

מבט על, גיליון 981, 16 באוקטובר 2017

נאום טראמפ - הצהרת כוונות ללא כיוון ברור כיצד לממשה

סימה שיין ואלדד שביט

בנאום תקיף ועל בסיס תיאור מפורט של "כל פשעי הרפובליקה האסלאמית", ולאחר שבועות ארוכים של הגברת המתח לקראת נאומו, פרס הנשיא טראמפ את מדיניות ממשלו מול איראן. זו משקפת את המתח בין הרצון לפגוע בהישגי איראן מהסכם הגרעין ובהתנהלותה בכל הסוגיות שאינן מטופלות בהסכם, לבין האילוצים הבינלאומיים והאזוריים. בנושא המרכזי - הסכם הגרעין - נטל הנשיא פסק זמן שבמהלכו אמור הקונגרס לגבש חקיקה, שתיתן לארצות הברית מנוף להרתיע את איראן מלנצל הפגמים בהסכם הן לגבי המצב במועד סיום ההסכם, הן להעמקת הפיקוח והן לתכנית הטילים הבליסטיים. השינוי המרכזי, שלא בתחום הגרעין, הינו הצבתה של מדיניותה האזורית של איראן כאיום מרכזי על הביטחון האזורי במזרח התיכון ועל האינטרסים של ארצות הברית. אולם, אין בצעדים שהציג הנשיא תכנית פעולה ובכלל זה צעדים אמריקאים עצמאיים לצמצום ההשפעה האיראנית באזור, בדגש על סוריה. לא ברור, בשלב זה, האם הנאום הינו תחילתו של תהליך שיוביל לביטול ההסכם, או שהקונגרס והצדדים הבינלאומיים השותפים להסכם וארצות הברית יצליחו לגבש מפת דרכים בשורה של סוגיות שיתנו מענה לדרישות הנשיא. ישראל, ראוי לה שתפעל לקדם את אינטרסיה באופן שלא ייתפס ככזה שמיועד להביא לביטול ההסכם.

מול הרצון "לקרוע" את הסכם הגרעין, כהבטחתו של טראמפ עוד במהלך מערכת הבחירות, הוא נאלץ בשלב זה לאפשר את המשך קיומו ובכלל זה את המשך השעיית הסנקציות האמריקאיות. למרות אמירות הנשיא כי אינו יכול לאשר שאיראן עומדת בהסכם, דוברי הממשל הזדרזו למנוע כל אי-הבנה והדגישו שארצות הברית נשארת בהסכם; למרות הרצון לפגוע בהתנהלות האיראנית במזרח התיכון אין התייחסות לעשייה אמריקאית שמכוונת לצמצום/סילוק ההשפעה האיראנית בסוריה, בעיראק, ובתימן; מול הרצון להכריז על משמרות-המהפכה (להלן משה"מ) כארגון טרור נאלץ הממשל, נוכח החשש מהשלכות המהלך על חיילי ארצות הברית בסוריה בעיראק ובאפגניסטן, להסתפק בהטלת סנקציות נוספות על גורמי משה"מ, במסגרת חקיקות שכבר קיימות מימי ממשל אובמה; ולמרות דיבורים בתחילת ימי הממשל על החלפת משטר באיראן, הממשל מדבר כיום על שינוי מדיניות איראן, כפי שעשו קודמיו בשני העשורים האחרונים.

חלקים מהמדיניות שהציג הנשיא טראמפ מותנים, בשלב זה, בגורמים אחרים - בזירה הפנימית האמריקאית, בקונגרס, בזירה הבינלאומית, בחמש השותפות האחרות להסכם הגרעין, ובזירה האזורית בבנות הברית של ארצות הברית.

בהקשר הפנים-אמריקאי, הממשל:

• יבקש מהקונגרס לתקן את החקיקה הקיימת, כך שיקבע כי יוטלו על איראן סנקציות אוטומטיות אם תפר סוגיות קונקרטיות בתחום הגרעין, וככל הנראה יתווספו, בחקיקה, גם סוגיות הקשורות לתכנית הטילים. השאיפה היא שהחקיקה תתייחס גם לצעדי תגובה, מידיים, אם איראן תחליט בשנותיו האחרונות של ההסכם לצמצם טווחים ולהעשיר אורניום כך שפרק הזמן לפצצה יפחת משנה.

• דורש ממשרד האוצר האמריקאי להטיל סנקציות כלכליות נוספות (על בסיס חקיקות קימות) על אישים וישויות הקשורים למשמרות המהפכה. זאת, הן בהקשר של פעילויות הקשורות לגרעין וטק"ק, הן בהקשר להפרה של זכויות אדם. בנוסף הורחב ההקשר של הטרור מעבר לכוח קודס לכל משה"מ.

• מעשית, כאמור, הצעדים הללו מכוונים לזירה הפנים אמריקאית ולפי שעה אין להם כל השפעה על ההסכם עצמו. משתמע כי הממשל מבין כי הוא אינו יכול לכפות על המעצמות השותפות ל JCPOA ועל איראן תיקון של ההסכם. לכן הכוונה היא לתת לארצות הברית, באמצעות חקיקה, שכבר החלה בקונגרס, מנוף להרתיע את איראן מלנצל פגמים בהסכם, הן באשר ליכולתה של איראן להרחיב את היקף ההעשרה בשנותיו האחרונות של ההסכם ובוודאי לאחר סיומו, הן להעמקת הפיקוח, בדגש על ביקורות באתרים צבאיים, והן לתכנית הטילים הבליסטיים. הממשל גם מקווה כי החקיקה תוכל גם להניע תהליך מול האירופים לגיבוש הסכמות נלוות שיענו על הבעיות בהסכם. בכל מקרה, האיום לבטל את ההסכם בעתיד נותר ברקע וישמש כלחץ משמעותי מול הקונגרס, כדי לשכנע מתנגדים בקונגרס וגורמים חיצוניים, בעיקר באירופה, כי האלטרנטיבה לחקיקה החדשה עלולה להיות גרועה הרבה יותר.

בהקשר הבינלאומי - הבדידות שבה מצוי הממשל בעמדתו כלפי ההסכם הופגנה הלכה למעשה מיד עם תום נאומו של טראמפ, כאשר מנהיגי צרפת, בריטניה וגרמניה פרסמו הודעה משותפת, הקובעת בנחרצות כי הם דבקים במחויבותם להסכם ולמימושו המלא על ידי כל הצדדים, תוך הדגשה כי שימור ההסכם הוא אינטרס משותף לביטחון הלאומי של מדינותיהם. בהודעה מדגישים המנהיגים את העובדה שההסכם, הנו תוצאה של עבודה דיפלומטית רבת שנים, ואת ההשלכות השליליות שיהיו לצעדים אמריקאים, שיקעקעו את ההבנות שהושגו. עם זאת, בניסיון לתת מענה לחששות של הממשל מדגישים מנהיגי צרפת, בריטניה וגרמניה כי הם נכונים, בצד שמירת ההסכם ולאור החששות, שהם שותפים להם, מתוכנית הטילים האיראנית ומפעילותה האזורית של איראן, להיכנס לדיאלוג עם ארצות הברית ועם איראן כדי לקדם צעדים שיחזקו את היציבות האזורית. בהקשר זה כבר נמסר על ביקור קרוב של שר החוץ הצרפתי בטהראן ובמקביל פורסם כי נציבת החוץ של האיחוד האירופי, פדריקה מוגריני, תגיע לווינגטון בתחילת נובמבר לשיחות עם הממשל ועם הקונגרס. גם סגן שר החוץ הרוסי הבהיר את עמדת ארצו, הרואה בשימור ההסכם משימה מרכזית והדגיש כי רוסיה אינה תומכת באיומים ותוקפנות בדיפלומטיה.

בהקשר **לבנות הברית האזוריות**, שמהן מצפה טראמפ גם לשותפות בעשייה, פורסמה, כצפוי, הצהרה מערב הסעודית, המברכת על מאמצי הנשיא לעבוד עם בנות הברית באזור מול האתגרים המשותפים ובראשם איראן. כן הודגשה מחויבותה של ערב הסעודית לסייע לקדם את מטרות הנשיא. ואילו ראש-ממשלת לבנון, סעד חרירי, המצוי בין הסדן האמריקאי

לפטיש של חזבאללה ואיראן, הבהיר כי עמדת ארצות הברית ביחס לאיראן מובנת לו, אך לא התחייב לפעול לקידומה. תחת זאת הדגיש כי חובת לבנון להרחיק את הסכנות ולשמור על יציבות המדינה (במשתמע, להימנע מעימות עם חזבאללה).

איראן מצדה השקיעה מאמצים דיפלומטיים מגוונים להקהות את השפעתו השלילית של הנאום והמדיניות, שהנשיא טראמפ אמר היה להציג. נאום התגובה שנשא נשיא איראן, חסן רוחאני, מיד לאחר דבריו של הנשיא טראמפ, שיקפו אמנם כעס רב, תוך אזכור "חטאי ארצות הברית" (ביניהם, ההפיכה נגד מוחמד מוצדאק), אך בעיקר השתקפה ממנו "אנחת רווחה", כי לפי שעה ההסכם לא מופר וכי איראן לא נדרשת לנקוט לאלתר צעדי תגובה. רוחאני הדגיש כי כל עוד האינטרסים של איראן מובטחים היא תישאר נאמנה להסכם ותמשיך את שיתוף הפעולה עם סבא"א. במקביל, בשיחת טלפון עם נשיא צרפת, הבהיר כי ההסכם אינו נתון למשא ומתן. המדיניות האיראנית המסתמנת - לגנות ולהוקיע, אך להימנע מכל צעד שפוגע בהסכם - נועדה להימנע מצעדים שישחקו לידי של הנשיא האמריקאי ויקשו על התאום של איראן, שמתנהל מזה כמה שבועות, עם האירופים ורוסיה, שבלעדיהם יתקשה הממשל האמריקאי לקדם את מדיניותו. אולם, יש להניח כי בצמרת האיראנית מתנהלת חשיבה גם לגבי האפשרות שבסופו של דבר הנשיא טראמפ יביא לביטול ההשתתפות האמריקאית בהסכם ולהחזרת הסנקציות.

השינוי המרכזי והחשוב באסטרטגיה שהציג הנשיא הינו בהצבתה של מדיניותה האזורית של איראן, מעבר לנושא הגרעין, כאיום מרכזי על הביטחון האזורי ועל האינטרסים של ארצות הברית. למעשה מדובר בהחלפת הפרדיגמה שגרסה שהסכם הגרעין יוביל להתמתנותה של איראן ואולי אף לשיתוף פעולה אזורי אתה, תוך הישענות על האינטרס של כל השותפים להסכם וארצות הברית בראשם, להימנע מצעדים שעלולים לפגוע בהסכם, בפרדיגמה חדשה, הגורסת כי המשך קיומו של ההסכם, שממשל טראמפ אינו רואה בו נכס לארצות הברית, צריך להיות מנוצל לקידום מענים לסוגיות שאינן כלולות בו, תוך הישענות על העניין הברור שיש לאיראן ולבנות הברית האירופאיות לשמר את ההסכם.

בסיכומו של דבר, המחויבות האישית שביטא הנשיא טראמפ לאפשרות ביטול ההסכם מותירה אפשרות זו על השולחן ובפועל, ההחלטה בנושא נדחית לעתיד; גם המאמצים האמריקאים למקד את תשומת הלב למדיניותה האזורית השלילית של איראן ולתוכניות הטק"ק שלה חשובים, ועשויה להיות להם תמיכה בקרב בעלות בריתה של ארצות הברית. אולם, מימושם יחייב תאום הדוק עם בעלות הברית ונכונות של הממשל גם לצעדים קונקרטיים ועצמאיים משלו, שאינם נראים, לפי שעה, בסוריה כמו גם בעיראק, שבהן מתבססת הנוכחות האיראנית.

מבחינת ישראל החלטתו של הממשל לקדם חקיקה חדשה פותחת הזדמנות להשפיע על ה-"Trigger points" שייקבעו להחרפה בסנקציות, בעיקר בכל הקשור לחלק החלש והיותר בעייתי של ההסכם - הלגיטימציה לאיראן לתוכנית גרעין רחבה ובלתי מוגבלת לאחר כעשור. העיסוק בכך סביר כי לא יביא לביטול ההסכם ולפגיעה ברכיביו החיוביים לטווח הקצר, ומנגד יתכן שיאפשר את שיפורו בטווח הארוך. זאת ועוד, הנכונות המסתמנת מצד האירופים לקיים שיח על התנהלותה האזורית של איראן ותוכנית הטק"ק שלה פותחת פתח לקידום האינטרסים הישראליים, ובכלל זה בכל הקשור לעתיד נוכחותה של איראן בסוריה. אולם, על

ישראל לקחת בחשבון כי היא נתפסת באירופה ובשאר המדינות הרלבנטיות כמי שעודדה את ממשל טראמפ לפעול לביטולו של ההסכם בניגוד לעמדתן, ולכן עליה להציג את דרישותיה בהקשר הרלבנטי מבלי שייתפסו ככאלו שנועדו לטרפד בסופו של דבר את הסכם הגרעין - על כל המשמעות הנגזרות ממנו ליציבות המזרח התיכון והעולם.