

מבט על, גיליון 600, 28 באוגוסט 2014

משבר הגרעין האיראני: בהיעדר נחישות בינלאומית

אמילי לנדאו

אם לשפוט על פי הכיסוי התקשורתי בישראל בששת השבועות האחרונים, אפשר בנקל לטעות ולחשוב שמשבר הגרעין האיראני חלף לו, או שהוא נע במסלול בטוח לקראת פתרון חיובי. בפועל, שום דבר לא יכול להיות רחוק יותר מהאמת. אמנם, אין פלא שמבצע 'צוק איתן' תפס את חלק הארי של הפרשנויות והדיווחים בתקשורת, אך אין פירוש הדבר ששאר המשברים התפוגגו או באו על פתרונם. למעשה, על פי מצבו הנוכחי של המשא-ומתן בין מדינות ה-P5+1 לבין איראן, ספק רב אם עסקה טובה תושג אי-פעם.

מועד סיומו של הסכם הביניים ב-20 ביולי 2014 חלף כלעומת שבא, והדבר כמעט לא עורר תשומת לב בישראל. אולם, ההחלטה להאריך את משך המשא-ומתן בארבעה חודשים נוספים הייתה התפתחות משמעותית. על פי מידע גלוי וזמין לציבור, איראן ומדינות ה-P5+1 רחוקות מאוד בעמדותיהן באשר למרבית סוגיות הגרעין הקריטיות. חרף זאת, הממשל האמריקאי ביסס את החלטתו להאריך את משך השיחות בארבעה חודשים נוספים על ההערכה שהושגה התקדמות משמעותית. במכתב גלוי לאיראנים שפרסם רוברט איינהורן, נציג בשיחות הגרעין לשעבר, מהדהד המסר שקיימת "התקדמות משמעותית" בנושאים מרכזיים, תוך אזכור הכור באראק והמתקן בפורדו. הוא מצדיק את ההחלטה להאריך את תקופת המשא-ומתן, למרות שבאותה נשימה הוא מציין כי "מספר רב של סוגיות קשות ביותר נותרו בלתי-פתורות, נכון לתאריך היעד – יולי 2014".

הדיווחים בתקשורת נוטים להדגיש את סוגיית העשרת האורניום והצנטריפוגות כמכשול העיקרי בשיחות. גם איינהורן מתייחס במכתבו לסוגיה זו כאל "ההצלחה או הכישלון" של השיחות. אך ישנם נושאים מכריעים נוספים על הפרק, לצד התפתחות חדשה שעלולה לסבך את המצב ולטרפד כל שארית סיכוי להשיג עסקה טובה – שיתוף פעולה עם איראן בעימות עם ארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש). ראש ממשלת בריטניה ושר החוץ הצרפתי העלו בימים האחרונים את נושא הסיכוי לשיתוף פעולה בין איראן לארצות-הברית, או לכינון קואליציה בינלאומית רחבה יותר סביב העימות עם דאע"ש. איראן ודאי תשמח למנוף לטובתה את משבר דאע"ש (כמו גם את המלחמה בעזה) במסגרת שיחות הגרעין. זוהי מלכודת שהמעצמות חייבות להקפיד להתחמק ממנה. בין האיתותים הסותרים שמגיעים מטהראן, אחד המסרים היה שאיראן תסכים לשתף פעולה, אך היא תדרוש "תשלום" בדמות הקלה בסנקציות. נשאלת השאלה, מדוע על המערב לשקול ויתור כלשהו, בתמורה לכך שאיראן תפעל באופן שממילא עולה בקנה אחד עם האינטרסים שלה? אם אכן נשקל שיתוף פעולה מעין זה עם איראן, צריך גם לזכור שאיראן אינה טורחת עוד לעדן את התבטאויותיה בנוגע לישראל – חאמנאי דיבר בגלוי בשבועות האחרונים על הצורך להשמיד את "הישות הציונית".

באשר לסוגיות הגרעין הנדונות – מובן שאיראן מדגישה בצורה בולטת את הדברים שהיא לא תעשה. אם בכלל הייתה התקדמות כלשהי בשיחות מאז ינואר 2014, היא הייתה מזערית ושולית. רוחאני שב והצהיר לאחרונה, שאיראן לא תוותר על אף אחת מ"זכויות" הגרעין שלה, וטען שהסנקציות ה"לא חוקיות" יוסרו בקרוב. זו השתקפות נאמנה של עקרונותיה של איראן למשא-ומתן עם המעצמות: מינימום ויתורים בתחום הגרעין, תמורת הקלה מקסימלית בסנקציות.

הסוגיה הקריטית ביותר על סדר היום – לא רק משום שהיא מכוונת לנרטיב של איראן בדבר "זכויות" הגרעין שלה – היא שאלת השימושים הצבאיים. אילו התעקשו המעצמות לחשוף את ההפרה הבוטה של אמנת ה-NPT למניעת תפוצתו של נשק גרעיני מצד איראן, היה הדבר שם קץ לנרטיב שטהראן דבקה בו מזה זמן רב. כמי שהפרה את אמנת ה-NPT ועל כן אינה רשאית

עוד להתיימר להציג עצמה כמי שבאה בידיים נקיות. היא אינה יכולה לטעון ל"זכות" כלשהי על פי האמנה, ולא להכריז שהסנקציות "אינן חוקיות". הדבר מעמיד בפני המעצמות מנוף גדול יותר לנוכח שאלות הפירוק ממשק המונחות כעת על השולחן.

סוגיה מכרעת נוספת היא 'סעיף השקיעה' (sunset provision) – כלומר, כמה שנים תידרש איראן להיצמד לתנאי ההסכם הכולל, בטרם תחזור להיות מדינה חברה "רגילה" באמנת ה-NPT. למעשה, כל עוד איראן לא תיסוג משאיפותיה הצבאיות, אין כל סיבה להסכים לתנאים קצרי טווח או להסרת המגבלות.

הבעיה האמיתית בסבב השיחות הנוכחי היא ההתרופפות, לא רק של המנוף הכלכלי שארצות-הברית ואירופה בנו בשנים האחרונות, אלא גם של נחישות המעצמות לעמוד ביעד המקורי – לגרום לאיראן לסגת משאיפותיה לגרעין צבאי. למרות שבמשך שבעת החודשים האחרונים של המשא-ומתן הדגיש הצוות האמריקאי שדבר לא ייפתר עד שהכול ייפתר, המציאות בשטח קוראת תיגר על עיקרון זה. מה שמתרחש בפועל, הוא שכל סימן להתקדמות מועצם וזוכה לתשואות, בעוד שהיעדרו הבולט של שיתוף הפעולה האיראני – מושק, יחסית. הנציגים בשיחות ודאי מעוניינים להתמקד בהתקדמות ומעדיפים להתעלם מהבעיות. זוהי דינמיקה ידועה ומוכרת שאפיינה את האפקטיביות של השיחות עם איראן והיותה אתגר, מאז שמדינות ה-EU-3 נטלו את ההובלה ב-2003.

הסכם הביניים מנובמבר 2013 נועד אמנם רק "לעצור את השעון" ולספק עוד זמן למשא-ומתן ממשי על הסכם כולל, אולם עתה הוא מתקבל בהתלהבות כ"ציון דרך". מדינות ה-P5+1 אינן דורשות עוד שאיראן תיסוג משאיפותיה הצבאיות, ואפילו לא לוחצות לכיוון עימות ישיר ומהיר עם היבטי השימושים הצבאיים. במקום זאת הן מפגינות גישה נינוחה יחסית בחזית זו, ובמקביל משנות בשקט את יעד השיחות: לא עוד פניית פרסה אסטרטגית של איראן בזירה הגרעינית, אלא ניסיון להבטיח שיישאר מספיק זמן – חצי שנה, שנה או אפילו שנה וחצי – בין המצב הנוכחי לבין האפשרות שאיראן תבצע פריצת דרך לפצצה. גישה זו מבוססת על הנחה שקיימות יכולות פיקוח מופלאות, אך המצב בפועל רחוק מכך. להתמקדות הנוכחית בפרק הזמן לפריצת דרך לפצצה מתלווה מסר (אם כי, משתמע) בעייתי, והוא ההנחה, שאיראן עתידה לרמות בעסקה. למרבה האירוניה, נראה, כי עשור של משא-ומתן עם איראן הביא למסקנה הזו.

כאשר נציגי מדינות ה-P5+1 מתארים את השיחות ובוחרים להתמקד ב"התקדמות" (שולית) ולא ב"בעיות" (מרכזיות), הם מספקים בכך הצדקה להמשך קיום השיחות, למרות שברור כי הן לא נעות לעבר עסקה טובה. ההתקדמות המזערית (והלא משמעותית) גורמת למעצמות להתעקש שלא מדובר בכישלון, גם כשניכר כי הן לא מצליחות להשיג את ההסכם שאליו חתרו מאז 2003. במצב הנוכחי, סביר להניח שהתוצאה תהיה הסכם גרעין גרוע עם איראן, שלא רק ישמור על יכולת פריצת הדרך של איראן לפצצה ללא פגע, אלא גם יעניק לה לגיטימציה באמצעות חותמת של עסקה מוסכמת. מנקודת מבטה של ישראל, כל שביכולתה לעשות הוא להמשיך בניסיונות להשפיע על הדינמיקה מן הצד. בהקשר זה, כמו גם בהקשרים אחרים, ישראל, כמו מדינות רבות אחרות, חייבת להשקיע מאמצים רבים, כדי לשמור על יחסים טובים עם ארצות-הברית.