

מבט על, גיליון 1128, 13 בינואר 2019

הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן - לאחר שלוש שנים

אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי

שלוש שנים לאחר יישום הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן, ניתן לקבוע כי אם יתמידו המגמות הנוכחיות של התעלמות מפעילותה של איראן בעבר ומזו שהיא נוקטת בימים אלה בתחום פיתוח הגרעין, ובכלל זה אי-נכונותה, או אי-יכולתה הנוכחית של סבא"א לאשר את קיומה של פעילות גרעינית בעבר ובהווה, צפויות השלכות חמורות. מאמציה הנמשכים של איראן בתחום הגרעיני, המשלבים במקביל גם תמרון דיפלומטי שנועד להבטיח כי הנשיא טראמפ ייתפס כאאוטסיידר בגישתו לאיראן, עלולים להתברר כיעילים מול מערכת הלחצים שארצות הברית מפעילה נגדה. בשלב הזה יתכן שיהיה מאוחר מדי מכדי לנקוט כל צעד, בין אם דיפלומטי ובין אם צבאי, שימנע מאיראן לפתח לבסוף נשק גרעיני וישליט מידה של יציבות במזרח התיכון.

שלוש שנים לאחר היום בו החל יישומו של הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן (JCPOA) (להלן "ההסכם" או "העסקה") במחצית ינואר 2016, יהיה זה נכון לשאול: מה מצבו של ההסכם? תומכי ההסכם עומדים על כך ש"העסקה עובדת" - אך מה כוונתם בזאת? אם הכוונה היא שנמנע מאיראן להפוך למדינה גרעינית, ברור כי אין זה המקרה, ולו משום שהעסקה כוללת מועד שבו יפקע תוקפה - סעיפי "שקיעת השמש" הכלולים בהסכם (sunset provisions). במילים אחרות, במקרה הטוב, ההסכם מעכב בלבד את היום שבו איראן תהיה מסוגלת, בהיבט הטכני, להמשיך לפתח נשק גרעיני. אם, לעומת זאת, הכוונה היא כי איראן מקיימת את התחייבויותיה על פי ההסכם, אזי הקביעה כי "העסקה עובדת" תלויה באופן בו מעריכים את ההסכם עצמו: אם ההסכם מוערך כטוב ומקיף, אזי הציות האיראני לו היה ללא ספק חדשות טובות. אולם, אם ההסכם נתפס כלוקה בחסר באופן מסוכן, גם ציות איראני לתנאיו לא יאשר כי הוא מנע מאיראן אפשרות להתקדם בתכניתה הגרעינית, או שיש מקום להפגנת שאננות אשר לסיכוי שאיראן תהפוך למדינה גרעינית במועד כלשהו בעתיד.

מה צופה העתיד בכל הנוגע לפרויקט הגרעין האיראני, על פי ההסכם? לאיראן יורשה להשתמש ב-5060 סרכוזות מסוג IR-1 עד לשנת 2024, ומאותה השנה ואילך היא תהיה רשאית לייצר סרכוזות מתקדמות יותר ולהפעילן. "זמן הפריצה" האיראני לפצצה בעת הנוכחית הוא מעט פחות משנה אחת, אולם ציר הזמן צפוי להצטמק ככל שיחלוף הזמן. איומיה החוזרים ונשנים של איראן כי תעשיר אורניום לרמות גבוהות יותר מזו המותרת של 3.67 אחוזים, תוך קיצור ניכר בזמני הפריצה לפצצה, אינם מעוררים אמון ומטילים ספק בתוצאה חיובית בשנים שלאחר פקיעת תוקפו של ההסכם. בהנחה כי ההסכם לא יקרוס עד אז, ה-18 באוקטובר 2025 יהיה "יום הסיום" - מועד פקיעת המנדט של החלטת מועצת הביטחון 2231, המעניקה סמכות להסכם.

כשמביטים לאחור על שלוש השנים האחרונות, יש לציין שתי התפתחויות חשובות. המשמעותית יותר ביניהן הייתה, ללא ספק, הגישה החדשה כלפי איראן והסכם הגרעין, שאומצה על ידי הנשיא

טראמפ - שהיא ההפך הגמור מהגישה שנקט ממשל אובמה לפניו. במהלך השנים 2017 - 2018, ובמיוחד בין פברואר לבין אפריל 2018, נעשו ניסיונות להגיע להבנות עם השותפות האירופיות להסכם (גרמניה, בריטניה וצרפת) בדבר דרכים לחזק את ההסכם. על אף שאין בנמצא תיאור רשמי של הדיונים שנערכו בהקשר זה, מקורות בלתי רשמיים ציינו כי הושגה ההתקדמות באחדים מן הנושאים, אף שהצדדים לא הגיעו להסכמה לגבי אחד המאפיינים הבעייתיים ביותר של ההסכם: סעיפי השקיעה שלו. בעקבות כישלון זה הגיעה לשיאה התפנית בת ה-180 מעלות של הנשיא טראמפ, עם פרישתו מההסכם במאי 2018.

החלטה זו של טראמפ הייתה שנויה במחלוקת עד מאוד בשיח הציבורי האמריקאי ואף נדחתה באופן גורף על-ידי חמש החברות האחרות של קבוצת ה-P5+1 (שגיבשה את העסקה עם איראן). עם זאת, ועל אף האזהרות שלהן שיהיו לכך השלכות הרות אסון, לא זו בלבד שההסכם עדיין שריר וקיים, אלא שאיראן משקיעה מאמצים רבים בניסיון להבטיח כי לא יחול שינוי במצב. ואכן, להסכם יתרונות לא מבוטלים עבור איראן: הוא מאפשר לה לשמר בידה את יכולת הפריצה לגרעין צבאי ומעניק לגיטימציה לתוכנית העשרת האורניום שלה; הוא אינו מכסה את תוכנית הטילים שלה - מנגנון הנשיאה של נשק גרעיני; הוא כולל סעיפי פיקוח שאינם מספקים; ובנוסף מעניק לאיראן הקלות משמעותיות בתחום הסנקציות.

התפתחות חשובה נוספת שנרשמה בתקופה זו הייתה מאמציה של איראן לדבוק בהסכם. התבוננות בהתנהלותה בהקשר זה מלמדת כי איומיה המוקדמים כי תזנח את ההסכם אם מדינות ה-P5+1 לא יבטיחו לה הטבות כלכליות מעבר לתנאיו המפורשים של ההסכם, נחשפו כחסרי תוכן. כדי להציל את ההסכם נדרשת איראן להבטיח שגם מדינות אירופה ימשיכו לדבוק בו. משום כך, היא מנהלת מערכה ממוקדת, שתכליתה לתקוע טריז נוסף בין מדינות אירופה לבין ארצות הברית, תוך הפעלת לחץ על מדינות אירופה לעשות יותר למען ההגנה על האינטרסים הכלכליים של איראן לנוכח הסנקציות האמריקאיות. מדינות אירופה, בהיותן להוטות להתקדם למימוש עסקאות כלכליות רווחיות עם איראן - פועלות באחרונה באופן יזום כדי לפגוע במשטר הסנקציות האמריקאי על ידי הקמת מערך תשלומים מיוחד נפרד (SPV), שיעקוף את המערכת הפיננסית האמריקאית.

לנוכח התפתחויות אלה, מהם סיכויי ההצלחה של מסע הלחץ שנוקט ממשל טראמפ נגד איראן? התשובה לשאלה זו תלויה חלקית בנכונותם של המשטר והעם האיראניים להמשיך לשאת בנטל הכלכלי על מנת להפוך לכוח גרעיני וגם בתג המחיר של היוזמות האזוריות היקרות, שתכליתן לחזק את ההגמוניה האיראנית במזרח התיכון. אולם, השאלה שנותרת פתוחה היא האם, ובאיזה אופן, מחירים אלה ייתורגמו לנכונות מצד המשטר לשוב לשולחן המשא ומתן. יתר על כן, התמיכה שזוכה לה איראן מאירופה, רוסיה וסין בכל הנוגע להסכם, פועלת גם נגד הסקת המסקנה באיראן כי עליה להסכים לחזרה לתהליך המשא ומתן.

בלי קשר לשאלה האם איראן תשוב לשולחן הדיונים או אם לאו, במהלך 2018 נרשמו שתי בעיות חשובות בנוגע להסכם, המחייבות התייחסות מידית ורצינית. הראשונה עוסקת בפיקוח במתקנים בלתי מוכרזים, הקשורים לתוכנית הגרעין האיראנית. הארכיב הגרעיני שנלקח על ידי המוסד מלב טהראן בינואר 2018 כולל כמויות עצומות של מידע על אודות תוכנית הגרעין של איראן, כמו גם תוכניות ספציפיות לפיתוח חמש פצצות גרעיניות. כן כלול בחומר מידע על אודות אתרים ספציפיים, שבהם איראן קידמה תוכנית גרעין צבאית, לצד ראיות לכך כי שיקרה במהלך השנים

לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) אשר למטרה של פעילויות השונות. עם זאת, למרות שמידע זה נמסר זה מכבר לסבא"א, פקחי הסוכנות עדיין לא ביקרו באף אחד מן המתקנים הנוגעים בדבר והסוכנות לא עימתה את איראן עם הראיות להונאה. לצד כמה יוצאים מן הכלל הראויים לציון - במיוחד עבודתם של חוקרים במכוני מחקר בווינגטון, ה-Institute for Science and International Security וגם ה-Foundation for Defense of Democracies, הנושא נעדר, באופן מתמיה, גם מחלק הארי של הדיון המנוהל בקרב קהילת בקרת הנשק בארצות הברית. זאת ועוד, ארצות הברית, שהיא תורם הכספים הגדול ביותר לסבא"א, מאז יישום ההסכם טרם הפעילה את השפעתה כדי להביא לשיפור תרבות הדיווח של הסוכנות.

הסוגיה הנוספת היא תוכנית הטילים האיראנית, ובמיוחד הניסוי שאיראן ערכה באחרונה בטיל לטווח בינוני, המסוגל לחצות את המזרח התיכון, להגיע לאזורים מסוימים באירופה ואף לשאת ראש נפץ גרעיני. בעוד שהניסוי מעורר דאגה רבה, מדינות אירופה וקהילת בקרת הנשק מעדיפות להדגיש כי הניסוי האיראני אינו מהווה הפרה ברורה של החלטת מועצת הביטחון 2231, שרק "קוראת" לאיראן לחדול מפעילות מסוג זה. שתי המדינות האירופאיות שביטאו את הדאגה הרבה ביותר - צרפת ובריטניה - חששו לנקוט צעדים של ממש מחשש שמא אלה יערערו את הסכם הגרעין.

למצב המתהווה בעניין תוכניתה הגרעינית של איראן יש השלכות מרחיקות לכת גם לגבי משטר מניעת התפוצה של נשק גרעיני. משטר זה, על פי האמנה לתפוצת נשק גרעיני, ה-NPT, ניזוק מתופעות הלוואי של ההסכם, במובן שלפיו מדינה, שנמצא כי שיקרה לקהילה הבינלאומית לאורך שנים, לא נענשה. עם אימוץ הסכם הגרעין העניקה הקהילה הבינלאומית למדינה ללא נשק גרעיני (NNWS) היתר להתקדם בתוכנית העשרת האורניום שלה. בה בעת, יכולות גרעיניות אלה נמנעות ממדינות אחרות באזור, המצייתות לאמנה וחשות מאוימות על ידי ההרשאה שניתנה לאיראן. איראן וסוריה, שתיהן מפרות מוכחות של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, ממשיכות להחזיק ב"תעודת היושר" שלהן במסגרתה, מה שמאפשר להן להתחמק מכל החלטת גינוי או מנקיטת צעדים יעילים יותר נגדן.

אם יתמידו המגמות הנוכחיות של התעלמות מפעילותה של איראן בעבר ומזו שהיא נוקטת בימים אלה בתחום פיתוח הגרעין, ובכלל זה אי-נכונותה, או אי-יכולתה הנוכחית של סבא"א לאשר את קיומה של פעילות גרעינית בעבר ובהווה, צפויות השלכות חמורות. מאמציה הנמשכים של איראן בתחום הגרעיני, המשלבים במקביל גם תמרון דיפלומטי שנועד להבטיח כי הנשיא טראמפ יתפס כאוטסיידר בגישתו לאיראן, עלולים להתברר כיעילים מול מערכת הלחצים שארצות הברית מפעילה נגדה. בשלב הזה יתכן שיהיה מאוחר מדי מכדי לנקוט כל צעד, בין אם דיפלומטי ובין אם צבאי, שימנע מאיראן לפתח לבסוף נשק גרעיני וישליט מידה של יציבות במזרח התיכון.