



הסכם הגרעין המתגבש בין ארה"ב לאיראן ומעמדה הבינלאומי של ישראל

מעמדה הבינלאומי של ישראל לאחר הבחירות ייקבע במידה רבה על ידי תוצאותיו של המשא ומתן בין ארה"ב ומעצמות ה-P5+1 לבין איראן בסוגיית הגרעין. למרות נחישותו של נשיא ארה"ב להגיע להסדר שכל הנראה ישאיר את איראן במעמד של מדינת סף גרעינית, ישנם מכשולים בינלאומיים ופנים אמריקאיים בדרך להסכם. אחת ההשלכות של הסכם כזה עשויה להיות הגברת הלחץ מצד ארה"ב להגיע להסדר עם הפלסטינים.

זכי שלום \ 26 במרץ, 2015

מעמדה הבינלאומי של ישראל לאחר הבחירות ייקבע במידה מכרעת על בסיס יחסיה עם ממשל הנשיא אובמה. כידוע, ביחסי שתי המדינות עומדות שתי סוגיות מרכזיות על הפרק: פעילותה הגרעינית של איראן ותהליך השלום עם הפלסטינים. בתקופת הזמן הקרובה יצטרך ממשל הנשיא אובמה לקבל הכרעות מרחיקות לכת בסוגיה האיראנית בידיעה ברורה שממשלת ישראל הנוכחית מחזיקה בעמדות מנוגדות במידה ניכרת לאלה של הממשל. הכרעות הממשל בסוגיה זו, האמורות להתקבל בשבועות הקרובים, תהיינה בעלות השלכות דרמטיות על מעמדה הבינלאומי של ישראל, על תהליך השלום וגם על יחסי ישראל ארצות הברית.

מזה חודשים רבים עסוק ממשל הנשיא אובמה במאמץ אינטנסיבי להגיע להסדר עם איראן סביב פעילותה הגרעינית. לכאורה המשא ומתן עם איראן בהקשר זה מתנהל בין מדינות ה-P5+1 ואיראן. אולם בפועל ארצות הברית היא זו שמובילה את המשא ומתן, מתוך הנחה, סבירה למדי, שבסופו של דבר גם מדינות המסתייגות, חלקן בפומבי חלקן בהסתר, ממדיניותה הנוכחית של ארצות הברית בסוגיה האיראנית, יאמצו בסופו של דבר את עמדותיה.

ארצות הברית מודעת היטב לכך שכל הסדר שאיראן תסכים לחתום עליו עם מדינות ה-P5+1 יהיה חייב להכיר במעמדה כמדינת סף גרעינית. לאחר שנים רבות של מאבק בגרעין האיראני יודעת ארצות הברית היטב שפיתוח האופציה הגרעינית נתפס בעיני איראן כאינטרס לאומי עליון. ככל הידוע לנו, גם חוגים אופוזיציוניים למשטר הנוכחי, שותפים להכרה בדבר נחיצותה של האופציה הגרעינית לבטחונה של איראן. מערכת קשה של סנקציות כלכליות ובידוד בינלאומי לאורך שנים ארוכות לא הצליחו להביא את איראן לסגת משאיפתה להיות מדינה גרעינית. הם הצליחו רק להביא אותה אל שולחן המשא ומתן. ברור שעתה, כאשר על הפרק עומד משא ומתן דיפלומטי, ולאחר שאיראן עברה כבר כשרת דרך ארוכה בדרך אל "הפצצה", נכונותה לסגת מן הפרויקט הגרעיני פחתה במידה רבה. מן הסתם, היא תעדיף העדר הסכם והמשך הסטטוס קוו על פני הסכם שיחייב אותה לסגת מתכניתה הגרעינית.

עמדת ראש הממשלה, נתניהו, עד כה הייתה שאיראן תהיה מוכנה לסגת מפיתוח היכולת הגרעינית שלה אך ורק אם היא תעריך שקיימת מולה סכנה ממשית וקונקרטית של מתקפה צבאית אמריקנית. לפיכך, לדעתו אם ארצות הברית אכן חפצה בהצלחת המשא ומתן הדיפלומטי היא צריכה ללוות אותה בהרתעה צבאית אמינה. דהיינו, חייב שיהיה ברור לאיראנים שהמשא ומתן אינו בלתי מוגבל בזמן, וכי אם איראן לא תיענה לדרישותיה של ארצות הברית, היא צריכה להניח שתונחת עליה מהלומה צבאית קשה. רק כך,

טוען, נתניהו, תהיה איראן מוכנה לעשות את הוויתורים הנדרשים בקשר לפעילותה הגרעינית. ממשיך הנשיא אובמה סירב לקבל תפיסת עולם זו. להיפך, הוא יוצא מגדרו כדי לשוות למשא ומתן עם איראן אופי של דיאלוג לבבי, אפילו ידידותי, בין שתי המדינות. ברור מאליהן שמציאות זו אינה יוצרת לאיראן את התמריץ הנדרש לויתורים בפרויקט הגרעין שלה.

כוונתה של ארצות הברית להגיע להסדר עם איראן תבטא, הלכה למעשה, שינוי מרחיק לכת במדיניות ארצות הברית כלפי איראן. במשך שנים התבססה מדיניות הממשל על הקביעה שארצות הברית לא תאפשר לאיראן להיות מדינה גרעינית. הנשיא נתן לכך ביטוי חוזר ונשנה בקביעה שארצות הברית מובילה מול איראן מדיניות של מניעה (prevention) ולא של הכלה (containment). הנשיא הדגיש כי ארצות הברית מוכנה לתת סיכוי לדרך פעולה דיפלומטית להשגת יעד זה, ואם דרך פעולה זו תיכשל אזי "כל האופציות מונחות על השולחן". באורח רשמי גם היום טוען הממשל כי מטרתו היא למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית וכי מאמציו מכוונים להביא את איראן לפיתוח יכולת גרעינית לצרכים אזרחיים בלבד. ואולם טענה זו אינה משכנעת רבים נוכח העובדה שבכל מסגרת של הסכם תישאר בידי איראן המערכת הגרעינית הקיימת על כנה ובכל הסדר תורשה איראן להעשיר אורניום בהיקף כלשהו. נכון הוא שההסדר אמור לכלול רשת רחבה והדוקה של פיקוח בינלאומי על ביצוע ההסכם. ואולם, חשוב לזכור שפיקוח זה תלוי בסופו של דבר ברצונה הטוב של איראן. ברצונה היא תוכל להגביל או לשלול את יכולת המפקחים לפעול. ולבסוף, גם יצליחו המפקחים "לעלות" על הפרות איראניות, ברור כי תהליך הבירור אם אכן הייתה הפרה אם לא יארך זמן רב, ויחייב משא ומתן עם האיראנים, לאחר מכן תיעשה פניה לוועדה לאנרגיה אטומית, כדי לשכנע אותה כי אכן הייתה הפרה, ואחר כך למועצת הביטחון לאישור ההפרה והמלצה על צעדי תגובה. זהו תהליך שיתמשך לאורך זמן רב. חזקה על האיראנים המכירים היטב את מגבלות הכוח שלהם שלא ליצור הפרות דרמטיות שיצדיקו פעילות תגובה ברורה ומיידית.

בדהירתו אל ההסכם לוקח הנשיא בחשבון לא רק פגיעה קשה באמינותו האישית ובאמינותה של ארצות הברית אלא גם בבנות ברית היסטוריות של ארצות הברית, ובתוכן ישראל, סעודיה, מדינות המפרץ ומצרים, שהביעו בפומבי דאגה עמוקה מן ההסכם ההולך ומתגבש עם איראן. הממשל מודע היטב לכך שההסכם עוסק רק בפעילותה הגרעינית של איראן ומתעלם לחלוטין מהיבטים אגרסיביים אחרים במדיניותה של איראן. תמיכה בגורמי טרור חובקי עולם, פעילות חתרנית אינטנסיבית ברחבי המזרח התיכון, הקמת מאגרים של טילים ארוכי-טווח (שיוכלו לאיים בעתיד גם על אירופה וגם על ארצות הברית), ומערכת של הסתה וקנאות דתית.

ואולם, עיקר מאבקו של הנשיא בסוגיית ההסכם יהיה מול הקונגרס. המאבק הניטש בחודשים האחרונים בין הקונגרס ובין הנשיא בסוגיית איראן חרג כבר מזמן מן הסוגיה האיראנית והפך לעימות מהותי וגורלי בין שתי רשויות של הממשל סביב שאלת הסמכויות בתחום מדיניות החוץ. ב-20 במרץ 2015 פנו אל הנשיא 367 חברי קונגרס בדרישה כי יביא כל הסכם עם איראן לעיון הקונגרס קודם שיחתום עליו. במכתב נכלל איום מפורש של חברי הקונגרס שאם לא יעשה זאת הנשיא, לא יוכל הקונגרס להיענות לבקשתו, שתהיה קרוב לוודאי חלק מן ההסכם, להקל בסנקציות על איראן. לנשיא יהיה קשה להתעלם מפניה זו ומפניות רבות אחרות המגיעות אליו בהקשר זה.

ככל שניתן להתרשם חופש הפעולה ומרחב התמרון של הנשיא אובמה בדרכו להשגת הסדר עם איראן סביב פעילותה הגרעינית הולך ומצטמצם: המלחמה הניטשת בימים אלה בתימן בין מדינות ערב המתונות, ובראשן סעודיה ומצרים, לבין החות'ים בני חסותה של איראן, הביקורת הקשה הניתנת על הנשיא אובמה בתקשורת האמריקנית סביב מדיניותו כלפי איראן, ואיומיהם של חברי הקונגרס שלא יאשרו את התרת הסנקציות. גורמים אלה ואחרים מציבים בפני הנשיא מכשולים כבדים ביותר בדרך להשגת הסדר ממשי ובר קיימא עם איראן סביב פעילותה הגרעינית.

שיחות הגרעין: שרי החוץ של ארה"ב, איראן והאיחוד האירופי

אם למרות זאת יצליח ממשל הנשיא אובמה להגיע להסדר עם איראן בסוגיית פעילותה הגרעינית, ואם יצליח להפוך אותו לממשי ותקף למרות התנגדות הקונגרס, יהיה בכך ניצחון מדיני ואישי דרמטי עבורו. לכך יהיו השלכות מרחיקות לכת על מעמדה של מדינת ישראל בזירה הבינלאומית מכמה היבטים. הסכם

כזה יכבול את ידיה של ישראל ויצמצם באורח דרמטי את יכולתה לאיים בשימוש באופציה צבאית נגד איראן. קשה להניח שמנהיג ישראלי כלשהו יעז לנקוט, ואפילו לאיים בנקיטה, בפעולה צבאית נגד מדינה החתומה על הסכם מדיני שרובה המכריע של הקהילה הבינלאומית נותן לו גיבוי. גם אם יסתבר שאיראן מפירה את ההסכם, סוגיית התגובה תהיה בידי מדינות ה-P5+1 ולא בידי ישראל.

ההסכם גם יתן חיזוק משמעותי למעמדו האישי והבינלאומי של הנשיא אובמה. במקביל הוא יתן ביטוי להיחלשות דרמטית במעמדו של ראש הממשלה נתניהו, שהציב את סוגית איראן והמאבק נגד התגרענותה בראש סדר העדיפויות שלו. שינוי מהותי זה ביחסי הכוחות עשוי לשכנע את הנשיא אובמה כי כדאי לו לנצל את הזמן שנותר לו ואת חיזוק מעמדו לצורך השגת פריצת דרך מהותית בהקשר הישראלי-פלסטיני. בסוגיה זו כידוע נהנה ממשל אובמה מתמיכה גורפת בזירה הבינלאומית ובמידה רבה גם בקונגרס ובקרב חלקים נרחבים בציבור הישראלי. אם אכן יצליח הנשיא אובמה להשיג הסדר עם איראן בסוגיית פעילותה הגרעינית, הוא יוכל לטעון כי הצליח להסיר מעל ישראל איום קיומי ממשי. לפיכך, יכולה עתה ישראל, בניגוד לעבר, לקחת על עצמה סיכונים מהותיים בהקשר לתהליך השלום. הנשיא אובמה יבקש קרוב לוודאי לנצל את שיתוף הפעולה המוצלח שהושג סביב איראן בין מדינות ה-P5+1 כדי לרתום אותם לקידום הסדר הישראלי-פלסטיני שאת המיתווה שלו ישראל מכירה היטב.

פרופ' **זכי שלום** הינו חוקר בכיר באוניברסיטת בן גוריון בנגב ובמכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

<http://www.near-east.co.il/%D7%94%D7%A1%D7%98%D7%9D-%D7%94%D7%92%D7%A8%D7%A2%D7%99%D7%9F-%D7%94%D7%9E%D7%AA%D7%92%D7%91%D7%A9-%D7%91%D7%99%D7%9F-%D7%90%D7%A8%D7%94%D7%91-%D7%9C%D7%90%D7%99%D7%A8%D7%90%D7%9F-%D7%95%D7%9E%D7%A2/>