

צורך השעה נוכח אתגרי המזרח התיכון – אסטרטגיה ישראלית-אמריקאית משותפת

כרמית ולנסי, אודי דקל

היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית הם אינטרס חיוני לביטחונה ולמעמדה האזורי והבינלאומי של מדינת ישראל. התהפוכות המשמעותיות במזרח התיכון, ובהקשר זה גם הסכנה לדומיננטיות של הציר השיעי המובל על ידי איראן בסוריה ובלבנון, בין היתר כתוצאה מתהליך ההסדרה בסוריה, כשברקע מסע הבחירות לנשיאות ארצות-הברית – כל אלה מעצימים את החשיבות בחיזוק היחסים בין ישראל לארצות-הברית, ובגיבוש אסטרטגיה משותפת לשתי המדינות. בכך כלולה שורת נושאים: הסוגיה הפלסטינית, דילמות הכרוכות ביישום הסכם הגרעין עם איראן, וכן מעורבות איראן בהשגת יציבות אזורית וההתמודדות עם המשבר בסוריה.

מילות מפתח: יחסי ישראל-ארצות-הברית, איראן, הסכם הגרעין, פלסטינים, המזרח התיכון

סלעי המחלוקת

ניתוח היחסים בין ארצות-הברית לבין ישראל חושף שורה של אינטרסים בסיסיים משותפים, הניצבים בליבת מערכת היחסים המיוחדת. הם נשענים על תפיסות ועל ערכים משותפים ביחס לדמוקרטיה וליברליזם, לזכויות האדם ולזכויות מיעוטים, לחתירה לשלום וליציבות אזורית ולהשקפת עולם מערבית בכלל. ערכים אלו עומדים בבסיס מחויבותה של ארצות-הברית לביטחון ישראל, מתורגמים לשיתופי פעולה בתחומים מגוונים ולתיאום מדיני-אסטרטגי (ברמה הממשלתית, הצבאית והמודיעינית) בקשת רחבה של נושאים.

ד"ר כרמית ולנסי, עמיתת מחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי
אודי דקל, מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי

אולם, לצד מערכת האינטרסים הבסיסיים המשותפים עולים בשנים האחרונות פערים ומחלוקות באינטרסים המצביים,¹ הנובעים מראייה שונה לגבי אופן המענה לאתגרים ולהתפתחויות באזור. כך, לארצות-הברית ולישראל יש אמנם אינטרס משותף למנוע מאיראן יכולת גרעין צבאי, אולם הן חלוקות באשר לדרך שבה יש למנוע יכולת כזאת. ישראל וארצות-הברית שואפות למגר את נגע הטרור המתפשט ברחבי המזרח התיכון ומעבר לו ולהביא ליציבות אזורית, אך אינן רואות עין בעין את האמצעים שיש לנקוט לטובת מימוש מטרות אלו. ארצות-הברית וישראל שואפות (במוצהר) לפתרון שתי מדינות לשני עמים בנושא הפלסטיני, אך חלוקות באשר לצעדי ממשלת ישראל בבנייה בהתנחלויות, והדחיפות והנחיצות להביא לפתרון הסכסוך; למעורבות האיראנית השלילית באזור ולהשלכות הסדר בסוריה שיתיר את שלטון אסד, והשפעה גוברת של הציר השיעי בהובלת איראן; לצורך לתמוך במשטר עבד אל-פתאח א-סיסי במצרים, ועוד. לתחושת הפערים הגדלים בין ישראל לארצות-הברית נוסף הממד האישי הבעייתי בין מנהיגי שתי המדינות, עם ההרעה ביחסים בשנה החולפת, שכללה אף חילופי דברים חריפים.²

ארצות-הברית במזרח התיכון

קיימים פערים בין הגישה הישראלית לאמריקאית באשר למדיניות הנכונה במזרח התיכון. פערים אלו נובעים מאותה תפיסה אמריקאית שהציג הנשיא ברק אובמה ב"נאום קהיר" שנשא באוניברסיטת קהיר ביוני 2009 ("התחלה חדשה"), ובמרכזו הקריאה להבנה הדדית ולשיפור היחסים בין העולם המוסלמי לעולם המערבי. יש הטוענים בישראל³ כי אובמה נגוע בגישה פטרונית (אוריינטליסטית) כלפי האזור, וכי הוא בוחן את השחקנים על פי אמות מידה לא שוות (למשל, החמרה כלפי ישראל וותרנות מול ערב-הסעודית בנושאי זכויות האדם ולחימה בסביבה אזרחית). ביקורת נוספת מתייחסת לאסטרטגיה האמריקאית השואפת לפייס את המוסלמים וחותרת לא רק לדטנט עם איראן, אלא גם לשיתוף פעולה עתידי עימה, כלומר, אינה רואה באיראן את הבעיה אלא את הפתרון. זאת, על חשבון פגיעה באינטרסים מסורתיים של ארצות-הברית במזרח התיכון, כולל תמיכה בישראל, בערב-הסעודית ובמדינות המפרץ, החלשת קיצונים מוסלמים והבטחת זרימת נפט חופשית. המבקרים מצביעים בדאגה על כך שאובמה אינו עומד בהתחייבויות, וב"יום הדין" נוטש את בעלי-בריתו במרחב (נשיאה לשעבר של מצרים, חוסני מובראק, ישראל וערב-הסעודית בעניין האיראני והמורדים הסונים הקיצוניים פחות בסוריה), ואינו מממש איומים כמו תקיפת סוריה לאחר השימוש בנשק כימי נגד המורדים.

על פי ריינהולד, ניתן לזהות שלושה סוגים של אסטרטגיה אמריקאית באזור:⁴

"הזהירה" (nonintervention school) – מאפיינת את אובמה ומקורביו ומיעוט מהרפובליקנים – לפיה יש להפחית בשליחת כוחות לאזור, להעדיף שימוש ב'עוצמה רכה' ובאופן כללי לצמצם מעורבות בעולם, וכן לנקוט התערבות צבאית רק לנוכח איום ישיר על ארצות-הברית עצמה. על פי גישה זו, הדרך לפתרון סכסוכים היא משא ומתן והרתעה. היחס לישראל הוא כאל נטל – בשל הסכסוך עם הפלסטינים, ובשל כך שישראל גורמת לניכור בין ארצות-הברית לעולם הערבי.

"האסרטיבית" – מיוצגת בעיקר על ידי הרפובליקנים. לא ניתן לגשר באמצעות משא ומתן על כל הסכסוכים בעולם, ולעתים יש להשתמש בכוח ולהפגין נכונות לשימוש בעוצמה האמריקאית. לפי גישה זו, ישראל נתפסת כשותף ערכי חיוני.

"המרכזית" (מיוצגת בעיקר על ידי הנרי קסינג'ר ודניס רוס) – תומכת במעורבות בינלאומית וביצירת בריתות, תוך איזון בין דיפלומטיה לכוח צבאי. גישה זו מעניקה חשיבות לתהליך המדיני כאפקט מייצב. בנאום במכללת ווסט פוינט (2014) חיזק הנשיא אובמה את תפיסתו המרכזית, כאשר ציין שארצות-הברית לא עוד תילחם בטרור הבינלאומי לבדה, אלא תשאף לכונן שיתופי פעולה רחבים ואפקטיביים עם מדינות שבהן פועל הטרור. המערכה הנוכחית נגד 'המדינה האסלאמית' היא ביטוי לדוקטרינה האמריקאית לכונן קואליציה מקומית הנתמכת על ידי ארצות-הברית.⁵ בראיונו לתומס פרידמן (אפריל 2015) התייחס הנשיא האמריקאי לעולם הסוני, וציין את מה שהוא תופס כאיום אמיתי על המונרכיות הסוניות – זירות הפנים הכוללות ציבורים זועמים, צעירים מובטלים, אידאולוגיות קיצוניות והיעדר חופש ביטוי. לדבריו, הטיפול אינו מסתכם בלוחמה בטרור ונדרש מהלך אמיתי של שינוי במדינות השונות. בהמשך לכך טוען אובמה שהאיום המשמעותי הניצב בפני מדינות האזור אינו נובע מהאפשרות של פלישה איראנית לשטחן, אלא מחוסר סיפוק ושביעות רצון של האוכלוסיות המקומיות מרמת חייהן.⁶

המדיניות כלפי איראן

היבט מרכזי שפגע באמון ההדדי בין המדינות קשור ביחסים המתהווים בין ארצות-הברית לאיראן, במהלך הדיונים לכינון הסכם הגרעין ובעקבותיו. נדמה כי ארצות-הברית מעוניינת להרחיב את שיתוף הפעולה בין המדינות, ובאמצעותו להביא לכך שהרפורמיסטים באיראן יגברו על המהפכנים הקיצוניים. המלחמה ב'מדינה האסלאמית' הביאה לתיאום אזורי פעולה בין ארצות-הברית לאיראן בעיראק ובסוריה, ואף לעצימת עין מצד האמריקאים ביחס לפעילותה של איראן, הנלחמת ומסייעת לרודן הסורי בשאר אסד וממשיכה לתמוך בחזבאללה, להשפעתה על הממשלה בעיראק ולתמיכה שהיא מעניקה לחות'ים בתימן.

בראית הממשל, הסכם הגרעין יוביל לריסון מסוים במדיניות איראן באופן שיאפשר שיתוף פעולה בינה לבין המדינות הסוניות, גם מול אתגר 'המדינה

האסלאמית'. כדי להרגיע את בעלות-הברית של ארצות-הברית במזרח התיכון, הדגיש הנשיא אובמה כי הוא רואה באופן שלילי ביותר את התנהלותה האזורית של איראן, ואת עמדותיה כלפי ישראל והמדינות הסוניות. כך למשל הבהיר כי "ההסכם אינו מסיים את הבעיות שלנו עם איראן", וכי "ארצות-הברית תמשיך לפעול עם בעלות-בריתה במזרח התיכון מול פעילותה מערערת היציבות של איראן ותמיכתה בארגוני טרור". לטענתו, דווקא הוצאת סוגיית הגרעין מהמשוואה תעניק לארצות-הברית עמדה טובה יותר להצבת דרישות מטהראן.⁷

לסיכום, בראייה האמריקאית עשויה איראן להפוך לסוכן יציבות באזור, ואילו בראייה הישראלית הפונדמנטליזם האיראני ייוותר על כנו. עד שאיראן תכיר בזכותה של ישראל להתקיים ותימנע מהתערבות בסכסוכים אזוריים, מהפעלת שלוחים ומתמיכה בגורמי טרור, הכרח הוא להמשיך לבודד אותה. לאחרונה נשמעת טענה מצד פרשנים אמריקאים (ביניהם דיוויד רוטקוף⁸), שלפיה בעת כהונת הנשיא אובמה הורעו יחסי ארצות-הברית עם כל מדינות המזרח התיכון, פרט לאיראן.

סוגיית הגרעין

מאז ההכרזה על הסכם הגרעין מנהל הממשל האמריקאי מסע שכנוע בצדקת דרכו מול שלושה קהלי יעד מרכזיים: הקונגרס האמריקאי, הציבור בארצות-הברית ובאיראן. בראיון שהעניק הנשיא לתומס פרידמן הוא ביקש להבהיר את האסטרטגיה שהוא נוקט על מנת למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני. האסטרטגיה מתבססת על חתירה להידברות ולפתרונות דיפלומטיים, מתוך עוצמה הנשענת גם על יכולות צבאיות. לפי ההיגיון האמריקאי רק פתרון דיפלומטי ימנע התגרענות של איראן, ואילו כל יתר האפשרויות יעילות פחות. האופציה הצבאית תפגע אמנם בתוכנית, אך תחזק ותעצים את הקו בתוך איראן, הקורא להתגרענות לשם הגנה עצמית.

מנגד, שימור מדיניות הסנקציות יביא להמשך קידום תוכנית הגרעין בחשאי. המענה האמריקאי לטיעון הישראלי, כפי שעולה מדברי אובמה לפרידמן, הוא שארצות-הברית מגלה הבנה לטיעונים הישראליים ומציעה ערבות אמריקאית רשמית לעמידה לצד ישראל בכל תרחיש של התקפה עליה. מחויבות זו אמורה, לדידו, לספק לישראל ביטחון מספק כדי לנצל "הזדמנות של פעם בחיים". מבחינת ישראל, חילופי המידע הקרובים והאינטנסיביים בעניין זה בין המדינות מנעו עד כה פגיעה ביחסים ביניהן.

אחת הסכנות הנוגעות לטיפולן של ישראל וארצות-הברית בסוגיה כבדת-משקל זו קשורה למאבק הבין-מפלגתי בארצות-הברית. מאז ומתמיד פעלה ישראל להשגת תמיכה דו-מפלגתית אמריקאית בכל הנושאים החיוניים לה, אולם במאבק נגד הסכם הגרעין ניכרה נטייה להתבסס על הרוב הרפובליקני בשני בתי הקונגרס. המחלוקת השוררת בין ישראל לבין ארצות-הברית בנושא תוכנית הגרעין האיראנית הפכה

לנושא מפלגתי רב־חשיבות בתחרות הפוליטית המנוהלת בין הקונגרס, הנשלט על ידי הרפובליקנים, לבין הנשיא הדמוקרטי, במידה רבה בניגוד לרצונה המסורתי של ישראל לשמור על תמיכה דו־מפלגתית.

המשבר בסוריה ואתגר 'המדינה האסלאמית'

המעורבות האמריקאית בסוריה מתבטאת בעיקר במערכה אווירית מתמשכת נגד 'המדינה האסלאמית', בגיבוש תהליך הסדרה והפסקת אש בתיאום עם רוסיה ובסיוע צבאי לחלק מארגוני המורדים בסוריה. זאת, במתווה של קואליציה אזורית ותוך הימנעות ממעורבות ישירה ורחבה בלחימה. מטרת המערכה היא לבלום את 'המדינה האסלאמית' ולמנוע ממנה התרחבות לשטחים נוספים.

סוריה אינה מהווה עד כה סלע מחלוקת משמעותי בין ישראל לארצות־הברית, בעיקר לאור תפיסה דומה של האויבים הפועלים בזירה זו, וכן לאור מדיניות האי־התערבות הישראלית בסוריה. עם זאת, תהליך הסדרה שיכיר בדומיננטיות של הציר השיעי בסוריה עשוי להעלות מחלוקות נוספות בין ישראל לארצות־הברית. לצד הקריאות הנשמעות מצד מועמדים רפובליקנים לנשיאות – לנקוט פעולה תקיפה וברורה יותר בסוריה ובעיקר נגד 'המדינה האסלאמית', גורמים בממשלת ישראל מבקרים אף הם את חוסר הנחישות של הנשיא אובמה במלחמה ב'מדינה האסלאמית'.⁹ לגרסתם, ארצות־הברית צריכה להעמיק את מעורבותה בלחימה ב'מדינה האסלאמית', ולשם חיסולה נדרש שילוב של כוחות יבשתיים בלחימה.

המשא ומתן עם הפלסטינים

לאורך השנים העמידה ארצות־הברית שורה של יוזמות מדיניות לקידום התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, על בסיס התפיסה של שתי מדינות לשני עמים.¹⁰ מרבית הממשלים האמריקאיים התנגדו למדיניות ההתנחלויות של ממשלת ישראל, הקובעת, בראייתם, עובדות בשטח ומקשה את יישום פתרון שתי המדינות. מנגד, ממשלת ישראל דוחה את הדרך שבה ביטל הנשיא אובמה את הבטחותיו של הנשיא לשעבר בוש באשר לצורך להתחשב במצב בשטח שהתהווה לאורך השנים, ומשמעותו התחשבות בגושי ההתנחלויות בקביעת הגבול העתידי בין ישראל למדינה פלסטינית. ישראל מתנגדת לדרישה האמריקאית להקפאת הבנייה גם בירושלים, או לכל הקפאה נוספת של הבנייה בהתנחלויות, לאחר שהקפאת הבנייה לעשרה חודשים ב־2009, לדרישתו של הנשיא אובמה, לא הביאה לחידוש המשא ומתן כפי שסוכם. עם זאת, למרות חילוקי הדעות, ארצות־הברית מנעה עד כה כל ניסיון לקבל החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון של האומות המאוחדות. בשנה האחרונה גברה הספקנות האמריקאית בנוגע לתמיכת נתניהו בפתרון שתי מדינות. חשד זה הועצם כמה ימים לפני הבחירות בישראל, עם הצהרתו

התקשורתית של נתניהו שלפיה, אם ייבחר לראשות הממשלה לא תקום מדינה פלסטינית. כמה ימים קודם לכן אמר נתניהו כי "נאום בר־אילן", שבמסגרתו הכריז על נכונות להקמת מדינה פלסטינית, אינו רלוונטי עוד בשל המציאות הביטחונית באזור. לאחר ניצחונו בבחירות העניק נתניהו ראיונות שבהם ניסה לחזור בו מהדברים ולתקן את הרושם. נתניהו אמר באותם ראיונות כי הוא מעוניין בפתרון של שתי מדינות שיהיה יציב ובר־קיימא, אך הנסיבות הקיימות מקשות זאת.¹¹ התבטאותו של נתניהו ערב הבחירות על אודות הערבים הנוהרים לקלפיות העצימה את המתח וזכתה לקיתון של ביקורות, המשקפות אי־שביעות רצון של הממשל האמריקאי מהאופן שבו ממשלת ישראל מיישמת זכויות אדם ומקיימת את העקרונות הדמוקרטיים (לכך נוספה דאגה אמריקאית לחקיקה בהובלת ממשלת נתניהו וגורמי ימין, אשר בראייתם אינה עולה בקנה אחד עם ערכים ליברליים ודמוקרטיים).

אובמה התחייב להמשיך לעבוד עם ממשלת ישראל בכל הנוגע לשיתוף פעולה צבאי, ביטחוני ומודיעיני, אולם סירב לומר אם ארצות־הברית תמשיך לבלום את המהלכים הפלסטיניים החד־צדדיים באו"ם. בתקופת הביניים בין ממשל אובמה לנשיא הבא שייבחר בארצות־הברית (בין נובמבר 2016 לינואר 2017) יוכל הנשיא אובמה להימנע מהטלת וטו אמריקאי על ההחלטות של מועצת הביטחון, שיניחו את היסודות לכינון מדינה פלסטינית ולקביעה כי ישראל מפרה את החוק הבינלאומי בבנייה בהתנחלויות. לתפיסתו של אובמה קיימת זיקה ישירה בין סוגיית ההתנחלויות לבין היציבות אזורית, כאשר הראשונה מניעה את הקיצוניות ומעצימה את חוסר היציבות במזרח התיכון.

התוצאה: משבר אמון

סלעי המחלוקת הובילו, במידה רבה, להרעה ביחסים בממד האישי בין מנהיגי שתי המדינות בשנה החולפת, כפי שנחשפו לא אחת בתקשורת. בבסיס המתיחות בין האישים מרחפת התחושה של התערבות ואף חתרנות של כל אחד מהצדדים בענייניה הפנימיים של המדינה השנייה, במטרה להחליש את מעמדו של העומד בראשה.

בראיית הנשיא אובמה, נתניהו הפר לא מעט כללים דיפלומטיים המנחים את היחסים בין המדינות, זאת בעיקר בשל בחירתו לשאת את הנאום השנוי במחלוקת בקונגרס במארס 2015.¹² נכונותו של ראש הממשלה לפנות לקונגרס, תוך התעלמות מאיתותיו הברורים של הנשיא, העלתה את חמתם של הנשיא, של היועצת לביטחון לאומי ושל מזכיר המדינה, שביטאו תדהמה וכעס. יש לציין כי לכל הפחות בהתבטאויותיו הפומביות, נקט הנשיא משנה זהירות בניסיון למזער את השפעת פנייתו של נתניהו לקונגרס על היחסים הדו־צדדיים בין המדינות,

וכך גם בנכונותו להגדיל את סכום הסיוע הביטחוני המוענק לישראל בחתימה על הסכם הבנות (MOU) חדש.

לפי הדיווח באתר "גאלופ" האמריקאי, התמיכה בראש הממשלה בקרב אמריקאים לאחר הנאום המתקשר ירדה מ-45 ל-38 אחוזים, ואילו ההתנגדות לנתניהו עלתה ב-5 אחוזים, מ-24 ל-29 אחוזים. שינויים אלה ניכרים בעיקר בקרב אזרחים המזוהים כדמוקרטים, בעוד שדעת אלה המזוהים כרפובליקנים על נתניהו נותרה ללא שינוי.¹³

מומחים בנושא יחסי ישראל-ארצות-הברית גורסים כי "גורמים אישיים ורגשיים השתלטו על יחסי ארצות-הברית-ישראל, במקום ערכים ואינטרסים. אם שתי המדינות לא יעשו דבר לעצור את התופעה המזיקה הזאת, היחסים ביניהן עוד עלולים להתדרדר. ארצות-הברית עלולה להימנע מהצבעות באו"ם על הקמת מדינה פלסטינית בלי משא ומתן, ולעכב בקשות חדשות לסיוע צבאי. מהלכים כאלה יכולים להסב נזק רב לביטחונה של ישראל ולמעמדה הבינלאומי".¹⁴

אסטרטגיה משותפת

ראוי כי ממשלת ישראל בראשות נתניהו תפעל באופן מידי, ולא תמתין לבחירת נשיא חדש, לצורך גיבוש אסטרטגיה משותפת עם ארצות-הברית אל מול האתגרים הקיימים במזרח התיכון. אסטרטגיה זו נשענת על האינטרסים הבסיסיים של המדינות, תוך זיהוי נקודות המחלוקת וגיבוש הדרכים להפחית את השפעתן השלילית. העמקת הקשרים המדיניים-ביטחוניים וייעול שיתוף הפעולה בסוגיות ליבה שיגדירו הצדדים יושגו באמצעות שקיפות מלאה בין ההנהגות, התייעצות שוטפת והימנעות מנקיטת צעדים שיפתיעו ויחתרו תחת הצד השני. האסטרטגיה המשותפת המוצעת נשענת על מספר עוגנים הנגזרים מסלעי המחלוקת, כאשר יצירת קונצנזוס סביבם עשויה לסלול את הדרך לפתרון מחלוקות אחרות, ולבסס שיתופי פעולה נוספים ולאורך זמן.

העוגן הראשון – חיוניות התפקיד האמריקאי במזרח התיכון

על רקע ההתרחשויות במזרח התיכון, סיום המשא ומתן בין האמריקאים לאיראן, ההתערבות הצבאית הרוסית בסוריה והסכם הפסקת האש, מתחדדת ההכרה בתפקידה המוביל של ארצות-הברית ביישוב סכסוכים באזור, ובצורך להעמיק את שיתוף הפעולה והתיאום האסטרטגי בין המדינות בהתמודדות עם אתגרי האזור. בעקבות הסכם הגרעין עם איראן עולה הצורך מבחינת ארצות-הברית להיות קשובה לבעלות-בריתה במזרח התיכון, המביעות חשש ותסכול מההסכם ומהשלכותיו,¹⁵ זאת במטרה למנוע התחמשות גרעינית של המדינות הסוניות וככלל, מניעת מרוץ חימוש גרעיני.

ירדן – לישראל ולארצות-הברית אינטרס משותף לגבי שרידותה ויציבותה של הממלכה ההאשמית, הנמצאת בסכנה בשל חולשתה הכלכלית, האיום של 'המדינה האסלאמית' ממזרח ומצפון, עול של כ-1.5 מיליון פליטים סורים ועיראקים וגורמים אחרים המנסים לערער את יציבות הממלכה מבית. חשיבות שרידותה של ירדן טמונה בתפקידה המיוחד כעוגן של יציבות אזורית ובעלת-ברית נאמנה לארצות-הברית ולישראל.

מצרים – קיומם של יחסים איתנים בין ארצות-הברית לשלטון א-סיסי ומחויבות אמריקאית לשמירת הסכם השלום בין מצרים לישראל הם בעלי ערך רב. צעד בונה אמון עשוי להתבטא בסיוע אמריקאי-ישראלי לשלטון במצרים לבסס משילות אפקטיבית ולהילחם בשלוחת 'המדינה האסלאמית' במרחבי סיני, וכן לעצור את הברחת אמצעי הלחימה מלוב ומסודאן לשטחה, ומשם לסיני ולרצועת עזה. ניתן לקדם יעדים אלו במאמץ אמריקאי, ישראלי ואירופי משותף, תוך סיוע למצרים בסגירת הגבולות ובבניית כלים להתמודדות עם הבדואים בסיני, הכוללים יצירת מקורות תעסוקה והכנסה חלופיים לתעשיית ההברחות.

נוכח התרחשויות הנוכחיות במזרח התיכון, לצד הסיכונים הרבים יש גם הזדמנויות לכינון שיתוף פעולה בין ישראל למדינות ערב הסוניות, החולקות עימה מרחב של אינטרסים משותפים (לרבות בלימת ההשפעה האיראנית השלילית, לחימה בטרור ובג'האדיסטים, מניעת הברחות ועוד). ארצות-הברית מהווה חוליה מקשרת מרכזית שעשויה לסייע במיצוי ההזדמנות לשיתוף הפעולה האזורי. תרומה ישראלית אפשרית לשיתוף הפעולה היא שיתוף בידע ביטחוני, טכנולוגי, כלכלי והומניטרי עם מדינות ערב הסוניות, בתמורה לייצוב היחסים.

עוגן שני – המדיניות כלפי איראן וסוגיית הגרעין

בסוגיית הסכם הגרעין עם איראן תלויה ישראל בארצות-הברית בכל הנוגע לכינון מנגנון פיקוח חודרני ומקיף, הכולל פיתוח יכולות מודיעיניות משותפות ומתן ערבויות לאכיפת סעיפי ההסכם. במקרה של אי-עמידה בסעיפי ההסכם, ראוי יהיה שארצות-הברית וישראל יגבשו תוכנית פעולה מוגדרת וצעדים ברורים ומתואמים כלפי הפרות האיראניות. במקביל, עולה הצורך לגבש דרכים לניתוב דרכה של איראן מגורם מערער לגורם חיובי ככל האפשר, תוך הפחתת פוטנציאל ההתנגשות בינה לבין ישראל. ההבנה כי הגנה על ביטחון ישראל היא שתאפשר לישראל לקבל החלטות, לרבות סיכונים הקשורים בהתמודדות עם אתגרי המזרח התיכון, צריכה לעמוד לנגד עיניו של הממשל האמריקאי.

ישראל מצידה יכולה להתחייב שלא לתקוף באיראן, כל עוד אין הפרה של סעיפי ההסכם. בכוחו של צעד מעין זה לרכז את היחסים המתוחים בין המדינות, ולהוכיח לאמריקאים כי ישראל אינה פועלת ממניעים תוקפניים ומנותקי הקשר,

ואינה מתכוונת לחבל באופן כוחני בהישג המדיני של נשיא ארצות-הברית. האינטרס הלאומי של ישראל לא ייפגע במקרה של הבטחה מעין זו. יתר על כן, אם איראן אכן תפר את התחייבויותיה, תהיה לישראל לגיטימציה רבה לפעול, יותר מזו הקיימת היום.

מעבר לסוגיית הגרעין, דרישה אמריקאית מאיראן להפסיק את תמיכתה בטרור ובארגונים סוררים ברחבי המזרח התיכון עשויה לשמש תנאי לנרמול היחסים וליצירת שיתופי פעולה כלכליים.

עוגן שלישי – המענה למשבר בסוריה ולאתגר 'המדינה האסלאמית'

בלימת ההתפשטות וההשפעה של 'המדינה האסלאמית' בסוריה בפרט ובמרחב האזורי בכלל היא אינטרס משותף של שתי המדינות. עם זאת, על ישראל להבטיח כי מהלך זה לא יחזק יתר על המידה את איראן וחזבאללה, המדורגות בעיני ממשלת ישראל כאיום המרכזי על ישראל.¹⁶ בהקשר הרחב יותר, על ישראל לעקוב מקרוב אחר המאמצים הבינלאומיים להגיע להסדר מדיני בסוריה, ולוודא שאם יושג הסדר כזה הוא לא יתנגש עם האינטרסים שלה, וכי ניתן יהיה לוודא זאת באמצעות דיאלוג עם ארצות-הברית. ישראל צריכה להבטיח כי ארצות-הברית תתחשב באינטרסים שלה בדרום-סוריה, וכן תסייע בניסיון לכונן יחד עם ירדן אזור השפעה שיחזק את הגורמים המתונים, וימנע היערכות של גורמי הציר השיעי וארגוני סלפיה-ג' האדיה ברמת הגולן.

עוגן רביעי – ניסיון לקדם את המשא ומתן עם הפלסטינים

ניסיון העבר מלמד כי ישראל והפלסטינים לא הצליחו להגיע להסכמה על סוגיות הליבה בהסדר הקבע כמסגרת אחת. בנוסף, התנאים הנוכחיים השוררים בין ישראל לפלסטינים שהתחדדו שוב על רקע הקיפאון המדיני, המשך מדיניות הבנייה בהתנחלויות של ממשלת ישראל, ההתלקחות האחרונה סביב הר הבית, טרור הסכינים והדריסות, התהפוכות האזוריות ותופעת 'המדינה האסלאמית' – המהווים השראה לקיצוניות – תורמים להעמקת חוסר האמון בין הצדדים ולהתרחקות מהסדר קבע.

נראה כי גם האמריקאים מתחילים לאבד תקווה להשגת הסכם, כפי שעולה מהצהרתו (נובמבר 2015) של סגן היועצת לביטחון לאומי, בן רודס. לפיו, הנשיא אינו מאמין בחידוש המשא ומתן המדיני בין ישראל והפלסטינים, ואינו רואה סיכוי להגיע להסכם שלום עד סיום כהונתו בבית הלבן בינואר 2017.¹⁷

על אף הקושי ההולך וגובר, יש חשיבות לערובה ישראלית שתעיד כי ישראל לא זנחה את שאיפתה להסדר עם הפלסטינים, המבוסס על העיקרון של 'שתי מדינות לשני עמים'. דרך אפשרית להבטחתה בתקופה הקרובה היא באמצעות

הסדרי מעבר או צעדים ישראלים מתואמים עם הפלסטינים, אשר יניחו בהדרגה ובמשורה את היסודות לביסוס רעיון שתי המדינות. התחייבות ישראלית להפסקת הבנייה בהתנחלויות שמחוץ לגושים ולירושלים עשויה להרגיע את האמריקאים בכך שישראל לא זנחה את פתרון שתי המדינות. ישראל יכולה לייצר הלימה בין מדיניות ההתנחלות לבין עיצוב המציאות של שתי המדינות, באמצעות הקפאת הבנייה ב־92 אחוזים משטחי הגדה המערבית (אשר בסבירות גבוהה יכללו במדינה הפלסטינית העתידית, מחוץ למה שמוגדר גושי ההתנחלויות). צעד בונה אמון זה עשוי להוביל את ארצות־הברית לחדול מלאתגר את ממשלת ישראל בדרישה להפסקת הבנייה בירושלים – דבר המנוגד לקונצנזוס בישראל. בהמשך, ישראל יכולה לאפשר לצד הפלסטיני לבנות תשתיות כלכליות בשטחי C המהווים כ־60 אחוזים משטח הגדה המערבית, זאת לטובת שיפור המצב הכלכלי בגדה, וכן להרחיב את תחומי הפעולה של מגנוני הביטחון הפלסטיניים בתמורה להעמקת התיאום הביטחוני ושיפור תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית.

העוגן האחרון – ביסוס ההסכמים הביטחוניים

העמקת הקשרים הביטחוניים המיוחדים וייעול שיתוף הפעולה יושגו באמצעות דיאלוג מתמשך, שינוהל בשקיפות מלאה בין ההנהגות ותוך הימנעות מנקיטת צעדים שיפתיעו ויחתרו תחת הצד השני.

לעדכון מסגרת ההבנות בין הצדדים חשיבות יתרה ולאחרונה, בהסכמת ראש הממשלה נתניהו והנשיא אובמה, מתקיימים הדיונים להרחבת מזכר ההבנות (מעבר למועד המתוכנן ב־2017) כאקט הצהרתי ובונה אמון להמשך.¹⁸ ראוי שמסגרת ההבנות המעודכנת תתגבש על בסיס שתי אבני יסוד – ביטחון וכלכלה. בהיבט הביטחוני, נדרש לייצר תיאום אסטרטגי בעניין שיתוף הפעולה הביטחוני הדו־צדדי, סימון האתגרים האזוריים והסכמה על קווי מדיניות משותפים להתמודדות עמם. כך יוכלו הצדדים לגבש הצעה לחבילת ערבויות משודרגת, להמחשת המחויבות האמריקאית ארוכת־הטווח לביטחון ישראל. דוגמה לסיוע מסוג זה היא פיתוח משותף של מערכות נשק, הגדלת "ההצבה מראש" של אמצעי לחימה אמריקאיים בישראל והרחבת מעטפת ההגנה מפני טילים וחיזוק שלוש השכבות – הנמוכה, באמצעות סדר כוחות ופריסת מערכות 'כיפת ברזל'; הבינונית, באמצעות מבצעים מערכות 'שרביט קסמים'; הגבוהה, באמצעות המשך פיתוח מערכות 'חץ' ושיתוף

אחד הנדבכים החיוניים למעמדה האזורי של ישראל כמעצמה צבאית וכלכלית הוא מערכת היחסים האסטרטגית עם ארצות־הברית. דווקא התקופה הקרובה מעצימה את החשיבות הטמונה בחיזוק היחסים בין ישראל לארצות־הברית

פעולה בהגנה מפני טילים בליסטיים. ההסכם שיתגבש יצטרך לספק מענה הגנתי בכל הזירות.

בהקשר הכלכלי יצוין כי במסגרת המשא ומתן על מזכר ההבנות החדש, ביקשה ישראל מארצות-הברית להגדיל את הסיוע הביטחוני ל-4.5 מיליארד דולר בשנה.¹⁹ מומלץ להגיע להסכמה על גובה הסיוע עם הממשל הנוכחי, ולא להמתין לנשיא הבא של ארצות-הברית.

חשוב לייצר הסכמות על אופן שימור היתרון הצבאי האיכותי (QME) של ישראל, לנוכח מכירות נשק מתקדם אמריקאי לערב-הסעודית ולמדינות המפרץ. ההתעצמות הצבאית הצפויה של איראן בעקבות ההסכם עלולה לשחוק בטווח הארוך את העליונות של ישראל במזרח התיכון. יתרה מכך, התהפוכות החלות במזרח התיכון מהוות זרז למרוץ חימוש אזורי, כאשר גורמים שונים מנסים להגביר ולשפר את יכולותיהם הצבאיות. התוצאה היא התהוות של סביבה רוויה באמצעי לחימה מתקדמים, אשר עלולים לזלוג במהירות מזירה אחת לאחרת ואף ליפול לידי קיצונים, דוגמת הארגונים הג'האדיסטיים. מציאות זו עלולה לסכן את המעמד האזורי הייחודי שישיראל ביססה במשך עשורים.²⁰

סיכום

אחד הנדבכים החיוניים למעמדה האזורי של ישראל כמעצמה צבאית וכלכלית הוא מערכת היחסים האסטרטגית עם ארצות-הברית. דווקא התקופה הקרובה – המאופיינת בתהפוכות אזוריות, לצד הפוטנציאל להשלכות שליליות של הסכם הגרעין עם איראן והגברת תמיכתה בגורמים סוררים רדיקליים – מעצימה את החשיבות הטמונה בחיזוק היחסים בין ישראל לארצות-הברית ובגיבוש אסטרטגיה משותפת למזרח התיכון.

שימור מצב הדברים הנוכחי והחרפת ההידרדרות ביחסי המדינות עלולים להוות סיכון בשלושה תרחישים אפשריים: ראשית, עיכוב הסיוע הצבאי של ארצות-הברית לישראל.²¹ שנית, ארצות-הברית לא תשתמש בזכות הווטו שלה באחת ההחלטות הנוגעות לישראל במועצת הביטחון של האו"ם – די בפעם אחת שתתקבל החלטה בעלת השלכות קשות על ישראל ועל הביטחון שלה. שלישית, ביצירת בריתות חדשות וחיזוק יחסיה של ארצות-הברית עם שחקנים אחרים באזור, שהאינטרסים הלאומיים שלהם אינם עולים בקנה אחד עם אלו של ישראל, דוגמת איראן וטורקיה. לישראל יכולות מוגבלות להתמודד בהצלחה עם מגוון האתגרים במקביל, לפיכך, חיוני להגיע לתיאום אסטרטגי הדוק בין המדינות. לצד זאת, בראייה האמריקאית מהווה ישראל שחקן נכסי וערכי לאור ייחודה כגורם אזורי מייצב; היותה בחזית המאבק מול הקיצוניות הרדיקלית והסלפית-ג'האדית; יכולתה להעניק סיוע מיידי לידידותיה של ארצות-הברית במרחב כמו ירדן ומצרים,

וייתכן אף כמי שעשויה למלא תפקיד חיובי בתיווך ובתקשורת בין ארצות־הברית למעצמה אחרת בעלת חשיבות אזורית – רוסיה. אינטרסים בסיסיים המושתתים על תפיסות ערכיות משותפות, לצד השאיפה ההדדית להביא ליציבות אזורית נוכח אתגרי השעה המורכבים – מן הראוי שיעמדו לנגד עיניהם של מנהיגי שתי המדינות, יהיו אשר יהיו.

הערות

- 1 שני סוגי האינטרסים מוזכרים בספרות התיאורטית של פסיכולוגיה חינוכית. אינטרס מצבי מוגדר כאינטרס ספונטני, נזיל, המתעצב בהתאם לסיטואציות והקשרים נקודתיים וזמניים. אינטרס בסיסי, לעומת זאת, הוא קבוע יותר ונשען על ערכים ונורמות מבוססים וארוכי־טווח,
<https://www.msu.edu/~dwong/CEP991/CEP991Resources/Schraw-SituationalInterest.pdf>
- 2 Robert Satloff, "Save them from themselves: If Obama and Netanyahu don't Find a Way to Rebuild Burned Bridges, the U.S.-Israel Alliance is Going to a Very Dark Place", *NY Daily News*, March 22, 2015,
<http://www.nydailynews.com/opinion/robert-satloff-save-obama-netanyahu-article-1.2157407>
- 3 אפרים קארש, כנס – יחסי ישראל ארה"ב, בס"א, 8-9 בדצמבר 2014, אוניברסיטת בר־אילן.
- 4 ג'ונתן ריינהולד, כנס – יחסי ישראל ארה"ב, בס"א, 8-9 בדצמבר 2014, אוניברסיטת בר־אילן.
- 5 James Traub, "America Has Abdicated Its Guiding Role in the Middle East to a Sectarian Arab Military Force," *Foreign Policy*, April 10, 2015,
<http://foreignpolicy.com/2015/04/10/america-has-abdicated-its-guiding-role-in-the-middle-east-to-a-sectarian-arab-military-force/>
- 6 כפי שעולה מדברי אובמה בראיון לתומס פרידמן:
Thomas Friedman, "Iran and the Obama Doctrine," *New York Times*, April 5, 2015,
<http://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html>
- 7 שם.
- 8 David Rothkopf, "The Curse of the Obama Doctrine", *Foreign Policy*, September 3, 2015,
<http://foreignpolicy.com/2015/09/03/the-curse-of-the-obama-doctrine-middle-east-arab-world/>
- 9 כפי שעולה מדברי שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, בראיון פומבי בפורום סבן בווינגטון ב־4 בדצמבר 2015
<http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/12/05-yaalon-israel-isis-syria-iran-threats>
- 10 ראוי להדגיש כי לעיתים נקטה ארצות־הברית בצעדים לא מתואמים עם ישראל כמו ההכרה באש"ף כארגון הלגיטימי המייצג את הפלסטינים (סוף 1988), בתקופה שבין סיום כהונתו של הנשיא רונלד רייגן לבין כניסתו לבית הלבן של ג'ורג' בוש האב.

- 11 William Booth and Greg Jaffe, "Netanyahu steps back from full opposition to Palestinian state", *Washington Post*, March 19, 2015, http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/netanyahu-steps-back-from-full-opposition-to-palestinian-state/2015/03/19/3edb5a9e-ce5b-11e4-8c54-ffb5ba6f2f69_story.html
- 12 Robert Satloff, "Save them from themselves".
- 13 Jeffrey M. Jones, "Americans' Views of Netanyahu Less Positive Post-Visit", Gallup, March 11, 2015, <http://www.gallup.com/poll/181916/americans-views-netanyahu-less-positive-post-visit.aspx>
- 14 אמיר תיבון, "ההידרדרות ביחסי ישראל-ארה"ב – התרחישים המסוכנים לישראל", וואלה, 29 באוקטובר 2014, <http://news.walla.co.il/item/2797049>
- 15 ראו למשל, "העיתונות הערבית בביקורת חריפה על ממשל אובמה: כורת ברית עם איראן, מפנה גב לבעלות בריתו ומוביל את האזור לאסון ממשי", ממר"י, 24 במארס 2015, http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=875141_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3833
- 16 Gili Cohen, "IDF Chief: Iran Deal Contains Risks, but Also Opportunities for Israel", *Haaretz*, January 18, 2016, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.698164>
- 17 Michael Wilner, "No Two-State Solution During Obama Presidency, White House Assesses," *The Jerusalem Post*, November 6, 2015, <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/No-two-state-solution-during-Obama-presidency-White-House-assesses-432227>
- 18 "How the U.S and Israel Can Move Forward", *New York Times*, November 6, 2015, http://www.nytimes.com/2015/11/07/opinion/how-the-us-and-israel-can-move-forward.html?_r=0
- 19 ברק רביד, "נתניהו משיב לאובמה: ישראל לא מושלמת אבל לא נופלת מהדמוקרטיות הגדולות בעולם", *הארץ*, 28 במאי 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2647284>
- 20 ארי שביט, "כשנתניהו ירגיש זאת על בשרו", *הארץ*, 29 באוקטובר 2015, <http://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2763402>
- 21 Jeremy M. Sharp, "U.S. Foreign Aid to Israel," *Congressional Research Service*, June 10, 2015, p.14, <http://fas.org/srgp/crs/mideast/RL33222.pdf>