

עדכן אסטרטגי



מרכז יפה
למחקרים אסטרטגיים
אוניברסיטת תל-אביב

ספטמבר 2003

כרך 6, גיליון 2

בגיליון זה:



איראן תחת לחץ

אפרים קם

בתקופה האחרונה מצויה איראן בלחצים גוברים, מבית ומחוץ. לחצים אלה נובעים משלושה מקורות עיקריים.

הראשון, השינויים שחלו בסביבתה האסטרטגית של איראן בעקבות הפעולה האמריקאית באפגניסטן והמלחמה בעיראק, שיש להן משמעויות חיוביות, אך בעיקר שליליות, כלפי איראן.

השני, הגילויים על ההתקדמות שחלה בחתירתה של איראן לנשק גרעיני, שהניעו מסע של לחצים בינלאומיים עליה.

המקור השלישי ללחצים הוא חוסר השקט הפנימי באיראן, שהתאפיין בעיקר בהפגנות הסטודנטים נגד ראשי המשטר ומדיניותו. העובדה ששלושת גלי הלחצים הללו מתרחשים בו-בזמן יוצרת זיקה והזנה הדדית ביניהם, המקשה על המשטר למצוא להם מענה.

השינויים בסביבתה האסטרטגית של איראן

מאז מתקפת הטרור בארצות-הברית ב-11 בספטמבר 2001, ובמידה רבה כפועל יוצא ממנה, חלו שינויים חשובים בסביבתה האסטרטגית של איראן. שינויים אלה החמירו את האיום האמריקאי כלפיה והגבירו את הלחצים החיצוניים עליה. עצם נחישותו של ממשל בוש לצאת למלחמה בטרור מציבה את איראן כיעד אפשרי לצעדים שינקוט משום שהוא מגדיר אותה ברציפות, מאז שנת 1984, כמדינה המעורבת ביותר בטרור. קשריה של איראן עם פעילים בארגון אל-קאעידה ועם ארגון חזבאללה – המסומן בידי ממשל בוש כיעד אפשרי לטיפול במסגרת המאבק בטרור – ומעורבותה הגוברת בעידוד טרור פלסטיני נגד ישראל, תרמו להגדרתה בידי הממשל כאחת משלוש הצלעות של "ציר הרשע".

"טרור חדש", אתגרים חדשים,
דילמות ישנות
ענת קורץ

המערכה נגד ה"ג'יהאד העולמי"
– מאזן ביניים
יורם שוייצר

מי הם מתאבדי הטרור?
טיפולוגיה של מחבלים
מתאבדים פלסטינים
שאול קמחי ושמואל אבן

הערות לסדר היום
הלאומי-ביטחוני
של ישראל ב-2003
אפרים הלוי

דבר המערכת

גיליון זה רואה אור בתחילת ספטמבר 2003, שנתיים לאחר פיגועי הטרור במגדלי התאומים ובפנטגון, אותם ביצעו שליחיו של בן לאדן, מנהיג ארגון אל-קאעידה. אירוע זה משמש ללא ספק ציון דרך בחידוש והגברת מלחמתו של העולם החופשי בהנהגת ארצות הברית כנגד הטרור המוסלמי הקיצוני. שעל כן בחרנו להציג לקורא, במרכז הגיליון הזה, שלושה מאמרים, המתמקדים בגילוייו השונים של הטרור הפונדמנטליסטי. מאמרים אלה הם בבחינת "ספירה והערכת מלאי". אולם את הגיליון פותח דווקא מאמרו של ד"ר אפרים קס, שעוסק באיום האיראני, ההולך ומתגלה במלוא חומרתו בחודשים האחרונים.

ד"ר קס, סגן ראש המרכז, מתאר ומנתח את הסביבה האסטרטגית בה נמצאת איראן לאחר המלחמה בעיראק. ד"ר קס מונה שלושה גורמים שהביאו את המשטר האיראני לנסיבות "המלחיצות" בהן הוא מצוי לאחרונה: א. תוצאות המלחמה בעיראק; ב. הגילויים בתקשורת הבינלאומית באשר להתקדמות פרויקט הגרעין האיראני; ג. הפגנות הסטודנטים כנגד המשטר. קס מסביר ומנתח בפירוט את הגילויים החדשים

בנושא תכנית הגרעין וכיווני הפיתוח האפשריים.

ענת קורץ מציגה במאמרה, בחינה מקיפה של מאפייניו של "הטרור החדש" תוך השוואתו למה שהכרנו כ"טרור הישן". הגב' קורץ מונה ומנתחת את המטרות האסטרטגיות של הטרור החדש, את המטרות הטקטיות, המאפיינים הארגוניים, האוטונומיה היחסית ממנה נהנים הארגונים השונים, הראוותנות שציננה את פעולות אל-קאעידה ושליחיו וכן המיליטנטיות המופגנת וההסלמה. בהציבה את כל אלה כאתגר, הרובץ לפתחו של העולם המערבי, בוחנת הגב' קורץ את הדילמות הכרוכות במענה לאתגר זה תוך שהיא מדגישה את האילוצים השונים, שמכתיבות החברה המערבית והמערכת הבינלאומית, למנהיגיהן באשר לעיצוב המענה. יורם שוייצר מציג את מאזן ההישגים והכישלונות של ארצות הברית במלחמתה בארגון אל-קאעידה. שוייצר מונה ומתאר את מאפייני המאבק, שניהלה ארצות הברית בשנתיים האחרונות, את ערוצי הפעולה, וכן את הכישלונות וההישגים בראיית אל-קאעידה ובראיית ארצות הברית. לבסוף מונה שוייצר את הדגשים הראויים להמשך המאבק

בארגון זה על כל שלוחיו ושלוחותיו. ד"ר שמואל אבן ושואל קמחי מציגים ראייה שונה ומחדשת בכל הקשור לטיפולוגיה של המחבל המתאבד. לטענתם יש לשלב הן מושגים מתחום הפסיכולוגיה החברתית הן מושגים מתחום הפסיכולוגיה הקלינית כדי להסביר את שורשי התופעה המאיימת הזאת. המחברים סבורים, כי דווקא שילוב זה יסייע להבין טוב יותר את התופעה ויתרום למאבק בה, בזירה התודעתית.

את הגיליון הזה חותם מאמרו של ראש המועצה לביטחון לאומי, אפרים הלוי, המסיים באמשים אלה את תפקידו. דבריו של מר הלוי, המוצגים כאן, נאמרו בהרצאה בכנס השנתי של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים על "מצב האומה", שהתקיים ב-1 ביולי 2003 באוניברסיטת תל אביב. דבריו התמקדו בהתפתחויות במישור הישראלי-פלסטיני אבל כללו גם התייחסויות למתרחש בגבול הצפון, לסוגיית ערביי ישראל וכן לעניין העלייה כמבטאת את הציונות. גם אם דבריו של הלוי מעוגנים במציאות של מאי-יוני 2003, הערכותיו ותחזיותיו נוגעים בעתיד תוך ניסיון להציג חלופות מדיניות לתרחישים אפשריים.

עדכן אסטרטגי

כרך 6, גיליון מס' 2 ספטמבר 2003

עורך ראשי:
שי פלדמן

מנהל המערכת:
משה גרונדמן

עיצוב גרפי:
מיכל סמו

עדכן אסטרטגי יוצא לאור על-ידי

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 69978
טל' 03-6409926 פקס' 03-6422404 E-mail: jcss2@post.tau.ac.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

ותוכנו המלא מוצג באתר האינטרנט של המרכז.

כתובת האתר: <http://www.tau.ac.il/jcss/>

© כל הזכויות שמורות ISSN 0793-8950

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון.

המאמרים המופיעים בעדכן נכתבים על-ידי חוקרי המרכז ואורחיו, ומבוססים על מחקרים שנעשו במרכז. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

איראן תחת לחץ (המשך)

הפעולה הצבאית האמריקאית באפגניסטן, בשלהי שנת 2001, הגבירה את הלחץ החיצוני על איראן. אמנם הפעולה הביאה להפלת משטר הטליבאן, שהיה עוין לאיראן, ולפתיחת הזדמנויות לאיראן לנסות ולחזק את השפעתה בקרב המיעוט השיעי במערב אפגניסטן. ואולם באפגניסטן הוקם משטר הקשור לארצות-הברית, ומעבר לגבולה המזרחי של איראן הוצבו חיילים אמריקאים. חשוב לא פחות הוא המסר ששוגר לאיראן: ארצות-הברית יצאה למהלך צבאי כדי להפיל משטר מוסלמי, שכן של איראן, על שנתן מחסה לארגון טרור. צירופה של איראן ל"ציר הרשע" והפעולה באפגניסטן גרמו לזעזוע באיראן ונתפסו כאיום על המשטר האסלאמי שלה, המחייב אותו להעלות את הסבירות של מהלך צבאי אמריקאי או ישראלי נגד איראן. על רקע חשש זה והסתמנות האפשרות של מהלך צבאי אמריקאי בעיראק, הודיע שר ההגנה של איראן, עלי שמחאני, בדצמבר 2002, שאיראן תגדיל את תקציב הביטחון שלה לשנת 2003 כדי לשפר את מוכנותה למקרה של התלקחות באזור.

המלחמה בעיראק הביאה לשינוי החשוב ביותר בסביבתה האסטרטגית של איראן. בתוצאות המלחמה היו גם היבטים חיוביים מבחינתה של איראן: נפילת משטר סדאם חוסיין, שלאיראן היה חשבון דמים ארוך עמו, והסרת האיום העיראקי על איראן, הן בתחום הקונוונציונלי והן בנשק להשמדת המונים, למשך שנים רבות. עיראק חדלה להיות שחקן מרכזי בזירה המזרח תיכונית לפרק זמן ניכר, מה שמתיר את איראן כגורם הכוח האזורי העיקרי במרחב המפרץ. לפני איראן גם נפתחו הזדמנויות חדשות להרחבת השפעתה בעיראק, בעיקר בקרב השיעים

העיראקים, העוברים תהליך של התעוררות עדתית – אולי אפילו לנסות ליצור מרכז כובד שיעי איראני-עיראקי חדש.

מצד אחר נפגע מצבה האסטרטגי של איראן, בראש ובראשונה משום שהאיום האמריקאי כלפיה הוחמר במידה ניכרת בעקבות המלחמה בעיראק. מאז המלחמה מוצב בעיראק כוח אמריקאי גדול, שאינו עומד לצאת ממנה בקרוב. הממשל האמריקאי חותר לייצב בעיראק משטר שיהיה קשור לארצות-הברית וישתף עמה פעולה, וייתכן שארצות-הברית תבקש מאוחר יותר לבנות את עיראק, גם צבאית, כמשקל נגד לאיראן. בכך הושלם כיתורה של איראן, והיא מוקפת כמעט מכל עבריה במשטרים הקשורים בארצות-הברית, כשברובם מוצבים כוחות אמריקאיים.

סילוקו של משטר סדאם מחליש את קבוצת המדינות הרדיקליות באזור, שעמן נמנית גם איראן, ומחזקת את ההרתעה האמריקאית כלפיהן. חשוב לא פחות המסר הנובע מהמהלך האמריקאי. ממשל בוש יצא בשנית למלחמה – הפעם על אף התנגדות בינלאומית ניכרת – כדי להפיל משטר מוסלמי/ערבי, שחצה את "הקו האדום" לפי ראייתו של הממשל. המערכה בעיראק גם המחישה את ההבדל המהותי בין צבא מודרני לבין צבאות כמו אלה של עיראק ושל איראן.

איתות האזהרה מופנה בראש ובראשונה כלפי איראן משום שההאשמות כלפיה חמורות בהרבה מהסיבות שהניעו את ממשל בוש להילחם בעיראק: מעורבותה של עיראק בטרור הייתה מצומצמת יחסית בשנים האחרונות, היא הייתה רחוקה מנשק גרעיני, וטרם הוכח עד כמה התקדמה בפיתוח יכולת כימית וביולוגית מאז מלחמת המפרץ.

לעומתה, איראן מעורבת מאוד בטרור וקיימה קשרים עם פעילי אל-קאעידה. איראן מעורבת יותר משהייתה בעבר בעידוד הטרור הפלסטיני נגד ישראל ובהכוונתו, ובכך היא גם מחבלת במאמצי הממשל לסיים את המשבר הישראלי-פלסטיני ולהעבירו לפסים מדיניים. בידי איראן יש נשק כימי וכנראה שברשותה גם חומרי לחימה ביולוגיים, והחשוב מכל אלה – היא מצויה בדרכה להשגת נשק גרעיני. איראן גם מואשמת בידי הממשל האמריקאי בניסיון לפגוע במרכיבים עיקריים נוספים של מדיניותו הנוכחית במזרח התיכון – במתן מחסה לאנשי אל-קאעידה שנמלטו מאפגניסטן, ובחבלה במאמצי הממשל לייצב את המערכת העיראקית. מסיבות אלה נשמעים מושינגטון גם קולות המצדדים בהקשחת המדיניות כלפי איראן ואף בפעולה לשינוי משטרה.

מאז סיום המלחמה בעיראק מבקש ממשל בוש לנצל את תוצאותיה כדי ללחוץ על איראן לשנות את התנהגותה. קונקרטי דורש הממשל מאיראן להפסיק את קשריה עם אנשי אל-קאעידה ולהסגיר את אלה שמצאו מקלט באיראן, ולהימנע ממעורבות בעיראק ומניסיונות לבנות בה מאחזי השפעה, בעיקר בקרב השיעים. הממשל האמריקאי מפנה לאיראן גם את דרישותיו הבסיסיות והן: לעצור את תכניתה לפיתוח נשק גרעיני, ולחדול ממעורבותה בטרור.

התכנית הגרעינית של איראן לשלב חדש

מאז תחילת 2003 מתמקד הלחץ האמריקאי על איראן בסוגיה הגרעינית, לאור הממצאים החדשים שהתגלו בקשר אליה. במהלך שנות התשעים לא הסתמנה התקדמות משמעותית

בתכניתה הגרעינית של איראן. התכנית להקמת כורי הכוח בבושה התקדמה לאט, והתכנית להקמת כור מחקר גדול לא התקדמה כלל. איראן לא הצליחה לבנות מתקן גרעיני מרכזי, שיוכל לתרום במישרין לפיתוח חומר בקיע במסלול העשרת האורניום או הפרדת הפלוטוניום. הקושי לקדם את התכנית נבע הן מחולשתה של התשתית המדעית-הטכנולוגית של איראן, והן מההצלחה החלקית של הממשל האמריקאי לבלום העברות ציוד וטכנולוגיה גרעיניים לאיראן.

ואולם בשנת 2001 הסתמן שינוי משמעותי בתחום זה, כנראה בסיועו של פקיסטאן וצפון קוריאה, וכן בסיוע של מכוני מחקר ומדענים ברוסיה ובסין. התברר שאיראן הקימה, וגם עומדת לבנות, כמה מתקנים גרעיניים בעלי משמעות ישירה להשגת נשק גרעיני. חלק מהמתקנים הללו התגלו בידי שירותי מודיעין של מדינות המערב ונחשפו בפומבי בידי גורמי אופוזיציה איראניים ובידי קהילת המודיעין האמריקאית, וחלקם התגלו בביקורים של אנשי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) באיראן במחצית הראשונה של שנת 2003. איראן נמנעה עד לאחרונה מלהודיע לסבא"א על רובם של מתקנים אלה ועל פעילויות גרעיניות נוספות, עד שנאלצה לעשות כן. מתקנים אלה כוללים:

■ מתקן להעשרת אורניום באמצעות צנטריפוגות גז בנתאנו. המתקן כולל מתקן ניסוי להעשרת אורניום, שהיה אמור להתחיל לפעול כבר ביוני 2003, ומתקן גדול להעשרת אורניום, שיכיל מעל 50,000 צנטריפוגות, ובנייתו תסתיים בשנים הקרובות.

■ בית מלאכה של חברה למוצרי חשמל בשם "כלאיה" בטהראן, שהוסווה כחברה

לייצור שעונים, והתנהלה בו פעילות חשאית הקשורה להעשרת אורניום באמצעות צנטריפוגות. איראן סירבה בתחילה לאפשר לפקחי סבא"א לבקר במקום, וכאשר אפשרה את הביקור היא סגרה בפני הפקחים חלק מהמתקן. לפי החשד, נעשו במתקן זה ניסויים בחומר גרעיני, ללא דיווח עליהם, ובכך נעשתה הפרה של האמנה הבינלאומית למניעת תפוצת נשק גרעיני. גורמי אופוזיציה איראניים דיווחו על שני מתקנים חשאיים נוספים הקשורים להעשרת אורניום.

■ מפעל לייצור מים כבדים באראכ, הנמצא בשלבי בנייה מתקדמים, וכור מחקר של 40 מגה-ואט, שיופעל במים כבדים ואורניום טבעי, שאיראן הודיעה כי תבנה במקום בשנת 2004.

■ מפעל להמרת אורניום באיספהאן, שסין החלה לבנות בשנות התשעים, אך הפסיקה בשנת 1997, עקב לחץ אמריקאי. לאחרונה הודיעה איראן שהיא עומדת להשלים את המפעל ולהפעילו, והיא גם עומדת להתחיל לכרות אורניום טבעי ממרבצי אורניום שהתגלו בשנות התשעים במרכז איראן.

■ איראן הודתה שקיבלה מסין בשנת 1991 כמות של 1.8 טונות של אורניום טבעי, שעליה לא הצהירה לסבא"א, כפי שהייתה חייבת לעשות. חלק מכמות זו אוחסן במעבדה גרעינית בטהראן, שאיראן לא הצהירה עליה. חלק קטן מהאורניום המיובא, בצורת גז הקרוי UF6, לא נמצא במכלים שהוצגו לפקחי סבא"א, ויש חשד שאיראן השתמשה בו לניסויים בהעשרת אורניום.

לממצאים שהתגלו יש משמעות חמורה במה שנוגע ליכולתה של איראן לפתח נשק גרעיני.

ראשית, מתקני ההעשרה בנתאנו יתנו בידי איראן יכולת לייצר חומר בקיע במסלול העשרת אורניום. אמנם המתקן הגדול בנתאנו יושלם רק בעוד שנים אחדות, אולם איראן תוכל להעשיר כמויות משמעותיות של אורניום כבר לפני השלמתו, ובמתקן הניסוי אפשר כבר עתה להעשיר כמויות קטנות של אורניום. גם אם המתקן ייצר אורניום באיכות נמוכה בעבור כורי הכוח המתוכננים – כפי שאיראן טוענת – יהיה אפשר להפנות חלק מיכולתו להפקת כמות משמעותית של אורניום באיכות צבאית, שתספיק לייצור שתיים עד שלוש פצצות גרעיניות בשנה.

שנית, איראן הוכיחה יכולת ניכרת לעקוף את מחויבותה לאמנה הבינלאומית למניעת תפוצת נשק גרעיני ולבנות מתקנים גרעיניים בחשאי. מותר להניח שאיראן לא התכוונה להצהיר על המתקנים שבנתה, אלא שחלקם נחשפו בידי גורמי האופוזיציה האיראנית, ועל חלקם נאלצה להצהיר עקב הלחץ שהופעל עליה. לפיכך, אם איראן בנתה בחשאי את מתקני ההעשרה בנתאנו, היא עלולה לבנות מתקן סודי, קטן יותר, להעשרת אורניום באיכות צבאית במקום אחר, וסבא"א תתקשה לאתר. ייתכן שאיראן כבר בנתה מתקן כזה בחשאי – ייתכן שזהו המתקן של "כלאיה" – משום שהמתקן שנבנה בנתאנו הוא כה מתוחכם וגדול, כך שהיה אפשר לבנותו רק לאחר שאיראן בנתה והפעילה מתקן העשרה קטן יותר, תוך הפרה של האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני.

בכך ניצלה איראן את הסדקים בהתחייבותה הנוכחית במסגרת האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני. איראן הייתה המדינה היחידה החתומה על האמנה, שעד

שנת 2003 לא קיבלה את דרישת סבא"א משנת 1992 להודיע על הקמת מתקנים גרעיניים חדשים לפני תחילת בנייתם. בעקבות הלחץ שהופעל עליה, קיבלה עליה איראן התחייבות זו בתחילת שנת 2003, וזו תקשה עליה לבנות בחשאי מתקנים נוספים. ואולם גם לאחר קבלת התחייבות זו, עדיין יכולה איראן לנסות לבנות מתקנים גרעיניים בחשאי, כל עוד היא לא חתמה על המסמך המכונה "הפרוטוקול הנוסף", המעניק לסבא"א סמכויות פיקוח קפדניות יותר. בלי סמכויות אלה, אין לסוכנות כלים מספיקים לאתר פעילות גרעינית לא מוצהרת, או לקבוע אם איראן בנתה מתקן סודי להעשרת אורניום.

שלישית, מכל זה עולה, כי בצעדיה האחרונים יוצרת איראן לעצמה פוטנציאל להשגת חומר בקיע במסלול העשרת אורניום, בשתי אפשרויות: האחת, על-ידי העשרת אורניום באיכות צבאית במתקן העשרה חשאי – שיהיה קשה לגלותו, בייחוד אם איראן תמשיך להתחמק מלקבל על עצמה את "הפרוטוקול הנוסף", ואולי אפילו אם תחתום עליו. והשניה, עם התקדמות בנייתו של מתקן ההעשרה הגדול בנתאנו תוכל איראן לפרוש מהאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני לאחר הודעה מראש של 90 יום, ובתוך פרק זמן קצר יחסית לייצר במתקן אורניום מועשר באיכות צבאית.

ורביעית, הודאתה של איראן שהיא עומדת להתחיל לבנות כור מחקר גדול, שיופעל במים כבדים ובאורניום טבעי, מטרידה לא פחות. אמנם איראן הציעה הסבר כללי, כי כור כזה נחוץ לה כחלק מתכניתה לבנות מעגל דלק גרעיני שלם, אולם ברור שהמטרה העיקרית של בניית הכור היא ליצור יכולת להפקת פלוטוניום.

איראן חותרת אפוא להשגת נשק גרעיני בעיקר במסלול העשרת אורניום, אך בריבון היא מנסה כנראה להתקדם גם במסלול הפרדת הפלוטוניום, במקרה שיתברר שבמסלול זה אפשר להתקדם מהר יותר.

ממצאים חמורים אלה הפתיעו והדאיגו את הממשל האמריקאי, וזה הזדרז להודיע שאיראן מתקדמת בדרך לנשק גרעיני הרבה יותר מכפי שהעריך. גורמים בקהילת המודיעין האמריקאית מעריכים – בדומה להערכת קהילת המודיעין הישראלית –

**גורמים בקהילת המודיעין
האמריקנית מעריכים –
בדומה להערכת קהילת
המודיעין הישראלית –
שלאיראן תהיה יכולת לייצר
נשק גרעיני ראשון בעוד
כשלוש עד ארבע שנים.**

שלאיראן תהיה יכולת לייצר נשק גרעיני ראשון בעוד כשלוש עד ארבע שנים. בעקבות הערכות אלה התבטאו בכירים בממשל בחריפות נגד איראן. הנשיא בוש קרא לקהילה הבינלאומית להבהיר היטב "שלא תסבול" ייצור נשק גרעיני בידי איראן, ופקיד בכיר בממשל אמר שפעולה צבאית נגד איראן אמנם מצויה היום במקום נמוך בסדר העדיפויות האמריקאי, אולם היא מהווה אופציה.

בשלב זה מתמקד הממשל במאמצים דיפלומטיים לבלימת התכנית הגרעינית האיראנית. חלק ממאמצים אלה מופנה כלפי סבא"א וכלפי רוסיה. הממשל ניסה לשכנע

את סבא"א לקבוע במפורש שאיראן הפרה את האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני ולהגדיר לוח זמנים מפורט לתיקון ההפרות. קביעה זו הייתה מאפשרת לממשל להביא את הסוגיה למועצת הביטחון ולדרוש נקיטת צעדים כלפי איראן ובהם הטלת אמברגו על ייצוא כל החומרים הגרעיניים אליה.

המאמץ האמריקאי הצליח בינתיים רק בחלקו. הדיווח המסכם של סבא"א מיוני 2003 נמנע מלקבוע שאיראן הפרה את האמנה, והסתפק בקביעת פשרה שאיראן "נכשלה" במילוי כמה מהתחייבויותיה בכך שנמנעה מלדווח לסוכנות על שימוש בחומרים גרעיניים ומלהצהיר על האתרים שבהם השתמשה בחומרים אלה. אולם סבא"א פרסמה סיכום מעורר דאגה, המציג את איראן כמי שמסתירה חלק מפעילותה הגרעינית, ושהסבריה לגבי פעילות זו אינם מניחים את הדעת. הסוכנות גם קבעה שמספר ה"כישלונות" של איראן לדווח על פעילותה ומתקניה כנדרש ממנה מעורר דאגה. לפיכך האיצה סבא"א באיראן לנקוט את הצעדים האלה: להתחייב לפתיחות רבה יותר ולהעניק לסוכנות גישה רחבה יותר למתקניה הגרעיניים, ובעיקר לחתום על "הפרוטוקול הנוסף"; לא להכניס חומרים גרעיניים למתקן הניסוי להעשרת אורניום ולהימנע מהפעלתו; לתקן את בעיות הפיקוח שהתגלו ולמסור לסבא"א מידע נוסף על פעילותה הגרעינית; לאפשר לפקחים ליטול דגימה סביבתית באתרים שכלפיהם יש חשדות לפעילות העשרה. סיכום מעודכן של הסוכנות בסוגיה זו יוכן בספטמבר השנה.

מול הלחץ המצטבר נקטה איראן טקטיקה של התחמקות ועמעום כדי להרוויח זמן ולדחות את הלחצים עליה. מאחר שאיראן כבר התחייבה לאחרונה

לדווח לסבא"א על כל מתקן גרעיני חדש מהרגע שבו תחליט לבנותו, עיקר המחלוקת הוא בשאלת החתימה על "הפרוטוקול הנוסף". איראן סירבה בינתיים להתחייב לחתום על הפרוטוקול, אך ניסתה לעטוף את סירובה בהצגת גישה חיובית בעניין ונכונות לדון בו. ואולם בעיקרו של דבר היא התנתה את חתימתה עליו בהסרת ההגבלות המוטלות עליה לרכוש טכנולוגיה וציוד גרעיניים מתקדמים, ועד כה טרם חתמה על המסמך.

הממשל האמריקאי ביקש גם לנצל את הגילויים הנזכרים כדי לנסות להפסיק את הסיוע הגרעיני שנותנת רוסיה לאיראן. לנוכח הגילויים הסתמן שינוי כלשהו בעמדתה של רוסיה בעניין. רוסיה לא שללה עוד את האפשרות – כפי שעשתה בעבר – שאיראן מפתחת נשק גרעיני בחשאי, ונשיא רוסיה עשה רושם שארצו מוכנה לרסן את סיועה הגרעיני לאיראן כל עוד זו לא תקבל על עצמה פיקוח בינלאומי מוגבר על פעילותה הגרעינית. ואולם בפועל השינוי בעמדת רוסיה עדיין מוגבל. רוסיה תומכת בפומבי בחתימת איראן על "הפרוטוקול הנוסף", אך לא הציגה זאת כתנאי להמשך שיתוף הפעולה הגרעיני עם איראן. לעומת זאת הודיעו הרוסים שלא יסלימו את בניית כור הכוח בבושרה כל עוד לא תחתום איראן על התחייבות להחזיר לרוסיה את מוטות הדלק המשומש מהכור – התחייבות שאיראן מתחמקת ממנה זה שמונה שנים – ורמזו שבנייתם לא יתחייבו לבנות כור שני בבושרה.

הממשל האמריקאי השיג יותר תמיכה בעמדתו ממדינות האיחוד האירופי. אלה השתכנעו כנראה, שאיראן הולכת ומתקרבת לנשק גרעיני. יעיד על כך מסמך רשמי של

ממשלת צרפת שהודלף לתקשורת, ובו נקבע במפורש שאיראן מנהלת תכנית חשאית לפיתוח נשק גרעיני, ושהיא תוכל להשיג נשק כזה בתוך שנים ספורות. ייתכן גם שהאירופים מוכנים לשותף פעולה בעניין זה עם ממשל בוש לאחר המשבר שנוצר עמו בעניין המלחמה בעיראק, ואולי יש להם עניין לסייע לו להצליח במאמץ המדיני מול איראן כדי שלא יפנה שוב לדרך הצבאית. מכל מקום, מדינות האיחוד הודיעו לאיראן שהמשך התחמקותה מלהיענות לדרישות סבא"א תפגע בשיתוף הפעולה המדיני והכלכלי בין לבניה.

הלחץ הפנימי

על הלחצים החיצוניים המופעלים על איראן נוספו בזמן לחצים פנימיים. מתחילת יוני 2003, ובמשך כחודש, התפתח באיראן גל נוסף של תסיסה פנימית, שכמו בעבר הונהג בידי הסטודנטים. תסיסה זו אינה קשורה במישרין ללחצים החיצוניים, אולם יש לה נגיעה לשתי שאלות הקשורות במשמעות העתידה של האיום האיראני כלפי מדינות אחרות: **האחת**, עד כמה יושפע האיום האיראני משינויים פנימיים עתידיים באיראן – לדוגמה, אם תקום באיראן הנהגה מתונה יותר, או אם המאבק הפנימי יביא להתערערות השלטון המרכזי במדינה? **והשנייה**, האם יש מקום לפעולה אמריקאית לערעור המשטר הרדיקלי באיראן כדי לבלום את האיום האיראני כלפי מדינות אחרות? אי השקט באיראן אינו תופעה חדשה, ובעשור האחרון עוברים על איראן מעת לעת גלי הפגנות ומהומות. גלים אלה משקפים מורת רוח ותסכול אמיתיים, בייחוד של השכבות הצעירות, מהמציאות הפוליטית והכלכלית באיראן מאז המהפכה

האסלאמית. הדור הצעיר, המהווה את רוב אוכלוסיית איראן, גדל בתקופת המהפכה ואינו מכיר מקרוב את המציאות של ימי משטר השאה. התנאים הקיימים אינם מניחים את דעתו, והוא מבקש לבנות עתיד טוב יותר. תחושת התסכול של הדור הצעיר נובעת משני מקורות עיקריים: מהמצב הכלכלי-חברתי הקשה ששרויה בו איראן מאז המהפכה, המתבטא בין השאר בשיעור גבוה של אבטלה גם בקרב בעלי השכלה גבוהה; ומחתירתו להרחבת חופש ההתארגנות הפוליטית וחופש ההבעה, ולהרחבת זכויות האדם והאזרח במדינה.

המהומות התאפיינו הפעם בהתקפות מילוליות לא רק על מדיניות המשטר, אלא גם על המנהיגים, לרבות התקפות אישיות על המנהיג הרוחני עלי חאמנהאי. יתר על כן, חלק מההתקפות כוונו גם למנהיג הזרם המתון, הנשיא מוחמד חאתמי, עקב אכזבה ממנהיגותו ההססנית ומאזלת-ידו לקדם את תנועת הרפורמה. מול גל המחאה נקט המשטר צירוף של יד קשה ומאמץ להרגיע את הרוחות, וכן ניסה להאשים את ארצות-הברית בחתרנות ובהתססה שגרמו למהומות.

לקראת אמצע יולי דעכו המהומות בלי שיצאו מגדר שליטה, ואחיות הגורמים הרדיקליים בשלטון לא התערערה. רוב העם האיראני רוצה כנראה רפורמה, אולם הציבור הרחב לא הצטרף לסטודנטים, אולי משום שלא האמין שהמחאה תשיג תוצאות. גל המחאה הנוכחי הוכיח שוב שאין לתנועת הרפורמה הנהגה, והיא חסרה גיבוש וארגון.

משמעויות

המשטר האיראני מוצא את עצמו היום תחת מערכת לחצים שרובם נובעים ממדיניותו

בתחום ההתעצמות בנשק להשמדת המונים, ממעורבותו בטרור ומניסיונו לנצל את החללים שנוצרו באפגניסטן ובעיראק לשם בניית מאחזי השפעה בהן. את הלחצים החיצוניים על המשטר מוביל, כמו בעבר, הממשל האמריקאי, המפנה תשומת לב גוברת לאיראן ומבקש לנצל את השינויים שנוצרו בסביבתה האסטרטגית של איראן כדי להביא לתמורה במדיניותה בסוגיות מרכזיות.

במוקד הלחצים החיצוניים מצויה הסוגיה הגרעינית. איראן נמצאת היום תחת לחץ בינלאומי כבד מבעבר להגביל את פעילותה הגרעינית ולקבל עליה פיקוח הדוק בהרבה, בייחוד על-ידי התחייבות לתנאי "הפרוטוקול הנוסף". עד כה נמנעה איראן מלחתום על הפרוטוקול, ומצב זה מקשה מאוד על סבא"א לאתר באיראן פעילות גרעינית שאינה מוצהרת. בינתיים נוקטת איראן טקטיקה של התחמקות, תוך כדי הצגת נכונות לשתף פעולה עם סבא"א ולאפשר שקיפות של פעילותה הגרעינית. טקטיקה זו פעלה היטב עד שנת 2003 והכבידה על מאמציו של הממשל האמריקאי לבבש שיתוף פעולה בינלאומי לבלימת התכנית הגרעינית של איראן. ואולם חשיפת קטעים חשובים של הפעילות הגרעינית הזאת, מאז קיץ 2002, העלתה שאלות שאיראן התקשתה להשיב עליהן. יותר מכך, התנהגותה של איראן מול הממצאים שהתגלו, ניסיונותיה להסתיר מתקנים ופעילויות ולהקשות על בדיקות סבא"א, ותשובותיה החלקיות והלא-מספקות לשאלות שהוצגו לה – כל אלה פגעו באמינות העמדה שהציגה בעניין תכניתה הגרעינית. משום כך הצטרפו ללחץ האמריקאי גם ממשלות אירופיות ורוסיה,

אם כי לחצן מתון מלחצה של ארצות-הברית. תחת לחצים אלה עומדות לפני איראן שתי דרכי פעולה, שאינן נוחות. אם תוסיף להתחמק משיתוף פעולה מלא עם סבא"א, עלול הממשל האמריקאי להביא את העניין למועצת הביטחון כדי להטיל עליה סנקציות. אם תחתום על "הפרוטוקול הנוסף" ייקשה עליה להמשיך בפעילות גרעינית חשאית בלי שהדבר יתגלה. ועם זאת, גם "הפרוטוקול הנוסף" אינו מעניק לסבא"א יכולת מלאה לגלות מתקנים לא-מוצהרים. וכך גם אם

איראן מביאה בחשבון את האפשרות של מהלך צבאי אמריקני נגדה – בעיקר את התרחיש של התקפה אמריקנית או ישראלית על אתרים גרעיניים באיראן.

תחתום איראן על הפרוטוקול, ייוותרו בידיה שתי אפשרויות לנסות לייצר חומר בקיע: לייצרו במתקן לא-מוצהר, שיפעל במקביל למתקן המוצהר, בתקווה שלא יתגלה; או לפרוש מהאמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני בהודעה מראש של 90 יום, ולפעול במהירות יחסית להעשרת אורניום באיכות צבאית, או לייצור פלוטוניום והפרדתו.

איראן עצמה אינה מזלזלת כנראה בלחצים הגוברים עליה. מהתבטאויות מנהיגיה נראה שהיא מביאה בחשבון את האפשרות של מהלך צבאי אמריקני נגדה – בעיקר את התרחיש של התקפה אמריקאית או ישראלית על אתרים גרעיניים

באיראן. בינתיים לא ברור עד כמה תהיה איראן מוכנה לוותר בנושא הפיקוח על תכנית הגרעין שלה, אבל ייתכן שתהיה מוכנה לויתורים נוספים, ככל שאלה יותירו לה מרחב תמרון להמשיך בתכנית. מתוך עניינה להרוויח זמן, נראה שאיראן תבחן גם את ההתפתחויות בעיראק בתקווה שהממשל האמריקני יסתבך בה וישקיע בה את עיקר משאביו, ובסופו של דבר ייאלץ לפנות ממנה את כוחות הצבא.

ככל שיתברר שאיראן ממשיכה בחתירתה להשגת נשק גרעיני, למרות הלחצים והקשיים, עשויה סוגיית איראן להפוך לעיסוק מרכזי של הממשל האמריקני, לאחר סוגיית עיראק. לפני הממשל האמריקני יעמדו כמה דרכי פעולה אפשריות לטיפול בסוגיה. הדרך המועדפת בעיניו היום היא הדרך המדינית. הממשל מבהיר שבשלב זה הוא יתמקד במאמץ מדיני לעצור את התקדמותה של איראן לנשק גרעיני, ולצמצם את ניסיונותיה לפגוע במדיניות האמריקאית באמצעות תמיכתה בטרור ומעורבותה באפגניסטן ובעיראק. דרך זו עשויה להיות מונחת בכמה שיקולים: נוצרה הזדמנות נוחה מבעבר להשיג תוצאות בדרך המדינית, עקב הסיכוי לנצל את אפקט הלחץ שנוצר, הן בעקבות המהלך בעיראק והן עקב חשיפת חלקים חשובים מתכנית הגרעין של איראן. לממשל יש גם עניין למצות את הדרך המדינית כדי ליצור מידה מינימלית של לגיטימציה למהלך צבאי, אם בסופו של דבר יחליט על כך. בהנחה שנותרו שלוש עד ארבע שנים לפחות עד שאיראן תגיע לנשק גרעיני, עדיין יש מרחב זמן לפעולה מדינית. ככל שניתן לשפוט, יש היום סיכוי להגביר את הלחץ על איראן, אולי גם באמצעות מועצת הביטחון. לחץ זה מקשה

כבר היום על איראן לקדם את תכנית הגרעין שלה, ויקשה עוד יותר – אם היא תחתום על "הפרוטוקול הנוסף". ואולם ספק אם לחץ זה יחסום חסימה מלאה את המסלול הגרעיני של איראן.

דרך פעולה משלימה היא ניסיון לפתח הידברות בין ההנהגות בווישניגטון ובטהראן. ממשל בוש אינו פוסל דרך זו, ולהלכה, בעקבות המלחמה בעיראק, נוצרו סיבות חדשות גם מבחינתה של איראן לגלות עניין בהידברות כזו. חיסול העוצמה הצבאית של עיראק, שהסיר מעל הפרק את המניע הראשוני להתעצמותה האסטרטגית של איראן, עשוי להניע אותה לחשיבה מחדש על תכניותיה להתעצמות צבאית. החמרת האיום האמריקאי כלפי איראן, והאפשרות של מהלך צבאי גם נגדה, עשויות להניע אותה לנסות לצמצם את הסיכונים על-ידי הידברות עם הממשל האמריקאי. הימצאות כוחות אמריקאיים בעיראק ובאפגניסטן, שלנעשה בהן יש חשיבות מיוחדת בעיני המשטר האיראני, עשויה לחזק את עניינה של איראן בהידברות עם ארצות-הברית בנוגע לעתידן של מדינות אלה. הידברות מוגבלת בין הצדדים, בדרגי עבודה, התקיימה לפני הפעולה האמריקאית באפגניסטן והמלחמה בעיראק, ואין להוציא מכלל אפשרות שזו תתרחב בעתיד. מנהיגים איראנים אותנו לאחרונה שהדבר אפשרי. ועם זאת, ההנהגה הרדיקלית עדיין פוסלת הידברות אמיתית עם ארצות-הברית. כל עוד זו תהיה עמדתה וכל עוד לא יחול שינוי במאזן הכוחות הפנימי באיראן בין רדיקלים למתונים, ספק אם תושג התקדמות ממשית בהידברות בין שתי הממשלות.

דרך פעולה שלישית, שהוזכרה בפי גורמים בווישניגטון, היא ניסיון לעודד שינוי פנימי לטובת הגורמים המתונים באיראן. בווישניגטון יש ציפייה, אמנם נמוכה בינתיים, שהתסיסה הפנימית תוביל להתמתנות המשטר האסלאמי בטהראן, שתקזז את האיום האיראני, ולכן יש הסבורים שיש מקום לעודד תסיסה זו. בשלב זה הממסד הרדיקלי האיראני עדיין שולט בעמדות המפתח העיקריות, ועד כה הצליח להתמודד בהצלחה עם התסיסה הפנימית. ואולם

**אם הממשל האמריקני
יעריך שאיראן מתקרבת
מאוד להשגת נשק גרעיני,
הוא עשוי לשקול פעולה
צבאית נקודתית ומוגבלת
נגד אתרים גרעיניים
באיראן.**

בטווח הארוך עשויה לחול תמורה פנימית באיראן משום שהתסיסה נובעת מלמטה, מהציבור הרחב, והיא משקפת רצון אמיתי לשינוי. לפיכך תהליך השינוי עשוי אמנם להיות איטי והדרגתי, רצוף מכשולים ואף נסיגות, וקשה להעריך מתי יישא פרי. אולם יש סיכוי לא מבוטל כי בסופו של דבר התהליך יביא להתמתנות באופיו של המשטר. ועם זאת צריך להניח, שאם תחל מגמה של התמתנות המשטר באיראן, היא תהיה תוצאה של תהליכים פנימיים, ולא של השפעה חיצונית. משום כך, ניסיון

להשפיע על המאבק הפנימי באיראן אינו מהווה היום דרך פעולה ממשית מבחינת הממשל האמריקאי.

משמעות הדברים היא, שבשלב זה דרך הפעולה העיקרית הפתוחה לפני הממשל האמריקאי היא מיצוי האפשרויות החדשות שנוצרו ללחץ על איראן – אולי בשילוב עם ניסיון נוסף להידברות עמה, אם יסתמנו תנאים לכך. אולם אם דרכים אלה לא יביאו לתוצאות, אפשרי שתיבחן גם האפשרות למהלך צבאי נגד איראן. זו האפשרות הבעייתית ביותר, ויקשה מאוד על הממשל לצאת לפעולה צבאית נגד איראן, וודאי כל עוד לא הסתיימה הפרשה בעיראק וטרם הוכחה הצלחתה המדינית. בכל מקרה, גם אם יבחן הממשל האמריקאי מהלך צבאי נגד איראן בשלב מאוחר יותר, קשה מאוד להניח שיהיה זה מהלך כולל משום שמהלך כזה יהיה מורכב וקשה בהרבה מהמהלך הצבאי בעיראק; הוא יהיה כרוך בסיכונים גדולים יותר ולא תהיה לו לגיטימיות בינלאומית מספקת. אפילו בריטניה, בעלת בריתה העיקרית של ארצות-הברית במערכה בעיראק, הבהירה שלא תתמוך בפעולה צבאית נגד איראן. אבל אם הממשל יעריך שאיראן מתקרבת מאוד להשגת נשק גרעיני, הוא עשוי לשקול פעולה צבאית נקודתית ומוגבלת, לדוגמה נגד אתרים גרעיניים באיראן. החלטה כזאת תהיה תלויה לא רק בנתונים הצבאיים ובנסיבות האזוריות, אלא גם בהתפתחויות הפנימיות באיראן ובסיכוי להידברות ממשית עם המשטר האיראני.