

מבט על, גיליון 257, 118 במאי 2011

יחסי ישראל-ארצות הברית לקראת ביקור ראש הממשלה בושינגטון: כיצד ניתן לשקם את האמינות?

זכי שלום

מבוא

מאז תחילת כהונתו של ממשל הנשיא אובמה, מתאפיינים יחסיו עם ממשלת ישראל במידה גדולה של חוסר אמון וחשדנות. על רקע זה יש עניין רב במאמר שפרסם לאחרונה אליוט אברמס, חוקר בכיר במועצה ליחסי חוץ בניו יורק שהיה ממונה על המזרח התיכון במועצה לביטחון לאומי בממשל הנשיא בוש. המאמר סוקר את מצבו העגום של תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ומתמקד, בין השאר, בפגיעה הקשה ביחסי האמון בין הנשיא אובמה וראש הממשלה נתניהו. העדר יחסי אמון, הוא קובע, פוגע ביכולת הצדדים לאמץ צעדים נועזים ומרחיקי לכת הנדרשים לקידום תהליך השלום. עיקר הביקורת על מצב זה מוטלת, לדעת אברמס, על הנשיא אובמה.

שורש הבעיה – ההתמקדות בהתנחלויות

אליבא דאברמס הגורם המרכזי לכישלוננו של ממשל הנשיא אובמה בקידום הסדר ישראלי-פלסטיני נעוץ בעובדה שהוא שם את הדגש בעיקר על סוגיית ההתנחלויות. על בסיס זה תבע ממשל אובמה מישראל להקפיא לחלוטין את הבנייה בהתנחלויות, כולל ירושלים. תביעה זו קיבלה ביטוי פומבי ודרמטי בנאום אובמה בקהיר ב-4 ביוני 2009.

ישראל מתחו ביקורת על עמדה זו של ממשל אובמה, תוך הצגתה כמנוגדת למערכת הבנות שסוכמה בין ממשל הנשיא בוש ובין ממשלות שרון ואולמרט סביב הבנייה בהתנחלויות. מלכתחילה דחה ממשל אובמה טענות אלה על הסף, ובהמשך – הציגן כבלתי רלבנטיות למציאות החדשה שנוצרה עם כניסתו לתפקיד.

בצל מחלוקות קשות וחשדנות עמוקה נפתח בסופו של דבר דיאלוג ישראלי-אמריקני ממושך ואינטנסיבי, שבסיכומו הושגה הבנה על הקפאה למשך עשרה חודשים.

משבר האמון סביב סוגיית הסדר הקבע

סוגיה הבנייה בהתנחלויות נמצאת עתה מאחורינו. היא, ללא ספק, הותירה "צלכת" על יחסי האמון בין שני הממשלים. עתה עומדת על הפרק אפשרות שהממשל יציג תכנית הסדר משלו, שתתבסס, בקווים כלליים, על מתווה של הקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 וחלוקת ירושלים. על רקע זה, בין השאר, העלה אברמס לאחרונה סוגיה רחבה יותר של התכשורת הממשל להבנות אסטרטגיות בין ישראל וארצות הברית סביב הסדרי הקבע. הבנות אלה באו לידי ביטוי במכתבי בוש לראש הממשלה שרון ב-14 באפריל 2004. הבהרות אלה סוכמו לאחר שראש הממשלה שרון הגיע למסקנה כי אין לו פרטנר של ממש בצד הפלסטיני, וכי ישראל חייבת לעצב את גבולותיה באורח חד צדדי. כצעד ראשוני הכריע שרון על הנסיגה מרצועת עזה ועקירת ההתיישבות הישראלית בתוכה. את "התמורה האידיאולוגית" ("ideological compensation"), כפי שניסח זאת שרון, הוא ביקש לקבל מן הממשל האמריקני. הנשיא בוש נעתר לבקשת שרון והבהיר את עמדותיו בשתי סוגיות יסוד הנוגעות לתהליך השלום: א. לפליטים הפלסטינים אין "זכות שיבה" למדינת ישראל, ומימוש זכויותיהם

יצטרך להיעשות במסגרת המדינה הפלסטינית שתקום. ב. התביעה לחזרה לגבולות 1967 אינה מציאותית על רקע קיומן של גושי התנחלויות גדולים בגדה המערבית. אולם, קובע אברמס, התחייבויות אלה של ארצות הברית נשכחו ונעזבו (forgotten and abandoned) על ידי ממשל הנשיא אובמה, אשר התייחס אליהן כאל מחווה אישית של הנשיא בוש כלפי ראש הממשלה שרון (abandoned some kind of private gesture by Bush in a personal note to Sharon). התכחשות זו של הנשיא להתחייבויות חגיגיות בין בני ברית, קובע אברמס, היא שגיאה ענקית של הנשיא אובמה. היא מערערת לא רק את הערך של התחייבויות קודמות של ארצות הברית, אלא גם את אמינות הצהרותיו העתידיות של הנשיא עצמו. ממילא היא מפחיתה את נכונותה של ישראל לקבל עליה סיכונים בהקשר להסדר שלום. וכך ניסח אליוט אברמס את ביקורתו החריפה על ממשל אובמה בהקשר זה:

This devaluation of solemn pledges among allies has been a huge Obama mistake, for it undermines the value not only of past American pledges but of his own future words as well and makes Israel far less likely to take risks for peace.

נקודת המבט של ממשל אובמה

קביעותיו של אברמס מצירות תמונת מצב נוחה מאוד לישראל, ומתעלמות במידה רבה מתחושות הרווחות בממשל וגם בחוגים פוליטיים שונים בישראל, כי האשמה להתערערות יחסי האמון בין ישראל לארצות הברית מוטלת בעיקר על כתפיו של נתניהו. הצהרותיו ועמדותיו בסוגיית ההסדר, כך נטען לא אחת, מתאפיינות ברמה גבוהה של חוסר בהירות, ובסתירות פנימיות. נתניהו, כך נטען, ברמות משתנות של אינטנסיביות, מנסה להוליך שולל הן את הרשות הפלסטינית והן את הממשל בהפרחת הצהרות ערטילאיות על מחויבותו לשלום הכרוך בויתורים כואבים. ואולם, בפועל כל מטרתו היא להרוויח זמן ולקבע את הסטאטוס קוו הקיים.

על רקע זה, בין השאר, הוא "סנדל עצמו לדעת" בקואליציה שברור לו כי היא לא תאפשר לו ליזום מהלכים מדיניים מרחיקי לכת. תגובתו המהירה והפומבית להסכם האיחוד בין הפתח לחמאס והבהרתו כי לא יוכל להתקיים משא ומתן עם הפלסטינים בצל הסכם כזה לא יכולה שלא ליצור את הרושם, כי הוא עט על המהלך השגוי של הרשות הפלסטינית כמוצא שלל רב. כל זאת בתקווה שיצדיק את המשך הקיפאון המדיני מבלי שניתן יהיה להטיל עליו את האחריות לכך.

נתניהו יכול היה, ועדיין יכול, ליזום שינוי הרכב הקואליציה כך שיהיה בידיו מרחב תמרון רחב יותר מזה שיש לו כיום. הטענות ולפיהן פעילות הבניה בהתנחלויות אינה משנה באורח מהותי את "יחסי הכוחות" ותאפשר גם בעתיד לממשלת ישראל לסגת מהן נכונה אולי תיאורטית. בפועל המספר ההולך וגדל של ישראלים החיים ביהודה ושומרון, כולל במאחזים שמעמד חלק מהם הופך להיות מקובע באורח הדרגתי, יוצרים בשטח מציאות בלתי הפיכה שלא תאפשר הקמת מדינה פלסטינית הלכה למעשה.

מפגש נתניהו-אובמה – פתח למפנה אסטרטגי

המפגש הקרוב בין נתניהו והנשיא אובמה מתקיים בשעת חסד נוחה לשני המנהיגים. "ציר הרשע" בראשותו של איראן וסוריה נמצא במשבר קשה ועוצמתו, כך ניתן להתרשם, הולכת ופוחתת. יריביה של איראן, ובראשן ישראל וארצות הברית, הצליחו, ככל הנראה, לפגוע בקצב המימוש של הפרויקט הגרעיני האירני. לאיראן, הטרודה בבעיות פוליטיות וכלכליות קשות ובמחלוקת חמורה בתוך ההנהגה אין מענה של ממש לאתגר זה. הציר השני, סוריה, נמצאת במצב העלול להידרדר למלחמת אזרחים והשלטון הקיים נאבק על קיומו תוך בידוד בינלאומי הולך וגובר. בני בריתה של איראן, החמאס והחיזבאללה, ספגו פגיעות קשות מידי ישראל ונרתעים מפעילות העלולה להביא לעימות צבאי נרחב. הצלחתה המרשימה של מערכת "כיפת ברזל" מנטרלת במידה רבה את האיום הרקטי שבצילו יצרו שני ארגונים אלה "מאזן אימה" מול ישראל.

חופש הפעולה של ישראל מול החמאס רחב ביותר, הביקורת, הפנימית והחיצונית, על תגובותיה הצבאיות של ישראל מתונה בהרבה מבעבר. בזירה הבינערבית ניכרת העזה גדלה והולכת של ציר המדינות "מתונות" ובראשן סעודיה לעמוד בנחישות מול האיום האיראני. הסיוע הצבאי שהגישה סעודיה למשטר בבחריין, כולל משלוח כוחות צבא, הצליח, ככל שניתן להתרשם, לדכא את המרי נגד המשטר. זהו אתגר חדש לאיראן. לא ברור כיצד תוכל לעמוד מולו.

בזירה הפנימית הפוליטית נהנים שני המנהיגים מתחושת כוח ומיציבות רבה. חיסולו של מנהיג אל קאעדה בן לאדן והפעילות המאסיבית של ארה"ב נגד לוב וראשי ההנהגה בה מחקו באחת את תדמית המנהיג הרכרוכי וחסר הנחישות שדבקה באובמה מאז נכנס לתפקידו. הסתבר שיש לו יכולת להפגין שרירים היכן ומתי שצריך. מעמדו בדעת הקהל האמריקנית התחזק, ובשלב זה נראה כי סיכוי לזכות בתקופת כהונה שנייה בנשיאות ארה"ב גבוהים למדי. גם מעמדו של נתניהו יציב למדי. לאחר שצלח שורה של פרשיות מביכות, התייצב מעמדו הפוליטי ולא נראה איום של ממש על הקואליציה בראשותו.

נסיבות אלה מאפשרות, לכאורה, לשני המנהיגים לקבל הכרעות היסטוריות בהקשר לתהליך המדיני ולממש אותו, הגם שחוסר היציבות ותחושת אי הוודאות השוררת עתה באזור יוצרת קשיים לא פשוטים בהקשר זה.

אולם תנאי מוקדם לכך הוא הסרת עננת חוסר האמון השוררת ביניהם. רק היא תאפשר להם את הפתיחות והתעוזה הנדרשים למהלכים דרמטיים ומרחיקי לכת בכיוון של הסדר. בידיהם הדבר. כדי ליצור מערכת של אמון עם מדינת ישראל יצטרך הנשיא לשכנע את ראש הממשלה ואת דעת הקהל בישראל כי הוא קשוב היטב לחששותיה של מדינת ישראל ולסיכונים החמורים הכרוכים מבחינתה בדרך להסדר שלום עם הפלסטינים. הוא יהיה חייב להבהיר, באורח פומבי ובלשון חד משמעית, כי ממשלו יעשה כל אשר לאל ידו כדי להבטיח שבטחונה הלאומי של מדינת ישראל במובן הרחב ביותר לא ייפגע אם תלך להסדרים מדיניים עם הפלסטינים.

ראש הממשלה, מצידו, יצטרך לעמול קשה, כדי לשכנע את הממשל האמריקני, כי הוא, באמת ובתמים, מוכן לסטות ולהתנתק מ"מורשתו האידיאולוגית" ומבסיס כוחו הפוליטי כדי להביא למפנה היסטורי ודרמטי במעמדה של מדינת ישראל וביחסיה עם העולם הערבי בכלל, ועם הפלסטינים בפרט. בהקשר זה יצטרך ראש הממשלה להבהיר כי יהיה מוכן בשלב הולם של המשא ומתן לתת ביטוי פומבי ומפורט לעמדותיו בסוגיות הסדר הקבע – גבולות, פליטים ומעמדה של ירושלים.