

מבט על, גיליון 484, 13 בנובמבר 2013

יש לוודא שההסכם הראשוני עם איראן לא הופך להסכם סופי "רע מאוד"

עמוס ידלין

המחלוקת בין ישראל לארצות הברית בסוגיית המענה לאתגר הגרעין האיראני עברה השבוע מהחדרים הסגורים לכותרות העיתונים ולהתנגשות גלויה בערוצי הטלוויזיה. **לארצות הברית ולישראל יעד אסטרטגי משותף – מניעת התחמשותה של איראן בנשק גרעיני.** עם זאת יש ביניהן פער עצום בשאלה כיצד להגיע ליעד של עצירת התגרענותה הצבאית של איראן, מה האסטרטגיה הנכונה ברגע זה, ולאן מוביל ההסכם הראשוני שיעמוד בלב הסבב הבא של השיחות 20-בנובמבר 2013.

שתי המדינות מסכימות על כך שרק שני מנופי לחץ יוכלו לשנות את האסטרטגיה האיראנית, המכוונת ליכולות גרעיניות צבאיות: **מנוף הסנקציות הכלכליות ומנוף האיום האמין של תקיפה צבאית.** עם זאת, בין שתי המדינות קיימים הבדלים תהומיים בהערכתן את היקף, יעילות ועיתוי הפעלת המנופים.

ראשית, חשוב להבהיר – המטרה של המשא ומתן בז'נבה בימים אילו, היא להגיע ל"הסכם צעד ראשון", ולא להסכם ה"סופי המקיף" – אותו יש להשיג בעתיד לאחר שישה חודשים נוספים של משא ומתן.

האמריקאים רואים ב"הסכם הראשוני" מסדרון למשא ומתן על ההסכם המלא והסופי ומבחן רצינות לשינוי ההתנהגות האיראנית לאחר בחירתו של רוחאני. בראייתם, יש חשיבות לשיפור אווירה ועידוד הכוחות "המתונים" באיראן. יש גם הישג בעצם עצירת ההתבססות וההתקדמות של תוכנית הגרעין האיראנית, בפעם הראשונה מאז 2003. החלופה לאי-הסכם, בראיית האמריקאים, היא המשך התקדמות איראנית לפצצה. על-פי בכירים בממשל המחיר שהם ישלמו בהקלת הסנקציות הוא נמוך. להערכתם מנוף הסנקציות ישמר גם לאחר ההקלות: הסנקציות המרכזיות על יצוא הנפט ועל המגזר הפיננסי יישארו בתוקף וימשיכו להיות מנוף משמעותי, גם לאחר ההקלות, לקראת גיבוש ההסכם הסופי.

מנגד, בראיית ממשלת ישראל המהלך האמריקאי מסוכן ומוטעה. ירושלים מזהה שאיפה אמריקנית להגיע להסכם כמעט בכל מחיר, ואפשרות להחמצה היסטורית של ההזדמנות למנף את ההישגים של לחץ הסנקציות המקיפות, שהוטלו על איראן בשנה האחרונה. זאת ועוד, הישראלים חוששים שההקלה בסנקציות היא משמעותית ותפחית את הלחץ על איראן ואולי אף תגרום לקריסת משטר הסנקציות, מכיוון ש"מדינות חברות רבות ימהרו לעשות עסקים באיראן". גרוע מכול הוא **ההערכה, כי בתרחיש זה האמריקאים יישארו ללא מנוף במשא ומתן הבא להשגת ה"הסכם הסופי"**. בראיית הישראלים יש חשש כבד שהמעצמות לא יגיעו ל"הסכם סופי" עם איראן גם לאחר שיעברו ששה חודשים. האיראנים, משוחררים מלחץ הסנקציות יחזרו לפעילות מלאה בתוכנית הגרעין שלהם על כל היבטיה – רמות העשרה בינוניות ואולי אף גבוהות מ-20%, תוספת אלפי צנטריפוגות מתקדמות, הפעלת הכור ב-אראק ואף קידום מרכיבים בתוכנית הנשק.

ניתוח העמדה האמריקאית מעורר חשש כבד, כי האמריקאים לא יהיו מוכנים להגיע לאפשרות של הפעלת המנופים שלהם במקרה של כשלון השיחות לאחר שישה חודשים. יתרה מכך, נראה, כי הם לא יכריזו על כשלון המהלך של המשא ומתן עם איראן גם אם לא יגיעו להסכם. **יש חשש שהסכם הראשוני יהפוך להסכם הקבוע שראוי להגדירו בהחלט כעסקה רעה מאוד.** משמעותה של ההודאה בכישלוננו של המשא ומתן היא בחירה בין האפשרות של הפעלת האופציה הצבאית – מהלך שהאמריקאים רחוקים ממנו מתמיד לבין האפשרות של הגברת מערך הסנקציות, ש"ידחוף" את איראן, כך הם חוששים, לפריצה לפצצה. החשש ממלחמה שלישית במזרח התיכון, טראומת המלחמות הארוכות והלא מוצלחות בעיראק ובאפגניסטן וחוסר האמון של האמריקאים באפשרות המבצעית של מהלך אווירי, ממוקד וכירורגי, שוחקים באופן מדאיג את אמינות המנוף הצבאי מול איראן. הטעוניהם המקובלים היום בושינגטון הם: "מהלך צבאי

ממילא יוביל למהלך דיפלומטי, שעל כן נכון לעבור ישירות לדיפלומטיה ו"מהלך צבאי רק ידחה את התוכנית ולא יעצור אותה". טיעונים אלו מגבירים את החשש בישראל מפני התחזקות מגמת ההשלמה עם איראן גרעינית וחיזוק התומכים באסטרטגיית ה"הכלה וההרתעה". ניתן להעריך שאם אי-האמון בין המדינות לא יגושר ואם אמינות המנופים האמריקאיים להגעה לפתרונות דיפלומטים תמשיך ותישחק, האופציה הצבאית הישראלית, כמענה היחידי לאתגר התוכנית הגרעינית האיראנית, תחזור להיות רלוונטית.

ישנה חשיבות רבה להחזרת התיאום האסטרטגי והטקטי בין ארצות הברית וישראל – לשם השגת היעד המשותף של עצירת התגרענות איראן. חשוב מאד להשיב את האמון בין המדינות – בדרגי הפקידות הבכירה, בדרגים המיניסטריאליים ובמיוחד בדרג המנהיגות. להלן שבע המלצות למדיניות שאם ייושמו תהיה להם תרומה משמעותית להשגת היעד המשותף:

1. חשוב שארצות הברית וישראל ילבנו את המחלוקת שביניהן על פרטי ה"הסכם הראשוני". על ארצות הברית להבהיר לישראל מהם ההקלות בסנקציות, הנידונות עתה, והאם הן חורגות במידה משמעותית מאלה שהוצגו בפני ישראל. ההבהרה חיונית לחידוש האמון בין הצדדים. החלפת ההאשמות על השאלה אם ישראל מכירה את ההסכם אינן תורמות לאמון בין המדינות ולדיון ענייני בסוגיית ההסכם הראשוני והשפעתו על ההסכם הסופי. שקיפות בהתנהלות ועדכון ישראל בפרטי המשא ומתן חיוניים להחזרת השיח מערוצי החדשות לחדרי מקבלי החלטות ולקווי התקשורת המסווגים.

2. יש לוודא כי בהסכם הראשוני המוצע, יכללו כמינימום, המרת כל האורניום המעושר ל-20% כך שלא יוכל לשמש את האיראנים לפריצה לנשק; עצירת הקמת הכור הפלוטוגני; אי הפעלת הצנטריפוגות המתקדמות; וחיזוק הפיקוח על פי הפרוטוקול הנוסף. ללא מרכיבים אלו אין משמעות ל"עצירת השעון הגרעיני" האיראני. חשוב לוודא שההקלות בסנקציות, שניתנות לאיראנים במסגרת ההסכם, הפיכות, שאינן ממוטטות בפועל את משטר הסנקציות ושאין מחלישות את המנוף המרכזי שנותר, שיאפשר שינוי האסטרטגיה האיראנית בעתיד.

3. חשוב כי ארצות הברית תבהיר שה"הסכם הראשוני" לא נותן לאיראן לגיטימציה לפעילויות הגרעיניות שלה. יש חשש כבד שההכרה בהמשך הפעילויות האיראניות מהווה נסיגה מדרישות הקהילה הבינלאומית, כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1737, בהן איראן נדרשת להשעות באופן מיידי את כל פעילות הגרעין שלה.

4. חשוב שארצות הברית תבהיר שה"הסכם הראשוני" תקף רק לשישה חודשים והתהליך לא יתמשך ללא מגבלת זמן. חיוני שירושלים וושינגטון יגדירו את הפרמטרים של "הצלחה" או "כישלון" בהסכם הסופי – הסכם שאליו נכון להפנות את כל הקשב והאנרגיה הדיפלומטית. חשוב שנהיה על "אותו דף" בשבע הסוגיות המרכזיות של ההסכם הסופי: רמת ההעשרה בתוכנית האיראנית, מספר הצנטריפוגות, מלאי החומר שייצא מאיראן, עתיד אתר פורדו, אי הפעלת הכור הפלוטוגני באראק, עומק הפיקוח העתידי על התוכנית וסגירת התיקים הפתוחים בסוגיות הנשק. חשוב להגיע להסכמה על המדדים לעסקה טובה, לעסקה סבירה או לעסקה רעה.

5. להסכים עם הממשל על תוכנית ב' – למקרה שלא מושג הסכם וזאת בכמה תרחישים: למקרה שבכל זאת ההסכם הראשוני לא יושג; למקרה שאיראן תפר את ההסכם; ולמקרה שההסכם המלא לא יושג בתום שישה חודשי המשא ומתן.

6. חשוב שארצות הברית תחזור ותעניק אמינות לאיום "שכל האופציות על השולחן" כדי לחזק את מנוף הלחץ הצבאי מול איראן. "אומנות המלחמה", היא השגת יעדים אסטרטגיים במינימום משאבים וזמן ותוך מזעור סיכונים. איום בשימוש ביכולות הצבאיות האמריקניות – שהן עדיין היכולות המרשימות ביותר בעולם – עשויות בסופו של דבר למנוע את הצורך בהפעלתן. על-מנת לחזק את האיום האמריקני על ארצות הברית להמחיש נכונותה במעשים, ולא רק בהצהרות (שגם הן נחלשו מאד בחודשים האחרונים), שהאופציה הצבאית אמינה ורלוונטית.

7. חשוב שארצות הברית תבהיר שאם יכשלו השיחות סבב נוסף של סנקציות יצא לדרך. גם כאן נדרשת אמינות בנחישות האמריקאית להדק את הסנקציות. הקונגרס האמריקני יוכל להוביל מהלך נוסף של סנקציות ביעילות. מהלך זה יעמוד ויותרנה בהפעלתו, אם וכאשר יכשלו השיחות.

סיכום - לארצות הברית ולישראל, כמו גם לשאר המעצמות ולחלק גדול ממדינות ערב, אינטרס לאומי ברור ומובהק להרחיק את איראן מיכולת לייצר נשק גרעיני. חשוב מאד לשמר את שיתוף הפעולה והתאום לקראת הדיונים על ההסכם הסופי, ולא לשחוק את האמון בין הצדדים בשלב ה"הסכם הראשוני". חשוב גם להשיב את האמון וההבנה ההדדית בין ארצות הברית וישראל, ואת ההסכמה על התנאים ל"הסכם סופי ומלא" סביר. **על ארצות הברית להבטיח שההסכם הראשוני לא יהפוך להסכם סופי, שבו איראן נשארת עם כל יכולותיה הגרעיניות ומוכנה לפריצה לפצצה גרעינית בזמן קצר. הגברת האמינות לנחישות של ארצות הברית והמעצמות להפעיל את כל המנופים שברשותם, כדי לעצור את תוכנית הגרעין האיראנית, היא תנאי הכרחי להצלחה במשא ומתן העתידי על ההסכם הסופי עם איראן.**