

פגישת בנימין נתניהו ודונלד טראמפ

משמעויות ופרשנויות מאת מומחי מכון מיתווים

פברואר 2017

בחירתו של דונלד טראמפ לנשיא ארצות-הברית התקבלה בברכה על ידי ראש הממשלה ושריו. ואולם, מאז כניסתו של טראמפ לתפקיד התרבו סימני השאלה לגבי המדיניות שינקוט בנוגע לישראל, לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ולמזרח התיכון. פגישתם הראשונה של טראמפ ונתניהו, ב-15 בפברואר 2017 בווינגטון, הייתה הזדמנות ראשונה לבחון לאן נושבת הרוח בקרב הממשל האמריקאי החדש. מסמך זה כולל פרשנויות מאת מומחי מכון מיתווים, ביחס להיבטים שונים הנוגעים לפגישת טראמפ-נתניהו ולתוצאותיה: (1) האווירה טובה אך המדיניות עמומה, גבריאל מיטשל; (2) ההתנחלויות והפלסטינים נדחקו ממרכז הבמה ביחסי ישראל-ארה"ב, ניצן הורוביץ; (3) פריצת דרך אזורית מחייבת התקדמות בערוץ הפלסטיני, ד"ר נמרוד גורן; (4) הסכם הגרעין עם איראן צפוי להישאר על כנו, רבקה בורנשטיין; (5) לפלסטינים לא מחכה ידיד בבית הלבן, ד"ר עידו זלקוביץ; (6) שוב התעלמו מהפלסטינים אזרחי ישראל, כמאל עלי חסאן; (7) היה נחמד, מה עכשיו?, דן רותם.

האווירה טובה אך המדיניות עמומה גבריאל מיטשל, נציג מכון מיתווים בארה"ב

כמו כל מלודרמה טובה, פגישתם הראשונה של נתניהו וטראמפ השאירה יותר שאלות פתוחות מאשר סיפוקה תשובות. שני המנהיגים עשו מאמץ ניכר להפגין כי יחסי ארה"ב-ישראל יוחסי ראש הממשלה הישראלי והנשיא האמריקאי השתפרו באופן ניכר מתקופתו של אובמה: הם התבדחו על הבמה, החמיאו לנשים שלהם וחזרו על האינטרסים המשותפים של הכלת האיום האיראני ומלחמה ב"טרור האיסלאמי הרדיקלי".

מה שנשאר עמום הוא המדיניות של הממשל החדש כלפי המזרח התיכון בכלל והסכסוך הישראלי-פלסטיני בפרט. עמימות זו נובעת בחלקה מהמצב בו נמצא הממשל האמריקאי, אשר עדיין מצוי בעיצומה של תקופת מעבר סוערת. תפקידי מפתח רבים בממשל החדש טרם אוישו ומדיניות אזורית מפורטת טרם גובשה. העמימות נובעת גם מדפוס הפעולה שמלווה את טראמפ לאורך כל קמפיין הבחירות, ושממשיך לאפיין את התנהלותו גם כעת. דפוס זה כולל התעלמות מסתירות אפשריות בדבריו ובמדיניותו המוצהרת. כך יכול טראמפ בפגישתו עם נתניהו, בעת ובעונה אחת, לסגת מהמחויבות האמריקאית ארוכת השנים לפתרון שתי המדינות, להצהיר כי הוא מעוניין להשיג הסכם שלום בין הישראלים והפלסטינים הכולל גם שחקנים אזוריים נוספים ולבקש מישראל שתסן את הבנייה בהתנחלויות.

נתניהו אמנם יכול לחזור ארצה ולטעון כי טראמפ יתמוך בישראל כפי שאובמה מעולם לא עשה, אבל גם הוא יודע שידיו החדש בבית הלבן עשוי בעתיד לנקוט צעדים מפתיעים ולהניח תביעות קשות לפתחה של ישראל.

ההתנחלויות והפלסטינים נדחקו ממרכז הבמה ביחסי ישראל-ארה"ב ניצן הורוביץ, עמית-מדיניות במכון מיתווים ופרשן לעניינים בינלאומיים

ממשל טראמפ טרם גיבש את מדיניותו ביחס למזרח התיכון, ומהבית הלבן יוצאים לעתים מסרים סותרים, אך כבר ברור כי יחסו של הממשל החדש לסכסוך הישראלי-פלסטיני ולפתרון עתידי שלו, שונה באופן ניכר ממדיניות הממשל הקודם. אין בכוונתו לכפות הסדר, אין בכוונתו לתמוך בצעדים בינלאומיים כגון מהלכים כלשהם באו"ם וככל הנראה גם אין בכוונתו להתערב יתר על המידה.

הדיווחים מוושנינגטון בשבועות האחרונים והצהרותיהם של ראשי הממשל החדש, מלמדים על תמימות דעים חדשה בין ההנהגות בארה"ב וישראל כי אין דחיפות בהשגת הסדר ישראל-פלסטיני ובוודאי שאין עדיפות לקידום חזון שתי המדינות. דומה כי בשתי הבירות מעוניינים בהמשך הסטטוס קוו באופן כזה או אחר, בלי פירוט יתר. אין יותר גינויים בוטים להתנחלויות המלווים בלחצים על ישראל, ומאידך גם אין הצהרות תמיכה מפורטות בצעדים מעשיים כלשהם כגון הרחבת ההתנחלויות. מצב זה נוח לטראמפ שעדיין מגשש את דרכו הבינלאומית. הוא גם נוח לנתניהו, שנהנה מאהדה בסיסית בוושנינגטון אך אינו מעוניין בחיבוק אמריקאי עז מדי, שעלול להגביר את הלחצים משותפיו הקואליציוניים בימין לנקוט בצעדים של סיפוח והקמת התנחלויות נוספות. ככל שהדבר תלוי בנתניהו ובטראמפ, ישראל תימנע מפרובוקציות, והבית הלבן יימנע מגינויים.

מעבר לכך, בניגוד חד לדיון הסוער בישראל בסוגיית ההתנחלויות וחוק ההסדרה, ולהשפעה המיוחסת לכך על יחסי החוץ של המדינה, מוקד הדיון הישראלי-אמריקאי כעת הוא בסוגיות אסטרטגיות אחרות בעלות חשיבות קריטית לישראל ושלגביהן היא זקוקה להבהרות ולתמיכה אמריקאית.

בראש ובראשונה, בנוגע לרוסיה. בישראל עוקבים בדריכות אחר מערכת היחסים בין טראמפ לפוטין, ומבקשים להבטיח כי הבנה או עסקה ביניהם ביחס לסוריה, הטרור האיסלמי, ונושאים אסטרטגיים נוספים, תביא בחשבון גם את האינטרסים הישראליים. בישראל מבקשים לדעת כיצד יפעל טראמפ כלפי איראן, ומה יעלה בגורל הסכם הגרעין שנחתם עמה. כמו כן, מבקשים בישראל וגם בארה"ב לקדם את מערכות היחסים עם המדינות הסוניות המרכזיות מצרים וסעודיה, כמשקל נגד לאיראן.

על סדר היום המדיני של ישראל וארה"ב עומדים כיום עניינים כבדי משקל, שזוכים לעדיפות גבוהה הרבה יותר מהסוגיה הפלסטינית. טראמפ הוא קפריזי, איננו בקיא בסוגיות השונות, הפכפך, ופועל בשליפות מהטוויטר. כבר בחודש הראשון לכהונתו נוכח לראות כיצד חלק מהחלטותיו המהירות ומינויו לתפקידי מפתח, כשלו עקב התנגדות עזה של גורמים שונים כגון מערכת המשפט, הממסד הבטחוני ודעת הקהל. במצב שכזה, ועד שיתבהרו סימני השאלה הגדולים מעל וושינגטון ומדיניותה, מוטב לישראל להמנע ממהלכים שעלולים לגרום לתגובה אמריקאית בלתי צפויה.

פריצת דרך אזורית מחייבת התקדמות בערוץ הפלסטיני **ד"ר נמרוד גורן, ראש מכון מיתווים**

אל הואקום המדיני שמאפיין את ראשית כהונתו של הנשיא טראמפ, הצליח ראש הממשלה נתניהו להכניס את הרעיון האזורי אותו הוא מקדם מעל בימות מקומיות ובינלאומיות שונות מאז 2014. נתניהו מצהיר שניתן לקדם פריצת דרך אזורית עם מדינות ערב השכנות, גם ללא התקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים. המציאות לעומת זאת מציגה תמונה אחרת.

התקדמות בנושא הפלסטיני הייתה תנאי לכל פריצת דרך משמעותית בין ישראל לעולם הערבי. הסכם השלום עם מצרים לא היה נחתם אלמלא הושגה הסכמה ישראלית-מצרית על תכנית אוטונומיה לפלסטינים. הסכם השלום עם ירדן נחתם רק לאחר הסכמי אוסלו. יוזמת השלום הערבית, אשר אנו מציינים כעת 15 שנים מאז פורסמה לראשונה, מציגה עובדה זו שחור על גבי לבן. היוזמה מציעה לישראל יחסים נורמליים עם כל העולם הערבי, אך תנאי לכך הוא השגת הסכם שלום ישראל-פלסטיני.

הרעיון האזורי שמקדם נתניהו קורא תיגר על מציאות זו, ומנסה להפוך את סדר הדברים. נכון הדבר שיחסי ישראל עם חלק ממדינות ערב טובים כיום יותר מאשר בעבר. ישנו תיאום ביטחוני גדול יותר, ישנה נראות רבה יותר ליחסים, וישנם ערוצי דיאלוג ושיתוף פעולה חדשים. אלו הן התפתחויות חיוביות, הנובעות מהשינויים שידע האזור בשנים האחרונות ומאינטרסים משותפים. הן מדגישות את ההזדמנות האזורית ההיסטורית הניצבת לפתחה של ישראל, לעצב מחדש את יחסיה במזרח התיכון.

למדינות באזור יש כיום מוטיבציה להגביר עוד יותר את שיתוף הפעולה עם ישראל, ולכלול בו גם נושאים אזרחיים ולא רק ביטחוניים. ואולם, מעבר מדפוס יחסים ישראל-ערבי שרובו מאחורי הקלעים ומתמקד בסוגיות ביטחון, ליחסים גלויים ונורמליים יותר, לא קרה בשנים האחרונות ולא צפוי לקרות ללא התקדמות בערוץ הפלסטיני. מנהיגי ערב מדגישים זאת בשיחות סגורות ובהצהרות פומביות. הם רואים בכך גישה

שסותרת את יוזמת השלום הערבית, לה הם מחויבים, וככזו שאינה אפשרית מבחינת דעת הקהל במדינותיהם. ג'ון קרי ניסה לשכנע מנהיגים ערבים לנקוט צעדי נורמליזציה לפני פריצת דרך ישראלית-פלסטינית, ונענה בסירוב. הוא גם נתן לכך ביטוי ברור בנאום שנשא לפני סיום תפקידו כמזכיר המדינה.

מהלכיו הצפויים של טראמפ לחיזוק יחסי ארה"ב עם מצרים וסעודיה, יוכלו אולי להניב תיאום ביטחוני גדול עוד יותר בין לבין ישראל. ואולם, מימושה של ההזדמנות לעידן חדש ביחסי ישראל-ערב מותנה בהתקדמות בתהליך השלום לקראת פתרון שתי-המדינות, בו תומך העולם הערבי. זהו אינטרס ישראלי, ויש לקדמו גם אם הוא אינו עומד בראש מעייניו של הנשיא האמריקאי. הימנעות ישראלית מכך עלולה להביא להחמצת הזדמנות. הפסגה השנתית של הליגה הערבית, שתתכנס בסוף חודש מרץ, תיתן למנהיגי העולם הערבי הזדמנות להבהיר נקודה זאת לראש ממשלת ישראל ולנשיא ארה"ב גם יחד.

הסכם הגרעין עם איראן צפוי להישאר על כנו

רבקה בורנשטיין, חוקרת במכון מיתווים ועורכת הסדרה "מדיניות ארה"ב ביחס לישראל ולאזור"

פגישת נתניהו-טראמפ התקיימה למחרת התפטרותו של היועץ לביטחון לאומי מייקל פלין, אשר מילא תפקיד מרכזי בהכנת הפגישה. עזיבתו של פלין, על רקע קשרים שקיים עם גורמים רוסים במהלך קמפיין הבחירות, מותירה חלל גדול בצוות הביטחון הלאומי ומדיניות-החוץ של ממשל טראמפ. על רקע זה, החלטתו של טראמפ לנטוש את המדיניות האמריקאית ארוכת השנים של מחויבות לפתרון שתי המדינות ולהפגין עמימות לגבי המדיניות שבכוונתו לנקוט באזור, היא משמעותית במיוחד.

בניגוד לממשלים קודמים, טראמפ לא הציג חזון ברור לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הדגיש שאין לו מחויבות לפתרון שתי המדינות והשאיר לצדדים להסכים ביניהם על המתווה הרצוי. כמו כן, העובדה שטראמפ מעדיף משא ומתן ישראלי-פלסטיני ישיר על פני מהלכים בינלאומיים, נדחקה הצידה לאור קריאתו הנלהבת לאימוץ גישה אזורית מקיפה לקידום השלום. מדינות האזור, לעומת זאת, עדיין תומכות בביורר בפתרון שתי המדינות. נתניהו מצדו תרם לחוסר הבהירות. דרישתו להמשך השליטה הישראלית הביטחונית בכל הגדה המערבית עומדת בסתירה לחזון השלום של מדינות האזור. בכל מקרה, הדגשת השאיפה לכינון הסדר שלום אזורי רחב, תעניק הן לארה"ב והן לישראל זמן יקר. הדבר אף יעניק לגיטימציה לנסיגה של טראמפ מהבטחת הבחירות שלו להעביר את השגרירות האמריקאית לירושלים, בטענה שהעברת השגרירות תפגע ברצון הטוב השורר בין ישראל למדינות הסובות.

בכל הקשור לאיראן, מסיבת העיתונאים של טראמפ ונתניהו העידה על עמידותו של הסכם הגרעין ועל כך שארה"ב צפויה להישאר מחויבת למימוש, למרות המתיחות בינה לבין איראן. על אף שנתניהו וטראמפ היו מראשי המתנגדים להסכם הגרעין – נתניהו התנגד למשא ומתן איראן לכל אורכו, וטראמפ הבטיח במהלך הקמפיין שלו שיבטל את ההסכם – אף אחד מהם לא הזכיר את האפשרות שארה"ב תבטל את ההסכם או תקרא לפתוח אותו למשא ומתן מחודש. זה מעיד על כך שטראמפ קשוב לעצותיהם של מזכיר הגנה ג'יימס מאטיס ושל גורמי ביטחון בישראל ובארה"ב הקוראים להמשך אכיפת הסכם הגרעין.

ההתמודדות עם איראן צפויה להיות במוקד השיחות העתידיות בין ארה"ב לישראל, שתתקיימנה בעקבות פגישת נתניהו-טראמפ. הפעילות האמריקאית תתמקד באכיפה נוקשה של הסכם הגרעין, ובהטלת סנקציות חריפות יותר על בכירים איראניים בתגובה לניסויי טילים בליסטיים ומימון טרור. ובכל זאת, להתנהלות הבלתי צפויה של טראמפ יש פוטנציאל להוביל את יחסי ארה"ב-איראן לסחרור, בייחוד בהיעדר צוות ביטחון לאומי חזק ומתפקד, אשר יכול לספק הצעה למדיניות אמריקאית סדורה ושקולה במזרח התיכון.

לפלסטינים לא מחכה ידיד בבית הלבן

ד"ר עידו זלקוביץ', עמית-מדיניות במכון מיתווים וראש לימודי המזרח התיכון במכללת עמק יזרעאל

פגישת נתניהו-טראמפ מאששת את החששות הפלסטינים בנוגע לממשל האמריקאי החדש, ומחזקת את התפיסה כי בבית הלבן לא מחכה להם ידיד. לאורך השנים, נשאר אבו מאזן נאמן לגישה לפיה יש לקדם את האינטרסים הפלסטינים באמצעות פעילות דיפלומטית, שמתמקדת בגיוס תמיכה בינלאומית בהקמת מדינה פלסטינית על בסיס גבולות 1967. אולם, הדברים שנאמרו סביב פגישת נתניהו-טראמפ, מעידים כי ממשל

טראמפ יקשה על המשך הפעילות הפלסטינית בערוץ זה וכי אין לצפות לתהליך מדיני בחסות אמריקאית בזמן הקרוב. החשש הפלסטיני כי הממשל החדש יאמץ מדיניות בדלנית, ימנע מהפעלת לחץ על ישראל לקידום תהליך השלום ועצירת הבנייה בהתנחלויות, ולא ישקיע משאבים רבים מדי בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הולך ומתמש.

לנוכח מציאות זו, הרשות הפלסטינית צפויה להמשיך את מאמצייה הדיפלומטים בזירות אחרות. הפלסטינים ינהלו את המאבק המדיני שלהם דרך צירים שבראיתם יוכלו לאזן ולבלום את מדיניות ממשל טראמפ, דוגמת שיתוף פעולה הדוק יותר עם מדינות מרכזיות באירופה, עם רוסיה, עם ירדן ומצרים, ואולי אף עם מוסדות השיפוט של האו"ם. האתגר שמציב ממשל טראמפ בפני הפלסטינים אף עשוי לתרום להתקרבות בין תנועות הפתח והחמאס, ולהגדיל את ההיתכנות להסכם ביניהן.

בינתיים, המסגרת האסטרטגית הרחבה שהציבו הסכמי אוסלו, מצליחה לייצר מערכת של תלות הדדית כלכלית וביטחונית בין ישראל לפלסטינים, שמייצבת את היחסים ביניהם, גם אם לא הובילה עדיין להגשמת חזון שתי המדינות. אולם, היעדר יכולת ממשית של הפלסטינים לגייס את הממשל האמריקאי להובלת מהלך מדיני, לצד מדיניות אמריקאית שתשנה את הסטטוס קוו ושתפחית עוד יותר את התקווה להתקדמות מדינית, תעמיד את ההנהגה הפלסטינית במלכוד. היא עלולה למצוא עצמה בצבת בין האסטרטגיה המדינית שמוביל אבו מאזן, אשר זונחת את דרך האלימות, לבין רצון הרחוב הפלסטיני במאבק ממשי, שיכול לגלוש – בהיעדר אופק מדיני – לכדי מאבק אלים שזוכה לתמיכה עממית רחבה.

שוב התעלמו מהפלסטינים אזרחי ישראל

כמאל עלי חסאן, עמית מדיניות במכון מיתווים ומרצה באוניברסיטה הפתוחה

האווירה החיובית שאפפה את פגישת נתניהו-טראמפ הדגישה את בחירתם להטיל את יהבם על המסלול האזורי בקידום השלום. השינויים הנרחבים במזרח התיכון מייצרים, לתפיסתם, אינטרסים משותפים לישראל ולמדינות נוספות באזור, והם מאמינים כי לאור זאת ניתן יהיה להתקדם לעבר הסדר שלום אזורי כולל.

טראמפ ונתניהו הדגישו בדבריהם את ערכי הדמוקרטיה, החופש וזכויות האדם ככאלו שנמצאים בבסיס היחסים המיוחדים בין ישראל לארה"ב. ואולם, ערכים אלו אמורים לעמוד לנגד עיני ישראל וארה"ב גם בהתהלותן מול הפלסטינים ושאר מדינות האזור. היעדר כל התייחסות בדברי נתניהו וטראמפ למיעוט הפלסטיני בישראל אינו עולה בקנה אחד עם ההצהרות בדבר חשיבות המדינה הדמוקרטית ובדבר הגישה האזורית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

יש להעניק משמעות לא רק למה שנאמר בפגישה, אלא גם למה שלא נאמר בה. ושוב, המיעוט הפלסטיני בישראל זכה להתעלמות – התעלמות ממצוקותיו, מהאתגרים שההדרה והאפליה הממסדית הממושכת שלו מציבים בפני הדמוקרטיה הישראלית, ומהפוטנציאל האדיר שמחזיק המיעוט הפלסטיני בישראל לקידומו וכינונו של כל הסדר אזורי.

המיעוט הפלסטיני בישראל, הוא זה שמכיר את היהודים-ישראלים טוב מאחרים, ושחולק עמם מרחב משותף. הוא זה שיכול להוות גשר בין הישראלים והפלסטינים, והוא זה שיכול לשמש כדבק המחבר בכל הסדר אזורי.

היה נחמד, לאן הולכים מכאן?

דן רותם, יועץ מחקר בכיר במרכז ס. דניאל אברהם לשלום במזרח התיכון

בפגישתם הראשונה, חלקו נתניהו וטראמפ הרבה מן המשותף. שני המנהיגים מנהלים מערכת יחסים מתוחה – ולעתים אף לעומתית באופן בוטה – מול גורמי הביטחון, מערכות המשפט והתקשורת. בנוסף, שניהם נהנים מעמדת כוח דומיננטית, אך יחד עם זאת סובלים מחולשה פוליטית בעיני הציבור.

טראמפ ונתניהו נהגו בחכמה כאשר בחרו לקיים את מסיבת העיתונאים שלהם לפני הפגישה ביניהם. קל יותר להציג אווירה ידידותית בטרם נערך דיון משמעותי וצו מחלוקות. שלוש סוגיות מדיניות עיקריות בלטו במסיבת העיתונאים:

ראשית, בכל הקשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני, לשני המנהיגים חסר מושג ברור לגבי היעד אליו הם רוצים להגיע; הבורות של טראמפ וחוסר ההחלטיות הכרוני של נתניהו השאירו את הציבור מבולבל האם במסיבת העיתונאים הייתה נסיגה מחזון שתי המדינות או דווקא אישור מסוייג שלו.

שנית, שני המנהיגים מטילים יהבם על קידום פריצת דרך אזורית משמעותית. אבל הם צפויים להגיע לאותו מבוי סתום בו נתקלו ניסיונות קודמים לעשות כן: הערבים מצפים מישראל לבצע מהלכים משמעותיים לכיוון פתרון שתי המדינות כתנאי מקדים להתנהלות מדינית עמה. לא פחות חשוב מכך, מדינות ערב יוסיפו להימנע מהפעלת לחץ על הפלסטינים לקבל ויתורים שהפלסטינים אינם מעוניינים לעשות; הן יסתפקו בתמיכה בפשרות שהפלסטינים מוכנים לעשות.

ולבסוף, בכל הקשור לאיראן, טראמפ ונתניהו אשררו את התנגדותם העקרונית להסכם הגרעין, אך לא התחייבו לפעול כנגדו. ללא ספק, איראן תבחן את מדיניותם בחודשים ובשנים הקרובות. בנקודה זו, בעוד שההסכנות של נתניהו הובילה לחוסר מעש צבאי, חוסר ההבנה האסטרטגית של טראמפ עשוי לעלות ביוקר. בינתיים, שני המנהיגים ינסו לנצל את מה שנראה כפגישה חיובית ראשונה, כמנוף להתמודדות עם האתגרים הפוליטיים הפנימיים מולם הם ניצבים.