

הסכם הגרעין האיראני: הבוקר שלמחרת

אפרים קם

חתימת ההסכם הסופי בסוגיית הגרעין על בסיס העקרונות שפורסמו בתחילת אפריל – אם אכן תתממש – תעמיד את איראן במצב חדש: הוסרו לחצי הסנקציות והאיום במהלך צבאי; היא תזכה להכרה בינלאומית במעמדה כמדינה סף־גרעינית שתשמור בידיה את האופציה לפרוץ לעבר נשק גרעיני, אם וכאשר תחליט; כבר עתה מכירה ארצות־הברית בהשפעתה האזורית של איראן בסוריה, בעיראק ונגד דאע"ש.

מילות מפתח: איראן; הסכם בסוגיית הגרעין; מדינה סף־גרעינית; ארצות־הברית

יש להניח שגם לאחר חתימת ההסכם לא תוותר איראן על שאיפתה לפתח נשק גרעיני, אך סביר יותר להניח שהיא לא תמהר לפרוץ לנשק גרעיני, אלא תעדיף להמתין לפחות עד שיוסרו ההגבלות על תוכנית הגרעין שלה, כעבור עשר עד חמש־עשרה שנים. מצב זה יפגע קשות ביכולותיה של ישראל להפעיל על איראן לחץ כלכלי וצבאי. לפיכך, דרכי הפעולה של ישראל יצטרכו לעבור בעיקר דרך ארצות־הברית – באמצעות יצירת הבנה עם הממשל והקונגרס לנקיטת צעדים קשים נגד איראן אם זו תפר את ההסכם, וודאי אם תנסה לפרוץ לנשק גרעיני.

מבוא

נוסח הפרמטרים שעליו הוסכם בין איראן לשש המדינות ב־2 באפריל 2015 עדיין אינו ההסכם הקובע, מה גם ששני הצדדים מציגים גרסאות שונות לגבי הנוסח שגובש. פרטי ההסכם המחייב והסופי יידונו בין הצדדים במגמה לסכמו עד תום, ואין ספק שעוד יתגלו מחלוקות וקשיים חמורים ביניהם, בין השאר בשל התנגדותם

אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

של גורמים חשובים בשני הצדדים להסכם המתגבש. אבל לנוכח להיטותם של שני הצדדים המתדיינים להגיע להסכם, ולאור הפירוט הניכר המאפיין את עקרונות ההבנות שהושגו – קיים סיכוי לא מבוטל שהצדדים יגיעו להסכם הסופי. חלק ניכר מהעבודה כבר נעשה, ורוב המכשולים הוסרו בשיחות שהתקיימו עד כה. מותר גם להניח שההסכם הסופי, אם יושג, לא יסטה במידה מהותית ממסגרת ההסכמות שנוסחו.

ראוי להדגיש כמה מהעקרונות שסוכמו, כדי לבחון את משמעותם לגבי התנהלותה של איראן בעתיד:

א. מכמה בחינות, תוכנית הגרעין האיראנית תיעצר לעשר עד חמש-עשרה שנים ובחלקה אף תיסוג לאחור, ויוטלו עליה הגבלות משמעותיות באותו פרק זמן. בין השאר, איראן תורשה להפעיל כ-5,000 צנטריפוגות מהדור הראשון – כמחצית מהכמות הפועלת כיום – כשהצנטריפוגות העודפות לא יושמדו, אלא יימצאו תחת פיקוח לעשר שנים. מאגר האורניום בהעשרה נמוכה יוקטן במידה משמעותית, מ-10,000 קילוגרם – המספיקים לשבע-שמונה פצצות גרעיניות, אם יועשרו לרמה גבוהה – ל-300 קילוגרם בלבד, אך לא הוסכם מה ייעשה בעודפי האורניום המועשר. כמות זו, אם תישמר, תקשה על איראן לפרוץ לנשק גרעיני בלוח זמנים קצר. כן תיאסר בתקופה זו בניית מתקני העשרה נוספים, העשרה מעל כ-3% והעשרה בצנטריפוגות מתקדמות.

ב. על תוכנית הגרעין יוטל פיקוח חסר תקדים, בחלקו לשנים רבות, ובכללן חתימת איראן על הפרוטוקול הנוסף שיטיל עליה פיקוח חודרני ומקיף מבעבר, על אף שגם בו יש סדקים. עם זאת, אין עדיין הסכמה מלאה על מרכיבי הפיקוח. ג. מתקן ההעשרה בפורדו וכור המים הכבדים באראק ישנו את ייעודם: במתקן בפורדו לא יעשירו אורניום במשך חמש-עשרה שנים, והכור באראק ייצר פלוטוניום בכמות מוקטנת בלבד.

ד. מהצד האחר, כעבור עשר עד חמש-עשרה שנים יוסרו חלק ניכר מההגבלות על איראן, והיא תוכל לפתח תוכנית העשרה גדולה ובכללה שימוש בצנטריפוגות מדורות מתקדמים, שמלכתחילה לא תהיה הגבלה על פיתוחן. יתר על כן, מאחר ששום מתקן גרעיני לא ייסגר והצנטריפוגות העודפות לא יושמדו, תיוותר בידי איראן האפשרות להשתמש בהם בעתיד, אם תחליט לפרוץ לעבר נשק גרעיני. ה. גם במערכת הפיקוח עלולים להימצא סדקים. עד כה התחמקו האיראנים מהעברת המידע הנדרש על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לגבי היבטים צבאיים אפשריים של תוכנית הגרעין, והם סרבו להכניס את פקחי הסוכנות למתקן החשוד בפרצ'ין, בטענה שזהו מתקן צבאי שאינו קשור בגרעין. עקב זאת הודיע המזכיר הכללי של הסוכנות, שוב ושוב, כי אינו יכול

לקבוע שאיראן אינה חותרת לייצור נשק גרעיני. לא ברור אם הפיקוח שיוטל על האיראנים יאלצם להימנע מהתנהגות כזו.

ו. לפי דרישת האיראנים, תוכנית הטילים הבליסטיים של איראן אינה כלולה בהסכם, והם אינם מוגבלים בהמשך פיתוחה.

ז. אם איראן תעמוד בהתחייבויותיה, יוסרו מעליה כל הסנקציות הקשורות בתוכנית הגרעין – אך אין עדיין הסכמה לגבי קצב הסרתן.

על בסיס עקרונות אלה מבקש מאמר זה להעריך את ההתפתחויות האפשריות לאחר חתימתו של ההסכם הסופי – בהנחה שזה יחתם – בכל הנוגע להתנהלותן של איראן, ארצות-הברית ומדינות האזור, ואת השלכותיהן על ישראל.¹

מדיניותה של איראן

המפתח להתפתחויות שלאחר חתימת ההסכם יהיה התנהלותה של איראן. זו תקבע במידה רבה את המגמות העתידות בסוגיית הגרעין, את חומרת האיום שיייווצר כלפי מדינות באזור ובכללן ישראל, את טיב יחסיה של איראן עם ארצות-הברית, והיא גם תשפיע על מעמדה של איראן במזרח התיכון.

שאלת המוצא לגבי מדיניותה של איראן בעקבות חתימת ההסכם תהיה: האם איראן תמשיך לחתור להשגת נשק גרעיני, או שתסתפק במעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית, כפי שיבטיח לה ההסכם? בשלב זה אין בידינו מידע מוצק כלשהו היכול להבהיר את מדיניותה העתידית של איראן בסוגיית הגרעין, מאחר שהיא מכחישה בעקביות כל כוונה מצידה לפתח נשק גרעיני. ייתכן גם שהאיראנים עצמם טרם הכריעו בשאלה זו, והם יחליטו לגביה בעתיד לאור ההתפתחויות, הסיכונים והסיכויים שיהיו קשורים בהחלטתם. ניתן אפוא לנסות להעריך את המדיניות שאיראן תאמץ בסוגיה זו ללא בסיס מידע, ולכן יהיה צורך לבחון את ההערכה שוב ושוב, לאור המידע והסימנים שיתקבלו בעתיד.

אין ספק שאיראן חותרת להשגת נשק גרעיני. תפיסתה האסטרטגית של איראן, המאמץ העצום שהשקיעה בבניית תוכנית הגרעין שלה מאז 1987 והמחיר הכלכלי והמדיני הגבוה ששילמה כדי לקדם אותה – לכל אלה אין הסבר אחר מלבד רצונה להגיע לנשק גרעיני. כפי הנראה, איראן רוצה בנשק זה משלוש סיבות: לשם הרתעת אויבים בעלי יכולות צבאיות אסטרטגיות – בעבר עיראק, וכיום ארצות-הברית וישראל; לצורך קידום שאיפתה להשגת הגמוניה במרחב; לרכישת יוקרה שתחזק את מעמדו הפנימי של המשטר האסלאמי באיראן.

ההסכם שיושג בין איראן לשש המדינות יעניק לה מעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית – דהיינו, מדינה השולטת במרבית מרכיבי הדלק הגרעיני, בעלת תשתית מדעית-טכנולוגית מתקדמת, מאגר של חומר בקיע – או לפחות כמות גדולה של אורניום מועשר שניתן להופכו לחומר בקיע תוך זמן קצר – ויכולת להפוך את

החומר הבקיע לפצצה ולהתאימה לאמצעי שיגור. מה שיידרש כדי לעבור את הסף הוא החלטה אסטרטגית לפרוץ לעבר נשק גרעיני.²

השגת מעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית לא תעניק לאיראן את היתרונות שתעניק לה יכולת גרעינית מלאה, אבל היא תיתן לה לא מעט. מעמד זה לא יספק לאיראן כושר הרתעה מיידית נגד אויב, אבל כשהאיום עליה אינו מידי אין לה צורך למהר, בידיעה שתוכל לפרוץ לעבר נשק גרעיני תוך שנה או פחות מכך. יתר על כן, בנסיבות הנוכחיות, הסיכון של מהלך צבאי – אמריקאי או ישראלי – נגד איראן אינו נראה גבוה, ולכן הצורך להרתיע את היריב באמצעות נשק גרעיני אינו קרוב. בו בזמן, למעמד של מדינת סף מוכרת תהיה תרומה גבוהה יחסית הן לחתירתה של איראן להגמוניה אזורית והן לחיזוק מעמדו הפנימי של המשטר, משום שיש בכך גושפנקה בינלאומית ליכולתה הטכנולוגית של איראן להגיע במהירות לנשק גרעיני.

מכאן נובע שהאפשרות הסבירה יותר היא שאיראן לא תפר את ההסכם באורח בוטה, ולא תמהר לפרוץ לעבר נשק גרעיני. מלבד ההנחה שגם במעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית יש רווחים ניכרים לאיראן, יש לכך שתי סיבות חשובות נוספות. האחת, ניסיון מצד איראן לפרוץ לעבר נשק גרעיני עלול להביא עליה עונש חמור – הטלת סנקציות כואבות יותר, אולי אף מהלך צבאי, ואובדן כל הישגיה מההסכם. יש להניח שהממשל האמריקאי יבהיר זאת במפורש לאיראנים. השנייה, כעבור עשר עד חמש-עשרה שנים יוסרו ההגבלות מעל תוכנית הגרעין של איראן, וחופש הפעולה שלה בתחום הגרעיני יגדל במידה משמעותית. לאיראן עדיף אפוא להמתין עד להסרת הגבלות ההסכם שיחולו עליה, ואז לשקול פריצה לעבר נשק גרעיני. עיתוי זה עשוי להיות עדיף, למרות שיש להניח כי הממשל האמריקאי יבהיר לאיראן שתיענש בחומרה אם תנסה לפרוץ לעבר נשק גרעיני גם לאחר תום תקופת ההגבלות.

משמעות הדברים היא שאיראן לא תוותר על השגת נשק גרעיני, אך תבחר כנראה לדחות זאת לעיתוי מתאים – עדיף לאחר הסרת ההגבלות, כאשר יכולותיה הגרעיניות יהיו משמעותיות הרבה יותר, ואולי גם קשות

האפשרות הסבירה יותר היא שאיראן לא תפר את ההסכם באורח בוטה, ולא תמהר לפרוץ לעבר נשק גרעיני

יותר לפיקוח. יחד עם זאת, איראן עלולה להקדים את הפריצה בעיקר אם יסתמן איום אסטרטגי חדש עליה, שיחייב אותה להזדרז ולבנות הרתעה גרעינית מיידית, או אם תעריך שהנסיבות ייצרו עבודה הזדמנות לפרוץ לנשק גרעיני מבלי לשלם מחיר גבוה. אם איראן תחליט בשלב כלשהו לפרוץ לעבר נשק גרעיני, סביר פחות שתעשה זאת

באמצעות המתקנים המוכרים, משום שניסיון פריצתה צפוי להתגלות בהקדם. סביר יותר שתעשה זאת באמצעות מתקן העשרה קטן וסודי, שחשיפת הפריצה

דרכו תאריך זמן רב יותר.³ בו בזמן, גם אם איראן תמתין על הסף הגרעיני ולא תעבור אותו, היא תנצל את הזמן כדי לשפר את יכולותיה הגרעיניות ואת הכשרת כוח האדם שלה, כשבמקביל תוכל לשפר את איכות הצנטריפוגות שהיא מפתחת ולקדם את תוכנית הטילים שלה – שאין עליהן הגבלות – כך שאם וכאשר תחליט לפרוץ לנשק גרעיני, יהיה זה מהלך מקיף יותר ולוח הזמנים לפריצה יהיה קצר יותר. גם אם איראן תקיים את ההסכם, היא עלולה לנצל פרצות ואי־בהירויות בו לקידום יכולותיה הגרעיניות.

העובדה שההסכם יותיר את איראן כמדינה סף־גרעינית תחייב כנראה את ארצות־הברית להבהיר מראש אילו צעדי נגד תנקוט במקרה שאיראן תפר את ההסכם, וודאי אם יתברר שהיא פורצת לעבר נשק גרעיני. הבהרה זו תידרש הן כדי להרתיע את איראן והן כדי להניח את דעתן של בעלות־בריתה של ארצות־הברית, ובראשן ישראל. אלא שפרק זמן של שנה אחת לעצירת המהלך האיראני עלול להיות בלתי־מספיק – כשצריך להביא בחשבון את הזמן שיידרש כדי לאתר את הצעדים האיראניים, להוכיח את התרחשותם, להבין את משמעותם ולהסכים עליהם בקרב קהילות המודיעין, וכן להחליט גם עם ממשלות אחרות אילו צעדים יש לנקוט נגדם.⁴ העובדה היא ששני מתקני ההעשרה, בנתנז ובפורדו, נבנו על ידי האיראנים בעשור הקודם בהסתר, והתגלו זמן לא־מבוטל לאחר תחילת בנייתם. גם הזמן שנדרש כדי להטיל את הסנקציות החמורות על איראן, והתנהלותו של הממשל האמריקאי בפרשת המהלך הצבאי נגד משטר אסד בסוריה בעקבות השימוש שעשה בנשק כימי מלמדים כי נקיטת צעדי נגד, ובהקדם, אינה דבר מובן מאליה. ממשל אובמה מחויב בפומבי למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני ואינו מסתפק במדיניות של הכלה בסוגיה זו, כלומר, למנוע ממנה שימוש בנשק גרעיני אם תשיג אותו. סביר להניח שהממשל הנוכחי יוסיף לדבוק במחויבותו זו, כדי למנוע את ערעור האמון של ישראל ומדינות המפרץ במדיניותו, מתוך עניינו להוכיח שצדק בהליכתו להסכם עם איראן ועקב לחצו של הקונגרס. אבל בארצות־הברית ובאירופה יש הסבורים שהממשל צריך לנקוט מדיניות הכלה, ולא מניעה. בעוד כשנתיים יתחלף הממשל, ולא ידוע מה תהיה מדיניותו של הממשל הבא כלפי איראן. הצירוף של אימוץ אפשרי של מדיניות הכלה עם הוויתורים לאיראן והכרה בה כמדינה סף־גרעינית עלול להיות בעייתי, ויוכל להקל עליה בעתיד להחליט לפרוץ לעבר נשק גרעיני.

היחסים בין ארצות־הברית לאיראן

מאז המחצית השנייה של 2013 נוצר דיאלוג רצוף בין ארצות־הברית לאיראן בסוגיית הגרעין. אמנם בעבר היו כבר מגעים ושיתופי פעולה מוגבלים בין השתיים, כמו בפרשת 'איראנגייט' – אספקת הנשק המוגבלת מארצות־הברית לאיראן

במחצית שנות השמונים – בתקופת מלחמת עיראק-איראן, ולקראת המהלך הצבאי האמריקאי באפגניסטן בסוף 2001. אך אלה היו פרשיות בעלות משמעות מצומצמת וקצרת-ימים, שלא הותירו חותם ממשי על יחסי שתי המדינות. הפעם הדיאלוג הוא אינטנסיבי ופומבי ומתנהל ברמה של שרי החוץ, כאשר נשיאי שתי המדינות מנסים להעלות את רמתו – הנשיא רוחאני בשיחת הטלפון שקיים עם הנשיא אובמה בשלהי 2013, ואובמה בסדרת האגרות ששלח למנהיג העליון חאמנאי, שלפחות אחת מהן זכתה למענה.

יתר על כן, הזעזועים בעולם הערבי בשנים האחרונות יצרו אינטרסים משותפים לשתי המדינות. שתיהן מבקשות לייצב את המצב בעיראק ובסוריה, ובעיקר לבלום ולחסל את האיום שמקרין ארגון 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש – על מדינות רבות ועל היציבות באזור. הקושי להתמודד עם אייציבות זו הניע את הממשל האמריקאי להכיר בתפקידה החשוב של איראן בעיראק ובסוריה, ובאפשרות שיהיה לה חלק בייצוב האזור. מסיבה זו מאותת הממשל להנהגה האיראנית מאז מחצית 2014 כי אם תגלה גישה קונסטרוקטיבית, ובעיקר אם יושג הסכם בסוגיית הגרעין, ניתן יהיה לבנות מערכת של שיתוף פעולה עימה בסוגיות אזוריות, ובראשן ייצוב המצב במדינות המתערערות ומול הארגונים הג'יהאדיסטיים. גישושו של הממשל הביאו עד כה לתיאום מוגבל ועקיף עם איראן לגבי תקיפות אוויריות בעיראק, כששני הצדדים נזהרים שלא להרחיק לכת בשלב זה בשיתוף הפעולה ביניהם, הן עקב החשדנות ההדדית והן בשל אינטרסים מנוגדים שלהם.

עם זאת, אפשרות שיתוף הפעולה בין הממשל האמריקאי למשטר האיראני נראית מוגבלת, גם אם יושג ההסכם, משתי סיבות. האחת היא המאבק הפנימי באיראן. המשא-ומתן בסוגיית הגרעין מלווה מתחילתו בחילוקי דעות קשים בצמרת האיראנית. הנשיא רוחאני ושר החוץ זריף מוכנים כנראה לגלות גמישות רבה יותר בסוגיות הנדונות, מתוך הבנה שהשגת ההסכם חיונית להסרת הסנקציות מעל איראן, שהיא המפתח לשיפור המצב הכלכלי. לעומתם דורש האגף הרדיקלי של המשטר – הממסד הדתי הרדיקלי, פיקוד 'משמרות המהפכה' וחלק מחברי הפרלמנט – שלא להרחיק לכת בויתורים לארצות-הברית, מתוך חשד בכוונותיה. המנהיג העליון חאמנאי תמך עד כה בקיום המשא-ומתן וגיבה את רוחאני, כנראה מתוך הבנה ששיפור המצב הכלכלי חיוני לאיראן ולמניעת תסיסה פנימית, ולא ניתן להסיר את הסנקציות ללא ויתורים מסוימים. אלא שחאמנאי מגלה חשדנות עמוקה כלפי ארצות-הברית ומזהיר מפני כוונותיה, ולכן הוא מציב מפעם לפעם קווים אדומים לעמדות האיראניות בשיחות, שאותם אין לחצות.

מותר להניח שאם יושג הסדר, יתפתח מאבק בצמרת האיראנית על המשך הדרך. השגת ההסכם עשויה לחזק את מעמדו הפנימי של רוחאני כמי שהיה אחראי לשיחות הגרעין, ומכאן גם להסרת הסנקציות. רוחאני רצה מלכתחילה

בדיאלוג עם הממשל האמריקאי ובכלל זה במגע ישיר עם נשיא ארצות-הברית, וזכה בשל כך לביקורת מצד המחנה הרדיקלי. השגת ההסכם תצדיק את דרכו וייתכן שתחזק גם את המחנה הרפורמי, והוא עשוי לנסות להרחיב את הדיאלוג עם הממשל לסוגיות אזוריות. הוא גם ירצה בהרחבת הקשר עם ארצות-הברית כדי למשוך השקעות אמריקאיות באיראן ולשפר את מצבה הכלכלי. אולם, גם ביטחונו העצמי של המחנה הרדיקלי עלול להתחזק, משום ששיפור המצב הכלכלי בעקבות הסרת הסנקציות יסיר מעליו את החשש מפני התפרצות תסיסה עממית. המחנה הרדיקלי, הרואה בארצות-הברית את האויב העיקרי לעצמו ולאיראן, יפעל כדי למנוע דיאלוג משמעותי עימה, מתוך אמונה שדיאלוג כזה יערער את יסודותיה של המהפכה האסלאמית באיראן. יתר על כן, המחנה הרדיקלי צפוי לראות את ההסכם כבסיס לחיזוק מעמדו של רוחאני, הנתפס מלכתחילה כאיום על מעמדם של הרדיקלים. במאבק זה צפוי להכריע חאמנהאי – אשר חשדנותו כלפי ארצות-הברית כבר הוזכרה – שנראה כי ההסכם נתפס בעיניו ככלי חשוב להסרת הסנקציות, אך לא להתקרבות לארצות-הברית.

הסיבה השנייה לקושי לפתח קשר נרחב בין איראן לארצות-הברית היא האינטרסים המנוגדים שלהן. אמנם יש להן כיום אינטרסים משותפים הנוגעים לייצוב המצב בעיראק, בסוריה ובאפגניסטן, אך מאחוריהם מצויים אינטרסים מנוגדים חשובים עוד יותר. הממשל האמריקאי מבקש להביא לסילוקו של משטר אסד בסוריה, שנתפס בעיניו כמשטר לא-לגיטימי, ולסייע לבניית משטר מתון בעיראק שיוביל לפיוס לאומי תוך התחשבות באינטרסים של הסונים, ויהיה קשור לארצות-הברית ולמערב. יעדיו של המשטר האיראני שונים ואף מנוגדים: הוא פועל לביסוס משטר אסד ולייצובו, וחותר לבנות את המשטר בעיראק כך שיהיה קשור לאיראן ומנותק מארצות-הברית, ואשר תובטח בו העליונות השיעית. מעל הכול, במסגרת חתירתו של המשטר האיראני להשגת הגמוניה אזורית, יעדו החשוב ביותר הוא להביא לסילוק המעורבות והנוכחות הצבאית האמריקאית במרחב המפרץ ובסביבתה של איראן. אם בסופו של דבר יעלה בידי הקואליציה הבינלאומית לבלום ולחסל את דאע"ש, המרוויחה העיקרית מכך תהיה איראן, משום שפגיעה בארגון תסייע לגורמים הקשורים לאיראן – משטר אסד והמיליציות השיעיות הקשורות לאיראן. ניגודים אלה יגבילו כמעט בהכרח את מרחב ההתקרבות בין ארצות-הברית לאיראן.

משמעות הדברים היא שהסכם בסוגיית הגרעין יוכל לתרום להמשך הדיאלוג בין ארצות-הברית לאיראן באווירה פתוחה יותר, ומתוחה פחות. אלא שקשר זה צפוי להיות מוגבל, וכל עוד לא יחול שינוי ממשי באופיו של המשטר האיראני, האגף הרדיקלי של המשטר וחאמנהאי עצמו יגבילו את התקרבותם של רוחאני ומקורביו לארצות-הברית.

ההשלכות האזוריות

כבר עתה, בטרם נחתם הסכם הגרעין, יש עדויות רבות לכך שמדינות ערביות, ובעיקר מדינות המפרץ, מודאגות מההסכם המתגבש וממשמעותו העיקרית: איראן תזכה במעמד מוכר של מדינה סף-גרעינית, מבלי שתוותר על שאיפותיה הגרעיניות. לדאגתן יש לפחות שתי סיבות: לאחר חתימת ההסכם תהיה ההתנהלות האיראנית כלפיהן אגרסיבית ומאיימת יותר; ההסכם יעניק לאיראן קדימות על פניהן בהשגת הגמוניה במרחב, כשתהיה משוחררת מלחצי הסנקציות ומהאיום בתקיפה צבאית. אמנם האיום האיראני יהיה משמעותי הרבה יותר אם וכאשר זו תהיה מדינה גרעינית, אבל גם מעמד של מדינת סף הוא סיבה לדאגה, משום שהדרך ממנו עלולה להוביל להשגת נשק גרעיני.

יתר על כן, איראן כמדינת סף מוכרת ולגיטימית עלולה לחזק את השפעתה ומעמדה כציר המחנה הרדיקלי באזור, במיוחד לאור הכרתו של הממשל האמריקאי בחשיבותה ובהשפעתה בעיראק, בסוריה ובמאבק בדאע"ש. הכרה זו מעניקה לאיראן חסינות מסוימת, כפי שהסתמן כאשר הממשל האמריקאי נמנע מהתייצבות ברורה נגד איראן עקב מעורבותה בלחימה בתימן, כדי לא לחבל בשיחות הגרעין. במצב זה, הממשל מתקשה יותר להפריע למאמצייה של איראן בסוריה, בעיראק ובתימן, מה גם שתוך כדי השיחות בנושא הגרעין המשיכה איראן לסייע למשטר אסד ולחות'ים בתימן, וניסתה לבנות חזית טרור נוספת מול ישראל בסוריה בשיתוף עם חזבאללה, שתחבר את לבנון עם רמת הגולן. כך, ויתוריה של ארצות-הברית במסגרת שיחות הגרעין עלולים להיתפס כחולשה – הן בעיני איראן והן בעיני מדינות ערב. מדינות באזור חוששות כנראה שהממשל האמריקאי מבקש להתקרב לאיראן על חשבון היחסים עימן ועם ישראל. חשוב לא פחות, הסרת הסנקציות מעל איראן תעניק לה עוצמה כלכלית מחודשת, שתסייע לה לקדם את מעמדה האזורי.

חששות אלה עלולים להוביל מדינות באזור לשתי דרכי תגובה אפשריות. האחת, חלק ממדינות המפרץ עלולות לסמוך פחות על תמיכתה של ארצות-הברית ולחפש

דרכים להידבר עם איראן, בעיקר אם איראן תעודד מצידה הידברות עימן במגמה לקדם שיתוף פעולה אזורי. סביר להניח שרוחאני יגלה עניין בהידברות כזו, אך החשדנות העמוקה בין איראן לערב-הסעודית תגביל את קידומה. הדרך השנייה עלולה להיות החלטה מצד מדינות כערב-הסעודית, טורקיה, או מצרים לפתח תוכנית גרעין משלהן.

האפשרות של תגובה זו לתוכנית הגרעין של איראן עולה

כבר שנים רבות, אולם אם ייחתם ההסכם עם איראן תהיה למדינות אלו הצדקה שקשה יהיה להתמודד עימה, משום שהן עלולות לדרוש לפתח תוכניות העשרה

איראן כמדינת סף
מוכרת ולגיטימית עלולה
לחזק את השפעתה
ומעמדה כציר המחנה
הרדיקלי באזור

ולקבל אף הן מעמד של מדינות סף מוכרות, בדומה לאיראן, גם אם יידרשו להסכים להטלת הגבלות על תוכניות הגרעין שלהן.

ההשלכות על ישראל

חתימת ההסכם הסופי בסוגיית הגרעין האיראני תעמיד את ישראל במצב קשה. ישראל לא הייתה צד במשאומתן עם איראן, והממשל האמריקאי אף טען שלא הייתה מודעת לחלק מפרטי ההסכם הנדון במהלך השיחות. יכולתה של ישראל להשפיע על תוצאות השיחות נבעה מהאפשרות שתנקוט מהלך צבאי באיראן, אשר הדאיגה את שש המדינות המשתתפות בשיחות עם איראן, וכן מהסנקציות החמורות שהוטלו על איראן – במידה רבה עקב החשש מפעולה צבאית ישראלית. יכולות לחץ אלה ייפגעו בעקבות ההסכם: ראשית, הסנקציות יוסרו מעל איראן, גם אם בהדרגה, וגם אם היא לא תעמוד בתנאי ההסכם יהיה קשה להחזיר, אלא אם כן יתברר שאיראן פורצת לעבר נשק גרעיני או מפרה את ההסכם באורח בוטה. שנית, האופציה הצבאית נגד איראן תרד מסדר היום. הממשל האמריקאי ודאי לא ינקוט מהלך צבאי לפחות כל עוד ההסכם קיים, וישראל תתקשה מאוד לתקוף באיראן – גם אם הדבר אינו בלתיאפשרי – משום שבמקרה זה תואשם בחבלה בהסכם שהמעצמות חתומות עליו, ותיכנס לעימות קשה עם ארצות הברית. האופציה הצבאית תחזור אל השולחן – הן לגבי ישראל, וכנראה גם לגבי ארצות הברית – בעיקר אם איראן תפר באורח חמור את ההסכם, ועל אחת כמה וכמה אם תסתמן פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני.

במצב זה, דרכי הפעולה העיקריות של ישראל יעברו דרך ארצות הברית, ובמידה פחותה דרך הממשלות האירופיות. סביר להניח שבעקבות סיכום נוסח העקרונות

יעשה הממשל האמריקאי מאמץ להרגיע את ישראל – וכן את מדינות המפרץ – מפני משמעות ההסכם, תוך הרפיית המתח שנוצר ביחסים עימה. הרגעה זו תהיה תלויה במידה רבה בהגדרה מראש של הצעדים שהממשל האמריקאי יתחייב לנקוט במקרה של הפרת ההסכם על ידי איראן, בוודאי במקרה של פריצה לנשק גרעיני. בעניין זה תוכל ישראל להסתייע גם בקשריה בקונגרס, במגמה להוביל לחקיקה שתחייב את הממשל לפעול נגד איראן הן בהטלת סנקציות חמורות עליה והן במהלך צבאי נגד אתרי הגרעין, אם יידרש, בטווח הארוך יותר. אם ההידברות בין ארצות הברית לאיראן תתפתח, תוכל ישראל לדרוש

חתימת ההסכם תיצור אינטרס משותף לישראל, לערב הסעודית ולמדינות המפרץ – למנוע מאיראן פריצה מעבר לסף הגרעיני ולשכנע את הממשל האמריקאי לנקוט את כל הצעדים האפשריים להשגת מטרה זו

מהממשל ללחוץ על איראן לשנות את גישתה כלפי ישראל במידה משמעותית, ובכלל זה להפסיק את התבטאויותיה בדבר השמדת ישראל ולהכיר בה.

חתימת ההסכם תיצור אינטרס משותף לישראל, לערב הסעודית ולמדינות המפרץ – למנוע מאיראן פריצה מעבר לסף הגרעיני ולשכנע את הממשל האמריקאי לנקוט את כל הצעדים האפשריים להשגת מטרה זו. יחד עם זאת, ספק אם האינטרס המשותף יתפתח לכלל שיתוף פעולה מעשי ממשי, הן משום רתיעתה המסורתית של ערב הסעודית משיתוף פעולה עם ישראל, והן עקב חששה מתגובה איראנית.

סיכום

חתימת ההסכם הסופי בסוגיית הגרעין, אם וכאשר תתקיים, תעמיד את איראן במצב חדש, לראשונה מאז התרחשות המהפכה האסלאמית. מצד אחד, ירדו מעליה לחצים כבדים. איראן נתונה לסנקציות אמריקאיות ובינלאומיות מאז המהפכה, אם כי ראשיתם לא הייתה קשורה בתוכנית הגרעין שלה, אלא במעורבותה בטרור. הסרת הסנקציות תוציא אותה מהבידוד החלקי שבו היא נתונה, תחזיר אותה למשפחת המדינות המתוקנות – וגם עניין זה חשוב לאיראן – ותאפשר לכלכלתה לשגשג מחדש. בעניין זה יש להניח כי עם תחילת הסרתן של הסנקציות, יעוטו על איראן ממשלות וחברות כלכליות רבות כדי להשתלב בשוק האיראני הגדול. יתר על כן, האפשרות של מהלך צבאי נגדה תצטמצם במידה משמעותית, גם אם לא תיעלם. מהצד האחר, איראן תזכה להכרה בינלאומית במעמדה כמדינה סף-גרעינית, ותשמור בידיה את האופציה לפרוץ לעבר נשק גרעיני אם וכאשר תחליט לעשות זאת. נוסף לכך, ההסכם אמור להיחתם בתקופה שבה הממשל האמריקאי מכיר בהשפעתה האזורית של איראן – בעיקר בסוריה, בעיראק ומול דאע"ש. הצירוף של ההכרה במעמדה הגרעיני ובמעמדה האזורי של איראן, הסרת הלחצים מעליה והשיפור הצפוי במצבה הכלכלי יסייעו לה לקדם את ההגמוניה שלה במרחב.

יש להניח שגם לאחר חתימת ההסכם לא תוותר איראן על שאיפתה להשגת נשק גרעיני, אלא שמימושה עשוי להידחות בעשר עד חמש-עשרה שנים. בכך תסייע לה העובדה שעצירת חלקים מתוכנית הגרעין שלה או הסגתה לאחור יהיו הפיכות, שההגבלות שיוטלו עליה יוסרו ושהיא תוכל להחזיר לעצמה את היכולות שתסכים להגבילן. אולם האפשרות הסבירה יותר היא שאיראן לא תמהר להפר את ההסכם ולעבור את הסף הגרעיני. מבחינתה עדיף יהיה להמתין לפחות עד תום פרק הזמן המסתמן – בין עשר לחמש-עשרה שנים – לסיום ההגבלות שיוטלו על תוכנית הגרעין שלה ולהסרתן, משום שאז יהיה לה קל יותר לפרוץ לנשק גרעיני. איראן עלולה לא להמתין עד להסרת ההגבלות עליה במקרה שייווצר איום אסטרטגי משמעותי עליה והיא תזדקק להרתעה גרעינית מיידית, או אם הנסיבות האזוריות והבינלאומיות ייצרו לה הזדמנות להחליט לפרוץ במחיר נמוך יחסית. אולם גם אם איראן תחליט להשהות את החלטת הפריצה למשך שנים, היא תנצל את מעמדה

כמדינה סף-גרעינית מוכרת כדי לשפר ולשכלל את יכולותיה הגרעיניות ובכלל זה את תוכנית הטילים שלה, ובכך תכשיר את הקרקע לפריצה בעת הצורך. ממשל אובמה מחויב למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני. הבעיה היא מידת יכולתו לעמוד במחויבות זו, אם איראן תנסה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני לאחר שהסנקציות עליה יוסרו ויהיה קשה להחזירן במהירות, ולאור העובדה שעד כה הוא גילה רתיעה מנקיטת מהלך צבאי נגד איראן. לכן מצטרפת לכך השאלה – האם לנוכח קשיים אלה לא יעבור ממשל אובמה, או הבא אחריו, ממדיניות של מניעת נשק גרעיני מאיראן למדיניות של הכלה, שתכוון להרתיע אותה משימוש בנשק גרעיני?

הערות

- 1 ראו את סדרת המאמרים שפורסמה בתחילת 2015 על ידי מכון 'ראנד', תחת הכותרת The Days After a Deal With Iran - <http://rand.org/international/cmepp/the-days-after-a-deal-with-iran.html>
- 2 עמוס ידלין ויואל גוז'נסקי, "הדרך (האיראנית) השלישית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012.
- 3 Gary Samore, "Prospects for the Iran Nuclear Negotiations", Iran – in *The Days After a Deal*, The Institute for Policy and Strategy, Interdisciplinary Center, Herzliya, December 2014.
- 4 Michael Hayden, Olli Heinonen and Ray Takeyh, "The Iran Time Bomb", *The Washington Post*, March 22, 2015.