



מדיניות ארה"ב כלפי ישראל והמזרח התיכון גיליון 73 (דצמבר 2018)

השגריר (בדימוס) ברוך בינה*

ינואר 2019

השבתת הממשל האמריקאי בשל המחלוקת סביב בניית החומה על גבול מכסיקו מתרחשת במקביל לסחרחרת הפרישות והמינויים בצמרת הממשל וממחישה את הכאוס הנוכחי ששורר בו. סחרחרת זו התגברה לאחרונה, וכוללת את החלפת מזכיר ההגנה, ראש צוות הבית הלבן והתובע הכללי על ידי ממלאי מקום, האיזמים על יו"ר הבנק המרכזי, והתפטרות של ברט מקגורק מתפקיד הממונה על הפעילות נגד דאעש במחאה על מדיניות הנשיא דונלד טראמפ בסוריה. טראמפ מפקיד נושאים רגישים בידי בני משפחה לא-מיומנים, ובהם ג'ארד קושנר שמייצע-לכאורה לירוש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן כיצד לצאת ממשבר רצח עיתונאי הוויינגטון פוסט ג'מאל חשוקג'י.

נייר של חוקרת בכירה במכון ברוקינגס קובע כי טראמפ אינו יודע כיצד לנהל גם את אלו שנשארו בתפקידים וכי הדבר גורם לחוסר תיאום בעדויות שמביעים אנשי הממשל בפני הקונגרס (למשל, בנושא הסעודי, כפי שיתואר בהמשך). מזכיר המדינה המודח רקס טילרסון שבר שתיקה באמרו שטראמפ "לא ממושמע, שונא לקרוא, ונוטה למהלכים בלתי חוקיים". גם במישור המשפטי לא רווה הנשיא נחת כאשר פרקליטו לשעבר מייקל כהן והיועץ לביטחון לאומי לשעבר מייקל פלין משתפים פעולה עם התובע המיוחד רוברט מולר, ובלבד שלא ייאצו לשבת בכלא. וברקע יש גם טענות על אי-סדרים בקרן המשפחתית הפרטית של טראמפ. החיבה וההערכה שאפיינו את פרידתה של ארה"ב מהנשיא בוש האב שהלך לעולמו החודש [ושהוספד](#) כנשיא אהוב, טוב ויעיל, הבליתו עוד יותר את כשלי הנשיא טראמפ.

התחושה של היעלמות המנהיגות האמריקנית באה לידי ביטוי גם [בסקר](#) של מכון פיו, שהראה כי אמריקה זוכה כיום לפחות כבוד והערכה בזירה הבינלאומית. אל מול זאת, טען מזכיר המדינה מייק פומפאו בכינוס של נאט"ו כי ארה"ב ממשיכה ותמשיך להנהיג, וכי זהו גם החזון של טראמפ. עם זאת, פומפאו הדגיש כי בראיית ארה"ב, גופים רב-לאומיים לא יכולים להוות תחליף למדינות הלאום.

סוריה עמדה במוקד מדיניות ארה"ב במזרח התיכון, בשל הפתאומיות והקיצונית של הכרזת הנשיא על נסיגת ארה"ב ממנה. לא ברור האם טראמפ אכן יזם את ההחלטה רק בשיחת הטלפון שקיים עם נשיא תורכיה ארדואן ב-14 בדצמבר, כפי שדווח בתקשורת, או שמא מדובר במילוי הבטחה שלו לבוחר שהבשיל לאיטו. מכל מקום, בשבועיים הראשונים לאחר ההכרזה שררה בוויינגטון תחושת משבר, שמקורה בהערכה כי מדובר במהלך מייד. תחושה זאת הוחרפה על ידי התפטרותם של מזכיר ההגנה ג'יימס מאטיס, ראש המטה שלו ובכירי הגנה נוספים. החרדה שפשתה בקרב בעלות ברית אזוריות ובינלאומיות (ובהן אוסטרליה, נוכח הנסיגה המתוכננת מאפגניסטן; פקיסטן, שהודיעה כי לא תסכים להיות "אקדח להשכיר" עבור ארה"ב; ועיראק, ש"הורגעה" בביקור פומפאו ב-22 בדצמבר), הביאה למיתון וריווח תהליך הנסיגה. הטענות שהושמעו בקהילת הביטחון הלאומי בוויינגטון ומפי סנטורים, כולל רפובליקניים, עסקו בעיקר בביטחונם של כוחות אמריקניים באזור, בהערכה שהמשימה לא הושלמה לא מול דאעש ולא מול משטר אסד, בהבנה כי הנשיא מעניק (שוב) לרוסיה ניצחון ויד חופשית, ובעיקר – משום שאיראן לא נסוגה כלל ועיקר על אף ההצהרות כי ארה"ב לא תיסוג מסוריה טרם הושלמה הנסיגה האיראנית. חוגי ימין טוענים שהמהלך של טראמפ הוא הפגנת חולשה אמריקנית, וסנטורים דמוקרטיים ורפובליקניים כאחד חתמו על [מכתב](#) שקורא לטראמפ לשקול מחדש את החלטתו.

* 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 בוויינגטון, וכקונסול כללי בשיקגו.

באשר לאיראן, רוב מאלי ופיל גורדון (מובילי המדיניות המזרח תיכונית בממשלי קלינטון ואובמה) [העריכו](#) לאחרונה כי מאמצי ארה"ב לשתק אותה לא יעלו יפה. איראן אינה חדלה מפעילותה האזורית, והסנקציות המחודשות שהוטלו עליה ב-5 בנובמבר מגבירות את נחישותה ואינן תורמות להשגת האינטרסים האמריקניים. איראן מעוניינת להבהיר שהיא אינה נרתעת. בתגובה לסנקציות, היא פועלת להגביר את ייצור הנפט, לגוון את דרכי השינוע שלו, ולאחסן נפט לצריכה עצמית של 50-60 ימים. היא גם הגבירה בשנה החולפת את תכנית הטילים שלה וביצעה 12 שיגורים. מאמצי ארה"ב להעביר במועצת הביטחון (ב-12 בדצמבר 2018) החלטה נגד המאמץ הטילי האיראני כשלו. ככל שהלחץ הישראלי על איראן גובר בסוריה, איראן מעבירה מפעלי טילים ללבנון בהנחה שיקשה על ישראל לפעול שם. איראן גם יכולה לנקוט שוב במהלכי טרור באמצעות שלוחותיה באזור. ההערכה בקהילת הביטחון הלאומי של וושינגטון היא כי אין שוני אמתי בין מאמצי אובמה להכיל את איראן לבין מדיניות טראמפ. שני הממשלים משתמשים במילים כגון "חסימה", "הרתעה" ו"בידוד" איראן, בעוד שיש להתמקד באמנעה ולא לגרום נזק בהצהרות ריקות מתוכן.

ארה"ב עושה מאמצים לקדם את שיפור היחסים עם תורכיה, בייחוד מאז השחרור באוקטובר 2018 של הכומר האמריקאי אנדרו ברנסון שהיה עצור בתורכיה. בעקבות שיחתו עם נשיא תורכיה רג'פ טאיפ ארדואן, הודיע טראמפ כי יקיים ביקור רשמי בתורכיה במהלך שנת 2019. בנוסף, מחלקת המדינה אישרה מכירת טילי פטריוט לתורכיה בסך 3.5 מיליארד דולר, במטרה להניא את התורכים מהצטיידות במערכות הגנה אווירית מתוצרת רוסיה. החלטת ארה"ב לסגת מסוריה מעניקה לתורכיה תפקיד משודרג במדינה. ואולם, לנוכח הנחישות התורכית לפעול בצפון סוריה, ארה"ב הזהירה את תורכיה שלא לפעול ביד חזקה מדי נגד הכורדים ובעיקר לא לתקוף מיליציות הנלחמות נגד דאעש. גילויי התובע המיוחד רוברט מולר כי פלין עבד בשכר בשביל התורכים להסגרת המטיף פתחוללה גולן, בלא שנרשם כסוכן זר, עלולים להביך את הממשל וליצור מתחים נוספים בין ארה"ב לתורכיה (למרות הדיווחים החוזרים שבממשל טראמפ בוחנים את אפשרות הסגרתו של גולן לתורכיה).

בעוד התקשורת התמקדה במשבר הסורי-איראני-תורכי, הדילמה העיקרית של ארה"ב במזרח התיכון נותרה **ערב הסעודית**. על כפות המאזנים נמצא ויכוח קשה. מחד גיסא, ארה"ב כבר סיכמה עם ערב הסעודית עסקאות בסך 12.5 מיליארד דולר, וישנו צפי לעסקאות בהיקף של 13 מיליארד דולר נוספים; מאידך גיסא, אופיו של המשטר הסעודי לאור רצח חשוקג'. הכאוס בממשל האמריקאי יוצר בעיות שליטה ובקרה בהקשר זה, שהתגלעו בסתירה בין הדברים שאמרו מאטיס ופומפאו בגבעת הקפיטול על חשיבות הקשר עם ריאד, בין עדותה של ראשת ה-CIA ג'ינה הספל ב-4 בדצמבר בה עמדה – על פי הדיווח – על חלקו של יורש העצר בן סלמאן ברצח חשוקג'. סנטורים רפובליקניים מובילים, כגון לינדזי גרהאם ובוב קורקר, התבטאו בחריפות נגד המשטר הסעודי, והעבירו (ברוב של 63 נגד 37) הצעת חקיקה לעצירת הסיוע לכוחות הסעודיים בתימן. גרהאם אינו מקבל את הטענה לפיה בן סלמאן לא היה מעורב ברצח חשוקג' [ושוקל](#) עצירת מכירת נשק לערב הסעודית כל עוד בן סלמאן מנהל למעשה את הממלכה. יש גם צפי להגברת הלחץ האמריקאי על ערב הסעודית בעניין הפרויקט הגרעיני שלה, אותו היא מציגה כמיועד לצרכי שלום בלבד.

בקהילה המדינית-ביטחונית בושינגטון נטען כי המשבר מול ערב הסעודית ממחיש שוב שארה"ב ממשיכה להיות המעצמה הדומיננטית במזרח התיכון (שרוסיה וסין אינן יכולות או רוצות להחליפה) ושעליה להוביל באופן יזום צעדים מדיניים אזוריים. אבל אם בכורתה של ארה"ב במזרח התיכון נובעת גם מיחסיה המיוחדים עם ערב הסעודית, הרי שעליה להשתיתה כעת על אדנים חדשים: לצמצם את הגישה החופשית הסעודית לחדר הסגלגל; לבנות מערכת יחסים עם גורמים נוספים בערב הסעודית, ולא רק עם המלך ויורש העצר; להבהיר כי אספקת נשק ותמיכה מדינית לא יכולה להתבסס רק על זיהוי משותף של איומים אלא גם על גיבוש אסטרטגיה משותפת נגדם. ובאופן כללי, על ארה"ב להחליף את האסטרטגיה המבוססת על מערכות יחסים בילטרליות, בכזו שמעניקה עדיפות לדיפלומטיה אזורית.

היחסים של ארה"ב עם רוסיה מוסיפים להיות גרועים ברמה הגלובלית, כפי שבא לידי ביטוי בהסכם לצמצום הנשק הגרעיני ממנו נסוגה ארה"ב, בטיסות שמקיימת ארה"ב מעל אוקראינה ובהפגנת נוכחות ימית אמריקנית בצפון ים יפן. מבחינה פוליטית, רוסיה היא "הפיל הגדול" בחדר לאור התקדמות חקירת התובע המיוחד מולר על מעורבותה בבחירות לנשיאות ארה"ב ב-2016. ברמה האזורית, שתי המעצמות מתעמתות בשורת נושאים: רוסיה מנסה לקדם יחסים עם ערב הסעודית, כפי שנצפה בוועידות ה-G-20 ואופ"ק, לאור ירידת מחירי הנפט שמקטינה את כדאיות פצלי הנפט ומשפרת את רווחיותן של ערב הסעודית ורוסיה כבעלות עתודות נפט נרחבות. רוסיה אף מזהירה את ארה"ב מפני התערבות בסוגיית הירושה הסעודית. נראה

שרוסיה פועלת לדחיקת ארה"ב במספר זירות משנה במזרח התיכון. היא, למשל, פעילה בנעשה בלוב ומאיימת על קפריסין לבל תתיר נוכחות אמריקנית בשטחה. היא גם מנסה ליצור קשרים ידידותיים עם לבנון, שעד כה לא נענתה לחיזוריה אבל לאחרונה נאותה לקבל סיוע רוסי סמלי של 5 מיליון דולר. המחלוקות הנמשכות בין ארה"ב לרוסיה בעניין סוריה, עלולות להשליך גם על ישראל, ולהגביל את חופש הפעולה שלה בסוריה.

ובאשר לישראל, [סקרי דעת קהל](#) מעודכנים שערך החוקר שיבלי תלחמי באוניברסיטת מרילנד אבחנו ירידה בתמיכה בישראל בקרב הציבור האמריקני. פילוח מפלגתי מראה שהירידה בתמיכה היא מצד הדמוקרטים, בעוד שמידת התמיכה בישראל מצד הרפובליקניים לא ירדה. עוד בעניין ישראל, "עסקת המאה" של טראמפ תוסיף כנראה להיות מוקפאת לפחות עד אחרי הבחירות בישראל, וסביר שתמשיך בקיפאונה גם לאחר מכן, לאור הכניסה לשנת בחירות בארה"ב; הצעת ההחלטה שהגישה ארה"ב לעצרת האו"ם ב-6 בדצמבר לגינוי חמס זכתה אמנם לרוב (87 בעד, 67 נגד ו-32 נמנעות) אך לא אומצה כי לא היה לה את הרוב הדרוש של שני-שלישים מהמדינות; ארה"ב אישרה את הצעת החוק להטלת סנקציות על חזבאללה וחמאס המשתמשים באזרחים חסרי הגנה בתור מגן אנושי; בסנאט מושמעת ביקורת (מצד שני סנטורים יהודים דמוקרטים, דיאן פיינסטיין וברני סנדרס) על יוזמות חקיקה שנועדו להגביל פעילות BDS, וזאת בשל פגיעה בחופש הדיבור; מנגד, הוגשה הצעת חוק על ידי הסנטורים הרפובליקניים טד קרוז וטום קוטון להכיר בגולן כשטח בריבונות ישראל; ולבסוף, ארה"ב מפגינה סימני דאגה מהעמקת היחסים בין ישראל לסין ומהשתתפות הסינית בניית נמל חיפה.

אירועי החודש מובילים לשורת **המלצות** כלליות, אותן צריכים לאמץ כל אלה בישראל שרואים עצמם מכהנים לאחר הבחירות כראש ממשלה. יש להקים צוות חשיבה, רחוק מעיני הציבור, שיפעל בצנעה ויגבש דרכי פעולה בהתאם למספר תרחישים ופרמטרים. על ישראל להיערך מראש לנקודת הזמן הבאה בה יתאפשר לקדם תכנית מדינית לאור חפיפה בין לוחות הזמנים והאינטרסים של ישראל, ארה"ב, הפלסטינים, מצרים, ערב הסעודית ואירופה; על ישראל לזהות מראש מי עשויים להיות השחקנים המרכזיים בפוליטיקה האמריקנית לאחר בחירות 2020, ולהיערך לתרחיש של המשך ממשל רפובליקאי (סביר שבראשות טראמפ) ולתרחיש של ממשל דמוקרטי; על ישראל לסקור נקודות מדיניות וכלכליות שכבר סוכמו במשא ומתן עם הפלסטינים, לבחון את העלויות שלהן ואת זהות הגורמים שיממנו אותן, ולהחליט על סדר עדיפויות להמשך המשא ומתן לגביהן ולגבי הנקודות שטרם סוכמו. התוצאה של מהלך מסוג זה צריכה להיות סדרת ניירות עבודה מבוססי-תרחישים, שאיתם ניתן יהיה לבוא לממשל האמריקאי הבא (כמו גם לשותפים פוטנציאליים באזור ומחוצה לו) כבסיס לשיחות מדיניות.

אירועים מרכזיים בחודש דצמבר 2018

[טראמפ מודיע](#) על הסגת כוחות ארה"ב מסוריה, ונוצרת תגובות-נגד בממשל האמריקאי.

דחייה נוספת של [פרסום](#) תכנית השלום האמריקאית, ייתכן עד לאחר הבחירות לכנסת.

[הנאום](#) האחרון של ניקי היילי כשגרירת ארה"ב לאו"ם, ובו ריבוי מסרים פרו-ישראלים.

סקר חדש מצביע על [ביקורת](#) גוברת כלפי ישראל בדעת הקהל האמריקאית.

[פגישה](#) בין נתניהו לפומפאו לדיון במצב בלבנון ולפעולותיה של איראן באזור.

מאמצים אמריקאים לעודד מדינות ערב [להסכים](#) לגינוי חמאס באו"ם.

התקרבות בין ארה"ב לתורכיה, כולל [ביקור](#) מתוכנן של טראמפ בתורכיה ב-2019.