

מבט על, גיליון 1366, 17 באוגוסט 2020

ארצות הברית-איראן: הכישלון להאריך את אמברגו הנשק

אלדד שביט וסימה שיין

החלטת מועצת הביטחון לדחות את הצעת ההחלטה האמריקאית להאריך את האמברגו על מכירות אמל"ח לאיראן, שתוקפו עומד לפוג ב-18 באוקטובר, ממחישה את בדידותו של הממשל. זאת, על רקע מורת הרוח מצעדיו החד-צדדיים והקרע העמוק בינו לבין בנות בריתו המסורתיות באירופה. הממשל מתכוון לדרוש עתה מהמועצה להפעיל את הסעיף שיחזיר (snapback) את כל הסנקציות וההגבלות שהוטלו על איראן בעבר ובוטלו לאחר גיבוש הסכם הגרעין. מימוש הדרישה האמריקאית הנו בעיקרו סוגיה פוליטית יותר ממשפטית, שכן רוסיה וסין, הטוענות כי אין לארצות הברית סמכות לקדם צעד זה לאחר פרישתה מהסכם הגרעין, צפויות להמשיך - בלי קשר לדיון בדרישה - לדאוג לאינטרסים שלהן מול איראן. מבחינת איראן, שאיימה כי תגיב בחריפות אם מועצת הביטחון תחדש את הסנקציות, הסרת האמברגו מהווה הישג ראשון עבורה, הנובע מהסכם הגרעין. זאת משום שהיא זוכה בלגיטימציה לרכוש אמל"ח ולהעביר אמל"ח לבעלי בריתה במזרח התיכון. מבחינת ישראל, כישלון אמריקאי הוא פגיעה באינטרסים המשותפים מול איראן. וקונקרטי, גם אם טרם ברור עד כמה ימהרו רוסיה וסין למכור אמל"ח מתקדם לאיראן, יש להיערך בשיח ישיר מולן כדי למזער משמעות של הגעתו.

מועצת הביטחון של האו"ם דחתה הצעת החלטה של ארצות הברית להאריך את האמברגו על מכירות אמל"ח לאיראן, שתוקפו עומד לפוג ב-18 באוקטובר. למרות שמראש היה ידוע שרוסיה וסין תטלנה וטו על ההצעה, תוצאות ההצבעה - 2 בעד (ארצות הברית והרפובליקה הדומיניקנית), 11 נמנעות ו-2 מתנגדות - ממחישות ביתר שאת את בדידותו של הממשל האמריקאי בהחלטות (מאי 2018) לסגת מהסכם הגרעין שהושג עם איראן ב-2015 ([JCPOA](#)) ובעניינו בקריסתו.

מועד הסרת האמברגו נקבע בהחלטת מועצת הביטחון 2231, שנתנה להסכם הגרעין תוקף וקבעה את סדר הפעולות הרלוונטיות בהמשך, ובכלל זה את לוח הזמנים להסרת המגבלות שהוטלו על איראן בשנים קודמות. בעלות בריתה של ארצות הברית - בריטניה, צרפת וגרמניה - השותפות גם הן להסכם ואשר נמנעו בהצבעה על הצעת ההחלטה האמריקאית, הודיעו אמנם כי גם הן חוששות מההשלכות האפשריות של הסרת האמברגו, אך עקב צפי לווטו רוסי וסיני הן מעדיפות להימנע בהצבעה ולהמשיך לקיים שיח עם איראן על הגבלות עתידיות. כן חזרו המדינות האירופאיות והדגישו את מחויבותן להסכם הגרעין כמו גם למנוע מאיראן הגעה לנשק גרעיני.

שר החוץ האמריקאי, מייק פומפאו, תקף את כישלון ההחלטה והתחייב כי ארצות הברית תתמיד במאמציה למנוע מאיראן לקנות ולמכור אמל"ח העלול לאיים על בעלי בריתה באזור. יצוין כי עוד קודם להצבעה במועצת הביטחון הודיע הממשל כי אם האמברגו לא יוארך, ארצות הברית מתכוונת להפעיל סעיף בהחלטת מועצת הביטחון 2231, המאפשר לכל אחת מהשותפות להסכם הגרעין להודיע כי עקב הפרתו יש להחזיר (snapback) את כל הסנקציות וההגבלות שהוטלו על איראן בעבר על ידי מועצת הביטחון ובוטלו לאחר גיבושו. ההחלטה אמורה להיכנס לתוקף

אוטומטית (בסיום תהליך שיאריך כ-30 ימים), אלא אם מועצת הביטחון תקבל החלטה חדשה, שתותיר על כנו את ביטול הסנקציות (מאחר שלארצות הברית זכות וטו, החלטה כזו לא צפויה לעבור). הנשיא טראמפ כבר התחייב שוויינגטון תפעל בכיוון זה בימים הקרובים.

בלב הוויכוח שיתעורר אם הממשל יחליט לממש את איום ה-snapback תהיה השאלה האם לארצות הברית, שפרשה מהסכם הגרעין, עומדת הזכות החוקית לדרוש את קיומו של המהלך. משרד החוץ האמריקאי גיבש מסמך משפטי הקובע כי למרות הודעת הפרישה, לארצות הברית יש מעמד חוקי לדרוש את קידום המהלך כפי שנקבע בהחלטת מועצת הביטחון 2231, שבו היא מוזכרת בשמה ושאינן בה שלילת הזכות להשתתפות למי שפרשה מההסכם (תרחיש שאף אחד לא צפה). מנגד, רוסיה, סין וכמובן איראן, כבר הודיעו כי אין לממשל מעמד חוקי המאפשר לו לעשות זאת, וגם בעלות בריתה האירופאיות של ארצות הברית הודיעו שהן לא תומכות במהלך של snapback. במקביל, ארצות הברית צפויה להמשיך במאמציה להבטיח כי הסנקציות הבילטרליות שהממשל כבר הטיל על איראן מיושמות וסביר כי באמתחתה סנקציות נוספות שהיא מתכוונת להטיל.

בתגובה להחלטת מועצת הביטחון, הדגיש נשיא איראן, חסן רוחאני, כי "מעולם ארצות הברית לא הייתה כל כך מבודדת ומושפלת". לדבריו, הממשל נכשל בניסיונו להרוג לגמרי הסכם "חצי חיי" וכי תוצאות ההחלטה "יזכרו בהיסטוריה כהצלחה של איראן להילחם בארונגטיות העולמית". קודם להצבעה איראן איימה כי אם האמברגו יוארך ו/או מועצת הביטחון תחזיר על כנו את הסנקציות שהוטלו בעבר על איראן, המשטר יגיב בחריפות. בין היתר, הושמעו איומים בפגיעה משמעותית בפיקוח של סבא"א על תוכנית הגרעין, עד כדי אפשרות לפרישה מה-NPT.

על רקע התפתחויות אלה מנסה הנשיא פוטין ליזום דיון פסגה בזום בהשתתפות השותפות המקוריות על ההסכם (P5+1 ואיראן). הנשיא טראמפ מצידו, בתגובה לשאלה בעניין, הבהיר שאין בכוונתו להשתתף בשיחה זו.

משמעויות מידיות ולעתיד :

- דחיית הצעת ההחלטה האמריקאית על ידי מועצת הביטחון ממחישה בבירור כי למרות מסע לחצים אינטנסיבי שהפעיל הממשל על חברות מועצת הביטחון ובעיקר על השותפות האירופאיות להסכם הגרעין, הוא לא הצליח לגרוף ולו הישג סמלי בהצבעה זו. הגם שהיה צפוי שרוסיה וסין יטילו וטו על הצעת ההחלטה, הממשל שאף לבדד אותן על ידי השגת תמיכתן של החברות האחרות. כישלוננו משקף את מורת הרוח של הקהילה הבינלאומית מצעדיו החד-צדדיים של ממשל טראמפ ואת הקרע העמוק בינו לבין בעלות הברית המסורתיות של ארצות הברית באירופה.

- התנגדותן הנחרצת של רוסיה וסין, שהייתה ידועה לאורך כל הדרך, משקפת הן את האינטרס הישיר שלהן לסכם חוזים חדשים לאספקת אמל"ח לאיראן, שהממשל האמריקאי יתקשה למנוע, והן את מערכת היחסים הבילטרלית העכורה שבין כל אחת מהן לארצות הברית. מדינות אירופאיות בכל מקרה, אינן מתכוונות למכור לאיראן נשק הן בשל היותן מוטרדות מהמדיניות של טהראן במזרח התיכון, והן לאור חקיקה אירופאית למניעת מכירות נשק לאיראן בשנים הקרובות.

- מבחינת איראן מדובר בהישג ראשון עבורה הנובע מהסכם הגרעין, שכן כך היא זוכה בלגיטימציה לרכוש אמל"ח ולהעביר אמל"ח לבעלות בריתה באזור. זהו גם הישג אישי לחסן רוחאני, שאחד מנימוקיו להמשיך ולהדגיש את הישגיו של איראן בהסכם היה הישג זה. על הפרק בעתיד (2023) גם ביטול הסעיף בהחלטת מועצת הביטחון האוסר מכירת ציוד וסיוע כלשהו לאיראן בתחום הטילים.

- בסופו של יום, סוגיית יכולתו של הממשל להביא למימוש ה-snapback הנה שאלה פוליטית יותר ממשפטית. בהיעדר טריבונל משפטי שיכריע אם לממשל יש או אין עמדה משפטית שתאפשר לו להפעיל את התהליך, בשבועות הקרובים הדיון יתנהל בעיקר בין הממשל האמריקאי, המעוניין להביא לקריסתו המוחלטת של הסכם הגרעין וייתכן גם כדי למנוע אפשרות מממשל דמוקרטי, אם ייבחר, לחזור להסכם, לבין הגורמים הבינלאומיים האחרים, המנהלים קרב מאסף נגד קריסת ההסכם. סביר שיעקר המאמץ יתמקד בעיכובים פרוצדוראליים שיאריכו את משך הזמן להעלאת הנושא במועצת הביטחון, מעבר ל-30 יום הקבועים בהחלטה. כן סביר שרוסיה וסין לא תיענינה לדרישות האמריקאיות ותקדמנה עסקאות עם איראן, גם אם הממשל יקדם התהליך במועצת הביטחון.

- השותפות האירופאיות להסכם הגרעין כבר הבהירו שאין בכוונתן לתמוך במהלך ה-snapback וכי הימנעותן בהחלטה על הארכת האמברגו מעידה כי הן תמשכנה להימנע מלסייע בידי הממשל האמריקאי להביא לקריסת הסכם הגרעין. סביר שגם אצלן מקננת ההערכה/תקווה כי ממשל חדש בארצות הברית יחולל עד מהרה שינוי במדיניות האמריקאית, ובכלל זאת יגביר את התאום עימן ויחדש את הדיאלוג עם איראן.

- גם באיראן מתנהל וויכוח בין הממשיכים לתת סיכוי להסכם, בתקווה שאכן אחרי הבחירות לנשיאות בארצות הברית יחול שינוי במדיניות הממשל, לבין המעוניינים בטרפודו. כישלון ארצות הברית להאריך את האמברגו מאפשר למעוניינים להימנע מצעדים קיצוניים אורך נשימה. במקביל, איראן ממשיכה לנקוט צעדים מעשיים בתוכנית הגרעין שלה, שמשמעותם שחיקה נמשכת במחויבויותיה על פי ההסכם. בין היתר דווח לאחרונה על אודות התקנת צנטריפוגות מתקדמות בבונקר התת-קרקעי בנתנו, ככל הנראה בתגובה לפיצוץ שהתרחש בבונקר העילי.

לסיכום, הכישלון האמריקאי במועצת הביטחון, כמו גם חוסר ההצלחה לאלץ את טהראן באמצעות סנקציות קשות ביותר לחזור למשא ומתן, מעלה את רף המתחים בין ארצות הברית לאיראן. לממשל אין אסטרטגיה חלופית והוא שקוע במהלכים לקראת הבחירות לנשיאות, ואיראן מצידה ממתינה לתוצאותיהן. שני הצדדים אינם מעוניינים בהידרדרות, בוודאי כזו שתגרור עימותים צבאיים, וזו אמורה להימנע אלא אם איראן או בעלי בריתה, בעיקר המיליציות השיעיות בעיראק, ינקטו צעד שיפגע בחיי אמריקאים.

מבחינת ישראל:

- כישלון אמריקאי הוא פגיעה באינטרסים המשותפים מול איראן.
- קונקרטי, גם אם טרם ברור עד כמה ימהרו רוסיה וסין למכור אמל"ח לאיראן, יש להיערך בשיח ישיר מולן כדי למזער משמעות של הגעת אמל"ח מתקדם ביותר.
- יש לתאם עם הממשל האמריקאי מענה לאפשרות הסבירה שאיראן תמשיך בשחיקת מחויבויותיה על פי הסכם הגרעין ותגביר את צבירת האורניום המועשר, גם באמצעות הפעלתן של צנטריפוגות מתקדמות.
- האפשרות שייבחר ממשל חדש בארצות הברית מחייבת את ישראל למצוא דרכים מתאימות כדי לתאם ולהשפיע על ההכנות שכבר מתנהלות בצוותי היועצים בקשר לאיראן והאתגרים שהיא מציבה.