

# שיחות הגרעין עם איראן – בחינה מחדש: אתגרים ותחזיות לקראת ההסכם הסופי

## מאתי דרוטר

המאמר הנוכחי דן במה שצפוי להתרחש בתום תקופת ההסכם הביניים על תוכנית הגרעין השנויה במחלוקת של איראן. תוקף ההסכם שאומץ בז'נבה בנובמבר 2013 וכוונה 'תוכנית פעולה משותפת' עתיד היה לפוג ב־20 ביולי 2014 אולם הצדדים הסכימו על הארכת משך המשא ומתן בארבעה חודשים. מתבקשת, אפוא, הערכה ביחס למה שכבר הושג, וכן דיון מעמיק בהמלצות למדיניות בשלב הבא. במקביל, מובן היטב לכל הצדדים שתוכנית הגרעין של איראן היא רק סוגיה אחת מני רבות במזרח התיכון הסוער והדינמי, וכי ישנם שיקולים מעבר לנושא הגרעין שמניעים את הצדדים המעורבים. על רקע דברים אלה מציג המאמר עמדה באשר לתנאים שאין להשמיטם מנוסח ההסכם הסופי, ומעריך את הסבירות לכך ששני הצדדים יחתרו בסופו של דבר לאמץ הסכם מאוזן.

**מילות מפתח:** איראן, תוכנית הגרעין, תוכנית הפעולה המשותפת, ההסכם סופי

## סקירה אסטרטגית

ההסכם על תוכנית הגרעין של איראן, שנחתם בין מדינות ה־P5+1 לאיראן בז'נבה בנובמבר 2013, מעולם לא התיימר לשקף שיתוף פעולה המבוסס על אמון הדדי, אלא היה למעשה מחווה חד־צדדית כמעט של רצון טוב מצד מדינות המערב, שניסו לנסח אמצעי אימות קפדניים שיובטחו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). במקביל, יש שרואים בהסכם הביניים עדות לקמפיין הדיפלומטי

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

הגדול ביותר שהושקע בנושא מאז בחירתו של הנשיא אובמה. 'תוכנית הפעולה המשותפת' שנחתמה בנובמבר 2013 ונכנסה לתוקף בינואר 2014 נועדה ליצור את האווירה המתאימה לבלימת מאמצייה של איראן להשגת נשק גרעיני. אולם כבר עם חתימת ההסכם החלו להישמע קולות המתנגדים. בין המתנגדים החריפים ביותר היו אלה שטענו כי אין להתיר את המשך ההעשרה בהסכם כלשהו, וכי רק סנקציות חמורות ופירוק סופי של תשתית הגרעין של איראן יפיסו את דעתם של המעורבים בצורה הישירה ביותר בעניין, במיוחד מדינות המערב ובעלת-הברית, ישראל. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, אף חזר והתריע שהסכם גרוע כזה עלול להוביל למלחמה, וקרא להחרפת הסנקציות ולא להקלה בהן.<sup>1</sup>

במבט רחב יותר, הניסיון להשיג הפשרה נוספת ביחסי ארצות-הברית ואיראן זכה להד ציבורי רב. שורשיו של ניסיון זה נטועים במצב העניינים הנוכחי במזרח התיכון. במילים אחרות, החתירה המתמשכת של איראן לנשק גרעיני ועברה הסורר בכל הנוגע לתוכנית הגרעין שלה אינם הסיבות היחידות לדאגה. יש להביא בחשבון כמה נושאים נוספים כדי לקבל תמונה מקיפה. בין הדחופים ביותר הם מלחמת האזרחים בסוריה, התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, ההתקוממות העדתית בעיראק וחשוב לא פחות – חוסר היציבות הצפוי באפגניסטן אחרי 2014. אכן, אפגניסטן שהשחיתות פושה בה והיא חסרת יכולת להחזיק את כוחות הביטחון הלאומיים שלה ללא תמיכה זרה – בעיקר כזו שמספק הקונגרס האמריקאי – עלולה במוקדם או במאוחר להיות טרף קל לארגונים קיצוניים ובראשם הטאליבן. מעמדה הגיאופוליטי האסטרטגי של איראן מרכזי מאוד, למרות העובדה שהתפלגות אתנו-שבטית ודתית קוראת תיגר על הריבונות האידאולוגית שלה כרפובליקה אסלאמית.<sup>2</sup> למרות תחזיות לחוסר יציבות ולחוסר אמינות של משטר זה, איראן שלאחר עידן אחמדינג'אד עשויה להיות שותפה בת-קיימא לממשל אובמה בכהונתו השנייה. איראן רלוונטית לכל הסוגיות המזרח-תיכוניות שהוזכרו לעיל, ומדיניות אובמה באזור שואפת לאזן מחדש את הציר האמריקאי לעבר הפרסים והשיעים בכלל, תוך הפחתת התלות הגיאופוליטית הקודמת שלה בערב-הסעודית.<sup>3</sup> נראה כי וושינגטון מודעת למנוף שמהווה בחירתו של רוחאני לנשיאות, ולכן לא תהסס לנצל את ההזדמנות הייחודית שזה מכבר ייחלה אליה ולהשיג הפשרה אמיתית ביחסים עם טהראן. הדרך לז'נבה היא התוצאה הראשונה של המאמץ הדיפלומטי שנקטו שני הצדדים.

עתה אפשר לנצל את היתרון של הבנת הדברים לאחר מעשה, והגיע הזמן להעריך את תוצאות הסכם הביניים עד כה, לדון ולגבש ציפיות סבירות לעתיד ולהציע המלצות להסכם הסופי הכולל.

## הפערים שנותרו

על פי אמרה מפורסמת, דיפלומטיה היא אמנות האפשר. 'תוכנית הפעולה המשותפת' אמנם נכללת בבירור בהגדרה זו, אולם לעתים גם המאמץ הדיפלומטי הנעלה ביותר אינו מספיק. יתרה מכך, הוא עלול בקלות רבה להפוך לבסיס לציפיות מוגזמות ואף מתסכלות. כך היה בהסכם הביניים, ובמובן מסוים זה היה ברור מלכתחילה, במיוחד לנוכח העובדה שהרפובליקה האסלאמית התגלתה כארכי־אויב של המערב, ולא כשותפה אמינה. הסכם הביניים הוא לפיכך שלב זמני בלבד, גם אם אמיץ, שעדיין לא הוכיח את ערכו.

לדוגמה, חשש רב עולה מהפער בין מה שאיראן סבורה שנכלל במסגרת זכויותיה המלאות, לבין מה שהצד השני תופס כסוגיה שנפתרה בהצלחה בתוכנית הפעולה המשותפת – זכותה של איראן להעשיר אורניום. בעוד החלטה 1696 של מועצת הביטחון של האו"ם משנת 2006 תובעת בצורה ברורה שאיראן תשעה את כל פעילויות העיבוד החוזר ואת אלה שיש להן קשר להעשרה,<sup>4</sup> הסכם הביניים אינו כולל כל התייחסות לזכותה של איראן להעשיר אורניום, וכך מכיר בה בעקיפין. מה שיכול להיראות כשאלה של ניסוח או משחק מילים שימושי בזירה הדיפלומטית, עשוי להתפרש בצורה שונה לחלוטין בעיני האחר, ואימוץ לוגיקה כזו כדפוס חשיבה לפעולה עלול להיות מסוכן מאוד. נקודה זו הודגשה באופן חד וברור על ידי הסנטור רוברט מנגדז, יושב ראש ועדת החוץ של הסנאט האמריקאי, בדברי הפתיחה שנשא בשימוע שקיימה הוועדה ב־4 בפברואר 2014 בנושא תוכנית הגרעין האיראנית.<sup>5</sup>

נקודה נוספת שמצדיקה התייחסות היא הסעיף בנוגע להעשרת אורניום לרמה של 20 אחוזים. ההסכם הנוכחי מתיר לאיראן לשמר מחצית מהמלאי הקיים של אורניום המועשר לרמה זו, לצורך הפקת דלק לכור המחקר בטהראן.<sup>6</sup> על פי הודעת הבית הלבן, איראן התחייבה להשלים דילול של מחצית ממלאי האורניום מסוג UF6 שלה שמועשר לרמה הקרובה ל־20 אחוזים בתוך שלושה חודשים, ולהשלים את ההמרה של יתרת החומר לתחמוצת תוך שישה חודשים.<sup>7</sup> נכון ל־20 בינואר 2014, כמות החומר הגרעיני שנותר בצורת UF6 המועשר עד 20 אחוזים באורניום 235 הייתה כ־209.1 קילוגרם. נכון ל־15 במארס 2014, איראן דיללה 74.6 קילוגרם של UF6 המועשר באורניום 235 ברמה של 20 אחוזים לרמת העשרה שאינה עולה על 5 אחוזים. מדובר בחומר המצוי במתקן הניסוי להעשרת אורניום לדלק גרעיני.<sup>8</sup> עם זאת, מרווח זמן נדיב של שישה חודשים פירושו שאיראן עדיין תחזיק ברשותה חלק מכמות האורניום המועשר עד 20 אחוזים בצורות שונות של תחמוצת.

תחום נוסף שלא נוסח במפורש בהסכם הביניים, וודאי לא נמצא לו פתרון מוחלט, הוא תוכנית המחקר והפיתוח של איראן לצנטריפוגות חדשות. איראן לא רק תוכל להחליף צנטריפוגות פגומות על פי רצונה במהלך ששת החודשים,

אלא גם להמשיך לפתח את הצנטריפוגות מסוג IR-2m במתקן ההעשרה הניסיוני בנתנז. יתרה מכך, היא תוכל גם להעשיר אורניום במערך ייצור משולב של 164 צנטריפוגות מסוג IR-2m. ברגע שהאורניום המועשר נמהל עם הפסולת ומתקבל אורניום טבעי, לא נכנס אורניום מועשר למכלי המוצר. מערך כזה עומד בתנאי הסכם הביניים. מכיוון שלסוכנות סבא"א יש גישה רק למכל המוצר או לאורניום הטבעי ואין לה אפשרות לראות את אמצעי ההעשרה, איראן תוכל בקלות להסתיר את תוצאות ההתקדמות שלה. לפיכך, ב־20 ביולי – בתום תקופת הסכם הביניים – תהיה איראן בעמדה טובה הרבה יותר הן לצורך פריסת צנטריפוגות IR-2m אמינות בקנה מידה רחב במתקני ההעשרה בנתנז, והן כדי להשתמש בהן במתקן ההעשרה התת־קרקעי שלה בפורדו.<sup>9</sup>

תקופת ששת החודשים גם העניקה לאיראן זמן יקר והזדמנות להתקדם בתחומים שעדיין היה לה צורך לשפר, ולחדול מעיסוק בתחומים שכבר התמקצה בהם. במילים אחרות, ההסכם הנוכחי לא חייב את פירוק הצנטריפוגות – תחום שבו איראן השיגה הצלחה משמעותית בעבר. יתרה מכך, הסכם הביניים אינו מתייחס במפורש לאמצעי שיגור צבאיים – תחום חיוני עבור מדינה המבקשת לשגר ראשי נפץ גרעיניים. כיום, אבות הטיפוס השונים לטילים בליסטיים מתקדמים מסוג שיהאב שמצויים בידי איראן מהווים איום משמעותי על ישראל. טילים מסוג שיהאב 4 ושיהאב 5 שנמצאים בפיתוח מטרידים במיוחד, שכן הטווח התיאורטי שלהם אמור להגיע לכ־2,000 קילומטרים, ולכן הם יכולים להגיע גם לאזורים הדרומיים ביותר של אירופה. אף אחת מהיכולות האלה לא נעשתה מבצעת עד כה, ולכן ניתן לראות בהן שאיפות מוצהרות או התרברבות בלבד. ועדיין, על פי קהילת המודיעין האמריקאית, איראן עתידה להמשיך לפתח מערכות טילים בליסטיים לטווח בינוני ואפילו בין־יבשתי, בכך שתבדוק אותם תחילה כתוכניות לשיגור רכב חלל.<sup>10</sup>

להלן רשימה מצומצמת של סעיפים שחובה לכלול בהסכם הסופי. ראשית, מדינות ה־P5+1 צריכות לשקול שיתוף פעולה הדוק עם ישראל ולהתחיל לחשוב על האפשרות שחרף המאמצים, כלל לא יהיה הסכם סופי. יתרה מכך, מתוך הבנה שהקמת ערוץ תקשורת אמין היא תנאי בל יעבור להתקדמות, על ארצות־הברית לשקול לשמש מתווכת בין ירושלים לטהראן, ולהציע לישראל סביבה מעוררת אמון והשראה. חשיבות רבה יש גם לאמצעי אימות קפדניים, בלוויית הצהרות חוזרות רשמיות על כך שאיראן לעולם לא תחתור לנשק גרעיני. הצהרות מעין אלה צריכות להופיע במסמכים רשמיים ולהישמע מפי האייתולה וגורמי ממשל, וכן מצד נציגי 'משמרות המהפכה'. בכל מקרה, הסכם סופי חייב להתייחס לממד צבאי אפשרי (PMD) של תוכנית הגרעין האיראנית. איראן תהיה חייבת להיצמד לדרישות הפרוטוקול הנוסף ולהתיר גישה למתחם הצבאי בפרצ'ין, כאשר כל

הסכם סופי יידרש להתמקד בהפיכת כור המים הכבדים באראק לכור מים קלים, שאינו יכול לשמש למטרות צבאיות. על איראן לאמץ מגבלה נוקשה לגבי מלאי אורניום מועשר כך שהרמה והכמות לא יאפשרו לייצר מתקן נפץ גרעיני. סוגיה מכרעת נוספת היא פירוק מתקן העשרת האורניום ליד קום. חשוב לא פחות, תהליך המשא-ומתן צריך להסתיים בהגשת הצעת החלטה למועצת הביטחון של האו"ם, שם ניתן יהיה להעביר את ההסכם כהחלטה מחייבת בכפוף לפרק 7.

## המלצות

די במבט חטוף ברשימה האמורה על מנת להתרשם שאימוץ האמצעים הדרושים לא יהיה משימה קלה. להלן הצעה להסכם סופי שיוכיח את עמידותו ואמינותו לטווח ארוך.

ראשית, יש לצמצם בצורה משמעותית את יכולתה של איראן לשגר ראשי נפץ גרעיניים באמצעות טילים בליסטיים, וכך ליישם את התנאים הנכללים בהחלטה 1929 של מועצת הביטחון של האו"ם לגבי איראן בתחום זה.<sup>11</sup> זאת ועוד, יש להגדיר בצורה ברורה מהו טיל בליסטי בעל יכולות גרעיניות, ולשלב הגדרה זו בהסכם הסופי. כיום, ההבחנה בין טילים בעלי יכולת גרעינית לבין טילים שאינם כאלה אינה מדויקת. באופן כללי, היכולת של טיל לשאת ראש נפץ גרעיני תלויה בממדים ובמשקל של המכלול הפיזי (רכיבי ליבת הפצצה), שנקבעים במידה רבה על ידי רמת התחכום הטכנולוגי של תכנון הנשק הגרעיני, ומכוחו של מנוע הטיל לדחוף את ראש הנפץ למרחק מספיק. זוהי הגדרה מעורפלת למדי. על פי משטר הפיקוח על טכנולוגיות טילים (MTCR), כל טיל בליסטי בעל יכולת לשאת ראש נפץ במשקל 500 ק"ג למרחק 300 ק"מ ומעלה נחשב טיל בעל יכולת גרעינית.<sup>12</sup> נתון זה יכול לשמש קו אדום עבור איראן בהסכם הסופי. על איראן גם להצטרף לאמנת האג לאיסור התחמשות בטילים בליסטיים. הטענה שאף אחת משכנותיה הערביות של איראן טרם הצטרפה לאמנה – אינה רלוונטית, שכן אף אחת מהן אינה מפתחת תוכנית גרעין חשאית. על פי אחת האמירות הידועות (ניאור־אליזם) העוסקת ברווח יחסי, איראן כנראה לעולם לא תוותר מרצונה על שאיפותיה להיות מעצמה צבאית חזקה יותר מאשר שכנותיה המאיימות לכאורה. אולם לנוכח ההיסטוריה השלילית של תוכנית הגרעין שלה והשקעתה המתמדת בפיתוח טילים בליסטיים, על הסכם סופי לכלול התייחסות מהותית לסוגיה של מנגנוני השיגור. ראש סבא"א הדגיש בנספח לדוח שלו מנובמבר 2011 סדרת חששות כוללת בנוגע למה שמכונה 'ממד צבאי אפשרי' (PMD) של תוכנית הגרעין האיראנית. הנושאים הנכללים בנספח נותרו מקור הדאגה העיקרי לנוכח תוכנית הגרעין האיראנית, ובעיקר ההיבטים הצבאיים החשאיים שלה.<sup>13</sup> מטריד במיוחד הוא החלק בנספח שנוגע לשילוב מתקן נפץ גרעיני בתוך אמצעי שיגור טילים. מה שמכונה 'פרויקט

111' נראה כתוכנית מובנית ומקיפה של מחקרים הנדסיים, שנועדו לבדוק כיצד לשלב חומר בקיע כדורי חדש בתוך תא ביקוע קיים, המורכב על טילי שיהאב 3<sup>14</sup>. טילי שיהאב 3 מייצגים את הטילים הבליסטיים המבצעיים המתקדמים ביותר של איראן עד כה, שמסוגלים להגיע לישראל. לכן, איראן שמחזיקה בידיה טכנולוגיה הן לשימוש בראשי נפץ גרעיניים והן לטילים בליסטיים היא מקור דאגה לביטחון הלאומי של ישראל, ועובדה זו צריכה להשתקף בהסכם הסופי.

תחום חשוב נוסף שבו איראן תהיה חייבת להגמיש את עמדותיה הנוקשות כולל את הפעילויות המתמשכות שלה באתר הצבאי פרצ'ין. אתר זה הוא סוגיית מפתח לא פתורה עבור סבא"א מבחינת הפגת החששות ביחס לפעילותה הגרעינית של איראן בעבר וכנראה גם בהווה, ולפעילותה לייצור דלק למטרות צבאיות. ליתר דיוק, על איראן לאפשר לפקחי סבא"א גישה מקיפה יותר למתחם הצבאי, ולעצור את השיקום המתמיד באתר, שנראה כמאמץ ברור להסתיר את פעילות העבר שלה בניסויים בחומרי נפץ.<sup>15</sup> למעשה, התבצעו באתר פעולות רבות להסתרת פעילויות כאלה.<sup>16</sup> יתרה מכך, בשום נסיבות לא ניתן להצדיק מבחינה חוקית את מאמציה המתמשכים של איראן למנוע מסבא"א את הפיקוח על האתר. כל עוד סבא"א מנועה מביצוע ביקורות באתרים, אימוץ ההסכם הסופי על ידי איראן עומד בסיכון רציני. לפיכך, כדי שהסכם סביר כולל יהיה קביל מבחינת ישראל, עליו לחייב שיתוף פעולה איראני נרחב יותר ונחישות רבה יותר של סבא"א בטיפול בסוגיית פרצ'ין. נקודה שלישית – יש לצמצם בצורה משמעותית את ייצור הפלוטוניום בכור המים הכבדים באראק שליד טהראן, מבלי להתיר בניית מתקנים נוספים באתר. על פי איראן, הכור מיועד להפקת איזוטופים לצורכי טיפולים רפואיים בלבד, למשל בסרטן. האמת היא שבתנאים אידאליים, כמות הייצור השנתית של פלוטוניום במתקן יכולה לעלות אפילו על הכמות הדרושה לפצצת אטום אחת. איראן התחייבה לשתף פעולה בנושא אראק, ושיתוף הפעולה בינה לבין שש המעצמות כבר הניב כמה הישגים, כמו עצירת עבודות הבנייה באתר.<sup>17</sup> היבט מבטיח נוסף עשוי להיות המעבר מדלק מאורניום מועשר לדלק מאורניום טבעי. אמנם נותרו פערים בנוגע לשינויי התכנון הדרושים, אך עמדות שני הצדדים בנושא זה החלו להתקרב.<sup>18</sup> אולם עקב העובדה שההסכם הסופי חותר, לפחות באופן רשמי, להשיג תוצאות ממשיות וארוכות טווח, יש לכלול אמצעים שיבטיחו את הורדת תפוקת האנרגיה של הכור באראק, צמצום ייצור הפלוטוניום לפחות מקילוגרם אחד לשנה ועצירה מוחלטת של כל בנייה נוספת. כאשר יאומצו אמצעים כאלה, הם יאפשרו להפחית משמעותית את יכולת הפריצה של איראן לשימוש בפלוטוניום לפצצה בעתיד.

נקודה רביעית – יש להעמיד את ההסכם הסופי להצבעה במועצת הביטחון של האו"ם, ולאמץ אותו כמחייב מבחינה חוקית בכפוף לפרק 7. כמה מההחלטות החשובות של מועצת הביטחון בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית – כמו 1696,



1737, 1747, 1803, 1835 ו-1929 – אומצו כולן. לאור העבר המרשים של אימוץ ההחלטות, כאשר רק מדינות ספורות הצביעו נגד או נמנעו, אל למנסחי ההחלטות להמעיט בערכו של מנוף זה. למעשה, ההפך הוא הנכון. העובדה שכל החברות הקבועות הצביעו פה אחד בנושא זה מעוררת תקווה מסוימת. במילים אחרות, הסכם הביניים הוכיח שארצות-הברית ואיראן מסוגלות לקיים שיחות יעילות ומתמשכות בדרג גבוה, ולהציב לוח זמנים שאפתני לפתרון המחלוקת במלואה.<sup>19</sup> יש לתרגם תקווה זו לעמדה נחושה עם יעד אחד ברור – למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני. מחובתם של העושים במלאכה ללמוד את לקחי העבר, ולדחוף לתוצאה שתהיה מקובלת ככל האפשר על ישראל והמערב.

נקודה חמישית – ארצות-הברית ובעלות-בריתה צריכות להכין תוכנית גיבוי למקרה שהשיחות ייכשלו. בתרחיש מאיים כזה, הקהילה הבינלאומית וארצות-הברית בראשה יאלצו לשקול הטלת סנקציות חמורות יותר, שימיטו הרס וחורבן על הכלכלה האיראנית ועל הנהגתה הפוליטית. על ממשל אובמה לפתוח כבר עכשיו בניסיונות להשגת קולות הקונגרס ובמיוחד בית הנבחרים, שם הוא אינו נהנה מרוב, ולהתכונן במקרה הטוב להארכת השיחות ובמקרה הגרוע – לתפנית חדה מצד איראן בנושאי הליבה.

אם יתקיים התרחיש הגרוע, יש אפשרות של מוצא אחרון שעדיין לא נפסלה על ידי ארצות-הברית או ישראל. עם זאת, בכל מתקפה צבאית, בין אם בחסות אמריקאית או ישראלית, כרוכים סיכונים מסוימים שאי-אפשר להקל בהם ראש.<sup>20</sup> בראש ובראשונה יתבקשו שירותי המודיעין הישראליים והאמריקאיים לספק הערכה יסודית של מידת הנזק הצפוי. ההערכה היא כי תגובה מצד איראן תהיה בלתי-נמנעת. יש לתת את הדעת על טיבה של התגובה האפשרית. אם השיחות לא ישיגו את מטרתן וגם ההתערבות הצבאית שתבוא בעקבות זאת תיכשל – ארצות-הברית וישראל צריכות להיות מוכנות למצב של מלחמה ממושכת באמצעות שליחים, שתסכן בעלות-ברית של ארצות-הברית ושל ישראל. השאלה אם סיכון זה משתלם ראוי לניתוח נוסף שחורג ממסגרת מאמר זה.

## תחזית אסטרטגית

ההמלצות שלעיל פורסות אמצעים בעלי חשיבות מכרעת שחובה להתייחס אליהם בשעת ניסוח הסכם סופי. לרגישות הכרוכה בסוגיה ולאינטרסים השונים של הצדדים המעורבים בה תהיה השפעה ניכרת על הנוסח הסופי של ההסכם הכולל. אמנם נכון לומר שהיעד הראשון במעלה של שש המעצמות במהלך השיחות הוא למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני, אך אין זה היעד היחיד. האיחוד האירופי, למשל, דבק באג'נדה שלו, שהיא השגת יציבות אזורית והפיכת איראן למעורבת יותר בביטחון במזרח התיכון. בריסל מאמינה שאי-אפשר לפתור את השאלות

הביטחוניות הרבות שמעסיקות את האזור ללא גורם בעל עניין כה מרכזי.<sup>21</sup> מלחמה באל-קאעדה ובמורדים בעיראק ובאפגניסטן כיוזמה משותפת של המערב ואיראן עשויה להיות התפתחות שתטרוף את הקלפים בשיחות. עסקת חליפין מעין זו עשויה להוות בסיס לחבילה רחבה יותר, ובעקבות זאת להביא להסכם נסבל יותר מבחינת איראן. זאת ועוד, האיחוד האירופי שואף לנרמול היחסים הכלכליים עם איראן. בשל רצונה למנוע את קריסת שוקי האנרגיה וכדי לגוון את התלות האנרגטית שלה ברוסיה, במיוחד לאחר משבר קרים – בריסל מחפשת ספקים אחרים, ואיראן עשויה להיות התחליף. כיום, איראן עדיין סובלת מהסנקציות האמריקאיות המשתקות שהוטלו על המשטר במסגרת חוק Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act שעבר ב־2010,<sup>22</sup> וכן בשל אמברגו הנפט האירופי. לפיכך, איראן ודאי תנסה לדרוש לכל הפחות הקלה ממשית בתחום אספקת האנרגיה שלה כחלק מההסכם הסופי.

סביר מאוד להניח שבהסכם סופי יתקבל הרעיון של זכותה "הטבעית" של איראן להעשיר אורניום, אפילו אם רמת ההעשרה תישאר מינימלית, בתמורה לסיועה של איראן בהשכנת יציבות באזור. באשר לטילים בליסטיים והשימוש בהם כטילים גרעיניים – איראן צפויה להתנגד בתוקף להגבלת ממד זה ביכולות שלה. מגבלות כאלה, אם יאומצו, יקצצו בצורה משמעותית ביכולת הצבאית הקונוונציונלית שלה. על כן, לא ימצא פתרון לבעיית הטילים במהלך השיחות. סיכויים טובים יותר יש לסוגיית הכור באראק ולסיכוי לאמץ הסכם סופי לפי פרק 7 במועצת הביטחון של האו"ם. התחזיות להתפתחויות נוספות בהקשר זה נותנות לפחות תקווה מסוימת. למרות השגת התקדמות חלקית בסוגיות מסוימות, כל הסכם סופי שיעקוף את ההמלצות במידה ניכרת יהיה רע לישראל.

אם הצדדים הנושאים ונותנים יצליחו להגיע לבסוף להסכמה ויחתמו על הסכם, עדיין קיים סיכון ממשי לכך שהקונגרס האמריקאי יחסום אותה. אם יקרה הדבר, האיחוד האירופי ינסה כנראה לנצל את הדיפלומטיה ואת המנוף של השיחות. במילים אחרות, האיחוד האירופי יעניק לנשיא אובמה מספיק זמן כדי לגייס את בית הנבחרים, שכיום אין בו רוב לנשיא, או להמתין עד לבחירות לקונגרס בנובמבר. האירופים גם מעוניינים מאוד שהסכם הסחר החופשי עם ארצות-הברית (TTIP) יישאר על כנו. לכן, סביר להניח שהאיחוד לא יפעל באופן עצמאי אלא יתאם את השלב הבא בשיחות עם ארצות-הברית.

גם במקרה כזה, עשויה לעלות טענה בדבר הקושי הרב לדמיין שהמשטר הנוכחי באיראן יהיה מוכן בשלב זה לשנות את התמקדותו בתוכנית הגרעין שלו, במיוחד לנוכח האחיזה העקשנית של שמרנים פוטנציאליים מהמג'ליס בכמה סוגיות עכשוויות בוערות באיראן, בעיקר סביב חופש פוליטי. עניין מיוחד יש גם בחסות שנותנת איראן לסוריה של אסד, שעל פי דיווחים שונים של ארגון UNTSO לפיקוח



על הפסקת אש מטעם האו"ם, אלפי חיילי מוג'אהדין חדורי מוטיבציה נלחמים שם למען המשטר במימון איראני. מצב עניינים כזה אינו מחזק את מהימנותה של איראן כשותפה אמינה, וכל הסכם סופי אמור להביא זאת בחשבון. למרות זאת, נראה שנקודה זו לא תמנע מהצדדים המתדיינים לחתום על ההסכם הסופי.

## מסקנות

מטרתו של מאמר זה היא הדגשת העובדה שהסכם הביניים שעליו חתמו שש המעצמות ואיראן בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית אינו הסכם אידאלי כלל וכלל. למעשה, ההפך הוא הנכון. יש בו פערים רבים ואף פרצות מכוונות, והוא מאופיין בחוסר החלטיות. איראן תחת משטר האייתולות עם שאיפותיה ההגמוניות אינה שותפה שאפשר לבטוח בה, ולכן נדרשות מדינות המערב וישראל לשמור על דריכות ולדרוש יותר בהסכם הסופי. אכן, עתה יש להציב קווים אדומים מקיפים וברורים בשיחות, שניתן לבססם על ההמלצות שהופיעו במאמר זה. אין מקום לנאיביות בהסכם הסופי. בהנחה שאכן יושג הסכם – אזי התהליך עתיד להיות מלווה במשא-ומתן ארוך ומתיש שיכלול ערוצים חשאים, תמרונים טקטיים וויתורים משני הצדדים. יש לספק לישראל ערובות לכך שכל ויתור שמדינות המערב יסכימו לו לא יפגע בביטחונה ולא יסכן אותה בשום צורה. אסור לאפשר לאיראן להפוך למעצמת סף גרעינית. לשם כך יש לגלות רצון פוליטי עז ונחישות אדירה.

כינון הסכם עם איראן בנושא תוכנית הגרעין השנויה במחלוקת שלה הוא עניין מסוכן. אין צורך לומר שלמהלך כזה תמיד יש מחיר. למרות זאת, מדינות המערב צריכות להסתכן ולהבהיר אחת ולתמיד שנשק גרעיני בידיים של האייתולות ובטווח שיגור על ישראל הוא סכנה בלתי-קבילה שאי-אפשר להסכין עימה. תוכנית הפעולה המשותפת נועדה לסלול את הדרך הנכונה ליעד. הדיפלומטיה קיבלה גם היא הזדמנות. אולם בסופו של דבר, אם איראן לא תנטוש את שאיפות הגרעין הצבאי שלה, אזי חוסר הנחישות שמאפיין את הסכם הביניים עשוי בהחלט להתגלות כמכשול להצלחה.

יש לבסס סוגיה כה מכרעת על נקודת מבט אסטרטגית לטווח ארוך. כל הסכם סופי חייב להביא זאת בחשבון, ודרושה נכונות תמידית של מדינות המערב לחשב את צעדיהן בהתאם לכך.

## הערות

1 "Bad Deal on Iran Could Lead to War, Netanyahu Says," *Jerusalem Post*, November 17, 2013, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Bad-deal-on-Iran-could-lead-to-war-Netanyahu-says-332013>.

2 S. Mabon, *Saudi Arabia & Iran* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), p. 138.

- E. Stornelli, "Prospects for a Grand Bargain in the Greater Middle East," Italian Atlantic Committee, Rome, March 17, 2014, <http://www.comitatoatlantico.it/en/studi/prospects-for-a-grand-bargain-in-the-greater-middle-east/>. 3
- United Nations Security Council Resolution 1696, Department of Public Information, UN, New York, July 31, 2006, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8792.doc.htm>. 4
- באותו אירוע, סנטור מנגדז ציטט את עלי אכבר סלאחי, ראש סוכנות הגרעין של איראן, שאמר כי: "קרחון הסנקציות נמס בעוד הצנטריפוגות שלנו עדיין עובדות. זהו ההישג הגדול ביותר שלנו". ראו: 5
- US Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, February 4, 2014, <http://www.foreign.senate.gov/hearings/negotiations-on-irans-nuclear-program>. 6
- "Joint Plan of Action," EEAS, January 20, 2014, [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124\\_03\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf). 6
- "Summary of Technical Understandings Related to the Implementation of the Joint Plan of Action on the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program," Office of the Press Secretary, White House, Washington, DC, January 16, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/16/summary-technical-understandings-related-implementation-joint-plan-action>. 7
- "Status of Iran's Nuclear Programme in relation to the Joint Plan of Action," Board of Governors, IAEA, Vienna, March 20, 2014, [http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/JPA\\_update\\_IAEA\\_20Mar2014.pdf](http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/JPA_update_IAEA_20Mar2014.pdf). 8
- Testimony of David Albright, Institute for Science and International Security (ISIS) Before the Committee on Foreign Relations on the Negotiations On Iran's Nuclear Program," US Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, February 4, 2014, [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Albright\\_Testimony1.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Albright_Testimony1.pdf). 9
- J. Cirincione, J. B. Wolfsthal, M. Rajkumar, *Deadly Arsenals. Nuclear, Biological, and Chemical Threats*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2005, p. 307. 10
- החלטה 1929 של מועצת הביטחון קבעה שאסור לאיראן, בין היתר, לנקוט כל פעילות לגבי טילים בליסטיים המסוגלים לשאת ראש נפץ גרעיני. ראו: 11
- United Nations Security Council Resolution 1929," Department of Public Information, UN, New York, June 9, 2010, <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>. 11
- C. Thielemann, "Iranian Missiles and the Comprehensive Nuclear Deal," Arms Control Association, May 7, 2014, [http://armscontrol.org/files/Iran\\_Brief\\_Iranian\\_Missiles\\_Comprehensive\\_Nuclear\\_Deal.pdf](http://armscontrol.org/files/Iran_Brief_Iranian_Missiles_Comprehensive_Nuclear_Deal.pdf). 12
- J. Joseph, "Iran's 'Possible Military Dimensions' Disclosures: What to Expect," Belfer Center, Cambridge, April 23, 2014, <http://iranmatters.belfercenter.org/blog/irans-possible-military-dimensions-disclosures-what-expect>. 13
- "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran," IAEA Board of Governors, Vienna, November 8, 2011, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-65.pdf>. 14

- D. Albright and S. Kelleher-Vergantin, *Parchin: Resolution Urgent*, ISIS Report, 15  
Washington, DC, May 12, 2014, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/parchin-resolution-urgent/>.
- G. Perkovich and B. Gwertzman, "The Coming Struggle over Iran Nuclear Pact," 16  
Council on Foreign Relations, Washington, DC, May 21, 2014, <http://www.cfr.org/iran/coming-struggle-over-iran-nuclear-pact/p33012>
- "Iran: Row with World Powers over Arak Reactor 'Virtually solved,'" *Jerusalem* 17  
*Post*, April 19, 2014, <http://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Iran-Row-with-world-powers-over-Arak-reactor-virtually-solved-349909>.
- R. Einhorn, "Iran Need to Get Realistic about Enrichment," *National Interest*, 18  
Washington, DC, May 9, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/iran-needs-get-realistic-about-enrichment-10434>.
- S. Joshi, "Iran and the Geneva Agreement. A Footnote to History or a Turning 19  
Point?" *RUSI Journal*, Royal United Services Institute for Defence and Security  
Studies, London, February/March, 2014, <https://www.rusi.org/publications/journal/ref:A53283CC0F16C2/#.U4SK8HLWKK4>.
- E. Kam, "An Attack on Iran: The Morning After," *Strategic Assessment* 15, no. 1 20  
(2012), pp. 15-27.
- E. Geranmayeh, "Détente with Iran: How Europe Can Maximise the Chances 21  
of a Final Nuclear Deal," *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations,  
Brussels, June, 2014, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR104\\_IRAN\\_BRIEF\\_AW\\_\(2\).pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR104_IRAN_BRIEF_AW_(2).pdf).
- "Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act," Bureau of 22  
Economic, Energy and Business Affairs, US Department of State, May 23, 2011,  
<http://www.state.gov/e/eb/esc/iransanctions/docs/160710.htm>.