

# ארה"ב וישראל: מבט מסכם על עידן נתניהו

אברהם בן-צבי

## רקע

סללה את הדרך להחלטתו של הנשיא בוש, מה-11 באוגוסט, 1992, לאשר את בקשת הערבויות של ישראל מבלי שהוצמדה לאישור זה התביעה הגורפת להקפיא לחלוטין את הבניה בשטחים. פתרונו של "משבר הערבויות" הווה זרז ותמריץ מרכזי לשיקומה של הברית האמריקנית-ישראלית ולניתובם של היחסים המיוחדים למסלול של שיתוף פעולה הדוק וקרוב.

שבע שנים לאחר שסוגיית הערבויות באה על פתרונה, ניצח אהוד ברק בבחירות לראשות הממשלה, שהתקיימו ב-17 במאי, 1999. נצחוו האלקטורלי הושג בעקבות שלוש שנים רוויות מתח ורצפות משברים ביחסי ארה"ב-ישראל, שבמהלכן נוצר משבר אמון ואמינות חריף בין מימשל קלינטון לבין ראש הממשלה בנימין נתניהו. עתה נראה, כי פעם נוספת יאפשר שינוי המנהיגות בישראל – כפי שארע באוגוסט 1992 – להסיר מסדר היום לפחות חלק ממוקדי השסע והחיכוך, אשר העיבו על מערכת היחסים שבין וושינגטון לירושלים ויעניקו חיות ותנופה מחודשים ליחסים המיוחדים שבין שתי המדינות.

הרפובליקנית של שני בתי הקונגרס (בראשותו של יו"ר בית הנבחרים לשעבר ניוט גינגריץ). דוגמא נוספת לטקטיקות מסוג זה ניתן לראות בנסיונותיו של נתניהו לגייס את הקונגרס, אייפ"ק ומגוון רחב של ארגונים יהודיים לשם סיכול פעולות ויוזמות המימשל במישור הפלשתינאי, או לפחות למען הגבלתן וצמצומן. נסיונות אלה באו לידי ביטוי בולט במיוחד במכתב התקיף, שנוסח ע"י אייפ"ק באפריל 1998 ושזכה לתמיכתם של לא פחות מ-81 סנטורים. במכתב זה נקראה מזכירת המדינה מדליין אולברייט להמנע מהפעלת כל סוג של לחץ על ישראל. גם ניסיונו של נתניהו, במהלכה של ועידת וואי, לאלץ את הנשיא לשחרר את יונתן פולארד, נתפס בווינגטון כמהלך סחטני.

## הממשל מול ממשלת נתניהו

מדיניותו של בנימין נתניהו הביאה למגוון רחב של התבטאויות זועמות – ולעתים גם צעדי ענישה, סמליים בעיקרם, מצדם של הנשיא קלינטון, מזכירת המדינה אולברייט ועוזר

ב-23 ביוני, 1992, על רקע משבר מחריף ביחסי ארה"ב עם ישראל, התקיימו הבחירות לכנסת. ארבעה חודשים קודם לכן, החליט הנשיא ג'ורג' בוש, להתנות את אישור בקשתה של ישראל לקבלת ערבויות אמריקניות בסך 10 מיליארדי דולר להלוואות לשיכון עולים מחבר המדינות בהקפאה מוחלטת ומיידית של כל הבניה בשטחי הגדה המערבית. החלטה זאת העכירה עוד יותר את מערכת היחסים הטעונה והמתוחה שבין המימשל לבין ממשלתו של יצחק שמיר והפכה לסוגיה מרכזית במערכת הבחירות לכנסת. מערכת הבחירות הסתיימה בניצחונה של מפלגת העבודה ובכינונה של ממשלה בראשותו של יצחק רבין. בחלוף שבוע ימים מכינונה של ממשלת רבין, הכריז ראש הממשלה החדש על כוונתו לצמצם באורח דרסטי את היקף הבניה בשטחי הגדה המערבית ולהקפיא את הקמתן של 7,000 יחידות דיור, שנמצאו בשלבי בניה. הצהרה זו, שלוותה באבחנה שערך רבין בין "התנחלויות פוליטיות" (שהקמתן תופסק), לבין "התנחלויות בטחוניות" (שהקמתן תאושר),

## שורשי החיכוך

ניתוח יחסי ארה"ב-ישראל בתקופת כהונתו של נתניהו מצביע על קו אפיון מרכזי אחד: תחושות הספקנות והחשדנות האמריקניות, שהלכו וגברו במשך הזמן באשר לאמינותו ומהימנותו של נתניהו, ובאשר למידת מחויבותו לתהליך השלום בזירה הפלשתינאית. החלטתו של נתניהו, מספטמבר 1996, לפתוח את מנהרת החשמונאים שבעיר העתיקה בירושלים (שגררה בעקבותיה גל אלימות נרחב בגדה המערבית); הצהרתו מפברואר 1997 אודות כוונתו להקים שכונה יהודית חדשה (שישוכנו בה 30,000 ישראלים) בהר-חומה שבמזרח ירושלים; העיכובים וההשהיות האינסופיים מצדה של ישראל בשיחות אודות הפעימה השניה בגדה המערבית, שהתפרסו על פני כשנתיים לפני שהניבו את הסכם וואי מן ה-23 באוקטובר 1998, והחלטתה החד-צדדית של ממשלת ישראל להשעות את המשך יישומו של ההסכם בניגוד לעמדה האמריקנית. וכן, בקורתו

הנוקבת של שר החוץ אריאל שרון על מתקפת נאט"ו כנגד יוגוסלביה ומאמציו, באביב 1999, להשיג הסדר נפרד עם ממשלת רוסיה בשאלת העברתן של טכנולוגיות טילים לאיראן ללא היועצות מוקדמת עם מימשל קלינטון – כל אלה היו רק חלק מסדרת הכרעות וההתבטאויות, שתסכלו והכעיסו את הנשיא קלינטון ויועציו, והצמיחו משבר אמון חריף בין הנשיא ומזכירת המדינה מחד, לבין ראש ממשלת ישראל, מאידך.

משבר האמון, שהעיב על מערכת היחסים שבין וושינגטון לירושלים, הוחרף עוד יותר בעקבות מסכת נוספת של פעולות וטקטיקות ישראליות, שנתפסו ע"י המימשל כפרובוקטיביות ומתגרות, ואשר נועדו להשפיע על הזירה האמריקנית הפנימית. דפוסית התנהגות אלה כללו בראש ובראשונה את חיזורו המופגן של נתניהו אחרי כמה מיריביו הפוליטיים המרים ביותר של הנשיא, כגון הכומר האבנגליסטי ג'רי פאלוול והמנהיגות

בתוך הקהילה היהודית האמריקנית בסוגיה הטעונה של חוק ההמרה. הדבר בא לידי ביטוי בכך, שקבוצת מנהיגים יהודיים ומספר פדרציות מקומיות החלו לנקוט, במרץ 1997, בלשון חריפה ובוטה ואף בצעדי ענישה כלכליים כלפי ממשלת ישראל והמימסד הדתי. ממשל קלינטון עצמו לא נותר אדיש לנוכח תמונה זו של פיצול ושסע מחריף. הוא ופעל לגיוס האגף היוני בקרב המנהיגות היהודית לשם תמיכה באסטרטגית השלום שלו, בתקווה שהדבר יצמצם את שולי התמרון של מנהיגות איפא"ק וועידת הנשיאים, שתמכה תמיכה מתמשכת בעמדותיה של ממשלת נתניהו בנושא הפלשתינאי.

### סוגיית המדינה הפלשתינאית

על רקע משבר מחריף זה, שקל ממשל קלינטון (ולעתים נדירות אף נסה ליישם בפועל) מספר צעדים וקווי מדיניות, שעמדו בסתירה בסיסית לעמדות והעדפות ישראליות מסורתיות. פעילות זו לא נתקלה בהתנגדות פנימית חריפה מצד היהדות האמריקנית המפולגת. אחרי ככלות הכל, מערכת היחסים ההדוקה, שנקמה בין השנים 1992-1996, בין הנשיא קלינטון לבין ראשי הממשלה רבין ופרס, העניקה לנשיא שם של תומך נלהב בישראל (בדעת הקהל האמריקנית והישראלית כאחד), שמדיניותו שקפה מחויבות אישית עמוקה לבטחונה ושגשוגה של המדינה. כך, גם אם המשיך המימשל לדבוק באורח פורמלי במדיניותו המסורתית, ששללה הכרזה פלשתינאית חד-צדדית על הקמת מדינה עצמאית, בטאו דובריו תמיכה גוברת והולכת ב"מימוש שאיפותיו של העם הפלשתינאי להגדיר בעצמו את עתידו על אדמתו". ביקורו ההסטורי של הנשיא קלינטון בעזה בדצמבר 1998, ואגרתו – ממאי 1999 – ליו"ר הרשות

מפני פעולות ישראליות חד-צדדיות, שמטרתן ליצור עובדות מוגמרות בזירה הפלשתינאית (כמו, למשל, בסוגיית הבניה בשכונת הר-חומה) בשאלות האמורות להדון במהלך המשא ומתן על הסכם הקבע. אולברייט הדגישה, שגם אם פעולות אלה הן חוקיות מבחינה טכנית, יש בהן כדי לשבש ולסבך את תהליך השלום. זאת, בהיותן מנוגדות לצורך לבנות אמון בין הצדדים, כתנאי הכרחי ליצירת תשתית יציבה ומוצקה להסדר. גם אם מזכירת המדינה הכירה בעובדה שהרכב ממשלתו של נתניהו הציב מגבלות חמורות על מרחב התמרון שלו בסוגיה הפלשתינאית, הפכו התייחסויותיה בהקשר זה לכעוסות ומרירות יותר ויותר ככל שנתחורה לה מידת הסתירה שבין אופי הפעילות הישראלית (למשל בנושא הר-חומה) לבין הבטחות קודמות.

### הקהילה היהודית האמריקנית וישראל

לקרע, שהלך והחריף, בין מימשל קלינטון לבין ממשלת נתניהו נתלווה – במיוחד החל משנת 1997 – שסע חריף לא פחות בין כמה מן הקבוצות שהו את ציר היחסים המיוחדים שבין ארה"ב לבין ישראל (במיוחד הקהילות הרפורמית והקונסרבטיבית), לבין המימסד הדתי והפוליטי בישראל סביב יוזמת החקיקה בכנסת של חוק ההמרה. חוק ההמרה נועד למסד ולאשרר את הנורמה הקיימת בישראל, לפיה רק גיורים המבוצעים בארץ מכוח ובאישור רשות רבנית אורתודוקסית זוכים לאישור והכרה רשמיים. וכך, בנוסף למחלוקת שפילגה את המנהיגות והארגונים היהודיים בארה"ב באשר לאופיה, כיוונה ויעדיה של אסטרטגיית השלום הישראלית (כאשר רוב מוצק מקרב הציבור והמנהיגות היהודיים תומך בעקביות בהסכמי אוסלו), הסתמן קרע

מזכירת המדינה לענייני המזרח התיכון, מרטין אינדיק. (לעומתם, נמנע המתאם המיוחד לתהליך השלום, דניס רוס, מרטוריקה לוחמנית כלפי ישראל, והעדיף לבסס את מהלכיו על עקרונות השכנוע והפישור). התבטאויות ופעולות אלה כללו, ראשית, את סרובו של הנשיא להפגש עם ראש הממשלה במהלך בקורו של נתניהו בארה"ב בנובמבר 1997 ואת סרובו לארחו במהלך התקופה שקדמה לבחירות במאי 1999; שנית, את הצהרתה של מזכירת המדינה מיום 14 בנובמבר, 1997, שבה יצרה מדלין אולברייט זיקה גלויה וישירה בין חוסר יכולתה של ארה"ב לגבש קואליציה אזורית רחבה כנגד עיראק לבין הקפאון המתמשך בשיחות על מימוש הפעימה השניה בגדה המערבית; שלישית, את סרובה של אולברייט להפגש עם שר החוץ שרון במהלך בקורו בארה"ב בינואר 1999, ואת איומיה החוזרים ונשנים "להעריך מחדש את גישתו של המימשל לתהליך השלום"; ולבסוף – את המכלול הרחב של איומים מרומזים ממקורות מזוהים ובלתי מזוהים במימשל, שחזרו והזהירו שארה"ב עלולה לנתק עצמה לחלוטין ממעורבות בתהליך השלום, או – לחילופין – לנסח באורח חד-צדדי תכנית הסדר, אותה תשאף לכפות על הצדדים הסרבנים. כל אלה היו רק כמה מציוני הדרך בנתיב, שהעביר את מערכת היחסים של ארה"ב עם ישראל בשלוש השנים האחרונות מדפוסי ההסכמה ושיתוף הפעולה, למסלול החיכוך, הקרע וחוסר האמון. למסכת זו של התבטאויות אמריקניות זועמות נתלווה איתות אזהרה נוסף, שהעלה מתהום הנשייה את סגנונו של מזכיר המדינה גיימס בייקר כאשר התעמת שוב ושוב עם ממשלתו של יצחק שמיר. בהזדמנויות רבות, כמו, למשל, ב-6 באוגוסט, 1997, השמיעה מזכירת המדינה אולברייט אזהרות תקיפות

## הזירה הפנים ישראלית

רתיעתו של מימשל קלינטון מפני נקיטה בצעדי אכיפה וענישה רחבי היקף כלפי ישראל נגזרה לא רק מחששו, שנתניהו יפתח במערכה טלוויזיונית נרחבת נגדו בזירה האמריקנית הפנימית. רתיעה זו נבעה גם מהערכת הממשל שהדבר יאפשר לראש הממשלה ללכד את דעת הקהל הישראלית ולגייסה למאבק ב"מדיניות התכתיב והלחץ" האמריקנית וכך להקשיח ולהקצין עוד יותר את העמדה הישראלית במשא ומתן עם הרשות הפלשתיאית. כמו בהקשר הפנים-אמריקני, נתפסו דבריו הנחרצים של ראש הממשלה אודות נכונותו להאבק כנגד תכתיבים אמריקנים וכנגד כל נסיון אמריקני להתייחס לישראל "כאל מדינת לווין" כרמז מובהק לבאות. גם בהקשר הישראלי נמנע, איפוא, המימשל מכל מהלך מסלים, שהיה מעניק לנתניהו את העילה לפתוח במתקפה תקשורתית פנימית במאמץ לגייס את הציבור הישראלי לתמיכה בעמדות תקיפות ומתריסות אל מול מדיניות התכתיב והלחץ האמריקנית (התבטאותו של נתניהו ב-6 במאי 1998 אודות סרובו לקבל תכתיבים אמריקנים מהווה ביטוי מובהק לגישה זו).

## הממד האסטרטגי

ראוי להדגיש שאווירת המתח והמשבר, ששררה בין ממשל קלינטון וממשלת נתניהו בשנים 1996-1999 לא פגמה בלזו האסטרטגי של מערכת היחסים שבין שתי המדינות. מכלול זה המשיך להתפתח ולהתרחב במהלך תקופה זו, מבלי שנפגע מהמתח שנוצר בין שתי הממשלות בהקשר לתהליך השלום. מסגרות משותפות להתייעצות ושיתוף פעולה, כגון קבוצת התכנון הפוליטי – צבאי המשותפת, קבוצת התכנון המשותפת לסיוע בטחוני, והקבוצה המשותפת לפיתוח כלכלי, כמו גם

לקרוא תגר על כל תכתיב ואולטימטום אמריקני הצליח נתניהו להרתיע את הממשל מפני חציית הרוביקון. אזהרות אלה נתפסו בבירה האמריקנית כיריית הפתיחה וכרמז לקרב תקשורתי על דעת הקהל האמריקנית שתכנן נתניהו. זאת, למקרה שהנשיא קלינטון ינסה לחזור למתווה הקיסנינג'רי של מדיניות ההערכה מחדש משנת 1975, שכללה מסכת רחבה של אזהרות לצד מספר צעדי ענישה קונקרטיים.

בסופו של דבר, לא זו בלבד שהמימשל לא ניתק עצמו מתהליך השלום, אלא שנטל על עצמו מחויבויות נוספות כערב בפני הצדדים: הן בהסכם חברון מינואר 1997 והן בהסכם וואי. בשני ההסכמים הללו העניקה וושינגטון ערבויות ספציפיות – ונפרדות – לצד הישראלי והפלשתינאי. גם איומיו של המימשל לנקוט בפעולה חד-צדדית שלא תשקף בהכרח את רוח היחסים המיוחדים לא תורגמו לשפת המעשה. לדוגמה, ההחלטה לשנות מיסודו את מבנה חבילת הסיוע האזרחי לישראל שמשמעותה גובשה תוך תיאום מלא ובעקבות מגעים ממושכים עם שר האוצר השני של ממשלת נתניהו, יעקב נאמן. ואכן, חרף הצהרותיהם הבוטות, העדיפו הנשיא ויועציו את גזר הפיתוי, התמריץ והמחויבות על פני שוט האיומים והעונשים. נכונות זו לסבסד, לפצות ולתגמל את הצדדים כתמורה על התקדמות והבשלת התהליך המדיני הביאה אמנם להרחבת היקף מעורבותו של המימשל (הן בהסכם חברון והן בהסכם וואי), אך הרחבה זו (שהיתה תולדה, בהקשר להסכם חברון, של יוזמתה של ישראל), לא גררה בעקבותיה הטלת עיצומים או הפעלת לחצים על ישראל והרשות הפלסטינית.

ערפאת, שבה התייחס לצורך ל"ממש את שאיפות עמך" הן שתי דוגמאות בלבד מתוך מכלול רחב של אמירות ופעולות, שהצביעו על מגמת התקרבות ברורה, במיוחד במהלך שנת 1998, בין מימשל קלינטון לבין הרשות הפלשתיאית. מגמה זו באה לכלל ביטוי גם בתמיכה שהעניק המימשל למספר הצהרות שפרסם האיחוד האירופי ב-1998 וב-1999 – כולל הצהרת ברלין ממרץ 1999 – שקראו בגלוי להקמתה של מדינה פלשתיאית.

## הזירה הפנימית בארה"ב

למרות חיכוך מחרף זה שבין וושינגטון לירושלים, לא תורגמו כמעט תחושות הכעס, האכזבה והתסכול מדפוס התנהגותה של ממשלת ישראל במכלול הפלשתינאי לשפת המדיניות המעשית. רק במקרים בודדים (כמו בהקשר לסוגית המדינה הפלשתיאית) הביאה אכזבה זו לתגובה אמריקנית שעמדה בסתירה לרוח ולמורשת היחסים המיוחדים שבין ארה"ב לישראל. כך גם נותרה הרטוריקה הבוטה כנגד ראש הממשלה מעוקרת בדרך כלל מכל תוכן או מהות ענישית קונקרטית.

נטיה זו של המימשל להמנע מהפעלת לחצים או עיצומים כלפי ישראל שקפה את חששו של הנשיא, שעומות ישיר ובוטה עם ראש הממשלה – שילוה בצעדי עונשין – יאפשר לנתניהו לנצל עד תום את כשרונותיו הטלוויזיוניים המוכחים וכך לגייס את דעת הקהל האמריקנית למאבק, שעלול להחליש את המימשל ולצמצם במידה ניכרת את מרחב התמרון שלו. כך נמנעה וושינגטון בדרך כלל מלחצות את הגבול שבין רטוריקה תקיפה לבין מדיניות בלתי מתפשרת, כשהיא מפגינה שוב ושוב רתיעה וחשש מפני כל מהלך, העלול להביאה לנתיב של התנגשות חזיתית עם נתניהו. כך, בדבריו התקיפים אודות נכונותו

תכניות ופרוייקטים משותפים, כגון הפיתוח המשותף של טיל החץ ופרוייקטים נוספים המבוססים על שימוש בטכנולוגיות לייזר ליירוט רקטות ולפגיעה בטילים בליסטיים מיד לאחר שיגורם (BPI), המשיכו לפעול – במהלך עידן נתניהו, ובמקרים מסויימים אף זכו לשדרוג ולהתרחבות.

יתרה מזו: במקביל לחתימת הסכם וואי נחתם, ב-31 באוקטובר 1998, מזכר הסכמה אסטרטגי בין ארה"ב לישראל, שנועד לשפר את יכולת ההרתעה הישראלית מפני איומים בטילים בליסטיים ובנשק להשמדה המונית. ואכן, הוועדה המשותפת לתכנון אסטרטגי, אשר הוקמה במסגרת ההסכם כדי לנסח המלצות ספציפיות במטרה להגביר את יכולת ההגנה וההרתעה של ישראל ולשדרג את מסגרת היחסים הצבאיים והאסטרטגיים ואת שיתוף הפעולה הטכנולוגי שבין שתי המדינות, התכנסה כמתוכנן ב-21 בפברואר 1999 למרות שישאל השעתה זמן קצר קודם לכן את יישומם של הסכמי וואי. התסכול האמריקני המתגבר לנוכח הקפאתו של התהליך המדיני לא לחל, אפוא, למישור האסטרטגי ולא הקטין ממידת נכונותו של מימשל קלינטון לסייע לישראל בכדי להתמודד בהצלחה עם איומים אזוריים מתעצמים (בעיקר מאיראן) בתחום הטילים הבליסטיים והנשק הבלתי קונבנציונלי.

כך, העדיף הממשל לנקוט במישור האסטרטגי גישה תומכת ומתגמלת, וזאת במגמה להקטין את חרדותיה של ישראל ותחושת הפגיעות שלה.

מזכר ההסכמה האסטרטגי נתפס, אפוא, ע"י המימשל כצעד בונה אמון, שנועד להשליך ולהקרין גם על מישורים ומימדים נוספים ולכאורה בלתי תלויים ביחסי ארה"ב עם ישראל, וכך לשכנע בסופו של דבר את ראש הממשלה להגמיש את עמדותיו בסוגית המשא ומתן עם הרשות הפלשתינאית. בראייתו של המימשל, ישראל, הבטוחה ביכולתה להתמודד בהצלחה עם כל איום אזורי בעזרתה הצמודה של ארה"ב, תהיה מוכנה גם ליטול על עצמה את הסיכון הבטחוני הכרוך בהערכות מחדש של כוחותיה בשטחי הגדה המערבית, כשגם במישור זה מעוגן כל הסכם בערבויות ובטחונות אמריקניים

### **בעקבות בחירתו של אהוד ברק.**

נראה, כי נצחונו של מנהיג תנועת "ישראל אחת", אהוד ברק, בבחירות לרשות הממשלה שהתקיימו ב-17 במאי, 1999, הביא לשיקומם של היחסים המיוחדים בין ארה"ב וישראל ולהצעדתם המחודשת בנתיב של שיתוף פעולה מדיני הדוק. כפי שארע בעקבות הבחירות לכנסת ב-1992, מסתמן גם הפעם סיכוי להסיר מסדר היום האמריקני-ישראלי את מוקדי

המרירות, חוסר האמון והחשדנות, שהעכירו כל כך את מערכת היחסים שבין שתי המדינות במרוצת עידן נתניהו. בכדי שתסריט 1992 יהפוך שוב לאופרטיבי, יש צורך במהלך ישראלי מיידי, שיביא לא רק לחידוש תהליך השלום אלא שיהווה צעד בונה אמון שיביא באחת לשינוי באווירה האזורית. בזירה הפלסטינית, המדובר בחידוש מיידי של הדיאלוג עם הרשות, במאמץ להגיע להסכמה על לוח זמנים חדש ליישומם של הסכם וואי, וכן לפתיחת מו"מ להסדר קבע אשר יכלול את הסוגיות הקשות הנתונות למחלוקת בין שני העמים: אופי הישות הפלסטינית שתקום; תיחום הגבולות והסדרי הביטחון, כולל ירושלים; עתיד ההתיישבות היהודית, וזכות השיבה.

הממשל ישאף להרחיב כל חלון הזדמנות אפשרי בשיחות במהלך מחציתה השניה של שנת 1999 ולפני שמערכת הבחירות הקרבה לנשיאות תטביע חותמה על המערכת הפוליטית האמריקנית ותחליש בהדרגה את משקלו ומעמדו של הנשיא. הממשל יצפה גם לגמישות ישראלית מרבית במשא ומתן עם סוריה. אולם, הוא עתיד להעניק קדימות ועדיפות למישור הפלשתינאי על פני המישור הסורי, משום שבזירה זו קיים מתווה פורמלי מוגדר ומפורט, שלגביו קיימת כבר תשתית של מעורבות ומחוייבות אמריקנית קונקרטי.