



הסכם הגרעין עם איראן – תהיות והערכות

אבנר גולוב ואואן אלתרמן, עורכים

הסכם הגרעין עם איראן - תהיות והערכות

אבנר גולוב ואואן אלטרמן, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה, היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר. המטרה השנייה, היא לתרום לדין הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחבר בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

הסכם הגרעין עם איראן - תהיות והערכות

אבנר גולוב ואואן אלתרמן, עורכים

יולי 2015

מזכר מיוחד

The Nuclear Agreement with Iran: Reflections and Forecasts

Avner Golov, Owen Alterman, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת-אביב
תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400
פקס. 03-7447590
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

כל הזכויות שמורות © יולי 2015

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובֶץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
עיצוב העטיפה: מיכל סמוֹקובֶץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
תמונת השער: אימג'בנק/ מראות ישראל

תוכן העניינים

7	הקדמה
9	חלק א': על "הסכם וינה"
9	האם המשא ומתן השיג את מטרתו? אפרים אסכולאי, אמילי לנדאו ושמעון שטיין
9	מהם ההיבטים החיוביים בהסכם עם איראן? יאיר עברון
10	מהם האיומים הגלומים בהסכם הגרעין עם איראן? גדעון סער
11	באיזו מידה ההסכם חוסם את דרכה של איראן לפצצה? אפרים אסכולאי
11	מהם הסיכויים להשבה מהירה של הסנקציות? אואן אלטרמן
13	חלק ב': ההשלכות הרחבות של ההסכם על האתגר הביטחוני מאיראן
13	האם על ישראל לשמר את האופציה הצבאית נוכח ההסכם? אפרים קם
13	מה החשיבות של תכנית הטיילים האיראנית ב"יום שאחרי" ההסכם? אבנר גולוב
14	מהי השפעת ההסכם על איום הסייבר מאיראן? גבי סיבוני ודניאל כהן
15	מהן השלכות ההסכם על אפשרות להגברת מעורבות איראנית בטרור? יורם שוייצר ובנדטה ברטי
17	חלק ג': ההסכם במבט בינלאומי
17	מה צריכה להיות המדיניות הישראלית מול וושינגטון, עתה משנחתם ההסכם? עודד ערן
18	מה צפוי לממשל האמריקאי בדיאלוג עם הקונגרס? שלמה ברום

- 18 **מהי האסטרטגיה הרוסית מול איראן "ביום שאחרי" ההסכם?**
צבי מגן
- 19 **כיצד ייראו עתה יחסי האיחוד האירופי-איראן?**
שמעון שטיין
- 20 **מה השלכות ההסכם על משטר למניעת הפצת נשק גרעיני העולמי?**
אמילי לנדאו
- 21 **חלק ד': ההשלכות האזוריות של "הסכם וינה"**
- 21 **כיצד הסכם הגרעין עם איראן ישפיע על "האביב הערבי"?**
מרק הלר
- 21 **מהן השלכות הסכם הגרעין על ההשפעה האיראנית בלבנט?**
אודי דקל ועומר עינב
- 22 **כיצד העסקה עם איראן נתפסת ברשתות החברתיות בעולם הערבי?**
אורית פרלוב
- 23 **האם ערב הסעודית תפנה למימוש האיום הגרעיני שלה?**
יואל גוז'נסקי
- 24 **האם צפוי שינוי ביחסים בין איראן לטורקיה בעקבות ההסכם?**
גליה לינדנשטראוס
- 25 **מה ההשפעה של ההסכם על המציאות בעיראק?**
כרמית ולנסי
- 27 **סיכום: כיצד עלינו להעריך את המציאות שיוצר ההסכם?**
עמוס ידלין

הקדמה

הסכם הגרעין שנחתם ב-14 ביולי 2015 בווינה, בין איראן למדינות ה-P5+1 (ארצות הברית, רוסיה, סין, בריטניה, צרפת וגרמניה), מוגדר בעיני מבקריו ותומכיו כאחד, כאירוע היסטורי. קובץ זה מאגד תובנות מאת חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) לגבי היבטים שונים של ההסכם והשלכותיו האסטרטגיות על ישראל, על הביטחון האזורי במזרח התיכון ועל המערכת הבינלאומית. התשובות הממוקדות שניסחו החוקרים לשאלות, שהופנו אליהם בהקשר זה, מציגים יחדיו ניתוח ראשוני, אך מקיף ורב-ממדי, של "הסכם וינה".

קובץ זה נועד להוות תשתית לדיון סדור ומושכל אשר למשמעויותיו המורכבות של ההסכם, כבסיס לגיבוש אסטרטגיה שתשפר את המציאות המדינית-ביטחונית, שעמה מתמודדת מדינת ישראל, תוך ניצול ההזדמנויות ומענה לאיומים הגלומים בהסכם זה.

אבנר גולוב ואואן אלתרמן

חלק א': על "הסכם וינה"

האם המשא ומתן השיג את מטרתו?

אפרים אסכולאי, אמילי לנדאו ושמעון שטיין

עקבנו מקרוב אחר שיחות הגרעין עם איראן מאז 2003. המטרה הייתה תמיד להבטיח שאיראן תישאר מדינה ללא יכולת גרעינית צבאית, בהתאם להתחייבותה (אשר איננה מוגבלת בזמן) לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). כפי שציינה בשנה שעברה ראש צוות המשא ומתן האמריקאי, וונדי שרמן, המדד היחיד להצלחת ההסכם הוא יכולתו להביא למצב שאיראן לעולם לא תוכל להשיג נשק גרעיני. ספק אם מטרה זו הושגה. לתחושתנו, שרשרת הוויתורים של המעצמות במהלך השנה האחרונה בנושאים קריטיים, כמו "סעיף השקיעה", נושא האימות, הממדים הצבאיים של תכנית הגרעין והמשך השקעתה של איראן בתשתית הגרעינית שלה, לצד הפרות מוכחות של איראן את התחייבויותיה על פי ה-NPT, מעלים ספקות כבדים באשר לשאלה אם ההסכם ימנע מאיראן נשק גרעיני. כאשר מוסיפים לכך את ה-100 מיליארד דולר (לפחות) שאיראן תקבל כבר בתחילת הדרך, את מעמדה האזורי המשופר, ואת דחייתה של האפשרות של שינוי ביחסים הבילטרליים עם ארצות הברית – החשש רק מעמיק. לא רק שהסכם זה עלול לא למנוע מאיראן נשק גרעיני, אלא שהוא עשוי אף להגביר את השפעותיה השליליות ברחבי המזרח התיכון.

מהם ההיבטים החיוביים בהסכם עם איראן?

יאיר עברון

החששות בישראל בנוגע לאיראן התמקדו מאז ומתמיד באפשרות שהיא עלולה, בסופו של דבר, להתקדם לעבר ייצור נשק גרעיני וכך להוות "איום קיומי" על ישראל, או לכל הפחות להביא לשינוי משמעותי בסביבה האסטרטגית באופן המזיק לישראל. ההסכם הסיר אפשרות זו למשך 15 שנים לפחות. הוא מורכב משורה של אמצעים, המפרטים את המגבלות על העשרת אורניום ועל "מסלול הפלוטוניום", וכך מונעים מאיראן להשיג את החומר הבקיע, הדרוש לייצור פצצה. בנוסף, ישראל חוששת שאיראן גרעינית תוכל – באמצעות "כפייה גרעינית" – לאכוף את רצונה הפוליטי על מדינות המזרח התיכון. האם מדובר בחשש ריאלי או לא, זו כבר שאלה אחרת, אבל,

ההסכם הסיר גם חשש זה. התוצאה הכוללת היא שההסכם משרת את האינטרס האסטרטגי הישראלי.

להסכם עשויות להיות השפעות שונות ואולי אף מנוגדות על מדיניות החוץ של איראן, כמו גם על התנהגותה האזורית. ישראל - בתיאום עם הממשל האמריקני - צריכה לנסות לפתח אסטרטגיות שיאפשרו לסכל מהלכים עוינים כאלה, וכן לפעול לאיתור אפשרויות לשיפור מדיניות איראן כלפי ישראל.

מהם האיומים הגלומים בהסכם הגרעין עם איראן?

גדעון סער

ההסכם שהושג בווינה הוא הסכם הפוגע קשות בביטחון הלאומי של ישראל. ישנם נזקים אסטרטגיים עם השלכות חמורות בהסכם זה. ראשית, הלגיטימציה הניתנת לאיראן כמדינת-סף גרעינית המוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית. הלגיטימציה הבינלאומית "מלבנה" את היכולות הגרעיניות האיראניות שנבנו במהלך השנים, תוך רמיסת ההחלטות הבינלאומיות בעניינה. שנית, ההסכם מעביר את המזרח התיכון, באורח כמעט בלתי נמנע, לעידן של מרוץ חימוש גרעיני והרחבת התפוצה הגרעינית. הקהילה הבינלאומית תתקשה להתמודד עם מדינות אחרות באזור שתחתורנה לפתח תכניות גרעין משלהן כדי לצמצם את הפער מול איראן ולייצר מאזן הרתעה מולה. זאת ועוד. הסרת הסנקציות הכלכליות על פי ההסכם עתידה להזרים לאיראן סכומי עתק, שיאפשרו לה לבצר את מעמדה האזורי ואת עוצמתה הצבאית הקונוונציונלית. מהלכיה החתרניים של איראן באזור, תמיכתה במשטרו הרצחני של אסד, התמיכה במימון וחימוש ארגוני הטרור, יועצמו. ביסוס מחודש של משטר הסנקציות, במקרה של הפרות איראניות, יהיה קשה לביצוע - אם לא בלתי אפשרי.

התנהלות המעצמות בראשות ארצות הברית במהלך המשא ומתן חתרה להסכם בכל מחיר והתבססה על ההנחה השגויה, כאילו הסכם הוא הדרך האפקטיבית היחידה לעצור את תכנית הגרעין האיראנית. לויתור הקהילה הבינלאומית על יכולתה לאכוף את רצונה על איראן באמצעות סנקציות ואיום צבאי אמין צפויות להיות השלכות חמורות, הרבה מעבר לויתורים שעשו המעצמות בהיבטים "הטכניים" במשא ומתן עם איראן.

כשאלו ההנחות - מהם סיכוייה של אכיפה קפדנית של ההסכם מול מהלכי הפרה איראניים צפויים? מה הסיכוי לעמוד מול תביעת מדינות אחרות באזור? במזרח התיכון, ולא רק בו, נתפס ההסכם במידה רבה של צדק כמחזק את מעמדה של איראן באזור על חשבון האינטרסים של ידידותיהן של ארצות הברית והמערב במזרח התיכון. בסופו של דבר, המגבלות שהושתו על איראן הן זמניות. גם אם תבחר שלא להפר את

ההסכם (הנחה המוטלת בספק), היא תהיה בעלת יכולת "פריצה" מידית לפצצה לאחר שתסתיים תקופת ההסכם. הנזקים שכבר כעת נגרמו לסדר האזורי במזרח התיכון ולסדר העולמי, הינם דרמטיים.

באיזו מידה ההסכם חוסם את דרכה של איראן לפצצה?

אפרים אסכולאי

בהנחה שהסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) מכירה את כל המתקנים הגרעיניים הנמצאים באיראן – כלומר שאין כיום מתקנים לא-מוצהרים, אין פעילויות אסורות וכל המתקנים יועמדו תחת הפיקוח הקפדני המפורט בהסכם – ניתן לקבוע כי מילוי תנאי ההסכם יעכב את לוח הזמנים לפריצה לפצצה בצורה משמעותית למדי. ההסכם עוסק בארבעה נושאים טכניים (בסדר חשיבות עולה): הכור ב־אראק, מערך העשרת האורניום, נושא ההיבטים הצבאיים של התוכנית האיראנית (PMD) ונושא הפיקוח. נושא הכור ב־אראק נפתר למעשה, על ידי הסבתו העתידית לתצורה שאינה מייצרת כמויות משמעותיות של פלוטוניום באיכות צבאית. נושא העשרת האורניום בהיקפים משמעותיים וביעילות נדחה בעשור וכמות חומרי הגלם להעשרה מתקדמת צומצמה מאוד. תשובות מספקות ל־PMD יתניעו את כל מהלך ביטולן של הסנקציות. נושא הפיקוח אינו מספק ממש, היות שאין הוא מאפשר גישה לכל מקום בכל עת, ובכך אין הוא מאפשר חיפוש אחרי מתקנים מוסתרים ולא-מוצהרים. כמו כן, אין הוא מאפשר גישה למדענים ולמסמכים, אינו מאפשר במפורש דיגומי סביבה ודורש הוכחות להאשמות הדורשות ביקורי פקחים במתקנים שלא הוצהרו קודם לכן – כולל מתקנים צבאיים, שקיים חשד כי מתנהלת בהם פעילות פיתוח, הקשורה לנושאי הנשק הגרעיני. תהליך ההרשאה לביקורים מעין אלו ארוך ומאפשר העלמת פעילויות וחומרים מהמתקנים. מגרעות אלו עלולות להיות בעוכריו של ההסכם ולהביא לחידושו של הפוטנציאל האיראני לייצור נשק גרעיני בלוח זמנים קצר. אולם, השאלה החשובה היא: האם ניתן לתת אמון באיראן, שאכן תעמוד בהתחייבותה העיקרית בהסכם שלעולם לא תפתח נשק גרעיני?

מהם הסיכויים להשבה מהירה של הסנקציות?

אואן אלתרמן

הסבירות להשבת הסנקציות ("snapback") תלויה בכוונות הצדדים. די שרק אחת מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון תחליט להשיב את הסנקציות, על מנת לעשות זאת על פי הכלים שמספק ההסכם. מנגנון השבת הסנקציות לוקה בניסוח

גרוע, שעלול להזיק למטרה, אולם ככלל, העקרונות שלו טובים מהצפוי. לא זו בלבד שלרוסיה ולסין אין זכות וטו, אלא שארצות הברית או בריטניה או צרפת יכולה להשיב את הסנקציות בפעולה עצמאית. כן מאפשר ההסכם תהליך להשבת סנקציות מהירה - שוב, אם הצד הדורש זאת נחוש לראות את המהלך מיושם.

פסקה 36, שמגדירה את מנגנון השבת הסנקציות, עשויה להתגלות כסעיף החשוב ביותר בכל ההסכם. היא מתייחסת לשאלה כיצד ניתן לשים קץ להסכם. בפועל, לא מדובר בהסכם של 10 שנים או 15 שנים או עד קץ הימים. משך הזמן שבו יהיה ההסכם בתוקף תלוי בכוונות הצדדים. בעיקרון, כל צד בהסכם - בין אם איראן ובין אם ארצות הברית תחת נשיאה העתידי - יוכל לנטוש את ההסכם בהתראה קצרה. לאחר שאיראן תקבל את 100 מיליארד הדולר ייתכן שתעדיף להשתחרר מההסכם. אופציה זו עשויה להיות רלוונטית גם למועמד רפובליקני לנשיאות ארצות הברית. ב-21 בינואר 2017, יום לאחר כניסתו לתפקיד, הנשיא (או הנשיאה) הבא יהיה רשאי לטעון להפרה מצד איראן, וב-25 בפברואר 2017 הוא יוכל לסגת מההסכם. הנשיא אינו חייב לנטוש את ההסכם בצורה בוטה, כפי שקרא הסנטור טום קוטון במכתבו להנהגה האיראנית. הוא יכול לסגת ממנו על פי סעיפי ההסכם עצמם. ניתן לצפות שהנושא ימשוך את תשומת ליבם של המתמודדים האמריקנים במהלך מרוץ 2016 לנשיאות.

חלק ב': ההשלכות הרחבות של ההסכם על האתגר הביטחוני מאיראן

האם על ישראל לשמר את האופציה הצבאית נוכח ההסכם?

אפרים קם

האופציה הצבאית הייתה עד לאחרונה רכיב מרכזי בהיערכותה של ישראל ובאסטרטגיה שלה לסיכול תכנית הגרעין האיראנית. חתימת הסכם הגרעין משנה את המצב ומכרסמת במידה משמעותית בממשותו של איום הישראלי להפעיל את האופציה הצבאית בעת הצורך. ראשית, הממשל האמריקני הוריד מבחינתו למעשה את האופציה הצבאית שלו מעל השולחן, ובכך פגע גם באופציה הצבאית הישראלית. שנית, מימוש האופציה הצבאית על ידי ישראל, כל עוד האיראנים לא מפרים מהותית את ההסכם, ייתפס כניסיון להרוס הסכם בינלאומי שעליו חתומות המעצמות. מסיבה זו תיפגע גם אמינותה של האופציה הצבאית הישראלית. למרות זאת, על ישראל לשמר את האופציה הצבאית לעת מצוא – אם וכאשר איראן תפר בעתיד את ההסכם, ובעיקר אם יסתבר שהיא חותרת לנשק גרעיני. אם כך יקרה, גם האופציה הצבאית האמריקאית תחזור ותעלה על השולחן, ובכך תיתן גיבוי לאופציה הישראלית.

מה החשיבות של תכנית הטילים האיראנית ב"יום שאחרי" ההסכם?

אבנר גולוב

מדינה השואפת ליכולת גרעינית צבאית מבצעית נדרשת לפתח פצצה ולפתח פלטפורמה לשיגור הפצצה ליעדה, וזאת כדי לייצר איום גרעיני-מבצעי אמין. אם למרות הסכם הגרעין איראן תצליח לפתח פצצה גרעינית, שיפורה של תכנית הטילים האיראנית יהיה המכשול האחרון בדרך להפיכתה למעצמה גרעינית. למרות זאת, ההסכם שנחתם בין המעצמות לאיראן איננו נותן מענה לאיום הגלום בתכנית הטילים האיראנית. כבר בימים הראשונים של המשא ומתן, טהראן קבעה כי תכנית הטילים לא נמצאת על שולחן הדיונים, על יסוד הטענה שהשיחות מוגבלות לתכנית הגרעין בלבד. למרות זאת, הסכם הגרעין קובע כי הסנקציות הקשורות לתכנית הטילים של איראן תוסרנה לאחר שמונה שנים כחלק מהחלטה חדשה של מועצת הביטחון של האו"ם. זאת, נוכח

ההצהרות האמריקאיות במהלך המשא ומתן כי הסנקציות שאינן קשורות לתכנית הגרעין האיראנית לא תוסרנה, לרבות אלו הקשורות לתכנית הטילים. איראן המשיכה לפתח את תכנית הטילים שלה לאורך המשא ומתן והיא צפויה להמשיך ולעשות כן גם בעתיד.

כרכיב משלים לעסקת הגרעין עם איראן, על הממשל האמריקני לפעול באסטרטגיות לעצירת תכנית הטילים האיראנית לפני שלאיראן תהיה היכולת לזווד טילים בליסטים עם ראשי קרב גרעיניים, שיאיימו על כל נקודה במזרח התיכון ואף מעבר לאזור. צעד זה חשוב כדי לצמצם את האיום הגלום במציאות החדשה, שבמסגרתה איראן מוכרת כמדינת סף גרעינית לגיטימית. צעד זה יכול לחזק את ההרתעה מול איראן ולמנוע החלטה איראנית לחצות את הסף הגרעיני, מבלי שתוכל לתרגם את יכולתה הטכנולוגית בתחום הגרעין ליכולת צבאית מבצעית. על הקונגרס לדרוש מהממשל להציג תכנית פעולה, שתיתן מענה לאיום זה במסגרת הערכת ההסכם ובמסגרת מדיניותו במזרח התיכון ב"יום שאחרי" ההסכם.

מהי השפעת ההסכם על איום הסייבר מאיראן?

גבי סיבוני ודניאל כהן

תקיפות סייבר כנגד תכנית הגרעין של איראן והמחאה העממית הנרחבת באיראן, שנתמכה במרחב הרשת בזמן בחירות 2009, מיצבו את זירת הסייבר כמרכזית בחשיבותה בעיני המשטר האיראני והובילו אותו להקים מערך סייבר נרחב.

יישום ההסכם עם המעצמות ישפיע על זירת הסייבר האיראנית – פנימית וחיצונית. בהיבט הפנימי, פתיחתה של איראן לעולם עשויה להקשות על ריסון גורמים חתרניים ומתנגדי משטר. לכן צפויה עלייה בפעילות הפיקוח והסיכול האיראנית במרחב הסייבר הפנימי, תוך פיתוח יכולות טכנולוגיות להגברת הניטור והשליטה במרחב זה. באשר לאיום הסייבר מחוץ לאיראן, פינוי משאבים ממרחב ההגנה הפיזי לצד ירידת הסבירות לתקיפה קינטית בעתיד הנראה לעין, וכן כספים שיוזרמו לכלכלה האיראנית עשויים לנתב משאבים רבים יותר מאשר בעבר לטובת ההגנה בסייבר. כתוצאה מכך עלולה ישראל להתקשות לאסוף מודיעין ולתקוף קיברנטית באיראן. לאור הדברים האלה, יידרשו גופי הביטחון הרלוונטיים בישראל להשקיע זמן, משאבים ויצירתיות בפיתוח יכולות התמודדות מול הגנה משופרת.

המשטר האיראני אף צפוי להגדיל את המשאבים שיופנו לפיתוח נוסף של יכולות תקיפה מתקדמות, וכן להגדיל את היקף פעילות הפיתוח של היכולות ושיתופי הפעולה בתחום הסייבר עם חזבאללה וחמאס. בתרחיש שכזה עלולה ישראל למצוא עצמה נתונה למתקפות סייבר מתוחכמות ועוצמתיות יותר מאשר היום – נגד המערכות

המדיניות, נגד תשתיות חיוניות ונגד יעדים במגזר האזרחי. ישראל תידרש לשדרג את המענה ההגנתי שלה במגוון היבטים, באמצעות שיפורן של יכולות המודיעין, יכולות הסיכול ומנגנוני התאוששות מתקיפות מוצלחות.

מהן השלכות ההסכם על אפשרות להגברת מעורבות איראנית בטרור?

יורם שוייצר ובנדטה ברטי

במהלך המשא ומתן עם האיראנים ובמסגרת חתימת ההסכם שנחתם בוינה בשבוע שעבר לא עלתה, ככל הידוע, סוגיית התמיכה המתמשכת של איראן בארגוני טרור שונים במזרח התיכון ותפקידה במלחמת האזרחים בסוריה. החתימה על ההסכם בנושא הגרעין לא הותנתה בהפסקת תמיכתה של איראן בארגוני טרור ובשינוי מדיניותה האזורית. אי לכך, אלו המצפים לשינוי משמעותי במדיניות של איראן כתוצאה מההסכם, צפויים להתאכזב. החשש הוא כי למרות הצהרות פומביות אופטימיות של מדינות המערב על שינוי מקווה במדיניות האיראנית, הסכם הגרעין דווקא מעניק לאיראן הכרה דה פקטו במעמדה ההגמוני במזרח התיכון ובמפרץ, ובכך למעשה יש מעין השלמה משתמעת של המערב עם התמיכה של איראן בטרור באמצעות אימון, חימוש ומימון של חזבאללה, חמאס וארגונים נוספים. יש לציין כי התומכים בהסכם הגרעין טוענים כי יש להסתכל בנפרד על הסכם הגרעין וכי הוא לא עומד בניגוד לגיוני הבינלאומי של איראן בנושא התמיכה בטרור ובמשטר בסוריה. עם זאת, העובדה כי בעקבות ההסכם וכתוצאה מהסרת ההקפאה על הנכסים וחשבונות הבנקים שלה והסרת המגבלות על הסחר עמה, צפויה איראן לזכות בהכנסות כלכליות אדירות וליהנות מפתיחת השוק האיראני לעסקאות כלכליות וצבאיות חובקות עולם. דבר זה יאפשר לאיראן להגדיל את היקף תמיכתה בארגוני טרור ולהזרים לקופתם כסף וציוד ואמצעי לחימה רבים ומשוכללים יותר מבעבר. בנוסף, מתחזק החשש כי הסכם הגרעין המתעלם לחלוטין ממדיניות הטרור האיראנית הינו איתות מדאיג באשר ליכולת ההרתעה שיש למדינות המערב וארצות הברית בראשותן, מול המשכה ואף הגברתה של מדיניות הפרולiferציה של הטרור מצד המשטר האיראני באופן שיאיים על היציבות במזרח התיכון ובגבולותיה של מדינת ישראל.

חלק ג': ההסכם במבט בינלאומי

מה צריכה להיות המדיניות הישראלית מול וושינגטון, עתה משנחתם ההסכם?

עודד ערן

לישראל יש חששות מוצדקים והנשיא אובמה עצמו הכיר בכך – גם כשטען שמעולם לא הוצעה חלופה טובה יותר להסכם. על ישראל ומנהיגותה המדינית מוטלת החובה לתת ביטוי לדאגה זו ולהצביע על החסרונות והטעויות – הן בתהליך המשא ומתן עם איראן והן בתוצאה שלו, העסקה. אלא שכאן יש לתת את הדעת לסוגיות של תוכן וצורה, שיש להן חשיבות מכרעת. ראש הממשלה בנימין נתניהו כבר נתפס כמי שבחר צד במחלוקת הבין-מפלגתית המקומית הטעונה עד מאד בארצות הברית, כאשר נאומו בפני הקונגרס במארכס 2015 הוחרם על ידי עשרות חברי פרלמנט. כל מעורבות נוספת מצדו בתהליכי החקיקה האמריקניים הקשורים להסכם עלולה לגרור נזק ארוך טווח לתמיכה הדו-מפלגתית, שישראל נהנתה ממנה עד כה בדעת הקהל האמריקאית. כבר עתה ניתן לראות שחיקה מסוימת בתמיכה בישראל בקרב צעירי אמריקה והדור הליברלי, לרבות הקול היהודי.

חיוני שישראל תכיר בכך, שלמרות שההסכם הפך למציאות, הוויכוח בארצות הברית ובמיוחד בקונגרס רק החל – במיוחד משום שתהליך החקיקה מחייב את הממשל להגיש דיווחים תקופתיים, הן על היישום על ידי איראן את ההסכם והן בסוגיות אחרות, כמו תמיכת איראן בטרור. באמצעות דיפלומטיה חכמה, ישראל תוכל להשפיע על הדיונים, הן אלה שבקונגרס והן אלה שבין ארצות הברית לאיראן, כל עוד תקפיד להתרחק מהקרע הפוליטי הביתי, שבהכרח רק יעמיק במהלך המרוץ הנשיאותי לבית הלבן.

הצהרותיו הפומביות של הנשיא אובמה לאחר ההכרזה על ההסכם מעידות על מוכנות להיכנס לדיון רציני מול ממשלת ישראל בנושא ההשלכות של ההסכם על ביטחונה. דיאלוג כזה הוא חיוני לישראל ואין לתחום אותו להיבטים הצבאיים של תכנית הגרעין של איראן או ליתרון הצבאי האיכותי של ישראל. לאור ההקצנה וההתפוררות שעוברים על המזרח התיכון והתפקיד שממלאת איראן בתהליכים אלה, ישראל חייבת לשפר את הדיאלוג האסטרטגי שלה מול ארצות הברית ולהרחיב אותו מעבר לסוגיות הגרעין.

מה צפוי לממשל האמריקאי בדיאלוג עם הקונגרס?

שלמה ברום

מרגע חתימת ההסכם (והעברתו לקונגרס) יש לשני הבתים של הקונגרס האמריקאי 60 ימים, במהלכם הם נדרשים לבחון את ההסכם ולבחור מבין שלוש אפשרויות: לא להצביע, להצביע בעד, או להצביע נגד. מאז הנאום שנשא ראש הממשלה בנימין נתניהו בקונגרס נגד ההסכם הפך הנושא למפלגתי במידה רבה. לכן, די ברור שהרפובליקנים, שלהם רוב בשני הבתים, יצביעו נגד, הדמוקרטים על פי רוב יצביעו בעד, ומספר קטן של דמוקרטים, שלהם יש קשרים הדוקים עם הממסד היהודי, יצביעו גם הם נגד. התוצאה הצפויה לפי ניתוח זה היא, שבקונגרס יהיה רוב נגד ההסכם. בתרחיש כזה, הנשיא אובמה יטיל ווטו על החלטת הקונגרס ואז המבחן האמיתי יהיה אם מתנגדי ההסכם יצליחו להשיג רוב של שני שלישים, שיוכל לבטל ווטו נשיאותי.

מניתוח זה עולה שהמאבק בקונגרס יתמקד בקול הדמוקרטי, ולכן הבית הלבן מקיים מאז חתימת ההסכם, ועוד קודם לכן, דיאלוג אינטנסיבי עם חברי מפתח של המיעוט הדמוקרטי בשני הבתים, ומטרתו לשמור על בסיס התמיכה במפלגה שלו. הדיאלוג הוא בעיקר על אודות מספר שאלות, שרובן עוסקות בהשלכות הרחבות של ההסכם ולא בסוגיות ספציפיות בו. נושא עיקרי הוא כיצד מתכוון הממשל להתמודד עם האפשרות, שאיראן תשתמש בכספים שישתחררו, לפחות כמאה מיליארד דולר, בכדי להרחיב את פעילותה החתרנית ומערערת היציבות במזרח התיכון - לרבות תמיכה בארגוני טרור. נושא נוסף הקשור לסוגיה זו הוא אלו ערבויות ביטחוניות מתכוון הממשל לתת לבעלות הברית המסורתיות שלו במזרח התיכון, ישראל ומדינות המפרץ. הנושאים העיקרים הנוגעים להסכם עצמו מתמקדים באופן בו יפעל הממשל להבטיח שמשטר הפיקוח שעליו הוחלט והמנגנון להחזרת הסנקציות, במקרה של הפרות איראניות, יקיימו את המצופה מהם: כיצד יתריעו על הפרה איראנית והאם יוכלו להגיב לה בצורה אפקטיבית.

מהי האסטרטגיה הרוסית מול איראן "ביום שאחרי" ההסכם?

צבי מגן

רוסיה יצאה נשכרת מהשתתפותה במשא ומתן, משום שכך מוצבה כשחקן בינלאומי משפיע ועל רקע זה אף חלה התקרבות מסוימת בינה לבין המערב. עתה, היא מקווה לגרוף רווחים בכמה תחומים. בתחום הכלכלי לרוסיה יש עניין, לצד החששות משיבתה של איראן לשוק הנפט, לנצל הזדמנויות כלכליות מול טהראן בתחומי אמל"ח, כורים גרעיניים, טכנולוגיות מידע, מכונות וציוד לסוגיו. בנוסף, ברוסיה מצפים לשילובה של

איראן בפורום שנחאי ובמערך הכלכלי האירו־אסיאתי, המוקם עתה בהובלתה. מבחינת הזירה האזורית במזרח התיכון, רוסיה מזהה את איראן כשחקן אזורי מרכזי ובדומה למערב מגלה עניין בשילובה במאבק באסלאם הסלפי־ג'האדי. רוסיה מקווה שאיראן תתרום משמעותית ללחימה ב'מדינה האסלאמית', וכך תסייע הן לתמוך במשטרו של בשאר אל־אסד והן לבלום את גלישתה של 'המדינה האסלאמית' לשטחה של רוסיה. בתחום האסטרטגי, קרי עיצוב הסדר האזורי במזרח התיכון והבינלאומי, שיתוף פעולה רוסי עם איראן – המתחזקת עתה כשחקן משמעותי – בהתמודדויות במזרח התיכון, יעניק לרוסיה מנופי השפעה נוספים. במכלול זה, אפשרי שרוסיה תשאף לנצלם לקידום הבנותיה עם המערב. חרף המתרחקות עם המערב בזירות אחרות, רוסיה מעוניינת להגיע להבנות בנושא אוקראינה ושואפת להסרת הסנקציות הכלכליות שמאתגרות אותה במידה ניכרת. לא מן הנמנע שכחלק מההסדר בנושא האיראני נרקמת עסקה רחבת היקף שתכלול את ההסדר בסוריה ובאוקראינה כאחד. כלומר, רוסיה תסייע בהסדרת הנושא הסורי בתמורה להבנות עם המערב בנושא אוקראינה.

אשר לישראל, ראוי לציין, שבמקביל לפעילותה של רוסיה במכלול האזורי, היא מקפידה לשמור יחסים חיוביים עם ישראל, הנתפסת כגורם אזורי חשוב. במישור הדו־צדדי, מערכת היחסים ממשיכה להתפתח בהתמדה. ישראל מצידה מזהה את רוסיה כשחקן בינלאומי משפיע ויש לה מכלול לא מבוטל של תחומי עניין הקשורים ברוסיה ובפעילות האזורית במזרח התיכון. נראה, שבמצאות של שינויים מהירים ביחסי הכוחות האזוריים, שתוף פעולה רוסי-ישראלי הופך לגורם מהותי הפועל לתועלת שתי המדינות.

כיצד ייראו עתה יחסי האיחוד האירופי-איראן?

שמעון שטיין

מבחינת האיחוד האירופי, ההסכם מהווה הישג בקנה מידה היסטורי והוכחה לאפקטיביות של הדיפלומטיה הרב־צדדית, שהינה עקרון מנחה במדיניותו. הנחת העבודה שעולה מתוך שלל ההתבטאויות של קובעי מדיניות אירופים היא, שההסכם (שאחרי יישומו בכוונת גרמניה, צרפת ובריטניה לעקוב בקפדנות) יוצר פוטנציאל לשינוי במישור הביטורלי, ברמת האיחוד, ומה שלא פחות חשוב – במזרח התיכון עצמו. על רקע ההצלחה של הרכב הנושאות ונותנות, קרא שר החוץ של גרמניה לנסות לפעול באותה דרך ליישובם של משברי לוב וסוריה.

עוד טרם יבש הדיו על ההסכם מיהרו תעשיינים ואנשי כלכלה במספר מדינות להצביע על הפוטנציאל המשמעותי שהסרת הסנקציות תביא לכלכלתן של רבות ממדינות האיחוד, שקיימו יחסי סחר ואנרגיה ענפים עם איראן קודם להטלת הסנקציות. כך

לדוגמה, גרמניה מקווה להכפיל בתוך שנים ספורות את הייצוא לאיראן, שעמד ב־2005 על חמישה מיליארד אירו. אין ספק, שהמשבר עם רוסיה יגביר את הפיתוי לראות באיראן אלטרנטיבה לגז ולנפט הרוסי. במקביל לפתיחת השוק האיראני ומתוך רצון למנף את הפוטנציאל לשינוי באיראן יפעלו חברות האיחוד, הן בילטרלית והן ברמת האיחוד, לפתוח בדיאלוג פוליטי, תרבותי וחברתי עם איראן. הממונה על יחסי החוץ והביטחון של האיחוד פדריקה מוגריני (שמיירה לזקוף את ההישג שבחתימת ההסכם לזכות האיחוד) ציינה כי לאור המציאות החדשה יהיה מקום ליוזמה אזורית שתביא להידברות בין איראן לבין מדינות המפרץ. אכן, מדובר באג'נדה שאפתנית, שיישומה יהיה תלוי בראש ובראשונה ביישום ההסכם. בעוד שבתחום הכלכלה והאנרגיה יעשו שני הצדדים מאמץ להתגבר על הקשיים מתוך ראיית הרווח ההדדי הצפוי, הרי שבתחום הפוליטי־אסטרטגי, אלא אם כן יחול שינוי במדיניות האזורית של איראן, ימצא האיחוד שהשפעתו במזרח התיכון מוגבלת עקב הקושי להגיע לנורמליזציה מלאה ביחסים מבלי לחבל בקשר עם המדינות הסוניות במפרץ, שעמן הן מקיימות (בעיקר צרפת ובריטניה) יחסים הדוקים.

מה השלכות ההסכם על משטר למניעת הפצת נשק גרעיני העולמי? אמילי לדאו

אחד ההיבטים של עסקת הגרעין שהושגה מול איראן ואשר כמעט שאינו זוכה לתשומת לב, הוא ההשלכות שיהיו לכך על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). בסעיף xi של המבוא להסכם עם איראן נכתב שאין לראות באף סעיף בהסכם כמהווה תקדים עבור אף מדינה אחרת, או ביחס לזכויות או החובות שלהן על פי ה־NPT. לא קשה להבין מדוע שש המעצמות ביקשו לכלול זאת במסמך, אבל האם זו ציפייה ריאלית? כל מדינה לא גרעינית, החברה באמנה בתום לב, ואשר בשנים האחרונות נשפטה לפי 'תקן הזהב' בכל הקשור לתכנית הגרעין האזרחי שלה (משום שהתקדים האיראני מדגיש את הסכנה הגלומה במתן אפשרות למדינה לעבוד על מעגל הדלק), בהכרח תחוש מוטרת מההסכם. מדוע איראן, מדינה שהפרה בצורה בוטה את אמנת ה־NPT, קיבלה זכויות מיוחדות בנוגע לתשתית הגרעין שלה, כאשר מהן זכויות אלה נשללות? בין אם הנציגים הבינלאומיים לשיחות אוהבים זאת ובין אם לאו – עסקה זו עם איראן קובעת תקדים ומהסוג השלילי ביותר. יותר מכך, העסקה למעשה נותנת לגיטימציה למעמדה של איראן כמדינת סף גרעינית מסוכנת – מצב שאינו עולה בקנה אחד עם המטרה של האמנה.

חלק ד': ההשלכות האזוריות של "הסכם וינה"

כיצד הסכם הגרעין עם איראן ישפיע על "האביב הערבי"?

מרק הלר

ההשלכות הדרמטיות ביותר של "האביב הערבי" (או "ההתקוממויות הערביות") היו ניפוץ מנגנוני הביטחון בחברות הטרוגניות, והתפרצותן של יריבויות עדתיות ואתניות, שהיו חבויות במשך שנים. במבט ראשון, אין להתפתחויות אלו ולעסקת הגרעין, שהושגה בין איראן לבין מעצמות העולם בהובלת ארצות הברית ולא כלום. ואמנם, יש קשר ישיר שכן קו השבר המרכזי בעימות הזהויות שחוצה את האזור עובר בין המחנה השיעי בהובלת איראן, לבין האוכלוסיות הסוניות המגוונות באזור, שעבורן ערב הסעודית היא הקרובה ביותר לנושאת הדגל. בעוד שכמה מהנסיכויות הקטנות יותר במפרץ עלולות לראות בעסקה גרעינית סיבה לחבור לאיראן, סביר שערב הסעודית תגביר את מאמציה להשיג משקל נגד לאיראן בכל זירת עימות. מאמצים אלה החלו עוד לפני עסקת הגרעין ודומה שרק הפכו דחופים יותר אחריה. ניתן להיווכח בכך במגעים הבינלאומיים המגוונים מול רוסיה וסין, בדיאלוג מחודש עם חמאס, ובהסלמה צבאית בתימן שהביאה להשתלטות מחודשת על עדן.

אם המערכה הסעודית בתימן (שלגביה לא ניתנה לארצות הברית התראה מראש) תמשיך בהצלחה, ניתן לצפות שערב הסעודית תגביר את תמיכתה בסונים מכל הזרמים בלבנון, עיראק וסוריה, ואולי אפילו תתערב ישירות בשתי המדינות האחרונות, לפני שאיראן תספיק לנצל את היתרונות החומריים של העסקה עם ארצות הברית. בכך מאיים הסכם הגרעין להגביר את הבערה האזורית, שהצית "האביב הערבי".

מהן השלכות הסכם הגרעין על ההשפעה האיראנית בלבנט?

אודי דקל ועומר עינב

כל העיניים מופנות אל פרטי הסכם הגרעין, אך הנושא המרכזי הוא השלכות ההסכם על מעמדה של איראן במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית, שאיפתה להגמוניה במזרח התיכון ולהרחבת השפעתה באזור. קיימת סבירות גבוהה לכך שאיראן קיבלה החלטה אסטרטגית זה מכבר להישאר מדינת סף גרעינית, שלא אצה לה הדרך לפרוץ לפצצה גרעינית - למרות שכל היכולות בידיה - עם שמירת האופציה לפרוץ לפצצה. מכאן,

שכל תכלית המגעים שניהלה איראן מול המערב הייתה 'גזירת קופון' על ההחלטה שכבר התקבלה ממילא מבעוד מועד - הכרה ולגיטימציה בינלאומית להיותה "מדינת סף". כעת, איראן תהנה מ"הקופה הגדולה", עם הוצאתה מבידוד ומתן אפשרויות כלכליות שלא זכתה להן בעבר. איראן הופכת ממדינה מצורעת לשותפה בקהילת העמים ושחקן מרכזי לפתרון הבעיות האזוריות ונתפסת כגורם יציב ואחראי, שביכולתו לסייע בהתמודדות מול אתגרי אי-היציבות האזורית, ובראש ובראשונה 'המדינה האסלאמית'. עוד לפני חתימת ההסכם בלטה הנוכחות האיראנית בצנעא, בבגדאד בבירות ובדמשק, אבל כעת מגמה זו צפויה להתעצם, כשהאיראנים יוכלו להגדיל את השקעתם בביסוס ובחיזוק "זרועותיהם" ברחבי המזרח התיכון.

הזירה המעניינת מכולן עבור ישראל היא סוריה, שם האיראנים עומדים בפני החלטה אסטרטגית: האם ישמרו על שלטונם של בשאר אל-אסד בכל מחיר או שמא יתמכו באופציות אחרות, כמו קואליציה של קבוצות מורדים והמשטר הישן, או יכתירו מחליף שישלוט בשטח מצומצם. בהקשר זה, עולה לאחרונה האופציה של ביסוס השדרה הגיאוגרפית והדמוגרפית המרכזית בסוריה - מדמשק בדרום, דרך עוטף לבנון, ועד לאד'קיה בצפון-מערב - "סוריה הקטנה", או במילים אחרות "לבנון הגדולה", תחת השפעה איראנית גוברת. הרבה תלוי בהחלטותיה האסטרטגיות של איראן ובכיוון שאליו תוליך את המערכת.

בשורה התחתונה, הסכם הגרעין חיזק את מעמדה האזורי של איראן והעניק לה לגיטימציה, משאבים ואמצעים וחיזק את רצונה להרחיב ולהעמיק את השפעתה האזורית.

כיצד העסקה עם איראן נתפסת ברשתות החברתיות בעולם הערבי? אורית פרלוב

רבים ברשתות החברתיות במזרח התיכון מעריכים, כי ארצות הברית החלה לראות באיראן בעלת ברית אסטרטגית להתמודדות עם האתגרים במזרח התיכון ולהתמודדות עמם, ובראשם התפרקות מדינות הלאום, היחלשות המשילות במדינות הסוניות והאסלאם הסלפי-ג'האדי. בראייתם, ארצות הברית רואה באיראן בעלת ברית, אשר יכולה לסייע בהדיפת האסלאם הסלפי-ג'האדי ולמלא תפקיד מייצב בסביבה כאוטית, בעוד שרוב הציבור הערבי רואה באיראן אחראית למאבקים הסקטוריאליים ולמלחמות האזרחים המתחוללות בסוריה, עיראק ותימן. ברשת מדגישים את הסכנה הנשקפת מהמדיניות האמריקנית, ואף טוענים שאם ארצות הברית רואה באיראן פתרון ל'מדינה האסלאמית', היא תביא על המזרח התיכון מלחמה עקובה מדם בין סונים לשיעים.

יש הטוענים, שהתערבות גוברת של איראן במדינות הסוניות תוביל לגל גיוס נוסף של צעירים לשורות 'המדינה האסלאמית'.

הסכם הגרעין מוצג ברשתות החברתיות באזור כניצחון מוחלט של איראן, אשר הצליחה להשיג את כל מבוקשה, בעוד ארצות הברית נתפסת כמי שהגיעה לקו הסיום על קביים. אך למרות התמונות של מסיבות הניצחון שהגיעו מטהראן, לא היו כמעט חגיגות מחוץ לבירה ותמונותיהן לא הזכירו את אלו שנצפו עם בחירתו של רוחאני לנשיאות. מתוך השיח ברשת עולה, שרבים מהאיראנים, גם אם הם שמחים מההסכם, מעדיפים לעקוב אחר יישומו טרם החגיגות. ברוב השלטים שנראו במהלך חגיגות הניצחון נראתה קריאה ליישום זכויות אדם ושחרור מנהיגי האופוזיציה, כארובי ומוסאווי, המוחזקים במאסר בית מאז המהפכה הירוקה ב-2009. אחד הבלוגרים המובילים בלבנון תיאר זאת כך: אובמה ורוחאני הם כמו שני אוהבים צעירים שהוריהם העקשניים לא רוצים שהם יהיו ביחד. ממש "טרגדיה שייקספירית" – האם לסיפור הזה יהיה סוף אחר?

האם ערב הסעודית תפנה למימוש האיום הגרעיני שלה?

יואל גוד'נסקי

ההסכם עם איראן לא צפוי להביא להשקת תכנית גרעין צבאית בערב הסעודית באופן מידי. אולם, הוא כבר הביא את הממלכה לאמץ אסטרטגיה, המבקשת לשמור את כל האופציות הגרעיניות פתוחות, מעין "Nuclear Hedging". ערב הסעודית הצהירה על כוונותיה הגרעיניות (האזרחיות) זה מכבר והיא בוחנת את השימוש בטכנולוגיה גרעינית למגוון מטרות. החשש הוא, שתכנית זו תשמש בסיס לפיתוח תכנית צבאית, וזאת בעקבות שינויים שעשויים להתחולל בנסיבות הפוליטיות בממלכה ומחוצה לה, החמרת האיום עליה ושחיקה במחויבות, כפי שהיא נתפסת, של ארצות הברית להגנתה. בבסיס המדיניות הסעודית הטענה כי יש להכיר "בזכותה" להעשיר אורניום בשטחה, היות שטהרן קיבלה בדיוק "זכות" זו. קרי, אם איראן היא כעת "מדינת סף" מוכרת – גם ערב הסעודית עלולה לחתור למעמד דומה. בראיית ריאה, ההסכם עם איראן מעניק לה כעשר שנים שבהם איראן, כך הממלכה מקווה, תשמור על איפוק גרעיני. במסגרת זמן זו יתאפשר לממלכה, בראייתה, לבחון אפשרויות שונות בתחום הגרעין תחת הנוחות שמקנה האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT).

מקורה של תפיסת האיום הסעודית בחתירת איראן לבכורה אזורית. תפיסה זו לא השתנתה עם החתימה על ההסכם ויתכן שהיא אף התעצמה. ערב הסעודית תתקשה לפיכך לעמוד מנגד נוכח התפתחות זו, בין השאר ממניעים של יוקרה, ובזכות השפעתה בעולם המוסלמי ומשאביה הכלכליים, היא תבקש להעמיד מענה, ולו חלקי, לאיום

האיראני. גם אם דרכם של הסעודים לגרעין לא תצלח, עצם הצטרפותם למרוץ חימוש אזורי עלול להתניע תהליכים שונים, שיהיו להם השלכות שליליות ליציבות האזורית. ההתפתחויות בחצי-האי הערבי לא "מכוסות" היטב על-ידי ישראל המקדישה מטבע הדברים את עיקר יכולותיה להתמודדות עם איראן. דווקא בעת הזו, על ישראל לשפר את יכולת האיסוף וההערכה המודיעינית שלה גם מול זירות אחרות, בדגש על חצי-האי הערבי, במטרה לזהות ניסיונות של מדינות נוספות ליצור איזון גרעיני עם איראן. די במגמות שפורטו לעיל כדי להצדיק, לכל הפחות, הערכה ישראלית מחודשת בעניין.

האם צפוי שינוי ביחסים בין איראן לטורקיה בעקבות ההסכם?

גליה לינדנשטראוס

הסכם הגרעין בין איראן למעצמות אינו צפוי לחולל שינוי משמעותי ביחסי טורקיה-איראן, אך יכולה להתעורר מתיחות מסוימת ביחסים אם ההשלכות של ההסכם תתבטאנה בדפוס פעולה אסרטיבי יותר של איראן באזור. כבר שנים רבות, לטורקיה ולאיראן מערכת יחסים שיש בה בוזמנית אלמנטים של יריבות לצד אלמנטים של שיתוף פעולה. משרד החוץ הטורקי פרסם הודעה, שבה הוא מברך על ההגעה להסכם, ובאופן כללי לאורך השנים טורקיה טענה באופן עקבי שהנתיב הדיפלומטי הוא הנתיב הנכון להתמודדות עם איראן. בהתייחסותו להסכם, שר החוץ הטורקי הדגיש גם את הצורך כי איראן תמלא תפקיד קונסטרוקטיבי יותר בפתרון הסכסוכים האזוריים. בכך רמז לביקורת שיש לטורקיה על התנהלות איראן ביחס למתרחש בסוריה, בעיראק ובתימן. עוד קודם להגעה להסכם הסופי בין המעצמות לאיראן (אך כאשר היה כבר ברור לאן נושבת הרוח), ניסתה ערב הסעודית לחזק את קשריה עם טורקיה ולהרחיקה מאיראן. יש לזכור, עם זאת, את החשיבות של איראן עבור טורקיה, בהיותה ספקית אנרגיה משמעותית שלה. שר הכלכלה הטורקי ציין שההסכם עם איראן הוא "חדשות נהדרות" לכלכלה הטורקית. מנגד, איראן נעזרה בעבר בטורקיה על מנת לעקוף את ההשפעה הכלכלית ההרסנית של הסנקציות (בעסקאות של נפט וגז טבעי תמורת זהב) ולכן מבחינת איראן, בהסרת הסנקציות מעליה יש כדי להקטין את תלותה בטורקיה. דפוס היחסים המורכב בין איראן לטורקיה מביא לכך, שכבר זמן רב קיים קושי להגיע להבנה משותפת בין ישראל לבין טורקיה ביחס לאיום הנשקף מאיראן והאופן להתמודד עמו, וההסכם אינו צפוי לשנות משמעותית מגמה זו.

מה ההשפעה של ההסכם על המציאות בעיראק?

כרמית ולנסי

בין ענני הביקורת על הסכם הגרעין והחשדנות של מדינות המזרח התיכון מהשלכותיו האזוריות, בולטת התייחסותו האוהדת של הממשל העיראקי לחתימה עליו. בראייה העיראקית הרשמית, ההסכם מסמל את הפשרת היחסים בין ארצות הברית לאיראן, והביטוי המעשי לכך הוא הידוקו של שיתוף הפעולה הצבאי והביטחוני בין המדינות במאבק נגד 'המדינה האסלאמית' וייתכן שאף מעבר לכך, בניסיון לייצב את המדינה המתפוררת. יצוין כי כבר כיום מתקיימת פעילות צבאית ומודיעינית איראנית נרחבת בעיראק, הכוללת מימון ואימון המיליציות השיעיות העיראקיות, בין היתר על ידי לוחמי "משמרות המהפכה".

השלכות ההסכם עם איראן מעלות שאלה החורגת מההקשר העיראקי: האם ההסכם יוביל לריסון במדיניותה האזורית של איראן ואף להפסקת תמיכתה בטרור. או שמא דימויה המתהווה כשחקן קונסטרוקטיבי והשיפור הצפוי במצבה הכלכלי הם אשר יאפשרו לה, ביתר שאת, להעמיק את מדיניותה החתרנית באזור? בפרספקטיבה האזורית, למרות הנטייה לראות בהסכם התפתחות המערערת את אמות הספים בסדר גודל אזורי, השלכותיו על האזור מוגבלות ואינן צפויות לחולל שינוי של ממש במציאות המשברית ממילא במזרח התיכון. עם זאת, סביר להניח, שבזירה העיראקית, שבה המעורבות האיראנית והשפעתה על הממשלה השיעית הינה דומיננטית, מאז נפילתו של סדאם חוסיין ובעיקר מאז הנסיגה האמריקנית מעיראק, צפויה איראן להעמיק את מעורבותה ולהגביר את מאמציה לשימור אחדות המדינה תחת שלטון שיעי. מעבר להשלכות הפוליטיות, עלול ההסכם להשפיע על עיראק ברובד הכלכלי. הסרת הסנקציות תאפשר לה להזרים נפט לשוק וכך להקטין את ייצוא הנפט העיראקי – מה שעלול להוביל לפגיעה קשה בכלכלה העיראקית המדשדשת.

סיכום: כיצד עלינו להעריך את המציאות שיוצר ההסכם?

עמוס ידלין

ההסכם שהושג בין המעצמות לאיראן הוא הסכם בעייתי מאוד – הסכם רע לישראל. עם זאת הוא מכיל מספר הישגים לטווח קצר. ההסכם מסיג את תכנית הגרעין האיראנית למרחק שנה מפצצה, מצמצם אותה ומשית עליה משטר פיקוח חודרני הרבה יותר מהנוכחי, הכולל כניסה למתקנים צבאיים. לפחות לעשר השנים הבאות, איום החימוש הגרעיני באיראן פחת. גם אחרי חמש עשרה שנים איראן מחויבת לא לפתח נשק גרעיני – אם כי מידת האמון בעמידתה של איראן במחויבות זאת, לאור התנהגות העבר, נמוכה.

בטווח הבינוני והארוך התמונה קודרת הרבה יותר, משום שההסכם נותן לגיטימציה להיותה של איראן מדינת סף גרעינית. מעמד זה, שיבוסס לאחר הסרת המגבלות הזמניות על היקף התכנית, יאפשר לאיראן להעשיר אורניום ללא הגבלה, להציב מספר בלתי-מוגבל של צנטריפוגות מתקדמות, לחזור להעשיר אורניום ל-20 אחוזים, לעסוק בעיבוד מחדש של פלוטוניום, וכך להתייצב, כפי שאמר נשיא ארצות הברית, "במרחק פריצה אפסי מפצצה". הסטנדרטים והנורמות שאושרו לאיראן, גם בטווח הקצר וגם בטווח הארוך, יקשו להתמודד עם השאיפות הגרעיניות של מדינות נוספות במרחב, אשר עשויות לדרוש בעקבות ההסכם את הזכות לפתח רף יכולות דומה.

בהיבטים הלא גרעיניים, ההסכם בעייתי מאוד ומהווה אתגר משמעותי לביטחונה הלאומי של ישראל, מכיוון שהסרת הסנקציות תזרים לאיראן מידית מעל מאה מיליארד דולר, ומאות מיליארדים נוספים לאורך העשור הקרוב. כספים אלו, גם אם רובם יושקעו בשיפור הכלכלה האיראנית, יותירו די והותר לחיזוק כוחה הצבאי הקונבנציונאלי של איראן, פיתוח מערך הטילים הבליסטיים, פיתוח התעשייה הצבאית שלה, תמיכתה בשימור משטרו של אסד ושאר שאיפותיה ההגמוניות ופעילויותיה החתרניות במזרח התיכון. אפילו שבריר מהסכום הזה יספיק כדי לשלש את התקציב השנתי של ארגוני טרור כמו חיזבאללה, חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני.

מהי אם כן המדיניות הנכונה לעת הזו? ראשית, על ישראל להגיע להבנות עם ארצות הברית כיצד להתמודד יחד מול הסיכונים הנובעים מן ההסכם. הסכמות והבנות אלו צריכות לכלול את התחומים הבאים: שיתוף פעולה מודיעיני לפיצוי על הפערים בתחום

הפיקוח; הגדרה ברורה של מה מהווה הפרה משמעותית של ההסכם; מנגנוני תגובה למקרה של הפרה; חבילת סיוע ביטחונית, שתחזק את יכולתה של ישראל להתמודד עם האיומים שינבעו מהתחזקות איראן ושלוחות הטרור שלה; יכולת סיכול של פריצה איראנית לפצצה. הבנות אלו יש לעגן כעת ב"הסכם מקביל" עם האמריקאים. שנית, כעת, משנחתם ההסכם המחמיר את מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל, יש לבנות את הכוח הצבאי והמדיני של ישראל כך שישפק מענה לשינוי שלילי זה. על אף האספקטים השליליים ארוכי הטווח של ההסכם, דווקא חמש השנים הקרובות נותנות "פסק זמן" שמאפשר להכין את צה"ל ואת מדינת ישראל לאתגרים הצפויים בטווח הזמן הבינוני והארוך: לבנות את הכוח להגנה טובה יותר מאיומי טילי קרקע-קרקע ורקטות קצרות-טווח באמצעות פיתוח מערכות הגנה מרקטות וטילים, לחזק את האופציה הצבאית האסטרטגית מול איראן ולהגיע להבנות והסכמים עם בעלות בריתה של ישראל על אודות המענה לסיכונים הנובעים מההסכם. שלישית, יש להיערך לאפשרות של תפוצה גרעינית במזרח התיכון. לאחר ש"הסכם וינה" העניק לגיטימיות לבניית תשתית גרעינית רחבה באיראן, אשר מאפשרת פריצה מהירה לעבר פצצה גרעינית, יש חשש שרף זה ייהפך לסטנדרט אזורי. על מדינת ישראל לעקוב אחרי התפתחויות בעייתיות אלו ולפעול ביחד עם הקהילה הבינלאומית למניעתן. ולבסוף, על ישראל להימנע מהתערבות במערכת הפוליטית האמריקאית, למרות החומרה שבה היא רואה את ההסכם. הקונגרס האמריקאי אינו מקום, שנכון שמדינת ישראל תתערב בו במאבק מפלגתי. חובתה של מדינת ישראל לשתף עם תומכי ומתנגדי ההסכם את הערכותיה על חומרתו, אך תוך הקפדה על כך שהדיון הפוליטי ימוצה ללא התערבות ישראלית.