

מבט על, גיליון 1404, 18 בנובמבר 2020

איראן מתארגנת לקראת ממשל ביידן

סימה שיין ורז צימט

באיראן ניכרת שביעות רצון מתוצאות הבחירות לנשיאות בארצות הברית, יותר מכישלוננו של דונלד טראמפ מאשר מניצחונו של ג'ו ביידן. עם זאת, בטהראן ערים לכך שהמתח השורר בין ארצות הברית לבין שותפותיה האירופיות, בין היתר בסוגיית הסכם הגרעין ואשר שיחק לטובת איראן, עשוי לפוג. על רקע זה מתנהל במערכת הפוליטית האיראנית ויכוח חריף לגבי שאלת החזרה למשא ומתן עם ארצות הברית על הסכם הגרעין ומובהרים המסרים המרכזיים: דרישות להסרה מוחלטת של הסנקציות כתנאי לחזרה להסכם ולפיצוי על הנזקים שגרמו הסנקציות, וכן התנגדות למשא ומתן מחודש על ההסכם מ-2015, שאיראן מציגה כעובדה מוגמרת. בינתיים מתקדמת תוכנית הגרעין, אם כי לא במהירות רבה, ועקב תקופת הזמן הקצרה שבין כניסת ביידן לבית הלבן (ינואר 2021) עד הבחירות לנשיאות איראן (יוני 2021) ספק רב אם ניתן יהיה לקדם הסכמות שישנו את המגמה הנוכחית. טוב תעשה ישראל אם תנסה להשפיע על המהלכים הדיפלומטיים העתידיים מול איראן על בסיס האינטרסים החיוניים שלה, אך מבלי לשלול עקרונית הידברות עם איראן וניסיון להגיע עמה להסכמות.

אנחת הרווחה שנשמעה מטהראן נוכח זכייתו של ג'ו ביידן בבחירות בארצות הברית מובנת וצפויה, אף כי גם איראן מודעת היטב לקשיים הרבים שבדרך לשינוי הקו שנקט ממשל הנשיא טראמפ מולה. חרף ההצהרות החוזרות ונשנות מצד בכירים איראנים, ביניהם המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי, כי איראן אינה מייחסת חשיבות לזהותו של נשיא ארצות הברית וכי אין הבדל בין הדמוקרטים לרפובליקנים בעינותם כלפי איראן, התגובות באיראן משקפות בבירור שביעות רצון מתוצאות הבחירות.

על רקע זה, במערכת הפוליטית האיראנית כבר מתנהל ויכוח חריף בנוגע לחזרת איראן למשא ומתן עם ארצות הברית. החוגים הפרגמטיים, בהובלת הנשיא חסן רוחאני, תומכים עקרונית בחידוש הדיאלוג עם וושינגטון. בעקבות ניצחונו של ביידן, הצהיר רוחאני כי יעשה כל שנדרש כדי להסיר את הסנקציות המוטלות על איראן ולשפר את מצבו של העם האיראני. מנגד, החוגים הרדיקלים והשמרנים שוללים חזרה למשא ומתן בטענה שלא ניתן לסמוך על ארצות הברית וכי יש לנסות ולפתור את מצוקותיה הכלכליות של איראן באמצעות המשך "כלכלת ההתנגדות", שאותה אימץ המנהיג. ויכוח זה משקף גם שיקולים פוליטיים: בעוד המחנה הפרגמטי מקווה כי חידוש ההידברות, שיביא גם להסרה – ולחלקית – של הסנקציות וחזרה אפשרית להסכם הגרעין יסייעו לו לקראת הבחירות לנשיאות איראן, הצפויות להתקיים ביוני 2021, מתנגדיו של רוחאני, לעומת זאת, אינם מעוניינים לספק ליריביהם הפוליטיים הישג מדיני טרם הבחירות. זאת ועוד, התבטאויותיהם של ביידן ויועציו השונים מגבירות באיראן חשש כי גם הממשל האמריקאי החדש אינו מתכוון להסיר באופן מלא את הסנקציות הכלכליות בתמורה לחידוש המשא ומתן, ולפיכך עצם חידושו ייתפס כהבעת נכונות עקרונית לווייתורים מצד איראן. מנהיג איראן ח'אמנהאי טרם התייחס במפורט לאפשרות חידוש התהליך המדיני עם ממשל ביידן, אך חזר על עמדותיו המוכרות

כי חידוש המשא ומתן מותנה בהסרת כל הסנקציות ובקיום השיחות אך ורק במסגרת קבוצת המדינות P5+1, שעימה חתמה איראן על הסכם הגרעין, ולא במסגרת בילטרלית איראנית-אמריקאית.

משלל התבטאויות של בכירים באיראן בעקבות הבחירות בארצות הברית עולים מספר מסרים ברורים לארצות הברית ולמדינות אירופה, המשקפים תנאים איראנים לקראת חידוש אפשרי של המשא ומתן, ועיקרם הבהרה כי ארצות הברית תצטרך לספק תמורה עבור הסכמה איראנית לחידוש המשא ומתן.

- דרישה להסרה מוחלטת של הסנקציות שהוטלו על-ידי ממשל טראמפ כתנאי מוקדם לחזרה להסכם הגרעין.
- דרישה לפיצויים על הנזקים שנגרמו לאיראן בשנים האחרונות בעקבות החזרת הסנקציות.
- הדגשה כי הסכם הגרעין מ-2015 הוא עובדה מוגמרת, ואינו נתון למשא ומתן.

הערכת המצב האיראנית לקראת כניסתו של הממשל החדש לבית הלבן לוקחת בחשבון את השינויים וסדר העדיפויות שהממשל החדש צפוי לאמץ. על איראן יהיה להתמודד עם סביבה גיאו-אסטרטגית שונה במספר היבטים מזו שחוותה בשנים האחרונות, בראשם השיפור הצפוי במערכת היחסים הטרו-אטלנטיים. זאת, נוכח החשיבות, שהנשיא הנבחר ביידן מייחס לחידוש הברית בין ארצות הברית לאירופה ולנאט"ו, לאחר שבשנים האחרונות נהנתה איראן מהפיצול בין ממשל טראמפ לבעלות בריתה האירופאיות של ארצות הברית ואף אימצה מדיניות, שנועדה לשמר את אירופה לצידה במסגרת מאמציה לבודד את הממשל האמריקאי. מדיניות איראנית זו נשאה פירות משמעותיים, הן בהצבעה של מדינות אירופה נגד הארכת אמברגו הנשק על איראן במועצת הביטחון של האו"ם, והן בהתנגדותן לניסיון האמריקאי להחזיר את סנקציות מועצת הביטחון באמצעות הפעלת מנגנון הסנפבק (SNAPBACK).

בנוסף, איראן עוקבת בדאגה אחר מהלכיו של ממשל טראמפ לקדם אישור עסקאות נשק אמריקאיות מתקדם עם מדינות במפרץ, ובראשן איחוד האמירויות הערביות, וגם ממגמת הנורמליזציה בין ישראל למספר מדינות ערב. הגם שעמדותיה של המפלגה הדמוקרטית כלפי מדינות המפרץ, ובראשן ערב הסעודית, הן ביקורתיות, הרי שבטהראן מבינים כי לנוכח המצב הכלכלי הקשה בארצות הברית בעקבות משבר הקורונה, סביר כי ממשל ביידן לא יטרפד עסקאות אלה ואף יעודד את המשך הנורמליזציה בין ישראל למדינות ערב.

בתוך כך נמשכת ההתקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית בעקבות החלטת איראן בקיץ 2019 לסגת ממחויבותיה להסכם הגרעין. התקדמות זו כוללת צבירת חומר בקיע (ברמה נמוכה), קידום לוח הזמנים לפיתוח צנטריפוגות מתקדמות ובכלל זה העברת צנטריפוגות מתקדמות לאתר חדש בעומק האדמה לאחר החבלה במתקן בנטנו לפני מספר חודשים, וכן הפעלת שני אתרי ההעשרה בנטנו ובפורדו. גם אם התקדמות זו נועדה לצבירת קלפי מיקוח למשא ומתן עתידי, ספק אם איראן תסכים להסב לאחר את יכולותיה אלה ולשוב להסכם הגרעין המקורי, בלי הסרה מוחלטת של הסנקציות. ברור כי לא יהיה ניתן לגלגל לאחור את הישגי איראן בתחומי המחקר והפיתוח, ובכלל זה פיתוח צנטריפוגות מתקדמות.

זאת ועוד, בטהראן ערים לדיון המתנהל בווישינגטון בנוגע לתוכנית הטילים המתקדמת, שאותה הפגינה איראן לאחרונה לעיני העולם בשידור טילים בליסטיים הניתנים להפעלה מתוך מנהרות תת קרקעיות, וגם בנוגע למדיניות איראן ברחבי המזרח התיכון, במיוחד לנוכח ההתבססות האיראנית הנרחבת באזור מאז החתימה על הסכם הגרעין בשנת 2015. בשתי סוגיות אלה, נראה שהפער בין אירופה לארצות הברית אינו גדול – מה שכשלעצמו מהווה קושי משמעותי לטהראן, העשויה למצוא עצמה מול חזית אחידה בתחומים אלה.

בעקבות פרישת טראמפ מהסכם הגרעין ניסתה איראן לבסס עוד יותר את יחסיה עם רוסיה וסין כמשקל נגד לארצות הברית, תוך ניצול המשבר ביחסים ביניהן לבין ארצות הברית. במקרה של הפגת המתיחות בין ארצות הברית לרוסיה ולסין תחת ממשל ביידן, איראן עשויה להתקשות בקידום יחסיה מול שתי המעצמות האלה, שנועד לפצותה על הנזקים שנגרמו לה מאז החזרת הסנקציות.

על רקע תמונת מצב זו מתחדדת הדילמה של המשטר האיראני לגבי עצם הנכונות להיכנס למשא ומתן ראשוני. החלטת מנהיג איראן לאשר את חידוש המשא ומתן צפויה להתבסס על מספר שיקולים מרכזיים:

- תחושת דחיפות עקב המשבר הכלכלי החרף ושאיפה לחולל שיפור מיידי במצב הכלכלי, במיוחד על רקע משבר הקורונה.
- תוכן ההצעה האמריקאית המעשית שתוגש לאיראן ונכונות ממשל ביידן לאפשר הקלות כלכליות מסוימות (למשל, במסגרת צעדים בוני אמון, כגון אישור הלוואת קרן המטבע העולמית לאיראן, אישור להענקת קווי אשראי אירופאים לאיראן, וכיו"ב) בתמורה לחידוש המשא ומתן או לחזרה להסכם הגרעין המקורי.
- שיקולים פוליטיים קצרי מועד: האם לאפשר לנשיא רוחאני לקדם משא ומתן בשלב הנוכחי על בסיס הערכה שסיכויי הצלחתו גבוהים מאלה של נשיא חדש, או להיענות בשלילה לרצונו של רוחאני לחדש את המשא ומתן כדי שלא לחזק את מעמדו של תומכיו במחנה הפרגמטי לקראת הבחירות לנשיאות.

ברקע לשיקולים אלה יש לציין את משבר האמון הבסיסי מצד מנהיג איראן בארצות הברית, שאף התחדד בעקבות פרישת הנשיא טראמפ מהסכם הגרעין. בכל מקרה, לנוכח חלון ההזדמנויות הקצר העשוי להיווצר בין כניסת הנשיא החדש לבית הלבן (ינואר 2021) עד מועד הבחירות לנשיאות איראן (יוני 2021), ספק רב האם יהיה ניתן להגיע להסכמות משמעותיות בין איראן לארצות הברית. בנסיבות אלה עשוי המשטר האיראני לדחות את ההחלטה, תוך דבקות בדרישות המקסימום שלו עד לאחר הבחירות. דחייה כזו עשויה גם להגביר את הלחץ על הממשל האמריקאי ולאפשר את חידוש המשא ומתן לאחר הבחירות באיראן, בתנאים נוחים יותר עבור טהראן.

מבחינת ישראל, בנקודת הזמן הנוכחית ובחודשים הקרובים, יש לקחת בחשבון את רצונם העקרוני של הנשיא הנבחר ביידן ויועציו לשוב להידברות עם איראן, כדרך מועדפת לבלימת התקדמותה בתחום הגרעין ועל רקע רצונם האסטרטגי להשיב את היחסים הטרנס-אטלנטיים לקדמותם. גם רצונם של האירופאים להשיב את הגלגל לאחור ולחזור להסכם הגרעין, שעדיין נתפס בעיניהם כרלוונטי גם היום, עשוי להגביר את הלחץ על הממשל החדש לשוב למשא ומתן עם איראן. לצד

זאת, ניכרת כיום הבנה רבה יותר לאינטרסים ולחששות הישראליים בנוגע לשאיפותיה הגרעיניות של איראן, למדיניותה האזורית ולסכנת ההתחמשות של איראן ושלוחיה באזור בטילים ובמערכות נשק מתקדמות.

במצב עניינים זה, טוב תעשה ישראל אם תנסה להשפיע על המהלכים הדיפלומטיים העתידיים מול איראן, על בסיס מדיניות ברורה המשקפת את האינטרסים החיוניים שלה אך בלי לשלול עקרונית הידברות עם איראן וניסיון להגיע עימה להסכמות. בראש וראשונה, על ישראל לשאוף לשכנע את ממשל ביידן לא לוותר בשלב ראשון על מנוף הסנקציות בתמורה לנכונות איראנית לשוב למשא ומתן, או אף להסכם הגרעין המקורי, אלא לנסות ולנצלו כדי לאפשר את הארכת הסכם הגרעין ושיפורו. בד בבד, בתקופת הביניים עד לכניסת הנשיא הנבחר לבית הלבן חשוב להימנע מצעדים מתריסים ("גניבת סוסים" עם ממשל טראמפ) כדי שלא לפגוע באמון מצד הממשל הנכנס, וכתוצאה מכך ביכולתה של ישראל להשפיע על מהלכיו העתידיים מול איראן.