

מזכר לראש הממשלה

מתווה למפגש ראשון בין נשיא ארצות הברית
ברק אובמה לראש ממשלת ישראל

עודד ערן

הקדמה

הצהרותיו של ברק אובמה באשר למזרח התיכון, כשהיה מועמד לנשיאות ארצות הברית, היו כלליות למדי והותירו אחריהן ערפל. יש לקרוא אותן לאור הניסיון המלמד שהצהרות של כל מועמד לנשיאות ארצות הברית באות להבטיח תמיכה בו מצד קהלים מסוימים בציבור הבוחרים האמריקאיים ולא יותר מכך. כאשר הופך המועמד לנשיא הנבחר, מדיניותו מושפעת משיקולים שונים ומגוונים, שלא היו קיימים אצלו טרם כניסתו לבית הלבן.

ההנחה הרווחת בקרב רבים מהמנסים לנחש כיצד ינהג הנשיא אובמה בסוגיית המזרח התיכון היא, שהמשרד הפיננסי העולמי, שאלת ההתפנות האמריקאית מעיראק ושאלות בינלאומיות אחרות יגזלו חלק ניכר מזמנו, כך שייוותר לו זמן מועט לעסוק בסכסוך הישראלי-ערבי בכלל ובחלקו הישראלי-פלסטיני בפרט. למרות זאת, קשה להניח שהנשיא אובמה יוכל להתעלם מהביקורת שהוטחה בשני קודמיו, הנשיאים קלינטון ובוש, לפיה הותירו את הטיפול האינטנסיבי בסכסוך הישראלי-פלסטיני לחודשים האחרונים לכהונתם. במצוקת הזמן שאלה נקלעו הם ניסו להשיג, בעיקר בשתי ועידות פסגה – קמפ דייוויד בשנת 2000 ואנאפוליס בשנת 2007 – יותר מאשר שני הצדדים הישירים לסכסוך היו מסוגלים להסכים לו.

המכון למחקרי ביטחון לאומי כינס כמה מומחים ישראליים, כדי להציע מתווה לראש הממשלה הישראלי החדש למפגש הראשון והמכונן שלו עם נשיאה החדש של ארצות הברית. בצוות המומחים השתתפו פרופ' איתמר רבינוביץ, אלוף (מיל') גיורא איילנד, מר אלוף בן, מר דן הלפרין, ד"ר ערן לרמן, ד"ר נמרוד נוביק, מר צבי רפיח, ד"ר רוני ברט והחתום על מאמר זה. חלק מאנשי הצוות שירתו בתקופות שונות בשגרירות ישראל בוושינגטון.

ד"ר עודד ערן, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי.

הנשיא אובמה לא יוכל להתעלם מכישלונם של המאמצים הקודמים לקדם הסדר ישראלי-פלסטיני, החל בהסכמי אוסלו וכלה בהסכם אנאפוליס, ויהיה עליו להחליט לא רק כמה ממשאבי הזמן והאנרגיה עליו להשקיע בניסיון לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אלא גם מה צריך להיות היחס שבין המאמץ בסוגיה זו למאמץ במסלול הסורי-ישראלי והאם יש חלופות להצעות הפתרון שלא צלחו במסלול הישראלי-פלסטיני.

אסור שהממשלה החדשה בישראל, שתקום בעקבות הבחירות הקרובות, תניח שהסכסוך הישראלי-פלסטיני יידחק למקום נמוך יחסית בסדר היום של הממשל האמריקאי החדש. עם זאת, לממשלה זו יהיו סדרי עדיפויות משלה ויהיה עליה לשכנע את הממשל החדש בווישינגטון בהיגיון הפנימי של סדר העדיפויות הישראלי.

סדר היום של הנשיא אובמה

סדר היום של הנשיא החדש של ארצות הברית יכלול את הנושאים הראשיים הבאים:

- ההתמודדות עם ההשלכות ארוכות-הטווח של המשבר הפיננסי העולמי.
- שיקום וייצוב היחסים עם רוסיה וסין.
- טיפול בסוגיות הפצתו של נשק להשמדה המונית (צפון קוריאה, פקיסטאן, איראן).
- עיראק.
- בעיית אפגניסטן, ויחסי פקיסטן-הודו.
- סוגיות אזוריות, כגון המזרח התיכון ואמריקה הלטינית.
- הטרור העולמי.

נושאים אלה מהווים חלק מקבוצת הסוגיות הצפויות והמוכרות, בהן יצטרך ממשל אובמה לעסוק. אליהם יש להוסיף משברים בלתי צפויים, כגון אסונות טבע בהיקפים משמעותיים, משבר בתחום האנרגיה ומחיריה או מגה-אירועים בתחום הטרור.

כמעט כל אחד מהנושאים קשור, בצורה זו או אחרת, לישראל. מכאן נובעת החשיבות של מפגש בין מנהיגי ארצות הברית וישראל כבר בשלבים הראשונים לכהונת ממשל אובמה.

מסר כללי

מוקדי המתח בין ישראל וארצות הברית בעבר נוצרו כאשר שתי המדינות הפתיעו זו את זו ופעלו, כל אחת בנפרד, בלא לידע האחת את השנייה, או כאשר הציפויות

של צד אחד לא תאמו את היכולת של הצד השני לעמוד בציפיות אלו. משום כך חשוב שישראל תבטא רצון להמשיך ולחזק את התיאום ההדדי עם ארצות הברית, המבוסס על אמון דו־צדדי, מערכתי ואישי, המיועד למנוע הפתעות הדדיות. הזירה בבינלאומית מצויה בצומת דרכים היסטורי והן ארצות הברית והן ישראל עומדות בפני אתגרים ומהפכים בעלי השלכות ארוכות־טווח על אינטרסים חיוניים שלהן. במקרה של ישראל, אלה גם אינטרסים קיומיים. מכאן המרחב המצומצם ביותר לטעויות והצורך בתיאום מרבי ומניעת הפתעות בינה לבין ארצות הברית.

סוגיות אזוריות

איראן

על ישראל להציג את סוגיית איראן בפני ארצות הברית כסוגיה בעלת החשיבות המיידית והעליונה, המאפילה על סוגיות אחרות, ולהבהיר כי לא תוכל להשלים עם איראן שתהיה בעלת יכולת גרעינית. בסוגיה זו כרוכות כמעט כל סוגיות הליבה האחרות של המזרח התיכון, ובמיוחד שאלת היציבות של המשטרים השונים באזור.

העדיפות הראשית לטיפול ולפתרון הסוגיה האיראנית היא על ידי שימוש באמצעים לא כוחניים־צבאיים, אך תוך שמירה על הנוסחה של "כל האופציות נמצאות על השולחן". ישראל רוצה וצריכה לתת סיכוי למהלכים מדיניים בסוגיה זו, אך חלון הזמן הולך ומצטמצם וסוף שנת 2009 הוא, ככל הנראה, המועד האחרון למיזוי סיכוי זה. משום כך חשוב לשמור גם על אמינות האופציה הצבאית.

כאן המקום לחזור על הרצון והצורך למנוע הפתעות הדדיות בין ארצות הברית לישראל. אמירה זו מתחייבת מכמה סיבות, וביניהן הצורך למנוע הפתעות בגין פעולה צבאית, אך גם בגין נכונות אפשרית של ארצות הברית (לא סבירה ככל שתהיה) ליצירת משוואה "דימונה תמורת נתאנז" במסגרת משא ומתן אמריקאי עם איראן. על ישראל לבקש, כי מהלכיה המתוכננים של ארצות הברית בסוגיה האיראנית, בין אם במסגרת בילטרלית עם איראן ובין אם במישור מולטילטרלי, יובאו לידיעתה המוקדמת. מוצע להקים לשם כך מנגנון בין שני הצדדים, שיורכב מקציני קישור, שעיסוקם הבלעדי יהיה תיאום הנושא האיראני בין שתי המדינות. קציני הקישור יכולים להיות אנשי צבא או אזרחים, לפי החלטתן של שתי המדינות.

הצלחה של משטר הסנקציות על איראן ליצור לחץ שיניא אותה מלהמשיך בתוכנית הגרעינית שלה היא פונקציה של מידת חומרתן ועוצמתן. כל עוד מועצת הביטחון אינה מאמצת החלטות חריפות יותר מאלו שאימצה עד כה כלפי איראן, קשה להניח שבסנקציות שהוטלו עד כה יהיה די כדי להגיע לתוצאה המיוחלת.

אימוץ של סנקציות קשות יותר על ידי מועצת הביטחון תלוי בנכונות רוסיה (וסין).

מכאן החשיבות של דיאלוג אמריקאי-רוסי בנושא האיראני. הדיאלוג של ארצות הברית עם רוסיה חיוני בכמה סוגיות, ושיתוף פעולה מצד רוסיה יאפשר צמצום מרחב פעולה של איראן הן בתחום הגרעין והן בתחום הטרור. הנשיא אובמה הבהיר כבר כי הוא מוכן לקיים דיאלוג עם איראן. ראש ממשלת ישראל צריך להבהיר לו, כי לישראל אין התנגדות לדיאלוג כזה, אם יוכל להביא להסרתו של האיום הגרעיני האיראני, אך לשם כך הוא חייב לכלול מספר תנאים. העיקרים שבהם: מגבלת זמן, נוכח העובדה שהאיראנים ניצלו תמיד כל משא ומתן להמשך הפעילות הגרעינית שלהם; התחייבות של איראן, גם אם לא בפומבי וכביכול ללא לחץ בינלאומי, להשעות את פעילותה הגרעינית; והבהרה לאיראן מהן ההשלכות של כישלון דיאלוג כזה.

התהליכים המדיניים מול הפלסטינים ומול סוריה

הנחת המוצא היא שהממשל האמריקאי החדש לא יוכל להתעלם מהסכסוך הישראלי-ערבי, גם אם נושאים אחרים יחייבו אותו להתמקדות מרבית ומיידית בהם. לכן, יש חשיבות לכך שראש ממשלת ישראל יאמר במפגש הראשון שלו עם נשיאה החדש של ארצות הברית, כי ישראל רואה חשיבות בהתקדמות בשני המסלולים – הישראלי-פלסטיני והישראלי-סורי – וכי לצורך זה יש לה עניין במעורבות אמריקאית. עליו להדגיש, כי ברור לישראל הקשר בין שיקום מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון ובין מידת מעורבותה בניסיונות לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי.

על ראש ממשלת ישראל להציע לנשיא ארצות הברית שלפני כל ניסיון לחדש את המאמץ במסלול הישראלי-פלסטיני ובמסלול הישראלי-סורי יקיימו ישראל וארצות הברית בירור מעמיק של כל הסוגיות ומרחבי התמרון בהן, ויבהירו מהם "הקווים האדומים" של כל אחת מהן, מהי היתכנות ההצלחה ומהם לוחות הזמנים להשגתה.

בהקשר זה ניתן להוסיף, שאם ישראל תחליט שהיא מוכנה להתקדם בו־זמנית בשני המסלולים, ראש ממשלת ישראל יוכל להתייחס בפגישתו עם הנשיא אובמה בצורה חיובית ליוזמה הערבית משנת 2002, אך תוך הדגשה שהיא אינה יכולה להוות תחליף למשא ומתן, או מרשם לפסיביות ערבית בכל הקשור לקידום היחסים עם ישראל עוד לפני השגת הסכמים.

רצוי שבמפגש הראשון עם הנשיא אובמה יבהיר ראש הממשלה גם, כי חזרה מוחלטת לגבולות של ערב מלחמת ששת הימים לא הייתה מעולם תביעה אמריקאית, וכי השינויים שחלו בשטח מאז שנת 1967 מחייבים גמישות בעניין זה

גם מצד הערבים (כך, למשל, לא היה לפני 1967 כל מעבר קרקעי ישיר, דרך ישראל, בין רצועת עזה לאזור יהודה ושומרון). עוד עליו להבהיר, כי שאלת הפליטים הפלסטיניים לא תוכל להיפתר על פי הנוסחה שביוזמה הערבית, אף כי זו כבר מהווה התקדמות מסוימת לקראת פתרון אפשרי מקובל. יש לבקש מהממשל החדש בארצות הברית להתמקד בעידוד הגישה החיובית שהיוזמה הערבית משקפת, אך להימנע מתמיכה גורפת ובלתי מסויגת בכל אחד ממרכיביה.

המסלול הפלסטיני

המסלול הפלסטיני חווה עד כה שלושה כישלונות להשיג הסכם: כישלון הסכמי אוסלו, כישלון הסכם קמפ דייוויד השני וכישלון הסכם אנאפוליס. לכל כישלון נוסף יהיו מחירים כבדים. עם זאת, חיוני למצוא פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני, וברור גם ששתי הממשלות – ישראל וארצות הברית – אינן יכולות להיראות כמניחות לנושא וכאדישות לתוצאותיו של קיפאון מדיני בו.

הכישלונות במשא ומתן הישראלי-פלסטיני עד כה מחייבים איתור מתווה חדש, שיגדיל את סיכויי ההצלחה. לצורך זה יש לקיים בחינה משותפת, ישראלית-אמריקאית, של הסיבות שהביאו לכישלון הניסיונות הקודמים. המתווה שייבחר צריך להיות מבוסס על העיקרון של "מפת הדרכים", דהיינו "שתי מדינות לאום לשני עמים". במקביל, מתחייבת אמירה ישראלית, ואפילו כללית בשלב זה, שישראל מוכנה לעשות מאמץ נוסף לתרום את חלקה לשיפור מיידי של המצב הכלכלי באזור יהודה ושומרון, ובכלל זה נכונות לנקוט שורה של אמצעים, בראשם הקלות על המעבר בין חלקי השונים של האזור ומעבר של סחורות ואנשים בין ישראל לבינו. בהקשר זה, אבל גם בהקשר הבילטרלי הישראלי-אמריקאי, חשוב שראש ממשלת ישראל יציג ביוזמתו, במפגש הראשון שלו עם הנשיא האמריקאי החדש, את נחישותה של ישראל לעמוד בהתחייבויות אותן נטלה על עצמה במכתבה לארצות הברית מ־14 באפריל 2004, בנושא המאחזים הבלתי חוקיים בשטחים. אמירה ישראלית כזו מתחייבת גם בשל הצורך להביא את הממשל החדש בארצות הברית לחזור בצורה מפורשת על מחויבותו לקביעות של הנשיא בוש לראש הממשלה שרון, במכתבו מאותו תאריך, במה שנוגע לתוצאות המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים. ראש ממשלת ישראל יוכל להבהיר לנשיא אובמה את הקשיים הפוליטיים הניצבים בפניו בדרך לביצוע ההתחייבות הישראלית מ־2004, אך חיוני שיאמר ביוזמתו, כי למרות קשיים אלה, זו מחויבות ישראלית שרירה וקיימת.

בשאלת החמאס מוצע, כי ראש ממשלת ישראל יאמר לנשיא ארצות הברית שישראל לא תתערב במאבק הפנימי בין ארגון החמאס וארגון פתח, אף כי יש לה עניין ברור בניצחון פתח במאבק זה והיא מוכנה לפעול לחיזוקו של מחמוד

עבאס. עם זאת, חשש מפני השתלטות עתידית של החמאס גם על יהודה ושומרון מחייב כבר היום התאמת המדיניות של כל הגורמים הבינלאומיים המעורבים במזרח התיכון, ולכן על ראש ממשלת ישראל להציע לנשיא החדש תיאום מידי ישראלי-אמריקאי בנושא זה.

לישראל צריך להיות ברור, כי גם ללא שינוי המצב באזור יהודה ושומרון, רגיעה ברצועת עזה, ובמיוחד שחרורו האפשרי של החייל גלעד שליט, יגרמו לבקיעים בקרב מדינות המערב המחויבות לשלושת תנאי הקוורטט להידברות עם החמאס. יתר על כן, התפתחויות מדיניות מסוימות עשויות לאלץ גם את ישראל או את ארצות הברית לסטות מהמדיניות הנוכחית שלהן בנושא החמאס. לפיכך, חשובים הידברות ותיאום מוקדמים בין ישראל לארצות הברית בסוגיה זו, כדי למנוע הפתעות כמו זו שארצות הברית גרמה לישראל בשנת 1988, כאשר החליטה לפתוח בדיאלוג עם אש"ף.

לאור האפשרות שמשטר חדש של הפסקת אש בין החמאס לישראל יופר על ידי החמאס, חיוני להבהיר לנשיא החדש של ארצות הברית שישראל רוצה להימנע מהצטברות אירועים בגבול רצועת עזה עד לדרגה שתחייב אותה לפעולה צבאית רחבת היקף, ולכן אפשר שהיא תגיב תגובות צבאיות תכופות על הפרות כאלו. זאת, כחלק ממגמה להרתייע את החמאס ומתוך רצון שלא להיגרר למצב שבו תגובות חריפות יגרמו שוב לפגיעה באוכלוסיה אזרחית.

המסלול הסורי

כאמור, על ראש ממשלת ישראל להציג בפני הנשיא החדש של ארצות הברית את הרצון לראותה מעורבת בתהליך מדיני ישראלי-סורי. הנשיא בשאר אל-אסד דיבר בפומבי על רצונו לראות את ארצות הברית מעורבת במשא ומתן כזה, ואין טעם שישראל תיראה כמפגרת אחריו. יחד עם זאת, על ראש הממשלה להוסיף בפני הנשיא אובמה כי ארצות הברית וישראל צריכות לפעול במשותף בנושא זה, גם כדי למנוע נזק ביחסיהן עם תורכיה, שעד כה שימשה כמתווכת במשא ומתן המוקדם שהתקיים בין ישראל לסוריה. יש, כמובן, להבהיר לנשיא ארצות הברית שעליו להימנע מ"למכור" לסוריה ללא תמורה את נכונותו להיכנס לתיווך במשא ומתן בינה ובין ישראל.

חשוב עוד יותר הוא התיאום בין ארצות הברית לבין ישראל בשאלה כיצד לטפל בסוגיה האיראנית במסגרת המשא ומתן הישראלי-סורי. הכוונה היא לדרישות מסוריה בשאלת היחסים הבילטרליים שלה עם איראן, ובכלל זה דרישות הקשורות להיותה מדינת מעבר לנשק איראני לחזבאללה בלבנון.

סוגיה נוספת המדגישה את החשיבות בתיאום בין ראש ממשלת ישראל לנשיא ארצות הברית בהקשר הישראלי-סורי, היא כיצד ניתן לוודא שסוריה אכן תממש

את המחויבויות שתיתן במסגרת משא ומתן על הסדר עם ישראל. גם בעניין זה יש לישראל עניין בדיאלוג בין ארצות הברית ובין רוסיה ולהבנות מקיפות ביניהן.

שאלת לבנון וחזבאללה

הבעיה הלבנונית, ובמיוחד האתגר שמציב ארגון חזבאללה, צריכה להיות בין הנושאים המרכזיים שיועלו בפגישה הראשונה בין ראש ממשלת ישראל לנשיא האמריקאי החדש. יש חשיבות להצגה מדויקת של התעצמות חזבאללה וחיזוק מעמדו של הארגון במסגרת ההסדרים הפנים לבנוניים החדשים, המעניקים לו גושפנקה רשמית לעסוק בבניין כוחו הצבאי באין מפריע. בהקשר זה יש להציג גם, ללא כחל וסרק, את מגבלותיה של החלטת מועצת הביטחון 1701 ואת הכשלים ביישומה. מכאן יש להמשיך ולומר לנשיא אובמה, שעל אף רצונה של ישראל לאפשר לממשלת לבנון לגבש לעצמה מעמד עצמאי מסוריה, התנהגות חזבאללה עלולה לגרור עימות צבאי מחודש עם הארגון. לעימות כזה עלולות להיות הפעם משמעויות חמורות יותר מאשר ב־2006, וישראל אינה יכולה להתחייב שתגביל את מהלכיה רק לפגיעה בחזבאללה, תשתיותיו ולוחמיו.

היחסים הבילטרליים

ראש ממשלת ישראל צריך להימנע בפגישתו עם נשיאה החדש של ארצות הברית מהשמעת קלישאות על חשיבות היחסים הבילטרליים ועומקם, אך עליו להדגיש כמה אמירות:

- א. לישראל ברור הצורך במהלכים היסטוריים שיביאו לשיקום ולחיזוק משמעותי של מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. ישראל מוכנה לתרום למהלכים אלה. בתהליך השלום טמון פוטנציאל רב גם מבחינה זו.
- ב. לישראל גם ברורות השלכותיהם על הכלכלה האמריקאית של הנטל הכלכלי ושל חבילות הסיוע עליהן החליט הממשל היוצא.
- ג. ישראל אינה מבקשת חבילות סיוע נוספות בעת הזאת, מעבר לאלו שהעניק הממשל היוצא ושאושרו על ידי הקונגרס הקודם. יחד עם זאת, להסדרים אפשריים במסלול הפלסטיני ובמסלול הסורי יהיו השלכות תקציביות־ביטחוניות ארוכות טווח. ישראל תבקש אז את הממשל לגלות הבנה לבקשותיה. רצוי שבעקבות המפגש עם ראש ממשלת ישראל יצהיר הנשיא אובמה כי ארצות הברית תמשיך לסייע לישראל להגן על עצמה בכוחותיה היא.
- ד. למדיניותה וליוזמותיה של ארצות הברית בתחומים שונים בזירה הבינלאומית יש השלכות רבות, ולעתים מיידיות, על ישראל. מעת לעת נוצרת התנגשות בין צעדים אמריקאיים ובין אינטרסים ישראלים, כמו למשל בתחום הייצוא הביטחוני. ישראל מציעה לקיים דיון משותף ומקיף בתחום זה, שמעורבים

בו הן שאלות מדיניות והן היבטים מסחריים, כדי למנוע אי הבנות ומתחים בעתיד.

ה. במנגנוני התיאום הביטחוני והאסטרטגי שבין ארצות הברית לישראל חלו תהליכי סרבול והחלדה. ישראל מציעה דיון משותף בין שתי המדינות כיצד לייעל מנגנונים אלה (כולל אלה שהוצעו במסמך זה) ולאחדם תחת מטרייה משותפת.

סיכום

לכל מפגש בין ראש ממשלה ישראלי לבין נשיא אמריקאי חשיבות רבה מבחינת הבטחת האינטרסים הישראליים וקידום ההבנה ההדדית בין שתי המדינות. כאשר שני האישים נפגשים בפעם הראשונה בתפקידם החדש למפגש ביניהם מוקנית חשיבות יתר. במפגש זה נוצר דפוס היחסים האישיים ביניהם ומובהרים בו סדרי העדיפויות שלהם כראשי ממשל.

מבצע "עופרת יצוקה" הבלויט מחד את עוצמתה הצבאית של ישראל אך גם את "הבטן הרכה" בכל הקשור למעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית. שוב הובלטה במערכה זו ההזדקקות לסיוע האמריקאי הן בבלימת יוזמות מדיניות שליליות מבחינתה של ישראל והן במתן מענה לצרכים מדיניים ביטחוניים כדוגמת מזכר ההבנה בנושא מניעת הברחות אמצעי לחימה לחמאס. סוגיית הגרעין האיראני מדגישה גם היא את הצורך של ישראל להביא במאזן שיקוליה את הגורם האמריקאי וצרכיו של הממשל הנכנס של הנשיא אובמה.

המשבר הכלכלי העולמי על כל היבטיו יוצר אתגרים קשים והזדמנויות לישראל. תידרש מצידה גישה יצירתית ויוזמת מול ממשל חדש בוואשינגטון שיבקש לשקם את מעמדה הבינלאומי של ארצות הברית ובמיוחד במזרח התיכון. תידרש מישראל גם בחינה מחודשת של מוסכמות שהיו נכונות לממשל הנשיא היוצא וקרוב לוודאי שיאבד עליהן הכלח בעידן אובמה.

מכאן חשיבותו של המפגש הראשון בין ראש הממשלה הישראלי שיכנס לתפקידו בעקבות בחירות פברואר 2009 לבין הנשיא החדש שנכנס לתפקידו בימים אלה ממש, בארצות הברית.