

כנס הרצליה  
השנתי העשירי  
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

הרצליה 2010 HERZLIYA

31 בינואר - 3 בפברואר, 2010

The Tenth Annual  
Herzliya Conference

## עודנה מנהיגת העולם?

## מדיניות החוץ של ארה"ב בעידן רב-קוטבי

מסמך מסכם

מחבר: שמוליק בכר

המרכז הבינתחומי הרצליה  
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה  
המכון למדיניות ואסטרטגיה

המסמך משקף את דעתם של הכותבים בלבד

# עודנה מנהיגת העולם?

## מדיניות החוץ של ארה"ב בעידן רב-קוטבי

מחבר: שמוליק בכר

### סיכום מנהלים

זה כמה עשורים עוסק השיח האקדמי, הפוליטי, הכלכלי והתרבותי בשאלת מעמדה של ארצות הברית במאה העשרים ואחת. במסגרת דיון זה נשאלת השאלה האם ארה"ב תוסיף להיות מעצמת העל המנהיגה את המערכת העולמית, או שמא היא צפויה לדעוך ולהגיע למעמד משני, בעוד מעצמות אחרות יעלו עליה ביכולותיהן הכלכליות, הצבאיות והמדיניות. בשנים האחרונות שיח זה הולך ומתרחב לנוכח המשברים הקשים שחוזה ארה"ב מבית ומחוץ, על רקע המיתון העולמי הקשה והשפעתו על הכלכלה האמריקנית, ולאור מחויבויותיה הצבאיות של ארה"ב ברחבי העולם, ובראשן הלחימה בעיראק ובאפגניסטן. ובכל זאת, אף שהמערכת העולמית נעשית יותר ויותר רב-קוטבית באופייה ובמהותה, ארה"ב מוסיפה להנהיג את העולם ולעמוד בראש המערכת הגלובאלית, ועוצמתה הכלכלית, המדינית והצבאית עדיין עולה על זו של כל המעצמות והכוחות האחרים הפועלים בזירה העולמית.

על רקע מה שנתפש כהידרדרות מתמשכת במעמדה של ארה"ב, נכנס ברק אובמה לכהונתו כנשיא בראשית שנת 2009, בהחלטה נחושה לנקוט מדיניות חוץ שונה באופן מובהק מזו של קודמו, ג'ורג' וו. בוש, שנחשב בעיני רבים בארה"ב וברחבי העולם כמי שנושא באחריות העליונה לשפל במעמדה הבינלאומי של ארה"ב מאז תחילת המילניום. תומכיו של אובמה מהללים את המדיניות החדשה, הכוללת ניסיון אמריקני להידבר עם יריביה ועם אויביה של ארה"ב, בניגוד לעימותים הבינלאומיים שניהלה ארה"ב בעידן בוש. מנגד, סבורים מבקריו של הנשיא כי מדיניותו החדשה היא, למעשה, ביטוי לחולשת אופיו, כי גישתו אינטלקטואלית ומנותקת מהמציאות וכי הוא עתיד לדרדר את מעמדה של ארה"ב ממעצמת העל המובילה את המערכת העולמית למעמד של ראשונה בין שוות לכל היותר, כשהביטוי המרכזי לכך הוא נסיגה מתמשכת ממחויבויותיה בזירות הבינלאומיות השונות.

**ארה"ב-אירופה:** על אף הביקורת הנ"ל, הצליח אובמה לשפר את יחסיה של ארה"ב עם האיחוד האירופי, שמכיר במעמדה המוביל במערכת הבינלאומית ונכון לשמש שותף משני פעיל, המסייע בידי ארה"ב למלא את תפקידה כמנהיגת העולם, במיוחד בזירות פעילות כמו התהליך המדיני במזה"ת והמלחמה באפגניסטן. שיתוף הפעולה בין האיחוד לבין ארה"ב מתנהל גם באמצעות ברית נאט"ו, שתידרש לקבל כמה החלטות חשובות ביותר באשר לתוכנית הגרעין האיראנית. בהקשר זה עולה גם סוגיית תוכנית ההגנה בפני טילים שארה"ב היתה אמורה להציב במזרח אירופה כדי להגן על היבשת מפני איומים בליסטיים, בעיקר מצדה של איראן. תוכנית זו הושעתה על-פי דרישתה של רוסיה, הרואה בה איום עליה, ונראה כי לאור שאיפתו של ממשל אובמה להתקרב לרוסיה ולחדש את מערכת היחסים האסטרטגית עמה תושעה התוכנית גם בעתיד.

**ארה"ב באסיה:** אתגר נוסף הניצב לפתחה של ארה"ב בעידן אובמה בזירה האסיה-איתית קשור אף הוא להיבט הצבאי והגרעיני. אף שברור כי עוצמתה הכלכלית והביטחונית של ארה"ב עולה על זו של מעצמות אחרות, ואף שברור כי ארה"ב היא היחידה שיכולה להבטיח טובין קולקטיבי ויציבות עולמית, עדיין יש מי שמנסה לערער על ההבנה הזו, ודוגמה לכך היא יפן, שבתקופה זו מבקשת לבחון מחדש את המשך נחיצותם של בסיסי הצבא האמריקני ביפן ובמדינות שכנות כחלק ממטריית ההגנה שמספקת ארה"ב לאזור זה. דוגמה אחרת היא סין, ששדרגה בשנים האחרונות את יכולות הצי שלה, באופן שמדאיג את הממשל האמריקני ומציב אתגר בפני ההגמוניה הצבאית האמריקנית באזור.

**ארה"ב-רוסיה:** באשר לרוסיה, מאז תחילת כהונתו של אובמה נקט הממשל האמריקני מדיניות שונה לחלוטין מזו של קודמו, שמטרתה ליצור שיתוף פעולה פורה בין שתי המעצמות, על מנת לקדם את הטיפול בתוכנית הגרעין האיראנית ולגייס את רוסיה למשטר הסנקציות שארה"ב מבקשת להשית על איראן. כמו כן, לאחרונה הצליחה ארה"ב להשיג את הסכמתה של רוסיה לחידוש הסכם צמצום תפוצת הנשק הגרעיני בין ארה"ב לרוסיה (אפריל 2010). אף שרוסיה אינה נענית לכל דרישותיה של ארה"ב, במיוחד לא בסוגייה האיראנית, האמריקנים מבינים את חשיבותה של רוסיה, גם ביצירת קונצנזוס בינלאומי נגד איראן וגם בנושאים אחרים הניצבים על סדר יומה של המערכת הבינלאומית.

**ארה"ב ותהליך השלום:** בנוגע לתהליך השלום במזה"ת, עלייתו של אובמה לשלטון עוררה תקוות וציפיות במדינות ערביות ומוסלמיות, שם קיוו שהמשל החדש ישפר את יחסי ארה"ב עם, ויצליח להפעיל לחצים על ישראל לחדש את המו"מ ולקבל על עצמה תכתיבים וויתורים. ואולם, הציפיות הללו נכזבו, שכן על אף שינוי הטון כלפי העולם הערבי והמוסלמי נתפש אובמה כמי שלא שינה במאומה את מדיניותו כלפי ישראל והותיר על כנה את הברית האסטרטגית עמה. ובכל זאת, על אף האכזבה עד כה, ברור לכל הגורמים המעורבים בתהליך המדיני כי אין תחליף למעורבותה של ארה"ב ולמעמדה הבכיר כמתווכת בין הצדדים וכמי שמסוגלת להניע את התהליך. עם זאת, חשוב לזכור כי לוח הזמנים הפוליטי בארה"ב מצריך התקדמות מהירה יותר בתהליך המדיני, לאור הבחירות לקונגרס האמריקני הצפויות להתקיים בסוף שנת 2010. ואף על פי כן, נראה כי לעת עתה ארה"ב אינה מצליחה להציג תוכנית פעולה יעילה לחידוש המו"מ הישיר בין ישראל לפלסטינים ולהשלמתו המהירה.

**ארה"ב-ישראל:** השנה האחרונה הציבה בסימן שאלה את מה שנתפש כמערכת יחסים מיוחדת במינה בין מעצמת העל לבין בת בריתה החשובה ביותר במזה"ת. ממשלת הימין בראשות נתניהו עוררה ספק בארה"ב באשר לכנות שאיפותיה לקדם את תהליך השלום עם הפלסטינים בעודה ממשיכה בבניית התנחלויות בשטחים. מנגד, ממשל אובמה נתפש בקרב רבים בישראל, הן בממשלה והן מחוצה לה, כמי שמבקש לשנות באופן יסודי את אופי היחסים עם ישראל, כמי שלוחץ עליה במסגרת המו"מ עם הפלסטינים, אך גם מתקרב לעולם הערבי והמוסלמי, ומאפשר לאיראן להשלים את תוכניתה הגרעינית, מתוך נכונות להקריב אינטרסים ישראלים חיוניים לטובת פיוס בין ארה"ב לעולם המוסלמי. בכנס הרצליה העשירי נידונה השאלה האם יחסי ארה"ב וישראל עודם מיוחדים כפי שהיו בעבר. דוברים משני הצדדים קבעו, כי על אף הסקפטיות והמתחיות, עדיין מדובר בברית מיוחדת, בת-קיימא, הדוקה וטבעית, שבמסגרתה ארה"ב מחויבת לביטחון ישראל ולהגנה עליה. לטענת אותם דוברים, אף ששני הצדדים חלוקים בעניין הדרך ליישם את פתרון שתי המדינות, ולמרות חילוקי הדעות באשר לאופן ההתמודדות הראוי עם סוגיית הגרעין האיראני – אלה הם שני הנושאים המהותיים ביותר העומדים במוקד יחסי ארה"ב-ישראל, ולשתי המדינות עניין משותף בטיפול בהם. ניכר כי מרבית הדוברים בכנס שנדרשו לשאלת יחסי ארה"ב-ישראל נזהרו מלתת ביטוי פומבי להידרדרות שחלה ביחסים אלה בשנה האחרונה. לאור מצב היחסים הרעוע בעת קיום הכנס, קל וחומר בחודשים שחלפו מאז הכנס, נוצר דיסוננס קוגניטיבי בין המציאות לבין הצגת הדברים על-ידי הדוברים השונים.

**ארה"ב במזה"ת המורחבת:** בזירה המזרח-תיכונית המורחבת רווחת ההנחה, לפיה ארה"ב הולכת ונחלשת, בעיקר לנוכח התנהלות ממשל אובמה במוקדי החיכוך והמאבק העיקריים, קרי: עיראק, אפגניסטן-פקיסטן ואיראן:

- **עיראק:** חל שיפור ניכר במצב הביטחוני בעיראק בשנתיים האחרונות. ממשל אובמה התחייב לסיים את משימות הלחימה העיקריות של צבא ארה"ב במדינה עד סוף אוגוסט 2010, ובמקביל יקבלו כוחות הביטחון העיראקיים אחריות על משימות הביטחון השוטף. עד שלב זה ייוותרו בעיראק 50 אלף חיילים אמריקניים לכל היותר. הכוחות האמריקניים הנוותרים יתמקדו באימון ובהכשרה של כוחות הצבא והמשטרה העיראקיים, ובמקביל תימשך הסגת כלל הכוחות הלוחמים מן המדינה עד סוף שנת 2011. ואף על פי כן, יש להניח כי החלטות הממשל תושפענה מההתפתחויות הפנימיות בעיראק, ובמיוחד מהתהליך הממושך והסבוך של הרכבת הממשלה בעקבות התוצאות הצמודות של הבחירות לפרלמנט. בארה"ב ובקרב שכנותיה של עיראק גובר החשש מפני השתלטות איראנית על עיראק, ולכן אין לדעת בשלב זה האם יעמדו תרחישי הנסיגה האופטימיים של גורמים בממשל אובמה במבחן המציאות.

- **אפגניסטן-פקיסטן:** המצב הביטחוני באפגניסטן קשה וסבוך יותר מאשר בעיראק. כוחות נאט"ו, ובראשם הכוחות האמריקניים, מתקשים לגייס את הכוחות המקומיים ואת האזרחים ליטול את השליטה על המדינה לידיהם. מרבית השטח נמצא בידי כוחות הטאלבאן, והלחימה גלשה לפקיסטן השכנה וערערה את יציבותה הפנימית. על-פי האסטרטגיה החדשה שעליה הודיע הנשיא אובמה, הוחלט על שיגור 30 אלף חיילים נוספים לאפגניסטן, כך שכיום פועלים בה כ-100 אלף חיילים אמריקניים. הוחלט גם כי הנסיגה האמריקנית מאפגניסטן תחל באמצע שנת 2011, כשעד אז המטרות המרכזיות הן ייצוב הממשל האפגני ופגיעה אנושה ברשתות הטרור הפועלות במדינה.

מדיניותו החדשה של אובמה נתקלת בביקורת קשה מבית ומחוץ. יש הסבורים כי מספר החיילים שנשלחו לחזית באפגניסטן נמוך מדי, ושלא יהיה מנוס מצמצום מטרות הלחימה. ישנם חילוקי דעות גם באשר לאופייה העתידי של אפגניסטן, ובאשר לאפשרות הריאלית שהיא תהפוך מדינת לאום בת-קיימא, למול האפשרות שארה"ב תיאלץ להישאר באפגניסטן עוד זמן רב, מעבר לתכנון המקורי. מעבר לכך, זליגת המלחמה לשטח פקיסטן מעלה את החשש מפני האפשרות שהשלטון במדינה ייפול לבסוף לידיים אסלאמיות קיצוניות למרות מאמצי הצבאי הפקיסטני לשלוט במצב. כך או אחרת, הימשכות הלחימה האמריקנית באפגניסטן ללא הישגים של ממש צפויה לצמצם את

התמיכה בה בציבור האמריקני, קל וחומר אם יגדל מספר ההרוגים מקרב חיילי צבא ארה"ב. או-אז, תידרש ארה"ב להחליט האם לבצע נסיגה "מכובדת", או שמא להשקיע משאבים נוספים במלחמה ולהאריך את משך הנוכחות באפגניסטן על מנת למנוע מהקיצוניים להשתלט עליה באופן מוחלט.

• **איראן:** ההתמודדות עם תוכנית הגרעין האיראנית ניצבת כיום בראש סדר העדיפויות של ממשל אובמה, שבניגוד לממשל בוש הכריז בראשית כהונתו על כוונתו לנהל מדיניות של הידברות (engagement) ומו"מ עם איראן, מתוך תקווה ואמונה שניתן יהיה לגרום לאיראנים להתגמש תוך שימוש במדיניות "המקל והגזר" – קרי: הושטת יד ונכונות לשלב את איראן בחזרה בקהילה הבינלאומית אם תוותר על תוכנית הגרעינית הצבאית, ואיום בהטלת סנקציות חריפות היה ותסרב לעשות כן. תומכי מדיניות ההידברות של אובמה טוענים כי היא אפשרה לארה"ב להשיג תמיכה בינלאומית רחבה, גם בקרב מי שבעבר סירבו נחרצות להצטרף למשטר הסנקציות, כמו רוסיה וסין. ראייה לכך היא סבב הסנקציות החדש שהוטל על איראן ביוני 2010. מבקרי המדיניות סבורים כי היתה זו שגיאה לתת לאיראן "גזר" בדמותה של הידברות מבעוד מועד.

בעוד גורמי ממשל סבורים שאיראן לא תחצה את הסף הגרעיני, מבקרי הממשל טוענים כי איראן תחצה את הסף בשל שאיפתה להפוך להגמוניה אזורית. ברור כבר עתה כי הקהילה הבינלאומית תתקשה לאכוף את הסנקציות החדשות שהוטלו על איראן, וכי אין מדובר בסנקציות חריפות דיין שיהיה בהן כדי לגרום לאיראן לוותר על תוכנית הגרעין שלה. יתר על כן, גובר החשש, בעיקר במזה"ת, שמא בסופו של דבר תסכים ארה"ב להכיר בתוכנית הגרעין האיראנית בתמורה להסכמה שבשתיקה עם איראן על כך שתאפשר לארה"ב לסגת בצורה מכובדת מזירות הלחימה בעיראק ובאפגניסטן. אפשרות נוספת היא שמדינות ערביות ומוסלמיות תבקשנה לחסות בצלה של איראן כשזו תהיה הגמון אזורי לאור אכזבתן מהתנהלותה של ארה"ב. לחילופין, עולה החשש שמא תפתחנה מדינות ערביות ומוסלמיות במזה"ת במירוץ חימוש גרעיני כדי להרתיע את איראן, בשל חוסר אמון מצדן בהבטחה האמריקנית להעניק להן מטרייה גרעינית וערובות להגן עליהן מפני איראן.

## א. הקדמה: האם מעצמת העל היחידה דועכת?

זה כמה עשורים מתנהל שיח אקדמי, פוליטי, כלכלי ותרבותי על אודות דעיכתה של אמריקה כמעצמת העל המובילה את המערכת העולמית. ואף על פי כן, עד כה אף מעצמה לא עלתה על ארה"ב ביכולותיה הצבאיות והכלכליות, וגם לא בעוצמתה הפוליטית והמדינית ובהשפעתה על הנעשה בזירה העולמית ובאזורי עימות שונים ברחבי העולם. האם במאה העשרים ואחת מרבית האתגרים תוסיף ארה"ב להיות ראשונה בין מעצמות העולם או שמא תדעך למעמד משני?

ישנן שלוש גישות מרכזיות כיום להבנת הסדר העולמי החדש. הגישה הראשונה תופשת את המערכת העולמית כמרחב שבו פועלות כמה מעצמות ללא סמכות שלטת אחת. ועידת האקלים בקופנהגן (דצמבר 2009) היתה ביטוי מוחשי לכך, כאשר התברר כי קשה עד מאוד לגבש תגובה קולקטיבית לבעיות הגלובאליות. הגישה השנייה גורסת עולם רב-קוטבי שבו לא כל המעצמות שוות זו לזו, וארה"ב היא עדיין מעצמת העל היחידה והמנהיגה העולמית הבלתי-מעוררת. התרחיש השלישי מגדיר עולם רב-קוטבי מבחינה פוליטית וכלכלית, עם כמה מרכזי כוח ועוצמה חדשים, שלמרות קיומם ארה"ב מוסיפה להיות מעצמת העל הצבאית החזקה ביותר. בכל אחד מהתרחישים הללו ניתן אולי לראות ערובה נגד פרוץ מלחמות בין-מעצמיות בשל היווצרות מאזני כוחות חדשים.

כך או אחרת, ברור כי ארה"ב ניצבת בפני אתגרים חדשים בראשית המאה העשרים ואחת, הן בשל האופי המשתנה של העולם והן בשל הדינאמיקה הפנימית בארה"ב. לאור חלוקת העוצמה החדשה בעולם, ולתהליכי הגלובליזציה, נראה כי אין עוד מקום כיום לשלטון יחיד של ארה"ב במערכת העולמית, בה מתפזרת העוצמה בין שחקנים מדינתיים וגם בקרב שחקנים לא-מדינתיים. מעבר לכך, ארה"ב סובלת מבעיות פנים קשות ביותר, החל בחוב חיצוני עצום שמגביר את תלותה בבנקים זרים, דרך התלות במקורות אנרגיה מחוץ לארה"ב, וכלה בתפקוד לקוי של המערכת הפוליטית במדינה. בעיות פנימיות אלה הן המכשול העיקרי הניצב כיום בפני מנהיגותה הגלובאלית של ארה"ב. למעשה, ארה"ב שוקעת יותר ויותר למדיניות כלכלית בדלנית ופרוטקציוניסטית, קרי: פחות פתיחות לסחר, להגירה ולהשקעות חוץ. בעיות אלה תצבנה קושי בפני המנהיגות האמריקנית להוסיף ולהוביל את המערכת העולמית. אף שהכלכלה האמריקנית עודנה מרשימה במונחים פיננסיים וטכנולוגיים

בכל קנה מידה עולמי, והיא אף צפויה לגדול במונחים יחסיים, המיתון העולמי שניחת על העולם בשנתיים האחרונות הותיר את ארה"ב במצב כלכלי קשה ביותר, ומיקומה היחסי של הכלכלה האמריקנית צפוי לרדת. מסיבות אלה ואחרות תצטמצם יכולתה של ארה"ב לתרגם עוצמה להשפעה. על כן, נשאלת השאלה האם מדובר במצב זמני, ממנו תוכל ארה"ב להתאושש בעתיד, כפי שהתאוששה ממשברים בעבר, או שמא מדובר בבעיה חמורה יותר וחסרת תקנה, הנובעת גם מאופיו הייחודי של המשבר הנוכחי.

יתר על כן, אף שלארה"ב הצבא החזק, רב-העוצמה והמשוכלל ביותר בעולם, ואולי אף החזק ביותר שידעה האנושות מעודה, ניכר כי העובדה שכוחות אמריקניים פרושים ברחבי העולם במשימות רבות ומגוונות, יש שיאמרו רבות יתר על המידה – היא שמכבידה על צבא ארה"ב, מטילה מגבלות על מפקדיו, ומציבה בפניו אתגרים כבדים ביותר. מעבר לכך, ארה"ב נושאת לבדה בשמירה על אספקת האנרגיה העולמית במפרץ הפרסי, אף שמרביתה כלל אינה מיועדת לארה"ב גופא.

ובכל זאת, על אף כל האמור לעיל, ניתן להניח שארה"ב תוסיף ותישאר ראשונה בין בלתי-שוות, בעיקר בשל גודל כלכלתה ועוצמתה הרבה, ולמרות החולשות שמנינו זה עתה. בעיני רבים ממבקריה של מדיניות החוץ האמריקנית תחת ממשל אובמה, הבעיה אינה טמונה בעוצמתה האדירה של ארה"ב, אלא בנכונותה להפגין עוצמה זו במערכת העולמית תוך הגנה על האינטרסים הלאומיים החיוניים של ארה"ב, ועל האינטרסים של שותפותיה, ידידותיה ובנות בריתה בעולם.

אתגרי המאה העשרים ואחת – מגלובליזציה דרך שינויי אקלים, טרור ועד אנרגיה וביטחון – מצריכים, אם כן, לוגיקה חדשה ליחסים הבינלאומיים כיום. גם אם מטרות מדיניות החוץ לא השתנו באופן מהותי, הן מבוססות כיום יותר ויותר על משתנים בלתי-מוכרים. ממשל אובמה נוקט מדיניות חוץ שונה בתכלית מזו של קודמו, ג'ורג' וו. בוש, שמבקרו סבורים כי ניהל מדיניות מסוכנת שנבעה מהערכת יתר ליכולותיה של אמריקה. תומכיו של אובמה קובעים, כי תחת הנשיא האמריקני הנוכחי החל עידן חדש ביחסי ארה"ב עם בנות בריתה, תוך הבנה שתחרות אינה עומדת בסתירה לשיתוף פעולה בתחומי עניין משותפים. ארה"ב הפכה לשחקן קבוצתי (team player), והוסיפה ל"ארגז הכלים" המוכר של מדיניות החוץ שלה גם "עוצמה רכה" (soft power), מעבר למרכיב הכוח המסורתי. במהלך השנה הראשונה לכהונתו יצר הנשיא אובמה דינאמיקה חדשה, שהתאימה את האינטרסים הגלובליים והאזוריים של ארה"ב למציאות הגלובלית והאזורית. דוגמה מובהקת לכך היא ההכרה שבמלחמה באפגניסטן יש לשלב גם את המרכיב האזרחי האפגני וגם לייצב את המערכת תוך הישענות על שחקנים אזוריים. מנגד, מבקריו של הנשיא אובמה מבית ומחוץ סבורים שהחולשה האמריקנית נובעת מחולשתו של הנשיא, הנתפש כאינטלקטואל בעל גישה אוניברסליסטית המנוסחת היטב אך רחוקה מהמציאות. הממשל האמריקני הנוכחי ניצב עכשיו בפני מבחן המציאות, ויהא עליו להתעלות מעל לאינטלקטואליות ולרטוריקה הגבוהה.

## **ב. יחסי ארה"ב-אירופה: שותפות תובענית**

על-פי כל אחד מן התרחישים האפשריים שהועלו לעיל באשר לסדר העולמי ההולך ומתהווה, ארה"ב נותרת מעצמת על בעלת השפעה מהותית ביותר על המערכת הבינלאומית, גם אם במידה מוגבלת בנסיבות מסוימות. ואולם, דווקא במערכת רב-קוטבית כמו זו שמתקיימת כיום זקוקה ארה"ב לבני ברית חזקים בעלי אותם ערכים ועקרונות של חירות, דמוקרטיה וכבוד אנושי. בעל הברית המובהק ביותר של ארה"ב כיום הוא האיחוד האירופי. אירופה, הן כגוף בעל מדיניות חוץ אחידה והן כמקבץ של מדינות לאום בעלות אג'נדה ואינטרסים משלהן, מכירה במעמד הבכורה של ארה"ב כמי שמנהיגה את המערב, על אף חילוקי דעות כאלה ואחרים בין ארה"ב לבין כמה מהמעצמות המובילות באירופה. האיחוד רואה עצמו כמי שתפקידו לסייע לארה"ב ולחזק את מעמדה המוביל בקהילה הבינלאומית. מי שבוחן מקרוב את יחסי ארה"ב ואירופה מתרשם שבשנה האחרונה, תחת ממשל אובמה, התפתחה מערכת יחסים הדוקה ומתוקנת יותר בין ארה"ב לבין האיחוד, בניגוד ליחסים הסבוכים ששררו בין האיחוד ומעצמותיו לבין ממשל בוש בשמונה שנות כהונתו. יש המגדירים את מערכת היחסים החדשה כ"שותפות תובענית" (demanding partnership), שבמסגרתה נדרשת אירופה ליטול על עצמה יותר מחיוביות מדינית, כלכלית וצבאית בזירה הבינלאומית אם ברצונה להיות שותפה אקטיבית בתהליך קבלת ההחלטות של הממשל האמריקני בתחומי מדיניות החוץ העיקריים שבהם מטפל הממשל, דוגמת המלחמה באפגניסטן, תוכנית הגרעין האיראנית ותהליך השלום הישראלי-פלסטיני.

מסגרת היחסים בין ארה"ב לאירופה מתנהלת גם באמצעות נאט"ו. אחד האתגרים המרכזיים הניצבים בפני הארגון הוא השאלה מה ניתן לעשות נגד איראן היה וזו לא תציית להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם והחוק הבינלאומי באשר לדרישה שתקפיא את תוכניתה הגרעינית. כיום, מנהל האיחוד האירופי גישה דואלית, בדומה לזו האמריקנית, המכירה בצורך לנהל דיאלוג מול איראן, ובאותו הזמן לאיים עליה בהטלת סנקציות. אין כל ודאות לכך שנאט"ו והאיחוד יצליחו להגיע לעמדה אחידה כאשר תעלה השאלה האם לנקוט מהלך התקפי נגד איראן על מנת למנוע ממנה להשיג יכולת גרעינית צבאית. נראה שבמסגרת נאט"ו יהיה צורך לשקול מחדש את ההחלטה האמריקנית לבטל את הצבת מערכות ההגנה בפני טילים, שארה"ב היתה אמורה לפרוש בצ'כיה ובפולין, אף שנראה כי הלחץ הרוסי להתיר על כנה את ההחלטה האמריקנית בעניין זה לא יאפשר הצבתן של המערכות הללו, הנתפשות במוסקבה כאיום אסטרטגי על רוסיה.

### ג. ארה"ב-יפן-סין: משולש יחסים מסוכן

בהמשך לאמור לעיל, גם כאשר בוחנים את שאר המעצמות והכוחות הפועלים כיום במערכת העולמית, במיוחד ביבשת אסיה, מגיעים למסקנה שעל אף התפישה הרווחת באשר לעלייתן של מעצמות כמו סין והודו, ולירידה כביכול של ארה"ב, הרי שמדובר בתפישה צרה מאוד, הבוחנת את המצב במערכת הבינלאומית בעיקר מזווית כלכלית. עוצמה יש למדוד הן במונחים צבאיים והן ביכולת לספק טובין קולקטיבי ויציבות עולמית. אף שיפן וסין מספקות טובין קולקטיבי בתחום הלא-צבאי, עדיין אין להן היכולת להקרין עוצמה, היות שאין הן מספקות טובין קולקטיבי ביטחוני וצבאי. בתחום זה, ארה"ב עודנה המעצמה החשובה ביותר כיום בזירה האסיאתית. עם זאת, עוצמתה הצבאית של סין גוברת, ובמיוחד בתחום הימי: הצי הסיני נעשה חזק יותר ויותר, וגורם לדאגה ולמורת רוח בוויינגטון. נושא אחר שניצב לפתחה של ארה"ב הוא הניסיון מצדה של ממשלתה החדשה של יפן להטיל ספק בצורך להוסיף ולקיים את בסיסי הצבא האמריקני באזור, כחלק ממטריית ההגנה שמספקת ארה"ב ליפן ולשכנותיה באוקיינוס השקט ובמזרח אסיה. אם כן, על מנת לשמר את מעמדה המוביל באסיה תצטרך ארה"ב לנהוג בזהירות במשולש היחסים בינה לבין יפן וסין.

### ד. ארה"ב-רוסיה: פרגמטיות קונסטרוקטיבית?

מאז עליית אובמה לשלטון מתנהל דיאלוג אינטנסיבי ביותר בין ארה"ב לרוסיה, המשקף שינוי מהותי ביחסי שתי המעצמות לעומת המדיניות שנקט ממשל בוש כלפי הרוסים. תחת אובמה, פנתה ארה"ב למדיניות שניתן להגדירה כ"פרגמטיות קונסטרוקטיבית", מתוך אמונה ששיתוף הפעולה עם רוסיה יישא תוצאות מועילות, הן בכל הקשור לתוכנית הגרעין האיראנית ולסנקציות שארה"ב מנסה להטיל על איראן בתמיכת הקהילה הבינלאומית, והן בכל הקשור לצמצום תפוצת הנשק הגרעיני בהסכמה הדדית בין שתי המעצמות. ראייה לניסיונה של ארה"ב לפייס את רוסיה בהקשר זה, טמונה בהקפאת התוכנית האמריקנית לפרוש מערכות הגנה בפני טילים במזרח אירופה, כפי שצוין לעיל. ואף על פי כן, אין כל ודאות לכך שהאופטימיות האמריקנית ביחס להתנהלות של רוסיה בזירה הבינלאומית אכן מוצדקת, היות שהרוסים אינם נענים לדרישותיה של ארה"ב בכל עניין. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא הנושא האיראני, היות שארה"ב נאלצה לרכך את נוסח הצעתה לסנקציות נגד איראן על-פי דרישת רוסיה. ובכל זאת, ארה"ב מודעת לכך שלרוסיה יש תפקיד חשוב בניסיון לשכנע את איראן לוותר על תוכניתה הגרעינית. מכאן, שלמרות הקשיים המוסיפים לשרור ביחסי ארה"ב-רוסיה, האמריקנים מבינים כי יצירת קונצנזוס בינלאומי בנושא האיראני הכרחית לשם הרחבת הסנקציות בעתיד ולשם הפיכת האיום להטילן לאפקטיבי.

### ה. ארה"ב בתהליך השלום המזרח-תיכוני

עלייתו של אובמה לשלטון בארה"ב עוררה בעולם הערבי והמוסלמי תקוות וציפיות, שעד כה טרם התממשו. החל בראשית כהונתו, הודיע אובמה על כוונתו להשיג הסכם שלום כולל בין ישראל לשכנותיה בתוך שנה. שאיפה זו הוכחה כבלתי-ריאליסטית, וגם ניסיונו של אובמה להושיט יד לעולם הערבי לא נענה בתגובה הולמת, בעיקר לנוכח אכזבתן של מדינות ערב מכך שאובמה לא הפגין יחס אסרטיבי דיו כלפי ישראל בכל הקשור למו"מ מול הפלסטינים, והותיר את הברית בין ארה"ב לישראל על כנה. למעשה, על אף רצונו של אובמה לבדל עצמו מקודמו, בשנה החולפת, כמו גם בשמונה שנות ממשל בוש, לא הצליחה ארה"ב לגבש מדיניות אקטיבית ונחושה דיה בכל הקשור לתהליך השלום הישראלי-ערבי. כשנה וחצי לאחר עלייתו לשלטון, ברור לאובמה ולאנשיו שאין ביכולתם לחולל ניסים בזירה המזרח-תיכונית. ואף על פי כן, אין תחליף לתפקיד הפעיל

והמוביל של ארה"ב באזור. גם המעצמות והגורמים החברים בקוורטט הבינלאומי מכירים במעמדה זה של ארה"ב במזה"ת, ואינם מבקשים להחליפה אלא לסייע בידה להגשים את מדיניותה האזורית. לארה"ב, כמו גם לקהילה הבינלאומית, ברור שיש לחדש את התהליך המדיני בהקדם, היות שאם לא תושג התקדמות מהותית עד לבחירות לקונגרס בשלהי 2010, יהיה זה בלתי-ריאלי להתקדם בתהליך לאחר מכן. על כן, חידוש התהליך המדיני צריך להיות בעדיפות עליונה מבחינת הממשל האמריקני, ויש להציב מסגרת זמן מוגבלת ביותר לשיחות בין ישראל לפלסטינים. עם זאת, בשלב הנוכחי הממשל מציג בעיקר חזון ולא תוכנית מדינית סדורה, ונראה כי אין ביכולתו להוציא לפועל דבר בכל הקשור למו"מ המדיני.

## ו. יחסי ארה"ב-ישראל: הבן יקר לי?

בהמשך לאמור לעיל, 18 החודשים שחלפו מאז עליית אובמה לשלטון העמידו בסימן שאלה את מערכת היחסים האסטרטגית ההדוקה בין ארה"ב לישראל. בעוד שבארה"ב עלה ממשל דמוקרטי, בישראל עלתה ממשלת הימין בראשותו של בנימין נתניהו. לאור שאיפתו של ממשל אובמה להתנער ממדיניות קודמו, ג'ורג' בוש, להושיט יד לעולם הערבי והמוסלמי, ולהידבר עם איראן ללא תנאים מוקדמים, נוצר חוסר אמון ישראלי בכוננותה של ארה"ב ביחס לישראל. מנגד, מדיניותה של ממשלת הימין כלפי הרשות הפלסטינית עוררה חשדנות בממשל האמריקני כלפי נכונותה של ישראל להתקדם בתהליך השלום. עד כה, כל מהלך שנקטה ממשלת ישראל במסגרת התהליך המדיני נבע מלחץ אמריקני. כך היה הן בתקופה שקדמה לנאום בר-אילן של נתניהו ביוני 2009 והן לפני ההכרזה הישראלית על הקפאת הבנייה בהתנחלויות. כך או כך, בקרב גורמים בממשל אובמה, וכן בקרב גורמים ממשלתיים וחוגי-ממשלתיים בישראל, עולים קולות המטילים ספק באשר ליחסים המיוחדים בין ארה"ב לבין בת בריתה החזקה והקרובה ביותר במזה"ת. מעבר לכך, הדה-לגיטימציה לקיומה של ישראל, הפושה בשנים האחרונות באירופה ביתר שאת, חדרה במידה מצומצמת גם לארה"ב, ויש לראות זאת בדאגה, אם כי הממשל האמריקני חוזר ומביע מחויבות להילחם באלה המנסים לקעקע את זכות קיומה של ישראל.

ובכל זאת, על אף הקולות הסקפטיים הללו ולמרות המתחיות הרבות שנתגלעו בשנה האחרונה, מוסיפים דוברים רשמיים ולא-רשמיים, ישראליים ואמריקניים, לטעון כי ישראל וארה"ב הן שותפות טבעיות, וכי גרעין היחסים המיוחדים נותר על כנו. לדברי גורמים אלה, שתי המדינות חולקות ביניהן מערכת ערכים ואידיאלים משותפים, החוצים כל ממשל בווינגטון וכל ממשלה בירושלים, ולראייה העובדה שבעשורים האחרונים הביעו כל הממשלים האמריקניים ללא יוצא מן הכלל מחויבות חד-משמעית ליחסים המיוחדים עם ישראל, לביטחונה של המדינה היהודית ולקיומה. יתר על כן, בנאומו בקהיר בפני העולם הערבי והמוסלמי, הבהיר גם הנשיא אובמה את מחויבותו העמוקה לישראל וקרא למדינות ערב לקבל את עובדת קיומה. מעבר לכך, אם בוחנים את יחסיה של דעת הקהל האמריקנית לישראל, הרי שלא חל כמעט שינוי באהדה העקבית לישראל ובהזדהות עמה, גם לא בשנה האחרונה. עם זאת, יש לזכור כי תמיכה בישראל אין משמעה תמיכה אוטומטית במדיניותה, ודאי לא בכל הקשור למדיניות ההתנחלויות השנויה במחלוקת. בנוסף, אם נבחן את היחסים לא באמצעות הסכמות או חילוקי דעות מדיניים, אלא באמצעות הערכת היקף שיתוף הפעולה בין המדינות, הרי שמערכת היחסים בין ישראל לארה"ב עונדה הדוקה ביותר: מיד לאחר שהתמנה לנשיא אישר אובמה את חבילת הסיוע הצבאי השנתית לישראל; שיתוף הפעולה הצבאי והמודיעיני בין שתי המדינות נרחב ביותר; וישראל היא שותפת הסחר הגדולה ביותר של ארה"ב במזה"ת.

מן הנאמר לעיל עולה, כי השנה וחצי האחרונות התאפיינו בניסיונות, בלתי-מוצלחים לרוב, להסתגלות הדדית של שני הממשלים זה לזה. מערכת היחסים בין וושינגטון לירושלים מתנהלת בעיקר סביב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ויש לזכור שגם בעבר היו חילוקי דעות קשים בין הממשלים האמריקניים לבין ממשלות ישראל באשר לפתרונות ולאסטרטגיות הנכונים לסיום הסכסוך. מעבר לכך, המציאות טפחה על פניו של הממשל האמריקני, שנאלץ להתמודד עם קשיים וביקורת מבית ומחוץ. נראה כי גם בארה"ב מבינים כיום, שאין לראות בסכסוך הישראלי-פלסטיני בבחינת הגרעין הקשה של כל הבעיות באזור באשר הן. ובכל זאת, הממשל רואה בהשגת הסכם שלום בין ישראל לפלסטינים תנאי קריטי להמשך קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

התחום השני שבו מתקדים יחסי ארה"ב-ישראל הנו תוכנית הגרעין האיראנית. לטענת דוברים אמריקניים, ממשל אובמה תופש את הסוגייה הזו כבעיה הדחופה ביותר עמה יש להתמודד כיום בזירה הבינלאומית. על-פי הממשל, המדיניות הנכונה כלפי איראן הנה שיתוף פעולה בין ארה"ב לבין שחקנים בינלאומיים נוספים, וכל מהלך נגד איראן חייב לקבל אישור ממועצת הביטחון של האו"ם, שם ארה"ב ניסתה ועודנה מנסה להשיג תמיכה מרבית למהלכה. על סמך אמונתו כי יש לנקוט סנקציות נגד איראן גם אם אין הן מושלמות, פעל הממשל האמריקני לגיוסה של הקהילה הבינלאומית עד שהצליח להשיג גם את

הסכמתן של רוסיה וסין להתלת סבב נוסף של סנקציות ביוני 2010. עם זאת, לאור התנגדותן של סין, רוסיה וחברות נוספות בקהילה הבינלאומית, אין מדובר בסנקציות נוקשות שתגרומנה לכך שאיראן תוותר על תוכניתה הגרעינית. ואף על פי כן, בארה"ב מאמינים כי יש לנצל עד תום את אופציית הסנקציות בטרם מתקבלת החלטה לנקוט מהלך צבאי כלשהו. מבחינת ארה"ב, תפקידה של ישראל בהקשר האיראני הוא להיות חלק מן המחנה המתון והפרגמטי במזה"ת, ולשתף פעולה בנושא עם מדינות ערביות ומוסלמיות, שחשות מאוימות לנוכח האפשרות שאיראן תשיג יכולת גרעינית צבאית.

ובכל זאת, על אף אמירות אופטימיות אלה באשר לטיב היחסים בין ארה"ב לישראל, ניכר כי מרבית הדוברים בכנס הרצליה העשירי שנדרשו לשאלת יחסי שתי המדינות נזהרו מלתת ביטוי פומבי להידרדרות שחלה ביחסים אלה בשנה וחצי האחרונות. לאור מצב היחסים הרעוע בעת קיום הכנס, קל וחומר לנוכח המתחוות הקשה שאליה נקלעו היחסים בחודשים שחלפו מאז הכנס, קשה שלא להתרשם מן הדיסוננס הקוגניטיבי שנוצר בין המציאות לבין הצגת הדברים על-ידי הדוברים השונים. ההנחה הרווחת כיום בישראל היא שמערכת היחסים בין ארה"ב לישראל משועבדת לאסטרטגיה האמריקנית החדשה שגיבש ממשל אובמה, הגורסת כי ארה"ב צריכה להתפייס עם מדינות ערביות ומוסלמיות גם אם פירוש הדבר הקרבת אינטרסים ישראליים חיוניים לטובת אותו ניסיון אמריקני להתקרב לעולם הערבי והמוסלמי.

## ז. המזרח התיכון הרחב: מדיניות החוץ האמריקנית במבחן המציאות

בהמשך לאמור לעיל, דומה כי אין זירה בה עומדת מדיניות החוץ האמריקנית בפני מבחן תמידי ויומיומי יותר מאשר הזירה המזרח-תיכונית המורחבת, תוך שימת דגש על התנהלותה של ארה"ב לנוכח מעורבותה הצבאית בעיראק, באפגניסטן, בפקיסטן והתמודדותה מול איראן המבקשת להשיג יכולת גרעינית צבאית בכל מחיר. כפי שנאמר בהקדמה שלעיל, ארה"ב נתפשת כיום כמעצמת על הנמצאת בניסיון מתמשכת, וכמי שאינה רוצה או יכולה לנהל את ענייניה של המערכת העולמית. בכל הקשור לזירה המזרח-תיכונית, תפישה זו מקבלת משנה תוקף בראייתם של מבקרי מדיניות החוץ האמריקנית בארה"ב ומחוצה לה, בקרב בעלות בריתה וידידותיה של ארה"ב, המטילים ספק בהחלטות המדיניות שמקבל ממשל אובמה ביחס למזה"ת, בהניחם כי המדיניות האמריקנית הנוכחית פוגעת הן באינטרסים הלאומיים האמריקניים והן באינטרסים הגלובליים. יתר על כן, ארה"ב נתפשת כמי שכוחה ועוצמתה נחלשים גם בעיני גורמים שונים בעולם הערבי והמוסלמי, בהם מי שנמנים עם בני בריתה של אמריקה ומי שנחשבים לאויביה המרים. בנוסף, נדמה כי מדיניות החוץ האמריקנית במזה"ת הרחב מכוונת לצמצום מעורבותה הצבאית של ארה"ב באזור כחלק מאותו שינוי יסודי במדיניות החוץ והביטחון האמריקנית, שנועדה להרחיק את הממשל הנוכחי מזה שקדם לו. משמעותו של שינוי זה היא הכוונה האמריקנית להסיג את מרבית כוחות צבא ארה"ב הפרושים בעיראק עד סוף שנת 2011, ולהעביר את מרכז הכובד במלחמה באפגניסטן ממאבק נגד כוחות הטאלבאן למאבק נגד כוחות אל-קאעדה במדינה, כאשר המטרה המרכזית של האמריקנים היא לייצב את אפגניסטן ולאפשר בסופו של התהליך נסיגה מדרגת של כוחות ארה"ב ונאט"ו ממדינה זו.

אחד ממוקדי הביקורת העיקריים נגד ממשל אובמה הוא החלטת הממשל לנקוט מדיניות הידברות (engagement) מול יריביה של ארה"ב ברחבי העולם. מבקרי מדיניות זו סבורים כי היא לא סייעה במאומה לשיפור המצב במערכת העולמית, ודאי לא מול אויביה של ארה"ב במזה"ת, ובראשם איראן. מבקרי מדיניותו של אובמה אף סבורים כי בשנה הראשונה לכהונתו הפגין הנשיא האמריקני מידה לא מבוטלת של נאיביות וחוסר עקביות בזירה המזרח-תיכונית, בין היתר כשהאמין שיוכל לשכנע את סעודיה לנקוט מהלכים בוני אמון כלפי ישראל בתמורה להתקדמות בתהליך המדיני, וכשהאמין שיוכל לגרום לישראלים ולפלסטינים לשוב לשולחן המו"מ במהירות. הממשל עצמו נוכח לדעת שהמציאות באזור זה מורכבת וסבוכה יותר, ונאלץ להתאים עצמו למציאות זו, למשל מול סוריה, שמסרבת בתוקף לקבל על עצמה תנאים אמריקניים, ומול איראן, שממשיכה להתקדם בתוכניתה הגרעינית על אף איומי הסנקציות האמריקניים, שזה עתה התממשו, ולו באופן חלקי, ולמרות ניסיונות ההידברות של הקהילה הבינלאומית עמה. כפי שנראה להלן, מדיניותה של ארה"ב מול איראן נתפשת במזה"ת ומחוצה לו כמאוססת. במדינות ערב, החוששות מתוכנית הגרעין האיראנית, רווחת האמונה שארה"ב זה כבר השלימה עם התגרענותה של איראן דה פקטו, ומכאן שהרשות נתונה ולא ניתן יהיה לעצור את איראן בעתיד מלעשות כל שיעלה בדעתה.



## 1. עיראק: היערכות אמריקנית מחודשת בצלם של אתגרים פנימיים

### המצב הביטחוני כיום: אופטימיות ז'הירה

ישנה הסכמה בין מומחים ומשקיפים העוסקים בזירה העיראקית, ולפיה בשנתיים האחרונות, מאז השינוי באסטרטגיה הצבאית במלחמה בעיראק, שבביצועו הוחל עוד בעידן בוש, חל שיפור ניכר במצב הביטחוני במדינה, שמתחילה אט-אט להתאושש ממלחמת האזרחים העדתית העקובה מדם שהתנהלה בה מאז תחילת הכיבוש האמריקני בשנת 2003. בשנת 2009 נרשם המספר הנמוך ביותר של נפגעים בפיגועי טרור וכן של החיילים האמריקניים שנהרגו מאז שהחלה המלחמה. על רקע השיפור במצב הביטחוני, ממשיכה ארה"ב במדיניות "הנסיגה האחראית" (responsible drawdown), שבמסגרתה כ-40 אלף חיילים כבר יצאו מעיראק השנה, והכוחות שעדיין פועלים בעיראק מסייעים לכוחות הביטחון העיראקיים לנהל את המדינה, ובמיוחד את הערים הראשיות. פיגועי הטרור הקשים שבוצעו בעיראק בחודשים האחרונים לא הצליחו למנוע את מהלך הבחירות התקין יחסית, והממשלה העיראקית, בשיתוף האוכלוסייה העיראקית, הצליחה לעמוד באתגרים הביטחוניים הקשים. למעשה, פיגועי הטרור שביצעו הן קבוצות אל-קאעדה הסוניות והן קבוצות רדיקליות שיעיות בתמיכה איראנית, דווקא תרמו להידוק שיתוף הפעולה הביטחוני בין העיראקים לאמריקנים. למעשה, מבחינת הממשל האמריקני, הדאגה המרכזית עתה היא דווקא יותר פוליטית וכוחות קשורה לענייני ביטחון, היות שלוח הזמנים לנסיגה האמריקנית מעיראק תלוי כעת בעיקר בהשלמת תהליך הרכבת הממשלה העיראקית החדשה לאחר סיום מערכת הבחירות.

### לוח הזמנים לנסיגת כוחות צבא ארה"ב מעיראק

בהמשך לאמור לעיל, המדיניות המוצהרת של ממשל אובמה ביחס לעיראק גורסת כי יש לסיים את המלחמה שם בהקדם, להסיג את הכוחות האמריקניים ולהעביר את האחריות הביטחונית בצורה מסודרת ואחראית לכוחות העיראקיים, בהתאם להתחייבות הנשיא אובמה בנושא מה-27 בפברואר, 2009. על-פי הצהרת הנשיא, תסתיימה משימות הלחימה של כוחות צבא ארה"ב בעיראק עד 31 באוגוסט, 2010, לכל המאוחר, וכוחות הביטחון העיראקיים יקבלו לידיהם את האחריות על משימות הביטחון השוטף העיקריות. בשלב זה ייוותרו כ-50 אלף חיילים אמריקניים לכל היותר על אדמת עיראק. מספטמבר 2010 ועד סוף שנת 2011 יתמקדו הכוחות האמריקניים באימון הצבא העיראקי, בצידוד ובמתן ייעוץ לכוחותיו, יסייעו בלוחמה בטרור ובהגנה על המערך האזרחי והצבאי של ארה"ב ושל האו"ם המצוי בעיראק. על-פי התחייבות הנשיא אובמה, בהתאם להסכם "מצב הכוחות" (Status of Forces Agreement) שנחתם עם ממשלת עיראק עוד בימי ממשל בוש (נובמבר 2008), כל הכוחות הלוחמים האמריקניים ייסוגו מעיראק עד סוף 2011. לא ייוותרו בסיסי קבע אמריקניים בעיראק, למעט גורמי הדרכה וסיוע לצבא העיראקי. יש לציין כי לוח הזמנים לנסיגה האמריקנית תוכנן מבעוד מועד, כך שבמהלך 2009 הנסיגה היתה איטית יותר על מנת לעבור את שלב הבחירות והרכבת הממשלה, לקראת הנסיגה המאסיבית יותר שתתבצע בקיץ 2010.

במקביל להיערכות הצבאית, החלה מחלקת המדינה האמריקנית ביישום הסכם המסגרת האסטרטגי שנחתם עם ממשלת עיראק יחד עם הסכם הנסיגה (נובמבר 2008). הסכם המסגרת מגדיר שיתוף פעולה ארוך טווח בין ארה"ב לעיראק במגוון רחב של תחומים, בהם: מדע, טכנולוגיה, תרבות וביטחון. ההסכם עוסק גם במאבק בעדתיות בעיראק, בחיסול קיני אל-קאעדה במדינה, ובבלימת מעורבותן של מדינות שכנות, בעיקר איראן, בענייניה הפנימיים של עיראק. מבקרי הממשל מבית טוענים, כי יש פער ניכר בין המחויבויות הדיפלומטיות של ארה"ב לאור נסיגת הכוחות, לבין התקציבים והמשאבים הנמצאים בידי מחלקת המדינה. לטענתם, מחלקת המדינה לא תוכל לעמוד במחויבויות אלה כראוי, במיוחד בכל הנוגע לתוכניות ההכשרה של המשטרה הצבאית העיראקית ולמימון קבוצות הבנייה והשיקום העיראקיות הפועלות במחוזות השונים של המדינה.

### צפי לעתיד: סיכונים לצד סיכויים

אף שהממשל האמריקני שואף לעמוד בלוח הזמנים שהציב להסגת כוחותיו מעיראק, ההחלטה אם לצמצם את היקף הכוחות לאחר קיץ 2010 תושפע בעיקר מהתפתחויות פנימיות בעיראק. תוצאותיהן הבעייתיות של הבחירות עלולות להאריך באופן משמעותי את שלב הרכבת הממשלה, שלאחר הבחירות הקודמות בשלהי 2005 נמשך למעלה מחצי שנה, ואשר הפעם עלול להתארך אף יותר. במצב זה לא תוכל ארה"ב לפעול בהתאם ללוח הזמנים הפוליטי האמריקני, לפיו ייערכו הבחירות לקונגרס בנובמבר 2010, ותיאלץ להתאים עצמה למציאות הפוליטית בעיראק.

האפשרות שאיראן תשתלט על עיראק מבחינה פוליטית מטרידה ביותר את הממשל האמריקני, שמודע לכך שלא רק עיראק תושפע לרעה מתמרונים אלה של איראן, אלא גם סעודיה, מדינות המפרץ וירדן, הנמצאות בשכנות או בסמיכות לאיראן. החשש המרכזי בקרב מקבלי ההחלטות בווינגטון הוא שמא כוחות הביטחון העיראקיים לא יצליחו למלא את הוואקום הביטחוני שיישאר לאחר הנסיגה האמריקנית. תרחיש שכזה עלול לדרדר את המצב הביטחוני בעיראק בחזרה לכאוס פוליטי-מדיני וצבאי כפי ששרר בשנים 2003-2008. לאור החששות הללו, סבורים מבקרי הממשל כי יתכן שארה"ב תאלץ להידבר עם איראן על מנת להבטיח נסיגה מכובדת, וכי יתכן שבתמורה תאלץ להבטיח לאיראן שתימנע מלתקוף אותה, שלא תאפשר לישראל לתקוף אותה, ושתסיר מעליה את הסנקציות הכלכליות.

גורמי ממשל אינם מאמינים שהתרחישים הפסימיים בדבר חזרה של עיראק לעידן מלחמת האזרחים הם סבירים, היות שהמדינה השסועה הזו עברה בשנתיים האחרונות כברת דרך הן בתחום הביטחוני והן בתחום הפוליטי-מדיני, שמורידה באופן מהותי את הסבירות להידרדרות נוספת למלחמה עדתית עקובה מדם: רשתות הטרור הסוני נמצאו על אף פעולות טרור ספורדיות; מרבית הארגונים השיעים שפעלו נגד הממשלה נכנסו לתהליך הפוליטי; כוחות הביטחון העיראקיים שיפרו באופן משמעותי את יכולותיהם; היחסים בין ארה"ב לעיראק, הן ברמה הממשלתית והן ברמה הצבאית-ביטחונית התחזקו ושני הצדדים מודעים לצורך לשמר את היחסים ההדוקים הללו גם בטווח הרחוק; הלאומיות העיראקית והנכונות של אזרחי עיראק להגן על ריבונותם הלכו והתחזקו בשנים האחרונות. מבקרי הממשל סקפטיים באשר לתרחישים האופטימיים הללו, וסבורים כי עיראק רחוקה מלהיות מאוחדת, וכי קשה לצפות כרגע איזה תפקיד ימלאו השיעים בעיראק מול איראן בעתיד: האם יחברו לאיראן כחלק מזהותם הדתית השיעית, או שמא יעמדו לצד המדינה העיראקית ויאמצו גישה על-עדתית מובהקת.

## **2. אפגניסטן-פקיסטן: המלחמה ה"צודקת" של ממשל אובמה**

### המצב הביטחוני באפגניסטן ובפקיסטן כיום: תסבוכת פוליטית וצבאית

ממשל אובמה החליט להתמקד במלחמה באפגניסטן בטענה שמלחמה "אבודה" זו, שנשכחה בעשור שחלף מאז פיגועי ה-11 בספטמבר (שהיו העילה לפלישה לאפגניסטן) בשל המלחמה בעיראק, היא למעשה המלחמה הנכונה והצודקת שעל ארה"ב לנהל מול הטרור הגלובאלי. להבדיל מעיראק, המצב הביטחוני והפוליטי באפגניסטן סבוך וקשה יותר עבור האמריקנים. ממשלתו של הנשיא האפגני חמיד קרזאי חלשה מאוד ומצליחה אך בקושי לחלוש על אזור הבירה כאבול. בשאר חלקי המדינה שולטים כוחות הטאלבאן, אשר על-פי הערכות, שולטים על כ-70 אחוז מהשטח, וברוני מלחמה שבטיים. בהיעדר ממשל מרכזי יעיל, הכוחות האמריקניים אינם מצליחים לגייס את הכוחות המקומיים כפי שקורה בעיראק. יתר על כן, כוחות "הברית הצפונית", שבתחילה בירכו על כניסת האמריקנים למדינה, פועלים כעת נגדם. בניגוד למצב בעיראק, שם מתנהלת המלחמה בתוך גבולות המדינה, המלחמה באפגניסטן מתנהלת גם בפקיסטן השכנה, שם הצליחו הטאלבאן ליצור אזורי השפעה בשליטתם, שמערערים את היציבות במדינה זו ופוגעים בנכונותם של גורמי ממשל וצבא פקיסטניים לשתף פעולה עם הצבא האמריקני. מעבר לכך, הנשיא זרדארי וממשלתו מושחתים עד היסוד, והרדיקליזציה האסלאמית פושה בתוך שורות הביורוקרטיה והצבא.

### האסטרטגיה החדשה של ממשל אובמה באפגניסטן

בנובמבר 2009, הכריז הנשיא אובמה על כוונתו לשגר לאפגניסטן 30 אלף חיילים, נוסף על 70 אלף החיילים המוצבים שם כבר עתה, על מנת להאיץ את המאבק נגד הקיצוניים האסלאמיים במדינה, אך קבע כי כבר באמצע שנת 2011 תחל הנסיגה האמריקנית מאפגניסטן. מטרות הלחימה האמריקנית באפגניסטן הן: לפגוע ברשתות הטרור הפועלות במדינה ולמנוע אפשרות שתבצענה פיגועי טרור נגד אינטרסים אמריקניים מחוץ לאפגניסטן או נגד בנות בריתה של ארה"ב; לסייע ביצירת ממשל אפגני אפקטיבי המסוגל לשרת כראוי את עמו ולדאוג לביטחונו בסיוע חיצוני מינימלי; להכשיר את כוחות הביטחון האפגניים, כך שיוכלו להיאבק כראוי בטרור האסלאמי; ולהניע גורמים ומוסדות בינלאומיים להשיג את המטרות הללו במהירות רבה יותר. בקרב גורמים בממשל רווחת האמונה שהמדיניות החדשה היא הדרך הטובה ביותר לאזן בין היכולות הצבאיות של ארה"ב לבין המצב הכלכלי של מעצמת העל, במיוחד לנוכח העובדה שארה"ב הוציאה עד כה למעלה מטריליון דולר על המלחמות באפגניסטן ובעיראק. על-פי גורמי הממשל, התפשטות היתר של הצבא האמריקני בזירות לחימה ברחבי העולם

כבר פגעה במעמדה של ארה"ב, ואפשרה למעצמות אחרות, ובראשן סין ורוסיה, להיכנס לשווקים באפריקה ובעולם הערבי על חשבון ארה"ב והמערב.

על אף הנחישות שמפגין הממשל האמריקני, מבקריו סבורים כי במצב הנוכחי, למרות שיגורם של עשרות אלפי לוחמים נוספים לשטח, יהיה זה כמעט בלתי-אפשרי להשיג כמה מן היעדים שהוצבו, במיוחד אלה הנוגעים לבניין מדינת לאום אפגנית בת-קיימא. לפיכך, יתכן כי הממשל ייאלץ להסתפק בצמצום מטרות הלחימה לחיסול מוקדי טאלבאן ואל-קאעדה במדינה. על מנת לנהל אסטרטגיה יעילה נגד כוחות הטאלבאן נדרש כוח גדול פי שלושה מזה שהממשל החליט לשלוח, ולכן תיאלץ ארה"ב להסתמך יותר על צבא פקיסטן במאבק בטרור. לטענת אותם מבקרים, עצם העובדה שהנשיא אובמה שם דגש על הסגת הכוחות מאפגניסטן עד אמצע 2011 פוגעת במאמץ המלחמתי הנדרש. כוונות הנסיגה הללו מאותתות ליריביה של ארה"ב על הנכונות האמריקנית להיכנע מראש, לדברי המבקרים.

אנשי הממשל טוענים מנגד, כי לוח הזמנים שהציג הנשיא אובמה אינו מתייחס להסגת כל הכוחות מאפגניסטן, אלא לתחילת העברת האחריות הביטחונית לכוחות האפגניים, שתותנה במצב בשטח בהתאם ליכולותיהם של האפגנים. לדברי גורמי הממשל, יש להציב בפני האפגנים כעובדה את כוונותיה של ארה"ב לצאת מאפגניסטן, על מנת לאותת לממשל ולצבא המקומיים כי בסופו של דבר יהיה עליהם ליטול אחריות לענייניהם בכוחות עצמם.

באשר לשאלה איזו אפגניסטן רואה הממשל האמריקני כחזון שיש לשאוף אליו, והאם יהיה זה ריאלי לשאוף לקיומה של מדינת לאום במובן המערבי של המונח, סבורים גורמים בממשל אובמה כי לא ניתן לצפות לשינוי משטרי ולכינונה של דמוקרטיה מערבית באפגניסטן. יש להכיר בהבדלים תרבותיים והיסטוריים, ולזכור כי אפגניסטן מעולם לא היתה מדינה של ממש אלא ריכוז של שבטים עם שלטון מבוזר. לכן, כל פתרון ייאלץ להתחשב במנהיגות האזורית, השבטית והאתנית, ויהיה צורך להגיע להסכמים עם מנהיגי השבטים הפשטונים, שבקרבתם פועלים אנשי הטאלבאן ביתר שאת.

מנגד, יש הסבורים כי אין לוותר על השאיפה לממשל תקין ולזכויות אדם, היות שטרור הוא נחלתן של חברות בלתי-מתקנות שאינן מנוהלות כראוי. אי לכך, על ארה"ב להיות נכונה לעשות כמיטב יכולתה כדי להפוך את אפגניסטן לסיפור הצלחה, גם אם נכונות ההערכות, שלפיהן תידרשנה 5-10 שנים של נוכחות אמריקנית, בנוסף ל-15-20 שנות תמיכה אמריקנית כדי לבנות את האומה האפגנית. על-פי גישה זו, אין לשאוף להגשמתם של יעדים מצומצמים, אלא להוביל את אפגניסטן אל עבר ממשל תקין, המספק ביטחון, חינוך ופיתוח בר-קיימא ראויים לאזרחיו.

#### פקיסטן: אי-יציבות מסוכנת

דומה שאחד האתגרים הקשים ביותר הניצבים לפתחה של מדיניות החוץ האמריקנית כיום הוא המצב בפקיסטן, שמיקומה האסטרטגי ויכולתה הגרעינית הופכים אותה לשחקנית מפתח הן בזירה המזרח-תיכונית הרחבה, בכל הקשור למלחמה באפגניסטן ולעיומות עם איראן, והן בזירה האסיאתית, במיוחד בכל הקשור ליחסי פקיסטן-הודו. הידרדרות משמעותית של המצב בפקיסטן, עקב הקמת ממשלה פרו-ג'האדיסטית, תערער את האזור כולו, ועשויה ללבות את האש בין פקיסטן להודו, שתי מעצמות גרעין מסוכסכות ממילא. לפיכך, מטרותיו של ממשל אובמה בפקיסטן הן להגביר את שיתוף הפעולה בין אפגניסטן לפקיסטן; להשפיע על המנהיגות הפקיסטנית לפעול נגד הטרור בגבולות המדינה ולסייע לצבא פקיסטן להיאבק בקיצונים ביתר שאת; לסייע בייצוב הכלכלה הפקיסטנית ובחזיק הממשל הדמוקרטי האזרחי; ולפעול למניעת חזרתם של גורמי הטרור האסלאמי למקומות שמהם סולקו.

מדיניותו המוצהרת של הממשל האמריקני סופגת ביקורת גם מקרב גורמים דמוקרטיים, הסבורים כי תגבור הכוחות האמריקניים באפגניסטן יוביל לכך שטרוריסטים רבים יותר יימלטו לפקיסטן, ובכך יתערער עוד יותר מצבה הפנימי של זו האחרונה. אנשי קונגרס אמריקניים חוששים שמא הסיוע הכלכלי לפקיסטן לא יגיע לגורמים שאליהם הוא מיועד. יתר על כן, יש הסבורים כי הממשלה הפקיסטנית מעוניינת בכסף ובאמצעי לחימה אמריקניים, ולא בשותפות אסטרטגית הדוקה. מבקרי הממשל האמריקני טוענים, כי אף שהצבא הפקיסטני עושה כמיטב יכולתו במאבק נגד הטרור האסלאמי, דווקא הממשלה האזרחית במדינה אינה מתפקדת כראוי, ולפיכך על ארה"ב לעודד את צמיחתה של מנהיגות אזרחית איתנה, יציבה ומוכשרת יותר מזו הנוכחית. גם גורמי ממשל פקיסטניים מביעים מורת רוח, הן כלפי מה שנתפש בעיניהם כחוסר עקביות של הממשל האמריקני, תוך הבעת חשש שמא ארה"ב תיטוש את המאבק בטרור האסלאמי מוקדם מן הצפוי, והן כלפי התנהלות הצבא האמריקני בשטחם, בעיקר לנוכח מתקפות הטילים המתנהלות מתוך שטח פקיסטן.

### צפי לעתיד: להישאר או לעזוב?

מומחים רבים, בארה"ב ומחוצה לה, סבורים כי נמוכים הסיכויים שארה"ב תשיג את יעדיה במלחמה באפגניסטן, קרי: ניצחון חד-משמעי נגד כוחות הטאלבאן ומיגור מאחזי אל-קאעדה במדינה, לאור העובדה שכוח התגבור שנשלח לחזית קטן מדי גם על-פי הדוקטרינה הצבאית האמריקנית. לפיכך, יתכן שארה"ב תסתפק בייצוב האזור הנשלט בידי הממשל המרכזי האפגני ובצמצום היקף הטרור בשטחים אלה.

ואולם, יתכן שהלחימה באפגניסטן תתארך מעבר לצפוי בלי להוביל לפריצת דרך ולהישג צבאי אמריקני משמעותי. אם מספר ההרוגים מקרב חיילי צבא ארה"ב יעלה באופן ניכר, עשויה לצמוח תנועת התנגדות ציבורית בתוך ארה"ב, כפי שקרה בזמן מלחמת וייטנאם. זאת, אף שבשלב הנוכחי אין תנועה עממית רצינית למלחמה באפגניסטן, שנפתשת, גם בעיני הממשל וגם בעיני הציבור האמריקני כ"מלחמה צודקת", להבדיל מהמלחמה בעיראק, שנחשבת בארה"ב כמהלך שגוי ביסודו, ואשר היתה לאחד ממוקדי הביקורת המרכזיים נגד ממשל בוש בשעתו. אם תהיה התנגדות ציבורית למלחמה באפגניסטן, יבקש הממשל למצוא מוצא מהיר, שיכלול נסיגה מוקדמת. לחילופין, עשוי הממשל להשקיע משאבים נוספים ביצירת דימוי של הצלחה וניצחון. תרחיש אפשרי אחר הוא שארה"ב תאלץ להותיר את כוחותיה באזור זה עוד זמן רב, מתוך הבנה שיש נכסים אסטרטגיים דוגמת פקיסטן, שאין היא יכולה לזנוח בשום אופן, מחשש לעליית גורמים רדיקאליים, תומכי אל-קאעדה והטאלבאן לשלטון. לחילופין, איראן עלולה לנצל את חוסר היציבות בפקיסטן לצרכיה ולהחדיר השפעות שיעיות קיצוניות למדינה זו.

### **3. איראן**

#### מדיניות ההידברות עם איראן: בעד ונגד

הסוגייה האיראנית ניצבת כיום, ונראה כי גם בעתיד, בראש סדר העדיפויות של הממשל האמריקני הנוכחי. מדיניות ההידברות של ממשל אובמה היא תוצר של ניסיונו לנתק עצמו ככל הניתן ממדיניות קודמו בנושא, שספגה קיתונות של ביקורת בתוך ארה"ב וברחבי העולם. מדיניות זו נשענת על שני עמודי תווך: נכונות אמריקנית להושיט יד לאיראנים בתמורה לכך שיהיו מוכנים להתגמש ולקבל לפחות חלק מדרישות הקהילה הבינלאומית, ובמקביל לה האפשרות להטיל סנקציות בשיתוף פעולה עם שאר מעצמות העולם היה ותסרב איראן להיענות לתביעות באשר לתוכניתה הגרעינית. מומחים רבים הביעו ספקטיות רבה באשר לאפשרות שמעצמות חשובות, ובראשן רוסיה וסין, תהיינה מוכנות להיענות למשטר הסנקציות שארה"ב תבקש להשתלש על האיראנים.

גורמי ממשל מצדדים במדיניות ההידברות, באומרים כי עד כה היא סיפקה לארה"ב אפשרויות רבות יותר בזירה הבינלאומית, שלא היו קיימות בתקופת בוש, וראייה לכך היא סבב הסנקציות הרביעי שהושת על איראן ביוני 2010 בתמיכת כל המעצמות החשובות. בממשל מודעים לכך שהמשטר האיראני לא יוותר על תוכנית הגרעין שלו, אך סבורים כי ניסיון ההידברות שימש מבחן לכוונותיה של איראן, וכן מכניזם ליצירת קונצנזוס בינלאומי ללחץ גדול יותר על איראן במצב של כישלון השיחות. לשיטתם של אנשי הממשל, מדיניות ההידברות סיפקה לארה"ב כמה יתרונות מהותיים בהשוואה למדיניות הממשל הקודם: ראשית, היא סיפקה קונצנזוס בינלאומי רחב ביותר סביב סוגיית הסנקציות. שינוי המדיניות האמריקנית, כמו גם הניסיון הכושל להגיע להסכם עם איראן על העשרת אורניום מחוץ לשטחה, הובילו לתמיכה מובהקת יותר של האיחוד האירופי, של רוסיה ואף של סין בסנקציות על איראן. שנית, האמינות האמריקנית בקרב אזרחי איראן גבוהה יותר משהיתה בעידן בוש. אמינות זו מאפשרת לקהילה הבינלאומית להטיל סנקציות יעילות יותר, מתוך כוונה ליצור חיץ בין המשטר לבין האוכלוסייה, על מנת שלא להעניש את זו האחרונה אלא בעיקר את המשטר ואת עמוד השדרה התומך בו. שלישית, לארה"ב עדיין יש האפשרות לנהל שני מסלולים מקבילים במדיניות של "מקל וגזר", קרי: נכונות לשאת ולתת ולאפשר לאיראנים מוצא מכובד בלי לדחוק אותם לפינה באופן שעלול להוביל למעשים קיצוניים עוד יותר, במיוחד לאור הסנקציות הנוספות שהוטלו עליהם.

מבקרי הממשל האמריקני סבורים שיתרונות אלה הם לא יותר מאשר הנחות שגויות. השגיאה המרכזית היתה להכריז על מדיניות ההידברות עם איראן בעוד מועד במקום להגיע למצב של הידברות עמה רק לאחר שתודיע על שינוי מהותי במדיניותה. יתר על כן, ראוי לו לממשל להיות מעט יותר צנוע באשר להערכתו בעניין האמון שרוחשים לו אזרחי איראן. למעשה, אין כל ודאות שתנועת האופוזיציה האיראנית אכן מאמינה שארה"ב עושה את הדבר הנכון, במיוחד לנוכח העובדה שממשל אובמה התמהמה במשך עשרה ימים תמימים לפני שהכריז על תמיכתו בתנועה זו. לאחר הבחירות השניות במחלוקת שהתקיימו ביוני 2009.

### חציית הסף הגרעיני

גורמים בממשל אובמה מניחים כי איראן אינה צפויה למהר אל עבר חימוש גרעיני מלא בעתיד הקרוב. תחת זאת, צפוי המשטר האיראני להתקרב לפצצה ולרכוש יכולת וירטואלית, כזו שמאפשרת לאיראן ליהנות מכל היתרונות של מעצמה גרעינית מרתיעה בלי להיות כזו בפועל. יתר על כן, הממשל יוצא מנקודת הנחה שאיראן רשאית לקיים תוכנית גרעין למטרות שלום, אך עליה להוכיח לקהילה הבינלאומית כי פניה לשלום. הדרך היחידה לעשות כן היא לוותר על העשרת האורניום בתוך איראן ועל השאיפה להשיג יכולת גרעינית צבאית, ולספק ערובות לקהילה הבינלאומית באשר לכנות כוונותיה.

מבקרי הממשל סבורים, כי אין כל יסוד להנחה, לפיה בכוונתה של איראן להפוך למדינת סף בלי לחצות. ברחבי המזה"ת משוכנעים שאיראן מעוניינת ביכולת גרעינית כדי להשיג מעמד הגמוני באזור. כמדינת סף בלבד, לא תוכל איראן לכפות על מדינות המפרץ לקבל אותה כהגמון, וגם לא תהיה לה היכולת לסלק את ארה"ב ממעמדה המכריע במפרץ. לפיכך, על איראן ליצור לעצמה דימוי של מעצמה גרעינית של ממש. יתר על כן, לטענת מבקרי הממשל תפישת הסף, שהיתה רלוונטית לפני כמה שנים, אינה רלוונטית עוד מבחינת איראן, שהרחיקה לכת בביסוס יכולותיה הגרעיניות.

הצלחת מדיניות ההידברות של אובמה או כישלונה ישפיעו רבות על מעמדה האזורי של ארה"ב. בעוד שבשדה הקרב בעיראק ובאפגניסטן ניתן למדוד הצלחה ותבוסה על-פי יציבות, מספר הנפגעים והנוכחות הצבאית, בכל הקשור לאיראן הדימוי של הצלחה או כישלון הרבה יותר מטעה. אם איראן אכן תחצה את הסף הגרעיני, היא תוכל לראות בכך ניצחון מובהק נגד הקהילה הבינלאומית. מכל מקום, הולך ומתחזק הרושם, לפיו ארה"ב אינה מעוניינת להתעמת עם איראן, מחשש מפני ההשפעה המזיקה שעלולה להיות לאיראן בזירות העיראקית והאפגנית.

### צפי לעתיד: נקודת ההכרעה האמריקנית מתקרבת

נראה כי על אף סבב הסנקציות החדש על איראן, הממשל האמריקני טרם הגיע לנקודת הכרעה בסוגייה האיראנית. מחד גיסא, ברור להנהגה האמריקנית כי לנשק גרעיני איראני תהינה השלכות קשות וחמורות בכל הקשור למעמדה של ארה"ב ולהשפעתה, לא רק בזירה המזרח-תיכונית אלא גם במערכת העולמית כולה. כמו כן, מודע ממשל אובמה לקונצנזוס הקיים בקרב ההנהגה הישראלית באשר לצורך למנוע בכל מחיר את האפשרות שאיראן תשלים את תוכניתה הגרעינית.

מאידך גיסא, ממשל אובמה אינו מעונין במלחמה שלישית במפרץ, או במתקפה ישראלית על איראן, ומאמין שמהלכים מעין אלה מנוגדים לאינטרסים האמריקניים, בין היתר בשל שיקולים גיאואסטרטגיים וגיאוא-כלכליים כבדי משקל, בהם החשש מפני זינוק חד במחירי הנפט, פגיעה ביחסיה של ארה"ב עם העולם הערבי והמוסלמי ועוד.

נראה, אם כן, כי ארה"ב נחושה בדעתה להימנע כמעט בכל מחיר מפעולה צבאית נגד איראן. אף שהממשל גאה בתמיכה הבינלאומית שהצליח להשיג לשם הטלת הסנקציות, יש ספק רב בקרב מבקרי הממשל באשר ליכולת לאכוף את הסנקציות המוגבלות ממילא ביעילות, ודאי לנוכח עמדותיהן העיקשות של סין, של רוסיה ושל כמה מדינות אירופיות שאינן מוכנות להפעיל לחץ כבד מדי על המשטר האיראני.

לאור האמור לעיל, יתכן כי ממשל אובמה מתכוון למהלך שיכשיר את התגרענותה של איראן באופן שיאפשר לה להיות מדינת סף גרעינית, עם כמות מספיקה של אורניום לעשר פצצות ובמרחק חצי שנה מהרכבתן, בלי שתחצה אותו באופן מעשי או פורמלי על-פי הסכמה שתושג בינה לבין ארה"ב. על רקע אפשרות זו, מקנן החשש במדינות ערביות רבות שארה"ב לא תתייצב לצדן על מנת למנוע את הסכנה האיראנית ולא תעמוד מאחורי הבטחותיה להעניק להן מטרייה גרעינית לכל אחת לחוד או לכולן יחד. מכאן, עולה החשש שמדינות אלה ובראשן סעודיה, מצרים ומדינות המפרץ, תשאפנה להשיג יכולות גרעיניות משל עצמן באופן שייצור מירוך חימוש גרעיני נטול שליטה ובקרה ברחבי האזור. יתכן גם שאותן מדינות החוששות מפני איראן תכרותנה בריתות הגנה עמה, היות שמדינה זו נתפשת בעיניהן כהגמון האזורי העולה, במיוחד כאשר ארה"ב נמנעת בכל מחיר מלתקוף את איראן ובכך מחזקת את דימוי ההרתעה האיראני. אפשרות נוספת היא שהמשטרים הערביים החוששים מאיראן ישתפו פעולה עם ארגונים סוניים אסלאמיים קיצוניים הפועלים בשטחם או ברחבי האזור, על מנת לאחד כוחות נגד איראן השיעית. מהלך מעין זה עלול לצאת מכלל שליטה, והטרור עלול להיות מופנה נגד אינטרסים אמריקניים באזור ומחוצה לו.

ימים יגידו האם ברגע האמת, כשיאלץ הנשיא אובמה להכריע אם לתקוף את איראן אם לאו, יעדיף להיזכר כמי שאפשר לאיראן להפוך למדינה גרעינית, או כמי שבימיו יצאה ארה"ב למלחמה נוספת במזה"ת.