

פוליטיקה פנימית ומדיניות אזורית

בסוף חודש פברואר 2019 הודיע שר החוץ האיראני מוחמד ג'אד זריף על התפטרותו, לאחר שמודר מביקורו של נשיא סוריה אסד שהגיע לביקור בטהראן ב-25 בפברואר, לראשונה מאז פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה. קאא'ני, ששימש אז סגנו של מפקד כוח קודס סולימאני, אמר לאחר הביקור שהנשיא אסד הובא לטהראן על ידי כוח קודס ובידיעת הנשיא רוחאני, שלא עדכן את שר החוץ. "אלה שהיו צריכים לדעת ידעו, ואלה שלא היו צריכים, לא ידעו", אמר קאא'ני.⁴⁰¹ זריף, שלא נכח בפגישות עם אסד בטהראן, הגיש בעקבות זאת את התפטרותו אך נותר בסופו של דבר בתפקידו.

ריאיון שהעניק זריף בינואר 2021 ליומון הרפורמיסטי אעתמאד פתח צוהר נוסף למערכת היחסים המורכבת בין משרד החוץ לכוח קודס. בריאיון לקראת סיום כהונתה של ממשלת הנשיא רוחאני הודה זריף כי בתור שר החוץ מילא אומנם תפקיד מרכזי בגיבוש מדיניות החוץ בנוגע להסכם הגרעין עם המערב ובנוגע לרוסיה, לסין ולאמריקה הלטינית, אך נאלץ להסתפק בתפקיד מוגבל בלבד בנוגע למדיניות החוץ האזורית של ארצו בתחומים אחרים.⁴⁰² חודשים ספורים לאחר מכן הודלף ריאיון מוקלט עם זריף לערוץ הטלוויזיה האיראני הגולה בלונדון 'איראן אינטרנשיונל'. בריאיון, שניתן במסגרת מיזם לתיעוד פועלו של הממשל היוצא בראשות הנשיא רוחאני, טען זריף שאנשי משמרות המהפכה הם המושכים בחוטים, ומתח ביקורת קשה על התנהלות סולימאני, שפעל לדבריו לסיכול הסכם הגרעין בין איראן למעצמות. עוד טען זריף שהרפובליקה האסלאמית נותנת עדיפות לשדה הקרב (מידאן) על פני הדיפלומטיה (דיפ'למאסי) וכי היה עליו להקריב את הדיפלומטיה לטובת שדה הקרב, כלומר לטובת פעילותם הצבאית של משמרות המהפכה, במקום ששדה הקרב ישרת את הדיפלומטיה.⁴⁰³

401 "סרדאר קאא'ני: אסד רא נירו קדס ספ'אה בה תהראן אורד, סלימאני וט'ריף בא הם רפיק הסתנד" [סרדאר קאא'ני: כוח קדס במשמרות המהפכה הביא את אסד לטהראן, סלימאני וט'ריף הם חברים], סוכנות הידיעות איסנ"א, 6 במארס 2019.

402 "גפתוגו צריך אעתמאד בא וזיר אמור ח'ארג'ה: נאגפתההאי זיאדי דארם" [שיחה גלויה של אעתמאד עם שר החוץ: יש לי דברים רבים שלא נאמרו], **אעתמאד**, 23 בינואר 2021.

403 Farnaz Fassihi, "Iran's Foreign Minister, in Leaked Tape, Says Revolutionary Guards Set Policies", *The New York Times*, April 25, 2021.

דברי זריף עוררו שיח נוקב סביב ההבחנה בין שדה הקרב לדיפלומטיה. בתגובה לדברים שיוחסו לשר החוץ אמר הנשיא רוחאני כי אין סתירה בין שדה הקרב לדיפלומטיה, וכי טועה מי שסבור שיש לבחור בין מדיניות חוץ למדיניות הגנה או בין שדה הקרב למשא ומתן. הוא ציין כי בתור מי ששימש שנים רבות הן בתפקידים צבאיים והן בתפקידים מדיניים, הוא מכיר בחשיבות הקיימת בשילוב בין דיפלומטיה לפעילות צבאית לשם השגת מטרה משותפת.⁴⁰⁴ ביקורת על דברי זריף נשמעה גם מצד מחליפו של רוחאני, הנשיא ראיסי, שהתייחס לכישוריו של סולימאני הן כמפקד צבאי והן כמדינאי. ביום השנה השני לחיסולו של סולימאני אמר ראיסי כי מפקד כוח קודס היה מפקד, אסטרטג גדול ודיפלומט, שהצטיין הן בשדה הקרב והן בשדה הדיפלומטי.⁴⁰⁵ מזכיר המועצה העליונה לביטחון לאומי עלי שמח'אני הדגיש אף הוא את הצורך לשלב בין שדה הקרב לדיפלומטיה. בציוץ בחשבון הטוויטר שלו כתב שמח'אני כי שתי זירות פעולה אלה משמשות ליצירת עוצמתה של הרפובליקה האסלאמית, וכי יש להשתמש בהן בצורה חכמה כדי להגן על האינטרסים ועל הביטחון הלאומי.⁴⁰⁶ בכל מקרה, ניתן לראות בהתייחסויות אלה ביטוי למתחים המאפיינים את הצמרת השלטונית בטהראן, וניכרים היטב גם במדיניותה האזורית של הרפובליקה האסלאמית.

כפילות מוסדית במדיניות החוץ האיראנית

מאז המהפכה האסלאמית מתאפיינת המערכת הפוליטית באיראן במורכבות הנובעת מקיומן של שתי מערכות פוליטיות מקבילות: המערכת הרפובליקנית, הכוללת שורה של מוסדות הנבחרים על ידי הציבור, שבראשם הנשיא והפרלמנט (מג'לס) והם אמורים לבטא את ריבונות העם, והמערכת המהפכנית-אסלאמית הכוללת שורת מוסדות שהוקמו לאחר המהפכה ואינם נבחרים על ידי ציבור, בראשם המנהיג העליון. במתח הקיים והמתמשך בין שתי המערכות הפוליטיות בולטת בבירור עליונותם של המוסדות שאינם נבחרים, ובראשם המנהיג המשמש ראש המדינה ומרכז בידיו את עיקר סמכויות ניהול המדינה.

404 "מידאן ודיפ'למאסי דו צחנה מקאבל הם ניסת ואגר כסי פכר מיכנד יא מידאן ויא דיפ'למאסי, חרף דקיני ניסת" [שדה הקרב והדיפלומטיה אינם שתי זירות מנוגדות ואם מישוה סבור שזה או שדה הקרב או דיפלומטיה, אין זה מדויק], אתר נשיא איראן, 28 באפריל 2021.

405 "אנתקאד ראיסי אז ט'ריף: סרדאר סלימאני דר מידאן ודיפ'למאסי מופק בוד, נא כסי כה דוגאנגי בין מידאן ודיפ'למאסי איג'אד מיכנד" [ביקורת ראיסי על ט'ריף: סרדאר סלימאני הצליח בשדה הקרב ובדיפלומטיה, הוא לא אדם שיוצר שניות בין שדה הקרב לדיפלומטיה], אנתח'אב, 3 בינואר 2022.

406 "תויית ג'דיד שמח'אני דר בארה מידאן ודיפ'למאסי" [ציוץ חדש של שמח'אני בנוגע לשדה הקרב והדיפלומטיה], אלף, 13 במארס 2022.

סמכויות המנהיג הורחבו עוד יותר במסגרת תיקונים שהוכנסו לחוקת איראן בעקבות מותו של ח'ומיני והעברת השלטון מידי יורשו ח'אמנהאי בשנת 1989. יכולתם של המוסדות הנבחרים לפעול תלויה במידה רבה במרחב שניתן להם על ידי המערכת המהפכנית-אסלאמית. המוסדות הנבחרים מחויבים למעשה לפעול בהתאם לאסטרטגיית-על הנקבעת על ידי המנהיג. עם זאת, מנהיג איראן אינו נוהג כרוזן אלא פועל במידה רבה מאחורי הקלעים, תוך ניצול המוסדות ומוקדי הכוח הנתונים למרותו, כדי לאכוף את האסטרטגיה שלו.⁴⁰⁷

נשיא איראן המשמש ראש הרשות המבצעת נושא על פי חוקת איראן במשרה השנייה בחשיבותה בהיררכיה השלטונית של המשטר, אחרי המנהיג. הוא עומד בראש הממשלה, מעצב את מדיניותה, מופקד על יישומה ועומד בראש שורה של גופים ביצועיים בכירים, בראשם המועצה העליונה לביטחון לאומי. מבנה המשטר המהפכני, תהליך הבחירות, שאינו מאפשר בחירה חופשית של ממש, ויחסי הגומלין בין הנשיא לשאר מוקדי הכוח העיקריים ובראשם המנהיג העליון – כל אלה מגבילים מלכתחילה את יכולתו של הנשיא ליישם מדיניות החורגת מעקרונות היסוד של המשטר ולקדם תהליך של שינוי משמעותי במדיניות הרפובליקה האסלאמית. בעוד שסמכויותיו של הנשיא בענייני הפנים והכלכלה נרחבות למדי, הרי ההכרעות בנוגע למדיניות החוץ נחשבות באופן מסורתי לסמכות הנתונה בידי המנהיג.⁴⁰⁸

אחד המאפיינים הבולטים של המערכת הפוליטית האיראנית הוא הכפילות המוסדית בין מוקדי כוח שונים. כפילות זו מאפשרת למנהיג לעודד תחרות בין גופים שונים בעלי תחומי אחריות חופפים, קבוצות אינטרסים ומעגלי השפעה רשמיים ובלתי רשמיים. השפעתם של גופים אלה תלויה במידה רבה לא רק בסמכויותיהם החוקיות, הנובעות מתוקף החוקה האיראנית, אלא גם ממעמדו של העומד בראש המוסד ומקרבתו למנהיג איראן. אישים מקורבים ובעלי השפעה לעיתים קרובות חזקים יותר מנושאי משרות בכירות רשמיות.⁴⁰⁹

כך למשל מתאפיינים הכוחות המזוינים האיראניים בכפילות ובמידה מסוימת של חפיפה בין הצבא הסדיר למשמרות המהפכה, אם כי שני גופים אלה כפופים ישירות למנהיג איראן. גם המערך המודיעיני האיראני מתאפיין במאבקי כוח, בעיקר בין ארגון המודיעין

407 צימט, **איראן מבפנים**, עמ' 40-41.

408 שם, עמ' 69.

409 Wilfried Buchta, *Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic* (Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy & Konrad Adenauer Stiftung, 2000), p. 7.

של משמרות המהפכה, הכפוף למנהיג העליון, לבין משרד המודיעין הכפוף לנשיא, אף כי מינויו של שר המודיעין על ידי הנשיא כפוף לאישור המנהיג. הכפילויות בתחומי האחריות בין משרד המודיעין לארגון המודיעין של משמרות המהפכה יצרו לאורך השנים חילוקי דעות ומאבקי יוקרה בין שני הגופים.⁴¹⁰

ניתן למצוא ביטוי ברור לכפילות מוסדית זו גם במעורבותם של מוסדות בעלי סמכויות מקבילות בגיבוש מדיניות החוץ ובהוצאתה לפועל. כפילות זו נועדה לשמר את ההכרעה בדבר אסטרטגיית מדיניות החוץ באיראן בידי המנהיג, הנעזר לשם כך בחבר יועצים מצומצם ובראשם יועצו הבכיר לעניינים בינלאומיים ובמועצה העליונה לביטחון לאומי, שבראשה עומד הנשיא. סעיף 176 בחוקה האיראנית של שנת 1989 הגדיר במסגרת סמכויותיה של המועצה העליונה לביטחון לאומי את קביעת מדיניות ההגנה והביטחון לאומי במסגרת המדיניות הכוללת הנקבעת על ידי המנהיג, תיאום פעילויות בתחומים הנוגעים למדיניות, למודיעין, לחברה, לתרבות ולכלכלה ביחס למדיניות הביטחונית הכוללת וניצול משאבי המדינה לשם התמודדות עם איומים פנימיים וחיצוניים.⁴¹¹

נוסף על הנשיא, במועצה מכהנים באופן רשמי שרי החוץ, הפנים והמודיעין, מפקדי משמרות המהפכה והצבא הסדיר, ראשי הרשות המחוקקת והשופטת ושני נציגים אישיים מטעם המנהיג העליון. כמו כן יכולה המועצה לזמן לדיונה משתתפים נוספים בהתאם לסוגיה שבה היא דנה. להחלטות המועצה נדרש אישור המנהיג. מאחר ששרי המודיעין, הפנים והחוץ ממונים בדרך כלל על ידי הנשיא באישור המנהיג העליון, ואילו ראש הרשות השופטת וראשי המערכת הצבאית-ביטחונית ממונים באופן ישיר על ידי המנהיג, הרי רק הנשיא ויושב ראש המג'לס מכהנים כחברי מועצה שאינם תלויים לכאורה בח'אמנהאי, הממנה גם את מזכיר המועצה ואת שני נציגיו בה. הדבר מאפשר לו שליטה כמעט מוחלטת במועצה, אם כי לנשיא יש השפעה ניכרת במועצה באמצעות חבריה הממונים על ידו. לעיתים רחוקות הטיל ח'אמנהאי וטו על החלטות המועצה המתקבלות בקונצנזוס. הוא עשה זאת למשל כאשר המועצה החליטה לפלוש לאפגניסטן ב-1999, בתגובה להריגתם של שמונה דיפלומטים איראנים בקונסוליה במזאר שריף בידי הטאליבאן.

410 רז צימט, "ארגון המודיעין של משמרות המהפכה: מנגנון המודיעין המרכזי באיראן", מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש אלוף מאיר עמית, 5 בנובמבר 2020; וכן ראו ליאורה הנדלמן-בעבור, "ריגול, סוכנים שתולים ושוחד: הפעילות החשאית של איראן בעיראק", **זמן איראן**, גיליון מס' 69, מרכז אליאנס ללימודים איראניים, 8 בדצמבר 2019.

Thaler et al, *Mullahs, Guards, and Bonyads*, p. 32. 411

לטענת חוסיין מוסוואן, ששימש אז יושב ראש הוועדה ליחסי חוץ במועצה, הסתייג המנהיג מהתערבות איראנית באפגניסטן והטיל וטו על החלטת המועצה.⁴¹² הצורך בגיבוש קונצנזוס במועצה מאפשר במקרים מסוימים לגופים איראניים שונים, ובראשם משמרות המהפכה, לבצע פעילות העשויה לחרוג מהקו הרשמי. כך למשל התערבה המועצה בשנת 2015 באופן חריג כדי לעצור ספינה של משמרות המהפכה שהעבירה סיוע לנמל בתימן בשליטת החות'ים. ההחלטה על שיגור הספינה התקבלה על ידי משמרות המהפכה, אך כאשר זו הייתה בדרכה לתימן החליטה המועצה להתערב ולהכווין אותה למרכז האו"ם לחלוקת סיוע הומניטרי בג'בוטי, כדי למנוע התנגשות עם הסעודים או עם האמריקאים.⁴¹³

משרד החוץ הכפוף לנשיא יכול אומנם לקבל החלטות מסוימות בנוגע למדיניות חוץ, אך בסוגיות מרכזיות עליו לדווח לנשיא, שמחליט אם הכרעה בעניינים אלה מחייבת אישור של הממשלה או של המועצה העליונה לביטחון לאומי. לאחר קבלת החלטה במועצה שולח אותה הנשיא לאישור המנהיג, ובהינתן אישור כזה עוברת ההחלטה למימוש בידי המוסדות הרלוונטיים.⁴¹⁴ בנאום במאי 2021 הדגיש ח'אמנהאי כי מדיניות החוץ אינה נקבעת במשרד החוץ. הוא ציין כי משרד החוץ משתתף בדיונים שבהם נקבעת המדיניות, אך קבלת ההחלטות בעניין זה נתונה בידי המועצה העליונה לביטחון לאומי, שבה משתתפים בכירי המשטר, ועל משרד החוץ מוטלת האחריות לממש החלטות אלה בשיטותיו הוא.⁴¹⁵

במקרים מסוימים פעל מנהיג איראן להגברת הפיקוח על הנשיא בענייני חוץ. למשל, זמן קצר לאחר שנבחר לנשיאות בקיץ 2005 החל אחמדינז'אד לגלות מעורבות יתר בסוגיות הקשורות במדיניות חוץ, בניסיון להשפיע על עיצובה. הוא ביקש לשנות את מדיניותה של הממשלה הקודמת, שהתמקדה בהפגת מתחים בזירה הבינלאומית, ולעצב סדר עולמי חדש. זמן קצר לאחר היבחרו הגביר אחמדינז'אד את הטון הקיצוני נגד המערב, בייחוד נגד ארצות הברית וישראל. גם אם העמדות שהשמיע הנשיא היו מקובלות ברובן על בכירי הממסד השמרני, דעתם לא הייתה נוחה מהצהרותיו המתלהמות הבלתי פוסקות, שעוררו תגובות חריפות מצד הקהילה הבינלאומית נגד איראן. ביוני 2006 הכריז ח'אמנהאי על הקמתה של 'מועצה אסטרטגית ליחסי חוץ' בראשות כמאל ח'ראזי, שר החוץ לשעבר

International Crisis Group, "Iran's Priorities", p. 6. 412

שם, עמ' 8. 413

Abbas Maleki, "Decision Making in Iran's Foreign Policy: A Heuristic Approach", *Journal of Social Affairs*, Vol. 73, December 2002, p. 46. 414

"וזאת ח'ארג'ה מרג'ע תצ'ארב אראא' ניסת" [משרד החוץ אינו מקור לדעות מנוגדות], אתר מנהיג איראן, 20 במאי 2021. 415

בממשלתו של הנשיא הקודם ח'אתמי. מועצה זו נועדה לשמש גוף מייעץ בגיבוש מדיניות החוץ, ומעשה הקמתה התפרש כביטוי לחוסר שביעות רצונו של ח'אמנהאי מהתנהלותו של אחמדינז'אד וכניסיון להגביר את הפיקוח עליו בענייני חוץ. נוסף על כך המשיכו שני נציגיו הרשמיים של ח'אמנהאי במועצה העליונה לביטחון לאומי, רוחאני ולאריג'אני, לקיים נסיעות מדיניות בשליחותו מחוץ לאיראן, למורת רוחו של הנשיא אחמדינז'אד.⁴¹⁶

הכפילות המוסדית בתחום מדיניות החוץ בולטת במיוחד במדיניותה האזורית של איראן בשל מעורבות משמרות המהפכה, ובפרט כוח קודס, בזירה האזורית. מפקד הכוח סולימאני הוזמן לעיתים לפגישות בדרג שרים או לישיבות שלא מן המניין של המועצה, אם כי ללא זכות הצבעה.⁴¹⁷ בריאיון עיתונאי באוגוסט 2017 התייחס סגן שר החוץ האיראני לענייני ערב ואפריקה, חוסיין ג'אברי אנצארי, ליחסי הגומלין בין משרד החוץ וכוח קודס בניהול מדיניותה האזורית של איראן. הוא ניסה להמעיט ממשמעות הכפילות המוסדית וטען כי בדומה למדינות אחרות, גם באיראן פועלים מוסדות שונים המשפיעים על מדיניות החוץ. לדבריו, כלל הגופים באיראן המעורבים בניהול מדיניות החוץ האזורית פועלים בהתאם לעקרונות משותפים ולאסטרטגיה אחת הנקבעת במועצה העליונה לביטחון לאומי, וקיים תיאום מלא ויוזימי ביניהם בכל הקשור לסוגיות האזוריות.⁴¹⁸

חילוקי דעות בקבלת החלטות

אף כי למנהיג העליון נשמרת המילה האחרונה בתהליכי קבלת החלטות, אין משמעות הדבר שלרשות המבצעת אין חשיבות בעיצוב מדיניות החוץ. כפי שהראה קווין לים, לזהותו של הנשיא ולהרכב הרשות המבצעת נודעה השפעה רבה על האסטרטגיה רבתי שאימצה איראן תחת מנהיגותו של ח'אמנהאי.⁴¹⁹ בדומה לחילוקי דעות בסוגיות פנים, ניכרים הבדלי גישות בין הזרמים הפוליטיים השונים באיראן גם בנוגע לאסטרטגיה שעל איראן לנקוט במדיניות החוץ שלה. מדובר לעיתים בוויכוחים מהותיים סביב האסטרטגיה הנדרשת כדי להבטיח את שרידות המשטר לאורך זמן. כך למשל דגל המחנה הפרגמטי בהובלת הנשיא רוחאני בפתיחות כלפי המערב ובהשתלבות גוברת של איראן בכלכלה העולמית, כדי לשפר את המצב הכלכלי ולפתור את מצוקות האזרחים. לעומת זאת, השמרנים בהובלת

416 צימט, **איראן מבפנים**, עמ' 51-52.

417 International Crisis Group, "Iran's Priorities", p. 8.

418 "ראבטה ספ'אה קדס בא וזאת ח'ארג'ה בה רואית ג'אברי אנצארי" [הקשר של כוח קדס עם משרד החוץ לפי ג'אברי אנצארי], דיפ'למאסיי איראן, 9 באוגוסט 2017.

419 Kevjn Lim, "Iran's Grand Strategic Logic", *Survival*, Vol. 62 (2020), No. 5, p. 158.

ח'אמנהאי המשיכו לדבוק בהסתגרות וב"כלכלת התנגדות" כדי לספק לאיראן חסינות מפני איומים חיצוניים ומפני סנקציות ולשמור עליה מפני חדירה של רעיונות מערביים בלתי רצויים. המחלוקת הפנימית באה לידי ביטוי גם בנוגע למדיניות כלפי ארצות הברית. בשונה מעמדת המחנה הפרגמטי, שראה בהידברות ישירה עם ארצות הברית פוטנציאל לאימוץ מדיניות פתוחה יותר כלפי המערב, נותרו השמרנים בהנהגת ח'אמנהאי בעמדתם העקרונית השוללת כל אפשרות לנרמול היחסים בין המדינות.

לנוכח השקפות עולם שונות אלה, לא ייפלא כי גם קבלת החלטות במועצה העליונה לביטחון לאומי הושפעה במידה רבה מהרכבה והתאפיינה לעיתים בחילוקי דעות. הנשיא לשעבר רוחאני, שכיהן 32 שנים במועצה, מתוך 16 שנים כמזכיר (1989–2005) ושמונה שנים כראש המועצה (2013–2021), הודה כי בסוגיות רבות התגלעו חילוקי דעות בין חברי המועצה, שחייבו לעיתים לנהל מספר דיונים על מנת להגיע להסכמה.⁴²⁰ ניתן למצוא דוגמה בולטת לחילוקי דעות בצמרת השלטונית בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע להתערבות איראן בסוריה לאחר פרוץ מלחמת האזרחים בראשית 2011. גישה אחת בקרב האליטה הפוליטית דגלה בתמיכה בכל ההתקוממויות העממיות נגד הרודנים בעולם הערבי, ובכלל זה בסוריה. תומכי גישה זו סברו שהרפובליקה האסלאמית צריכה לתמוך בדרישותיו הלגיטימיות של העם הסורי, כשם שעשתה במדינות ערביות אחרות, לעודד "התעוררות אסלאמית" ולהפעיל לחץ על בעל בריתה אסד לקדם רפורמות פוליטיות בארצו.⁴²¹ לעומת זאת, תומכי הגישה האחרת התייחסו להתקוממות בסוריה מזווית גאופוליטית, שהתמקדה בהשפעת המשבר בסוריה על מאזן הכוחות האזורי. הם הציגו את ההתקוממות כמזימה מערבית שנועדה להפיל את בעל בריתה המרכזי של איראן בציר ההתנגדות, ובכך להפר את מאזן הכוחות נגדה. לטענתם, מדינות המערב חתרו להסב מכה אנושה לאינטרסים האזוריים של איראן ולגלגל לאחור את הישגיה באזור מאז כיבוש עיראק ב־2003, מלחמת לבנון השנייה ב־2006 והפלת המשטרים החילוניים והפרו־מערביים במצרים, בתוניסיה ובתימן. גישה זו, שנתמכה על ידי סולימאני, הדגישה גם את תמיכתה של סוריה באיראן במלחמתה נגד עיראק בשנות ה־80 ואת עמדתה האנטי־ישראלית.⁴²²

420 "מידאן ודיפ'למאסי דו צחנה מקאבל הם ניסת".

421 Hassan Ahmadian & Payam Mohseni, "Iran's Syria strategy: the evolution of deterrence", *International Affairs*, Vol. 95, No. 2 (2019), p. 10.

422 שם, עמ' 10–11.

ככל שהתעצמה ההתקוממות בסוריה החרף גם הוויכוח בצמרת הממשל באיראן. הנשיא אחמדינז'אד ותומכיו, שראו בהתקוממות מרד עממי אותנטי, הזהירו מפני התערבות צבאית בסוריה מחשש לעורר תגובה נגד איראן בעולם הערבי ולפגוע באידיאל המהפכני בהתייצבותה של הרפובליקה האסלאמית לצד שלטון מדכא. בשנת 2018 טען חמיד מוחבי, שהיה ראש אגף המודיעין בכוחות היבשה של משמרות המהפכה, כי בראשית מלחמת האזרחים בסוריה העריך הנשיא שאין טעם להשקיע בסוריה, משום שאסד סיים את תפקידו ההיסטורי ושלטונו ייפול בתוך זמן קצר.⁴²³ אחמדינז'אד עצמו אמר בריאיון עיתונאי כי מדינות האזור יכולות לסייע לעם הסורי ולממשלתו לממש את הרפורמות החיוניות ולפתור את המשבר. הוא הדגיש כי פתרון צבאי לעולם אינו הפתרון הנכון.⁴²⁴ לעומת זאת, מבקרי של הנשיא במועצה העליונה לביטחון לאומי תמכו בסיוע למשטר הסורי כדיכוי ההתקוממות. בסופו של דבר נפרץ המבוי הסתום במועצה כאשר נציג המנהיג במועצה לאריג'אני התייצב לצד התומכים בהתערבות בסוריה, אף כי סבר שיש להציב בפני אסד דרישה לרפורמות במסגרת חבילת סיוע איראנית.⁴²⁵

אף על פי כן, חילוקי הדעות בנוגע למדיניות הנדרשת בסוריה נמשכו גם לאחר חילופי הממשל בטהראן ובחירתו לנשיאות בקיץ 2013 של רוחאני, שהעדיף פתרון מדיני למשבר בסוריה. נוסף על כך, הדיווחים על שימוש בנשק כימי מצד משטר אסד לדיכוי ההתקוממות בארצו עוררו ביקורת גוברת באיראן, שחוותה שימוש דומה בנשק כימי מצד משטר סדאם חוסיין במלחמתה עם עיראק. בספטמבר 2013 דיווחו כמה אתרי חדשות איראניים כי רפסנג'אני, הנשיא לשעבר ויושב ראש המועצה לקביעת האינטרס של המשטר, האשים את המשטר הסורי בשימוש בנשק כימי נגד אזרחי ארצו. הצהרת רפסנג'אני התפרשה כסטייה מעמדתה הרשמית של איראן, שהטילה את האחריות לשימוש בנשק כימי על המורדים והמשיכה לבטא תמיכה בלתי מסויגת במשטר הנשיא אסד. סוכנות הידיעות אילנ"א, שפרסמה את דברי רפסנג'אני, הסירה את הדיווח שעות ספורות לאחר פרסומו, אך דברי רפסנג'אני חיזקו את ההערכות בנוגע לחילוקי דעות בצמרת המשטר סביב מעורבות איראן

423 "אחמדינז'אד מיגפת דיגר דר סוריה הזינה נכנים, כאר בשאר אסד תמאם שדה" [אחמדינז'אד אמר שלא נשקיע יותר בסוריה, העניין הסתיים עבור בשאר אסד], סוכנות הידיעות אירנ"א, 3 במארס 2018.

424 Neil MacFarquhar, "In Shift, Iran's President Calls for End to Syrian Crackdown", *The New York Times*, September 8, 2011.

425 International Crisis Group, "Iran's Priorities", pp. 15-16.

בסוריה.⁴²⁶ בכל מקרה, עמדתם של מצדדי התמיכה החד-משמעית במשטר אסד בהובלת ח'אמנהאי ומשמרות המהפכה הפכה תוך זמן קצר לעמדה השלטת בטהראן, בעקבות הפיכת ההתקוממות בסוריה ממשבר מקומי לעימות בינלאומי ועל רקע התחזקות דאע"ש. ביטול השתתפותה של איראן בדיוני ההסדרה בז'נבה בראשית 2014 בשל התנגדות האופוזיציה הסורית החליש אף יותר את כוחם של נציגי הזרם המתון יותר בהנהגת הנשיא.⁴²⁷ תבוסת דאע"ש ב-2017 הובילה לדיון מחודש בטהראן בנוגע לאסטרטגיית היציאה מסוריה, שהתאפיין בוויכוחים בין משרד החוץ למשמרות המהפכה. בעוד שמשמרות המהפכה התנגדו להפסקת אש שתמנע שליטה של המשטר הסורי על שטחים חשובים כגון מזרח חלב וחלקים מאדליב, תמך משרד החוץ באופציות דיפלומטיות לנוכח התקדמותה האיתית של המלחמה. בסופו של דבר החליטה המועצה העליונה לביטחון לאומי להתקדם באופציה הצבאית במקביל להשתתפות איראן לצד טורקיה ורוסיה במאמצים הדיפלומטיים להשגת הפסקת אש במסגרת תהליך אסטנה.⁴²⁸

חילוקי דעות התגלעו גם לגבי מדיניות איראן בעיראק, בעיקר בעקבות השתלטות דאע"ש על מוצול וערים נוספים ביוני 2014. התפתחות זו עוררה ויכוח בנוגע לגישה הנדרשת כלפי ניהול התהליך הפוליטי בבגדאד וביחס לראש הממשלה נורי אל-מאלכי, שנתמך על ידי מפקד כוח קודס סולימאני. בניגוד לעמדת משמרות המהפכה, היו בטהראן מי שסברו כי ראש ממשלת עיראק הפך לנטל על איראן, וכי יש להפסיק את התמיכה בו לנוכח כישלונם בהבטחת האינטרסים האיראניים. משמרות המהפכה הכירו אומנם בכישלונותיו אך טענו שאין מקום להחליפו, בשל האיום המתגבר מצד דאע"ש. בסופו של דבר הצליחו מתנגדיו של אל-מאלכי במועצה העליונה לביטחון לאומי לשכנע בעמדתם, ומזכיר המועצה שמח'אני נשלח בהנחיית ח'אמנהאי לנג'ף כדי להתייעץ בעניין זה עם איש הדת השיעי הבכיר סיסתאני. כשהתברר שגם סיסתאני תומך בשינוי פוליטי בבגדאד נוצר קונצנזוס במועצה בזכות החלפת אל-מאלכי באל-עבאדי ומינויו של אל-מאלכי כאחד משלושת סגני הנשיא.⁴²⁹ כישלון מדיניות משמרות המהפכה בעיראק הוביל, ככל הנראה, לביקורת גוברת נגד התנהלותו של סולימאני. בקיץ 2014 התפרסמו דיווחים בתקשורת שלפיהם הנהגת איראן החליטה

"Iran denies ex-president said Assad's forces used poison gas", Reuters, September 2, 2013, 426

Kevjn Lim, *Power, Perception, and Politics in the Making of Iranian Grand* (Springer International Publishing, Imprint: Palgrave Macmillan, 2022), p. 282. 427

International Crisis Group, "Iran's Priorities", pp. 18-19. 428

שם, עמ' 11-12. 429

להעביר את סולימאני מתפקידו כאחראי על המערכה האיראנית בעיראק, לנוכח הישגי דאע"ש וכישלונם בהבטחת בחירתו המחודשת של אל-מאלכי כראש ממשלת עיראק.⁴³⁰ דיווחים אלה התבררו אומנם כשגויים וסולימאני אף הגביר את מעורבותו בניהול הלחימה בעיראק, אך ייתכן כי היה בהם כדי לשקף ביקורת באיראן על מדיניותו של מפקד כוח קודס.

השפעת דעת הקהל על מדיניותה האזורית של איראן

בבסיס השיקולים המכתיבים את מדיניותה של איראן בולטים לעיתים גם אילוצים פנימיים, המחייבים את ההנהגה בטהראן להתחשב בדעת הקהל. אף כי שיקולים של דעת קהל אינם בהכרח ממלאים תפקיד מרכזי בעיצוב האסטרטגיה האיראנית, בייחוד במדיניות החוץ, הרי הכרת המשטר במאוויי הציבור ורגישותו ללחץ הפנימי ניכרות גם במדיניות החוץ. בעשור שלאחר המהפכה האסלאמית, ככל שהלהט המהפכני באיראן הלך ודעך כך הפגין המשטר רגישות הולכת וגוברת לדעת הקהל ונאלץ להתחשב בה גם בהחלטותיו האסטרטגיות בסוגיות חוץ. דוגמה בולטת לכך הייתה החלטתו של ח'ומיני ביולי 1988 לאשר הפסקת אש לאחר שמונה שנים של מלחמה נגד עיראק – בניגוד לעמדתו במהלך שנות המלחמה, ששללה כל פתרון שלא כלל את הפלתו של שלטון הבעת'. ההחלטה, שאותה הצדיק בדיעבד גם יורשו ח'אמנהאי, התקבלה בשל המצב הקשה שאליו נקלעה איראן. היא נחלה מפלות בשדה הקרב מול עיראק, ספגה אבדות כבדות בנפש וכלכלתה נפגעה קשות. כל אלה הובילו את ח'ומיני להערכה כי המשך המלחמה עלול לסכן את עצם שרידות המשטר. כאשר הבין ח'ומיני שקבלת ההחלטה משרתת את האינטרסים של איראן ושל המשטר האסלאמי, הוא הסכים לשנות את עמדותיו הקודמות בנושא. הוא פנה אז לאומה בנאום נרגש שבו אמר כי היה מוכן לשתות את "כוס התרעלה" כדי לשרת את האינטרסים של המהפכה ושל המשטר.⁴³¹

הסכמת איראן לשוב לשולחן המשא ומתן בסוגיית הגרעין בהשפעת הסנקציות הכלכליות ונכונותה לפשרות בתוכנית הגרעין שלה הן ביטוי נוסף לנכונותה להסכים לוותירות משמעותיים בתגובה ללחץ. הסנקציות הכלכליות פגעו קשות במשק של איראן והגבירו את התסכול בקרב הציבור – תסכול שבא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות לנשיאות בקיץ 2013.

⁴³⁰ "Iran replaces Revolutionary Guard commander in Iraq", Iran Briefing, 27 August 2014. ⁴³¹ רז צימט, "השפעתם של תהליכים כלכליים וחברתיים על מדיניות החוץ של איראן", בתוך: מאיר ליטבק, אמילי לנדאו ואפרים קם (עורכים), **איראן בסביבה אסטרטגית משתנה**, מזכר 172, המכון למחקרי ביטחון לאומי, פברואר 2018, עמ' 80.

ניצחונו של רוחאני, שהיה המתון מבין ששת המועמדים שהתמודדו בבחירות, ביטא את הביקורת כלפי מדיניות הגרעין שאימץ המשטר ואת הדרישה הציבורית לשנות את סדר העדיפויות הלאומי. בחירת רוחאני וחידוש המשא ומתן על תוכנית הגרעין יצרו הזדמנות לבחון מחדש את מקומה של התוכנית בסדר העדיפויות, אחרי שנים שבהן עצם הדיון בסוגיה הזאת נחשב לטאבו.⁴³²

רגישות המשטר לעמדות הציבור ניכרת גם במקרים שבהם איראן לא סטתה ממדיניותה הרשמית. דוגמה לכך ניתן למצוא במעורבותה הצבאית של איראן במלחמת האזרחים בסוריה. האבדות הכבדות בקרב הלוחמים האיראנים בסוריה הובילו במהלך 2016 להפחתה משמעותית בסדר הכוחות של איראן במדינה. המשטר היה מודע לרגישות הציבור למחיר האנושי הכבד הכרוך בהמשך המערכה הצבאית בסוריה, והוא חש צורך לספק הסברים שיצדיקו את הנוכחות של צבא איראן בסוריה. אף שהביקורת הפנימית על הסיוע שהושיטה איראן למשטר אסד הייתה מוגבלת בעיקר לאינטלקטואלים ולפעילים פוליטיים המזוהים עם הזרם הרפורמיסטי, המשטר לא יכול היה להתעלם מהאתגר הטמון בה, בפרט בשעה שמצוקות כלכליות שימשו קרקע פורייה לביקורת נגד מדיניות המשטר. לנוכח האבדות הכבדות השקיע המשטר מאמצים ניכרים בגיוס תמיכת הציבור במעורבות בסוריה. במסגרת מאמצים אלה קיים המשטר פעילות נרחבת להנצחת הנופלים דרך טקסי קבורה, אזכרות וכנסים לזכרם, כמו גם דרך פעילות נרחבת ברשתות החברתיות. באמצעות פעילות זו פעל המשטר להטמעת המחויבות הציבורית להקרבה בשליחות הרפובליקה האסלאמית ולהצגת המעורבות הצבאית בסוריה כאינטרס לאומי חיוני.

חודשים ספורים לאחר פרוץ מלחמת האזרחים השיקו גורמים המזוהים עם המשטר דפי פייסבוק שהוקדשו ללחימה בסוריה מנקודת מבטם של הלוחמים האיראנים. דפים אלה כללו דיווחים על אודות הישגי המשטר הסורי ובעלי בריתו בלחימה מול המורדים, תכנים הסברתיים נגד המורדים, פירוט על הלוחמים מאיראן, מחזבאללה וממדינות ערב הפועלים נגד המורדים, סיקור נרחב של החללים מקרב הלוחמים האיראנים ותכנים בעלי אופי דתי-שיעי. הגברת פעילות ההסברה על ידי המשטר נועדה לתחזק את תמיכת דעת הקהל האיראנית ולבלום ביקורת אפשרית. פעילות ההנצחה ברשתות החברתיות התאפיינה ברטוריקה ובסמלים דתיים-שיעיים, ציטוטים נרחבים מן הקוראן והחדית' והעלאה על נס את ערך ההקרבה למען הגנת המקומות הקדושים לשיעה בסוריה. לצד התכנים הדתיים שימשו ערוצי ההנצחה להעלאת תכנים הנושאים אופי אישי ומשפחתי. אלה כללו תמונות

432 צימט, "השפעתם של תהליכים", עמ' 80-81.

של החללים, פרטיהם הביוגרפיים, קטעים מזיכרונות ומצוואות שהעלו טרם מותם, שירים שנכתבו לזכרם וכן הספדים ועדויות מפי קרובי משפחה ומכרים המפליגים בשבחם של הנופלים. תפוצתן הרחבה של הרשתות סיפקה למשטר ולתומכיו אמצעי נוח וזמין לגיוס הציבור סביב סמלים לאומיים משותפים ולעידוד תודעה קולקטיבית. הנצחת החללים יצרה הזדמנות לא רק לגייס תמיכה ציבורית במערכה בסוריה אלא גם לטפח את אתוס ההקרבה העצמית בשליחות המדינה ולהדגיש את חשיבות המעורבות בסוריה לשמירה על האינטרסים של איראן ועל ביטחונה הלאומי, במטרה להגביר את הלכידות בציבור האיראני.⁴³³

אף כי אזרחים איראנים רבים מגלים נכונות פחותה מבעבר להתגייס למאמץ קולקטיבי בשם אידיאולוגיה כזו או אחרת, המשטר ממשיך לשמר בידיו יכולת לגייס את תמיכת הציבור סביב סמלים לאומיים ודתיים, כגון המיתוס המכונן של כרבלא, המספר את הקרבתו של האימאם השיעי הראשון חוסיין בן-עלי בקרב כרבלא בשנת 680 לספירה נגד החליף האומיי יזיד הראשון. הגם שמאמצים אלה אינם מונעים לחלוטין ביקורת ציבורית כלפי המעורבות הצבאית האיראנית מחוץ לגבולות המדינה, הם סייעו למשטר במידה מסוימת לגייס את תמיכת הציבור במאמצי הלחימה. לנוכח היחלשות הלהט הדתי טיפח המשטר את הלאומיות הדתית וניצל תחושות של גאווה לאומית לגיוס האוכלוסייה לתמיכה עממית במדיניותו. התלכדות הציבור סביב סמלים לאומיים ודתיים באה לידי ביטוי, למשל, בהלוויה ההמונית שנערכה ללוחם משמרות המהפכה מוחסן חוג'ג'י, שנלקח בשבי על ידי ארגון דאע⁴³⁴ שבגבול עיראק-סוריה והוצא להורג בעריפת ראשו באוגוסט 2017. במאמצי ההסברה לאחר מותו הוצג הלוחם בכמה כרזות לצד דמותו של האימאם השיעי חוסיין בן-עלי, שגם ראשו נערף על פי המסורת בקרב כרבלא. השתתפות המוני אזרחים בטקס הלווייתו בעיר אצפהאן בסוף ספטמבר העידה על עוצמת הרגשות הלאומיים והסולידריות החברתית.⁴³⁴ גם התגובות לחיסולו בידי ארצות הברית בראשית ינואר 2020 של מפקד כוח קודס סולימאני סיפקו ביטוי לעוצמת הרגשות הלאומיים באיראן. בעוד שרבים ראו בו נציג של המשטר המדכא ושל משמרות המהפכה הנושאים באחריות למותם של אלפי אזרחים באיראן ומחוצה לה, הרי בעיני חלקים נרחבים בציבור האיראני הוא נתפס כסמל וכגיבור

433 רז צימט, "אנדרטה מקוונת: הנצחת החללים האיראנים מהמערכה בסוריה", **ביהייב (השיח ברשתות החברתיות במזה"ת)**, כרך 4, גיליון 6, מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל אביב, יוני 2016.

434 "Thousands turn out in Iran for burial of soldier beheaded by IS", al-monitor, September 28, 2017.

לאומי. חיסולו הוצג כפגיעה בכבודה הלאומי של איראן ובריבונותה, ללא קשר להשקפה פוליטית או לעמדת הציבור כלפי המשטר ומדיניותו. את התגובות החריפות למות סולימאני ניתן להסביר במאפייני פעילותו ובדמותו הייחודית. ככל שגברה חשיפתו בתקשורת בעשור האחרון והתעצב דימויו כמפקד מוכשר, התרבו ביטויי התמיכה והאהדה הציבורית כלפיו. גילויי התמיכה בו גברו אף יותר בעקבות החשיפה התקשורתית שלה זכה בשל מעורבותו במערכה נגד דאע"ש בעיראק ובסוריה החל מקיץ 2014. לכך תרם גם הרקע האישי של סולימאני, שגדל במשפחה ענייה וקשת-יום בכפר קטן ליד העיר כרמאן והצליח לטפס במהירות בשרשרת הפיקוד, בייחוד במהלך שירותו במלחמת איראן-עיראק. ההתגייסות הציבורית סביב מותו של סולימאני התבטאה באופן הבולט ביותר בהשתתפות מיליוני איראנים במסע הלוויה, שנמשך מספר ימים ועבר במספר ערים בדרך לעיר הולדתו כרמאן. ההשתתפות ההמונית בלוויה עוררה שיח רשתי בהשתתפות אנשי רוח, עיתונאים ופעילים פוליטיים איראנים בולטים. כך לדוגמה פרסם הסוציולוג והפעיל הפוליטי הרפורמיסטי מוחמד-רזא ג'לאא'יפור פוסט בחשבון הטלגרם שלו, ובו תיאר את הלוויה כאירוע ההמוני ביותר באיראן מזה שני עשורים. הוא ציין כי שאל רבים ממשתתפי הלוויה אם אולצו להגיע ונענה על ידי כולם בשלילה. לדבריו, משתתפי הלוויה השתייכו הן למעמד הבינוני והן למעמדות הנמוכים וההרכב הגילי והמגדרי היה מגוון. הגם שרבים מקרב המשתתפים בלוויה, שעיימם שוחח ג'לאא'יפור, החזיקו בעמדות המזוהות עם המחנה השמרני, היו גם אזרחים מן השורה שאינם מזוהים עם מחנה פוליטי כזה או אחר. חלקם אף היו מסויגים מהתנהלות משמרות המהפכה בסוגיות פנים ומדיניות חוץ, אך ביקשו לחלוק כבוד לסולימאני על רקע השתתפותו במלחמת איראן-עיראק ובמערכה נגד דאע"ש, או להביע התנגדות לחיסולו, שנתפס על ידם כביטוי לטרור מדינתי מצד ארצות הברית. ג'לאא'יפור סיכם את הלוויה כ"אירוע היסטורי, לאומי וחסר תקדים", שביטא סולידריות לאומית וחברתית רחבה.⁴³⁵

ואולם אין משמעות הדבר כי קיימת הסכמה בקרב הציבור האיראני בנוגע למדיניותה האזורית של הרפובליקה האסלאמית. אדרבה, במסגרת הפגנות מחאה באיראן בשנים האחרונות מחו אזרחים איראנים נגד מדיניות המשטר המעדיפה, לטענתם, השקעות ענק מחוץ לאיראן על פני פתרון המצוקות הכלכליות והחברתיות של אזרחי המדינה. התייחסויות רבות כללו את הסיסמה: "לא עזה, לא לבנון, אקריב את חיי למען איראן", שאומצה בעבר על ידי כמה ממתנגדי המשטר. במחצית 2018 התנהל קמפיין ברשתות

435 "צ'נד משאדה דר תשייע באשכזה אמרוז" [כמה עדויות בהלוויה רבת העוצמה של היום], @m.jalaeipour, טלגרם, 6 בינואר 2020.

החברתיות באיראן נגד 'קרן הסיוע על שם האימאם ח'ומיני' במחאה על הסיוע שהיא מעבירה לנזקקים מוסלמים בעולם, בייחוד ברצועת עזה ובלבנון. הקרן, שהוקמה זמן קצר לאחר המהפכה האסלאמית במטרה לסייע לעניים ולנזקקים ברפובליקה האסלאמית, הפכה ברבות השנים לאחד ממוסדות הצדקה הגדולים והחשובים ביותר באיראן והיא מסייעת למאות אלפי משפחות. הקמפיין הושק בעקבות דיווחים שהתפרסמו באמצעי תקשורת איראניים וברשתות החברתיות, שתיעדו חלוקת ארוחות לשבירת צום הרמדאן מטעם קרן הסיוע לכ-300 אלף פלסטינים המתגוררים ברצועת עזה. הדיווחים עוררו התנגדות ציבורית רחבה נוכח הפניית כספי הקרן, שתקציבה מבוסס ברובו על תרומות אזרחים באמצעות קופות צדקה הפרוסות בכל רחבי המדינה, לעזה או ללבנון.⁴³⁶ קריאות דומות נגד תמיכתה הנמשכת של איראן במשטר הסורי ובארגוני הטרור על חשבון אזרחי איראן נשמעו גם במהלך מחאת הסוחרים, שפרצה בסוף יוני 2018 בבאזאר של טהראן. בהפגנות אף נשמעו קריאות בגנות הפלסטינים, בהן קריאות "מוות לפלסטיין".⁴³⁷ הקריאות נגד מעורבות איראן מחוץ לגבולותיה משקפות ביקורת ציבורית אותנטית בקרב הציבור בנוגע למחיר הכלכלי הכבד שאיראן משלמת בשל מעורבותה הצבאית באזור ותמיכתה הנמשכת בבעלות בריתה ובשלוחיה.

גם אינטלקטואלים ופעילים פוליטיים המזוהים בעיקר עם הזרם הרפורמיסטי השמיעו בעשור האחרון ביקורת גוברת על מדיניותה האזורית של איראן ובייחוד על תמיכתה הנמשכת במשטר אסד, בחזבאללה ובארגונים הפלסטיניים. בין מבקרי מדיניות איראן בלטו למשל הפעיל הפוליטי הרפורמיסטי מוצטפא תאג'זאדה, שתיאר את מעורבות איראן בסוריה כ"מעורבות בעלות גבוהה ובתמורה נמוכה" וטען כי "מלחמה מונעת" פירושה למעשה הארכת המלחמה.⁴³⁸ ראש עיריית טהראן לשעבר ע'ולאם-ח'וסיין כרבאסצ'י טען בנאום מעורר מחלוקת בשנת 2017 כי ניתן לחזק את האוכלוסיות השיעיות בסוריה, בלבנון ובתימן גם ללא העברת כספים, מכירת נשק ומעשי הרג.⁴³⁹

436 רז צימט, "עניי עירך קודמים: קמפיין רשתי נגד סיוע איראני לתושבי עזה", **ביהייב (השיח ברשתות החברתיות במזה"ת)**, כרך 6, גיליון 6, מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל אביב, יוני 2018.

437 "Iranians chant 'Death to Palestine' at economic protests in Tehran", Times of Israel, June 25, 2018.

438 "How Does Iran Justify its Role in Syria?", Iranwire, September 18, 2017.

439 "Ex-mayor of Tehran sentenced to year in jail for panning Iran's actions in Syria", Times of Israel, August 27, 2018.

קשה להעריך עד כמה זוכה ביקורת זו לתמיכה ציבורית רחבה. בכל מקרה, השפעת הביקורת הפנימית כלפי המדיניות האזורית של איראן על תהליך קבלת ההחלטות בטהראן מוגבלת, והיא אינה מחוללת שינוי משמעותי במאמצי המשטר לבצר את השפעתה של הרפובליקה האסלאמית באזור, הנתפסת בעיניו כאינטרס לאומי חיוני. עם זאת אין להתעלם מהשפעתם של תהליכים חברתיים וכלכליים על מדיניות החוץ. המשטר באיראן רגיש לביקורת פנימית, מגיב ללחצים חיצוניים ופנימיים ומוכן להתאים את מדיניותו אף במחיר של ויתורים אידיאולוגיים ניכרים, כאשר האינטרסים הלאומיים החיוניים מחייבים זאת. נכונות המשטר באיראן לסטות ממדיניותו תלויה בפרשנותו הסובייקטיבית בנוגע לסיכונים ולהזדמנויות הניצבים בפניו. הפרשנות הזאת יכולה להשתנות בהתאם לתפיסות עולמם השונות – ולעיתים אף המנוגדות – של האגפים השונים בצמרת המשטר. תפיסות אלה גם מספקות תשובות שונות לשאלה מהי האסטרטגיה הנכונה להבטחת האינטרסים החיוניים של איראן, ובראשם שימור המשטר. גם הציבור באיראן אינו עשוי מקשה אחת ואינו נוקט עמדה אחידה כלפי סוגיות העומדות על סדר היום הלאומי. זאת ועוד, על אף הפער המתרחב בין חלקים בציבור, ובעיקר בין הצעירים לבין המשטר וערכי המהפכה האסלאמית, מפגין הציבור באיראן לעיתים קרובות נכונות להתייצב מאחורי המשטר במקרים המשקפים, לדעתו, פגיעה באינטרסים חיוניים או בתחושת הכבוד הלאומי, כמו קריאת תיגר על שלמותה הטריטוריאלית של איראן, איומים במתקפה צבאית וכדומה.