

## קשיים במשא ומתן על חידוש הסכם הגרעין - משמעויות לישראל

אלדד שביט וסימה שיין | 11 בספטמבר, 2022 | גיליון 1642

המשא ומתן בין ארצות הברית לאיראן על חידוש הסכם הגרעין נקלע לקשיים חמורים עקב התנגדות הממשל האמריקאי והשותפות האירופיות לדרישת איראן כי סבא"א תסגור את התיקים הפתוחים בעניין תכנית הגרעין האיראנית לפני יישום ההסכם (120 יום לאחר חתימה). בד בבד, איראן ממשיכה להאיץ את התוכנית, כולל העשרת אורניום באמצעות קסקדות של צנטריפוגות מתקדמות. ייתכנו שלושה תרחישים: פתרון המשבר וחתימה על ההסכם; המשך דשדוש - מגעים בעצימות נמוכה; קריסת המשא ומתן. התרחיש החמור מבחינת ישראל הוא המשך המצב הקיים, כשאיראן עשויה להגיע בזמן קצר לצבירת די חומר בקיע להעשרה לרמה צבאית למספר מתקנים גרעיניים, בעוד גובר הפיתוי לפרוץ לנשק גרעיני. לכן, על ישראל לגבש לאלתר אסטרטגיה חדשה מול איראן ובמסגרת זו ייטב אם הממשלה תתמיד בשיח דיסקרטי עם הממשל ותתמקד בהצעות שמטרתן לקדם את צרכיה הצבאיים והאסטרטגיים, ובכלל זה בביסוס שיתוף פעולה חשאי ואפקטיבי עם מדינות האזור, בחסות ארצות הברית.

ארצות הברית ואיראן ממשיכות להתכתש לגבי ההתחייבויות ההדדיות, שיאפשרו חזרה להסכם הגרעין, על בסיס המסמך שהוגש לצדדים על ידי האיחוד האירופי לפני מספר שבועות. הממשל האמריקאי קבע כי תגובת איראן אינה מעודדת ו**בהודעה** שפרסמו צרפת, בריטניה וגרמניה ב-10 בספטמבר נאמר כי "דרישות איראן מעוררות ספקות משמעותיים בנוגע לכוונותיה והמחויבות שלה להסכם גרעין מחודש". לב המחלוקת הוא הדרישה האיראנית לסגור את תיקי החקירה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לפני יום היישום מחדש של ההסכם (ביום ה-120 לאחר החתימה). הממשל האמריקאי והשותפות האירופיות למשא ומתן הדגישו כי לא ניתן להתנות את החזרה להסכם הגרעין בהפסקת חקירות סבא"א שאינן קשורות להסכם הגרעין; ומנגד נשיא איראן, אברהים ראיסי, קבע כי "בלי פתרון החקירות הפתוחות של סבא"א חזרה להסכם הגרעין חסרת טעם". מנכ"ל סבא"א, רפאל גרוסי, הבהיר מצידו כי לא יסגור את התיקים עד שאיראן לא תספק הסברים מניחים את הדעת לראיות שנמצאו בשלושה אתרים לא מוצהרים.

בד בבד, איראן ממשיכה לקדם את תוכנית הגרעין. בימים האחרונים החלה להעשיר אורניום לרמה של 5 אחוזים בקסקדה השנייה מתוך שלוש של הצנטריפוגות המתקדמות (IR-6),

שהותקנו במתחם תת קרקעי בנתנו. אלה מצטרפות להעשרה שהחלה בשנה האחרונה באמצעות צנטריפוגות מתקדמות לרמה של 60 אחוזים במתקן העילי בנתנו, ובחודש שעבר הופעלה קסקדה שניה של צנטריפוגות IR-6 במתקן התת קרקעי בפורדו. הדוח האחרון של סבא"א, (7 בספטמבר) לקראת ישיבת פורום הנגידים שתתקיים השבוע, קובע כי בחזקת איראן 55.6 קילוגרם של אורניום מועשר ל-60 אחוזים - כמות המספיקה להעשרה לפצצה אחת. לפי [דוח של המכון המוביל בושינגטון \(ISIS\)](#) העוקב אחר התקדמות תכנית הגרעין של איראן, במצב המלאים הנוכחי איראן תוכל תוך חודש להעשיר לרמה צבאית כמות מספקת של אורניום מועשר לשלוש פצצות, ותוך ארבעה חודשים לחמש פצצות. זאת ועוד, לפי דוח זה, איראן צוברת ניסיון חשוב, רלבנטי להחלטה לפרוץ לפצצה, בכל הקשור להעשרה ישירה לרמה גבוהה תוך ויתור על שלבי ביניים. ומעבר לכך, הפיקוח של סבא"א, שצומצם מאד בשטח, וכן חוסר הנכונות של טהראן להשיב לשאלות לגבי הסוגיות הפתוחות בינה לבין הסוכנות, מקשה על המעקב אחר הסטה אפשרית של חומר מועשר. דובר הועדה האיראנית לאנרגיה גרעינית תקף את דוח סבא"א האחרון באמרו כי מדובר בחזרה מונעת מאינטרסים פוליטיים על אירועים קודמים, בעקבות לחצים שמפעילות מדינות ובראשן ישראל.

סוגיית חקירות סבא"א היא סלע מחלוקת מהותי. זאת, וכן ההד הפומבי שלו, מקשים מאוד על ארצות הברית ואיראן להסכים על הניסוח העמום שלה כפי שהופיע בטיוטה האירופית הראשונית ואשר נועד לאפשר חתימה על ההסכם והתחלת הוצאתו לפועל, תוך דחיית הפתרון להמשך. קשה לראות כיצד ניתן לגשר על העמדות המקוטבות של וושינגטון וטהראן לגבי הסוגייה ואולם נראה כי בשלב הנוכחי לכל הצדדים המעורבים - ארצות הברית, איראן והמדינות האירופאיות - אין עניין להכריז על קריסת המשא ומתן. מבחינת הממשל האמריקאי, האינטרס נותר כשהיה - השגת פתרון דיפלומטי שיבלום את ההתקדמות האיראנית בתוכנית הגרעין. לארצות הברית גם ברור כי האלטרנטיבות הן בעייתיות עד מאד. בחודשים הקרובים יהיו הממשל והנשיא ביידן בראשו מעורבים בקמפיין לקראת בחירות האמצע לקונגרס (תחילת נובמבר 2022). כך שיתכן בהחלט שהממשל מעוניין לדחות את העיסוק בסוגיה לאחר הבחירות, בפרט כשהוא ניצב כיום בהקשר זה בפני התנגדות גוברת גם של מחוקקים מהמפלגה הדמוקרטית.

גם טהראן רואה במצב הנוכחי את הטוב מכול האפשרויות, שכן הוא מאפשר לה להמשיך להתקדם בתוכנית הגרעין מבלי שמופעלים עליה לחצים חדשים. לכן שר החוץ האיראני הצהיר שהמשא ומתן נמשך, קיים שיחות עם עמיתיו בעומאן ובקטר בנושא ואף הפעיל לחץ עקיף על השותפות האירופיות לשיחות תוך שרמז על היכולת שתהיה לאיראן לענות על הצורך שלהן בגז, אם יוסרו מעליה הסנקציות. אלה מצידן שקועות בעיקר במשבר סביב אוקראינה ובסוגיות פנים כלכליות ואינן מעוניינות אף הן להכריז על סיום המשא ומתן, שיחייבן להתמודד עם התדרדרות אפשרית. ושתי השותפות הנוספות להסכם הגרעין - רוסיה וסין - המצויות במעין "ירח דבש" ביחסיהן עם איראן, אינן מוטרדות מההתקדמות האיראנית בתוכנית, אינן מעוניינות בהישג לנשיא ביידן, ורוסיה אף אינה מעוניינת בהזרמת נפט וגז נוסף לשוק.

על רקע זה יתכנו שלושה תרחישים:

- פתרון המשבר וחתימה על ההסכם.
- המשך דשדוש - מגעים בעצימות נמוכה.
- קריסת המשא ומתן והודעה בכישלון המאמצים לחזרה להסכם הגרעין.

**הגעה להסכם** נראית כרגע בעייתית, אבל הצדדים ממשיכים להצהיר כי ברצונם להשיגו. אם בכל זאת יחודש ההסכם וימומש, ההישגים העיקריים יהיו הסגה לאחור של כמויות האורניום המועשר שבידי איראן, הורדת רמת העשרה וכן הקפאה של תהליך ההתקנה של צנטריפוגות מתקדמות, ולמעשה הרחקת איראן כחצי שנה מהיכולת לפרוץ לנשק גרעיני. ובנוסף, חידוש הפיקוח המלא של סבא"א על תוכנית הגרעין. מנגד, הידע הרב שנצבר באיראן אינו ניתן למחיקה, הצנטריפוגות המתקדמות יישארו באיראן ובעתיד היא תוכל לחזור להעשרה בזמן קצר בעודה נהנית מהפשרת מאות מיליוני דולרים שמחוץ לשטחה ומרווחים מייצוא נפט וגז.

**המשך הדשדוש**, אמנם בדימוי של משא ומתן העשוי להניב הסכם, הוא החמור ביותר מבחינת ישראל. בתרחיש זה אמנם נמשכות הסנקציות המוטלות על איראן אולם איראן תמשיך ואם תוכל אולי אף תאיץ את קידום תוכנית הגרעין תוך שהיא ממשיכה להצהיר כי אם יושג הסכם תוכל לגלגל לאחור את ההתקדמות בתוכנית. בתרחיש זה, איראן עשויה להגיע תוך זמן לא ארוך לצבירת חומר בקיע מספיק להעשרה לרמה צבאית למספר מתקנים גרעיניים, ומשם הפיתוי לפריצה לנשק גרעיני צפוי לגבור.

**קריסת המשא ומתן** והודאה של וושינגטון והאירופאיות בכך ייתפסו אמנם בעיני מתנגדי ההסכם כהישג גדול, אך ספק אם למי מהם יש מענה אפקטיבי להמשך ההתקדמות של איראן בצבירת אורניום מועשר ברמה גבוהה, כמו גם להמשך פיתוח וקידום היכולות האחרות בתוכנית הגרעין. הממשל האמריקאי הצהיר כי הוא נערך גם לאפשרות שיידרש לממש אלטרנטיבות לאי-חזרה להסכם, אך נראה כי מעבר לאמירות כלליות אין בידי תוכנית סדורה להתמודדות עם איראן, אם המגעים הנוכחיים יקרו. יתר על כן, גם לאחר בחירות האמצע, ממשל בידן ימשיך להתמודד עם צורך במתן מענה לשורת בעיות פנים ארוכה (מצב כלכלי, קיטוב חברתי גובר, ועוד) ועם אתגרים חיצוניים המאיימים על אינטרסים אמריקאיים ובראשם התחרות מול סין והמערכה באוקראינה.

מציאות חמורה זו מחייבת את ישראל לגבש לאלתר אסטרטגיה חדשה מול איראן. ישראל אמנם מעודדת אי-חזרה להסכם, אך עד כה לא הציגה אלטרנטיבה אסטרטגית בת-קיימא להתמודדות עם מצב זה. ספק האם המענה של המערכת הבינלאומית ובפרט של ארצות הברית לקריסת ההסכם תהלום את שאיפת ישראל, שעיקרה החרפה ניכרת של הסנקציות ובניית "אופציה צבאית אמינה" במטרה לכפות על איראן הסכם "חזק וממושך יותר". בארצות הברית ניכרת הסכמה גורפת, דו-מפלגתית כי יש להימנע ממעורבות במלחמות "מיותרות"

ובעיקר במזרח התיכון, מה גם שמשאביה כיום מושקעים בהתמודדות עם ההשלכות של המלחמה באוקראינה וההערכות מול סין. בנסיבות אלה, הסבירות לבניית קואליציה אפקטיבית מול איראן הנה נמוכה כל עוד היא מתמקדת בעיקר בפיתוח העשרה ולא תהיה הוכחה חד-משמעית כי פניה לפצצה.

בהנחה שתרחיש של הסכם בקרוב סביר פחות משני התרחישים האחרים, ייטב אם ממשלת ישראל תמשיך בשיח אסטרטגי דיסקרטי עם הממשל האמריקאי ותמקד מהלכיה בקידום הצעות שמטרתן אינה חבלה בסיכויים הנמוכים להתקדמות להסכם אלא בצרכיה הצבאיים והאסטרטגיים, ובכלל זה בביסוס מערך שיתוף פעולה חשאי ואפקטיבי עם מדינות האזור בחסות ארצות הברית. זאת, בעיקר נוכח האפשרות הסבירה שאי-השגת הסכם תעודד את איראן ליזום מהלכים תוקפניים נגד שכנותיה בדגש על הנוכחות האמריקאית באזור, שאותה תוקפת טהראן בחריפות. על ישראל לקחת בחשבון כי גם אם הממשל לא יזכה בבחירות האמצע ברוב בשני בתי המחוקקים, עדיין נותרו שנתיים לכהונתו וחשיבות רבה נודעת ליכולת של ישראל לשמור על מערכת יחסים טובה עימו לגבי מכלול הסוגיות המדיניות-ביטחוניות שעל סדר היום.

---

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט