

מבט על, גיליון 895, 12 בפברואר 2017

מבחן לממשל טראמפ בשלוש חזיתות מול איראן

עמוס ידלין ואבנר גולוב

ממשל הנשיא דונלד טראמפ פתח בסערה את יישום מדיניותו, על פי הבטחות שהוצהרו בזמן מסע הבחירות לנשיאות, בתחומי מדיניות ההגירה, הסחר, הבריאות, איוש בית המשפט העליון, ונושאים נוספים הקשורים בעיקר למדיניות פנים ולכלכלה האמריקאית. אשר למזרח התיכון, הממשל נוקט רטוריקה שונה מזו של הממשל הקודם, הגם שטרם עיצב מדיניות ברורה חדשה כלפי האזור, ובמסגרת זו ביחס לאיראן – בדגש על הסכם הגרעין, לגבי סוריה – בדגש על האסון ההומניטרי המתרחש בה, או מול הכוונה לתגבר את המערכה נגד דאע"ש והאסלאם הרדיקלי על כל גווניו. בבואו לעצב מדיניות מול המזרח התיכון בכלל ומול איראן בפרט, נדרש הממשל החדש ליישב מתחים מרכזיים ביעדי המדיניות שלו – המוצהרים והלא-מוצהרים – מול איראן (בנושאי הגרעין, השפעה אזורית, טרור וחתרנות, פיתוח טילים ארוכי טווח, לוחמת סייבר וכוח רך) ומול יריבים אחרים (דאע"ש, רוסיה, סין, צפון קוריה). כל אלה, ביחס לרעיון המנחה: "אמריקה תחילה".

מאמר זה יתמקד במדיניות האמריקאית העדכנית שיש לגבש מול איראן, ובתשומות שיכולה ישראל לתרום לעיצובה.

היכן מאתגרת איראן את ארצות הברית?

החזית הראשונה שבה איראן מאתגרת את הממשל האמריקאי החדש היא הסכם הגרעין. בתגובה לקריאתו של הנשיא טראמפ לפני הבחירות לפתוח את ההסכם, שנחתם ביולי 2015 בין איראן למעצמות, איראן הכריזה שהיא לא מוכנה לכך. באחרונה, הוועדה לאנרגיה אטומית באיראן אף הצהירה כי בכוונתה להכניס חומר מועשר לצנטריפוגות מתקדמות (IR-8), לקדם את תכנית המחקר והפיתוח של צנטריפוגות יעילות יותר מאלו הנמצאות בשימוש איראני כיום. המטרה האיראנית היא לפתח את היכולת הטכנולוגית להעשרת אורניום, לצבור חומר בקיע במהירות, לצמצם את גודל המתקנים שידרשו בעתיד כדי להעשיר חרושתית, ולהקל את הסתרת מתקני ההעשרה, אם תבחר לעשות כן. חשוב לציין, כי אין מדובר בהפרה בוטה של הסכם הגרעין, אלא בפעולה השייכת ל"תחום האפור", התלוי בפרשנות של ההסכם. איראן מנסה לכפות את הפרשנות שלה, שבאופן טבעי היא מתירנית יותר מזו האמריקנית, ובוחנת את הנחישות האמריקנית לאכוף את ההסכם על פי פרשנותה היא.

החזית השנייה בין ממשל טראמפ לטהראן עלתה לכותרות החודש בעקבות הניסוי האיראני הכושל של שילוח טיל בליסטי מדגם צפון קוריאני, המסוגל לשאת ראש קרב גרעיני למרחק של כ-4000 ק"מ. למרות שארצות הברית וגרמניה הכריזו כי הניסוי נעשה בניגוד להחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2231, החלטה זו אינה אוסרת חד-משמעית על איראן לבצע את הניסוי, אלא "קוראת" לה לא לבצע ניסויים בטילים בליסטיים, היכולים לשאת נשק גרעיני. כמו בסוגיה הגרעינית, איראן איננה מפרה את ההחלטה, אך מאתגרת אותה בפועל ובוחנת את נכונות התגובה האמריקנית. בנוסף, נטען שאיראן ביצעה ניסוי בטיל שיוט, המסוגל לשאת ראש קרב גרעיני. גם פעולה זו איננה מפרה את החלטת מועצת הביטחון, שאינה כוללת התייחסות לטילי שיוט, אלא רק לניסויים בטילים בליסטיים.

החזית השלישית בין טהראן לווינגטון נוגעת למדיניות האיראנית הלא-גרעינית. איראן פועלת להעמקת עוצמתה האזורית מול אויביה המרכזיים, ישראל וערב הסעודית, באמצעות הקמת

מיליציות ושליחים צבאיים וכן הספקת נשק איראני לארגוני טרור ותמיכה בהם. מול ישראל, טהראן ממשיכה לתמוך בחזבאללה ולהעביר אליו נשק מתקדם, במטרה להגביר את יכולתו לאיים מצפון על ישראל. איראן גם פועלת לביסוס כוחה בסוריה ובלבנון, ובכלל זאת באמצעות טיהור אתני של ישובים סוניים ויישוב אוכלוסייה שיעית במקומם, כדי לייצר אזורי השפעה, וזאת תוך חיזוק הברית עם אסד וחזבאללה. בנוסף, איראן משקיעה משאבים במטרה לבסס אחיזה של בעלי-בריתה, ובראשם חזבאללה, ברמת הגולן, וכך לאיים על ישראל ממזרח בנוסף לאיום של חזבאללה מלבנון.

מול ערב הסעודית, איראן תומכת בארגוני המורדים החות'ים הנלחמים בבעלות-בריתה של ארצות הברית בתימן: ערב הסעודית ואיחוד האמירויות. איראן עוסקת בחתרנות, בהתססה ובטרור בקרב האוכלוסייה השיעית במדינות המפרץ, בדגש אזורי על צפון מזרח ערב הסעודית ובחריין. בחודשים האחרונים, העימות אף התפשט מהיבשה לים: השבוע פורסם כי כוחות חות'ים תקפו ספינה סעודית בים האדום והרגו שני אנשי צוות, וזאת לאחר שבאוקטובר 2016 כוחות חות'ים פגעו בספינה של האמירויות וניסו ללא הצלחה לפגוע במשחתת אמריקנית באמצעות טילי חוף-ים איראניים. ההתקפות מכוונות נגד בעלי בריתה של ארצות הברית – לא נגד הכוחות האמריקאים; גם בחזית זו איראן איננה קוראת תיגר באופן ישיר על וושינגטון, אלא מסייעת ללחימה נגד בעלות-בריתה וכך מנסה לערער את כוחה של הברית האמריקנית-סונית במזרח התיכון.

מבחינתה של איראן, מדובר בהמשך האסטרטגיה הזהירה של "בחינת הגבולות" שהופעלה מול הממשל האמריקאי הקודם. ממשל אובמה היה נחוש להגיע להסכם עם איראן על אודות תכניתה הגרעינית. לשם כך היה מוכן להתפשר על אינטרסים אמריקניים ואינטרסים של בעלי-בריתה של ארצות הברית ולהימנע מהסלמה משמעותית מול איראן, שהייתה עלולה לסכן את ההישג הדיפלומטי בסוגיה הגרעינית. ההנחה של הממשל הקודם הייתה, שהחלופה להסכם היא מלחמה אזורית, ועל כן יש להגיע להסכם, גם אם אינו מיטבי, ולוודא את שימורו.

בנוסף, נראה שביטחונה העצמי של איראן התחזק עקב התמיכה שהוא זוכה לה מצד רוסיה והידוק שיתוף הפעולה בין טהראן למוסקבה, מאז החתימה על הסכם הגרעין. רוסיה ניצלה את הפסיביות האמריקאית בעירק ובסוריה כדי לחדש את אחיזתה במזרח התיכון ומצאה באיראן שותפה למטרה זו. למרות שלא מדובר בברית אסטרטגית וקיימת בין איראן לרוסיה חשדנות הדדית, שתיהן השכילו עד היום לתאם את פעולותיהן בהצלחה בסוריה ולקדם אינטרסים משותפים בשמירה על שלטון אסד, בהרחבתה של אספקת נשק רוסי מתקדם לאיראן, ובשיתוף פעולה בתחום הגרעין האזרחי.

הפגנת הנחישות האמריקאית הנדרשת

בתגובה לניסוי הטיל הבליסטי שערכה איראן, ממשל טראמפ הודיע על אודות הפעלת סנקציות נגד אישים וארגונים איראנים, הקשורים לפעילות טרור ולתכנית הטילים האיראנית. בנוסף, משחתת אמריקאית נשלחה לאזור באב אל-מנדב, כדי להגן על נתיבי הסחר מפני המורדים החות'ים בתימן, הנתמכים על ידי טהראן. מטרת התגובה האמריקנית היא, כפי שהצהיר הנשיא טראמפ, להפגין אי-נכונות להבליג על ההתנהגות האיראנית הבעייתית ולפעול להרתעת המשטר האיראני מלהמשיך במדיניותו האזורית הסוררת. עם זאת, הצהרת מזכיר ההגנה ג'יימס מאטיס כי אינו שוקל לתגבר את הכוחות האמריקנים באזור ממחישה כי הממשל החדש טרם גיבש אסטרטגיה שתשנה משמעותית את המציאות האסטרטגית שעיצב ממשל אובמה מול טהראן. לכן, האתגר שבפני הממשל האמריקאי החדש הוא מחד גיסא לבלום את איראן בכל החזיתות שבהן היא מאתגרת את ארצות הברית, ומאידך גיסא להימנע מהסלמה בעיתוי שאיננו נכון.

שינוי הרטוריקה האמריקנית, כפי שהתבטא בהצהרת גנרל מייקל פלין, שלפיה איראן נמצאת "תחת אזהרה", ואשר חוזקה באמירתו של הנשיא טראמפ כי איראן "משחקת באש" – היה נחוץ

כדי להבהיר לאיראן שחל שינוי ב"חוקי המשחק". אך מילים חייבות להיות מגובות במעשים שקולים, שיפגינו את אותה מידת תקיפות. המבחן של ממשל טראמפ מול איראן הוא לכן מבחן האמינות – השבת האמינות למדיניות ולהצהרות האמריקניות, וזאת כדי להרתיע את טהראן מנקיטת מדיניות שלילית, ולצד זאת חיזוק היציבות במזרח התיכון תוך שמירה על האינטרסים של ארצות הברית ובעלות בריתה באזור.

כדי לגבש מדיניות שונה מול איראן על ממשל טראמפ לברר לעצמו את הנחות היסוד הבאות: א. דחיית ההנחה של ממשל אובמה כי אין חלופה להסכם – הנחה זאת שיתקה את הממשל הקודם. יש לצאת מנקודת הנחה כי החלופה להסכם איננה מלחמה. ב. החלופה להסכם, במקרה שאיראן תפרוש ממנו, היא החזרת סנקציות משמעותיות. אם איראן תפרוץ לפצצה גרעינית, התגובה תהיה תקיפה צבאית כירורגית על מתקני הגרעין בלבד והכלת האירוע. מול ממשל חזק ונחוש, אפשרות ההסלמה צריכה להפחיד את איראן, לא את ארצות הברית.

על בסיס קביעות אלו נכון לגבש אסטרטגיה לשני אופקי זמן מרכזיים: הטווח הקצר-בינוני, והטווח הארוך. בטווח הזמן הקצר והבינוני, על ממשל טראמפ לעבוד עם שאר המעצמות ולגבש הסכמה בדבר פעולות שתחשבנה כהפרה איראנית של הסכם הגרעין. גם בהיעדר הסכמה רוסית או סינית, יש לגבש הגדרות אחידות, שתהיינה מקובלות על ארצות הברית ובעלות-בריתה האירופאיות, ולתאם עמן מענה גם להפרות קלות בתחומים "האפורים". המסר האמריקאי-אירופאי צריך להתמקד במחויבות להסכם רק על-פי הפרשנות המערבית המחמירה. במקביל, על וושינגטון לדחוף להחלטת מועצת ביטחון חדשה, במקום החלטה 2231, אשר תאסור בבירור פיתוח טילים בליסטים וטילי שיוט איראנים, שיוכלו בעתיד לשאת ראש קרב גרעיני. עד לגיבוש הסכמה כזו, על ארצות הברית לשקול ליירט אקטיבית כל ניסיון שיגור איראני. פעולה זו תמחיש את הנכונות האמריקנית ליצור כללי משחק חדשים, לאיראן ולשאר המעצמות.

רוסיה היא מדינת מפתח ליישום אסטרטגיה זו. הנשיא טראמפ הצהיר כי בכוונתו לפעול בתיאום עם הנשיא ולדימיר פוטין. בעסקה עתידית בין המנהיגים חשוב לשלב, לצד הסכמות בסוגיות הגרעין והטילים, דרישה להחלשת האחיזה של איראן בסוריה, בדגש על ההיערכות האיראנית בדרום סוריה וברמת הגולן. סוגיה נוספת היא הפסקתה של העברת נשק מתקדם רוסי לידי אסד וממנו לחזבאללה, כאיום ישיר על ישראל.

בנוסף, על הממשל האמריקאי להגביר את הלחץ על הבריתות האזוריות של איראן וקשריה עם ארגוני הטרור באזור, באמצעות פעילות מסכלת והרתעתה מתמיכה בהם. על מדיניות זו לכלול מאמץ מודיעיני משותף של ארצות הברית עם בנות בריתה באזור, לרבות ישראל, לצד הפעלת כוח ממוקדת, שתכליתה עצירתם של משלוחי נשק איראנים בים ובאוויר. גם בזירה זו, מדיניות תקיפה נגד מערכת הבריתות של איראן ופגיעה בפעילות כוח קודס היא הכרחית לביסוס ההבנה בטהראן, כי ממשל טראמפ מוכן להתמודד מול איראן ולקחת סיכונים שלא נלקחו בעבר על ידי ארצות הברית.

ממשל טראמפ מבקש להבהיר כי איננו מוכן להבליג על הפעילות האיראנית המתגרה והבעייתית, אך חשוב שיימנע מהסלמה לא מבוקרת במהלך שנים שבהן איראן רחוקה מהסף הגרעיני. כך ימחיש כי קיימת אלטרנטיבה להסכם, שתקדם את היציבות האזורית ולא תוביל למלחמה. לשם כך חשוב להימנע מתגובות נקודתיות ולגבש, בכל החזיתות, אסטרטגיה כוללת שמטרתה החלשת איראן – בלי להוביל לעימות צבאי ישיר.

אשר לטווח הזמן הארוך, על האסטרטגיה האמריקאית לכלול תכנית היערכות שתכליתה תהיה לשמור על אמינות האיום האמריקני, גם לאחר שחלק מהמגבלות המרכזיות על תכנית הגרעין האיראנית יוסרו – מסוף השנה השביעית להסכם. תיקון ההסכם, המאפשר לאיראן בטווח הארוך להיות בעלת תשתית גרעינית לגיטימית ובלתי מוגבלת, חייב להיות רכיב מרכזי באסטרטגיה. לכן,

על ארצות הברית לגבש עם בעלות-בריתה מנגנוני הרתעה וענישה, שיוכלו להרתיע את איראן מלפתח אז את תכניתה הגרעינית ולהתבסס בסף הגרעיני במרחק של מספר חודשים בודדים, או אף מספר שבועות מפצצה. על מנגנוני האכיפה לכלול אף אפשרות, מתואמת עם במעצמות העולמיות החתומות על ההסכם, להחזרת מערך הסנקציות המשמעותיות, שהוביל בעבר את איראן לשולחן הדיונים, ולפשרה.

על ארצות הברית להיות מוכנה להחלטה איראנית לפרוש מההסכם, או לניצול איראני עתידי את הסרת המגבלות שהוטלו עליה במסגרת ההסכם ולהתקדם לנשק גרעיני. יכולת לפגוע במגזר הפיננסי ובמגזר האנרגיה של הכלכלה האיראנית, וכן איום אמין בשימוש בכוח צבאי ממוקד כמוצא אחרון למנוע מאיראן נשק גרעיני, הם מפתח לשינוי ההתנהלות האיראנית בעתיד. מנגנוני אכיפה והרתעה אלו יהיו הכלים היחידים, שבאפשרותם יהיה למנוע מאיראן נשק גרעיני ובה בעת למנוע עימות צבאי כולל באזור.

התשומה הישראלית

גם בישראל, מילים צריכות להוביל למעשים. ראש הממשלה בנימין נתניהו הצהיר שבכוונתו להעלות את הנושא האיראני לראש סדר העדיפויות בשיחתו הקרובה עם הנשיא טראמפ. איראן וגורותיה, בייחוד חזבאללה, הם האיום האסטרטגי הגדול ביותר על ישראל כיום. מעבר ל"הסכם המקביל" אמריקאי-ישראלי להתמודדות עם משמעותיותו של הסכם הגרעין ופעילותה השלילית של איראן, שעל גיבושו אנו ממליצים מאז קיץ 2015, קיים אינטרס ישראלי נוסף להקים חזית אזורית חזקה בהובלה אמריקאית נגד הפעילות האיראנית הנרחבת באזור: גיבוש חזית כזו יהיה בגדר הישג חשוב ומשמעותי ליציבות המזרח התיכון ולהכלת איראן.

כינונה של חזית אזורית כזו יחייב את ישראל להתאמות משמעותיות בנושא הפלסטיני. אם הנשיא טראמפ יהיה נכון להוביל הסכמות בילטרליות עם בעלי-בריתו, ואולי אף לפעול לכינוס ועידה אזורית בהשתתפות ארצות הברית, מדינות המפרץ הסוניות וישראל, שתהיה לה מטרה כפולה – כינון חזית אזורית מול האיומים האיראניים וקידום תהליך השלום – על ממשלת ישראל יהיה ליזום מהלכים אשר יקלו על השתתפות של מדינות ערב בה. כך יקודמו באופן מיטבי האינטרסים הישראליים החשובים ביותר לטווח ארוך. זאת יכולה להיות הזדמנות היסטורית לקדם מענה אסטרטגי לשתי הסוגיות החשובות ביותר בביטחון הלאומי הישראלי: מענה לאיום האיראני וקידום ההסדר עם הפלסטינים.