

מבט על, גיליון 721, 20 ביולי 2015

ארצות הברית והסכם הגרעין עם אירן

עודד ערן

תכנית הפעולה המקיפה המשותפת (JCPA) אשר הושגה ב-14 ביולי, 2015 בין איראן לבין שש המעצמות והנציגה הבכירה של האיחוד האירופי, עשויה להתברר בסופו של דבר כאחד מהישגיו הגדולים ביותר של הנשיא אובמה. על מנת שתהפוך לכזו, יהיה על התכנית להתגבר על משוכות רציניות בקונגרס, אולם חשוב מכך, יהיה עליה לעמוד במבחן הזמן ולהוכיח, כי ביכולתה לעמוד בהצלחה בפני נחישותה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית.

אף אחד מבין מנהיגי העולם אשר נשאו ונתנו עם אירן על ה-JCPA לא ייאלץ להתמודד עם ההתנגדות הפוליטית, מבית ומחוץ, אשר תכוון כנגד הנשיא אובמה זמן רב לאחר שיעזוב את הבית הלבן. אולם לעת עתה על הנשיא להתגבר על ההתנגדות בקונגרס, אשר שני בתיו נשלטים על ידי הרפובליקאים. על פי הפרשה החקיקתית אשר הושגה במאי 2015 בין הרפובליקאים, הדמוקרטים והבית הלבן, יעמדו לרשות הקונגרס 60 יום על מנת לבחון את ה-JCPA ולאשר אותה בשני הבתים או לדחותה. כפי שהכריז הנשיא אובמה, דחייה תגרור אחריה וטו נשיאותי. ניתן להתגבר על וטו זה באמצעות רוב של שני שלישים מחברי הסנאט ובית הנבחרים, אולם תרחיש זה הינו בלתי סביר במידה רבה ולכן סביר, כי ידו של הנשיא תגבר וה-JCPA תאומץ רשמית על ידי ארצות הברית.

יתרה מזאת, גם אם ייכשל הנשיא בגיוס תמיכתם של שליש מחברי הסנאט או בית הנבחרים, אין פירושו של דבר כי ה-JCPA תגיע לסוף דרכה מבחינתה של ארצות הברית. אף כי פירושו של דבר כי ארצות הברית לא נטלה על עצמה כל התחייבות רשמית בנוגע לאיראן, כפי שעשו אר המדינות החתומות, הרי שיש ביכולתו של הנשיא, לדוגמה, לבטל סנקציות אשר לא נקבעו באמצעות חקיקה, כלומר כאלה אשר הוטלו על ידי הקונגרס. הסנקציות אשר הוטלו על ידי ממשלת ארצות הברית ניתנות לביטול, וכך גם אלה אשר הוטלו על ידי מועצת הביטחון, אשר אומצו על ידי הממשלה אולם לא קיבלו מעמד של חוק. הנשיא אובמה חתם על מספר צווים נשיאותיים אשר הטילו סנקציות כנגד ייבוא של סחורות מסוימות וסנקציות העוסקות באישים איראניים מסוימים. לנשיא יש סמכות לבטל סנקציות אלה, ובהצהרותיו הפומביות לאחר ההכרזה על ה-JCPA, לא הותיר אובמה כל ספק בנוגע לנחישותו להעביר הסכם זה, תוך שהוא מסכן את המורשת שלו עצמו בהימור על העסקה ועל הצלחתו להדוף את ההתנגדות של הקונגרס.

שורשיו של העימות הנוכחי בין הנשיא לקונגרס נעוצים בשני מקורות. הראשון הוא המאבק החוקתי ההיסטורי בין הרשות המבצעת לזו מחוקקת בשאלה, בידי מי נתונה הסמכות להכריז על מלחמה ועל שלום. הגורם השני, החדש יותר, הוא הקיטוב הפוליטי ההולך ומתרחב בחברה האמריקאית. חרף מידה מסוימת של ביקורת כלפי ההסכם וכישלונם של הנושאים והנותנים, ושל ארצות הברית במיוחד, לספק תשובה הולמת לסוגיות הנוגעות לתחום הגרעיני – ובוודאי לסוגיות המתייחסות למעורבותה של איראן בטרור, או כלפי נטישת האופציה הצבאית על ידי הממשל – הרי שצודק הנשיא אובמה באומרו, כי דרכה של איראן ליכולת גרעינית צבאית נחסמה, לפחות ל-15-10 השנים הקרובות. יחד עם זאת תשקף ההצבעה בשני בתי הקונגרס את היריבות המפלגתית יותר מכל הערכה ביקורתית של הישגיה של ה-JCPA.

דאגותיה של ישראל לגיטימיות והנשיא אובמה עצמו הכיר בכך, גם כאשר הצהיר, כי לא הוצעה כל חלופה טובה יותר ל-JCPA. על ישראל ומנהיגיה הפוליטיים חלה החובה להביע את חששותיהם ולהצביע על החולשות ועל היעדר ההתייחסות לנושאים מסוימים, הן בהליך המשא ומתן עם איראן והן בתוצאתו – ה-JCPA. אולם כאן יש לסוגיות של מהות וצורה חשיבות מיוחדת. ראש הממשלה נתניהו שגה כאשר פנה ישירות לקונגרס, הופעה אשר היוותה עלבון לנשיא בעיצומו של הקרב המפלגתי בין הנשיא הדמוקרטי לבין הקונגרס, הנשלט על ידי הרפובליקאים. ראש הממשלה עשוי לחזור על טעות זו במידה שיבקש שוב לשאת דברים בפני ישיבה משותפת של שני בתי הקונגרס. הניסיון הקודם למנף תמיכה של הקונגרס, בראשית מארס 2015, לא תרם לעצירת

המשא ומתן עם איראן. החקיקה (החלטת בית הנבחרים מס. H.R.1191 מחודש מאי 2015) לא קראה לנשיא לסיים את המשא ומתן, וקלושים הסיכויים, כי יהיה ביכולתו של הקונגרס לרמוס את נחישותו של הנשיא להפוך את ה-JCPA למחייבת עבור ארצות הברית. ראש הממשלה נתניהו נתפס כבר כמי שלוקח צד במאבק מפלגתי פנימי טעון ביותר זה – נאומו בפני הקונגרס במאוס האחרון הוחרם על ידי עשרות מחוקקים – והתערבות נוספת בהליך, המתקיים בקונגרס בנוגע ל-JCPA, עלולה לגרום לנזק ארוך טווח לתמיכה הדו-מפלגתית לה זכתה עד כה ישראל בדעת הקהל בארצות הברית. קיימת כבר שחיקה מסוימת בתמיכה זו בקרב הדור הצעיר והליברלי בארצות הברית, לרבות היהודים שבו.

הצהרותיו הפומביות של הנשיא אובמה לאחר ההכרזה על ה-JCPA ביוני 14 ביולי 2015, מצביעות על נכונות לפתוח בדיון רציני ביותר עם ממשלת ישראל על השלכותיו של ההסכם על ביטחונה של ישראל. דיאלוג זה חיוני עבור ישראל, ואין להגבילו להיבטים הצבאיים של תכנית הגרעין האיראנית וליתרונה הצבאי האיכותי של ישראל בלבד. הנשיא אובמה הכיר בכך שה-JCPA עוסקת אך ורק בהיבטים הגרעיניים, וכי לישראל יש חששות לגיטימיים החורגים מהיבטים אלה. חובה עלינו להניח, כי סדר היום של איראן בנושאים אחרים במזרח התיכון לא ישתנה; ואכן, איראן עלולה לשאוב עידוד מן ההסכם ומסיומו של משטר הסנקציות הבינלאומי ולשאוף להשיג את מטרותיה האסטרטגיות באופן אקטיבי יותר. כמו כן יש להניח, כי הדיונים הבילטרליים אשר התקיימו בין ארצות הברית לבין איראן ברמה הבכירה ביותר, במקביל למשא ומתן, לא יסתיימו באופן פתאומי.

חובה על ישראל להבין, כי אף על פי שההסכם הפך למציאות, הרי שהוויכוח בארצות הברית, ובייחוד בקונגרס, רק החל. החקיקה מחייבת את הממשל להגיש דוחות תקופתיים על יישום ה-JCPA על ידי איראן ובסוגיות אחרות, כגון תמיכתה של איראן בטרור. דיפלומטיה מתוחכמת תאפשר לישראל להשפיע על הדיונים, הן בקונגרס והן בין ארצות הברית לאיראן, תוך שהיא נשארת מחוץ לקרע הפוליטי הפנימי, הצפוי להתרחב באופן בלתי נמנע, במהלך המרוץ לנשיאות בארצות הברית. סוגיית הגרעין האיראני, מטרידה ככל שתהיה, הינה רק אחת מן הסכנות מולן ניצבת ישראל בטווח הארוך. האיומים האזוריים הדחופים יותר סובבים סביב תהליכי הרדיקליזציה וההתפוררות באזור והגידול בכמות כלי הנשק אשר אינם מסווגים כנשק להשמדה המונית, אולם הינם בעלי כוח הרס משמעותי. אלה הן הסוגיות אותן יש למקם בראש סדר היום במסגרת דיאלוג מועיל יותר ועוקצני פחות, כזה המבוסס על רמה גבוהה יותר של אמון. המנהיגים הפוליטיים בדרג הבכיר ביותר, בישראל ובארצות הברית כאחד, נושאים באחריות להשבתו של דיאלוג זה לרמה ולאיכות אשר אפיינו אותו קודם לכן.