

מבט על, גיליון 523, 2 במארס 2014

הערכת מצב:

**שלושה אירועים, שתי שאלות ופגישה אחת מכריעה
בנוגע לתכנית הגרעין של איראן**

אבנר גולוב

השבוע האחרון התאפיין בשלושה אירועים חשובים: תחילת השיחות בווינה בין איראן למעצמות על ההסכם הסופי בנוגע לתכנית הגרעין האיראנית, פרסום דו"ח הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), שקבע כי איראן מקיימת את התחייבויותיה על פי הסכם הביניים, וביקור מתוקשר בישראל של ראש צוות המשא ומתן האמריקני לשיחות עם איראן, וונדי שרמן. מקבץ אירועים זה מחייב את מקבלי ההחלטות בישראל לשוב ולבחון את שתי הסוגיות המרכזיות בנוגע למדיניות מול תכנית הגרעין האיראנית: 1. האם משטר הסנקציות הבינלאומיות עדיין יעיל במידה שבה ההנהגה האיראנית רואה בתכנית הגרעין שלה איום על הישרדותה? 2. האם בהיעדר נכונות איראנית לפשרות משמעותיות על רכיבים מרכזיים בתכנית הגרעין שלה, ארצות הברית תהיה מוכנה להגביר את הלחץ על טהראן? בחינת שאלות אלו לאור ההתפתחויות האחרונות מצביעות על תשובות בעייתיות ועל הצורך לוודא שביקור ראש הממשלה נתניהו בימים הקרובים, בווינגטון, יעזור לגבש מדיניות נכונה לשינוי הדינמיקה המסוכנת שמתהווה.

נדמה שהמערב טרם שכנע את המנהיג העליון חמינאי, כי עליו לבחור בין שימור יציבות המשטר לבין שימור היכולות האיראניות בתחום הגרעין. הסכם הביניים שנחתם בין איראן למעצמות ונכנס לתוקף ב-20 בינואר 2014 נתפס בטהראן כהישג אסטרטגי. בניגוד להשקפה המערבית, מטרת המשא ומתן של איראן הייתה הכרה בינלאומית ביכולת העשרה עצמאית. ההקלה בסנקציות הייתה מטרה משנית. הסכם הביניים מכיר בכך שבמסגרת עסקה סופית תהיה לאיראן יכולת העשרה עצמאית, בניגוד להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם. הכרה בינלאומית זו באה לידי ביטוי בהצהרות פומביות וברורות של גברת שרמן בארץ.

ההכרה הבינלאומית מאפשרת לזהות את גבולות המחלוקת בתוך המשטר האיראני. מצד אחד נמצאים הכוחות השמרנים, המובלים על-ידי אנשי דת מרכזיים ובכירים ממשמרות המהפכה אשר מתנגדים לכל הסכם עם המערב ולכל פשרה בתחום הגרעין. מצד שני, הכוחות היותר פרגמטיים, שמובלים על-ידי הנשיא רוחאני, שמוכנים לפשרות טקטיות ומוגבלות בתכנית הגרעין האיראנית, כדי להסיר את הסנקציות הפוגעות בכלכלה האיראנית, ובתנאי שפשרות אלו יהיו סמליות ולא יפגעו משמעותית ביכולות הגרעיניות של איראן. דוגמה לכך, היא ההסכמה האיראנית לנטרול והמרת המאגר של החומר המועשר לרמה בינונית (20%) – "עז" שהוכנסה על-ידי ראש הממשלה הישראלי – לצד הגדלת המאגר של החומר המועשר לרמה נמוכה (3.5%) והמשך מערך הפיתוח של צנטריפוגות מתקדמות – יכולות החשובות יותר לביסוס מעמדה של איראן כמדינת סף גרעינית. קולות המוכנים לפירוק משמעותי של תכנית הגרעין לא מקבלים הד, לא בתקשורת האיראנית ולא בדיונים בקרב ראשי המשטר.

עד כה נראה שהמנהיג העליון חמינאי מצליח לאזן בין הכוחות על-ידי תמיכה בצוות המשא ומתן עם המערב מחד, והבעת חוסר אמון בנכונות האמריקנית להגיע לפשרות לצד נזיפות, שימועים וחקירת חברי הצוות, מנגד. חמינאי חוזר ומדגיש את היכולת האיראנית לעמוד מול הסנקציות הבינלאומיות ונדמה שנכון להיום הוא איננו מעריך שמדובר באיום המצריך אותו לשינוי אסטרטגי במדיניות הגרעין.

חשוב להדגיש כי חלק בלתי מבוטל מהגורמים למצב הכלכלי הגרוע של איראן נבע מניהול כושל של הנשיא הקודם, אחמדינז'אד. הנשיא רוחאני פועל לתיקון חלק גדול מהליקויים של קודמו ויוצר ציפיות חיוביות באשר לעתידה של הכלכלה האיראנית, שמתבטאות בחודשים האחרונים בעליית ערך הריאל, בעליית שיעור בבורסה האיראנית ובירידת שיעור האינפלציה

הצפויה. לצד המשך השינוי בניהול הכלכלי, האיראנים ינצלו את תקופת המשא ומתן עם המערב כדי לעקוף ולעקור את מערך הסנקציות באמצעות הגברת המסחר עם מעצמות כלכליות כגון סין, רוסיה, הודו ותורכיה. הפרסומים שלא אומתו על הסכם מסחרי בין רוסיה לאיראן בשווי של 20 מיליארד דולר וההכרזה על גיבוש תכנית לעידוד השקעות זרות הם "סנוניות ראשונות" למאמצים האיראניים הצפויים. עד כה, הנשיא האיראני מצליח לקיים את הבטחתו מקמפיין הבחירות, כי יש להמשיך לסובב את הצנטריפוגות אך גם את הכלכלה האיראנית.

האם מגמה זו תוכל להמשך? אם האיראנים יצליחו למוסס את מערך הסנקציות, מגמת השיפור הכלכלי לצד שימור היכולות האיראניות הגרעיניות תמשך. אך גם בווינגטון מבינים כי אתגר שימור הסנקציות יהיה גורם מכריע ביכולת האמריקנית להשיג הישגים במשא ומתן מול איראן, ומאמצים רבים מושקעים, כדי לשמר את משטר הסנקציות ולהרתיע חברות עסקיות ומדינות אחרות מלערער אותן. הכרזת משרד האוצר האמריקני בפברואר 2014 על הענשתם של 32 עסקים ואישים שהפרו את הסנקציות נועדו להמחיש את הנחישות האמריקנית. "הקרב על הסנקציות" יהיה הזירה המרכזית בין ארצות הברית לאיראן בשנת 2014.

אך גם אם ארצות הברית תנצח בזירה הזו, קיים סימן שאלה גדול האם בהיעדר הסכמה איראנית לפרק את יכולותיה הגרעיניות עד לתום תקופת המשא ומתן, הנשיא האמריקני יגביר את הלחץ על ההנהגה האיראנית, כאשר איראן נמצאת במרחק של כמה חודשים מפצצה. למרות שזו איננה מציאות אידיאלית מבחינתה של ווינגטון, היא עדיין הולמת את המחויבות של הנשיא לכך שאיראן לא תהפוך להלכה למעשה לבעלת נשק גרעיני. היא עשויה להיות עדיפה מבחינתו על חלופת השימוש בכוח, שממנה מביע הממשל הנוכחי רתיעה פומבית, ועל הגברת משמעותית של מערך הסנקציות, דבר שיהפוך את שימורן לאתגר מורכב עוד יותר.

במצב זה סביר, אפוא, שהמאמצים הדיפלומטיים יתמקדו בגיבוש נוסחה יצירתית שתקפא את תכנית הגרעין האיראנית ואולי אף תפרק חלק מיכולותיה, אך תשאיר את הרכיבים החשובים תחת פיקוח בינלאומי או "בהקפאה". נוסחה כזו יכולה לכלול את הרכיבים הבאים, או חלק מהם: הסבת כור המים הכבדים באראק לכור מים קלים שאינם יעילים למטרות צבאיות; הפסקת העשרה לרמה של 20% באופן קבוע; שימור חופש המחקר והפיתוח האיראני, אך תחת פיקוח; הסכמה לא להפעיל את כל הצנטריפוגות המותקנות באתרי ההעשרה האיראניים, אך השארתם במקומן; והסכמה לפיקוח הדוק על כל תכנית הגרעין האיראנית. הסכם כזה ישמר את היכולות האיראניות ולא יפגע דרמטית ביכולתה לפתח נשק גרעיני, אם תבחר בכך ובזמן קצר של חודשים בודדים. למרות זאת, הסכם זה יספק מספיק פשרות סמליות לשני הצדדים, ארצות הברית ואיראן, כך שיוכלו לעמוד בהתחייבויות הנשיאותיות שלהם ולהימנע מעימות.

הפגישה הצפויה מחר בין ראש הממשלה, נתניהו, לנשיא אובמה הינה הזדמנות לתיאום האסטרטגיה של המדינות מול איראן ולשכנוע הנשיא לדבוק במדיניות שתאריך את זמן הפריצה האיראני לפצצה ל-2-3 שנים. על מנת לתמוך במאמצי שימור הסנקציות, ישראל וארצות הברית צריכות להגביר מאמצים מודיעיניים משותפים לאכיפת הסנקציות נגד איראן ולהתמודדות יעילה עם אלו שיבקשו לעקוף אותן. על מנת לתרגם לחץ כלכלי זה להישג במשא ומתן מול איראן ישראל נדרשת להציג לווינגטון "גזרים" בסוגיות ביטחוניות ומדיניות אחרות, כדי שהיא לא תתפשר ותדרוש מהאיראנים להסכים לתכנית העשרה עצמאית, אך תחת פיקוח הדוק ביותר ובמסגרת מאוד מצומצמת של מספר צנטריפוגות ומאגר חומר מועשר ל-3.5%. ישראל חייבת להבטיח שארצות הברית לא תסכים לשימור תשתית שיכולה לשמש לצרכים צבאיים בידיים איראניות, אף אם היא תמצא בהקפאה או תחת פיקוח. ההנהגה בישראל גם צריכה לגבש דרישות להגבלת היכולות האיראניות שלא נוגעות למעגל הדלק, אך הן קריטיות ליכולת האיראנית להסב את תכניתם לצרכים צבאיים: למשל, הגבלת תכנית הטילים האיראנית ובירור פשר הפעילות שנמצאה לאחרונה על-ידי סבא"א באתר בפארצ'ין (בו, לפי החשדות, התקיימה פעילות הקשורה לממדים הצבאיים של תכנית הגרעין האיראנית). סוגיות אלו לא נכללו במשא ומתן על הסכם הביניים, ולפי שר החוץ האיראני גם אינם נמצאים במרכז סדר היום של השיחות על ההסכם הסופי. לבסוף, ישראל וארצות הברית חייבות לתאם ביניהן תגובה במקרה של סרבנות איראנית להסכים לפשרות במסגרת תקופת המשא ומתן. זה הזמן "להתגמשות יצירתית" ישראלית כמענה לאסטרטגיית "הגמישות ההרואית" האיראנית.