

# איראן - לקראת שנת הכרעות ותפניות

## סימה שיין, רז צימט

לאחר שורה של הישגים שנרשמו לזכות איראן בזירת המזרח התיכון ותחילתה של התאוששות כלכלית באיראן בעקבות הסרת הסנקציות, גברו בשנה החולפת האתגרים החיצוניים והפנימיים המערערים את היציבות האסטרטגית שממנה גזרה ההנהגה האיראנית את מדיניותה בשנים האחרונות, ובעיקר מאז החתימה על הסכם הגרעין. אתגרים אלה באים לידי ביטוי בכל התחומים הרלוונטיים למצבה האסטרטגי של איראן; **בזירה הפנימית** נמשכים הקשיים הבאים לידי ביטוי בהפגנות, בשביתות ובמחאות נגד המשטר בכל רחבי המדינה. אלה נובעות בעיקר ממצוקה כלכלית, ממשבר מים חמור, ומביקורת עממית נגד השחיתות השלטונית ובהיעדר פתרון נראה באופק לסוגיות אלה; **בזירה האזורית** התעוררו קשיים בזירה העיראקית, שם גורמי הכוח הפוליטיים הנתמכים על ידי איראן אינם מצליחים להפוך לכוח הפוליטי המוביל; גם בסוריה קיימים קשיים, שמקורם במדיניות התקיפות של ישראל נגד ההתבססות הצבאית האיראנית בזירה זו ונגד העברת אמצעי הלחימה לחיזבאללה; חילוקי דעות מתגלעים בין איראן לבין רוסיה וטורקיה לגבי המשך ההתבססות של משטר אסד, אף שהצדדים מנסים לגשר עליהם בשל שורה של אינטרסים משותפים. כל אלה, כשברקע מעמיק המשבר בין איראן לבין ערב הסעודית, בחרין ואיחוד האמירויות הערביות. אולם, השינוי המרכזי והמשפיע ביותר הוא **בזירה הבינלאומית**, שם נרשמה ההתפתחות המשמעותית ביותר מבחינת איראן – החלטת נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, לסגת מהסכם הגרעין ולהחזיר את הסנקציות, כולל המשניות. עקב כך נאלצה ההנהגה האיראנית לשנות פרדיגמה – ממציאיות של הסדר חזרה למציאות מתעמתת.

## הזירה הפנימית

הזירה הפנימית התאפיינה בשנה החולפת בהמשך גל המחאה שפרץ כבר בדצמבר 2017 ונמשך, גם אם בעוצמה פחותה ובהיקף מצומצם יותר, לאורך השנה כולה. במאי 2018 פתחו אלפי נהגי משאיות בשביתת מחאה על תנאי העסקתם, שהתרחבה במהירות לעשרות ערים ברחבי איראן והפכה לשביתת הנהגים הנרחבת ביותר במדינה בשנים האחרונות. בסוף יוני פרצה מחאת סוחרי הבזאר בטהראן, שהביאה להשבתתו למשך מספר שעות ואף לעימותים אלימים נקודתיים בין סוחרים לכוחות הביטחון. כן נמשכות הפגנות של אזרחים, במיוחד פועלים, סביב השחיקה בערך המטבע המקומי (הריאל), הלנת שכר וקריסת קרנות הפנסיה והחיסכון.

לצד זאת התקיימו במהלך השנה מחאות שאינן על רקע כלכלי, ביניהן מחאת נשים נגד הכפייה לעטות רעלה, התנגשויות אלימות בין כוחות הביטחון בטהראן לחברי המסדר הסופי 'נעמתוללה גונאבאדי', הפגנות אזרחים וביניהם חקלאים במספר מחוזות בדרום איראן סביב מצוקת המים המחריפה, וכן הפגנות בעיר כאזרון במחוז פארס בדרום-מערב איראן, על רקע כוונת הממשלה לבצע חלוקה מנהלתית של העיר. גל המחאות הנמשך חריג בהיקפו והוא המשמעותי ביותר מאז מהומות 2009, שפרצו לאחר הבחירות לנשיאות איראן. התפרצות תנועת המחאה מצביעה על עוצמת התסכול הציבורי לנוכח הקשיים הכלכליים המחריפים, בעיקר בקרב השכבות המוחלשות, וחושפת את חוסר האמון מצד האזרחים כלפי המשטר, ששלו מאמציו לספק מענה למצוקותיהם. בשנה האחרונה איבד הריאל כשני שלישים מערכו, ושערו בשוק החופשי הגיע לשפל חסר תקדים של יותר ממאה אלף ריאל לדולר. הצלילה החדה בערך הריאל פתחה פער של עשרות אחוזים בין שער החליפין שנקבע בשוק לבין שער החליפין הרשמי, אשר העיד על אובדן האמון מצד הציבור בכלכלה המקומית. בד בבד נמשך משבר האבטלה, שבשנה הקודמת (2017) היה שיעורה מעט פחות מ-12 אחוזים, ויותר מ-40 אחוזים בקרב צעירים משכילים. השפעות המשבר הכלכלי בולטות במיוחד על רקע הציפיות לשיפור שתלו האזרחים בהסרת הסנקציות בעקבות הסכם הגרעין. הציפיות לא התממשו גם בשנתיים שבהן הייתה ארצות הברית חלק מההסכם, ופינו את מקומן לאכזבה ולייאוש עמוקים יותר עם פרישת הממשל האמריקאי מההסכם וחידוש הסנקציות.

המחאה ניזונה גם מהניכור המתרחב בין האזרחים, ובעיקר דור הצעירים, לבין מוסדות המשטר, ממצוקת המים המחריפה ומממדי השחיתות הפושה במערכות הפוליטיות והכלכליות במדינה. בשלב זה המחאה ספורדית, מקומית וחסרה הנהגה מאורגנת, הגם שיתכן כי חלק מההפגנות מאורגנות על ידי פעילים מקומיים. היא

אומנם מגובה בעיקר על ידי המשבר הכלכלי, אולם בחלק מהמקרים היא לבשה אופי פוליטי ואנטי-ממסדי, ובמהלכה נשמעות גם סיסמאות הקוראות תיגר על עצם קיומו של המשטר. קריאות בנוסח "שמרנים, רפורמיסטים, הסיפור נגמר עבור כולכם" מעידות על אובדן אמון מצד הציבור כלפי שני המחנות הפוליטיים המרכזיים כאחד. כן כוללות ההפגנות קריאות נגד פעילות המשטר מחוץ לגבולות המדינה ותמיכתו הנמשכת במשטר הסורי ובארגוני הטרור, הגובים מחיר כלכלי כבד על חשבון הטיפול במצוקותיהם של אזרחי המדינה. היקף המחאה אכן מצומצם יחסית, וברוב ההפגנות משתתפים לפי המדווח מאות או אלפי מפגינים. עם זאת, פריסתה הגיאוגרפית של המחאה רחבה למדי. המשטר האיראני, שהפיק את הלקחים ממהומות 2009 ואינו מעוניין בהסלמה, נמנע בינתיים משימוש באמצעים חריפים לדיכוי המחאה ומנסה לרוב להגיע להסכמות עם המפגינים. מדיניות זו נחלה עד כה הצלחה חלקית, ורוב המחאות דעכו לאחר פרק זמן קצר.

הזירה הפוליטית הפנימית התאפיינה בשנה החולפת בהיחלשותו של הנשיא המכהן חסן רוחאני, הניצב בפני אתגרים גוברים מבית ומחוץ. קריסת הסכם הגרעין שנחשב לנכס הפוליטי המרכזי עבורו, גל המחאה והמתרחבות הפנימיות המאפיינות את המערכת הפוליטית האיראנית – כל אלה היקשו עליו לממש את הבטחותיו לציבור ואף לקדם את הרפורמות המוגבלות שהוא חתר להנהיג. רוחאני מודע אומנם לצורך ברפורמות מבניות בכלכלה ובהרחבה מסוימת של חירויות הפרט על מנת לספק מענה לדרישות האזרחים, אך הוא מוגבל כיום אף יותר משהיה בעבר. בתום שנה וחצי מאז בחירתו המחודשת כנשיא ניכר כי רוחאני מתקשה יותר מתמיד לעמוד בהבטחותיו, ובראשן בתחומי הכלכלה וחירויות הפרט. חופש הפעולה שלו נותר מוגבל על ידי השמרנים השולטים ברוב מוקדי הכוח, ובראשם המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי ומשמרות המהפכה. בראשית השנה נאלץ הנשיא להחיל שינויים ניכרים בהצעת התקציב שהגיש זמן קצר לפני פרוץ המחאה לאישור הפרלמנט (מג'לס). הצעה זו כללה העלאת מחירים, הכבדה במיסוי וצמצום ניכר במספר הזכאים לקצבאות ממשלתיות. מאמצי הנשיא לייצב את שער הריאל באמצעות הקפאת שער הרשמי ועצירת מסחר הדולרים אצל חלפני הכספים על מנת להיאבק בשוק השחור של הסחר במטבע חוץ כשלו אף הם. ביולי 2018 חזר הנשיא מכוונתו לאחד בין השער הרשמי לשער החופשי, ואף נאלץ להעביר מתפקידו את נגיד הבנק המרכזי וליאללה סייף. בראשית אוגוסט 2018 הדיח המג'לס בצעד חריג את שר העבודה בממשלת רוחאני, עלי רביעי, על רקע משבר האבטלה הנמשך. בהמשך התפטרו מיוזמתם מספר שרים נוספים ובמקביל מאיים הפרלמנט על המשך כהונתו של שר החוץ.

על רקע העימות המחריף עם ארצות הברית בחר הנשיא רוחאני ליישר קו עם הימין השמרני ואימץ רטוריקה קיצונית יותר במסגרת מאמצי המשטר להפגין אחדות שורות, ולו למראית עין, הן מבית והן כלפי חוץ. הוא רמז לאפשרות של נקיטת צעד חמור – סגירת מַצרי הורמוז – במקרה של הטלת אמברגו נפט על איראן, וכן הזהיר את הנשיא טראמפ מפני מהלך צבאי נגד ארצו. הצהרותיו של רוחאני זכו לגיבוי מלא מצד מנהיג איראן ומצד בכירי משמרות המהפכה, המודעים לכך שאין לנשיא תחליף ראוי בשלב זה. עם זאת, אין בגיבוי זה כדי להסתיר את חילוקי הדעות הפנימיים העמוקים בצמרת האיראנית. זאת ועוד, החרפת המשבר הכלכלי מעודדת את יריביו הפוליטיים של הנשיא רוחאני, בכללם המנהיג העליון עצמו, להחריף את הביקורת נגדו במאמץ להסיט את הביקורת הציבורית מהם אליו, ולהציגו כאחראי למשבר הכלכלי. בנאום שנשא ח'אמנהאי ב־13 באוגוסט הוא מתח ביקורת על הנשיא ואמר כי כישלונותיו במשא ומתן עם ארצות הברית ובתחומים אחרים הם שגרמו למשבר. החזרת הסנקציות שהחלה לתת אותותיה בחודשים האחרונים של 2018 צפויה להעמיק את המשבר הכלכלי, להגביר את הפגיעה בציבור האיראני ואולי אף להזין ולהעצים את גל המחאה. העמקת המשבר במטבע החוץ כבר תורמת להאצת האינפלציה ולעליות מחירים, כולל מחיריהם של מוצרי מזון בסיסיים. הצורך להתמודד עם הסנקציות מאלץ את המשטר האיראני לסטות מרפורמות הכרחיות. סביר להניח כי אי־הוודאות הכלכלית תמנע מהממשלה להתחייב להוצאות תקציביות לא הכרחיות, ובכך היא תמשיך את מדיניות אי־ההשקעה בתשתיות החיוניות לשיפור חיי הציבור. יציאתן של מספר ניכר של חברות אירופיות ואסיאתיות גדולות מאיראן כבר מכבידה, ואיראן תתקשה לפצות על אובדן ההשקעות האירופיות שאמורות היו לשפר את שוק העבודה, גם אם פעילותן של חברות מרוסיה ומסין תתרחב במידה מסוימת. גם מצבה המעורער של המערכת הבנקאית לא יתוקן בטווח הקרוב, לנוכח הוויכוח הנמשך על אישור חוקים בתחום הלבנת הון ודרישות נוספות של המערכת הבינלאומית. הטלת הסנקציות האמריקאיות בגל השני (5 בנובמבר) גם על מערכת הסליקה העולמית SWIFT עלולה להיות קטלנית עבור כלכלת איראן. הניסיון של מדינות אירופה לכונן מערכת חלופית להעברת כספים (Special Purpose Vehicle – SPV) אינו מצליח בשלב זה, אולם גם אם וכאשר תקום המערכת החלופית, היא תוכל לשמש תחליף חלקי בלבד לתשלומי סחר בין המדינות.

יצוא הנפט הוא בין הסוגיות החשובות הניצבות בפני איראן. ממשל טראמפ הודיע כי מטרתו היא להביא את איראן ל"אפס יצוא" – תרחיש שלא אירע אפילו בימי ממשל אובמה, כאשר הסנקציות החרिפות היו בתוקף. היצוא האיראני בחודשים יוני–

ספטמבר 2018 ירד בכ־25 אחוזים (כ־600 אלף חביות ליום) והחל מחידוש הסנקציות על יצוא הנפט בנובמבר 2018 הוא צפוי אף לרדת ב־500 אלף חביות נוספות ליום. המשמעות הדרמטית היא שבהשוואה לשיא המכירות שעמד על 2.7 מיליון חביות ליום, מוערך שבשנת 2019 איראן עשויה להגיע עד כדי יצוא של כ־1 מיליון חביות ליום.<sup>1</sup> אולם, בשלב זה, הפטור הזמני שהעניק ממשל טראמפ לשמונה מדינות - סין, יפן, הודו, קוריאה, איטליה, יוון, טייוואן וטורקיה, בין השאר כדי למנוע עלייה חדה של מחיר הנפט - משחק לידי טהראן, שתוכל להמשיך לייצא בכמות שתאפשר לה לעמוד ביעדי ההכנסות של התקציב השנתי. המצב עלול להחריף בעוד כחצי שנה, אם ארצות הברית תחליט לבטל את הפטור לשמונה המדינות.

יתרות מטבע החוץ של איראן בסך כ־120 מיליארד דולר, המספיקות ל־15 חודשי יבוא, מעניקות לה מרחב נשימה מסוים שיאפשר לה יבוא גם במקרה של ירידה ניכרת ביצוא. לכן, סביר להניח שאיראן לא תסבול בטווח הקרוב ממשבר שיוביל למחסור במוצרי יבוא בסיסיים, אך הרצון למנוע שחיקה מהירה ביתרות מטבע החוץ כבר מוביל להגברת הפיקוח על היבוא, בשלב ראשון על מוצרי יוקרה, אבל בהחלט ייתכן שבהמשך יקרין על המצב בשווקים.

התגובות בציבור להשבת הסנקציות, כפי שהן משתקפות ברשתות החברתיות, מבטאות חשש גובר מהחרפת המשבר הכלכלי. בדומה לתגובות שנרשמו בסבב הסנקציות בעבר, כיום משקפות התגובות הסתייגות ציבורית מעצם השימוש בסנקציות כאמצעי להשגת יעדים פוליטיים ולכפיית תכתיבי המערב על איראן. רבים מהאזרחים באיראן דוחים את טענת הממשל האמריקאי כי הסנקציות נועדו לפגוע במשטר ולא בעם האיראני, ורבים המתבטאים ברשתות החברתיות מדגישים כי פגיעתן הקשה מורגשת בעיקר בקרב האזרחים הפשוטים, שיכולתם להתמודד עימן פחותה משמעותית מזו של בכירי המשטר ומקורביהם. עם זאת, הציבור האיראני חלוק בדעותיו אשר לזהות הגורם הנושא באחריות למצב שנוצר. בעוד שאזרחים רבים תולים בממשל האמריקאי, ובעיקר בנשיא טראמפ, את האחראיות למצבם הקשה, אחרים מפנים את עיקר האשמה כלפי הממשלה, שבראייתם אינה עושה די על מנת להקל את המצוקות.

ככל שהמשבר הכלכלי יעמיק, הוא עשוי ללבות את תנועת המחאה ולהביא להתרחבותה גם למגזרים שנתרו עד כה מחוץ למעגל המחאה, ובכלל זה מעמד הביניים העירוני, שנחשב במשך שנים עמוד השרדה בתנועות השינוי חברתי ופוליטי באיראן. השפעת המשבר הכלכלי על התנהגות הציבור אינה חד־משמעית. בעבר חייב המשבר הכלכלי את רוב האזרחים להתמקד במאבק הישרדות יום־יומי. הוא אף הגביר את תלותם בממשלה של העובדים, שרובם מועסקים במגזר הציבורי, וכך דווקא הפחית

את הסיכוי שהם יסכנו את ביטחונם הכלכלי והתעסוקתי באמצעות מחאה פוליטית. יתר על כן, חרף הקריאות בגנות המשטר, ההפגנות אינן משקפות בהכרח רצון להפלת המשטר מצד רוב המשתתפים בהן, על אחת כמה וכמה מצד הציבור האיראני כולו, בין היתר מחשש לכאוס פוליטי שעלול להחריף את מצוקות האזרחים. אולם, המחאה מייצרת פוטנציאל שעלול להיות מנוצל על ידי גורמים רדיקליים הקוראים תיגר על המשך קיומו של המשטר האסלאמי, ולהתפתח לאתגר שבתרחיש קיצוני – שסבירותו בשלב זה נמוכה – יכול לערער את יציבות המשטר ואף להוביל לקריסתו. קריסת המשטר תלויה במגוון גורמים, ביניהם יכולתה של האליטה השלטת לשמר לכידות פנימית, נכונותו להשתמש באמצעי דיכוי מול גילויי מחאה ויעילותם ויכולתו של הציבור להתארגן למחאה אפקטיבית. ראוי להדגיש עם זאת כי קריסת המשטר לא תוביל בהכרח לכינונו של משטר מתון ופרו־מערבי יותר. לא מן הנמנע כי כאוס פוליטי ינוצל דווקא על ידי גורמים רדיקליים במשמרות המהפכה ובמערכת הפוליטית כדי ליטול את השליטה לידיהם. הסלמת האתגר הפנימי תחייב את המשטר להגביר את צעדי הדיכוי, ובתרחיש חמור אף להעביר סמכויות מידי הנשיא למשמרות המהפכה. בקרב חוגים רדיקליים באיראן כבר נשמעו בשנה החולפת קריאות להעביר סמכויות לידי משמרות המהפכה ולמנות "נשיא צבאי" משורות הארגון, שיוכל להשתמש בסמכויותיו הנרחבות על מנת להנהיג את המדינה ולפתור את בעיותיה ביעילות רבה יותר.

לפיכך, בשנה הקרובה, לנוכח האתגרים הגוברים הניצבים בפני איראן, צפוי הנשיא רוחאני להתמקד במאמציו לקדם פתרונות שימנעו החרפה נוספת במשבר הכלכלי. בעקבות חידוש הסנקציות והמשבר הכלכלי צפויה התחזקות כוחם של משמרות המהפכה, אשר כבעבר ייהנו מהיכולת לנהל מסלולי הברחות של מוצרים וחברות קש, שיאפשרו קשרי סחר והעברות כספים. התמקדותו של רוחאני בנושא הכלכלי ומגבלות כוחו לא יאפשרו לו גם בשנה הקרובה לממש את הבטחותיו לציבור בתחום האזרחי, דוגמת הגבלת האכיפה האסלאמית והרחבה מסוימת של חירויות הפרט. לא נראה כי הנשיא מוכן להסתכן בעימות עם המנהיג העליון, הן מתוך הכרה במגבלות כוחו והן כדי לא לפגוע במעמדו הפוליטי לקראת המאבק העתידי על ירושת המנהיג. על רקע זה צפויים להחריף חילוקי הדעות בין הנשיא לתומכיו במחנה הרפורמיסטי, במיוחד לקראת הבחירות הצפויות לפרלמנט האיראני בראשית 2020, שיהיו מבחן רב־משמעות למאזן הכוחות הפוליטיים הפנימיים באיראן.

## הזירה האזורית

נוכחותה והשפעתה של איראן במזרח התיכון התחזקו בעשור האחרון כתוצאה מהתפתחויות ברחבי האזור, שבמהלכן סולקו או נחלשו במידה ניכרת אויביה המרכזיים – הטאליבאן באפגניסטן, סדאם חוסיין בעיראק ובאחרונה 'המדינה האסלאמית' בעיראק ובסוריה. אולם בשנה האחרונה איראן חוותה גם קשיים בזירות השונות.

**בעיראק**, "החצר האחורית" של איראן ובעלת קו הגבול הארוך והחשוב ביותר לביטחון הלאומי האיראני, החלה המעורבות האיראנית בקרב מיליציות שיעיות עוד בימי סדאם חוסיין, והואצה מיד עם הסתלקותו. המיליציות השיעיות שחומשו, אומנו וגובשו על ידי 'כוח קודס' בראשות חסן סולימאני, היו גורם בולט ביותר בהבסת דאע"ש. שיתוף הפעולה בין המיליציות השיעיות לצבא עיראק, בהמשך לקריאתו של איש הדת הבכיר עלי סיסתאני, הביאו להבסת 'המדינה האסלאמית' ולחיסול מרבית מאחזיו של דאע"ש בשטח עיראק. ההתבססות של שלטון הרוב השיעי במדינה זו אפשרה לאיראן להעמיק גם את השפעתה הפוליטית והכלכלית בה, לצד זו הצבאית. אולם בשנה האחרונה נחלה איראן כישלון פוליטי ראשון בעיראק, לאחר שבבחירות לפרלמנט העיראקי שנערכו במאי 2018 לא הצליחה המיליציה השיעית, שנתמכה על ידי איראן, לזכות במרב הקולות. במקביל נרשמה התחזקות מגמה של לאומיות עיראקית, הכוללת עמדות אנטי-איראניות. הביטוי הבולט והחרף ביותר לכך היו ההפגנות בעיר בצרה בחודשי הקיץ האחרונים, שבמהלכן הושמעו קריאות להסתלקותה של איראן מהמדינה, נשרפו תמונות של המנהיג עלי ח'אמנהאי והוצת מבנה הקונסוליה האיראנית.<sup>2</sup> גם הנוכחות הנמשכת של ארצות הברית בעיראק, נוסף להתקרבות בין ערב הסעודית לשלטון העיראקי שנרשמה בשנה האחרונה, מטרידה את המשטר בטהראן, הרואה בה חלק מהמאבק האמריקאי נגדו. זאת ועוד, השיקום הדרוש בעיראק מחייב השקעות כספיות שאין ביכולתה של איראן להקצות, והיא אף הפסיקה לפרק זמן קצר את אספקת החשמל לעיראק בגין חוב כספי ועוררה מחאה והפגנות מצד התושבים. אולם חשיבותה של עיראק והשנים הרבות של השקעה במיליציות שיעיות ובגורמים פוליטיים וכלכליים במדינה ימשיכו להנחות מעורבות איראנית עמוקה בחיים הפוליטיים של עיראק.

**בסוריה**, כבר עם תחילת מלחמת האזרחים התגייסה איראן לסייע לנשיא הסורי בשאר אל-אסד לשמור על שלטונו. בהמשך, לנוכח הצלחותיהם הנצברות של דאע"ש ושל גורמי ג'אהד אחרים שהעמידו בסכנה מוחשית את שלטון אסד, הועמקה המעורבות של איראן ובעלי בריתה – חזבאללה והמיליציות השיעיות שהיא גייסה בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן – במלחמה בסוריה. בתום כשבע שנים שבמהלכן שילמו איראן

ובעלי בריתה מחיר כבד בנפגעים בלחימה, יכולה טהראן לסכם בחיוב את השגת המטרות שהציבה לעצמה: הגנה על משטר אסד; חיזוק וביסוס הנוכחות בסוריה; שימור סוריה כגשר חיוני בין עיראק ללבנון וחיזבאללה; יצירת מאחז בעל פוטנציאל איום מול ישראל.<sup>3</sup>

זאת ועוד, בשלוש השנים האחרונות, מאז תחילת המעורבות הרוסית בסוריה, הועמק שיתוף הפעולה בין טהראן למוסקבה והשתיים מתאמות את הפעילות הצבאית בסוריה. רוסיה היא הכוח האווירי ואיראן ובעלי בריתה נלחמים לצידם של הכוחות הסוריים על הקרקע. איראן ורוסיה מקיימות חדר מצב משותף בסוריה וגם בעיראק, לצד התהליך הפוליטי שהן מנסות לקדם בסוריה בשיתוף טורקיה.

אולם, בד בבד עם השתלטות הנשיא אסד על חלקים גדולים משטחי סוריה בדרך למטרתו הסופית – חידוש שלטונו בכל חלקי המדינה – נדרשה גם איראן למהלכים שיבטיחו את מעמדה בסוריה ביום שאחרי הלחימה. לצד הטמעתם של גורמי מיליציה שיעיים בקרב הכוחות הסוריים וגיבושן של מיליציות סוריות שאומנו על ידי איראן וחיזבאללה והיו קשורות אליהם גם בעתיד, מסייעת איראן לאסד לשקם את התעשיות הצבאיות הסוריות, תוך הקמת תשתית גם למערכים שיעסקו בייצור טילים מדויקים כחלק מארסנל שאמור לשרת גם את חיזבאללה. כל אלה יצרו בשנה האחרונה חיכוך גובר עם ישראל, שמצידה הבהירה את נחישותה למנוע התבססות צבאית איראנית בסוריה, בדגש על אמצעי לחימה מתקדמים. ישראל תקפה פעמים רבות הן ניסיונות להעברת חימוש מתקדם לחיזבאללה והן תשתיות ואמצעי לחימה איראניים בסוריה. על רקע זה ולקראת מהלכים עתידיים לגיבוש הסדרה בסוריה חתם שר ההגנה האיראני במהלך ביקור בדמשק (26 באוגוסט 2018) על הסכם הגנה ושיתוף פעולה עם עמיתו הסורי.<sup>4</sup> המשך הנחישות האיראנית להתבסס בסוריה לצד המשך הנחישות הישראלית למנוע זאת טומנים בחובם פוטנציאל גבוה להסלמה צבאית בין ישראל לאיראן בסוריה. בה בעת, הנוכחות הרוסית הנרחבת שתישאר בסוריה לטווח ארוך והשינויים המתפתחים לאחר הפלתו מרובת הקורבנות של מטוס ביון רוסי בשמי סוריה (17 בספטמבר), כבר יצרו כללי משחק שונים, כדברי סגן שר החוץ הרוסי מיכאיל בוגדנוב, שציטט את שר ההגנה, סרגיי שויגו, שאמר כי "כללי המשחק השתנו" בעקבות הפלת המטוס. במסגרת זו, סיפקה מוסקבה לסוריה מערכת הגנה אווירית חדשה מסוג S-300, היא אף דורשת מישראל לשנות את הפרמטרים של העדכון לפני כל תקיפה עתידית, ובשלב זה גם שומרת על נתק חלקי עם הצמרת הפוליטית הישראלית. כל אלה – הנוכחות האיראנית המתבססת וכן הנוכחות הרוסית – עשויים להעמיד את ישראל בפני החלטות מדיניות צבאיות כבדות משקל בעתיד הקרוב והרחוק כאחד.



לרוסיה יש אומנם אינטרסים השונים בחלקם מאלה של איראן לגבי סוריה בטווח הארוך, אך מוערך שבשנה הקרובה ואף לאחר מכן היא תזדקק עדיין לאיראן בלחימה בסוריה. לפיכך, רוסיה גם הבהירה כי הכוחות שנדרשים לעזוב את סוריה הם אלה שלא הוזמנו על ידי משטר אסד – כוחות ארצות הברית וטורקיה. לעומת זאת, הכוחות שהתבקשו על ידו לסייע לו – כוחות רוסיה ואיראן – הם לגיטימיים ויישארו על אדמת סוריה עד השלמת משימתם. גם שר החוץ הרוסי סרגיי לברוב הבהיר במסיבת עיתונאים שנערכה בשולי העצרת הכללית השנתית של האו"ם (ספטמבר 2018) כי "איראן היא מדינה עם מאות שנות היסטוריה ולא ניתן לכלוא אותה בתוך גבולותיה כמו חיה, יש לה אינטרסים לגיטימיים כמו לערב הסעודית ולאחרים"<sup>5</sup>, במשמע, זוהי לגיטימציה רוסית להמשך הנוכחות האיראנית בסוריה. בד בבד פועלת איראן להעמקת מעורבותה הכלכלית בסוריה. כך למשל חתמו איראן וסוריה על הסכם שלפיו תבנה איראן תחנת כוח בהספק של 540 מגה-ואט בסוריה,<sup>6</sup> ועל הפרק פרויקטים נוספים, כולל בתחומי החינוך והדת.

**בתימן** נמשכת למעלה משלוש שנים מלחמת אזרחים בין החות'ים, המנסים להשתלט על המדינה ולקחת את השלטון מידי של הנשיא עבד רבו מנסור אל-האדי, הנתמך על ידי ערב הסעודית. במלחמה זו, שיש המגדירים אותה כמחוללת האסון ההומניטרי החמור ביותר בעשורים האחרונים, איראן תומכת בחות'ים ומספקת להם נשק, ובכלל זה טילים הפוגעים בערב הסעודית. בשילוב עם כוחות איחוד האמירויות ושכירי חרב רבים נלחמת ערב הסעודית בחות'ים ובגורמי אל-קאעדה, השולטים בחלקים מהמדינה. הניסיונות של המערכת הבינלאומית לקדם הסדרה מדינית – קבוצת עבודה אירופית-איראנית משותפת ושליח האו"ם – כשלו עד כה. מלחמה זו מספקת לאיראן הזדמנות לפגוע בערב הסעודית ולאיים על חופש השיט במצרי באב-אל-מנדב. ערב הסעודית מצידה משלמת בגינה מחירים כלכליים וצבאיים גבוהים, לצד הנוק המדיני והתדמיתי באירופה ובארצות ברית. ובארצות הברית גוברים הקולות, בעיקר בקונגרס, הדורשים להפסיק כל שתוף פעולה צבאי עם ערב הסעודית בהקשר של המלחמה בתימן. בשלב זה, הממשל הסתפק בהודעה על אודות הפסקת התדלוק של מטוסי התקיפה הסעודיים.

### **תפנית – יציאת ממשל טראמפ מהסכם הגרעין**

כאמור, מאז הודעת הנשיא טראמפ (12 במאי 2018) על יציאת ארצות הברית מהסכם הגרעין וחיידוש הסנקציות על איראן, שורה ארוכה של חברות ממדינות רבות עזבו את

השוק האיראני. גם יצוא הנפט הצטמצם והוא צפוי להצטמצם עוד – על כל ההשלכות הכלכליות הנובעות מכך על ההכנסות של איראן.

המדינות הנוספות השותפות להסכם הגרעין – בריטניה, גרמניה, צרפת, רוסיה וסין – ממשיכות להדגיש את דבקותן בהסכם. המדינות האירופיות אף מגדירות את ההסכם כחיוני לביטחון הלאומי שלהן. בשולי עצרת האומות המאוחדות בספטמבר 2018 הודיעה נציבת החוץ של האיחוד האירופי פדריקה מוגריני על הקמת המסלול החלופי להעברת כספים (SPV), שמטרתו להתמודד עם הסנקציות האמריקאיות ולאפשר קיום עסקים עם איראן.<sup>7</sup> מאמצייהן של המדינות האירופיות בהובלת האיחוד האירופי מבטיחים בשלב זה את יכולתה של איראן להצדיק, גם כלפי המתנגדים בזירה הפנימית, את ההחלטה על המשך העמידה בתנאי ההסכם.

לקראת השנה הקרובה, השאלה המרכזית היא מה תהיה המדיניות האיראנית לנוכח המשך הלחצים הכלכליים, ומה תהיה השפעתם על המשק האיראני, על הציבור האיראני ועל המחנה המתנגד להמשך ההסכם. בהקשר זה קיימים **שלושה תרחישים מרכזיים**. לכל אחד מהם יתרונות וחסרונות מבחינת ישראל:

**הראשון – חזרה של איראן להעשרת אורניום** ולשאר הפעולות הקשורות בתוכנית הגרעין, תוך המשך מילוי המחויבויות שלה על פי ה-NPT;

**השני – כניסה למשא ומתן** עם ממשל טראמפ על הסכם חדש;

**השלישי – המשך המצב הקיים** – "סבלנות אסטרטגית וכלכלת התנגדות".

נוסף על אלה קיימים **שני תרחישי קיצון – פריצה לנשק גרעיני ונפילת המשטר** – שאינם נדונים בפירוט במסגרת זו: פריצה לעבר נשק גרעיני אינה מוערכת כתרחיש סביר, לפחות לשנה הקרובה, הן בשל המרחק של איראן מייצור נשק גרעיני והן בשל הסיכונים הגלומים בכך לחשיפת איראן לתקיפה צבאית ולהעמקת הסנקציות. גם תרחיש של נפילת המשטר אינו מוערך בשלב זה בסבירות גבוהה. זאת, לנוכח היעדר אופוזיציה מאורגנת למשטר הקיים, היעדר מנהיגות חלופית, נחישות המשטר הקיים לדכא כל ביטוי להתארגנות אופוזיציונית והחשש של הציבור האיראני מכאוס כמו בעיראק, בלב ובסוריה. כן יש להביא בחשבון שנפילת המשטר, אם בכל זאת תתרחש, עלולה להביא להשתלטות משמרות המהפכה – לאו דווקא להשתלטותם של גורמים מתונים. בכל תרחיש שאיראן תבחר עומדות לרשותה יכולות היזק זמינות שאינן נבחנות כל אחת כתרחיש בפני עצמו, ואשר סביר כי תעשה בהן שימוש. בין אלה צעדי חתרנות אזוטרית ופעילויות טרור, בעיקר באמצעות גורמים שלישיים (שלוחים) – נגד כוחות אמריקאים בעיראק, במפרץ ובאפגניסטן, נגד גורמים אזוריים – ערב הסעודית, בחריין ואיחוד האמירויות, ונגד גורמים ישראלים-יהודיים בעולם.<sup>8</sup> האמצעים הללו, בדגש

על טרור וחתרנות, עשויים להיות מופעלים על ידי איראן בצמידות לתרחישים אחרים כחלק מיציאה מהסכם הגרעין וחזרה לפעילויות הגרעין, וגם מתוך רצון לפגוע במערב בד בבד עם המשך העמידה בהסכם הגרעין.

### **התרחיש הראשון – חזרתה של איראן לפעילויות הגרעין שלפני ההסכם**

מדובר בחזרה (אולי הדרגתית) לכל הפעילויות שלפני ההסכם, ובכלל זאת: המרת אורניום באיסופה; הגדלת הכמויות וסוגי הצנטריפוגות שיעשירו אורניום, הן בנתנו והן בפורדו; צבירת חומר מועשר וצמצום פיקוח סבא"א לרמה הנדרשת על פי מגבלות ה-NPT בלבד, תוך ביטול הפיקוח על פי הפרוטוקול הנוסף של סבא"א וההסכמות שנקבעו בהסכם. מבחינת ישראל, מדובר בשינוי דרמטי ביחס למצב הקיים. ייווצר אז מצב שבו תוכנית הגרעין האיראנית תתקדם והזמן הנדרש לפריצה לנשק גרעיני יתקצר, הפיקוח על פי ה-NPT יהיה חלקי וחסר בהשוואה למה שקיים כיום ותגבר הסבירות לפעילויות הסתרה למיניהן.

אשר לקהילה הבינלאומית יש להביא בחשבון תגובה לא אחידה. זאת, בהיעדר הסכמה מלאה בקרב הגורמים הבינלאומיים לגבי הצורך להפעיל על איראן לחצים חריגים, ובכלל זה במסגרת החלטות מועצת הביטחון של האו"ם. חלק ממדינות אירופה, בעיקר אלו שהיו שותפות להסכם הגרעין, יראו במצב החדש סיכון והן עשויות להצטרף לארצות הברית ולהטיל סנקציות על איראן. אולם, בה בעת יהיו מי שיגלו "הבנה" למניעים של איראן, ובראשם רוסיה וסין, וכל עוד איראן תישאר במסגרת פיקוח סבא"א וה-NPT, מדינות אלו יעדיפו להמשיך בקשרים איתה. יש להביא בחשבון שהחלטת איראן לחזור לפעילויות הגרעין תסקף למעשה הערכה שיש ביכולתה להתמודד עם ההשלכות של הסנקציות. הממשל האמריקאי, שספק אם הכין תוכנית למקרה שאיראן תחליט לפרוש מההסכם, יידרש להציג אסטרטגיה חלופית מעבר לסנקציות, כדי לאכוף על איראן את הפסקת ההתקדמות לסף הגרעין. השאלה שתעמוד על סדר היום בנסיבות אלה תהיה – מהו הקו האדום שחציתו על ידי איראן תחייב מהלכים צבאיים. בשלב הנוכחי, מכלול האיומים שמשמע הממשל האמריקאי כלפי איראן אינו כולל התייחסות לממד הצבאי. מזכיר ההגנה האמריקאי ג'יימס מאטיס אף טרח להדגיש כי החזרת הסנקציות היא מהלך דיפלומטי ללא השלכה צבאית. יתר על כן, האפשרות למעורבות צבאית אינה אטרקטיבית לממסד הביטחוני האמריקאי, וגם הנשיא טראמפ עצמו לא שש להחזיר את הצבא האמריקאי למזרח התיכון. לקראת אמצע או סוף 2019 תתחיל המערכת האמריקאית להיערך לשנת בחירות לנשיאות, וספק אם בנסיבות אלה יבחר הממשל באופציה כה רדיקלית ושנויה במחלוקת.

### **התרחיש השני – פתיחת משא ומתן בין איראן לארצות הברית**

משא ומתן שבסיומו הסכם טוב יותר, שיכלול, לצד נושא הגרעין, גם את סוגיית הטילים והמדיניות האזורית, מוצג על ידי ממשל טראמפ כמטרה המרכזית של מדיניותו כלפי איראן.<sup>9</sup> הדוברים האיראנים מצדם חוזרים ומבהירים כי אין בכוונתם לנהל משא ומתן עם ממשל שבחר באופן חד-צדדי לפרוש מהסכם הגרעין, משום שלא ניתן לסמוך עליו. איראן דורשת לפני כל מפגש או חזרה למשא ומתן ביטול של הסנקציות, או למצער הקפאה שלהן. חריפה במיוחד בנושא זה עמדתו של המנהיג העליון, ח'אמנהאי, שגישתו כלפי המשא ומתן בנושא הגרעין הייתה מלכתחילה מסויגת וחשדנית. הוא רואה בהחלטת ארצות הברית לסגת מההסכם הוכחה לצדקת טענתו שאי-אפשר לסמוך על המערב ובמיוחד על ארצות הברית, וכי שיפור כלכלי אפשרי רק באמצעות "כלכלת התנגדות", שעיקרה הפחתת התלות האיראנית בגורמים זרים.<sup>10</sup> זאת ועוד, לתפיסתו, ששותף לה גם הנשיא רוחאני, מטרתו של ממשל טראמפ היא להביא להחלפת המשטר באיראן, ולכן כל משא ומתן עמה הוא חסר תוחלת.<sup>11</sup> וכפי שח'אמנהאי ציין קווים אדומים ברורים במשא ומתן עם ממשל אובמה ודרש שימור של כל היכולות האיראניות הקיימות, כך אין הוא צפוי למתן את עמדותיו לנוכח הדרישות מרחיקות הלכת, בעיניו, של ממשל טראמפ.

אומנם באיראן נשמעים קולות שוליים התומכים בכניסה לדיאלוג עם הממשל האמריקאי, אשר מצדו שלח כנראה מספר בקשות לטהראן לקיים מפגש בדרג בכיר, אבל התמונה המצטיירת בעת הזו היא שח'אמנהאי וכן הצמרת הביטחונית-מדינית באיראן מעריכים כי אין ביכולתם להיענות לדרישות שמציג הממשל האמריקאי (12 הנקודות שציין מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו),<sup>12</sup> וכי כניסה למשא ומתן מנקודת החולשה הנוכחית אינה רצויה.

אולם, אם יחול במהלך השנה הקרובה שינוי בעמדה האיראנית והצדדים ייכנסו למשא ומתן, מבחינת ישראל יעמדו שתי שאלות מקדימות על הפרק: האם ישראל תהיה מודעת למגעים בין איראן לארצות הברית ושותפה מראש לבסיס המתגבש לחידוש המשא ומתן? האם פתיחת השיחות בין הצדדים תהיה תוצאה של הבנה רחבה יותר בין ארצות הברית לרוסיה, למשל, או בין ארצות הברית למדינות אירופה? אם גורמים אלה יהיו שותפים אף הם למשא ומתן, מידת השפעה של ישראל על התהליך עשויה להצטמצם.

בניתוח תרחיש זה יש להעריך אפשרות של פשרות משני הצדדים, וכן מגבלות או קווים אדומים של כל צד. יש להניח כי עצם פתיחתו של דיאלוג תזכה את ממשל טראמפ בתמיכה רחבה בזירה הבינלאומית ותחזק את דימויו של הנשיא עצמו כ-Deal

”Maker. נקודת הפתיחה האמריקאית תהיה דרישה שהמשא ומתן יעסוק במכלול הסוגיות, כפי שדרש טראמפ, ועל בסיס 12 הנקודות שהציג פומפאו. נקודת הפתיחה האיראנית תהיה הדרישה להסיר או לפחות להקפיא את הסנקציות, נוסף על אי-ויתור מלא על זכות העשרת האורניום. מוערך כי אף שדרישות הפתיחה של שני הצדדים אינן ניתנות להשגה, קיים מרחב ויתורים הדדיים אפשרי בין הצדדים. איראן למשל יכולה להאריך את משכו של ההסכם ואולי אף להסכים להגבלות מסוימות בפרויקט הטילים שלה, למשל הקפאת המצב הקיים למספר שנים, והיא אף עשויה להסכים לתרום את חלקה בסוגיות אזוריות. כל זאת בתמורה להתחייבויות אמריקאיות להסרת כל הסנקציות ולהחזרת הפרויקטים שנבלמו.

מבחינת ישראל יש לשקול את האפשרות החמורה כי יתקיים מפגש בנוסח פסגת טראמפ-קים ג'ונג און, שליט צפון קוריהא, שחשיבותו תהיה בעצם קיומו והישגיו יהיו מעורפלים. בכל מקרה, פתיחתו של משא ומתן תאפשר לאיראן למשוך זמן, בתקווה שטראמפ יהיה נשיא של קדנציה אחת. עצם פתיחת הדיאלוג תביא לצמצום הלחץ על איראן: כל הגורמים הבינלאומיים המתנגדים להטלת הסנקציות האמריקאיות על איראן ישמחו לחזור לעסקים עם איראן, ובממשל טראמפ יתחזק העניין בהשגת הסכם, שיוצג בכל מקרה כהסכם טוב מזה שהשיג אובמה. גם בנסיבות אלה, יש להניח כי ייווצר פער בין האינטרס הישראלי לזה האמריקאי. מרחב התמרון האמריקאי רב מזה הישראלי, ולכן אפשר שיושג הסכם טוב פחות ממה שישראל הייתה רוצה. השאלה היא – האם הסכם זה יהיה טוב מההסכם המקורי?

### **התרחיש השלישי – המשך המצב הקיים: ”סבלנות אסטרטגית וכלכלת התנגדות”**

בבסיסו של תרחיש זה הערכה איראנית כי למרות הפגיעה הכלכלית כתוצאה מהחרפת הסנקציות, יש בכוחה להתמודד עם המצב, וכי עדיף להמתין לסיום כהונת טראמפ בלי לנקוט צעדים העלולים לסכן את המשטר. הערכה זו יכולה אף להתחזק עקב תוצאות בחירות האמצע לקונגרס האמריקאי, שבהן השיגו הדמוקרטים רוב בבית הנבחרים וגם בבחירות למושלם זכו להישגים מרשימים. דבקות בתרחיש זה תאפשר לאיראן להציג לקהילה הבינלאומית רצון טוב ולהמשיך להתנהל תוך שמירה על תנאי ההסכם, ובתמורה לקבל את מרב שיתוף הפעולה הכלכלי האפשרי.

המשמעות היא מצד אחד המשך הקפאת תוכנית הגרעין ופיקוח נרחב ונמשך, לצד לחץ כלכלי מתמשך שיתרום להחרפת המצב הכלכלי הקשה באיראן גם כך. אך מצד שני, ככל שיחלוף הזמן ואיראן והמערכת הבינלאומית יתרגלו להתנהלות כלכלית בלי

ארצות הברית, האפקטיביות של מדיניות הסנקציות האמריקאית תיפגם, וכך גם ההרתעה של ארצות הברית. נוכח הפיצול הקיים בין ארצות הברית לשאר השותפות להסכם הגרעין גם בסוגיות אחרות, ביניהן הסנקציות על רוסיה, מלחמת הסחר מול סין וכן הניסיון המצטבר של איראן בהתמודדות עם סנקציות – כל אלה יחזקו את איראן בעמידה מול הלחץ האמריקאי. בטווח הקצר זהו התרחיש הסביר, והוא גם טוב לישראל מכיוון שאינו מקדם את תוכנית הגרעין האיראנית. אולם משכו אינו ברור בשל הלחץ של הגורמים השמרניים באיראן, שעשוי להטות את הכף ולהביא לשינוי בעיתוי שעלול להיות פחות נוח לממשל האמריקאי ולישראל.

### סיכום והמלצות

בשנה הקרובה תעמוד איראן בפני קשיים הולכים וגוברים, כשבמוקד פגיעה כלכלית נמשכת בעקבות חידוש הסנקציות האמריקאיות. לכך יצטרף חוסר שקט פנימי המלווה את איראן בשנה האחרונה, ואשר עשוי להתעצם בעקבות החרפת המצב הכלכלי. בכל הקשור להתנהלותה האזורית של איראן, בראש סדר העדיפויות הביטחוני – לאומי שלה ניצב המשך ההשפעה בזירה העיראקית, שהיא "החצר האחורית" שלה ובה רוב שיעי משמעותי. עיראק היא גם גשר לסוריה ולחיזבאללה וחשיבותה בהקשר זה רבה. בזירה זו יש לאיראן נכסים רבים – תוצאה של השקעה רבת שנים, והיא תמשיך להיות גורם השפעה מרכזי בהתפתחויות הפוליטיות בה. אולם, גם ארצות הברית מבקשת לשמור על השפעתה בעיראק – דבר שמייצר פוטנציאל חיכוך גבוה עם ארצות הברית בשנה הקרובה. זאת, דווקא על רקע ההחלטה האיראנית להישאר בהסכם הגרעין ורצונה להוכיח כי יכולת ההיזק שלה מגוונת, גם באמצעות גורמים שלישיים, כך שיקשה לקשור את פעילויותיהם ישירות אליה. גורמי ממשל אמריקאים בכירים כבר הבהירו כי יראו באיראן אחראית לכל פגיעה באמריקאים או בבעלי בריתם מצד גורם המזוהה עם איראן ונתמך על ידה. גם הדיווחים על העברת טילים מאיראן לעיראק, וכן הזהרת ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, כי ישראל תפעל בכל מקום שבו איראן תהווה איום עליה, תוך אזכור מפורש של עיראק, מסמנים את עיראק כזירה בעלת פוטנציאל לעימות עם איראן. מבחינת ישראל, הנוכחות האמריקאית בעיראק היא מגבלה משמעותית על חופש הפעולה שלה ויהיה עליה לשקול את השלכותיו של כל מהלך על הכוחות האמריקאים בזירה זו, אם תרצה לפעול בה. בזירת סוריה איראן נהנית, בשלב זה, מרצונן של סוריה ורוסיה בהמשך נוכחותה בשטח המדינה, והיא אינה מתכוונת לוותר על השפעתה בה. המחיר הכבד ששילמה כדי להציל את שלטון אסד והחשש ליציבותו ללא נוכחות איראנית ממשית יביאו אותה

להמשיך לפעול לביסוס תשתית צבאית עצמאית, כולל תעשייה צבאית, בשיתוף עם צבא סוריה ותוך עמעום ההיבטים האיראניים העצמאיים. מרחב הפעילות הישראלי שהיה קיים בשנתיים האחרונות הצטמצם כאשר הפעילות הרוסית העצמאית ואספקת מערכות הגנה אווירית S-300 – כשעדיין לא ברור מי יפעיל אותן – יהפכו את הזירה הסורית לנפיצה במיוחד ויקשו על ישראל לפעול בחופשיות. האפשרות שנראתה בעבר – דיאלוג ושיתוף פעולה אמריקאי-רוסי שיביא לפתרון מערכתי כולל בזירה הסורית – נראית כיום רחוקה מתמיד. ככל שתעמיק החקירה נגד הנשיא טראמפ בסוגיית המעורבות הרוסית בבחירתו, יתמעטו סיכויי ההידברות בין המדינות.

השיקול האסטרטגי בבסיס ההחלטה האיראנית לא לפרוש עד כה מהסכם הגרעין מתמקד ברצון להפיק את המרב האפשרי מהרצון הפוליטי של יתר השותפות להסכם – מדינות אירופה, רוסיה וסין – לשמר את ההסכם תוך ניסיון למצוא תחליפים לסנקציות האמריקאיות. זאת, לצד הבנה כי ההחלטה לחזור לכלל פעילויות הגרעין כפי שהיו לפני גיבוש ההסכם עומדת לרשותה של איראן בכל רגע נתון. אולם, נוכח סימן השאלה לגבי היתרונות האסטרטגיים הגלומים במהלך כזה, העלול להעמיד בסכנה את המשטר, ספק אם במהלך השנה הקרובה תחליט איראן לצאת במופגן מההסכם. סביר יותר שתעדיף צעדי שחיקה מבוקרים, על יסוד הערכה כי הם לא יביאו לקריסת ההסכם. על רקע זה, ההערכה הרווחת היא שאיראן תעדיף להמשיך בשנה הקרובה למזער נזקים במישור הכלכלי ולהמתין לשנת 2020, שתהיה שנת בחירות לנשיאות בארצות הברית, והממשל יהיה עסוק אז בהתמודדות ויימנע מסיכונים בזירה הבינלאומית. זאת, תוך המתנה לסיום כהונת הנשיא טראמפ, בתקווה שלא ייבחר לתקופת כהונה שנייה. רק אז תקבל איראן החלטות לגבי המשך התנהלותה.

מבחינת ישראל, שנת 2019 מסתמנת כבעלת פוטנציאל נפיץ ביותר. מצד אחד, יש הרואים הזדמנות ביציאת ארצות הברית מהסכם הגרעין, בלחץ שהיא מפעילה על איראן באמצעות הסנקציות ובדרישתה המפורשת לשינוי מדיניותה האזורית של איראן. אולם, מלכתחילה התבססו המהלכים האמריקאים על הפעלת לחץ על גורמים אחרים כדי שמעשייהם יפגעו באיראן. ואכן, הסנקציות פוגעות באיראן בשל תלותן של החברות הבינלאומיות במשק האמריקאי, אולם בה בעת, בעלות בריתה האירופיות של ארצות הברית עושות ככל יכולתן לבלום את הסחף ולשמר את היחסים עם איראן כך שיבטיחו את המשך דבקותה בתנאי ההסכם; רוסיה וסין נחושות לסייע לאיראן במישור הכלכלי כחלק מהמאבק שלהן בארצות הברית בסוגיות אחרות, ובראשן הסנקציות שהיא מפעילה נגדן. האסטרטגיה האמריקאית הייתה בנויה מלכתחילה גם על הציר האנטי-איראני שבמוקדו ערב הסעודית, אך לאחר המשבר עם קטר ופרשת חאשוקג'י,

ציר זה נראה רופף. המאמצים לקדם מסגרת ביטחונית חדשה של מדינות ערביות עם ארצות הברית (Middle East Strategic Alliance) לשם התמודדות עם איראן נתקלים בקשיים, וספק אם יבשילו; הרצון להפעיל כוחות אמריקאים המצויים במזרח התיכון להתמודדות ישירה עם איראן מצומצם, וככל שיתקדם לוח הזמנים הפוליטי הפנימי בארצות הברית לקראת כניסה למערכת בחירות לנשיאות, הוא צפוי להיעלם לחלוטין. לכן, ישראל צריכה לשקול גם את החלטת הממשל להסיג את הכוחות האמריקאים מסוריה אף שימשיך לגבות את "זכותה של ישראל לפעול להגנתה". ישראל גם צריכה להביא בחשבון את האינטרסים האמריקאים בעיראק, לצד שיקולים הקשורים בהרחבת זירת הפעולה נגד איראן ושלוחיה ובהרחקתה מגבולות המדינה. אלה בוודאי אינם מעודדים מעורבות צבאית ישראלית בזירה זו.

ואשר לתוכנית הגרעין האיראנית – כל עוד זו אינה מתקדמת, ישראל יכולה ליהנות מהמשך ההגבלות על תוכנית זו. אולם, אם איראן תחליט לפרוש מההסכם ולחזור להעשרת אורניום, להתקין צנטריפוגות מתקדמות ולצמצם את פיקוח סבא"א למינימום, ישראל תידרש להתמודד עם מצב חדש. זאת, בנסיבות שעמדתה אינה זוכה לתמיכת מדינות אירופה, הרואות בה חלק מהבעיה שגרמה את פרישתו של טראמפ מההסכם, וארצות הברית מלכתחילה אינה רואה איום מידי בהתקדמות התוכנית, כל עוד מדובר בפרמטרים שאינם מהווים פריצה לנשק גרעיני, ובכל מקרה אינה ששה להציב את האופציה הצבאית בעדיפות גבוהה. לפיכך, ישראל עשויה למצוא עצמה "בודדה בזירה".

על מנת להתמודד עם אתגרים אלה, ישראל צריכה בראש ובראשונה לקיים דיאלוג אסטרטגי מעמיק עם ממשל טראמפ לגבי המשמעויות של כל אחד מהתרחישים המוצגים. דיאלוג כזה בדרגי עבודה בכירים, ולא רק בדרג ראשי מדינות, יבהיר גם את המגבלות של המדיניות האמריקאית והוא חיוני לגיבוש מדיניותה של ישראל. בתחום תוכנית הגרעין ואם איראן תחליט לצאת מההסכם, ישראל צריכה לשאוף להסכם ישראלי-אמריקאי על קווים אדומים ולגבי אופן התגובה כאשר אלה ייחצו על ידי איראן. בד בבד ולמרות הכעס האירופי על התנהלות ישראל בהקשר להסכם הגרעין, חיוני לקיים דיאלוג במיוחד עם בריטניה, צרפת וגרמניה, ולהגיע עימן להסכמה לגבי קווים אדומים אשר להתקדמות האיראנים בתוכנית הגרעין. ולאחר כל הפעולות החיוניות הללו, על ישראל להיערך גם לאפשרות של צורך להפעיל אופציה צבאית אמינה, ולו כהרתעה בלבד.



## הערות

- 1 Krauss Clifford, "Trump hit Iran with sanctions. So far, they are working", *The New York Times*, September 19, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/19/business/energy-environment/iran-oil-sanctions.html>
- 2 Barbara A. Leaf (Rosenblatt Distinguished Visiting Fellow, The Washington Institute for Near East Policy), "Containing Iranian Proxies in Iraq", Testimony submitted to the House Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trends, September 26, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/containing-iranian-proxies-in-iraq>
- 3 Hanin Ghaddar (Friedmann Visiting Fellow, The Washington Institute for Near East Policy), "Iran and Hezbollah in Syria: U.S Policy Options", Testimony submitted to the U.S Representatives Subcommittee on Middle East and North Africa, September 27, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iran-and-hezbollah-in-syria-u.s.-policy-options>
- 4 Iran, Syria sign new deal for defense cooperation, PressTV, August 27, 2018, <https://www.presstv.com/Detail/2018/08/27/572363/Iran-Syria-agreement-defensive-technical-cooperation-Hattami-Ayyoub-Assad>
- 5 ציורים של לברוב בטוויטר <https://twitter.com/alekshlebnikov/status/1045806868617138176?s=21>
- 6 "Iran signs deal to build 540 MW power plant in Syria", PressTV, October 3, 2018, <https://www.presstv.com/Detail/2018/10/03/575918/Iran-Syria-electricity-power-plant-Assad-Latakia>
- 7 Bijan Khajehpour, "Will EU's be able to sustain Iran trade, investment?", AlMonitor, October 4, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/10/iran-spv-eu-sanctions-jcpoa-trump-special-purpose-vehicle.html>
- 8 סוכנות הידיעות מהר האיראנית, 23 בנובמבר 2018, <https://en.mehrnews.com/news/139855/Iranian-military-commanders-visit-bases-in-PG-to-warn-enemies>
- 9 Lesley Wroughton, "U.S seeking negotiate a treaty with Iran", Reuters, September 19, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-nuclear-iran-hook/u-s-seeking-to-negotiate-a-treaty-with-iran-idUSKCN1LZ1Y8>
- 10 <http://english.khamenei.ir/news/5988/By-defeating-sanctions-Iranians-will-once-again-slap-the-U-S>
- 11 "U.S wants Regime Change in Iran: Rouhani", Reuters, October 14, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-idUSKCN1MO064>
- 12 התנאים שהציב מייק פומפאו כוללים: דרישה שאיראן תפסיק את ההעשרה ולעולם לא תעסוק עוד בעיבוד פלוטוניום; איראן תספק לסבא"א גישה מלאה לכל האתרים ברחבי המדינה; איראן תפסיק את פיתוח הטילים הבליסטיים ואת התמיכה בקבוצות טרור במזרח התיכון, ביניהן חזבאללה, חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני; איראן תפסיק לתמוך במיליציות שיעיות בעיראק, בח'ויתים ובטאליבאן; איראן תפסיק את התנהגותה המאיימת נגד שכנותיה - שרבות מהן בעלות ברית של ארצות הברית; איראן תחדל מאיומים להשמיד את ישראל ותפסיק את ירי הטילים לשטח ערב הסעודית ואיחוד האמירויות.  
ראו: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

