

מבט על, גיליון 510, 26 בינואר 2014

מימוש הסכם הביניים: מציאות חדשה לקראת התחדשות השיחות

אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי

ב-20 בינואר 2014, חודשיים לאחר ההכרזה על ההסכם, בסוף נובמבר 2013, ביקרו פקחי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בנתנו ובפורדו, כדי לוודא שאיראן החלה ביישום הסכם הביניים עליו חתמה עם מדינות ה-P5+1 וכי היא אכן עוצרת את העשרת האורניום ל-20% במתקנים אלה. שני החודשים האחרונים הוקדשו לדיונים מסכמים על התנאים שלכאורה כבר הוחלט לגביהם בסוף נובמבר, בז'נבה, אלא שהגרסאות השונות שפורסמו בשעתן להסכם מצד וושינגטון וטהראן, חשפו מיד ששתי המדינות אינן מתואמות ביניהן, מה שלא מבשר טובות על המשך התהליך. המחלוקת סביב הפרשנות הנכונה להחלטות עדיין רחוקה מסיום, כפי שניתן היה להיווכח מההאשמות שהעלתה איראן ימים ספורים בלבד לפני התחלת היישום, ולפיהן "תקציר" ההבנות שפירסם הבית הלבן היה "פרשנות חד צדדית" של מה שהוסכם. כמו כן לא ברור מדוע בחר הבית הלבן לפרסם רק את התקציר, במקום את הטקסט המלא של ההבנות החדשות.

הסכם הביניים, המוכר בשם 'תכנית הפעולה המשותפת', מעולם לא נועד להיות יותר מאשר הסדר זמני להקפאת פעילויות הגרעין הבעייתיות של איראן לפרק זמן שיאפשר משא ומתן על הסכם מקיף וסופי, ואשר בתמורה לו יוסרו חלק מהסנקציות שהוטלו על איראן. ההסכם הסופי היה המטרה. הסכם הביניים נועד רק להכשיר את האווירה והתנאים כדי להגיע אליו. למרות זאת, דומה שהסכם הביניים קיבל חיים משל עצמו. הוא יצר עובדות חדשות בשטח, או ליתר דיוק מציאות חדשה ותפיסות חדשות של המציאות. באלה ניתן לכלול מצב כלכלי שכבר הולך ומשתפר באיראן עקב הציפייה להקלה בסנקציות בחודשים הקרובים. כמו כן, למרות ההצהרות האמריקניות הטוענות שאין הדבר כך, ישנה תחושה שארצות הברית תהיה פחות נחושה לנהוג ביד קשה נגד חברות שיפרו את הסנקציות, משום שהמסר העקיף הוא שיש אינטרס אמריקני ברור בהמשך התהליך הדיפלומטי עם איראן.

בחזית הגרעין, דומה שנקודת מחלוקת מרכזית שהתעוררה בחודשיים האחרונים בין איראן למדינות ה-P5+1 – הסוגיה הקריטית לגבי זכותה של איראן להמשיך במחקר ופיתוח של דורות חדשים של צנטריפוגות – נפתרה לטובתה של איראן. איראן מאמינה שתכנית הפעולה המשותפת מבטיחה את זכותה לעבוד על כל היבט שתבחר בתחום המחקר והפיתוח של צנטריפוגות מתקדמות. מסר זה עולה בבירור משורה של הצהרות איראניות, האחרונה שבהן מצד רוחאני, שאמר כי לא יהיו הגבלות על תכנית הגרעין האזרחית של איראן, לרבות על המחקר והפיתוח.

חוסר בהירות נוסף של הסכם הביניים נוגע גם לתפקידה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בהפעלת לחץ להבהרת ההיבטים הצבאיים האפשריים (PMD) של תכנית הגרעין האיראנית, לחץ שבא לידי ביטוי בצורה ברורה ביותר במהלך 2012 – 2013, בדרישותיה החוזרות של הסוכנות לבצע ביקורת בפרצין. האם עדיין יש מנדט לסבא"א לדרוש הבהרות אלה, או שההחלטה נתונה כעת בידי הוועדה המשותפת של איראן ומדינות ה-P5+1, שעתידיה לקום על פי ההסכם. סוגיה זו אינה יכולה להישאר לא פתורה, שכן יש חשיבות מכרעת לחקירה מתמדת של ההיבטים הצבאיים של תכנית הגרעין האיראנית, למרות היעדר האזכור בתכנית שיתוף הפעולה. אם ההיבט הצבאי לא ייחשף, איראן תוכל להמשיך לטעון שהיא פועלת על פי החוק. יתרה מכך, מכיוון ששאלת ההיבטים הצבאיים נותרה מחוץ להסכם, הפעילויות המיועדות לפיתוח ולייצור מתקני נפץ גרעיניים – ובהמשך גם לפיתוח ראשי נפץ – יוכלו להימשך ללא הפרעה ותוך כדי יישום הסכם הביניים.

על פי התקציר שפרסם הבית הלבן, הוועדה המשותפת תפקח על יישום הסכם הביניים. פירוש הדבר שאיראן עצמה תמלא עתה תפקיד ישיר בקביעה האם היא מצייתת לתנאי ההסכם. החשש שעולה מכך הוא שלא ניתן יהיה לטעון עוד שאיראן לא ממלאת את תנאי ההסכם, או שיש צורך לנקוט נגדה אמצעים חריפים יותר, כמו הטלת סנקציות נוספות.

בסוגיית ההעשרה, אמנם ההסכם אינו מציין במפורש את זכותה של איראן להעשיר אורניום, אך הוא מגדיר בברור את התנאים להמשך ההעשרה לדרגה של 5 אחוזים, זאת בניגוד להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם, שתבעו להשעות את ההעשרה כליל. עבור איראן, מדובר בהכרה מעשית חשובה במה שהיא רואה כזכותה. יתרה מכך, הסכם הביניים תקף לשישה חודשים בלבד, אולם ניתן יהיה להאריכו בהסכמת שני הצדדים. מה יקרה אם לא יגיעו להסכם סופי? האם איראן תוכל לחזור למתכונת הפעילות טרום ההסכם?

המצב בנוגע להעשרה לדרגה של 20 אחוזים מחייב תשומת לב מיוחדת. למרות שמאגר זה אמור היה במקור להיות מוגדר "לא שמיש", המציאות שונה למדי. עד נובמבר 2013, איראן הפיקה כ-400 ק"ג של אורניום הקספלואוריד (UF_6) בדרגת 20 אחוזים. הסכם הביניים מציין שמתוך האורניום הקיים שהועשר ל-20 אחוזים, איראן תשמר מחצית הכמות כמאגר פעיל של תחמוצת אורניום, לשם ייצור דלק לכור המחקר שלה בטהראן. את שארית האורניום ההקספלואוריד בדרגת 20 אחוזים יהיה עליה לדלל לדרגה של 5 אחוזים לכל היותר.

לפי התקציר שהוציא הבית הלבן, על איראן להשלים את הדילול של מחצית ממאגר האורניום ההקספלואוריד המועשר ל-20 אחוזים בתוך שלושה חודשים, ולהמיר את שארית החומר לתחמוצת בתוך שישה חודשים. פירוש הדבר שרק מחצית ממאגר האורניום ההקספלואוריד ידולל. מכיוון שכמחצית מהאורניום ההקספלואוריד שהופק במקור הועבר למתקן להמרת אורניום (UCF) לצורך המרתו לתצורת תחמוצת, פירוש הדבר שרק 100 ק"ג לערך ממאגר האורניום ההקספלואוריד שנוטר ידולל, וכי כ-100 ק"ג יישארו. כמות זו תתווסף לכ-200 ק"ג שכבר הועברו אל ה-UCF, ולכאורה הומרו לתחמוצת. לפיכך, בעקבות תהליך הדילול, כ-300 ק"ג מהאורניום שהועשר לדרגת 20 אחוזים, יישארו בתצורות כימיות שונות. כמות כזו ניתנת להמרה חוזרת לאורניום הקספלואוריד, שיהיה זמין להעשרה נוספת אם האיראנים ירצו בכך. העובדה שהתקציר האמריקני פוטר את התחמוצות כ"בלתי מתאימות להעשרה נוספת" אינה מדויקת. למעשה, אם כמות זו תומר בחזרה ולאחר מכן תועשר לדרגת 90 אחוזים, היא עשויה להספיק להכנת פצצת גרעין מלאה.

מעבר למציאות חדשה זו בשטח, לעצם ההתמקחות בחודשיים האחרונים סביב התנאים ליישום הסכם הביניים הייתה תופעת לוואי בדמות עיצוב והגדרה מחדש של היתרונות היחסיים והעמדות של שני השחקנים הראשיים בדינמיקה הנוכחית – איראן וארצות הברית. דינמיקה זו תשפיע בחזרה על התהליך, ויש לה השלכות משלה על הסיכויים להצלחה בשלב הבא של המשא ומתן, שעתיד להיפתח אי-שם בפברואר 2014. במהלך החודשים האחרונים, הפגינה ארצות הברית להיטות להתקדם בהשגת הסכם הביניים בצורה שהייתה כמעט מנותקת מאופי תגובתה של איראן להתפתחויות. דומה שהרטוריקה האמריקנית הייתה נחושה להימנע מכל פגיעה באיראן. איראן, מצדה, לא נראתה כמתאמצת במיוחד שלא להעליב את ארצות הברית, ולא רק בהצהרותיה בנוגע להסכם (כשטענה שההסכם הוא הוכחה לכניעת המערב לאיראן, שניתן יהיה להפוך אותו על פיו בתוך יום, ושהיא לא תסכים בשום מצב להשמיד אף צנטריפוגה), אלא גם ישירות, באמצעות שימוש בכינויים מעליבים, ובמעשים סמליים מתריסים כמו המקרה שבו שר החוץ זריף הניח זר על קברו של הארכי טרוריסט עימאד מורנייה בלבנון. כל אלה לא יעמדו לטובת האמריקנים סביב שולחן המשא ומתן, שכן הם מקרינים חולשה יחסית מצד ארצות הברית בעמידתה מול איראן.

הפרשנות המאפשרת לאיראן לשמר מרכיבים קריטיים בתוכנית הגרעין שלה, לצד ההקלה המסתמנת בסנקציות, הן מגמה מדאיגה ביחסי איראן-ארצות הברית, המעידה על התפוגגות הדרגתית בכוחם של המנופים האמריקנים לשאת ולתת על ההסכם החשוב באמת, והוא ההסכם הסופי, זה שאמור למנוע מאיראן מלהתקדם לקראת השגת יכולת גרעינית צבאית.