

מבט על, גיליון 740, 27 באוגוסט 2015

הגיעה העת לגיבוש "הסכם מקביל" בין ישראל לארצות הברית

עמוס ידלין

עוד לפני חתימת "הסכם וינה" בין איראן למעצמות קרא כותב שורות אלה למנהיגי ישראל וארצות הברית לנהל דיאלוג קונסטרוקטיבי לגבי הסיכונים הפוטנציאליים הגלומים בו ולהיערך יחד למזעורם. מדובר בהסכם בעייתי לישראל ומרבית העם האמריקאי ונציגיו בקונגרס מתנגדים לו, אם כי בעת הזו נכון להעריך כי לא יהיה בקונגרס הרוב הדרוש כדי להתגבר על וטו נשיאותי, הצפוי להיות מופעל אם אכן לא יאושר. כמי שהמליץ לממשלת ישראל להימנע מהתערבות בדיון הפנימי המתנהל בארצות הברית על אודות נושא כבד משקל זה, אך כמי שמשוכנע שיש בהסכם סיכונים פוטנציאליים רבים למדינת ישראל, אני פונה בקריאה מחודשת לראש הממשלה לקדם, ובהקדם, את המהלך לקראת גיבושו של "ההסכם המקביל" בין ישראל לארצות הברית.

אף כי הסכם המעצמות עם איראן בעייתי מאוד לישראל, מדינת ישראל היא מדינה חזקה ומסוגלת להתמודד עם הסיכונים הצפויים כתוצאה מיישומו. עם זאת, הדרך הטובה יותר להיערך מול הסכנות עוברת בווינינגטון, וזאת באמצעות שיתוף פעולה ישראלי-אמריקאי לניהול הסיכונים וכן למיצוי ההזדמנויות האסטרטגיות, שיתפתחו בתקופה שלאחר כניסת ההסכם לתוקף. את שיתוף הפעולה הזה נכון לענן בהסכם פורמאלי ולא בחלופת מכתבים או "הבנות" בדרגי העבודה. ההיסטוריה של העשור האחרון מלמדת שמכתבים והבנות, דוגמת המכתב שהעביר הנשיא ג'ורג' וו. בוש לראש הממשלה אריאל שרון ב-2004 (שלפיו בהסדר ישראל-פלסטיני ייקבע הגבול על פי המציאות שנוצרה בשטח במהלך השנים) לא הוכרו בפועל על-ידי ממשלים עוקבים. לכן, קיים צורך בחתימה על הסכם פורמלי בין המדינות. דווקא משום שהסכם המעצמות עם איראן כה בעייתי, הצורך בחתימה על "הסכם מקביל" בין ארצות הברית לבין ישראל, שאינה חתומה על ההסכם עם איראן, דחוף וחשוב.

בתחום הגרעיני, הסיכון המרכזי, הטמון בהסכם, הוא שעם תום פקיעתו (בחלוף 10-15 השנים הבאות), איראן תבסס תשתית סף-גרעין רחבה, לגיטימית ובלתי-מוגבלת. תשתית זו תתבטא בצבירת יכולת תעשייתית רחבה, שתכלול מספר רב של צנטריפוגות מתקדמות וחומר מועשר ל-20 אחוזים ללא הגבלה, ואשר תציב את איראן במרחק אפסי מפצצה. במקביל, יתכן שאיראן תפר את ההסכם עוד לפני הגעתה באופן לגיטימי לסף הגרעין ותתקדם לעבר יכולת צבאית גרעינית בנתיבים חלופיים לערוצים המפוקחים. חולשת הפיקוח באתרים הלא-מוכרזים מחייבת את השלמת התמונה באמצעים מודיעיניים. יש להיות ערניים גם לאפשרות, שאיראן תקדם מאמץ גרעיני-צבאי באמצעות רכש או פיתוח מחוץ לשטחה, במדינה שלישית. בנוסף, יש להתמודד עם האפשרות כי מדינות אחרות במזרח התיכון יחתרו לפיתוח תשתית גרעינית – כמו זו של איראן. לכן, יש להיערך גם להתמודדות עם הסיכונים הנובעים מפוטנציאל התפוצה הגרעינית האזורית המתרחבת.

בתחום הקונבנציונלי, זריקת העידוד הפיננסית הצפויה לאיראן בעקבות ההבטחה להסרת הסנקציות, הכלולה בהסכם, תייצר איומים חדשים ותגביר איומים קיימים. מרוץ חימוש קונוונציונלי צפוי בשנים הקרובות, הן באיראן עצמה והן במדינות המפרץ העשירות, הניצבות מולה וחשות מאוימות על ידי התעצמותה. סימנים ראשוניים להתעצמות האיראנית כבר מתרחשים בעצם הימים האלה, עם חתימתו של הסכם רכש איראני-רוסי לאספקת מערכות הגנה אווירית, וכן מגעים לרכש איראני של מטוסי קרב מסין. התעשייה הצבאית האיראנית תקבל גם היא חיזוק ניכר, שיאפשר להאיץ את בניין הכוח הצבאי האיראני ההופך מתקדם יותר בשנים האחרונות. התחמשות זו תשחק את יתרונה האיכותי והכמותי של ישראל במאזן הכוחות האזורי ותגביל את יכולת הפעולה שלה במרחב. במקביל, ובחומרה לא פחותה, יש לצפות כי איראן תרחיב את מאמציה לפגוע בישראל באמצעות שליחים, כדוגמת ירי הרקטות משטח סוריה לרמת הגולן (21 באוגוסט), וכן תגביר את פעילותה החתרנית במרחב על ידי תמיכה בארגוני טרור הפעילים בסמוך לגבול ישראל וחימושם – בראשם חזבאללה, הג'יהאד האסלאמי וחמאס, ובאמצעות ערעור משטרים פרו-מערביים באזור.

אל מול איומים אלה, הגרעיניים והקונבנציונאליים כאחד, על ישראל וארצות הברית להיערך במסגרת בילטרלית של "הסכם המקביל". ב-21 באוגוסט חשף ה'ניו יורק טיימס', כי נשיא ארצות הברית שיגר מכתב לחבר הקונגרס הדמוקרטי ג'ורג' נדלר, ובו פרט את רשימת הדרכים שבהן מתכוון הממשל לחזק את ישראל ולשתף עמה פעולה. מכתב הנשיא מהווה בסיס טוב לדיון, אולם תכנון מחייב הרחבה והעמקה. הנשיא דיבר במכתבו על חיזוקה של ישראל בהקשרי ההגנה מטילים והמאמץ לגילוי המנהרות, הנחפרות על ידי חמאס בגבול בין ישראל לרצועת עזה.

אולם, חשוב להבין, כי ביחס לאיום האסטרטגי-גרעיני הנובע מאיראן, נושא המנהרות הינו משני. הרי הסיכון הפוטנציאלי הטמון במנהרות למדינת ישראל קטן עשרות מונים מזה שמהווים איראן ושליחיה. כעת, חובה על ממשלת ישראל להרים את הכפפה ולעגן בהסכם פורמאלי רשימה ברורה של הבנות אסטרטגיות, הסכמות ודרכי פעולה, שימזערו את סיכוני ההסכם.

להסכם המקביל נכון שיהיו **שלוש רגליים**, **שיהיו יחדיו** מענה הולם לסיכונים הנובעים ממנו ויקדמו את האינטרסים החיוניים של ישראל ושל ארצות הברית במזרח התיכון.

במישור הגרעיני – בראש ובראשונה, על ה"הסכם המקביל" לחדד את המענה לתרחישי פריצה איראנית לפצצה לפני תום תקופת ההסכם בינה לבין המעצמות. שנית, יהיה עליו לפרט מענה להתייצבותה הצפויה של איראן כמדינת סף גרעינית, בוודאי במקרה שהמשטר האיראני יישאר קיצוני וימשיך לקרוא להשמדת ישראל. שלישית, יוגדר ויפורט בהסכם המקביל מה יהווה הפרה משמעותית של הסכם הגרעין, שתחייב תגובה, ויגובשו הסכמות על אודות אופי התגובה והיקפה. רביעית, יתואם מאמץ מודיעיני, אשר יספק מענה לפערים הצפויים במשטר הפיקוח שיוחל על ידי סבא"א באתרים בלתי-מוצהרים באיראן. חמישית, יתואם מאמץ מודיעיני שיוודא את מניעתם של נתיבי הפיתוח של פצצה גרעינית מחוץ לשטחה של איראן ואת מניעתו של מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון כולו.

במישור הקונבנציונאלי המבצעי – על ישראל וארצות הברית לגבש תכנית מערכה מתואמת נגד השפעתה השלילית של איראן במרחב, בדגש על כוח קודס האיראני ופעילותו החתרנית נגד ישראל ומדינות נוספות. בראש מאמץ זה אמורים להיות מאבק נגד משטרו הרצחני של אסד בסוריה, המהווה נכס אסטרטגי בעל ערך עליון לאיראן, ומאמץ להחליש את חזבאללה באמצעות שיבושם של נתיבי האספקה של הארגון ושל פעילותו במרחב הלבנוני והסורי. האתגר העומד בפני ארצות הברית, הוא לגבש מדיניות דואלית, אשר מחד גיסא תשתף פעולה עם איראן ליישום הסכם הגרעין, ומאידך גיסא תקבע עקרונות להתנהלות תקיפה מול התנהגותה החתרנית של איראן במרחב.

במישור הביטחוני הביטורלי יש לגבש יחדיו מסגרת מעודכנת לאסטרטגית שימור והגדלת יתרונה האיכותי והכמותי של ישראל במאזן הצבאי האזורי. את העקרונות שיפותחו בדאילוג יש לפרוט לתכנית בניין כוח מפורטת ולקבע במוזכר הבנות (MoU) עשר-שנתי חדש. יש לחזק שיתוף הפעולה בהיבטי בניין כוח בדגש על מערך ההגנה מטילים, יכולות סייבר ומודיעין, וחיזוק יכולות תקיפה אשר ייצרו הרתעה באיראן. בנוסף, יש להדגיש במסגרת שיתוף הפעולה הישראלי-אמריקאי את חיזוקם של שותפים מתונים במרחב, דוגמת המשטר ההאשמי בירדן, משטרו של א-סיסי במצרים, וגורמים מתונים בסוריה ובלבנון.

במישור המדיני – על ההנהגה הישראלית וההנהגה האמריקאית לשדר לעולם את חזקת הברית בין המדינות ואת עצמת התמיכה הרחבה מאוד, שלה זוכה ישראל בקרב העם האמריקאי ונציגיו בקונגרס. זאת ניתן לבצע על ידי מהלכים מדיניים מהותיים, כגון הכרה אמריקאית רשמית בירושלים כבירת ישראל והעברת השגרירות האמריקאית למערב העיר – מבלי להמתין לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. כן ניתן למסד הכרה אמריקאית במציאות העדכנית ביהודה ושומרון ובירושלים, אשר מייצרת אבחנה ברורה בין ירושלים וגושי ההתיישבות לבין ההתנחלויות המבודדות. מהלכים נוספים יכולים לכלול את קידום ההכרה בריבונות הישראלית ברמת הגולן לאור התפוררותה של סוריה ו/או צירופה של ישראל באופן רשמי לקבוצת "חמש העיניים", הנהנות מגישה מודיעינית הדדית מלאה.

כן יש למסד במסגרת ההסכם המקביל **פורום הערכה שנתי משותף**, שבו ייבחן סטאטוס האיום הנובע מאיראן. תוערך הסבירות לתרחיש פריצה איראנית לגרעין ולאפשרות ה"התגנבות" האיראנית לעברו, שינוי אופיו של המשטר בטווחן והיקפה של פעילות החתרנות והטרור האיראנית במזרח התיכון ומעבר לו. הפורום יתאם דרכי תגובה לתרחישים אלה, ובכלל זאת אסטרטגיה לבלימת התפוצה הגרעינית בשאר המדינות במזרח התיכון ו/או פעילות גרעינית איראנית מחוץ לשטחה.

מדיניות מוצעת זו לגיבוש הסכם מקביל בין ישראל לארצות הברית עונה על דרישותיהם של תומכי ההסכם, כמו גם של מתנגדיו. גם רבים מאלה הסוברים שההסכם שנחתם בין איראן למעצמות הוא טוב מודים שכלולות בו פשרות, שטומנות בחובן סיכונים; ההסכם המקביל יספק לסיכונים אלה מענה סביר. יתר על כן, המתנגדים להסכם – מתוך הערכה שהוא משית סיכונים כבדים על ישראל, ארצות הברית ובעלות בריתה – ימצאו בהסכם המקביל מענה מעשי וקונקרטי לדאגותיהם. אמנם, מנהיגות אחראית בישראל יכולה להמשיך ולראות ב"הסכם וינה" הסכם רע, אך בה בעת עליה לעדכן את האסטרטגיה הלאומית הישראלית ולהיערך באופן מיטבי, יד ביד עם ארצות הברית, בעלת בריתה הגדולה והחשובה של ישראל, לצמצום מרבי, מתואם ומושכל, של הסיכונים הגלומים בו.