

מבט על, גיליון 923, 3 במאי 2017

ממשל טראמפ מקיים בחינה מחדש של המדיניות מול איראן

אלדד שביט וסימה שיין

הממשל האמריקאי, בהנחיית הנשיא טראמפ, מקיים בימים אלה בחינה מחדש של מדיניותו מול איראן. במקביל, הממשל אפשר את המשכה של השעיית הסנקציות לאחר שהודיע לקונגרס, כנדרש על פי החוק, כי איראן מצייתת להסכם. בד בבד חרף הממשל את הביקורת הפומבית נגד פעילותה של איראן במזרח התיכון, במטרה לחדד את הזיקה בין ההתנהלות בהקשר להסכם הגרעין לבין צעדים שינקוט בסוגיית התנהלותה באזור. אולם, בעוד שלממשל יכולת לבחור מגוון דרכים להצרת צעדיה של איראן במזרח התיכון, ביחס לסוגיית הסכם הגרעין הוא מודע לכך כי הוא כבול. בהקשר זה עליו יהיה לקחת בחשבון התנגדות צפויה של שאר המדינות השותפות להסכם, כמו גם את יכולת ההיזק של איראן ואת המוטיבציה האיראנית להוכיח כי אין בכוונתה לוותר. מבחינת ישראל, בחינה מחדש של המדיניות מול איראן תהווה הזדמנות נוחה לשיח משפיע עם מקבלי ההחלטות בארצות הברית. חשוב להבטיח כי המדיניות שתגבש ארצות הברית תכוון גם מול סוריה, ובכלל זה בהקשר לחיזבאללה, לא רק לגבי המפרץ. בהתייחס להסכם הגרעין עצמו, חשוב למקד את השיח בכלים הנדרשים לפיקוח הדוק על תכנית הגרעין האיראנית ומניעת הפרות של ההסכם, כמו גם בהיערכות ליום שאחרי ההסכם.

הממשל האמריקאי הודיע לאחרונה, כי בהנחייתו של הנשיא טראמפ מרכזת המועצה לביטחון לאומי הערכה כוללת של המדיניות האמריקאית מול איראן, ובמסגרת זו יוערך מחדש האם הסרת הסנקציות כתוצאה מהסכם הגרעין אכן משרתת את האינטרס הלאומי האמריקאי. בינתיים, משרד החוץ האמריקאי אישר לקונגרס (18 באפריל), כנדרש על פי החקיקה האמריקאית, כי איראן מצייתת להסכם הגרעין. ההודעה הנה תנאי להארכת תוקפה של ההחלטה על השעיית הסנקציות שהוטלו על איראן, אשר התקבלה לאחר החתימה על הסכם הגרעין.

במקביל חרף הממשל האמריקאי את ביקורתו הפומבית נגד איראן. הנשיא טראמפ קבע (בלי לפרט) כי איראן אינה "מצייתת לרוח ההסכם" וב-19 באפריל הקדיש שר החוץ האמריקאי, רקס טילרסון, תדרוך עיתונאים מיוחד ומקיף לפרוט התנהלותה האזורית "הפרובוקטיבית" של איראן. זאת, על ידי תיאור רחב של מהלכיה בשנים האחרונות ותרומתה ליצוא טרור ואליםות ולערעור היציבות במספר מדינות במזרח התיכון

בהקשר להסכם הגרעין הדגיש טילרסון כי היעד של איראן לא גרעינית לא הושג. לדבריו, ההסכם רק דוחה את המועד שבו תשיג איראן את מטרתה להפוך למדינה גרעינית, וכי הוא משקף את אותה מדיניות כושלת, שהיתה נהוגה בעבר ואשר הביאה לכך שבעת הנוכחית הקהילה הבינלאומית עומדת בפני איום מידי מצד צפון קוריאה. בהקשר זה קבע טילרסון כי לממשל טראמפ אין כוונה להמשיך לדבוק במדיניות של "סובלנות אסטרטגית" (מונח שהממשל משתמש בו גם בהתייחסו למדיניות קודמו מול צפון קוריאה) וכי אין לו כוונה "להעביר הבעיה" לממשל הבא. עם זאת, טילרסון נמנע (בדומה לדוברים אמריקאים

אחרים, ובראשם טראמפ) להתחייב לבטל את ההסכם או לפגוע בו, והמשיך לדבוק בהודעה כי הממשל בוחן את מדיניותו הכוללת מול איראן.

בפועל וכדי לשמר לחץ על איראן, הממשל ממשיך מעת לעת להשתמש בכלי ה"דזיגנציות" – סימון גורמים, שאין להתקשר עסקית עמם - הגם שבמשורה. בחודש שעבר הטיל משרד החוץ האמריקאי סנקציות על 30 אישים וחברות מסין, מצפון קוריאה וממדינת האמירויות הערביות המאוחדות (מאע"מ), שהעבירו טכנולוגיה רגישה לאיראן עבור תכנית הטילים שלה והפרו בכך את איסורי היצוא, ובימים האחרונים משרד האוצר האמריקאי הטיל סנקציות על אחיו של מפקד כוח קדס, קאסם סלימאני, בשל אחריותו להתעללות בעצירים בבתי סוהר באיראן. זאת, במסגרת החקיקה המאפשרת דזיגנציה של אישים באיראן המעורבים בהפרת זכויות אדם. מנגד, טרם נרשמה התקדמות בקונגרס לגבי גיבושה של חבילת סנקציות נוספות, בהמשך להצעה משותפת לסנטורים רפובליקנים ודמוקרטיים שהוצגה במחצית השנייה של מארס.

ארצות הברית ממקדת את השיח השוטף שהיא מנהלת עם שותפותיה במזרח התיכון, בדגש על מדינות המפרץ, באיומים האיראניים ובצעדים הנדרשים להתמודדות עמם. בהקשר זה, נראה כי הממשל מייחס חשיבות רבה לתפקידה של ערב הסעודית. יתר על כן, הרושם הוא כי הממשל רואה במערכה המתנהלת בתימן זירה נוחה להרחבת מעורבותו בסיוע לסעודים בהתמודדותם מול החותיים, בעלי בריתה של איראן ואכן נמסר כי הממשל שוקל להגביר את תמיכתו הצבאית במאמץ הסעודי במלחמה בתימן. אין מדובר במעורבות פעילה של כוחות אמריקאים בלחימה, אולם בין השאר נשקלת הרחבה של העברת מודיעין למטרות ואף יתכן, כפי שהוזכר בעבר, העברת טילי אוויר-קרקע מדויקים.

איראן מצידה ממשיכה לבחון את מדיניותו המתהווה של הממשל האמריקאי ועד כה לא נדרשה לנקיטת צעדים חריגים, שיהיה בהם כדי להחריף את היחסים בין שתי המדינות. לפי שעה היא מסתפקת בתגובה, מתונה יחסית, להצהרות האמריקאיות, תוך הבלטת דבקותה בהסכם הגרעין. יתר על כן, מאמרי מערכת בכלי תקשורת מובילים באיראן פרשו את הודעת משרד החוץ האמריקאי לקונגרס ואת דברי טילרסון כנסיגה של הנשיא טראמפ מגישתו הנוקשה ביחס להסכם הגרעין וכעדות להבנה שההסכם הנו עובדה קיימת וכי ארצות הברית תתקשה לפגוע בו. גישה איראנית זו משקפת רצון להימנע מלשחק לידי של הממשל האמריקאי, ובה בעת אינטרס מובהק של נשיא איראן חסן רוחאני למנוע את הפיכתה של הסוגיה לנושא מרכזי בבחירות לנשיאות, שיתקיימו ב- 19 במאי. זאת ועוד, מבחינת טהראן, הצלחת ביקורו הרשמי באחרונה של רוחאני ברוסיה מהווה הוכחה ניצחת לכך שארצות הברית לא הצליחה לתקוע טריז בין שתי המדינות וכי מוסקבה ממשיכה לגבות בנחרצות את הסכם הגרעין.

התנהלותו של ממשל טראמפ עד כה בסוגיה האיראנית, הנעה בין אישור ממשל החוץ לקונגרס כי איראן מציינת להסכם הגרעין לבין רטוריקה מתלהמת, בעיקר סביב התנהלותה האזורית, משקפת את הדילמה שבבסיס ההערכה שמקיים בימים אלה הממשל אשר למדיניותו בהקשר זה. הממשל מתייחס בספקנות לכוונתה של איראן לדבוק בהסכם לאורך זמן ורואה באיראן יריב בעל עוצמה, הפועל נמרצות לפגיעה באינטרסים של ארצות הברית ובעלות בריתה באזור. זאת ועוד, הממשל, בשונה מהממשל הקודם, מעוניין לנהל מדיניות כוללת מול איראן ובתוך כך מחדד את הזיקה בין ההתנהלות בהקשר להסכם הגרעין לבין הצעדים שינקוט בסוגיית התנהלותה של איראן במזרח התיכון. סביר כי המתיחות עם צפון קוריאה תחזק את המוטיבציה של הממשל להפגין נוקשות מול איראן.

נראה כי ההנחיה בעת הנוכחית היא להגביר הלחץ על איראן על ידי הרתעה באמצעות שיח פומבי, שיבהיר את רצינות כוונותיו של הממשל. זאת, בראש ובראשונה כמסר לאיראן, אך גם לבעלות בריתה

הדוחקות בו להגביר מהלכיו במטרה להצר את צעדי איראן. ההנחה היא כי הממשל יהיה נכון, במסגרת ההערכה שהוא מקיים והמובלת על ידי אישים בעלי רקע צבאי המכירים היטב את המזרח התיכון, לגבש צעדים שבאמצעותם תוכל ארצות הברית, ישירות או באמצעות בעלות בריתה, לפעול לשינוי המאזן האזורי ולהגביל את השפעתה של איראן במוקדי מתיחות מרכזיים באזור. בהקשר זה, אפשר שיורחבו הסנקציות נגד משמרות המהפכה, יונמך סף הזהירות בהתעמתות עם ספינות איראניות במימי המפרץ ויועמק הסיוע המודיעיני והצבאי שארצות הברית מעניקה לערב הסעודית ולמדינות נוספות המתמודדות עם איראן. תתכן גם הגברת הלחצים על חיזבאללה, כפי שרמזה באחרונה שגרירת ארצות הברית באו"ם.

עם זאת, סביר שהממשל ייקח בחשבון כי עקב מעמדה האזורי של איראן ויכולותיה, ברשותה יכולת נרחבת ומגוונת לפגוע באינטרסים אמריקאים ו/או של יריבותיה באזור. בנוסף, ניתן לשער כי אם איראן תעריך שהרטוריקה האמריקאית המתלהמת מתורגמת לצעדים קונקרטיים, יהיה לה עניין להוכיח, הלכה למעשה, כי אינה מתכוונת לוותר על המעמד וההשפעה שהשיגה באזור וכי התדרדרות תגבה מחיר, קודם כל מארצות הברית ומבעלות בריתה. יתר על כן, הממשל יצטרך להעריך עד כמה מדיניות קשוחה מול איראן משתלבת עם היעד המרכזי שהציב - הבסת דאע"ש. בעיראק מנהלות ארצות הברית ואיראן מלחמה נגד דאע"ש, וגם אם לא מתקיים דיאלוג ישיר ביניהן, סביר שמתקיים תאום ברמה כלשהי (בפועל, לא נרשמו עד כה התנגשויות ביניהן). החרפה במתיחות בין ארצות הברית יכולה לכן להשפיע גם על זירת הפעולה בעיראק ולהקשות על המשך ההתמקדות בדאע"ש. ובנוסף, האמריקאים יצטרכו לכלול בין שיקוליהם גם השלכות אפשריות על היחסים עם רוסיה, המקיימת שתוף פעולה הדוק עם איראן בסוריה כמו גם באפגניסטאן, בקשרים המתפתחים עם הטליבאן הפועל כנגד אינטרסים אמריקאים שם.

סביר כי הדיון במסגרת ההערכה מחדש והגיבוש של המדיניות בנושא ההסכם הגרעין יהיה מורכב, מאחר שגם אם הממשל ידבק בעמדתו כי ההסכם רע, הוא כבול על ידי מחויבותה של הקהילה הבינלאומית להסכם והתנגדותה להפרתו. יתרה מכך, ספק אם המסרים המגיעים ממדינות במזרח התיכון, ובכלל זאת מערב הסעודית, כוללים דרישה לביטול ההסכם או לפגיעה בו. לממשל, כמו גם למדינות באזור, ברור כי כל פגיעה בהסכם תשחק לידם של הקיצוניים באיראן, העלולים לנקוט צעדי תגובה ובכללם הפרה של מחויבויותיה של איראן בתחום הגרעין. לכן, נראה כי הממשל, שבשלב זה קבע כי איראן מצייתת להסכם, יבחר בעת הזו להתמקד בהגברת הפיקוח על פעולותיה של איראן בתחום הגרעין ובהקפדה על אי-הפרה של סעיפי ההסכם. סוגיית הגברת הסנקציות תמשיך לעמוד על סדר היום של הממשל ושל הקונגרס, אך נראה כי החלטות בנושא תתבססנה בין היתר על השפעותיהן האפשריות על התנהלות איראן וכן תשקפנה התחשבות באפשרות שארצות הברית תואשם בהפרת ההסכם.

מבחינת ישראל, החודשים הקרובים, שבמהלכם תתנהל בארצות הברית בחינה מחדש של המדיניות מול איראן, מציעים לה קרקע נוחה לשיח - בעל פוטנציאל השפעה - עם מקבלי החלטות האמריקאים ברמות השונות. האינטרס המרכזי של ישראל הוא לוודא שהמאמצים האמריקאים להכלת איראן במזרח התיכון לא יתמקדו רק במפרץ (כפי שסביר שתבקשנה ערב הסעודית ומדינות המפרץ האחרות) אלא יבואו לידי ביטוי גם במדיניות שתגובש מול סוריה, ובכלל זה בהקשר לחיזבאללה. בהתייחס להסכם הגרעין, חשוב למקד את השיח בכלים הנדרשים לפיקוח הדוק על קיום סעיפיו השונים של ההסכם ועל מניעת הפרות, כמו גם בהערכות ליום שאחרי ההסכם.