

איראן גרעינית: האתגר וההתמודדות הבינלאומית

תמר מלץ גינזבורג ומוטי קריסטל, עורכים

INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

איראן גרעינית: האתגר וההתמודדות הבינלאומית

תמר מלץ גינזבורג ומוטי קריסטל, עורכים

מאי 2010

מזכר 103

מזכר זה רואה אור בעזרת תרומתה הנדיבה של
אסתר אנגלברג ז"ל

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il

<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-17-6

© כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי

אוניברסיטת תל-אביב

עיצוב השער: מיכל שני

תמונת השער: אימג'בנק / Gettyimages

דפוס: א.ר.ט. שירותים לאופסט בע"מ, תל-אביב

תוכן העניינים

7	עיקרי הדברים
9	מבוא: איראן גרעינית – האתגר וההתמודדות תמר מלץ גינזבורג
	שער א: משחק סימולציה
19	משא ומתן ארצות הברית-איראן – תמצית משחק סימולציה מוטי קריסטל ותמר מלץ גינזבורג
	שער ב: תכנית הגרעין של איראן – הצגת האתגר
27	תכניתה הגרעינית של איראן: תגובות המערכת הבינלאומית אפרים אסכולאי
33	משא ומתן ארצות הברית-איראן – הזווית האיראנית אהרון זאבי פרקש
	שער ג: התמודדות עם האתגר האיראני
39	תרחישים אפשריים להתמודדות עם האתגר האיראני אפרים אסכולאי
43	עקרונות בניהול משא ומתן עם יריב ראוי מוטי קריסטל
51	המשולש: ארצות הברית, איראן, ישראל: הזווית האמריקאית צבי רפיח
55	רוסיה ומשבר הגרעין האיראני צבי מגן
63	סין ומשבר הגרעין האיראני אייל פרופר

71	האיחוד האירופי ומשבר הגרעין האיראני שמעון שטיין
81	"בצל הפצה": איראן ומדינות המפרץ הערביות יואל גוז'נסקי
95	המשולש: ארצות הברית, איראן, ישראל: הזווית הישראלית שלמה ברום ויאיר עברון
101	ישראל ומשא ומתן בין ארצות הברית לאיראן: דרישות אפשריות מישראל בתחום הגרעיני אמילי לנדאו
	נספחים:
109	נספח א': סימולציית משא ומתן איראן – ארצות הברית: סיפור המעשה
110	נספח ב': פיתוח החומר הבקיע: מסלול האורניום המועשר אפרים אסכולאי
112	נספח ג': פיתוח החומר הבקיע: מסלול הפלוטוניום אפרים אסכולאי
115	רשימת הכותבים

עיקרי הדברים

בנובמבר 2009 התקיימה במכון למחקרי ביטחון לאומי סימולציה שדימתה משא ומתן בין ארצות הברית ובין איראן בסוגיית הגרעין. מטרת משחק זה הייתה להעריך את כיווני ההתפתחות השונים של דיאלוג בילטרלי בין ארצות הברית ובין איראן על סוגיית הגרעין, ובהתאם לכך להעריך כיצד ראוי שמדינת ישראל תגיב. מזכר זה מציג תחילה את תמצית משחק הסימולציה, ולאחר מכן שורה של מאמרים מפרי עטם של כמה ממשתתפי המשחק.

ממשחק הסימולציה עלו שלוש תובנות מרכזיות: (א) לגבי איראן: נחישותה להשגת הפצצה מאפשרת לה לשלוט במידה ניכרת בתהליכים המדיניים, תוך משיכת זמן בטקטיקות שונות, וגיבוש דינמי של קואליציות. האיום היחיד הנתפס בעיניה ככזה היכול לעכב את תכנית הגרעין הוא איום על עתיד המשטר, (ב) לגבי ארצות הברית: בהיעדר מטרת-על מגובשת וברורה ביחס לתכנית הגרעין של איראן, ארצות הברית נוקטת אסטרטגיה תגובתית לפעולות איראן ואינה נוקטת יוזמה מצדה, ו-ג) ישראל מרגישה מבודדת ומנותקת מהמשא ומתן שמקיימת ארצות הברית עם איראן. הכותבים שתרמו למזכר זה מציגים – כל אחד בתחום התמחותו ועיסוקו – ניתוח של הסוגיה האיראנית והשלכותיה. בזמן כתיבת דברים אלו (פברואר-מארס 2010) נעשה ניסיון של ארצות הברית לגבש חזית מאוחדת נגד איראן ולהחריף את הסנקציות הכלכליות נגדה.

מתוך מאמרי הקובץ עולה כי:

- ארצות הברית אינה מעוניינת לצאת למערכה צבאית נגד איראן. היא גם אינה מעוניינת כי ישראל תנקוט את הצעד הזה. דרך הפעולה הנבחרת על ידה כיום היא החרפת העיצומים הכלכליים על איראן. עם זאת, היא מתקשה לגבש קואליציה לצורך נקיטת הצעד הזה.
- מאבקי הכוח של רוסיה מול ארצות הברית ושאיפותיה של רוסיה להחזיר עטרה ליושנה, עם מארג היחסים המורכב של סין וארצות הברית, מעיבים על מאמצי ארצות הברית לגבש קואליציה להחרפת הסנקציות הכלכליות על איראן.
- מדינות האיחוד האירופי מקיימות מערכת יחסים דואלית עם איראן. הן מקיימות עמה קשרי סחר ענפים, אך הן תצטרפנה לארצות הברית אם יוחלט באו"ם להחריף את הסנקציות הכלכליות על איראן.

- יש לצפות ללחץ בינלאומי בכלל ומצד ארצות הברית בפרט על ישראל בסוגיית מדיניות הגרעין שלה. על ישראל להיערך לכך, ולצד הדגשת הממד ההגנתי-קיומי במדיניות הגרעין שלה, יש באפשרותה להציג כמה מחוות כמו: הסכמה להשתתף בשיח אזורי על סוגיית בקרת נשק גרעיני; אם תנוסח ותאושר האמנה בדבר אזור ייצור חומרים בקיעים (FMCT), תוכל ישראל להביע נכונות לקבלה; הצטרפות מלאה לאמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT); נכונות להצהיר כי היא לא תהיה המדינה הראשונה להפעיל נשק גרעיני באזור ("no first use").

* * *

ברצוננו להודות לכל כותבי המאמרים על תרומתם הנכבדה. מזכר זה יצא בתמיכתו של ראש המכון ד"ר עודד ערן ובסיועה הרב והפורה של ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר של המכון. אנו מודים גם למר משה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, על תרומתו להוצאת המזכר לאור.

הסימולציה נערכה בשיתוף Nest Consulting Negotiation strategies.

תמר מלץ גינזבורג, מוטי קריסטל, עורכים
פברואר 2010

מבוא:

איראן גרעינית – האתגר וההתמודדות

תמר מלץ גינזבורג

איראן צועדת לעבר השגת יכולת גרעינית צבאית. למרות הכחשותיה החוזרות ונשנות בהן היא טוענת כי היא מפתחת גרעין לצרכים אזרחיים בלבד, לאחרונה נראה כי בעקבות חשיפת מידע מצטבר המצביע על צעידה בכיוון פיתוח צבאי, יותר ויותר מדינות מקרב הקהילה הבינלאומית מטילות ספק בכנות הכחשותיה. עם זאת, שיקולים כלכליים, אידאולוגיים ומאבקי כוח להשגת דומיננטיות והשפעה אזורית הקשו על ניסיונות לגבש חזית בינלאומית מאוחדת שתפעל כדי למנוע אותה מלממש את שאיפתה זו. הערכות בינלאומיות שונות מצביעות על כך שאם תרצה איראן, יהיה ביכולתה לממש את שאיפתה כבר השנה² – זו תהיה החלטה פוליטית אם לממש את היכולת ולייצר כמות מצומצמת מאוד של מתקני נפץ גרעיניים כבר אז או להמשיך ולהעשיר אורניום ברמה נמוכה ולבנות תשתית רחבה של יכולת גרעינית עד קבלת החלטה לעבור להעשרה ברמה גבוהה.³

ההערכות הללו בדבר התקדמותה של איראן בפיתוח יכולת גרעינית צבאית הן כשלעצמן כבר הובילו לעליית קרנה הבינלאומי והקנו לאיראן יכולת השפעה ותמרון מול מעצמות העל. השפעתה – הבינלאומית בכלל והאזורית בפרט – רק תגבר אם תשיג את יעדה. אמנם המאמרים המכונסים בקובץ זה נכתבו בידי כותבים ישראלים, וישראל היא אחת המדינות אשר איראן מאיימת עליהן איום גלוי ובוטח, אך האיומים שמציבה איראן גרעינית אינם מופנים רק לישראל אלא יש להם השפעה גלובלית על היציבות האזורית והבינלאומית.

כמו שמתואר בקובץ זה, הקשיים ביצירת חזית מאוחדת נגד איראן נובעים מכך שאינטרסים שונים ואף מנוגדים עומדים בבסיס מדיניות החוץ והביטחון של המדינות השונות, וההנהגה האיראנית יודעת לנצל זאת לטובתה. עד היום נשאה ההתנהלות הבינלאומית מול איראן אופי של משא ומתן והטלת סנקציות כלכליות עליה, כאשר המדינות המרכזיות הניצבות מולה הן P5+1 (ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת, בריטניה וגרמניה).

נכון לתחילת 2010 נעשה ניסיון להחריף את העיצומים הכלכליים המוטלים על איראן בשתי זירות נפרדות: הן מצד מועצת הביטחון של האו"ם והן מחוצה לה. יש דעות סותרות בנוגע לשאלה אם החרפת העיצומים הכלכליים תכביד מאוד על איראן.³ מלבד זה, קיימת אי-ודאות אם בכלל יעלה בידן של המדינות התומכות בהחרפת העיצומים לעשות כן. מלבד תגובה בינלאומית זו, נראה שבשלב זה אין בכוונת ארצות הברית עצמה להרחיק לכת עד נקיטת פעולה צבאית נגדה.

הקובץ שלפנינו נפתח בסיכום של משחק סימולציה שהתקיים במכון למחקרי ביטחון לאומי בסוף שנת 2009. משחק הסימולציה דימה מצב בו ארצות הברית מנהלת משא ומתן בילטרלי עם איראן על סוגיית הגרעין וסוגיות נוספות (ביטחון אזורי, שלוחת הטרור האיראני, היבטים אזרחיים הנוגעים לכלכלה ולזכויות אדם). התמונה שנתגלתה מהמשחק הצביעה מצד אחד על נחישותה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית ואת הערכתה כי מדינות המערב אינן נחושות דיין להוביל תהליך אשר יכול להסתכם במתקפה צבאית נגדה. מצד אחר הומחש הקושי של ארצות הברית בניהול מערכה דיפלומטית מתוכננת ומגובשת מולה.

השער השני של הקובץ מציג את האתגר שמציבה תוכנית הגרעין האיראנית. אפרים אסכולאי פורס במאמרו את תוכנית הגרעין האיראנית ואת תגובת המערכת הבינלאומית כלפיה, ואהרון זאבי פרקש, מנסיונו כראש הקבוצה האיראנית במשחק הסימולציה, מציג את האופן שבו האיראנים מנווטים את דרכם למימוש היעד – השגת יכולת גרעינית.

בשער השלישי של הקובץ מכונסים מאמרים המתארים את האופן שבו הקהילה הבינלאומית מתמודדת עם האיום. התמונה העולה מהניתוח המובא במאמרים אלו מצביעה על כך, כי אולי "חוסר נחישות" אינו הביטוי ההולם את התגובה הבינלאומית. אינטרסים שונים המנחים את המדינות הדומיננטיות היכולות להשפיע ולהפעיל לחץ על איראן – ובהן ארצות הברית, רוסיה, סין ומדינות האיחוד האירופי – הם העומדים בבסיס הקושי הגדול בגיבוש חזית אחת מול איראן. כך, למרות העמידה על הסכנות הצפונות בהשגת יכולת גרעינית על ידי איראן, כל מדינה עורכת את מאזן העלות מול התועלת שלה בתכנון מהלכיה בסוגיה זו. מוטי קריסטל מתאר במאמרו גם את הטעויות – ואת האתגרים – העומדים בפני הקהילה הבינלאומית בבואה לנהל משא ומתן עם איראן, ובין היתר את השוני התרבותי הקיים בתפיסת המונח "משא ומתן", בייחוד בנוגע לטכניקות ניהול המשא ומתן ולציפיות מהמשא ומתן עצמו. קריסטל מבקר את אופן ניהול המשא ומתן של ארצות הברית מול איראן, ובייחוד את הפער התרבותי, ובתוך כך הוא מציג את עקרונות היסוד לניהול משא ומתן מסוג זה.

לא זאת בלבד, בעקבות ההתרחשויות בתוך איראן עצמה, כלומר הפגנת המרי האזרחי נגד ההנהגה לאחר הבחירות ביוני 2009, והשאיפה של מרבית מדינות המערב

לשינוי משטר בתוך איראן ולהתייצבות של משטר מתון, ישנה אי־ודאות אשר להשפעות שיהיו להפעלת לחץ בינלאומי נגד איראן על התנודות בתוך איראן עצמה – האם הן לא יעצרו או לכל הפחות יעכבו מגמות של שינויים פנימיים המתחוללים באיראן? קשייה של ארצות הברית – המעצמה אשר כאמור במשחק הסימולציה ניהלה את המשא המתן עם איראן – נובעים מכמה גורמים. ארצות הברית מעורבת זה מכבר במשבר העיראקי, הפקיסטני והאפגני, ואינה ששה להוסיף עוד משבר צבאי לסל המשברים הזה. בייחוד היא אינה מעוניינת להיכנס למערכה צבאית מול איראן. איראן מבינה זאת, ולכן מניחה כי הסיכוי שארצות הברית תצא במערכה צבאית נגדה נמוך. כמו שצבי רפח מתאר במאמרו, ארצות הברית מונהגת כיום על ידי נשיא צעיר וחסר ניסיון בתחומי החוץ והביטחון. הממשל האמריקאי בראשותו של הנשיא ברק אובמה אולי מצהיר על ניהול מערכה דיפלומטית מול איראן, מדיניות של engagement, אך למעשה ניהל עד כה מדיניות שהמאפיין הבולט שלה הוא פייסנות (appeasement). מלבד זה, אובמה עסוק בניהול המשבר הכלכלי בתוך ארצות הברית – המשבר המעסיק את הציבור האמריקאי – שהוא הגורם הדומיננטי אשר ישפיע על עתידו הפוליטי בבית הלבן.

לא רק חוסר ניסיון, משברים פנימיים וחיצוניים או קשיים תרבותיים בקריאת מהלכיו של הצד האיראני ואופן התנהלותו כצד למשא המתן מקשים על אובמה את ניהול המערכה מול איראן. הקשיים של ארצות הברית בגיבוש קואליציה בינלאומית נובעים גם ממאבקי העצמה שרוסיה מנהלת עמה ומאינטרסים כלכליים המנחים את מדינות אירופה וסין.

זה מכבר הצהיר אובמה על רצונו לשנות את הדינמיקה המעורערת של יחסי ארצות הברית עם רוסיה. שהידרדרו בתקופת ממשלו של הנשיא ג'ורג' ו' בוש, ובייחוד לאחר מלחמתה של רוסיה עם גאורגיה. אובמה רצה "לאתחל" את מערכת היחסים ולמסד מערכת יחסים ידידותית יותר. כחלק ממסגרת שנתפסה בעיני ארצות הברית כפעולות מחווה כלפי רוסיה (כמו ביטול תכנית הצבת מערכת הגנה נגד טילים בפולין ובצ'כיה), יש המפרשים כי ארצות הברית גם ציפתה לשיתוף פעולה של רוסיה עמה במשא ומתן עם איראן. כמו שמפורט במאמרו של צבי מגן בקובץ זה, שאיפותיה של רוסיה לאו דווקא התמזגו עם אלו של ארצות הברית. רוסיה – החותרת זה מכבר להשיב לעצמה את מעמדה הבינלאומי כמעצמה, בבחינת "להחזיר עטרה ליושנה" – יוצאת באופן מתריס נגד מדיניות ארצות הברית. איראן נתפסת בעיני רוסיה כמעצמה אזורית חשובה הן בשל שיקולים גאופוליטיים והן בשל שיקולים כלכליים, ומשמשת עבור רוסיה כלי לשיפור מעמדה הבינלאומי. עם זאת, גם רוסיה חוששת מעלייה במעמדה ובעצמתה של איראן אם זו תשיג יכולת גרעינית. לכן רוסיה פועלת בשני מסלולים בו בזמן: מצד אחד היא ממשיכה את קשריה עם איראן (וכן נמשך הסיוע שהיא מעניקה

לאיראן בפיתוח יכולת גרעינית), ועד כה גם מנעה קבלת החלטות על הפעלת סנקציות כלכליות משמעותיות נגד איראן, ומצד אחר היא אינה יוצאת בגלוי נגד החלטות המתקבלות באו"ם נגד איראן.

מלבד רוסיה, גם סין, שהייתה בשנים האחרונות לשחקן מרכזי ביחסים הבינלאומיים, מקשה על ארצות הברית בסוגיה הנדונה. סין היא אחת מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון, ויש לה היכולת להטיל וטו על כל החלטה בדבר החרפת העיצומים הכלכליים על איראן. אייל פרופר מתאר במאמרו בקובץ את תפיסת הסינים בנוגע להתנהלות בזירה הבינלאומית ואת המשמעות שיש לכל תהליך משא ומתן עבורה. בכל הקשור לאיראן, גם סין מנסה לאזן בין היתרונות והחסרונות של יחסיה עם איראן. מצד אחד סין סוחרת עם איראן, וזו עבורה גם יעד ליבוא אנרגיה. מבחינה גאופוליטית, בעיני הסינים איראן היא מעצמה אזורית חזקה המקרינה על האזור כולו. מצד אחר החשש של הסינים מאיראן נובע מהיכולת של איראן לייצא פונדמנטליזם אסלאמי. לא רק זאת, הסינים חוששים כי אם תממש איראן את הפרויקט הגרעיני שלה תתערער היציבות האזורית וכי מדינות נוספות בסביבתה של סין (כמו יפן ודרום קוראה) ייגררו למירוץ אחר השגת הגרעין לצרכים צבאיים. עוד מציין פרופר במאמרו כי התערעורת אזור המזרח התיכון יכולה גם להוביל לפגיעה בסחר של סין ובכלכלתה, לניתוק אספקת האנרגיה דרך הים ולעידוד של גורמי טרור מוסלמים לפעול בשטחה של סין. פרופר מדגיש גם את החשיבות שהסינים מייחסים ליחסיהם הדו-צדדיים עם ארצות הברית. כיום, בעקבות עימות שפרץ בין ארצות הברית לסין על רקע עסקת הנשק שנחתמה בין ארצות הברית ובין טייוואן, ובתגובה, הודעתה של סין על השהיית הקשרים הצבאיים שלה עם ארצות הברית, יש לצפות כי הסוגיה האיראנית תשמש קלף מיקוח ביחסים בין השתיים, ומבחינת ארצות הברית, תהליך גיבוש הקואליציה להחרפת העיצומים הכלכליים על איראן אף יהיה קשה יותר.

מדינות אירופה החלו עוד בשנות התשעים של המאה הקודמת במאמצי ההידברות עם איראן בניסיון להשפיע עליה דרך "דיאלוג קונסטרוקטיבי". שמעון שטיין טוען במאמרו כי החשש של אירופה מהתגרענותה של איראן נבע מחשש של ערעור היציבות האזורית והגלובלית וערעור המשטר למניעת תפוצה גרעינית. להבדיל מארצות הברית בימי ממשלו של בוש (בקדנציה הראשונה), שהסתייג מהידברות עם איראן, בתחילת שנות האלפיים אימצה אירופה מדיניות שונה, ובכללה גיבוש של הצעות ועסקאות חבילה שהיו אמורות לשמש פיתוי עבור איראן ולהניאה מרצונה להשיג יכולת גרעינית צבאית. תקוות האירופים הייתה גם כי אם יתחזקו הגורמים המתונים שבהנהגה האיראנית, הם יובילו לשינויים בתחום מדיניות החוץ והביטחון. מאמצים אלו, כמו שהמציאות מעידה, לא נשאו פרי. שטיין גם מתאר במאמרו את המחלוקת התוך-אירופית בסוגיה האיראנית. למרות הצלחת שלוש "המדינות הגדולות" (גרמניה,

צרפת ובריטניה) והאיחוד האירופי לגבש עמדה פומבית אחידה בנוגע לאיראן, מתחת לפני השטח היו ויכוחים לא מעטים. הרקע לחילוקי הדעות ולקושי בגיבוש עמדה קשורה יותר נגד איראן נובע בעיקר משיקולים כלכליים ומקשרי המסחר של מדינות האיחוד עם איראן.

גם כיום, למרות אימוץ עמדתן האחידה של מדינות אירופה נגד איראן, ממשיך הסחר שלהן עם איראן.⁴ למרות כל זאת, אם תגובש באו"ם הצעה להחרפת הסנקציות הכלכליות נגד איראן, יתמכו בה מדינות האיחוד.

אם יתקיים בסופו של דבר דיאלוג בין ארצות הברית ובין איראן, ייתכן שמלבד סוגיית הגרעין יעלו על הפרק גם סוגיות אזוריות נוספות (ובהן ביטחון אזורי, שלוחות הטרור האיראני וכלכלה). בתוך כך, ייתכן גם כי ארצות הברית תגיע עם איראן להסדר שיעצור את המשך העשרת האורניום על ידה, אך במסגרת זו ארצות הברית גם תיאלץ ללכת לקראת איראן ולהתפשר עמה על חשבון האינטרסים של מדינות האזור.

מהסדרים מסוג זה מדינות המפרץ חוששות. יואל גוז'נסקי מתאר בפירוט את מערכת היחסים המורכבת שבין מדינות המפרץ הערבי ובין איראן. בפומבי, מדינות המפרץ אינן יוצאות נגד איראן, אך הן חוששות מאוד מפניה, ונשענות על ארצות הברית ככוח מגן ומרתיע בפניה. איראן רואה במפרץ הערבי (או הפרסי לתפיסתה) אזור בעל חשיבות אסטרטגית רבה עבורה בשל היותו הערוץ העיקרי ליצוא של נפט וליבוא סחורות אליה. מדינות המפרץ חוששות שמא יגבר כוחה של איראן בשל השגת יכולת גרעינית, וכך יעלה גם כוח המיקוח שלה. היא תנסה לממש תביעות טריטוריאליזם באזור ולשנות את המערכת האזורית. היא עשויה לזכות באהדתו של הציבור הערבי על חשבונם של המשטרים המתונים, והיא גם תוכל לדוגמה להגביר את התמיכה בריכוזי השיעים בערב הסעודית, בכווית ובבחריין כדי לערער את יציבות המשטרים במדינות אלו או לשלוט במדיניות אספקת הנפט באזור. בשל היותה של איראן גרעינית, יהיה קשה לארצות הברית להמשיך ולספק ערובה ביטחונית למדינות המפרץ. עם זאת, גם הפתרונות העומדים על הפרק אינם יכולים להשקיט את ביטחון של המדינות המפרץ. פתרון צבאי – אף שזה אינו עומד כיום על השולחן – עשוי לגרור הסלמה ולערער את יציבות האזור. מנגד, פתרון דיפלומטי שתהיה בו הכרה מצד ארצות הברית בדומיננטיות של איראן באזור המפרץ גם הוא בעייתי עבורן.

מטרתנו בקיום משחק הסימולציה הייתה לנסות להתחקות אחר תהליכים ומגמות אפשריים מקיום דיאלוג אמריקאי-איראני, ובעיקר שאפנו ללמוד יותר על היכולת של ישראל להשפיע על התנהלותה של ארצות הברית ועל ההתנהלות הבינלאומית נגד איראן. הסימולציה הבהירה ביתר שאת את האפשרויות המצומצמות העומדות בפני ישראל להשפיע על המשך התנהלות הדברים בסוגיה זו.

ישראל התריעה עוד משלהי המאה הקודמת על כוונותיה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית. היא הצביעה על כך כי איראן גרעינית מאיימת על מדינת ישראל (איראן הצהירה לא אחת כי מדינת ישראל תישמד), אך היא מאיימת גם על יציבותה של המערכת הבינלאומית כולה. במשך השנים ניהלה ישראל מגעים בעיקר עם ארצות הברית, עם מדינות אירופה ועם רוסיה בניסיון להפעיל לחץ על איראן. מלבד זאת, היא קיימה "דיאלוג" הרתעתי עם איראן עצמה; דיאלוג זה נמשך עד עצם היום הזה, ובו ישראל אינה שוללת את האפשרות לנסות ולעצור או לעכב את איראן מהשגת יכולת גרעינית על ידי יציאה לפעולה צבאית יזומה ועצמאית. יש להדגיש כי בעיני ישראל, תפיסת האיום הטמון בהשגת יכולת גרעינית צבאית על ידי איראן אינו מתמצה רק בחשש מעצם הפעלת נשק זה נגדה, אלא האיום הוא גם מהתערעור יציבותו של האזור כולו, מעלייה בהסתברות להסלמה עד מצב של משבר גרעיני ומפגיעה ביכולת ההרתעה של ישראל.⁵

כאמור, כיום ארצות הברית אינה מעוניינת לצאת למערכה צבאית נגד איראן. היא גם אינה מעוניינת כי ישראל תצא למערכה זו לבדה, ולכן היא מקיימת עמה דיאלוג רציף ומנסה לספק ביטחונות לישראל.⁶ בפומבי ישראל מביעה גם את תמיכתה בצעדי ארצות הברית מול איראן ובהכבדת הסנקציות הכלכליות על איראן. יאיר עברון ושלמה ברום מעלים במאמרם רשימה של תביעות אשר ראוי שישראל תעלה בפני ארצות הברית כדיאלוג המתקיים עמה, ובהם תביעה מאיראן לדיווח מפורט על כל מאגר הגרעין שלה והפסקה מוחלטת של הפיתוח הגרעיני לצרכים צבאיים; עמידה על כך שחומר מועשר איראני יעבור דרך קבע למדינה אחרת לצורך המשך ההעשרה והפיכתו למוטות דלק. לאחר מכן יש לוודא שהדלק המשומש יחזור למדינה שלישית; הקפאת כל הפעילות באתרים באראק ובקום בהתאם להחלטות מועצת הביטחון; שקיפות מלאה בנוגע לפיקוח על כל המתקנים.

מעצבי המדיניות בישראל צריכים גם להתכונן ולהיערך לכך שבמשא ומתן בין ארצות הברית ובין איראן על עצירת תכנית פיתוח הגרעין האיראני יועלו גם תביעות מצד איראן כלפי הגרעין של ישראל. נשיא ארצות הברית, שהצהיר זה מכבר על תמיכתו בצמצום מאגר הנשק הגרעיני בעולם, עשוי להפעיל על ישראל לחצים מדיניים. אמילי לנדאו, הנדרשת במאמרה לסוגיה זו, מציגה שני מסלולי פעולה עיקריים שישראל יכולה לנקוט. ראשית, על ישראל להדגיש את הנורמה הבינלאומית הטוענת לזכותה שעל כל מדינה להגן על עצמה, כלומר בד בבד עם הנורמה שקיבעה האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני בדבר השוויון בין מדינות בתחום הגרעיני והדרישה מצד כל המדינות לצמצום הנשק הגרעיני ללא קשר לאינטרסים ביטחוניים ולאיומים, ראוי כי ישראל תעמוד גם על הנורמה הטוענת לזכותה של כל מדינה להגן על עצמה. על ישראל להדגיש את השוני הקיים בין המדינות ואת הצורך הבסיסי והראשוני לענות

על האיומים המופנים נגד כל מדינה, כצעד מקדים בכל דיון על בקרת נשק. ישראל נתונה לאיומים ביטחוניים רבים, והצהרות השטנה של איראן נגדה רק מחזקות את הצורך שלה להגן על עצמה. הפעולה השנייה שישראל יכולה לנקוט היא הבעת הסכמה להיכנס לדיונים על בקרת נשק אזורי ברוח השיח שהתקיים בין מדינות האזור בשנות התשעים של המאה הקודמת (ACRS), השיחות הרב-צדדיות לבקרת נשק). שיח אזורי, מדגישה לנדאו, יוצא מתוך התפיסה שבכל הקשור לסוגיות של בקרת נשק גרעיני יש להתייחס להבדלים המשמעותיים הקיימים בין המדינות השונות. בשיח שכזה אפשר לעסוק בתפיסות האיום והאינטרסים של כל הצדדים הנוגעים בדבר.

מלבד שיח אזורי שכזה, עברון וברום טוענים כי ישראל יכולה גם לבצע מחוות נוספות בתחום, כמו נכונות לקבלת האמנה בדבר הפסקת ייצור חומרים בקיעים (FMCT), אם בעתיד תנוסח ותאושר אמנה זו; והצטרפות מלאה לאמנה האוסרת ניסויים גרעיניים (CTBT). ישראל יכולה גם להביע נכונות להצהיר שהיא לא תהיה הראשונה להפעיל נשק גרעיני באזור ("no first use").

לסיכום, אפשר לומר כי הסכנות לערעור היציבות הגלובלית והאזורית בשל השגת יכולת גרעינית צבאית איראנית ברורות דיין למדינות העולם. עם זאת, כמו בכל התנהלות בינלאומית אחרת, לכל מדינה מאזן אינטרסים ותפיסות איום שונות. אם לא יעלה בקרב המדינות התומכות בעצירת תכנית הגרעין של איראן לעשות כן, יש לצפות לאפשרות הסבירה כי לא ירחק היום והמציאות המזרח-תיכונית תשתנה באופן ניכר. תרומתו של מזכר זה לדיון הציבורי בנושא היא שמלבד פריסת תמונת מצב האיומים וההתמודדות הבינלאומית, נסקרים בו כמה כיווני פעולה שעל מקבל ההחלטות במדינת ישראל להידרש אליהם כחלק מההתמודדות הבינלאומית הצפויה עם איראן.

הערות

1. ראו את הערכת ראשי קהילות המודיעין האמריקאי בדו"ח שנתי שהעבירו לוועדת המודיעין של הסנאט. אמיר אורן, "המודיעין האמריקאי: איראן יכולה לפתח נשק גרעיני, אך טרם החליטה לעשות זאת", **הארץ**, 3 בפברואר 2010.
2. עוד על תכנית פיתוח הגרעין באיראן ראו את מאמרו של אפרים אסכולאי בקובץ זה ואת מאמרם של אפרים קם ואפרים אסכולאי "לוח הזמנים של הפצצה האיראנית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 12 גליון 4, ינואר 2010.
3. הכוונה היא לסנקציות הכלכליות שעיקרן הטלת אמברגו על יבוא של דלק מזוקק לאיראן. ההנחה הייתה כי איראן נשענת בצורה משמעותית (כארבעים אחוזים) על יבוא של דלק זה אליה, ולכן אם יוטלו על כך סנקציות, יכביד עליה הדבר מאוד. עם זאת, יש הטוענים כי איראן כבר נערכה לכך ופיתחה לעצמה ערוצים חלופיים, ולכן יש לגבש אסטרטגיה חדשה של הטלת סנקציות כלכליות. עוד על כך ראו לדוגמה:

Ilan Berman, "Thinking Beyond Petroleum: Iran's Economy is Adapting. So Should U.S. Sanctions," *Forbs.Com*, 19 January 2010.

4. רוני סופר (2010), "מסמך של משרד החוץ: כך סוחרות איראן ואירופה"
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3840735,00.html>
5. יאיר עברון, "יציבות מאזן ההרתעה", **הארץ**, 4 בספטמבר 2009.
6. עוד על כך ראו במאמרו של צבי רפיח בקובץ זה.

שער א'

משחק סימולציה

משא ומתן ארצות הברית-איראן: תמצית הסימולציה

From "Not to Engage" to "Know to Engage"

מוטי קריסטל ותמר מלץ גימבורג

תמונת הפתיחה

כמה ימים לפני קיום המשחק קיבלו המשתתפים את "תרחיש הפתיחה" (ראו נספח א'), שעיקרו יזמה של ישראל לשינוי במדיניות של ארצות הברית ומעבר ממשא ומתן המבוסס על מתווה ה-P5+1 למשא ומתן בילטרלי. על פי התרחיש, נבעה יזמתה של ישראל מהבנת עומק מחויבותו של נשיא ארצות הברית ברק אובמה למדיניות של Engagement ומחוסר רצונו ויכולתו הפוליטית (נכון לאוקטובר 2009) לייצר מהלך של הטלת סנקציות אפקטיביות על איראן. ישראל, על פי התרחיש, האמינה כי במשא ומתן בילטרלי תיטיב ארצות הברית להפעיל מנופים על איראן. ארצות הברית אכן עברה לנהל משא ומתן בילטרלי מול איראן.

על פי תרחיש הפתיחה, מטרת המשא ומתן הייתה להגיע להסכם כינון יחסים דיפלומטיים אשר ייתן מענה לאינטרסים של שני הצדדים בארבעה נושאים עיקריים: (1) המכלול הגרעיני; (2) איראן והשפעתה האזורית (מפרץ, עיראק ואפגניסטן); (3) שלוחות הטרור האיראני (חזבאללה, חמא"ס); (4) הממד האזרחי: כלכלה, אנרגיה, זכויות אדם וסוגיות תרבות.

ארצות הברית התבקשה לתאם את מהלכיה עם הקבוצות האחרות (רוסיה, האיחוד האירופי, סין, מדינות המפרץ, מצרים וישראל).

שלב ההיערכות

במשך תשעים דקות בערך עסקו הצוותים בהיערכות פנימית; הקבוצה האיראנית ניהלה דיפלומטיה חשאית אינטנסיבית מתוך שאיפה להבטיח כי לא תעמוד מאחורי ארצות הברית קואליציה מאוחדת וחזקה מדי. בתוך כך סיפקו האיראנים לאירופים מידע כללי ולא מחייב תמורת הבנה כי אירופה לא תיסוג מהסכמתה לטיוטת "הסכם וינה"; מרוסיה קיבלו האיראנים הבטחה כי היחסים עם איראן הם אינטרס לאומי

עבור הרוסים. מלבד זה, בפרק זמן זה התקבלה תשובה שלילית של ארצות הברית ליצירת ערוץ חשאי מקדים; זו התפרשה על ידי איראן כחלק ממהלך אמריקאי-ישראלי, בייחוד בעקבות איומים פומביים מצד ישראל.

ארצות הברית התמקדה בשלב זה בדיונים ובהכנות פנימיות. "הנשיא" ניהל מדיניות התייעצות מקיפה ומשתפת, ובכלל זה ההחלטה לדחות את בקשתה של איראן לקיים שיחות מקדימות בערוץ חשאי. בשלב מאוחר יותר, אך עוד לפני שנפתחו השיחות הרשמיות, ניהלה ארצות הברית "שיחות ממוקדות איראן" עם סין ורוסיה (ללא סיכום אופרטיבי) ועם מדינות המפרץ ומצרים כדי להפיג את חששותיהן. ישראל, שמצאה עצמה מחוץ להתרחשויות הבינלאומיות, יצאה בהכרזה פומבית שלפיה: "מי שמשאיר את ישראל באפלה בנוגע למגעים מדיניים עם איראן, שלא יופתע כי ישראל עושה את מה שהיא רואה לנכון". הצהרה זו של ישראל יצרה אנטגוניזם רב בקרב המשלחת האמריקאית. את מורת רוחם הביעו האמריקנים בפגישה – מאוחרת – בין ג'ים ג'ונס, היועץ לביטחון לאומי, ובין שר הביטחון של ישראל אהוד ברק.

הצוות הישראלי התמקד בדיון פנימי כיצד להעביר לארצות הברית את חששות ישראל, ובו בזמן נפגש שר החוץ אביגדור ליברמן עם האירופים, וחזר על עמדתה של ישראל כי יש למנוע מאיראן להגיע לנקודת האל חזור. חוויאר סולאנה, הנציג הבכיר של אירופה לנושאי חוץ וביטחון, הזהיר מפני מהלכים צבאיים, קרא לחידוש המשא ומתן עם הפלסטינים, והבטיח כי האו"ם יפקח על כל הסכם שיושג עם איראן. גם בפגישה בין נציג ישראל לנציג סין חזר נציג סין על ההצהרות המוכרות, שלפיהן סין אינה מעוניינת לראות את איראן גרעינית, אלא לצורכי שלום בלבד. עוד ציין כי סין מאמינה בפתרון דיפלומטי.

כלל השחקנים פרסמו הודעות כלליות של תמיכה בתהליך וחשיבות הדיאלוג על פני פעולות כוחניות.

פגישת משא ומתן ראשונה בין ארצות הברית לאיראן

צוות המשא ומתן של ארצות הברית איחר לפתיחת השיחות. התרחשות זו העצימה אצל האיראנים את תחושת חוסר האמון. לאחר דברי פתיחה כלליים, ובהם הצהרה של איראן כי אין לה רצון להשיג יכולת גרעינית צבאית משום שהדבר מנוגד להלכות האסלאם והצהרות שמאשימות את ישראל בהסתה נגד איראן תוך כדי מיצובה בעמדת המאוימת (על ידי ישראל וארצות הברית), ביקשה ארצות הברית כי איראן תקבל ותכבד את "הסכם וינה", אשר כבר אושר על ידי המעצמות ואשר נשיא ארצות הברית רואה בו "שלב חשוב" להמשך המשא ומתן. האיראנים השיבו כי קיבלו עקרונית את ההסכם, וביקשו לשאת ולתת על הפרטים שלו מאחר שהם עוד נדרשו לביטחונות.

ארצות הברית הציעה להקים קבוצת עבודה לנושאי יציבות אזורית, והאיראנים נמנעו מלתת תשובה.

בו בזמן התקיים דיון פנימי בקבוצה הישראלית בשאלות: האם "הסכם וינה" טוב לישראל? האם להציג איום צבאי וכיצד משפיעים באופן אפקטיבי על ארצות הברית? בעת המשא ומתן בין ארצות הברית לאיראן קיימה ישראל פגישה חשאית עם מדינות המפרץ, שעסקה רק באופן כללי "באיום האיראני", אולם ללא הסכמות מעשיות.

עדכון לאחר סבב ראשון

עדכון האירופים: ארצות הברית הביעה שביעות רצון מן הקבלה העקרונית של "הסכם וינה" על ידי איראן, והדגישה כי לאחר משלוח ראשון של מוטות דלק (מימוש התחייבות המערב) תיישם איראן את ההסכם. אם לא תקיים איראן את חלקה, תשקול ארצות הברית הטלת סנקציות. האירופים נטלו זימה: הם ביקשו להרחיב את שיחות המשא ומתן לנושאי חמא"ס וחזבאללה, והמליצו להביא את "הסכם וינה" לאישור מועצת הביטחון כמבחן לכוונותיה של רוסיה וכמנוף אפקטיבי להטלת סנקציות במקרה של הפרה על ידי איראן. כמו כן עדכן סולאנה את אביגדור ליברמן, שר החוץ של ישראל, שהביע חוסר אמון בכוונות האיראנים.

עדכון ישראל: בשיחת העדכון שערכו האמריקאים עם ישראל הגיעו הצדדים להבנות כי ישראל תימנע מהצהרות תוקפניות. בתמורה היא תקבל עדכונים שוטפים מחדר המשא ומתן. שני הצדדים הסכימו כי איום בפעולה צבאית רק יקדם את איראן בדרך לגרעין צבאי.

עדכון רוסיה: בשיחת העדכון בין האמריקאים לרוסים ניכר היה כי הרוסים ביקשו לחזור ולהשתתף בניהול התהליך. רוסיה הציעה להעביר את הדיון כולו לשולחן מועצת הביטחון (במקום ניהול השיחות במסגרת הבילטרלית), ותבעה מארצות הברית כי תרסן את ישראל.

הן המצרים והן מדינות המפרץ ביקשו עדכון וערבויות לכך שלא ייפגעו אינטרסים חיוניים להם, אולם בעיקר מדינות המפרץ נענו בקוצר רוח ניכר, תוך כדי תביעה מארצות הברית לצרף גם אותן לסנקציות כלכליות – אם יוטלו. בד בבד עם סבב השיחות השני יצא נשיא ארצות הברית למסע עם ראשי מדינות באירופה ובמזרח התיכון כדי לחזק את הקואליציה. עוד לפני פתיחת הסבב השני של השיחות אישר נשיא ארצות הברית פתיחה של ערוץ חשאי בניצוחם של ג'ים ג'ונס ועלי לריג'אני האיראני, שיתנהל במקביל לשיחות הרשמיות.

בדיון הפנימי שנערך בקבוצה האיראנית הוחלט להמשיך את המשא ומתן תוך כדי ניסיון להרוויח זמן, מתוך תחושת כוח חזקה ועליונות על ארצות הברית. רעיונות למחוות (שחרור אזרח אמריקאי כלוא) נדחו מחשש שמא ייתפסו כחולשה, וההכנה

לתרחישים שונים במשא ומתן הייתה מפורטת. בעדכון של האיראנים עם נציגי סין קראו נציגי סין לאיראן להמשיך לשאת ולתת.

פגישה חשאית בין ארצות הברית לאיראן

בפגישה שהתקיימה בערוץ החשאי (ג'ונס-לריג'אני) ביקשה ארצות הברית לבדוק את מידת הנכונות של איראן להתקדם במשא ומתן מתוך הנחה כי יהיה פער בין הערוץ הרשמי לערוץ החשאי, אולם גם בשיחות בערוץ זה חזרו האיראנים על עמדתם לקבל קודם כול את מוטות הדלק כ"צעד בונה אמון". ניכר היה כי הצדדים הגיעו להסכמה מעורפלת על ביצוע הדדי (אספקת מוטות והוצאת האורניום), אולם לא סוכם אופן הביצוע.

סבב שיחות שני בין איראן לארצות הברית

להבדיל מן הסבב הראשון, היה הסבב השני מעשי יותר, ובו התנתה ארצות הברית כי אם לא יאשרו האיראנים את "הסכם וינה", תדרוש ארצות הברית ממועצת הביטחון להטיל סנקציות על איראן. איראן מחתה על הגישה המתנשאת והלא שוויונית שהפגינה ארצות הברית, והציגה משוואה חדשה: מוטות להפעלת הכור בטהראן והקלה בכמה מהסנקציות בתמורה להתחלת הפעלת "הסכם וינה".

בשלב זה הופסקו השיחות בעקבות ידיעות על פגיעה גדולה באזור הכור באראק, אשר שום גורם לא קיבל עליו אחריות, ולא היה אפשר לדעת אם הייתה זו תקלה פנימית או חבלה חיצונית.

פעילות דיפלומטית בעקבות החבלה במתקן הגרעיני באראק

בעקבות הנסיבות ביקשה ארצות הברית את סיועה של רוסיה בקידום מימושו של "הסכם וינה", על אף ההתפתחויות בשטח. רוסיה – בטענה "ייתכן שהיום כבר מאוחר מדי" – תבעה לעצמה מעמד זהה לזה של ארצות הברית, מן הטעם שאיראן רואה בה בעלת ברית וזהו נכס לארצות הברית.

איראן, בשיחה עם נציג האיחוד האירופי, העבירה מסר לארצות הברית כי היא מחכה למחווה בתמורה לפיגוע. בדיון הפנימי לא הסתירו האיראנים את שביעות רצונם מתוצאות הפיגוע: שופר מעמדם במשא ומתן, והתקפה מצד ישראל או ארצות הברית, על פי תפיסתם, נראתה רחוקה מאין כמוה.

בשיחה חשאית בין הילרי קלינטון למנוצ'ר מוטאקי חזרה איראן על תביעתה למחוות פיזיו. הצדדים לא הגיעו להסכמה. לקראת הפסקתו של המשחק הודיעה איראן לארצות הברית, באמצעות סין, כי היא תהיה מוכנה לחזור לשולחן המשא ומתן רק במתכונת של שיחות רב-צדדיות.

בשלב זה הופסק המשחק.

תמצית התובנות שעלו מתוך המשחק

להלן כמה תובנות תהליכיות ומהותיות שהסיק הצוות שניהל את משחק הסימולציה מתוך ניתוח וצפייה במשחק:¹

איראן

לאיראנים מטרת-על ברורה ומוחשית: השגת נשק גרעיני. להערכתם, כיום אין כל תסריט היכול למנוע מהם את המשך העשרת האורניום והפיתוח הגרעיני הצבאי. הם חשים עליונות כלפי ארצות הברית משתי סיבות עיקריות: (א) ארצות הברית בכלל ונשיאה בפרט נתפסים כחלשים. הם מעריכים כי בשל שיקולים פוליטיים פנימיים ובינלאומיים לא יעז אובמה לצאת למתקפה צבאית נגדם; (ב) שליטה בתהליך בניית קואליציות בינלאומיות (בייחוד עם סין ורוסיה).

לכן, כדי להמשיך ולצעוד למימוש היעדים, הטקטיקות שאיראן נוקטת הן: "משיכת זמן" בניהול המשא ומתן, הצפת מידע (כמו הצהרות על התקדמותה בתכנית הגרעין ושאיפותיה בנדון) כדי ליצור עומס יתר של נתונים על האמריקאים וגיבוש קואליציות (כמו ניסיון להידוק יחסים עם רוסיה).

זאת ועוד, פעולות צבאיות אשר יכולות להיראות ככאלו אשר עשויות לעכב את תכנית הגרעין של איראן עשויות לשמש אותה, בדיעבד, ככלי לקידום האינטרסים שלה. למשל, הפיגוע שדומה בתרגיל, במתקן באראק תועל לטובתה של איראן: מבחינה דיפלומטית הוא חיזק את עמדתם בקרב הקהילה הבינלאומית, ונתן להם את ההזדמנות להציב דרישות נוספות במשא ומתן.

יש להדגיש, האיום היחיד הנתפס בעיני האיראנים ככזה היכול לעכב את תכנית הגרעין הוא איום על עתיד המשטר.

ארצות הברית

בהיעדר מטרת-על מגובשת וברורה ארצות הברית נוקטת אסטרטגיה תגובתית ואינה נוקטת יזמות מצדה.

ישראל

ישראל מרגישה מבודדת ומנותקת מהמשא ומתן. היא משקיעה את מרב מאמציה מול ארצות הברית, ואינה מנסה ליזום פעילות בערוצים דיפלומטיים אחרים או שיח עם שחקנים אזוריים נוספים.

הערות

1 מלבד עורכי הקובץ, השתתפו בניהול סימולציה זו אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי מהמכון למחקרי ביטחון לאומי וכן ונסה סיימן מ-NEST Consulting Negotiation Strategies.

שער ב'

תכנית הגרעין של איראן – הצגת האתגר

תכנית הגרעין של איראן – תגובות המערכת הבינלאומית

אפרים אסכולאי

תכנית לפיתוח יכולת גרעינית צבאית נרחבת קיימת באיראן עוד מזמנו של השאח. לאחר נפילת משטרו של השאח וכינון המשטר המהפכני־דתי במדינה הופסקה תכנית זו, וחודשה זמן קצר לאחר מכן. התכנית הגיעה לשיאה בתחילת שנות האלפיים, עם תחילת הקמת מפעל ההעשרה הגדול בנתנז, ומאז מושקע בפיתוחה מאמץ בלתי פוסק.

בבסיס המאמץ של איראן להשגת יכולת גרעינית צבאית כמה מניעים:

- א. תחושת האיום שתכנית הגרעין הצבאית מבקשת להעניק לה מענה קיימת באיראן עוד מתקופת שלטונו של סדאם חוסיין בעיראק. לאחר נפילת משטרו של סדאם חוסיין התעצמה תחושת האיום בעקבות מעורבותה הצבאית של ארצות הברית בסביבותיה של איראן, כמעט מכל צדדיה, ובעקבות היכולות המוכחות והבלתי מבוטלות של ירי נשק מטווח רחוק שיש לארצות הברית.
- ב. שאיפות להגמוניה אזורית.
- ג. ביסוס יציבותו של המשטר.
- ד. רצון להחזיק בכלי הנשק ההתקפי האולטימטיבי שהוא מקור לגאווה לאומית וליוקרה בינלאומית.

הערכת היכולות האיראניות בסוף 2009¹

החומר הבקיע

לשם השגת היכולת הגרעינית הנשאפת איראן פועלת בשני מסלולים מקבילים: מסלול האורניום המועשר ומסלול הפלוטוניום (הסברים טכניים-כלליים על מהות המסלולים – ראו נספחים ב־ג). הפיתוח במסלול האורניום מתנהל באיראן במהירות רבה יחסית. באמצע שנת 2009 צברה איראן אורניום מועשר בדרגה נמוכה (LEU) בכמות שתוכל להיות מועשרת לדרגה צבאית (HEU) ולהיות מותקנת במתקן נפץ גרעיני בתוך כשנה – אם איראן "תשבור את הכלים" ותחליט על כך.

בקצב ההעשרה הנוכחי תוכל איראן להכפיל כמות זו של אורניום מועשר בתוך שנה. עם זאת, איראן התקינה במתקן העשרה מספר ניכר של צנטריפוגות גז (המכונות המבצעות את תהליך ההעשרה), אך טרם הפעילה אותן. אם יופעלו צנטריפוגות אלה, יהיה בכך כדי להכפיל את קצב ההעשרה. מלבד זה, איראן מפתחת צנטריפוגות מדגם מתקדם. אם אלו יותקנו ויפעלו, יהיה בכך כדי לשפר בצורה משמעותית ביותר את יכולתה. לקראת סוף ספטמבר 2009 דיווחה איראן לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) על הקמת מתקן העשרה תת-קרקעי בסביבת העיר קום. המתקן אמור להכיל כ-3,000 צנטריפוגות, ובשל מידותיו הקטנות יש להניח כי הוא מיועד לצרכים צבאיים. הערכה זו הוכחשה על ידי איראן.

הפיתוח במסלול הפלוטוניום אטי מן הפיתוח במסלול האורניום. על כן אי-אפשר לחזות מתי יוכל להתממש במלואו. הפיתוח במסלול זה משלב שני מרכיבים עיקריים: כור ומתקן הפרדה. בשני המקרים מדובר במתקנים גדולי ממדים, שקשה להסתירם. באיראן נמצאים בשלב הקמה שני כורים היכולים לשמש לייצור פלוטוניום ולהפקתו: כור הכוח (לייצור חשמל) בבושהר וכור המחקר באראק. לכור בבושהר מגבלה טכנית, שכן בהפעלה רגילה הפלוטוניום הנבנה במוטות הדלק אינו באיכות צבאית, אולם אפשר להפיק מהכור פלוטוניום באיכות צבאית. עם זאת, אפשר להניח כי הסבה זו של הכור תתגלה על ידי מערך הפיקוח של סבא"א. כור הכוח אמור להיות מופעל בשנת 2009. הכור באראק נמצא בהקמה, אך השלמתו תימשך עוד זמן ניכר. לאחר השלמתו אין ספק כי הוא יפיק פלוטוניום באיכות צבאית. עם זאת, אין כל אינדיקציה ממקורות גלויים בסוף 2009 כי איראן מתכננת או בונה מתקן הפרדה להפקת הפלוטוניום.

מנגנון הנפץ

הן על סמך ידיעות המודיעין האמריקאי (NIE) והן על פי נתונים שפרסמה סבא"א, יש להניח כי איראן עסקה בעבר בפיתוח מנגנון הנפץ. לא ברור אם פעולה זו הושלמה או הופסקה. אפשר גם להניח כי, כמו לוב, קיבלה איראן מפקיסטן תכנון מפורט של מנגנון הנפץ הגרעיני. אם כך הדבר, מדובר במנגנון שנוסה בעבר בהצלחה על ידי סין. אפשר להעריך כי לאיראן הידע והיכולת להשלים בעצמה משימת פיתוח זו, ומקובל לחשוב כי פיתוח זה דורש זמן קצר הרבה יותר מזה הנדרש להפקת החומר הבקיע – אורניום מועשר או פלוטוניום.

אמצעי השיגור

אף שמקובל להניח כי איראן מתכננת להרכיב ראשי קרב גרעיניים על טילים (דוגמת השהאב-3), ואפילו יש אינדיקציות מסוימות לתכנון כזה, אין להוציא מכלל אפשרות

כי איראן בוחנת אפשרות לכלול מתקן נפץ גרעיני בפצצה מוטסת או בפלטפורמה לא צבאית, כגון מטוס תובלה (או נוסעים) או במכולה ימית.

הערכות עתידיות

אם תמשיך איראן בפעילותה במתקן ההעשרה הגדול בנתנו כמתוכנן, היא תוכל להגיע כבר ב-2010 ליכולת תפוקת LEU שתספיק לשמש להפקת HEU בכמות המאפשרת ייצור שני מתקני נפץ גרעיניים בשנה. יש לציין כי גם אם לא תגיע לתפוקת ייצור זו, יקרה הדבר שנה מאוחר מכן. ההערכה היא כי איראן לא תבצע העשרה נוספת זו – הגעה ל-HEU – אלא אם כן יהיה בידיה חומר גלם כדי שלוש-ארבע ליבות למתקני נפץ גרעיניים. גם אז לא ברור אם אכן תחליט לעשות זאת, שכן מדובר בהחלטה פוליטית, אשר תתקבל אם ייווצרו תנאים המצדיקים ומאפשרים זאת.

אם תחליט איראן לבצע את ההעשרה הנוספת, יתגלה הדבר לעיני פקחי סבא"א המפקחים על מאזן האורניום במתקן ההעשרה. לכן יש לשער כי איראן תבחר להמשיך לאגור LEU ללא הגבלה. קיימת מוסכמה (שאינה מעוגנת באמנה כלשהי) אשר מגדירה LEU כהעשרה עד עשרים אחוזים. איראן יכולה, אם תרצה, להעשיר לרמה זו אף שהמטרה המוצהרת של מתקן ההעשרה הגדול היא להעשיר עד חמישה אחוזים עבור כור הכוח בבושהר, ואף שאין לה חוסר ממשי בדלק עבור כור המחקר בטהראן, המשתמש באורניום בהעשרה זו. אם תעשה כן, יקוצר מאוד תהליך ההגעה ל-HEU.

אפשרות אחרת, המועלית מפעם לפעם, היא שלאיראן תכנית חשאית מקבילה אשר תאפשר לה להגיע ליכולת גרעינית מלאה בלי שיתגלה הדבר. אפשרות זו התחזקה עם הגילויים בדבר הקמת מתקן ההעשרה החשאי הקטן ליד העיר קום. גילוי זה אינו בבחינת סוף פסוק משום שיש בהחלט אפשרות כי המתקן בקום אינו היחיד ועדיין לא התגלו מתקנים נוספים או טרם הוחל בהקמתם.

אפשר להניח כי אם תחליט איראן לייצר נשק גרעיני, היא תמצא את הדרך להביא את הדבר לידיעת העולם אם במרומז, ואם ישירות – באמצעות ניסוי גרעיני תת-קרקעי.

העמדות הבינלאומיות

לאחר השהיות מרובות וויכוחים אין-סוף גיבשה מועצת הביטחון של האו"ם שלוש הצעות החלטה המטילות סנקציות על איראן. עם זאת, ההחלטות "רכות" למדי. יש חילוקי דעות אשר לאפקטיביות שלהן ולהשפעתן על מקבלי ההחלטות באיראן.

הרוב המכריע של מדינות העולם מתנגד לעימות עם איראן, ובכלל זאת להטלת סנקציות חמורות עליה. הסיבות לכך רבות ומגוונות: מרכזית בהן היא הפחד מעימות מזוין, שיכניס את העולם למערבולת. סיבה נוספת היא פחד מהתגברות הטרור, ובייחוד

זה הנתמך ונשלט בידי איראן. לאלה מתלווה חשש מחוסר שליטה כלכלית, ובייחוד מזעזועים חמורים בשוק האנרגיה. על חששות אלה אפשר ללמוד מהצהרותיהן של מדינות רבות וחשובות (סין, ברזיל ועוד), שלפיהן הפתרון של המשבר עם איראן טמון במגעים דיפלומטיים, ולא דווקא בסנקציות או באמצעי לחץ אחרים. מלבד זה, בשל אינטרסים כלכליים (אספקת אנרגיה סדירה), תמיכה פוליטית באיראן או התנגדות להגמוניה של ארצות הברית, מדינות לא מעטות תומכות בזכותה של איראן לפיתוח גרעיני לצורכי שלום.

סבא"א ועמדותיה

סבא"א מפקחת על המתקנים הגרעיניים באיראן מאז שנת 1974. הפיקוח מתבצע לפי הסכם הפיקוח ה"כולל", המוגבל מאוד ביכולותיו ומצטמצם למתקנים המוצהרים על ידי איראן. לאחר גילויי אוגוסט 2002 הסכימה איראן להרחבת סמכויות הפיקוח, ואף הסכימה לקבל עליה את "הפרוטוקול הנוסף", המרחיב מאוד את סמכויות הפיקוח ואף מאפשר, במגבלות מסוימות, לנסות לאתר פעילויות מחוץ לאתרים מוצהרים. אף שאיראן חתמה על הפרוטוקול הנוסף, היא לא אשררה אותו, ולאחר מכן אף נסוגה ממרבית הסעיפים הכלולים בו. מאז, חזר הפיקוח על הפעילות הגרעינית באיראן למתווה הישן, הדומה למתווה שכשל בעיראק ואפשר לעיראקים לבצע פעילויות רבות ללא פיקוח וללא שעורר את חשד הפקחים.

בתקופה שהתאפשר הדבר גילתה סבא"א כמה עובדות מדאיגות, ובהן הימצאות מספר רב של חלקיקי אורניום מועשרים לרמה צבאית; פעילות בחומרים היכולים לשמש מצת גרעיני למתקן הנפץ; עיבוד אורניום מתכתי לחצאי כדור – להכנסה במתקן הנפץ. סבא"א פנתה לאיראן בבקשה לספק תשובות על מהות ממצאים אלו, אך בקשות אלה לא נענו.

באוגוסט 2009 הגמישה איראן במידת מה את עמדתה, והסכימה להרחבות מסוימות במשטר הפיקוח אך לא לכאלו שיאפשרו גילוי מתקנים מוסתרים או פעילויות לא מוצהרות. יש להניח כי הגמשה זו בוצעה כמחווה של רצון טוב, לקראת אפשרות של פתיחת שיחות עם ארצות הברית P5+1. לאחר כישלון השיחות האלה (ראו להלן בדיון על הצעת סבא"א) חזרה בה איראן מכמה מההרחבות, ואף הודיעה על החמרות נוספות ושיתוף פעולה עתידי עם סבא"א רק מכוח ההסכמים הקיימים.

אף שסבא"א היא גוף טכני לכאורה, ידוע על חילוקי דעות משמעותיים ועקרוניים בין מנכ"ל סבא"א היוצא, מוחמד אלברדעי, ובין העומד בראש אגף הפיקוח של הארגון. עד סוף כהונתו של מנכ"ל הארגון הוא סירב להאשים את איראן במפורש בקיום פרויקט גרעיני צבאי. אין לדעת כיצד יפעל המנכ"ל החדש יוקיה אמאנו ואם, להבדיל מקודמו, ידרוש הסברים לממצאים הטכניים של פקחיו באיראן.

הדיונים בז'נווה ובווינה – הצעת סבא"א

ב-1 באוקטובר 2009 נפתחו בז'נווה דיונים בין ה-P5+1 ובין איראן. מלבד הדיונים במליאה, התקיימו גם שיחות צד. תוכן של אלו לא נודע, אך ברור כי קודמה מטרה חשובה אחת – הגברת האמון בין הצדדים. אף שמטרתה המוצהרת של ארצות הברית הייתה לדון בנושא השהיית ההעשרה על אדמת איראן, לא נדון נושא זה בשיחות, וכמובן לא הושגה כל הבנה הקשורה לכך.

שני נושאים בתחום הגרעין נדונו בפגישה זו: הנושא הראשון היה ביצוע ביקורת של פקחי סבא"א באתר החדש ליד קום. אפשר להניח כי ביקורת סבא"א שהתקיימה באתר קום לא הניבה תובנות מיוחדות, שכן לאיראנים היה די זמן להתכונן לביקור, ואין להניח שהפקחים העלו בחתם ממצאים חריגים ממה שהוצהר על ידי האיראנים.

הנושא השני שנדון בפגישה היה שימוש באורניום שכבר הועשר באיראן לדרגה נמוכה כדי להעשירו (ברוסיה) לרמה של עשרים אחוזים בערך, ולייצר ממנו (בצרפת) מוטות דלק לכור המחקר. מההיבט החיובי, תסיט פעולה זו חלק מהאורניום שהיה יכול לשמש חומר גלם להעשרה צבאית, לכור המחקר. מההיבט השלילי, ייתן הדבר סם חיים לכור, הסובל משיתוק חלקי בעקבות חוסר דלק, אשר נערכו בו ניסויים בייצור פלוטוניום. מכאן שרוב השלילי מן החיובי, שכן האיראנים יוכלו להשלים במהירות, עם התקדמות הפעלת הצנטריפוגות, את שנגרע ממאזן האורניום שלהם.

בסבב השני של השיחות, שנערך בווינה כמה שבועות לאחר מכן בחסות סבא"א ובהשתתפות איראן, ארצות הברית, רוסיה וצרפת, הוגשה לצדדים הצעת מנכ"ל סבא"א לאספקת הדלק לכור המחקר האיראני במתווה דלעיל. לאחר השהיית תשובת איראן במשך כשבוע התחילו להגיע רמזים והצהרות מפי אישים שונים באיראן כי זו אינה מסכימה למתווה של העברת אורניום מועשר משטחה לפני שיסופקו לה מוטות הדלק המועשר. היות שאיראן לא השיבה תשובה רשמית שלילית ממש, קיימת האפשרות כי המתדיינות לא יראו בכך סוף פסוק, וינסו להגיע להסכם כלשהו, אפילו מטעמי שימור יוקרה.

עם זאת, בדצמבר 2009 התחיל הממשל בארצות הברית להראות סימני קוצר רוח ולומר כי לאיראנים יש שהות עד סוף 2009 להסכים להצעות שהועלו בדיונים הקודמים. האמריקאים רואים בהצעות להעשרת האורניום ואספקת הדלק לכור בטהראן אמצעי לדחיית הקץ משום שהעברת LEU אל מחוץ לאיראן תצמצם את המלאי שבידיה אל מתחת לרמה הנדרשת להעשרה נוספת וליצירת מלאי HEU כדי פצצה גרעינית אחת. דחייה זו תפנה זמן נוסף לדיונים עם איראן בדבר השהיית העשרת האורניום על אדמתה.

סימולציה משא ומתן ארצות הברית-איראן על הגרעין – הזווית האיראנית

אהרון זאבי פרקש

הדיונים המכינים בקבוצה האיראנית

בבוא "המשלחת האיראנית" שהשתתפה בסימולציה לגבש את עמדתה של איראן לקראת פתיחתן ההיסטורית של השיחות הבילטרליות עם ארצות הברית – שיחות שביטאו הכרה ברפובליקה האיראנית האסלאמית לאחר שלושים שנה מאז המהפכה – הנחו אותה הנחות היסוד האלה:

1. איראן נחושה בכל דרך להשיג נשק גרעיני, ולכן "הקו האדום" מבחינת המשטר בטהראן, שמעבר לו יהיה מוכן לשקול השהיה של התכנית, הוא היווצרותה של סכנה ליציבותו. משמעות הדבר היא כי מבחינת המשטר כל האמצעים לגיטימיים כל עוד השלטון אינו מאוים, אולם אם תתעורר תחושת סכנה ליציבות המשטר, יהיה אפשר להפסיק הפסקה וולנטרית וזמנית את התכנית הצבאית, עד התייצבות וחלוף הסכנה.

2. מימושו של האיום בתקיפת מתקני הגרעין באיראן על ידי ישראל לא יגרום הרס בלתי הפיך של מתקנים אלה, ובוודאי לא יפגע בידע הנרכש זה שנים על ידי המומחים האיראנים. משמעות הדבר היא שבידי איראן קיימת היכולת לשקם את התשתית הגרעינית שלה לאחר תקיפה, מה גם שבמקרה של תקיפה מצד ישראל תוכח טענתה – שחובת ההגנה על איראן מחייבת הכנה ובנייה של יכולת גרעינית צבאית. בראייתה של איראן, תקיפת מתקני הגרעין בשטחה תגדיל את התמיכה בה ובדרכה, תבודד את ישראל, ותרחיק אפשרות של סנקציות צבאיות ונקיטת פעולה צבאית על ידי מדינות המערב.

3. יעילותן של הסנקציות הכלכליות נמוכה בשל קשרים הדוקים בין איראן למדינות במערב ובמזרח, ובכללן מדינות בדרום אמריקה, הודו, ונצואלה, יפן, סין ואפילו גרמניה; ובכלל, המערב, רוסיה וסין, ובראש – ארצות הברית, אינן נחושות דיין כדי להוביל תהליך שבסופו סנקציות אפקטיביות ופעולה צבאית.

4. תמיכת העולם בזכותה של איראן, כמו שהיא נראית בעיניים איראניות, לקיים מעגל דלק גרעיני לצרכים אזרחיים, ברורה ומוצהרת.
5. פורמלית וברמה ההצהרתית, איראן מחויבת לחברותה בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), משתפת עמה פעולה, ואיננה מתכוונת להפר את האמנה לאי-הפצת נשק גרעיני שהיא חתומה עליה. זאת ועוד, איראן מצהירה כל העת שלהבדיל מארבע המדינות המחזיקות בנשק גרעיני ואין חתומות על ה-NPT, איראן היא המדינה היחידה שמתקניה גלויים, ידועים ופתוחים לביקורת סבא"א.

התנהלות האיראנים במשחק הסימולציה

בעקבות הנחות יסוד אלה גובשה בצוות האיראני תפיסה שגרסה כי כל עוד לא יינקטו צעדים שיסכנו את המשטר בצורה מוחשית, "שילובנו בשיחות הביטורליות יהיה מלא, ברוח טובה ותוך כדי ניצול התרבות והשורשים של עמנו הפרסי הידוע בכישורי המשא ומתן המעולים שלו". לפיכך בסימולציה סיכמנו להגיש יד למדיניות ה-ENGAGEMENT של הנשיא אובמה תוך כדי גילויי שביעות רצון מן המסרים שיועברו בפתיחת המשא ומתן, שלפיהם ארצות הברית פותחת דף חדש מול איראן, והיא רואה בה פרטנר שווה ערך ושותפה לדרך במזרח התיכון.

הצוות פעל בהתאם להנחיה זו, עד לאירוע שהוגדר על ידי מנהלת הסימולציה כפיגוע של האופוזיציה (אלמוג'אהדין אל-חלק), אשר גרם נזק רב במתקן המים הכבדים ב-ARAK. המשלחת האיראנית ראתה בפעולה זו סתירה לאמירות האמריקאיות במשא ומתן וסיבה לשבירת האמון בכוונות האמתיות של ארצות הברית. מהרגע ההוא והלאה לא הצליחה המשלחת האמריקאית לגבש מדיניות אפקטיבית שתסייע להחזרת המשלחת האיראנית לשולחן הדיונים. יתרה מזו, האירוע העלה את המתח באזור: תוגברה מאוד מוכנותם הצבאית של סוריה, חמא"ס, חזבאללה ולבנון וכן מוכנותם הצבאית של ונצואלה ושל החוליות הרדומות לפיגוע חו"ל של איראן וחזבאללה בשגרירויות המדינות השונות.

לקחים

את הלקחים שהופקו בסימולציה אפשר לחלק לשתי קבוצות: ראשית, לקחים רלוונטיים ישירות להתנהלות מול איראן; ושנית, לקחים כלליים למשא ומתן, שתקפותם הוכחה שוב בסימולציה.

לקחי הסימולציה להתנהלות מול איראן

1. ההנהגה האיראנית רואה בפצצה אינטרס לאומי, ועל בסיסו מחזקת את הקונצנזוס הציבורי באיראן. שינוי במדיניות יחול רק בעקבות היווצרות סכנה ממשית לשלטון ולהישגי המהפכה.
2. עבור ההנהגה האיראנית, המשא ומתן הוא טקטיקה להשגת היעד המוגדר של חימוש גרעיני. לכן הכוונה היא לגשת למשא ומתן לא מתוך מוכנות לשנות עמדות ולהגיע עם הצד השני לעמק שווה, אלא כדי להקל על הדרך ליעד.
3. משקל השותפויות קריטי: חזבאללה, איראן וסוריה שותפות להבנה ולדעה כי גם בעקבות הכרסום בכוחה הפוליטי-צבאי של ארצות הברית הן אינן יכולות לפעול אלא בשיתוף פעולה ותוך כדי בניית קואליציות, בעיקר עם הודו, סין, רוסיה, ונצואלה וברזיל (למעשה, ארבע מעצמות ה-BRIC יכולות להזדהות עם מדיניותה של איראן). נושא זה של קואליציות ושותפויות קריטי גם לארצות הברית, שלבדה איננה יכולה היום לכפות הסדר או להוביל סנקציות נגד איראן.
4. מהלכים צבאיים תוך כדי המשא ומתן עלולים להיות בומרג. כמו שהוכיחה התפתחות הסימולציה לאחר התרחשות הפיגוע ב-Arak (היזום על ידי מנהלת הסימולציה), יש לגלות רגישות להתרחשויות כאלה ולנצלן – כמו שעשה הצוות האיראני – לצורך קידום העמדה במשא ומתן. כלקח כללי, אפשר לציין כי ככל שהמשא ומתן מתארך, כן האפשרות של Misscalculation מתגברת.

לקחים כלליים למשא ומתן

1. תכנון תהליכים מדיניים ואופן יישומם קריטי במצבים כאלה. כמו שמתכננים מהלכים צבאיים, תוך כדי בחירת דרך פעולה מועדפת מכמה דרכי פעולה אפשריות (דפ"א), כך יש לפעול גם במישור הפוליטי-מדיני. כיוון זה יבטיח עוד בשלבים מוקדמים ניתוח אלטרנטיבות וזיהוי חד וברור בין הטקטיקה לאסטרטגיה במשא ומתן, תוך כדי שליטה בתהליך.
2. במצב שהאסטרטגיה ברורה ומוגדרת, אפשר לנתח טוב יותר את הטקטיקה ואת יישומה, ולהימנע ככל האפשר מנפילה בפח של העיסוק בפרטים הקטנים והטכניים, כמו שקרה למשל בצוות האמריקאי, אשר גם הוצף בכוונה, על ידי איראן, בכמות רבה של מידע טכני חשוב, אך לא רלוונטי.
3. בניהול משא ומתן לא די להבין את המדיניות של הצד השני, אלא יש להיעזר גם בבקיאות בתרבותו ובאופיו, ולהשתמש בידע זה בעת ההידברות.

סיכום

משחק הסימולציה המחיש את הכיוון שהאיראנים מוליכים אליו את מדיניות הגרעין שלהם. אופן סיומו של משחק הסימולציה הבהיר בוודאות את כישלון תהליך ה-Engagement כמדיניות להפסקת תכנית הגרעין הצבאית של איראן. ההשלכות של קיומה העתידי של פצצת גרעין איראנית על האזור חמורות ביותר. משמעויות אלו, ובייחוד הקושי של המעצמות בקבלת החלטות ובתכנון מדיניות נחושה, התחדדו בעקבות משחק הסימולציה. גם ההשלכות החמורות לתקיפת אתרי הגרעין באיראן נהיו ידועות יותר ומובנות, על הסיכונים שבהם. שאלת המפתח נותרה אם הסיכון שלא לפעול צבאית כדי למנוע מאיראן את קידום התכנית הצבאית שלה איננו עולה על הסיכון הגלום, בעיקר למדינת ישראל, בתקיפה צבאית.

הערות

- 1 הערכה זו מתבססת אך ורק על הדיווחים התקופתיים של סבא"א. מכאן שהערכה זו היא חסם תחתון, שכן אי-אפשר לדעת אם יש לאיראן מתקנים נוספים שאינם מדווחים לסבא"א, המפיקים או שיפיקו בעתיד חומר העלול לשמש בפרויקט הצבאי.

שער ג'

התמודדות עם האתגר האיראני

תרחישים אפשריים להתמודדות עם האתגר האיראני

אפרים אסכולאי

משחק הסימולציה לא עסק בתחזיות ארוכות טווח, למעט באפשרות שבעקבות חבלה באחד ממתקני הגרעין של איראן תואשם ישראל באחריות למקרה. ברי כי האשמה ברוח זו תישמע בעקבות התרחשותו של כל מקרה חבלה באחד המתקנים – אם בעקבות תאונת עבודה או בעקבות פרובוקציה מכוונת, אלא שלא במישרין, העלה האירוע לדיון סביב שולחן הסימולציה את נושא תקיפת מתקני הגרעין באיראן, והביא להסטת הדיון לכיוונים לא רצויים. שאלת השאלות היא לאן פני הדברים באיראן. בדיון בתרחישים עתידיים, שהוא אקסטרפולציה מחשבתית של משחק הסימולציה, יועלו כמה אפשרויות. עם זאת, לא יצוין כיוון חד-משמעי בהערכה כי אליו יתפתחו הדברים משום שקיימים נעלמים רבים. אמנם אין הדבר ודאי, ואולם הנחתי היא, כמו שעלה מן הדיונים שהתקיימו במסגרת הסימולציה, כי דיונים גלויים בין איראן ובין המדינות האחרות (ולא משנה מיהן) לא יישאו תוצאות ממשיות כלשהן. זו תהיה הנחת הבסיס לכל האפשרויות שיפותחו להלן. יתרה מזאת, גם אם יוכח כי הנחת בסיס זו שגויה, לא ישתנו מהותית משמעויותיהן של האפשרויות השונות. יצוין גם כי האפשרויות המובאות להלן הן בבחינת ראשי פרקים וכי מספר הווריאציות על כל אחת מהן גדול מאוד.

תרחיש 1

ארצות הברית תציע לאיראן, במשא ומתן חשאי, הצעה מפתה ביותר. על פי הצעה זו, תוגבל יכולת העשרת האורניום של איראן, אם כי יכולת ההעשרה שתיוותר לה תאפשר את המשך המחקר והפיתוח בנושאי העשרה ואת צבירת האורניום לרמה נמוכה. הצעה זו תלווה בפיתויים מדיניים או מעמדיים וכלכליים, ובכלל זה בנושאי תשתיות. מלבד זה, תיתן ארצות הברית לאיראן ערבויות ביטחוניות ותתנגד באופן פעיל לתקיפה צבאית ישראלית. איראן מצדה תימנע מהתקפות פומביות על ארצות הברית וישראל.

התוצאה הצפויה: לוח הזמנים להשלמת תכנית הגרעין הצבאית של איראן יתארך, ויקשה עליה לפעול בתנאים של משטר פיקוח מחמיר, אך התכנית לא תבוטל.^{1,2} בו בזמן תחזק איראן את מעמדה, באזור המפרץ לפחות.

תרחיש 2

סטטוס קוו – לא יוטלו סנקציות ממשיות על איראן.³

התוצאה הצפויה: איראן תגיע לפוטנציאל מימוש אופציה צבאית גרעינית בתוך כשנתיים. איראן לא תממש אופציה זו, אלא תמשיך להעשיר אורניום לדרגת העשרה נמוכה (שלושה אחוזים וחצי) ולצבור חומר זה. איראן תעשיר כמות לא גדולה של אורניום לדרגה של 19.75 אחוזים. בו בזמן תקים איראן (ככל הנראה בחשאי) מערך העשרה לרמה גבוהה, שיאפשר העשרה מהירה של אורניום מועשר מדרגה נמוכה לרמה צבאית, אם כי לא תפעיל מערך זה. מלבד זה, תצמצם איראן את הגישה של הפקחים למתקניה למינימום ההכרחי. בתנאים אלה יגבר הסיכוי לתקיפה צבאית על המתקנים הגרעיניים של איראן אם על ידי ארצות הברית, ישראל או כל מערך קואליציוני שיוכל לקום אם יהיו מספיק ארצות שיראו בגרעין האיראני וביכולות הטיילים שלה איום ממשי עליהן, ואולי אף על קיומן.

תרחיש 3

על רקע המשך ההתגרות של איראן במערב, יוטלו עליה סנקציות חריפות (אף ייתכן שלא באמצעות מועצת הביטחון).

התוצאה הצפויה: בהתאם לעצמת הסנקציות והשפעתן על החיים באיראן, קיימת אפשרות, שאינה גבוהה, כי השלטונות באיראן יתרכו ויסכימו להיכנס למשא ומתן, אם כי בתנאים מופלגים. אם אכן יחלו שיחות, ייתכן שהצדדים יגיעו להסכם מחייב להפסקת הפרויקט הגרעיני הצבאי. עם זאת, ייתכן כי איראן תפרוש מה-NPT או למצער תבטל את פיקוח סבא"א במתקנים הגרעיניים.

במקרה שיגבר מאוד הלחץ הפנימי באיראן והממשל ירגיש סכנה לקיומו, ייתכן ביצוע ניסוי גרעיני תת-קרקעי אם יהיה בידי איראן די חומר בקיע לביצועו. ניסוי כזה יגביר את התמיכה הפנימית בממשל וגם יגביר את יוקרתה של איראן בעולם בכלל ובעולם האסלאמי בפרט.

גם על פי תרחיש זה קיימת אפשרות לתקיפת מתקני הגרעין האיראני על ידי ארצות הברית, אך זו בסבירות נמוכה.

תרחיש 4

ישראל תתקוף את מתקני הגרעין באיראן. התוצאה הצפויה: איראן תפרוש מה-NPT. איראן תנקוט פעולות צבאיות נגד ישראל, בעיקר בשיגור טילים למטרות אסטרטגיות בישראל ובפעולות טרור (חזבאללה) נגד מטרות בישראל ונגד מטרות יהודיות בעולם. בתלות במועד ובתוצאות התקיפה, תיגרם דחייה של כמה שנים בהגעת איראן ליכולת גרעינית צבאית. עם זאת, אין כמעט ספק כי המשטר הנוכחי באיראן לא יוותר על השלמת התכנית הגרעינית הצבאית וישאף לחדש את הפעילות בפרויקט הגרעיני בהקדם.

תרחיש 5

פרובוקציה איראנית של תקיפת מתקניה, כביכול על ידי גורם חיצוני. התוצאה הצפויה: איראן תתקוף את ישראל בטיילים (לא גרעיניים); וכמה מהמטרות, לדברי איראן הם מתקני הגרעין בישראל. ישראל תגיב בהפצצת מתקנים גרעיניים באיראן. זהו תסריט מרחיק לכת, אך אי-אפשר לשלול אותו על הסף היות שיש בו מענה לאינטרסים הלאומיים של איראן. מלבד זה, עימות יזום עם ישראל יציב אותה בעמדת מעצמה במזרח התיכון.

משמעויות התרחישים:

מבחינתו של הנשיא אובמה, תרחיש 1 הוא ככל הנראה הרצוי ביותר היות שהוא תואם את מדיניותו הדוגלת במשא ומתן (engagement). עם זאת, כמו שהדברים נראים כיום, אין לאיראן רצון גלוי להשיג הסכם כלשהו עם גורם חיצוני, אשר יעכב את השלמת תכנית הגרעין שלה או ימנע כליל את מימוש היעד. אם אכן איראן מוכנה להיכנס למשא ומתן חשאי עם ארצות הברית ולהגיע להסכם, אשר רק ידחה את השלמת תכניתה, יעניק הדבר יתרונות רבים לשני הצדדים. אם כך יקרה, יגבר החשש כי חלק מהתשלום של ארצות הברית לאיראן יהיה במטבע ישראלי, אף שהסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו בראש מעייניה של איראן. אין להניח למשל כי פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני יביא לשינוי כלשהו במניעים ובמגמות של פרויקט הגרעין האיראני. מנגד, אם יראו האמריקאים את העניין בצורה אחרת, הם יציעו תשלומים שונים כפיתוי לאיראנים. האיראנים יראו בכך בונוס בלתי צפוי אשר יגביר את יוקרתם בעולם המוסלמי, אך אם יהיה אפשר להגיע להסכם אשר יגביל את יכולותיה של ישראל בפרט בנושאי הגרעין, בלי להגביל את הקשר האיראני-סורי-לבנוני, יוצב אתגר חמור בפני ישראל. במצב הדברים של היום, לא ניתן להתכחש לאפשרות כזו. אין ספק כי לרבים יזכיר הדבר את "הסכם מינכן"

ואת הפייסנות של צ'מברליין כלפי היטלר. התוצאה של גישה זו כלפי האיום הגלום בתכנית הגרעין הצבאית של איראן עלולה להיות חמורה ביותר, שכן אז תגיע איראן, במועד זה או אחר, ליכולת גרעינית צבאית בעודה נמצאת במצב מדיני משופר לאין ערוך מאשר בתרחישים האחרים.

אם לא יתממשו הציפיות שינחו ניסיון לעכב את התקדמות תכנית הגרעין הצבאית של איראן באמצעות הצעות מפתות, ייקלע המזרח התיכון, במוקדם או במאוחר, לחוסר יציבות משמעותי. כן יקרוס כליל המשטר למניעת הפצתו של הנשק הגרעיני. מכאן שרק באמצעות פעולה מהירה ודרסטית של סנקציות חריפות ביותר יהיה אפשר אולי למנוע את הגעתה של איראן ליכולת גרעינית צבאית.

הערות

- 1 יש לזכור כי הפיקוח הבינלאומי רואה ומדווח, אך אין לו כל סמכויות ביצועיות.
- 2 משמעות אופציה צבאית גרעינית היא האפשרות לייצר כמה ראשי נפץ גרעיניים ולהציבם בכלי שיגור למטרות אויב.
- 3 סנקציות ממשיות הן כאלו שיפעילו לחץ ממשי על השלטון באיראן, גם מצד האוכלוסייה.

משא ומתן עם יריב ראוי (Capable Rival): עקרונות לניהול תהליך¹

מוטי קריסטל

על אסטרטגיה

בספר **אמנות המלחמה** כתב המצביא הסיני סון-דזה: "האסטרטג הנכון הוא זה המכריע את האויב ללא קרב, המכניע את העיר ללא מצור, והכובש את הארץ ללא מלחמה אין סופית"; ואכן, האסטרטגיה המדינית בשנות ההיסטוריה הוכיחה שוב ושוב כי השילוב הנכון ביותר להכרעת האויב הוא השימוש המשולב בשפת הכוח ובכוח השפה.

כך יהיה גם מול איראן. הכרעתה של איראן או מניעת יכולת גרעינית צבאית יושגו רק בשילוב של שני מהלכי מדיניות בו בזמן: מהלך צבאי כוחני או איום אפקטיבי במהלך שכזה, שיסב נזק חמור לא רק לתשתיות הגרעין במדינה אלא למוסדות השלטון ולשדרת ההנהגה, ומהלך דיפלומטי שיאפשר את ביסוסה של מציאות מדינית השונה במהותה מן המציאות שאיראן שואפת אליה.

ההיערכות הצבאית והמבצעית במדינות המערב ובמדינות ערב המאוימות על ידי שלטון האייתוללות היא מפורטת ומרחיקת לכת, ולעומת זאת לא ניכר כי ההיערכות המדינית, וכל שכן עיצובה ובנייתה של אסטרטגיית המשא ומתן עם איראן, נעשות מתוך הבנה מקצועית בדבר מורכבות המהלך, ויותר מכך – הפנמה של תרבות המשא ומתן האיראנית.

על עצמה

בעולם המשא ומתן, כמו בעולם המדיני או הצבאי, יש משקל רב ל"עצמה" ולדרך שהיא נתפסת על ידי הצדדים. מבחינה אובייקטיבית (יכולות ומשאבים) המערב מחזיק בידיו עצמה רבה יותר: צבאית, טכנולוגית, כלכלית ופוליטית, אולם סביב שולחן המשא ומתן איראן שואבת עצמה אפקטיבית משלושה מקורות חלופיים: (א) **עצמת האלטרנטיבה**: האלטרנטיבה להסכם שיעצור את תכנית הגרעין הצבאי היא המשך העשרה וייצור פצצה גרעינית תוך כדי הסתכנות בענישה הכוללת סנקציות או פעולה צבאית. במכלול הנסיבות הקיימות היום, האלטרנטיבה של איראן (המשך

העשרה) נראית ראלית, ישימה ו"זולה" הרבה יותר מן האלטרנטיבה הקיימת למדינות המערב (סנקציות או פעולה צבאית). צד במשא ומתן התופס את האלטרנטיבות שלו כטובות יותר הוא הצד החזק במשא ומתן.

(ב) עצמת הסירוב: מאחר שמדובר במשא ומתן בין צד שחייב להסכים להסדר כלשהוא, לאותו צד עומדת תמיד הזכות לסרב. כל עוד המערב אינו יכול או אינו רוצה לכפות על איראן הסדר – תעמוד עצמת הסירוב לידי האיראנים.

(ג) שליטה בתהליך: צד השולט בתהליך, גם אם אין בידיו עצמה קלאסית, הוא השולט גם בתוצאת המשא ומתן. התנהלותה של איראן בעשור האחרון הוכיחה מעל לכל ספק כי איראן שולטת בתהליך המשא ומתן: ברצותה מתפייסת, ברצותה מקשיחה, ברצותה מזמינה את הפקחים, וברצותה – מגרשת, ברצותה מאותתת "דיבורי שלום", וברצותה – מצחצחת חרבות מלחמה. כל שנות המשא ומתן, אם במסגרת מדיניות "הדיאלוג הכפול" של אירופה, אם במשא ומתן עם סבא"א או עם ה-P5+1, שלטה איראן תמיד במשא ומתן: במשתתפים, בסדר היום ובלוחות הזמנים. כך – תוך כדי שימוש במקורות עצמה חלופיים – הפכה איראן הלכה למעשה משא ומתן א-סימטרי למשא ומתן מאוזן, ואף כזה המוטה לטובתה.

על תרבות

יתרה מזאת, תרבות המשא ומתן הפרסית רואה במשא ומתן מעין משחק שלא נועד להביא להגשמת היעדים האמתיים; אלו מושגים באמצעות מדיניות אחרת, שאינה כוללת משא ומתן (מדיניות סחר עצמאית, מדיניות אנרגיה אגרסיבית, יצוא המהפכה, ערעור יציבותם של משטרים ערביים מתונים, בניית יכולות צבאית או טרוריסטיות מרוחקות). המערב – עד מהלכי ינואר 2010 לפחות – ראה ב"משא ומתן" את הפלטפורמה המרכזית לשינוי מדיניותה של איראן, ואילו איראן – כמו שמוצג במסמך זה מכמה נקודות מבט ועל ידי מספר רב של כותבים – רואה במשא ומתן רק מכשיר ל"רווח זמן", שבאמצעותו היא ממשיכה להתקדם במימוש מדיניותה בתחומים האחרים, ופיתוח הגרעין הצבאי הוא הבולט, אם כי לא היחיד, שבהם.

אגב, רבים מייחסים עצמה כמעט מיתית לתרבות המשא ומתן האיראנית, אולם הלכה למעשה אפשר לומר כי תרבות הבאזאר הפרסית פשוטה בתכלית: היא רואה במיקוח דרך חיים, מן "משחק" שאינו נגמר ודרכו מתנהל חלק גדול מן השיח, בייחוד אל מול הזר, ועיקרו של הבאזאר הוא אחד: ברשותך "סחורה" טובה, ולכן תן בעבורה כמה שפחות וקבל כמה שיותר. גם אם זה נמשך זמן, גם אם הראשון או השני או השלישי ילכו – תמיד יבוא אותו אחד שייתן לך יותר או תמיד יהיה משהו לשלם כאשר תחליט כי אתה נדרש כעת לתמורה.

חלק מעצמתה המיתית של תרבות המשא ומתן האיראנית נובע רק מן הסיבה שבתרבות המערב תהליך המשא ומתן אינו המהות, ובוודאי אינו משחק או שעשוע. בתרבות מערבית המקדשת את החיים, בתרבות שזמן שווה כסף, התפיסה היא כי משא ומתן צריך לסיים במהירות ולהביא את ההישגים הראויים, בעיקר מבחינה חומרית. כאשר נושא ונותן מערבי, שמאמין כי המשא ומתן הוא רק אמצעי להשגת מטרה ולכן עליו להיות אינסטרומנטלי וממוקד, פוגש נושא ונותן פרסי, אשר רואה במיקוח משחק שעיקרו להעביר את הזמן, ואולי (בייחוד בהקשר המדיני) גם להביא להחלשתו של האחר, והכול – כדי להשיג את היעדים ואת האינטרסים האמיתיים באמצעים אחרים, נוצר פער שלעולם יפעל לטובת הפרסי.

במשחק המשא ומתן שהתקיים בנובמבר 2009 במכון למחקרי ביטחון לאומי באו פערים אלו ונוספים לכדי ביטוי ומיצוי מרבי. מאחר שקבוצת המומחים אשר הרכיבה את הקבוצה האיראנית הייתה בקיאה ברזי התרבות והפוליטיקה של איראן, והתנהגה הלכה למעשה כמו שהיו נוהגים ככל הנראה שליחי האייאטוללות במשא ומתן אמתי, נוצר מתח ראוי בין שתי תפיסות תרבות שאינו מאפיין משחקי סימולציה אחרים: הצוות האיראני ראה במשא ומתן "זירת משחק", ואילו הצוות האמריקאי ראה במשא ומתן פוטנציאל אמתי לשינוי במדיניותה של איראן.

הן מתוך משחק הסימולציה והן מניתוח המהלכים המדיניים האמיתיים אפשר לאתר שש טעויות של מעצמות המערב בעיצוב ובניהול תהליך המשא ומתן עם איראן. טעויות אלה, בעידן שכבר הוחלט בו על ידי ארצות הברית לקדם סנקציות כמהלך כופה, עלולות לגרור את האזור להסלמה ישירה או עקיפה (באמצעות חזבאללה או חמא"ס), שכן היעדר תהליך משא ומתן נכון וקונסטרוקטיבי לא יותיר לאיראנים "סולם" מכובד ומובנה לרדת דרכו אל הסכם מדיני, אלא לאחר פעילות צבאית אינטנסיבית.²

שש טעויות המשא ומתן של המעצמות מול איראן

1. היעדר יעד מדיני אסטרטגי ברור ובר השגה

היעד המדיני-אסטרטגי של איראן ברור לכל העוסקים בנושא: השגת יכולת גרעינית צבאית כדי לבסס את מעמדה האזורי והבינלאומי, ולעומת זאת ניכר כי המערב טרם הגדיר לעצמו, לא בפומבי, וספק אם בצורה מתואמת מאחורי הקלעים, מהו היעד העומד בבסיס מאמצי המדיניות. הרי ברי כי מן היעד המדיני ייגזרו האסטרטגיה והמהלכים הטקטיים: האם היעד הוא מיטוט המשטר המהפכני באיראן? האם היעד הוא מניעת יכולת גרעינית צבאית? האם היעד הוא הסדרי ביטחון אזוריים שאינם מבוססים על נשק גרעיני או שמא היעד הוא ביסוסו של משטר אזורי של הרתעה גרעינית? כל עוד לא יגדיר המערב, בבהירות ובפומבי,

את מטרת המדיניות – לא יהיה אפשר לייצר מהלכים בינלאומיים מתואמים הנדרשים כדי להתמודד עם מורכבות האיום האיראני. בשיאו של משבר הטילים בקובה, באוקטובר 1962, הכריז נשיא ארצות הברית קנדי על היעד המדיני של ארצות הברית: סילוקם של הטילים הסובייטיים שהוצבו באי. רק לאחר שנקבע יעד זה פנה הנשיא לגיבוש האסטרטגיה למימושו. בהכרעה שבין מתקפה צבאית אשר תוצאותיה היו ככל הנראה פתיחתה של מלחמת עולם שלישית ופעילות צבאית-מדינית משולבת בחר הנשיא קנדי בחלופה השנייה: מהלך צבאי לא התקפי ופעילות משא ומתן חשאית. שילוב זה הוא אשר הביא, בתום 13 ימים, להחלטה הסובייטית לפרק את הטילים ולהביא לסיומו של המשבר. אסטרטגיה אפקטיבית לניהול מדיניות תוכל להיות מסוכמת ומבוצעת רק לאחר שיוגדר בבהירות היעד המדיני של המערב.

2. היעדר מדיניות משולבת: שפת הכוח וכוח השפה

מדיניות החוץ של ארצות הברית מתאפיינת בדפוס פעולה טורי: או סנקציות או משא ומתן. או מלחמה או שלום; אולם כמו שכבר הורחב לעיל, במערכת המדינית המורכבת בעניין איראן, רק פעולה משולבת יכולה להביא לתוצאות. מדיניות משולבת זו צריכה לכלול מערך סנקציות אפקטיביות וכוללות לצד ביסוסו של ערוץ משא ומתן יציב ואפקטיבי שיוביל ליצירת מציאות הסכמת השונה מהותית מן המציאות שאיראן חותרת אליה היום. אם תמשיך ארצות הברית לפעול באופן טורי, כלומר תפעל קודם כול למימושן של סנקציות על איראן, ולא תפעל בו בזמן לביסוסו של ערוץ משא ומתן, היא תיכשל (בעיקר בשל התנגשות האינטרסים עם סין ועם רוסיה) הן ביישום הסנקציות, והן בסכנה להוביל את איראן להסלמה צבאית ולפעולה נמרצת בתחום הגרעין, כמו שכבר רואים בעת האחרונה (פברואר 2010). יתרה מזאת, מדיניות כוללת ומשולבת היא גם הדרך הטובה ביותר לרתום את סין ורוסיה למהלך, שכן בהציגה מדיניות משולבת וכוללת יכולה כל אחת מן המעצמות לבחור לעצמה את נקודת ההתייחסות מאחורי מהלך מדיניות זה או אחר. במדיניות יזומה המשלבת סנקציות ומשא ומתן תוכל אירופה להתייבב מאחורי מהלכי הסנקציות, רוסיה – לבחור בנקודה הנוחה לה על רצף המדיניות הכולל, וסין – להתייבב מאחורי מהלך המשא ומתן. דרך זו, שכל המעצמות מגויסות בה על אותו רצף של מהלכים הנתפסים כחלק ממדיניות כוללת, עדיפה עשרת מונים ממצאות ארצות הברית מתרכזת בה ב"סנקציות עכשיו" או ב"משא ומתן עכשיו".

3. היעדר בניית אלטרנטיבה ראלית ואמינה

כאמור, בעיני איראן האלטרנטיבות העומדות לרשותה טובות יותר, כלומר לאיראן אין כל תמריץ להגיע להסכם, שכן המציאות החלופית טובה לה יותר. ניתוח המציאות בעיניים איראניות (כמו שעשה גם הצוות האיראני במשחק) מוכיח כי היא אינה מאמינה ביעילותן של סנקציות ומאמינה כי ישראל (ולא כל שכן ארצות הברית של אובמה) לא תעז לתקוף. כלל מפתח במשא ומתן הוא שאם צד מאמין שברשותו אלטרנטיבה טובה יותר – אין לו כל תמריץ להגיע להסכם. אשר על כן, ארצות הברית (ובמידה מסוימת גם ישראל) צריכה לבנות במקביל למדיניות המשולבת דלעיל, גם אלטרנטיבה שתיתפס כישימה וראלית בעיקר בעיני הצד השני. ניתוח מארג האינטרסים של הצדדים ומבנה המערכת הפוליטית מצביע על קיומה של אלטרנטיבה אחת כזו, והיא פעולה אינטנסיבית וברורה להפלת משטר האייתוללות. תהליך כולל של דה-לגיטימציה של משטר האייתוללות, בידודה הבינלאומי של איראן (לא כמנוף במשא ומתן אלא כאלטרנטיבה אסטרטגית), הטלת אמברגו דיפלומטי, עידוד חתרנות פנימית וחיזוקה הפומבי של האופוזיציה באיראן חייב יהיה להיות חלק בלתי נפרד מהאסטרטגיה של מדינות המערב. איראן, מטבע הדברים, עלולה להגיב באיומים (או במעשים) לפעולות אלו, ואת התגובות האלו יש למנף יותר ויותר כדי לחזק את תהליך האיום הפנימי על המשטר האיראני.

4. היעדר הפנמה של תרבות המשא ומתן האיראנית

האיראנים אינם נושאים ונותנים מתוחכמים. הם אנשי בזאר אשר נהנים להתל בעמיתיהם מן המערב. לו שלח הנשיא אובמה למשא ומתן עם איראן צוות משא ומתן המורכב מחמישה דיפלומטים מנוסים אשר הראשון שבהם הוא ממוצא רוסי ובעל היכרות מרשימה עם תפיסת ההפעלה של הקג"ב, השני – דיפלומט ממוצא סיני, השלישי – סוחר יהודי מניו יורק, הרביעי – פוליטיקאי אמריקאי ממוצא ערבי, והחמישי – דיפלומט לטיני החי הלכה למעשה את תפיסת הזמן הדרום-אמריקאית ואת חשיבת ה"מניאנה" – אין ספק, אף שזה נשמע כמו תחילתה של בדיחה מוצלחת, כי תוצאות הצוות יהיו טובות לאין שיעור מצוות של דיפלומטים אמריקאים מערבים שהתחנכו על ברכי שיטת המשא ומתן המשתף (Win-Win). תפיסת הזמן הפרסית, החשיבות שבכבוד ובטקסים, ערכה של המילה הנאמרת בעל פה (להבדיל מן המילה הכתובה), משמעותו של הכוח סביב שולחן המשא ומתן והיכולת האינסופית להילך סחור-סחור סביב נושא אחד – כל אלה הם מאפיינים תרבותיים אשר נושאים ונותנים אמריקאים דוחים תמיד בשאט נפש. תרבות המשא ומתן האמריקאית היא ההפך הגמור מכך: היא יעילה, מהירה,

פתוחה ועניינית. כל מה שייחשב בעיני האיראנים כחוסר כבוד וחוסר יכולת. די להתבונן במהירות שענו ארצות הברית ואירופה להצעה שבא"א ל"הסכם וינה" – תשובה חיובית שעדיין נותרה תלויה באוויר וללא מענה אמתי – כדי להבין את הפער התרבותי בין שני הצדדים; וכאמור, במקום שהכוח נמצא בידי האיראנים, פער זה אינו משחק לטובת המערב.

5. היעדר אסטרטגיה תהליכית

תהליך משא ומתן, כמו מערכה צבאית, דורש תכנון דינמי וביצוע מוקפד. קיימות כמה אסטרטגיות תהליכיות, ויש להתאים את האסטרטגיה התהליכית לסיטואציה, ולא להפך. אסטרטגיה של Take it or Leave it היא למשל אסטרטגיה שאינה מתאימה לתרבות הפרסית או היס-תיכונית מאחר שהיא אינה כוללת את המרכיב ההכרחי של מיקוח, המאפיין תרבויות אלו. אסטרטגיה של "הצעת מתווך", כמו זו שאומצה כאשר יזמה ארצות הברית את המהלך האחרון עם שבא"א, צריך להיות מגובה בכללים מפורטים בנוגע למתי ואיך נבנית הצעת המתווך, באיזה תזמון היא מוגשת לשולחן, וחשוב מכך – באילו נסיבות הצעת המתווך יורדת מן השולחן כדי להקנות לה כוח ולגיטימציה. המשא ומתן שניהלה הקהילה הבינלאומית עד היום נעדר כל אסטרטגיה תהליכית מובנית. אם תבחר ארצות הברית לאמץ מדיניות משולבת של סנקציות ומשא ומתן, על מתכנני המשא ומתן לבנות אסטרטגיה המושתתת על (א) בניית קואליציה כשלב מקדים, וכמפורט במאמריהם של צבי מגן ואייל פרופר העלול להתגלות כשלב קשה בשל האינטרסים השונים והמנוגדים של המעצמות בנוגע לאיראן; (ב) משא ומתן חשאי עם נציגיו המוסמכים של המנהיג העליון; (ג) הגעה להצהרת עקרונות כללית על אודות מתווה ההסכם המוצע; (ד) קביעה מפורטת של מנגנון השיח שיוביל למימוש ההסכם. אסטרטגיה זו משלבת באופן הנכון בין המהלכים "מאחורי השולחן" (כלומר המשא ומתן הפנימי בין המעצמות) ובין מהלכים "מעבר לשולחן", כלומר עם איראן. מתאר כללי זה לתהליך המשא ומתן מגשר על פערי התרבות שצוינו לעיל, וצריך להיות הבסיס לתכנון מפורט יותר. כל ניסיון לכפות על איראן אסטרטגיית משא ומתן אחרת, בוודאי כזו הנשענת על עצמה צבאית או כלכלית, סופו להיכשל.

6. ויתור על שליטה בתהליך

בכל תהליכי המשא ומתן שנוהלו עם איראן בעשור האחרון בנושא הגרעין שלטה איראן בתהליך המשא ומתן. צד השולט בתהליך ביכולתו להשפיע על תוצאת המשא ומתן. המערב, בהיכשלו בכל הטעויות שהוצגו לעיל, נתן הלכה למעשה

לאיראנים לשלוט בתהליך המשא ומתן, אולם אם תאמץ ארצות הברית מדיניות משולבת של סנקציות ומשא ומתן, תבנה במקביל אלטרנטיבה מאיימת וראלית, תקבע אסטרטגיה תהליכית המקדימה בניית קואליציות ל"הצעות מעשיות" לאיראן, תקבע את סדר היום, תרחיב את מכלול הנושאים לדיון כך שיהיה אפשר ליצור "חבילות" אשר אינן בהכרח חבילות סטנדרטיות של תן וקח, תקבע את לוחות הזמנים ואת ה"סוכריות" שתקבל איראן במשא ומתן חשאי – תרכוש ארצות הברית, הלכה למעשה, שליטה על תהליך המשא ומתן. מכאן עד הגעה לתוצאה הרצויה, כמו שנקבעה מן היעד האסטרטגי אשר הגדירה ארצות הברית, המרחק קטן. יחסית.

על הזווית הישראלית

משא ומתן בילטרלי בין ישראל לאיראן אינו נראה באופק. ייתכן כי הוא יהיה תוצאה הכרחית של סבב אלימות אזורית קשה, אולם סבירותו נמוכה. עם זאת, הזווית הישראלית בתהליכי משא ומתן בין הקהילה הבינלאומית ובין איראן היא קריטית, ויכולה לתרום תרומה משמעותית לגיבוש מציאות השונה מן המציאות שאיראן מנסה לייצר. עד לאחרונה התייצבה ישראל אל מול ארצות הברית בקריאה להחמרה בסנקציות ואיומים מרומזים בנקיטת פעולה צבאית. בעת האחרונה, לאחר התייצבות ארצות הברית על מסלול הסנקציות, ישראל מעודדת בהצהרותיה הפומביות ערוץ זה, תוך כדי קריאה מפורשת להחרפתן, אולם בכך ישראל מקשה הלכה למעשה על ארצות הברית בגיבוש קואליציה בינלאומית (כמו שהוכח גם בסימולציה עצמה), שכן ארצות הברית נתפסת כמי שנגררת אחרי ההצהרות הלוחמניות המגיעות מירושלים וכמי שמוכנה להקריב אינטרסים בין-מעצמתיים כדי "לעשות כדברה" של בעלת ברית אשר הלגיטימיות שלה מתכרסמת באופן מתמיד.

מתוך הנחה שישאל תשתחרר מתגובתה הפבלוביאנית להפחיד ולאיים כל אימת שמדובר באימת פרס "מִחְשַׁבֶּת הַמֶּן [...] אֲשֶׁר כָּתַב לְאַבְדֹּא-הַיְּהוּדִים", אסתר ח ה, צריכה תרומתה של ישראל לתהליך משא ומתן להתמקד בשלוש נקודות מרכזיות:

א. דיפלומטיה ציבורית תומכת: על ישראל להפעיל את מלוא עצמתה הדיפלומטית ואת כלי ה"דיפלומטיה היהודית" (כל אותם ארגונים וגופים יהודיים גלובליים ומקומיים המשפיעים במישרין או בעקיפין על מדיניות החוץ של מדינות מפתח) המצויים בשליטתה, לחיזוק הקואליציה הבינלאומית שתעמוד על רצף המדיניות המשולבת של סנקציות ומשא ומתן. פעילות דיפלומטית זו, הקושרת בין אינטרסים בילטרליים כמו טכנולוגיה, מלחמה בטרור או מעורבות בסכסוך הישראלי-ערבי ובין הירתמות למדיניות המשולבת מול איראן צריכה להיעשות בחתימה נמוכה,

בתחכום, ובפריסה בינלאומית תוך כדי שימת דגש על סין, על הודו, על ברזיל ועל רוסיה (BRIC).

ב. חיזוק האלטרנטיבה: על ישראל להעמיד לרשות ארצות הברית את מרב יכולותיה בחיזוק האלטרנטיבה להסכם – פעולה אינטנסיבית וברורה להפלת משטר האייאוללות – גם אם המשמעות היא לגזור על עצמה "משמעת התנהגותית" בכל החזיתות: הציבורית, הצבאית והמדינית. כמו שהתפתח גם משחק הסימולציה, עצמתה של ישראל היא דווקא כאשר היא אינה מאיימת אלא פועלת, ובתיאום מלא עם ארצות הברית.

ג. תרומה מהותית להסכם המתגבש: כמפורט בהרחבה במאמרה של אמילי לנדאו בקובץ זה, מעמדה ויכולותיה הגרעיניות של ישראל יעלו (וכבר עלו) על שולחן הדיונים בכל משא ומתן מהותי עתידי. על ישראל להשלים, כבר עתה, את גיבוש התרחיש לכל התפתחות במשא ומתן, ולתבוע מארצות הברית, בתמורה למשמעת שהיא גוזרת על עצמה "אל השולחן", שקיפות ותיאום מלא "על השולחן".

משא ומתן עם יריב ראוי: התמצית

איראן היא יריב ראוי. היא פועלת מתוך רציונל ברור, אינטרסים בהירים וסדר יום שמנהיגיה מכריזים עליו בגלוי. ככזו – יש לגבש מולה, הן ישראל והן המערב, אסטרטגיה משולבת של סנקציות ומשא ומתן. תכנון המשא ומתן צריך להיות מוקפד, מפורט ומורכב, גם אם בסופו של דבר – סביב השולחן – יתנהל בזאר פרסי. לפי סיפור עממי איראני ידוע, גם אם יטבע פרסי בנהר ותאמר לו: "תן לי את ידך ואצילך", הוא יעדיף למות מלתת דבר ללא תמורה, אולם אם תאמר לו: "קח את ידי ואצילך" ימהר אותו טובע לקבל – ולהינצל. זו תמצית האסטרטגיה.

הערות

- 1 להרחבה ולהעמקה על תרבות המשא ומתן הפרסית, ועל המודל התפיסתי המרכזי שלפיו איראן מנהלת את המשא ומתן ראו את עבודת התזה של הגברת הלנה בורוכוביץ' מאוניברסיטת תל אביב, שנעשתה בהנחיית המחבר והד"ר אפרים קם מהמכון למחקרי ביטחון לאומי.
- 2 ייתכן כי לכך רמז היועץ לביטחון לאומי ג'יימס ג'ונס כאשר אמר (ב-29 בינואר 2010) כי הלחץ המופעל על טהראן עלול לגרום לה להפעיל את חזבאללה ואת חמא"ס: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3841567,00.html>

המשולש: ארצות הברית, איראן, ישראל: הזווית האמריקאית

צבי רפיח

נשיא ארצות הברית ברק אובמה נכנס לבית הלבן כנשיא חסר כל ניסיון במדיניות חוץ וביטחון. עד היבחרו הסתכם כל ניסיונו הציבורי בארגון קהילתי ובפעילות פוליטית מקומית במדינת אילינוי וכן ארבע שנים (מהן שנתיים של הקמפיין) בוועדת החוץ של הסנאט. לא היה די בגיחות הקצרות והמעטות שעשה מחוץ לארצות הברית (ובכללן אל ישראל) לפני היבחרו לנשיאות כדי להכשירו לנשיאות, לפיקוד העליון על הכוחות המזוינים ולהתמודדות עם האתגרים הקשים בתחומי החוץ והביטחון אשר ירש מקודמו.

עם כניסתו לתפקיד החליט לבצע כמה שינויים במדיניות החוץ של ארצות הברית, ובהם ניסיונות פיוס והתקרבות לעולם הערבי/מוסלמי. מהלכים אלו שירתו לא רק את השינוי הדרמטי שביקש לחולל בתדמית ארצות הברית בעיני העולם אלא גם את מאמצי הפיוס שלה עם איראן. בעיניו, לא עצרו מדיניות האיומים וניתוק המגע של ממשל בוש את פיתוח הגרעין באיראן, ולכן ביקש לנסות גישה אחרת.

בשנה הראשונה לכהונתו בא לידי ביטוי השינוי במדיניות של ארצות הברית כלפי איראן גם בהקשר הישראלי. אובמה פעל בשני מישורים במקביל: מצד אחד הוא קיים דיאלוג מתמשך בין הפקידות הממשלתית האמריקאית ובין הפקידות הממשלתית הישראלית – דיאלוג שלעיתים רחוקות מדי נוהל גם ברמה הנשיאותית – על סוגיית איראן, תוך הקפדה על אי-פגיעה בביטחון ישראל וביתרונה הצבאי, ושיפור יכולות ההגנה שלה מפני תקיפה איראנית. מצד אחר הפעיל אובמה לחץ כבד על ישראל בנושא הפלסטינים. ישראל מצדה הקפידה להציג את איראן כבעיה קיומית, ואילו את הסכסוך עם הפלסטינים כבעיה משנית, ובוודאי לא קיומית. ישראל שאבה עידוד מכך שהתגרענות איראן היא בבחינת איום ממשי כבד משקל גם בעיני מרבית מדינות המזרח התיכון, והן מייחסות לו משמעות רבה יותר מאשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני. היא הבהירה זאת חזר והבהר לארצות הברית, אם כי לא בפומבי.

בעוד אובמה חוזר ומפגין פייסנות מופלגת כלפי איראן – כמו שתי איגרות לנשיא איראן ולמנהיגה הדתי, דחייה חוזרת של תאריכי יעד שקבע לעצמו למתן תשובה מצד איראן למחנותיו, ניסיונותיו להגיע לפשרה כזו או אחרת עם איראן בנושא הגרעיני במסגרת רב-לאומית – קיים ממשלו מגעים תכופים עם ישראל כדי לרסן אותה, ודרש ממנה להימנע מפעולה צבאית.

אף שאיראן לא נענתה לחיזורי הנשיא, לעגה למאמציו של אובמה והמשיכה בפיתוח היכולת הגרעינית, הוא לא נרתע, והמשיך במדיניות הפייסנות כלפי איראן. גם תגובת המשטר האיראני למרי ההמונים נגד המשטר לאחר הבחירות ביוני 2009 זכתה לתגובה פושרת מאוד מצדו של אובמה. למעשה, הביטוי היחיד למורת רוחו של הנשיא הוא האיום שהוא השמיע להחרפת הסנקציות הכלכליות על איראן. זאת ועוד, אובמה נמנע במכוון מהשמעת איומים ישירים או מרומזים בהפעלת כוח.

הנשיא התמיד במדיניות זו, אף שלא רק ישראל, אלא גם מדינות ערב בעלות בריתה של ארצות הברית, מדינות אירופה, ובראשן צרפת וגרמניה, רואות במדיניות הגרעין האיראנית סכנה לאינטרסים החיוניים שלהן ורוצות בפעילות תקיפה יותר ומשמעותית יותר מצד ארצות הברית. מלבד זה, גם בתוך ארצות הברית, שני בתי הקונגרס בושינגטון – ובהם הדמוקרטים והרפובליקנים – דוחפים ליתר אקטיביזם מצד הנשיא כמו החרפת הסנקציות, ומוכנים בכל עת לחוקק את החוקים המתאימים.

בין המדינות היחידות שהביעו דווקא סיפוק מעמדת הנשיא בולטות סין ורוסיה; אלה עודדו אותו להמשיך בדרך הפיוס, בהיותן מונעות על ידי אינטרסים כלכליים נרחבים ומתוך רצון להתריס על מנהיגותה העולמית של ארצות הברית. בלעדי אחת מהן, לא תוכל ארצות הברית להעביר החלטות במועצת הביטחון בכל הקשור לסנקציות על איראן.

המסקנה המתבקשת מהתנהלות זו של אובמה עד כה היא כי אין בכוונתו לנקוט פעולה צבאית נגד איראן. זאת יש להבין גם בעקבות הגורמים האלה: הגורם הראשון – הסתבכותה של ארצות הברית בשתי מלחמות – עיראק ואפגניסטן. אובמה אינו רוצה ואף אינו מסוגל להסתכן במלחמה שלישית; הגורם השני – המנהיגות הצבאית בארצות הברית איננה רוצה לתקוף את איראן; הגורם השלישי – דעת הקהל בארצות הברית, המוטרדת הרבה יותר מהבעיות הפנימיות (כמו אבטלה ובעיות דיור), ודורשת שתשומת הלב של הנשיא תוקדש בעיקר למציאת פתרון מהיר לבעיות אלו, ולא תוסט לענייני חוץ. המפלה הכואבת שסבלו אובמה והמפלגה הדמוקרטית לאחרונה בבחירות במסצ'וסטס, כאשר נבחר לראשונה זה חמישים שנה מועמד רפובליקני לסנאט במקומו של סנאטור טד קנדי (שנפטר באוגוסט 2009), הבהירו זאת היטב. גם הדרישה שהגיעה מצד הקונגרס ליתר תקיפות כלפי איראן מתייחסת לא לניהול מערכה צבאית נגד איראן, אלא להחרפת הסנקציות הכלכליות.¹ גורם רביעי המונע

מאובמה ניהול מערכה צבאית נגד איראן הוא שעדיין ממשלו מתלבט אם פעילות צבאית תסייע או תזיק למרי ההמונים באיראן נגד משטר האייאטוללות. מכאן נובעת גם נטיית הממשל להטיל סנקציות "כואבות" על משמרות המהפכה ועל ראשי המשטר באיראן ולא על המוני האזרחים הצרכנים.

התנהלותו הפייסנית של אובמה עד כה כלפי איראן וכן ההתערערות הניכרת שחלה במעמדו בתוך ארצות הברית מאז נבחר מחלישות את מעמדו ואת מנהיגותו בעולם, ובוודאי מעודדות את האיראנים להמשיך להעז פנים נגדו, מתוך ההנחה הסבירה שנשיא חלש כזה לא יפגע בהם צבאית, ואילו על סנקציות כלכליות – אם בכלל תוטלנה – יוכלו להתגבר.

מצב עניינים זה משאיר את ישראל כמדינה היחידה שיש לה המוטיבציה וגם היכולת הצבאית לתקוף את מתקני הגרעין באיראן. עובדה זו עוררה מלכתחילה דאגה רבה בקרב ממשל אובמה, והביאה אותו לחזור ולדרוש מישראל להימנע מפעולה צבאית. הנחת היסוד ביחסי ישראל וארצות הברית היא כי ישראל לא תפעל בלי שתיתן ארצות הברית את הסכמתה (ואם גם בהעלמת עין) לתקיפה מצד ישראל. ממילא כל פעולה של ישראל, גם אם תתבטא נגדה ארצות הברית בפומבי, תתקבל כדבר מובן מאליה בארצות הברית ובעולם כולו, כאילו בוצעה אם לא בשליחות ארצות הברית, אזי לפחות בהסכמתה. אמנם ניסיון העבר מלמד שאם ישראל פועלת על דעת עצמה בלבד (כמו במקרה של תקיפת הכור בעיראק בשנת 1981), ארצות הברית עלולה להטיל סנקציות, עם זאת, נראה שבעיני הממשל בושינגטון איום זה אינו נתפס כחסם בעיני הישראלים בפני יציאה בקימה צבאית עצמאית של ישראל נגד איראן.

לכן אובמה אינו מעוניין לקחת סיכונים. הוא מקפיד על קיום דיאלוג מתמשך עם הממשל הישראלי בנושא זה, חוזר על דרישתו להימנע מפעילות צבאית, ובו בזמן – כדי לנסות להפיג את חששה של ישראל – מקפיד על שמירת רמת הסיוע הביטחוני לישראל ועל הפגנת מחויבות להגנה על ישראל. הדברים באו לידי ביטוי למשל בקיום תרגיל רב-משתתפים להגנה נגד טילים בישראל.

לאחרונה, עקב הקיפאון שחל בנושא הפלסטיני והודאתו הפומבית של אובמה בטעותו באופן ניהול תהליך זה, אימץ הממשל ככל הנראה את המשוואה הזאת: ישראל תשתף פעולה עם ארצות הברית בנושא האיראני (דהיינו היא לא תפתיע את ארצות הברית בפעולה צבאית), ואילו ארצות הברית תמתן את דרישותיה ואת ציפיותיה מישראל בנושא הפלסטיני, לא תלחץ עוד להשגת הסכם שלום בתוך שנתיים, ותסתפק לפי שעה במאמצים לחידוש המשא ומתן. בכך קיבלה ארצות הברית למעשה את עמדת ישראל שאיראן גרעינית היא האיום הקיומי על ישראל והנושא הראשון במעלה ביחסי שתי המדינות, ואילו הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו כזה, ולכן מציאת פתרון לו אינה

דוחקת. הרושם המתקבל מוויינגטון הוא שהממשל אכן מרוצה מהתיאום בינו ובין ישראל בנושא הגרעין, לפחות כל עוד לא מוצה תהליך הסנקציות.

סביר להניח כי בו בזמן ארצות הברית נותנת – ותיתן – את ברכתה ואת סיועה לפעולות חשאיות שיחבלו בתכנית הגרעין של איראן, יעכבו את הגעתה לייצור נשק גרעיני, וידחו על ידי כך את הצורך בהכרעה של הנשיא, שככל הנראה, כמו שצוין לעיל, הוא משתדל להימנע ממנה.

נותר עתה להמתין ולראות כיצד תשפיע השנה הראשונה, הקשה מאוד, של אובמה בבית הלבן על מעמדו ועל מדיניותו כלפי איראן. האם תבוצע הערכה מחדש של הסוגיה האיראנית? האם יוחלף הצוות המוביל בבית הלבן? האם יקשיח הנשיא את עמדתו או שישאר נאמן למדיניות ה־engagement שלו, שהיא למעשה מדיניות פייסנית (appeasement). נראה שבעיני העולם וגם בעיני הציבור האמריקאי, המבחן העיקרי של אובמה בנושאי חוץ הוא איראן יותר מאשר עיראק ואפגניסטן מכיוון שאת עיראק ואפגניסטן הוא ירש, ואילו בסוגיית ההתנהלות מול איראן הוא פנה לערוץ מדיני שונה לגמרי מקודמו. הוא יזם מהלך שונה, והוא האחראי הבלעדי לו. נכון לשעה זו, העולם, ובכלל ישראל, מחכה לראות אם תפעל ארצות הברית ביתר מרץ להטלת "סנקציות כואבות" על איראן, אם במסגרת מועצת הביטחון ואם על ידי קבוצה של מדינות מפתח מחוץ למסגרת האו"ם. כאן גם תיבחן בעיני אובמה עמדת רוסיה ואם זו תענה למחווה של אובמה בביטול התכנית להגנה בפני טילים בצ'כיה ובפולין. מועד המבחן הוא פברואר 2010, אז תכהן צרפת – הדוחפת לנקיטת עמדה תקיפה כלפי איראן יותר מאשר ארצות הברית – בראשות מועצת הביטחון. אם יתמסמס מהלך כזה ולא יבוצע, או אז תצטרך ישראל להחליט אם היתרונות בפעולה צבאית מרובים מן הסיכונים ואם עליה להעמיד את ארצות הברית ואת העולם בפני עובדה מוגמרת.

הערות

- 1 יש לציין כי ההתנגדות למערכה צבאית באה בעיקר מקרב הרוב הדמוקרטי בשני הבתים.

רוסיה ומשבר הגרעין האיראני

צבי מנן

ההתמודדות הבינלאומית עם תכנית הגרעין של איראן היא מאבק נגד המאמץ של איראן לשנות באמצעות תכנית זו את פני המזרח התיכון ונגד האיום כי השלמתה תזעזע את אשיותיה של המערכת הבינלאומית כולה. המאבק, המובל על ידי ארצות הברית, מונע על ידי החשש כי השגת היעד הגרעיני האיראני תעודד נחשול רדיקלי בעולם האסלאמי ותגרוור מירוף גרעיני במרחב המזרח התיכון ומרכז אסיה. מאוחר יותר עלולים להישאב למערבולת זו אזורים נוספים בעולם.

מאבק זה יוכרע באמצעות הכלים העומדים לרשות הקהילה הבינלאומית, שעיקרם משא ומתן, סנקציות, או שימוש בכוח צבאי. למאמץ בינלאומי זה, המתנהל בהובלת ארצות הברית, חיוני גיוס כל גורם אפשרי. חוסר שיתוף פעולה מתמשך מצדן של מדינות מסוימות וארגונים בינלאומיים יביא – למעשה כבר הביא – לעיכובים מסוכנים במירוף זה נוכח שעון החול האוזל.

במציאות זו יש משקל מיוחד לתמיכתה של רוסיה במאבק. מדיניות החוץ של רוסיה אמביוולנטית בכל הנוגע ליחסיה עם המערב ובפרט בנושא האיראני, ולא תמיד היא נהירה למתבונן המערבי, אולם יש להבין כי רוסיה מצויה בדילמה מורכבת, ועל כפות המאזניים ניצבים הסיכויים והסיכונים הכרוכים בניצולו של הנושא האיראני כמנוף לקידום יעדיה בזירה הבינלאומית.

מאמר זה הוא ניסיון לזהות את השיקולים המדריכים את מדיניותה של רוסיה בנוגע לאתגר שתכנית הגרעין האיראנית מציבה ולהעריך את המשמעויות של התנהלותה בהקשר זה.

רוסיה בזירה הבינלאומית

בעקבות התפרקותה של ברית המועצות לפני כשני עשורים איבדה רוסיה את מעמדה המעצמתי והפכה למדינה מן השורה. מאז נאלצה רוסיה להסתפק בתפקיד משני במערכת הבינלאומית. כפועל יוצא מכך הפכה ארצות הברית, המנצחת במלחמה הקרה, למעצמה הדומיננטית בעולם. כך נוצרה המציאות הגאופוליטית החדשה של "העולם החד-קוטבי" בהובלת מעצמה יחידה – ארצות הברית. התפתחות זו העניקה לארצות

הברית אפשרות להשפיע על התהליכים העיקריים בזירה הבינלאומית, והמרכזים המשניים במערכת, ובהם רוסיה, אינם מסוגלים, ביחד או בנפרד, להוביל מהלכים מנוגדים להעדפותיה. לפיכך מרבית פעילותם של גורמים בזירה הבינלאומית, ובכללם רוסיה והאיחוד האירופי, מכוונים לעימות עם ארצות הברית כדי לאזן מדיניות שאינה תואמת את העדפותיהם ובכלל כדי לקדם מצב של "עולם רב-קוטבי".

בשנים האחרונות, לאחר תקופה ממושכת שניתן היה להתרשם בה כי רוסיה אינה עוד שחקן בינלאומי בעל יכולת הכרעה, התגברה הפעילות של רוסיה במערכת הבינלאומית. למעשה, לא הסירה מוסקבה מעולם מסדר יומה את השאיפה לשיפור מעמדה הבינלאומי. המדיניות המכוונת לקדם יעד זה נתמכת על ידי הלכי הרוח מבית: רוב הציבור הרוסי תומך בשאיפותיה המעצמתיות של ההנהגה. חתירתה של רוסיה להשפעה בינלאומית תורגמה למהלכים מתריסים, המלווים בהפגנות כוח ובהתגריות ישירות בארצות הברית. במילים אחרות, רוסיה מקדמת אלטרנטיבה "רב-קוטבית", האמורה לזכותה במעמד שווה לארצות הברית ולאפשר לה לממש את יתרונותיה היחסיים. גם אם הממשל האמריקאי מתקומם על אי-שיתוף פעולה מצדה של רוסיה בנושאים מסוימים, ובכללם ההתמודדות עם תכנית הגרעין של איראן, מדיניותה של רוסיה מתפרשת עקרונית כביטוי לחולשה, לא דווקא כהשתקפות של שאיפות אימפריאליות (שהן ככל הנראה בלתי מעשיות ממילא).

אחד האמצעים לשיפור מעמדה הבינלאומי של רוסיה הוא התנגדות למדיניות המכוונת של המערב, להבנת מוסקבה, לפגיעה באינטרסים של רוסיה. כך למשל הובנה על ידי רוסיה הרחבת נאט"ו מזרחה, תוך כדי צירוף אזורי ברית המועצות לשעבר לאיחוד האירופי ולנאט"ו. גורמי מתח נוספים בין רוסיה ובין מדינות המערב היו הלחצים עליה בסוגיות של דמוקרטיה וזכויות אדם – נושאים שרוסיה מחשיבה אותם כענייניה הפנימיים.

אפשר לבחון את המדיניות של רוסיה, המכוונת הן להכלת האיומים על ביטחונה הלאומי, והן לקידום יעדיה בזירה הבינלאומית, בהתאם לכמה מעגלי אינטרסים.

א. המעגל הגלובלי: במעגל זה רוסיה פועלת לשיפור מעמדה הבינלאומי, תוך כדי שיתוף פעולה עם הקהילה הבינלאומית, לצד מדיניות של התרסה נגד ארצות הברית ובעלות בריתה.

ב. המעגל האזורי: במעגל זה, שהוא בעל חשיבות מידית לרוסיה, היא פועלת לדחיקת השפעתה של ארצות הברית ולקידום סדר יום משלה, תוך כדי ניצול מנופי השפעה מגוונים. במעגל זה, למדינות ברית המועצות לשעבר מקום מועדף, שכן הן אמורות לשמש חיץ לאבטחת ביטחונה של רוסיה. במדינות אלה רוסיה מנהלת מאבק עיקש נגד חדירת הנוכחות וההשפעה המערביים ולמען שמירת ההגמוניה שלה.

ג. המעגל הפנימי: בזירה הביתית רוסיה פועלת להגנת המשטר, תוך כדי הדיפת לחצי

ביקורת מן המערב ושמירה על זכותה לדחות מעורבות בענייניה הפנימיים. על שום הקדימות שרוסיה מייחסת לסביבתה האזורית, היא נוהגת להתנות שיתוף פעולה עם ארצות הברית בנושאים גלובליים בהגמשת העמדה של ארצות הברית בנושאים אזוריים לטובתה של רוסיה; ואכן, אלה ההקשרים שארצות הברית שוקלת בהם ויתורים לרוסיה בתמורה לנכונותה לשיתוף פעולה בענייני איראן וההתמודדות עם האסלאם הרדיקלי. בין היתר מדובר על כלל אזורי ברית המועצות לשעבר – שם רוסיה רואה בשמירה על השפעתה אינטרס קיומי – ובכלל זה מרחב הים הכספי והשטחים שמעבר לאסיה התיכונה. באזורים אלה איראן היא מדינת ציר משפיעה, ומכאן גם החשיבות היתרה שרוסיה מייחסת ליחסיה עם איראן.

מבחינת ארצות הברית, רוסיה אינה עוד "יעד עיקרי" במערכת גאופוליטית זו. את מקומה כפוטנציאל לחוסר יציבות תפסו האתגרים שהתפתחו במזרח התיכון ובאסיה מאז קריסת ברית המועצות, ובפרט האיומים הגלומים בשילוב שבין התפשטות האסלאם הרדיקלי והאפשרות שגורמים המשתייכים לו ישיגו יכולות גרעיניות. ארצות הברית נזקקת להישגים באזור זה של אי-יציבות – המשתרע מהמזרח התיכון דרך מרכז אסיה עד הודו, וכולל את עיראק, איראן, אפגניסטן ופקיסטן – גם משיקולים פנימיים של ארצות הברית.

אלא שגם רוסיה רואה באזור זה מרחב אינטרסים חיוניים. באזור נמצאת אוכלוסייה מוסלמית גדולה ומאמציה של איראן לגייס את אהדתה ואת תמיכתה מאיימים לערער את השפעתה של רוסיה. מלבד חשיבות הממד הגאופוליטי, לאזור נודעת חשיבות כלכלית רבה, בעיקר בזכות מקורות האנרגיה שבו והצורך לשלוט בהם ובדרכי הובלתם. על כל אלה, מרחב זה הוא צומת מרכזי, שנפגשים בו אינטרסים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים ודתיים של כלל הגורמים במרחב – מקומיים וחיצוניים כאחד, ובהם רוסיה, ארצות הברית ונאט"ו וכן סין. התנגשות אינטרסים זו מעניקה לאתגר הגרעין האיראני יתר משמעות.

רוסיה חותרת להבטיח את שליטתה באזור בראש ובראשונה באמצעות עידוד מגמות אנטי-מערביות ודחיקת ארצות הברית וגורמים אחרים (חברות בנאט"ו ומדינות פרו-מערביות) אל מעבר לגבולותיו. לשם כך היא מציעה למדינות באזור סיוע מגוון, לרבות סיוע ביטחוני, ופיתוח שיתוף פעולה רב-תחומי עמה תוך כדי ניסיון להציע שירותי גישור ותיווך לכל הצדדים. איראן מזוהה על ידי רוסיה כשחקן מרכזי במכלול אזורי זה. איראן נתפסת במוסקבה כמעצמה עתידית וכמנהיגה פוטנציאלית של העולם המוסלמי. משיקולים אלה בחרה רוסיה בשנים האחרונות בשותפות מרחיקת לכת עם איראן, בתקווה שהדבר יעניק לה יתרונות העולים על אלה שבקשרים עם המערב.

לרוסיה ברור גם שאם תיסוג מבניית השפעתה באזור וממעמדה המיוחד מול איראן, יחתרו מתחרים אחרים, ובראשם סין, למלא את החלל שתותיר אחריה.

יחסי רוסיה-איראן

מאז התפרקותה של ברית המועצות מקיימות רוסיה ואיראן שיתוף פעולה מקיף בתחומים רבים. עם זאת, יש לזכור כי יחסייהן ידעו גם מתיחות ועוינות הדדית. בתקופתו של פטר הגדול פיתחה רוסיה חלום של כיבוש איראן, כדי להגיע למימי האוקיינוס ההודי. מעשי האיבה בין השתיים החלו בתחילת המאה התשע עשרה, אז יצאה רוסיה לכיבוש השליטה על אזורי הקווקז, הים הכספי ואסיה התיכונה. בראשית המאה העשרים אף חולקה איראן לאזורי ההשפעה על ידי רוסיה ובריטניה. בימי מלחמת העולם השנייה שוב פלשה רוסיה לאיראן, אך נסוגה לאחר המלחמה בעקבות הלחץ הבינלאומי. גם בעידן המלחמה הקרה לא היה אפשר להצביע על חיבה יתרה בין שתי המדינות. במלחמת עיראק-איראן תמכה רוסיה בצד העיראקי. האיראנים מצדם ראו ברוסיה "שטן קטן", וגמלו לה בפעילות חתרנית באזורים המוסלמיים בקווקז, באסיה התיכונה ואף ברוסיה גופא.

לאחר פירוקה של ברית המועצות החלה הפשרה ביחסים בין המדינות, תוך כדי התגברות על משקעים קשים וניכור ההדדי. מאוחר יותר הפכו היחסים לחיוביים, והתפתח אינטרס הדדי מובהק לשיתוף פעולה דו-צדדי, אזורי ואף גלובלי. רוסיה מצאה באיראן פרטנר חיוני לקידום יעדיה בזירה הבינלאומית ומנוף לנטרול השפעתה של ארצות הברית באזור. האיראנים ראו בשיתוף פעולה זה קלף חשוב בעימות עם המערב, במאמציה לפגוע באינטרסים של ארצות הברית ולכונן ציר אנטי-מערבי. מלבד זה, הפכה רוסיה לגורם בלימה חשוב לחופש הפעולה של המערב מול איראן.

מדיניות התמיכה של רוסיה באיראן כוללת סיוע בפיתוח תכנית הגרעין, תוך כדי הענקת תמיכה מול הלחצים הבינלאומיים להכלתה; הענקת גיבוי למדיניותה המתריסה של איראן בזירה הבינלאומית; התייחסות סלחנית לטרור הבינלאומי המונחה על ידי איראן, לרבות תמיכה בחזבאללה ובחמא"ס. בתמורה לידידות ולסיוע החיוני שהחלה רוסיה לספק לאיראן, נמנעה איראן מפעילות חתרנית באזורי האינטרסים של רוסיה, ואפילו העניקה לרוסיה גיבוי במלחמותיה בצ'צ'ניה ובגאורגיה.

מלבד שיתוף הפעולה המדיני בין איראן ובין רוסיה, מתקיים ביניהן שיתוף פעולה כלכלי וביטחוני. שתי המדינות יוצאניות נפט חשובות. כל מתיחות סביב איראן משפיעה על מחירי הנפט, עובדה זו נוחה לרוסיה, וייתכן שהיא אף אחת הסיבות לרצונה בהמשך המתיחות. לכך יש להוסיף את עמדתם של הגורמים ברוסיה, המופקדים על תעשיית הגרעין. אלה רואים באיראן שוק חשוב בהווה ובעתיד. במסגרת זו יש להדגיש את הפרויקט בבושהר וכן את עצימת העין של רוסיה לזליגת טכנולוגיות רגישות בתחום

הגרעין והטילים בעשור הקודם מרוסיה לאיראן. כן יש לזכור שרוסיה היא מעצמה בתחום ייצור ויצוא נשק, ותחום זה הוא אחד ממקורות ההכנסה המובילים עבורה. לתעשייה ולשלטון הרוסי אינטרס מובהק בקידום היצוא.¹

ההתנהלות של איראן בזירה הבינלאומית מביכה לא אחת את רוסיה.² מלבד זה, איראן צפויה להעמיד את רוסיה בפני אתגרים קשים בעת שתשלים את תכנית הגרעין שלה, תסגל לעצמה מעמד מעצמתי ובגיבוי המטרייה הגרעינית תפנה להשגת יעדיה האסטרטגיים, לרבות על חשבון האינטרסים הגאופוליטיים של רוסיה. גם במערכת הפוליטית והציבורית ברוסיה עצמה נשמעות לעתים תהיות אם לראות באיראן פרטנר יציב ורצוי או נטל, שעלול בעתיד להפוך לאיום על ביטחונה. לבטים אלה גורמים לרוסיה להפגין את התנהלותה האמביוולנטית המוכרת המשקפת מחשבות בנוסח "כבדהו וחשדהו", אולם עדיין יש לרוסיה הצדקה לפי שעה ליחס הסלחני כלפי איראן, שכן תכנית הגרעין אינה נתפסת כאיום ממשי על רוסיה, ובמכלול האזורי והגלובלי איראן משרתת היטב את האינטרסים של רוסיה.

מאז סתיו 2009 אנו עדים לסימנים של התקררות מסוימת ביחסי רוסיה ואיראן. אמנם עמדתה המוצהרת של רוסיה נותרה אמביוולנטית כפי שהייתה, אולם נימת הדברים השתנתה. שינויים אלה מלווים בקולות של תסכול מטהראן. נראה שיש ליחס שינוי זה להבנות חדשות שהושגו כנראה בין רוסיה לארצות הברית. הממשל האמריקאי, המייחס דחיפות גוברת לעצירת התכנית של איראן, חותר לגייס את תמיכתן של רוסיה וסין להפעלת סנקציות אפקטיביות על איראן לאחר שנים שהמאמץ לגבש חזית בינלאומית אנטי-איראנית מגובשת לא נשא פרי. עם חידוש התנופה המדינית על ידי ממשל הנשיא אובמה, שלווה בהערכה מחודשת את ההתנהלות של רוסיה בנושא, הגיעו האמריקאים לתובנה שלצד לחצים על רוסיה, יש לצאת במדינית (תכנית ה"אתחול"³), ובמרכזה שורת ויתורים מופלגים, המשפרת את מעמדה הבינלאומי של רוסיה. התכנית אמורה לסלול דרך לשינוי חיובי ביחסים בין רוסיה ובין המערב, כוללת ויתורים בתחום הצבת טילי יירוט במזרח אירופה, הגמשת העמדות בהסכם לצמצום החימוש הגרעיני (נראה שבנושא זה מסתמנות הסכמות; אלה טרם פורסמו); הרחבת נאט"ו מזרחה – שפירושה הכרה במעמדה של רוסיה במרחב ברית המועצות לשעבר – וכן שיפור מעורבותה של רוסיה בתהליך המדיני במזרח התיכון (מלבד היותה חברה בקוורטט).⁴ מימוש הצעה זו מותנה כמובן בויתורים מצדה של רוסיה, בראש ובראשונה בנושא תכנית הגרעין של איראן, ובפרט שיתוף פעולה מצדה במאמצים לבלמה.

המשא ומתן בשאלת תכנית הגרעין של איראן

על הרקע האמור יש לבחון את התנהלותה של רוסיה בשאלת המשא ומתן בנוגע לתכנית הגרעין של איראן. תכנית הגרעין הצבאית, בשילוב מדיניות מתריסה וכוונות התקפיות מוצהרות, הפכו את איראן למוקד תשומת הלב של המערכת הבינלאומית. רוסיה, אשר הייתה מעורבת בבניית תשתית הגרעין של איראן מראשיתה, ובו בזמן שימשה חברה במועצת הביטחון של האו"ם וכן בכל הפורומים והארגונים הבינלאומיים לענייני פיקוח על החימוש הגרעיני, מצאה את עצמה בעמדה אמביוולנטית. מצד אחד שיתפה רוסיה פעולה עם המוסדות הבינלאומיים המעורבים בנושא. מצד אחר הגרסה שהיא הצהירה עליה לאורך הדרך הייתה שלא ידוע לה על תכנית גרעין צבאית של איראן. מעורבותה של רוסיה בנושא הסתכמה לטענתה בהקמת הכור האזרחי בבושהר.

בשנים האחרונות השתתפה רוסיה בעבודת מועצת הביטחון והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מול איראן, וכיום היא שותפה ב-P5+1 בענייני הפיקוח. ברמה ההצהרתית רוסיה, עם סין, המשתפת עמה פעולה, תמכה במרבית בהחלטות או"ם הקוראות לאיראן לחדול מהעשרת האורניום. מלבד זה, רוסיה הערימה בפועל קשיים בפני האיראנים באמצעות "גרירת רגליים" ביישום מחויבויותיה כלפי איראן בפרויקט בבושהר ובאספקת טכנולוגיות ואמל"ח (כמו במקרה של S-300), אולם בו בזמן מנעה רוסיה בכל דרך קבלת החלטות על הפעלת סנקציות מעשיות על איראן וטענה בעקביות שאין לאיראן תכנית וכוונות לייצור הנשק הגרעיני.

באמצעות מדיניות דואלית זו (שיש שמסבירים אותה באינטרסים מנוגדים ואף מאבקי כוח בצמרת הרוסית) שואפת רוסיה לנווט את עצמה לעמדת התווך והגישור בין השחקנים במערכת הבינלאומית. הרווח העיקרי בהקשר זה הוא במינוף הנושא האיראני ליצירת דימוי של מתווך יעיל, שמקובל על כל הצדדים באזור, הבונה בין היתר חלופה לארצות הברית בתחום זה. מובן שתפקיד זה יקדם אינטרסים נוספים למכביר.

במסגרת זו, ועל רקע הדינמיות ביחסי ארצות הברית-רוסיה שתוארה לעיל, הצהירה רוסיה על שיפור ביחסים עם ארצות הברית ועל מחויבותה לסייע לקהילה הבינלאומית בקידום המאמצים לעצור את תכנית הגרעין של איראן. על בסיס זה אף נוסחה גם הצעה מעשית להעברת האורניום שכבר בידי האיראנים לשטחה של רוסיה להעשרה מבוקרת. כן הוצהר שבמקרה של סירוב של איראן להיענות להצעה תתמוך רוסיה בהטלת סנקציות על איראן.

איראן הגיבה להתפתחות זו ברוגז רב, והאשימה את רוסיה בבגידה תוך כדי השמעת איומים. כן הודיעה איראן על הקמת עשרה כורים נוספים. הרוסים הגיבו בטונים רמים, תוך כדי טענה כי איראן אינה מתחשבת באינטרסים של רוסיה.

אולם עד כמה רחוק ילכו הרוסים אל מול איראן ואל מול ארצות הברית?

אפשר להניח כי רוסיה תתקדם לקראת ארצות הברית רק עד הקו הנוח לה וכי אין בכוונתה לממש את ההבנות ההדדיות במלואן. למרות עניינה של רוסיה בהתקרבות למערב, בפרט על רקע הקשיים הממשיים הפוקדים אותה,⁵ סביר שיש ברוסיה הסוברים כי הוויתור על הקשרים המיוחדים עם איראן הוא מחיר גבוה מדי עבור הוויתורים שארצות הברית מציעה לה בתמורה. ייתכן גם שהרוסים אינם בוטחים בתכנית ה"אתחול", ובמקרה הטוב מתכוונים לנצלה כדי לזכות ביתרון אסטרטגי. נראה שרוסיה תעדיף ליהנות משני העולמות, ותמשיך לשתף פעולה עם המערב בגבולות הנוחות וללא סיכון ממשי של יחסיה עם איראן, ובו בזמן תמשיך לבסס את יחסיה עם איראן.

סיכום

ההתנהלות של רוסיה בסוגיית הגרעין האיראני אינה נהירה דיה למשקיף המערבי עקב מיקוד תשומת הלב העיקרית במדיניותה של רוסיה בתחום הגרעין, ולא במכלול האינטרסים הרחב שיש לה במרחב הסובב אותה, אולם מפרספקטיבה הנותנת את הדעת למכלול האינטרסים המנחים את מדיניותה של רוסיה, ברי כי גם התנהלותה בשאלה האיראנית משקפת תחרות עם ארצות הברית, ובמסגרת זו שיתוף פעולה עם גורמים אנטי-מערביים באשר הם. מדיניות זו כוללת ניסיון לסכל את מאמצי ארצות הברית לבלימתה ולמיוגורה של תכנית הגרעין של איראן. עם זאת, רוסיה אינה יכולה להיחשף לעימות ישיר עם ארצות הברית, אשר מצדה יכולה להתמודד עם מרבית האתגרים שהזירה הבינלאומית מזמנת לה, גם ללא שיתוף פעולה מצדה של רוסיה. מדיניות התמיכה באיראן מזמנת לרוסיה הזדמנות לבסס את מעמדה הבינלאומי. איראן נתפסת על ידי רוסיה כפרטנר חשוב, בהיותה מעצמה אזורית ומנהיגה פוטנציאלית של העולם המוסלמי – אם אכן לא תפסיד במערכה המתנהלת נגדה. על כן קשרים עמה חיוניים לרוסיה. מלבד זה, רוסיה מטפחת את האתגר האיראני כמנוף לעשייתה גורם מגשר ומשפיע.

עם זאת, אם תשלים איראן את תכנית הגרעין שלה, תאבד רוסיה את האפשרות להציג את עצמה כמתווך יעיל, המקדם הסדרים. איראן מלבה מתיחות ואי-יציבות בסביבתה הקרובה והרחוקה. התגברות השפעתה האזורית – בין היתר באמצעות רכישת אופציה גרעינית צבאית – עלולה להציב אתגר ביטחוני ישיר בפני רוסיה, ומלבד זה, בתמורה לשיתוף פעולה במערכה הבינלאומית מול איראן אמורה רוסיה לזכות בויתורים גדולים מצדה של ארצות הברית. מכאן האינטרס של רוסיה לשתף פעולה עם המערב בשאלת הגרעין של איראן.

אלא שצינון היחסים בין רוסיה לאיראן עלול גם הוא לפגוע באינטרסים של רוסיה משום שיפנה מקום להידוק יחסים בין איראן ובין מתחריה של רוסיה בזירה הבינלאומית, ובכללם סין וארצות הברית.

זהו שורש האמביוולנטיות של רוסיה בשאלת הגרעין האיראני. רוסיה מעדיפה לתמרן בין הצדדים ולהימנע מהחלטה ברורה ומחייבת פומבית. מכאן שאין לצפות כי תצטרף מעשית לסנקציות נגד איראן. במקום זאת, תעדיף רוסיה הפעלת לחצים עקיפים או סמויים שיסייעו לחסום את דרכה של איראן להשלמת תכנית הגרעין שלה. או אז תמצא רוסיה את עצמה נשכרת משיתוף פעולה הן עם איראן והן עם המערכת הבינלאומית הפועלת נגדה.

הערות

- 1 לצד העניין הכלכלי, יצוא האמל"ח של רוסיה מכוון לתועלת מדינית. בתוך כך, רוסיה מקפידה לרוב שלא להפר את המאזן הצבאי האזורי.
- 2 לרוסיה בעיה להזדהות עם האיומים הישירים על ישראל והרטוריקה האנטישמית, עם הרעיונות של יצוא המהפכה האסלאמית ואף עם גילויי שנאה כלפי רוסיה עצמה, שהושמעו גם בעבר ומושמעים לאחרונה באיראן.
- 3 מדובר בִּזְמָה מדינית של ממשל אובמה לשיפור יחסי רוסיה-ארצות הברית, שהותנעה בשנה הקודמת, החלה במפגשי הנשיאים ושרי החוץ ונמשכת במגעים של בכירי הממשל וצוותי עבודה דו-צדדיים. עד כה עסקו בליבון הסוגיות ובגיבוש הפתרונות, מהסוג שצוין לעיל.
- 4 מדובר בשיפור נוסף בתחומי יזום והובלת תהליכים, ובכלל זה כנסים בינלאומיים (כמו ועידת מוסקבה שעל הפרק).
- 5 רוסיה נפגעה קשה מהמשבר הכלכלי, אשר לצד הזנחת הפיתוח, הגדלת פערים בתחום התשתיות והטכנולוגיה, בעיות דמוגרפיות וביטחוניות יוצרים מצב המחייב פתרונות דחופים, שהיא לא תוכל לקדם לבדה.

סין ומשבר הגרעין האיראני

אייל כרופר

צמיחתה של סין והפיכתה בשנים האחרונות משחקן מוביל בתחום הכלכלי גם לגורם מרכזי במגרש המדיני הגלובלי באות לידי ביטוי במעורבותה הגוברת במכלול סוגיות אסטרטגיות בינלאומיות, ובכלל זה במשבר הגרעין האיראני. הסינים הם כיום גורם בעל ערך, אם בניסיונות למצוא ולהתוות כיווני פעולה אפשריים או כגורם שמאפשר להמשיך במשא ומתן ללא מציאת פתרון או לחלופין כגורם שיכול להפריע, אם הסוגיה האיראנית משתלבת באינטרסים לאומיים אחרים של סין מול ארצות הברית. בעיקר נכון הדבר בעקבות העובדה שסין רוכשת בשנים האחרונות עמדות השפעה במעגלי כוח מתרחבים, ולהבדיל מארצות הברית, נמצאת בקשרים מדיניים וכלכליים עם שחקנים רבים ומגוונים (כמו צפון קוראה ואיראן), והיא גורם מפתח במוסדות מדיניים בינלאומיים, בדגש על האו"ם ומועצת הביטחון.¹

סין ותהליכי משא ומתן

כיצד מתייחסת סין לתהליכי משא ומתן מדיניים? בתפיסה הסינית הכרעה קיצונית, כמו פעולה צבאית, איננה קבועה וארוכת טווח, וסיכויי הצלחתה להביא לסיום אמתו של משבר אינם גבוהים. כך לדוגמה הסינים רואים במלחמת עיראק משנת 2003 כישלון צבאי מהדהד, ובמידה מסוימת, במבט לאחור, מרגישים מתוסכלים שלא היה בכוחם אז להשפיע באופן ברור יותר, באמצעים דיפלומטיים, על ארצות הברית, ואולי לדחות בכך את המבצע הצבאי (סין תמכה בהחלטת מועצת הביטחון 1441 מנובמבר 2002 ששימשה פלטפורמה לנשיא בוש בהחלטתו לצאת למלחמה).²

לפיכך שימור יציבות עדיף בראיית הסינים מפתרון דרסטי שכישלונו יכול להעצים מחלוקות ואי־ודאות. תפקידו של משא ומתן נועד לעתים קרובות לחזק את הסטטוס קוו באמצעות קיום הידברות בין הצדדים הניצים, ותוך כדי שימור הקשר בין הצדדים על אש קטנה ולתקופה ארוכה. במשא ומתן יש לשאוף לחזק נקודות משותפות ולהתקדם על ידי מציאת אינטרסים משותפים, וכך להתקדם לאט ובהדרגה בסולם המאמצים המשותף. דוגמה עדכנית לתפיסת הסינים מובאת בהנחיות המשא ומתן

של ראש ממשלת סין ון ג'יה-באו (Wen Jiabao) לחברי משלחתו בוועידת האקלים בקופנהגן בחודש דצמבר 2009:

- א. בלתי אפשרי לגשר על פערים בין גורמים שונים בפרק זמן קצר וקצוב, ולכן אין לתחום משא ומתן בזמן,
- ב. אלא יש לבנות קונצנזוס שיתבסס על הנקודות המשותפות,
- ג. תוך כדי מציאת מכניזם הכולל הסכמות רחבות,
- ד. וליצור נייר הסכמות משותף שיציג את ההישגים הקיימים,
- ה. ושמטרתו שליחת מסר של אמון בין הצדדים ויצירת בסיס למשא ומתן העתידי.³

במקרים מורכבים הסינים רואים בניהול המשא ומתן עצמו מטרה ולא רק אמצעי, ככלי המאפשר את מקסום הסטטוס קוו לפרקי זמן ארוכים ככל האפשר. מאפיינים סיניים למשא ומתן ארוך טווח אפשר לראות בשיחות הבילטרליות הנמשכות כבר כמה שנים עם הודו לפתרון בעיית הגבולות (למרות סבבי שיחות רבים, עדיין לא הגיעו לדיון על היבטים מהותיים)⁴ או בטיפול המעשי בסוגיה הטיוואנית, שמטרתו לשמר את הסטטוס קוו הכולל את העקרונות המדיניים של "סין אחת", ובו בזמן להגביר שיתוף פעולה עם טיוואן בתחומי הסחר, התיירות ואפילו התרבות. מטרתה של סין – השתלבות מעשית של שתי הישויות בטווח זמן של עשרות שנים. כך מנהלת סין את מסלול שיחות השש מול צפון קוראה,⁵ מסלול שנמשך כבר כמה שנים, עם עליות ומורדות במשא ומתן ומעט הישגים ממשיים, למעט הצלחה חלקית ביצירת מסמך שהתווה את העקרונות להמשך הדרך, ובעיקר לשימור הסטטוס קוו. גם הניסויים הגרעיניים של צפון קוראה לא הניעו את הסינים לשנות את תפיסתם. משבר זה, בראיית הסינים, דומה במהותו למשבר הגרעיני באיראן.

סין וסוגיית הסנקציות

מלבד השימוש בכוח צבאי, הסינים אינם מעודדים הפעלת סנקציות נגד מדינות אחרות. בראייתם, המבוססת על ניסיונם האישי, מדינה איננה מוותרת על עקרונותיה בשל סנקציות המופעלות עליה על ידי מדינה אחרת, ולעתים דווקא הסנקציות מביאות להקשחת עמדות ולהתחפרות במקום. סין הוחרמה במשך שנים רבות על ידי גופים בינלאומיים כמו האו"ם (היא צורפה אליו רק בשנת 1971), ומאוחר יותר הוטלו על חברות סיניות סנקציות בסוגיות פרוליפרציה של אמצעים לא קונוונציונליים, בעיקר על ידי ארצות הברית.⁶ ניסיונם מחזק תפיסתם בסוגיה זו. זאת ועוד, הסינים נזהרים מלהתערב בסוגיות פנים של מדינות, עיקרון שהוטבע עוד בשנות החמישים של המאה העשרים על ידי ג'ו אן-לאי כחלק מחמשת העקרונות לדו-קיום בשלום, שהם שלד עקרונות מדיניות החוץ של סין.⁷

מתי יתמכו הסינים בסנקציות או בצעדים בינלאומיים נגד מדינות אחרות? כאשר יעמדו האינטרסים הבסיסים שלהם למבחן. בתוך המשוואה הפנימית שבונים מקבלי ההחלטות בסין מתקיים כל העת שקלול של שולי הרווח וההפסד של צעדיהם. המטוטלת נעה על הציר של "מדינה גדולה ואחראית" הבונה את מעמדה לטווח ארוך ומעוניינת להצטייר כתורמת ליציבות האזורית והגלובלית ולזכות בדיבידנדים מדיניים וכלכליים מול ארצות הברית, אל מול הציר של "צרכים כלכליים חיוניים" שאספקת אנרגיה וחיוזק הסחר הם חלק ממנו. לדוגמה, במחצית השנייה של שנות התשעים החליטה ההנהגה הסינית להפסיק הקשר הגרעיני עם איראן, כחלק מלחץ מצד נשיא ארצות הברית וכחלק משקלול מעשי שלפיו לטווח ארוך עדיף לסין לקדם תדמית של מדינה אחראית ולמשוך לתוכה מיליארדי דולרים של השקעות זרות אזוריות.⁸ בראייה הסינית, ההחלטה הוכיחה את עצמה ולא פגמה לטווח ארוך ביחסים מול איראן. כך גם פועלת ההנהגה בבייג'ין בכל הקשור לסוגיות הפיקוח על היצוא של חומרים המיועדים לנשק להשמדת המונים (סוגיית הפיקוח המעשית בתוך סין בעייתית, ואיננה קשורה לדיון זה).

סין: דרג מקבלי ההחלטות

בשל רגישות הסוגיה וחשיבותה האסטרטגית מתקבלות ההחלטות בנושא האיראני, כמו בנושאים מהותיים אחרים, בדרג העליון של ההנהגה בראשות הנשיא ומזכ"ל המפלגה חו ג'ין-טאו (Hu Jintao). הדיונים בנושא מתקיימים בגוף הבכיר לנושאי חוץ – הקבוצה הקטנה העליונה לנושאי חוץ – בראשות חו, כשלצדו יושבים בין היתר סגן הנשיא (והיורש המיועד ב-2013) שי ג'ין-פינג (Xi Jinping), שר ההגנה לִיאנג גואנג-ליה (Liang Guanglie), הממונה על מדיניות החוץ במועצת המדינה דַאי בִּינג-גוּאוּ (Dai Bingguo), ומתחתיו שר החוץ זַאנג ג'יה-צ'י (Yang Jiechi). המסרים בסוגיה האיראנית מועברים באמצעות האגף לבקרת נשק במשרד החוץ (ללא התערבות גורמי צבא ומשרדים ממשלתיים אחרים), ומגיעים בדרך כלל למשרד לענייני חוץ במועצת המדינה (הגוף המשותף למפלגה ולממשל), שם מרכז דאי את המידע ומעבירו לצוות העליון.

סין-איראן

האינטרסים של סין אל מול איראן נובעים משלושה היבטים מרכזיים: כלכלי, מדיני-אזורי וחברתי-פנימי. בהקשר הכלכלי איראן היא מדינת יעד הן ליבוא אנרגיה (נפט וגז) והן כשוק צומח עם פוטנציאל אדיר ליצוא סחורות, שירותים ובניית תשתיות. בראייה המדינית-אזורית סין רואה באיראן מדינה בעלת עצמה אזורית חזקה, המקרינה את השפעתה על מכלול של מדינות הסמוכות אליה. בהיבט החברתי-פנימי, הסינים מודעים

ליכולת הנזק של איראן ביצוא קיצוניות אסלאמית. ספציפית חושש המשטר מהמיעוט המוסלמי הנמצא בפרובינציית סינג'יאנג ובמקומות נוספים ברחבי סין.⁹ המדיניות של סין אמורה לאזן בין ההיבטים החיוביים ובין ההיבטים השליליים, וליצור מסד שלפיו תהיה התועלת ההדדית גבוהה. בין היתר תשאף סין לחזק את ההידברות המדינית עם איראן כדי למנוע הכוונה של פעילות מוסלמית קיצונית לתוך שטחה. בהקשר לכך, ובבחינת נזק עתידי מול מחיר, ראוי להדגיש כי סין תשאף להסתמך על עצמה ואם הדבר איננו אפשרי, תעדיף לגוון את מקורותיה כדי שלא להיות נזקקת ותלויה בגורם אחד כלשהו. כך פועלת סין גם בתחום האנרגיה. ההסתמכות העצמית מבליטה אצל הסינים את הצורך למצוא מקורות אנרגיה עצמיים חדשים (ולכן עדיין הפחם, שרובו הגדול מייצור עצמי, הוא שבעים אחוז ממקורות צריכת האנרגיה), ולצד זאת היא מייבאת נפט וגז ממקורות מגוונים; שום מקור מהם איננו מספק לסין יותר מעשרים אחוז מיבוא אותו מוצר.

סין ואיראן גרעינית

האם הסינים באמת מודאגים או חוששים מאפשרות שאיראן תהפוך למדינת גרעין בעלת יכולת צבאית? החשש העיקרי של הסינים הוא מחוסר יציבות במזרח התיכון, בעקבות עימות אלים ישראלי-איראני, ולא מהימצאות גרעין בידי איראן. הסינים אינם חוששים ממצב שאיראן תהיה בעלת נשק גרעיני או שנשק זה יופנה כלפיה. הסביבה הסינית רוויה מדינות המחזיקות בחינקן נשק גרעיני – הודו, פקיסטן, רוסיה, צפון קוראה וארצות הברית – ולכן מדינה נוספת הנמצאת בשיפולי הסביבה האסטרטגית הסינית איננה מדאיגה את הממשל בבייג'ינג. אם כבר, יותר מאשר איראן, יהיו הסינים מודאגים אם יהיה המשבר גורם שיוביל להתפרקות המשטר למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) ושבעקבות כך יחליטו שכנותיה הקרובות ביותר – יפן ודרום קוראה – לפתח נשק גרעיני. בעיקר הסינים חוששים מאי-יציבות שתכלול השלכות שליליות על עתיד הפיתוח הכלכלי הפנימי. הם יודעים כי המזרח התיכון דומה לחבית אבק שרפה שניצוץ קטן יכול להבעירה. לפיכך החשש העיקרי שלהם נובע מאפשרות פריצתה של מלחמה אזורית שתפגע ביציבות יבשת אסיה, תערער את הסחר והכלכלה, תנתק את אספקת האנרגיה בדרך הים ותעודד גורמי טרור מוסלמים לפעול גם בשטח סין. סימן לחשש הסיני ניתן ערב פתיחת אולימפיאדת בייג'ינג, אז נשלח לישראל בבהילות רבה עוזר שר החוץ של סין, בהוראת ראשי המפלגה, כדי ולהתריע מפתיחת עימות צבאי לפני האולימפיאדה. כל עוד יריגשו הסינים שהם יכולים, בצעדים שונים, לסייע ליציבות ולמנוע הידרדרות למלחמה, הם יעשו זאת, ובכלל זה בתמיכה בסנקציות הדרגתיות מול איראן או לפחות בהימנעות ובאי-הטלת וטו.

סין-ארצות הברית

בתוך כל זה ראוי לומר שאין ספק כי עדיין המוטיב המרכזי שמדיניות החוץ והפיתוח של סין נשענת עליו הוא קידום היחסים הבילטרליים, המדיניים והכלכליים, עם ארצות הברית, תוך כדי שמירה הדוקה על העקרונות הבסיסיים החשובים לסין, בדגש על אי-פגיעה באחדות הסינית ובמשטר החד-מפלגתי (ובכלל זה אי-פגיעה בעיקרון "סין אחת" בסוגיית טייוואן, טיבט וסינג'יאנג) והמשך פיתוח וצמיחה כלכלית, ובכלל זה בסוגיית פיתוח וביטחון אנרגיה.¹⁰ באופן בוטה יש לומר שעקרונות אלו חשובים יותר מהיחסים עם איראן. אין משמעות הדבר שמדובר במשחק סכום אפס, אלא לרמוז שלכל דבר יש מחיר. ככל שיהיו הסינים מודעים לחשיבות ולעליונות הנושא האיראני באג'נדה של ארצות הברית, כן הם יהיו רגישים יותר לדרך פעילותם בנושא.

באופן דומה יש לבחון את נוסח ההצהרה המשותפת שפורסמה בעת ביקור אובמה בבייג'ינג (17 בנובמבר 2009). העובדה שהפסקה בנושא האיראני תפסה מקום של כבוד בתחילת פרק בסוגיות האסטרטגיות, מעידה על חשיבותה היחסית בעיני ארצות הברית, אולם לצד זאת התפשרו האמריקאים בנוגע לתוכן הפסקה, כמו שבא לידי ביטוי במתינותו, היעדר התייחסות כלשהי לסנקציות והדגשת הצורך בפתרון במשא ומתן.¹¹ שינוי במדיניותה של סין, ובכלל זה תמיכה בהחלטה נוספת שתכלול סנקציות (הדרגתיות, לא חמורות מדי), ייעשה רק בעקבות הבנתם שמדובר בסוגיה קריטית מהמעלה הראשונה עבור ארצות הברית (ושעומדת בתפיסה הגלובלית והאסטרטגית במקום גבוה מאותם נושאים חשובים הנמצאים על סדר היום הבילטרלי המשותף של שתי המדינות, כמו סוגיות כלכליות שבראשן גירעון מסחרי עצום של ארצות הברית לצד עתודות המטבע הענקיות של סין, שחלקן הגדול איגרות חוב אמריקאיות), ולכן מעורבות מצד הנשיא ומדיניות ברורה והחלטית מצד ארצות הברית הן היבטים משמעותיים ביותר. לצד זאת, מתיחות מתגברת בין סין ובין ארצות הברית בסוגיות מהותיות לאינטרסים של סין, כמו טייוואן או טיבט, יכולה לגרום לסינים לשחק על הקלף האיראני ולהקשיח עמדות כדי לנסות ולהגמיש עמדותיה של ארצות הברית בסוגיות האחרות. אין ספק שמדובר במשחק אינטרסים מורכב אשר איראן היא מרכיב בעל חשיבות בו, אולם פחות בערכו מאינטרס האחדות הלאומית ושרידות המשטר.

סין-רוסיה ומועצת הביטחון

רבים תוהים בנוגע למערכת היחסים של סין עם רוסיה, האם קיים תיאום בין השתיים, עד כמה סין עצמאית במדיניותה והצבעותיה במועצת הביטחון או בפורום P5+1 והאם סין, במקרים מסוימים, תציב את עצמה לבד מול כל המדינות האחרות בהתנגדות לסנקציות ולכיוון של ארצות הברית? במקרים לא מעטים בשנים האחרונות לא הייתה תמימות דעים בין הסינים ובין הרוסים, והאינטרסים שלהם בתהליך קבלת

החלטות נבעו ממניעים שונים.¹² עם זאת, שתי המדינות מקיימות התייעצויות שוטפות כדי להבהיר את עמדותיהן, ולעתים נעזרות זו בזו כדי ליצור לחץ חזק יותר לריכוך סעיפים מסוימים בהחלטות, אולם לא תמיד ברור מיהי המדינה המובילה בתהליך הפנימי ביניהן, וייתכן כי הניסיון להצביע על רוסיה כמי שמובילה את סין בטעות יסודו. ההתייעצות הבילטרלית מאפשרת לכל אחת מהן לא להישאר בודדה בסוף התהליך אלא להחליט על עמדתה הסופית לאחר הבנת התמונה החיצונית. עד כה נמנעה סין מלהעמיד את עצמה כגורם יחיד התומך באיראן או כמי שנמצאת בעמדה שונה מעמדתה של רוסיה, אולם אין הדבר מצביע על עתיד התהליך, בעקבות עצמתה המתגברת של סין ושקלול האינטרסים שיהיו באותה עת מול ארצות הברית.

ממעקב אחר הצבעות סין במועצת הביטחון עולה כי במשך שלושים שנות הרפורמה שהחלו ב-1979 היא השתמשה לעתים רחוקות בזכות הוטו, ובמקרים גבוליים החליטה להימנע, אולם גם בסוגיה זו חלים שינויים אטיים שיש לתת עליהם את הדעת. עד שנת 2007 הצביעה סין פעמיים בלבד נגד החלטות מועצת הביטחון, בהחלטות שלתפיסתה השליכו על אינטרסים לאומיים בסיסיים (ב-1997 החלטה בנושא שליחת כוחות שלום לגואטמלה: מחאת סין נגד קשריה של גואטמלה עם טייוואן; ב-1999 החלטה להערכת מנדט האו"ם במקדוניה: מחאת סין בעקבות הפצצת שגרירות סין בבלגרד על ידי ארצות הברית ונאט"ו), אולם בשנים 2007 ו-2008 הצטרפה סין לרוסיה בהטלת וטו על שתי החלטות שאינן נוגעות ישירות אליה (מיאנמר וזימבבואה), מתוך הדגשת עקרון אי-התערבות בנושאי פנים של מדינות אחרות. לעומת זאת, ב-2009 לא הצטרפה סין לרוסיה כשזו הטילה וטו על החלטת מועצת הביטחון בנושא גאורגיה, והעדיפה להימנע. מכאן שהחלטותיה של סין כיום עצמאיות יותר, ומבוססות על שיקולים גלובליים רחבים מבעבר.¹³

סיכום – סין וישראל

לסיום – האם לישראל אמצעים כלשהם מול סין בכל הקשור לטיפול בסוגיה האיראנית? כיום, ובעיקר לאחר פרשיות הפאלקון וההארפי,¹⁴ שפגעו פגיעה אסטרטגית בדימוי של ישראל בקרב מקבלי ההחלטות בסין, אין לישראל מנופים אמתיים, למעט אולי יכולת הזיק מוגבלת בסוגיות של מכירות נשק סיני לגורמים קיצוניים, מכירות הפוגעות בתדמית, שהסינים רוצים להציג, של מדינה שוחרת שלום שאיננה גורם שלילי בסכסוכים בעולם.¹⁵ עם זאת, בשל עליית חשיבותה של סין ותפקידה הגלובלי, לא מן הנמנע שמעורבותה באזורים שונים בעולם, ובכלל זה במזרח התיכון, תורחב והשפעתה תוגבר, ולכן אין עלינו להרים ידיים אלא לחזק מעגלי ההידברות עם סין ברמות שונות ולפחות לנסות כל העת להבין את האינטרסים הסינים בסוגיות הקשורות אלינו. לטווח בינוני וארוך, ככל שתמשיך סין להיות גורם חזק ומשמעותי יותר בזירה

הגלובלית, כך אולי היא תאבד את אותו רסן מסוים של אחריות, ושאירותיה למקסם את רווחיה יגדלו. במצב זה תהיה מדיניות החוץ של סין אגרסיבית יותר, וסין תתחשב פחות באינטרסים של מדינות קטנות. שאלה מרכזית הנותרת ללא מענה בשלב זה היא כיצד התפתחו היחסים העתידיים בין סין ובין ארצות הברית, האם יהיו בידי ארצות הברית הכלים הדרושים לרסן מדיניות חוץ אגרסיבית מצד סין ועד כמה הקלף האיראני יהיה מרכיב מרכזי בעימות אפשרי בין המעצמות בקשר לסוגיות אחרות כמו טיוואן. בתוך כך ראוי לבחון אם תשכיל ישראל לפתח יחסים טובים עם שתי המעצמות או שתיאלץ להמשיך, ואולי אף להגביר, את תלותה בארצות הברית לצורך ביטחונה והגנתה.

הערות

- 1 מעורבות פעילה בארגונים בינלאומיים היא תופעה חדשה יחסית עבור סין, שנכנסה לאו"ם רק בשנת 1971 וראתה לפחות עד שנות התשעים, כמה מהקבוצות והארגונים הבינלאומיים ככלי שרת בידי ארצות הברית והמערב. כיום סין פועלת בזירה הדיפלומטית באופן אקטיבי כדי למצב את עצמה כגורם מרכזי כמעט בכל ארגון בינלאומי חשוב. מעמדה המתחזק אף הוביל לכך שיש כאלו הטוענים שהעולם המדיני היום מתיישר לפי 'קונצנוס בייג'ינג' ולא לפי 'קונצנוס וושינגטון'. ראו בהקשר זה:
Alain Gresh, "The World Turned Upside Down: Understanding the Beijing Consensus", *Le Monde Diplomatique*, November 2008.
Evan Medeiros and Taylor Fravel, "China's New Diplomacy", *Foreign Affairs*, Vol. 82, Number 6, November/December 2003.
- 2 השיקולים של סין לתמוך בארצות הברית נבעו מהעובדה שלאחר פיגועי 11 בספטמבר שינה ממשל בוש את יחסו העוין לסין והפנה את מאמציו למלחמה בטרור. הסינים השתלבו במאבק זה, והעדיפו לשמר את היחסים המתפתחים עם ארצות הברית, בתקופה של חילופי אישים בהנהגת המפלגה ובעת פרוץ משבר הסארס. ראו:
Michael J. Green, The Iraq War and Asia: Assessing the Legacy, *The Washington Quarterly*, http://www.twq.com/08spring/docs/08spring_green.pdf pp. 188-189.
פירוט החלטת האו"ם ראו:
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf?OpenElement>
- 3 Zhao Cheng & Tian Fan (Xinhua News Agency), and Wei Dongze (People's Daily), "Verdant Mountains Cannot Stop Water Flowing; Eastward the River Keeps on Going — Premier Wen Jiabao at the Copenhagen Climate Change Conference", *Xinhua*, Beijing, 24 December 2009, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t648096.htm>
- 4 Indrani Bagchi, "NSA gets charge of ties with China", *Times of India*, 9 August 2009. ראו:
- 5 במסלול שיחות השש בבייג'ינג, שסין מרכזת, משתתפות גם יפן, דרום קוראה, רוסיה, ארצות הברית וצפון קוראה.
- 6 סין דחתה בתוקף האשמות מצד ארצות הברית נגד חברות סיניות והטלת עיצומים עליהן בטענה שהאשמות אינן מבוססות וכי ארצות הברית לא העבירה לסין פרטים מלאים על האשמות. ראו בין היתר:
Rose Gordon, "Chinese Companies Sanctioned for Proliferation", *Arms Control Association*, September 2002, <http://www.armscontrol.org/print/1113>

- ותגובת סין לסנקציות על חברות סיניות בתחילת שנת 2009 ראו:
- 7 “China objects to US sanctions over arms proliferation charge”, *Shanghai Daily*, 4.2.2009, http://www.shanghaidaily.com/sp/article/2009/200902/20090204/article_389812.htm, ראו בהקשר זה בהמשך הצבעות סין במועצת הביטחון. על פי חמשת העקרונות לדו-קיום בשלום, יחסים בין מדינות צריכים להתבסס על כיבוד הדדי של הטריטוריה והריבונות; אי-תוקפנות הדדית; אי-התערבות ביחסי פנים של מדינות אחרות; שוויון ורווח הדדי; דו-קיום בשלום. הדגשים העיקריים בקומה קראו לחיזוק המרכיב הדיפלומטי בתהליכים מדיניים בינלאומיים על חשבון התוקפנות הצבאית. העיקרון המרכזי קרא לאי-התערבות מדינות בסוגיות פנימיות של מדינות ריבוניות אחרות. על חשיבות חמשת העקרונות אפשר לקרוא בנאום ראש ממשלת סין לציון חמישים שנה לחתימת חמשת העקרונות מול הודו ובורמה:
- Wen Jiabao, “Carrying Forward the Five Principles of Peaceful Coexistence in the Promotion of Peace and Developments”, 24 June 2004, *China's Foreign Affairs*, Beijing: World Affairs Press, 2005, pp. 517–523.
- 8 בקשר לפרולiferציה הסינית עד המחצית השנייה של שנות התשעים ראו: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=367>
- 9 ראו את מעורבותה של איראן להגנת המוסלמים בעת פרוץ המהומות בסינג'יאנג, יולי 2009, כולל שיחת שר החוץ של איראן מוטאקי עם שר החוץ של סין יאנג, אז הביע האיראני חשש מפגיעה במוסלמים.
- 10 “Iran, China say security of Muslim Uyghurs must be maintained”, MNA, Tehran, 13 July 2009, <http://www.mehrnews.com/en/NewsDetail.aspx?NewsID=911336>, ראו את נאום שר החוץ של סין על יחסי סין-ארצות הברית:
- Yang Jiechi, “Broaden China-US Cooperation in the 21st Century”, Speech by Foreign Minister, *The Center for Strategic and International Studies*, Washington, 12 March 2009
- 11 את תוכן ההצהרה אפשר לראות בכתבות: <http://beijing.usembassy-china.org.cn/111709.html>
- 12 ראו כתבה על חוסר האמון השורר בין הסינים ובין הרוסים: Minnie Chan, “Sino-Russian pact lacks trust, experts say”, *South China Morning Post*, 25 July 2009, p.6
- 13 ראו פירוט ההצבעות: <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82/subjects-of-un-security-council-vetoes.html>
- 14 זאב שיף, “ישראל נכנעה – משלחת תצא היום לארצות הברית לגבש הגבלות על יצוא ביטחוני”, **הארץ**, 26 ביוני 2005, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/937094>
- 15 בשנים האחרונות התפרסמו עדויות על שימוש בנשק סיני נגד ישראל בידי חזבאללה וחמאס, אלה הועברו כנראה לארגונים אלו על ידי איראן. ראו:
- Noah Shachtman, “Hamis Fires Long-Range Chinese Rockets at Israel”, <http://www.wired.com/dangerroom/2008/12/hamas-chinese-a/>, 31 December, 2008; “Israel says it seized Iranian arms shipment for Hezbollah”, *AFP*, 4 November, 2009, http://www.spacewar.com/reports/Israel_says_it_seized_Iranian_arms_shipment_for_Hezbollah_999.html

האיחוד האירופי ומשבר הגרעין האיראני

שמעון שטיין

באוגוסט 2002 פרסמו גורמי אופוזיציה איראניים את דבר הקמתם החשאית של מתקן להעשרת אורניום בנתאנו ומתקן מים כבדים באראק. גילויים אלה היו ציון דרך במאמצי הקהילה הבינלאומית בכלל והאיחוד האירופי בפרט למנוע מאיראן פיתוח יכולת גרעינית. ארצות הברית, מדינות האיחוד האירופי ומדינות נוספות חוששות שמא להתגרענות איראן תהיינה השלכות מרחיקות לכת על המציאות האזורית והגלובלית, ובכלל זאת על עתיד המאבק למניעת תפוצה של נשק גרעיני. היעדרו של "אקדח מעשן", כלומר הוכחה ברורה וחד-משמעית שאיראן אכן מפתחת נשק גרעיני, פגע במאמצים לגבש חזית בינלאומית נגד תכנית הגרעין של איראן, ועדיין הוא מחליש את סיכויי הקמתה (ראו את עמדות רוסיה, סין ומספר גדול של מדינות מתפתחות). בה בעת איראן ממשיכה, תוך כדי התעלמות מהחלטות מועצת הביטחון, לפעול בנחישות ובמהירות האפשרית להשגתם של יכולת גרעינית ואמצעים לשיגורה.

ההיסטוריה מלאה למכביר סוגיות של "אילו" (אילו היו פועלים אחרת, אזי היה אפשר וכדומה). כך גם המקרה שלפנינו: אילו התייחסו מדינות אירופה וארצות הברית ביתר רצינות למידע המודיעיני שעמד לרשותן בעשור שקדם לגילויי אוגוסט 2002 (קל וחומר בשנים שלאחר מכן), סביר להניח שלא היינו נקלעים למצוקת הזמן, אשר נקלעה אליה הקהילה הבינלאומית במאמציה לבלום את איראן.

מאמצי ישראל בשנות התשעים לשכנע את מדינות אירופה (תוך כדי שימת דגש על המרכזיות שביניהן) לבלום את אותן מדינות שסייעו לאיראן לפתח תשתית מדעית-טכנולוגית בנושאי גרעין וטילים כמעט לא נשאו פרי. קשה היה לשכנעו בנוגע להשלכות העתידיות של התחמשות איראן בנשק גרעיני וביכולת שיגור לא רק על ביטחון ישראל, אלא על ביטחון המזרח התיכון כולו. האיום נתפס אז כתאורטי בלבד. מכאן נבע חוסר הרצון לשלם מחירים מדיניים וכלכליים כדי למנוע ממדינות, ובראשן רוסיה וסין, לסייע למאמץ האיראני.¹ מניעת הסיוע, בשלב שאיראן הייתה תלויה בגורמי חוץ לצורך הקמת תשתית גרעינית, היה יכול למנוע – או לפחות לעכב מאוד – את פיתוחה.

בד בבד עם מאמצי איראן, בעקבות מלחמת המפרץ אימצה ארצות הברית את מדיניות הבלימה והבידוד. הקהילייה האירופית אימצה עמדה שונה, ולפיה יש לחתור לשינוי במאמצי איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית באמצעות "דיאלוג קונסטרוקטיבי" או לחלופין "דיאלוג ביקורתי". תקוות אירופה הייתה כי אם יחזקו את המתונים שבהנהגה האיראנית, אזי אלו ינהיגו רפורמות וישנו את גישתם בתחום מדיניות החוץ והביטחון, ובכלל זאת בתחום הגרעין. המציאות ניפצה תקוות אלו.

המעצמות האירופיות והפעילות הדיפלומטית

הפעילות בתחום מעגל הדלק, ובייחוד החשיפה ב-2002 של מאמציה של איראן לייצור אוראניום מועשר, לצד הגילויים על אודות פעילותה הנמשכת של איראן בתחום הגרעין בשנת 2003, הדליקו נורית אדומה בקרב מדינות האיחוד האירופי, ובייחוד אצל שלוש ה"גדולות" (צרפת, בריטניה וגרמניה).²

באוקטובר 2003 החליטו שרי החוץ של שלוש המדינות לבקר באיראן, בליווי הנציג העליון של האיחוד לנושאי חוץ וביטחון חוויאר סולאנה כדי להביא להפסקת פעילותה של איראן בתחום ההעשרה וליצור את התנאים להידברות על הסכם ארוך טווח, שיכלול שורת תמריצים בתמורה להסכמת איראן לוותר על תכנית הגרעין שלה.³ בסיום המפגש התפרסמה "הצהרת טהראן". ההצהרה כללה הכרזה כי לנשק גרעיני אין מקום בדוקטרינת ההגנה של איראן – תכניתה ופעילותה הגרעינית הן לצורכי שלום בלבד, וכן הבטחה מצד איראן לשתף פעולה תוך כדי שקיפות מלאה עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית כדי לפתור את הנושאים השנויים במחלוקת. מתוך כוונה לבנות אמון, וכדי להסיר המכשולים מן הדרך לשתוף פעולה, החליטה איראן לחתום על הפרוטוקול המשלים ולפתוח בתהליך לאשרורו וכן להשעות את פעילות העשרת האורניום (שחודשה מאוחר יותר). בחלקה השני של ההצהרה הבהירו שרי החוץ את זכותה של איראן לשימוש באנרגיה גרעינית לצורכי שלום ואת עמדתם כי אין בהצטרפות לפרוטוקול המשלים כדי לפגוע בריבונות ובביטחונה הלאומי של איראן. השלוש התחייבו לשתף פעולה עם איראן כדי לקדם ביטחון ויציבות באזור, ובכלל זאת לפעול להקמת אזור מפורז מנשק להשמדת המונים במזרח התיכון.

את החלטת השלוש לנקוט יזמה דיפלומטית יש לראות בהקשר של סירובו של ממשל בוש להידבר עם איראן (שנמנתה עם "ציר הרשע") ועל רקע החשש שבהיעדר ניסיון לפתור את הבעיה באמצעים דיפלומטיים וללא איומים תחתור ארצות הברית להעביר את הנושא לטיפול של מועצת הביטחון; עובדה זו עלולה הייתה לחבל במאמצי השלוש למציאת פתרון דיפלומטי בלי שחרב הסנקציות מרחפת בחלל. כוונה זו הייתה לצנינים בעיני המדינות האירופיות, שטרם שכחו את המשבר סביב מלחמת עיראק. הממשל האמריקאי, אף שלא הסתייג פומבית מהמהלך האירופי,

נטה להאמין כי המשך המאמץ לבידודה של איראן (והתקווה לחילופי משטר), העברת הנושא למועצת הביטחון ונקיטת סנקציות יאלצו את איראן לשנות את מדיניותה בכלל ובנושא הגרעיני בפרט.

גילויים נוספים, שפורסמו בשנת 2004 בדבר הסיוע שזכתה לו איראן מצדו של אבי הפצצה הפקיסטנית עבד אל-קאדר חאן, לצד דיווחי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית על אינדיקציות לפעילות של איראן בתחום הנשק וכן החלטתה של איראן לחדש את העשרת האורניום לא הרתיעו את האיחוד האירופי מהמשך מאמציו הדיפלומטיים, על אף דרישת הממשל האמריקאי להעביר את הסוגיה לטיפול מועצת הביטחון.

בניסיון נוסף להביא את איראן להפסקת ההעשרה גיבשו השלוש חבילה נוספת, ועליה קיימו משא ומתן עם איראן. בנובמבר 2004 הסתכמו הדיונים בהסכמה. במגעים שקדמו להשגת ההסכמה, הובהר לאיראנים כי אם לא יסכימו להשעות את ההעשרה, יתמוך האיחוד במאמצי ארצות הברית להעביר את הנושא למועצת הביטחון. ההסכם כלל את הנקודות האלה: הכרה מצד האיחוד בזכויות איראן במסגרת האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני,⁴ מחויבות לשיתוף פעולה ולשקיפות מלאה במגעי איראן עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה גרעינית, המשך יישום וולונטרי של הפרוטוקול המשלים עד אשרורו, החלטה של איראן להאריך על בסיס וולונטרי את ההשהיה, שתכלול את כל פעילויות ההעשרה והעיבוד מחדש, הפסקת הייצור והיבוא של צנטריפוגות וכן הרכבתן וניסיון, הפסקת הפרדת פלוטוניום, הזמנת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לאמת את השמירה על פרטי ההסכם ולפקח על צעדי איראן בהקשר זה, הסכמה כי ההשהיה תימשך בתקופת המשא ומתן על הסכם לטווח ארוך (שיספק לאיראן ערבויות אובייקטיביות על כך שתכניתה היא לצורכי שלום בלבד) וכן הכרה מצד האיחוד בכך שההשהיה היא צעד בונה אמון וולונטרי. ההסכם כלל הבטחה מצד האיחוד כי יספק ערבויות לאיראן בדבר שיתוף פעולה גרעיני, טכנולוגי וכלכלי והתחייבויות מוצקות בנושאי ביטחון, תוקם ועדת היגוי שתחל בעבודתה במחצית הראשונה של דצמבר 2004 ויוקמו קבוצות עבודה בנושאים מדיניים וביטחוניים וכי בעקבות אימות ההשהיה יחודש המשא ומתן בין האיחוד לאיראן על חתימת הסכם סחר ושיתוף פעולה.

הנשיא בוש בירך על מאמצי אירופה, והבטיח כי ארצו תעקוב אחרי מילוי ההסכם על ידי איראן. פקידי ממשל לעומת זאת הביעו ספקות בנוגע לכוונתה של איראן למלא את ההסכם שחתמה עליו. בעקבות לחץ שהפעילו האירופיות, לא כללה ההחלטה שקיבלה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בסוף נובמבר 2004 כוונה להפנות את נושא הגרעין האיראני למועצת הביטחון במקרה של הפסקת ההשהיה.

עוד בטרם יבש הדיו על הסכם נובמבר הודיעה איראן על כוונתה לחדש את המרת אורניום במתקן באיספהאן. בתגובה שיגר האיחוד אזהרה לאיראן, ולפיה חידוש הפעילות יביא להפסקת המשא ומתן על הסכם סחר ושיתוף פעולה כלכלי. איראן (שקיוותה לקבל הצעה משופרת) הודיעה כי תמתין עד סוף יולי 2005.

באוגוסט (2005) שבה השלישייה והעלתה הצעה מקיפה נוספת להסכם ארוך טווח, ובכללו הסדרים לאבטחת אספקה של אורניום מועשר ברמה נמוכה לכורי מים קלים שיוקמו באיראן, התחייבות לא לעסוק בפיתוח טכנולוגיות הקשורות למעגל הדלק (שתשוב ותיבחן בחלוף עשר שנים), התחייבות לא לפרוש מהאמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני ולאמץ את הפרוטוקול המשלים. האיחוד האירופי התחייב לשיתוף פעולה בסוגיות פוליטיות-ביטחוניות (עיראק, אפגניסטן, טרור וסמים). איראן הגיבה בדחיית ההצעה על הסף בנימוק שאין בה הכרה בזכותה להעשרת אורניום, בחידוש ההעשרה ובהשעיית המשא ומתן עם השלוש.

בעקבות החלטת הסוכנות לאנרגיה אטומית בספטמבר 2005 הועבר התיק האיראני בפברואר 2006 לטיפול מועצת הביטחון. לצורך ניהול המשבר צירפו חמש המעצמות הקבועות גם את גרמניה (P5+1) ואת חוויאר סולאנה, שנהיה דוור ומגשר בין המסגרת החדשה של שש המעצמות ואיראן.

עד כה היה נושא איראן בטיפול של הסוכנות לאנרגיה אטומית, בתקווה שיהיה אפשר להגיע לפתרון הבעיה ברמה המקצועית, ואילו העברת הנושא למועצת הביטחון הייתה עליית מדרגה. באמצעות צעד זה ביקשה הקהילייה הבינלאומית להעביר לאיראן מסר ברור, שלפיו התעלמותה הנמשכת מהחלטות הסוכנות לאנרגיה אטומית ומפניות להיכנס למשא ומתן תהיה כרוכה במחיר, אשר ייתכן כי יתבטא בסנקציות. קבלת ההחלטה התאפשרה במידה מכרעת בעקבות השינוי שחל בעמדת ארצות הברית עם בחירתו של הנשיא בוש לתקופת כהונה נוספת.⁵ האחראית לשינוי המדיניות הייתה מזכירת המדינה קונדוליזה רייס, שתמכה בהעלאת פרופיל מעורבותה של ארצות הברית. במפגש ה-P5+1 ביוני 2006 הציגה רייס הצעת חבילה נוספת: בתמורה להשהיה, תשתתף ארצות הברית בשיחות. בבסיס ההצעה הייתה גישה חדשה, שזכתה לכינוי "גישת המסלול הכפול". הגישה משלבת מקלות וגזרים, כלומר תמריצים אם איראן תשהה את פעילות ההעשרה, וסנקציות בתגובה לסירובה לעשות כן. לאחר חידוש המשא ומתן, בניצוחו של סולאנה, סירבה איראן להצעה. בפגישה שהתקיימה בז'נווה ביוני 2008 נכח לראשונה נציג אמריקאי, שלא היה פעיל בדיונים.⁶

בחירת ברק אובמה לנשיאות ארצות הברית סימנה שלב חדש במאמץ הנמשך לפתרון המשבר. עוד בטרם נבחר אובמה הוא הביע נכונות לפתוח בדיאלוג ישיר עם איראן, והבהיר כי אין בכוונתו להתנות את ההידברות בהשעיית פעילות ההעשרה. אובמה הדגיש כי הפסקת ההשהיה תמשיך להיות יעד שהוא מעוניין להשיגו במשא

ומתן. כך למעשה איגף אובמה את מדינות האיחוד, בראש ובראשונה את צרפת ובריטניה, אשר ראו בהשהיה תנאי מוקדם למשא ומתן.

המחלוקת התוך-אירופית בסוגיה האיראנית

למרות הצלחת שלוש "הגדולות" והאיחוד האירופי לגבש עמדה פומבית אחידה בנוגע להתנהלות מול איראן, בדיונים שקדמו לניסוח העמדות התגלעו חילוקי דעות שלא נשאו אופי טקטי בלבד, בין צרפת ובריטניה מזה וגרמניה מזה. הראשונות, שאפשר לאפיין אותן כסמן ימני במסגרת האיחוד, תמכו באימוץ עמדה קשוחה מול איראן. הן הביעו התנגדות להמשך תהליך ההעשרה, ועמדו על השהייתו. מלבד זה, הן הדגישו את הצורך באימוץ לוח זמנים מוגדר ובשמירה על התנאים שהוצבו למשא ומתן. מתוך שכנוע כי פני איראן לבניית תכנית גרעינית צבאית, תמכו השתיים במסלול הכפול – תמריצים בצד סנקציות. גרמניה, שהייתה חלק מהשלוש וצירופה מאוחר יותר למסגרת ה-P5+1 העלה את יוקרתה הבינלאומית, גילתה עמדה קשוחה פחות מזו של שתי שותפותיה. החשש מהסלמת המשבר הוביל את דרגי העבודה הגרמנים לאמץ עמדות פרגמטיות בתקווה שיהא בהם לשכנוע את איראן להיכנס למשא ומתן. אשר להיבט הפומבי של המדיניות, הקנצלרית אנגלה מרקל מבטאת בעמדותיה הפומביות עמדה קשוחה שסיבותיה התבטאויותיו האנטי-ישראליות של נשיא איראן והערכת המשמעויות על ביטחון ישראל ויציבות האזור בעקבות התגרענות איראן. בשל סירוב איראן למלא את החלטות מועצת הביטחון ובעקבות דחיית איראן את יזמות הנשיא אובמה לדיאלוג מרקל תומכת בהחרפת הסנקציות ובקריאתו של הנשיא אובמה לדיאלוג. למרות ההתבטאויות הפומביות, גרמניה ממשיכה להיות שותפת הסחר הגדולה ביותר של איראן מבין מדינות האיחוד האירופי.

אשר לסוגיית הסנקציות, למרות הרתיעה בשלב הראשון משימוש בנשק הסנקציות, הבינו השלוש שהנפת איום לשימוש באמצעי זה היא הדרך היחידה לנסות לגרום שינוי בעמדת איראן. את תמיכתן בגישת המסלול הכפול יש לראות באור זה. רתיעתן מהפעלת נשק זה מקורה בשיקולים כלכליים – חשש מאבדן הכנסות מצד אחד ומקורות אנרגיה מצד אחר.⁷

מלבד השלוש, אפשר להצביע על התפלגות בקרב יתר חברות האיחוד, בין השוללות עקרונית את השימוש בסנקציות – דוגמת שוודיה (שאפשר לאפיין אותה כסמן שמאלי) – לאחרות, המתנגדות להטלת סנקציות מחשש לפגיעה בקשרי הסחר הענפים שלהן עם איראן. עם קבוצה זו נמנות מדינות דוגמת קפריסין, מלטה, יוון (שלושתן אינן מעוניינות לפגוע בקשרי התחבורה הימית עם איראן), איטליה (היבואנית הגדולה ביותר מבין חברות האיחוד), לוקסמבורג (שיש לה אינטרסים פיננסיים עם איראן) ואוסטריה. מרבית המצטרפות החדשות לאיחוד נמנות עם קבוצת החברות שאינן

מקיימות קשרי סחר עם איראן ותומכות בהטלת סנקציות ואף בהקשחתן. לקבוצה זו אפשר לצרף גם את דנמרק והולנד.

למרות חוסר אחדות הדעים בין חברות האיחוד, הן ממלאות את החלטות מועצת הביטחון. בכמה מקרים הן גם הרחיבו את רשימת הסנקציות, אף מעבר לנדרש על פי נוסח ההחלטות. הצורך בצירופן של סין ורוסיה לקונצנזוס חייב (ואפשר להעריך כי ימשיך ויחייב גם בעתיד) מציאת מכנה משותף נמוך, שיאפשר הסכמה רחבה. אינטרס זה לא עמד, וככל הנראה גם לא יעמוד, בסתירה לרצון של חברות רבות באיחוד לשמר את האינטרסים הכלכליים הפרטיקולריים שלהן באיראן.

אכן, הנתונים הכלכליים לשנת 2008 מלמדים כי האיחוד היה שותף הסחר הגדול ביותר של איראן. היקף הסחר הכולל הסתכם ב-25 מיליארד אירו. היצוא של האיחוד, שהסתכם ב-14.1 מיליארד אירו, הוא עלייה בשיעור של 1.5 אחוזים לעומת היצוא בשנת 2007. תשעים אחוזים מסך היצוא של איראן לאיחוד, שנאמד בסכום של 11.3 מיליארד אירו, הוא בתחום האנרגיה (איראן ניצבת במקום החמישי ברשימת ספקי האנרגיה לאיחוד). מנתונים חלקיים לשנת 2009 עולה כי היצוא לאיראן גדל (בהקשר זה נציין כי גרמניה היא היצואנית הגדולה מבין חברות האיחוד וכי איטליה היא היבואנית הגדולה). בד בבד עם העלייה בהיקף היצוא בולטת הירידה הנמשכת עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת בתחום ההשקעות החדשות בתחום האנרגיה. בד בבד עם ירידה זו המשיכו חברות האיחוד, דוגמת ספרד וצרפת, לבדוק אפשרויות השקעה בפיתוח שדות גז.

סיכום

מאז שנת 2002 עד היום אפשר לזהות שלושה שלבים עיקריים במאמץ האירופי למצוא פתרון למשבר עם איראן:

א. אוקטובר 2003-פברואר 2006 – מביקור שלושת שרי החוץ של גרמניה, צרפת ובריטניה עם סולאנה באיראן עד העברת הטיפול בתיק האיראני למועצת הביטחון: בפרק זמן זה שימשו שלוש המדינות והאיחוד אפיק בלעדי לניהול המגעים הדיפלומטיים עם איראן. התנהגותה של איראן לא הרתיעה אותן מהעלאת חוזרת ונשנית של הצעות, בתקווה שאיראן תתרצה ותיאות להיכנס עמן למשא ומתן, בכפוף להתחייבותה להשהיית ההעשרה.

ב. פברואר 2006 – סיום כהונת ממשל בוש: בעקבות החלטת ממשל בוש בתחילת כהונתו השנייה להעלות את פרופיל המעורבות של ארצות הברית, איבדו האיחוד האירופי בכלל ושלוש המעצמות בפרט את הבלעדיות, אם כי לא את ההשפעה, על ניהול המשבר. לאיחוד היה תפקיד חשוב בשינוי עמדת הממשל האמריקאי וכן בצירופן של סין ורוסיה לקונצנזוס הבינלאומי וביצירת המסגרת החדשה של

P5+1. מלבד זה, המשיכו שלוש המדינות והאיחוד האירופי לסייע במלאכת ניסוחן של החלטות מועצת הביטחון בנושא. כן המשיכו ה-P5+1 להיעזר בשירותיו של סולאנה עם איראן.

ג. ינואר 2009 – תחילת כהונתו של ממשל אובמה: בעקבות נכונותו של הנשיא אובמה להיכנס להידברות ישירה עם איראן התבטל הצורך בגורם ביניים לא רק בין ארצות הברית לאיראן, אלא גם בין ארצות הברית לרוסיה, שביחסים עמה הוא חתר לפתוח דף חדש.⁸ בו בזמן המשיך סולאנה (עד סיום תפקידו) לשמש גורם מגשר בין ה-P5+1 ובין איראן.

סירוב איראן להיענות לבקשת הנשיא אובמה לפתוח במשא ומתן עשוי לציין את סיומו של שלב נוסף בטיפול במשבר. יש להמתין ולראות אם איראן תספק לאובמה עילה להימנעות מסיומו של שלב ה-engagement ולעבור לשלב של החרפת הסנקציות. למעשה, סירובה הנמשך של איראן להיענות להצעת ארצות הברית מאלץ את הממשל להתחיל בהתייעצויות לקראת ניסוחה של החלטה חדשה במועצת הביטחון.

הגילויים שפורסמו ב-2002 בדבר פעילות הגרעין של איראן והצורך בפעילות מדינית להשגה של השלכותיה על המערכת הגלובלית והאזורית מצד אחד לצד היעדר נכונות מצד ארצות הברית להיכנס לעובי הקורה מסיבות עקרוניות (הכרזה על איראן כחלק מ"ציר הרשע") וקונוונקטורליות (מיקוד המאמץ הצבאי והמדיני במשבר בעיראק) מצד אחר אפשרו לאיחוד, ובפרט לצרפת, לגרמניה ולבריטניה, להוביל את המאמץ הבינלאומי למציאת פתרון דיפלומטי למשבר. שלוש הגדולות קיוו לבלום את תכנית הגרעין של איראן באמצעות השהיית תהליך העשרת האורניום. הן קיוו להשיג זאת באמצעות משא ומתן דיפלומטי, שלילת האופציה הצבאית וחתירה להשגת קונצנזוס בינלאומי רחב ככל שניתן למשא ומתן. מאמצים אלה לוו בהדגשה חוזרת ונשנית של תמריצים, בתקווה שאלה ישמשו פיתוי לאיראן, יפיגו את חששות הקהילה הבינלאומית בנוגע לכוונותיה של זו בתחום הגרעיני וכן יאפשרו שיתוף פעולה עם איראן בקשת רחבה של נושאים. אלא שלמרות המאמץ והרצון הטוב שהשקיעו מדינות אלה, לא עלה בידן להביא לשינוי כלשהוא בעמדת איראן.

למרות תמיכת שלוש המדינות והאיחוד בסנקציות (בנוגע למרביתן הייתה זו בררת מחדל), אפשר להבחין בפער הקיים בין כוונותיהן המוצהרות להפגין נחישות ביישום הסנקציות, למציאות בשטח. האיחוד ממשיך לראות באיראן שותף סחר. יש להניח שלא רק סין ורוסיה (וכמוהן מדינות מתפתחות רבות) אלא גם חברות האיחוד יחסו להקשיח מאוד את הסנקציות, מסיבות רבות ומגוונות. כך, למרות ההצהרות, גם האיחוד תרם (ועדיין תורם) לעיכוב בהחרפתה של המדיניות כלפי איראן.

בעקבות החלטת ממשל בוש להעלות את פרופיל המאמץ של ארצות הברית לבלימת תכנית הגרעין האיראנית, נאלץ האיחוד להסתפק בתפקיד שהוא ממלא בדרך כלל

— סיוע לארצות הברית במאמץ הדיפלומטי. בו בזמן המשיך האיחוד לשמש גורם מגשר בין ה-P5+1 ובין איראן. התפנית במדיניות ארצות הברית בעקבות בחירת אובמה הביאה לפיחות נוסף במשמעות שירותיו הדיפלומטיים של האיחוד. הממשל האמריקאי מתמקד כיום במאמץ לתאם עמדות עם רוסיה, שהיא מבחינתו מפתח במאמץ למציאת פתרון.

אפשר להעריך שאם תפעל ארצות הברית להחרפת הסנקציות באמצעות הצעת החלטה חדשה במועצת הביטחון, היא תזכה בתמיכת האיחוד. גם אם לא יצליח אובמה לגבש קונצנזוס סביב הצעה שתנוסח ברוח מדיניותו, וישקול הקמת קואליציה של מדינות שתתמוכנה בהצעה להטיל סנקציות מחוץ למסגרת מועצת הביטחון, סביר להניח כי מדינות האיחוד יצטרפו למהלך. עדות לנחישות מצד האיחוד לתמוך בהחרפת הסנקציות, אמנם בשלב זה ברמה ההצהרתית בלבד, אפשר לראות בהצהרה שפרסמה המועצה האירופית בסוגיה בפגישה שקיימה בדצמבר 2009⁹. האם תזכה החלטה בדבר החרפת הסנקציות לתמיכת דעת הקהל במדינות האיחוד? סביר להניח שמרבית הציבור האירופי יגלה הבנה להחרפת הסנקציות, גם אם ישמיעו חוגים כלכליים וליברליים הסתייגויות בנוגע לאפקטיביות של סנקציות כדרך לשינוי עמדות.

לסיום יצוין כי בעקבות לקחים שהופקו בעקבות התנהלות האיחוד האירופי בעת משבר עיראק עלה בידי האיחוד להפגין עמדה מאוחדת בסוגיית הגרעין האיראני, ולמרות חילוקי דעות בעניין ההתנהלות הרצויה בהקשר זה. מלבד זה, הביא המשבר להקמת פורום של שלוש המדינות הגדולות — גרמניה, צרפת ובריטניה. מסגרת משולשת זו, שלא הייתה קיימת עד אז, הוקמה ללא החלטה מסודרת של האיחוד. ימים יגידו אם היה זה ניסיון חד-פעמי או שמא יהיה זה מודל להתנהלות עתידית בעתות משברים.

מבחינת ישראל, יכולתה של זו בשלב הנוכחי של המשבר להשפיע על עמדת האיחוד אינה גדולה. ציפייתה של ישראל ממדינות האיחוד היא לתמיכה פעילה בהעברת החלטה במועצת הביטחון שתכלול החרפה ניכרת של הסנקציות וצמצום ניכר של הפער בין ההצהרות למצב בשטח, כלומר צמצום דרסטי של היקף הסחר וההשקעות. האפשרות שהשינויים לעיל יתמשו בעתיד הקרוב תלויים במידת הנחישות שתגלה ארצות הברית (במאמציה להעביר הצעת החלטה במועצת הביטחון ובמקרה הצורך בהליכה נפרדת) ובהמשך ההתרסה של איראן. על כל פנים, על ישראל להמשיך בדיאלוג רצוף עם הדרגים המקצועיים והמדיניים ובקו הנוכחי שלה במישור ההצהרתי.

הערות

1 הפסקת הסיוע של סין לאיראן (בתחום הגרעיני והטילי), באמצע שנות התשעים היא דוגמה לשימוש אפקטיבי של ארצות הברית באיום בסנקציות. המחיר שהייתה סין משלמת בגין סירוב להיעתר לדרישת ארצות הברית היה גבוה מדי עבורה.

2. הקמת הפורום המשותף בין גרמניה, צרפת ובריטניה נעשתה ללא תיאום וקבלת החלטה מוקדמת מצד מוסדות האיחוד. ההחלטה עוררה תרעומת בקרב כמה מהמדינות (דוגמת איטליה), שלא הוזמנו להצטרף. היא הדגישה פעם נוספת את מרכזיות השלוש ואת נכונותן, במקרה הצורך, לפעול עצמאית. צירופו של חוויאר סולאנה נועד להקהות במשהו את ההחלטה. סולאנה הפך לדוור ולמגשר בין השלוש, ומאוחר יותר – בין חמש הקבועות פלוס גרמניה ובין איראן. כעת לא נותר אלא להמתין ולראות אם התנהלות זו תהיה חד-פעמית או מודל להתנהלות שלוש המעצמות במשברים עתידיים. יצוין כי גילויי 2002 הובילו לשינוי בקרב קובעי המדיניות בגרמניה בנוגע לאיום האיראני. עד אז בשיחות עם הדרג המדיני ניתן היה להתרשם כי מבחינתו הנושא האיראני הוא בעיה ישראלית, ואילו בעקבות הגילויים התחוור למקבלי ההחלטות (וכנראה גם ליתר קובעי המדיניות באירופה שלא התייחסו עד אז ברצינות יתרה לאינדיקציות בדבר כוונות איראן) כי מדובר בסוגיה שאיננה רק "בעיה" של ישראל אלא בעיה אזורית וגלובלית.
3. לביקור שלוש שרי החוץ באיראן קדמה הצעה איראנית שהועברה במאי (2003) לממשל האמריקאי באמצעות שגרירות שווייץ באיראן. בהצעה יש קריאה לפתיחת משא ומתן עם הממשל בשורת נושאים שנויים במחלוקת. הצעה זו כללה נכונות לנקוט כמה צעדים, כגון שקיפות מלאה בתכנית הגרעין, חתימה על הפרוטוקול המשלים, שתוף פעולה במאבק נגד ארגוני טרור, קבלת היזמה הערבית מ-2002, סיוע בייצוב עיראק. הנשיא בוש דחה את ההצעה.
4. נציגי האיחוד חוזרים ומבהירים בכל הזדמנות את עמדתם כי זכותה של איראן לעסוק בפעילות גרעינית לצורכי שלום. בראייתם, פעילות זו עולה בקנה אחד עם חברותה באמנה למניעת הפצת נשק גרעיני. כך הם מקווים להדוף את הביקורת הנשמעת מצד מדינות מתפתחות, הרואות בהתנגדות האיחוד האירופי וארצות הברית להקמת תשתית גרעינית על ידי איראן צעד מפלה לרעה, שנועד למנוע מהן אפשרות לפתח אנרגיה גרעינית לצורכי שלום.
5. את תחילת השינוי בעמדת הממשל היה אפשר לראות בעת ביקור בוש באירופה בפברואר 2005, שהוא הביע בו תמיכה בעמדת האיחוד. עם זאת, בוש הביע התנגדות להשתתפות פעילה של ארצות הברית במגעים.
6. תרומתו של סולאנה להכנת ההצעה של החמש פלוס הייתה בהעלאת רעיון שלפיו בתקופת המשא ומתן הפרלימני עם איראן, אשר יימשך ששה שבועות, יוסכם על הקפאה כפולה. בתמורה להשהיית ההעשרה יוקפאו הסנקציות. מיותר לציין שגם שיחות אלו, שהחמש פלוס הציגו בהן הצעת תמריצים ממוחזרת, נכשלו.
7. למרות איומי השלוש בין השנים 2003 ל-2005 כי היעדר שיתוף פעולה מצד איראן יאלצן לתמוך בבקשת ארצות הברית להעביר את סוגיית הגרעין למועצת הביטחון, צעד שמשמעותו היא גם הטלת סנקציות, הן נרתעו מלעשות כן, בראש ובראשונה מסיבות כלכליות. ספק בנוגע לאפקטיביות של סנקציות, ככלי לשינוי מדיניות איראן, שימש רציונל להמשך קשרי הסחר עם איראן. "אם אנו לא נעשה זאת, מדינות אחרות ימלאו את מקומנו" – זוהי טענה שגורה בפי דובריהן של מרבית חברות האיחוד.
8. עדות אחת לחשיבות התיאום בין ארצות הברית לרוסיה ללא מתווכים אפשר לראות בהבנה שהגיעו אליה ארצות הברית ורוסיה בנוגע להצעה לספק לאיראן מוטות דלק לצורך תדלוק המתקן בטהראן בתמורה להוצאת אורניום מועשר לתקופה של שנה אל מחוץ לגבולות איראן ("הסכם וינה"). הערכה מקובלת היא שהחלטות בנוגע להמשך הטיפול בנושא איראן יסוכמו (או לא יסוכמו) בין וושינגטון למוסקבה.
9. בהצהרה נאמר בין היתר כי איראן לא עשתה עד כה דבר כדי לבנות את אמונה של הקהילייה הבינלאומית; בניית מתקן ההעשרה החשאי ליד קום הוא הפרה של התחייבויותיה; האיחוד מצר על דחיית ההצעה לאספקת דלק לכור המחקר בטהראן; ככוונת האיחוד להחליט בהקדם בדבר צעדים נוספים במסגרת גישת המסלול הכפול ונכונות להיכנס להדיברות כדי להשיג פתרון בדרך משא ומתן לבעיה; חוסר העניין של איראן לנהל משא ומתן מחייב תגובה ברורה באמצעות אמצעים מתאימים; בכפוף לגישת המסלול הכפול, יתמוך האיחוד בצעדים מצד מועצת הביטחון

אם איראן תתמיד בסירובה לשתף פעולה; האיחוד מוכן לנקוט את הצעדים המתבקשים ללוות את התהליך לעיל של מועצת הביטחון; שרי החוץ של האיחוד מתבקשים לבחון אופציות לצעדים במפגשם הקרוב.

"בצל הפצה": איראן ומדינות המפרץ הערביות

יואל גודינסקי

חישובים של מאזן עצמה קלאסי מאפיינים יותר מכול את יחסי איראן ושכנותיה הערביות במפרץ. כדרך להכיל את שאיפותיה של איראן, מדינות המפרץ משלבות במדיניותן כלפיה אלמנטים של פיוס לצד הישענות בסיסית על ארצות הברית ככוח מגן ומרתיע. אך נחישותה של איראן להמשיך לקדם את תכנית הגרעין שלה תאלץ אותן להתמודד עם תפיסת איום שונה, לפתור מחלוקות המעיבות על יחסיהן ולהיחלץ מהפסיביות המובנית בהתנהלותן הקשו עליהן להתייצב כגוש מאוחד, בגלוי וכמשקל נגד לעצמתה של איראן.

חולשתן היחסית של ערב הסעודית, כוויית, בחריין, איחוד האמירויות הערביות, עומאן וקטר נובעת בראש ובראשונה מעובדת היות מרביתן נטולות עומק אסטרטגי, בעלות אוכלוסייה מועטה וצבאות קטנים ולא מיומנים. זאת ועוד, בשטחן כ-45 אחוזים מעתודות הנפט ו-25 אחוזים מעתודות הגז העולמיות, ולכן הן נהיו במשך השנים יעד לתוקפנות וזקוקות למשענת חיצונית לשם הגנה. אפשר היה לצפות שבעקבות נתונים אלו – עושר רב וחולשה מובנית – היו מדינות המפרץ תורמת יותר למאמץ הבינלאומי שנועד לשכנע את איראן לזנוח את שאיפותיה הגרעיניות, אך הן נותרו עד כה במידה רבה בשולי.

מדיניותן של מדינות המפרץ בנוגע לאיראן רצופה ניגודים מובנים. אמנם מדינות המפרץ מודאגות מהמשך הפיתוח הגרעיני באיראן, אך הן חוששות לא פחות מתרחיש שלפיו בהיעדר אופציה דיפלומטית אטרקטיבית, יותקפו מתקניה הגרעיניים. בראייתן, במקרה זה האלימות עלולה לזלוג לשטחן, אם בתגובה ישירה של איראן כלפיהן וכלפי אינטרסים של ארצות הברית בשטחן, ואם על ידי ערעור היציבות האזורית. זאת ועוד, אמנם המדינות תומכות בפתרון דיפלומטי למשבר עם איראן, אך הן חוששות שמא הוא יהיה על חשבון האינטרסים שלהן ושהתוצאה תהיה הכרה של ארצות הברית בדומיננטיות של איראן במפרץ. כדי להתמודד עם הסתירות הללו בחרו המדינות באסטרטגיה המשלבת פיוס איראני, תמיכה פומבית במגעים דיפלומטיים לפתרון

משבר הגרעין והישענות על כוחות צבא אמריקאיים להרתעה ולהגנה, תוך כדי פעלתנות מאחורי הקלעים שמטרתה העיקרית היא "להרחיק את האש" משטחן.

מדינות המפרץ ממשיכות בהיערכות לקראת התפתחויות אפשריות במפרץ סביב הסוגיה האיראנית, ומגלות רגישות לאיומים הנשמעים חדשים לבקרים מכיוונה של טהראן. אף שכולן מבקשות לבלום את שאיפותיה האזוריות של איראן, כמה מן המדינות במפרץ בוחרות לתת בולטות להכנותיהן, ואילו אחרות מעדיפות שלא לתת להם פומבי, כדי לא לגרור תגובת נגד מצד איראן כלפיהן. התבטאויותיהן הפומביות בנוגע לתכנית הגרעין של איראן כוללות:

א. חזרה על ההכרה בדבר זכותה של איראן להחזיק בטכנולוגיה גרעינית לצורכי שלום תוך כדי קריאה לפרו את האזור ממשק גרעיני.

ב. תמיכה בפתרון דיפלומטי של משבר הגרעין ורצון להיות פעילות יותר לצד מדינות המערב וארצות הברית.

ג. הפצרה באיראן לשתף פעולה עם הקהילה הבינלאומית ועם משטרי הפיקוח המקובלים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

ד. הבעת חשש מכל פעולה צבאית המכוונת נגד איראן תוך כדי הדגשת ההשלכות ההרסניות שהתקפה כזו עלולה להעמיד לפתחן.

איראן מיקמה את עצמה כאיום הראשון במעלה ליציבות המשטרים במפרץ. עדיין שאיפותיו ההגמוניות של השאח וניסיונותיו של ח'ומייני לייצא את המהפכה האסלאמית טריים בזיכרונם של השליטים, ותפיסת האיום מכיוונה של איראן מעצבת במידה רבה את המדיניות כלפיה. למרות חומרת האיום, על המונרכיות פועלים שורה של מרסנים, ובהם דעת קהל ו"רחוב ערבי" שרובו אנטי-אמריקאי והוא אינו רואה בתכנית הגרעין האיראנית, להבדיל מן השכבה השלטת, איום ממשי; הכרה בנחיתות הצבאית-אסטרטגית שלהן בנוגע לאיראן; תפיסה שונה בין מדינות המפרץ בנוגע לאיום הנשקף מכיוונה של איראן; חולשת הגוש הערבי הפרגמטי; ואולי אף הכרה כי כבר אי-אפשר לעצור את איראן מחתירתה ליכולת גרעינית, ואין צורך להצטרף לקרב אבוד מראש.¹ התוצאה: יחס הפוך בין מידת האיום הנשקף מפיתוח יכולת גרעינית צבאית באיראן ובין מידת מעורבותן של מדינות המפרץ הערביות בניסיונות למנוע יכולת זו ממנה.

נראה כי מדינות המפרץ מפגינות פסיביות גם באופן שהן מתכוננות להשלכות אשר עשויות להיות מנת חלקן ביום שלאחר התבססות יכולת זו באיראן – לצורך כך הן תולות את יהוון בארצות הברית. קרוב לוודאי שהתוצאה תהיה המשך התרומה השולית לביטחון האזורי והסתמכות, כבעבר, על היכולת הצבאית של ארצות הברית כדי להתמודד עם איראן, בוודאי אם יגובו כוונותיה התוקפניות ביכולת גרעינית צבאית.

מעניין לציין כי בתחילה הופיעה הביקורת במפרץ כלפי הפיתוח הגרעיני באיראן בקונטקסט של בטיחות גרעינית וחשש מדליפה של חומרים רדיואקטיביים מהמתקן הגרעיני של איראן לחוף המפרץ (בושהר), גם בעקבות ניסיונות פגיעה של גורמים חיצוניים בו. ייתכן שמדינות המפרץ בחרו להתייחס אל הפרויקט בקונטקסט הזה כדי להיבדל מהביקורת של המערב על איראן וכן רצון שלא להכעיס אותה יתר על המידה. לכן לא פעם נשמעה מהמפרץ הטענה: "הכור הגרעיני בבושהר קרוב יותר למאנמה או/ו ולדוחה מאשר לטהראן". איראן גילתה רגישות לביקורת זו, וניסתה לשוות לתכניתה אופי אזרחי ככל האפשר. כך למשל היא אירחה לא פעם משלחות של בכירים מהמפרץ בכור בבושהר כדי להעביר להם מסרי הרגעה ולהבטיח כי המתקן בטוח לשימוש.²

אם זו הפסיביות המובנית בהתנהלותן או חוסר עניין של המערב לצקת למאמץ המדיני מול איראן תשומות של מדינות המפרץ, התוצאה היא שמדינות המפרץ מרגישות כי המגעים, בנושא אקוטי מבחינתן, מתקיימים במידה רבה ללא מעורבותן, ולעתים, כמו שהן בעצמן ביטאו זאת, אף "מאחורי גבן". חששן הראשוני היה שמא ארצות הברית ואיראן תגענה להסדר על חשבון האינטרסים שלהן. חשש זה פינה את מקומו לטובת ביקורת על אופן ההתנהלות של המאמץ הדיפלומטי שנועד להניא את איראן משאיפותיה. אחת הסיבות לקשיי הערוץ הדיפלומטי ול"הידברות" מול איראן, בראיית כמה מהן לפחות, היא העובדה כי הן לא שותפו בו מלכתחילה. כך שר החוץ של בחריין בשולי הפסגה השנתית של ה"מועצה לשיתוף פעולה במפרץ" בדצמבר 2009:

"Somebody's trying to do business while we're not there, while we're not present in that room. This is a fundamental mistake of how these talks were conducted. I think that is the main reason of why the talks failed".³

המדיניות של איראן

איראן אינה רואה במדינות המפרץ איום מהותי, ובוודאי הן לא היו המניע המרכזי לפיתוח הגרעיני שלה. אף על פי כן, היא רואה במדינות המפרץ בעיה ביטחונית גדולה, בעיקר בשל מדיניותן הפרו-מערבית. מצד אחד טהראן מבקשת להבהיר כי היא רואה בעצמה שותפה לכל דבר של מדינות המפרץ והיא מתאמצת להוכיח למדינות המפרץ כי כוונותיה טובות, אך התנהלותה – ובכללה הטלת ספק בלגיטימיות של המשטרים, איום מפורש לסגור את מצרי הורמוז ולפגוע במתקנים אמריקאיים בשטחם, הצהרות בדבר היותה של בחריין מחוז איראני, עריכת תמרונים צבאיים מאיימים, מעורבותה השלילית בעיראק, בלבנון, בשטחים הפלסטיניים ובתימן, העמקת השתלטותה על

שטחים שבמחלוקת (האי אבו מוסא) ואיומים לפגוע ביציבות הנסיכויות על ידי הפעלת תאי טרור בשטחן – אינה תורמת להרגעת הרוחות בצד המערבי של המפרץ. מדינות המפרץ הערביות לא איימו מעולם ישירות על איראן. תפיסת הביטחון של כולן היא הגנתית, והן מבקשות לשמר את הסטטוס קוו במפרץ. פרט לערב הסעודית, עצמתן הצבאית קטנה יחסית, ואין בכוחן להתמודד עם איראן. זאת ועוד, אפשר גם להניח כי איראן איננה חוששת כי הן עתידות לתקוף אותה בעתיד הקרוב,⁴ אך המשענת הביטחונית האמריקאית, האיבה ההיסטורית (בעיקר בכל האמור לתמיכה בעיראק במלחמת שמונה השנים), הקרע הסוני-שיעי וההגבלות אשר מערכות הנשק המתקדמות שברשותן מציבות על חופש הפעולה האיראני במפרץ – מביאות את איראן לראות בהן בעיה ביטחונית לא מבוטלת ולהתנגד לכל נוכחות צבאית זרה, בוודאי של המערב, במפרץ.⁵

למפרץ הפרסי (או "המפרץ הערבי", כמו שמדינות המפרץ הערביות מעדיפות לכנותו) יש חשיבות אסטרטגית ראשונה במעלה עבור איראן מתוקף היותו הערוץ העיקרי ליצוא הנפט מאיראן וליבוא הסחורות הנדרשות לכלכלתה. מאחר שבדרכים דיפלומטיות לא עלה בידי איראן לשכנע את מדינות המפרץ לנקוט "מדיניות מאוזנת" יותר, ניסו האיראנים לכפות זאת באמצעות פעולות טרור וחתרנות בשטחן, בעיקר בשנות השמונים ובתחילת שנות התשעים של המאה העשרים. ברוב המקרים לא היה אפשר להוכיח מעורבות ישירה של איראן, ולפיכך יכלה איראן להתכחש לפעילות זו ולקיים, לצד פעילותה החשאית, קשרים דיפלומטיים גלויים עם מדינות המפרץ.⁶

עד שתהיה ברשות איראן יכולת גרעינית, תפיסת הביטחון שלה מבוססת על הרתעה אסימטרית נגד מטרות "רכות" לאורך הגדה המערבית של המפרץ, שם פזורים אתרי תשתית, כגון נמלים, מסופים, בתי זיקוק ומתקני התפלה סמוך לריכוזי אוכלוסייה. בראייתן של מדינות המפרץ, בחסות היכולת הגרעינית, איראן עלולה לאמץ מדיניות קיצונית יותר מבעבר במכלול הנושאים שבמחלוקת בין ובינה. נשק גרעיני בידי המשטר האיראני עלול לאפשר לו אף לנסות להרתיע את ארצות הברית – המשענת הביטחונית העיקרית של מדינות המפרץ – מפני כל התערבות עתידית במפרץ לטובתן.

חששן של המדינות הוא שאיראן בעלת יכולת גרעינית צבאית תזכה לפופולריות גוברת ב"רחוב הערבי" על חשבון המשטרים הערביים שלא זכו לכך. יכולת גרעינית של איראן תביא עמה "כוח סחיטה" לא מבוטל, ואיראן תוכל לממש תביעות טריטוריאליזם מהן, ואף לשנות את מבנה המערכת האזורית כך שמדינות מסוימות ירצו "לחסות בצל הפצצה", מתוך חשש מפניה. מה שבתרחישים מסוימים עלול להביא לשינוי האוריינטציה הפרו-מערבית שלהן ולקרע בעולם הערבי.

זאת ועוד, משטר האייאטוללות, המצויד בנשק גרעיני, עלול להגביר את התמיכה בריכוזים השיעיים בערב הסעודית, בכווית ובבחריין כדי לערער את יציבות המשטרים

המלוכניים, להגביר את סיכויי שרידות משטר המהפכה ואת הדומיננטיות של איראן בארגון המדינות המייצאות נפט (OPEC) כדי להטיל אימה על מפיקות הנפט הערביות ולהכתיב את מדיניות האספקה והמחירים של הנפט. אמנם בכמה מקרים הציעה איראן להעמיד לרשות שכנותיה במפרץ את יכולת העשרת האורניום שלה, אך סביר כי לא היה זה יותר מניסיון להוכיח את תחושת העליונות שהיא חשה כלפי שכנותיה.

ארצות הברית

ארצות הברית עשתה בשנים האחרונות מאמץ לא מבוטל "לתחזק" את המחנה הערבי המתון ולגבש מדיניות אחידה בסוגיית הגרעין האיראני, ואף הקימה לצורך כך מסגרת התייעצות קבועה, ששותפו בה, מלבד מדינות המפרץ גם מצרים, ירדן ועיראק (GCC+3+1). ארצות הברית מבקשת להבטיח את תמיכתן של מדינות המפרץ במאבק נגד איראן ואת שיתוף הפעולה שלהן, בדגש על צמצום קשרי הסחר שלהן עם איראן, קשרים אלה מקלים על איראן להפחית מפגיעתם הרעה של העיצומים המוטלים עליה. מלבד זה, נראה כי ממשל אובמה ממשיך את מדיניותם של ממשלים קודמים, שביטויה העיקרי הוא רכישת אמצעי לחימה אמריקאיים מתקדמים על ידי מדינות המפרץ, הפעם כדי להתמודד טוב יותר עם האיום מכיוונה של איראן. כך מזכיר ההגנה של ארצות הברית גייטס בריאיון לרשת הטלוויזיה הקטרית "אל-ג'זירה":

The more that our Arab friend and allies can strengthen their security capabilities, the more they can strengthen their cooperation, both with each other and with us, I think this sends the signal to the Iranians that this path they're on is not going to advance Iranian security but... weaken it.⁷

מלבד הניסיון "לשכנע" את איראן שהמשך קידום תכנית הגרעין שלה לא יקדם את ביטחונה אלא יפגע בו, חיזוק בעלות בריתה של ארצות הברית באזור, בעיקר על ידי מתן גישה למערכות הגנה מפני טילים, יעזור לארצות הברית, בראייתה, לאמץ מדיניות של הרתעה והכללה מול איראן. במסגרת זאת חתם הממשל האמריקאי בשנים האחרונות על שורה של עסקאות נשק רחבות היקף שבמסגרתן תספק ארצות הברית לכמה מדינות במפרץ אמצעי לחימה מתקדמים רבים מתוצרתה. זאת בנוסף להימצאות של בסיסים אמריקאיים, מחסני חירום ועריכת אימונים משותפים. בזמן נמשך הדיאלוג האסטרטגי (Gulf Security Dialogue) בין מדינות המפרץ ובין ארצות הברית בניסיון לגבש תפיסת הגנה משותפת, גם אם הביטוי המוחשי העיקרי שלו כעת הוא רכישת אמצעי לחימה.⁸

לאסטרטגיה המפרצית דגשים שונים מאלו שיש לארצות הברית בנוגע לאיראן. בראייתן של מדינות המפרץ הן עתידות לשלם את המחיר לכל "טעות" שתעשה ארצות

הברית מול איראן, אם היא תבחר להגיע להסדר עמה ואם היא תבחר להפעיל נגדה כוח צבאי. ארצות הברית מצדה מבקשת להבטיח את תמיכתן של מדינות המפרץ במהלכים עתידיים אפשריים נגד איראן. לדוגמה, למדינות המפרץ נודעת חשיבות בכל האמור ליכולתן לווסת את תפוקת הנפט ולמתן עליות מחירים בעת משבר עתידי עם איראן. הביקורים התכופים של בכירים אמריקאים במפרץ נועדו בעיקר להפחית מחששות המונרכים ולהפגין מחויבות פומבית מצד ארצות הברית לביטחוןן של המדינות בכל תרחיש של מלחמה עתידית עם איראן, עימות שעלול להעמיד אותן ב"קו האש". אפשר לומר כי הסתמכותן של המדינות על כוחות אמריקאיים להגנתן היא המכנה המשותף העיקרי ביניהן, אך גם ההסתמכות זו אינה מוחלטת. במקרים לא מעטים סירבו המדינות (פומבית) לאפשר לכוחות אמריקאיים להשתמש בשטחן – בעבר לתקיפת עיראק ולאחרונה לתקיפת איראן – ובשגרה הן מעדיפות שהם יוצבו "מעבר לאופק". ארצות הברית אינה יכולה למנוע חתרנות פנימית וטרור נגד מדינות המפרץ, וייתכן שדווקא הימצאותה במפרץ היא עילה ולעתים יעד לפעולות מסוג זה. אם כן, ההישענות הביטחונית עליה נועדה להדוף פלישה או התקפה יזומה נגדן. במקרה כזה לא נמצא תחליף לכוח צבאי אמריקאי, אם ככוח מרתיע ואם ככוח בולם לאחר התקפה.⁹

פגיעותן של המדינות מביאה אותן לנקוט מדיניות זהירה ושקולה, שבמסגרתה הן מבקשות לשמור על קשרים תקינים ככל האפשר הן עם ארצות הברית והן עם איראן. סביר כי בבסיס מדיניות זו עומד סימן שאלה בנוגע להמשך המחויבות של ארצות הברית לפתור את הסוגיה האיראנית בפרט ולביטחון המפרץ בכלל. ההכרזה של ארצות הברית כי היא עתידה להוציא את כוחותיה מעיראק ומאפגניסטן עד סוף שנת 2011 וחוסר יכולתה להביא להפסקת הפיתוח הגרעיני באיראן מביאים את המדינות לערער ביכולתה לערוב לביטחונן. בראיתן, בתסריטים מסוימים הן עלולות להישאר לבדן להתמודד עם איראן בעלת יכולת גרעינית. ראייה זו מביאה אותן להציג קו פייסני מולה מתוך מחשבה שאין זה נכון להסתכסך עמה כעת, בעיקר משום שאיראן, להבדיל מארצות הברית, אינה צפויה ללכת לשום מקום.

תפיסת איומים שונה

החשש מנטיית מאזן העצמה במפרץ לטובתה של איראן משותף, אך ההבדלים בין מדינות המפרץ בכל האמור ליכולותיהן (שטחן, גודל אוכלוסייתן ויכולותיהן הצבאיות והכלכליות) היחסיות, לכוונותיה של איראן כלפיהן ולמקומן הגאוגרפי במפרץ ביחס אליה – יוצרים שוני בתפיסת האיום מכיוונה, והדבר מביא כל אחת מהן לאמץ קו מדיניות שונה כדי להכיל את שאיפותיה. כל אחת מהן עושה את מאזן הרווח וההפסד שלה:

א. ערב הסעודית: יריבות אידאולוגית-דתית ותחרות על השפעה אזורית מאפיינים את יחסי המדינות. הבחישה של איראן בעיראק וכן מעורבותה בלבנון ובתימן היא לצנינים בעיני המדינה הסונית המובילה, שומרת המקומות הקדושים והקרובה למערב. מלבד זה, האשימה ערב הסעודית לא פעם את איראן בעידוד הפגנות אלימות בעת החג' במכה ובשורה של התקפות טרור בתחומה. עלייתו של אחמדינג'אד לשלטון באיראן הביאה לסיום "ירח הדבש" בין המדינות, שאפיון במידת מה את תקופת נשיאותו של ח'אתמי והביאה לעלייה בחומרת האיום הנשקף מאיראן. השיעים (שהם 15 אחוזים מהאוכלוסייה בערב הסעודית) מרוכזים רובם ככולם באזור העשיר בנפט בצפון מזרח המדינה ופעילות מצד איראן להתססתם עלולה להתגבר בעתיד בעקבות כוח הסחיטה שתקנה יכולת גרעינית לאיראן.

ב. כוויט: מלבד ההתקרבות היחסית בין המדינות לאחר פלישתה של עיראק לתחומה, גישתה של כוויט כלפי איראן קרובה לזו של ערב הסעודית ומושפעת מקרבתה הגאוגרפית לאיראן, מעמדותיה השליליות של איראן כלפיה, מפעילות חתרנות וטרור בשנות השמונים ומהימצאותם של ריכוזים שיעים לא מבוטלים בתחומה. מרבית השיעים החיים בכוויט הם ממוצא פרסי וחלקם מזדהים באופן טבעי עם איראן. הם 35 אחוזים בערך מהאוכלוסייה, ואף שהם משולבים במגזרים רגילים כמו חברת הנפט הלאומית, בצבא ובמשטרה, בכל זאת היחס אליהם בקרב הסונים הוא במידה רבה כאל "גיס חמישי", והדבר מסביר את רגישותה של כוויט לפעילות שיעית בתחומה.

ג. קטר: כחלק ממדיניות החוץ העצמאית שקטר, "הילד הרע של המפרץ", נוקטת, היא שומרת על קשרים טובים עם איראן ועם גורמים רדיקליים נוספים, כגון חמא"ס, אם בניסיון לאזן את עוצמתה של ערב הסעודית ואם כדי להגביר את חשיבותה האזורית. קטר ואיראן חולקות שדה גז טבעי (South Pars), ובשנים האחרונות התפרסמו ידיעות בדבר נכונות של קטר לחזק את שיתוף הפעולה הביטחוני ביניהן, ייתכן בשל חששה של קטר כי איראן תנצל את כוחה העדיף כדי לגרוף רווחים על חשבונה. איראן מצדה חוששת מהעובדה שבשטחה של קטר נמצא שדה תעופה הצבאי הגדול ביותר במזרח התיכון "אל-עדייד", מחסנים ענקיים להצבה מוקדמת, והמפקדה הקדמית של פיקוד המרכז של ארצות הברית (CENTCOM) מתקנים שימלאו תפקיד בכל פעולה צבאית נגדה.¹⁰

ד. איחוד האמירויות הערביות: למרות קשרי המסחר הענפים של דובאי עם איראן, סוגיית שלושת האיים הכבושים (אבו מוסא, טונב הגדול והקטן) מעיבה על היחסים בין המדינות. ב-1992 השתלטה איראן על אבו מוסא, סילקה את חיל המשמר שהיה עליו, והפרה את הסכם הריבונות המשותפת בין המדינות מ-1971.

ביולי 2008 העמיקה איראן את השתלטותה על האי, והקימה בו מתקנים נוספים. אבו דאבי נוקטת קו נוקשה כלפי איראן יותר מאשר דובאי, שבשטחה מתגוררים איראנים רבים והיא עורק מסחרי חשוב עבור איראן. מלבד השיקול הכלכלי שבקשר עם איראן, ייתכן שהנסיכות רואה בשמירה על קשרי מסחר פתוחים מעין "תעודת ביטוח" מפני פגיעה עתידית מצד איראן.

ה. בחריין: בבחריין מצויה מפקדת הצי החמישי של ארצות הברית, ושמונים אחוזים מאוכלוסייתה, שהיא חצי מיליון תושבים, הם שיעים, להבדיל מהמשפחה השלטת, שהיא סונית. אף שהיא מפגינה בשנים האחרונות יחס חיובי יותר לאיראן, בין השתיים היו תקופות מתיחות קשות בעיקר סביב תמיכת איראן באופוזיציה בבחריין וניסיונות חתרנות כושלים בשנות השמונים. קריאותיה החוזרות של איראן לריבונות על בחריין, כמו זו האחרונה בפברואר 2009, עוררו סערה רבתי בבחריין, וגררו גל של מחאות וגילויי סולידריות עמה בעולם הערבי.¹¹

ו. עומאן: יחסיה של עומאן עם איראן מתאפיינים בקרבה יחסית, בקשרי מסחר ענפים ואף בקשרים ביטחוניים מסוימים. ייתכן שחולשתה היחסית של עומאן ועובדת היותה נמצאת בשולי המפרץ גורמות לה להוביל קו פייסני מול איראן לעומת שאר מדינות המפרץ הערביות. בשנה האחרונה פורסמו ידיעות כי עומאן עוצמת עין ומשתפת פעולה עם הברחות של סחורות לאיראן ואף עם הברחות של נשק איראני למורדים השיעים בתימן. זאת ועוד, נדמה כי שיתוף הפעולה בין איראן לעומאן גבר, גם בתחום הביטחוני, והפגישות בין בכירים משתי המדינות נהיו תכופות יותר.¹²

כתגובה לפיתוח הגרעין באיראן ובניסיון להגביר את הלחץ על ארצות הברית לפתור את המשבר בעניינה, הודיעו המדינות בסיום פסגת ה"מועצה לשיתוף פעולה במפרץ" בדצמבר 2006 כי הן מבקשות לפתח תכניות גרעין עצמאיות בשטחן. עם זאת, כדי למנוע מתיחות מיותרת עם איראן, בפסגה שנערכה שנה לאחר מכן, הוזמן להשתתף נשיא איראן בפעם הראשונה מאז נוסד הארגון. אמנם אחמדינג'אד ביקש בדבריו "לפתוח דף חדש" ביחסי איראן עם מדינות המפרץ הערביות, אך כדי לכוון "סדר מפרצי חדש החופשי ממעורבות זרה", כמו שהוא ביקש, על מדינות המפרץ להחליף את המשענת הביטחונית האמריקאית בזו האיראנית. דבר שהן אינן צפויות לעשות.

בחירה בין פתרונות רעים

אף שעד כה הפגינו מדינות המפרץ פסיביות בהתנהלותן ונשארו במידה רבה בשולי המאמץ המדיני מול איראן, בשנים האחרונות אפשר לזהות התאמה מסוימת באסטרטגיה שלהן, שבמרכזה אימוץ מדיניות אקטיבית יותר בעניינה. בהקשר זה ראוי לציין את דבריו של אל-פייסל, שר החוץ של ערב הסעודית, שבנאומו בפתיחת כינוס

מועצת הליגה הערבית במרס 2009 בחר להתרכז באיום מכיוונה של איראן ובצורך לגבש עמדה ערבית אחידה כלפי סוגיות שיש להן "נגיעה ישירה לביטחון הערבי, בהן תיק הגרעין האיראני, ביטחון המפרץ והתערבותם של "גורמים זרים" בעניינים ערביים".¹³ להלן ביטוייה העיקריים של מדיניות זו, שגם אם אפשר לראות בה אלמנטים חיוביים, היא נשארה מוגבלת במידה רבה לפתרונות חלקיים וזמניים:

א. קידום יזמות פשרה. ב-2007 הציעו המדינות לאיראן לקבל אורניום מועשר לצרכים אזרחיים מתאגיד משותף למדינות, בניסיון לספק הן את צורכי איראן לאנרגיה גרעינית והן את דרישות הקהילה הבינלאומית ממנה. איראן כמובן לא נענתה בחיוב ליזמות.¹⁴

ב. מזעור נזקים. לאחרונה דווח שערב הסעודית הגיעה להבנות עם סין ועם יפן אשר להגדלת מכסות הנפט, הקמת מאגרי חירום ובחינת צירים חלופיים ליצוא נפט מהמפרץ בשל האפשרות כי בעת עימות עם איראן ייפגע חופש השיט ויצוא הנפט מהמפרץ.¹⁵

ג. איחוד השורות. אפשר לראות בניסיונות הפיוס בתוך המועצה לשיתוף פעולה במפרץ, "משיכת" סוריה לכיוון המחנה הערבי ה"פרגמטי", כמו הניסיון לפייס בין הפלגים הפלסטיניים – כל זאת במעורבות הולכת וגוברת של ערב הסעודית – כרצון לשרטט קו ברור בין הגוש "המתון" לכוחות הרדיקליים ולאחד את שורות המחנה הערבי מול האיום האיראני.¹⁶

ד. פיתוח גרעיני. המניע המרכזי בפיתוח תכניות גרעין (כל מדינה בנפרד, והמועצה לשיתוף פעולה במפרץ אינה יותר ממסגרת למשא ומתן) הן שאיפותיה הגרעיניות של איראן, גם אם מטעמים מובנים לא ניתן לכך ביטוי פומבי.¹⁷ המדינות מתקדמות עד כה בשקיפות ותוך כדי שיתוף פעולה עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, כאשר כעת נראה כי איחוד האמירויות הערביות היא המתקדמת מבין כולן. לשם כך היא חתמה על הסכם עם ארצות הברית (שיכול לשמש מודל להסכמים עתידיים), והקימה, כמו חברותיה, תאגיד עצמאי לאנרגיה גרעינית.¹⁸

ה. התעצמות קונוונציונלית. המפרץ נמצא בעיצומו של מירוץ חימוש קונוונציונלי מהגדולים שידע, והדגש על רכישת מטוסי קרב מתקדמים ומערכות הגנה מפני טילים משתלב במדיניות של ארצות הברית ומעיד על הצורך להציב מענה מול ארסנל טילי הקרקע-קרקע המאיים של איראן, ואולי אף לבסס יכולת תקיפה מסוימת בשטחה.

ו. ביטחון קיבוצי. המדינות הצהירו על כוונתן להקים מחדש כוח צבאי "להתערבות מהירה" על חורבות הכוח הצבאי המשותף שגווע, ה-"Peninsula Shield Force". על פי התכניות, גם כוח זה עתיד להיות בעיקרו יבשתי (ללא זרועות אוויר וים), וגם הוא, כמו קודמו, עתיד להיות מוצב על אדמת ערב הסעודית. ייעודו העיקרי,

כמו שהצהירו המדינות לאחרונה, יהיה "לספק מענה לאיומים הביטחוניים במפרץ דוגמת הלחימה בגבול תימן-ערב הסעודית".¹⁹

ז. **גיוון מקורות התמיכה.** נעשה ניסיון לגוון את מקורות התמיכה הביטחונית החיצונית מלבד ארצות הברית (רוסיה, בריטניה וצרפת הן דוגמאות בולטות) בכל האמור לרכישת אמצעי לחימה, אימונים משותפים ולאחרונה אף בהקמת בסיסי צבא זרים על אדמתן (מקרה בולט הוא הקמת "בסיס השלום" של הצי הצרפתי באבו דאבי שבאיחוד האמירויות הערביות).²⁰ ייתכן שמטרת הצעדים הללו היא גם לאותת לארצות הברית כי למדינות ישנן אלטרנטיבות נוספות מלבד זו האמריקאית. בהקשר זה אפשר לראות גם את הדיווחים בתקשורת בדבר ניסיונותיה של ערב הסעודית "לשכנע" את רוסיה שלא לספק לאיראן מערכות הגנה אווירית רוסיות מתקדמות (S-300) על ידי רכישה של דור חדש יותר של טילים (S-400) בעצמה.²¹

למרות מאמצים אלו, סביר כי עם התבססות יכולת "הסתערות גרעינית" (Breakout Capability) באיראן לא יהיה מנוס מהגברת שיתוף הפעולה הצבאי של מדינות המפרץ עם ארצות הברית, וייתכן אף כניסה דה-פקטו מתחת למטריית הרתעה גרעינית אמריקאית. ההתבטאויות בנושא, כמו זו של מזכירת המדינה של ארצות הברית קלינטון, נועדו בראש ובראשונה להפיג מחששותיהן של מדינות המפרץ מפני שאיפותיה של איראן.²²

עם זאת, הידוק היחסים הביטחוניים בין ארצות הברית ובין מדינות המפרץ, בוודאי פורמלית, עשוי להעמיד אתגר למשטרים בעיקר בשל ההתנגדות המסורתית לנוכחות האמריקאית בדעת הקהל במפרץ. הוא גם עלול להתברר כמשגה אם מדינה אחת – או יותר – תאמץ בעתיד מדיניות אנטי-אמריקאית, כמו שקרה במקרה של איראן. זאת ועוד, כניסה של מדינות המפרץ מתחת למטריית הגנה אמריקאית בפועל עומדת בניגוד לתפיסה הבסיסית של המדינות השוללת תפוצה של נשק להשמדת המונים והיא עלולה לדרבן את רוסיה, אולי אף את סין, להגביר את מעורבותן הצבאית במפרץ. בכל האמור לתמיכה בהפעלת כוח צבאי מול איראן – אמנם בהזדמנויות שונות הודיעו מדינות המפרץ כי לא יאפשרו שימוש בטריטוריה שלהן להתקפה על מתקני הגרעין של איראן, אך ייתכן שלא יהיה מנוס מכך אם אכן תבחר ארצות הברית להפעיל כוח צבאי נגד איראן. ייתכן שההתבטאויות השוללות שימוש בשטחן להתקפה על איראן משתלבות באסטרטגיה הכוללת שלהן והן נועדו לאזוניים איראניות ולדעת הקהל במדינותיהן.

בהתקרב משבר ובהינתן בקשה מפורשת מצד ארצות הברית סביר כי המדינות יתירו לה להשתמש בשטחן לצורך התקפה, גם אם לא בפומבי, כמו שעשו לבסוף כמה מהן לקראת פלישתה של ארצות הברית לעיראק ב-2003. בחישוב הכולל, לא

מן הנמנע כי בהתקרב שעת ההכרעה הן תעדפנה לספוג תגובה כואבת מצד איראן, מוגבלת בזמן, ולא לחיות שנים בצל הפצצה האיראנית.

בכל האמור להתנעת הפיתוח הגרעיני בכמה מן המדינות, זה נועד בראש ובראשונה לאותות לאיראן כי המדינות מסוגלות, גם אם אינן מעוניינות בשלב זה, לפתח תכניות גרעין צבאיות כצעד מרתיע מול התקדמות תכנית הגרעין של איראן. זהו מענה, גם אם סמלי, לאיראן, והוא מונע משיקולי יוקרה, מעמד אזורי ומודרניזציה – לציבור הערבי הוא נועד להבהיר: "גם אנו יכולות". ההישענות הבסיסית על ארצות הברית, הימנעות מעימות חזיתי וניסיון "לבלום" את מעורבותה השלילית של איראן בזירות השונות (לבנון, עיראק, תימן והשטחים הפלסטיניים) – אלה האופציות הטובות ביותר בראייתן בעת הנוכחית. הן אינן יכולות להציע לאיראן ערבויות ביטחון ואי־התקפה בתמורה להפסקת תכנית הגרעין שלה, את זה יכולה להציע רק ארצות הברית. ביכולתן להציע את "שירותיהן הטובים" בתיווך או באירוח שיחות בעניינה ואת עושרן הרב, המאפשר להם להעניק לאיראן "גזרים" לא מבוטלים, שיקלו את מצוקתה הכלכלית ואת בידודה היחסי. למדינות מנופים כלכליים ומסחריים לא מבוטלים הן מול איראן והן מול מדינות כסין ורוסיה, וביכולתן להשפיע על מדיניותן בנושא האיראני, בדגש על אימוץ סנקציות קשות יותר נגדה.

סיכום

החלטות מועצת הביטחון של האו"ם בעניינה של איראן וניסיונות ההידברות עמה העניקו לגיטימציה לא מבוטלת לפעולה נגדה, והיו אמורות להקל על מדינות המפרץ להצטרף ביתר שאת למחנה המתנגד לה. עם זאת, מדינות המפרץ, בייחוד הקטנות שבהן, קוראות אחרת את המפה. הן מבקשות להישמר מפגיעתה הרעה של איראן, וגם אם יש עדויות לאימוץ אסטרטגיה אקטיבית יותר מולה, הן עתידות להישאר בשולי המאמץ שנועד למנוע ממנה לפתח יכולת גרעינית צבאית; ולראיה – גם כאשר מופנית ביקורת כלפיה מצדן, מרביתה קשורה למעורבותה השלילית בזירות השונות במזרח התיכון ואין התייצבות ברורה, בוודאי אחידה, מול האתגר שמציבה תכנית הגרעין שלה. בהקשר זה יש לציין כי השליטים בחוף המערבי של המפרץ גם נמנעו מכל צעד שייראה כניסיון התערבות בענייניה הפנימיים של איראן בעקבות התסיסה הפנימית, הנמשכת מאז הבחירות לנשיאות שם ביוני 2009.

מדינות המפרץ לא שינו במשך השנים את גישתן הבסיסית, הן הסתייעו בכוח חיצוני כזה או אחר לפי התנאים והנסיבות, והן צפויות להמשיך לעשות זאת בעתיד הקרוב. כעת אנו נכנסים לתקופה חדשה: עיראק כבר מאיימת פחות, איראן צוברת עצמה, וארצות הברית אינה אטרקטיבית עוד כבעבר. המדינות יכולות, כבעבר, לבחור

במגוון אמצעי הגנה – חלקיים וזמניים – במענה לאיומים, אך הן אינן יכולות, בטווח הזמן הקרוב לפחות, להשתוות לעצמתה של איראן.

שמירה על יציבות המונרכיות הפרו-מערביות, הרתעת שכנים עוינים וביטחון מקורות האנרגיה במפרץ ימשיכו להיות אינטרסים עליונים של ארצות הברית גם בטווח הקרוב. על וושינגטון לאותת, בוודאי אם היא תחליט שלא לתקוף את מתקני הגרעין של איראן, כי אף שבכוונתה לעזוב את עיראק ואת אפגניסטן, היא עתידה להישאר במפרץ, ואף להגביר את נוכחותה בו כדי להרתיע את איראן. הדבר עשוי להקל את החששות מפני מדיניותה העתידית ומחויבותה לשמור על מאזן עצמה יציב במפרץ לאורך זמן. נראה כי באופן בסיסי מה שהיה הוא שיהיה: לאחר שמדינות המפרץ הערביות ימצו את האפשרויות המוגבלות שפורטו לעיל, הן צפויות להמשיך במדיניותן הדואלית, ולתמרן בין המשך התלות הביטחונית הבסיסית בארצות הברית ובין שמירה על יחסי שכנות טובה עם איראן.

הערות

- 1 Emile El-Hokayem and Matteo Legrenzi, The Arab Gulf States in the Shadow of the Iranian Nuclear Challenge, Working Paper, The Stimson Center, May 2006.
- 2 **אלחיאת**, 13 במאי 2009.
- 3 AFP, 12 December 2009.
- 4 <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ilyTJRjxNBiu0F9-SZfWGgHPJf0g>. אפרים קם, **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני**, משרד הביטחון – ההוצאה לאור, תל אביב, 2004, עמ' 295.
- 5 Tariq Khaitous, Arab Reactions to a Nuclear-Armed Iran, Policy Focus 94, The Washington Institute for Near East Policy, June 2009, p. 10.
- 6 שאול שי, **ציר הרשע: איראן, חזבאללה והטרור הפלסטיני**, הוצאת המרכז הבינתחומי הרצליה, 2003, עמ' 193.
- 7 Middle East Newsline, 9 September 2009. <http://www.menewslines.com/article-4534-U-S-Urges-GCC-To-Buy-Weapons-To.aspx>.
- 8 *Haaretz*, 4 January 2010, <http://www.haaretz.com/hasite/spages/1139785.html>.
- 9 יוסף קוסטינר, יהושע טייטלבוים ועוזי רבי, "ביטחון המפרץ: הראייה המקומית", בתוך: יוסף קוסטינר (עורך), **מדינות המפרץ – פוליטיקה, חברה וכלכלה**, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב, 2000, עמ' 109.
- 10 Iranian parliament speaker Ali Larijani: "States in the region which house U.S. Military bases should know that these bases must not be used against Iran...", *Kuwait Times*, 28 January 2010.
- 11 מרכז המידע למודיעין ולטרור, המרכז למורשת המודיעין (מל"מ), 8 במארס 2009.
- 12 הסולטאן קאבוס אף ערך ביקור רשמי באיראן בתחילת אוגוסט 2009, בעת השבעתו של אחמדינז'אד, ביקור ראשון מאז פרוץ המהפכה האסלאמית ב-1979, שנחתמו בו כמה הסכמים ומזכרים, ובהם הסכם שיתוף פעולה ותיאום ביטחוני.
- 13 **אלחיאת**, 3 במארס 2009.
- 14 Arab News, 19 November 2007. <http://www.arabnews.com/?page=4§ion=0&article=103743&d=19&m=11&y=2007>

- NRG, 21 June 2009. <http://net.nrg.co.il/online/1/ART1/906/310.html> 15
- Haaretz, 6 January 2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1140264.html> 16
- Lars Berger, Iran and the Arab World: A view from Riyadh, *Middle East Review of* 17
International Affairs, Vol. 13, No. 3, 2009, p. 29.
- 18 בשל עושרה הרב וחולשתה הבסיסית של ערב הסעודית, אי-אפשר לשלול את האפשרות כי גם היא תבחר לפתח אופציה גרעינית צבאית ולנצל לשם כך את קשריה עם פקיסטן, ולו רק כדי ללחוץ על ארצות הברית. למרות המשמעות השליליות שיש לצעד זה מבחינתה של ערב הסעודית, אי-אפשר לשלול אותה, בייחוד אם איראן תבסס יכולת גרעינית צבאית וערב הסעודית תרגיש כי אין היא יכולה לסמוך על "מטריית ההגנה" האמריקאית.
- Saudi Gazette*, 25 December 2009. 19
- BBC News, 26 May 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8067600.stm> 20
- Financial Times*, 29 September 2009. [http://www.ft.com/cms/s/0/38e8ec8e-ad21-11de-](http://www.ft.com/cms/s/0/38e8ec8e-ad21-11de-9caf-00144feabdc0.html?nclink_check=1) 21
[9caf-00144feabdc0.html?nclink_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/38e8ec8e-ad21-11de-9caf-00144feabdc0.html?nclink_check=1)
- FOX News, 22 July 2009. [http://www.foxnews.com/politics/2009/07/22/clinton-extend-](http://www.foxnews.com/politics/2009/07/22/clinton-extend-defense-umbrella-gulf-iran-obtains-nuclear-weapons/) 22
[defense-umbrella-gulf-iran-obtains-nuclear-weapons/](http://www.foxnews.com/politics/2009/07/22/clinton-extend-defense-umbrella-gulf-iran-obtains-nuclear-weapons/)

המשולש: ארצות הברית, איראן, ישראל: הזווית הישראלית

יאיר עברון, שלמה ברום

הנחות יסוד והערכות

א. לארצות הברית, כמעצמה הגלובלית המובילה בעולם, מערכת אינטרסים, דאגות ועדיפויות מורכבת ונרחבת ביותר. בתפיסת הממשל הנוכחי הדאגות העיקריות בכל הקשור למרכז אסיה והמזרח התיכון, הן הטרור הבינלאומי, המצב הפנימי בפקיסטן (ובכלל זה הדאגה לביטחון הנשק הגרעיני המצוי בה), המצב באפגניסטן, יציבות השלטון בעיראק, מהלכיה של איראן לכיוון של נשק גרעיני, מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון וקשריה עם מדינות ערב המתונות ותהליך השלום הישראלי-ערבי. נראה שהממשל עומד על הקשרים בין נושאים שונים אלה והטיפול בהם, אולם מבחינת ריכוז האנרגיה, המאמצים והדאגות של הממשל, שלושת הנושאים הראשונים – הטרור הבינלאומי, המצב הפנימי בפקיסטן והמצב באפגניסטן – יש עדיפות אל מול האחרים, בלי לבטל את החשיבות של הטיפול בנושאים האחרונים – יציבות השלטון בעיראק, מהלכיה של איראן לכיוון של נשק גרעיני, מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון וקשריה עם מדינות ערב המתונות ותהליך השלום הישראלי-ערבי.

ב. בשלב הנוכחי הממשל האמריקאי מתמקד באופציה הדיפלומטית מול איראן תוך כדי הכנה מתקדמת של אפשרות הטלת סנקציות נרחבות מול איראן או דרך מועצת הביטחון או על ידי Coalition of the willing. עד כה לא עלה יפה הניסיון לקיים את הדיאלוג עם איראן, ואף שעדיין לא הצהיר הממשל על כישלונו, נראה כי הוא מעביר בהדרגה את הדגש לבניית הקואליציה שתאפשר הטלת סנקציות יעילות. כל זאת הן כדי להפעיל את האופציה הזאת כשיוחלט שהדיאלוג נכשל והן כדי שהאיום עצמו באופציה הזאת יפעיל לחץ על איראן לשנות את גישה ו להתחיל בדיאלוג אפקטיבי.

ג. כחלק מן המאמץ של ארצות הברית מול איראן הממשל האמריקאי מנסה לגייס את רוסיה וסין לחזית הדיפלומטית כולל האפשרות לסנקציות. נראה שמבחינה

- זו הסיכויים לגייס את סין למאמץ זה נמוכים, וגם הצטרפותה של רוסיה רחוקה עדיין מלהיות ודאית. בהקשר זה יש לציין כי במערכת היחסים בין ארצות הברית לרוסיה הנושא האיראני הוא רק אחד מכמה נושאים: המשא ומתן על הסכם START חדש,¹ וכן נושאים נוספים הקשורים למערכת היחסים האסטרטגיים הבילטרליים הגרעיניים; סוגיית הצטרפותן של אוקראינה וגאורגיה לנאט"ו; מערכת היחסים הכללית בין ארצות הברית לרוסיה במסגרת הסדר העולמי.
- ד. על רקע ההנחות הנזכרות למעלה, נראה כי ארצות הברית לא תנקוט פעולה צבאית כלפי איראן בטווח הזמן הקרוב בגלל החשש שמא יוביל הדבר לפגיעה במערכות האמריקאיות באפגניסטן ובעיראק וכן בגלל זעזועים נוספים אפשריים שלדעת ארצות הברית יפגעו באינטרסים חיוניים שלה.
- ה. יכולתה של ישראל להשפיע על המהלכים הכלליים של ארצות הברית מול איראן מוגבלת. עדיף לה לישראל לתמוך באופן מלא במאמץ הדיפלומטי של ארצות הברית מול איראן (ובכלל זה תמריצים שונים, ובהם הבטחות להטבות כלכליות), וכמובן בסנקציות בינלאומיות שיושמו על איראן אם זו לא תגיע להסכם עם ארצות הברית.
- ו. בעקבות ההתפתחויות עד עתה, הרי אם אכן תוסכם גרסה מסוימת של "הסכם וינה", ייפתח דיאלוג אמריקאי-איראני מתמשך. דיאלוג זה עשוי לגלוש מעבר לנושא הגרעיני אל נושאים אזוריים שונים.
- ז. קשה להניח שאיראן תסכים במסגרת הדיאלוג להפסקה מוחלטת של העשרה בשטחה. אם אכן תהיה הסכמה בין ארצות הברית לאיראן, יש להניח שזו תכלול יכולת מוגבלת של איראן להמשיך ולהעשיר אוראניום ברמה נמוכה על אדמתה (תוך כדי פיקוח הדוק וכדומה). יש אכן סימנים לכך שבארצות הברית נשקלת ברצינות האפשרות להגיע להבנה במתכון זה עם איראן.
- ח. כאמור, מנופי ההשפעה הישראליים על ארצות הברית מוגבלים. על כל פנים, ראוי שישראל תעלה תביעות או משאלות שאינן פוגעות באינטרסים בולטים של ארצות הברית. הדבר עלול להביא להתעלמות מפניית ישראל או אף לחיכוך לא רצוי וכן להפסקת התיאום בין שתי המדינות בנושא האיראני ואולי גם בנושאים אחרים.
- ט. אף שהתפיסה האסטרטגית הבסיסית של הממשל האמריקאי דוגלת בקיום קשר חזק בין התקדמות בתהליך השלום, ובעיקר מול הפלסטינים, ובין היכולת לבנות קואליציה מזרח-תיכונית שתתמודד באפקטיביות עם השפעתה של איראן במזרח התיכון, אין זה סביר שלגמישות מצד ישראל בנושאים, כגון ישראל-פלסטיין או ישראל-סוריה תהיה השפעה מהותית על יכולתה של ישראל להשפיע על הדיאלוג בין ארצות הברית לאיראן. לארצות הברית אינטרס חזק משל עצמה לעצור את

תכנית הגרעין של איראן ולשנות את התנהגותה בנושאים כמו לבנון, תמיכה בטרור והיחס לתהליך השלום. הנכונות להגיע לפשרה כלשהי בתחום ההעשרה תהיה תוצאה לא של ראייה אחרת של האיום, אלא של הערכה ראלית של מה שאפשר להשיג בדיאלוג עם איראן, ובכל זאת יקשה עליה להגיע ליכולת גרעינית צבאית לצד חוסר האטרקטיביות של החלופות האחרות (חלופת הסנקציות והחלופה הצבאית). עם זאת, גמישות מצד ישראל בנושא ישראל-פלסטין וישראל-סוריה תקל על ארצות הברית לבנות קואליציה ערבית מתונה נגד איראן.

י. אף שישאל תתקשה להחליט על ביצוע פעולה צבאית עצמאית נגד מתקני הגרעין האיראניים ללא תיאום עם ארצות הברית, יש לה יכולת מבצעית לעשות זאת. הממשל גם מודע לכך שבנסיבות קיצוניות, ובייחוד כאשר יש בישראל תחושה שהיא מתמודדת עם איום על קיומה, ממשלת ישראל יכולה לקבל החלטה כזאת גם בהיעדר אור ירוק מצד ארצות הברית וללא תיאום עם הכוחות האמריקאיים, ויש לכך לא מעט תקדימים היסטוריים. מסיבה זאת קיים חשש מתמשך בארצות הברית שאפשרות זו תתממש וארצות הברית תהיה זו שתצטרך לשלם את המחיר בשל התגובות של איראן ושל העולם המוסלמי. מלבד זה, סביר להניח שלארצות הברית נוח להשתמש באפשרות זו, אם ברמיזה או בצורה בוטה, כאמצעי שכנוע מול איראן וכן מול רוסיה וסין כדי לצרף את רוסיה וסין למשטר סנקציות בינלאומיות. על כן החשש של ארצות הברית מפני פעולה עצמאית של ישראל הוא גם קלף מיקוח – אם כי מוגבל ביותר – בידי ישראל כלפי ארצות הברית בהקשר של הדיאלוג האמריקאי-איראני. האמור לעיל כמובן אינו המלצה לישראל לפעול באופן צבאי נגד מתקני הגרעין האיראניים.

יא. בהקשר לנזכר לעיל, יש לציין שאיראן עצמה בהחלט מודאגת מהאפשרות של פעולה צבאית של ישראל. הדבר מתבטא בין השאר בהצהרות מרתיעות החוזרות ונשנות מצד איראן בדבר תגובתה הקשה של איראן כלפי ישראל בעקבות תגובה מצד ישראל.

יב. יכולתה של ישראל להשפיע על גורמים נוספים במערכת הבינלאומית לפעול נגד איראן מלבד המהלכים של ארצות הברית נגד איראן למעשה אינה קיימת. כך למשל המאמצים של ישראל במשך השנים לשכנע את רוסיה לשנות את עמדתה עלו בתוהו. מבחינת רוסיה, התייחסותה לסנקציות מול איראן היא כלי במשחק הגלובלי מול ארצות הברית, ולכן התנהגותה תושפע בעיקר מיחסיה עם זו. מלבד זה, ישראל יכולה להשפיע בזירה הבינלאומית רק על ידי הסברה בדבר האיומים הצפונים בגרעין האיראני לסדר הבינלאומי, ובעיקר בנוגע למשטר אי-התפוצה הגרעינית.

יג. ישראל יכולה במידה מסוימת לנצל את המהלכים של איראן לקראת נשק גרעיני כדי לגבש יחסים נוחים יותר עם מדינות ערביות מתונות. מכל מקום, מאמצעים אלה תלויים גם בהתקדמותה של ישראל לקראת הסדרי שלום באזור.

מהלכים של ישראל כלפי ארצות הברית כחלק מדיאלוג אמריקאי-איראני

1. בדיאלוג שיתקיים בין ארצות הברית ובין איראן יש חשיבות רבה בקיום תיאום שוטף בין שתי המדינות בנוגע למשא ומתן עם איראן.
2. בדיאלוג ראוי שישראל תציע לארצות הברית להתעקש על התביעות האלה:
 - א. תביעה מאיראן להצהרה פורמלית הכוללת דיווח מפורט על כל המאגר הגרעיני לרבות דיווח מה בדיוק קרה עם תכנית הנשק, כמה צנטריפוגות ומאיזה סוג ישנן והיכן, רשימת כל אתרי האחסנה וכדומה.
 - ב. יש לעמוד על כך שחומר מועשר איראני יעבור דרך קבע ולא חד-פעמית למדינה אחרת לצורך המשך ההעשרה והפיכתו למוטות דלק; הדלק המשומש יחזור למדינה שלישית.
 - ג. לדרוש את הקפאת כל הפעילות באתרים באראק ובקום, בהתאם להחלטות מועצת הביטחון.
 - ד. לדרוש מאיראן שקיפות מלאה בנוגע לפיקוח על כל המתקנים כדי להבטיח תיאום מרבי ולהבטיח שלא תהיה התקדמות בתכנית הגרעין של איראן על פי התנאים של הפרוטוקול הנוסף.
 - ה. הפסקה מוחלטת של פעילות תכנית הנשק.
 - ו. בהתקיים התנאים שלעיל, יהיה אפשר להשלים עם העשרה איראנית של עד חמישה אחוזים, אולם יש לעמוד על כך שהדברים ייעשו במתקן אחד; בהיקפים שידווחו על ידי הסוכנות לאנרגיה אטומית; ובלי להעלות את מספר הצנטריפוגות.
3. הן מבחינת האינטרסים של המערב הן מבחינת אלו של המשטרים המתונים במזרח התיכון עדיפה עסקה מצומצמת המתייחסת אך ורק ליחסים הבילטרליים בין שתי המדינות ולנושא הגרעין, ולא עסקה רחבה הכוללת גם הסדרים אזוריים שונים. יש להניח כי בעסקה מצומצמת כזו ייכללו ערובות לאי-התקפה מצד ארצות הברית את איראן וכן יחסים דיפלומטיים, יחסים כלכליים ונורמליזציה מלאה של היחסים. יש להניח שהסדר זה גם יכלול התנהגות קואופרטיבית מצד איראן כלפי ההתפתחויות באפגניסטן ובעיראק. אם איראן תעלה גם תביעות אזוריות שונות במפרץ ומעבר לו, במזרח התיכון כולו, יש להניח כי הדבר יעורר הסתייגויות שונות מצד מדינות המפרץ, וייתכן כי גם ממצרים. תביעות מצד איראן עשויות לכלול דרישה למעמד אזורי ואולי אף מועדף, במפרץ ובאזור כולו.

4. אם אכן יהיה הדיון האמריקאי-איראני על עסקה רחבה יותר שבמסגרתה תהיה איראן מוכנה להפסיק את פעולותיה שנועדו לחבל באפשרות של השגת הסכם בין ישראל לפלסטינים, יהיה על ישראל גם לשקול את עמדתה אשר לשילובה של איראן בתהליכים אזוריים התומכים בתהליך השלום. כך למשל אחת הדרכים לבנות מסגרת אזורית תומכת שיש בה גם משום תחילת מימוש של ההבטחות ביוזמת השלום הערבית היא לנסות ולחדש תהליך דמוי ACRS², ולצרף לתהליך הזה את איראן ומדינות נוספות שלא השתתפו בו כמו לוב וסוריה. תהליך כזה יאפשר דיאלוג אזורי בנושאי ביטחון, ואף דיון במסגרות ביטחון אזוריות שקיומן יתאפשר כאשר המשא ומתן הדו-צדדי יביא לתוצאות חיוביות.³

5. אם יתכנס ארצות הברית לדיאלוג עם איראן על נושאים אזוריים שונים, ראוי שישראל תעלה את התביעות האלה:

א. הפסקת תמיכה צבאית של איראן בחמא"ס ובחזבאללה.

ב. נכונות של איראן לא לפגוע בהסדרי שלום ישראלים-פלסטיניים.

עם זאת, מבחינת ישראל צריכה להיות עדיפות להסדר הנושא הגרעיני במסגרת בילטרלית על פני התביעות הנזכרות למעלה בנוגע לתמיכת איראן בחמא"ס ובחזבאללה, שהרי עם שני איומים אלה ישראל יכולה להתמודד ישירות וביעילות. יתרה מכך, ככל שהדבר קשור בחזבאללה, ממילא ההקשר הלבנוני יקשה עליו לפעול באופן עצמאי או כשליחה של איראן מול ישראל. מלבד זה, אם יתקדם המשא ומתן עם סוריה וכן הדיאלוג בין ארצות הברית לסוריה, ממילא תוגבל יכולתו של החזבאללה להטריד בדרכים אלימות את ישראל בגלל הגבלות מצד סוריה.

6. ייתכן שבדיאלוג בין ארצות הברית לאיראן תעלה איראן תביעות בקשר לגרעין הישראלי. למשל, היא עשויה לטעון כי ישראל חייבת להצטרף לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT) ולהסכים למזרח תיכון חופשי מנשק גרעיני. תביעה זו עשויה גם להשתלב בחזון הכללי של ממשל אובמה בדבר פירוק נשק גרעיני עולמי. ייאמר מיד כי החתירה של איראן לנשק גרעיני נובעת בראש ובראשונה ממכלול גורמים, והיכולת של ישראל אינה בין הראשונים שבהם. עם זאת, ייתכן שהתביעה תועלה, והיא – מבחינת איראן – עשויה גם לשמש לה מוצא של כבוד, אם אכן היא תסכים להסדר עם ארצות הברית.

יש להניח שארצות הברית לא תקבל תביעה זו. עם זאת, ייתכן שבהמשך הזמן תתבע ארצות הברית מישראל לדון בצעדי ביניים בתחום של בקרת חימוש בתחום הגרעיני. צעדים אפשריים שראוי כי ישראל תעיין בהם הם: נכונות לקבלת האמנה בדבר איסור ייצור חומרים בקיעים (FMCT), אם זו אכן תנוסח ותאושר בעתיד; הצטרפות מלאה ל-CTBT; נכונות להצהיר על "no first use" גרעיני. כל

הצעדים הללו, ובעיקר נכונות לקבלת האמנה בדבר איסור ייצור חומרים בקיעים ונכונות להצהיר על "no first use" גרעיני, מחייבים כמובן עיון ודיון מפורטים, ולא כאן המקום לעסוק בהם.

הערות

- 1 הסכם START (Strategic Arms Reduction Treaty) הוא הסכם בילטרלי שנחתם ב-1991 בין ארצות הברית ובין ברית המועצות לשעבר. עיקרו של ההסכם: צמצום הכוח הגרעיני ההתקפי של שתי המעצמות. תוקפו של ההסכם פג ב-5 בדצמבר 2009, וכיום ארצות הברית ורוסיה מנהלות שיחות קדחתניות להביא לסיכומו של הסכם המשך.
- 2 הקבוצה לבקרת נשק וביטחון אזורי במסגרת המשא ומתן הרב-צדדי שפעלה במחצית הראשונה של שנות התשעים.
- 3 עוד בסוגיית שיחות על הסדר אזורי אפשרי ראו במאמרה של אמילי לנדאו בקובץ זה.

ישראל ומשא ומתן בין ארצות הברית לאיראן: דרישות אפשריות מישראל בתחום הגרעיני

אמילי לבדאו

אופציית המשא ומתן הישיר בין ארצות הברית לאיראן מעלה שאלות חשובות בנוגע למידת ההשפעה שתהיה לישראל על ההתפתחויות במסגרת המשא ומתן, בעיקר במובן של המסרים אשר ירצו מקבלי ההחלטות בישראל להעביר לארצות הברית כדי שזו תשמור על האינטרסים הביטחוניים החיוניים של ישראל. אבל בדינימיקה של המשא ומתן עלולה לעלות גם שאלה של מסרים, שתרצה ארצות הברית להעביר לישראל. בבוא הנשיא אובמה לדון עם איראן בנושא הגרעין, הוא יהיה נתון להשפעות הן של תמיכתו האיתנה בסדר היום של פירוק נשק גרעיני בעולם והן של הדחף להגיע מהר ככל הניתן להסדר חלקי או מלא עם איראן בסוגיית הגרעין. הצירוף של שתי המגמות הללו עלול לדחוף את ישראל לקדמת הבימה בעיקר מכוח התביעה ממנה להידרש ליכולת הגרעינית המיוחסת לה. המסר של ארצות הברית לישראל עלול להיות שכדי לסכם עם איראן הבנות אשר יחייבו אותה לרדת ממסלול הפיתוח של יכולות גרעיניות צבאיות, גם ישראל תצטרך להיות חלק מהמשוואה. ייתכן שישראל תידרש לצעדים משמעותיים בכיוון של בקרת נשק גרעיני.

משמעות הדבר היא שישראל עלולה למצוא את עצמה לא רק במצב של חוסר ודאות בנוגע למה שנעשה במשא ומתן – ובייחוד בכל הקשור להבנות המתגבשות בין איראן לארצות הברית – אלא גם נדרשת לנקוט צעדים מעשיים משלה. בתפיסה של ישראל, צעדים כאלה עלולים להחליש את יכולת ההרתעה שלה הן כלפי איראן עצמה (אם זו תפר שוב בעתיד את התחייבויותיה בתחום הגרעיני) והן כלפי שחקנים אחרים בזירה, שעלולים להציב גם הם איומים קיומיים כלפי ישראל בעתיד. מטרת המאמר היא לנתח את משמעותה של דרישה אפשרית בכיוון זה ואת אפשרויות הפעולה העומדות בפני ישראל אם אכן תעלה.

ראשית, כיצד יש להבין את הדרישה האפשרית?

במשך ארבעה עשורים דבקה ישראל במדיניות של עמימות בתחום הגרעיני. מקורה של מדיניות זו היה בהבנה שהושגה בספטמבר 1969 בין ראש הממשלה גולדה מאיר לנשיא ארצות הברית ריצ'רד ניקסון, בביקורה של ראש הממשלה בארצות הברית.¹ תמצית ההבנה אשר הושגה בין שני המנהיגים הייתה כי ישראל תימנע מפעולה שתהפוך את היכולת שלה למוצהרת וגלויה – כלומר תימנע מהצהרה ומניסוי גרעיני – ובתמורה תימנע ארצות הברית מלחץ על ישראל בכל הקשור לפיקוח על המתקן בדימונה והצטרפותה של ישראל לאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). המדיניות נולדה מתוך הבנה של ארצות הברית – על סמך הדברים שכנראה הבהירה גולדה מאיר לניקסון בפגישתם – לצורכי הביטחון הייחודיים של ישראל. לכן, אף שלארצות הברית היה אינטרס מובהק לקדם את ה-NPT בכלל ולהשיג את תמיכתה של ישראל באמנה המתגבשת בפרט, היא כנראה שוכנעה שיש גם מקום להכיר בחריגים בשל שיקולים ביטחוניים ייחודיים. אולם ההבנה של ארצות הברית הייתה מותנית בכך שישראל תשמור על פרופיל נמוך בהקשר הגרעיני, ולא תיצור עובדות בשטח באופן שיקשה על ארצות הברית לקדם את סדר היום של מניעת תפוצה גרעינית.

מבחינתה של ישראל, לא השתנה השיקול הביטחוני הבסיסי שלה מאז 1969 ועד היום – ישראל עדיין תופסת את עצמה כנתונה לאיומים אפשריים על קיומה. לכן אין לדעתה כל סיבה שההבנה של ארצות הברית את שיקוליה הביטחוניים תשתנה אף היא. ישראל גיבשה במשך השנים תוספת למדיניות הגרעין שלה, שבאה לידי ביטוי בתפיסה המכונה "דוקטרינת בגין". תמצית הדוקטרינה היא שמלבד שמירת העמימות, תפעל ישראל גם למנוע מכל מדינה אחרת במזרח התיכון להשיג יכולת גרעינית צבאית. דוקטרינה זו באה לידי ביטוי בשתי פעולות צבאיות של ישראל: הראשונה – אשר על שמה הדוקטרינה קרויה – הפצצת הכור הגרעיני של עיראק "אוסיראק" ב-7 ביוני 1981 על פי החלטת ממשלה בראשותו של מנחם בגין, והשנייה – תקיפת מתקן גרעיני בבניה בסוריה ב-6 בספטמבר 2007 בתקופת ממשלת אולמרט. גם בהקשר של "דוקטרינת בגין" השיקול של ישראל הוא שיקול ביטחוני, כלומר חיזוק הרתעתה של ישראל מול איומים קיומיים במזרח התיכון, באמצעות שמירה על בלעדיות בתחום הגרעיני. תכנית הגרעין של איראן קוראת תיגר על ההרתעה הגרעינית של ישראל הן במובן של האיום החמור שהיא מציבה כלפי ישראל באופן מיוחד והן בשל הערעור על "דוקטרינת בגין". עבור ישראל, ההתגרענות של איראן היא הוכחה ניצחת לנחיצות ההרתעה הגרעינית שלה, ומרחיקה את ישראל מכל דיון בבקרת נשק גרעיני.

מבחינתה של ארצות הברית, כמו ב-1969, כך גם היום היא מעוניינת לקדם סדר יום רחב-היקף של צמצום מאגרים גרעיניים בעולם, אלא שבשנים האחרונות נוסף הצורך להתמודד עם האתגר הגלום בתכניות גרעין צבאיות שמקדמות מדינות

מסוכנות – בראש ובראשונה איראן וצפון קוראה. אלה מדינות אשר מְפְרוּת (או הפרו) את המחויבות שלהן על פי ה-NPT. המקרה של איראן הוא בבחינת סכנה ממשית למדינות רבות במזרח התיכון משום שהיא שואפת להגמוניה אזורית. לארצות הברית אינטרס לטפל בשאיפות הגרעיניות של מדינות אלה ובסכנת ההתפשטות של נשק גרעיני לגורמים נוספים, ובעיקר לגורמי טרור. לכן, למרות המשך המחויבות העמוקה של ארצות הברית לביטחון ישראל, הדילמה שלה מול חריגים גרעיניים מתחדדת, בייחוד כאשר מדובר במדינת ישראל, הנמצאת באותו מרחב אסטרטגי של איראן. יתר על כן, מרחב התמרון של ארצות הברית בנוגע להתחשבות בישראל כמקרה ייחודי אינו כמו שהיה ב-1969, גם בשל העובדה שבעיני העולם ישראל היא מדינה גרעינית לכל דבר. לכן קשה להסיט את תשומת הלב של הקהילה הבינלאומית מישראל באמצעות השתיקה והעמימות.

הדילמה היא שמצד אחד הבידוד האזורי של ישראל והאיומים הביטחוניים החמורים שעליה להתמודד עמם מחייבים התחשבות בנושאים אלה ולקחתם בחשבון בשיח הכלל-עולמי על פירוק נשק גרעיני. ישראל מצפה במיוחד מארצות הברית שתבין זאת, בדיוק כמו שהובנו הדברים לפני ארבעים שנה, כאשר פעלה ארצות הברית לקידום ה-NPT – אם לא יותר מכך בשל האיום האיראני הברור.

מצד אחר לא ניתן להתעלם ממסורת ארוכת שנים של אמנות בינלאומיות בתחום של בקרת נשק גרעיני. מכלול האמנות – "משטר" בקרת הנשק הגרעיני – יצר נורמה חשובה, שלפיה יש לפעול לצמצום הנשק הגרעיני בעולם ולהגברת האמון ההדדי והיציבות בין מדינות. מלבד זה, כאשר ארצות הברית נאלצת לפעול בנחישות לעצור את איראן וזו מעלה כל העת את השאלה של ישראל, נוצר לחץ מיוחד על ארצות הברית בהקשר של ישראל. הסכנה עבור ישראל היא שארצות הברית תמצא את עצמה במצב שהיא מאפשרת לאיראן להפוך את ישראל לאחד הנושאים הנתונים למיקוח במשא ומתן בין הצדדים.

אז מה על ישראל לעשות?

ישראל חייבת לפעול בתווך שבין ההיגיון הביטחוני המוצק שלה למציאות הגלובלית החדשה שתופסת תאוצה בעיקר בקרב בעלת בריתה העיקרית – ארצות הברית. לכן ראוי שמצד אחד תמשיך ישראל להדגיש את המסר הביטחוני שלה ואת אי-יכולתה לוותר ויתורים מרחיקי לכת כאשר היא נתונה לאיום כה חמור, ומצד אחר כדאי שתכונן לדרישה אפשרית לפעול באופן כלשהו בהקשר לנשק הגרעיני המיוחס לה. גם אם הדרישה תיראה לישראל מוזרה אל מול האיום האיראני – שרק מדגיש עד כמה ההרתעה הגרעינית מצד ישראל נחוצה – האווירה הבינלאומית היום היא כזו שהדרישה יכולה להגיע. בעקבות זאת, עדיף שישראל תתכונן לתרחיש הזה; עדיף

שהיא תיטול את הזְמָמה תוך כדי ניסיון לכוון את המהלך מאשר שתמצא את עצמה מול ניסיון להכתיב לה כיווני פעולה.

נקודת המוצא של ישראל בבואה לגבש כיוון של בקרת נשק גרעיני צריכה להיות קודם כול עמידה על מגבלות סדר היום הגלובלי החדש. מלבד המציאות הביטחונית הייחודית שישראל עצמה נתונה בה, עליה להדגיש את ההיגיון שבטענה הכללית כי שיח בנושא פירוק נשק גרעיני חייב להתחשב בהבדלים מהותיים הקיימים בין מדינות. כאשר דנים בסכנות של נשק גרעיני, קשה להתעלם משאלות הנוגעות למדינות עצמן: יש לזהות את המדינות המאיימות על אחרים ואת אלה המאוימות, וכן להגדיר את הדרך שאיומים בין-מדינתיים באים לידי ביטוי ביחסים בין מדינות בזירה האזורית או הגלובלית. למרות הרצון העז של מדינות רבות בעולם ליצור ולהישען על נורמה בינלאומית אחת ויחידה השוללת נשק גרעיני מכול וכול (בעיקר נכון הדבר עבור מדינות החסרות נשק גרעיני), המציאות הבינלאומית אינה יוצרת את התנאים למימוש מלא של החזון. במציאות שאין קיימת בה סמכות-על אשר יש ביכולתה לפקח על קיום הכללים ולשמור על המשך קיומן של מדינות, ישנן מדינות אשר לא יוותרו על מה שבראיתן מבטיח את המשך קיומן מול איומים ביטחוניים חמורים.

על ישראל להזכיר ולהדגיש שגם הנשיא אובמה בעצמו מבהיר כי הוא לא יאפשר לארצות הברית להיות חשופה לסכנות גרעיניות וכי ארצות הברית תהיה האחרונה – לא הראשונה – להתפרק מיכולותיה.² אם השיקול הביטחוני מתקבל כרלוונטי וכלגיטימי במקרה של ארצות הברית, אז על אחת כמה וכמה הוא נכון במקרה של ישראל, אשר מתמודדת עם אויבים שמערערים על עצם קיומה כמדינה ריבונית.

מלבד זה, חשוב להבהיר שהדיון הבינלאומי בבקרת נשק גרעיני איננו מקשה אחת – אין מדובר במצב של "הכול או לא כלום". במשטר בקרת הנשק בתחום הגרעיני קיימים סוגים שונים של הסכמים ואמנות. כמה מהם רגישים יותר לטיב היחסים השורר בין מדינות, וכמה מהם פחות. ככל שהאמנה מתיימרת להקיף מספר רב יותר של מדינות, כן היא בהכרח מאבדת מרגישותה למציאות הבין-מדינית של איומים ושיקולים ביטחוניים ייחודיים למדינות המצטרפות. סדר יום גלובלי לפירוק נשק גרעיני אינו יכול כמובן להיות רגיש להבדלים משמעותיים בין מדינות שונות; הסדר אזורי לעומת זאת יכול להישען מראש על שיח אמיתי בין המדינות הרלוונטיות עצמן, ובכך להידרש לתפיסות האיום ולצורכי הביטחון המיוחדים והשונים של כל הצדדים להסדר.

ההיגיון של שיח אזורי

מכאן שהדיון בבקרת נשק במזרח התיכון חייב להתבסס על שיח אזורי. בשל אופיים הירוד של היחסים הבין-מדינתיים במזרח התיכון – בייחוד בכל הקשור למקומה של

ישראל במערכות יחסים אזוריות – יהיה צורך בשלב ראשון של תהליך כזה להתמקד ביצירת כללי משחק לייצוב ולהרגעת המצב. בהיעדר כללי משחק מייצבים, אין כל סיכוי לשילובה של ישראל במגמה אזורית בכיוון של פירוק נשק להשמדת המונים. לשיח אזורי יש יתרון על הסדרי בקרת נשק גלובליים בכל מה שקשור לשאלת ההיענות (compliance) וקיומם של הסדרים שיוסכם עליהם לאורך זמן. כאשר הסדרים הם פרי דיון בין הצדדים המעורבים עצמם והם מגובשים תוך כדי ניסיון להיענות לאינטרסים הביטחוניים השונים, יש סיכוי רב יותר שהמדינות הרלוונטיות ישאפו באמת לממשם ולקיימם כלשונם. גם אמצעי הפיקוח והאימות יכולים לשלב גורמים אזוריים, כדי להגביר את ביטחון הצדדים בנחישותם של גורמי הפיקוח לביצוע המשימה.

מודל לתהליך אזורי של בקרת נשק גרעיני כבר קיים במזרח התיכון: שיחות בקרת הנשק וביטחון אזורי (ACRS), שהתקיימו במחצית הראשונה של שנות התשעים כחלק מהמסלול הרב-צדדי של תהליך מדריד. בסופו של דבר, לאחר ארבע שנים, הושהו השיחות לזמן בלתי מוגבל (זה נמשך עד עצם היום הזה). אמנם תפיסה מסוימת של בקרת נשק הספיקה להתבסס בשנים שהשיחות היו פעילות, והיא כוללת התייחסות והידרשות למכלול תפיסות האיום של הצדדים, בניית אמון הדדי ויצירת כללי משחק, אולם על התקדמות השיחות העיבו גם לא מעט קשיים, שהתעוררו במהלכן. בשנה האחרונה של דיוני ACRS התנגדות המצרים להמשכם כל עוד הנושא של יצירת אזור נקי מנשק השמדת המונים אינו נמצא על סדר היום הובילה בסופו של דבר להפסקת התהליך כולו. על כן חיוני ללמוד את הניסיון של ACRS ולהפיק ממנו תובנות ולקחים.³

שאלה מרכזית בהקשר זה מחזירה אותנו לאיראן. האם תסכים איראן לשבת עם ישראל ולדון עמה בסוגיות ביטחוניות? לשיחות ACRS לא הוזמנו איראן ועיראק להשתתף, אבל היום ברור שהשתתפותה של איראן היא תנאי בל יעבור לקידום הנושא, גם מבחינתן של מדינות ערב.

ישראל כמובן מוגבלת ביכולתה לקדם בעצמה תהליך של בקרת נשק אזורי. נדרשת מחויבות של מעצמה גדולה לשם כך – כנראה של ארצות הברית, אבל ישראל כן יכולה להדגיש את התמיכה והמחויבות שלה לרעיון – על בסיס ההיגיון הקונספטואלי שלו – ולהעביר את עמדתה לארצות הברית.

סיכום

יותר ויותר אנשים במערב מתחילים להשוות בין איראן לישראל בתחום הגרעיני. מי שאינו בקי בפרטי ההיסטוריה הגרעינית של ישראל ובקשר הקיים בין סוגיית הגרעין לדילמות הביטחוניות של מדינת ישראל יכול בקלות להיסחף להשוואות פשטניות עד

כדי אבסורד, אשר שואפות את סמכותן מה-NPT עצמו. לטענתם, אם נקבע עיקרון שלפיו ראוי כי מדינות יהיו חסרות נשק גרעיני, אז איך אפשר לעשות איפה ואיפה? מכאן הדרך מהירה למסקנה שאם פועלים כדי לעצור את איראן, חייבים גם "לטפל" בישראל.

אפשר להלחם במגמה זו על ידי העמדת הדברים על דיוקם, וישראל חייבת בראש ובראשונה לפעול לקידום ההיגיון הביטחוני שלה. אין ספק שארצות הברית מבינה את השיקולים של ישראל מכיוון שהיא בעצמה משתמשת בהם בקשר לביטחון הלאומי של ארצות הברית, אבל כאשר יגבר הלחץ הפוליטי להגיע להבנות עם איראן, הלחץ על ישראל "לעשות משהו בכוח" יכול בהחלט להגיע. עדיף לישראל להתכונן מראש לתרחיש, תוך כדי גיבוש עמדה שהיא יכולה לא רק לחיות איתה אלא אולי אף להוביל מול ארצות הברית.

הערות

- 1 אבנר כהן מתאר בספרו גם ציוני דרך משמעותיים נוספים בדרך לעמימות בשנות השישים. ראו: אבנר כהן, **ישראל והפצצה**, ירושלים: שוקן, 2000, עמ' 251-285 ו-357-376; על הבנת ניקסון-מאיר ראו עמ' 431-433.
- 2 ראוי לשים לב כי באותו הזמן שאובמה מדגיש בנאומיו את הצורך בהתפרקות מנשק גרעיני ואת הסכנות שנשק זה מציב לעולם, הוא מגדיל את תקציב הביטחון המופנה להשקעות בפיתוח של ראשי קרב גרעיניים. על סוגיה זו ראו: Greg Mello, "The Obama Disarmament Paradox", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 4 February 2010.
- 3 לניסיון אחד להפיק לקחים ראו: Emily B. Landau, "ACRS: what worked, what didn't, and what could be relevant for the region today", *Disarmament Forum*, no. 2, 2008.

נספחים

נספח א':

סימולציית משא ומתן איראן-ארצות הברית:

סיפור המעשה

בעקבות ההתפתחויות המדיניות והדיווחים על מתווה הסכמי להעשרת אורניום עבור כור המחקר בטהרן החלה תזזית מדינית במסדרונות בירושלים ובוושינגטון. פעילות זו התרחשה במקביל לקמפיין תקשורתי רפובליקני שהציג את ממשל אובמה כמי שנכנע למניפולציות ותרגילי הסחה איראנים: "אובמה, אל תתן לאיראן את הפצצה" הפכה לסיסמה המרכזית במודעות שבהן נראה הנשיא האמריקאי מחבק את הנשיא האיראני.

משלחת מומחים ישראלית שכללה נציגי מערכת הביטחון, משרד החוץ, הוועדה לאנרגיה אטומית והמועצה לביטחון לאומי יצאה לווינגטון ובבליץ מדיני הצליחה להשיג הסכמה של ארצות הברית לשינוי בתפיסת מדיניות ה-Engagement הנוכחית. סימטת המשלחת הייתה:

From "Not to Engage" to "Know to Engage"

כתוצאה ממהלך בילטרלי זה, שינתה ארצות הברית את כללי המשחק במגעים מול איראן, והמתכונת של משא ומתן עקיף, באמצעות סבא"א ושיתוף ה-P5+1 הוחלפה במתכונת של משא ומתן בילטרלי ישיר, המנוהל בשוויון, ומדווח בזמן אמת לשותפותיה במערב.

בנוסף, החליטה ארצות הברית להרחיב את היקף הנושאים הנדונים, ולהגיע עם איראן להסכם כינון יחסים דיפלומטיים שיכלול מענה לאינטרסים של שני הצדדים בארבע סוגיות מרכזיות:

- המכלול הגרעיני
 - איראן והשפעתה האזורית (מפרץ, עירק ואפגניסטן)
 - שלוחות הטרור האיראני (חזבאללה, חמאס)
 - המימד האזרחי: כלכלה, אנרגיה, זכויות אדם וסוגיות תרבותיות.
- מפגש הפתיחה החגיגי נקבע ל-1 בנובמבר 2009, כאשר, על-פי תיאום מוקדם, משלחת ישראלית קדמית נמצאת בז'נבה על מנת לקבל עדכון שוטף, ומתוך תקווה ישראלית להשפיע על מהלך ותוצאות המשא ומתן.

נספח ב: מסלול האורניום המועשר

אפרים אסכולאי

THE STEPS FROM THE URANIUM MINES TO URANIUM-BASED NUCLEAR WEAPONS

URANIUM MINES

Yellow cake

URANIUM CONVERSION FACILITY (UCF)

(at Esfahan)

(natural) Uranium tetrafluoride

(natural) Uranium hexafluoride (gas)

URANIUM ENRICHMENT FACILITIES

(at Natanz, Fordow)

Low enriched uranium (LEU) gas (~5% uranium-235)

High enriched uranium (HEU) gas (>80%)

URANIUM RECONVERSION FACILITIES

(at Esfahan ?)

HEU metal

HEU MACHINING FACILITY

(location unknown)

HEU metal hemispheres

NUCLEAR ORDINANCE FACILITY

(location unknown)

Nuclear explosive

Nuclear warhead

Nuclear trigger

mechanism

Legend: FACILITIES

Products

(locations)

- Uranium is a mineral that is mined from the ground. After processing of the uranium ore, it is converted into a compound known as “yellow cake”. Iran also bought uranium from external sources;
- The yellow cake is transferred to the Uranium Conversion Facility (UCF), located at Esfahan, where it is purified and transformed into uranium hexafluoride (UF_4);
- The uranium hexafluoride can be transformed into several relevant forms, but for our purpose it is transformed into uranium hexafluoride, which, under certain temperature and pressure conditions, can assume a gaseous form, suitable for insertion into gas centrifuges, a common method of enrichment also adopted by Iran;
- In the enrichment process, located in an underground facility at Natanz, the natural uranium which has a low ($\sim 0.7\%$) content of the isotope 235 is enriched to a higher value, according to the intended use of the product. Low enriched uranium (LEU), around 5%, is used mainly in nuclear power reactors. Although many of the world's research reactors used high enriched uranium (80-90%), many have been converted to low values (less than 20%), so that they would not be available for use in nuclear weapons that need very high enrichment values (probably more than 90%); The recently discovered Fordow enrichment plant has not yet been commissioned.
- In the complex enrichment process, enriched uranium hexafluoride is produced;
- If nuclear fuel is desired, the enriched gas will then be transformed into a compound suitable for use in nuclear reactor fuel;
- For nuclear weapons' use, the uranium hexafluoride must be transformed into a metallic form;
- The uranium metal must then be precisely machined into two perfect hemispheres;
- These hemispheres can then be inserted into the explosive mechanism (incorporating high explosives, the nuclear trigger mechanism and fast fuzes), which then constitutes the nuclear explosive device.
- For military uses, this is usually incorporated into a bomb or missile warhead.

נספח ג: מסלול הפלוטוניום

אפרים אסכולאי

THE STEPS FROM THE URANIUM MINES TO PLUTONIUM NUCLEAR WEAPONS

URANIUM MINES

Yellow cake

URANIUM CONVERSION FACILITY (UCF)

(at Esfahan)

(natural) Uranium dioxide

FUEL MANUFACTURING PLANT (FMP)

(at Esfahan)

Natural uranium, Zircalloy clad nuclear fuel

NATURAL URANIUM HEAVY-WATER REACTOR (IR-40)

(at Arak)

Irradiated natural uranium fuel

IRRADIATED FUEL REPROCESSING PLANT

(location unknown)

Plutonium Metal

PLUTONIUM MACHINING FACILITY

(location unknown)

Plutonium hemispheres

NUCLEAR ORDINANCE FACILITY

(location unknown)

Nuclear explosive

Nuclear warhead

Nuclear trigger

Mechanism

WEAPONS STORAGE SITES

(locations unknown)

Uranium is a mineral that is mined from the ground. After processing of the uranium ore, it is converted into a compound known as “yellow cake”. Iran also bought uranium from external sources;

- The yellow cake is transferred to the Uranium Conversion Facility (UCF), located at Esfahan, where it purified and transformed into uranium dioxide (UO₂);
- The uranium dioxide is transferred to the Fuel Manufacturing Plant (FMP) also located at Esfahan, where it is inserted into Zircalloy tubes which then comprise the basic fuel elements for insertion into a nuclear reactor;
- The fuel elements are transferred for irradiation to the IR-40 natural uranium-heavy-water reactor under construction in Arak. During the irradiation, plutonium is produced in the irradiated fuel elements. The heavy-water is also produced at Arak;
- After the fuel elements are removed from the reactor, they are “cooled” in storage for several months, then moved to a fuel reprocessing plant where the plutonium is separated from the uranium and the nuclear waste, and transformed into a metallic form. No information is available on this facility;
- The plutonium metal must then be cast and precisely machined into two perfect hemispheres. Contrary to uranium machining, this is a complex operation;
- These hemispheres can then be inserted into the explosive mechanism (incorporating high explosives, the nuclear trigger mechanism and fast fuzes), which then constitutes the nuclear explosive device.
- For military uses, this is usually incorporated into a bomb or missile warhead.

המחברים

אפרים אסכולאי

ד"ר אפרים אסכולאי, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, עבד בוועדה לאנרגיה האטומית של ישראל (IAEC) במשך יותר מארבעים שנה, ועסק בעיקר בסוגיות של בטיחות גרעינית וסביבתית. ב-1986 הוא עבר לעבוד בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) בווינה, ועסק בנושאים של הגנת הציבור מפני קרינה. בין 1990 ל-1991 הוא שימש מזכיר מדעי של פרויקט צ'רנוביל הבינלאומי. ב-1992 שב אסכולאי לישראל, והיה פעיל בדיונים אשר הובילו להסקת מסקנות בנוגע לאמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT). בשלהי תקופת כהונתו בוועדה לאנרגיה אטומית של ישראל הוא שימש מנהל קשרי החוץ של הוועדה. בשנת שבתון במכון למדע ולביטחון בינלאומי (ISIS) בושינגטון הוא כתב את *Verification Revisited: The Nuclear Case*, אשר ראה אור בהוצאת מכון ISIS. אסכולאי פרש מהשירות הציבורי ב-2001. אסכולאי פרסם מאמרים העוסקים באי-הפצת נשק להשמדת המונים (WMD) בכלל ובסוגיות המזרח התיכון בפרט.

שלמה ברום

תת-אלוף (מיל') שלמה ברום, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, הצטרף לצוות המכון ב-1998 לאחר קריירה ארוכה בצה"ל. תפקידו הבכיר ביותר בצה"ל היה ראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון של המטה הכללי. ברום השתתף במשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, ירדן וסוריה, ובשיחות על ביטחון אזורי במזרח התיכון בשנות התשעים. גם לאחר פרישתו מצה"ל המשיך להיות מעורב בערוץ השני של הדיאלוג בנושאים אלה. בשנת 2000 הוא מונה לתפקיד סגן היועץ לביטחון לאומי, ובסיום תפקיד זה שב לעיסוקו במכון. בשנים 2005-2006 היה ברום חבר בוועדת מרידור, אשר הוקמה על ידי שר הביטחון כדי לבחון מחדש את אסטרטגיית הביטחון ואת הדוקטרינה של מדינת ישראל. תחומי המחקר העיקריים שלו הם יחסי ישראל והפלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי.

יואל גוז'נסקי

הצטרף כחוקר למכון למחקרי ביטחון לאומי ב-2009. בשנים 2005-2009 ריכז את הטיפול בסוגית הגרעין האיראני במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, בתחילה כמרכז בכיר לבקרת נשק ותפוצה גרעינית, ומאוחר יותר כראש תחום איראן. מר גוז'נסקי עסק בהובלת עבודות מטה, ריכוז פרויקטים ומתן המלצות למדיניות לדרג המדיני הבכיר. מלבד זה, היה חבר בצוות מומחים לגיבוש אסטרטגיה הסברתית בנושא האיראני, מרכז צוות להערכת מצב ביטחון לאומי בנושא איראן וחבר בצוות שעסק באינטגרציה של הערכות המודיעין. יואל גוז'נסקי משלים כעת לימודים לקראת תואר שלישי (Ph.D) ביחסים בינלאומיים. עורך הקובץ **עיונים בהרתעה**, המכללה לביטחון לאומי והמטה לביטחון לאומי, פו"מ ההוצאה לאור, ספטמבר 2008.

אמילי לנדאו

ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי, שם היא מנהלת את פרויקט בקרת הנשק וביטחון אזורי. לנדאו מרבה להרצות ולפרסם בכל הקשור לאתגר של תפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון ובעולם בתקופה שלאחר המלחמה הקרה. לנדאו היא מחברת-שותפה של **בעיני הערבים: דימויה הגרעיני של ישראל**; מחברת המזכר: *Egypt and Israel in ACRS: Bilateral Concerns in a Regional Arms Control Process* ועורכת שותפה של: *Building Regional Security in the Middle East: International, Regional and Domestic Influences*. הוא *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (Sussex Academic Press, 2006). בימים אלה היא משלימה מחקר מקיף המשווה את ההתנהלות הדיפלומטית של הקהילה הבינלאומית כלפי איראן וצפון קוראה בהקשר הגרעיני מ-2002 ועד היום.

לנדאו מפרשנת בנושאי התמחותה לתקשורת הישראלית והבינלאומית. היא משתתפת פעילה בשורה של כנסים ויזמות Track II הנוגעות לסוגיות בקרת נשק וביטחון אזורי במזרח התיכון וכן לסוגיות אירופיות-מזרח-תיכוניות. היא חברה בקבוצת היועצים המומחים לענייני המזרח התיכון (Expert Advisory Group for Euro-Mediterranean Affairs).

צבי מגן

צבי מגן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף לסגל המחקר של המכון ביולי 2009 לאחר יותר מעשרים שנה ששימש בתפקידים שונים בשירות החוץ של ישראל. מ-1993 עד 1997 כיהן כשגריר ישראל באוקראינה, בשנים 1998-1999 שימש שגריר ישראל ברוסיה. מ-1999 עד 2006 עמד בראש ארגון "נתיב". מ-2006 עד

2009 עמד בראש המכון ללימודי אירואסיה במרכז הבינתחומי בהרצליה. צבי מגן שירת באגף המודיעין בצה"ל, וסיים את שירותו בדרגת סגן אלוף.

תמר מלץ גינזבורג

ד"ר תמר מלץ גינזבורג, חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי, הצטרפה לצוות המכון ביולי 2009 לאחר כתיבת דוקטורט שעסק ב"השפעת תרבות לאומית על עיצוב מדיניות ביטחון: ישראל 1949-1956". מלץ גינזבורג מתמחה בסוגיות הקשורות להשפעות חברתיות-תרבותיות על עיצוב תפיסת הביטחון בישראל. מלץ גינזבורג היא מחברת-שותפה של *Culture and Security Policy in Israel, EuroMeSCo papers*, no. 21, March 2003. מחברת-שותפה של "The Israeli Public during the War in Iraq", 21, March 2003. in: Shai Feldman (ed.), *After the War in Iraq (2003), Building Regional Security in the Middle East: International, Regional and Domestic Influences* (Frank Cass, London 2004).

יאיר עברון

פרופסור יאיר עברון, עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לימד יחסים בינלאומיים במחלקה למדע המדינה, באוניברסיטת תל אביב וכיהן כראש המחלקה בשנים 1987-1990. עברון יסד את התכנית ללימודי ביטחון במסגרת לימודי התואר השני, באוניברסיטת תל אביב ועמד בראשה משנת 1994 עד 1998. קודם לכן הוא לימד באוניברסיטת סאסקס ובאוניברסיטה העברית בירושלים. בפרקי זמן שונים הוא שימש פרופסור אורח ועמית מחקר אורח באוניברסיטאות שונות: הרווארד, קליפורניה-לוס אנג'לס (UCLA), קורנל, ג'ורג'טאון, קונקורדיה, מכון מסצ'וסטס לטכנולוגיה (MIT) ואוקספורד. הוא כיהן כמנהל משותף של פרויקט לביטחון ופיקוח על אמצעי לחימה במזרח התיכון, באקדמיה האמריקאית לאמנויות ולמדעים. פרופסור עברון הוא מחברם של פרסומים רבים בנושאים של פוליטיקה בינלאומית, סוגיות אסטרטגיות והסכסוך הערבי-ישראלי, הפצת נשק גרעיני, הפיקוח על אמצעי לחימה ומשטרי ביטחון בינלאומי. הוא מחברו של הספר **הדילמה הגרעינית של ישראל**, רמת אפעל: יד טבנקין—מכון ישראל גלילי לחקר כוח המגן, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1987.

אייל פרופר

אייל פרופר משמש כיום בתפקיד מנהל אסיה בתכנון המדיני, משרד החוץ, והוא כותב עבודת דוקטור באוניברסיטת חיפה על "הסתגלות משרד החוץ הסיני לרפורמות ושינויים, 1979-2009". פרופר שירת פעמיים בסין, היה מראשוני הדיפלומטים הישראלים שעבדו בבייג'ינג לאחר כינון היחסים בשנת 1992, ובתפקידו האחרון שימש ציר המדיני וממלא מקום השגריר.

אהרון זאבי פרקש

האלוף (מיל") אהרון זאבי פרקש כיהן כראש אמ"ן בצה"ל (2002-2006), ולפני כן כראש אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה (אט"ל), כעוזר וכסגן ראש אגף התכנון (אג"ת). כיהן כראש התכנית למודיעין וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי, ולאחרונה נתמנה לנשיא המכון לתכנון מדיניות עם יהודי. זאבי פרקש הוא בעל תוארי B.A. ו-M.A. בהיסטוריה של המזרח התיכון מאוניברסיטת תל אביב, ובוגר התכנית הבינלאומית למנהלים בכירים בבית הספר למנהל עסקים של אוניברסיטת הרווארד. זאבי פרקש הוא מייסד חברת FST21 בע"מ, המספקת פתרונות טכנולוגיים מתקדמים לאבטחת מבנים רבי-קומות, למשרדים ולמגורים.

מוטי קריסטל

עורך הדין מוטי קריסטל. מומחה למשא ומתן וניהול משברים. מנכ"ל Nest Consulting, המתמחה בהכשרה, בליווי ובייעוץ לתהליכי משא ומתן במגזר העסקי והציבורי בישראל ומחוצה לה. בשנים 1994-2001 שימש בתפקידי מפתח במשרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה בצוותי המשא ומתן של ישראל מול ירדן והפלסטינים. מרצה באוניברסיטת תל אביב ובמרכז הבינתחומי בהרצליה. בוגר משפטים באוניברסיטת בר אילן ובית הספר לממשל על שם קנדי באוניברסיטת הארוורד.

צבי רפיח

יותר מ-36 שנים עוסק בתחום ארצות הברית. בתחילה כיהן שש שנים (1973-1979) כאחראי בשגרירות ישראל בווישינגטון לקשרים עם הסנאט ובית הנבחרים האמריקאי וכן עם המפלגות הדמוקרטית והרפובליקנית וארגונים פוליטיים אחרים. מאז פרישתו ממשרד החוץ ב-1980 פועל כיועץ לתעשיות ישראליות לקידום פעילותן השיווקית בארצות הברית. בפעילות זו מרבה רפיח מדי שנה לבקר בווישינגטון ולהיפגש עם אנשי ממשל, קונגרס ואישים אחרים. לפני שירותו בווישינגטון שירת בנציגויות ישראל בטהראן ובאנקרה.

שמעון שטיין

השגריר שמעון שטיין משמש עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת בשירות החוץ של מדינת ישראל משנת 1974. בשירותו מילא שורת תפקידים בכירים בשירות החוץ וכשגריר ישראל בגרמניה (2001-2007). שימש סמנכ"ל משרד החוץ וחבר במשלחות ישראל לתהליכי משא ומתן רב-צדדיים בנושאי בקרת נשק. בוגר האוניברסיטה העברית, ומשמש פרופסור אורח באוניברסיטאות בארצות הברית.

