

איראן - ארצות הברית: המאזן האסטרטגי בעקבות חיסול קאסם סולימאני

סימה שיין ואלדד שביט

המתיחות בין איראן לבין ארצות הברית, שהחריפה בעקבות חיסול קאסם סולימאני על ידי ארצות הברית והתגובה האיראנית למהלך, הנה מהחמורות בין המדינות מזה שנים. התנהלות הנהגותיהן של שתי המדינות לאחר האירועים העידה שוב כי אין להן עניין בעימות כולל ביניהן. עם זאת, סביר כי איראן תחזור למאבק א-סימטרי שתכליתו לקדם את סילוק הנוכחות האמריקאית מהמזרח התיכון ובעיקר מעיראק. לפיכך, גם אם בשלב זה ההסלמה הוכלה, מדיניות ההליכה על הסף של ארצות הברית ואיראן וכן מהלכים עצמאיים של גורמי מיליציה פרו-איראנים עלולים להוביל, ובלוח זמנים קצר, להידרדרות צבאית בין שתי המדינות עד לעימות נרחב. בסוגיית הגרעין - נחישות איראן להמשיך בשחיקת מחויבויותיה להסכם, הדבקות האמריקאית במדיניות "מקסימום הלחצים" והקשחת המדיניות האירופית, מציבים את הסיכויים לשיקום הסכם הגרעין במסגרת משא ומתן מחודש (אם וכאשר ייפתח), בסבירות בינונית-נמוכה. גם אם איראן תבחר בחודשים הבאים לנקוט צעדים מתונים יחסית, ספק אם תענה בחיוב לדרישות השותפות האירופיות להסכם. בתרחיש זה, עולה הסבירות להעברת סוגיית הגרעין האיראני למועצת הביטחון וכתוצאה מכך גם תגבר נחישותה של איראן להגיב בהקצנת צעדיה היא.

חיסולם במתקפה האמריקאית של מפקד כוח קודס של משמרות המהפכה, קאסם סולימאני, מבכירי השלטון האיראני, וכן של בכירים נוספים במשמרות המהפכה וסגן מפקד המיליציות השיעיות בעיראק, הפתיע את המשטר בטהראן. הערכת המצב האיראנית, שלפיה הממשל האמריקאי נרתע מתגובות צבאיות עקב חשש מהידרדרות, שהתבססה על היעדר תגובה לפגיעה האיראנית במטוס הביון האמריקאי ביוני 2019 ובמתקני חברת הנפט ארמקו בערב הסעודית באותו החודש, קרסה לחלוטין.

המהלך האמריקאי חייב את המשטר בטהראן להגיב, לראשונה ישירות, נגד יעדים אמריקאים, ותוך לקיחת אחריות. איראן שיגרה מטח טילים בליסטיים על מחנות צבאיים בעיראק, שבהם ממוקמים גם חיילים אמריקאים. זאת, בנסיבות של חוסר ודאות לגבי תגובותיו האפשריות של הנשיא האמריקאי למהלך ופוטנציאל להסלמה. התגובה האיראנית הפגינה מצד אחד יכולת לשגר אמצעי לחימה רקטיים מדויקים ובעלי יכולת הרס גבוהה, ומצד שני, יתכן שלאחר מתן התרעה מוקדמת, עקיפה, לארצות הברית, גם מאמץ להימנע ככל האפשר מהרג אמריקאים. הממשל האמריקאי, שסביר כי בנסיבות אחרות היה מגיב בחריפות רבה, אכן בחר להכיל את האירוע ולמנוע הסלמה, בפרט משום שהתקיפה לא גרמה נפגעים בנפש וכנראה מתוך הבנה שטהראן הייתה חייבת להגיב.

המתיחות שנוצרה בעקבות רצף האירועים הנה מהחמורות שנרשמו ביחסי איראן וארצות הברית מזה שנים רבות. האפשרות להידרדרות נוספת בחודשים הקרובים עד כדי עימות רחב, עדיין

קיימת. ועם זאת, ההתנהלות של שתי ההנהגות מעידה שוב כי אין להן עניין בעימות כולל ביניהן. ועדיין, הדילמה שלפתחן של וושינגטון וטהראן לגבי מדיניותן בעתיד הקרוב צפויה להתחדד, בעיקר מאחר ששתיהן מתקשות להשיג את יעדיהן האסטרטגיים: הממשל האמריקאי כשל עד כה לכפות על איראן שינוי מדיניות בהקשר הגרעין ובהקשר האזורי, ואיראן מצידה לא הצליחה לרכז את הדבקות האמריקאית בסנקציות כלכליות כאמצעי לחץ מרכזי עליה.

ארצות הברית

הנשיא טראמפ הוכיח כי הוא דבק בקו האדום שהציב - פגיעה באזרחים אמריקאים. עם זאת, הוא שב ומבהיר שאינו מעוניין במלחמה. אי התגובה לפגיעה האיראנית במתקנים האמריקאים בעיראק (למרות איום בתגובה שהוצהר יום קודם לפגיעה) מתפרש כרצון למנוע הסלמה. מבחינת הממשל האמריקאי, הכבדת הסנקציות על איראן ממשיכה להוות האמצעי המרכזי במדיניות "מקסימום הלחצים". וכעת, הממשל דוחק במדינות אירופה השותפות להסכם הגרעין - צרפת, גרמניה ובריטניה (ה-EU3) - להצטרף לסנקציות על איראן. בראייתו, החלטתן להתחיל בקידום "מנגנון הברור" (להלן) במסגרת הסכם הגרעין אמורה להוביל לחידוש סנקציות מועצת הביטחון של האו"ם על איראן.

הממשל האמריקאי הוכיח אמנם נכונות לפעול צבאית, אך עדיין אין מענה השאלה המרכזית: האם חיסול סולימאני הנו אירוע חד פעמי, או שמא הממשל יגיב בעתיד באופן דומה גם על פעולות איראניות ו/או מצד בעלי בריתה של איראן, אף אם לא יגרמו נפגעים אמריקאים. ויותר מכך - האם הממשל יפנה עתה לקדם פעילות צבאית מתמשכת כדי "לטפל" בהיערכותה האזורית של איראן, בלי קשר להתגרריות איראניות בארצות הברית? בשלב זה, ההערכה כי חיסול סולימאני אינו מוביל בהכרח לשינוי כולל באסטרטגיה האמריקאית עדיין בתוקף. אולם יש לקחת בחשבון כי הצלחת המהלך תוך שנמנעה הידרדרות, עשויה לעודד את הממשל האמריקאי לנקוט מהלכים תקיפים אם יקלע לסיטואציה שהוא יעריך כי היא מחייבת זאת. דבריו של מזכיר המדינה, מייק פומפאו, שלפיהם המהלך האמריקאי תרם לא רק להרתעת איראן, משקפים הכרה בצורך לשקם את אמינותה של ארצות הברית, שכנראה היה בין השיקולים שהובילו לחיסול הדרמטי של סולימאני.

איראן

לאירוע המטלטל של חיסול סולימאני חברו בעת האחרונה מספר תהליכים והתפתחויות, חלקם קשורים ואחרים נסיבתיים, המציבים את ההנהגה האיראנית בפני מציאות מורכבת ומאתגרת במכלול תחומים רחב:

גרעין - איראן הודיעה, במועד שהיה קבוע מראש (מיד לאחר חיסול סולימאני), על השלב החמישי בסדרת צעדי התגובה לסנקציות האמריקאיות. צעד זה כולל התנערות מכל המגבלות על העשרה הכלולות בהסכם הגרעין, אם כי בשלב זה ללא התחייבות לגבי מהותם הקונקרטית של הצעדים שתנקוט. הצהרתית לפחות, מהלך זה מהווה למעשה ביטול ההסכם, אף שלא נאמר כך במפורש ואיראן ממשיכה לשדר נכונות לחזור בה אם יוסרו מעליה הסנקציות. בפועל, איראן מותירה לעצמה מרחב תמרון גם לא לנקוט מהלכים חריפים בטווח הזמן הקרוב, כאלה העלולים לגרום תגובה קשה מצד ארצות הברית.

עם זאת, המשמעות החמורה האפשרית של הצעד כבר הביאה ב- 14 בינואר את גרמניה, בריטניה וצרפת לפרסם את החלטתן להעביר את סוגיית ההפרות האיראניות לוועדה המשותפת. זאת, תחת הסעיף בהסכם העוסק במנגנון הטיפול בסוגיות שבמחלוקת בין הצדדים. מדובר במהלך, שאף שבשלב זה מדינות אירופה רואות בו בסיס למהלכים דיפלומטיים לקראת משא ומתן אפשרי עם איראן על רכיבי ההסכם, עשוי להביא להעברת הנושא למועצת הביטחון ולהחזרת הסנקציות הכוללות על איראן. מהלך אירופאי זה שם קץ לאסטרטגיה שנקטה איראן עד כה, שבמסגרתה ניסתה להבטיח את תמיכתן של מדינות אירופה בעמדותיה ולהרחיקן ממדיניות הנשיא טראמפ. אף שאין כרגע תמיכה אירופאית במדיניות ארצות הברית ומדינות אירופה מונחות על ידי אינטרס לקדם תשתית לדיאלוג אמריקאי-איראני, הצעד האחרון שנקטו מצביע על אפשרות שבמדיניותן יחול שינוי עמוק.

בכל מקרה, למרות הלחצים ועל אף צעדיהן האחרונים של מדינות אירופה, בשלב זה לא נראה כי כוונת איראן לשנות את מדיניותה הגורסת כי רק בתמורה להקלה ניכרת בסנקציות היא תהיה מוכנה לחזור בה מהצעדים שנקטה עד כה. הנשיא טראמפ אמנם חוזר ומדגיש את רצונו בחידוש המשא ומתן להשגת הסכם טוב יותר להבנתו, ואף מבהיר כי אין לו עניין בשינוי משטר באיראן אלא רק בשינוי מדיניות, אבל הוא אינו מגלה נכונות להקל בסנקציות וספק אם יוכל לעשות זאת במהלך שנת הבחירות.

הזירה האזורית - מזה כמה חודשים, עוד לפני חיסולו של סולימאני, איראן התמודדה עם תהליכים המציבים סימן שאלה לגבי יכולתה להמשיך לקדם את מדיניותה בנסיבות ובתנאים הנוכחיים. בעיראק, הנכס הביטחוני-אסטרטגי החשוב ביותר לאיראן, מתחזקת הקריאה הציבורית, מלווה בהפגנות רחבות היקף, לצמצום ההשפעה האיראנית ולסילוק בכירי השלטון המקורבים לטהראן, המואשמים על ידי הציבור בשחיתות. עד לאירועים האחרונים, הציבור השיעי בעיראק היה מפוצל בין תומכי איראן לבין תומכי המפגינים. כיום, בעקבות חיסול סולימאני והמתחות המחריפה עם ארצות הברית, התחזקו הקולות במחנה השיעי הקוראים גם ליציאת הכוחות האמריקאים מעיראק, אף שרבים עדיין ממשיכים לדרוש גם את צמצום ההשפעה האיראנית בה.

הנוכחות האמריקאית בעיראק הפכה סוגיה מורכבת במיוחד - איראן רואה בסילוק האמריקאים מעיראק הגשמה של המדיניות שהוביל סולימאני ומענה להערכה רבת השנים כי הנוכחות הצבאית האמריקאית בגבול איראן היא איום ביטחוני עבודה. בשנים עברו, בעת המאבק המשותף בדאע"ש, ייחסו האיראנים חשיבות לתרומה האמריקאית ואף שיתפו פעולה עם ארצות הברית במאבק זה באמצעות המיליציות שאימנו וחימשו. אולם כיום, עם חיסולה של 'המדינה האסלאמית' וצמצום ממדי האיום שנשקף ממנה, מסתמן עניין איראני ברור ביציאת הכוחות האמריקאים מעיראק.

ממשל טראמפ, שמלכתחילה ראה בנוכחות אמריקאית במזרח התיכון מעמסה מיותרת, יכול היה בנסיבות שונות לתמוך ביציאת הכוחות מעיראק, אולם בשלב זה, בעקבות חיסול סולימאני, הוא אינו מעוניין במתן הישג לטהראן. זאת ועוד, מערכת הביטחון האמריקאית רואה בהמשך המאבק בדאע"ש ובאימון הצבא העיראקי נכס, וכך גם שאר המדינות החברות בקואליציה למאבק בדאע"ש ובראשן מדינות אירופה. אלה חוששות מהאפשרות שארצות הברית תחליט, מרצונה או

בלחץ עיראקי, לעזוב את עיראק. הממשל העיראקי מצוי לפיכך בין הפטיש לסדן: ראש הממשלה, המכהן בראש ממשלת מעבר, אינו יכול לתמוך בהישארות ארצות הברית נוכח העימות החרף שהתפתח על אדמת עיראק בין האמריקאים לאיראנים, כמו גם העימות עם המיליציות השיעיות הפרו-איראניות. מאידך גיסא, משום שיציאת ארצות הברית מעיראק תעניק הישג לאיראן, הוא מעדיף, אמנם מבלי לומר זאת בפומבי, שהכוחות האמריקאים יישארו.

הפלת המטוס האוקראיני - איתרע מזלה של איראן ולהתרחשויות האחרונות חבר אירוע הפלת מטוס הנוסעים האוקראיני על ידי מערכת ההגנה האווירית של משמרות המהפכה. אירוע חמור מאין כמוהו זה של פגיעה בתעבורה האווירית האזרחית, החמיר את המצב משהסתבר מספרם הגבוה של אזרחים איראנים בין החללים. התנהלותו של המשטר בהכוונת משמרות המהפכה, שניסו להסוות את אחריותם הישירה לפגיעה במטוס עד שנאלצו להודות בכך, המחיש לעולם ולציבור האיראני את אופיו של המשטר והחרף את חוסר האמון בו. ההפגנות שפרצו במחאה על הפלת המטוס, בעיקר באוניברסיטאות בטהראן וגם בערים נוספות, העידו כי חלקים גדולים בציבור האיראני רואים במשטר את המקור לקשייהם ומנצלים כל הזדמנות כדי להפגין נגדו, למרות המחיר הכבד שהם עשויים לשלם. זאת, כפי שארע בגלי מחאה קודמים שבמהלכם המשטר הרג מאות מפגינים. על רקע זה הוביל (17 בינואר) מנהיג איראן, עלי ח'אמנאהי, את תפילת יום השישי בטהראן לראשונה מזה שמונה שנים, תוך הבעת תמיכה מלאה במשמרות המהפכה. ח'אמנאהי הגדיר את משמרות המהפכה "לוחמים ללא גבולות" והזכיר את ארצות הברית, אירופה וישראל כאויבי איראן, המנסים לפגוע בה בכל התחומים. הוא חזר ושלל את האפשרות למשא ומתן עם ארצות הברית וכדרכו הטיל את האשמה לכל חולייה של איראן על הגורמים החיצוניים.

מדיניות המפרץ

האירועים האחרונים ובראשם חיסולו של סולימאני מקרינים גם על בעלי הברית של איראן באזור, כמו גם על בעלות הברית של ארצות הברית במפרץ. למדיניות המפרץ עניין בהחלשת איראן ועל כן חיסול סולימאני משרת אינטרס זה. עם זאת, עדיין מקנן בהן חשש כי בעימות בין ארצות הברית לאיראן הן יהיו הראשונות לשלם את המחיר, ולפיכך כל עוד אינן בטוחות שהממשל האמריקאי יתייצב מאחוריהן גם אם יהיו יעד לפגיעה מצד איראן, הן צפויות לדבוק במדיניות שניכרה גם טרם החיסול, ועיקרה חתירה לרגיעה - בכלל זאת באמצעות שיח עם טהראן על מנת למנוע גלישה לעימות.

חזבאללה

חיסול סולימאני מהווה מכה קשה לחזבאללה בלבנון. סולימאני היה ארכיטקט הקשרים שנבנו בין איראן לבין חזבאללה. בין היתר, הוא מילא תפקיד מרכזי בתכנון ובהוצאה לפועל של מפעל האימון והחימוש של הארגון ובכלל זה הפרויקט לדיוק הטיילים. מעבר לכך, החיסול אירע בעת שחזבאללה מצוי במצוקה גוברת עקב לחצים מבית ומחוץ - בעיקר בשל צמצום מקורותיו הכספיים (סנקציות כלכליות המוטלות על פטרונותיו איראן ועל הארגון ישירות) והמשבר החברתי-פוליטי החרף בלבנון עצמה. למרות התבטאויותיו הלוחמניות של נצראללה ומחויבותו לאיראן, מעורבותו הישירה של הארגון בביצוע נקמה נגד ארצות הברית נתונה בספק. התנהלותו על רקע האירועים מאששת הערכה, כי לחזבאללה אין עניין בעימות צבאי עם ישראל בעת

הנוכחית. באור זה יש גם לראות את דברי נצראללה (ב-5 וב-12 בינואר) כי איראן היא זו שתגיב על חיסולו של סולימאני, והיא שתפעל נגד ארצות הברית.

תרחישים

ארצות הברית ואיראן נכנסות שתיהן לתקופה רגישה פוליטית. הנשיא טראמפ מצוי במסע בחירות לתקופת כהונה שנייה והוא ניצב בפני תהליך של הדחה בקונגרס. גם אם המהלך לא יצלח, הוא יתקשה להציע מחוות לאיראן אחרי הצעד החרגי של חיסול סולימאני ושרשרת האיומים שחזר והשמיע כלפי טהראן. באיראן עצמה אמורות להתקיים בפברואר בחירות לפרלמנט - המג'לס, ובחירות לנשיאות בשנה הבאה. המערכת הפוליטית בהובלת ח'מנאהאי מנסה להבטיח את חיזוקו של המחנה השמרני. לאחר סדרת מינויים של גורמים שמרניים לתפקידי מפתח, שבוצעה בשנה האחרונה, הוסרה מועמדותם לפרלמנט של גורמים רפורמיסטיים כדי לצמצם את יכולתם להיבחר. המנהיג האיראני מצדו חוזר ומבהיר שלא יאפשר משא ומתן עם האחראי להרג סולימאני ולפגיעה באיראן באמצעות מלחמה כלכלית.

בנסיבות אלה, **בזירה האזורית** צפוי המשך עימות מבוקר בין ארצות הברית לאיראן, בעיקר באמצעות צעדים מתריסים על ידי בעלי בריתה של איראן - מיליציות שיעיות במקומות שונים: עיראק, אפגניסטן, תימן - ככל האפשר ללא לקיחת אחריות ישירה ותוך טשטוש הקשר לאיראן במקרים של פגיעה באמריקאים. זאת, גם כחלק מהניסיון לממש את היעד של דחיקת ארצות הברית מהאזור ובעיקר מעיראק. גם אם לעת עתה ההסלמה הוכלה, המתרחבות הרבה ומדיניות ההליכה על הסף של שני הצדדים יכולה להובילם בלוח זמנים קצר להידרדרות צבאית, עד כדי עימות נרחב.

בתחום הגרעין על איראן פועלים אינטרסים סותרים. מצד אחד, חשוב לה להתקדם בתוכנית הגרעין, בין היתר כדי לצבור קלפי מיקוח לעתיד - אם וכאשר יתחדש משא ומתן בנושא. מצד שני, הסנקציות האמריקאיות החרפות והאיום האירופאי בהצטרפות לעמדת ארצות הברית, בדגש על האפשרות להחזרת הסנקציות של מועצת הביטחון, מהווים איום משמעותי. נראה, גם לנוכח דברים שהשמיע נשיא איראן חסן רוחאני שלפיהם איראן מעשירה אורניום כיום יותר מאשר מה שהעשירה לפני ההסכם, כי בכוונת איראן להמשיך בצעדים מתריסים בתגובה להמשך הסנקציות. משמעותם הנצברת הינה קיצור לוחות הזמנים להפקת חומר בקיע כפי שנקבעו בהסכם, ואולי אף התקדמות להעשרה לרמה צבאית בהינתן החלטה לעשות כן.

בפני איראן עומדות גם שתי אפשרויות קיצוניות: האחת, מהלכים דרמטיים לצמצום הפיקוח של סבא"א ואולי אף מימוש האיומים המושמעים, כולל בימים האחרונים, בדבר נטישת האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT), ויצירת משבר עולמי, שיחייב את כל הצדדים הרלוונטיים להתגייס לבלימת המהלך. והשנייה, הסכמה למשא ומתן עם ארצות הברית בתיווך גורם שלישי או אפילו ישירות, ללא תמורה מלאה מהממשל האמריקאי, עוד לפני הבחירות בארצות הברית. שתי אופציות קיצוניות אלה אינן עולות בקנה אחד עם ההתנהלות של המשטר האיראני עד כה. נטישת ה-NPT תיתפס בחומרה על ידי המערכת הבינלאומית, כולל רוסיה וסין. יתכן אמנם שרוסיה תראה בהתפתחות זו דווקא הזדמנות להפוך ל"מתווך האולטימטיבי", שיציל את טראמפ מכישלון מלא של מדיניותו מול איראן, בעוד איראן תוכל תמיד לחזור בה מהחלטתה לנטוש את האמנה (עומדים לרשותה 90 יום מהודעה על יציאה). אך הסיכון העיקרי מבחינתה של איראן

לגבי צעד כזה היה נותר אי-ודאות לגבי התנהלותו של טראמפ, וגם התנהלותה של ישראל, וחשש שנקיטת צעדים קיצוניים על ידה יביאו את אחד הצדדים או שניהם לתקיפה של מתקני הגרעין שלה. ואשר לאופציית המשא ומתן, אמנם בניתוח קר זו יכולה להביא לאיראן הישגים נוכח להיטותו של הנשיא טראמפ להגיע לפני הבחירות לנשיאות לתוצאה שאותה יוכל להציג כהישג. אבל הלך הרוח של המנהיג האיראני, המגלה חוסר אמון בסיסי כלפי הממשל האמריקאי, מונחה גם על ידי שיקולים של כבוד לאומי וחשש להגיע למשא ומתן מנקודת חולשה. זאת, נוסף לתקווה שבעקבות הבחירות בארצות הברית יכונן שם ממשל דמוקרטי שיהיה חיובי יותר לאיראן, מקנים לאופציה זו סבירות נמוכה.

מכל מקום, נחישות איראן להמשיך בשחיקת מחויבויותיה להסכם הגרעין, הדבקות האמריקאית במדיניות "מקסימום הלחצים" והקשחת המדיניות האירופית, מציבים בסבירות בינונית-נמוכה את הסיכויים לשיקום הסכם הגרעין במסגרת משא ומתן מחודש. גם אם איראן תבחר בחודשים הבאים לנקוט צעדים מתונים יחסית, ספק אם תוכל להיענות בחיוב לדרישות האירופאיות. מכאן העלייה בסבירות כי הסוגיה תופנה למועצת הביטחון - מה שיגביר את הנחישות האיראנית לנקוט תגובה מוקצנת.

סיכום

איראן ספגה מהלומה קשה ביותר עם חיסולו של סולימאני, אדריכל האסטרטגיה האזורית שלה ואחד מבכירי ההנהגה. ארצות הברית שיקמה חלקית את דימוי ההרתעה שלה, ובעיקר שיבשה את הערכת המצב האיראנית שהנחתה את מהלכיה המתריסים בשנה האחרונה.

אורך הנשימה של הממשל האמריקאי גבוה, למרות שלא השיג את מטרתו המרכזית - משא ומתן שיניב הסכם גרעין חדש, הוא יכול להתהדר בקשיים הכלכליים החריפים שגרם לאיראן ובהפגנות המחאה באיראן, שבמהלכן האשימו המפגיעים את המשטר באחריות למצב, לא את ארצות הברית. ובכל מקרה נושאי חוץ, מאז ומתמיד, אינם במוקד סדר היום של הבחירות בארצות הברית.

ואילו באיראן, המשטר אמנם הקשיח בעקבות חיסול סולימאני את התנגדותו למשא ומתן אלא אם הסנקציות יוסרו, וגם אז במסגרת רחבה ולא בילטרלית מול וושינגטון. אולם, המחיר שהמשטר משלם הוא גבוה, הפער בינו לבין הציבור הולך ומעמיק, והוא נסמך כיום בעיקר על דיכוי ונכונות להפעיל אמצעים כוחניים נגד הציבור לצד ניהול מערכת בחירות תחת פיקוח הדוק.

ובשורה התחתונה, איראן וארצות הברית מעוניינות שתיהן להימנע מעימות צבאי, אולם הן צועדות על חבל דק. מעידה של אחד מהצדדים, בפרט של איראן, עלולה להביאם לעימות נרחב יותר מכפי שאירע באחרונה, כבר בשנה הקרובה.