

חלק א': על "הסכם וינה"

האם המשא ומתן השיג את מטרתו?

אפרים אסכולאי, אמילי לנדאו ושמעון שטיין

עקבנו מקרוב אחר שיחות הגרעין עם איראן מאז 2003. המטרה הייתה תמיד להבטיח שאיראן תישאר מדינה ללא יכולת גרעינית צבאית, בהתאם להתחייבותה (אשר איננה מוגבלת בזמן) לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). כפי שציינה בשנה שעברה ראש צוות המשא ומתן האמריקאי, וונדי שרמן, המדד היחיד להצלחת ההסכם הוא יכולתו להביא למצב שאיראן לעולם לא תוכל להשיג נשק גרעיני. ספק אם מטרה זו הושגה. לתחושתנו, שרשרת הוויתורים של המעצמות במהלך השנה האחרונה בנושאים קריטיים, כמו "סעיף השקיעה", נושא האימות, הממדים הצבאיים של תכנית הגרעין והמשך השקעתה של איראן בתשתית הגרעינית שלה, לצד הפרות מוכחות של איראן את התחייבויותיה על פי ה-NPT, מעלים ספקות כבדים באשר לשאלה אם ההסכם ימנע מאיראן נשק גרעיני. כאשר מוסיפים לכך את ה-100 מיליארד דולר (לפחות) שאיראן תקבל כבר בתחילת הדרך, את מעמדה האזורי המשופר, ואת דחייתה של האפשרות של שינוי ביחסים הבילטרליים עם ארצות הברית – החשש רק מעמיק. לא רק שהסכם זה עלול לא למנוע מאיראן נשק גרעיני, אלא שהוא עשוי אף להגביר את השפעותיה השליליות ברחבי המזרח התיכון.

מהם ההיבטים החיוביים בהסכם עם איראן?

יאיר עברון

החששות בישראל בנוגע לאיראן התמקדו מאז ומתמיד באפשרות שהיא עלולה, בסופו של דבר, להתקדם לעבר ייצור נשק גרעיני וכך להוות "איום קיומי" על ישראל, או לכל הפחות להביא לשינוי משמעותי בסביבה האסטרטגית באופן המזיק לישראל. ההסכם הסיר אפשרות זו למשך 15 שנים לפחות. הוא מורכב משורה של אמצעים, המפרטים את המגבלות על העשרת אורניום ועל "מסלול הפלוטוניום", וכך מונעים מאיראן להשיג את החומר הבקיע, הדרוש לייצור פצצה. בנוסף, ישראל חוששת שאיראן גרעינית תוכל – באמצעות "כפייה גרעינית" – לאכוף את רצונה הפוליטי על מדינות המזרח התיכון. האם מדובר בחשש ריאלי או לא, זו כבר שאלה אחרת, אבל,

ההסכם הסיר גם חשש זה. התוצאה הכוללת היא שההסכם משרת את האינטרס האסטרטגי הישראלי.

להסכם עשויות להיות השפעות שונות ואולי אף מנוגדות על מדיניות החוץ של איראן, כמו גם על התנהגותה האזורית. ישראל - בתיאום עם הממשל האמריקני - צריכה לנסות לפתח אסטרטגיות שיאפשרו לסכל מהלכים עוינים כאלה, וכן לפעול לאיתור אפשרויות לשיפור מדיניות איראן כלפי ישראל.

מהם האיומים הגלומים בהסכם הגרעין עם איראן?

גדעון סער

ההסכם שהושג בווינה הוא הסכם הפוגע קשות בביטחון הלאומי של ישראל. ישנם נזקים אסטרטגיים עם השלכות חמורות בהסכם זה. ראשית, הלגיטימציה הניתנת לאיראן כמדינת-סף גרעינית המוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית. הלגיטימציה הבינלאומית "מלבנה" את היכולות הגרעיניות האיראניות שנבנו במהלך השנים, תוך רמיסת ההחלטות הבינלאומיות בעניינה. שנית, ההסכם מעביר את המזרח התיכון, באורח כמעט בלתי נמנע, לעידן של מרוץ חימוש גרעיני והרחבת התפוצה הגרעינית. הקהילה הבינלאומית תתקשה להתמודד עם מדינות אחרות באזור שתחתורנה לפתח תכניות גרעין משלהן כדי לצמצם את הפער מול איראן ולייצר מאזן הרתעה מולה. זאת ועוד. הסרת הסנקציות הכלכליות על פי ההסכם עתידה להזרים לאיראן סכומי עתק, שיאפשרו לה לבצר את מעמדה האזורי ואת עוצמתה הצבאית הקונוונציונלית. מהלכיה החתרניים של איראן באזור, תמיכתה במשטרו הרצחני של אסד, התמיכה במימון וחימוש ארגוני הטרור, יועצמו. ביסוס מחודש של משטר הסנקציות, במקרה של הפרות איראניות, יהיה קשה לביצוע - אם לא בלתי אפשרי.

התנהלות המעצמות בראשות ארצות הברית במהלך המשא ומתן חתרה להסכם בכל מחיר והתבססה על ההנחה השגויה, כאילו הסכם הוא הדרך האפקטיבית היחידה לעצור את תכנית הגרעין האיראנית. לויתור הקהילה הבינלאומית על יכולתה לאכוף את רצונה על איראן באמצעות סנקציות ואיום צבאי אמין צפויות להיות השלכות חמורות, הרבה מעבר לויתורים שעשו המעצמות בהיבטים "הטכניים" במשא ומתן עם איראן.

כשאלו ההנחות - מהם סיכוייה של אכיפה קפדנית של ההסכם מול מהלכי הפרה איראניים צפויים? מה הסיכוי לעמוד מול תביעת מדינות אחרות באזור? במזרח התיכון, ולא רק בו, נתפס ההסכם במידה רבה של צדק כמחזק את מעמדה של איראן באזור על חשבון האינטרסים של ידידותיהן של ארצות הברית והמערב במזרח התיכון. בסופו של דבר, המגבלות שהושתו על איראן הן זמניות. גם אם תבחר שלא להפר את

ההסכם (הנחה המוטלת בספק), היא תהיה בעלת יכולת "פריצה" מידית לפצצה לאחר שתסתיים תקופת ההסכם. הנזקים שכבר כעת נגרמו לסדר האזורי במזרח התיכון ולסדר העולמי, הינם דרמטיים.

באיזו מידה ההסכם חוסם את דרכה של איראן לפצצה?

אפרים אסכולאי

בהנחה שהסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) מכירה את כל המתקנים הגרעיניים הנמצאים באיראן – כלומר שאין כיום מתקנים לא-מוצהרים, אין פעילויות אסורות וכל המתקנים יועמדו תחת הפיקוח הקפדני המפורט בהסכם – ניתן לקבוע כי מילוי תנאי ההסכם יעכב את לוח הזמנים לפריצה לפצצה בצורה משמעותית למדי. ההסכם עוסק בארבעה נושאים טכניים (בסדר חשיבות עולה): הכור ב־אראק, מערך העשרת האורניום, נושא ההיבטים הצבאיים של התוכנית האיראנית (PMD) ונושא הפיקוח. נושא הכור ב־אראק נפתר למעשה, על ידי הסבתו העתידית לתצורה שאינה מייצרת כמויות משמעותיות של פלוטוניום באיכות צבאית. נושא העשרת האורניום בהיקפים משמעותיים וביעילות נדחה בעשור וכמות חומרי הגלם להעשרה מתקדמת צומצמה מאוד. תשובות מספקות ל־PMD יתניעו את כל מהלך ביטולן של הסנקציות. נושא הפיקוח אינו מספק ממש, היות שאין הוא מאפשר גישה לכל מקום בכל עת, ובכך אין הוא מאפשר חיפוש אחרי מתקנים מוסתרים ולא-מוצהרים. כמו כן, אין הוא מאפשר גישה למדענים ולמסמכים, אינו מאפשר במפורש דיגומי סביבה ודורש הוכחות להאשמות הדורשות ביקורי פקחים במתקנים שלא הוצהרו קודם לכן – כולל מתקנים צבאיים, שקיים חשד כי מתנהלת בהם פעילות פיתוח, הקשורה לנושאי הנשק הגרעיני. תהליך ההרשאה לביקורים מעין אלו ארוך ומאפשר העלמת פעילויות וחומרים מהמתקנים. מגרעות אלו עלולות להיות בעוכריו של ההסכם ולהביא לחידושו של הפוטנציאל האיראני לייצור נשק גרעיני בלוח זמנים קצר. אולם, השאלה החשובה היא: האם ניתן לתת אמון באיראן, שאכן תעמוד בהתחייבותה העיקרית בהסכם שלעולם לא תפתח נשק גרעיני?

מהם הסיכויים להשבה מהירה של הסנקציות?

אואן אלטרמן

הסבירות להשבת הסנקציות ("snapback") תלויה בכוונות הצדדים. די שרק אחת מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון תחליט להשיב את הסנקציות, על מנת לעשות זאת על פי הכלים שמספק ההסכם. מנגנון השבת הסנקציות לוקה בניסוח

גרוע, שעלול להזיק למטרה, אולם ככלל, העקרונות שלו טובים מהצפוי. לא זו בלבד שלרוסיה ולסין אין זכות וטו, אלא שארצות הברית או בריטניה או צרפת יכולה להשיב את הסנקציות בפעולה עצמאית. כן מאפשר ההסכם תהליך להשבת סנקציות מהירה - שוב, אם הצד הדורש זאת נחוש לראות את המהלך מיושם.

פסקה 36, שמגדירה את מנגנון השבת הסנקציות, עשויה להתגלות כסעיף החשוב ביותר בכל ההסכם. היא מתייחסת לשאלה כיצד ניתן לשים קץ להסכם. בפועל, לא מדובר בהסכם של 10 שנים או 15 שנים או עד קץ הימים. משך הזמן שבו יהיה ההסכם בתוקף תלוי בכוונות הצדדים. בעיקרון, כל צד בהסכם - בין אם איראן ובין אם ארצות הברית תחת נשיאה העתידי - יוכל לנטוש את ההסכם בהתראה קצרה. לאחר שאיראן תקבל את 100 מיליארד הדולר ייתכן שתעדיף להשתחרר מההסכם. אופציה זו עשויה להיות רלוונטית גם למועמד רפובליקני לנשיאות ארצות הברית. ב-21 בינואר 2017, יום לאחר כניסתו לתפקיד, הנשיא (או הנשיאה) הבא יהיה רשאי לטעון להפרה מצד איראן, וב-25 בפברואר 2017 הוא יוכל לסגת מההסכם. הנשיא אינו חייב לנטוש את ההסכם בצורה בוטה, כפי שקרא הסנטור טום קוטון במכתבו להנהגה האיראנית. הוא יכול לסגת ממנו על פי סעיפי ההסכם עצמם. ניתן לצפות שהנושא ימשוך את תשומת ליבם של המתמודדים האמריקנים במהלך מרוץ 2016 לנשיאות.