

יחסי אירופה-ארה"ב ומדיניות איראן בעת ממשל ביידן

קורנליוס אדבהאר

האיחוד האירופי בכללו וכן מדינות מסוימות בתוך האיחוד שמים את מבטחם בשיפור שיגעי ביחסים עם ארה"ב בתקופת שלטונו של הנשיא ה-46, ג'ו ביידן. המאבק במגפת הקורונה המשתוללת ובמפגעים הפחות בולטים – אך המזיקים לא פחות – של שינויי האקלים נמצא בראש סדר היום. נוכח היקף האתגר מעניין להיווכח כי פיתוח גישה משותפת חדשה אל מול איראן נמצא גם הוא בראש הרשימה. כדי לעמוד בכך מתכוונים שני הצדדים להתבסס על הסכם הגרעין של 2015, בשאיפה לכלול סוגיות ביטחון אזוריות בכל הסכם מחודש.

יש לציין שעם חזרתו של סגן הנשיא לשעבר ביידן לבית הלבן – הפעם בתפקיד הנשיא – גוברים הסיכויים לחזרתה של ארה"ב להסכם הגרעין, המכונה רשמית תוכנית הפעולה המשותפת (JCPOA). במהלך הקמפיין ובהצהרות שנשא לאחר הבחירות אישר הנשיא הנבחר את כוונותיו לעשות זאת אם וכאשר איראן תחזור לעמוד בתנאי ההסכם. העובדה שהאירופים השקיעו מאמץ רב כדי שהסכם הגרעין יישאר בחיים (והצליחו בכך בקושי רב, כנגד כל הסיכויים), יכולה אפוא להשתלם בקרוב. מעבר לכך ברור כי החזרה – הן בסגנון והן במהות – לשיתוף הפעולה הטורנס-אטלנטי, שאיפיין את העשור שבין 2006 ל-2016, תהיה הקלה עצומה בעבור אירופה.

אולם מנקודת המבט האירופית הבעיה אינה רק האם איראן וארה"ב יפעלו לפי התוכנית. הבעיה היסודית נוגעת לשלוש סוגיות: חוסר האמון; באיזה אופן השתנה האזור מאז 2015 והאם לאירופה – קרי מדינות ה-E3 (צרפת, גרמניה ובריטניה) וכן האיחוד האירופי – תהיה היכולת להניע את הדיפלומטיה, כפי שעשתה כמה פעמים בעבר, מאז תחילת השיחות ב-2003.

מהגישה של "לתת אמון אך לאמת" לגישה של "לא לתת אמון ולשבש"

ראשית, חוסר האמון משותף לכל הצדדים השותפים להסכם הגרעין. מעט מאוד אהבה נותרה בין וושינגטון לבייג'ינג לאחר מלחמת סחר ארוכת שנים ובין מוסקבה לווינגטון בעקבות הקרע סביב ההתערבות בבחירות והסנקציות החריפות. גם באירופה החלו לדאוג נוכח ההשקעות הכלכליות של סין ומהשפעתה הפוליטית, והאיחוד האירופי השאיר על כנו את הסנקציות שהטיל על רוסיה לאחר שסיפחה את חצי האי קרים ב־2014 ופלשה למזרח אוקראינה. נכון, טהראן ומוסקבה עדיין משתפות פעולה בזירה הסורית, אולם המלחמה שהייתה באחרונה בנגורנו קרבאך, ושבה היו מעורבות ישירות רוסיה וטורקיה, מאיימת על יציבות המחוזות הצפוניים באיראן. ואף שסין ואיראן חתמו בקיץ על הסכם שותפות כלכלי וצבאי ל־25 שנה, טהראן יודעת היטב שמבחינת בייג'ינג היא בעיקר מכשיר בעימות המעצמות הגדול יותר – בין סין לארה"ב.

אולם המכשול הגדול ביותר הוא חוסר האמון הגלוי בין טהראן לווינגטון. לאחר פרישתו החד־צדדית של ממשל טראמפ מההסכם במאי 2018 ובעקבות מדיניות ה"מקסימום לחץ", שהייתה הפרה בוטה של ההסכם, תוהים האיראנים מדוע עליהם לשוב ולסמוך על מילתו או על חתימתו של נשיא אמריקני. למרות עמדתו הברורה של בידן וההיענות הראשונית החיובית של איראן, התברר כי לשני הצדדים יש מרחב פעולה צר. הממשל האמריקני החדש יצטרך להתמקד בנושאים מקומיים ואינו יכול להרשות לעצמו להיראות כמי שעושה ויתורים לאיראן. ב־2015 כמעט כל הדמוקרטים בסנאט תמכו בהסכם הגרעין, והרפובליקנים התנגדו לו כאיש אחד. אולם המחוקקים הדמוקרטיים כיום – כולל כמה עשרות שנכנסו לקונגרס ב־2016 – הם ביקורתיים יותר כלפי הרפובליקה האסלאמית. גם איראן השתנתה, והיא תהיה מוכנה למעט מאוד ויתורים לאחר שנים של לחץ אמריקני מכאיב – מה גם שביוני 2021 יתקיימו בחירות לנשיאות איראן. סביר יותר להניח שבמקום לעשות ויתורים תדרוש איראן מארה"ב פיצוי על הסנקציות הקשות. אין שום סיכוי שוושינגטון תיענה לדרישה כזאת. שנית, במערך הכוחות במזרח התיכון חלו שינויים משמעותיים שמקשים על "מידור", כלומר על טיפול נפרד בתחומי הסכסוך השונים. במהלך סבב המשא ומתן האחרון בין ארה"ב לאיראן בין 2013 ל־2015 ניתן היה לבודד את השיחות מגורמים כמו הסכסוך בין המערב לרוסיה על אוקראינה או כמו נוכחותה הגוברת של איראן בסכסוכים אזוריים, ובהם הסכסוכים בסוריה ובתימן. זה כבר לא אפשרי היום נוכח התרחבות מעורבותה של איראן במפרץ הפרסי, כפי שהוכיחו מלחמות פרוקסי שונות והתקפותיה של איראן על מתקני הנפט של שכנותיה בשנים האחרונות.

התפתחות חשובה נוספת היא שישראל הפכה למוקד ההתנגדות המרכזי במזרח התיכון להתחזקות איראן באזור. ירושלים אינה נרתעת מעימותים עם טהראן הן

בשדה הקרב ממש (על אדמת סוריה), הן במרחב הסייבר והן – כך נראה – גם על אדמת איראן עצמה (ההתנקשות המיוחסת לה בחייו של מדען הגרעין האיראני הבכיר ביותר). יתר על כן, ישראל אף רכשה בעלות ברית חדשות בסביבה המיידית של איראן כשחתמה על הסכמים עם איחוד האמירויות הערביות ועם בחריין, שכנראה הרגישו שארה"ב אינה מגינה עליהן במידה מספקת מפני האיום שלדעתן נשקף להן מאיראן. הרחק משם, שתי מדינות ערביות נוספות, סודן ומרוקו, הכירו לא מכבר בישראל ומאותות בכך על היחלשות תמיכתן בעמדה הפלסטינית מול ישראל בסכסוך ארוך השנים, שעד כה נטו לראות בו את הסכסוך המרכזי באזור.

המצב ההפכך הנוכחי והאינטרסים השונים של המעצמות הגדולות יביאו ככל הנראה את רוסיה ואת סין שלא להסתפק יותר בתפקידי התמיכה שמילאו סביב שולחן המשא ומתן בשנים 2006-2015. די ברור שלא תהיה חזרה להרכב הדיפלומטי המיוחד שהיה לפני חמש שנים. המשמעות היא כי אף שהם מסכימים באופן עקרוני להגיע להסכם חדש עם איראן, האירופים וממשל ביידן עדיין יצטרכו להתמקח כיצד לעשות זאת. העובדה שמדיניות ארה"ב בנושא איראן בארבע השנים האחרונות הייתה מנוגדת לאינטרסים הביטחוניים של אירופה הוכיחה עד כמה האופציות של אירופה לפעול מול איראן מוגבלות כאשר ארה"ב נוקטת מדיניות של יד קשה.

שלישית, האירופים יצטרכו לא רק להשליך את יהבם על הנשיא החדש של ארה"ב, אלא גם לשלם במטבעות דיפלומטיים ממשיים כדי ליצור גישה טרנס-אטלנטית משותפת כלפי איראן. נכון, הם הצליחו – בניגוד לכל הציפיות – להשאיר את הסכם הגרעין בחיים, ואף הצליחו להדוף את ניסיונותיו האחרונים של הממשל האמריקני היוצא להחזיר את כל הסנקציות של האו"ם נגד איראן, אולם בנושאים הכלכליים הפכה התלות שלהם בווישנגטון לגלויה ולחשופה. בטהראן מאוכזבים מאוד מחוסר העצמאות של אירופה, והאכזבה הזאת לא תיעלם גם אם ירצו להמשיך לשתף פעולה עימה.

שנים של סנקציות ושל בריונות לא רק הקשיחו את העמדות בבירות העולם, אלא גם יצרו עובדות בשטח שיש להתגבר עליהן באמצעות דיפלומטיה מואצת. השגת הסכמה של כל הצדדים לקיים שוב את הסכם הגרעין, משא ומתן על הסכם המשך אפשרי (שעשוי לכלול, למשל, הקלה נוספת בסנקציות בתמורה להארכת תאריכי היעד) והתחלת שיחות על הסדרי ביטחון אזוריים – כל אלה צפויים להיות על סדר יומו של ביידן במשך כל כהונתו – גם אם באיראן תתחולל תפנית שמרנית בעקבות הבחירות לנשיאות שם בקיץ 2021.

כדי שניתן יהיה להשיג את ההישגים האלה על האירופים ועל ממשל ביידן להגיע להסכמה מהירה על מסלול משותף. שיתוף פעולה כזה יאפשר לקיים משא ומתן אינטנסיבי שבו ישתתפו נציגים מעטים ושמטרתו תהיה לחזור להסכם הגרעין כבר

בשלביה הראשונים של כהונת בידן. על האירופים יהיה לשוב לתפקידם הקלאסי – להיות מתווכים בין וושינגטון לטהראן – ולהעריך את הסיכוי להשיג הסכם.

לאחר שייבחר נשיא חדש באיראן – שככל הנראה יהיה שמרני מאוד – יגיע במחצית השנייה של 2021 החלק הקשה יותר, שבעבורו תידרש יצירתיות אירופית וגישה הוליסטית. מאותו הרגע יצטרכו הנושאים ונותנים לעסוק בממד האזורי של מלחמות הפרוקסי ובתפיסות של האיום ההדדי, וכן יהיה עליהם לנקוט צעדים בוני אמון. כדי שניתן יהיה להגיע לכך, יש לבסס ערוצי תקשורת אמינים בין המדינות היריבות. לשם כך ייתכן שבשלב הראשון כדאי יהיה להסתייע במהלכים כמו שיתוף פעולה במאבק במגפה, ניתוב ההגירה וטיפול בסכנות סביבתיות.

אין ספק שנהיה עדים לחריקות ביחסים בין ארה"ב לאירופה. אף שיש סיכוי להסכם חדש בנושא הגרעין, ארה"ב ואירופה עדיין חלוקות בסוגיה כיצד יש להתמודד עם תוכנית הטילים של איראן ועם העוצמה האזורית הגוברת שלה. האיומים האלה אומנם רלוונטיים יותר לאירופה בגלל הקרבה הגיאוגרפית לאיראן, אך האירופים גם נוטים יותר להכיר בכך שלאיראן יש חששות ביטחוניים לגיטימיים משלה. בהינתן ארכיטקטורת הסנקציות המושרשת של ארה"ב, כל יתרון כלכלי עתידי לאיראן צפוי להגיע גם הפעם מאירופה ולא מארה"ב (אם כי בברכתה של האחרונה). ובכל זאת, העמדות של האיחוד האירופי ושל ארה"ב יהיו מעתה קרובות הרבה יותר מכפי שהיו בארבע השנים האחרונות, וביחד יש להן יותר מנוף להביא לצידן את סין ואת רוסיה, את ישראל ואת ערב הסעודית.

ונקודה אחרונה: החזרה ליישור קו עם ארה"ב יכולה לסייע לאירופים להתגבר על חוסר הרלוונטיות שלהם מול איראן. מכיוון שאירופה עדיין אינה עצמאית פוליטית וכלכלית מארה"ב, עמדו לרשותה כלים מעטים בלבד בניסיונה לקיים את הסכם הגרעין נוכח הלחץ האמריקני. יתרה מזו, מהניסיון של שני העשורים האחרונים עולה כי רק כאשר הן פועלות במקביל, יכולות אירופה וארה"ב להשיג את מטרותיהן המשותפות והנפרדות גם יחד. כל עוד האיבה ההדדית תישאר המאפיין הקובע בציר טהראן-וושינגטון, תצטרך אירופה למלא תפקיד מאזן ולהעריך את האינטרסים שלה. היה והמצב באיראן ישתנה באופן מהותי, ייתכן שאירופה וארה"ב יתחרו על השותפות עם השלטון החדש – אפילו בעת נשיאות בידן. בכל מקרה, תכנון ויישום של תוכנית דיפלומטית מקיפה יחד עם וושינגטון יתרמו להגברת הביטחון האזורי. הביטחון האזורי הוא המפתח לגיוס שותפים בשטח שאינם בוטחים בשום משא ומתן. לכן כעת יותר מתמיד יש צורך ביוזמה דיפלומטית שתשבור את הקיפאון ותסלול את הדרך לסיום העימות המסוכן.