

חלק ג': ההסכם במבט בינלאומי

מה צריכה להיות המדיניות הישראלית מול וושינגטון, עתה משנחתם ההסכם?

עודד ערן

לישראל יש חששות מוצדקים והנשיא אובמה עצמו הכיר בכך – גם כשטען שמעולם לא הוצעה חלופה טובה יותר להסכם. על ישראל ומנהיגותה המדינית מוטלת החובה לתת ביטוי לדאגה זו ולהצביע על החסרונות והטעויות – הן בתהליך המשא ומתן עם איראן והן בתוצאה שלו, העסקה. אלא שכאן יש לתת את הדעת לסוגיות של תוכן וצורה, שיש להן חשיבות מכרעת. ראש הממשלה בנימין נתניהו כבר נתפס כמי שבחר צד במחלוקת הבין-מפלגתית המקומית הטעונה עד מאד בארצות הברית, כאשר נאומו בפני הקונגרס במארכס 2015 הוחרם על ידי עשרות חברי פרלמנט. כל מעורבות נוספת מצדו בתהליכי החקיקה האמריקניים הקשורים להסכם עלולה לגרור נזק ארוך טווח לתמיכה הדו-מפלגתית, שישראל נהנתה ממנה עד כה בדעת הקהל האמריקאית. כבר עתה ניתן לראות שחיקה מסוימת בתמיכה בישראל בקרב צעירי אמריקה והדור הליברלי, לרבות הקול היהודי.

חיוני שישראל תכיר בכך, שלמרות שההסכם הפך למציאות, הוויכוח בארצות הברית ובמיוחד בקונגרס רק החל – במיוחד משום שתהליך החקיקה מחייב את הממשל להגיש דיווחים תקופתיים, הן על היישום על ידי איראן את ההסכם והן בסוגיות אחרות, כמו תמיכת איראן בטרור. באמצעות דיפלומטיה חכמה, ישראל תוכל להשפיע על הדיונים, הן אלה שבקונגרס והן אלה שבין ארצות הברית לאיראן, כל עוד תקפיד להתרחק מהקרע הפוליטי הביתי, שבהכרח רק יעמיק במהלך המרוץ הנשיאותי לבית הלבן.

הצהרותיו הפומביות של הנשיא אובמה לאחר ההכרזה על ההסכם מעידות על מוכנות להיכנס לדיון רציני מול ממשלת ישראל בנושא ההשלכות של ההסכם על ביטחונה. דיאלוג כזה הוא חיוני לישראל ואין לתחום אותו להיבטים הצבאיים של תכנית הגרעין של איראן או ליתרון הצבאי האיכותי של ישראל. לאור ההקצנה וההתפוררות שעוברים על המזרח התיכון והתפקיד שממלאת איראן בתהליכים אלה, ישראל חייבת לשפר את הדיאלוג האסטרטגי שלה מול ארצות הברית ולהרחיב אותו מעבר לסוגיות הגרעין.

מה צפוי לממשל האמריקאי בדיאלוג עם הקונגרס?

שלמה ברום

מרגע חתימת ההסכם (והעברתו לקונגרס) יש לשני הבתים של הקונגרס האמריקאי 60 ימים, במהלכם הם נדרשים לבחון את ההסכם ולבחור מבין שלוש אפשרויות: לא להצביע, להצביע בעד, או להצביע נגד. מאז הנאום שנשא ראש הממשלה בנימין נתניהו בקונגרס נגד ההסכם הפך הנושא למפלגתי במידה רבה. לכן, די ברור שהרפובליקנים, שלהם רוב בשני הבתים, יצביעו נגד, הדמוקרטים על פי רוב יצביעו בעד, ומספר קטן של דמוקרטים, שלהם יש קשרים הדוקים עם הממסד היהודי, יצביעו גם הם נגד. התוצאה הצפויה לפי ניתוח זה היא, שבקונגרס יהיה רוב נגד ההסכם. בתרחיש כזה, הנשיא אובמה יטיל ווטו על החלטת הקונגרס ואז המבחן האמיתי יהיה אם מתנגדי ההסכם יצליחו להשיג רוב של שני שלישים, שיוכל לבטל ווטו נשיאותי.

מניתוח זה עולה שהמאבק בקונגרס יתמקד בקול הדמוקרטי, ולכן הבית הלבן מקיים מאז חתימת ההסכם, ועוד קודם לכן, דיאלוג אינטנסיבי עם חברי מפתח של המיעוט הדמוקרטי בשני הבתים, ומטרתו לשמור על בסיס התמיכה במפלגה שלו. הדיאלוג הוא בעיקר על אודות מספר שאלות, שרובן עוסקות בהשלכות הרחבות של ההסכם ולא בסוגיות ספציפיות בו. נושא עיקרי הוא כיצד מתכוון הממשל להתמודד עם האפשרות, שאיראן תשתמש בכספים שישתחררו, לפחות כמאה מיליארד דולר, בכדי להרחיב את פעילותה החתרנית ומערערת היציבות במזרח התיכון - לרבות תמיכה בארגוני טרור. נושא נוסף הקשור לסוגיה זו הוא אלו ערבויות ביטחוניות מתכוון הממשל לתת לבעלות הברית המסורתיות שלו במזרח התיכון, ישראל ומדינות המפרץ. הנושאים העיקרים הנוגעים להסכם עצמו מתמקדים באופן בו יפעל הממשל להבטיח שמשטר הפיקוח שעליו הוחלט והמנגנון להחזרת הסנקציות, במקרה של הפרות איראניות, יקיימו את המצופה מהם: כיצד יתריעו על הפרה איראנית והאם יוכלו להגיב לה בצורה אפקטיבית.

מהי האסטרטגיה הרוסית מול איראן "ביום שאחרי" ההסכם?

צבי מגן

רוסיה יצאה נשכרת מהשתתפותה במשא ומתן, משום שכך מוצבה כשחקן בינלאומי משפיע ועל רקע זה אף חלה התקרבות מסוימת בינה לבין המערב. עתה, היא מקווה לגרוף רווחים בכמה תחומים. בתחום הכלכלי לרוסיה יש עניין, לצד החששות משיבתה של איראן לשוק הנפט, לנצל הזדמנויות כלכליות מול טהראן בתחומי אמל"ח, כורים גרעיניים, טכנולוגיות מידע, מכונות וציוד לסוגיו. בנוסף, ברוסיה מצפים לשילובה של

איראן בפורום שנחאי ובמערך הכלכלי האירו-אסיאתי, המוקם עתה בהובלתה. מבחינת הזירה האזורית במזרח התיכון, רוסיה מזהה את איראן כשחקן אזורי מרכזי ובדומה למערב מגלה עניין בשילובה במאבק באסלאם הסלפי-ג'האדי. רוסיה מקווה שאיראן תתרום משמעותית ללחימה ב'מדינה האסלאמית', וכך תסייע הן לתמוך במשטרו של בשאר אל-אסד והן לבלום את גלישתה של 'המדינה האסלאמית' לשטחה של רוסיה. בתחום האסטרטגי, קרי עיצוב הסדר האזורי במזרח התיכון והבינלאומי, שיתוף פעולה רוסי עם איראן - המתחזקת עתה כשחקן משמעותי - בהתמודדויות במזרח התיכון, יעניק לרוסיה מנופי השפעה נוספים. במכלול זה, אפשרי שרוסיה תשאף לנצלם לקידום הבנותיה עם המערב. חרף המתרחקות עם המערב בזירות אחרות, רוסיה מעוניינת להגיע להבנות בנושא אוקראינה ושואפת להסרת הסנקציות הכלכליות שמאתגרות אותה במידה ניכרת. לא מן הנמנע שכחלק מההסדר בנושא האיראני נרקמת עסקה רחבת היקף שתכלול את ההסדר בסוריה ובאוקראינה כאחד. כלומר, רוסיה תסייע בהסדרת הנושא הסורי בתמורה להבנות עם המערב בנושא אוקראינה.

אשר לישראל, ראוי לציין, שבמקביל לפעילותה של רוסיה במכלול האזורי, היא מקפידה לשמור יחסים חיוביים עם ישראל, הנתפסת כגורם אזורי חשוב. במישור הדו-צדדי, מערכת היחסים ממשיכה להתפתח בהתמדה. ישראל מצידה מזהה את רוסיה כשחקן בינלאומי משפיע ויש לה מכלול לא מבוטל של תחומי עניין הקשורים ברוסיה ובפעילות האזורית במזרח התיכון. נראה, שבמצאות של שינויים מהירים ביחסי הכוחות האזוריים, שתוף פעולה רוסי-ישראלי הופך לגורם מהותי הפועל לתועלת שתי המדינות.

כיצד ייראו עתה יחסי האיחוד האירופי-איראן?

שמעון שטיין

מבחינת האיחוד האירופי, ההסכם מהווה הישג בקנה מידה היסטורי והוכחה לאפקטיביות של הדיפלומטיה הרב-צדדית, שהינה עקרון מנחה במדיניותו. הנחת העבודה שעולה מתוך שלל ההתבטאויות של קובעי מדיניות אירופים היא, שההסכם (שאחרי יישומו בכוונת גרמניה, צרפת ובריטניה לעקוב בקפדנות) יוצר פוטנציאל לשינוי במישור הביטורלי, ברמת האיחוד, ומה שלא פחות חשוב - במזרח התיכון עצמו. על רקע ההצלחה של הרכב הנושאות ונותנות, קרא שר החוץ של גרמניה לנסות לפעול באותה דרך ליישובם של משברי לוב וסוריה.

עוד טרם יבש הדיו על ההסכם מיהרו תעשיינים ואנשי כלכלה במספר מדינות להצביע על הפוטנציאל המשמעותי שהסרת הסנקציות תביא לכלכלתן של רבות ממדינות האיחוד, שקיימו יחסי סחר ואנרגיה ענפים עם איראן קודם להטלת הסנקציות. כך

לדוגמה, גרמניה מקווה להכפיל בתוך שנים ספורות את הייצוא לאיראן, שעמד ב־2005 על חמישה מיליארד אירו. אין ספק, שהמשבר עם רוסיה יגביר את הפיתוי לראות באיראן אלטרנטיבה לגז ולנפט הרוסי. במקביל לפתיחת השוק האיראני ומתוך רצון למנף את הפוטנציאל לשינוי באיראן יפעלו חברות האיחוד, הן בילטרלית והן ברמת האיחוד, לפתוח בדיאלוג פוליטי, תרבותי וחברתי עם איראן. הממונה על יחסי החוץ והביטחון של האיחוד פדריקה מוגריני (שמיירה לזקוף את ההישג שבחתימת ההסכם לזכות האיחוד) ציינה כי לאור המציאות החדשה יהיה מקום ליוזמה אזורית שתביא להידברות בין איראן לבין מדינות המפרץ. אכן, מדובר באג'נדה שאפתנית, שיישומה יהיה תלוי בראש ובראשונה ביישום ההסכם. בעוד שבתחום הכלכלה והאנרגיה יעשו שני הצדדים מאמץ להתגבר על הקשיים מתוך ראיית הרווח ההדדי הצפוי, הרי שבתחום הפוליטי־אסטרטגי, אלא אם כן יחול שינוי במדיניות האזורית של איראן, ימצא האיחוד שהשפעתו במזרח התיכון מוגבלת עקב הקושי להגיע לנורמליזציה מלאה ביחסים מבלי לחבל בקשר עם המדינות הסוניות במפרץ, שעמן הן מקיימות (בעיקר צרפת ובריטניה) יחסים הדוקים.

מה השלכות ההסכם על משטר למניעת הפצת נשק גרעיני העולמי? אמילי לדאו

אחד ההיבטים של עסקת הגרעין שהושגה מול איראן ואשר כמעט שאינו זוכה לתשומת לב, הוא ההשלכות שיהיו לכך על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). בסעיף xi של המבוא להסכם עם איראן נכתב שאין לראות באף סעיף בהסכם כמהווה תקדים עבור אף מדינה אחרת, או ביחס לזכויות או החובות שלהן על פי ה־NPT. לא קשה להבין מדוע שש המעצמות ביקשו לכלול זאת במסמך, אבל האם זו ציפייה ריאלית? כל מדינה לא גרעינית, החברה באמנה בתום לב, ואשר בשנים האחרונות נשפטה לפי 'תקן הזהב' בכל הקשור לתכנית הגרעין האזרחי שלה (משום שהתקדים האיראני מדגיש את הסכנה הגלומה במתן אפשרות למדינה לעבוד על מעגל הדלק), בהכרח תחוש מוטרת מההסכם. מדוע איראן, מדינה שהפרה בצורה בוטה את אמנת ה־NPT, קיבלה זכויות מיוחדות בנוגע לתשתית הגרעין שלה, כאשר מהן זכויות אלה נשללות? בין אם הנציגים הבינלאומיים לשיחות אוהבים זאת ובין אם לאו – עסקה זו עם איראן קובעת תקדים ומהסוג השלילי ביותר. יותר מכך, העסקה למעשה נותנת לגיטימציה למעמדה של איראן כמדינת סף גרעינית מסוכנת – מצב שאינו עולה בקנה אחד עם המטרה של האמנה.