

מבט על, גיליון 690, 26 באפריל 2015

הצהרת לוזאן: הזדמנות לשיפור העמדה האמריקנית במשא ומתן מול איראן

אבנר גולוב

יממה לאחר פרסום מסגרת ההבנות על אודות עתידה של תכנית הגרעין האיראנית, שגובש בין מעצמות המערב לבין איראן בלוזאן, פורסם סקר שבוצע בקרב הציבור האמריקאי על ידי ה-פיוסטינגטון פוסט וחדשות ABC, ואשר תוצאותיו הצביעו על תמיכה רחבה בהסכם לצד חוסר אמון לגבי יכולתו למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני. תוצאות הסקר מאששות מגמה מדאיגה, שניתן היה להבחין בה במהלך המשא ומתן הממושך בנושא הגרעין בין מעצמות המערב, ובראשן ארצות הברית, לבין איראן – שחיקה בעמדת ארצות הברית ביחס לעמדת איראן. נוכח מגמה זו חיוני לנצל את החודשים הבאים – פרק הזמן שהוקצב לניסוח הסכם סופי בין איראן לבין מעצמות המערב, ובראשן ארצות הברית – לשיפור ולחיזוק העמדה האמריקנית. זאת, על מנת שארצות הברית תוכל, ביחד עם בנות בריתה, לצמצם את האיום העתידי הגלום בתכנית הגרעין האיראנית.

ביולי 2012 נכנס לתוקף סבב חסר תקדים של סנקציות בינלאומיות נגד איראן. סבב זה היה תוצאה של מאמץ מרוכז של הממשל האמריקאי, שנועד לאלץ את המשטר האיראני לבחור בין שרירותו לבין שימור תכנית הגרעין. בעלות בריתה של ארצות הברית באירופה ובמועצת הביטחון הצטרפו למהלך ושר החוץ הבריטי אף הדגיש כי “unless they change course the pressure will only increase”. מטרת המערכה נגד איראן הייתה להניע את טהראן לבחור באחת משתי החלופות, מתוך הנחה שהמשטר בטהראן, שנחשב פרגמטי יחסית, יעדיף לנקוט וויתורים, שסיגו את תכנית הגרעין לאחר. הנחה נוספת הייתה, כי אם לא ניתן יהיה לשכנע את איראן לוותר על יכולותיה הגרעיניות, ובייחוד על אלו שעלולות לשמש למטרות צבאיות, תהיה לגיטימציה להכרזה על כישלון האופציה הדיפלומטית ולפנייה לחלופות אחרות, שתכליתן תהיה למנוע מאיראן נשק גרעיני.

למרות שאסטרטגיה זו הביאה את איראן לשולחן המשא ומתן, היא נשחקה במהלך השיחות. במקום שהמשטר בטהראן יאלץ לבחור בין עסקה עם מעצמות המערב לבין הגברת הלחץ הכלכלי עליו וכתוצאה מכך ערעורה של יציבות שלטונו, הבית הלבן הוא הנדרש למעשה לבחור בין עסקה לשתי חלופות בעייתיות אחרות. חלופות אלה הוצגו על-ידי הנשיא אובמה בנאומיו האחרונים: תקיפה צבאית, אשר תוביל למלחמה אזורית, או השלמה עם פצצה גרעינית איראנית. משוואה זו מעידה על כי מנופי הלחץ האמריקנים הינם מוגבלים, מכיוון שהממשל האמריקאי אינו רואה לפניו חלופה טובה יותר מאשר השלמת המשא ומתן בהסדר. כתוצאה מכך, ארצות הברית נזקקת לגיבוש הסכם סופי עם איראן יותר מאשר איראן עצמה, ולכן היא צפויה לחתור להשלמת המשא ומתן בהסדר גם אם איראן תגלה נכונות מועטה בלבד להתגמש.

ההצהרה המשותפת על המשך המשא ומתן בין איראן למעצמות על בסיס הבנות משותפות ומסגרת העקרונות, שפורסמו על ידי הבית הלבן, מעידה בבירור על השחיקה האסטרטגית בעמדה האמריקנית. אמנם, במסמך האמריקאי מצוינים מספר הישגים אפשריים חשובים, שניתן יהיה להצביע עליהם אם תסוכם עסקה סופית על פי העקרונות המוסכמים. מרכזיים בין הישגים אפשריים אלה, הם “גלגול” תכנית הגרעין האיראנית לאחור, הטלת מגבלות משמעותיות על ערוצי הפיתוח בתכנית הגרעין וכינון מנגנוני פיקוח על ההתנהלות האיראנית בהתאמה למגבלות אלה. אולם, בשלב זה, נוכח חוסר ההסכמה לגבי נושאים אלה, כפי שעולה מההודעה שפרסמה איראן עצמה על אודות ההבנות שהושגו, הישגים אלה הם תיאורטיים בלבד ואין הבטחה כי בהמשך המשא ומתן יסוכמו פרטים שיעשו אותם להישגים בפועל.

עם זאת, גם אם המסמך האמריקאי ייושם במלואו, לא יוסר איום הגרעין האיראני. עסקה במסגרת העקרונות שפורסמו תרחיק את איראן עד שנה מיכולת לפתח נשק גרעיני. עדיין, מדובר בטווח זמן קצר מאוד, שבמסגרתו הקהילה הבינלאומית תידרש לגלות שאיראן חצתה את הסף הגרעיני ולגבש מענה מתואם הולם. קרוב לוודאי, שאם איראן לא תציית להסכם ו”תפרוץ לפצצה”, יסולקו משטחה פקחי

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית – סבא"א. בידי איראן ישארו 6000 צנטריפוגות, שיוכלו להמשיך להעשיר אורניום בנתאנו ובאתר המוגן בקום. אליהן יצטרפו הצנטריפוגות שינותקו מפעילות, אך ישארו בידי איראן תחת פיקוח חיצוני. סביר כי איראן תפעיל את כל הצנטריפוגות והחומר המועשר שיהיה ברשותה, גם אם לפי ההסכם הם אינם אמורים להיות בשימוש. מכיוון שהשבת הסנקציות הבינלאומיות על איראן ואכיפתן תהיה מהלך מסובך, קיים חשש שלקהילה הבינלאומית לא יהיה זמן מספיק כדי להגיב להפרה האיראנית. לכן, יידרש לשלב בהסכם סופי מנגנון אכיפה מוגדר, ברור ונוקשה, אשר יתמרץ את איראן לקיים את ההסכם – מנגנון אשר חסר במסמך העקרונות האמריקני. יתר על כן, מסגרת ההסכם, כפי שפורסמה, מאפשרת לאיראן לקצר משמעותית את "זמן הפריצה" הדרוש לפיתוח נשק גרעיני לאחר 13 שנים, כפי שהצהיר גם הנשיא אובמה.

בשל כול הסיבות הללו, אפילו תרחיש שבמסגרתו ייושם כלשונו מסמך העקרונות, כפי שפרסמו הממשל האמריקאי – וסבירותו של תרחיש זה אינה גבוהה עקב הפערים בין המדינות הנושאות ונותנות עם איראן – אינו צפוי להשיג את מטרתו של הנשיא אובמה: "to cut off every pathway that Iran could take to develop a nuclear weapon"

נראה שבמקום לחסום את כל הדרכים לפצצה איראנית, ההסכם ישמש למעשה צעד ראשון באסטרטגיה רחבה יותר וארוכת שנים, שמטרתה תהיה להרתיע את איראן מהפרת ההסכם באמצעות יכולות לזהות ולעצור הפרה איראנית. לכן, יש לראות בפרסום ההבנות שגובשו ובהודעה על המשך המשא ומתן הזדמנות לשנות את הדינאמיקה במשא ומתן עצמו ולשפר את העמדה האמריקנית מול איראן.

על השיפור להתבטא בשלושה רבדים. ראשית, יש לייצר אלטרנטיבה להסכם עם איראן, אשר תגן על האינטרסים האמריקאים ותרחיב את מגוון החלופות הקיימות. כך תחזק עמדתה של ארצות הברית במשא ומתן למקרה שאיראן תדחה את הווייתורים הנדרשים ממנה. ארצות הברית, היא מעצמה מדינית, כלכלית וצבאית החזקה בעולם, ולכן היא תוכל לפעול כך שהזמן ישחק לטובתה ואיראן תהיה זו שתדרבן הגעה להסכם. שנית, על ארצות הברית ובעלות בריתה במזרח התיכון לגבש שיתוף פעולה מודיעיני ביניהן, אשר יוכל לאתר הפרה איראנית במהלך המשך המשא ומתן ולאחריו. שיתוף פעולה מול אתגר מודיעיני כה מורכב דורש משאבים רבים, ובכללם זמן, ולכן יש למסדו מוקדם ככל האפשר. שלישית, על ארצות הברית לגבש הסכמי-צד עם בעלות בריתה באזור, לרבות עם ישראל, אשר יכללו הסכמה על הפרמטרים לעסקה סופית וכן מענה מתואם למקרה של קריסת השיחות או הפרה איראנית עתידית של ההסכם סופי שייחתם. הסכמים אלו הכרחיים, כביטוי של חזית אחידה מול איראן במהלך המשא ומתן וכדי למנוע פעולות חד-צדדיות מצד מדינות שאינן שותפות לו, ואשר מאוימות על-ידי איראן. פעולות כאלו, כמענה לאתגר האזורי שמציבה איראן, עלולות להביא לידי הסלמה אזורית או לידי מרוץ חימוש גרעיני במזרח התיכון.