

יחסי ישראל-ארצות הברית: האם מסתמן מפנה מהותי?

זכי שלום

מבוא

מאז החלה תקופת כהונתו של נשיא ארצות הברית ברק אובמה מתאפיינים יחסי ישראל-ארצות הברית במתיחויות כמעט רצופות, בדרגות אינטנסיביות שונות. תופעה זו אינה חדשה; היא מלווה את יחסי ישראל-ארצות הברית כבר עשרות שנים. בד בבד עם הכרה הדדית בקיומם של ערכים ואינטרסים משותפים לישראל ולארצות הברית קיימת שורה ארוכה של סוגיות ששתי המדינות חלוקות בהן. לעתים הממשל בוחר לעמעם את המחלוקות ולהנמיך את הפרופיל שלהן. לעתים הוא בוחר להבליטן. ממשל אובמה בחר בדרך כלל באפשרות השנייה, זו המדגישה את חילוקי הדעות ומעניקה להם בולטות תקשורתית רבה.

בנושא הפלסטיני
מסתמנת מגמה של
ממשל אובמה – שעומקה
והיקפה אינם ברורים
עדיין – להביא לשינוי
במעטפת ו"כללי המשחק"
הקיימים כבר שנים בין
ישראל וארצות הברית

כידוע, עיקר חילוקי הדעות בין שתי המדינות מתמקד בסוגיה הישראלית-פלסטינית. בנושא זה בעיקר מסתמנת מגמה של ממשל אובמה – שעומקה והיקפה אינם ברורים עדיין – להביא לשינוי במעטפת ו"כללי המשחק" הקיימים כבר שנים בין שתי המדינות. בנושאים אחרים, רחבים ומקיפים, ביחסי ישראל-ארצות הברית – שיתוף הפעולה האסטרטגי, הסיוע הכלכלי והתמיכה המדינית במוסדות בינלאומיים – נשמרת, בשלב זה לפחות, מערכת יחסים קרובה והדוקה בין שתי המדינות.

נראה כי מדיניות הממשל כלפי ישראל בקשר לסוגיה הפלסטינית נובעת בראש ובראשונה מהערכתו כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא גורם ראשון במעלה לחוסר היציבות באזור ולמעמדה ההולך ונשחק של ארצות הברית במדינות האזור. לממשל אובמה יש אינטרס לאומי עליון להביא ליציבות באזור, בעיקר

זכי שלום, חוקר בכיר במכון בן גוריון לחקר ישראל ועמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

על רקע רצונו להוציא את כוחות ארצות הברית מעיראק ומאפגניסטן בתקופת הזמן הקרובה. הוא חושש, במידה רבה של צדק, שמא ידרדר היעדר יציבות את האזור למצב של עימות כולל, רווי סכנות למערכת הבינלאומית בכלל, ולארצות הברית בפרט.

הנשיא אובמה פועל, ככל שניתן להתרשם, על בסיס הנחת יסוד שהסדר ישראלי-פלסטיני הוא בהישג יד. הוא מאמין שיש ביכולתו – בזכות אישיותו הייחודית, נחישותו הרבה ונכונותו לרתום את מוסד הנשיאות רב-העצמה להשגת יעד זה – לממש הסדר כזה, למרות הכישלונות של ממשלים קודמים בהשגת הסדר. בו בזמן הממשל הנוכחי בארצות הברית משוכנע כי השגת הסדר ישראלי-פלסטיני תקל מאוד על ארצות הברית את מימוש היעד שהציב הנשיא אובמה כבעל חשיבות עליונה לארצות הברית – התפייסות עם העולם הערבי.

במסגרת מאמר זה ייבחנו מאפייני מדיניותו של הנשיא אובמה בקשר להסדר ישראלי-פלסטיני ובסוגיית היחס כלפי מדינת ישראל כמו שאלה באו לידי ביטוי במחלוקות בעניין הקפאת הבנייה ביהודה ובשומרון בכלל, ובהמשך – גם במזרח ירושלים.

המחלוקת בעניין התביעה להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות

תקפותם של הסכמים והבנות קודמים בסוגיית ההתנחלויות

סוגיית המחלוקת הראשונה עם ממשל אובמה עלתה לכותרות בעקבות תביעתו של הנשיא אובמה להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות. ככל הידוע, הוצגה תביעה זו לראש הממשלה בנימין נתניהו עוד בפגישתו הראשונה עם הנשיא אובמה (מאי 2009). היא קיבלה משנה תוקף בנאומו של הנשיא אובמה

בקהיר: אז נאמרו הדברים בגלוי, אמירה חד-משמעית, שלא הותירה מקום לפירושים שונים, ומפי הנשיא עצמו: "ארצות הברית לא מקבלת את הלגיטימיות של המשך ההתנחלות הישראלית. הבנייה בהתנחלויות היא הפרה של הסכמים קודמים ופוגעת במאמצים להשיג שלום. הגיע הזמן לעצור את ההתנחלויות"¹.

במסרים אשר העביר הממשל לישראל לאחר שהוצגו תביעותיו בקשר להקפאת ההתנחלויות הודגש כי צריך להיות ברור לישראל שהבנות וסיכומים עם ממשלים

במסרים שהעביר הממשל לישראל הודגש, כי צריך להיות ברור לישראל שהבנות וסיכומים עם ממשלים קודמים אינם יכולים לשמש מעצור בפני הסדר ברוח תכניותיו של הנשיא אובמה

קודמים אינם יכולים לשמש מעצור בפני הסדר ברוח תכניותיו של הנשיא אובמה. ביטוי בולט לכך נתן הנשיא עוד בראשית כהונתו כאשר קבע במפורש כי ההתייחסות של ממשלים קודמים לישראל ולמדיניותה בסוגיה הפלסטינית הייתה

שגויה. המשמעות היא שאין בכוונתו של הממשל להיצמד להבנות אלה רק משום שהן קיימות. בכוונתו לפתוח דף חדש בקשר למדינת ישראל ולעמדותיה בסוגיה הפלסטינית, עם כל המשתמע מכך. נראה כי עמדה זו אינה עולה בקנה אחד עם מעמדה של מדינת ישראל כבעלת ברית קרובה של ארצות הברית.²

ואכן, לאחר שתבע הנשיא אובמה בנאומו כי ישראל תקבל עליה הקפאה מוחלטת של ההתנחלויות, סירב ממשלו בתוקף לקבל את טענת ישראל בדבר הבנות שהושגו בין ראשי הממשלה אריאל שרון ואהוד אולמרט ובין הנשיא ג'ורג' בוש בנוגע לתיחום אזורים שבנייה של ישראל מותרת בהם בהיקף מוגדר. למעשה מלכתחילה ניסו ראשי הממשל להתכחש לעצם קיומן של הבנות אלה, ואולם לאחר שהבהירו אישים בכירים אשר שירתו בממשל הנשיא בוש, ובראשם אליזאבט אברמס, כי אכן קיימות הבנות בסוגיית ההתנחלויות, הזדרזו דוברי הממשל להבהיר, מי במפורש ומי במרומז, כי הבנות אלה אינן רלוונטיות וכי הנשיא נחוש בדעתו לשגר את הסנטור מיטשל לאזור במגמה לנסח מסמך הבנות חדש עם ישראל.³

התנהלות זו של הממשל יוצרת בקיעים במערכת היחסים המיוחדת בין ישראל ובין ארצות הברית, כמו שנתעצבה במשך השנים. נכון הוא כי גם בעבר היו מקרים שבהם התכחש הממשל, ישירות ובעקיפין, להתחייבויות אשר הוא קיבל עליו מול ישראל. ואולם דומה היה כי במהלך כהונתם של הנשיאים קלינטון ובוש (1993–2009), תקופה של כשני עשורים, התעצבה מערכת יחסים קרובה והדוקה מאוד בין שתי המדינות וכי מה שהיה נסבל בעבר נראה כיום כחריגה צורמת ולא קבילה ביחסיהן, למרות האסימטריה הבולטת ב'יחסי הכוחות' ביניהן. התנהלות

זו של ממשל אובמה, בייחוד על רקע העובדה שמדובר בעמדה מתריסה בסוגיה מהותית ורחבת היקף, ולא בסוגיה בעלת אופי נקודתי, פוגמת במעמדה הייחודי של מדינת ישראל ובכללי המשחק שהתעצבו במשך שנים בין שתי המדינות.

למעשה, המסר שהממשל מעביר לישראל בעניין הישראלי-פלסטיני הוא של מדיניות כוחנית, נעדרת סנטימנטים, המתבססת על ראיית יחסי הכוחות בין שני הצדדים בנקודת זמן מסוימת. מדיניות זו שואפת ליישם מתווה של הסדר בנחישות ובהחלטיות רבה, והדרג הנשיאותי הוא זה שמנווט את המהלכים. לעתים

לנשיא התברר כי יכולתו
הממשית לכפות על
ישראל תביעות בעניין
ירושלים מוגבלת למדי.
הוא הודה בכך בעקיפין
כשאמר: "הערכנו יתר
על המידה את יכולתנו
לקדם שלום בין ישראל
לפלסטינים"

מביאה אותו מדיניות זו להפגנת ביטחון עצמי רב, וממילא – לתביעות שמתברר כי אינן ראליות, בעיקר ממדינת ישראל. התביעה להקפאה מוחלטת של הבנייה ביהודה ושומרון, ולאחר מכן במזרח ירושלים, היא דוגמה ברורה לכך. עובדה היא שבתוך פרק זמן התברר לנשיא כי יכולתו הממשית לכפות על ישראל תביעות

אלה מוגבלת למדי. הנשיא אובמה עצמו הודה בכך בעקיפין כשאמר: "הערכנו יתר על המידה את יכולתנו לקדם שלום בין ישראל לפלסטינים".⁴

עיצוב מסגרת הבנות חדשה

בשבועות ובחודשים שלאחר הצהרת הנשיא התברר, כך נראה, לממשל האמריקאי, כי במציאות הפוליטית, החברתית והכלכלית המורכבת במדינת ישראל תביעתו להקפאה מוחלטת של ההתנחלויות אינה ראלית, ולמעשה אינה ניתנת למימוש. על רקע זה נאלץ הנשיא להגמיש את עמדותיו, מתוך מאמץ למזער את הנזק שנגרם לו וליחסי ישראל-ארצות הברית בגין המשבר שנוצר. הוא שיגר לארץ את שליחו ג'ורג' מיטשל כדי לנהל עם ישראל דיאלוג סביב הפרמטרים של ההקפאה. כאמור, הנחת המוצא הייתה שהקפאה מוחלטת כדרישת הנשיא אינה אפשרית, ועתה יש לדון בהיקפה ובאזורים שתתממש בהם. בסופו של דבר הושגה הבנה עם שליח הנשיא – חלקה רשמית וכתובה, וחלקה קרוב לוודאי על בסיס הבנות לא כתובות – בנוגע לתיחום אזורים שתיאסר בהם הבנייה ואזורים שתותר בהם הבנייה בהיקפים מוגדרים. ככל הידוע, לא נכללה מזרח ירושלים באזורים אשר הוסכם בהם עם מיטשל על הקפאת הבנייה.⁵

בעקבות ההבנות שהושגו נראה היה שישראל וארצות הברית נמצאות בקו של הסכמה סביב הפרמטרים הבסיסיים הנוגעים לחידוש המשא ומתן המדיני עם הפלסטינים. בנאומו של הנשיא על מצב האומה (בינואר 2010) הוא נמנע לחלוטין מאזכור מדינת ישראל וסוגיית ההסדר עם הפלסטינים. בנסיבות הקיימות, על רקע מעורבותו האינטנסיבית של הנשיא בכל הקשור להסדר ישראלי-פלסטיני והחשיבות הרבה שהוא מעניק לסוגיה זו בסדר העדיפויות הלאומי של ארצות הברית, היו מי שפירשו הימנעות זו כביטוי של שביעות רצון, ולו יחסית, של הנשיא מן המצב הקיים. מזכירת המדינה הילארי קלינטון אף הרחיקה לכת, ואישרה את קביעתו של ראש הממשלה נתניהו כי לא נתבעה מעולם הפסקת הבנייה בהתנחלויות כתנאי למשא ומתן. כן היא החמיאה לראש הממשלה על נכונותו לבצע מהלכים הקשורים בהקפאת פעילות הבנייה בשטחים, הגבוהה משל כל ראשי ממשלה אחרים בישראל.⁶

המחלוקת בעניין הקפאת הבנייה בירושלים

בתוך זמן קצר הסתבר לממשל הנשיא אובמה כי ההבנות שהושגו עם ממשלת נתניהו רחוקות מלהשביע את רצונה של הרשות הפלסטינית וכי היא אינה מוכנה לחדש את המשא ומתן עם ישראל על בסיס הבנות אלה. נראה היה שביסוד המחלוקת עומדת בעיקר סוגיית הבנייה במזרח ירושלים. אל תוך הסוגיות הענייניות האלה התוספה קרוב לוודאי גם תחושה של תסכול וזעם בצמרת

הממשל בעקבות הביקורת הגואה בעניין הקיפאון המתמשך בתהליך השלום ועל רקע פרסומים בכלי תקשורת בישראל על כך שנתניהו יצא מן העימות עם הנשיא אובמה כשידו על העליונה.

ייתכן כי לממשל האמריקאי דלפו גם ידיעות שלפיהן חוגי ימין בממשלת נתניהו רואים בהסכם ההקפאה מנוף לסיכול ההבנות בין ממשלות שרון ואולמרט ובין הנשיא בוש בעניין הגבלת הזכות להמשיך בבנייה בגושי התנחלויות בלבד. על פי פרשנות זו, הסכמי ההקפאה מבטלים את הממד הייחודי של גושי התיישבויות, ויוצרים למעשה רף זהה בין היישובים המצויים בגושי ההתנחלויות ובין יישובים מבודדים. מנקודת המבט של ממשלה ימנית, שאישים בכירים בתוכה שואפים לשמר את שליטתה של ישראל בכל רחבי יהודה ושומרון, התפתחות זו עשויה להיחשב הישג משמעותי וחיובי מנקודת ראותה של מדינת ישראל.⁷

ואכן, בתוך זמן קצר התפוגגה הרגיעה המדומה ששררה בין ישראל ובין ארצות הברית. סוגיית ירושלים, מרכז העצבים הרגיש ביותר ביחסי ישראל והפלסטינים, והמשך הבנייה בה עלתה לראש סדר היום, והובילה לאחד המשברים החמורים ביחסי ישראל-ארצות הברית.

המחלוקת בסוגיה זו עלתה לכותרות בעקבות הפרסומים בעניין מתן אישורים לבניית 1,600 יחידות דיור ברמת שלמה, במזרח ירושלים, בעת ביקורו של ג'ו ביידן, סגן נשיא ארצות הברית, בישראל (מארס 2010). חשיפות מעין אלה אינן תופעה נדירה; רבים מאישי הממשל התוודעו להחלטה על התנחלויות זמן קצר לפני בואם ארצה או בעת הביקור. בדרך כלל הובילה החשיפה לזעם זמני, וזה הלך וגווע בזמן הביקור. הפעם הייתה תמונת המצב שונה; החשיפה הובילה לכעס ולתדהמה חסרי תקדים באופיים במשלחת סגן הנשיא על 'העלבון הצורב' שספג האורח בראשית ביקורו בארץ. ביקור זה, כך נטען, נועד למנף את אהדתו של סגן נשיא ארצות הברית לישראל כדי ליצור אווירת פיוס ביחסי שתי המדינות ולהביא לשיפור מערכת היחסים ביניהן לאחר תקופות של שפל ביחסים ולקרב את הצדדים לקראת הכרזה על פתיחת שיחות קרבה. ואולם הצעדים המתגרים של ממשלת ישראל טרפו את כל הקלפים וחיבלו במאמצים אלה.

למרות הכעס, עוד בזמן הביקור היה נדמה שהמתיחות הולכת ושוקעת, על רקע נכונותו של ראש הממשלה נתניהו להתנצל על התקרית ולהתחייב כי ממשלתו תפעל למניעת הישנותה של תופעה כזו. גם שר הפנים אלי ישי, הממונה הישיר על ועדות הבנייה, מיהר להתנצל על הפגיעה בסגן הנשיא. ואולם, ככל שחלף הזמן הסתבר שלא כך קרה. בתוך זמן קצר החלו להגיע הדלפות מחוגי הממשל בווינגטון כי הנשיא אובמה עצמו 'רותח מזעם' וכי אין בכוונתו לעבור לסדר היום על תקרית קשה זו. ג'ו ביידן, כך מסרו חוגים בבית הלבן, הגיע לישראל כדי לפעול לחידוש שיחות השלום עם הפלסטינים, וההודעה על הבנייה באה לאחר

שהוא הביע את 'מחויבותה המלאה והבלתי מסויגת של ארצות הברית לביטחון ישראל'.⁸

הרושם שנוצר בקרב חוגים שונים בארץ היה כי ממשל אובמה החליט למנוף את התקרית המביכה והלא צפויה בירושלים כדי להעמיד את ישראל במבוכה ולהוציא ממנה התחייבות שלא נתבעה מעולם לקבל עליה, בנחישות גבוהה, ובשלבים מוקדמים של דיונים לקראת פתיחה אפשרית של משא ומתן בין הצדדים – הימנעות מהמשך הבנייה בשטחים נרחבים במזרח ירושלים. במשך שנים נוצרה מעין הסכמה לא כתובה בין ישראל ובין ארצות הברית כי ירושלים היא הסוגיה הקשה ביותר לפיצוח, ולפיכך יידחה הדיון בעניין ההסדרים הנוגעים לה לשלבים הסופיים של המשא ומתן. תביעתו המרחיקה לכת של הנשיא אובמה העלתה – בקרב חוגים שהגדירו את עצמם 'מקורבים למשרד ראש הממשלה' – את הסברה כי רגשות הזעם של הממשל לא ביטאו כעס אותנטי אלא היו מארב מתוכנן היטב של הממשל, המיועד לכפות על ממשלת נתניהו להכיר דה-פקטו בעקרון חלוקת ירושלים בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית עוד לפני התחלת המשא ומתן.⁹

הממשל ניסה לתת משנה תוקף לתביעתו להקפאת הבנייה בשטחי מזרח ירושלים באמצעות הצגת שורה של שאלות קונקרטיות שראש הממשלה התבקש להשיב עליהן בהקדם. טכניקה זו של הצגת שאלות הופעלה גם בעבר בשיחות עם ישראל. זכורות בהקשר זה השאלות שהפנה ממשל הנשיא ג'ון קנדי לדוד בן-גוריון בנושא הכור בדימונה (ינואר 1961) וכן שאלות שר החוץ של ארצות הברית ג'יימס בייקר לראש הממשלה יצחק שמיר (1991–1992). טכניקה זו נועדה בין השאר ליצור דימוי של מערכת הייררכית בין ישראל ובין הממשל, בין השואל ובין הנשאל. שאלות הממשל היו אמורות, בסופו של דבר, להביא למימוש התביעה להפסקת הבנייה בשטחים שונים במזרח ירושלים. הצגת השאלות ואווירת הדחיפות בקשר לקבלת המענה נועדו להבהיר לממשלת ישראל כי הפעם מדובר בתכתיב וכי שלא כבעבר, מגמת הממשל אינה להיכנס לדיאלוג ממושך שיביא לשחיקה בתביעותיו.

ככל שאפשר לשפוט את תמונת המצב, נראה כי גם בהתכתשות זו, כמו בקודמתה, כאשר תבע ממשל הנשיא אובמה הקפאה מוחלטת של ההתנחלויות הוא הבין, ולו בהדרגה, כי התביעה הגורפת להקפאת הבנייה במזרח ירושלים קשה מאוד ליישום, אולי אף אינה מציאותית וכזו שאינה ניתנת למימוש כפי שנוסחה. בפועל הסתבר לממשל כי בידי ממשלת ישראל כלים לצינון, ולו מוגבל בהיקפו, של הרוחות הגועשות בממשל כלפי ישראל. ממשלת ישראל יצרה שיהוי במתן המענה על תביעות הנשיא. בכך נשחקה אווירת הדחיפות שביקש הממשל ליצור כדי לחייב את ממשלת ישראל לתת תשובה בלחץ של זמן, איומים מפורשים ומרומזים על כוונות הממשל להציג תכנית שלום משלו וביקורת מקיפה מבית ומבחוץ.¹⁰

בסופו של דבר, כאשר ניתנה התשובה של ראש הממשלה הסתבר לממשל הנשיא אובמה כי יש לממשלת ישראל גם אופציה של תשובה שלילית לתביעות הנשיא, למרות מודעותה לסיכון הרב הכרוך בכך. מתוך שפע הידיעות שהתפרסמו בהקשר זה אפשר להעריך כי המענה השלילי של ישראל רוכך היטב בניסוחים מעורפלים הניתנים לפירושים שונים, בנכונות למחוות מגוונות לפלסטינים, וככל הנראה גם בהאטה ובריסון של הבנייה בפועל בשכונות שונות במזרח ירושלים. מנקודת ראותה של הממשלה הנוכחית בישראל, המחיר שהיא נאלצה לשלם כדי לרצות את הממשל, ולו זמנית, היה סביר. העובדה שהכרעות על ההקפאה לא הובילו למחאה רצינית בקרב חוגי הימין בתוך הממשלה ומחוצה לה, וגם לא בקרב המתנחלים ביהודה ושומרון, מלמדת, קרוב לוודאי, כי מדובר במחיר נסבל מנקודת ראותם. בסופו של דבר, מן הבחינה הפורמלית, נקבע מעין תקדים לא מבוטל בחשיבותו בעיצוב יחסי ישראל וממשל אובמה בעתיד – אי-היענות לתביעה החד-משמעית של הנשיא להקפאת הבנייה במזרח ירושלים.¹¹

כמו שהדברים נראים עתה, אפשר לקבוע כי הממשל השלים הלכה למעשה עם העובדה שלא יוכל לקבל מידי ממשלת נתניהו הסכמה למלוא תביעותיו. תגובותיו לאחר קבלת תשובת ישראל היו מדודות ומתונות. בפועל אף ניכרים בבירור סימנים של נכונות מצד הממשל לפייס את מדינת ישראל ואת ממשלתה. בו בזמן ניכרת גם מגמה של חשבון נפש בממשל בשאלת מדיניותו לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני בכלל ובשאלת יחסיו עם ישראל בפרט. על פי דיווחים רבים, אמר הנשיא לאחרונה למשלחת סנטורים דמוקרטים כי אכן היו מעידות בדרך טיפולו של הממשל בחילוקי הדעת עם ישראל: "צעדתי בשדה מוקשים ואיבדתי כמה אצבעות".¹²

הממשל השלים הלכה למעשה עם העובדה שלא יוכל לקבל מידי ממשלת נתניהו הסכמה למלוא תביעותיו

בסיכום הדברים אפשר לקבוע כי הגם שיצא ראש הממשלה מן ההתכתשות האחרונה עם הנשיא ומזכירת המדינה מוכה וחבול, הוא צבר לזכותו, ומנקודת ראותו, "נקודות זכות" חשובות מאוד להמשך ההתמודדות שלו עם תהליך השלום – הן מול הפלסטינים והן מול האמריקאים. הוא עבר את המשבר הקשה ביותר שהוא

ניצב בו מתחילת כהונתו לאחר שהבהיר לממשל כי יש לממשלתו קווים אדומים, וירושלים היא אחד מהם. כל זאת, כאשר מעמדו הפוליטי הפנימי נותר יציב, ואולי אף התחזק.¹³

לאן חותר ממשל אובמה?

ואולם אם ראש הממשלה סבור, ויש להניח שלא כך הדבר, כי הגיע אל המנוחה ואל הנחלה, יש להניח כי עד מהרה הוא יתבדה. תביעות הממשל בקשר להפסקת

הבנייה במזרח ירושלים והתבטאויות רבות מספור של אישים בכירים בממשל אובמה, לרבות הנשיא אובמה עצמו, נותנים, ככל הנראה, ביטוי לתפיסה מגובשת היטב, שונה במידת מה מבעבר, של ממשל אובמה בסוגיית מידת הנחישות הנדרשת לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני ומעמדה של מדינת ישראל במערכת הבינלאומית ויחסיה עם הממשל האמריקאי.

השינוי אינו מתבטא בעמדות שממשל אובמה מציג בסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני. אלה עמדות קרובות מאוד לאלה שהציגו כמעט כל הממשלים האמריקאיים מאז מלחמת ששת הימים, ובכלל זה נשיאים שנחשבו אוהדי ישראל כמו הנשיא קלינטון. ככל שניתן להתרשם, הסדר זה כולל בסיכומו של עניין בקווים כלליים את המרכיבים הבסיסיים האלה:

- א. ישראל תצטרך לסגת בחזרה לגבולות 4 ביוני 1967 בגבולה עם ירדן.
- ב. יתבצעו כמה תיקוני גבול שיאפשרו ליישובים רוויים תושבים יהודים שמעבר לקו הירוק להישאר בריבונות ישראל, ככל הנראה ברוח מכתבו של הנשיא בוש אל ראש הממשלה שרון ב־14 באפריל 2004.
- ג. תיקוני גבול אלה יחייבו את ישראל להעביר לידי הפלסטינים בתמורה שטחים בתוך שטח מדינת ישראל.
- ד. ירושלים תחולק בין ישראל ובין המדינה הפלסטינית שתוקם, וייקבעו סידורים מיוחדים בעניין השליטה במקומות הקדושים.
- ה. לא תינתן הכרה פורמלית לתביעת הפלסטינים לזכות השיבה. עם זאת, הממשל עשוי לתבוע מישראל כי תתחייב להשיב לשטחה מספר מוגבל של פליטים כך שתינתן הכרה כלשהי לזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים בלי שייווצר סיכון מהותי לאופייה היהודי של מדינת ישראל.¹⁴

הממשל יכול לטעון, במידה רבה של צדק, כי קווי מתאר אלה מייצגים במובהק את האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל. עובדה היא שתכניות בקווי מתאר דומים הוצעו לפלסטינים על ידי שני ראשי ממשלה בישראל: אהוד ברק (בוועידת קמפ דייוויד) ואהוד אולמרט בשלהי כהונתו כראש ממשלה. ממשל אובמה יכול לטעון כי בפועל הוא מסייע למדינת ישראל לממש את האינטרסים החיוניים ביותר שלה. עוד בנאומו בקהיר הוא הבהיר כי הפתרון היחיד הוא שהשאיפות של שני הצדדים יתממשו בשתי מדינות, אשר פלסטינים וישראלים יחיו בהן בשלום ובביטחון. הפתרון הוא 'אינטרס של ישראל, אינטרס של פלסטין, אינטרס של אמריקה ואינטרס של העולם'. לא מן הנמנע כי הממשל סבור שלחציו על מדינת ישראל מסייעים גם

לא מן הנמנע כי הממשל סבור שלחציו על מדינת ישראל מסייעים גם בידי ראש הממשלה להניע את תהליך ההסדר כמו שהיה רוצה אלמלא היה נתון ללחצים פוליטיים מבית

בידי ראש הממשלה להניע את תהליך ההסדר כמו שהיה רוצה אלמלא היה נתון ללחצים פוליטיים קשים מבית.¹⁵

פעולותיו והתבטאויותיו של הנשיא אובמה בסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני מעלים, בצדק, חששות של השתלטות מגמה מרחיקת לכת הטמונה ברוחות החדשות המנשבות מן הבית הלבן: יצירת מסגרת חדשה, שונה מבעבר, של כללי משחק בין ישראל לארצות הברית. אם אכן יתממשו חששות אלה, הביטוי העיקרי שלהן יהיה עיקור ממד הייחודיות ביחסי ישראל-ארצות הברית ועמעום מעטפת האמפתיה והיחסים המיוחדים בין שתי המדינות. מערכת היחסים החדשה, אם אכן תתקבע, תושתת על כללי משחק ברורים של תן וקח עלות מול תועלת במובן הצר ביותר של המילה, תוך הדגשת הדימוי של מדינת ישראל כנטל, ולא כנכס, על ארצות הברית.¹⁶

מפנה זה במדיניות ארצות הברית כלפי מדינת ישראל יתממש אם יגיע ממשל אובמה למסקנה כי סוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני נמצאת בקדימות עליונה מנקודת ראותה של ארצות הברית וכי התנהלותה של ממשלת ישראל מונעת בכוונת מכוון מימוש של הסדר שיקדם את האינטרסים החיוניים ביותר של ארצות הברית. אם אכן זו תהיה מגמת הממשל, ייתכן שהדבר יוביל לשינוי כולל ביחסים עם ישראל – גם בהקשרים שלא נפגעו עד כה, דהיינו המישור הביטחוני, שיתוף הפעולה האסטרטגי, הקשרים הכלכליים ותמיכת הממשל בישראל בארגונים בינלאומיים.¹⁷

הסיכון הטמון במגמה זו, מנקודת ראותה של ממשלת ישראל הנוכחית, הולך ומתעצם על רקע החלטתו הנחושה של הנשיא אובמה להטיל את כל כובד משקלו במגמה להוביל לשינוי זה. במציאות שנוצרה מאז נכנס לכהונתו, היעדר הסדר פירושו בהכרח פגיעה קשה ביוקרתו של נשיא המבקש להתמודד על כהונה שנייה וזקוק נואשות להצלחה מדינית בזירה הבינלאומית כדי

לחזק את מעמדו הפוליטי. אובמה נתן לכך ביטוי מפורש חודשים אחדים לאחר שנכנס לכהונתו. בנאום קהיר הוא הבהיר:

I intend to personally pursue this purpose (resolution of Israeli-Palestinian conflict) with all the patience that the task requires.¹⁸

במסגרת לחציו של הממשל על ממשלת ישראל לקבל את תביעותיו בקשר להסדר הישראלי-פלסטיני הוא חצה קו אדום ביחסו כלפי ישראל. אישים בכירים ביותר בממשל האמריקני יצרו הקשר ברור בין הקונפליקט הישראלי-פלסטיני מצד

אישים בכירים ביותר
בממשל האמריקני
יצרו הקשר ברור בין
הקונפליקט הישראלי-
פלסטיני מצד אחד,
ויכולתה של ארצות
הברית להתמודד
מול איומי האסלאם
הרדיקאלי, מצד שני

אחד, ויכולתה של ארצות הברית להתמודד מול איומי האסלאם הרדיקאלי, מצד שני. הדברים הקשים ביותר יוחסו לגנרל דיוויד פטראוס, מפקד פיקוד מרכז של צבא ארצות הברית. בעדות בפני וועדת השרותים המזוינים של הסנאט ב-16 במרס 2010 מנה הגנרל, גורמים שורשיים (root causes) לאי יציבות או מכשולים לביטחון (obstacles to security) באיזורים עליהם הוא מופקד. בין השאר הוא התייחס לקונפליקט הישראלי-פלסטיני. ולהעדר הסדר בין שני הצדדים. וכך אמר:

The enduring hostilities between Israel and some of its neighbors present distinct challenges to our ability to advance our interests in the AOR (area of responsibility). Israeli-Palestinian tensions often flare into violence and large scale armed confrontations. The conflict foments anti-American sentiments due to a perception of U.S. favoritism for Israel. Arab anger over the Palestinian question limits the strength and depth of U.S. partnerships with governments and peoples in the AOR (area of responsibility) and weakens the legitimacy of moderate regimes in the Arab world. Meanwhile al-Qaeda and other militant groups exploit that anger to mobilize support.¹⁹

בדיווחי התקשורת אודות התבטאות זו הודגש כי משמעות הדברים היא למעשה העמדתה של מדינת ישראל כגורם המסכן את חייהם של חיילי ארצות הברית הנלחמים במזרח התיכון. הגנרל פטראוס טרח להבהיר, בין השאר בשיחה עם הרמטכ"ל אשכנזי, כי לא אמר דברים אלה. ואולם המסר המיוחס לו כבר חילחל בכלי התקשורת, וממילא – בדעת הקהל האמריקנית. הממשל עצמו לא הפגין מאמץ להזים את הדברים.²⁰

מאוחר יותר באו התבטאויות דומות, מעורפלות יותר, גם מצד מזכיר ההגנה והנשיא עצמו. בכמה דיווחים צוטט הנשיא אובמה כמי שקבע כי הקונפליקט הישראלי-פלסטיני

is costing us significantly in terms of both blood and treasure.²¹

השורה התחתונה של התבטאויות אלה – בין אם נאמרו בנוסח זה אם לאו – היא העמדתה של מדינת ישראל בדעת הקהל בארצות הברית במצב מביך ומתגונן, על ידי אישים בכירים ביותר בממשל. ניתן להניח כי אישי הממשל אמורים לדעת שלטענות מעין אלה אין בסיס מוצק, שכן:

א. ישראל שותפה בלחימה של צבא ארצות הברית נגד קבוצות הטרור האסלאמיות במגוון רחב של דרכי פעולה.

ב. המלחמה של קבוצות הטרור האסלאמיות נגד ארצות הברית מבטאת מלחמה נגד התרבות המערבית כולה, שבראש ובראשונה 'השטן הגדול'

– ארצות הברית – מייצג אותה. ישראל ממלאת תפקיד שולי של 'השטן הקטן'.

ג. גם אם ייחתם הסכם ישראלי-פלסטיני שיביא למערכת של שלום ולהשלמה הדדית בין ישראל ובין הפלסטינים, הוא לא יהיה מקובל על קבוצות הטרור הרדיקליות שארצות הברית נלחמת נגדן בשעה זו.²²

בו בזמן אי-אפשר לשלול את ההנחה שדברים אלה נותנים ביטוי לאמונה כנה בחוגים רחבים בממשל, כי מדיניותה של ישראל בהקשר הפלסטיני פוגעת ביכלתה של ארצות הברית להתמודד ביעילות עם האיומים המופנים כלפיה מצד 'ארגוני הטרור' האיסלאמיים. למרות זאת, אין זה הולם להעלות טענות מעין אלה מפי אישים בכירים כל כך בממשל כמו שהועלו אם המגמה היא לשמר מערכת יחסים של בעלות ברית בין ישראל ובין ארצות הברית.

סיכום

הסקירה לעיל מצביעה על אפשרות לקיומה של מגמה מצד ממשל אובמה להביא לשינוי דרמטי במעמדה הייחודי של מדינת ישראל בארצות הברית. בשלב זה מגמה זו מקבלת ביטוי אך ורק בקשר לסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני. סוגיות אחרות ביחסי ישראל-ארצות הברית, ובהן הסיוע הכלכלי, שיתוף הפעולה הביטחוני, הדיאלוג האסטרטגי, התמיכה בישראל במוסדות בינלאומיים ומחויבותה רבת-השנים של ארצות הברית למדיניותה הגרעינית של ישראל נותרו בשלב זה כמעט ללא פגע, הגם שספגו פה ושם כמה 'חבטות' מכאיבות.²³

שיקולים רבים ומגוונים ידריכו את ממשל הנשיא אובמה בשאלת המשך הדרך

בעיצוב יחסי ישראל-ארצות הברית. קרוב לוודאי שבתוך הממשל מתרוצצות דעות שונות בשאלת המשך הטיפול בסוגיית ההסדר הישראלי-פלסטיני בכלל ובסוגיית היחס כלפי ישראל בפרט. הודאותיו הפומביות של הנשיא ויועציו הקרובים בשגיאות שליוו את מהלכי הממשל עד כה מצביעות בבירור על כך שמידת הנחישות והביטחון העצמי שאפיינו את מהלכיו באזור נסדקה במידת מה. על תהליך עיצוב מדיניותו ישפיעו בין השאר תגובותיהן של ישראל ושל הרשות הפלסטינית, התפתחויות אסטרטגיות במזרח התיכון, בעיקר בסוגיה האיראנית, אילוצים פוליטיים כבדי משקל מבית ובעיות בוערות

קיימת אמונה כנה בחוגים רחבים בממשל, כי מדיניותה של ישראל בהקשר הפלסטיני פוגעת ביכלתה של ארצות הברית להתמודד ביעילות עם האיומים המופנים כלפיה מצד 'ארגוני הטרור' האסלאמיים

אחרות בעולם – מדיניות, צבאיות וכלכליות – שיחייבו את הנשיא לשנות את

סדרי העדיפויות שהיו מקובלים עליו עד כה.²⁴

הערות

- 1 ראו: *The New York Times*, Text: Obama's Speech in Cairo, June 4, 2009.
- 2 ראו: Barak Ravid, 'Obama: U.S. will be honest with Israel on settlements', *Ha'aretz*, June 2, 2009.
- 3 ראו: Elliott Abrams, 'The Settlement Freeze Fallacy', *Washington Post*, April 8, 2009.
- 4 'אובמה: הערכנו יתר על המידה את יכולתנו לקדם שלום בין ישראל לפלסטינים', **הארץ**, 21 בינואר 2010; 'אובמה: לא ניתן לכפות הסדר שלום', גלי צה"ל, 22 באפריל 2010. אתר אינטרנט: <http://glz.co.il/NewsArticle.aspx?newsid=60836>
- 5 ראו: ברק רביד, 'ראש הממשלה בנימין נתניהו: חילוקי הדעות עם ארה"ב בנושא הבנייה בגדה נפתרו', **הארץ**, 19 באוקטובר 2009. ראו גם: ריאיון עם שר החוץ אביגדור ליברמן בנושא הקפאת הבנייה בהתנחלויות, אתר משרד החוץ, 26 בנובמבר 2009.
- 6 מסיבת עיתונאים משותפת לנתניהו ולהילארי קלינטון, 31 באוקטובר 2009, אתר משרד ראש הממשלה: <http://www.women.gov.il/PMO/Communication/EventsDiary/eventclinton311009.htm>
- 7 נאום חיים רמון בכינוס על 'מצב האומה', המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 17 במאי 2010.
- 8 יונתן ובר, 'ניו יורק טיימס: אישור הבנייה – סטירה לפרצוף', YNET, 11 במרץ 2010.
- 9 רן דגוני, 'ווישינגטון פוסט: ההסלמה עם ישראל – הנחייה אישית של אובמה', **גלובס**, 16 במרץ 2010.
- 10 ראו: ברק רביד, 'ארה"ב: מצפים לקבל את תשובת ישראל בתוך יממה', **הארץ**, 17 במרץ 2010. ראו גם: ברק רביד, 'החרפה במשבר עם ארה"ב: אובמה דורש מנתניהו התחייבות בכתב לצעדים בוני אמון', **הארץ**, 25 במרץ 2010.
- 11 ראו: Mark Landler, 'Netanyahu Takes Hard Line on Jerusalem Housing', *The New York Times*, March 22, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/03/23/world/middleeast/23diplo.html>
- 12 רן דגוני, 'אובמה מכה על חטא: לישראל מקום מיוחד בלב', **גלובס**, 20 במאי 2010. דברים מפורשים עוד יותר מיוחסים ליועצו הקרוב רם עמנואל. על פי אחד הדיווחים, הוא אמר: 'פישלנו ביחסים עם ישראל', שלמה צזנה, 'ראש הסגל בבית הלבן בשיחה עם רבנים: ייקח זמן לתקן את מה שקלקלנו ב־14 חודשים', **ישראל היום**, 17 במאי 2010.
- 13 ראו: ברק רביד, 'שר הביטחון, אהוד ברק: כדי להתקדם במשא ומתן יש להרחיב הממשלה', **הארץ**, 3 במאי 2010.
- 14 רן דגוני, 'זבנג וגמרנו? הדלפה מווישינגטון על תכנית שלום כוללנית', **גלובס**, 7 באפריל 2010.
- 15 ראו: נטשה מוזגוביה, 'ברק אובמה, לאחר פגישתו עם מחמוד עבאס: פתרון שתי מדינות – אינטרס ישראלי' **הארץ**, 29 במאי, 2009. על הצעת ההסדר של אולמרט ראו: זכי שלום, 'בשבי הקונספציה: האם הנחות היסוד שליוו את 'תהליך אוסלו' עדיין תקפות', **מבט על**, גיליון 122 (5 באוגוסט 2009). פירוט של הצעות ראש הממשלה אולמרט לפלסטינים ניתן גם בנאומיהם של השר בני בגין וחיים רמון בכינוס השנתי על 'מצב האומה', המכון למחקרי ביטחון לאומי, 17 במאי 2010. וכן: נאום סאעב עריקאת, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 16 במאי 2010.
- 16 ראו: יהונתן ליס, 'ראש המוסד דגן בוועדת חוץ וביטחון: ישראל הופכת בהדרגה מנכס לנטל עבור ארה"ב', **הארץ**, 1 ביוני 2010.

- 17 ראו: עמוס הראל, 'נמצא מקור המימון ל"כיפת ברזל": נשיא ארה"ב, ברק אובמה', **הארץ**, 13 במאי 2010. ראו גם: אלוף בן, 'קח יוקרה, תן ויתורים – הדרך של ישראל ל-OECD עוברת אצל אובמה', **הארץ**, 13 במאי 2010. ראו גם: ברק רביד, 'נתניהו הזמן במפתיע לפגישה עם הנשיא אובמה בושינגטון בשבוע הבא', **הארץ**, 26 במאי 2010.
- 18 ראו: *The New York Times* Text, Obama's Speech in Cairo, June 4, 2009
- 19 Statement of General David Petraeus, U.S Army Commander, U.S Central Command before the Senate Armed Services Committee on Posture of U.S Central Command, March 16, 2010.
- 20 אמיר אורן, הגנרל האמריקאי פטראוס לרמטכ"ל אשכנזי: לא אמרתי שסיכנתם אמריקאים, **הארץ**, 25 במרס, 2010.
- 21 ראו: Yitzhak Benhorin, 'Obama taking reins on policy towards Mideast conflict' YNET, April 16, 2010.
- 22 Hilary Leila Krieger, 'Arab-Israeli conflict hurts US, Petraeus tells Congress: hostility presents challenges to US interests in ME', *Jerusalem Post*, March 18, 2010.
- 23 על השינוי המדאיג בעמדת ארצות הברית בסוגיית מעמדה הגרעיני של ישראל, ראו: ברק רביד, 'ישראל: לא מחויבים להחלטת ועידת הגרעין', **הארץ**, 29 במאי 2010. על צמצום תמיכת ארצות הברית בישראל במוסדות האו"ם, ראו: Elliott Abrams, 'Joining the Jackals, The Obama administration abandons Israel. *Weekly Standard*. Com Internet site: <http://www.weeklystandard.com>, June 2, 2010. See also: Anne Bayefsky, Obama Abandons Israel to UN Feeding Frenzy. FOXNews.com, June 01, 2010. Internet site: <http://www.foxnews.com/opinion/2010/06/01/anne-bayefsky-obama-abandons-israel>
- 24 על האילוצים המופעלים על הנשיא מבית ראו: Lahav Harkov, Senators stress value of US-Israel ties, Bipartisan letter to Obama administration signed by 3/4 of Senate, *Jerusalem Post*, April 14, 2010.
- ראו גם: 'הסופר אלי ויזל במכתב פתוח לנשיא ארה"ב, ברק אובמה: ירושלים היא מעל הפוליטיקה', **הארץ**, 16 באפריל 2010. ראו גם: עקיבא אלדר, 'שיחת היום: אלן דרשוביץ, למה לדעתך אובמה השפיל את נתניהו?', **הארץ**, 28 במרס 2010; וכן: Full Text of Letter from Ronald S. Lauder to President Obama, internet site: <http://www.worldjewishcongress.org/en/main/showNews/id/9264>