

מבט על, גיליון 1014, 18 בינואר 2018

הודעת הנשיא טראמפ בסוגיית הסכם הגרעין – משמעויות

אלדד שביט, סימה שיין ואבנר גולוב

נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, השעה ב- 12 בינואר בפעם השלישית את הסנקציות על איראן, שהוסרו במסגרת הסכם הגרעין. בהצהרה שליוותה את החלטתו הדגיש הנשיא כי במהלך ארבעה החודשים הקרובים הממשל יפעל עם הקונגרס ועם המדינות האירופאיות השותפות להסכם על מנת "לתקן" את הפגמים בו. טראמפ איים כי אם לא תושגנה הסכמות בפרק זמן זה, ארצות הברית תפרוש מההסכם. על הפרק עומדות עתה שתי אפשרויות מרכזיות: הסכמה אמריקאית-אירופית להטלת מגבלות חדשות על תכנית הגרעין האיראנית ללא תלות בהסכמה איראנית, או פרישה אמריקאית מההסכם - אפשרות המתחזקת נוכח איומיו של טראמפ. הנחת המוצא של ישראל צריכה להיות כי עדיף שיושג הסכם מקביל על נסיגה מההסכם, אם לא תיווצר לו חלופה שתיתן מענה לאינטרסים שלה. חשובה במיוחד בהקשר זה הבנה מוקדמת בין ישראל לבין ארצות הברית ומדינות אירופה לגבי מהם צעדים איראניים שייחשבו כחוצים קו-אדום, שיחייבו תגובה מידית. על ישראל גם להבהיר כי ההתמקדות האמריקאית בטילים ארוכי טווח (המינוח שבו השתמש טראמפ) נותנת לאיראן, לכאורה, לגיטימציה לפתח טילים המסוגלים לפגוע ביעדים ישראלים.

הצהרת הנשיא טראמפ בסוגיית הסכם הגרעין כללה דרישה ממדינות אירופה השותפות להסכם – ה-E3: צרפת, בריטניה וגרמניה - להגיע עם ארצות הברית להסכם בילטרלי נלווה, ללא מועד תפוגה, אשר יבטיח שאיראן לא תוכל להתקרב ליכולת להשיג פצצה גרעינית. במסגרת זו יידרשו מדינות אירופה להטיל מיידי סנקציות חדשות על איראן, אם תפתח טק"ק ארוך טווח ותערוך בהם ניסויים, אם תמנע פיקוח באתר כלשהו, או אם תתקדם לעבר נשק גרעיני.

דרישות אלה ואחרות הודגשו גם בפניית הנשיא לקונגרס בתביעה בתביעה ממנו לתקן את החקיקה הקיימת כך שתטפל בחולשות של ההסכם ותגדיר תנאים שבהם ארה"ב תפסיק למלא את חלקה בו. במסגרת זו:

- איראן תידרש לאפשר גישה מידית לפקחים לכל אתר.
- יובטח כי איראן לא תתקרב לעולם לאחזקת נשק גרעיני.
- המגבלות למניעת הגעה לנשק גרעיני תהיינה ללא תאריך תפוגה.
- אם איראן לא תציית לדרישות, הסנקציות האמריקאיות תושטנה עליה אוטומטית.
- ייקבע - בפעם הראשונה - כי טק"ק ארוך טווח ונשק גרעיני קשורים אחד בשני וכי אם איראן תפתח טק"ק או תקיים ניסויי טילים, יוטלו עליה סנקציות חריפות.

במקביל להודעת הנשיא פרסם משרד האוצר האמריקאי רשימה של 14 אישים וישויות שהוספו לרשימת הדזיגנציות (מאז כינון ממשל טראמפ נוספו כ-100 שמות). בולט בהקשר זה שמו של ראש הרשות השופטת באיראן, צאדק לאריג'אני (אחיו של עלי לאריג'אני, יו"ר הפרלמנט). בתדרוך הרקע שהעניק הממשל הודגש כי הוספת שמו לרשימה מעבירה מסר לצמרת המשטר האיראני, שלפיו ארצות הברית אינה מתכוונת להישאר אדישה למהלכי הדיכוי של המשטר נגד האזרחים באיראן.

איראן הגיבה להודעה, כצפוי, בדחייה מוחלטת של האפשרות כי ההסכם ייפתח לדיון מחודש. כן הודגש, כי הכללת שמו של צאדק לאריג'אני ברשימת הסנקציות הוא צעד בלתי חוקי ו"חציית קו אדום" מבחינת איראן, שגם איימה כי תגיב ו"ווישינגטון תישא באחריות".

האיחוד האירופי הסתפק עד כה בהודעה כי ה-E3 ויתר מדינות האיחוד תלמדנה את החלטת טראמפ ומשמעויותיה, וכי האיחוד נותר מחויב להמשך יישומו המלא של ההסכם.

משמעויות

הצהרתו של טראמפ משקפת את דבקותו בהתנגדות להסכם הגרעין, שנחתם בזמן ממשלו של הנשיא אובמה, והיא "מסנדלת" אותו עוד יותר, ביחס להצהרות ברוח זו שמסר בעבר, בתהליך שאפשר כי בסופו ארצות הברית תפרוש מההסכם.

המהלך שמציע הנשיא טראמפ עוקף את איראן, כמו גם את רוסיה וסין, ומנסה לגרום לשותפות האירופיות להסכם להתייצב בחזית אחת עם ארצות הברית. לאור זאת, על הפרק נמצאות שתי אפשרויות מרכזיות: האחת - הסכמה אמריקאית-אירופית להטלת מגבלות חדשות על תכנית הגרעין האיראנית, ללא תלות בהסכמה איראנית, לאחר שהמגבלות המעוגנות בהסכם הגרעין תוסרנה. אפשרות זו נראית היעילה ביותר, נוכח ההתנגדות האירופית לפתוח את הסכם הגרעין. בתרחיש זה, על הממשל האמריקאי יהיה לתאם רשימה של הפרות איראניות אפשריות ואת התגובה המשותפת להן. ייתכן כי מהלך זה, אם יינקט, יתבסס גם על ההיגיון כי אם יושג הסכם בין ארצות הברית למדינות אירופה, ניתן יהיה בהמשך להפעיל באמצעותו לחצים על רוסיה וסין להצטרף למאמצים לשכנע את איראן כי קבלת השינויים עדיפה על "פיצוץ" ההסכם.

אפשרות שנייה היא פרישה אמריקאית מההסכם. היתכנותה של אפשרות זו מתחזקת נוכח איומיו של הנשיא טראמפ לפרוש לפני תום פרק הזמן של ארבעה חודשים, אם יעריך שאין התקדמות העונה על דרישותיו.

בנסיבות אלו, מוערך כי תגובתה של איראן תותנה במידה רבה בעוצמת הפגיעה בהישגים שהעניק לה ההסכם בכל הקשור להסרת הסנקציות וחזרת החברות הכלכליות האירופיות והאחרות לפעול באיראן. בהקשר זה יש לקחת בחשבון כי אם יציאת ארצות הברית מההסכם תלווה בהפעלת הסנקציות השניוניות, המעמידות חברות זרות בפני הצורך לבחור בין השקעות באיראן לבין המשך פעילותן בארצות הברית, והן תחלטנה להקפיא את פעילותן באיראן, אזי קיים חשש שאיראן תחזור לפעילות הגרעין כפי שהייתה לפני ההסכם.

ברקע הדברים, יש להניח כי הודעת הנשיא טראמפ מהווה שוב פשרה פנים-ממשלית, בין דחיפתו לביטול ההסכם לבין בכירי הממשל, המעוניינים למנוע זאת. ועם זאת, טראמפ כפה את הצבת האולטימטום, המכוון הן לבכירי ממשלו והקונגרס והן לשותפות האירופיות, כמו גם את הגבלת הזמן להגעה להבנות חדשות, כך שיקשה על תהליך הדיונים ואולי אף ימנע יכולת להשיג התקדמות. זאת ועוד, הנשיא (שוב) פעל בניגוד לאזהרותיהם של יועציו (מזכיר ההגנה ג'יימס מאטיס ומזכיר המדינה רקס טילרסון), על כל המשמעויות הנובעות מכך למעמדם ומרחב התמרון שלהם.

עוד נוצלה הודעת הנשיא כדי להציג לבעלות בריתה של ארצות הברית בזירה הבינלאומית ובמזרח התיכון את שורת הצעדים שנקטה ארצות הברית, ביניהם נקיטת מהלכים לעצירת כספים למשמרות המהפכה ולבעלות בריתה של איראן דוגמת חזבאללה, פיקוח על העברות אמל"ח, מניעת פעילות סייבר ולחץ להפסקת פעילות הדיכוי של האזרחים. הנשיא דרש מהן להצטרף לצעדים אלה כדי להתמודד עם פעילותה המזיקה של איראן במזרח התיכון. המשמעות המרכזית של דברי הנשיא, כמו גם של הצהרה קודמת שלו בעניין איראן, היא כי בראיית הממשל האמריקאי, האסטרטגיה להכלת איראן צריכה להתבסס על מאמצים משותפים. גישה זו תחייב גם את ישראל להעמיק את השיח בנושא עם מדינות נוספות, כולל מדינות אירופה, מאחר וללא מעורבות פעילה מצדן תיפגע היכולת הבינלאומית הכוללת לפגוע בניסיונותיה של איראן לביסוס אחיזתה באזור. במציאות כזו, ישראל עלולה להישאר לבדה במאמצים להכלת איראן.

סיכום והמלצות

לפי שעה ברור שהממשל נחוש להביא לשיפור הסכם הגרעין או לביטולו, אך לא ברור עד כמה הוא מגובש לגבי הדרישות הקונקרטיות שיעלה בשיח שצפוי להיפתח בקרוב עם מדינות אירופה בנושא זה. בולט בהקשר זה בעיקר חוסר הבהירות אשר לאופן שהממשל האמריקאי והאירופיות (איראן לא תהיה צד להסכם מקביל) תעצבנה את המענה לדרישה למנוע מאיראן להתקרב לפצצה וכיצד תצלחנה למצוא מענה לדרישת הנשיא לקשור בין הסוגיה הגרעינית לסוגיית הטק"ק ארוך הטווח. אם הנשיא לא יצליח לגבש הסכם מקביל ברוח זו, ארצות הברית עלולה להתמודד עם תרחיש מסוכן, שבמסגרתו לא תזכה בלגיטימיות רבה לפעול נגד איראן, דווקא כאשר דרכה של האחרונה לפצצה תשוחרר ממגבלות.

אולם, המדיניות של הממשל מאפשרת לבעלות בריתה של ארצות הברית, לרבות ישראל, להשפיע על גיבוש המענה לאיום האיראני. הזמן הקצר שהוקצב עד למועד ההבטחה של טראמפ לפרוש מההסכם מחייב את ישראל לקיים שיח הדוק בעניין זה הן עם הממשל האמריקאי והן עם צרפת, בריטניה וגרמניה, כדי לנסות ולהשפיע על תוכנו של ההסכם המקביל המבוקש. הנחת המוצא של ישראל צריכה להיות כי עדיף שיושג הסכם כזה כבר בזמן הקרוב על מנת למנוע מצב שטראמפ יממש את איומו וייסוג מההסכם - מהלך שעלול יהיה להביא לקריסתו בלי שגובשה מראש אלטרנטיבה, שבין היתר תגן על האינטרסים הביטחוניים הישראליים.

אימוץ המודל של הסכם בילטרלי נוסף להסכם הגרעין בין ארצות הברית לבעלות בריתה האירופאיות, אם ימומש, עשוי להיות תקדים חשוב לישראל, שתוכל לחתור לתרגם את קבוצת העבודה המשותפת לה ולממשל, הדנות בסוגיית איראן, להסכם מקביל נוסף - בינה

לבין ארצות הברית. במסגרת תיאום המדיניות מול איראן, חשובה במיוחד הסכמה מוקדמת בין ישראל לארצות הברית לגבי צעדים איראניים שיהוו חציית קו אדום, שיחייבו תגובה. מעבר לצורך להגדיר את הטריגרים לפעילות מתואמת נגד איראן, חשוב שישראל תבהיר כי מסוכנת ההבחנה בין טילים ארוכי טווח (המינוח בו השתמש טראמפ) לטילים לטווח בינוני, הנמצאים באיראן כבר בשימוש מבצעי, שכן היא נותנת לאיראן, לכאורה, לגיטימציה לפתח טילים המסוגלים לפגוע ביעדים ישראלים, ולפתח את הטכנולוגיה שבזמן קצר תאפשר לה לפתח יכולות דומות גם לטווח ארוך.