

קווים מנחים למשא ומתן לקראת הסכם גרעין כולל עם איראן

אמילי לנדאו

ההכרזה על הסכם הביניים עם איראן, המוכר גם בשם 'תוכנית הפעולה המשותפת' (Joint Plan of Action), פורסמה ב-24 בנובמבר 2013. ההסכם נכנס לתוקף ב-20 בינואר 2014 למשך ששה חודשים, אך ב-20 ביולי, כאשר לא הצליחו הצדדים להגיע להסכם כולל וסופי, הוחלט להאריך את תקופת המשא ומתן לארבעה חודשים נוספים, עד ה-24 בנובמבר 2014.

מלכתחילה, לא נועד הסכם הביניים להיות יותר מאשר הסכם זמני, שיעניק לנציגי מדינות ה-P5+1 את פרק הזמן הנדרש כדי לשאת ולתת סוף סוף על הסכם כולל וסופי עם איראן בנושא הגרעין, אשר אמור לשים קץ לסוגיה המתגלגלת כבר למעלה מעשור. עמדתה של ארצות הברית בנושא הייתה ברורה: הסכם הביניים הוצג כהכרחי כדי שבמהלך המשא ומתן – שצפוי היה להימשך מספר חודשים – איראן לא תוכל להמשיך ללא הפרעה בפעילותה בתחום הגרעין. לרוע המזל, למרות שאיראן אכן הסכימה לעצור את העשרת האורניום לרמה של 20 אחוזים בזמן הדיונים על ההסכם הכולל, במסגרת הסכם הביניים הותר לה להמשיך בפעילויות אחרות. יתרה מכך, באופן לא מפתיע – וזו הסכנה בהסכמי ביניים באשר הם – ההסכם החל להתקיים גם בזכות עצמו. איראן החלה לנצל אותו לרעה, כאמת מידה לקביעת אילו נושאים ניתן לכלול בדיונים על ההסכם הכולל, בשעה שזו מעולם לא הייתה מטרת הסכם הביניים.

יהא הסכם הביניים אשר יהא, ההסכם הכולל עם איראן בסוגיה הגרעינית הוא זה שאמור להיות ההסכם הקובע. ההסכם הכולל – כשמו כן הוא – אמור להתייחס למכלול ההיבטים הבעייתיים בתוכנית הגרעין של איראן, כשהמטרה היא להרחיק את איראן מהיכולת להתקדם במהירות ובחשאי לעבר יכולת גרעינית צבאית. למרות שנציגי המעצמות במשא ומתן היו אמורים להפעיל לחץ על איראן – תוך השענות על

ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה וראש פרויקט בקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי.

כוח המיקוח שצברו בעקבות הסנקציות החריפות שהוטלו על איראן במהלך 2012 – ולהביאה אל הנקודה בה תאותת על אודות כוונתה לסגת משאיפות הגרעין הצבאי שלה, אנחנו מוצאים שההערכה בקרב המעצמות היא שמדובר ביעד שאינו ניתן להשגה. וכך, בניגוד למטרתן המקורית, המטרה הנוכחית של המעצמות צנועה באופן ניכר – להאריך את פרק הזמן שיידרש לאיראן להשיג "פריצה" (breakout) לנשק גרעיני, במקרה שהיא תחליט לעשות כן. במילים אחרות, נציגי הקהילה הבינלאומית לשיחות הגרעין אינם מנסים עוד לגרום לאיראן לשנות כיוון בתוכנית הגרעין שלה, ולהצהיר שהיא נסוגה משאיפותיה הצבאיות. במקום זאת, עתה הם מבקשים רק להאט את התקדמותה, בתקווה שיצליחו למנוע בזמן פריצה אל עבר מימוש יכולת גרעין צבאית.

הקריטריון החמקמק של "עדות/ראייה ברורה" (clear evidence) להפרות מצד איראן

מטרתן החדשה והמוגבלת של המעצמות אל מול איראן מהווה הימור מסוכן; מידת הצלחתן במניעת "פריצה" תלויה במידה מכרעת ביכולתם של הגורמים הבינלאומיים האחראים לכך לפעול בזמן כדי לעצור את איראן. פירוש הדבר שיהיה עליהם להצליח בשלוש משימות מכריעות: לזהות שאיראן ביצעה הפרה וכי היא מתקדמת אל עבר ייצור נשק גרעיני; לגבש הסכמה בינלאומית לכך שהפרה איראנית כזו אכן התרחשה, שהיא משמעותית ושיש להתעמת עמה; ולבסוף, לפעול בעקבות מידע זה ולעשות זאת באופן מהיר, מתואם ונחוץ, על מנת לבלום את איראן בזמן.

מדובר במשימה לא פשוטה לביצוע, המזמנת בעיות פוטנציאליות בכל אחד מהשלבים. על מנת להבין מה עלול להשתבש בדרך, כל שצריך לעשות הוא להביט בעיניים בוחנות על העשור החולף, ולהיזכר בכל מה שאכן השתבש. כיצד הצליחה איראן להתקדם מכמה מאות צנטריפוגות ל-19,000 מכונות כאלה? כיצד הצליחה לאגור מלאי של אורניום מועשר לרמה נמוכה בהיקף שאם יועשר לרמות גבוהות יותר, הוא עשוי להפיק חומר בקיע שיספיק לשש או שבע פצצות גרעין? איראן צברה הישגים אלה באמצעות הטעיה וניצול לרעה של העמימות הטבועה באמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). היא הצליחה למנף למטרותיה שלה את הקושי הברור של הגורמים הבינלאומיים לפעול בצורה מתוזמנת ומתואמת, כדי לעצור מדינה שצועדת אל עבר יכולת גרעינית צבאית תחת המסווה של ה-NPT. העובדה שמסגרת האמנה מותירה מרווח תמרון מספיק כדי לאפשר למדינה כמו איראן להגיע ליכולת פריצה מסוכנת, בעייתית בעליל.

בלשון מפורשת יותר, כל מי שמקווה לבסס את הפתרון למשבר הגרעין – במסגרת הסכם כולל – על כך שהקהילה הבינלאומית תנקוט פעולה נחושה לנוכח "עדות/ראייה ברורה" להפרה איראנית, צריך לבחון מחדש את אשר ארע בעשור האחרון. עצם הגדרת

ה"עדות הברורה" להפרה איננה שלב קצר ופשוט הקודמת להחלטה המתבקשת נגד איראן, אלא דווקא מהווה את נקודת הציון לתחילת הבעיות. מהי "עדות ברורה"? מי מחליט, ומי חייב להסכים להחלטה על מנת שאפשר יהיה לפעול על פיה? האמת היא שלא הוצבו קריטריונים אובייקטיביים כלשהם לקביעה הזו – לא ב-NPT ולא בשום מסגרת אחרת. במקום זאת, הגורם המכריע איננו ה"עדות הברורה" אלא הפרשנות הניתנת לכל עדות או ראיה, ופרשנויות אלה הן במידה רבה השתקפות של אינטרסים מדינתיים ופוליטיקה בינלאומית.

לפיכך, השגת קונצנזוס בקרב המעצמות על כך שאכן התרחשה הפרה היא משימה שהצלחתה כלל אינה מובטחת, כפי שהמחישו שוב ושוב אירועי העשור האחרון. למשל, זו הסיבה לכך שארבעת סבבי הסנקציות שהטילה מועצת הביטחון של האו"ם על איראן מ-2006 ועד 2010 התממשו בקצב איטי ביותר. וכאשר כל החלטה התקבלה לבסוף, האמצעים שננקטו נגד איראן היו רק גרסה חיוורת למקור, ששיקפה פשרה בקרב החברות הקבועות. כתוצאה מכך, בסופו של דבר הסנקציות היו חסרות תועלת במידה רבה. רוסיה וסין במיוחד ערערו בעקביות על הראיות שמדינות אחרות ביססו עליהן את הערכותיהן, ופוליטיקה בינלאומית במועצת הביטחון הכתיבה כי ההסכמה תושג רק על פי המכנה המשותף הנמוך ביותר. רק כאשר ארצות הברית, האיחוד האירופי וכמה מדינות נוספות החליטו להטיל סנקציות חריפות מחוץ למסגרת האו"ם – הושג המנוף הנחוץ ליוזמת הסבב הנוכחי של השיחות.

העקרונות והקווים המנחים החיוניים להשגת הסכם כולל

לאור האמור לעיל, מעבר לשאלות הנוגעות לסוגיות הגרעין הספציפיות אשר מחייבות התייחסות ומענה במסגרת הסכם כולל עם איראן, ישנם גם כמה עקרונות וקווים מנחים שיש לפעול על פיהם על מנת לשפר את סיכויי ההצלחה של נציגי הקהילה הבינלאומית להגיע להסכם הטוב ביותר האפשרי עם איראן.

העיקרון הראשון הוא לשים קץ לפארסה האיראנית לפיה יש לה "זכות טבעית" – על פי סעיף IV של ה-NPT – להשקיע כרצונה בכל היבט של תוכנית גרעין אזרחית, משום שלא הוצגה כל הוכחה חד-משמעית מצד הקהילה הבינלאומית להתנהגות פסולה מצידה בהקשר זה. על מנת לערער את הטענה העקבית של איראן בנושא זה, יש לעמת אותה עם תוכנית הגרעין הצבאית שלה. יש להציב מול איראן את כל הראיות אשר לקיומם של 'ממדים צבאיים אפשריים' (PMD) בתוכניתה, ועל המעצמות לתבוע מאיראן גישה מיידית למתקנים ולמדענים רלוונטיים, ולדרוש תשובות לשאלות. ה'ממדים הצבאיים האפשריים' מתייחסים למעשה לאותם רכיבים בתוכנית הגרעין של איראן שלא ניתן להסבירם כתומכים במטרות אזרחיות, דוגמת תוכנית לייצור ראשי נפץ גרעיניים או ניסויים במנגנוני נפץ ניוטרוניים.

ההכרח להבהיר כי איראן שוקדת על תוכנית גרעין צבאית מזה כמה עשורים לא נועד להשפיל את איראן או "להוריד אותה על הברכיים". צעד זה הכרחי על מנת שלהסכם הכולל יהיה סיכוי ממשי לשרת את מטרותן המקורית של המעצמות מול איראן: קרי, להביא ל"פניית הפרסה" הנדרשת באסטרטגיה האיראנית בתחום הגרעין. כיצד יוכלו נציגי המעצמות לדרוש מאיראן לסגת משאיפות הגרעין הצבאי שלה כאשר איראן טוענת שאין לה שאיפות כאלה, וכאשר לא מעמיתים אותה עם הראיות? לא ניתן יהיה להגיע להסכם סופי מספק כל עוד מאפשרים לאיראן להמשיך להתעקש על כך שיש לה זכות להשקיע בתוכנית גרעין אזרחית בהתאם ל-NPT, על סמך הטענה שאין כל הוכחה להפרות מצידה.

יש הטוענים שאם איראן לא תיאלץ להודות שאכן הייתה מעורבת בפיתוח לא חוקי במשך שנים, הדבר דווקא יקל עליה לסגת מהמסלול הצבאי מבלי לאבד מכבודה. אולם פרשנים הסבורים כך מתעלמים מהצהרותיה של איראן, שממשיכה לטעון בעקביות כי מדובר ב"זכויות" המוקנות לה על פי האמנה. לדוגמה, טענתו של ראש הארגון לאנרגיה אטומית של איראן, עלי אכבר סאלחי, כפי שצוטטה באפריל 2014, כי לאיראן יש "זכות" להעשיר אורניום אפילו לרמות המתאימות לייצור נשק (90 אחוזים) בהתאם ל-NPT, וכי היא לא תוותר על זכותה זו.

עיקרון מנחה שני להשגת הסכם כולל עם איראן נוגע להבנה הנדרשת מצד המעצמות כי איראן תנסה להמנע ממצבים בהם תצטרך להפר באופן בוטה תנאי הסכם, אם תחליט בשלב מסוים להתקדם לעבר נשק גרעיני. כלומר, איראן תעדיף תמיד לעשות שימוש לרעה בשפה עמומה ומעורפלת, מאשר להכניס את עצמה למצב של הפרה אשר ניתן יהיה לזהותה בקלות. לכן חיוני שבכל הסכם כולל באשר הוא, ינוסחו התנאים באופן שיצמצם ככל שניתן את יסוד העמימות, כדי למנוע פרשנויות בעייתיות בהמשך. הקהילה הבינלאומית אינה יכולה לסמוך על כך שאיראן תפעל בתום לב או ב"רוח ההסכם". להיפך, איראן תיצמד באדיקות לכתוב, ואם יינתן לה מרחב תמרון בניסוחים מעורפלים, היא תנצל אותו כמיטב יכולתה לטובתה. נראה שזה מה שקרה בנוגע לאזכורים על מחקר ופיתוח של צנטריפוגות מתקדמות בנוסח הסכם הביניים. המעצמות לא התכוונו לאפשר לאיראן להשקיע עוד ועוד בפיתוח גרסאות מתקדמות של צנטריפוגות, אבל נוסח הסכם הביניים לא היה מדויק במידה מספקת, ולכן לא נאסר על איראן במפורש לעשות זאת. מנקודת מבטה של איראן, לפנייה דרך סלולה המאפשרת לה להתקדם בכל היבט של מחקר ופיתוח שתחפוץ, למעט הפעלתן (לעת עתה) של הצנטריפוגות המתקדמות.

העיקרון השלישי מתייחס לשאלת האימות (verification) ולהפרות פוטנציאליות מצד איראן. באופן כללי, כפי שצוין לעיל, מסוכן מאוד לבנות הסכם כולל עם איראן אשר תלוי להצלחתו במנגנוני אימות יעילים; וזאת מן הטעם הפשוט שיותר מדי דברים

עלולים להשתבש בדרך, אם וכאשר איראן תבצע הפרה. נכון יהיה לראות באימות מנגנון גיבוי להבטחת ציות מצד איראן, אך לא כתחליף לציפייה שהיא תקיים את תנאי ההסכם. יתרה מכך, כאשר המעצמות אומרות כי: "אם תתגלה ראייה חד-משמעית להפרה מצד איראן, ננקוט ב...", יש להגדיר את ההפרה באופן מאד ברור. הגדרה זו חשובה לא רק עבור איראן, אלא כדי להציב אמות מידה ברורות לגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים, כדי להקל עליהם להגיע במהירות המירבית לבסיס משותף לצורך הקביעה שאכן הייתה הפרה, ושהיא דורשת טיפול.

עיקרון מנחה רביעי מתייחס לחשיבות הנודעת לא רק לקיומו של מנוף לחץ בינלאומי, אלא גם לשימוש אפקטיבי בו בתהליך המשא ומתן. הצלחת התהליך תלויה בצורה מכרעת בקיומו של מנוף לחץ חזק ומתמשך, משום שאיראן לא תסכים לקבל שום הסכם שהקהילה הבינלאומית מעוניינת בו, אלא אם היא תאמין שאין לה ברירה אחרת. לכן, על מדינות ה-P5+1 להמשיך להיצמד למנוף הסנקציות לכל אורך התהליך כדי להגיע ליעדן. בתחילת 2014, הבית הלבן פעל בנחישות ובלם חקיקה חדשה בקונגרס בנושא הסנקציות, אולם נותר שאנן למדי לנוכח עדויות לכך שאיראן מוכרת יותר חביות נפט ליום מהמותר לה על פי התנאים שנקבעו בהסכם הביניים. הקרנת נחישות מצד המעצמות במשא ומתן היא קריטית. ואולם, במקרים רבים מדי, כאשר ארצות הברית מנסה לנהוג במתינות עם איראן – לדוגמא, כשאינה מגיבה על רטוריקה חריפה ומאיימת של המנהיג העליון – הדבר נתפס על ידי איראן כחולשה שאפשר לנצלה בשולחן הדיונים, ולא כמחווה חיובית של רצון טוב שראויה לגמול מצד איראן.

סיכום

בניגוד למאמרים אחרים בקובץ, אשר מגדירים ומבהירים במדויק את סוגיות הגרעין הספציפיות שיש להתייחס אליהן במסגרת הסכם כולל עם איראן, מאמר זה מתווה כמה מהעקרונות המנחים להשגת הסכם טוב יותר עם איראן. השעה דוחקת, ולמרבה הצער, הסיכוי להגיע להסכם כולל ראוי וטוב נראים קלושים למדי. אף על פי כן, כל עוד הצדדים חותרים לעבר היעד, רעיונות אלה מוצעים כקווים מנחים קריטיים למניעת כמה מהבעיות והמלכודות שהקהילה הבינלאומית מתמודדת עמן, במאמציה המתמשכים למנוע מאיראן להשיג יכולת גרעין צבאית.