

כיוונים אסטרטגיים לישראל אל מול מזרח-תיכון מתפורר

סיכום דיון שולחן עגול

מכון מיתוים, קרן פרידריך אברט, וה-Middle East Institute
נובמבר 2015; וושינגטון די. סי., ארה"ב

ישראל נמצאת כיום באזור המתאפיין בטלטלה ותהליכי שינוי. מדינות שכנות קורסות, כוחות אזוריים חדשים צוברים עוצמה, וארה"ב נסוגה מתפקידה הקודם כנותנת החסות הביטחונית למזרח התיכון. התפתחויות אלו מציגות בפני ישראל סיכונים והזדמנויות חדשים. לאור זאת, **מיתוים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית**, קרן פרידריך אברט וה-Middle East Institute כינסו בושינגטון די. סי. דיון שולחן עגול שהתמקד בכיוונים האסטרטגיים של ישראל במזרח-התיכון בתקופה רבת-שינויים זו. הדיון התמקד בהשלכות המצב הפוליטי בישראל והקיפאון בתהליך השלום על מעמדה של ישראל באזור, ובעתיד היחסים בין ישראל לארה"ב, אירופה והעולם הערבי אל מול הדינמיקה האזורית משתנה ומאזני הכוחות החדשים במזרח-התיכון. הדיון נערך ב-20 בנובמבר 2015, בהשתתפות כעשרים דיפלומטים, פוליטיקאים וראשי מכוני מחקר ומדיניות מישראל, גרמניה, וארה"ב. מסמך זה מסכם את הנקודות העיקריות שעלו בדיון ואת ההמלצות שהשמיעו המשתתפים בו. הוא איננו משקף הסכמות כלשהן מצד כלל המשתתפים ואת עמדות הגופים המארגנים.

א. ישראל: אתגרים, ציפיות, תקוות השעה

1. אתגרים פנימיים לישראל

מרביתם של הישראלים מנותקים מהשינויים המתרחשים במזרח-התיכון ומתכחשים לסכנות פנימיות שמאיימות על החברה בישראל. הישראלים עדיין מודאגים בעיקר מנושאי ביטחון, וזאת למרות הצטברות אתגרים סוציו-אקונומיים פנימיים משמעותיים. מצבה הביטחוני של ישראל ומעמדה המדיני תלויים במידה רבה מדי בארה"ב, בתקופה בה היא נמצאת בניסיון מהאזור. המערכת הפוליטית הישראלית איננה מטפלת בעניינים דחופים, ויש הטוענים כי היא אינה מתפקדת כראוי כלל. המדינה מצויה במשבר מנהיגותי, חסרה בה אופוזיציה שמציגה אלטרנטיבה ברורה לדומיננטיות של הימין, ומפלגות מהזרם-המרכזי שמציעות קווי מדיניות העולים בקנה אחד עם צרכי המדינה.

יש כאלו בישראל המאמינים שפתרון שתי המדינות אינו רלבנטי עוד. לדבריהם, הסיפוח המתמשך של שטחים פלסטיניים בידי ישראל הפך את הקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית ובת-קיימא לכמעט בלתי אפשרי. המומנטום לשלום נעלם בשני הצדדים. בישראל אין רצון ציבורי חזק בתהליך שלום, והפלסטינים מתאכזבים עוד ועוד מתהליך המשא ומתן, ופורקים את תסכולם מכך בדרכים יותר ויותר אלימות. משתתפים אחרים בדיון טענו שפתרון שתי המדינות עדיין אפשרי ואף מהווה את הפתרון הרצוי ביותר על שני הצדדים, וזאת למרות ריבוי הקשיים העומדים בפני יישומו. על פי גישה זאת, יש הכרח להמשיך במאמצים לקדם את פתרון שתי המדינות.

הזדמנויות: דרוש חזון חדש לשלום עם הפלסטינים. האכזבה מתהליך השלום הצמיחה דור חדש של מנהיגים ישראלים שחושבים באופן יצירתי על הסדר קבע. הדור החדש הזה, ככל שיגדיל את כוחו, יוכל אולי להוביל את ישראל להרחיב אופקים בחיפוש אחר פתרונות לאתגרים העומדים בפני המדינה.

הקהילה הבינלאומית עדיין לא מכירה במציאות החדשה, וברובה נותרת שבויה בפרדיגמה של הסכמי אוסלו. עובדה זו מקשה על אימוץ השינויים ההכרחיים להחייאת תהליך השלום. כך, למשל, הקהילה הבינלאומית עסוקה בשימור הרשות הפלסטינית ושלטונו של אבו מאזן, מתוך חשש שהרשות הפלסטינית תקרוס ובמקומה ישרור כאוס, במקום להפעיל את הלחץ הדרוש לשיפור המצב. חלק מהמשתתפים טענו שהגיע הזמן לחשוב מחוץ לקופסא – ובפרט מחוץ לקופסא של אוסלו – על מנת לבחון גישות אחרות ליישוב הסכסוך.

צריך להשקיע מאמצים בטיפול בפערים הכלכליים שקיימים בין ישראלים ופלסטינים. ישנן כיום הזדמנויות לעצב מחדש את ההנהגה הפלסטינית ולתווך בין הפלגים הפלסטיניים השונים לשם גיבוש הנהגה מאוחדת. ללא הנהגה פלסטינית מאוחדת, בלתי אפשרי יהיה להשיג שלום בר-קיימא. יש צורך לסייע לצמיחתם של מנהיגים פלסטינים חדשים, צעירים יותר, מחוץ למסגרות של פת"ח ואש"פ.

ישנה כיום אפשרות לבצע מחווה כלפי העם הפלסטיני. לאור המצב ההומניטרי הקשה בסוריה, ניתן להציע לפלסטינים ממחנה הפליטים אל-ירמוק שבסוריה מקלט בגדה המערבית, מבלי שהדבר ייחשב כבעל השלכות עקרוניות על סוגיית מעמד הפליטים.

יש שמאמינים שישראל צריכה לשוב ולקדם את פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני במסגרת קונפדרציה עם ירדן. ישנו חשש ירדני שישראל תספח את הגדה המערבית ותדחק פלסטינים לתוך ירדן, והדבר מציב הזדמנויות לדון בהסדר קבע שתוצאותיו ישרתו את ישראל, ירדן והפלסטינים כאחד. עם זאת, האתגר המידי הוא למנוע אינתיפאדה שלישית והקצנה של הפלסטינים בהשפעת דאע"ש.

2. ביטחון אזורי ודיפלומטיה

על ישראל להיות מעורבת יותר בתהליכי השינוי באזור: זהו אינטרס ישראלי לגלות פעלתנות מדינית אזורית רבה יותר בתקופה בה המזרח-התיכון עובר שינויים משמעותיים. בהתחשב בצמצום התפקיד הביטחוני שממלאת ארה"ב במזרח-התיכון – בין אם במתכונן ובין אם לאו – שומה על ישראל להגדיר מחדש את האסטרטגיה הביטחונית שלה. בניגוד לתפיסת הביטחון הלאומי שלה, ישראל מסתמכת יתר על המידה על ארה"ב להבטחת ביטחונה. זה צריך להשתנות. אפשרות אחת היא לפתח יחד עם מדינות אחרות באזור מסגרת לביטחון אזורי במודל דומה ל-OSCE (הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה). זוהי הזדמנות לבנות מסגרת להגברת השקיפות בין השחקנים השונים ולהפחית את חוסר האמון והתחרות המאפיינים את האזור.

דאע"ש, הסכם הגרעין ואיראן: שיתופי פעולה גלויים בין ישראל למדינות האזור עדיין מהווים נושא רגיש במיוחד עבור העולם הערבי והמוסלמי. עם זאת, ישנן כיום הזדמנויות לשיתופי פעולה אד-הוק עם גורמים באזור, אשר יוכלו לסייע בקידום שיתוף פעולה אזורי בטווח הארוך.

ישראל נותרה מחוץ למלחמה בדאע"ש, למרות שהיא שותפה לאינטרס בהבסת האיום הגובר מצד הארגון. ישראל יכולה לבחור לשלוח את חיל האוויר שלה להפיץ מטרות דאע"ש בסוריה כמחווה, לא רק כלפי בנות בריתה האירופיות אלא גם כלפי אויבים ארוכי-שנים שלה – איראן, שלטון אסד בסוריה, ומדינות המפרץ הסוניות – הנחושות להביס את הארגון

הקיצוני. מהלך שכזה מציב סכנות ברורות; הוא עלול שלא להיתפס כמחווה על ידי כוחות ערבים ואסלאמיים אלא דווקא להזין רגשות אנטי-ישראליים לאור מה שייראה כלקיחת חלק במאמץ בינלאומי לפירוק סוריה.

בין משתתפי הדיון היו שגרסו שהסכם הגרעין עם איראן, למרות ההתנגדות הנחרצת אליו מצד ממשלת נתניהו, עשוי לאפשר לישראל לזהות אינטרסים אזוריים משותפים עם איראן, במקום לראות את איראן רק כבעיה.

3. הסכסוך הישראלי-פלסטיני מקשה על ישראל לקשור קשרים באזור

הסוגיה הפלסטינית היא מכשול עיקרי בפני מעורבות ישראלית משמעותית יותר במזרח-התיכון ובפני יכולתה למלא תפקיד בעיצוב עתיד האזור. אם תעשה ישראל צעדים ממשיים לקראת יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הרי שהיא תוכל לממש את ההזדמנויות הקיימות כיום לקשר עם האזור. כרגע, לישראל יש יכולת השפעה רק על המדיניות של מצרים וירדן הודות להסכמי השלום והתיאום הביטחוני הקרוב איתן. אך מצרים וירדן אינן בעלות השפעה רבה במזרח התיכון כיום. שלושת הכוחות המובילים באזור הם איראן, תורכיה וערב הסעודית, ועם אף אחת מהן אין לישראל יחסים קרובים. אם ישראל רוצה להפוך לשחקן אזורי משמעותי עליה להסיר מכשולים אשר מונעים ממנה לעשות זאת, ובראשם הסכסוך עם הפלסטינים.

לישראל יש קשרים בעלי אופי מגוון עם מדינות המפרץ השונות, ואין לצפות לדפוס יחסים אחיד עם כל מדינות ה-GCC (מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ). קטאר קרובה לתורכיה ותומכת באחים המוסלמים, לרבות חמאס. ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, לעומת זאת, רואות באחים המוסלמים איום רציני, ועל כן שותפות לסלידתה של ישראל מחמאס. יש פוטנציאל לשיתוף פעולה עם מדינות אלו, גם לאור אינטרסים משותפים אחרים. ואולם, שתי המדינות יימנעו מקשר פומבי ופתוח עם ישראל כל עוד הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו מתקדם לקראת פתרון, בעיקר בשל רגישות הנושא בקרב הציבור שלהן. הסכסוך הישראלי-פלסטיני סיכל פעמים רבות ניסיונות של ישראל ליצור קשרים עם האזור, וכך קורה גם כיום.

ב. יחסי ישראל ארצות הברית

1. השפעת הנסיגה האמריקאית מהאזור על ביטחון ישראל

אחד השינויים המשמעותיים המתרחשים כעת במזרח-התיכון נוגע ליחסי ישראל-ארה"ב. העצמאות שמפתחת ארה"ב בתחום ייצור האנרגיה מפחיתה בהדרגה את האינטרסים שלה במזרח-התיכון. נראה כי וושינגטון מעוניינת יותר ויותר לקחת חלק בניהול הביטחון באזור ביחד עם שותפים מקומיים, במקום לשאת בעיקר הנטל לבדה. משמעות הדבר היא מעורבות ישירה פחותה יותר של ארה"ב בביטחון ובעניינים פוליטיים במזרח-התיכון. עם זאת, עדיין ישנו קונצנזוס באמריקה בדבר הצורך בתמיכה איתנה בישראל. הנשיא אובמה הבהיר כי שמירה על בנות-בריתה הוא אינטרס אסטרטגי עקבי של ארה"ב במזרח-התיכון. ואף על פי כן, ישראל עלולה להיפגע, לאור המצב הבעייתי בו היא מסתמכת יותר מדי על ארה"ב, אשר הולכת ומפחיתה את מעורבותה במזרח-התיכון.

2. חילוקי דעות בנושא הפלסטיני

ישנו נתק גובר בין וושינגטון לתל-אביב על רקע הימשכות הסכסוך עם הפלסטינים, ועל רקע מדיניות ממשלת נתניהו שעוסקת בשימור הסטטוס קוו ושנמצאת בתחושת איום קיומי על ישראל. סירובה של ממשלת ישראל להתקדם באופן ממשי בתהליך השלום מעיב על היחסים

עם ארה"ב, ויחסים אלו צפויים להוסיף ולהיתקל בקשיים כל עוד יש סכנה לאופי הדמוקרטי של ישראל בשל מדיניותה כלפי הפלסטינים והימשכות הכיבוש.

יחד עם זאת, הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו נמצא עוד בראש סדר היום המדיני בושינגטון. יש לממשל האמריקאי סוגיות חוץ דחופות יותר להידרש להן. על כן, ישנה סבירות נמוכה בלבד שארה"ב תקדם יוזמות שלום חדשות בשארית כהונתו של הנשיא אובמה. בנוסף, ישנו סיכוי אמתי שגם הממשל האמריקאי הבא לא יתעדף את הנושא, ויימנע מהצגת יוזמות שלום חדשות. ללא מעורבות אמריקאית משמעותית, יהיה קשה להשיג שלום ארוך טווח עם בין ישראל לפלסטינים.

3. שינוי עמדות בארה"ב

תומכי ישראל בארה"ב מודאגים כי ישראל לא תוכל להישאר מדינה דמוקרטית בעודה מתחזקת את הכיבוש ומדגישה את האופי היהודי שלה. בעיה נוספת עבור ישראל היא הטינה הגוברת כלפיה בקרב יהודים אמריקאים צעירים ובקרב הדרגים הנמוכים יותר בממשל, בפרט במחלקות ההגנה והמדינה. עם עלייתם של פקידיים אלו בהיררכיה הארגונית והתגברות השפעתם על קביעת מדיניות, ארה"ב צפויה להפוך סלחנית פחות ביחס להתנהלות ישראל. גם יחסיה של ישראל עם המפלגה הדמוקרטית נפגעו לאחרונה, בעקבות מאמציו של נתניהו לטרפד את הסכם הגרעין עם איראן שהוביל הנשיא אובמה.

ג. יחסי ישראל-אירופה

1. על אירופה להראות מנהיגות

אירופה ממעיטה להשתמש ביכולת ההשפעה שלה על ישראל ועל ארה"ב בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. לאור זאת, יעילות המעורבות של אירופה בניסיונות ליישוב הסכסוך היא נמוכה מכפי שהייתה יכולה להיות, ועל האיחוד האירופי לפעול לשנות זאת. הצעד הראשון בכיוון זה הוא שלאיחוד האירופי תהיה מדיניות חוץ וביטחון אחידה כלפי ישראל. אירופה מכירה בישראל בקווי 1967 בלבד, וזהו עיקרון שמנחה את המדיניות האירופית. העובדה שהביקור הראשון של פרדריקה מוגריני, נציבת החוץ של האיחוד האירופי, היה לישראל ולרשות הפלסטינית העידה על הרצינות שמייחסת אירופה לסוגיה, וזהו דבר מבורך. מוגריני היא שחקן חדש בזירה, שיכולה לסייע לאיחוד האירופי למצוא תפקיד משמעותי, ועצמאי מהתפקיד האמריקאי, בקידום השלום.

דעת הקהה הישראלית עדיין מתייחסת לאירופה באהדה. סקר מכון מיתווים לשנת 2015 הראה שכ-30 אחוז מהישראלים חושבים שישראל שייכת לאירופה, וישראלים רבים הם גם אזרחים של מדינות אירופיות או בעלי שורשים אירופים. עם זאת, בצד האירופי אין רמת קרבה שכזו ביחס לישראל. פוליטיקאים אירופים נמצאים תחת לחץ מקהלה הבוחרים שלהם להרחיק עצמם מישראל וממדיניותה כלפי הפלסטינים, אשר מעוררת התנגדות גדלה בקרב הציבור האירופי. אם הכיבוש הישראלי בשטחים יימשך, סביר שהאיחוד האירופי יכיר לבסוף במדינה פלסטינית.

2. סימון מוצרי התנחלויות

החלטת האיחוד האירופי לסמן מוצרי התנחלויות היא מסר לישראל כי האיחוד האירופי מוכן לקחת צעדים כדי לשקף את התנגדותו לכיבוש הישראלי ולמפעל ההתנחלויות. ההחלטה על סימון מוצרי ההתנחלויות מצביעה על גישה חדשה להתנהל מול הסכסוך הישראלי-פלסטיני לאור כישלון תהליך השלום. דבר דומה ניתן לומר גם ביחס לתנועת החרם, הגם שזו אינה קשורה להחלטה האירופית, בניגוד למה שיש המנסים לטעון.

יש בישראל שטוענים כי האיחוד האירופי אינו עקבי ביחסו לישראל. שמצד אחד, מוגריני משמיעה הצהרות תמיכה בישראל ומופיעה בכלי התקשורת הישראלים. ושמצד שני, האיחוד פועל לסימון מוצרי התנחלויות. אחרים טוענים שאין בכך כל סתירה. הרי ההחלטה על סימון המוצרים רק מדגישה את ההכרה והתמיכה רבות-השנים של אירופה בישראל, אבל רק בקווי 1967. סימון מוצרי ההתנחלויות מבהיר שוב שהאיחוד האירופי אינו מכיר בהתנחלויות שמעבר לקו הירוק כחלק ממדינת ישראל.

האיחוד האירופי מפגין חוסר-עקביות ביחס לרעיונות מדיניים שהוא מעלה. כך, למשל, בדצמבר 2013 הציע האיחוד לישראל ולפלסטינים תמריץ לשלום בדמות שדרוג עתידי של היחסים עם אירופה למעמד של שותפות מועדפת מיוחדת. האיחוד קידם את ההצעה הזאת במהלך 2014, אך לכל אורך 2015 היא לא הוזכרה כלל. הרעיון צץ לפתע שוב בראשית 2016, במקביל להחלטה על סימון מוצרי ההתנחלויות. דוגמא נוספת לחוסר-העקביות המדיני גלומה ברעיון להקים קבוצת תמיכה בינלאומית לתהליך השלום. בתחילה זכה הרעיון לגיבוי מצד האיחוד האירופי, מאוחר יותר מוגריני התנגדה לו, ובהמשך הוא הופיע שוב בהחלטת שרי החוץ האירופיים.

3. חשיבותה הגוברת של גרמניה

גרמניה היא כיום המדינה החשובה ביותר באיחוד האירופי. בנוסף, גרמניה רואה עצמה כבת-ברית קרובה של ישראל, אולי שנייה רק לארה"ב. גרמניה היא ספקית הנשק השנייה בחשיבותה עבור ישראל, והיא מעניקה גם לישראל תמיכה מתמשכת בפורומים בינלאומיים שונים. יכולת ההשפעה הגבוהה של גרמניה צריכה לקבל ביטוי גם במדיניותה בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אם כי קשה לה לנקוט מדיניות עצמאית מזו של האיחוד האירופי.

אסור להתייחס לקשר המיוחד בין ישראל לגרמניה כאל מובן מאליו. מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים אינה מתקבלת בעין יפה על ידי הציבור בגרמניה, והדבר מפחית את התמיכה בישראל. פחות מ-50% מהגרמנים רואים כיום את ישראל באור חיובי. חוסר שביעות הרצון בגרמניה מהמדיניות הישראלית בא לידי ביטוי גם במגרש הפוליטי. פוליטיקאים גרמנים משמיעים לעיתים קרובות באזני מקביליהם הישראלים דברי ביקורת על הכיבוש, והדבר מוביל לא אחת לחיכוכים בין הצדדים. בעוד הציבור הישראלי נוטה לראות את גרמניה באור חיובי, עמדת ממשלת ישראל היא חיובית פחות. חיכוכים מדיניים בין המדינות צפויים להתרבות, אם מדיניות ישראל ביחס לפלסטינים לא תשתנה.

למרות מעמדה הבינלאומי העולה של גרמניה, והיכולת שלה לתפוס עמדת מנהיגות בולטת יותר בהקשר הישראלי-פלסטיני, עיקר המאמץ הגרמני מופנה לסוגיות פנים-אירופיות. גרמניה משקיעה, וצפויה להוסיף ולהשקיע, מאמצים רבים בשימור האחדות האירופית.

4. גרמניה כמפייסת בין תורכיה לישראל

גרמניה יכולה ללא ספק למלא תפקיד משמעותי במאמצים לשיקום יחסי ישראל-תורכיה. נוסף על היחסים המיוחדים שלה עם ישראל, לגרמניה יש קשר חזק גם עם תורכיה. לקשר זה יש מרכיב היסטורי, שנמשך כבר כ-250 שנה, ויש גם מרכיבים עכשוויים משמעותיים: יותר משלושה מיליון גרמנים ממוצא תורכי גרים בגרמניה, וגרמניה היא שותפת המסחר הגדולה ביותר של תורכיה.

לגרמניה יש אינטרס להבטיח את יציבותה של תורכיה, ועל כן יש לה גם אינטרס לשקם את היחסים הטעונים בין שתי השותפות הקרובות לה ביותר באזור – תורכיה וישראל. התנאים לשיקום יחסי ישראל-תורכיה הבשילו בשלהי 2015, וגרמניה צריכה למלא תפקיד מרכזי במימוש ההזדמנות שנוצרה.