

מבט על, גיליון 1232, 25 בנובמבר 2019

הפרותיה של איראן בתחום הגרעין: JCPOA ומעבר

אמילי לנדאו

במאי 2019 רמזה איראן כי תחל להפר את תנאיו של ההסכם בינה לבין המעצמות לגבי תוכנית הגרעין האיראנית (JCPOA). הפרות אלה תלבשנה אופי של צעדים מצטברים והדרגתיים, שעליהם יוכרזו מדי 60 יום, בתגובה לפרישתו של ממשל טראמפ מהסכם הגרעין שנה קודם לכן והסנקציות החריפות אשר הוטלו בעקבות צעד זה על ידי הממשל. הצעד הרביעי, אותו נקטה איראן בנובמבר, הוא החמור ביותר עד כה: איראן הודיעה כי תחל להעשיר אורניום במתקן ההעשרה התת-קרקעי המבוצר היטב בפורדו. עם כל צעד שנקט הדגיש המשטר האיראני כי ההפרות הן הפיכות וכי ישוב לתנאי ההסכם אם תסיר ארצות הברית את כל הסנקציות. חרף העובדה כי הצעדים ננקטו בתגובה לסנקציות האמריקאיות, איראן מקפידה לכוון את המסר למדינות אירופה השותפות להסכם, אשר אותן מאשימים האיראנים באי-קיום ההבטחה להגן על האינטרסים של איראן במסגרת ההסכם. ואכן, איראן אינה משדרת כי ברצונה לנטוש את ההסכם או שההסכם יתמוטט; למעשה, הרעיון הוא לגרום להסרת הסנקציות באמצעות הפעלת לחץ על מדינות אירופה על מנת שתעשינה יותר כדי לסייע. על כן, בכדי להפוך את מסע הלחץ המרבי נגד איראן לאפקטיבי, על ארצות הברית ואירופה להתחיל לשדר כי הן מתואמות ביניהן אשר לצורך להמשיך בלחץ על איראן.

במאי 2019 רמזה איראן כי תחל להפר את תנאיו של ההסכם שגובש בינה לבין המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית (JCPOA), המוכר גם בשם 'הסכם הגרעין עם איראן'. הפרות אלה תלבשנה אופי של צעדים מצטברים והדרגתיים, שעליהם יוכרזו מדי 60 יום, בתגובה לפרישתו של ממשל טראמפ מהסכם הגרעין שנה קודם לכן והסנקציות החריפות אשר הוטלו בעקבותיה על ידי הממשל. ההפרה הראשונה הייתה הגדלת מאגר האורניום המועשר ברמה נמוכה (LEU) שבידי איראן אל מעבר לגבול 300 הקילוגרמים, אשר נקבע בהסכם הגרעין, כפי שאישרה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בתחילת יולי. לאחר מכן הכריזה איראן כי בכוונתה לעבור לשלב הבא ולהתחיל להעשיר אורניום אל מעבר לסף 3.67 האחוזים, אשר הותר על פי ההסכם ל-4.5 אחוזים, ובתחילת ספטמבר 2019 אמר פקיד איראני בכיר כי ארצו החלה להפעיל צנטריפוגות מתקדמות, המסתובבות במהירות גבוהה הרבה יותר מאלה שבהן השתמשה קודם לכן. הצעד הרביעי, שנקטה איראן בנובמבר, הוא החמור ביותר עד כה: איראן הודיעה כי תחל להעשיר אורניום במתקן ההעשרה התת-קרקעי המבוצר היטב בפורדו. עם כל צעד שנקט הדגיש המשטר כי ההפרות הן הפיכות וכי איראן תשוב לתנאי ההסכם אם תסיר ארצות הברית את כל הסנקציות.

מה ניתן להסיק מהפרות אלה של הסכם הגרעין? חרף העובדה כי הצעדים ננקטו בתגובה לסנקציות האמריקאיות, איראן מקפידה לכוון את המסר שלה אל מדינות אירופה השותפות להסכם, אשר אותן מאשימים האיראנים באי-קיום ההבטחה להגן על האינטרסים של איראן במסגרת ההסכם. ואכן, איראן אינה משדרת כי ברצונה לנטוש את ההסכם או שההסכם

יתמוטט; למעשה, הרעיון הוא לגרום להסרת הסנקציות באמצעות הפעלת לחץ על האירופים על מנת שיעשו יותר כדי לסייע.

ראוי לציין כי ההפרות הספציפיות שאותן בחרה איראן לבצע חושפות פגמים מסוכנים בהסכם עצמו, אשר בלטו לעין כל מלכתחילה. איראן לא הייתה מסוגלת להגדיל את מלאי האורניום המועשר ברמה נמוכה שברשותה, או להעשירו לרמות גבוהות יותר, אלמלא היה ההסכם מתיר העשרה זו ואף מעניק לה לגיטימציה. אשר לצנטריפוגות המתקדמות, גם כאן הותר לאיראן, על פי תנאי ההסכם, לעסוק במחקר ובפיתוח של המערך המלא של צנטריפוגות אלה, ועל כן רק כפסע היה בינן לבין ההחלטה להפעילן. הסיפור של פורדו הוא הקריטי מכולם, משום שמתקן העשרה זה לא היה אמור להישאר פתוח על פי תנאי ההסכם - עם מקום ל-3000 צנטריפוגות בלבד אין לו כל תפקיד במסגרת תוכנית גרעין אזרחית. למעשה, מתקן זה - שעליו לא הצהירה איראן בפני סבא"א בכוונה להשאירו סודי ומוגן - נחשף בידי המעצמות אשר התעמתו עם איראן ב-2009 על סמך מידע מודיעיני. תפיסתה של איראן "על חס" עם מתקן שלא הצהירה עליו הייתה קו פרשת מים בטיפול בהונאה האיראנית בנושא הגרעין, אשר המחישה כי איראן הולכה את סבא"א שולל בנוגע למתקן בעל יישומים צבאיים. לקראת המשא ומתן על הסכם הגרעין היה זה הגיוני לדרוש את סגירתו של המתקן. אולם לא זו בלבד שפורדו נותר פתוח, אלא שנותרו בו גם כ-1000 צנטריפוגות. ההסכם שהושג קבע כי צנטריפוגות אלה לא תעשרנה עוד אורניום, אלא תוסבנה על מנת שתשמנה בלעדית למטרות מחקר אזרחי. אולם צעד זה דרש את שינוי תצורתו של המתקן בפורדו, וכעת, ארבע שנים לאחר שהוצג הסכם הגרעין, ברור כי איראן מעולם לא קיימה את התחייבותה בעניין זה וכי הצנטריפוגות מסוגלות להתחיל להעשיר אורניום.

משמעות שלישית של הפרות ההסכם על ידי איראן היא האופן בו אפשרו לה לשנות את הנרטיב בכל הקשור לדרישתה כי ארצות הברית תסיר את הסנקציות. במקום שהסרת הסנקציות תהיה המחיר תמורת שובה של איראן לשולחן המשא ומתן על מנת לדון בעסקה טובה יותר, קושרת כעת איראן בין דרישתה להסרת כל הסנקציות לבין חזרה להסכם הגרעין המקורי גרידא.

אף על פי שנראה כי איראן אינה מעוניינת לטלטל את הספינה באופן חמור - והיא מדגישה כי כל הפרותיה את הסכם הגרעין הן הפיכות באופן מיידי - הרי שההשלכות של הפרותיה הופכות חמורות יותר ויותר ועלולות לעורר תגובה בינלאומית חריפה יותר. פעולותיה, לרבות עיכובה של מפקחת של סבא"א, נראות כעוינות במידה הולכת וגוברת. המכון למדע ולביטחון בינלאומי (ISIS) מעריך כי עם מלאי של יותר מ-500 ק"ג של אורניום מועשר ברמה נמוכה התקצר זמן הפריצה של איראן מ-8 ל-12 ל-6-10 חודשים.

אף כי איראן מנסה להצדיק את הפרות ההסכם על ידה כתגובה להפרת ההסכם על ידי ארצות הברית - נרטיב אשר אומץ במידה רבה על ידי הזרם המרכזי בתקשורת ומרבית השחקנים הבינלאומיים - לא הוקדשה תשומת לב מספקת להיבטים בעייתיים אחרים של התנהגותה של איראן, הקשורים למאמציה המתמשכים להניח את הבסיס לתוכנית צבאית. הפעילויות בהקשר זה - ביניהן ההימנעות משינוי התצורה של פורדו, או השקרים באשר לרכישתם של צינורות נוספים עבור הכור באראק עוד בטרם המלט נשפך לתוכם - אינן כה קלות לאיתור בהשוואה לחצייה של ההגבלות הספציפיות על העשרת אורניום אשר נקבעו בהסכם הגרעין. יתרה מזאת,

מדובר בפעולות אשר לא צוינו בדוחות הרבעוניים של סבא"א, ועל כן הן נזכרות בתקשורת או נידונות במסגרת דיון נרחב יותר לעתים נדירות בלבד, חרף העובדה כי הן מעלות חששות כבדים.

הדו"ח האחרון של סבא"א על אודות איראן שופך אור על שתי סוגיות מעוררות דאגה נוספות, הגם שאינו מספק פרטים כלשהם. הדו"ח מציין כי סבא"א השתתפה בשיבה אחת של קבוצת הרכש של ה-JCPOA, אולם אינו מתייחס למודיעין האמריקני אשר למאמציה של איראן לרכוש סחורות לשימוש כפול (dual use) העשויות לשמש במסגרת תוכנית נשק גרעיני בתקופה שבין 2015 ל-2018. כן אין הדו"ח מציין דבר על אודות חקירתו בנושא הארכיונים הגרעיניים האיראניים - המסמכים המקוריים המפרטים את תוכניותיה של איראן לייצר חמש פצצות גרעיניות, אשר חולץ בידי ישראל מטהרן בינואר 2018. מסמכים אלה - הכוללים מידע על אודות מדענים, מתקנים וציוד המעורבים בתוכנית הגרעין הצבאית של איראן, אשר לא היה ידוע ב-2015 - הועברו לסבא"א לפני למעלה משנה וחצי.

בפעם הראשונה הדו"ח של סבא"א כולל התייחסות לחלקיקי אורניום (אורניום טבעי מ"מקור אנתרופוגני") אשר התגלו באתר גרעיני בלתי מוצהר, שדבר קיומו נחשף על ידי ראש הממשלה נתניהו באו"ם בספטמבר 2018, ואשר דגימות קרקע ממנו ניטלו מוקדם יותר השנה. היה זה לאחר שהאיראנים רוקנו את המחסן במהלך קיץ 2018, כשנודע להם כי ישראל העבירה את הארכיונים הגרעיניים לידי סבא"א. לפי דו"ח מאת דייוויד אולברייט ואנדריאה סטריקר, בתדרוך לעיתונאים שהתקיים לאחרונה, "הישראלים...הכריזו כי המאפיינים והגיל של האורניום אינם תואמים את האורניום אשר נמצא בכל אחד ממתקני הגרעין אשר נחשפו קודם לכן על ידי איראן, מה שמרמז על קיומו, כיום או בעבר, של מתקן המרת אורניום בלתי-מוכרז". תחילה הכחישה איראן במפורש כי למחסן זה היה קשר כלשהו לתוכנית הגרעין שלה, וטענה כי מדובר במפעל לשטיפים. מאז חשיפת הממצאים על ידי סבא"א מציינת הסוכנות את חוסר שיתוף הפעולה מצדה של איראן למתן הסברים מתקבלים על הדעת לשרידים הרדיואקטיביים. עובדה משמעותית היא כי ממצא זה אינו קשור לפרישתו של טראמפ מהסכם הגרעין וכי הוא למעשה רמז לשאיפות ולהונאה המתמשכות של איראן בסוגיית הגרעין.

טיעון נפוץ לאור הפרותיה הנוכחיות של איראן הוא כי אסטרטגיית הלחץ המרבי של ממשל טראמפ מספקת לה את הרציונל להתחיל ולהפר את ההסכם בעצמה, ועל כן, בעקבות פניית הפרסה האמריקאית נוצר מצב גרוע יותר מזה אשר היה נוצר אילו היה ההסכם נשמר. אולם, אם ההסכם אכן סובל מפגמים מסוכנים - אשר החשוב מכולם הוא סעיפי ה"שקיעה", קרי פקיעת התוקף, הבלתי-מוותנים - הרי שהפרותיה של איראן תגענה בשלב מסוים לידי עימות. טיעון נגדי הוא כי עדיף להתעמת עם הפרותיה של איראן כעת, כאשר היא חלשה יחסית, מאשר בעוד 5-10 שנים, כאשר היא עלולה להפוך חזקה הרבה יותר, תוך שעשתה כל שביכולתה כדי להכשיר את הקרקע לפריצה מהירה עם פקיעת תוקפו של ההסכם.

על מנת להפוך את קמפיין הלחץ המרבי לאפקטיבי נדרש כוח השפעה פוליטי אשר יגבה את הקשיים הכלכליים אותם חווה איראן. לכן, על ארצות הברית ומדינות אירופה להתחיל ולשדר כי הן מתואמות ביניהן אשר לסנקציות ולצורך להמשיך בלחץ על איראן, במיוחד לאור הפרותיה המסוכנות בנושא הגרעין.