

מבט על, גיליון 384, 15 בנובמבר 2012

ניצחון הנשיא אובמה בבחירות – משמעויות לישראל

שלמה ברום ושמעון שטיין

בעקבות ניצחונו של הנשיא אובמה בבחירות, נכתב רבות על ההשלכות האפשריות של היבחרו מחדש על יחסו לישראל בכלל, ולראש הממשלה, נתניהו, בפרט. ראשית, קיימת הנחה שמערכת היחסים הטעונה שבין אובמה לנתניהו תקבל ביטוי ניכר בתקופת כהונתו השנייה, מאחר שעול הבחירות הוסר מעליו, ולכן הוא יוכל להביא לידי ביטוי את הסתייגותו מנתניהו ולגמול לו על התנהגותו בתקופת הכהונה הראשונה ובמערכת הבחירות, לרבות תמיכתו הגלויה של נתניהו ברומני, ללא חשש שישלם מחיר פוליטי כבד עקב כך.

שנית, נהוג לחשוב כי נשיא אמריקאי בתקופת כהונתו השנייה מיחס חשיבות רבה יותר לשאלת דימויו ההיסטורי, ולכן ינסה אובמה להביא לפריצות דרך בנושאים החשובים לפי תפיסתו, שהסיכוי להצלחה בהם עולה על הסיכון להיכשל בהם. ברור למדי שהשקפת עולמו הבסיסית של אובמה מייחסת חשיבות רבה מאוד לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני עמים, הן לגופו של עניין והן כגורם שיקל על ארצות-הברית לקדם את האינטרסים שלה בעולם הערבי-מוסלמי. יוזמות חדשות של אובמה בתחום זה עלולות להיתקל בהתנגדות של ממשלת ישראל ואף לגרום התנגשות עמה. בניגוד להתנהגותו בתקופת כהונתו הראשונה, אובמה לא יהסס במהלך הקדנציה הנוכחית להפעיל מכבש לחצים על ישראל (בהנחה שישגיג את תמיכתו של מחמוד עבאס ביוזמתו). אחוז היהודים שהצביעו עבור אובמה לא חרג מהתמיכה הרגילה – כ-70 אחוזים מהיהודים הצביעו עבור המועמד הדמוקרטי לנשיאות, למרות המשאבים העצומים שהושקעו במהלך מסע הבחירות בשכנוע הבוחרים היהודיים שאובמה 'רע לישראל'. בהקשר זה נשמעה גם הטענה שתוצאות הבחירות פגעו במידה רבה בדימוי של עוצמת הלובי היהודי, והמחישו את העובדה שמרבית יהודי ארצות-הברית תומכים במדיניות אובמה בנושאים החשובים לישראל, כולל הנושא הישראלי-פלסטיני והמדיניות כלפי איראן. בהיעדר יכולת לנופף באיום של הלובי היהודי וההשפעה הישראלית בארצות-הברית, אין דבר שירתיע את אובמה מלבוא חשבון עם נתניהו.

עם כל הקושי לחזות את התנהגותו העתידית של הממשל האמריקאי הנכנס, ולמרות ההנחה הסבירה של יחסיים אישיים בין מנהיגים יש השפעה מסוימת (שאין להגזים בחשיבותה), שורה של סיבות מאפשרות להניח שהתרחיש החד-משמעי דלעיל לא יתממש. סיבה ראשונה לכך, היא ההערכה, שהסתברותה נראית גבוהה, כי הנשיא אובמה יתמקד בנושאי פנים. אם הוא יצליח לחלץ את ארצות-הברית מהמשבר הכלכלי, וגם לקדם את הטיפול בצורכי המעמד הבינוני והשכבות החלשות באוכלוסיית ארצות-הברית, הוא ייזכר בהיסטוריה האמריקאית כאחד הנשיאים המצליחים. לעומת זאת, תחום מדיניות החוץ אינו עומד במוקד התעניינותו של הציבור האמריקאי, כפי שהתברר במסע הבחירות, והסיכויים להביא לפריצות דרך בתחום זה אינם רבים. אם כן, סביר להניח שמדיניות החוץ של אובמה תמשיך להתבסס לאו דווקא על אסטרטגיה מקיפה, יוזמת ושאפתנית, אלא על השלמה עם מגבלות הכוח של ארצות-הברית, וטיפול בבעיות בוערות ("כיבוי שריפות") תוך מתן העדפה לדרכי טיפול רב-צדדיים, דרך קואליציות שמאפשרות לחלק את העלויות עם שותפות, ולהחליט על "הנהגה מאחור" במקרים שבהם הדבר נוח. אין בכך כדי להוציא מן הכלל אפשרות של ניצול הזדמנויות, אם אלה ייקרו בדרכו.

סיבה שנייה היא שנשיא בתקופת הכהונה השנייה שלו אינו משוחרר מאילוצים פוליטיים. אובמה יזדקק לשתוף פעולה של הקונגרס, כדי לקדם את האג'נדה הפנימית השאפתנית שלו. זאת ועוד, תוצאות הבחירות לקונגרס של אמצע הכהונה חשובות לו משום שהן יכולות ליצור עבורו מצב קשה יותר, שבו ייאלץ להתמודד עם בית-נבחרים וסנאט לעומתיים. אפשר גם לטעון כי בניגוד להערכות שהושמעו ערב הבחירות, לא חל כרסום בתמיכת המצביעים היהודיים באובמה רק משום שהוא נמנע מעימות עם

ממשלת נתניהו, והעניק תמיכה רבה לישראל בכל התחומים, ולכן, למדיניות כלפי ישראל יש עדיין משקל פוליטי חשוב.

סיבה שלישית היא אופיו של הנשיא אובמה. במהלך כהונתו הראשונה התבדו ההערכות שהוא יהיה נשיא אידאולוגי. הוא הפגין פרגמטיות ויכולת גבוהה להפעיל שיקולים שכלתניים ולהתגבר על רגשות. אחת הטענות הרווחות בקרב מנהיגים זרים הייתה הקושי ליצור יחסים אישיים חמים עמו. הדיאלוגים היו תמיד ענייניים וללא ממד רגשי. סביר כי שיקולים של תועלת ואינטרסים ימשיכו להכתיב את המדיניות של ממשל אובמה.

לכל אלה תהיה השפעה על הסוגיות המדיניות העיקריות החשובות לישראל. למרות פוטנציאל החיכוך הקיים בין ישראל וארצות-הברית בשאלת המדיניות כלפי תוכנית הגרעין האיראנית, שהשתיים רואות את הקווים האדומים שלה באופן שונה, עדיין קיים אינטרס משותף לבלימת התוכנית. לכן, סביר להניח, כי יימשך שיתוף הפעולה ההדוק בתחום זה בין ארצות-הברית וישראל. שיתוף פעולה זה ייבחן בשני תרחישים עיקריים. הראשון – ארצות-הברית תצליח לסכם עסקה עם איראן, וחלק מרכיבי העסקה לא יהיו מקובלים על ישראל. עם זאת, קשה להניח שבמצב כזה ממשלת ישראל תוכל, בסופו של דבר, לסכל עסקה שרכיביה יהיו מקובלים על הממשל האמריקאי ועל האיחוד האירופי. המסקנה המתבקשת היא שישראל צריכה לעשות כל מאמץ להשפיע על רכיבי העסקה לפני ששני הצדדים מגיעים להסכם, אבל להימנע מיצירת רושם שהיא מנסה לסכל כל עסקה סבירה. בתרחיש השני, הפעילות הדיפלומטית והסנקציות לא ישנו את עמדת איראן, ותוכניתה הגרעינית תתקרב לנקודה שמבחינת ישראל תחייב פעולה צבאית. ארצות-הברית תמשיך לשאוף להחזיק בידה את ההחלטה על פעולה צבאית, והיא תפעיל את כל מנופי הלחץ, כפי שכבר עשתה השנה, וייתכן אף עם פחות מעצורים, כדי למנוע פעולה ישראלית. גם במקרה זה, סביר, כי הנשיא יימנע מפגיעה בשיתוף הפעולה הביטחוני ובסיוע הביטחוני לישראל – רכיב בסיסי במדיניותו בתקופת הכהונה הראשונה – ולא "ישליך את ישראל אל מתחת לגלגלי האוטובוס" (כטענת הרפובליקנים).

באשר לתחום הישראלי-פלסטיני, נראה כי הנשיא שנכווה ברותחים ימשיך להיזהר בצונונים. ברור לכל הסובבים את אובמה שכל עוד לא חל שינוי בעמדות הצדדים, הסיכוי להצליח נמוך אף פחות מאשר זה שהיה בתקופת הכהונה הראשונה שלו, בשל התפוכות בעולם הערבי. לזכותו של נתניהו תעמוד גם העובדה שבסביבתו של אובמה יש כעס גם על מחמוד עבאס, שבראיה האמריקאית, עצר, בחלק מהשלבים, את המשא-ומתן, לא פחות מאשר נתניהו. אובמה ייכנס לפעילות נמרצת יותר כאשר יאלץ להתמודד עם התפתחויות מאיימות שמחייבות תגובה, או אם ייקרו בדרכו הזדמנויות. לדוגמה, פנייה של הפלסטינים לעצרת הכללית של האו"ם להכיר בהם כמדינה לא-חברה, ודוגמה נוספת – קריסה של הרשות הפלסטינית. ארצות-הברית תצטרך להחליט על מדיניותה בנושא הפנייה הפלסטינית לאו"ם. זו יכולה להיות הזדמנות עבור אובמה לבוא חשבון עם נתניהו מבלי לפגוע באינטרסים של ארצות-הברית, ולו על ידי הימנעות מופגנת מפעילות נגד היוזמה הפלסטינית, גם אם ארצות-הברית תתנגד ליוזמה. המקרה השני (קריסת הרשות) הוא מקרה חירום שיש בו פוטנציאל לפגיעה באינטרסים האמריקאיים, ולכן סביר להניח שהממשל יירתם לפעילות נמרצת למניעת קריסה כזאת. מצד אחד, תהיה זו הזדמנות לשיתוף פעולה בין ישראל וארצות-הברית, אך מצד שני, הממשל לא יירתע מהפעלת לחץ על ישראל כדי שזו תעניק הטבות לפלסטינים, וכדי שתחזק את הרשות. לעומת זאת, הזדמנויות נוצרות, בדרך כלל, עקב יוזמות של שני הצדדים – הישראלי והפלסטיני – ובעיקר של הצד הישראלי, או בשל התפתחות משבר קשה. בהיעדר שינוי פוליטי משמעותי באחד הצדדים, הסיכוי ליוזמות של שני הצדדים המעורבים אינו גבוה.

במקרה של התלקחות ביטחונית בזירה הדרומית מול חצי-האי סיני ורצועת עזה, או בזירה הצפונית מול חזבאללה, סביר להניח שהממשל לא יסטה מהתמיכה בישראל, תוך מאמצים להכיל את המשברים ולמנוע הסלמה. בהתבסס על מודעות להשלכות אפשריות של הסלמה כזאת על היחסים עם העולם הערבי, במציאות של 'האביב הערבי', זהו אינטרס ברור של ארצות הברית.

עדיין לא ברור האם אובמה ישוב לאמץ אסטרטגיה שאפתנית בתחום בקרת הנשק. נראה כי במהלך כהונתו הראשונה הוא גיבש תפיסה ריאליסטית למדי ביחס ליכולת המוגבלת להתקדם בתחום זה מעבר לצעדים מדודים ואיטיים, לנוכח המשך השליטה הרפובליקנית בבית הנבחרים. עדיין קיים פוטנציאל לחיכוך עם ישראל בנושא בקרת הנשק סביב ניסיונות לכנס את ועידת ה-WMDZ במועד חדש, לאחר שהכינוס שהיה מיועד לדצמבר 2012 התבטל, ובהמשך – לניסיונות להגיע להבנה עם הצד הערבי, ובעיקר עם מצרים, שרואה בנושא זה עניין מרכזי גם בהנהגת המשטר החדש.

בנושא הסורי, מתקיימים מאמצים להניע את הממשל האמריקאי לתמוך בהתערבות חיצונית צבאית בסוריה, מתוך שיקולים אסטרטגיים של פגיעה בציר ההתנגדות המונהג על ידי איראן. ספק אם ניתן לשכנע את אובמה ואנשיו להיכנס למה שנתפס בעיניהם כהסתבכות צבאית נוספת במזרח התיכון, רק כדי לשרת מטרה אסטרטגית מהסוג הזה. קיים ספק רב האם, בסופו של דבר, מעורבות אמריקאית כזאת לא תיצור מציאות חדשה, שתפגע בה לא פחות מהמשך קיום המשטר הנוכחי בסוריה, בשל אופייה

של האופוזיציה למשטר. אם יחול שינוי בגישה הוא יהיה, ככל הנראה, תוצאה של הצטברות לחץ ציבורי בשל התמשכות המשבר ההומניטרי בסוריה והעמקתו, וגם אז, סביר להניח כי הממשל ינסה להימנע ככל האפשר מהימצאות בחזית ההתערבות תוך מעורבות צבאית ישירה ובוטה. הוא יעשה מאמץ להסתפק בדרכי פעולה שסיכויי ההסתבכות בהם נמוכים כמו כינון אזורים אסורים לטיסה ופרוזדורים הומניטריים.

לסיכום, גם אם נמוך הסיכוי לפתוח דף חדש ביחסים האישיים בין הנשיא אובמה לבין ראש הממשלה נתניהו, יש להניח כי קידום האינטרס האמריקאי ימשיך להנחות את ממשל אובמה הנכנס ביחסו לישראל. אחד הביטויים לכך יהיה המשך שיתוף הפעולה הביטחוני. משבר הגרעין האיראני ואופן פתרונו מחד גיסא, והסוגיה הפלסטינית מאידך גיסא, יחשפו חילוקי דעות בין ישראל לבין הממשל האמריקאי. יש לקוות, כי בסוגיה האיראנית תדאג ישראל להבהיר את עמדותיה במסגרת דיאלוג דיסקרטי. בסוגיה הפלסטינית, לעומת זאת, נכון תנהג ממשלת ישראל אם תעשה כל שביכולתה לצמצם את תחומי המחלוקת עם הממשל, ולהשיג את הבנתו לצעדים שלא יסגרו את האופציה של 'פתרון שתי המדינות'.