

26 בנובמבר 2020

ההשלכות האסטרטגיות של ניצחון ג'ו ביידן - סיכום דיון במכון למחקרי ביטחון לאומי

אלדד שביט

בעקבות בחירתו של ג'ו ביידן לנשיא ארצות הברית נערך במכון למחקרי ביטחון לאומי דיון שנועד להעריך את השלכותיה המרכזיות של התפתחות זו על המדיניות האמריקאית, בדגש על המזרח התיכון, ולגבש תובנות לגבי הצעדים שישאל נדרשת לנקוט בהתאם. במיוחד הודגש הצורך להפנים במהרה כי המציאות השתנתה ולכן על ישראל להתאים את מדיניותה למדיניות האמריקאית המתעצבת, וכן לאופיים ולדרך התנהלותם של הנשיא והממשל החדשים. חשיבות רבה יוחסה על ידי המשתתפים בכנס לכך שישאל תיקח חלק (עוד בתקופת המעבר בין הממשלים) בעיצוב מדיניותו של הממשל הנכנס בנושא איראן, המסתמנת כסוגיית מחלוקת מרכזית בין שתי המדינות. בכל מקרה, על השיח עם הממשל החדש להתנהל בדיסקרטיות, תוך הימנעות מביקורת וממתן עצות בפומבי, ובעיקר מנקיטת צעדים מתריסים.

ב-24 בנובמבר התקיים במכון למחקרי ביטחון לאומי כנס שכוותרו: "מזרח תיכון חדש? ישראל והאזור בעידן ביידן". הדיונים בכנס התמקדו בסוגיות הבאות: השפעת הבחירות על סדרי העדיפות של ארצות הברית; השינויים הצפויים במדיניות החוץ האמריקאית; המדיניות הצפויה מול המזרח התיכון; תגובת הגורמים האזוריים לתוצאות הבחירות; משמעויות והמלצות לישראל.

בכנס, שאותו הנחה תא"ל (מיל.) איתי ברון, השתתפו: דן שפירן, חוקר בכיר במכון ושגריר ארצות הברית לשעבר בישראל; ד"ר מיכל חטואל-רדושיצקי עמיתת מחקר במכון; ד"ר ערן לרמן, סגן נשיא מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון, שימש בעבר בתפקידים בכירים במל"ל ובאמ"ן ומרצה במרכז האקדמי שלם; טל שניידר, הכתבת המדינית והפוליטית של גלובס ומומחית לארצות הברית; תא"ל (מיל.) אסף אוריון, חוקר בכיר במכון ולשעבר ראש החטיבה האסטרטגית בצה"ל; סימה שיין, חוקרת בכירה וראשת תוכנית איראן במכון, לשעבר רח"ט מחקר במוסד; ד"ר שירה עפרון, חוקרת בכירה במכון; אל"מ (מיל.) אלדד שביט, חוקר בכיר במכון וראש תוכנית ארצות הברית; אלוף (מיל') עמוס ידלון, ראש המכון.

השפעת הבחירות על זירת הפנים וסדרי העדיפות של ארצות הברית

הממשל החדש החל בהיערכות לקראת השבעת ג'ו ביידן לנשיא ב-20 בינואר 2021. גם הנשיא טראמפ וממשלו, שהתכחו עד כה לתוצאות הבחירות, מראים סימני הפנמה והשלמה עמן. נראה כי עיקר הקשב והמשאבים, לפחות בתחילת כהונתו של הממשל החדש ויתכן שבמהלך כל שנת 2021, יושקעו במאמץ "לרפא את הנפש של אמריקה". הממשל יתמודד עם מגפת הקורונה, עם המצב הכלכלי והקטוב החברתי. דגש מיוחד ינתן לחזרת ארצות הברית להסכמי האקלים הבינלאומיים, לאחר שממשל טראמפ נסוג מהם. עדות לחשיבות שביידן מייחס לנושא יש לראות במינויו של ג'ון קרי, מזכיר המדינה בתקופת הנשיא אובמה, כשליח מיוחד לנושא. יצוין, כי [בריאיון ראשון](#) שנתן מאז הבחירות אמר ביידן לרשת NBC כי ב-100 ימיו הראשונים בבית הלבן יתמקד

בביטול מדיניות ההגירה של טראמפ ובטיפול במגפת הקורונה. ביידן ציין כי הוא שוקל למנות רפובליקני לתפקיד בקבינט: "אזדקק לתמיכתם". לדבריו: "זו לא תהיה כהונת אובמה השלישית. אנחנו מתמודדים עם עולם אחר מזה שהתמודדנו איתו בממשל ההוא. הנשיא טראמפ שינה את הנוף - זה הפך ליאמריקה תחילה ומשם ליאמריקה לבדה".

תקופת ההיערכות של הממשל תארך זמן ולעת עתה הודיע הנשיא הנבחר על [שורת מינויים של משרות המתמקדות בעיקר בנושאי חוץ וביטחון לאומי](#). ממשל ביידן, אולי בניגוד לקודמו, יאמץ דפוסי פעולה מסורתיים וצפוי כי המדיניות שיגבש בסוגיות השונות תתבסס על הליך מסודר של קבלת החלטות. הרושם הוא כי האישיים שמינה ביידן עד כה מתאפיינים בהיותם מקצועיים, נטולי אגידות פוליטיות ובעיקר עבדו עם הנשיא הנבחר שנים רבות. סביר כי גם בעתיד הם יקפידו על עבודת צוות. בפני הממשל החדש ניצב אתגר אשר ליכולתו שלו לקדם את סדר היום החקיקתי בקונגרס. בבית הנבחרים צומצם הרוב שהיה לדמוקרטים ובסנאט טרם ידוע האם הדמוקרטים ישיגו רוב, שכן שני מרוצים במדינת ג'ורג'יה טרם הוכרעו. ביידן היה ידוע כ"ידוע" לעבוד עם הרפובליקנים, אך סביר כי "הדם הרע" בין שתי המפלגות ייתן אותותיו. מעבר לכך, הנשיא הנבחר ויתר בכירי הממשל צפויים להתמודד עם לחצים קבועים מהאגף הפרוגרסיבי במפלגה הדמוקרטית - בנושאי מדיניות פנים וחוץ כאחד.

מדיניות החוץ הצפויה של ממשל ביידן

הנשיא הנבחר והצוות שסביבו חוזרים ומדגישים כי הממשל החדש יוביל שינוי כיוון מול הקהילה הבינלאומית: שיקום התפקיד האמריקאי בזירה הגלובלית וחידוש שיתוף הפעולה המולטילטרלי. הממשל כבר החל בתהליך שתכליתו הוגדרה כשיקום היחסים של ארצות הברית עם בעלות בריתה המסורתיות, ובעיקר מדינות אירופה. בד בבד, ארצות הברית תחזור להסכמים בינלאומיים שממשל טראמפ פרש מהם ותחדש את שיתוף הפעולה עם המוסדות הבינלאומיים שנזנחו בתקופתו. הממשל החדש מקפיד להדגיש כי יש סוגיות שניתן להתגבר עליהן רק בדרך של התמודדות משותפת.

מעבר לכך, גם הממשל החדש יאלץ להתמודד עם התחרות הבין-מעצמתית ובעיקר עם האתגרים שמציבות סין ורוסיה לארצות הברית. אין שוני רב בראיית האיום בין הדמוקרטים לרפובליקנים. עם זאת, צפוי כי ממשל ביידן יאמץ דרך התמודדות אגרסיבית פחות מזו שננקטה על ידי הממשל הקודם.

המדיניות במזרח התיכון

סביר כי ממשל ביידן ימשיך את המגמה שהתחילה עוד בתקופת אובמה ונמשכה בעידן טראמפ, על כן צפוי המשך החתירה לצמצום המעורבות האמריקאית במזרח התיכון, אמנם תוך עדכון אופן ניהול האינטרסים בו. מבחינת ישראל, הנשיא הנבחר ביידן וכן סגניתו קאמלה האריס מיחסים חשיבות אסטרטגית למערכת היחסים הבילטרלית עמה וכבר הוכיחו בעבר, הלכה למעשה, כי הם ידידים גדולים שלה. על סמך אמירותיו המפורשות במהלך קמפיין הבחירות ניתן להבין כי ביידן יישאר [מחויב לשמירה על יתרונה האיכותי הצבאי](#) (QME) של ישראל, לא יתנה את המשך הסיוע הביטחוני בשינוי מדיניות ישראלית, [והוא אינו צפוי להעביר את שגרירות ארצות הברית ממעונה בירושלים](#).

עם זאת, פערים עלולים לצוף בין עמדת ממשל ביידן לעמדת ישראל לגבי מספר סוגיות:

- סוגיית איראן** - צפויה לעמוד במוקד מדיניותו של הממשל במזרח התיכון. הממשל יבקש לאתר הדרכים לשיקום הסכם הגרעין, שממשל טראמפ פרש ממנו. [במאמר דעה](#) שפרסם במהלך הקמפיין (ספטמבר, ב-CNN) פרס ביידן את מדיניותו בהקשר זה והתחייב לפעול למניעת השגת נשק גרעיני על ידי איראן. כן קבע כי אם איראן תחזור לציית להסכם גם ארצות הברית תעשה כן - כנקודת כניסה למשא ומתן שתכליתו, כך גם לפי השותפות האירופאיות להסכם הגרעין, היא להאריך את משך הזמן של המגבלות שייכללו בהסכם המחודש וכן תהיה בו התייחסות לסטטוס ארסנל הטק"ק של איראן ולמתחויות אזוריות במזרח התיכון. ביידן השאיר עמומה את התייחסותו לדרישה האיראנית, המוצגת כתנאי מקדים לכניסה למשא ומתן - הסרת כל הסנקציות ופיצוי על השלכות הסנקציות האמריקאיות מאז שהוטלו מחדש.
- ההסדר עם הפלסטינים** - ביידן לא ימהר להציע הצעות משלו - בוודאי כל עוד לא יחול שינוי בהנהגה הפלסטינית. לא ברור עד כמה יראה הממשל הנכנס ב"תוכנית המאה" שגובשה בתקופת טראמפ, או ברכיבים ממנה, בסיס לחידוש התהליך המדיני. צפוי כי ביידן ימשיך לתמוך בתהליך לקידום נורמליזציה בין ישראל למדינות ערב, גם אם אפשר שממשלו יהיה נדיב פחות מממשל טראמפ ב"תשלום" האמריקאי עבור כינון יחסים עם ישראל. יצוין, כי גישתו של ביידן לערב הסעודית - הנחשבת השקנית החשובה ביותר להשלמת המגמה – היא ביקורתית יותר מזו שאימץ טראמפ.
- יחסי ישראל-סין** – עיקר המתח הקשור בסין בין ארצות הברית לישראל נוגע להשקעותיה של סין בתשתיות וטכנולוגיות ישראליות. אי לכך, על ישראל לבחון מקרוב מהם הקווים האדומים של יועצי ביידן בנושא השקעות והעברות טכנולוגיות וידע, תוך התמקדות בתחומים הטכנולוגיים המובילים בתחרות האמריקנית-סינית, שבהם ישראל מצופה להגביל את שיתוף הפעולה שלה עם בייג'ינג. כמו כן, על ישראל לנצל את ההזדמנות הגלומה בהנחת היסוד של הדמוקרטים בזכות מינוף בריתות, ולמצב עצמה כשותפה מרכזית של ארצות הברית בהקשר הרחב של יחסי ארצות הברית וסין. לשם כך, עליה להמחיש הקפדה על מענה לחששות אמריקנים באמצעות פיקוח גובר על השקעות סיניות בתחומים מסוימים.

ההערכות איראן לקראת ממשל ביידן

בחירותיו של ג'ו ביידן לוותה באנחת רווחה בטהראן - יותר מכישלוננו של דונלד טראמפ מאשר מעצם ניצחון ביידן. זאת, הגם שעדיין לא ברור להנהגה האיראנית מה תהייה עמדתו של הממשל החדש ביחס לאיראן. במערכת הפוליטית האיראנית מתנהל ויכוח חריף לגבי שאלת החזרה למשא ומתן עם ארצות הברית על הסכם הגרעין: הדילמה המרכזית מבחינת טהראן היא האם לנצל את בחירתו של ביידן ועניינו לשקם את הסכם הגרעין כדי להיטיב את מצבה של איראן, או להתעקש על תמורות ולהסתכן במבוי סתום. בינתיים מובהרות הדרישות המרכזיות: הסרה מוחלטת של הסנקציות כתנאי לחזרה לציית להסכם ולפיצוי על הנזקים שגרמו הסנקציות, וכן התנגדות למשא ומתן מחודש על ההסכם מ-2015, שאיראן מציגה כעובדה מוגמרת. בתוך כך, מתקדמת תוכנית הגרעין, אם כי לא במהירות רבה, ועקב תקופת הזמן הקצרה שבין כניסת ביידן לבית הלבן (ינואר 2021) עד

הבחירות לנשיאות איראן (יוני 2021) ספק רב האם ניתן יהיה לקדם הסכמות שישנו מהותית את המגמה הנוכחית.

משמעויות והמלצות לישראל

לאחר ארבע שנים של ממשל טראמפ, במהלכן הייתה לישראל השפעה ניכרת על המדיניות האמריקאית, יהיה עליה לבצע התאמות למציאות החדשה ולגבש אסטרטגיה מעודכנת להתקשרותה עם הצוות שיוביל את מדיניות החוץ של הממשל הנכנס. ביידן אמנם נחשב ידיד לישראל, אך ממשלו צפוי להיות חשדן לגבי כוונות ממשלת ישראל עקב משקעים מסוף תקופת אובמה והאינטימיות ששררה בין ראש הממשלה בנימין נתניהו לבין טראמפ. שני הצדדים צריכים ללמוד לעבוד יחד מחדש וסביר כי הממשל החדש יהיה מעוניין להתחיל "ברגל ימין". לכן קיימת חשיבות רבה לכך שגם ישראל תגיע למפגש עם הממשל החדש "בידיים נקיות", וחשובה הפנמה מהירה כי המציאות השתנתה וכי יש להתאים את ההתנהלות למדיניות האמריקאית המתעצבת וגם לדרך התנהלותם של הנשיא הנכנס והממשל החדש.

מומלץ כי לפחות בחודשים הקרובים ישראל תקיים את השיח עם הממשל החדש בדיסקרטיות, תוך הימנעות מביקורת וממתן עצות בפומבי, ובעיקר תימנע מצעדים מתריסים. עליה להימנע מלהצטייר כמי שמנסה לאגף את הממשל דרך הקונגרס, בעיקר אם יישמר הרוב הרפובליקני בסנאט.

חשוב כי ישראל תתעדף את הנושאים שיועלו לדיון. במוקד צריכה לעמוד הסוגייה האיראנית, שלגביה סביר כי יתעוררו חילוקי דעות. על ישראל להציג צעדים שניתן לקדם, לא רק להתמקד בשלילת רעיונות שיעלה הממשל. פערים צפויים לצוף גם לגבי הסוגייה הפלסטינית. בהקשר זה, האסטרטגיה הישראלית צריכה להתמקד במאמץ לשכנע את הממשל החדש לשמר את הרכיבים החיוביים ב"תוכנית המאה", תוך וידוא שהממשל אינו דוחה את התוכנית כולה מרצון להתנכל למורשת טראמפ. מומלץ לישראל לפעול לתאום המדיניות האזורית בעיקר בהקשר לצעדים שישראל נוקטת לבלימת ההתפשטות האיראנית. לעומת זאת, לא צפויים חילוקי דעות עם הממשל בהקשר להתקדמות בתהליכי הנורמליזציה עם מדינות באזור, למרות שהממשל עלול להסתייג במידה מסוימת מתמורות מצדו עקב החשיבות שהוא מייחס לנושא זכויות אדם. כן על ישראל להתאים את מערכת היחסים שלה עם ארצות הברית לתחרות בין המעצמות ולעבות את שיתוף הפעולה הטכנולוגי עימה עד כדי יצירת ברית טכנולוגית שתהיה בחזית המאבק הבין-מעצמתי.

בנוסף, חשוב למקד לאלתר מאמץ נמרץ בשיקום היחסים עם המפלגה הדמוקרטית ובכלל זאת לבסס קווי תקשורת פתוחים עם נבחרי המפלגה, כמו גם עם הקהילה היהודית בארצות הברית. זאת, כדי לתת מענה למה שנתפס כהזדהות של ישראל עם המפלגה הרפובליקנית ואובדן המעמד הדו-מפלגתי.

בשורה התחתונה - ממשל ביידן רק מתחיל בהכנות לכניסה לתפקיד ועקב מרכזיותן של סוגיות פנים מאתגרות יעבור זמן עד שיתפנה למהלכים בנושאי חוץ. גם כשיידרש לנושאי חוץ, המזרח התיכון אינו צפוי לעמוד בראש סדר העדיפויות שלו שכן הוא ייאלץ להתמקד בראש ובראשונה בשיקום יחסי ארצות הברית עם בעלות בריתה המסורתיות ומנגד עם האתגר שמציבה סין. אשר למזרח התיכון, יוזכר כי כהונת טראמפ עדיין בתוקף למשך החודשיים הקרובים ויתכן שפעולות שינקוט הנשיא היוצא כדי לבסס את מורשתו (פעולה אפשרית בזירה האיראנית או ניסיון לעודד

נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית) ישפיעו על תנאי הפתיחה שבמסגרתם יהיה על הממשל החדש לנהל את מדיניותו באזור. עם זאת, התפקידים שכבר אוישו על ידי ביידן מעידים על גישה מפקחת, החותרת להידברות. בין היתר, ביידן עצמו ואנשיו מבטאים ראייה דו-מפלגתית את ישראל, ועל ישראל למנף זאת לביסוס יחסים קרובים עימם. חשיבות יתרה נודעת למעורבות ישראל בעיצוב מדיניותו של הממשל החדש מול איראן.