

ישראל וארצות הברית - אתחול היחסים

עודד ערן ומיכל חטואל רדושיצקי

סביר להניח שהנשיא החדש בבית הלבן דונלד טראמפ, ישתמש במערך חדש של כלים אישיים, אידאולוגיים ומעשיים לטיפול בבעיות פנים וחץ. אולם שינוי בדרך ניהולה של ארצות הברית חייב להתרחש לא רק בשל חילופי המשמרות, אלא גם בגלל התגובה המוצדקת לנסיבות הלא יציבות ולדפוסים המשתנים של השחקנים במזרח התיכון ומעבר לו.

הרקע המזרח תיכוני והבינלאומי

יש לראות את היחסים הדו־צדדיים בין ישראל לבין ארצות הברית כחלק בלתי נפרד מההקשר האזורי והבינלאומי. ההתנהלות האמריקאית במהלך כהונתו השנייה של הנשיא אובמה המחישה את הקושי של הממשל להתוות מדיניות שתביא בחשבון את השינויים המדיניים, הכלכליים והחברתיים במזרח התיכון הסוער. הניווט בין בעלות ברית שהמנהיגים שלהן אינם דבקים בהכרח באמות המידה ובערכים הליברליים שארצות הברית דוגלת בהן היווה תמיד משימה קשה. קושי זה ניכר במיוחד על רקע המהפכה הנוכחית המתרחשת באזור, שגבתה כבר את חייהם של מאות ואלפים והפכה מיליוני בני אדם לפליטים.

הנשיא אובמה צמצם את הנוכחות של ארצות הברית באפגניסטן ובעיראק – שתי חזיתות שירש מקודמיו. המדיניות הזאת אפיינה גם את זירת הקרבות החדשה במזרח התיכון, במיוחד בסוריה. באופן כללי, אפשר לייחס את ההיגיון העומד בבסיס הגבלת המעורבות האמריקאית במזרח התיכון לשני גורמים. ראשית, העובדה שארצות הברית מסתמכת יותר ויותר על משאבי פנים והופכת ליצואנית נטו של אנרגיה עשויה להגביר את המתח עם אופ"ק בכלל ועם ערב הסעודית בפרט, בעקבות ניסיונותיה של האחרונה לשלוט בשווקים. לפיכך סביר להניח שהנשיא הנכנס יקדם הגנות על תוצרת מקומית

והעברה של מקורות אנרגיה. הגורם השני הוא הרצון להימנע מהשקעות נכבדות בסכסוכים שלא יניבו רווחים צבאיים, אסטרטגיים, מדיניים וכלכליים ברורים.

בנוסף להתפתחויות אלה – וללא קשר למה שנראה כמדיניות של טראמפ במהלך מסע הבחירות ביחס לתיעול מחדש של המשאבים האמריקאיים כלפי פנים בעיקר – ממשלת ישראל צריכה לנתח את ההשלכות האסטרטגיות על ישראל בעקבות נסיגה חלקית והדרגתית של ארצות הברית מהאזור. השלכה אחת של התפתחות כזו, למשל, היא מעורבות אמריקאית מצומצמת בתהליך השלום. אולם גם לנוכח מעורבות פחותה תמשיך ארצות הברית להיות מעורבת בעיצוב תהליכים במזרח התיכון, ולישראל אין דרך טובה יותר להיות חלק מהתפתחויות כאלה מאשר באמצעות דיאלוג צמוד עם ארצות הברית. מערכת יחסים ישראלית-אמריקאית כזאת מצריכה אמון ברמות הגבוהות ביותר – גורם שניכר כי היה חסר בשנים האחרונות ביחסים בין הנשיא האמריקאי לראש ממשלת ישראל.

אשר לתהליך השלום במזרח התיכון, יכולתה של ישראל להרחיק את עצמה מהמלחמות ומהסכסוכים האזוריים מחזקת את הטיעון שאין קשר הגיוני בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני לבין סכסוכים אחרים באזור, וכי לפתרון הסכסוך הראשון לא תהיה כל השפעה על יישובם של סכסוכים אחרים. נראה כי ההיגיון הבסיסי הזה מקובל על האמריקאים, אולם התוצאה לא הייתה הקלת הלחץ על ישראל ביחס למדיניותה כלפי הפלסטינים, לא מצד ארצות הברית בהנהגתו של אובמה ולא מצד שחקנים בינלאומיים אחרים. טראמפ כמועמד לנשיאות מיעט לדבר על הסכסוך הישראלי-פלסטיני (מלבד התחייבויות לשמור על ביטחונה של ישראל ולהעביר את שגרירות ארצות הברית לירושלים), אך תהיה זו טעות להניח כי נושא זה ייעלם מסדר היום של הממשל הבא. למעשה, סביר להניח כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני יעלה הן במפגש הראשון בין ההנהגה הישראלית לנשיא החדש, והן בדיונים קשורים בנוגע ליחסיה של ישראל עם שחקנים אזוריים ובינלאומיים.

ללא קשר להצהרות במהלך מסע הבחירות של טראמפ, סביר להניח כי בתקופה הקרובה לא יועלו דרישות מישראל לשרטט גבולות עתידיים מדויקים, ולא תוכניות מפורטות לעתידה המדיני של ירושלים. כל זאת – לנוכח חוסר היציבות הנוכחית באזור, היחלשות הכוח המדינתי, ובפרט צירוף הנסיבות המיוחדות בתוך הגדה המערבית והמדיניות שאומצה בדוח הקוורטט מחודש יולי 2016, שלפיה יש לתעל מאמצים בינלאומיים לשמירת יכולת היישום של פתרון שתי המדינות.

דמדומי ממשל אובמה ועלייתו של טראמפ

שני נושאים מרכזיים השפיעו על היחסים הדו-צדדיים במהלך ממשלו של אובמה: ההסכם שהושג בין חמש החברות הקבועות במועצות הביטחון של האו"ם וגרמניה לבין איראן ביחס לתוכנית הגרעין האיראנית, והסכסוך המתמשך בין ישראל לפלסטינים. בנוגע לנושא הראשון, בקיץ 2015 נחלצה איראן משנים של לחץ בינלאומי מדיני וכלכלי באמצעות הסכם שלא הצליח למנוע ממנה להמשיך בפעילויות גרעיניות, מדיניות וצבאיות מסוימות, שעלויות להשפיע לרעה על האינטרסים של ישראל ושל ארצות הברית. בשעה שהסכם המעצמות עם איראן על תוכנית הגרעין שלה (JCPOA) הפך לעניין חתום וגמור, הנושא האיראני בכללו עדיין לוט בערפל, לרבות הפרות אפשריות עתידיות של הסכם הגרעין. ראש הממשלה נתניהו עשוי לעמוד מול אפשרות מפתה אם הנשיא טראמפ יבקש לפתוח את ההסכם. אולם ניסיון כזה יצית מחדש קרבות פוליטיים בקונגרס האמריקאי על כל ההשלכות המוכרות על ישראל, וסביר להניח שיעורר התנגדות לא רק באיראן, אלא גם אצל שותפותיה של ארצות הברית למשא ומתן. לכן, החלופה המועדפת על ראש ממשלת ישראל בנושא זה צריכה להיות התמקדות בייזום דיאלוג ישראל-אמריקאי שיתרכז ביום שאחרי הפרה איראנית של ההסכם עם המעצמות.

אין ספק כי במהלך המרוץ להשגת הסכם, היחסים האישיים והמדיניים מתוחים בין ההנהגה הישראלית לזו האמריקאית חיבלו ביכולתן של שתי המדינות לשתף פעולה באופן יעיל בנושאים הנוגעים בדבר. השלכה ארוכת-טווח של יחסים מתוחים אלו היא החלטתה של ישראל משנת 2015 להשהות את השיחות בנוגע לחידוש מזכר ההבנות המתייחס לסיוע ביטחוני עתידי של ארצות הברית לישראל, כדי להימנע מהרושם של כניעה להסכם המתגבש עם איראן. לפיכך נקטה ישראל מדיניות של השהיית השיחות עד לאחר השלמת השיחות עם איראן.

מזכר ההבנות החדש שנחתם בסופו של דבר מסדיר את הסיוע הביטחוני של ארצות הברית לישראל בעשור שיתחיל בשנת 2018. השינויים שהוכנסו בו – בנוסף לתקופה הממושכת של המשא ומתן – משקפים את הדיסוננס בממשל אובמה בנוגע לישראל. מצד אחד, ביקורת נוקבת על התנהלות ממשלת ישראל סביב ההסכם עם איראן (כולל הופעתו של ראש הממשלה נתניהו לפני הקונגרס האמריקאי) ובזירה הישראלית-פלסטינית; מצד שני, דפוס מרכזי במדיניות החוץ המדגיח את מחויבותה של ארצות הברית לביטחונה של ישראל. לנוכח צירוף נסיבות זה כוללים תנאי מזכר ההבנות שני שינויים בולטים. הראשון הוא מחויבות של ישראל להימנע מפנייה ישירה לקונגרס כדי לנסות להגדיל את רמת הסיוע לאחר חתימת ההסכם – סעיף השולל

את האפשרות לתשלומים נוספים, שהפכו שגרתיים לאחר שקילה חוזרת של צורכי הביטחון של ישראל באופן תקופתי תדיר (בנוסף להסכם עשר השנים). השינוי השני הוא הביטול ההדרגתי של ההתניה המאפשרת לישראל להוציא רבע מסכום הסיוע על רכישת סחורות המיוצרות על ידי התעשיות הביטחוניות של ישראל (סעיף שעלול לגרום נזקים לכמה מהן).

מובן שייתכן כי הנשיא טראמפ יבחן את מזכר ההבנות לאור ההתפתחויות המדיניות או הביטחוניות, או שהקונגרס יחליט להגדיל את הסיוע הביטחוני האמריקאי מעל ומעבר לבקשת הממשל, גם ללא פנייה מצד ישראל. אולם במקרה כזה ניתן לצפות למספר מסוים של מהלומות לישראל. לכן, בנסיבות אלו, צעד לשיפור תנאי מזכר ההבנות מצד הממשל האמריקאי החדש עדיף על יוזמה זוהה מצד הקונגרס. ממשלת ישראל צריכה להימנע ממצב שבו תיתפס כמחוללת מהלך לשינוי מזכר ההבנות. במקום זאת, ישראל צריכה לנהל דיאלוג עם הממשל האמריקאי החדש בנוגע ליתרון הצבאי האיכותי (QME), שעלול להיות מושפע לרעה במקרה שארצות הברית או מעצמות אחרות יגיעו להסכמים צבאיים חדשים עם שכנותיה של ישראל.

הנושא השני שתרתם לשחיקה ביחסים הדו-צדדיים במהלך כהונתו של אובמה, כלומר, הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך, אכן היה אבן נגף משמעותית ביחסי ארצות הברית-ישראל מאז שנת 1967, למרות שיתוף הפעולה הנרחב בין שתי המדינות בנושאי ביטחון, מדע ומסחר, ובתחומים אחרים. במובן זה, ממשל אובמה לא סטה מהדפוס המתמשך של ביקורת אמריקאית חריפה לגבי שני נושאים: מפעל ההתנחלויות הישראלי, ומה שנתפס כהפעלת כוח צבאי ישראלי מופרז בטיפול בטרור הפלסטיני. אולם נראה כי היחסים המתוחים בין ראש הממשלה הישראלי נתניהו לבין נשיא ארצות הברית אובמה אכן קבעו תקדים בכך שנמשכו זמן רב. אין זו סוד כי ממשל אובמה, ובמיוחד מזכיר המדינה ג'ון קרי, השקיעו מאמצים ניכרים בערוץ הישראלי-פלסטיני במהלך המחצית השנייה של כהונת הנשיא. בשל כך, פקידים בכירים המעורבים בתהליך לא הסתירו את דעתם ותלו את האשמה בכישלון המאמצים בעקשנותה של ישראל, לפחות באופן חלקי. אך במקביל, יהיה זה מוטעה להאשים את ממשל אובמה בביקורתיות יתר כלפי ישראל, בהשוואה לממשלים קודמים.

למרות ביקורת אמריקאית רשמית על מדיניותה של ישראל כלפי הפלסטינים, במהלך כהונתו של אובמה הטילה ארצות הברית וטו – או רק איימה להטיל וטו, בהתאם לצורך – על הצעות החלטה במועצת הביטחון של האו"ם שמטרתן ליצור בסיס משפטי חדש לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, מעבר להחלטות 242 ו-338. השיח הנרחב בנוגע לסיכוי שמדיניות אמריקאית זו תשתנה בתקופה הקרובה, עוד

לפני כניסתו של הממשל החדש לתפקיד בינואר 2017, הוא עוד סימן בולט להידרדרות האמון ההדדי בין ההנהגה הישראלית להנהגה האמריקאית הנוכחית. אנו סבורים כי ללא קשר למדיניות האמריקאית באו"ם בחודשים האחרונים של כהונת הנשיא אובמה, ממשלת ישראל תיטיב לעשות אם תציע רעיונות מעשיים לפתרון המבוי הסתום בין ישראל לפלסטינים, כפי שהובעו במכתבו של הנשיא בוש לראש ממשלת ישראל, שרון (ב־אפריל 2004) בנוגע לגבולות העתידיים ופתרון בעיית הפליטים הפלסטינים וכן תפעל לחידוש ולחיוק תפקידיה של ארצות הברית בהקשר זה.

לבסוף, נראה כי בתקופת כהונתו של הנשיא אובמה נשחק אחד הבסיסים החשובים ליחסים הדו־צדדיים – התחושה שיש "ערכים משותפים" לשתי המדינות – בשל התפיסה שהאתוס הדמוקרטי הישראלי נחלש. נתוני הסקרים מראים תמיכה אמריקאית נמשכת בישראל בקרב השמרנים, כאשר הליברלים מגלים אמביוולנטיות רבה יותר ונוטים יותר לראות במצוקה הפלסטינית הקבלה לאפרטהייד. תנועת החרם על ישראל (BDS – חרם, מניעת השקעות, סנקציות) המתפשטת בקמפוסים ברחבי ארצות הברית מתחברת לרטוריקה זו ולפיכך – למרות שכרגע אין לה השפעה משמעותית על היחסים הדו־צדדיים בין שתי המדינות – אין להקל בה ראש.

היחסים בין ישראל לבין הקהילה היהודית בארצות הברית

כפי שכבר צוין כאן, למלחמת ששת הימים בשנת 1967 היה תפקיד מכריע ביחסים בין ישראל לבין הקהילה היהודית בארצות הברית. מצד אחד, המלחמה פתחה עידן של פעילות מדינית דו־צדדית קרובה שהתמקדה בהרחבת תפקידה של ארצות הברית במזרח התיכון בכלל, וביחס לישראל בפרט. אולם מצד שני, מלחמת ששת הימים גם זרעה את הזרעים לאי־שביעות הרצון האמריקאית מישראל, ונראה כי זרעים אלה נובטים כיום. כל הנשיאים והממשלים של ארצות הברית אימצו את גישתה ואת תוכנה של החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242 שהתקבלה בנובמבר 1967, ושארצות הברית הייתה שותפה לניסוחה: נסיגה של ישראל מהשטחים שנכבשו ב־1967 תמורת שלום. אחרי מלחמת ששת הימים אימצו המפלגות הדתיות המסורתיות בישראל סדר יום לאומי הדוגל בהחזקת האזורים התנ"כיים של יהודה ושומרון (הגדה המערבית) כחלק בלתי נפרד מישראל. כתוצאה מהשינוי הפוליטי שחל לאחר הבחירות הכלליות בישראל בשנת 1977 הפכו המפלגות הדתיות־לאומיות הללו לחלק מהותי מהקואליציות של הימין השמרני, והדבר אפשר להן לקדם את סדר היום הכפול שלהם, המתדלק את המתחים בין חלקים נרחבים בקהילה היהודית בארצות הברית לבין ישראל.

במשך כמה עשורים לאחר מלחמת ששת הימים נמנעה הקהילה היהודית האמריקאית ממעורבות בדיון על גבולות '67, ובסופו של דבר אימצה את הגישה הישראלית. אולם בשנים האחרונות, קבוצות יהודיות התומכות בישראל ודוגלות בסיום הסכסוך עם הפלסטינים במחיר נסיגה מרוב השטחים שנכבשו בשנת 1967 ועצירת הבנייה בהתנחלויות נעשו פעילות יותר בארצות הברית. סקרים לקראת הבחירות לנשיאות ארצות הברית באוקטובר 2016 אישרו את המגמה כשקבעו כי כ-70 אחוזים מיהודי ארצות הברית הצביעו להילרי קלינטון, שמדיניותה כלפי הסוגיה הישראלית-פלסטינית דומה לדעות שהוזכרו לעיל יותר מאשר לאלו שהביע טראמפ במהלך תקופת הבחירות. אנו סבורים כי לשחיקה בערכים המשותפים בין הקהילות היהודיות בארצות הברית לבין ישראל ייתכנו השלכות מזיקות, משום שהזיקה בין שתי הקהילות נמצאת ביסוד התמיכה בישראל בקרב הציבור הרחב בארצות הברית ובקרב חברי הקונגרס. הגורם השני המשפיע על התמיכה האמריקאית בישראל קשור להבנה האינסטינקטיבית כמעט שהברית הבלתי כתובה בין ארצות הברית לבין ישראל משרתת את האינטרסים של שני הצדדים. המעורבות הפעילה של הקהילה היהודית האמריקאית בשדרות הפוליטיות בארצות הברית תרמה לכך הרבה מעבר לגודלה הדמוגרפי הממשי של הקהילה היהודית. לכן, השינוי בתפיסה שלפיה הקהילה היהודית האמריקאית מזדהה עם העם היהודי בכלל ובמיוחד עם ישראל יביא בהכרח להשלכות מזיקות לישראל. ההכרה בחשיבותו של הקשר בין שתי הקהילות היהודיות הגדולות בעולם צריכה להביא למודעות רבה יותר מצד ממשלת ישראל, מפלגות וארגונים לא ממשלתיים להשלכות הנרחבות של יחסים אלה על ישראל, מעבר לזירה הפנים-ישראלית. על כן, הדרג המדיני בישראל צריך ליזום מחווה דרמטית. ברמה הסמלית ניתן לבטאה בביקור של נשיא ישראל בווינגטון, כדי להיפגש עם נציגי קהילות יהודיות גדולות בארצות הברית. בצד המעשי, מחווה כזאת יכולה ללבוש צורה של כינוס תקופתי בארצות הברית, שבמהלכו תיוועד כל ממשלת ישראל עם ראשי ארגונים יהודיים אמריקאיים.

מבט קדימה

עם פרסום הערכה זו מתחיל נשיא אמריקאי חדש את כהונתו. המזרח התיכון שהנשיא טראמפ יעבוד אתו שונה באופן דרמטי מזה שהנשיא אובמה ביקש להיות מעורב בו ב'נאום קהיר' שנשא במהלך שנת כהונתו הראשונה. המציאות החדשה באזור, שבמקרים רבים אינה כוללת מעורבות ישראלית ישירה, תשפיעו על עמדתה האסטרטגית של ישראל בעתיד. בין אם ארצות הברית תיסוג בהדרגה ממעורבותה באזור ובין אם תמשיך במעורבות זהירה, היא תמשיך להיות שחקנית בינלאומית ואזורית מרכזית.

ישראל צריכה ליזום התחלה חדשה ביחסיה עם הממשל האמריקאי החדש ולהציג אותה בעזרת ניתוח מקיף של התפתחויות אזוריות עיקריות (כולל באיראן), והצעות לשיתופי פעולה אזוריים בתחומי הכלכלה, המדיניות וההגנה (קשה ורכה). חוסר הבהירות ביחס למדיניותה של ארצות הברית כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני יתפתח ויסתיים, ועל ישראל לפקח בזהירות ובאחריות על פעולות מחמירות אפשריות, להביא בחשבון את כל התסריטים ולשקול את ההשלכות ארוכות-הטווח של המדיניות קצרת-הטווח שלה.