

## ישראל מול הממשל האמריקני – מאזן ביניים

זכי שלום

מבט על, גיליון 236, 2 בינואר 2011

באחרונה נשמעים קולות רבים המצביעים על 'מצבה המדיני העגום' של מדינת ישראל. בחלק ניכר מן ההתבטאויות מתוארת מדיניות החוץ של מדינת ישראל – לפחות בשנתיים האחרונות – כשרשרת מתמשכת של כשלים ונסיגות. הצהרתן של מספר מדינות בדרום אמריקה על הכרתן במדינה פלסטינית בגבולות 1967 משמשת כר פורה ל'הוכחת' תקפותה של תמונת מצב זו.

בפני מדינת ישראל אכן ניצבים אתגרים מדיניים חמורים הנובעים בעיקר ממערכת היחסים המורכבת עם הממשל האמריקאי. אתגרים אלה – ובצידם כשלים שהתגלו בשנתיים האחרונות – אינם צריכים להעיב על ההישגים החשובים שהיו לישראל בתקופה זו מול ממשל הנשיא אובמה. במאמר זה אתמקד בהישגיה המדיניים של ישראל מול ארצות הברית במהלך השנתיים האחרונות.

מנקודת ראותה של ממשלת נתניהו, 'נקודת הפתיחה' במערכת יחסיה עם ממשל הנשיא אובמה הייתה נמוכה למדי. המפגש הראשון של נתניהו עם הנשיא אובמה (מאי 2009) ונאומו של הנשיא אובמה באוניברסיטת קאהיר (יוני 2009) נראו כמהלכים שעלולים היו להוביל את מערכת היחסים בין שתי המדינות לשפל חמור מן הבחינות העיקריות הבאות: א. נראה היה כי הממשל מבקש להתעלם מן ההבנות שהושגו בין ממשלות שרון ואולמרט לבין ממשל הנשיא בוש בסוגיית ההתנחלויות. ב. הממשל הציג יעד שכמעט ואינו ניתן למימוש – הפסקה מוחלטת של הבניה בהתנחלויות. ג. יעד זה קיבל דימוי של תכתיב חד צדדי מצד ארה"ב, ולא של דרך פעולה שהושגה באמצעות דיאלוג, כפי שמתחייב ממערכת היחסים שעוצבה בין ישראל וארה"ב לאורך שנים. ד. התביעה להפסקה מוחלטת של הבניה בהתנחלויות ביטאה יעד העומד בסתירה מוחלטת לבסיס האידיאולוגי של מפלגתו של ראש הממשלה ולמצע שעל פיו הוא נבחר להנהיג את המדינה. ה. הנשיא העמיד באורח מפורש את מוסד הנשיאות ואת יוקרתו האישית סביב מתווה הפעולה עליו הכריז ברוב עם.

נאום אובמה ותביעותיו החד-משמעיות מישראל הציבו את ממשלת נתניהו במסלול שבו קיימות לכאורה שתי אופציות – האחת חמורה מן השנייה: א. הליכה למסלול של התנגשות עם ממשל הנשיא אובמה עוד כשהיה בשיא כוחו ובשיא הפופולאריות שלו על כל הסיכונים החמורים המשתמעים מכך. ב. קבלת תביעת הנשיא והסתכנות סבירה בהתרסקות הקואליציה הקיימת, נפילת הממשלה, ואולי אף בחירות חדשות, שאת תוצאותיהן קשה כמובן להעריך.

למרות נתוני פתיחה קשים אלה, בסופו של דבר הצליחה ממשלת נתניהו לחמוק 'בעור שיניה' משתי אופציות חמורות אלה. היא הצליחה לתעל את תביעותיו של הנשיא לדיאלוג מתמשך עם שליחו למזרח התיכון, ג'ורג' מיצ'ל. בסיומו של אותו דיאלוג התבססו כללי משחק, נוחים למדי למדינת ישראל, שונים במידה רבה מאלה שביקש ממשל אובמה לבסס: א. הממשל הכיר, ולו ביחצי פה, בקיומן של הבנות קודמות בין ישראל וארצות הברית בסוגיית הבנייה בהתנחלויות, הגם שבפועל הוא הפך אותן לחסרות רלבנטיות במציאות שנוצרה. ב. בפועל, הממשל קיבל את עמדת ישראל שקידום תהליך השלום צריך להיעשות במסגרת של משא ומתן בין שני הצדדים ולא של תכתיב ב'שלט רחוק'. ג. הממשל קיבל למעשה את עמדת ישראל שיש להציג יעדים ריאליים להשגה בסוגיית ההתנחלויות. מערכת הבנות וכללי משחק אלה ביטאו הישגים בלתי מבוטלים של ישראל ביחסיה עם הממשל האמריקני.

בהמשך ניסה ממשל אובמה ליישם טקטיקה דומה לזו שבאה לביטוי בנאום קאהיר - הפעם בהקשר להקפאת הבניה במזרח ירושלים. זאת בעקבות המשבר החמור שפרץ סביב אישורי הבניה בירושלים

במהלך ביקורו של סגן הנשיא ביידן בארץ. גם במקרה זה הצליחה ממשלת נתניהו לתעל את תביעותיו הנחרצות של הממשל, שקיבלו ביטוי בדרך של הצגת שאלות המחייבות תשובות ברורות, לדיאלוג בין שתי המדינות. בסופה של התדיינות ארוכה ונפתלת רצופה קנטורים וכיפופי ידיים, הובהר לממשל כי ירושלים היא קו אדום מבחינת מדינת ישראל וכי ברמה ההצהרתית, להבדיל מן הרמה המעשית, ישראל לא תוכל לקבל תביעה להקפאת הבניה בעיר הבירה שלה. העדר תגובה נגדית נחרצת מצד הממשל להבהרות אלה של ישראל יצרו דה פאקטו הבנה בעלת חשיבות מדינית רבה, ונוחה לישראל, בסוגיית מעמדה של ירושלים והזכות של ישראל לבנות בה.

ה'מערכה' האחרונה בדיאלוג בין שתי המדינות התמקדה בראשיתה סביב בקשת/תביעת הממשל להקפאת הבניה בהתנחלויות למשך תקופה מוגבלת של שלושה חודשים. במסגרת ההתדיינות סביב בקשה זו עוצב עקרון חשוב נוסף בכללי המשחק בין ישראל וארצות הברית, גם הוא, נוח למדי לישראל; דהיינו, ההבנה שבקשת הממשל להמשך ההקפאה מותנית במתן תמורה הולמת לישראל בגין הסכמתה. בכך, נשבר במידה רבה העיקרון על פיו פעל הממשל קודם לכן, ולפיו ישראל אמורה לקבל את תביעות הממשל באורח חד צדדי וללא תמורה. במהלך ההתדיינות סביב בקשת הממשל להקפאה דרשה ישראל תמורה להסכמתה. כאשר הסתבר שהממשל אינו מוכן לתת את התמורה ירדה סוגיית ההקפאה מעל הפרק.

כבדרך אגב וכמעט בלי משים נתקבעה במהלך השנתיים האחרונות הבנה נוספת, חשובה מאוד במערכת היחסים שבין ישראל וארצות הברית: ההכרה שיש ליצור בידול ברור בין מישור מערכת היחסים האסטרטגיים בין שתי המדינות ועמדותיה של ארצות הברית בארגונים בינלאומיים והתהליך המדיני לקראת הסדר עם הפלסטינים. הבנה זו קיבלה ביטוי בכך שלמרות המחלוקות הקשות בין שתי המדינות בהקשר לתהליך השלום, וההתנגחויות הפומביות, נשמר ואף התחזק הקשר בין שתי המדינות במישור האסטרטגי. מעבר לכך ארצות הברית הקפידה במהלך השנתיים האחרונות להפגין תמיכה מרשימה בישראל מול מתקפות קשות נגדה במערכת הבינלאומית. זו תמונת מצב שלא תמיד הייתה שרירה בעבר, ואין ספק שהיא נותנת ביטוי להישג מדיני חשוב של ישראל, לפחות לעת עתה.

ולבסוף, בנאומה האחרון בפורום סבן נתנה מזכירת המדינה ביטוי – חלקו מרומז, חלקו מפורש יותר – לנכונות הממשל ללכת לקראת ישראל בחלק מן התביעות שזו מציגה במסגרת תהליך השלום. במסגרת זו הבהירה ארצות הברית באורח ברור למדי, כי הסדר ישראלי-פלסטיני צריך להביא לסיום מוחלט של הסכסוך בין שני הצדדים 'אחת ולתמיד'. משמעות הדבר היא, כי הממשל קיבל, ולו בצורה מעומעמת, את תביעת ראש הממשלה, כי לאחר השגת הסדר לא יהיה מקום לתביעות נוספות של הצד הפלסטיני ממדינת ישראל. כמו כן הבהירה קלינטון, כי הממשל מקבל את עמדת ישראל ולפיה מדינת ישראל היא מדינת העם היהודי ויש זיקה היסטורית-דתית ברורה של העם היהודי לארץ ישראל. לבסוף, מזכירת המדינה נתנה ביטוי לצורך לגבות הסדר ישראלי-פלסטיני בהסדר ישראלי-ערבי בעל אופי אזורי מקיף, שיכלול גם מימד של נורמליזציה כפי שישראל תובעת מזה שנים. גם זו עמדה שהנהגה בישראל הובילה בשנים האחרונות.

לסיכום, תמונת המצב שהוצגה לעיל מצביעה על כך, כי בשלב זה לפחות הצליחה מדינת ישראל לתמרן היטב בתוך מציאות מורכבת רווית 'מוקשים נפוצים', ולהימנע מ'שבירת כלים'. יחד עם זאת, מן הראוי להבהיר כי ביחסי שתי המדינות נותרו עדיין מחלוקות מדיניות קשות ומהמורות גדולות. הישגיה של ממשלת ישראל עדיין אינם מקובעים באורח איתן שאינו ניתן לערער. הם בפירוש אינם בלתי הפיכים. תמונת מצב זו יכולה להשתנות באחת אם יחליט הנשיא אובמה לקחת לידי את הטיפול בהשגת הסדר ולתבוע מישראל להפקיד בידיו 'פיקדון' ובו הבהרות מפורשות ומפורטות של עמדותיה בסוגיות הליבה, ובעיקר גבולות המדינה, סוגיית הפליטים ומעמדה של ירושלים. זו אפשרות סבירה בהחלט, וטוב תעשה ממשלת ישראל אם תיערך לקראתה בהקדם.