

השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן: האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?

מאתי דרוטר

תוכנית הפעולה המשותפת נולדה ברעש גדול, ושיחות הגרעין בין שש המעצמות לאיראן זכו בעקבותיה להארכה נוספת, שהגיעה לשיאה בהצגת עקרונות משותפת בדרך להסכם סופי. אולם למעשה, הזמן הנוסף אינו בהכרח תרופת פלא. לנוכח החשש מהתעוררות גורמים רבים שיסבכו את מה שמהווה ממילא בעיה קשה מאוד לישראל ולעולם כולו, הרי ככל שחולף הזמן, כך עלול היעדר ההסכמה להזיק עוד יותר. דומה שההתמקדות התקשורתית במספר הצנטריפוגות המותקנות באיראן וברמת התחכום שלהן עוסקת רק בקצה הקרחון, ואכן, אין להתעלם מסוגיות אחרות בהסכם סופי אפשרי. אלה התובעים בקול להקשיח את העמדות וטוענים שהיעדר הסכם עדיף על הסכם גרוע יכולים להפגין את כוחם בקונגרס האמריקאי שבו רוב רפובליקני, אולם ככל שהדחיות וההארכות יימתחו, כך עולה הסבירות שדבר־מה ישתבש בדרך.

מילות מפתח: איראן, P5+1, סבא"א, תוכנית הפעולה המשותפת

להכיר בעובדות

תאריך היעד השני לחתימת הסכם סופי בין חמש המעצמות וגרמניה לבין איראן נדחה שוב, ולאחר כישלון ניסוח ההסכם בנובמבר 2014 הוסכם על תאריך חדש – 30 ביוני 2015. ב־2 באפריל 2015 הוצהר בלוזאן על המסגרת להסכם סופי, שמותירה שלושה חודשים לחתימתו. בבסיס הקושי ללחוץ ידיים ולברך על המוגמר

מאתי דרוטר למד יחסים בינלאומיים, דיפלומטיה וביטחון בסורבון ובאוניברסיטת תל־אביב. הוא עמית מחקר במכון ללימודי ביטחון והגנה (Institute for Security and Defence Studies) בברטיסלבה, סלובקיה.

מאתי דרוטר | השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן: האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?

נמצאים היעדים האסטרטגיים הסותרים של הצדדים בשיחות: לאפשר לאיראן להשיג יכולת גרעינית צבאית או למנוע זאת.¹

כדי להבין את התנהגותה הבלתי-מתפשרת של איראן סביב גיבוש ההסכם הסופי, כדאי לבחון את דוח מנהל הסוכנות לאנרגיה אטומית (סבא"א) למועצת המנהלים של הארגון מפברואר 2015. הדוח עסק, בין היתר, ביישום האמצעים שהוסכם עליהם בהצהרה על הסכם המסגרת, וחשוב מכך, בתוכנית הפעולה המשותפת (JPOA). ראוי לבחון מקרוב כמה מהממצאים המכריעים בדוח בטיחות זה, על מנת להבין בצורה טובה יותר את השלב הנוכחי בהתחייבותה של איראן לשתף פעולה. יהיו שיטענו כי אחד ההישגים הבולטים ביותר מאז כניסתה לתוקף של תוכנית הפעולה המשותפת – הישג שמצוין גם בדוח עצמו – הוא העובדה שאיראן לא העשירה אורניום UF6 לרמה של יותר מ-5% של אורניום 235 באף אחד ממתקני ההעשרה המוצהרים שלה. התפתחות חשובה נוספת עוסקת בכור המים הכבדים IR-40 באראק. על פי הדוח לא הותקן בכור כל רכיב חשוב נוסף, ולא התבצעו בו ייצור או ניסוי בדלק לכור.²

אולם למרות שהישגים אלה ראויים לציון ואף משקפים במידה מסוימת את 'אמנות האפשר', הם עלולים להתברר ככישלון בטווח הארוך – ולא רק משום שתהליך ההעשרה באיראן עדיין נמשך והכור באראק לא פורק כפי שתבעה ישראל, אלא בעיקר בשל כמה ממצאים מרכזיים אחרים המודגשים בדוח.

הראשון הוא מספר הצנטריפוגות ורמת התחכום שלהן, שמצטרפים לרצונה של איראן להפחית את כוח ההפרדה המרבי של אשכולות הצנטריפוגות. כלומר, איראן מעוניינת להפחית את יכולת ההעשרה שלה על מנת לשמור על מספר רב יותר של צנטריפוגות מותקנות ופעילות. הממצא השני הוא ההפקה של אורניום אוקסיד בריכוז הקרוב ל-20% והסיכון של מחזורו לאורניום UF6, שיכול לעבור העשרה נוספת ובסופו של דבר לשמש לייצור נשק. הסוגיה האחרונה אך חשובה לא פחות היא הממד הצבאי האפשרי של תוכנית הגרעין האיראנית, שנותר לא ידוע עקב שתיקתה של איראן בנושא זה, והוא אכן חידה אפופת מסתורין. כל הסוגיות המטרידות הללו ראויות לדיון ולכן יטופלו בהרחבה בחלק הבא.

בעיות טכניות סבוכות

הטלת הגבלות ממשיכות על מספר הצנטריפוגות שכבר מותקנות באיראן ועל רמת התחכום שלהן חייבת להיות סוגיה בעלת חשיבות ראשונה במעלה בהמשך השיחות. נכון למועד כתיבת המאמר, ההנחה היא שאיראן מפעילה כ-10,000 צנטריפוגות מסוג IR-1 מתוך 18,000 צנטריפוגות בקירוב, המותקנות במתקן ההעשרה בנתנז, במתקן ההעשרה הניסיוני ובמתקן ההעשרה בפורדו.³ באופן תיאורטי, יכולת העשרה ממוצעת של צנטריפוגה IR-1 אמורה לנוע בין 0.7 ל-1

יחידת עבודה הפרדתית (SWU) בשנה. לנוכח מספר צנטריפוגות ה-IR-1 שכבר מותקנות ופועלות באיראן, יכולת ההעשרה המצטברת המוערכת של כל אשכולות הצנטריפוגות מסוג זה נעה בין 7,000 ל-10,000 יחידות SWU בשנה. מכיוון שאיראן שומרת בינתיים, לפחות באופן רשמי, על מגבלות רמת ההעשרה שמכתיבה תוכנית העבודה המשותפת, קרי – לא להעשיר אורניום לרמה של יותר מ-5% אורניום 235, יידרשו לה כ-1,500 יחידות SWU כדי לייצר ממנו אורניום המועשר לרמה של 90%, שיכול לשמש לנשק. על כן, משך הזמן שיידרש לכך עם 10,000 צנטריפוגות מסוג IR-1 הפועלות כעת בתפוקת העשרה מצטברת של בין 7,000 ל-10,000 יחידות SWU בשנה עומד על שלושה עד ארבעה חודשים.⁴ "יכולת פריצה גלויה" זו היא מלכודת אסטרטגית, שכן היא מציעה את המסלול הסביר ביותר ליכולת גרעין צבאי במקרה שאיראן תחליט בעתיד שלא לשתף פעולה, ותגרש את פקחי סבא"א משטחה. במילים אחרות, מכיוון שהמעצמות אינן חותרות לבטל כליל את יכולת הפריצה של איראן לפצצה, אלא מתמקדות בפרק הזמן לגילוי פריצה כזו, אזי יש חשיבות אסטרטגית למסגרת זמן הולמת שתאפשר לקהילה הבינלאומית להתגייס, לפעול ולמנוע הפצה "מדבקת" של נשק גרעיני באזור. פרק זמן כזה צריך לעמוד על שנה לפחות, ואולי אף יותר.

עם זאת, לאיראן יש מסלול נוסף להעשרה מוגברת שיוביל, בסופו של דבר, להשגת יכולת גרעין צבאי, ואין להקל בו ראש. על פי מסלול זה, המכונה "יכולת פריצה סמויה", ייעשה שימוש בצנטריפוגות יעילות יותר, במיוחד מסוג IR-2m, IR-4, IR-5 ו-IR-6. ככל שמתארך פרק הזמן שבו מותר לאיראן לנהל פעילויות מחקר ופיתוח של צנטריפוגות מתקדמות, כך מצטמצם גודלו של מתקן ההעשרה החשאי שיידרש לה, ובהתאם לכך פוחתים הסיכויים לגילוי ההפרה.⁵

אתגר אסטרטגי נוסף לעתידן של שיחות הגרעין, שלא הודגש במידה מספקת, הוא גודל מאגרי האורניום המועשר לרמה של 20% של איראן הנשמר בצורה של אבקת אוקסיד, כלומר מסת אורניום. באופן תיאורטי, ריכוז כזה של אורניום אוקסיד זקוק לסדרה של עיבודים שיפיקו ממנו דלק בר-שימוש, שבשלב הסופי ישמש בכור גרעיני לצורך ייצור חשמל.⁶ עד כאן הכול ברור וידוע, אך יש נקודה שהוחמצה: מכיוון שאיראן החלה את ההמרה במתקנים המוצהרים שלה, היא הזינה את קו הייצור במפעל לייצור מוטות הדלק באספהאן ב-337.2 קילוגרם של אורניום UF6 המועשר לרמה של 20%, והפיקה 162.8 קילוגרם של אורניום המועשר לרמה הקרובה ל-20% בצורה של אבקת אוקסיד או מסת אורניום, אולם רק חלק מכמות זו שימש לייצור דלק עבור כור המחקר בטהראן. למעשה, אם צורה כימית זו של אורניום מועשר אינה מוקרנת בכור, ניתן להחזיר אותה לצורת הגז הקודמת שלה – UF6 – ולבסוף להעשיר אותה לרמת שימוש צבאי.⁷ הידיעה שכמות כזו עתידה להספיק לכל היותר לפצצה גרעינית אחת יכולה אולי להניח את דעתנו,

מאתי דרוטר | השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן: האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?

אולם עובדה היא שאיראן ממשיכה להחזיק בחשאי באורניום המועשר לרמה הקרובה ל-20%, גם אם הוא בצורה של ריכוז אוקסיד, וזוהי נורת אזהרה מהבהבת. הסוגיה הטכנית האחרונה לפרק זה: על פי ניסיון העבר, הסיכוי שההיבטים הצבאיים של תוכנית הגרעין האיראנית יובהרו ויקבלו מענה משביע רצון מאיראן נמוך למדי. לא זו בלבד שדווח כי גורמים רשמיים באיראן דחו את בקשות סבא"א לחקור את החשודים במעורבות בתחומים שונים הקשורים בסוגיה חיונית זו, איראן גם ממשיכה למנוע מסבא"א גישה למתחם הצבאי שלה בפרצ'ין, שעל פי ההשערה בוצעו שם ניסויים בנפצים גרעיניים. בנוסף לחוסר שיתוף הפעולה של איראן עם הפקחים ועל פי תמונות לוויין ומידע מודיעיני, היא ביצעה שוב ושוב כמה שינויים מהותיים במתקן ובשטחים המקיפים אותו.⁸

מכיוון שהעשרת אורניום וממד צבאי אפשרי הם בבחינת כלים שלובים, תהיה זו טעות אסטרטגית להתחמק מהאחרון ולהתמקד רק בראשון בכל הסכם סופי. זו הסיבה שהמתחם הצבאי בפרצ'ין מהווה בעיה מרכזית מבחינת סבא"א, אם ברצונה לתת מענה לחששותיה בנוגע לפעילות הקשורה לנשק גרעיני שאיראן קיימה בעבר, וכפי הנראה מקיימת גם כיום. בראייה רחבה יותר, לצורך השגת הסכם סופי יש לבסס אמצעים בוני אמון בין הצדדים המתדיינים. כל עוד המעצמות נמנעות מהעלאת טענות לגבי פעילותה של איראן בנושאים הקשורים לנשק גרעיני – כמו תכנון ראשי נפץ גרעיניים, ניסויי פיצוץ או חישובים הקשורים להעברת נוטרונים ולשימוש בהם בחומרים דחוסים – הן לא יצליחו לבנות משטר אימות הולם שיהיה מסוגל לאתר פעילות לא־חוקית באתרים הצבאיים הסודיים של איראן.⁹ אם היעד האסטרטגי של איראן הוא הגמוניה אזורית המבוססת על עוצמה גרעינית, אזי המחקר שלה בטילים בליסטיים, שקשור מיסודו לממד הצבאי האפשרי של תוכנית הגרעין שלה, הוא כלי להגיע באמצעותו ליעד זה ברמה הטקטית. מאגר טילים בליסטיים גדול בידי איראן פירושו סכנה ברורה לא רק לישראל אלא גם ליעדים מערביים באזור כולו, לרבות מדינות ערביות. עקב מצבה הצבאי הנוכחי של איראן וכן מסיבות היסטוריות ואידאולוגיות, היא אינה מסוגלת להשיג חלפים עבור הציווד הצבאי שלה, שהוא ברובו מערבי. לפיכך, כדי לפצות על חולשתה בלוחמה קונוונציונלית, היא בחרה להתמקד בהרחבה הדרגתית אך שיטתית של מאגר הטילים הבליסטיים שלה, וביכולות של לוחמה א־סימטרית.¹⁰

אין חולק על כך שתוכנית הטילים הבליסטיים של איראן אינה זוכה לאותה רמה של תשומת לב בינלאומית כמו תוכנית הגרעין שלה, למרות שנכון היה לשאוף למצב ההפוך. חתירה של איראן ליכולת גרעינית וליכולת בליסטית במקביל מייצרת רמה מסוימת של איום בכך שהיא עלולה להשתמש בשתייהן כדי לבצר את כוחה ולהרתיע מענה קונוונציונלי ליכולת האסימטרית שלה. מערכות השיגור המתקדמות שלה מהוות במיוחד מקור לדאגה. אלה שנפרסו או שהגיעו לפיתוח

סופי כוללות מערך של טילי שהאב המונעים בדלק נוזלי ובעלי טווח העולה על 2,000 קילומטרים – מרחק המגיע בקלות לשטח ישראל. על סמך הניסיון הקיים, דיוק הפעולה של מערכות כאלה מגביל את יעדי השיגור של מרבית ראשי הנפץ הקונונציונליים, אם לא של כולם. אולם אם הם יוחלפו בראשי נפץ גרעיניים, פוטנציאל ההרג של טילים אלה כבר לא יהיה תלוי בטווח מדויק. למעשה, ההיפך הוא הנכון: די בטווח מקרי כדי לגרום נזק עצום. על פי תרחיש כזה, ישראל תתקשה עד מאוד לנצל את מומחיותה בכוח אווירי ובמערכות הגנה אווירית רב־שכבתית כדי לבלום פגיעה מקרית מוצלחת.¹¹ משום כך חשוב ביותר להצביע על הזיקה ההדדית בין סוגיות גרעיניות לבליסטיות בשיחות הנוכחיות ובהסכם הסופי.

הוויכוח הגדול

מבלי להמעיט מערך התפקיד המכריע שממלאים הפרטים הטכניים במשא ומתן, דומה שתוכנית הגרעין של איראן חושפת גם תפיסות שונות של ישראל וארצות־הברית – המעצמה המובילה בשיחות – בכל הקשור למרווח האיום. יש כאן יותר מאשר מחלוקת בלבד בין גישה נצית לגישה יונית. על מנת להבין את עמדות המוצא של ישראל ושל ארצות־הברית ואת ההבדלים ביניהן, כדאי להיזכר בעקרונות 'הוויכוח הגדול' הראשון בתורת היחסים הבינלאומיים.

חוקרים רבים בתחום היחסים הבינלאומיים יסכימו ש'הוויכוח הגדול' הראשון בתורת היחסים הבינלאומיים מציג בעיקר אינטרס לאומי מול שיתוף פעולה בינלאומי כשני הרעיונות הבסיסיים של שני המחנות. בעוד חלק סבורים שכוח מבטיח הישרדות ועוצמה מחזקת ביטחון, אחרים שמים את מבטחם דווקא בשיתופי פעולה וברב־צדדיות.

יש להניח שממשל אובמה, וליתר דיוק מחלקת המדינה האמריקאית, ערים למחלוקת זו, שכן הגישה שהפגינו במהלך השיחות מתבססת על שיתוף פעולה, הכללה ושותפויות, ודוחה כמעט לחלוטין חד־צדדיות. ואמנם, הממסד האמריקאי מאמין שהדרך הטובה ביותר לפתור את משבר הגרעין היא דיפלומטיה, כלומר, באמצעות הסכם כולל ובר־קיימא המוסכם על כל הצדדים, ולא רק משום שדיפלומטיה היא המסלול המועדף, אלא גם משום שהיא המסלול האפקטיבי יותר.¹² אין לטעות – היעד האסטרטגי של ארצות־הברית הוא לבלום את שאיפותיה של איראן להפוך למדינה גרעינית, אולם ההבדל בין ההשקפה האמריקאית לישראלית הוא בשאלת הדרך לעשות זאת. על פי הממשל האמריקאי, השגת פתרון דיפלומטי ארוך טווח תסייע לשמר אחדות בינלאומית.¹³ בנוסף, בתמורה להתחייבותה של איראן להטיל מגבלות משמעותיות על תוכנית הגרעין שלה, מתחייבות המעצמות לאפשר לאיראן הקלה מוגבלת, ממוקדת והפיכה בסנקציות, כאשר ארצות־הברית שומרת

מאתי דרוטר | השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן: האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?

לעצמה את הסמכות לבטל את ההקלות המסוימות בסנקציות בכל עת, אם איראן לא תעמוד בהתחייבויותיה על פי תוכנית הפעולה המשותפת.¹⁴ במילים אחרות, על מנת להגיע ליעד, ארצות הברית מוכנה להציע תמריצים וויתורים בתמורה לשיתוף פעולה, ולשמר את המאזן האזורי במזרח התיכון. אולם גישה זו מתנגשת עם העמדה הישראלית, הריאליסטית יותר לצורך העניין, אשר מתייחסת לבעיה הכוללת. מבחינתה של ישראל, כל הסכם כולל שיתיר העשרת אורניום המבוססת על צנטריפוגות מבלי לתלות זאת במספר הצנטריפוגות שכבר מותקנות באיראן, וכן יותיר על כנו את כור המים הכבדים IR-40 באראק, שהוא נתיב להתקן גרעיני המבוסס על ייצור פלוטוניום, ובנוסף ישמיט את הממד הצבאי האפשרי מהשיחות – יהיה הסכם גרוע.

רבים טוענים שאלמלא הלובי הבינלאומי שהפעילה ישראל, נכונותה לאיים באופציה צבאית אמינה ואיסוף המידע המודיעיני – קרוב לוודאי שאיראן כבר הייתה משיגה נשק גרעיני לפני מספר שנים. מכיוון שישראל היא הגורם המאזין ביותר מתוכנית הגרעין האיראנית, היא גיבשה את עמדתה לפני זמן רב ונותרה עקבית בהתנגדותה התקיפה לשאיפות הגרעין של איראן. ארצות הברית נראית נחושה פחות בהתנגדותה, וכאן טמון הפער האסטרטגי בין השקפת העולם הישראלית לאמריקאית ביחס להיבטים המכריעים של השיחות, כלומר: העשרה וזמן פריצה. בקצרה – בעוד ארצות הברית רואה באיראן סף גרעיני אופציה אפשרית בתמורה לרתימתה למאמצים לייצב את המזרח התיכון, ישראל רואה בכל מצב שבו איראן הופכת למדינה סף גרעינית איום אסטרטגי ואפילו קיומי בטווח הארוך.¹⁵ עם זאת, פער מסוים או ריחוק הדרגתי בין האינטרסים של שתי השותפות האסטרטגיות אינו חדש לחלוטין, ובעבר כבר נרשם מספר מוגבל אך ברור מאוד של תקריות דומות. הפער הבסיסי הפעם נובע מהעובדה שבניגוד לישראל, ארצות הברית אינה חשה איום על ביטחונה מצד איראן. יתרה מכך, לנוכח הטראומה שעברו החיילים האמריקאים בעיראק ובאפגניסטן, אין פלא שהממשל הנוכחי אינו רואה בהתערבות צבאית נוספת של ארצות הברית אפשרות מעשית. וכך, למרות שאיראן גרעינית עשויה להדאיג את בעלות בריתה של ארצות הברית באזור, במיוחד מצרים וכמה מהממלכות הערביות, ואולי אפילו להיתפס בעיני ישראל כאיום קיומי, כל עוד ארצות הברית אינה רואה בגרעין האיראני איום על יציבותה הפנימית, סביר מאוד להניח שהיא תדחה את תפיסת האיום כסכנה ברורה ומיידית.¹⁶ הבנה של מציאות מכרעת זו ושל ההשלכות של 'הוויכוח הגדול הראשון בתורת היחסים הבינלאומיים' עשויה לחשוף את ההיגיון בדינמיקה הנוכחית של שיחות הגרעין. למרות שעמדותיה הבלתי-מתפשרות של ישראל בסוגיה נדחקו אולי מעט הצידה בשל הדחיפות התקשורתית והפוליטית שהציב איום דאע"ש, אל לה להיראות מהבעת עמדות אלה בזירה העולמית, וודאי שלא יהיה זה האינטרס שלה

לקבל ללא ערעור כל הסכם סופי שיהיו לו השלכות לא רק על ביטחונה, אלא גם על ביטחון האזור והעולם כולו.¹⁷

למעשה, ייתכן שבעל-הברית הטוב ביותר עבור ישראל במצב הנוכחי הוא הקונגרס האמריקאי ובמיוחד ועדת החוץ של הסנאט, החולקת עם ישראל רבות מהשקפותיה על התפתחות תוכנית הגרעין האיראנית. על פי הוועדה, איראן הפרה את רוח תוכנית הפעולה המשותפת בכמה הזדמנויות, בראש ובראשונה בכך שהזינה גז UF6 לצנטריפוגות ה-IR-5 שמוקנות במתקן ההעשרה בנתנו. הטיעון שלפיו צנטריפוגות ה-IR-5 לא הוזנו באורניום UF6 בעבר – ולכן לא בוצעה כל הפרה של תוכנית הפעולה המשותפת – הוא פשוט מגוחך. על פי תוכנית הפעולה המשותפת, תוכנית העשרת האורניום של איראן אמורה להיות מוקפאת וללא כל התקדמות במתקן הניסוי.¹⁸ יתרה מכך, בדצמבר 2014, דיווח פאנל המומחים של האו"ם העוקב אחר הציות לסנקציות, שאיראן מנסה באופן לא חוקי לרכוש טכנולוגיה עבור כור IR-40 באראק. כאמור, ייעודו המקורי של הכור הוא לשמש מתקן פלוטוניום, ועל פי מומחים מדובר במפעל לייצור פצצה בשל כמות הפלוטוניום המופקת בו. גילוי זה מטריד במיוחד, מכיוון שעל פי הסכם הביניים איראן הסכימה לא לבצע כל התקדמות בבנייה באראק. כל המעשים הללו מתפרשים על ידי הוועדה בצורה חד-משמעית כפרובוקציות הסותרות את רוח הסכם הביניים. אין פלא שהקונגרס האמריקאי מבקש למלא תפקיד מרכזי יותר בכל התהליך ולהתנות את ההסכם הסופי באישורו, אם יושג.¹⁹ לפיכך חובתה של ישראל לנצל כל כלי פוליטי ודיפלומטי שעומד לרשותה ולשתף פעולה עם הקונגרס, אם זה יפעל לעצירת החתימה על הסכם שאינו עולה בקנה אחד עם האינטרסים שלה.

אופציות אסטרטגיות

הקרע בין ישראל לארצות-הברית בנוגע לשיחות על תוכנית הגרעין האיראנית הוא רק חלק מתמונה רחבה יותר, שעשויה להביא לנקיטת פעולות שונות בשטח. ראש הממשלה נתניהו הצביע בנאומו לפני המושב המשותף של הקונגרס במארכ 2015 על שני פערים משמעותיים בין גישות ישראל וארצות-הברית לא רק כלפי איראן, אלא כלפי כלל המזרח התיכון. ראשית, שאלת סדרי העדיפויות זוכה לתשובות שונות משני הצדדים. בעוד ישראל מייחסת עדיפות לגיבוש חזית משותפת מול יכולת הפריצה של איראן, ארצות-הברית בוחרת להתמקד במלחמה בדאע"ש ולראות באיראן חלק מבעיה רחבה יותר. שנית, על פי הערכת שירותי המודיעין הישראליים, הזמן שנחוץ לאיראן ליצירת התקן גרעיני קצר יותר מהזמן שהמעצמות מעריכות, העומד על שנה אחת.²⁰

מאתי דרוטר | השלב המכריע בשיחות הגרעין עם איראן: האם הדיפלומטיה תוכיח את עצמה?

נאומו של ראש הממשלה בקונגרס האמריקאי (מארס 2015) מלמד שתפיסת האיום של ישראל וארצות הברית בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית אינה זהה. יתרה מכך, התמיכה שאיראן גרעינית צפויה להעניק לחזבאללה עלולה לעורר ויכוח אסטרטגי נוסף, שיעמיד במוקד את הצורך ביכולת פעולה משולבת של זרועות צה"ל ומעבר לכך, ובאיזון הולם בין יכולות הגנתיות והתקפיות, לרבות יכולות היברידיות. במילים אחרות, ככל שעולה הסבירות לאיראן גרעינית, כך גובר הסיכוי לתקיפות אסימטריות של ישראל ויעדיה מצד חזבאללה, שכן חזבאללה הוא אויב שאין להקל בו ראש וניתן למקמו במרכז טווח המבצעים הצבאיים. לכן, התמקדות בלעדית של צה"ל רק באחד משני סוגי הלוחמה – עימות בעצימות נמוכה או עימות בעצימות גבוהה – עלולה להתברר כבלתי אחראית ואף מסוכנת. צה"ל חייב להיות מסוגל לשלב אש מכל הזרועות ותמרונים קרקעיים על מנת לתת מענה למה שמכונה "מלוא ספקטרום העימות". יכולות היברידיות צריכות לכלול גם פלטפורמות לאיסוף מודיעין, מעקב וסיוור שיישענו בעיקר על כלי-טיס בלתי מאוישים, לרבות לוחמת מידע (INFO OPS) ולוחמה פסיכולוגית (PSYOPS). לבסוף, אין להמעיט בחשיבותם של הכוחות הקונוונציונליים, המבוססים על טנקים, נגמ"שים ותמיכה אווירית צמודה.

לפיכך, אופן הפעולה האידאלי מבחינת ישראל יהיה הרחבת הדיון הפנימי בנוגע לתכנון הצבאי. ברמה האסטרטגית והמדינית יש שני סוגי תכנון הבאים בחשבון: תכנון צופה פני עתיד, ותכנון אד הוק כתגובה למשבר. לגבי תוכנית הגרעין האיראנית – על ישראל להתמקד בתכנון צופה פני עתיד, אך לא להמעיט בערכו של תכנון כתגובה למשבר. על רקע הצורך בקיצוצים והמשאבים המוגבלים, על ישראל להמשיך להקדיש תשומת לב ליכולת פעולה משולבת בין כוחותיה ומעבר לכך. תרגילים משולבים ומשותפים בין יחידות, זרועות ואפילו מדינות יהיו כנראה הדרך הטובה ביותר להשיג יכולת פעולה משולבת עם צבאות נאט"ו, ברמה מינימלית לפחות. על ישראל לבנות, לפיכך, על צבירת ניסיון בתרגילים משותפים ומשולבים ועל שיתוף מידע מודיעיני עם מדינות נאט"ו. לדוגמה, תרגול תרחישי אוויר-אוויר שונים ומורכבים שישלבו תדלוק אווירי, הגנה על נכסים אסטרטגיים והתמודדות עם איומים בלתי-צפויים בשמיים עשוי לשפר את היכולת של חיל האוויר הישראלי לדבר באותה שפת תעופה כמו עמיתיו במערב, במקרה שיעלה הצורך. לנוכח הקושי לחזות את העתיד, על ישראל לפעול גם לשימור רמה גבוהה של גמישות וכושר הסתגלות בקרב כוחותיה. בשל הסבירות הגבוהה שהמעצמות ימשיכו לראות באופציית המשא-ומתן והסנקציות הכלכליות את הכלי המעשי ביותר להתמודדות עם איראן, וכל עוד אמצעי אכיפה אחרים ימשיכו להיות קו אדום שלא נחצה – לפי שעה, לפחות – על ישראל להפעיל לחץ רב יותר כדי לשכנע בצדקת עמדתה.

מסקנות

שיחות הגרעין בין המעצמות לאיראן מאופיינות במורכבות עצומה, אולם ההשלכות האסטרטגיות מבחינתה של ישראל פשוטות למדי. בהנחה שיושג הסכם עד 30 ביוני 2015, ובמיוחד אם יהא זה הסכם שיתעלם מכמה מההיבטים המכריעים שהוזכרו לעיל, ישראל תיוותר לבדה וכפי הנראה תיאלץ לשקול מחדש את האופציה הצבאית, ולהתנאים את הדוקטרינה האסטרטגית שלה. במקרה שיוחלט על הארכה נוספת, על ישראל והעולם להיות מוכנים למקרה שני של סבב שיחות ארוך ומייגע שאינו צפוי להפיק הסדר (המקום הראשון שמור לשיחות השלום במזרח התיכון). מכיוון שישראל וארצות הברית – מובילת השיחות – אינן חולקות תפיסת איום משותפת בנוגע לאיראן גרעינית, האינטרס העדיף עבור ישראל, הוא לעודד שותפויות אזוריות עם מדינות נאט"ו אחרות, ולא לוותר על הפעלת לחץ מדיני בפורומים בינלאומיים שונים.

ייתכן שהתעלמות מההשפעה ההיסטורית המסוימת של איראן במזרח התיכון היא כישלון אסטרטגי של המערב. עם זאת, התנהגות הקורבן שאיראן סיגלה והוויתורים המתמשכים של המערב בעניין ההסכם הסופי הראוי בעיניה – זו כבר שרלטנות אסטרטגית. מכיוון שאיראן משחקת משחק אסימטרי שנועד להרוויח זמן, השלב הנוכחי חיוני וקולה של ישראל צריך להישמע. בין אם יהיה או לא יהיה הסכם, סביר להניח שאיראן תישאר מעצמה גרעינית סמויה המסוגלת להעשיר אורניום. ההשלכות האזוריות של תרחיש זה עדיין אינן ודאיות, אולם דומה שיידרש מאמץ דיפלומטי רב יותר כדי להציל את המשטר העולמי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני ולאמץ הסכם סופי ראוי. טוב תעשה ישראל אם תהיה מעורבת בימים אלה בפעילות דיפלומטית סוערת זו, שמא יימצא העולם על סף תהום אסטרטגי חדש.

הערות

- 1 Amos Yadlin, "Kicking the Can Down the Road: Another Extension of the P5+1 Talks," *INSS Insight* No. 634, November 26, 2014, <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=8155>.
- 2 "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran," IAEA, February 19, 2015, http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/iaea-iranreport-02192015_1.pdf.
- 3 David Albright et al., "ISIS Analysis of IAEA Iran Safeguards Report," ISIS, February 19, 2015, http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/ISIS_Analysis_IAEA_Report_19February2015_Final_1.pdf.
- 4 Alexander Glaser et al., "Agreeing on Limits for Iran's Centrifuge Program: A Two-Stage Strategy," *Arms Control Association*, July 9, 2014,

- https://www.armscontrol.org/act/2014_0708/Features/Agreeing-on-Limits-for-Irans-Centrifuge-Program-A-Two-Stage-Strategy.
- Alan J. Kuperman, "Iran Nuclear Deal Unlikely to Halt Regional Proliferation," 5
in: *Iran – The Ten Days After a Deal: Regional and Global Implications*, eds.
Alex Mintz and Shaul Shay, IPS Publications, IDC, December 2014, [http://www.
herzliyaconference.org/eng/_Uploads/dbsAttachedFiles/Iran_the_day_afterC.pdf](http://www.herzliyaconference.org/eng/_Uploads/dbsAttachedFiles/Iran_the_day_afterC.pdf).
- "Uranium and Depleted Uranium," World Nuclear Association, December 2014, 6
[http://www.world-nuclear.org/info/Nuclear-Fuel-Cycle/Uranium-Resources/
Uranium-and-Depleted-Uranium/](http://www.world-nuclear.org/info/Nuclear-Fuel-Cycle/Uranium-Resources/Uranium-and-Depleted-Uranium/).
- Valerie Lincy and Gary Milhollin, "Iran's Nuclear Timetable," *Iran Watch*, 7
February 24, 2015, [http://www.iranwatch.org/our-publications/articles-reports/
irans-nuclear-timetable](http://www.iranwatch.org/our-publications/articles-reports/irans-nuclear-timetable).
- "Iran Obscures Military Dimensions of Nuclear Program," AIPAC, September 8, 8
2014, [http://iraninfofocus.aipac.org/learn/iran-obscurities-military-dimensions-of-
nuclear-program/](http://iraninfofocus.aipac.org/learn/iran-obscurities-military-dimensions-of-nuclear-program/).
- David Albright et al., "Update on Parchin: A Necessary Piece of a Comprehensive 9
Nuclear Deal," ISIS, September 9, 2014, [http://isis-online.org/isis-reports/detail/
update-on-parchin-a-necessary-piece-of-a-comprehensive-nuclear-deal/](http://isis-online.org/isis-reports/detail/update-on-parchin-a-necessary-piece-of-a-comprehensive-nuclear-deal/).
- Yoel Guzansky and Yiftah S. Shapir, "Iran Goes Ballistic," *Middle East Quarterly* 10
(Winter 2015), <http://www.meforum.org/4911/iran-goes-ballistic>.
- Anthony H. Cordesman, "The Iranian Sea-Air-Missile Threat to Gulf Shipping," 11
CSIS, August 14, 2014, [http://csis.org/files/publication/140815_Iran_Air_Sea_
Missile_Maritime_Threat.pdf](http://csis.org/files/publication/140815_Iran_Air_Sea_Missile_Maritime_Threat.pdf)
- "Solo Press Availability in Vienna, Austria," U.S. Department of State, November 12
24, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/11/234363.htm>.
- "Statement by the Press Secretary on Extension of Iran Nuclear Talks," White 13
House Office of the Press Secretary, July 18, 2014, [http://www.whitehouse.gov/
the-press-office/2014/07/18/statement-press-secretary-extension-iran-nuclear-
talks](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/18/statement-press-secretary-extension-iran-nuclear-talks).
- "Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in 14
Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013,
Between the P5+1 and the Islamic Republic of Iran, as Extended through June 30,
2015, November 25, 2014, U.S. Department of the Treasury and U.S. Department
of State, [http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/
guidance_ext_11252004.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/guidance_ext_11252004.pdf).
- Yossi Kuperwasser, "The Struggle over the Iranian Nuclear Program," 15
Perspectives, BESA, February 26, 2015, [http://besacenter.org/wp-content/
uploads/2015/02/Kuperwasser-on-Iran-PP28-Feb-26.2015-DW-edit.pdf](http://besacenter.org/wp-content/uploads/2015/02/Kuperwasser-on-Iran-PP28-Feb-26.2015-DW-edit.pdf).
- "US-Israel Divide: Unlike Israel, Washington Feels no Threat from Iran," *RT*, 16
February 25, 2015, [http://rt.com/op-edge/235451-israel-usa-iran-controversy-
nuclear/](http://rt.com/op-edge/235451-israel-usa-iran-controversy-nuclear/).
- Emily B. Landau and Shimon Stein, "Iran and the International Community: 17
Moving toward a Comprehensive Deal?" in: *Strategic Survey for Israel
2014-2015*, eds. Anat Kurz and Shlomo Brom (Tel Aviv: Institute for National

Security Studies, 2015), [http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/INSS2014-15Balance_ENG%20\(2\)_Landau-Stein.pdf](http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/INSS2014-15Balance_ENG%20(2)_Landau-Stein.pdf).

David Albright and Andrea Stricker, "A Note on IR-5 Centrifuge Feeding," ISIS, 18 November 2014, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/a-note-on-irans-ir-5-centrifuge-feeding/>.

"Iran Nuclear Negotiations: Status of Talks and the Role of Congress," U.S. Senate Committee on Foreign Relations, January 21, 2015, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/1-21-15%20Iran%20Nuclear%20Negotiations%20Status.pdf>.

Robert Satloff, "Netanyahu Speech Reveals U.S., Israel Gaps on the Middle East," 20 *Policy Analysis*, Washington Institute for Near East Policy, March 2015, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/netanyahu-speech-reveals-u.s.-israel-gaps-on-iran-and-the-middle-east>.