

איראן-ארצות הברית: בדרך ל"שבירת כלים"?

סימה שיין ואלדד שביט

מחריף העימות הצבאי, המדיני והכלכלי בין איראן לארצות הברית. בהמשך התקיפות בעיראק על בסיסים שבהם נוכחים כוחות אמריקאים וכן התגרריות של ספינות איראניות בכלי שיט אמריקאים, יש פוטנציאל להסלמה עד כדי עימות מוגבל ישיר, למרות ששני הצדדים מעדיפים להימנע ממנו. בנוסף, מתפתח עימות סביב המהלך האמריקאי להארכת סעיף האמברגו על נשק קונבנציונלי בהחלטת מועצת הביטחון 2231, שהתקבלה לאחר סגירת הסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן, שתוקפו עומד לפוג באוקטובר הקרוב. איראן מתנגדת להארכה ורומזת שתגיב בתחום הגרעין, כולל ביציאה מהפיקוח ואולי אף מאמנת ה-NPT. למהלך האמריקאי נודעת בעיקר חשיבות סמלית – מניעת הישג מאיראן בסמיכות לבחירות לנשיאות בארצות הברית, שכן למרות האמברגו איראן ממשיכה להעביר נשק לחיזבאללה, לסוריה, לעיראק ולתימן. הממשל נתקל גם בהתנגדות רוסית (וכנראה סינית) למהלך ואף השותפות האירופאיות להסכם הגרעין מתקשות להצטרף אליו. הפער שנחשף שוב בין ממשל טראמפ למדינות אירופה אינו משרת את האינטרסים של ישראל משום שתגובה איראנית, אפשר שבתחום הסכם הגרעין, תייצר עבודה קושי רב וכישלון המהלך האמריקאי יקרין לשלילה גם עליה. זה הזמן לדיאלוג אמריקאי-ישראלי חשאי, לגיבוש אסטרטגיה להמשך הדרך, אחרי הבחירות לנשיאות ארצות הברית.

המאבק הצבאי, הכלכלי והדיפלומטי המתנהל בין איראן לבין ארצות הברית הסלים לאחרונה. גם משבר הקורונה שהחריף בשתי המדינות לא גרר שינוי בהתנהלותן.

במישור הצבאי, העימות מתמקד בעיקר בעיראק, שם נמשכות תקיפות של המיליציות השיעיות נגד בסיסי הכוחות האמריקאים. בשלב זה, התגובה האמריקאית מתונה יחסית, ומסתכמת בתקיפת מחנות של המיליציות השיעיות (ללא שהיו להן נפגעים בנפש). אולם הממשל האמריקאי מבהיר כי הוא ממשיך לראות באיראן את הגורם האחראי לתקיפות ומאיים כי המשכן, ובעיקר אם יהיו נפגעים אמריקאים בנפש, יובילו אותו להגיב גם נגד יעדים השייכים לאיראן. שר החוץ האיראני, מוחמד ג'וואד זריף, הבהיר מצדו שאין לאיראן מיליציות אלא תומכים מוסלמים רבים ביותר ברחבי העולם, ועל רקע העניין של איראן ובעלי בריתה השיעים ביציאת הכוחות האמריקאים משטח עיראק, שב ותקף את הנוכחות האמריקאית בעיראק. ברקע נמשך המאבק על ההשפעה הפוליטית בעיראק, בעיקר סביב איוש משרת ראש הממשלה והרכבת הממשלה.

במקביל פרסמה ארצות הברית כי ספינות חיל הים של משמרות המהפכה התגרו לאחרונה בכלי שיט אמריקאים באזור המפרץ. הנשיא דונלד טראמפ צייץ בתגובה בטוויטר (ככל הנראה ללא תאום עם הפנטגון) כי הורה "לפגוע ולהשמיד" את הספינות בפעם הבאה שאירוע מסוג זה יחזור. משמרות המהפכה מצידם איימו כי חיל הים קיבל הוראה לפגוע בכל ספינה אמריקאית שתאיים עליהם, והמליצו לארצות הברית "לא להיכנס להרפתקה". בד בבד, איראן שגרה לראשונה לווין

לחלל - מהלך הנתפס כחלק מתוכנית פיתוחם של טילים בין-יבשתיים, שאותו הגדירה וושינגטון כהפרה של החלטת מועצת הביטחון 2231. לראיה זו את השיגור שותפות גם מדינות אירופה.

במישור הכלכלי נמשך הניסיון הדיפלומטי של איראן לגייס לחץ בינלאומי על הממשל האמריקאי להסיר את הסנקציות, תוך ניצול המצוקה שיצרה מגפת הקורונה הקשה באיראן. אלא שהממשל, למרות לחצים מבית, בעיקר מצד גורמים דמוקרטיים, נחוש להמשיך ואף להחריף את מדיניות ה"מקסימום לחץ" ובחודשים האחרונים הוסיף שורה של דזיגנציות וסנקציות על ישויות באיראן ומחוצה לה. כן פורסמה שורת נתונים על אודות הכספים שברשות איראן ובעיקר השחיתויות המבוצעות בכספים אלה. בקשותיה של איראן להלוואה מקרן המטבע הבינלאומית (לראשונה מאז 1960), מהבנק העולמי ומהבנק האסלאמי, לא נענו בשלב זה, בעיקר בשל התנגדות ארצות הברית, וספק אם מענה חיובי יגיע לסכומים הגבוהים שאיראן מקווה לקבל.

במישור הדיפלומטי, איראן מנהלת מאבק לשחרורם של איראנים שנעצרו בארצות הברית או מצויים תחת מעקב עם אזיק אלקטרוני. בימים אלה שגרו ראשי חמש אוניברסיטאות מובילות באיראן מכתבים למקביליהם בעשרות אוניברסיטאות ברחבי עולם בדרישה לשחרור העצורים, תוך הבעת נכונות לחילופי עצורים. אלא שגם אם יתקדם תהליך זה (כמו שקרה עבר), ספק אם יהיה בו כדי לשכך את המתרחשות המסלימה בין איראן לארצות הברית.

העימות בין ארצות הברית לאיראן החריף באחרונה לאחר שהממשל האמריקאי החליט לפעול להארכתו לזמן בלתי מוגבל של סעיף האמברגו על רכש/מכירה של נשק קונבנציונלי מאיראן ולאיראן, על פי החלטת מועצת הביטחון 2231, שתוקפו אמור לפוג באמצע אוקטובר 2020. מדובר בהחלטה שהתקבלה לאחר סיכומו של הסכם הגרעין, JCPOA, והיא למעשה מאמצת את ההסכם, מבטלת את כל ההחלטות הקודמות הקשורות לתחום הגרעין ומקבלת מספר החלטות חדשות וביניהן החלטת האמברגו למשך חמש שנים. ארצות הברית, בהובלת מזכיר המדינה, מייק פומפייאו, הבהירה שלא תסכים לסיום הגבלת הזמן הזו וכי היא דורשת את הארכת האמברגו ללא מגבלת זמן. מהלכו של פומפייאו זוכה לתמיכה חסרת תקדים של למעלה משני-שלישים של חברי בית הנבחרים האמריקאי מקרב שתי המפלגות. אלה חתמו על מכתב שהודלף לרויטרס, ובו הם מעודדים אותו לפעול בשיתוף פעולה עם בעלות ברית ומדינות שתומכות בעמדתו זו, כולל באמצעות החלטה חדשה במועצת הביטחון כדי למנוע מאיראן לקנות ולמכור נשק. החותמים אף קראו לו להחמיר עם מי שיפר החלטה זו.

טיוטה ראשונית של הצעת החלטה ברוח זו נמסרה כבר לחברות האירופאיות השותפות להסכם הגרעין והחברות במועצת הביטחון, אולם טרם הועברה לכל שאר חברות המועצה. על מנת שהחלטה תתקבל, עליה לזכות בתמיכתן של לפחות תשע חברות, בכללן מדינות אירופה, וגם זאת בתנאי שאף לא אחת מחברות המועצה הקבועות (רוסיה וסין) תטיל עליה וטו. לאור ההבנה בווינגטון כי נמוכים הסיכויים שהחלטה להארכת האמברגו תעבור, הודלף במקביל כי במחלקת המדינה מגובש מסמך משפטי המוכיח שארצות הברית עדיין הנה אחת החתומות על הסכם הגרעין, אף שפרשה ממנו, ולכן אם תידחה יוזמתה לאימוץ החלטה לדחיית הסרת האמברגו היא תפעיל את הסעיף בהסכם הגרעין המאפשר לכל אחת מהחתומות, שתוכיח כי אחת מהן הפרה את ההסכם, להחזיר אוטומטית - SNAPBACK - את כל הסנקציות שהוטלו על איראן לפני ההסכם. האיום במהלך מורכב זה נועד, ככל הנראה, לחזק את הלחץ האמריקאי על

שאר השותפות להסכם לתמוך בהארכת האמברגו. זאת, כדי לא להגיע לשלב החמור יותר של ביטול ההסכם והחזרת כל הסנקציות, גם של מועצת הביטחון. למצער, האיום מיועד לגייס את מדינות אירופה - בריטניה למשל, שממשיכה להיות צד בהסכם – להצטרף לאיום האמריקאי ב-SNAPBACK על ידי מועצת הביטחון, אם האמברגו לא יוארך.

איראן מצידה מבהירה כי אם יקודם המהלך, הוא יענה "בתגובה הולמת". ודובריה רומזים לאפשרויות של ביטול הסכם הגרעין, הפסקת שיתוף הפעולה עם סבא"א בפרמטרים המורחבים, אף עד יציאה מה-NPT. רוסיה (שהסתייגה מההחלטה גם בעבר) מבהירה את התנגדותה ויש להניח שמוסקבה מתכוונת להיות הראשונה לנצל את הסרת האמברגו ולמכור אמל"ח לאיראן.

עם זאת, יצויין שההשלכות הצבאיות המידיות של הסרת האמברגו אינן כה משמעותיות שכן למרות האמברגו, איראן ממשיכה להעביר נשק לחיזבאללה, לחות'ים בתימן, לסוריה ולמליציות השיעיות בעיראק. זאת ועוד, איראן עושה זאת למרות החלטת מועצת הביטחון 2216, האוסרת מכירת נשק לתימן, והחלטה 1701, האוסרת אספקת נשק לחיזבאללה בלבנון. ובכל הקשור לרכישת אמל"ח על ידי איראן, הרי שבמסגרת החלטת האמברגו הוחרגה מכירת מערכת ההגנה האווירית הרוסית S300, שנמכרה לאיראן. מדינות אירופה מצדן הטילו אמברגו משל עצמן, שתוקפו אמור לפוג רק בשנת 2023. בכל מקרה, לפחות רשמית, יימשך האמברגו על מכירת רכיבים לפרויקט הטילים האיראני.

חשיבותו העיקרית של המהלך האמריקאי הינה סמלית/הצהרתית בעיקרה, ומשקפת רצון של ממשל טראמפ למנוע הישג כלשהו מאיראן, כחלק ממדיניות ה"מקסימום לחץ" עליה, ובעיקר משום שאם יושג הישג זה, יהיה זה שבועות ספורים לפני הבחירות לנשיאות בארצות הברית. אולם, ממשל טראמפ מגיע למהלך מורכב זה לאחר שלא הצליח עד כה לממש את היעד האסטרטגי – אילוץ איראן לשוב לשולחן הדיונים כדי לגבש הסכם גרעין חדש, שבראיתו יהיה טוב יותר מהמקורי. יתר על כן, הממשל תלוי ברצונם של אחרים, ובכלים העומדים לרשותו אין ביכולתו לקדם החלטה חדשה במועצת הביטחון, יתר על כן, אין לו אסטרטגיה חלופית ולא זו בלבד שספק אם צעדיו יקדמו את מטרת-העל שלו, אלא הם עלולים לדחוק את איראן לאמץ בתגובה צעדים אף יותר מתריסים.

מבחינת ישראל, כמובן שמצד אחד יש לה אינטרס בהארכת אמברגו הנשק על איראן, הגם שכאמור איראן לא נשמעת לו. מצד שני, הפער שנחשף שוב בין ממשל טראמפ לבין מדינות אירופה אינו משרת את האינטרסים של ישראל. תגובה איראנית, שאפשר שתהיה בתחום הסכם הגרעין, יהיה בה כדי לייצר קושי רב לישראל. כישלון הניסיון האמריקאי להאריך את האמברגו יקרין לשלילה גם על ישראל. על כן, חשוב שישראל תמקד את השיח שהיא מנהלת עם הממשל האמריקאי, כמו גם שיח דיסקרטי עם המועמד הדמוקרטי לנשיאות, ג'ו ביידן, בגיבוש תוכנית אסטרטגית (מעבר ל"מדיניות המקסימום לחץ"), שתקודם בפועל לאחר הבחירות לנשיאות. תוכנית זו אמורה להתמקד בצעדים שתכליתם תהיה למנוע את התקדמות תוכנית הגרעין האיראנית ואת חתירתה של איראן להרחבת השפעתה האזורית במזרח התיכון.