



ואיך יגיב הממשל אם נתניהו ישכנע בקונגרס?

רה"מ נוסע לווינגטון לשכנע את העולם שהסדר המוצע בין איראן למעצמות יותיר את טהרן כמדינת סף גרעינית. אלא שבשביל להצדיק את נאומו ולשכנע יצטרך נתניהו בין היתר לשלוף שפן מהכובע - ואז יצטרכו האמריקנים להגיב

פרופ' זכי שלום / 1.3.15

אם לא יתרחש אירוע בלתי צפוי, אמור ראש הממשלה בנימין נתניהו לשאת דברים בפני צירי הקונגרס ב-3 במרס 2015. דבריו של נתניהו יתמקדו בהסדר ההולך ומתגבש בין חמש המעצמות (ארצות הברית, רוסיה, סין, בריטניה וצרפת) וגרמניה (1+5) לבין איראן. עד כה, ככל שניתן להתרשם, לא נוצר סחף של חרם נרחב מצד צירי קונגרס על הנאום אף שכמה צירים הודיעו שיחרימו את האירוע.

23 צירים חברי המפלגה הדמוקרטית פנו ליו"ר בית הנבחרים, ג'ון ביינר, בבקשה לדחות את הנאום למועד אחר. מנגד נשמעה קריאתם של אלי ויזל, ניצול השואה וחתן פרס נובל לשלום, ושל הסנאטור היהודי ומועמד לסגן נשיא בבחירות 2000, ג'וזף ליברמן, שניהם תומכי המפלגה הדמוקרטית, אל צירי הקונגרס לבוא ולשמע את הנאום.

ראשי הממשל האמריקני, בהם סגן הנשיא ג'ו ביידן ומזכיר המדינה ג'ון קרי, לא יהיו נוכחים באירוע, לאחר שהבהירו כי הם חוששים שמא מפגש שלהם עם ראש הממשלה יתפרש כהתערבות במערכת הבחירות בישראל. יחד עם זאת, מזכיר המדינה טרח להופיע, כאילו באקראי, למפגש של יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, יוסי כהן, עם וונדי שרמן, הממונה על המשא ומתן על איראן בסוגיית הגרעין. עובדה זו עשויה להצביע על כך שגם בממשל רווחת מגמה המבקשת להבהיר כי אין לממשל עניין להחריף את המתחות הקיימת בלאו הכי עם ממשלת נתניהו, וכי בכל הנוגע לשיתוף הפעולה האסטרטגי, במיוחד סביב הנושא האיראני, הוא מנהל מדיניות של "עסקים כרגיל".

אירוע חסר תקדים ביחסי ישראל-ארה"ב

החלטתו של נתניהו לקבל את הזמנתו של יו"ר בית הנבחרים ביינר לנאום בפני הקונגרס היא אירוע חסר תקדים ביחסי ישראל-ארה"ב.

קבלת ההזמנה נעשית בניגוד מפורש לעמדת הבית הלבן ובאופן מתריס כלפיו. לאורך כל שנות קיומה פעלה מדיניות החוץ של ישראל מול ארה"ב על בסיס ההערכה שיש לעשות כל מאמץ כדי להימנע מעימות ישיר עם הנשיא האמריקני. ההנחה המקובלת הייתה שהנשיא הוא הביטוי העליון של האחדות האמריקנית, ופגיעה בו, במעמדו ובסמכותו תיתקל בהתנגדות נרחבת באה"ב, גם בקרב אלה המתנגדים לו מבית. ראש הממשלה, כפי שהבהיר מקורבו השגריר רון דרמר, פועל על בסיס ההנחה כי תועלתו של הנאום עולה על העלות הכרוכה בעימות עם הבית הלבן.

מנקודת ראותו של ראש הממשלה, העימות הזו נכפה עליו לאחר שהתחוויר לו שנוצר סחף במחויבות הנשיא האמריקני ברק אובמה למנוע מאיראן השגת יכולת גרעינית (prevention) ולא לאמץ מדיניות של הכלה (containment). ראש הממשלה טוען כי ההסכם המוצע עם איראן פירושו החד-משמעי הוא הכרה באיראן כמדינת סף גרעינית, מצב שיאפשר לה לפרוץ לעבר בניית יכולת גרעינית במועד שייראה לה מתאים.

נתניהו מטיל ככל הנראה ספק ביכולת של מנגנון הפיקוח שיוקם לאתר מבעוד מועד את הגעתה של איראן לעבר נשק גרעיני. בכל מקרה, מנגנון הפיקוח נתון לרצונה הטוב של איראן, וגם כיום מבהירה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בווינה כי איראן אינה נותנת תשובות מספקות לשאלות המוצגות לה בהקשר לפעילותה הגרעינית. מציאות זו, קובע ראש הממשלה, יוצרת איום קיומי מוחשי על מדינת ישראל בעתיד הנראה לעין, וישראל אינה יכולה להשלים עמה.

נאום בעיתי בעייתי

על רקע תמונת מצב זו, כך ניתן להבין מהתבטאויותיו של נתניהו, לא ניתן עוד להסתיר את חילוקי הדעות עם ממשל אובמה על ידי הדגשת הקשרים העמוקים בין שתי המדינות ושיתוף הפעולה האסטרטגי ביניהן. הנשיא עצמו קבע במפורש שישראל וארה"ב נמצאות במצב של מחלוקת בסוגיה האיראנית. קרוב לוודאי שבהמרצתו פעלו מנהיגי שש המעצמות להעצים את התמיכה בהסדר בדעת הקהל האמריקנית ובקונגרס.

נתניהו גם טוען כי העיתוי לנאומו בקונגרס מוכתב על רקע החלטה של שש המעצמות להגיע להסדר עם איראן עד לשלהי חודש מרס 2015 ולהשאיר את הניסוח של פרטי ההסכם למשך החודשים הבאים. נתניהו, קרוב לוודאי, מודע היטב לכך שהיענותו להזמנה לנאום בקונגרס בתקופת זמן זו מתפרשת כניסיון שלו לנצל את האירוע המדיני והתקשורתי רחב הממדים הזה כדי להעצים את מעמדו הפוליטי לקראת הבחירות הקרובות בישראל. עובדה זו יצרה התנגדות רחבה בישראל לנאומו בפני הקונגרס, ובמידה רבה החלישה את מעמדו כמי שנותן ביטוי לאחדות ישראלית סביב הסוגיה האיראנית.

מעבר לכך, כך ניתן להבין מהתבטאויות נתניהו, בנסיבות הנוכחיות, ועל בסיס ניסיון העבר, לאיראן אין סיבות של ממש לחשוש שהפרה שלה את ההסכם תוביל, בהכרח, לתגובה צבאית אמריקנית.

הקונגרס יכול למנוע הסכם "רע"?

ממשל אובמה לא טרח להגיב עד כה על הצעתו הפומבית של דניס רוס, מי שהיה ממנה במשך שנים על הסוגיה האיראנית בממשל, כי הממשל יתאם עם הקונגרס צעדי חקיקה שיקבעו כי הפרה של ההסדר עשויה להוביל לתגובה צבאית אמריקנית. עובדה זו מלמדת, קרוב לוודאי, מנקודת ראותו של ראש הממשלה, על כך שהממשל אינו חפץ להעניק להסדר שלו עם איראן ממדים העשויים להרתיע את איראן מפני הפרתו.

השורה התחתונה בדבריו של נתניהו תהיה ככל הנראה: ההסדר המוצע מותיר את איראן כמדינת סף גרעינית. במקביל, הוא מוריד מעליה את איום הסנקציות ברמתו הנוכחית. שיטת הפיקוח המוצעת תלויה ממילא ברצונה הטוב של איראן, ובכל מקרה אין ביכולתן של המעצמות בהכרח להתחקות ב"זמן אמת" אחר מהלכים של איראן לכיוון של ייצור יכולת גרעינית. לקונגרס, כך יבהיר קרוב לוודאי נתניהו, יש יכולת של ממש למנוע הגעה להסכם כזה. החוקה, כפי שהבהיר הסנאטור ליברמן, מעניקה לו את הסמכויות הנדרשות לשם כך בקובעה שהוא רשאי "להסדיר את יחסי המסחר עם מדינות זרות"; "להגדיר ולהעניש הפרה של חוקי העמים"; "להכריז מלחמה" ועוד.

אם אכן יעריך הממשל כי בעקבות נאומו של נתניהו בקונגרס נוצר סחף ממשי נגד ההסדר המוצע על ידו, הוא עשוי, להערכתו, לאמץ את אחת מן האופציות העיקריות הבאות:

א. יציאה למאבק פוליטי ומשפטי קשה וממושך מול הקונגרס וממשלת ישראל מתוך תקווה שבסופו של דבר יובהר שהסמכות לנהל את מדיניות החוץ של ארה"ב - ובכללה להגיע להסדרים עם מדינות זרות -

מצויה באורח דומיננטי בידי מוסד הנשיאות, וכי הקונגרס אינו יכול למנוע מהלך אסטרטגי שהבית הלבן רואה אותו כחיוני עבור ארה"ב.

ב. הודאה בחוסר יכולתו להגיע להסדר עם איראן שיהיה מקובל על כל חלקיו של הממשל האמריקני, והשארת מערכת היחסים עם איראן במצב של היעדר הסכמות כפי שהיה המצב קודם שהחל הדיאלוג של שש המעצמות עם איראן.

ג. הגעה להבנות, אולי חשאיות, עם איראן שיסדירו את פעילותה הגרעינית של איראן, שלא יעוגנו במסמך בכתב. זאת מתוך תקווה שתוצאות הבחירות יביאו אולי להצבת דמות פוליטית אחרת במקום נתניהו ו/או להקמת קואליציה שתחליש את מעמדו של ראש הממשלה הנוכחי ותצמצם את חופש התמרון שלו מול הממשל האמריקני.

בהסכימו לשאת נאום בפני הקונגרס בסוגיה האיראנית ובעיתוי הנוכחי נטל ראש הממשלה נתניהו על עצמו סיכון אישי ולאומי לא מבוטל. על מנת שיצדיק את נחישותו לנאום בפני הקונגרס הוא יצטרך, בין השאר, להציג בנאום טיעון או נתון או עמדה בעלת אופי חדשני. חזרה על נוסחים מוכרים של האיום האיראני תעורר כלפיו, מן הסתם, ביקורת, ותהיות מדוע הוא התעקש לומר את דבריו דווקא בפורום נכבד זה, תוך כניסה לעימות ישיר עם הנשיא.

הניסיון ההיסטורי ביחסי ישראל-ארה"ב מצביע על כך שעימותים בין שני הממשלים לא פגעו באורח מתמשך בקידום הקשרים האסטרטגיים בין שתי המדינות. בסופו של דבר, פועלות שתי ההנהגות על בסיס של דפוס פעולה פרגמטי המכיר בצורך לשתף פעולה בין שתי המדינות לטובת האינטרסים ההדדיים שלהן.

פרופ' זכי שלום הוא חוקר בכיר באוניברסיטת בן גוריון ובמכון למחקרי ביטחון לאומי INSS

המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס באוניברסיטה העברית בירושלים מפרסם בשיתוף פעולה עם ynet מאת מדור"מגלים עולם" שבו מופיעים מאמרי פרשנות ועמדה של חוקרים מרחבי העולם בתחום היחסים הבינלאומיים

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4631862,00.html>