

מבט על, גיליון 722, 19 ביולי 2015

הסכם הגרעין הבעייתי – תרחישים והמלצות למדיניות

עמוס ידלין

"הסכם וינה" (JCPOA), שהושג בשבוע שעבר בין המעצמות לאיראן בנושא הגרעין בעייתי מאוד, שכן גלומים בו סיכונים רבים לביטחון הלאומי של מדינת ישראל. בנקודת הזמן הנוכחית רבים הסיכויים שההסכם יאושר ופרטיו המעשיים ייצאו מן הכוח אל הפועל, ונראה שאין לישראל יכולת ממשית להשפיע על תוכנו. עם זאת, ההשוואה בין הסכם הגרעין להסכם מינכן, שנחתם עם גרמניה הנאצית ב-1938, רחוקה מהמציאות האסטרטגית שעמה מתמודדת ישראל. זאת משום שישראל היא מדינה חזקה, שאם תאמץ מדיניות נכונה והולמת, היא תוכל להתמודד בהצלחה עם השלכותיו ומשמעויותיו של הסכם בעייתי זה.

עמדת הממשל האמריקאי, הגורסת שזהו ההסכם הטוב ביותר האפשרי, שיקפה שתי הנחות שהנחו אותו ואת יתר המעצמות שנשאו ונתנו עם איראן. ה-P5+1 יצאו מנקודת הנחה, שמשטר הסנקציות שהוטלו על איראן יקרוס אם לא יושג הסכם והן תיוותרנה ללא מנוף לחץ רב-משמעות על המשטר בטהרן. יתר על כן, במהלך המשא ומתן ירדה האופציה הצבאית מעל הפרק – התפתחות ששמטה את האיום העיקרי, שאמור היה לשנות את המדיניות האיראנית בנושא הגרעין. לאורך כל תקופת המשא ומתן הדגיש ממשל אובמה שהחלופה להסכם היא מלחמה, ושהעם האמריקאי לא יקבל מלחמה נוספת במזרח התיכון. אמירה זו הייתה בעייתית ביותר – הן בהיבט המבצעי והן בהיבט ההיסטורי. הרי ישנו מגוון דרכים, שבאמצעותן ניתן לנטרל יכולות גרעיניות של מדינה באופן כירורגי, נקודתי, וללא הסלמה. משום שעוד בשלב מוקדם של השיחות, הממשל האמריקאי הסיר בפועל את אפשרות התקיפה מעל סדר היום והבהיר לאיראנים שהוא מעוניין בהסכם "מורשת", עמדתו במשא ומתן הייתה חלשה. מכיוון שכך, דווקא איראן, שהצורך שלה בהסכם היה רב מזה של הממשל, זכתה בסופו של דבר בהישגים בנושאים שעליהם התנהל הדיון מאז שפורסמו ההבנות שסוכמו בינה לבין המעצמות (הבנות לוזאן) באפריל 2015: (מחקר ופיתוח צנטריפוגות מתקדמות, PMD – ממדים צבאיים אפשריים של המו"פ הגרעיני, ובעיקר סוגיית הפיקוח "בכל מקום, בכל עת" – כפי שדרשו אז המעצמות). הסיכום הסופי של המשא ומתן הוא קרוב יותר לעמדה האיראנית, דינאמיקה זו, כפי שהתפתחה במהלך המשא ומתן, אינה מבשרת טובות לגבי האופן בו יטופלו בעתיד הפרות של הסכם על ידי איראן. את ההסכם, ובפרט את הבעייתיות שבו, נכון לבחון בשלושה מישורים עיקריים: הנושא הגרעיני בטווח הקצר, הנושא הגרעיני בטווח הארוך וסוגיית הפעילות הקונבנציונלית השלילית של איראן במזרח התיכון.

להסכם יש מספר היבטים חיוביים, וזאת בהיבט הגרעיני ובטווח הקצר. ההסכם מסיג את תכנית הגרעין האיראנית למרחק שנה מפצצה, מצמצם את התכנית ומשית עליה משטר פיקוח חודרני הרבה יותר מזה הקיים כיום, שיכלול כניסה למתקנים צבאיים. לפחות לתקופה של עשר השנים הבאות, איום החימוש הגרעיני באיראן פחת. אמנם, לאיראן נותרת תשתית גרעינית משמעותית, אך יש להשוות תשתית זאת לתשתית שהייתה קיימת באיראן בסוף 2013 – לפני חתימת הסכם הביניים בין איראן למעצמות. במצב שאין הגעה להסכם, התשתית שהייתה קיימת ב-2013 הייתה מתרחבת עד לטווח אפס מפצצה, ללא פיקוח כלל. ההשוואה ל"הסדר חלומות", שבמסגרתו העשרת האורניום באיראן חדלה מלהתקיים, אינה ריאליסטית.

ואולם, התמונה קודרת הרבה יותר בכל הנוגע לטווח הבינוני והארוך. ההסכם נותן לגיטימציה להיותה של איראן מדינת סף גרעינית. מעמד זה יבוסס עוד לאחר הסרת המגבלות הזמניות על היקף התכנית הגרעינית, משיתאפשר לאיראן להציב מספר בלתי-מוגבל של צנטריפוגות מתקדמות ולחזור להעשיר אורניום ללא הגבלה ל-20% ולעסוק בעיבוד מחדש של פלוטוניום. כך תתייצב איראן, כדברי נשיא ארצות הברית, "במרחק פריצה אפסי מפצצה". זאת ועוד, הסטנדרטים והנורמות שאושרו לאיראן בטווח הקצר ובטווח הארוך כאחד יקשו

את ההתמודדות עם השאיפות הגרעיניות של מדיניות נוספות במזרח התיכון, העשויות לדרוש, בעקבות ההסכם, זכות לפתח רף יכולות דומה.

גם בהיבטים הלא גרעיניים, ההסכם בעייתי מאוד ומהווה אתגר משמעותי לביטחונה הלאומי של ישראל. הסרת הסנקציות תזרים לאיראן מידית מעל 100 מיליארד דולר ומאות מיליארדים נוספים לאורך העשור הקרוב. כספים אלו, גם אם רובם יושקעו בשיפור הכלכלה האיראנית, יותירו די והותר לחיזוק כוחה הצבאי הקונבנציונאלי של איראן, לפיתוח התעשייה הצבאית שלה, לתמיכתה בשימור משטרו הרצחני של בשאר אל-אסד, ולכן יאפשרו לה לקדם את שאיפותיה ההגמוניות במזרח התיכון ואת פעילויותיה החתרניות באזור. אפילו שבריר מהסכום הזה יספיק כדי לשלש את התקציב השנתי של ארגוני טרור, ובכללם חיזבאללה, חמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני.

אמירתו של נשיא ארצות הברית שמטרת הסכם וינה היא לטפל רק בנושא הגרעיני, שהוא האיום החמור ביותר והמדאיג ביותר, תהיה תקפה רק בתנאי שלצד יישום ההסכם תיושם גם מדיניות, אשר תתמודד באופן יעיל עם הסכנות הלא-גרעיניות שמקורן באיראן. סעיפי ההסכם, שלא נזכרו בין ההבנות שגובשו בין איראן למעצמות בלוצאן, כגון הסרת האמברגו על אספקת הנשק לאיראן לאחר חמש שנים, הסרת האמברגו מרכיבים לטילים בליסטיים לאחר שמונה שנים והוצאתו המקוממת של מפקד כוח קודס, הגנרל קסאם סולימאני, מרשימת הסנקציות - כל אלו מעלים ספק ניכר לגבי עצם היכולת להפריד בין הנושא הגרעיני ליתר פעילויותיה השליליות של איראן. כיוון שכך, חובת ההוכחה על כך שארצות הברית אינה פונה (pivot) לעבר לאיראן - בהכרח על חשבון בעלות בריתה המסורתיות במזרח התיכון - מונחת לפתחו הממשל האמריקאי.

שלושה תרחישים אפשריים

אירועי השנים האחרונות במזרח התיכון ובזירה הגלובלית מדגישים את הקושי לחזות התפתחויות עתידיות. הטלטלה האזורית במזרח התיכון, עליית "המדינה האסלאמית", התפרקותן של סוריה, עיראק ולוב, וכן תהליכים מפתיעים נוספים כמו המשבר באוקראינה ממחישים זאת היטב. עם זאת, חובה עלינו לשרטט תרחישי יסוד אפשריים ולהיערך למענה מקיף ואמין לאיומים אסטרטגיים הנגזרים מהם. בהקשר האיראני נכון להיערך לשלושה תרחישים עיקריים.

הראשון, והאופטימי שבהם, הוא "תרחיש הטרנספורמציה", שלפיו איראן תשתנה מבפנים עד תום תקופת ההסכם ותהפוך באופן הדרגתי למדינה קיצונית פחות. תהליך זה עשוי לקרות באופן טבעי אם דור צעיר ישתלב בהנהגה האיראנית ואת מקומם של אדיקלים קיצוניים, כמו אייטולה חמינאי יתפסו דמויות רפורמטוריות וליברליות יותר. אפשר שאם כך יקרה, יצמח בטהרן משטר שאופיו יהיה פחות עוין ומאיים על ישראל בפרט והמערב בכלל. אולם, למרבה הצער, סבירות התרחשותו של תרחיש זה נמוכה מאוד, מכיוון שמרכזי הכוח באיראן נשלטים על ידי כהני הדת ומשמרות המהפכה, הצפויים להתחזק דווקא בעקבות החתימה על הסכם הגרעין.

התרחיש השני הוא תרחיש "צפון קוריה", שלפיו שבו איראן תפר את ההסכם בעוד כמה שנים ותפרוץ לעבר הפצצה גרעינית, תוך הפרת התחייבויותיה המעוגנות בהסכם, באופן דומה לזה שהתפתח בקוריאה מספר שנים לאחר שחתמה על הסכם דומה. בכל נקודת זמן עתידית, אם טהרן תגיע למסקנה שהיתרונות האסטרטגיים של פריצה לעבר פצצה גרעינית גבוהים מהסיכונים הצפויים לה בעקבות תגובת המערב למהלך זה, אין ספק שהאיראנים יבחרו בפצצה. סבירותו של תרחיש זה נמוכה, אך הוא אינה זניחה. התממשותו תהווה התפתחות דרמטית, ואפשרות זו מחייבת את ישראל והמערב לשמר יכולות מודיעיניות ומבצעיות שביכולתן יהיה לבלום פריצה איראנית לפצצה.

התרחיש השלישי הוא תרחיש "הסבלנות האסטרטגית", שלפיו תקיים איראן את ההסכם מתוך הבנה שלאחר 10 עד 15 שנה היא תהיה בעלת תשתית גרעינית רחבה ובלתי מוגבלת, כמדינת סף גרעין לגיטימית. זהו התרחיש הסביר ומסוכן ביותר. לפיו, במהלכה של התקופה המעוגנת בהסכם תמשיך איראן לחתור להגמוניה אזורית ותנצל את הכספים שיזרמו אליה בעקבות הסרתן של הסנקציות כדי לבסס את יכולותיה הטכנולוגיות

ואת המומחיות שלה בתחומי הגרעין. כך תאפשר איראן לעצמה יכולת פריצה לפצצה בזמן אפסי, ברגע המתאים לה, עם תום תקופת ההגבלות המצוינות בהסכם.

המלצות למדיניות

ראשית, חובה על ארצות הברית וישראל להיערך לתרחישים הבעייתיים שפורטו לעיל - "תרחיש צפון קוריאנה" ו-"תרחיש הסבלנות האסטרטגית". על ישראל להגיע להבנות עם ארצות הברית לגבי ההתמודדות המשותפת והמתואמת עם מכלול הסיכונים הנובעים מן ההסכם. הסכמות והבנות אלו צריכות לכלול את התחומים הבאים: שיתוף פעולה מודיעיני לפיצוי על הפערים בתחום הפיקוח, הגדרה ברורה של מה מהווה הפרה משמעותית של ההסכם, גיבוש מנגנוני תגובה למקרה של הפרה, חבילת סיוע ביטחונית שתחזק את יכולתה של ישראל להתמודד עם האיומים שינבעו מהתחזקות איראן ושלוחות הטרור שלה ויכולת סיכול פריצה איראנית לפצצה. **יש לעגן הבנות אלו בהסכם מקביל בין ישראל לארצות הברית.** מאחר שישראל אינה חתומה על הסכם וינה ואינה רואה עצמה מחויבת לו, הסכם-צד זה יעגן את אופן התגובה המתואמת של שתי המדינות לתרחישי העתיד הבעייתיים. כמענה לתרחיש "צפון קוריאנה" יש להסכים עם האמריקאים על האופן בו ייבלם ניסיונה של איראן להגיע לפצצה גרעינית, וזאת לאור הצהרתו של הנשיא אובמה שלא יאפשר לאיראן להתחמש בנשק גרעיני. הצהרה זו צריכה להיות בסיס להסכם אסטרטגי קונקרטי עם ארצות הברית. כמענה לתרחיש ה"סבלנות האסטרטגית" יש לוודא את האופן שבו יתמודדו ארצות הברית וישראל עם איראן שאינה משנה את אופי המשטר שלה, ממשיכה בפעילויותיה החתרניות במזרח התיכון וקוראת להשמדת ישראל תוך יצירת איום קונבנציונאלי משמעותי על גבולותיה.

שנית, על ישראל לנצל את השנים הקרובות לשם היערכות לקראת הסיכונים הנובעים מההסכם בטווח הבינוני-ארוך. משנחתם ההסכם המחמיר את מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל, יש לבנות את הכוח כך שישפק מענה להתפתחות השלילית הזו, על כל היבטיה. על אף האספקטים השליליים ארוכי הטווח של ההסכם, דווקא חמש השנים הקרובות מספקות "פסק זמן", שבמהלכו יש להכין את צה"ל ואת מדינת ישראל לאתגרים הצפויים לה בטווח הבינוני והארוך. בחמש השנים הראשונות של החלת ההסכם סביר שאיראן תהיה זהירה יותר ותישאר תחת אמברגו הנשק. בזמן זה יתאפשר לישראל לבנות את הכוח גם להגנה טובה יותר מאיומי טק"ק ורק"ק, באמצעות פיתוח מערכות הגנה מרקטות וטילים, וגם לחזק את האופציה הצבאית האסטרטגית אל מול איראן.

שלישית, יש להיערך לאפשרות של תפוצה גרעינית נוספת במזרח התיכון. לאחר שהסכם וינה העניק לגייטמיות לבניית תשתית גרעינית רחבה באיראן, אשר מאפשרת פריצה מהירה לעבר פצצה גרעינית, יש חשש שרף זה ייהפך לסטנדרט אזורי. המוטיבציה המנחה מדינות במפרץ להשוות את יכולותיהם לאלה של איראן תעלה, גם בשל החשש מהיכולות הגרעיניות האיראניות וגם בשם עקרון השוויון. על מדינת ישראל לעקוב אחרי התפתחויות בעייתיות בכיוון זה ולפעול, ביחד עם הקהילה הבינלאומית, למניעתן.

ולבסוף, למרות החומרה שישראל רואה בהסכם, עליה להימנע מהתערבות במערכת הפוליטית האמריקאית. הקונגרס האמריקאי אינו מקום, שבו נכון להתערב במאבק בין-מפלגתי. עם זאת, חובתנו להעביר את הערכתנו אשר לבעייתיות שבהסכם ולהשלכותיו הן לתומכי ההסכם והן למתנגדיו בארצות הברית, תוך הקפדה הימנע מהתערבות בדיון הפוליטי האמריקאי. אם תבחר ישראל לנסות להשפיע על עמדת הקונגרס באמצעות התערבות רשמית, צפוי לה הפסד כפול: אם תצליח לטרפד את ההסכם, איראן תישאר קרובה יותר לגרעין בשנים הקרובות ורבים יהיו הסיכויים כי משטר הסנקציות יתמוטט. ישראל תואשם אז בסיכול הסכם שכבר אושר על ידי המעצמות ובמועצת הביטחון של האו"ם. אם תיכשל ישראל בטרפוד ההסכם, ייפגע מעמדה הבינלאומי, תפגע ההרתעה הישראלית, ויערמו קשיים על האפשרות לעבוד יחד עם הממשל האמריקאי באופן קונסטרוקטיבי כדי להיערך לקראת התממשותם של התרחישים הבעייתיים. כאמור, השותף המועדף להתמודדות עם הסיכונים הגלומים בהסכם וינה הוא הממשל האמריקאי שהוביל להסכם, במסגרת הסכם בילטרלי מקביל, שבוודאי יגובה על-ידי דעת הקהל האמריקאית והקונגרס.