



מדיניות ארה"ב כלפי ישראל והמזרח התיכון גיליון 78 (מאי 2019)

השגריר (בדימוס) ברוך בינה*

יוני 2019

חודש מאי התאפיין בוויכוחים והתלבטויות בתחום מדיניות-החוץ האמריקנית: סדנא כלכלית בה אמור להיות מושק החלק הכלכלי של תכנית טראמפ, לצד ביקורת חריפה על התכנית וקריאות לגניזתה; ששון קרב בצד מסרי הרגעה מול איראן; המשך המשבר בתימן, מתובל בדילמות מול ערב הסעודית; יום-קטנות מול עיראק – אך ברקע הפיל (האיראני) הגדול שבחדר; חמיצות ביחסים עם תורכיה על רקע עסקה עם רוסיה, לצד מאמץ לשמר את היחסים במסגרת נאט"ו. כל זאת ועוד מדגישים את שאלת הקבע הקנטרנית בחוגי מדיניות-החוץ בווישינגטון: [האם יש לטראמפ בכלל מדיניות-חוץ?](#)

תכנית טראמפ והסדנא הכלכלית בבחריין: לפני ההכרזה על בחירות חדשות בישראל, עוד נדמה היה כי תכנית טראמפ נמצאת על סף פרסום. במפגש [עם רוב סאטלופ](#), מנכ"ל מכון וושינגטון, התייחס ג'ארד קושנר לתכנית. לדבריו, הצוות שלו בחר להתמקד בפרטים ולא בכותרות הגדולות על אופי הפתרון, מתוך הנחה שמטיפול בפרטים יצמח גם הפתרון, בדומה למשאים ומתנים עסקיים. לדבריו, הממשל הגיע להישגים יפים בכל הבעיות שירש – איראן, דאעש וסוריה – אך בסוגיה הישראלית-פלסטינית על גורמים אזוריים לסייע. הוא הדגיש כי יוזמת השלום הערבית מ-2002 הייתה ניסיון נאצל, שלא הוליד פתרון. לארה"ב אינטרס ראשון במעלה בביטחון ישראל, הוא אמר, אך יש לאפשר לפלסטינים חיים הוגנים ובכבוד שמהם אולי יצמח פתרון פוליטי. קושנר טען שתכנית תציע גם פתרונות ביחס גבולות הקבע, כולל בירושלים, אך קבע שמוטב להסיר את שאלות ירושלים והגולן מסדר היום מאחר ש"מלכתחילה ברור שירושלים הבירה והגולן תמיד יישארו בידי ישראל". הוא התחמק ממענה להכרזות הסיפוח של נתניהו, ולא הביע תמיכה בפתרון שתי-המדינות.

במאמר תגובה, חזר המראיין [סאטלופ על ביקורתו הנוקבת](#) כלפי תכנית קושנר, קבע כי היא "אסון" וכי [אסור שתראה אור יום](#). הוא ביקר את תמימותו וחוסר ניסיונו של קושנר, הסבור כי כל בעיה בינלאומית ניתנת לפתרון כעסקת נדל"ן במנהטן. גם דניס רוס הצטרף לביקורת, והדגיש שהמחוות האמריקניות כלפי ישראל הכניסו את המנהיגים הערבים למגננה. הם לא יכולים להסכים לתכנית, אם אינה כוללת מדינה פלסטינית שבירתה במזרח ירושלים. לו תמכו מנהיגי ערב, היה לאבו מאזן קשה יותר לדחות אותה מראש ועל הסף, כפי שהוא עושה כעת. הממשל, מצדו, הכריז על כוונתו לחשוף קודם כל את החלק הכלכלי של תכנית טראמפ ולכנס [סדנא כלכלית בבחריין](#) ב-26-25 ביוני, בהשתתפות שרי אוצר ממדינות שונות וגורמים עסקיים. הרשות הפלסטינית הודיעה שלא תגיע. כן ייעדרו רוסיה וסין. לעומת זאת, ערב הסעודית, איחוד האמירויות וקטאר הודיעו על כוונתם להשתתף, והממשל הפעיל לחץ בכיוון זה גם על ירדן. במקביל, המשיכו נציגי הממשל האמריקאי בהתקפות על הרשות הפלסטינית והתנהלותה.

דעת קהל בקרב יהדות ארה"ב: [סקר מכון PEW](#) מצא שיהודי ארה"ב סבורים שטראמפ מפלה לטובה את ישראל מעבר למתבקש, וזאת בשיעורים גבוהים בהרבה מאמריקנים אחרים (42 אחוזים לעומת ממוצע כללי של 29 אחוזים). ואילו [סקר שבוצע עבור ארגון ג'יי סטריט](#) מעלה שרוב המצביעים הדמוקרטים היהודיים מחזיקים בעמדה חיובית כלפי ישראל (פער של 25 אחוזים בין העמדה החיובית לשלילית) וכלפי הפלסטינים (פער של 13 אחוזים), אך בעמדה שלילית כלפי ראש הממשלה נתניהו (פער של 27 אחוזים לטובת העמדה השלילית). על אף תמיכתו המופגנת של ממשל טראמפ בישראל, הזוכה לשבחים של מחוקקים [\(מכתב של 10 סנטורים המודים לטראמפ על הכרתו בריבונות ישראל על הגולן\)](#), אין פני הדברים כך בקרב הקהילה היהודית. [סקר חדש](#) מלמד שרוב יהודי ארה"ב אינם מקנים להעדפת טראמפ את ישראל קדימות בשיקוליהם

* 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.

הפוליטיים, ולמעלה מ-70 אחוזים מהם מרגישים כיום פחות בטוחים מאשר לפני שנתיים וטוענים כי הממשל אינו עושה די נגד האנטישמיות.

הלחץ האמריקני על איראן: בווישינגטון מודעים לאיום האיראני על חופש השיט, תעבורת האנרגיה והאינטרסים האמריקנים במפרץ הפרסי, ועל כן שיגרה ארה"ב לאזור נושאת מטוסים וכוח אווירי במאמץ למנוע הסלמה, וייתכן גם כהכנה לתקיפה עתידית. בממשל האמריקאי מעריכים שמשטר הסנקציות יפגע בעיקר בציבור האיראני, אבל שהעיתוי הנוכחי יכול להיות מתאים למהלך מול איראן, כשח'מינאי מתקרב לסיום כהונתו. הוא אמנם ממנה צעירים אדוקים לתפקידים בכירים, אך בה במידה משתדל להימנע מעימותים מיותרים עם ארה"ב. מטרתו היא שרידות המשטר גם לאחר לכתו, והוא חושש שארה"ב אינה מכוונת המהלכים אמריקנים אינם מכוונים לשינוי מדיניות איראני אלא לשינוי משטר. היועץ לביטחון לאומי בולטון הבהיר (לאחר התרעה של המודיעין הישראלי) שאמנם אין פניה של ארה"ב למלחמה, אך הזהיר מפני כוח "חסר רחמים" שיופעל אם תעז איראן לתקוף מטרות אמריקניות. בולטון הוסיף כי הלחץ המקסימלי של ארה"ב יימשך עד שמנהיגי איראן ילמדו לשנות את מדיניותם ההרסנית, לכבד את זכויות העם האיראני, ולחזור למשא ומתן. עד כה העבירה ארה"ב למפרץ [1,500 חיילים](#) אך בבית הלבן [רוענו דרכי הפעולה](#) במעין-הד למערכה העיראקית, שגם אותה הוביל בולטון, ובוחנים אפשרות שיגור של עד 120,000 חיילים.

קיימת שניות מסוימת בעמדה האמריקנית. טראמפ התבטא שאינו רוצה במלחמה עם איראן, ועל אף איזומו שאם איראן תתקוף "זה יהיה הסוף הרשמי שלה", הוא הביע רצון להידבר עם מנהיגי איראן, בניגוד לדעתם של כמה מיועציו היותר-ניציים. על רקע זה מתחולל ויכוח בין היועץ לביטחון לאומי בולטון לבין מזכיר המדינה פומפאו וצוותו, שקרובים יותר לעמדת הנשיא. פומפאו לא הצליח בפגישתו עם שרי החוץ של האיחוד האירופי בריסל להעבירם אל עמדת ארה"ב. אך תופי המלחמה מהדהדים, והמחלוקת נמשכת: [ארבעה סנטורים כתבו לנשיא](#) בדאגה שמא הממשל מנפח דו"חות מודיעין. בכירי ממשל אובמה, כגון ראשי מחלקת המדינה ברנס וסאליבן שנשאו ונתנו על הסכם הגרעין, [טענו במאמר](#) כי כוחנות ללא דיפלומטיה לא תעבוד; וסגן היועץ לביטחון לאומי לשעבר הזהיר מהיסחפות למלחמה ומתן הרשאה לישראל לתקוף באיראן, על רקע הברית ההדוקה בין טראמפ לנתניהו. בקהילת מדיניות-החוץ בארה"ב מעריכים כי הסנקציות אמנם יעילות בעצירת הנפט האיראני, אך שאין בהן כדי להביא להחלפת משטר, ותוהים האם יש לטראמפ תכנית פעולה למקרה שאיראן לא תישבר. מחוקקים, כולל רפובליקנים, מצטרפים לדאגה ויוזמים ביטול "חוק ההרשאות לשימוש בכוח צבאי" שנחקק מעט לאחר פיגועי ה-9.11.2001, ושמאפשר לנשיא לפעול בחרום גם ללא הקונגרס.

אל מול המהלכים האמריקנים, איראן שלחה ב-8 במאי מכתב למדינות החתומות על הסכם הגרעין, בו קבעה כי לאור המהלך החד-צדדי של ארה"ב היא אמנם לא פורשת מההסכם אך תפחית את מימוש התחייבויותיה. ארה"ב תצטרך למצוא תשובות לצעדים נוספים שאיראן עלולה לנקוט ובהם: איום בהתקפה על ישראל; איום לחדש את העשרת האורניום; נטישת פרוטוקול הביטחונות של הסכם הגרעין; האצת המחקר והפיתוח של סרכזות מתקדמות; ואגירת חומרים גרעיניים (אורניום מועשר ומים כבדים) עודפים. בינתיים, 400 חברי קונגרס משתי המפלגות [כתבו מכתב לטראמפ](#) בו קראו לו לפעול בסוריה נגד איראן ורוסיה, והאיום שהן מציבות כלפי ישראל.

ביקור פומפאו בעיראק: פומפאו ביקר בעיראק ב-6 במאי במטרה לבשר על המשך הפטור לעיראק בעניין רכש נפט מאיראן, אך גם להעביר לעיראק מסר לפיו ארה"ב לא תאפשר שימוש בשטחה לתקיפות או פעולות תגמול איראניות. פומפאו קידם גם חוזה לפיתוח מאגרי האנרגיה בדרום עיראק עבור חברת [אקסון-מוביל](#), ששווי מוערך ב-53 מיליארד דולר. בעקבות הביקור הצהיר ראש ממשלת עיראק עבד אל-מהדי, כי "עיראק אחראית למנוע כל פגיעה במדינות החברות שנוכחות בשטחה [...] לא נקבל פגיעה באיש, בין אם מדובר בשגרירות או כוח צבאי". למרות זאת, ב-19 במאי נורתה רקטה אל "האזור הירוק" בבגדאד, בו שוכנות שגרירויות זרות, כולל של ארה"ב. למחרת הירי, ביקר בבגדאד עוזר מזכיר האוצר האמריקני לשיחות כלכליות.

מעצרו בחודש פברואר של פעילי המיליציות הפרו-איראניות ה-PMF על רקע פלילי, מאפשר לארה"ב לטעון כי איראן ובעלי בריתה אינם מועילים לשיעים. בחודש מאי התקיים בווישינגטון [ויכוח ברמת המומחים](#): האם לקבל את עמדת ממשלת עיראק שהמיליציות תיטמענה בסופו של דבר בכוחות העיראקיים או להתנות סיוע לכוחות העיראקים במהלך ממשלתי עיראקי נגד המיליציות הללו.

ערב הסעודית ותימן: הדילמה האמריקנית היא שללא הקואליציה הסעודית, ינצחו בתימן החות'ים, שלוחי איראן. אך מעשי הזוועה של הקואליציה והדרדרות המצב ההומניטרי הביאו ללחצים בקונגרס ולחקיקה להפסיק את הסיוע המודיעיני ומכירות הנשק. חקיקה זו הגבילה סיוע צבאי גם לירדן ואיחוד האמירויות, וטראמפ [הטיל עליה וטו](#), שלדמוקרטים בקונגרס אין די קולות לבטלו. לארה"ב אין ברירות רבות אלא להמשיך לתמוך בערב הסעודית ובקואליציה שלה, תוך דרישות לשילוב הח'ותים בעתיד בשלטון תמורת סילוק האיראנים והחזבאללה. לשם כך, הממשל מנצל פרצה בחוק הפיקוח על מכירות נשק, [מכריז על מצב חירום](#), ועוקף כך את הצורך באישור הקונגרס. הביקורת הגוברת בקונגרס על ערב הסעודית בשל רצח ח'שוקג'י, אי-התלות האמריקנית בתחומי האנרגיה, המודרניזציה האזרחית והחברתית הגוברת בערב הסעודית, והעוינות הסעודית לביקורת האמריקנית על יורש העצר בן סלמאן היו עשויים לבשר על משבר ביחסי המדינות, אך כרגע [אין היתכנות לכך](#). הצמרת הסעודית היא חניכת ארה"ב והממלכה מושקעת בכלכלה האמריקנית בכ- 800 מיליארד דולר.

המתרחקות עם תורכיה: משבר ה-S-400 מול ארה"ב מתעצם עם צאתם של צוותים תורכיים לאימונים ברוסיה לקראת קליטה צפויה של המערכת באוקטובר. ארה"ב אינה מוכנה לנפק לתורכיה את מטוסי ה-F-35 בנובמבר כמתוכנן, גם מחשש שהמערכת הרוסית תוכל ללמוד את מאפייני המטוס האמריקני. בעקבות המשבר, הכלכלה התורכית עתידה לספוג מהלומה נוספת, ומשבר הלירה התורכית עלול להתעצם. ארה"ב גם מבטלת את הסכמי ההעדפה בסחר עם תורכיה, רשמית בגלל התקדמות הכלכלית של תורכיה שלכאורה כבר אינה זקוקה לסיוע זה. רוסיה גינתה בחריפות את העמדה האמריקנית כלפי תורכיה, אך היא בוודאי מרוצה מהמתח בין אנקרה לוושינגטון. תורכיה, שמאותתת כי תוכל לשקול חלופות רוסיות ל-F-35, תצטרך להחליט האם ועד כמה להיסחף לכיוון רוסיה, ולסכן בכך את יחסיה עם ארה"ב ונאט"ו. לתורכיה אינטרסים חשובים מול יחד עם ארה"ב, כולל בצפון סוריה, ולאור זאת ניתן להבין את נכונותה לכבד את משטר הסנקציות האמריקאיות על איראן ולהפסיק לרכוש נפט איראני לאחר שפג הפטור שהעניקה לה (ולמדינות נוספות) ארה"ב ביחס לסחר עם איראן. ארדואן וטראמפ צפויים להיפגש במהלך הקיץ, ייתכן כבר בחודש יוני, בפסגת ה-G-20 שתתכנס ביפן.

חוסר בהירות במדיניות כלפי לוב: הזיגזג האמריקני בלוב מאז ראשית אפריל אינו מסייע לפתרון המשבר שנוצר על רקע העימות בין "ממשלת ההסכמה הלאומית" הנתמכת ע"י האו"ם, וכוחות הגנרל חפטאר. בכאוס שנוצר, על ארה"ב לפעול להפסקת האלימות, למנוע תמיכה חיצונית בפלגים היריבים ולהיות נוכחת במגעים לסיום המשבר. לוב חשובה לארה"ב מבחינה אנרגטית וגיאוגרפית, ומהווה שטח מעבר לפליטים לכיוון בעלות בריתה של ארה"ב באירופה.

המלצות לישראל: הכאוס הפוליטי המחודש בישראל מספק למערכת הממשלתית פסק זמן, גם אם לא מבורך, ומתחיל לחפוף את שנת הבחירות האמריקנית, שתפתח באופן רשמי בנובמבר. מומלץ אפוא שהגורמים הפוליטיים הרלבנטיים בישראל, הן מצד הממשלה והן מצד האופוזיציה, יפעלו במרץ לכינון ושיקום מערכות יחסים עם המפלגה הדמוקרטית, תוך המשך טיפוח הקשר עם הרפובליקנים. מדובר לא רק במעמדים האפשריים לנשיאות, אלא גם במתמודדים במרוצים הבולטים לקונגרס ולמושליות. במקביל, יש לפעול לשיקום היחסים השסועים עם הקהילות היהודיות וחיזוק המערך הדיפלומטי של משרד החוץ בארה"ב.

אירועים מרכזיים בחודש מאי 2019

הבית הלבן [מודיע](#) על כינוס סדנה כלכלית בבחריין כחלק מתכנית טראמפ

קושנר וגרינבלט [מבקרים](#) בישראל ובמזרח התיכון במסגרת קידום תכנית טראמפ

תורכיה [מפסיקה](#) לרכוש נפט מאיראן לאחר פקיעת ההארכה לכך שקיבלה מארה"ב

למרות התנגדות הקונגרס, טראמפ מאפשר [מכירת נשק](#) לערב הסעודית, איחוד האמירויות וירדן

לאור [המתרחקות](#) בין ארה"ב ואיראן במפרץ הפרסי, טראמפ מתגבר כוחות באזור

ארה"ב [מתווכת](#) בסכסוך הגבול הימי בין ישראל ללבנון