

מבט על, גיליון 820, 4 במאי 2016

העימות עם ארצות הברית בסוגיית הסנקציות מתדלק את המתח הפוליטי הפנימי באיראן

סימה שיין

בשבועות האחרונים עלה לכותרות עימות מחריף בין איראן לארצות הברית, כשבמוקדו הטענה האיראנית שלפיה ארצות הברית אינה עומדת במחויבויות שלקחה על עצמה במסגרת הסכם הגרעין. נגיד הבנק המרכזי האיראני, שביקר בארצות הברית באפריל במסגרת כינוס של הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית, טען כי מבחינת איראן, בשלושה החודשים שחלפו מאז תחילת יישומו של ההסכם כמעט שלא אירע דבר בתחום הכלכלי, ובמילותיו: "כמעט אפס". התבטאותו החרפה של הנגיד האיראני הקדימה ביומיים את פרסומו של הדוח הרבעוני הראשון של משרד החוץ האיראני לגבי יישום ההסכם. בהקשר להשלכות הכלכליות של הסרת הסנקציות על המשק האיראני קבע הדו"ח מפורשות, כי בשלב זה איראן מתקשה לתרגם את הסרת הסנקציות לשיפור משמעותי בתפקוד הכלכלה שלה. בהצגת הסיבות למצב זה הטיל הדו"ח אחריות ישירה על ארצות הברית, כמי שאינה פועלת בתום לב, הגם שאחריות רבה הוטלה גם על הבעיות המבניות העמוקות של המשק האיראני, שללא רפורמה משמעותית לא ניתן יהיה לחולל בו את השינוי הכלכלי המיוחל, שהציבור באיראן מצפה לו בתמורה להסכם הגרעין.

שורת גורמים חיצוניים מוזכרים בדו"ח כאחראיים למצב. בין אלה מודגש כי הסנקציות שארצות הברית הסירה קשורות לנושא הגרעין בלבד, בשעה שסנקציות רבות, כאלה שהוטלו על איראן בגין פיתוח הטק"ק, הסיוע לטרור והפרת זכויות אדם נותרו בעינם. גם הרגולציות הבנקאיות, שהתקבלו במהלך השנים האחרונות כחלק מהמאבק האמריקאי בהלבנת הון והעברות כספיות של גורמי טרור, ללא קשר ישיר לאיראן, מקשות מאד על טהראן. איראן, שהייתה מנותקת בשל הסנקציות מהמערכת הבנקאית הבינלאומית, אינה מוכנה לשינויים החדשים המחייבים חקיקה והתאמות מנהליות, ומתקשה לכן לקיים קשרים בנקאיים בזירה הבינלאומית. נוספת לכך גם העובדה שארצות הברית לא ביטלה את הסנקציה האוסרת על סחר בדולרים. ארצות הברית מואשמת ישירות ביצירת אווירה אנטי-איראנית, ובעניין זה אמר מפורשות המנהיג העליון, עלי חמנאהי, כי "על הנייר האמריקאים קובעים שבנקים יכולים לקיים עסקים עם איראן, אבל במציאות הם נוקטים צעדים שיוצרים איראנופוביה...". בראייתו, התנהלות אמריקאית זו מחזקת את הערכתו העקרונית, שלפיה ארצות הברית נותרה האויב ואין לסמוך עליה. לפיכך, לשיטתו, על איראן לפתח את "כלכלת ההתנגדות" שאותה הוא דורש מממשלת רוחאני ליישם, להמשיך לפתח את כוחה הצבאי, ולכן הוא תומך בהמשך ניסויי הטילים ומתנגד פומבית לאמירתו של רפסנג'אני, שהדיפלומטיה ולא הטילים הם שפת העתיד.

במקביל מציג הדו"ח באומץ רב גם סוגיות פנים-איראניות למצבה הרעוע של הכלכלה, כמו שחיתות, היעדר שקיפות וחוקים המקשים על משקיעים זרים. מעל לכול מדגיש הדו"ח את הצורך ביצירת אווירת אמון ואקלים עסקי נוח למשקיעים זרים, כגורמים שבלי טיפול בהם לא ניתן יהיה לשפר משמעותית את הכלכלה.

הקשיים ביישום ההקלות הכלכליות בעקבות הסרת הסנקציות הפכו עד מהרה לסוגיית ניגוח פוליטית בידי מתנגדי הסכם הגרעין ומתנגדי הפוליטיים של הנשיא חסן רוחאני. אלה ראו בקשיים הזדמנות לחזור ולהוכיח את טענתם, כי ארצות הברית אינה מתכוונת באמת לאפשר לאיראן ליהנות מפרות ההסכם וכי כל הוויתור על יכולות חשובות בתכנית הגרעין היה מוטעה מיסודו. העימות השתקף גם בתעמולת הבחירות שניהלו שני המחנות המרכזיים בפוליטיקה האיראנית לקראת סבב הבחירות השני לפרלמנט, שנערך ב-29 באפריל. על פי התוצאות הסופיות, מחנה תומכי רוחאני אמנם התחזק, אך לא זכה ברוב מוחלט ויזדקק לגיוס תמיכה של חברי מגילס עצמאיים כדי לקדם את סדר היום הכלכלי-חברתי שלו.

נוכח המתיחות שנוצרה בעקבות טענות איראן כלפי ארצות הברית הועלה הנושא במפגש הראשון של הוועדה המשותפת ל-P5+1 ולאיראן, שהתקיים ב-25 באפריל בווינה. במהלך המפגש הוחלט להקים צוות משימה שידון בטענות איראן לגבי יישום ההסכם, וארצות הברית מצדה התחייבה שאינה פועלת להכשיל את פיתוח העסקים בין הגורמים הבינלאומיים השונים לבין איראן ואף חוזרת ומבהירה זאת לכל הגורמים הרלבנטיים.

גם אם המשבר הנוכחי ייפתר, הנושא לא צפוי לרדת מסדר היום הפוליטי בזירה האיראנית, כמו גם בזירה האמריקאית. באיראן עצמה, מחנה רוחאני זקוק להישגים כלכליים מוחשיים שיחזקו את מעמדו של הנשיא לקראת הבחירות הצפויות בשנה הבאה לנשיאות. לפיכך, רוחאני וממשלו מייחסים חשיבות רבה ליצירת תנאים לקידום השקעות זרות במדינה, לצד הגברת ייצוא הנפט והיכולת להניע כספים בזירה העולמית. כוונות אלה מתנגשות עם הרצון של הגורמים השמרניים-הקיצוניים למנוע חדירה מאסיבית של גורמים זרים לאיראן, לשמר את הנכסים הכלכליים ועמדות הכוח שצברו בשנות הסנקציות, ובעיקר למנוע ממחנה רוחאני לבסס את כוחו. מנגד, לממשל האמריקאי יש אינטרס ברור לחזק את מחנה רוחאני ולהבטיח את ייצובו של הסכם הגרעין לשנים רבות. בה בעת, בקונגרס האמריקאי נמשך המאמץ, המובל על ידי המחנה הרפובליקאי, לקדם הצעות חוק רבות נגד איראן – רובן בתחומים שאינם גרעין. אמנם, הנשיא אובמה הבהיר כי יטיל וטו על כל חקיקה, שלהערכתו יהיה בה כדי לפגוע בהסכם הגרעין, אולם האיראנים חוששים שהנשיא הבא שייבחר והרכב הקונגרס בשנים הבאות לא ייטיבו עמם.

לאווירה המתוחה שנוצרה בין טהראן לווישינגטון בנושא יישום חלקה של ארצות הברית בהסכם הגרעין נוספה באחרונה החלטת בית המשפט הגבוה בארצות הברית, שלפיה איראן אחראית להריגתם של 241 אנשי מרינס בביירות באוקטובר 1983 ולמעשי טרור נוספים, ביניהם תקיפת מגוריהם של אנשי הצבא האמריקאי בחיבר שבערב הסעודית (1996). בית המשפט אישר להשתמש בסך של שני מיליארד דולר כפיצוי למגישי התביעה, מתוך הכספים המוקפאים של הבנק המרכזי האיראני. ההחלטה, שהתנגדות לה משותפת לכל המחנות הפוליטיים באיראן, נפלה כפרי בשל לידי מתנגדי רוחאני, ובראשם הנשיא הקודם, אחמדינז'אד, שמיהר להאשים את מדיניותו הכנועה של רוחאני בנושא הגרעין בעידוד החלטתו של בית המשפט האמריקאי. מנגד, רוחאני ואנשיו מיהרו להטיל את האשמה על הנשיא הקודם, מחמוד אחמדינז'אד, שלמרות אזהרות השקיע כספים איראניים בדולרים. מכל מקום, הממשל האיראני מאיים בתביעה נגד ארצות הברית בבית הדין הבינלאומי בהאג. התפתחויות אלה אינן תורמות לשיפור האווירה בין איראן לארצות הברית, מחזקות רגשות אנטי-אמריקאיים בקרב גורמים רבים באגף השמרני-קיצוני באיראן, ובראשם המנהיג העליון חמנאהי, אשר חזר והדגיש כי גם אם ארצות הברית תמשיך להטיל סנקציות על איראן במאה השנים הבאות, לא תיפגענה התפתחותה והתקדמותה של איראן.

לסיכום, יודגש כי למרות שלשני הממשלים, בטהראן ובווישינגטון, יש עניין מובהק בפתרון המחלוקות ביניהם ובהבטחת התנהלותו התקינה של הסכם הגרעין, קשיים פנימיים-מבניים לא יאפשרו שיפור כלכלי מהיר ומוחשי באיראן, והגורמים המתנגדים למדיניותו של רוחאני ימשיכו לנצל את כוחם בגופי השלטון, בהם ידם על העליונה, כדי לפגוע בו ולמנוע ממנו לקדם רפורמות חברתיות וכלכליות על פי תפיסתו, וגם העצמאות המשפטית והפוליטית בארצות הברית תמשיך לאפשר לגורמים המעוניינים בכך להערים קשיים על היחסים. תוצאתה של מערכת גורמים מורכבת זו היא שהמחלוקות בין איראן לארצות הברית מתדלקות את העימות הפוליטי הפנימי באיראן, וזה מצדו מזין את גורמי המחלוקות בין איראן לארצות הברית.

לישראל אינטרסים נוגדים בהקשר זה. מצד אחד, חשוב לה שאיראן תעמוד בהתחייבויותיה בשנים הבאות, על פי סעיפי ההסכם. מצד שני, יש לישראל עניין להשפיע על המערכת הבינלאומית כי תלחץ על איראן לשנות את מדיניותה האזורית, בדגש על נושאים הרלוונטיים לביטחון הלאומי שלה. בכל מקרה, חשוב שישראל תימנע מיצירת רושם כי היא מעודדת את הרפובליקנים לקדם אג'נדה אנטי-איראנית, שעלולה למוטט את ההסכם.