



מדיניות ארה"ב כלפי ישראל והמזרח התיכון גיליון 86 (ינואר-פברואר 2020)

השגריר (בדימוס) ברוך בינה*

מרץ 2020

מרטין אינדיק טוען שלארה"ב [אין עוד אינטרס חיוני במזרח התיכון](#). לעומתו, סטיבן קוק מנתח [שארה"ב אינה יכולה להתנתק מהאזור](#), אלא שהיא זקוקה לשותפים ואלה למדים שארה"ב אינה אמינה, לא-יעילה ומדיניותה "מטורפת". כך או כך, ארה"ב נשאבה לשתי סוגיות מזרח תיכוניות: איראן לאחר חיסול קאסם סולימאני, והשלכות פרסום תכנית טראמפ. בסוגיה האיראנית, שני הצדדים רוקדים ריקוד זהיר של הסלמה מבוקרת ואת "תכנית המאה" הציג טראמפ כדי לסייע פוליטית לנתניהו. שתי הסוגיות הן נושא עיקרי למחלוקת מרתקת, פוליטית וחוקתית, בארה"ב.¹

איראן

"כוח קודס" נפגע מחיסול מפקדו קאסם סולימאני אך לא התמוטט ואיראן לא איבדה את יכולותיה החתרניות, כש[לרשותה מערך מתוחכם שסולימאני פרס](#). ההחלטה על החיסול מתוארת בכתבת עומק, ["שבעה ימים בינואר"](#), לאחר שהעיומות בין ארה"ב לאיראן "התבשל" [חודשים ארוכים](#). [דניס רוס מנתח את האפשרויות לתגובות](#) הצדדים ומעריך שאיראן אמנם תגיב תחילה בכוח "מדוד", כפי שהגדיר שר החוץ האיראני זרף את ירי הטילים על בסיסים אמריקניים ואשר האיראנים אמרו כי כלל לא התכוונו להרוג בו אמריקנים. אך הציפייה האמריקנית היא לתגובה נוספת, כדברי הרמטכ"ל מיילי. רוס אינו שולל אפילו אפשרות לתגובה קיצונית בנוסח משבר בני הערובה ב-1980, אותם החזיק ח'ומייני עד השבעת רייגן כדי לחבל בבחירת קרטר לנשיאות. רוס ממליץ שטראמפ, הנוקט במונח "אמריקה תחילה", יתחיל לשתף פעולה בעניין עם גורמים שלישיים, כגון פוטין או האירופים. איראן מתוסכלת מהעדר נחישות אירופית מול ארה"ב ומגינני האירופים להתנתקותה מהסכם הגרעין. אולם "המנגנון ליישוב סכסוכים" שאירופה התניעה ב-5 בינואר יכול דווקא לספק פלטפורמה לחידוש מגעים בין איראן לארה"ב, ואכן, מעבר למתקפת הטילים האיראנית ב-8 בינואר, נאומו של המנהיג ח'מנאי בו-ביום היה אמנם רצוף שבחים לשהיד סולימאני, אך כמעט שלא עסק בנקמה אלא יותר ברפורמות.

מעשית, גם ארה"ב הגיבה במתינות יחסית על התגמול האיראני והסתפקה בסנקציות חדשות על תעשיית המתכת ועל בכירים איראניים (עד כה הוטלו סנקציות על כאלף איראנים). שיגור נושאת המטוסים "הרי ס. טרומן" לאזור הוגדר כהרתעה ולא כיוזמה התקפית. באמצעות השוויצרים הוחלפו מסרים בין וושינגטון וטראן לריסון הדדי. טראמפ תאר עד כמה המצב היה קרוב למלחמה (זרף אישר זאת), וטען שחיסול סולימאני היה הכרחי כדי לסכל פיגוע בארבע שגרירויות אמריקאיות. ואילו מזכיר המדינה [פומפאו אמר שהמטרה הייתה ליצור "הרתעה אמיתית"](#). טראמפ קבע גם שהפעולה נועדה למניעה ולא להתחיל מלחמה והמעט בערך התגובה האיראנית בציצו ש"הכל בסדר" (בהמשך התברר שנפגעו 109 אמריקנים). את [נאום טראמפ](#) ב-8 בפברואר בוועידת נאט"ו באנגליה ניתן לפרש בתור "הכרזת ניצחון" ועצירת העיומות, [והאירופים נרגעו במידת-מה](#). אך הנשיא הדגיש כי אם יגיבו האיראנים, הרי ארה"ב בחרה "52 מטרות" (רמז ל-52 בני הערובה מ-1980). היועץ לביטחון לאומי אובראין הזהיר מפנייה איראנית לפעולות תגמול בתור "מדיניות רעה מאד". ארה"ב אינה מרככת נוקשותה, כפי שהומחש בסירובה להעניק לזרף אשרת כניסה לדיוני מועצת הביטחון.

* 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.
¹ טור דו-חודשי זה לא עוסק במבחר נושאים כגון מדיניות ארה"ב ביחס לאפגניסטן, ערב הסעודית, תימן, סודאן ומרוקו.

התגובות בארה"ב תלויות-שייך פוליטי. [אלן דרשוביץ](#) [כותב שהחיסול היה חוקי](#), היועץ לביטחון לאומי של הנשיא בוש הבן מציין כי החיסול פותח פתח לדיפלומטיה, והסנטור (הדמוקרט לשעבר) [ליברמן מקונן בוול סטריט ג'ורנל](#), על אובדן הדו-מפלגתיות בסוגיות חוץ. ירי הטילים האיראניים על מטרות אמריקניות הוגדר, גם בפי הדמוקרטים, כ"מעשה מלחמתי", אך [המועמדים הדמוקרטים מסתייגים מהחיסול](#) ומצהירים שישבו להסכם הגרעין. [מזכיר המדינה לשעבר קרי טען שהדיפלומטיה עבדה מול איראן](#) עד שטרמפ נטש אותה. ארבעת [המועמדים המובילים במרוץ הדמוקרטי מתחו ביקורת חריפה](#) על החיסול. סגן הנשיא לשעבר [ביידן](#), [הקורא לכך שארה"ב חייבת לחזור לעמדת הובלה בעולם](#), התריע מפני גלישה למלחמה, סנדרס קבע שההתנקשות תביא להסלמה מסוכנת, המועמד המפתיע בוטיג'ג' (המשתבח בעברו הצבאי) אמר שזו ההחלטה הגרועה ביותר שראה בימיו ואילו וורן הגדירה את המהלך כ"חסר אחריות". בשוליים הקיצוניים של המפלגה הדמוקרטית נשמעו קולות קשים שכינו את הנשיא "מפלצת" ופושע מלחמה.

המחלוקת היא פוליטית וחוקתית בשאלה למי הסמכות להכריז מלחמה, לנשיא או לקונגרס. ואכן, [יו"ר וועדת החוץ בבית הנבחרים זימן את מזכיר המדינה](#) לעדות אך הלה התחמק. סנאטור מורפי מקונטיקט שאל האם ארה"ב פנתה לשיטה של התנקשות, ללא אישור הקונגרס ובידיעה שהדבר יצית מלחמה, ויועצו של אובמה בן רודס דרש שהקונגרס יקבע את המדיניות כלפי איראן. בית הנבחרים העביר [חקיקה האוסרת על מלחמה עם איראן](#), ובסנאט [הגישו הסנאטורים קיין ולי הצעת חוק דומה](#) והסבירו [במאמר משותף את המניעים להצעתם](#), המבטלת את [חקיקת ה"הרשאה לשימוש בכוח צבאי"](#) משנת 2002 ומחזירה את "סמכויות המלחמה" לקונגרס. חקיקה זו תיתקל בווטו נשיאותי ולא תתממש, ולפי [הוול-סטריט ג'ורנל](#) הנשיא רשאי לפעול "ללא 435 רמטכ"לים". מחוקקים דמוקרטים הרחיקו לכת עד כדי טענה שגם ההפלה-בטעות של המטוס האוקראיני על ידי איראן היא "נזק אגבי" של העימות בין איראן לארה"ב. זאת אף שאיראן הודתה באחריותה לתקרית לאחר כמה ימים.

מול הטענה שחיסול סולימאני היה לא-יותר מניסיון של טראמפ להאפיל על דיוני ההדחה בסנאט, הציג טראמפ את החיסול כהמשך "הלחץ המרבי" על איראן, אך פרשנים קובעים שהמהלך המחיש דווקא "כישלון מרבי". תדרוכי הממשל לקונגרס נתקבלו בביקורת, אם לא באי-אמון, ומחוקקים דמוקרטים שאלו בקריאות ביניים, "מה היו האיומים של סולימאני?" פרשנים טענו כי מדובר "בפעולה ללא אסטרטגיה". ראשי מחלקת המדינה לשעבר ברנס וסליבאן [סבורים שבמותו יגבה סולימאני מחיר גבוה](#) יותר מאשר בחייו. ראש "מכון וושינגטון" [רוב סאטלופ קובע שהחיסול יישפט לפי מידת הצלחתו](#), וכי הוא עשוי להוביל לחזרת איראן למשא ומתן על הסכם נרחב, ואילו [דניס רוס מעריך](#) שהמרוויח העיקרי הוא פוטין, שנותר היחיד היכול לקשר בין טראמפ לאיראן. במעין סיכום, [תהה הווישינגטון פוסט אם החיסול היה נכון](#) והכתיר את הכרזת הניצחון של טראמפ כ"קצרת-ראות ומוקדמת". פרשן הניו-יורק טיימס [תום פרידמן טען שטרמפ חיסל את האיש הטיפש ביותר באיראן](#), לעג ל"גאונותו הצבאית" של סולימאני אשר בזבז את האשראי העצום שאיראן קיבלה. מנגד, ה-[וול סטריט ג'ורנל תומך בחיסול](#) וקורא להשאיר בעראק כוחות. בין יוצאי המערכת המדינית יש הקוראים להשקיע בחוכמה בדיפלומטיה, למשל להעדיף השקעה בתוניסיה המשתקמת על פני עיראק המושחתת ולהימנע מ"טייס אוטומטי" מדיני העלול להוביל לחישוב מוטעה ולהתדרדרות.

לפי סקר אוניברסיטת מרילנד, [הציבור האמריקני אינו תומך](#) במלחמה. לראיה, קרס אתר סוכנות ה-Selective Service העוסקת בריכוז נתוני מועמדים במקרה של גיוס כללי, מרוב פניות של צעירים החוששים שיגויסו למלחמה באיראן. גם לפי [סקר IPSOS](#), הציבור ביקורתי כלפי מדיניות הנשיא מול איראן (53 אחוזים, מהם 39 אחוזים "מתנגדים בחוזקה"). לפי [סקר PEW](#) במדינות רבות בעולם (כולל בארה"ב) איראן כבר לא נתפסה כבעיה קיומית, טרם חיסול סולימאני. השלכות החיסול שבוצע ללא התייעצות מקדימה בארה"ב ומחוצה לה (אולי פרט לישראל, לפי הלוא אנג'לס טיימס), יציבו אתגר משמעותי לטראמפ, אם ברצונו להימנע מהסלמה כלל-אזורית, ועלולות לגרום לכאוס. נטען כי גם אם החיסול היה מוצדק, הרי שהוא לא בוצע במסגרת מדיניות כוללת, אלא כמעט כגחמה, שלנשיא אין מדיניות איראנית והתנהלותו בנושא "מבלבלת ולא-רציפה".

חיסול סולימאני נתן אותותיו גם על הנעשה בעיראק. לאור ההפגנות מול שגרירות ארה"ב בבגדאד, הזהיר טראמפ כי אם יימשכו ההפגנות טהראן תישא במלוא האחריות. הוא לא יסבול אירוע כמו כיבוש השגרירות בטהראן ב-1979 ונשבע ש"לא תהיה עוד בנגאזי". על כן הורה על תגבור מהיר מהכוחות בכוויית ועל תקיפות אוויריות. לאחר חיסול סולימאני נצפו עיראקים צוהלים ברחובות, אך אל לה לארה"ב להשתבח בזאת יתר על המידה ועליה להתמיד במחויבות להרגעת המצב בעיראק ולהשאיר שם כוחות בסדר גודל סביר. לאחר [הודעתו השגויה של מפקד כוחות ארה"ב על פינוי כוחות מעיראק](#), תיקן מזכיר ההגנה אספר שארה"ב לא

קיבלה החלטה על פינוי. ולאור ידיעות על תחילת פינוי מ-15 בסיסים בעיראק, נאלצו האמריקנים לחזור גם במחצית פברואר על כך שאינם נסוגים. נראה כי האמריקנים יישארו בטווח הנראה לעין, ויפעלו לשיפור יכולותיה הצבאיות של עיראק.

ככל הנראה עסק סולימאני במינוי ראש ממשלה חדש בעיראק. לאור חוסר היציבות הפוליטי במדינה, על ארה"ב לעבוד עם מובילי המחאות בעיראק (בהן נהרגו כ-500 איש) כדי לייצב מערכת שתוכל לעמוד מול ההשפעה האיראנית. נוכח הקריאות בפרלמנט העיראקי לנסיגת ארה"ב, רומזת וושינגטון כי גישת עיראק לחשבונות בנק מסוימים עלולה להיחסם. יחסי ארה"ב עם עיראק נמצאים על [פרשת דרכים](#) וארה"ב נמנעת מהסלמה: כך, מפקד סנטקו"ם (לשעבר) הפגיע בישראל להימנע בעתיד הקרוב מתקיפת יעדים איראניים בעיראק כדי להקל על יחסי ארה"ב-עיראק, שקידומם הוא גם אינטרס ישראלי. אייתוללה סיסתאני גינה את התגובות האמריקניות החריפות אך גם את מעשי איראן שקדמו להם. גם מקתדא צדר קרא להבטיח את שלום השגרירויות, במקביל לקריאתו לנסיגה "בצורה מתואמת" של כוחות זרים.

[חסמך "עשה ואל תעשה"](#) של מכון וושינגטון משרטט את גבולות הפעולה האמריקנית בעיראק. נראה שאיראן וארה"ב כונסות את בעלי בריתן למערכה בעיראק. ההסלמה הביטחונית בעיראק לאחר הפיגועים האיראניים באראמקו, עלולה לסחוף את ערב הסעודית ואיראן ואף את ארה"ב לעימות מתחדש סביב נושאים עיראקיים.

תכנית טראמפ, ישראל והיהודים

תכנית טראמפ ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני הושקה ב[מפגש טראמפ-נתניהו](#) בבית הלבן ב-27 בינואר, [בטקס חגיגי בו נכחו מנהיגים יהודיים](#) ואבנגליסטים וכן שלושה שגרירים ממדינות המפרץ. שגרירי מצרים וירדן, עמן יש לישראל הסכמי שלום, נעדרו מהטקס. בצד הספקנות הפוליטית בווישינגטון בשל החד-צדדיות של התכנית לטובת ישראל, יש [ביקורת גם על הסרבנות הפלסטינית](#). קושנר הזמין את הפלסטינים להציג רעיונות משלהם לגבי הגבולות, וראשת ה-CIA ביקרה ברמאללה, אך הרשות הפלסטינית דחתה את תכנית טראמפ עוד בטרם הוגשה ופעלה לרתום לעמדתה את מדינות ערב, אירופה והאו"ם. זאת, גם בהמשך להצהרה הפלסטינית מ-2017 שלאחר ההכרה בירושלים כבירת ישראל לא יקבלו כל תכנית אמריקנית. עוד הזהירה הרשות הפלסטינית מפני הפסקת הקשרים עם ישראל (כולל הביטחוניים). לפי סקר מכון וושינגטון, [גם הציבור הפלסטיני דוחה](#) את התכנית אם כי מעדיף בשלב זה רגיעה.

נראה שטראמפ חשב בתחילה לסייע לנתניהו במערכה הפוליטית שלו, אך לאחר שגנץ הגדיר את מהלכו כהתערבות בבחירות בישראל, נאלץ להזמין לווישינגטון בזכות עצמו. משהכריז נתניהו על סיפוח מידי, בלם אותו מיידיית הבית הלבן, שמלכתחילה התנגד לסיפוח לפני ההכרזה על התכנית. טראמפ הדגיש במעמד השקת התכנית שתוקם וועדה לעיבוד סופי של הגבולות. עוד אמר טראמפ כי סיפוח מידי יפגע ביישום התכנית. למרות שנתניהו ניסה להסוות את העמדה האמריקנית בתור "עניינים טכניים", הוא מיהר להתקפל מסיפוח מידי. טראמפ התעודד לאחר שבריטניה הביעה תמיכה בתכניתו, גם אם ג'ונסון עשה זאת תוך קריצה לעסקת סחר עם ארה"ב. [האיחוד האירופי](#) הכריז שימשיך לתמוך (רק) במהלכים שיובילו לפתרון בר-קיימא של שתי מדינות, אשר יושג במשא ומתן, ושירי חוץ אירופיים שוקלים צעדים נגד התכנית.

גורמי ימין בווישינגטון מציינים כי בשונה מתכניות העבר שהתרכזו בשני הצדדים לסכסוך, תכנית טראמפ נסבה בעיקר על בטחון ישראל אבל נותנת לפלסטינים סיוע כלכלי נרחב והכרה במדינתם, גם אם היא קטנה. אולם, מרבית הקהילייה המדינית-ביטחונית פוסלים אותה. ראשית, בשל חד-צדדיותה, אך גם בשל סוגיות טכניות כגון זכויות המים של הפלסטינים. לפי בידן תכנית טראמפ מהווה חסם פוליטי שכן לא הושגה במשא ומתן בין הצדדים והיא עלולה ליצור גל של מהלכים חד-צדדיים ו"אינה תורמת לביטחונה של ישראל כמדינה דמוקרטית ויהודית". סנדרס פסל אותה כי אין סיכוי שתיצור מדינה פלסטינית, וזוהי הגדירה אותה כ"חותמת גומי לסיפוח". [בהודעה משותפת קבעו ראשי הדמוקרטים](#) בוועדות החוץ כי על טראמפ לשוב לפתרון שתי-המדינות וכי לא יכון שלום ללא מדינה פלסטינית. 12 סנאטורים דמוקרטיים מתחו במכתב לנשיא [ביקורת על חד-צדדיותה](#) של התכנית, וכך עשו [107 חברי בית הנבחרים במכתב לטראמפ](#). רק מחוקקים דמוקרטים ספורים ובהם פלוסי, אמרו שהם פתוחים ללמוד על התכנית.

לפי [מרטין אינדיק](#) התכנית תכשל כי אינה משאירה דבר למשא ומתן עתידי. מקובסקי ורוס ממכון וושינגטון מזהירים כי [לתכנית אין סיכוי אם ישראל לא תרסן](#) את מדיניות הסיפוח שלה, וקובעים שנקודת התורפה של התכנית היא כי לא ברור [האם היא נקודת פתיחה למשא ומתן או עובדה מוגמרת](#). שגריר ארה"ב בישראל לשעבר, דן שפירו, העריך כי נשיא דמוקרטי עתידי לא יקבל תכנית זו. בקרב הארגונים היהודיים, ג"י סטריט דחה את התכנית שלטעמו מנציחה את הכיבוש והסכסוך. איפא"ק היה מאופק בשבחיו והדגיש שהממשל נשא ונתן עם שני הצדדים בישראל – נתניהו וגנץ. כך הגיב גם הוועד היהודי האמריקני. הקואליציה היהודית-רפובליקנית שיבחה כמצופה את המהלך כעולה בקנה אחד עם הערכים האמריקניים.

חילוקי הדעות סביב תכנית טראמפ, משקפים מחלוקת רחבה יותר בין [המפלגה הדמוקרטית לאיפא"ק](#). רוב המועמדים הדמוקרטים לנשיאות (למעט בלומברג) הודיעו כי ידירו רגליהם מוועידת איפא"ק, חלקית בשל "יום שלישי הגדול". אולם יש מתיחות בין איפא"ק לחלק מהדמוקרטים בשל פוסט של איפא"ק המגדיר דמוקרטים בתור "רדיקלים". בתגובה כינתה חברת הקונגרס בטי מק'קולום את [איפא"ק כ"קבוצת שנאה"](#), והשדולה נאלצה להתנצל רשמית. הסנאטור שומר התריע מפני עליה באנטישמיות בארה"ב, והצליח להעלות את התקציב הפדרלי להגנה על מוסדות דת ב-50 אחוזים. בגבור התקיפות האנטישמיות בברוקלין, נשמעות דרישות לגינוי פומבי מצד מנהיגים פדרליים. [הסקר השנתי של הליגה נגד השמצה](#) לשנת 2019 מציין שעל אף שבאופן כללי יש בחברה האמריקנית פחות נכונות למסרים אנטישמיים, עדיין קיימים סטראוטיפים בעיתיים, כגון סוגיית "הנאמנות הכפולה" של היהודים (24% מהנשאלים) או שהיהודים תמיד רוצים להיות בראש (25% מהנשאלים). [סקר PEW על השואה](#) מראה שבארה"ב יש רמות ידע סבירות על השואה.

אירועים מרכזיים בחודשים ינואר-פברואר 2020

ארה"ב מחסלת את קאסם סולימאני, מפקד כוח קודס האיראני

טראמפ מפרסם את החזון שלו ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני

נתניהו וגנץ מבקרים בווישינגטון ונפגשים בנפרד עם טראמפ

מתגלעות מחלוקות בין המפלגה הדמוקרטית לאיפא"ק

ארה"ב מחליטה להשאיר כוחות בעיראק ולסייע ליישוב המצב שם