

אתגרים במזרח תיכון משתנה, עיון מחדש בהסכם האיראני: נקודות מבט ישראליות ואירופאיות הרצליה, ישראל, 7-8 בנובמבר, 2018

הקולנית של ראש הממשלה נתניהו על החלטתו של הנשיא טראמפ נותרה סוגיה במחלוקת. רבים מאמינים כי החלטתו של טראמפ נעשתה בראש ובראשונה כחלק מניסיונו למחוק כל זכר למורשת קודמו בתפקיד, הנשיא אובמה.

השבת הסנקציות על איראן על-ידי ארה"ב הובילה לדילמה יוצאת דופן לשאר הצדדים בהסכם, תוך ששרר חוסר ודאות בנוגע לתוקפו ולשאלה האם איראן תמשיך לעמוד בתנאיו בהיעדרה של ארה"ב. בחלוף שבועיים התבהרה התשובה לשאלה זו כאשר האייתוללה חומנאי פרסם רשימה של שבעה צעדים אשר על אירופה לנקוט על מנת שאיראן תמשיך לקחת חלק בהסכם. צעדים אלה כללו הבטחת המסחר האיראני בבנקים אירופאיים, התחייבות מוחלטת להמשיך המסחר בדלקים איראניים, ושאינו תופעל כנגד מה שהוגדר כהפרות אמריקאיות של ההסכם. החלטתה של אירופה האם לקבל תנאים אלו צפויה להיות החלטה בעלת השלכות מרחיקות לכת בנוגע לעתיד. במילים אחרות, הצורה שבה אירופה תתנהל סביב המשא ומתן המתקרב עם איראן ישפיע בהכרח על עתיד ההסכם עצמו והן על יחסי ישראל-האיחוד האירופי למשך שנים רבות.

סיכום ומסקנות הכנס

המפגש התמקד בשלושה נושאים מרכזיים. הנושא הראשון עסק בהשלכות הנסיגה האמריקאית מההסכם על יחסי ישראל-האיחוד האירופי. בין היתר, התקיימו דיונים אודות מדיניות ממשלת ישראל הנוכחית מול ארה"ב והאיחוד האירופי תוך בחינת השלכות השינויים בעמדות הכוח בין הצדדים. הנושא השני עסק בעתיד הסכם הגרעין האיראני והתמקד באיומים שהוא מעמיד בפני ישראל והאיחוד האירופי, כמו גם בהשלכותיו על יחסי ישראל-האיחוד האירופי. עוד עסקו הדיונים בסטטוס של ישראל תוך שנבחן עד כמה הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה איום על ביטחונה הלאומי של ישראל והאינטרסים שלה. זאת ועוד, הדיונים נסובו סביב השאלה עד כמה הסוגיה הפלסטינית מושפעת מסוגיות ישראליות-איראניות. הנושא השלישי שנדון היה האתגרים החדשים ביחסי ישראל-האיחוד האירופי לאור מדיניות החוץ של טראמפ. נושא זה כלל סקירה היסטורית של יחסי ישראל-אירופה ודיון אודות תרחישים עתידיים אפשריים.

נקודת המבט האירופאית

הפעם הראשונה שאירופה התייחסה לסוגיית הגרעין האיראני כמשמעותית הייתה בשנת 2003, עת מדינות ה-E3 (בריטניה, צרפת וגרמניה) הביעו חשש משאיפות הגרעין האיראניות. הגם שלא פורסם

נערך על-ידי: ד"ר יאן בוסה, ד"ר רות'הנאו סאניטי, ד"ר רובי נתנזון,
ד"ר פול פאש ומר. ינאי וייס

המפגש השנתי של ה-Israeli-European Policy Network (IEPN) אשר התקיים בהרצליה התמקד בביטול הסכם הגרעין האיראני של מדינות ה-E3/EU+3 על-ידי ארה"ב והשפעת מהלך זה על יחסי ישראל-האיחוד האירופי.

הנסיגה של ארה"ב ב-8 במאי מהסכם המעצמות בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית הובילה לשינוי דרמטי בצורה שבה מדינות העולם ניגשו ליחסיהן עם איראן, וכן העלתה ספקות בנוגע לאמינותה של ארה"ב כצד בהסכמים בין-לאומיים. ההסכם, שנחתם בין איראן למדינות ה-E3/EU+3 - ארה"ב, בריטניה, צרפת, רוסיה, סין והאיחוד האירופי, נועד להגביל את יכולות הגרעין של המשטר האיראני בתמורה להסרת הסנקציות הכלכליות על המדינה. גורמים רבים ראו בהסכם צעד משמעותי בכיוון הנכון אשר מקדם את העולם המערבי ומדינות המזרח התיכון אל עבר חיים משותפים עתידיים עם הרפובליקה האסלאמית של איראן.

בעוד תגובות להסכם מקרב מקבלי החלטות בדרג הפוליטי בארה"ב היו חלוקות, אירופה תמכה בו, ובהתקדמות שסימן, באופן מובהק. אחד המתנגדים הקולניים ביותר להסכם, הן לפני חתימתו והן לאחר מכן, היה ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, שטען כי מדובר בהסכם רע, אשר תנאיו בלתי מספקים לשם אכיפה אפקטיבית. כחלק מהקמפיין שהוביל לתמיכה בהחלטתו של נשיא ארה"ב טראמפ לסגת מההסכם, אשר נחתם על-ידי קודמו, הנשיא ברק אובמה, באפריל 2018, ראש הממשלה נתניהו חשף בפומבי חומרים אשר לטענתו הוכיחו כי איראן לא זנחה את שאיפתה להשיג נשק גרעיני.

סיבה נוספת להתנגדות להסכם, אשר הועלתה באחרונה ע"י ארה"ב וישראל, קשורה בבידוד סוגיית הגרעין מסוגיות ביטחוניות אחרות באזור, זאת על אף שבידוד זה היה צפוי. כבר בעת התנעת השיחות, אלה תוכננו כך שלא יעסקו בסוגיות אזוריות רחבות יותר, זאת מתוך כוונה שאלה ייפתרו בצורות אחרות. בהתאם, בעוד נרשמה התקדמות בכל הנוגע לפירוק המדינה מגרעין, איראן המשיכה לקדם מדיניות חוץ מתערבת אשר, בראיית ישאל וארה"ב, ערערה משמעותית את היציבות במזרח התיכון.

כמעט שלוש שנים לאחר החתימה על ההסכם, ההסכמות שהתגבשו במסגרתו בוטלו. ב-8 במאי, 2018, הודיע הנשיא דונלד טראמפ כי ישיב את הסנקציות על איראן, צעד שמשמעותו בפועל הוא יציאתה החד צדדית של ארה"ב מההסכם. מידת השפעת התנגדותו

באופן פומבי, סביר להניח שהדינור בתוך ה-E3 החלו עקב מידע מודיעיני אשר הוצג להם על-ידי סוכנויות מודיעין ישראליות. בשנים שלאחר מכן, מלחמת עיראק יצרה וואקום באזור, מה שאפשר לאיראן להפוך לשחקנית משמעותית יותר מבעבר. באיחוד האירופי, החתימה על הסכם הגרעין בשנת 2015 נתפסה כרגע שיא לדיפלומטיית האיחוד האירופי וכהישג אשר מרחיק אפשרות של מלחמה אזורית, ישראלית-איראנית. הדוברים האירופאיים בכנס הדגישו את חשיבות ההסכם ואת המשך מחויבותם אליו. החששות הביטחוניים של ישראל נלקחו בחשבון על-ידי אירופה בכל שלבי יצירת ההסכם. עם זאת, רבים באירופה אינם מבינים עד כמה ישראל לוקחת את האיומים האיראניים ברצינות ורואה בהם איומים מבוססים. האיחוד האירופי אינו צפוי לתמוך בכל תקיפה בטהרן, בין אם אמריקאית ובין אם ישראלית, זאת על רקע זיכרונות מרים מפלישות עבר שהתרחשו במזרח. בריטניה, כמו גם האיחוד האירופי עצמו, תומכת בשימור ההסכם ורואה את הנ"ל כמייצג את כוחה של הדיפלומטיה בפתרון סוגיות בינ"ל. לפי האיחוד האירופי, הסכם הגרעין מייצג את כוחה המיוחד של הדיפלומטיה ומדגיש את יכולתו של האיחוד האירופי, כאשר כל חבריו פועלים יחדיו, להשפיע באופן חיובי על העולם כולו.

האיחוד האירופי מתייחס לאינטגרציה של הכלכלה האיראנית בזו העולמית כצעד חיובי אשר עשוי לסייע בצמצום דחפים לאומניים, ולהביא לשגשוג במדינה. בנוסף, הדוברים האירופאיים הדגישו כי לדידם, הגישה האמריקאית, דהיינו הטלת אמברגו על איראן, לא תוביל לשינוי המשטר, כפי שטען הנשיא טראמפ בעצמו, אלא בעיקר תוביל להשלכות שליליות, כגון עליית מחירי הנפט. שמונה מדינות קיבלו פטור זמני מארה"ב ורשאיות, בעת הזו, לייבא נפט מאיראן. רבים באירופה מאמינים שהסנקציות אינן משפיעות על המשטר האיראני ורק מובילות להגברת התוקפנות של המדינה ולפיתוח נרחב יותר של טילים בליסטיים משופרים על ידה. לפי גישה זו, בעת משא ומתן מחודש על הסכם הגרעין, איראן תציג רשימה ארוכה של דרישות כתנאי לחתימה על כל הסכם עתידי.

להסכם הגרעין הייתה השפעה חשובה גם על עתידה של אירופה ועל מדיניותה הביטחונית. כיון שהאיחוד האירופי פעל, בחתימתו והובלתו את ההסכם, להרחיב את כוחו כשחקן גלובלי במערכת הבינ"ל, קריסת ההסכם עשויה להטיל צל כבד על המדיניות הבינלאומית של האיחוד. כפי שהוזכר לעיל, ההסכם מהותי בעיניי אירופאיות שכן הוא מהווה הוכחה לכוחה של מדיניות חוץ כלל-אירופית אשר הצליחה להביא לבלוימת תוכנית הגרעין האיראנית. הניסיון של נתניהו להוביל לפילוג בין מדינות אירופה בכל הנוגע להסכם, יוצר קרעים במדיניות החוץ האירופית האחדה, ועשוי לגרור השפעות מרחיקות לכת על יחסי ישראל-אירופה. על רקע הגישות המנוגדות של ארה"ב והאיחוד האירופי לסוגיית הגרעין, אנו עדים לפעם הראשונה שבה שני הצדדים פועלים בנפרד סביב הסוגיה. על אף זאת, התערעורת הקשרים בבית הצפון אטלנטית (NATO) היא מגמה מתמשכת זה זמן מה. זאת ועוד, הנשיא לשעבר

אובמה מיקד את מדיניות החוץ שלו באזורים אחרים, כגון המזרח הרחוק. כיום, לאחר הנסיגה האמריקאית מההסכם, האיחוד האירופי מנסה להקל על חברות אירופאיות אשר ממשיכות לקיים קשרים כלכליים עם איראן אולם הוא מתקשה בכך עקב חוסר העצמאות הפיננסית ממנה נהנית ארה"ב. כמו כן, הגישות המנוגדות משפיעות גם על התפיסה העתידית של אירופה את קשריה עם ארה"ב. הסנקציות מובילות את איראן למסחר נרחב יותר עם סין, והאיחוד האירופי עשוי לפעול גם הוא להגברת המסחר שלו עם סין, כתחליף לקשריו עם איראן.

בו בזמן, תגובתה של איראן לנסיגת ארה"ב מההסכם התקבלה כהפתעה חיובית. המדינה לא נטשה באופן אוטומטי את ההסכם ולא דרשה התייחסות שוויונית בינה לבין ישראל, על רקע יכולותיה הגרעיניות של האחרונה. כמו כן, איראן אפשרה לפקחים הפועלים מכוח ההסכם להישאר במדינה. תגובה זו מסייעת למדינות אירופה במובן זה שעם יתקיים משא ומתן מחודש אודות ההסכם, היא תחזיק בנקודת פתיחה טובה יותר. דיון פרגמטי בתוך אירופה אודות הסוגיה אינו צריך להתמקד בשאלה האם החלטתו של טראמפ הייתה נכונה או שגויה, אלא בהזדמנות להציל, וייתכן אף לשפר, את ההסכם. בנייהול משא ומתן מחודש אודות ההסכם, ניתן יהיה לדרוש את הפסקת המעורבות האיראנית במלחמת האזרחים הסורית ובכך לייצר יציבות במדינה המעוררת. בעבר, עמדת ארה"ב הייתה כי יש להגביל את הסכם הגרעין לסוגיה הגרעינית בלבד, ולא להרחיבה כך שתעסוק גם בהיבטים אזוריים נוספים. עם זאת, אין הדבר אומר שהסיטואציה החדשה אינה יכולה לשמש לשם הגברת היציבות באזור. כל עוד ארה"ב והאיחוד האירופי לא ינסו להתערב בענייניה הפנימיים של איראן, ולא יאתגרו את קיום המשטר עצמו, סביר להניח שמשא ומתן מחודש יוביל לחידוש ההסכם.

בכל הנוגע לסוגיה הפלסטינית, ממשלות אירופה ממשיכות לתמוך באופן ברור בפתרון שתי המדינות. רוב מדינות האיחוד האירופי גינו את החלטת ממשל טראמפ להעביר את השגרירות האמריקאית לירושלים שכן המהלך פוגע בעתיד פתרון זה. עמדה זו לא צפויה להשתנות בעתיד הנראה לעין והאירופאיים מאמינים כי לאור מדיניותה, ארה"ב אינה יכולה עוד להיתפס כמתווכת לגיטימית בתהליך השלום. תמימות דעים רחבה נרשמה לגבי כך שיחסי ישראל-האיחוד האירופי עשויים להיפגע מהקיפאון בסוגיה הפלסטינית יותר מאשר בעקבות הסוגיה האיראנית.

נקודת המבט הישראלית

בתקופה שבה נחתם ההסכם, בכירים רבים במערכת הביטחון הישראלית ראו בחתימתו התפתחות חיובית. כיוון שאיראן הייתה על סף השגת נשק גרעיני, בכירים אלו לא ראו בחתימת ההסכם טעות היסטורית. גם אם התלהבותם מההסכם הייתה מתונה מזו של מקבליהם האירופיים, אותם בכירים ראו אותו כמספק לנקודת הזמן בו נחתם. גם היום, רבים מאמינים כי ההסכם עדיף לישראל מהמצב הנוכחי, הוכחה לכך שמדיניות החוץ של האיחוד האירופי פעלה לטובת ישראל. זאת ועוד,

ישנה תפיסה לפיה האמונה של איראן, באותה עת, כי ישראל מחזיקה בתוכנית מבצעית לתקיפתה וזו יכולה לצאת לפועל במידה והגורמים הפוליטיים יורו על כך, השפיעה על קבלת ההחלטות האיראנית, כמו גם על קבלת ההחלטות של האיחוד האירופי. בעת חתימת ההסכם.

בטרם התקבלה החלטתו של טראמפ, בכירים ישראלים הביעו חשש כי אם טראמפ יעזוב את ההסכם, איראן תמנע כל צורה של פיקוח וכתוצאה מכך המודיעין הישראלי יאבד את יכולתו לעקוב אחר תוכנית הגרעין האיראנית. בהתאם להערכה כי תרחיש כזה הוא סביר, ועל רקע היעדר אינדיקציות לכך שאיראן מפרה את תנאי ההסכם, בכירים ישראלים רבים התנגדו לפרישה האמריקאית מהסכם הגרעין. לכל היותר, היו שטענו כי יש לבצע חשיבה מחודשת על ההסכם לשם תיקון הכשלים בו. עם זאת, נתניהו כבר ביטא באותה עת עמדה ביקורתית להסכם והשקיע מאמצים רבים בהכנת הקרקע לביטולו. לבסוף, האיראנים לא נטשו את ההסכם, תגובתם הייתה מדודה יחסית והם עדיין מאפשרים פיקוח. לאור זאת, נתניהו רואה בפעולותיו כמוצדקות וככאלה שמילאו אחר מטרתן - הוא נלחם בארה"ב, האיחוד האירופי והאוי"ם, וניצח.

בניגוד לרבים אחרים, נתניהו מאמין שעומות עם איראן הוא בלתי נמנע בנקודת זמן כלשהי וכי מנקודת המבט הישראלית, מוטב מוקדם ממאוחר. בסוגיה האיראנית מקובל לחשוב כי ניהול משא ומתן מחודש על ההסכם יפעל לטובת ישראל שכן נקודת הפתיחה האיראנית חלשה יותר היום מבעבר. בראייה הישראלית, הסנקציות עובדות - בכלכלה גלובלית, מניעת הפעילות האיראנית במערכת ה-SWIFT הינה בעלת השלכות אדירות על המשטר. בנוסף, הסנקציות הם כלי שיכול למנוע מלחמה ואם כך, ודאי שהן עדיפות. הסנקציות צריכות להתמקד בשוק הנפט ובפגיעה בבכירים רמי דרג במשטר. עם זאת, יש צורך לצנן את ההתלהבות מהאפשרות של חתימה מחודש על הסכם טוב יותר. במצבים מן הסוג הזה, מדינות נוטות 'להתכנס סביב הדגל' ולהתאחד יותר מבעבר ולכן כל תהליך של משא ומתן מחודש עשוי להיות ארוך. בכל הנוגע לסוגיה הפלסטינית, אין זה סביר שטראמפ ישתמש בהחלטתו בנוגע להסכם על מנת להפעיל לחץ על נתניהו לפתוח במשא ומתן עם הפלסטינים.

ישראל ואיראן נמצאות במצב אחר מאוד האחת מהשנייה. בעוד ישראל נהנית מכלכלה משגשגת אבל מצב ביטחוני מאתגר בעזה, בסוריה ובלבנון; איראן מקדמת בהצלחה את מדיניות החוץ האזורית שלה, בעיקר תוך שימוש בכלים א-סימטריים ובשלוחותיה השונות, אולם היא סובלת מקיפאון כלכלי ומאתגרים פנימיים משמעותיים. פרישת ארה"ב מההסכם וחידוש הסנקציות מקשה אף יותר על המצב הכלכלי באיראן. הסנקציות החדשות שארה"ב הטילה הובילו את איראן להסיט את שוק ייבוא הנפט שלה לכיוון טורקיה וסין ועל כן עולה השאלה האם הסנקציות מספיקות על מנת למנוע מסחר בין מדינות אלה. טורקיה כבר פעלה בניגוד לעמדת ארה"ב במספר מקרים בעבר, וסין עשויה לנצל את ההזדמנות על מנת להחליש את העמדה האמריקאית על רקע מלחמת הסחר בין המדינות. למרות זאת, גם אם נקודת הפתיחה לחתימה מחודשת על הסכם

היא טובה יותר מבעבר, חלק מההשלכות של הנסיגה האמריקאית עשויות לזעזע את הכלכלה הישראלית ואת מדיניות החוץ שלה. ראשית, אם נתניהו יבחר להעלות מחדש את האופציה הצבאית, הדבר עשוי להבריח משקיעים זרים וחברות בינלאומיות מישראל. בנוסף, הגם שהקשרים הפוליטיים בין ישראל לאיחוד האירופי מוגבלים מאוד, עד כדי לא קיימים, ממשלת ישראל מייחסת חשיבות רבה לקשרים המדעיים והכלכליים שלה עם האיחוד. בשל כך, נתניהו פועל על מנת לבדל את שתי הסוגיות אחת מהשנייה. ככל שמנהיגים אירופאיים ימשיכו לאפשר בידול זה, יחסיה של ישראל עם האיחוד האירופי לא צפויים להיפגע מנסיגת ארה"ב מההסכם. עם זאת, אם מנהיגים אירופאיים יחליטו לקשר בין ההיבט הכלכלי להיבט הפוליטי של יחסי ישראל-אירופה, הדבר עשוי להוביל להשפעה עמוקה על ישראל. בעיה אפשרית נוספת אשר עשויה לפגוע בישראל קשורה בכך שהנסיגה עשויה להגביר את נחישותה של איראן להעמיק את נוכחותה בעיראק, בלבנון ובסוריה. עד כה, חרף מאמצים רבים שמושקעים מצידה, ישראל אינה מצליחה לערער את השפעתה של איראן על האזור.

עוד סוגיה משמעותית היא הבחירות הקרובות בישראל, אשר צפויות להתקיים בשנת 2019 ובהן, לפי כל ההערכות, נתניהו צפוי להיבחר מחדש לראשות הממשלה. על רקע זאת, יש לציין שהוא עומד בפני האשמות פליליות חמורות אשר עשויות להביאו להעמדה לדין. אם צרותיו הפליליות יכריחו אותו לפרוש מתפקידו, הדבר עשוי לייצר כאוס במערכת הפוליטית הישראלית. ניתן להעריך כי עם עזיבתו את תפקיד ראש הממשלה, מחליפו של נתניהו יזנח במידת מה את הנרטיבים שיצר בעת כהונתו. מהלך מסוג זה צפוי להוביל להתערורות אזרחיות שבמסגרתן יתחילו הישראלים לפקפק בהצלחה-לכאורה של מדיניות החוץ בעידן נתניהו, כולל בפעילות שלו סביב סוגיית הסכם הגרעין.

הזמן עובד לטובתו של נתניהו. כך לדוגמה, בחלוף הזמן ניכרת מגמת ירידה בהיקף ההתעסקות בסוגיה הפלסטינית. עם זאת, כאשר ישראל תחזור לשולחן המשא ומתן עם הפלסטינים, ותפעל לקידום הסכם שלום, יהיה זה קריטי לנתק את הקשר בין איראן לרצועת עזה. בעת הנוכחית, איראן מסוגלת לקבוע את צורת ההתנהלות ברצועת עזה ואת מידת התערבותה באזור. על מנת למנוע זאת, ייתכן כי יהיה צורך ביצירת תלות גדולה יותר של הכלכלה האיראנית בזו העולמית. מכאן שהסכם עם איראן הוא הכרחי על מנת לבסס הסכם ארוך טווח ויציב עם הפלסטינים. אירופה צריכה להשתמש בכוחה על מנת לאתגר את הצדדים המעורבים ולהתניע מדיניות שתקדם את פתרון שתי המדינות.

ישנה חשיבות אדירה בשיפור הקשרים הפוליטיים בין ישראל לאיחוד האירופי. נתניהו מנסה לבנות לעצמו קבוצת תומכים בתוך אירופה על ידי שבירת הקונצנזוס האירופי והתקרבות למדינות אשר מוכנות לקבל את מדיניותו. הוא התניע מאמץ זה על-ידי חיזוק הדיאלוג הפוליטי בין ישראל להונגריה, פולין, צ'כיה, סלובקיה ואוסטריה, תוך שהוא יוצר בריתות עם מפלגות ימין. זאת ועוד, הוא התקרב למדינות הבלטיות, ליוון ולקפריסין.

על מנת להילחם במדיניות זו, האיחוד האירופי חייב להגיב, לקדם את תהליך השלום עם הפלסטינים בצורה אקטיבית יותר ולבנות את מעמדו כשחקן עצמאי הרבה יותר באזור. בסוגיה הפלסטינית, האמריקאים לא ייתפסו כמתווכים הוגנים כל עוד טראמפ נמצא בבית הלבן. מה שאירופה יכולה לעשות על מנת לתמוך בתהליך השלום הוא לעבוד עם מדינות אחרות, כדוגמאת יפן והודו, על מנת לייצר תמריצים לשני הצדדים לשוב לשולחן המשא ומתן. אם אין אפשרות להשיג קונצנזוס בתוך האיחוד סביב הסוגיה הזו, יש מקום לבחון קונצנזוס בקרב קבוצות קטנות יותר (Mini-Literalism) - קבוצות קטנות של מדינות יכולות לפעול יחד על מנת לקדם את הסוגיה.

מסקנות

ב-8 במאי, 2018, נשיא ארה"ב, דונלד טראמפ, החליט לפרוש מהסכם הגרעין האיראני ולהטיל מחדש סנקציות על המדינה. ההחלטה לוותה בתסכול רב בקרב בכירי האיחוד האירופי שכן אלה ראו בהסכם כאחד ההישגים הגדולים ביותר של האיחוד בזירה הבינלאומית וכוהכחה לכך שכאשר מדינות אירופה פועלות בשיתוף פעולה, הן מסוגלות להביא להשפעה גדולה על העולם כולו. בישראל, בכירים ביטחוניים הביעו חשש מהמלך אולם הוא זכה לתמיכה רחבה מראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו. נתניהו ביטא בצורה קולנית מאוד, עוד בתחילת הדרך, את התנגדותו להסכם הגרעין. על כן, הוא זוקף לזכותו את החלטתו של טראמפ לסגת ממנו ואף רואה בעצמו כמי שניצח במערכה זו. מנגד, תגובתה של איראן להחלטה האמריקאית הייתה מדודה שכן זו נמנעה מלנטוש את ההסכם, כפי שרבים העריכו שתעשה.

שיח פרגמטי יותר בתוך האיחוד האירופי ובישראל צריך להתמקד בשאלה מה יכול האיחוד האירופי להשיג על רקע הנסיגה האמריקאית, ולא בשאלה האם הנסיגה הייתה מהלך חכם. על אף שקיימת מחלוקת בכל הנוגע לאפקטיביות הסנקציות, כל הצדדים צריכים להסכים שהסיטואציה החדשה, על אף האתגרים שהיא מציבה, טומנת בחובה גם הזדמנויות. כך לדוגמה, העובדה שאיראן לא נסוגה מן ההסכם מחזקת את נקודת הפתיחה של הצד השני בעת התנעה מחדש של המשא ומתן על ההסכם, ככל שכזה יתקיים. בעוד שבעבר עמדת מדינות ה-E3/ EU+3 הייתה לעסוק בסוגיית הגרעין האיראני בלבד, בתהליך המשא ומתן המחודש ייתכן אפשרות להתייחס במקביל גם לסוגיות אזוריות נוספות. בין היתר, האיחוד האירופי יכול לדרוש מאיראן להפסיק את התערבותה בסוריה במטרה להביא להפסקת האלימות במדינה ולכפות הוספת סעיפים בהסכם אשר יגבילו את יכולתה של איראן לפתח טילים בליסטיים. על אף האמור, חשוב להדגיש כי מהלך של התנעת המשא ומתן מחדש לא צפוי להיות קצר שכן האיראנים צפויים להתכנס סביב הדגל ולהציב שורת תנאים משלהם.

בכל הנוגע ליחסי ישראל-האיחוד האירופי, התקופה הנוכחית היא מאתגרת במיוחד. העובדה שנתניהו היה קולני מאוד בהתנגדותו להסכם

האיראני ופעל לבטלו הובילה את ישראל ואירופה למסלול התנגשות. ישראל רואה חשיבות רבה ביחסים הכלכליים והמדעיים שלה עם אירופה אולם נתניהו הפסיק כל דיאלוג פוליטי או אסטרטגי עם האיחוד האירופי. מסיבה זו, אם אירופה רוצה להפעיל לחץ נוסף על ישראל, הן סביב הסוגיה האיראנית והן סביב זו הפלסטינית, עליה לסרב לקבל את ההפרדה בין היחסים הכלכליים והמדעיים לאלה הפוליטיים. בנוסף, כל עוד טראמפ נמצא בבית הלבן, ארה"ב לא תוכל להיתפס כמתווכת הוגנת במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים. אם אירופה רוצה להגביר את השפעתה על הזירה הבינ"ל, עליה לעבוד יחד עם מדינות אחרות, כדוגמאת יפן והודו, על מנת לייצר תמריצים לשני הצדדים כדי שייצגו התקדמות בתהליך השלום. אם לא ניתן לייצר קונצנזוס בתוך האיחוד האירופי סביב הסוגיה, יש לבחון פעולה בקבוצה קטנה יותר (Mini-Literalism) במסגרתה מספר מצומצם של מדינות יפעלו על מנת לייצר מדינות לקידום מטרות משותפות.

ההשלכות של הסכם הגרעין האיראני על יחסי ישראל-אירופה

השגריר עודד ערן, המכון למחקרי ביטחון לאומי ולשעבר שגריר ישראל לאיחוד האירופי

תקציר מנהלים

הסכם הגרעין האיראני משנת 2015, אשר נחתם בין איראן לחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם, גרמניה והנציגות העליונה לענייני חוץ ובטחון של האיחוד האירופי, הפך לסלע מחלוקת בין ארה"ב תחת הנהגתו של הנשיא טראמפ לשאר השותפות להסכם. ישראל, אשר התנגדה להסכם והשקיעה מאמצים דיפלומטיים רבים על מנת למנוע את חתימתו, תמכה בנסיגתו של הנשיא טראמפ ובהחלטתו להטיל מחדש סנקציות על איראן. בעשותה כן, ישראל מוסיפה להרע את יחסיה עם האיחוד האירופי שממשיך לתמוך בהסכם.

פעילות הגרעין של איראן אינה הדבר היחיד אשר יוצר ריחוק בין ישראל לאירופה. ההבדלים בין שני הצדדים בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני והדרכים לפתורו הם כנראה גורם משפיע יותר על עתיד היחסים. למרות זאת, הסוגיה האיראנית נוגעת בנקודות רגישות רבות ומעלה זיכרונות מאירועי עבר.

האיחוד האירופי וארה"ב נמצאים במסלול התנגשות סביב מספר סוגיות אולם הסוגיה האיראנית עומדת בראשן. מסיבה זו, ברור כי ישראל אינה רק צופה מן הצד. ראש ממשלת ישראל רואה בפעילותה וכוונותיה הגרעיניות של איראן איום קיומי על ישראל. בהתאם, אין ספק כי שימש כמנהיג האופוזיציה להסכם הגרעין בתצורתו הנוכחית, לכל הפחות עד בחירתו של טראמפ. האיחוד האירופי, מצד שני, רואה בהסכם כהישג אדיר ליכולת הדיפלומטיות שלו ועל כן נחוש לשמרו כל עוד אין הוכחות,

מאשרות על-ידי הסוכנות הבינ"ל לאנרגיה אטומית, להפרתו. לאי ההסכמה בין האיחוד האירופי לישראל, הן בהקשר האיראני והן בהקשר הפלסטיני, ישנו אפקט קטלני על יחסי הצדדים. כבר לאחר קריסת הסכמי קמפ דייוויד בשנת 2000 והפלת הממשלה האחרונה שהובלה על-ידי מפלגת העבודה בשנת 2001 החלה מגמת התפוררות ביחסים בין ישראל לאיחוד. הדיאלוג הפוליטי בין בריסל לירושלים ננטש על-ידי שני הצדדים וראה כי ראש ממשלת ישראל מעדיף לנהל דיפלומטיה ברמת המדינה, דהיינו תוך עקיפת המוסדות המרכזיים של האיחוד האירופי בבריסל. כך לדוגמה, יחסי ישראל עם קפריסין ויוון נמצאים בתקופת פריחה, זאת על רקע חשש משותף מהתנהגותה הבלתי צפויה של טורקיה והאגרסיביות שבה היא פועלת במזרח הים התיכון. כמו גם בשל הזדמנויות כלכליות משותפות הנובעות מהתפתחויות בתעשיות הגז הטבעי. באופן דומה, יחסי ישראל עם קבוצת וישגרד פורחים אף הם וארבעת המדינות החברות בקבוצה חוסמים לעיתים קרובות יוזמות אנטי-ישראליות אשר מועלות על-ידי חברות אחרות באיחוד.

אין לצפות לשינוי משמעותי במצב היחסים הנוכחי בין ישראל לאיחוד האירופי שכן אף אחד מהצדדים אינו עומד לשנות את מדיניותו בנושאים המרכזיים. ללא הפרה ברורה של הסכם הגרעין מצד איראן, האיחוד האירופי ימשיך לעמוד בו ומנגד, ישראל תמשיך לבקר אותו, גם אם הנשיא טראמפ לא יבחר לכהונה שניה. עם זאת, במידה וראש הממשלה יוחלף, ייתכן כי זה העתיד יפעל באופן פחות בוטה מקודמו. שינויי הנהגה בגרמניה, משברים פנימיים בתוך האיחוד האירופי או שינויים בתנאים האידיאולוגיים, החברתיים או הכלכליים עשויים כולם להגביר את ההתרחקות בין בריסל לירושלים ולאכזב את אלה, משני הצדדים, אשר מעוניינים בבית אירופאי-ישראלית חזקה.

הסוגיה הישראלית-פלסטינית איבדה את מקומה כסוגיה מרכזית בסדר היום האזורי והבינ"ל, זאת עקב התעוררות סוגיות אחרות, דחופות יותר. שני הצדדים עצמם אינם מסוגלים, בעת הנוכחית, לנהל משא ומתן לשם הגעה להסכם בר מימוש אולם בעיני רוב הציבור הישראלי, מצב של סטטוס קוו אינו מקובל אף הוא. מצב כזה מקרב את היום בו ישראל תהפוך ללא יהודית, לא דמוקרטית ובלתי מוסרית. לכן, על האיחוד האירופי לאמץ תוכנית פעולה שבמרכזה החתירה ההדרגתית למימוש פתרון שתי המדינות. מימוש זה צריך להיעשות תוך עמידה במסגרת זמנים מוסכמת, אולם ייתכן כי יש מקום להימנע מגישת ה"הכל או כלום" המובילה את השיח כיום. בצורה זו, ייתכן כי ניתן יהיה להוביל למערכת יחסים תקינה ודיאלוג בונה בין בריסל לירושלים.

לקריאת המאמר המלא: <https://bit.ly/2BA2r51>



יחסי ישראל והאיחוד האירופי בעידן טראמפ

ערן עזיון, לשעבר סגן ראש המועצה לביטחון לאומי

תקציר מנהלים

יחסי ישראל-האיחוד האירופי סבלו ממספר מתחים בעשור האחרון. אם יחסים אלו היו מוצגים כדיאגרמה פשוטה, היא הייתה בעלת שלושה משתנים - היקף המסחר, סוגיית הגרעין האיראני (וסוגיות איראניות נוספות) וכמובן, הקונפליקט הישראלי-פלסטיני. באם נשרטט דיאגרמה כזו, קו המסחר ירוץ באופן רציף לאורך ציר ה-X כולו, עדות ליציבות היחסית, ואולי אף גידול מתון, במסחר הדו צדדי. הקו האיראני יראה כתנודתי מאוד, בעל מקטעים רבים באורכים שונים. הקו הישראלי-פלסטיני יוצג ככל כך מקוטע, עד כדי כך שיהיה קשה להגדירו כקו. כל זה היה נכון עוד בטרם הפתיע טראמפ וניצח בבחירות לנשיאות ארה"ב בשנת 2016.

על מנת לנתח את נקודת המבט של האיחוד האירופי, יש להבדיל בין מספר ישויות הפועלות כחלק מהאיחוד. הפקידות בבריסל מתמודדת כעת עם אתגרים פנימיים משמעותיים אשר מונעים ממנה להתעסק בישראל בכלל ובסוגיה הישראלית-פלסטינית בפרט. האיחוד האירופי פועל על רקע איום ממשי ומידי הן מארה"ב והן מרוסיה, ונראה כי הוא נמצא במצב תמידי של מגננה תוך שהוא חסר האמצעים הנדרשים לשם כך. על רקע מפת בריתות חדשה בזירה העולמית, האיחוד האירופי אינו מסוגל להתאים עצמו למציאות המשתנה, וודאי שלא בקצב הנדרש.

על האיחוד האירופי להגדיר מחדש את סדרי העדיפויות שלו ולבחון מחדש את הכלים העומדים לרשותו. בעוד סוגיית הפליטים ואיום הטרור, שתי סוגיות תאומות, ימשיכו לעמוד בראש סדר העדיפויות, כמו גם המאבק המתמשך על מעמדה הפוליטי של האיחוד האירופי, יש צורך בעיצוב ובנייה מחדש של אסטרטגיית המדיניות כך שתמקסם את מעמדו של האיחוד בזירה העולמית, במיוחד אל מול ארה"ב, רוסיה והמזרח התיכון. בנייה זו אינה צריכה להתמקד בתעדוף תקציבי או בתכנון אסטרטגי, אלא בשינוי צורת החשיבה הקולקטיבית של האיחוד. האיחוד האירופי חייב להפסיק להביא פנקס ציקים לקרב יריות. כוחו הפוליטי, הכלכלי והתקציבי של טראמפ חייב להתקבל בעמדה אירופאית שונה, אחת שאינה משתדלת לרצות אלא מגיבה בהתאם.

בנוגע לאיראן, האיחוד האירופי צריך לעבוד עם כל הצדדים המעורבים על מנת למנוע את התפרקות הסכם הגרעין כולו, זאת כיוון שלא קיימת אלטרנטיבה אפשרית בעתיד הנראה לעין. הגם שמדיניות מן הסוג הזה תוביל את האיחוד האירופי למסלול התנגשות עם טראמפ, היא תדגיש את יחסי הכוחות החדשים סביב המחלוקת כאשר מצד אחד עומדים טראמפ, נתניהו ומחמד בן סלמאן, ומן הצד השני, שאר העולם. את איראן יש להזהיר ולעודד שלא להפר את תנאי הסכם הגרעין ולהימנע מפרובוקציות באזור ומלחמות המובלות על-ידי שלוחותיה. קואליציית אד-

הוק בין האיחוד האירופי, רוסיה וסין - עד כמה שזו נשמעת מוזרה - תוכל להציל את הסכם הגרעין ולמנוע עימותים אזוריים נוספים. בנוגע לישראל, על האיחוד האירופי לשאוף להדגשת נקודות הדמיון בין הצדדים, ובהיעדרן, להגיב לניסיונות הדחיקה של נתניהו. המדינות החברות באיחוד האירופי אשר מסוגלות להסכים על מדיניות ברורה צריכות לנסח ולהציג בצורה ברורה. בשביל האיחוד האירופי, ישראל צריכה להתפס כשותפה חשובה אשר חולקת את רוב, אם לא כל, הערכים הבסיסיים ביותר של האיחוד, כמו גם אינטרסים אסטרטגיים רבים. עידן טראמפ יבוא אל סופו, וכך גם עידן נתניהו. יותר מדי מונח על כף המאזניים ועל כן אסור לאירופאים ולישראלים בעלי עמדה דומה לאפשר את הימשכות המחלוקת הנוכחית.

לקריאת המאמר המלא: <https://bit.ly/2SbX6lx>



הסכם הגרעין האיראני והמחלוקת האמריקאית-איראנית

ד"ר יוסט הילטרמן, International Crisis Group

תקציר מנהלים

אדם אינו יכול להיכנס לתוך אותו נהר פעמיים: המציאות של היום אינה זו של שנות ה-80. עוינות הדדית עשויה להישמר, או להצטמצם, אולם ארה"ב ואיראן הן שתי שחקניות שונות מאוד כיום, על רקע עולם אשר השתנה באופן משמעותי. לאור זאת, עלינו לנתח את יחסי המדינות תוך התבוננות בשינויים שעברו על הציבור שלהן, על משאביהן, הבריתות שלהן ועל משקלן המשתנה בסוגיות אזוריות ובינ"ל. ניתוח היחסים בצורה זו עשוי להאיר זרקור על האפקטיביות של ניסיון אמריקאי פוטנציאלי לדחוק מחדש את איראן מהזירה הבינלאומית. הניתוח אף עשוי להצביע על מהלך אלטרנטיבי אשר יישב את האינטרסים של הצד השני, במקום לדחותם, ובכך יוביל לצמצום החשש מאסקלציה בלתי מבוקרת. על רקע יתרונה הצבאי של ארה"ב, ובני בריתה באזור, על איראן, כמו גם נגישותה המוגבלת של האחרונה לשוק הנשק הבינלאומי, איראן חתרה לכפר על חולשתה הצבאית ועל האיום שחשה מסביבתה על-ידי בניית יכולות עצמאיות בזירת לחימה א-סימטרית והעצמת עומקה האסטרטגי. איראן מושקעת רבות בתוכנית הטילים הבליסטיים שלה, זאת הן בשל זיכרונה את מלחמתה עם עיראק, אז הייתה קורבן לשימוש בנשקים אלה, והן כיוון שהיא רואה בתוכנית זו כתוכנית אפקטיבית להרתעת ישראל. כמו כן, היא בונה רשת של קשרים עם שלוחותיה באזור על מנת להגן על עצמה מאיומים חיצוניים. טהראן מכנה מדיניות זו בכינוי "הגנה קדימה": מאמץ לנצל מדינות חלשות, כגון לבנון ועיראק שלאחר 2003, על מנת ששלוחותיה ייתקלו באויביה בשדה קרב מרוחק, מבלי שהדבר יפגע באופן ישיר באיראן או באזרחיה. בהתאם, ניתן לראות בהקרנת עוצמתה האזורית מהלך בעל שורשים הגנתיים. אולם יריביה ראו בו צעד תוקפני ומאיים, בין היתר על רקע רטוריקה לפיה טהראן מנסה לייצא את המהפכה האסלאמית אשר התרחשה בה.

במקביל, איראן ניסתה לגוון את מנועי כלכלתה, כך שלא תהיה תלויה בנפט בלבד, וכן נהייתה עצמאית הרבה יותר בכל הנוגע לביטחונה; התרחבות פרויקט הגרעין שלה, גם אם נעשה לכאורה לצרכים אזרחיים, הייתה חלק מהותי מפעילויות אלה. על רקע עמידתה בפני סנקציות אשר הלכו והתעצמו, בעיקר עקב תוכנית הגרעין, איראן בחרה דווקא להגביר את יכולותיה הגרעיניות. מהלך זה הוביל לנקודת שבר בה ישראל וארה"ב מצאו עצמן בסיטואציה בה נדרשו להחליט האם לתקוף באיראן על מנת להרוס את אתרי הגרעין או להתפשר על קבלה של רמת יכולת גרעינית מסוימת לתקופת זמן מוגדרת, התפשרות שתאפשר לאיראן להמשיך להעשיר אורניום. ממשל אובמה בחר באופציה האחרונה, זאת על רקע

התקדמות המשא ומתן על הסכם הגרעין אשר נרשמה באותה תקופה. דבר זה אותה להנהגה האיראנית כי ארה"ב עשויה לקבל את הרפובליקה האסלאמית בתצורתה הנוכחית ולא תפעל להשמדתה. בעוד באיראן התרחשו שינויים רבים, כמו החלפתו של המנהיג העליון ח'ומייני בעלי חמינאי, הרחבת הפלורליזם הפוליטי במדינה והכרה בגיוון החברתי הקיים בה, מדיניותה של וושינגטון אל מול איראן נשארה כשהייתה: היא המשיכה להציג רטוריקה התוקפת את איראן ונמנעה באופן מודע ממגעים דיפלומטיים (זאת על אף שאירופה ניסתה לקדם מגעים מן הסוג הזה בתוקפת נשיאותו של מחמד חתאמי). היעדר יחסים רשמיים בין המדינות, כמו גם ההימנעות מחילופיים בילטרליים אחרים, הביאו לניכור משמעותי בין החברה האמריקאית לאיראנית, ומקבלי ההחלטות משני הצדדים ניסו לקדם מדיניות תוך שהם כמעט עיוורים לגבי האחר.

המעגל הזה נשבר רק כאשר קם אויב משותף בעת הפלישה לעיראק, מה שהוביל את וושינגטון לזנוח את מדיניותה כלפי איראן, שהונעה בעיקר מרצון לנקמה. עקב כך, נפתח צוהר להשתלבותה מחדש של איראן בקהילה הבינ"ל. עם זאת, התרחקותו החלקית של אובמה מהאזור (בסירובו לעמוד לצד בעלות ברית אשר התמודדו עם אתגרים פנימיים לשלטונם) עקב התרסקות מספר מדינות ערביות יצרה וואקום אשר איראן הצליחה למלא, במיוחד לאחר שערב הסעודית איחדה האמירויות עזרו לבכירים בצבא המצרי להפיל את שלטון האחים המוסלמים, כוח האופוזיציה המאורגן היחיד בעולם הסוני. תמיכתה של איראן בבנות בריתה בסוריה, עיראק, לבנון ותימן חיזקה את עמדת אויביה לפיה איראן שואפת להגביר את תפקידה במפרץ הפרסי, ואף במזרח התיכון כולו. זאת ועוד, התרחשויות אלה השתלבו עם חזרתה לזירה הפיננסית עקב ביטול או צמצום הסנקציות. תוכנית הטילים הבליסטיים שלה, כמו גם אספקתם לחיזבאללה, רק הגבירו חששות אלה.

עם בחירתו של דונלד טראמפ, מדיניות הנקמה האמריקאית חזרה. איראן שבה להיותפס כעוינת לארה"ב והמאבק בה שב לראש סדר העדיפויות של וושינגטון: טראמפ משך את ארה"ב מהסכם הגרעין, הטיל סנקציות חדשות והציג לאיראן רשימה של 12 דרישות הקשורות ליכולותיה הגרעיניות והבליסטיות, תמיכתה בשלוחותיה הלא-מדינתיות ודרישות הנובעות ממאסר בעלי אזרחות כפולה על-ידי איראן.

במהלך המשא ומתן, התנהלותה של איראן בתום לב והסכמתה לעמוד בתנאי ההסכם שהתגבש אותנו כי מדובר במדינה המהווה כוח פרגמטי, לא אידאולוגי, בעיקר. עקב כך, איראן בנתה את היסודות להגברת האמון בינה לבין אירופה, כמו גם בינה לבין סין ורוסיה. המסרים הברורים שמדינות אירופה שולחות לטהראן, לפיהן הן מעוניינות למצוא דרך, למרות השפעתן הכלכלית המצומצמת, לעקוף את הסנקציות האמריקאיות, מאותות לוושינגטון שהיא פועלת לבדה בסוגיה האיראנית. כתוצאה מכך, ארה"ב נדמית כמבודדות ובלתי אמינה, נתמכת רק על-ידי ישראל וערב הסעודית. איראן מרגישה די בנוח עם המצב הנוכחי ונדמה

כי היא מוגנת הרבה יותר משהייתה מיד לאחר המהפכה. המעגל הזה חייב להישבר שכן אם לאו הוא צפוי להצית עימות. ממשל טראמפ אינו פועל לדה-אסקלציה של המתחים מול איראן; להפך, נראה כי ארה"ב מעוניינת לדחוף את איראן אל הקצה מתוך מחשבה שהדבר יביא לתוצאה הרצויה מבחינתה: פיצוץ מבוקר, הפלת המשטר האסלאמי, צמצום טביעת הרגל האיראנית באזור, זניחה מלאה של תוכניות הגרעין והטילים הבליסטיים שלה, או כלל האפשרויות הנ"ל. בשונה מכך, ייתכן כי לאירופאים ישנם חששות מתוכנית הטילים האיראנית ומפעילותה באזור, אולם הם בכל מקרה מעוניינים בשימור הסכם הגרעין ונחושים לשכנע את ההנהגה האיראנית לא לנטוש אותו. בהקשר זה, הם זוכים לתמיכת רוסיה וסין.

לקריאת המאמר המלא: <https://bit.ly/2A9N4Rc>





IEPN
Israeli European Policy Network

www.iepn.org



© כל הזכויות שמורות לד"ר רובי נתנזון, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ולקרן פרידריך אברט.
הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט.
שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של הקרן אסור בהחלט.

IEPN coordinators and editors of the
working paper series:

Jan Busse: jan.busse@unibw.de

Ruth Hanau Santini: rhanasantini@johnshopkins.it

Roby Nathanson: robym@macro.org.il

Paul Pasch: paul.pasch@fes.org.il

ISBN 978-965-7523-46-9



9 789657 523469

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Israel Office:

Tel: +972 9 9514760

Fax: +972 9 9514764

fes@fes.org.il

www.fes.org.il

**מאקרו
MACRO**

המרכז לכלכלה מדינית
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

www.macro.org.il

der Bundeswehr
Universität  München