

מבט על, גיליון 972, 14 בספטמבר 2017

פגישת טראמפ-נתניהו:

הזדמנות לתיאום המדיניות מול איראן על בסיס לקחים ממשבר צפון קוריאה

עמוס ידלין ואבנר גולוב

פגישת נתניהו-טראמפ בשולי עצרת האו"ם תתקיים על רקע המשבר בחצי-האי הקוריאני, וההקבלה הבלתי-נמנעת לתכנית הגרעין האיראנית. על ישראל לקיים דיאלוג רצוף ואינטימי עם וושינגטון לגבי האתגר האיראני, שיתבסס על הבנה הדדית של המצב האסטרטגי של בעלת בריתה במזרח אסיה. במסגרת הדיאלוג יש לגבש מענה משותף ומנגנון של המשך התיאום כדי לוודא ששתי המדינות מנצלות במידת האפשר את יכולותיהן מול יריביהן ומסתייעות בלקחים מהמשבר שהתפתח בחצי-האי הקוריאני כדי להבטיח מציאות שונה מול איראן.

בסוף ספטמבר ייפגש ראש הממשלה בנימין נתניהו עם הנשיא דונלד טראמפ בניו-יורק, כשברקע המשבר בחצי-האי הקוריאני. קרוב לוודאי ששני המנהיגים ידונו במשבר זה ובלקחיו לגבי מניעה של תפוצת נשק גרעיני. ההקבלה בין האתגר שמציבה לארצות הברית תכנית הגרעין של צפון קוריאה לבין האתגר שמציבה בפניה תכנית הגרעין האיראנית מובנת: בשני המקרים מדובר במשטרים הרואים בארצות הברית אויב אידיאולוגי המאיים עליהם. צפון קוריאה ואיראן הפרו באופן שיטתי את הנורמות הבינלאומיות, בין היתר כדי לפתח יכולות גרעיניות צבאיות. אולם, המקרים אינם זהים. ניתוח השוני ביניהם חשוב על מנת להבין את מגבלותיה של ההקבלה, ובפרט כדי לעמוד על מה בכל זאת ניתן ללמוד ממקרה צפון קוריאה וליישמו מול טהראן.

הבדל אחד בין האתגר הצפון קוריאני לזה האיראני הוא קריטי: לצפון קוריאה יש נשק גרעיני, לאיראן אין. היא רחוקה כחמש עד חמש עשרה שנים מהנקודה שפיונגיאנג נמצאת בה כיום, בכפוף לקיום התחייבויותיה על פי הסכם הגרעין שנחתם ב-2015. מסיבה זו, האופציה הצבאית, כדרך למנוע מפיונגיאנג יצירת מאזן אימה הדדי מול וושינגטון, טומנת בחובה סיכון גבוה, עד בלתי נסבל, בהשוואה לחלופה דומה מול איראן.

שוני נוסף הוא מיצובן האסטרטגי של המדינות. בעוד צפון קוריאה נתמכת על ידי יריבתה הגדולה של ארצות הברית – סין, לאיראן אין משענת בינלאומית דומה. הקשר בין בייג'ינג לפיונגיאנג מסבך את המאמץ האמריקאי משום ששיתוף פעולה מצד סין הוא המפתח להגברת הלחץ הכלכלי והמדיני על משטרו של קים ג'ונג און. למרות התנהגותו האגרסיבית של המשטר בפיונגיאנג, סין אינה מעוניינת בקוריאה מאוחדת, תחת השפעה אמריקנית, אינה רוצה פריסת כוחות אמריקאים בגבולה וחוששת מהתמוטטות משטר קים, שתגרום משבר כלכלי וזרם פליטים לסין. לפיכך, פעולה אמריקנית לא מתואמת נגד צפון קוריאה עלולה לגרור גם את סין לעימות ובכך לעלות את מחיר ההסלמה.

השוני השלישי הוא מאזן הכוחות בין צפון קוריה לבעלות בריתה באזור. פיונגיאנג הצליחה לייצר מאזן אימה, הכולל איום בהרס רחב היקף של בירת דרום קוריה, סיאול, באמצעות אלפי תותחי ארטילריה, איום ברקטות וטילים, לרבות כאלו היכולים לשאת נשק גרעיני. גם מול יפן השכיחה צפון קוריה לייצר הרתעה, הנשענת על יכולותיה הרקטיות והנשק הגרעיני שברשותה. כתוצאה מכך, בעלות הברית של וושינגטון באזור מתנגדות בפומבי למהלך צבאי נגד צפון קוריה ובפועל משמשות כאמצעי הרתעה וריסון מול ארצות הברית עצמה. במקרה האיראני, בעלות הברית של וושינגטון – ישראל וערב הסעודית – דווקא דוחפות לנקיטת מדיניות אמריקאית נחושה נגד טהראן, לרבות איום באופציה הצבאית.

שוני נוסף שייך לתחום המודיעין. חלק מהקושי של ארצות הברית להציב איום צבאי אמין מול צפון קוריה וסין כדי לשכנע לשנות את מדיניות הנוכחית, מקורו בפערים בכיסוי המודיעיני של תכנית הגרעין והטילים של צפון קוריה. מודיעין מצוין הינו תנאי הכרחי לפגיעה משמעותית בתשתית הגרעינית של פיונגיאנג, במערך הטילים שלה וביכולתה לתקוף את בעלות בריתה של ארצות הברית. היעדר מודיעין המאפשר ניטרול היכולות גרעיניות של צפון קוריה פוגע באפקטיביות המצופה של האופציה הצבאית, מגדיל את הסיכוי לתגובה גרעינית צפון קוריאנית, ובפועל הופך אותה ללא רלוונטית. מקובל להניח כי בניגוד למקרה הצפון קוריאני, הכיסוי המודיעיני הקיים על התכנית האיראנית הינו טוב ומאפשר מהלך צבאי אפקטיבי, אם יוחלט לבצעו.

לבסוף, קיים שוני חברתי-תרבותי בין המדינות. משפחת קים, השלטת בצפון קוריה, עיצבה במהלך עשרות שנות שלטונה חברה צייתנית וסגורה, אשר עמדה בלחצים כבדים מול סנקציות בינלאומיות שנוספו על שנות בצורת בשנות התשעים והביאו למצב בו מיליונים סבלו רעב. המשטר הדיקטטורי הנוקשה מונע כל היווצרות של מרכזי כוח פוליטיים, שיוכלו לשנות את המשטר או את מדיניותו. מנגד, בחברה האיראנית מתאפשרת התנגדות פוליטית למשטר, גם אם מוגבלת, היא איננה חברה סגורה וכלכלתה מחוברת לעולם. המחאות שפרצו במדינה ב-2009 נגד הניסיון להטות את תוצאות הבחירות לטובת הנשיא מחמוד אחמדינז'אד, הבחירה לנשיאות ב-2013 וב-2017 בחסן רוחאני, המועמד הפרגמטי, וכן החתימה על הסכם הגרעין עם המעצמות – מצביעות על סף רגישות כלכלי-חברתי נמוך בהרבה מזה שבצפון קוריה.

קרוב לוודאי שאיראן עוקבת אחר ההתנהלות האמריקאית מול צפון קוריה ומנתחת את תגובותיה של וושינגטון כדי ללמוד כיצד ניתן לקדם יכולת גרעינית צבאית תוך צמצום הסיכונים הכרוכים בכך לאיראן ולמשטר עצמו. עם זאת, סביר להניח שגם בטהראן מבינים שההבדלים ביכולות האיום הצבאיות, במצב האסטרטגי ובזירות הפנימיות של שתי המדינות, מצביעים כולם כי דין צפון קוריה אינו כדן איראן, לפחות כל עוד אין איראן מחזיקה בנשק גרעיני. מחד גיסא, מסקנה זו אמורה לחזק באיראן הבנה שנשק גרעיני מספק בסבירות גבוהה הגנה נגד מהלך צבאי אמריקאי. מאידך גיסא, השוני בין מקרה צפון קוריה לבין מקרה איראן חושף את רכיבי החולשה האיראניות, ועל כן אפשר שיעודד נחישות אמריקאית מול איראן במטרה למנוע ממנה להשיג נשק אסטרטגי זה.

הפער המודיעיני מול צפון קוריה מדגיש את חשיבותו של כיסוי מודיעיני רחב ועמוק במקרה איראן. על ישראל לוודא שלצד הפיקוח הבינלאומי על תכנית הגרעין האיראנית המוצהרת, יש לה

יכולת כיסוי מודיעיני משלים לגבי פעילות איראנית בתחום הגרעין באתרים לא מוכרזים, על פעילות בקבוצות נשק ועל תכנית הטיילים. מדובר בתנאי הכרחי כדי לשמר אופציה צבאית אמינה מול איראן ולעשות זאת דווקא כאשר הקשב המודיעיני האמריקאי מתמקד במזרח אסיה.

כלל הקשב והמשאבים של המערכת הצבאית והדרג הפוליטי בארצות הברית צפויים להתמקד בשנים הקרובות באתגר זה, שכן האיום הצפון קוריאני חמור ודחוף יותר, מאיים ישירות על ארצות הברית והוא בעל השלכות אסטרטגיות על מעמדה מול סין. בה בעת, כל עוד איראן מחויבת להסכם הגרעין עוד ארוכה תקופת הזמן עד שהיא שתפתח נשק גרעיני, שיוכל להציב איום צבאי ישיר על ארצות הברית. על כן, חשוב שבירושלים יובנו מגבלות הקשב האמריקאי ואת ההשלכות של מצב זה על המדיניות מול איראן.

כך למשל, אל מול הדיון המתפתח בימים אילו בארצות הברית בדבר האפשרות של עזיבת הסכם הגרעין, ראש הממשלה נתניהו הצהיר כי "עסקת הגרעין עם איראן היא עסקה גרועה. או שתתקנו אותו, או שתבטלו אותו". על ישראל להימנע מהצגת עמדות שאין בהן תשובות ברורות וחשיבה אסטרטגית על אודות המשמעות והחלופות ביום שאחרי החלטה אמריקנית לעזוב את ההסכם. למרות שישראל רואה בהסכם הגרעין עם איראן הסכם בעייתי מאוד, עזיבת ההסכם ביוזמה אמריקאית תותיר מעט מאד לגיטימציה למנופי לחץ בינלאומיים, כמו סנקציות כלכליות ודיפלומטיות, ותחייב כנראה מהלך צבאי - אם איראן תחזור לפעילות מלאה בתחום הגרעין. יכולתו של ממשל טראמפ לספק מענה מקיף ולגיטימי להתפתחות כזו מוגבלת מאוד כיום, כל עוד נמשך המשבר בחצי-האי הקוריאני, ולכן על ישראל לתמוך בשמירה על ההסכם כל עוד לא גובשה אסטרטגיה ראויה להתמודד עם ה"יום שאחרי".

עם זאת, על ישראל להדגיש בפני ממשל טראמפ את החשיבות של העברת מסר לאיראן, שלפיו אין ארצות הברית מקבלת את פרשנותה של טהראן לתחומים "האפורים" בהסכם. בה בעת, יש להדגיש בפני הממשל האמריקאי את הצורך לפעול נגד האיום הגלום בפעילות האיראנית בתחומים הלא גרעיניים שאינם כלולים בהסכם - הטיילים הבליסטיים, החתרנות, התמיכה בטרור ומשלוחים של אמצעי לחימה לארגונים הפועלים בשליחותה ותחת חסותה של טהראן.

הטיפול בכלל האיומים מאיראן הינו קריטי מכיוון שאם איראן תחליט "לשכפל" את האסטרטגיה של פיונגיאנג, היא תפעל לבנות יכולת צבאית קונבנציונלית שתאיים על ישראל וערב הסעודית בהרס רחב היקף כאמצעי לרסן את וושינגטון, לאחר שההסכם יגיע לשנתו האחרונה. למעשה, כבר כיום איראן מבקשת לפתח מאזן כזה, והיא עושה זאת באמצעות חיזבאללה - שיכולותיו הצבאיות המשופרות עלולות לגבות מישראל מחיר כבד במקרה של עימות צבאי, וכן באמצעות התבססות של ארגונים שהם שלוחיה של איראן ומילציות שיעיות הפועלות בסוריה, וחימוש של חמאס בנשק מתקדם. כך, כאשר ההגבלות המרכזיות על תכנית הגרעין האיראנית יפוגו, ישראל תעמוד בפני איומים קונבנציונליים משמעותיים בשתי חזיתות או שלוש. במקרה כזה, הדילמה בין ההשלמה עם פצצה איראנית לבין מהלך צבאי נגדה, על כל משמעותותיו האחרות, תהיה קשה בהרבה מכפי שהיא היום. מסקנה זו מצביעה על היבט נוסף של האיום הנשקף מהנוכחות האיראנית בסוריה ומדגישה את הצורך למנוע ממנה לבנות יכולות צבאיות משמעותיות ומתקדמות במדינה זו, כפי שעשתה בלבנון.

כאשר יגיע ראש הממשלה לארצות הברית הוא ימצא ממשל אשר עסוק בראש ובראשונה במשבר מול צפון קוריאה (ובסוגיות פנים בוערות). בווינגטון מתמודדים עם אתגרים שלא היו כמותם ביובל השנים האחרונות בצפון-מזרח אסיה. פגיעה במעמדה של ארצות הברית באזור הזה, שהוא בחשיבות עליונה עבורה, תקרין על מעמדה ואמינותה כבעלת ברית בשאר אזורי העולם. על ישראל לבחון כיצד תוכל לתמוך בארצות הברית בזירה הבינלאומית באמצעות תרומת הידע והניסיון הישראלי במאבק נגד תכניות גרעין ובתחום ההגנה האקטיבית מפני טילים. לכל הפחות, עליה להימנע מלהקשות על ארצות הברית, תוך שמירה על האינטרסים החיוניים שלה מול האיום האיראני. על כן יש צורך בדיאלוג רצוף ואינטימי בין ירושלים לווינגטון, שיתבסס על הבנה הדדית של המצב האסטרטגי של בעלת הברית. במסגרתו יש לגבש מענה משותף ומנגנון של המשך תיאום כדי לוודא ששתי המדינות מנצלות במידת האפשר את יכולותיהן מול אויביהן, ומסתייעות בלקחים מהמשבר שהתפתח בחצי-האי הקוריאני כדי להבטיח מציאות שונה מול איראן. פגישת טראמפ-נתניהו תהיה הזדמנות חשובה לגיבוש הבנות אלו ולהקמת מנגנון יעיל וקבוע לתיאום המדיניות הנגזרת מהן.