



מדיניות ארה"ב כלפי ישראל והמזרח התיכון גיליון 72 (נובמבר 2018)

השגריר (בדימוס) ברוך בינה*

דצמבר 2018

בחירות האמצע של 1994 היו אמורות להוות מעין משאל עם על נשיאותו של ביל קלינטון, והניצחון הגורף של הרפובליקנים בהנהגת ניוט גינגריץ', הן בסנאט והן בבית הנבחרים (אותו כבשו לראשונה מאז 1954), היה אמור לבשר מהפך גם בבית הלבן בבחירות לנשיאות של 1996. אלא שהדבר לא קרה, וקלינטון ניצח את גיבור מלחמת העולם, הסנטור בוב דול, על אף עוצמתו הפוליטית כמנהיג הרוב בסנאט. באורח דומה, בחירות האמצע שנערכו בנובמבר 2018 עשויות להתברר כמשאל עם על נשיאותו של דונלד טראמפ לקראת הבחירות לנשיאות של 2020.

הניצחון שהשיגה המפלגה הדמוקרטית בבית הנבחרים הוא בהחלט מרשים (בעקבותיו היא נהנית מרוב של 235 לעומת 200). בין הסיבות לו היו עליה בשיעור ההצבעה ההיספני – המעניקה כמעט באופן אוטומטי יתרון לדמוקרטים – ותמיכה מסיבית של בוחרות ("הכוח הוורוד") המתקוממות מול טראמפ (בקונגרס הנוכחי יכהנו 105 נשים דמוקרטיות ורק 19 רפובליקניות). גם בבחירות למושל נחלו הדמוקרטים הישג נאה וכבשו 7 מושליות מידי הרפובליקנים (שעדיין מחזיקים ב-27 מושליות לעומת 23 של הדמוקרטים). הדמיית מפת האלקטורים לפי תוצאות הבחירות האמצע מצביעה על יתרון דמוקרטי ברור לקראת 2020. מנגד, נראה כי בחירות 2020 תוכרענה על ידי המצב הכלכלי, ואם תהיה תפיסה ציבורית של צמיחה, סביר שטראמפ ינצח בהן. גם לעוצמתו או חולשתו של המועמד הדמוקרטי תהיה חשיבות, וכרגע מסתמן כי המפלגה הדמוקרטית אינה מסוגלת להתלכד סביב מועמד/ת ברור/ה. האיש המוביל כעת הוא הסנטור העצמאי ברני סנדרס, [שעדיין לא החליט](#) אם ירוץ על אף גילו המתקדם (יהיה בן 79 בכניסתו לבית הלבן, אם ינצח) או שיהיה ל"ממליך המלכים" של המינוי הדמוקרטי.

מבחינת ישראל, יש לשער כי הקונגרס ימשיך להיות פרו-ישראלי גם לאחר הבחירות, כך לפחות טוען חבר הקונגרס לשעבר סטיב איזראל וכך נאמר לי בביקורי בווינגטון החודש על ידי רוב הפרשנים עמם שוחתי. אולם הדברים אינם חקוקים בסלע ויש לקחת בחשבון שחברי ה-Freshmen class (חברי הקונגרס החדשים) הם ברובם חסרי ידע בנושאים הקשורים לישראל. יש ביניהם גם גורמים כגון חברת הקונגרס המוסלמית אילהאן עומר ממינסוטה, שתומכת בגלוי בתנועת ה-BDS. גורמים בקהילה היהודית מביעים חשש מכך שהקהילה, המזהה את ממשלת ישראל הנוכחית כקרובה לנשיא טראמפ [אותו מתעב](#) רוב מניינה ובניינה, עלולה שלא להתגייס בהתלהבות הרגילה להנחלת המסר הישראלי בחוגים דמוקרטיים. יוזכר גם כי הקהילה היהודית הייתה בדרך כלל ביקורתית מאד כלפי מה שנראה כניכוס הטבח בבית הכנסת בפיטסבורג על ידי נציגי ישראל בארה"ב.

אשר ליחסי הקונגרס עם הממשל, אמנם בית הנבחרים אינו מכריע במינויים אבל בכוונת הרוב הדמוקרטי להקשות על הממשל בנושאים שונים. כך, היו"ר הנכנס של וועדת החוץ בבית הנבחרים אליוט אנגל הבהיר לאחר הבחירות את הבעייתיות בכך שלבית הנבחרים עדיין לא נמסר דיווח מסודר על פגישת טראמפ-פוטין שהתקיימה בחודש יולי בהלסינקי. הדמוקרטים מתכוונים להקשות על הממשל בסוגיית רוסיה, ניהול מחלוקת המדינה ובעיקר בסוגיית סעודיה. יש לשים לב גם למהלכים של מחוקקים רפובליקנים. כך למשל, בהקשר הישראלי, הסנאטור ראנד פול [מעכב הצבעה](#) בסנאט על חוק ההרשאות של הסכם הסיוע האמריקני לישראל, בסך 38 מיליארד דולר לעשר השנים הבאות, אך הוא עושה זאת בעיקר עקב התנגדותו לכל סיוע חוץ באשר הוא. הדבר אינו אמור להשפיע לבסוף על העברתם בפועל של הסכומים שהוסכמו.

* 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 בווינגטון, וכקונסול כללי בשיקגו.

למעט המשברים עם ערב הסעודית ואיראן, המזרח התיכון וישראל לא עמדו בראש מעייניה של ארה"ב בחודש האחרון. סוגיות החוץ העיקריות על סדר היום היו רוסיה וסין. פוליטית, הממשל חווה לחץ גובר בסוגיית המעורבות הרוסית בבחירות. על רקע השמועות לפיהן טראמפ יפעל לפיטורי התובע המיוחד רוברט מולר (בייחוד לאחר שפיטר את שר המשפטים ג'ף סשנס) מתגבשת בסנאט התנגדות למהלך שכזה, בה לוקחים חלק גם סנטורים רפובליקניים.

אשר למערך הכוחות הגלובלי, דו"ח שהוזמן על ידי הקונגרס קובע כי הביטחון הלאומי האמריקני ניצב בפני **משבר שלא היה כמוהו** כבר עשורים רבים, זאת הן ב"תחרות מעצמתית" מול סין והן נוכח "אסרטיביות" מחודשת של רוסיה. הדו"ח קובע כי ארה"ב עלולה להינגף במלחמה מול אחת מהן או שתיהן, וכי הממשל אינו משקיע מספיק בהגנה. יוזכר בהקשר זה תרגיל הענק "ווסטוק" שקיימה רוסיה בספטמבר האחרון, בהשתתפות 300,000 מחייליה ובשיתוף אלפי חיילים סינים ומונגולים. עוד תצוין פעילות בריטית-אמריקנית באוקיינוס הצפוני להגן על קווי התקשורת התת ימיים בין שתי הארצות, מחשש שצוללות רוסיות עלולות לקרוע אותן. כן פועל הממשל אצל הונגריה (ושכנותיה) שלא לאשר הנחת צינורות גז רוסיים לאירופה בשטחיהן, כדי לצמצם את האחיזה הרוסית באירופה. הפנטגון שוקל גם צעדים נגד מערך הסייבר הרוסי. אך על אף הרטוריקה הגבוהה, ממשל טראמפ אינו ממנהר להגדיל את ההשקעה האמריקאית בהגנה.

מול **סין**, ההולכת ומצטיירת כיריב עיקרי בזירת האוקיינוס השקט והאוקיינוס ההודי, נמשכים המגעים בסוגיית הסחר, ובסוף חודש נובמבר הוסכם להנמיך את העימות ההדדית. פרשנים סבורים, כי ביסוד פרישתה של ארה"ב מהסכם פירוק הנשק הגרעיני לטווח בינוני (INF) עומדים לא רק ביקורת חריפה על רוסיה אלא גם העובדה שיש כיום מקורות רבים בעולם לטילים בליסטיים, בעיקר מצד סין שאיננה שותפה להסכם. ואכן, טראמפ הכריז כי סין מהווה איום על עליונותה של ארה"ב, אם כי ארה"ב גם טענה שסין לא תוכל לעמוד מולה במקרה של מלחמה. על רקע זה, הממשל תומך ביוזמת חקיקה שנועדה לחשוף את יחסם הגרוע של שלטונות סין כלפי המיעוטים המוסלמים שלהם.

אל מול המשבר עם ערב הסעודית, ארה"ב מפנימה ומבהירה כי היא עדיין זקוקה לקשר עמה, עם או בלי רצח חשוקג'י, וכי כל עוד היא אינה מוכנה לחזור למזרח התיכון באופן פיזי, רק ערב הסעודית מסוגלת לעמוד מול איראן. וכך, על אף שהממונה על המפרץ הפרסי במועצה לביטחון לאומי קריסטן פונטרז תבעה יחס נוקשה יותר כלפי הסעודים בשל הרצח ודרשה כי עוזרו של יורש העצר מחמד בן סלמאן, סעוד אל-קטאני, יצורף לרשימת החרם האמריקנית, הרי ממשל טראמפ מוסיף לנסות ולטהר את בן סלמאן. הדבר בא לידי ביטוי בהודעת היועץ לביטחון לאומי ג'ון בולטון ב-13 בנובמבר שהקלטת שתיעדה-לכאורה את רציחתו של העיתונאי אינה מצביעה על בן סלמאן כאשם. ארה"ב הטילה סנקציות על 17 סעודים הקשורים לטענתה לרצח, כולל מקורבים לבן סלמאן אך לא בן סלמאן עצמו. העדר שגריר אמריקני בערב הסעודית אינה מסייעת ליחסים (על אף הקשר הקרוב בין ג'ארד קושנר לבן סלמאן), והמינוי לתפקיד של הגנרל ג'והן אביזייד – ממוצא לבנוני, דובר ערבית ובעל רקע הולם ממלחמת עיראק – אמור לסייע בחיזוק היחסים. בינתיים הרפובליקנים בבית הנבחרים (שם הם עדיין מחזיקים ברוב) פעלו לעכב הצבעה שתמנע מעורבות אמריקנית בתימן ובכך פעלו להקל את הלחץ מערב הסעודית ובעקיפין גם מהממשל. החלטה דומה עברה דווקא בסנאט ברוב דו-מפלגתי של 37-63, וחמישה סנטורים רפובליקניים כתבו לטראמפ נגד ניהול משא ונתן עם ערב הסעודית על אנרגיה גרעינית בשל רצח חשוקג'י.

הצהרת הנשיא טראמפ ב-20 בנובמבר, בה גינה בחריפות את רצח חשוקג'י אך הדגיש כי הן המלך והן בן סלמאן לא ידעו על כך דבר, סוקמת את מדיניות ארה"ב בנושא. הנשיא קבע כי ערב הסעודית הייתה יוצאת מתימן מיד אם איראן הייתה מוכנה לסגת משם, והוסיף את טיעון המפתח מבחינתו, והוא שערב הסעודית מתכוונת להשקיע בארה"ב 450 מיליארד דולר (מהם 110 מיליארד לרכישות ביטחוניות), וכי היא מאבטחת את האינטרסים של ארה"ב, ישראל ושאר שותפותיה של ארה"ב. בקהיליית הביטחון הלאומי של וושינגטון **יש הגורסים** שעל הקונגרס והנשיא להגיע לעמק השווה בכל קשור לערב הסעודית, שבעייתיותה אמנם ברורה אך כך גם נכסיותה.

תורכיה מצידה אותה כי לא תקשור את המשך חקירת רצח חשוקג'י (המזיקה לערב הסעודית ובעקבות כך גם לארה"ב) עם דרישתה הקבועה להסגרת פתחוללה גולאן מארה"ב. במאמרו בווישינגטון פוסט **פטר הנשיא ארדואן** את המלך הסעודי מאחריות לרצח (אך לא הזכיר את בן סלמאן) וביקר את הרשויות הסעודיות על שאינן עושות די בנושא. ככלל, החודש אובחנה הפשרת-מה ביחסים בין ארה"ב ותורכיה לאחר שחרור הכומר

האמריקני ולאור קביעת פרס אמריקני בסך 5 מיליון דולר על מידע שיביא למעצר אנשי PKK. אך תורכיה מצפה ליותר, ובעיקר להפסקת הסיוע האמריקני לכורדים מה-YPG בצפון סוריה. השליח האמריקני לסוריה ג'יימס ג'פריס הבהיר ביחס לכך כי הסיוע האמריקני לכורדים הוא רק בנשק קל. כמו כן, תורכיה קיבלה מהאוצר האמריקאי פטור זמני ליישום הסנקציות על איראן. על צד השלילה, יש לציין כי למורת רוחה של תורכיה התחדשו התקפות המיליציה הפרו-אמריקנית SDF בסוריה על דאעש בגבול העיראקי, וכי תורכיה שללה את התכניות האמריקניות להקים נקודות תצפית על הגבול התורכי-סורי. מנגד, הרעיון אותו מקדמת אנקרה לרכוש מערכת S-400 רוסית הוליד אזהרה של הפנטגון שתורכיה עלולה למצוא את עצמה מחוץ לתכנית ה-F-35, אם אכן תממש את כוונותיה.

בנוגע לאיראן, ב-5 בנובמבר הודיעה ארה"ב על הטלה וחינוש של סנקציות נגדה, תוך שהיא תובעת שיתוף פעולה ממרכז הסליקה הבינלאומי (Swift) ומאיימת כי היא יכולה לנקוט בצעדים גם מולו. קיים צפי לסנקציות נוספות מצד הקונגרס אותן יקדם הסנטור הרפובליקני מטקסס טד קרוז. במקביל, העניקה ארה"ב פטור זמני לשמונה מדינות: יפן, טאיוואן, איטליה, יוון, סין, הודו, תורכיה ודרום קוריה. מזכיר המדינה מייק פומפאו הסביר זאת בכך שמדינות אלה צריכות עוד זמן להתארגן וכן בצורך לשמר מידה של איזון פיננסי עולמי, אבל דבר זה מרדד ומדלל את הסנקציות. ואכן, בניגוד לצפי על רכישות בהולות טרם הפעלת הסנקציות, לא נצפו לחצים מיוחדים בשוק הנפט בשבוע שלפני ההכרזה. ארה"ב מפעילה לחצים על גורמים בינלאומיים לבל יחבלו בסנקציות החדשות, ובאיראן התקיימו הפגנות ענק לציון יום השנה להשתלטות על השגרירות האמריקאית. לארה"ב [צפויות כמה בעיות](#) לאחר הסנקציות, ובהן: (1) קושי לכפות את יישומן; (2) אפשרות שמחירי הנפט לא ירדו, דבר שיקל על איראן; (3) המצב הפנימי הכאוטי באיראן, שאין ערובה שיוביל דווקא לחיזוק כוחות ליברליים; (4) הצורך בהפגנת אגרסיביות אמריקאית רבה יותר לאכיפת הסנקציות; (5) האפשרות שאיראן תחליט בעקבות הטלת הסנקציות לחזור לתכנית הגרעין שלה, דבר שממנו נמנעה לאחר נטישת ארה"ב את הסכם הגרעין (ה-JCPOA).

במכלול עיראק וסוריה, התחושה בווינגטון היא כי ארה"ב צריכה ללחוץ יותר על איראן הן בסוריה והן בעיראק. ואולם, הנוכחות הצבאית של ארה"ב באזור נפגעת בשל הסטת כוחות (כולל העברת נושאת המטוסים "רוזוולט" מבחריין) לאוקיינוס השקט, כדי להפגין נוכחות מול רוסיה ואולי סין. בעניין סוריה, ארה"ב מסתמכת כעת על אניות קטנות יותר, ועל הנוכחות הבריטית הקטנה המחודשת בבחריין. מה שנותר לה הוא להביע תקווה (על ידי השגריר ג'יימס ג'פריס) שרוסיה "תאפשר" לישראל להמשיך לפעול בסוריה. כמו כן, הפנטגון הזהיר את רוסיה לבל תנקה את השטח בחלב לאחר תקיפה של המשטר הסורי. ג'פריס אמר עם זאת כי הוצאת איראן מסוריה היא אמנם חלק מהתהליך אך אינה יעד צבאי של ארה"ב. לדבריו, האיראנים אינם מרחיבים את אזורי הלחימה והכל די קפוא. עוד יוזכר כי ארה"ב הצביעה, וזאת לראשונה, נגד ההחלטה השנתית באו"ם בעניין רמת הגולן, בציננה בין היתר את אופיו הרצחני של המשטר הסורי.

הסוגיה הישראלית-פלסטינית אינה מעוררת עניין מיוחד בווינגטון לאור המבוי הסתום. הידיעות לפיהן ארה"ב מתכוונת לפרסם את תכנית השלום שלה בין דצמבר לפברואר הן לכל היותר מוגזמות, ומומחים רבים בווינגטון, מכל קצווי הקשת הפוליטית והמחקרית וכולל דיפלומטים ערבים, מבהירים כי התנאים לא בשלו וכי הנתק בין ארה"ב לרשות הפלסטינית נמשך. בינתיים, ארה"ב מתמידה בהפעלת לחץ על הפלסטינים, בהביעה כוונה לפטר כמחצית מעובדי הסיוע ובהכרזה על פרס של 5 מיליון דולר בעבור פרטים על צאלח אל-ערורי מחמאס, האחראי לחטיפת ורצח 3 הנערים ב-2014 ובהם האזרח האמריקני נפתלי פרנקל. שגרירת ארה"ב היוצאת לאו"ם ניקי היילי תקפה החלטות או"ם שמתייחסות לישראל ולחמאס באופן שווה בקריאה להפסקת אש בעזה. מנגד, סקר דעת קהל הראה שהתושבים בגדה המערבית מעדיפים תעסוקה בישראל על פני מאבק מזויין, אך רק רבע מהם מעוניינים בחידוש המשא ומתן עם ישראל בחסות ארה"ב.

במישור הפעילות האזרחית, צצה ועלתה החלטת חברת התיירות Airbnb לא לשווק מקומות לינה בהתנחלויות בגדה המערבית. הממשל האמריקאי מתח ביקורת על החברה, ובצד הרפובליקני החלה פעילות נגדה. מושלי אילינוי (היוצא) ופלורידה (הנכנס) הביעו תמיכה בפעילות של ממשלים ובתי מחוקקים מדינתיים נגד Airbnb ונקבו במספר של 26 מדינות – אותו מספר של מדינות שהעבירו בהצלחה בעשור הקודם חקיקות ו/או תקנות מדינתיות נגד השקעות מדינתיות בחברות הסוחרות עם מגזר האנרגיה האיראני.

המלצות לישראל: כתמיד בחודשים האחרונים, מומלץ כי ישראל תהדק את קשריה עם הדמוקרטים (ועל הדרך תיישב את ההדורים עם הקהילה היהודית הלא-אורתודוקסית). זאת, לא רק בשל ניצחונם בבחירות לבית הנבחרים ושאיפתם המוצהרת להתעמת עם הנשיא טראמפ ועם כל מה שהוא מייצג, אלא גם בשל האפשרות שבבחירות 2020 הדמוקרטים יעמיקו את אחיזתם בגבעת הקפיטול ואולי גם ישובו לבית הלבן. מוטב שישראל תהיה שם מבעוד מועד. זאת ועוד, לצד התחושה כי התהליך הישראלי-פלסטיני תקוע והממשל אינו שש לפרסם את "עסקת המאה" שלו, שמעתי בושינגטון אמירות לפיהן אם יציגו הישראלים והפלסטינים היתכנות לחידוש תהליך שלום ביניהם, ארה"ב תתגייס לסייע למרות העדר הקשב בושינגטון לסוגיה. אלא שעל התהליך להתחיל מהשטח ולא להיות מונחת מושינגטון. על כן מומלץ לחדש אפיקי הדברות עם הרשות הפלסטינית ולייצר אופק של תהליך מדיני שבו תוכלנה – ולו רק לאחר בחירות 2020 – תשומות אמריקניות חדשות לסייע לצדדים.

אירועים מרכזיים בחודש נובמבר 2018

כוונה אמריקאית [להפסיק את פעילות USAID](#) בגדה המערבית ורצועת עזה

דיווח על [דחיית](#) פרסום תכנית השלום של טראמפ, [ותגובת](#) שגריר ארה"ב לישראל פרידמן

מעל 75% מהיהודים הצביעו [לדמוקרטים](#) בבחירות האמצע

[גיבוי](#) אמריקאי לישראל במהלך סבב ההסלמה ברצועת עזה

חידוש [הסנקציות](#) האמריקאיות על איראן

[גיבוי](#) מצד טרמפ לבן-סלמאן בעקבות רצח חשוקג'י, וחילוקי דעות בין טראמפ ל-CIA

[מחלוקת](#) חדשה בין ארה"ב לתורכיה בנושא סוריה, לאחר סימני שיפור ביחסים