

ישראל ומעורבות המעצמות במזרח התיכון

עודד ערן וצבי מנן

שנת 2016 בפתח, ועודנו נפעמים מן האירועים שחלו במזרח התיכון ובעולם כולו במהלך השנה שחלפה ומהשפעתם של תפניות ותהליכים על האזור. רבות השתנה ביחסים בין שחקנים חיצוניים ומעמדם במזרח התיכון במהלך 2015, וחלק מהשינויים מקשים על ישראל להסתגל, להתכוון אליהם ולנווט בין השחקנים החיצוניים למקומיים. ארצות הברית תבחר בסוף השנה הבאה נשיא חדש. ברור שהנשיא אובמה לא ישנה את הדפוס המאפיין את יחסו לסוגיות המזרח התיכון בפרט והעולם בכלל בשנה האחרונה לכהונתו השנייה. למעט מקרים של תהפוכות דרמטיות, הנשיא אובמה ימשיך לדבוק ב"הובלה מאחור" במידת האפשר, ואם יידרש, תהיה "התקפה מעל וצפייה מהצד". עמדה זו תתבטא במערכה אווירית בעיקרה ומתמשכת נגד 'המדינה האסלאמית' / דאע"ש, ובסיוע צבאי לכמה מהארגונים הנלחמים בסוריה. פירוש הדבר שייעשו מאמצים אמריקאיים לבלום את העימותים בעיראק וסוריה, תוך ניסיון לרסן את הצלחות דאע"ש ולמנוע ממנו להתקדם מעבר לטריטוריה שכבר בשליטתו. חרף הקריאות מצד מועמדים רפובליקאים לנשיאות לנקוט פעולה תקיפה וברורה יותר – הנשיא אובמה אינו צפוי לחרוג ממדיניותו הנוכחית, אם כי ייתכן שמדיניות זו תעמוד במבחן, במקרה שמצב העניינים ישתנה באופן ניכר לטובת דאע"ש.

נכון לעת כתיבתן של שורות אלה נראה שארצות הברית השלימה עם המעורבות הרוסית בחיפוש פתרון מדיני בסוריה. אולם, עמדתה הצבאית החדשה של רוסיה בסוריה והשימוש האינטנסיבי שהיא עושה בכוח אווירי וימי ובטילים, בעיקר לצורך הגנה על משטרו של בשאר אל-אסד בן-חסותה, מציבים אתגר נוסף ורציני למדיניות האמריקאית. בזירה הסורית הקטנה יחסית, מטוסי הקרב הרוסיים פועלים בטווח קרוב לא רק למטוסיה של ארצות הברית, אלא גם לאלה של בעלות-בריתה כמו טורקיה, ירדן, בריטניה, צרפת וישראל. המשבר הרוסי-טורקי סביב הפלת מטוס הקרב הרוסי

הוא דוגמה למשברים שעלולים להתרחש בעתיד. אם לשפוט על פי התגובות לאירוע זה עד כה, ניתן להניח שארצות הברית תמשיך במדיניות הכלה לנוכח פעולותיה של רוסיה בסוריה, תוך הימנעות מעימות ישיר, אלא אם כן הרוסים יתעמתו בכוונה עם כוחות אמריקאיים. כלומר, רוב הסיכויים שההנחיות יהיו דומות למקרים של פעילות רוסית במקומות אחרים, כגון מזרח-אירופה ומרכז-אסיה. פירוש הדבר הוא ניסיון להכיל ולא להתעמת עם רוסיה, אלא אם כן יופרו קווים אדומים מסוימים, כגון סעיף 5 באמנת נאט"ו. ארצות הברית תשתדל להימנע ככל אפשר מהיגררות לעימות רחב היקף בין טורקיה לרוסיה, למרות שמבחינה חוקית וטכנית, סעיף 5 מופעל במקרה כזה. ישראל אותתה באמצעות פעולותיה לארצות הברית ולכל שאר הגורמים הרלוונטיים באזור, באופן ישיר ועקיף, מהם הקווים האדומים שלה בנוגע למצב בסוריה. בהנחה שלא יחולו שינויים משמעותיים בזירה זו במהלך 2016, סוריה אינה צפויה להפוך לסלע מחלוקת בין ישראל לארצות הברית, אולם על ישראל לעקוב מקרוב אחר המאמצים הבינלאומיים להגיע להסדר מדיני בסוריה, ולוודא שאם יושג הסדר כזה – הוא לא יתנגש עם האינטרסים שלה, וכי ניתן יהיה לוודא זאת באמצעות דיאלוג עם ארצות הברית.

הנשיא האמריקאי צלח את המכשולים מבית בדרך להסכם הגרעין עם איראן, לרבות מכשולים שהציבה ישראל. כל עוד האיראנים לא יתגרו בו באמצעות הפרה בוטה של ההסכם, הוא עתיד להיצמד למחויבויות האמריקאיות ולסרב להיגרר לרטוריקה המאפיינת את קמפיין הבחירות. בדומה לסוגיות אחרות, גם כאן ינסה אובמה להעביר כל משבר בהסכם הגרעין האיראני לזירה הבינלאומית הרלוונטית. במצב כזה, ממשלת ישראל תעמוד שוב מול דילמה. הפרה משמעותית של הסכם הגרעין מצד איראן עתידה להפוך לבעיה חריפה בכל נקודת זמן, על אחת כמה וכמה במהלך התחממות המרוץ האמריקאי לנשיאות. ישראל תתקשה להישאר מחוץ לוויכוח, במיוחד לאחר שהייתה כה מעורבת בקונגרס האמריקאי סביב נושא זה. למרות שראש ממשלת ישראל יכול לטעון כי הנזק שנגרם ליחסים בין שתי המדינות מצומצם במידה רבה מזה שניבאו מבקרי, הנזק הפוטנציאלי שייגרם בעצם התמיכה באחד הצדדים עלול להיות גדול מהנזק שנוצר בעקבות ההתעמתות עם נשיא שנמצא בסוף כהונתו.

אין ספק שהנשיא האמריקאי ויתר על הניסיון לחדש את התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, בייחוד כשהדברים אמורים במעורבות של הבית הלבן. אמנם, מזכיר המדינה ג'ון קרי עודנו מחפש קצה חוט, אך ניכר שהרשות הפלסטינית אינה מעוניינת במסלול זה ומעדיפה ניצחונות בזירה הבינלאומית, וכי ממשלת ישראל אינה מוכנה להיענות לתנאים שהעמידה הרשות לחידוש המשא ומתן עם ישראל. עם זאת, ישראל

ממשיכה לעקוב בזהירות אחר תגובותיה של ארצות הברית ליוזמות פוטנציאליות בארגונים הבינלאומיים ליצירת מסגרת חדשה לפתרון של שלום לעימות הישראלי-פלסטיני, בראש ובראשונה יוזמות של מועצת הביטחון. רמזים להיתכנות כזו הועלו בהזדמנויות שונות על ידי הנשיא ומזכיר המדינה גם יחד, במיוחד לגבי יוזמות שיוצגו לאחר הבחירות לנשיאות על ידי חברה אחרת במועצת הביטחון, כגון צרפת. תקדים לכך ניתן היה לראות ב-1988, כאשר הממשל האמריקאי היוצא הכיר באש"ף ופתח בשיחות דו-צדדיות עם הארגון. יש לציין שהידרדרות נוספת באלימות בין ישראל והפלסטינים עלולה להאיץ את התהליך המתואר ללא קשר לבחירות לנשיאות ולקונגרס בארצות הברית, הצפויות בתחילת נובמבר 2016. גם פעילות חדשה בהתנחלויות מצד ממשלת ישראל עשויה להביא לתגובה דומה מצד הממשל האמריקאי.

האתגר הקשה ביותר למדיניות החוץ של ארצות הברית בשנים האחרונות נוצר סביב האסטרטגיה התוקפנית של רוסיה במזרח התיכון ובאזור הים השחור. נראה שההנהגה הרוסית אימצה אסטרטגיה זו בניסיון לחלץ את עצמה מלחצי הסנקציות שהוטלו עליה לאחר פלישתה לאוקראינה, לצד איום פנימי גובר מצד האסלאם הקיצוני והתערערו יציבותו של המשטר. הישג בסוריה נתפס בעיני מוסקבה כמפתח לפתרון שאר הבעיות שלה. המשבר באוקראינה צפוי להימשך, במיוחד אם רוסיה תמשיך להיות משוכנעת בכך שארצות הברית נחושה לדחוף את גבולות נאט"ו מזרחה. התהליך לבלימת העימות באוקראינה הביא בפברואר 2015 להסכם מינסק השני, בעיקר בזכות גישה רכה יותר מצד גרמניה וצרפת, בהשוואה לארצות הברית. מנקודת מבטה של רוסיה, תהליך מינסק נכשל בהשגת התוצאה הרצויה – שהיא הסרת הסנקציות שהוטלו עליה – והוביל אותה לנסות לחזק את שליטתה בסוריה ולשלב בכך את הפתרון לאוקראינה, לרבות הסרת הסנקציות, בתמורה להבנות שיידונו במשא ומתן על עתידה המדיני של סוריה, כולל על תפקידו של אסד במסגרת מוסכמת.

כחלק ממימוש אסטרטגיה זו פתחה רוסיה במבצע רחב-היקף, שעל פי הצהרות רשמיות מכוון נגד דאע"ש, אך לפחות בשלביו המוקדמים כוון בעיקר נגד כוחות האופוזיציה שנלחמים במשטר אסד. הרוסים עשו בהתחלה שימוש בשתי טייסות של מטוסי קרב ומסוקים הפועלים מבסיס חיל האוויר הסורי ליד לטקיה. כוחות נוספים שנפרסו היו יחידות נגד מטוסים, תחזוקה וכוחות 'מרינס'. כל אלה התווספו ליועצים בנושאי צבא, מודיעין ותחזוקה, שכבר הוצבו בשטח כדי לסייע לצבא סוריה להילחם בארגוני האופוזיציה השונים. עד כה נמנעה רוסיה מלוחמה קרקעית והותירה תפקיד זה לשותפות אחרות בקואליציה כמו איראן, ששיגרה כמה אלפי חיילים, יחידות של

חזבאללה ולוחמים שיעים המגיעים בחלקם מעיראק, אשר אינה מעורבת ישירות במלחמה, אך מארחת את מטות הקואליציה בשטחה.

מעורבותה של רוסיה בסוריה נובעת משאיפתה לממש את האינטרסים הפנימיים והגלובליים שלה. בכך היא מגינה על הבסיס הפוליטי והצבאי האחרון שלה, ועל מדינת החסות האחרונה שלה במזרח התיכון. עובדה זו היא הבסיס לתביעתה להיות שותפה מרכזית בתהליכים הפוליטיים באזור. רוסיה רואה במעורבות בסוריה חלק מהמערכה שהיא מנהלת נגד אסלאמיסטים מיליטנטיים בתוך גבולותיה שלה, ובעיקר נכס שלאחר שתבסס בו את אחיזתה ישמש אותה בוויכוח סביב עתידה של אוקראינה והסרת הסנקציות שהוטלו עליה. כדי להשיג מטרה זו, אין זה מוגזם להניח שרוסיה תהיה מוכנה לכך שאסד יחדל לשמש בתפקידו. לאחר המתקפות הראשוניות מהאוויר החלה רוסיה בתקיפה מוגבלת של כוחות שאינם דאע"ש, ולנוכח ההצלחות המסויגות עברה למה שנדמה כמהלך פוליטי מתוכנן היטב. קדמו לכך דיאלוג אינטנסיבי עם כמה מארגוני המורדים הסוריים וביקור של אסד במוסקבה, שם הציג את תוכניתו להתמודדות עם המשבר בארצו. התהליך המדיני הבינלאומי שהחל בשני סבבי השיחות בווינה (ב-23 וב-30 באוקטובר 2015) מתקדם לאטו, לפי שעה, כאשר במקביל מעורבת רוסיה בצורה פעילה בשיחות צדדיות עם ארגוני אופוזיציה ואפילו עם ערב הסעודית, שיש לה השפעה על ההתפתחויות בסוריה.

מבחינת ישראל, הבנת המוטיבציה של רוסיה בסוריה ובמקומות אחרים במזרח התיכון ובאירופה תהיה המפתח ליחסים בין שתי המדינות. רשת הקשרים המורכבת ביניהן התפתחה בשנים האחרונות בכיוון חיובי. במשבר האוקראיני נמנעה ישראל מביקורת כלפי רוסיה, ואילו רוסיה מצידה הפחיתה את עוצמת הביקורת שלה על ישראל ופעולותיה הצבאיות בעזה. רוסיה גם נמנעה, לפחות זמנית, ממכירת או העברת סוגים מסוימים של נשק מתוחכם, דוגמת טילי ה-S-300 נגד מטוסים, למשטרים במזרח התיכון, אם כי שיקוליה בעניין זה השתנו בעקבות חתימת הסכם הגרעין עם איראן ומעורבותה הצבאית בסוריה, ולפחות בשתי זירות אלו נפרצו המגבלות על העברת נשק מתקדם. ערב המבצע המורחב של רוסיה בסוריה ביססו ישראל ורוסיה מנגנון תיאום צבאי-מדיני, שנועד למנוע התנגשויות. יחד עם זאת, על ישראל לוודא שיישמר לה חופש התגובה למהלכים בסוריה בעלי פוטנציאל ביטחוני שלילי לטווח הקצר והארוך. אין ספק שמשטר חדש בדמשק שייבנה סביב קואליציה פרו-איראנית התומכת בחזבאללה ובשאר ארגונים שיעים לצד שרידי צבא סוריה – כשכולם נהנים מגיבוי רוסי – לא תהיה ההתפתחות העדיפה מבחינת ישראל. מנגד, רוסיה תוכל

לשלוט בממשלה כזאת ולמנוע הסלמה מול ישראל, בהנחה שמהלך כזה עלול לסכן אינטרסים ארוכי-טווח של הרוסים.

השותף הכלכלי הגדול ביותר של ישראל – האיחוד האירופי – לכוד בקרב מרובה-חזיתות במסגרת ארבעה משברים שונים, שכולם קיומיים. המשבר הפיננסי ביוון נרגע לעת עתה, אולם ארוכה הדרך לנטרול הסכנה שמדינה חברה באיחוד תגיע לחדלות פירעון בשל חוב לאומי מורחב. אם וכאשר יקרה הדבר, הוא עלול להתרחש על רקע חוב גדול הרבה יותר של כלכלה גדולה יותר, עם השלכות פוליטיות וכלכליות משמעותיות במידה רבה יותר. משבר נוסף שאינו בלתי-קשור נובע מכוחות צנטריפוגליים, בעיקר בבריטניה אך לא רק שם. בריטניה תקיים ב-2017 משאל עם כדי להחליט אם תישאר חברה מלאה באיחוד האירופי. אין ספק שהחלטה שלילית תטלטל את ליבת האיחוד, והיא עלולה לייצר "אפקט דומינו" שיחליש את הארגון.

ישראל צופה בהתפתחויות אלה מזווית האינטרסים הפוליטיים שלה. האיחוד האירופי ידוע בביקורת הגוברת שלו כלפי מדיניות ישראל ביחס לסוגיה הפלסטינית, כשלכך התווספו בשנים האחרונות כלים כלכליים המשקפים את התנגדות האיחוד לפעילות בנייה בהתנחלויות מצד ממשלת ישראל. איחוד אירופי מוחלש מבחינה פוליטית עשוי להיתפס בטעות על ידי ממשלת ישראל כהתפתחות חיובית, מתוך מחשבה שמצב כזה יכול ליצור הזדמנויות לבניית קואליציות עם קבוצות מתוך מדינות האיחוד, כמו מדינות אגן הים התיכון. מנגד, איחוד אירופי מלוכד ובעל יכולת השפעה ממתנת רבה מצד ממשלות שבאופן עקרוני הן ידידותיות לישראל יוכל למנוע יוזמות אנטי-ישראליות שיגיעו ממדינות חברות מסוימות. לעת עתה זוהי בעיה תיאורטית למדי עבור ישראל, אולם היא עלולה להצית ויכוח בישראל ובתוך אירופה עצמה.

אשר לעתיד היחסים הדו-צדדיים עם האיחוד האירופי – השאלה הרלוונטית לסוגיה זו היא באיזו מידה ישראל תהיה מוכנה לשתף פעולה עם מהדורת 2015 של תוכנית הפעולה 'מדיניות השכנות האירופית' (ENP). מאז השקתה של תוכנית זו ב-2004, ישראל שיתפה עימה פעולה באי-רצון. התוכנית נועדה להוות מענה מצד מדינות אירופה למדינות השוכנות במזרח היבשת או סביב הים התיכון, ואשר חברותן באיחוד האירופי לא נשקלה ולא תישקל גם בעתיד על ידי האיחוד. הגרסה החדשה של תוכנית ENP מושפעת באופן גלוי מהמשבר הנוסף באירופה – הצונאמי האנושי של פליטים. מאז תחילת 'האביב הערבי' נכשלו ניסיונותיו של האיחוד להתמודד עם השלכותיהן של ההתקוממויות על אירופה. למרות מספר רב של החלטות ותוכניות פעולה, האיחוד האירופי אינו מסוגל להתמודד עם תוצאות המצב שנוצר במזרח התיכון.

אירופה חוותה, כמובן, גלי הגירה בעבר, מיד לאחר מלחמת העולם השנייה או בעקבות המלחמות בבלקן, אולם הגל הנוכחי גדול ומורכב יותר, משום שמשולב בו מגוון רב יותר של מקורות (מאפגניסטן ועד מערב-אפריקה וצפון-אפריקה). גבולות הסולידריות בין המדינות החברות באיחוד צפו ועלו לעיני כול, בעת שמדינות גילו חוסר נכונות לשמור על גבולות פתוחים ולהסכים לקליטת מכסות של פליטים. אפילו בגרמניה, שהפגינה תחילה מחויבות גבוהה לקליטת פליטים, נשמעת ביקורת כלפי מדיניות של "דלת פתוחה מדי". המשקל והלחץ שיצר המספר העצום של הפליטים הביאו את האיחוד לכונן הסכם עם טורקיה, שלפיו היא תקבל שלושה מיליארד אירו ואולי אף יותר, בתמורה לשמירה הדוקה יותר של הגבול עם עיראק וסוריה, ולקליטתם של יותר משני מיליון הפליטים שהיא מארחת. כמו כן יחודשו הדיונים בדבר קבלתה של טורקיה לאיחוד האירופי. הצטרפותה לאיחוד אינה צפויה להתרחש בעתיד הקרוב, אולם עצם הזדקקותה של אירופה לשירותיה של טורקיה ולרצונה הטוב עשויים להוסיף ליכולתה של זו להשפיע על גישתו הביקורתית ממילא של האיחוד כלפי ישראל. תוכנית ENP החדשה היא חלק מהמנטרה המשמשת את ראשי האיחוד האירופי, ואשר לפיה – עצירת זרם הפליטים מן המדינות השכנות במזרח ובדרום מחייבת התמודדות עם שורשי הבעיות בהן, כלומר, עם הסיבות הדוחפות מיליוני אנשים לחפש סביבה בטוחה יותר והזדמנויות תעסוקה. אולם ההצעות של האיחוד כחלק מתוכנית הפעולה ENP החדשה רחוקות מאוד מהמקורות הפיננסיים הדרושים ומהחזון שישכנע אנשים להישאר במקומם הנוכחי, מתוך תקווה שהמצב ישתפר בקרוב.

תוכנית ENP החדשה מכוונת למדינות שכנות שמצבן שונה בתכלית מזה של ישראל, והיא מצטרפת לרוחות האנטי-ישראליות החזקות הנושבות מכמה מבירות אירופה. אי לכך, כניסתה של ישראל למשא מתן עם האיחוד ב-2016 לגבי התנאים של תוכנית ENP החדשה מוטלת בספק רב. במידת האפשר, ישראל ומדינות חברות מסוימות ינסו לפתח מצבי שיתוף פעולה חלופיים. תחום אפשרי יכול להיות המלחמה בטרור – נושא המעסיק את אירופה במידה גוברת, כל עוד דאע"ש מצליח לנצל את הרשתות החברתיות להפצת המסרים שלו בקרב הדור השני והשלישי של מוסלמים מהגרים. אלפי המתנדבים מאירופה שהצטרפו לשורות דאע"ש כבר עברו שטיפת מוח, והם חדורי שנאה לחברה שבה גדלו, וחלקם שבים לאירופה לאחר שרכשו ניסיון בפעילות טרור. מעבר לצעדים שהמדינות החברות באיחוד ייאלצו לנקוט במסגרת שדרוג שיתוף הפעולה ביניהן בכל התחומים הרלוונטיים לניהול מערכה מוצלחת נגד דאע"ש, גם ישראל תוכל לסייע לאירופה להתמודד עם האיום.

עניין אחרון אך חשוב לא פחות – יחסיה של ישראל עם ההבטחה החדשה במזרח התיכון: סין. הנפח הגדל במהירות של המסחר הדו-צדדי בין שתי המדינות אינו משקף את מלוא העומק והרוחב של היחסים הכלכליים הנרקמים. חברות סיניות מעורבות במידה רבה מאוד במיזמי ענק של תשתיות בישראל: חברות סיניות גדולות ובינוניות משתלטות על חברות ישראליות, ותאגידי הענק של סין מקימים מרכזים בישראל. אין ספק שאנשי עסקים וחברות מסין מעוניינים לצוד ידע וחדשנות בישראל. אמנם, "הפלישה הסינית" היא ברכה עבור רבים, אך היא מעוררת כמה שאלות. החדירה לשוק הישראלי קלה יחסית, אך דרכן של חברות זרות המנסות לחדור לשוק הסיני עדיין ארוכה ורצופת מחסומים ומכשולים תרבותיים, בירוקרטיים וכלכליים. למרות שיש ראלים רבים, וביניהם אף גורמים רשמיים, אינם מכחישים את היתרונות הכלכליים הגלומים בכך, עולה השאלה – האם נכון לישראל לגלות מידה כה רבה של פתיחות ונדיבות, ולהתיר מכירת נכסים חשובים או להעניק חוזים לחברות סיניות בעלות קשר גלוי לממשלה הסינית, בעוד סין מוכרת נשק לאויביה של ישראל, ואינה צפויה להימנע ולא כל שכן להצביע נגד החלטות אנטי-ישראליות במועצת הביטחון של האו"ם. שאלה דומה נוספת קשורה לאסטרטגיה הסינית ולחלקה של ישראל בה. ניתן לראות בפעילות הסינית חיפוש הזדמנויות לייצר רווח יציב לטווח הארוך. הסבר כזה זוכה לתמיכה כאשר צופים בדפוסי ההשקעה הסיניים, בין אם מצד יחידים, חברות או הממשלה. אולם, כאשר מציבים זה לצד זה את הפעילות הסינית ופרויקטים אסטרטגיים של סין כמו 'רצועה אחת, דרך אחת' (One Belt One Road), או הבנק האסייתי להשקעות ותשתית, או בניית בסיסים ימיים מים סין הדרומי דרך האוקיינוס ההודי ועד לאזור קרן אפריקה – ראוי לכל הפחות להעלות שאלות התוהות אם בניית נמלים בישראל על ידי חברות סיניות אינה חלק מתוכנית סינית גדולה יותר. היחסים בין ישראל לסין אינם מנותקים מהיחסים הצבאיים והמדיניים בין ישראל לארצות הברית. על ישראל לשמור על חופש קבלת ההחלטות שלה, אולם כחלק מניתוח עתיד היחסים בין ישראל לסין לטווח הארוך, נכון יהיה להביא בחשבון שיקולים אסטרטגיים רחבים יותר.