

3 איראן: התרסה ותעוזה, לצד אתגרים פנימיים

סימה שיין, רז צימט ואמילי לנדאו



Khamenei.ir [CC BY 4.0]

המלצות למדיניות



הכנת אופציה אמינה לתקיפה באיראן, והיערכות לאפשרות של משא ומתן אמריקאי-איראני על הסכם "משופר"; המשך המערכה לבלית ההתבססות האיראנית בסוריה ופריקט הדיוק

תמונת מצב



הפרות מתמשכות של הסכם הגרעין; התרסה ותעוזה בהפעלת הכוח במפרץ ובעיראק, שהובילו למהלך האמריקאי החריג של חיסול סולימאני, שמגביר את הסיכון להסלמה

מבוא

השנה החולפת עמדה בסימן של תעוזה איראנית בתחומי הגרעין והפעילות האזורית, תוך כדי החרפה בעימות עם ארצות הברית. הסנקציות שהטיל הממשל האמריקאי על איראן מאז פרישתו מהסכם הגרעין במאי 2018, ועוד יותר מכך ביטול הפטור על יבוא נפט מאיראן בנובמבר 2018, העמידו את המשק האיראני בפני אתגרים חריפים. במשך שנה עמדה איראן במחויבויות הנובעות מהסכם הגרעין, בתקווה לזכות בפיצוי כלכלי הולם משאר השותפות להסכם, וליצור פילוג בין ממשל טראמפ לבין אירופה. אולם חוסר ההצלחה של אירופה לייצר מנגנון חלופי לביצוע עסקאות עם איראן, והעמקת מדיניות "מקסימום לחץ" האמריקאית תוך התבטאויות פומביות גם ביחס לפעילות האזורית של איראן, הביא לשינוי מדיניותה של טהראן. שינוי זה החל בכרסום התחייבויותיה של איראן בהתאם למגבלות שהטיל ההסכם על תוכנית הגרעין שלה. במקביל ביצעה איראן מהלכים צבאיים מתריסים במזרח התיכון: נגד בעלות בריתה של ארצות הברית, ובראשם ההתקפה על מתקני הנפט בערב הסעודית; אך גם נגד ארצות הברית עצמה, מה שהחל בהפלת הכטב"מ האמריקאי והגיע לפגיעה באזרחים אמריקאים ולהסתערות על השגרירות, שהחל את שרשרת התגובות שהובילה לחיסול סולימאני.

הגרעין האיראני

למול המדיניות של "מקסימום לחץ" שהאמריקאים נוקטים מזה כשנה וחצי, ושבפועל ממומשת בעיקר בכלים כלכליים (סנקציות) ומדיניים (לחץ דיפלומטי), מציבה איראן מדיניות של "מקסימום התנגדות", המגלמת הערכה שבכוחה לעמוד במחירים הכלכליים שגובות הסנקציות. מול הנשיא טראמפ, שחוזר ומדגיש את רצונו במשא ומתן שיוביל להסכם חדש, ניצבת הנהגה איראנית שמתעקשת כי לא תחזור למשא ומתן ללא התמורות שהייתה זכאית להן מתוקף ההסכם, וגם אז תעשה זאת רק במסגרת רב-צדדית של ה-P5+1.

בה בעת פועלת איראן לקידום תוכנית הגרעין – בצעדים שהחלו כמדודים ומוגבלים, אך הם מחריפים ככל שעובר הזמן ואיראן נוקטת גם מהלכים צבאיים במפרץ תוך נטילת סיכונים. מטרת מהלכים אלו היא פגיעה בבעלות הברית המרכזיות של וושינגטון באזור ובשוק הנפט העולמי, והמחשת המחיר של המדיניות האמריקאית.

מצד שני, ממשיכה איראן לתחזק את הקשרים עם מדינות אירופה, תוך הדגשת נכונותה לחזור להסכם הגרעין אם הסנקציות יוסרו. בכך היא משאירה קצה חוט להמשך המגעים הדיפלומטיים עם ארצות הברית. גם הקשרים עם רוסיה נשמרים ומחוזקים על בסיס אינטרסים משותפים בסוריה ונגד ארצות הברית, ובמובן זה התקוות הישראליות לתקיעת טריז ביניהן אינן מבשילות, למרות הפערים הקיימים בין השתיים.

לכן, בסוגיית הגרעין הצדדים מצויים במבוי סתום: אין לארצות הברית אסטרטגיה ארוכת טווח מעבר להמשך הסנקציות הכלכליות ככלי לשינוי המדיניות האיראנית (ללא כוונות להחלפת המשטר הקיים) ולהחזרת איראן לשולחן המשא ומתן; האירופים חוששים מהסלמה ומעדיפים להגדיר את צעדי ההתרסה של איראן כמינוריים; ואילו האיראנים עצמם אינם מתכוונים לחזור למשא ומתן אם דרישותיהם בתחום הסנקציות לא ייענו, והם ממשיכים להתקדם בפרויקט הגרעין.

שנת 2020 תאופיין בהמשך אתגור איראני שיכלול צעדים מסלימים בקידום תוכנית הגרעין. האפשרות לחידוש משא ומתן אמריקאי-איראני, אף שסבירותה אינה גבוהה, תלויה במידה רבה בנכונות הנשיא טראמפ להקל משמעותית על הסנקציות. המשמעות העיקרית מבחינת ישראל לשנת 2020 היא המשך העשרה ואגירת חומר בקיע באיראן (בשלב זה ברמה נמוכה), המשך התקדמות בתחום הצנטריפוגות המתקדמות, אפשרות לצעדים מסלימים בהקשר לרמות ההעשרה, ואולי אף צמצום הסדרי הפיקוח מצד סבא"א. מצב זה יביא לקיצור משך הזמן הנדרש להתקדמות לנשק גרעיני, אם איראן תחליט על כך.

כך מפרה איראן את הסכם הגרעין (JCPOA)

תחום	ההתחייבות האיראנית	ההפרה	המשמעותיות
 רמת העשרת האורניום מלאים – אורניום מעושר	עד 3.67%	עד כ-4.5% בנתנז ובפורדו	עדיין רמה נמוכה, ולא משמעותית. צעד הפיך.
	עד 300 ק"ג UF6 (או שווה ערך כחומר כימי אחר)	מעל 300 ק"ג	קיצור זמן הפריצה לגרעין צבאי. צעד הפיך.
 מלאים – מים כבדים	עד 130 טונות	כ-131 טונות	הפרה מינורית. צעד הפיך.
 צנטריפוגות מתקדמות	בשנים 1-8, ניסויים על צנטריפוגות IR-6 בודדות (10-20). בשנים 8-10 איראן, ניסויים על 30 צנטריפוגות	הזרמת גז ל-11 צנטריפוגות IR-6, והתקנה של 33 צנטריפוגות IR-6 נוספות	התקדמות טכנולוגית. בהתאם להצלחת הניסויים – הגדלת כמויות החומר המועשר. צעד לא הפיך.
 אתר העשרת האורניום בפורדו	העשרה אסורה, מותר רק שימוש כמרכז מחקר וייצור איזוטופים יציבים	העשרת אורניום לרמה של כ-4.5% (מעל 3.67%)	קיצור משמעותי של זמן הפריצה לגרעין צבאי. צעד הפיך.

במהלך 2019 נמשכה פעילות ההתבססות האיראנית בסוריה, בעיראק, בלבנון ובתימן - במטרה להעמיק את השפעתה, לצמצם את ההשפעה האמריקאית, ולייצר בסיס פעולה פוטנציאליים לפגיעה בישראל ובערב הסעודית; כחלק מיצירת הרתעה. איראן נשענת לצורך פעילות זו על גורמים מקומיים המאפשרים לה חופש פעולה (שאינו רק צבאי) - בראש ובראשונה חזבאללה בלבנון והמשטר הסורי, וכן המיליציות השיעיות הפרו-איראניות בעיראק ובלבנון והחות'ים בתימן. גם בזירה הפלסטינית נמשכת התמיכה האיראנית בג'האד האסלאמי ובחמאס, המתבטאת במימון ובמתן ידע טכנולוגי לייצור רקטות וטילים.

עיראק היא נכס אסטרטגי עבור איראן - לאור הגבול המשותף הארוך שבין שתי המדינות, היותה של עיראק גשר יבשתי ואווירי לסוריה וללבנון, האתרים הקדושים לשיעה בנג'ף ובכרבלא, והקשרים ההיסטוריים בין חלקים בעדה השיעית לבין גורמים באיראן. כל זאת, כשברקע עומדת השאיפה האיראנית להמשיך לכרסם בהשפעה האמריקאית ולהביא לסיום הנוכחות האמריקאית בעיראק. אולם, ביקורת ציבורית גוברת על הממשלה העיראקית והזיהוי שלה עם איראן יצרו תסיסה שמאיימת לפגוע בהישגי טהראן - שהשקיעה מאמץ מיוחד ליצירת השפעה כלכלית, תרבותית, דתית וביטחונית בעיראק. הסנטימנט האנטי-איראני שמלווה את המחאות בעיראק והסיכון שהן מציבות לאינטרסים של טהראן מחזקים את המוטיבציה של איראן ובעלי בריתה מקרב המיליציות השיעיות לפעול בנחישות כדי להביא לסיומן.

חיסול סולימאני לא יביא לשינוי מהותי באסטרטגיה האזורית הכוללת של איראן אבל בהחלט מציב אתגר ליכולתה ליישם ולממש את יעדיה. איראן וארצות הברית בוחנות אפוא את צעדיהן. הדילמה האיראנית היא בין הצורך להגיב בעוצמה (ישירות או באמצעות שלוחיה) כנגד מטרות אמריקאיות לבין החשש מתגובה אמריקאית עוצמתית. לפיכך, אפשרית גם פעולה כנגד בעלות בריתה של ארצות הברית במזרח התיכון.

בנסיבות אלו נכון להתכונן למגוון תרחישים אפשריים: הסלמה של האירועים עד לעימות רחב היקף בין ארצות הברית לאיראן, שבו יכולה גם ישראל להיות מעורבת; המשך התכתשות בין איראן לארצות הברית במאפייני התקופה האחרונה; או אף דחיית התגובה האיראנית למועד מאוחר יותר כשהכוונות של ארצות הברית ובעלות בריתה תפחת.

סוריה הפכה למוקד פעילות צבאית חריגה במאפייניה של איראן - על רקע המלחמה שאימה לחסל את שלטונו של בשאר אסד, בעל הברית החשוב של איראן. הנוכחות האיראנית יצרה חיכוך חריף עם ישראל, שהגבירה את פעילותה הצבאית לפגיעה בהתבססות האיראנית. הזירה הסורית תמשיך להוות פוטנציאל להסלמה בעימות בין ישראל לאיראן, שעלול להתרחב, אף שלשני הצדדים אין עניין בעימות רחב היקף או במלחמה. במקביל משקיעה איראן בהרחבת תחומי שיתוף הפעולה עם סוריה: לצד המשך שיתוף הפעולה הצבאי והחתימה על הסכמים צבאיים, הכוללים הפעלת חלקים מנמל לאד'קיה, ולצד הפרויקטים בתחום המחקר והפיתוח המתקיימים על אדמת סוריה בסיוע התעשייה הצבאית הסורית - ניכר מאמץ להעמקת המעורבות גם בנושאי כלכלה, חינוך ותרבות.

איראן רושמת לעצמה הישגים גם בתימן: הניצחונות של החות'ים; צמצום המעורבות הצבאית של איחוד האמירויות, שהובילה לחיכוכים בינה לבין ערב הסעודית; והלחצים על ערב הסעודית עצמה, בעיקר בקונגרס האמריקאי, על רקע סוגיות של הפרת זכויות אדם במסגרת המערכה בתימן. האיראנים הפכו בפועל לשושיביני הסדר עתידי בתימן (תהליך שבו מעורב גם האו"ם), זאת באמצעות יצירת "מעטפת דיפלומטית" לחות'ים. הסדר זה יבטיח את מעמדם של החות'ים עצמם, ודרכם את השפעתה של איראן.

המשמעות הראשונה לישראל - איראן ממשיכה לתחזק את נכסיה באזור ואף רשמה מספר הישגים, לצד קשיים שהתגלו בעיראק ובלבנון ובפיתוח פרויקט דיוק הטיילים (והאתגר לאחר חיסול סולימאני). איראן מתכוונת להישאר בסוריה ובונה תשתיות צבאיות, פוליטיות, כלכליות וחברתיות - שיבטיחו את השפעתה על המתרחש בסוריה לטווח ארוך. היא גם הצליחה לבסס שיתוף פעולה עם רוסיה במרחב הסורי, למרות חילוקי הדעות והתחרות ביניהן על השפעה במרחב.



מהומות הדלק באיראן בנובמבר 2019. ביטוי למצוקות נמשכות ותהליכי עומק כלכליים-חברתיים, שדוכא ביד קשה וביעילות על ידי המשטר.

המשמעות השנייה - ארגז הכלים הישראלי מתבסס בעיקר על פעילות קניטית המוגבלת להתבססות הצבאית האיראנית ולהפצת הידע, הטכנולוגיה ואמצעי הלחימה מאיראן לזירות השונות (סוריה, עיראק, לבנון, תימן ורצועת עזה). ישראל גם פועלת במישור הדיפלומטי כדי "להשחיר" את איראן ולצמצם את חופש הפעולה שלה, אולם הפעילות הישראלית לא מתמודדת עם היבטי העוצמה הרכה והמרכיבים האזרחיים/כלכליים שבאמצעותם מנסה איראן להגביר את השפעתה, והיא ברובה תגובתית למדיניות ולפעילות האיראנית. עקב כך, היא מרחיבה את המערכה מול איראן לזירות נוספות חדשות.

ישראל צריכה לבנות אופציה אמינה להפעלת כוח באיראן ולגבש הבנות עם וושינגטון לגבי תרחישים בעייתיים: התקדמות הגרעין; הסכם משופר לכאורה; והסלמה לעימות נרחב

בשנה האחרונה הסתמנה הצלחה של המשטר האיראני לייצב את הזירה הכלכלית-חברתית. לצד המשך המצב של מדדים כלכליים קשים בתחומי האינפלציה, האבטלה, שיעור צמיחה שלילי גבוה והתרסקות של המטבע במחצית השנייה של 2018 ובתחילת 2019, מסתמן כי מתקיים תהליך של התייצבות והסתגלות של המשק האיראני למשטר הסנקציות. קרן המטבע הבינלאומית מעריכה כי האינפלציה באיראן תתחיל לרדת החל משנת 2020 ואף תחל צמיחה ריאלית, גם אם מינימלית. אולם אין בנתונים מקרו-כלכליים אלה כדי לשפר את חייהם של האזרחים – שיצאו בנובמבר האחרון למחאה ציבורית אלימה ורחבת היקף (כ-150 מוקדים ברחבי איראן), אשר התמקדה בסוגיה הכלכלית ובמיאוס מהמשטר. כבעבר, גם הפעם הצליח המשטר לדכא את המחאה תוך שימוש באמצעי דיכוי וגביית מחיר דמים כבד (מאות הרגים) ומעצרים נרחבים.

השנה החולפת עמדה גם בסימן התחזקות של המחנה השמרני בהובלתו של המנהיג חמנא'אי, אשר ביצע שורה של מינויים חשובים לחיזוק השליטה השמרנית במדינה. הכולט מביניהם היה מינויו של איש הדת הרדיקלי איברהים רא'יסי לראש הרשות השופטת (מארס 2019), במהלך שיש הרואים בו משום סימון היורש האפשרי העתידי למנהיג. כך גם מינויו של חוסיין סלאמי הרדיקלי למפקד משמרות המהפכה, ומינויים של גורמים שמרניים לראשי ועדות בפרלמנט. כל הצעדים הללו מהווים גם צעד מקדים לקראת הבחירות לפרלמנט בפברואר 2020 והבחירות לנשיאות ב-2021, וכן להכשרת הקרקע ליום שאחרי המנהיג – כאשר יגיע. בפועל, המינויים מחלישים את המחנה הפרגמטי יותר, שמייצגו הם בין השאר הנשיא רוחאני ושר החוץ זריף – שנאלצים ליישר קו עם המדיניות הנוקשה שמוביל המנהיג.

האתגרים המרכזיים לישראל

בפתחה של שנת 2020, המאזן הכולל מבחינתה של איראן הוא אומנם תערובת של הישגים וכישלונות, אולם כף ההישגים גוברת; איראן חשה ביטחון להפעיל את כוחה בזירה האזורית, ואף למול ארצות הברית, מגמה שתצטרך להיבחן מחדש לאחר חיסול סולימאני. בהקשר הגרעיני, היא אינה חשה מבודדת ואף סבורה שהצליחה לבודד את ארצות הברית בכל הקשור לסוגיית הגרעין; במישור הכלכלי היא אומנם במצוקה, אולם להערכתה מסוגלת להתמודד עם המשך הסנקציות, בעוד ארצות הברית קרובה למיצוי מאגר הסנקציות; היא מקדמת את תוכנית הגרעין וצוברת קלפי מיקוח להמשך.

כל אלה מבחירים את חוסר הצלחתה של המדיניות האמריקאית (לפחות בשלב זה) להשתמש בכלים כלכליים במטרה לייצר תסיסה בקרב הציבור האיראני, ובכך להשפיע על מדיניות המשטר.

האתגר המרכזי לישראל הוא לגבש אסטרטגיית התמודדות מול איראן שתאפשר הפעלת כוח בזירות שונות ובממדים שונים, מבלי להוביל לעימות רחב היקף. במקביל, ישראל צריכה לבנות אופציה אמינה להפעלת כוח ישירה באיראן ולגבש הבנות עם וושינגטון לגבי שלושה תרחישים בעייתיים לישראל:

- הראשון – פתיחת משא ומתן בין ארצות הברית לאיראן, שעלול להותיר את האחרונה עם זכות העשרה בפרויקט הגרעין, ללא תמורה איראנית בהיבטים של טילי קרקע-קרקע והפעילות האזורית;
 - השני – הסלמה בין ישראל לאיראן;
 - והשלישי – התקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית, תוך המשך אגירת חומר בקיע ורמות העשרה גבוהות יותר, שיובילו לשינוי משמעותי של זמן הפריצה הפוטנציאלי לנשק גרעיני.
- בשלוש סוגיות מרכזיות אלה קיים פער בין האינטרסים של ישראל לבין אלו של ארצות הברית, ושל הנשיא טראמפ באופן אישי.