

הצעד הבא בהתמודדות עם איראן: משא ומתן בהקשר האזורי

אמילי לנדאו

מאמציה של הקהילה הבין-לאומית בכל הנוגע להתמודדות עם שאיפותיה הגרעיניות של איראן וריסון התאפיינו בשבע השנים האחרונות במתח בין שתי גישות. הגישה האחת התמקדה באופן בלעדי בפעילות הגרעינית עצמה. במסגרת זו נעשו מאמצים לאלץ את איראן לפעול על פי העקרונות של אמנת אי-ההפצה של נשק גרעיני (NPT), אמנה שאיראן חברה בה במעמד של מדינה לא גרעינית. הגישה השנייה התמקדה בניסיון לכלול קשת רחבה יותר של גורמים ואינטרסים אזוריים מתוך הבנה כי הללו קשורים קשר בל ינתק לאיום הגרעיני האיראני. עד כה הייתה הגישה הראשונה השלטת. למרות ההבנה כי האתגר הגרעיני הוא חלק מהקשר רחב, התמקדו המאמצים המוחשיים באופן כמעט בלעדי בסוגיה הגרעינית כשלעצמה.

התמקדות זו במאמצים ששאבו את השראתם ממשטר אי-ההפצה של נשק גרעיני הגבילה את היכולת לבלום את האתגר המתגבש. למעשה, בנייתו של טיעון ניצח נגד איראן על בסיס הקריטריונים של ה-NPT בלבד הפכה למשימה בלתי אפשרית. כחלק מן המאמצים לעצור את איראן מאז 2002 הסתכמה גישה זו באיבוד זמן יקר – זמן שנוצל על ידי איראן, בייחוד מאמצע שנת 2005, לקידום תכניתה. יתרה מכך, אף שבפועל היה ברור מן ההתחלה כי סוגיית הגרעין האיראני מושפעת מקשת רחבה של שיקולים פוליטיים,¹ ההתייחסות אליה במישור הנורמטיבי הייתה כאל אתגר בתחום תפוצת נשק גרעיני בלבד. לפיכך אפילו כאשר ניסו שחקנים בין-לאומיים לטפל בסוגיה בכלים מדיניים, לא צלחו מאמציהם לנתב את איראן לדו-שיח מדיני או ביטחוני נרחב; ההתייחסות לממדים הפוליטיים של הסוגיה באה לביטוי רק כאמצעי מינוף נוסף לשכנע את איראן או ללחוץ עליה שתקיים את התחייבויותיה על פי ה-NPT.

הנחת היסוד במאמר זה היא כי הגישה המתמקדת באופן בלעדי באתגר התפוצה ובאי-עמידתה של איראן בתנאי האמנה מיצתה את עצמה. יתרה מכך, לאחרונה מתחוויר כי יחסו של ממשל הנשיא אובמה לסוגיה האיראנית מונחה על ידי הגישה המרחיבה, כלומר הנותנת את הדעת לתמונה האזורית הרחבה יותר במזרח התיכון. עצם הסיכוי שהקשר רחב של יחסים בין-מדינתיים ושל פוליטיקה אזורית יהיה חלק מהותי באסטרטגיה הדיפלומטית להתמודדות עם פעילותה הגרעינית של איראן טומן בחובו התפתחויות משמעותיות. עם זאת, נותר עדיין לראות כיצד יהיה אפשר, באמצעות גישה מרחיבה זו, הנמצאת בשלבי התגבשות, לנטרל את האתגר הגרעיני – אם ובאיזה אופן גישה מרחיבה זו תצליח להתמודד ביעילות עם האיום האזורי העיקרי: חתירתה של איראן להגמוניה במפרץ הפרסי ובמזרח התיכון בכלל. השלכה אחת של הכללת הממד האזורי בדיון בסוגיה האיראנית היא פתיחת כר נרחב ליוזמות חדשות ויצירתיות; המענה למשבר הגרעיני יכלול אז הן את האינטרסים האזוריים של איראן והן את האתגר שאיראן מציבה למדינות באזור ומעבר לו. השלכה נוספת של שינוי מעין זה היא הסבת תשומת הלב לעובדה כי מידת התמיכה של מדינות מזרח תיכוניות באיראן היא למעשה משתנה חשוב שיש לתת עליו את הדעת כאשר מתכננים יוזמה דיפלומטית כוללת. עקב התפתחויות שנרשמו בחודשים האחרונים, ובעיקר עקב תוצאותיו של מבצע "עופרת יצוקה", נחלש מעמדה האזורי של איראן. מצד אחד התהדקו קשרי איראן עם סוריה ועם הארגונים הנתמכים על ידה – חיזבאללה וחמאס, ומצד אחר בעקבות חשיפת שאיפותיה האזוריות של איראן גברה התנגדותן של המדינות המתונות אליה. בהקשר זה חשוב להזכיר הצהרות שנשמעו בטהרן, הרומזות כי איראן רואה בבחריין חלק בלתי נפרד ממנה מבחינה היסטורית, ואת התעצמות הסכסוך בין איראן ובין איחוד האמירויות על שאלת הריבונות בשלושה איים קטנים במפרץ הפרסי. משמעותית במיוחד התנגדותה של מצרים למדיניותה הרדיקלית של איראן, כמו שזו באה לידי ביטוי לאחר מבצע "עופרת יצוקה". ההתמודדות העתידית של ארצות הברית עם איראן במשא ומתן תהיה כרוכה ככל הנראה באיזון עדין בין ניצול אפקטיבי של ההתנגדות האזורית הקיימת לשאיפות ההגמוניה של איראן ובין הנטייה להגיע להסדר בילטרלי שתוצאתו תדגיש את התגברות השפעתה של איראן על חשבונן של המדינות המתונות באזור.

המשא ומתן בין ארצות הברית לאיראן

בימים אלה, שהמגמה המסתמנת בהם היא מעורבות אמריקנית אינטנסיבית יותר במאמץ לבלום את איראן, קיימת סבירות גבוהה יותר שהמערך האזורי יהיה רכיב מרכזי בניהול המשא ומתן העתידי. קרוב לוודאי כי סדר יום רחב יותר ישרת גם את האינטרסים של איראן. עיסוקה המודגש של איראן במעמדה האזורי מעיד כי גם היא הייתה מעדיפה אג'נדה רחבה יותר על שולחן המשא ומתן. כמה מן הנושאים שיהיה אפשר לכלול בדיונים הם: התנאים לנסיגתה של ארצות הברית מעיראק, וסוגיות של ביטחון אזורי במפרץ הפרסי. מהכיוון השני, קשריה של איראן עם חמאס וחזבאללה וכן ביטחונה של ישראל יהיו חייבים לקבל אף הם מקום חשוב בסדר היום הרחב.² בריאיון שהעניק נשיא ארצות הברית הנבחר ברק אובמה כשבוע לפני השבעתו – על רקע סיום המלחמה בין ישראל לחמאס ברצועת עזה – הוא ציין כי בכוונתו להתעמת עם איראן בנושא תמיכתה בארגוני טרור בכלל ובחמאס ובחזבאללה בפרט. התבטאויות בדבר הרחבת מסגרת הדיונים עם איראן מעבר לסוגיה הגרעינית, לרבות דיון ב"ציפיות מסוימות בנוגע להתנהגותו של שחקן בין-לאומי", מדגישות את הכיוון החדש.³

עם זאת, כדי להגביר את סיכויי הצלחתו של המשא ומתן, יהיה זה חיוני שארצות הברית תגיע לשולחן הדיונים מעמדה של כוח. ובהקשר הזה, ישנם סימנים מדאיגים של חוסר נחישות מצד ארצות הברית עוד בשלבים הראשוניים של גיבוש האסטרטגיה החדשה. הממשל האמריקני החדש הבהיר מראש כי לא זו בלבד שיש בדעתו לנהל משא ומתן עם איראן אלא שיעשה כן בלי להתייחס לתנאי המוקדם שמנע את קיום השיחות בין הצדדים בשלוש השנים האחרונות, דהיינו עצירתה המידית של איראן את כל פעילות העשרת האורניום שלה. דיווחים מאוחרים יותר מצביעים על סחף נוסף שחל בעמדותיה הקודמות של ארצות הברית בנושא המשא ומתן, וכל זאת עוד לפני שזה החל. בתחילת אפריל דווח כי כחלק מתהליך בחינת המדיניות של ממשל אובמה דיפלומטים כבר דנו בשאלה אם בסופו של התהליך תסכין ארצות הברית עם תכנית העשרת אורניום מוגבלת באיראן.⁴

כיוון מרכזי שנבחן בארצות הברית בחודשים שלפני כניסתו לתפקיד של הנשיא אובמה באשר לניהולו העתידי של משא ומתן עם איראן היה "גזרים גדולים יותר לצד מקלות גדולים יותר" ("Bigger carrots and bigger sticks"). הכוונה הייתה להמשך ההתמקדות בתכניתה הגרעינית של איראן, כשעל השולחן יונחו יותר תמריצים לאיראן, ומנגד, הענישה, אם יתברר כי איראן אינה נושאת ונותנת ברצינות הראויה, תהיה אף היא קשה הרבה יותר ממה שנראה עד כה. אובמה הדגיש מגמה זו בריאיון שצוין

לעיל, כשהזכיר את רצונו ואת כוונתו לפתוח בהידברות עם איראן על בסיס של כבוד, לצד יתר בהירות בנוגע לקווים האדומים של ארצות הברית.

הנשיא אובמה העלה בנאום ההשבעה שלו רעיון חדש: "יד אמריקנית מושטת" בתמורה ל"פתיחת האגרוף האיראני", אך במקום להבהיר את מהות האסטרטגיה החדשה, ססמה זו של אובמה הייתה למעשה גרסה מרוככת של רעיון ה"גזרים והמקלות", והייתה אף ברורה פחות בנוגע למה שיש לדרוש מאיראן (כלומר מה ייחשב "פתיחת האגרוף").

על כל פנים, שתי הססמאות אינן מספקות מענה לסוגיה הקריטית של הדרך בה יש לשאת ולתת עם איראן. אין בנמצא עד כה כל סימן לכך שהרעיונות המתגבשים בווינגטון מעניקים תשומת לב מספקת לשאלות של השיטה והטקטיקה של משא ומתן עתידי.⁵ כפי הנראה, לקחים מניסיונות קודמים לנהל משא ומתן – בייחוד בין ה-EU-3 (בריטניה, גרמניה וצרפת) ובין איראן – לא נלמדו.

בין אם יאמץ אובמה את האסטרטגיה של "גזרים ומקלות" ובין אם ידבק בדימוי היד המונפת בתמורה לפתיחת אגרופה של איראן, קיימת דרישה ברורה כי איראן תנהל דיונים עם ארצות הברית בתום לב, ובצדה האיום, גם אם במשתמע, בהשלכות אם זו לא תעשה כן. לפיכך שתי האסטרטגיות תלויות להצלחתן במעבר יעיל מגזרים למקלות אם יתברר כי איראן אינה מנהלת את המשא ומתן ברצינות.⁶ גישה זאת נראית הגיונית – פיוס תחילה, ואז צעדים חריפים – אלא שמרגע שיתחילו הצדדים במשא ומתן לא תהיה הקביעה "איראן אינה רצינית" כה פשוטה להכרזה. הבעיה מורכבת עוד יותר כי לא ברור מה בדיוק נדרש מאיראן לעשות כדי למנוע את השימוש ב"מקלות". יתר על כן, התמריץ להמשיך בשיחות יגבר ככל שישקיעו הצדדים מאמצים במסלול הדיפלומטי, ובו בזמן תיעשה הגדרת הנקודה המדויקת שאפשר להגדיר בה ככישלון קשה במיוחד.

למעשה, זו הייתה נקודת תורפה מרכזית עוד בשיחות שניהלו ה-EU-3 עם איראן בין השנים 2003 ל-2005. אף שמשקיפים מעורבים פחות מן הצדדים האירופיים לשיחות יכלו להבחין בראיות לכישלון זמן רב לפני קיץ 2005, הבינו מדינות ה-EU-3 מה מתחולל רק כאשר נבחר אחמדינג'ד לנשיא איראן. רק למשמע הצהרותיו השערורייתיות של הנשיא החדש בקשר למדינת ישראל ולשואה ובשל כוונתו לחדש את העשרת האורניום במלוא המרץ חשו האירופים כי איראן הגדישה את הסאה, והדבר הובילם להכריז על סיומו של המשא ומתן.

כאשר מדינות שהיו מחויבות לדיפלומטיה השקיעו זמן ומאמץ רב בהצלחתה של ההידברות, הדחף לראות בכל התפתחות חיובית (או לא שלילית לפחות) ראייה

לכך שהצלחת התהליך נמצאת ממש מעבר לפינה יכול להיות חזק מאוד. הדברים אמורים במיוחד כאשר אין בנמצא חלופה זמינה אטרקטיבית יותר. דינמיקה מעין זו התקיימה במקרה של צפון קוראה; כאשר ממשל הנשיא בוש נשאר מחויב לשיחות עמה משנת 2003 עד סוף כהונתו. אף שנרשמו עיכובים ומשברים רבים, ובכללם ביצוע ניסוי גרעיני על ידי צפון קוראה, היססה ארצות הברית להכריז על כישלונם של המאמצים הדיפלומטיים.

איראן מודעת זה מכבר לעמדת המיקוח שלה מול ההצעה האמריקנית להידברות. המענה האיראני למסר הפייסני של הנשיא אובמה, שפורסם בפרוס השנה האיראנית החדשה, התבטא בהשבת הכדור למגרש האמריקני; במקום להתייחס לעמדותיה שלה, מיקדה איראן את תשומת הלב בארצות הברית, ובתוך כך היא התעקשה כי זו תספק הוכחות לשינוי שחל במדיניותה. יתרה מזו, איראן יודעת כי עמדת המיקוח שלה מול ארצות הברית בנושא הגרעיני וכן בנושאים האזוריים הרחבים יותר תתחזק מאוד ברגע שהיא תיתפס כאילו הגיעה ליכולת גרעינית צבאית או ככזו הנמצאת במרחק קטן מיעדה זה.

הטקטיקה הרציונלית של איראן בשלב זה היא דווקא להימנע משיחות רציניות עם ארצות הברית, ובמקום זאת להשתמש בעצם קיום התהליך כדי להמשיך ולהרוויח זמן – ללא קשר למה שיונח על שולחן הדיונים. כדי להצליח בטקטיקה זו, די יהיה בכך שאיראן תאזנת נכונות מסוימת לשתף פעולה; כל שביב תקווה שייצרו צעדים מעין אלה יקטין את הסיכוי כי ארצות הברית תגיע למסקנה חד-משמעית כי הדיפלומטיה כשלה וכי הגיעה העת להפעלת המקלות הגדולים. לבסוף, התנהגות זו תאפשר לאיראן להרוויח את הזמן הדרוש לה כדי לקדם את תכניתה הגרעינית עד לנקודה שהיא מעוניינת להוביל אותה אליה, תוך כדי שיפור ניכר בעמדת המיקוח שלה, ולפיכך בהגברת הסכנות למזרח התיכון כולו.

כדי להקשות על איראן את השימוש בטקטיקה הזו, שהיא דבקה בה כבר כמה שנים, אסטרטגיה יעילה יותר של ארצות הברית תהיה להתחיל בשיחות רק כאשר כבר חלה נסיגה בתפיסת איראן את עצמתה הפנימית והאזורית, כלומר כאשר תהיה משוכנעת כי היא נחלשה וכי השגתו של הסכם בדרך של משא ומתן תהיה עדיפה מן הסטטוס קוו שהיא שרויה בו. מצב זה ישפר את הסיכוי להתייחסות רצינית מצד איראן למשא ומתן. כדי להביא לשינוי בכיוון זה מתחייב לחץ מידי על איראן, במקום קפיצה ישירה לתוך משא ומתן, בגישה של "המתן וראה" בשלב מאוחר יותר. כדי לאמץ את גישת ה"לחץ לפני המשא ומתן" יידרשו צעדים מהירים ומוחשיים מצד ארצות הברית כדי להגביר את הלחץ, ובראש ובראשונה הבטחת תמיכתם של

הצעד הבא בהתמודדות עם איראן: משא ומתן בהקשר האזורי

חברי מועצת הביטחון של האו"ם להגברת צעדי הסנקציות שיוטלו על איראן. יידרש מאמץ ניכר כדי לשפר את האווירה בין ארצות הברית לרוסיה כדי לזכות בתמיכתה של רוסיה בסנקציות חמורות.⁷ כן יהיה צורך לשתף גם את אירופה בגיבוש מערך סנקציות מוגבר מחוץ למסגרת מועצת הביטחון.⁸

שינויים אזוריים?

למרות ההיגיון שבגישה זו, נתחוויר קושי ליישמה עקב אילוף הזמן. כל יום שחולף מקרב את איראן להשגת מטרתה והופך את אפשרות הפעלתו של לחץ ממשי נוסף – לפני תחילתו של משא ומתן – לסבירה פחות. אכן לא סביר כי ארצות הברית תנקוט את הצעדים שיידרשו כדי להגביר את השפעתן של סנקציות לפני תחילת הדיונים. עם זאת, בחודשים האחרונים ההקשר האזורי מודגש יותר ויותר, וקיימת אפשרות כי לחץ מוגבר על איראן יגיע דווקא מהמזרח התיכון עצמו בשל השינויים שחלו בשנים האחרונות בפוליטיקה האזורית – מה שכונה על ידי תומאס פרידמן "המשחק האסטרטגי החדש בזירה הערבית ישראלית".⁹

לקראת סוף שנת 2005 תכפו הבעות הדאגה של מדינות ערביות מתונות מן התכנית הגרעינית של איראן, אם כי עד לאחרונה הן בחרו לנקוט עמדה בלתי מחייבת. בחודשים האחרונים של 2008 חל שינוי: ניכרו סימנים להתרחקות מואצת של מדינות אלה מאיראן, באופן רציני יותר מבעבר. שתי דוגמאות המחישו במיוחד את חששן הגובר של מדינות אלה מהיעדר הישגים למאמצים הננקטים כדי לרסן את איראן. בתחילת נובמבר 2008 נקטו חמש מדינות ערביות לראשונה עמדה ברורה ופומבית נגד איראן. בשולי מפגש הקוארטט שהתקיים בשארם א-שיח' נפגשו נציגים אמריקנים ואירופים עם שרי החוץ של בחריין, ירדן, מצרים, מרוקו ואיחוד האמירויות. שרי החוץ הערבים הביעו את דאגתם מהתרחבות השפעתה של איראן במזרח התיכון ואת רצונם להתעדכן בנוגע לדיונים המתקיימים בין ה-P5+1 (חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה) ובין איראן.¹⁰

עמדה זו קיבלה ביטוי רשמי נוסף בחודש שלאחר מכן, כאשר דיפלומטים ערבים משמונה מדינות נפגשו ב-16 בדצמבר באו"ם עם נציגי ה-P5+1. דווח כי הדיפלומטים הערבים הביעו חשש מהמדיניות הגרעינית של איראן ומשאיפותיה האזוריות, לצד ביטוי רצונם לשוב ולפגוש את פורום ה-P5+1 באופן סדיר.¹¹ הפעם הגיבה איראן בחריפות לדיווחים, עדות למשמעות שייחסה לעמדה הערבית הפומבית. עלי לריג'אני, יושב ראש הפרלמנט האיראני, קרא למדינות הערביות שלא להתערב בסוגיה הגרעינית האיראנית.

דובר משרד החוץ האיראני כינה את המפגש "מזימת סוס טרויאני" של המערב, שתכליתו לשכנע את מדינות ערב לצדד במערב נגד איראן בסוגיה הגרעינית.¹² גם תוצאתו של מבצע "עופרת יצוקה" עשתה את איראן מטרה ללחצים חדשים ומוגברים. אמנם הסכסוך בין מדינת ישראל ובין חמאס הסיט זמנית את תשומת הלב הבין-לאומית מסוגיית הגרעין, אלא שמשמעותו של יתרון זה לאיראן, שהוא במקרה הטוב היה קצר מועד, החווירה לעומת השפעותיה ארוכות הטווח של הלחימה ברצועת עזה. איראן קיוותה להשתמש בחמאס כדי להפגין את עצמתה האזורית, אולם זו נחלשה מאוד במהלך המלחמה ברצועת עזה. יכולותיו הדלות של חמאס, כפי שהתבטאו בלחימה בעזה, לא הגבירו את עצמתה של איראן, ואף סייעו בחשיפתה של זו ככוח המערער את היציבות באזור על ידי שימוש בבעל ברית המחולל זעזועים ומתח במזרח התיכון בכלל ובזירה הישראלית-פלסטינית בפרט. המסקנה המתבקשת מכל אלה – הן בווינגטון, המתעתדת לנהל דו-שיח עם איראן, והן בעולם הערבי, הפוסח על שני הסעיפים – היא שלא זו בלבד שלאיראן יש תכניות זדוניות במרחב האזורי שצריך להתנגד להן, אלא שאי-הצלחתה ביישומן בתקופה זו פירושה כי ניתן להתנגד להן.¹³ עם זאת, אובמה נראה נחוש כתמיד להיכנס לדיונים ללא תנאים עם איראן, בלא התחשבות בשינויים המתהווים בזירה האזורית – אלא ששינויים אלה מורגשים היטב במזרח התיכון עצמו. התעצמות ההתנגדות לאיראן בקרב המדינות המתונות באזור פוגעת ישירות בתשתית שאיראן מנסה לבסס כדי לקדם את תכניות ההגמוניה שלה, כלומר הכנסת מדינות אלה למרחב ההשפעה שלה.¹⁴ מצרים, ובמידה פחותה ערב הסעודית, אימצו עמדה נחושה מאוד נגד חמאס בסבב האלימות הישראלי-פלסטיני האחרון. אמנם הביקורת על חמאס שיקפה בבירור את האינטרס של מצרים, אך הייתה מאוד לא אהודה ב"רחוב הערבי". בשבועות שלאחר מבצע "עופרת יצוקה", נכונותה של מצרים לנהוג על פי האינטרסים שלה על ידי דחיית הרדיקליזם, במקום לדבוק בדעת הקהל הערבית, המתנגדת לישראל בכל מקרה, הופנתה ישירות לעבר איראן. שר החוץ של מצרים התייחס לניסיונותיה של איראן לדחוף את ארצו לעימות פעיל עם ישראל במהלך המלחמה. בהודעה שנוסחה בחריפות חזר והוקיע אבו אל-רייט את הרדיקליזם האיראני, והדגיש את בחירתה האסטרטגית של מצרים ללכת בדרך השלום.

לא במהרה יתברר מלוא השפעתה של מלחמת עזה על הדינמיקה האזורית. הקווים המבחינים בין קיצוניים למתונים במזרח התיכון טושטשו במידת מה על ידי מחלוקות שנחשפו בין הכוחות המתונים עצמם; למשל על ידי העמדות השונות שביטאו מצרים,

הצעד הבא בהתמודדות עם איראן: משא ומתן בהקשר האזורי

ירדן, טורקיה וקטאר.¹⁵ בו בזמן, הפסקת האש שהושגה על ידי מצרים תרמה רבות לחיזוק מעמדה האזורי.

עם זאת, ברי כי אותן מדינות שהחלו להתנגד לאיראן באופן גלוי ומפורש יותר לפני המלחמה, המשיכו במגמה זו ואף הגבירו אותה בחודשים שחלפו מאז. בתחילת מרס שבה והבטיחה מזכירת המדינה של ארצות הברית הילרי קלינטון למדינות המפרץ – בשל חששן הגובר – כי ארצות הברית תתייעץ עמן בנוגע להידברות עתידית שלה עם איראן. שר החוץ של סעודיה הרחיק לכת עד כדי כך שקרא לבעלי בריתו הערבים להתאחד מול איראן, אשר לדבריו תשאף להשליט את מרותה במזרח התיכון כשתהיה מצוידת בנשק גרעיני.¹⁶

מדינות המפרץ מעלות שתי סוגיות בקשר לתכנית הגרעין האיראנית: הסוגיה הראשונה היא כי עצם קידום היוזמה האמריקנית יסיר את הלחץ מעל איראן בנושא תכנית הגרעין שלה ויעודד את איראן להרחיב את השפעתה באזור. תלותה של ארצות הברית בסיוע איראני בעיראק ובאפגניסטן תורמת לתחושת הביטחון של איראן.¹⁷ הסוגיה השנייה – בעקבות מה שנתפס כהעדפתו של אובמה את איראן ואת סוריה על פני בעלות בריתה המסורתיות של ארצות הברית – היא כי תושג עסקה בין ארצות הברית ובין איראן והיא שתקבע את חלוקת ההשפעה באזור המפרץ, תוך כדי השארת מדינות המפרץ מחוץ לתמונה. על פי מקור אחד, מדינות המפרץ יפסידו בכל מקרה, אם יגובש הסדר בין ארצות הברית ובין איראן, ואם יינקטו מהלכים צבאיים: "בעקבות הפסד השקעותיהן והכנסותיהן במשבר הפיננסי האחרון, שטחיהן של מדינות אלה יהפכו לשדה הקרב של כל מלחמה או שישדדו את משאביהן אם ההשפעה באזור תחולק".¹⁸

סיכום

קרוב לוודאי כי ממשל אובמה יקיים משא ומתן עם איראן; נושא זה הוא אחד החשובים בסדר היום של מדיניות החוץ שלו. יהיה זה הגיוני ביותר לפתוח את המהלך בהפעלת לחץ כבד על איראן באמצעות סנקציות, אך קרוב לוודאי שהזמן לא יספיק לכך. יתר על כן, הטלת סנקציות חדשות ונוקשות על ידי ארצות הברית תעמוד במהופך לכוונתה המוצהרת לאמץ אסטרטגיה דיפלומטית.

על הממשל החדש יהיה למצער להיות מודע למה שקרוב לוודאי תנסה איראן להשיג בדיונים אלה, דהיינו משיכת זמן נוסף לשיפור עמדת המיקוח שלה – ולחשוף מהר ככל האפשר את גרירת הרגליים האיראנית הצפויה. בהיבט חיובי יותר, עקב לחצים שמקורם באזור עצמו, ובייחוד בעקבות השלכותיה של המלחמה האחרונה ברצועת

עזה, ייתכן שעמדת המיקוח של ארצות הברית תשתפר, והדבר יאפשר לה להפעיל לחץ על איראן, בייחוד משום שבו בזמן יתחזק האינטרס של איראן עצמה לשפר את דימויה ואת מעמדה במזרח התיכון. על ארצות הברית יהיה לכלכל את צעדיה בתבונה בכל הנוגע להזדמנות זו, שמא תבוזבז. נכון להיום, האסטרטגיה המתגבשת בארצות הברית בנושא איראן אינה מבשרת טובות.

לבסוף, בהנחה שלאיראן יהיה תמריץ לניהול רציני של משא ומתן, סדר יום רחב לדיונים יוכל ליצור הזדמנויות למיקוח, ואף מרחב להסדר אשר יכלול את הסוגיה הגרעינית ויחזק את האינטרס של איראן לקיימו לאורך זמן. לא יהיה זה משא ומתן פשוט, וחששותיהן של מדינות המפרץ, בייחוד מכך שארצות הברית תרחיק לכת בהיענותה לדרישותיה האזוריות של איראן, אינם נטולי יסוד. גם על ישראל להתכונן להרחבתו של סדר היום לדיונים כדי להבטיח כי ארצות הברית תיתן את הדעת לסוגיות הליבה של ביטחונה הלאומי.

הערות

- 1 כלומר האינטרסים והמוטיבציה של איראן והאינטרסים המגוונים של המדינות החזקות שהתערבו בתהליך עצירתן של השאיפות האיראניות (EU-3), ארצות הברית וחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם). ייתכן שהביטוי הבוטה ביותר של האופי הפוליטי הבלתי נמנע של התהליך הוא הצהרותיו המדיניות הרבות של מוחמד אל-ברדעי, מנכ"ל הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, בנושא איראן בשבע השנים האחרונות, אף שלארגונו מנדט לעסוק אך ורק בסוגיות טכניות הנוגעות להסכמי הפיקוח (safeguards) של ה-NPT.
- 2 Emily B. Landau, "Now is the Time to Talk", *Haaretz*, 11 July 2008; Oded Eran, Giora Eiland and Emily B. Landau, "Let Russia Stop Iran", *New York Times*, 21 December 2008.
- 3 ראו: "Obama Vows Swift Engagement with Iran", *AFP*, 11 January 2009.
- 4 Daniel Dombey, "US may cede to Iran's Nuclear Ambition", *Financial Times*, 4 April 2009. See also David Sanger, "US May Drop Key Condition for Talks with Iran", *New York Times*, 14 April 2009: "ממשל אובמה ובעלי בריתו האירופים מכינים הצעות שיהיה בהן כדי לשנות את האסטרטגיה כלפי איראן על ידי ויתור על ההתעקשות ארוכת הימים של ארצות הברית, שלפיה על איראן לסגור מתקנים גרעיניים במהירות בשלבים המוקדמים של המשא ומתן על תכניתה הגרעינית".
- 5 ראו דו"ח משותף של מכון ברוקינגס ושל ה-Council on Foreign Relations עם המלצות לממשל אובמה החדש: *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, 2008.
- 6 לדוגמה ראו ריצ'רד האס בנקודה זו: "מה שהיה עוזר גם היה ההבהרה כי על איראן יוטלו סנקציות נוספות, לרבות הגבלות על יבוא תזקיני נפט, אם זו תסרב להסכים לפשרה הוגנת והגיונית", מתוך: "We must talk Iran out of the bomb", *New York Times*, 23 December 2008.
- 7 לניסוח תמציתי של מתאר אפשרי של עסקה עם איראן ראו: Amitai Etzioni, "The Mother of all Deals", *The Huffington Post*, 16 December 2008.
- 8 למעשה, נדרשת הערכה מחדש של ארצות הברית ומעצמות מערביות אחרות אשר לתפקידם של הסנקציות וביטויי לחץ אחרים על איראן כחלק מן המאמץ הכולל לרסן את שאיפותיה הגרעיניות. הנטייה המקובלת

הצעת הבא בהתמודדות עם איראן: משא ומתן בהקשר האזורי

היא להעריך את הסנקציות ואת הדיפלומטיה כמסלולים חלופיים לעצירת תכנית הגרעין של איראן, כלומר המדינות השואפות לעצור את איראן בוחרות או להפעיל לחץ או לפנות לערוצים הדיפלומטיים. אבל מדובר כאן בדיכטומיה שגויה. לא זו בלבד שאין אלה מסלולים חלופיים, אלא שהם למעשה משלימים זה את זה. תפקידם של הסנקציות ושל איומים אמיתיים בשימוש בכח צבאי הוא לאפשר ניהול משא ומתן יעיל יותר. הלחץ חייב להיות מופעל לפני תחילתו של המשא ומתן כדי להשפיע על הערכתה של איראן את תמונת המצב; יש צורך ליצור מציאות נוחה הרבה פחות עבור איראן כדי לגרום לה להעדיף משא ומתן רציני לפני שהיא משיגה את יעדיה בתחום הגרעיני.

- 9 Thomas L. Friedman, "Israel's Goals in Gaza?" *New York Times*, 14 January 2009.
- 10 שר החוץ של ירדן צוטט כאומר כי המשבר הגרעיני הפך למשבר עבור המערב, אף ששאיפתה של איראן להגמוניה הפכה למשבר עבורם. ראו: 9 *AP*, "US, EU Officials meet with Arabs on Iran", November 2008, and "Arabs Lament Lack of Dialogue on Iran Nuclear Crisis", *AFP*, 9 November 2008.
- 11 "Arabs Want Meetings on Iran's Nuclear program", *New York Times*, 16 December 2008.
- 12 "Larijani Cautions Arabs of Interfering in Iran's Nuclear Case", *Fars News Agency*, 26 December 2008, and "West Unable to Form Regional Front Against Iran", *Fars News Agency*, 23 December 2008. See also "Iran Not to Change Strategies Towards Persian Gulf States", *Iranian Students News Agency*, where a senior advisor to Ahmadinejad said that despite "what strangers do", there will be no change in relations with the Persian Gulf states.
- 13 מאמר מערכת של העיתון *Wall Street Journal* מיום 5 בינואר 2009 "Obama's Iran Diplomacy Needs a Hamas Defeat" (הנשיא הנבחר אומר כי בכוונתו להגיע לעסקה גדולה עם איראן, והמנהיגים הדתיים באיראן יתעניינו יותר באופציית המשא ומתן אם באי כוחם [חמאס] יספגו תבוסה".
- 14 ישנם סימנים המעידים שאיראן הייתה מודעת לדינמיקה האזורית העדינה הזו: שבועיים לאחר תחילת המבצע בעזה, ובעודה חוששת מניצחון של ישראל, איראן מיתנה את תמיכתה בארגון החמאס. בהתאם לדיווח בניו יורק טיימס, איראן הבינה: "תבוסה של החמאס בידי ישראל תגזול ממנה לא רק שותף בעל ערך על גבולה של ישראל אלא גם קלף מיקוח למשחק עם ושינגטון, והיא תבודד אותה עוד יותר מן ההנהגות של מצרים, ירדן וערב הסעודית". ראו: "Iran Gives Hamas Enthusiastic Support, but Discreetly, Just in Case", *New York Times*, 13 January 2009.
- 15 נקודה זו נדונה על ידי צבי בראל, **הארץ**, 16 בינואר 2009.
- 16 ראו: "GCC Worried over Change in US Policy", *Middle East Newsline*, 11:87, 4 March 2009, and Nicole Stracke, "GCC and the Challenge of US-Iran Negotiations", *Gulf Research Center*, 5 March 2009.
- 17 Abdullah Al Shayji, "Iran Strikes While the Iron is Hot", *Gulf News*, 2 March 2009.
- 18 Abd-al-Bari Atwan, "Israeli Hysteria and Iran is the Cause", *Al-Quds al-Arabi Online*, 27 February 2009.