

מבט על, גיליון 1004, 31 בדצמבר 2017

דיפלומטיה או עמידה בלתי מתפשרת על המקח?

לקחים מן המשא ומתן אשר הוביל לעסקת הגרעין עם איראן

אמילי לנדאו וגלעד שר

עמדתו הביקורתית של הנשיא טראמפ לגבי הסכם הגרעין עם איראן מעוררת מומחים ואנליסטים לבחון פעם נוספת את ניהול המשא ומתן של מדינות ה-P5+1, אשר הוביל להסכם המעצמות על תכנית הגרעין האיראנית (JCPOA). ההסכם ניצב מראשיתו בליבו של ויכוח סוער בין תומכיו הנלהבים לבין מבקריו הנחושים לא פחות. אולם מבט ממוקד יותר על הליך המשא ומתן עצמו - במקום עיסוק בתוצאה בלבד - מניב תובנות ולקחים העשויים להשפיע על תכנון מדיניות ועל המגעים העתידיים עם איראן וצפון קוריאה כאחד.

במסמך האסטרטגיה הביטחונית הלאומית שלו מ-18 בדצמבר 2017, התייחס הנשיא טראמפ לקודמיו בתפקיד כאל מנהיגים אשר הגיעו ל"עסקה הרסנית, חלשה ורעה במידה בלתי נתפסת עם איראן", וקבע כי לאיראן הפוטנציאל לחדש את פעילותה להשגת נשק גרעיני. הערות אלה, בצירוף נקודת הציון המתקרבת באמצע ינואר, שבה על נשיא ארצות הברית להחליט אם לחתום על הסרת הסנקציות מעל איראן, הופכות את ניתוח תהליך המשא ומתן אשר הוביל להסכם הגרעין רלוונטי הרבה יותר בנקודת זמן זו.

המרכז למשא ומתן יישומי ותוכנית בקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי כינסו מומחים מובילים מתחומי האקדמיה, התקשורת והביטחון לסמינר בנושא המשא ומתן עם איראן. כזכור, היה זה מאמץ אשר ארך חודשים רבים במטרה לבלום את פעילותה של איראן בתחום הצבאי (תוך הפרת האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני) באמצעות פירוק תשתית העשרת האורניום וכורי המים הכבדים שלה. חרף המנופים היעילים אשר עמדו לרשות ה-P5+1 בתחילת הדרך, לא הצליח הסכם הגרעין להשיג מטרה זו.

עבור העיתונאי-החוקר הבכיר ג'יי סולומון, התעלומה הגדולה היתה כיצד הצליחה איראן להגיע מעמדת מיקוח חלשה לעסקה טובה כל כך מנקודת ראותה. ב-2012 ניצבה איראן בפני משבר כלכלי אשר איים על המשטר, חששה ממתקפה ישראלית אפשרית והייתה מודאגת מהתמוטטותו של משטר אסד. עד 2015 הבטיחה לעצמה איראן עסקה אשר הסירה את כל החששות הללו, ובנוסף הותירה את התשתית הגרעינית שלה ללא פגע, כנגד כל הסיכויים. כיצד התאפשר הדבר? סולומון זיהה חמש סיבות עיקריות: חששו של אובמה עצמו מפני מתקפה ישראלית, אשר דחף אותו לפעול במישור

הדיפלומטי; השינוי ב"דנ"א" של אנשי המפתח בין ממשל אובמה הראשון לשני, ובו מזכיר המדינה ג'ון קרי - נצי הרבה פחות מקודמתו קלינטון; הדומיננטיות של קרי בניהול המשא ומתן, אשר לא תוכננה מראש; תחושתו של אובמה כי המשא ומתן חשוב למורשתו, עד כדי כך שאיראן הייתה יכולה לשמוע את תקתוק השעון; והעובדה כי איראן ורוסיה פעלו יחדיו מאחורי הקלעים של המשא ומתן.

דיון במסגרת פאנל מונחה כלל שיח בין מומחים אשר חשף תובנות נוספות. נטען כי בעת ניהול משא ומתן עם מדינה החותרת בנחישות לנשק גרעיני, דוגמת איראן, מצופה מן הנושאים ונותנים מטעם הקהילה הבינלאומית לאלץ את המדינה, אשר הפרה את התחייבותה להישאר לא גרעינית על פי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני, לשנות כיוון ולשוב למסגרת האמנה. היה צורך לאמץ גישה כוחנית לצורך כך, אף אם מדינות ה-P5+1 שאפו להגיע לתוצאה הרצויה באמצעות דיאלוג (מבלי להפעיל כוח צבאי): כלומר, לא דיפלומטיה רכה נדרשה כאן אלא מיקוח קשוח. ואולם, ביושבם לשולחן המשא ומתן החלו הנושאים ונותנים מטעם הקהילה הבינלאומית לוותר לאיראן על מנת להבטיח עסקה, ומתוך תקווה כי גישה קואופרטיבית יותר מצדם תגרום לתגובה דומה מצד איראן. הדבר לא קרה, משום שבניגוד למדינות ה-P5+1, איראן הייתה מודעת לכך שהיא מצויה בסיטואציה של מיקוח, וכי רק השימוש בטקטיקות של מיקוח קשוח יאפשר לה להשיג את מטרתה, ובראשן הסרת מירב הסנקציות בתמורה לויתורים מינימליים בתחום הגרעין. מעמדת מיקוח זו, לויתורים של ה-P5+1 היה פירוש אחד בלבד: שהמעצמות "מצמצו" ראשונות, וחשפו את מידת כמיהתן לעסקה. הויתורים שהוצעו אף אותנו לאיראן כי בכוחה לסחוט ויתורים נוספים. במסגרת ההערכה של העסקה עצמה צוין כי אף על פי שממשל אובמה טען כי עסקה זו הייתה טובה יותר מאשר היעדר עסקה כלל, הרי שניתן לחלוק על טענה זו. זאת בעיקר עקב "סעיפי שקיעת השמש" בהסכם, אשר קבעו את מועדי פקיעתן של ההגבלות העיקריות על איראן, בתוך 7-8 שנים. במועד זה תוכל איראן לבנות תשתית גרעינית נרחבת.

בעלי הגישה המנוגדת טענו כי אובמה נחל למעשה הצלחה גדולה מול איראן בזכות השימוש שעשה בעוצמה רכה. זהו סוג הכוח היחיד שלגביו אין לאיראן כלים אפקטיביים להתמודדות, כך שאובמה צדק בכך שהפנה את מסריו ישירות לעם האיראני, ובכך הפחיד את המשטר. חשש זה הוא שהביא את איראן לשולחן המשא ומתן בחיפוש אחר עסקה. יתרה מזאת, אובמה האמין באמת ובתמים בדיפלומטיה ובהשפעה החיובית הטמונה בהפגנת גישה של שיתוף פעולה מצד ארצות הברית כלפי איראן. האיום של ישראל בשימוש בכוח צבאי רק חיזק את נחישותו של אובמה להגיע לעסקה כמעט בכל מחיר - הוא ידע שאם ישראל תממש את איומה, ארצות הברית עלולה להיגרר אף היא בקלות לעימות צבאי, שממנו שאף אובמה להימנע.

בין המומחים שררה מידה מסוימת של חוסר הסכמה בשאלה אם איראן פתחה את מתקניה הצבאיים לביקורות מאז השגת ההסכם. חוסר יכולתם לקבוע קביעה ברורה

קשור בכך שמאז יישומו של הסכם הגרעין קיימת (באופן אירוני) שקיפות פחותה בהרבה במרחב הציבורי באשר לפעילויותיה של איראן בתחום הגרעין, עקב זכויות של שמירת סודיות מול סבא"א אשר הוענקו לה. בנוסף צוין כי אם תבוצענה ביקורות אשר במסגרתן תתגלה הפרה, הרי שלמדינות ה-P5+1 תהיה נכונות פוליטית מועטה להתעמת בפועל עם איראן לגבי ההפרה.

באשר לנקודת המבט הישראלית, אפיין שר הביטחון לשעבר משה (בוגי) יעלון בהרצאת הסיום בתמצית את הבעיה שבבסיס המשא ומתן: איראן באה למשא ומתן על ברכיה עקב הלחץ אשר הופעל עליה, אולם משקיף חיצוני על המשא ומתן יכול היה בנקל להבחין כי דווקא ארצות הברית נראתה כזו שירדה על ברכיה. זו לא הייתה נקודת פתיחה מבשרת טובות למשא ומתן קשה שכזה עבור ה-P5+1. יעלון התייחס גם להשוואה עם צפון קוריאה, בציינו כי הדיפלומטיה כשלה בשני המקרים. עם זאת, איראן גרעינית תהיה מסוכנת הרבה יותר בגלל שאיפותיה להגמוניה אזורית, ולאחר שתשתחרר מן הסנקציות, תקבל איראן למעשה לגיטימציה להרחיב את השפעתה האזורית ברחבי המזרח התיכון. מעמדה של איראן כמדינה גרעינית יבטיח למשטר את שהוא מחפש: חסינות מפני מתקפה. יעלון הציע שלא לפתוח את ההסכם, אלא להתחיל במסע להשבת רמת הלחץ שבפניו ניצב המשטר ב-2013, בסוגיות אשר לא נכללו בהסכם.

בדברי הסיכום, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמוס ידלין, העריך כי הסכם הגרעין חיובי בטווח הקצר, אך בעייתי מאוד בטווח הארוך. הוא ציין כי לארצות הברית ולאיראן היו אופקים שונים בכל הנוגע לתהליך המשא ומתן - בעוד שארצות הברית התכווננה לסיומה של תקופת הכהונה השנייה של אובמה, איראן חשבה לטווח ארוך, כמה עשורים קדימה. הנחתו של מזכיר המדינה קרי הייתה כי כאשר יכנסו לתוקף סעיפי "שקיעת השמש" של ההסכם הם לא יהיו איום רציני, משום שעד אז ישתנה אופי המשטר באיראן באופן מהותי. אולם מה שראינו מאז שהוצג ההסכם הוא איראן אגרסיבית יותר. ידלין סיכם בהדגישו את הצורך בתאום בין ארצות הברית לישראל באשר לאיום האיראני, לרבות הסכם מקביל בין שתי המדינות שיתייחס לתחומים הגרעיני והקונבנציונאלי.

בכל הנוגע לביטחון הלאומי של ישראל, הרי שהעובדה כי ישראל נעדרה מחדרי המשא ומתן על הסכם הגרעין עם איראן מחייבת כי תגיע להבנות משותפות עם ארצות הברית בסוגיות כגון מה ייחשב כהפרה משמעותית של ההסכם על ידי איראן. אחרת, השפעתה של ישראל על תכנון המדיניות ותהליכי המשא ומתן בעתיד תהיה מועטה עד בלתי קיימת.