

מבט על, גיליון 1048, 29 באפריל 2018

חיזוק הסכם הגרעין עם איראן

אפרים אסכולאי, אמילי לנדאו, דן שפירו ומשה יעלון

על רקע המפגשים הנערכים השבוע בין עמנואל מקרון ואנגלה מרקל לנשיא טראמפ, בניסיון לשכנעו לא לצאת מהסכם הגרעין, מאמר זה מתמקד בנושאים שיש להידרש אליהם על ידי בעלות הברית. הנושאים אלה כוללים את תכנית הטילים של איראן, פיקוח, היעדר שקיפות, סנקציות, ועקרונות "שקיעת השמש". הכל תלוי ברצון פוליטי – אם הוא קיים, פעולה על פי הצעדים המומלצים במאמר זה משמעותה תהליך לא ממושך, שיישמו יוכל להתחיל בקרוב. אם הקהילה הבינלאומית תגבש חזית מאוחדת ומחוזקת, על בסיס זה השיחות תוכלנה להתפתח ולאפשר לממשל טראמפ להשלים אותן גם מעבר ל-12 במאי.

לאור מאמציו של ממשל טראמפ לחזור לדון בהסכם הגרעין עם איראן (JCPOA), ובמיוחד להידרש לנושא הטילים (שנותר מחוץ לעסקה), לסעיפי "שקיעת השמש" (sunset) ולפיקוח שלא הגיע עדיין לאתרים הצבאיים באיראן, מבקש מאמר זה להציע דרכים לחיזוק ההסכם בלי לפתוח אותו למשא ומתן מחודש. במוקד הדיון חמישה תחומים עיקריים שמהווים מקור לדאגה – טילים, פיקוח, שקיפות, סנקציות וסעיפי שקיעת השמש. ההמלצות הונחו לא על ידי הערכת הנושאים הדוחקים ביותר בלבד, אלא גם על ידי משאלת ההיתכנות (feasibility). לא ברור באיזו מידה ארצות הברית ושותפותיה האירופיות הצליחו לגבש הסכמה בנושא חיזוק ההסכם במסגרת השיחות המתנהלות ביניהן זה כמה חודשים. אבל, עד לביקורו של נשיא צרפת עמנואל מקרון בווינגטון בשבוע שעבר, דומה היה שכל הסכם שיושג בין השותפות לא יכלול את איראן בשלב זה, אלא יעדיף להצביע על תחומים שבהם הפרות איראניות יוגדרו כבלתי קבילות, וכל הפרה כזו תיתקל בצעדי ענישה ספציפיים. למרות שבמסיבת העיתונאים דיבר מקרון על הגעה לעסקה משלימה – ביחד עם איראן – בנושאים שעל הפרק, ההמלצות שלהלן נצמדות לקו החשיבה המקורי, קודם להצעתו של מקרון.

לגבי תכנית הטילים של איראן: דווקא התעקשות המשטר שלא לכלול את הטילים במסגרת המשא ומתן הגרעיני, הותירה את השדה פתוח לארצות הברית ולאירופה להציג כל הבנות חדשות שימצאו לנכון. נושא זה אף זוכה להסכמה הרחבה ביותר בין ארצות הברית למדינות אירופה בשיחות ביניהן. עם זאת, מקור לדאגה הוא הנטייה בחודשים האחרונים להתייחס ל"טילים ארוכי טווח" במקום ל"טילים" בלבד. חיוני לנטוש דגש מוטעה זה על טווח הטילים, שכן די בטילים לטווח בינוני כדי לכסות את ישראל, את מדינות המפרץ ואת טורקיה. לכן, הדיון חייב לכלול את כל הטילים הרלוונטיים – בליסטיים וטילי שיוט; לטווח בינוני וארוך גם יחד – שיכולים לשאת ראש נפץ גרעיני. אנו קוראים לשלב בדיונים את התקן שנקבע ב-משטר לפיקוח על טכנולוגיות טילים' (MTCR) מ-1987 – הגורס שמה שייחשב "טיל מסוכן" בהקשר לנשק השמדה המונית הוא כל טיל בעל טווח של מעל 300 ק"מ ויכולת לשאת ראש קרב של מעל 500 ק"ג.

לגבי הפיקוח במתקנים צבאיים: כמה נושאים ראויים להתייחסות בהקשר זה. ראשית, בנוגע לסעיפים בהסכם העוסקים בפיקוח במתקן צבאי חשוד: הדרישה המקורית של המעצמות לחייב את איראן להסכים לפיקוח "בכל זמן ובכל מקום" כשמתעורר חשד לפעילות גרעינית אסורה, בסופו של דבר קיבלה ביטוי בסעיפים מסובכים ומעורפלים בהסכם. סעיפים אלה, במקרה הטוב, מאפשרים לאיראן לעכב פיקוח כזה למשך 24 ימים. אבל בחינה מדוקדקת יותר של סעיפים 75-76 (בנספח I בהסכם) חושפת מרחב תמרון גדול אף יותר של איראן לניצולם לרעה ולמשיכת זמן. עמימות זו חייבת להיפתר. יתר על כן, יש לבצע ביקורות סדירות במתקנים צבאיים כדי לגבש "מסקנה רחבה" (broader conclusion). איראן התנגדה עד כה לפיקוח במתקניה הצבאיים – התנגדות שאין להסכים לה. גם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לא הפעילה את זכויות הפיקוח הרחבות שלה בהתאם לפרוטוקול הנוסף. אלה נושאים שניתן להסדיר ישירות מול הסוכנות. חיוני גם לבצע ביקורות חוזרות במתקן בפרצ'ין – שם נמצאו חלקיקים חשודים בפיקוח היחיד שבוצע במתקן לאחר השגת ההסכם, בספטמבר 2015. הגילויים האחרונים על כי הכור הגרעיני בסוריה, שהושמד בידי ישראל ב-2007, נבנה במשך כשנתיים-שלוש לפני שמישהו ידע על כך, מלמדים שמקרה דומה עלול להתרחש גם באיראן. כדי להבטיח מניעת תרחיש דומה, יש הכרח לחזק את משטר הפיקוח של הסכם הגרעין.

השיחות עם סבא"א חייבות להתייחס גם לחוסר השקיפות ביחס לפעילות הגרעינית של איראן ותכניותיה בתחום, שהפך לנורמה מאז יישום ההסכם. הדוחות הרבעוניים של סבא"א על אודות איראן חסרים כיום נתונים חיוניים שנכללו בדיווחים שקדמו להסכם. זאת ועוד, ישנם הסכמים נלווים בין איראן לסבא"א הנשמרים בסודיות. איראן מתעקשת לקבל יחס כחברה "מן המניין" באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני – עם זכויות של סודיות ביחס לתוכניותיה המסוכמות עם סבא"א. אולם בפועל איבדה איראן את אמון הקהילה הבינלאומית לאחר שעבדה על תכנית גרעין צבאית, כפי שבא לידי ביטוי בדוח המסכם של סבא"א בנושא מדצמבר 2015. התנהגות זו של איראן היוותה הפרה של האמנה לאורך שנים.

בחזית הסנקציות יש צורך להפעיל לחץ בכל תחום שאינו פוגע ישירות בהסכם הגרעין. הצורך להגביר את הלחץ על איראן קריטי במיוחד לאור התנהגותה הפרובוקטיבית והצהרותיה החוזרות, המעידות שלא חל כל שינוי במוטיבציה הגרעינית שלה. ראש סוכנות האנרגיה הגרעינית של איראן, עלי אכבר סאלחי הצהיר במפורש בקיץ 2016 כי איראן "לא עשתה דבר שלא ניתן לבטל עם סיבוב בורג".

ההתמקדות המוצעת כאן היא בעיקר במה שארצות הברית יכולה לעשות בתחום הסנקציות בכוחות עצמה. המטרה היא להעביר מסר מיידי שלפיו ארצות הברית רואה היבטים רבים של ההתנהגות האיראנית כבלתי קבילים, וכי היא תפעל בהתאם להשקפה זו. אולם, הגברת הלחץ על איראן – ובכלל זה בתגובה לניסויי טילים, תמיכתה בטרור, פעילותה בסוריה והפרות זכויות אדם – היא מהלך חיוני גם במבט לטווח הארוך וכחלק ממאמץ רחב לצבור מנופי לחץ על איראן. בהיעדר מנופים כאלה לא תהיה אפשרות לחזק את העסקה באמצעות חידוש משא ומתן עם האיראנים בהמשך.

סעיפי שקיעת השמש בהסכם הגרעין הם כרגע הנושא הקשה ביותר לטיפול מבלי לפתוח את ההסכם למשא ומתן מחודש. כיוון אפשרי אחד הוא הניסיון של ממשל טראמפ להשיג, יחד עם השותפות האירופיות, הסכם משלים בין המדינות, שיכסה את הסוגיות הבערות של תוכנית

הטילים של איראן ושל הצורך בהידוק הפיקוח ללא מגבלת זמן. כן מבקש הממשל להרחיב באופן משמעותי את המגבלות על פעילותה של איראן בהקשר למעגל הדלק. אם הסוגיות המדאיות האחרות שהועלו כאן יטופלו באורח משביע רצון, ייתכן שיוענק אז יותר זמן ויגובשו יותר מנופים על איראן, שניתן יהיה לנצלם במשא ומתן עתידי בו תידרש איראן לעמוד בתנאים מסוימים בטרם יפוג תוקפן של המגבלות שההסכם מטיל על תוכניתה הגרעינית.

הכול יקום וייפול על הרצון הפוליטי (political will) של השחקנים הבינלאומיים – במידה ויש רצון פוליטי, הרי שהסכמה לצעדים המוצעים כאן לא תצריך תהליך ממושך, וניתן יהיה להתחיל ביישומם בתוך פרק זמן קצר יחסית. הישגים משמעותיים, שיעמדו בסף המתואר כאן, או אף יעלו עליו, יביאו לכך שהקהילה הבינלאומית תרוויח סולידריות משופרת והסכם גרעין מחוזק. אם המשא ומתן המתקיים בימים אלה יוכיח התקדמות רצינית על בסיס זה, יש הגיון בכך שממשל טראמפ יאפשר זמן נוסף מעבר ל- 12 במאי כדי להשלים את המהלך.