

איראן והקהילה הבינלאומית 2013: האם זמן ההכרעה הגיע?

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

במהלך 2012, התחושה הייתה שהמאמצים הבינלאומיים לעצור את איראן התחזקו משמעותית: הרטוריקה האמריקנית הפכה נחושה יותר; ארצות הברית חיזקה את נוכחותה הצבאית במפרץ בנושאת מטוסים נוספת ובתרגילים צבאיים שבוצעו באזור, ובעיקר – דומה שהסנקציות על איראן החלו סוף סוף להשיג את ייעודן, בייחוד לנוכח החלטת האיחוד האירופי להטיל עליה אמברגו נפט מלא. במאמרינו לספר ההערכה האסטרטגית של המכון למחקרי ביטחון לאומי לשנת 2012-2013 שאלנו האם התפתחויות אלה היוו אינדיקציה ל"משחק חדש" מול איראן בהקשר הגרעיני, או שמא מה שהיה הוא שיהיה, והתנהלות המשבר האיראני נותרה שבויה בדפוס המוכר (והבעייתי) שליווה אותה בעשור האחרון, בקיצור, "המשך של אותו הדבר" ("more of the same").

מסקנתנו הייתה מעורבת, שכן ניתן היה לזהות עדויות לשתי הדינמיקות. בעוד שארצות הברית ואירופה התקדמו בבירור לכיוון ביסוס משחק חדש, איראן נאחזה בעקשנות בדפוס הידוע היטב, של ניהול מגעים עם הקהילה הבינלאומית באופן שניתן לכנותו "המשך של אותו הדבר". בסופו של דבר, הכללים המוכרים של המשחק התגלו כעמידים ואיראן נותרה איתנה מול כל שינוי בדינמיקת המשא ומתן, למרות הסימנים למחיר הידוק הסנקציות על הכלכלה האיראנית.¹

נכון ל-2013, המשבר הגרעיני עדיין רחוק מפתרון, ואיראן ממשיכה לשעוט קדימה בתכנית הגרעין שלה. גם אם לוקחים בחשבון את ההתפתחויות הדרמטיות מאז שרוחאני נבחר לנשיא, ואת האפקט המצטבר של הסנקציות הכלכליות שדוחפות אותו לשאת ולתת עם הקהילה הבינלאומית, השאלה שמתעוררת השנה נותרה בעיקרה זהה: האם יש סיכוי ממשי לפתרון המשבר המתמשך בחודשים הקרובים. תכנית הגרעין

האיראנית מתקדמת לשלב שהקהילה הבינלאומית לא תוכל עוד לעצור.² ידיעה זו מחדירה תחושת דחיפות כללית לתהליך, וממקדת את הניתוח בשאלה האם שנה זו הצליחה לקרב את הצדדים להכרעה, או ששנה זו תתגלה כעוד שנה שבה התגלגל המשבר הגרעיני לשנה שאחריה.

ניתוח ההתפתחויות במהלך 2013 נפתח בהערכת התקדמותה הגרעינית של איראן בקווים כלליים. לאחר מכן ייבחנו העמדות של ארצות הברית ושל איראן בתקופה שלאחר הבחירות לנשיאות בשתי המדינות והאופן שבו תוצאות הבחירות זלגו לתוך דינמיקת המשא ומתן ולתחושת הדחיפות בכל החזיתות להגיע לפתרון משבר הגרעין, לרבות השלכות אפשריות שהיו לתגובת ארצות הברית/הקהילה הבינלאומית למשבר הנשק הכימי בסוריה. בהמשך תוערך התנהלות השיחות מאלמטי ועד ז'נבה ותוצג תחזית להשגת עסקה מוסכמת. בסיום יפורטו השיקולים לעמדת ישראל ביחס למשבר הגרעין האיראני, כפי שהתפתחה במהלך 2013.

ההתקדמות של איראן בנושא הגרעין

כמו בשנים קודמות, גם ב-2013 איראן המשיכה לחתור קדימה בתכנית הגרעין שלה ולרשום לזכותה התקדמות משמעותית בכמה רכיבים של התכנית. מבין הנקודות מעוררות הדאגה ביותר ב-2013, ניתן לציין את המתקן באראק ואת הצנטריפוגות מדור חדש אשר הותקנו במתקן ההעשרה בנתאנו. הכור הגרעיני באראק עתיד להפוך לפעיל לקראת סוף 2014, ולהוסיף בכך מסלול פוטנציאלי נוסף להשגת נשק גרעיני המבוסס על פלוטוניום ('המסלול הפלוטוני'), לצד מסלול העשרת האורניום שכבר קיים. לאחר שהכור יהפוך לפעיל, לא ניתן יהיה לתקוף אותו פיזית מבלי להסתכן בפליטה ניכרת של חומר רדיואקטיבי בעל השלכות הרסניות על הסביבה הקרובה.³ כמו כן, כמעט 1,000 צנטריפוגות מהדור החדש כבר הותקנו והוכנו לבדיקה בנתאנו. הצנטריפוגות המתקדמות, שהן עמידות יותר מאלה של הדור הראשון (הנוכחי), ומסתובבות במהירויות גבוהות הרבה יותר (פי ארבעה או חמישה), יפחיתו בצורה משמעותית את הזמן הדרוש להמרת אורניום שמועשר לדרגת 3.5-5 אחוזים, ישירות לדרגה של מעל 90 אחוזים, שהיא הדרגה הדרושה לנשק גרעיני. לכן, הפעלת הצנטריפוגות החדשות תהפוך לשוליים יותר את החששות שהובעו במהלך שנת 2012 ביחס למאגר האורניום המועשר לרמה של 20 אחוזים.

מאגר האורניום המועשר לרמה נמוכה ובינונית (LEU ו-MEU) המצוי במתקני ההעשרה בפורדו ובנתאנו והולך וגדל, מהווה מקור מתמשך לדאגה. יתרה מכך, איראן

ממשיכה למנוע מהפקחים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) גישה למתקן הצבאי בפרצ'ין, על מנת שיוכלו להעריך האם איראן ביצעה שם ניסויים הקשורים להתחמשות גרעינית. גם אם הפקחים יורשו אי פעם להיכנס, אינדיקציות לפעולת הסתרה שהתבצעה במתקן מלמדות שייקשה עליהם מאוד לקבוע מה התרחש בו.⁴ ואכן, התקדמותה של איראן כה מהירה עד שבמהלך 2013 דיווחו מקורות אמינים שהיא נמצאת על סף יכולת גרעינית צבאית. דו"ח מפורט מיולי 2013 של מכון מחקר בושינגטון ISIS ציין שאיראן יכולה להגיע ל"יכולת קריטית" – קרי יכולת להפיק מספיק אורניום בדרגת העשרה מתאימה לצורך נשק גרעיני לפני שהדבר יתגלה על ידי פקחים – עד אמצע 2014. בדו"ח מעודכן מאוקטובר 2013 מטעם ISIS, אשר מתבסס על הממצאים של דו"ח סבא"א האחרון מאוגוסט, הציגו החוקרים הערכה ללוח זמנים מינימלי ל"פריצה גרעינית" (breakout), הכוללת ארבעה תרחישים אפשריים. בחלק מהתרחישים, הזמן עד ל"פריצה" עשוי להיות חודש או חודשיים בלבד. בשיחת ועידה שנערכה בסוף אוקטובר 2013, ציין מי שכיהן בעבר כראש מחלקת פיקוח (safeguards) של סבא"א, אולי היינון (Olli Heinonen), שהזמן עד להפקת אורניום מועשר בכמות שמספיקה לפצצה גרעינית אחת עשוי להתקצר אפילו לשבועיים בלבד. לבסוף, ראוי להזכיר דו"ח מפורט שפורסם בעיתון אקונומיסט בתחילת 2013, ואשר בו נטען שאפשר שאיראן כבר חצתה את נקודת האל-חזור בתחום הגרעיני.⁵

אובמה מתחיל כהונה שנייה: האם הוא עדיין נחוש לעצור את איראן?

לאחר בחירתו החוזרת של הנשיא אובמה בנובמבר 2012, חלה ירידה בולטת בתחושת הדחיפות ששידרה ארצות הברית בחזית ההתמודדות עם איראן גרעינית. הגישה המתונה יותר שנשבה מכיוון וושינגטון נותרה על כנה לכל אורך החודשים הראשונים של 2013. יחד עם זאת, בביקורו הנשיאותי הראשון בישראל במארס 2013, אובמה לא חסך במאמצים להבטיח לישראל שהוא נחוש כתמיד לעצור את איראן מלהשיג נשק גרעיני, וכי כל האופציות מונחות על השולחן. הביקור התאפיין בנימה חיובית, ואובמה התקבל בציבור הישראלי בחמימות. גם בדרגים הפוליטיים העליונים דווח שהפגישה בין נתניהו לאובמה הייתה משביעת רצון לשני הצדדים. יחד עם זאת, אובמה הקפיד לציין שבכוונתו להתמקד בעתיד הנראה לעין בערוץ הדיפלומטי מול איראן, והדגיש שעדיין יש זמן למשא ומתן – לפחות שנה – לפני שאיראן תוכל לייצר נשק גרעיני.⁶ בחודשים שלאחר ביקורו בישראל, מיעט הנשיא להשמיע את דברו בסוגיה האיראנית, אולם רצונו לשמור על הערוץ הדיפלומטי נותר ברור, למרות שסבב השיחות הנוסף

(שלושה מפגשים בין סוף פברואר לתחילת אפריל 2013) הסתיים בכישלון. לאחר שיחות אלה, ההתפתחות הבאה הראויה לציון הייתה הבחירות לנשיאות באיראן. הבחירה ביוני בחסן רוחאני לנשיא החדש, על תדמיתו המתונה והפרגמטית, הלמה בצורה מושלמת את רצונו של אובמה להתכונן לניסיון נוסף של משא ומתן.

לחזית הפעלת הלחץ – גישה שזכתה לגיבוי נרחב כמנוף חיוני עבור מדינות ה-P5+1 בתהליך המיקוח עם איראן – התוסף נדבך בעקבות מקרה הנשק הכימי בסוריה, בסוף אוגוסט, תחילת ספטמבר 2013. בעוד שהלחץ כתוצאה מהסנקציות הכלכליות הוכר כמנוף השפעה, וככלי שאחראי לפחות בחלקו ללהיטות מצד חסן רוחאני לחזור לשלחן המשא ומתן, הרי שההנחה ש"כל האופציות מונחות על השולחן" (הניסוח השגור לאופצית השימוש בכוח צבאי) נותרה פחות ברורה בשבועות שלאחר בחירתו של רוחאני. מנגד, השימוש שעשה אסד בנשק כימי אשר גרם למעל 1400 הרוגים בסוריה, הביא את ממשל אובמה לאיים בהפעלת כוח צבאי ממוקד בסוריה. לפני שהחלטת הנשיא הועמדה במבחן, העלו הרוסים הצעה לנטרול המשבר: סוריה תצטרף לאמנה למניעת נשק כימי (CWC), ותתפרק מיכולותיה לייצר נשק כימי ומהמאגרים שברשותה. בעקבות אירועים אלה, נשאל אובמה במהלך ראיון לרשת ABC בדבר ההשלכות שיהיו למהלך הזה בסוריה על ההתנהלות מול איראן. תשובתו הייתה: "השקפתי היא שאם אתה מפעיל איום אמין להשתמש בכוח, ומשלב זאת במאמצים דיפלומטיים ניכרים, כך, למעשה, ניתן להגיע לעסקה".⁷ למרות זאת, ברגע שהמשא ומתן עם איראן יצא שוב לדרך באמצע אוקטובר, התשובה לשאלה עד כמה האיום בשימוש בכוח נמצא על השולחן נותרה מעורפלת, הן מבחינת הממשל והן בעיני איראן. וכאשר הסכם הביניים בין ה-P5+1 לאיראן הושג בסוף נובמבר, האופציה הצבאית נדחקה עוד יותר לשולי הדיון, ויש השואלים אם היא בכלל עוד קיימת. כאשר הוא נשאל ישירות לגבי העניין הזה, הנשיא אובמה ממשיך לטעון כי כל האופציות מונחות על השולחן.

בחירת רוחאני: השלכות על תיק הגרעין

השנה הזו תיזכר אולי יותר מכל בזכות הרושם הכביר שעוררה בחירת חסן רוחאני לנשיאה החדש של איראן. התפתחות מרעישת זו העלתה כמה שאלות חשובות ביותר שעדיין אין תשובה מלאה עליהן. הנה רק כמה מהן: כיצד עלינו להבין את בחירת רוחאני על רקע יעדי מדיניות החוץ של איראן, ובמיוחד בנוגע לתיק הגרעיני? האם יש בכך איתות ברור להזדמנות חדשה לפתרון המשבר האיראני, ואם כן מה הזדמנות חדשה זו טומנת בחובה? כיצד הציפיות החדשות, שהתחזקו בעקבות הבחירות ונאומו

של רוחאני בעצרת הכללית של האו"ם בספטמבר, יתורגמו למשא ומתן בין איראן למעצמות, וכיצד הן עתידות לבוא לידי ביטוי בהמשך? האם האפשרות לשינוי ביחסים הבילטרליים בין ארצות הברית לאיראן היא ממשית, או שמדובר בטקטיקת מיקוח של איראן בחזית הגרעין?

אם נתמקד בתחום הגרעין, השאלות מתנקזות לסוגיה מרכזית אחת: האם מדינות ה-P5+1 אכן ניצבות כעת מול גישה חדשה מצד איראן, או שמא הן כה מייחלות לכך, עד שהן "משלימות לבד את החסר", דהיינו, פועלות על פי ההנחה שהאווירה החדשה מלמדת על גישה שונה מהותית, מבלי לטרוח לחפש עובדות מוצקות שיגבו תקווה זו. בחירת רוחאני העניקה לו תדמית של נשיא חדש המפגין מתינות ופרגמטיות, וזו הביאה לנסיקה מיידית בתקוות ובציפיות מכל החזיתות לשינוי אמיתי ומשמעותי גם במדיניות. בהשוואה למועמדים השמרנים מולם התמודד, הצהרותיו המתונות של רוחאני על הצורך בשינויים פנימיים באיראן, בהענקת זכויות לנשים, בגישה לאינטרנט, בשינוי מגבלות לבוש וכד', לצד רצונו להביא לשיפור בכלכלה האיראנית, יצרו את הרושם שהכינוי "מתון" אכן מתאים. אלא שבחזית מדיניות החוץ, העדויות לשינוי הגישה מועטות יותר, למעט אינדיקציות לכך שהנשיא החדש עשוי להיות פתוח יותר לשיפור הקשרים של איראן עם ארצות הברית. כלפי ישראל, לעומת זאת, הצהרותיו נותרו חריפות למדי למרות מאמציו להוכיח שמיתן את עמדתו. מכיוון שמאמצים אלה הסתכמו בהמרת הכינויים לישראל מ"סרטן" במזרח התיכון ל"פצע" או "דלקת", קשה להשתכנע. יתרה מכך, רוחאני האשים את ישראל בכך שהיא זו שעומדת מאחורי המשבר בסוריה, ובאופן כללי אחראית לכל אי-יציבות באזור.

בייחוד בחזית הגרעינית, רוחאני לא מיתן את עמדותיה הידועות של איראן. הוא הצהיר בצורה חד-משמעית שאיראן לא תשהה את פעילות העשרת האורניום, והניח את האחריות לשינוי לפתחה של ארצות הברית, כשהוא ציין שתיק הגרעין יכול להיפתר במהרה לו אך ארצות הברית תשנה את עמדותיה ותאמץ גישה הגיונית יותר. בכל הקשור למשא ומתן, רוחאני הבהיר בצורה ברורה שהוא ממוקד בהשגת הקלה בסנקציות, ודומה שזה מה שעומד מאחורי הרצון המוצהר לעסקה מהירה עם מדינות ה-P5+1. השאלה העיקשת שנותרה ללא מענה לקראת סוף 2013 היא האם איראן קיבלה החלטה אסטרטגית לסגת משאיפות הגרעין הצבאי שלה. עד כה, אין לכך כל עדות, ולכן סביר שסביב שולחן המשא ומתן יימשך בחודשים הקרובים המיקוח הטקטי האיראני, במסגרתו איראן מקווה להשיג את מירב ההקלות בסנקציות בתמורה למחיר מינימלי מצדה בכל הנוגע לווייתורים בנושא הגרעין.

ההשפעה על ההתפתחויות באזור

ההתפתחויות המהירות של האירועים באזור בשנה האחרונה רק מדגישות את המצב ההפכפך שמאפיין את המזרח התיכון, ואת הקושי לחזות שינויים. אך לפני חודשים ספורים ההנחה השלטת הייתה שימיו של הנשיא הסורי אסד ספורים, וכי השאלה אינה האם הוא יישאר בשלטון אלא מתי הוא יפרוש מהזירה. באופן דומה, לפני שנה, וכחלק מההערכה מיהם המנצחים והמפסידים הפוטנציאליים לנוכח "ההתעוררות הערבית" שהציפה את האזור, נדמה שאיראן הייתה במחנה ה"מפסידים". לאור ההתפתחויות האחרונות, מוטב להניח תחזיות והנחות אלה בצד לעת עתה.

את העובדה שהמצב בסוריה נראה כיום כל כך שונה, ניתן לייחס לפחות חלקית לתפקיד המכריע שאיראן ממלאת בתמיכה במשטר אסד. דומה שאיראן נחושה שלא לאבד את סוריה כשותפה אסטרטגית. וונדי שרמן, סגנית שר החוץ האמריקני, ציינה ביוני כי איראן "...הבהירה שהיא חוששת לאבד את בעלת-בריתה הקרובה ביותר ושותפתה למתן חסות לטרור, ולכן לא תפסיק בשום מחיר את תמיכתה במשטר אסד, כשהיא נישאת על גלי תמיכת העם האיראני והסורי גם יחד. כיום איראן מאמנת, מחמשת, מממנת, מסייעת ותומכת במשטר אסד ובמלחמתו האכזרית להכניע את בני עמו..."⁸. היה ניתן לשער שאיראן, שמודעת לאשר מוטל על הכף מבחינתה, תעשה כל שביכולתה ביחד עם בעלת-בריתה רוסיה על מנת להגיע לפתרון מדיני למשבר הפנימי בסוריה, כך שיתאפשר לה לשמר את האינטרסים הבסיסיים שלה באזור אם אסד ייעלם מהזירה. המגעים האחרונים של איראן עם האמריקנים בסוגיית הגרעין היו יכולים לפתוח הזדמנויות חדשות לאיראן להיות מעורבת בסוגיות אזוריות ולאפשר לה לזכות במעמד של שחקן אזורי בעל תפקיד חיוני בפתרון משברים (אפגניסטן, עיראק וסוריה), למורת רוחן של יריבותיה באזור, ובראש ובראשונה ערב הסעודית. באופן פרדוקסלי, ההתפתחויות הדיפלומטיות לנוכח החלטת אסד לעשות שימוש בנשק כימי כנגד בני עמו – ואשר הביאו להסכם רוסי-אמריקני היסטורי (באישור מועצת הביטחון של האו"ם) ולמניעת תקיפה צבאית אמריקנית בעלת השלכות בלתי-צפויות על משטר אסד – שיחקו לידי איראן, שכן ההסכם דחה את הקץ של נפילת שותפתה האסטרטגית. עם זאת, לאור המשבר הכימי בסוריה והאופן שבו נפתר (עד עתה) בדיפלומטיה, השאלה הרלוונטית היא אילו מסקנות תגזור מכך איראן. כיצד היא רואה את אופן התמודדותו של הנשיא אובמה עם משבר הנשק הכימי בסוריה משפיע על אופן טיפולו במשבר הגרעין האיראני. לכך יש להוסיף את המשמעויות האסטרטגיות של שאיפות הגרעין של איראן, שהן הרבה יותר רחבות מאשר במקרה הסורי.⁹

מכיוון שהנסיבות שהביאו לכך שאסד נאלץ לוותר על ההרתעה הכימית שלו אינן זהות למקרה של איראן, כל הערכה אילו לקחים איראן עשויה להפיק מהמקרה הסורי תישאר בגדר השערה בלבד. יתרה מכך, גם אם התעוררו ספקות אשר לרצינות כוונתו של אובמה לפנות לאמצעים צבאיים במקרה שהאופציה הדיפלומטית תגיע למבוי סתום, עדיין אין סיבה להתעלם מהצהרותיו החד-משמעיות שאיראן גרעינית היא מצב שאינו מקובל על ארצות הברית ונוגד את האינטרסים הלאומיים שלה, וכי כל האופציות נותרו על השולחן. לפיכך, טוב תעשה איראן אם תסיק שהיצמדותה לנתיב הנוכחי עדיין עלולה להוביל בסופו של דבר למתקפה צבאית עליה.

דיפלומטיה בפעולה: המשא ומתן מול איראן ב-2013, מאלמטי ועד ז'נבה

ביולי 2012, סבב השיחות של איראן עם מדינות ה-P5+1 נכשל לאחר שדרישה שהוגשה לאיראנים, ותוארה על ידי מדינות ה-P5+1 כ"מאוזנת", נדחתה על ידי איראן. איראן נתבעה לעצור את ההעשרה לרמה של 20 אחוזים, להעביר את מלוא מאגר האורניום שברשותה שכבר הועשר לרמה של 20 אחוזים אל מחוץ לגבולות המדינה, ולסגור את המתקן בפורדו בתמורה לסדרה של אמצעים בוני אמון.

חלפו שבעה חודשים נוספים לפני שהצדדים שבו לשולחן הדיונים באלמטי שבקזחסטן ב-26 בפברואר, 2013. בין יתר ההתפתחויות שהכשירו את הקרקע למפגש, היו ההצהרה האיראנית בינואר על הכוונה להתקין צנטריפוגות מתקדמות במתקן בנתאנז, ההצהרה האמריקנית שסבב חדש של סנקציות ייכנס לתוקף ב-6 בפברואר, ודבריו של הנשיא אובמה בעת נאום מצב האומה, ולפיהם האיראנים "חייבים להכיר בכך שהגיע השעה לפתרון דיפלומטי, מכיוון שקואליציה שלמה עומדת איתנה בתביעתה כלפי איראן לעמוד בהתחייבויותיה"¹⁰.

מדינות ה-P5+1 היו נחושות להתניע שוב את התהליך, ולכן בתחילת שנת 2013 הציגה נציגת האיחוד האירופי קתרין אשטון בשם מדינות ה-P5+1 "הצעה מתוקנת" לאיראן, שמטרתה הייתה "...להבטיח קיום שיחות מפורטות באווירה טובה, ובשאיפה שעד סוף המפגש נגיע להתקדמות"¹¹. ההצעה החדשה והמתוקנת הייתה למעשה גרסה מדוללת של ההצעה/דרישה מ-2012. על פי ההצעה החדשה, איראן תעצור את כל פעילויות העשרת האורניום לרמה של 20 אחוזים, תעביר חלק ממאגר האורניום המועשר ל-20 אחוזים למדינת צד שלישי בחסות סבא"א; תשהה את פעולת המתקן שלה בפורדו (ולא "תסגור" את המתקן); תציג בפני סבא"א מידע שייתן מענה להאשמות החמורות

על פעילות צבאית אפשרית מצדה; ותצטרף לפרוטוקול הנוסף ולהסדר הנלווה להסכם הפיקוח עם סבא"א (safeguard), שידוע בכינוי קוד 3.1.

בתמורה, מדינות ה-P5+1 הביעו מוכנות לספק לאיראן דלק לכור המחקר בטהרן (TRR); לתמוך בשיתוף הפעולה הטכני עם סבא"א במטרה לעדכן ולשמר את בטיחות ה-TRR; לבדוק את הפרויקטים לשיתוף פעולה טכני עם סבא"א ולהמליץ למועצת הנגידים של סבא"א לגבי הפעלה מחדש של כמה מהם; ולהרכיב חבילה מפורטת לאספקת איזוטופים רפואיים לחולי סרטן באיראן. כמו כן, ארצות הברית דיווחה שהיא מוכנה להתיר בדיקות ותיקונים לצורכי בטיחות בצי המטוסים המסחריים של איראן ולספק לו חלפים, וכי המעצמות ישתפו פעולה ברכישת כור מחקר מים קלים להפקת איזוטופים רפואיים, יאפשרו הקלה בסנקציות על מכירה של מתכות יקרות וחומרים פטרוכימיים, ולא יטילו סנקציות נוספות על איראן בהקשר של מניעת תפוצת נשק גרעיני.¹²

למרות שההצעה לקחה בחשבון את המצב שנוצר בעקבות הסבב הקודם, היא עדיין לא הייתה מספיקה על מנת לשכנע את איראן, בייחוד לנוכח דרישתה ארוכת השנים של איראן להכיר בזכותה להעשיר אורניום, ותביעתה להסיר מעליה את כל הסנקציות. בתום המפגש, כל מה שאשטון יכלה להכריז עליו היה כי "התוצאה העיקרית" הייתה הסכמה לקיים פגישת מומחים באיסטנבול במאוס. הסכמה זו העניקה לאיראן זמן לבחון את תוכן ההצעה. אשטון לא פירטה את סעיפי ההצעה, למעט לומר שהם כללו "הצעה לבניית אמון". היא הוסיפה כי "זוהי הזדמנות לאיראן לנקוט כמה צעדים נוספים שישפרו את אמון הקהילה הבינלאומית בטיבה שוחר השלום של תכנית הגרעין שלהם..."¹³. במפגש המומחים במאוס, מדינות ה-P5+1 סיפקו פרטים נוספים בדבר ההצעה המתקנת לבניית אמון שהניחו לפני איראן באלמטי בפברואר.

על רקע שני מפגשים אלה, התכנסו שוב הצדדים בדרג מדיני באלמטי (5-6 באפריל). מפגש זה הבהיר, במילותיה של אשטון, כי "עמדות מדינות ה-E3+3 ואיראן בנושא נותרו רחוקות זו מזו..."¹⁴. סגנית שר החוץ האמריקני וונדי שרמן תיארה את ההצעה הנגדית של איראן כ"מאכזבת ביותר", והוסיפה כי "לפי ההצעה הנגדית, איראן תציב מגבלות מעטות, אם בכלל, על פעילות הגרעין הנוכחית שלה, בעודה תובעת להסיר מיידית סנקציות מרכזיות..."¹⁵. סבב זה של מגעים הסתיים בפגישה בין קתרין אשטון לבין הממונה האיראני על המשא ומתן סעיד ג'לילי. לנוכח התהליך הכולל, פגישה זו הייתה למעשה חסרת משמעות.

לסיכום, שלושת סבבי השיחות באביב 2013 היו אכזבה בשל כמה סיבות. השיחות הוכיחו שבעוד שבמהלך 2012 ארצות הברית הציבה אלמנטים של גישה חדשה ונחושה

יותר כלפי איראן, הרי שכאשר הדברים הגיעו למשא ומתן עצמו, התוצאה הייתה גישה מאכזבת מצדה של איראן, מסוג "עוד מאותו הדבר". זאת ועוד, בגישת מדינות ה-P5+1 חלה נסיגה, במובן זה שמה שהקהילה הבינלאומית דרשה מאיראן ב-2013 היה גרסה מדוללת של מה שדרשה באיסטנבול שנה קודם לכן. המתקת ההצעה מבלי לקבל דבר בתמורה מהצד השני היא טקטיקת משא ומתן בעייתית לכל הדעות. בכל מקרה, סבב השיחות השני באלמטי בתחילת אפריל הסתיים במבוי סתום, ומבלי שנקבע תאריך לפגישה נוספת. התהליך הדיפלומטי נכנס להמתנה עד לאחר הבחירות באיראן ביוני. בעקבות בחירת רוחאני, היה ברור שסבב חדש של שיחות עתיד להיערך, אם כי הפגישה הראשונה בין איראן למדינות ה-P5+1 התקיימה בז'נבה רק באמצע אוקטובר. השיחות שהתקיימו ביוניים האלה (15-16 באוקטובר) זכו למחמאות על היותן המפורטות והמהותיות ביותר שהיו עד אותו הזמן.¹⁶ נציגי המערב היו מלאי התפעלות ממה שנראה היה כמוכנות מצד איראן ל"עבור לשורה התחתונה", להתמודד עם תכנית הגרעין שלה באופן ממוקד וישיר, ואף לדבר באנגלית על מנת לחסוך בתהליך התרגום המגושם ולהאיץ את קצב השיחות. אבל אין להבין את ההצהרות הדיפלומטיות האלה בדבר רצינות השיחות כביכול כאינדיקציה לשינוי אמיתי בגישה של איראן. גם בשיחות הכושלות באלמטי, גורמים אמריקניים רשמיים ציינו כי השיחות היו "משמעותיות מאי פעם", ושליחים בינלאומיים לבקרת נשק עברו על ההצעה הבינלאומית בפרוטרוט, בעוד האיראנים לא התמקדו בהצעה הנגדית שלהם.¹⁷

כאשר שמים בצד את עניין האווירה ומתמקדים בהצעות הקונקרטיות שהאיראנים היו מוכנים באמת ובתמים לשקול ובשאלה האם הייתה אינדיקציה לשינוי עמדה מצד איראן בכל הקשור לשאיפותיה הצבאיות, אזי לא ברור האם חל שינוי מהותי במשא ומתן מאז שרוחאני נבחר לנשיא. נראה שהאיראנים עדיין עוסקים במיקוח טקטי בעודם ממשיכים לקדם את תכניתם ולהתקרב למטרתם.

בתחילת נובמבר, לקראת סבב השיחות השני שעתיד היה להיערך בין ה-7 ל-9 בו, הלכה והתבהרה התמונה ולפיה ארצות הברית והמעצמות מכוונות למעשה לתהליך דו-שלבי שיביא לעסקה ראשונית עם איראן, במסגרתה תחול הקלה בחלק מהסנקציות בתמורה לווייתורים ראשוניים מצד איראן בחזית הגרעין. הסכם זה נועד להרוויח מרחב נשימה שיאפשר לדון בהסכם כולל ומקיף, או כפי שגורם אמריקני רשמי ניסח זאת: "לשים עוד זמן על השעון". הסיכון הטמון באסטרטגיה זו הוא שמה שכונה 'אמצעי לבניית אמון' לא יבנה באמת אמון, אלא ישמש דווקא כפלטפורמה להמשך ויכוחים בין הצדדים סביב שאלות של מה באמת הוסכם, ומי מקיים או לא מקיים איזה חלק

מההסכם. ניסיון דומה היה עשר שנים קודם לכן, בהסכמים החלקיים סביב הדרישה מאיראן להשהות את פעילויות המרת האורניום (התקופה שבין 2003 ל-2005).¹⁸ לקראת סוף נובמבר, בסבב השלישי של השיחות, הושג הסכם ביניים בין הצדדים. למרות ההכרזות על "הישג היסטורי" החורים בהסכם התגלו יחסית מהר. האיראנים כבר החלו להציג את פרשנותם לכמה סעיפים בהסכם, שאמור להקפיא את התקדמותה הגרעינית של איראן בחודשים הקרובים, על מנת לאפשר לצדדים לשאת ולתת על הסכם כולל ומקיף. ימים ספורים בלבד לאחר ההסכם, שר החוץ של איראן, מוחמד זאריף, הכריז שאיראן כן תמשיך בעבודות בנייה מסויימות במתקן באראק, למרות שלאחר דיון קשה בג'נבה, הדבר היה אמור להיות בגדר האסור. בתחילת חודש נובמבר איראן גם הודיעה כי היא עורכת ניסויים בצנטריפוגות המתקדמות שלה בנתאנו – עוד נושא מדאיג מבחינת יכולתה לקדם את תוכניתה.

היבט נוסף בשיחות הנוכחיות שראוי להתעכב עליו, הוא הרמזים על כך שבמקביל לשיחות הממוקדות בנושא הגרעין, ייתכן שהחלו שיחות בילטרליות בין ארצות הברית לאיראן על מגוון סוגיות אזוריות. הסיכוי ששתי המדינות דנות בנושאים הקשורים למרחבי השפעה של כל אחת מהן באזור, ושבמהלכן ארצות הברית תסכים אולי לאפשר לאיראן השפעה מוגברת באזור בתמורה לווייתורים גרעיניים, מעלה חששות רציניים בקרב מדינות אחרות באזור. ההלם הגדול ביותר היה של ערב הסעודית, וסימנים למשבר אפשרי בינה לבין ארצות הברית החלו לצוף – בעיקר בעקבות זעם סעודי על הטיפול בסוריה, אולם גם מהחשש משיחות בילטרליות עם איראן.

היכן עומדת ישראל?

במחצית הראשונה של 2013, העמדה הישראלית בנושא משבר הגרעין האיראני הייתה הרבה פחות בוטה בהשוואה למצב ב-2012, אם כי יש לזכור שמאז תחילת 2012 הפרופיל הישראלי באופן כללי מתאפיין בבולטות ישראלית גבוהה יחסית בסוגיה, וזאת בהשוואה לשבע או שמונה השנים שקדמו לה. למרות שאין נתונים במרחב הפומבי כדי לתמוך במסקנה זו, דומה שהטון המתון יותר של 2013 הוא תוצר של הבנות שהושגו בנושא בין ראש הממשלה נתניהו לבין הנשיא אובמה. האווירה החמה והכמעט אינטימית שאפיינה את ביקורו של אובמה בישראל במארכ 2013 תרמה להערכה ששני המנהיגים הצליחו לבסס דרגה מסוימת של אמון ביניהם בנוגע למשבר האיראני. גורם נוסף שאפשר שהייתה לו השפעה, הוא שנתניהו מצא עצמו די מבודד בהערכתו שמתקפה ישראלית על מתקני הגרעין של איראן עשויה להיות

בלתי נמנעת – בייחוד לנוכח העמדה המשותפת שהשמיעו קבוצה של יוצאי הממסד הביטחוני בישראל, שקולם נשמע ברמה בוויכוח הפנימי בישראל במחצית הראשונה של 2012.¹⁹ אין ספק שבהיעדר אור ירוק מארצות הברית, וללא תמיכה פנימית בגישה הדוגלת בהסתמכות עצמית, נוצר קושי להמשיך ולדבוק ברטוריקה זו של שימוש בכוח. אולם מגמה זו השתנתה שוב לעבר בולטות ישראלית גבוהה הרבה יותר, לאחר בחירת רוחאני ביוני 2013. המסר שנתניהו החל להדגיש ביתר שאת היה שאל לקהילה הבינלאומית ליפול למלכודת החיוכים של איראן החדשה, ואל לה להניח שיש בכך סימנים לגישה איראנית חדשה בסוגית הגרעין. נתניהו כינה את רוחאני "זאב בתחפושת של כבש", כדי להדגיש שהתנהגות כלפי חוץ לא תוכל להסוות את העובדה שאיראן ממשיכה בגישה מתריסה בתחום הגרעיני. הוא גרס שעד שאיראן תסכים לעצור כליל את העשרת האורניום, להיפטר ממאגרי האורניום המועשר בדרגה נמוכה ובינונית, ולסגור את שני מתקני הגרעין, בפורדו ובאראק, אסור שתהיה כל הקלה בסנקציות הכלכליות. אזהרותיו של נתניהו הגיעו לשיא קולני במיוחד בעקבות הסכם הביניים עם איראן מסוף נובמבר. נתניהו כינה את ההסכם "טעות היסטורית", ויחסיו עם הנשיא אובמה שוב קיבלו תפנית לרעה.

היבט נוסף שראוי להתעכב עליו באשר ל"מעורבות" הישראלית בשאלת איראן, מתייחס לאופן שבו ישראל נתפסת על ידי אחרים בדיון בכלי התקשורת. התמונה בתקשורת (לרבות בדפי הניו יורק טיימס²⁰) הפכה לעתים מעוותת למדי, במובן זה שעצירת איראן במרוץ הגרעין מוצגת לא פעם כאינטרס ישראלי במקום כאינטרס של ביטחון לאומי אמריקני. עבור אלה שמחזיקים בדעה זו, ארצות הברית מתעמתת מול איראן בשמה של ישראל, במקום שתיצמד לאינטרסים של ביטחונה הלאומי שלה, ולשיקולים משלה לגבי תפוצת נשק גרעיני. אין ספק שמדובר בחשש גדול לביטחונה הלאומי של ישראל, אך אין פירוש הדבר שהקהילה הבינלאומית אינה פועלת בצורה שעולה בקנה אחד גם עם האינטרסים שלה בנושא. בסופו של דבר, מדובר בדאגה ביטחונית המשותפת לכל האזור ולביטחון של כלל מדינות העולם.

מכיוון שישראל מיקמה עצמה בשנתיים האחרונות בחזית הוויכוח על הגרעין האיראני, אפשר שהיא תרמה לתפיסה מוטעית זו. אולם חשוב להבין את ההקשר שבו ישראל משמיעה את קולה. תגובתה של ישראל לנוכח משבר הגרעין האיראני נגזרת ישירות מהעובדה שאין לה חלק בדיונים המתמשכים מול איראן בעשור האחרון. יתרה מכך, היה והשיחות הבינלאומיות ייכשלו ואיראן לא תשתכנע לסגת בה משאיפותיה לגרעין צבאי, ישראל היא זו שצפויה להיפגע בצורה החמורה ביותר מבחינה ביטחונית, כמו גם מדינות נוספות במזרח התיכון שנמצאות אף הן מחוץ למעגלי השיחות. במקביל,

אותן מדינות שאחראיות לשאת ולתת מול איראן הן דווקא אלה שעתידות להיפגע פחות מכישלון השיחות, במונחים של ההשלכות הביטחוניות הישירות. כל אלה תורמים לתסכול שחשה ישראל ולתחושת הדחיפות שהיא משדרת. מכיוון שלשראל אין תפקיד פעיל בתהליך, כל שביכולתה לעשות הוא לנסות לשכנע את אלה שמחזיקות בתפקיד זה, שכישלון יביא לתוצאות קשות ביותר. אולם בעודה עושה כן, יש המפרשים זאת כהוכחה לכך שמדובר בבעיה שלה ולא של ארצות הברית. בפועל, ההבדל הוא רק במידיות האיום אך לא בעוצמתו, הבחנה שאובמה ללא ספק מכיר בה כאשר הוא מתייחס לצורך להתעמת עם איראן כדי להגן על ביטחונה הלאומי של ארצות הברית. יתרה מכך, בראיון שהעניק שר ההגנה צ'אק הייגל בתחילת נובמבר 2013, הוא ציין שלצד הלחץ מהסנקציות, הלחץ מישראל היה גורם תורם לכך שאיראן תחזור לשולחן המשא ומתן.²¹

סיכום

בעוד ששנת 2012 הסתיימה בתחושה ש-2013 עשויה להיות השנה שתתגלה כשנת ההכרעה בסוגיה האיראנית, הרי שהאירועים וההתפתחויות לאורך 2013 מרמזים על כך שאתגר זה ייבעט לעבר 2014, אפילו לנוכח האווירה הרצינית יותר של השיחות החדשות בעקבות בחירת רוחאני לנשיא איראן. "ההזדמנות" כביכול למשא ומתן פרודוקטיבי יותר עם הקהילה הבינלאומית עדיין לא נשאה פירות, למרבה הצער, ועד עתה אין גיבוי רב להערכה האופטימית, מעבר לתדמית המתכחשת שהנשיא החדש נהנה ממנה.

זאת ועוד, ישנם סימנים מדאיגים לכך שארצות הברית מתרחקת מהעמדה הנחושה יותר שאימצה במהלך 2012. עבור המעצמות, הסרת הסנקציות בשלב זה, לפני השגת הסכם כולל, כמוה כהסרת המנוף היחיד שברשותן במיקוח שהוא קשה ממילא, מה גם שמדובר במנוף שנדרשו שנים כדי לאסוף גיבוי מספיק להפעלתו. נחישות אמריקנית לשמור על הסנקציות ה"נושכות", וגם על האיום הצבאי האמין, חיונית על מנת להשיג הסכם כולל ומקיף עם איראן בסוגיה הגרעינית.

הערות

- 1 לעמדה החולקת על ההשפעה של הסנקציות, ראו: Moshe Efrat, "Iran Adapts to Economic Sanctions: Room to Ensure Real Economic Growth by 2014", *INSS Insight*, no. 457, August 22, 2013. למרות זאת, לאחר שרוחאני נבחר לנשיא איראן והחל לדבר על גישה חדשה כלפי המערב, התפיסה השלטת היא שהסנקציות המצטברות שהוטלו במהלך 2012 השיגו את האפקט המבוקש, של

- להביא את איראן לשולחן המשא ומתן.
- 2 Ephraim Asculai and Emily B. Landau, "Nearing a Fait Accompli", *The Diplomat*, ראו: April 23, 2013.
 - 3 לסיכום ממצה של דעת מומחים על המצב בנוגע לכור המים הכבדים באראק ראו:
Karl Vick, "If Iran can get this reactor online, Israel may not be able to bomb it", *TIME*, October 29, 2013, <http://world.time.com/2013/10/29/if-iran-can-get-this-reactor-online-it-may-be-invulnerable-to-military-attack/>
 - 4 Olli Heinonen and Simon Henderson, "Nuclear talks with Iran: Diplomacy and ראו: Diminishing Time" Washington Institute for Near East Policy, September 23, 2013.
האתר בפרצ'ין, ראו: David Albright and Robert Avagyan, "Update on the Parchin Site", ISIS Report, August 22, 2013.
 - 5 David Albright and Christina Walrond, "Iran's Critical Capability in 2014: Verifiably ראו: Stopping Iran from increasing the Number and Quality of its Centrifuges", ISIS Report, July 17, 2013, http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran_critical_capability_17July2013.pdf; Patrick Migliorini, et ראו: al, "Iran Breakout Estimates, Updated September 2013", ISIS Report, October 24, 2013; for Olli Heinonen conference call see: <http://www.thetower.org/olli-heinonen-benjamin-netanyahu-iran-weeks/>; "Breakout Beckons", June 22, 2013. ראו: Howard LaFranchi, "Iran Nuclear Program: Obama makes case for diplomacy ahead of trip to Israel", *Christian Science Monitor*, March 15, 2013.
 - 6 לתעתיק המלא ראו: President Obama speaks exclusively to George Stephanopoulos on 'This Week', ABC News, September 15, 2013: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/09/full-transcript-president-obamas-exclusive-interview-with-george-stephanopoulos/>
 - 8 Prepared Statement of Wendy Sherman, Under Secretary for Political Affairs, US Department of State, Senate Hearing 113-48, June 4, 2013, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113shrg81875/html/CHRG-113shrg81875.htm>
 - 9 בניסיון למנוע כל אי-הבנה ומסקנה שגויה באשר לדרך טיפולו במשבר האיראני, אמר הנשיא אובמה את הדברים הבאים בראיון לרשת ABC, בעקבות פתרון המשבר בסוריה: "הם [סוריה] ישגו אם יסיקו שאם לא תקפנו בסוריה לא נתקוף באיראן. מאידך, המסקנה הנכונה תהיה שיש פוטנציאל להגיע לפתרון בדרכים דיפלומטיות".
 - ראו: President Obama speaks exclusively to George Stephanopoulos on 'This Week', ABC News, September 15, 2013: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/09/full-transcript-president-obamas-exclusive-interview-with-george-stephanopoulos/>
 - 10 Remarks by the President in the State of the Union Address, February 12, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>
 - 11 See: Remarks by EU HR Ashton before negotiations between the E3+3 and Iran on the Iranian nuclear programme, February 26, 2013, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13196_en.htm
 - 12 Arms Control Association, History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, November 2013, http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals
- ראו גם את העמדה שיוחסה לחוסיין מוסאווי (שבמקרה זה עשויה לשקף את תחושת הניצחון בקרב מקבלי ההחלטות באיראן) לאחר שהצעת ההקלה בסנקציות מצד המעצמות התפרסמה:

- "כדי להגיע להתקדמות...הקלה בסנקציות אינה יכולה להיות רק 'סנסקציות ממוקדות' כמו חלפים למטוסים או הקלה במגבלות על הסחר בזהב... על מדינות ה-P5+1 להציע 'הסרה אסטרטגית של הסנקציות' אם הן רוצות שאיראן תציע ויתורים אסטרטגים".
- Appears in Kelsey Davenport, "Better Odds on Iran Negotiations after Almaty?", Arms Control Now: the Blog of the Arms Control Association, February 27, 2013, <http://armscontrolnow.org/2013/02/27/better-odds-on-iran-negotiations-after-almaty/>
- 13 ראו: Statement by EU HR Ashton following E3+3 talks with Iran in Almaty, February 27, 2013, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13203_en.htm
- 14 ראו: E3+3 Statement by EU HR Ashton following talks with Iran, April 6, 2013, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13363_en.htm
- 15 US Department of State Testimony, Wendy Sherman, May 15, 2013.
- מה ששרמן מתארת כתגובה מאוד מאכזבת הייתה כבר ההצעה האיראנית המתוקנת, שהוגשה בתגובה להצעה המאכזבת של המעצמות, והיא שאיראן תקפיא את התקנת הצנטריפוגות בפורדו, תמשיך בשיחות עם סבא"א, תמשיך להמיר אורניום מועשר לרמה של 20 אחוזים לתחמוצת אורניום, ותשהה את העשרת האורניום ל-20 אחוזים. בתמורה, המעצמות יסירו את כל הסנקציות עליה ויכירו בזכויות הגרעין שלה.
- 16 Michael R. Gordon, "After talks on Iran's nuclear program, Officials highlight the positive", *The New York Times*, October 16, 2013.
- 17 ראו: Laura Rozen, "'Most Substantive' Iran nuclear talks to date, but narrow area of agreement", *The Back Channel*, March 26, 2013.
- 18 ראו: Emily B. Landau, "Beware of partial deals", *Jerusalem Reporter*, November 18, 2013.
- 19 לפרשנות שתרמה רבות לחשיבות התנגדותו של הנשיא שמעון פרס למתקפה ישראלית במהלך 2012, ראו:
- Ari Shavit, "Why the Israeli president owes a moral debt on Iran", *Haaretz*, October 31, 2013.
- 20 ראו: Jonathan Tepperman, "Israel vs. Iran, Again", *The New York Times*, July 26, 2013.
- Tepperman טוען שאם ישראל הייתה באמת ובתמים נחושה לעצור את תכנית הגרעין של איראן, היא הייתה פועלת בצורה מאוד שונה בכמה היבטים מרכזיים: בנוגע לשיחות השלום עם הפלסטינים, ובנוגע ליכולת הגרעין שלה עצמה לכאורה. לשיטתו של Tepperman, בכך שנתניהו אינו עושה זאת הוא מוכיח שכוונתו האמיתית היא ששאר העולם יטפל בבעיה האיראנית שלו עבורו. שתי הנחות מאוד בעייתיות מסתתרות בניתוח זה. ראשית, שאיראן היא בעיה ישראלית, ולא סוגית ביטחון לאומי של האמריקנים ודאגה כלל עולמית בשל תפוצת נשק גרעיני. שנית, שיש דברים שארצות הברית לא עושה ביחס לאיראן שהייתה יכולה לעשות, ושהסיבה לכך היא שישיראל אינה מגלה מספיק נכונות בחזית הפלסטינית ובנוגע ליכולות הגרעין שלה. לאף אחת משתי הנחות אלה אין בסיס במציאות. ראו גם מאמר שמתייחס לעיתונאית של העיתון אל-מוניטור, לורה רוזן, אשר האשימה חוקר אמריקאי יהודי בולט, אשר תומך בהמשך לחץ הסנקציות על איראן, בכך שהוא מציג את ה-talking points של ישראל:
- Adam Kredo, "Laura Rozen Accuses Jewish Expert of Speaking at Instruction of Israeli Government" *Washington Free Beacon*, November 18, 2013, <http://freebeacon.com/laura-rozen-accuses-jewish-expert-of-speaking-at-instruction-of-israeli-government/>
- 21 ראו: Jeffrey Goldberg, "Israel pushed Iran to the table, says Hagel", *Bloomberg*, November 4, 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-04/israel-pushed-iran-to-the-table-says-hagel.html>