

"מזרח תיכון משתנה - השפעתה של עסקת ה-E3/EU+3 עם איראן על יחסי ישראל-האיחוד האירופי"

הרצליה, 7-8 באוקטובר 2015

עורכים: פרופ' סטפן שטטר, ד"ר רובי נתנזון, איתמר גזלה ויאן בוסה.

הפגישה השנתית של ה-Israeli-European Policy Network (IEPN) בישראל התמקדה בעתיד היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי בהקשר של הסכם ה-E3/EU+3 עם איראן, "תכנית הפעולה המשותפת המקיפה" (JCPOA), שנחתמה בווינה ב-14 ביולי 2015 ונכנסה לתוקף ב-18 לאוקטובר. כל זאת עלה לדיון בשלושה הקשרים:

< האופן שבו יחסים קרובים יותר בין האיחוד האירופי ומדינות אירופה לבין איראן עלולים להשפיע על היחסים הבילטרליים בין האיחוד האירופי וישראל.

< השפעת ההסכם על הסיטואציה הגאו-פוליטית באזור, התפקיד של אירופה ופתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ניתוח השוואתי של השפעתן של סנקציות כלכליות במסגרת עימותים פוליטיים וההשפעה הצפויה על ישראל, אם זו תעמוד בפני סנקציות בעצמה.

< המטרה המרכזית של פגישה זו לא היתה להיאחז בעבר על ידי חקירת אופי ההסכם ומידת כדאיותו, אלא הכרת העובדה שההסכם הינו עובדת מוגמרת, ומכאן, בחינת הסיטואציה הנוכחית שלאחר ההסכם וההשלכות העתידיות.

רשמים ומסקנות הסמינר

זה אינו סוד שממשלת ישראל, מן הצד האחד, וה-E3+3 והאיחוד האירופי, מן הצד השני, לא הגיעו לידי הסכמה אודות תוצאות המשא ומתן עם איראן בנוגע לתכנית הגרעין שלה. מסמך זה מציג סיכום של עמדות שני הצדדים, למרות שבאופן טבעי, הן בתוך האיחוד האירופי והן בישראל, ישנן עמדות מגוונות.

הפרספקטיבה האירופית:

האיחוד האירופי מתייחס ל"תכנית הפעולה המשותפת המקיפה" (JCPOA) כהישג חשוב אשר עשוי לשמש כבסיס לבניית אמון, לא רק בהקשר של הסכם הגרעין עם איראן, אלא באזור בכללותו. לאחר ההסכם, איראן מתרחקת מהפיכתה למדינה גרעינית. ההסכם יגדיל את "זמן הפריצה" שמוערך כיום בסף של 2-3 חודשים ל-12 חודשים לכל הפחות. מספר הצנטריפוגות יצמצם בשני שליש, משטר הפיקוח יהודק והוסכם על מערכת סנקציות שתכנס לתוקף במקרה של הפרת ההסכם. משטר האימות הזה הינו מהקשוחים בהיסטוריה.

ההסכם לא הולך לשנות את המשטר האיראני, אולם, הוא בהחלט הולך לרסן את יכולתה של איראן להפוך למדינה גרעינית. הוא יעזור לפקח על תפוצת נשקים ובמיוחד נשקים להשמדה המונית. זהו צעד

קדימה לקראת יציבות אזורית ועל כן, טוב לאזור בכללותו. כמו כן, האיחוד האירופי ימשיך לבחון את התקדמותה הפוליטית של איראן במגוון תחומים שחורגים מה-JCPOA. דאגה חריגה מובעת כלפי מצב זכויות האדם באיראן (בנוגע למספר הגבוה של ההוצאות להורג, חופש הביטוי, זכויות דת ומיעוטים וזכויות נשים), התבטאויות בלתי מקובלות של מנהיגים איראנים הנוגעות לזכותה של ישראל להתקיים ותמיכתה של איראן בארגון הטרור "חיזבאללה" בלבנון ובסוריה.

במטרה לטפל באתגרים אלו, האיחוד האירופי זקוק להתקשרות רחבה יותר עם איראן, מעבר לסוגיית הגרעין. ואכן, יישום מוצלח של ה-JCPOA יכול לפתוח את האפשרות להתקשרות ושיתוף פעולה בין האיחוד האירופי ואיראן בתחומים שונים נוספים. על מנת לעשות כך, האיחוד האירופי בוחן דרכים לקידום מסגרת שיתוף פעולה אזורית חזקה יותר. התפתחויות אלו יכולות להיטיב גם עם ישראל.

סוגיית הגרעין האיראני, עם זאת, אינה חתומה. בדיוק כשם שהמשא ומתן על ה-JCPOA השפיע בצורה עמוקה על סוגיה שישראל תופסת כחיונית לביטחונה, כך גם תקופת היישום של ההסכם והנוכחות של האיחוד האירופי וה-E3 בוועדה המשותפת שמפקחת על יישומו ואשר בראשה עומד האיחוד האירופי. בכך טמון פוטנציאל של העשרת הדיאלוג בין ישראל לאיחוד האירופי בסוגיות מפתח ביטחוניות מחד, והימשכות חילוקי הדעות הנוגעים ליישום ההסכם מנגד.

נוסף על זאת, ההסכם מראה כי מאמץ דיפלומטי יכול להביא סוף למחלוקת מתמשכת. הוא מוכיח שדיפלומטיה והתמדה יכולות לעבוד ולשמש דוגמה לפתרון מחלוקות באזור ומעבר לו.

הפרספקטיבה הישראלית:

ישראל מקיימת יחסים בילטרליים קרובים, הן דיפלומטיים והן כלכליים, עם מרבית 28 המדינות החברות באיחוד האירופי. עם זאת, בעיניהם של ישראלים רבים, זהו אינו המצב בכל הנוגע לאיחוד האירופי כיישות פוליטית נפרדת. רבים בישראל חשים כי אין מספיק סימפטיה באיחוד האירופי לאתגרים בפניהם ישראל עומדת ואינם מצפים מהאיחוד האירופי להוות שותף אסטרטגי. למרות המעורבות של ארה"ב בהסכם, ולמרות המרירות המסיימת כלפיה בעקבות כך, רבים מאמינים כי בסוף היום ארה"ב תמצא את דרך לעזור לישראל ולהבטיח את בטחונה. להשקפתם, לאירופה עדיין יש השפעה על המדיניות הישראלית בשל 3 מרכיבים עיקריים: מוצאם האירופאי של ישראלים רבים, ערכים משותפים ויחסים כלכליים מתקדמים.

חלק זה יסכם בקצרה את העמדות השונות שקיימות בשיח הישראלי אודות ה-JCPOA וההשלכותיו.

מטרת ההסכם, מלבד הצורך המיידי לנטרל את תכנית הגרעין האיראנית, הינה להפוך את איראן למדינה יותר מתונה וברת שיח. הדעה הרווחת בישראל, המיוצגת גם על ידי הממשלה, גורסת כי התוצאה תהיה הפוכה. איראן תזכה לחופש ואוטונומיה להתנהל באזור באותם צעדים ידועים לשמצה.

ישראל מתקשה לקבל את העובדה שהאיחוד האירופי (כמו גם ארה"ב) נעים לקראת נורמליזציה עם מדינה שאינה מכירה בזכותה של ישראל להתקיים ואף נוקטת בצעדים המגבים עמדה זו, דוגמת תמיכתה בפעולות טרור כנגד ישראל.

אולם, ישנם קולות בישראל, גם אם לא רבים, שחושבים שזהו הסכם ראוי המשיג את מטרתו העיקרית שהיא, בראש ובראשונה, דחייה משמעותית של יכולתה של איראן לרכוש נשק גרעיני. בנוסף, ההסכם יכול להוביל להזדמנויות אזוריות, הן כלכליות והן פוליטיות, אשר עשויות להצמיד את ישראל והאזור כולו קדימה.

* * *

להלן שלושה תקצירי מנהלים של מאמרים שנכתבו על ידי כמה מהמשתתפים הבולטים בסמינר. ניתן למצוא את המאמרים המלאים (באנגלית) באתר IEPN.

"היחסים בין האיחוד האירופי לישראל לאור הסכם הגרעין האיראני"

ד"ר עודד ערן

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), תל אביב

תקציר מנהלים

"תכנית הפעולה המשותפת המקיפה" (JCPOA) עם איראן, ובמיוחד שלב היישום שבה, יוצרת חיכוך פוטנציאלי בין ישראל לאיחוד האירופי. ייתכן ודבר זה נובע מהתפיסה המשותפת לכל ראשי המדינות החברות באיחוד האירופי והיא שההסכם עם איראן מהווה הצלחה דיפלומטית והזדמנות כלכלית כבירה, ועל כן, תוביל לחוסר רצון לזהות סדקים מהותיים בהסכם. ישראל, אשר מביעה ביקורת תקיפה על ה-JCPOA, תעקוב בעצמה אחר יישומו ותצביע במהירות על הפרות מצידה של איראן.

יהיה זה שימושי לאיחוד האירופי ולישראל (כמו גם לארה"ב) לייסד מנגנון מודיעיני א-פורמאלי הנוגע ל-JCPOA, אשר במסגרתו המידע משותף נבחן ומוערך מתוך ניסיון להביא למינימום את הנזק הפוטנציאלי ליחסים הבילטרליים.

העובדה כי האיחוד האירופי היה מעורב באופן עמוק במגעים עם איראן לא אמורה להוות, בפני עצמה, הוכחה לכך שאין לו תפקיד בפתרון פוליטי של הסכסוך הישראלי-פלשתיני. דרושה כעת הערכה אירופאית מציאותית יותר בנוגע למידת ההיתכנות של פתרון כולל לסכסוך. בהינתן

הנסיבות הפוליטיות הפנימיות ברשות הפלסטינית ובישראל, השגתו של הסכם שכזה נראית בלתי סבירה. בעקבות כך, ומתוך ההנחה שכלל השחקנים אינם מקבלים את המשך הסטאטוס קוו כמצב סופי, עולה הכורח לחפש פתרונות ברי השגה.

הצהרות האיחוד האירופי בעבר, המציעות תמריצים לישראל ולפלסטינים, אם וכאשר אלה יגיעו להסכם מקיף, היו מעורפלות. לא סביר להניח כי ממשלת ישראל תשנה את מדיניותה בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אולם, גם אם ניתן להרהר באפשרות של שינוי מדיניות, ובמידת החשיבות של היחסים בין האיחוד האירופי לישראל כמרכיב מהותי באותו שינוי, האיחוד האירופי יהיה חייב להציע חזון מוצק ומפורט יותר.

ישראל לא יכולה להתעלם מהעניין של האיחוד האירופי באזור ועליה להכיר בתרומתו הבונה הפוטנציאלית ליצירתו של הסכם פוליטי בין ישראל לשכנותיה. מעורבות צד שלישי תידרש בצורות שונות ובתפקידים שונים והאיחוד האירופי בהחלט יכול להוסיף תרומה בעלת ערך.

למאמר המלא: <http://goo.gl/ea6a56>



"תחזית גאו-פוליטית וכלכלית חדשה לאיחוד האירופי?"

כיצד יחסים קרובים יותר עם איראן עלולים להשפיע

על היחסים בין האיחוד האירופי לישראל"

ד"ר וולטר פוש

האקדמיה לביטחון לאומי, וינה

תקציר מנהלים

אין חדש תחת השמש

מה ישתנה? - דבר לא ישתנה!

לאחר החתימה על ה-JCPOA, כותבים רבים - כולל אלו שאמורים לדעת טוב יותר - הפיחו תקווה רבה ב"התחלה חדשה" של היחסים בין אירופה לאיראן. למרות הסימפתיה שאני חש לתקוות אלו, אנסה לשפוך מעט מים צוננים על הציפיות החמות: איראן איננה השותפה החיובית ובעלת המסוגלות שרבים באיחוד האירופי חולמים שהיא, ושנית, לאיחוד האירופי אין מדיניות ראויה כלפי איראן, מעבר לכך שלא מתקיים משהו המזכיר בצורה קלושה אסטרטגיה אירופית כוללת למזרח התיכון. לבסוף, היחסים עם ישראל נשארו כפי שהיו, איתנים, מלאי עליות ומורדות ומתרחקים מהגביע הקדוש של האיחוד האירופי לסכסוך במזרח התיכון:

"פתרון שתי המדינות", כפי שנוסח ב"הצהרת ונציה" ב-1980.

בקצרה, אינני חוזה שינוי איכותי ביחסים עם איראן או ישראל בשנים הקרובות; עם זאת, ייתכן ויהיו שינויים "כמותיים", אשר בנקודה מסוימת בעתיד עלולים (ועלולים שלא) להוביל לשינויים איכותיים ביחסים הבילטרליים. בתור מומחה לאיראן (מקומית, ביטחונית, מדיניות אזורית, יחסים עם האיחוד האירופי) אך לא לישראל, הערותיי יתרכזו ביחסים בין איראן לאיחוד האירופי.

האיחוד האירופי ואיראן: בחזרה לא-נורמליות

ראשית, החתימה על ה-JCPOA סיימה עשור של משבר ביחסים בין איראן לאיחוד האירופי. מה שמסבך את העניינים מעט יותר הוא העובדה שליבת המשבר איננה אירופאית אלא טיב היחסים בין איראן לארה"ב מצד אחד, והיחסים הטרנס-אטלנטיים (EU-US) מצד שני. על כן, המדיניות האירופית כלפי איראן היתה קשורה בזו של ארה"ב (אך לא להפך). יהיה זה מעניין לראות האם האיחוד האירופי ו/או ה-E3 (צרפת, גרמניה, בריטניה) יחליטו לשנות את המורשת של העשור האחרון, בו נעשה תיאום הדוק של מדיניות החוץ כלפי איראן, הן בתוך האיחוד האירופי והן בין ה-E3 לארה"ב. בהינתן הנסיבות, נראה כי ה-E3/EU וארה"ב ישמרו על רמת תיאום גבוהה בעתיד הנראה לעין ועל כן, כל שינוי ביחסים שבין איראן לאיחוד האירופי הינו בלתי סביר. להמשך התיאום ישנה סיבה טובה, בעיקר היישום של ה-JCPOA והסרת הסנקציות. התזמון חשוב בסוגיה זו: ה-JCPOA חוזה פרק זמן של 8 שנים עד ליישום מלא, אולם, השעון הפוליטי נע מהר יותר. אם בפרק זמן של שנתיים מרגע החתימה לא תעשה התקדמות משמעותית (יישום ה-JCPOA על פי התכנית והסרת הסנקציות צעד אחר צעד), התהליך כולו עלול להיות בסיכון. על כן, משבר הגרעין יסתיים רק כאשר התהליך הסבוך והמסוכן הזה יישא פרי. עד אז, היחסים בין אירופה לאיראן עדיין במצב משברי. במילים אחרות, יישום ה-JCPOA וסיום הסנקציות מסמנים את סיום המשבר.

הכלכלה

זוהי אינה הגזמה לטעון כי איראן זקוקה להסרת הסנקציות יותר מאשר האיחוד האירופי. אולם, דבר זה אינו אומר כי אירופה יכולה לוותר על שוק חשוב וספק אנרגיה פוטנציאלי כמו איראן בקלות, במיוחד כאשר היחסים עם רוסיה סוערים. עם זאת, עבור האיחוד האירופי, לעסקים יש ממד כמעט אידאולוגי. התומכים בהעמקת ההתקשרות הכלכלית עם איראן יצדיקו זאת על ידי ציטוט ה-"Ostpolitik" (המערב-גרמני והמוטו שלו "Wandel durch Handel" - שינוי דרך מסחר. כל עוד לא מתקיים בלבול בין "שינוי" ל"שינוי משטר" או "שינוי אופי המשטר", המוטו הזה עומד נכון).

אכן, ישנו סיכוי שלונכחותה של קהילת גולים גדולה באיראן תהיה השפעה ממתנת על האופן שבו המשטר מתמודד עם חלקים מהאוכלוסייה האיראנית. אולם, בהסתכלות ריאליסטית, עלינו להכיר בכך

שתהיה לכך השפעה שולית אם בכלל, על מצב זכויות האדם הכללי באיראן, ושכל עוד הכסף ממשיך לזרום למדינה המוטיבציה לשנות את האופי של מדינת המשטרה הפרסו-איסלאמית נשארת נמוכה.

מדיניות אזורית

כאשר הסוגיה הגרעינית נפתרה, לכאורה, ותחת ההשפעה של המשבר בסוריה ובעיקר עליית דאע"ש, אנליסטים רבים באירופה וארה"ב מאמינים כי על איראן להיות כלולה בכל סוג של פתרון אזורי. כעיקרון, אין דבר כנגד טענה זו, אלא אם כן, כמובן, טענה זו נמדדת כנגד המציאות. ראשית, מדיניות החוץ האיראנית ביחס לאזור נשענת על עקרונות המונגדים בחלקם לאינטרסים של המערב, בעוד אחרים אינם, כמו המלחמה כנגד ישראל וקיומה כיישות בלתי-לגיטימית או כך שמלחמת "Never again" כנגד איראן צריכה לבוא ממדינה שכנה. הדבר שמקבלי ההחלטות במערב מוצאים כמבלבל הוא יכולתה של איראן ליישם את מטרותיה באופן פרגמטי. איראן פועלת בגישה שמסבירה את הכיסוי התקשורתי/תעמולתי המצוין של מדיניותה, החכמה לשנות את הצידיקים הפוליטיים והאידאולוגיים למעשיה באזור והתפקידים הכפולים של רבים מנכסיה באזור. חשוב מכך, איראן מתאמת ובוחנת מדיניות ואסטרטגיה בצורה טובה מאוד, ועל כן, מחזיקה בתגובה גמישה לנסיבות המשתנות, מבלי לאבד את אמינותה כלפי הציבור המקומי והבינלאומי. זהו דבר אשר פוליטיקאים מערביים מחמיצים בעקבות נאיביות, "ביקורתיות" ואנטי-אמריקאיות של הציבור.

מסקנות

החתימה על ה-JCPOA לא תוביל ליצירת יחסים "נורמליים" בין האיחוד האירופי לאיראן, אך היא תוביל לשיכוך המצב המשברי הקיים ותפתח את הדלת להעמקת ההתקשרות. עם זאת, החולשות של הכלכלה האיראנית קשורות לחולשות של שלטון החוק במדינה ולאיחוד האירופי אין אפשרות להשפיע על כך במידה מהותית. תסכול הדדי בחזית הכלכלית עלול לצוץ במהרה ולהוביל לחידושו של המשבר. ברמה האזורית, שיתוף הפעולה עם איראן נשמע הגיוני, אך בטרם שיתוף הפעולה הופך אפשרי, עולה הצורך בהבהרת המטרות. בכל מקרה אחר, כוחות אזוריים ימשיכו לפעול ללא השפעה של האיחוד האירופי או ה-E3.

למאמר המלא: <http://goo.gl/OXMmn5>



ישראל או הציבור בישראל לשינוי גישה מהותי שיאפשר הגעה להסכם ישראלי-פלסטיני ולסיום הכיבוש. תשובה חלקית לכך ניתן למצוא בעובדה שכלכלת ישראל, כמו גם גורמים אחרים (למשל, האקדמיה ומערכת הבריאות), מאוד פגיעה לאפשרות של בידוד בינלאומי. ניתן אפילו לטעון כי אמברגו כלכלי מלא לא יהיה נחוץ על מנת לשכנע את ישראל לשנות את גישתה.

נקודה חשובה נוספת: בסופו של דבר, נראה כי אירופה הצליחה להביא להשתתפות הסנקציות כנגד דרום אפריקה ואיראן. גם במקרה הישראלי, נראה כי אירופה, ולא ארה"ב, היא זו שתוביל את אמצעי הלחץ על ישראל (עם סיוע אפשרי של האו"ם). בכל מקרה, ניתן לומר כי ללא מעורבות אירופאית חזקה ולחץ רב בסוגיה הישראלית, קשה להאמין שצעדים כלכליים, תרבותיים או מדעיים כנגד הכיבוש המתמשך יצטברו לכדי מסה קריטית.

למאמר המלא: <http://goo.gl/rwH78Q>



בעוד אנו מתקרבים ליוני 2017 - 50 שנים לכיבוש הישראלי, ההתנגדות הבינלאומית לכיבוש (במיוחד זה של הגדה המערבית) מתחזקת והקולות הקוראים לסנקציות כנגד ישראל עצמה, או כנגד הפעילות הישראלית בגדה המערבית, מתחזקים. סוגיה זו מעלה את הסקרנות בנוגע ל-2 מקרים בהם סנקציות בינלאומיות הביאו לשינוי בזמננו, גם אם להשפעתן לקח מספר עשורים להגיע.

הסנקציות כנגד דרום אפריקה, אשר החלו כבר בשנות ה-50 של המאה הקודמת (על ידי מדינות העולם השלישי ובראשן הודו) הובילו בסופו של דבר להשפעה משמעותית ב-1986 ולהחלטה הרצויה ב-1994. הסנקציות כנגד איראן, אשר החלו בסוף שנות ה-70 (על ידי ארה"ב), הובילו להשפעה משמעותית ב-2012 ולהחלטה הרצויה ב-2015. הן איראן והן דרום אפריקה טענו במשך שנים רבות כי הסנקציות משיגות את האפקט ההפוך ורק מחזקות את אותו החלק באוכלוסייה ששאר העולם שאף להחליש. סוף הסיפור מראה לנו אחרת, על אף שהסנקציות היו רק חלק מסט מרכיבים רחב יותר.

מדינת ישראל לא צפויה לעמוד מול סנקציות (צבאיות וכלכליות) דומות לאלו שהושטו על דרום אפריקה ואיראן. עם זאת, המשך הכיבוש והיעדרו של פתרון פוליטי עלולים ליצור מגוון צעדים ותהליכים בינלאומיים מסוגים שונים במטרה להפעיל לחץ משמעותי על ממשלת ישראל ואולי אפילו על הציבור הישראלי.

גם אם טבעם של הצעדים יהיה שונה בתכלית (צעדים פוליטיים ותרבותיים במקום צעדים צבאיים וכלכליים), שאלת המפתח היא האם יהיה בכך בכדי ליצור מסה קריטית של השפעה שתוביל את ממשלת

© 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

Roby Nathanson: roby@macro.org.il

Werner Puschra: werner.puschra@fes.org.il

Stephan Stetter: stephan.stetter@unibw.de

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Israel Office:
www.fes.org.il

**מאקרו
MACRO**
המרכז לכלכלה מדינית
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

der Bundeswehr
Universität **München**

ISBN 978-965-7523-38-4



9 789657 523384