

חידוש השיחות על חזרה להסכם הגרעין - סיכויי הצלחה מעטים

אלדד שביט וסימה שיין | 22 בנובמבר, 2021 | גיליון 1537

השיחות על האפשרות לחזרה להסכם הגרעין (JCPOA) אמורות להתחדש ב-29 בנובמבר. זאת, כשברקע פרסום דוחות סבא"א המפרטים הפרות מצד איראן - הן של הסכם הגרעין והן של ה-NPT. בשלב זה לא ניתן להעריך האם האיראנים החליטו לחזור לשיחות בכוונה להגיע להסכם, או לחילופין, כדי להוכיח שווינגטון אחראית לכישלון להשיגו. לפיכך, התרחיש הסביר לחודשים הקרובים הוא של היעדר הכרעה תוך שימור המעטפת הדיפלומטית של השיחות. ההבנה כי הסיכויים לכישלון השיחות רבים יותר מאשר האפשרות לגבש הבנות כבר מציפה בממשל ומחוצה לו רעיונות חלופיים, שספק אם הם ישימים. בין היתר, וושינגטון בחנה, גם מול ישראל, את הרעיון של הסכם ביניים - less for less. ההימנעות הישראלית מוויכוחים פומביים עם הממשל מאפשרת לו לנהל עמה שיח אסטרטגי ולהאזין בקשב לטיעוניה. עם זאת, דבקות ישראלית בשלילה על הסף של פתרונות דיפלומטיים ובמקביל נפנוף באופציה הצבאית פוגעים ברלוונטיות שלה למהלכים הבינלאומיים, בפרט נוכח ההבנה הרווחת שהאופציה הצבאית אינה מעשית בנסיבות הנוכחיות, בוודאי כשאין לה גיבוי אמריקאי.

השיחות על האפשרות לחזרה להסכם הגרעין (JCPOA) אמורות להתחדש בווינה ב-29 בנובמבר, לאחר חמישה חודשי הפסקה וארבעה חודשים לאחר כניסת אברהים ראסי לתפקיד נשיא איראן. גורמים אירופים מדגישים כי גם לאחר סבב פגישות עם ראש צוות המשא ומתן החדש של איראן, עלי באקרי, לא ברורה להם עמדת הנהגת איראן החדשה הן לגבי התנהלות השיחות - האם תמשכנה מהנקודה שבה הופסקו, או שאיראן תבקש לפתוח מחדש סוגיות שכבר נדונו והוסכמו - והן לגבי עצם הרצון לחזור להסכם. האיראנים מצדם אמנם מצהירים על עניינם לחזור להסכם, אך מהדלפות לתקשורת מסתמן כי את הסבב הקרוב איראן מתכוונת למקד בסוגיית ההסרה המלאה של הסנקציות - כולל אלה שהוטלו בעבר על יד ממשלי הנשיאים אובמה וטראמפ ואינן קשורות ישירות לסוגיית הגרעין - מבלי להתייחס כלל לנושאי תוכנית הגרעין. זאת ועוד, בתקשורת האיראנית הוצגו גם דרישות לאפשר לאיראן לוודא שאכן הסנקציות הוסרו עוד בטרם תידרש לנקוט צעדים שיסיגו לאחור את ההתקדמות בתוכנית הגרעין, וכן להתחייבות מהממשל האמריקאי כי ארצות הברית לא תפרוש לעולם מההסכם.

במקביל, סבא"א פרסמה ערב השיחות ולקראת כינוס מועצת הנגידים (24-26 בנובמבר), שני דו"חות - [הדו"ח העיתי](#), המפרט בהרחבה הפרות איראניות של הסכם הגרעין, בדגש על המשך צבירת חומר מועשר לרמות גבוהות והמשך מניעת פיקוח ומעקב אחר צילומים שנאספים; ודו"ח המפרט סוגיות במחלוקת עם איראן על בסיס מה שנחשב כהפרה של ה-NPT, הכוללים אי-מתן הסברים לחומרים ולפעילויות שנחשפו בארבעה אתרים שלא הוצהרו לסוכנות. כן פורסם ב-[וול סטריט ג'ורנל](#) כי איראן חזרה לייצר צנטריפוגות מתקדמות במתקן קאראג', שהאיראנים טענו כי נפגע בפעולת חבלה ישראלית, ואשר סבא"א אינה מורשית להיכנס אליו.

על הרקע הזה הוזמן שוב מנכ"ל סבא"א, רפאל גרוסי, לשיחות עם ההנהגה האיראנית כדי לנסות ולהגיע מחדש לסיכומים על אודות שיתוף הפעולה שהופסק ברובו בפברואר האחרון. עד היום, מרבית ההסכמות שאותן גיבש גרוסי עם האיראנים לא מומשו, ועדיין השגתן הועילה לדחות פעם אחר פעם החלטת גינוי של מועצת הנגידים שהייתה עשויה להוות בסיס להעברת הנושא למועצת הביטחון ולטרפד את האפשרות לחידוש השיחות.

הממשל האמריקאי קיים פעילות דיפלומטית אינטנסיבית לקראת חידוש השיחות במאמץ להפגין ככל האפשר אחדות דעים בינו לבין שותפותיו למשא ומתן ובינו לבין גורמים במזרח התיכון. במסגרת זו, קיים הנשיא בידן בסוף אוקטובר ובשולי פסגת ה-G20 [מפגש](#) עם מנהיגי צרפת, גרמניה ובריטניה, שהוקדש באופן חריג רק לדיון בסוגיית איראן. הסוגיה האיראנית עלתה גם בשיחה בין הנשיא בידן עם נשיא סין שי וכן בשיחות בין מנהל המשא ומתן האמריקאי, רוב מאל, לבין גורמים רוסיים. פעילות דיפלומטית ענפה זו אכן הביאה את שותפותיה של וושינגטון להסכם הגרעין, וביניהן רוסיה, לקרוא לאיראן לחזור להסכם, ואף הניעה את שר החוץ של גרמניה, הייקו מאס, לקרוא לאיראן להמשיך את השיחות מהנקודה שבה הופסקו. שר החוץ הצרפתי, ז'אן איב לה דריאן הזהיר את איראן לבל תגיע לשיחות עם "עמדות מביכות". במקביל ביקר מאל בישראל, בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות. בערב הסעודית התקיים ב-18 בנובמבר [מפגש](#) יוצא דופן בין נציגים מארצות הברית, צרפת, בריטניה וגרמניה לנציגי מדינות המפרץ, מצרים וירדן. יצוין, כי הממשל האמריקאי מקפיד להתנהל בזהירות מול איראן ובאמצע אוקטובר הוא אף נמנע מתגובה צבאית על תקיפה שביצעה איראן נגד בסיס אמריקאי באזור טנף שבסוריה.

גם איראן משקיעה מאמצי הכנה דיפלומטיים ערב פתיחת השיחות: סגן שר החוץ האיראני וראש משלחתה לשיחות וינה קיים סבב שיחות במדינות אירופה; מאמץ מיוחד משקיעה איראן בניסיון להבטיח כי רוסיה וסין יתמכו בעמדותיה, ובמסגרת זו קיים נשיא איראן שיחות עם מקביליו במוסקבה ובבייג'ינג. כבר מספר חודשים מתנהל דיאלוג בין איראן למדינות המפרץ ובימים הקרובים יקיים אחיו של יורש העצר האמראתי ויועצו לביטחון לאומי ביקור ראשון מסוגו בטהראן.

האינטרס האמריקאי נותר להשיג פתרון דיפלומטי שיכלול את ההתקדמות האיראנית בתוכנית הגרעין. זאת, לאחר שמהלכיה של טהראן בתחום העשרת האורניום לרמה גבוהה קיצרו מאד את לוח הזמנים שהנחה את הסכם הגרעין - שמירת איראן במרחק שנה מהחלטה לייצור כמות מספקת של חומר למתקן גרעיני. מכלל העמדות שהשמיעו האיראנים לא ניתן להעריך האם המשטר החליט לחזור לשיחות וינה בכוונה אמיתית לנהל משא ומתן כדי להשיג בסופו הסכם שיחזיר את המצב לקדמותו על פי תנאי הסכם הגרעין משנת 2015, או לחילופין, שבטהראן כבר הוחלט שלא תהיה חזרה להסכם המקורי וההגעה לשיחות וינה היא היענותם ללחצים שהופעלו על טהראן ותכליתה להוכיח בסיומן שוויינגטון היא האשמה בכישלון (הצפוי לכן מראש). מכל מקום, איראן מגיעה לשיחות בתחושה ברורה שהצלחה לגבש מנופי לחץ, כך שהזמן פועל לטובתה. אמנם בניגוד לעבר, הממשל האמריקאי מגיע לשיחות לאחר שהצליח לגבש הבנה בזירה הבינלאומית, ובקרב מדינות המפרץ בפרט, כי חזרה להסכם הגרעין היא הפתרון המועדף, אך הוא משדר קוצר רוח וברור כי הוא מעוניין מאד להסיר את הנושא מסדר היום כדי להתפנות לעיסוק בסוגיות בוערות יותר מבחינתו.

בנסיבות אלה, התרחיש הסביר לחודשים הקרובים הוא של היעדר הכרעה תוך שימור המעטפת הדיפלומטית של שיחות וינה. לאחר סבב השיחות הקרוב, כשהמשלחת האיראנית תציג את עמדותיה המקסימליסטיות ותערער על חלקים מההסכמות שהושגו בסבבי השיחות הקודמים, הצדדים ישובו לארצותיהם להתייעצויות והמשך המגעים יהיה בשנת 2022. מוערך כי תחלוף כחצי שנה טרם שניתן יהיה לקבוע האם יהיה טעם בהמשך השיחות.

ההבנה כי בנסיבות הנוכחיות הסיכויים לכישלון השיחות רבים יותר מאשר לאפשרות להגיע להבנות בדבר חזרה מלאה להסכם הגרעין כבר מציפה, בממשל ובקרב שותפים נוספים לדיאלוג עם איראן, רעיונות שונים, שלא ברור עד כמה הם ישימים, כדי להימנע מצורך לאמץ צעדים העלולים לחולל הסלמה ושיעילותם מוטלת בספק. בין היתר, נמסר כי וויינגטון בחנה, כולל מול ישראל, רעיון להסכם ביניים - "פחות תמורת פחות" (less for less), שבמסגרתו איראן תקפיא את כל החריגות מהסכם הגרעין שביצעה (העשרת אורניום לרמה גבוהה, עיסוק באורניום מתכתי, העשרה בצנטריפוגות מתקדמות), וארצות הברית תאפשר בתמורה ייצוא נפט איראני ושחרור חלק מהכספים האיראניים המוקפאים מחוץ לאיראן. בשלב זה, איראן מתנגדת פומבית לרעיון.

בעת גיבוש מדיניותה לגבי חידוש שיחות הגרעין, על ישראל להביא בחשבון הן את האינטרס האמריקאי להגיע להסדר והן את יישור הקו של מדינות המפרץ עם עמדת וויינגטון, תוך שהן עצמן מקדמות דיאלוג עם איראן. דבקות ישראלית בעמדה השוללת על הסף פתרונות דיפלומטיים תפגע ברלוונטיות שלה למהלכים הבינלאומיים ותקשה עליה לסכל אימוץ צעדים הנוגדים את האינטרסים שלה. ההימנעות הישראלית מוויכוחים פומביים עם הממשל האמריקאי מאפשרת ניהול שיח אסטרטגי, שבמסגרתו ישראל יכולה לשטוח את טיעוניה ולנסות להשפיע על המדיניות האמריקאית. בד בבד, הנפנוף הישראלי באופציה צבאית

בנסיבות הנוכחיות מדגיש את שוליותה ביחס למהלך המרכזי, חידוש שיחות וינה, ופוגע ברלוונטיות ובאפקטיביות שלו נוכח ההבנה הרווחת, כי ספק אם אופציה זו מעשית בנסיבות הנוכחיות ובוודאי כשאין לה גיבוי אמריקאי.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט