

הסכנה שבהקלת הסנקציות

עמנואל אוטולנגי

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'ואד 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 בועידה הכלכלית הבינלאומית בדאבוס והחיזור האגרסיבי אחר חברות הנפט מצד שר הנפט האיראני החדש, ביז'אן זנגנה, השתלבו יפה באווירה מלאה 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 הצויד 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 וחסמו 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 מכוניותיו. 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 הצויד 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 שנוקדים 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. הלך 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 נכון 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.