

קיפאון בשיחות עם איראן על החזרה להסכם הגרעין

סימה שיין ואלדד שביט | 11 באפריל, 2022 | גיליון 1588

השיחות בווינה, שנדונה בהן חזרת ארצות הברית ואיראן להסכם הגרעין, הסתיימו לאחר שנוסח ההסכם גובש כמעט במלואו. חתימתו ממתנה להכרעות פוליטיות בווינגטון ובטהראן, בעיקר בנוגע לדרישה האיראנית, הנתקלת בהתנגדות אמריקאית, להסיר את משמרות המהפכה מהרשימה של ארגוני הטרור הזרים (FTO) של משרד החוץ האמריקאי. הסוגייה הנה סמלית בעיקרה, משום שלמהלך לא תהיה השפעה על הסנקציות שמוטלות על משמרות המהפכה. שני הצדדים, בתיווך מדינות אירופה השותפות לתהליך, מנסים למצוא נוסחת גישור ובשלב זה הסיכוי לסכם הסכם זהה לסיכוי לקריסת השיחות. על ממשלת ישראל להמשיך בשיח אסטרטגי דיסקרטי עם הממשל בעניין זה. חשיבותו תגבר בעיקר בתרחיש שבמסגרתו לא יחודש ההסכם, שכן נראה כי לשתי המדינות אין בעת הזו, מעבר לאמירות כלליות, תוכנית מגובשת ומוסכמת להתמודדות עם כוונת איראן להמשיך ולקדם את תוכנית הגרעין.

במלאות שנה לשיחות בווינה לגבי חזרתן של ארצות הברית ואיראן להסכם הגרעין (JCPOA), הצדדים עשו כבר דרך ניכרת לקראת גישור על הפערים ביניהם. אולם לפי שעה ולמרות הרצון להגיע לסיכום חיובי, נראה כי ביטול האחרונה שתי המדינות מחופרות עדן בדרישותיהן האחרונות, כשכל צד מטיל את האחריות לקבלת ההחלטות הסופיות על משנהו.

השיחות הלא-ישירות בין ווינגטון לטהראן, שנערכו בווינה בתיווך הממונים על מדיניות החוץ של האיחוד האירופאי ובמסגרת הוועדות - גרעין, סנקציות והסנכרון ביניהן - הסתיימו. מזה מספר שבועות, מאז חזרת הצדדים לבירותיהם, לא מתקיימים עוד מפגשים בווינה. הסוגיות שנותרו פתוחות מחייבות החלטות פוליטיות בווינגטון ובטהראן. איראן וארצות הברית העבירו ביניהן טיוטות ונציגי האיחוד האירופאי ביקר בטהראן ובווינגטון בניסיון לקדם הסכמה לגבי הסוגיות שעדיין מונעות חידוש של ההסכם. האיראנים מסרו כי יחזרו לווינה רק כדי לסכם סופית את ההסכם. כך או כך, נראה כי לפי שעה הסיכוי לחתום על הסכם זהה לסיכוי שהשיחות יקרו.

במהלך השנה האחרונה, הקצב והתוכן של המשא ומתן הושפעו קודם כל מהבחירות לנשיאות באיראן, כאשר הצוות המקורי שהחל את השיחות בממשלתו של חסן רוחאני, הוחלף בצוות שמיינה הנשיא החדש, אברההים ראסי, שביטא עמדות קיצוניות יותר ואף גרם להפסקה בת חמישה חודשים בתהליך. בממשל האמריקאי, למרות השאיפה לחזור להסכם, התגלעו חילוקי דעות ומחוקקים, בכללם דמוקרטים, ביקרו לעיתים בחריפות את הממשל, שמצידו גילה

הסכנות לגבי החלטות שנדרש לקבל. בהמשך גם רוסיה, על רקע המלחמה באוקראינה, הציבה תביעות משלה ובראשן קבלת הבטחה כתובה לכך שהסנקציות שהוטלו עליה לא יפגעו בשיתוף הפעולה הכלכלי והצבאי שלה עם איראן. אלה נפתרו, אך העיבו על האווירה וגרמו עיכובים.

מהמידע שהתפרסם עלה כי במהלך הדיונים, הצדדים הגיעו להסכמה על אודות הסוגיות הקשורות להיבטים הטכניים של הצעדים שעל איראן לנקוט במסגרת החזרה לתנאי ההסכם המקורי, וכי אלה כבר חלק מהמסמך הקיים. למרות זאת, גם אם קיימת כוונה לפעול בהתאם להסכם המקורי, המשמעות המעשית אינה חזרה מלאה למצב שהיה אמור להיות על פי לוח הזמנים של ההסכם המקורי, אם הנשיא טרמפ לא היה מחליט לפרוש ממנו והוא היה נותר בתוקף. זאת, משום שלאחר הפרישה האמריקאית איראן התקדמה מאד בכל הקשור לידע כיצד להעשיר אורניום לרמות גבוהות, צברה צנטריפוגות מתקדמות וידע בהפעלתן. גם אם לא תהיה לה גישה אליהן והן יהיו בפיקוח סבא"א, הן יישארו בשטחה, וכן יישאר ברשותה הניסיון בייצור אורניום מתכתי. התחומים הללו משפיעים ישירות על הידע הרב שנצבר באיראן אשר להתקדמות לנשק גרעיני, ולכך השלכה ברורה על לוחות הזמנים הרלוונטיים להחלטה איראנית לפרוץ לנשק. בימים האחרונים פורסם גם מפיו של ראש הוועדה לאנרגיה גרעינית האיראנית כי בהסכם המגובש יותר לאיראן להשאיר על אדמתה 2.5 ק"ג אורניום מועשר ל-60 אחוזים. היתר זה, אם אכן סוכם, אינו משמעותי מבחינת הכמות, אבל הוא בעל משמעות סמלית רבה עבור טהראן, שבינתיים מנהלת שיחות עם רוסיה לגבי העברת שאר החומר המועשר לשטחה, כפי שנקבע בהסכם המקורי.

גם אשר לסוגייה המרכזית והחשובה ביותר לטהראן – הסרת הסנקציות – חלה התקדמות רבה. ממשל בידן הסכים לא רק להשיב את הסנקציות שהוסרו בעת כניסת הסכם הגרעין לתוקף (ינואר 2016), אלא גם להסיר סנקציות נוספות שממשל טראמפ הטיל תוך התבססות על החוקים המתייחסים לנושאי טרור וזכויות אדם, שיש בהן כדי לפגוע ביכולת של איראן לממש את ההישגים הכלכליים. ביניהן הסנקציות על הבנק המרכזי. עם זאת, מסתמן כי מספר דרישות איראניות נוספות, במסגרת דרישתה להסרה מלאה של הסנקציות שהטיל ממשל טראמפ, מונעות סיכום חיובי ויכולת להכריז על חזרה הדדית להסכם. במוקד נמצאת סוגיית הסרתם של משמרות המהפכה מהרשימה של ארגוני הטרור הזרים (FTO) של משרד החוץ האמריקאי. זאת לאחר שהוספו על ממשל טראמפ בשלהי כהונתו.

עיקר חשיבותו של נושא זה היא סמלית, מאחר שמשמרות המהפכה ימשיכו להיות נתונים לשורת סנקציות ארוכה שהטיל עליהם משרד האוצר האמריקאי. עם זאת, הסוגייה הפכה אבן נגף משמעותית. המשטר האיראני, שמשמרות המהפכה הם אבן ראשה ביציבותו, מקורבים למנהיג העליון עלי ח'אמנהאי, וחולשים על כשליש מכלכלת איראן, דבק בדרישתו להסרתם מרשימת הטרור ומציב זאת כתנאי בל יעבור. מנגד, הממשל האמריקאי נתקל בקושי פוליטי פנימי חריף נוכח התנגדות, לא רק של רפובליקאים אלא גם של גורמים מרכזיים במפלגה

הדמוקרטיה, להסיר את משמרות המהפכה מהרשימה. גם ידידותיה של ארצות הברית במזרח התיכון ובראשן ישראל, מפעילות לחצים על הממשל להימנע מהמהלך. ראש הממשלה נפתלי בנט ושר החוץ יאיר לפיד קראו במשותף לממשל האמריקאי לא להסיר את משמרות המהפכה מרשימת הטרור, כמו גם גורמים בכירים במדינות מפרץ.

סוגיית הקושי הפנימי שבפניו ניצב הממשל, בין היתר על רקע פגיעה אפשרית של מיליציות המופעלות על ידי משמרות המהפכה בכוחות אמריקאים המוצבים בעיראק, הפכה מורכבת יותר נוכח הדלפה מוושנינגטון ולפיה קיים מידע מודיעיני על אודות ניסיון של משמרות המהפכה לפגוע פיזית בבכירי ממשל לשעבר, שהיו מעורבים בחיסול קאסם סולימאני. בעקבות זאת הוצבה עליהם שמירה אישית. לקושי של הממשל לתמוך באמירה שלפיה משמרות המהפכה אינם ארגון טרור נוספה העובדה שהסנקציות על גוף זה לא הוטלו מתוקף חקיקות הקשורות בגרעין אלא בהתבסס על חקיקה המתייחסת לפעילות טרור.

ההתלבטות בממשל נמשכת ומדווח לאחרונה כי הממשל צפוי להתמיד בסירובו להסיר את משמרות המהפכה מהרשימה, לפחות לגבי הסרת כוח קדס ממנה. זאת, גם לאור עמדה ברורה שהשמיע לאחרונה בקונגרס מפקד הכוחות המזוינים האמריקאים, גנרל מילי, שבתשובה לשאלה ישירה אמר: "עמדתי האישית היא שכוח קדס של משמרות-המהפכה הוא ארגון טרור ואיני תומך בהסרתו מרשימת הטרור". מזכיר המדינה, אנתוני בלינקן, הדגיש שאכן מדובר בארגון טרור, ולפי הדלפות מהבית הלבן גם הנשיא ביידן תומך בעמדה זו.

לפי שעה, המגעים בין הצדדים נמשכים בתיווך אירופאי, ובמסגרתם אמריקאים דורשים כי איראן תצהיר חד משמעית כי תימנע מפעולות חתרנות ומפגיעה בכוחות האמריקאים במזרח התיכון, ומולם האיראנים עומדים על תביעתם להסיר מרשימת ארגוני הטרור את משמרות המהפכה. כל זאת, על רקע העיסוק האינטנסיבי במשבר באוקראינה, השואב את מלוא תשומת הלב של וושינגטון. נראה כי בטהראן, עולה לראשונה חשש שמא הממשל האמריקאי יימנע מלהכריע בסוגיות בעלות המשמעויות הפוליטיות הפנימיות, בעיקר בהיות ארצות הברית חודשים ספורים לפני בחירות האמצע לקונגרס. איבוד הרוב הדמוקרטי בסנאט ואולי גם בבית הנבחרים עלול להעיב על המשך כהונתו של ביידן.

עם זאת, העניין הרב של ארצות הברית ואיראן בחזרה להסכם הגרעין, ובעיקר ההבנה בממשל האמריקאי כי אלטרנטיבות יהיו בעייתיות עד מאד, צפוי להאיץ בהן לגשר על המחלוקות. אמנם הממשל הצהיר כי הוא נערך גם למימושן של אלטרנטיבות לאי-חזרה להסכם. אך נראה כי מעבר לאמירות כלליות אין בידיו תוכנית סדורה לגבי המדיניות מול איראן, אם המגעים הנוכחיים יקרו. סביר כי גם אם הצדדים לא יגיעו בעת הנוכחית להסכמות ניסיונות הגישור יימשכו, הגם שצפוי כי המשך קידומה של תוכנית הגרעין האיראנית תקשה מאוד על חזרה להסכם הגרעין והסיכויים למשא ומתן על הסכם חדש נמוכים ביותר.

בכל מקרה, על ממשלת ישראל להמשיך בשיח אסטרטגי דיסקרטי עם הממשל ובוודאי להימנע מניגוח פומבי של הממשל. חשיבות השיח תגבר בעיקר אם לא יחודש הסכם הגרעין, שכן

נראה שארצות הברית וישראל אין בעת הזו תוכנית מגובשת ומוסכמת להתמודדות עם האצה איראנית את תוכנית הגרעין ועם הקשיים שתציב בפני יכולת הפיקוח של סבא"א. זאת ועוד, יש לקחת בחשבון כי גם אם הממשל לא יצליח בבחירות האמצע לזכות ברוב בשני בתי המחוקקים, עדיין נותרו שנתיים לכהונתו וקיימת חשיבות רבה ליכולת של ישראל לשמור על מערכת יחסים טובה עימו לגבי מכלול הסוגיות המדיניות-ביטחוניות שעל סדר היום.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט