

לנוכח שיתוף פעולה טרנס-אטלנטי – סלעי מחלוקת עם ישראל

שמעון שטיין ועודד ערן

מנהיגי המדינות הבכירות באיחוד האירופי נשמו לרווחה למשמע התבטאויות שונות של הנשיא ביידן הראשונות בנושאי מדיניות חוץ. דבריו מלמדים על שובה של ארצות הברית כגורם מרכזי בזירה הבינלאומית, חידוש הדגש על דיפלומטיה, מולטילטרליזם, זכויות אדם אוניברסליות ושלטון החוק. שיתוף הפעולה בין ארצות הברית לאיחוד האירופי, שדעך בעידן טראמפ והחליש את יכולתם להתמודד עם אתגרים משותפים, צפוי למלא עתה תפקיד משמעותי בטיפול בסוגיות בינלאומיות מרכזיות. בכללן סוגיות עקרוניות לישראל – תכנית הגרעין האיראנית והתנהלותה של איראן במזרח התיכון, המציאות הגיאוגרפית באזור, והתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. על רקע שיתוף הפעולה הטרנס-אטלנטי המתחדש, נראה שיתעוררו חילוקי דעות בין ישראל לבין הממשל האמריקאי והאיחוד האירופי כאחד.

בשני נאומים שנשא באחרונה הנשיא ביידן, ב-4 בפברואר במחלקת המדינה וב-19 בפברואר בוועידת הביטחון השנתית, שנערכה במינכן, הוא פרס את עיקרי משנתו בנושאי מדיניות החוץ. דבריו מעידים על שינוי עמוק ביחס למאפייני המדיניות של הנשיא טראמפ – כוונה לחזור ולפעול במסגרות בינלאומיות, כמו למשל חזרת ארצות הברית להסכם פריז בנושא האקלים, לארגון הבריאות העולמי ולמועצה לזכויות האדם, וכן לפעול לקידום זכויות וחירויות אוניברסליות ולחזק את שיתוף הפעולה עם השותפות המסורתיות של ארצות הברית בהתמודדות עם אתגרים משותפים. הנשיא ביידן אף הצהיר בנאומו בוועידת הביטחון במינכן, כי הממשל מבקש את שיתוף הפעולה של אירופה בהתמודדות עם האתגר האסטרטגי שמציבות סין ורוסיה. גם מנהיגי האיחוד האירופי יבחנו מצדם אפשרות להרחיב את שיתופי הפעולה עם ממשל ביידן בזירות בעיתיות נוספות שחשיבותן לאיחוד גדולה, ביניהן המזרח התיכון, שבמרכזה סוגיית איראן ובמיוחד תכנית הגרעין, התנהלות טורקיה באזור בכלל ובמזרח הים התיכון בפרט, והסכסוך הישראלי-פלסטיני. לישראל יש כמובן עניין ישיר בחלק ניכר מהסוגיות שבהן עשוי הדיאלוג הטרנס-אטלנטי לעסוק ובמידת תאום העמדות בין הממשל האמריקאי לאיחוד האירופי.

האם ישראל צריכה להיות מודאגת ממה שנראה כהחייאת השותפות הטרנס-אטלנטית? בחינת העמדות בשלוש סוגיות – איראן והגרעין, ההתקרבות בין ישראל לבין מספר מדינות ערביות באזור והתהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים – אמורות ללמד על מציאות החדשה שבפניה עלולה ישראל לעמוד.

איראן: ממשל ביידן הבהיר כי בכוונתו לחזור להסכם הגרעין עם איראן מ-2015, שממשל טראמפ פרש ממנו ב-2018. שלוש השותפות האירופאיות לעסקה אף נקראו ליצור את התנאים למפגש שבו תשתתפה איראן וארצות הברית. נושא זה הוא ללא ספק סלע מחלוקת גלוי בין ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, שטוען מאז שהתגבשה עסקת הגרעין כי היא גרועה ומאיימת ישירות על ביטחון ישראל. עדות להתנגדותה הנחרצת של ממשלת ישראל נגד החזרה להסכם הגרעין

במתכונתו הנוכחית היוו דבריו בהקשר זה של הרמטכ"ל אביב כוכבי, בכנס הבינלאומי השנתי של המכון למחקרי בטחון לאומי (26 בינואר, 2021), שגם קרא להתמיד בלחץ המאסיבי שהפעיל הנשיא טראמפ על איראן.

הדגש האמריקאי המחודש על דיפלומטיה והנכונות לשוב לעסקת הגרעין עם איראן מעמידים את ישראל, כמו גם מדינות מסוימות במפרץ, בעמדה מוחלשת מול הסכמה אמריקאית-אירופאית בעניין זה וספק אם שיחות הטלפון בין הנשיא ביידן לראש הממשלה נתניהו (ב-17 בפברואר) ובין היועצים האמריקאי והישראלי לביטחון לאומי (ב-23 בינואר) הפיגו את חששות הצד הישראלי. במצב עניינים זה, על ישראל לבחור בין חזרה לעימות חזיתי נגד הממשל האמריקאי, עם השלכות העוללות להיות חמורות יותר מאלו שנבעו מהעימות בין ממשלת נתניהו לבין ממשל אובמה, לבין דיאלוג שוטף עם כל השותפות להסכם הגרעין ובמיוחד עם ארצות הברית, בניסיון לשלב במשא ומתן שיתקיים עם איראן את מירב הדרישות הישראליות.

המציאות הגיאופוליטית במזרח התיכון: ממשל ביידן מתחיל את כהונתו על רקע אירועים ותהליכים המשנים את תצורתו המדינית של האזור. אחרי עשור של טלטלה שכונתה "האביב הערבי" ושנת מגפה שהעמיקה בעיות כלכליות-חברתיות, ניכרים בקרב מדינות באזור קשיים (שהתגלעו גם קודם לכן) בהתמודדות עם איראן, טורקיה ורוסיה, הנוקטות מדיניות אגרסיבית על מנת לקדם אינטרסים אסטרטגיים שלהן. שני נשיאיה הקודמים של ארצות הברית, אובמה וטראמפ, הותירו משקע של אי-וודאות בקרב הנהגות באזור אשר להמשך הנוכחות האמריקאית, המדינית-כלכלית-צבאית בו. הכרה זו הייתה ככל הנראה גם ביסוד נכונותן של מספר מדינות ערביות/מוסלמיות להכיר בישראל ולנרמל את היחסים עמה.

הנשיא ביידן, לפני ולאחר השבעתו, וגם האיחוד האירופי, ברכו על "הסכמי אברהם" – הנורמליזציה בין ישראל לאיחוד האמירויות ובחריין - וגם על הסכמים בינה לבין מרוקו, סודאן וקוסובו, שהנשיא טראמפ היה שושבינם. אבל האיחוד והממשל האמריקאי, כמו גם המדינות שחתמו על הסכמים עם ישראל, אינם שותפים לתחושה הרווחת בציבוריות ובהנהגה הישראליות כי הם מבטאים התנערות מוחלטת מהנושא הפלסטיני וכי כינון יחסים עם ישראל טרם פתרון הסכסוך מייתר את הצורך בו או למצער בנקיטת צעדים לקראתו. יש להניח, כי לנכונות ממשל ביידן והאיחוד האירופי להירתם לביסוס הנורמליזציה בין ישראל לשכנותיה תהיה חשיבות רבה להמשך התהליך. אלא שבהעדר צעדים תומכים, בין היתר מהלכים לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני, יישארו ההסכמים חלקיים ומוגבלים. כבר כיום ניכרת האטה בתהליך הנורמליזציה כתוצאה מאכזבתן של מדינות שהצטרפו אליו ולא קבלו מארצות הברית את התמורה שהבטיח להן ממשל טראמפ. ובנוסף, ממשלות ערביות שבחרו בנורמליזציה עם ישראל מודאגות מהחלטות בדבר תוספת בניה בהתנחלויות בגדה המערבית, שקיבלה ממשלת ישראל אחרי חתימת ההסכמים.

התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים: החלטת ממשל ביידן להתנער מ"תכנית המאה" להסדר ישראלי-פלסטיני שגיבש ממשל טראמפ, וכן תמיכתו בפתרון שתי המדינות לסכסוך (בעוד ההכרה האמריקאית בירושלים בירת ישראל והעברת השגרירות האמריקאית לעיר נותרו בעינם), וכן לחדש את הקשר עם הרשות הפלסטינית ועם אונר"א התקבלה בברכה על ידי חברות האיחוד.

תמיכתו הנחרצת של האיחוד האירופי בפתרון שתי המדינות על בסיס גבולות 67, בשינויים שיהיו מוסכמים על ידי שני הצדדים, אינה רחוקה מעמדתם המסורתית של כל הממשלים, עד נשיאות טראמפ. רצונו של הנשיא ביידן לחזור לדיפלומטיה מולטילטרלית מחזקת את האפשרות לתאום אמריקאי-אירופי לגבי סוגיות הליבה של הסכסוך, וכן ביחס לדרכים העשויות לקדם פתרון. עוד טרם בירור עמדתה הקונקרטית של ארצות הברית בהקשר זה, האיחוד כבר הביע תמיכה בחידוש פעילותם של הקווארטט לענייני המזרח התיכון ושל פורמאט מינכן, שעליו נמנות גרמניה, צרפת, ירדן ומצרים, הפועלות להחייאת התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני.

נכון אמנם שבראש סדר היום האמריקאי והאירופאי מצויות סוגיות כבדות משקל יותר מאשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך כל ממשלה ישראלית שתפרש זאת כהזדמנות לעבות התנחלויות או שכונות במזרח ירושלים – טעות תהיה בידה. הקהילה הבינלאומית הרלבנטית לנושא – בפרט ארצות הברית והאיחוד האירופי, ובנוסף המדינות שעמן חתמה ישראל לאחרונה הסכמי נורמליזציה - צפויה לעקוב מקרוב אחר צעדי ישראל בירושלים וביהודה ושומרון, מתוך הרצון לשמר את חיותו של פתרון שתי המדינות. אפשר שהאיחוד האירופי וארצות הברית יגבשו שושבניות משותפת להצעת החלטה במועצת הביטחון, שבמסגרתה תעוגן גם אפשרות לקדם פתרון זה בשלבים מוסכמים, תוך הימנעות מצעדים חד-צדדיים ועל פי לוח זמנים נקוב.

אם יתגבר נשיא הרשות הפלסטינית על המכשולים הפנים-פלסטיניים בדרך לקיום בחירות למועצה המחוקקת ולנשיאות, יהיה על הרשות הפלסטינית עצמה, וכן על ישראל והקהילה הבינלאומית, להידרש לדילמות הכרוכות בהשתתפות הפלסטינים תושבי מזרח ירושלים בבחירות וכן בהשתתפות חמאס. השילוב שבין עמידה על מימוש זכויות פוליטיות, המשותפת לממשל האמריקאי ולאחוד האירופי, וכן רצון לשמר את הסכמי אוסלו (שעל פיהם השתתפו כבר פלסטינים תושבי מזרח ירושלים בבחירות למוסדות הרשות) מחייב מחשבה מוקדמת של ישראל על אודות השלכותיה האפשריות של החלטה להקשות על הגורמים הפוליטיים הפלסטינים לקיים את הבחירות או למנוע אותן.

אמירה זו נכונה ביתר שאת לגבי הצורך לגבש מדיניות של ישראל מול האפשרות שיתגבש ציר טראנס-אטלנטי על בסיס ההערכה שגם אם בתנאים הנוכחיים לא ניתן להגיע לפתרון מקיף וכולל לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ברוח עיקרון שתי המדינות, יש להימנע מצעדים שיפגעו במימוש. יתר על כן, יוזמה ישראלית שתכלול צעדים להחייאת הכלכלה הפלסטינית, כולל בשטח C, להקלות בסגר על רצועת עזה, לשחרור חלקי ומותנה של אסירים פלסטיניים, וכן נכונות לקדם עם ארצות הברית, האיחוד האירופי, מצרים וירדן, שיתוף פעולה אזורי נרחב (וגם הפסקת המערכה הפלסטינית האנטי-ישראלית) עשויה למצוא אוזן קשבת בממשל האמריקאי ובאיחוד האירופי ולמנוע מחלוקות. יוזמה כזו תקדם גם את הנורמליזציה עם מדינות ערב ואולי עם מדינות מוסלמיות שמחוץ לאזור.

לסיים - ישראל, הרואה עצמה חלק מהעולם המערבי, אמורה לכאורה להיות מרוצה מהשינויים בעמדות הממשל האמריקאי, שמשמעותם כוונה לחזק מחנה זה במאבק הגלובלי מול היריבות האוטוריטריות סין ורוסיה. אך למעשה, הניסיון המתהווה לחזק את הסדר הליברלי, שבמרכזו כיבוד החוק הבינלאומי ושמירה על זכויות אדם - שני היבטים שלא היו רלוונטיים עבור ממשל טראמפ - עלול לשוב ולהתגלות כסלע מחלוקת מהותי בין ישראל לארצות הברית וגם בינה לבין

האיחוד האירופי, ובמיוחד בינה לבין חזית אמריקאית-אירופית אחת. ובהיבט הגלובלי, לישראל צריך להיות ענין בצמצום המתיחויות בין ארצות הברית לסין ורוסיה, שכן הגברתן עלולה לפגוע במרחב התמרון הישראלי ולהעמיד את ממשלת ישראל בפני דילמות מורכבות.