



אוניברסיטת
בר-אילן



מרכז בגין-סאדאת
למחקרים אסטרטגיים

ההיגיון מאחורי ה-JCPOA - אז ועכשיו

עודד ברוש



עיונים בביטחון המזרח התיכון מס' 191

אוניברסיטת בר-אילן
עיונים בביטחון המזרח התיכון מס' 191

ההיגיון מאחורי ה-JCPOA - אז ועכשיו

עודד ברוש

ההיגיון מאחורי ה-JCPOA - אז ועכשיו

The Logic of the JCPOA—Then and Now

Oded Brosh

מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א)
אוניברסיטת בר-אילן
רמת גן 5290002
טל' 03-5318959
פקס 03-5359195

office@besacenter.org
ISSN 0793-1042

מאי 2021

© כל הזכויות שמורות

תמונת שער: Foreign ministers/secretaries of state Wang Yi (China), Laurent Fabius (France), Frank-Walter Steinmeier (Germany), Federica Mogherini (EU), Muhammad Javad Zarif (Iran), Philip Hammond (UK), and John Kerry (US) in Vienna following agreement on the JCPOA, July 14, 2015, image via Wikipedia

מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים

מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (מרכז בס"א) עורך מחקרים מכווני מדיניות בנושאים אסטרטגיים - במיוחד בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי של ישראל ולמדיניות החוץ שלה - ובסוגיות אזוריות במזרח התיכון.

פרסומיו של מרכז בס"א מכוונים אל מקבלי ההחלטות הישראלים הבכירים במערכת הפוליטית, במסד הביטחוני ובשירות החוץ של ישראל, וכן אל הסגל הדיפלומטי, התקשורת, הקהילה האקדמית, מנהיגי הקהילות היהודיות ברחבי העולם והקהל המשכיל באופן כללי. המרכז מקיים כנסים בין-לאומיים, הרצאות ותדרכים המיועדים לקהל בין-לאומי ומקומי. באירועים אלה משתתפים מומחים מובילים בתחומם מן האקדמיה ואנשי מעשה מהארץ ומחו"ל. מרכז בס"א פיתח שיתופי פעולה פוריים עם מכוונים מובילים בתחום המחקר האסטרטגי בכל רחבי העולם.

ועדה מייעצת בין-לאומית

מייסד המרכז ויושב ראש הוועדה המייעצת: ד"ר תומס א' הכט

משנה ליו"ר הוועדה המייעצת: מר שאול קושיצקי

חברים: גב' מריון הכט, מר רוברט הכט, מר שלמה הלל, פרופ' ריבה הפט-הכט, גב' דורית ורטהיים, השגריר יצחק לבנון, סנטור יוסף א' ליברמן, מר רוברט ק' ליפטון, מר בריאן מולרוני, השגריר נורמן ספקטור, מר יואל קושיצקי, מר גרג רוסהנדלר, מר סימור ד' רייך, השגריר זלמן שובל.

ועדה אקדמית מייעצת בין-לאומית

פרופ' איאן בקט אוניברסיטת קנט, פרופ' פטריק ג'יימס אוניברסיטת דרום קליפורניה, פרופ' סטיבן ר' דיוויד אוניברסיטת ג'ונס הופקינס, ד"ר אליוט א' כהן SAIS, פרופ' רוברט ג' ליבר אוניברסיטת ג'ורג'טאון, פרופ' מייקל מנדלבאום אוניברסיטת ג'ונס הופקינס, פרופ' לורנס פרידמן קינגס קולג', פרופ' ארווין קוטלר אוניברסיטת מקגיל, ד"ר מרטין קרמר מרכז שלם.

צוות המרכז

מנהל המרכז: פרופ' אפרים קארש

חוקרים: מר אמיל אבדליאני, ד"ר אפרת אביב, סא"ל (מיל') ד"ר רפאל אופק, סא"ל (מיל') ד"ר רפאל בוכניק-חן, מר אדווין בלאק, ד"ר יעלי בלוך-אלקון, סא"ל (מיל') ד"ר שאול ברטל, פרופ' איתן גלבווע, ד"ר גבריאל גליקמן, ד"ר ג'יימס מ' דורסי, אלוף (מיל') גרשון הכהן, ד"ר עדו הכט, אל"מ (מיל') אבי הר-אבן, ד"ר צילה הרשקו, ד"ר אלברט וולף, ד"ר ג'ירי ולנטה, תא"ל (מיל') מוני חורב, פרופ' יהושע טייטלבוים, ד"ר אלכס יוסף, ד"ר דורון יצחקוב, ד"ר אדי כהן, מר יעקב לאפין, פרופ' אודי לבל, ד"ר אלון לבקוביץ, ד"ר מארק מאירוביץ, פרופ' זאב מגן, השגריר אריה מקל, פרופ' שמואל סנדלר, פרופ' יונתן פאקס, ד"ר גיל פילר, פרופ' הלל פריש, ד"ר ג'ורג' נ' צוגופולוס, ד"ר מרדכי קידר, ד"ר עוזי רובין, ד"ר אסף רומירובסקי, פרופ' יונתן ריינהולד, מר עמיר רפפורט, ד"ר יחיאל שבי, סא"ל (מיל') ד"ר דני שוהם, ד"ר איתן שמיר, פרופ' שלמה שפירא.

מרכזת: אלונה ברינר

עריכה באנגלית: יהודית לוי

ההיגיון מאחורי ה-JCPOA - אז ועכשיו

עודד ברוש

תקציר

ממשל ביידן חייב לעצור את שעתו המחודשת של המשטר באיראן לעבר יכולת סף גרעינית צבאית. אך הסכם ה-JCPOA המקורי משנת 2015 - אשר רק כחמישית ממנו עסק בנושאי גרעין, בעוד שהחלק הארי שלו עסק בתמורות השונות, מרחיקות הלכת, שאיראן נועדה לקצור מההסכם - והחלטה 2231 של מועצת הביטחון של האו"ם שהוסיפה תמריצים נוספים לאיראן, עומדים בצל הפקיעה המצויה בעיצומה של המגבלות שהטילו. שש שנים מאימוץ ההסכם, אמברגו הנשק פג, כך שאיראן תוכל לרכוש אמל"ח הגנתי ("שובר שוויון") מרוסיה שיקדמה לחסינות מפני תקיפה ומפני תגמול; הקריאה לאיראן להימנע מפיתוח וניסוי של טילים בעלי יכולת לשאת נשק גרעיני תפקע בעוד שנתיים; כך גם העיצומים על טילים בליסטיים, טילי שיוט, הגנה מפני טילים, ורכישת טכנולוגיות טילים בעלות משמעות התקפית מכרעת; גם העיצומים על גורמי משמרות המהפכה, כמו כוח קודס ומפקדו, מפקד משמרות המהפכה, פיקוד הטילים של חיל האוויר של משמרות המהפכה, והבוניאדים המכוונים את הפעילות של הממלכה הכלכלית של משמרות המהפכה - יפוגו ויוסרו. בתחום הגרעיני, ההסכם, שמלכתחילה התיר המשך פיתוח של צנטריפוגות מתקדמות המסוגלות להעשיר אורניום בקצב של עד פי עשרים, מתיר החל מסוף השנה השמינית את ייצורן, והחל מסוף השנה העשירית שימוש בהן להעשרת אורניום. לאחרונה חידשה איראן את העשרת האורניום לרמת עשרים האחוזים, והדבר מדגיש את הבהילות במציאת פתרון, זאת כאשר ממשלת רוחאני עומדת לסיים את כהונתה בקרוב, ותוחלף ככל הנראה בממשלה קיצונית יותר. הסכם חדש - שממשלות ופרשנים במערב מחייבים באופן נרחב, אבל לא האיראנים - יידרש לפונג את המגרעות של ההסכם הקודם אשר הפכוהו לכדאי ורצוי בראיית המשטר האיראני אשר חתר לקראתו. פתרון המשבר נראה כאתגר מורכב ביותר, ויכולתו של ממשל ביידן לעצב נוסחאות גואלות יעמוד למבחן.

ההיגיון מאחורי ה-JCPOA - אז ועכשיו

עודד ברוש

רקע

ביוני 2015, היה ממשל אובמה הכוח המניע מאחורי ההסכם שכונה - JCPOA Comprehensive Plan of Action Joint, הסכם שהוביל לעצירה דרמטית, גלגול לאחור, והקפאת השעטה האיראנית שנראתה כבלתי-ניתנת לעצירה באמצעים דיפלומטיים אל הסף הגרעיני הצבאי. על מנת להגיע להישג מרשים זה, נאלץ ממשל אובמה לעצב הסכם שייראה למשטר האיראני מושך, רווחי, מועיל וכדאי ביחס לעלותו. ה-JCPOA כשלעצמו, בצירוף החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2231, אשר הוסיפה תמריצים נוספים, הציע לאיראן חזון של כדאיות כוללת שתצדיק את ההסכמה לוותורים הגרעיניים, שאכן היו מרשימים באותה עת, אם כי זמניים והפיכים בקלות רבה - כפי שברור כיום מהאירועים שאנו עדים להם בשבועות האחרונים. ההסכם היה צ'ק פתוח לאיראן לרכוש תחילה עושר רב; ועם פקיעת אמברגו הנשק באוקטובר 2020 לרכוש מערכות אמל"ח מתקדם - ככל הנראה בעיקר מערכות הגנה אווירית - בתשלום במזומנים מרוסיה, ואולי גם מסין או מצרפת; לאחר מכן עם ציון "יום המעבר" להעניק אישור לכל הפעילות הטילית האיראנית - טילים בליסטיים, טילי שיוט, והגנה מפני טילים (BMD) - כאשר תוסרנה כל המגבלות, במלאת שמונה שנים להסכם לכל המאוחר, כלומר בשנת 2023, עם אפשרות שהדבר יקרה קודם לכן, אולי הרבה קודם לכן - עם מתן אישור ה-Broader Conclusion שאיראן מקיימת את מחויבויותיה הגרעיניות בהסכם על-ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א). אבן דרך זו, של "יום המעבר", תביא גם להסרת העיצומים מקאסם סולימאני (או מחליפו לצורך העניין), כוח קודס של משמרות המהפכה, פיקוד הטילים של חיל האוויר של משמרות המהפכה, מפקדים בכירים במשמרות המהפכה, והבוניאדים המכוונים

ד"ר עודד ברוש הוא חוקר במרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים ועמית מחקר בכיר במכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה.

את הממלכה הכלכלית של משמרות המהפכה (כמפורט בנספח 2 של ה-JCPOA) בלי אלה, גיוס הסכמתו של המנהיג העליון, ובאמצעותו של משמרות המהפכה ל-JCPOA - ההסכם לא היה אפשרי.

כעת מצוי ממשל ביידן בצומת של הצורך לפתור את ההסתבכות ואת המורכבות היתרה, שנוצרה כתוצאה מצעדיהם של שני הנשיאים הקודמים וממשליהם, והפתרון נראה מאתגר ביותר. ההצעה לחזור ל"הסכם הגרעין" אינה ממצה את הסוגייה, מכיוון שרק כעשרים אחוזים מה-JCPOA - החלק שנכתב על-ידי הצד האמריקני, מתייחס לסוגיות גרעיניות. יתר ההסכם - כשמונים אחוזים ממנו, נכתבו על-ידי האיראנים, ומפרט את התמורות לאיראן אשר עשו את ההסכם למועיל, רווחי, כדאי ורצוי למשטר האיראני מלכתחילה. תמורות נוספות נכללו בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2231, כולל, כאמור, הסרת אמברגו האמל"ח באוקטובר 2020, ופקיעת הקריאה לאיראן להימנע מפיתוח ועריכת ניסויים בטילים המסוגלים לשאת ראשי קרב גרעיניים בשנת 2023 לכל המאוחר (או בעקבות אישור ה-Conclusion Broader של סבא"א, המוקדם ביניהם). אם גם תיעדוף מניעת הצטיידותה של איראן בנשק גרעיני איראני הוא שיקול עליון אם תוהו ובוהו, כאוס, אזורי, יימנע, או יידחה, או אפילו, כנראה, כאוס מעבר לאזור עצמו - כיצד הדבר יתבצע לא ברור בשלב זה.

בחזרה לעתיד, חלק ראשון:

מ-2012, דרך ה-JPA של 2013, ואל ה-JCPOA של 2015

במחצית 2012, נראה כדור השלג הגרעיני האיראני כמתדרדר באין שליטה אל עבר יכולת סף של נשק גרעיני, לא נראה באופק דבר היכול לעצור אותו מלבד סיכול צבאי. פרשנים רבים סברו שאין דרך לשכנע את המשטר האיראני להפעיל את הבלמים על המתרחש - ההקמה וההפעלה הקרובה של כור מים כבדים גדול, מספר גדל והולך של צנטריפוגות להעשרת אורניום מדגמים הולכים ומתקדמים, בעלי כושר וקצב העשרה מהיר יותר ויותר, ורמת העשרה הולכת ועולה עם הצטברות כמויות הולכות וגדלות של אורניום מועשר לדרגת עשרים אחוזים, מוכן להזנה לתהליכים נוספים לצורך ייצור אורניום ברמת העשרה גבוהה (HEU) העשוי לשמש לייצור נשק גרעיני.

בנאומו בעצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2012, ניסה ראש הממשלה בנימין נתניהו להמחיש באמצעות ציור של פצצה את המשמעות של צבירת אורניום מועשר ברמת עשרים אחוזים, שהאיראנים החלו בייצורו בפברואר 2010. תכלית דבריו הייתה שהאיראנים עומדים על סף סיום שלב ההצטיידות באורניום מועשר כזה (שהוא כינה "אורניום מועשר לדרגה בינונית") כך שבעוד חודשים ספורים יוכלו להתחיל להעשיר באמצעותו אורניום לרמת העשרה גבוהה, כלומר האיראנים עומדים על סף סיום תשעים אחוזים מהמהלך. הוא ציין בנאומו שאין זה מידע חסוי, אלא מידע זמין בדו"חות העיתיים של סבא"א (שהתפרסמו כל שלושה חודשים). הוא מתח באמצעות טוש אדום קו על גבי קו תשעים האחוזים שסומן בציור, בהצהירו כי כאן יש לעצור את האיראנים.

בנקודה זו, מהלך צבאי ישראלי להשמדת מרכיבים חיוניים של התוכנית הגרעינית האיראנית שהיו עלולים להביא את איראן לסף הגרעיני הצבאי תוך זמן קצר נראה קרוב. דומה שהיקף התגובה האיראנית למהלך צבאי ישראלי היה נקודת מחלוקת בין ישראל לבין בעלת בריתה האמריקנית. ניתן היה להתרשם שבישראל הוערך שהתגובה האיראנית תהיה מוגבלת, ושניתן יהיה להתמודד עימה בהצלחה, גם אם לא ללא קושי, ופחות סביר שתהיה נרחבת, ולכן פחות "ניתנת לניהול", אם כי לא נראה שאפשרות זו נשללה לחלוטין. בווישינגטון ההערכה החמירה יותר, והיה חשש מפני תגובה איראנית נרחבת העלולה לגרור את ארצות הברית למעורבות בלחימה ולסכסוך שלא ביוזמתה - אפשר היה להתרשם שההערכה האמריקנית באשר להיקף התגובה האיראנית (מוגבלת או נרחבת) התייצבה באזור ה"פיפטי-פיפטי". ממשל אובמה לא היה מוכן, תרתי משמע, להתמודד עם האפשרות של התלקחות אזורית רחבה, עם השלכות גלובליות אפשריות (במיוחד לאור ההתאוששות הכלכלית שהשיג הממשל לאחר שירש את המשבר הכלכלי של 2008). באוגוסט ובספטמבר 2012, תחילה שר הביטחון של ישראל, אהוד ברק, ואחריו ראש הממשלה בנימין נתניהו, בעקבות ביקוריהם בהתאמה בווישינגטון, נראו כנסוגים מההחלטה על פעולה צבאית - ברק הצהיר שהמרכיב החשוב ביותר בביטחונה של ישראל הוא הברית עם ארצות הברית. המסקנה הבלתי נמנעת היא שממשל אובמה הבהיר לנתניהו ולברק שווישינגטון לא תתמוך בפעולה חד-צדדית ישראלית. הרמזור שנתניהו וברק אולי קיוו שיתחלף מאדום לכתום, נותר אדום.

עוד בתקופת ממשלתו של מחמוד אחמדינג'אד, החל ממשל אובמה לגשש מאחורי הקלעים מול האיראנים. המגעים החלו באופן מסודר במרץ 2013 וצברו תאוצה עם בחירתו של חסן רוחאני לנשיאות ביוני 2013. באוקטובר 2013 הגיעו הצדדים - איראן, חמש החברות הקבועות של מועצת הביטחון של האו"ם, גרמניה ויתר האיחוד האירופי - להסכם הביניים שכונה (JPA) Action of Plan Joint, שבמרכזו הסכמת איראן לעצור, ולגלגל לאחור את העשרת האורניום לרמה של עשרים אחוזים, בתמורה להקלה במידת מה בעיצומים. ואכן תוך חודשים אחדים קיימה איראן את התחייבותה לעצור את ההעשרה וסילקה את מלאי האורניום המועשר לעשרים אחוזים שברשותה, על-ידי שימוש במחצית ממנו לייצור לוחות דלק לכור המחקר בטהרן, ודילול של החצי הנותר לתחמוצות אורניום. כך שהיבט מסוכן זה הוסר מסדר היום.

יסוד העימות בין וושינגטון לבין ישראל היה שהנשיא אובמה האמין כי יוכל "לשחד" את האיראנים לעצור, בעוד שב ישראל הדעה הרווחת הייתה שהדבר ככל הנראה בלתי-אפשרי. המחיר שנדרש על מנת לשכנע את האיראנים שהעסקה כדאית וכדי שיסכימו לעצירה זמנית, גלגול לאחור והקפאה למספר משמעותי של שנים בתוכניתם הגרעינית, היה גבוה ביותר. ממשל אובמה תעדף השגת הקפאה של התוכנית הגרעינית כמעט בכל מחיר שיגרום לאיראנים לראות את העסקה ככדאית להם: הזרמת אוצר פיננסי חסר תקדים לידי השליטים בטהרן בעקבות הסרת העיצומים; פתיחת האפשרות לרכישה של מערכות אמל"ח מתקדמות שתסייענה לאיראן לקדם חסינות אסטרטגית מפני תקיפה ותגמול; הכשרת כל הפעילות הטילית ורכישת טכנולוגיות טיליות חדישות בעלות השלכות התקפיות מכריעות; הכשרת גורמים במשמרות המהפכה ומכאן את פעילותם; והרשאת הפיתוח והניסוי של טילים בליסטיים המסוגלים לשאת נשק גרעיני החל משנת 2023 לכל המאוחר. נוסף על כך, הסעיפים הגרעיניים בהסכם התירו לאיראן להמשיך בפיתוח צנטריפוגות מתקדמות, שהאיראנים טענו שביכולתם להעשיר אורניום בקצב של עד פי עשרים מצנטריפוגות ה-IR-1 השכיחות, ולהתחיל החל מסוף השנה השמינית בייצורן, ולעשות בהן שימוש להעשרת אורניום החל מסוף השנה העשירית.

הצעדים שנקט ממשל טראמפ, תחילה בנטישה של ה-JCPOA, ואחר כך בהטלת עיצומים הולכים וגוברים, חתרו תחת ההיגיון האיראני של ההסכמה ל-JCPOA מלכתחילה. הפגיעה בתזרים הכספי משמעותו כי קשה יהיה להפנות משאבים

לרכישה של מערכות הגנה אווירית מתקדמות מרוסיה - מערכות נגד מטוסים, כולל אולי מטוסים חמקניים, טילי שיוט, וטילים בליסטיים (BMD) - במטרה לקדם חסינות אסטרטגית מפני תקיפה, ומפני תגמול, ולכל הפחות להחדיר שינויים בחישובי העלות-תועלת של תקיפה סיכולית כך שלא תתרחש; רוסיה מצידה כנראה לא תהיה מוכנה למסור לאיראנים אמל"ח יקר על בסיס אשראי. ממשל ביידן אמנם הכריז שילחץ על יתר המדינות השותפות ל-JCPOA להמשיך ולדבוק באמברגו האמל"ח, על אף שתוקפו פג באוקטובר 2020 כפי שנקבע בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2231, ואולם רוסיה וסין אינן צפויות להיעתר אם איראן תמצא את המימון הדרוש - תחינות ממשל ביידן ימצאו אולי אוזן קשבת אצל הצרפתים, אבל לא עם האחרים.

מדוע האיראנים הסכימו ל-JCPOA, ואף רצו בו

רבים במערב סבורים שהסיבה העיקרית להסכמה האיראנית לויתורים הגרעיניים ב-JCPOA הייתה על מנת להקל את המצוקה הכלכלית הקשה של העם האיראני. החנק הכלכלי הקשה הוחמר טרם ה-JCPOA, כתוצאה מההיקף חסר התקדים של משטר הסנקציות הבינלאומי - בדגש על האמברגו על ייבוא נפט מאיראן - אשר תוזמר על-ידי ממשל אובמה במטרה ללחוץ על איראן לקיים משא ומתן ענייני, כולל בהתערבות אצל בעלות בריתה של ארצות הברית לשמש מחליפות של איראן כספקיות נפט למדינות אחדות (אמנם סין, לקוחתה הראשית של איראן, המשיכה לרכוש נפט איראני, אבל במחיר מופחת; רבות מלקוחותיה הקבועות האחרות של איראן הפסיקו, או צמצמו מאוד, את רכישת הנפט). בחירת רוחאני לנשיאות ב-2013, ובחירתו החוזרת ב-2017, נתנו תקווה שאיראן, במהלך שנות ההקפאה הגרעינית של ה-JCPOA, תתרכז ברווחה כלכלית, שתניע שינוי באיראן פנימה - עד כי המשטר עשוי, ויש להדגיש תקווה שעשוי, לא יותר מכך, להביא לכך שרמת האיום מצד איראן תפחת, ואולי המשטר אף ייטוש את החתירה לנשק גרעיני. ב-2013 עד 2015, היו סימנים ראשוניים מעודדים שייתכן שהמגמה הזאת עשויה לצבור תאוצה ולהתממש.

מומחים לזירה הפנימית באיראן העריכו אז שייתכן שרוחאני יכול היה לשכנע את המנהיג העליון כי המצוקה הכלכלית הקשה מהווה איום על שרידות המהפכה האסלאמית, ועל כן נדרש לפעול באופן נמרץ מול המצוקה הכלכלית הגוברת

ולמתנה. ואולם, קשה להאמין שזה בלבד מה ששכנע את המנהיג העליון, ובאמצעותו את הניצים ואת משמרות המהפכה, לקבל את ה-JCPOA ולדבוק בו. סביר יותר שהבינו, בזכות טיעוניו של רוחאני, ובמיוחד אלה של יד ימינו, שר החוץ זרף, שההסכם יהיה כדאי בראייה כוללת בתחומים לא-גרעיניים רבים, בעוד שהתנופה הגרעינית תוכל להתחדש לאחר הפסקה זמנית, ופעילויות גרעיניות נוספות המותרות ב-JCPOA תימשכנה; ייתכן שגם פעילויות אסורות סומנו להמשך על אף ההסכם, כל עוד אלה לא צפויות היו לפגום במימוש ה-JCPOA ומועצת הביטחון של האו"ם²²³¹. ניתן להעריך כי אילו תהליך זה לא היה מתרחש, איראן - המשטר, המנהיג, מתנגדי ההסכם, ומשמרות המהפכה - לא הייתה מסכימה לעשות את הוויתורים הגרעיניים שעשתה בתמורה ליתרונות שווי-ערך או יותר מכך. למעשה, ב-JCPOA אין ולו מילה אחת על המצוקה הכלכלית של העם האיראני, על הצורך בסיוע כלכלי, או על החתירה והזכות לשגשוג ורווחה שלו - ולא בכדי, משום שלא אלה היו בראש עניינם של מעצבי ההסכם מן הצד האיראני, אלא ראשית, תועלת וכדאיות אסטרטגית, ושנית, חיזוק המשטר, שרידותו, ורווחו תרתי-משמע; כלומר, מה נדרש שיהיה בהסכם על מנת שמשמרות המהפכה, גורמים רדיקלים אחרים, והמנהיג העליון יראו בו תועלת, יברכו אותו ויאמצו אותו.

בנושא הטילים הבליסטיים וטילי השיוט, ניתן לקבוע את הדברים הבאים: ראשית, לא הוצבה מגבלה על הפעילות העצמאית האיראנית ביחס לטילים בליסטיים וטילי שיוט, ולא הוטלו מגבלות על הפיתוח, הניסוי, הייצור, והפריסה המבצעית של טילים אלה.

שנית, ה-JCPOA, בנספח 2, וכפי שאושר בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם²²³¹, מציין את הסרת העיצומים ב"יום המעבר", כעבור שמונה שנים לכל המאוחר, מהגורמים הבאים (בין יתר התעשיות והמפעלים עם פעילות ביטחונית כולל בהקשר לנשק להשמדה המונית וטילים):

- פיקוד הטילים "גאדר" של חיל האוויר של משמרות המהפכה
- "סביג" - קבוצת התעשיות של שהיד באגרי - יצרני הטילים הבליסטיים מונעי הודף מוצק
- "שיג" - קבוצת התעשיות של שהיד המאת - יצרני הטילים הבליסטיים מונעי הודף נוזלי
- קבוצת תעשיות טילי השיוט

ה-JCPOA והחלטה 2231 קובעים שהעיצומים יוסרו במלאת שמונה שנים להסכם, כלומר ב-2023, לכל המאוחר, או, אם סבא"א תנפיק לפני כן את ה- Conclusion Broader המאשר את צייתה של איראן לסעיפים הגרעיניים של ה-JCPOA, יחול "יום המעבר" במועד המוקדם מביניהם, כך גם לגבי הסרת העיצומים השונים. חלק זה הפך בלתי ישים כל עוד סבא"א קובעת כי איראן מצויה בהפרה חמורה של המחויבויות הגרעינית שלה ל-JCPOA (אם גם המשיכה לעמוד, גרוסו מודו, במחויבויות אלו משך זמן מה אחרי פרישת ממשל טראמפ מההסכם). כך שגם אם ה- Conclusion Broader יופק לפני 2023, הוא כבר לא יקצר את תקופת החלות של העיצומים בהרבה - הם בכל מקרה יוסרו על-פי ההסכם ב-2023.

שלישית, החלטה 2231, שביטלה את כל ההחלטות הקודמות של מועצת הביטחון של האו"ם מהשנים הקודמות (במיוחד את החלטה 1929) שאסרו מפורשות על איראן את הפיתוח, הניסוי, הייצור והפריסה של טילים בליסטיים - החליפה, בסעיף 3 של נספח A, את האיסור המפורש ב"קריאה" בלתי-מחייבת כלהלן:

"איראן נקראת לא לקיים כל פעילות ביחס לטילים בליסטיים שנועדו להיות בעלי יכולת לשגר כלי נשק גרעיניים, כולל שיגורים תוך שימוש בטכנולוגיית טילים בליסטיים כזאת, עד מועד שמונה שנים אחרי יום האימוץ של ה-JCPOA או עד המועד אשר בו סבא"א תגיש דו"ח המאשר את ה- Conclusion Broader, המוקדם ביניהם".

כלומר החל משנת 2023 לכל המאוחר, הדבר מותר, אלא אם כן יוסכם אחרת.

השילוב בין רכישת אמל"ח הגנתי חדיש המקדם חסינות אסטרטגית איראנית מפני תקיפה או תגמול, לבין טכנולוגיות טילים חדישות העשויות להקנות לטילים האיראנים יכולות התקפיות חסרות תקדים ומכריעות של דיוק ואמינות - מעלה חשש מפני רכישת כושר מכה ראשונה, ולכל הפחות את דימויו, הקרנתו, והשלכתו על האירועים.

באשר להסרת העיצומים על המשמרות המהפכה, נספח 2 של ה-JCPOA מציין שהם יוסרו ביום המעבר, כלומר עם מלאת שמונה שנים להסכם, לכל המאוחר, או מוקדם יותר בכפוף לדו"ח ה- Conclusion Broader, בין היתר מהבאים:

קאסם סולימאני - בהנחה שזה חל גם על מחליפו

כוח קודם של המשמרות המהפכה

גנרל חסן סלאמי - כיום מפקד המשמרות המהפכה

בוניאד תאבון ספאח (SEPAH TAAVON BONYAD) - גוף התיאום של הממלכה הכלכלית של משמרות המהפכה. הבוניאדים הם כביכול ארגוני צדקה שנוסדו לסייע למשפחות חללי המשמרות המהפכה במלחמת איראן-עיראק של שנות השמונים, אך למעשה אלה שמות כיסוי לגופים כלכליים של האימפריה הכלכלית של משמרות המהפכה, ולעוד פעילויות בתחומים אסטרטגיים, כגון להפניית משאבים לתעשיות ביטחוניות המעורבות בתוכניות הנשק להשמדה המונית והטילים.

בחזרה לעתיד, חלק שני - הדילמה של ממשל ביידן, ומה עתה?

הסכם ה-JCPOA של 2015 היה הסכם מצוין, והיה הסכם גרוע. אין כל סתירה בין שתי הקביעות הללו. הוא היה הסכם מצוין משום שהצליח לעצור, לגלגל לאחור, ולהקפיא למספר שנים את הדהירה חסרת השליטה של איראן לנקודת הסף של יכולת גרעינית צבאית, בנסיבות שלא הייתה דרך אחרת להשיג ללא התדרדרות למלחמה. הוא היה הסכם גרוע, כי, בראש ובראשונה, הוא לא חסם את השיבה המהירה למצב שקדם ל-2015, או אפילו של 2012 - לפני הסכם הביניים, ה-JPA של אוקטובר 2013, שעצר וגלגל לאחור את ההעשרה לרמה של עשרים אחוזים - שאנו עדים לה בימים אלה. זאת אף הייתה הטרוניה הראשית של מבקרי ה-JCPOA כל העת. בנוסף, השוחד שהוצע לאיראן על-ידי ממשל אובמה - ולא מעט על-ידי אובמה עצמו שפיקח על המשא ומתן - במטרה להשיג את העצירה הגרעינית, הגלגול לאחור וההקפאה, היה מרקייע שחקים. מבקרים יטענו שהיה בגדר סחטנות וכניעה רבתי במטרה לדחות את יום הדין, זאת בתקווה שיחולו באיראן שינויים כך שיום הדין לא יגיע בסופו של דבר - תקווה אשר תומכי ההסכם יטענו שהייתה מוצדקת וסבירה, ונתמכת על-ידי העובדות בשטח. מבקריו יטענו שהייתה נאיבית להחריד, ובגדר הימור מסוכן. הקיטוב בעמדות אלו הינו תוצר של ההתנגשות בין תפיסות עולם של ליברלים ושמרנים, ועל כן אין כל טעם לנסות לגשר עליו.

כך או כך, מן ההכרח עתה לשוב ולעצור, לגלגל לאחור, ולהקפיא את התאוצה המחודשת של איראן ליכולת סף גרעינית צבאית. כיצד יש להגיע לכך באופן שימנע בעתיד את החזרה המהירה למצב הקודם, שאנו עדים לה בחודשים האחרונים? - לא ברור בשלב זה. ראוי להדגיש כי מרבית הצעדים החמורים שנקטה

איראן בעת האחרונה - ננקטו אחרי בחירתו של ביידן, כך ששליטי איראן לא נתנו לממשל החדש שהות להתארגן להסב לאחור כמה ממעשיו של הממשל הקודם אשר הדמוקרטים ראו כמוטעים; שליטי איראן הציבו בפני הממשל החדש ברירה אכזרית בין כניעה רבתי לדרישותיהם, לבין השלמה עם הגעה איראנית ליכולת על-סף נשק גרעיני בעתיד הלא-רחוק. באופן תאורטי, פתרונות ביניים מדורגים - כמו "less for less" - הינם בגדר אפשריים, אבל לא ברור כיצד הדבר יתבצע, ובעיקר לא מה התועלת בכך להמשך.

במהלך החודשים האחרונים נראה שישנם גורמים במערב, כמו חברי האגף הפרוגרסיבי במפלגה הדמוקרטית, ואחרים, הסבורים כי אילו הנשיא ביידן היה מבטל בזריזות את הגזירות שהטיל קודמו, הרי שהמנהיג העליון באיראן מצידו היה מורה על הסבה לאחור של כל הצעדים שנקטה איראן מאז 2018, ומחדש את אמונו במחויבויות של ארצות הברית, שתסייענה לאיראן להתעשר, לרכוש אמל"ח מרוסיה, לרכוש טכנולוגיות טילים מתקדמות, ולתמוך בשאיפות האסטרטגיות, האזוריות, המדיניות והכלכליות של המשמרות המהפכה, שהם עמודי התמך של המשטר, בתמורה לשורה של מחוות משמעותיות בתחום הגרעיני האיראני. אין כל אפשרות להוכיח או להפריך השערה זו, אך היא נראית על פניה פשטנית, ובלתי-סבירה.

חזרה פשוטה ל-JCPOA, שש שנים לאחר אימוצה, כאשר כל העיצומים יוסרו בעוד שנתיים, אמברגו האמל"ח כבר פג, צנטריפוגות בעלות יכולת להעשיר אורניום בקצב של עד פי עשרים הופכות חוקיות בעוד שלוש שנים, טילים בעלי כושר נשיאת ראשי קרב גרעיניים הופכים חוקיים בעוד שנתיים, וממשלה רדיקלית ככל הנראה תחליף את ממשלת רוחאני - היא חזרה למעלות ולמגרעות של ה-JCPOA, אבל עם מסגרת זמן קדחתנית מאוד. מה יהיה המחיר של השגת הסכמה של המשטר האיראני ל"הסכם טוב יותר", שבו דוגלים רבים, אבל לא האיראנים, ככל שמדובר ביכולת לשכנע את המנהיג העליון, את המשמרות המהפכה וגורמים רדיקלים אחרים שהסכם כזה יהיה כדאי להם בראייה כוללת, ולכן להיות נכונים לוותורים נוספים על אלה שאיראן כבר עשתה ב-JCPOA - כלומר, איזה רווחים נוספים על אלה שכבר הובטחו לאיראן צפויים הגורמים המובילים באיראן לקצור - לא ניתן לשער בשלב זה.

ההנחה המערבית הליברלית כי ההקלה במצוקה הכלכלית של איראן נועדה לשפר את מצבו של "העם האיראני", ראויה שתהיה הפעם משולבת במרכיבים המפורטים לעיל: משאבים כספיים זמינים למשטר משמעותם יכולת להשקיע בתשתיות אסטרטגיות, ובכך מערכות אמל"ח שתסייענה לאיראן לקדם את חסינותה האסטרטגית מפני תקיפה ותגמול; הסרת העיצומים הטיליים עשויה להוביל לרכישה של טכנולוגיות טיליות מתקדמות שעלולות להקנות לאיראן יכולות התקפיות חסרות תקדים, ואף מכריעות; להפניית משאבים לפעילות האזורית של משמרות המהפכה; ולבסוף להעצמת הממלכה הכלכלית של משמרות המהפכה, ככל שהדבר נתפס, למעשה, כחיוני לשרידותו של המשטר. במילים אחרות, על הצורך לעצור את המרוץ המהיר של איראן ליכולת סף גרעינית לכלול גם את הסיכול של כוונותיו של המשטר האיראני אשר מלכתחילה עמדו ביסוד הסכמתו ל-JCPOA, ואף הביאוהו לחתור לקראתו. זוהי משימה מאתגרת מאין כמותה, והצלחת ממשל ביידן בהתמודדות מוצלחת עימה תלויה ביכולתו לעצב פתרונות מורכבים ביותר - ימים יגידו אם הדבר אפשרי.

Recent BESA Center Publications

Mideast Security and Policy Studies

- No. 162 Israeli Nuclear Deterrence in Context: Effects of the US-Russian Rivalry, *Louis René Beres*, June 2019
- No. 163 A Geopolitical Crossfire: Al Azhar Struggles to Balance Politics and Tradition, *Dr. James M. Dorsey*, August 2019
- No. 164 EU Funding of Illegal Palestinian Settlement in Area C, *Edwin Black*, September 2019
- No. 165 What Happens to Israel If the US and Israel Go to War? *Louis René Beres*, September 2019
- No. 166 Trump's Trade Wars: A New World Order? *James M. Dorsey*, November 2019
- No. 167 Land Combat Vehicles: Protection Comes First, *Maxi Blum*, November 2019
- No. 168 The Soleimani Killing: An Initial Assessment, *Hillel Frisch, Eytan Gilboa, Gershon Hacoheh, Doron Itzchakov, and Alex Joffe*, January 2020
- No. 169 Iranian Missiles and Its Evolving "Rings of Fire", *Uzi Rubin*, January 2020
- No. 170 Operation "Shahid Soleimani": Iran's Revenge, *Uzi Rubin*, February 2020
- No. 171 The Coronavirus Crisis: Origins and the Way Forward, *Hanan Shai*, April 2020 (Hebrew only)
- No. 172 The San Remo Conference 100 Years On: How the Jewish National Home Entered International Law, *Efraim Karsh*, April 2020
- No. 173 The Coronavirus Pandemic: Getting Back to Normal While Controlling the Disease, *Maxi Blum*, April 2020 (Hebrew)
- No. 174 Coronavirus, China, and the Middle East, *Mordechai Chaziza*, June 2020
- No. 175 The Trump Peace Plan: Aiming Not to Make a Deal but to Make a Deal Possible, *Douglas J. Feith and Lewis Libby*, June 2020
- No. 176 The COVID19- Crisis: Impact and Implications, *Editor: Efraim Karsh*, July 2020
- No. 177 Palestinian Activists at Human Rights Watch, *Gerald M. Steinberg and Maayan Rockland*, July 2020
- No. 178 Israel Versus Anyone: A Military Net Assessment of the Middle East, *Kenneth S. Brower*, August 2020
- No. 179 The EU and Israel as Genuine Strategic Partners, *Florin Pasatoiu and Christian Nitoiu*, August 2020
- No. 180 The Israel-UAE Peace: A Preliminary Assessment, *Editor: Efraim Karsh*, September 2020
- No. 181 The American Public and Israel in the Twenty-First Century, *Eytan Gilboa*, October 2020
- No. 182 Iran Behind the Scenes During the Second Israel-Lebanon War, *Raphael Ofek and Pesach Malovany*, November 2020
- No. 183 The Pentagon's UAP Task Force, *Franc Milburn*, November 2020
- No. 184 The Second Nagorno-Karabakh War: A Milestone in Military Affairs, *Uzi Rubin*, December 2020
- No. 185 Iran's Killing Machine: Political Assassinations by the Islamic Republic, *Ardavan Khoshnood*, December 2020
- No. 186 The Battle for the Soul of Islam, *James M. Dorsey*, January 2021
- No. 187 The Caspian Sea as Battleground, *James M. Dorsey*, February 2021
- No. 188 The Abraham Accords: Contrasting Reflections, *Shmuel Trigano*, March 2021
- No. 189 American Development of UAP Technology: A Fait Accompli?, *Franc Milburn*, March 2021
- No. 190 Should Israel Cooperate with the ICC? *Anne Herzberg*, March 2021
- No. 191 The Logic Behind the JCPOA—Then and Now, *Oded Brosh*, May 2021