

הבחירות בארה"ב ועתיד המזרח התיכון

סיכום פאנל ציבורי של מכון מיתוים וארגון איפקרי

ירושלים, 14 בדצמבר, 2016

ב-14 בדצמבר 2016 כינסו ארגון **איפקרי** ומכון **מיתוים** דיון ציבורי בירושלים שכותרתו "הבחירות בארה"ב ועתיד המזרח התיכון". לאחר דברי פתיחה של ד"ר גרשון בסקין, יו"ר-שותף של איפקרי, ושל ד"ר נמרוד גורן, ראש מכון מיתוים, הציגו הדוברים דן רותם, יועץ מחקר בכיר במרכז ס. דניאל אברהם לשלום במזרח התיכון, רבקה בורנשטיין, חוקרת במכון מיתוים, ומופיד דיק, דיפלומט אמריקאי לשעבר ממוצא פלסטיני, את הערכותיהם ביחס למדיניות-החוץ הצפויה של ארה"ב בעידן דונלד טראמפ. הדיון הונחה על ידי סוהיר ג'מיל, לשעבר חוקרת בקבוצת המשבר הבינלאומי, ונערך בתמיכת ממשלת הולנד. תקציר הדיון מובא להלן.

ד"ר גרשון בסקין **פתח את הדיון** בהבעת זעזוע נוכח מעשי הזוועה נגד אוכלוסייה אזרחית בעיר חאלב שבסוריה. לדבריו, על אף שהוא בסך הכול שבע רצון מממשל אובמה ומהישגיו בתחומי פנים, האירועים הטרגיים בחאלב ממחישים את כישלון מדיניות ארה"ב במזרח התיכון, ואת כישלון הקהילה הבינלאומית כולה. בסקין קרא לעם בישראל להשמיע את קולו נגד הפשעים המבוצעים כה קרוב לגבול הישראלי ולדרוש הגנה על אזרחי סוריה. הוא תיאר את המאבקים המתמשכים שמנהלות ארה"ב ורוסיה על גבם של אחרים כמדאיגות ביותר. מדאיגה גם העובדה שהנשיא הנבחר טראמפ סתר את עצמו כמה פעמים לאורך הקמפיין, באופן שמקשה לחזות את המדיניות הצפויה של ארה"ב באזור. בסקין הדגיש כי בניגוד לדעה הרווחת בישראל, כלל לא בטוח שמדיניותו של טראמפ והבטחתו להעביר את שגרירות ארה"ב לירושלים אכן יניבו פירות לאזרחי ישראל. "שום גורם מבחוץ לא יושיע אותנו", סיכם בסקין, וקרא לפלסטינים ולישראלים לפעול במשותף לקידום השלום, בסיוע מדינות האזור אך מבלי להמתין שכוחות מבחוץ יפתרו למענם את הסכסוך.

ד"ר נמרוד גורן בירך בדבריו על הרעיון לפזר מעט ממסך העשן האופף את נשיאותו העתידית של טראמפ ואת מדיניותו במזרח התיכון. בהיעדרם של עקרונות ברורים למדיניות-החוץ של וושינגטון, הוא קרא לגורמים מקומיים לקחת אחריות על גורלם ולבטא התנגדות לצעדים אמריקניים, העשויים לפגוע בסיכויי פתרון שתי המדינות, כמו תוכנית טראמפ להעתיק את שגרירות ארה"ב לירושלים. גורן הדגיש גם את חשיבות הידוק שיתוף הפעולה והיחסים בין ישראלים ופלסטינים, כפי שהומלץ גם בדו"ח הקוורטט האחרון, בפרט בתקופה שבה הקשרים בין שתי החברות הופכים להיות נדירים. גורן התייחס לוועידה הבינלאומית בנושא תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, שעתידה להתכנס בפריס. לטענתו, ממשלת ישראל צריכה הייתה לשתף פעולה עם היוזמה הצרפתית ולהשתתף בוועידה. לוועידה עשויים להיות מספר יתרונות – מתן תוקף בינלאומי לפרמטרים אמריקניים מעודכנים לפתרון שתי-המדינות, וכן קידום הרעיונות שנידונו ב-2016 לגבש חבילת תמריצים בינלאומיים לשלום ולכונן מנגנון בינלאומי חדש שיפעל למען קידום יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. צעדים אלה הופכים חשובים יותר על רקע העובדה שארה"ב אינה צפויה להמשיך ולהוביל מאמצים להשגת פתרון שתי-המדינות.

דן רותם הסכים בפתח דבריו כי אכן בלתי אפשרי לחזות מה תהיה מדיניות-החוץ של ארה"ב, ועל כן עלינו לקחת בחשבון את כל האפשרויות ולהתמקד במה שסביר שיקרה. בהתייחס לשבועות האחרונים לכהונתו של ממשל אובמה, הזכיר רותם כי לאורך ההיסטוריה יצאו לפועל מספר יוזמות אמריקניות בפרק הזמן שבין הבחירות להשבעתו של הנשיא הנבחר החדש.

מאחר שטרמפ אינו אוהז באידיאולוגיה ובקווי מדיניות ברורים, רותם צופה כי למדיניות-החוץ שלו יהיו שני מאפיינים. האחד הוא יותר תגובתיות לאירועים ופחות יוזמות ליישום סדר היום שהציג במהלך מסע הבחירות. השני הוא שמרחב הפעולה של טראמפ יגזר מיחסיו עם המעצמות ומהסכמות אסטרטגיות שיושגו עימן, ובפרט עם רוסיה ועם סין.

בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, רותם העריך כי טראמפ "עשוי פשוט לעזוב אותנו". לדעתו, על סמך גישתו העסקית, הנשיא החדש עלול גם לבחון מחדש את האכסיומה בדבר קיומם של ערכים ואינטרסים אסטרטגיים משותפים לארה"ב ולישראל. בה בעת, רותם הזהיר כי במידה שיווצר ואקום מדיני על-ידי טראמפ, גורמים במערכות הביטחון והחוץ עשויים להתערב ולעצב בעצמם את המדיניות האמריקנית, כפי שאירע בעת נשיאותו של ג'ורג' וו. בוש. על פי ניתוחו של רותם, הקרבה האידיאולוגית בין הצוות המדיני שמינה טראמפ ובין הימין הקיצוני בישראל, יכולה, בתרחיש האופטימי ביותר – מבחינת הרע במיעוטו, להיות מתורגמת לכך שארה"ב תקבל בשתיקה את הבנייה הישראלית בהתנחלויות וצעדים אחרים של ישראל שיערערו את הסטטוס קוו בשטחים הכבושים. בתרחיש הפסימי יותר, נציגים רשמיים של ארה"ב יאמצו בפומבי מדיניות אנטי-פלסטינית.

מופיד דיק ציין כי הוא שותף לאבחנה שיש שוני בין ההבטחות שמפוזרות לאורך מסע בחירות לבין המדיניות שנשיאים אמריקניים נוקטים בפועל לאחר היבחרם. בתור אנשי עסקים שלעולם לא עבדו בשירות הציבורי, גם טראמפ וגם מזכיר המדינה שמינה יזדקקו להרבה יותר הכנה, לפני שיציבו לעצמם יעדי מדיניות-חוץ סדורים. בעוד שנשיאים אמריקנים רבים הקדישו מאמצים רבים לטיפול בסוגיה הישראלית-פלסטינית, במערכת הבחירות האחרונה נושאי החוץ נדחקו במידה רבה לשוליים, כפי שהשתקף בהיעדרם הכמעט מוחלט מהעימותים בין המועמדים לנשיאות.

בנוגע לשאלה באיזה אופן מטופל הנושא הישראלי-פלסטיני בתקשורת בארה"ב, הזכיר דיק **מאמר דעה** שפרסם נשיא ארה"ב לשעבר, ג'ימי קרטר, **בניו יורק טיימס**, שבו קרא לממשל טראמפ להכיר במדינה פלסטינית עצמאית ולתמוך בצירופה לאו"ם. דיק שיבח את דברי קרטר, אך הביע ספק עד כמה ישפיעו על הממשל הבא ועל עמדותיו בשאלת המדינה האחת או שתי המדינות.

כאשר אין מתקיים כל תהליך שלום, סיכם דיק, טראמפ עוד יכול להפגיע ולאמץ מדיניות עוקפת פתרון סכסוכים, שעוד תתברר כיעילה יותר, כמו סיוע משמעותי לפלסטינים "מלמטה-למעלה", למשל באמצעות פיתוח תשתיות נחוצות. עם זאת, הוא הזהיר את הנוכחים לא לטפח תקוות מוגזמות בכל הקשור להתקדמות ממשית בתהליך השלום. לדעתו, להנהגה הישראלית והפלסטינית כאחת אין את הנכונות והיכולת להתפשר בנושאי הליבה של הסכסוך, כמו ההתנחלויות ועתיד ירושלים. כמו כן, הקהילה הבינלאומית ובעיקר העולם הערבי טרודים כיום בבעיות אחרות, יותר מאשר בסכסוך הישראלי-פלסטיני. כתוצאה מכך, הפלסטינים אינם נהנים בעת הזאת מגיבוי של שום גורם ערבי, שמצדד בתביעותיהם ויכול לפצות את ישראל על ויתורים שתעשה לפלסטינים.

רבקה בורנשטיין הרחיבה את הדיון אל מעבר לשאלה הישראלית-פלסטינית, ועסקה בכיוונים אפשריים של מדיניות-החוץ האמריקנית בשאלות הגרעין האיראני והמלחמה בסוריה. ביחס לאיראן, בורנשטיין דנה בהכרזות של טראמפ במהלך מסע הבחירות שלו כי יקרע לגזרים את הסכם הגרעין, והדגישה כי על אף שהסכם אינו מושלם, ועל אף

שווינגטון וטהראן מוסיפות להתעמת ביניהן בנושא הניסויים האיראניים בטילים בליסטיים והסיוע הפיננסי של איראן לארגוני טרור, היא סבורה שהעסקה היא אחד ההישגים מרחיקי הלכת ביותר של ממשל אובמה בתחום מדיניות-החוץ.

לדברי בורנשטיין, מומחים ישראלים ואמריקנים מסכימים שההסכם הצליח לצמצם את האיום ואת היכולת הגרעינית של איראן. לפיכך, היא קראה לממשל האמריקני היוצא למסד את היחסים עם איראן ולקדם קשרים כלכליים עימה על מנת לחזק את שיתוף הפעולה בין שני הצדדים. כמו כן, היא הדגישה שמכיוון שההסכם עם איראן אינו חוזה רשמי, ולכן יכול להיות מבוטל בכל שלב, זה לא יהיה לטובת האינטרס האמריקני לסגת ממנו. צעד כזה יחמיר את האיום הגרעיני מצד טהראן, וכן יחליש וינכר את הכוחות המתונים באיראן התומכים בנשיא חסן רוחאני, וזאת בתקופה מכריעה שלקראת הבחירות במדינה במאי 2017. ממשל אובמה צפוי לנסות לשכנע את אנשי טראמפ לדבוק בהסכם מנימוקים ביטחוניים, אך להסכם יש גם השלכות כלכליות, קבעה בורנשטיין. כך למשל, חברת בואינג נימקה את הודעתה על חתימת עסקה עם חברת איראן-אייר במשרות שייצוצרו כתוצאה מכך בתוך ארה"ב, עניין שכידוע חשוב מאוד לנשיא הנבחר טראמפ ולבוחריו. ממניעים אלה טראמפ עשוי לשקול להכניס שינויים בעמדתו בנושא איראן.

בורנשטיין סבורה שהמשבר בסוריה משקף כישלון – הן של המדיניות האמריקנית והן של המדיניות הבינלאומית – ושקשה להאמין שהנשיא הנבחר טראמפ ימלא תפקיד מועיל בפתרון משבר זה. טראמפ אינו מראה כל נטייה לקחת אחריות ולהגן על אזרחים בסוריה או לקדם יוזמות הומניטריות אחרות שם. הוא חזר והביע התנגדות לחימוש האופוזיציה הסורית המתונה, ונראה שהוא מאמץ את ההגדרה של רוסיה באשר למי נחשב לארגון טרור ומי לא. לאור זאת, הסיכויים לסוריה מאוחדת נראים רחוקים מתמיד, מה גם שהמדיניות הרוסית מוכחת כאפקטיבית בכל הקשור להעמקת השפעתה של מוסקבה באזור.

בתשובה לשאלות **מהקהל** על מיתווים חדשים לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בורנשטיין ורותם הדגישו שניהם את הפוטנציאל שטמון בכך שמדינות אירופה ימלאו תפקיד פעיל ומוביל יותר בתוך הקהילה הבינלאומית. רותם העיר שכהונתו של טראמפ עשויה בהחלט לגרום לנטישת אמיתות ישנות, שהובילו עד כה לקיפאון בתהליך השלום, כמו למשל ההנחה שמשא ומתן הוא תנאי מקדים לכל התקדמות. באשר ליישוב סכסוכים באופן כללי, רותם הוסיף כי הסכם הגרעין עם איראן הוא אחת הדוגמאות הבודדות כיום לגישת יישוב סכסוכים המתמקדת במדינות, בזמן שרוב הקונפליקטים באזור מערבים כיום שחקנים סקטוריאליים ותת-מדינתיים.

בנושא ההנהגה הפלסטינית, רותם ודיק חזרו ואמרו כי על הרשות הפלסטינית להתמודד עם בעיית הלגיטימיות שלה ולבחון מחדש את עמדותיה לגבי תהליך השלום. דיק הדגיש כי על הרשות הפלסטינית לזכות מחדש באמון העם הפלסטיני ולשים קץ למצב שבו יש נתק בין הציבור הפלסטיני והרשות. הוא פירט ואמר כי יש לקרוא לרשות הפלסטינית לערוך בחירות, גם אם יש סכנה שחמאס יזכה בהן, וללא קשר לעמול לשיפור חיי היום-יום של הפלסטינים ולספק להם שירותים מוניציפאליים והזדמנויות לפיתוח כלכלי.

בתשובה לשאלה כיצד סדר העדיפויות של ארה"ב באזור צפוי להשתנות, והאם הוא יכול סוגיות של זכויות אדם, כמו למשל התנגדות לסגירת ארגוני זכויות נשים במצרים, דיק העריך כי ארה"ב תמשיך להפעיל אמצעים, כסף, חימוש וכוח צבאי כדי להבטיח את קיומו של השלום בין ישראל למצרים, את הביטחון בתעלת סואץ ואת המאבק בטרור. לעומת זאת, על אף שזכויות אדם וזכויות נשים הם עניינים חשובים, אין לדעתו להניח שהממשל החדש בארה"ב יקדיש להם תשומת לב מרובה בעתיד הקרוב.

בנוגע למעורבותם של כוחות בינלאומיים נוספים באזור, אמרה בורנשטיין כי במקרה של תימן, נטלות איראן וערב הסעודית חלק פעיל במלחמת האזרחים המתמשכת במדינה.

כאשר המעצמות נמנעות מלהתערב בעצמן, נוצר חלל שאליו נכנסים גורמים באזור, מה שלא בהכרח משרת את הצורך להקל על מוקדי המתח המקומיים. באשר להבטחת טראמפ להעביר את שגרירות ארה"ב לירושלים, בורנשטיין העריכה כי מהלך כזה רק יביא להתגברות האלימות, וההתנהלות האמריקאית לגבי תהיה אבן-בוחן למדיניות שיש לצפות לה מהנשיא הנבחר, שהקיף את עצמו ביועצים מן הימין הקיצוני, שיש להם קשרים עם המתנחלים.

בורנשטיין העירה כי בכל הנוגע לעתיד הדיפלומטיה באופן כללי, יש לקחת דוגמה מייחודיותו של ההסכם עם איראן, שהושג כאשר מדינות יריבות ישבו יחד, ובנו מסגרת להסדרת הסכסוך ביניהן. היא הוסיפה שהרקע של טראמפ בעולם העסקים אינו מזיק בהכרח, משום שיש חפיפה רבה בין ההיגיון שמנחה עסקים לבין זה שעומד ביסוד הדיפלומטיה. עם זאת, יש לצפות שבממשל טראמפ סדר העדיפויות של ארה"ב ישתנה, ויעבור להתמקד במדיניות-חוץ הנוגעת לאינטרסים האמריקניים, ופחות בהפצת הדמוקרטיה וזכויות האדם.

במענה לשאלה מהקהל אודות התפקיד המשתנה של רוסיה וסין במזרח התיכון, דיק ציין שאין זה סביר שאחת משתי המדינות הללו תוביל את המדיניות הבינלאומית באזור. בהסתמך על ניסיונו האישי בתור דיפלומט אמריקני במצרים, טען דיק כי אמנם מצרים פנתה בעבר לרוסיה כל אימת שיחסיה עם ארה"ב היו מתוחים, אך הדבר שימש יותר כאמצעי לפייס את הציבור המצרי מאשר כדי להעמיק את קשרי מוסקבה-קהיר. מסקנתו הייתה כי המדיניות הבינלאומית באזור תישאר בהובלה אמריקנית, וכי גורמים בינלאומיים אחרים לא יוכלו להחליף את וושינגטון.

רותם סיכם את הדברים שנאמרו בפאנל בכך שהמבנה הקיים של הסדר העולמי, כפי שאנו מכירים אותו מאז התגבשותו לאחר המלחמה הקרה, נתון עתה בסימן שאלה, ועדיין לא ברור לאן הדברים יתפתחו. הוא הזכיר [מאמר שכתב יובל נוח הררי](#) בכתב העת *ניו-יורקר*, בו קבע שכאשר הליברליזם נתון במשבר, כפי שקורה היום, התשובות הרלבנטיות לאתגרים הגלובליים יבואו דווקא מעולם היזמות, כמו למשל מעמק הסיליקון, ופחות מפקידים ואנשי מנגנונים ציבוריים הישועים במשרדיהם ברחבי העולם.

דיק סיכם מצדו באומרו שתהליך השלום משול לאופניים: אם הצדדים הנוגעים בדבר אינם ממשיכים להניע את הדוושות ולעמול למען קידום השלום, דינם שיידרדרו לאחור, כפי שאכן קרה בשנים האחרונות, בהיעדר התקדמות מאז ניסיונות התיווך של מזכיר המדינה ג'ון קרי.