

מסגרת הבנות בין ארצות הברית לאיראן: משמעויות לישראל

תמיר הימן ועדן כדורי | 27 ביוני, 2023 | גיליון 1742

בשבועות האחרונים דווח על אודות מגעים המתקיימים בין ארצות הברית לאיראן, לגיבוש מסגרת הבנות שבמסגרתן איראן תסכים להגבלות מסוימות על תכנית הגרעין שלה ותשחרר אמריקאים העצורים על ידה. זאת בתמורה להקלה בסנקציות המוטלות עליה, ובכלל זה הפשרת כספים איראנים המוקפאים בחו"ל. אם ההבנות תתממשנה, איראן תזכה בתמורה כלכלית ניכרת ואף תוכל לשמר את החומר הבקיע שצברה. מבחינת ארצות הברית, יידחה הכורח לפעול נגד איראן. במאמר זה מנותחות משמעויותיה של מסגרת ההבנות ונדונה אפשרות מינופה על ידי ישראל לקידום האינטרסים שלה.

שר הביטחון, יואב גלנט, חשף בחודש מאי כי "תוכנית הגרעין האיראנית נמצאת בשלב המתקדם ביותר שבו הייתה מאז ומעולם". לדבריו, איראן מחזיקה באורניום מועשר ברמה של-20% ו-60%, שיכול להספיק לחמש פצצות גרעין. המשך התקדמותה של תכנית הגרעין האיראנית מדגיש את המבוכה שבה ישראל מצויה מול איראן, למול כישלון האסטרטגיה למניעת התגרענותה.

בשבועות האחרונים נחשף דבר קיום מגעים בין ארצות הברית לאיראן לגיבוש הסכם "לא רשמי ולא כתוב", שבמסגרתו תוגבל תכנית הגרעין של איראן וזו תתחייב שלא להעשיר אורניום מעבר לרמה של 60%, ולא לצבור חומר נוסף ברמת העשרה זו. בנוסף ישוחררו שלושה אמריקאים הכלואים באיראן מאז 2015 באשמת ריגול, ארצות הברית תדרוש מאיראן גם לשתף פעולה עם פקחי סבא"א ולהימנע מתקיפת כוחות אמריקאים בסוריה ובעיראק. בנוסף, לפי הדיווחים, תידרש איראן להפסיק למכור טילים בליסטיים לרוסיה. בתמורה, לפי הדיווחים, ארצות הברית תסכים לשחרר נכסים דולריים איראנים. מוערך כי נכון לינואר 2021, בעיראק מוחזקים 10 מיליארד דולר, בדרום קוריאה כשבעה מיליארד דולר, וסכומים דומים מצויים גם בארצות הברית, עומאן, סין ויפן. כספים אלו מכונים "כספים כלואים" מאחר שהם מוחזקים בחשבונות בנק שלאיראן אין גישה ישירה אליהם עקב סנקציות שהשיתה ארצות הברית בגין מכירת נפט גולמי. ברקע הדברים דווח על הסכם חילופי שבויים בין איראן לבלגיה בתיווך עומאן, ותשלום 2.76 מיליארד דולר של עיראק לאיראן כהחזר חוב, באישורה של ארצות הברית.

מדובר בצעדים מינוריים מבחינתה של איראן בהשוואה לווייתורים שהתבקשה לעשות עבור חזרה להסכם הגרעין המקורי – ה-JCPOA, ב-2015 - והם מאותתים על אודות נכונות לפשרה, בלי שאיראן תידרש לוותר על התקדמותה והישגיה עד כה בתחום הגרעין. עם זאת, חשוב לציין שגם התמורות שאיראן מקבלת במסגרת ההסכם הן מינוריות בהשוואה ל-JPCOA, כיוון שהסנקציות הכלכליות עדיין מוטלות עליה.

המצב הכלכלי באיראן חמור ומוסיף להידרדר ואיראן נזקקת לסיוע כלכלי של עשרות מיליארדי דולרים כדי לבלום את האינפלציה הגואה ואת המחאה הציבורית שבעטייה. מבחינת טהראן,

האפשרות הפשוטה ביותר כדי להתמודד עם האתגר היא לדרוש את הפרשת ה"כספים הכלואים". מצידו השני של שולחן המשא ומתן, ממשל ביידן מצהיר בעקביות כי הוא נכון לקדם מגעים דיפלומטיים ומעוניין בעסקה שתאפשר לו לפנות קשב ומשאבים לסוגיות המצויות בסדר העדיפויות הלאומי – בראשן המלחמה הטכנולוגית נגד סין ופתיחת מסע הבחירות שלו לנשיאות. מסגרת ההבנות מבטאת את ההבנה האמריקאית שהשינויים הגיאופוליטיים וחוסר הנכונות האיראנית לפרק את יכולות הגרעין שצברה, אינם מאפשרים חתימה על הסכם גרעין והאפשרות לכך בשלב זה נראית קלושה. על כן, פני הממשל לגיבוש עסקה מצומצמת, שתעניק לו מרווח זמן. בשלב מתקדם יותר, ייתכן שיוכל הממשל לנסות להרחיבה ואולי אף למנפה לחזרה למשא ומתן ישיר על אודות חזרה להסכם גרעין רשמי.

קיבוע מעמדה של איראן כ"מדינת סף גרעינית"

על פי מסגרת ההבנות המתהווה, איראן תמשיך להיות בפועל "מדינת סף" שכן היא אינה כוללת צמצום יכולות אלא הגבלה והקפאת יכולות בלבד. זאת, תוך קיבוע מעמדה כ"מדינת סף" בהסכמת ארה"ב, וללא ערבויות מספקות שיבטיחו שלא תפרוץ לגרעין. סטאטוס של "מדינת סף" ישאיר בידי איראן את האפשרות להתחמש בנשק גרעיני בתוך זמן קצר, כאשר זו תחליט כי התנאים מאפשרים – או בראייתה, מחייבים אותה – לפרוץ קדימה ליכולת גרעין צבאית. הדבר מייצר איום מתמשך על ישראל, ללא צפי לפירוק יכולות.

בירושלים רווח חשש כי יישום ההבנות בין ארצות הברית לאיראן יפחית את הלחץ הכלכלי המערבי על איראן ובהמשך אף יוביל להסכם גרעיני רחב יותר, שישמש חבל הצלה לכלכלת טהראן, בלי ערובות לעצירת תכנית הגרעין ופירוקה. ואכן, איראן עתידה לקבל סכום שעשוי להגיע לכ-20 מיליארד דולר מ"הכספים הכלואים". אומנם ניתן להעריך כי מרבית הסכום יועד לצרכי פנים, ובמיוחד לשיקום כלכלי, ומיעוטו, אם בכלל, יוקדש למאמצי התעצמות צבאיים ולתמיכה בהתבססות האזורית. מחזקים הערכה זו, מנגנוני השליטה האמריקאיים על הכספים – שכן [פורסם כי הכסף יעבור לחשבונות שאותם וושינגטון תוכל לנטר](#). ובכל זאת, אין מן הנמנע שאיראן תצליח לגבור על מנגנוני הפיקוח האמריקאיים על מנת לשרת את מאמצי ההתעצמות שלה.

מסגרת ההבנות – הרע במיעוטו

כיום, כחמש שנים אחרי, ניתן לקבוע שהפרישה החד-צדדית של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ מהסכם הגרעין הייתה טעות אסטרטגית. מאז, מצבה האסטרטגי של ישראל מול האיום הגרעיני האיראני הורע והמשך ההתעצמות האיראנית במגמה הנוכחית מסוכנת. לפיכך כל שינוי מהנתיב שבו איראן צועדת הוא חיובי. עם זאת, [גורמים במערכת הביטחון מיהרו להצהיר](#) כי ישראל מתנגדת לכל הסכמה שאינה כוללת דרישה "לפירוק כל היכולות של איראן". לדבריהם, "הסכם טוב אמור לקחת אותם אחורה, לא להקפיא את המצב". דרגים מדיניים בישראל ממשיכים להתגאות בלחץ שהפעילו על ארה"ב בשנים האחרונות על מנת שלא לחזור להסכם עם איראן, בתקווה להצליח להגיע להסכם טוב יותר, ופועלים כך גם כעת. אך ייטב אם הדרג המדיני והביטחוני בישראל יבין כי חלון ההזדמנויות להגיע להסכם נסגר, והמשך ההתעקשות הישראלית על "הסכם טוב יותר" רק מדרדרת את המצב.

אמנם, ההבנות המתגבשות רחוקות מהידמות להסכם הגרעין מ-2015 ואינן מתיימרות לפתור את בעיית הגרעין האיראני, אך כל שינוי במגמה הנוכחית ובפרט הגבלת תכנית הגרעין האיראנית הינו צעד חיובי לישראל, עדיף על המצב הקיים שמשמעותו התקדמות איראנית לעבר פצצה גרעינית ללא מנגנוני ריסון כלל. מסגרת ההבנות תגביל את איראן מצבירת חומר

נוסף ברמת העשרה של 60% והעשרת אורניום מעבר לרמה זו – הישג חשוב שאין להמעיט מערכו.

המלצות לישראל

ראשית, ישראל צריכה להבין כי היעדר פעולה הוא הברירה האסטרטגית הגרועה מכל החלופות. על כן, כדאי לתמוך בארה"ב במאמציה לקדם את מסגרת ההבנות, ולא להמשיך להתנגד למאמצים האמריקאיים בתקווה לתוצאה טובה יותר. על ישראל לנצל את הזמן שתעניק מסגרת ההבנות המתגבשת להיערכות טובה יותר מול תכנית הגרעין, הן מבחינת תכנית מבצעית אפקטיבית והן מבחינת ההרתעה הישראלית.

ישראל נוטה יותר ליותר לגישת "הסתמכות עצמית", ואכן, עליה להמשיך לקדם ולפתח את האפשרות הצבאית העצמאית. אך יש לזכור כי האיום הצבאי בשיתוף ובהובלת ארה"ב מעצים את האיום ואת אפקט ההרתעה שלו. ההידרדרות היחסית ביחסים בין ישראל לארצות הברית עקב חוסר ההסכמה לגבי "הרפורמה המשפטית" שעל שולחן הממשלה והעימות בנוגע לסוגייה הפלסטינית והרחבת מפעל ההתנחלויות, הפחיתו מאפקטיביות האיום הצבאי המשותף. בהקשר זה, הזמנתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו לבית הלבן היא הכרחית על מנת לחזק את ההרתעה של איראן. אך לנוכח ההבנות המתגבשות בין איראן לארצות הברית, ישראל חייבת יותר מתמיד לפעול לחיזוק שיתוף הפעולה עם הממשל בנושא הגרעין ולגשר על הפערים שהתרחבו בעת האחרונה. על ישראל לעמוד לצד ארצות הברית במאבק נגד איראן, על אף שמסגרת ההבנות המדוברת כיום אינה אידיאלית עבורה ובעיניה.

ההכרה באיראן כמדינת סף גרעינית מחייבת היערכות צבאית ישראלית מתאימה. ואולם, אפשר שכאן נוצרת הזדמנות לישראל לקבל סעדים אמריקאיים עבור תמיכה בהבנות, קרי תמורות ביטחוניות שיבטיחו את יתרונה הצבאי האיכותי לאורך שנים ובכלל זאת בזיקה להתמודדות עם איום הגרעין האיראני. תמורות אלה יוכלו להיות משולבות במזכר ההבנות הביטחוני בין ישראל לארצות הברית, העתיד להתחדש בשנת 2028. תמורה נוספת לישראל תהיה קידום נורמליזציה בינה לבין ערב הסעודית, במיוחד אם יקבל הממשל האמריקאי את דרישת הסף הסעודית לשליטה במעגל ההעשרת האורניום, קרי אישור אמריקאי להעשיר אורניום בערב הסעודית (מבחינת ריאד, ההבנות החדשות עם איראן משמעותן היא שארצות הברית משלימה עם היות איראן בעלת שליטה במעגל העשרה, ולכן אין מניעה, לשיטתה של ערב הסעודית, לאפשר גם לה שליטה זו).

בה בעת, על ישראל להמשיך להפעיל לחץ על ארצות הברית בדרישה לערובות מוחשיות לעצירת ההתקדמות האפשרית בתכנית הגרעין האיראנית ולהתכונן למגעים עתידיים נוספים בין איראן לארצות הברית. שכן, לא מן הנמנע כי ההבנות הנוכחיות הינן פתח לעתיד לבוא. ייטב לישראל, כבר בעת זו, לדרוש ערובות לכך שבמקביל למגעים עתידיים בין איראן לארצות הברית היא תקבל מושינגטון תמורות בתחומים הנוגעים לביטחון גבולותיה וליכולת התמודדות עם איומים פוטנציאליים. בסיכומי של דבר, נדרש לתעדף את האיום האיראני על פני כל אתגר אחר, כולל הרפורמה המשפטית, כדי לאפשר את היערכות הטובה ביותר לקראת האיום המשמעותי ביותר שבפני ישראל.

סיכום

המשך ההתנגדות הישראלית לכל אופציה של הסדר או הסכם הנוגע לתכנית הגרעין האיראנית, פוגע ביכולת לממש מדיניות אפקטיבית בשיתוף ארצות הברית על למנת למנוע

את פריצתה של איראן לגרעין. ברי כי הסכם גרעין מחייב היה מעניק ערבויות שהיו מונעות מאיראן להתקדם לעבר הסף גרעיני, כך שלא היה צורך במסגרת הבנות לא מחייבת. אך בבחירה בין האופציות הגרועות שעומדות בפני ישראל – המשך המבוכה האסטרטגית מול איראן או מסגרת ההבנות המתגבשות בין איראן לארצות הברית, עדיפה מסגרת ההבנות, האמורה להגביל את היכולות הגרעיניות של איראן ולבלום, במידה רבה, את התקדמותה לפצצה גרעינית. שימור היחסים המיוחדים עם ארצות הברית הינו רכיב חיוני בהרתעה הישראלית מול איראן. על כן, ישראל צריכה לתמוך במדיניות האמריקאית, גם בהקשר המגעים עם איראן, על מנת לחזק את יכולתה להתמודד עם האיום הצבאי המשותף. במקביל, על ישראל לעמול על האפשרות למקסם רווחים עבודה, גם בראי מזכר ההבנות הביטחוני עם ארצות הברית וגם מול אפשרות להיווצרות הבנות והסכמים נוספים עם איראן בעתיד.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט