

הסכם הביניים על תוכנית הגרעין האיראנית: לקראת הסכם כולל?

אמילי לנדאו וענת קורץ, עורכות



מזכר 141

הסכם הביניים על תוכנית הגרעין האיראנית: לקראת הסכם כולל?

אמילי לנדאו וענת קורץ, עורכות

INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006.

למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

הסכם הביניים על תוכנית הגרעין האיראנית: לקראת הסכם כולל?

אמילי לנדאו וענת קורץ, עורכות

ספטמבר 2014

מזכר 141

The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?

Emily Landau and Anat Kurz, editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400

פקס. 03-7447590

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-67-1

כל הזכויות שמורות © ספטמבר 2014

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובֶץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב

עיצוב העטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב

תמונת השער: אימג'בנק / מראות ישראל

דפוס: אלינור, פתח תקווה

תוכן העניינים

7	הקדמה
	שער ראשון: לקראת הסכם כולל
	קווים מנחים למשא ומתן לקראת הסכם גרעין כולל עם איראן
11	אמילי לנדאו
	עד כמה קרובה איראן לפצצה, ומה השתנה בעקבות הסכם הביניים?
17	אפרים אסכולאי
	הסכנה שבהקלת הסנקציות
25	עמנואל אוטולנגי
	מזרח תיכון חדש: מחשבות על משטר הרתעה מול איראן
31	אבנר גולוב
	שער שני: ההקשר הרחב
	האם איראן אכן מתמתנת?
37	מאיר ליטבק
	ישראל, ארצות הברית והאופציה הצבאית מול איראן
47	זכי שלום
	הקשר בין 'אובמה-קר' להסכם הביניים עם איראן
55	אואן אלתרמן, קמרון בראון ותמר לבקוביץ'
	שער שלישי: היבטים אזוריים
	ישראל והמשא ומתן על הסכם הגרעין עם איראן
65	שלמה ברום
	מדינות המפרץ ואיראן לאחר הסכם ז'נבה
69	יואל גוז'נסקי וארז שטרים
	אנחת רווחה: הפרספקטיבה הטורקית ביחס להסכם הביניים
75	גליה לינדנשטראוס
	סיכום
	"גמישות אסטרטגית" ישראלית
81	עמוס ידלין ואבנר גולוב

הקדמה

המאמרים המאוגדים בקובץ זה מציגים יחדיו ניתוח מקיף של סוגיות שעלו לראש סדר היום בהקשר למאמצים שנעשו בחודשים האחרונים, כדי לגבש "הסכם טוב" עם איראן בנושא הגרעין.

"תוכנית הפעולה המשותפת" (Joint Plan of Action – JPOA), המוכרת כ'הסכם הביניים עם איראן', סוכמה בשלהי נובמבר 2013 ויישומה החל ב־20 בינואר 2014. תוכנית זו נועדה ליצור מרחב למשא ומתן נוקשה לכינון הסכם גרעין כולל וסופי, שיביא לידי סיום את משבר הגרעין האיראני. ההסכם לא הושג עד תאריך היעד המקורי – 20 ביולי 2014, ותקופת המשא ומתן הוארכה בארבעה חודשים נוספים, עד 24 בנובמבר 2014. זה הרקע לכתיבתם של המאמרים הנכללים בקובץ.

קשה יהיה להגזים בקושי הניצב בפני המעצמות המתדיינות עם איראן בעניין תוכנית הגרעין שלה – חמש חברות מועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה – מדינות ה-P5+1. הסיכוי לסכם "עסקה טובה" הוא קלוש – יכולתן של מדינות ה-P5+1 להפעיל לחץ אפקטיבי על איראן במסגרת המשא ומתן היא הגורם שיכתיב את הסבירות לגבש הסכם טוב. אשר לארצות הברית, הנשיא ברק אובמה עצמו ביטא ספק, שזכה לפרסום, לגבי היכולת להגיע ליעד זה. אולם, מאפייניה של "עסקה גרועה" לא הובהרו מעולם על ידי הממשל האמריקאי. משום כך, פרשנים העוקבים אחר משבר הגרעין ותולדותיו של המשא ומתן עם איראן הביעו חשש כי הממשל נרתע, למעשה, מהאפשרות שהשיחות עם איראן יוכרזו ככישלון – עד כי כמעט כל הסכם שאיראן תהיה מוכנה לשקול יתקבל לבסוף על ידי מדינות ה-P5+1, וקבלתו תוצדק כעדיפה על אי־השגת הסכם. אם הערכה זו נכונה, אין ספק כי הקרנה של להיטות להגיע להסכם מצד המעצמות המעורבות במשא ומתן מחלישה את יכולתן להציג קו קשוח סביב שולחן הדיונים, ולכן מחלישה את יכולתן המשותפת להפעיל לחץ על איראן לקבל את תנאיהן.

על מנת להדגיש את הדילמות הניצבות בפני המעצמות הנושאות ונותנות עם איראן לקראת סיום תקופת הארכתם של הדיונים, ארבעת המאמרים הראשונים בקובץ עוסקים בעקרונות כלליים למשא ומתן עם איראן; בשאלה עד כמה מתקדמת תוכנית הגרעין האיראנית; בבחינת המאזן בזירת הסנקציות הכלכליות שהוטלו על איראן; וכן בניתוח משוואת משולש ההרתעה שבין ארצות הברית, ישראל ואיראן. בחלקו

השני של הקובץ נדון ההקשר הרחב יותר של משבר הגרעין והמאמץ לסיימו: האם איראן אכן נעה לעמדה מתונה יותר, משמעותה של אופציה צבאית מול איראן ודעת הקהל האמריקאית בשאלת השיחות עם איראן. חלקו השלישי של הקובץ מתמקד בדינמיקה של השיחות בראייה אזורית. המאמרים הנכללים בחלק זה דנים בעמדותיהן של ישראל, מדינות המפרץ וטורקיה בשאלת המשבר. הקובץ נחתם במאמר המציג מתווה להסכם קביל, מבחינת ישראל.

נושא אשר במהלך אוגוסט 2014 היה מוקד לחשש גובר, הוא האתגר שמציב ארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש; The Islamic State of Iraq and Syria/al-Sham – ISIS). שאלה קשורה רבת משמעות לדיאלוג עם איראן היא: האם ארצות הברית והמערכת הבינלאומית הרחבה אמורות לשתף פעולה עם איראן בהתמודדות עם האיום שמציב ארגון זה? מספר מגיבים לשאלה זו, ובכללם ראש ממשלת בריטניה, דיוויד קמרון, שקלו שיתוף פעולה עם איראן על מנת לדכא ארגון טרור אכזרי זה, כשהם מתעלמים למעשה מהשלכותיה של מדיניות זו על המשא ומתן בעניין הגרעין. אחרים מזהירים כי איראן היא איום גדול אף יותר מזה שיוצר ארגון 'המדינה האסלאמית'. לטענתם, העברת המסר של חשיבה בכיוון של שיתוף פעולה עם איראן נגד ארגון 'המדינה האסלאמית', כשלעצמה, מחלישה את עמדתן של המעצמות המתדיינות עימה בנושא הגרעין. שאלה נלווית, המתבקשת בהקשר זה, היא: האם אין המעצמות מסוגלות להתמודד עם ארגון 'המדינה האסלאמית' בלי סיוע איראני?

קובץ זה הושלם עם התקרבות הישורת האחרונה של המשא ומתן עם איראן. חלק מכותבי המאמרים דנו בנושאים הנמצאים בראש סדר היום של המאמץ לפתור את משבר הגרעין האיראני; אחרים הצביעו על סוגיות קשורות, שבדרך כלל אינן זוכות לתשומת לב רבה. התקווה היא שהמאמרים כולם יסיפו תובנות חשובות לשיח בנושא, ולהערכת משמעותיותהן של התפתחויות שנרשמו בהקשר זה מאז שהסכם הביניים נכנס לתוקף.

אמילי לנדאו וענת קורץ

ספטמבר 2014

שער ראשון

לקראת הסכם כולל

קווים מנחים למשא ומתן לקראת הסכם גרעין כולל עם איראן
אמילי לנדאו / 11

עד כמה קרובה איראן לפצצה, ומה השתנה בעקבות הסכם הביניים?
אפרים אסכולאי / 17

הסכנה שבהקלת הסנקציות
עמנואל אוטולנגי / 25

מזרח תיכון חדש: מחשבות על משטר הרתעה מול איראן
אבנר גולוב / 31

קווים מנחים למשא ומתן לקראת הסכם גרעין כולל עם איראן

אמילי לנדאו

ההכרזה על הסכם הביניים עם איראן, המוכר גם בשם 'תוכנית הפעולה המשותפת' (Joint Plan of Action), פורסמה ב-24 בנובמבר 2013. ההסכם נכנס לתוקף ב-20 בינואר 2014 למשך ששה חודשים, אך ב-20 ביולי, כאשר לא הצליחו הצדדים להגיע להסכם כולל וסופי, הוחלט להאריך את תקופת המשא ומתן לארבעה חודשים נוספים, עד ה-24 בנובמבר 2014.

מלכתחילה, לא נועד הסכם הביניים להיות יותר מאשר הסכם זמני, שיעניק לנציגי מדינות ה-P5+1 את פרק הזמן הנדרש כדי לשאת ולתת סוף סוף על הסכם כולל וסופי עם איראן בנושא הגרעין, אשר אמור לשים קץ לסוגיה המתגלגלת כבר למעלה מעשור. עמדתה של ארצות הברית בנושא הייתה ברורה: הסכם הביניים הוצג כהכרחי כדי שבמהלך המשא ומתן – שצפוי היה להימשך מספר חודשים – איראן לא תוכל להמשיך ללא הפרעה בפעילותה בתחום הגרעין. לרוע המזל, למרות שאיראן אכן הסכימה לעצור את העשרת האורניום לרמה של 20 אחוזים בזמן הדיונים על ההסכם הכולל, במסגרת הסכם הביניים הותר לה להמשיך בפעילויות אחרות. יתרה מכך, באופן לא מפתיע – וזו הסכנה בהסכמי ביניים באשר הם – ההסכם החל להתקיים גם בזכות עצמו. איראן החלה לנצל אותו לרעה, כאמת מידה לקביעת אילו נושאים ניתן לכלול בדיונים על ההסכם הכולל, בשעה שזו מעולם לא הייתה מטרת הסכם הביניים.

יהא הסכם הביניים אשר יהא, ההסכם הכולל עם איראן בסוגיה הגרעינית הוא זה שאמור להיות ההסכם הקובע. ההסכם הכולל – כשמו כן הוא – אמור להתייחס למכלול ההיבטים הבעייתיים בתוכנית הגרעין של איראן, כשהמטרה היא להרחיק את איראן מהיכולת להתקדם במהירות ובחשאי לעבר יכולת גרעינית צבאית. למרות שנציגי המעצמות במשא ומתן היו אמורים להפעיל לחץ על איראן – תוך השענות על

כוח המיקוח שצברו בעקבות הסנקציות החריפות שהוטלו על איראן במהלך 2012 – ולהביאה אל הנקודה בה תאותת על אודות כוונתה לסגת משאיפות הגרעין הצבאי שלה, אנחנו מוצאים שההערכה בקרב המעצמות היא שמדובר ביעד שאינו ניתן להשגה. וכך, בניגוד למטרתן המקורית, המטרה הנוכחית של המעצמות צנועה באופן ניכר – להאריך את פרק הזמן שיידרש לאיראן להשיג "פריצה" (breakout) לנשק גרעיני, במקרה שהיא תחליט לעשות כן. במילים אחרות, נציגי הקהילה הבינלאומית לשיחות הגרעין אינם מנסים עוד לגרום לאיראן לשנות כיוון בתוכנית הגרעין שלה, ולהצהיר שהיא נסוגה משאיפותיה הצבאיות. במקום זאת, עתה הם מבקשים רק להאט את התקדמותה, בתקווה שיצליחו למנוע בזמן פריצה אל עבר מימוש יכולת גרעין צבאית.

הקריטריון החמקמק של "עדות/ראייה ברורה" (clear evidence) להפרות מצד איראן

מטרתן החדשה והמוגבלת של המעצמות אל מול איראן מהווה הימור מסוכן; מידת הצלחתן במניעת "פריצה" תלויה במידה מכרעת ביכולתם של הגורמים הבינלאומיים האחרים לכך לפעול בזמן כדי לעצור את איראן. פירוש הדבר שיהיה עליהם להצליח בשלוש משימות מכריעות: לזהות שאיראן ביצעה הפרה וכי היא מתקדמת אל עבר ייצור נשק גרעיני; לגבש הסכמה בינלאומית לכך שהפרה איראנית כזו אכן התרחשה, שהיא משמעותית ושיש להתעמת עמה; ולבסוף, לפעול בעקבות מידע זה ולעשות זאת באופן מהיר, מתואם ונחוש, על מנת לבלום את איראן בזמן.

מדובר במשימה לא פשוטה לביצוע, המזמנת בעיות פוטנציאליות בכל אחד מהשלבים. על מנת להבין מה עלול להשתבש בדרך, כל שצריך לעשות הוא להביט בעיניים בוחנות על העשור החולף, ולהיזכר בכל מה שאכן השתבש. כיצד הצליחה איראן להתקדם מכמה מאות צנטריפוגות ל-19,000 מכונות כאלה? כיצד הצליחה לאגור מלאי של אורניום מועשר לרמה נמוכה בהיקף שאם יועשר לרמות גבוהות יותר, הוא עשוי להפיק חומר בקיע שיספיק לשש או שבע פצצות גרעין? איראן צברה הישגים אלה באמצעות הטעיה וניצול לרעה של העמימות הטבועה באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). היא הצליחה למנף למטרותיה שלה את הקושי הברור של הגורמים הבינלאומיים לפעול בצורה מתוזמנת ומתואמת, כדי לעצור מדינה שצועדת אל עבר יכולת גרעינית צבאית תחת המסווה של ה-NPT. העובדה שמסגרת האמנה מותירה מרווח תמרון מספיק כדי לאפשר למדינה כמו איראן להגיע ליכולת פריצה מסוכנת, בעייתית בעליל.

בלשון מפורשת יותר, כל מי שמקווה לבסס את הפתרון למשבר הגרעין – במסגרת הסכם כולל – על כך שהקהילה הבינלאומית תנקוט פעולה נחושה לנוכח "עדות/ראייה ברורה" להפרה איראנית, צריך לבחון מחדש את אשר ארע בעשור האחרון. עצם הגדרת

ה"עדות הברורה" להפרה איננה שלב קצר ופשוט הקודמת להחלטה המתבקשת נגד איראן, אלא דווקא מהווה את נקודת הציון לתחילת הבעיות. מהי "עדות ברורה"? מי מחליט, ומי חייב להסכים להחלטה על מנת שאפשר יהיה לפעול על פיה? האמת היא שלא הוצבו קריטריונים אובייקטיביים כלשהם לקביעה הזו – לא ב-NPT ולא בשום מסגרת אחרת. במקום זאת, הגורם המכריע איננו ה"עדות הברורה" אלא הפרשנות הניתנת לכל עדות או ראיה, ופרשנויות אלה הן במידה רבה השתקפות של אינטרסים מדינתיים ופוליטיקה בינלאומית.

לפיכך, השגת קונצנזוס בקרב המעצמות על כך שאכן התרחשה הפרה היא משימה שהצלחתה כלל אינה מובטחת, כפי שהמחישו שוב ושוב אירועי העשור האחרון. למשל, זו הסיבה לכך שארבעת סבבי הסנקציות שהטילה מועצת הביטחון של האו"ם על איראן מ־2006 ועד 2010 התממשו בקצב איטי ביותר. וכאשר כל החלטה התקבלה לבסוף, האמצעים שננקטו נגד איראן היו רק גרסה חיוורת למקור, ששיקפה פשרה בקרב החברות הקבועות. כתוצאה מכך, בסופו של דבר הסנקציות היו חסרות תועלת במידה רבה. רוסיה וסין במיוחד ערערו בעקביות על הראיות שמדינות אחרות ביססו עליהן את הערכותיהן, ופוליטיקה בינלאומית במועצת הביטחון הכתיבה כי ההסכמה תושג רק על פי המכנה המשותף הנמוך ביותר. רק כאשר ארצות הברית, האיחוד האירופי וכמה מדינות נוספות החליטו להטיל סנקציות חריפות מחוץ למסגרת האו"ם – הושג המנוף הנחוץ ליוזמת הסבב הנוכחי של השיחות.

העקרונות והקווים המנחים החיוניים להשגת הסכם כולל

לאור האמור לעיל, מעבר לשאלות הנוגעות לסוגיות הגרעין הספציפיות אשר מחייבות התייחסות ומענה במסגרת הסכם כולל עם איראן, ישנם גם כמה עקרונות וקווים מנחים שיש לפעול על פיהם על מנת לשפר את סיכויי ההצלחה של נציגי הקהילה הבינלאומית להגיע להסכם הטוב ביותר האפשרי עם איראן.

העיקרון הראשון הוא לשים קץ לפארסה האיראנית לפיה יש לה "זכות טבעית" – על פי סעיף IV של ה-NPT – להשקיע כרצונה בכל היבט של תוכנית גרעין אזרחית, משום שלא הוצגה כל הוכחה חד-משמעית מצד הקהילה הבינלאומית להתנהגות פסולה מצידה בהקשר זה. על מנת לערער את הטענה העקבית של איראן בנושא זה, יש לעמת אותה עם תוכנית הגרעין הצבאית שלה. יש להציב מול איראן את כל הראיות אשר לקיומם של 'ממדים צבאיים אפשריים' (PMD) בתוכניתה, ועל המעצמות לתבוע מאיראן גישה מיידית למתקנים ולמדענים רלוונטיים, ולדרוש תשובות לשאלות ה'ממדים הצבאיים האפשריים' מתייחסים למעשה לאותם רכיבים בתוכנית הגרעין של איראן שלא ניתן להסבירם כתומכים במטרות אזרחיות, דוגמת תוכנית לייצור ראשי נפץ גרעיניים או ניסויים במנגנוני נפץ ניוטרונים.

ההכרח להבהיר כי איראן שוקדת על תוכנית גרעין צבאית מזה כמה עשורים לא נועד להשפיל את איראן או "להוריד אותה על הברכיים". צעד זה הכרחי על מנת שלהסכם הכולל יהיה סיכוי ממשי לשרת את מטרות המקורית של המעצמות מול איראן: קרי, להביא ל"פניית הפרסה" הנדרשת באסטרטגיה האיראנית בתחום הגרעין. כיצד יוכלו נציגי המעצמות לדרוש מאיראן לסגת משאיפות הגרעין הצבאי שלה כאשר איראן טוענת שאין לה שאיפות כאלה, וכאשר לא מעמתים אותה עם הראיות? לא ניתן יהיה להגיע להסכם סופי מספק כל עוד מאפשרים לאיראן להמשיך להתעקש על כך שיש לה זכות להשקיע בתוכנית גרעין אזרחית בהתאם ל-NPT, על סמך הטענה שאין כל הוכחה להפרות מצידה.

יש הטוענים שאם איראן לא תיאלץ להודות שאכן הייתה מעורבת בפיתוח לא חוקי במשך שנים, הדבר דווקא יקל עליה לסגת מהמסלול הצבאי מבלי לאבד מכבודה. אולם פרשנים הסבורים כך מתעלמים מהצהרותיה של איראן, שממשיכה לטעון בעקביות כי מדובר ב"זכויות" המוקנות לה על פי האמנה. לדוגמה, טענתו של ראש הארגון לאנרגיה אטומית של איראן, עלי אכבר סאלחי, כפי שצוטטה באפריל 2014, כי לאיראן יש "זכות" להעשיר אורניום אפילו לרמות המתאימות לייצור נשק (90 אחוזים) בהתאם ל-NPT, וכי היא לא תוותר על זכותה זו.

עיקרון מנחה שני להשגת הסכם כולל עם איראן נוגע להבנה הנדרשת מצד המעצמות כי איראן תנסה להמנע ממצבים בהם תצטרך להפר באופן בוטה תנאי הסכם, אם תחליט בשלב מסוים להתקדם לעבר נשק גרעיני. כלומר, איראן תעדיף תמיד לעשות שימוש לרעה בשפה עמומה ומעורפלת, מאשר להכניס את עצמה למצב של הפרה אשר ניתן יהיה לזהותה בקלות. לכן חיוני שבכל הסכם כולל באשר הוא, ינוסחו התנאים באופן שיצמצם ככל שניתן את יסוד העמימות, כדי למנוע פרשנויות בעייתיות בהמשך. הקהילה הבינלאומית אינה יכולה לסמוך על כך שאיראן תפעל בתום לב או ב"רוח ההסכם". להיפך, איראן תיצמד באדיקות לכתוב, ואם יינתן לה מרחב תמרון בניסוחים מעורפלים, היא תנצל אותו כמיטב יכולתה לטובתה. נראה שזה מה שקרה בנוגע לאזכורים על מחקר ופיתוח של צנטריפוגות מתקדמות בנוסח הסכם הביניים. המעצמות לא התכוונו לאפשר לאיראן להשקיע עוד ועוד בפיתוח גרסאות מתקדמות של צנטריפוגות, אבל נוסח הסכם הביניים לא היה מדויק במידה מספקת, ולכן לא נאסר על איראן במפורש לעשות זאת. מנקודת מבטה של איראן, לפנייה דרך סלולה המאפשרת לה להתקדם בכל היבט של מחקר ופיתוח שתחפוץ, למעט הפעלתן (לעת עתה) של הצנטריפוגות המתקדמות.

העיקרון השלישי מתייחס לשאלת האימות (verification) ולהפרות פוטנציאליות מצד איראן. באופן כללי, כפי שצוין לעיל, מסוכן מאוד לבנות הסכם כולל עם איראן אשר תלוי להצלחתו במנגנוני אימות יעילים; וזאת מן הטעם הפשוט שיותר מדי דברים

עלולים להשתבש בדרך, אם וכאשר איראן תבצע הפרה. נכון יהיה לראות באימות מנגנון גיבוי להבטחת ציות מצד איראן, אך לא כתחליף לציפייה שהיא תקיים את תנאי ההסכם. יתרה מכך, כאשר המעצמות אומרות כי: "אם תתגלה ראייה חד-משמעית להפרה מצד איראן, ננקוט ב...", יש להגדיר את ההפרה באופן מאד ברור. הגדרה זו חשובה לא רק עבור איראן, אלא כדי להציב אמות מידה ברורות לגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים, כדי להקל עליהם להגיע במהירות המירבית לבסיס משותף לצורך הקביעה שאכן הייתה הפרה, ושהיא דורשת טיפול.

עיקרון מנחה רביעי מתייחס לחשיבות הנודעת לא רק לקיומו של מנוף לחץ בינלאומי, אלא גם לשימוש אפקטיבי בו בתהליך המשא ומתן. הצלחת התהליך תלויה בצורה מכרעת בקיומו של מנוף לחץ חזק ומתמשך, משום שאיראן לא תסכים לקבל שום הסכם שהקהילה הבינלאומית מעוניינת בו, אלא אם היא תאמין שאין לה ברירה אחרת. לכן, על מדינות ה-P5+1 להמשיך להיצמד למנוף הסנקציות לכל אורך התהליך כדי להגיע ליעדן. בתחילת 2014, הבית הלבן פעל בנחישות ובלם חקיקה חדשה בקונגרס בנושא הסנקציות, אולם נותר שאנן למדי לנוכח עדויות לכך שאיראן מוכרת יותר חביות נפט ליום מהמותר לה על פי התנאים שנקבעו בהסכם הביניים. הקרנת נחישות מצד המעצמות במשא ומתן היא קריטית. ואולם, במקרים רבים מדי, כאשר ארצות הברית מנסה לנהוג במתינות עם איראן – לדוגמא, כשאינה מגיבה על רטוריקה חריפה ומאיימת של המנהיג העליון – הדבר נתפס על ידי איראן כחולשה שאפשר לנצלה בשולחן הדיונים, ולא כמחווה חיובית של רצון טוב שראויה לגמול מצד איראן.

סיכום

בניגוד למאמרים אחרים בקובץ, אשר מגדירים ומבהירים במדויק את סוגיות הגרעין הספציפיות שיש להתייחס אליהן במסגרת הסכם כולל עם איראן, מאמר זה מתווה כמה מהעקרונות המנחים להשגת הסכם טוב יותר עם איראן. השעה דוחקת, ולמרבה הצער, הסיכוי להגיע להסכם כולל ראוי וטוב נראים קלושים למדי. אף על פי כן, כל עוד הצדדים חותרים לעבר היעד, רעיונות אלה מוצעים כקווים מנחים קריטיים למניעת כמה מהבעיות והמלכודות שהקהילה הבינלאומית מתמודדת עמן, במאמציה המתמשכים למנוע מאיראן להשיג יכולת גרעין צבאית.

עד כמה קרובה איראן לפצצה, ומה השתנה בעקבות הסכם הביניים?

אפרים אסכולאי

התשובות לשתי השאלות שבכותרת הן לכאורה פשוטות: להערכת הגורמים האחראיים לכך בישראל, איראן קרובה כדי החלטה ועוד שלושה עד שישה חודשים ליכולת לפוצץ מתקן נפץ גרעיני.¹ השינויים שחלו בהערכה הטכנית בעקבות הסכם הביניים הם מינוריים בלבד. עם זאת, יש להניח כי איראן התרחקה מקבלת החלטה כזו לפחות כל עוד לא חלו אירועים חריגים שיציתו החלטה כזו. כל שיובא להלן בא לנמק תשובות אלו. אמנם לאיראן יש תוכנית גרעינית המיועדת לצורכי שלום, המכוונת לייצור אנרגיה ולשימושים תעשייתיים ורפואיים, אולם אין ספק כי היא מפתחת תוכנית מקבילה המיועדת להקנות לה יכולת גרעינית צבאית, אשר תמומש אם וכאשר תחליט הנהגה לייצר נשק גרעיני. במאמר זה יסקרו הפוטנציאל הגרעיני האיראני, המניעים האפשריים להחלטה לייצר מתקן נפץ גרעיני; השפעת הסכם הביניים על הפוטנציאל ועל המניעים למהלך כזה.

הפוטנציאל הטכני של איראן

החומר הבקיע

תוכנית הגרעין הצבאית של איראן מבוססת, בשלב הראשון, על שימוש באיזוטופ 235 של האורניום המצוי בטבע בריכוז של 0.7 אחוזים, ועל העשרתו לרמה של כ-90 אחוזים – הרמה ה"צבאית". ברמה כזו ניתן יהיה להשתמש בו כחומר הבקיע – החומר הגרעיני המשמש בליבת מתקני הנפץ הגרעיני שמפתחת איראן. בשלב מאוחר יותר, ולאחר השלמת הקמתו של כור מים כבדים ואורניום טבעי המוקם באראק, תכלול התוכנית שימוש בפלוטוניום כחומר הבקיע. היות שמסלול שני זה נמצא במרחק רב יותר מהשלמתו, ייסקר מסלול האורניום בפירוט נרחב יותר.

ד"ר אפרים אסכולאי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. היה חוקר בכיר בוועדה לאנרגיה אטומית, ישראל.

ככל הידוע, לאיראן שלשה מתקנים שבהם מתבצעת העשרת האורניום: המתקן הגדול בנתנז, המתקן הקטן בפורדו והמתקן הניסיוני הנמצא אף הוא בנתנז.² כיום מתבצעת ההעשרה תוך שימוש בצנטריפוגות גז, המבוססות על הדגם הפקיסטני המוקדם. כ-9000 צנטריפוגות בתכן (design) זה מותקנות במתקנים השונים ומעשירות אורניום. עד פברואר 2014 העשירו האיראנים כמויות משמעותיות של אורניום לרמה של 3.5 אחוזים, שאם יועשרו לרמה צבאית יספיקו לשישה עד שמונה מתקני נפץ גרעיניים, וכמות נוספת לרמה של 20 אחוזים שתספיק – אם תועשר לרמה צבאית – למתקן נפץ גרעיני אחד.³

מתקן הנפץ

יש עדויות ורמזים, כולל בדוחות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), על כך שאיראן עוסקת בפיתוח מנגנון הנפץ הגרעיני, שבלעדיו לא ניתן לבצע פיצוץ גרעיני. איראן סירבה ומסרבת בעקשנות להתייחס למכלול השאלות, ומאשימה את העולם ברמייה ובזיופים של המסמכים שנמצאו. סביר להניח שכמו במקרה של לוב, קיבלה איראן את תכן מנגנון הנפץ הגרעיני מפקיסטן, שהוא בעיקרו תכן סיני שנוסה בהצלחה מספר פעמים. במקרה של איראן, העיסוק באורניום מאפשר לה לייצר ולנסות את הפעלת מנגנון הנפץ בעזרת אורניום טבעי המהווה מדמה מושלם למנגנון הסופי, בניגוד לפלוטוניום, המהווה בעיה טכנית לא פשוטה למפתחים. אפילו אם איראן לא קיבלה תכן זה מפקיסטן, יש עדויות ברורות לכך שהיא עסקה בפיתוח מנגנון זה כבר לפני למעלה מעשור, ובהתחשב ביכולותיה הטכניות לא ניתן להניח כי לאיראן אין תכן מוכח (ללא חומר בקיע) למנגנון הנפץ הגרעיני. יצוין כי מנגנון כזה מספיק לביצוע ניסוי גרעיני או למשלוח ליעד כלשהו באמצעים פרימיטיביים ("פצצה במכולה"), ולא כחלק ממאגר נשק גרעיני צבאי, שעבורו נדרש פיתוח נוסף.

המתודולוגיה של הפריצה

המשימה

הפעילות העיקרית שעל איראן לבצע לצורך ייצור מתקן נפץ גרעיני היא העשרת אורניום בכמות מספקת לרמה של כ-90 אחוזים. כאשר מדברים על קרבתה של איראן לפצצה, יש להניח כי הדבר יקרה רק בהתקבל ההחלטה המפורשת של ההנהגה, ותוך הקפדה על חשאיות, ככל שיתאפשר הדבר; מהירות ביצוע מרבית; מוכנות שאר חלקי הפרויקט הגרעיני – מנגנון הנפץ, אמצעי שיגור (אם זו תהיה מטרת הפריצה) ו/או מוכנות אתר לניסוי גרעיני. ללא מוכנות זו קשה להניח כי האיראנים יפרצו אך ורק כדי לצבור חומר בקיע, ותוך סיכון ממשי לתוכנית הגרעין.

הואיל ובידי איראן קיימות כמויות משמעותיות של אורניום המועשר לרמה של כ-3.5 אחוזים, שהכנתו מהווה את עיקר העבודה הנדרשת להעשרה ל-90 אחוזים, לא יהיה צורך בהעשרה נוספת לרמה זו בעת הפריצה, ואפשר יהיה להפנות את כל משאבי ההעשרה להעשרה לרמות הגבוהות יותר. איראן גם העשירה כמויות מסוימות לרמה של 20 אחוזים, שממנה לא נדרש מאמץ רב כדי להגיע לרמה של 90 אחוזים. לצורך העשרה לרמה צבאית משתמשים באותן הצנטריפוגות, אך נדרשים שינויים מסוימים במבנה הקסקדות (צורת החיבור בין הצנטריפוגות המאפשרת העשרה יעילה). על כך, בפרק הבא. היות שבמתקני ההעשרה של איראן מותקן מספר רב של צנטריפוגות, מעבר לאלה ששימשו להעשרת אורניום בתחילת 2014, כולל צנטריפוגות בדגם מתקדם שטרם הופעלו בהעשרת האורניום, אפשר להניח כי האיראנים ישתמשו בכל הפוטנציאל המצוי ברשותם לצורך הפריצה וההעשרה המהירה של אורניום לרמה צבאית.

משך הזמן לפריצה

שלבי הפריצה לאחר קבלת ההוראות המתאימות מהדרגים העליונים באיראן הם כדלקמן: העשרת האורניום לרמה צבאית, הפיכת הגז המועשר למתכת, יציקת המתכת, עיבוד המתכת לצורת הליבה הסופית, האחדה של הליבה ושל מנגנון הנפץ הגרעיני. להלן מובאת ההערכה הסבירה להתפתחויות אפשריות. הגורם העיקרי שיקבע את משך הזמן להשלמת הפריצה הוא הריכוז ההתחלתי של אורניום-235. אם מתחילים מהריכוז הטבעי, תדרוש העשרת האורניום זמן רב יותר מאשר אם מתחילים בהעשרה אפילו של 3.5 אחוזים. קיימות הערכות שונות המדווחות בספרות לגבי משך ההעשרה לפריצה, החל בשבועות ספורים וכלה בשנה.⁴ אם הפריצה תתחיל משימוש במלאי 3.5 האחוזים הקיים בידי איראן וישתמשו בכל מערך ההעשרה הקיים והידוע במתקנים באיראן, יימשך הדבר כחודשיים עד שלושה חודשים. השלבים הנוספים לייצור הליבה ולהאחדתה עם מנגנון הנפץ, יימשכו חודש אחד עד שלושה חודשים, בתלות במידת המוכנות האיראנית. מכאן שמשך הפריצה מרגע קבלת ההחלטה יהיה בהערכה גסה בין שלושה לשישה חודשים.

השפעת ההסכמים על לוחות הזמנים הטכניים האפשריים של איראן

ההסכמים העשויים להשפיע על הפוטנציאל של איראן לפרוץ ולייצר מתקן נפץ גרעיני ועל לוחות הזמנים – הזמן בין תחילת הפעילות עם הפריצה ובין השלמת מתקן הנפץ הגרעיני הראשון הם: תוכנית הפעולה המשותפת (Joint Plan of Action - JPOA) שסוכמה ב-24 בנובמבר 2013 (ונכנסה לתוקף ב-20 בינואר 2014) והמסמך המפרש הסכם זה, ה-"Summary".⁵ ניתן להבחין בין שלושה סוגים של הסכמות: הסכמות שעשויות להשפיע על מהירות הפריצה בטווח המיידי; הסכמות שיש להן השפעה אפשרית על לוחות הזמנים בטווח הארוך; הסכמות שאין להן כל השפעה מוחשית

על תוכנית הגרעין של איראן. אנו נכלול בקטגוריה האחרונה את מכלול ההסכמים וההבנות שבין איראן לסבא"א, שכן לסוכנות יכולת פיקוח מוגבלת בלבד, וכל עוד לא יורחבו הסכמי הפיקוח בצורה משמעותית, לא ייתכן עיכוב משמעותי לתוכנית הגרעין האיראנית, שכן זו תוכל להמשיך בפעילויות רבות בצורה חשאית ולא מוצהרת. בשתי הקטגוריות הראשונות ייסקרו הסעיפים במסמך המפרש שיש להם השפעה ממשית על פרויקט הגרעין האיראני, ובקטגוריה השלישית ידונו מאפיינים כלליים בלבד.⁶

קטגוריה א': הפרטים בהסכם המשפיעים ישירות על מהירות הפריצה

הסעיפים היחידים בעלי השפעה ישירה על מהירות הפריצה הם אלה הדנים בהעשרת האורניום ל-20 אחוזים. איראן העשירה לרמה זו כמות של כ-400 ק"ג כתרכובת הגזית של אורניום הקסה-פלוואוריד (UF₆) – כמות היכולה להספיק, אם תועשר עד לרמה צבאית, לפחות לליבת נפץ אחת. איראן העבירה כמחצית מכמות זו למתקן לייצור דלק גרעיני, שכן רמת העשרה זו מתאימה לשימוש בכור המחקר בטהראן, והמירה חלק מכמות זו לתחמוצת אורניום. אם כי בהסכם המקורי נאמר משהו שונה במקצת, המסמך המפרש קובע לגבי האורניום המועשר ל-20 אחוזים כי תיפסק העשרת האורניום לרמה של 20 אחוזים; מחצית מהכמות של אורניום זה בצורת התרכובת הגזית UF₆ תימהל לרמה של 3.5 אחוזים או פחות מכך, יימשך תהליך ההמרה של החלק הנותר לתחמוצת, שעל פי המסמך היא "בלתי-שמישה להעשרה נוספת". בנוסף, יפורקו ההתקנים של הצנטריפוגות ששימשו להעשרה ל-20 אחוזים.⁷

החלק המשמעותי היחיד בקביעות אלו הוא הדילול של כרבע מהכמות שהועשרה לרמה הנדונה והחזרתה לרמה נמוכה. כלומר, בידי איראן נשארת כמות משמעותית של אורניום מועשר לרמה של 20 אחוזים אפילו אם היא בצורת תחמוצת.⁸ הקביעה לגבי אי-השמישות מוטעית ומטעה.⁹ נכון כי לשם המרה חזרה לצורה הגזית – הנדרשת לצורך ההעשרה – נדרשות פעולות כימיות, אך הן בהחלט אפשריות וידועות לאיראנים, והמאמץ הנדרש, במיוחד אם בוצעו כל ההכנות הנדרשות לכך, אינו כה משמעותי.

לפיכך, כל עוד נשארת בידי איראן כמות משמעותית של גז האורניום המועשר ל-20 אחוזים, ביכולתה להתחיל כמעט מייד בפעולת ההעשרה ל-90 אחוזים, וזאת לאחר שתבצע את פעולות ההכנה הנדרשות בקסקדות הקיימות. אם אכן יקרה הדבר, העיכוב בכלל הפרויקט יהיה מזערי, שכן היא תעשיר לרמה של 20 אחוזים במקביל להעשרה של המלאי הקיים לרמה צבאית. פירוק ההתקנים המיוחדים הנזכרים לעיל עבור ההעשרה ל-20 אחוזים אינו כה משמעותי, שכן אלה שימשו להגברה מסוימת של קצב ההעשרה, אבל עדיין ניתן יהיה להשתמש בהתקנים הקיימים לצורך מטרה זו. לסיכום: אם לא תהיה בידי איראן כמות התחלתית שמישה של אורניום המועשר

ל-20 אחוזים, תוארך מהירות הפריצה לפצצה בערך בחודש אחד.

קטגוריה ב': הפרטים בהסכם המשמעותיים רק לטווח ארוך של פרויקט הגרעין

פרטים אלה כוללים: אי-הגדלת יכולת ההעשרה ל-3.5 אחוזים; כמות האורניום בהעשרה זו שתישאר בידי איראן בסוף תקופת ההסכם תיקבע בהמשך; מגבלות על המחקר והפיתוח בנושא ההעשרה; מגבלות על המשך העבודה בהקמת הכור באראק; אי-הקמת מתקן הפרדה לדלק המוקרן באראק.

אי-הגדלת יכולת ההעשרה כוללת מספר מגבלות משנה: אי-הפעלת צנטריפוגות שלא פעלו עד עתה, כולל הצנטריפוגות מדגמים מתקדמים; אי-הקמת מתקני העשרה חדשים; הגבלות על מחקר ופיתוח צנטריפוגות שלא יושמו; ייצור צנטריפוגות רק אם הן נדרשות לתחלופת צנטריפוגות שהתקלקלו. מכאן שאיראן תוכל להמשיך ולהפיק אורניום מועשר ל-3.5 אחוזים בקצב הנוכחי. במסמך של תוכנית הפעולה המשותפת הוזכרה המרת האורניום זה לתחמוצת (כביכול בלתי-שמישה...). אבל ככל הידוע, חלק זה עדיין לא יושם בהסכם.

קטגוריה ג': הסכמות שאין להן כל נגיעה ישירה ליכולות הפריצה של איראן

קטגוריה זו כוללת בקווים כלליים את נושאי הפיקוח של סבא"א ואת הפיקוח הבינלאומי על ביצוע ההסכמים. נושאים אלה מיועדים להפיק התרעות עתיות, אם וכאשר איראן תחליט שלא לקיים את כל ההסכמים או חלק מהם. עם זאת, יש שני חלקים חשובים בנושאי הפיקוח שההסכמים אינם מתייחסים אליהם: הפיקוח על החלקים הצבאיים של תוכנית הגרעין האיראנית והחיפוש אחר מתקנים, חומרים ופעילויות לא מוצהרות. אם חוסרים אלה לא יתמלאו בהסכמים הסופיים, הם יאפשרו לאיראנים, אם ירצו בכך, לקיים פעילות מקבילה שעלולה להביא אותם ליכולות גרעין צבאיות מבלי שתתקיים יכולת התרעה מוקדמת סבירה.¹⁰

ההחלטות הפוליטיות של איראן

בתחילת 2014 החל משא ומתן על ההסכם הסופי בין השותפות להסכם הביניים: איראן ומולה שש המדינות, הכוללות את חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון ואת גרמניה – ה-P5+1. משך המשא ומתן נקבע אמנם לשישה חודשים, אך הוא ניתן להארכות. השאלה המרכזית היא: האם הצדדים יכולים למתוח את החבל עד אין קץ, ואם לא, מה יהיו המניעים לשינויים ולאן אלה יובילו. שיווי המשקל יתערער באחת מהאפשרויות הכלליות הבאות: מבחינת איראן – המצב הכלכלי במדינה יגיע לכלל משבר, המצב הפנימי שלה יחייב שינוי הסטטוס קוו, יהיה איום צבאי מוחשי ו/או מדיני משמעותי על איראן. מבחינת השותפים למשא ומתן – הפרה איראנית את ההסכם הביניים, גילוי מתקנים גרעיניים פעילים לא מוצהרים, חשיפת החלקים הצבאיים של פרויקט הגרעין הצבאי של איראן.

לקראת ה-20 ביולי, מטרות הצדדים נשארו כפי שהיו בתחילת המשא ומתן: מבחינת המעצמות, מטרת ההסכם הסופי תהיה להסיר אפשרות של פריצה איראנית מיידית לפצצה. מבחינתה של איראן, היא עדיין פועלת כדי לשמר את כל יכולותיה ולהמשיך לפתחן. האם יש נקודת מפגש של שאיפות אלו? מבחינת איראן, הסרה הדרגתית של הסנקציות עד לרמה סבילה תקיים מצב שיווי משקל – אולי לא יציב לחלוטין – אבל כזה שאינו מוגבל בלוח זמנים ברור. איראן מעוניינת גם בקניית זמן, שכן לוח הזמנים הטכנולוגי לפריצה – לייצור מתקן נפץ גרעיני, מתקצר ככל שהזמן חולף.¹¹ אף המעצמות מצידן אינן מעוניינות בהחרפת המצב, שכן, למרות שהן לא הגדירו קווים אדומים, ייתכן שיגיע מצב שיאלץ אותן לפעול ביתר חומרה אל מול האפשרות שאיראן תצטייד בנשק גרעיני. אם האיראנים ירגישו מאוימים, הם עלולים לקבל את ההחלטה לפרוץ ולבצע ניסוי גרעיני בהקדם האפשרי. על סמך תקדימי הודו, פקיסטן וצפון קוריאה, כך ייווצר מצב שבסופו של דבר יהיה היציב ביותר מבחינתה של איראן. אין כמעט ספק כי אם איראן תותקף צבאית, או אם ייגרם לה נזק משמעותי בעקבות פעילות עוינת אחרת, היא תנסה לפרוץ ולהוכיח את יכולתה הגרעינית.

כל האמור לעיל מתבסס על ההנחה שאכן תקום המדיניות המוצהרת (בעיקר של ארצות הברית) שלפיה לא יאפשרו לאיראן לייצר נשק גרעיני, וכך יימנע הצורך בהכלת איראן. אולם ארצות הברית מעולם לא הצהירה במפורש כי הכלה של יכולת ייצור נשק גרעיני אינה באה בחשבון, ומצב זה קיים, למעשה, כבר עתה.¹² מצב כזה, אם יסוכם עם איראן, יביא ליציבות אך יהיה גם מקור לדאגה הולכת וגוברת במדינות רבות באזור, ובפרט במדינות המפרץ ובישראל.

סיכום: מגבלות ההסכמים

ההסכמים נוגעים למתקנים המוכרים, ליכולותיהם ולמצאי החומרים הגרעיניים המוכרים. הבעיה המטרידה רבים נוגעת לשאלה נוספת – מה המשמעות של הימצאות מתקנים לא מוכרים ולא מוצהרים בידי איראן, וכן של פעילויות וחומרים שלגביהם אין כל מידע? במקרה כזה, כל הערכות הזמנים לוקות בחסר, שכן למרות התפארות המודיעין האמריקאי כי יגלה כל פריצה, הסבירות לכשל אינה זניחה.¹³ ההיסטוריה מראה כי היו בעבר כישלונות מודיעיניים, גם בארצות הברית, וכי לא ניתן לבטוח באופן מוחלט ביכולת ההתרעה העתית של מערך מודיעין כלשהו. כל האמור לעיל מבוסס גם על ההנחה שאיראן לא תקבל החלטה לפרוץ ולהוכיח את יכולותיה משיקולי יוקרה או מן הטעם של שאיפות הגמוניות אזוריות, אך אין לבטל אפשרות זו לחלוטין. טכניקת קבלת ההחלטות באיראן אולי ידועה, אך ההיגיון המנחה החלטות אלו לא תמיד ברור לחלוטין, והמניעים להחלטות יכולים להיות לא מובנים לעין המערבית הבוחנת אותם.

לסיכום, איראן קרובה לפצצה כדי החלטה ועוד שלושה עד שישה חודשים, והסכמי הביניים האריכו במקרה הטוב את משך הפריצה בחודש לכל היותר, מהבחינה הטכנית, ודחו את הקץ כל עוד המשא ומתן על ההסכם הסופי מתנהל בצורה סבירה עבור הצדדים.

אין להניח שהאיראנים, אם יגיעו להחלטה ואם ישתמשו בחומרים ובמתקנים המוצהרים, יצליחו להסתיר לאורך זמן את פעילותם לפריצה ולייצור מתקן נפץ גרעיני ראשון. אך מניסיון העבר, סביר להניח כי תגובת העולם תהיה איטית, לא אפקטיבית ולא תשנה כמעט דבר, במיוחד אם מנסים ללמוד ממקרה צפון קוריא, ומהמקרים הקודמים של הודו ופקיסטן. לעומת זאת, אם ישתמשו האיראנים במתקנים מוסתרים לצורך ייצור נשק גרעיני, אפשר שהעולם יתעורר בוקר אחד ויגלה כי האיראנים ביצעו בהצלחה ניסוי גרעיני תת-קרקעי.

הערות

- 1 מדברי שר הביטחון, משה יעלון, בכנס השנתי של ה-INSS, 28 בינואר 2014, www.inss.org.il/index.aspx?id=5095
- 2 היות שההיסטוריה של פרויקט הגרעין האיראני רוויית מקרים של הסתרות ורמיות, אין להוציא מכלל אפשרות קיום מתקנים השייכים לחלק זה או אחר של פרויקט הגרעין שאינם מוכרים לנו. וכן: דו"ח סבא"א מיום 20 בפברואר 2014. <http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/iaea-iranreport-02202014.pdf>
- 3 ראו הניתוח של ISIS לדו"ח סבא"א: ISIS Analysis of IAEA Iran Safeguards Report by David Albright, Christina Walrond, and Andrea Stricker, February 20, 2014, http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/ISIS_Analysis_IAEA_Safeguards_Report_20February2014-Final.pdf
- 4 Iranian Breakout Estimates, Updated September 2013 By Patrick Migliorini, David Albright, Houston Wood, and Christina Walrond, ISIS report, October 24, 2013. http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Breakout_Study_24October2013.pdf
- 5 Joint Plan of Action, Geneva, November 24, 2013, <http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/24/iran-nuclear-deal-joint-plan-action>; "Summary of Technical Understandings Related to the Implementation of the Joint Plan of Action on the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program," The White House Office of the Press Secretary, January 16, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/16/summary-technical-understandings-related-implementation-joint-plan-action>
- 6 יצוין, כי המסמך המפרש לא מכיל את כלל סעיפי ההסכמות וחלקם נשארו חסויים, מסיבה כלל לא ברורה ומדאגה.
- 7 אם כי אין הבדל בין הצנטריפוגות המשמשות להעשרה לרמות נמוכות לאלו המשמשות להעשרה לרמות הגבוהות, מבנה הקסקדות – מספר הצנטריפוגות בכל קסקדה והצנרת המקשרת בין הצנטריפוגות עשויים להיות שונים ברמות העשרה שונות, ואת הצנרת הזו יש לפרק. האיראנים אכן עשו כבר שימוש בהתקנים מיוחדים לאיחוד קסקדות להגברת יעילות ההעשרה ל-20 אחוזים. הקביעה, המקובלת ומוטטת על ידי רבים, כי לא נשארה בידי איראן כמות משמעותית של אורניום המועשר ל-20 אחוזים מטעה ומוטעית. ראו סעיף 4 בעיקרי הממצאים בדו"ח: ISIS Analysis of IAEA Iran Safeguards Report by David Albright, Paulina Izewicz, Andrea

- Stricker, and Serena Kelleher-Vergantini, May 23, 2014, http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/ISIS_Analysis_IAEA_Safeguards_Report_23May2014-finaldoc.pdf
- Conversion and Deconversion, World Nuclear Association, September 2013, <http://www.world-nuclear.org/info/Nuclear-Fuel-Cycle/Conversion-Enrichment-and-Fabrication/Conversion-and-Deconversion/> 9
- Emily B. Landau, Ephraim Asculai, Shimon Stein, "Atomic Amnesia: The Forgotten Military 10
Aspects of Iran's Nuclear Program," *The National Interest*, June 3, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/atomic-amnesia-the-forgotten-military-aspects-iran%E2%80%99s-nuclear-10585>
- William C. Witt, Christina Walrond, David Albright, and Houston Wood, *Iran's Evolving 11
Breakout Potential*, ISIS Report, October 8, 2012, http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Irans_Evolving_Breakout_Potential.pdf
- Nick Simeone, "DOD Official: U.S. Will Not Allow Iran to Acquire Nuclear Weapon," 12
American Forces Press Service Washington, February 11, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121643>
- Senate Statement by James R. Clapper, Director of National Intelligence, January 29, 2014, 13
<http://www.intelligence.senate.gov/140129/clapper.pdf>

הסכנה שבהקלת הסנקציות

עמנואל אוטולנדי

נציגי מדינות המערב למשא ומתן עם איראן, שתכליתו לפתור את משבר הגרעין, נוהגים לטעון כי משטר הסנקציות נועד לחזק את עמדת המיקוח שלהם מול איראן. טענה זו נשענת על הערכה כי לחץ כלכלי על איראן יאלץ אותה להגיע לפשרה הולמת סביב שולחן הדיונים. כן נטען שכל הסכם סופי ילווה בהקלה בסנקציות. לכן, יש לתכנן באופן סדור את הקלת הסנקציות, כך שניתן יהיה להבטיח שכל ניסיון מצד האיראנים להשיג טכנולוגיה דו-שימושית וחומרי גלם החיוניים לתוכנית גרעינית צבאית ייתקל באותן מגבלות ואמצעי-נגד מחמירים, הקיימים עתה.

אין מחלוקת על כך שתוכנית הגרעין של המשטר האיראני מאיימת על השלום והביטחון בזירה הבינלאומית. הקהילה הבינלאומית יודעת שבהעדר פיקוח, המתקנים המוצהרים של איראן ומאגר החומרים הגרעיניים שבידה יספיקו לה על מנת להגיע באופן ישיר ומהיר לפצצה גרעינית. אולם, היקף המאמצים שמשקיעה איראן במטרה לקדם את תוכניתה הגרעינית אינו ברור. סוכנויות המודיעין של המערב עדיין לומדות אילו השקעות נוספות ביצע המשטר כדי לתמוך בתוכנית הגרעין שלו. יתר על כן, בישורת האחרונה של שיחות הגרעין המתנהלות עם איראן מתחייב משנה זהירות לנוכח היסטוריית הרמייה של טהראן בנושא זה. משום כך נדרש גם שימורם של מנופי הלחץ של המערב מול איראן, עד להבטחת ציות איראני מלא מעבר לכל ספק סביר. הרי מאז שנת 2002 התגלה כי איראן מחזיקה במתקני גרעין גדולים מאוד, שלא דווחו לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). לכן לא ניתן לשלול את קיומם של מתקנים נוספים שלא נחשפו, ולא את האפשרות שאיראן עלולה לנסות לפתח אתרים חדשים בעתיד.

איראן כבר נהנית מהסדקים במשטר הסנקציות. למרות שנציגי מדינות המערב טוענים כי הוויתורים הכלכליים לאיראן במסגרת הסכם הביניים היו שוליים והפיכים

לחלוטין, יש שפע של עדויות המציירות תמונה מורכבת יותר. 'מתקפת החיוכים' האיראנית בהובלת הנשיא החדש חסן רוחאני ושר החוץ מוחמד ג'וואד זריף נטעה בקרב מנהיגי הקהילה העסקית העולמית תקוות גדולות לכך ששעריה של איראן עתידים להיפתחו שוב במהרה לעסקאות רווחיות. טיפוח תפיסה זו הוא חלק מרכזי באסטרטגיית מדיניות החוץ של רוחאני, שחותר לשינוי פסיכולוגיית השוק סביב הסנקציות – מאקלים של פחד, המרתיע גם מהשקעה בעסקים חוקיים שמחוץ לטווח הסנקציות, לעבר אקלים של תקווה, בציפייה להסרת נטל הסנקציות ולהזדמנויות עסקיות מפתות.

כדי לחזק ולעודד אווירה זו, איראן המריצה את 'בנות חסותה' באירופה ובאסיה על מנת שאלה יקדמו ביקורים של משלחות עסקיות באיראן, מה שהוביל גם לביקורי גומלין של איראנים במדינותיהן. הופעתו של רוחאני בוועידה הכלכלית הבינלאומית בדאבוס והחיזור האגרסיבי אחר חברות הנפט מצד שר הנפט האיראני החדש, ביז'אן זנגנה, השתלבו יפה באווירה מלאת התקווה שנוצרה עקב להיטותם של הדיפלומטים המערביים להציג את הסכם הביניים באור חיובי, כמו גם את הסיכויים להגיע להסכם כולל וסופי בעניין תוכנית הגרעין האיראנית.

הקהילה העסקית, במיוחד זו שבאירופה ובאסיה, נענתה רק לקראת סוף 2010 בזעף ובאירצון להחלטות שהתקבלו בדרג המדיני באשר להטלת סנקציות על איראן. זיכרון ההזדמנויות העסקיות הפוטנציאליות באיראן עדיין טרי עבור אנשי הקהילה העסקית, והשותפים באיראן עדיין עונים לשיחות הטלפון שלהם. על כן, האווירה החדשה שנוצרה במהלך המשא ומתן לקראת הסכם גרעין כולל עודדה אותם לבחון אפשרויות לפתיחה מחודשת של קווי אשראי ולבסס לעצמם מחדש דריסת רגל בטהראן. היעדר סנקציות חדשות, וההקפאה החלקית של הסנקציות הקיימות, חיזקו את התחושה כי זה הזמן המתאים עבור חברות מערביות למצב את עצמן כשותפות פוטנציאליות עבור עמיתיהן האיראנים באמצעות עסקאות, שאפשר יהיה לסכמן מייד עם הסרתה של עננת הסנקציות.

איפה הבעיה בגישה זו? כמו בכל נושא באיראן, בעוד זרוע אחת של המשטר מהנהנת בנועם לכיוון הקהילה העסקית בהבטחה לפתיחות ולשקיפות, זרוע אחרת זוממת כיצד לנצל את סביבת הסחר החדשה והרגועה באופן שיאפשר לממשל האיראני להשתלט על החלקים החסרים בתוכנית הגרעין הסודית שלו. אולי בהשראת דת הזרתוסטרא הפרסית, מבנה הכוח באיראן מאופיין בכפילות: שני ראשי מדינה – אחד נבחר ואחד קשור לענייני הדת; שתי מערכות משפט – אחת דתית והשנייה לא־דתית; שני צבאות – האחד רגיל והשני מהפכני, וכן הלאה. כך גם תוכנית הגרעין – בחלקה היא מוצהרת וגלויה, ובחלקה היא מוסתרת מהקהילה הבינלאומית.

הבנת היסטוריית ההצטיידות של איראן היא קריטית, אפוא, על רקע כוונות המערב להציע הקלה נוספת בסנקציות בתמורה להגבלות משמעותיות על מתקני הגרעין המוצהרים של איראן, למשטר פיקוח שיאפשר בדיקות פתע ולהצבת תקרה לפעילויות גרעין מוצהרות. קבלת דין וחשבון מלא על פעילויות ההצטיידות החשאיות של איראן הכרחית לניבוי קיומם של מתקני גרעין לא־מוצהרים פוטנציאליים. כן היא חיונית עבור אלה המעורבים בתכנון הקצב וההיקף של הקלת הסנקציות. וזאת על מנת למזער את הסיכון לכך שאיראן תהיה מסוגלת לעקוף את האחריות המוטלת עליה בכפוף לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT).

המערכת האיראנית ותוכנית הגרעין שלה אינן דומות לאתגר אחר שהעולם התמודד איתו אי־פעם. כדי לדעת היכן מתקבלות ההחלטות וכיצד נקבעים סדרי עדיפויות באיראן, המעצמות חייבות להסתמך כמעט אך ורק על מודיעין. סתירות לכאורה בהתנהלות האיראנית משקפות את העובדה, שלא כל הפעולות האיראניות מכוונות בהכרח על ידי ראשי המשטר. עם זאת, אין ספק שפעולות מסוימות מוחלטות בדרגים הגבוהים ביותר, והן כוללות מאמצים לעקוף את הסנקציות ולפתח רשתות הצטיידות שתקדמנה את תוכנית הגרעין.

הדיפלומטיה הכלכלית, שנועדה להכביד מאוד על הכלכלה האיראנית, הייתה הכלי המועדף על ארצות הברית ומעצמות אירופה בכדי לחזק את ידם של הנושאים ונותנים עם איראן. היא הגבירה את יכולת המיקוח של נציגי המעצמות בשיחות, בניסיונם לרסן ולבלום את פעילויות הגרעין המוצהרות של איראן. אולם איראן הצליחה לקרוא תיגר על משטר הסנקציות באמצעים חוקיים: העברת כספים ממקום למקום בעולם, קניית טכנולוגיה רגישה וחומרי גלם, מציאת דרכים חלופיות לתשלום והעתקת פיתוחים הנדסיים שלא הייתה יכולה לייבא באורח ישיר.

יתר על כן, איראן ניצלה לרעה את מערכת המשפט של האיחוד האירופי על מנת להערים אתגרים משפטיים מול קביעה של ישויות איראניות כיעדי סנקציות. היא ערערה על הבסיס החוקי של קביעת היעדים בטענה שהאיחוד מצדיק אמצעי ענישה על סמך עדויות קלושות, אולם פרקליטי האיחוד האירופי סירבו לדרישה להציג הוכחות הן לבית המשפט והן לפרקליטים האיראנים, שכן חשיפת החומרים הרגישים שבידיהם עלולה הייתה לסכן את מקורות המודיעין הפועלים בקרב מדינות החברות באיחוד האירופי. לכן התייצב האיחוד בידיים ריקות לזימונים של בית המשפט שלו עצמו.

כצפוי, הפסיקות נטו לטובת איראן, וכך החלה השחיקה של מה שהתחיל כמבנה סנקציות איתן של האיחוד האירופי. תוכנית הפעולה המשותפת (JPOA) – כינוי נוסף להסכם הביניים שנחתם בז'נבה ב־2013 – אינה מאפשרת לאיחוד האירופי להטיל סנקציות חדשות, ולכן אין ביכולתו להפעיל הגבלות סקטוראליות על תחומים שלמים בכלכלה האיראנית. ניתן היה לרשום מחדש ישויות (relisting), אולם רק באופן זמני.

הניצחון בבית המשפט הוא חלק מהאסטרטגיה האיראנית שנועדה להחליש את הסנקציות, והוא הישג איראני ודאי במובן של אילו יישויות ירשמו בספרים במועד חתימת הסכם הגרעין הסופי.

המפתח להמשך הניצחונות המשפטיים של איראן הוא יכולתה להשיג חומרים או מומחיות שיסייעו בקידום תוכנית גרעין חשאית מבלי למשוך תשומת לב, ואיראן כבר הפגינה כושר המצאה מרשים בפיתוח הרשתות שלה.

בשנת 2002, יצרו שליחים איראנים קשר עם חברת MCS International GmbH, יצרנית גרמנית של צילינדרים למכוניות היברידיות, כדי לקנות מכונות חישול. הם הצליחו להגיע להסכם רכישה, אולם בטרם הספיקו להעביר את הציוד הרגיש – המשמש ליצירת גלילים של סיבי פחמן ורכיבים אחרים, ויכול גם להפיק צנטריפוגות – נתפס המפעל באמצעות השתלטות עוינת של בעליו הקודם. תוך כדי התהליך נקלעה חברת MCS (שנקראה אז Mannesmann Cylinder Systems) לפשיטת רגל. עד למועד הסדרת הבעיות הפיננסיות שנוצרו, הצליחו רשויות גרמניה לחשוף את מכירת מכונת החישול וחשמו את העברתה לאיראן.

אולם איראן לא ויתרה. שליחיה, שעבדו עבור חברות בתעשיית הרכב שבבעלות המדינה, הקימו חברה חדשה בשם MCS International GmbH, ורכשו את המפעל על מכונותיו. במשך 12 השנים שלאחר מכן המשיכה חברת MCS International לפעול בבעלות איראנית, ולבסוף הפכה לחברה-בת של חברת אחזקות פיננסיות בשליטת המנהיג העליון של איראן. למרות שלא ניתן היה להעביר לאיראן את הציוד או את סיבי הפחמן שהיא מייצרת, בעליה הבטיחו שיתקיימו ביקורים תקופתיים של משלחות מהנדסים איראנים, אשר למדו היטב את הטכנולוגיה באתר. בסופו של דבר נבנה מפעל-תאום באיראן, כאשר במקביל נזנחה חברת MCS International ופשטה את רגל. המקרה של MCS International חושף שני היבטים חשובים בתהליכי ההצטיידות של איראן. הראשון הוא העובדה ששליחים איראנים סוקרים את הכלכלה העולמית בחיפוש אחר נכסים השרויים במצוקה, כמו מפעלים ועסקים שנזקקים באופן נואש לתזרים מזומנים. רכישות איתנות משיגות לעתים את התוצאה הרצויה, ואם לא, אזי ההצעה לקנות את העסק או לפחות נתח ממנו מאפשרת לאיראן גישה לטכנולוגיה, שאלמלא כן לא הייתה כה זמינה לה. הבעלות מאפשרת גמישות רבה בהסדרת העסקאות עם 'חברות קש' שאיראן מפעילה ממקום אחר. התוצאה היא זרם קבוע של אספקת טכנולוגיות. הלקח השני נוגע לאופן שבו איראן מטשטשת את עקבותיה, ומצליחה תוך כך לבנות נתיבים פתלתלים אך יעילים למאמצי ההצטיידות הלא-חוקית שלה.

אפילו כאשר נחשפה ההשתלטות של איראן על המפעל הגרמני, הרשויות האירופיות לא הצליחו לחסום את משלוחי הסחורה, וזאת בשל התפיסה השגויה, בלשון המעטה,

שהלקוח הרשום במסמכי המכירה אינו נמצא באיראן, אלא בדובאי. מקרה כזה הדגיש נקודת תורפה נוספת במבנה הסנקציות, שנוצלה על ידי איראן כדי לעקוף את מגבלות המשלוח והתשלום גם יחד.

מרבית מאמצי ההצטיידות אינם עוברים עוד ישירות לאיראן ממקור האספקה. איראן זממה רשת מורכבת של מתווכים וצומתי ביניים, שדרכם ניתן להעביר משלוחים ותשלומים מבלי לעורר חשד. טורקיה, דובאי, מלזיה ומדינות נוספות בקווקז ממשיכות להופיע בצורה בולטת ברשתות אלה כאשר עסקים מקומיים פועלים כלקוחות, ובאמצעות זיוף מכירה חוזרת ומשלוח חוזר לגורם אחר הם מעבירים לאיראן סחורה יקרת-ערך בעלת פוטנציאל לשימוש כפול (dual use). הבנקים המקומיים משמשים לתשלום ככל שהדבר מתאפשר, ואם לא – נעשה שימוש במערכות סחר חליפין משוכללות המבטיחות תשלום.

מאז שנחתם הסכם הביניים, לא נרשמו כל סימנים לדעיכה במאמצים ובשיטות פעולה אלה. בסופו של דבר, מתוך מיעוט ישויות איראניות המשמשות יעדים לסנקציות מאז נובמבר 2013 על פי משרד האוצר האמריקאי, וההיעדר המוחלט של יעדים חדשים על פי האירופים – ברור שהמערב איננו שש לנקוט פעולה נגד ההתחמשות האיראנית בגרעין. דיפלומטים מערביים מודים כי למרות שהדבר חוקי למעשה, לא יהיה זה נבון לקבוע יעדים חדשים לסנקציות במסגרת המשטר הנוכחי, כל עוד נמשך המשא ומתן. אם כבר, ניתן להניח שמשיקולים מעשיים ופוליטיים גם יחד, הקלה במשטר סנקציות רק תפחית עוד יותר את הנכונות להעניש את איראן על ההפרות שלה, אם יושג הסכם כולל.

ניסיונה הממושך של איראן באמנות ההצטיידות הוא סיפור שלקח בצידו, והשאלה המתבקשת היא: האם נוכל להבטיח כי במהלך ביטול הסנקציות בשלבים, לא תיווצר הזדמנות מפתה עבור איראן להשלים את המלאי החסר לה כדי לממש את שאיפתה להגיע ליכולת גרעינית? על הנציגים בשיחות להביא לכך שההקלה בסנקציות תפעל, וזאת מבלי להתפשר על היכולת של המערב לפקח על מאמצי ההצטיידות של איראן, ולהענישה על כל הפרה בעתיד.

מזרח תיכון חדש: מחשבות על משטר הרתעה מול איראן גרעינית

אבנר גולוב

החשש הישראלי העיקרי הוא כי הסכם הביניים, אשר נועד לאפשר משא ומתן על הסכם סופי שיכלול פירוק רכיבים מרכזיים בתוכנית הגרעין האיראנית, פגע במנוף הלחץ המרכזי על איראן – הסנקציות הבינלאומיות על תעשיית הנפט ועל הכלכלה האיראנית. לכן, הסכם הביניים עלול בסופו של דבר לאפשר לאיראן להתבסס במרחב הסף-גרעיני ולייצר נשק גרעיני כאשר תבחר – אם במסגרת הארכת הסכם הביניים, או במסגרת "עסקה רעה" שתאפשר לאיראן לקדם את יכולותיה תחת מעטה של הסכם בינלאומי.

איראן גרעינית: אתגר אינטלקטואלי

יש לבחון כיצד ייראה המזרח התיכון אם איראן אכן תצליח להשיג יכולות גרעין צבאיות. למרות שנושא זה מעסיק מומחים רבים, רוב הניתוחים לגביו נעשים במסגרת עולם המושגים המסורתי שהתפתח בתקופת 'המלחמה הקרה' בין ארצות הברית לברית המועצות. אולם כוחו של עולם המושגים הישן לתאר את המציאות של איראן גרעינית מוגבל. הסיבה הראשונה לכך היא ההנחה שמשטרי הרתעה מתקיימים בעיקר בין שני שחקנים מרכזיים: הצד המגן, המבקש להרתיע, והצד התוקף, המשמש יעד לניסיונות ההרתעה. אולם הנחה זו אינה תואמת את המציאות של המזרח התיכון במקרה של איראן גרעינית. כבר כיום, האיראנים רואים בארצות הברית שחקנית מרכזית בכל מה שקשור למזרח התיכון, ובוודאי בנוגע ליריבות בין איראן לישראל. קרוב לוודאי שבמקרה של עימות, השיקולים האיראניים יושפעו מאוד מהמדיניות של ארצות הברית ומאיומיה, שיבקשו להרתיע את איראן ממתקפה על ישראל. ישראל צפויה גם היא לשגר מסרי הרתעה לטהראן כדי למנוע תקיפה איראנית ישירה, או מצידו של אחד

מארגוני הטרור הנמצאים בגבולותיה של ישראל ונתמכים על ידי איראן: חזבאללה מלבנון וחמאס וארגוני טרור פלסטיניים נוספים מרצועת עזה וחצי האי סיני. תרחיש זה משמעותו, למעשה, מערך הרתעה של שלוש מדינות שונות, שלהן מיוחסות יכולות גרעין. למערך זה יתוספו יכולותיהם ההתקפיות של ארגוני טרור.

ניתן לטעון כי תרחיש זה יהווה מצב קלאסי של 'הרתעה מורחבת', שבו מעצמה מבקשת להגן על בעלת-בריתה באמצעות הרתעת האויב שלה מפני תקיפת בעלת-הברית. בסוג כזה של משטר הרתעה, "המשחק המרכזי" הוא בין המעצמה לצד התוקף, כאשר הצד השלישי – שעליו הצד המגן מבקש להגן – ממלא תפקיד שולי. אך תיאוריה לחוד ומציאות לחוד. היכולות העצמאיות המיוחסות לישראל, שאינן נופלות מאלו שעלולות להיות לאיראן, צפויות ליצור מצב שבו מרכז הדינמיקה יתקיים ב־זמנית גם בניסיונות 'ההרתעה המורחבת' האמריקאית, וגם בהרתעה הדו־צדדית בין ישראל לאיראן. המדיניות הישראלית לא בהכרח תהיה מתואמת ברמה גבוהה עם מדיניותה של ארצות הברית. חוסר תיאום מלא וחשדנות ברגעי משבר אפיינו את הקשר בין וושינגטון לתל אביב במלחמה בין ישראל לחזבאללה בשנות השמונים, במלחמת המפרץ הראשונה מול סדאם חוסיין בתחילת שנות התשעים וגם כיום, במסגרת המערכה הבינלאומית נגד פיתוח תוכנית הגרעין האיראנית. תרחיש דומה במקרה של עימות עם איראן גרעינית יהיה שילוב ב־זמני של שני משטרי הרתעה שונים. תרחיש כזה יהפוך את המציאות האסטרטגית למסובכת יותר ממציאות של 'הרתעה מורחבת'.

יתרה מכך, המציאות האזורית במקרה של איראן גרעינית תחרוג מעבר למודל 'ההרתעה המורחבת'. הנשיא אובמה שב והזהיר כי נשק גרעיני בידי טהראן עלול להמריץ מדינות נוספות באזור לפתח יכולות גרעין צבאיות. ערב הסעודית הצהירה בפומבי, ולפי שליחו לשעבר של הנשיא אובמה, דניס רוס, גם בשיחות סגורות עם נציגים אמריקאים, כי נשק גרעיני איראני יחייב אותה להשיג יכולות דומות.¹ מכיוון שלערב הסעודית יש קשר הדוק עם המשטר הפקיסטני ותשתית גרעין ברמה נמוכה, הסיכון המרכזי הוא שתרכוש נשק גרעיני מפקיסטן או שתקבל גיבוי באמצעות 'מטריה גרעינית' פקיסטנית, ותוך פרק זמן קצר יהפוך המזרח התיכון לאזור שבו יהיו יכולות גרעין לשלוש מדינות. בתרחיש זה משטרי ההרתעה יתקיימו ב־זמנית ביחסים בין ערב הסעודית לאיראן, בין ערב הסעודית לישראל ובין איראן לישראל. לניתוח זה, כאמור, יש להוסיף גם את ההשפעה של מדיניות ההרתעה האמריקאית בזמן משבר. דינמיקה זו מורכבת מאוד וניתוח דו־צדדי מסורתי אינו מספיק כדי להסבירה, לרבות שימוש במודל 'ההרתעה המורחבת'. מציאות זו של משטר הרתעה רב־צדדי טומנת בחובה הן איומים והן הזדמנויות.

איראן גרעינית: אימים והזדמנויות

בהרתעה הקלאסית, האתגר המרכזי של הצד המגן הוא להעביר מסר עקבי וברור לצד התוקף בדבר הפעולה האסורה והמחיר של ביצועה. לעומת זאת, בהרתעה רב-צדדית, האתגר של הצד המגן יהיה הרתעה ב־זמנית מול מספר מדינות בעלות תפיסת עולם ואינטרסים שונים, ולעיתים גם סותרים. זאת מכיוון שכל מסר ייבחן על ידי שאר השחקנים בזירה. כל הצהרה סעודית, לדוגמה, תתפרש באותו הזמן בווינגטון, בטהראן ובירושלים, אם כי לאו דווקא באורח זהה. כל צד יבקש לאיים במטרה להרתיע את השחקנים האחרים אך מבלי לערער את ביטחונם יתר על המידה, באופן שעלול לדחוף אותם ל"תקיפה מקדימה" על מנת לפגוע ביכולות האויב. כך למשל, מסר של פייסנות מצד מדינה אחת עשוי להיתפס כחולשה בעיני מדינה שנייה, או על ידי מדינה שלישית כמניפולציה שנועדה להסוות תוכנית לתקיפה. כתוצאה מ"קצר" כזה בתקשורת תגבר סכנת ההסלמה, למרות שאף אחד מהצדדים אינו מעוניין בכך. אתגר זה מסובך יותר במזרח התיכון, שמתאפיין בתקשורת לקויה בין המדינות ובייחוד בין ישראל ואיראן, שאין ביניהן יחסים דיפלומטיים. היעדר ערוצי תקשורת ישירים ויעילים בין המדינות בתרחיש של מזרח תיכון גרעיני עלול לגרום למדינות לקבל הערכות שגויות ביחס לכוונות האויב, לקרוא באופן לקוי את המציאות ולתקוף אותו מחשש שהוא יקדים אותן.

בעייתיות נוספת קשורה ביחסיות האיום. במודל הרתעה דו־צדדי, אמינות של מסרי ההרתעה של הצד המגן תלויה ביכולתו לגרום נזק בלתי־נסבל לצד התוקף, ואילו במשטר הרתעה רב־צדדי האיום אינו מוחלט, אלא נמדד באופן יחסי לשאר האיומים בזירה. האיום הישראלי ייבחן בטהראן בהשוואה לאיום הסעודי ולאיום האמריקאי. למשוואה זו יכולה להיות השפעה מכרעת, למשל, במקרה של עימות קונוונציונלי בין ארצות הברית לאיראן. האתגר הישראלי יהיה להציג איום בגרימת נזק משמעותי נוסף על היכולות הצבאיות האמריקאיות המרשימות, כדי להשפיע על ההחלטות בטהראן ולמנוע את כניסתה לעימות. ערב הסעודית עלולה להיתקל באתגר דומה במקרה של עימות בין איראן לישראל.

לצד האיומים המערערים את היציבות האסטרטגית, סביבה מורכבת זו עשויה גם לספק מספר הזדמנויות, אשר ניצולן יאפשר לצמצם מעט את חוסר היציבות. החשש של המדינות השונות מפני אויב משותף עשוי לעודד אותן לשתף פעולה ולהגביר את יכולת ההרתעה העצמאית שלהן. כך למשל, ישראל וערב הסעודית יוכלו לשתף פעולה נגד איראן, ולנצל את היתרונות היחסיים של כל אחת מהן. לישראל צבא מודרני וכוח אש חזק ומדויק מזה של ערב הסעודית, ואילו לאחרונה יתרון גיאוגרפי ופוליטי, כאשר מדובר בפעולה צבאית נגד איראן. אם שתי המדינות יחליטו לחבור יחד, תהיה להן

יכולת להציע איום משמעותי על איראן במידה רבה יותר מאשר האיום שכל אחת מהן יכולה להציג בנפרד.

הזדמנות נוספת היא שיתוף פעולה בתחום פיתוח יכולות 'הרתעה על ידי מניעה', ובעיקר יכולות הגנה אקטיבית. בהקשרי הרתעה, יכולות אלו אמורות לצמצם את הרווח של הצד התוקף, ובכך להשפיע על מערך השיקולים שלו. תחום זה זוכה לגייטימיות ולתמיכה בינלאומית רחבה, מכיוון שהוא מאפשר להתמודד עם איומים באמצעים לא תוקפניים, אלא הגנתיים. יכולות הגנה אקטיביות, בנוסף להיותן כלי הרתעה, מאפשרות טיפול באיום וצמצום הלחץ על מקבלי ההחלטות בבואם לגבש תגובה, כאשר ההרתעה נכשלת. כך הן עשויות לסייע לכך שההסלמה תישמר בהיקף מוגבל ומבוקר, ולמנוע התדרדרות למלחמה כוללת בין מדינות גרעיניות – דבר שעלול להוות אסון אזורי. לדוגמה, מערכת ה'חץ' עשויה להוות גורם בלימה קריטי במקרה של הסלמה בין ירושלים לטהראן, בתרחיש שבו האחרונה מחזיקה בנשק גרעיני.

סיכום

עד כה בוצע ניתוח חלקי בלבד של משוואת ההרתעה בתרחיש שבו איראן הופכת גרעינית, מכיוון שמשטר הרתעה במזרח תיכון עם איראן גרעינית אינו תואם לגמרי את מושגי 'המלחמה הקרה', אפילו במובנם הרחב ביותר. מסקנה זו מדגישה את הצורך בחשדנות כלפי היכולת לשמר יציבות של משטרי הרתעה גרעינית בסביבה לא יציבה כזו. זאת משום שיציבותו של משטר הרתעה הכולל כמה שחקנים פחותה בהשוואה למשטר הרתעה דו־צדדי, וגם מכיוון שחקר התופעה נמצא עדיין בראשיתו. אם הסכם הביניים שנחתם בין איראן למעצמות יביא להסכם שימנע מאיראן נשק גרעיני, אזי דיון זה יישאר תיאורטי. אולם לנוכח הסיכויים הנמוכים שהנשיא אובמה מייחס לאפשרות זו, יש צורך להעמיק את המחקר על המציאות האסטרטגית שאיראן גרעינית תיצור באזור, ובכך לבסס את הרלוונטיות של ספרות ההרתעה הקיימת להתמודדות עם מציאות זו.

הערה

Chemi Shalev, "Dennis Ross: Saudi king vowed to Obtain nuclear bomb after Iran," *Haaretz*, 1 May 30, 2012.

שער שני

ההקשר הרחב

האם איראן אכן מתמתנת?

מאיר ליטבק / 37

ישראל, ארצות הברית והאופציה הצבאית מול איראן

זכי שלום / 47

הקשר בין 'אובמה-קר' להסכם הביניים עם איראן

אואן אלטרמן, קמרון בראון ותמר לבקוביץ' / 55

האם איראן אכן מתמתנת?

מאיר ליטבק

"מתקפת החיוכים" הדיפלומטית של איראן מאז כניסתו של חסן רוחאני לתפקיד הנשיא באוגוסט 2013 מעלה את השאלה: האם חל שינוי מהותי במדיניות האיראנית לכיוון התמתנות, או שמדובר במהלך טקטי שנועד לקדם את מטרותיה האסטרטגיות של איראן בתחום הגרעין, ובביסוס מעמדה כמעצמה אזורית? רוחאני מוביל את הקו החדש, אולם במערכת הפוליטית האיראנית הנשיא אינו הסמכות העליונה, אלא אחד האישים או מוקדי הכוח במערכת הנאבקים ביניהם על עיצוב המדיניות. המנהיג העליון, איתאללה עלי ח'אמנאי, הוא הפוסק האחרון, לאחר שהוא מגבש קונצנזוס באליטה הפוליטית, והנשיא מבצע את המדיניות. עם זאת, למוסד הנשיאות, כמו גם לאישיותו של נושא התפקיד, יש משקל שקשה להגדירו במדויק בתהליך עיצוב המדיניות, כפי שמראים שינויים בהתנהלות האיראנית תחת הנשיאים השונים, מאז הפך ח'אמנאי למנהיג ב-1989. מאפיין נוסף של הזירה האיראנית הוא השסעים העמוקים בין הזרם השמרני הנוקשה לבין הזרם הפרגמטי יותר על רקע אידאולוגי, מוסדי ואישי. הזרם השמרני ספג אמנם מכה עם היבחרו של רוחאני, אך הוא שולט בשורה ארוכה של מוקדי כוח, ובראשם משמרות המהפכה ומיליציות בסיג', הפרלמנט, מועצת שומרי החוקה, מערכת המשפט וכן גופים כלכליים רבים. ח'אמנאי נוטה לזרם השמרני, אך הוא מקפיד על מדיניות של 'הפרד ומשול' ועל שמירת האיזון בין הכוחות השונים, כדי לשמר את עליונותו.

רוחאני הוא בשר מבשרו של המשטר, ואיש אמונו של ח'אמנאי. פעילותו והצהרותיו הפומביות בעשרים השנים האחרונות עד היבחרו מצביעות על היותו בעיקר פרגמטיסט, השואף לקדם את האינטרסים של המשטר ואת מטרותיה הלאומיות של איראן. לפיכך, קשה לצפות שבחירתו תביא לשינוי דרסטי או מהיר במדיניותה של איראן. מצד שני, אי-אפשר לבטל כחסרי משמעות את השינויים שחלו באיראן עד כה, ולא פחות מכך

את האפשרות כי מהלכיו של רוחאני, ללא קשר למטרתם המקורית, ייצרו דינמיקה שתביא לשינוי עמוק יותר במדיניות האיראנית. רוחאני נבחר בזכות הדגש ששם על 'מתינות' ו'שיקול דעת', בניגוד לגישה הקיצונית והמקטבת של קודמו, אחמדינז'אד, וחשוב אף יותר, בזכות הבטחתו לשקם את מעמדה הכלכלי והבינלאומי של איראן, תוך הבנה שהדבר יחייב פשרה כלשהי בסוגיית הגרעין. בהקשר זה, תוצאות הבחירות היו בבחינת מסר חד-משמעי שהציבור האיראני העביר להנהגה. שני המועמדים שדיברו על הצורך ביתר פתיחות לעולם, רוחאני, ובמידה פחותה יותר ראש עיריית טהראן, מוחמד באקר קליבף, זכו יחד ב-67 אחוזים מהקולות (50.71 ו-16.5 אחוזים, בהתאמה). לעומתם, סעיד ג'ילי שנקט את הקו התקיף ביותר נגד המערב וקרא לאימוץ "כלכלת ג'האד", כלומר, לשלם מחיר כלכלי כבד כדי להימנע מפשרה כלשהי עם המערב, זכה ב-12 אחוזים מהקולות. המשמעות היא שהציבור האיראני "הודיע" כי אינו מוכן לכלכלת רעב או למצור על אף תמיכתו בשלטון, בכל הנוגע ל"זכויותיה הבלתי-ניתנות לערעור של איראן" לקדם תוכנית גרעין "לצורכי שלום ואנרגיה". גם משטר סמכותני כמו המשטר האיראני אינו יכול להתעלם ממסר כה חד של הציבור בתחום כה רגיש כמו הכלכלה, במיוחד לנוכח הטלטלה הערבית.

המאבק הפוליטי המתנהל כעת באיראן נסוב על מספר סוגיות הקשורות זו בזו: מהי הפשרה או עומק הוויתור למעצמות בסוגיית הגרעין שיביאו לביטול משטר הסנקציות המקשה על הכלכלה? האם הפשרה הגרעינית צריכה או עלולה להביא להתחממות במכלול היחסים עם המערב, ובמיוחד עם ארצות הברית? מהו הקשר הרצוי בין מדיניות חוץ פרגמטית יותר לבין מדיניות הפנים של המשטר?

סוגיית הגרעין

בעיניים ישראליות, הסכם הביניים עם איראן שנחתם בנובמבר 2013 נתפס כהסכם גרוע המעניק לאיראן מעמד של מדינת סף גרעינית, ואינו מונע ממנה את האפשרות לשעוט לעבר פצצה, אם תחליט לעשות כן. בניגוד לראייה זו, רבים מאנשי האליטה הפוליטית האיראנית מבקרים את ההסכם כפוגע בכבוד הלאומי ובאינטרסים של איראן, והם השתמשו במה שנתפס כוויתורים איראניים כמכשיר לתקיפת רוחאני בסוגיות פוליטיות אחרות.¹

מאז חתימת ההסכם הרבו רוחאני, ובמידה פחותה יותר ח'אמנאי, בהצהרות כי איראן אינה מעוניינת בנשק גרעיני, בראש ובראשונה מנקודת מוצא ערכית ומוסרית. רוחאני אף הרבה לצטט מפסק ההלכה (פתוה) המיוחס לח'אמנאי השולל פיתוח, ייצור ואגירה של נשק כזה כמנוגדים להלכה האסלאמית, ולפיכך יש לו תוקף העולה בהרבה על כל הסכם שאיראן תחתום עם המעצמות.² ניתן לבטל את משמעותן של הצהרות אלה כחלק מטקטיקת ההונאה שנקטה איראן בשנים האחרונות – טקטיקה המותרת

על פי ההלכה השיעית. אפשר להצביע על כך שפסק ההלכה לא פורסם מעולם – עובדה המעלה ספק אם הוא אכן קיים – וכן על העובדה שפסקי הלכה מסוג זה אינם בעלי תוקף נצחי ובכל רגע נתון אפשר לבטלם, או להוציא פסק הלכה מנוגד המצדיק פיתוח נשק גרעיני בשל צורך קיומי כלשהו. מצד שני, אין לשלול את האפשרות שרוחאני אכן מתנגד לפיתוח נשק גרעיני, וכי הוא מעדיף שאיראן תסתפק במעמד של מדינת סף. זאת, מתוך שיקול רציונלי שמצב כזה מבטיח את איראן מפני כל איום חיצוני ממשי, אך יאפשר לה לשקם את קשריה הכלכליים עם ארצות העולם ולמשוך השקעות משמעותיות מבחוץ, שבלעדיהן אין לכלכלה האיראנית תקומה. בראייה כזו, ההנעה לנשק גרעיני תגרוור מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון, או שתדחף את מדינות המפרץ ביתר שאת לידי ארצות הברית. מכאן, אפשר שהשימוש בפסק ההלכה הוא קודם כל מכשיר נגד אותם חוגים הלוחצים להתקדם לפצצה. ייתכן, בהקשר זה, שח'אמנאי עצמו טרם החליט אם ברצונו ללכת עד הסוף, וגם לו נוח להסביר את התלבטותו באור מוסרי, שישאיר בידיו את האפשרות להצדיק שינוי בהחלטה, אם יחליט לעשות כן. בלי להפליג בחשיבותן של מילים והצהרות, ניתן לטעון שההבטחות החוזרות ונשנות של איראן כי אינה מתכוונת לייצר נשק גרעיני וכן השימוש בטיעונים הדתיים, עשויים ליצור אווירה או דינמיקה פנימית שיקשו על ההנהגה האיראנית לבצע תפנית חדה ולפעול בצורה גלויה לפיתוח מערכת נשק כזו.

שימור הזהות המהפכנית או היפתחות למערב

שאלת הגרעין קשורה לסוגיה רחבה ומשמעותית הנוגעת לעצם זהותו המהפכנית של המשטר. האיבה לארצות הברית ולישראל הייתה מעמודי התווך האידאולוגיים המרכזיים של המשטר האסלאמי מיום הקמתו. בעיני המחנה השמרני, פשרה עם ארצות הברית פירושה הודאה בכישלון המהפכה וצעידה במדרון חלקלק שיחשוף את איראן להשפעה תרבותית מערבית, העלולה להביא לקריסתו של המשטר. ביטוי לגישתם של השמרנים היה התעקשותם לשמר את הסיסמה "מוות לאמריקה", או כדבריו של האיתאאללה אחמד ג'נתי, "ארצות הברית היא השטן הגדול אתמול והיום ... 'מוות לאמריקה' היא האופציה הראשונה שעל השולחן שלנו".³

רוחאני ותומכיו, לעומת זאת, מעוניינים בחימום היחסים עם ארצות הברית כאמצעי לשיפור הכלכלה האיראנית הכושלת. במגעים עם גורמי חוץ, מדגישים רוחאני ושר החוץ, מוחמד זריף, את רצונה של איראן לקדם שיתוף פעולה כלכלי עם ארצות המערב, וקשה להניח שהם אינם מבינים שיש מחיר להתנהלותה של איראן.⁴ ח'אמנאי כהרגלו אימץ דרך ביניים המאפשרת לו לתמרן בין הפלגים השונים. ב-17 בינואר 2014 הוא הביע תמיכה בהמשך המשא ומתן בסוגיית הגרעין. בה'בעת הוא הביע פסימיות לגבי הסיכוי להגיע להסכם קבע, בשל מה שכינה: איבתה הבסיסית

של ארצות הברית כלפי איראן ושאיפתה הנמשכת להפיל את המשטר האסלאמי. ב־19 בפברואר עשה ח'אמנאי צעד נוסף וקרא לביסוסה של "כלכלת התנגדות" כדי לעמוד מול סנקציות כלכליות נוספות, במקרה של כישלון השיחות.⁵ כן הבהיר כי המגעים עם ארצות הברית חייבים להצטמצם לתחום הגרעיני, וכי יתנגד לכל הפשרה רחבה יותר ביחסים עימה, במיוחד בתחום התרבותי. נכון לכתיבת שורות אלה, פועלת איראן במגבלות הפרמטרים שקבע ח'אמנאי.

תחום אחר שבו בולטת המשכיות במדיניות האיראנית הוא פעילותה בזירה המזרח-תיכונית, המונחית מתוך שיקולים אסטרטגיים של האינטרס האיראני וחזון אידאולוגי-לאומי של איראן כמנהיגת העולם המוסלמי וכהגמון פוליטי במפרץ. אם נדמה היה כי הנשיא לשעבר, רפסנג'אני, ורוחאני עצמו הזדעזעו מהפעלת נשק כימי נגד אזרחים בסוריה ב־21 באוגוסט 2013, נראה כי הם התגברו על הזעזוע. איראן ממשיכה להעניק סיוע נרחב למשטר הסורי ומגבה את מלחמתו הרצחנית במורדים, מפני שמדובר באינטרס אסטרטגי שלה מהמעלה הראשונה. איראן אף חשה שהשינוי בגישה האמריקאית, הרואה במשטר אסד את הרע במיעוטו בהשוואה לארגונים המסונפים לאל-קאעדה, מקל עליה להמשיך בסיוע לאסד.

השתלטותו של הארגון הסוני הקיצוני דאע"ש על חלקים נרחבים בעיראק ביוני 2014 חידדה את הדילמה והמאבק הפנימי באיראן, בין הדבקות באידאולוגיה לבין סיכויי הפשרה עם המערב. פירוקה של עיראק ליחידות עדתיות והקמתה של ישות סונית רדיקלית על גבולה של איראן תהווה בעיה אסטרטגית לאיראן. מצד שני, התפתחות זו חיזקה את הלך הרוח המתגבר בארצות הברית, הרואה זהות אינטרסים בין ארצות הברית לאיראן במאבק המשותף נגד הזרם הסוני הג'האדי הקיצוני בעיראק, בסוריה ובאפגניסטן. רוחאני ואחדים מתומכיו דיברו בגלוי על אפשרות שיתוף פעולה עם ארצות הברית, אם זו "תילחם נגד הטרור". לעומתם, תומכי הקו הנוקשה האשימו את ארצות הברית כי היא זו העומדת מאחורי ארגון דאע"ש. הרמטכ"ל האיראני, חסן פירוזאבאדי, אף הצהיר כי "שיתוף פעולה בין איראן לאמריקה לעולם לא יקרה והוא חסר משמעות".⁶ ח'אמנאי הביע מתחילה את התנגדותו למעורבות צבאית אמריקאית מחודשת בעיראק והאשים אותה כי היא חותרת להשיב לעצמה את ההגמוניה שאיבדה בארץ זו. עם זאת, בהתחשב באיום שנשקף מדאע"ש, נפוצו ידיעות בראשית ספטמבר כי הוא הסכים לשיתוף פעולה מוגבל עם ארצות הברית נגד הארגון. גם אם השינוי בעמדה, שהוכחש באופן רשמי, אכן התרחש, הוא אינו משקף מפנה אסטרטגי או אידיאולוגי בגישה של איראן, שכן ח'אמנאי חזר והשמיע את רגשי הטינה והחשדנות העמוקים שלו כלפי ארצות הברית ועל אמונתו בדבר שקיעתה הבלתי נמנעת בעתיד. נוסף לכך, האשימו דוברים איראניים רשמיים את ארצות הברית, ישראל וערב הסעודית כי הן אלה שהקימו את דאע"ש.⁷ סביר יותר כי בהתאם לנוהג המקובל

של איראן לקדם את האינטרסים שלה באמצעות שלוחים, היא מעדיפה, כי ארצות הברית תקיז את דמה במלחמה נגד הארגונים הסונים-הרדיקלים, בעוד איראן נהנית מכך אך גם שומרת על הטוהר האידיאולוגי. בה בעת, בעוד ארצות הברית מאמינה, כי פיוס המיעוט הסוני, במיוחד השבטים שאינם תומכי דאע"ש, הינו חיוני להשבת היציבות לעיראק, איראן נחושה יותר לשמר את ההגמוניה השיעית בארץ זו מטעמים אסטרטגיים ואידיאולוגיים כאחד.

כמו כן, בעוד ארצות הברית מאמינה כי פיוס הסונים, בעיקר השבטים שאינם תומכי דאע"ש, חיוני לייצוב עיראק, איראן נראית נחושה יותר לשמר את ההגמוניה השיעית בעיראק, משיקולים אסטרטגיים ואידיאולוגיים כאחד.

תחום אחד שבו נראה היה בתחילה שינוי בגישה האיראנית היה הניסיון לשקם את יחסיה עם שכנותיה הערביות במפרץ הפרסי. הטלטלה הערבית העמיקה את היריבות הסעודית-איראנית לכדי עימות פוליטי-אסטרטגי עקיף, המתנהל באליומות באמצעות שליחים בסוריה, בעיראק ובתימן. לאחר חתימת הסכם הגרעין עם ארצות הברית פעלה איראן כדי לרכז את חששותיהן של מדינות המפרץ. שר החוץ זריף סייר בארבע מהן והכריז כי שיפור היחסים עם מדינות המפרץ הוא יעד מרכזי במדיניות החוץ האיראנית.⁸ עם זאת, קשה להאמין כי חל שינוי מהותי באסטרטגיה האיראנית השואפת למעמד הגמוני במפרץ. שאיפה זו התבטאה, בין היתר, במאמציו של זריף לשכנע את מדינות המפרץ להסכים לתפקיד איראני משמעותי בהבטחת הביטחון הקולקטיבי במפרץ – חזון שפירושו הרחקת ארצות הברית והבטחת הגמוניה איראנית. יתרה מזו, האירועים בעיראק, שהביאו להחרפת הרטוריקה בין איראן וערב הסעודית, חשפו גם את עומק היריבות האידיאולוגית והאסטרטגית ביניהן, כאשר איראן האשימה את הסעודים בגיבוי הארגונים הסוניים הרדיקליים בעיראק.⁹ החשש המשותף של שתי המדינות מדאע"ש עשוי להוביל אותן להנמיך את להבות הסכסוך ביניהן אבל התקרבות של ממש אינה צפויה בין השתיים בטווח הקצר.

המשכיות אסטרטגית תוך שינוי טון ניכרת גם בגישה של איראן כלפי ישראל. בניגוד למבול ההצהרות האנטי-ישראליות והאנטישמיות שאפיינו את תקופת כהונתו של אחמדינג'אד, נקט רוחאני קו מתוחכם יותר. בעת ביקורו המתוקשר בארצות הברית בספטמבר 2013 הסביר רוחאני כי אינו היסטוריון, ולכן אינו יכול לחוות דעה לגבי ממדי השואה. הוא גינה מעשי פשע כלפי היהודים וכלפי כל קבוצה אחרת שהתרחשו במלחמת העולם השנייה, אך השווה אותם מיד למעשיה של ישראל כלפי הפלסטינים.¹⁰ זריף צמצם את תופעת הכחשת השואה באיראן לנשיא לשעבר אחמדינג'אד, ובראיון לטלוויזיה הגרמנית בפברואר הוא אף גינה את השואה כ"טרגדיה אמיתית". זריף הוסיף כי אם יימצא פתרון אמיתי לסכסוך הישראלי-פלסטיני, איראן לא תפעל נגדו.¹¹ בתגובה שללו כלי התקשורת האיראניים את הטענה כי רוחאני הכיר בשואה, ואת דבריו כי

איראן נמנעה בעבר מהכחשת השואה. יתרה מזו, התבטאויותיו עוררו את חמתם של חברים בפרלמנט אשר זימנו אותו לשימוע, המשמש לעתים קרובות צעד ראשון לקראת תהליך הדחה. בלחץ השמרנים, הכחיש זריף את הדברים שיוחסו לו.¹² בה־בעת המשיך ח'אמנאי בהצהרותיו השוללות את קיומה של ישראל, ואשר התבטאו בין היתר בכינויה "הכלב המשוגע והטמא" באזור.¹³ יירוט ספינת הנשק Kios C, שנועדה להגיע לחמאס ברצועת עזה, היה עדות לכך שאיראן ממשיכה במאבקה בישראל באמצעות שליחים. ההסלמה במאבק בין פלגים חמושים בעיראק היתה רקע להחרפת הרטוריקה נגד ישראל ורוחאני האשים את הציונים כי "לא זו בלבד שהם שמחים לנוכח האירועים הטרגיים באזור, אלא הם אף מגנים על ארגוני הטרור הסוניים".¹⁴

גבולות הליברליזציה

המתח הנמשך בין הציפיות בציבור האיראני לליברליזציה בתחומי התרבות והפוליטיקה, שהתגברו בעקבות בחירתו של רוחאני, לבין נחישותם של השמרנים למנוע זאת מחשש לקיומו של המשטר, זוכה לתשומת לב מעטה יחסית בישראל, בהשוואה לסוגיית הגרעין. אולם, לסוגיה זו עשויה להיות השפעה בטווח הארוך על עיצוב התנהגותה של איראן בזירה האזורית, שכן איראן פתוחה יותר עשויה להיות גם פחות תוקפנית. במסע הבחירות הסתפק רוחאני בהבטחות צנועות להקלות במישור הפנימי. מאז כניסתו לתפקיד שוחררו מספר אסירים פוליטיים זוטרים, ונמסר על הקלה מסוימת בתקשורת. עם זאת, חל גידול ניכר במספר ההוצאות להורג, המהוות איתות לכך שכוחם של מנגנוני הדיכוי לא נחלש.¹⁵

כאמור, רוחאני עצמו אינו ליברל, ונראה כי היה נחוש להימנע מהטעויות החמורות שביצע הנשיא הרפורמיסט ח'אתמי (1997–2005): קרע עם המנהיג העליון ח'אמנאי שהביא לסירוסו הפוליטי, והתמקדות בשאלות של חירויות וזכויות הפרט במקום בשיפור הכלכלה, שגרמה לאובדן תמיכתו של הציבור הרחב ולפנייתו לפופוליזם של אחמדינג'אד. רוחאני מעדיף להתמקד בשיקום הכלכלה מתוך הבנה כי היא מבחנו העיקרי. לדברי מספר מקורות, הוא אף הגיע להסכם חשאי עם המנהיג העליון שלפיו ח'אמנאי יתמוך במאמציו להגיע להסכם עם המעצמות בתחום הגרעין, בתמורה להימנעותו של רוחאני מפעילות כלשהי לכיוון ליברליזציה.¹⁶ עם זאת, אם בשל הבנת הציפיות הגבוהות בחברה האיראנית או בשל העמקת המאבק הפוליטי נגד הזרם האידאולוגי הנוקשה, יצא רוחאני מאז מאי 2014 בהצהרות נועזות על הצורך לתת לאנשים "לבחור את דרכם שלהם לגן העדן, כי לא ניתן להביא אנשים לגן העדן בכפייה או בכוח השוט". הצהרה זו, היוצאת נגד הרעיון הבסיסי של המשטר האסלאמי של כפיית ערכי האסלאם בכוח, עוררה נגדו גל תגובות נזעמות מצד אנשי הקו הנוקשה.¹⁷ ניסיון העבר באיראן אינו מבשר טובות בתחום זה, וקשה לראות כיצד, ללא לחץ

משמעותי ביותר מלמטה, יסכים הממסד השלטוני לבצע ויתורים מהותיים בתחום הקריטי ביותר עבורו, הן מבחינה רעיונית והן כמכשיר הישרדות.

גם בתחום הכלכלי ניצב רוחאני בפני שורת אתגרים. הסכם הביניים ושחרור חלק מהכספים האיראניים המוקפאים, ויותר מכך – התקווה להסרה מלאה של הסנקציות מעל איראן, אם וכאשר ייחתם הסכם סופי בסוגית הגרעין, יצרו ציפיות גבוהות בציבור האיראני לשיפור משמעותי ומהיר במצבה הכלכלי הקשה של איראן. כמו כן, הוא מודע לרצון של חלק ניכר מבחוריו לאפשר פתיחות תרבותית – ואולי אף פוליטית – רבה יותר. מצד שני, רוחאני ניצב מול גופים רבי-עוצמה כמו משמרות המהפכה, הנחושים להגן על האימפריות הכלכליות שלהן, והשואפים להכשיל את המשא ומתן הגרעיני. כמו כן, נסיגה ממדיניותו הפופוליסטית של אחמדינג'אד, שתחייב המשך ביטול סובסידיות למוצרי תמיכה וצמצום הפיצוי על עליית המחירים שהחמירו בשל ביטול סובסידיות קודם, תגבה מחיר יקר מהאוכלוסייה, לפחות בטווח הקצר. צעדים כאלה עלולים לשחוק את התמיכה הציבורית בו, ולשחק לידי המחנה השמרני המחכה לכישלונו.

סיכום

קשה לדבר על התמתנות מהותית או אסטרטגית בהתנהלותה של איראן עד כה. יתרה מזו, מאבקי הכוח הפוליטיים והאידאולוגיים מקשים על שינוי כזה בשל הקשר הקיים, לדעת החוגים השמרניים, בין התקדמות בנושא הגרעיני או שיפור יחסיה של איראן עם המערב לבין תהליכי ליברליזציה פנימיים.

מצד שני, אין לפסול את מה שקרה באיראן כחסר משמעות. מצבה הכלכלי הקשה של איראן מחייב את ההנהגה לנהוג בזהירות בסוגיה הגרעינית, וייתכן שאף לדחות לפחות לזמן-מה את ההתקדמות לעבר יכולת גרעינית צבאית, וכן לנקוט מדיניות חוץ מרוסנת יותר כדי לקדם שיתופי פעולה כלכליים. מול נוקשותם של החוגים השמרניים, הנחושים למנוע או לפחות לצמצם כל פתיחות כלפי המערב, ניתן להצביע על ציפיות גבוהות לשיפור כלכלי בקרב הציבור. באווירה הקיימת במזרח התיכון בעקבות הטלטלה הערבית, קשה למשטרים להתעלם בצורה בוטה מהלכי רוח כאלה. לחששם של השמרנים יש על מה להסתמך. ההיסטוריה האיראנית הראתה מספר פעמים כי פתיחות, גם אם מוגבלת, הניעה תהליכים שינוי משמעותיים יותר ממה שהתכוונו יוזמיה. אי-אפשר לפסול את האפשרות, או את התקווה, שהציפיות לשיפור מלמטה וכן מהלכים זהירים להיפתחות כלפי העולם במישור הכלכלי ייצרו בטווח הארוך דינמיקה שתאלץ את המשטר האיראני לשנות את התנהלותו, ולהתמתן באופן ממשי ומעמיק יותר.

הערות

- 1 לדיון מפורט בוויכוח על ההסכם, ראו: Michael Segall, "The Internal Iranian Struggle in the Aftermath of the Geneva Nuclear Agreement," JCPA, *Jerusalemviewpoint*, No. 599, January-February 2014.
- 2 ראו, לדוגמה: מאמרו של רוחאני בעיתון הסעודי **אל-אקתצאדיה**, 19 בדצמבר 2013, ב: Memri: Special Dispatch Series No.5574, December 23, 2013, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/7685.htm>; Hasan Rouhani, "What Iran Wants in 2014," <http://www.project-syndicate.org/commentary/hassan-rouhani-on-iran-s-new-moderation>.
- 3 ממר"י: "בכירי המשטר האיראני ביום המהפכה 2014: "איראן משתוקקת לקרב הגורלי מול ארה"ב", 28 בפברואר 2014, http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_me_mri&act=show&dbid=articles&dataid=3587
- 4 Scott Peterson, "At Davos, Rouhani Says Iran is Open for Business," *Christian Science Monitor*, January 23, 2104, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2014/0123/At-Davos-Rouhani-says-Iran-is-open-for-business>
- 5 לדיון נרחב יותר על אודות גישתו של ח'אמנאי, ראו: Mehdi Khalaji, "Ayatollah Khamenei: Pessimistic Negotiator, Optimistic Strategist," Washington Institute, *Policy Watch* 2212, February 21, 2014.
- 6 לסקירת הגישות השונות, ראו: א. סביון וי. מנשרוף, "הדילמה האיראנית בעיראק: שת"פ עם ארה"ב נגד הסונים או דבקות בקו האידאולוגי האנטי-אמריקאי", ממר"י, 24 ביוני 2014, http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3657
- 7 "Iran Denies Cooperation with US on Iraq," *Fars News Agency*, September 6, 2014, <http://english.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13930615000041>; Arash Karami, "Ayatollah Khamenei Urges Iran to Prepare for 'New World Order,'" *Iran Pulse*, September 5, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/09/khameneinew-world-order.html>; Paul Richter, "U.S., Iran Again Discuss Islamic State," *Los Angeles Times*, September 9, 2014; "ISIL, Joint Product of US, Israel, KSA: Iran MP," *Press TV*, September 7, 2014, <http://presstv.com/detail/2014/09/07/377974/isil-usisraelksa-joint-product/>.
- 8 לדיון במדיניותה המתגבשת של איראן כלפי מדינות המפרץ, ראו: Chelsi Mueller, "Arab-Iranian Relations in the Persian Gulf after the Geneva Interim Agreement," *Iran Pulse* No. 66, March 2014, <http://humanities.tau.ac.il/iranian/en/iran-pulse/10-iran-pulse-en/285-irapulseno66>
- 9 **רסאלת**, 18 ביוני 2014.
- 10 דברי רוחאני, ראו: <http://iran-israel-observer.com/2013/09/25/rouhani-recognized-the-holocaust-within-his-limitations/>
- 11 דברי זריף, ראו: <http://backchannel.al-monitor.com/index.php/2013/09/6144/iran-fm-presidents-rosh-hashana-twitter-diplomacy-stirs-amazement-disbelief/?utm>
- 12 דברי זריף, ראו: <http://presstv.com/detail/2014/02/15/350801/mps-seek-questioning-zarif-on-holocaust>
- 13 דברי ח'אמנאי, ראו: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=568866203186318&set=a.415551031851170.95270.415541435185463&type=1>

- 14 דברי ח'אמנאי, ראו:
<http://farsnews.com/newstext.php?nn=13930331001554>
- 15 נתוני הוצאות להורג, ראו:
<https://www.hrw.org/news/2014/01/21/iran-abuses-persist-under-new-government>
- 16 על ההסכם, ראו:
<http://eaworldview.com/2014/01/iran-special-rouhani-supreme-leader-deal-trading-political-prisoners-nuclear-agreement/>
- 17 Akbar Ganji, "Iran: Khamenei and Rouhani Face Off on Culture War," *National Interest*, June 16, 2014,
<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/05/khatami-criticizes-rouhani-heaven-force-whip.html#>.

ישראל, ארצות הברית והאופציה הצבאית מול איראן

זכי שלום

למעלה מעשר שנים שותפות ישראל וארצות הברית לדיאלוג אסטרטגי אינטנסיבי סביב היקף פעילותה הגרעינית של איראן, אופייה של פעילות זו, ההשלכות העתידיות הכרוכות בה ודרכי ההתמודדות עם סוגיה זו. דוברים בכירים של שתי המדינות הדגישו פעמים רבות כי אף על פי שאין בין שתי המדינות הסכמה מלאה בסוגיות העולות לדיון סביב פעילותה הגרעינית של איראן, הדיאלוג ביניהן מתקיים באווירה של פתיחות רבה על בסיס ההערכה שלשתיהן יעד משותף: מניעת התגרענותה של איראן. על רקע זה מפגינות שתי המדינות נכונות לחלוק ביניהן את המידע המצוי ברשותן, כולל מידע מסווג ביותר.

כיום, ארצות הברית וישראל שותפות לדעה כי איראן חותרת לממש, בשלב כלשהו בעתיד, יעד אסטרטגי שלה – השגת יכולת גרעינית צבאית, וכי יש לה את היכולות המדעיות-טכנולוגיות והמשאבים הנדרשים למימוש יעד זה. נוסף לכך, ארצות הברית וישראל מסכימות ביניהן שהתגרענותה של איראן מעמידה בסכנה ממשית אינטרסים חיוניים שלהן ושל מדינות אחרות באזור. בהקשר זה מאזכרים אישים בשתי המדינות בעיקר את הסכנה של תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון, אם וכאשר תשיג איראן יכולת גרעינית: ההנחה המקובלת היא שמדינות שונות במזרח התיכון רואות באיראן אויב מסוכן עבורן. הן מניחות, במידה רבה של צדק, שאיראן גרעינית תסכן אינטרסים חיוניים שלהן. לפיכך, הן תראינה צורך לאזן את התגרענותה של איראן בהשגת יכולת גרעינית מקבילה משלהן. בהקשר זה מוזכרות בעיקר ערב הסעודית, מצרים וטורקיה. קיימת הסכמה רחבה כי שלוש המדינות הללו הן בעלות פוטנציאל כלכלי, מדעי וטכנולוגי שיכול לאפשר להן להגיע ליכולת גרעינית בטווח זמן כלשהו בעתיד.¹

כרופ' זכי שלום הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי וחוקר בכיר במכון בן גוריון לחקר ישראל, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

אם אכן יפתחו מדינות אלו יכולת גרעינית, יעמדו המערכת הבינלאומית בכלל, והמזרח התיכון בפרט, בפני מציאות בעלת פוטנציאל הרה-אסון. מדובר במדינות הנמצאות באזור לא יציב מבחינה פוליטית וכלכלית. פועלים בו ארגונים אסלאמיים קנאיים. מעל לכול, מדובר במדינות הנתפסות כבעלות תהליך קבלת החלטות שונה מן הקיים במדינות מודרניות מפותחות – דוגמת ארצות הברית וברית המועצות לשעבר. לפיכך, רווחת ההנחה שאין זה סביר כי ייווצר ביניהן מאזן אימה דוגמת המצב שהיה בין המעצמות הגדולות בתקופת המלחמה הקרה. הסכנה של גלישה לעימות גרעיני נראית הרבה יותר ממשית באזור זה, שבו יש למעצמות המערב, ובעיקר לארצות הברית, אינטרסים חיוניים ראשונים במעלה – כלכליים, מדיניים וצבאיים.

מעבר לכך, הימצאות נשק גרעיני בידי איראן תעצים באורח דרמטי את הביטחון העצמי שלה. המשטר האיראני דוגל באידאולוגיה אסלאמית קיצונית השואפת להשליט את "תורת האסלאם" בעולם כולו, ובראש וראשונה – באזורים הקרובים לאיראן. בחסות הנשק הגרעיני שברשותה תבקש איראן לחתור בעוצמה רבה תחת משטריהן של מדינות באזור, ובראשן ערב הסעודית, מדינות המפרץ, מצרים, ירדן ולבנון. איראן תוכל להעריך שהימצאות יכולת גרעינית בידיה תרתיע מדינות אלו מפני ניסיונות לפגוע בה, בתגובה לפעילותה העוינת. אם יקרה הדבר, תעמוד ארצות הברית מול מציאות שבה תיפגענה בעלות-בריתה המרכזיות באזור, כאשר יכולת התגובה שלהן מוגבלת למדי. תמונת מצב זו תעמיד את ארצות הברית בפני דילמה קשה: תגובה ישירה מצידה עלולה לדרדר אותה לעימות חריף עם מדינות אזוריות רבות-עוצמה ובראשן איראן וסוריה, שאת מהלכו ותוצאותיו קשה מאוד לחזות. מנגד, חוסר תגובה עלול לפגוע באורח קשה באמינותה בעיני בעלות-בריתה ובדימוי ההרתעתי שלה. אם תממש איראן את מטרתה להשתלט על מדינות אלו באורח ישיר או עקיף, ייפגעו באורח חמור אינטרסים לאומיים חיוניים של ארצות הברית.

איראן בעלת יכולת גרעינית תבקש, קרוב לוודאי, להעצים באורח דרמטי את תמיכתה בארגוני טרור אסלאמיים, ובראשם חזבאללה. איראן תוכל להעריך כי גם אם יסלימו ארגונים אלה את פעילותם העוינת נגד מדינות שונות באזור, ובראשן ישראל, יהססו המדינות המותקפות, ובעיקר ישראל, מנקיטת תגובה מסלימה מחשש של תגובת נגד קשה, ובעיקר ירי מסיבי של טילים ורקטות לעבר ריכוזי אוכלוסין, וגלישה לעימות עם איראן עצמה. נסיבות אלה עלולות, בסופו של דבר, לגרור את מדינות האזור לעימות מלחמתי נרחב שיסכן אינטרסים חיוניים למערב בכלל, ולארצות הברית בפרט.

על רקע ראיתן את הסיכונים החמורים הכרוכים בהתגרענותה של איראן, שותפות ישראל וארצות הברית לדעה כי יש לעשות כל מאמץ כדי למנוע את הדבר. נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, ואישים בכירים בממשל האמריקאי הבהירו פעמים רבות,

בניסוח שאינו משתמע לשתי פנים, כי ארצות הברית לא תאפשר לאיראן להגיע ליכולת גרעינית. בהזדמנויות אחרות חידד הנשיא אובמה את ניסוחיו וקבע מפורשות שעמדת ארצות הברית בכל הקשור לפרויקט הגרעין האיראני היא של מניעה (prevention) ולא הכלה (containment).² מדינת ישראל, ובמיוחד בהנהגתו של נתניהו, הדגישה גם היא, בלשון נחרצת הרבה יותר ובתכיפות רבה יותר, כי ישראל לא תאפשר לאיראן להיות מדינה גרעינית.

ישראל וארצות הברית מסכימות כי לפני שדנים באופציה צבאית, יש לתת סיכוי להסדר עם איראן בעניין פעילותה הגרעינית בדרכים דיפלומטיות ו/או באמצעות סנקציות כלכליות. האופציה הצבאית צריכה להישקל רק לאחר שיתברר כי כל האופציות האחרות אינן מרתיעות את איראן, והיא ממשיכה בקידום פעילותה הגרעינית. הנשיא אובמה חזר והדגיש כי האופציה הצבאית "מונחת על השולחן", וכי ארצות הברית תשקול לעשות בה שימוש אם יתברר שלא ניתן לעצור את פעילותה הגרעינית של איראן בדרכים אחרות. ישראל הרשמית מדגישה שאם וכאשר יסתבר שניתן לעצור את התגרענותה של איראן רק באמצעים צבאיים, היא מעדיפה שארצות הברית תהיה זו שתפעל נגד איראן, רצוי במסגרת קואליציה בינלאומית.³

ישראל מעריכה, ובצדק, שיכולתה של ארצות הברית לפגוע במתקני הגרעין של איראן באורח אפקטיבי רבה יותר מזו של מדינת ישראל. מעבר לכך, אמנם איראן הבהירה שבכל מקרה של מתקפה עליה היא תגיב נגד ישראל, אולם ניתן להניח שעוצמת תגובתה נגד ישראל תהיה פחותה בהרבה, אם וכאשר המתקפה עליה תבוצע על ידי ארצות הברית. עם זאת, ישראל חוזרת ומבהירה כי אם יתברר שארצות הברית אינה נוטה לנקוט פעולה צבאית נגד איראן, וכי הפרויקט הגרעיני של איראן מתקדם, ישראל תשקול לעשות שימוש באופציה הצבאית שלה.⁴ בישראל רווחת הסברה כי קיים פער ניכר בין עמדותיה של ארצות הברית בסוגיית הגרעין האיראני ברמה ההצהרתית הרשמית לבין מדיניותה בפועל, למרות שהנשיא אובמה טרח להדגיש שהוא אינו "מבלף".⁵

התחושה בישראל היא של אי-נחת מהתנהלותה של ארצות הברית ושל ספקנות באשר לכוונותיה כלפי איראן. חששותיה של ישראל גברו מאוד לאחר הסכם הביניים שחתמו המעצמות עם איראן, אם כי באופן רשמי, הנשיא אובמה הדגיש ש"כל האופציות מונחות על השולחן" גם לאחר חתימת הסכם הביניים.⁶ גורמים רשמיים בישראל טוענים כי התוצאה של מציאות זו היא שאיראן אינה מתנהגת כמדינה המאוימת באורח ממשי מתקיפה אמריקאית של מתקניה הגרעיניים. ישראל הרשמית טוענת שוב ושוב שבהיעדר הרתעה ממשית, אין שום סיכוי להצלחתו של מהלך דיפלומטי מול איראן.⁷ אישים בהנהגה בישראל טוענים כי את סוגיית ההרתעה של איראן יש לבחון מנקודת מבטה של איראן. כל עוד לא תחוש איראן שחרב חדה מונחת

על צווארה, היא לא תפסיק את פעילותה הגרעינית. לפיכך, הטיעונים של ארצות הברית על כך שהיא מפעילה לחצים ומפגינה פעילות מאיימת מול איראן ברמת אינטנסיביות גבוהה למדי אינם רלוונטיים. את תמונת המצב צריך לבחון ב"מבחן התוצאה". עד כה, לא נראה שאיראן פועלת כמורתעת על ידי איום במתקפה אמריקאית. אישים בישראל מאזכרים את העובדה שבשנת 2003 הפסיקה איראן את פעילותה הגרעינית, על רקע חששות כבדים שהיו לה מפני מתקפה אמריקאית עליה, בהמשך למתקפה שהחלה באותה שנה נגד עיראק.⁸

כיצד ניתן להסביר את הפער בין עמדתה הרשמית של ארצות הברית בסוגיית התגרענותה של איראן לבין מדיניותה בפועל? אין חולק על כך שהפסקת פעילותה הגרעינית של איראן תשרת אינטרסים לאומיים חיוניים ביותר של ארצות הברית. אין ספק כי ארצות הברית כנה במחויבותה לפעול בכל דרך שהיא, כולל באמצעים צבאיים, כדי להביא למניעת התגרענותה של איראן. יחד עם זאת, לפניו מגוון רחב של אילוצים ושיקולים, המקשים עליה לתרגם מחויבות זו למעשים בעלי אופי צבאי. השיקול הראשון נוגע לחומרת האיום האיראני על ארצות הברית מצד אחד, ועל ישראל מצד שני. כפי שצוין קודם לכן, ישראל רואה באיום האיראני סכנה ממשית, ישירה ומהותית. היא מודעת היטב לאופיו הרצחני של האסלאם הקיצוני ולשאיפתו להביא לחיסולה הפיזי של מדינת ישראל. ל"זכותם" של מנהיגי איראן ניתן לומר שהם לא הסתירו מעולם את כוונותיהם הזדוניות להביא להשמדתה של מדינת ישראל. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, חוזר ומשווה את פעילותה הגרעינית של איראן לאירועים שקדמו לעליית הנאצים לשלטון בגרמניה. הוא דוחה את ניסיונות ההרגעה של מדינות המערב לגבי פעילותה הגרעינית של איראן. נתניהו מאמין שמעצמות המערב טועות טעות חמורה בהתייחסותן כלפי איראן, כפי שמעצמות המערב טעו בהתייחסותן השלווה כלפי היטלר.⁹

ישראל גם דוחה את הטיעונים הקובעים שאיראן לא תעז לתקוף את ישראל בנשק גרעיני בשל השיקולים העיקריים הבאים: א. היא מודעת היטב ליכולת התגובה העצומה של מדינת ישראל. היא מעריכה שבידי ישראל יש יכולת גרעינית, ותגובתה עלולה לגרום לאיראן נזקים בלתי-נסבלים מבחינתה. ב. איראן מודעת היטב לעובדה שבידי מדינת ישראל יכולות הגנה נגד טילים מן המתקדמות בעולם. לפיכך, היא צריכה להניח שהטילים שישוגרו לעבר ישראל ייורטו קודם להגעתם ליעד. ג. איראן גם מודעת היטב לכך שקיימת סבירות גבוהה שארצות הברית תגיב בחומרה נגד איראן, אם זו תתקוף את ישראל בנשק גרעיני. בישראל רווחת הדעה שאסור להעריך את דרכי הפעולה של איראן על בסיס צורת חשיבה רציונלית המאפיינת את העולם המערבי. מדובר כאן במשטר בעל תפיסת עולם דתית רדיקלית וקנאית באורח קיצוני. מכאן ההערכה כי

ישראל חייבת להביא בחשבון שהוא יפעל נגדה בכל הכלים העומדים לרשותו, גם אם מבחינה רציונלית הוא יעריך שהדבר כרוך בסיכונים חמורים מאוד עבורו.¹⁰ מאפייניה של מדינת ישראל, ובעיקר היותה מדינה קטנה יחסית, שמרבית אוכלוסייתה מתרכזת בשטח גיאוגרפי מצומצם ביותר, אינם מאפשרים לה להסתכן באופן כלשהו, ולו הסיכון הפעוט ביותר לביטחונה הלאומי. אם תצליח איראן לפגוע בישראל בנשק גרעיני, אפילו באמצעות טיל בודד, ייגרמו לישראל נזקים בנפש וברכוש שעלולים לפגוע בה באורח אנוש. ברור לכול שיכולתה להתאושש לאחר פגיעה כזו מוגבלת ביותר, אולי אפסית.

לעומת זאת, חומרת האיום עבור ארצות הברית שונה לחלוטין. ארצות הברית אינה חוששת בשום מקרה, לפחות בנסיבות הקיימות כיום, שאיראן תוכל לפגוע ישירות בשטחה. אמנם נשמעות פה ושם הערכות על אודות פיתוח טילים ארוכי־טווח על ידי איראן, אולם הממשל האמריקאי אינו מודאג מאפשרות שאיראן תפגע בעריה של ארצות הברית. הסיכון עבור ארצות הברית מאפשרות של פיתוח יכולת גרעינית על ידי איראן אינו נתפס בארצות הברית כמוחשי ומיידי. הסיכון העיקרי עבורה כרוך בפגיעה בבעלות־הברית שלה באזור: ישראל, ערב הסעודית ומדינות המפרץ. ההבדל בחומרת האיום יכול, בין השאר, להסביר את העובדה שארצות הברית, בניגוד לישראל, אינה מוכנה לנקוט צעדים מרחיקי לכת כדי להפסיק את פעילותה הגרעינית של איראן.

מעבר לכך, בתקופת הזמן הנוכחית נמצאת ארצות הברית בצל הטראומה הקשה שחוותה בעקבות המלחמה הממושכת והעקובה מדם שהיא ניהלה בעיראק ובאפגניסטן. בשני המקרים השקיעה ארצות הברית משאבים עצומים שפגעו באורח קשה בכלכלתה. בשני אזורי הלחימה היא ספגה פגיעות קשות בנפש, שהותירו צלקות קשות בלבה של החברה האמריקאית. מעבר לכך, חוגים רחבים בארצות הברית מזכירים את המעורבות האמריקאית במלחמת המפרץ הראשונה, שנועדה למנוע מעיראק תחת שלטונו של סדאם חוסיין להגיע ליכולת גרעינית. בסופו של דבר, כידוע, הסתבר כי המידע שעיראק בהנהגתו של סדאם חוסיין עסקה בפיתוח יכולת גרעינית לא היה מבוסס. בקרב רבים בארצות הברית עולה החשש שמא גם בהקשר האיראני, ההערכות ה"ודאיות" בדבר המגמה של פיתוח יכולת גרעינית אינן מדויקות לחלוטין, וממילא אין עילה אמיתית לפעולה צבאית אמריקאית נגד איראן.

סיכומו של דבר, על פי כל הסימנים, האומה האמריקאית אינה נתונה ב"מצב רוח" שמעניק לממשל רוח גבית להתערבות צבאית מעבר לים. יש הטוענים שארצות הברית גולשת בהדרגה למדיניות בעלת אופי בדלני. בנאומו האחרון בווסט פוינט הדגיש אמנם הנשיא כי "בדלנות אינה אופציה". יחד עם זאת, נאומו העביר מסר ברור על כך שארצות הברית תשקול בכובד ראש רב מעורבות בעימותים מעבר לים. הביטוי הבולט ביותר לכך ניתן כאשר על הפרק עמדה האפשרות של פעולה צבאית

נגד סוריה, בגין השימוש שעשה אסד בנשק כימי נגד אוכלוסיה אזרחית. כזכור, הנשיא אובמה התחייב במפורש שארצות הברית תנקוט במקרה כזה פעולה צבאית נגד סוריה. ואולם, ממש כאשר הפעולה כבר עמדה לצאת לדרכה, החליט הנשיא לבקש את אישור הקונגרס לפעולה. חברי הקונגרס לא נטו לאשר פעולה כזו, ככל הנראה על בסיס הערכתם שהיא לא תזכה לתמיכה בקרב הציבור האמריקאי. בסופו של דבר נמנעה הפעולה הצבאית והושג הסכם בעניין הוצאת הנשק הכימי בסוריה. על טיבו של ההסכם מנקודת ראותה של ארצות הברית ועל מידת ישימותו קיימות מחלוקות בקרב חוקרים ואנשי ממשל. רבים סוברים שהתנהלות הנשיא בהקשר זה פגעה באמינותה של ארצות הברית, וממילא – בדימוי ההרתעתי שלה.¹¹

לבסוף, אורך הרוח של ארצות הברית עולה בהרבה על זה של מדינת ישראל באשר לטווח הזמן של שימוש ביכולת הצבאית שלה. שר הביטחון לשעבר, אהוד ברק, טבע את המושג "אזור חסינות" בכל הנוגע ליכולת הפעולה הצבאית של ישראל נגד איראן. ככל שהזמן חולף, כך טען, ישראל תתקשה יותר ויותר לבצע פעולה צבאית נגד איראן. עם הזמן, איראן תצליח ליצור סביבה "מרחב חסינות" שימנע מישראל שימוש באופציה צבאית נגדה. מנקודת ראותה של ארצות הברית, הזמן החולף כמעט אינו משפיע על יכולת הפעולה הצבאית שלה מול איראן. עוצמתה הרבה וכלי הנשק המצויים בידיה בשפע יאפשרו לה להנחית על איראן מכה צבאית קשה גם בשנים הקרובות. על רקע זה, בין השאר ובניגוד לישראל, ארצות הברית אינה פועלת בתחושה של דחיפות ולחץ זמן.¹²

הערות

- 1 Bahgat, Gawdat, "Nuclear Proliferation: The Case of Saudi Arabia," *The Middle East Journal*, Volume 60, Number 3, Summer 2006, pp. 421-443, <http://www.ingentaconnect.com/content/mei/mei/2006/00000060/00000003/art00002>
- 2 בוועידת השדולה היהודית איפא"ק ב-2012, אמר הנשיא אובמה את הדברים הבאים:
"Iran's leaders should understand that I do not have a policy of containment; I have a policy to prevent Iran from obtaining a nuclear weapon," President Obama at 2012 AIPAC Policy Conference, March 04, 2012, <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2012/03/04/president-obama-2012-aipac-policy-conference#transcript>
- 3 זכי שלום, "חזרת הדיון באופציה הצבאית אל מול הגרעין האיראני", **מבט על**, גיליון 446, 16 יולי 2013, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=4864>.
- 4 על האופציה הצבאית של ישראל מול איראן, ראו:
Jim Zanotti, Kenneth Katzman, Jeremiah Gertler Steven A. Hildreth Israel, "Possible Military Strike Against Iran's Nuclear Facilities," CRS Report for Congress, September 28, 2012, <http://fas.org/srg/crs/mideast/R42443.pdf>
- 5 Jeffrey Goldberg, "Obama to Iran and Israel: 'As President of the United States, I Don't Bluff'," *The Atlantic*, March 2, 2012.
- 6 Inreview with NBC, June 2, 2014, <http://www.nbcnews.com/video/cnbc/53884579#53884579>

- 7 סגן הרמטכ"ל האיראני, הגנרל מסעוד ג'זאירי (General Masoud Jazayeri) אף אמר (6 במארס 2014) שאיומי אובמה הפכו לבדיחה נפוצה בקרב אזרחי איראן, ובעיקר בקרב הילדים. ראו: <http://www.breitbart.com/Breitbart-London/2014/03/06/IRAN-OBAMA-THREATS-A-JOKE-WON-T-DISMANTLE-ANYTHING-THAT-S-OUR-RED-LINE>
- 8 ברק רביד, "נתניהו: יש להציב מול איראן אופציה צבאית אמינה, איראן ממשיכה לשעוט קדימה במהירות לפיתוח יכולת צבאית גרעינית. איראן מרחיבה ומשכללת את מערך ההעשרה ומפתחת כור פלוטוניום במקביל", **הארץ**, 14 ביולי 2013, 1.2071174, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2071174>
- 9 בנאום שנשא ביד ושם בעצרת ליום הזיכרון השואה לשואה ולגבורה, אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו: "היו בימים ההם יהודים שחששו להזעיק את אומות [העולם] מחשש שהמאבק בנאצים ייתפס כבעיה יהודית. היו שחשבו שהסכנה תחלוף. הם שתקו והאסון הגיע [...] כיצד רבים כל כך לא ראו את הסכנה? האמת המרה היא שלא שהם לא ראו, הם לא רצו לראות. הם לא רצו לראות את האמת, כי הם לא רצו להתמודד עם ההשלכות של האמת. שנים לפני כן חווה העולם מלחמה נוראה, ולכן מנהיגי העולם רצו להימנע בכל מחיר ממלחמה נוספת. בכך, הם הכשירו את הקרקע למלחמה הנוראה בתולדות המין האנושי". ראו: יוסי אלי, "נתניהו: המאיימים להשמידנו – לא הצלחתם ולא תצליחו", וואלה! חדשות, 28 באפריל 2014, 550/2741063, <http://news.walla.co.il/?w=550/2741063>
- 10 בנאום שנשא בפורום סבן אמר בנימין נתניהו כי איראן גרעינית תשנה את פני ההיסטוריה... היא פועלת על בסיס עקרונות מטורפים: "יכול להיות שהם מדברים אנגלית ויודעים לעשות מצגות פאוור פוינט, אבל כשהם מחויבים לאידאולוגיה קיצונית, אני אומר: היזהרו", **מעריב**, 8 בדצמבר 2013, <http://www.thepost.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=E&0r9VQ=EIMFJ>
- 11 Transcript of President Obama's Commencement Address at West Point, MAY 28, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/transcript-of-president-obamas-commencement-address-at-west-poi>
- 12 "ברק: איראן נעה למצב של חסינות בפני תקיפה", YNET, 27 בינואר 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4181657,00.html>

בין 'אובמה-קר' להסכם הביניים עם איראן

אואן אלטרמן, קמרון בראון ותמר לבקוביץ'

בחינה קפדנית של נתוני סקר דעת קהל שנעשה בארצות הברית בנוגע להסכם הביניים על תוכנית הגרעין של איראן מגלה דינמיקה מפתיעה אך מרשימה, ביחס לזיכרון הרחב יותר שמתנהל סביב מדיניות החוץ האמריקאית. כאשר משקללים את כל הגורמים הרלוונטיים, מתברר שהמנבא היחידי הטוב ביותר לשאלה מה חושב האזרח האמריקאי הממוצע על ההסכם עם איראן אינו רמת ההשכלה, הגיל, המין, ההכנסה, הדת, ואפילו לא ההשתייכות המפלגתית, אלא דעתו של המשיב בנוגע ל'אובמה-קר' – "Obama-care" (הכינוי לחוק טיפול רפואי ברהשגה – רפורמת הדגל של הנשיא ברק אובמה בנושא ביטוחי הבריאות).¹ המתאם החיובי בין הדעה על 'אובמה-קר' לבין הדעה על הסכם הביניים חזק אפילו יותר מאשר המתאם עם הדעות הניציות או היוניות של המשיב בתחום מדיניות החוץ, או עם מידת בקיאותו בפרטי המשא ומתן עם איראן. במאמר זה נבחן סיבות אפשריות לדינמיקה זו ונסביר אותה. לאחר מכן יוצג חתך דמוגרפי נוסף של דעת הקהל בנוגע להסכם הביניים, ולבסוף תוצג הערכה מסכמת של התובנות עבור קובעי המדיניות בישראל.

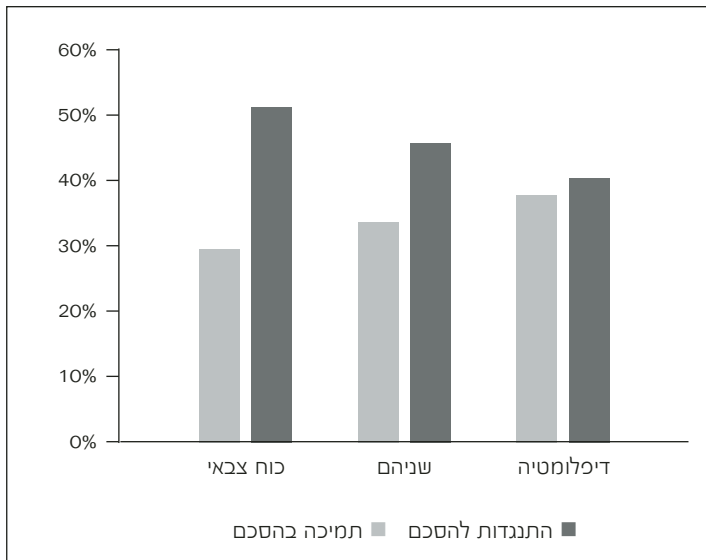
הסכם הביניים ושיעור התמיכה בנשיא אובמה

מספר שבועות לאחר החתימה על הסכם הביניים, ערך מכון המחקר החשוב Pew סקר לבחינת התגובות אליו בקרב הציבור האמריקאי.² באופן כללי, הסקר מצא כי 43 אחוזים מהאמריקאים אינם תומכים בהסכם, הביעו תמיכה ואילו 26 אחוזים ענו שאינם יודעים או שאין להם דעה בנושא.³ כ-62 אחוזים מהמשיבים אמרו כי מנהיגי

עו"ד אואן אלטרמן הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא מתמחה ביחסי ישראל-ארצות הברית והתנסה בהתדיינות משפטיות במערכת הבינלאומית. קמרון בראון הוא עמית מחקר בתוכנית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא דוקטורנט למדע המדינה באוניברסיטת קליפורניה, סאן דייגו. תמר לבקוביץ' היא עוזרת מחקר בכריקט בקרת נשק וביטחון אזרחי במכון למחקרי ביטחון לאומי. הייתה מתמחה בכריקט Managing the Atom במרכז בלפר, אוניברסיטת הרווארד.

איראן "אינם רציניים בכוונותיהם" להתייחס לחששות של הקהילה הבינלאומית בעניין הגרעין, ורק 29 אחוזים סברו שהם "רציניים בכוונותיהם".⁴ הדעות על כוונות מנהיגי איראן השתנו אך מעט בהשוואה לתגובות לשאלה דומה שנשאלה חודש קודם לכן. תמונת מצב זו של דעת הקהל חשובה בפני עצמה, וממחישה חשדנות בסיסית כלפי הסכם הביניים. האם אי-תמיכה זו בהסכם קשורה להשקפה רחבה יותר של הציבור האמריקאי על מדיניות החוץ? קובעי מדיניות בישראל ובאזור תוהים, ודאי, באיזו מידה העמדות כלפי הסכם הביניים מצביעות על מגמות רחבות יותר בעניין מדיניות החוץ והמזרח התיכון. ליתר דיוק, האם יש קשר בין עמדת המשיב לסקר בנושא הסכם הביניים לבין היותו "נץ" או "יונה" בתחום מדיניות החוץ? תוצאות סקר מכון Pew אכן מצייגות קשר בין ההסכם לבין ויכוח רחב יותר. כצפוי, קיימת סבירות נמוכה לכך שמשיבים שענו כי כוח צבאי טוב יותר מדיפלומטיה להבטחת השלום יתמכו בהסכם. בנטרול גורמים אחרים,⁵ "נצים" אלה התנגדו להסכם בשיעור של 15 אחוזים לעומת 30 אחוזים. רוב ה"יונים" (כלומר אלה שסברו כי דיפלומטיה עדיפה על פני כוח צבאי) תמכו בהסכם, אולם יש לציין שרק בשיעור דחוק (41 אחוזים לעומת 38 אחוזים).

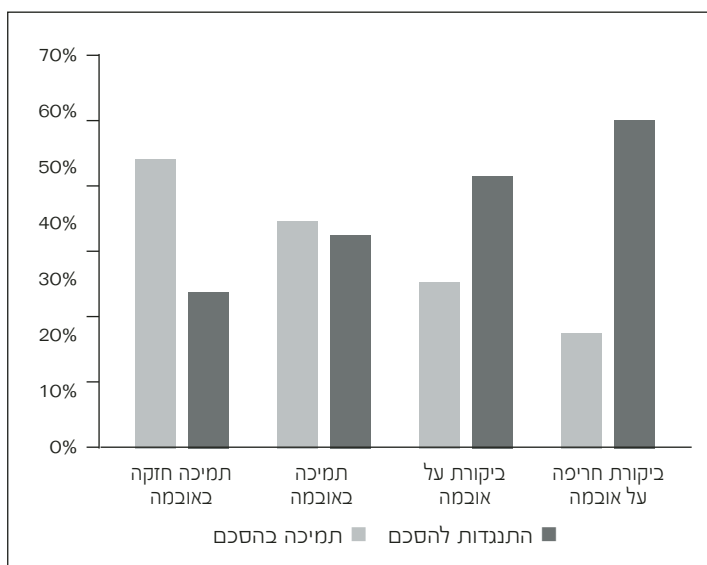
תרשים 1: "נצים" לעומת "יונים" ותמיכה בהסכם הביניים (כאשר מחזיקים משתנים נוספים)



מקור: ניתוח נתונים על ידי כותבי המאמר, על סמך ממצאי Pew

בכל זאת, תוצאות הסקר מגלות כי עמדות המשיבים מושפעות בצורה משמעותית יותר מגורם אחר: דעתו של המשיב על הנשיא אובמה. בנטרול גורמים אחרים, מתברר שמשיבים בעלי דעה חיובית על אובמה צפויים לתמוך בהסכם בסבירות גבוהה יותר מאשר בעלי דעות לא חיוביות עליו. אלה שהביעו תמיכה רבה בהתנהלותו של אובמה תמכו בהסכם הביניים בשיעור של 52 אחוזים, לעומת 28 אחוזים. מבקריו החריפים ביותר של אובמה – אלה שהביעו התנגדות עזה להתנהלותו – התנגדו גם להסכם (59 אחוזים לעומת 21 אחוזים).

תרשים 2: תמיכה בהתנהלות אובמה ותמיכה בהסכם הביניים (כאשר מחזיקים משתנים נוספים)



מקור: ניתוח נתונים על ידי כותבי המאמר, על סמך ממצאי Pew

ההיבט המפתיע ביותר בממצא זה הוא מידת הקשר בין מדיניות החוץ לשיעור התמיכה באובמה. לדוגמה, למרות חשיבותו של הזיהוי המפלגתי – כלומר, אלה שהזדהו כתומכים במפלגה הדמוקרטית הראו תמיכה רבה יותר בהסכם הביניים מאשר הרפובליקנים – נמצא כי לדעות על אובמה היה משקל רב יותר. למעשה, נמצא שלעמדות כלפי אובמה הייתה השפעה בשיעור של פי שניים כמעט מאשר להזדהות המפלגתית (בממוצע, 44 אחוזים לעומת 22 אחוזים).⁶

לגופו של עניין (פוליטי), התמיכה בחוק לטיפול רפואי ברה"שגה אינה אמורה להיות מקושרת בצורה כלשהי להסכם ביניים או להסכם סופי לגבי תוכנית הגרעין

של איראן. ובכל זאת, עמדותיהם של הנשאלים האמריקאים בנוגע לחוק זה קשורות באופן הדוק לעמדותיהם בעניין הסכם הביניים: אפילו בנטרול גורמים אחרים, שיעור התומכים ב'אובמה-קר' שעשויים לתמוך בהסכם עם איראן הוא יותר מפי שניים (50 אחוזים לעומת 23 מתנגדים), בעוד שיעור המתנגדים ל'אובמה-קר' שעשויים להתנגד להסכם גם הוא יותר מפי שניים (55 לעומת 21 אחוזים).⁷ באופן מפתיע, מתאם זה חזק יותר מאשר המתאם עם כל אחד משאר הגורמים שנבדקו, ואפילו חזק יותר מאשר המתאם עם עמדות המשיב כלפי מדיניות החוץ (נץ או יונה), שהדעת נותנת כי הן רלוונטיות יותר לנושא.

הדעות בנוגע ל'אובמה-קר' הן מנבא כה מרשים לעמדות כלפי איראן, משום ש'אובמה-קר' מייצג במידה רבה מאוד את דעתו של האמריקאי הממוצע על הנשיא אובמה עצמו.⁸ כתוצאה מכך, אלה האוהדים את אובמה תומכים במדיניות שלו, בעוד שונאיו מתנגדים למדיניות שלו – אפילו כאשר מביאים בחשבון השתייכות מפלגתית. חשוב להתחקות אחר המתאם בין הדעה בנושא הסכם הביניים לבין הדעה על אודות 'אובמה-קר', שכן הוא מדגיש למעשה עד כמה התמיכה האישית היא גורם משפיע על רמת התמיכה הציבורית בהסכם הביניים.

ממצא זה עולה בקנה אחד עם הספרות האקדמית על דעת קהל במובן הרחב יותר, למרות שהוא נוגד לכאורה את ההיגיון.⁹ בשאלות על מדיניות מורכבת או שאינה מוכרת, הציבור האמריקאי – ונראה שגם הציבור ברחבי העולם בכלל – נוטה להסתמך על היוריסטיקה: דרך הגיונית ופשוטה לגיבוש הדעה. היכרות עם הדקויות של ההסכם עם איראן – או אפילו עם 'אובמה-קר' – מחייבת השקעה של זמן ומשאבים, אולם למרבית הציבור אין תמריץ להשקיע בכך. במקום זאת, במקרים רבים המשיבים מעדיפים להסתמך על "מעצבי דעת קהל", שעליהם הם כבר גיבשו דעה. במקרה זה מדובר בנשיא אובמה.

להחכים עם הגיל: גיל, ידע והסכם הביניים

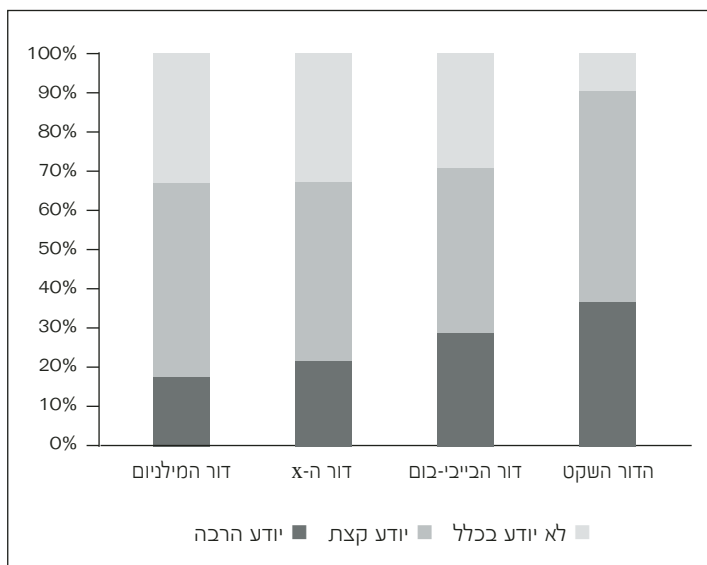
ישנם כמה גורמים חשובים נוספים המשפיעים על דעתם של האמריקאים בנוגע להסכם הביניים, אשר ראויים לתשומת לב. במיוחד, לידע יש תפקיד מכריע בקביעת עמדתו של המשיב כלפי הסכם הביניים ואיראן.

כפי שצוין לעיל, מכון Pew מצא שרוב המשיבים התנגדו להסכם הביניים, והדבר נכון ללא תלות במידת בקיאותם המוצהרת ביחס לפרטי המשא ומתן. עם זאת, ניתוח מעמיק יותר של הנתונים מגלה תמונה שונה. בנטרול שאר הגורמים, ככל שמשיב ידע יותר על המשא ומתן, כך גברה הסבירות שיביע תמיכה בעסקה.¹⁰ למעשה, הסבירות לתמיכה בהסכם מצד דמוקרטים שהפגינו בקיאות רבה גבוהה כמעט פי ארבעה מהסבירות לתמיכה מצד דמוקרטים שאמרו כי אינם יודעים דבר בנושא (64 אחוזים

לעומת 17 אחוזים). אשר לרפובליקנים, הסבירות שבעלי הידע הרב יתמכו בהסכם גבוהה כמעט פי חמישה מהסבירות לתמיכתם של אלה שאינם יודעים דבר (28 אחוזים לעומת 6 אחוזים).¹¹

זו הסיבה לחשיבותו של שיוך דורי. משיבים צעירים יותר נוטים לדעת פחות על השיחות. בקרב בני 'דור המילניום' (דור ה-Y) ובני 'דור ה-X', 32 אחוזים דיווחו כי "אינם יודעים דבר" על השיחות עם איראן, בהשוואה ל-18 אחוזים בלבד מבני 'דור הבייבי-בום' ו-9 אחוזים בקרב בני 'הדור השקט'.¹²

תרשים 3: בקיאות בפרטי המשא ומתן עם איראן בחלוקה לדורות



מקור: ניתוח נתונים על ידי כותבי המאמר, על סמך ממצאי Pew

בה-בעת, אם ידע על הסכם הביניים מעלה את הסבירות לכך שאדם יתמוך בו, מדוע בני דורות צעירים יותר אינם מגלים התנגדות רבה יותר להסכם? סקר Pew מצא כי הסבירות שבני דור המילניום ובני דור ה-X יתמכו בהסכם אינה נמוכה באופן מובהק מהסבירות לתמיכה בו מצד הדורות המבוגרים יותר. אחת הסיבות לכך היא שדור המילניום הרבה יותר "יוני" מאשר קבוצות בוגרות יותר. כמעט 70 אחוזים מבני דור המילניום מאמינים כי דיפלומטיה היא הדרך הטובה ביותר להבטיח שלום, שהם 10 נקודות יותר מאשר בני דור ה-X וכמעט 20 נקודות יותר מאשר בני הדור השקט. שנית, הן בני דור המילניום והן בני דור ה-X גם תומכים באובמה במידה רבה יותר בהשוואה לדורות אחרים, גם אם ניכרת ירידה מסוימת בתמיכה זו לאורך זמן.

כמו כן מצאנו סבירות גבוהה לכך שבני דור המילניום יאמינו כי איראן רצינית בכוונותיה, בהשוואה לעמיתיהם המבוגרים יותר. 34 אחוזים מקבוצה זו מאמינים שאיראן "רצינית בכוונתה להתייחס לחששות הקהילה הבינלאומית בנוגע לתוכנית העשרת הגרעין שלה".³⁵ מצד שני, רק 29 אחוזים מבני דור הבייבי-בום ו-25 אחוזים מבני הדור השקט סבורים שאיראן רצינית בכוונותיה. ייתכן שהתנגדות בני דור המילניום לשימוש בכוח גורמת להם לרצות להאמין ברצינות כוונותיה של איראן, ושיש כאן בעצם ביטוי למשאלת לב.

ומה לגבי ישראל?

באופן כללי, סקר Pew מצביע על כך שהאמריקאים מתנגדים להסכם הביניים עם איראן. עם זאת, כדאי לשים לב לכמה דקויות. ראשית, הדעה בנוגע להסכם הביניים קשורה לדעה על הנשיא אובמה. שנית, למרות שהרוב מתנגד להסכם, הידע לגביו מעלה את הסבירות לתמיכה בו. ואחרון, בני הדורות צעירים (ובמיוחד בני דור המילניום) הם "יוניים" יותר מקודמיהם, וגבוהה יותר הסבירות לכך שיאמינו כי איראן רצינית בכוונותיה בשיחות.

אם כך, מה כל זה אומר לגבי ישראל? מאז תחילת השיחות ב-2013, ממשלת ישראל השקיעה מאמצים בניסיון להשפיע על דעת הקהל האמריקאית, כשהיא חוזרת וטוענת כי הסכם הביניים הוא עסקה גרועה. הממצאים שמציג מאמר זה מלמדים שקמפיין ציבורי מטעם ישראל נגד ההסכם עלול במקרה הטוב להיות בלתי-יעיל, ואולי אף להזיק.

הסיבה לספקנות בנוגע להשפעה שיכולה להיות לקמפיין מעין זה היא העובדה שדעת הקהל האמריקאית בסוגיה זו מושפעת במידה כה רבה מהדעה על הנשיא אובמה. האמריקאים גיבשו את עמדתם על הסכם הביניים בעיקר על פי ההיגיון הפשוט של עמדתם כלפי הנשיא אובמה, ולא רק דרך גיבוש השקפת עולם על מדיניות החוץ והחלתה על המקרה של איראן. לפיכך, נראה כי המאמצים הדיפלומטיים הגלויים שמשקיעה ישראל במטרה להשפיע על העדפות במדיניות החוץ יהיו בעלי תועלת מוגבלת בלבד.

יתרה מכך, לנוכח העובדה שידע על השיחות קשור לרמות גבוהות יותר של תמיכה בהסכם הביניים, ההסברה בקרב הציבור עשויה אף להביא לחיזוק התמיכה בהסכם. מתאם זה בין ידע רב יותר לבין תמיכה רבה יותר בהסכם תקף הן לגבי דמוקרטים (שאפשר להניח כי הם שואבים מידע ממקורות בעלי נטייה ליברלית), והן לגבי רפובליקנים (שההנחה היא כי הם שואבים מידע ממקורות בעלי נטייה שמרנית). מסיבה זו, נראה כי הקשר בין ידע לעמדה אינו תלוי בסוג המידע המתקבל. לכן, אם הסכם הביניים יוארך פעם נוספת או יתגבש הסכם סופי, על מקבלי-ההחלטות

הישראלים להיערך לכך שהשקעה דיפלומטית של ישראל בציבור האמריקאי עשויה להניב תוצאות מוגבלות בלבד.

הערות

- 1 הכוונה להשפעה שיש לאובמה-קר (כלומר "מובהקות כלכלית"), ולא למידת המובהקות הסטטיסטית. ההשפעה אמנם גבוהה מאוד ($p < 0.0001$), אך המובהקות הסטטיסטית שלה פחותה מעט מהשפעת ההשתייכות מפלגתית.
- 2 לגבי שאלה זו של תמיכה ציבורית בהסכם הביניים התקיימו כמה וכמה סקרים. למרות שתוצאות סקר Pew הכוללות היו שונות מעט מאלה שהניבו סקרים אחרים, ההערכה היא שנוסח השאלה בסקר זה היה הניטרלי ביותר ובעל הסבירות הנמוכה ביותר ל"אפקט המסגור" (framing). כמו כן, התשובות לשאלות סיפקו את מרבית הנתונים הנוספים, שהיו דרושים לניתוח. הכותבים מבקשים להודות למכון Pew על כך שסיפק באדיבותו עותק של מערך הנתונים המלא. אלא אם צוין אחרת, כל התוצאות המדווחות הופקו מניתוחי רגרסיה שביצעו הכותבים (רגרסיה לוגיסטית מולטינומית). טבלאות הרגרסיה המלאות שמורות בידי המחברים וזמינות על פי בקשה.
- 3 Pew Research Center, "Limited Support for Iran Nuclear Agreement: Iran's Leaders Seen as 'Not Serious' in Addressing Nuclear Concerns." December 9, 2013, <http://www.people-press.org/2013/12/09/limited-support-for-iran-nuclear-agreement/>
- 4 שם.
- 5 כל תוצאות הרגרסיה המדווחות כאן כוללות את רמת התמיכה של המשיב באובמה, השתייכות מפלגתית, רמת בקיאות בפרטי המשא ומתן עם איראן, סיווג המשיב ל"יונה" או "נץ", מין המשיב, הכנסה, השתייכות דתית, השתייכות דורית ורמת השכלה.
- 6 כן נמצא שלתמיכה באובמה יש מובהקות סטטיסטית הגבוהה כמעט פי שניים מזיהוי מפלגתי.
- 7 בשל קו-לינאריות, הושמטה התמיכה באובמה מניתוחי הרגרסיה שבהן נכללו עמדות על אודות אובמה-קר.
- 8 ניתוח רגרסיות מצביעות על כך הערכותיהם של משיבים את ביצועיו של הנשיא אובמה מנבאות במידה משמעותית את רגשותיהם לגבי 'אובמה-קר'.
- 9 ראו, שתיים מהעבודות החשובות ביותר בנושא זה: Samuel Popkin, *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, 2nd edition. Chicago: University of Chicago Press, 1994; Arthur Lupia and Mathew D. McCubbins, *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- 10 לצורך הניתוח נוטרלו המשתנים הבאים: השתייכות מפלגתית, תמיכה באובמה, רמת "נציות", השתייכות דורית, השכלה מין והכנסה.
- 11 עבור רפובליקנים, הפער הוא למעשה בין אלה שאינם יודעים דבר לגבי השיחות לבין אלה שידועים מעט/חלק. בקרב אותם רפובליקנים שדיווחו כי הם יודעים מעט/חלק או הרבה, לא התגלה פער משמעותי בנוגע לעמדתם לגבי ההסכם.
- 12 מדובר במובנים דמוגרפיים שגורים לציון חלוקה דורית. בני 'דור המילניום' הם אלה שנולדו בשנים 2000-1980, בני 'דור ה-X' נולדו בשנים 1965-1979, בני 'דור הבייבי בום' נולדו בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה (1946-1964) ובני 'הדור השקט' הם ילידי השנים 1925-1945.
- 13 שאלה זו הופנתה רק לנשאלים שהצהירו שהם יודעים "הרבה" או "מעט" על המשא ומתן. כאשר כל שאר המשתנים קבועים, אחוז האנשים המאמינים שאיראן אינה רצינית בכוונותיה נותר יציב עם הגיל (62-63 אחוזים).

שער שלישי

היבטים אזוריים

ישראל והמשא ומתן על הסכם הגרעין עם איראן

שלמה ברום / 65

מדינות המפרץ ואיראן לאחר הסכם ז'נבה

יואל גוז'נסקי וארז שטרים / 69

אנחת רווחה: הפרספקטיבה הטורקית ביחס להסכם הביניים

גליה לינדנשטראוס / 75

ישראל והמשא ומתן על תוכנית הגרעין של איראן

שלמה ברום

בהתייחסויות הרשמיות של ישראל למשא ומתן המתקיים בין מדינות ה-P5+1 ואיראן על תוכנית הגרעין שלה קיים מתח בין חשש עמוק מכך שההסכם שיתגבש ישאיר את איראן במעמד של מדינת סף גרעינית, שיכולה לפרוץ לנשק גרעיני בזמן קצר יחסית, לבין תקווה שהסכם סביר יחסוך מישראל את הצורך לשקול חלופות לא אטרקטיביות, כמו תקיפה צבאית של מתקני הגרעין האיראניים על ידי ישראל. על פי רוב ההתבטאויות, החשש הוא הגורם שהשפעתו רבה יותר על התנהגותה של ישראל. נקודת המפנה שהביאה לחידוש המשא ומתן עם איראן הייתה ניצחונו של חסן רוחאני הפרגמטי בבחירות לנשיאות באיראן. כמטרה ראשונה הוא הציב את הסרת הסנקציות הבינלאומיות על איראן, באמצעות חידוש המשא ומתן והגעה להסכם. התגובה הישראלית לבחירת רוחאני הייתה קריירה למדי. אמנם הודגש הצד החיובי של תוצאות הבחירות – העובדה שהן ממחישות את האפקטיביות של הסנקציות ואת התנגדות העם האיראני למשטר האסלאמי ורצונו בשינוי. אבל המסקנה הייתה שבחירתו של רוחאני היא תרגיל של המשטר להתגבר על האופוזיציה בציבור, ולבטל את הסנקציות על ידי הפגנת פנים יפות יותר של אותו משטר מול המערב. רוחאני עצמו תואר על ידי ראש הממשלה נתניהו כ"זאב בלבוש של כבש"¹, בשר מבשרו של המשטר שבחירתו קיבלה את אישור המנהיג העליון, ח'אמנאי, ושימור המשטר הוא מטרתו העיקרית. מטרה זו תושג על ידי משא ומתן שיכלול ויתורים איראניים מינימליים. מתחילת המשא ומתן הביעה ישראל חששות מחולשת המערב מול הנושאים ונותנים האיראנים המתוחכמים, שמטרתם ברורה – שימור יכולת הפריצה לנשק גרעיני ומרב הנכסים של תוכנית הגרעין, במקביל להסרת הסנקציות. המערב נתפס

תא"ל שלמה ברום הוא חוקר בכיר וראש תוכנית יחסי ישראל-פלסטיניים במכון למחקרי ביטחון לאומי. בתפקידו הבכיר בצה"ל היה מנהל חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון של המטה הכללי.

כמי שחרד מההשלכות של צעדים צבאיים נגד תוכנית הגרעין של איראן, ולכן יחתור להגיע להסכם כמעט בכל מחיר. במקביל נשמעו בישראל גם קולות בשיח הרחב יותר, שטענו כי המערב מתחיל את המשא ומתן מנקודה של עוצמה משום האפקטיביות של הסנקציות, והצד שלחוץ להגיע להסכם במהירות הוא דווקא איראן. גם אמירות אלו לוו בחשש שהמערב אינו מבין זאת, ולכן לא ינצל נכון את המנוף הזה. החששות הישראליים נבעו במידה רבה גם מהתבססות התפיסה שהנשיא אובמה הוא חלש, ואינו מתמודד היטב עם יריבים אידאולוגיים בעלי תפיסת עולם מגובשת ואנטי-מערבית, כמו הרפובליקה האסלאמית של איראן ורוסיה בהנהגת ולדימיר פוטין. כך, למשל, ההחלטה של הנשיא אובמה שלא לתקוף את סוריה כצעד של ענישה על הפעלת נשק כימי נגד אזרחיה במהלך מלחמת האזרחים ולהעדיף הסכם עם סוריה על פירוק מנשק כימי, נתפסה כהוכחה נוספת לחולשתו של הנשיא האמריקאי, אשר נרתע מכל שימוש בכוח צבאי. כל זאת, למרות שבדיעבד ישראל יצאה נשכרת והביעה שביעות רצון מההסכם על פירוק סוריה מנשקה הכימי, שכבר בוצע ברובו (כל החומרים המוצהרים כבר הוצאו מסוריה לקראת השמדתם בלב ים) – דבר שעולה בבירור מדברי נתניהו בראיון שהעניק לג'פרי גולדברג במאי 2014.²

חתימת הסכם הביניים עם איראן ב-24 בנובמבר 2013 העלתה את מפלס החרדה בצד הישראלי. הוא נתפס כהסכם רע,³ בהתבסס על כמה נימוקים. ראשית, ההסכם מותיר על כנה את יכולת העשרת האורניום של איראן, וכן את הכמות הגדולה של אורניום ברמת העשרה נמוכה בתוך איראן. המשמעות היא שיכולת הפריצה של איראן לנשק גרעיני לא נפגעה בצורה משמעותית. צמצום הכמות של אורניום מועשר לרמה של 20 אחוזים נתפס בהקשר זה כלא-משמעותי וכדרך ליצור מצג שווא של הגבלה אמיתית של יכולת הפריצה של איראן. במקביל ומאותה סיבה, ההסכם נתפס כמעניק לגיטימציה בינלאומית ליכולת העשרה איראנית, למרות שמדינות ה-P5+1 נמנעו מהכללת קביעה מפורשת ברוח זו בהסכם, כפי שהצד האיראני דרש. מצד שני, נטען כי ההסרה החלקית של סנקציות והרוח החדשה שיצר ההסכם תביא לשחיקה מהירה של הסנקציות ואולי אף לקריסתן המוחלטת, גם ללא הסכם סופי. חשש נוסף היה שהצדדים לא יצליחו להגיע להסכם, ויעדיפו לא להכריז על כישלון אלא להאריך את תקופת המשא ומתן ללא הגבלה, כשבינתיים הצנטריפוגות ממשיכות לעבוד, מגדילות את מלאי האורניום ברמת העשרה נמוכה ובעצם מחזקות את יכולת הפריצה לנשק גרעיני של איראן בזמן קצר. חששות אלה הביאו אפילו להתבטאויות אפוקליפטיות בסגנון: "נדע להגן על עצמנו", שהצביעו על כוונה של ישראל לחזור לאופציה הצבאית.⁴ בפועל נראה שחריפות ההתבטאויות נבעה גם מתסכול של ראש הממשלה, שמקורו בהבנה כי הסכם בין איראן למעצמות הופך פעולה צבאית ישראלית עצמאית נגד תוכנית הגרעין האיראנית לקשה ובעייתית יותר.

על התגובות החריפות להסכם הביניים מצד נתניהו נמתחה ביקורת בישראל במסגרת הדיון הציבורי, בטענה שאינן פרופורציונליות. כך למשל טען האלוף במיל' עמוס ידלין, "הסכם ג'נבה אינו 'הסכם היסטורי' ואינו 'טעות היסטורית'".⁵ הטיעון המרכזי בדבריו היה שהסכם זה הוא מוגבל וכל מטרתו היא לייצר מרחב זמן, שבמהלכו אפשר יהיה לנהל משא ומתן על ההסכם המקיף והסופי, ועל כן אינו הסכם רע.

בינתיים נראה כי ישראל מיתנה את גישתה להסכם הביניים.⁶ קשה לדעת אם שינוי זה נובע מהביקורת הפנימית בישראל, או שזו תוצאה של הבנה מצטברת שחששות שנקשרו להסכם לא היו מבוססים. כך למשל התברר כי משטר הסנקציות לא התמוטט, גם בשל צעדים שנקטה ארצות הברית. אפשר לטעון בדיוק את הטענה ההפוכה, והיא שאיראן מאוכזבת מאוד מהצעדים שנקטו להסרה חלקית של סנקציות, משום שהם לא הובילו לתוצאות הכלכליות המקוות. ראשית משום שאנשי עסקים אינם מתלהבים לחדש את העסקים עם איראן בשל אי-הוודאות המרובה הכרוכה מכך, וכן משום שהסנקציות הפיננסיות שעדיין בתוקף מקשות עליהם לנצל את הכספים ששוחררו במסגרת ההסכם. סיבה שלישית יכולה להיות הבנה של ממשלת ישראל שהמשך התגובות הקשות, הנתפסות כחסרות פרופורציה, יפגע ביכולתה של ישראל לקיים דיאלוג אפקטיבי שישפיע בעיקר על עמדת ארצות הברית, אך גם על עמדת שאר המשתתפות במשא ומתן עם איראן. סיבה נוספת – ישראל מעדיפה המשך משא ומתן על פני צעידה מהירה, תוך חודשים, להסכם רע. נראה כי ישראל מתמקדת עתה יותר בדיאלוגים אלה ופחות בהצהרות פומביות.

מלכתחילה היה ברור כי קיים סיכוי רב שהצדדים למשא ומתן ינצלו את האופציה שהוכללה בהסכם הביניים – להאריך את השיחות ואכן הם הסכימו להארכה של ארבעה חודשים. בסיומה של תקופה זו, אפשר שיתרחש אחד משלושה תרחישים: הראשון – הסכם שבראית ישראל הוא קביל, כלומר, טוב מספיק, גם אם אינו כולל את כל מה שישראל רוצה. זהו תרחיש שאינו מחייב את ישראל לעשות שום צעד מעבר למעקב אחר ביצוע ההסכם. התרחיש השני – הסכם המאפשר לאיראן יכולת פריצה לנשק גרעיני, ולכן הוא רע לישראל. במצב זה תיאלץ ישראל לשקול צעדים צבאיים עצמאיים נגד תוכנית הגרעין האיראנית, בסיטואציה מדינית בעייתית מאוד. המחירים בזירה הבינלאומית של יוזמה צבאית כזאת, אחרי שהמעצמות חתמו על הסכם עם איראן, יהיו כבדים. בתרחיש השלישי המשא ומתן נכשל ואין הסכם. עדיין ייתכן שגם לאחר סיום ההארכה של ארבעת החודשים הנושאים ונותנים ישאפו להימנע מהצהרה על כישלון המשא ומתן וישאפו להאריכו פעם נוספת, וזאת למרות התנגדות פנימית בארצותיהם, למשל, התנגדות של הקונגרס בארצות הברית שממילא יש בו לא מעט חברים שמפקפקים בערך של השיחות. בכל מקרה, ישראל תצטרך לשקול את צעדיה,

אם כי בתרחיש שהמשא ומתן יופסק יקל עליה לעשות זאת, בהתייעצות ובשיתוף פעולה עם מדינות המערב.

הערות

- 1 Tom Eatkins, "Netanyahu: Iran's president is 'wolf in sheep's clothing'", CNN, October 2, 2013, <http://edition.cnn.com/2013/10/01/world/meast/israel-netanyahu-iran/>
- 2 "נתניהו: ישראל לא מרגלת בארצות-הברית. כלום. אפס", YNET, 23 במאי 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4522942,00.html>
- 3 David Simpson, "Israeli Prime Minister Netanyahu: Iran nuclear deal 'historic mistake'", CNN, 25 November 2013, <http://edition.cnn.com/2013/11/24/world/meast/iran-israel/>
- 4 שם.
- 5 Amos Yadlin, "The Geneva Agreement: Neither a 'Historic Agreement' nor a 'Historic Failure,'" *INSS Insight* No. 489, November 27, 2013.
- 6 אמיר תיבון, "ישראל למערב: 'לא נשתולל' אם יוארך המשא ומתן עם איראן", וואלה/חדשות, 27 במאי 2014, <http://news.walla.co.il/?w=/2687/2750269>

מדינות המפרץ ואיראן לאחר הסכם ז'נבה

יואל גוז'נסקי וארז שטרים

המדיניות של מדינות המפרץ כלפי תוכנית הגרעין האיראנית בפרט וכלפי איראן בכלל היא רוויית סתירות. הן אמנם לא רוצות לראות לצידן מדינה שיעית־רדיקלית כאיראן, שתבקש להכתיב את סדר היום במפרץ בזכות היכולת הגרעינית שתקנה לה מעמד חדש, אך בה־בעת הן חוששות מתרחיש שבהיעדר אופציה דיפלומטית יותקפו מתקניה הגרעיניים של איראן, וכתוצאה מכך יתפתח עימות שבו הן מצויות "בקו האש". מדינות המפרץ היו עדות בעבר להשלכות של עימותים אזוריים על יציבותן הביטחונית והכלכלית, ומבקשות לכן להימנע ממלחמה אזורית שתציב בפניהן אתגרים חברתיים וכלכליים, בנוסף לאתגרים שיצרה הטלטלה האזורית – 'האביב הערבי'.

מקורה של העוינות מצידו של המרחב הערבי־סוני כלפי איראן השיעית באיבה היסטורית ועדתית, והיא מתבטאת באופן מובהק בגיאופוליטיקה של המזרח התיכון המודרני. אירועי 'האביב הערבי' והתמיכה האיראנית במשטרו של בשאר אל־אסד רק הגבירו את העוינות הערבית כלפי איראן. לכך תרם גם המשך התקדמותה של איראן בתוכניתה הגרעינית. הפתיחות שמשדרים רוחאני ואנשיו, "מתקפת החיוכים", נתפסת במדינות המפרץ כתרגיל הונאה. הסכם (סופי) בין המערב לאיראן בעניין הגרעין יסייע לאיראן, בראיית שליטי מדינות המפרץ, לחמוק מהבידוד שאליו נקלעה, למעשה, מאז המהפכה האסלאמית ב־1979.

בנאום שנשא נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, מייד לאחר החתימה על הסכם הביניים עם איראן, הוא ציין כי הוא מודע לחשש ולספקות המוצדקים של בעלות־בריתה של ארצות הברית במפרץ. אולם, דבריו אלה והפעלתנות הדיפלומטית האמריקאית – שנועדה לנסות להרגיע את בעלות־הברית הערביות – לא שינו את התרשמותן כי ההסכם מבוסס על הולכת שולל איראנית ועל מרמה עצמית. המרחב

יואל גוז'נסקי הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, המתמחה בסוגיות של ביטחון המפרץ. לפני הצטרפותו למכון ריכז את נושא הגרעין האיראני במטה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה.
ארז שטרים היה עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הערבי ומדינות המפרץ בפרט חוששים פחות מהמשמעויות הטכניות של ההסכם מאשר מהפוטנציאל הטמון בו להתקרבות אמריקאית-איראנית, ומההשלכות שיהיו לכך על מעמדה של איראן במפרץ ומעבר לו. באופן פומבי, מדינות ערב מכירות ב"זכותה" של איראן להחזיק בטכנולוגיה גרעינית לצורכי שלום, אך הן הפצירו בה לשתף פעולה עם הקהילה הבינלאומית ועם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. הן הביעו תמיכה בפתרון דיפלומטי של משבר הגרעין ורצון לקחת בו חלק פעיל יותר, כל זאת לצד חשש גובר כי ארצות הברית תגיע להסכם סופי עם איראן "על חשבונן".

ערב הסעודית ועמה יתר מדינות 'המועצה' לשיתוף פעולה במפרץ' חוששות בעיקר מפיוס בין איראן למערב, שיקנה למשטר האיראני לגיטימיות בעיני הקהילה הבינלאומית, ויאפשר לאיראן להגביר את השפעתה באזור ואת מעורבותה בענייניהם הפנימיים. על רקע זה הביעו הסעודים חשש מהסכם ז'נבה, וניסו להניא את ארצות הברית "שלא להיכנע לדברי המתק של הנשיא האיראני", כלשונם. ערב החתימה על ההסכם ביקר השגריר הסעודי בלונדון את החיפזון האמריקאי לחתום על ההסכם: "אנו לא נשב בשקט בשעה שאנו מאוימים", אמר השגריר, והוסיף: "עלינו לחשוב כיצד להגן על המדינה ועל האזור... כל האופציות פתוחות".¹ אחד מנסיכי הממלכה ציין בראיון ל"וול סטריט ג'ורנל" כי ארצות הברית "יורה לעצמה ברגל", ואף הביע הזדהות עם העמדות הישראליות בנוגע לאיראן: "בפעם הראשונה, האינטרסים של ערב הסעודית ושל ישראל כמעט זהים", ציין הנסיך אלוליד בן טלאל.²

חוסר הודאות סביב עתיד המעורבות האמריקאית באזור מטריד מאוד את שליטי המפרץ. ארצות הברית אינה מסתירה את רצונה לצמצם את היקף המחויבויות הצבאיות שלה במזרח התיכון – צעדים העולים בקנה אחד עם הכוונה להטות את מרכז תשומת הלב של מדיניות החוץ האמריקאית לכיוון מזרח-אסיה. ערב הסעודית ומדינות המפרץ הערביות חוששות כי ההסכם עם איראן אינו אלא הכנה להתרחקות אמריקאית מהאזור, שתותיר את איראן כמדינת סף גרעינית ובעלת מעמד אזורי משופר. דטאנט אפשרי ביחסי ארצות הברית-איראן נתפס בריאד גם כמכה אנושה ליחסי ערב הסעודית עם ארצות הברית.

הסעודים זוכרים את הימים שקדמו למהפכה האסלאמית, אז שימשה איראן עוגן אסטרטגי מרכזי של ארצות הברית באזור. אף שבמציאות הנוכחית, חזרה ליחסים אסטרטגיים קרובים בין איראן למערב נראית חזון רחוק, כל התקרבות בין איראן לארצות הברית מעלה חששות בקרב בתי המלוכה בחצי-האי הערבי. אירועי מהעת האחרונה, ובמיוחד הסכם ז'נבה והסירוב האמריקאי להשתמש בכוח נגד משטר בשאר אל-אסד בעקבות השימוש שעשה בנשק כימי, כמו גם השתלטות כוחות ג'האדיסטיים על חלקי ארץ נרחבים בעיראק, חיזקו עוד יותר את הדימוי של ארצות הברית כמעצמה בנסיגה. גם סירובה של ארצות הברית לעמוד לצד בעלי-ברית כמו נשיא מצרים

לשעבר חוסני מובארכ ונשיאה לשעבר של תוניסיה זיד אל-עבאדין בן-עלי, בזמן גל המהפכות בעולם הערבי, חיזקו את התחושה בקרב בעלות-בריתה הערביות, כי היא אינה משענת אסטרטגית אמינה כפי שהייתה בעבר. נוסף על כל אלה, בתי המלוכה במפרץ חוששים מהתחזיות שלפיהן ארצות הברית עשויה להגיע לעצמאות אנרגטית עד סוף העשור הנוכחי, מה שעלול לשמוט את הבסיס העיקרי לברית האסטרטגית בינה לבין בעלות-בריתה הערביות.

התחושה במפרץ היא שאיראן צוברת עוצמה וארצות הברית אטרקטיבית פחות. האפשרויות העומדות לפניהן אינן רבות ואינן מיטביות. אף מעצמה אחרת אינה מסוגלת או מעוניינת למלא את התפקיד שממלאת ארצות הברית בשמירה על ביטחון המפרץ. יתרה מכך, הסבירות להידוק שיתוף הפעולה במסגרת 'המועצה לשיתוף פעולה במפרץ' ויצירת גוש אזורי מאוחד נראית בשלב זה נמוכה. גם מדינות ערביות שמילאו בעבר תפקיד מרכזי בפוליטיקה במפרץ, כגון מצרים וירדן, חלשות וטרודות כיום בבעיות פנים.

ערב חתימת ההסכם ניסתה איראן למתן את המתרחבות בינה לבין שכנותיה. במאמר שפרסם העיתון 'א-שרק אל-אווסט' קרא שר החוץ האיראני, מוחמד זריף, לשכנותיה של איראן לבסס סדר אזורי חדש במפרץ, שיהיה נקי ממעורבות של גורמים חיצוניים. ברמז ברור לנוכחות האמריקאית במפרץ, כתב זריף: "מבחינה היסטורית, הנוכחות של כוחות זרים הביאה לאי-יציבות במדינות שאירחו אותם, ולמתחים בין לבין מדינות אחרות".³ מאז חתימת ההסכם בין איראן לשש המעצמות בסוף חודש נובמבר, מנהלת טהרן "מתקפת חיוכים" המכוונת לעבר נסיכויות המפרץ הקטנות. מספר ימים לאחר חתימת ההסכם יצא שר החוץ האיראני, מוחמד זריף, לסבב ביקורים בכל מדינות 'המועצה לשיתוף פעולה במפרץ', מלבד ערב הסעודית ובחריין. מטרתו המוצהרת של סבב הביקורים הייתה להפיג את המתחים בין איראן לשכנותיה, שהוחרפו בתקופת נשיאותו של הנשיא הקודם, אחמדינג'אד, וניסיון לפתוח "דף חדש" משני עברי המפרץ. מספר אישים רמי-דרג ממדינות המפרץ הגיעו לביקורי גומלין מתוקשרים בטהראן, שבהם פגשו את הצמרת האיראנית.

מול מדינות המפרץ, איראן נוקטת למעשה טקטיקה דומה לזו ששירתה אותה בזמן המשא ומתן עם הקהילה הבינלאומית בנושא הגרעין – ניצול פערים קיימים בין יריביה על מנת למנוע את גיבושה של חזית מאוחדת נגדה. איראן רואה כיום בערב הסעודית, לצד ארצות הברית, את האיום המרכזי על יציבותה ועל שאיפותיה האזוריות. הממלכה הסעודית היא לא רק המתחרה האידאולוגית והדתית הגדולה של איראן, אלא גם נותנת החסות המרכזית של יריביה של איראן בעולם הערבי והאסלאמי. ערב הסעודית היא גם המדינה היחידה באזור המפרץ שבידיה כוח כלכלי וצבאי שיכול להוות איום על הרפובליקה האסלאמית, והמתריסה הבולטת ביותר נגד

איראן, מלבד ישראל, במגעים עם מנהיגי הקהילה הבינלאומית (גם אם הדבר נעשה בעיקר מאחורי דלתיים סגורות). על כן מנסה איראן לתקוע טריז בין ערב הסעודית לבעלות-בריתה המסורתיות במפרץ, כדי להקשות עליה ללכד מאחוריה את 'המועצה לשיתוף פעולה במפרץ'.

הניסיון האיראני לבודד את ערב הסעודית כולל פעולה בשני ערוצים. האחד, "מתקפת החיוכים" כלפי נסיכויות המפרץ וניסיון לתקן את יחסיה של איראן עם הנסיכויות הקטנות, שאינן מהוות כשלעצמן איום ביטחוני או אתגר בפני השאיפות האיראניות. ניסיון זה כולל מאמץ דיפלומטי מרוכז להפיג את החששות בקרב מדינות אלו מפני השאיפות האיראניות, וניסיון לקדם שיתופי פעולה ביניהן לבין איראן בתחומים שונים. בדרך זו מקווה איראן גם להשפיע בעקיפין על המשא ומתן המתנהל עימה, בתקווה כי מדינות המפרץ ימתנו את הביקורת ואת הלחץ על ארצות הברית בעניינה. גם במנותק מפעילות איראנית זו בזירת המפרץ, מתקשה ערב הסעודית לגבש חזית מאוחדת שתאזן את עוצמתה הגוברת של איראן, ולראיה – המשבר האחרון שנוצר במועצה לשיתוף פעולה במפרץ סביב תמיכתה של קטר בתנועת 'האחים המוסלמים'. ערוץ הפעולה השני כולל ניסיון איראני להציג את ערב הסעודית בעולם בכלל ולבעלות-בריתה בפרט, כמי שמערערת את הביטחון באזור באמצעות תמיכה בגורמים רדיקליים וליבוי המתחים העדתיים. כמה מכלי התקשורת באיראן יצאו למסע אנטי-סעודי ואנטי-והאבי אגרסיבי, הכולל הסתה של ממש עד כדי קריאה לפעולות תגמול אלימות מצד שיעים נגד בית המלוכה. המנהיג העליון של איראן, ח'אמנאי, האשים גם הוא את ערב הסעודית בליבוי האלימות הבין-עדתית באזור. ח'אמנאי ציין במהלך 'שבוע האחדות האסלאמית' שהתקיים בינואר 2014 כי "ישנן ממשלות מוסלמיות המלכות את הסכסוך ואינן מבינות כי האש תשרוף גם אותן", באיום מרומז כלפי בית המלוכה הסעודי.⁴

איראן ביום שאחרי ההסכם היא מדינה מבודדת פחות, שפרויקט הגרעין שלה קיבל במידה רבה "הכשר" בינלאומי. כל זאת השיגה איראן ללא דרישה מצד המערב להפסקת המעורבות שלה בענייניהן של מדינות האזור, מתמך ועד עיראק וסוריה, או להפסקת התמיכה שלה בארגוני טרור. מדינות המפרץ היו מעדיפות לראות את המשך לחץ הסנקציות על איראן – מצב שיבודד את איראן ויחליש את כוחה מצד אחד, ומצד שני עשוי למנוע את התדרדרות המשבר סביב סוגיית הגרעין לעימות צבאי. לשיטתן, בחירתו של רוחאני וההסכם עם המעצמות בעניין הגרעין הם צעד (ראשון) בכיוון הנכון, אולם יש לתרגם את "מתק השפתיים" האיראני למעשים. עם זאת, הביקורת שלהם מופנית בעיקר לכיוונה של ארצות הברית, על כך שהיא מקבלת את איראן "בזרועות פתוחות" ועל כך שמדינות המפרץ לא לקחו חלק בשיחות. "חשוב לנו לשבת בשולחן אחד עם המעצמות" אמר תורכי אל-פיצל, ראש המודיעין הסעודי והשגריר

לשעבר בווינגטון ובלונדון, והצר על כך שעצם קיום השיחות נשמר בחשאי – דבר המזין, לדבריו, אי-אמון בין ארצות הברית לבעלות-בריתה.⁵

למרות החששות מהתקדמות תוכנית הגרעין של איראן, ואולי דווקא כביטוי להם, מדינות המפרץ לא חרגו מנטייתן להציג עמדה רשמית מתונה ומאופקת מרגע שהסכם הביניים הפך לעובדה קיימת. עם זאת, תגובתה של ערב הסעודית לחתימת ההסכם נשמעה ספקנית ומאולצת. בלטה בה האמירה כי ההסכם מעורר תקווה "כל עוד ישנן כוונות טובות".⁶ מדינות אחרות במפרץ, שהתנגדו להסכם במהלך הדיונים, פרסמו אף הן הודעות המברכות על ההסכם ומבטאות תפיסה כי הוא מהווה הזדמנות להשיב את היציבות הביטחונית לאזור. אלא שמאז חתימת ההסכם הושגה התקדמות מועטה מאוד בהחזרת היציבות לאזור המפרץ, או לאזורים אחרים במרחב הערבי שעליהם מקרין העימות הסעודי-איראני.

כיוון ההתפתחויות במרחב הערבי ובמפרץ תלוי במידה רבה בעתיד המשא ומתן בין ארצות הברית והמעצמות לבין איראן על הסכם הקבע, אשר הסיכויים להשגתו עדיין אינם ברורים. תהיה זו, לפיכך, טעות לנתק את ההסכם מההקשר האזורי וממתן התייחסות הולמת מצידה של ארצות הברית לחששותיהן של בעלות-בריתה הערביות.

הערות

- 1 "Saudi Arabia won't sit 'idly by' if west fails with Iran," *Al-Arabiya*, November, 23, 2013.
- 2 Matthew Kaminski, "Prince Alwaleed bin Talal: An ally fret about American retreat," *Wall Street Journal*, November, 22, 2013.
- 3 Mohamad Javad Zarif, "Our neighbours are our priority," *A-Sharq al-Awsat*, November, 21, 2013.
- 4 A. Savyon, Y. Mansharof, E. Kharrazi, and Y. Lahat, "Iran calls for violent Shi'ite reaction against Saudi Arabia," *The Middle East Media Research Institute (MEMRI)*, Report No. 1068, February, 12, 2014.
- 5 Steven Erlanger, "Saudi Prince Criticizing Obama administration, citing indecision in Mideast," *New York Times*, December 15, 2013.
- 6 "Saudi Arabia welcomes Iran nuclear agreement," *Al-Jazeera*, November, 25, 2013.

אנחת רווחה: הפרספקטיבה הטורקית ביחס להסכם הביניים

גליה לינדנשטראוס

באופן כללי אפשר לומר שהתגובה הטורקית הרשמית ביחס לחתימת הסכם הביניים, שעליו הסכימו איראן ומעצמות ה-P5+1, הייתה חיובית. נשיא המדינה, עבדוללה גול, כתב בחשבון הטוויטר שלו שזהו צעד משמעותי קדימה, וכי הוא מקווה שבמהרה יגיעו הצדדים להסכם סופי. הוא בירך על כך שהפתרון הושג בדרכים של משא ומתן, וציין שטורקיה הייתה בעבר מוקד למגעים דיפלומטיים דומים בין איראן למעצמות.¹ בהודעה מטעם משרד החוץ הטורקי² נאמר שההסכם עם איראן הוא ההתפתחות המוחשית החיובית הראשונה מאז הצהרת טהראן ב-2010, שהייתה שיאם של מגעים בין טורקיה, ברזיל ואיראן בניסיון לפתור את המשבר בין איראן והמעצמות.³ ראש ממשלת טורקיה (וכיום נשיאה), רג'פ טאיפ ארודאן, בנאומו השבועי לפני נציגי מפלגתו בפרלמנט ב-26 בנובמבר 2013, בירך אף הוא על חתימת ההסכם וציין שהתפתחות זו היא הוכחה לכך שטורקיה עשתה את הדבר הנכון כאשר חתמה עם איראן וברזיל על הצהרת טהראן.⁴ בהתבטאויות אלו בולטת לא רק הנימה החיובית ביחס להסכם הביניים, אלא גם ההדגשה שלמעשה הסכם זה הוא המשך ישיר למה שטורקיה וברזיל הצליחו להשיג במגעייהן המשותפים עם איראן ב-2010. בכך, למעשה, יש ביקורת טורקית מרומזת על כך שארצות הברית לא תמכה בהסכם זה בעבר (וזאת אף על פי שהטורקים והברזילאים חשבו שהם פועלים בהתאם להבנות קודמות עם האמריקאים), ועל הזעם האמריקאי בשל הצבעתן של טורקיה וברזיל במועצת הביטחון ביוני 2010 נגד הטלת הסבב הרביעי של סנקציות על איראן.

ההתייחסות החיובית של טורקיה להסכם הביניים עלתה בקנה אחד עם מדיניותה הקודמת ביחס לתוכנית הגרעין האיראנית. הטורקים מדגישים את זכותה של איראן לפתח גרעין לצורכי שלום, וגורסים שהנתיב הנכון לקדם מטרה זו הוא דרך משא

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה וביחסי טורקיה-איראן וטורקיה-ישראל.

ומתן ולא דרך סנקציות ואיומים בתקיפה צבאית. קיימים כמה גורמים שיכולים להסביר עמדה טורקית זו. ראשית, גם טורקיה מעוניינת לפתח גרעין אזרחי, והיא מתריעה מפני מונופול של המעצמות הגרעיניות הנוכחיות והקמתו של מעין "אופ"ק גרעיני". בהקשר זה, טורקיה הצהירה על זכותה להעשיר בעתיד אורניום בשטחה.⁵ שנית, טורקיה חוששת מהשפעות שליליות עליה כתוצאה ממתקפת מנע באיראן (אמריקאית או ישראלית), ומכך שאחת התגובות של איראן תהיה פעולה צבאית שתפגע גם בשטח טורקיה, בשל היותה חלק מברית נאט"ו. שלישית, לאור יחסי הסחר הקיימים בין טורקיה לאיראן והשאפה להרחיבם, הסנקציות הבינלאומיות על איראן נתפסות ככאלו שיכולות להיות להן השלכות שליליות גם על כלכלת טורקיה. מעבר לכך, קיימים בציבור הטורקי רגשות אנטי-אמריקאיים חזקים, ואיראן נחשבת לאחת המדינות המתעמתות עם מה שנתפס כהגמוניה של ארצות הברית.⁶

במקביל לרטוריקה הטורקית הרשמית, המדגישה את זכותה של איראן לפתח תוכנית גרעין אזרחית, טורקיה מביעה התנגדות לאפשרות שאיראן תבחר בנתיב של התגרענות לצרכים צבאיים.⁷ יחד עם זאת, גם ביחס לחששות מתרחיש זה מדגישה טורקיה את חשיבות הדיפלומטיה, ואת תמיכתה בחזון של מזרח תיכון כאזור נקי מנשק להשמדה המונית (WMDFZ). בהקשר זה היא משמיעה ביקורת נרחבת על ישראל ועל הצביעות המערבית המבטאת התעלמות מהיכולות הגרעיניות של ישראל.⁸ בנוסף, אמנם טורקיה עדיין רואה את עצמה כנשענת בראש ובראשונה על מטריית ההגנה הגרעינית של נאט"ו, אך יש כבר ניצנים לכך שהיא גם מפתחת יכולות שאפשר להסב אותן בעת הצורך לתוכנית גרעין צבאית: תוכנית הגרעין האזרחית שלה (כור אזרחי ראשון לצורכי אנרגיה נבנה בימים אלה בעזרת החברה הממשלתית הרוסית 'רוסאטום' וצפוי להיות מוכן ב-2020; באוקטובר 2013 נחתמה עסקה עם יפן לגבי בניית כור שני;⁹ וכן קיימות תוכניות לבניית כור שלישי),¹⁰ תוכניתה העתידית לפיתוח טיל בליסטי בין-יבשתי והצלחתה בעת הנוכחית, ככל הנראה, לפתח טיל בליסטי לטווח בינוני (800 ק"מ),¹¹ וכן התקדמותה בפיתוח יכולות לוויין עצמאיות.¹² מעבר לכך, גם העובדה שחברה סינית זכתה במכרז הטורקי לרכישת מערכות הגנה מפני טילים – אם אכן העסקה תושלם – נתפסת כעדות לכך שכבר אי-אפשר להתייחס אל המשך הזיקה ההדוקה בין טורקיה לבין ברית נאט"ו כאל דבר מובן מאליה.

הסכם הביניים נחתם במקביל לניסיון של טורקיה ואיראן לשפר את היחסים ביניהן, לאחר שהמתח גבר בשנים אחרונות בשל עמדתן המנוגדת ביחס למלחמת האזרחים בסוריה.¹³ אחד הביטויים לניסיון לשפר את היחסים היה ביקורו של ארדואן באיראן בינואר 2014, שבמהלכו נחתמו שלושה הסכמי סחר בין המדינות, והוא הצהיר על תקוותו שהיקף הסחר בין המדינות יגיע לכ-30 מיליארד דולר עד שנת 2015. ההערכות הרשמיות של הסחר בין המדינות ב-2013 היו כ-13.5 מיליארד דולר,

לאחר שב-2012 עמד היקף הסחר על כ-21.8 מיליארד דולר.¹⁴ ההסבר לירידה החדה בין 2013 ל-2012 נעוץ בהחרפת משטר הסנקציות נגד איראן, שהובילו למגבלות על יבוא נפט וגז ממנה, וכן בירידה משמעותית ביכולת שלה לשלם עבור מוצרים מיובאים מטורקיה. מבחינה זו, הטורקים מקווים שהסכם הביניים, ויותר מכך – אם יחתם הסכם סופי עם איראן, יתרום בצורה משמעותית ליחסי הסחר בין המדינות.¹⁵ כך, במסיבת עיתונאים משותפת של הנשיא גול עם נשיא איראן, חסן רוחאני, במהלך ביקורו באנקרה ביוני 2014, אמר גול שטורקיה תומכת בהגעה להסכם שיסיר כליל את הסנקציות מעל איראן.¹⁶

זמן לא רב אחרי חתימת הסכם הביניים, החלו להיחשף בטורקיה פרשיות שחיתות נרחבות שנחשד כי גורמים בכירים היו מעורבים בהן, ביניהם שרים ואף ארדואן ובני משפחתו. פרשיות אלו הביאו את מפלגת הצדק והפיתוח להתמקד בזירה הפנימית, אך הן רלוונטיות גם בהקשר האיראני כיוון שאחת מפרשיות השחיתות נוגעת לעסקאות נפט תמורת זהב בין איראן וטורקיה. אמנם, אין חדש במידע שטורקיה רכשה אנרגיה מאיראן והפקידה את התשלום בבנקים טורקיים על מנת לסייע לאיראן להתמודד עם הסנקציות הבנקאיות שהוטלו עליה, ובכספים אלה נרכשו כמויות גדולות של זהב שאחר כך הועברו לאיראן, אולם היקף השחיתות שנחשפה בהקשר זה מעיד על כך שעסקאות אלו היו בקנה מידה גדול אף מזה שהוערך במערב.¹⁷

על רקע הטלטלה שעבר המזרח התיכון בשנים האחרונות, ולנוכח המתיחות בין איראן וטורקיה במיוחד בהקשר של מלחמת האזרחים בסוריה, מפתיעה מעט העמדה העקבית של טורקיה, שמעת לעת מצהירה בגלוי על תמיכתה בזכותה של איראן לפתח גרעין לצורכי שלום, ולמעשה מתעלמת מההפרות האיראניות של התחייבויותיה כחתומה על האמנה נגד תפוצת נשק גרעיני (NPT). תגובתה החיובית של טורקיה ביחס להסכם הביניים אף עולה בקנה אחד עם עמדה עקבית זו. יחד עם זאת, בחינה מעמיקה של דפוס היחסים בין טורקיה ואיראן מראה שהתלות הטורקית ביבוא אנרגיה מאיראן, וכן התלות האיראנית בטורקיה לצורך עקיפת חלק מנזקי הסנקציות, כמו גם העובדה שמדובר במדינות שכנות שאין ביניהן מחלוקות טריטוריאליזם – מסייעות לשתיים לשמר רמה מסוימת של שיתוף פעולה מתמיד. מבחינה זו, היחס האוהד של טורקיה לחלק מהטיעונים של איראן בהקשר הגרעיני הוא מעט פחות מפתיע. במקביל, ניתן לראות צעדים ראשוניים של טורקיה המתכוונת לעתיד שבו איראן אכן תצליח להגיע ליכולת גרעינית צבאית. מבחינה זו, על שותפותיה של טורקיה בברית נאט"ו, ובפרט ארצות הברית, לשמר את ההתחייבויות הנוכחיות שלהן כלפיה ואולי אף להרחיבן בעתיד, אם ברצונן למנוע תרחיש שבו טורקיה תצטרף למרוץ החימוש הגרעיני.

הערות

- 1 Abdullah Gul, Twitter post, November 24, 2013, 05:36; 05:38 AM, <https://twitter.com/cbabdullahgul>
- 2 “Turkey Welcomes Iran Nuclear Agreement,” *Today’s Zaman*, November 24, 2013.
- 3 טורקיה וברזיל, שהיו אז חברות בלתי-קבועות במועצת הביטחון, שיתפו פעולה ב-2010 והגיעו להסכמה עם איראן שלפיה 1,200 ק”ג אורניום מועשר ברמה של 3.5 אחוזים יוצא מאיראן ויאוחסן בשטח טורקיה, ובתמורה היא תקבל 120 ק”ג של אורניום מועשר בדרגה של 20 אחוזים לצורכי כור המחקר בטהראן. בשל העובדה שחברות ה-P5+1 הסתייגו מההצעה (שהתייחסה רק למחצית מכמות האורניום המועשר שהיה לאיראן באותה עת, וקיבלה למעשה את זכותה של איראן ליכולות העשרה למטרות צבאיות) וראו אותה כתעלול איראני לחסום הטלת סנקציות נוספות עליה, ההסכם לא בוצע.
- Emily B. Landau, *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Proliferation*, Memorandum No. 115, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2012, p. 114 fn. 20.
- לטקסט המלא של ההצהרה, ראו:
- 4 “Text of the Iran-Brazil-Turkey Deal,” *The Guardian*, May 17, 2010, <http://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>
- Mustafa Kibaroglu, “Between Allies and Rivals: Turkey, Nuclear Weapons and BMD,” *IFRI Proliferation Papers*, no. 49, 2014, p. 12.
- 5 Sinan Ulgen (ed.), *The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy*, Istanbul: Center for Economics and Foreign Policy Studies, December 2011, p. 156.
- 6 Kibaroglu, “Between Allies and Rivals,” p. 14.
- 7 Aaron Stein, “Understanding Turkey’s Position on the Iranian Nuclear Program,” *WMD Junction*, January 12, 2012.
- 8 “Gul: Turkey Will Not Accept Iran Possessing Nuclear Weapons,” *Today’s Zaman*, January 3, 2013.
- 9 “Turkey and Japan Sign Formal Agreement to Build Second Nuclear Plant in Sinop,” *Hurriyet Daily News*, October 30, 2013.
- 10 להרחבה בהקשר זה ראו: יואל גוז’נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס, “תוכניות גרעין אחריות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?”, **עדכן אסטרטגי** כרך 15, גיליון 1 (אפריל 2012), עמ’ 92–94.
- 11 “Turkey Achieves MRBM Capability,” *Middle East Newsline Morning Report*, February 13, 2014.
- 12 “Satellites Best Answer to Internet Censorship Criticisms: Turkish Minister,” *Hurriyet Daily News*, February 15, 2014.
- 13 להרחבה ראו: גליה לינדנשטראוס, “טורקיה: כשהקרוב מתעתע מסתכלים רחוק”, בתוך: שלמה ברום וענת קורץ (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל 2013–2014**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2014, עמ’ 75.
- 14 “Turkey, Iran Eye Trade Boost Despite Tensions,” *The Daily Star*, January 30, 2014.
- 15 Yeliz Candemir and Joe Parkinson, “Turkey Expects Boon to Trade with Iran from Nuclear Deal Easing Sanctions,” *Wall Street Journal*, November 28, 2013.
- 16 “Rouhani Visits Turkey to Boost Ties,” *The Iran Primer*, June 11, 2014.
- 17 Jonathan Schanzer and Mark Dubowitz, “Iran’s Turkish Gold Rush,” *Foreign Policy*, December 26, 2013.

סיכום

"גמישות אסטרטגית" ישראלית

עמוס ידלין ואבנר גולוב / 81

“גמישות אסטרטגית” ישראלית

עמוס ידלין ואבנר גולוב

היעד האסטרטגי הישראלי לנוכח האתגר האיראני הוא למנוע מאיראן את היכולת לפתח נשק גרעיני – יכולת שתאפשר לה פריצה לפצצה בעיתוי שתבחר. איראן עם פצצה גרעינית תשנה בצורה דרמטית את מאזן הכוחות במזרח התיכון ותעודד תפוצה נוספת של נשק גרעיני באזור מצד יריבותיה – כאשר ערב הסעודית היא המועמדת הראשונה לכך. פצצה גרעינית איראנית תאפשר למשטר הרדיקלי בטהראן, אשר לו השפעה מרכזית על מחירי הנפט העולמיים, להרחיב את השפעתו באזור ואף להשיג הגמוניה אזורית שתפגע במאמצים לקידום השלום באזור, תעודד טרור ותסכן את המשטר העולמי למניעת תפוצה של נשק גרעיני.

הדרך הנכונה למנוע מאיראן יכולת זו היא למנוע ממנה להעשיר אורניום ולייצר פלוטוניום. בניגוד לטענות האיראניות, החוק הבינלאומי אינו מבטיח לה זכות זו. איראן זכאית, כמו כל מדינה אחרת, לתוכנית גרעין למטרות אזרחיות, אך היא יכולה לקבל את החומר המועשר ממדינה אחרת ולהשתמש בו לייצור אנרגיה, כפי שעושות יותר משלושים מדינות אחרות. ואולם ההפרות האיראניות הבוטות של החוק הבינלאומי – לרבות אמנת NPT למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, שבה היא חברה, והפעילות החשאית שלה בתחום הגרעיני – מגבירות את הצורך להשיב את האמון בכוונותיה של איראן לפני שהקהילה הבינלאומית תאפשר לה להשלים מעגל דלק עצמאי, שיוכל בכל רגע נתון לשמש לייצור נשק גרעיני. הכרה בזכות האיראנית להעשרה עצמית במסגרת הסכם סופי פירוש הכרה בינלאומית רשמית במעמד של איראן כמדינה סף גרעינית. ממשלת ישראל מתנגדת לכך, ומדיניותה מגובה בשש החלטות מועצת הביטחון של האו"ם, אשר קוראות להשעיה מיידית של תהליך ההעשרה באיראן.

אלוף (מיל.) עמוס ידלין ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. בשרותו בצה"ל היה ראש אמ"ן, נספח צה"ל בארצות הברית, מפקד המכללות הצבאיות וסגן מפקד חיל האוויר. אבנר גולוב הוא דוקטורנט בבית ספר פלטר למשפט ודיפלומטיה, אוניברסיטת טאפטס, ארצות הברית, וחוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עם זאת, המעצמות החליטו לסגת מדרישה זו במסגרת הסכם הביניים שנחתם עם איראן ונכנס לתוקף ב-20 בינואר 2014. אם בהסכם היה רק רמז לכך שבמסגרת הסכם סופי תהיה לאיראן תוכנית העשרה עצמאית, הרי ראש צוות המשא ומתן האמריקאי לשיחות, וונדי שרמן, הצהירה על כך באופן פומבי וברור בעת ביקורה בישראל בפברואר 2014. ההכרה של המעצמות בתוכנית העשרה איראנית במסגרת הסכם סופי היא הישג איראני משמעותי, שאותו מייחס המנהיג העליון, חאמנאי, לאסטרטגיית "הגמישות ההירואית" שהנשיא רוחאני מנהל מול המערב.

על כן, לישראל נותר להחליט אם לשמר את מדיניותה הנוכחית הדורשת "אפס העשרה", ולהסתכן בכך שהיא לא תשפיע על הדינמיקה של המשא ומתן, שהתקדם כבר מהשאלה האם לאיראן תהיה תוכנית העשרה עצמאית, לשאלה בדבר היקפה ומאפייניה של התוכנית ובאשר לעומק הפיקוח עליה. לישראל חלופה נוספת – להגמיש את מדיניותה הרשמית בהתאם למציאות הבינלאומית ולגבש יחד עם ארצות הברית דרישה חדשה שתבטיח כי ההסכם הצפוי של המעצמות ירחיק את איראן מהסף הגרעיני, וכן יאפשר לגלות הפרה איראנית ולהגיב לה. חלופה זו אינה אידאלית והיא לא תסיג את איראן ממרחב הסף. אולם אם איראן, הטוענת שתוכנית הגרעין שלה נועדה למטרות אזרחיות בלבד, תסכים לפרק רכיבים מרכזיים בתוכנית הגרעין שלה שיכולים לשמש בפריצה לפצצה גרעינית, ניתן יהיה להגיע להסכם שישראל תוכל לחיות איתו, משום שיבטיח כי יישמר היעד הישראלי למנוע מאיראן יכולת מעשית לפתח נשק גרעיני.

המבחן של הסכם כזה יהיה "זמן הסף האיראני" או "ממדי מרחב הסף האיראני" – כלומר הזמן שיידרש לאיראן לייצר נשק גרעיני, אם תחליט להפר את ההסכם. דרישת המינימום הישראלית תהיה להסכים למציאות שבה "זמן הסף האיראני" יהיה שנתיים עד שלוש שנים. לשם כך, כל הסכם סופי בין המעצמות לאיראן צריך להתייחס לאחד-עשר רכיבים:

1. הצהרה איראנית – יש לדרוש מהמנהיג העליון חאמנאי הצהרה פומבית וברורה כי איראן לא תפעל בעתיד להשגת נשק גרעיני בשום מקרה. יש להסיר את העמימות מ'פתווה' בעניין זה, אשר מעולם לא הוצגה לקהילה הבינלאומית.
2. מסגרת משפטית – על פי הסכם הביניים, הצעדים האיראניים יבוצעו באורח וולונטרי, כלומר, איראן תוכל לעצור את המהלכים שהוגדרו בו בכפוף להחלטה חד-צדדית מצידה. לעומת זאת, בהסכם סופי בין איראן למעצמות יש להבטיח כי עצירת הצעדים האיראניים באורח חד-צדדי תהיה עילה לענישה. כדי שהסכם כזה יהיה מקובל על ישראל, נדרש לכלול בו את הצעדים האיראניים כהתחייבויות חד-משמעיות, אשר הפרתן תטופל במועצת הביטחון של האו"ם על פי פרק 7, המאפשר החלטה על שימוש בכוח לאכיפת החלטות המועצה.

3. מספר הצנטרופוגות – ברשות איראן כיום כ-19 אלף צנטרופוגות, מתוכן 10,000 פעילות, המאפשרות לה לייצר נשק גרעיני תוך מספר חודשים – אם תבחר בכך. הסכם סופי שיהיה מקובל על ישראל נדרש לכלול פירוק של רוב הצנטרופוגות והשאת מספר סמלי של צנטרופוגות מהדור הראשון (R-1).
4. מלאי חומר מועשר – כיום ברשות איראן 7.7 טון של אורניום מועשר לרמה נמוכה. כמות זו מספיקה לחמש-שש פצצות גרעיניות. הסכם סופי יכלול דרישה להגבלת החומר המועשר לרמה נמוכה עד חמישה אחוזים ולכמות סמלית, הנמוכה מהכמות המספיקה לפצצה אחת.
5. רמת העשרה – גם אם לאיראנים ניתנת האפשרות להעשיר אורניום באופן עצמאי, יש להגביל זאת לרמה נמוכה בלבד (עד חמישה אחוזים). עם זאת, חשוב לציין כי כל מדינה שיודעת להעשיר לרמה נמוכה מחזיקה גם בידע הטכנולוגי הדרוש להעשרה ברמה צבאית (מעל 90 אחוזים). היא זקוקה רק לתוספת זמן לשם כך.
6. עתיד מתקן ההעשרה בפורדו – על איראן לפרק את אתר ההעשרה ליד העיר קום. מתקן זה נחשב בתוך ההר והוא נועד להקשות על מי שינסה לתקוף את תשתית הגרעין האיראנית, אם המדינה תחליט לנצלה למטרות צבאיות. לכל הפחות, הסכם סופי קביל חייב לדרוש את המרתו של המתקן כך שלא יוכל לשמש להעשרה (כפי שהצהיר הנשיא אובמה בנאום שנשא ב'פורום סבן העשירי' ב-7 בדצמבר 2013).
7. הכור באראק – בשנים האחרונות החלה איראן לבנות כור מים כבדים, שלאחר השלמתו יוכל לספק חומר בקיע לפצצת פלוטוניום. הסכם סופי קביל יכלול דרישה לפירוק המתקן או לכל הפחות את המרתו, כך שלא יוכל לשמש למטרות צבאיות (גם דרישה זו הושמעה בעבר על ידי נשיא ארצות הברית).
8. הממדים הצבאיים – לתוכנית הגרעין האיראנית ממדים נוספים הקשורים לתכלית הצבאית שלה. בעיקר מדובר על קבוצת הנשק שפעלה לייצור מנגנוני פיצוץ לפצצה. האתר בפרצ'ין נקשר לפעילות מסוג זו. עד כה, איראן טרם סיפקה תשובות לשאלות של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בסוגיית פעילותה בעלת האופי הצבאי בעבר ובהווה. שאלות אלו חייבות לקבל מענה ולהיפתר במסגרת הסכם סופי קביל.
9. פיקוח – נוכח ההפרות האיראניות הבוטות של החוק הבינלאומי ושל ההסכמים שחתמה עם מדינות המערב, הסכם סופי קביל חייב לכלול פיקוח יעיל והדוק על כלל הפעילות הגרעינית באיראן. פעילות כזו תצמצם, אם כי לא לאפס, את הסיכוי שהפרה איראנית בעתיד לא תתגלה תוך זמן קצר. מנגנון פיקוח כזה יהיה חייב להתבסס על "הפרוטוקול הנוסף" של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, אך לא להסתפק בכך. יש להוסיף ולהדק את רמת הפיקוח ולהתאימה לאתגר ההטעיה וההסתרה האיראני, כפי שנחשף בעשור האחרון.

10. מחקר ופיתוח – במקביל לפעילות ההעשרה, איראן משפרת את הצנטריפוגות שברשותה לצנטריפוגות מתקדמות ויעילות יותר, שיכולות להעשיר יותר אורניום בפחות זמן. פעילות זו מקצרת את הזמן הדרוש לייצור נשק גרעיני, ולכן היא מצמצמת את "זמן הסף הגרעיני" של איראן. על המעצמות לדרוש כי תוכנית המחקר והפיתוח תהיה בפיקוח מלא ותוגבל לרמה מצומצמת מאוד.
 11. תוקף ההסכם – ההסכם הסופי יקבע מסגרת זמן לבחינת ההתנהגות האיראנית. בתום "תקופת המבחן" תשוב איראן למעמד של מדינה חברה רגילה ב-NPT, ולא יחולו על תוכנית הגרעין שלה מגבלות מיוחדות. מומלץ להגדיר תקופת מבחן של עשרים שנה – תקופה שתבטיח שינוי אמיתי בהתנהלות האסטרטגית האיראנית ותאפשר את הקמתם של מנגנוני פיקוח יעילים על איראן, ושיתוף פעולה שיתאפיין בשקיפות בינה לבין הקהילה הבינלאומית.
- אימוץ אחד-עשר הסעיפים הללו על ידי ארצות הברית והכללתם בהסכם עם איראן ישפר את המציאות האסטרטגית של מדינות המערב מול איראן, וכן יקדם את היעד האסטרטגי הישראלי במציאות הבינלאומית שנוצרה בעקבות הסכם הביניים. אם איראן תסכים לפרק רכיבים מרכזיים בתוכנית הגרעין שלה, החלופה שפורטה לעיל תעצב הסכם סופי שיהיה מקובל על ירושלים, כך שהדיון על תנאי ההסכם לא יישאר רק בין איראן למעצמות.
- מכיוון שישאל אינה נוכחת בחדרי הדיונים עם איראן, השפעתה באה לידי ביטוי בעיקר באמצעות וושינגטון (ומדינות ה-E3: צרפת, גרמניה ובריטניה). על כן, ישראל צריכה לחזור לשיח קרוב ואינטנסיבי עם האמריקאים על שלוש סוגיות:
1. העמקת שיתוף הפעולה המודיעיני בין ישראל לארצות הברית כדי לגבש מענה ל"חורים" שבהסכם הביניים ולגלות הפרות איראניות של ההסכם, מאמצים איראניים בתחום הצבאי או פעילות באתרים סודיים. חשוב מאוד ששתי המדינות ישתפו פעולה בשימור ובתחזוק מערך הסנקציות הבינלאומי נגד איראן ומערכת האכיפה של הסנקציות. זאת, כדי למנוע מצב שאיראן מצליחה לעקר את הסנקציות, שהן מנוף הלחץ העיקרי עליה.
 2. קביעת פרמטרים משותפים וברורים להסכם הסופי, על בסיס המתווה שהוצג במאמר זה. חשוב שירושלים וושינגטון יהיו מתואמות באשר לסוגיות המרכזיות של ההסכם הסופי המפורטות באחד-עשר הסעיפים, תוך הבנה שמדובר במוצא האחרון מבחינת ישראל, וכי נסיגה מתוכנית זו לא תהיה מקובלת על מדינת ישראל.
 3. על ארצות הברית וישראל לתאם ביניהן את פעולותיהן במקרה שלא יושג הסכם, המאריך את "זמן הסף הגרעיני" של איראן ממספר חודשים למספר שנים. על ישראל לחתור לפעילות מתואמת עם הבית הלבן, אך גם להכין תוכנית פעולה ישראלית עצמאית.

ממשלת ישראל חייבת להבטיח שהיא לא תהיה מופתעת שוב מהמדיניות האמריקאית כלפי איראן. ההסכמה האמריקאית להסכם הביניים וכן הכרה במעמדה של איראן כמדינת "סף גרעיני" במסגרת הסכם סופי תציב את ישראל בעמדה שתחייב אותה לבצע שינויים באסטרטגיה שלה, ולהפגין גמישות כדי לשמור על היעד האסטרטגי שלה. אולם, ישראל חייבת להבהיר כי לא תוכל להתגמש מעבר לכך. ישראל נדרשת ל"גמישות אסטרטגית" כמענה ל"גמישות ההירואית" האיראנית ולהסכם הביניים שנחתם בינה לבין מדינות המערב. למרות התמורות במציאות שחולל הסכם הביניים, ודווקא בשל כך, סוגיה אחת נותרה חיונית: תיאום ישראל-אמריקאי ואמון ברמה גבוהה בין מנהיגי המדינות, כתנאי הכרחי להצלחתה של האסטרטגיה הישראלית.

INSS Memoranda, 2014

- No. 142, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*
- No. 141, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?* [Hebrew].
- No. 140, July 2014, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Exporting Israeli Natural Gas to Turkey: Is it Politically Possible?* [Hebrew].
- No. 139, July 2014, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel at the Start of the Twenty-First Century* [Hebrew].
- No. 138, June 2014, Pnina Sharvit Baruch and Anat Kurz, eds., *Law and National Security: Selected Issues*.
- No. 137, May 2014, Emily B. Landau and Azriel Bermant, eds., *The Nuclear Nonproliferation Regime at a Crossroads*.
- No. 136, May 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and National Security: New Horizons* [Hebrew].
- No. 135, April 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and National Security: New Horizons*.
- No. 134, March 2014, Yoram Schweitzer and Aviv Oreg, *Al-Qaeda's Odyssey to the Global Jihad*.
- No. 133, March 2014, Pnina Sharvit Baruch and Anat Kurz, eds., *Law and National Security: Selected Issues* [Hebrew].
- No. 132, January 2014, Yoram Schweitzer and Aviv Oreg, *Al-Qaeda's Odyssey to the Global Jihad* [Hebrew].