

מסגרת חשיבה ומודל החלטה עבור ישראל בסוגיית הגרעין האיראני

עמוס ידלין

בתקופה האחרונה נחשף הציבור ל"שיטפון" של מידע בסוגיית הגרעין האיראני. חלק מהמידע תורם לדיון ציבורי פתוח וחשוב, וחלקו מידע מגמתי, עמום ואף רווי סתירות. לכן, במסגרת הדיון בנושא קריטי זה, יש חשיבות להתבססות על עובדות מוצקות, וליכולת להעריך את אמינות מקור המידע ואת המניעים למסירתו. הדיון חייב להתקיים בהנחה שמדובר בעניין מורכב שאין לו כל "פתרון קסם" – ומעל הכול, נדרשים מסגרת חשיבה לוגית ומודל החלטה בהיר ושקוף עבור הפורום המוסמך להחליט החלטה אסטרטגית מכרעת זו.

כשהייתי ראש אמ"ן, העברתי לממונים עלי מודל החלטה מפורט בסוגיה – המחייב את הדנים בנושא להתמודד עם 17 שאלות מפתח – אני מקווה שמודל זה או דומה לו יעמוד לפני מקבלי ההחלטות ב'שמיניה', בקבינט או בממשלה, בבואם לקבל החלטות כבדות-משקל ובעלות משמעות היסטורית לגבי ההתמודדות עם התגרענותה הצבאית של איראן.

כל דיון בסוגיית הגרעין האיראני חייב להיערך מתוך נקודת המוצא כי אין מדובר בעניין ישראלי בלבד. סוגיית הגרעין האיראני היא אתגר אסטרטגי, ביטחוני ומדיני לקהילה הבינלאומית כולה: שאיפתה של איראן להפיץ את "המהפכה השיעית" מאיימת על השליטים הערבים הסונים באזור, ועלולה להוביל למרוץ חימוש אזורי של יריבותיה של איראן, לרבות ערב הסעודית, טורקיה ומצרים. ההתנגדות האיראנית להשפעה המערבית במזרח-התיכון ומדיניותה הדוגלת בהרחבת השפעתה במקום בשמירה על הסטטוס קוו מאיימים על היציבות האזורית, על האינטרסים המערביים במזרח-התיכון, ואף עלולים לערער את הסדר העולמי.

אלוף (מיל.) עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על ממצאי קבוצת העבודה בנושא הגרעין האיראני, כפי שהוצגו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 29-30 במאי 2012. המשתתפים בקבוצת העבודה: אפרים קם, יהודה בן מאיר, אמילי לנדאו, אפרים אסכולאי, גלעד שר, אודי דקל, יואל גוז'נסקי, אליאב ליבליך.

לכן, על ישראל להימנע מהובלת המערכה העולמית נגד איראן. נכון יהיה להישאר ב"מדרון אחורי", ולא לקבל אחריות בלבדית על מניעת התגרענותה של איראן. כאשר בוחנים את סוגיית הגרעין האיראני, עולות כמה שאלות מודיעיניות עיקריות, שמענה עליהן יניח את הבסיס לקביעת אסטרטגיה ומדיניות: האם מטרת התוכנית הגרעינית האיראנית היא נשק גרעיני? בהנחה שכן, מהי האסטרטגיה האיראנית? מתי תהיה בידיה פצצה גרעינית? אם תהיה תקיפה מוצלחת נגד התוכנית הגרעינית האיראנית, בכמה זמן היא תעכב את השגת הפצצה? מה תהיה התגובה האיראנית לתקיפה כזו? תשובות נרחבות לשאלות אלו חורגות ממסגרת מאמר זה, אך בשורה התחתונה נכון לקבוע כי איראן מתקדמת באסטרטגיה זהירה אך נחושה לפיתוח נשק גרעיני. תחום האסטרטגיה האיראנית מוביל לקושי ביכולת להבחין בין החתירה האסטרטגית לפצצה לבין החלטה הטקטית "לצעוד את המייל האחרון". איראן הצליחה בעשור האחרון להתקדם בנחישות ובעלות נמוכה לעבר ה"פצצה". איראן חצתה את הסף הטכנולוגי והצטיידה בכל היכולות והמרכיבים המאפשרים לה "לפרוץ" לנשק גרעיני, ברגע שתחליט על כך. חשוב להבין כי הפצצה תהיה בידי האיראנים ברגע שיחליטו על כך, בתוספת זמן ה"פריצה".

ניתן להצביע על חמש אסטרטגיות פעולה אפשריות לעצירה, לנטרול או לעיכוב משמעותי של התגרענותה הצבאית של איראן: א. משא-ומתן שמוביל להסכם; ב. סנקציות "משתקות" המשנות את חישובי העלות-תועלת של האיראנים; ג. מערכה חשאית לפגיעה ברכיבי התוכנית; ד. תקיפה צבאית אווירית; ה. שינוי המשטר. קיימת אסטרטגיה נוספת המשלימה עם איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית: אסטרטגית "הכלה" (containment) והרתעה". האסטרטגיות הללו לסיכול תוכנית הגרעין הצבאית האיראנית משלימות זו את זו ותומכות זו בזו. כל שילוב בין האסטרטגיות מורכב מתמהיל משתנה של צעדים דיפלומטיים, פיקוח בינלאומי ובקרה, צעדים בתחום הטכנולוגי ובתהליך הייצור, צעדים תודעתיים וכמובן, צעדים מבצעיים-צבאיים. עם זאת, שוררת אי-ודאות לגבי האופן שבו תגיב איראן לאסטרטגיות שונות. יש לבצע הערכת מצב מתגלגלת, ולהתייחס להשפעה היחסית והמצטברת של כל צעד, הן על השלטון באיראן והן על העם האיראני. חשוב להדגיש כי ללא קיומו של איום אמין בפעולה צבאית, סביר להניח שהאסטרטגיות האחרות לא יביאו לתוצאות. יש לשים לב לפרדוקס מעניין – מי שטוען בפומבי כי אין אופציה צבאית, או שהיא אופציה מסוכנת ועלולה לא-קבילה, עלול להוביל לכך שהיא תהיה האופציה היחידה שתישאר בידינו לעצור את ההתגרענות הצבאית של איראן, ודווקא מי שיכין אופציה צבאית אפשרית ואמינה, ייתכן שלא יזדקק לה. ללא אופציה צבאית אמינה, ההסתברות להתגייסות העולם להטלת סנקציות ולהבנה מצד האיראנים שנכון להגיע להסכם – נמוכה הרבה יותר.

בבחינת האסטרטגיה השישית – זו של השלמה עם פצצה איראנית תוך התבססות על הרתעה – אנו מעריכים כי זהו מצב בלתי-יציב ומסוכן. בניגוד לטענות שנשמעות בעיקר בארצות-הברית, שלפיהן, אם איראן תשיג פצצה גרעינית ייווצר "מאזן אימה" יציב כפי שהיה בתקופת המלחמה הקרה. להערכתנו, המקרה שונה לחלוטין ביחס לרפובליקה האסלאמית של איראן, וזאת בשל כמה הבדלים קריטיים:

1. אידיאולוגיה דתית קיצונית הקוראת למחיקת ישראל מהמפה מובילה את מערכת קבלת ההחלטות האיראנית;
2. קיימת בעייתיות בבקרת ההסלמה וביכולת שליטה במשברים, הנובעת מחוסר תקשורת בין הצדדים ומהעדר יחסים דיפלומטיים;
3. קיים פיתוי מתמיד ל"מכה ראשונה", וגודלן היחסי של המדינות, שאינו סימטרי, עלול להוביל לחוסר-יציבות כרוני.
4. קיומם של סכסוכים רב-צדדיים באזור ויריבויות היסטוריות ועכשוויות יובילו בוודאות גבוהה לתפוצה גרעינית במדינות נוספות באזור. נוכחותם של כוחות שלוחים (proxies), ביניהם גורמי טרור – היא גורם נוסף המגביר אי-יציבות, ואף ייתכן שתהיה זליגה גרעינית אליהם.

כל אסטרטגיה שתבחר ישראל להתמודדות עם הגרעין האיראני – ובפרט באמצעים צבאיים – תדרוש עמידה בשלושה תנאים מקדימים: צורך אסטרטגי עליון למנוע את התחמשותה הגרעינית של איראן – הבנה כי איראן בעלת יכולת גרעינית צבאית היא אופציה הגרועה מכל התוצאות הנלוות לאופציה למניעת התחמשותה של איראן, כולל התגובה האיראנית החריפה לאחר פעולה לפגיעה

בתוכנית; יכולת מבצעית – יכולתה של ישראל לבצע את הפעולה באופן שידחה את השגת הפצצה בפרק זמן משמעותי; ולגיטימציה – מידה הכרחית של תמיכה בינלאומית בפעולה, לאחר הבנה שמוצו כל האפשרויות האחרות. לגיטימציה זו חשובה במיוחד בהתנהלות מול ארצות-הברית.

לנוכח כל האמור לעיל, ניצבת ישראל בדילמה לא-פשוטה בין שתי אופציות אסטרטגיות, המאופיינות בסיכונים גבוהים לביטחונה הלאומי. ניתן להגדירה כבחירה "בין פצצה להפצצה". ההערכה שמחיר קיומה

ישראל ניצבת בדילמה בין שתי אופציות אסטרטגיות, המאופיינות בסיכונים גבוהים לביטחונה הלאומי. ניתן להגדירה כבחירה "בין פצצה להפצצה"

של פצצה גרעינית איראנית גבוה ממחיר הפצצת איראן נראית נכונה, בהתחשב בשילוב המסוכן של משטר רדיקלי הקורא להשמדת ישראל עם נשק גרעיני להשמדת המונים, וללא מנגנוני מיתון ודה-אסקלציה של סכסוכים. במרכז הערכה

זו קיימת הבנה כי התגובה האיראנית איננה כה מסוכנת כפי שמציגים אותה בכירי מערכת הביטחון בארצות הברית, וחלק מפורשי מערכת הביטחון הישראלית. אנו מעריכים שאיומי האיראנים לפני התקיפה הם מכשיר הרתעה יעיל, אך לאיראנים אין יכולת ואין גם אינטרס "להעלות את המזרח התיכון באש". אכן, ודאי שתהיה תגובה איראנית לאחר התקיפה, אך לנוכח שיקולי האינטרס האיראני ביחס למצב אחרי התקיפה, היא תהיה מדודה ובהיקף שניתן לספוג אותו, בהשוואה להישג של עצירת תוכנית הגרעין האיראנית. קיימת טענה שאיראן תיכנס בחודשים הקרובים ל"אזור חסינות", מה שמחייב, לכאורה, פעולה ישראלית בטווח המיידי. הצוות מעריך, לעומת זאת, ש"אזור החסינות" אינו צריך להיות פרמטר מוביל במסגרת השיקולים בעניין תקיפת איראן. חובתנו למצות כל חלופה "שלישית" – אם קיימת – למניעת התחמשות גרעינית איראנית, שאיננה השלמה עם פצצה גרעינית איראנית או הפצצה של איראן. במקום זאת, יש למצות בחודשים הקרובים את מהלכי הסנקציות המשמעותיות שהוטלו על איראן, ולראות האם הן משפיעות על נכונותה של איראן להגיע להסכם. יש חשיבות עליונה במיצוי מרב הלגיטימציה לפעולה עתידית, במקרה שמהלכים דיפלומטיים אלה יכשלו.

בהקשר האחרון, חשוב להבין את מרכיביו של "הסכם טוב" – אם יושג – אשר יכול להוות חלופה טובה יותר מ"פצצה" או מ"הפצצה", גם אם לא יהיה זה הסכם אידיאלי. הסכם כזה חייב להכיל שלושה רכיבים חיוניים: הוצאת מרב החומר המועשר אל מחוץ לגבולות איראן, לעיבוד עבור דלק גרעיני; אי-הפעלת האתר בפארדו (מה שייתר את "מרחב החסינות"); פיקוח משמעותי ויעיל יותר (לפחות בפרמטרים של "הפרוטוקול הנוסף"). יש לשמור מכל משמר שלא יושג "הסכם רע", שעלול להיות אינטרס משותף לאיראן ולמעצמות, במטרה למנוע תקיפה ישראלית. הסכם כזה יוצג כ"הסכם טוב" ויכלול הגבלת העשרה ל-5% ואפילו הוצאת החומר שהועשר ל-20%. כל הסכם שבו יישארו מלוא יכולת ההעשרה ותוצריה העתידיים באיראן יהיה הסכם שיאפשר לאיראן יכולת לפרוץ לפצצה בכל רגע נתון, ולהגיע אליה תוך זמן קצר. הסכם טוב יבחן בעצירת השעון הגרעיני ואף בסיבובו לאחור. הסכם טוב ישמור את איראן במרחק שנתיים לפחות מפצצה גרעינית.

כישלון להשיג הסכם, אי-אפקטיביות של הסנקציות או "הסכם רע" יחזקו מאוד את הנטייה לבחור באופציית התקיפה. עם זאת, תהיה זו טעות לראות בתקיפה ובתוצאותיה אירוע נקודתי. חשיבה אסטרטגית נכונה צריכה לשקלל ולהעריך מה יקרה "ביום שאחרי" ההפצצה, ומה יקרה "בעשור שאחרי" ההפצצה. חובה לתכנן היטב לא רק את המבצע, אלא גם את המערכה כולה. באופן תיאורטי, ההישג

כישלון להשיג הסכם, אי-אפקטיביות של הסנקציות או "הסכם רע" – יחזקו מאוד את הנטייה לבחור באופציית התקיפה

הטוב ביותר של תקיפה צבאית הוא עיכוב של חמש שנים. כדי שחמש שנים אלו יהפכו לעשור של דחייה ובהמשך לעשורים רבים, כמו במקרה של עיראק ב־1981 (או בדומה למצב בסוריה, כשחמש שנים אחרי התקיפה אין סימנים לחידוש התוכנית), חובה לוודא שהעולם כולו יהיה נכון להתגייס להמשך עצירתה של איראן "ביום שאחרי התקיפה" וודאי "בעשור שאחרי". המחשת היקף ההפסד של איראן מקיום תוכנית גרעין צבאית, מהמשך הסנקציות, מחסימת טכנולוגיות וחומרים קריטיים, מאיום בתקיפה חוזרת ומהמשך לחץ דיפלומטי, הם רק חלק מ"מערכה מאוחרת" הכרחית. זוהי מערכה שישראל לא תוכל להצליח בה אם תנהל אותה לבדה. כאן באה לידי ביטוי חשיבות הלגיטימיות של הפעולה הישראלית והכרה בינלאומית, או לפחות הכרה אמריקאית, בכך שישראל נקטה פעולה צבאית רק כשכל האופציות האחרות לא עצרו את איראן.

כאשר שוקלים את כל המרכיבים של המערכה הזו, יש לתת את הדעת, כמובן, להבדלי הגישות והיכולות בין ישראל לבין ארצות־הברית. אמנם, לאחר נאום נשיא ארצות הברית בוועידת איפא"ק במרס 2012 מסתמנת הסכמה בין המדינות על היעד האסטרטגי – מניעת יכולות גרעיניות צבאיות מאיראן – אולם קיימים הבדלי תפיסה בין המדינות לגבי ה"טריגר" לפעולה. ההבדלים נובעים מהערכות שונות של שתי המדינות ביחס לסיכון, למודיעין, ליעילותן של הסנקציות וליכולות מבצעיות. בשל כל ההבדלים הללו, לשתי המדינות יש "קווים אדומים" שונים, אשר מביאים לתפיסות שונות לגבי העיתוי האחרון לפעול. בעוד ישראל מגדירה את "הקו האדום" בנקודה שבה מתאפשרת לאיראן יכולת ה"פריצה לנשק גרעיני", ארצות־הברית ממקמת את הקו במועד הפריצה הגרעינית בפועל. השאלה העולה כנראה בדיון בין המדינות היא, האם בשלבים מאוחרים – שבהם התוכנית

האיראנית תהיה רחבה, יתירה, איתנה ועם יכולת פריצה בזמן קצר – יוכל המודיעין האמריקאי לגלות את הפריצה בלוח הזמנים הקצר, והאם החלטה כבדת־משקל כפעולה נגד איראן תוכל להתקבל ולהתבצע בטווח קצר ממועד "הפריצה" האיראנית, ובלוחות זמנים הצפויים להיות קצרים בשנים הבאות.

מכל מקום, תקיפה אמריקאית, אם תהיה, צריכה להערכתנו להיות כירורגית וממוקדת באתרי הגרעין, וזאת כדי לצמצם את ההסתברות להתלקחות אזורית רחבה ומתמשכת. פעולה ממוקדת כזו תבהיר לאיראן

שצפויים לה עדיין הפסדים רבים, אם תבחר להרחיב את העימות.

לסיכום, שיח גלוי ומפורט עם האמריקאים יכול להוביל, אם יושג אמון בין המנהיגים, לאפשרות למצות אופציה שלישית "בין פצצה להפצצה". אם התוכנית

תקיפה אמריקאית, אם תהיה, צריכה להיות כירורגית וממוקדת באתרי הגרעין, וזאת כדי לצמצם את ההסתברות להתלקחות אזורית רחבה ומתמשכת

הגרעינית האיראנית לא תיעצר בהסכם או במערכה חשאית, ולא ייעצר שעון ההתקדמות שלה לפצצה, הפעולה מול איראן תזכה לגיטימיות רבה יותר ולתמיכה בינלאומית "ביום שאחרי" ו"בעשור שאחרי". ללא מעטה לגיטימיות שיאפשר "מערכה בינלאומית מאוחרת בעשור שאחרי", קיימת סכנה שנמצא את עצמנו בוחרים בחלופת ה"פצצה", נושאים בכל מחירה, ומסיימים לבסוף גם עם חלופת ה"פצצה", על כל מחירה.