

מבט על, גיליון 1422, 11 בינואר 2021

המלצות למדיניות ישראל מול ממשל בידן בסוגיית איראן

שמעון שטיין ושלמה ברום

לאחר כניסת הנשיא הנבחר ג'ו ביידן לבית הלבן תצטרך ישראל לעבוד עם נשיא אמריקאי שמדיניותו בסוגיית איראן צפויה להיות שונה משל ממשל הנשיא טראמפ. לממשל הנכנס ולממשל היוצא יש מחויבות מרכזית זהה - למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני. אולם לצידה מחלוקת אשר לדרך שבה יש להשיג זאת, וכן לגבי דרך הטיפול בסוגיית הטילים ובמאפיינים השליליים האחרים של התנהלותה של איראן, שלא טופלו במסגרת עסקת הגרעין (JCPOA). לתפיסת הנשיא הנבחר, חזרה לעסקה וביטול הסנקציות הכרוך בה צריכה להיות צעד ראשון שבעקבותיו יתקיים משא ומתן על הנושאים האחרים, תוך שימוש במנופים של חידוש אפשרי של הסנקציות ואף נקיטת צעדים צבאיים. מבחינת ישראל, במקום להיקלע לעימות שדינו להיכשל עם מדיניות הממשל ולהחמיר את היחסים עימו, כפי שקרה בתקופת הנשיא אובמה, עליה לא להתנגד למדיניות הממשל ולקיים עמו דיאלוג בכוונה להשפיע על תוכן המשא ומתן לאחר חזרת ארצות הברית לעסקה, תוך דבקות במתן עדיפות ראשונה למניעת השגתו של נשק גרעיני על ידי איראן - גם על חשבון הנושאים האחרים.

לאחר כניסת הנשיא הנבחר ג'ו ביידן לבית הלבן תצטרך ישראל לעבוד עם נשיא אמריקאי שמדיניותו בסוגיית איראן צפויה להיות שונה מזו של ממשל הנשיא טראמפ. לממשל הנכנס ולממשל היוצא יש מחויבות מרכזית זהה (ובלשון הנשיא הנבחר "בלתי ניתנת לערעור") למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני. אולם לצידה מחלוקת אשר לדרך שבה יש להשיג זאת, וכן לגבי דרך הטיפול בסוגיית הטילים ובמאפיינים השליליים האחרים של התנהלותה האזורית של איראן שלא טופלו במסגרת עסקת הגרעין (JCPOA). ביידן ביקר בחריפות את מדיניות טראמפ - הוא הבהיר כי בכוונת ארצות הברית לחזור לעסקת הגרעין שממנה פרשה ארצות הברית ב-2018, ולהסיר את הסנקציות שהוטלו על איראן במסגרת מדיניות "הלחץ המירבי" של הממשל היוצא, בתמורה לכך שאיראן תחזור ותמלא בקפדנות את כל המחויבויות שלקחה על עצמה במסגרת העסקה. חזרת ארצות הברית לעסקה אמורה להיות נקודת המוצא להמשך משא ומתן עם איראן על שורת נושאים שחלקם קשורים לעסקה הקיימת ואחרים - טילי קרקע-קרקע ו"התנהגותה האזורית" של איראן, הם נושאים שלא טופלו במסגרת העסקה. שינוי צפוי זה מחייב גיבוש מדיניות ישראלית מתאימה מול הממשל החדש.

עמדת הנשיא החדש זוכה לתמיכה בינלאומית רחבה, ובפרט בקרב המעצמות שהיו שותפות לעסקה לצד ארצות הברית. גרמניה, צרפת ובריטניה מברכות על כוונת ביידן לשוב לעסקה אחרי שמאז החלטת טראמפ (2018) לפרוש ממנו הן עשו מאמצים שלא צלחו לשמר את מחויבותן לו ולהשאירו בחיים. גם רוסיה וסין, שביקרו את החלטת טראמפ, מברכות על כוונת ביידן. מעצמות המערב האירופיות אף שואפות לתאם עמדות עם הממשל החדש מעבר להחלטה העקרונית לחזור לעסקה. במסגרת זו, שר החוץ הגרמני הבהיר שחזרה לעסקה לא תספיק ויהיה צורך לטפל בתוכנית הטילים המאיימת גם על אירופה ובהתנהגותה האזורית של איראן.

ההתמודדות עם איראן, ובמרכזה ההתמודדות עם תוכנית הגרעין שלה היא רכיב מרכזי במדיניות הביטחון הישראלית ונושא הדגל של ראש הממשלה בנימין נתניהו. לראש הממשלה היסטוריה של התנגשות עם ממשל דמוקרטי קודם על רקע זה, כאשר נתניהו לא בחל באמצעים שנועדו לטרפד את המאמץ של הנשיא אובמה להגיע לעסקה עם איראן, שלתפיסת הנשיא היה מונע, או למצער מעכב לשנים לא מעטות, את התקדמות איראן לנשק גרעיני. מאמציו של נתניהו כשלו מול ממשל אובמה, אבל תפיסתו התקבלה על ידי ממשל טראמפ. השאלה המרכזית היא האם על ישראל לחזור למדיניות נתניהו מול ממשל אובמה, כשהיא לוקחת בחשבון את הסיכויים הטובים לכישלון המאמץ לסכל את מדיניות הממשל החדש ואת מחירי הכישלון, בייחוד נוכח התמיכה הבינלאומית הרחבה בחזרה לעסקה. כל זאת, גם בהנחה שאחרי תקופת ממשל בידן יהיה אולי שוב ממשל אמריקאי שמדיניותו תואמת את מדיניות ישראל. מנגד, אולי עדיף לשרת את האינטרס הישראלי המרכזי למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית צבאית באמצעות חזרה לעסקת הגרעין ובעקבותיה משא ומתן עם איראן על התקופה שלאחר תפוגת תוקף המגבלות העיקריות על התוכנית האיראנית ועל הנושאים הנוספים - תכנית הטילים והתנהגות האזורית של איראן. יש להניח שלאורך משא ומתן כזה כאשר ישראל תרצה להשפיע על עמדות ארצות הברית, היא תצטרך גם לגבש את עמדותיה לגבי סדרי העדיפויות וההתניות בין הסוגיות השונות.

על פניו, לפי ההתבטאויות הפומביות של ראש הממשלה, נתניהו, הוא מתכוון לדבוק במדיניותו. הוא חוזר על עמדתו העקבית והבלתי מתפשרת, מצהיר שאסור לחזור לעסקת הגרעין הקודמת, וכן שכדי להבטיח שאיראן לא תפתח נשק גרעיני יש להמשיך וליישם את מדיניות "הלחץ המירבי" של הנשיא טראמפ. טונים שונים נשמעו משר החוץ, גבי אשכנזי, שהבהיר כי "אנחנו לא רוצים להישאר בחוץ פעם נוספת", דהיינו יש צורך בדיאלוג רצוף עם ממשל בידן במטרה להשפיע על תוכני המשא ומתן באופן שישרת את האינטרסים של ישראל. אולם רצון להישאר בדיאלוג רצוף עם הממשל על אודות המדיניות כלפי איראן יכול להישמע כמנטרה ריקה, אם אין לצידו עמדות לגבי סדר העדיפויות וההתניות שיכולות לאפשר גמישות וגיבוש עמדות משותפות עם הממשל החדש.

ואכן, לצד ההתבטאויות פומביות אלו היו דיווחים בתקשורת הישראלית לפיהם ממגעים בין גורמים רשמיים ישראלים ואמריקאים עולה כי ישראל אינה מתנגדת, ולא תתנגד בפומבי, לכוונתו של הנשיא הנבחר של ארצות הברית ג'ו בידן וצוותו לחזור לעסקת הגרעין עם איראן. עם זאת, ירושלים תמליץ בחום לממשל החדש לא לחזור לעסקה הישנה שנחתמה בין איראן למעצמות, שממנו פרש טראמפ, אלא להשיג הסכם חדש - שיכלול גם הגבלות על פיתוח וייצור של טילים ואמצעים אחרים, שמסוגלים לשאת ראש קרב גרעיני ליעדים בכל קשת הטווחים. זאת ועוד, ישראל רוצה גם הסכם נוסף, שבמסגרתו תוגבל הפעילות החתרנית של איראן במזרח התיכון באמצעות שלוחיה. אם דיווחים אלו נכונים, יש בהם בשורה אחת חשובה, והיא שישראל החליטה לשמור על סדרי העדיפויות המסורתיים שלה, שלפיהם העדיפות הראשונה היא למנוע השגת נשק גרעיני על ידי איראן וצריך להפריד בין נושא זה לבין הנושאים שהם בעדיפות שניה - סוגיית הטילים וההתנהגות האזורית של איראן. עדיין לא ברור לחלוטין האם ישראל יוצרת התניה כלשהי בין הנושאים, כלומר האם כישלון בהשגת הסכם על ההתנהגות האזורית ותוכנית הטילים צריך בתפיסתה להביא לפרישה מעסקת הגרעין.

בכל מקרה, הסיכוי שממשל ביידן יאמץ את עמדת ממשלת ישראל לגבי עסקת גרעין חדשה ומורחבת כבר בשלב הפתיחה שואף לאפס, והסיכויים שאיראן תסכים לנהל משא ומתן על הסכם גרעין חדש ללא חזרה להסכם הקודם אינם קיימים. לכן עומדת בעינה השאלה האם ישראל יכולה להסכים לחזרת ארצות הברית להסכם הקיים ובעקבותיה לניהול משא ומתן נוסף על נושאים רלבנטיים לתוכנית הגרעין, ובמרכזם הסכמה לגבי התקופה שלאחר תפוגת חלקים מרכזיים בעסקה הקיימת, טילי קרקע-קרקע, ונושאים אחרים ובמרכזם התנהלות האזורית של איראן. נראה גם כי מדיניות "הלחץ המירבי" נכשלה. אמנם היא גבתה מחירים כבדים מכלכלת איראן, אך לא זו בלבד שלא פגעה בתוכנית הגרעין האיראנית ורק הביאה להפסקת מילוי התחייבויות מרכזיות של איראן על פי העסקה, אלא אף תרמה להאצת ייצור וצבירה של חומר בקיע הנחוץ לייצור נשק גרעיני.

עדיף לחזור לעסקה הקיימת ולהגביל שוב את התוכנית האיראנית בתקווה שאפשר יהיה להשיג בהמשך הסכמים נוספים על הנושאים הפתוחים באמצעות משא ומתן, שישען על איום ברור בפרישה מההסכם ובעקבותיה חידוש הסנקציות, לצד איום בשימוש באופציה הצבאית. ישראל צריכה אכן לעשות הפרדה ברורה בין תוכנית הגרעין האיראנית ונגזרותיה לבין הנושאים האחרים. עליה לתמוך בתפיסה אמריקאית השואפת למצות ככל האפשר את כל האפשרויות הדיפלומטיות שבידיה בגיבוי האיומים הכלכליים והצבאיים לפני מימושם. אם יש פתרון דיפלומטי שנותן מענה טוב לסוגיית הגרעינית, אין להתנותו במענה לסוגיות האחרות.

גם בכל היערכות למשא ומתן לאחר החזרה לעסקה יש לשמור על העדיפות של הנושא הגרעיני ובמסגרת זו על ההתמקדות בהסכמות לגבי התקופה שלאחר תפוגת האיסורים העיקריים הנכללים בעסקת הגרעין הנוכחית, אשר לנושאים האחרים, יהיה צורך לקחת בחשבון גם את עמדות הצד האיראני ומרחב הגמישות שלו. כך למשל, נוכח המרכזיות של טילי קרקע-קרקע קונבנציונליים בתפיסת הביטחון האיראנית כגורם המאזן את העליונות האווירית של יריביה, נראה שקלוש הסיכוי להביאה לוותורים מהותיים. במקום זאת, יש לשקול את הצעותיהם של ביידן ואחרים להקים מסגרת לדיון אזורי, שתכלול מדינות מהאזור, וישראל ביניהן, לצד השותפות להסכם הגרעין. מסגרת זו תפעל לגבש אג'נדה מקיפה שתכליתה תהיה בניית סטרוקטורת ביטחון אזורית. כך ניתן יהיה, בין יתר הנושאים, להגיע להסדרים אזוריים בנוגע להגבלות על טילי קרקע-קרקע ובנוגע להתנהגות האזורית של המשתתפות. הסיכוי לממש יעדים אלה תלוי במידה רבה גם ביכולתן של השותפות להסכם הגרעין – ארצות הברית, רוסיה, סין, בריטניה, צרפת + גרמניה – להגיע להסכמה ביניהן על האסטרטגיה והיעדים ועל יישומם.

אם תאומץ הגישה המוצעת, יש סיכויים טובים יותר למצות את היכולת לשרת את האינטרסים הביטחוניים הישראליים תוך עבודה משותפת עם הממשל האמריקאי החדש וגם תוך אי-פגיעה בחופש הפעולה של ישראל לממש את יעדיה אם תגיע למסקנה שהאינטרסים המהותיים שלה אינם נלקחים בחשבון ועליה לפעול באופן עצמאי.