

## האיחוד האירופי בעקבות פרישת ארצות הברית מעסקת הגרעין עם איראן - האתגר והמענה

שמעון שטיין

בהודעה משותפת שפרסמו בעקבות הודעת טראמפ על יציאת ארצות הברית מהסכם הגרעין, ביטאו מרקל, מקרון ומיי את אכזבתם ודאגתם. בין היתר הם הבהירו את המשך מחויבותם להסכם, ואת היות החלטת מועצת הביטחון מסגרת לגאלית בינלאומית מחייבת לפתרון מחלוקות בסוגיית הגרעין האיראני. גם אם בקרב רבות מהחברות באיחוד האירופי קיימת הבנה לצורך של ישראל להתמודד עם האיומים הנשקפים לה מצד איראן, לא ברור כיצד הן תגבנה לעמדת ישראל בסוגיית הסכם הגרעין, שתרמה לכך שהעסקה שאותה הן רואות כהישג המשמעותי במדיניות החוץ שלהן עומדת לרדת לטמיון. בה בעת, יש להניח כי לאור המשבר המחריף בין ישראל לאיראן בסוריה ינסו שלוש המדינות המובילות באיחוד לתרום לדה אסקלציה בזירה זו, גם אם אינן גורם רלוונטי במשבר בסוריה.

הודעת הנשיא טראמפ בדבר פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין עם איראן הינה האחרונה, לפי שעה, בשורת החלטות חד-צדדיות שקיבל וקלעו את היחסים בין ארצות הברית לבעלות בריתה האירופאיות למשבר, שאת השלכותיו קצרות הטווח וארוכות הטווח קשה להעריך.

להודעתו של הנשיא (שממשיך למלא את ההבטחות שנתן לבוחריו במהלך מסע הבחירות) קדמו מאמצים של הרגע האחרון מצד נשיא צרפת עמנואל מקרון, קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל וראשת ממשלת בריטניה תרזה מיי, להניאו מהפרישה. למאמץ זה קדמו התייעצויות שהתקיימו בדרגי עבודה בין גרמניה, צרפת ובריטניה לבין עמיתיהם בממשל האמריקאי, בעקבות "האולטימטום" שהציב טראמפ ב-12 בינואר, אשר כלל את פירוט הסוגיות, שחלקן מחייבות את פתיחת העסקה (פיקוח וסעיף "שקיעת החמה"), ואחרות שיש לכלול בהסכם נפרד, שיכלול התייחסות לסוגיית פיתוח הטילים ארוכי טווח על ידי איראן והתנהלותה במזרח התיכון, ושעליו יצטרכו לחתום שלוש מדינות אירופה השותפות להסכם וארצות הברית. טראמפ הבהיר כי אי-השגת הסכמה תביא לפרישתה המידית של ארצות הברית מההסכם. מאמצים אלו, כידוע, נכשלו.

בהודעה משותפת שפרסמו בעקבות הודעת טראמפ, ביטאו מרקל, מקרון ומיי את אכזבתם ודאגתם. בין היתר הם הבהירו את המשך מחויבותם להסכם, ואת היות החלטת מועצת הביטחון מסגרת לגאלית בינלאומית מחייבת לפתרון מחלוקות בסוגיית הגרעין האיראני, וכן קראו לצדדים להישאר מחויבים לעסקה, הבטיחו להמשיך בהטבות הכלכליות לאיראן וקראו לארצות הברית להימנע מנקיטת צעדים שימנעו יישום מלא של ההסכם. בה בעת, המנהיגים האירופים קראו לאיראן להפגין איפוק, למרות החלטת הנשיא טראמפ, ולהמשיך למלא את מחויבותה להסכם בתמורה להמשך ההקלות שלהן היא זכאית מתוקף ההסכם, ולטיפול בנושאים נוספים שהינם מקור לדאגה: גיבוש הסכם מסגרת ארוך טווח לתכנית הגרעין לעידן שלאחר 2025, עת יפוג תקפם של חלק מסעיפי ההסכם, טיפול בסוגיית הטילים הבליסטיים ופעילותה מערערת היציבות של איראן במזרח התיכון. בסיום הודעתם ציינו השלושה כי שיחות בנושאים אלה כבר

החלו - מה שמעלה את השאלה מדוע לא המתין הנשיא טראמפ עד סיום השיחות שנועדו לגבש עמדה משותפת, וכך למנוע את המשבר שאליו נקלעו הצדדים. נראה כי מה שהדריך את הנשיא היו שיקולי פנים, קרי מילוי הבטחתו לבוחריו. שיקול ענייני היה מביא קרוב לוודאי להחלטה להאריך את השיחות, וכפועל יוצא את ההקלות בסנקציות על איראן. במקום זאת בחר הנשיא לקלוע את היחסים הטרנס-אטלנטיים למשבר, שפרשנים מתארים כנקודת מפנה.

שתי הסוגיות שעמן תצטרכנה גרמניה, צרפת ובריטניה בפרט והאיחוד האירופי בכלל להתמודד הן - בטווח הקצר - היחסים עם איראן בהקשר של עסקת הגרעין על רקע פרישת ארצות הברית ממנה, ובטווח היותר ארוך עתיד היחסים עם ארצות הברית.

אשר ליחסים עם איראן, גם אם מרקל ומקרון שותפים לעמדת הנשיא טראמפ (אמנם לא באותה מידה של חריפות) כי עסקת הגרעין אינה מושלמת וכי יש צורך, כפי שמקרון הבהיר במספר הזדמנויות, לנסח הסכם משלים שיטפל בין היתר בסוגיית הטילים, הרי שהשלושה ועמם יתר חברות האיחוד (שאותם מייצגת הממונה על מדיניות החוץ פדריקה מוגריני) מאוחדים במחויבותם לקיים העסקה, שבה הם רואים תרומה ליציבות ולמניעת הסלמה במזרח התיכון. השאלה שעמה יצטרכו האירופים להתמודד היא האם יוכלו להמשיך ולמלא את מחויבותם ליישום העסקה, בשעה שארצות הברית לא זו בלבד שמשיבה את הסנקציות שהוטלו על איראן ואשר הוסרו בעקבות העסקה, אלא מטילה סנקציות נוספות. יותר בעייתית וחמורה מבחינתן היא כוונת ארצות הברית להטיל סנקציות משניות, שתפגענה בחברות אירופאיות שיסחרו עם איראן, ואשר להן קשרים ענפים עם ארצות הברית.

נשיא איראן חסן רוחאני הצהיר בעקבות הודעת טראמפ כי איראן תמשיך למלא את המחויבויות שנטלה על עצמה, אך במאמץ למנוע התפתחות דינמיקה שתביא את איראן לפרוש מההסכם נפגשו שרי החוץ של צרפת, גרמניה ובריטניה, וכן מוגריני, עם שר החוץ האיראני מוחמד זריף בבריסל. לפי הדיווחים בתקשורת הם הדגישו את מחויבותם לשמר את ההסכם ואת ציפייתם שאיראן תנהג כמוהם. איראן מצדה, למרות לחצים לפרוש מההסכם שיופעלו על הנשיא רוחאני מצד יריביו, לא תמהר לפרוש ותמתין לראות האם האירופאים יוכלו, למרות חרב הסנקציות המשניות, להמשיך ולמלא את המחויבויות הכלכליות-פיננסיות שנטלו על עצמם. אחרי הכל, לאיראן היה ויש עניין בהעמקת הקרע בין ארצות הברית לבעלות בריתה האירופאיות.

עד לכניסת הסנקציות האמריקאיות לתוקף יחלפו עוד מספר שבועות. מדינות האיחוד יעשו מאמץ להשיג שחרורים לחברות שכבר פועלות באיראן, אך קשה להעריך את מידת הצלחתם של מאמצים אלו. ניתן להעריך כי אם ייכשלו, החברות הגדולות שנכנסו לשוק האיראני ואלו שעמדו להיכנס (מדובר בשוק אטרקטיבי של למעלה משמונים מיליון איש, בעל פוטנציאל רב) יחשבו פעמיים אם להסתכן בחשיפה לסנקציות האמריקאיות וכפועל יוצא לחסימת המשך פעילותן בשוק האמריקאי. בשנה האחרונה, לדוגמא, הסתכם היצוא של גרמניה לאיראן בקרוב לשלושה מיליארד דולר, לעומת 111 מיליארד לארצות הברית. במצב זה, ברור כי החברות הגרמניות יעדיפו לא להסתכן בהמשך הסחר עם איראן. מכאן, גם עם ממשלת גרמניה נחושה למלא אחר חלקה בהסכם, היא תתקשה לשכנע את החברות הגרמניות להמשיך ולקיים קשר עם איראן. יש להניח שתמונה דומה תהיה מנת חלקן של צרפת ומדינות נוספות באיחוד, והן לא תוכלנה לממש את האינטרס שלהן בשימור חלקן בעסקה. או אז, בפני איראן תעמוד השאלה: האם להמשיך ולמלא את חלקה היא בעסקה? גם אם השיקול הכלכלי-פיננסי יהיה מרכזי, הרי שהוא לא יהיה היחיד שינחה את האינטרס האיראני בהקשר זה.

זאת ועוד, משום שצרפת גרמניה ובריטניה הפנימו את הצורך להרחיב את השיח עם איראן גם לסוגיות הנוספות שאותן העלה טראמפ – טילים והתנהלות אזורית - נשאלת השאלה, האם איראן אכן תסכים להיכנס לדיאלוג בנושאים אלה על רקע החלטת טראמפ וחיזוש הסנקציות, או שמא היא תתנה את נכונותה לעשות כן בהסרת הסנקציות. יש לקוות שהמצב אליו נקלעו שלוש מדינות אירופה השותפות להסכם הגרעין האירופאיות, והאיחוד בכלל זה, יחייב אותן לגבש אסטרטגיה כוללת מול איראן, ולא להסתפק במאמץ הכלכלי לחדור לשוק האיראני. תשובות לשאלות אלו תתבהרנה בחודשים הקרובים.

אשר לעתיד היחסים הטראנס-אטלנטיים, המשבר עקב סוגיית ההסכם עם איראן הינו סימפטום לחילוקי הדעות העקרוניים שאליהם נקלעו היחסים מאז כניסתו של הנשיא טראמפ לבית הלבן. היחסים ידעו משברים בעבר, למשל בעקבות החלטת גרמניה וצרפת - שחברו לרוסיה - לא להצטרף לקואליציית המדינות שנלחמו לצד ארצות הברית בעיראק ב-2003. אלא שאז היה מדובר בהתנגדות לצעד נקודתי שלא הזיקה בטווח הארוך לבסיס היחסים. אולם, המשבר הנוכחי, המצטרף לשורת החלטות של טראמפ - פרישה מהסכם פריז בנושא האקלים והמכסים שהוטלו על ייבוא מתכת ואלומיניום לארצות הברית - המבטאות מחויבות מוגבלת בלבד למסגרות מולטילטרליות, מציבות בפני השותפות האירופאיות את האתגר הכרוך בהשפלה על ידי הנשיא (בפרט לאחר שהעליה לרגל של מקרון ומרקל במאמץ למנוע את החלטתו בנושא איראן כשלה להשיג את יעדה), הנחוש להרוס את שבנה קודמו בתפקיד והפועל לקידום האינטרס האמריקאי גם במחיר של פגיעה באינטרסים של בעלות ברית. ביטוי למורת הרוח בעקבות החלטת הנשיא נתנה הקנצרלית מרקל, שבניגוד גמור לסגנונה ולא בפעם הראשונה מתחה ביקורת פומבית על החלטת הנשיא, שביטלה חד-צדדית החלטה שקיבלה מועצת הביטחון פה אחד. בצעדו של הנשיא, ציינה מרקל בתסכול, יש לפגוע באמון בארצות הברית, והוסיפה משאלת לב כי על אירופה לקחת את גורלה בידה.

ואולם, התלות הביטחונית והכלכלית בארצות הברית גדולה, ואין לה אלטרנטיבה בעתיד הנראה לעין (רעיונות בדבר חבירה לרוסיה וסין אינם אלה מחשבות סרק, המבטאות חוסר אונים). אין ספק כי מדיניות טראמפ מהווה קטליזטור לקידום הצעות להגברת שתוף הפעולה הבין-איחודי בתחום הביטחון, כמו גם להגדלת ההוצאות במסגרת נאט"ו על רקע איומי ארצות הברית לקצץ את חלקה בהוצאות ההגנה של הברית). אך עד שתכניות אלו תבשלה לכלל אלטרנטיבה לארצות הברית יעבור עוד זמן רב. יש הטוענים כי לפי שעה על אירופה להתכופף ולהמתין עד לסיום כהונתו של טראמפ, בתקווה שאז ישובו היחסים למסלולם.

אשר לישראל, גם אם בקרב רבות מהחברות באיחוד קיימת הבנה לצורך של ישראל להתמודד עם האיומים הנשקפים לה מצד איראן, האיחוד אינו שותף לעמדות ולפעילותו האינטנסיבית של ראש הממשלה בנימין נתניהו נגד עסקת הגרעין. יש להניח שחבירתו של נתניהו לנשיא טראמפ והשפעתו על עיצוב עמדת הנשיא בימים שקדמו להודעתו בדבר הפרישה מהסכם הגרעין הינה לצנינים בעיני האירופאיות. לכן, לפי שעה לא ברור כיצד הן תגבנה לעמדת ישראל, שתרמה לכך שהעסקה שאותה הן רואות כהישג המשמעותי במדיניות החוץ שלהן בשנים האחרונות וכאמצעי להשגת יציבות במזרח התיכון עומדת לרדת לטמיון. יש להניח כי לאור המשבר המחרף בין ישראל לאיראן בסוריה תנסנה שלוש המדינות המובילות באירופה לתרום לדה-אסקלציה בזירה זו, גם אם האיחוד האירופי אינו גורם רלוונטי במשבר בסוריה.