

מבט על, גיליון 835, 14 ביולי 2016

שנה להסכם הגרעין עם איראן – הערכת מצב ומבט קדימה

עמוס ידלין ואבנר גולוב

לפני כשנה נחתם הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן. ניתוח ההתנהגות האיראנית בשנה החולפת מחזק את הערכות, שבטאו בפרסומים שיצאו לאור על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי, ולפיהן בטווח הקרוב נשקפים אך סיכונים מתונים בעקבות חתימת ההסכם. כן מעלה הניתוח מספר תובנות מרכזיות אשר לאסטרטגיה עדכנית שיש לגבש לטווח הרחוק, ומחזק את ההערכות כי ההסכם יעמיד בפני מדינת ישראל אתגרים חדשים ורבי משמעות.

ראשית חשוב לציין את מה שלא קרה בשנה האחרונה, ובייחוד את אי-התממשותם של תרחישי הקיצון שהוצגו במסגרת הוויכוח הפוליטי על אודות אישור ההסכם. תומכי ההסכם טענו כי אישור ההסכם, מעבר להיותו חסם מוחלט, בכל הערוצים, בפני התקדמות איראנית לפצצה, עשוי להוביל להתחזקות של המחנה הפרגמטי בפוליטיקה האיראנית, בראשות הנשיא חסן רוחאני ואף למיתון עמדותיה של איראן מול המערב וישראל. לעומת זאת, מתנגדי ההסכם העריכו כי איראן לא תעמוד בהתחייבויותיה לפירוק תכנית הגרעין והדגישו את הסיכון המידי של בניין כוח צבאי קונבנציונלי וכן תמיכה מוגברת בטרור בסיוע מיליארדי דולרים שיזרמו לכלכלה האיראנית בעקבות ההסכם והסרת הסנקציות הנוגעות לתכנית הגרעין. שנה לאחר מכן, ברור ששתי התחזיות האלו לא התגשמו.

התחזיות האופטימיות בדבר תמורות חיוביות באיראן או במדיניות האיראנית התבססו על הערכת יתר את השפעתו וכוחו של הנשיא רוחאני במערכת הפוליטית. ללא עוררין, האישיות החזקה ביותר במערכת זו היא המנהיג העליון עלי חמינאי. בכוחו של חמינאי לפסול מועמדים מהתמודדות על תפקידים פוליטיים וכך לעצב את איוש התפקידים הבכירים, והוא מקבל ההחלטות הבלעדי בתחום יחסי החוץ והביטחון, לרבות בתחום הגרעין. תוצאות הבחירות, שנערכו באיראן בפברואר האחרון, אשר נראו תחילה כמבשרות שינוי חיובי, הובילו דווקא למינוי מועמדים מהמחנה השמרני, הנתמך על-ידי משמרות המהפכה. הדוגמה הבולטת ביותר היא בחירתו של אחמד ג'נתי הרדיקלי לראשות מועצת המומחים, העשויה לבחור את המנהיג הבא של איראן. אמנם, המערכת הפוליטית באיראן הינה מורכבת ומאפשרת עצמאות מסוימת לנשיא, בעיקר בענייני פנים, אולם יכולתו להוביל שינוי פוליטי אמיתי או להביא לשינוי במדיניות החוץ והביטחון בניגוד לעמדתו של המנהיג העליון, מוגבלת מאוד, עד אפסית.

מנגד, התחזיות הקודרות אשר לזרימת מאות מיליארדי דולרים לאיראן והפרה איראנית את הסכם הגרעין בחשאי או בגלוי הציגו תרחישי קיצון, שאמנם עלולים היו להתרחש בתנאים מסוימים, אך הם מתעלמים מהתנאים הנוכחיים. על מנת להזרים מאות מיליארדי דולרים לכלכלתה, היה על איראן לשכנע משקיעים רבים כי ההסכם הפך אותה יעד בטוח להשקעה. ואולם, שינוי גישתם של משקיעים הינו תהליך איטי ולא פשוט, וכל עוד נותרת עננה מעל ליציבותה של הכלכלה האיראנית נוכח אי-היציבות האזורית וכן המצב הפנימי באיראן עצמה, תתקשה טהראן להגדיל משמעותית את ההשקעות הזרות במדינה. בנוסף, על איראן להביא לביטול הסנקציות הבינלאומיות שאינן נוגעות לתכנית הגרעין, המוטלות עליה עקב תמיכתה בטרור, תכנית הטילים שלה והפרת זכויות האדם על ידי המשטר. כל עוד סנקציות אלו בתוקף וחלק מהמגבלות על הכלכלה האיראנית שריר וקיים, יישאר מעמדה בעיני משקיעים רבים רעוע.

גם התרחיש המחמיר כי איראן לא תקיים את ההסכם או תפעל בחשאי כדי לקדם את תכנית הגרעין שלה התבסס על הערכה שגויה את האסטרטגיה האיראנית. בתחום הגרעיני טהראן נוקטת מדיניות זהירה מאד, הממעטת בנטילת סיכונים. איראן הצליחה לקבע בהסכם את מעמדה כמדינת-סף גרעינית לגיטימית והיא אינה צפויה לסכן מעמד זה, אלא אם תרגיש בטוחה לפרוץ את הסף הגרעיני מבלי שהקהילה הבינלאומית תוכל לעצור אותה. בהיעדר הזדמנות כזו בעשור הקרוב צפויה

איראן לנצל את הסכם הגרעין כדי לקדם את מערך המחקר והפיתוח שלה בתחום הגרעין, את תכנית הטילים שלה – לרבות היכולות לשאת נשק גרעיני בעתיד, להעצים את כוחה הקונבנציונלי והשפעתה האזורית. העשור השני להסכם יגלם עבור איראן הזדמנות לקדם את תכנית הגרעין במסגרת מוגבלת פחות, והיא צפויה לפעול אז במטרה להגיע לטווח אפס מפצצה גרעינית לאחר שמיצתה את ההתעצמות הקונבנציונלית שלה וקידמה נושאים שלא נאסרו מפורשות בהסכם.

בה בעת, חשוב להדגיש את אשר קרה בשנה האחרונה, ובייחוד את הפער בין ההתבטאויות של הממשל לפני אישור ההסכם לבין המציאות שנוצרה לאחר יישומו. בניגוד להצהרות של הבית הלבן, שלפיהן ההסכם יחזק את הפיקוח על איראן, שני הדוחות שפורסמו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בשנה החולפת כללו פחות מידע על תכנית הגרעין האיראנית מאשר הדוחות הקודמים. הדיווחים על חוסר שביעות הרצון מצד חלק מהמעצמות בנוגע לפיקוח על איראן מהווים ראיות לליקויים משמעותיים בתחום הפיקוח. לליקויים אלו נוספת הביקורת של יושב ראש סבא"א, יוקיה אמאנו על החלטת מועצת הביטחון 2231, שהתקבלה לאחר ההסכם, שלפיה הוסרו המגבלות שהוטלו בעבר על תכנית הגרעין האיראנית והוחלפו באלה הנכללות בהסכם הגרעין למשך העשור הבא. אמאנו הדגיש כי החלטה זו איננה מאפשרת בסיס משפטי רחב כמו החלטות מועצת הביטחון שקדמו לה. פער נוסף קשור להתחייבות של הממשל כי ההסכם יאפשר לענות על השאלות בנוגע לפעילות איראנית צבאית בתחום הגרעין בעבר. עם זאת, הדוח המסכם של סבא"א קבע כי איראן לא שיתפה פעולה עם הסוכנות ולא ספקה מידע משמעותי חדש. על כן, ההסכם לא תרם לשיפור הידע הקיים על הממד הצבאי של תכנית הגרעין האיראנית. ביוני 2016 פרסם המודיעין הגרמני דוח, שהצביע על כי איראן ממשיכה לרכוש טכנולוגיה, העשויה לשמש גם לפיתוח יכולות צבאיות גרעיניות. דוח זה ממחיש בעיקר את הקושי בפיקוח על ההתנהגות האיראנית, שהיא זהירה ונמנעת מהפרות בוטות של ההסכם, אך מנצלת את "המרחב האפור" בו. אסטרטגיה זו מיושמת ביתר שאת ובפומבי בתכנית הטילים האיראנית: למרות שהמשך פיתוח תכנית הטילים איננו מהווה הפרה של הסכם הגרעין, הוא מנוגד לרוח החלטת מועצת הביטחון שהתקבלה בעקבות ההסכם. התנהגות איראנית זו זוכה לביקורת מצד מנהיגי המעצמות, וחשוב לציין כי הגם שתכנית הטילים לא נכללה בהסכם הגרעין, אם איראן תחליט לפרוץ לפצצה יהיו יכולותיה בתחום הטילים רכיב מרכזי ביכולתה לתרגם את ההישג הגרעיני לאיום צבאי.

מול אסטרטגיה איראנית זו על ישראל וארצות הברית לגבש מענה משותף, מעוגן בהסכם מקביל, שיתבסס על הגדרת קו אדום פומבי וברור: כל עוד המשטר הנוכחי באיראן איננו משנה את מדיניותו החתרנית באזור, את תמיכתו בטרור ואת הצהרותיו בדבר מחיקת ישראל מהמפה, שתי המדינות מחויבות לפעול בנחישות כדי למנוע ממנו להתבסס קרוב לסף הגרעיני. לשם כך, על ממשלת ישראל לנהל דיאלוג אינטימי וחשאי עם הממשל הבא בארצות הברית, אשר לצד ליבון נקודות המחלוקת בין המדינות ימפה את מרחבי ההסכמה ביניהן לגבי תרחישים אפשריים של התנהגות איראנית ויתאם את תגובתן המשותפת.

בטווח הקצר, על ישראל וארצות הברית להמשיך ולפתח מנגנוני מודיעין למעקב אחר יישום ההסכם מצד איראן, אשר יאפשרו לגלות הפרות במהירות, וזאת לצד גורמי הפיקוח הבינלאומי ובתאום עמם. כן יש להשיב את שני מנופי הלחץ, אשר הביאו את איראן לשולחן המשא ומתן: איום הסנקציות, בעיקר על המגזר הפיננסי והאנרגיה האיראניים, והאופציה הצבאית. חשוב לזכור, שכמו שניסוח ההסכם מאפשר לאיראן לנטוש את ההסכם בהודעה מראש, כך גם ארצות הברית תוכל לנטוש אותו ולחדש את אמצעי הענישה נגד טהראן. ישראל איננה צד בהסכם הגרעין, ועל כן התיאום בינה ובין וושינגטון, החתומה על ההסכם, יהיה קריטי במקרה של הפרות איראניות. במסגרת ההבנות בין ירושלים לווינגטון יש להגיע להסכמה על הסיוע האמריקני, כך שיאפשר לישראל לשפר את יכולותיה אל מול האיומים הגלומים בהסכם הגרעין.

אשר לטווח הארוך: על ארצות הברית וישראל לגבש תכנית פעולה לעשור השני להסכם הגרעין, כאשר יוסר חלק גדול ומשמעותי מהמגבלות על תשתית הגרעין האיראנית. על תכנית משותפת זו לשמר את הישגי הסכם הגרעין ולמנוע מאיראן אפשרות לפתח יכולות לייצר נשק גרעיני. ניתן לעשות זאת באמצעות מתווה להסכם המשך, שיקודם על-ידי ארצות הברית, תוך הפעלת מנופים יעילים, ואשר לא יאפשר לאיראן לקצר את פרק הפריצה – הזמן הדרוש לייצור חומר בקיע לפצצה – לחודשים בודדים או מספר שבועות. כן יהיה על הסכם ההמשך להבטיח יכולת פיקוח הדוקה על כל

תהליך העשרת האורניום ולוודא כי לא נפתח מחדש ערוץ פלוטוניום לפצצה. בנוסף יידרש ההסכם להתמודד עם האתגר של גילוי אפקטיבי של פעילות צבאית איראנית בתחום הגרעין. אולם, יש גם להתכונן לתרחיש של היעדר הסכם המשך. בתרחיש זה, על ארצות הברית וישראל לשמר את היכולות המודיעיניות לגילוי פעילות איראנית צבאית בתחום הגרעין גם ללא פיקוח בינלאומי ואת היכולת לתגובה מהירה, שתוכל לסכל ניסיון איראני לחצות את הסף הגרעיני. יכולות הרתעתיות אלו עשויות לסייע למאמץ הדיפלומטי לשכנע את המשטר האיראני לחתום על הסכם המשך, ואם מאמץ זה ייכשל להרתיע את טהראן מייצור פצצה גרעינית. לבסוף, על ישראל וארצות הברית לגבש מענה לאיום של תפוצת טכנולוגיה גרעינית רגישה ופיתוח תכניות גרעין צבאיות חשאיות מצד מדינות נוספות במזרח התיכון, אשר חשות מאוימות מהסטטוס שהסכם הגרעין מקנה לאיראן. מדינות אלו עלולות להשתמש בהסכם הגרעין כתקדים המכשיר את זכותן לתכנית גרעין מתקדמת, ולחקות את האסטרטגיה האיראנית כדי לפתח יכולות של מדינת-סף גרעינית או כדי לחצות את הסף הגרעיני לפני איראן. סיכול תרחיש כזה מחייב תיאום מודיעיני הדוק בין המדינות, כזה שיאפשר כיסוי אפקטיבי ורחב באזור. האתגרים במציאות שנוצרה לאחר החתימה על הסכם הגרעין הינם חדשים ומורכבים, הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. הם מחייבים שיתוף פעולה בין ממשלת ישראל לממשל הבא בארצות הברית, במטרה לקדם את האינטרסים המשותפים של שתי המדינות במזרח התיכון, וכדי להשיג את היעד המרכזי של הסכם הגרעין – למנוע מאיראן נשק גרעיני.