



איראן בסביבה אסטרטגית משתנה

עורכים: מאיר ליטבק, אמילי לנדאו, אפרים קם

איראן בסביבה אסטרטגית משתנה

עורכים: מאיר ליטבק, אמילי לנדאו, אפרים קם

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

איראן בסביבה אסטרטגית משתנה

עורכים:

מאיר ליטבק, אמילי לנדאו, אפרים קם

פברואר 2018

מזכר 172

iNSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

Iran in a Changing Strategic Environment

Editors: Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92659-5-4

כל הזכויות שמורות © פברואר 2018

עורך עברית: יואב תדמור

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי,

אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

תמונת השער: במצעד הצבאי השנתי לציון פרוץ מלחמת איראן-עיראק

הוצגו לראווה טילים לטווח בינוני מסוג 'זלזל'. 22 בספטמבר 2017,

טהראן. str / afp

דפוס: אליניר, פתח תקווה

תוכן עניינים

7	הקדמה
	תמורות בעקבות הסכם הגרעין
13	איראן לאחר הסכם הגרעין – דו"ח מצב אפרים אסכולאי
21	ארצות הברית ואיראן לאחר הסכם הגרעין: שינויים במאזן ההרתעה אמילי לנדאו
31	איראן – רוסיה – סוריה: "והחוט המשולש לא במהרה ינתק" אפרים קם
	התחזקות אזורית
39	איראן בעיראק: אזור השפעה אסטרטגית מאיר ליטבק
51	טורקיה ואיראן: מטוטלת היחסים של שתי מעצמות אזוריות גליה לינדנשטראוס
	השפעתם של תהליכים פנימיים על מדיניות החוץ של איראן
63	המאבקים בזירה הפנימית באיראן והשפעתם על מדיניות החוץ שלה מאיר ליטבק
75	השפעתם של תהליכים כלכליים וחברתיים על מדיניות החוץ של איראן רז צימט
85	הכותבים

הקדמה

במשך יותר מעשור הייתה סוגיית הגרעין במוקד תשומת הלב של העיסוק בהתנהלותה של איראן. הסוגיה הזאת הגיעה לתחנת ביניים בקיץ 2015, כאשר הושג הסכם בין שש מדינות מובילות לבין איראן. ההסכם הזה, לדעת אלה שתמכו בו, דחה את הצורך להמשיך לטפל באופן אינטנסיבי בפעילותה הגרעינית של איראן למשך כמה שנים, בתקווה כי עד שיפוג תוקפן של המגבלות המרכזיות על איראן, המשטר יתמתן. התומכים בהסכם איתנים בתמיכתם בו למרות החשש שאיראן עלולה להפר אותו בשלב כלשהו בדרך ולמרות הסכנה שהמשטר לא ישתנה, וכי לאחר שיוסרו ההגבלות מעל תוכנית הגרעין האיראנית בעשור הבא, תוכל איראן לנסות לפרוץ לעבר נשק גרעיני על בסיס תוכנית רחבה ומתקדמת להעשרת אורניום, שרכיביה העיקריים נותרו בידיה מתוקף ההסכם.

נשיא ארצות הברית דונאלד טראמפ, שנכנס לבית הלבן בינואר 2017, אימץ גישה שונה בתכלית כלפי הסכם הגרעין. הוא מאיים לפרוש מההסכם, שבעיניו הוא בעייתי ביותר ואינו משרת את האינטרס הביטחוני של ארצות הברית. בשלב הראשון הוא דורש לחזק את ההסכם ולתקן את פגמיו המרכזיים. עמדתו של טראמפ מעמידה בסימן שאלה את עתיד ההסכם והביאה לאיום של איראן לנקוט צעדי־נגד.

האתגר שמעמיד טראמפ בפני איראן אינו מוגבל רק לסוגיית הגרעין. טראמפ רואה באיראן איום מרכזי לא רק על ארצות הברית, אלא גם על בעלות בריתה. לתפיסתו של טראמפ, האיום הזה נובע מחתירתה של איראן לנשק גרעיני, וכן ממערך הטילים הגדול שבנתה, מהתערבותה ומחתרנותה במדינות שכנות, מהיותה איום אסטרטגי על ישראל וממערבותה העמוקה בטרור. מהאיום הרב־ממדי הזה שמציבה איראן גוזר הנשיא טראמפ את יעדי ממשלו כלפיה: לבטל או לשנות את המרכיבים המסוכנים שבהסכם הגרעין, להטיל הגבלות על תוכנית הטילים של איראן ולהגביל את השפעתה האזורית ואת התערבותה במדינות שכנות. גישתו זו של טראמפ הגבירה את חששו של המשטר באיראן, כי הממשל האמריקאי חותר להפילו.

לצד המשך הפעילות הגרעינית של איראן בתחומים שההסכם אינו מגביל – כמו מחקר ופיתוח בתחום הצנטריפוגות המתקדמות ופרויקט הטילים הבליסטיים וטילי השיוט – ממשיכה איראן במאמציה לחזק את מאחזיה ואת השפעתה בלב המזרח

התיכון, בעיקר בסוריה, אך גם בעיראק ובתימן. במוקד פעילותה של איראן עומדת השתלבותה בלחימה בסוריה מאז 2014 באמצעות כוחות צבא – רובם כוחות חזבאללה ומיליציות שיעיות לא-איראניות אחרות, ומיעוטם כוחות יבשה איראניים. ההתערבות הזאת נועדה בראש ובראשונה לחלץ את משטר אסד ממצוקתו הקשה ולבנות בסוריה מאחז השפעה לטווח ארוך, לחזק באמצעותו את השפעתה בעיראק ובלבנון ולחזק את כושר ההרתעה והאיום כלפי ישראל גם מכיוון רמת הגולן – באמצעות חזבאללה ומיליציות שיעיות. לשם כך מתכוונת איראן להשאיר את הכוחות האלה בסוריה לפרק זמן ממושך בשיתוף פעולה עם רוסיה. כן שואפת איראן להעמיק את אחיזתה בסוריה באמצעות מעורבות נרחבת בשיקומה – מעורבות שאמורה לכלול השקעות רחבות היקף בכלכלת המדינה. עם זאת, עדיין לא ברור אם יעלה בידי איראן להשאיר את כוחותיה בסוריה לפרק זמן ארוך. איראן גם צריכה להביא בחשבון שהצבת כוחות שלה או כוחות שיעיים בסוריה בקרבת הגבול עם ישראל עלולה לחשוף אותם לתקיפות ולפגיעות של ישראל.

עד כה יצאה איראן מחוזקת מהתערבותה במדינות ערביות. מצבו של משטר אסד השתפר במידה ניכרת, אם כי הוא נדרש עדיין להתמודד עם בעיות קשות. איראן חיזקה את השפעתה בסוריה ובעיראק, והיא גורם חשוב בעיצוב ההסדר העתידי במדינות האלה. שיתוף הפעולה האזורי שלה עם רוסיה התהדק, והוא צפוי לעלות מדרגה נוספת בשנים הבאות, כשתחתם עסקת הנשק הגדולה ביניהן שעומדת כעת על הפרק. כמו כן יש לצפות להעמקת הקשרים הכלכליים בין רוסיה לאיראן ולהרחבת הסיוע הרוסי לאיראן בתחום בנייתם של כורי כוח גרעיניים. גם הפחתת יכולותיו של דאע"ש, הסופג מכות קשות בסוריה ובעיראק, חשובה לאיראן ומסייעת לה, שכן היא רואה בארגון הזה איום משמעותי על ביטחונה ועל האינטרסים שלה.

השפעתה האזורית של איראן התחזקה גם משום שהעולם הערבי שקוע בבעיות הפנים הקשות שלו, ואין כיום גורם אזורי שיכול לבלום ולאזן את איראן. סוריה תלויה באיראן, עיראק מצויה במרחב ההשפעה שלה, ולשתיהן אין יכולת צבאית של ממש. מצרים שקועה בייצוב המשטר של א-סיסי, בבעיותיה הכלכליות ובמלחמה בטרור בתחומה, ולמעשה היא אינה מנהיגה את העולם הערבי זה שנים. אומנם ערב הסעודית מנסה לאתגר את איראן בשנים האחרונות, במיוחד מאז עלה לשלטון המלך סלמאן, ולעיתים אף נראה היה ששתי המדינות מתקרבות לעימות ביניהן, אלא שהאסרטיביות של ערב הסעודית מוגבלת בעיקר לניסיונה לעצור את התערבותה של איראן בתימן ובבחריין, בשל רגישותה לנעשה בהן. לעומת זאת, השפעת ערב הסעודית במדינות מפתח בסוריה ועיראק נותרה מוגבלת. יתר על כן, ערב הסעודית כשלה במאמציה להביא להפלתו של משטר אסד וכן במאמציה לערער את מעמדו הדומיננטי של חזבאללה בלבנון.

לצד הישגיו בזירה האזורית ניצב המשטר באיראן בפני אתגרים לא פשוטים בזירה הפנימית בשל תהליכי שינוי עמוקים בחברה האיראנית ובשל כשלים מבניים בכלכלת המדינה. בסוף דצמבר 2017 – בהתפתחות שחלה לאחר שנחתם קובץ מאמרים זה – פרצו הפגנות בערים שונות באיראן. המחאה העממית החלה בשל המצוקה הכלכלית והאבטלה, ועיתויה נבע כנראה מהאכזבה על שלא התממשו הציפיות לשיפור משמעותי במצב הכלכלי בעקבות הסרת חלק מהסנקציות במסגרת הסכם הגרעין. אבל דרישות המפגינים גלשו במהירות לתחום הפוליטי – לקריאות נגד ראשי המשטר ולדרישות לשנות את אופי המשטר, להפסיק את התערבותו בסוריה ובמדינות אחרות ולהשקיע את המשאבים בתוך איראן. אלא שהמחאה לא צברה תנופה מספקת ולא הצליחה להשיג את מטרותיה. מספר המפגינים היה הפעם קטן ממספר המפגינים ביוני 2009, אז יצאו המונים לרחובות בעקבות טענות לזיוף תוצאות הבחירות לנשיאות איראן. מספרם המועט, יחסית, של המפגינים בדצמבר 2017 הקל על המשטר לדכא את ההפגנות בתוך זמן קצר. היו שתי סיבות נוספות שתרמו לכישלון המחאה: הראשונה, המשטר בנה כבר בתחילת דרכו כוחות ביטחון מיוחדים, ובראשם משמרות המהפכה, ששימתם העיקרית היא להגן עליו. הכוחות האלה מאומנים ומצוידים לבלום בכוח רב כל תסיסה נגד המשטר, ובכלל זה באמצעות פתיחה באש ומעצרים המוניים. כ-30 הרוגים ומאות רבות, אולי אלפי עצורים הספיקו הפעם לשכנע את המפגינים להפסיק את ההפגנות. הסיבה השנייה הייתה היעדר הנהגה מרכזית להפגנות, כך שאלה נותרו התפרצויות ספונטניות בערים שונות, ללא תיאום ויד מכוונת.

למרות דעיכת ההפגנות אין מדובר בהכרח בסיום הסיפור. עדיין נותרו מיליוני איראנים המאוכזבים מאופייה של המהפכה האסלאמית ומבקשים לשנות אותה לכיוון ליברלי ומתון. אלה דורשים מערכת פוליטית פתוחה יותר, עקירת השחיתות הרווחת בה, הפחתת מעורבותם של המשטר ושל הממסד הדתי בחיי הפרט ובעיקר שיפור במצב הכלכלי ובמצוקת האבטלה. ההמונים האלה ימתינו להזדמנות מתאימה יותר כדי לנסות לשנות את אופי המשטר – אולי לאחר ירידתו מהבמה של ח'מנאהי, כשהמשטר ייחלש ויסתמנו בו מאבקי כוח ובקיעים – התפתחות שעשויה לפנות מקום לכוחות מתונים יותר.

מאמרי הקובץ מנתחים לעומק את שלל הסוגיות שהעלינו כאן: מצבה של תוכנית הגרעין של איראן, יחסי ההרתעה בין ארצות הברית לאיראן מאז הסכם הגרעין, יחסי איראן עם מדינות במזרח התיכון, והשפעתן של סוגיות פוליטיות וחברתיות בתוך איראן על גיבוש מדיניות החוץ שלה. מדובר בזירה אסטרטגית משתנה, עם מגמות והתפתחויות חדשות אשר משפיעות על מעמדה הגאוגאוגרפי של איראן. מגמות אלה מוצגות ומנותחות במאמרים המאוגדים בקובץ זה.

ברצוננו להודות מקרב לב לכל הכותבים, אשר השתתפו גם בכנס בנושא זה, שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי בשיתוף מרכז אליאנס ללימודים איראניים באוניברסיטת תל אביב במארכ 2017, ולאחר מכן תרמו מזמנם לכתיבת המאמרים. תודה מיוחדת למנהלת המחקר במכון, ד"ר ענת קורץ, על תרומתה החשובה לעיצוב הסופי של הקובץ; תודה למשה גרונדמן, מנהל הפרסומים במכון.

מאיר ליטבק, אמילי לנדאו, אפרים קם

תל-אביב, פברואר 2018

תמורות בעקבות הסכם הגרעין

איראן לאחר הסכם הגרעין: דוח מצב
אפרים אסכולאי

ארצות הברית ואיראן לאחר הסכם הגרעין: שינויים במאזן ההרתעה
אמילי לנדאו

המשולש איראן-רוסיה-סוריה
אפרים קם

איראן לאחר הסכם הגרעין - דו"ח מצב

אפרים אסכולאי

יש הרואים בהסכם עם איראן פריצת דרך המסירה את האיום הגרעיני לפחות לזמן הקרוב. אולם נוכח ההיסטוריה ארוכת השנים של הפיתוח הגרעיני הצבאי באיראן, שהיה רצוף הונאות, הכחשות והסתרות, נראה שיש רק מעט מאוד מקום לאופטימיות.

מבוא

ביולי 2015 הגיעו איראן ושש המדינות שנשאו ונתנו איתה - חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה - להסכם בנוגע למגבלות שיוטלו על תוכנית הגרעין של איראן ובתמורה שהיא תקבל בעבור הסכמתה להטלת המגבלות האלה: הסרת הסנקציות מעליה. כבר בתחילת המאמר יש לציין כמה מגרעות בולטות בהסכם: הוא תחום בזמן, ולאחר תפוגת סעיפיו העיקריים יהיו לאיראן אופציות כמעט בלתי מוגבלות לפיתוחה של תוכנית גרעין רחבת היקף; ההסכם מקיף רק חלק מהנושאים הקשורים לפיתוח נשק גרעיני (למשל, הוא כלל אינו עוסק בתוכנית הטילים הבליסטיים); ולמרבה הפליאה, שום מדינה אינה חתומה עליו, כך שהציות לתנאיו הוא וולונטרי. ועם זאת, המצב הכולל כיום הוא ככל הנראה טוב יותר מאשר לפני ההסכם, ואילו לא הושג היו הצדדים המעורבים מגיעים ככל הנראה מהר יותר לסף משבר. ההסכם נכנס לתוקף והחל להיות מיושם בינואר 2016, כחצי שנה לאחר השגתו.

שלושה חלקים עיקריים יש בפרויקט לפיתוח נשק גרעיני: ייצור החומר הבקיע, בנייה של מתקן הנפץ והשגת אמצעי שיגור. החלק הראשון - ייצור החומר הבקיע - הוא המסובך ביותר וצורך את רוב הזמן. עם זאת, ניתן לפתח את שלושת החלקים במקביל - מה שחוסך זמן רב. בדו"ח שפירסם מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בדצמבר 2015 נקבע במפורש שאיראן עסקה בעבר בפיתוח נשק גרעיני, והוא אינו מותיר מקום לספק שזוהי כוונת איראן וכי יש לפקח עליה ולמנוע ממנה - כמעט בכל מחיר - את האפשרות להגיע ליכולת הזאת.¹

המאמר הזה מחולק לשני חלקים עיקריים: בחלקו הראשון מתואר המצב הנוכחי והמצב המשוער בפרויקט הגרעין האיראני עד לתפוגת הסעיפים העיקריים של ההסכם; בחלקו השני מתואר המצב שעלול לשרור לאחר מכן.

תמונת המצב של פרויקט הגרעין האיראני בתקופת ההסכם

ייצור החומר הבקיע ומגבלות ההסכם

לטענת הנשיא אובמה, שממשלו הגיע להסכם עם איראן, פרק הזמן הנחוץ לטהראן בין קבלת ההחלטה על השלמת הייצור של נשק גרעיני לבין הייצור בפועל של החומר הבקיע בכמות הנדרשת לייצור פצצה גרעינית ("זמן הפריצה") היה מזערי בתקופה שלפני השגת ההסכם והוארך עד כדי שנה כתוצאה מההסכם. עם זאת, גם שנה היא פרק זמן קצר למדי, ואם לא די בכך, פרק הזמן הזה תקף לתקופה מוגבלת בלבד – של כ-10 שנים מיום החתימה על ההסכם – וזאת בהנחה שהאיראנים יפעלו בהתאם להסכם ככתבו, כלשונו וכרוחו.

זה המקום להזכיר את התהליך שהביא לגיבוש ההסכם. הניסיון הראשון להגיע להסכם עם איראן היה של שלוש המעצמות האירופיות – צרפת, בריטניה וגרמניה. הוא לא נשא פרי, אך איפשר לאיראן להמשיך במאמציה לפתח נשק גרעיני בלי להאט אותם. כניסתו של הנשיא אובמה לעובי הקורה – בתחילה בחשאי ולאחר מכן בגלוי – הביאה בסופו של דבר להסכם, אך במחיר של ויתורים מרחיקי לכת לאיראן. ההסכם הוא בין איראן לבין שש המדינות שמינו את עצמן להיות הנושאות ונותנות איתה. שני הצדדים הגיעו להסכם כתוב, אך לא חתום, שמעמדו המשפטי כלל אינו ברור, אם כי הוא השיג גושפנקה בינלאומית לאחר מכן כאשר זכה לברכתה של מועצת הביטחון של האו"ם (החלטה 2231).

ההסכם בין איראן לבין שש המדינות השותפות לו (P5+1) לוקה בחסר לכל הפחות בחמש הנקודות העקרוניות הבאות:

1. ההסכם מתייחס רק לפיקוח על הייצור של החומר הבקיע. הוא אינו כולל פיקוח על הייצור של מנגנון הנפץ הגרעיני וכלל אינו עוסק באמצעי השיגור של הנשק הגרעיני.
2. סעיפיו העיקריים של ההסכם מוגבלים בזמן: החל מכשמונה שנים לאחר תחילת יישומו של ההסכם (ינואר 2016) מוסרים בהדרגה איסורים חשובים על מחקר ועל פיתוח ולאחר מכן על העשרת אורניום.
3. ההסכם מוגבל לביקורות שגרתיות במתקנים גרעיניים מוצהרים בלבד, ונדרשת פרוצדורה מיוחדת ומסובכת לפיקוח במתקנים אחרים (שמוכרים ושעל פי החשד מתנהלת בהם פעילות אסורה). יש לציין שכל פעילות הפיתוח של מנגנון הנפץ הגרעיני נעשית במתקנים שאותם מגדירים האיראנים "צבאיים", והם אינם

מאפשרים גישה לאותם המתקנים. יתר על כן, לא ברור אם סבא"א הגישה בקשה פורמלית לקיים ביקורת באותם המתקנים.²

4. ההסכם אינו מאפשר לחפש אחר מתקנים, חומרים ופעילויות שאינם מוצהרים.
5. ההסכם אומנם מאפשר פיקוח על תוכנית הגרעין של איראן לפי הפרוטוקול הנוסף, המרחיב את אפשרויות הפיקוח באמצעות סבא"א, אך גם לאחר ההרחבה הזאת עדיין מדובר באפשרויות פיקוח מוגבלות למדי.

איראן מנצלת את נקודות החולשה האלה של ההסכם כדי להמשיך בפיתוחו של מתקן נפץ גרעיני ראשון כדי לקצר ככל האפשר - בבוא היום - את זמן הפריצה לפיתוחו של נשק גרעיני.

כך היא עושה גם בנוגע להעשרת האורניום. אומנם מלאי האורניום המועשר באיראן הופחת במידה משמעותית בעקבות ההסכם, אך הדבר לא ימנע ממנה לפרוץ במהירות לעבר פצצה, אם תחליט לעשות כן. הסיבה לכך ברורה: כאשר יפוג תוקפו של ההסכם, לאיראן יהיה קל לייצר שפע של אורניום מועשר שכן מותר לה - על פי ההסכם - לפתח צנטריפוגות מתקדמות להעשרת אורניום.³ איראן עוסקת בפיתוח ואולי גם בייצור (אסור) של צנטריפוגות מדגמים מתקדמים, ורק באחרונה הודיעה שפיתחה צנטריפוגה מדגם IR-8 שלה הספק העשרה הגדול פי 20 מהספק ההעשרה של הצנטריפוגה הוותיקה IR-1 המבוססת על הדגם הפקיסטני.⁴ הדגם המתקדם, אם יופעל בקסקדות, יוכל להפיק הרבה יותר אורניום מועשר בדרגה צבאית בתוך הרבה פחות זמן. העובדה שיש צורך במעט צנטריפוגות מהדגם החדש כדי להעשיר אורניום לדרגה צבאית יאפשר לאיראן להפעיל אותן במתקן התת-קרקעי המוגן היטב בפורדו. נוסף על כך ידוע שאיראן רכשה מלאי נוסף של אורניום טבעי ושיש בידה גם מלאי לא זניח של אורניום מדולל וטבעי המוכנים לשימוש במתקני ההעשרה.

נקודה נוספת הפועלת לטובת האיראנים היא חולשתו של מנגנון הפיקוח של סבא"א. אין ספק שהפקחים עושים את עבודתם נאמנה, אך מוטלות עליהם מגבלות רבות. ישנן מגבלות שמוטלות על כל הפקחים הפועלים בכל מקום בעולם, אך ישנן גם מגבלות שייחודיות לפקחים שפועלים באיראן.

חולשה בולטת נוספת של הסכם הגרעין היא חוסר השקיפות הציבורית של סבא"א בדוחות שהיא מפרסמת בנוגע לפעילות הגרעין של איראן מאז יישום ההסכם. חוסר השקיפות נוגע בעיקר לדיונים ולהחלטות של ה-Joint Commission, הוועדה שהוקמה כדי לפקח על יישום ההסכם. הדברים הגיעו לכדי אבסורד, שכן דווקא איראן פירסמה חלק מההחלטות הנוגעות לה, למשל החלטות בנוגע לאישורים שהוענקו לה, כמו אישור לרכוש אורניום טבעי נוסף מרוסיה.⁵ חוסר השקיפות הזה חורג מנהלי השקיפות שהיו קיימים במשך שנים רבות, אפילו בתקופת המנכ"ל המצרי מוחמד אל-ברדעי.

חוסר השקיפות בדוחות של סבא"א מעוגן כנראה בהסכם הגרעין שהוא כשלעצמו אינו שקוף שכן הוא כולל נספחים מסווגים שלא פורסמו. להתחייבות שקיבלה איראן לאי־שקיפות הדוחות של סבא"א אין כל הצדקה נוכח העובדה שאיראן הפרה בעבר את מחויבויותיה על פי האמנה לאי־הפצתו של נשק גרעיני. אבל איראן הצליחה לסחוט גם את הוויתור הזה מהנושאים ונותנים איתה, וכך נמנעה השקיפות הכל כך נדרשת בנושא הזה, במיוחד נוכח העובדה שהסכם הגרעין מוטה בלאו הכי בביורו לצד האיראני.

אומנם הסכם הגרעין הביא לפיקוח יותר תכוף במתקני הגרעין המוצהרים של איראן, אבל גם בתחום הזה המצב המצוי עדיין רחוק מהמצב הרצוי. יתר על כן, לכל האמור לעיל יש להוסיף את המחסור בתקציב להפעלתם של צוותי הפיקוח – מחסור שעליו התריע מנכ"ל סבא"א אקינז אמנו.⁶

מה מרוויחה איראן מחוסר השקיפות? איראן זקוקה לאישור של קבוצת העבודה – שאותה הקימה ועדת הפיקוח – לכל בקשת רכש של ציוד שקשור לתוכנית הגרעין שלה, אף אם את הבקשות האלה מגישים הגורמים שמוכרים את הציוד ו/או את החומרים המבוקשים. רשימת הבקשות הזאת חסויה, וכך נמנעת ביקורת ציבורית. דוגמה לכך – אשר דלפה – נוגעת, למשל, לסיבי פחם שיכולים לשמש בייצור הרוטורים (החלקים המסתובבים) של צנטריפוגות העשרה מתקדמות. קבוצת העבודה כנראה לא אישרה את בקשת איראן לרכוש כמויות ניכרות של החומר הזה, אך הייתה מוכנה לאשר כמה בקשות לרכוש כמויות קטנות יותר בכל פעם. מכאן שהרווח העקיף החשוב ביותר מבחינת איראן הוא שביכולתה לצפות ליד רכה בכל הנוגע לבקשות הרכש שלה בתחומים שעשויים לשרת את פרויקט הגרעין שלה. במילים אחרות: לא זו בלבד שהסכם הגרעין בכללותו מוטה לטובת איראן, הרי גם בתחומים שבהם יכולה ועדת הפיקוח לרסן את המרוץ של איראן לעבר הפצצה היא תעדיף לרוב, בחסות החשאיות, להימנע "משבירת כלים" – שעלולה אולי להביא לפרישת איראן מההסכם – ולתת לה לפחות חלק ממבוקשה.

ואם לא די בכל ההקלות האלה שקיבלה איראן, הרי מדיווחים שונים עולה שהיא הפרה את הסכם הגרעין בכמה סעיפים, ובהם אלה העוסקים בהיקף המלאים של אורניום מועשר בדרגה נמוכה ושל מים כבדים שמותר לה להחזיק. עם זאת, אלה נחשבות להפרות מינוריות שאינן מביאות לביטול ההסכם כולו.

פיתוח מנגנון הנפץ

פיתוח מנגנון הנפץ של פצצה גרעינית חשוב כמו ייצור החומר הבקיע, אך מסובך הרבה פחות. סבא"א קבעה שאיראן עסקה בפיתוח של מנגנון נפץ כזה לפחות עד 2003, וכנראה עד 2009, וייתכן שהיא ממשיכה בכך גם היום. מעריכים שבידי איראן ישנה

תוכנית מפורטת של מנגנון נפץ שאותו קיבלה מפקיסטן ואשר שימש בעבר את סין והועבר בזמנו גם ללוב של קדאפי.⁷ עם זאת סביר להניח שהתוכנית הוותיקה הזאת נזקקה לעדכוני ולפיתוחים נוספים, ובכך עסקה ואולי עוסקת איראן עד היום. בכל מקרה יש לזכור כי ככל הנראה יש בידי איראן תוכנית שכבר הוכיחה את עצמה לייצור מנגנון נפץ לפצצה גרעינית. כמו כן יש לזכור שפיתוח שלושת החלקים של הפרויקט יכול להיעשות במקביל, במיוחד אם מדובר בראש נפץ המבוסס על אורניום שהועשר לדרגה גבוהה.

אף שיש למנגנון הפיקוח של סבא"א סמכות לדרוש מאיראן לאפשר לאנשיה לסייר במתקנים צבאיים ובמתקנים אחרים העוסקים (לפי החשד) בפיתוח מנגנון הנפץ הגרעיני, הרי שבפועל התקיים לאחר החתימה על ההסכם סיור אחד בלבד במתקן פרצ'ין. הסיור הזה נעשה בצורה רשלנית לפי כל קנה מידה שסבא"א עצמה קבעה והניב ממצאים שאינם חד-משמעיים: גילוי שרידים של אורניום באזור שעל פי החשד נעשו בו ניסויים בפיתוח נשק גרעיני. הממצאים האלה הגבירו את החשדות בנוגע לפעילות שנעשתה בעבר באותו המתקן. אך כל הניסיונות להבהיר את הממצאים האלה עלו בתוהו בשל סירובה של איראן לאפשר עוד ביקור באתר ונטילת דגימות נוספות.

אמצעי השיגור של הנשק הגרעיני

איראן מפתחת ומייצרת טילים בליסטיים לטווחים שונים, החל מטווחים קרובים של מאות קילומטרים וכלה בטווחים של יותר מ-2,000 קילומטרים. בטבלה שמובאת כאן מפורטת תוכנית הטילים של איראן לטווחים בינוניים. יש לציין שטווח של 2,000 קילומטרים מאפשר לאיראן לתקוף מטרות בחלקים גדולים של המזרח התיכון, כולל ישראל, כמובן, אך גם מטרות בדרום-מזרח אירופה.

נושא הטילים אינו כלול בהסכם עם איראן, והחלטה תקיפה של מועצת הביטחון משנת 2010 (UNSCR 1929) שלפיה אסור לאיראן לעסוק בשום פעילות שקשורה לפיתוח טילים בליסטיים שיכולים לשאת נשק גרעיני הוחלפה ב-2015 בהחלטה פושרת שבה רק נקראת איראן לא לעסוק בפעילות הקשורה לטילים שתוכננו לשאת נשק גרעיני (ואיראן ממשיכה לטעון - על אף ממצאי סבא"א - שאין לה ולא הייתה לה כל כוונה לפתח נשק גרעיני). לפי ידיעה לא מאושרת שהתפרסמה ב-2017 הסכימה איראן לתביעה של הנשיא אובמה שלא לפתח ולנסות טילים בליסטיים לטווחים של יותר מ-2000 קילומטרים.⁸

טבלה: הטילים שמפתחת איראן לטווח בינוני⁹

הטיל	הסוג	טווח	מצב
סג'יל	בליסטי	2,000 ק"מ	מבצעי
שיהאב 3	בליסטי	2,000 ק"מ	מבצעי
קדר 110 (גרסה משופרת של שיהאב 3)	בליסטי	1,950 ק"מ	בפיתוח
עימאד (גרסה של שיהאב 3)	בליסטי	1,700 ק"מ	בפיתוח
סומר	טיל שיוט	3,000-2,000 ק"מ	מבצעי
חורמשהר	בליסטי	> 2000 ק"מ	בפיתוח

שתי הסתייגויות נדרשות כאן: הראשונה, איראן מתגאה בכך שהיא מפתחת גם טילי שיוט. הנושא של טילי השיוט כלל אינו מוזכר בהקשר של איראן – לא בעל פה ובוודאי שלא בכתב, לא בהסכם הנוכחי ולא בהחלטות הרלוונטיות של מועצת הביטחון. ההסתייגות השנייה היא ההתעלמות הרווחת מהאפשרות שאיראן תוכל להפעיל טילים לא מאדמתה אלא מטריטוריות אחרות כמו סוריה (שבה יש לה כוחות שפועלים כדי לשמר את שלטון אסד). דוגמה לכך ניתן לראות בתימן שממנה משגרת איראן טילים לעבר יעדים בערב הסעודית באמצעות עושי דברה, המורדים הח'ותים.

ראשי נפץ גרעיניים שמבוססים על אורניום מועשר אומנם כבדים מכדי שהטילים האיראניים יוכלו לשאת אותם, אבל איראן עומדת להתגבר על הבעיה הזאת. גם בתחום הדיוק של הטילים משפרת איראן את יכולותיה, ולא רחוק היום שטיליה יהיו מדויקים במידה מספקת כדי להשמיד מטרה מוגדרת באמצעות ראש נפץ גרעיני (שבשל עוצמתו הרבה אינו דורש דיוק רב מדי). גם אין להוציא מכלל אפשרות שאיראן תעשה שימוש באמצעים שאינם מקובלים על מדינות, למשל לשגר נשק גרעיני בעזרת אמצעי תובלה לא צבאי כמו ספינת סוחר שבה יוסתר מתקן גרעיני ויפוצץ עם הגעת הספינה ליעדה.

התוכנית הגרעינית של איראן לאחר תום ההסכם

השאלה המרכזית שצריכה להישאל היא מה יקרה לאחור שיפוג תוקפו של הסכם הגרעין. התשובה לשאלה הזאת תלויה בראש ובראשונה במשטר באיראן אך גם בשלטון בארצות הברית ובמצב הפוליטי העולמי. אם תשתנה גישתו של המשטר האיראני כלפי המזרח תיכון, כלפי ישראל וכלפי ארצות הברית – אופציה שסבירותה נראית כעת נמוכה מאוד – הוא יוכל להגיע למה שהוא עצמו הגדיר "מעמד הדומה לזה של יפן", דהיינו להישאר במעמד של מדינת סף גרעינית בלי לממש את יכולתה בתחום הזה.¹⁰ אך כיום אין זו אפשרות סבירה, ולכן צריך יהיה להניח שאיראן לא תשנה את עמדותיה המדיניות או את שאיפותיה, במיוחד בכל הנוגע לפיתוח נשק לא קונוונציונלי.

ישנה אפשרות שאיראן אכן תציית להסכם הגרעין, וברגע שיפוג תוקפו, היא תקים מתקן מתקדם להעשרת אורניום שיאפשר לה להעשיר בתוך זמן קצר כמות משמעותית של אורניום ברמה צבאית. ישנה גם האפשרות שאת ההעשרה האינטנסיבית היא לא תתחיל לעשות מיד עם תום ההסכם, אלא תמתין לשעת כושר פוליטית או צבאית. וישנה עוד אפשרות - שהיא תתחיל בהעשרה האינטנסיבית בעקבות לחץ פנימי: מאבקי כוח בין קבוצות אינטרסים שונות בתוך המדינה. איראן עלולה אז להצהיר על פרישה מהאמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני (NPT) או להצהיר על יכולתה הגרעינית בלי להכריז על פרישה מה-NPT בטענה שאין הדבר אסור במפורש ואינו נוגד את מחויבויותיה. אין כעת שום אפשרות לנבא כיצד יגיב העולם - ובכלל ישראל - על התפתחות כזאת.

נוכח ההיסטוריה של ההסתרה, הרמייה וההתעלמות מהסכמים ומאמנות קיימת גם האפשרות שאיראן תפעל בדרך המוכרת לה היטב, ובמקביל לציות לכאורה להסכם, היא תעשה בחשאי פעילויות כדי להביא אותה למצב שבו תוכל לפרוץ ולייצר את החומר הבקיע הדרוש לה בתוך זמן קצר ביותר. במקרה הגרוע יותר תצליח איראן להקים מפעל המרה (המייצר את חומר הגלם להעשרה) ומפעל העשרה ולייצר בחשאי את כל הדרוש לה כדי לייצר מתקן נפץ גרעיני ואולי אף פצצה. אין להקל ראש באפשרות הזאת. איראן למודת ניסיון ותדע להסתיר פעילות כזאת, במיוחד אם תשתמש בצנטריפוגות מתקדמות, וכתוצאה מכך יוכל מפעל ההעשרה להשתרע על שטח קטן מאוד. איראן היא ארץ רחבת ידיים ותוכל להסתיר מתקנים לא גדולים בקלות יחסית. יש ברשותה כל הידע הנדרש, וככל הנראה גם הציוד, כדי להקים מפעל חשאי.

האפשרות הזאת מעלה מיד שאלה נוספת: מה יקרה אם וכאשר יגלו שירותי המודיעין במערב את הפעילות הזאת? ראשית, כאמור, כלל לא ודאי שיגלו למרות הצהרותיו של ממשל אובמה על כך ששירותי המודיעין יגלו כל פעילות כזאת. אין לקביעות נחרצות ברוח הזאת בסיס היסטורי, ומקרי הכשל המודיעיניים המשמעותיים רבים מספור. איראן יכולה לנקוט הרבה פעילויות הטעיה, וכישלון מודיעיני אחד, שבו יתברר כי מידע שגוי גרם לאישום שווא, ירתיע את העושים במלאכה מניסיונות גילוי עתידיים. ואפילו אם יביאו שירותי המודיעין מידע מוכח ומאומת, אין בידי האו"ם דרך לכפות פיקוח ואימות למרות האמור בהסכמים, במיוחד אם המידע הגיע ממקורות חשאיים שהשלטונות הנוגעים בדבר יירתעו מחשיפתם אל מול איראן, כפי שההסכם איתה מחייב לעשות במקרי אישום כאלה.

המקרה הגרוע ביותר - במיוחד מבחינת ישראל, אך גם מבחינתן של מדינות רבות אחרות - הוא האפשרות שבאחד הימים יתעורר העולם ויגלה שאיראן שברה את הכלים, השתמשה בחומרים הקיימים או בכאלה שייצרה בחשאי, ייצרה מתקן נפץ גרעיני ועשתה ניסוי גרעיני תת-קרקעי או אפילו אטמוספרי. ספק אם תהיה תגובה

צבאית לכך. לא ברור אם במצב שישורר בעוד עשור תחשוש איראן מסנקציות כלכליות ואחרות, ומקרי הודו, פקיסטן וצפון-קוריאה הם תקדים חיובי מבחינת טהראן. יש הרואים בהסכם עם איראן פריצת דרך המסירה את האיום הגרעיני לפחות לזמן הקרוב. ייתכן שהם צודקים. עם זאת, נוכח ההיסטוריה ארוכת השנים של הפיתוח הגרעיני הצבאי באיראן, שהיה רצוף הונאות, הכחשות והסתרות, יהיה זה מסוכן להתעלם מהפוטנציאל הגרעיני של איראן – פוטנציאל שהולך ומתעצם ככל שחולף הזמן ושאותו היא עלולה לתרגם בסופו של דבר לנשק גרעיני. צריך לחול שינוי מרחיק לכת בממשל האיראני כדי שהוא לא יממש בעתיד – גם לא באופן חלקי – את שאיפותיו הגרעיניות.

הערות

1. "Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Programme," paragraph 81, GOV/2015/68, 2 December 2015, p.14, <https://goo.gl/RG6Wpv>
2. Peter Kenyon, "Access To Military Sites Debated As White House Reconsiders Iran Nuclear Deal," NPR, 13 September 2017, 4:29 PM ET, <https://goo.gl/h1AHLv>
3. העשרת אורניום באמצעות צנטריפוגות גז היא השיטה שבה משתמשים האיראנים כדי להעלות את ריכוז האורניום מ-0.7% (הריכוז שבאורניום טבעי) לכ-90% (הריכוז הנדרש לשימושים צבאיים). הצנטריפוגות מקושרות ביניהן במבנים של כ-160 יחידות הנקראים קסקדות כדי להגיע לריכוזים ולכמויות הנדרשים.
4. "Iran starts testing IR-8 centrifuges with UF6," *Tehran Times*, 28 January 2017, <https://goo.gl/aYcCy1>; David Albright, "Technical Note: Making Sense out of the IR-8 Centrifuge," ISIS Report, 23 September 2014, <https://goo.gl/XifQV8>
5. חוקת סבא"א (Statute) מאפשרת מגבלות סיווג במקרים הנוגעים לביטחון המדינה המפוקחת או לסודות מסחריים, אך לא קובעת סיווג במקרים אחרים. במקרה של איראן היו חריגות רבות מהנהלה הזו.
6. "Long-term funding crucial to monitoring nuclear agreement with Iran, UN atomic chief warns," UN News Centre, 19 January 2016, <https://goo.gl/CDfp7n>
7. David Albright and Corey Hinderstein, "Documents Indicate A.Q. Khan Offered Nuclear Weapon Designs to Iraq in 1990: Did He Approach Other Countries?" ISIS, 4 February 2004, <https://goo.gl/41fcVe>
8. A. Savyon et al, "According To Iranian Officials, Obama Administration Gave Unwritten Consent In The Nuclear Talks And In The JCPOA Negotiations For Iran To Develop Ballistic Missiles With A Range Of Only 2,000 km – That is, Capable Of Striking Israel But Not Europe," *MEMRI Inquiry & Analysis Series*, No. 1298, 2 February 2017, <https://goo.gl/oYECbN>
9. "Missiles of Iran," Missile Defense Project at the Center for Strategic and International Studies (CSIS), <https://goo.gl/n7Zj38>.
10. יפן היא כיום "מדינת סף", כלומר מדינה שביכולה להגיע ליכולת גרעינית צבאית בתוך זמן קצר, אבל אין לה – נכון להיום – רצון לממש את היכולת הזאת. קיימות מדינות נוספות, כמו גרמניה, הנמצאות באותו המצב, אך העולם אינו רואה בהן איום בשל מדיניותן השוללת התחמשות בנשק גרעיני.

ארצות הברית ואיראן לאחר הסכם הגרעין: שינויים במאזן ההרתעה

אמילי לנדאו

מחודשי שלטונו הראשונים של הנשיא דונלד טראמפ עולה שהוא נחוש להחזיר את כושר ההרתעה של ארצו מול איראן. לשם כך הוא נוקט רטוריקה חריפה, שהממשל הקודם נמנע ממנה – גם נוכח התגרריות בוטות של איראן. אולם שאלת המפתח היא אם ממשל טראמפ יהיה עקבי במדיניות החדשה לאורך זמן ויהיה מוכן לגבות את הרטוריקה התקיפה גם במעשים.

ממשל אובמה ואיראן לאחר הסכם הגרעין: אובדן ההרתעה

ההסכם בין המעצמות לאיראן בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית (JCPOA) הוצג בפני העולם ביולי 2015, ויישומו החל בינואר 2016. במהלך 18 החודשים שחלפו בין ההכרזה ביולי 2015 לבין סיום כהונתו של ממשל אובמה נרשמה ירידה משמעותית בהרתעה של ארצות הברית כלפי איראן.

במהלך אותם החודשים בחן המשטר האיראני את הגבולות של הממשל האמריקאי בנוגע לסוגיות הקשורות ישירות להסכם הגרעין ובנוגע לפעילותו בתחום הטילים ובזירת המזרח התיכון. נוסף על הניסויים שעשתה איראן בטיילים בליסטיים – ניסויים שהפרו החלטות של מועצת הביטחון – היא נקטה באותה העת צעדים נוספים: שימוש חוזר ונשנה ברטוריקה קשוחה נגד ארצות הברית וכליאה של בעלי אזרחות כפולה – של ארצות הברית ושל איראן – על בסיס האשמות שווא, גם לאחר ששוחררו ארבעה מבין האסירים האלה תמורת 400 מיליון דולר במזומן בראשית 2016. בתקופה הזאת גם האיצה איראן במידה ניכרת את פעילותה הצבאית בסוריה, וזו כללה השתתפות ישירה בפשעי מלחמה נגד אזרחים סורים וניסיונות ליצור נוכחות צבאית חדשה ליד הגבול עם ישראל. במקביל היא המשיכה בניסיונותיה להעביר משלוחי נשק, ובהם טילים, לחזבאללה דרך סוריה – מה שמפר את החלטה 1701 של מועצת הביטחון.

איראן גם הפכה להיות מעורבת במלחמת האזרחים בתימן, חימשה ואימנה מורדים שיעים בבחריין והטרידה באופן קבוע ספינות של הצי האמריקאי במפרץ.

אשר להסכם הגרעין עצמו, איראן הואשמה בהפרות שוליות שלו במהלך 2016, לרבות שני מקרים של חריגה מרמות הייצור המותרות – על פי ההסכם – של מים כבדים ועיסוק בפעילויות הקשורות לצנטריפוגות מתקדמות, שלא ברור אם הן מותרות.¹ אחת הסיבות לחוסר הוודאות בנוגע לתמונת המצב המדויקת של הצנטריפוגות המתקדמות היא היעדר פירוט בדוחות של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בעניין איראן מאז החל יישום ההסכם בינואר 2016. כל הדוחות שפורסמו מאז הם קצרים מאוד ואינם כוללים את כל הפרטים והנתונים הנחוצים כפי שהיה בעבר.

נוסף על כך, במהלך 2016 נחשף בדיווחים בתקשורת כי מעצמות ה-P5+1² הסכימו, כפי הנראה בשתיקה, לדרישתה של איראן לשמור על חשאיות בכל הנוגע למגעים עם סבא"א, חרף העובדה שאיראן הפרה את תנאי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT).³ לאחר שאיבדה את אמונה של הקהילה הבינלאומית עקב הפרת האמנה, הייתה איראן אמורה לאבד את הפריבילגיה הזאת של שמירה על החשאיות, קל וחומר בשלב ההתחלתי של יישום ההסכם. אולם מכיוון שהדרישה לשמירה על החשאיות נענתה, ההוראות המדויקות שעליהן הוסכם עם הסוכנות אינן ידועות ואינן גלויות לביקורת ציבורית. אפילו דיוניה של הוועדה המשותפת (המפקחת על יישומו של הסכם הגרעין) אינם פתוחים לציבור – עובדה המגבירה את היעדר השקיפות המטריד האופף את יישום ההסכם. אי-השקיפות צורמת במיוחד על רקע ההבטחה של ממשל אובמה שמדובר בעסקה שתגדיל משמעותית את השקיפות בנוגע לפעילותה הגרעינית של איראן. איראן חשודה גם בניסיון לעקוף את "קבוצת העבודה בנושאי רכש" (Procurement Working Group), שהוקמה במסגרת הסכם הגרעין, ולרכוש בחשאי רכיבים וטכנולוגיות שבהם ניתן להשתמש במסגרת תוכנית גרעין צבאית.⁴

ממשל אובמה סירב בעקשנות להגיב על עמדותיה ועל פעולותיה אלה של איראן, אפילו ברמה הרטורית. ואכן בכל הנוגע לאתגרים השונים שהציבה גילתה איראן כי גבולות הסובלנות של ארצות הברית רופפים למדי. במהלך אותה התקופה התמקד ממשל אובמה בעיקר בהצגת תמונה שלפיה איראן מצייתת לתנאיו של הסכם הגרעין כדי להוכיח את ערכו. ההתעקשות הבלתי מתפשרת על כך שאיראן מקיימת במלואה את מחויבותה על פי הסכם הגרעין נמשכה חרף כל מה שהתרחש בפועל – לרבות ההפרות של ההסכם עצמו וההאשמות (השקריות) של איראן שארצות הברית אינה מקיימת את ההסכם. התחושה הייתה שלממשל לא היה כל רצון להתעמת עם איראן שמא תגיב בהחלטה לפרוש מהסכם הגרעין. מהסיבה הזאת מיאן הממשל להודות שאיראן אינה מתנהגת כראוי בכל הקשור לתנאי ההסכם ולהתנהלותה במישור האזורי. כאשר

נדרש להסביר את חוסר התגובה לפרובוקציות האזוריות של איראן, הדגיש הממשל כי הסכם הגרעין מעולם לא התיימר להתמודד עם סוגיה כלשהי שאינה בתחום הגרעין. אולם איראן לא ראתה בהתנהלות הממשל הפגנה של גישה חיובית כלפיה, הראויה למענה דומה. נהפוך הוא: בעיני איראן היעדר התגובה של ממשל אובמה ונכונותו להרחיק לכת עד כדי הגנה על עמדתה של איראן היו מפגן של חולשה ומתן אור ירוק להמשיך בהתנהלותה המתריסה. התוצאה הייתה שהרפובליקה האסלאמית העריכה שביכולתה לנקוט מדיניות אזורית אגרסיבית אף יותר – ביחוד בסוריה (בשיתוף פעולה עם רוסיה), אך לא רק בה. התברר שבפועל הייתה זאת איראן שהצליחה להרתיע את ארצות הברית – בעיקר באמצעות האיום המרומז לפרוש מההסכם אם ארצות הברית תנקוט עמדה עיקשת יותר – במקום להיפך.

טראמפ פונה לכיוון חדש: איראן "תחת אזהרה"

כבר עם כניסתו לבית הלבן ניתן היה להבין מהרטוריקה של טראמפ כלפי איראן שהוא מעוניין לשנות את הדינמיקה שהתקבעה בתקופת אובמה ולהחזיר לארצות הברית את כושר ההרתעה. את הסכם הגרעין הגדיר טראמפ "העסקה הגרועה ביותר שנעשתה אי-פעם", ובכמה תפקידי מפתח בממשלו החדש הוא הציב אנשים הידועים בעמדותיהם הבלתי מתפשרות כלפי איראן. אלה כללו את ראש ה-CIA מייקל פומפאו, את מזכיר ההגנה ג'יימס מאטיס ואת היועץ לביטחון לאומי מייקל פלין (שהתפטר זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד).

המבחן הראשון לכוונתו של הממשל החדש לשנות כיוון בסוגיית איראן התרחש ימים ספורים לאחר טקס ההשבעה. בסוף ינואר 2017 עשתה איראן ניסוי בטיל בליסטי חדש, בעל טווח של 3,000-4,000 קילומטרים המסוגל לשאת ראש נפץ גרעיני, והתגובה של ארצות הברית הייתה מהירה: פלין הצהיר ש"איראן נמצאת תחת אזהרה" והבהיר שארצות הברית לא תמשיך להעלים עין מהפרובוקציות של טהראן.⁵ בעקבות זאת הוטלו סנקציות על 25 חברות ואנשים המעורבים בתוכנית הטילים הבליסטיים של איראן ובפעילות טרור.⁶

ספקנים הגיבו מיד כי למעשה צעדיו של טראמפ לא היו שונים מהותית מגישתו של ממשל אובמה, שהטיל אף הוא סנקציות על איראן בעקבות ניסויי טילים שעשתה באוקטובר ובנובמבר 2015. יתר על כן, היו מבקרים שהזהירו כי השמעת איומים מרתיעים כלפי איראן עלולה להיות מסוכנת, שכן אם איראן תאגור את ארצות הברית באמצעות ניסוי נוסף ולא תיתקל בתגובה משמעותית, התוצאה תהיה נזק להרתעה האמריקאית. אחרים טענו כי פרסום אזהרה לאיראן טומן בחובו סכנה מיידית להסלמה ונזפו בפלין על מה שלפי תפיסתם היה איום מתלהם העלול להבעיר את השטח.

האם הרטוריקה החדשה של ארצות הברית כלפי איראן אכן הייתה סיכון לא מחושב? העובדות מוכיחות שההיפך הוא הנכון. התקופה בת השנה וחצי, שבמהלכה עשה ממשל אובמה מעט מאוד נגד הפרובוקציות החוזרות ונשנות של איראן הביאה אך ורק להגברת כוח ההרתעה של איראן מול ארצות הברית. ואכן הניסיון מלמד שההימנעות מתגובה לפרובוקציות של יריב תוקפני מחשש להסלמה בטווח הקצר עלולה להיות בחירה בעייתית בטווח הארוך.⁷

יתר על כן, המסר ההרתעתי שהעביר ממשל טראמפ היה דווקא מדוד ולא מתלהם: הוא לא הציב קווים אדומים ספציפיים העלולים לאלץ את ארצות הברית להגיב באופן צבאי אם איראן תחצה אותם. לבסוף, הגישה של ממשל טראמפ הייתה שונה בשני היבטים חשובים מזו של ממשל אובמה בשנים 2015-2016, חרף העובדה שבשני המקרים הוטלו סנקציות: ראשית, ממשל טראמפ הגיב בתוך ימים ספורים, ואילו לממשל אובמה נדרשו לכך חודשים; שנית, נרשם שינוי חד ברטוריקה, בייחוד בכל הנוגע למתן האזהרה לאיראן. השינויים האלה הם שהניעו את יצירתם של יחסי הרתעה חדשים בין שתי המדינות.

המסר התקבל בטהראן

עד מהרה התברר שאיראן קלטה והבינה את המסר המאיים ששיגר אליה ממשל טראמפ בעקבות הניסוי שעשתה בטיל הבליסטי החדש. על כך ניתן ללמוד מהתגובות הראשונות של איראן למסר ומעדויות שהתקבלו בנוגע להשפעתו על מנהיגיה. לפי פרשנות שפורסמה באל-ערבייה בתחילת מרס 2017, איראן הייתה מבועתת מממשל טראמפ והחלה לציית באופן קפדני יותר לקווים האדומים שבהסכם הגרעין: "המולות הבינו היטב את שפת הכוח".⁸ הפרשן מדגיש שאין לראות בכך שינוי בעמדתה של איראן אלא תגובה לגישה הכוחנית יותר של טראמפ. במילים אחרות, הגישה הכוחנית יותר השיגה את התוצאה הרצויה.

עדות ישירה יותר להשפעת הגישה החדשה של הממשל האמריקאי ניתן למצוא בכתבה שהתפרסמה בסוכנות הידיעות AP ואשר עסקה בניסוי המוצלח שעשתה איראן בראשית מרס 2017 בשיגור של טיל ים-יבשה בליסטי מדגם הורמוז 2 שהטווח שלו מגיע ל-300 קילומטרים. בעקבות הניסוי אמר מפקד חטיבת האוויר והחלל של משמרות המהפכה, גנרל אמיר עלי חג'זאדה, כי איראן הכינה לשיגור גם טיל בליסטי המיועד לשאת לוויין למטרות אזרחיות (טכנולוגיה שרלוונטית גם לשיגור טילים בליסטיים בין-יבשתיים), אולם, לדבריו, "אנשים מסוימים" הסירו את הטיל מכך השיגור "בעקבות איום אמריקאי" – צעד שאותו הגדיר "משפיל". את דברי הגנרל ציטטה סוכנות הידיעות האיראנית פארסניוז, והם נכללו גם בכתבה של AP.⁹

יש חשיבות לכך שהטיל שנוסה בסופו של דבר היה לטווח קצר ולא היה צפוי לעורר את זעמו של ממשל טראמפ. כמו כן יש לציין כי גם כשאיראן שיגרה טילים לשטח סוריה באמצע יוני 2017 בתגובה למתקפת הטרור של דאע"ש בלב טהראן, היא הקפידה שיהיו אלה טילים לטווח של 1,200 קילומטרים בלבד, שאינם מסוגלים לשאת מטען גרעיני.¹⁰ עם זאת, בסוף יולי איראן אכן שיגרה טיל נושא לוויין לחלל – צעד שבו ראה הממשל האמריקאי הפרה של החלטה 2231 של מועצת הביטחון של האו"ם.¹¹

ממשל טראמפ על איראן: הממד הגרעיני והאזורי קשורים זה בזה

באמצע אפריל 2017, בהתאם למחויבותו לדווח לקונגרס מדי 90 יום אם הוא מאשר את הסכם הגרעין (certification), הגיש הממשל מכתב שבו נקבע כי איראן קיימה את תנאיו של הסכם הגרעין. אולם באותו המכתב גם צוין שהממשל מודאג ביותר מהמשך התמיכה של איראן בטרור. יתרה מכך, הנשיא הורה באופן מיידי למזכיר המדינה רקס טילרסון לפרסם למחרת הצהרה שתסביר את עמדת הממשל בסוגיית איראן. הצהרתו של טילרסון פורסמה ב-19 באפריל.¹² מזכיר המדינה הסביר כי הממשל סוקר כעת באופן מלא ומקיף את מדיניותו כלפי איראן, הדגיש את "הפרובוקציות המדאיגות והמתמשכות" של איראן, הבהיר שאיראן היא אחד מגורמי התמיכה המרכזיים בטרור וכי היא מעצימה סכסוכים אזוריים, מערערת את האינטרסים של ארצות הברית בסוריה, בתימן, בעיראק ובלבנון וממשיכה לתמוך בהתקפות נגד ישראל. טילרסון קישר ישירות בין איראן לבין צפון-קוריאה וטען כי אם איראן "לא תרוסן", היא תוכל לפסוע בנתיב שבו הלכה צפון-קוריאה. אשר להסכם הגרעין, טילרסון הזהיר שהעסקה לא השיגה את מטרתה – איראן לא גרעינית – אלא רק דחתה את ההתמודדות עם הבעיה והעבירה את האחריות לממשל הבא.

מה שעלה מדברי טילרסון הוא שכבר לא ניתן להפריד בין האיומים השונים שמציבה איראן הן בזירה הגרעינית והן בזירה האזורית. בהקשר הזה הוא ציין כי מההתפתחויות בצפון-קוריאה עולות בבירור ההשלכות המסוכנות של מדיניות שבמסגרתה מסתפקים בדחיית יכולותיה הגרעיניות של מדינה. הוא ציין כמה פעמים כי הממשל לא ינקוט כלפי איראן את המדיניות הכושלת שהביאה למצב הנוכחי בצפון-קוריאה – מדיניות שבמסגרתה הסתפקה ארצות הברית בדחיית התקדמותה של צפון-קוריאה לעבר הגרעין במשך זמן קצר בלבד, מה שהבטיח שממשל מאוחר יותר ייאלץ להתמודד עם הבעיה כאשר תצוץ מחדש.

מבקריו של ממשל טראמפ האשימו אותו מיד בהעברת מסר מבולבל וסותר כלפי איראן: אם איראן מקיימת את ההסכם, מדוע התבטא הממשל באופן כה שלילי כלפיה יום אחד בלבד לאחר מכן? הסתירה כביכול בגישתו של ממשל טראמפ לאיראן נובעת מהגישות השונות כלפי הסכם הגרעין. מבחינתם של התומכים בהסכם, אם איראן

מקיימת את התחייבויותיה, הרי שההסכם ממלא את ייעודו – מה שמעניק לו תוקף. יתר על כן, לטענת התומכים בהסכם, ההערכה הרשמית שאיראן מקיימת אותו היא מכה ניצחת למבקריו שציפו (לטענתם) כי איראן תרמה.

אולם ממשל טראמפ מעריך את הסכם הגרעין באופן שונה בתכלית: הוא רואה בו מסמך לקוי, עתיר חולשות ופגמים חמורים. לטענתו, הוויתורים המשמעותיים שעשו מדינות ה-P5+1 לאיראן במהלך חודשי המשא ומתן החלישו מאוד את הסכם הגרעין, עד כי אין הוא ממלא את היעד שהוא אמור היה להשיג: בלימת איראן בתחום הגרעין.¹³ סעיפי ההסכם, המתירים מחקר ופיתוח של צנטריפוגות מתקדמות ומשאירים כ-5,000 צנטריפוגות על כן במתקן ההעשרה בנתנז, שקולים למתן לגיטימציה לתוכנית הבעייתית של איראן להעשרת אורניום. יתר על כן, ההיבט הבעייתי ביותר של ההסכם הוא המועד השרירותי שנקבע לפקיעת תוקפם של הסעיפים המרכזיים שבו – פקיעה שלא הותנתה בדרישות כלשהן מאיראן. פירושו של דבר: כאשר יפוג תוקפן של המגבלות המשמעותיות בהסכם, תיוותר יכולת הפריצה של איראן לגרעין ללא פגע. וכאשר יהיו ברשותה צנטריפוגות מתקדמות, מותקנות ופועלות, תוכל איראן להתקדם ליכולת גרעינית צבאית, אם תחפוץ בכך, בתוך זמן קצר ביותר. בהקשר הזה יש לציין שאיראן ממשיכה בפיתוח טילים בליסטיים שיוכלו לשאת את ראשי הנפץ הגרעיניים בעת הצורך. המסקנה מההערכה הזאת היא שהסכם הגרעין – הרחוק מאוד ממטרתן המקורית של מדינות ה-P5+1: לפרק את איראן מתשתית הגרעין שלה – למעשה אינו גרוע מנקודת מבטה של איראן, ובכך טמונה הבעיה. כלומר, העובדה שאיראן הסכימה לויתורים מינימליים בנוגע לתוכנית הגרעין שלה – ולמרות זאת היא הפרה אותו (גם אם באופן מינורי), כפי שתואר לעיל – אין משמעותה שההסכם "עובד", לפחות מנקודת מבטו של הממשל החדש, המתמקד בבלימת התקדמותה של איראן בתחום הגרעין. אם כבר, השאלה הרלוונטית יותר היא איזו סיבה יכולה להיות למשטר בטהראן לא לקיים את סעיפי ההסכם, כאשר הוא דאג מראש לכך שלא יהיה בהם כדי לערער את יכולתו לפרוץ לנשק גרעיני בהמשך הדרך. השאלה הזאת מטרידה במיוחד אם מביאים בחשבון שהעסקה עם המעצמות הייתה נחוצה מאוד לאיראן כדי להסיר מעליה את הסנקציות הנושכות.

על בסיס הביקורת שלו, שלפיה ההסכם לא השיג את היעד של איראן לא גרעינית, ובשילוב עם הערכתו שאיראן הפכה לתוקפנית אף יותר עקב ההסכמה בשתיקה שהעניק ממשל אובמה להתנהגותה השלילית, החל ממשל טראמפ לגבש מדיניות חדשה כלפי איראן. זו קושרת בין הממד הגרעיני במדיניותה של איראן לבין יתר פעולותיה במזרח התיכון וכוללת כוונה לשחזר את כוח ההרתעה של ארצות הברית כלפי איראן.

מסר הרתעתי נרחב יותר: גם לסוריה ולצפון-קוריאה

באמצעות מסרים – המיועדים גם לצפון-קוריאה ולסוריה – ביטא ממשל טראמפ את נחישותו להרתיע מדינות החותרות לפתח נשק להשמדה המונית. בתגובה לאיומים החוזרים ונשנים של צפון-קוריאה להפעיל נשק גרעיני (מרס-אפריל 2017) שלחו מזכיר המדינה טילרסון וסגן הנשיא פנס מסרי אזהרה ברורים כדי להרתיע מפני שימוש בנשק גרעיני. טילרסון הבהיר כי אף שארצות הברית תנסה לפעול בשיתוף עם סין כדי לגרום לצפון-קוריאה לשנות כיוון בתחום הגרעין, הרי שאם המדינה העקשנית הזאת תמשיך להסלים את איומיה הגרעיניים, ייתכן שלא תהיה לארצות הברית כל ברירה אלא לנקוט פעולה מונעת. באופן דומה הזהיר פנס בחומרה את צפון-קוריאה שלא תעמיד את נחישותה של ארצות הברית למבחן, ופרשנים טענו שהשימוש ב"אם כל הפצצות" (MOAB) באפגניסטן זמן קצר לפני ביקורו באזור הוא במידה רבה מסר המיועד גם לצפון-קוריאה.¹⁴

בסוריה הועבר המסר באמצעות תגובתה המהירה מאוד של ארצות הברית למתקפה הכימית (בגז סארין) שביצע בשאר אל-אסד נגד אזרחים סורים בראשית אפריל 2017. התגובה האמריקאית הייתה תקיפת שדה התעופה שממנו המריאו מטוסיו של אסד שהטילו את פצצות הסארין על האזרחים הסורים. בסך הכול שיגרו האמריקאים 59 טילי שיוט מסוג טומהוק וגרמו נזק למטוסים ולתשתית. זוהי דוגמה לשימוש מוגבל ומדוד בכוח צבאי המיועד להעביר את המסר כי שימוש בנשק כימי הוא הפרה של נורמה בינלאומית מבוססת, שאותה קיבל על עצמו אסד, לכאורה, כאשר הצטרף לאמנת הנשק הכימי (CWC) ב-2013. מדינות החברות באמנה מתחייבות שלא לייצר נשק כימי, לא לאגור אותו ולא לעשות בו שימוש.

ממשל טראמפ העביר אפוא באמצעים שונים מסרים הרתעתיים דומים לשלוש המדינות: איראן, סוריה וצפון-קוריאה. כל אחת מהתגובות הותאמה, כמובן, באופן ספציפי למדינה שבה מדובר. אחד המאפיינים החשובים בגישה החדשה של ממשל טראמפ הוא זמן התגובה הקצר. במקום להיכנס לדיונים ולוויכוחים ארוכים, פעל הממשל עד כה באופן מהיר והחלטי – מה שמסייע להעביר את המסר ההרתעתי. יש לכך חשיבות קריטית במצבים כאלה. עם זאת, העברת מסרים חפוזים מדי לצפון-קוריאה – במיוחד באמצעות הטוויטר – עלולה לערער את עצם ההרתעה שאותה מבקש טראמפ לבסס.

סיכום

מהחודשים הראשונים של טראמפ בשלטון עולה כי לא זו בלבד שהממשל שלו מתווה נתיב חדש בסוגיית איראן, אלא שהוא בונה הרתעה כלפי שתי מדינות נוספות בעלות נשק להשמדה המונית: צפון-קוריאה וסוריה. ייתכן שקיים אפקט סינרגטי בין המאמצים

להרתיע את שלוש המדינות האלה. במילים אחרות, חיזוק ההרתעה כלפי צפון-קוריאה וסוריה עשוי אולי לסייע בחיזוק ההרתעה גם כלפי איראן. נוסף על המסרים הישירים למדינות אותן ממשל טראמפ גם על רצונו לשתף פעולה עם בעלות ברית אזוריות – מדינות ערב פרגמטיות וישראל – בהתמודדות עם איראן. הגישה הזאת באה לידי ביטוי ברור בביקוריו של הנשיא טראמפ בערב הסעודית ובישראל במאי 2017 – ביקורים שבהם הציב את איראן ישירות על הכוונת.

אף שכל ההתפתחויות האלה מצביעות על שינוי בגישתה של ארצות הברית, הרי שהתוצאות רחוקות מלהיות מובטחות. תוכנית הגרעין של צפון-קוריאה כבר נמצאת בשלב כה מתקדם, עד כי לא נותר, כנראה, אלא לחזק את ההרתעה האמריקאית מפני כוונתה המוצהרת של המדינה הזאת לעשות בו שימוש. יתר על כן, מאז יולי 2017, עת הפגין קים ג'ונג-און את יכולתו לשגר טיל בליסטי בין-יבשתי המסוגל להגיע לשטחה היבשתי של ארצות הברית, נרשמה הסלמה ב"דיאלוג ההרתעה" בין שתי המדינות, ועלה החשש כי הוא עלול לחולל הסלמה שתצא מכלל שליטה. עם זאת, נוכח העובדה שארצות הברית מתמודדת עם מדינה נחושה ותוקפנית – אשר קרובה להשגת יכולת לתקוף אותה באמצעות טילים גרעיניים – קשה לומר שהמסרים ההרתעתיים החדשים שהשמיע הממשל היו מפתיעים. עקב התקדמותה הפזיזה של צפון-קוריאה סביר להניח שהיחסים בינה לבין ארצות הברית יעברו עוד כמה תהפוכות עד שיוכלו להיווצר יחסי הרתעה יציבים יותר.

אשר לאיראן, באמצע אוקטובר 2017 חשף הנשיא טראמפ את מדיניותה החדשה של ארצות הברית כלפיה. בנאום שנשא חיזק טראמפ את המסר שהדגיש טילרסון באפריל: מעתה ואילך תהיה התייחסות כוללת לאיראן, דהיינו יובאו בחשבון לא רק המשך שאיפתה להשיג נשק גרעיני, אלא גם שלל פעולותיה התוקפניות המכוונות להרחיב את טווח השפעתה במזרח התיכון. השאלה היא האם תהיה לממשל הסבולת הנדרשת כדי להתמיד במדיניות המוצהרת החדשה לאורך זמן. כדי להצליח יידרש ממשל טראמפ להקפיד על שיגור מסרים עקביים. העובדה שאיראן שיגרה בסוף יולי 2017 טיל ועליו לוויין מעידה שהיא ממשיכה להתגרות – מה שמעלה שאלות הן בנוגע לנכונות של ארצות הברית לתרגם למעשים את הגישה החדשה והנחושה שאותה הביע הממשל עם כניסתו לתפקיד והן בנוגע ליכולתו להרתיע את איראן בפועל.

עם זאת, מוקדם עדיין לקבוע האם הפער הזה בין דיבורים למעשים מצביע על כך שגישתו התקיפה יותר של הממשל לא תישא פרי.¹⁵ הנאום שנשא טראמפ באמצע אוקטובר 2017 מצביע על כך שלפחות ברמת הצהרת הכוונות ימשיך ממשלו בקו נוקשה כלפי איראן בניסיון להחזיר לידיה את מושכות ההרתעה.

הערות

1. David Albright and Andrea Stricker, "Analysis of the IAEA's Fourth Iran Deal Report: Time of Change," ISIS, 15 November 2016, <https://goo.gl/rBSNCR>; David Albright and Andrea Stricker, "Analysis of the IAEA's Fifth Iran Nuclear Deal Report," ISIS, 3 March 2017, <https://goo.gl/qsXTgU>
2. ה-1+P5 היא קבוצה של שש מעצמות שנשאו ונתנו עם איראן על תוכנית הגרעין שלה. הקבוצה כוללת את חמשת חברות הקבע של מועצת הביטחון (סין, צרפת, רוסיה, בריטניה וארצות הברית) ואת גרמניה.
3. ראו לדוגמה: George Jahn, "AP Exclusive: Document shows less limits on Iran nuke work," AP, 18 July 2016, <https://goo.gl/gvuzPC>
4. בנושא חיסור השקיפות ראו: Valerie Lincy, "Increasing Transparency under the JCPOA," *Wisconsin Project*, 3 May 2017, <https://goo.gl/tAcU6n>; Valerie Lincy and Gary Milhollin, "Iran's Nuclear Veil," *Wisconsin Project*, 1 February 2017, <https://goo.gl/9z5jNY>
5. Kevin Liptak, Jeremy Diamond and Brad Lendon, "White House national security adviser: Iran is 'on notice'," *CNN*, 2 February 2017, <https://goo.gl/ZYLPfT>
6. Statement by National Security Advisor Michael T. Flynn on Iran, 3 February 2017, <https://goo.gl/QrrL7u>
7. Emily B. Landau, "Without Deterrence, America Can't Confront Nuclear Mavericks," *The National Interest*, 9 April 2017, <https://goo.gl/wS38jb>
8. See Heshmat Alavi, "Iran honestly abiding by nuclear deal or terrified of changing times?" *Al-Arabiya*, 7 March 2017, <https://goo.gl/4wWvLt>
9. הציטוט המלא מופיע במאמר של DefenseNews: Associated Press, "Iran successfully tests ballistic missile," 9 March 2017, <https://goo.gl/utGgCF>
10. על הגישה הזהירה יותר שנוקטת איראן עקב חששה מהמדיניות של ממשל טראמפ ראו: A. Savyon et al, "Facing Trump Administration, Iran Shows Fear and Military Self-restraint," MEMRI, Inquiry and Analysis Series No. 1305, 20 March 2017, <https://goo.gl/DJWQ11>
11. AP and TOI Staff, "Iran launches missile strike into Syria in response to Tehran attacks," *The Times of Israel*, 18 June 2017, <https://goo.gl/y2PbTW>
12. "US Issues Sanctions After Iran Rocket Test," *Voice of America*, 28 July 2017, <https://goo.gl/V7pLbw>
13. ראו: סרטון של וושינגטון פוסט ביוטיוב: <https://goo.gl/DMvqiW>
14. לניתוח של הבעיות הטמונות בעסקה ועל המגעים אשר הולידו אותה ראו לדוגמה: Emily B. Landau, "Obama's Legacy, a Nuclear Iran?" *Middle East Quarterly*, Vol. 24, No. 2, Spring 2017, <https://goo.gl/an7Fbr>
15. על דבריו של טילרסון ראו: לוס-אנג'לס טיימס, 17 במרס 2017, <https://goo.gl/Ze62QB>; על דבריו של פנס ראו: רויטרס, 16 באפריל 2017, <https://goo.gl/JVDSWn>, *FirstPost* 17 באפריל 2017, <https://goo.gl/CUPLG>
16. בניתוח שפירסמה MEMRI ב-28 באוגוסט 2017 נטען כי לאחר שלושה חודשים חל שינוי בגישתו של ממשל טראמפ כלפי איראן מ"עוצמה והרתעה" ל"חולשה ונסיגה", <https://goo.gl/2jFCQ6>

איראן-רוסיה-סוריה: "והחוט המשולש לא במהרה ינתק"

אפרים קם

יש מעט מאוד מדינות שהן בעלות ברית של איראן. יש לכך כמה סיבות. המשטר השולט בה שונה מהמשטרים השולטים במדינות האחרות באזור, שכן בראשו עומדים אנשי דת בעלי גישה רדיקלית. היא מזוהה, יותר מכל מדינה אחרת, כמדינת השיעים וכמנהיגת המחנה השיעי, המאיים על המחנה הסוני. היא נתפסת כחותרת לערער משטרים אחרים ולשנות אותם. מטרתה האסטרטגית היא להשיג הגמוניה במרחב המזרח התיכון, כדי להשפיע על ההתפתחויות החשובות בו, לצמצם את האיומים על ביטחונה ולדחוק את רגליהם של יריביה. לשם כך היא מתערבת במדינות אחרות במרחב, מפעילה טרור ובונה עוצמה צבאית לא־קונבנציונלית המסכנת מדינות אחרות באזור ומחוצה לו. מאז המהפכה היא ניתקה את הקשר עם ידידיה המסורתיים, ובכללם עם ארצות הברית, מעצמת־העל שתמכה בה, ובאותה הזדמנות – גם עם ישראל.

ציר איראן-סוריה

המדינה היחידה שניתן להגדירה בעלת ברית של איראן היא סוריה, שבשליטתם של בני משפחת אסד, האב והבן. זוהי ברית שנכרתה לאחר המהפכה האיראנית – ברית ארוכה במונחים מזרח תיכוניים. אחת מאבני היסוד של הברית הזאת היא תפיסתה של איראן, ששרידותו ויציבותו של משטר אסד חיוניות לה. מבחינת איראן, אין למשטר אסד תחליף, משום שהוא מעניק לה את הקשר ללבנון, יחד עם משטר אסד בונה איראן את ארגון חזבאללה כארגון שיעי המקדם את השפעתה בלבנון ויוצר חזית קדמית המאיימת על ישראל, והוא אף שותף לה בגישתו העוינת כלפי ארצות הברית. מהסיבות האלה משקיעה איראן בסוריה מזה שנים משאבים רבים הכוללים כסף, סיוע צבאי, נשק ומשלוחי נפט.

הטלטלה העוברת על העולם הערבי מאז 2011 משפיעה מאוד על מעמדה ועל פעילותה של איראן במזרח התיכון וטומנת בחובה סיכונים, אך גם הזדמנויות ויתרונות עבורה. הסיכון החשוב שבהם הוא האיום שנוצר על עתידו של משטר אסד. אומנם

מצבו השתפר במהלך 2017, בעזרתן של איראן ורוסיה, אך יציבותו טרם הובטחה ועתידו אינו ברור. גם אם המשטר יתייצב, אלה לא יהיו אותו משטר ואותה סוריה. אומנם אסד יהיה תלוי יותר באיראן, אך הוא גם יצרוך ממנה יותר משאבים, חומריים ואנושיים, והשקעה זו כבר עוררה באיראן תסיסה שעלתה מעל פני השטח. בסופו של דבר, המצוקה הקשה שבה נתונה סוריה, ואי־יכולתה להתמודד לבדה עם המשבר העובר עליה מחלישות גם את הציר איראן־סוריה.

מאז תחילת הטלטלה בסוריה, העבירה איראן סיוע רב – צבאי וכלכלי – למשטר אסד. ההתערבות הצבאית של איראן בסוריה עלתה מדרגה מאז 2014, ובעיקר מאז ספטמבר 2015, כאשר איראן שלחה לסוריה אלפי לוחמים מ"כוח קודס" – הכוח למשימות מיוחדות של "משמרות המהפכה" – ומכוחות היבשה של "משמרות המהפכה" ומהצבא האיראני הסדיר. עם זאת, הכוח העיקרי ששלחה איראן לסוריה היה מורכב מאלפי לוחמים מחזבאללה ומהמיליציות השיעיות שהיא בנתה, או סיעה לבנות בעיראק וכן יחידות של מתנדבים שיעים מאפגניסטן ומפקיסטן. עד אמצע 2017 ספגו הכוחות האיראנים והמיליציות השיעיות בקרבות בסוריה מעל 2,000 הרוגים – מה שעורר ביקורת פנימית באיראן על מעורבותה בסוריה ועל המחיר שהיא משלמת בעטייה. הביקורת הועלתה למרות שהרוב הגדול של הלוחמים ושל האבידות בא משורות המיליציות.

אבל, כאמור, מהסיכונים למשטר אסד צצו גם סיכויים ויתרונות בעבור איראן. המשטר אינו מצוי בשלב זה בסכנת נפילה מיידית, ונוכחותה הצבאית של איראן בסוריה מבטיחה את קיום השפעתה ואת השמירה על האינטרסים שלה שם. יתר על כן, באמצעות חזבאללה והמיליציות השיעיות האחרות בונה איראן מרחב שליטה והשפעה שמשתרע משטחה ועד לבנון, דרך עיראק וסוריה. רצף השליטה הזה יאפשר לאיראן להמשיך לחזק את חזבאללה, ולנסות להרחיב באמצעותו את החזית מול ישראל, כך שתכלול לא רק את דרום לבנון אלא גם את רמת הגולן. עם זאת, יצירת המרחב הזה מאיראן ועד לבנון – שזכה לכינוי "המסדרון" – כרוכה בבעיות ובסיכונים לגבי איראן, בעיקר משום שהתנועה בחלקו המערבי, במרחק ניכר מאיראן, עלולה לחשוף את הכוחות שיעברו בו לתקיפות ישראליות או אמריקאיות.

לאיראן יש הישגים נוספים כתוצאה ממעורבותה בסוריה. שיתוף הפעולה הצבאי עם רוסיה מחזק את מעמדה האזורי של איראן, למרות חילוקי הדעות והחשדנות ביניהן. איראן נתפסת במערכת הבינלאומית כבעלת השפעה חיובית על המאבק בדאע"ש ועל הסדרים עתידיים בסוריה ובעיראק. יתר על כן, העולם הערבי שקוע בחולשותיו ובעיות הפנים הקשות שלו, ואינו מתפנה להתארגן מול האיום האיראני, ואין כיום גורם אזורי היכול לבלום ולאזן את איראן, כפי שהייתה עיראק בתקופת צדאם חוסיין. אומנם סעודיה מפגינה יותר נחישות מבעבר להתמודד עם הפעילות

האזורית של איראן, אך הדבר נכון בעיקר בנוגע למעורבות האיראנית בתימן ובבחריין, המדאיגה מאוד את סעודיה. פעילות הנגד של סעודיה מורגשת הרבה פחות בכל הנוגע למעורבותה של איראן בסוריה. גם ארצות הברית בתקופתו של ממשל אובמה נתפסה כגורם שמתקשה להתמודד עם האתגר האיראני. ממשל טראמפ אומנם מבקש לבודד ולהחליש את איראן, שבה הוא רואה איום חמור לאינטרסים שלו באזור, אך צריך עדיין להמתין ולראות עד כמה יצליח בכך.

ציר איראן-רוסיה

על יחסי איראן ורוסיה מעיב משקע כבד, בן מאות שנים, של חשש וחשדנות. עד לשנות ה-90 של המאה הקודמת חששה איראן מפני האפשרות, שרוסיה תפלוש לתחומה כדי להגיע דרכה למפרץ הפרסי חשש זה התממש במאות ה-19 וה-20, כאשר רוסיה, ואחריה ברית המועצות, פלשו לצפון איראן, וכן לאפגניסטן, וחלק מהשטחים שכבשה רוסיה - באזור אזרבייג'ן - לא הוחזרו לאיראן. במאה הקודמת חששה איראן גם מפני חתרנות קומוניסטית בשטחה, באמצעות המפלגה הקומוניסטית האיראנית, ה"תודה". החשש הזה התמעט במידה ניכרת בעקבות התמוטטות ברית-המועצות, מאחר שהדאגה מפני חתרנות קומוניסטית באיראן הצטמצם, ולרוסיה, יורשתה של ברית-המועצות, אין גבול משותף עם איראן. יתר על כן, עקב שינויים אלה, ולאור מצוקתה של איראן בתחום אספקת הנשק, בתקופת מלחמת עיראק-איראן, נעשתה רוסיה מאז 1989 לספקית הנשק הראשונה במעלה של איראן, ומאז שנות ה-90 של המאה הקודמת היא תרמה תרומה חשובה לתוכנית הגרעין של איראן. רוסיה גם הוציאה את כוחותיה מאפגניסטן, ובכך תרמה תרומה חשובה נוספת להפגת חששותיה של איראן בנוגע לכוונותיה.

מאז 2012 חלה התקרבות נוספת ביחסים בין איראן לרוסיה. זו התבטאה במספר רב של מפגשי צמרת בין שתי המדינות, בתמיכה מדינית של רוסיה בעמדותיה של איראן, בהרחבת הקשרים הכלכליים ביניהן ובמגעים למתן סיוע רוסי נוסף להרחבתה של תוכנית הגרעין האיראנית. אבל מעל הכול, ההתקרבות באה לידי ביטוי בשיתוף פעולה צבאי בין שתי המדינות בסוריה במגמה לחזק את משטרו של אסד, ובמגעים לסיכום עסקת נשק גדולה ביניהן, לאחר שחל צמצום ניכר בהספקת הנשק מרוסיה לאיראן מאז אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת.

להתקרבות זו היו כמה סיבות. הזעזוע העובר על המזרח התיכון מציב סיכונים בפני שתי המדינות, שעודדו אותן להרחיב את שיתוף הפעולה ביניהן, בעיקר במתן סיוע למשטר אסד ובמאבק משותף בדאע"ש. ההשפעה האזורית הגוברת של איראן, והלגיטימיות שניתנה לה במערכת הבינלאומית בעקבות חתימת הסכם הגרעין עודדו את רוסיה להרחיב את קשריה עם איראן, מה גם שהסרת חלק ניכר מהסנקציות מעל

איראן אפשרה להרחיב את הקשרים הכלכליים ביניהן. בזמן, רוסיה חותרת להרחיב את השפעתה במזרח התיכון, כשאיראן יכולה לסייע לה בכך. ברור גם שחששה של איראן מפני עוצמתה ונוכחותה של ארצות הברית באזור, והמתחים בין רוסיה לארצות הברית תרמו אף הם להתקרבות בין רוסיה לאיראן.

מבין תחומי שיתוף הפעולה, החשוב ביותר כיום הוא ההתערבות הצבאית בסוריה, המשותפת לכוחות הצבאיים של רוסיה ואיראן. מתוך ענין משותף ביציבותו ושרידותו של משטר אסד, חילקו רוסיה ואיראן ביניהן את הפעילות בסוריה נגד אויביו של אסד. רוסיה תורמת ללחימה תקיפות אוויריות וטכנולוגיות צבאיות מתקדמות, ואילו איראן תורמת לחימת קרקע, בעיקר על ידי לוחמי חזבאללה והמיליציות השיעיות שהקימה, המונהגות על ידי קצינים ויחידות מ"משמרות המהפכה" ו"כוח קודס".

בטווח היותר רחוק מצויה עסקת הנשק הנידונה לאחרונה בין שתי הממשלות. אם העסקה תתממש, זו עלולה להיות העסקה הגדולה ביותר שנחתמה ביניהן, והיא תחדש את מאגר הנשק המיושן שבידי איראן, ובעיקר את מערך המטוסים שלה, שכיום מבוסס כולו על מטוסים אמריקאים, רוסים וסיניים מיושנים. המכשול העיקרי העומד עתה בפני החתימה על ההסכם הוא החלטת מועצת הביטחון, האוסרת על הספקת נשק לאיראן עד שנת 2020. אמנם איראן לא חתמה, מאז אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת, על עסקות נשק גדולות עם רוסיה – מלבד העסקה להספקת מערכות הגנה אווירית מדגם S-300 – גם מסיבות של קשיים כספיים. אך נראה שקושי זה לא ימנע את סיכום העסקה העתידה, אולי גם משום שהסרת הסנקציות מעל איראן במסגרת הסכם הגרעין תזרים אליה מקורות כספיים שיאפשרו לה את חתימת העסקה.

עם זאת, בין רוסיה לאיראן מבדילים חילוקי דעות וניגודים בסוגיות חשובות, הנובעים מהשוני בין האינטרסים שלהן ובין מטרותיהן. רוסיה היא מעצמת-על, ומטבע הדברים השיקולים הנוגעים למערכת היחסים עם מדינות אחרות, האילוצים וסדר העדיפויות שלה שונים מאלה של איראן. לעומת זאת, איראן היא מעצמה אזורית בעלת שיקולים משלה, שלעיתים מנוגדים לאלה של רוסיה. כך, למשל, האיראנים מסוייגים כנראה מעליית משקלה של רוסיה במזרח התיכון, שהביאה לכך שזו נטלה את ההובלה במשבר בסוריה, ובידיה התפקיד המרכזי בקביעת המהלכים וההסדר בסוריה, לאחר שעד 2015 הייתה איראן השחקן החיצוני הראשי בסוריה.

איראן גם מודאגת מהאפשרות, שרוסיה תהיה מוכנה לוותר על שלטונו של אסד במסגרת הסדר אפשרי עם ארצות הברית, אם לא תהיה ברירה. אמנם הן לאיראן והן לרוסיה יש ענין משותף לחלץ את משטר אסד ממצוקתו, אולם לאיראן זהו אינטרס חיוני, בעוד שלרוסיה זהו אינטרס חשוב, אך לא חיוני. לפיכך רוסיה עשויה להיות מוכנה להסדר ללא אסד, בתנאי שיישמרו האינטרסים החשובים ביותר שלה בסוריה,

ובכללם המשך קבלת השירותים הימיים בנמל טרטוס והשירותים האוויריים בבסיס האווירי בחמימים.

צריך להדגיש כי בעבר פעלה רוסיה, בעקבות לחץ אמריקאי, בניגוד לאינטרסים של איראן ופגעה בהם. כך למשל, במחצית השנייה של שנות ה-90 הקפיאה רוסיה את מכירות הנשק לאיראן במשך כמה שנים, במסגרת הסכם עם ארצות הברית. גם לאחר שביטלה את ההסכם, בתקופת פוטין, הקפיאה רוסיה במשך שנים את מימוש ההסכם להספקתה של מערכת ההגנה האווירית S-300 לאיראן. רוסיה גם הצביעה כמה פעמים במועצת הביטחון בעד הטלת סנקציות על איראן בהקשר לתוכנית הגרעין שלה. אמנם אלה היו סנקציות מרוככות, אך עצם תמיכתה בהטלתן הדאיגה את האיראנים. גם יחסיה הטובים של רוסיה עם ישראל אינם לרוחה של איראן, בעיקר אם יהיו מקרים שבהם תתחשב רוסיה באינטרסים של ישראל הנוגעים למצב בסוריה ותסתייג מצעדים איראנים שיפגעו בישראל.

לפיכך, איראן ורוסיה מעוניינות בהרחבת שיתוף הפעולה ביניהן בתחומי הרכש הביטחוני, הקשרים הכלכליים וההשקעה בתוכנית הגרעין האיראנית. אך מעבר להיבט חשוב זה, אין ביניהן ברית. ככל הידוע, אין מחויבות מצד רוסיה לתמוך באיראן בסוגיות מפתח, השיקולים הקשורים ביחסים עם ארצות הברית חשובים מאד לרוסיה, לטוב ולרע, ומטרותיהן בנוגע לעתידה של סוריה אינן זהות. מעל כול אלה, יש עדיין מידה ניכרת של חשדנות ביחסיהן.

המשמעות לישראל

נוכחותה הצבאית של איראן ושלוחיה בסוריה יוצרת איום על ישראל, הן משום שטמונה בה סכנה של הידרדרות – מכוונת או מקרית – לעימות צבאי, והן משום שהיא נועדה, בין השאר, לחזק את חזבאללה מול ישראל. נוכחות זו צפויה להימשך פרק זמן ניכר, והיא עלולה גם להשתלב במגמה איראנית להרחיב את החזית מול ישראל, באמצעות חזבאללה, מדרום לבנון לרמת הגולן. את חזבאללה מתכננת איראן לחזק באמצעות יצירת מעבר קרקעי מהיר יותר במסדרון מעיראק לסוריה ולבנון, ובאמצעות הקמת מפעלים לייצור אמצעי לחימה בסוריה ובלבנון. סביר להניח שבחזית המורחבת ישתלבו גם מיליציות שיעיות נוספות, מבין אלה שהובאו על ידי איראן להילחם בסוריה, בעיקר המיליציות העיראקיות, שיש להן קשר קרוב לאיראן ושצברו ניסיון לחימה בכוחות האמריקאים בעיראק במהלך העשור הקודם. מצד אחר, הצבת מיליציות הקשורות באיראן – ובוודאי הצבת כוחות איראנים – בסוריה, בקרבת הגבול עם ישראל, תחייב את איראן לאיפוק ולמשנה זהירות, משום שהיערכות זו תפתח בפני ישראל אפשרויות נוספות לפגוע ביעדים איראניים.

ארגון חזבאללה ספג אבדות כבדות יחסית במהלך השתתפותו בלחימה בסוריה. אולם במקביל הוא צבר ניסיון צבאי חשוב בהשתלבותו בלחימה, ובכלל זה בהפעלת יחידות גדולות יותר מכפי שהפעיל בעבר, והניסיון הזה יוכל לסייע לו גם בלחימה אפשרית נגד ישראל. גם איראן צברה בסוריה ניסיון חשוב בלחימה, לאחר שלא ניהלה פעילות מלחמתית מאז סיום מלחמתה נגד עיראק ב-1988.

עסקת הנשק עם רוסיה, העומדת עתה על הפרק, היא משמעותית. זו עלולה להיות עסקת הנשק הגדולה ביותר שנחתמה בין שתי המדינות, לפחות מאז 1990, והיא צפויה לחדש ולשדרג את אמצעי הלחימה שבידי איראן, שלא חודשו מאז אמצע שנות ה-90 – ובראש ובראשונה לשדרג את המערך של מטוסי חיל האוויר האיראני. העסקה הזאת גם תוכל לאפשר לאיראן להעביר אמצעי לחימה חדישים לחזבאללה ולמיליציות השיעיות האחרות.

מהצד האחר, הקשר הצבאי בין איראן לרוסיה, העמקת ההשפעה והנוכחות של איראן בסוריה, ומימוש עסקת הנשק הנידונה צפויים להגביר את תחושת האיום האיראני בעיני מדינות אחרות באזור, ובראשן סעודיה. החמרת החשש מפני איראן עשויה להגביר את ענייןן של מדינות אלה בהידברות שקטה עם ישראל בנוגע לבלמתה של הסכנה הנובעת מאיראן. התפתחות כזאת גם עשויה להניע את ממשל טראמפ להגביר את מאמציו לבלום את פעילותה האזורית של איראן, ובכלל זה תוך תיאום עם ישראל.

התחזקות אזורית

איראן בעיראק: אזור השפעה אסטרטגית

מאיר ליטבק

טורקיה ואיראן: מטוטלת היחסים של שתי מעצמות אזוריות

גליה לינדנשטראוס

איראן בעיראק: אזור השפעה אסטרטגית

מאיר ליטבק

נראה שאיראן מצליחה – לפחות עד כתיבתן של השורות האלה – לממש את עיקר מטרותיה האסטרטגיות בעיראק. עם זאת, המתח האתני בין ערבים לאיראנים, הפיצול העמוק בקרב האליטה השיעית בעיראק וכן האיבה המעמיקה בין שיעים לסונים מקשים על איראן להשיג שליטה מלאה על המערכת הפוליטית העיראקית

מבוא: האינטרסים של איראן בעיראק

עיראק הייתה ועודנה הזירה המרכזית במדיניות החוץ של איראן מאז המהפכה האסלאמית. יש לכך כמה סיבות:

1. עיראק הייתה היעד הראשון לשאיפותיה של איראן לייצא את המהפכה בשל הרוב השיעי שבה אשר סבל מקיפוח קשה וממושך ואף מדיכוי של המשטרים השונים שבשליטת הסונים.
2. בעיראק מצויות ארבע הערים הקדושות לשיעה: נג'ף, כרבלא, כאזמיה וסאמרא.
3. מעבר ליריבות האידיאולוגית בין הרפובליקה האסלאמית השיעית לבין משטר הבעת' שדגל בלאומיות ערבית חילונית, התגלעה גם יריבות אסטרטגית בין שתי המדינות, שכל אחת מהן שאפה להגמוניה במפרץ הפרסי.
4. הגבול עם עיראק הוא גבולה היבשתי הארוך ביותר של איראן (1,450 קילומטרים), ובין שתי המדינות קיימים חילוקי דעות רבים שלא נפתרו עד היום בנוגע לתוואי הגבול המדויק.
5. מלחמת איראן-עיראק הייתה האכזרית ביותר בהיסטוריה של המזרח התיכון המודרני. איראן איבדה בה יותר מ-200 אלף חיילים ואזרחים, וכ-700 אלף מחייליה ומאזרחיה נפצעו בה. עריה הותקפו בטילים, וחייליה הותקפו בנשק כימי. אך ב-1988 היא נאלצה להסכים להפסקת אש שהתבססה על חזרה למצב שקדם למלחמה,

- בלי שהשיגה את יעדיה.¹ בעקבות המלחמה הגיעה איראן למסקנה שעליה לחזק את השפעתה על עיראק כדי שזו לא תשמש שוב בסיס לאיום עליה בעתיד.
6. אינטרס חשוב נוסף של איראן הוא לשמור על שלמותה הטריטוריאלית של עיראק מחשש שפרישתו של החבל הכורדי בעיראק תקרין על המיעוט הכורדי בשטחה שלה ותעודד אותו – ומיעוטים נוספים – להתנתק מאיראן.
7. יתר על כן, עיראק בשליטה שיעית הייתה אמורה להפוך לנדבך מרכזי בביצורו של גוש שיעי אזורי ושל "ציר ההתנגדות" אנטי-אמריקאי ואנטי-ישראלי בהנהגת איראן הכולל גם את סוריה, את חזבאללה הלבנוני ואת חמאס (הסוני). מאז פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה ב-2011 והעמקת המעורבות של איראן שם שאפה איראן להפוך את עיראק לחלק מרצף יבשתי בשליטה שיעית-איראנית המוליך ישירות מגבולה המערבי עד ללבנון – מה שיאפשר לה להעביר אספקה ישירות לחזבאללה ובעיקר לבסס את מעמדה ההגמוני באזור. עלי אכבר ולאיתי, יועצו לעניינים בינלאומיים של המנהיג העליון עלי ח'אמנאי, הסביר בראשית ספטמבר 2016 את האסטרטגיה הזאת בקביעה כי שיתוף הפעולה בין איראן, עיראק וסוריה חיוני כדי להציל את האזור מידי ארצות הברית ו"המשטר הציוני". לדבריו, מדובר ב"שרשרת התנגדות... שאם אחת החוליות בה חסרה, כל השרשרת מתפרקת".²

כיצד פועלת איראן כדי לממש את האינטרסים של בעיראק?

בשל האינטרסים הרבים של איראן בעיראק הביעו מנהיגי איראן התנגדות פומבית לפלישת ארצות הברית לעיראק ב-2003 וטענו שהיא מבטאת את שאיפותיה האימפריאליסטיות. לזמן קצר הם חששו שארצם היא הבאה בתור וכן ממה שנראה ככיתור אמריקאי בשל הנוכחות של ארצות הברית במפרץ הפרסי ובאפגניסטן. אולם בחלוף הזמן התברר כי איראן הייתה המרוויחה האסטרטגית העיקרית מהמלחמה בעיראק. נפילתו של צדאם חוסיין בישרה את סופו של אויב מר ויריב אסטרטגי וכן את מעבר השלטון בעיראק לידי הרוב השיעי לאחר אלף שנים של הגמוניה סונית. השינויים האלה שירתו את מטרתה של איראן להפוך את עיראק למדינת חסות שלה, שבה לא תהיה כל השפעה לארצות הברית או לטורקיה.

והיה עוד גורם שסייע לאיראן לבסס את השפעתה בעיראק: העובדה שרבים ממנהיגי החדשים של עיראק היו קודם לכן גולים באיראן. אלה חשו לא רק הכרת תודה אלא גם הבינו שיש להם צורך בגיבוי איראני נוכח התנגדותם של הסונים לאובדן מעמדם ונוכח היחס העוין של חלק ניכר ממדינות ערב הסוניות.

כדי לחזק את מעמדה בעיראק פועלת בה איראן מאז 2003 בשלושה מישורים הקשורים זה לזה:

1. המישור הבין־מדינתי. איראן הצליחה להחתים את מנהיגי עיראק על סדרה ארוכה של הסכמים לשיתוף פעולה בתחומי הביטחון והכלכלה; היא מימנה מיוזמתה מפעלי שיקום בערים עיראקיות וסייעה בבנייתם של תחנות כוח ושל בתי ספר. בתמורה תומכת עיראק במדיניותה של איראן בלבנון ובסוריה ואף סייעה לה לעקוף את העיצומים הכלכליים שהוטלו עליה. הביטוי האחרון למאמץ המדיני של איראן בעיראק הוא מזכר ההבנות שעליו חתמו שתי המדינות ב־23 ביולי 2017 על הגברת שיתוף הפעולה ביניהן במאבק בטרור.³
2. המישור המפלגתי־תנועתי. כבר בתקופת צדאם חוסיין העניקה איראן מחסה וסיוע לארגוני אופוזיציה עיראקיים, שהבולטים שבהם היו "המועצה הכללית של המהפכה האסלאמית בעיראק" בראשות מוחמד באקר אל־חכים ומפלגת הדעווה. איראן הגבירה את פעילותה לאחר 2003 והפעילה לחצים כבדים על המפלגות השיעיות השונות להתארגן לגוש מאוחד – על אף היריבויות העמוקות ביניהן – כדי לשמר את ההגמוניה השיעית במדינה. כמו כן פעלה איראן לחמש ולאמן את המיליציות השיעיות שפעלו תחת חסותן של המפלגות השונות. איראן לא הגבילה את מאמציה למגזר השיעי ופעלה גם בקרב מפלגות וגופים ערביים־סוניים וכורדיים, בעיקר ג'לאל טלבאני, מנהיג המפלגה הכורדית הפטריוטית. בזכות הקשרים האלה הצליחה איראן לבסס לעצמה מעמד של מפשרת ושל בוררת בין כל הסיעות השיעיות השונות ואף הייתה שותפה בעיצובן של החלטות רבות שקיבלה ממשלת עיראק.⁴
3. המישור הצבאי־אסטרטגי. העובדה שעיראק חשבה מאוד לאיראן מהבחינה הצבאית־אסטרטגית באה לידי ביטוי בכך ששלושה משגריריה של איראן בבגדאד מאז 2003, כולל האחרון שבהם, בריגדיר איראג' מסג'די, שנכנס לתפקידו במרס 2017, היו קצינים בכירים במשמרות המהפכה (פסדאראן – י אנקלאב).⁵

המאבק על ההגמוניה בעולם השיעה

מראשית המאה ה־19 ועד התבססותו של משטר הבעת' בעיראק הייתה העיר נג'ף מרכז הלימוד החשוב ביותר של השיעה ומקום המושב של מנהיגיה החשובים ביותר. בשונה מהדוקטרינה האיראנית שלפיה חכם ההלכה צריך להיות גם השליט המדיני, הציגו אנשי הדת המובילים בעיראק דגמים חלופיים ליחסי דת ומדינה בשיעה. האייתאללה עלי סיסתאני (נולד ב־1930), הנחשב לגדול חכמי ההלכה של השיעה בימינו, הטיף למעורבות חלקית בלבד של אנשי הדת בפוליטיקה. הוא ייעד להם תפקידים של מדריכים רוחניים ושל יועצים מאחורי הקלעים ותמך פומבית במשטר הפרלמנטרי שהוקם בעיראק.⁶

איראן חששה שבזכות קדושתה תשוב נג'ף להיות המרכז הדתי השיעי המוביל שיתחרה במרכז הדתי בעיר קום באיראן, וחמור מכך, שהדגם הפוליטי שלו הטיפה

יהיה מוקד משיכה לחוגים נרחבים בציבור האיראני. כדי למנוע את ההתפתחויות האלה ולהשיג שליטה בנג'ף פעלה איראן בשתי דרכים עיקריות: עשרות אנשי דת שיעים מעיראק, שחיו באיראן והיו נאמנים למשטר האיראני, חזרו לנג'ף כדי להשתלט על המערכת הדתית (חֻזָּה עֵלְמִיָּה) שלה מבפנים. איראן מבינה כי לא תוכל לערער על מעמדו של סיסטאני, אך היא מטפחת את הדור הבא של אנשי דת הנאמנים לה כדי שאלה ינהיגו את נג'ף לאחר מותו. בד בבד הציע משרדו של ח'אמנאי בקום תשלומים נדיבים למורים במכללות הדת בנג'ף ומלגות בסכומים גבוהים מאוד לתלמידי המכללות כדי "לקנות" את נאמנותם. מאות אלפי עולי רגל איראנים המבקרים בערי הקודש השיעיות מדי שנה הפכו לגורם משמעותי ביותר בכלכלה המקומית של הערים האלה ואף של עיראק כולה, ובכך גם הפכו למנוף השפעה איראני. יתר על כן, כדי להבליט את נדיבותה של איראן נבנו מסגדים, מכללות שיעיות ומרפאות בנג'ף, בבגדאד ובריכוזים שיעיים אחרים באמצעות כספים שהזרימו קרנות צדקה איראניות.⁷

על אף מאמציה התקשתה איראן להשיג הגמוניה בעיראק. המתח האתני בין ערבים לאיראנים לא נעלם גם בקרב השיעים ואולי אף גבר בשל החשש מהגמוניה איראנית ונוכח המעורבות הכלכלית המסיבית של איראן שדחקה חברות עיראקיות. כתוצאה מכך דווקא המפלגה שהייתה המזוהה ביותר עם הקו האיראני הרשמי נחלה כישלון במערכת הבחירות לפרלמנט ב-2010, אף ששינתה את שמה מ"המועצה העליונה של המהפכה האסלאמית" ל"מועצה האסלאמית העליונה של עיראק" כדי להבליט את זהותה העיראקית ולטשטש את קרבתה למודל השלטון האיראני. לעומתה, מפלגת הדעווה השיעית בהנהגתו של ראש הממשלה דאז, נורי אל-מאלכי, פעלה להידוק הברית עם איראן, אך שאפה לשמור עצמאות כלשהי כדי לא להפוך לגרורה איראנית מוחלטת. נוסף על כך, הפיצולים הרבים בקרב התנועות השיעיות, בעיקר על רקע אישי, "מבטיחים" שתמיד יישארו גופים או אישים המתנגדים לחסות איראנית מכבידה מדי.⁸

המאבק של גורמי חוץ על ההגמוניה בעיראק

יריב נוסף שהקשה על איראן היה טורקיה בראשות רג'פ טייפ ארדואן. טורקיה טיפחה שאיפות הגמוניות משלה בשל היותה – לפחות בעיני עצמה – מנהיגת המחנה הסוני ומשום שיישמה מודל משלה של יחסי דת ומדינה באסלאם – מודל ששונה מזה האיראני. ליריבות בין טורקיה לאיראן היו ביטויים רבים. כך, למשל, בעוד שאיראן תמכה בממשלתו השיעית של מאלכי, הפכה טורקיה למגן המיעוט הסוני ואף לבעלת בריתם של הכורדים בעיראק. בתחום הכלכלי מצאו את עצמן חברות איראניות נדחקות מהשוק העיראקי על ידי חברות טורקיות, כולל בדרום עיראק השיעי.⁹

הישגיו המפתיעים של ארגון המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה (דאע"ש) בכיבוש נתחים משמעותיים בעיראק ובמזרח סוריה, ששיאם היה כיבוש העיר מוצול, העיר

השנייה בגודלה בעיראק, ביוני 2014, הציבו בפני איראן איום, אך גם פתחו בפניה אפשרויות לא מעטות. איראן מצאה את עצמה גובלת בישות סונית-סלפית אנטי-שיעית קיצונית שהצהירה על כוונתה לכבוש את הערים הקדושות לשיעה בעיראק ו"לטהר" אותן מטומאת השיעה. נוכח חומרת האיום – שכן נראה היה שדאע"ש עומד על סף כיבוש בגדאד – הזהירה איראן כי אם יממש דאע"ש את איומיו לתקוף את ערי הקודש השיעיות, היא תשלח את צבאה לעיראק – צעד שממנו נוהרה בעבר.

הכאוס ההולך וגובר בעולם הערבי שיווה לאיראן דימוי חיובי בעיני המערב, ובראשו ארצות הברית בהיותה מדינה יציבה ושקולה שנועד לה תפקיד מרכזי במאמץ נגד האיום הסלפי-ג'יהאדיסטי ובכל הסדר פוליטי באזור. נראה כי התפיסה שלפיה דאע"ש הוא הסכנה הגדולה ביותר לשלום האזור והשינוי בדימוי של איראן היו בין הגורמים שהניעו את ממשל הנשיא אובמה להגמיש את עמדתו במשא ומתן על הגרעין האיראני ולוותר בסדרה של סוגיות טכניות כפי שדרשה איראן. כמו כן האיום של דאע"ש סייע לאיראן לחזק את השפעתה על ממשלת עיראק החלשה וכן על הכורדים. איראן אף ניצלה את ההתפתחויות בעיראק כדי לחזק את טיעוניה בזירה הבינלאומית בזכות תמיכתה במשטרו הרצחני של בשאר אל-אסד שנלחם לכאורה נגד טרור סוני-סלפי קנאי ולא נגד מרד עממי. בתחום הכלכלי הקשו כיבושי דאע"ש על מעבר סחורות מטורקיה לבגדאד ולדרום עיראק וסייעו לאיראן להגביר את פעילותה הכלכלית באזורים האלה ולהדק את אחיזתה הכלכלית בעיראק.¹⁰

האיום של דאע"ש יצר זהות אינטרסים חלקית בין איראן לבין ארה"ב ואף שיתוף פעולה עקיף ביניהן. בעוד שנשיא איראן, חסן רוחאני, הביע נכונות לשיתוף פעולה משמעותי בין איראן לבין ארה"ב במאבק בטרור הסלפי, נקט ח'אמנאי גישה פתלתלה. הוא אישר שיתוף פעולה טקטי עם ארה"ב, אך שלל ברית אסטרטגית עימה והאשים אותה ואת ישראל בחרחור השסע בין הסונים לשיעים ובאחריות להקמת דאע"ש. ניתן לומר שח'אמנאי המשיך את הקו האיראני המסורתי המוכן לאפשר למדינות אחרות להקיז את דמן במאבק באויביה של איראן, בעוד הרפובליקה האסלאמית שומרת על טהרתה האידיאולוגית.¹¹

סכנת דאע"ש לא שמה קץ לפיצולים בקרב הגופים השיעיים השונים. חידר אל-עבאדי, שהתמנה לראש ממשלה בספטמבר 2014 במקום נורי אל-מאלכי הכושל, נזקק לאיראן, אך נשמר שלא להפוך לעושה דברה. בתגובה העבירה איראן את חסותה למאלכי כדי שיחתור תחתיו וגרמה לקרע פנימי במפלגת אל-דעווה הדומיננטית. מוקתדא צדר, המנהיג הצעיר והרדיקלי, שנהנה בעבר מחסות איראנית, אימץ מדיניות עצמאית ואף אנטי-איראנית מכיוון שחש כי האיראנים ניצלו אותו.

נוכח קריסתו של הצבא העיראקי הסדיר במוצול ונוכח האיום על בגדאד נענו עשרות אלפי שיעים עיראקים לקריאתם של אנשי הדת השיעים, וסיסתאני בראשם,

להתגייס למיליציות השיעיות אשר נודעו בשמן הכולל "הגיוס העממי" (אל-חשד אל-שעבי) כדי לבלום את דאעש. על פי מקורות שונים, מספרם הכולל של אנשי המיליציות האלה עומד על קרוב ל-110 אלף איש. בין המיליציות האלה יש הנאמנות לסיסתאני ויש הנאמנות למוקתדא צדר. עם זאת, מפקדיהם של שלוש המיליציות הגדולות, עצאא'ב אהל אל-חק, ארגון בדר וכתאא'ב חזבאללה נחשבים לשליחיה של איראן בפוליטיקה העיראקית.¹²

אל-עבאדי, שהבין את האיום הנשקף לשלטונו מעוצמת המיליציות השיעיות, הודיע ביולי 2016 על הכפפתן לצבא הסדיר של עיראק. אלא שבמקום לבטל את קיומן העצמאי של המיליציות האלה או להעמיד אותן תחת מרותה של הממשלה שבראשותו, נראה כי האיחוד עלול להפוך את המיליציות למנוף השפעה איראני בתוך צבא עיראק ואף במערכת הפוליטית העיראקית הרחבה יותר. כך, למשל, בעוד שהממשלה הבטיחה לשלם את משכורותיהם של חיילי המיליציות, הועבר ניהול התשלום למפקדי המיליציות המקורבים לאיראן, ואלה דאגו לקפח את המיליציות היריבות.

קייס אל-חזעלי, מפקד מיליצית עצאא'ב אהל אל-חק הצהיר בפברואר 2017 כי המיליציות יסרבו לוותר על זהותן הנפרדת ואף "יהיו נוכחות במערכת הפוליטית כפי שהן נוכחות בשדה הקרב".¹³ בראשית אוגוסט 2017 הלכו המיליציות הפרו-איראניות צעד נוסף והודיעו על כוונתן להקים גוש פוליטי משותף שישתתף בבחירות לפרלמנט העיראקי. מנגד התהדקו קשרי המיליציה גדודי אל-עבאס, התומכת בסיסתאני, עם הצבא. כלומר, בעוד איראן מגבירה את מאמציה להפוך את המיליציות שבחסותה למנוף השפעה רב עוצמה במישורים הצבאי והפוליטי, מעוררים צעדיה גם התנגדות.¹⁴ תחושת האיום מהשפעתה הרבה של איראן הביאה למפגש בין יורש העצר הסעודי, הנסיך מוחמד בן סלמאן, לראש ממשלת עיראק, עבאדי. היה זה מפגש ראשון מסוג זה מאז פלישת צדאם לכוויית ב-1990.¹⁵

מעורבות עיראק והמיליציות השיעיות במלחמותיה של איראן

עיראק אף שימשה מקור חשוב לגיוס מתנדבים שיעים שיצאו להילחם בסוריה כדי לסייע למשטר אסד לדכא את המרד נגד משטרו. ב-2013 התפצל פלג בראשותו של השיח' אכרם אל-כעבי ממיליצית עצאא'ב אהל אל-חק והקים את **אל-מקאומה אל-אסלאמייה חרכת חזבאללה אל-נג'באא'** (ההתנגדות האסלאמית תנועת חזבאללה – הנבחרים) שעיקר ייעודה היה להילחם לצד משטר אסד בסוריה. על מידת מחויבותו של אל-כעבי לאיראן ניתן ללמוד מהצהרותיו בנובמבר 2016 כי אנשיו יילחמו בתימן לצד החות'ים ואף נגד ממשלת עיראק, אם יצווה עליו ח'אמנאי לעשות כן. ב-11 במרס 2017 הכריז אל-כעבי על הקמת החטיבה לשחרור הגולן במסגרת ארגונו והתפאר כי "ההתנגדות" מסוגלת להביס את "ציר הרשע" (סעודיה וארה"ב) ואת הישות הציונית.

ההצהרה נועדה לשגר שני מסרים: הראשון, כי המיליציות השיעיות ימשיכו בפעילותן על פי סדר היום האידיאולוגי והפוליטי שלהן גם לאחר שחרור מוצול מידי ארגון דאע"ש, והשני, היות המיליציה השיעית העיראקית כלי למימוש שאיפתה של איראן לפתוח חזית נוספת נגד ישראל כדי לסייע לחזבאללה בלבנון.¹⁶

לדברי ראש מטה הכוחות המזוינים של איראן, גנרל מוחמד באקריל, הפכו המיליציות השיעיות לחלק אינטגרלי ממערכת ההגנה של איראן. בה בעת הן גם חלק ממהלך אסטרטגי רחב יותר של גיבוש כוח צבאי ערבי שימש מכשיר לקידום שאיפותיה האזוריות של איראן. ביטוי לכך ניתן בהודעתו של בריגדיר מוחמד עלי פלכי, איש משמרות המהפכה, ב-18 באוגוסט 2016 על הקמתו של צבא השחרור השיעי בפקודו של קאסם סולימאני, מפקד כוח קודס של משמרות המהפכה, האחראי לפעילותם מחוץ לגבולות איראן. הגוף החדש, הכולל עיראקים, אפגנים ולבנונים, ואשר נועד להילחם בעיראק, בסוריה, בתימן ובכל מקום שבו נדרשת הגנה על שיעים, הוא למעשה שם קוד לכל המיליציות השיעיות הנתונות להשפעתה ולמרותה של איראן.¹⁷ המיליציות השיעיות אומנם לא השתתפו ישירות בשחרור מוצול מידי דאע"ש, כיוון שארה"ב התנתה את הסיוע האווירי שלה בלחימה בהרחקתן, אולם הן השתלטו על שטחים חשובים בסביבות העיר והבטיחו כי לאיראן תהיה השפעה גם באזור הזה. חמור מכך, התנהגותן הברוטלית כלפי האוכלוסייה הסונית, במיוחד במחוז דיאלה, שכללה גירוש עשרות אלפי סונים מבתיהם, עלולה להחריף את השסע הדתי-עדתי בעיראק לשנים רבות.¹⁸

השאיפות של איראן בעולם הערבי

יש לציין כי איראן העדיפה תמיד להשתמש בשלוחים (proxies) במקום בכוחות שלה לא רק כדי לחסוך בדם חייליה, אלא גם כדי שלא לעורר התנגדות לאומית בעיראק לנוכחותם של כוחות זרים וכדי לא לפגוע בתדמית שהיא מנסה ליצור לעצמה של מדינה שאינה שואפת להתפשט. בכנס על היסטוריה ולאומיות באיראן הפליג חג'ת אל-אסלאם עלי יונסי, יועצו של הנשיא רוחאני לענייני מיעוטים, על חזון "איראן הגדולה", שהתרבות, הציביליזציה, הדת והרוח שלה משתרעות מגבול סין במזרח ועד המפרץ הפרסי במערב, מצפון תת-היבשת של הודו בדרום ועד צפון הקווקז בצפון. אשר לעיראק, הוא קבע, כי "במצב הנוכחי עיראק אינה רק אזור השפעה תרבותית שלנו אלא גם זהות שלנו, התרבות שלנו, המרכז שלנו וגם בירתנו. הסוגיה הזאת מתקיימת היום כשם שהתקיימה בעבר, שכן לא ניתן לחלק את השטח של איראן ושל עיראק וגם אי-אפשר לפרק את התרבות שלנו... מטרת האיחוד הזה אינה לבטל גבולות, אלא שכל המדינות באזור המרחב האיראני צריכות להתקרב כי האינטרסים והביטחון שלהן קשורים זה לזה". יונסי הבהיר כי אין הכוונה שאיראן צריכה לשלוט

על עיראק או על ארצות אחרות, אלא "לדעת מהו מעמדנו ולהגיע להכרה עצמית היסטורית, כלומר לחשוב בממד עולמי, אבל לפעול כאיראנים". דבריו, שעוררו תגובות זעם בעיראק, זכו גם לביקורת חריפה מאישים רבים באיראן, כולל המנהיג ח'אמנאי, כיוון שיצרו לאיראן דימוי של מעצמה אימפריאליסטית.¹⁹

איראן והכורדים

האיום של דאע"ש איפשר לאיראן להגביר את השפעתה על הכורדים בעיראק, שמאז 2003 נהנו מעצמאות כמעט מלאה והתקרבו מאוד לטורקיה. זמן קצר לאחר שכבשו את מוצול, הביסו לוחמי דאע"ש את מיליצייית הפשמרגה הכורדית ואיימו על אירביל, בירת החבל הכורדי. שעה שארצות המערב, ובראשן ארה"ב, התחבטו בנוגע לתגובה הנאותה, מיהרה איראן לפעול. קאסם סולימאני הגיע לאירביל בראש משלחת יועצים כדי לסייע לכורדים לארגן מחדש את כוחותיהם. כמו כן העבירה איראן לכורדים אמצעי לחימה מגוונים ומידע מודיעיני ובכך איפשרה להם לבלום את התקדמות דאע"ש.²⁰ נוסף על בלימת דאע"ש נועד הסיוע להעביר מסר מדיני לכורדים שהם חלשים מדי ללא תמיכת איראן וכי אל להם לחשוב על עצמאות, אלא להסתפק במעמד של חבל אוטונומי במסגרת עיראק.

מאז העלה מסעוד ברזאני, מנהיג החבל האוטונומי הכורדי, במרס 2017 את הרעיון לקיים משאל עם בחבל הכורדי, פעלה איראן בשני מישורים כדי להניא את הכורדים מהצעד הזה. מעבר להצהרות של משרד החוץ האיראני בנוגע לצורך לשמור על שלמותה הטריטוריאלית של עיראק, ביקר קאסם סולימאני באירביל כמה פעמים כדי להזהיר את הממשל הכורדי מהשלכותיו של הצעד הזה, ונראה שהוא גם איים למנוע מעבר סחורות בין מזרח כורדיסטן לאיראן מדינה כורדית עצמאית בעיראק – כך חוששים באיראן – תדרבן את הכורדים בתחומה לדרוש גם כן עצמאות. נוסף על כך חוששת איראן מהשפעתו של הזרם הסלפי בעיראק על הכורדים באיראן שהם סונים ברובם. מתקפת הטרור שהוציאו לפועל לוחמים כורדים נאמני דאע"ש ב-7 ביוני 2017 בפרלמנט האיראני ובקברו של חומייני המחישה את הסכנות הטמונות בזליגתו של הטרור הסוני הרדיקלי לשטחה של איראן עצמה.²¹ לאחר קיום משאל העם בכורדיסטן ב-2 באוקטובר 2017, פעלה איראן בשני מישורים. בהתאם לשיטתם הישנה של "הפרד ומשול", הגיעו האיראנים להבנות עם מפלגת "האיחוד הפטריוטי של כורדיסטן" כי כוחותיה ייסוגו מנפת כירכוכ העשירה בנפט ללא קרב, ובתמורה יזכו לחסות איראנית במזרח כורדיסטן בניתוק מיריבם הוותיק ברזאני. בה בעת, סייעו המיליציות השיעיות בפיקוד איראן לצבא עיראק להשתלט על כרכוך. בכך, הצליחה איראן להכשיל בטווח הנראה לעין את שאיפות העצמאות של הכורדים.²²

סיכום

נראה שאיראן מצליחה – לפחות עד כתיבתן של השורות האלה – לממש את עיקר מטרותיה האסטרטגיות בעיראק. היא נהנית מהשפעה רבה על המערכת הממשלתית והפוליטית בעיראק בזכות שליטתה דה פקטו על כוח צבאי משמעותי בעיראק – המיליציות השיעיות – וכן הודות להשפעתה הרבה על המפלגות השיעיות השונות, גם אם אין הן מעוניינות להצטייר כעושות דברה. מעמדה זה אף זוכה לגושפנקה עקיפה של ארצות הברית. עם זאת, המתח האתני בין ערבים לאיראנים, הפיצול העמוק בקרב האליטה השיעית בעיראק וכן האיבה המעמיקה בין שיעים לסונים מקשים על איראן להשיג שליטה מלאה על המערכת הפוליטית העיראקית.

איראן נכשלה במאמציה למנוע מהכורדים לקיים משאל עם על עצמאות. עם זאת, היא הצליחה בשילוב של לחץ צבאי ומדיני לבלום את המהלך הכורדי, ואולי אף להסיג אותו אחור לטווח הנראה לעיין. במישור האסטרטגי הרחב יותר משמשת עיראק חוליה מרכזית במאמציה של איראן ליצור ציר אסטרטגי בהנהגתה וכן רצף טריטוריאלי שיעי מגבולה המערבי ועד הים התיכון. מפקדים בצבא איראן ביטאו את תחושת הביטחון הגוברת של ארצם בהצהרות שבהן הדגישו כי במהלך המלחמה באויביה הרחיבה איראן את גבולה האסטרטגי עד לחוף המזרחי של הים התיכון וכי כל הגורמים הפעילים באזור מכירים בהיותה מעצמה אזורית.²³

הערות

1. לדיון מפורט על המלחמה ועל תוצאותיה בעבור איראן ראו: David Menashri, *Iran: a Decade of War and Revolution*, New York, 1990 כמו כן ראו: אנתוני א' קורדסמן ואברהם ר' וגנר, **מלחמת איראן עיראק**, מערכות, תל-אביב, 1998.
2. Joost Hiltermann, "Syria: The Hidden Power of Iran," *New York Review of Books*, 13 April 2016, <https://goo.gl/JUyf2j>, 2 בספטמבר 2017, איס"א 2, <https://goo.gl/JUyf2j>
3. Babak Rahimi, "Iran's Declining Influence in Iraq," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, Issue 1, Winter 2012, p. 27, <https://goo.gl/x5Peov>; Omar Shahar, "Iraq: Iran's Economic Gateway to the World," *al-Monitor*, 28 June 2013, <https://goo.gl/gfJZ6f>; Tamer Badawi, "Iran's Iraqi Market," 27 July 2016, The Carnegie Endowment for International Peace, <https://goo.gl/JNBXuL>; Iran and Iraq vow to fight terror in new accord boosting military cooperation, <https://goo.gl/1bPGgB>
4. Frederick W. Kagan et al., *Iranian Influence in the Levant, Egypt, Iraq, and Afghanistan*, American Enterprise Institute and the Institute for the Study of War, Washington DC, May 2012, pp. 62-68, <https://goo.gl/W4TXgD>; Alireza Nader, *Iran's Role in Iraq: Room for U.S.-Iran Cooperation?* Rand Corporation, 2015, p. 6, <https://goo.gl/db88W1>
5. Ahmad Majidiyar, "Tehran's New Envoy Calls for Expanding Ties with Baghdad in Meeting with Abadi," *The Middle East Institute*, 25 April 2017, <https://goo.gl/gQUArx>
6. על חשיבותה של נג'ף בעבר ראו: Meir Litvak, *Shi'i Scholars of Nineteenth Century Iraq*; על הניגודים ועל המתח שבין סיסתאני למערכת האיראנית ראו: Mehdi Khalaji, *The Last Marja: Sistani and*

- the End of Traditional Religious Authority in Shiism*, Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus #59, September 2006, pp. 8-18, <http://goo.gl/vViF9o>
7. הלאג'י, שם, עמ' 32-35; Sam Wyer, *The Resurgence of Asa'ib Ahl Al-Haq*, Institute for the Study of War, *Middle East Security Report 7*, Washington, D.C., December 2012, p. 22, <https://goo.gl/CaA9t>; Michael Eisenstadt, "Iran and Iran," *Iran Primer*, 13 September 2015, <https://goo.gl/mmGDcp>
8. רחימי, עמ' 28; Rachel Kantz Feder, "Obstacles to Iranian influence in Iraq: Shi'i leaders' pattern of oscillation and Turkey's increasing footprint," *Open Democracy*, 1 July 2011, <https://goo.gl/bhiKHS>
9. Sean Kane, "The Coming Turkish-Iranian Competition in Iraq," *United States Institute of Peace Special Report 276*, June 2011, <https://goo.gl/p1HzWc>
10. בדאורי, שם.
11. א' סביון וי. מנשרוף, "הדילמה האיראנית בעיראק: שת"פ עם ארה"ב נגד הסונים או דבקות בקו האידאולוגי האנטי-אמריקאי," 22 ביוני 2014 – <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?3657>; Maziar Bahari and Reza Haghighatnejad, "The enemy of your enemy isn't your friend, but you can have an affair with him," 3 July 2014 – <https://iranwire.com/en/features/470>
12. Kenneth Katzman, "Iran's Foreign and Defense Policies," 6 April 2017 Congressional Research Service 37: Foreign and Defense Policies; Renad Mansour and Faleh A. Jabar, *The Popular Mobilization Forces and Iraq's Future*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 28 April 2017, pp. 12-15, <https://goo.gl/uE5Uyg>
13. Reza HaghighatNejad, "Revolutionary Guards Push 'New Hezbollah' in Iraq," *IranWire*, 27 July 2016, <https://goo.gl/rcFotr>; Ali Mamouri, "How will Abadi handle Iraq's Shiite militias?" 31 March 2017, <https://goo.gl/2oDjGM>
14. Ali Alfoneh, "Iran-Backed Popular Mobilization Forces Preparing for Post-Islamic State Iraq," *MEI*, 3 Aug 2017, <https://goo.gl/CZymKC>; Hamdi Malik, "Iraq, Iran struggle for control over Popular Mobilization Units," *Al-Monitor*, 4 August 2017, <https://goo.gl/Jok7oY>
15. "Iraq's Abadi visits Saudi ahead of Iran stop," *Al-Monitor*, 19 June 2017 <https://goo.gl/bnd4ie>
16. Bill Roggio and Caleb Weiss, "Iraqi Shiite militia leader says he would overthrow government ,if ordered by Iran's supreme leader," *FDD's Long War Journal*, 12 November 2015 <https://goo.gl/19V2Dq>; Hamdi Malik, "What role will Iran-linked militias play once IS leaves Iraq?" *Al-Monitor*, 29 March 2017, <https://goo.gl/S5bKiM>
17. ללא מחבר, "הלוא' (אלוף) באקרי: משמרות המהפכה – בתמיכתן בהתנגדות בסוריה ובעיראק הפכו לשריון מגן לעם האיראני," סוכנות הידיעות תסנים, 23 באפריל, 2017, <https://goo.gl/1BH5Vn>; מחבר, "תא"ל פלכי: "הפאטמיון היו לחלוץ המאבק בסוריה", סוכנות הידיעות פארס, 18 אוגוסט <https://goo.gl/CD69dr>, 2016
18. מנצור וג'בר, שם, עמ' 21
19. "יועץ הנשיא רוחאני: איראן היא אימפריה; עיראק – בירתנו; נגן על כל עמי האזור; האסלאם האיראני הוא האסלאם הטהור ללא הערביות, הגזענות והלאומיות", ממר"י, 9 במרס 2015, <https://goo.gl/G9G78s>
20. Jonathan Spyer and Aymenn Jawad Al-Tamimi, "Iran and the Shia Militias Advance in Iraq," *The Tower*, Issue 21, December 2014, <https://goo.gl/CwZRNP>
21. Ahmad Majidiyar, "Iran's Soleimani Reportedly in Iraqi Kurdistan to Influence Referendum Talks," *Middle East Institute: IranObserved Project*, 11 April 2017, <https://goo.gl/dK1Vm5>; Hamdi Malik, "Can Iran stop Iraqi Kurdistan independence?," *Al-Monitor*, 20 April 2017, <https://goo.gl/yFhwSH>; "Iran opposes Iraqi Kurdistan independence referendum: foreign

- ministry,” *E Kurd Daily*, 2 May 2017, <https://goo.gl/r1HKU6>; Fazel Hawramy, “How Iran’s military strategy against IS may backfire,” *Al-Monitor*, 17 April 2017, <https://goo.gl/EQdsX2>.
- .22 Ahmad Majidyar, “Iranian Official Hails Iraqi Forces for Foiling Israeli ‘Plot’ in Iraqi Kurdistan,” *IranObserved* October 16, 2017 – <http://www.mei.edu/content/io/iranian-official-hails-iraqi-forces-foiling-israeli-plot-iraqi-> Fazel Hawramy, “How Iran helped Baghdad seize back Kirkuk, October 17, 2017 – <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/10/iran-kirkuk-recapture-soleimani-quds-force-eqbalpour.html#ixzz4zXp9qGT2>; Jeremy Hodge, “Iran’s—and Russia’s—Influence Is Growing in Iraqi Kurdistan,” *The Nation*, October 25, 2017.
- .23 “Iranian Commander: Mediterranean Coasts Frontline of Campaign against ראו לדוגמה: World Arrogance,” *The Free Library*, 20 October 2015, <https://goo.gl/MDPVgh>; “Iran’s borders extend to the Red Sea and Mediterranean, claims official,” *Middle East Monitor*, 1 November 2016, <https://goo.gl/zMhnoo>

טורקיה ואיראן: מטוטלת היחסים של שתי מעצמות אזוריות

גליה לינדנשטראוס

יחסי טורקיה-איראן נעים בעשור האחרון בתוך מנעד מתוחם, שבו למרות התחרות האזורית ביניהן יחסיהן לא מידרדרים למשברים עמוקים. לעומת זאת, גם כאשר יש להן אינטרסים משותפים הן מתקשות להגיע לשיתוף פעולה אסטרטגי הדוק.

מבוא

בעשור האחרון – למרות התבטאויות עוינות מעת לעת, מצד אחד, וביקורים רמי דרגה מהצד האחר – יש למעשה מעט התרחשויות מפתיעות ביחסי טורקיה-איראן. ובמילותיו של סגן המנהל של המרכז ללימודי איראן באנקרה, ד"ר האקי אויגור: "מערכת היחסים בין טורקיה לאיראן יכולה להיחשב אחת ממערכות היחסים העקביות והצפויות ביותר מבין מערכות היחסים במזרח התיכון".¹

במקביל, אחד המאפיינים היציבים של המערכת האזורית במזרח התיכון מאז הסתיימה מלחמת העולם השנייה הוא היותה רב-קוטבית, כלומר ללא מעצמה אחת או שתיים דומיננטיות אלא עם כמה מעצמות אזוריות. במערכת הנוכחית ניתן לזהות חמש מעצמות אזוריות: איראן, טורקיה, מצרים, ישראל וערב הסעודית. מה שמאפיין מערכת מהסוג הזה הוא הדינמיקה הפנימית שלה: כשאחד הגורמים בה מתחזק יתר על המידה, פועלים הגורמים האחרים כדי לרסן את התחזקותו. כך, למשל, ההתחזקות של איראן בשנים האחרונות עודדה את ישראל, את ערב הסעודית ואת מצרים להדק את הקשרים ביניהן, וההתפתחות הזאת עודדה את איראן להתקרב אל טורקיה. אמנם היו גם ניסיונות של ערב הסעודית להתקרב אל טורקיה, אך אלה נתקלו בקשיים בגלל שלוש סיבות עיקריות: המשבר ביחסים בין טורקיה למצרים, הקרבה האידיאולוגית של מפלגת השלטון בטורקיה, מפלגת הצדק והפיתוח, לתנועת האחים המוסלמים והיחסים החמים בין טורקיה לקטאר.

ההתפתחויות בעקבות ההתערבות של רוסיה במלחמת האזרחים בסוריה והעובדה שהן איראן והן טורקיה חששו מהצעדים שנקטו הכורדים בצפון עיראק לקראת הכרזה על עצמאות תרמו אף הן להתחממות היחסים בין איראן לטורקיה. אולם במקביל שורר מתח ביחסי איראן-טורקיה בגלל השאיפות הסותרות שלהן: איראן חוששת מהכוונות הניאו-עות'מאניות של טורקיה ומניסיונותיה להגביר את השפעתה במזרח התיכון, ואילו טורקיה חוששת משאיפותיה של איראן להנהגה אזרית. במאמר הזה נסקרות הסוגיות המרכזיות ביחסי טורקיה-איראן ומוסברים האינטרסים של אנקרה שמביאים אותה להתקרב אל איראן. הסוגיות שנידונות הן שאיפות הכורדים לעצמאות, עתידה של עיראק, תוכנית הגרעין של איראן, עתיד סוריה, היחסים עם קטאר ועם מדינות המפרץ האחרות, ישראל וסוגיית עזה ויחסי המסחר והאנרגיה.

המאמץ למנוע הקמתה של מדינה כורדית עצמאית בצפון עיראק

טורקיה ואיראן היו שותפות במהלך השנים למאמץ למנוע מהכורדים להתקדם לקראת עצמאות והביעו התנגדות נחרצת לקיומו של משאל העם על הקמתה של מדינה כורדית עצמאית בחבל הכורדי שבצפון עיראק ובאזורים השנויים במחלוקת (שטחים שבנוגע אליהם יש לכורדים תביעות ושעליהם השתלטו במהלך מלחמתם בארגון המדינה האסלאמית). ההתנגדות למשאל העם, שהתקיים ב-25 בספטמבר 2017, נבעה, בין היתר, מחששן של טורקיה ושל איראן שעצמאות כורדית בעיראק תשמש השראה לכורדים בשטחיהן לדרוש אף הם עצמאות. במהלך השנים ניצלו איראן וטורקיה את הפיצול בקרב הכורדים, וכל אחת מהן השקיעה בפיתוח יחסים עם אחת הסיעות הכורדיות בצפון עיראק: טורקיה קשרה מערכת יחסים הדוקה עם המפלגה הדמוקרטית הכורדית (KDP) בראשות מסעוד ברזאני, ואילו איראן קשרה יחסים קרובים עם האיחוד הפטריוטי של כורדיסטן (PUK), שבה דומיננטית משפחת טאלבאני (ראש המשפחה, ג'לאל טאלבאני, מת ב-3 באוקטובר 2017).

העובדה שאיראן וטורקיה תומכות בגורמים מתחרים בזירה הפנים-כורדית משפיעה על היחסים ביניהן, אך גם תורמת לריסון מסוים של הכורדים: בעבר – עד ספטמבר 2017 – הצליחה התחרות הזאת למנוע ניסיונות של הכורדים לקיים משאל עם. אומנם בשנים האחרונות הייתה זו אנקרה שקידמה משמעותית את הממשל הכורדי בצפון עיראק בכך שאיפשרה לו לייצא נפט מהחבל באופן שעוקף את בגדאד, אך לפי ההערכות, גם רבע מהסחר של איראן עם עיראק הוא עם החבל הכורדי.²

טהראן, אנקרה ובגדאד הגיבו במתואם ובחריפות רבה על משאל העם שקיימו הכורדים. בין היתר הושעו הטיסות הבינלאומיות לחבל הכורדי בצפון עיראק, וצבאות טורקיה ואיראן פתחו בתמרונים צבאיים על הגבול עם כורדיסטן העיראקית יחד עם כוחות של צבא עיראק. ללא הצגת עמדה אחידה כזאת ספק אם הכורדים היו נסוגים

ב-17 באוקטובר ללא קרב מכירכוכ ומכמה אזורים נוספים שהשליטה בהם הייתה שנויה במחלוקת בין הכורדים לבין ממשלת עיראק.³ אנקרה אף מעוניינת בשיתוף פעולה טקטי ומודיעיני עם טהראן נגד המחותרת הכורדית, ה-PKK, ונגד השלוחה האיראנית שלה, מפלגת החיים החופשיים של כורדיסטן (PJAK).⁴ עם זאת, סוגיית המחותרת הכורדית ניצבת במקום גבוה מאוד בסדר היום הביטחוני של טורקיה, ולעומת זאת היא בסדר עדיפות נמוך יותר אצל האיראנים. משום כך, כאשר הצהירו הטורקים על כך ששתי המדינות עומדות לצאת במבצע צבאי משותף נגד המחותרת הכורדית, מיהרה טהראן להכחיש זאת.⁵

הוויכוח על עתידה של עיראק

בעוד שלאיראן ולטורקיה השקפה דומה בנוגע לצורך להגביל את שאיפות העצמאות של הכורדים בעיראק, הרי הן חלוקות ביניהן בנוגע לעתידה של עיראק בכללותה. איראן הייתה רוצה להמשיך לראות עיראק חלשה שנתונה להשפעתה, ושאת הטון בהנהגתה נותנים השיעים; טורקיה הייתה רוצה לראות שלטון קואליציוני רחב ככל האפשר שבו יש השפעה גם למיעוט הסוני.⁶

ההשפעה הגוברת של איראן על בגדאד – במיוחד מאז נסיגת הכוחות האמריקאיים מעיראק ב-2011 – והתחזקות המיליציות השיעיות שם מעוררות דאגה באנקרה. כך, למשל, בפברואר 2017 האשים נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, את איראן ב"לאומיות פרסית" ובניסיון לפצל את עיראק ואת סוריה.⁷ באוקטובר 2016 השמיע ראש ממשלת עיראק, חיידר אל-עבאדי, התנגדות חריפה להמשך הנוכחות הצבאית של טורקיה בצפון המדינה (כ-2,000 חיילים), וארדואן אמר לו בתגובה: "דע את מקומך!"⁸ לטענת הטורקים, כוחותיהם נמצאים בצפון עיראק בעקבות הזמנה של הממשל הכורדי האזורי כדי לאמן את כוחות הפשמרגה, ואין דחיפות להוציאם. על אף ההתקרבות בין אנקרה לבגדאד בסוגיית משאל העם על עצמאות הכורדים, לא ריככה בגדאד את עמדתה שיש להוציא את הכוחות הטורקיים⁹ – מה שמגדיל את הסיכון שהמתחיוות ביחסי אנקרה-בגדאד יחזרו להשפיע בעתיד גם על יחסי טהראן-אנקרה.

תוכנית הגרעין של איראן

הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו על איראן בעקבות תוכנית הגרעין שלה כללו, בין היתר, איסור לעשות עסקאות עם מערכת הבנקאות שלה. אחת הדרכים שבאמצעותה עקפה טהראן את הסנקציות האלה הייתה קיום עסקאות עם טורקיה שבהן קיבלה זהב תמורת אנרגיה (נפט וגז). טורקיה סייעה לאיראן לעקוף את הסנקציות משום שלטענתה אלה פגעו קשות גם בכלכלתה שלה ולא רק בכלכלת איראן. מהסיבה הזאת היא העלתה ב-2010 – יחד עם ברזיל – תוכנית שאמורה הייתה למנוע את החרפת

הסנקציות הבינלאומיות על איראן. אולם התוכנית לא זכתה לתמיכת הנושאות ונותנות עם איראן, והיא ירדה מהפרק.¹⁰

עסקאות של "זהב תמורת אנרגיה", שנטען כי גובשו באמצעות מתווכים ששיחדו, בין היתר, שרים בממשלת טורקיה, הן נושא שעדיין לא ירד מסדר היום ביחסי טורקיה-איראן, בין היתר לאור החשש שממשל טראמפ יפעל לחידוש הסנקציות הבינלאומיות נגד איראן, והיא שוב תזדקק לסיועה של טורקיה. וישנה עוד סיבה שבגללה הנושא הזה צפוי שלא לרדת מסדר היום: משפטו של מהמט הקאן אטילה שנפתח בארצות הברית בתחילת דצמבר 2017. אטילה הוא הסמנכ"ל של האלק בנק (ששייך לממשלת טורקיה). במהלך המשפט הציג רזה זאראב, איש עסקים בעל שלוש אזרחויות (של איראן, של טורקיה ושל אזרבייג'ן), במסגרת היותו עד מדינה, עדויות מרשיעות נוספות בנוגע לאופן שבו סייעה טורקיה לאיראן לעקוף את הסנקציות הבינלאומיות עליה ובנוגע להיקף השוחד שקיבלו בתמורה בכירים בטורקיה.¹¹ לאור הרשעתו של אטילה, צפויים כמה מהבנקים הטורקיים לספוג קנסות כבדים.

אף שטורקיה סייעה לאיראן להתגבר על הסנקציות שהוטלו עליה, היא אינה מעוניינת שטהראן תשיג יכולת גרעינית. ניתן להעריך שמאמציה של טורקיה לפתח אמצעי לחימה מתקדמים, ובהם טילים ארוכי טווח, נובעים, בין היתר, ממרוץ החימוש האזורי ובמיוחד ממאמציה של איראן בתחום הייצור העצמי של טילים בליסטיים.¹² שאלה חשובה בהקשר הזה היא כיצד תגיב טורקיה אם איראן תכריז בגלוי על יכולת גרעינית צבאית, והאם תלך בעקבותיה. לכאורה, מצבה של טורקיה – בשל היותה חלק מנאט"ו – טוב בהקשר הזה מאשר מצבה של ערב הסעודית. עם זאת, לאור מצב היחסים הרעוע של טורקיה עם בעלות בריתה בנאט"ו, כמו גם החשדות המסורתיים שלה שברגע האמת נאט"ו לא תבוא לעזרתה, עשויה גם אנקרה ליזום תוכנית גרעינית צבאית משלה.

המאבק על סוריה

מלחמת האזרחים בסוריה גרמה למתיחות רבה ביחסי טורקיה-איראן, שכן האיראנים התייצבו מאחורי הנשיא בשאר אל-אסד והושיטו לו סיוע צבאי רב כדי למנוע את נפילתו, ואילו טורקיה דרשה בתקיפות רבה את סילוקו מהשלטון בכל הסדר עתידי במדינה. בקריאה להפיל את אסד ראו בטהראן חלק ממדיניות ניאור-עות'מאנית שמטרתה להחזיר לשליטת טורקיה אזורים שהיו בעבר חלק מהאימפריה העות'מאנית.¹³ טורקיה תמכה בארגונים סוניים קיצוניים ואף איפשרה לארגון המדינה האסלאמית להשתמש בשטחה לצרכים לוגיסטיים, שכן בעיניה כל האמצעים היו כשרים כדי להפיל את אסד. אולם משהחל ארגון המדינה האסלאמית לעשות פיגועים בתוך

טורקיה, הגבירה אנקרה את הפיקוח על גבול טורקיה-סוריה, ובכך סייעה לקואליציה הבינלאומית לשלול מהארגון את נכסיו הטריטוריאליים ולהביס אותו.

לאחר שטהראן הצליחה – בשיתוף פעולה עם מוסקבה – לבסס מחדש את שלטונו של אסד על חלקים נרחבים מסוריה, ובעקבות התחזקות הכורדים בצפון סוריה, נאלצה אנקרה לחשוב מחדש על המדיניות שלה.¹⁴ טורקיה זקוקה לשיתוף הפעולה עם איראן ועם רוסיה כדי למנוע מהכורדים הסורים להתקדם לקראת עצמאות. בשל הדומיננטיות של רוסיה במרחב האווירי בצפון סוריה הרי ללא הסכמת מוסקבה לא יכולה הייתה אנקרה להתערב צבאית בסוריה באוגוסט 2016 כדי למנוע מהכורדים לאחד את שלושת הקנטונים שלהם בצפון סוריה.

אנקרה אינה רוצה שתקום בצפון סוריה אוטונומיה כורדית כפי שקמה בצפון עיראק. במיוחד מוטרדים הטורקים מכך שהארגון הכורדי הדומיננטי בצפון סוריה הוא מפלגת האיחוד הדמוקרטי (PYD) שהיא שלוחה של המחתרת הכורדית (PKK). מבחינת טהראן התמונה מורכבת מעט יותר. אומנם גם האיראנים מוטרדים מהמחתרת הכורדית ומהאפשרות שהכורדים באיראן ידרשו עצמאות, אבל באיראן יש גם מי שרואים בכורדים שותפים פוטנציאליים ליצירת המסדרון האיראני מטהראן ועד לים התיכון.¹⁵ יתר על כן, במהלך מלחמת האזרחים בסוריה היה מעין הסכם אי-לוחמה בלתי רשמי בין הכורדים לבין משטר אסד, שלפיו המשטר לא התנגד להתחזקות הכורדים בצפון סוריה, ואילו הכורדים לא רק נמנעו מלתקוף את כוחותיו של אסד, אלא מדי פעם אף שיתפו איתו פעולה במישור הטקטי. מערכת היחסים הזאת השפיעה גם על יחסה של איראן למפלגת האיחוד הדמוקרטי. בעקבות ההצלחה האיראנית-רוסית להשאיר את אסד בשלטון מעדיפה טורקיה להיות חלק מתהליך ההסדרה בסוריה כדי להשפיע עליו באופן שיתאם את האינטרסים שלה.

קטאר ומדינות המפרץ האחרות

המשבר במפרץ הפרסי, שבמסגרתו ניתקו ערב הסעודית, איחוד האמירויות, בחריין ומצרים את יחסיהן עם קטאר ביוני 2017 יצר כר פורה להתקרבות בין איראן לטורקיה. טורקיה, שחתמה ב-2014 על הסכם עם קטאר להקמת בסיס צבאי במדינה, החישה בעקבות המשבר את צעדיה למימוש. נוסף על כך החלו טורקיה ואיראן להעביר סחורות לקטאר ובכך סייעו לה לעקוף את החרם הכלכלי שהוטל עליה.

מיד לאחר שערב הסעודית ניתקה את יחסיה עם קטאר והטילה עליה חרם, בתחילת יוני 2017, היא העבירה לה רשימת דרישות שמילויין היה תנאי להחזרת היחסים ביניהן לקדמותם. אחת הדרישות ברשימה הזאת הייתה הוצאת הכוחות הטורקיים מהמדינה.¹⁶ חודש לאחר מכן, ביולי 2017, הגישה ערב הסעודית לקטאר רשימה חדשה של דרישות, שבה כבר לא היה זכר לתביעה להוציא את הכוחות הטורקיים מהמדינה.¹⁷

הבסיס שבנו הטורקים בקטאר מיועד לאכלס כ-5,000 חיילים, אך בינתיים מאיישים אותו כ-100 חיילים בלבד.¹⁸ בעבר נטען שהתוכניות של טורקיה לבנות בסיס בקטאר מכוונת גם נגד איראן,¹⁹ אך במשבר הנוכחי מחזקת הנוכחות הזאת של טורקיה את קטאר דווקא אל מול ערב הסעודית והגוש שבהובלתה – מה שמשרת את האינטרסים של איראן בטווח הקצר. עם זאת יש לזכור שהברית בין טורקיה לקטאר נשענת גם על בסיס אידיאולוגי – התמיכה בתנועת האחים המוסלמים – מה שהופך אותה לציר מתחרה לציר בהובלת איראן ולציר בהובלת ערב הסעודית.

הרחקתה של טורקיה מערב הסעודית היא אינטרס מובהק של איראן. ריאד השקיעה מאמצים לא מבוטלים בניסיון למשוך אליה את אנקרה והשתמשה לשם כך, בין היתר, בעוצמתה הכלכלית. טורקיה זקוקה להשקעות סעודיות בכלכלתה כדי שיהיו תחליף לירידה החדה בהשקעות הזרות בתחומה – בין היתר בעקבות השלכותיו של ניסיון ההפיכה הכושל ביולי 2016.²⁰ למרות זאת, ארדואן אינו ממהר להתקרב לערב הסעודית ולבעלות בריתה במפרץ שכן הוא התרשם מהמהירות שבה התייצבה איראן לצידו לאחר ניסיון ההפיכה הכושל. לעומת זאת הוא האשים במרומוז את איחוד האמירויות בכך ש"אנחנו יודעים טוב מאוד מי שמח במפרץ כשניסיון ההפיכה התרחש בטורקיה..."²¹ באופן כללי קיים חשש באנקרה שאם השלטון בקטאר ייפול, אחת התוצאות של ההתפתחות הזאת תהיה הגברת הלחץ שמפעילות מדינות המפרץ על אנקרה. ההערכה הזאת מרחיקה את טורקיה מהעמדה של מתווך הוגן במשבר לעבר תמיכה נחרצת בקטאר.

ישראל וסוגיית עזה

הידרדרות היחסים בין טורקיה לישראל מאז 2008, ובמיוחד העמדות התקיפות שהשמיעו ארדואן ופוליטיקאים טורקים אחרים נגד מדיניות ישראל כלפי עזה, תאמו את האינטרס של איראן להחליש את ישראל ולחזק את חמאס. כך, למשל, המשבר בסוגיית עזה שירת את איראן בכך שהביא, בין היתר, להפסקת האימונים של חיל האוויר הישראלי בשטח האווירי של טורקיה. אולם לעמדה המיליטנטית של טורקיה כלפי ישראל גם היה מחיר מבחינת איראן: היא הפכה את טורקיה לנושאת דגל ההתנגדות לישראל, ועד מהרה התפתחה תחרות בין טורקיה לאיראן בנוגע לשאלה מי תהיה הפטרון מספר אחת של חמאס. יש לציין שב-2010 וב-2011 נבחר ארדואן למנהיג העולמי הכי מוערך בסקר מקיף בקרב נשאלים ערבים, והוא עקף את מנהיג חזבאללה, חסן נסראללה, ואת נשיא איראן דאז, מחמוד אחמדינז'אד.²²

לאור ההיסטוריה של היחסים הקרובים בין ישראל לטורקיה בשנות ה-90 של המאה הקודמת – יחסים ששירתו את ישראל גם נגד איראן (בין היתר, כאמור, באימונים של חיל האוויר הישראלי בשטח טורקיה וכן – כפי שעולה מדיווחים בתקשורת –

באיסוף מודיעין)²³ היה מקום לחששה של טהראן מפני הסכם הנורמליזציה שעליו חתמו ישראל וטורקיה ביוני 2016. ההסכם הזה, שהביא להחזרת השגרירים לאנקרה ולתל-אביב, ושאליו דחפה וושינגטון מאז תקרית המרמרה ב-2010, תאם את האינטרס של האמריקאים להביא לשיפור ביחסים בין ישראל לטורקיה – סיבה נוספת לאי-שביעות רצונה של איראן.

אולם עד מהרה חזר ארדואן להשמיע הצהרות בוטות נגד ישראל. הוא עשה זאת במהלך משבר המגנומטרים בהר הבית ביולי 2017,²⁴ לאחר משאל העם בכורדיסטן בספטמבר 2017, שבו ראה ארדואן מזימה שבה מעורב המוסד הישראלי,²⁵ ובעקבות הצהרתו של הנשיא טראמפ בדצמבר 2017 כי ארה"ב מכירה בהיות ירושלים בירת ישראל. בנסיבות האלה ברור שהסכם הנורמליזציה בין ישראל לטורקיה מאוד פגיע, ושחוסר האמון בין שתי המדינות יקשה עליהן לשתף פעולה באופן שיהיה איום משמעותי על איראן.

יחסי המסחר והאנרגיה

על אף הצהרות חוזרות ונשנות בנוגע לשאיפתן של שתי המדינות להגדיל את היקף הסחר ביניהן ל-30 מיליארד דולר ועל אף הסכם סחר בתנאים מועדפים שנכנס לתוקף בינואר 2015,²⁶ הסתכם הסחר ביניהן ב-2016 ב-10 מיליארד דולר.²⁷ זאת לאחר שב-2012 כבר הגיע הסחר ההדדי ל-22 מיליארד דולר – בעיקר הודות לעסקאות "זהב תמורת אנרגיה". בביקורו של ארדואן בטהראן ב-4 באוקטובר 2017 הסכימו שני הצדדים על סחר במטבעות המקומיים.²⁸ יש גם לציין שלאחר שנים שבהן נרשם גירעון לרעת טורקיה במסחר עם איראן, ב-2016, לראשונה, נטה מאזן הסחר לטובתה, מה שיכול להצביע על מגמה חיובית עתידית לשביעות רצונה של אנקרה.

טורקיה היא יבואנית אנרגיה משמעותית מאיראן. בשבעת החודשים הראשונים של 2017 סיפקה איראן לטורקיה יותר מ-50% מתצרוכת הנפט שלה ובכך הדיחה את עיראק מהתפקיד של ספקית הנפט העיקרית של טורקיה.²⁹ נוסף על כך, איראן היא ספקית הגז הטבעי השנייה בחשיבותה של טורקיה³⁰ ומתכננת להגדיל את הכמויות שהיא מייצאת אליה. יש לציין שטהראן מכבדת את פסק הבוררות בין המדינות שקבע פיצוי של 1.9 מיליארד דולר לאנקרה על גביית מחיר גז גבוה מדי בשנים 2011-2015, ובאמצעות הספקת גז כבר שילמה 40% מהסכום שנקבע בבוררות.³¹

סיכום

לאיראן ולטורקיה – בהיותן מעצמות אזוריות – יש תפקיד משמעותי במזרח התיכון. שתיהן אף קוראות כיום תיגר על היבטים מסוימים של הסדר הבינלאומי, בין היתר על המשקל המוגבל של העולם המוסלמי במוסדות הבינלאומיים המרכזיים, ויש

להן יחסים מורכבים עם המעצמות. איראן – אך במידה לא מבוטלת גם טורקיה של היום – רואה בארצות הברית גורם שפעולותיו מסכנות את המשטר הקיים שכן להערכתה האמריקאים חותרים להחליפו. בעוד שבעבר הייתה טורקיה חשודה בעיני טהראן בשל המדיניות הפרו-מערבית שלה,³² הרי כיום היא אינה מסתירה את שביעות הרצון שלה מהעמדות האנטי-אמריקאיות והאנטי-ישראליות של אנקרה. עם זאת, לשיתוף הפעולה בין טורקיה לאיראן יש מגבלות הנובעות מהחתימה של כל אחת מהן לעמדה דומיננטית יותר באזור.

אחד הגורמים התורמים ליציבותן של מערכות אזוריות רב-קוטביות הוא העובדה שכל אחד מהגורמים יכול באופן תיאורטי לשתף פעולה עם גורם אחר במערכת.³³ לעומת זאת, במערכת הרב-קוטבית האזורית במזרח התיכון של היום הן איראן וישראל והן איראן וערב הסעודית רואות את המציאות כמשחק סכום אפס ולא ישתפו ביניהן פעולה. לעת עתה גם אין פתרון למשבר ביחסים בין טורקיה למצרים, ולא נראה שהן יצליחו בעתיד הקרוב לשתף פעולה ביניהן. משום כך, ולאור המשבר עם קטאר, נראה שתימשך ההתקרבות בין טורקיה לאיראן. הדבר יכול ליצור מצב מסוכן שבו המערכת הרב-קוטבית האזורית מאבדת מגמישותה והופכת למערכת דו-קוטבית של גושים: איראן וטורקיה מהצד האחד וערב הסעודית, מצרים וישראל מהצד האחר.

הערות

1. Hakki Uygur, *A New Era in Turkish-Iranian Relations*, Al-Sharq Forum, Istanbul, 2017, p. 5.
2. Ahmad Majidyar, "Kurdish Vote Brings Iran, Turkey Closer as Erdogan Visits Tehran," Middle East Institute, 4 October 2017, <https://goo.gl/be7J8d>
3. Fazel Hawramy, "How Iran helped Baghdad seize back Kirkuk," Al-Monitor, 17 October 2017, <https://goo.gl/QmYRLQ>
4. Mertin Gurcan, "Turkey, Iran could unite to overcome their Kurdish worries," Al-Monitor, 10 October 2017, <https://goo.gl/FbfMQN>
5. "Iran Denies Joint Operation Against Kurds With Turkey," Radio Free Europe, 22 August 2017, <https://goo.gl/J7Cx6d>
6. יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "טורקיה ואיראן – לא בהכרח שותפות אידיאליות", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1, אפריל 2011, עמ' 86, <https://goo.gl/U1pL3P>
7. Fehim Tastekin, "Is Iran-Turkey tension intentional?" Al-Monitor, 24 February 2017, <https://goo.gl/sntXW5>
8. Tulay Karadeniz, "Turkey says its troops to stay in Iraq until Islamic State cleared from Mosul," Reuters, 12 October 2016, <https://goo.gl/aGDUKx>
9. Ayla Jean Yackley, "Turkey pledges to back Baghdad against Kurds," Al-Monitor, 17 October 2017, <https://goo.gl/ja2FzX>
10. Alexei Barrionuevo and Sebnem Arsu, "Brazil and Turkey Near Nuclear Deal With Iran," *New York Times*, 16 May 2010, <https://goo.gl/LLli>
11. Patrick Kingsley and Benjamin Weiser, "Why a New York Court Case Has Rattled Turkey's President," *New York Times*, 14 October 2017, <https://goo.gl/4XidxV>

- Burak Bekdil, "Turkey: A Sunni Iran in the Making?" BESA Center Perspectives Paper, .12
22 March 2017, <https://goo.gl/9PjKhE>
- Shahram Akbarzadeh and James Barry, "Iran and Turkey: not quite enemies but less than .13
friends," *Third World Quarterly*, Vol. 38, Issue 4, 2017, p. 989, <https://goo.gl/TshAUj>
- סימה שיין וגליה לינדנשטראוס, "ההתקרבות ביחסי איראן-טורקיה: השלכות אזוריות ומשמעויות .14
לישראל", **מבט על**, גיליון 974, 24 בספטמבר 2017, <https://goo.gl/MfWLYY>
- Fabrice Balanche, "Rojava Seeks to Break Out in Syria," The Washington Institute, *Policy* .15
Analysis, 12 April 2017, <https://goo.gl/yFtCwW>
- Patrick Wintour, "Qatar given 10 days to meet 13 sweeping demands by Saudi Arabia," .16
Guardian, 23 June 2017, <https://goo.gl/22ciDy>
- Rick Gladstone, "Countries That Broke Ties with Qatar Indicate Some Flexibility on .17
Demands," *New York Times*, 18 July 2017, <https://goo.gl/C4Cfaf>
- Muddassar Quamar, "Turkey's Military Base In Qatar: A Step Towards Gaining 'Strategic .18
Depth' In Middle East – Analysis," *Eurasiareview*, 29 September 2017, <https://goo.gl/YHbXvt>
- Svante Cornell, "Engulfed in the Gulf: Erdogan and the Qatar Crisis," *Turkey Analyst*, 29 .19
June 2017.
- Mehmet Cetingulec, "Where has Turkey's foreign direct investment gone?" Al-Monitor, .20
13 October 2016, <https://goo.gl/egUZTM>
- Saeid Jafari, "Saudi-led Qatar blockade brings Iran, Turkey together," Al-Monitor, 3 July .21
2017, <https://goo.gl/zacvpR>
- Shibley Telhami, "Annual Arab Public Opinion Survey," Slide 48, Brookings Website, .22
<https://goo.gl/XDcFGD>
- Alan Makovsky, "Turkish-Iranian Tension: A New Regional Flashpoint?" The Washington .23
Institute, *Policy Watch* number 404, 9 August 1999, <https://goo.gl/ZNgqdW>
- "Turkey says Israeli is on dangerous path in row over al-Aqsa mosque," *Hurriyet Daily* .24
News, 25 July 2017, <https://goo.gl/eh21Fj>
- "Erdogan: Israeli Mossad Involved in Kurdish Referendum; Hezbollah: It's a U.S.-Israeli .25
Plot," *Haaretz*, 1 October 2017, <https://goo.gl/DVoQ1x>
- "Iran and Turkey to finalize preferential trade agreement," *Daily Sabah*, 1 January 2015, .26
<https://goo.gl/PGfXHE>
- Mehmet Cetingulec, "How Turkey-Iran trade collapsed in two years," Al-Monitor, 10 March .27
2017, <https://goo.gl/jrhmYV>
- "Turkey, Iran to use national currencies in bilateral trade, bolster economic ties," *Daily* .28
Sabah, 4 October 2017, <https://goo.gl/naqGoA>
- "Iran becomes Turkey's biggest crude oil exporter, signals more gas sales," *Hurriyet Daily* .29
News, 4 October 2017, <https://goo.gl/8KrGJb>
- "Turkey's natural gas imports down by 4.5 pct in 2016," *Daily Sabah*, 26 February 2017, .30
<https://goo.gl/gXgqDt>
- "Iran pays Turkey part of \$1.9 billion debt with natural gas supplies," *Daily Sabah*, 14 June .31
2017, <https://goo.gl/YsrBZL>
- Suleyman Elik, *Iran-Turkey Relations 1979-2011: Conceptualising the Dynamics of Politics, .32
Religion and Security in Middle Power States*, Routledge, London, 2012, p. 1.
- Karl W. Deutsch and J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability," .33
World Politics, Vol. 16, Issue 3, April 1964, p. 403, <https://goo.gl/um69kj>

השפעתם של תהליכים פנימיים על מדיניות החוץ של איראן

מאבקי פוליטיקה פנימית והשפעתם על מדיניות החוץ באיראן

מאיר ליטבק

השפעתם של תהליכים כלכליים וחברתיים על מדיניות החוץ של איראן

רז צימט

המאבקים בזירה הפנימית באיראן והשפעתם על מדיניות החוץ שלה

מאיר ליטבק

מדיניות החוץ התוקפנית של איראן אומנם משקפת כוונות של ממש להרחיב את השפעתה במזרח התיכון, אולם לא פחות מכך היא משקפת את הרצון של השמרנים להחליש את המחנה הרפורמיסטי.

מבוא: הכוחות הפוליטיים באיראן

המערכת הפוליטית באיראן מעולם לא הייתה מונוליטית והתאפיינה תמיד בפיצולים ובמאבקים על רקע אידיאולוגי, מוסדי ואישי. כמו במדינות רבות אחרות, יש למאבקים האלה השפעה רבה על עיצוב מדיניות החוץ של איראן, אף שאין מדובר במדינה דמוקרטית. ניתן לתאר את החלוקה בזירה הפוליטית הפנימית באיראן בשנים האחרונות בשתי צורות:

הגדרה נפוצה בשיח האיראני מבחינה בין אלה המדגישים את הבסיס הרפובליקני – דהיינו את תפקיד העם – ברפובליקה האסלאמית ולבין אלה המדגישים את המרכיב האסלאמי, המעניק לאנשי הדת שליטה מוחלטת ומצמצם את תפקידו של העם לציות לאנשי הדת. הרפובליקנים, ובראשם הנשיא חסן רוחאני, באים בעיקר משורות המוסדות הנבחרים במערכת הפוליטית, כלומר הממשלה והמג'לס (פרלמנט). לעומתם מייצגים האסלאמיסטים את הזרם המרכזי בקרב אנשי הדת, ובראשם המנהיג העליון אייתוללה עלי ח'אמנאי, וכן את משמרות המהפכה ואת מיליצייית הבסיג'.

במאמר הקצר הזה ייעשה שימוש בהגדרה הישנה יותר, המבחינה בין רפורמיסטים לשמרנים, מפני שהמאבק בין שני הזרמים האלה אינו מתמקד רק בסוגיית הדמוקרטיה, אלא עוסק בסוגיות חשובות נוספות: המדיניות הכלכלית שיש לנקוט (הכרה בצורך ברפורמות כלכליות משמעותיות מול החזון של "כלכלת ההתנגדות" והקשר בין הכלכלה למדיניות החוץ), מידת הפתיחות לעולם החיצוני הרצויה לאיראן ומידת המעורבות שעל איראן לנקוט בסכסוכים אזוריים. שני הצדדים הם חלק מהממסד

השליט, ושניהם רוצים להבטיח את קיומו של המשטר הנוכחי לטווח הארוך ולקדם את המעמד שרכשה לעצמה איראן של מעצמה אזורית. אלא שהם חלוקים ביניהם בשתי שאלות עיקריות: מהו האיום המשמעותי יותר על המשטר ומהי הדרך הטובה ביותר להבטיח את יעדיה האסטרטגיים של איראן.

מהי מטרת הרפורמיסטים?

הנשיא רוחאני, הנחשב לפרגמטיסט המקורב לזרם הרפורמיסטי, הוא פוליטיקאי ותיק, שכיחן בעבר בסדרה של תפקידים ביטחוניים בכירים ובראשם מזכיר המועצה העליונה לביטחון לאומי בשנים 1989-2005. כלומר הוא אינו אינטלקטואל כפי שהיה הנשיא לשעבר מוחמד ח'אתמי ומתעניין פחות בסוגיות תרבותיות ובשאלות על מהות הדמוקרטיה האסלאמית ועל דיאלוג בין-ציוויליזציות, שעניינו מאוד את ח'אתמי, הנשיא הרפורמיסט. רוחאני אומנם אינו אדיש לחלוטין לסוגיות האלה, אבל הוא מוטרד הרבה יותר מהחוליים הקשים של המערכת האיראנית. בנאום שנשא בפני קצינים בכירים של משמרות המהפכה בספטמבר 2015 אמר כמעט דברי כפירה כשהצהיר כי "האויבים העיקריים של איראן אינם ארצות הברית או ישראל, אלא האבטלה, האינפלציה ויוקר המחיה, המחסור במים והשחיתות שפושה בכל הארץ".¹ בתגובה אמר אחד המפקדים של משמרות המהפכה כי רוחאני מסוכן יותר מארגון הטרור מג'אהדין ח'לק, הנחשב לשיקוף בשיח האיראני – מה שממחיש את הממד החתרני בדברי רוחאני.²

במילים אחרות, הרפורמיסטים ורוחאני מאמינים שכדי להתמודד עם האתגרים שניצבים בפני איראן עליה להיפתח לעולם כדי למשוך השקעות, ומשמעות הדבר היא גם מדיניות חוץ פשרנית יותר, לפחות ברמה הטקטית. ברור להם שפתיחות לעולם מחייבת גם שינויים כלכליים בתוך איראן – שינויים שישפיעו על מערכי הכוח המקומיים. ישנם רפורמיסטים שהיו אולי רוצים לעודד גם פתיחות פוליטית מסוימת, אבל התחום הזה נמצא בעדיפות נמוכה יותר אצלם מאשר הכלכלה. הם גם מודעים ליכולתם המוגבלת להניע ליברליזציה בהתחשב ברגישות הגבוהה של המנהיג העליון לסוגיה הזאת – מה שהביא לנטרולו המעשי של ח'אתמי בתקופת כהונתו השנייה בשנים 2001-2005.

ממה חוששים השמרנים?

בעיני ח'אמנאי והשמרנים, האיום האמיתי על איראן הוא כפול: המערב, וארצות הברית בראשו, מבחוץ, והיחלשות הלהט הדתי והמהפכני מבית, במיוחד בקרב הצעירים. נאומיו והצהרותיו של ח'אמנאי בשנות כהונתו הארוכה שופעים אזהרות מפני "מזימות" ואיומים של "האויב" – בעיקר המערב – כלפי איראן. עם זאת, הוא

אינו מודאג מפלישה צבאית של ארה"ב, אלא ממה שהוא מכנה "המלחמה הרכה" ו"המתקפה התרבותית" (תהאג'ם פרהנגי) שמנהל המערב נגד איראן כדי למוטט את הרפובליקה האסלאמית מבפנים. המתקפה הזאת מסוכנת במיוחד בגלל כוח המשיכה המפתה של תרבות המערב וגם כי היא מסכנת את הנפש, ולאנשים דתיים השחתת הנפש מסוכנת יותר מאשר סיכון גופני.³ השמרנים נחושים לשמר את הסטטוס קוו הפוליטי-תרבותי באיראן שכן הם משוכנעים שכל פתיחות כלפי חוץ וכלפי פנים תסכן את קיומו של המשטר. מול עיניהם עומד זיכרון התהליכים שמיכאל גורבצ'וב הוביל בברית-המועצות ואשר הובילו לנפילתה.

משמרות המהפכה והבסיג' שואפים לשמר את האימפריות הכלכליות שהקימו במהלך 20 השנים האחרונות. האימפריות האלה, השולטות על נתחים משמעותיים של הכלכלה האיראנית, מעסיקות בצורה ישירה ועקיפה מיליוני איראנים, ולכן הן מכשיר פוליטי רב כוח. הבכירים במשמרות המהפכה ובבסיג' חוששים שפתיחות כלכלית כלפי העולם תפגע באינטרסים הכלכליים שלהם, שכן הם פיתחו מערכת כלכלית שחורה לעקיפת העיצומים שהוטלו על איראן. כמו כן הם חוששים כי המפעלים והחברות שברשותם יתקשו לעמוד בתחרות מול חברות זרות או יאלצו לשמור על כללי מנהל תקין – מה שיפגע בתועלת הפוליטית המופקת מהם.

גישת הרפורמיסטים והשמרנים כלפי הסכם הגרעין

בעיני הרפורמיסטים, הסכם הגרעין שנחתם ביולי 2015 הוא תנאי חיוני לשיקומה של כלכלת איראן מפני שהוא היה אמור לפתוח את המדינה להשקעות מסיביות מבחוץ, קודם כול בתחום הנפט, אבל גם בתעשייה ובתשתיות. בשנה הראשונה לאחר החתימה על ההסכם אכן הגיעו לאיראן מאות אנשי עסקים מובילים מכל העולם וחתמו על הסכמים טנטטיביים להשקעות, אלא שבינתיים רוב ההסכמים האלה לא התממשו בגלל סדרה של מכשולים, שיפורטו בהמשך. השמרנים, לעומתם, רואים בהשקעות האלה איום על קיומו של המשטר מהחשש שבעקבותיהן תבוא גם השפעה תרבותית "שלילית" מהמערב. לכן העלה ח'אמנאי חלופה שאותה כינה "כלכלת ההתנגדות" – כלכלה שמספקת את צורכי עצמה ואינה תלויה ביבוא מחו"ל (כלכלה אוטרקית). כלומר, השמרנים מוכנים לשלם מחיר כלכלי כבד, ובלבד שאיראן תשמור על טוהרה המהפכני או בגישה צינית יותר, הם מוכנים להכשיל רפורמות כלכליות נחוצות, ובלבד שיובטחו האינטרסים הפוליטיים שלהם.⁴

רוחאני ניסה להפחית את האחיזה של משמרות המהפכה בכלכלה ואף ניסה לפתות אותם לקבל את גישתו בנוגע להשקעות חוץ. הוא הציע להם לקבל נתח משמעותי מהחוזים שייחתמו עם החברות הזרות וליהנות מהפריחה הכלכלית הצפויה אם יקבלו את השינוי. בה בעת הוא הזהיר שהחלופה להסכם הגרעין היא הידרדרות למלחמה

נגד ארצות הברית. אולם עד לכתובת השורות האלה נראה שהמפקדים של משמרות המהפכה מעדיפים את הסטטוס קוו על פני הסיכון הכלכלי-פוליטי הטמון בפתחות לעולם.⁵

מאבקים של השמרנים בנושא רוחאני

משמרות המהפכה וכלי התקשורת המקורבים אליהם הרבו להשתמש בכינוי "נפוזי" (nofoozi), כלומר "סוכני השפעה זרה" הנחושים לשנות את אופיו המהפכני של המשטר, בתארים את רוחאני ואת תומכיו. מפקד משמרות המהפכה, מוחמד עלי ג'עפרי, אף השמיע בפומבי ספק עד כמה רוחאני נאמן לרפובליקה האסלאמית. אולם משמרות המהפכה לא הסתפקו רק במילים אלא גם בצעו פרובוקציות כדי לפגוע בניסיונותיו של רוחאני להגיע להפשרה עם המערב. כך, לדוגמה, הם עצרו כמה איראנים בעלי אזרחות כפולה, קיימו תמרונים צבאיים בעיצומם של שלבים רגישים מבחינה דיפלומטית, יזמו התגרריות בספינות של צי ארצות הברית במפרץ הפרסי והדליפו פרטים מביכים מהסכמי הגרעין שחזיקו את מתנגדי ההסכם בארה"ב.⁶

ח'אמנאי, שמעולם לא נטש את גישתו העוינת והחשדנית כלפי המערב, מעודד את היריבות בין משמרות המהפכה לבין רוחאני, שכן זו מסייעת לו לשמר את מעמדו: היותו הפוסק העליון במערכת האיראנית. נוסף על כך יש לציין שהוא תמיד הסתייג מנשיאים חזקים מפני שחשש מהתנהגות עצמאית מדי שלהם. לפיכך סביר להניח שהוא תמך בפרובוקציות של משמרות המהפכה כדי "להעמיד את רוחאני במקומו". ביטוי בולט למחלוקת בין מתן עדיפות לפיתוח כלכלי לבין גישת המצור האידיאולוגית היה הסערה שהתעוררה בעקבות נאום של הנשיא לשעבר, האשמי רפסנג'אני, באוגוסט 2016. בנאומו בכנס שעסק בענייני חינוך העלה רפסנג'אני (שמת זמן קצר לאחר מכן, בינואר 2017) על נס את גרמניה ואת יפן, שהצליחו, לדבריו, לשקם את כלכלותיהן לאחר מלחמת העולם השנייה הודות להשקעת ההון שלהן בפיתוח חידושים מדעיים במקום בצבא. רפסנג'אני הביע תקווה שהנשיא רוחאני יצעיד את איראן בדרך הזאת. בתגובה לדברים האלה האשימו כלי התקשורת השמרניים את רפסנג'אני ברצון להחליש ואפילו לפרק לגמרי את כוחה הצבאי של איראן וטענו כי דבריו היו הזמנה לאויביה של איראן לתקוף אותה. הם קבעו כי דרכו של רפסנג'אני תבטיח שאיראן תאבד את עצמאותה ותחזור להיות גרורה אמריקאית.⁷ ח'אמנאי התערב בוויכוח, ובנאום בפני קצינים של משמרות המהפכה בספטמבר 2016 הוא תקף את רפסנג'אני על שהוא מזייף את עקרונות המהפכה ורוצה, למעשה, לחסל את הישגיה, להכפיף בשנית את איראן לסדר העולמי המערבי ולאמץ אורחות חיים מערביים בנימוק שיש לסיים את הבידוד המדיני של איראן ולשלב בקהילה הבינלאומית.⁸

השפעתו של הסכם הגרעין – הישגו החשוב ביותר של רוחאני בתחום של מדיניות החוץ, שאמור היה להיות המנוף שיניע את הכלכלה של איראן קדימה – הייתה עד כה מוגבלת. בזכות הסכם הגרעין והסרת חלק משמעותי מהעיצומים שהוטלו על איראן חל אומנם שיפור בכלכלת המדינה, בעיקר בתחום של יצוא הנפט (הוא הוכפל), אבל הרבה פחות מכפי שהאיראנים קיוו. עוד לפני שדונלד טראמפ נכנס לתפקידו נרתעו משקיעי החוץ מלממש את תוכניות ההשקעה שעליהן חתמו. הרתיעה הזאת נבעה הן משום שלא כל המגבלות הבינלאומיות הוסרו ממערכת הבנקאות של איראן והן בשל החוליים המבניים העמוקים של כלכלת איראן: ביורוקרטיה קשה, שחיתות ופוליטיזציה.

הניסיון שנכשל: הרפורמה בבנקים

דוגמה טובה להמחשת הקשר בין המאבקים הפוליטיים לבין הכלכלה ומדיניות החוץ היא הרפורמה בבנקים. הבנקים באיראן סובלים מסדרה של בעיות מבניות קשות. הבעיה הגדולה ביותר שלהם הייתה ניתוקם ממערכת הסליקה הבינלאומית (SWIFT) בעקבות הסנקציות שהוטלו על איראן בשל תוכנית הגרעין שלה. נוסף על כך סובלים הבנקים באיראן מניהול כושל שנובע, בין היתר, מהכפפת השיקול הכלכלי לשיקולים פוליטיים. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר במתן הלוואות "רעילות" לפרויקטים פופוליסטיים שאין להם שום סיכוי להצליח ולהחזיר את הלוואות. התוצאה: להערכת הבנק המרכזי של איראן, סך כל החובות של הממשלה לבנקים עולה על 33 מיליארד דולר. זהו חוב שכנראה לעולם לא יוחזר, והמשמעות היא שההון האמיתי של הבנקים נמוך באופן משמעותי מהמוצהר, וייתכן שכמה מהם אף מצויים בגירעונות גדולים. כך, למשל, ב־24 בינואר 2017 צנח ערך המניות של בנק מֶלֶת האיראני בשיעור של 37.5% לאחר שהוא נאלץ להתאים את מערכת החשבונות והדיווח שלו לסטנדרטים המקובלים במערכת הבינלאומית, וההתאמה הזאת חשפה את עומק הגירעון בהון העצמי שלו.⁹ אחת הדרישות שהועלו לשילוב מחדש של הבנקים האיראניים במערכת הכספים הבינלאומית היא קבלת תנאיו של כוח המשימה הבינלאומי למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור (FATF, ראשי תיבות של Financial Action Task Force). ה־FATF הוא גוף בין־ממשלתי שהוקם ב־1989 כדי למנוע מבנקים להלבין הון לארגוני פשע ולארגוני טרור. איראן נכללה ברשימה השחורה של הארגון כבר מ־2008. לאחר שנחתם הסכם הגרעין הגיע רוחאני להסכם גם עם ה־FATF ולפיו תקבל על עצמה איראן את הכללים שקבע הארגון. באפריל 2016 העביר המג'לס חוק האוסר לממן ארגוני טרור ולהלבין הון. בתמורה שולבה איראן מחדש במערכת ה־SWIFT. בדו"ח של ה־FATF מיוני 2016 הושעו למשך 12 חודשים כל העיצומים שהוטלו על איראן. אבל בדו"ח גם נקראו הממשלות השונות להזהיר את הבנקים שלהן מהסיכון הכרוך בעשיית עסקים עם איראן מפני שהיא עדיין מסייעת לחמאס ולחזבאללה הנכללים ברשימת ארגוני

הטרור הן בארצות הברית והן באירופה.¹⁰ משמעות ההצהרה: אם איראן לא תשנה את התנהלותה בנושאים האלה, יחודשו העיצומים נגד הבנקים שלה. כשעננה כזאת מרחפת מעל הבנקים האיראניים אין זה מפליא שבנקים בינלאומיים מהססים לעבוד איתם. השמרנים ניצלו את נכונותו של רוחאני לקבל את תנאי ה-FATF כדי לפגוע בו. הם האשימו אותו בבגידה והזהירו שיישום העקרונות של ה-FATF יאלץ את איראן לוותר על ריבונותה. הם גם טענו שהעקרונות האלה נוגדים את ההלכה האסלאמית ואיימו לפנות לבית הדין העליון של איראן, למועצה העליונה לביטחון לאומי, לתובע הכללי ולפרלמנט כדי שאלה ימנעו מרוחאני להיכנע לדרישות ה-FATF. הם גם שללו את ההנחה המשתמעת מהחתימה על ההסכם עם ה-FATF – שהבנקים האיראנים הלבינו הון והעבירו כספים לארגוני טרור.¹¹

התקשורת השמרנית הצטרפה להתקפות על הסכם ה-FATF. כך, למשל, בעיתון השמרני ג'וואן נטען שאחת המטרות של ה-FATF היא להחליש את איראן ובמיוחד לפגוע במשמרות המהפכה, בחזבאללה ובג'האד האסלאמי. עוד נטען בעיתון שבחתימתה על ההסכמים האלה קיבלה למעשה איראן את קביעת המערב שמשמרות המהפכה וחזבאללה הם ארגוני טרור, בעוד שלמעשה – כך לפי העיתון – מדובר בארגוני שחרור.¹² על הטענות האלה השיב רוחאני שאין לאיראן שום ברירה אלא לקבל את תנאי ה-FATF.

מה שהטריד במיוחד את השמרנים באיראן היה ההבנה שקבלת תנאי ה-FATF תפגע באימפריה הכלכלית של משמרות המהפכה ותאלץ אותם, בין היתר, למצוא דרכים חלופיות כדי להעביר סכומי כסף גדולים לארגוני הטרור שמחוץ לאיראן. בספטמבר זכה רוחאני לניצחון חלקי כאשר שני בנקים גדולים, ספאה ומלי, הודיעו שהם לא יעבדו יותר עם חברת ח'אתם אל-אנביא' (שהיא חברת האחזקות הגדולה של משמרות המהפכה), וזאת כדי שהסנקציות הבינלאומיות לא יחולו עליהם.¹³ ח'אמנאי – בהתאם לנוהג הרגיל שלו – תימרן בין שני הצדדים: היועץ הבכיר שלו למדיניות חוץ, עלי ולאיתי, הצהיר שאיראן אינה צריכה לחתום על ההתחייבויות ובכך חיזק את הדימוי שח'אמנאי רוצה ליצור לעצמו: של שליט שדבק בטוהר המהפכני. אבל ח'אמנאי עצמו לא יצא בהצהרה פומבית כלשהו בסוגיה הזאת וכך איפשר לרוחאני להמשיך להיאבק על ההסכם.¹⁴

הוויכוח על ה-FATF משקף למעשה סוגיה עמוקה יותר: האם איראן מוכנה לקבל על עצמה את כללי המשחק של המערכת הבינלאומית, כלומר, האם היא מוכנה לעבור תהליך של נרמול, כפי שהרפורמיסטים רוצים, או שהיא ממשיכה לדבוק בתפיסה המהפכנית בהתאם לרצון השמרנים. אלה רואים בכללי המשחק הבינלאומיים, ובהם החוק הבינלאומי, ביטוי של מאזני הכוח הבינלאומיים המעוותים המנציחים את ההגמוניה המערבית. במילים אחרות, מידת נכונותה של איראן לאמץ את השינויים

האלה בתחומי הכלכלה בשנים הקרובות יכולה להיות מדד טוב למידת נכונותה להשתלב באופן קונסטרוקטיבי במערכת הבינלאומית.

מתגרים באויבים שבחוץ כדי להביך את האויבים שבפנים

במסגרת מאבקם של השמרנים ברוחאני הם פעלו כדי להכשיל את מדיניות הפיוס שלו כלפי שכנותיה של איראן. הם עשו זאת גם בשל עוינותם כלפיו, אך בעיקר בשל הערכתם של המפקדים העומדים בראש משמרות המהפכה שהגישה הלעומתית העוינת כלפי הסביבה החיצונית מחזקת את מעמדם הפוליטי בתוך איראן.

כך, למשל, ניסה רוחאני להוריד את מפלס העוינות בין איראן לבין סעודיה ושאר מדינות המפרץ,¹⁵ וישנם דיווחים שרוחאני מעוניין גם להפחית את המעורבות הצבאית של איראן בסוריה בשל הנטל הכבד שהיא מטילה על כלכלת איראן. השמרנים, לעומת זאת, מרבים בהצהרות פרובוקטיביות כלפי היריבות של איראן, בין היתר כדי להביך את רוחאני וליצור לו דימוי של רכרוכי כלפי אויביה של איראן. לדוגמה, חבר הפרלמנט השמרן זקאני התפאר לפני שנתיים שאיראן שולטת על ארבע בירות ערביות; יחיא רחים צפאוווי, המפקד לשעבר של הבסיג', הצהיר במאי 2014 שהגבול האמיתי של איראן מגיע לחופי הים התיכון ובתחומיה מצויה גם דרום לבנון, ובריגדיר חוסיין סלאמי ממשמרות המהפכה הצהיר כי בעבר לחמה איראן אויב בגבול שעבר על גדות נהר הכארח'ה (כלומר אזור חוזיסטן), ואילו במהלך המלחמה באויביה היא הרחיבה את הגבול האסטרטגי שלה עד לחוף המזרחי של הים התיכון ולצפון אפריקה.¹⁶ אפשר לראות בהצהרות האלה ביטוי לביטחון עצמי ולשאיפות אזוריות מרחיקות לכת, אך גם ביטוי לוויכוח הפנימי ותשובה למי שחושבים שהסיוע לאסד הפך לנטל יקר מדי. גם היחסים עם סעודיה שימשו את השמרנים כדי לנגח את רוחאני. מעבר ליריבות האסטרטגית והדתית בין סעודיה לאיראן, היחסים בין שתי המדינות החריפו בשנתיים האחרונות עד כדי ניתוקם בגלל הצטברות של כמה אירועים, שאחד המרכזיים שבהם היה הוצאתו להורג בסעודיה של השייח' השיעי נמר באקר אל-נמר ב-2 בינואר 2016. המהלך הזה עורר תגובות חריפות של איראן. ח'אמנאי איים שלהוצאה להורג יהיו השלכות חמורות וכי הסעודים יסבלו מנקמה אלוהית. למרות הטון החריף של התגובה, השארת העונש בידי האלוהים נועדה לפטור את איראן מהחובה המוסרית לנקום את דמו של שייח' נמר.

להוצאה להורג הייתה גם תגובה עממית: המון איראני שרף את בנייני השגרירות הסעודית בטהראן ואת משרדי הקונסוליה הסעודית במשהד, ובתגובה ניתקו סעודיה וכמה ממדינות המפרץ את יחסיהן הדיפלומטיים עם איראן. ישנם סימנים רבים לכך שאת "זעם ההמונים הספונטני" הזה אירגנו חוגים שמרניים שרצו להביך את רוחאני. העובדה הזאת לא הפריעה לכלי תקשורת שמרניים לתקוף דווקא את רוחאני בטענה

שמדיניותו הרכרוכית היא שעודדה את סעודיה לנקוט מדיניות נוקשה ותוקפנית, וכי המדיניות הזאת היא שעוררה את זעמו המוצדק של הציבור האיראני. אילו היה רוחאני נוקט קו תקיף יותר מול הסעודים – טענו כלי התקשורת השמרניים – היה נמנע האירוע המצער הזה. במילים אחרות, לטענת השמרנים רוחאני היה אשם בכך שהמתנגדים שלו השתוללו.

תופעה דומה התחוללה לקראת הבחירות בארצות הברית. כמו חוגים מסוימים בישראל, גם השמרנים באיראן העדיפו את טראמפ על פני קלינטון מתוך הנחה שהעוינות שלו תחסל את הסיכוי להפשרה ביחסים עם ארצות הברית ותמנע את חדירת ההשפעה התרבותית האמריקאית ה"הרסנית" לאיראן, ובכך ייפגע גם המחנה הרפורמיסטי שרצה לשפר את היחסים עם ארצות הברית. הם גם קיוו כי ארצות הברית תבודד את עצמה מול שאר העולם. המחיר הכלכלי עניין אותם פחות מהרווח הפוליטי.

טראמפ הגשים חלק מהציפיות שתלו בו השמרנים האיראנים בכך שפירסם צו שאוסר על כניסת אזרחים איראנים לתחומי ארצות הברית. עידוד נוסף שאבו השמרנים האיראנים מהצהרתו של היועץ לביטחון לאומי מייקל פלין בפברואר 2017, שלפיה ניתנה לאיראן "הערת אזהרה" בעקבות ניסוי שעשתה בשיגור טיל בליסטי. ח'אמנאי תקף בתגובה את ארצות הברית ואמר שהיא חשפה את פרצופה האמיתי וכי שוב הוכח שאסור להאמין ולוותר לאמריקאים מפני שהם לא ויתרו על גישתם העוינת כלפי איראן וכלפי האסלאם. כמו כן הוא ביקר את רוחאני על הנאיביות שלו שגרמה לו להאמין להם ולהתפשר איתם.

ניסויי הטילים שעשו משמרות המהפכה במהלך 2017 נועדו להציג עמדה איראנית תקיפה ומאתגרת כלפי טראמפ ולהציב בפניו את הקווים האדומים של איראן, כלומר שהסכם הגרעין לא ישפיע על המשך פיתוחם של הטילים. אבל לניסויים האלה הייתה מטרה נוספת: היה זה צעד של משמרות המהפכה – באישור ח'אמנאי – שנועד לדחוק את רוחאני לפינה ולהכריח אותו להתעמת עם ארה"ב או לספוג ביקורת מח'אמנאי. השמרנים מתמחים בפרובוקציות מהסוג הזה, ואפשר להזכיר את מעצרו של 13 "המרגלים" היהודים ב-1999 שנועד להציב בפני הנשיא דאז, ח'אתמי, בעיה דומה.

דוברים שמרנים קוננו שאיראן שילמה מחיר יקר בגלל האמון המופרז שנתן רוחאני באמריקאים ומשום שהוא לא ציית לקווים האדומים שקבע המנהיג העליון בנושא הגרעין ועשה ויתורים מופרזים בהסכם הגרעין.¹⁷ במאמר המערכת מ-4 בפברואר 2017 של העיתון השמרני וטן-י אמרוזו נטען, למשל, שעצם נוכחותו של טראמפ בבית הלבן היא מכה למחנה שהאמין בפיתוח קשרים עם המערב. בעיתון גם הוסבר שהרפורמיסטים לא יוכלו לנצח בבחירות לנשיאות באמצעות יצירת דיכוטומיה שקרית בין שלום לבין עימות וכן בין שיפור המצב הכלכלי לבין ביסוסה של כלכלת התנגדות.¹⁸ אולם יש לציין שבמקביל לביקורת טוענים השמרנים, כולל ח'אמנאי, שאין

צורך לקחת את הרטוריקה של טראמפ ברצינות רבה מדי, וכי אין סכנה שארצות הברית תתקוף את איראן.

חוסיין שריעת-מדארי, העורך השמרני הנוקשה של "כיהאן" תקף את טראמפ מהכיוון ההפוך, על כך שהוא לא מקיים את הבטחת הבחירות שלו לבטל את הסכם הגרעין. שריעת-מדארי טען שההסכם הוא "מסמך זהב" בעבור ארה"ב, ואילו בעבור איראן אין בו שום דבר חוץ מאשר הפסד והשפלה, אבל – הוא הוסיף – למרבה הצער טראמפ התעשת והבין שהחברים שלו בבית הלבן רימו והונו את איראן בהסכם הזה, ולכן עכשיו הוא רוצה לשמר אותו.¹⁹ ברור מהדברים האלה מי האשם בחתימה על הסכם שהוא כל כך נורא לאיראן.

הבחירות לנשיאות: ניצחון מוגבל של הרפורמיסטים

הבחירות לנשיאות שהתקיימו ב-19 במאי 2017 המחישו את הקשר ההדוק שבין הפוליטיקה הפנימית לבין מדיניות החוץ. רוחאני הדגיש את תרומתו החיובית של הסכם הגרעין לכלכלת איראן בכך שהוא הביא להסרת רוב העיצומים שהוטלו על איראן וכן בכך שסילק את סכנת המלחמה שריחפה מעל איראן. הוא אף התחייב לפעול להסרת שאר העיצומים שטרם הוסרו. ככל שהתקרבה ההצבעה, כך הגביר רוחאני את הביקורת שלו על השמרנים. הוא ציטט מההנחיות של חומייני, מייסד הרפובליקה האסלאמית, שלפיהן אסור למשמרות המהפכה להתערב בפוליטיקה וציין את השתלטותם על כלי תקשורת שונים.²⁰

מול רוחאני התייצב המועמד השמרן אייתאללה אבראהים ראיסי שעמד בראש ההקדש המוסלמי העשיר ביותר באיראן ואולי אף העשיר ביותר בעולם המוסלמי, האסתאן-י קדס רזאווי. ראיסי טען שרוחאני לא הצליח להתמודד עם בעיותיה הכלכליות הקשות של איראן, וכי הכישלון הזה הפריך את טענותיו של רוחאני שבהסכם הגרעין טמון רווח כלכלי לאיראן. החלופה צריכה להיות – טען ראיסי – שמדיניות החוץ תשרת את החזון של כלכלת ההתנגדות, אך בה בעת פיזר הבטחות פופוליסטיות לחלוקת כספים נדיבה של הממשל בלי להסביר מאין יביא את הסכום האדיר הנחוץ למימון הבטחותיו.²¹ המנהיג העליון ח'אמנאי, ששמר לכאורה על נייטרליות בבחירות, הביע תמיכה עקיפה בראיסי בכך ששלל בפומבי את טענתו של רוחאני כי הסכם הגרעין מנע איום צבאי על איראן. לטענת ח'אמנאי, הייתה זאת נחישותו של העם האיראני שמנעה מלחמה.²²

ניצחונו המשכנע של רוחאני ברוב של 57% מקולות הבוחרים משקף את רצונם של רוב תושבי איראן בפתחות כלכלית ותרבותית רבה יותר כלפי העולם ואת תמיכתם במדיניות חוץ מתונה יותר שתאפשר זאת. עם זאת, ההישג היחסי של ראיסי משקף, כנראה, שתי תופעות: האחת, המשך קיומו של גרעין נוקשה של תומכי המשטר (בסביבות

30% מהתושבים בהתחשב בתוצאותיהן של כל מערכות הבחירות האחרונות) והשנייה, כוח המשיכה של ההבטחות הפופוליסטיות של ראיסי, בעיקר בקרב השכבות הנמוכות, שלא נהנו עד כה מפירות הפתיחות כלפי העולם.

על אף כישלונם הבהירו השמרנים כי אין בכוונתם להניח לרוחאני לקדם את מדיניותו. שריעת-מדארי, עורכו השמרן של "כיהאן", תקף את מדיניותו "המתרפסת" של רוחאני כלפי ארצות הברית וכלפי בעלות בריתה הערביות וטען שהתקפותיו של רוחאני על משמרות המהפכה הן שעודדו את טראמפ ואת ארצות המפרץ הערביות לצאת בסדרת הצהרות נגד איראן. לטענת שריעת-מדארי, דברי רוחאני הקרינו חולשה ועירערו על עקרונות היסוד של המשטר.²³ בכך יצר שריעת-מדארי קשר הדוק בין מדיניות החוץ למדיניות הפנים של איראן.

במבט ראשון נראה היה שלניצחונו של רוחאני יש משמעות מוגבלת בנוגע למדיניות החוץ של איראן, כיוון שאותה קובע המנהיג העליון על סמך שקלול של מגוון שיקולים ואילוצים אסטרטגיים, אידיאולוגיים, ואישיים. עם זאת, אי-אפשר לבטל לגמרי את משמעות הניצחון של רוחאני. נראה שבתוך מערך הכוחות שמנסים להשפיע על עיצובה של מדיניות החוץ יש לקו שמייצג רוחאני נוכחות כלשהי. כמו כן נראה שהנהגת איראן תתקשה מאוד להתעלם מהמסר הברור שרוב העם באיראן שיגר אליה. אם בסופו של דבר לא יחול שינוי משמעותי במדיניות החוץ של איראן, הרי שמשמעות הדבר היא שאין להנהגה באיראן גיבוי עממי ליישם מדיניות חוץ הרפתקנית ולא שקולה, וניתן לקוות – ואף להניח – שיהיה בכך כדי לרסן את התנהלותה של איראן.

הערות

1. נאצר אעתמאדי, "יכ מקאם-י ספאה-י פאסדאראן-י רוחאני רא ח'טרנאכטר אז מג'אהדין-י ח'לק דאנסת" [מפקד במשמרות המהפכה טוען שרוחאני מסוכן יותר מהמג'אהדין ח'לק], רדיו צרפת (RFI), 18 בספטמבר 2015, <https://goo.gl/q4grxo>
2. שם.
3. Walter Posch, "Ideology and Strategy in the Middle East: The Case of Iran," *Survival*, Vol. 59 Issue 5, 2017, p. 77, <https://goo.gl/3B8Ktg>
4. לדיון על כלכלת ההתנגדות, ראו: Afshar Babak, "Threat of Sanctions and Management of Resistance Economy in Iran," *American Journal of Scientific Research* 86, March 2013, pp. 111-116.
5. Benoit Faucon, Stacy Meichtry and Asa Fitch, "Iran's Government and Revolutionary Guards Battle for Control of Economy," *Wall Street Journal*, 18 May 2016, <https://goo.gl/DrddWS>; "Rouhani's grand electoral bargain with IRGC," *Trackpersia*, 29 October 2016, <https://goo.gl/e17YhZ>
6. Arash Karami, "Iran's Zarif criticizes hard-liners for leaks on nuclear talks," *Al-Monitor*, 13 February 2017, <https://goo.gl/fvkmSr>
7. "Iranian Supreme Leader Khamenei, Ideological Circles Attack Rafsanjani For Calling For Investing In Economy Instead Of Military – Like Germany And Japan Post-WWII," MEMRI, 11 October 2016, <https://goo.gl/zv5bMN>

8. שם.
9. Patrick Clawson, "Iran Locks Itself Out of the International Financial System While Blaming Washington," *PolicyWatch 2600*, The Washington Institute, 5 April 2016, <https://goo.gl/rZjnnV>; Alireza Ramezani, "Iran's Bank Mellat loses 37.5% in share value in one day," *AI-Monitor*, 2 February 2017, <https://goo.gl/Sm5j3d>
10. Louis Charbonneau, "Money laundering body keeps Iran blacklisted, freezes some steps," *Reuters*, 24 June 2016, <https://goo.gl/vVeosz>
11. Reza Haghighatnejad, "Money Laundering and Terrorism: Rouhani vs the Revolutionary Guards," *Iranwire*, 7 September 2017, <https://goo.gl/f64m61>
12. מאמר המערכת בעיתון **ג'וואן**, 7 בספטמבר 2016; מאמר המערכת בעיתון **ארמאן**, 7 בספטמבר 2016. שני המאמרים מצוטטים בתוך *Mideast Mirror*, September 7, 2016, Section C (Turkey & Iran); מאמר המערכת בעיתון **רסאלת**, 13 בספטמבר 2016. המאמר מצוטט בתוך *Mideast Mirror*, September 13, 2016, Section C; מאמר מצוטט בתוך *Mideast Mirror*, September 21, 2016, Section C.
13. Najmeh Bozorgmehr, "Iranian banks give Revolutionary Guard the cold shoulder," *FT*, 18 September 2016, <https://www.ft.com/content/1eb9e41a-7b16-11e6-ae24-f193b105145e>
14. Velayati, "Joining FATF 'not expedient for Iran,'" *Mehr News Agency*, 4 September 2016, <https://goo.gl/rhm5De>
15. Rohollah Faghihi, "Iran's president: We're neither xenophiles nor xenophobes," *AI-Monitor*, 30 January 2017, <https://goo.gl/KYvSuF>
16. "Iranian military commander: We have forces in Syria, Yemen and Iraq," *Middle East Monitor*, 1 January 2015, <https://goo.gl/QAZBnv>; Yigal Carmon and Y. Yehoshua, "From The Mediterranean to the Golan, Iran Builds Active Front And Direct Military Presence On Israel's Border To Deter Israel And Further Ideology Of Eliminating The Zionist Regime," *MEMRI Daily Brief No.1146*, 16 February 2015, <https://goo.gl/vt2M5Y>
17. Ali Hashem, "Will Trump turn Rouhani into hawk?" *AI-Monitor*, 15 February 2017, <https://goo.gl/3z9nsx>
18. מאמר המערכת בעיתון וטניי אמרוז, <https://goo.gl/G14RLE>
19. "שריעת-מדארי דר גפת וגו בא פארס: עקלאנהתריני ברנאמהיי 'תרמפ דיואנה' פארה כרדן ברג'אם אסת" [שריעת-מדארי בריאיון לפארס: "התוכנית החכמה ביותר של 'טרמפ המשוגע' – לבטל את הסכם הגרעין"], 30 מרס 2016, <https://goo.gl/3omRj2>
20. "Rouhani vows to target all US sanctions if re-elected," *Al-Jazeera*, 13 May 2017, <https://goo.gl/1aTqeG>; אנתקאדיי שדידי רוחאני אז ספאה, קוהיי קזאיהוצדא וסימא דר נטקי אנתח'אבתי דר משהד", [ביקורת חריפה של רוחאני כלפי הצבא, מערכת המשפט ורשות השידור בנואם בחירות במשהד], בי-בי-סי בפרסית, 17 במאי 2017, <https://goo.gl/LULnZ7>
21. "משרוחיי דוומיני מנאזרהיי נאמזדהאיי אנתח'אבאטי ריאסתי ג'מהורי 96 דר רסאנהיי מלי", [תמליל העימות השני בכלי התקשורת בין המועמדים לבחירות לנשיאות הרפובליקה], האתר של העיתון ג'וואן, 5 במאי 2017, <https://goo.gl/6fYmYy>
22. "Leader: Iranian people removed 'shadow of War'," *PressTV*, 30 April 2017, <https://goo.gl/BkKZGD>
23. "שריעת מדארי דר גפתגו בא פארס: אקאיי רוחאני דר אווליןיי רוזיי אנתח'אביי ח'וד סאיהיי ג'נגרא אז אמריכא הדיה גרפת", [שריעת מדארי בריאיון לפארס: מר רוחאני קיבל ביום הראשון לבחירתו את מתנת איום המלחמה מאמריקה], סוכנות הידיעות פארס, 21 במאי 2017, <https://goo.gl/0mwpax>

השפעתם של תהליכים כלכליים וחברתיים על מדיניות החוץ של איראן

רזימט

העובדה שתהליכים חברתיים וכלכליים משפיעים על מדיניות החוץ של איראן משקפת את הפרגמטיות של המשטר באיראן. המשטר הזה רגיש לביקורת פנימית, מגיב ללחצים חיצוניים וכנימיים ומוכן להתאים את מדיניותו אף במחיר של ויתורים אידיאולוגיים משמעותיים כאשר האינטרסים הלאומיים החיוניים מחייבים זאת.

הקדמה

במהלך מערכת הבחירות לנשיאות איראן בקיץ 2013 הצהיר המועמד חסן רוחאני כי הצנטריפוגות במתקני הגרעין האיראניים צריכות להמשיך להסתובב, ובלבד שגם חיי האזרחים והכלכלה ינועו קדימה. ההכרזה הזאת, שעליה חזר גם בנאומו בפני סטודנטים באוניברסיטת "שהיד בהשתי" בטהראן בדצמבר 2013,¹ ביטאה את הכרת הנשיא הנבחר בכך שחילוץ הכלכלה של איראן מהמשבר העמוק שבו היא נתונה מחייב את הסרת הסנקציות הבינלאומיות – גם במחיר של פשרות במדיניות הגרעין של ארצו. אין זו הפעם הראשונה שאילוצים פנימיים חייבו את הצמרת של איראן להתאים את מדיניות החוץ לנסיבות המשתנות מבית. לאחר המהפכה האסלאמית ב-1979 עוצבה מחדש מדיניות החוץ של איראן על בסיסם של האידיאולוגיה המהפכנית ושל יעדי העל האסטרטגיים. אף על פי כן הפגין המשטר האיראני מאז המהפכה מידה רבה של פרגמטיזם ונכונות לסטות ממדיניותו גם בסוגיות עקרוניות המחייבות הכרעה אישית של המנהיג העליון. במערכת השיקולים שהשפיעו על מדיניות החוץ ניתן להצביע גם על השפעתם של תהליכים חברתיים וכלכליים שהתרחשו באיראן בעשורים האחרונים.

קווים לדמותה של מדיניות החוץ האיראנית

מאז המהפכה האסלאמית מתאפיינת הפוליטיקה האיראנית במתח קבוע ומתמשך בין המוסדות הפוליטיים הנבחרים על ידי הציבור, ובהם הנשיא והמג'לס (הפרלמנט), לבין המוסדות הפוליטיים הבלתי נבחרים, שבראשם עומד המנהיג העליון. המנהיג משמש ראש המדינה ומרכז בידי את עיקר סמכויות ניהולה. הסמכויות האלה הורחבו עוד יותר במסגרת תיקונים שהוכנסו לחוקת איראן בעקבות מותו של מכוון המהפכה האסלאמית, אייתאללה רוחאללה ח'ומייני, והעברת השלטון מידי יורשו, עלי ח'אמנאי ב-1989. מבחינה חוקתית ומבחינת השליטה על מוקדי הכוח באיראן, המנהיג העליון הוא הפוסק האחרון. בעוד שסמכויותיו של הנשיא בענייני פנים נרחבות למדי, הרי שההכרעות בנוגע למדיניות החוץ נחשבות באופן מסורתי לסמכות הנתונה בלעדית בידי המנהיג העליון, הנעזר לשם כך במועצה העליונה לביטחון לאומי ובחבר יועצים מצומצם כמו עלי אכבר ולאיתי, יועצו הבכיר של המנהיג לעניינים בינלאומיים שהיה עבר שר החוץ. כאשר ניסה הנשיא לשעבר, מחמוד אחמדינז'אד, לחרוג מהעיקרון זה, הוא נתקל בתגובה נחרצת של המנהיג. זמן קצר לאחר שנבחר לנשיאות ב-2005 החל אחמדינז'אד להפגין מעורבות יתרה בסוגיות הקשורות למדיניות חוץ בניסיון להשפיע על עיצובה וביקש לשנות את מדיניות הממשלה הקודמת, שהתמקדה בהפגת מתחים בזירה הבינלאומית. ח'אמנאי, שהסתייג ממעורבותו הגוברת של הנשיא בניהול מדיניות החוץ, הכריז ביוני 2006 על הקמתה של מועצה אסטרטגית ליחסי חוץ בראשות כמאל ח'ראזי, שר החוץ לשעבר בממשלתו של הנשיא הקודם, מוחמד ח'אמנאי. המועצה הזאת נועדה לשמש גוף מיעץ בגיבוש מדיניות החוץ, והפירוש שניתן למהלך הזה היה שזהו ביטוי לחוסר שביעות רצונו של ח'אמנאי מהתנהלותו של אחמדינז'אד וניסיון להגביר את הפיקוח עליו.

הגם שהמנהיג העליון הנוכחי אינו סוטה בקלות מתפיסת עולמו המהפכנית, הרי שהמדיניות של איראן למן ראשית המהפכה מעידה על מידה רבה של פרגמטיות. בהתנהלותה של הנהגת איראן מאז המהפכה, ובמיוחד לאחר מותו של אייתאללה ח'ומייני, קיימים לכאורה ניגודים וסתירות: לצד הדגשת האינטרסים הפוליטיים והכלכליים של המדינה חותרת איראן לממש אידיאלים אסלאמיים מהפכניים; לצד הדגשת האחדות האסלאמית נושאת איראן את דגל הלאומיות האיראנית הפרטיקולרית. אולם הסתירות האלה במדיניותה של איראן הן רק לכאורה. למעשה, זהו שילוב בין אידיאולוגיה אסלאמית וחזון מהפכני אסלאמי לבין תפיסות לאומיות איראניות ואינטרסים ממלכתיים. השילוב הזה הוא שמאפשר לאיראן לממש באופן היעיל ביותר את שאיפתה ההיסטורית להשיג דומיננטיות והגמוניה באזור ולהפוך למעצמה אזורית ואף עולמית. בתנאים מסוימים מעדיפה הנהגת איראן אינטרסים של המדינה על פני תפיסות אידיאולוגיות מהפכניות ואסלאמיות, מתוך אמונה שמדובר בגמישות זמנית

שאינה מייצגת את היעדים האסטרטגיים־אידיאולוגיים ארוכי הטווח. במקרים אחרים מעדיפה איראן לפעול דווקא על פי החזון האידיאולוגי ולחתור לשינויים מהפכניים ולכינון סדר אזורי ובינלאומי חדש. בבסיס השיקולים המכתיבים את המדיניות של איראן בולטים גם אילוצים פנימיים המחייבים את ההנהגה בטהראן להתחשב בדעת הקהל הפנימית ולהתאים את מדיניותה למציאות המשתנה.

המציאות הכלכלית והחברתית באיראן

הקלת המצוקות החברתיות והכלכליות והשגת חופש פוליטי היו מהמטרות החשובות של המהפכה האסלאמית. עם כניסתה של המהפכה לשנתה ה־38 טרם הצליח המשטר באיראן לספק את מאוויי האזרחים, והפער בין הציבור למוסדות המהפכה הולך ומתרחב. בשנים האחרונות ניצבת איראן בפני משבר כלכלי חמור. חלקו נובע מבעיות מבניות במשק האיראני, כמו תלות בהכנסות המדינה מנפט, חולשת המגזר הפרטי ושחיתות בהיקף נרחב, חלקו נובע מניהול כלכלי כושל, וחלקו נעוץ בהשלכות הסנקציות. סימני המשבר הכלכלי ניכרים אומנם בקרב כלל האוכלוסייה, אך השפעותיו בולטות במיוחד בקרב הצעירים.

בשל העלייה החדה בשיעור הילודה בשנות ה־80 של המאה הקודמת מתאפיינת כיום אוכלוסיית איראן בשיעור גבוה של אוכלוסייה צעירה. על אף הירידה החדה בשיעור הילודה לרמה של 1.27% ב־2012, שהושגה בזכות מאמצי הפיקוח של המשטר מסוף שנות ה־80, נמשך "המומנטום הדמוגרפי" באיראן עד היום, מכיוון שמיליוני צעירים שנולדו במהלך שנות ה־80 נכנסו למעגל הפריור וביקשו להשתלב בשוק העבודה. בקיץ 2015 חשף דוח שפירסם המרכז האיראני לסטטיסטיקה כי שיעור האבטלה בקרב צעירים איראנים ברוב מחוזות איראן נע בין 20% ל־30%.² המשבר הכלכלי בקרב הצעירים הוא גורם מרכזי לתופעה המתרחבת של "בריחת מוחות" מאיראן. ב־2009 פירסמה קרן המטבע העולמית דוח על ההיקף של בריחת המוחות מ־91 מדינות מתפתחות. מהדו"ח הזה עולה שהיקף התופעה הזאת באיראן הוא הנרחב ביותר: בין 150 ל־180 אלף איראנים בעלי תואר אקדמי מהגרים מדי שנה לחו"ל. לפי הדוח, שיעור אבטלה גבוה, רמת הכנסה נמוכה של מרצים ושל מומחים, רמה מדעית שאינה מספקת ואי־יציבות פוליטית וחברתית הם הגורמים המרכזיים שמעודדים "בריחת מוחות", שגורמת לאובדן הכנסות בהיקף של יותר מ־50 מיליארד דולר מדי שנה.³ מאז היישום של הסכם הגרעין, שנחתם בקיץ 2015 בין איראן לבין חמש המעצמות וגרמניה, חל אומנם שיפור במצבה הכלכלי של איראן, אך עם זאת המדינה עדיין מתקשה להפשיר את עשרות מיליארדי הדולרים שהופקדו בחשבונות בחו"ל והוקפאו בעקבות הסנקציות, ובנקים וחברות במערב עדיין מסתייגים מחידוש העסקים עם איראן, בעיקר מחשש לתגובתה של ארצות הברית.

בינואר 2017 כינס הנשיא רוחאני מסיבת עיתונאים במלאת שנה ליישום ההסכם ובה הציג את הישגיו, ובראשם העלייה החדה ביצוא נפט ופתיחת המשק האיראני להשקעות זרות. רוחאני אמר כי בשנה שחלפה נרשם באיראן שיעור צמיחה חסר תקדים של יותר מ-7%. הוא ציין כי הפתרון למשבר האבטלה, במיוחד בקרב הצעירים, תלוי בהשקעות זרות. הוא הדגיש כי כל הסנקציות הקשורות לתוכנית הגרעין הוסרו בעקבות ההסכם וכי הבעיות שעדיין נותרו בתחום הבנקאות אינן קשורות להסכם. מתנגדיו של רוחאני, לעומת זאת, טענו כי הנתונים הכלכליים מצביעים בבירור על הרעה במצבה של איראן בשנה שחלפה. הם התייחסו, בין היתר, לירידה החדה בערך המטבע הלאומי (הריאל), לעלייה המתמדת במחיריהם של מוצרי היסוד – חרף טענות הממשלה שהייתה ירידה דרמטית באינפלציה לשיעור חד-ספרתי – ולעלייה בשיעור האבטלה. לטענתם, משלחות סחר אירופאיות רבות אומנם ביקרו באיראן מאז נחתם הסכם הגרעין, אך הביקורים האלה הניבו עסקאות מעטות בלבד שלא סייעו לפתור את מצוקותיהם הכלכליות של אזרחי איראן, ובראשן האבטלה הגואה.⁴ גם מנתונים שפירסמה בפברואר 2017 קרן המטבע העולמית עולה מגמה מעורבת. הקרן העריכה כי שיעור הצמיחה באיראן ב-2016 (השנה הכלכלית באיראן מסתיימת ב-20 במרס) עמדה על 6.6% וכי שיעור הצמיחה לטווח הזמן הבינוני צפוי להתייבב על 4.5%. היא גם הצביעה על הירידה הדרמטית בשיעור האינפלציה. לעומת זאת הצביעה הקרן על שיעור האבטלה הגבוה והזהירה מהשלכות הסנקציות המשניות של ארצות הברית על נכונותן של חברות מערביות לחזור לעסקים ולהשקיע באיראן.⁵ במקביל למצוקות הכלכליות הולך ומתרחב הפער בין מוסדות המשטר והממסד הדתי לבין הדור הצעיר. צעירים רבים הולכים ומתרחקים מערכי המהפכה ומאמצים לעצמם אורח חיים מערבי חרף מאמצי השלטונות בלבוש את מה שהם מגדירים "מתקפה תרבותית של המערב". כך, למשל, הודה, עלי ג'נתי, שר ההכוונה האסלאמית בממשלת רוחאני, בדצמבר 2013 כי מאמצי השלטונות לאסור את השימוש בצלחות לוויין, המשמשות את אזרחי איראן כדי לצפות בשידורי טלוויזיה מחו"ל, כשלו וכי יותר מ-70% מתושבי טהראן צופים בשידורים האלה.⁶

מגמה חברתית נוספת שיש בה כדי לעורר דאגה בממסד הדתי היא תהליך החילון שעובר על החברה האיראנית במקביל לשחיקת מעמדם של אנשי הדת בשנים האחרונות. הבלוגר רזא תאראן, תלמיד דת מהמכללה הדתית בעיר קום המפעיל בלוג אישי העוסק בחייהם של תלמידי הדת, התייחס בשנים האחרונות לניכור הגובר בין אנשי הדת לאזרחים. לטענתו, התופעה הזאת החלה עם המהפכה האסלאמית ונמשכת מאז. הוא מציין כי לפני המהפכה היו אנשי הדת מזוהים עם מאבקם של אזרחי איראן למען צדק ונגד דיכוי ועושיק של השלטונות וכי הדבר תרם מאוד לאהדה כלפיהם בקרב האזרחים. כיום, לעומת זאת, מזוהים אנשי הדת עם המשטר האסלאמי, ובמקום

לבקר את הממשלה ולפקח על פעילותה הם הפכו למוציאים לפועל של מדיניותה. גם מעמדם הכלכלי הטוב יחסית מרחיק, לדבריו, את אנשי הדת מהאזרחים הפשוטים.⁷ דרשן תפילות יום השישי בעיר משהד, איתאללה סייד אחמד עלם אל-הודא, נשא ערב יום השנה למהפכה דרשה שבה ביטא את דאגת הממסד הדתי מהתרחקות החברה מערכי האסלאם. בדרשתו טען כי החברה האיראנית גרועה כיום מבחינה תרבותית יותר מכפי שהייתה טרם המהפכה. הוא הלין על כך שהצעירים מעדיפים לצפות בשידורי הטלוויזיה בלוויין ובסרטי קולנוע ולהאזין למוזיקה במקום לעסוק בענייני דת.⁸

מכירים במציאות, מציעים פתרונות שונים

מצוקותיהם הכלכליות והחברתיות של אזרחי איראן ודרישתם לשינוי אינן נעלמות מעיני המשטר. אנשי המשטר מודעים לגודל הציפיות בציבור ומכירים בצורך לספק להן מענה, אך חלוקים ביניהם בנוגע לפתרונות הדרושים נוכח אתגרי הפנים. מאז נבחר לנשיא מבטא רוחאני את מחויבותו לקדם תמורות תרבותיות וחברתיות. עם זאת הנשיא בוחר את מאבקיו בזהירות והעדיף עד כה להתמקד בסוגיות כלכליות ובקידום הסכם הגרעין במאמץ להביא להסרת הסנקציות. ניכר, עם זאת, כי הוא נחוש להוביל שינויים הדרגתיים במאמץ להפחית את מעורבות הממשלה בחיי האזרחים ולספק מענה לדרישת הציבור לשינוי.

יריבי הנשיא במחנה השמרני, לעומת זאת, ובראשם המנהיג ח'אמנאי, שוללים באופן מוחלט רפורמות פנימיות שעלולות, לתפיסתם, לסכן את יציבות המשטר. יוזמות הנשיא בתחום של מדיניות הפנים לא נותרו ללא תגובה של המחנה השמרני. המשטר נאלץ אומנם לאפשר לנשיא לקדם שינויים מסוימים נוכח הכרתו בדרישת הציבור לשינוי, שהתבטאה, בין היתר, בתוצאות הבחירות, אך עם זאת בכירי המשטר נחושים להציב בפני הנשיא וממשלתו "קווים אדומים" שחצייתם עלולה, לדעתם, לערער את ערכי המהפכה ולסכן את יציבות השלטון. במאמצייהם לטרפד כל ניסיון לקדם רפורמות משמעותיות לא נרתע הממסד השמרני מניצול שליטתו ברשות השופטת ובמנגנוני הביטחון.⁹

גם בתחום הכלכלי מתנהל ויכוח פנימי בין ממשל הנשיא רוחאני למתנגדיו בימין השמרני. בעוד שהנשיא מבקש לנצל את הסרת הסנקציות כדי למשוך חברות זרות למשק האיראני, ממשיך המנהיג העליון להדגיש את הצורך ב"כלכלת התנגדות" שעיקרה הפחתת התלות של איראן בגורמים זרים והתבססות על ייצור עצמי. לפי תפיסת השמרנים, שובן של חברות זרות לשווקים באיראן עלול להרחיב את חשיפת החברה האיראנית להשפעות מערביות שאינן מוגבלות לתחום הכלכלי בלבד וכן לסכן את האינטרסים הכלכליים של משמרות המהפכה, שמעורבותם בפרויקטים כלכליים לאומיים גברה בעקבות הסנקציות הבינלאומיות ויציאת החברות הזרות מאיראן.

מדיניות חוץ לפתרון אילוצים פנימיים

הכרת המשטר במאוויי הציבור ורגישותו ללחץ הפנימי ניכרות היטב גם במדיניות החוץ. בעשור שלאחר המהפכה האסלאמית, ככל שהלהט המהפכני באיראן הלך ודעך, כך הפגין המשטר רגישות הולכת וגוברת לדעת הקהל ונאלץ להתחשב בה גם בהחלטותיו האסטרטגיות בסוגיות חוץ. דוגמה בולטת לכך הייתה החלטתו של אייתאללה ח'ומייני ביולי 1988 לאשר הפסקת אש לאחר שמונה שנים של מלחמה נגד עיראק – בניגוד לעמדתו במהלך שנות המלחמה ששללה כל פתרון שאינו כולל את הפלתו של שלטון הבעת'. ההחלטה, שאותה הצדיק בדיעבד גם יורשו ח'אמנאי, התקבלה בשל המצב הקשה שאליו נקלעה איראן: היא נחלה מפלות בשדה הקרב מול עיראק, ספגה אבדות כבדות בנפש, וכלכלתה נפגעה קשות. כל אלה הובילו את ח'ומייני להערכה כי המשך המלחמה עלול לסכן את עצם שרידות המשטר. כאשר הבין ח'ומייני שקבלת ההחלטה משרתת את האינטרסים של איראן ושל המשטר האסלאמי, הוא הסכים לשנות את עמדותיו הקודמות בנושא. הוא פנה אז לאומה בנאום נרגש שבו אמר כי היה מוכן לשתות את "כוס התרעלה" כדי לשרת את האינטרסים של המהפכה ושל המשטר.

דוגמה נוספת להשפעת שיקולים פנימיים על מדיניות החוץ של איראן ניתן לראות בעמדה שאימצה איראן בעימות שפרץ ב-1988 בין אזרבייג'ן (המוסלמית השיעית) לבין ארמניה (הנוצרית) בסוגיית נגורנו קרבאך. איראן ניסתה לנקוט גישה מאוזנת כלפי שתי היריבות, אף כי שימשה ציר הספקה מרכזי לארמניה ובכך סייעה למעשה למאמץ המלחמתי הארמני במאבק נגד אזרבייג'ן. במקרה הזה העדיפה איראן, שחששה כי הצלחת אזרבייג'ן החילונית עלולה לעודד שאיפות בדלניות בקרב המיעוט האזרי הגדול באיראן, את האינטרס המדינתי על פני סולידריות דתית.

הסכמת איראן לשוב לשולחן המשא ומתן בסוגיית הגרעין בהשפעת הסנקציות הכלכליות ונכונותה לפשרות בתוכנית הגרעין שלה הן ביטוי מובהק לנכונותה להסכים לויתורים משמעותיים בתגובה ללחץ. הסנקציות הכלכליות פגעו קשות במשק של איראן והגבירו את התסכול בקרב הציבור – תסכול שבא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות לנשיאות בקיץ 2013. ניצחונו של רוחאני, שהיה המתון מבין ששת המועמדים שהתמודדו בבחירות, ביטא את הביקורת כלפי מדיניות הגרעין שאימץ המשטר ואת הדרישה הציבורית לשנות את סדר העדיפויות הלאומי. אף כי ביקורת פומבית על עצם תוכנית הגרעין, על כדאיותה או על חשיבותה נשמעה לעיתים רחוקות בלבד, הרי שמערכת הבחירות לנשיאות סיפקה לראשונה במה להשמעת ביקורת נוקבת נגד מדיניות הגרעין.

תוצאות הבחירות הוכיחו כי ח'אמנאי שגה בהערכתו שהעם באיראן יכול לעמוד לאורך זמן בלחץ כלכלי כבד כפי שהיה במהלך מלחמת איראן-עיראק. החרפת המשבר הכלכלי כתוצאה מהסנקציות גרמה ללחץ גובר על המנהיג העליון להסכים לויתורים

מחשש שהמשך המשבר עלול לערער את יציבות המשטר לאורך זמן. בחירת רוחאני וחידוש המשא ומתן על תוכנית הגרעין יצרו הזדמנות לבחון מחדש את מקומה של התוכנית בסדר העדיפויות לאחר שנים שבהן עצם הדיון בסוגיה הזאת נחשב לטאבו. רגישות המשטר לעמדות הציבור ניכרת גם במקרים שבהם לא סתתה איראן ממדיניותה הרשמית. דוגמה לכך ניתן למצוא במעורבותה הצבאית של איראן במלחמת האזרחים בסוריה. האבדות הכבדות בקרב הלוחמים האיראנים בסוריה הובילו במהלך 2016 להפחתה משמעותית בסדר הכוחות של איראן במדינה. המשטר היה מודע לרגישות הציבור למחיר האנושי הכבד הכרוך בהמשך המערכה הצבאית בסוריה והוא חש צורך לספק הסברים שיצדיקו את הנוכחות של צבא איראן בסוריה. המסבירים מטעם המשטר השתמשו בסמלים דתיים שיעיים, העלו על נס את ערך ההקרבה וההגנה על המקומות הקדושים לשיעה והדגישו את חשיבות המעורבות בסוריה לשמירה על האינטרסים של איראן ועל ביטחונה הלאומי.

אף שהביקורת הפנימית על הסיוע שהושיטה איראן למשטר אסד הייתה מוגבלת בעיקר לאינטלקטואלים ולפעילים פוליטיים המזוהים עם הזרם הרפורמיסטי, לא יכול היה המשטר להתעלם מהאתגר הטמון בה, במיוחד בשעה שמצוקות כלכליות שימשו קרקע פורייה לביקורת נגד מדיניות המשטר. ביטוי לביקורת כזאת ניתן היה לראות במהלך גל מחאות נרחב שפקד את מחוז ח'וּזיסטן שבדרום-מערב איראן באמצע פברואר 2017. המחאה פרצה בעקבות הפסקות חשמל ומים ממושכות שנגרמו מסופות אבק קשות מלוות בגשמים עזים. אלה החריפו עוד יותר את מצוקות האזרחים במחוז, שבו מרוכזים בני המיעוט הערבי (שהם כ-2% מאוכלוסיית איראן). בעקבות המשבר עלו באיראן קולות שתלו את מצבו הקשה של המחוז בסדר עדיפויות לקוי של השלטונות הממשיכים לתמוך במשטר אסד במקום לטפל במצוקות האיראנים.¹⁰

חרף השפעתם של שיקולים פנימיים על עיצוב מדיניות החוץ של איראן אין משמעות הדבר כי בכל המקרים קיימת התנגשות בין עמדות הציבור לעמדות המשטר בסוגיות הקשורות לביטחון הלאומי ולמדיניות החוץ. ממעקב אחר השיח הציבורי באיראן, בעיקר ברשתות החברתיות, עולה כי ביכולתו של המשטר לגייס תמיכה ציבורית בעניינים שבעיני אזרחי איראן קשורים לאינטרסים לאומיים חיוניים או לתחושת הכבוד הלאומי. כך, למשל, עוררו המגבלות שהטיל הנשיא טראמפ על כניסת נוסעים מוסלמים, ובכללם איראנים, לארצות הברית התנגדות נרחבת בקרב הציבור באיראן. האיראנים ראו בצו הנשיאותי לא רק החלטה בלתי צודקת אלא גם אקט משפיל ומבזה שהצית מחדש את רגישותם המוכרת של האיראנים לגילויי התנשאות או לפגיעה בגאווה הלאומית. הביקורת הנרחבת נגד הצו הצליחה לאחד אזרחים וגולים כאחד חרף חילוקי הדעות הפוליטיים המאפיינים בדרך כלל את החברה האיראנית.¹¹

גם קריאתם הפומבית של 30 פעילים איראנים גולים לנשיא טראמפ לבטל את הסכם הגרעין ולהרחיב את הסנקציות נגד איראן הביאה לתגובות חריפות של אזרחים איראנים. בעקבות פרסום הקריאה במכתב ששלחו הגולים לנשיא הנבחר בסוף דצמבר 2016 הוצפו הרשתות החברתיות באלפי תגובות של גולשים איראנים, כולל מקרב מבקרי המשטר, שהסתייגו מתוכנו והאשימו את שולחיו בבגידה. התגובות למכתב שיקפו את ההתנגדות הרחבה באיראן למדיניות הסנקציות הנחשבת לאמצעי לחץ בלתי לגיטימי של המערב הפוגע בריבונותה של איראן.¹²

גישות שונות גם בנוגע למדיניות החוץ

בדומה לוויכוח הפנימי בסוגיות פנים ניכרים הבדלי גישות בין הזרמים הפוליטיים השונים באיראן גם בנוגע לאסטרטגיה שעל איראן לנקוט במדיניות החוץ שלה. מדובר בוויכוח מהותי על האסטרטגיה הנדרשת כדי להבטיח את שרידות המשטר לאורך זמן. המחנה הפרגמטי בהובלת הנשיא רוחאני דוגל בפתחות כלפי המערב ובהשתלבות גוברת של איראן בכלכלה העולמית כדי לשפר את המצב הכלכלי ולפתור את מצוקות האזרחים. רוחאני רואה בהסרת החסמים הניצבים בפני חיזוק הקשרים עם המערב צעד הכרחי שנועד להבטיח את המשך קיומה של המהפכה לאורך זמן. לדעתו, יש לנצל את הסרת הסנקציות כדי למשוך חברות זרות למשק האיראני, גם אם הדבר מחייב, בין היתר, את הפחתת מעורבותם של משמרות המהפכה בכלכלה.

לדעת רוחאני, המעורבות הזאת של משמרות המהפכה מובילה לכשלים כלכליים נוספים, מעבר לחסימת גורמים זרים שרוצים להשקיע במשק האיראני. הכוונה היא בעיקר לפגיעה ביעילות הכלכלית בגלל ריכוזיות יתר ושחיתות. על הרקע הזה ניתן להבין את הודעתם של הבנקים האיראניים מִלְת וסְפָה בתחילת ספטמבר 2016 כי הם מסרבים לספק שירותי בנקאות למוסדות הקשורים למשמרות המהפכה. ההודעה הזאת התפרסמה בעת שהלך והתגבש הסכם בין ממשלת איראן לבין כוח המשימה הבינלאומי למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור (FATF) על הוצאת איראן מ"הרשימה השחורה" של FATF ועל שחרורה ממגבלות משמעותיות המוטלות על התנהלותה מול המערכת הבנקאית העולמית – מגבלות שנתרו בעינן גם לאחר הסכם הגרעין.

לעומת זאת, השמרנים בהובלת ח'אמנאי ממשיכים לדבוק בהסתגרות ובהישענות עצמית כדי לספק לאיראן חסינות מפני איומים חיצוניים ומפני סנקציות ולשמור עליה מפני חדירה של רעיונות מערביים "בלתי רצויים". ח'אמנאי, שגישתו כלפי המשא ומתן על הגרעין הייתה מלכתחילה מסויגת וחשדנית, רואה בקשיים במימוש של הסכם הגרעין הוכחה לתפיסתו הבסיסית כי תוכנית הגרעין הייתה רק תירוץ של המערב ללחץ על איראן, לבודדה ולהחלישה כדי להכשיר את הקרקע לשינוי המשטר האסלאמי. בעיניו, הביקורת במערב על המשך פיתוחם של הטילים הבליסטיים, על

הפרות של זכויות אדם באיראן, על חתרנותה האזורית של איראן ועל מעורבותה בטרור מאששת את חשדותיו הראשוניים.

המחלוקת הפנימית באה לידי ביטוי גם בנוגע למדיניות כלפי ארצות הברית. ההכרה בצורך להגיע להסדר עם המערב בסוגיית הגרעין כדי להביא להסרת הסנקציות הכלכליות אילצה את ח'אמנאי להתיר לרוחאני לנהל משא ומתן עם ארצות הברית. אך בשונה מעמדת הנשיא, שרואה בהידברות הישירה עם ארצות הברית פוטנציאל לאימוץ מדיניות פתוחה יותר כלפי המערב, נותר המנהיג העליון בעמדתו העקרונית השוללת כל אפשרות לנרמול היחסים בין המדינות. עוד לפני בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות הברית תקף ח'אמנאי בכמה הזדמנויות את ארצות הברית והדגיש כי אינו בוטח בה. בתגובה לכניסת טראמפ לתפקידו ולשינוי בגישת הממשל האמריקאי כלפי טהראן הצהיר ח'אמנאי כי הוא מודה לנשיא החדש על שחשף בפני העולם את פניה האמתיות של ארצות הברית. הוא שב וביטא את עמדתו כי אסור לבטוח ב"שטן הגדול" או לתלות תקוות במי שמתנגדים לעצם קיומו של המשטר האסלאמי באיראן.¹³

סיכום

העובדה שתהליכים חברתיים וכלכליים משפיעים על מדיניות החוץ של איראן משקפת את הפרגמטיות של המשטר האיראני מאז המהפכה האסלאמית וביתר שאת משלהי שנות ה-80 של המאה ה-20. המשטר באיראן רגיש לביקורת פנימית, מגיב ללחצים חיצוניים ופנימיים ומוכן להתאים את מדיניותו אף במחיר של ויתורים אידיאולוגיים משמעותיים כאשר האינטרסים הלאומיים החיוניים מחייבים זאת.

עם זאת, נכונות המשטר באיראן לסטות ממדיניותו תלויה בפרשנותו הסובייקטיבית בנוגע לסיכונים ולהזדמנויות הניצבים בפניו. הפרשנות הזאת יכולה להשתנות בהתאם לתפיסות עולמם השונות – ולעיתים אף המנוגדות – של האגפים השונים בצמרת המשטר. התפיסות האלה גם מספקות תשובות שונות לשאלה מהי האסטרטגיה הנכונה להבטחת האינטרסים החיוניים של איראן, ובראשם שימור המשטר. לפיכך, גורמים רדיקליים במשטר יכולים להגיב ללחץ גובר מבית או מחוץ באמצעות הגברת הדיכוי מבית והתרסה גוברת כלפי חוץ כדי לנטרל איומים פוטנציאליים על יציבות המשטר ולהרתיע את אויבי הרפובליקה האסלאמית. גורמים מתונים יותר בהנהגה, לעומתם, עשויים להגיב ללחץ דווקא בנכונות להגמיש את עמדות המשטר ולאמץ מדיניות מתונה יותר.

גם הציבור באיראן אינו עשוי מקשה אחת ואינו נוקט עמדה אחידה כלפי סוגיות העומדות על סדר היום הלאומי. זאת ועוד, על אף הפער המתרחב בין חלקים בציבור, ובעיקר בין הצעירים לבין המשטר וערכי המהפכה האסלאמית, מפגין הציבור באיראן לעיתים קרובות נכונות להתייצב מאחורי המשטר במקרים המשקפים, לדעתו, פגיעה

באינטרסים חיוניים או בתחושת הכבוד הלאומי, כמו קריאת תיגר על שלמותה הטריטוריאלית של איראן, איומים במתקפה צבאית וכדומה. ראוי, אפוא, שהשפעתם של תהליכים פנימיים על מדיניות החוץ תובא בחשבון לא רק על ידי המשטר באיראן אלא גם על ידי מקבלי ההחלטות במערב בבואם לגבש מדיניות כלפי הרפובליקה האסלאמית. עדיף לגבש את המדיניות כלפי איראן מתוך התחשבות בהשפעתה על התהליכים הפנימיים באיראן, על מאזן הכוחות הפנימי באיראן, על עמדות הציבור ועל יחסי הגומלין בין החברה למשטר. התהליכים הפנימיים באיראן טומנים בחובם פוטנציאל לשינוי במדיניות של איראן ובטווח הרחוק אולי אף לשינוי פוליטי. מי שסבור ששינוי כזה הכרחי, חייב עם זאת להביא בחשבון כיצד משפיעה מדיניות המערב על תרגום הפוטנציאל לשינוי של ממש.

הערות

1. "רוחאני באוניברסיטת שהיד בהשתי: ההעשרה היא זכותנו המלאה", סוכנות הידיעות פארס, 7 בדצמבר 2013 (בפרסית), <https://goo.gl/DYGDA5>
2. "שיא חדש בכלכלת איראן: שיעור האבטלה בקרב צעירים במחוזות על סף 50%", סוכנות הידיעות תסנים, 5 בינואר 2016 (בפרסית), <https://goo.gl/DvZ9nf>
3. "Brain Drain Continues in Iran," *Financial Tribune*, 10 November 2016, <https://goo.gl/qE74bo>; Bijan Khajehpour, "Can Rouhani reverse Iran's brain drain?," *AI-Monitor*, 12 January 2014, <https://goo.gl/vSLW3d>
4. רו צימט, "יום השנה להסכם הגרעין מעורר מחדש את העימות הפוליטי הפנימי באיראן", **מבט על**, גיליון 899, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 19 בפברואר 2017, <https://goo.gl/CJgz19>
5. Ladane Nasser, "Iran's 'Impressive Recovery' Clouded by 'Uncertainty'," *IMF Says*, Bloomberg, 28 February 2017, <https://goo.gl/Qxz1rI>
6. "Iran says 70 percent of Tehran watching banned TV," *The Daily Star*, 17 December 2013, <https://goo.gl/uEc51n>
7. "מכתבים מהמכללה הדתית", הבלוג של רוזא תאראן (בפרסית), <https://goo.gl/CcxRG6>
8. "דרשן תפילות יום השישי במשהד: התרבות והדת בחברה נעקרו מהשורש", סוכנות הידיעות איסנ"א, 13 בינואר 2014 (בפרסית), <https://goo.gl/8Yxdgm>
9. רו צימט, "מהפכה על פרשת דרכים: המאבק על דמותה של הרפובליקה האסלאמית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 1, אפריל 2014, <https://goo.gl/y9mmRW>
10. Thomas Erdbrink, "Protests in Iranian City Where 'Everything Is Covered in Brown Dust'," *New York Times*, 19 February 2017, <https://goo.gl/8iFDc8>
11. רו צימט, "מחאת הגולשים האיראנים נגד הגבלת כניסתם של מוסלמים לארצות הברית", **ביהייב (השיח ברשתות החברתיות במזרח התיכון)**, כרך 5, גיליון 2, פברואר 2017, <https://goo.gl/PFzuy>
12. "An open letter by Iranian dissidents to President-Elect Donald Trump," 24 December 2016, <https://goo.gl/N3pFkT>; (בפרסית), 27 בדצמבר 2016, <https://goo.gl/bWVXox>, רו צימט, "מבקרי שלטון או בוגדים? התגובות ברשתות למכתב הגולים האיראנים לטראמפ", **ביהייב**, כרך 5, גיליון 1, ינואר 2017, <https://goo.gl/Cppagh>
13. "הצהרות [המנהיג העליון] בפגישה עם מפקדים ועם עובדים של חיל האוויר של הצבא הסדיר", אתר המנהיג העליון של איראן, 7 בפברואר 2017, <https://goo.gl/cn7nfn>

הכותבים

אפרים אסכולאי – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, עבד בוועדה לאנרגיה האטומית של ישראל (IAEC) במשך יותר מארבעים שנה ועסק בעיקר בסוגיות של בטיחות גרעינית וסביבתית. ב־1986 עבר לעבוד בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) בווינה, ובין השנים 1990-1991 שימש כמזכיר מדעי של פרויקט צ'רנוביל הבינלאומי. ב־1992 שב לישראל והיה פעיל בדיונים, אשר הובילו למסקנות אשר לאמנה למניעת ניסויים גרעיניים. בשלהי כהונתו בוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל (עד 2001) שימש כמנהל יחסי החוץ של הוועדה. בשנת שבתון במכון למדע ולביטחון בינלאומי (ISIS) בושינגטון, ד"ר אסכולאי כתב את *Verification Revisited: The Nuclear Case*, וכן פרסם מאמרים העוסקים באי־הפצת נשק להשמדה המונית (WMD) בכלל ובסוגיות המזרח התיכון בפרט, כולל המונוגרפיה *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*, שפורסמה ב־2004. הוא בעל תואר דוקטור (PhD) במדעי האטמוספירה, מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

מאיר ליטבק – ראש מרכז אליאנס ללימודים איראניים ופרופ' חבר בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון באוניברסיטת תל אביב. תחומי עיסוקו העיקריים הם ההיסטוריה של איראן והשיעה המודרנית, וכן תנועות אסלאמיות מודרניות. בין פרסומיו: *Shici Scholars of Nineteenth Century Iraq: The 'Ulama' of Najaf and Karbala'* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); בשיתוף עם משה אהרונוב, **איראן: מקיסרות פרסית לרפובליקה אסלאמית** (האוניברסיטה הפתוחה, 2014); מהדורה העברית של ספרו, יחד עם אסתר ובמן, **מאמפטיה להכחשה: תגובות בעולם הערבי לשואה**, יצאה לאור בהוצאת מאגנס (2015). פרופ' ליטבק ערך שמונה ספרים, האחרון שבהם *Constructing Nationalism in Iran: From the Qajars to the Islamic Republic* – (2017). פרסם מאמרים על ההיסטוריה של איראן והשיעה המודרנית וכן על תנועות אסלאמיות רדיקליות.

גליה לינדנשטראוס – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי וחוקרת אורחת ב־Bipartisan Policy Center בושינגטון. ד"ר לינדנשטראוס מתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה. תחומי עניין הנוספים שלה הם סכסוכים אתניים, מדיניות החוץ

של אזרבייג'ן, הסוגיה הקפריסאית והכורדים. היא פרסמה מאמרים רבים בנושאים אלו ומאמרי הדעה והפרשנות שלה הופיעו בכל ערוצי המדיה המרכזיים בישראל, כמו גם ב־"National Interest, Hurriyet Daily News, Turkey Analyst, ו־Insight Turkey". היא בתהליך של כתיבת ספר על יחסי ישראל טורקיה מאז אירוע המרמה (2010) עד להסכם הנורמליזציה בין המדינות. היא בעלת תואר דוקטור מהמחלקה ליחסים בין־לאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים. בעבר הרצתה באוניברסיטה העברית, במרכז הבינתחומי הרצליה, וכן הייתה פוסט־דוקטורנטית במכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיווייס.

אמילי לנדאו – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון, שם היא מובילה את תוכנית המחקר, הכנסים והכשרת חוקרים צעירים בתחום. תחומי המחקר שלה נוגעים לתפוצת נשק גרעיני בעולם, מאמצי בקרת נשק, ותהליכים של שיח ביטחון אזורי במזרח התיכון. ספרה הראשון (מחברת שותפה) – **בעיני הערבים: דימויה הגרעיני של ישראל**, שיצא לאור ב־1994, מהווה עד היום מחקר ייחודי אשר להבנת מסריה ההרתעתיים של ישראל בעולם הערבי, על אף מדיניות העמימות. ספרה *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* ראה אור ב־2006, וב־2012 פרסמה מחקר השוואתי על אודות המאמצים הבינלאומיים לעצור את שאיפות הגרעין של איראן וצפון קוריאה. במשך שמונה שנים הייתה ד"ר לנדאו חברה בצוות ההיגוי של EuroMeSCo – והיא חברה ב־IISS, בלונדון. היא בעלת תואר ראשון ושני מאוניברסיטת תל אביב, ותואר דוקטור (PhD) מאוניברסיטה העברית בירושלים.

רז צימט – עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ובמרכז אליאנס ללימודים איראנים באוניברסיטת תל אביב המתמחה באיראן. ד"ר צימט הוא בעל תארים שני ושלישי בהיסטוריה של המזרח התיכון מטעם אוניברסיטת תל אביב, ותואר ראשון בהיסטוריה של האסלאם והמזרח התיכון מטעם האוניברסיטה העברית בירושלים. הוא עורך הפרסום "מבט לאיראן", היוצא לאור מטעם מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש אלוף מאיר עמית. תחומי התמחותו המרכזיים הם: פוליטיקה, מדיניות חוץ, חברה ורשתות חברתיות ברפובליקה האסלאמית.

אפרים קם – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבר היה סגן ראש המכון במשך 18 שנים. לפני הגעתו למכון שירת ד"ר קם במשך 28 שנים בתפקידים בכירים באמ"ן, בין השאר כעוזר ראש חטיבת המחקר באמ"ן להערכה, וכמדריך במכללה לביטחון לאומי. עיסוקו העיקרי – בעיות הביטחון של המזרח התיכון, ובעיקר האיום האיראני. ד"ר קם מלמד שנים רבות סמינרים לתואר MA בנושא תפיסות הביטחון

של מדינות ערב ואיראן, באוניברסיטת תל אביב, וזכה בה בתואר מורה מצטיין. כן לימד נושא זה במשך שלוש שנים באוניברסיטת בר־אילן, וגם בה זכה בתואר דומה. אפרים קם הוא בעל תואר BA בכלכלה ובלימודי המזרח התיכון מהאוניברסיטה העברית ובעל תואר MA ודוקטורט (PhD) מאוניברסיטת הארוורד. הוא כתב שני ספרים: **מתקפת פתע**, העוסק בכישלונות מודיעיניים, אשר זכה בפרס בינלאומי ובתואר "הספר הטוב ביותר בנושא המודיעין" ותורגם לאנגלית ולסינית; ו**רמן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני**.

INSS Memoranda, September 2016–Present

- No. 172, February 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, Eds., *Iran in a Changing Strategic Environment* [Hebrew].
- No. 171, January 2018, Carmit Valensi, Udi Dekel, and Anat Kurz, eds., *Syria – From a State to a Hybrid System: Implications for Israel*.
- No. 170, January 2018, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future*.
- No. 169, September 2017, Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, eds., *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses*.
- No. 168, September 2017, Carmit Valensi, Udi Dekel, and Anat Kurz, eds., *Syria: From a State to a Hybrid System: Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 167, July 2017, Udi Dekel, Gabi Siboni, and Omer Einav, eds., *The Quiet Decade: In the Aftermath of the Second Lebanon War, 2006-2016*.
- No. 166, July 2017, Yehuda Greenfield-Gilat, *The Palestinian Refugees: The Israeli Interest* [Hebrew].
- No. 165, June 2017, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy*.
- No. 164, February 2017, Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, eds., *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses* [Hebrew].
- No. 163, February 2017, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions*.
- No. 162, November 2016, Yoel Guzansky, *Between Resilience and Revolution: The Stability of the Gulf Monarchies* [Hebrew].
- No. 161, November 2016, Udi Dekel, Gabi Siboni, and Omer Einav, eds., *The Quiet Decade: In the Aftermath of the Second Lebanon War, 2006–2016* [Hebrew].
- No. 160, November 2016, Pnina Sharvit Baruch, *The Report of the Human Rights Council Commission of Inquiry of the 2014 Operation in the Gaza Strip – A Critical Analysis* [Hebrew].
- No. 159, September 2016, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications*.
- No. 158, September 2016, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future* [Hebrew].

כמשך יותר מעשור הייתה סוגיית הגרעין במוקד תשומת הלב של העיסוק באיראן. הסוגיה הגיעה לתחנת ביניים בקיץ 2015, כאשר הושג הסכם הגרעין עם איראן - הסכם שבעיני הנשיא דונלד טראמפ הוא בעייתי ביותר. טראמפ רואה באיראן איום מרכזי לא רק על ארצות הברית, אלא גם על בעלות בריתה. לתפיסתו, האיום הוא רב ממדי ונובע לא רק מחתירתה של איראן לנשק גרעיני, אלא גם ממערך הטילים הגדול שבנתה, מהתערבותה ומחתרנותה במדינות שכנות, מהיותה איום אסטרטגי על ישראל וממעורבותה העמוקה בטרור.

לצד המשך הפעילות הגרעינית של איראן בתחומים שהסכם הגרעין אינו מגביל, היא ממשיכה במאמצייה לחזק את מאחזיה ואת השפעתה בלב המזרח התיכון - בעיקר בסוריה, אך גם בעיראק ובתימן. המשטר רשם אומנם הישגים לא מבוטלים בזירה האזורית, אך ניצב בפני אתגרים לא פשוטים בזירה הפנימית בשל תהליכי שינוי עמוקים בחברה האיראנית ובשל כשלים מבניים בכלכלת המדינה.

המאמרים המאוגדים בקובץ זה מציגים את המגמות וההתפתחויות שמשפיעים על מעמדה האסטרטגי של איראן ומנתחים לעומק שולל סוגיות כלהלן: מצבה של תוכנית הגרעין של איראן, יחסי ההרתעה בין ארצות הברית לאיראן מאז הסכם הגרעין, יחסי איראן עם מדינות במזרח התיכון, השפעתן של סוגיות פוליטיות וחברתיות בתוך איראן על גיבוש מדיניות החוץ שלה.

העורכים:

מאיר ליטבק הוא ראש מרכז אליאנס ללימודים איראניים ופרופי חבר בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון באוניברסיטת תל אביב.

ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לבקרת נשק ולביטחון אזורי במכון.

ד"ר אפרים קם הוא כיום חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבר היה סגן ראש המכון במשך 18 שנים.
