

מבט על, גיליון 868, 13 בנובמבר 2016

ישראל וארצות הברית - הזדמנויות לביצוע היחסים המיוחדים

עמוס ידלין

למרות שנושאי מדיניות חוץ בכלל והיחסים עם ישראל בפרט לא היו גורם משמעותי שהיטה את הכף במערכת הבחירות לנשיאות ארצות הברית, אך טבעי הוא שבישראל ניכר עניין רב בסוגיית השפעתה של כניסת הנשיא הנבחר דונלד ג' טראמפ לבית הלבן על הביטחון הלאומי הישראלי.

בניגוד לממשלים קודמים, שקידמו סדר יום מוגדר וברור במהלך מסע הבחירות, הממשל הנבחר אינו מחזיק במדיניות מגובשת ביחס למזרח התיכון. טראמפ גם לא הציג את הצוות שעמו ינהל את מדיניות החוץ האמריקאית – מזכיר המדינה, מזכיר ההגנה והיועץ לביטחון לאומי. זאת ועוד, טראמפ לא יהיה הפוליטיקאי הראשון שיזהה כי אילוציה של ישיבה בכיסא הקברניט שונים מאלה שהיה עליו להתחשב בהם בעת מסע הבחירות. ואכן, ניכרים מתחים מובנים בין עמדות שונות שהציג טראמפ במערכת הבחירות לגבי מדיניות החוץ העתידית שלו, ובמרכזם הבטחתו לחזק את כוחה הצבאי של ארצות הברית ולהיות תקיף בהרבה מקודמו מול אויביה. מאידך גיסא, טראמפ הציג עמדות בדלניות, וכן הצהיר על כוונות להחליש את המחויבות האמריקאית לנאט"ו ולשתף פעולה עם רוסיה. מתחים אלו, שעדיין לא ברור כיצד יגשר עליהם הממשל החדש, מקשים לזהות את מדיניות החוץ שלו בזירה הגלובלית בכלל ובמזרח התיכון בפרט.

כמו כן, קשה להגדיר את עמדתו המדויקת של טראמפ כלפי ישראל. במהלך מסע הבחירות הוא התחייב לעמדות פרו-ישראליות, שערבו לאוזניים בירושלים, אך מצד שני הוא התבטא באופן בעייתי ומעורר שאלות בנושא סיוע חוץ לבעלי בריתה של ארצות הברית וכן הכריז כי יהיה ניטרלי לגבי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. לכן אין טעם לייחס חשיבות יתר למה שידוע לכאורה או טרם ידוע כלל על אודות המדיניות המזרח תיכונית של הממשל הנכנס. מה שברור הוא, שעצם בחירתו של טראמפ וגיבושו של הממשל שילווה אותו מבשרים שינוי יותר מהמשכיות. ואולם, דווקא בנסיבות אלה, חשוב לצאת מנקודת הנחה כי לישראל נקרתה הזדמנות לפתוח דף חדש ביחסים עם הנשיא הנבחר וממשלו, ובמסגרת זו להשפיע על המדיניות המזרח תיכונית שיגבש ולהיות חלק מרכזי ורב-ערך בה. אי לכך, אשר ליחסי ישראל-ארצות הברית על ספו של ממשל חדש – יש להדגיש דווקא את הבסיס להמשכיות.

ליחסים בין ישראל לארצות הברית יש בסיס איתן וארוך שנים של ערכים ואינטרסים משותפים. התחום החשוב בו נדרש שינוי הוא תחום האמון שנפגע קשות בין המדינות בשנות כהונתם המקבילה של הנשיא ברק אובמה וראש הממשלה בנימין נתניהו. לכן, כאשר יוזמן בקרוב ראש הממשלה נתניהו לביקור בבית הלבן, נכון שינסה להגיע עם הנשיא החדש להבנות לגבי ששה נושאים מהותיים – האחד הוא ההתנהלות של המגעים בין המדינות, ארבעה קשורים למדיניות ארצות הברית במזרח התיכון, ואחד נוסף לגבי חיזוק התמיכה הבסיסית האמריקאית בביטחון ישראל. ששה נושאים אלה, והבנות שיושגו לגביהם, יהיו בסיס לחיזוק היחסים המיוחדים והברית האסטרטגית בין המדינות.

ראשית, יש לחדש את האמון ההדדי בין הממשל לממשלת ישראל. יש לשאוף לכך שהנשיא טראמפ וראש הממשלה נתניהו יציגו אחד לשני את האינטרסים העליונים של מדינותיהם, את הנושאים החשובים להם והקווים האדומים שלהם, כבסיס לתיאום וכדרך למנוע הפתעות. כדי שהידברות זו

תהיה אפקטיבית במובן של תיאום מהלכים לקידום נושאי ויעדי ליבה, חשוב לחדש את הקשר האינטימי בין הנשיא לראש הממשלה, להסכים על אופן ההתקשרות השוטפת, על אנשי אמונם שינהלו תקשורת זו, וכן על "הערוצים האחוריים" שבמסגרתם ייבחנו רעיונות חדשים. עם זאת, יש למנוע אפשרות כי במסגרת הדיאלוג המתחדש עם הממשל הנכנס ישראל תזוהה כ"נושא רפובליקני". ראש הממשלה התנהל באופן ניטרלי ונכון במערכת הבחירות לנשיאות, ועל רקע השסעים הפוליטיים בארצות הברית, שעלו במלוא עוזם על פני השטח במהלכה, על ישראל לחתור לכך שתחזור ותהיה נושא על-מפלגתי בפוליטיקה האמריקאית, כלומר: תישאר מחוץ למחלוקות בין המפלגה הרפובליקנית למפלגה הדמוקרטית.

הנושא האסטרטגי הראשון שעליו נכון לדון עם הנשיא הנבחר הוא **ההובלה של ארצות הברית במזרח התיכון**. ארצות הברית ניהלה במהלך כהונת אובמה מדיניות חוץ שנתפסה על ידי אויביה וידידותיה כזהירה מדי וכנמנעת מהפעלת מנופים תקיפים ומנקיטת תגובה נחרצת לחציית קווים אדומים. מדיניות זאת פגעה ביחסיה של ארצות הברית עם כמעט עם כל בעלות בריתה במזרח התיכון, יצרה ואקום ועודדה את עליית משטרים אסלאמיים, אפשרה את חיזוקה של איראן, לא פעלה נגד חזרת רוסיה לאזור ואפשרה במחדליה את עליית דעא"ש. כעת ישראל, כמו גם מצרים, ערב הסעודית וטורקיה, רוצות לראות מדיניות אמריקאית נחושה יותר במזרח התיכון. ארצות הברית היא הגורם היחידי הכול להכיל ולעצור את שאיפת איראן להגמוניה באזור, להתמודד ביעילות עם 'המדינה האסלמית', ואף להכיל את השאיפות הנאו-עותומניות של ארדואן. יחסיה הטובים של ישראל עם מצרים וירדן, חפיפת האינטרסים בינה לבין ערב הסעודית וחידוש היחסים בינה לבין טורקיה – כל אלה עשויים להיות בסיס לברית מזרח תיכונית חזקה בהובלת ארצות הברית, שתתמודד טוב יותר עם האתגרים הניצבים בפניהן, ובראשם התחזקותה של איראן והציר שהיא מובילה, הטרור הסלפי-ג'האדי, וחזרתה של רוסיה להשפעה ניכרת וכוחנית באזור.

עמדה ישראלית זאת, ייתכן שתפגוש נטייה לבדלנות אמריקאית כלפי המזרח התיכון – אם כי קשה להעריך שטראמפ ימשיך את מדיניות ה"התנתקות מהמזרח התיכון" של קודמו. טראמפ עשוי לגלות ש"גם אם אתה לא מתעניין במזרח התיכון, המזרח התיכון מתעניין בך". כאן בדיוק יש לישראל הזדמנות לפתח דיאלוג על הסיכונים לארצות הברית שמקורם במדיניות כזו שהוביל אובמה, שכאמור יצרה באזור ואקום. עם זאת, לא יהיה זה נכון מצד ישראל לדחוף את ארצות הברית למעורבות, שהיא עצמה לא רואה בה כמקדמת אינטרסים שלה.

הנושא האסטרטגי החשוב ביותר שאליו יש להידרש הוא **הסוגיה האיראנית**. איראן היא האיום המשמעותי ביותר על ישראל בטווח הרחוק, ואיראן עם פצצת גרעין היא איום על ארצות הברית ושלוש העולם. חשוב שהנשיא הנכנס יחזק את קביעתו של הנשיא אובמה כי לא ירשה לעולם לאיראן להתחמש בנשק גרעיני. הסכם הגרעין שהשיג ממשל אובמה עם איראן הוא הסכם בעייתי מאד, אך קשה להעריך שממשל טראמפ ייסוג ממנו – בעיקר משום שבטווח הקרוב סיכונים נמוכים בהשוואה לחלופות אחרות. עם זאת, בטווח הארוך ההסכם נעשה מסוכן ביותר, שכן אז תזכה איראן בלגיטימיות לתוכנית גרעין רחבה, מתקדמת ובטווח אפס מפצצה. לפיכך, נכון לחזור ולברר עם הממשל האמריקאי החדש את הסיכונים הכרוכים בהסכם ולהיערך אליהם.

משמעותם של דברים אלה היא צורך להעמיק את שיתוף הפעולה בין ישראל לארצות הברית נוכח האיום האיראני, על כל רכיביו. יש לנסות לגבש ולחתום "הסכם מקביל" ישראלי-אמריקאי, שיבטא הבנות משותפות ומחייבות לגבי צמצום משמעותי של הסיכונים הגלומים בהסכם הגרעין, היערכות משותפת להתמודדות עם השלכותיו החמורות ארוכות הטווח, וחיזוק ניכר של ביטחון ישראל בטווח הארוך. יש לחזור לתיאום מודיעיני מלא לשם גילוי הפרות איראניות את ההסכם ולהכין תכנית משותפת להתמודדות עמן. חשוב לנסות ולהגיע עם הממשל להסכמה, שלפיה ארצות הברית תעניק

לישראל את כל היכולות המבצעיות לפעול נגד איראן – למקרה שתמוצינה כל החלופות האחרות לעצירת התקדמותה לקראת השלמת תכניתה הגרעינית. ולבסוף יש לדון עם ממשל טראמפ על פעילות מול פעילות איראנית שלילית, המכוונת להשגת הגמוניה במזרח התיכון ואשר איננה מכוסה בהסכם הגרעין: חתרנות וטרור, פיתוח טילים בליסטיים בניגוד להחלטת מועצת הביטחון 2231 ואף ירי טילים (למשל, באמצעות פרוקסי חותי בתימן) על כלי שיט אמריקאים. בהקשר זה ממשל טראמפ עשוי להיות יותר תקיף מול איראן, בניגוד לממשל אובמה שהיסס לפעול מולה כדי לא לסכן את הסכם הגרעין.

הנושא האסטרטגי השלישי, הדחוף והבוער ביותר במישור האזורי, הוא **המשבר בסוריה**. מלחמת האזרחים הנמשכת בסוריה מייצרת גלי הדף לאזור כולו, מייצאת פליטים וטרור לאירופה והיא אף שאבה אליה מעורבות של ארצות הברית ורוסיה, באמצעות חיילות האוויר והכוחות המיוחדים שלהן – התפתחות שגלומה בה סכנת התנגשות לא מכוונת ולא נשלטת ביניהן. העימות הרב-צדדי בסוריה גבה כבר כחצי מיליון הרוגים, שני מיליון פצועים ועשרה מיליון פליטים, והוא הסכסוך האלים ביותר שנרשם במאה ה-21 (עד כה), ואשר יצר את המשבר ההומניטרי הכבד ביותר בתקופה זו.

יש לבחון כיצד ארצות הברית ובעלות בריתה באזור ומחוצה לו מעצבות אסטרטגיה שונה מול רוסיה ואיראן, התומכות במשטר אסד הרצחני. יצירת אזורים הומניטריים בשטח סוריה, הכרזה על אזורים אסורים לטיסה והפעלת כוח מוגבלת נגד מסוקים (שמהם נזרקות ללא אבחנה פצצות חביות נפץ על אזרחים בשווקים, בתי ספר ובתי חולים), הן חלק מהצעדים שיסייעו לשנות את מדיניותם של משטר אסד והתומכים בו ביחס ללחימה. לכן, בפני ישראל ניצב האתגר הכרוך בשכנוע ממשל טראמפ כי פעילות רוסיה בסוריה מחזקת את אויביה הגרועים ביותר של ישראל – איראן וחיזבאללה. חשוב להגיע להבנה עם ממשל טראמפ כי אין לאפשר לאיראן וחיזבאללה להתבסס ברמת הגולן ולבסס שם תשתית טרור. כן חשוב שארצות הברית וישראל ימצאו יחדיו דרך להשתחרר מהמשוואה הבעייתית שאלה קלע אותם נשיא רוסיה ולדימיר פוטין, שפעל בעיקר נגד הכוחות האופוזיציה המתונים: "אסד (עם איראן וחיזבאללה) או דעא"ש". בין היתר, יש לחתור למינוף נכונותו המוצהרת של נשיא ארצות הברית הנכנס להגיע להסכמות עם פוטין ברמה הגלובלית, כך שוויתורים אמריקאים לרוסיה – אם יוחלט לנקוט בהם במסגרת מאמץ להפשיר את המתח בין המעצמות – לא יהיו בהקשר מזרח-תיכוני, וכי ייעשה מאמץ להניע את רוסיה לתרום לניסיון לסיים את המשבר בסוריה ולכונן בה ממשלת מעבר, כזו שתייצג את כל העדות במדינה השסועה, אך ללא אסד.

נושא אסטרטגי רביעי הוא **הסכסוך הישראלי-פלסטיני**. חילופי הממשל בארצות הברית עשויים להוות הזדמנות לבחון פרדיגמות חדשות להתקדמות בין ישראל לפלסטינים ולשילוב העולם הערבי בתהליך. הכוונה היא לבחינת רעיונות שישמרו את פתרון שתי המדינות כיעד וכאפשרות ישימה בעתיד, אך בה בעת ישקפו הכרה בחוסר האפשרות להגיע להסכם קבע בעת הנוכחית. תהליך נכון ומושכל בכיוון זה, שיוכל על ידי ארצות הברית, בכוחו לקדם הבנה בקרב ההנהגה והציבור הפלסטינים כי לא ניתן יהיה לכפות על ישראל הסדר רק על פי הפרמטרים שלהם, וכך לשכנעם לוותר על עמדת הסרבנות למשא ומתן והסדרי ביניים, שבה הם דבקים בשנים האחרונות. צעד ראשון מתבקש בהקשר זה הוא חידוש ההבנות על פי מכתב בוש מ-2004 לראש הממשלה אריאל שרון (שהן הנשיא אובמה והן ראש הממשלה נתניהו התעלמו ממנו). הסכמה כזאת תפחית משמעותית את המתח סביב נושא ההתנחלויות, שהרעיל את היחסים בין ישראל לארצות הברית בשמונה השנים האחרונות. ובנוסף, בטווח הזמן הקרוב שנות עד כניסתו של טראמפ לבית הלבן, חשוב לפעול בתיאום עמו במטרה למנוע קבלת החלטה במועצת הביטחון בדבר מתווה להסדר ישראלי-פלסטיני, שתגובש בלי תאום עם ממשלת ישראל ובניגוד למדיניותה, ולכן תשאיר את ישראל ללא קלפים במשא ומתן עתידי.

לבסוף, **הבטחת ביטחון ישראל** היא נדבך יסודי ביחסים בין המדינות, וראוי שיקבל תיקוף וחיזוק. מחויבות ארצות הברית לביטחון ישראל היא רכיב חשוב בהרתעה הישראלית. הסיוע הרב-שנתי תומך ביכולת המשק הישראלי לעמוד בהוצאות הביטחון החריגות של ישראל. על ראש הממשלה לנסות ולשנות את הסעיף בהסכם הסיוע שנחתם באחרונה, הקובע הפחתה בהמרות לשקלים, ובנוסף לחזק את התמיכה בתוכניות הגנה מאיום הרקטות והטילים על העורף הישראלי, שהוא ייחודי בהיקפו. בנוסף, חשוב לדון בתמיכה המדינית והביטחונית שישראל מצפה לקבל מארצות הברית במקרה של עימות עתידי עם חזבאללה וחמאס, ולתאם ציפיות בהקשר זה. שימור היתרון היחסי במערכות האמל"ח וכן תיקוף ההסכמות בדבר היכולות האסטרטגיות המיוחדות לישראל הם בעלי חשיבות מרכזית מול האסימטריה הכמותית בין ישראל לבין אויביה ונדבכים מרכזיים ביחסים המיוחדים בינה לבין ארצות הברית.

לנשיא הנבחר תהיה השפעה דרמטית על הכיוון שאליו תתפתח ותנוע ארצות הברית בשנים הקרובות, ומשום כך על מגמות שיתפתחו במערכת הבינלאומית כולה, וביניהן היחסים בין המעצמות – ארצות הברית, רוסיה, סין – בנושא פתרון סכסוכים והכוונת הדינאמיקה הבינלאומית. ישראל צריכה לדאוג לחלקת האלוהים הקטנה שלה, למען ביטחונה הלאומי, ולפעול בדחיפות ובתבונה לשיקום וביצור היחסים עם בעלת בריתה הוותיקה והחשובה ביותר.