

הסוגיה האיראנית: מרחב ההסכמה והמחלוקת בין ארצות הברית לישראל

אפרים קם

מבוא

נושא הגרעין האיראני תופס בשנים האחרונות מקום מרכזי במגעים בין ממשלות ארצות הברית וישראל. השיחות האינטנסיביות שהתקיימו בסוגיה זו והתבטאויות אמריקאיות מלמדות, שבהיבטים שונים הנוגעים לה התגלעו מחלוקות וגישות שונות בין הצדדים. מאמר זה מבקש לבחון את מרחב ההסכמה והמחלוקת בין שתי הממשלות – בתפיסת האיום האיראני, בהגדרת היעדים כלפי איראן ובעיצוב המענה לאיום זה.

בעוד שקיימת קרבה ניכרת בין ממשלות ארצות הברית וישראל לגבי תפיסת האיום הגרעיני האיראני והגדרת היעדים כלפיו, התפתחה מחלוקת ממשית ביניהן בשאלת המענה לאיום, ובעיקר לגבי מהלך צבאי באיראן לסיכולו. ארצות הברית אמנם שוקלת את האופציה הצבאית, אך שלא כישאל, מסתייגת ממנה בנסיבות הנוכחיות עקב הבנה שונה של השלכותיה. בהנחה שישראל לא תשנה את עמדתה, המחייבת פעולה צבאית נגד איראן בטווח הלא רחוק, אם יתברר שהמהלך המדיני כלפיה מוצה, עתידה של מחלוקת זו ייקבע בעיקר על ידי התנהלותה של איראן וגישתו של הממשל האמריקאי: המחלוקת תתרחב אם הממשל יסכים לעסקה עם איראן שייוותרו בה סדקים ושישראל תתקשה לקבלה, או אם יחליט לעבור מאסטרטגיה של מניעת נשק גרעיני מאיראן לאסטרטגיה של הכלה; המחלוקת תצטמצם אם הממשל יגיע למסקנה שתקיפה באיראן היא בלתי נמנעת.

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי תודותי לראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל') עמוס ידלון, על הערותיו והארותיו למאמר זה.

תפיסת האיום האיראני

תפיסת האיום האיראני החלה להתגבש בארצות הברית ובישראל לאחר המהפכה האסלאמית ב-1979, כשהמשטר החדש בטהראן הפך בעיני שתינה מבעל ברית ליריב ואויב. ואולם, האיום האיראני קיבל משקל משמעותי בעיניהן מתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת, כשאיראן התפתחה ממלחמתה בעיראק והחלה בהתעצמות צבאית, ובעיקר כשהאיצה את תוכניות הגרעין והטילים שלה, עד שהפכו לבעלות משמעות מאיימת ראשונה במעלה.

לאורך השנים הייתה קרבה ניכרת בין תפיסות האיום הגרעיני האיראני של ארצות הברית ושל ישראל. מאז 1993 הציגו כל ראשי הממשלה בישראל את איראן כאיום האסטרטגי החמור ביותר לישראל וליציבות במזרח התיכון. הבנתם הבסיסית הייתה שהאיום האיראני נובע מהצירוף בין המשטר הפונדמנטליסטי, החותר במפורש לחיסול מדינת ישראל, ובין השגת היכולת לפגוע בה פגיעה קשה. מסיבה זו, יש מנהיגים ישראלים הרואים באיום האיראני איום קיומי לישראל. ארצות הברית מגלה הבנה לתפיסת האיום האיראני בעיני ישראל ומסכימה שמבחינה פוטנציאלית איראן יוצרת איום קיומי על מדינת ישראל.¹ הבנה זו מהווה שיקול מרכזי בהחלטת הממשל האמריקאי למנוע נשק גרעיני מאיראן. יתירה מכך, ארצות הברית רואה באיראן גרעינית איום על אינטרסיה החשובים ביותר במזרח התיכון: איום על ביטחונן של בעלות בריתה באזור, על השפעתה בו, על אספקת האנרגיה ממנו ועל תהליך השלום הישראלי-ערבי.

תפיסותיהן של ארצות הברית וישראל לגבי ההשלכות האזוריות של התגרענות איראן הן קרובות, אם כי ברור ששיקוליה של ארצות הברית רחבים יותר. שתי המדינות מאמינות שאיראן גרעינית תגביר את א־היציבות במזרח התיכון, תנחית מכה על משטר בקרת הנשק ותוביל למרוץ חימוש גרעיני באזור. שתינה סבורות שהימצאות נשק גרעיני בידי איראן תוביל אותה ליתר אגרסיביות כלפי שכנותיה, כלפי הנוכחות האמריקאית באזור וכלפי ישראל, תחזק את מעמדה כעמוד התווך של המחנה הרדיקאלי, תתרום להגברת לחציה על המדינות המתונות במרחב להתיישר לפי מדיניותה, ותניע גורמים הקשורים בה לגלות יתר נועזות כלפי ישראל. בעוד שיש קרבה ניכרת בין ארצות הברית וישראל לגבי תפיסת האיום הגרעיני האיראני, קיימים הבדלים בין הערכות המודיעין בשתי המדינות לגבי התפתחותה של תוכנית הגרעין האיראנית. בישראל ובארצות הברית קיימת הסכמה רחבה – גם אם בארצות הברית ההסכמה אינה מלאה – כי איראן קיבלה לפני שנים החלטה אסטרטגית להשיג נשק גרעיני; הערכות המודיעין של שתי המדינות לגבי לוח הזמנים שבו תוכל איראן, מבחינה טכנית, להגיע לנשק גרעיני אינן שונות במהותן: מתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת העריכו שתי קהילות המודיעין שאיראן תוכל להגיע לנשק גרעיני תוך חמש עד שמונה שנים. הערכה

זו התבררה כבעייתית, שכן היום ברור שבשנות התשעים לא היה ביכולתה של איראן לייצר חומר בקיע. יתירה מכך, הערכה זו התבססה על התרחיש החמור ביותר, מתוך אי-הבנה של האסטרטגיה האיראנית הזהירה. מאוחר יותר התברר שאיראן העדיפה לפתח מגוון של יכולות גרעיניות מתקדמות, ולא מיהרה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני. הסיבה לכך כפולה: איראן מבקשת להמתין ולזהות את נקודת הזמן האופטימאלית לפריצה, כדי לצמצם את המחיר שתשלם בשל כך בזירה הבין-לאומית, וחשוב לה לפתח יכולות שיאפשרו לה לבנות מאגר של נשק גרעיני, ולא רק פצצה ראשונה.

לפי הערכה מאוחרת יותר – “הערכת המודיעין הלאומי” (NIE) האמריקאית מ־2007, שתמציתה פורסמה בפומבי – לאיראן הייתה יכולת טכנית להגיע לנשק גרעיני בין 2010 ל־2015. להערכת המודיעין הישראלי, איראן הייתה מסוגלת לייצר נשק גרעיני בטווח זמן קצר יותר. ההבדל בין שתי ההערכות בנושא זה לא היה מהותי. המחלוקת בין קהילות המודיעין של ארצות הברית וישראל נחשפה סביב מרכיב אחר בהערכה האמריקאית: הקביעה החשובה שלאיראן הייתה תוכנית גרעין צבאית עד שנת 2003, אך היא הופסקה, ולא היה בסיס עובדתי שיאפשר לקבוע שהיא חודשה מאז. ישראל, לעומת זאת, גרסה שהתוכנית הגרעינית הצבאית של איראן אמנם הופסקה ב־2003, אך חודשה לאחר מכן. ההערכה האמריקאית מ־2007 נתקלה בביקורת גם על כך שלא הקנתה משמעות מספקת לעצם ההאצה של תוכנית העשרת האורניום של איראן, היכולה להעיד לא רק על שיפור היכולת להגיע לנשק גרעיני, אלא גם על הכוונה לעשות כן.²

הערכת המודיעין האמריקאית שגובשה ב־2012 צועדת צעד קדימה לעומת ההערכה של 2007. הערכה זו לא פורסמה בגלוי, אך עיקריה הודלפו לתקשורת ותמציתה הופיעה בדוח מנהל המודיעין הלאומי שפורסם במארכ 2013. מהערכה זו עולה שאין מחלוקת בין ארצות הברית לישראל על כך שאיראן בונה תשתית גרעינית ומעשירה אורניום כדי לשמור על אופציה פתוחה להשיג נשק גרעיני; שהיא מנהלת מחקר בסיסי הקשור בתוכנית נשק גרעיני; ושיש לה יכולת מדעית, טכנית ותעשייתית לייצר נשק גרעיני, בכפוף להחלטה פוליטית. ארצות הברית מסכימה שאיראן התקדמה ב־2012 למצב המאפשר לה להעשיר אורניום לרמה צבאית, אם תחליט על כך. ארצות הברית וישראל גם מסכימות שבינתיים אין עדות מוצקה לכך שאיראן כבר החליטה לפרוץ לעבר נשק גרעיני, אך שהיא עלולה לעשות זאת בעתיד. עם זאת, דיווחים עיתונאיים גורסים שקהילת המודיעין האמריקאית מעריכה כי איראן טרם החליטה לנהל מחדש תוכנית גרעין צבאית לבניית נשק, כמו זו שהופסקה ב־2003. ישראל מסתייגת מהערכה זו, בטענה שאיראן כבר השיגה התקדמות גדולה במהלך הקשה ביותר לעבר נשק גרעיני – העשרת האורניום – שהמרחק ממנו לבניית הנשק הגרעיני עצמו הוא קצר יחסית.³

מכאן נראה, שהמשותף בין הערכות המודיעין של ארצות הברית וישראל עולה במידה ניכרת על השוני ביניהן. יעידו על כך דברי שר הביטחון לשעבר אהוד ברק, באוגוסט 2012, לפיהם נשיא ארצות הברית קיבל מידע חדש שאיראן השיגה התקדמות משמעותית ומפתיעה בתוכנית הגרעין שלה, המקרבת אותה להשגת יכולת גרעינית צבאית. לדבריו, מידע זה משנה את הערכות המודיעין האמריקאיות הקודמות, ואלו קרובות עתה מאד להערכות המודיעין הישראלי.⁴

היעדים כלפי איראן

יעדיה של ארצות הברית כלפי איראן רחבים מאלה של ישראל, משום שמעגל אינטרסיה כמעצמת-על גדול יותר, ויכולותיה להשיג את יעדיה משופרים יותר. הממשל האמריקאי חותר לצמצם את יכולותיה של איראן להגיע להגמוניה אזורית, לבלום את התעצמותה הצבאית ואת מעורבותה בטרור, לחזק את ביטחון של בעלות בריתו המאוימות על ידי איראן, ולסייע להרחבת זכויות האדם באיראן. איראן מאמינה שהממשל האמריקאי שואף, מעל לכל, להפיל את המשטר האסלאמי בה, אף שהממשל אינו מודה בכך. השגת יעדים אמריקאיים אלה חשובה גם לישראל, הגם שיכולתה לסייע להשגתם היא מוגבלת.

בראש היעדים החשובים ביותר הן לישראל והן לארצות הברית מצויה מניעת נשק גרעיני מאיראן. הנשיא אובמה התחייב לכך בקולו במארכס 2012, כשקבע שמדיניותו היא למנוע נשק גרעיני מאיראן ולא להכיל אותה, משום שאי אפשר להכיל איראן גרעינית. במילים אחרות, הממשל האמריקאי אינו מוכן כיום להשלים עם התרחיש של איראן גרעינית, ואז לנקוט את האמצעים כדי להרתיע אותה מלהשתמש בנשק זה לקידום האינטרסים שלה.

שאלה חשובה היא האם הממשל ישנה את עמדתו ויעבור ממדיניות של מניעה למדיניות של הכלה – אם יגיע למסקנה שרק תקיפה תעצור את איראן בדרכה לנשק גרעיני בעוד שהוא אינו מוכן להסתכן בתקיפה כזו.

המענה לאיום הגרעיני האיראני

בעוד שקיימת קרבה בין גישותיהן של ממשלות ארצות הברית וישראל לגבי תפיסת האיום הגרעיני מצד איראן והגדרת היעדים כלפיה, חילוקי הדעות ביניהן מתמקדים בבחירת המענה לאיום. שתיהן מסכימות שמבחינה עקרונית, הדרך המועדפת לטיפול בתוכנית הגרעין האיראנית היא הדרך המדינית-דיפלומטית, מסיבה ברורה: אם איראן תשתכנע לעצור את תוכנית הגרעין שלה באמצעות משא ומתן, יימנעו הסיכונים החמורים הקשורים במהלך צבאי. אלא שלאחר עשור של משא ומתן עקר, הסיכויים לשכנע את איראן לוותר על חתירתה להשגת יכולת לייצור נשק גרעיני אינם גבוהים. ישראל פסימית יותר לגבי הסיכויים לעצור את

תוכנית הגרעין הצבאית של איראן בדרך הדיפלומטית, וגם רואה בה שני סיכונים: האחד, שהאיראנים ימשיכו במאמצייהם להרוויח זמן, באמצעות המשא והמתן, כדי לקדם את פעילותם הגרעינית, עד שיהיה מאוחר מכדי לעצור אותם באמצעות מהלך צבאי; והשני, שקבוצת הממשלות המנהלות משא ומתן עם איראן תגיע עמה להסדר, שלא ימנע ממנה את האפשרות להגיע ליכולת לייצר נשק גרעיני. מסיבות אלו, ישראל מצפה מהממשל האמריקאי לקבוע לוח זמנים מוגדר למשא ומתן עם איראן, שלא יאפשר לה למשוך אותו ללא גבול, ולהקנות אמינות לעמדתו המוצהרת שגם האופציה הצבאית פתוחה וממשית.

האופציה הצבאית מצויה במוקד המחלוקת בין ארצות הברית לישראל. ברמה העקרונית, עמדותיהן בסוגיה זו קרובות: אלה שתי הממשלות היחידות שהתבטאו בפומבי כי "כל האופציות פתוחות", כולל האופציה הצבאית. אלא שברמה המעשית גישתן חלוקה: בעוד שישאל מבקשת להקנות אמינות לאופציה הצבאית, לדעתה הממשל האמריקאי פוגע באמינותה של אופציה זו על ידי הדגשתו החוזרת כי התנאים אינם בשלים עדיין למהלך צבאי וכי יכולתה של ישראל אינה מספקת לביצוע תקיפה צבאית עצמאית ואפקטיבית, וכן על ידי דרישתו הפומבית מישראל שלא תפתיע אותו בנקיטת מהלך צבאי עצמאי. ישראל חוששת, כנראה בצדק, שגישה זו מרופפת את הלחץ על האיראנים ועלולה לשכנע אותם שהממשל האמריקאי אינו מתכוון למעשה לתקוף באיראן.

מדוע מסתייג הממשל האמריקאי ממהלך צבאי בתנאים הנוכחיים? בכירי הממשל מציגים שתי סיבות עיקריות לכך: האחת, הערכתם שמהלך צבאי לא

יעצור את תוכנית הגרעין האיראנית, אלא ישהה אותה לפרק זמן מוגבל, ושל ישראל יכולת מוגבלת לפגוע באתרי הגרעין האיראניים. כך אמר מזכיר ההגנה לשעבר, לאון פאנטה, שתקיפה תשהה את תוכנית הגרעין האיראנית לשנה־שנתיים בלבד⁵. הסיבה השנייה היא, שהתגובה הצפויה של איראן בעקבות תקיפה צבאית עליה תוביל להידרדרות צבאית נרחבת ולתוהו ובוהו במזרח התיכון. ברוח זו טען פאנטה כי לתקיפה כזו יש פוטנציאל של תוצאות ביטחוניות וכלכליות חמורות במזרח התיכון ובעולם. גם ראש המטות המשולבים לשעבר של ארצות הברית, אדמירל מייק מאלן, סבור שתקיפה ישראלית תוביל להסלמה, תערער את היציבות במזרח התיכון ותסכן חיי

בעוד שישאל מבקשת להקנות אמינות לאופציה הצבאית, לדעתה הממשל האמריקאי פוגע באמינותה של אופציה זו על ידי הדגשתו החוזרת כי יכולתה של ישראל אינה מספקת לביצוע תקיפה צבאית עצמאית ואפקטיבית

חיילים אמריקאים במפרץ. מחליפו של מאלן בתפקיד, גנרל מרטין דמפסי, אף גרס שתקיפה באיראן תפגע ביציבות האזור "במידה שלא תיאמן" ותהווה בעיה גדולה מאד עבור כולם, וכי אם ישראל תתקוף הוא אינו רוצה להיות מעורב בכך.⁶

גורמים אחרים בארצות הברית מעלים סיבות נוספות להסתייגות ממהלך צבאי נגד איראן: התקיפה עלולה להניע את איראן להאיץ את תוכנית הגרעין ולפרוץ לעבר נשק גרעיני מצד אחד, ולנצל אותה כדי לנסות להסיר מעליה את הסנקציות מצד שני; והתקיפה עלולה לחזק את תמיכת העם האיראני במשטר.

הממשל האמריקאי אינו מפרש את הערכותיו לגבי ההידרדרות הצפויה בעקבות תקיפה באיראן. עם זאת, נראה כי הוא חושש שהתגובה האיראנית לתקיפה לא תצמצם רק לירי טילים ורקטות על ישראל, אלא תוביל לתקיפה נגד יעדים אמריקאיים במפרץ ובאפגניסטן ונגד בעלות בריתה של ארצות הברית במפרץ. מהלך כזה יחייב תגובה אמריקאית נגד איראן, העלולה להוביל גם למשבר בשוק הנפט ולתסיסה נגד ארצות הברית בעולם הערבי והמוסלמי.

בישראל רואים את הדברים אחרת. ההערכה הישראלית היא שתקיפה מוצלחת באיראן תביא לדחיית תוכנית הגרעין האיראנית לפרק זמן ארוך יותר מזה שמעריכה ארצות הברית – יתכן שלוש עד חמש שנים.⁷ יתר על כן, לפי ההערכות בישראל, לארצות הברית יש יכולות משופרות לבצע מהלך צבאי, ובעיקר לבצע סדרת תקיפות נגד אתרי הגרעין באיראן, שיתכן ויעצרו את תוכנית הגרעין שלה לתקופה ארוכה, ואולי אף יביאו לביטולה, אם איראן תבין שארצות הברית נחושה לחזור ולתקוף עד שתעצור לחלוטין את התוכנית. לפי אותן הערכות, ארצות הברית יכולה להחליט להרחיב את התקיפה ליעדים נוספים מעבר לאתרי הגרעין, ויתכן שתנסה לשתק מראש את יכולת התגובה של איראן. גם התרחיש של הידרדרות כוללת במזרח התיכון אינו סביר ביותר לפי אותן הערכות, משום שהוא מתעלם מגורמים מגבילים: יכולת התגובה של איראן מוגבלת; היא עשויה להירתע מעימות נרחב עם ארצות הברית, ולכן אולי תסתפק בתגובה סמלית; ובסופו של דבר, העימות יוגבל למספר קטן של שחקנים. זאת ועוד, ניצול נכון של תקיפה מוצלחת יוכל למנוע מהאיראנים לחדש את תוכנית הגרעין ולפרוץ לעבר נשק גרעיני. ההערכה הישראלית גורסת כי בסך הכל, למהלך צבאי באיראן תהיינה השלכות שליליות, אבל אלו יהיו מוגבלות, לא יביאו לשינוי דרמטי במזרח התיכון וניתן יהיה להתמודד עמן.

גישותיהן של ממשלות ישראל וארצות הברית כלפי מהלך צבאי באיראן מושפעות גם מהערכותיהן השונות לגבי המועד האחרון המתאים לביצועו. מבחינה מבצעית, לארצות הברית יש לוח זמנים ארוך יותר מאשר לישראל,

ההערכה הישראלית היא שתקיפה מוצלחת באיראן תביא לדחיית תוכנית הגרעין האיראנית לפרק זמן ארוך יותר מזה שמעריכה ארצות הברית – יתכן שלוש עד חמש שנים

משום שיכולותיה הצבאיות יאפשרו לה תקיפה מאוחרת יותר – גם בשלב שבו ישראל תתקשה לבצעה. יתירה מכך, שתי המדינות מגדירות אחרת את הקו האדום, שמעבר לו תישקל האופציה הצבאית: ארצות הברית בעצם לא הגדירה

עד היום קו אדום ברור לפעולה צבאית, אך ניתן להבין מהתבטאויות שונות שבראיתיה, חציית הקו האדום תיעשה כשיתקבלו סימנים לפריצה איראנית לעבר נשק גרעיני – לדוגמה, כשאיראן תתחיל להעשיר אורניום ברמה צבאית, תסלק את פקחי הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, ו/או תבטל את חתימתה על האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. משום כך, בעיני ארצות הברית, איראן טרם התקרבה ל"מרחב החסינות". מבחינת ישראל, חציית הקו האדום תחול כאשר איראן תיכנס ל"מרחב החסינות". אז תאבד ישראל את יכולתה לבצע מהלך צבאי עצמאי ותהיה תלויה בנכונות ארצות הברית לבצע מהלך כזה. בראיתיה, כניסה של איראן ל"מרחב החסינות" תקרה כאשר המיגון על אתרי הגרעין – בעיקר זה שבפורדו – יגיע לשלב שבו יהיה קשה להבטיח הצלחה בתקיפתם. כניסה ל"מרחב החסינות" תתרחש גם כאשר איראן תהיה כה קרובה לייצור חומר בקיע, עד שלא יהיה ניתן עוד לעצור את התהליך. במילים אחרות, ארצות הברית תשקול תקיפה במטרה למנוע את התגרענות איראן, כשאיראן תפרוץ לעבר הנשק הגרעיני; ואילו ישראל גורסת שיהיה צורך לתקוף מוקדם יותר, כדי שאיראן לא תוכל לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני. שר הביטחון לשעבר, אהוד ברק, אמר באוגוסט 2012 שאיראן עלולה להיכנס "בקרב" ל"מרחב החסינות", דהיינו, היא טרם נכנסה אליו באותו זמן. לעומתו, יש כאלה בישראל הגורסים שאיראן נכנסה ל"מרחב החסינות" כבר בסתיו 2012, ולכן אין עוד משמעות למושג זה.⁸

השאלות לעתיד: הסכמה ומחלוקת

העובדה שקיימת מחלוקת מתמשכת בין ארצות הברית לישראל לגבי המענה לאיום הגרעיני האיראני מעלה את השאלה: האם שתי הממשלות יכולות להגיע בעתיד להבנה ביניהן לגבי המענה המדיני ו/או המענה הצבאי לאיום זה? שאלה זו חשובה במיוחד, משום ששלושת השחקנים העיקריים הנוגעים בדבר עשויים להגיע בטווח של שנה-שנתיים לצומת החלטות בעניין המשך דרכם: איראן תצטרך להחליט אם להסכים לווייתורים ממשיים שיאפשרו השגת עסקה שתגביל את תוכנית הגרעין שלה, כדי להקל מעליה את עול הסנקציות המחמירות; הממשל האמריקאי יצטרך להחליט אם להסכים לווייתורים ממשיים במשא ומתן עם איראן כדי להגיע לעסקה, או ליזום מהלך צבאי – אמריקאי או ישראלי – נגד אתרי הגרעין באיראן, או לעבור ממדיניות של מניעת נשק גרעיני מאיראן לאסטרטגיה של הכלת איראן, שמשמעותה השלמה עם הימצאות נשק גרעיני בידיה; ישראל תידרש להחליט אם לצאת למהלך צבאי, אם לא תמצא דרך אחרת לעצור את איראן.

האם ארצות הברית וישראל יכולות להגיע להבנה לגבי עסקה עם איראן שתכלול הגבלות משמעותיות על תוכנית הגרעין שלה ותדחה את השלמתה לפרק זמן ניכר? מותר להניח שגם הממשל האמריקאי מודע לכך שאיראן לא

תווטר מרצונה על שאיפתה לייצר נשק גרעיני, או לפחות לבנות יכולת לייצרו בפרק זמן קצר, וכי היא עלולה להמשיך במדיניות ההונאה וההסתרה המאפיינת אותה בתחום הגרעיני. בהנחה זו, ניתן לגבש הבנה בסיסית בין ממשלות ארצות הברית וישראל לגבי הטיפול המדיני בתוכנית הגרעיני האיראנית, במגמה להרחיק את איראן לפחות לכמה שנים מהיכולת לפרוץ לעבר נשק גרעיני. מבחינתה של ישראל, הבנה זו יכולה לכלול מרכיבים, כגון:

1. המשך המחויבות האמריקאית למניעת נשק גרעיני מאיראן ולאיימער למדיניות של הכלה.
2. הגדרה משותפת של קווים אדומים הנוגעים להתקדמות תוכנית הגרעיני האיראנית והבנה שארצות הברית תשקול מהלך צבאי אם הדיפלומטיה תיכשל. הגדרה זו גם צריכה להבהיר מה ייחשב לכישלון המשא והמתן עם איראן.
3. קביעת תנאים בסיסיים להסכם עם איראן, כמו: הוצאת כל האורניום המועשר ברמה של עשרים אחוזים מאיראן והוצאת רוב האורניום המועשר ברמה נמוכה יותר מתוכה, כדי למנוע בעדה מלפרוץ לפצצה ולפתחה תוך זמן קצר; סגירת מתקן ההעשרה בפורדו, או לפחות הקפאת הפעילות בו. משמעות תנאים אלה היא עצירת השעון הגרעיני האיראני והחזרתו לאחור לפחות בכמה שנים.
4. הגברת הפיקוח על אתרי הגרעיני באיראן בהתאם ל"פרוטוקול הנוסף".
5. אייבטול רוב הסנקציות הכואבות בטרם יושג הסכם מניח את הדעת עם איראן.
6. קביעת מנגנוני תיאום בין ארצות הברית לישראל לגיבוש אסטרטגיה משותפת בסוגיית הגרעיני האיראני.

להלכה, הבנה מעין זו בין ארצות הברית לישראל היא אפשרית, משום שלפחות חלק מתנאים אלה מקובלים על הממשל האמריקאי. ואולם, צריך לזכור שלשתי המדינות יש גישות שונות כלפי האופציה הדיפלומטית

מול איראן: ישראל אינה מאמינה בסיכויי המשא והמתן עם איראן, ואילו ארצות הברית סבורה שיש מספיק זמן כדי לבחון אם הסנקציות הכבדות המוטלות עליה יהיו אפקטיביות. הממשל האמריקאי רוצה למצות את האופציה הדיפלומטית, אפילו שסיכוייה אינם נראים גבוהים, וזאת מסיבה כפולה: היא דוחה את המהלך הצבאי ככל האפשר, ואולי בכל זאת תשיג תוצאות; ואם הממשל יאלץ לתקוף באיראן, חשוב שתהיה לו לגיטימציה לכך, לאחר שמיצה את כל האפשרויות המדיניות.

חששו של הממשל האמריקאי מתוצאותיו של מהלך צבאי נגד איראן מוביל למסקנה כי אין להתעלם מהאפשרות שהוא יגמיש בסופו של דבר את עמדתו כלפיה

חששו של הממשל האמריקאי מתוצאותיו של מהלך צבאי נגד איראן מוביל למסקנה כי אין להתעלם מהאפשרות שהוא יגמיש בסופו של דבר את עמדתו כלפיה ואף יהיה מוכן – למרות הסתייגותה של ישראל – להגיע עמה לעסקה

שתותיר בה סדקים שיאפשרו לה להגיע ליכולת לייצר נשק גרעיני. על אפשרות כזו יכולה ללמד העובדה, שבמהלך 2012–2013 הגמיש הממשל האמריקאי את עמדותיו בשיחות עם איראן: לא עוד דרישה להשעייתה של תוכנית העשרת האורניום, אלא נכונות עקרונית להכיר בזכותה של איראן להעשיר אורניום בתנאים מסוימים; בעוד שב־2012 דרש הממשל מאיראן לסגור את האתר בפורדו, כיום הוא מסתפק, לפי הדיווחים, בהשעיית ההעשרה במתקן זה, בתנאים מגבילים שיקשו על חידושה במהירות. לפי דיווחים אלה, הממשל האמריקאי גם מוכן שאיראן תוכל להמשיך לייצר ולהחזיק כמות קטנה של אורניום מועשר ברמה של עשרים אחוזים, ולא ברור אם ידרוש להוציא מתוכה את רוב האורניום המועשר לרמה שמתחת לעשרים אחוזים.⁹ יתכן שמשמעותם של ויתורים כאלה היא שהממשל עלול להיות מוכן לעסקה גם אם יהיו בה סדקים וגם אם לא תהיה מקובלת על ישראל – אם יעריך שהיא תמנע מאיראן נשק גרעיני. נראה שהסכמת הממשל לעסקה כזו עשויה לנבוע גם מההערכה, שאם איראן תנסה לנצל סדקים בה כדי לנוע לעבר נשק גרעיני, עדיין תיוותר בידי האופציה הצבאית לעצור אותה מכך. מכאן עולה שאלה מרכזית נוספת: האם הממשל האמריקאי יהיה מוכן לתקוף באיראן, או לחילופין, האם ייתן "אור ירוק" לישראל לבצע תקיפה כזאת? כבר נאמר שעמדתו הבסיסית של הממשל עומדת בעינה: קביעה נחרצת שהוא ימנע מאיראן נשק גרעיני, וכי לשם כך כל האופציות פתוחות. בתחילת 2013 חזרו על עמדה זו הן הנשיא אובמה והן בכירים נוספים בממשל האמריקאי – סגן הנשיא ושרי ההגנה והחוץ החדשים.¹⁰

מחויבותו של הממשל האמריקאי לאסטרטגיה של מניעת נשק גרעיני מאיראן ברורה וחד־משמעית, והוא יתקשה לסגת ממנה ללא פגיעה קשה באמינותו – לא רק בעיני ישראל, אלא גם בעיני בעלי בריתו האחרים וכן בעיני איראן. משום כך, סביר להניח שידבק במדיניות המניעה, אלא אם ייווצרו נסיבות חריגות שיצדיקו נסיגה ממנה. אלא שהמחויבות לאסטרטגיית המניעה אינה בהכרח מחויבות למהלך צבאי – וברור שהממשל מעדיף כיום לממש מחויבות זו באמצעות מהלך מדיני. בנסיבות אלו, ישראל ניצבת בפני שאלה כפולה: האם הממשל האמריקאי מוכן, או יהיה מוכן בעתיד, להתחייב לתקוף באיראן אם הדרך המדינית תמוצה? והאם ישראל תוכל לסמוך על ארצות הברית שתתקוף באיראן, אם היא עצמה תמתין עד שתאבד את יכולת התקיפה שלה שם?

כמה שיקולים עשויים להשפיע על הממשל האמריקאי בבואו להחליט על מהלך צבאי באיראן:

1. הממשל מציין שהתנאים הנוכחיים אינם בשלים עדיין לתקיפה באיראן, אך אינו מבהיר אילו תנאים יהוו מניע לתקיפה. יחד עם זאת, הסיבות שבעטיין הוא מסתייג מפעולה צבאית – ההנחה שזו רק תשהה את תוכנית הגרעין

- האיראנית והחשש מהידרדרות כללית במזרח התיכון וממשבר בשוק הנפט – אינן כאלו שיחלפו בעתיד הקרוב. משום כך נראה שהממשל לא ימהר לבצע תקיפה באיראן, אלא אם כן ישתכנע שהשלכות התקיפה תהיינה פחות חמורות מכפי שהוא מעריך כיום.
2. כל עוד יעריך הממשל שיש סיכוי להגיע להסדר סביר עם איראן, הוא יימנע ממהלך צבאי. בהנחה זו קיימת בעיה כפולה: האחת, קשה יהיה להגדיר מתי מוצו האפשרויות המדיניות ואפסו הסיכויים להסכם, שכן תמיד ניתן יהיה לטעון שיש להמתין להבשלת הסנקציות, הדורשת זמן, או שיש להטיל סנקציות נוספות, ולכן הדרך הדיפלומטית טרם מוצתה; והשנייה, הממשל עלול להמשיך לרכך את עמדתו כלפי איראן כדי להשיג הסדר עמה, בהניחו שיוכל להתמודד גם עם הסדר פחות טוב.
3. כיום אין תמיכה בין־לאומית במהלך צבאי באיראן, ולא ברור מה מידת התמיכה הפנימית בארצות הברית במהלך כזה. כדי לצאת לתקיפה יזדקק הממשל להכשרת הקרקע בשתי הזירות, ולבניית תמיכה מינימלית בה. הממשל יהיה מעוניין בהשגת לגיטימציה ממועצת הביטחון של האו"ם לתקיפה, ואולם מאחר שיהיה קשה להשיג לגיטימציה כזו, יתכן שיוותר עליה מראש אם וכאשר יחליט לתקוף.
4. מכאן "השורה התחתונה": הממשל עשוי לשקול מהלך צבאי באיראן כשיגיע למסקנה שאיראן פורצת לעבר נשק גרעיני. סבירותו של מהלך אמריקאי צבאי עשויה לעלות בשני מצבים: אם איראן תנקוט צעד בוטה, דוגמת ניסוי גרעיני נוסח צפון קוריאה; ואם יושג הסכם עם איראן וזו תפר מרכיבים מהותיים שלו. אם הממשל האמריקאי יגיע למסקנה שאין מנוס ממהלך צבאי, סביר להניח שיעדיף מהלך אמריקאי על פני מהלך צבאי ישראלי. אמנם מהלך צבאי ישראלי יאפשר לממשל לטעון שאינו שותף לו, ובכך ימנע מעצמו ביקורת פנימית ובין־לאומית, ואולי גם יגרום לאיראן לצמצם את תגובתה כלפי ארצות הברית ובעלות בריתה. ואולם, למהלך ישראלי יש חסרונות בעיני ארצות הברית: כדברי פאנטה, יכולותיה הצבאיות של ישראל נופלות מאלו של ארצות הברית, ולכן סיכויי ההצלחה והאפקטיביות של מהלך צבאי ישראלי יהיו נמוכים יותר;¹¹ יכולת ההרתעה האמריקאית כלפי איראן עולה על ההרתעה הישראלית, ולכן במהלך אמריקאי טמון סיכוי גדול יותר להביא לצמצום התגובה האיראנית; הממשל ירצה לשלוט בהתפתחויות ככל הניתן, ולא להיות תלוי בהתנהלותה של ישראל; והוא יכול להניח שגם בתרחיש של מהלך צבאי ישראלי, איראן תראה את ארצות הברית כשותפה לו. סביר יותר להניח, לפיכך, שאם הממשל יחליט לתקוף באיראן, הוא יעדיף שלא לשתף את ישראל בפעולה – להוציא שיתוף פעולה מודיעיני, החסוי מטבעו: שיתוף ישראל

לא יתרום הרבה מהבחינה המבצעית ועלול להחמיר את הביקורת כלפי ארצות הברית, בעיקר בעולם המוסלמי, בטענה של מזימה אמריקאית-ישראלית משותפת. האם הממשל האמריקאי ייתן "אור ירוק" לישראל לבצע מהלך צבאי עצמאי באיראן? בשלב זה התשובה היא שלילית, בראש ובראשונה משום שהממשל מסתייג עדיין ממהלך צבאי בכלל. עמדתו לגבי "האור הירוק" לא תשתנה, כנראה, כל עוד יתנגד לעצם התקיפה. אם וכאשר עמדתו בעניין זה תשתנה והוא יגיע למסקנה שהתקיפה חיונית, סביר יותר להניח שיודיע לישראל כי הוא נוטל על עצמו את הטיפול הצבאי באיראן.¹² לחילופין, אם ישראל תבהיר לממשל שהיא מתכוונת לתקוף באיראן, האפשרות היותר סבירה היא – כפי שמשמע מעמדתו הפומבית – שהוא יודיע לה שתפעל כראות עיניה ושההחלטה הנוגעת לביטחונה נתונה בידה, אך אין פירוש הדבר שהוא נותן לה "אור ירוק" לפעולה.

לבסוף, האם ישראל יכולה לתקוף באיראן ללא "אור ירוק" – או לפחות "אור צהוב" – מארצות הברית? במילים אחרות, האם בעניין כה חיוני לישראל, ההחלטה צריכה להישאר בידה, גם אם זו תפגע ביחסיה עם בעלת בריתה העיקרית, או שישאל אינה יכולה להרשות לעצמה לפעול בניגוד לעמדת הממשל האמריקאי בעניין כה חשוב לאינטרסים שלו? תרחיש שבו תקיפה ישראלית ללא "אור ירוק" עשויה להתקבל בהבנה על ידי ארצות הברית הוא, שזו תבוצע בעקבות צעד איראני בוטה, שיעיד על כוונה לפרוץ לעבר נשק גרעיני, מבלי שצעד זה יוביל לתקיפה אמריקאית. בכל מצב אחר, ישראל תזדקק ל"אור ירוק". הסיבה לכך אינה רק שתקיפה ללא הבנה מראש מצד הממשל האמריקאי תוביל לפגיעה קשה ביחסיו

עם ישראל; סיבה לא פחות חשובה היא המשך הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני בעקבות הפעולה. מהלך צבאי באיראן אינו יכול להיות סופו של תהליך, אלא תחילתו. ישראל תזדקק לסיוע אמריקאי משמעותי כדי להתמודד עם תוצאות הפעולה: למנוע בעד איראן מלשקם את האתרים שייפגעו; למנוע ממנה לנצל את התקיפה כדי לפרוץ לעבר נשק גרעיני כשתהיה מוכנה לכך; לבלום מאמץ מצד איראן להסיר את הסנקציות מעליה; לנסות להרתיע אותה מתגובה נרחבת נגד ישראל ויעדים אחרים

האם הממשל האמריקאי ייתן "אור ירוק" לישראל לבצע מהלך צבאי עצמאי באיראן? בשלב זה התשובה היא שלילית, משום שהממשל מסתייג עדיין ממהלך צבאי בכלל

באזור; לסייע לישראל להתמודד עם הביקורת שתופנה אליה בזירה הבין-לאומית, ואולי גם עם ניסיונות להטיל עליה סנקציות, בעקבות הפעולה; למנוע תגובות שליליות בעולם הערבי כלפי ישראל, בעיקר אם אלו יאימו לפגוע ביחסי השלום אתה; ולבסוף, לסייע לישראל להתמודד עם כישלון הפעולה, אם יהיה כזה.

הערות

- 1 ראו דברי הנשיא אובמה בירושלים – The White House, Office of the Press Secretary, March 20, 2013.
- 2 David Albright and Paul Brennan, "The New National Intelligence Estimate on Iran: A Step in the Right Direction", The Institute for Science and International Security, March 2, 2012.
- 3 David Albright and Paul Brennan, "US Intelligence Estimates and the Iranian Nuclear Program", The Institute for Science and International Security, April 9, 2012; James Risen and Mark Mazzetti, "U.S. Agencies See No Move by Iran to Build a Bomb", *New York Times*, February 24, 2012; James Clapper, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Senate Select Committee on Intelligence, March 12, 2013.
- 4 "ברק: דוח המודיעין שהוגש לאובמה הופך את הנושא האיראני לדחוף יותר", **הארץ**, 9 באוגוסט 2012; *CBS News*, London, August 9, 2012.
- 5 אבשלום חלוץ, "ביל קלינטון בפורום סבן: הממשלה היתה טובה יותר עם ציפי לבני", **הארץ**, 4 בדצמבר 2011. <http://www.themarker.com/personal/1.1582370>.
- 6 "Panetta Warns Israel on Iran Strike," *Wall Street Journal*, November 17, 2011; "Obama to Israel: No US War On Iran," *consortiumnews.com*, February 2, 2012; "Pentagon Chief: Israeli Attack Would Endanger Mideast," *Haaretz*, March 16, 2009.
- 7 Ronen Bergman, "Will Israel Attack Iran?", *The New York Times Magazine*, January 25, 2012.
- 8 ארי שביט, "מקבל ההחלטות מתריע: אי אפשר לסמוך על ארצות הברית שתתקוף את איראן", **הארץ**, סוף שבוע, 10 באוגוסט 2012; ראו דברי אלוף (מיל.) עמוס ידלון, **מעריב**, 25 באפריל 2013.
- 9 "Another Try at Nuclear Talks", *New York Times*, March 1, 2013.
- 10 Devin Dwyer, "Obama: Iran a Year Away From Nuclear Weapon," *abcnews*, March 15, 2013. <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/03/obama-iran-a-year-away-from-nuclear-weapon>
- 11 Interview with Secretary Panetta, *National Journal*, March 8, 2012.
- 12 הרחבה בסוגיית "האור הירוק" ושיקולי ארצות הברית, ראו: אפרים קם, "'אור ירוק' לפעולה באיראן", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011.