

יחסי צרפת-איראן: בין עימות אידיאולוגי לריאל פוליטיק

קלמנט תרמה

למעט פרק הזמן שבין 2003 ל-2005 הלכו האירופים – ובכללם הצרפתים – אחרי ארה"ב בכל הנוגע למדיניות החוץ כלפי איראן, ואין זה משנה אם מדובר היה בממשלים אמריקניים דמוקרטיים או רפובליקניים. המיתוס שלפיו אירופה הובילה את המשא ומתן על הגרעין האיראני, וכי הוא התנהל ללא הפרעה בשנים 2003-2015, הוא במידה רבה תוצר של גורמים דיפלומטיים במשרד החוץ הצרפתי ששיכתבו את ההיסטוריה. מטרתם בבניית המיתוס הייתה להמעיט מחשיבות העמדה הנוקשה שנקטה צרפת בנושא הגרעין האיראני לפני שהושג הסכם הגרעין של 2015.¹ ה"טרויקה" האירופית אכן מילאה תפקיד דיפלומטי מרכזי בין 2003 ל-2005, בשלב הראשוני של בינאום סוגיית הגרעין האיראני, אולם את הקו האסטרטגי של המערב הכתיבה מאז ומתמיד וושינגטון, למרות יוזמה דיפלומטית אירופית עצמאית סמלית ולמרות העובדה שאירופה הובילה את המסגרת המנהלית. ואכן, מסיבות הקשורות להיעדר ריבונות כלכלית אירופית ולסירובם של האירופים ליישם מדיניות שהיא באמת מנותקת מווישינגטון בנושא הגרעין האיראני, השנים 2005-2007 מתאפיינות בכך שהיו הפעם האחרונה שבה הציגה אירופה חלופה משלה כדי לפתור את בעיית הגרעין האיראני.

מאז 2007 לא ניתן להתעלם מכך שמדינות אירופה מיישרות בהדרגה קו עם ההובלה האמריקנית. לא ניתן לטשטש את יישור הקו הזה בתירוץ שהשמיעו דיפלומטים צרפתים בנוגע לחוסר נכונותה של איראן לשתף פעולה למציאת פתרון פוליטי לסוגיית הגרעין. והנה, בחירתו של ברק אובמה הביאה להגדרת מדיניות אמריקנית חדשה כלפי איראן שהפתיעה את האירופים.² כתוצאה מכך הם לקחו על עצמם את האחריות הפורמלית על המשא ומתן הגרעיני, אך תחת מטרייה אמריקנית. ואכן קידום המדיניות החדשה של וושינגטון כלפי איראן היה תנאי בל יעבור לכל מעורבות דיפלומטית של אירופה בנושא הזה.³ ממשל אובמה העצים את המנגנון הדיפלומטי האירופי – מה שסתר את

העמדה הנוקשה שנקטה בריסל בסוף תקופת כהונתו של בוש הבן (2006–2009). למרות הסתירה המהותית בין המדיניות האירופית כלפי איראן לפני עליית הממשל של אובמה לבין המדיניות האירופית אחרי עלייתו לשלטון ב-2009, יש מרכיב אחד של המשכיות: מדינות אירופה הן השותף הזוטר של הממשל האמריקני. יחסי צרפת-איראן מאז 1979 מבטאים גם הם את הקושי ליישב בין תפיסה ריאליסטית של איראן, ובמיוחד את הפוטנציאל הכלכלי שלה בעבור חברות בינלאומיות, לבין המטרה הטרנס-אטלנטית: לבסס חזית משותפת מול הרפובליקה האסלאמית כדי למנוע ממנה להשיג נשק גרעיני. המכשול לבניית שותפות כלכלית איתנה צרפתית-איראנית נובע בראש ובראשונה מאופיו של המשטר הפוליטי באיראן. לאחר המהפכה האסלאמית של 1979 אימצה איראן מדיניות חוץ חדשה שהתבססה על אידיאולוגיה אנטי מערבית (חומייניזם). משמעותה של המדיניות החדשה הזאת הייתה סופה של הברית הצרפתית-איראנית שיזם גנרל דה-גול. בסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת הייתה איראן השותפה הכלכלית האזורית הראשונה במעלה של פריז במזרח התיכון, ועיראק הייתה השנייה במעלה. בשנות ה-80 הידידות של צרפת עם סדאם חוסיין והיותה של צרפת שותפה ללחימה לצד העיראקים במלחמת איראן-עיראק (1980–1988)⁴ הפכו את שיתוף הפעולה הגרעיני של צרפת עם עיראק למקור לעימות עם איראן. המחלוקת סביב חברת Eurodif הוכרעה רק בתחילת שנות ה-90, אך שיתוף הפעולה בנושא הגרעין האזרחי מעולם לא חודש.⁵

ונקודה אחרונה: לאחר מלחמת המפרץ הראשונה (1991) רצתה צרפת – במסגרת יחסיה עם מדינות המפרץ הפרסי – לתת עדיפות ליחסיה עם איראן. האמצעי הטוב ביותר לבחון את גבולות השותפות הכלכלית החדשה הזאת היא דרך ההיסטוריה של ענקית הנפט הצרפתית טוטאל ונוכחותה בענף הנפט והגז האיראניים החל משנת 1996 (South Pars 2 ו-3) וכלה בנסיגת החברה מ-South Pars 11 ב-2018.⁶ השותפות הכלכלית הזאת נפגעה לראשונה בעקבות מדיניות חדשה שנקט נשיא צרפת, ניקולא סרקוזי, כלפי איראן: ביולי 2007 הוא החליט להקריב אינטרסים כלכליים של צרפת באיראן כדי לקדם מאבק חשוב יותר – למנוע תפוצה של נשק גרעיני. ביחסה לאיראן עברה פריז ממדיניות שהתבססה בעיקר על נושאים אזוריים ועל קידום אינטרסים כלכליים, למדיניות המעוצבת על פי תפיסה "אסטרטגית", שהתמקדה כמעט אך ורק בסוגיית הגרעין האיראני.

השינוי הזה במדיניות נבע משינוי שהתחולל במערכת הביורוקרטית הצרפתית: השתלטו עליה אנשי הגישה האסטרטגית כלפי סוגיית הגרעין האיראני ודחקו הצידה את הדוגלים בגישת הריאליזם האזורי. הניצחון האידיאולוגי של אלה המכונים ניאור-שמרנים צרפתים התבסס על ההאשמה שהתומכים בגישה האזורית פיתחו קרבה רבה

מדי למשטרים האוטוריטריים האזוריים בכלל ולמשטר האיראני בפרט מאז תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת.

חסידי הגישה האסטרטגית השתמשו באיום הגרעין האיראני כדי להגדיר מחדש את האינטרסים הלאומיים של צרפת ולבסס אותם באופן בלעדי על מניעת תפוצתו של נשק גרעיני ולא על מדיניות מאוזנת יותר המביאה בחשבון גם את ההגנה על האינטרסים הכלכליים של צרפת. המדיניות החדשה של צרפת באה אל סופה ב-2015, עם הסכם הגרעין והניסיון של חברות צרפתיות לחזור לשוק האיראני לאחר שנסוגו משם ב-2007.⁷

בסוף 2007 שאף הנשיא סרקוזי לתווך בין וושינגטון לטהראן.⁸ השאיפה הדיפלומטית החדשה הזאת סתרה את העובדה שבאותה העת הקשיחה צרפת את עמדתה בנושא הגרעין האיראני. לכן לא היה זה מפתיע שהתיווך נכשל. למעשה, היוזמה הדיפלומטית של פריז מתה כבר בלידתה: בעקבות ביקורו של עלי אכבר ולאיטי, לשעבר שר החוץ ויועצו הדיפלומטי של המנהיג העליון, דחתה הרפובליקה האסלאמית את הצעת צרפת ל"שיתוף פעולה בילטרלי גרעיני רחב היקף בתמורה לנטישתן של פעולות ההעשרה" על אדמת איראן.⁹ הסיבה: טהראן העדיפה לנהל משא ומתן ישיר עם וושינגטון ולהימנע מהתיווך האירופי.

להתנתקות מתפיסת 2005-2007 בשיח הצרפתי הרשמי בנושא איראן יש כמה סיבות: המדיניות האזורית של צרפת שהתמקדה ביחסים עם מדינות החוף הערבי של המפרץ הפרסי ועם ישראל; האינטרסים של המגזר הצבאי-עשייתי בצרפת; הפריזמה המעוותת של הביורוקרטיה הצרפתית שעוסקת בתחום הגרעין (הוועדה הצרפתית לאנרגיה אטומית, ה-CEA), האובססיה של צרפת בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית¹⁰ וההחלטה להעדיף את הברית עם ארה"ב ולנטוש את רעיון העצמאות ברוח דה-גול.¹¹ עם זאת, הפירוש שניתן לממד האטלנטי של מדיניות החוץ של סרקוזי לא היה שמדובר בהתנתקות מהגדרת היעדים הכוללים של צרפת, ואלה נותרו ללא שינוי. השתנו רק האמצעים להשגתם. המדיניות החדשה נשענה על הרעיון שצרפת תהיה במצב טוב יותר להשיג את שאיפותיה במסגרת הברית האטלנטית והאיחוד האירופי.¹² נקודת המפנה במדיניות החוץ של סרקוזי מוזכרת בבירור בנייר עמדה משנת 2008 בנושא הביטחון (הספר הלבן), שהפך את תוכנית הגרעין האיראנית ל"איום גדול שעלול לשבש את הביטחון הבינלאומי בשנים הבאות".¹³ מניעתה של איראן גרעינית הוצבה בראש סולם העדיפויות האסטרטגיות של צרפת. עם זאת, הכחשת הטענה שהוגדרה מדיניות חדשה כלפי איראן בשנים 2005-2007 ממשיכה לעמוד במרכז השיח של רוב הגורמים הדיפלומטיים הצרפתיים המעורבים בתהליך הזה.

כדי למנוע התלבטות בין הידידות הטרנס־אטלנטית לבין קידום עסקים צרפתיים באיראן, ניסה גם הנשיא עמנואל מקרון לתווך בין אמריקה של טראמפ לאיראן. אולם האסטרטגיה של מקרון נתקלה במכשולים:

ראשית, הרעיון שארה"ב זקוקה לצרפת כדי לנהל משא ומתן עם טהראן שגוי מיסודו. האסטרטגיה החדשה של ארה"ב הושתתה על ההנחה שאין מקום למשא ומתן עם "המשטר הסורר" בטהראן, למרות הבלבול שנוצר עקב תמיכתו הרטורית של טראמפ בשיחות עם הרפובליקה האיסלאמית.¹⁴

שנית, הנשיא רוחאני שב ואמר כי הוא מעדיף לשוחח ישירות עם וושינגטון ולא עם מדינות אירופה בכלל או עם צרפת בפרט, מכיוון שבסופו של דבר, וושינגטון היא זו שמקבלת את ההחלטות במערב, או בלשונו של רוחאני, היא ה"קדקודה" (ראש הכפר).¹⁵

שלישית, הנכס העיקרי של הדיפלומטיה הצרפתית בהתמודדות עם טהראן הוא התמריץ הכלכלי של חברות צרפתיות להשקיע במדינה. אך מאז מאי 2018 ברור כי גורמים כלכליים צרפתיים מצייתים להנחיות הכלכליות החד־צדדיות של ארה"ב בנוגע לאיראן – ולא להנחיות הצרפתיות.¹⁶ לדברי נציג האיחוד האירופי למדיניות חוץ, יש צורך להגן על הסחר האירופי־איראני ברמה האירופית:

איראן מצידה חייבת לחזור לעמוד בצורה מלאה בהתחייבויותיה הגרעיניות; אך היא גם צריכה להיות מסוגלת לקצור את היתרונות הכלכליים המובטחים בהסכם. לאחר שכבר נקבעו האמצעים להגן על החברות שלנו מפני סנקציות אמריקניות חוץ־טריטוריאליות, אנו באירופה יכולים לעשות יותר כדי לתת מענה לציפיות האיראניות לסחר לגיטימי.¹⁷

יותר מחמש שנים לאחר שנחתם הסכם הגרעין ויותר משנתיים לאחר שארה"ב פרשה ממנו, הרעיון שצריך לחזק את הריבונות הכלכלית של אירופה עדיין אינו מיושם. כתוצאה מכך הפך הסחר לגורם שמסכסך בין מדינות אירופיות לבין איראן. לא־יישומו של הרעיון הזה יש גם השפעה מכרעת על היחסים הדו־צדדיים בין צרפת לאיראן. הפגיעה בסחר הדו־צדדי וכישלונם של מאמצי התיווך, כביכול, של צרפת עוררו התנגדות איראנית, וזו דוחה כל ניסיון של צרפת להשפיע בנושא הגרעין. גם אם הנשיא רוחאני ימשיך לנהל דיאלוג עם עמנואל מקרון, יש להביא בחשבון את התחזקות הרגשות האנטי־צרפתיים בקרב הגורמים הפוליטיים השמרניים ביותר ברפובליקה האסלאמית. במילים אחרות, במקום ירידה במתיחות הבינלאומית סביב נושא הגרעין האיראני וסביב מדיניותה האזורית של טהראן, נוצר כעת משבר דו־צדדי בין טהראן לפריז. זוהי התוצאה של הבריתות האזוריות שכוננה צרפת (במסגרת "המדיניות הערבית"

והברית עם ישראל) ושל הסיפור שלא מדברים עליו בנוגע ליישור הקו שעשתה צרפת עם מדיניותו של ממשל טראמפ כלפי הרפובליקה האסלאמית של איראן.

הערות

- 1 Parsi, T. (2017). *Losing an Enemy. Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*. London: Yale University Press. p. 236.
 - 2 "No one was shocked. Everyone was pissed off," in Kerry, J. (2018). *Every Day Is Extra*. New York: Simon Schuster. p. 497.
 - 3 Personal interview with Stanislas de La Boulaye, Paris, April 2019.
 - 4 Angeli, C and Mesnier, S. (1992). *Notre allié Saddam*. Paris: Olivier Orban. ראו:
 - 5 Eurodif היא חברה אירופאית העוסקת בהעשרת אורניום שבשנות ה-70 עשרה אחוז ממניותיה הועברו לאיראן בימיו של השאה במסגרת ההסכמות בין צרפת לאיראן, ועד היום איראן מחזיקה בחלק קטן ממנה. זוהי סוגיית מחלוקת בין המדינות שלא נפתרה.
 - 6 Perrier, M. (2019). *L'autonomie relative des firmes transnationales françaises vis-à-vis de la diplomatie de l'Etat français: le cas du marché iranien depuis 2006*. unpublished MA dissertation. Institut d'études politiques de Paris. ראו:
 - 7 MEDEF (בדרך כלל מספר הפגישות העסקיות עבור כל מדינה במזרח התיכון הוא שתיים בשנה). בין 2015 ל-2016 התקיימו 40 פגישות עסקיות בין שותפים צרפתיים לאיראנים, שאורגנו על ידי Personal interview with a MEDEF representative, Paris, 27 September 2018.
 - 8 Araud, G. (January 2016). Un regard sur les négociations nucléaires avec l'Iran, *Les Carnets du CAPS*, 22.
 - 9 שם
 - 10 בנושא התפקיד של CEA במדיניות החוץ, ראו: Blarel, N. and Sarkar, J. (July 2019). Substate Organizations as Foreign Policy Agents: New Evidence and Theory from India, Israel, and France. in *Foreign Policy Analysis* 15(3). pp. 413-31.
 - 11 בנושא התקופה המכרעת של פומפידו וז'יסקר בעיצוב מדיניות צרפת במזרח התיכון, ראו: Bourrat, F. (Summer 2020). La Politique française dans le golfe Persique: entre enjeux économiques et défis sécuritaires. *Confluences Méditerranée*, 113, pp. 91-104.
 - 12 Talmor, A. and Selden, Z. (2017). Is French defence policy becoming more Atlanticist?. *Cambridge Review of International Affairs* 30(2-3), p. 162.
 - 13 French White Paper on Defence and National Security (*Livre Blanc sur la Défense*) of ראו: 2008, p. 27. Available: http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/livre_blanc_tome1_partie1.pdf; Martin Briens believes that "the nuclear non-proliferation regime has so far not prevented the interruption of Iranian and North Korean military nuclear programs" in Briens, M. (2007). Le régime international de non-prolifération est-il efficace?. *Les Carnets du CAP*, February 20, p. 24.
 - 14 Therme, C. (November 2, 2017). Macron, America and Iran: Searching for a Middle Way. *The Interpreter*, Lowy Institute. Available: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/macron-america-and-iran-middle-way>;
- כמו כן ג'ון בולטון מציין בזיכרונותיו את הפגישה בין ראש ממשלת יפן אבה והמנהיג העליון עלי חמינאי: "חמינאי היה הרבה יותר קשוח מרוחאני יום לפני כן. זה מוכיח את האיזולת של מקרון ואחרים (כולל טראמפ) שדיברו עם רוחאני במקום עם 'המנהיג העליון'. התואר שלו לא היה רמז ברור מספיק!" ראו:

- Bolton, J. (2020). *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster, p. 354.
- Etemadi, N. (April 18, 2014). Le Guide suprême croit-il vaincre les Américains par la négociation? Issy-les-Moulineaux, *RFI*. Available: <http://www.rfi.fr/fr/mfi/20140418-iran-guide-supreme-americains-negociation> 15
- Les entreprises françaises cèdent et quittent l'Iran. (June 6, 2018). *La Croix*. Available : <https://www.la-croix.com/Journal/entreprises-francaises-cedent-quittent-Iran-2018-06-06-1100944762> (Last Access, 18 September 2020). 16
- Borrell, J. (July 14, 2020). Saving the Iran Nuclear Deal. *Project Syndicate*. Available: <https://www.project-syndicate.org/commentary/iran-nuclear-deal-at-five-by-josep-borrell-2020-07> 17