

מבט על, גיליון 477, 21 באוקטובר 2013

**אחרי הסבב הראשון של שיחות הגרעין עם רוחאני:
יש להתמקד בדינמיקה של המיקוח במשא ומתן**

אמילי לנדאו

הציפיות לעסקה גרעינית עם איראן הרקיעו שחקים בשבועות האחרונים, אלא שהסבב הראשון של משא ומתן בסוגיות הגרעין, לאחר בחירתו של חסן רוחאני, הסתיים בלא התקדמות ממשיה, מלבד ההבטחה לפגישה נוספת בתחילת נובמבר 2013, מועד שבו תיבחן ההצעה האיראנית שוב בקפדנות.

אכן כן, לשיחות האלו היו כמה מאפיינים חדשים: הן התנהלו באנגלית, ההצעה האיראנית הוצגה תוך שימוש בתוכנת 'פאוורפוינט' וכללה, כפי שנמסר, הצעה רצינית ומפורטת. האיראנים הפגינו באופן כללי גישה הרבה יותר חיובית וישירה בשיחות, והמשא ומתן הסתיים בהצעה משותפת של איראן וחמש החברות הקבועות של מועצת הביטחון + גרמניה, (ה-P5+1), שבה צוין שהם ישקלו את ההצעה האיראנית בכובד ראש.

עם זאת, בכל הנוגע לתוכן הממשי, מצוטט גארי סיימור, שהיה עד לפני תשעה חודשים מתאם הבית הלבן בנושא בקרת נשק בתחום של נשק השמדה המונית, כמי שאמר, שהאיראנים לא הציעו את סוג הוויתורים שארצות הברית מבקשת. במילותיו הוא, "ההצעה האיראנית נראית כמו מרק ישן שהורתח מחדש", הצעה שאינה שונה באופן בסיסי מזו שהוצעה כאשר אחמדינג'אד היה נשיא.

בהערכת הסיכויים להצלחה בהמשך משא ומתן קשה זה, דבר אחד נראה בבירור: כדי שהקהילה הבינלאומית תשיג את העסקה שבה היא מעוניינת, אל לה לשכוח את מאפייני המיקוח שהיא מנהלת עם איראן. בניגוד לתיאורים בתקשורת בחודשים האחרונים, אין לראות את המשא ומתן כ"קח ותן" בין שני צדדים, שפועלים על מנת לממש מטרה משותפת. המשבר הזה נוצר כאשר איראן זנחה את המחויבות שלה להישאר לא גרעינית בהתאם לתנאי ה-NPT. במשך שנים איראן עבדה על תכנית גרעין צבאית, והקהילה הבינלאומית ניסתה במהלך השנים האלה לעצור זאת. פתרון המשבר פירושו חד הוא: איראן נסוגה משאיפותיה הצבאיות בתחום הגרעין.

במשך עשור שאפה הקהילה הבינלאומית לתקן את המצב שאיראן יצרה. הקהילה הבינלאומית חיפשה אחר עסקה שתושג באמצעות משא ומתן, לפיה איראן תיסוג מהשאיפות הגרעיניות שלה למטרות צבאיות, אך זו מצדה ביקשה להמשיך בחתירתה ליכולת גרעינית צבאית ולשלם על כך את המחיר המינימלי. לניהול משא ומתן לא היה כל תפקיד בתכנית של איראן; המשאים ומתנים שהייתה מעורבת בהם במהלך השנים היו מבחינתה יותר בבחינת מטרד (ולפעמים מכשול) שהיה צורך להתגבר עליו בדרך להגשמת מטרותיה. כאשר איראן הגיעה לשולחן המשא ומתן, היה זה על מנת להפגין מראית עין של שיתוף פעולה, במטרה למנוע את האפשרות שצעדים חריפים יותר ינקטו נגדה על ידי הקהילה הבינלאומית בתגובה לאי הציות המתמשך שלה בסוגיה הגרעינית. מצב של מעורבות במשא ומתן – להבדיל מניהול משא ומתן על מנת להגיע להסכם – הוכח לעתים כאמצעי מועיל עבור איראן לא רק כדי להימנע מלחץ בינלאומי ומענישה, אלא כאמצעי המאפשר לה להרוויח זמן למען קידום תכנית הגרעין שלה.

המצב ההווה הוא שלאיראן יש סיבה יותר קונקרטית לשאת ולתת עם המערב. איראן סובלת מההשפעה של הסנקציות "הנושכות" שהוטלו עליה במהלך 2012, כתגובה לאדישותה ביחס לדרישות הבינלאומיות שהוצבו לפניה. כעת היא מבקשת להיכנס למשא ומתן על מנת להסיר את הסנקציות הללו. כתוצאה מכך, המשא ומתן שהתקיים בימים האחרונים בגינה נראה יותר כמצב של קח ותן: מדינות ה-P5+1 דורשות שאיראן תעשה ויתורים בתחום הגרעין, ואילו איראן דורשת שה-P5+1 יגמלו לה באמצעות הסרת הסנקציות. העובדה שאיראן הביאה את

הסנקציות על עצמה בשל אי הציות שלה – נדחה לשוליים, וכעת האיראנים תובעים התחשבות, הדדיות, והכרה בזכותם לתכנית גרעין אזרחית.

אולם, בעוד שנראה כי עסקה עתידית יכולה להתבסס על הנסיבות הנוכחיות, למעשה, אין כל סימן לכך שהדינמיקה הבסיסית השתנתה. הקהילה הבינלאומית עדיין מנסה לאלץ את איראן לוותר על השאיפות הצבאיות שלה, ואיראן מצידה לא הראתה כל סימן לנכונותה לעשות זאת. אם יבוטלו הסנקציות עבור פחות מעסקה סופית עם איראן, הקהילה הבינלאומית תחזור לנקודת ההתחלה, מבלי שיהיו בידה קלפי מיקוח לשים על שולחן המשא ומתן, או אמצעים לאלץ את איראן לשנות כיוון. למרות שאיראן סובלת מהסנקציות הכלכליות, בתהליך המשא ומתן ידה הייתה תמיד על העליונה, משום שהיא אינה תלויה בעסקה שתוסדר באמצעות משא ומתן, ולכן היא יכולה לעשות שימוש לרעה במשא ומתן, בעודה ממשיכה לפתח ולגוון את תכנית הגרעין שלה. עד שיתברר כי איראן מוכנה לשנות כיוון בנושא הגרעיני, יש להתייחס אל ההצעות שלה לויתורים כאל קלפי מיקוח, שיצרה בכוונה לאורך הדרך, למקרה שיהיה עליה לעמוד בפני מצב שדומה לזה שהיא עומדת בפניו כיום – כשהלחץ רב מכדי לשאת אותו. אלא שקלפי המיקוח האלה אינם מעמידים בסכנה את יכולתה של איראן להתקדם לעבר נשק גרעיני במועד שבו היא תמצא לנכון לעשות זאת. סוגיית ההעשרה ל-20 אחוזים מהווה דוגמה מצוינת לסוגיה שאיראן יצרה, ושהיא יכולה להיות עתה גמישה לגביה. לקהילה הבינלאומית היו דרישות מאיראן לפני שהחלה להעשיר אורניום לרמה של 20 אחוזים; אי לכך הורדת הסוגייה הזאת מהשולחן אינה יכולה להיחשב עתה כפתרון.

קשה להישאר נחוש ודבק בעמדתך כאשר היריב שלך מחייך. אבל אם החיך הוא אמת, איראן אמורה להיות מסוגלת לטפל בקלות באספקטים הבעייתיים של תכנית הגרעין שלה, שתומכים בהערכה שהיא שואפת ליכולת גרעינית צבאית. המשך ההתנגדות שלה לכך – בעוד כל תשומת הלב שלה ממוקדת בהקלת הסנקציות – הוא אשר מזין את התחושה שהשינוי באווירה אינו מסמל שינוי מהותי בעמדתה של איראן בסוגיית הגרעין.

לבסוף, תפנית מעניינת בדינמיקה הכוללת של העימות עם איראן, היא הצעד האחרון של רוחאני – להציג בפני ארצות הברית אופציה לשיפור היחסים הבילטרליים בין שתי המדינות. מצד אחד, אפשרות זו העלתה את מחיר המשא ומתן הגרעיני עבור ארצות הברית, משום שאם ממשל אובמה ידבק בעמדתו העיקשת בכל הנוגע להקלות בסנקציות, קיים סיכון לאובדן של יותר מאשר עסקה גרעינית – כלומר, סיכון שתסוכל ההזדמנות המפתה ליחסים אחרים עם איראן. מהצד האחר, להשלכות של צעד זה יכולות להיות תוצאות משמעותיות לשחקנים אחרים בדינמיקה זו באותה מידה, והחשובות שבהן נוגעות לרוסיה. קבלת הפנים הקרירה להפתיע של רוסיה את שיחות ג'נבה – שעומדת בניגוד מוחלט לקולות האופטימיים שנשמעו מבירות מערביות – מעלה את האפשרות שרוסיה אינה מאושרת עם הצפי להפשרת היחסים בין איראן לארצות הברית, שמשמעותם יכולה בהחלט להיות אובדן השפעתה של רוסיה באיראן. ייתכן שרוסיה מאותתת בכך לאיראן שהיא יכולה להיות מי שתקלקל את החגיגה, זו שתסכל את שאיפתה של איראן לעסקה גרעינית מהירה, שעשויה להביא להקלות בסנקציות, אם איראן אכן תנוע לעבר זרועותיה של ארצות הברית.