

מבט על, גיליון 1423, 11 בינואר 2021

לקראת חזרה להסכם הגרעין - משמעויות לישראל

אלדד שביט וסימה שיין

בכירי הממשל הנבחר בארצות הברית מבהירים כי בכוונתם לקדם חזרה להסכם הגרעין עם איראן, כולל ביטול הסנקציות, אם איראן תחזור למחויבויותיה על פי ההסכם. איראן מצידה מבהירה שאין מקום למשא ומתן על הסכם משופר והעלתה את אחוז העשרה של האורניום באתר פורדו עד 20 אחוזים, כאמצעי לחץ על בידן. מסתמן שישראל בחרה לפי שעה להתעמת פומבית, עם עמדת הממשל הנכנס, על פני אימוץ דרך שתאפשר מצד אחד להציג הסתייגויות לגיטימיות, אך גם להעלות הצעות קונסטרוקטיביות. בין השאר ניתן להציע לווינגטון להתקדם בצעדי ביניים כך שיוותרו בידי הממשל קלפי לחץ להמשך, וכן להציע לו להתנות את הסרת סנקציות בהתחייבות איראנית לדיאלוג בדבר שיפור ההסכם. אולם, ככל שישראל תתנגד בהחלטיות ובקולניות למדיניות הממשל, כך יגבר הסיכוי שהוא ימהר לממש את כוונותיו מול איראן כדי לקבוע עובדה. כך או כך, אין טעם לנקוט שוב ניסיון למנוע מהממשל מלקדם את מדיניותו – מדיניות שנכשלה בעבר - ולקוות הפעם לתוצאה טובה יותר. התנהלות ישראל ויוזמות שתעלה צפויות להגדיר במידה רבה את טיב היחסים בין שני הממשלים לאורך זמן, את היקף הקשב לעמדותיה של ישראל ואת טווח השפעתה על האסטרטגיה האמריקאית.

לקראת תחילת כהונתו של הממשל החדש בארצות הברית, [הנשיא הנבחר ג'ו ביידן, שר החוץ המיועד, טוני בלינקן, והיועץ לביטחון לאומי המיועד, ג'ייק סאליבן](#), ממשיכים להדגיש כי בכוונתם לקדם חזרה להסכם הגרעין, ובכלל זאת את ביטול הסנקציות שהוטלו על איראן על ידי ממשל טראמפ. וזאת, אם איראן מצידה תחזור לציית במלואן למחויבויותיה על פי ההסכם. הדוברים האמריקאים מציינים כי החזרה תאפשר לאחר מכן לפתוח במשא ומתן על הסכם חדש, שיאריך את תוקף המגבלות המוטלות על איראן. בידן הדגיש בראיון עיתונאי את חשיבותן של ההגבלות על העשרת אורניום והוסיף כי יש לדון גם בסוגיית הטילים ובפעילותה הבעייתית של איראן ברחבי המזרח התיכון. האמצעים האמורים לשכנע את איראן לשוב למשא ומתן על הסכם חדש אינם מפורטים, אך מודגש כי אם איראן תסרב לעשות כן היא תמצא את עצמה שוב תחת מנוף הלחץ המוכח של הסנקציות.

השותפות הנוספות להסכם הגרעין, כולל האירופאיות - צרפת, בריטניה, גרמניה – וכן ואיראן, הדגישו [בהצהרה משותפת](#) של שרי החוץ שלהן כי הן מכירות באפשרות של חזרת ארצות הברית להסכם ומבטיחות לשתף פעולה עם מאמץ זה. קודם לכן הדגישו גורמים אירופים כי ארצות הברית ואיראן צריכות לחזור לציית להסכם ורק לאחר מכן ניתן יהיה להתחיל לדבר על הסכם חדש.

בה בעת, איראן חוזרת ומבהירה, בדרגים הבכירים ביותר, כי אין בכוונתה לנהל משא ומתן מחודש על ההסכם אך תחזור למחויבויותיה אם יוסרו הסנקציות. במקביל, טהראן ממשיכה

לנקוט צעדים מסלימים וכבר הודיעה כי החלה להעשיר אורניום עד ל-20 אחוזים במתקן ההעשרה שבפורדו.

ישראל מצידה, מבהירה את התנגדותה לחזרה להסכם. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, [הצהיר](#) כי "אסור לחזור להסכם הגרעין הקודם וצריך להתמיד במדיניות בלתי מתפשרת, כדי להבטיח שאיראן לא תפתח נשק גרעיני". נראה כי לפי שעה, מול הנחישות שמפגינים בכירי הממשל החדש לחזור להסכם, ירושלים בחרה להתעמת עימם ואף בפומבי, וזאת במקום לאמץ גישה ראלית יותר שתאפשר מצד אחד להציג הסתייגויות לגיטימיות ובה בעת תלווה בהצעות קונסטרוקטיביות שאפשר שתמצא להן אוזן כרויה בווינגטון. ואולם, שינוי הממשל בארצות הברית ובפרט עמדתו בסוגיית הגרעין ובשאלת הסכם הגרעין מחייבים את ישראל לגבש מחדש את האסטרטגיה שלה בהקשרים אלה, שהם כה חשובים לביטחונה הלאומי.

גם אם בכירי הממשל מעוניינים קודם כל לשקם את ההסכם ולאחר מכן לפעול כדי לשפרו, הם עדיין מתלבטים לגבי הדרכים לקדם זאת והם מגלים נכונות לדון ולהתייעץ עם בעלות הברית במזרח התיכון. זאת, מתוך האינטרס הברור לנסות ולגייס תמיכה מצד ישראל ומדינות המפרץ במדיניות ובמהלכים הנגזרים ממנה, הן לגופו של עניין והן כחלק מהצורך לגייס תמיכה בקונגרס.

לישראל ולמדינות המפרץ עניין משותף למנוע הסרה מלאה של הסנקציות במהירות ובלי תמורה הולמת מצד איראן. לפיכך, יש מקום לתאם עמדות ולהציג בנפרד וביחד לממשל בידן. בהקשר זה, על ישראל לקחת בחשבון שלושה עניינים מרכזיים: הראשון, חולשת מעמדן של מדינות המפרץ, ובעיקר של ערב הסעודית, בקרב אנשי הממשל הנכנס ובכלל זאת בעיני בידן עצמו, כמו גם בקונגרס (גם בקרב חלק מהנציגים הרפובליקאים); השני, מדינות המפרץ חוששות מאיראן ומעדיפות נקיטת צעדים שלא יובילו למלחמה שבה הן תפגענה; והשלישי, סדר העדיפויות האזורי של ישראל והמפרציות שונה, בעוד שישראל רואה בהתבססות האיראנית בסוריה ובסיוע שאיראן מגישה לחיזבאללה נושא מרכזי על סדר יומה הביטחוני, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות רואות בהתבססות האיראנית בעיראק ובסיוע לחיזותים בתימן מקור עיקרי לחשש.

גם אם קיימת הלימה בין יעדיו של ממשל בידן לאלה של ישראל – חתירה לבלימת התקדמותה של תוכנית הגרעין וחסידות דרכה של איראן בדרך לגרעין צבאי – בין שתי המדינות ניכר פער בנוגע לתהליך לקראת השגת היעד: ארצות הברית רוצה לחזור מהר להסכם הגרעין, בעוד ישראל חותרת לכך שארצות הברית תנצל את מנופי הסנקציות שיצר ממשל טראמפ כדי להמשיך וללחוץ על איראן לגשת למשא ומתן שיביא לשיפור ההסכם; בניגוד לעמדת ישראל, אנשי בידן גורסים שהוכח שארצות הברית יכולה בכוחות עצמה ובקלות יחסית לחזור לסנקציות אם איראן תימנע בהמשך מדיון בשיפור; ארצות הברית רוצה להתמקד בגרעין ובמקביל אולי להוביל מסלול שבמסגרתו יידונו נושאים אזוריים; ישראל חוששת שהסכם בנושא גרעין בלבד ימנע הידרשות לסוגיות הקשורות במדיניותה האזורית של איראן.

לישראל לגיטימציה להציג לממשל החדש את עמדתה, שלפיה חזרה ללא תנאי להסכם תקל את הלחצים מעל איראן ובפועל יאבדו מנופי הלחץ ותיחסם כל אפשרות לשכנע את איראן לקבל שינויים בהסכם, שבראית ישראל הם הכרחיים. על כן, חשוב שהצעות ישראליות ינוסחו באורח חיובי (מה ניתן לעשות), ולא רק על דרך השלילה (מה אסור לעשות). במקום חזרה מלאה להסכם, ניתן להציע לממשל לקדם בשלב בראשון הקפאה של המצב הנוכחי תמורת הקלות ביצוא נפט

איראני, וזאת במקביל לתחילת דיון בסוגיות בעיתיות בהסכם על מנת לשפרו. אמנם טהראן מאיימת כי תדחה כל הצעה שאינה חזרה אמריקאית מלאה להסכם, אך יתכן שתתקשה לסרב להצעה שקבלתה תקנה לה תועלות פיננסיות.

אם הממשל ידבק בכוונתו לחזור מיידית להסכם, ישראל תוכל להציע שלאיראן תוצג דרישה אמריקאית להתחייב לדיון המשך בסעיפי ההסכם, בדגש על שלוש נקודות עיקריות; הארכה של ה-SUNSET לפחות ל-30 שנה, ובתוך כך כל חמש שנים בחינה של ההקפדה על סעיפי ההסכם ואפשרות להארכה; הקפאת מחקר ופיתוח של צנטריפוגות חדשות והעמקת הפיקוח מטעם סבא"א.

מבחינת ישראל סוגיה הגרעין מצויה בעדיפות עליונה על פני סוגיות אחרות הקשורות באיראן, ולפיכך התעקשות על הכללתן במשא ומתן עם איראן עלולה לטרפד את היכולת להגיע במהירות להסכמות בתחום הגרעין. יתר על כן, החיבור בין סוגיית הגרעין לסוגיות אזוריות עלול לדרבן ניסיונות לקדם טיפול בהן על חשבון הגרעין. בכל מקרה, נראה כי הממשל החדש עדין מתלבט לגבי הדרך הנכונה לכלול את סוגיית ארסנל הטילים של איראן ואת פעילותה האזורית בהסכמים עתידיים. בכל מיקרה, חשוב כי ארצות הברית תבהיר לאיראן שפעילותה נגד אינטרסים אמריקאיים ושל בעלות בריתה של ארצות הברית באזור תיתקל בתגובה חריפה - בלי קשר לשיח שיתקיים בנושא הגרעין.

אולם, גם אם לישראל הזכות להציג את האינטרסים שלה, עדיין חשוב כיצד תעשה זאת. ניהול קמפיין פומבי במקום שיח ענייני ודיסקרטי צפוי לגלוש לעימות, שאינו רצוי לירושלים ולווינגטון כאחת, בוודאי בתחילת כהונתו של הממשל החדש. האינטרס של ישראל הוא קודם כל למנוע פגיעה ביחסים ובאמון ההדדי, תוך הסתכנות בפגיעה בהשפעתה העתידית על המשא ומתן בין ארצות הברית לאיראן. יתר על כן, מתן פומבי לחילוקי הדעות עלול להעכיר את יחסי ישראל-ארצות הברית לאורך תקופת כהונתו של ממשל ביידן ולהקרין על היכולת של ישראל להשפיע על קבלת ההחלטות בווינגטון גם בסוגיות אחרות, שאינן קשורות לאתגר הגרעין האיראני.

בשורה התחתונה, ככל שהדרישות של ישראל תהיינה סבירות, תוך התחשבות בעמדותיו של הממשל האמריקאי הנכנס והאינטרסים שלו, ותוצגנה בדיפלומטיות ולא בלעומתיות, יגבר הסיכוי כי יימצא להן קשב בווינגטון. מנגד, ככל שישראל תתנגד בהחלטיות ובקולניות לגישת הממשל, כך תגבר האפשרות כי הוא ימהר לממש את כוונותיו כדי לקבוע עובדה. כך או כך, גם אם ממשל ביידן יתעקש לממש את כוונתו לחזור לאלתר להסכם, אין טעם לאמץ שוב גישה שכבר נכשלה בעבר ולקוות הפעם לתוצאה טובה יותר. בתרחיש כזה שסבירותו גבוהה חשוב שישראל תמקד את עיקר מאמציה להבטיח את השפעתה בגיבוש האסטרטגיה לקידום – כפי שהבטיחו בכירי הממשל החדש - מו"מ על הסכם חדש מיד לאחר מכן. בכל מיקרה, התנהלותה של ישראל ויזומות שתנקוט בהקשר לעמדה האמריקאית בסוגיית הגרעין האיראני צפויות להגדיר במידה רבה את טיב היחסים בין שני הממשלים לאורך זמן, את היקף הקשב בווינגטון לעמדותיה ואת טווח השפעתה על האסטרטגיה והמדיניות האמריקאית.

