

מבט על, גיליון 1431, 31 בינואר 2021

לקראת חזרה להסכם הגרעין: וושינגטון וטהראן מחדדות עמדות

סימה שיין ואלדד שביט

על רקע האפשרות לחידוש המשא והמתן בין ארצות הברית לאיראן לגבי חזרה להסכם הגרעין בולט מאמרו של שר החוץ האיראני, שפורסם בתקשורת האמריקאית ופורטו בו עמדותיה של איראן. הפערים העיקריים בין הצדדים מתמקדים בדרישה הדדית מהאחר לבצע את הצעד הראשון. בעוד הממשל מעוניין שאיראן תפעל ראשונה, האיראנים מצפים שארצות הברית תבטל את הסנקציות ורק לאחר מכן איראן תממש את מחויבותיה על פי ההסכם. כמו כן, דחו האיראנים דרישה לקשר בין החזרה להסכם לתחילת דיון על אודות הסכם חדש ומשודרג, וכן את התביעה לנהל שיח אודות תוכנית הטילים וההתנהלות האזורית של איראן. סביר כי גם אם שתי המדינות תתחלנה לקדם מהלכים, עדיין חוסר האמון ההדדי והלחצים הפוליטיים בשני הצדדים ישליכו על מורכבות הדיון ומימוש ההסכמות, אם יושגו, יאריך זמן. ככל שיעבור זמן בלי התקדמות תמשיך טהראן לקדם את תוכנית הגרעין: על הפרק הגבלת פעילות פקחי סבא"א באיראן. תיתכן גם הגברת מתיחות כתוצאה ממהלכים של שלוחיה של איראן.

עם תחילת כהונתו של הנשיא בידן צפויות איראן וארצות הברית לנסות ולתרגם כוונות מוצהרות בסוגיית הסכם הגרעין למדיניות בפועל. מזכיר המדינה, אנטוני בלינקן, חזר מיד לאחר מינויו וקבע כי "הנשיא בידן היה ברור בהדגישו כי אם איראן תחזור למלא את מחויבותיה, גם ארצות הברית תעשה זאת. לאחר מכן נשתמש בזה כפלטפורמה יחד עם שותפותינו ובעלות בריתנו כדי לגבש הסכם ארוך וחזק יותר שיתייחס גם לסוגיות אחרות שהן בעיתיות ביחסים עם איראן". בלינקן וקודם לכן גם אבריל היינס, ראשת מנהל המודיעין (DNI) הנכנסת, הדגישו כי עדיין הדרך לכך ארוכה. לפי שעה, לא ידוע על שיח שהחל בין ממשל בידן לבין איראן. יודגש כי, הארגון Crisis Group שבראשה עמד רוב מאלי שמונה לשליח מיוחד מטעם הממשל בנושא איראן, הציע רק באחרונה לארצות הברית ולאיראן [בנייר מיוחד שפרסם בנושא הגרעין האיראני](#), מתווה מדורג לחזרה להסכם הגרעין שמתחיל בחתימה על צו נשיאותי, ומחזיר את ארצות הברית להסכם.

על רקע זה ומתוך רצון להבהיר את עמדותיה של איראן לקראת האפשרות לחזרה להסכם, שר החוץ האיראני, מוחמד ג'וואד זריף, הבהיר [במאמר שפורסם בתקשורת האמריקאית](#), את עמדותיה של איראן בשורת נושאים.

דרישות איראן על פי זריף, ומשמעויותיהן:

כצעד ראשון נדרש הממשל האמריקאי לבטל, ללא כל התניות, את כל הסנקציות שהוטלו, הוחזרו, או עברו הגדרה מחודשת על ידי ממשל טראמפ. בתמורה איראן תחזור בה מכל הצעדים שנקטה בתוכנית הגרעין.

המשמעות – בעוד הממשל האמריקאי מעוניין שאיראן תפעל ראשונה, האיראנים מצפים שארצות הברית תבטל את הסנקציות ורק לאחר מכן איראן תממש את מחויבותיה על פי

ההסכם. גם אם לכאורה נראה כי מדובר בסוגיה טכנית, הרי שאי האמון השורר בין שני הצדדים והזמן שייקח לשתי המדינות לחזור בהן מכלל הצעדים שנקטו מאז פרישת ארצות הברית מההסכם, עלולים לעשות את התהליך למורכב ובעיקר יחייב הרבה רצון טוב מצד שתייהן. נראה כי עיקר תשומת הלב בשיח הראשוני שיתקיים ביניהם יוקדש לסנכרון של הצעדים שיידרשו מצד שתי המדינות.

יודגש כי ממשל טראמפ המשיך להטיל סנקציות שונות על איראן עד הרגע האחרון שלפני סיום כהונתו, בניסיון למנוע מהנשיא ביידן אפשרות לחזור להסכם הגרעין. הממשל החדש יכול להשתמש בצווים נשיאותיים וביכולתו להחליט על מתן פטורים (WAIVER); הוא אפילו יכול לבטל סנקציות שאינן קשורות לסוגיית גרעין, אשר הוטלו על ידי הממשל הקודם, תוך הצגת הביטול כחיוני לביטחון הלאומי האמריקאי, אף שסביר כי בשלב הראשון לא יעשה זאת. הממשל, שהבטיח כי יתייעץ עם בעלות בריתו, ניצב בפני דרישות מצד ישראל, מדינות במפרץ ואף בארצות הברית עצמה, להמשיך ולנצל את קלפי המיקוח שיצר טראמפ באמצעות מדיניות ה"מקסימום לחץ" ולא למהר ולהסיר את כל הסנקציות רק בתמורה לחזרה איראנית להתנהלות על פי סעיפי ההסכם.

לכשיושלמו צעדי החזרה להסכם, שאר השותפות להסכם – בריטניה, צרפת, גרמניה, רוסיה וסין – יחליטו במסגרת הוועדה המשותפת (Joint Committee) האם לאפשר לארצות הברית לחזור להסכם, שממנו פרשה (מאי 2018).

המשמעות - מדובר ככל הנראה בדרישה לצעד סמלי והצהרתי בעיקרו וסביר כי עניין הוועדה לא יהיה מכשול בפני סיכום. אך עצם העלאתו משקף מסר איראני כי לעזיבת ההסכם יש משמעותות שעל הצדדים לקחת אותן בחשבון. בכל מקרה, חשוב לאיראנים כי צעד סימלי זה יתבצע לאחר שיוסרו הסנקציות כולן, ולא רק לאחר מימוש חלקי של צעדים.

איראן לא תסכים לקבל תנאים חדשים במסגרת ההסכם. בהסכם נקבע לוח זמנים ברור אשר להגבלות על תוכנית הגרעין האיראנית. יתר על כן, איראן הסכימה, כדי להבטיח את ההסכם, להגבלות של חמש שנים על רכש נשק ושל שמונה שנים על רכש בתחום הטילים. כל אלה, אליבא ד'זריף, לא ניתן לשנות "לא עתה ולא לעולם".

המשמעות – ברורה התנגדותו של זריף לפתיחת סעיפי ההסכם או למשא ומתן על מגבלות חדשות שיוטלו על איראן, ובכלל זאת דיון על אודות הסרת האמברגו באוקטובר 2020 על רכישה או מכירה של אמל"ח קונבנציונלי, שאותה ניסה ממשל טראמפ למנוע במועצת הביטחון ונכשל, ובנושא הסרת המגבלות בתחום הטילים, האמורה לחול ב-2023. לעומת זאת, ממשל ביידן דורש כי לאחר החזרה להסכם הגרעין יתנהל משא ומתן על הסכם משודרג, שייתן מענה לסוגיות הבעייתיות בהסכם הגרעין - ה-Sunset, מחקר ופיתוח, וכן פיקוח, בנוסף לתוכנית הטילים של איראן ופעילותה האזורית.

המדיניות הביטחונית והאזורית של איראן לא הייתה חלק מהמשא ומתן משום שהמערב לא הסכים לוותר על התערבותו באזור. איראן מצידה מוכנה לדון בסוגיות אזוריות אבל רק עם מדינות האזור, וללא גורמים מחוצה לו.

המשמעות – איראן מתנה כל דיון בסוגיות הקשורות למדיניותה האזורית ביציאה מלאה של כל הכוחות של ארצות הברית ומדינות המערב האחרות מהאזור. ולמען הסר ספק, זריף מבהיר את התנגדותה של טהראן לדיון בסוגיות אזוריות במסגרת פורום משותף למדינות האזור ולמדינות מהזירה הבינלאומית. זהו מענה לאמירות מרובות שנשמעו לאחרונה בווינגטון, כמו גם בבירות האירופאיות, לגבי המדיניות האזורית של איראן וההצעות שהועלו לקיים מסלול מקביל של שיחות בסוגיות האזוריות. התניה איראנית זו, שסביר שטהראן מעריכה שתידחה, משקפת ניסיון להרחיק את העיסוק בסוגיות האזוריות. קודם לבחירות קידמו מקורביו של ביידן את הרעיון שסוגיות אזוריות יידונו בפורום בינלאומי-אזורי שיתקיים בנפרד מהמשא ומתן בנושאי הגרעין, אך ההתניה האיראנית בהקשר זה משקפת כפי הנראה מאמץ של טהראן לטשטש קשר בין סוגיית הגרעין להתנהלותה האזורית.

זריף, מבהיר כי העם האיראני איבד סבלנות והביטוי לכך הינו החוק שהעביר המג'לס, המחייב את הממשלה לשורת צעדים - ביניהם העשרת אורניום ל-20 אחוזים והפסקת שיתוף הפעולה עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בהתאם לפרוטוקול הנוסף, אם עד פברואר לא יוסרו הסנקציות.

המשמעות – קלף הלחץ העיקרי של איראן הוא המשך קידום תוכנית הגרעין מעבר להפרות שביצעה במהלך השנה וחצי האחרונות. בהתאם לחוק המג'לס, כבר החלה העשרה ל-20 אחוזים ולהערכת טהראן, האיום בצמצום משמעותי של הפיקוח עשוי להעניק יתר דחיפות לצורך לחזור להסכם הגרעין.

החלטת המשטר האיראני לפרסם בתקשורת האמריקאית מאמר המפרט את עמדותיו מהווה מענה כולל לשורת נושאים שהועלו לאחרונה בהקשר האפשרות לחזור להסכם הגרעין, משרתת את טהראן במאמציה להפגין נחישות ויציבות נעדרת לחץ. חשוב לאיראן להבהיר כי למרות הסנקציות, פגעי הקורונה והמצב הכלכלי הקשה, היא אינה בעמדת חולשה המחייבת אותה לויתורים. בד בבד, הצגת העמדות לממשל ולציבור דרך התקשורת האמריקאית משקפת גם אמצעי לחץ על הממשל האמריקאי וניסיון לשכנעו שהזמן אינו פועל לטובתו.

ממשל ביידן מצידו מעוניין לחזור להסכם הגרעין כדי להבטיח שאיראן תשוב ותפעל לפי הפרמטרים שלו ותתרחק מסף הפריצה לגרעין צבאי, המתקצר ככל שאיראן מתקדמת בהעשרה. אלא שעליו לקבל החלטות אשר לדרכים שיגשרו בין הקביעה שלו עצמו ושל איראן כי הצד השני יהיה הראשון, ובעיקר כיצד לוודא, כפי שהבטיח הנשיא ביידן, שהחזרה להסכם תהיה רק המבוא לדיון על הסכם משודרג, שלא רק ישפר סעיפים בהסכם המקורי אלא גם יאפשר דיון בסוגיות הנוספות – תוכנית הטילים האיראנית והתנהלותה ברחבי המזרח התיכון - כשאיראן מתנגדת לכך. בין לבין, הממשל, שהתחייב להתייעץ עם בעלות בריתו באירופה ובאזור, יצטרך להתמודד עם התנגדות לחזרה להסכם ועם הצורך לתת מענה להסתייגות הרבות שיוצגו בפניו, כולל גם מבית מצד חברי קונגרס רפובליקנים אך גם מתנגדים מהמפלגה הדמוקרטית.

בשורה התחתונה - עדין לא ברור אם אכן הממשל האמריקאי יעדיף לגשת לסוגיה כבר בעתיד הקרוב, לנוכח כלל הסוגיות מבית ומחוץ שעומדות לפתחו. בכל מקרה, גם אם נראה כי המחלוקת אשר לתנאים שיאפשרו לשני הצדדים חזרה להסכם ומילוי מחויבותיהם הנה טכנית בעיקרה, סביר שהדיון ובעיקר המימוש במקביל של הצעדים ששתי המדינות תידרשנה לנקוט ייקחו זמן.

בהנחה שממשל ביידן אכן חותר לחזור להסכם, שאלת המפתח, שכרגע אין לה תשובה ברורה, היא עד כמה יתעקש וגם יצליח ליצור את החיבור (linkage) בין החזרה להסכם הגרעין לתחילתו של משא ומתן על שיפורו ושדרוגו. בינתיים יש לקחת בחשבון שככל שיעבור הזמן ללא התקדמות עשויה טהראן לנקוט צעדים נוספים בתוכנית הגרעין. על הפרק - החל מאמצע פברואר הגבלת תנועתם של פקחי סבא"א באיראן. כמו כן, להפעיל לחץ באמצעות שלוחיה ברחבי המזרח התיכון - המיליציות בעיראק נגד כוחות הקואליציה, החות'יים נגד ערב הסעודית, וחידוש תקיפת כלי שיט במפרץ. פעילויות אלה, שסביר שיבוצעו ללא טביעת אצבע איראנית ישירה, יהיו כולן בעלות פוטנציאל להגביר את המתח באזור ובין טהראן לווינגטון.