

התמודדות איראן והמערכת הבינלאומית עם פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין

סימה שיין ואלדד שביט

החלטת הנשיא דונאלד טראמפ (8 במאי) לפרוש מהסכם הגרעין ולהחזיר את כל הסנקציות שהוסרו מאיראן עם ההגעה להסכם, אילצה את השותפות האחרות להסכם לקבל החלטות לגבי אופן התנהלותן במצב חדש זה. המטרה המרכזית שלנגד עיניהן היא להבטיח את המשכיותו של ההסכם ולמנוע חזרה של איראן לפעילויות גרעין שהופסקו עם החתימה על ההסכם. למרות איומי איראן, שהושמעו קודם להחלטת הממשל האמריקאי, המשטר, המונע מרצון להמשיך וליהנות מפירות ההסכם, בדגש על שיתופי הפעולה הכלכליים שהחלו להתפתח בשנתיים האחרונות, מפגין אורך רוח, נמנע לפי שעה מהחלטה להפר את ההסכם ומטיל על השותפות האירופאיות את עיקר האחריות לשמר אותו. מדינות אירופה מצדן חוזרות ומדגישות כי המשך קיומו הוא מבחינתן אינטרס אסטרטגי. נראה שההנהגה האיראנית מעריכה כי חידוש פעילויות הגרעין אינו משרת בעת הנוכחית את האינטרסים שלה, ובכל מקרה היא תוכל לעשות זאת בכל עת, בנסיבות שבראיתה יקדמו את יעדיה הביטחוניים.

בנאום מתווה דרך, שנשא ב-23 במאי, חרג המנהיג העליון האיראני עלי ח'אמנהאי מהנהוג להתייחס בכלליות ו"מגובה רב" להתפתחויות, והגדיר במפורש את דרישות איראן ממדינות אירופה השותפות להסכם הגרעין – צרפת, גרמניה ובריטניה – וקבע כי אם לא תתמלאנה, "איראן שומרת לעצמה את הזכות לחזור ולחדש את פעילויות הגרעין שהופסקו במסגרת ההסכם ובכלל זה העשרת אורניום ל-20 אחוזים". התנאים שהציב:

- קידום החלטה אירופית במועצת הביטחון נגד הפרת ארצות הברית את החלטת מועצת הביטחון 2231.
- הבטחה אירופית לא להעלות לדיון את תכנית הטילים של איראן ואת פעילותה במזרח התיכון.
- הבטחה להתנגד לכל סנקציות על איראן.
- הבטחה כי אם ארצות הברית תמנע ממדינות לקנות נפט מאיראן, מדינות אירופה יפצו אותה בכך שיקנו בעצמן את הנפט.
- הבטחה להמשיך בפעילות הבנקאית בין אירופה לבין איראן.

למרות הפערים בדגשים בין המנהיג, ח'אמנהאי, לנשיא, חסן רוחאני, מסתמן כי המנהיג כהרגלו מבליט אמנם את גישתו הספקנית ואת העניין שיש לו להזהיר את רוחאני ואנשיו "התמימים" לא להיגרר אחר הבטחות סרק של הגורמים הבינלאומיים, אך בפועל, הוא מאפשר לרוחאני להמשיך במדיניותו. בנאומו גם ניכר כי הוא משאיר פתח להישארותה של איראן בהסכם, ובוודאי אין הוא ממהר לקבוע כי איראן תיסוג ממנו. גם הניסוח שבחר: "אם הדרישות של איראן לא תתמלאנה היא שומרת לעצמה את הזכות לחדש את פעילויות הגרעין" – מעיד כי הוא אינו מעוניין בשלב זה לקבוע מתי וכיצד איראן תגיב. עם זאת, חשוב היה לו להטיל את האחריות להצלת ההסכם על מדינות אירופה, "לחשק" את רוחאני, ולהבהיר כי החלטת איראן לדבוק בהסכם תלויה בצעדים

קונקרטיים, תוך הכנת הציבור האיראני ל"ימים קשים" במאמץ לאחדו מאחורי המשטר מול גורמים חיצוניים שינסו לפגוע באיראן.

מאז הודעת הנשיא טראמפ ניהלה איראן שורת פגישות ארוכה עם גורמים בינלאומיים, ובעיקר עם האיחוד האירופי, רוסיה וסין, שבמהלכן הבהירה כי ההנהגה האיראנית מעוניינת לדבוק בהסכם למרות העמדה האמריקאית, כל עוד יישמרו סעיפיו ובראשם שיתוף הפעולה הכלכלי. האיראנים ביקשו לקבל מהאירופים עד סוף מאי תוכנית פעולה, שתכלול צעדים קונקרטיים אשר יבטיחו את המשך רכישת הנפט מאיראן, המשך קשרי הסחר וכן מענה לפעילות הבנקאית הנדרשת לשיתוף הפעולה.

החלטת איראן להמשיך לפעול בשלב זה במסגרת הסכם הגרעין התקבלה לאחר דיונים ארוכים, וככל הנראה חילוקי דעות בין הגורמים השמרניים, שהביעו בפומבי את הדרישה לחזרת איראן לפעילויות הגרעין שלפני ההסכם, לבין הגורמים הפרגמטיים, הממשיכים להגדיר ולהדגיש את האינטרס הבסיסי של איראן בשימור ההסכם. עמדה זו אינה צפויה להשתנות בתקופה הקרובה ונראה כי לפי שעה, יש למשטר אורך נשימה המאפשר לו להימנע מהחלטות חדשות. זאת, בוודאי כל עוד הוא יוכל להציג הישגים: בידוד של ארצות הברית ומאמץ ממשי מצד מדינות אירופה השותפות להסכם לתרגם את מחויבותן הפוליטית לו לצעדים מעשיים. יתר על כן, מפגש האינטרסים לשמר את ההסכם בין איראן לבין אירופה, ובוודאי רוסיה וסין, מדרבן את הצדדים, ובכללם איראן, לא למהר ולהכריז על כישלון המאמצים וכך להביא לקריסתו המוחלטת של ההסכם.

מדינות אירופה מצדן חוזרות ומבהירות כי קיומו של הסכם הגרעין הוא אינטרס אסטרטגי שלהן, אשר לשם השגתו השקיעו מאמצים רבים במשך תקופה ארוכה. בתום פסגה מיוחדת של ראשי מדינות שכינסו בבולגריה (16 במאי) הוחלט פה אחד לאפשר לנציבות האירופאית לפתוח במהלכים הנדרשים להחלת "החוק החוסם", האוסר על חברות אירופאיות לשתף פעולה עם הסנקציות השניוניות של ארצות הברית, מאפשר להן לדרוש פיצוי ממי שפגע בהן ואוסר על בני המשפט לדון בתביעות שהוגשו מטעם גורם חיצוני בגין הסנקציות. במקביל, באחרונה קיימה קנצלרית גרמניה, אנגלה מרקל, ביקור ברוסיה ובסין, ונשיא צרפת, עמנואל מקרון, ביקר ברוסיה, במטרה לגייסן למאבק לשימור הסכם הגרעין. עם זאת, גורמים אירופים, כמו גם איראנים, ספקנים אשר ליכולתם למנוע מהסנקציות האמריקאיות לפגוע בסחר עם איראן. חלק מהחברות האירופיות והאחרות כבר הודיעו על הקפאת עסקאות מתוכננות עם איראן, עד אשר תתברר תמונת הסנקציות והצלחת המהלכים האירופים "לצמצם את הנזקים".

נראה כי מול הנחישות של ארצות הברית להמשיך במהלכים להחזרתן של הסנקציות, הדינמיקה שתפתח בחודשים הבאים בין אירופה לבין איראן היא זו שתשפיע במידה רבה על עתיד ההסכם, ובעיקר על החלטתה של איראן האם לחדש את פעילויות הגרעין. לפי שעה, ההנהגה האיראנית מסכמת כהצלחה את מדיניותה והנשיא רוחאני אף השתבח בכך ש"מדינות מאמינות וגם אומרות כי דרכה של איראן נכונה וכי ארצות הברית היא זו ששגתה".

יתר על כן, מוקדם עדיין להעריך את ההשפעה הישירה של החזרת הסנקציות על המשק האיראני ובוודאי עד כמה תהיה לכך השפעה על עמדות הציבור באיראן. זאת, מאחר שהשפעת הסנקציות צפויה לתת אותותיה רק בעוד מספר חודשים, וכן בהתחשב בכך שגם לפני החזרתן, הסחר עם אירופה היה ככלל מצומצם. זאת ועוד, בנסיבות הנוכחיות, החלטה של המשטר לחדש את פעילות

הגרעין אמנם תאפשר לו להוכיח כי לצעדים האמריקאים יש מחיר, אך אין בה כדי לקדם את האינטרסים האיראניים. במערכת השיקולים תצטרך איראן לקחת בחשבון גם את האפשרות, כי צעדים בתחום הגרעין ידחפו את אירופה ליישר קו עם הממשל האמריקאי והם אף עלולים לקרב את האפשרות לעימות רחב יותר עם ארצות הברית. לכן, סביר כי המשטר האיראני ימשיך במדיניות זהירה, תוך בחינת הצעדים האמריקאים, בין השאר בהמתנה לבחירות האמצע לקונגרס האמריקאי, שאם יכרסמו ברוב הרפובליקני בבית הנבחרים עשויים יהיו להקרין על מעמדו של הנשיא טראמפ, ואולי אף לרמוז על אודות סיכוייו במערכת הבחירות הבאה לנשיאות.

לסיכום, החלטתה החד-צדדית של ארצות הברית לעזוב את הסכם הגרעין ולהחזיר את הסנקציות על איראן - למרות חודשים של דיונים בינה לבין שותפותיה האירופאיות להסכם, שניסו לענות על דרישותיו של הנשיא טראמפ - מדרבנת את יתר המדינות השותפות להסכם לגבש מענה לאתגר שימורו ולמנוע את קריסתו. למרות האיומים שהשמיע קודם להחלטת הממשל האמריקאי, המשטר האיראני מפגין אורך רוח ונמנע לפי שעה מהחלטה להפר את ההסכם. שיקולו המרכזי כיום, כבעבר, הוא שימור המשטר עצמו ומניעת סיכונים. לפיכך, הוא מכין עצמו להתמודדות הכלכלית הצפויה לו עקב החזרת הסנקציות ומנסה לחזק את קשריו עם הגורמים הבינלאומיים הרבים המעוניינים בהמשך שיתוף הפעולה הכלכלי עם איראן. ההחלטה לחזור לפעילויות הגרעין עומדת לרשותו בכל עת והוא יפנה אליה רק בנסיבות חמורות, ואם יעריך שיש בהחלטה זו כדי לקדם את האינטרסים שלו ואת ביטחונו.