

מבט על, גיליון 634, 25 בנובמבר 2014

הסכם הביניים: מ"טעות היסטורית" לחלופה המועדפת

עמוס ידלון

תאריך היעד לחתימה על הסכם קבע בין איראן לבין מעצמות המערב (ה-P5+1) בעניין תכנית הגרעין האיראנית נדחה שוב, זו הפעם השנייה. תאריך היעד המקורי היה ה-20 ביולי, 2013; משלא הושג הסכם, נדחה תאריך היעד ל-24 בנובמבר, 2014; התאריך שהוסכם בימים אלה, לנוכח הכישלון לגבש הסכמה והסכם, הוא סוף יוני 2015.

למרות רצון עז בשני הצדדים להגיע להסכם, הפערים ביניהם נשארו גדולים ולא ניתן היה לגשר עליהם. הסיבה לאי-ההגעה להסכם, היא חוסר האמון של המעצמות בטענה של איראן, שלפיה, היא זנחה את יעדה האסטרטגי להגיע ליכולת גרעינית צבאית. היעדר האמון בכוונותיה של איראן לוותר על חתירתה לנשק גרעיני לא אפשר ניסוח הסכם פרטני, שיסגור את כל הפרצות בדרך של איראן לפצצה. ומנגד, בקרב השמרנים באיראן, ובראשם המנהיג העליון עלי חמינאי, שוררים אי-אמון במערב וחשש מכך שהסכם שיחסום את דרכה של איראן לאופציה גרעינית צבאית הוא מדרון חלקלק, שמשמעותו – כניעה למערב ואף סכנה לעתיד המשטר.

מבחינת התוכן והמהות, שני הצדדים מתקשים לגשר על הפערים העמוקים ביניהם אשר לרכיביו הרבים של ההסכם. הפערים משקפים יעדים אסטרטגיים שונים, למעשה מנוגדים לחלוטין. האיראנים מבקשים לשמר בידם יכולות, שיאפשרו להם להחליט, בעיתוי המתאים, לפתח פצצה גרעינית בלוח זמנים קצר. בנוסף לכך, הם דורשים הסרה מידית ומלאה של הסנקציות שהוטלו על הכלכלה האיראנית, כדי לאוששה. מנגד, המעצמות מבקשות לוודא שההסכם יחסום את דרכה של איראן לגרעין במסלול האורניום, הפלוטוניום ופיתוח הנשק. יתר על כן, המוטיבציה המרכזית של ממשלת ארצות הברית להגיע להסכם נובעת מן ההערכה, כי הסכם – גם אם הסכם בעייתי – יהיה עדיף על ה"חלופות להסכם". גורמי ממשל אמריקאי בכירים מדגישים, כי חובתם לשקול את התרחישים האלטרנטיביים לכישלון השיחות, ומדברים על אפשרות של פריצה איראנית לעבר השגת יכולת גרעינית צבאית אם לא יגובש הסכם, על סכנת פריצה חשאית של האיראנים לפצצה, ואפילו על מלחמה רבת. הבעיה בקו מחשבה זה, היא, שהוא עלול להצדיק גם חתימה על הסכם רע ביותר.

עם זאת, ההחלטה להאריך את השיחות מצביעה על כך שגם לאמריקאים יש קו אדום בגלישה מ"הסכם סביר" ל"הסכם רע". הנשיא ברק אובמה לא מעוניין להיות זה, שמורשתו תהיה איראן חמושה בנשק גרעיני ומרוץ חימוש גרעיני בקרב מדינות נוספות במזרח התיכון (ערב הסעודית, מצרים וטורקיה). בנוסף, הנשיא צריך להתחשב בקונגרס חדש עם רוב רפובליקאי, הצפוי לגלות התנגדות ל"הסכם רע".

מנקודת מבטה של ממשלת ישראל, כל הסכם שאמור היה להיות מושג ב-24 בנובמבר, היה בבחינת "הסכם רע". זאת, משום שכל הסכם היה נותן לגיטימציה לתוכנית ההעשרה הגרעינית של איראן, משאיר אותה קרוב מדי לפצצה, לא היה מספק מענה לתוכניות הטילים האיראניות ולעידוד שמעניקה איראן לטרור, וכן לא היה מסיר מעליה את הסנקציות – מה שהיה מאפשר את שרידות המשטר וחיזוקו. עם זאת, מעניין לראות, כי במהלך השנה האחרונה השתנתה מהותית עמדת ממשלת ישראל בעניין זה. הממשלה גינתה בחריפות את הסכם הביניים ("הסכם הפעולה המשותפת") שנחתם עם איראן בנובמבר 2013, אך לאחרונה אימצה עמדה המעדיפה את הארכת ההסכם הקיים הן על פני עסקה סופית רעה והן על פני התמוטטות השיחות.

נראה שהסיבה לכך היא, שבניגוד לתחזיות השחורות, איראן אכן הקפידה את מרבית הפעילויות של תכנית הגרעין שלה במהלך השנה האחרונה. נוסף לכך, משטר הסנקציות הכלכליות המוטל על איראן, אשר אמנם נשחק מעט, לא התמוטט, כפי שחזו בישראל. ואולם, חשוב לא להדחיק את העובדה, שהתמסדות הסכם הביניים כ"הסכם סופי דה פקטו" תשמר את איראן כמדינת סף גרעינית – במרחק חודשים בודדים מפצצה – אם תחליט הנהגתה לפרוץ אליה. היעד שציין ראש הממשלה בנימין נתניהו בראיונות שהעניק לתקשורת בסוף

השבוע האחרון, "למנוע מאיראן מלהפוך למדינת סף", כבר הוחמץ. הגדרה נכונה יותר של היעד, היא להרחיק את איראן מהסף, שבו היא נמצאת כיום, ולחסום כל נתיב אפשרי לפצצה. בשעה זו, יש המטילים ספק אשר ליכולתן של איראן והמעצמות להגיע אי-פעם לעמק השווה. התנגדות המחנה השמרני באיראן להסכם, הזוכה לגיבוי מהמנהיג העליון – מחד גיסא, לצד קונגרס רפובליקני שאין לו אמון באיראן – מאידך גיסא, יקשו על התקדמות להסכם גם לקראת סוף יוני 2015. פערים רבים קיימים בין הצדדים אשר לסוגיות פרטניות שונות, ובלבד המחלוקת ארבע סוגיות מרכזיות:

מידת ה"גלגול לאחור" – התוכנית האיראנית נמצאת היום במרחק שלושה עד שישה חודשים מפצצה. המעצמות ינסו, באמצעות הקטנת מספר הצטרפויות (סרכזות) שבידי איראן ועל ידי הוצאתו של מלאי האורניום שכבר מועשר החוצה מאיראן לרוסיה, להרחיקה מהפצצה לטווח מינימלי של שנה. מדובר בהשאת 3000 עד 4000 סרכזות באיראן ומלאי מועשר הנמוך מהמינימום הנדרש לפצצה גרעינית אחת. במסגרת הגלגול לאחור, תידרש גם הסבה של מתקן ההעשרה בפורדו למתקן מחקר ופיתוח, וכן שינוי הפרמטרים והמבנה של הכור באראק – מכור מים כבדים לכור מים קלים בהספק נמוך. האיראנים מצדם סרבו לצמצם את מספר הסרכזות והם מתעקשים על שימור פורדו כמתקן העשרה.

פיקוח, שקיפות וביקורות מאתגרות – מכיוון שבכל הסכם יישארו בידי איראן הידע והרכיבים המרכזיים, המאפשרים פיתוח וייצור חשאי של פצצה, ומשום שהמעצמות לא השתכנעו שאיראן אכן ויתרה על תכניתה הגרעינית, מתבקש, כי בכל הסכם יפורט משטר פיקוח קפדני והדוק על היכולות והפעילויות הגרעיניות, שיוותרו במסגרת ההסכם, בידי איראן. יישום 'הפרוטוקול הנוסף' של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (המאפשר בדיקות פתע של אתרים גרעיניים), כמו גם סגירת התיקים הפתוחים אשר לפעילויות בתחום הנשק, הם רכיבים חיוניים בכל הסכם על משטר הפיקוח. שקיפות מלאה ויכולת לנטר כל חריגה מההסכם – גם הן אבני יסוד הכרחיות. האיראנים, לעומת זאת, מתעקשים לא לאפשר דיון ופיקוח על הממדים הצבאים של התוכנית, שאת עצם קיומה הם מכחישים.

משך ההסכם – האיראנים מעוניינים שההסכם, שיגביל את פעילותם בתחום הגרעין, יהיה תקף לשנתיים, שלאחריהן תוכר איראן כמדינה הרשאית להחזיק תשתית גרעינית רחבה, כזו של גרמניה או יפן. כך תהיה איראן רחוקה מרחק של שבועות בודדים מפצצה, על בסיס תשתית גרעינית רחבה ומגוונת. המעצמות מצדן מבקשות שההסכם, המגביל את איראן יהיה תקף למספר שנים בן שתי ספרות.

מקלות, גזרים והרתעה – אחד מסלעי המחלוקת העיקריים הוא סוגיית הקצב של הסרת הסנקציות. בעוד איראן דורשת הסרה מידית של העיצומים שהוטלו עליה, היא מדגישה במיוחד את קבלת הכספים האיראניים שהוקפאו בחו"ל - בהיקף הקרוב למאה מיליארד דולר. כן מעוניינים האיראנים לחזור ולקבל גישה מלאה לשווקים ולמכשירים פיננסיים כמו מנגנוני סליקה, חידוש יצוא הנפט במלואו, ומשיכת השקעות לשיקום הכלכלה האיראנית המקרטעת. מנגד, המערב רוצה לשמר בידי את המקלות ולשחרר את הגזרים על פי התקדמות האיראנים בגלגול התוכנית הגרעינית לאחור, וכן עלפי מסקנות הפיקוח, שיקבעו, שהאיראנים אכן מבצעים את חלקם בהסכם ואינם דבקים בניסיונות התרמית וההטעיה, כבעבר.

ישראל תמשיך לא להיות מיוצגת ישירות בשולחן הדיונים. עם זאת, חובתה להמשיך ולעבוד מול הממשל האמריקאי בערוצי העבודה הקיימים, ובפרט לאור הסכמה והבנה בין הנשיא אובמה לבין ראש הממשלה נתניהו לגבי "הסכם רע" ו-"הסכם שניתן לחיות עמו". הסכם כזה חייב לכלול גלגול תכנית הגרעין של איראן לאחור – מטווח של חודשים לטווח של שנים מהפצצה; סגירת כל נתיבי ההתקדמות האיראנית לגרעין במסלול האורניום והפלוטוניום; בירור של ממדיה הצבאיים של התוכנית לאורך השנים ומעקב שוטף אחריהם בהמשך; פיקוח חודרני ומקיף על התכנית; תוקף של מספר שנים דו-ספרתי להסכם; הסרה הדרגתית של הסנקציות – רק תמורת השלמת ההתחייבויות האיראניות בהסכם במלואן.

הארכת המשא ומתן עם איראן על הסכם גרעיני מעניקה לישראל תקופה בת שבעה חודשים, שבמהלכה היא אינה חייבת לקבל החלטות כבדות משקל. ואולם, ב-1 ביולי 2015 תעמוד ישראל מול מצב אסטרטגי, שיחייב קבלת החלטות קשות – אם יגובש וייחתם "הסכם רע", או אם יקרו השיחות. שני מצבים אלה יציבו בפניה חובה לגבש מחדש את האסטרטגיה לעצירת תוכנית הגרעין האיראנית. חשוב לוודא, שההארכה השנייה של הסכם הביניים תנוצל היטב להכנת כל החלופות האפשריות ולשיפורן.