

מבט על, גיליון 735, 18 באוגוסט 2015

ישראל והסכם הגרעין עם איראן: 'כרוניקה של כישלון ידוע מראש'?

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

מעבר למניעים הפוליטיים של חברי אופוזיציה בישראל לתקוף את אופן התנהלותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו בסוגיית הגרעין האיראני ואת הכישלון הדיפלומטי הישראלי לנוכח ההסכם שנחתם בין שש המעצמות לאיראן, עולות מדבריהם גם שאלות חשובות שיש לתת עליהן את הדעת. אם ההסכם יעבור את אישור הקונגרס האמריקני, ובמיוחד אם תתגבש בישראל הסכמה רחבה שמדובר בעסקה גרועה (כלומר, כזו שאינה חוסמת את דרכה של איראן להשגת נשק גרעיני), שאלות אלה צפויות למקד תשומת לב רבה יותר בוויכוח הציבורי בישראל ולאור מאמציה הרבים של ממשלת ישראל למנוע חתימה על הסכם כזה – היא תיתפס כמפסידה הגדולה.

השאלות המתעוררות עוסקות במידת היכולת שהייתה בידי ישראל לשנות הסכם גרעין גרוע. האם כישלון ניסיונותיו של נתניהו להביא לעסקה טובה – כזו שתמנע מאיראן להשיג נשק גרעיני – היה בלתי נמנע, או שמא התנהלות אחרת מצדו הייתה מביאה תוצאות משופרות? במילים אחרות, האם הטקטיקה קשת העורף שיישם נתניהו מול הממשל האמריקני במטרה לעצור עסקה גרועה הייתה הטקטיקה הנכונה, או שהיה יכול לנהוג אחרת וכך להגביר את הסיכויים להביא לתוצאה הרצויה? כאשר בוחנים מקרוב שאלות אלה, יש לייחס משקל רב גם לגישה שנקט ממשל אובמה. כאן השאלה היא באיזו מידה ממשל אובמה עצמו היה פתוח לשקלל את העמדה המתנגדת של ישראל, מבלי להתייחס לדרך שבה בחר נתניהו להעביר את המסר.

כשאנו ניגשים לנתח סוגיות אלה, בשלב הראשון יש להיזכר ברקע לפרוץ משבר הגרעין הנוכחי ובאופיו של המשא ומתן המתמשך, שבה בעקבותיו. אמנם, ישראל והמשטר הנוכחי באיראן הם אויבים מרים, אך המשבר הנוכחי אינו קשור ליחסים בין שתי המדינות, אלא להפרות הבוטות של איראן את האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT), שעליה חתמה מרצונה החופשי ובמסגרתה התחייבה שלא לפעול להשגת יכולת גרעין צבאית. התפקיד והאחריות לשמור שכל המדינות החתומות על אמנת NPT אינן מחזיקות בנשק גרעיני ואכן יעמדו בהתחייבויותיהן מוטלת בלעדית על כתפי מדינות ה-P5. לפיכך, מעצמות אלה אחראיות לעשות את כל הנדרש כדי לעצור מדינה החותרת ליכולת גרעינית, במיוחד אם מדובר במדינה מסוכנת כאיראן.

כמובן שלישראל היה אינטרס ברור בהצלחת חמש המעצמות וגרמניה במשא ומתן מול איראן, זאת על שום איומי איראן להשמיד את ישראל. אולם, ישראל אינה צד במשא ומתן, שביכולתו להשפיע ישירות על תוצאה שכזו. ואכן, הבעיה שניצבת בפני ישראל (ובפני רבות משכנותיה), היא שמדינות ה-P5 אינן רואות בעצירת איראן אינטרס שלהן באותה מידה שישאל רואה זאת. ואולם, הראשונות לסבול מההשלכות של כישלון המעצמות להשיג עסקה טובה יהיו ישראל ושאר מדינות המזרח התיכון. למרבה הצער, שיקולי הביטחון ארוכי הטווח של המעצמות (איראן שוקדת על פיתוח טילים בליסטים בין-יבשתיים) נדחקו לעדיפות השנייה והמסוכנת בשל הרצון קצר המועד שלהן להסיר בעיה זו מסדר היום. מאז ה-14 ביולי 2015, מדינות ה-P5+1 האירופאיות הציגו מצג ציני, שממקד את האינטרס העליון שלהן בטווח הקצר: לחזור למצב של "עסקים כרגיל" עם איראן. דומה שההשלכות הביטחוניות השקטות אך הברורות שצפויות להשפיע על המזרח התיכון לטווח הקצר – לרבות מה שנתניהו רואה כאיום קיומי על ישראל – הן מחיר שמדינות אלה מוכנות לשלם.

לנוכח מצב עניינים מתסכל זה, שבו אין לישראל תפקיד רשמי, מה היו האופציות המעשיות שעמדו לרשותה? עבור נתניהו, התשובה הייתה ונשארה הצורך לשמר את המודעות לסכנה, הן בקרב חוגי קובעי המדיניות והן בקרב הציבור הרחב. במובן זה, אפשר לומר שנתניהו פעל יותר מכל מנהיג אחר כדי להניח את סוגיית הגרעין האיראני על סדר היום העולמי כך שלא ניתן יהיה להתעלם ממנה, והצליח להשאיר אותה שם לאורך זמן. בזכות איומיו בתחילת הדרך על שימוש אפשרי בכוח צבאי,

נתניהו אף הצליח ב-2012 להמריץ את האירופאים להחמיר את הסנקציות ולהטיל על איראן את חרם הנפט. ההשפעה הכוללת של החרפת הסנקציות ב-2012 הייתה ללא ספק מכרעת בהשבת איראן לשולחן המשא ומתן ב-2013. אפילו נאומו מעורר המחלוקת של נתניהו בפני הקונגרס במארס 2015 הפך עבור רבים לנקודת ציון בדיון הציבורי, בכל הנוגע לדינמיקה של המשא ומתן שחשף.

אולם, השאלה שעולה היא האם בנקודה מסוימת, הגברת הלחץ מצד נתניהו החלה לגרום לתוצאות הפוכות מהרצוי. הרושם הוא, שכך בדיוק קרה. במהלך 2014–2015 (קשה להצביע על המועד במדויק) חל שינוי בעמדתו של ממשל אובמה לגבי תפיסת היעד הסופי הרצוי למשא ומתן: מעמדה שדגלה במידה רבה בפירוק תכנית הגרעין של איראן לשאיפה להסתפק בניהול תכנית כזו. בשלב זה החלו המסרים הקודמים ששוגרו לישראל – כמו הצהרתה האוהדת של וונדי שרמן בפברואר 2014, כי המדד היחיד להצלחת עסקה מוסכמת יהיה שאיראן לעולם לא תשיג נשק גרעיני, או דברי אובמה בפני כינוס איפא"ק, שם הבטיח שהמדיניות שלו היא מדיניות של מניעה ולא של הכלה – להישמע כאמירות חלולות. במאמר שפרסמו הנרי קיסינג'ר וג'ורג' שולץ בוול סטריט ג'ורנל באפריל 2015, הם רמזו לשינוי היעד כאשר ציינו שהשיחות שהחלו לפני 12 שנים כמאמץ למנוע מאיראן מלפתח מאגר גרעיני מסתיימות "בהסכם שמוכן לקבל יכולת זו בדיוק, גם אם לא בעשר השנים הראשונות". ואכן, דומה ששרשרת הוויתורים שעשו שש המעצמות מול איראן במהלך השיחות ב-2014–2015 תאמו את היעד החדש.

בשלב זה כבר לא נותר הרבה מה לעשות כדי להפוך את המגמה, במיוחד לנוכח הלהיטות שהפגין אובמה לסגור עסקה לפי המתווה החדש, כך שהפער בין עמדות ישראל לארצות הברית נעשה גלוי ומפורש. עם שינוי היעד, היה ברור שישראל לא תצטרף למסלול החדש. יתרה מכך, ככל שהפער בין שתי המדינות העמיק נראה היה שישראל וארצות הברית נמצאות במסלול התנגשות, אלא אם ישראל תסכים גם היא לשנות את יעדיה ותחזור בה מעמדתה העקבית, שגורסת כי חובה למנוע מאיראן נשק גרעיני באמצעים של פירוק ואימות. התדרדרות היחסים בין נתניהו לאובמה סיפקה לנשיא תירוץ נוח להתעלם מחששותיו המתמשכים והמתגברים של ראש הממשלה, אך ככל שהתחזקה תחושתו של נתניהו כי פגיעותה של ישראל מנוצלת, כן גברה נחישותו להתעמת עם הממשל והוא עשה זאת באופן שברור היה שאינו צפוי להשיג את התוצאה המבוקשת.

אשר למשמעויות המדיניות, מסקנתנו היא שלמרות שלנתניהו לא היה כפי הנראה סיכוי לעצור את ההסכם, שקרם עור וגידים במהלך השנה האחרונה, עדיין יש לו תפקיד בניסיון למתן כמה מהשלכותיו הגרועות וזה מה שעליו לעשות. אלא שכדי להצליח לעשות זאת, אין תחליף לדיונים ממוקדים עם הממשל האמריקני, כיום ובעתיד. במובן זה, נתניהו אינו עוזר לעצמו או לישראל בכך שהוא ממשיך להתערב בתהליך הפרלמנטרי שמתרחש בימים אלה בקונגרס האמריקני. התנהלותו, הנתפסת כהתערבות, אך מחריפה את היחסים מול הממשל ומספקת מצע להאשמת המתנגדים האמריקאים להסכם כי הם מעדיפים את טובתה של ישראל על פני זו של ארצות הברית. על נתניהו אם כן להבין את מגבלותיו, לאפשר לקונגרס לעשות את מלאכתו ולפעול כמיטב יכולתו להפיק את המיטב ממצב, שנוון לעכשיו נראה כגרוע למדי.