

הסיכוי לחזרה להסכם הגרעין מצטמצם ותוכנית הגרעין מתקדמת

סימה שיין ואפרים אסכולאי | 13 ביוני, 2022 | גיליון 1609

הקיפאון בשיחות בין איראן לארצות הברית על אודות חזרה להסכם הגרעין וגינוי איראן על ידי מועצת הנגידים של סבא"א עקב אי-שיתוף פעולה מצידה החריפו את המתיחות בינה לבין המערכת הבינלאומית. בה בעת, טהראן מנצלת את המשבר כדי להגביר את ההעשרה לרמות גבוהות, להתקין צנטריפוגות מתקדמות שיגבירו את תפוקת ההעשרה, ולהסיר חלק מהמצלמות המפקחות על פעילותה. השבועות הקרובים יהיה קריטיים לעתיד תוכנית הגרעין האיראנית ועל וושינגטון והשותפות האירופאיות להסכם הגרעין המקורי יהיה לקבל החלטות קשות.

המתיחות הנמשכת סביב תוכנית הגרעין של איראן החריפה בימים האחרונים. מועצת הנגידים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) החליטה ב-9 ביוני לדרוש מאיראן לשתף פעולה ולספק מענה מידי לשאלות פתוחות, ואיראן הגיבה בהפסקת פעילותן של כ-27 מצלמות פיקוח של הסוכנות (אלה שבהסכם הגרעין ולא אלה שבהסכם הפיקוח על פי ה-NPT). מהלך איראני זה חותם תהליך שהחל לפני למעלה משנה, שבמסגרתו החליטה טהראן להפסיק למלא את דרישות הפרוטוקול הנוסף של סבא"א, כחלק מצעדי הפרת הסכם הגרעין (JCPOA), שבהם החלה בעקבות פרישת ממשל הנשיא טראמפ ממנו. עדיין לא ידוע מאין בדיוק הוסרו המצלמות – האמורות לספק מידע רב משמעות לפיקוח על העברת חומרים, ואולי אף בנוגע להעשרה לרמה הגבוהה. בתגובה הבהיר מנכ"ל סבא"א כי בתוך שבועות ספורים לא יוכל עוד לספק תמונת מצב אמינה על הנעשה בפרויקט הגרעין האיראני.

קודם להחלטת מועצת הנגידים, שהתקבלה בתמיכתן של 30 מדינות, התנגדות שתיים, רוסיה וסין, והימנעות שלוש, הודו, לוב ופקיסטאן, פרסם מנכ"ל סבא"א שני דוחות בנוגע לאיראן; האחד עוסק בתמונת המצב בתוכנית הגרעין, והשני מתייחס לדיאלוג שהסוכנות מקיימת עם איראן, מזה כארבע שנים, בעניינם של ארבעה אתרים לא-מוצהרים אשר בשלושה מהם נמצאו עקבות של אורניום שעבר עיבוד בידי אדם ובנוסף עדויות לפעילות גרעינית.

דוח סבא"א קובע מפורשות כי "איראן לא סיפקה הסברים שיש בהם אמינות טכנולוגית". ולפיכך קובע הדוח שהסוכנות אינה יכולה לאשר את נכונות ושלמות ההצהרות האיראניות, כפי שנמסרו לאורך השנים על פי המחויבות בהסכמי הפיקוח שלה עם סבא"א. ההתנהלות של איראן באתרים שלא הוצהרו לסבא"א מהווה הפרה של מחויבותיה על פי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני - ה-NPT – ושל הסכמי הפיקוח, והיא היוותה את הבסיס להחלטה של

מועצת הנגידים המגנה את אי-שיתוף הפעולה של איראן ודורשת ממנה שיתוף פעולה מידי. אף שכרגע ההחלטה היא הצהרתית בלבד, אפשר שתהיה בעתיד בסיס לקביעה כי איראן נמצאת במצב של הפרה (non-compliance) ולהעברת הטיפול בסוגיה למועצת הביטחון.

בדוח השני, העוסק במצב תוכנית הגרעין, הנתון המטריד ביותר הוא הדיווח על אודות צבירה של כ-43 ק"ג אורניום מועשר ל-60 אחוזים (בנוסף לכמויות משמעותיות של אורניום ברמות העשרה נמוכות יותר). יש הסבורים שכמות זו מספיקה או קרובה מאד לזו הנדרשת להעשרה גבוהה למתקן גרעיני ראשון (יודגש - מדובר רק בחומר הבקיע, לא בפצצה עצמה). במסגרת שלל האיומים שהושמעו בטהראן בימים האחרונים, עלו האפשרויות להעשרה לרמה גבוהה של כ-90 אחוזים, תוך רמיזה להסברים אזרחיים אפשריים, ולפרישה מה-NPT. איומים אלה הושמעו גם בעבר ועד כה נקטה איראן בפועל צעדים מדודים וזהירים, תוך בחינת התגובות למהלכה ושקילת המחירים האפשריים.

בשנה האחרונה, על רקע שיחות וינה שנועדו להחזיר את וושינגטון וטהראן להסכם הגרעין, קידמה איראן את תוכנית הגרעין שלה בצעדים מדודים גם אם מסלימים, תחת המטריה של המסלול הדיפלומטי ותוך נכונות של המערב לראות בצעדים אלה קלפי מיקוח לשיפור עמדות במשא ומתן. לדברי הגורמים השותפים לשיחות, טיוטת המסמך המוסכם הקיים מכסה את מרבית הסוגיות, בדגש על הטכנולוגיות, ולמעשה הותיר שתי סוגיות שהאיראנים מעלים – הוצאת משמרות המהפכה מרשימת ארגוני הטרור של מחלקת המדינה (FTO) האמריקאית וערבויות כלשהן שוושינגטון לא תפרוש שוב מההסכם – שלהן משמעויות פוליטיות בשני הצדדים והן אלה המונעות סיכום חיובי וחזרה להסכם הגרעין.

החלטת איראן לנתק את המצלמות הקשורות להסכם הגרעין ולהשאיר רק את המתחייב מחתימתה על ה-NPT והסכם הפיקוח המקורי, משמעותה המעשית הינה עזיבה סופית לאחר הרבה צעדי הפרה קטנים אך משמעותיים של הסכם הגרעין, ללא הצהרה מפורשת על כך. אין בכך כדי למנוע ממנה בכל רגע נתון, אם תרצה, לחזור לשיחות ולניסיון לקדם הסכמות לגבי חזרה להסכם הגרעין - מהלך שוושינגטון והשותפות האירופאיות, בריטניה, צרפת וגרמניה, מעוניינות בו עדיין וקוראות לטהראן לנקוט אותו. לכן, למעשה, איראן משמרת בידיה את קלף המיקוח העיקרי שלה, למרות כל הפרות, שאת חלקן תוכל להסיג לאחר אם תבחר לחזור להסכם.

בנסיבות הנוכחיות, כשאין לסבא"א למעשה יכולת טובה לעקוב אחר הנעשה באיראן בתחום הגרעין, יש מקום לחזור ולהעלות שאלה המרחפת מעל שיחות וינה מתחילתן – האם איראן, וספציפית המנהיג העליון, עלי חמנאהי, כלל מעוניינים לחזור להסכם או שמא פרק הזמן של למעלה משנה של משא ומתן נועד להרוויח זמן, ללא כל כוונה אמיתית לוותר ולהסיג לאחר את תוכנית הגרעין המתקדמת. ברור שככל שעובר הזמן והתוכנית מתקדמת פחותים הסיכויים והתועלת בחזרה להסכם ומתחזק הרושם שהמשטר האיראני אינו רואה תועלת משמעותית עבורו מחזרה להסכם. המצב הכלכלי הקשה באיראן אמנם ממשיך להיות עקב אכילס של

המשטר – מעמדו של הריאל מול הדולר הגיע לשפל הנמוך ביותר מאז ומעולם (כ-300 אלף ריאל לדולר); כל העת נמשכות הפגנות מחאה על רקע כלכלי; ובאיראן נמשך הוויכוח לגבי הדרכים לשיפור המצב, וביניהן חזרה להסכם הגרעין בתמורה להסרת הסנקציות. עד כה, המשטר, בהובלתו של המנהיג עלי חמנאהי, בחר לדבוק במדיניות "ההתנגדות הכלכלית". זאת הן משום חוסר האמון הבסיסי שלו בממשל האמריקאי ובמיוחד בממשל הבא, ההבנה כי ההישגים הכלכליים צפויים להיות צנועים והרצון להתקדם למעמד של מדינת סף גרעינית ברורה. כל אלה מתחזקים נוכח ההערכה באיראן שהמלחמה באוקראינה שואבת את מלוא תשומת הלב של הבית הלבן; הנשיא ביידן עדיין מעוניין בחזרה להסכם, אין נכונות למהלכים צבאיים נגד איראן והפגיעות שהיא סופגת במבצעים חסויים, כאלה ואחרים, נסבלים מבחינתה.

מהלכיה האחרונים של איראן, ואם לא תימצא נוסחת גישור כלשהי בזמן הקרוב, מציבים את ארצות הברית והשותפות האירופאיות בפני הצורך לגבש מדיניות לתרחיש של העדר הסכם והמשך התקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית, בהעדר פיקוח. על הפרק עולה שוב האפשרות הקיימת בהסכם הגרעין – ה"סנפבק" – שלפיה אחת השותפות להסכם (לא ארצות הברית, שפרשה ממנו), יכולה לפנות למועצת הביטחון ולהודיע כי איראן מפרה את ההסכם ונדרש חידוש סנקציות מועצת-הביטחון (שהוסרו בהחלטה 2231 שאימצה את הסכם הגרעין), וזאת ללא אפשרות לווטו. צעד זה, שעיקרו סמלי, יסתום את הגולל על האפשרות לחזור להסכם הגרעין, ולכן בשלב זה ניכרת רתיעה מנקיטתו. בינתיים, ניתן לחזק ולהדק את הפיקוח על יישום הסנקציות הקיימות ובעיקר על ייצוא הנפט אותו הגבירה איראן לאחרונה, תוך ניצול המצוקה נוכח הסנקציות על רוסיה.

ישראל מצידה צריכה להתמקד בגיבוש הבנות עם ארצות הברית והשותפות האירופאיות לשיחות הגרעין לגבי תרחישים עתידיים, בדגש על הכנת תגובה למקרה של התקדמות מדאיגה במיוחד בתוכנית הגרעין, למקרה של הודעה איראנית על העשרה ל-90 אחוזים, או למקרה החמור של הודעה על פרישה מה-NPT.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט