

סוגיית הגרעין האיראני: דרכי פעולה אפשריות לארצות הברית

אפרים קם

מדיניות ממשל אובמה בסוגיית הגרעין האיראני התאפיינה עד כה בשתי גישות. בשלב הראשון ניסה הממשל לקדם את יזמתו לפתח הידברות ישירה עם איראן בסוגיית הגרעין, במגמה לנסות להגיע להסדר עם איראן בנוגע להמשך תכנית הגרעין שלה. כדי למצות את סיכויי ההידברות, היה הממשל מוכן לוותר על התנאי המוקדם שהציב ממשל בוש למשא ומתן – שאיראן תשעה את העשרת האורניום – וכן היה מוכן לכמה דחיות בפתיחת ההידברות, שבפועל שיחקו לידי האיראנים. הממשל לא גילה אופטימיות רבה בנוגע לסיכויי ההצלחה של יזמתו, אך סבר שאם זו תיכשל באשמת האיראנים, יקל עליו לגייס תמיכה בינלאומית בהגברת הלחצים על איראן.

בפועל התמקדה ההידברות בהסכם בעל אופי מוגבל, שהמגעים בנוגע אליו ניהלו בסתיו 2009 בין הממשלות האירופיות והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ובין איראן. במרכז ההסכם עמדה עסקת האורניום הידועה, שבמסגרתה הייתה איראן אמורה להעביר כ-75 אחוזים מהאורניום המועשר לרמה נמוכה שברשותה לרוסיה, וזו תעביר אותו למדינה שלישית, וכעבור שנה יוחזרו לאיראן מוטות דלק גרעיני עבור כור המחקר הקטן שבטהראן. בעסקה היו טמונים יתרונות ניכרים עבור איראן: היא לא מנעה את איראן מלהמשיך בהעשרת האורניום, ולמעשה נתנה לגיטימציה להמשך ההעשרה באיראן; בכך היא אפשרה לאיראן להשלים את כמות האורניום שתוציא מידיה בתוך פחות משנה; ואישור העסקה לא היה מאפשר להשיג הסכמה בינלאומית להטיל סנקציות נוספות על איראן. אלא שהממשל קיווה להשיג באמצעות העסקה רווח זמן שירחיק את איראן מהשגת היכולת לייצר נשק גרעיני, ושבמהלכו יהיה אפשר לייצר מסגרת מתאימה למשא ומתן נרחב יותר.

אפרים קם, סגן ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי וחוקר בכיר במכון

בסופו של דבר, יזמת ההידברות הישירה נכשלה, בעיקר מאחר שאיראן דחתה את העסקה, למרות היתרונות שהיו טמונים בה עבורה, משום שלא בטחה בממשלות המערב ולא הסכימה לתנאיהן, ועקב מאבקי פנים. מאוחר יותר קיבלה איראן כמה מתנאי העסקה שהיא דחתה קודם לכן, בהסכמה שהושגה בינה ובין מנהיגי טורקיה וברזיל. אלא שבינתיים השתנו הנסיבות, ההסכמה של איראן הייתה חלקית, וממשלות המערב לא קיבלו את העסקה החדשה, ולמעשה התעלמו ממנה.

מדיניות הלחץ על איראן

בכך החל השלב השני במדיניות ממשל אובמה – שלב גיבוש הלחצים והסנקציות. במוקדה מצויה החלטת מועצת הביטחון מ-9 ביוני 2010, שהטילה סבב סנקציות רביעי על איראן והייתה בסיס לסנקציות עצמאיות נוספות – אשר לא הוסכם עליהן במועצה – שממשלות המערב החלו להטיל על איראן. אף שהסנקציות הנכללות בהחלטת מועצת הביטחון נופלות בהרבה מחומרתן של אלה שרצה הממשל, אין ספק שגל הסנקציות הנוכחי, ובכללו הסנקציות העצמאיות, הוא המקיף והמשמעותי ביותר שהוטל אי פעם על איראן. הוא מכוון להגביל את פעילותם של בנקים וגופים פיננסיים איראניים ושל ארגונים ויחידים הקשורים ב"משמרות המהפכה" והפועלים בתחומים הקשורים בתכנית הגרעין. הוא נועד לאסור על איראן בניית מתקנים גרעיניים חדשים והשלמת קיימים, להגביל עוד יותר מכירות טכנולוגיה וחומרים היכולים לסייע לתכניות הגרעין והטילים של איראן, ולמנוע מכירות של מערכות נשק קונוונציונליות עיקריות לאיראן. חשוב לא פחות – הצעדים כוללים אמצעי אכיפה הדוקים יותר, הן על ידי הקמת ועדת פיקוח על מימוש הסנקציות והן על ידי הגברת הפיקוח על מטענים חשודים המיועדים לאיראן באמצעות ספינות ומטוסים.

יתר על כן, הסנקציות העצמאיות מכוונות במידה רבה כלפי מגזר האנרגיה של איראן. הן כוללות איסור על השקעות חדשות ומכירת ציוד לחברות איראניות הפועלות בתחומי הנפט והגז, ובכך הן גם מקשות על פיתוח שדות נפט וגז. הן מטילות הגבלות על חברות איראניות בתחומי המימון והביטוח, ובכך מאלצות נמלים וחברות תובלה ימית להגביל את קשריהם עם איראן. מאחר שיוטלו הגבלות על כיסוי הביטוח, לא יינתן לספינות איראניות, המובילות נפט וסחורות לאיראן וממנה, להיכנס לנמלים רבים.

הפעלת הלחצים והטלת הסנקציות יהיו הציר של מדיניות ממשל אובמה כלפי איראן בתקופה הקרובה, במטרה להמחיש לאיראן שהיא משלמת מחיר כבד מדי עבור המשך התנהלותה בתחום הגרעין, ואולם הבעיה העיקרית היא האם יש בסבב הסנקציות החדש כדי להניע את איראן לשנות את גישתה בסוגיית הגרעין.

מצד אחד איראן מוצאת את עצמה מבודדת למדי מול חזית בינלאומית רחבה, ובסנקציות הללו – אם אכן יבוצעו בעיקרן – יש כדי להכאיב לה יותר מקודמותיהן; ומצד אחר עדיין לא ברור באיזו מידה ימומשו הסנקציות ואם הממשלות והחברות הנוגעות בדבר אכן ישתפו פעולה ביישום הסנקציות ויימנעו מהפרתן.

יתר על כן, איראן נתונה תחת משטר מתרחב והולך של סנקציות מאז המהפכה, ולמדה כיצד להתמודד עמן ולעקוף אותן. להכין חלופות לדרכים שייחסמו בפניה ולצמצם את הנזקים שייגרמו לה עקב הסנקציות. איראן כבר הודיעה כי שום סנקציות לא ישנו את מדיניותה בתחום הגרעין וכי הסנקציות אולי יאטו את השלמת תכנית הגרעין, אך לא יעצרו אותה. קיימת אפוא אפשרות סבירה שההנהגה האיראנית תחליט לשלם את המחיר שיהיה כרוך בסנקציות, ובלבד שתשלים את בניית היכולת לייצר נשק גרעיני או אף לייצרו בפועל. גישה זו מסתייעת גם על ידי העובדה שרוב הציבור הפוליטי האיראני תומך בגישת המשטר בסוגיית הגרעין, וגם ראשי המחנה הרפורמיסטי מביעים בגלוי את הסתייגותם מהחמרת הסנקציות על איראן, בין השאר מחשש שמא תוטל האשמה בהטלתן על מעצמות המערב, ולא על המשטר, וזו דווקא תלכד את העם סביב המשטר ותחזק אותו.

המפתח להשפעתן של הסנקציות על מדיניותה של איראן יהיה מצוי אפוא בשתי השאלות שהתשובות להן תלויות זו בזו: מה יהיה היקף יישומן של הסנקציות, ומה תהיה מידת נחישותו של המשטר להתמודד עמן, אם יישמו בהיקף נרחב. התשובות לשאלות אלה אינן ברורות בשלב זה – וייתכן שאינן ברורות גם למשטר האיראני עצמו. בינתיים המשטר מגלה סימני דאגה עקב הסנקציות, ובידי הממשל האמריקאי יש סימנים שלסנקציות יש השפעה גדולה יותר מכפי שציפה המשטר האיראני. גם העובדה שהמשטר מודה בגלוי באפשרות שהסנקציות יאטו את השלמת תכנית הגרעין יכולה להיות משמעותית אם תהיה ההאטה ניכרת. מתוך תחושת לחץ ומתוך עניין לבלום את גל הסנקציות הציעה איראן לחדש את המשא והמתן על עסקת האורניום עם ממשלות המערב, וכן הודיעה שתשעה את העשרת האורניום לרמה של עשרים אחוזים, אם תקבל דלק גרעיני לכור המחקר בטהראן כחלק מן העסקה. בתקופה הקרובה עשוי אפוא המשטר האיראני לגלות גמישות טקטית בעמדותיו, אך בלי לוותר על חתירתו לנשק גרעיני. גם ראש ה-CIA, לאון פאנטה, העריך באמצע יולי 2010 כי הסנקציות כנראה לא ירתיעו את איראן מחתירתה להגיע ליכולת גרעינית.

גם אם בתקופה הקרובה יהיו הלחץ, הסנקציות והעמדה הנוקשה המרכיב העיקרי של מדיניות ממשל אובמה כלפי איראן, אין פירוש הדבר שזה לא ינסה לחזור לערוץ המשא והמתן. אדרבה, בעיניו נועדו הסנקציות להחזיר את איראן לשולחן המשא והמתן בתנאי לחץ, כדי להגדיל את הסיכוי שתקבל את תנאי

ממשלות המערב; ואכן, בסוף יולי 2010, בתגובה להצעת איראן לחדש את השיחות על עסקת האורניום, הודיע הממשל על נכונותו לחדש את השיחות על עסקת האורניום. אובמה עצמו הציע לדון בשורת צעדים שהממשל יקבע כי הם מספיקים בעיניו כדי להוכיח שאיראן אינה חותרת לנשק גרעיני.

בחודשים הקרובים תנוע אפוא מדיניות הממשל בין המשך הלחצים על איראן, ואולי אף הגברתם, ובין ניסיון לנצל את הלחצים כדי להפיק ויתורים מאיראן ולקדם הסכם עמה, כנראה בעניין עסקת האורניום, שיענה על דרישותיו. גורמים בממשל הקשורים במשא והמתן לא ראו סיכוי גבוה לאישור העסקה על פי תנאיו, ואולם מאחר שאיראן מבקשת לעצור את הסנקציות ומאחר שהיא כבר ויתרה כמה ויתורים בנוגע לעסקה במגעים עם מנהיגי טורקיה וברזיל, אין לשלול את האפשרות שבסופו של דבר היא תסכים לתנאי הממשל ותאשר את העסקה.

אם תושג עסקה ואם לאו, בחודשים הקרובים יצטרך הממשל להעריך את מידת היעילות של מדיניות הלחץ. עד כה הממשל מחויב חד־משמעית למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני, אף שבינתיים לא עצרה מדיניותו את איראן, ועל אף ההערכות המטילות ספק באשר לאפשרות לעצור אותה. סביר להניח שבתקופה הקרובה לפחות לא ייסוג הממשל ממחויבות זו, בטרם יתברר אם נכשלה מדיניות הלחץ. הודעת המשטר האיראני, זמן קצר לאחר אישור החלטת הסנקציות, שהן עלולות להאט את תכנית הגרעין עשויה להיחשב בעיני הממשל הישג חלקי חשוב וסימן מעיד לנקודת תורפה בצד האיראני, בעיקר אם תהיה ההאטה ניכרת.

הבעיה תהיה אם יתברר כעבור זמן שמדיניות הלחץ אינה משיגה את מטרתה, דהיינו שיש קושי ליישם את עיקר הסנקציות, שהאטת תכנית הגרעין אינה משמעותית, ויותר מכול – שאיראן אינה עוצרת את חתירתה לנשק גרעיני, גם אם תאושר עסקת האורניום. הגעה למסקנה כזו תדרוש זמן, אולי זמן ניכר, משום שבחינת אפקט הסנקציות אינה יכולה להיעשות בזמן קצר ומשום שהממשל ימשיך לחפש דרכים נוספות להגברת הלחצים על איראן, ולא ימהר להודות שמדיניותו אינה אפקטיבית. שאלה חשובה בתהליך הבחינה תהיה מה יגדיר הממשל כהצלחה, ומה ככישלון. כך למשל אם יושג הסכם בעניין עסקת האורניום, הממשל עשוי לראות אותה כהצלחה משום שהיא עשויה להאריך את לוח הזמנים להשגת יכולת גרעינית, אף שהיא תאפשר לאיראן להמשיך להעשיר אורניום על אדמתה.

אלא שלרשותו של הממשל לא יעמוד זמן בלתי מוגבל לבחינת יעילותו של הסנקציות, שכן תכנית הגרעין של איראן מתקדמת בהתמדה ואינה עוצרת. מבחינה טכנית, תוכל איראן לייצר מתקן נפץ גרעיני ראשון בתוך שנה־שנתיים, בכפוף להחלטה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני. לפיכך גם אם הסנקציות יכולות להיות יעילות, השפעתן המלאה עלולה להתברר מאוחר מדי, כאשר איראן כבר תפרוץ לעבר הנשק הגרעיני.

דרכי פעולה חלופיות

אם יגיע הממשל האמריקאי למסקנה שמדיניות הלחץ אינה אפקטיבית – כלומר שאיראן ממשיכה לבנות יכולת לפיתוח הפצצה ושהזמן הולך ואוזל – הוא יצטרך לשקול דרכי פעולה חלופיות. הממשל אינו מבהיר – לטענתו במכוון – מהם כיווני הפעולה העתידיים שלו, אך גורמים בממשל טוענים כי דרכי פעולה חלופיות לטיפול בסוגיית הגרעין נמצאות בתהליך של בחינה והכנה. מותר להניח שדרכים אלה בעייתיות ואין מבוטחות, וייתכן שזו הסיבה לתזכיר הפנימי שכתבתו יוחסה למזכיר ההגנה רוברט גייטס בינואר 2010, שקבל על כך שלארצות הברית אין מדיניות אפקטיבית לטווח ארוך לטיפול בסוגיית הגרעין האיראני.¹ סביר להניח שאי-החשיפה של דרכי הפעולה הללו נובעת מעניינו של הממשל שלא לכבול את ידיו, שלא לאפשר לאיראן להיערך לקראתן ושלא לחשוף את נקודות התורפה במדיניותו.

במקרה של הכרה בכישלונה של מדיניות הלחצים יעמדו בפני הממשל שתי דרכי פעולה עיקריות: לשקול מחדש את החלופה הצבאית או להיערך לתרחיש של כישלון לעצור את איראן.

האופציה הצבאית בעייתית ומסוכנת, והצלחתה אינה מובטחת, אך היא אפשרית. כדי להחליט על נקיטתה יצטרך הממשל לבחון שורה של סוגיות מבצעיות, מדיניות ואחרות. הוא יידרש לוודא שלרשותו יכולת מבצעית לבצע את הפעולה, ובכללה מודיעין איכותי ומדויק על המטרות. הוא יצטרך להעריך את מידת הנזק הצפוי להיגרם לאתרי הגרעין ואת פרק הזמן שתשתבש ותידחה בו תכנית הגרעין. יהיה עליו לתת את הדעת לתגובתה של איראן למהלך, שאין ספק כי תבוא – ובכלל זה תגובה נגד בעלות בריתה של ארצות הברית ובראשן ישראל, ותגובה נגד מטרות אמריקאיות בעיראק, במפרץ ובאפגניסטן. איראן מאיימת כי בתגובה למהלך היא תחסום את זרימת הנפט מהמפרץ. ספק אם תעשה זאת לאורך זמן, אם בכלל, משום שבכך היא תפגע בראש ובראשונה בעצמה, אך גם ללא פעולת חסימה מצד איראן, המהלך הצבאי עלול להביא למשבר בשוק הנפט לפרק זמן כלשהו. הממשל יידרש גם לגבש תמיכה פנימית ובינלאומית למהלך צבאי, ובכלל זה אולי השגת גיבוי מצד מועצת הביטחון. בסופו של דבר, הממשל יהיה חייב להעריך את מאזן הסיכויים מול הסיכונים הכרוכים בפעולה צבאית, וכן לענות על השאלה במה יהיה טמון סיכון גדול יותר – במהלך צבאי או בהשלכות התרחיש של איראן גרעינית.

על רקע שאלות סבוכות אלה הממשל האמריקאי משתמש בלשון כפולה. מצד אחד, ראשי הממשל קובעים בעקביות כי כל האופציות לטיפול בסוגיית הגרעין האיראני פתוחות, ובכללן האופציה הצבאית. הממשל גם מדליף מפעם לפעם ידיעות על הכנות לפעולה צבאית. כך אמרו גורמי ממשל באפריל 2010 שמערכת

הביטחון האמריקאית עוסקת בהכנת סדרה של חלופות צבאיות, שעדיין נמצאות בשלבי פיתוח, אשר יוגשו לשיקולו של הנשיא אם הדיפלומטיה והסנקציות לא יצליחו לאלץ את איראן לשנות את דרכה.² יתר על כן, יושב ראש המטות המשולבים של ארצות הברית, האדמירל מייקל מאלן, אמר ביולי 2010 כי גובהה תכנית לפעולה צבאית באיראן למקרה הצורך. מצד אחר, מאז אמצע 2008, עוד משלהי ממשל בוש, הדגישו גורמים בכירים בצמרת הממשל והממסד הביטחוני, ובכלל זה מאלן עצמו, כי אינם רואים מקום לביצוע מהלך צבאי באיראן בשלב הנוכחי וכי הממשל אינו נותן "אור ירוק" לישראל לבצע מהלך כזה. בכירי הממשל מזכירים שתי סיבות לרתיעתם ממהלך צבאי: אי-הוודאות והסיכונים הכרוכים בו, וההערכה שמבצע צבאי לא יעצור את תכנית הגרעין של איראן, אלא לכל היותר יעכב אותה לשנים אחדות. באורח לא רשמי, גורמי ממשל מזכירים סיבות נוספות לחשש ממהלך צבאי: המעורבות הצבאית הנרחבת של ארצות הברית בעיראק ובאפגניסטן, המכבידה על פתיחת חזית נוספת, והסכנה שאיראן תגיב בחסימת זרימת הנפט מהמפרץ ובעידוד פיגועי טרור במזרח התיכון ובעולם המערבי.

האופציה הצבאית מצויה עדיין בעדיפות האחרונה בעיני הממשל האמריקאי – כמו בעיני ישראל – עקב הסיכונים ואי-הוודאות הכרוכים בה. אין ספק שבתקופה הקרובה, כל עוד יעריך הממשל כי יש סיכוי להצלחת הדיפלומטיה ומדיניות הלחצים, הוא לא ינקוט מהלך צבאי, וימשיך מביצוע מהלך כזה על ידי ישראל. השאלה היא עד כמה ישנה את עמדתו אם יעריך שמדיניות הלחצים נכשלה. מנקודת המבט הנוכחית, הסיכוי לכך נראה לא גבוה. הסיבות שהממשל מציין לרתיעתו ממהלך צבאי, כמה מהן לפחות, אינן צפויות לחלוף עם הזמן, ואולם הסיכוי לכך אינו אפסי, והוא עשוי לגדול במשך הזמן. מדיווחים שונים עולה כי במערכת הביטחון האמריקאית מייחסים לאחרונה לאופציה הצבאית יותר משקל מאשר בעבר.³ הממשל לא יוכל להתעלם מכך שהגעת איראן לנשק גרעיני תהיה כישלון מהדהד באחד המרכיבים המרכזיים של מדיניותו, שיהיו לו השלכות חמורות על אמינותו ועל יכולת הפעולה שלו, ושייצור סיכונים מרחיקי לכת לאינטרסים אסטרטגיים אמריקאים מהמעלה הראשונה. יתר על כן, כל עוד יש בידי הממשל אופציה מדינית-דיפלומטית, נוח לו לדחות את האופציה הצבאית. המצב עשוי להשתנות אם תמוצה האופציה המדינית ללא הצלחה, והממשל יצטרך לתת תשובות אחרות להתגרענות איראן.

לפיכך, אף שהממשל מסתייג כיום בבירור ממהלך צבאי, אין להוציא מכלל אפשרות שהוא יעריך מחדש את מאזן הסיכויים והסיכונים שהוא צופה עקב מהלך צבאי. באפשרות זו יכולה לתמוך העובדה שעקרונית הממשל לא נטש את האופציה הצבאית ושמערכת הביטחון האמריקאית ממשיכה לעסוק בהכנתה. ייתכן גם שהוצאת עיקר הכוחות האמריקאים מעיראק, ולאחר מכן מאפגניסטן,

תקל עליו להחליט על פעולה צבאית באיראן – גם משום שיוכל להפנות יותר תשומת לב ומשאבים לטיפול בבעיה האיראנית וגם משום שכוחותיו בסביבתה של איראן יהיו פגיעים פחות לתגובה מצד איראן. בסופו של דבר, לארצות הברית יש כנראה יכולת לבצע סדרה של תקיפות חוזרות על אתרי הגרעין, שידחו את השלמת תכנית הגרעין במספר שנים לא קטן. נכון שאיראן תגיב על מהלך צבאי נגדה בירי טילים ובטרור – בעצמה או באמצעות שלוחיה – ואולם יכולתה להגיב כך מוגבלת, והיא תצטרך להיזהר שלא להסתבך בעימות צבאי ממושך ומקיף עם ארצות הברית. אמנם כיום כל הממשלות האחרות מתנגדות למהלך צבאי, אבל הממשל טרם ניסה לגייס תמיכה פנימית ובינלאומית למהלך, ואם ינסה לעשות זאת בטיעונים משכנעים, ייתכן שהתמונה תיראה אחרת. על כל פנים, גם אם לא יחליט הממשל להפעיל את האופציה הצבאית, הוא עשוי לעשות בעצם קיומה שימוש רב יותר כדי להכביד את לחציו על איראן.

דרך פעולה נוספת במסגרת האופציה הצבאית יכולה להיות מתן "אור ירוק" מצד ארצות הברית למהלך צבאי על ידי ישראל. היתרון שבדרך זו, מבחינת הממשל האמריקאי, הוא שהאחריות לפעולה ולתוצאותיה תוטל על ישראל, ואולם חסרונותיה עולים על יתרונותיה. לישראל יש יכולת פחותה מזו של ארצות הברית לבצע את המהלך, ואם יצדד בו הממשל, עדיף שייעשה על ידי ארצות הברית, כדי להבטיח הצלחה גדולה יותר. יתר על כן, אם תבצע ישראל את המהלך, ממילא הכול יניחו – ובעיקר האיראנים – שארצות הברית שותפה לו ותומכת בו, ולכן תגובתה של איראן עלולה להיות מכוונת גם כלפי יעדים ואינטרסים אמריקאיים. גם אם תופנה תגובתה של איראן בעיקר כלפי ישראל, ייתכן שארצות הברית תראה את עצמה נדרשת לסייע לישראל נגד איראן, אם יהיה צורך. מסיבות אלה, אם ישקול הממשל את האופציה הצבאית בחיוב, ייתכן שיעדיף כי זו תנוהל על ידו, ולא על ידי ישראל.

מכל מקום, גם לוח הזמנים לביצוע מהלך צבאי יוגבל על ידי לוח הזמנים של תכנית הגרעין של איראן. התקפה על אתרי הגרעין יכולה להיות יעילה כל עוד לא יהיה בידי איראן נשק גרעיני, ולכן אם ישקול הממשל האמריקאי פעולה צבאית, יהיה עליו לגזור את לוח הזמנים לביצועה מלוח הזמנים המשוער של השגת הנשק על ידי איראן.

החלופה השנייה העלולה לעמוד בפני הממשל היא להשלים עם התרחיש שאין ביכולתו לעצור את המשך העשרת האורניום על ידי איראן משום שהסנקציות לא יהיו אפקטיביות והוא יירתע מנקיטת מהלך צבאי. ככל הנראה, עדיין הממשל אינו מצוי בנקודה זו, אף שמומחים שונים, בעיקר מחוץ לממשל, סבורים שבסופו של דבר לא יהיה מנוס מהשלמה עם המשך העשרת האורניום באיראן, ובהמשך הדרך – גם עם איראן גרעינית. נראה כי בשלב הנוכחי עדיין הממשל סבור שאפשר

למנוע השגת נשק גרעיני על ידי איראן, ואולם אם הוא לא יצליח למנוע את המשך העשרת האורניום באיראן, הוא עלול להלכה לנסות לעצור אותה בשתי מדרגות מאוחרות יותר:

- האחת – להשלים עם העשרת האורניום באיראן, אך להגיע להסכם עמה להטלת פיקוח בינלאומי הדוק יותר על מתקני הגרעין שלה, כדי לוודא שלא תעשיר אורניום לרמה גבוהה ושלא תעסוק בבניית מתקן נפץ גרעיני. למעשה, עסקת העברת האורניום – שנדונה עם איראן בסתיו 2009, ושהממשל מוכן לחזור אליה, אם יתקבלו תנאים – היא הסכמה בפועל להמשך העשרת אורניום באיראן. גם דבריו של נשיא ארצות הברית ברק אובמה, שהממשל מוכן לדון עם איראן על צעדים, אשר לדעתו יוכלו להוכיח כי איראן אינה חותרת לנשק גרעיני, הם בעצם נכונות עקרונית להסכים להעשרת אורניום באיראן, אם יתקבלו דרישותיו.
- והאחרת – אם לא יהיה אפשר לעצור את איראן בשלב ההעשרה לרמה גבוהה – לנסות לעצור אותה, באמצעות הסכם עמה, כמדינת סף, שתסתפק בבניית יכולת לייצר נשק גרעיני, בלי לייצר את הנשק עצמו.

הסיכונים החמורים שבשתי החלופות האלה ברורים לממשל. לאיראן יש היסטוריה ארוכה של הונאה והסתרה בתחום הגרעין, ולא יהיה אפשר לוודא פיקוח מלא על תכנית הגרעין שלה. גם פיקוח הדוק יותר לא יבטיח את מניעתה של העשרת אורניום לרמה צבאית. משום כך יש להניח שהממשל יחתור להבטיח מראש הסכמה בינלאומית להטלת סנקציות חמורות על איראן במקרה שזו תפר את ההסכמים עמה, אם אלה יושגו. מובן מאליו שמשמעות החלופה השנייה חמורה הרבה יותר; ואכן, גורמים בממשל הבהירו שאיראן לא תורשה לבנות יכולת לייצר פצצה גרעינית ולהישאר על הסף משום שאז תוכל לפרוץ במהירות לעבר הנשק הגרעיני, ולא יהיה אפשר להשיג מודיעין שיתריע על הפריצה בזמן אמת.⁴ פירוש הדבר שאם תהיה איראן מדינת סף, לא תהיה בִּרְרָה אלא להתייחס אליה כמדינה גרעינית. לפיכך יש להניח שהממשל ישלים עם אופציות אלה רק מחוסר בִּרְרָה – רק אם יחליט שלא לנקוט מהלך צבאי, משום שיעריך כי הסיכונים הכרוכים בו עולים על הסיכונים שיהיו טמונים בחלופות אלה.

קיימות שתי אופציות נוספות שנבחנו על ידי הממשל בשנים האחרונות. האופציה האחת היא לסייע לשינוי המשטר הקיצוני באיראן. ברור כי החלופה הזו, אם אפשר לממש אותה, היא הרצויה ביותר. שינוי המשטר אינו מבטיח את עצירת תכנית הגרעין משום שבאיראן קיימת תמיכה כללית בהמשכה, וכל מנהיגי המחנה הרפורמיסטי היו בעבר שותפים לפיתוחה, בהיותם בעמדות שלטון. אף על פי כן, זו חלופה מועדפת משום שגם אם תגיע איראן לנשק גרעיני, ברור שלהימצאותו בידי

משטר מתון יותר תהיה משמעות שונה מאשר להימצאותו בידי המשטר הרדיקלי הנוכחי, ואולם לממשל האמריקאי אין דרך בדוקה לסייע לשינוי המשטר. מאז פרוץ המשבר הפנימי באיראן ביוני 2009, וגם לפני כן, בחן הממשל את האפשרות לנסות לסייע לדורשי השינוי באיראן. בסופו של דבר בחר הממשל שלא להתערב בנעשה באיראן, מלבד הקצאת תקציבים לצורכי תעמולה, ואולי גם לסיוע כספי לגורמי אופוזיציה. שיקולו של הממשל היה נכון: אם יחול שינוי פנימי באיראן, הוא יהיה תוצאה של תהליכים פנימיים, ולא של התערבות חיצונית. בינתיים תמיכה ברורה באופוזיציה עלולה להזיק לה ולהציגה כמשתפת פעולה עם אויבים חיצוניים. על כל פנים, ברור כי מאמץ לשינוי המשטר באיראן אינו יכול להיות אסטרטגיה אמينة ובעלת סיכוי סביר עבור הממשל האמריקאי, גם משום ששינוי המשטר אינו מובטח וגם משום שהשינוי עלול להתרחש בפרק זמן ארוך.

האופציה האחרת היא לנסות לשבש את תכנית הגרעין של איראן באמצעות פגיעה וחבלות בציד ובטכנולוגיה, ואולי באנשים. הממשל עסק במשך שנים בניסיונות לעכב את תכנית הגרעין של איראן על ידי מאמצים לשבש ולמנוע עסקאות להעברת ציוד וטכנולוגיה שהיו חשודים כקשורים בתכנית הגרעין – בעיקר על ידי לחצים על ממשלות וחברות לבלום את העסקאות. במקרים לא מעטים עלה הדבר בידיו, ואין ספק שמאמצים אלה היו גורם מרכזי בעיכוב תכנית הגרעין עד כה. מפעם לפעם התקבלו גם דיווחים על חבלות בציד שהיה מיועד לתכנית הגרעין של איראן – באיראן עצמה או מחוץ לה – וחבלות אלה יוחסו לקהילת המודיעין האמריקאית או הישראלית. ברור כי בתכנית הגרעין של איראן היו במשך השנים תקלות טכניות רבות שערכו אותה, אך לא ידוע אילו תקלות נבעו מקשיים בהפעלת המערכות, ואילו נגרמו על ידי גורם חיצוני. אף שעד היום קהילות המודיעין האמריקאית והישראלית מדווחות על תקלות שכאלה, ספק אם אפשר לקבוע לפיהן מדיניות לעצירת איראן, מה גם שבמצב השליטה של איראן בטכנולוגיה הגרעינית, חבלות כנראה לא יעצרו אותה לאורך זמן.

דרכי הפעולה מול איראן גרעינית

הממשל האמריקאי לא התייחס עד כה להיערכות מול התרחיש שלאיראן יהיה נשק גרעיני. הסיבה לכך ברורה: לממשל חשוב להדגיש את נחישותו לעצור את התגרענותה של איראן, ולכן אין הוא מוכן להודות באפשרות שירים ידיים וישלים עם איראן גרעינית. ואולם מותר להניח שהממשל בוחן ומכין, בשקט וללא פרסום, דרכי פעולה לתרחיש של הימצאות נשק גרעיני בידי איראן – או שיבחן אותן בעתיד הלא רחוק – משום שאינו יכול להשאיר את הכנתן לרגע האחרון או ליום שאחרי. דרכי פעולה אלה יכוונו למנוע את הסיכונים שינבעו מהשגת נשק גרעיני

על ידי איראן או לפחות לצמצם אותם. מאחר שהממשל לא פרסם מידע כלשהו על דרכי פעולה אלה, תישאר בחינתן ברמה הכללית בלבד.

בראש הסיכונים תעמוד האפשרות שאיראן תיצור איום של שימוש בנשק גרעיני נגד ישראל. בתרחיש זה תימצא ישראל במצב שונה מכל בעלות בריתה האחרות של ארצות הברית משום שהיא תהיה המדינה היחידה אשר בנוגע אליה קיים הסיכון שאיראן תתקוף אותה בנשק גרעיני, תהיה סבירות הסיכון אשר תהיה. עקב מחויבותו רבת-השנים של הממשל האמריקאי לקיומה ולביטחונה של ישראל, הוא יהיה חייב לנקוט צעדים כדי למנוע כל סכנה של התקפה גרעינית מצד איראן על ישראל. למחויבות זו תהיה סיבה נוספת: אם ימשיך הממשל לגלות הסתייגות ממהלך צבאי ישראלי נגד איראן, הוא לא יוכל להותיר אותה ללא מענה הולם לאיום הגרעיני. הוא יהיה חייב אפוא לתרום את חלקו לבניית המענה – גם כאמצעי עיקרי לשכנוע את ישראל שלא לצאת למהלך צבאי עצמאי.

המרכיב העיקרי שלחזיון תידרש ארצות הברית לתרום יהיה ההרתעה נגד האפשרות של התקפה גרעינית מצד איראן. סיוע מארצות הברית לחיזוק ההרתעה של ישראל יוכל להיעשות בשתי דרכים עיקריות: האחת – באמצעות אספקת אמצעי לחימה, טכנולוגיה וציוד צבאי לחיזוק יכולת ההגנה של ישראל – ובכלל זה בתחום ההגנה נגד טילים ויכולת ההתרעה – ולשיפור יכולת התגובה שלה מול האפשרות של התקפה גרעינית מצד איראן. סיוע זה אמור לשכנע את איראן שהתקפה מצדה על ישראל צפויה להיכשל ושתגובת ישראל תהיה בעלת עצמה הרסנית; האחרת – באמצעות הגדרה ברורה של מחויבותו של הממשל האמריקאי לגבות את ישראל מול האפשרות של התקפה גרעינית איראנית, לדוגמה באמצעות הודעה של הממשל על מתן "מטריה גרעינית" לישראל, הצבת יחידות אמריקאיות נוספות בישראל או חתימת ברית הגנה עם ישראל, אם זו תהיה מעוניינת בה. על כל פנים, יש חשיבות לעיתוי הצעדים האמריקאיים משום שנקיטתם בשלב מוקדם מדי עלולה להתפרש כהשלמה עם איראן גרעינית.

מלבד זה, יידרש הממשל האמריקאי לנקוט צעדים כדי לבלום את חיזוק השפעתה האזורית של איראן:

- אין כמעט ספק שאם תשיג איראן נשק גרעיני, יוביל הממשל מהלך להטיל עליה סנקציות נוספות כדי להחליש אותה ולצמצם את יכולת פעולתה. כך נעשה ב־1998 בעניין הודו ופקיסטן, אם כי לפרק זמן מוגבל, לאחר שערכו ניסויים גרעיניים. עם זאת, סביר להניח שסנקציות אלה, אם יוטלו, ישמשו בעיקר לצורכי ענישה, ולא יהיה בהן כדי להחזיר את הגלגל לאחור.
- איראן גרעינית עלולה לנקוט מדיניות אגרסיבית יותר בתחומים שונים – כלפי שכנותיה, כלפי ישראל, בעיראק, במפרץ, ואולי גם בתחום מחירי הנפט.

הממשל יצטרך לתת את דעתו כיצד להתמודד עם איראן רדיקלית ואגרסיבית במדיניות החוץ שלה.

- הממשל ינקוט צעדים נוספים לחיזוק ביטחון של מדינות המפרץ, כדי לבלום לחצים מצד איראן עליהן וכדי לחזק את אמינותה של ארצות הברית, שבהכרח תיפגע אם תיכשל בבלימת התגרענותה של איראן. הממשל כבר נקט צעדים בכיוון זה על ידי הצבת מערכות הגנה נגד טילים במפרץ. בו בזמן יצטרך הממשל לדאוג לכך שהשפעתה של איראן בעיראק לא תתרחב עוד יותר לאחר הוצאת כוחותיו ממנה.
- הסיכון שאיראן תעביר נשק גרעיני לארגוני טרור, ובעיקר לחזבאללה, אינו גבוה. ואולם הממשל מגלה דאגה מאפשרות זו, ויצטרך לתת את דעתו גם לאפשרות שחזבאללה יהיה אגרסיבי יותר לאחר שאיראן תשיג נשק גרעיני.

אחת הדאגות העיקריות של הממשל היא שמדינות נוספות באזור ינסו להצטרף למעגל הגרעיני בעקבות התגרענותה של איראן. מועמדות לכך יכולות להיות מצרים, ערב הסעודית, סוריה, טורקיה, ובטווח הרחוק יותר גם עיראק. על רוב המדינות הללו יש לממשל השפעה ניכרת, והוא יצטרך להפעיל אותה כדי לבלום תהליך שיערער עוד יותר את היציבות במזרח התיכון וכן את משטר בקרת הנשק.

סיכום

בטווח הקצר, החלטת מועצת הביטחון להטלת סבב הסנקציות הרביעי על איראן מציבה את הממשל האמריקאי במצב נוח יותר בטיפולו בסוגיית הגרעין האיראני. ההחלטה קובעת הטלת סנקציות בהיקף רחב יחסית, יוצרת בסיס להטלת סנקציות משלימות על ידי ממשלות המערב, מעמידה את איראן במצב לא נוח ויוצרת אפשרות להאט את תכנית הגרעין של איראן. היא גם מאפשרת לממשל אובמה להציג מדיניות מגובשת לתקופה הקרובה, שעיקרה הפעלת לחצים וסנקציות על איראן, בתמיכתה של חזית בינלאומית רחבה, אך גם אינה פוסלת הידברות עם איראן בתנאים מקובלים על הממשל. הידברות כזו, אם תתפתח, עשויה להתמקד בעסקת העברת האורניום.

אלא שמדיניות זו עלולה להיות ראויה לטווח הקצר בלבד. מאוחר יותר, סביר שבשנת 2011, יצטרך הממשל לבחון מחדש את מידת האפקטיביות של מדיניותו. הממשל אינו מצפה כנראה להשיג השעיה מלאה של העשרת האורניום באיראן, והוא יראה בהאטה ניכרת שלה בגדר הצלחה. ואולם אם לא תושג גם האטה ממשית, ואיראן תמשיך בחתירתה לנשק גרעיני, כאשר הזמן ילך ויאזל – יעמוד הממשל האמריקאי בפני הצורך לבחור בין שתי חלופות קשות ובעייתיות, שאינן

רוצה בהן: לשקול מחדש את האופציה הצבאית או להשלים עם המשך העשרת האורניום באיראן, ובהמשך הדרך – להשלים עם הגעת איראן לסף הנשק הגרעיני או אף לנשק עצמו.

מכל מקום, כל דרך פעולה שיחליט הממשל לנקוט תהיה חייבת לתת את הדעת ללוח הזמנים של תכנית הגרעין של איראן. מבחינה טכנית, יהיה ביכולתה של איראן לבנות מתקן גרעיני ראשון בתוך שנה-שנתיים. מאחר שאיראן אינה עוצרת בדרך לבניית יכולת גרעינית, הן האפשרות למצות את יעילות הסנקציות, והן חלופת המהלך הצבאי, חייבות להיות מושפעות מהמועד שבו תשיג איראן – לפי ההערכה – יכולת לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני.

הערות

- 1 “Gated Says U.S. Lacks Policy to Curb Iran’s Nuclear Drive”, *New York Times*, April 17, 2010.
- 2 שם.
- 3 אפרים קם, “האופציה הצבאית חוזרת לשולחן?”, **מבט-על**, 197 (5 באוגוסט 2010).
- 4 *New York Times*, April 17, 2010.