

אמריקה והסדר העולמי הליברלי: חושבים מחדש

מדיניות החוץ האמריקנית הפכה משועבדת ל"סדר העולמי הליברלי", במקום שהלה ישרת את מטרותיה האסטרטגיות של ארצות הברית. כשטראמפ מערער על המוסכמות השמרניות, הוא מבקש לחזור אל היסודות הנכונים

השנה החולפת הייתה שנה של בוקה, מבוקה ומבולקה כללית בפוליטיקה האמריקנית, אך התפיסה המסורתית של מדיניות החוץ עברה טלטלה גדולה במיוחד. דונלד טראמפ הדהים אנשים רבים בסוגיות רבות, אבל לא כמו במדיניות החוץ: שום כלכלן רפובליקני מתנגד-טראמפ לא ארגן עצומות עם מאות חותמים שנשבעו שלא ישרתו בממשל של טראמפ; ושום רפובליקני מתנגד-טראמפ העוסק בתיאום סחר בינלאומי לא חצה את הקווים ונשבע אמונים למתחריו של הנשיא; ומומחי הגירה רפובליקנים לא הציפו את אולפני הטלוויזיה להתנער ממועמד מפלגתם – והנה כל הדברים הללו, ועוד יותר מהם, קרו בתחום מדיניות החוץ.

הסדר העולמי הליברלי

הטעמים המדויקים לכך שפקידי מדיניות החוץ הרפובליקנים בחרו להוקיע את תכניתו של טראמפ אולי לא יתבררו לעולם. אנו ננסה, במקום זאת, לברר מה הם חשבו שהוא מתכנן. כמעט כל יריביה של מדיניות החוץ של הנשיא טראמפ,

הופיע ב'אמריקן אפירד' 1:1 (אפריל 2017), עמ' 113–125.

מאנגלית: צור ארליך

מייקל אנטון הוא סגן-עוזר הנשיא לענייני תקשורת אסטרטגית במועצה לביטחון לאומי של ארצות הברית. המאמר, שנכתב לפני שנתמנה לתפקידו בממשל, משקף את עמדות המחבר כאדם פרטי בלבד.

מהשמרנים והרפובליקנים עד הליברלים והדמוקרטים, מתיימרים לדבר בשם "הסדר העולמי הליברלי". הביטוי זוכה לעתים לווריאציות (כגון "הסדר הבינלאומי הליברלי"), אך המטען הבסיסי קבוע. בין אם הדובר הוא פריד זכאריה ויאשה מונק משמאל, ולטר ראסל מיד מן המרכז, אליוט כהן ורוברט זליק מהימין, או רוברט קגן מהפעם-ימין-עכשיו-שמאל, הקונצנזוס ברור: טראמפ מאיים על הסדר העולמי הליברלי.

המדקדים יבחינו בשתי בעיות בטיעון הזה. ראשית, אף כי מבקרים אחדים תלו את האנטי-טראמפיות שלהם ב"מזג" של האיש, רובם העדיפו להאשים את טראמפ כי המדיניות שלו פזיזה – אך מכאן עברו לטענה שלטראמפ אין מדיניות בשום תחום. מכך אפשר להתעלם: זוהי הגזמה רטורית נסלחת בעולם הפוליטי. הבעיה השנייה גדולה יותר: מדוע איש לא טרח לומר מהו בדיוק "הסדר העולמי הליברלי"? הקורא, מסתבר, נדרש לחלץ את ההגדרה מן התלונות. זאת אעשה גם אני – ואשתדל לעשות זאת בהגינות, כלומר להבין את הכותבים הללו כדרך שהם מבינים את עצמם.

במונחים אידיאולוגיים, הסדר העולמי הליברלי (להלן סע"ל) הוא ההסכמות בין המעצמות המנצחות במלחמת העולם השנייה (למעט ברית המועצות, ולימים סין העממית) בתחומים אלה (בסדר חשיבות יורד): ביטחון, סחר, והסדרים פוליטיים פנימיים. במונחים מוחשיים יותר, סע"ל הוא המערכת המוסדית שנוצרה כדי לשמר את הקונצנזוס הזה: האו"ם, נאט"ו, האיחוד האירופי, וגופים שקמו בהמשך כגון הבנק העולמי.

מהללי סע"ל סבורים כנראה כי אין צורך להסביר את תפקידו ואת חשיבותו. די באשרורו, שכן טובו הוא מן המפורסמות. הפקפוק המשתמע של טראמפ בסע"ל נשמע אפוא כחילול הקודש. ומשמשים-בקודש נוטים להתמודד עם חילול הקודש לא בהסברים סבליניים אלא בזעקות חמס.

ממסד מדיניות החוץ בארצות הברית הוא מעין מסדר של אנשי דת ומשמשים-בקודש. זה לא בהכרח רע; אנשי דת יכולים להביא תועלת. אריסטו מזהה את פונקציית הכהונה כאחד מששת הרכיבים החיוניים לטוב שבמשטרים. ולענייננו, בכל משטר יש אליטה הקובעת את האסטרטגיה ומנהלת את הדיפלומטיה. הוגים ואנשי מעשה, מאפלטון דרך מקיאווולי עד האבות המייסדים של ארצות הברית, לא ראו דרך לעקוף מציאות זו וגם לא ראו סיבה לתארה כמעוולת או כמטרידה.

הבעיה נוצרת כאשר האליטה שוכחת (או מתקשה לנסח) את הטעם והצידוק המקוריים למדיניות שהיא עדיין מטיפה לה. למצב זה נקלעה מדיניות החוץ האמריקנית מתום המלחמה הקרה, אם לא קודם לכן; ועל המצב הזה הצביע טראמפ, בלשון שלא-פעם הייתה עוקצנית.

בתחום מדיניות החוץ, ניסוח מחודש של המובן מאליו הוא מעשה מבורך –

Make America Great Again



וזאת משני טעמים יסודיים. ראשית, אמריקנים רבים אינם יודעים אל-נכון מהם האינטרסים או האסטרטגיה של ארצם. ניסוח מחודש של אבני היסוד הוא פעמים רבות הדרך היחידה להבהיר אמתות עמומות, ולחבר בין אמתות ברורות כשמש לבין אמתות מעורפלות.

שנית, טבעה של שכבת כהונה להגן על מעמדה באמצעות ערפולו של הפשוט והברור, והעמדת פנים כאילו המסובך נהיר רק לה עצמה. לפיכך, ניסוח מחודש של יסודות מדיניות החוץ הוא חיוני להרחבת ההשתתפות בשיח הפוליטי. שכבת הכהונה של מדיניות החוץ מזלזלת בהבהרות כגון אלו, ורואה בהן "פשטנות". אך חשוב להבין כי שכבה זו תזלזל בכל פרשנות הטרודוקסית – פשטנית או מורכבת, ישנה או חדשה, מפרטת עובדות או כוללנית – אפילו במחיר סתירות פנימיות: פרשנות אחת תוצג כמפורטת מדי, עתירת עצים המסתירים את היער, והאחרת כמטושטשת, מתבוננת ממעוף הציפור וחסרת דיוק. בין כך ובין כך הכהונה תגן תמיד על הגילדה שלה.

כן, ממסד מדיניות החוץ הוא במובנים רבים גילדה. עובדה זו נכונה במובנה הפרוזאי: שכבת הכהונה מתפעלת את המערכת המוסדית של הסע"ל ומתפרנסת ממנה. גם ברובד המופשט יותר, הלשון והרעיונות של הסע"ל הם המסד האינטלקטואלי של כל הדיון בתחום מדיניות החוץ. אלה הם המים שהדגים שוחים בהם בבלי דעת.

העדשה התלת־מוקדית של מדיניות החוץ האמריקנית

בבסיס הסדר העולמי הליברלי עומד אותו היגיון שניצב בבסיס כל עיקרון מרכזי ומוצלח של מדיניות החוץ האמריקנית. אלה שדחפו להקמתו ובנוהו עשו כן משום שסברו שהוא יגן על ביטחונה של ארה"ב ועל האינטרסים שלה בדרך הטובה ביותר לאותו זמן. ב-1945 נפל דבר: לראשונה הייתה ארה"ב לא רק מעצמה כלכלית וצבאית, אלא מעצמת-על. לא זו הייתה מטרתה של האליטה האמריקנית שלחמה במלחמת העולם השנייה וניצחה בה. זה היה פרי בלתי-צפוי של הניצחון, ובעיני רבים גם פרי לא-רצוי. החיילים רצו לחזור הביתה. המשפחות רצו את הבנים בבית. האזרחים רצו בקץ המחסור וההקרבה. האומה כולה רצתה להניח לנטל שגולגל לפתחה, שיישאר מוטל ארצה. גם הפעם הם רצו "לשוב לנורמליות" – כמו סיסמת הבחירות של הרדינג אחרי מלחמת העולם הראשונה.

אלא שמתווי מדיניות החוץ האמריקנית דאז, גיבורי ספרם של ולטר אייזקסון ואיוון תומס "האנשים החכמים",¹ גרסו אחרת. לדידם, השאלה "זמה עכשיו?" טעונה תשובה חסרת תקדים, משום שהמצב חסר תקדים. הבדלנות, אמרו, שירתה את האינטרסים של ארצות הברית בעבר, אך לא כך יהיה בעתיד הנראה לעין.

המבקש להבין את החישוב שלהם לאשורו צריך להבין תחילה את תפיסתם באשר למהות האינטרסים האמריקניים – הדומה לתפיסת האבות המייסדים של ארצות

הברית, כמעט מאתיים שנה קודם לכן. כשהייתי צעיר שאוהב לעצבן אנשים קבעתי שמטרותיה הנאותות של מדיניות החוץ האמריקנית הן שלא נהיה עניים, מבוזים או מתים. כיום, כאדם בוגר יותר בעל ניסיון במסד הביטחון הלאומי, אני מסמיק בהיזכרי בדבריי הללו, ויודע שמוטב לנסח דברים בצורה חיובית: האינטרסים הלאומיים של ארצות הברית הם שגשוג, יוקרה ושלוש. נוסחה זו אולי נראית פשטנית, אבל המטרות המובנות-מאליהן הללו נשכחות במקרים רבים מדי מלבם של נוטרי הסטטוס קוו, המבלבלים בין מטרות לאמצעים.

וביתר פירוט. ארצות הברית צריכה לקדם את האינטרסים הכלכליים שלה כרפובליקה מסחרית, לשמר את רמת החיים של העם האמריקני ואת עושרה המשותף של האומה האמריקנית ולשפרם. הדבר מאפשר לה, בתורו, לעשות דברים גדולים, כגון לבנות מיזמי תשתית מאסיביים ומורכבים, לשמור על חוקו ועליונותו של צבאה, לשלוח אדם לירח וכן הלאה. ארה"ב צריכה גם לשמר את מעמדה הבינלאומי, את בריתותיה עם ידידותיה ואת היראה שרוחשים לה אויביה, וכך לאפשר לעצמה לעשות בעולם כחפצה ביתר קלות. ואשר ליוקרה: ביזוי וכבוד הם עניינים מופשטים ובלתי כמיתים, אך הם נוגעים עד מאוד לחתירה לשני היעדים האחרים. הימנעות מעוני, כלומר התעשרות ושמידה על העושר, והימנעות ממוות, כלומר הרתעה שתסכל מלחמות ובמידת הצורך ניצחון במלחמות – שני יעדים אלה נשענים על מעמד בינלאומי בכיר, או לכל הפחות נתרמים ממנו מאוד.

שלום

בראש סדר העדיפויות של כל מדינה עומדת השמירה על ביטחונה וביטחון אזרחיה. לאורך הדורות, פירוש הדבר היה מניעת פלישה, כיבוש, שעבוד או חורבן, וכן פשיטות, מסעות שוד וכיוצא באלו. בדורותינו נוספו לרשימה טרור ומתקפה גרעינית – שני פריטים אשר, להוותנו, כבר אינם בהכרח נבדלים זה מזה.

ארצות הברית נהנתה לאורך רוב ההיסטוריה שלה מתופעה חריגה: היא לא הייתה נתונה לאיומים קיומיים. פשיטות ומעשי שוד היו שכיחים באזורי הספר, אך הם לא איימו על חייה של האומה. מאז גירוש הבריטים ידע שטח ארצות הברית רק פלישה אחת, ב-1814, ופשיטה אחת, ב-1916. מאז ועד היום אירעו בשטחי ארצות הברית שתי מתקפות רבות נפגעים. ל-240 שנה, זה מעט מאוד.

הסיבה לרקורד מרשים זה היא כמובן מיקומה מעורר הקנאה של ארצות הברית: היא מוגנת משני עבריה באוקיינוסים ענקיים, וגובלת רק בשתי מדינות, שתיהן שוחרות שלום בדרך כלל (עם כל הכבוד לפולש משנת 1916, הגנרל פנצ' וייה, ולקרטל הסמים המקסיקני דהאידנא).

קל אפוא לאמריקנים להימנע ממוות יותר מלרוב האומות. אך אל להם לנוח על זרי

הדפנה. פלישה של מעצמה עוינת היא בלתי-סבירה ביותר, אך אינה בלתי-אפשרית. כבר נהגו פלישות כאלו ותוכננו, אף כי כיבוש ארצות הברית הוא כיום, ככל הנראה, מחוץ להישג ידה של כל מעצמה אחרת. תודה לאל, הנסיבות מצילות את אמריקה מפני רבות מתוצאותיה של פיזיות אסטרטגית.

סבירות גבוהה הרבה יותר יש למוות מידי טרוריסטים, ואף למתקפה גרעינית – שיש להניח שתבוא, אם תבוא, מתוך מתיחות שיעורר משבר אחר כלשהו שיצא משליטה.

יוקרה

הביזוי והיפוכו, היוקרה, הם איכויות חמקמקות ביחסים הבינלאומיים. אבל כל מי שרואה אותם – יודע מה הוא רואה. כשהאיראנים חטפו עשרה מלחים אמריקנים בינואר 2016 והחזיקו אותם כבני ערובה למטרות צילום תעמולתי, היה זה ביזוי של המלחים ושל אמריקה כולה. מדינה המושפלת כך ומקבלת את הדין מעצימה בזאת את הבוז שרוחשות לה מדינות אחרות. זוהי כמובן רק דוגמה קטנה. דוגמה חמורה ממנה היא ההתבונות שגורמת לארצות הברית מלחמה בשתיים מן המדינות החלשות והעניות בעולם, לאורך עשור, לבלי יכולת לנצח – וגרוע מכך, הניצחון בהן והשלכת פירותיו כלאחר יד.

התנצלויות על לא דבר, עלבונות מיותרים לבעלות ברית וידידות, אי-כיבוד התחייבויות, התרפסות לאויבים בראש חוצות – כל אלה זורים מלח על הפצע הפתוח של ההתבונות. אבל התורם הגדול ביותר לביזוי הוא אולי תחושה כללית של שקיעה. מדינות שניכר בהן כי עתידן מאחוריהן הן אבן שואבת לרגשי בוז מצד יתר המדינות.

יוקרה, לעומת זאת, נבנית מחוֹזֶק, מעושר ומההכרה כי המדינה המדוברת היא כוח עולה, או לפחות יציב. היוקרה מתבססת בזכות דבר אחד יותר מכול: הניצחון.

הביזוי הוא גורם חשוב ביחסים הבינלאומיים, משני טעמים עיקריים. ראשית, כאשר מדינה נתונה לביזוי, גדלה הסבירות שהיא תיפול טרף לשתי הסכנות האחרות, המוות והעוני. מדינה הנתונה לביזוי תתקשה יותר ליצור בריתות ולשמור עליהן. היא תימצא בעמדת נחיתות במשאים ובמתנים. רבים הסיכויים שיבדקו אותה, ינסו אותה, יקניטו אותה, ירגיזו אותה – קצת כי אפשר, קצת לצורך בדיקת גבולות. מלחמה – קרי מוות – היא תוצאה אפשרית של מצב כזה.

מדינה הנתונה לביזוי, קרוב לוודאי שתפחת השפעתה באזורים החיוניים לאינטרסים הלאומיים והמסחריים שלה. יירקמו קשרים רשמיים ולא-רשמיים בין גורמים האדישים לאינטרסים שלה או אף מתנגדים להם. כך יוצרו אופקיה המסחריים של המדינה, היא תתקשה לייבא ושוקי היצוא שלה יקטנו – ומכאן קצרה הדרך לעוני יחסי.

והיפוכו של דבר במדינות שמכבדים אותן ואפילו – כן כן – קצת מפחדים מהן. כפי שניסח זאת פעם אדם רשע אבל לא טיפש, "כשאנשים רואים סוס חזק וסוס חלש, טבעם שיעדיפו את החזק". אמנם, פחד רב מדי עשוי להיות בעיה. זכרו את אשר אמר תוקידידס על העילה למלחמות הפילופונסיות: "האמתית שבעילות, אם כי לא נאמרה בפירוש, הייתה לדעתי התעצמותה של אתונה, שהפילה פחד על הלאקדימונים ואילצתם לצאת למלחמה"². איזון עדין נחוץ אפוא תמיד; אנו נדרשים למתינות וזהירות.

הטעם השני למרכזיותם של הביזוי והיוקרה עניינו השפעתם של אלה על הנפש הפטריוטית ועל הגאווה הלאומית. אנשים רוצים להיות חלק מדבר גדול. אומה היא דבר כגון זה – מהמובהקים בהם. הפטריוטיות היא אפוא תופעה טבעית. היא באה על מרב סיפוקה כאשר האנשים מרגישים שהאומה שלהם חזקה, או לפחות לא חלשה. אין פירוש הדבר שרק השתייכות למעצמה גדולה משביעה את היצר הפטריוטי. אך ודאי נכון הוא שהנפש הפטריוטית מתייסרת מן ההרגשה שהיא שייכת לאומה שוקעת או נחשלת.

לא רק גורלה ובריאותה של האומה קשורים ליוקרה, אלא גם גורלן ובריאותן של התרבות, הדת והציוויליזציה שאדם משתייך אליהן. הדכדוך השורר היום במערב נובע בחלקו מהתחושה שהציוויליזציה שלנו שוקעת. אותה אבחנה עצמה אחראית, במידת מה, גם לחיוניות של אויבנו, החשים שהציוויליזציה שלהם מצויה בדרך לעלייה.

הביזוי והיוקרה נוגעים גם למנהגה של אומה באומות אחרות השייכות לציוויליזציה שלה. רומא, למשל, איבדה הרבה מיוקרתה כאשר סירבה לצאת לעזרתה של העיר סגונטום שבחצי האי האיברי מפני צבאות חניבעל שבאו עליה במצור – האירוע שהוביל למלחמה הפונית השנייה. סירוב זה נתפס כבגידה בזוויה – וההשלכות היו הרבה מעבר לתוצאות הצפויות מסירוב של בעלת ברית אחת לכבד את מחויבותה כלפי השנייה. אפקט זה דומה להרגשתו של מי שרואה את בן משפחתו האחד מסרב לעזור לבן משפחתו האחר הנתון בצרה.

כיום, כאשר העיקרון "כל בני האדם נבראו שווים" מובא לידי אבסורד, ומי שמעדיף את אזרחי מדינתו על פני נוכרים מעברו האחר של כדור הארץ נחשב בלתי מוסרי, קשה להודות ברגשות טבעיים כגון אלה. היה אף מי שאמר – ודייק – כי מדד מרכזי ל"מידה הטובה" הליברלית המודרנית הוא מידת אדישותו של אדם, ומוטב סלידתו, כלפי בני קבוצתו, ומידת העדפתו את "האחר". ככל שאדם מוותר על הנאמנויות שלו כך הוא אדם טוב יותר. אלא שמגמה קוסמופוליטית זו איננה מצבה הטבעי או הגולמי של האנושות, והיא מופיעה רק בחברות משגשגות, אלטרואיסטיות, בעלות אמון-הדדי גבוה, ומפותחות (עד השחתה). רוב בני האדם, רוב הזמן, מעדיפים אנשים המשתייכים לקהילותיהם, ובוחרים לעזור להם במידת האפשר.

הרגשה זו מתקיימת גם במערכות פוליטיות, אם גם באורח שטחי יותר. אנו מרגישים קרבה כלפי מדינות דמוקרטיות אחרות, והסתייגות (לכל הפחות) ממדינות שאינן דמוקרטיות. לפעמים אנו תומכים במשטר סמכותני זה או אחר, כשהחלופה גרועה ממנו, אך איננו ששים לעשות זאת, ותמיד יהיו בקרבנו מתנגדים לכך.

במאבקים אידיאולוגיים גלובליים תמיד יש תחושה של "קבוצה" שלנו יש מומנטום – או הרגשה שאין לה. לדוגמה, יוקרתה של ארצות הברית נפגעה כשעמדה בחיבוק ידיים לנוכח ריסוק הדמוקרטיה במדינות אחרות לאורך המלחמה הקרה. הסינים והרוסים מרגישים כיום הרגשה דומה כלפי המערכות שלהם – נכנה אותן כאשר נכנה. כל האנרגיה הזאת תורמת ליוקרה הלאומית, הציוויליזציונית או "המערכתית", וזו בתורה מעודדת עוד מעצמות, שחקנים וצופים מן הצד לקפוץ על העגלה: להצטרף לצד שנראה להם הצד המנצח, או לפחות ללכת בעקבותיו. כבר אמרנו: "כשאנשים רואים סוס חזק וסוס חלש, טבעם שיעדיפו את החזק".

שגשוג

אם ההימנעות ממוות היא המובן-מאליו מבין האינטרסים הלאומיים שלנו, וההימנעות מביזוי היא המתבקש פחות, הנה ההימנעות מעוני נמצאת במקום טוב באמצע. עניין זה חשוב במיוחד למדינת סחר. להבדיל מן הכורח להימנע ממוות, השאיפה לשגשוג היא עניין של בחירה. אין זה חיוני שנהיה עשירים, אבל אנו רוצים בכך. עושר אינו אינטרס ליבה חיוני של רפובליקות. מפורסם האיסור שהטיל ליקורגוס בספרטה על חיי פאר. רומא בראשיתה הקפידה על חיי פשטות. כעבור אלפיים שנה, מקיאווולי טען כי הרפובליקות הטובות ביותר "משאירות את הציבור עשיר ואת האזרחים עניים", ומונטסקייה טען באופן משכנע בזכותו של עוני רפובליקני.

אלא שמוטנסקייה טען באופן משכנע אף יותר בזכות רפובליקניות מסחרית, שהיא ערוץ לתיעול היצרנות והשאפתנות של הבריות. בסוגיה מסוימת זו, ארצות הברית בחרה בבידור בנתיב הרפובליקניות המסחרית. היא בחרה להיות אתונה ולא ספרטה, קרתגו ולא רומא, לונדון ולא ז'נבה. משבחרה כך, רוממה את השגשוג לכדי אינטרס לאומי. הוא נספג באופיו של עמה; ואין לו עתה דרך חזרה.

יחסי הסחר הבינלאומי של ארצות הברית הם לנו אפוא סוגיה של ביטחון לאומי. הם צריכים למנוע היווצרות קרטלים, ואם נוצרו – לכרסם בעילותם. עליה לסכל השתלטות של גורמים עוינים על אזורים בעלי ריכוז גבוה של משאבים אסטרטגיים, ולמנוע מהם השפעה מוגזמת על שותפי סחר פוטנציאליים שלנו. עליה גם להבטיח את גישתם של היצואנים שלהם לשווקים זרים, ולנקוט מדיניות סחר המקדמת את האינטרסים הכלכליים שלהם.

הסדר העולמי הליברלי שלאחר 1945

כאשר כונן הסדר העולמי הליברלי, לאחר מלחמת העולם השנייה, הוא שירת היטב את יעדי השלום, היוקרה והשגשוג של ארצות הברית. אך עברו יותר משבעים שנה, והנסיבות השתנו.

נתבונן תחילה במציאות של 1945. מבחינה הישרדותית, מצבה של ארצות הברית היה אז מצוין; נראה היה שהיא חסינה מפני התקפות. היא השתתפה בהובלת מעצמות הציר לתבוסה. כוחותיה כבשו מדינות באירופה ובמזרח אסיה, וכך הוסיפו אבזמי ביטחון יבשתיים מעבר לשתי חגורות הביטחון הימיות העצומות של שני האוקיינוסים. לעומת זאת, ברית המועצות עמדה אז בפני ארצות הברית כיריב הפוטנציאלי חזק מכל שידעה קודם לכן; כדי להרתיעה ולהכילה נדרשה אמריקה לא רק לצבא חזק אלא גם לרשת חזקה של בריתות.

שגשוגה של ארצות הברית נראה לכאורה חסין. היא שלטה בחמישים אחוזים מן התוצר העולמי הגולמי. ועדיין, מתוקף היותה רפובליקת סחר, בריאות כלכלתה הייתה תלויה בבריאות כלכלתן של שותפות הסחר שלה. אי אפשר למכור לדלפון. האינטרס האמריקני היה אפוא להגות הסדרים כלכליים בינלאומיים חדשים שיחיו את הכלכלות המרוסקות במערב אירופה ובצפון-מזרח אסיה.

יוקרתה של ארצות הברית הייתה בלי ספק במרום פסגתה. אבל גם היא הייתה שברירית. קל היה להרוס אותה באמצעות זניחת בעלות ברית, נטישת מדינות שדם חיילי אמריקה נשפך על שחרורן, והרכנת ראש בפני המשך ההתפשטות הסובייטית. משום כך, המשך המעורבות הבינלאומית, ואף הגברתה, היו אינטרס לאומי.

ב-1945 ובשנים שבאו בעקבותיה כל שלושת האינטרסים המרכזיים של ארצות הברית קיבלו מענה מצוין בסדר העולמי הליברלי. הסדר הזה לא היה מטרה, אלא אמצעי להשגת מטרות ידועות. המגינים על הסדר העולמי הליברלי בזמננו שכחו זאת – ואולי מעולם לא הבינו. הם מתייחסים אליו כאל מטרה, כאל התגלמותם הנצחית של האינטרסים האמריקניים, אף כי כינונו היה מענה לצרכיה של תקופה מסוימת. האם הצרכים הללו קבועים? אחדים מהם אולי כן, אך ברור שהעולם כיום שונה מאוד מכפי שהיה ב-1945. מדוע אפוא צריכים מכשיריה של מדיניות החוץ האמריקנית להיות משומרים כגוש ענבר?

הסדר העולמי הליברלי עדיין משרת את שלושת האינטרסים הנזכרים, אך עם חריגים חשובים המצריכים תיקונים. אלא שבשלב מסוים, סמוך לסוף המלחמה הקרה, הפך הסדר הזה ליעד בפני עצמו, בלי קשר לאינטרסים האמריקניים הבסיסיים. עדכון מדיניות החוץ האמריקנית אינו דורש אפוא נטישה גורפת של מוסדות הסע"ל, אך גם מגמת הרחבתו של הסע"ל אל עבר כינון מדינה אוניברסלית הומוגנית איננה, כמובן, הכיוון הנכון. הדרך הרצויה היא דרך התיקון והרפורמה.

תיקון הסדר העולמי הליברלי

הנה תיקונים אפשריים בסדר העולמי הליברלי שיסייעו לשמירה על ביטחונה של ארצות הברית, על עושרה ועל יוקרתה.

ראשית, מדיניות הסחר האמריקנית משוועת לרפורמה. סע"ל מרוממת למעלת כתבי-יודש את "הסחר החופשי", שם יפה לסדרת הסכמים שכל אחד מהם עבה כספר טלפונים, המסדירים כל היבט אפשרי של הסחר, בדרך כלל לרעתה של ארצות הברית. הדבר נעשה מטעמים פוליטיים ומטעמים אידיאולוגיים, כגון ההתנבאות, לא-פעם התנבאות-שקר, בשמו של דיוויד ריקרדו, הוגה תורת היתרון היחסי. משרד נציב הסחר של ארצות הברית מורכב כולו, זה כמה עשורים, ממאמינים כנים בדוקטרינת הסחר החופשי. אלא שכידוע, הכלכלה העולמית השתנתה עד מאוד מאז 1945. הנסיבות שעמדו ביסוד מדיניות הסחר בתקופה ההיא (וביסודן של ההנחות התיאורטית שמאחוריה) אינן תקפות עוד, לפחות בחלק מהמקרים. ספקנותו של ממשל טראמפ כלפי אידיאולוגיית הסחר החופשי מוצדקת. כך גם הרביזיה שהוא עורך במדיניות הסחר בשמם של אינטרסים מרכזיים ומציאויות מסחריות.

גם עניין הבריתות וההשתייכויות הבינלאומיות טעון רגישות מחודשת. נאט"ו עדיין רלבנטי, אבל אפשר לעשותו רלבנטי יותר. עשורים של אימונים משותפים, תקנות של התאמת טכנולוגיות, ציוד וחלקי חילוף לצורך שימוש הדדי, ועוד כגון דא – אין לזלזל בכל אלה בייחוד לא בין מדינות בעלות היסטוריה ארוכה של זיקות עומק ואינטרסים משותפים. ועדיין יש מקום לשאול לשם מה דרושה ברית שמטרותיה המקוריות התפוגגו. אם אפשר לשנות אותה, כך שתהלוך את איומי זמננו – טרור והגירה המונית בלתי חוקית – מה טוב.

ארה"ב צריכה גם לשאול אם הרחבת גבולותיה של הברית הזו תואמת לאינטרס האסטרטגי שלה. מה היא מרוויחה מהתחייבות לשפך דם אמריקני להגנת מקומות שברגע האמת היא תזדקק ל-48 שעות של רכבת אווירית כדי להטיס אליהם גדוד? האם מחויבות לדברים בלתי-אפשריים תוסיף ליוקרתה?

הטיעון בזכות הרחבת הסדר העולמי הליברלי נראה קלוש, ולאחרונה הוא נמתח לקצוות אבסורדיים. אסכולה אחת בארצות הברית – הבה נקרא לה "הניאו-שמרנים" – טוענת שהיות שהדמוקרטיה היא "הקבוצה שלנו", ושבריאותה הכוללת של הקבוצה משתפרת כאשר כנפיה מתרחבות, ברור שמן האינטרס האמריקני הוא להפוך את העולם לדמוקרטי. לא?

לא. כלומר – עולם דמוקרטי יותר ייטיב עם אמריקה, שכן דמוקרטיה עומדת במתאם גבוה עם ידידותיות או לפחות עם התנגדות פחותה לאינטרסים אמריקניים, בעוד "סמכותנות" (וליתר דיוק "עריצות") עומדת במתאם גבוה עם התנגדות לאינטרסים אמריקניים ואף עם איבה כלפיהם. אלא שבאזורים מסוימים, הדמוקרטיה מצויה

במתאם גבוה גם עם אי-יציבות, המולידה מלחמה ותוהו ובוהו שהם היפוכם של האינטרסים האמריקניים. באזורים אחרים, הרטוריקה והמכשירים של הדמוקרטיה מנוצלים – בשיטת לכל אדם קול אחד פעם אחת – לחיסול הדמוקרטיה ולהשלטת רודנות גרועה מזו שקדמה לימי ה"דמוקרטיה".

בהקשר המקורי של הסדר העולמי הליברלי, מתום מלחמת העולם השנייה עד תום המלחמה הקרה, תכליתו הראשונה הייתה לשמר את הדמוקרטיה היכן שהתקיימה והייתה נתונה בסכנת כיבוש של כוח זר או בסכנת הפיכה פרי חתרנות פנימית בהנחיה מבחוץ. תכליתו השנייה הייתה להשיב את הדמוקרטיה ל"מדינות שבויות" שמעצמה זרה גולה את חירותן. תכלית שלישית הייתה לפתח דמוקרטיה בהדרגה במדינות שיש בהן משק שעומד על רגליו, משאבים ממשיים של הון אנושי, ואינטואיציות אזרחיות שהן קרקע פורה לצמיחת דמוקרטיה. בשום פנים ואופן לא הייתה כוונה לכפות דמוקרטיה; ובוודאי שכפיית דמוקרטיה על מדינה לא נתפסה כאינטרס אמריקני חיוני.

הדמוקרטיה היא פרח עדין. לא בכל מקום היא תצמח. חבלי ארץ רבים הניתנים ליישוב מצמיחים רק קקטוסים או עשבים. אם אנו רואים את פרח הדמוקרטיה מתאמץ לפרוח במקום ובזמן שיש לנו היכולת להשקותו, האינטרס שלנו הוא לעשות זאת בכל דרך שתיראה לנו. אבל העובדה שלאמריקה יש "אינטרס קבוצתי" בהצלחתה או באי-כישלונה של דמוקרטיה אין משמעה שיש לה עניין לכפות דמוקרטיה במקומות שהיא צפויה להיכשל בהם. ההפך הוא הנכון, כי כישלונות מזהירים של אמריקה פוגעים ביקורתה.

חדי העין בין הקוראים אולי הבחינו כי ביקורתי נסבה על ממסד מדיניות החוץ האמריקני, ולא על הסע"ל כשלעצמו. האחרון שירת את האינטרסים האמריקניים היטב בזמנים ובמקומות שהוא נבנה בשבילם. הוא עדיין עדיף לאמריקה על פני רוב החלופות המדוברות בה, ובתוכן הבדלנות הישנה מכאן ומעורבות-היתר הניאור-שמרנית מכאן. אין להתפלא אם יהיה מי שיבלבל בין סדר עולמי ליברלי לבין הניאור-שמרנות: מתום המלחמה הקרה ואילך השקיעו האחרונים מאמץ רב ליצור בתודעה הציבורית זיהוי בינם לבין הסדר הזה – החל בנייר העמדה האסטרטגי שהותווה בפנטגון ב-1992 וזכה לכינוי דוקטרינת וולפוביץ, והמשך במאמרו ההגותי של רוברט קגן ב'ניו ריפבליק' ב-2014 שכותרתו הייתה "מעצמות-על לא יוצאות לגמלאות".

עצם הביטוי "סדר עולמי ליברלי", וביתר שאת "סדר בינלאומי ליברלי", רומז לבעיה. אמנם הוא מוצלח יותר מזה שטבע ג'ורג' בוש האב, "סדר עולמי חדש", מן הסיבה הפשוטה שהסע"ל לא שרר אף פעם בעולם כולו, ומעולם לא הסתמנה אפילו אפשרות כזו. החמצת עובדה פשוטה זו היא כמדומה טעות הליבה של מדיניות החוץ האמריקנית שלאחר המלחמה הקרה. הממסד סבר שיוכל לקחת מערכת שנבנתה (פחות או יותר) בשביל ארגון המדינות המפותחות או מועדון המדינות העשירות

וליישם אותה בהצלחה בכל מקום. זה לא היה אפשרי אף פעם, גם לא כיום. לסדר העולמי הליברלי נכון יותר לקרוא סדר המדינות-העשירות הליברלי, או, אם נוטה לבכם לעגת מדיניות החוץ, סדר הליבה-המתפקדת הליברלי.

גם אם יטען מי כי האינטרס הלאומי של ארצות הברית הוא לבנות סדר ליברלי בכל פינה בעולם ולשמור עליו, עדיין תישאר בעיה מרגיזה: אין לארצות הברית אמצעים לעשות זאת. היא צריכה לבחור. מה תבחר, ועל יסוד מה?

קיצורם של דברים, הסע"ל מיטיב בדרך כלל עם האינטרסים האמריקנים, אך היקפו בפועל קטן בהרבה מן העולם כולו. גם כאשר נוצר, בשנים 1945 עד 1950, הוא לא נועד להיות חובק עולם. הוא נבנה כדי להגן על האינטרסים של ארצות הברית ושל ידידותיה הלא-קומוניסטיות באירופה ובאסיה, וכן, כעדכון של דוקטרינת מונרו, להרחיק את הקומוניזם מחצי הכדור המערבי. המזרח התיכון נוסף לאחר מכן, בשלבים, כאשר ההגמוניה האנגלית-צרפתית בו התמוטטה בהפיכות הקצינים שהדיחו את המלכים הערבים הפרו-מערביים וכאשר המערב, וארצות הברית בפרט, נעשה יבואן נפט. הניסיון שהחל בשנים 1991–1992 להרחיב סדר זה לעולם כולו היה מקרה של עיניים אמריקניות גדולות ובטן (או שיניים) קטנות, בלבול בין אידיאולוגיה לאינטרסים. הרחבה כגון זו לא הייתה אף פעם נחוצה לאינטרסי הליבה האמריקניים – שלום, שגשוג, יוקרה.

האי-ודאות של העת הזאת, מקורה העיקרי אינו הזלזול כביכול של הנשיא טראמפ ביסודות הסדר העולמי הליברלי. להפך: מקורה במודעות הגוברת לנתק שבין המדיניות המעשית הנוגעת לסדר זה לבין תכלית העל שלו. טראמפ משיב את רוחן של מטרות מוסדות הסע"ל, ובכך, בעצם, מגלה אכפתיות יוצאת דופן כלפיו. מוסדות אלה ישרדו רק אם יתוקנו בקפידה כך שישרתו את תכליותיהם המהותיות ויענו על צורכי המדינות החברות בהם.

את מסע הבחירות של טראמפ הניעה המודעות הבסיסית של האזרחים הפשוטים לכך שמדיניות החוץ של ארצם אינה תורמת לשלום, ליוקרה ולשגשוג שלה. מדיניות החוץ של טראמפ מעוררת תקוות רבות – בין היתר מפני שנראה כי הוא מבין שתיקון השגיאות של חסידי ההתערבות הבינלאומית החדשים אין פירושו אימוץ שגיאותיהם של הבדלנים מימים עברו.

ארגון מדיניות החוץ האמריקנית סביב יעדי השלום, היוקרה והשגשוג מותיר מקום לוויכוחים על תצורות המדיניות, אך העיקרון ברור: המעבר מהתמקדות באמצעים להתמקדות במטרות הוא תפנית דרמטית בדרך החשיבה המדינית בווישינגטון. ככל שתמהר תפנית זו לבוא, כן יתברר מהר יותר כיצד יש לחזק את המוסדות התורמים לביטחוננו, לכבודו לעושרו של העם האמריקני – וכיצד יש לתקן את המוסדות שאינם תורמים לכך.

2. מלחמת העולם השנייה. הערת המתרגם.
תוקידידס, **תולדות מלחמת פילופוניס**, תרגם א"א
הלוי, ירושלים: מוסד ביאליק, תשי"ט, ספר ראשון,
כג (עמ' 14).

1. הספר "The Wise Men: Six Friends and the World They Made", שראה אור ב-1986, משרטט את דיוקנם ופועלם של ששה פקידי ממשל אמריקניים שגיבשו עבור הנשיא טרומן את מדיניות החוץ אחרי