

חזרה אפשרית להסכם הגרעין? המגעים בין ארצות הברית לאיראן

אלדד שביט וסימה שיין

איראן וארצות הברית דיווחו כי הסבב הראשון של השיחות הלא-ישירות שנערך ביניהן במטרה למצוא נוסחה לחזרה להסכם הגרעין, היה ענייני, הגם שאין ביטחון שהמהלך יצליח. למרות העניין המשותף לשתייהן לחזור להסכם, הדרך לשם רצופה מכשולים ואף אפשר שהשיחות יקרסו. מעבר לחילוקי הדעות שעדיין קיימים, יש לקחת בחשבון שגם הפגיעה באתר נתנז, שאיראן מאשימה בה את ישראל, עשויה להביא לפגיעה בשיחות וינה. בכל מקרה, על הצדדים למצוא נוסחה שתבטיח לשניהם כי בכוונת הצד השני לממש את שיוטל עליו. גורמים אמריקאים מציבים עדיין סימן שאלה לגבי כוונתו של המשטר האיראני - האם הוא נכון לקבל עליו מחדש את כל המגבלות שהסכם הגרעין הטיל עליו, או שהוא מנסה להרוויח זמן. מבחינת ישראל, נראה כי גם אם הממשל יהיה נכון להקשיב לטיעוניה (כולל אלה שיושמעו במהלך ביקורם המתוכנן בושינגטון של בכירי מערכת הביטחון), אם תציג בעיקר התנגדויות, תיפגע יכולתה להשפיע על המהלכים האמריקאים לקראת השלב הבא של השיחות עם האיראנים.

ארצות הברית ואיראן השלימו בווינה סבב ראשון של שיחות לא-ישירות, שנערכו בתיווך האיחוד האירופאי במסגרת המאמצים למצוא נוסחה לחזרתן להסכם הגרעין. הוקמו שתי קבוצות עבודה - בתחום הגרעין ובתחום הסנקציות - האמורות לגבש את הצעדים שתבצע ארצות הברית להסרת הסנקציות, ואת אלה שתבצע איראן כדי לגלגל לאחור את המהלכים שנקטה בתוכנית הגרעין תוך הפרה של התחייבויותיה על פי ההסכם.

הצדדים דיווחו כי השיחות היו ענייניות, אך שניהם הזהירו כי אין עדיין ביטחון בהצלחת המהלך. השיחות צפויות להתחדש בימים הקרובים כשברקע נשמעות דרישות איראניות כי בנוסף להסרת כל הסנקציות שהוטלו מחדש, לאחר שבוטלו עם חתימת ההסכם בשנת 2015, יבוטלו גם אלה שהוטלו על ידי ממשל טראמפ, שלא בזיקה ישירה להסכם הגרעין אלא מכוח חקיקות אחרות (הקשורות בסוגיות הטרור וזכויות אדם). למעשה, בשלהי כהונתו פעל ממשל טראמפ כדי "למלכד" ממשל עתידי כך שיתקשה להסיר את הסנקציות. זאת ועוד, גורמים איראניים דבקים בעמדה כי רק לאחר שניתן יהיה לוודא הסרה של הסנקציות, בין היתר באמצעות התחלת ייצוא נפט וביצוע העברות של כספים במערכת הבנקאות העולמית, תשיב איראן את המצב של תכנית הגרעין לקדמותו כפי שהיה לפני שהפרה את תנאי ההסכם.

נראה, כי למרות המאמץ של שני הצדדים להגן פומבית על הנרטיב שלהם לגבי מי יעשה את הצעד הראשון, בפועל השיח מתמקד בדרכים שתאפשרנה לשניהם לתאם ולסנכרן את חזרתם המלאה להסכם הגרעין. לשניהם עניין מוצהר בחזרה להסכם, אך צפויות לא מעט מהמורות בדרך לשם, ובמוקדן איתור הנוסחה שתאפשר להם לבטוח בנכונותו של הצד השני לממש את שיוטל עליו: ארצות הברית - הסרת כל הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ; איראן - חידוש מלא של פעולתה על פי מחויבויותיה במסגרת הסכם הגרעין. מכאן, שקיימת אפשרות ל"פיצוץ" השיחות

ובעקבות זאת המשך המצב של "מקסימום לחצים" אמריקאי על איראן, והמשך שחיקת ההסכם על ידי איראן. יש לקחת בחשבון שגם הפגיעה באתר נתנו, שאיראן מאשימה בה את ישראל, עשויה להביא אותה לפגוע גם בשיחות וינה.

וברקע, איראן ממשיכה לנקוט מהלכים טכנולוגיים נוספים בתוכנית הגרעין: דובר הארגון לאנרגיה גרעינית מסר כי החלו ניסויים בצנטריפוגה מתקדמת חדשה IR-9, וכי בתוך חודשים ספורים יבוצע ניסוי קר של כור המחקר באראק, שלאחריו ניתן יהיה להחזירו לשמישות בפרק זמן של כשנה; דוח לא שגרתי של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), שהופץ באחרונה, פירט הפרה חמורה נוספת של איראן בתחום הפקת אורניום מפלטות של אורניום מתכתי עבור כור המחקר בטהראן.

באיראן עצמה מעמיק הוויכוח הפנימי בנושא זה המשתלב במתח (הגובר לקראת הבחירות לנשיאות האמורות להתקיים ב-18 ביוני) בין גורמי המחנה השמרני, המתנגדים לחזרה לדיונים עם וושינגטון, לבין הנשיא חסן רוחאני ואנשיו. בעיתון כיהאן, המזוהה עם המחנה השמרני והמנהיג העליון עלי ח'אמנהאי עצמו, פורסמה קריאה למשלחת האיראנית לעזוב את השיחות ולחזור הביתה; מחקר של המגילס שפורסם ב-11 באפריל גרס כי איראן תזדקק לכחצי שנה על מנת לוודא שאכן כל הסנקציות הוסרו; בנוסף פרסם מכון המחקר של המגילס תיאור של הלחצים שכביכול מפעילות מדינות אירופה השותפות להסכם וארצות הברית על המשלחת האיראנית לשיחות כדי לסגת מעמדתה הרשמית של איראן, כפי שהוגדרה על ידי ח'אמנהאי. מנגד רוחאני הבהיר כי המתנגדים לשיחות פוגעים למעשה בעם האיראני ובמצבו הכלכלי, העשוי להשתפר כשיוסרו הסנקציות.

ויכוח מתנהל גם [בשורות הממשל האמריקאי](#) לגבי מידת הנכונות שעל ארצות הברית לגלות מול הדרישה האיראנית להסיר את כל הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ. מחוקקים רפובליקנים ודמוקרטים קוראים לממשל להותיר בידיו מנופי לחץ על איראן. יודגש, כי לצד עניינו בחזרה להסכם, הממשל מתמודד עם קשת רחבה של אתגרים פנימיים, המחייבת אותו להטות קשב לקונגרס, שלו הוא זקוק כדי לקדם את סדר היום שלו בסוגיות אזרחיות.

השאלה המרכזית, שגם גורמים אמריקאים מצביעים עליה, הייתה ונותרה האם המשטר האיראני אכן נכון לחזור לכל המגבלות שהסכם הגרעין הטיל עליו. יש הסבורים כי העלאת התביעה האיראנית להסרת הסנקציות שאינן קשורות לגרעין, כמו גם הדרישה לוודא את הסרתן לפני נקיטת צעדים כלשהם על ידי איראן, משקפים טקטיקה שתכליתה לזכות בהסרת סנקציות, אף מעבר למה שהושג בהסכם המקורי, או לחילופין להציג את וושינגטון כאחראית לכישלון השיחות. זאת ועוד, לא ברור אם המשטר האיראני חותר להגיע להסכם עוד לפני הבחירות לנשיאות באיראן, או שמא הוא מתכוון לגרור זמן עד אוגוסט, אז תורכב ממשלתו החדשה של הנשיא שייבחר.

יצוין, כי למרות שהממשל האמריקאי חוזר ומצהיר כי בכוונתו לנצל את החזרה להסכם כפלטפורמה לקדם "הסכם ארוך וחזק יותר", לפחות בשלב זה נראה שמדובר בכוונה לנסות ולשפר את ההסכם רק אחרי החזרה להסכם המקורי. סביר כי עצם העלאת היבט זה של ההסכם בעת הנוכחית תביא מידית לפיצוץ השיחות על ידי איראן.

יתר על כן, למעט הצגת הכוונה להשתמש בחזרה להסכם כמבוא לקידום "הסכם חזק ואורך יותר" ולשיחות בעניין סוגיות נוספות (טק"ק והתנהלותה האזורית של איראן), ספק אם הממשל האמריקאי גיבש תוכנית סדורה כיצד לשכנע את איראן לדון בהסכם עתידי. אמנם, על פי הממשל, ניתן יהיה להשתמש בחידוש התאום בין וושינגטון לאירופאיות וביכולתו המוכחת לחזור ולהטיל סנקציות כואבות כמנוף לחץ עתידי על טהראן. ועם זאת, קיימת אפשרות כי לאחר החזרה להסכם ירד "הלחץ" מהממשל וכשהוא מתמודד גם עם סוגיות רבות מבית ומחוץ הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני ובהסכם ייאבד דחיפות ויידחק הצידה. זאת, בעיקר אם איראן תחזור להעשיר אורניום ברמות שמרחיקות אותה שנה מהיכולת להפיק חומר בקיע וייוותר זמן עד מועד פקיעת הסעיפים שבהסכם.

המלצות לישראל

הנחת העבודה של ישראל צריכה להיות כי ממשל ביידן מתכוון לחזור להסכם הגרעין, על כל ההטבות לאיראן הכלולות בו, וכי ארצות הברית ואיראן ימצאו נוסחה שתאפשר לשקם את ההסכם המקורי. נראה כי גם אם הממשל ייטה אוזן לטיעוניה של ישראל, ובכלל זאת במהלך ביקורם המתוכנן בווינגטון של בכירי מערכת הביטחון - אם ישראל תתעקש להציג בעיקר התנגדויות, בפועל תיפגע יכולתה להשפיע על המהלכים האמריקאים לקראת גיבוש השלב הבא של השיחות עם איראן. רושם שיתבסס בווינגטון כי ישראל נחושה לפעול - פומבית או חשאית - על מנת להקשות על וושינגטון את החזרה להסכם יגרום עימות בין וושינגטון לירושלים, שיקשה עוד יותר על ישראל לקדם את האינטרסים שלה.

בנסיבות אלה, על ישראל להתמקד במסגרת דיאלוג חשאי עם ממשל ביידן בהצעות קונקרטיות כיצד להבטיח ציות איראני מלא למגבלות ההסכם (שהן משמעותיות מבחינת לוח הזמנים להשגת יכולת לייצר חומר בקיע) ולקדם כבר כעת את החיבור (Linkage), שארצות הברית מבטיחה כי היא שואפת אליו, בין החזרה להסכם להתחייבות איראנית לדון כבר בטווח הקצר בהסכם משופר. כן חשוב לקיים דיון בהקשר זה בין ירושלים לבין מדינות אירופה, השותפות להסכם הגרעין.

בשלב שני - על ישראל לגבש את עמדתה לגבי מה שיוגדר על ידי וושינגטון כ"הסכם ארוך יותר וטוב יותר", ולדון עימה גם בנושא זה. הדרישות המרכזיות אמורות להיות: הארכת משך ההסכם (כולל מדרגות של חמש שנים לבחינת ההתנהלות האיראנית, עם אופציה להארכה); האטה ניכרת ומשמעותית ביותר של ההתקדמות בצנטריפוגות מתקדמות; תשובות לשאלות הפתוחות של סבא"א וחיזוק סעיפי הפיקוח.

במקביל, ללא קשר לתחום הגרעין, שעבור ישראל הוא האיום האסטרטגי החמור ביותר, ובלי להאט את המאמץ לצמצמו, על ישראל להציג שורת דרישות לגבי מדיניותה האזורית של איראן, ובמרכזן:

- הבהרה פומבית אמריקאית כי על איראן להוציא מסוריה את כל כוחותיה ושל שלוחיה - חיזבאללה והמיליציות השיעיות. כל עוד לא תעשה כן, לישראל הזכות המלאה, והגיבוי האמריקאי, להגן על עצמה ועל האינטרסים שלה.
- הבטחת המשכה של נוכחות אמריקאית בעיראק ובסוריה, כחלק ממדיניות להכלת דאע"ש ואיראן.

- חיזוק מגמות הצמצום של ההשפעה האיראנית בעיראק ובלבנון, הן בצעדים ישירים שהממשל עצמו ינקוט והן באמצעות עידוד מדינות במפרץ ובראשן ערב הסעודית לחזק קשרי כלכלה עמן.