

מבט על, גיליון 1010, 11 בינואר 2018

פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין עם איראן: לקחים מסימולציה

סימה שיין

הקדמה מאת עמוס ידלין: בימים אלו נדרש נשיא ארצות הברית להחליט האם להמשיך את השעיית הסנקציות על איראן, או להחזירן - מהלך שמשמעותו פרישתה מהסכם הגרעין שנחתם ב-2015 בין שש המעצמות ואיראן. המכון למחקרי ביטחון לאומי נערך לאירוע חשוב זה באמצעות קיום סימולציה מתקדמת ודיוני עומק בסוגיה. המלצתם של חוקרי המכון המובילים בתחום היא לא לפרוש מהסכם הגרעין בעת הזו. פרסום זה בחן את הדינמיקה שעלולה להיווצר כתוצאה מפרישה אמריקאית, כפי שדומתה בסימולציה משותפת עם מכון ראנד (RAND) מארצות הברית. התובנה המרכזית שעלתה היא כי ארצות הברית היא היחידה שמוכנה לפתוח את הסכם הגרעין עם איראן. רוסיה, סין וגם בנות בריתה האירופאיות מתנגדות למהלך, שעלול לגרום לביטול הסכם הגרעין ולסכן את היציבות במזרח התיכון. במציאות זו ארצות הברית נותרת מבודדת והתעקשותה לפתוח את ההסכם עשויה להביא לביטולו ולעודד את איראן לקדם את תכניתה הגרעינית ללא מגבלות ההסכם.

בימים הקרובים אמור הנשיא דונלד טראמפ להחליט האם לחתום על המשך השעיית הסנקציות שהוסרו מעל איראן בעקבות הסכם הגרעין. המהלך מתחייב על פי החוק האמריקאי, שהתקבל בקונגרס בשנת 2015, כחלק מניסיון של מתנגדי ההסכם לחייב את הממשל והנשיא להידרש לסוגיה של עמידת איראן בהסכם ולשאלת תרומתו לביטחון הלאומי של ארצות הברית. מהלך של אי-המשך ההשעיה משמעו החזרה אוטומטית של הסנקציות האמריקאיות על איראן בניגוד מפורש להתחייבויות שבהסכם, וככזה יהווה הפרה של ההסכם ולמעשה התנתקות אמריקאית ממנו.

תרחיש זה נבחן בסימולציה שהתקיימה באחרונה במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), בשיתוף מכון המחקר האמריקאי ראנד (RAND). מטרתה הייתה לבחון את התנהלות איראן והגורמים הרלבנטיים האחרים, בהינתן פרישה של ארצות הברית מההסכם, ואת ההשלכות של התפתחות כזו על ישראל. מבחינה מתודולוגית, היתרון המרכזי של שימוש בסימולציה למטרת סיעור מוחות וניתוח מצבים ומדיניות, וזאת בשונה מדיונים שגרתיים, הוא האינטראקציה המתקיימת בין הקבוצות השונות, המנסות לדמות את השיקולים והמדיניות של המדינה שאותה הם מייצגים. ברור שתוצאת הסימולציה אינה משקפת בהכרח את התרחיש הסביר ביותר שיתקיים במציאות, אבל יש בה כדי להציף רעיונות ואפשרויות, שמומחים שונים לא הבחינו ולא התמקדו בהם, ולכן התגובות לתרחיש והמדיניות המתגבשת הן למצער סבירות ובעלות סיכוי להתממש.

ארצות הברית, שמהלכיה בסימולציה (כמו גם במציאות) הניעו את ההתפתחויות, הציבה לעצמה כיעד אסטרטגי את שיפור הסכם הגרעין ואת גיבושו של נוסח חזק ומחייב יותר לגבי מועד תפוגת ההסכם, הפסקת המחקר והפיתוח של דגמי צנטריפוגות מתקדמות על ידי איראן, הגברת הפיקוח - כולל במתקנים צבאיים - והגבלת תכנית הטילים האיראנית. אולם, מעבר להצבת המטרות האלה, ארצות הברית לא הציגה תכנית להשגתם, ועד מהרה הסתבר כי הממשל האמריקאי מעוניין שגורמים אחרים בזירה הבינלאומית – מדינות אירופה השותפות להסכם (צרפת, בריטניה, גרמניה) ורוסיה – יפעילו לחצים על איראן כדי לאלצה למלא את דרישות הממשל (דינמיקה זו מזכירה את ההתנהלות האמריקאית במשבר מול צפון קוריאה).

מדינות אירופה השותפות להסכם - היו מוכנות לקבל על עצמן את תפקיד התיווך, אולם עמדת הפתיחה שלהן קיבלה את הטיעון האיראני, שלפיו לא ניתן לפתוח את הסכם. לכן, האינטרס המרכזי שלהן היה לשמר את ההסכם ולהימנע מפגיעה במרקם היחסים הכלכליים שהחל מתפתח בינן לאיראנים. עם זאת, האירופים, המבינים את הצורך לטפל בתכנית הטילים של איראן, כמו גם לרסן את מדיניותה במזרח התיכון, ניסו במסגרת הסימולציה לייצר סוג של "עסקה", שתכלול את שימור ההסכם בתמורה לויתורים מצד איראן לגבי תכנית הטילים שלה ומדיניותה האזורית, ובכלל זאת היו מוכנים להפעיל לחצים כלכליים על איראן, אם יידרשו. עמדה אירופית זו לא הייתה מקובלת על ארצות הברית וחילוקי הדעות בין הצדדים נחשפו בעצמה בסימולציה.

רוסיה - השכילה למצב את עצמה כמתווך הריאלי היחיד, וכך גם נתפסה בעיני הממשל האמריקאי למגינת ליבם של הנציגים האיראנים, רוסיה דרשה הארכה של ההסכם בעשר שנים נוספות, ואף הציגה תביעות בתחום תכנית הטילים ולגבי צמצום הנוכחות האיראנית בסוריה. אולם, כמקובל על מוסקבה, נדרשה תמורה ממדינות המערב בדמות הסרת הסנקציות שהוטלו על רוסיה בתגובה למדיניותה באוקראינה. יחסיה הטובים של ישראל עם רוסיה וארצות הברית הפכו אותה, בהקשר זה, לגורם שהעביר את המסר הרוסי לממשל האמריקאי - מהלך ששיקף אינטרס ישראלי להימנע בעת הזו מביטול ההסכם. עם זאת, ניסיון התיווך הרוסי נכשל.

שני גורמים אזוריים נוספים, המייצגים אינטרסים מנוגדים - ערב הסעודית וחיזבאללה - השתתפו גם הם בסימולציה. למרות שהאינטרס הסעודי היה לפגוע בהסכם ולגרום נזק לאיראן, ואילו האינטרס של חיזבאללה היה לסייע לאיראן כדי למנוע את הפרת ההסכם, שניהם לא הצליחו להשפיע משמעותית על התנהלות הסימולציה; ערב הסעודית בהיותה חסרה אמצעי השפעה ולחץ משלה, ניסתה לעודד מהלכים ישראליים ואמריקאים אך ללא הצלחה יתרה. זאת, אף שישראל ראתה בהזדמנות שנוצרה לשיתוף פעולה צבאי עם ערב הסעודית הישג חשוב והייתה מוכנה לאותת באמצעותו לאיראן כי יש בידה אופציה צבאית. חיזבאללה מצדו, אף שהיה מוכן להפעיל כוח ולייצר מוקדי סכסוך אלימים, רוסן בפועל על ידי המדיניות האיראנית שביטאה שאיפה להימנע מכל מהלך שישחק לידי וושינגטון.

איראן - ביססה את מדיניותה על האינטרס המרכזי מבחינתה, שהוא שימור הקונצנזוס הבינלאומי להמשך קיום ההסכם. הערכתה, בעקבות מגעים אינטנסיביים עם שאר השותפות להסכם הגרעין, גרסה כי לכולם אין אינטרס לפגוע בהסכם. מכאן נגזרה מדיניות ההבלגה

האיראנית, שנועדה להימנע ממהלכים שיגרמו להאשמתה בפגיעה בהסכם. מדיניות זו אכן אפשרה את ניסיונות התיווך של מדינות אירופה, כמו גם של רוסיה. במהלך ניסיונות אלה התבררו קווי המדיניות של טהראן, ובמרכזם התנגדות נחרצת לפתיחת ההסכם ונכונות מסוימת ומוגבלת לדון בתכנית הטילים ובהיקף נוכחותה בסוריה. נוסף לכך שמדיניותה השקולה של איראן הקשתה על הממשל האמריקאי לגייס תמיכה של גורמים אחרים במדיניותו, היא אף גרמה לחילוקי דעות עמוקים בין וושינגטון לאירופאים. בסופה של הסימולציה, איראן חזרה לפעילות ההעשרה כפי שהייתה לפני ההסכם, אך רק כשהיה ברור שלא היא תואשם בקריסת ההסכם, וכי ארצות הברית, בהטלת סנקציות שניוניות, היא זו שהפרה אותו.

ישראל – נמצאה מחויבת לתמוך במדיניות הנשיא טראמפ. זאת, למרות שהאינטרס המיידי שלה ממוקד בתכנית הטילים האיראנית ובנוכחות האיראנית בסוריה – סוגיות הממוקמות רק בשלב שני בשיפור הסכם הגרעין, המצוי בשנותיו הראשונות ומותיר זמן לטפל בו בהמשך. עמדתה זו של ישראל נשענה על הערכה כי לא ניתן יהיה בשלב זה לפתוח את ההסכם והתמקדות בו עשויה להסיט את תשומת הלב מהסוגיות הדחופות לה. כן שאפה ישראל לא להימצא בחזית הפעילות נגד איראן, אך תמכה בצעדי הנשיא טראמפ ואף החליטה לחדש הכנות צבאיות, שאותן הציגה בין השאר כקלף מיקוח שארצות הברית תוכל להשתמש בו מול השותפות האחרות להסכם. ועם זאת (במסגרת הסימולציה), ישראל לא הצליחה לקדם את מטרתה של וושינגטון לגייס תמיכה של אירופה, רוסיה וסין במהלך, ובנוסף לא עלה בידה להשפיע על ההחלטות שהתקבלו בממשל האמריקאי בהקשר זה.

מבחינת עמדותיהם של השחקנים השונים שנטלו חלק בסימולציה, עולות כמה מסקנות בולטות:

- לממשל האמריקאי אין תכנית ברורה כיצד להשיג מאיראן את מטרתו - שיפור ההסכם - המהלך החד-צדדי של הממשל נשען על גורמים אחרים, בעיקר מדינות אירופה, בצפיה שהן תפעלנה מול איראן. אולם, מכיוון שהממשל נקט מהלך המנוגד לאינטרסים של בעלות בריתו האירופאיות, וללא כל תאום מוקדם עמן, הוא יתקשה לגייס תמיכה בהחלטתו ולנווט את ההתפתחויות שינבעו ממנה.

- המשבר שיצר הממשל יכול היה להיות מנוצל לקידום סוגיות חשובות לישראל (בפרט תכנית הטילים האיראנית ומעורבותה בסוריה). גם מדינות אירופה ורוסיה היו מוכנים לכך. אולם, ההתעקשות האמריקאית על תיקון ההסכם והיחסים הבעייתיים עם רוסיה מנעו אפשרות לנצל פוטנציאל זה.

- ישראל מצאה עצמה במצב בו ההסכם הופר, איראן חזרה לקדם את תכניות הגרעין והטילים שלה, אין שינוי מוסכם בהתנהלותה האזורית וקיים ספק רב האם הממשל האמריקאי הנוכחי מוכן לנקוט צעדים מרחיקי לכת נגד איראן.

- על ציר הזמן (שיכול להימשך חודשים רבים), ולמרות שכול השותפים להסכם הגרעין, למעט ארצות הברית, מעוניינים בהמשכו - יציאת ארצות הברית מההסכם ובעיקר אם היא תפעיל את הסנקציות השניוניות, שיגרמו לחברות אירופאיות להפסיק את פעילותן באיראן, הוא יתבטל למעשה ואיראן תחזור לקדם את תוכניתה הגרעינית.