

מבט על, גיליון 9, 978 באוקטובר 2017

זו איננה העת לביטול ההסכם עם איראן, זו העת לייצר תנאים אסטרטגיים לביטולו בעתיד

עמוס ידלין ואבנר גולוב

אין זו העת לבטל את ההסכם הגרעין עם איראן, אלא ליצור תנאים אסטרטגיים הולמים לביטולו בעתיד, אם יוחלט שיש צורך בכך, ולבנות מנופים לחלופה עתידית טובה יותר. תנאי הכרחי לכך הוא יצירת התנאים הבינלאומיים ללחץ על איראן כדי שתקבל את המגבלות המוצעות או לפעולת מניעה שתעצור את איראן אם תחליט לשעוט לנשק גרעיני. דחיית ההחלטה לגבי עתיד "ההסכם וינה" אין פירושה מדיניות פסיבית מול איראן. לצד המאמצים להקים קואליציה בינלאומית מול איראן יש לפעול נגד כל הפעולות האיראניות השליליות שאינן מכוסות בהסכם ולקדם "ההסכם מקביל" שיסדיר את האסטרטגיה הכוללת מול מנעד האיומים מאיראן.

עד 15 באוקטובר יידרש הנשיא דונלד טראמפ לענות על שתי שאלות מרכזיות בנוגע להסכם הגרעין שנחתם בין איראן למעצמות ביולי 2015: האם איראן עומדת במחויבויותיה בהסכם? והאם ההסכם משרת את האינטרס האמריקני? אם הנשיא יענה בשלילה על אחת מהשאלות, הוא יתניע דיון בקונגרס האמריקני על חידוש חלק או כל הסנקציות נגד איראן וחברות שייסחרו עמה. באחרונה הצהיר שר ההגנה האמריקאי גיימס מאטיס כי שמירה על ההסכם היא אינטרס אמריקאי. ראש המטות המשולבים, גיימס דאנפורד, אישר שאיראן איננה מפרה את ההסכם. ואולם, הנשיא חוזר ומכריז שמדובר בהסכם רע וכי ברצונו לבטלו, או לפחות לפתוח אותו מחדש למשא ומתן עם איראן. גם ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, קרא לביטול ההסכם או לתיקונו.

ההסכם הגרעין עם איראן אכן בעייתי וגלום בו סיכון אסטרטגי לישראל בטווח הארוך. עם זאת, תהיה זאת טעות לחשוב שביטול ההסכם אינו כרוך בסיכונים אסטרטגיים. מנהיגות אחראית חייבת לבחון את התרחישים הסבירים והריאליים שאפשר שיתפתחו בעקבות ביטול ההסכם ולהעריך אותם ביחס למצב של השארת ההסכם על כנו. על הניתוח להתמקד בשלוש שאלות: האם קיימת חלופה טובה יותר להסכם? אם התשובה היא חיובית – כיצד יש להוביל לביטול ההסכם או לפחות לתיקונו, ומהי העת הנכונה לכך? מסקנת הניתוח היא שאין זו העת לבטל את ההסכם, אלא ליצור תנאים אסטרטגיים הולמים לביטולו בעתיד, אם יוחלט שיש צורך בכך, ולבנות מנופים לחלופה עתידית טובה יותר.

במכון למחקרי ביטחון לאומי הוגדר "ההסכם טוב" ככזה העדיף על שתי החלופות המרכזיות - פצצה איראנית או הפצצה באיראן. לשתי החלופות מחיר גבוה ביותר ולכן יש להימנע מדילמת "פצצה-או-הפצצה" עד למיצוי כל החלופות האחרות לעצירת איראן מייצור פצצה גרעינית. אלו התומכים ב"הסכם וינה" (JCPOA) טוענים שהוא עדיף על יתר החלופות שכן הוא מסיג את תכנית הגרעין האיראנית לאחור, ל"זמן פריצה" של שנה (הזמן שידרש כדי לייצר חומר בקיע החוץ לייצור נשק גרעיני) ומכפיף את התכנית למגבלות מחמירות למשך כ-15-10 שנים. מנגד, מבקרי ההסכם טוענים

כי בפועל, הוא סולל לאיראן דרך להתבסס על הסף הגרעיני ב"מרחק אפס" מפצצה. בעשור השני מאז חתימת ההסכם, הוא יאפשר לאיראן לחצות את הסף הגרעיני, בלי שניתן יהיה לעצור אותה. לפי היגיון זה, ההסכם מוביל לאופציית הפצצה הגרעינית האיראנית. מקרה צפון קוריאא, שחתמה לפני 20 שנה על הסכמים דומים והיום היא חמושה בנשק גרעיני, מחזק טיעון זה. מתנגדי ההסכם מצביעים גם על תוספת המשאבים שעומדת לרשות איראן בעקבות הסרת הסנקציות ומאפשרת לה בנין כוח צבאי קונבנציונלי, בדגש על טילים בליסטיים, הגנה אווירית מתקדמת וכן מימון פעולות חתרניות ומערערות יציבות במזרח התיכון – שההסכם אינן מתייחס אליהן.

שני הצדדים – תומכי ההסכם ומבקריו – מציגים ניתוח נכון אך חלקי של תוצאותיו. בטווח הקרוב (5-8 השנים הקרובות), ההסכם מייצר מציאות אסטרטגית עדיפה על חלופות "פצצה או הפצצה". לאחר מכן, ההסכם יאפשר בהדרגה היווצרות של מציאות מסוכנת יותר, בה איראן תתבסס על הסף הגרעיני. במציאות זו יהיה קשה מאוד, ואולי אף בלתי אפשרי, לעצור את איראן אם תחליט לייצר נשק גרעיני. נוכח זאת, הזמן הנכון לבחון את ביטול ההסכם או את פתיחתו אינו היום, אלא מעט לפני הסרת המגבלות על תכנית הגרעין האיראנית (שנת 2023-2025). לפני כן, ההסכם עדיף על החלופות האחרות, כל עוד איראן אינה מפרה אותו. בתקופה זו יש להתמקד בפיקוח מקיף וחודרני על תכנית הגרעין האיראנית. יש להקפיד כי איראן לא תהיה קרובה יותר משנה מיכולת לייצר נשק גרעיני, ולבלום את פעילותה המסכנת את האינטרסים האמריקנים והישראליים ואינם מכוסים במסגרת ההסכם הגרעיני: עצירת תכנית הטילים ופגיעה בסיוע האיראני לארגוני טרור וחתרנות באזור. לאחר מכן, בהדרגה, ההסכם יאבד את יתרונותיו על פני החלופות האחרות. אין להגיע למצב זה בלי הכנה, ובמקרה הצורך יידרש גם להחליף את ההסכם או לבטלו.

נראה שהנשיא טראמפ מעריך שקיימת חלופה טובה יותר להסכם גם בטווח הזמן הקצר. בימים האחרונים פורסם כי הוא איננו מתכוון לפרוש מההסכם, אך גם לא לאשר בפעם השלישית שאיראן מצייתת לו, או שההסכם משרת את האינטרסים האמריקנים. הנשיא מתכוון כנראה להודיע כי איראן מפרה את ההסכם ולפתוח בקונגרס את הדיון על השבת הסנקציות. הקונגרס יוכל להחליט תוך שישים ימים על השבת הסנקציות, ובפועל "להרוג את ההסכם". אופציה נוספת היא להחליט בינתיים לא להשיב את הסנקציות ולהמשיך בדיון, וכך לשמור על מסגרת ההסכם ועל ה"מקל" של השבה מיידית של הסנקציות. חלופה זו תשרת ניסיון אמריקני ללחוץ על איראן להסכים לתקן את ההסכם, כך שיטופלו הנקודות החלשות בו: המשך מאמצי המחקר והפיתוח האיראניים, המשפרים את יכולות העשרת האורניום ומקצרים את זמן הפריצה לפצצה; פיקוח לא הדוק על האתרים הצבאיים האיראניים - המוצהרים והלא מוצהרים; וכן ההמשך המוגבל של הקפאת תכנית הגרעין. בתיאוריה, מדובר בחלופה שתשרת את האינטרסים הישראליים והאמריקנים, אולם יהיה צורך לייצר לחץ חסר תקדים על איראן כדי שתסכים לכל השינויים הללו בהסכם.

איראן לא הסכימה לשינויים אילו במסגרת המשא ומתן עמה, שהתנהל בזמן ממשל אובמה. קשה לראות כיצד ניתן לייצר לחץ כזה כיום, כאשר כל המעצמות, למעט ארצות הברית, אינן מקבלות את הטענות כי איראן אינה פועלת על פי ההסכם או "ברוחו". בטרם גובשה קואליציה נחושה בראשות ארצות הברית, שתכלול את השותפות האירופאיות להסכם - בריטניה, צרפת וגרמניה - המנופים שניתן יהיה להפעיל על איראן יהיו חלשים מאלה שהופעלו במהלך המשא ומתן ב-2012 – 2015. כדי להבטיח לחץ אפקטיבי על איראן, על קואליציה זו לפעול בתיאום עם מדינות נוספות, המקיימות מסחר רחב היקף עם איראן (ביניהן הודו, טורקיה ודרום קוריאא). קיים גם סיכון

שהנשיא לא יוכל לשלוט לאורך זמן בבית הנבחרים ובסנאט, שבהם כיום רוב רפובליקני המתנגד להסכם. ביטול ההסכם או פתיחתו באופן או בזמן הלא נכונים עלולים יהיו להוביל למציאות שבה איראן משתחררת ממגבלות ההסכם ודרכה לפצצה תהיה אז סלולה, בעוד וושינגטון מבודדת ונעדרת לגיטימציה לפעול לעצירתה. מציאות זו מסוכנת, שכן היא תחריף את דילמת ה"פצצה-הפצצה".

תיקון ההסכם היא חלופה שיש לחתור אליה בטווח הזמן הבינוני-ארוך, אולם רק לאחר יצירת התנאים הבינלאומיים ללחץ על איראן כדי שתקבל את המגבלות המוצעות. יש להבטיח כי ניתן יהיה לפעול נגד איראן אם תחליט לפרוש מההסכם, או לחילופין, לשעוט לפצצה גרעינית. לשם כך, על ארצות הברית להשיק כבר היום מערכה דיפלומטית בינלאומית כדי ליצור קואליציה לשיפור ההסכם עם בעלות בריתה באירופה ובאסיה. יש לגבש הסכמות לגבי התיקונים הנדרשים בהסכם ולהצביע על אסטרטגיה מוסכמת לפעולה, אם איראן לא תענה לדרישה לתיקון ההסכם.

בטווח הזמן הקצר בו ההסכם מהווה החלופה הריאלית הטובה ביותר, ובוודאי כל עוד קואליציה לשינוי ההסכם טרם התגבשה, על הממשל האמריקני לנווט את מדיניותו כך שביטול ההסכם יהיה תוצאה של החלטה איראנית או של הפרות איראניות בוטות. בטווח הזמן הארוך, כאשר ההסכם יאבד מיתרונותיו המרכזיים, על וושינגטון להוביל לשינוי ההסכם, ובמקרה שהשינוי לא יושג אף לפרוש ממנו. או אז יכולתה העתידית של ארצות הברית להוביל קואליציה לפעולה נגד איראן תהיה קריטית כדי למנוע מאיראן נשק גרעיני.

דחיית ההחלטה לגבי עתיד "הסכם וינה" אין פירושה מדיניות פאסיבית מול איראן. לצד המאמצים להקים קואליציה בינלאומית מול איראן יש לפעול נגד כל הפעילויות האיראניות השליליות שאינן מכוסות בהסכם. הטיעונים שהשמיע ראש הממשלה נתניהו נגד ההסכם – איראן איננה מתמתנת פוליטית והיא מפתחת מערך טילים בליסטים וטרור – הם חזקים, אך אף אחד מהם אינו כלול פורמלית בהסכם. חשוב ואפשר לפעול מול איראן בכל התחומים האלו, דווקא משום שהם אינם במסגרת הסכם הגרעין. ממשל טראמפ, שלא כמו ממשל אובמה, איננו חושש מפרישה איראנית מההסכם. לכן הוא יכול לפעול נמרצות לקידום החלטת מועצת ביטחון חדשה שתאסור על איראן ניסויים של טילים וטילי שיוט, שיוכלו בעתיד לשאת ראש קרב גרעיני וכן לפעול לסיכול פעולות החתרנות והטרור האיראניות בסוריה, תימן, לבנון ועיראק, ולהטיל סנקציות נוספות על המשטר האיראני בשל תמיכתו בטרור, ניסויי הטילים המנוגדים להחלטת מועצת הביטחון של האו"ם והפגיעה בזכויות אדם. לחץ זה יוכל לשרת גם ניסיון עתידי להחליף את הסכם הגרעין בהסכם טוב יותר.

במקביל, על ארצות הברית וישראל (שאינה חתומה על הסכם הגרעין עם איראן) לקדם "הסכם מקביל", שיגדיר אילו פעולות איראניות תחשבנה הפרה בוטה של ההסכם, ולגבש הסכמה לגבי הפעולות הנדרשות בתגובה להפרות אילו. על הסכם מקביל זה להתייחס לתאום המאמץ המודיעיני מול תכנית הגרעין של איראן, למדיניות הישראלית והאמריקנית שתינקט במקרה של ניסיון איראני, חשאי או גלוי, לייצר נשק גרעיני, ולגבש תכנית לבניית יכולות ישראליות עצמאיות להתמודדות עם תרחיש זה. לבסוף, על ההסכם לכלול מדיניות משותפת נגד האיום האיראני הלא-גרעיני על ישראל ובעלות הברית של ארצות הברית במזרח התיכון.

בטווח הארוך מול איראן, תיקון ההסכם והארכת התקופה שבה ייחשב החלופה המועדפת צריכים להיות היעד הישראלי-אמריקני. כדי להשיג יעד זה וכדי להתמודד עם האיומים הטמונים בו יש צורך במערכה דיפלומטית מקדימה ובתיאום ישראלי-אמריקני הדוק. בישראל קיים רצון לנצל את נחישותו של הנשיא האמריקני לפעול להחלפת ההסכם, או במקרה הצורך לביטולו. עם זאת, חשוב לזכור שמהלך פזיז טרם יצירת התנאים הבינלאומיים הראויים יציב את שתי המדינות בפני איומים חמורים אף מאלו הנובעים כיום מההסכם ויסכן את האפשרות לקדם את מטרתן המשותפת - למנוע מאיראן נשק גרעיני.