

יחסי ארה"ב – ישראל: יחסים מיוחדים ומה הלאה?

פרופ' יעקב בר-סימן-טוב
 המחלקה ליחסים בינלאומיים
 האוניברסיטה העברית ומכון ירושלים לחקר ישראל

מבוא

היחסים המיוחדים בין ארה"ב וישראל הם הנכס המדיני והביטחוני החשובים ביותר שיש למדינת ישראל בזירה הבינלאומית. יחסים אלו שעוצבו לאחר מלחמת ששת הימים סייעו לישראל לקדם את מטרותיה המדיניות והביטחוניות במערכת המזרח-תיכונית ובמערכת בינלאומית. לישראל יש אינטרס חיוני לא רק לשמר יחסים אלו אלא גם לקדםם ככל שניתן. חיוניותם של היחסים המיוחדים בולטת במיוחד בעידן הנוכחי בו ישראל נמצאת בבידוד בינלאומי. המשך התמיכה האמריקאית בישראל ברמות ובהיקפים בעבר נדרשים כדי להתמודד עם תהליכי הד-לגיטימציה של המדיניות הישראלית ואף של מדינת ישראל בחוגים שונים במערכת הבינלאומית. התמיכה האמריקאית בישראל ושימורם וקידומם של היחסים המיוחדים אינם בהכרח אוטומטיים והם תלויים גם במדיניות השלום הישראלית בעיקר בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בשנתיים האחרונות בעידן נשיאותו של ברק אובמה וראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו נקלעו היחסים המיוחדים בין ארה"ב וישראל למשבר סביב קידום תהליך השלום הישראלי-פלסטיני. אף שהיחסים המיוחדים בתחום האסטרטגי-ביטחוני התעצמו בתקופה זו, חלה פגיעה בתחום היחסים המיוחדים בתהליך שלום, נוכח חילוקי הדעות בין שתי המדינות באשר ליישובו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, כאשר המחלוקת בסוגיית ההתנחלויות היא הבולטת ביותר. משבר זה מתרחש לאחר 16 שנים רצופות של התעצמות היחסים המיוחדים בתקופות הכהונה של הנשיאים ביל קלינטון וג'ורג' בוש (הבן) וראשי הממשלה של ישראל: יצחק רבין, שמעון פרס, אהוד ברק, אריאל שרון ואהוד אולמרט. המדיניות הישראלית בסכסוך הישראלי-פלסטיני היא גם במוקד יחסי ישראל עם הקהילה היהודית בארה"ב ומתגברת המגמה של הסתייגות החוגים הליברליים בקהילה היהודית ממדיניותה של ישראל בסכסוך הישראלי-פלסטיני והם נכונים לתמוך במדיניות ישראל באופן אוטומטי.

מטרות מסמך זה הן לאפיין את היחסים בין ארה"ב לבין ישראל כיחסים מיוחדים ולהסביר את מקורותיהם, כמו גם להתמקד במאפייני היחסים המיוחדים בתהליך שלום, ולהצביע על חשיבות שיקום היחסים המיוחדים בתהליך שלום.

הגדרת יחסי ארה"ב-ישראל כיחסים מיוחדים

הגדרתם של יחסים בין שתי מדינות כמיוחדים באה לייחדם ולהפרידם מיחסים רגילים בין מדינות. הנטייה להשתמש במונח זה בתחום יחסי החוץ של מדינות היא נדירה ולא אופיינית במיוחד ביחסים שבין מעצמת על ומדינה קטנה. הגדרת היחסים המיוחדים בין ארה"ב לישראל קובעת שלארה"ב ולישראל יש שותפות ייחודית, השונה לחלוטין מהיחסים שיש לשתי המדינות עם מדינות אחרות בעולם. לשני הצדדים יש אינטרסים פוליטיים, אידיאולוגיים, ביטחוניים ואסטרטגיים משותפים שניתן לכנותם כ"קהילייה של אינטרסים משותפים", לצד ערכים, אידיאלים, ונורמות משותפים שניתן לכנותם כ"קהילייה של ערכים משותפים". היחסים המיוחדים בין ארה"ב כמעצמת על וישראל כמדינה קטנה אין להם אח ורע בזירה הבינלאומית. זה הוא מקרה נדיר בהיסטוריה הבינלאומית המודרנית.

שני הצדדים מייחסים חשיבות עצומה ליחסים ביניהן ודואגים לטפחם, להעצימם ולהתמדתם. יחסים אלו כוללים רמות גבוהות של ידידות, אהדה, אמון, ושיתוף פעולה פוליטי וביטחוני הדוק ואינטנסיבי. לכל צד יש מקום ייחודי במדיניות החוץ והפנים של האחר. היחסים המיוחדים אינם מוגבלים למנהיגים ולמעצבי המדיניות אלא כוללים את שתי החברות במלואן, ומבטיחים את התמדתם ויכולתם לשרוד גם במצבי משבר ביחסים בין שתי המדינות. היחסים מבוססים על הדדיות המועילה לשניהם. ארה"ב מספקת לישראל סיוע פוליטי, כלכלי וצבאי במימדים גדולים ומתמידים. ישראל מייחסת חשיבות גבוהה גדולה מאד לאינטרסים האמריקאיים בעיצוב מדיניות החוץ שלה, מגלה נאמנות גדולה לארה"ב, נוטה להיענות לבקשותיה של ארה"ב ופועלת גם לקידום האינטרסים האמריקאיים. בין השנים 1948 ל-2010 קיבלה ישראל ישירות מארה"ב למעלה מ-110 ביליון דולר, סיוע צבאי וכלכלי. מאז שנת 1985 כל הסיוע ניתן כמענק. ישראל היא מקבלת הסיוע הגדולה ביותר של ארה"ב. עם זאת היחסים המיוחדים מעולם לא קיבלו מעמד פורמאלי של ברית צבאית ופוליטית.

המקורות ליחסים המיוחדים

ניתן להצביע על שני מקורות או יסודות ליחסים המיוחדים האחד "רך" והשני "קשה". המקורות הרכים של היחסים הם הערכים, האידיאלים והנורמות המשותפים, כולל משטרים דמוקרטיים וליברליים, חלוציות, שותפות ערכית דתית: יהודית-נוצרית וחברות מהגרים. בנוסף לכך קיומה של קהילה יהודית גדולה ואפקטיבית הרואה בתמיכה ארה"ב בישראל מרכיב חשוב ומרכזי ביחסים המיוחדים. אף שהמקורות הרכים חיוניים והכרחיים לקיומם של היחסים המיוחדים הם לא הספיקו להגדרת היחסים כמיוחדים. רק משהגורמים האסטרטגיים-ביטחוניים נעשו חלק מהיחסים הם הוגדרו כמיוחדים. הגדרת היחסים כמיוחדים **נקבעה** ע"י ארה"ב ולא ע"י ישראל רק משזו נוכחה כי שותפות האינטרסים האסטרטגיים-ביטחוניים עם ישראל מעצימה את האינטרסים הגלובאליים והאזוריים שלה. קו פרשת המים היה הניצחון הצבאי הישראלי במלחמת ששת הימים שהעצים את חשיבותה האסטרטגית של ישראל, ביכולתה לא רק להגן על עצמה אלא גם לסייע בהגנת אינטרסים אמריקאיים באזור. הניצחון הצבאי הישראלי כונן מציאות טריטוריאלית, פוליטית ואסטרטגית חדשה במזרח התיכון שאפשר לארה"ב להעצים את מעמדה האזורי על חשבון בריה"מ כמתווך בלעדי הפועל ליישוב הסכסוך הערבי-ישראלי.

יחסים מיוחדים בתהליך שלום

היחסים המיוחדים בתהליך שלום התפתחו בעיקר לאחר מלחמת יום הכיפורים ב-1973 משום שכל הצדדים המעורבים: ארה"ב, ישראל ומדינות ערב ראו ביחסים המיוחדים בין ארה"ב וישראל את המנוף העיקרי שיאפשר את קידומו של תהליך מדיני באזור. כל צד ראה אותם באופן שונה וניסה לנצלם לקידום האינטרסים שלו וכתוצאה מכך נוצרו גם מתחים ביחסי ארה"ב-ישראל. לאחר מלחמת יום כיפור, ארה"ב העריכה שנוצרה הזדמנות לשינוי הסכסוך הישראלי-ערבי ולשלום אמריקאי באזור. שינוי הסכסוך חייב את אימוץ הפורמולה של 242 של שטחים תמורת שלום. השליטה בשטחים ע"י ישראל הייתה המפתח לשינוי. ארה"ב הייתה היחידה שהייתה מסוגלת להשפיע על ישראל לקבל את הנוסחה של שטחים תמורת שלום. היתרון הגדול שעמד לרשותה של ארה"ב בשלב זה היו היחסים המיוחדים עם ישראל. ארה"ב הייתה הגורם המעצמתי היחיד שהיה מקובל על ישראל כמתווך בסכסוך.

ללא היחסים המיוחדים עם ישראל, לארה"ב הייתה רק השפעה מצומצמת על הסכסוך הישראלי-

ערבי. חשיבותה של ישראל כנכס אסטרטגי הוגדרה עתה במונחים של נכונות לקבל את אסטרטגית

השלום האמריקאית. ישראל עושה שלום היא נכס אסטרטגי ממש. ישראל המסרבת לעשות שלום היא בבחינת נטל אסטרטגי. ואכן מצרים סוריה, כמו גם ירדן והפלסטינים הבינו שהדרך לירושלים עוברת בווינגטון ושרק ארה"ב מסוגלת להשפיע על ישראל.

ישראל חששה ובצדק שקידום אינטרסים אמריקאיים אזוריים ייעשה במטבע של אינטרסים ישראלים וייפגע בבלעדיות יחסיה עם ארה"ב. עם זאת, אפשרות התיווך האמריקאי יצרה הזדמנות ממשית לצמצם את סכנת המלחמה ואי היציבות באזור. הנרי קיסינג'ר, שר החוץ האמריקאי והיועץ לביטחון לאומי פיתח תפיסה חדשה של היחסים המיוחדים עם ישראל בתהליך שלום. התפיסה החדשה התבססה על ההנחות הבאות: (1) ארה"ב לא יכולה לקדם תהליך שלום ללא ישראל (2) היחסים המיוחדים הם בעיקרם נכס ולא נטל עבור ארה"ב (3) מדינות ערב רואות ביחסים המיוחדים נכס ולא נטל שכן רק ארה"ב יכולה לשנות את מדיניותה של ישראל (4) ארה"ב מקבלת את עמדת ישראל כי היא נוטלת סיכונים בעשיית שלום עם מדינות ערביות שאינן דמוקרטיות ושיש להן מסורת של הפרת הסכמים (5) ארה"ב אינה רוצה לסכן את ישראל או להחלישה (6) ישראל בוטחת בארה"ב יכולה ליטול סיכונים בעשיית שלום ישראל (7) ארה"ב תפעל לצמצם סיכונים אלו באופן משמעותי, ע"י הפעולות הבאות: (א) ארה"ב מוכנה לשאת ולתת עם ישראל על תפיסה משותפת של תאום של עמדות בתהליך שלום, (ב) ארה"ב לא תפתיע את ישראל ביוזמות חד-צדדיות, (ג) ארה"ב תבטיח לשמר את קיומה ובטחונה של ישראל ע"י מתן סיוע ביטחוני וכלכלי נדיב (ד) ארה"ב תיתן לישראל ערבויות ביטחוניות ופוליטיות לכינון ולשימור ההסכמים עם מדינות ערב (ה) ארה"ב תיתן לישראל אור ירוק לפעילות עצמאית במידה וארה"ב לא תוכל למנוע את הסיכונים של הפרת הסכמים ביטחוניים עם מדינות ערב (ו) ארה"ב לא תסכים לווטו ישראלי על מהלכי השלום והיא תעשה שימוש מושכל באמצעיה הדיפלומטיים במידת הצורך כדי לשכנע את ישראל לקבל את יוזמות השלום האמריקאיות.

תהליך הפחתת הסכסוך הישראלי-ערבי בשנים 1974-1975 שהביא לכינונם של שני הסכמי הפרדה בין ישראל לבין מצרים והסכם הפרדה אחד בין ישראל לבין סוריה יצר את המסד ליחסים מיוחדים בין ארה"ב לבין ישראל בתהליך שלום. ארה"ב הכירה בחשיבות שליטתה של ישראל בשטחים כמנוף לתהליך שלום ודאגה לפצות אותה ביטחוני, כלכלית ודיפלומטית על נכונותה לוותר

על שטחים. ישראל הכירה בחשיבות תהליך השלום וסייעה לארה"ב להפעיל את השלום האמריקאי באזור. הגדרת ישראל כנכס אסטרטגי נקשרה מעתה לא רק במעמדה האסטרטגי-ביטחוני אלא בנכונותה לעשות שלום. היחסים המיוחדים בתהליך שלום נקלעו גם למשברים ביחסי שתי המדינות לאור חילוקי הדעות בין הצדדים באשר לקידום תהליך השלום והיותורים הנדרשים מישראל. הדוגמאות הבולטות הן: משבר מרץ 1975, שהביא את ארה"ב להעריך מחדש את היחסים המיוחדים עם ישראל, משברים בתהליך השלום הישראלי-מצרי בשנים 1977-1979, ומשברים בשנים 1988-1992 בסוגיית ההתנחלויות והשתתפות ישראל בועידת השלום במדריד.

היחסים המיוחדים בתהליך שלום הגיעו לשיאם בתהליך אוסלו בשנים 1993-2000, בתהליך השלום עם ירדן ב-1994, ובתהליך השלום עם סוריה בשנים 1993-2000, בתקופת כהונתם של הנשיא ביל קלינטון וראשי הממשלה, יצחק רבין, שמעון פרס. לצד היחסים המיוחדים התפתחו גם יחסי קירבה הדוקים מאד בין נשיא ארה"ב וראשי הממשלה של ישראל. רבין הגדיר את עשיית השלום כתרומה העיקרית של ישראל ליחסים המיוחדים עם ארה"ב. ישראל עושה שלום מהווה נכס אסטרטגי עבור ארה"ב. לראשונה ישראל קיימה שני ערוצי מו"מ בעת ובעונה אחת עם הפלסטינים והסורים. רבין נכון היה ליטול סיכונים מבוקרים למען כינון שלום וקלינטון הבטיח שארה"ב תסייע לישראל להפחית את הסיכונים הללו באמצעות הידוק היחסים האסטרטגיים והפוליטיים.

יחסים מיוחדים במלחמה בטרור

היחסים המיוחדים בין ארה"ב לישראל המשיכו להתהדק בשנות כהונתם של הנשיא ג'ורג' בוש (הבן) וראשי הממשלה אריאל שרון ואהוד אולמרט. יחסים אלו התאפיינו ע"י הגברת שיתוף הפעולה האסטרטגי-ביטחוני במאבק בטרור וזאת בעקבות התקפת הטרור על ארה"ב בספטמבר 2001, העימות האלים הישראלי-פלסטיני, בשנים 2004-2005, מלחמת לבנון השנייה ב-2006, ומבצע "עופרת יצוקה" בסוף 2008 ותחילת 2009. התמיכה ההדוקה של ארה"ב בישראל בעימותים האלימים עם הפלסטינים וחיזבאללה אפשרה לישראל לנהל עימותים אלו ללא אילוצים חיצוניים מכבידים. ארה"ב גם תמכה בתכנית ההתנתקות של ישראל מלבנון ב-2000 ומרצועת עזה ב-2005. עם זאת, לצד המלחמה בטרור המשיכה ארה"ב לחתור לכינון שלום אזורי ותהליך אנאפוליס ביוזמתה הביאו לחידוש תהליך השלום הישראלי-פלסטיני.

יחסים מיוחדים במשבר בעידן אובמה-נתניהו

עוד טרם כניסת הנשיא ברק אובמה לתפקידו נשמעו טענות בארה"ב ע"י אישים שונים שהיו שותפים לתהליכי השלום בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל לסוריה כמו למשל, דניס רוס, מרטין אינדיק, אהרון מילר, דן קרצר (בספרי הזיכרונות שפרסמו על תהליך השלום בעידן קלינטון ובוש) כי היחסים המיוחדים בין ישראל וארה"ב בתקופת קלינטון ותקופת בוש היו לעיתים לנטל ממשי על תהליך השלום ואף פגמו באפקטיביות התיווך האמריקאי. אישים אלו קראו לממשל החדש שטרם נבחר להעריך מחדש את היחסים המיוחדים בין ישראל לארה"ב בתהליך שלום. השאלה היא אפוא איך להשתמש ביחסים המיוחדים כדי שיועילו לתהליך השלום. אף שאישים אלו מכירים בחשיבות היחסים המיוחדים כמנוף בתהליך השלום הם קוראים למידתיות של יחסים אלו בתהליך שלום. ההמלצה של אישים אלו הייתה: יחסים מיוחדים- כן בלעדיות היחסים המיוחדים- לא. אפשר לתת לישראל סיוע צבאי וכלכלי כדי שתוכל להגן על עצמה אבל אסור שעמדותיה יפגעו בתהליך השלום במיוחד בנושא ההתנחלויות. ההתנחלויות, כולל השכונות היהודים במזרח ירושלים מעולם לא הוכרו ע"י ארה"ב כחוקיות. אישים אלו המליצו שבכל חידוש של תהליך שלום יש להתמודד כראוי עם הרחבת ההתנחלויות. יועצים אלו המליצו שעל ארה"ב להתעקש, שבמהלך המו"מ על הסדר הקבע תוקפא כל הבנייה בהתנחלויות, כולל בגושי ההתנחלות, ותופשר רק בהסכמת הפלסטינים. דומה שממשל אובמה אימץ המלצות אלו ופועל בהתאם.

אף שממשל אובמה הידק בשנתיים האחרונות את היחסים המיוחדים עם ישראל במישור האסטרטגי-ביטחוני, הוא צינן את היחסים המיוחדים בתהליך שלום. אובמה לא רואה ביחסים המיוחדים עם ישראל בתהליך שלום כנכס ורואה אותם בעיקר כנטל משום שהוא רואה בישראל אחריות לקיפאון של תהליך השלום בשנתיים האחרונות, בעיקר בשל סירובה להקפיא את ההתנחלויות. ההתנחלויות נתפסות כמפריעות לתהליך השלום. אובמה גילה ומגלה אהדה רבה לעניין הפלסטיני ולסבל הפלסטיני ונחוש להקים מדינה פלסטינית בגבולות 1967 החיה בשלום לצד ישראל. עם זאת, ממשל אובמה גורס שמדינה פלסטינית תוקם רק בתהליך שלום מוסכם עם ישראל ולא באמצעות החלטה של האו"ם. אף שישראל הסכימה להקפיא את ההתנחלויות לתקופה של עשרה חודשים, שיחות הקרבה בתיווך שליח הנשיא ג'ורג' מיטשל לא הביאו להתקדמות ממשית בתהליך

השלום ולמעשה הביאו לנסיגה ממשית בתהליך השלום בהשוואה לתהליך אנאפוליס. דומה שארה"ב כשלה לנצל את תקופת ההקפאה כדי להניע את התהליך. סירוב הפלסטינים לחדש את המו"מ הישיר עם ישראל ללא הקפאה נוספת של ההתנחלויות ואימוץ תפיסה חדשה-ישנה שניתן לכונן מדינה פלסטינית ללא תהליך שלום מוסכם עם ישראל יוצרים אתגר ממשי לעתיד תהליך השלום הישראלי-פלסטיני.

שיקום יחסים מיוחדים בתהליך שלום

היחסים המיוחדים בתהליך שלום נמצאים בשנתיים האחרונות בנסיגה מתמדת והגיעו לשפל מדאיג העלולים להשפיע על מכלול היחסים המיוחדים כולל בתחום האסטרטגי-פוליטי. על שני הצדדים מוטלת האחריות לשקם את היחסים המיוחדים ולהעריך מחדש את חשיבותם בתהליך שלום. זאת ניתן לעשות ע"י חידוש האמון בין שני הצדדים. הנחות היסוד הישנות של יחסים מיוחדים בתהליך שלום טובות גם להיום: קידום שלום הוא אינטרס אמריקאי אולם הוא גם אינטרס ישראלי. לא ניתן לקדם תהליך מדיני ללא תיווך אמריקאי. לא ניתן לקדם תהליך מדיני ללא הסכמה ישראלית. ישראל עושה שלום היא נכס אסטרטגי אמריקאי. ישראל תודיע על נכונותה ליטול סיכונים מבוקרים למען כינון שלום. ארה"ב תסייע לישראל לצמצם את סיכונים עשיית שלום במתן ערבויות ובסיוע מדיני, ביטחוני וכלכלי. שיקום היחסים המיוחדים עם ארה"ב בעידן כה קשה של דה-לגיטימציה למדינות ישראל ולמדינת ישראל עצמה הוא אינטרס ישראלי חיוני. היחסים המיוחדים עם ארה"ב הם נכס ממשי שאסור לישראל לסכנם, אולם יחסים אלו הם גם המנוף היחיד שיש לארה"ב כדי לקדם תהליך שלום במזה"ת. שני הצדדים נקראים לשקם את האמון ביחסים ולהעריך מחדש לבד ובמשותף את חיוניותם של היחסים המיוחדים לשני הצדדים. יחסים מיוחדים אינם בהכרח הסכמה מוחלטת בכל סוגיה בתהליך שלום ולשני הצדדים יש אינטרסים שונים. עם זאת, יחסים מיוחדים מחייבים מאמצים משותפים לליבון סוגיות המחלוקת ומציאת פשרות שישרתו את האינטרסים של שני הצדדים.