

איראן והזירה הבינלאומית: אתגרים והזדמנויות

סימה שיין, עורכת

איראן והזירה הבינלאומית: אתגרים והזדמנויות

סימה שיין, עורכת

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

איראן והזירה הבינלאומית: אתגרים והזדמנויות

סימה שיין, עורכת

Iran and the International Arena: Challenges and Opportunities

Sima Shine, Editor

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור – חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת"ד 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92858-5-3

כל הזכויות שמורות © מארס 2021

עורך לשון: יואב תדמור

הביאה לדפוס: נעם רן, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב הכריכה: יגאל טליאנסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

תוכן העניינים

7	הקדמה
	איראן במאמץ להסרת הסנקציות - סיכויים וסיכונים
9	סימה שיין
	יחסי אירופה - ארה"ב ומדיניות איראן בעת ממשל ביידן
15	קורניליוס אדבהאר
	טהראן 2021: משתחררת לאט ממכבש הלחצים
19	סנאם וקיל
	האתגר האיראני של ארה"ב
23	מייקל סינג
	מנהיג איראן בצומת החלטות: בין עקרונות יסוד לפרגמטיות
29	ד"ר רו צימט
	ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות ואיראן: הפיכת הסוגיות האזוריות ממשחק סכום אפס לשאלה של קווים אדומים
35	ניל קוויליאם
	מאמצי אירופה להפחית את השפעת הסנקציות האמריקניות על איראן
41	ד"ר האנס-יאקוב שינדלר
	יחסי צרפת - איראן: בין עימות אידיאולוגי לריאל פוליטיק
51	קלמנט תרמה
57	הכותבים

הקדמה

אוסף המאמרים המיוחד המוגש כאן מוקדש להיבטים מדיניים שונים של סוגיית איראן. את המאמרים חיברו מומחים מאירופה, מארה"ב ומישראל, ופרסומם הוא פרי שיתוף פעולה בין המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) לבין קרן קונראד אדנאואר ישראל (KAS) במסגרת של קבוצת עבודה בינלאומית. את מאמר הפתיחה כתבתי אני בהיותי אחת מהמארגנים של קבוצת העבודה הבינלאומית ועורכת הקובץ.

ברצוני להודות הן להנהלת המכון למחקרי ביטחון לאומי והן להנהלת קרן קונראד אדנאואר ישראל על תמיכתם הנדיבה ביוזמה הייחודית הזאת.

הדעות והעמדות המובעות במאמרים האלה הן של המחברים ואינן משקפות בהכרח את העמדות או את המדיניות הרשמית של הארגונים המפרסמים.

המאמרים מופיעים לפי סדר אלפביתי של שמות המשפחה של המחברים.

אני מודה לכל המחברים על המאמרים המעניינים והמחדשים.

סימה שיין

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 שחיוניות 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 מהמתחוות 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.

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.

טהראן 2021: משתחררת לאט ממכבש הלחצים

סנאם וקיל

שנת 2021 תביא את טהראן לצומת דרכים שייאלץ אותה לבחור בין המשך המדיניות של התנגדות לבין חישוב מסלול מחדש. בחירתו של ג'ו ביידן מעניקה לאיראן סיכוי ייחודי לבחון מחדש את מדיניות הפנים שלה וכן את מדיניותה הכלכלית, האזורית והבינלאומית. לאחר ארבע שנים מפרכות של סנקציות ושל לחץ בלתי פוסק שהפעיל ממשל טראמפ, לטהראן יש עכשיו אפשרות לנהל שלושה משברים הכרוכים זה בזה ומשפיעים על היציבות ברפובליקה האסלאמית: הצטברות המתחים הבינלאומיים, הפגיעה הכלכלית והיריבות הפנימית בין הפלגים. הפחתת הלחץ בזירות האלה נחוצה גם כדי לטפל בסוגיה הגדולה והקריטית ביותר: העברת שלטונו של המנהיג העליון ליורשו.

אפשרות אחת היא שטהראן תמשיך במסלול ההתנגדות הנוכחי שלה, ובמקביל תחפש דרך מוצא מסוימת שתאפשר לה לחזק את עצמה מבית. מסלול כזה יתממש באמצעות שיחות גרעין עם ממשל ביידן, שיהיו צעד ראשון בהפחתת החיכוך ובהקלה על הסנקציות. אלה דרושות לאיראן כדי להחיות את כלכלתה. הבחירות ביוני עשויות להביא לחזרתם של השמרנים לנשיאות לאחר הפסקה של שמונה שנים בד בבד עם חיזוק האחדות והתיאום בין הפלגים במערכת הפוליטית התחרותית. גישה כזאת תספק דחייה זמנית, אך תשאיר ללא טיפול את הנושאים השנויים במחלוקת בנוגע לתפקידה האזורי של איראן – מה שמזמין סבבים נוספים של עימותים, של הפעלת לחצים ושל היעדר ודאות מקומית באופק.

כדי להיחלץ מהמסלול הזה שמוביל ממשל למשבר יש לאיראן אופציה חלופית. בחירה באופציה הזאת תחייב את הממשל הפוליטי להיכנס למשא ומתן רחב שחורג מסוגיית הגרעין. בפועל, ניהול דיאלוג והסדרת המחלוקת יסייעו לרפובליקה האסלאמית לשקם את מעמדה בזירה הבינלאומית ויאפשרו הקלה משמעותית בסנקציות – מה שיביא לשיתוף פעולה כלכלי גלוי עם איראן ולבנייה מחדש של לגיטימציה מדינית שברירת. אולם מסלול כזה ידרוש מטהראן להגיע להסדר פרגמטי עם ארה"ב ועם

שכנותיה שלה באמצעות משא ומתן רחב, שבסופו של דבר ימצב מחדש את מעמדה הבינלאומי של הרפובליקה האסלאמית. האופן והמידה שבהם תצליח טהראן להשתחרר מהלחץ הבינלאומי ולנהל את ענייניה הפנימיים הם שיקבעו את מסלולה העתידי.

לאורך 2020 הייתה טהראן שרויה במצב של משבר תמידי. המדינה ספגה סנקציות כלכליות משתקות כתוצאה ממדיניות ה"מקסימום לחץ" שהוביל הנשיא טראמפ. כתוצאה מכך הוגבל המסחר באיראן, ונגרמו הפסדים שמוערכים בכ-100 מיליארד דולר, לרבות הפחתת היצוא של הנפט, ניתוק הקשרים הבנקאיים עם המדינה ופיחות מטבע חסר תקדים לצד מיתון מתמשך. נגיף הקורונה שהתפשט במדינה כבר גבה עד כה יותר מ-60 אלף קורבנות וחשף את יכולתה המוגבלת של הממשלה להגיב ביעילות. לתגובה הלא יעילה אחראיות, בין היתר, הסנקציות שהוטלו על איראן. לדעת הציבור באיראן – כפי שעולה מסקר שערכו באחרונה אוניברסיטת מרילנד ו־Iran Poll – הניהול המקומי הכושל והשחיתות אחראים למצב הכלכלי הנוכחי של איראן יותר מאשר הסנקציות. ואם לא די בכך, סוגיית הפגיעה בסביבה נותרה ללא טיפול, והפרות של זכויות אדם, דיכוי ומעצרים של פעילים ושל בעלי אזרחות כפולה נמשכים ללא הפרעה.

בתקיפת פתע של מל"טים אמריקניים ב-3 בינואר 2020 נהרג המפקד הנערץ של משמרות המהפכה האיראניים, קאסם סולימאני. הצער ושפע האהדה הציבורית בתגובה לאירוע התחלפו בזעם, כאשר ימים ספורים לאחר מכן, בעיצומה של התקופה המתוחה, הופל בטעות מטוס נוסעים אוקראיני – מה שגרם למותם של 176 הנוסעים שהיו על סיפון. לאחר הכחשות וניסיונות טיוח קיבלה ממשלת איראן – באיחור – את האחריות למחדל ונאלצה לספוג התפרצות של זעם ציבורי על הרשלנות ועל חוסר היכולת שהפגינה. בבחירות לפרלמנט שהתקיימו בפברואר נרשם שיעור הצבעה נמוך מאי פעם (42%), המלמד על שיא חדש באדישות הציבור. תוצאת הבחירות הייתה עלייה של קבוצה שמרנית חדשה לשלטון. מאז נתון הנשיא רוחאני לביקורת רבה על מדיניותו הכלכלית והבינלאומית הכושלת, והוא נותר עם מעט מאוד מרחב תמרון.

בתגובה ליציאת ארה"ב מהסכם הגרעין (ששמו הרשמי הוא תוכנית הפעולה המשותפת) הפרה גם איראן את ההסכם כדי לשפר את עמדת המיקוח שלה בכל משא ומתן עתידי. בינתיים הצרות המשיכו להיערם: ביולי 2020 חובל מתקן ההעשרה בנתנז, ובדצמבר נרצח מדען הגרעין הבכיר של איראן, מוחסן פחריזאדה, על אדמת איראן. בשל היותו של ממשל טראמפ בלתי צפוי, הפעילה טהראן באיפוק אזורי רב יותר את המיליציות העיראקיות שבהן היא תומכת והכריזה על הפסקת אש מותנית באוקטובר. יש לציין כי למרות האתגרים האלה לא נרתעה טהראן ולא הסכימה לדרישות של ממשל טראמפ לשנות את התנהגותה האזורית או לחזור לשולחן המשא ומתן. נאמנה לדרכה ומתוך מודעות למצבה האסטרטגי ממשיכה איראן לשחק במשחק הממושך

הזה בדיעה שהבחירה בבידן תעניק לה אפשרות לקבוע מחדש את כללי המשחק מול מנהיג חדש בבית הלבן.

בידן הצהיר על כוונתו לחזור להסכם הגרעין על בסיס "ציות תמורת ציות". בתהליך שיאריך כמה חודשים תידרש טהראן לחזור בה מהפרות ההסכם, ובתמורה לכך תסיר ארה"ב את מרבית הסנקציות הקשורות לגרעין. מסלול כזה יטפל במשבר הגרעין המידי ויניב תשואה מסוימת לכלכלת איראן, אולם ללא דיונים נוספים והסכם המשך, הוא לא יטפל בליקויים של הסכם הגרעין המקורי ולא יתמודד עם נושאים שנויים במחלוקת כמו תוכנית הטילים הבליסטיים של איראן ופעילותה האזורית. חשוב מכך, בתרחיש כזה לא ימהרו חברות בינלאומיות לחזור לשוק האיראני ללא ערבויות. כדי להשיג את המטרות הגדולות וכדי להגן על הסכם הגרעין מפני תנודות עתידיות של פוליטיקה מפלגתית ושל לחץ אזורי יש צורך דחוף בהסכם המשך. בידן כבר בישר על כוונתו לדחוף להרחבת הדיונים כאשר הצהיר כי "בעצה אחת עם בעלות הברית שלנו ועם שותפינו אנו הולכים לנהל משא ומתן על הסכמי המשך שיהדקו ויאריכו את הגבלות הגרעין על איראן ויטפלו בתוכנית הטילים".

לעת עתה התחייבה טהראן אך ורק להיכנס מחדש להסכם הגרעין. החזרה להסכם הקיים נחשבת למסלול היעיל ביותר להשגת הקלה מהירה בסנקציות. יתרה מכך, משא ומתן ממושך יעכב ללא ספק את התהליך של הארכת ההסכם ויחשוף את אזרחי איראן ללחץ כלכלי נוסף. המנהיג העליון ח'אמנהאי נתן אור ירוק למסלול הזה באומרו: "אם ניתן לבטל את הסנקציות, לא נתעכב ולו בשעה אחת... אם אפשר להפסיק את הסנקציות בצורה נכונה, חכמה... ומכובדת, יש לעשות זאת".

קולות שונים באיראן שלחו איתותים מעורבים בנוגע לסיכוי למשא ומתן עתידי. אנשי רוחאני רמזו כי ניתן לדון בסוגיות רחבות יותר לאחר שהאמון והביטחון ייבנו מחדש באופן הדרגתי במהלך התהליך לגיבוש של הסכם הגרעין. מבחינתם, השיבה להסכם הגרעין היא צעד ראשון לקראת הרחבת הדיונים. אולם פוליטיקאים שמרנים כמו יו"ר הפרלמנט האיראני, מוחמד באקר קליבאף, דחו באופן מוחלט את התוכניות להרחבת השיחות על מה שהם כינו "אמצעי ההגנה של איראן". השמרנים רואים במאמצי המשא ומתן הבינלאומיים של רוחאני כישלון ולהוטים לקחת את ההגה ולהפגין את כישורי המשא ומתן הקשוחים שלהם. כדי לעשות זאת ולהשיג את הסרת המצור מעל לכלכלת איראן יצטרכו השמרנים לגבש הסכמה חוצת פלגים על היקף הדיונים האזוריים העתידיים. יידרשו הסדרים בנוגע לתמיכת טהראן בקבוצות מיליציה ברחבי המזרח התיכון ובנוגע לסיוע הקטלני שהיא מושיטה לקבוצות האלה לצד פשרות של גורמים אזוריים אחרים. הפרמטרים השונים של הנושאים האלה וההשקעות האזוריות של טהראן טרם הועמדו לדיון ציבורי.

מתיחות בין הפלגים ותחרות פוליטית לקראת הבחירות לנשיאות יכולות להסביר את ההשקפות המתחרות ואת חוסר הוודאות בנוגע לכיוון שייבחר. השמרנים נותרו חשדנים כלפי הגישה הכפולה של המערב – של הושטת יד ושל הפעלת לחץ במקביל – ורואים במאמצים האלה חלק ממערכה רחבה יותר לערעור היציבות באיראן. האיראנים נוכחו לדעת שחתימתם על הסכם הגרעין לא הניבה להם שום יתרון כלכלי – אף שעמדו בתנאיו, ולהערכתם המעמד האסימטרי של טהראן באזור הוא מה שהגן עליה מפני אותו מקסימום לחץ שהופעל עליה. לכן הם רואים בפשרות אזוריות עניין קיומי שיפגע בביטחון איראן.

הפוליטיקאים השמרנים באיראן, אף שאינם עשויים מקשה אחת, רואים בבחירות הקרובות הזדמנות להחזיר לידיהם את השליטה על הנשיאות, שבאמצעותה הם יוכלו לכוון מחדש את המדיניות לעבר אסטרטגיה של התנגדות לאומית. הם קיבלו חיזוק מהניצחון בפרלמנט ומהיכולת של המדינה לעמוד בסנקציות של טראמפ. המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי רמז כי המועמד האידיאלי יהיה "צעיר" ובעל יכולת ללכד סביבו "ממשלה יראת שמיים". מוקדם לחזות אילו מועמדים יציגו את עצמם לבחינתה של מועצת שומרי החוקה, אך במהלך שמרמז על דאגה מהיקף ההשתתפות של הציבור מציגים השמרנים שמות שרבים מהם קשורים למסד הצבאי כדי לבדוק מי מהם עשוי לזכות ביותר עניין ציבורי.

במבט קדימה, סימן ברור לעוצמתם של השמרנים יהיה אם יציגו חזית שמרנית אחידה ותמיכה במועמד חזק אחד, בניגוד למסורת של תחרות בין כמה מועמדים. יתרה מכך, מכיוון שהנשיא והקבינט יהיו מעורבים בהכרח במשא ומתן עתידי, הרקע והניסיון של מועמדים פוטנציאליים ייחשבו לקריטיים. מעמד הרפורמיסטים יהיה חשוב באותה המידה ויתבסס על הצלחתו של התהליך להחזרת הסכם הגרעין. אם אימוץ ההסכם יהיה מהיר וחלק, הערך שלהם עשוי לעלות ולהגביר את ההשתתפות בבחירות ועימה את הופעתו של מועמד מפתיע.

מעל אלה מרחפות סוגיית היורש של המנהיג העליון ח'אמנהאי וסוגיית מורשתו. בחירתו של נשיא שמרני נחשבת אבן דרך חשובה להבטחת האחדות הממסדית הדרושה להעברת שלטון חלקה. במקביל, על ח'אמנהאי לשקול את השפעת המשברים והסכסוכים על מידת הלגיטימיות הפנימית. האופן שבו ח'אמנהאי ימפה וינהל את המשברים המרכזיים של איראן ויתווה את המסלול קדימה ישפיע על בחירת היורש ועל אופי מנהיגותו.

האתגר האיראני של ארה"ב

מייקל סינג

מאז פרישתו של נשיא ארה"ב דונלד טראמפ מהסכם הגרעין עם איראן במאי 2018, ההנחה הייתה שהמדיניות של ארה"ב כלפי טהראן תהיה תלויה בתוצאות הבחירות לנשיאות ב-2020. לפי ההנחה הזאת, כהונה שנייה של טראמפ פירושה היה המשכה של מדיניות ה"מקסימום לחץ", ואילו בחירתו של סגן הנשיא לשעבר ג'ו ביידן פירושה היה סיום של הפעלת הלחץ וחזרתה של ארה"ב להסכם הגרעין, ששמו הרשמי הוא תוכנית הפעולה המשותפת (JCPOA).

אם לשפוט על פי כוונותיהם של שני האישים, הניתוח היה נכון: אילו היה טראמפ שב ונבחר, אין ספק שהיה חותר לשמור על הגישה שאימץ כלפי איראן. הנשיא הנבחר ביידן, לעומתו, היה ברור בנוגע לכוונותו לחזור להסכם הגרעין, ואף לקח על עצמו סיכון כאשר העלה הצעה פומבית למנהיגי איראן במסגרת מאמר שפירסם במהלך הקמפיין לנשיאות ובו קרא ל"ציות תמורת ציות".

אולם חזק ככל שיהיה האיש שיושב במשרד הסגלגל, כוונותיו של הנשיא האמריקני הן רק גורם אחד מבין הגורמים המשפיעים על יחסי איראן-ארה"ב. חרף גישותיהם השונות במוצהר, לביידן ישנה אותה המטרה שהייתה לטראמפ: משא ומתן על הסכם טוב יותר שיחליף את הסכם הגרעין הנוכחי. הם גם ניצבים בפני אותם המכשולים להשגת המטרה: הנהגה איראנית שאינה מוכנה לוותר על עוינותה כלפי ארה"ב ואשר הוכיחה עמידות הן מול העונשים והן מול התמריצים לשנות את מדיניותה; שותפים אזוריים המודאגים מכל קשר בין ארה"ב לאיראן; הסכמה פנימית בלתי מספקת עד כה לניהול יחסים דיפלומטיים עם טהראן.

כעת יוטל על כתפי הנשיא ביידן לעשות את מה שהנשיא טראמפ לא הצליח בארבע שנות כהונתו: לתכנן אסטרטגיה שתתגבר על המכשולים האלה, לזכות בתמיכה מספקת של קואליציה מקומית ובינלאומית ולהציג ניצחון דיפלומטי ארוך טווח. יתרה מכך, עליו לעשות זאת תוך שהוא שומר על הפרספקטיבה הנכונה בשיבוץ הסוגיה האיראנית בסדר העדיפויות של הביטחון הלאומי. שיבוץ כזה יאותת שאיראן היא ללא ספק

חשובה, אך היא אינה קריטית כמו אתגרים אחרים ובהם התחרות האסטרטגית מול רוסיה וסין. ההצלחה לא תושג מהכפלת הלחץ או מהשיבה למסלול הדיפלומטי, אלא מהפעלה של כלי המדיניות האלה להשגת מטרות ריאליות, מתוך הבנה שאין מוצא מהיר או קל מהמשימה להרתיע את טהראן או מהמחויבות האמריקנית במזרח התיכון.

ראיית הבעיה במלואה, אולם בפרופורציות הנכונות

על אף שאיראן היא בעיני ארה"ב אתגר ביטחוני לאומי "במשקל כבד", הרי מהבחינה האובייקטיבית היא מדינה חלשה יחסית. בשיאה, לפני מדיניות ה"מקסימום לחץ" של 2017, עדיין החווירה כלכלת איראן בהשוואה לזו של ערב הסעודית או של טורקיה, והיקפה היה דומה לזה של כלכלת שוודיה – מדינה שאוכלוסייתה פחות משמינית מזו של איראן. לא מן הנמנע שבעשורים הקרובים יהיה התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) של איראן נמוך מזה של שכנותיה הקטנות בהרבה, ישראל ואיחוד האמירויות הערביות. כמו כן, כוחה הצבאי של איראן דל יחסית. אומנם כוח האדם הצבאי שלה גדול, שכן הוא מגויס מתוך אוכלוסייה גדולה, אולם הטכנולוגיה הצבאית שלה מיושנת מאוד. אומנם מעריכים שיש לה יכולת גבוהה לנהל לוחמת טילים ולוחמה אסימטרית, אולם סביר להניח שיש סביבם הגזמה מסוימת. לאיראן יכולת מוכחת לבצע פיגועים ולזרוע כאוס, אך היא לא הצליחה לרשום ניצחונות משמעותיים בסוריה או במקום אחר או אפילו להגן על שטחה שלה.

העובדה שאיראן אינה איום קיומי על ארה"ב ואפילו לא אתגר צבאי קונבנציונלי משמעותי, אין פירושה שהיא אינה איום כלל או שקל להתמודד עם האיום שהיא מציבה. שאיפות הגרעין של איראן – אם יימשכו ואם ייושמו באותה הנחרצות שהופגנה עד כה – יהפכו על פיהם את הסביבה האסטרטגית של המזרח התיכון ויציבו סכנה חמורה לבעלות הברית של ארה"ב ובסופו של דבר לארה"ב עצמה. מדיניותה של איראן כלפי ישראל וכן מדיניותה בלבנון, בסוריה, בעיראק, באפגניסטן ובמקומות אחרים מנוגדת לתוכניות ולאינטרסים של ארה"ב, ולא במקרה. יתרה מכך, הסכנות האלה לכאורה נראות שונות, אולם קשורות זו בזו בקשרים שלא ניתן לנתק ביניהם. המרדף של איראן אחר הגרעין אינו חלק נפרד באסטרטגיה שלה, אלא חלק מאסטרטגיה רחבה יותר של טיפוח כוח אסימטרי ואסטרטגי כדי לעצור יריבים שחזקים ממנה. אשר לקו האנטי-אמריקני שלה, הוא חלק מרכזי באידיאולוגיה ובזהות של המשטר, שככל הנראה אינו מסוגל להציע שינוי עמוק יותר למצב הפנימי.

איראן מציבה אפוא הן אתגר ממשי – איום שיש טפל בו – והן אתגר ניהולי: הפוטנציאל להסיח את הדעת מנושאים דוחקים יותר שעומדים בפני הנשיא בידן מאז נכנס לתפקידו. לא ניתן לחבור לאיראן ולא ניתן להתעלם ממנה, אך גם אין לאפשר לה

לעמוד בדרכה של ארה"ב בזמן שזו מעצבת מחדש את אסטרטגיית הביטחון הלאומי שלה או מגבשת אסטרטגיה מתאימה למזרח התיכון.

אין פתרונות קסם

אין זה מפתיע כי נוכח האתגר ניסו ממשלות ארה"ב בעבר להשיג פתרונות קסם, משמע מדיניות שתבטיח לוויינגטון תשואות גבוהות במחיר נמוך. הסכם הגרעין היה ניסיון לפתור את נושא הגרעין בלבד – הן כדי להתמודד עם האיום החמור ביותר שמציבה איראן בפני האינטרסים האמריקניים והן כדי לפוגג את המתיחות בין ארה"ב לאיראן ואולי גם לפתוח דלת להתקרבות רבה יותר. אולם העסקה סבלה משני פגמים מרכזיים: ראשית, איראן התעקשה לשמר את המרכיבים המרכזיים בתוכניתה שמקנים לה את האופציה לפרוץ לעבר נשק גרעיני. שנית, מכיוון שאיראן לא נדרשה לסגת מהאתגרים האחרים שהיא מציבה בפני האינטרסים האמריקניים (וגם לא הייתה לה כל כוונה להיענות – אילו נדרשה לכך), ומאחר שאיראן גם לא נדרשה לשים קץ בכל צורה אחרת לעוינות שלה כלפי ארה"ב, שמרה ווויינגטון על המנוף של הפעלת סנקציות נגד איראן. התוצאה הייתה עסקה קצרת מועד, שלא זו בלבד שלא הצליחה להתמודד עם הקשר בין פעילות הגרעין של איראן לבין שאר מהלכי המדיניות שלה (ועם התגובות האמריקניות לשתייהן), היא לא העלימה את החששות מתוכנית הגרעין עצמה.

בקצה האחר של ספקטרום המדיניות עמד רצונו של הנשיא טראמפ להפעיל לחץ כלכלי על איראן – "מקסימום לחץ" בלשון הממשל – כדי לאלץ את איראן לנהל משא ומתן על הסכם כולל שיפחית בצורה משמעותית יותר את הגרעין שלה ובמקביל יטפל במהלכים נוספים של מדיניות איראן שאינם מוסכמים על ווויינגטון. אולם ממשל טראמפ העריך בהערכתו יותר את ההישגים שיוכל להשיג באמצעות כפייה כלכלית. ההיגיון של הכפייה נשמע משכנע. לכאורה הגיוני שמדינה חלשה תיכנע כאשר יריב חזק בהרבה מאיים עליה בהרס כלכלי, אולם הניסיון מוכיח כי ניסיונות כפייה כאלה לרוב נכשלים. מדינות חלשות העומדות בפני אויבים חזקים נוטות לראות את העימות במונחים קיומיים, ולכן דווקא הוויתור ולא הלחץ הוא הסיכון הגדול יותר להישרדות המשטר. ממשל טראמפ הצליח להפעיל צורות לחץ אחרות – צבאיות, לצד דיפלומטיות כמו "הסכמי אברהם" – רק בשלהי כהונתו היחידה, ומעולם לא הציע הצעה דיפלומטית שזכתה לתמיכת בעלות בריתה של ארה"ב בצורה שהיה בה כדי לעורר חששות בטהראן.

איך מתקדמים מכאן?

מבחינת הנשיא ביידן, מדיניות מוצלחת בנושא איראן תהיה חייבת להתחיל ביעדים ברורים ומציאותיים ובמחויבות כלפי האמצעים להשגתם. האיום העיקרי שאיראן

מציבה בפני ארה"ב הוא גרעיני, אך כפי שצוין, הוא בהחלט לא היחיד. כאמור, הפעילות הגרעינית של איראן והמדיניות האזורית שלה הן חלק מאסטרטגיה אחת שמטרתה להפוך את החולשה האיראנית לעוצמה ולשתק אויבים חזקים; באופן דומה, האפשרויות הדיפלומטיות של ארה"ב לתת מענה לכל אחד מהאיומים חופפות במידה ניכרת. לכאורה דומה שהפתרון המתבקש למצב הזה הוא התמודדות עם כלל האיומים שמציבה איראן בפני ארה"ב במסגרת עסקה אחת, אך מדיניות כזאת תהיה ניסוי יקר מדי, וסופה שתיכשל. אפילו בעצם הניסיון לנהל משא ומתן על "עסקה כוללת" עם איראן טמונה סכנה: ניסיון כזה עלול לחזק שלא במתכוון את יוקרתה של איראן בשל ההתייחסות אליה כאל עמיתה של ארה"ב לטיפול במחלוקות אזוריות. ובתמורה למחיר כה יקר צפויה ארה"ב לקבל תמורה מועטה בלבד. לבקש מאיראן לינוח לא רק את תוכניות הגרעין והטילים שלה אלא גם את תמיכתה בפרוקסי שלה ובפעילויות אזוריות אחרות – ואולי גם לשים קץ לעוינותה כלפי ארה"ב – יהיה כמו לבקש ממנה לנטוש את כלל אסטרטגיית הביטחון הלאומי שלה ואת האידאולוגיה המהפכנית שלה. קשה לדמיין שישנם תמריצים כלשהם שישכנעו את ההנהגה הנוכחית בטהראן לעשות זאת.

למרבה המזל, לרשות ארה"ב עומדים כלי מדיניות רבים – מעבר לשיחות דו־צדדיות עם איראן – שאם יישומו במשולב, נושאים הבטחה רבה יותר מכל ניסיון לעסקה גדולה. ההתייחסות לפעילות האזורית של איראן צריכה להתחיל באבחנה שיותר מנקודות החוזק של טהראן, מדאיגות החולשות של שכנותיה. אף שאיראן רוצה מאוד לערער את יציבות שכנותיה ברחבי המפרץ, בפועל היא רושמת הצלחה רבה יותר כאשר היא מתערבת במדינות ובשטחים שכבר חווים מהומות, כמו סוריה, עיראק ותימן. הדרך היעילה ביותר אם כן להתמודד עם ההרפתקנות האזורית של איראן עשויה להיות מניעת התפרצותם של עימותים חדשים, זאת באמצעות חיזוק עמידותם של בעלי ברית אמריקניים אל מול היכולות האסימטריות של איראן ובאמצעות המשך החיזוק של הקשרים בין בעלי הברית של ארה"ב, כדי שיוכלו לפעול במשותף נגד האיומים. מבחינת ממשל ביידן, גישה כזאת תשרת מטרה כפולה: הרתעה של איראן, ובמקביל הכשרת השותפים האמריקניים להתמודד עם בעיות האזור, בין היתר באמצעות פתיחה בשיחות חשאיות עם טהראן היה ויבחרו לעשות כן, והפחתת המעורבות האמריקנית הישירה.

כדי לחזק את המגבלות על תוכנית הגרעין והטילים של איראן (מהלך שחשוב לא רק כשלעצמו אלא גם כדי להבטיח תמיכה דו־מפלגתית וכך את הישרדות ההסכם לאורך זמן) תצטרך ארה"ב לקדם עסקה קשה יותר להשגה, אם כי לא בלתי אפשרית. זה ידרוש לא רק פתיחות לדיפלומטיה ולפשרות, שהנשיא ביידן כבר הפגין, אלא גם נכונות לנקוט את הצעדים הדרושים שיהפכו את החלופות שיעמדו בפני איראן – אם

לא תסכים למשא ומתן – לגרועות יותר. ייתכן שלשם כך יידרש המהלך שאולי אינו נוח מהבחינה הפוליטית – של שמירה על חלק גדול מהלחץ הכלכלי שהפעיל ממשל טראמפ. אם יישלב בין הסנקציות לבין הצעה דיפלומטית הזוכה לתמיכת בעלות ברית, עשוי הנשיא ביידן באופן אירוני להגשים את תקוותו של קודמו ולהוכיח שהמנופים האמריקניים מסוגלים להביא להסכם גרעין טוב יותר. מנגד, הפגת הלחץ כבר בהתחלה תשאיר את איראן ללא תמריץ להיכנס לסבב שיחות נוסף.

על ממשל ביידן להתמודד עם האתגר הגרעיני גם מחוץ לארה"ב וגם בתוכה ולחבר בין הגישה שלו כלפי איראן וכלפי שואפות גרעין אחרות לבין המאמץ לחזק את המשטר העולמי למניעת הפצתו של נשק גרעיני. עליו למנוע הן מטהראן והן ממדינות אחרות את היכולת ליהנות מהסביבה המתירנית העכשווית המאפשרת להן לקדם את מאמצי הגרעין שלהן בלי שהפרו לכאורה את האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני והסכמים נלווים.

שמונה השנים האחרונות הוכיחו כי מדיניות ארה"ב כלפי איראן חייבת לקחת אחריות גם על תפקידן של הקואליציות, הן המקומיות והן הבינלאומיות. ממשל ביידן ימצא את עצמו במשא ומתן על המדיניות כלפי איראן לא רק מול האיראנים, אלא – לפחות בעקיפין – מול שותפים במזרח התיכון, באירופה ובכל מקום אחר וכן גם מול גורמים מקומיים כמו הקונגרס. מדיניות הנשיא אובמה כלפי איראן בוטלה בשל חוסר התמיכה בה בקונגרס ובמזרח התיכון; זו של הנשיא טראמפ התערערה בשל היעדר התמיכה בה מחוץ לקונגרס ולמזרח התיכון למרות הלחץ שארה"ב הצליחה להפעיל באופן חד-צדדי.

כדי להימנע מהבעיות של קודמיו יצטרך הנשיא ביידן לזהות "קואליציה מינימלית מספקת" של בעלי עניין מקומיים ובינלאומיים, שתמיכתם נחוצה כדי שמדיניותו תצליח. הקואליציה תהיה ללא ספק חייבת לכלול לפחות כמה ממתנגדיו של הסכם הגרעין הקיים מתוך מפלגתו שלו ומהמפלגה הרפובליקנית. התעלמות מהמתנגדים האלה – או ממדינות כמו ישראל ואיחוד האמירויות, שיש להן הרצון והיכולת לפעול באופן עצמאי – אולי תביא לכך שההתמודדות עם טהראן תהיה קלה יותר, אך בוודאי לא תבטיח מדיניות יותר מוצלחת או בת קיימא. המשימה נראית אולי מרתיעה, אך למעשה קיימת יותר הסכמה מאשר מחלוקת בין הרפובליקנים לדמוקרטים ובין ארה"ב לבעלות בריתה בכל הנוגע לאיראן: כולם מסכימים באופן כללי על הצורך הן בהסכם גרעיני חזק יותר והן בתגובה תקיפה יותר כלפי מדיניות איראן באזור.

פעמים רבות מדי ניסו הממשלים האמריקניים "לפתור" בעיות אמריקניות עם איראן בעזרת פתרונות קסם בתקווה שאלה יניבו תוצאות מהפכניות. גישה טובה יותר לניהול האתגרים תהיה באמצעות הרתעה והכלה של איראן, מניעה של התרחישים הגרועים ביותר ובמקביל גיבוש מדיניות כוללת למזרח התיכון שתעלה בקנה אחד עם

רצון הממשל האמריקני להפנות את מאמציו לעסוק בתחרות האסטרטגית ולא לתת לאיראן להפריע לכך. מדיניות כזאת תהיה בהכרח רב־צדדית, מקיפה ובת קיימא, ויש לה הסיכוי הרב ביותר הן להקשות את החלופות שיעמדו בפני איראן אם לא תבחר בפשרה והן לפרק חסמים בתוך הקואליציה המקומית והבינלאומית של וושינגטון.

מנהיג איראן בצומת החלטות: בין עקרונות יסוד לפרגמטיות

ד"ר רז צימט

ב־13 בפברואר 2019 פירסם¹ מנהיג איראן, עלי ח'אמנהאי, "מסר חשוב ואסטרטגי" לציון יום השנה ה־40 למהפכה האסלאמית. במסר פירט ח'אמנהאי את הישגי המהפכה והציג מפת דרכים לקראת מימוש "השלב השני" בדרכה של המהפכה. בהתייחסות למדיניות החוץ ציין ח'אמנהאי כי הזירה הבינלאומית ניצבת בפני "התעוררות אסלאמית", המתבססת על מודל ההתנגדות לדומיננטיות האמריקנית והציונית, וכי ארה"ב ובעלות בריתה נכשלו בשעה שאיראן הרחיבה את נוכחותה באזור. הוא הדגיש כי שום בעיה עם ארה"ב אינה ניתנת לפתרון וכי משא ומתן עימה לא יישא כל פרי, למעט נזק חומרי ומוסרי. במידה מסוימת ניתן לראות במפת הדרכים הזאת את צוואתו פוליטית של ח'אמנהאי בן ה־82 המתקרב לשלהי כהונתו, והיא מעידה על נחישותו לשמר את ערכי המהפכה דווקא נוכח האתגרים המשמעותיים שבפניהם ניצבת הרפובליקה האסלאמית מבית ומחוץ.

ניצחונו של ג'ו בידן בבחירות לנשיאות ארה"ב והאפשרות לחידוש המשא ומתן בין טהראן לווינגטון מעלים מחדש את שאלת נכונותו של מנהיג איראן להתאים את האידיאולוגיה המהפכנית למציאות המשתנה ולאמץ גישה פשרנית כלפי ארה"ב וכלפי מימוש יעדי העל של ארצו. 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 ווינגטון. בעקבות ניצחונו של בידן הצהיר רוחאני² כי יעשה כל שנדרש כדי להסיר את הסנקציות המוטלות על איראן ולשפר את מצבו של העם האיראני. 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. הוא יצטרך להחליט אם לאשר לנשיא לשוב לשולחן המשא ומתן או להתמיד בגישתו הסרבנית חרף המשבר הכלכלי המחרף ולעמוד על דרישתו להסרת הסנקציות, ואף לפיצויים אמריקניים, לפני כל חידוש של המשא ומתן. החלטתו תיגזר במידה רבה מתחושת הדחיפות נוכח המשבר הכלכלי החריף, במיוחד על רקע משבר הקורונה, כמו גם מנכונותו של ממשל ביידן להסכים להסרת הסנקציות בתמורה לחזרת איראן למחויבויותיה להסכם הגרעין. בטווח הקצר יעמדו בפני המנהיג גם שיקולים פוליטיים, שבמרכזם הדילמה אם לאפשר לנשיא רוחאני לקדם משא ומתן בשלב הנוכחי על בסיס ההערכה שסיכויי הצלחתו גבוהים מאלה של נשיא חדש, או להיענות בשלילה לרצונו של רוחאני לחדש את השיחות כדי שלא לחזק את מעמדו של תומכיו במחנה הפרגמטי לקראת הבחירות לנשיאות הצפויות ביוני 2021.

בבסיס החלטתו של מנהיג איראן אם לחדש את המשא ומתן עם ארה"ב ולהסכים לוותיתורים נוספים בתוכנית הגרעין ניצבים תפיסתו העקרונית בנוגע לאסטרטגיית הגרעין וחוסר האמון הבסיסי שלו בארה"ב. ח'אמנהאי לא שינה מעולם את תפיסתו הגורסת כי יכולת סף גרעינית צבאית תספק לאיראן יכולת הרתעה אפקטיבית נגד אויביה ומשמשת, לפיכך, "תעודת ביטוח" הכרחית להמשך שרידותו של המשטר. תוכנית הגרעין האיראנית, שהוקפאה בעקבות המהפכה האסלאמית בהוראת מכוון המהפכה, איתאללה רוחאללה ח'ומייני, חודשה בשנות ה-80 של המאה הקודמת נוכח מאמצייה של עיראק לפתח נשק בלתי קונבנציונלי ובעקבות כישלונה של איראן להכריע את המלחמה נגד עיראק.

ח'אמנהאי גם לא נסוג מעמדתו שלפיה תוכנית הגרעין היא רק תירוץ בידי המערב שנועד ללחוץ על איראן, לבודדה ולהחלישה כדי להכשיר את הקרקע למימוש היעד האסטרטגי המרכזי: שינוי המשטר האסלאמי. בנאום שנשא לציון יום השנה ה-35 למהפכה האסלאמית³ טען ח'אמנהאי כי ארה"ב ממשיכה במאמצייה לקדם שינוי משטר באיראן. "פוליטיקאים אמריקנים טוענים בפני פקידים איראנים שאין בכוונתם לשנות את המשטר באיראן", אמר ח'אמנהאי, "אך הם משקרים. הם לא יחסו אף לא לדקה אחת אם יוכלו להרוס את הבסיס של הרפובליקה האסלאמית". בכמה הזדמנויות שב ח'אמנהאי על עמדתו שלפיה סוגיית הגרעין היא רק תירוץ⁴ בידי ארה"ב כדי למנוע את התקדמותה הטכנולוגית של איראן. בהזדמנות אחרת הדגיש כי מאמצי המערב להעצים את האיום הגרעיני האיראני מבוססים על שקר משום שהמערב חושש מפני איראן אסלאמית ולא מפני איראן גרעינית.⁵

בעיצומו של המשא ומתן הגרעיני בין איראן למערב פירסם האתר הרשמי של המנהיג העליון אינפוגרפיקה תחת הכותרת: "הגרעין הוא תירוץ"⁶. האינפוגרפיקה הציגה תשעה גפרורים המסמלים טענות שמעלה המערב נגד איראן בסוגיות שונות

כמו היחס לישראל, התמיכה ב"מחנה ההתנגדות" באזור, תוכנית הטילים האיראנית וזכויות האדם באיראן. הטענות האלה עתידות – לדעת המשטר האיראני – לשמש את מדינות המערב להצדקת מדיניותן העוינת כלפי הרפובליקה האסלאמית גם אם תיפתר סוגיית הגרעין. הסכמתו של מנהיג לוב לשעבר, מועמר קדאפי, להתפרק מתוכנית הגרעין של ארצו ב-2003, שלא מנעה בסופו של דבר את הפלתו בסיוע מדינות המערב, היא – לדברי ח'אמנהאי – עדות לצדקת דרכה של איראן המסרבת להיכנע לדרישות המערב בתמורה להטבות המערביות, המשולות ל"סוכריית מקל לילדים".⁷

אף כי לתפיסות היסוד בנושא הגרעין שותפה צמרת המשטר האיראני כולה, הרי שקיימים הבדלי השקפות בין ח'אמנהאי לנשיא רוחאני בנוגע לאסטרטגיה הרצויה מול ארה"ב. בשונה מעמדת הנשיא, שרואה בהידברות הישירה עם ארה"ב פוטנציאל לאימוץ מדיניות פתוחה יותר כלפי המערב, נותר המנהיג העליון בעמדתו העקרונית השוללת כל אפשרות לנרמול היחסים עם ארה"ב. בעבור ח'אמנהאי, ארה"ב היא מקור כל הרעות בעולם והאחראית למדיניות האנטי-איראנית באזור ובעולם. גם לאחר שאישר הידברות עם ארה"ב, שב ח'אמנהאי והפגין גישה נוקשה שאינה מותירה מקום נרחב לפשרה והבטיח כי ארצו תמשיך לעמוד נגד ארה"ב. בפרישתו של הנשיא טראמפ מהסכם הגרעין במאי 2018 ראה ח'אמנהאי הוכחה לתפיסתו הבסיסית כי לא ניתן לסמוך על ארה"ב ועל הסכמים שנחתמו עימה, וכי תוכנית הגרעין הייתה רק תירוץ בידי ארה"ב ללחץ על איראן, לבודדה ולהחלישה כדי להכשיר את הקרקע לשינוי המשטר בה.

הבדלי הגישות בין המנהיג לנשיא באים לידי ביטוי גם ביחס לתועלת שבהסרת הסנקציות. הנשיא מכיר בכך שחילוץ הכלכלה האיראנית מן המשבר העמוק שבו היא נתונה בשנים האחרונות מחייב את הסרת הסנקציות גם במחיר של פשרות בסוגיית הגרעין. ההכרה הזאת מצאה את ביטויה בהכרזתו של רוחאני במהלך מערכת הבחירות לנשיאות ב-2013 כי הצנזריפוגות צריכות להסתובב, ובלבד שגם חיי האזרחים והכלכלה ינועו קדימה.⁸ לעומתו, ח'אמנהאי שולל את העמדה שלפיה הבעיות הכלכליות נובעות מהסנקציות הבינלאומיות וכי יש להיכנע לתכתיבי המערב כדי להסירן. ח'אמנהאי ער למצוקות הכלכליות, אך דבק בעמדתו כי הפתרון למשבר נעוץ ב"כלכלת התנגדות"⁹, שעיקרה הפחתת התלות של איראן בגורמים חיצוניים והישענות עצמית. בכמה הזדמנויות הדגיש המנהיג את הצורך להפחית את התלות הכלכלית בנפט ולפתח את התעשיות המקומיות כדי להשיג פריחה כלכלית ואמר שכלכלת התנגדות תעניק לאיראן חסינות מפני איומים חיצוניים וסנקציות.

עמדתו של ח'אמנהאי בנוגע להיעדר התוחלת שבניסיון להסיר את הסנקציות בלטה בהצהרותיו¹⁰ בפני חברי המועצה העליונה לתיאום כלכלי שהתכנסה ב-24 בנובמבר 2020. בין היתר אמר ח'אמנהאי כי הדרך היחידה להתמודד עם הסנקציות היא

לנטרל אותן. הוא ציין כי איראן ניסתה במשך שנים להסיר את הסנקציות באמצעות משא ומתן, אך הדבר לא נשא פירות. עוד בטרם פרשה ארה"ב מהסכם הגרעין טען ח'אמנהאי כי הסרת הסנקציות מעל איראן בעקבות ההסכם נעשתה על הנייר בלבד,¹¹ וכי בפועל מדינות המערב אינן מפגינות נכונות לחדש את פעילותן הכלכלית באיראן. חרף עמדותיו העקרוניות הסכים ח'אמנהאי לניהול משא ומתן עם ארה"ב ואף לווייתורים שהרחיקו את איראן באופן זמני מהסף הגרעיני הצבאי. החלטתו להתיר לנשיא חסן רוחאני לנהל משא ומתן על הסדר גרעיני שיאפשר את הסרת הסנקציות הכלכליות ביטאה היטב את נכונותו להגמיש את עמדותיו ולהגיע לפשרה. המנהיג כינה את תמיכתו בדיפלומטיה בשם "גמישות הירואית", כינוי הנקשר לחוזה השלום שעליו חתם האימאם השיעי השני, חסן בן-עלי, עם הח'ליפה האומיי מועאויה בן אבו-סופיאן בשנת 661 לספירה. בנאומו¹² בספטמבר 2013 בפני מפקדי משמרות המהפכה ביטא ח'אמנהאי התגמשות בעמדתו באומרו שהוא אינו מתנגד למהלכים דיפלומטיים נכונים כל עוד איראן נותרת מחויבת לעקרונותיה.

בהחלטת ח'אמנהאי לאפשר את המשא ומתן מילאו הסנקציות תפקיד משמעותי, אך היא נבעה גם מההתפתחויות בזירה הפוליטית באיראן ומההישגים שהשיגה איראן בתוכנית הגרעין. אף כי שיחות חשאיות בין איראן לארה"ב החלו עוד בשלהי כהונתו של הנשיא מחמוד אחמדינז'אד, הרי שבחירתו של רוחאני לנשיא בקיץ 2013 יצרה הזדמנות לשינוי במדיניות איראן בגיבוי המנהיג. בתחום הגרעיני השיגה איראן עד 2012 התקדמות משמעותית שאיפשרה לה להשעות באופן זמני חלק מפעילויותיה הגרעיניות בלי לוותר על היעד האסטרטגי של פיתוח אופציה גרעינית צבאית. נוסף על כך, נכונותו של ממשל אובמה להכיר לראשונה בזכותה של איראן להעשיר אורניום הייתה חיונית בהכשרת הדרך להסכם מדיני.

על רקע תפיסותיו של ח'אמנהאי ניתן להבין את עמדותיו בנוגע לאפשרות לחדש את המשא ומתן הגרעיני לאחר ניצחון בידן בבחירות: הסרה מוחלטת של הסנקציות שהטיל ממשל טראמפ היא תנאי מוקדם לחזרה להסכם הגרעין. תנאי נוסף הוא ההכרה כי הסכם הגרעין הוא עובדה מוגמרת ואינו נתון למשא ומתן. מבחינת ח'אמנהאי, נכונות לווייתורים נוספים של איראן כדי להביא להסרת הסנקציות בעת הנוכחית היא בבחינת הודאה כי מדיניות הלחץ המקסימלי הצליחה. ח'אמנהאי מעריך כי בנכונות של איראן לדון מחדש בתנאיו של הסכם הגרעין יראה הן מבית והן מחוץ ביטוי לחולשה וכניעה לדרישותיה הבלתי צודקות של ארה"ב, לאחר שזו הפרה באופן חד-צדדי את ההסכם. זאת ועוד, הוא רואה בווייתורים משמעותיים בנוגע לתוכנית הגרעין ולתוכנית הטילים ארוכי הטווח, הנחשבות בעיניו לתעודת ביטוח לשרידות המשטר, סיכון משמעותי של משטרו – בין היתר בשל האתגרים הניצבים בפניו בעקבות החרפת המשבר הכלכלי והתגברות המחאה העממית.

יתר על כן, ח'אמנהאי סבור כי מדיניות הממשל האמריקני הוכיחה כי לא ניתן לספק לאיראן ערבויות לכך שגם אם הסנקציות יוסרו, הן לא יוחזרו בעתיד בכל פעם שהממשל האמריקני יבקש להשיג ויתורים נוספים מאיראן. מאחר שלא ניתן לסמוך על ארה"ב כי תעמוד בהתחייבויותיה, הרי שהדרך היחידה שיכולה לאפשר לאיראן להתמודד עם האתגרים הכלכליים לאורך זמן היא באמצעות נטרול הסנקציות ולא באמצעות הסרתן במחיר של ויתור על עקרונותיה.

אין משמעות הדבר שח'אמנהאי לא יהיה מוכן בעתיד – כפי שעשה גם בעבר – לפשרות טקטיות בהתאם לנסיבות המשתנות. מדיניות איראן למן ראשית המהפכה מצביעה על מידה רבה של פרגמטיזם, במיוחד כאשר קיימת התנגשות בין האידיאולוגיה המהפכנית לבין האינטרסים הלאומיים. עם זאת, נכונותו לפשרה, שמשמעותה נסיגה משמעותית מיעדי העל האסטרטגיים של ארצו, מוטלת בספק רב, במיוחד על רקע רצונו להבטיח את מורשתו לקראת שלהי כהונתו.

הערות

- 1 Zimmt, R. (2019, February 20). The Khamenei Roadmap on the 40th Anniversary of the Islamic Revolution. INSS Insight No. 1139. <https://www.inss.org.il/publication/khamenei-roadmap-40th-anniversary-islamic-revolution/>
- 2 (2020, November 11). Rouhani: We will use every opportunity to lift U.S. Sanctions. *Tehran Times*. <https://www.tehrantimes.com/news/454543/Rouhani-We-will-use-every-opportunity-to-lift-U-S-sanctions>
- 3 (2014, February 9). Khamenei: US wants regime change in Iran. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2014/2/9/khamenei-us-wants-regime-change-in-iran>
- 4 Ayatollah Khomeini's Opinion on Nuclear Issue. <https://english.khamenei.ir/Opinions/tuclear>
- 5 (2012, June 3). Khamenei: Sanctions Deepen Hatred of West. *VOA News*. <https://www.voanews.com/world-news/middle-east-dont-use/khamenei-sanctions-deepen-hatred-west>
- 6 (2014, February 13). Notification; it is the core of the excuse. <https://farsi.khamenei.ir/photo-album?id=25301#201729>
- 7 Pomeroy, R. (2011, March 21). Don't bomb Libya, arm rebels, says Iran's Khamenei. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-iran-khamenei-idUSTRE72K50L20110321>
- 8 Mostaghim, R., Sandals, A., & McDonnell, P.J. (2013 August 3). President-elect Hassan Rouhani may be Iran's hope for moderation. *LA Times*. <https://www.latimes.com/world/middleeast/la-xpm-2013-aug-03-la-fg-iran-rouhani-20130803-story.html>
- 9 Iran's Supreme Leader Emphasizes Practical -Not Political- Economic Aims. *Bourse & Bazaar* <https://www.bourseandbazaar.com/articles/2019/5/28/irans-khamenei-emphasizes-practical-not-political-aims-for-economy>
- 10 (2020, November 24). We tried negotiations to no result; We can nullify sanctions. <https://english.khamenei.ir/print/8115/We-tried-negotiations-to-no-result-We-can-nullify-sanctions>
- 11 Egbali, A. Stancati, M. (2016, March 20). Iran's Supreme Leader Says Sanctions Still Affecting Country's Economy. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/irans-supreme-leader-says-sanctions-still-affecting-countrys-economy-1458502695>

Esfandiari, G. (2013, September 17). Famously Inflexible Iranian Leader Advocates Flexibility. *Radio Free Europe/Radio Liberty*. <https://www.rferl.org/a/iran-khamenei-new-flexibility/25109379.html> 12

ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות ואיראן: הפיכת הסוגיות האזוריות ממשחק סכום אפס לשאלה של קווים אדומים

ניל קוויליאם

מבוא

מדינות המפרץ הערבי, ובעיקר ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות, חשו נפגעות מכך שממשל אובמה ומדינות אחרות מקבוצת ה-P5+1 (חברות מועצת הביטחון וגרמניה) לא שמו על השולחן את התנהגותה האזורית של איראן כאשר חתמו עימה על הסכם הגרעין (תוכנית הפעולה המשותפת) ב-2015. אף שחשו הקלה במהלך נשיאות טראמפ, בייחוד כאשר ב-2018 הוציא את ארה"ב מההסכם, חששותיהן חזרו עם כניסתו של ג'ו ביידן לבית הלבן וכוונתו לשוב להסכם. יחד עם זאת, הסביבה השתנתה בצורה ניכרת מאז 2015, וניתן לטעון שהן במצב טוב יותר כעת לשכנע את מדינות ה-P5+1 לטפל בבעיה האזורית, בהנחה שהנשיא ביידן ימלא את הבטחת הבחירות שלו.

במאמר הנוכחי מועלית הטענה כי במקום לנסות לפגוע במאמצי ארה"ב להחיות את הסכם הגרעין – מתוך תקווה לנשיא רפובליקני ב-2025 או ב-2029, ייטיבו לעשות ערב הסעודית ואיחוד האמירויות אם יעבדו ישירות מול מדינות ה-P5+1 כדי להבטיח שנושאים אזוריים יונחו על שולחן המשא ומתן. הן אינן אמורות לשבת בצד בפסיביות וללחוש מהשוליים בעודן מצפות להזמנה לשולחן, אלא לתבוע את מקומן לידו. במקביל עליהן גם למתן את ציפיותיהן. שום הסכם מחודש – שכעת נהוג לכנותו "הסכם גרעין פלוס" – לא צפוי לענות על כל הסוגיות באופן מקיף או לבטל את השפעת איראן באזור. על ריאד ועל אבו דאבי להשלים עם הרעיון שהשפעתה של איראן באזור תישאר בצורה כזאת או אחרת, וכי עליהן לנצל את ההזדמנות שתיווצר עם כניסתה המחודשת של ארה"ב להסכם כדי לעצב ולקבוע את טיבה של ההשפעה הזאת. ארה"ב ממשיכה בנסיגתה הארוכה והאיטית מהאזור, וטוב יעשו מדינות המפרץ אם ישכילו להתכונן בעוד מועד לבלתי נמנע. למעשה, אבו דאבי כבר נקטה

צעד בכיוון הזה כאשר נירמלה את יחסיה עם ישראל, אך ייתכן שלא יהיה בכך די כדי לנהל את "הבעיה האיראנית".

ברור כי לארה"ב אין לא את היכולת ולא את הרצון לכפות את רצונה על האזור, ולכן יהיה על מדינות האזור למלא תפקיד פעיל יותר בריסון איראן. ניתן יהיה להשיג זאת באמצעות תמיכה במאמצי וושינגטון להחיות את הסכם הגרעין ולדחוף לכך שהוא ייתן מענה גם לסוגיות אזוריות במקום לחתור לביטולו. יתרה מכך, במקום לנקוט גישה של "משחק סכום אפס" כלפי איראן – גישה שעד כה לא הוכיחה את עצמה – על ערב הסעודית ועל איחוד האמירויות להתוות קווים אדומים משלהן בנוגע למה שהן מוכנות ולא מוכנות לקבל מאיראן באזור ולהפוך את הקווים האדומים האלה לבסיס לדיון.

הנשיא לשעבר אובמה

הרבה השתנה מאז שנשיא ארה"ב לשעבר ברק אובמה אמר למדינות המפרץ כי יהיה עליהן לחלוק את האזור עם איראן. הסכם הגרעין תפס אותן לא מוכנות; ואף שסעודיה ואיחוד האמירויות התרו שלא לעסוק בנושא הגרעין במנותק מעניינים דחופים אחרים – ובכלל זה הטיילים הבליסטיים וסוגיות אזוריות – הדברים נפלו על אוזניים ערלות. לא מפתיע אם כן שמדיניות ה"מקסימום לחץ" של הנשיא טראמפ נגד איראן הייתה מוזיקה לאוזניהן. היה זה שינוי מוחלט בגישה האמריקנית כלפי איראן – מה שהביא לחיבוק החם שנתנו סעודיה ואיחוד האמירויות לנשיא הזועם בשנות כהונתו.

כאשר נכנס טראמפ לתפקידו סברו רוב האנליסטים והפרשנים כי התנהגותו תתמתן בזכות מכובדות המשרה ומכוח הביורוקרטיה של הפוליטיקה. ההנחות האלה התבדו כאשר טראמפ דחף לממש כמה מהבטחות הבחירות שלו, ובהן הפרישה מהסכם הגרעין ב-8 במאי 2018 ולאחר מכן העברת שגרירות ארה"ב מתל-אביב לירושלים ב-14 במאי. לעומת המהלך של העברת השגרירות, שנחשב הרבה יותר סמלי מאשר מהותי (אך סביר להניח שהממשלים האמריקניים הבאים לא יבטלו אותו), הרי ההחלטה לפרוש מהסכם הגרעין מעולם לא אושרה בקונגרס ונחשבה למהלך חמור. מבחינת מדינות המפרץ, היא הרגיעה את חששותיהן מהתפנית של אובמה לעבר אסיה שאותה כי יאלצו לחלוק את האזור עם איראן, כך שבפועל, התעוזה של טראמפ שירתה אותן היטב.

אף שגישתו העסקית של טראמפ בנוגע לקביעת מדיניות נחשבה למגונה בעיני מנהיגים אזוריים, המייחסים חשיבות רבה לבנייה ולשימור של מערכות יחסים חזקות וממושכות, הרי חיבוקו הנלהב את המלך סלמאן ואת מוחמד בן זיד ותמיכתו במוחמד בן סלמאן בתקופה הסוערת שלאחר רצח ג'מאל חשוקג'י נשאו עימם הבטחה גדולה. עד מהרה התברר, כמובן, שמדובר בהבטחה שהיא חלולה למדי, במיוחד לאחר שטראמפ דיבר – בשליפה, כהרגלו – על החולשה של ערב הסעודית שתיחשף אם ארה"ב תסיג

את כוחותיה מהממלכה, ועוד יותר מכך, לאחר שלא הורה על שום תגובה אמריקנית למתקפת הטילים האיראניים על שדות הנפט אבקיין וחורייס בספטמבר 2019.

אומנם ייתכן שהנהגת סעודיה יעצה לארה"ב שלא להגיב בפעולה מיידית נגד איראן, אולם הזיכרונות מהאדישות שהפגין אובמה כלפי גורלו של נשיא מצרים לשעבר, חוסני מובארק, במהלך ההתקוממויות הערביות ודאי התעוררו מחדש באותו החודש בגורדי השחקים ובארמונות שבמפרץ. כדי להפיג את המתרחש נקטה איחוד האמירויות יוזמה מהירה: היא פנתה לאיראן בעקבות תקיפות הטילים ולאחר פעולות חשאיות אחרות שנעשו נגד ספינות של האמירויות במפרץ. בדיווחים באותה התקופה הועלתה האפשרות שהנהגה באבו דאבי מבוועתת מהאפשרות שהיא הבאה בתור שתותקף בטילים איראניים.

התקיפות על אבקיין וחורייס המחישו בשעתן את גבול הערביות הביטחוניות של ארה"ב ויותר מכך: את גבולות הגישה העסקית של טראמפ להשגת הסכמים. מדינות המפרץ למדו כי בעוד שגישתו של טראמפ לאזור שונה מזו של אובמה, הרי נראה כי לשני הנשיאים מטרה משותפת: להפחית את המעורבות הדיפלומטית והפוליטית של ארה"ב באזור ולהעביר את המעורבות הצבאית לידי גורמים אזוריים. במילים אחרות: מעבר לרעש ולצלצולים ולטקטיקת ההלם שנקט טראמפ מדי פעם, מדיניות ארה"ב בימי שלטונו לא הייתה כה שונה מזו של אובמה.

למרות הציפיות הגבוהות, טראמפ קיים רק מעט מהן במהלך כהונתו. תוכנית השלום שיזם – שכונתה "עסקת המאה" – נפלה באופן לא מפתיע כבר במשוכה הראשונה. אין ספק שהיחסים בין ישראל לאיחוד האמירויות ובין ישראל לבחריין התקדמו בזמן כהונתו בבית הלבן, והצוות סביבו אולי תרם ליצירת סביבה מערכות יחסים כאלה יוכלו לעבור מהזירה הפרטית לזירה הציבורית, אך בסופו של דבר הן קודמו בזכות המנהיגות בירושלים, באבו דאבי ומנאמה, ואילו ריאד השקיפה על התהליך הזה ללא חדווה רבה.

בפועל, במהלך שנות כהונתו של טראמפ בבית הלבן נרשמו הישגים מעטים מאוד בכל הנוגע להשגת תוצאות קונקרטיות מול איראן. מדיניות ה"מקסימום לחץ" אולי לחצה את האוכלוסייה האיראנית, אך לא הצליחה לשכנע את טהראן לשנות את מדיניותה או להיכנס למשא ומתן עם ממשל טראמפ. למעשה, היא העלתה את ההימור, הגדילה את הסיכון לעימות גדול, הגבירה את התדירות של חילופי המהלומות במסגרת נקמות ונקמות שכנגד, והועילה מעט מאוד – אם בכלל – כדי להפחית את השפעתה של איראן באזור.

יש מי שטוענים כי גישת טראמפ הייתה יעילה, ולו באופן חלקי. ההתנששויות במפקד כוח קודס, קאסם סולימאני, ובמפקד כתאאייב חזבאללה, אבו מהדי אל-מוהנדס, בינואר 2020 בבגדאד שיקמו לכאורה את ההרתעה האמריקנית לאחר שאיראן תקפה

בטילים את מתקני הנפט בסעודיה בספטמבר 2019. יתר על כן, ההתנקשות של ישראל במדען הגרעין מוחסן פחריזדה בטהראן בנובמבר 2020 חשפה נקודות תורפה חמורות ביכולות ההגנה של איראן. ובכל זאת, גם פעולות והתנקשויות נוספות, מוצלחות ככל שיהיו, לא יביאו את איראן לשקול מחדש את האסטרטגיה האזורית שלה.

הנשיא בידן

אין זה מפתיע שמדינות המפרץ חוששות מפני הצפוי להן בארבע השנים הקרובות בעקבות כניסתו של ג'ו בידן לבית הלבן. הצוות הנכנס של בידן כבר הבהיר היטב שהוא מעוניין להחיות את הסכם הגרעין, וארה"ב החלה לחדש את הקשרים עם שותפיה המרכזיים באירופה, עם נאט"ו ועם ארגונים בינלאומיים כמו ארגון הבריאות העולמי. במקום להתכונן למלא את תפקיד הגורם המפריע או לזעוק מהצד בארבע השנים הבאות, על מדינות ה-GCC, ובמיוחד על איחוד האמירויות הערביות ועל ערב הסעודית, להתחיל לדבר עם הממשל האמריקני החדש (ועם מדינות אחרות בקבוצת ה-P5+1) ולעבוד באופן קונסטרוקטיבי כדי להבטיח שתפקידה האזורי של איראן יתפוס נתח משמעותי בדיונים המורחבים.

פעולה קונסטרוקטיבית אין פירושה להתעקש שההשפעה של איראן בתימן, בעיראק, בסוריה ובלבנון פשוט תיעלם. זו מטרה לא מציאותית, ואימוץ גישה כזאת פירושו שהשיחות יפלו כבר במשוכה הראשונה. הגישה של משחק סכום אפס כלפי איראן נכשלה שוב ושוב, ולכן על מדינות ה-GCC לפתח גישה הרבה יותר מדויקת, שתבסס על מיפוי ועל תעדוף של האינטרסים שלהן ועל נכונותן לעשות זאת גם מול היריבה האיראנית.

הביטוי "לחלוק את האזור" אולי מעביר צמרמורת בעמוד השדרה של מנהיגי מדינות המפרץ, אולם כמה וכמה אנליסטים וקובעי מדיניות ממדינות ערב שהתראיינו לדוח הקרוב של מכון המחקר צ'טהאם האוס אמרו למחברים סנאם וקיל (Vakil) וניל קוויליאם (Quilliam) שהם מכירים בכך שלטהראן יש אינטרסים לגיטימיים בכמה ממדינות האזור, ובהן עיראק, סוריה ולבנון. האינטרסים האלה הם בתחומי הביטחון (עיראק), הכלכלה (סוריה), הדת והתרבות (עיראק, סוריה ולבנון), ויש לשקול אותם ברצינות במהלך שיחות אזוריות – כאשר אלה יתחדשו. במקביל ישנה הסכמה רחבה שהשפעתה של איראן בתימן ובשטחים הפלסטיניים היא אופורטוניסטית ונחשבת לבלתי לגיטימית.

בעיני כל מדינות ערב וכן בעיני השותפים הבינלאומיים שלהן, הנוכחות והפעילות של ארגוני הפרוקסי שבתמיכת איראן הן איום על הריבונות. אולם השפעות כלכליות, דתיות ותרבותיות נחשבות לפחות חשודות. למעשה, ההשפעה הכלכלית של איראן נתפסת באור חיובי: רואים בה כלי יעיל לחיבור בין צדדים שמכל בחינה אחרת הם

יריבים. התמדה בדרך הזאת עשויה להביא לכך ששיתוף הפעולה הכלכלי ילך ויתחדק. כמובן, נדרשת קפיצת מדרגה כמעט בלתי אפשרית באמון כדי לעבור מהמבוי הסתום הנוכחי, שבו חשיבה בנוסח של משחק סכום אפס היא הסטנדרט המקובל, לעבר נקודה שבה סעודיה ואיראן, לדוגמה, יממנו במשותף פרויקטים. אולם מתן עדיפות לאינטרסים של מדינות ה-GCC ושל איראן באזור וזיהוי נקודות תפנית יעזרו להתחיל את התהליך. לשם דוגמה, איראן רואה בעיראק מדינה קריטית לביטחונה הלאומי, ואילו ערב הסעודית מייחסת חשיבות דומה לתימן, וההבדל הזה כשלעצמו הוא פתח לדיון.

מסקנות

נראה שמערכת היחסים של סעודיה עם ממשל ביידן עומדת לעבור טלטלה בשנים הקרובות. בין היתר יהיו אלה מורשת המלחמה של ריאד בתימן ורצח ג'מאל חשוקג'י שיעיבו על היחסים. כתוצאה מכך יהיה הממשל החדש סלחן פחות מקודמו, במיוחד אם ריאד תנסה להפריע להסכם הגרעין. וושינגטון תצפה למידה רבה יותר של חרטה ושל ציות מכפי שקיבל ממשל אובמה בעבר, והפגיעות המוגברת של ריאד לאיומי איראן צפויה לגרום לה לשתף פעולה.

לעומת זאת, איחוד האמירויות הערביות, אף שאינה פופולרית בקרב הדמוקרטים, עשתה כמה מהלכים, כולל נורמליזציה עם ישראל, שמציבים אותה בעמדת פתיחה טובה יותר מול הממשל האמריקני החדש. עם זאת, שתי המדינות יהיו להוטות לרצות את הממשל החדש כבר בשלב מוקדם ולהפגין תמיכה במדיניות האזורית שלו, ובמיוחד ערב הסעודית, כדי להימנע מגינוי של הקונגרס. ואין נושא טוב יותר להתחיל בו מאשר הסכם הגרעין. ריאד ואבו דאבי יכולות להוכיח את נכונותן בכך שישרטטו באופן יצירתי את צורות ההשפעה האיראנית באזור שהן יהיו מוכנות להסכים להן, ובמקביל יציגו קווים אדומים עבים וברורים שעליהם לא יוותרו בשום אופן.

מאמצי אירופה להפחית את השפעת הסנקציות האמריקניות על איראן

ד"ר האנס־יאקוב שינדלר

1. מהתכנסות לפילוג: פרישת ארה"ב מהסכם הגרעין (JCPOA)

עם החתימה על הסכם הגרעין (JCPOA)¹ ועם קבלתה פה אחד של החלטת מועצת הביטחון 2231 (2015), אשר אישרה את ההסכם,² שינו ארה"ב והאיחוד האירופי את גישתם האסטרטגית כלפי הגבלתה של תוכנית הגרעין האיראנית. כתוצאה מכך פעלו הסנקציות האמריקניות והאירופיות על איראן במקביל והשפיעו על שני תחומי השיפוט באופן מתואם.³

הדגש העיקרי של הסכם הגרעין היה הגבלת היקפה ויכולותיה של תוכנית הגרעין האיראנית, ואכן ממשל טראמפ טען שאין בהסכם הגרעין התייחסות מספקת לסוגיות אחרות⁴ כמו תוכנית הטילים האיראנית ומעמדה האזורי.⁵ בשל כך החליט הממשל האמריקני במאי 2018 לפרוש מההסכם באופן חד־צדדי⁶ ולחדש את הסנקציות נגד איראן, שאותן הסירה ארה"ב בעקבות החתימה על ההסכם.⁷ הסנקציות הוטלו שוב בשני שלבים באוגוסט⁸ ובנובמבר 2018.⁹ מאז 2018 ממשיכה ארה"ב להטיל באופן קבוע סנקציות נוספות על איראן.¹⁰ ארה"ב לא הסירה סנקציות חשובות ראשיות,¹¹ ואילו הסנקציות האמריקניות שהוטלו מחדש ב־2018 היו בעיקר משניות¹² ולכן השפיעו על בעלי עניין במגזר הפרטי בתחומי האיחוד האירופי ולא דווקא בארה"ב.¹³ האיחוד האירופי, לעומת זאת, הכריז כי יפעל לשימור ההסכם.¹⁴ המדיניות הזאת כללה גם את המשך הקשרים הכלכליים הלגיטימיים עם איראן.¹⁵ כתוצאה מכך, כדי להגן על חברות אירופיות מפני השפעתן של הסנקציות האמריקניות המשניות, החליט האיחוד האירופי על מגוון צעדים,¹⁶ אשר שני המרכזיים שבהם יידונו במסמך הקצר הזה: "החקיקה הבולמת"¹⁷ ו"המכשיר לתמיכה בחילופי סחר" (INSTEX).¹⁸ הטענה המרכזית המועלית כאן היא ששום צעד מהצעדים האלה לא הצליח להשיג

את מטרתו המוצהרת מסיבות מנהליות ומבצעיות. בסיום המאמר מובאים כמה לקחי מפתח שהופקו במהלך השנתיים האחרונות. חרף רצונו המוצהר של ממשל ביידן לשוב להסכם הגרעין¹⁹ – מה שמוותיר תקווה להתכנסותן מחדש של שתי הארכיטקטורות של הסנקציות בנוגע לאיראן – הרי שלא ניתן לשלול פילוג עתידי בין ארה"ב לבין האיחוד האירופי בנוגע לסוגיות הקשורות לסנקציות. לכן נראה כי יהיה זה שימושי לבחון את השפעתם של הכלים האלה ולנתח בקצרה את נקודות התורפה שלהם מהבחינה המשפטית והמבצעית.

2. אמצעי הנגד של האיחוד האירופי: "החקיקה הבולמת"

2.1 "החקיקה הבולמת"

"החקיקה הבולמת" היא כלי משפטי שבו נעשה שימוש לעיתים נדירות.²⁰ יצר אותו האיחוד האירופי בשנת 1996 כדי להגן על חברות אירופיות מפני "השפעות חוץ-טריטוריאליים של חוקים של מדינה שלישית".²¹ החקיקה ממלאת למעשה ארבעה תפקידים: (א) היא דורשת מחברות אמריקניות לא לציית לסנקציות האמריקניות המפורטות בחקיקה (סעיף 5). (ב) היא מבטלת את תוקפן של פסיקות של בתי משפט זרים נגד חברות אירופיות, ככל שהן קשורות לסנקציות של מדינה שלישית המפורטות בחקיקה (סעיף 4). (ג) היא מאפשרת לחברות לתבוע פיצויים על נזקים שגרמו להן רגולטורים זרים באמצעות הגשת תביעות בבתי משפט באיחוד האירופי (את הפיצויים הן יכולות לתבוע באמצעות עיקול נכסיהן של מדינות שלישיות באירופה – סעיף 6). (ד) היא דורשת מחברות מהאיחוד האירופי לתעד את פעילותן העסקית עם איראן (במקרה הזה) ואת כל הנזק הכספי שעלול להיגרם להן כתוצאה מהחלתן החוץ-טריטוריאלית של סנקציות שהטילה מדינה שלישית (סעיף 2).²²

אף על פי שההוראות האלה נראות חזקות למדי מהבחינה המשפטית, הרי שלא נראה כי החלתן הביאה לתוצאות הרצויות. לדוגמה, היקף הסחר בין האיחוד האירופי לבין איראן פחת במחצית בין 2018 ל-2020,²³ וחברות אירופיות רבות החליטו לסיים את עסקיהן באיראן.²⁴ יתרה מזאת, עד כה נרשם מספר זעום בלבד של פעולות אכיפה מטעם מדינות החברות באיחוד האירופי, אשר חלקן בוצעו בהתאם לגרסת החוק שקדמה ל-2018,²⁵ מה שמעיד על כך שהחוק לא הוחל בתכיפות גבוהה.

לדברי המבקרים, הדבר קשור לשתי נקודות תורפה של החוק: חוסר אכיפה ונוסח חוק שאינו מהודק במידה מספקת. אכיפתן של הוראות החוק מואצלת כלפי מטה למדינות החברות (סעיף 9), וחובת הדיווח לנציבות מתייחסת רק למקרים שבהם החוק נאכף (סעיף 10), במקום חובת דיווח סדירה, למשל דרישה לדיווח שנתי של כל המדינות החברות בנוגע לאכיפה (או להיעדרה) של החוק. התוצאה היא, בין היתר,

הבדלים באכיפה, משום שכל אחת מהמדינות החברות מחויבת להחליט כיצד להטמיע את החוק ואת הענישה בחוקים ובתקנות הלאומיים שלה.²⁶

כמו כן החוק אינו מכשיר משפטי המיועד לאפשר או לעודד סחר עם איראן, אלא מיועד אך ורק להגן על חברות אירופיות מפני השפעותיהן של סנקציות כלכליות משניות. לכן אין מדובר במכשיר אפקטיבי שבו יכולות להשתמש מדינות חברות, אלא אך ורק באמצעי משפטי הגנתי אשר אנשים או חברות יכולים להסתייע בו.²⁷ רק אם הם הושפעו מסנקציות משניות.

נוסף על כך, בהנחיות המצורפות לחוק ציין האיחוד האירופי כי מפעילים מן האיחוד לא יידרשו לעשות עסקים עם איראן ויכולים לעשות כן "על בסיס הערכתם את המצב הכלכלי".²⁸ מובן שניסוח כזה איפשר לחברות לציית באופן עקיף לסנקציות אמריקניות משניות באמצעות עזיבת איראן, שאותה הסבירו בנימוקים כלכליים ולא דווקא בנימוק של רצון לציית לסנקציות.²⁹ ואכן מלכתחילה נוצר "מומנטום משמעותי של חברות אירופיות שעזבו את איראן".³⁰ כתוצאה מכך לא נוצר קונפליקט עם הסנקציות האמריקניות המשניות.

לבסוף, השפעתו של החוק מוגבלת גם כתוצאה מהדומיננטיות של הדולר האמריקני במערכת הבנקאית הבינלאומית, כפי שציין כבר סגן הנשיא של הנציבות האירופית, ואלדיס דומבורבסקיס, ב-2018.³¹ כדי לאפשר תשלומים מאיראן ואליה ללא צורך בשימוש במערכת הבנקאית הבינלאומית החליט האיחוד האירופי להקים את INSTEX.

INSTEX 2.2

במסגרת ההכרזה הראשונית ציין האיחוד האירופי כי בכוונתו לפעול כדי ליצור מנגנונים שיאפשרו להעביר תשלומים מאיראן ואליה. המטרה: לבלום את השפעותיהן של סנקציות משניות אשר הטילה ארה"ב נגד המערכת הפיננסית האיראנית.³² הדבר הוביל להקמתה של INSTEX,³³ שהפכה למבצעת ביוני 2019.³⁴ INSTEX היא חברה שבסיסה בפרזיז ואשר נמצאת בבעלותן של כמה מדינות באירופה.³⁵ יחד עם מקבילה האיראני, ה-STFI (Special Trade and Finance Instrument – "המכשיר המיוחד לסחר ולפיננסים")³⁶ זוהי מערכת של לולאה סגורה, שבה דרישות תשלום מוסדרות באופן הדדי באמצעות ויתור,³⁷ ללא צורך בשימוש בדולר האמריקני ובמערכת SWIFT.³⁸ INSTEX מוגבלת בשלב הזה לסחר בסחורות הומניטריות.³⁹ הסחר שמאפשרת INSTEX נותר בתחום המכוסה באמצעות הרישיונות הכלליים אשר הנפיק המשרד לבקרת נכסים זרים (OFAC) של ארה"ב – רישיונות המאפשרים לסחור עם איראן⁴⁰ ואינם עומדים בסתירה לסנקציות המשניות האמריקניות. כדי להבטיח ציות להוראות של הסנקציות שהטילו על איראן האיחוד האירופי, בריטניה והאו"ם מציעה INSTEX

לחברות אירופיות קטנות ובינוניות גם שירותי בדיקת נאותות בנוגע למקבילותיהן האיראניות.⁴¹

עם זאת, אף על פי ש-INSTEX היא פרויקט המתאפיין ב"שאפתנות פוליטית ראויה לציון"⁴² של האיחוד האירופי, הרי שלא היה באפשרותו של המנגנון הזה להפוך את מגמת הירידה בסחר בין איראן לאירופה. אף שנתוני הסחר של INSTEX אינם זמינים באופן פומבי, הרי העובדה כי עסקת הניסיון הראשונה דווחה רק במרס 2020⁴³ מוכיחה את האתגרים השונים שעומדים נדרש המנגנון החדש להתמודד כדי להפוך לשימושי.⁴⁴ האתגרים האלה הם, מצד אחד, תקנים של בדיקת נאותות וציות, שאותם נדרשים INSTEX ו-STFI להחיל במידה שווה.⁴⁵ שנית, STFI נמצא בבעלותם של כמה בנקים איראניים.⁴⁶ העובדה הזאת יוצרת נקודות תורפה בכל הנוגע לחשיפתם של הבנקים האלה לסנקציות אמריקניות. כמו כן, מכיוון שהסחר בין אירופה לאיראן נוטה להתאפיין בחוסר איזון משמעותי,⁴⁷ INSTEX היא מנגנון דמוי סחר חליפין, אשר סביר להניח כי לא תתאפשר הפעלתו בהיקף משמעותי, שכן הדבר ידרוש את ביצוען הקבוע של עסקאות חוצות גבולות לצורך איזון מחדש של המערכת. הדבר יהיה נכון בייחוד אם INSTEX תאפשר סחר בנפט גולמי, כפי שדרש הצד האיראני לעיתים קרובות,⁴⁸ אך לא נכלל בסופו של דבר בהקלות הסחר באמצעות INSTEX.⁴⁹ נוסף על כך, בנקים אירופיים המקבלים עסקאות הקשורות ל-INSTEX עלולים להיות חשופים לסנקציות עקיפות, שכן אף על פי שמקורם של התשלומים האלה אינו באיראן, הרי שהם קשורים לסחר עם איראן.⁵⁰ לכן, במקום שתאפשר את יצירתם של קשרי מסחר חדשים, נראה כי INSTEX מצטיינת בעיקר בהקלה על המשכם של יחסים עסקיים מבוססים.⁵¹ ולבסוף, עם יצירתה של INSTEX, שהיא מנגנון תשלומים נפרד, מסתכן האיחוד האירופי בעידוד יצירתם של מנגנוני תשלום נפרדים נוספים מחוץ למערכת SWIFT ועלול לתרום בכך להפחתת השקיפות של המערכת הפיננסית הגלובלית.⁵² יש לציין כי חרף ביקורתו על INSTEX⁵³ החליט הממשל האמריקני ב-2020 להקים ערוץ משלו לתשלומים הומניטריים באמצעות בנקים שווייצריים.⁵⁴

לכן חרף העובדה ש-INSTEX יצרה מנגנון סחר חדש בין חברות מהאיחוד האירופי לבין איראן, הרי שפעילותה והמבנה שלה מוגבלים בהכרח באמצעות שלל אתגרים משפטיים ותפעוליים. כתוצאה מכך, אף על פי שהכלי החדש הזה והחקיקה הבולמת של האיחוד האירופי תורמים להגנה על חלק מהסחר של האיחוד עם איראן, התברר בסופו של דבר שאין הם מספיקים מבחינה מעשית לצורך שמירה על רמות סחר משמעותיות. אולם אף על פי שניתן לשפר את החקיקה הבולמת כדי שתגן בעתיד בצורה טובה יותר על חברות אירופיות מפני השפעתן של סנקציות משניות חוץ-טריטוריאליים ייתכן כי INSTEX תתחיל למלא תפקיד חשוב במצב הנוכחי, אם ממשלו החדש של ביידן יהיה מעוניין לשלוח איתותים פוליטיים לאיראנים בלי שיידרש להסיר מייד את הסנקציות.

3. הלקחים

"החקיקה הבולמת" של האיחוד האירופי וערוץ INSTEX החדש להקלה על הסחר היו המאמצים הראשונים של האיחוד האירופי לרכז את השפעתן של סנקציות אמריקניות משניות שמקורן בהבדלים בגישה בנוגע לסנקציות נגד איראן מאז פרישתו החד-צדדית של ממשל טראמפ מהסכם הגרעין. במאמר הקצר הזה הועלתה הטענה ששני המנגנונים שנוצרו הם בלתי מספיקים לצורך השגת מטרתם המוצהרת: לשמר את היחסים האירופיים הלגיטימיים עם איראן. עם זאת, גם הניסיון הקצר יחסית שנצבר בהפעלת שני המנגנונים האלה מאפשר לעשות הערכה ראשונית של חולשותיהם. אפשר יהיה לשפר אותם אם הם יהפכו בעתיד שוב לנחוצים.

האתגרים הבסיסיים הניצבים בפני האיחוד האירופי, אם ברצונו לרכז את השפעותיהן של סנקציות אמריקניות משניות, הם חשיבותו של השוק האמריקני בעבור חברות אירופיות⁵⁵ והדומיננטיות של הדולר האמריקני בסחר הבינלאומי, כולל באיחוד האירופי.⁵⁶ המאמר הזה ממחיש את חשיבות השמירה על ההתאמה בין אסטרטגיות הסנקציות של ארה"ב ושל האיחוד האירופי בעבור הסחר של האיחוד. כל אמצעי ריכוך פוטנציאלי חייב להיות מותאם מתוך הכרה במגבלות האלה ובתפקיד שממלא השוק האמריקני בכלכלה האירופית.

בכל הנוגע ל"חקיקה הבולמת" של האיחוד האירופי, חולשה משמעותית אחת שלו היא יישומה המבוזר על ידי המדינות החברות באיחוד – מה שיוצר סביבות בלתי מאוזנות של סיכונים בעבור החברות. משום כך, רשות ריכוזית אחת של האיחוד האירופי לנושא הסנקציות, אשר תעסוק ביישומו של החוק ברחבי האיחוד ותספק הנחיה לחברות, עשויה לחזק את השפעתה של "החקיקה הבולמת".⁵⁷ אף על פי כן אין זה נראה סביר שהחקיקה תשמש כלי אפקטיבי לקיזוז הסיכון לקנסות גבוהים שתטיל ארה"ב על תאגידים בעלי אינטרסים עסקיים משמעותיים הפועלים בשוק האמריקני.⁵⁸ גם נותר בעינו הסיכון ש-INSTEX עלולה לעודד אזורים כלכליים אחרים ליצור מנגנונים משלהם למטרות מיוחדות ובכך להפחית את השקיפות בתוך המערכת הפיננסית הגלובלית.⁵⁹ INSTEX המחישה גם את האתגרים הכרוכים ביישומו של מנגנון תשלום בעל סמכות המציית לסנקציות ובעל שקיפות עסקית מופחתת.⁶⁰ אולם בהתחשב בעובדה ש-INSTEX מתמקדת בסחר הומניטרי, שהוא סוגיה שצברה כבר מידה משמעותית של רלוונטיות עקב מגפת הקורונה העולמית, היא עשויה לשמש כלי להגדלה מהירה של המשלוחים ההומניטריים לאיראן באמצעות הענקת הלוואה לאיראן לרכישת הסחורות האלה.⁶¹ השימוש המקביל ב-INSTEX ובהסכם הסחר ההומניטרי השוויצרי שיצרה ארה"ב עשוי להגדיל במהירות את נפחו של הסחר הזה בלי לשנות את הסביבה הנוכחית של הסנקציות האמריקניות או האירופיות. גם אם

המנגנון הזה לא ידרוש הסרה של הסנקציות, הוא עשוי להיות צעד פותח פוטנציאלי בעבור ממשל ביידן בתמורה לכך שאיראן תתחיל להפחית את פעילותה בתחום הגרעיני ותחל לציית מחדש להגבלות המפורטות בהסכם הגרעיני.

הערות

- 1 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32286/nuclear-agreement_en
- 2 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/27/PDF/N1522527.pdf?OpenElement>
- 3 Lohmann, S. (July 2016). The convergence of transatlantic sanction policy against Iran. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(3), pp. 1-22.
- 4 Rizzo, S. and Kelly, M. (May 9, 2018). Fact-checking President Trump's reasons: ראו לדוגמה: for leaving the Iran nuclear deal, *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2018/05/09/fact-checking-president-trumps-reasons-for-leaving-the-iran-nuclear-deal/>
- 5 White House, Remarks by President Trump on Iran Strategy, 31 October 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>
- 6 White House, President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal, 8 May 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>
- 7 For an overview of which sanctions were suspended by the US, see Annex II B of the JCPOA, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/202524/6364f7d9723936cac271972a1e3d2ccf/150714-irn-deal-annex2-download-data.pdf>
- 8 Executive Order 13846 of August 6, 2018, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, <https://home.treasury.gov/system/files/126/13846.pdf>
- 9 U.S. Department of the Treasury, Re-imposition of the sanctions on Iran that had been lifted or waived under the JCPOA, 4 November 2018, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions/re-imposition-of-the-sanctions-on-iran-that-had-been-lifted-or-waived-under-the-jcpoa>
- 10 For an overview of all US sanctions against Iran, see: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions>
- 11 סנקציות עיקריות הן אלה "האוסרות על אזרחים ועל חברות מן המדינה המטילה את הסנקציות לעסוק בפעילויות מסוימות מול מקביליהם במדינה שהיא מושא הסנקציות", Moehr, O. (February 6, 2018). Secondary Sanctions: A First Glance, Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ole-moehr-3/>
- 12 סנקציות משניות הן סנקציות המטילות "עונשים על אנשים ועל ארגונים אשר אינם כפופים לסמכותה המשפטית של המדינה המטילה את הסנקציות ומוטלים כנגד גופים המעורבים באותם קשרים האסורים על פי הסנקציות הראשיות", Dow Jones, What are Secondary Sanctions?, <https://professional.dowjones.com/risk/glossary/sanctions/secondary-sanctions/>
- 13 Geranmayeh, E. (September 12, 2018). Trump's Iran sanctions: An explainer on their impact for Europe, European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/article/commentary_trumps_iran_sanctions_an_explainer_on_their_impact_for_europe/
- 14 European Council, Declaration by the High Representative on behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal (JCPOA), 9 May 2018,

- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/09/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-following-us-president-trump-s-announcement-on-the-iran-nuclear-deal-jcpoa/>
- Hanrahan, B. (September 14, 2018). Europe looks to protect trade ties with Iran, *ראו לדוגמה: Handelsblatt* <https://www.handelsblatt.com/english/politics/iran-sanctions-europe-looks-to-protect-trade-ties-with-iran/23580522.html?ticket=ST-12891135-5ysdFhVMQgK5KEyhOh7J-ap4> 15
- European Commission, European Commission acts to protect the interests of EU companies investing in Iran as part of the EU's continued commitment to the Joint Comprehensive Plan of Action, 18 May 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3861 16
- European Commission, Updated Blocking Statute in support of Iran nuclear deal enters into force, 6 August 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4805 17
- Federal Foreign Office, Joint statement on the creation of INSTEX, the special purpose vehicle aimed at facilitating legitimate trade with Iran in the framework of the efforts to preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), 31 January 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-e3-foreign-ministers-creation-instex/2185400> 18
- Biden, J. (September 13, 2020). Joe Biden: There's a smarter way to be tough on Iran, CNN, <https://edition.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html> 19
- שימשה קודם לכן כדי להגן על חברות אירופיות מפני סנקציות אמריקניות משניות נגד קובה. 20
- European Commission, Blocking Statute, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/blocking-statute_en 21
- Blocking Statute: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996R2271-20140220&from=EN>, Updated annex relating statute to Iran sanctions: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1100&from=EN> 22
- Trade in goods fell from 9.4 Billion EUR imports and 8.7 billion EUR exports in 2018 to 0.7billion EUR imports and 4.4 billion EUR exports in 2019, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/> 23
- Harper, J. (September 21, 2018). German firms lead exodus out of Iran, *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/german-firms-lead-exodus-out-of-iran/a-45577191> 24
- Walsh, J. (March 31, 2020). The Blocking Statute – Deciphering its Provisions, How to Handle the EU/US Conflict, and Actions to Date, Association of Certified Sanctions Specialists. <https://sanctionsassociation.org/the-blocking-statute-deciphering-its-provisions-how-to-handle-the-eu-us-conflict-and-actions-to-date/> and only one case in which the European Court of Justice has been asked to give an opinion, see HHR, First Reference to the European Court of Justice to Interpret the EU Blocking Statute in the Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH Case, 1 July 2020, <https://www.hugheshubbard.com/news/first-reference-to-the-european-court-of-justice-to-interpret-the-eu-blocking-statute-in-the-bank-melli-iran-v-telekom-deutschland-gmbh-case> 25
- EU Guidance Document, para. 10, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0807\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0807(01)&from=EN) 26
- EU Guidance Document, para. 2 27
- EU Guidance Document, para. 5 28

- 29 על פי הדיווחים, פקיד באיחוד האירופי רמז בבירור על האפשרות הזאת בהצהירו כי: "איננו מוכתיבים לחברות אילו החלטות כלכליות לקבל", צוטט ב: Riegert, B. (August 7, 2018). How the EU plans to get around US sanctions on Iran, *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/how-the-eu-plans-to-get-around-us-sanctions-on-iran/a-44981319>
- 30 Gibson, Dunn & Crutcher LLP. (August 9, 2018). The 'New' Iran E.O. and the 'New' EU Blocking Statute – Navigating the Divide for International Business. <https://www.gibsondunn.com/new-iran-e-o-and-new-eu-blocking-statute-navigating-the-divide-for-international-business/>
- 31 Jones, H. (May 17, 2018). EU says block on U.S. sanctions on Iran of limited use for EU banks, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-eu-banks/eu-says-block-on-us-sanctions-on-iran-of-limited-use-for-eu-banks-idUSKCN1I117K>
- 32 Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action: Joint Ministerial Statement, 24 September 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51036/implementation-joint-comprehensive-plan-action-joint-ministerial-statement_en
- 33 <https://instex-europe.com/about-us>
- 34 Deutsche Welle, EU mechanism for trade with Iran 'now operational', 28 June 2019, <https://www.dw.com/en/eu-mechanism-for-trade-with-iran-now-operational/a-49407662>
- 35 צרפת, גרמניה, הממלכה המאוחדת, דנמרק, הולנד, נורבגיה, פינלנד, שבדיה
- 36 שמה של החברה הוא: شرکت سهامی خاص ساز و کار ویژة تجارت مالی ایران و اروپا, מספר רישום: 540240, מספר זיהוי לאומי: 14575568, 14008285716. <http://www.rrk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=14575568,14008285716>
- 37 <https://instex-europe.com/about-us> כך ניתן להפחית למינימום את מספרן של העסקאות הבינלאומיות, המתבצעות לצורכי תיקון חוסר איוונים בלבד. באופן כללי, המערכת דומה למערכת של סחר חליפין או למבנה Hawala במגזר הפיננסי, ראה: Zable, S. (March 6, 2019). INSTEX: A Blow to U.S. Sanctions? *Lawfare*. <https://www.lawfareblog.com/instex-blow-us-sanctions>
- 38 Coppola, F. (June 30, 2019). Europe Circumvents U.S. Sanctions on Iran, *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2019/06/30/europe-circumvents-u-s-sanctions-on-iran/?sh=470ca86d2c8d>
- 39 <https://instex-europe.com/about-us>
- 40 מספר רישיונות כלליים הונפקו על ידי ה-OFAC עבור מגזר זה: https://home.treasury.gov/system/files/126/gl_food_exports.pdf
- 41 https://home.treasury.gov/system/files/126/fr79_18990.pdf
- 42 https://home.treasury.gov/system/files/126/iran_gl8a.pdf
- 43 <https://instex-europe.com/partners>, this is done via its partner the Due Dilligence Help Desk, <https://sanctions-helpdesk.eu>
- 44 Batmanghelidj, E. and Shah, S. (June 2019). Protecting Europe-Iran Trade to Prevent War: A Provisional Assessment of INSTEX, in European Leadership Network and Bourse & Bazaar, p. 8, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/ELNBB-INSTEX-June-27-2019-ADVANCE-COPY.pdf>
- 45 Reuters, Europe sends medical goods to Iran in trade test, 31 March 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iran-europe-trade-idUSKBN21I11B>
- 46 נראה כי עסקה זו היא היחידה שהתבצעה עד כה, ראו: Directorate-General For External Policies, In-depth analysis. State of play of EU-Iran relations and the future of the JCPOA, October 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603515/EXPO_IDA\(2020\)603515_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603515/EXPO_IDA(2020)603515_EN.pdf)

- <http://en.otaghiranonline.ir/news/21948> 46
- <http://www.rnk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=14575568> 47
- <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/> (see particular 2019) 47
- Iran International, MP Zonnour: EU will inject \$15 billion into INSTEX to: ראה לדוגמה: 48
- buy oil from Iran, 15 September 2019, <https://iranintl.com/en/iran/mp-zonnour-eu-will-inject-15-billion-instex-buy-oil-iran>
- Norman, L. (March 31, 2020). EU Ramps up Trade System with Iran Despite U.S. Threats, *The Wall Street Journal* <https://www.wsj.com/articles/eu-ramps-up-trade-system-with-iran-despite-u-s-threats-11585661594> 49
- Katzman, K. (updated November 18, 2020). Iran Sanctions, Congressional Research Service, p. 23, <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf> 50
- Batmanghelidj, E. and Shah, S. Protecting, p. 6. 51
- Sultoon, S. (October: ראו: 9, 2018). SWIFT action risks unintended consequences, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/swift-action-risks-unintended-consequences/> 52
- White House, Press Briefing by Secretary of State Mike Pompeo and Secretary of the Treasury Steven Mnuchin on Iran Sanctions, 10 January 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-secretary-state-mike-pompeo-secretary-treasury-steven-mnuchin-iran-sanctions/> 53
- OFAC, United States and Switzerland Finalize the Swiss Humanitarian Trade Arrangement, 27 February 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm919> 54
- SwissInfo, Iran receives first shipment: ראה: בוצעה עסקה אחת בלבד באמצעות ערוץ זה, <https://www.swissinfo.ch/eng/iran-receives-first-shipment-under-swiss-humanitarian-trade-channel/45929264>
- The US remains the largest trading partner for the EU, see: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/> 55
- https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods_by_invoicing_currency 56
- Geranmayeh, E. and Rapnoui, M.L. (June 25, 2019). Meeting the challenge of secondary sanctions, European Council on Foreign Relations, https://ecfr.eu/publication/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions/ 57
- Lohmann, S. (February 2019). Extraterritorial U.S. Sanctions, *SWP Comment* no. 5(3), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C05_lom.pdf 58
- זהו גם טיעון חשוב כנגד הרחבת היקפה הגיאוגרפי של INSTEX אל מחוץ לאירופה, כפי שהציעו 59
- Aftalion, M. (2019). INSTEX, a Game Changer?, Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation, p. 8, https://www.nonproliferation.eu/wp-content/uploads/2020/04/Marie-Aftalion-INSTEX-Paper_Final-1.pdf
- Dudley, D. (April 21, 2016). Thinking of Doing Business in Iran? You Might Need These Tips on Due Diligence, *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/04/21/thinking-of-doing-business-in-iran-you-might-need-these-tips-on-due-diligence/?sh=1db30d1c6d3a> 60
- Erästö, T. (August, 2020). European Non-Proliferation Diplomacy in the Shadow of Secondary Sanctions, *SIPRI Policy Brief*, p. 5. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep26158.pdf?refreqid=excelsior%3A6b5f9817631746de4db41aa943a665c8> 61

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.
 - 7 בין 2015 ל-2016 התקיימו 40 פגישות עסקיות בין שותפים צרפתים לאיראנים, שאורגנו על ידי MEDEF (בדרך כלל מספר הפגישות העסקיות עבור כל מדינה במזרח התיכון הוא שתיים בשנה).
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 האיוולת 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

הכותבים

ד"ר קורניליוס אדבהאר הוא חוקר חיצוני במכון קרנגי אירופה. מחקרו מתמקד במדיניות חוץ וביטחון, בדגש על איראן והמפרץ הפרסי, סוגיות ביחסי אירופה עם ארה"ב ומעורבות חברתית.

מייקל סינג הוא חוקר בכיר בתכנית ע"ש ליינ-סוויג ומנכ"ל מכון וושינגטון. בעבר היה מנהל בכיר לענייני המזרח התיכון במועצה לביטחון לאומי.

ד"ר סנאם וקיל היא סגן המנכ"ל של תוכנית המזרח התיכון וצפון אפריקה בצ'טהאם האוס, שם היא מובילה את הפרויקט דינמיקות העתיד במפרץ ואת פורום איראן.

ד"ר רז צימט הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ומומחה לאיראן.

ד"ר ניל קווילאם הוא עמית מחקר בתוכנית המזרח התיכון וצפון אפריקה במכון צ'טהאם האוס.

סימה שיין היא ראש תוכנית איראן וחוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

ד"ר הנס ג'ייקוב שינדלר הוא מנכ"ל בפרויקט נגד קיצוניות (CEP), חבר בוועדה המייעצת של הפורום הדיפלומטי הגלובלי בלונדון ובדירקטוריון של CCSI בניו יורק. נוסף על כך הוא מרצה באקדמיה לביטחון בכלכלה (ASW Akademie AG) באסן.

קלמנט תרמה הוא עמית מחקר במסגרת פוסט-דוקטורט בתוכנית "ידע גרעיני" במרכז ללימודים בינלאומיים (CERI) במכון למדע המדינה בפריז. כמו כן הוא מרצה בבית הספר לעניינים בינלאומיים של פריז ועמית מחקר ב-CETOBAC/EHESS.

היחסים בין איראן לארצות־הברית הגיעו לנקודת שפל בסוף ימיו של ממשל טראמפ בעקבות סדרה של אירועים: הסנקציות האמריקניות הנוקשות על איראן, חיסולו של מפקד כוח קודס, קאסם סולימאני, מכירות נשק בסך מיליארד דולר למדינות המפרץ והסכמי הנורמליזציה בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות ובחריין שנחתמו באחרונה בעידודה של וושינגטון.

שנת 2021 החלה עם חילופי הממשל בארצות־הברית, ובהמשך צפויה גם כניסתו לתפקיד של נשיא חדש באיראן. האמריקנים כבר הודיעו כי האפשרות של חזרה להסכם הגרעין - ה־JCPOA - נמצאת מבחינתם על השולחן, אך הם חותרים לא להסכם שהיה, אלא להסכם משופר שיכלול התייחסות גם לתוכנית הטילים של איראן ולמדיניות האזורית שלה.

המונוגרפיה שמוגשת כאן היא אוסף של מאמרים שכתבו מומחים מארצות־הברית, מאירופה ומישראל. כל אחד מהם שופך אור על היבט מסוים של היחסים המורכבים בין איראן לבין המערב ובכלל זה על עתיד היחסים האלה ועל השלכותיהם על המזרח התיכון בהקשר הנרחב יותר.

את הקובץ הזה ערכה סימה שיין העומדת בראש תוכנית איראן במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).