

מבט על, גיליון 1413, 9 בדצמבר 2020

ישראל צריכה לדבר עם ביידן

אלדד שביט ורותם אורג

לאחר הבחירות לנשיאות ארצות הברית נשמעו התבטאויות, בכלל זאת מפי הנשיא הנבחר ג'ו ביידן, בדבר כוונת הממשל החדש לעמוד בהבטחתו לחזור להסכם הגרעין ולבטל את הסנקציות שהוטלו על איראן על ידי ממשל טראמפ, אם איראן תשוב לציית במלואן למחויבויותיה על פיו. עם זאת, נראה כי בכירי הממשל נכונים לדון ולהתייעץ בעניין זה עם בעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון, ובפרט עם ישראל. בשיח הצפוי להתנהל עם הממשל על ישראל לגבש עד מהרה הנחות עבודה ריאליות ומקצועיות, להציג על בסיסן עמדות קונסטרוקטיביות, להקפיד על דיסקרטיות והתנהלות כנה ושקופה. דרכי הפעולה של ישראל והיוזמות שתנקוט בהקשר זה צפויות להגדיר במידה רבה את הקשב שיהיה לעמדותיה בשורות הממשל, את היקף השפעתה על מדיניותו, ואת טיב היחסים בין שני הממשלים לאורך זמן.

לקראת תחילת כהונתו של הנשיא ג'ו ביידן מקבלת הסוגייה האיראנית בולטות בשיח הציבורי והפוליטי בוויינגטון, בקהילה הבינלאומית ובזירה האזורית. סביר כי הממשל החדש טרם גיבש במלואה את האסטרטגיה שלו בהקשר זה, אך משורת התבטאויות ניתן להסיק מהן אבני היסוד של מדיניותו הצפויה לגבי איראן, ובכלל זה עתיד הסכם הגרעין שגובש ב-2015 (JCPOA), שארצות הברית פרשה ממנו במהלך כהונתו של הנשיא טראמפ.

לאחר הבחירות לנשיאות, הנשיא הנבחר ביידן, שר החוץ המיועד, טוני בלינקן, והיועץ לביטחון לאומי המיועד, ג'ייק סאליבן, חזרו ואמרו כי בכוונת הממשל החדש לחזור להסכם הגרעין ולבטל את הסנקציות שהוטלו על איראן על ידי ממשל טראמפ, אם איראן מצידה תחזור לציית במלואן למחויבויותיה על פי ההסכם. הדוברים האמריקאים הבטיחו כי לאחר מכן ייפתח משא ומתן על הסכם חדש, שיאריך את תוקף המגבלות המוטלות על איראן. ביידן הדגיש בראיון עיתונאי את חשיבותן של ההגבלות על העשרת אורניום, הגם שגרס שיש גם לטפל בסוגיית הטילים ובפעילותה של איראן ברחבי המזרח התיכון. האמצעים האמורים לשכנע את איראן לשוב למשא ומתן אינם מפורטים, אך מודגש כי אם איראן תסרב לעשות כן היא תמצא את עצמה פעם נוספת תחת מנוף הלחץ המוכח של הסנקציות. היועץ לביטחון לאומי המיועד, סאליבן, קידם עוד לפני הבחירות את הקמתו של ערוץ שיח נפרד בהשתתפות גורמים במזרח התיכון, שיתמקד בסוגיות האזוריות - טק"ק וטרור.

הממשל מסתמך על מסרים המגיעים מטהראן, שלפיהם איראן תסכים לחזור ולציית לתכתיבי הסכם הגרעין בתמורה להסרה מוחלטת של הסנקציות. מבחינתה, אין צורך בניהול משא ומתן מחודש אלא לכל היותר במגעים טכניים, שעיקרם סנכרון לוח זמנים הדדי להסרת סנקציות מצד ארצות הברית ולגלגול לאחר של ההתקדמות הגרעינית האיראנית בשנה האחרונה. החלטת הפרלמנט האיראני, שהתקבלה בתגובה להתנקשות בפחריז'אדה, לאמץ חוק שיחייב את הממשלה להרחיב את תוכנית הגרעין (ובכלל זאת העשרה ל-20 אחוזים וצמצום שיתוף הפעולה עם פקחי

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית - סבא"א) אם לא יוסרו הסנקציות בעוד כחודשיים, כבר משמשת מנוף בידי איראן ללחוץ על ממשל ביידן למהר ולחזור להסכם הגרעין.

נקודת המוצא לגיבוש מדיניות ישראל לקראת כניסת ביידן לבית הלבן צריכה להיות שגם אם הממשל עדיין מתלבט כיצד לקדם את ההידברות בנושא הגרעין האיראני, כבר ברור כי הוא מעוניין לשקם את ההסכם ולשפרו. גורמים אמריקאים במכוני מחקר המקורבים למפלגה הדמוקרטית מודעים אמנם לצורך של הממשל בתקופת התארגנות, אך חוששים מתוצאות הבחירות לנשיאות באיראן, האמורות להתקיים ביוני 2021, וכדי לשכך את המתרחשות בין שתי המדינות דוחקים בממשל החדש להגיע במהירות להסכמות עם איראן - גם בלי חידוש מלא של ההסכם.

למרות שבכירי הממשל החדש מציגים דעות מגובשות, נראה שיש בקרבם נכונות לדון ולהתייעץ בסוגיית איראן והגרעין עם בעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון, בדגש על ישראל. בסבירות גבוהה, הם יטמיעו במדיניות שיגבשו גם דאגות ואינטרסים שיוצגו בפניהם. מדובר בממשל בעל ראיית עולם שונה מזו של ממשל טראמפ ועל ישראל, כמו גם מדינות במפרץ, להפנים זאת ולגבש את מדיניותן בהתאם. בהקשר זה בולטת הצהרתו של שר החוץ הסעודי, כי הסכם הגרעין לא מספיק ואינו נותן מענה בתחומי הטילים והטרור, אך במסר קונסטרוקטיבי הוא הדגיש כי מצופה מארצות הברית להתייעץ עם מדינות המפרץ במסגרת תהליך החזרה אליו.

לאור זאת, על השיח שישראל צפויה לקיים עם ארצות הברית בסוגיית איראן להתבסס על העקרונות הבאים:

- **עמדות קונסטרוקטיביות** - העמדה הפומבית הנחרצת שמציגה ממשלת ישראל מאז נבחר ביידן, שלפיה אין לחזור להסכם הגרעין ויש להמשיך במדיניות "מקסימום הלחצים" על איראן, ידועה לממשל הנבחר. אלא שהצגתה כך מבליטה מראש ובפומבי את הפערים בינה לבין ממשל ביידן ומייצרת מתיחות עוד לפני שהחלה כהונתו. נראה כי הממשל, שכאמור טרם גיבש מדיניות כוללת, פתוח לרעיונות בוודאי לכאלה שינוסחו על דרך החיוב (מה ניתן לעשות) ולא רק על דרך השלילה (מה אסור לעשות). על מנת להשפיע, ישראל צריכה לגבש מסר אחיד לכל הדרגים הפוליטיים והמקצועיים, ממוקד במהלכים בעלי אופי חיובי, למשל התניית החזרה להסכם בציות איראני לתכתיביו, הארכת תוקף הזמן של סעיפי ההסכם (פיקוח, מחקר ופיתוח והעשרה), הגבלות על פרויקט הטק"ק ועל תמיכה בטרור. מנגד, התכחשות ישראלית לכך שמדובר בממשל חדש ובמדיניות אמריקאית שונה מזו של הממשל הקודם, קרי "התקבעות" בעמדות קודמות, עלולה לחבל ביכולתה של ישראל להשפיע על הממשל ואף לגרום עימות גובר עימו כבר בראשית כהונתו.

- **מיקוד השיח** - הנשיא הנבחר שב ומדגיש כי ארצות הברית לא תאפשר לאיראן להשיג נשק גרעיני. בראייתו, הסכם הגרעין משרת מטרה זו ולכן יהיה על ארצות הברית לחזור אליו מהר ככל האפשר. מעבר לכך, נראה כי הממשל החדש מתלבט לגבי הדרך לכלול את סוגיית ארסנל הטילים של איראן ואת פעילותה האזורית בהסכמים עתידיים עימה. על רקע זה חשוב שישראל תגבש במהירות את דרישותיה. זאת, תוך התחשבות בכך שמבחינת הממשל החדש, אין לקשור בין חזרה להסכם לבין הדרישות מאיראן בתחומי הטילים והפעילות האזורית, אלא יש למנף את השיח על אודות חידוש ההסכם כדי להגיע במהירות לדיון על הסכם חדש שיכלול גם דרישות נוספות שמעבר לסוגיות הגרעין. את הצגת הדרישות כדאי

לבצע בתאום עם מדינות המפרץ (שמבחינתן הטק"ק והפעילות האיראנית האזורית הם האיומים המרכזיים והמידיים). כן יש לקחת בחשבון כי ערב הסעודית צפויה להיתקל בגישה שלילית מצד ממשל בידן והקונגרס ולכן ישראל תתקשה להישען עליה בכל הקשור לניסיון להשפיע על עמדת הממשל.

• **דיסקרטיות** - יש להעביר מסרים ישירות לצמרת האמריקאית, "בצינוורות המקובלים", ובוודאי לא באמצעות התבטאויות לתקשורת והדלפות. [שר החוץ המיועד, בלינקן, הדגיש](#) זאת לאחרונה בהקשר הישראלי. לדבריו, הממשל מודע לכך שיש אינטרסים שונים, אך "ביידן מאמין שחילוקי הדעות בין ידידים צריכים להישאר מאחורי דלתות סגורות. אתה לא רוצה להעמיד את הידידים והשותפים שלך בפינה, לא צריך לכבס את הכביסה המלוכלכת בחוץ". ברקע הדברים זיכרון מדרך הפעולה של ישראל מול ממשל אובמה - העברת מסרים בתקשורת, שהביכה את הממשל האמריקאי והציגה בפומבי את המחלוקות בציר וושינגטון-ירושלים.

• **"ידיים נקיות"** - מיד לאחר ההתנקשות במדען הגרעין האיראני, פחריזאדה, ראו רבים בארצות הברית את המהלך כביטוי לכוונה ישראלית לטרפד את נכונותו העקרונית של הממשל החדש לשוב להסכם הגרעין. בכירי הממשל המיועדים נמנעו מלבקר את ההתנקשות, אך הנשיא הנבחר, [ביידן, אמר בראיון ל-CNN](#) כי "קשה לדעת" עד כמה תשפיע ההתנקשות על המשא ומתן עם איראן. הערכה של הממשל החדש כי ישראל "מנסה לגנוב סוסים" עם ממשל טראמפ או פועלת מאחורי גבו בניסיון להשפיע על החלטותיו, תקשה מאוד על ישראל לייצר את השיח האינטימי שיידרש כדי להשפיע על ההחלטות שתתקבלנה. יתר על כן, כך יוצפו גם זיכרונות בעייתיים אצל ביידן אישית לגבי ההתנהלות הישראלית, ובכלל זה [ההודעה](#) במהלך ביקורו בישראל (מארס 2010) בדבר תכניות בניה במזרח ירושלים, שעוררה זעם אצלו ואצל הממשל האמריקאי בכלל.

• **עבודה מול הקונגרס והציבור** - היחסים האסטרטגיים בין ארצות הברית לישראל מבוססים על יחסים בין העמים, לא רק בין המנהיגים, ובהתאם על ישראל להפעיל "עוצמה רכה" גם מול הציבור האמריקאי ונבחריו. לשם כך, בתאום עם הממשל ורק כמהלך משלים (ולא תחליפי) לדיאלוג עימו, נדרש מאמץ סדור של דיפלומטיה ציבורית לגיוס תמיכה (ציבורית ופרלמנטרית) בעמדות הליבה של ישראל.

בשורה התחתונה - למרות הצורך של הממשל האמריקאי החדש להתמקד בחודשים הראשונים לכהונתו בסוגיות פנים, סביר כי גם הסוגיה האיראנית תתפוס מקום מרכזי בסדר היום והממשל יפנה בדחיפות לעסוק בה. התנהלותה של ישראל ויוזמות שתנקוט בהקשר זה צפויות להגדיר במידה רבה את טיב היחסים בין שני הממשלים לאורך זמן, את היקף הקשב לעמדותיה של ישראל ואת השפעתה על האסטרטגיה האמריקאית. על ישראל להציג את הסתייגויותיה ממדיניות הממשל, ככל שתהיינה, אך גם לפעול בתאום עם הממשל כדי לקדם מדיניות שתשרת את האינטרסים של שתי המדינות.

* רותם אורג הוא העורך הראשי של הבלוג "וושנינגטון אקספרס", שמסקר ומנתח פוליטיקה ומדיניות חוץ אמריקאית ואת השפעותיהן על המזרח התיכון וישראל. עמית במכון האנסן למנהיגות (HLI) של אוניברסיטת סן-דייגו, ולשעבר עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.