

סדרת ניירות "שולחן עגול"

המכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)

שולחן עגול: איראן על פרשת דרכים

אוגוסט 2018

הקדמה

המכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה קיים ב-27 באוגוסט 2018 קבוצת דיון "שולחן עגול" בנושא: "איראן על פרשת דרכים".

מסמך זה מציג את עיקרי הדברים אשר הוצגו במהלך הדיון והמלצות עיקריות למדיניותה של ישראל. המסמך אינו מציג את הדעות והעמדות האישיות של כל אחד מהמשתתפים, אלא מנסה לתכלל את הנאמר ע"י הדוברים.

בסוגיות בהן נמצאו בדיון גישות בסיסיות מנוגדות מציג המסמך את הגישות השונות.

מנהל השולחן העגול: אל"מ (מיל.) ד"ר שאול שי

השתתפו בשולחן העגול:

ד"ר ברוש עודד

ד"ר גולדברג אורי

ד"ר כרמון אלי

ד"ר לופטין אסתר

גברת מזליאן שרונה

אל"מ (מיל.) מלובני פסח

פרופסור משעל שאול

אל"מ (מיל.) פרוימוביץ' יאיר

ד"ר צימט רז

מר קוגן יורי

השגריר רוזן יעקוב

השגריר רב נר צבי

סייע בארגון השולחן העגול: עוזר המחקר יותם רנד

עיקרי המסקנות וההמלצות

במציאות הקשה אליה נקלעה איראן, מטרתו העליונה של המשטר היא המשך קיומו ועל מנת לשרוד הוא ינקוט בכל האמצעים העומדים לרשותו. לפי שעה, למרות המחאות המתמשכות, לא ניתן להצביע על איום ממשי על יציבות המשטר באיראן.

הבעיה המידית שעומדת לפתחו של המשטר באיראן היא מניעת קריסה כלכלית וכאוס בתוך המדינה ורק לאחר מכן מזעור הנזקים בזירות השונות בהן מעורבת טהראן במזרח התיכון.

לאור זאת נראה כי המשטר יפעל בנחישות לדיכוי גלויי מרי אזרחי שיסכנו את יציבות המשטר תוך הטלת האשמה למצבה הקשה של איראן על אויביה ובראשן ארה"ב וישראל.

בזירה הבינ"ל המשטר האיראני צפוי לנקוט ב"מדיניות המתנה" ("משיכת זמן") תוך דבקות בהסכם הגרעין. לאיראן יש "אורך נשימה" כלכלי (לשנה ואולי יותר מכך) ובינתיים תבחן את תוצאות הבחירות לקונגרס בארה"ב, תוצאות המגעים בין ארה"ב לצפון קוריאה ואת מעמדו של הנשיא טראמפ, כל זאת בטרם תנקוט בשניים במדיניותה הנוכחית, מתוך תקווה שהמצב ישתנה לטובתה.

איראן נחושה לבסס את מעמדה ונוכחותה בסוריה לטווח ארוך ולהשקיע את המשאבים הדרושים לכך גם תחת הלחצים הכלכליים בהם היא נתונה כעת. ישראל פועלת בנחישות לסיכול ההתבססות האיראנית בסוריה, בהסכמה בשתיקה של רוסיה, אולם איראן נחושה לא פחות להמשיך ולבסס את נוכחותה בסוריה והדבר עלול להוביל לעימות בין המדינות.

בנסיבות אלה ישראל צריכה להיערך לתרחיש חמור של עימות עם איראן וחיזבאללה בסוריה ובלבנון. ישראל צריכה לתאם את מהלכיה עם ארה"ב, אולם היא צריכה להיות מוכנה לפעול נגד איראן, גם באופן עצמאי.

איראן על פרשת דרכים – ממצאים עיקריים של הדיון

בעקבות כניסתן לתוקף של סנקציות אמריקאיות חדשות, איראן מצויה באחת מנקודות השפל שלה בעשור האחרון ונצבת בפני דילמות קשות כיצד להתמודד עם האתגרים העומדים בפניה.

הכלכלה האיראנית מצויה באחד מהמשברים החמורים ביותר מאז כינונה של הרפובליקה האסלאמית, כאשר המטבע האיראני צולל, האינפלציה מרקיעה שחקים, שעורי האבטלה גבוהים וקיים מחסור באספקת המים והחשמל.

המשבר הנוכחי נובע לא רק מהקשיים האובייקטיביים של חיי היום יום, אלא ביתר שאת ממשבר הציפיות שנוצר בציבור האיראני בעקבות הסכם הגרעין ב-2015 שאמור היה להביא לשיפור במצב הכלכלי ואכזב.

בקרב חוגים רחבים בחברה האיראנית קימת אכזבה מהמחנות הפוליטיים, כאשר החוגים השמרנים אינם מסוגלים להביא פתרונות לבעיות היסוד של המדינה וגם הרפורמיסטים ובראשם הנשיא רוחאני "אינם מספקים את הסחורה". לפיכך שני הזרמים אינם מספקים תקווה לציבור האיראני לפתרון מצוקותיו.

לנוכח המצוקה הקשה הציבור האיראני לא נשאר אדיש ויוצא לרחובות להפגין נגד המשטר כאשר ניתן להצביע על מספר מאפיינים של המחאות עד כה:

- ההפגנות נמשכות כבר למעלה מחצי שנה (הן החלו עוד קודם להטלת הסנקציות החדשות) ויוצאות נגד מגוון עוולות ובעיות הפוגעות בחיי התושבים בהקשרים שונים.
- ההפגנות ספורדיות, הן מתקיימות במוקדים שונים במדינה, אך טרם הגיעו באופן משמעותי לטהראן ומספר המפגינים אינו גבוה.
- ההשתתפות בהפגנות הן בעיקר של: איכרים, פועלים ואנשי הבזאר שנחשבים בדרך כלל כתומכי המשטר. מעמד הביניים המשכיל שהוביל בעבר את ההפגנות אינו מוביל בשלב זה את המחאה.

בעיני חלקים גדולים של הציבור האיראני המשטר הנוכחי הוא בבחינת "הרע במיעוטו", לנוכח שתי חלופות שעולות בשיח הציבורי ובהן תפיסת השלטון ע"י משמרות המהפכה או חשש שארה"ב תפעל להפלת המשטר הנוכחי ותעלה לשלטון את המג'אהדין ח'לק הנתפסים בעיני רב הציבור האיראני כבוגדים.

נראה כי המשטר באיראן הפיק לקחים מאירועי המחאות השונים שאירעו בעשור האחרון ומתמודד עם גל המחאות הנוכחי בצורה מאופקת יחסית, באמצעות המשטרה ששיפרה במידה רבה את יכולותיה, מבלי להידרש בשלב זה לבסיג' ולמשמרות המהפכה שהופעלו בעבר לדיכוי המחאה הציבורית.

בחודש מאי 2018 הודיע ממשל טראמפ כי ארה"ב נסוגה מהסכם הגרעין עם איראן ותחדש את הסנקציות על איראן אם זו לא תסכים להיכנס למשא ומתן לגיבוש הסכם חדש. שר החוץ האמריקאי, פומפאו הציב למשטר האיראני 12 דרישות שמשמעותן שנוי מרחיק לכת במדיניות החוץ האגרסיבית של איראן.

איראן טוענת כי היא עומדת בהסכם שנחתם ב-2015 ודוחה את הדרישות האמריקאיות לפתיחת ההסכם לדיון מחודש. הנשיא טראמפ הציע למקבילו האיראני להיפגש למשא ומתן ללא תנאים מוקדמים אולם נשיא איראן, רוחאני, שלל את ההצעה והודיע כי ארצו לא תיכנס למשא ומתן כל עוד הסנקציות בתוקף.

מדיניות החוץ האיראנית

איראן מנסה לגייס לצידה את רוסיה, סין ומדינות אירופה (צרפת, בריטניה וגרמניה) וע"י כך לבדד את ארה"ב ולנטרל את השפעת הסנקציות, אולם מהלך זה נוחל הצלחה חלקית בלבד.

רוסיה אמנם הביעה את התנגדותה לצעד האמריקאי אך לא נקטה בשום מהלכים אופרטיביים של תמיכה באיראן. יתר על כן, בשעה שאיראן זקוקה נואשות להכנסות מיצוא הנפט, תיאמה רוסיה את מחיר הנפט דווקא עם היריבה המושבעת של איראן – ערב הסעודית. יחד עם זאת שיתוף הפעולה הצבאי, הכלכלי והמדיני בין המדינות נמשך.

סין גם היא הביעה התנגדות לצעד האמריקאי אולם היא לא קידמה מהלך כלשהוא כנגד ההחלטה האמריקאית ונראה כי היא מנצלת את חולשתה של איראן להשגת מחירים נמוכים עבור הנפט שהיא רוכשת ממנה.

המדינות האירופאיות (צרפת, גרמניה, בריטניה) מתנגדות להחלטה האמריקאית, דבקות בהסכם ואף החליטו להעניק לאיראן 18 מיליון יורו, אולם לא נראה כי הן לא יצאו מגדרן על מנת לסייע לאיראן.

למרות מדיניותן המוצהרת של המדינות האירופאיות, הסנקציות האמריקאיות כבר הביאו לתגובת שרשרת של נסיגת חברות אירופאיות (בהן חברות תעופה, אנרגיה ועוד) מביצוע עסקים עם איראן, והחריפו ביתר שאת את המשבר הכלכלי בו נתונה איראן.

לפיכך נראה כי איראן מוצאת את עצמה כיום מבודדת במערכת הבינ"ל כאשר כל הגורמים האזוריים (דוגמת ישראל ומדינות ערב) והמעצמות מעוניינות באיראן מוחלשת.

איראן והמערכת האזורית

בשנים האחרונות איראן השקיעה משאבים רבים במלחמה בסוריה להצלת שלטונו של אסד, במלחמה בעיראק נגד דעאש ובסיוע למורדים החות'ים בתימן. מאמציה בעיראק ובסוריה הוכתרו בהצלחה, המדינה האסלאמית הובסה ואסד נשאר בשלטון והחזיר לעצמו את השליטה במרבית שטחה של סוריה ובתימן עדיין שולטים החות'ים בשטחים נרחבים של המדינה לרבות הבירה צנעא, אולם למרות ההצלחות הצבאיות מתקשה איראן לקטוף את פירות הצלחותיה.

איראן מקווה לקצור את פירות ניצחון אסד בסוריה בהישג אסטרטגי של התבססות איראנית במדינה ובניית חזית מול ישראל ברמת הגולן וכן במימוש הזדמנויות כלכליות בתהליך שיקומה של סוריה לאחר המלחמה. צעד חשוב בהקשר זה נעשה במהלך ביקורו של שר ההגנה האיראני בדמשק באוגוסט 2018 וחתימת הסכמים לשיתוף פעולה צבאי בין המדינות. איראן נחושה לבסס את מעמדה ונוכחותה בסוריה לטווח ארוך ולהשקיע את המשאבים הדרושים לכך גם תחת הלחצים הכלכליים בהם היא נתונה כעת.

ישראל פועלת בנחישות לסיכול ההתבססות האיראנית בסוריה, בהסכמה בשתיקה של רוסיה, אולם איראן נחושה לא פחות להמשיך ולבסס את נוכחותה בסוריה והדבר עלול להוביל לעימות בין המדינות.

רוסיה מעוניינת אף היא לקצור את פירות הניצחון בסוריה ונערכת לשיקומו של הצבא הסורי באמצעות עסקאות של מיליארדי דולרים של מכירות ציוד צבאי. במישור הכלכלי פועלת רוסיה לקידום האינטרסים של חברות רוסיות בזירה הסורית תוך דחיקת רגליה של איראן. לפיכך נראה כי ההצלחה הגדולה ביותר שהמשטר האיראני מתהדר בו גם היא אינה מניבה את התוצאות המצופות.

איראן רואה בארגון החיזבאללה הלבנוני את אחד הנכסים האסטרטגיים שלו ומסתייע בארגון לקידום מטרותיה של איראן בזירות השונות: המאבק בישראל, ההשפעה בלבנון, המלחמה בסוריה בעיראק ובתימן ועוד. נראה כי לנוכח מצבה הכלכלי הקשה תצטרך איראן לצמצם את תמיכתה הכספית בארגוני חסות שלה ובהם גם חיזבאללה, אולם גם בנסיבות אלה ימשיך הארגון לקבל מאיראן סיוע במאות מיליוני דולרים.

בעיראק, מעידות תוצאות הבחירות שהתקיימו השנה על כרסום במעמדה והשפעתה של איראן. עיראק נמצאת כיום במבוי סתום פוליטי שלא ברור כיצד יסתיים אך לפי שעה נראה כי גם בזירה זו איראן תתקשה לממש את ההשפעה הפוליטית והכלכלית שהייתה רוצה להשיג בתמורה להשקעותיה במלחמה במדינה זו.

בתימן בשנה האחרונה נוטה הכף לצד הקואליציה הסעודית והחות'ים הנתמכים ע"י איראן מאבדים בהדרגה שטחים בהם החזיקו מאז 2014, אם כי בזירה זו עדיין המערכה רחוקה מסיום.

בזירת הים האדום, כחלק מהמערכה בתימן הצליחו ערב הסעודית ואיחוד האמירויות לדחוק את רגלי איראן ממספר מדינות לחופי הים האדום בהן קיימה איראן נוכחות צבאית, כלכלית ומדינית. סודאן, אריתריאה ודג'יבוטי נתקו את קשריהן הדיפלומטיים עם טהראן בתמורה לסיוע כלכלי נדיב מערב הסעודית ואיחוד האמירויות.

נקודת מבט אזורית חליפית

המזרח התיכון נתון מאז 2011 בתהליך של שינויים טקטוניים ובהם שנויים בחברה הערבית תוך חיזוק בסיסי הסולידריות וההזדהות של המשפחה, השבט, השיוך האתני והדתי, תוך החלשת מדינת הלאום.

העימות ההיסטורי, התיאולוגי בין הסונה לשיעה חזר למוקד ההתמודדות על ההגמוניה במזרח התיכון, כאשר השיעה בהובלת איראן דוחקת את הסונה מצפון המזרח התיכון (עיראק, סוריה, לבנון), אזורי ליבה של הערביות, אל דרום המרחב (חצי האי ערב).

נדרשת אם כן בחינה של השפעות תהליכים אלה על איראן מבית ובזירה המזרח תיכונית. כמו כן נדרשת בחינה של התפיסה הרווחת הגורסת כי: הקואליציה השיעית בהובלת איראן והקואליציה הסונית – ערבית בהובלת ערב הסעודית נמצאות בעימות דטרמיניסטי. ניתן להעלות השערה חלופית לפיה העימות יוביל להסדרה ושיתוף פעולה בין המחנות ולכן תהיינה משמעויות כבדות משקל על ישראל.

דרכי הפעולה האפשריות של איראן

במציאות הקשה אליה נקלעה איראן, מטרתו העליונה של המשטר היא המשך קיומו ועל מנת לשרוד הוא ינקוט בכל האמצעים העומדים לרשותו.

הבעיה המידית שעומדת לפתחו של המשטר באיראן היא מניעת קריסה כלכלית וכאוס בתוך המדינה ורק לאחר מכן מזעור הנזקים בזירות השונות בהן מעורבת טהראן במזרח התיכון.

לאור זאת נראה כי המשטר יפעל בנחישות לדיכוי גלוי מרי אזרחי שיסכנו את יציבות המשטר תוך הטלת האשמה למצבה הקשה של איראן על אויביה ובראשן ארה"ב וישראל. בזירה הבינ"ל ניתן להצביע על מספר אפשרויות פעולה בהן עשוי לנקוט המשטר האיראני:

מדיניות המתנה ("משיכת זמן"), תוך דבקות בהסכם הגרעין. לאיראן יש "אורך נשימה" כלכלי (לשנה ואולי יותר מכך) ובינתיים תבחן את תוצאות הבחירות לקונגרס בארה"ב, תוצאות המגעים בין ארה"ב לצפון קוראה ואת מעמדו של הנשיא טראמפ, כל זאת בטרם תנקוט בשנויים במדיניותה הנוכחית, מתוך תקווה שהמצב ישתנה לטובתה.

מדיניות של הידברות עם ארה"ב, במישרין כפי שמציע הנשיא טראמפ או באמצעות צד שלישי (דוגמת עומאן) על מנת לעצור את הסנקציות מתוך מגמה להציל את הכלכלה האיראנית מהתמוטטות. משמעות הבחירה באפשרות זו היא הענות לפחות חלקית של טהראן לדרישות האמריקאיות לא רק בהקשר של תכנית הגרעין אלא גם בתחומים של פתוח טילים בליסטיים, תמיכה בטרור ועוד.

מדיניות של משבר מבוקר במגמה לאיים על המערכת הבינ"ל וע"י כך ליצור לחץ על ארה"ב. מדיניות זו כבר ננקטת ע"י איראן באמצעות איומים כי פגיעה ביצוא הנפט שלה יביא לסגירת מיצרי הורמוז ולפגיעה בחופש השייט גם במיצרי באב אל מנדב באמצעות בעלי בריתה החות'ים של איראן. מניעת יצוא הנפט מהמזרח התיכון עלול להביא למשבר אנרגיה עולמי, ואיראן מקווה שהמערכת הבינ"ל תתגייס למנוע סכנה זו.

עימות אלים באחת מהאפשרויות הבאות:

- פתיחת מלחמה ע"י חיזבאללה, בהוראת טהראן, נגד ישראל מהזירה הלבנונית ואולי אף מהגבול ברמת הגולן על מנת להמחיש כי פגיעה באיראן תביא לערעור היציבות באזור כולו.
- ממוש האיום של סגירת מיצרי הורמוז, תוך ידיעה כי הדבר עלול להביא לתגובה צבאית אמריקאית ובינ"ל נגד איראן.

בחירה באפשרות של עימות אלים תאפשר למשטר לגייס את ההמונים לצדו על בסיס סולידריות בעת עימות עם אויב חיצוני ותצמצם לפחות זמנית את הלחץ מבית.

חסימת מיצרי הורמוז עלולה לפגוע גם ביצוא הנפט של איראן ועימות ישיר בין איראן לארה"ב וקואליציה בינ"ל תקרב את המלחמה לאיראן ותסכן את המשטר. לפיכך נראה כי מבין שתי האפשרויות של מהלך אלים, אם תחליט טהראן לנקוט בגישה זו, הסכנה למלחמה מול ישראל גבוהה יותר.

פריצה איראנית להשגת יכולת גרעינית צבאית זאת מתוך הנחה כי יכולת גרעינית צבאית של איראן תבטיח את שרידות המשטר ותלכד את העם האיראני סביב השגת מטרה לאומית ראויה ולגיטימית. גישה זו לא תביא להסרת הסנקציות ולפתרון המשבר הכלכלי בטווח הקצר אך תספק למשטר אורך נשימה.

איראן יכולה ליישם חלופות אלה כל אחת בפני עצמה, בדירוג כההליך הסלמתי וחלקן אף במקביל. כל עוד המשטר האיראני לא יחוש איום על קיומו, איראן תעדיף ככל הנראה את מדיניות ההמתנה שמשמרת בידיו את מירב האופציות בהתאם להתפתחות המשבר.

למרות האמור לעיל, בנסיבות אלה ישראל צריכה להיערך להתמודדות עם שני איומים איראניים: איום הגרעין ואפשרות של מלחמה מול חיזבאללה בלבנון ואולי גם ברמת הגולן. ישראל צריכה לתאם את מהלכיה עם ארה"ב אולם היא צריכה להיות מוכנה לפעול נגד איראן, כברירה אחרונה גם באופן עצמאי.