

יחסי ישראל-ארצות־הברית

לקראת הבחירות לנשיאות ואחריהן

עודד ערן

היחסים עם ארצות־הברית הם אחד הנדבכים החשובים ביותר בהערכות האסטרטגיות של ישראל – המדינית, הביטחונית והכלכלית. ישראל משקיעה מאמץ אדיר בשימור ובטיפול היחסים, שכן אין להם תחליף בזירה הבינלאומית. על אף החריקות, הזכות להארה מופרזת לעתים, נשמרת הברית הלא־כתובה והשותפות האסטרטגית בין שתי המדינות.

בסיס היחסים

הברית והשותפות בין ישראל לארצות־הברית נשענות על מערכת ערכים משותפת ועל תועלות אסטרטגיות הדדיות. מערכת הערכים המשותפת מתבססת על היותה של ישראל חברה בעלת משטר דמוקרטי המגנה על עצמה בסביבה עוינת, ללא הזדקקות למעורבות אמריקאית אקטיבית. בהקשר זה, משאלי דעת הקהל בארצות־הברית מצביעים על איתנות התמיכה בישראל, אך ישראל חייבת להיות ערה לשחיקה מסוימת, במיוחד במגזר הליברלי בחברה האמריקאית, הנובעת מתופעות של קנאות דתית, אפליית נשים ופגיעה בחיי אדם ובקניין פלסטיניים. גם בקהילה היהודית בארצות־הברית התרבו בשנים האחרונות הקולות המבקרים את ישראל על תופעות אלו, ואף על פי שהשפעתם הפוליטית הפנימית בארצות־הברית מצומצמת, מתחייבים תשומת הלב לתופעה והצורך לטפל בגורמים המייצרים ביקורת זו, על מנת למזער נזקים אפשריים לבסיס התמיכה של הציבור האמריקאי בישראל.

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא ישראל ארצות הברית, כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29-30 במאי 2012. בקבוצת העבודה השתתפו: יהודה בן מאיר, זכי שלום, נמרוד נוביק, דן הלפרין, צבי רפיח, אבינועם בר יוסף, סלי מרידור, שמואל רוזנר וסקוט מורטמן. מרכז הצוות הוא אוון אלתרמן.

המרכיב המרכזי השני של מערכת היחסים עם ארצות הברית הוא השותפות האסטרטגית. מאז תחילת שנות החמישים של המאה הקודמת, אימצה ישראל את הזיקה האסטרטגית ל"מערב". עד שנת 1967 נשענה ישראל על שתי מדינות מרכזיות באירופה – צרפת ובריטניה, אך החל מאותה שנה הפך הקשר עם ארצות הברית בלעדי בהיבט המדיני-ביטחוני, ובמידה רבה גם בהיבט הכלכלי. השותפות האסטרטגית התבטאה בהחלפת הערכות מודיעיניות, באספקת נשק ובתרומה ישראלית לשיפור המערכות והתיאומים המדיניים, שהייתה להם משמעות אזורית לא־מבוטלת בצמתים חשובים. השותפות האסטרטגית אינה בהכרח זהות מוחלטת ביעדים האסטרטגיים של שתי המדינות, ובדרך ששתי המדינות מאמצות על מנת להגיע ליעדים אלה. חילוקי דעות היו ועדיין קיימים בסוגיות יסוד, חלקן אפילו קיומיות מנקודת ראותה של ישראל, אך הם לא השפיעו על עומק היחסים בין שתי המדינות ועל היקפם.

השוואת יחסיה של ישראל עם ארצות הברית מחד גיסא, ועם אירופה מאידך גיסא היא לעתים בעייתית, אך בנקודה זו היא מאפשרת להבין את המצב שבו קיימת אמנם שותפות אסטרטגית, אך היא מאפשרת גם את קיומם של חילוקי דעות שאינם מכרסמים בבסיס השותפות. כך למשל, העמדות של ארצות הברית בנושאי הסכסוך הישראלי-פלסטיני דומות למדי לאלו של אירופה, ושל האיחוד האירופי במיוחד. אך בעוד חילוקי הדעות בין ישראל והאיחוד האירופי גרמו לכרסום משמעותי בשיתוף הפעולה בין שני הצדדים, לא נפגעו תשתית היחסים ושיתוף הפעולה בין ישראל וארצות הברית, כולל בנושא הישראלי-פלסטיני. גם העובדה שבהיסטוריה הקצרה מאז 1967 התגלתה לעתים מתיחות אישית במערכות היחסים בין ראשי הממשל בארצות הברית ובישראל, הדבר לא פגע ברקמת היחסים הכללית (לדוגמה, התגלו מתיחויות אישיות בין הנשיא קרט וראש הממשלה בגין, בין הנשיא בוש הראשון וראש הממשלה שמיר ובין הנשיא אובמה וראש הממשלה נתניהו).

נושאים אקטואליים: יחסי נתניהו-אובמה, "האביב הערבי" ואיראן

במסגרת זו של תמיכת דעת הקהל האמריקאי ושותפות אסטרטגית בין המדינות נכללים הנושאים שבהם התמקד השיח הציבורי בישראל באחרונה, כגון היחסים בין ראש הממשלה, בנימין נתניהו ונשיא ארצות הברית, ברק אובמה. יחסו של אובמה לישראל מבוסס על ראייתו הכוללת את מערכת האינטרסים האסטרטגיים של ארצות הברית ועל תפיסת העולם הליברלית שלו, ולא על מערכת שיקולים ערכית או רגשית כלפי ישראל. אבחנה זו תקפה באשר ליחסו כלפי בעלות ברית אחרות של ארצות הברית, ולא רק מול ישראל. יחד עם זאת מומלץ, כמובן,

להשקיע במזעור המתיחות הבין-אישית במערכת היחסים עם ארצות-הברית, מה גם שהאפשרות שהנשיא אובמה ייבחר לכהונה שנייה היא סבירה לחלוטין. ההמלצה היא לנסות להביא לשיפור מערכת היחסים הכוללת עם ארצות-הברית ובמישור הבין-אישית במיוחד, באמצעות יוזמה ישראלית לקידום פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני גם בשל החשיבות, הן לישראל והן לארצות-הברית, של התקדמות לקראת פתרון כזה. הנחת המוצא היא שנשיא אמריקאי בקדנציה השנייה שלו מרגיש משוחרר יותר משיקולים ומאילוצים פוליטיים פנימיים. הנשיא אובמה כבר התבטא בעבר ביחס לחשיבות שהוא מקנה לנושא, ולכן הנחת העבודה צריכה להיות שהוא יבקש לשוב ולפעול בנושא הישראלי-פלסטיני, תוך יישום הלקחים מהניסיון הראשון, והתחשבות בשינויים המפליגים שחלו באזור מאז תחילת כהונתו כנשיא. יוזמה ישראלית מתואמת עם הממשל האמריקאי תסייע רבות להידוק היחסים בין שתי המדינות, ובמיוחד בין ראשי הממשל שלהן. יוזמה כזו איננה חייבת לכלול פתרון מלא והסדר לשלוש סוגיות היסוד: ירושלים, פליטים וגבולות. היוזמה הישראלית יכולה לשאת אופי של הסדר חלקי לתקופת ביניים, והיא יכולה להכיל הן שורה של צעדים חד-צדדיים והן הסכמים עם הרשות הפלסטינית.

נושא שני שמופיע בשיח הציבורי – "האביב הערבי" – מחזק את החשיבות של יוזמה ישראלית בתהליך המדיני. "האביב הערבי" אילץ את ארצות-הברית בכמה מקרים לבחור בין משטרים ידידותיים, אם כי לא-דמוקרטיים, לבין משטרים פופוליסטיים הנשענים על רוב אידיאולוגי מוסלמי. הדילמה הזו תחריף אם המרי האזרחי יתפשט למדינות שבהן קיים אינטרס אמריקאי אסטרטגי מובהק, כמו מדינות המפרץ. התדמית האמריקאית נפגעה גם כתוצאה מהתחושה הרווחת באזור שארצות-הברית היא מעצמה בנסיגה, בעקבות החלטות הממשל לצאת מעיראק, לצמצם את הנוכחות באפגניסטן, להוביל את הפעולה בלוב "מאחור" ולא לפעול כלל בסוריה באופן צבאי, נכון ליולי 2012. התדמית של מעצמה בנסיגה מתחזקת גם כתוצאה מההחלטה בעלת המשמעות האסטרטגית של ארצות-הברית, להסיט את מרכז הכובד של הפעילות המדינית והצבאית לעבר המזרח הרחוק, מתוך רצון לבלום את ההשפעה הגוברת של סין בחלק זה של העולם. כאמור, לכל אלה השלכות לא-חיוביות מבחינתה של ישראל, ויוזמה מדינית המאפשרת מרחב פעולה אמריקאי היא לכן אינטרס ישראלי אסטרטגי. חשיבותה של יוזמה ישראלית זו היא, בין היתר, הענקת מרחב תמרון מדיני אמריקאי באזור, והיא תסייע לשיפור דימויה של ארצות-הברית באזור. שיפור כזה והמשך נוכחותה של ארצות-הברית באזור הם אינטרס ישראלי לנוכח התמורות המתחוללות באזור, שלחלקן עלולה להיות השפעה שלילית על מאזנה האסטרטגי של ישראל.

הסוגיה האיראנית זוכה בחודשים האחרונים למלוא תשומת הלב של שני הממשלים, בישראל ובארצות הברית. מרחב ההסכמה ביניהם גדול אך לא שלם. לכאורה קיימת הסכמה ביניהם ביחס ליעדי המאמץ האיראני הגרעיני, והסכמה על לוח הזמנים של מאמץ זה. עד כה הייתה גם הסכמה על הצורך לתת סיכוי למאמץ המדיני ולמשא-ומתן המלווה בסנקציות אפקטיביות. עם זאת, אין הסכמה מלאה באשר למועד שבו תופעל האופציה הצבאית, ליעדיה ולאחריות להפעלתה. כמו כן, אין הסכמה מלאה ביחס לתגובה האיראנית ולהשפעתה על המזרח התיכון ועל הכלכלה העולמית.

אמירתו של הנשיא אובמה כי ישראל היא מדינה ריבונית הרשאית להגן על עצמה היא חשובה, אך אין היא פוטרת את ישראל מהצורך להימנע מלהפתיע את ארצות הברית במהלכה, לאור חשיבות התמיכה המדינית והציבורית של ארצות הברית בטווח הארוך. לכל פעולה ישראלית – מדינית וצבאית – בנושא האיראני יש השלכות על אינטרסים אסטרטגיים אמריקאיים במזרח התיכון ובכלכלה העולמית, ומכאן שגם השלכות על דעת הקהל האמריקאית ביחס לישראל. אלה שיקולים שכל קברניט ישראלי צריך להתחשב בהם בבואו להכריע בעניין תגובת ישראל על המשך הפעילות האיראנית הגרעינית.

מגמות חברתיות ויחסים עם הקהילה היהודית

תחום שלישי של היחסים קשור למגמות חברתיות ודמוגרפיות בארצות הברית ובקהילתה היהודית. לקהילה היהודית בארצות הברית משקל רב והשפעה ניכרת על העצמת היחסים עם ישראל, והיא מהווה נדבך חשוב במערכת יחסים זו. מעורבותה של הקהילה היהודית במערכת הפוליטית והבירוקרטית האמריקאית חורגת מגודלה המספרי, ותמיכתה המדינית והמוסרית בישראל מהווה עבודה נכס אסטרטגי. עם זאת, אין להתעלם מהשלכותיהן של תופעות שליליות אחדות. נישואי תערובת, למשל, גרמו (לכאורה) להצטמצמות דמוגרפית במספרים מוחלטים, ואילו הגירה של מיעוטים אחרים לארצות הברית גרמה לירידה בחלקה היחסי של הקהילה היהודית בכלל האוכלוסייה בארצות הברית. מרחק הזמן ההולך וגדל הן מהשואה והן מהקמת מדינת ישראל – אירועים מכוננים בעם היהודי – גורם להחלשת הממד הרגשי בהתייחסותו של הדור הצעיר היהודי-אמריקאי לישראל. גם העובדה שאת יחסי הקהילה-ישראל מנהלים עדיין המנגנונים הפורמליים המיושנים אינה מסייעת להרחבת בסיס היחסים בין קהילה זו לבין ישראל. עם זאת, יש לציין בצד החיובי את הצלחתן של תוכניות כגון "מסע" ו"תגלית", המקרבות את הדור הצעיר לישראל, ואת המעורבות של דור זה בפעילותו של ארגון כ'איפא"ק', העוסק בקידום יחסי ישראל-ארצות הברית.

שיפורים משמעותיים בדימוי הישראלי בנושא יחסי דת-מדינה, בהתייחסות לנושא הפלסטיני ובחיזוק שיתוף הפעולה עם הממשל האמריקאי בנושא האיראני יביאו גם לחיזוק הקשר של ישראל עם חלקים מסוימים בקהילה היהודית בארצות-הברית, אם כי ישראל תידרש באותו זמן לשמור את קשריה עם הדור הצעיר של היהודים הדתיים-חרדיים בארצות-הברית, שעניינם בנושאים מדיניים קטן, ככל הנראה, בהשוואה לדור המקביל החילוני.

ב-2012 עלה לראשונה מספרם של התינוקות שנולדו בארצות-הברית למיעוטים השונים על אלה שנולדו ללבנים. מכאן נובעת החשיבות, מבחינתה של ישראל, בחיזוק הדימוי החיובי של ישראל בקהילות כגון ההיספאנים, האסיינים והאפרו-אמריקאים. תוכניות שהוזכרו בהקשר של הקהילה היהודית עשויות, עם התאמות מתבקשות, לסייע לשיפור בכיוון זה. במיוחד, מומלץ להרחיב ולהגביר את המאמץ להביא צעירים לא-יהודים שנצפה להם אופק של מעורבות פוליטית (ובמיוחד היספאנים ואסיינים) במשלחות לארץ, או בתוכניות לימוד או עבודה בארץ. יש חפיפה מסוימת בין ההמלצה הזאת לבין הצורך שצוין לעיל, לשמור על תמיכת המחנה הליברלי בארצות-הברית ועל התמיכה הרחבה שממנה נהנתה ישראל לאורך עשרות שנים.

לנוכח האתגרים שמולם תעמוד ישראל בשנים הקרובות, על ממשלת ישראל להמשיך לשמור ולטפח את מערכת היחסים גם ברמה האישית בין המנהיגים, גם ברמה האסטרטגית, בתיאום אינטרסים של שתי המדינות, וכן בקרב מגזרים של החברה האמריקאית שהשפעתם הפוליטית הפנימית הולכת וגוברת.