

מבט על, גיליון 1439, 14 בפברואר 2021

יותר קוהרנטיות, יותר מתיחות:

צפי למדיניות ארצות הברית כלפי רוסיה בזמן כהונת ביידן

ארי הייסטין

בזמן כהונתו של הנשיא טראמפ, ארצות הברית לא הציגה מדיניות קוהרנטית ואחידה כלפי רוסיה. הקונגרס דבק בגישה המסורתית של שימוש בסנקציות נגד הפעילות המזיקה של הקרמלין, בעוד הבית הלבן העדיף (ללא הצלחה בסופו של דבר) את טיפוח היחסים הבין-אישיים עם הנשיא פוטין, כדי לשפר את הקשרים בין שתי המדינות ולהעניק לארצות הברית יתרון בתחרות מול סין. במהלך כהונתו של הנשיא ביידן, הפערים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת סביב המדיניות כלפי רוסיה צפויים להצטמצם, אולם לא צפוי שתתרכז מורכבות היחסים ביניהן. בעידן של עוינות מוגברת בין ארצות הברית לרוסיה, מוסקבה תוכל להחליט לנצל את החיכוך בינה לבין ישראל בסוריה ואף לעשותו מנוף נגד וושינגטון, או שהממשל האמריקאי יהיה סובלני פחות ביחס לתיאום שישאל מנהלת עם רוסיה בגבולה הצפוני. התעצמות התחרות האידאולוגית בין וושינגטון למוסקבה עשויה להשליך גם מעבר ליחסים הדו-צדדיים, ולהגביר את המתיחות בין ארצות הברית לבעלות בריתה האוטוקרטיות במזרח התיכון. במקרה כזה, כדאי יהיה לישראל לפעול כמתווכת.

ייתכן שהנשיאים טראמפ ופוטין החזיקו בהשקפות עולם דומות לגבי האופי העסקי והדרוויניסטי של היחסים הגלובליים, אך למרות זאת הם לא הצליחו לבסס זירות חדשות לשיתוף פעולה מהותי ביניהם, וזאת מסיבות שונות. ראשית, האוריינטציה הכללית של מדיניות החוץ של טראמפ הייתה לשבש את הסדר הקיים במקום לבנות משהו חדש – למעט מספר [יוצאים מן הכלל ראויים לציון](#). שנית, אחת ממטרותיה המרכזיות של רוסיה מול ארצות הברית הייתה הסרת [הסנקציות שאושרו בקונגרס](#), אך חוסר יכולתו של הנשיא לספק דרישה זו עקב התנגדות הקונגרס הפחיתה את האינטרס של מוסקבה לשתף עמו פעולה. שלישית, במספר אזורי משבר שבהם שתי המדינות מעורבות ותיאורטית היו עשויות לשתף פעולה לשיפור המצב בשטח, למשל בסוריה או בונצואלה, ארצות הברית ורוסיה הן מתחרות בעלות אינטרסים מנוגדים בתכלית. ולבסוף, החקירה ארוכת השנים בנוגע לתיאום לכאורה בין קמפיין טראמפ לרוסיה סביב בחירות 2016 לנשיאות, הפכה את האינטראקציות החיוביות בין טראמפ לפוטין לבלתי פופולריות ומלוות מחיר פוליטי יקר.

בניגוד לקודמו, ג'ו ביידן מציג תפיסת עולם שונה לחלוטין מזו של פוטין, והוא צפוי להפר את "המסורת" רבת השנים של נשיאים חדשים המנסים להתקרב לפוטין לאחר השבעתם. כאשר כיהן כסגן נשיא בשנת 2009, ביידן אימץ את ההזדמנות לשפר את היחסים בין מי שהיו בעבר אויבים במלחמה הקרה, כאשר בוועידת הביטחון במינכן ציין: "הגיעה העת ללחוץ על כפתור האפוס ולבחון מחדש את התחומים הרבים שבהם אנו יכולים וצריכים לעבוד עם רוסיה בשיתוף פעולה". גישה זו רשמה כמה הצלחות ראשוניות בקידום שיתופי פעולה בנושאים בעלי משמעות ניכרת

לביטחון הלאומי האמריקאי, כולל הסכם סטארט החדש (New START) לבקרת נשק, קווי אספקה לכוחות האמריקנים באפגניסטן, ושיתוף פעולה בנושא סנקציות גרעיניות על איראן. אולם בתוך מספר שנים חלה תפנית לרעה ביחסים, בהמשך להתערבות בלוב של כוחות נאט"ו בהובלת ארצות הברית בשנת 2011, ולתסיסה העממית סביב הבחירות לדומא באותה שנה, שפוטין האשים בהן את מזכירת המדינה דאז, הילרי קלינטון. היחסים בין ארצות הברית לרוסיה חוו התדרדרות ברורה בעקבות המהלך של מוסקבה לסיפוח קרים בשנת 2014, וכאמור הניסיונות להשפיע על הבחירות לנשיאות ארצות הברית בשנת 2016.

בעת קמפיין הבחירות של ביידן ב-2020, הוא העמיד [במרכז מצע מדיניות החוץ שלו](#) את המטרה "להחיות מחדש את המחויבות הלאומית [של ארצות הברית] לקידום זכויות האדם והדמוקרטיה ברחבי העולם". אם הממשל החדש ימשיך בקו הזה, סביר להניח ששיתוף הפעולה עם מוסקבה יהיה קשה ביותר, וזאת בשל מה שפרופ' לארי דיימונד מסטנפורד מגדיר [כהתנגדות הדיאמטרית](#) של פוטין: "[פוטין] מבקש להפוך את קריאתו המפורסמת של וודרו וילסון לצאת למלחמה, ובמקום זאת 'לעשות את העולם בטוח למשטרים אוטוקרטיים'... הוא מספיק חכם כדי לדעת שלא יוכל לערער משטרים בכל מקום, אבל הוא יחזור תחתם, ישחית ויזרע בלבול כמה שיוכל". תפיסתם של שני הנשיאים את הביטחון כקולקטיבי מייצרת משחק סכום אפס, שבו כל מהלך שעושה מערכת השלטון האחרת, בכל מקום שהוא, נתפס כאיום על כלל מערכת השלטון של הצד השני.

ובכל זאת, ביידן לא יוכל להתעלם מרוסיה. כפי שציין שגריר ארצות הברית ברוסיה לשעבר מייקל מק'פאל, במאמר שפרסם לאחרונה [במגזין Foreign Affairs](#), ראיית רוסיה מעצמה בשקיעה היא "מיושנת", ולמעשה "[רוסיה] צמחה מחדש, למרות מגמות דמוגרפיות שליליות וביטול רפורמות שוק, כאחת המדינות החזקות בעולם - עם יכולת סייבר וכוח צבאי, כלכלי ואידיאולוגי משמעותיים יותר ממה שרוב האמריקנים מעריכים". לאור [החשיבות שייחס פוטין](#) לרוסיה כמדינת "דרג ראשון" מאז שעלה לשלטון, סביר שיקצה חלק מהמשאבים האדירים של רוסיה כדי להקשות על המאמצים האמריקאיים לדחוק אותה לשוליים.

במקום לנסות "לאפס" את היחסים או להתעלם מרוסיה, סביר שארצות הברית תשאף לנהל את היחסים באמצעות בלימת פעילויותיה של רוסיה ברוב החזיתות. מוערך שביידן ינסה להרתיע, להתעמת ולהעניש את הפעילות הרוסית בתחומי הדיסאינפורמציה, התקפות סייבר, הפרות זכויות אדם והתערבויות צבאיות במדינות זרות, כאשר אמצעי מרכזי לכך יהיה ברית נאט"ו, שהנשיא ביידן כבר שב ואישר את מחויבותו אליה כשנכנס לתפקידו.

המינויים האחרונים של הבית הלבן מאותתים גם הם כי ארצות הברית עשויה לאמץ גישה נוקשה יותר כלפי מוסקבה מאשר הממשל הקודם. ויקטוריה נולנד, עוזרת מנוסה לענייני רוסיה והמועמדת של ביידן להיות תת-מזכיר המדינה לעניינים מדיניים, [הציגה לאחרונה תמיכה במדיניות קשוחה יותר כלפי פוטין](#), כשאמרה כי "ארצות הברית ובעלות בריתה אפשרו את התעוזה של פוטין במידה לא מעטה. במהלך 12 השנים האחרונות פוטין וחבריו שילמו מחיר נמוך יחסית על מעשיהם". ראש ה-CIA שמונה לאחרונה, ביל ברנס, [צוטט בשנת 2019](#) כאומר "ניהול היחסים עם רוסיה יהיה משחק ארוך, המתנהל בתוך מגוון צר יחסית של אפשרויות ... ותוך חיפוש בסיס משותף היכן שניתן ומנגד הדיפה מתמדת ונחושה היכן שלא ניתן".

עם זאת, מלבד היות נאט"ו אמצעי לניהול פעולותיה התוקפניות של רוסיה, הברית עצמה עלולה להפוך לנקודת מחלוקת במערכת היחסים בין שתי המדינות. הרחבת הברית או חיזוקה יוכלו לשפר את ההרתעה מפני מתקפות פוטנציאליות של רוסיה על שכנותיה הקטנות והחלשות יותר שפונות למערב, ואשר היסטורית נמצאות במרחב ההשפעה של מוסקבה. עם זאת, התפתחויות כאלה עלולות להגביר את תחושת חוסר הביטחון של רוסיה ולעורר תגובה מסוכנת. "המפסיק לצמוח מתחיל להירקב" הייתה עצה ידועה של אחד משריה של יקטרינה הגדולה שמרבים לצטט, ומתמצתת את האסטרטגיה של רוסיה להקרין כוח מעבר לגבולותיה כדי לפצות על חולשה מול האויבים הפנימיים והחיצוניים.

כללית, יחסי ארצות הברית-רוסיה צפויים להמשיך להתנהל במסלול שלילי במהלך כהונתו של ממשל ביידן. הגישה האמריקאית המאוחדת והקוהרנטית יותר לקרמלין בהנהגת ביידן לא תחפש קירבה חמקמקה עם פוטין ומשטרו. היחסים הבילטרליים, שכבר היו רצופים במהמורות, עשויים לחוות התעצמות של התחרות האידיאולוגית עקב התפתחויות כמו [מאסרו של מתנגד המשטר אלכסיי נבאלני](#) ותגובת ארצות הברית, שעלולה להעצים את ממד האיום הקיומי ביריבות. ובנוסף, לחיזוק או הרחבה של נאט"ו על ידי ארצות הברית יש אמנם סיכוי להרתיע טוב יותר את ההרפתקנות הרוסית, אך [הליכה רחוק מדי או העברה לא נכונה של מסרים](#) עלולות להחמיר את "הדילמה הביטחונית" ולעורר את מוסקבה להגיב.

במקביל לפעולות לריסון רוסיה, ממשל ביידן צפוי להמשיך בשיתוף פעולה עם מוסקבה במספר מצומצם מאוד של נושאים גלובליים. הזירות הסבירות ביותר לכך כוללות בקרת נשק ומניעת תפוצה גרעינית, שינויי אקלים ובריאות גלובלית - אך רשימה זו עשויה להתרחב או להתכווץ בהתאם לדינמיקה בין שתי המדינות ולסביבה הגלובלית המתפתחת. כך או כך, מה שצפוי להיות מערכת יחסים חריפה בין ביידן לפוטין דווקא החל בנימה של שיתוף פעולה סביר, כאשר ימים ספורים בלבד לאחר השבעת ביידן, ארצות הברית ורוסיה הסכימו להאריך את הסכם סטאר"ט החדש, שבועות ספורים לפני פקיעת ההסכם, בחמש שנים נוספות.

ראוי לציין ששינוי הממשל בארצות הברית עשוי ליצור הקשר חדש שירסן את דעיכת היחסים. במהלך כהונתו של טראמפ, ערוצי התקשורת הפורמליים והקבועים בין שתי המדינות התערערו וייתכן שאופן הפעולה המאורגן והמוכר יותר של ממשל ביידן יאפשר להחיותם. לכך יש חשיבות מכרעת במניעת משברים פוטנציאליים שמקורם בטעויות, חישובים מוטעים או אי-הבנות. בנוסף, מכיוון שהממשל האמריקני החדש אינו נושא את המטען הפוליטי של "רוסיה-גייט" כקודמו, ובזכות השליטה שלו בבית הנבחרים ובסנאט, הוא עשוי לנצל טוב יותר כל הזדמנות כדי לקדם את האינטרסים הלאומיים שלו באמצעות שיתוף פעולה דו-צדדי.

מנקודת מבטה של ישראל, להמשך ההתדרדרות ביחסי ארצות הברית ורוסיה עלולות להיות השלכות משמעותיות על ביטחונה הלאומי. לאורך גבולה הצפוני, ישראל מנהלת "מערכה בין מלחמות" נגד מאמצי איראן להתבסס בסוריה ולצבור שם אמצעי לחימה מדויקים. כוחות רוסיים, כולל מערכות הגנה אווירית, נוכחים גם הם בסוריה כחלק ממאמצי מוסקבה להציל את משטר אסד מקריסה. הכוחות הישראליים והרוסים הקימו מנגנון למניעת עימותים ואף לתיאום כדי למנוע תאונות טרגיות בין שתי שחקניות שאינן מעוניינות בלחימה ישירה ביניהן. בעידן של עוינות מוגברת בין ארצות הברית לרוסיה, מוסקבה תוכל לנצל זאת ולכיל את מידת החיכוך מול

ישראל בסוריה כמנוף נגד וושינגטון. לחלופין, ארצות הברית עשויה להתגלות כפחות סובלנית כלפי התיאומים של ישראל עם רוסיה בסוריה.

אשר להתחזקות היריבות האידאולוגית בין רוסיה לארצות הברית – אפשרות זו עלולה להעצים את הדגש על זכויות אדם במדיניות החוץ האמריקאית. אם כך גם יגבר הלחץ על המשטרים הערביים בעלי הברית לבצע רפורמות דמוקרטיות או להגביל מכירת נשק, ייתכן שמדינות במזרח התיכון יחפשו ערבויות ביטחוניות חלופיות כגיבוי. האינטרס של ישראל הוא להבטיח שאמריקה תשמור על השפעתה בקרב בעלות הברית המסורתיות באזור, מכיוון שהחלופות נוטות פחות להתחשב בביטחון הלאומי של ישראל. במקרה זה, ירושלים תפיק תועלת מרובה מתיווך הבנות בנושאים הקשורים לזכויות אדם ודמוקרטיה בין ארצות הברית לשותפיה באזור.