

“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 מיידיית 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 והשארת 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 שישראל 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.