

מבט על, גיליון 1071, 3 ביולי 2018

### איראן בצומת החלטות אסטרטגיות

סימה שיין ואלדד שביט

שורת אתגרים חיצוניים ופנימיים, ובמוקדם החלטת נשיא ארצות הברית, דונאלד טראמפ, לסגת מהסכם הגרעין ולחדש את הסנקציות על איראן, מציבה את ההנהגה האיראנית בחודשים הקרובים בפני הצורך לקבל החלטות אסטרטגיות. ההתנהלות האיראנית עד כה משקפת אורך רוח והחלטה להימנע, לפי שעה, משינויי מדיניות מהותיים, בכוונה למזער נזקים. מוערך כי בשלב זה, לאיראן אין יתרון אסטרטגי בנטישת הסכם הגרעין בעצמה. עם זאת, היכולת של ממשלת רוחאני להמשיך במדיניותה ולזכות בגיבוי המנהיג העליון מותנית ברובה בהתפתחויות חיצוניות, שהיכולת של איראן להשפיע עליהן מצומצמת ביותר, כמו גם בהצלחתה להתגבר על מאמציהם של הגורמים הניציים במערכת הפוליטית האיראנית לנצל את המציאות החדשה כדי לקדם סדר יום חלופי.

איראן ניצבת בחודשים האחרונים בפני שורת אתגרים חיצוניים ופנימיים, המערערים את היציבות האסטרטגית שלפיה גזרה ההנהגה האיראנית את מדיניותה בשנים שמאז החתימה על הסכם הגרעין. בראש ובראשונה, החלטת נשיא ארצות הברית, דונאלד טראמפ לסגת מהסכם הגרעין ולהחזיר את הסנקציות, כולל השניוניות, מחייבת את ההנהגה האיראנית לשנות פרדיגמה - ממציאות של הסדר שוב למציאות של עימות. נהיר לטהראן, גם על רקע האסטרטגיה האמריקאית שהובילה לפסגת סינגפור, כי הממשל האמריקאי נחוש להחריף את מערכת הלחצים על איראן במאמץ לכפות עליה לפחות - הסכמות חדשות, השונות מהותית מאלה שהושגו במסגרת הסכם הגרעין, ולחומרה - להביא לשינוי משטר.

למציאות מורכבת זו שבפני ההנהגה בטהראן, חובר חוסר שקט בזירה הפנימית, הנמשך מאז דצמבר 2017 ומתאפיין בהפגנות ושבתות ברחבי המדינה בעקבות ההתדרדרות הכלכלית. בפרספקטיבה של חצי שנה ניתן לומר כי מרבית השביתות הן מקומיות ואין חבירה של מעמד הביניים העירוני לפועלים המוחים. למשטר יש ניסיון רב בהתמודדות מול ההפגנות ולכן עד כה הוא הצליח להכיל אותן. אולם, אין ספק כי התמשכותן של ההפגנות, הגעתן לבזאר של טהראן ולערים אחרות, הישמע סיסמאות של "מוות למנהיג", וכן דרישה להפסיק את ההשקעות בסוריה, לבנון וברצועת עזה, ובמקום זה להשקיע באיראן, מעידים על התפתחות שלב חדש וחרף בעימות המתמשך בין הציבור למשטר.

בד בבד גוברים הלחצים על איראן בזירה האזורית, במרחבי הפעולה השונים שלה במזרח התיכון. בסוריה גובר הלחץ שישראל מפעילה על איראן, תוך פגיעה מתמשכת בתשתיות ובכוח אדם, במטרה לפגוע בהתבססותה ברחבי המדינה; הפערים המתרחבים בין טהראן למוסקבה, שבאחרונה הבהירה כי הכוחות הזרים בסוריה, כולל של איראן, ייצאו בסופו של דבר משטח המדינה; מהלכים של הקואליציה במפרץ, בהובלת איחוד האמירויות וערב הסעודית, בסיוע

ארצות הברית, להביא לסיום שליטת החותמים, בעלי בריתה של איראן, בעיר הנמל האסטרטגית חי'ודידיה.

ההתנהלות האיראנית מול כלל האתגרים, בזירות הפנימית והאזורית וכן בתחום הגרעין, משקפת אורך רוח והחלטה להימנע, לפי שעה, משינויי מדיניות מהותיים, בכוונה להתמקד במאמצים למזער מחירים. כך, בזירה הסורית נמנעת איראן בינתיים מתגובה חריפה למהלכיה של ישראל; בזירה הפנימית, המשטר משתדל להכיל את האירועים בלי להפעיל אמצעים אלימים שיגרמו נפגעים בנפש; בסוגיית הסכם הגרעין, הנשיא חסן רוחאני ממשיך להבהיר כי ההחלטה לדבוק בהתחייבויות על פי ההסכם טרפדה את כוונת ארצות הברית לגרום לפרישת איראן מההסכם בתגובה למהלך האמריקאי. כך מקווה טהראן להעמיק את הפער בין מדינות אירופה השותפות להסכם הגרעין לבין ארצות הברית ולבודד את הממשל האמריקאי כמו גם לשמר את תמיכת רוסיה ומדינות אסיה.

באיראן מתנהל וויכוח חריף לגבי שלוש סוגיות אלה בין מחנה הנשיא רוחאני, המאשים גורמים במחנה השמרני בליבוי המתח הפנימי עקב המצב הכלכלי תוך האשמת הממשלה כי אינה יכולה להבטיח את המשך שתוף הפעולה הכלכלי עם אירופה. גורמים הקשורים במשמרות המהפכה ומקורבים למנהיג העליון, עלי חמנאהי, מנצלים את המצב כדי לנגח את הממשלה ולדרוש את התפטרותה. אחדים מרחיקים לכת עד כדי הצעה להצבת איש צבא בראשות הממשלה. כבעבר, המחלוקת בתוך איראן אינה על היעד - הגנה על יציבות המשטר ומניעת החרפה בסיכונים - אלא על הדרך, והיא מתנהלת בין הגורמים הניציים, הרואים בהעדר תגובה ביטוי לחולשה והזמנה ללחצים נוספים, לבין הגורסים כי רק נקיטת מדיניות מתונה תקטין סיכונים ותבטיח הגנה על האינטרסים של איראן.

היכולת של ממשלת רוחאני להמשיך במדיניותה ולזכות בגיבוי המנהיג מותנית ברובה בהתפתחויות חיצוניות, שהיכולת של איראן להשפיע עליהן מצומצמת ביותר. בראש ובראשונה, איראן תלויה בהצלחת מדינות אירופה להבטיח כי הסנקציות האמריקאיות לא יפגעו אנושות בסחר עם איראן. המנהיגים האירופאים - אנגלה מרגל, תרזה מיי ועמנואל מקרון - ממשיכים אמנם להצהיר כי בכוונתם להמשיך בשיתוף הפעולה עם איראן והם אף נוקטים צעדים כלכליים ברמה המדינתית כדי לאפשר לעסקים להמשיך לפעול באיראן. אולם, הסקטור הפרטי במדינות אלה מונחה על ידי שיקולים כלכליים ולכן חברות ובנקים רבים, הקשורים למשק האמריקאי, כבר הקפידו את פעילותם באיראן והבהירו כי יחדשו אותה רק אם יזכו ל"פטור" מהממשל האמריקאי. אך "פטור" זה אינו צפוי להינתן. במקביל גובר הלחץ שמפעיל הממשל האמריקאי על מדינות אירופה להפסיק, הדרגתית, את ייבוא הנפט האיראני, תוך שהוא לוחץ על ערב הסעודית להגדיל תפוקות. התפתחויות אלה, עוד לפני שנכנסו לתוקפן הסנקציות שהחזיר ממשל טראמפ (על חלקן יחלו באוגוסט הקרוב ועל היתר בנובמבר), מעמידים בספק את היכולת של ממשלת רוחאני להמשיך ולטעון לאורך זמן כי כל השותפות להסכם הגרעין, למעט ארצות הברית, מעוניינות בהמשכו ופועלות בהתאם לרוחו.

התפתחות נוספת שעשויות להיות לה השלכות על ההתנהלות של איראן היא ההתפתחויות מאז פסגת טראמפ עם מנהיג צפון קוריאה קים ג'ון און. עצם קיום הפסגה, והאפשרות הטמונה בה כי צפון קוריאה תוותר, ולו חלקית, על יכולות אסטרטגיות, ובהן הגרעין, מאיימים על יכולתה של איראן לדבוק במדיניותה. מנגד, ויתורים מצד ממשל טראמפ לצפון קוריאה עשויים לחזק בקרב הגורמים הפרגמטיים בין מקבלי החלטות האיראנים את ההערכה כי לממשל מוטיבציה

להראות הישגים, ואולי יש לבחון אפשרות לפתוח שיח עם הממשל. יש לקחת בחשבון גם אפשרות שמצדדי הקו הקשוח באיראן יציגו את תוצאות פסגת טראמפ-קים כהוכחה לצדקת טענתם כי על איראן להתקדם במהירות בצבירת יכולות גרעין, כדי להעמיד את הזירה הבינלאומית בפני עובדות מוגמרות. אולם, איראן רחוקה מיכולת ייצור נשק גרעיני מרחק רב ולכן, אם תבחר בדרך זו, היא עלולה לסכן את עצמה אף בתקיפה צבאית. בהקשר זה יהיה משקל רב להערכה של איראן את רצינות כוונותיה של ארצות הברית לנקוט צעדים צבאיים נגדה. לקולא יכולים להיחשב דבריו של מזכיר המדינה, מייק פומפאו, שלפיהם האיום בהחרפת הצעדים האמריקאים בתגובה לחידוש תכנית הגרעין האיראנית אינו מתייחס למהלכים צבאיים, אלא במשתמע להחרפת הסנקציות הכלכליות עליה. פומפאו אף הבחין בין הפעלה נוספת של צנטריפוגות על ידי איראן לבין התקדמות במסלול הגרעין הצבאי. אלא שמנגד ניצב ליד הנשיא טראמפ היועץ לביטחון לאומי, ג'ון בולטון, הידוע בעמדותיו התומכות בהחלפת המשטר באיראן, כולל באמצעות הפעלת אופציה צבאית.

אשר למדיניותה האזורית של איראן, ובעיקר בהקשר לסוריה, בשלב זה היא השיגה את תמיכתו של הנשיא אסד עצמו בהמשך שהייתה בשטח המדינה - אמנם בעודו נצמד פומבית לטרמינולוגיה האיראנית בהבהירו כי מדובר ביועצים בלבד, ובכירים איראניים מצדם חוזרים ומצהירים בימים אלה, דווקא על רקע קריאות מבית נגד ההשקעות הכלכליות הכרוכות בסיוע הצבאי לסוריה, כי אין כוונה איראנית לעזוב את שטח המדינה כל עוד נמשך ה"מאבק בטרור", שאותו הם מציגים כנועד להגן על איראן עצמה. אולם, אמירות רוסיות, שמהן משתמע הצורך העתידי בעזיבתם של גורמים איראניים מסוריה, וכן הצגת דרישה זו בין 12 הדרישות שהציב פומפאו לאיראן והמגעים לקראת מפגש הפסגה בין טראמפ לבין ולדימיר פוטין, מחזקים סימני שאלה בטהראן אשר למדיניות הרוסית ומעלים חשש ל"עסקה" רוסית-אמריקאית, על חשבונה.

בשלב זה נראה כי האינטרס האיראני יהיה לדבוק באי-הפרה של הסכם הגרעין, שכן לא יצמח לה כל יתרון אסטרטגי מנטישתו ומהלך כזה אך ישחק לידי ארצות הברית ויפגע ביחסים בין איראן לבין מדינות אירופה. בהקשר זה קיים מפגש אינטרסים בין איראן לבין אירופה, ובוודאי עם רוסיה וסין, המדרבן את הצדדים, ובכלל זה את איראן, לא למהר ולהכריז על כישלון המאמצים לשמר את ההסכם וכך להביא לקריסתו המוחלטת. גם בזירה הפנימית ישאף המשטר להפגין איפוק ולמנוע הידרדרות לאלומות. בד בבד, הוא צפוי להמשיך ולהתכוון להתמודדות הכלכלית הצפויה עקב החזרת הסנקציות, וכבר עתה החל לנקוט צעדים בכיוון זה. בסופו של יום, המטרה החשובה ביותר של המשטר האיראני הייתה ונתרה שימורו ומניעת סיכונים ליציבותו, וזו צפויה להכתיב את החלטותיו בנוגע לכל אחד מהאתגרים שבפניו.