

איראן במאמץ להסרת הסנקציות – סיכויים וסיכונים

סימה שיין

איראן ניצבת בתחילתה של השנה החדשה לאחר אחת התקופות הקשות שידעה הרפובליקה האסלאמית. בתחילת השנה הקודמת התמודדה איראן עם ההשלכות של חיסול סולימאני, עם הפלת המטוס האוקראיני ועם המהומות שפרצו בעקבות הפלת המטוס; בהמשך נאלצה איראן להתמודד עם התפרצות מגפת הקורונה, שהייתה בתחומה החמורה ביותר במזרח התיכון, ולכך נוספו חיסולו של ראש תוכנית הנשק, פחריז'אדה, והסכמי הנורמליזציה של ישראל עם האמירויות ועם בחריין. כל אלה התרחשו על רקע מצב כלכלי חמור וקיטוב פוליטי עמוק.

למרות שורת אירועים קשים אלה – וכפי שמדגישה במאמרה סנאם וקיל – לא הצליחה מדיניות ה"מקסימום לחץ" כמו גם מדיניות החיסולים להביא את איראן לשנות את מדיניותה. יתר על כן, איראן המשיכה לקדם את תוכנית הגרעין שלה באופן שהפר בעקביות את מרבית סעיפיו של הסכם הגרעין. על פי דו"ח הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית – סבא"א – ברשותה של איראן יותר מ-2.5 טונות של אורניום מועשר ברמה נמוכה, ונמשכת ההעשרה בשני אתרים. נוסף על כך, הוכנסו גז לצנטריפוגות מתקדמות, ונבנה אתר חדש בעומק האדמה להרכבת צנטריפוגות חדשות במקום זה שנפגע בחבלה החמורה שאירעה באוגוסט אשתקד בנתנו. סבא"א גם טוענת שאיראן אינה עומדת במחויבויותיה על פי האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני – NPT – שהן מעבר להסכם הגרעין. בעקבות חיסולו של ראש תוכנית הנשק הגרעיני, פחריז'אדה, לצד האיומים לתגובה חריפה נגד מבצעיו – והאצבע מושטת כלפי ישראל – נשמע מסר מאיים כלפי ממשל בידן בחוק שהעביר הפרלמנט האיראני הדורש מהממשלה להעלות את שיעור העשרה ל-20 אחוז, לפעול להחזרת פעילותו של כור המחקר באראכ ולהפחית את שיתוף הפעולה עם סבא"א – אם לא יוסרו כל הסנקציות מעל איראן. כבר עתה החלה העשרה ל-20 אחוז באתר פורדו, הואצה

התקנתן של צנטריפוגות מתקדמות, ובימים הקרובים מאיימת טהראן להפסיק את שיתוף הפעולה עם סבא"א על פי הפרוטוקול הנוסף.

החשיבות העיקרית, בעיני המשטר האיראני, לבחירתו של ג'ו ביידן לנשיא ארה"ב היא העובדה שטהראן לא תצטרך להמשיך להתמודד עם הנשיא טראמפ, שלצד הסנקציות הקשות שהטיל על איראן היה גם בלתי צפוי בתגובותיו הצבאיות. הדבר בא לידי ביטוי בראש ובראשונה בחיסולו של קאסם סולימאני, שהיה מכה קשה למשטר ולמנהיג, ח'אמנהאי, אישית. אולם, כפי שמציין מייקל סינג במאמרו, אין הבדל בין המטרות של שני הממשלים, זה של טראמפ וזה של ביידן. שניהם רוצים הסכם יותר טוב, ואני אוסיף, ששניהם גם מחויבים למנוע מאיראן להשיג נשק גרעיני. ללא ספק, האמצעים שלהם שונים, וכפי שהבהיר ביידן והבהירו גם היועץ לביטחון לאומי ומזכיר המדינה, הדרך המועדפת על הממשל החדש היא הדיפלומטיה, והוא מוכן לחזור להתחייבויות של הסכם הגרעין ובראשם הסרת הסנקציות בתחום הגרעין בתמורה לחזרת איראן לכל המחויבויות שלה בהסכם. המדיניות הזאת כבר מעוררת חששות בישראל ובמדינות המפרץ. הן מוטרדות מאוד מהאפשרות שאיראן תקבל שוב את ההקלות הכלכליות שחינויות לה כאוויר לנשימה בנסיבות שבהן היא ממשיכה לבסס את נוכחותה הצבאית והכלכלית במדינות האזור – עיראק, סוריה, לבנון, תימן – וכי בעזרת הכספים שישוחררו לה תוכל אף להעמיק את אחיזתה בהן.

איראן מעריכה כי ממשל ביידן אכן רוצה לשנות את המדיניות של טראמפ כלפי טהראן ובשלב הראשון הציב לעצמו את המטרה להשיג את הסכמת איראן לחזור לתנאיו של הסכם הגרעין ולהרחיק אותה מהיכולת לפרוץ במהירות לעבר נשק גרעיני, אולם הוא קשוב גם לאמירות בנוגע לצורך לשנות חלק מהפרמטרים של ההסכם כמו גם בנוגע לצורך לדון על פרויקט הטילים ועל המדיניות האזורית. בדרישות האלה תומכות גם מדינות ה-E3. כפי שמציין רו צימט במאמרו, במערכת הפוליטית האיראנית כבר מתנהל ויכוח חריף בנוגע לחזרת איראן למשא ומתן עם ארה"ב. החוגים הפרגמטיים, בהובלת הנשיא חסן רוחאני, תומכים עקרונית בחידוש הדיאלוג עם וושינגטון. מנגד, החוגים הרדיקליים והשמרניים, שהסתייגו מלכתחילה מהסכם הגרעין ומנכונות הנשיא לפשרה עם המערב, שוללים חזרה למשא ומתן בטענה שלא ניתן לסמוך על ארה"ב. גם את הוויכוח הזה יכריע בסופו של דבר מנהיג איראן, שיצטרך להחליט אם לאשר לנשיא לשוב לשולחן המשא ומתן או להתמיד בגישתו הסרבנית חרף המשבר הכלכלי המחריף ומשבר הקורונה הנמשך. החלטתו תיגזר, כמובן, גם מאופי ההצעה האמריקנית שתוצג. סנאם וקיל מדגישה במאמרה כי לאחר ארבע שנים קשות במיוחד יש לטהראן הזדמנות לנהל שלושה משברים שהיא מצויה בהם: לחץ בינלאומי גובר, משבר כלכלי ותחרות פנימית בין המחנות הפוליטיים. הפחתת הלחצים האלה באמצעות דיאלוג

והסכמות עם ארה"ב היא מחויבת המציאות גם לצורך התמודדות עם שאלת הירושה לאחר הסתלקותו של ח'אמנהאי.

שאלת תפקידן של המדינות האירופיות השותפות להסכם הגרעין תהיה מרכזית בשנה הקרובה. הנשיא ביידן מייחס חשיבות רבה לחידוש הקשר הטרנס-אטלנטי עם בעלות הברית הטבעיות של ארה"ב. זו תפיסתו האסטרטגית, והיא חיונית לנושאים רבים שעל סדר היום שלו, החל מסוגיות חוצות גבולות כמו אקלים, מגפות והגירה וכלה ביחסים עם רוסיה ועם סין וגם עם איראן. בעת ממשל טראמפ נהנתה איראן מהמתיחות בין ארה"ב לבין בעלות בריתה האירופיות ואף אימצה מדיניות שנועדה לשמר את אירופה לצידה במסגרת מאמציה לבודד את הממשל האמריקאי. המדיניות האיראנית הזאת נשאה פירות משמעותיים שבאו לידי ביטוי הן בהצבעתן של מדינות אירופה במועצת הביטחון של האו"ם נגד הארכתו של אמברגו הנשק על איראן (אוקטובר 2020) והן בהתנגדותן לניסיון האמריקני להחזיר את הסנקציות של מועצת הביטחון באמצעות הפעלתו של מנגנון הסנפבק (Snapback), שהוא חלק מהסכם הגרעין ונועד לאפשר את החזרת סנקציות אם איראן מפירה את ההסכם.

עתה, כפי שגם מדגיש בעניין הזה קורנליוס אדבהאר במאמרו, נדרשת בראש ובראשונה עמדה אירופית מגובשת ולאחר מכן עמדה טרנס-אטלנטית משותפת, שבעקבותיה אולי תוכל אירופה לגשר על חוסר האמון הקשה השורר בין איראן לארה"ב. בעניין הזה מציע האנס-יאקוב שינדלר את האפשרות שממשל ביידן ישתמש במנגנון ה-INSTEX שהוקם על ידי האירופאים כדי לאפשר העברות כספיות לאיראן לרכש תרופות ומזון, וזה יהיה צעד ראשון להקל על הסחר של איראן וגם צעד מהיר לבניית אמון.

נשיא צרפת, מקרון, ניסה בעבר לתווך בין ממשל טראמפ לאיראן. לשם כך הוא הציע נוסחאות פשרה לתחילת דיאלוג אמריקני-איראני ואף הזמין את שר החוץ האיראני זריף לפריז בעת ועידת ה-G7 בניסיון לשכנע את טראמפ להיפגש איתו, אבל הניסיון נכשל כשהתברר שטהראן העלתה תנאי מוקדם למפגש: התחייבות להסרת הסנקציות. בנוגע לתפקידה של פריז מעניינת טענתו של קלמנט שלפיה בממשל הצרפתי מתקיים מאבק פנימי בין אנשי הקו האסטרטגי, הדוגלים בקו קשוח מול איראן ובקרבה לארה"ב, לבין אנשי הקו הריאליסטי, המייחסים חשיבות לאינטרסים הכלכליים של צרפת באיראן.

מכל מקום, לארה"ב יידרש "זמן דיפלומטי" מול מדינות אירופה כמו גם מול רוסיה וסין, השותפות להסכם הגרעין. יש להניח כי עד לבחירות באיראן (יוני 2021), ובהנחה שארה"ב ואיראן מעוניינות שתיהן לחזור להידברות, ייתכנו שני תרחישים מרכזיים: האחד, הכרזה משותפת על חזרה להסכם שבמסגרתה כל צד מתחייב לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לחזור במועד שייקבע ביניהם לכל תנאי ההסכם, ובכלל זה הסרה אמריקנית של כל הסנקציות הקשורות לגרעין. שני התהליכים – בצד האיראני

כמו גם בצד האמריקני – ידרשו זמן אך הם אפשריים. לפי התרחיש השני, נוכח הקשיים שבהם ייתקלו שני הצדדים הן מבית והן מחוץ, יתאפשרו רק צעדים ראשוניים וחלקיים, בעיקר צעדים בוני אמון בלי להיכנס לעובי הקורה של הבעיות המהותיות הקיימות. ביידן כבר ביטל את איסור ההגעה לארה"ב שהוטל על אזרחים ממדינות מוסלמיות מסוימות, ובהן איראן, וכן דובר על שיפור מסלולי הרכש הבנקאיים של מזון ושל תרופות ואולי אף על הפשרה חלקית של כספים איראניים מוקפאים לצורך כך. סוגיה קשה לא פחות היא האופן שבו ירצה ממשל ביידן לשתף את ידידותיו במזרח התיכון. מצד אחד התחזקה בווינגטון, ובכלל זה בקרב יועציו של ביידן, ההבנה שלא ניתן להתקדם בתחום הגרעין תוך כדי התעלמות מפעולותיה של איראן באזור, כולל הספקת הנשק לשלוחיה. מדובר בפעולות שתורמות לחוסר היציבות באזור ומאיימות על ישראל, על סעודיה, על בחריין ועל האמירויות. בהקשר הזה מציע ניל קוויליאם במאמרו למדינות המפרץ להגדיר קווים אדומים ולנסות להטמיע אותם בשיח עם ווינגטון. גם ישראל בוודאי תבהיר את עמדותיה בכל הנוגע להתבססות הצבאית של איראן בסוריה ולהעברות האמל"ח לחזבאללה, בדגש על טילים מדויקים. ישראל, שפועלת בדרכים רבות להפחתת הפעילות האיראנית, בין היתר באמצעות תקיפות של מאגרי הנשק ושל העברות נשק ללבנון, תמשיך במדיניותה זו, ולכן ללא טיפול בסוגיה הזאת יעיב כל הזמן פוטנציאל ההסלמה בשטח על כל דיאלוג שארה"ב תנהל עם איראן. לפיכך – כפי שמדגיש מייקל סינג במאמרו – יצטרך ממשל ביידן להגדיר את המינימום ההכרחי לבניית קואליציה פנימית ובינלאומית שתכלול גם את מי שביקרו את הסכם הגרעין כדי לקדם מדיניות שלא רק תצליח מול איראן אלא תהיה גם יציבה ומוצלחת לאורך זמן.

לישראל ולמדינות המפרץ יש אינטרס משותף: למנוע הסרה מהירה של הסנקציות ולמנוע שהסרה כזאת לא תיעשה בלי לקבל תמורה הולמת. יש לפיכך מקום לתאם עמדות ולהציג בנפרד וביחד לממשל ביידן. אולם על ישראל להביא בחשבון שלוש נקודות מרכזיות: הראשונה, מעמדן של מדינות המפרץ, ובמיוחד של סעודיה, רעוע הן בקרב אנשי הממשל והן בעיני ביידן עצמו וכן בקונגרס (גם בקרב חלק מהרפובליקאים); השנייה, המדינות האלה חוששות מאיראן ויעשו כל מה שנדרש כדי למנוע מלחמה שתפגע קודם כול בהן; השלישית, סדר העדיפויות האזורי של ישראל ושל המפרציות שונה: בעוד שבעיני ישראל הנושא המרכזי הוא התבססותה של איראן בסוריה והסיוע שהיא מושיטה לחזבאללה, הרי בעיני סעודיה והאמירויות הנושא המרכזי הוא הסיוע שנותנת איראן לח'ותים בתימן. ובכל מקרה, מבחינת ישראל היה נותר נושא הגרעין הסוגיה האסטרטגית העיקרית, הרחק לפני כל נושא אחר, ולכן היא חייבת להבטיח שהטיפול בסוגיות החשובות האחרות ייעשה בנפרד מהטיפול בגרעין, בלי התניות ביניהם ובלי קיזוזים.

בנושא הגרעין יש מקום גם לשקול צעדים חלופיים לרעיון של חזרה להסכם המקורי ללא תנאים, כפי שדורשים האיראנים. למשל:

במקום חזרה מלאה להסכם – הקפאה של המצב הנוכחי תמורת הקלות ביצוא נפט. זוהי הצעה שלאיראן יהיה קשה לסרב לה, אף שאינה נותנת לה את כל היתרונות הפיננסיים שהייתה רוצה. במקביל להשגתו של הסכם הקפאה ניתן להתחיל את הדיון על סוגיות בעייתיות בהסכם. לחלופין יכולה ארה"ב להעלות דרישה – שתוצג גם לקונגרס האמריקאי – שכל חזרה להסכם תהיה כרוכה בהתחייבות של איראן לדון בהכנסת שינויים בהסכם.

אשר לדרישות בתחום הגרעין מעבר למה שקיים בהסכם הגרעין המקורי, יש לשים דגש על שלוש נקודות עיקריות:

א. סיום ההסכם. לצד הארכה של משך ההסכם לפחות ל-30 שנה, יש גם לקבוע שלבי ביניים כל חמש שנים שבהם תידון כל סוגיית הגרעין, ובכלל זה האפשרות להאריך את ההסכם.

ב. פיתוח צנטריפוגות חדשות. יש לדרוש מאיראן להקפיא את כל הפעילות שמפירה את הסכם הגרעין. ההקפאה צריכה להיות ממושכת, למשך עשר שנים לפחות.

ג. פיקוח סבא"א. יש לדרוש מאיראן שתאפשר כניסת פקחים גם לכל מקום שאינו מוצהר, אך יש בנוגע אליו אינדיקציות לפעילות חשודה שקשורה לגרעין.

לסיכום, בדיאלוג שרוצה ממשל ביידן לנהל עם איראן יחד עם שותפותיו האירופיות חשוב שלא להעמיד את הרצון להשיג הסכם מעל לצורך להבטיח הסכם טוב ויציב. יחסי הכוחות אינם שווים. בעוד שאיראן זקוקה להסכם, האחרים רוצים הסכם. הפער הזה חייב לעמוד לנגד עיניהם של הנושאים והנותנים.