

מבט על, גיליון 980, 17 באוקטובר 2017

מדיניות ארצות הברית כלפי איראן נחשפת: גישה קשוחה, בלי לעזוב את הסכם הגרעין

אמילי לנדאו

ב- 13 באוקטובר 2017, הנשיא דונלד טראמפ הבהיר את החלטתו לא לאשר את הסכם הגרעין עם איראן, וזאת בניגוד לשתי החלטותיו הקודמות לאשר את העסקה. המאפיין הבולט ביותר במדיניות החדשה שהוצגה על ידי טראמפ הוא ההידרשות לכלל ביטויי התנהגותה של איראן, שארצות הברית רואה אותם כשליליים מלבד תחום הגרעין. בכך הממשל התנתק מהגישה של ממשל אובמה, שביקש להפריד בין התנהגותה הגרעינית של איראן לבין חתירתה להרחבת השפעתה האזורית, כפי שהיא מתבטאת בפעולותיה ברחבי המזרח התיכון – בטענה שהסכם הגרעין "עובד", בעוד הסוגיות האחרות מעולם לא היו אמורות להיות מטופלות במסגרת ההסכם. בסך הכול, מדיניות הממשל החדשה ביחס לאיראן כוללת יסודות חשובים, בעלי פוטנציאל לשנות כמה מההיבטים השליליים של הסכם הגרעין ולהניח את הבסיס להתנגדות הממשל לפרובוקציות ותוקפנות איראניות. מידת ההצלחה תהיה תלויה ביכולת לשתף פעולה עם בעלות הברית של ארצות הברית ועם הקונגרס בקידום מטרות אלו. המטרה המוצהרת היא לחזק את ההסכם ולשקם את יכולת ההרתעה של ארצות הברית לנוכח המשטר האיראני וכוחות משמרות המהפכה. התוצאה, עם זאת, רחוקה מלהיות מובטחת.

ב- 13 באוקטובר 2017, הנשיא דונלד טראמפ הבהיר את החלטתו לא לאשר את הסכם הגרעין עם איראן, וזאת בניגוד לשתי החלטותיו הקודמות לאשר את העסקה. הפעם הודיע כי יטפל עם הקונגרס ובעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון ובעולם בנקודות התורפה שבהסכם, כמו גם בהיבטים אחרים של התנהלותה של איראן, הנתפסים על ידי רבים כמאיימים וכמערערי יציבות. עמדה זו, שגובשה לאחר בחינה מחודשת של מדיניות הממשל כלפי איראן, שנערכה במשך תשעה חודשים, מציגה גישה חדשה, שעיקרה נחשפו כבר בהצהרה שנמסרה באפריל 2017 על ידי מזכיר המדינה רקס טילרסון - יום לאחר שהנשיא טראמפ אישר את הסכם הגרעין בפעם הראשונה

המאפיין הבולט ביותר במדיניות החדשה שהוצגה על ידי טראמפ הוא ההידרשות לכלל ביטויי התנהגותה של איראן, שארצות הברית רואה אותם כשליליים: בתחום הגרעין כמובן, ובנוסף ביחס לתכנית הטילים של איראן, תמיכתה בטרור ושאיופיה האזוריות במזרח התיכון. המאיימות על האינטרסים הביטחוניים של ארצות הברית ושל בעלות בריתה במזרח התיכון. בכך הממשל התנתק מהגישה של ממשל אובמה, שביקש להפריד בין התנהגותה הגרעינית של איראן לבין חתירתה להרחבת השפעתה האזורית, כפי שהיא מתבטאת בפעולותיה ברחבי המזרח התיכון – בטענה שהסכם הגרעין "עובד", בעוד הסוגיות האחרות מעולם לא היו אמורות להיות מטופלות במסגרת ההסכם. לעומת זאת, ממשל טראמפ מדגיש שהסכם הגרעין לא השיג את מטרותו - קרי, איראן לא-גרעינית, וכי הסוגיה הגרעינית מהווה רק רכיב אחד במדיניות הכוללת

של ארצות הברית כלפי איראן. המסר של הממשל הוא שיש קשר בין הביטויים השונים של מדיניות הגרעין ומדיניות החוץ האיראנית, ולכן יש צורך להידרש לכל ההיבטים גם יחד על מנת להתמודד ביעילות עם האיומים והאתגרים האזוריים השונים שמציבה איראן.

משמעות יתרה נודעת לכך שטרומפ אותת כי ממשל ארצות הברית לא יימנע עוד מלהפעיל לחץ על איראן נגד גילויי התוקפנות וההתגרות שלה, מחשש שאיראן תפרוש מהסכם הגרעין. למעשה, בצעד מפתיע למדי, טראמפ כלל בדבריו גם איום משלו לגבי יציאה מההסכם: הוא הכריז שאם הממשל לא יוכל להשיג פתרון משביע רצון לבעיות שהציג – בשיתוף פעולה עם הקונגרס ובעלות הברית של ארצות הברית – הוא עצמו יבטל את השתתפותה של ארצות הברית בהסכם. נראה שאיום זה כוון ספציפית בעיקר לקונגרס ולבעלות בריתה של ארצות הברית – כאמצעי לשכנע אותם לעבוד יחד עם הממשל כדי לתקן את ההסכם – אם כי נגזר ממנו גם מסר ברור לאיראן שהממשל לא יירתע עוד מאיומיה של איראן לפרוש מההסכם.

מהן הבעיות העיקריות שהעלה טראמפ, וכיצד יפעל הממשל על מנת לנסות ולפתור אותן?

הבעיות העיקריות שטרומפ הזכיר נוגעות לחסות שמעניק המשטר באיראן לטרור, לתוקפנות האזורית הנמשכת, לשימוש בשליחים (proxies), ולאופיים הרדיקלי של המשטר ושל המנהיג העליון. הוא ציין את תכנית הטילים הבליסטיים של איראן, את העוינות שלה כלפי ארצות הברית וישראל, ואת האיום לתנועת השיט במפרץ. הפרק שפתח את נאומו של טראמפ – אשר סקר את פעולותיה הקטלניות של איראן מאז 1979 – היה מפורט פירוט יתר, אבל אולי משום שכוונתו של הנשיא הייתה להדגיש שאיראן סימנה שוב ושוב את ארצות הברית כמטרה, ולכן ללא ספק מדובר באיום הנוגע בביטחון הלאומי של ארצות הברית.

אשר לעסקת הגרעין, טראמפ הזהיר כי בעוד מספר שנים איראן תוכל "לרוץ" לעבר נשק גרעיני. מה הטעם, שאל, בהסכם שבמקרה הטוב ביותר רק משהה את תכנית הגרעין של איראן? הוא ציין הפרות רבות של ההסכם, אם כי רוב הטענות שהופיעו ברשימה שלו לא היו הפרות כשלעצמן, אלא בעיות הקשורות בהסכם. נוסף לכך שאיראן הפרה פעמיים את המגבלה שהוטלה על מלאי המים הכבדים שברשותה, טראמפ ציין שאיראן לא עמדה בציפיות של ארצות הברית לגבי מחקר ופיתוח של צנטריפוגות מתקדמות. יודגש שטבעה המדויק של הפעילות האיראנית בנושא הצנטריפוגות המתקדמות היא סוגיה שחוקרים עצמאיים יכולים ללמוד עליה רק מהצהרות רשמיות, כזו של הנשיא, וזאת בשל היעדר השקיפות בדיווחים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית - סבא"א (IAEA) מאז יישום ההסכם, ועקב שמירת הסודיות שהוענקה לדיונים של ה"וועדה המשותפת" (המפקחת על הסכם הגרעין). זאת ועוד, טראמפ האשים את איראן בהפחדה של פקחי סבא"א והדגיש את הצהרותיה של איראן, החוזרות ונשנות, כי תסרב לכניסת הפקחים לאתרים צבאיים. לתשומת לב מיוחדת ראויים החשדות, כפי שצוינו על ידי טראמפ, לגבי שיתוף פעולה בין איראן לצפון קוריאה: הוא הודיע כי יורה לסוכנויות המודיעין לערוך ניתוח מקיף של קשרים אלה.

בבואו לטפל בבעיות אלה, האילוץ העיקרי שיקשה על טראמפ הוא העדר מנוף לחץ שיאלץ את איראן להסכים להסכם גרעין מחוזק. ידיו של הממשל כבולות בשל העובדה ששותפיו להסכם הגרעין אינם נמצאים עמו בראש אחד, ובנוסף, הסנקציות הנשכניות על איראן, שבגינן נאלצה מלכתחילה להיכנס למשא ומתן, הוסרו כשהחל יישום ההסכם. ללא ספק, יקשה על ארצות

הברית לשנות מדיניות בעלת רלבנטיות ישירה להסכם ללא תמיכת הקונגרס ובעלות הברית האירופיות, ומשום כך טראמפ חזר ואמר במהלך הנאום כי יבקש שיתוף פעולה מצדם. ואכן, באירופה קיימת התנגדות חריפה להחלטתו של טראמפ לא לאשר את ההסכם, והשאלה היא אם, ובאיזו מידה, מדינות אירופה יסכימו "ליישר קו" עם ארצות הברית. עם זאת, יוזכר שעוד טרם הכרזתו הפומבית של טראמפ, מנהיגים אירופים אחדים, ובפרט עמנואל מקרון, נשיא צרפת, אותנו על נכונות להידרש לסוגיות שמחוץ להסכם הגרעין: במיוחד תכנית הטילים של איראן ותוקפנותה במזרח התיכון. טראמפ מצדו מקווה שהם גם יעמדו לצדו וישתפו פעולה עם סנקציות חדשות נגד כוחות משמרות המהפכה האסלאמית (IRGC). כרגע אין כל בסיס לצפות לשיתוף פעולה מצד רוסיה וסין.

בעקבות החלטת טראמפ לא לאשר את הסכם הגרעין, קבלת ההחלטות בסוגיה זו עוברת כעת לקונגרס, שם מקווה ממשל טראמפ לחולל שינויים. טילרסון הסביר שבשלב זה הממשל לא יבקש מהקונגרס לעבור לסנקציות - צעד שעלול יהיה להוביל להתמוטטות ההסכם. במקום זאת, התקווה היא להעביר חקיקה חדשה, שתתקן את תקנות הפיקוח על הסכם הגרעין עם איראן (INARA). הבית הלבן ישאף לבסס שורה של אמות מידה, שיאפשרו להחזיר אוטומטית את הסנקציות על איראן אם תחצה קווים אדומים - "trigger points" - שיתייחסו, כפי הנראה, לתכנית הטילים האיראנית ולסעיפי היציאה מהסכם הגרעין (sunset clauses).

התחום שבו הממשל יכול להתקדם לבדו בדרך הנוחה ביותר קשור ליחסו למשטר האיראני, ובמיוחד לתמיכת המשטר בטרור ובפעילויות אחרות המערערות את היציבות במזרח התיכון. מכאן הדגש החזק בנאומו של טראמפ - ובמסמך שהופץ במקביל לנאום, שכותרתו: "האסטרטגיה החדשה של הנשיא דונלד גיי". טראמפ כלפי איראן - על משמרות המהפכה האסלאמית ועל הצורך להתעמת ישירות מול ארגון זה בשל תמיכתו בטרור, ליבוי קנאות סקטוריאלית והתססה מתמדת של סכסוכים אזוריים. טראמפ הודיע שהוא מסמך את משרד האוצר להטיל סנקציות על כוחות משמרות המהפכה כישות, וליישם סנקציות על הפקידים, הסוכנים וגורמים אחרים הקשורים אליהם.

בסך הכול, מדיניות הממשל החדשה ביחס לאיראן כוללת יסודות חשובים, בעלי פוטנציאל לשנות כמה מההיבטים השלייליים של הסכם הגרעין ולהניח את הבסיס להתנגדות הממשל לפרובוקציות ותוקפנות איראניות. מידת ההצלחה תהיה תלויה ביכולת לשתף פעולה עם בעלות הברית של ארצות הברית ועם הקונגרס בקידום מטרות אלו. ההבהרות של טילרסון היו חשובות על מנת להסביר שבניגוד לניתוחים רבים שהופיעו בתקשורת, טראמפ אינו מבקש לבטל את הסכם הגרעין, לפחות לא בטווח הקצר, או לצאת למלחמה. המטרה המוצהרת היא לחזק את ההסכם ולשקם את יכולת ההרתעה של ארצות הברית לנוכח המשטר האיראני וכוחות משמרות המהפכה. התוצאה, עם זאת, רחוקה מלהיות מובטחת. זאת, בשל אילוצים אינהרנטיים וכן העובדה שבעוד המדיניות עצמה הגיונית, הביצוע יהיה משימה מורכבת וכבדת משקל עבור ממשל שנוי מאד במחלוקת - מה שאפשר שעוד ירפה את ידיו של טראמפ בבואו לתרגם את גישתו הקשוחה למדיניות בפועל.