרימת הצויד הצבאי מארצות הברית לישראל לא פסקה. צעד זה ידע תקדימים בעבר: השעיית אספקתן של מערכות נשק מסוימות הייתה אמצעי בידי הממשל כשביקש להעביר לממשלת ישראל מסר של מורת־רוח מעמדות מסוימות שנקטה. יתר על כן, הורחבה העסקה בין שתי המדינות לרכישת מטוסי ה-F35 על ידי ישראל – ללא ספק, נושא בעל משמעות לטווח הארוך ביחסי שתי המדינות. גם ההצבעה השלילית של ארצות הברית בדיון במועצת הביטחון ב-30 בדצמבר 2014 על הצעת החלטה פלסטינית, שאילו התקבלה הייתה משנה את כללי המשחק בנושא הישראלי-פלסטיני, וכן הנכונות האמריקאית להטיל וטו על קבלת ההצעה אילו היה צורך בכך – יכולות להתפרש כעדות לתקינות היחסים. אף על פי כן, לא ניתן להתעלם ממשמעותן של החריקות ביחסים הבין-אישיים בין המנהיגים ושל פערי העמדות בין וושינגטון לירושלים בשורה של נושאים מרכזיים שעל הפרק. מאז 1967 היוו היבטים שונים של הסוגיה הפלסטינית ובפרט של התהליך האמור לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני סלעי מחלוקת בין ישראל לארצות הברית. חילוקי הדעות הוצנעו בתקופות שבהן לממשל האמריקאי לא הייתה יכולת לעסוק בנושא באורח אינטנסיבי או לכוון את ישראל למדיניות מסוימת, כמו למשל עד 1988, בשל עמדותיו הנוקשות של אש"ף ומעורבותם בטרור של ארגונים החברים בו. התנהלות זו של ארגוני אש"ף הקלה על ישראל ועל הממשל האמריקאי את דחיית הטיפול בסוגיית ההסדר המדיני. גם כאשר הממשלה בישראל גילתה רצון לקדם תהליך מדיני הוצנעו חילוקי הדעות לא רק בינה לבין הממשל האמריקאי,

אלא גם בינה לבין כלל המערכת הבינלאומית, אולם סלעי המחלוקת נותרו בעינם: מדיניות הבנייה הישראלית במזרח-ירושלים ובגדה המערבית. עם כניסתו של הנשיא ברק אובמה לתפקידו הוא העלה מחדש את הנושא לסדר היום של מערכת היחסים הישראלית-אמריקאית, בוודאי בעוצמה רבה יותר משני הנשיאים שקדמו לו – ביל קלינטון וג'ורג' ו.בוש. נכונותה של ממשלת ישראל בקיץ 2013 לפתוח במשא ומתן מרוכז של תשעה חודשים עם הצד הפלסטיני, בניהולו של מזכיר המדינה, ג'ון קרי, לא שינתה באופן מהותי את היחסים הדו-צדדיים. וכך, בתום תשעת החודשים פרצה בין בכירים ישראלים ואמריקאים מערכת האשמות והשמצות אישיות, כאשר המעורבים האמריקאים בתהליך המדיני הטילו את מרבית האשמה בכישלון השיחות על הצד הישראלי ועל מדיניות ההתנחלויות הישראלית.

בתקופה שלקראת הבחירות שיתקיימו בישראל במארכס 2015, ולאחריה – התהליך של הרכבת הממשלה על פי תוצאותיהן – יתקשו האמריקאים לחדש מהלך מדיני מקיף בנושא תהליך השלום, אבל אין להניח שנושא זה, ובוודאי הבנייה בירושלים ובהתנחלויות שבגדה המערבית, ירד מסדר היום. ממשלה ישראלית שתבקש להאיץ את תהליך הבנייה תיתקל בחזית בינלאומית מתנגדת אף כי לא בהכרח מתואמת, ובמרכזה האיחוד האירופי וארצות הברית. כניסתה של ארצות הברית במחצית 2015 למערכת הבחירות הנשיאותית הבאה צפויה להשפיע אך מעט על עמדת ארצות הברית בנושא. זאת משום שבנושא ההתנחלויות, ההבדלים בין המפלגה הדמוקרטית לרפובליקנית קטנים יותר מאשר בנושאים אחרים הנוגעים לישראל.

ההנהגה הפלסטינית מצידה כבר הודיעה שבכוונתה להמשיך בתנופת ההצטרפות למוסדות בינלאומיים, כדי לתמוך במאבק המדיני נגד ישראל ומדיניותה בירושלים ובשטחים. אמנם, בסוף 2014 הטילה ארצות הברית את כל כובד משקלה נגד הצעת ההחלטה הפלסטינית שהוגשה למועצת הביטחון, אבל בארגונים בינלאומיים אחרים אין לארצות הברית זכות וטו או יכולת לאיים במימוש זכות כזו, וכך להכשיל מהלכים פלסטיניים אנטי-ישראליים. עם זאת, בנסיבות מסוימות כמו הכרזה ישראלית על בנייה באזור E-1 ממזרח לירושלים, עלולה ארצות הברית להצטרף להחלטות אנטי-ישראליות של גופים בינלאומיים. יתר על כן, הצעת ההחלטה הפלסטינית כפי שהוגשה למועצת הביטחון בסוף 2014 לא הותירה לארצות הברית אפשרויות רבות: ניסוח מתוחכם יותר של ההצעה יעמיד במבחן קשה את הממשל האמריקאי, במיוחד בהיעדר תהליך מדיני ולנוכח החלטות של ממשלת ישראל להאיץ את הבנייה במזרח-ירושלים וביתר שטחי הגדה המערבית.

על אף מדיניותה הנוקשה והבלתי-מתפשרת של ארצות הברית כלפי ארגוני הטרור במזרח התיכון, כולל נגד חמאס וחזבאללה, פעולות ישראליות אחדות במהלך מבצע 'צוק איתן' זכו לביקורת פומבית מצד הממשל. סגנון הביקורת היה נוקב וצורם באורח חסר-תקדים לעומת פעמים קודמות של עימות בין צה"ל לחמאס. לתוך הקלחת של מבצע 'צוק איתן' בכל הקשור למישור היחסים המדיניים בין ישראל וארצות הברית, היו מי שביקשו לכלול גם את האיסור שהטילה רשות התעופה האמריקאית על טיסות לישראל ביממה שבין ה-22 ל-23 ביולי. גם מהלך זה היה חסר-תקדים, הגם שאין הוכחה חד-משמעית לכך שסיבות מדיניות, ולא ענייניות, הן שהביאו להחלטה זו. נוסף לכך, מעורבותו של מזכיר המדינה, ג'ון קרי, בבדיקת הצעה להפסקת אש שגיבשה קטר בתיאום עם טורקיה יצרה מתיחות וחילופי האשמות פומביים בין וושינגטון לירושלים. הייתה זו אחת מתקופות השפל העמוק בין ישראל לארצות הברית. יש לקוות ששתי המדינות הפיקו לקחים באשר לצורך בתיאום ובגישור על חילוקי דעות ביניהן, משום שהסבירות להתרחשותם של עימותים עתידיים בין ישראל לחמאס ולחזבאללה העלולים להוות רקע למתח בין ירושלים לווינגטון – אינה נמוכה.

גם בסוגיית תוכנית הגרעין האיראנית טמון פוטנציאל היזק משמעותי בכל הנוגע ליחסי ישראל-ארצות הברית. חלופי המידע הקרובים והאינטנסיביים בעניין זה בין המדינות מנעו עד כה את מימוש הפוטנציאל, אולם אין ערובה כי כך יהיה גם בעתיד. אחת הסכנות הנוגעות לטיפולן של ישראל וארצות הברית בסוגיה כבדת-משקל זו קשורה למאבק הבין-מפלגתי בארצות הברית, עקב השליטה הרפובליקנית גם על הסנט החל מראשית 2015 והתחממותה של מערכת הבחירות הנשיאותית. מאז ומתמיד פעלה ישראל להשגת תמיכה דו-מפלגתית אמריקאית בכל הנושאים החיוניים לה, אולם בחודשים האחרונים מורגשת בישראל נטייה להתבסס על הרוב הרפובליקני בשני בתי הקונגרס. יש לקוות שהאינטרס הישראלי הקשור בנושא הגרעין האיראני, למשל, לא יהווה קלף פוליטי בידי שתי המפלגות היריבות.

בשנת 2015 יעמדו ארצות הברית, ישראל ומדינות נוספות במזרח התיכון ובאירופה בפני הצורך הנמשך להתמודד עם האתגר שמציב להן האסלאם הפונדמנטליסטי, ובמיוחד דאע"ש. בכלל אלה משטרים במזרח התיכון, שיציבותם מהווה נדבך מרכזי בביטחונה הלאומי של ישראל. שכנותיה של ישראל מצויות בעיצומה של התמודדות עם ארגונים חתרניים אלימים, או עם כאלה שאינם מכירים בעליונותה המוחלטת של המדינה שבתחומה הם פועלים. ישראל אינה מעורבת ישירות במאבקים השונים המתחוללים בסביבתה האסטרטגית מעבר לחילופי מידע והערכות מצב, כולל עם ארצות הברית. עם זאת, הצלחות נוספות של דאע"ש עלולות לחייב את ישראל

לפעול. הואיל וארצות הברית כבר הפעילה כוחות צבא באזור, יתחייבו הבנות מלאות ושיתוף פעולה הדוק עימה לגבי היבטיה השונים של המעורבות הישראלית. תיאום וכיול ציפיות יתחייבו גם אם ישראל תאולץ, על פי שיקוליה היא, לפעול נגד איראן או נגד חמאס וחזבאללה ללא קשר לסוגיית הגרעין, בעוד ארצות הברית ושותפותיה לקואליציה פועלות באזורים סמוכים.

לא ברור עדיין אם ממשלו של הנשיא אובמה נכווה מניסיונו האחרון להפיח רוח חיים בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, עד כדי החלטה לזנוח את הנושא. אולם גם אם נפלה החלטה כזו, התפתחויות במזרח התיכון עשויות לכפות על הצדדים המעורבים – ישראל, הפלסטינים והגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים לתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני – לנסות לחדש את המשא ומתן. אם יתעורר עניין מחודש בתהליך המדיני, על ידי הממשלה החדשה שתורכב בישראל או כתוצאה מהתפתחויות במזרח התיכון, יהיה על ישראל וארצות הברית לבחון יחדיו את הגורמים לכישלונות הקודמים לחולל פריצת דרך בתהליך. ללא קשר לגוון הפוליטי של הממשלים שיכוננו בשתי המדינות בעקבות הבחירות בשתייהן, יהיה עליהן לנסות לאתר גישה מעודכנת למשא ומתן ישראלי-פלסטיני, וזאת בלי לזנוח את היעד הסופי של 'שתי מדינות לשני עמים'. שיתוף פעולה ישראלי-אמריקאי אינו מהווה מזור לכל בעיות המזרח התיכון, גם לא לכל המחלוקות במישור הדו-צדדי ביניהן. בכל זאת, הידוק התיאום יוכל להקל עליהן את ההתמודדות עם אתגרים משותפים. שיתוף הפעולה יסייע בוודאי לשפר את מעמדה של ישראל בקרב מגזרים בחברה האמריקאית העוברת שינויים, שהיכרותם עם ישראל מצומצמת ואינה מבוססת על מודעות מלאה למערכת הערכים המשותפת לשתי המדינות. כן יסייע שיתוף הפעולה להתגבר על הקושי בקרב הציבור היהודי בארצות הברית, במיוחד הדור הצעיר בציבור זה, לנוכח עמדות ונטיות בחברה הישראלית בשאלות כגון גיור כהלכה או יחסם הקיצוני של חוגים מסוימים כלפי הציבור הפלסטיני במדינה.

לסיכום, ההתרחשויות והאתגרים המורכבים במזרח התיכון מזמנים גם אתגר למערכת היחסים בין ישראל לארצות הברית, ואפשר שהם מעמידים את היחסים בין המדינות בפתחו של פרק מכריע. כל ממשלה ישראלית, יהיו הרכבה וגווניה הפוליטיים אשר יהיו בעקבות בחירות מארס 2015, תידרש להגיע להבנות מעודכנות עם הממשל האמריקאי הנוכחי לגבי הסוגיות הבערות שעל סדר היום במזרח התיכון. יהיה עליה לאתר את מוקדי המחלוקות הצפויים, בניסיון לצמצם את השלכותיהם השליליות. הממשלה שתכונן בישראל תיטיב לעשות אם לא תתפתה לצאת מנקודת הנחה כי

ביכולתו של הקונגרס לפתור לטובתה של ישראל כל מחלוקת מדינית ואחרת שתתגלע בין הממשלים, במיוחד בתקופה האחרונה לכהונתו של הנשיא אובמה.

סוף דבר

האתגרים שמקורם במזרח התיכון הנכונים בעתיד הקרוב לשחקנים העולמיים הם כבדים מכפי יכולתו של כל אחד מהם להתמודד עימם בכוחות עצמו בלבד. ארצות הברית נאלצת לנהל עם יתר החברות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה את המשא ומתן עם איראן בסוגיית הגרעין. אולם, בהיעדר הסכם היא תעמוד לבדה בעת ההחלטה כיצד להגיב וכיצד לתמרן מול לחצים שיגיעו מצד ישראל ומצד הקונגרס הנשלט על ידי המפלגה הרפובליקנית, וזאת בשעה שהמרוץ לבית הלבן – הבחירות הבאות לנשיאות – מתחיל לצבור תאוצה. כן יהיה עליה לעמוד מול בעלות־בריתה במועצת הביטחון, שקרוב לוודאי שילחצו להימנעות מפעולה צבאית נגד איראן. רוסיה, הנושאת בעולן הכבד של הסנקציות הכלכליות שהוטלו עליה עקב הפלישה לאוקראינה וכן כתוצאה מצניחת ההכנסות ממכירות הנפט, תחפש דרך לשמור על נכסים אסטרטגיים כמו יכולת ההידברות עם טהראן ועם דמשק, לצד הצורך להקל את המצב הכלכלי הפנימי. לשם כך תזדקק רוסיה לשורה של צעדים ומחוות שיאפשרו לקהילה הבינלאומית לבטל לפחות חלק מהסנקציות. אירופה מצידה מלקקת עדיין את פצעי המשבר הכלכלי שפקד אותה בעשור הקודם. אירועי הטרור שהתרחשו בפריז בינואר 2015 חידדו את בעיית המיעוטים ביבשת, את בעיית ההקצנה הפוליטית ואת עליית כוחם של אלה הקוראים תיגר על עצם רעיון האיחוד האירופי.

לכאורה נוצרת הזדמנות ל־grand bargain – עסקה מקפת שכל הצדדים יצאו ממנה נשכרים. עסקה כזו, אמנם בהיקף מצומצם, הייתה ההסכם לפירוק סוריה מנשק כימי. מארצות הברית נמנע הצורך להחליט על יציאה לפעולה צבאית, ורוסיה מצידה שימרה את מעמדה כשותפה בכירה במכלול הסורי. הדילמות של כל אחד מהשחקנים, וביניהם ישראל, אינן פשוטות: הנשיא אובמה, למשל, יצטרך להחליט אם הוא מוותר על האופציה הצבאית בהקשר הגרעין האיראני, וכיצד יפעל מול פעולה ישראלית שמטרתה תהיה, בין היתר, לגרור את ארצות הברית למערכה צבאית. יהיה עליו לשקול הקלות לרוסיה אם זו תוכל לסייע לארצות הברית להפיל את משטרו של בשאר אל־אסד ולסלק אותו מדמשק ללא פעולה צבאית, או לאפשר הסכם עם איראן – כזה שאמנם לא יזכה להסכמה מצד ישראל, אבל ייראה סביר למחוקקים רפובליקנים מתונים, ובוודאי לחברות במועצת הביטחון שיעניקו לו גושפנקה בינלאומית.

נוכח האפשרות של עסקה מקפת בינלאומית, ישראל חייבת לתמך בדרך מושכלת – מה גם שהיא עצמה מצויה במגננה מול מתקפה דיפלומטית בינלאומית המנוהלת נגדה, במיוחד על ידי הפלסטינים. ישראל אינה יכולה להתעלם מהממשל האמריקאי המכהן, וגם אם היא מזהה נכונות אמריקאית למשא ומתן פשרני עם איראן, עליה למצות את הדרכים ששייגו את התוצאה המרבית לא רק בנושא הסכם הגרעין עצמו, אלא בשורה של נושאים ביטחוניים ומדיניים אחרים.

מובן הקושי שבפניו ניצבת כל ממשלה בישראל, בלי קשר לדגלה האידאולוגי, באשר לקבלת החלטות חד-משמעיות וסופיות בנושא הפלסטיני, בפרט בעידן זה של שינויים ותהפוכות, אי-יציבות ועליית כוחם של גורמים באזור החותרים תחת משטרים והסדרים קיימים. מנגד, סתימת הגולל על האופציה של פתרון שתי המדינות לשני העמים, המקובל הן על מרבית חלקיה של החברה בישראל והן על הקהילה הבינלאומית, תפגע ביכולתה של ישראל להשפיע על התפתחויות רלוונטיות לה ולהשיג תוצאות אסטרטגיות רצויות.