



## מדיניות ארה"ב כלפי ישראל והמזרח התיכון גיליון 95 (נובמבר 2020)

### השגריר (בדימוס) ברוך בינה\*

דצמבר 2020

בשעת חילופי המשמרות בווישינגטון יש לבחון את כוונות הממשל הנכנס, אך לזכור שהממשל היוצא עדיין מכהן ובכוחו לקבוע את מדיניותה של ארה"ב עד ה-20 בינואר. דו"ח זה עוסק אפוא בשני הממשלים: של טראמפ הנאחז בנשיאות וזה של וביידן המנסה לבצע חפיפה.

**בעקבות "הסכמי אברהם"** - מחלקת המדינה הודיעה על עסקת נשק עם איחוד האמירויות בשווי 23 מיליארד דולר, הכוללת עד 50 מטוסי F-35. שגרירות האמירויות בווישינגטון **מציגה** את העסקה כתרומה ליציבות אזורית. בסנאט נרשמה **התנגדות לעסקה**. פומפאו הביע תקווה שעוד מדינות יכריזו על נורמליזציה עם ישראל לפני תום כהונת טראמפ.

**איראן** - איראן חוששת מפעולה אמריקנית נמהרת, בהינתן אופיו ההפכףכ של טראמפ, אך מפגינה שוויון נפש ותובעת שינוי במדיניות ארה"ב ופיצויים. לשיטתה, הטילים הבליסטיים שלה לא יהיו נושא למשא ומתן, בהיותם "גורם מרתיע" מול יריבותיה ונוכח החזית הנרחבת שישראל פותחת מולה. איראן מבהירה שלא תפסיק להעשיר אורניום. ח'מנאי ציפץ כי "הבחירות שלהם הן הצגה" ורוחאני הבהיר שאין זה חשוב מי נבחר אלא איזו מדיניות ינקוט הממשל. איראן רוצה שארה"ב תחזור לחוק הבינלאומי ותכבד את איראן במקום להטיל עליה סנקציות. מבחינתה, לא איראן היא שנטשה את ההסכם ועל כן ארה"ב היא זו שצריכה להשיב את המצב לקדמותו. גם עלייתו של ביידן אינה מבטיחה הסרת הסנקציות ושיפור המצב. אולם בפני ארה"ב פתוחה הדרך להתקרב למדיניות האיראנית, ובאיראן מדגישים אם כך תפעל אזי ייווצר מצב חדש.

מנגד, ממשל טראמפ ממשיך במדיניות הלחץ המרבי על איראן, שיגר מפציץ B-52 לאזור (בלא שנאמר מפורשות שצעד זה ננקט כלפי איראן), והטיל ב-10 בנובמבר סנקציות על שש חברות וארבעה אישים שסייעו לאיראן ברכש חומרים רגישים, כולל רכיבים אלקטרוניים מתוצרת ארה"ב. מזכיר האוצר מנוצ'ין אמר שאיראן משתמשת ברשת מסחרית עולמית על מנת לשפר את יכולותיה הצבאיות. נמשכת המערכה האמריקנית נגד פעילות הסייבר האיראנית וממשל טראמפ החרים אתרים ששימשו לתמיכה של משמרות המהפכה בקבוצות טרור, לרבות חיזבאללה, חמאס וטליבאן. שגרירת ארה"ב לסבא"א הבהירה כי איראן ממשיכה בהעשרה בפורדו, יש לה כמויות אורניום בלתי מוצהרות ואין להאמין לדבריה. האוצר האמריקני הטיל סנקציות על "קרן המדוכאים של המהפכה האסלאמית" שהמטטר משתמש במשאביה לתגמול בעלי ברית ולרדיפת מתנגדים. כן בוצעה התנקשות על אדמת איראן במס' 2 באל-קאעדה, ונטען שזו בוצעה, לבקשת ארה"ב, על ידי סוכנים ישראלים.

הממשל הנכנס משדר כי אינו מקל ראש בשאיפות האיראניות, אך מדגיש כי נטישת ההסכם הייתה מהלך גרוע שגרם לנתק עם בעלות הברית (**ג'ייק סליבאן אמר ל-CNN** שבעלות הברית רואות כיום את איראן ואת ארה"ב כמעט באור שווה). שר החוץ הגרמני מאס מעריך שלאור ניצחון ביידן תוכל ארה"ב לשוב להסכם הגרעין ובלבד שאיראן תפסיק להפך את מחויבותיה. **ביידן שואף לחזור להסכם אך הדבר אינו פשוט** גם לאור המשך הסנקציות **ובחינת אפשרויות צבאיות על ידי טראמפ**, שרק לאור התנגדות בכירי הביטחון הלאומי, סגן הנשיא פנס ומזכיר ההגנה, לא מומשו. ייתכן גם שעל רקע זה פוטר מזכיר ההגנה אספר. גם מנכ"ל סבא"א הביע חשש מפעולה צבאית שתחסל את הפיקוח הבינלאומי ועלולה לפגוע במשקיפים עצמם.

\* השגריר לשעבר ברוך בינה הוא עמית מדיניות במכון מיתוים. הוא שירת בין היתר כסמנכ"ל צפון אמריקה במשרד החוץ, כשגריר ישראל בדנמרק, כסגן ראש הנציגות בווישינגטון, וכקונסול כללי בשיקגו.

לפי הממונה על הנושא האיראני בממשל היוצא, אברמס, ברור שביידן ירצה לבחון מחדש את הסכם הגרעין מ-2015, שאינו מתאים ל-2021 ללא שינויים ושיפורים. אברמס, שנתפס כאישיות מקצועית, מציין שזוהי עמדה דו-מפלגתית. גם הסעודים סבורים שההסכם נכשל ובכל מקרה שר החוץ הסעודי הצהיר שארצו תצטרך לקחת חלק בדיונים על הסכם חדש שיתקן את הפגמים. שגריר ישראל בארה"ב דרמר הצהיר, באופן לא-דיפלומטי, שביידן יעשה טעות אם יחזור להסכם הגרעין.

**הפלסטינים** - אבו מאזן ברח רשמית את ביידן והאריס ומסר שהוא מצפה לעבוד עם הנשיא הנבחר ועם הממשל החדש לחזק את הקשרים ולהשיג חופש, עצמאות, צדק וכבוד ולקדם את היציבות והשלום. בצד הברכה הרשמית, ראש הממשלה אשתיה הביע תקווה שהסוגיה הפלסטינית תעמוד בראש מעייניו של הממשל החדש והוסיף כי הפלסטינים מקווים שהממשל יפעל על בסיס הלגיטימציה הבינלאומית ופתרון שתי-המדינות, וכי הם שואפים ליחסים פלסטינים-אמריקנים (גם) ללא קשר לישראל. הבכיר הפלסטיני דחלאן, העשוי להתמודד על הבכורה לאחר אבו-מאזן, הטעים שניצחון ביידן הוא "התפתחות חיובית" שמבטלת את ההשלכות השליליות של ברית טראמפ-נתניהו ושפותחת אופק לפתרון שתי-המדינות, כפי שהבטיח ביידן, וכפי שחזרה והדגישה האריס לאחר הבחירות. האריס גם חזרה על ההתנגדות להרחבת התנחלויות וצינה שממשל החדש יפעל להחזיר את הסיוע לפלסטינים ולפתוח מחדש את הקונסוליה האמריקאית במזרח ירושלים ואת משרד אש"ף בושינגטון.

ברמאללה התקיימו הפגנות נגד ביקורו של מזכיר המדינה פומפאו בהתנחלות פסגות וביקב המקומי. הרשות הפלסטינית גינתה בתוקף את ביקורו של פומפאו בהתנחלות ואת כוונת ממשל טראמפ לתייג את תוצרת ההתנחלויות בתור תוצרת ישראל. בחמאס הביעו סיפוק מתבוסת טראמפ ותקווה שביידן יערוך תיקון היסטורי, יחזור מ"עסקת המאה" ומההכרה בירושלים כבירת ישראל ומהעברת השגרירות אליה. הג'האד האסלאמי הפלסטיני אינו בונה על שינוי כזה מאחר שיש לו ניסיון מר עם ממשלים אמריקניים.

**לבנון** - הנשיא עאון הביע תקווה שתחת כהונתו של ביידן יתייצבו היחסים בין שתי המדינות באופן שישרת את האינטרסים של שתיהן. ראש הממשלה הממונה אל-חרירי הצהיר שהוא בטוח שקשרי הידידות ההיסטוריים בין המדינות יימשכו. יו"ר הפרלמנט ברי בירך את ביידן והאריס על ניצחונם והביע תקווה שממשלו של ביידן יביא לחיזוק קשרי הידידות ושיתוף הפעולה. המשא ומתן עם ישראל נמשך כשהקווים העיקריים שלו מוכתבים על ידי החיזבאללה הזקוק לכסות של ממשלת לבנון מול ממשל טראמפ וכדי שיהיה לו ממה לסגת אם יסתבך המצב. דווח כי הצדדים מתבצרים בעמדותיהם ובכירי או"ם מעריכים שהמשא ומתן יתחדש ברצינות רק לאחר כניסת ממשל ביידן לתפקידו.

ממשל טראמפ הטיל סנקציות על ג'בראן באסיל, חתנו של הנשיא עאון ולשעבר שר החוץ. הטיעון להטלת הסנקציות הוא אישומים בשחיתות יחד עם שותפיו בחיזבאללה. הצעד האמריקני נתפס כמסר לעאון ולא-חרירי שלא להקים ממשלה בשותפות עם חיזבאללה. ההערכה בלבנון היא כי יוטלו סנקציות אמריקניות על אישים נוספים בקרוב, ובהם ראש הביטחון הכללי. שגרירת ארה"ב בלבנון שיי הבהירה שהסנקציות הוטלו במסגרת הלחץ המרבי על חיזבאללה מאחר שג'בראן הסתיר עסקות נשק של חיזבאללה. שיי ציינה שהסנקציות הן נגד ג'בראן האיש ולא נגד התנועה שלו, והוסיפה שארה"ב לא תסייע ללבנון בסוגיית הקורונה באמצעות משרד הבריאות המקורב לחיזבאללה אלא דרך מוסדות עצמאיים. ג'בראן טען כי יש להציג את הטענות נגדו והוסיף כי "לא אציל את עצמי כדי לחסל את לבנון. התרגלתי לאי צדק", ואילו עמדתו של הנשיא עאון הוקשחה בעקבות הסנקציות. הוא ממתין לתיווך צרפתי, ודורש לראות את העדויות שעל בסיסן הוטלו הסנקציות החדשות.

**סוריה** - דובר מחלקת המדינה מסר שארה"ב ממשיכה לתמוך בזכותה של ישראל להתגונן בפני האיומים האיראניים מסוריה, ושהיא מודעת לחתרנות הסורית וערה לאפשרות של שימוש מחודש בנשק כימי. סוריה מצידה זועמת על הביקור "הפרובוקטיבי" של מזכיר המדינה פומפאו בהתנחלויות בגולן. במקביל הטיל האוצר האמריקאי סנקציות על בכירים בצבא הסורי, על חברים בפרלמנט ועל גופים הקשורים למשטר – 19 אישים וגופים. זאת, בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 2254 וכחלק מהמאמץ הבינלאומי לאלץ את משטר אסד לחדול ממלחמתו נגד עמו. עם התפטרותו של "ממונה סוריה" ג'פריס – שהתנגד לטראמפ בתחילת כהונתו, אך כיום משבח את ה-"ריאלפוליטיק" שלו בסוגיה הסורית וממליץ לממשל הנכנס להמשיך במדיניות שנקטה בארבע השנים האחרונות.

**עיראק** - הנשיא צאלח, ראש הממשלה אל-כאט'מי ואישים נוספים ציינו כי הם מצפים לעבוד עם הממשל החדש ולחזק את השותפות. נמשכת "הרגיעה המותנית" תוך אימונים מצד ארגון גדודי חיזבאללה שאם ארה"ב לא תקיים את לוח הזמנים לנסיגה מעיראק, ההתנגדות תעבור לשלב הבא שיהיה "חזק ואכזרי" מבעבר. גדודי חיזבאללה הזהירו את טראמפ "הבלתי צפוי", מפני פעולה שתפר בימיו האחרונים בבית הלבן את הרגיעה בין החמושים לבין הכוחות האמריקניים. מנגד, יש בעיראק אישים, כולל מנהיגים שיעים, החוששים מפרובוקציה שתספק לטראמפ עילה לתגובה קשה. ובינתיים, נמשכים המגעים על יישום צמצום הנוכחות האמריקאית והפנטגון אישר פומבית את צמצום הכוחות ל-2,500 עד ה-15 בינואר. ממשל טראמפ האריך ב-45 יום את הפטור המאפשר לעיראק להמשיך ולרכוש נפט מאיראן. [בעיראק ציפיות וחששות](#) לקראת כניסת ביידן לבית הלבן. המנהיגות העיראקית מכירה אותו היטב אך גם זוכרת שכסגן נשיא הוא תמך בנסיגה אמריקנית, וכן שעוד ב-2006 כתב [מאמר שקרא למשילות בעיראק על בסיס הקווים האתניים](#), כלומר לפיצולה.

**תורכיה** - הנשיא ארדואן הדגיש בברכתו לביידן את נחישות תורכיה לעבוד בצמוד עם הממשל הנכנס כדי לתרום לשלום העולמי. שר החוץ התורכי הדגיש את הקשרים עם ארה"ב במסגרת נאט"ו ואת היחסים הטובים בין טראמפ לארדואן, שאפשרו לשתי הארצות להתגבר על "סוגיות מטרידות". שר ההגנה התורכי הוסיף כי תורכיה תמשיך בקליטת מערכת ה-S-400 הרוסית אך בתור חברה בנאט"ו היא מודעת לחששות האמריקניים ומציעה לארה"ב להקים קבוצת עבודה משותפת לטיפול בבעיות הנוגעות ל-S-400 ול-F-35. מכל מקום, לתורכיה יהיה מקום מיוחד בשיקולי מדיניות-החוץ של הנשיא הנכנס ביידן, כאשר ארה"ב משנה הדגשים ועוברת ממלחמה ללא פשרות בטרור לתחרות המעצמתית המתחדשת מול סין ורוסיה.

**ערב הסעודית** - במהלך מערכת הבחירות התבטא [ביידן על רצח חשוקג'י](#) ואמר כי ממשלו יעריך מחדש את היחסים עם הממלכה ואת המלחמה בתימן. האריס הדגישה כי הממשל החדש יפעל להפסיק את התמיכה האמריקנית במלחמה בתימן. בעוד מזכיר המדינה פומפאו מקיים פגישה עם יורש העצר בן סלמאן, אשר דנה בעיקר במצב מול איראן (ומסרב להתייחס לידיעות שגם נתניהו השתתף בפגישה זו. גם שר החוץ הסעודי הכחיש השתתפות נתניהו). אפשר שערב הסעודית, הערה לגישתו הביקורתית של ביידן, שוקלת מחווה של פיוס, למשל בזירה התימנית, וכולל במגעים ישירים עם הח'ותים. אולם מנגד, ממשל טראמפ דווקא שוקל כעת להכריז על הח'ותים כארגון טרור.

**מצרים** - הנשיא א-סיסי הוסיף לברכותיו לביידן ציפייה לשיתוף פעולה לחיזוק היחסים האסטרטגיים לטובת שתי הארצות ועמיהן. בחוגי הנשיא א-סיסי שוררת דאגה מסוימת ממחויבותו המוצהרת של ביידן לזכויות אדם ומול ציוץ שלו כי לא יהיו יותר "המחאות פתוחות" ל"דיקטטורים החביבים" על טראמפ. כן יש דאגה ממה שנתפס כאפשרות לרצון אמריקאי מחודש לקיים דיאלוג עם גורמים אסלאמיים, אותם ממשל א-סיסי רואה כקרובים לטרור. יש חשש גם מן העמדה הצפויה של ממשל ביידן בסוגיית הסכר האתיופי. ואילו באופוזיציה המצרית מעריכים שלאחר שממשל ביידן ישמיע כמה הצהרות בעניין זכויות האדם שישביעו את רצון האופוזיציה המצרית, בפועל ישובו היחסים בין מצרים לארה"ב לרמתם הקודמת.

**ירדן** - המלך עבדאללה השני בירך את ביידן והאריס על ניצחונם ואמר כי הוא מצפה לעבוד יחדיו למען חיזוק השותפות ההיסטורית בין ירדן לארה"ב לטובת המטרות המשותפות של שלום, יציבות ושגשוג.

**ישראל והיהודים** - ביידן מדגיש את היותו "תומך איתן" של ישראל וחוזר על מחויבותו ["להביס את תנועת ה-BDS"](#). הצוות שמלווה את ביידן בנושא המזרח התיכון מקורב ברובו לישראלים רבים. מעבר [למזכיר המדינה בלינקן](#), הבקיא מאד בסוגיה ואשר למשפחתו קשר חזק עם השואה ועם ישראל, הצוות המסתמן כולל דמויות מוכרות מתקופת ממשל אובמה. בין היתר עשויים לכהן בן דן שפירו, תמרה קופמן וויטס, דפנה הוכמן ראנד, מארה רודמן, אילן גולדברג, אנדרו מילר ודניאל בן-נעים. אולם באגף השמאלי של המפלגה הדמוקרטית נמשכים הקולות הביקורתיים על ישראל וכ-40 חברי קונגרס קראו לאחרונה למזכיר המדינה פומפאו לגנות כל תכניות סיפוח של ישראל.

הסרת ההגבלות מעל המרגל פולארד המאפשרת לו להגיע לישראל, לא השפיעה על הצבעות הקהילה היהודית בבחירות. היו"ר לשעבר של הליגה נגד השמצה פוקסמן, ציין כי למעלה משני שלישים מן הקהילה הצביעו בעד ביידן. הוא עצמו נקט לראשונה עמדה גלויה בעד ביידן, דבר שגרם לתמיהה בקהילה ומחוצה לה. פוקסמן הסביר זאת בצמיחתה המחודשת של האנטישמיות בארה"ב שלדבריו [מפלגת כיום את הקהילה היהודית](#). ואילו

הגוף הייצוגי של הקהילה היהודית, [וועידת הנשיאים](#), [פרסמה הודעה הקוראת לאחדות](#) בקהילה גם כדי שהממשל החדש יתמיד בעמדה נגד האנטישמיות וכדי שתימשך התמיכה הדו-מפלגתית בישראל.

\*\*\*

לכל ממשל חדש יש תקופת הסתגלות בה מתמנים בכיריו ומתגבשת מדיניותו. להלן קישורים למבחר מאמרים מאת פרשנים בכירים וצוותי מדיניות ומחקר העשויים להשפיע על מדיניות החוץ הצפויה של ביידן:

- [סופה של "אמריקה תחילה"](#)
- [ביידן יחזור לשיתוף פעולה עם בעלות הברית](#), ארי הייסטיין
- [הקבינט המסתמן של ביידן](#), עורכי וכותבי "פוליטיקו"
- [מאמר ישן של מזכיר המדינה הנכנס על עיראק](#), אנתוני בלינקן
- [ביידן יצטרך לעצב מדיניות-חוץ חדשה](#), אהרון דיוויד מילר וריצ'רד סוקולסקי
- [שבעת העמודים של מדיניות ביידן](#), רובין רייט
- [חששות, בעיקר במדינות אסיה, מפני שיבתה של מדיניות החוץ של אובמה](#), טימות'י מקלפלין
- ["רשימת הציפיות" העולמית מממשל ביידן](#), צוות מכון ברוקינגס
- [כיצד יוכל ביידן לשקם את מעמדה הבינלאומי של ארה"ב](#), דניס רוס
- [ארה"ב יכולה וצריכה להצליח](#), סמנתה פאוור