איראן והקהילה הבינלאומית 2012:
משחק גרעיני חדש או חזרה על מה שהיה?

אמילי לנדאו ושמעון שטיין

סבב השיחות האחרון בשנת 2012 בנושא הגרעין האיראני, שכלל פגישות באיסטנבול, בבגדאד ובמוסקבה בחודשים אפריל עד יוני, וכן שתי פגישות בדרג נמוך יותר שהתקיימו בחודש יולי והתמקדו בסוגיות טכניות, הסתיים בכישלון. המסקנה הבלתי נמנעת היא, שחרף הציפיות, אין עד כה שום ראיה מוחשית המרמזת על כך שהניסיון האחרון להשיג פריצת דרך לפתרון משבר הגרעין היה מוצלח יותר מניסיונות הנפל הקודמים לשאת ולתת עם איראן בסוגיה זו במהלך העשור האחרון. נראה כי הפער הקיים כיום בין הקהילה הבינלאומית (המיוצגת בידי מדינות ה־P5+1) ובין איראן נותר רחב ובלתי ניתן לגישור.

עם זאת, ולמרות העדר תוצאות מוחשיות בשיחות האחרונות, יש צורך למקם את סבב השיחות האחרון עם איראן בהקשר הרחב יותר של תהליך ארוך־טווח שבו מתנהלת הקהילה הבינלאומית מול איראן במשך קרוב לעשור. לפיכך, הערכת סבב השיחות האחרון צריכה להפגין רגישות לכל שינוי בגישה העשוי לבטא סטייה מהמסלול שבו הלכו שני הצדדים מאז שנת 2003, גם אם המאמצים האחרונים לא הניבו עדיין את ההסכם המיוחל. מאמר זה בוחן האם יש סימנים המצביעים על התחלה של "משחק חדש" עם איראן, או האם מה שאנו עדים לו במהלך השנה האחרונה הוא בעיקרון חזרה על מה שנראה פעמים רבות בעבר, וככזה הוא פשוט "המשך של אותו הדבר" ("more of the same").

באשר לאפשרות השנייה – "המשך של אותו הדבר" – השאלה היא האם הקהילה הבינלאומית ואיראן "נעולות" באופן בלתי נמנע בדינאמיקה החוזרת על עצמה, שבמסגרתה כל הניסיונות לשאת ולתת נדונים בהכרח לכישלון. אפשרות זו נסמכת על הערכות לגבי אופן הפעולה של איראן: נחישותה להשיג יכולת גרעינית צבאית, היכולת

שלה לעשות שימוש טקטי מוצלח במשא ומתן כאמצעי להרוויח זמן לקידום תוכנית הגרעין שלה תוך הימנעות מכל פשרה, והיכולת שלה להרתיע את הקהילה הבינלאומית משימוש בעוצמה צבאית נגד מתקניה. הקהילה הבינלאומית מצדה הוכיחה כי היא לא מסוגלת לרתום את כוחותיה המשותפים בצורה יעילה לצורך המשא ומתן עם איראן, ובה בעת נותרה תלויה בצורה מהותית במשא ומתן זה (שכאמור, לא נשא פרי עד כה) להשגת מטרותיה. תלות זו בדיפלומטיה, הנובעת מחוסר נכונות לפעול צבאית, מסבירה מדוע קבוצות שונות של מדינות (בעיקר מדינות ה־EU-3, וה־P5+1) חזרו למשא ומתן עם איראן חרף כישלונות חוזרים ונשנים במהלך העשור האחרון. ההסבר האחר, בדבר "משחק חדש" – הנשען אף הוא על הדינאמיקה הבסיסית המתוארת כאן – גורס כי ישנם בכל זאת סימנים המעידים על שינוי מסוים בגישת הקהילה הבינלאומית כלפי איראן במהלך 2012, העשוי להגדיל את הסיכוי ליישוב המשבר הגרעיני אתה.

מאמר זה יציג טיעונים לחיזוק שתי החלופות האפשריות כדי להסביר את המאמצים הבינלאומיים לריסון שאיפותיה הגרעיניות של איראן במהלך השנה האחרונה, מאז פרסום דו"ח הסוכנות הבין־לאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בנושא זה מראשית נובמבר 2011.[1] הצגת שני הסברים אלטרנטיביים להתרחשויות שאירעו במהלך שנת 2012 משקפת חילוקי דעות מסוימים בין שני מחברי המאמר, ויחד עם זאת גם את חוסר הוודאות של המחברים באשר לטיבן האמיתי של ההתרחשויות, מה שמקנה חשיבות לעצם הצגת החלופות השונות בפני הקורא. בנוסף, סבירותה של חלופה אחת אינה פוסלת לחלוטין את האחרת, שכן שינוי כיוון מסוים מהמסלול הקודם לא יהווה חריגה מנקודת המוצא הבעייתית: קרי, מצד אחד מדינה נחושה שהבהירה כי לא תחסוך במאמצים כדי להשיג את המטרה שהציבה לעצמה – פיתוח נשק גרעיני; ומצד שני, קהילה בינלאומית שיש לה עכבות מבניות בכל הנוגע ליכולתה לפעול תוך אחדות מטרה ונחישות, במיוחד לאורך זמן.

לבסוף, ידון המאמר בהשלכות הנובעות משתי הפרשנויות, וזאת על רקע הבולטות החדשה של ישראל בדיון על הגרעין האיראני, הבחירות לנשיאות בארצות הברית, וכמה התפתחויות אזוריות חשובות.

האם אנו עדים ל"המשך של אותו הדבר?"

כמעט תשע שנים חלפו מאז ביקרו באיראן שרי החוץ של בריטניה, גרמניה וצרפת במטרה להביא להשהיית תוכנית ההעשרה שלה. המאמצים שבאו לאחר מכן לריסון תוכניותיה הגרעיניות כללו שורת החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם בנוגע

לסנקציות, ניסיונות נוספים מצד מדינות ה־EU-3 לשאת ולתת עם איראן ולצרף את ארצות הברית למאמץ הדיפלומטי, מאמצים דיפלומטיים של הנשיא אובמה בתחילת כהונתו הראשונה, ומאמצים לשאת ולתת מצידן של מדינות ה־P5+1.

ארבעה דו"חות שפרסמה סבא"א בתקופה הנסקרת במאמר מדגישים את היקף הכישלון של המאמצים הדיפלומטיים עד כה לעצור את איראן מהתקדמות משמעותית בדרכה להשגת יכולת גרעינית צבאית. דו"ח סבא"א ממחצית נובמבר 2012 מספק הצצה חדשה לסטאטוס של העשרת האורניום באיראן: הכמות הכוללת של אורניום מועשר בדרגה נמוכה (LEU), קרי, עד לרמה של חמישה אחוז, עומדת על 7611 ק"ג. העשרתה של כמות זו לרמה צבאית (למעלה מתשעים אחוז) תספיק לייצורן של חמש או שש פצצות. על־פי הדו"ח, מאז חודש פברואר 2010 הפיקה איראן כ־232.8 ק"ג של אורניום מועשר עד לרמה של עשרים אחוזים במתקניה בנתנז ובפורדו.[2] אין ספק שתוכן הנספח שצורף לדו"ח סבא"א שנה קודם לכן (נובמבר 2011), עם פרטים מלאים לגבי פעילויות הגרעין של איראן, הגיע באיחור רב.

הסיבה העיקרית לכישלון המאמצים הדיפלומטיים נעוצה בחוסר סימטריה באינטרסים ובמטרות של הצדדים הנושאים ונותנים. מטרתה של איראן היא להגיע לעצמאות בכל הקשור למעגל הדלק הגרעיני, וכפועל יוצא מכך להפיק כמות מספקת של חומר בקיע שיאפשר לה לייצר נשק גרעיני, בכפוף לקבלת החלטה פוליטית ברוח זו. למן ההתחלה לא הותיר המשטר האיראני כל מקום לספק כי אין בכוונתו להתפשר על מה שהוא תופש כ"זכות שאינה ניתנת לערעור" של איראן כמדינה החברה באמנת ה־NPT להעשיר אורניום (לכאורה) למטרות שלום.[3] לצורך השגת מטרתו, המשטר זקוק לזמן. כל עוד לא ישיג את המטרה, הוא לא יחפש את הפשרה, אם כי לאחר השגת היעד של נשק גרעיני, עשוי להיות למשטר עניין בהשגת הסכם. הדבר לא מונע מהמשטר לנהל שיחות, אם כי לא מהותיות, במיוחד כאשר מחיר המעורבות שלו בשיחות אינו מסכן את תוכניתו, שממשיכה להתקדם ללא הפרעה.

המטרה שעמדה בפני מדינות ה־EU-3 וארצות הברית, ומאוחר יותר בפני מדינות ה־P5+1, הייתה להביא להשהיית פעילות ההעשרה של איראן ובכך למנוע ממנה השגת יכולת גרעינית צבאית. מדינות ה־P5+1 שבו וחזרו על עמדתן, לפיה הן לא שוללות את זכותה של איראן לפתח תוכנית גרעין אזרחית, אך בד בבד הן מדגישות את הצורך בהוכחה שתוכניתה מיועדת אך ורק למטרות שלום. בשונה מאיראן, המשחקת על זמן, מדינות ה־P5+1, החוזרות בהצהרותיהן על הצורך במציאת פתרון דחוף ומהיר, הגבירו את הלחץ עליה בתהליך שהיה דווקא איטי והדרגתי. עד כה מאמצים אלה לא הניבו תוצאות משמעותיות.

על רקע אינטרסים ולוחות זמנים סותרים, וחוסר נכונות איראנית להגיע לפשרה, אין זה מפתיע שהצדדים לא הצליחו עד כה להגיע להסכם. יחד עם זאת, יש תחום אחד שבו מטרתם היא כנראה משותפת – הצורך בהמשך המגעים. אף על פי שארצות הברית, למשל, הצהירה כי אין ברצונה לנהל "שיחות לשם שיחות", היא ושותפותיה למשא ומתן מצאו עצמן פועלות בדיוק כך: מנהלות שיחות, שמול עמדתה העיקשת של איראן לא הותירו מקום למשא ומתן רציני. כאשר מדינות ה־EU-3, ומאוחר יותר מדינות ה־P5+1 העלו הצעות שנועדו להמשיך לקיים את תהליך ההידברות, האיראנים אמנם דחו אותן, אם לא מייד אזי כעבור זמן מה, או פשוט התעלמו מהן, אך מעולם לא הרחיקו לכת עד כדי נסיגה מהתהליך כולו. שני הצדדים מבינים שמבחינת האינטרסים שלהם הם לא ירוויחו דבר מהתמוטטותו המוחלטת של התהליך הדיפלומטי. האינטרס האיראני בקיום מראית עין של דיאלוג הוא ברור: הדבר מאפשר לה להרוויח זמן יקר לקידום תוכניתה. מבחינת השחקנים הבינלאומיים הניצבים מול איראן, "שבירת כלים" רשמית מצידם תאלץ אותם לנקוט אמצעים חדשים, כמו למשל הפעלת כוח צבאי – צעד שמפניו הם מסתייגים עד מאד.

בניסיון להעלות את "המחיר" לאיראן, הוחלט על סדרה של סנקציות נגדה. בנוסף לארבע ההחלטות של מועצת הביטחון של האו"ם, ארצות הברית והאיחוד האירופי קיבלו החלטות על סנקציות נוספות – שאופיינו כ"נושכות" – ושאותותיהן כבר ניכרות על מצבה הכלכלי והפיננסי של איראן, אם כי טרם הובילו אותה לבחינה מחודשת של עמדתה.

על רקע זה יש להעריך את סבב השיחות האחרון שהחל באמצע אפריל 2012 באיסטנבול. יש מומחים שפירשו את מוכנותה של איראן לחדש את השיחות, לאחר השהייה של קרוב ל־15 חודשים, כסימן מעודד לכך שהעיצומים והשיח הציבורי ביחס לתקיפה צבאית ישראלית אפשרית התחילו לתת את אותותיהם ויצרו נכונות מצידה לשאת ולתת באופן יותר קונסטרוקטיבי. ואכן, לא ניתן לשלול את האפשרות שהשפעת הסנקציות תשנה בסופו של דבר את מערכת השיקולים של איראן ותיצור סימטריה של אינטרסים שתגביר את הסיכויים לפתרון דיפלומטי. עם זאת, השתלשלות העניינים בפגישות האחרונות אינה מרמזת על שינוי קרוב בעמדתה של איראן.

נאמנה לדפוס ההתנהגות שלה, הגורס כי בהיותך נתון תחת לחץ אל תעמיס על המצב יותר מכפי הנדרש, הציגה ההנהגה האיראנית עמדה חיובית לפני המפגש באיסטנבול והביעה תקווה שהמשבר יבוא על פתרונו בצורה כוללת. בשונה ממקרים קודמים, איראן לא הציבה הפעם תנאים מוקדמים כלשהם לקיום המפגש. המנהיג העליון חמנהאי אף שב והדגיש שתוכנית הגרעין האיראנית מיועדת למטרות שלום,

תוך שהוא מצטט פסק הלכה (פתווה) האוסר על החזקה ושימוש בנשק גרעיני ותיאורו כפשע מן המעלה הראשונה. הוא גם שיבח את נשיא ארצות הברית אובמה. ארצות הברית, מצידה, שבה והדגישה את העדפתה להגיע לפתרון בדרך של משא ומתן, ונכונות לקבל תוכנית גרעין אזרחית באיראן, בתנאי שהמנהיג העליון יעמוד מאחורי ההתחייבות שנתן לא לעשות שימוש בנשק גרעיני, ויספק תימוכין לעניין.

מאוחדים בצורך להמשיך בשיחות, שני הצדדים תיארו את תוצאות המפגש באיסטנבול כבונות ומועילות, למרות שאף לא אחת מהסוגיות שבמחלוקת נדונה בצורה רצינית. הצהרתה של הממונה על ענייני החוץ באיחוד האירופי, קתרין אשטון, על כך שאמנת ה־NPT "מהווה הבסיס לדיאלוג רציני",[4] ואי־התייחסותה להחלטות האו"ם וסבא"א, התפרשו באיראן כסימן מעודד. למעשה, חשיבות המפגש הייתה בעצם קיומו לאחר הפסקה של קרוב ל־15 חודשים ובכך שהצדדים הסכימו להיפגש פעם נוספת במאי 2012 בבגדאד.

נכונותה המוצהרת של איראן לקיים שיחות עם סבא"א (14–15 במאי), בתגובה לבקשת הסוכנות לקבל גישה לאתר הצבאי פרצ'ין (בעקבות הדוח שלה מנובמבר 2011) ולהעניק ערבויות לכך שלא יוצבו מכשולים כלשהם בפני עבודת הפקחים, סללה את הדרך לביקורו של ראש סבא"א, אמאנו, באיראן ב־21 במאי. ואולם, הסכם שאמור היה להיחתם בין הצדדים נותר לא חתום, בשל מה שהוגדר "כמה חילוקי דעות".

על רקע ההתפתחויות בשבועות שקדמו לפגישה באיסטנבול ומאמצי שני הצדדים לפזר אמירות אופטימיות לאחריה, שתי הפגישות שהתקיימו ביניהם לאחר מכן – בבגדאד (24–23 במאי) ובמוסקווה (18–19 ביוני) – התאפיינו בחזרה לדפוס ההתנהגות האיראני המוכר. בבגדאד בחרה איראן להתעלם מנושא הגרעין – לא בפעם הראשונה – וכצפוי שבה והדגישה את זכותה להעשיר אורניום. מדינות ה־P5+1 מצדן הדגישו את נחישותן לחתור להשגת פתרון דיפלומטי מהיר המבוסס על אמנת ה־NPT ועל יישום מלא של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם ושל מועצת הנגידים של סבא"א. בסיכום שלו מהיומיים של שיחות בבגדד, צוטט פקיד ממשל בכיר כמי שאמר שהושגה נכונות לדון "בכל ההיבטים של ההעשרה לרמה של עשרים אחוזים". בהתייחסו ל"נקודות ההסכמה", מבלי לפרט למה התכוון, הוא גם הדגיש כי קיימים "פערים משמעותיים" בין הצדדים.[5]

הפערים בלטו גם במהלך הפגישה במוסקווה חודש לאחר הפגישה בבגדאד. מדינות ה־P5+1 שבו וחזרו על מה שהן תיארו כ"הצעה מאוזנת" – בדבר *הפסקת* העשרת אורניום לרמה של עשרים אחוזים, *סגירת* המתקן בפורדו, *והעברת* מאגרי האורניום המועשר בדרגה של עשרים אחוזים אל מחוץ לאיראן. זאת בתמורה ל"צעדים

ראשונים לבניית אמון" מצד מדינות ה־P5+1. באורח לא מפתיע, הצעות אלו נִדחו על ידי האיראנים. ההסכמה היחידה שגובשה בפגישה הייתה להמשיך לנהל שיחות בדרג של מומחים, בתקווה שאלה יוכלו לצמצם את "הפער המשמעותי" ולסלול את הדרך לחידוש השיחות בדרג גבוה יותר.[6]

לסיכום, עצם חידוש סבב השיחות האחרון נתפש על ידי אחדים כצעד המעיד על כך שהסנקציות מתחילות לפעול את פעולתן. עם זאת, הציפייה שאיראן תנקוט צעד בכיוון של נסיגה מעמדותיה הבלתי מתפשרות ותסלול בכך את הדרך לתהליך דיפלומטי משמעותי יותר שיסייע בנטרול המשבר המחריף, לא התגשמה. תוצאות השיחות אינן מרמזות על פריצת דרך קרובה.

הצהרה על הפסקת המשא ומתן לא תשרת את האינטרסים של אף אחד מהצדדים. לפיכך, ניתן להניח שהוא יימשך. עם זאת, תהליך דיפלומטי מוצלח יוכל להיות מושג רק באמצעות התייחסות מחודשת לחוסר הסימטריה באינטרסים של הצדדים, דהיינו באמצעות יצירת תנאים שיצמצמו את האינטרס של איראן להמשיך בדרך הפעולה הנוכחית שלה. סבב הסנקציות האחרון של האיחוד האירופי, שעליו נוספו סנקציות אמריקאיות, והאיום בדבר תקיפה צבאית אפשרית (של ישראל ואולי גם של ארצות הברית) נועדו לשנות את מערכת השיקולים של איראן. עד ששינוי כזה יקרה – אם אכן יקרה – צפוי שדפוס ההתנהגות האיראני הנוכחי יימשך, בבחינת "המשך של אותו הדבר".

ואולי מדובר בסימנים ל"משחק חדש"?

חלק זה של המאמר – אשר מעריך את השינוי האפשרי שהתחולל בדינאמיקה המתמשכת בין הקהילה הבינלאומית ובין איראן – מתמקד בגישתה של הקהילה הבינלאומית. הכישלון לפתור את משבר הגרעין עם איראן עד כה נובע לא רק מנחישותה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית ולמיומנות שבה הפעילה מניפולציות על הקהילה הבינלאומית ונמנעה מלנהל משא ומתן רציני; בעייתית באותה המידה הייתה החולשה המופגנת של הקהילה הבינלאומית במאמציה להביא את איראן לסגת מתוכניתה.

הניתוח שלהלן מתחקה אחר שינויים בעמדות ובמדיניות של כמה מהשחקנים החזקים הניצבים מול איראן – בראש ובראשונה ארצות הברית, ובמידה פחותה יותר בעלות בריתה האירופיות. אנו נטען כי השנה האחרונה התאפיינה בעמדה נחושה יותר של הקהילה הבינלאומית אל מול איראן, וכי אף על פי שהיא טרם השיגה את התוצאות המיוחלות, נראה כי היא נמצאת כיום בעמדה טובה יותר מבעבר להשיגן.

היו כמה סיבות לכך ששחקנים בינלאומיים התקשו בעבר להקרין את מידת הנחישות הנדרשת במשאים ומתנים שניהלו עם איראן. המדינות שהובילו את התהליך מול איראן בעשור האחרון סבלו מחולשה קולקטיבית, שנגרמה בשל העובדה כי הן לא היו מתואמות בהערכתן את ממדי המשבר; הן היו חלוקות לגבי שאלות מרכזיות כגון: עד כמה קרובה איראן לפיתוח יכולת גרעינית צבאית, מה המשמעות של איראן גרעינית, ומהי הדרך הטובה ביותר להתמודד עם תוכניתה. באופן כללי ניתן לומר כי רוסיה וסין נקטו גישה מקילה הרבה יותר בנושאים אלה, בעוד שארצות הברית ובעלות בריתה האירופיות התייחסו להתקדמות איראן אל עבר נשק גרעיני בצורה רצינית יותר, והציגו על פי רוב גישה קשוחה יותר כלפיה.

היעדר אחדות בקרב השחקנים השונים שניצבו מול איראן במסגרת תהליך המשא ומתן היה משולב בהיעדר נכונות כוללת לנקוט באמצעים החמורים ביותר שניתן היה לאמץ כנגדה, וזאת בשל ההשלכות השליליות עליהם עצמם מיישום האמצעים. שיקול זה בא לידי ביטוי בעשור האחרון, הן בכל הנוגע להטלת סנקציות חמורות ומשתקות, והן ביחס לאיומים מצד ארצות הברית וישראל בדבר פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין של איראן. מה שסיבך את העניינים עוד יותר הייתה העובדה שאיראן הוכיחה יכולת לנצל את חולשת הקהילה הבין־לאומית ולכרסם עוד יותר בנחישותה הקולקטיבית, למשל באמצעות נקיטת טקטיקה של "הפרד ומשול".[7]

בסיס הטענה בדבר שינוי שחל בגישת השחקנים הבינלאומיים המרכזיים שניצבו מול איראן, אשר יצדיק את הקביעה כי חל שינוי בדינאמיקה הכוללת של תהליך המשא ומתן אתה, מעוגן בשינויים שחלו הלכה למעשה בקרב המדינות המעורבות ביותר בתהליך – מדינות ה־P5+1 – ובראש ובראשונה בגישת ארצות הברית. בעיקר מאז פרסום דו"ח סבא"א בראשית נובמבר 2011, התגבשה לבסוף הבנה רחבה כי איראן אכן פועלת להשגת יכולת גרעינית צבאית. מדינות שמאסו בטקטיקת העיכובים וההשהיות של איראן גילו סוף־סוף נכונות לאמץ אמצעים חמורים יותר, אפילו אם הן עצמן יידרשו לשלם על כך מחיר, תוך שהן פועלות בעת ובעונה אחת להבטיח מקורות דלק חלופיים למיתון ההשלכות השליליות הצפויות להן מאמברגו על נפט איראני. לבסוף, נראה שהולכת ומתגבשת הבנה בקרב המדינות שמנהלות את המשא ומתן לצורך להצניע את חילוקי הדעות ביניהן, לפחות בעת המשא ומתן עצמו. אף על פי שהמדינות החברות ב־P5+1 לא מציגות חזית מאוחדת גם כיום, המשך המשא ומתן במסגרת זו יחייב אותן להציג מראית עין של אחדות ביחס לאיראן כאשר הן יושבות סביב שולחן הדיונים, כדי לאפשר לנהל אסטרטגיית משא ומתן יעילה יותר.

תפקיד הלחץ על איראן: עיצומים "נושכים" ואיומים אמינים להפעלת כוח צבאי

נראה כי ארצות הברית ובעלות בריתה האירופיות הפנימו לבסוף בשנה האחרונה את התפקיד החיוני של הפעלת לחץ על איראן במסגרת המאמצים הדיפלומטיים להתמודד עמה. מבחינתה של ארצות הברית, הבנה זו כללה עליית מדרגה ברטוריקה ביחס לפעולה צבאית אפשרית, וגיבוייה בצעדים משמעותיים בשטח.

הסימן הראשון לשינוי בגישה היה בשלהי שנת 2011 כאשר ארצות הברית והאיחוד האירופי נקטו צעדים ראשוניים בכיוון של סנקציות "נושכות" ו"משתקות", צעדים שממשל אובמה איים לנקוט מאז ראשית שנת 2010. שבועות בודדים לאחר פרסום הדו"ח החמור של סבא"א על איראן בנובמבר2011, ארצות הברית הטילה סנקציות כנגד משק האנרגיה של איראן והתעשייה הפטרו־כימית שלה. מאז היא גם סימנה, בהתאם לחוק האמריקאי (Patriot Act), את כל המגזר הפיננסי של איראן כתחום "החשוד בהלבנת כספים משמעותית". מדינות נוספות הצטרפו אל ארצות הברית וחלקן הרחיקו לכת עוד יותר: צרפת ובריטניה החליטו אף להטיל עיצומים על הבנק המרכזי של איראן.[8]

הסנקציות האמריקאיות הוחרפו עוד יותר בראשית 2012: בערב השנה החדשה אישר ממשל אובמה, בעקבות לחץ חזק מצד הקונגרס האמריקאי, חקיקה בדבר סנקציות שיעדן היה הבנק המרכזי של איראן. האיחוד האירופי הוסיף בעקבות זאת אמצעים חמורים משל עצמו: אמברגו על הנפט האיראני. האמברגו נכנס לתוקף מיידי ביחס לעסקאות נפט חדשות עם איראן, והעניק זמן נוסף למדינות – עד 1 ביולי 2012 – כדי לבטל בהדרגה את כל העסקאות המתמשכות. בריטניה הוסיפה לכך סנקציה חשובה ביחס לביטוח מכליות נפט איראניות. לעובדה שבריטניה – מדינה מובילה בתחום שירותי הביטוח הימי – הפסיקה לבטח מכליות נפט איראניות יש השלכות כלכליות משמעותיות.

ראוי לציין כי המדינות שהחליטו לנקוט סנקציות חריפות נגד איראן עשו זאת במהירות ובאורח חד־צדדי, מבלי לשקול אפילו את האפשרות של פנייה למועצת הביטחון של האו"ם, וזאת מתוך ידיעה כי רוסיה וסין יערימו שם קשיים. מצד אחד, זה מדגיש את המשך קיום חילוקי הדעות בקרב מדינות ה־P5+1, אבל מצד שני זה מסמן גם שינוי בדרך החשיבה של ארצות הברית ומדינות אירופה, הנובע מהבנתן את הצורך בפעולה מהירה ונחושה נגד איראן. מצב עניינים זה עומד בניגוד מוחלט למצב ששרר בשנת 2010, כאשר הנשיא אובמה השקיע שישה חודשים בניסיון לשכנע את רוסיה ואת סין להצטרף להחלטה הרביעית של מועצת הביטחון של האו"ם בשאלת

הגרעין באיראן. ואכן, ניסיון העבר לימד כי הפנייה למועצת הביטחון היא תהליך גוזל זמן ומסורבל, שבסופו של דבר הוביל להטלת עיצומים מרוככים בלבד, העולים בקנה אחד עם המכנה המשותף הנמוך ביותר של חברות מועצת הביטחון, אותו הציבו רוסיה וסין.

הצעדים החדשים של ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי שיקפו את הבנתן בדבר התפקיד החיוני של הפעלת לחץ כאמצעי להתניע דינאמיקה של משא ומתן יעיל יותר עם איראן. בעוד פרשנים רבים הזהירו בעבר מפני הפעלת לחץ כבד מדי על איראן מחשש שהדבר יביא אותה "לשבור את הכלים" ולהסלים את המצב,[9] תרחיש זה לא התממש. במקום הסלמה, איראן חזרה לשולחן המשא ומתן באפריל 2012 בעקבות לחץ הסנקציות. הגישה החדשה של ארצות הברית ובעלות בריתה שיקפה את ההבנה שאם איראן לא תחווה מצוקה ולחץ משמעותיים, לא יהיה לה אינטרס לסגת ממטרותיה הגרעיניות. ההשפעה המשולבת של הרווחים האסטרטגיים שאיראן מצפה להשיג באמצעות הסטאטוס של מדינה גרעינית, מידת האנרגיה שכבר השקיעה בתוכניתה והמחיר הכבד שכבר שילמה, כמו גם העובדה שהינה קרובה כל כך להשגת מטרתה – כל אלה הפכו את האפשרות לנסיגה שלה מתוכניתה הגרעינית לחלופה לא אטרקטיבית מבחינתה, אלא אם המחיר שתאלץ לשלם על כך יהפוך לגבוה מדי. השחקנים הבינלאומיים הבינו שעליהם לקבוע מחיר גבוה ובלתי נסבל עבור איראן, וכי לצורך כך הם חייבים להפעיל עליה לחץ כבד הרבה יותר מבעבר.

במצב זה החלו להופיע, בנוסף לסנקציות הכלכליות, סימנים להבנה – ולוּ רק בארצות הברית – כי יש חשיבות גם לשיגור איומים צבאיים אמינים לעבר איראן. הדבר בא לידי ביטוי בשינוי טון בהצהרות שנשמעו מפי בכירים אמריקאים כבר בשלהי שנת 2011,[10] שחזרו מאז פעמים רבות בניסוחים שונים. המגמה הכוללת של ההצהרות האמריקאיות נטתה בצורה ברורה לכיוון של עליית מדרגה בנחישותה של ארצות הברית לפעול נגד התגרענות איראן. נחישות זו הגיעה לשיאה במארס 2012 בהצהרה ברורה של הנשיא אובמה בכינוס השנתי של שדולת איפא"ק, בה קבע מפורשות כי המדיניות האמריקאית היא למנוע מאיראן השגת נשק גרעיני, ולא "הכלה" (containment) של איראן גרעינית. הוא הוסיף שמדובר באינטרס ביטחון לאומי אמריקאי, ולמעשה בנושא שמהווה מקור דאגה לעולם כולו.

מאז נשמעו ביטויי נחישות נוספים מצדה של ארצות הברית. בשלהי יולי 2012, בעקבות כישלון הניסיון השני לנהל שיחות עם איראן בדרג נמוך יותר בנוגע להיבטים הטכניים שבהצעות שני הצדדים (שהתקיימו באיסטנבול ב־24 ביולי), דיווח עיתון **הארץ** כי בפגישה שהתקיימה שבועיים קודם לכן הציג היועץ האמריקאי לביטחון לאומי, טום

דונילון, בפני ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, תוכניות מגירה אמריקאיות לתקיפת איראן. לפי המתואר בעיתון, דונילון פירט באוזני נתניהו את יכולותיה הצבאיות של ארצות הברית להתמודד עם מתקני הגרעין האיראניים, לרבות המתקן התת־קרקעי בפורדו. הוא תואר כמי שאמר שבעוד שארצו עדיין מותירה מקום לדיפלומטיה, היא הכינה תוכניות מגירה קונקרטיות למצב שבו הדיפלומטיה לא תיראה עוד כאפשרות ריאלית.[11]

זאת ועוד, באירוע שהתקיים בוושינגטון בסוף חודש יולי, הכריז השר הממונה על חיל האוויר האמריקאי, מייקל דונלי, כי "מפצחות הבונקרים" – פצצות חודרות בונקרים (MOP) המסוגלות לחדור למתקנים תת־קרקעיים בעומק של עד שישים מטרים – מוכנות לשימוש אם יהיה בהן צורך, תוך שהוא מתייחס בצורה משתמעת למתקן ההעשרה בפורדו.[12]

בנוסף לכל אלה, תגברה ארצות הברית בהתמדה את נוכחותה הצבאית במפרץ הפרסי. בראשית ינואר 2012, במהלך שתוכנן מראש, עזבה נושאת המטוסים האמריקאית "ג'ון סי. סטֶניס" את המפרץ והפליגה דרך מצרי הורמוז בדרכה למערב האוקיינוס השקט. איראן ניצלה את ההזדמנות לפרסם אזהרה המתריעה מפני חזרתה של אוניית המלחמה לאזור,[13] ואף על פי כן, כמה שבועות מאוחר יותר עברו נושאת המטוסים האמריקאית "אברהם לינקולן", מלווה באוניות מלחמה של בריטניה וצרפת, במצרי הורמוז לכיוון המפרץ הפרסי. מזכיר ההגנה האמריקאי, ליאון פאנטה, הבהיר בהקשר זה כי בכוונת ארצות הברית לשמור על נוכחותה הצבאית במפרץ. שלושה חודשים מאוחר יותר הצטרפה נושאת המטוסים האמריקאית "אנטרפרייז" ל"אברהם לינקולן", כדי לאפשר פריסה של שתי נושאות מטוסים באזור. מפקדת הצי החמישי במפרץ הפרסי, קומנדר־אדמירל איימי דֶריק־פרוֹסט, ציינה כי מדובר בפריסה שגרתית שאינה מכוונת כלפי איום ספציפי, אך הוסיפה כי מדובר בפעם הרביעית בלבד בעשור האחרון שבו שתי נושאות מטוסים אמריקאיות ערוכות באזור המפרץ הפרסי.[14]

בזמן שחלף מאז המשיכה ארצות הברית לקיים נוכחות של שתי נושאות מטוסים באזור המפרץ הפרסי: נושאת המטוסים "דווייט די. אייזנהאואר" החליפה את "אברהם לינקולן", ובחודש יולי 2012 דווח כי נושאת המטוסים "ג'ון סי. סטֶניס" תוצב מחדש במפרץ ארבעה חודשים מוקדם מכפי שתוכנן תחילה, ובשלב מאוחר יותר תשחרר את "אנטרפרייז". יש לציין בהקשר זה כי הצי האמריקאי החל בתהליך של השבחת יכולותיו ההגנתיות וההתקפיות הכוללות במפרץ הפרסי, לצורך התמודדות עם איומים איראניים לחסום את המעבר דרך מצרי הורמוז.[15] בסוף אוגוסט 2012 אף רמז הגנרל מרטין דמפסי, יושב ראש המטות המשולבים של צבא ארצות הברית – במקביל

להצהרות שנועדו לערער על יכולתה הצבאית של ישראל להרוס את מתקני הגרעין האיראניים – כי ביחס לדיון האם להכריז על שמי סוריה כאזור של איסור טיס (no fly zone, אחד משיקולי ארצו לא לעשות כן היה לא להסיט כוחות אמריקאיים מהמפרץ כדי לא לפגוע במאמצים להרתיע את איראן.[16]

לסיכום, בכל הצעדים שפורטו לעיל לא היה די כדי להביא לתוצאות קונקרטיות במשא ומתן עם איראן. עם זאת, השפעתם הכוללת מבטאת שינוי משמעותי בגישת המדינות המובילות את המאבק נגד תוכנית הגרעין של איראן. אפילו סבב השיחות האחרון, למרות כישלונו, הדגים דינאמיקה חדשה: איראן באה לשיחות בידיעה שהיא תדון ישירות בסוגיית הגרעין (אף על פי שגישתה זו התפוגגה בסבב השני או השלישי); ארצות הברית פירטה את ציפיותיה המפורשות מהשיחות: "עצירה", "העברה" ו"הפסקה" – עמדה שאומצה מאז על ידי קבוצת ה־P5+1 כולה; מדינות ה־P5+1 לא הפגינו פיצול נראה לעין בשיחות; "שרת החוץ" של האיחוד האירופי, קתרין אשטון, ניצבה איתנה בסירובה להפצרות חוזרות ונשנות מצדה של איראן לבטל את האמברגו על הנפט; וההפוגות בין שלושת הסבבים של השיחות היו קצרות יחסית. המאמצים הבינלאומיים לבלום את חתירתה של איראן להשגת יכולת גרעינית צבאית השתכללו, גם אם לפי שעה אין בהם די.

עמדת ישראל

התקופה הנסקרת הושפעה רבות גם מהפרופיל הישראלי הגבוה בסוגיית הגרעין האיראני, והצגת עמדה ששולבה ברמזים עבים בדבר נכונותה של ישראל "לקחת את העניינים לידיה" ואולי אף לתקוף צבאית את מתקני הגרעין של איראן, כמוצא אחרון, במטרה לעצור את פרויקט הגרעין. בראשית שנת 2012 ארצות הברית העריכה כי ישראל אולי שוקלת לתקוף את מתקני הגרעין באיראן כבר באביב אותה שנה,[17] ומאוחר יותר הועלו ספקולציות כי "חלון ההזדמנות" של ישראל עשוי להיות סמוך לבחירות בארצות הברית בנובמבר. נאומו של ראש הממשלה נתניהו בפני העצרת הכללית של האו"ם בשלהי ספטמבר 2012 התפרש עם זאת כמסר שהתקפה ישראלית לא תבוא לפני אותן בחירות.

לבולטות החדשה של עמדת ישראל נודעה השפעה משלה על הדינאמיקה הכוללת. השינויים שפורטו לעיל ביחס לאסטרטגיה הנחושה יותר של ארצות הברית ושל האירופים במשא ומתן עם איראן הושפעו, ללא ספק, גם מהעמדה הישראלית החדשה, ובפרט מרצון להימנע מעימות צבאי בעקבות תקיפה ישראלית אפשרית על מתקני גרעין

איראניים. מה שהוסיף דלק ל"מדורה האמריקאית" במהלך 2012 היה השילוב של העמדה הקולנית יותר של ישראל עם הבחירות המתקרבות לנשיאות ארצות הברית, מה שהפך את ממשל אובמה לקשוב יותר לחששותיה של ישראל. אין זה מקרי שההצהרה הנחושה ביותר של הנשיא, אשר דחתה את מדיניות ההכלה כאופציה להתמודדות עם שאיפות הגרעין של איראן, הייתה דווקא בנאומו בפני שדולת איפא"ק.

מאפיין בולט של הפרופיל הגבוה הרשמי של ישראל עד לחודש אוגוסט 2012 היה הוויכוח הער בישראל ביחס להחלטה אפשרית על תקיפה באיראן. ויכוח זה הציב את ראש הממשלה נתניהו ואת שר הביטחון ברק בצד אחד של המתרס, מול קבוצה של בכירים לשעבר בממסד הביטחוני שהמליצו נגד פעולה ישראלית חד־צדדית, במיוחד כזו שתסתור את עמדת ארצות הברית. הוויכוח נמשך בצורה אובססיבית במשך חודשים, כשהטיעונים משני הצדדים זוכים להבלטה באמצעי התקשורת, בעוד שלרוב המשתתפים בדיון התקשורתי הרחב יותר אין באמת מושג מה צופן העתיד בכל הנוגע לתוכניותיה האמיתיות של ישראל.[18]

בתחילת ספטמבר 2012, חל שינוי בדינאמיקה. הוויכוח הוסט ממיקוד בלעדי בשאלה האם תתרחש תקיפה ישראלית, לדיון שהתמקד בשאלת הצבתם של קווים אדומים ותאריכי יעד לאיראן. השינוי נגרם כתוצאה משינוי ברטוריקה של נתניהו: הוא החל להדגיש שעל ארצות הברית להיות ברורה יותר ביחס לקווים האדומים שהיא מציבה לאיראן על מנת להרתיע אותה מלהתקדם לעבר מטרתה. הדגש שהושם בנקודה זו בוויכוח העביר את מוקד העניין מהגרעין אל עבר אופי היחסים הבילטראליים בין ישראל לארצות הברית, תוך הדגשת הבדלי הגישות בין שתי המדינות. נתניהו תמך בהצבת קו אדום שיחייב פעולה צבאית אמריקאית, ואילו הממשל טען כי אינו מעוניין בהצבת קווים אדומים ובהגבלת חופש הפעולה שלו. העמדות של שני הצדדים, שהיו לחלק בלתי נפרד ממסע הבחירות לנשיאות ארצות הברית, הפכו את הוויכוח ביניהם לפוליטי, והטיעונים ביחס לאיראן חדלו להיות טיעונים אסטרטגיים בעיקרם והפכו להיות גם הם טיעונים פוליטיים.[19]

השתלשלות עניינים זו גרמה להסטת הדגש בדינאמיקה הכוללת של ההתמודדות עם איראן: במוקד כבר לא עמדו האינדיקציות לעמדה בינלאומית יעילה יותר כלפי איראן. בעוד שבמחצית הראשונה של 2012 ניתן היה לטעון כי עמדתה של ישראל מסייעת לבסס גישה אמריקאית ואירופית נחרצת יותר בסוגיה האיראנית, במחצית השנייה של השנה הוסטה תשומת הלב יותר ויותר לעבר ישראל כמי שהפכה למקור הבעיה. בפועל, בחודשים אוגוסט וספטמבר לא תוכננו שיחות נוספות עם איראן, וארצות הברית בכל זאת שבה וחזרה על המשפט לפיו "עדיין יש זמן לדיפלומטיה".

איראן מצידה המשיכה לקדם את תוכניתה הגרעינית, דבר שבא לידי ביטוי בדו"ח סבא"א משלהי חודש אוגוסט 2012.[20]

התפתחויות אזוריות

גם ההתפתחויות במזרח התיכון בתקופה הנסקרת הותירו את חותמן על המאבק בתוכנית הגרעין האיראנית. עדיין מוקדם להעריך מי המנצח ומי המפסיד ב"אביב הערבי" שסחף את המזרח התיכון מאז ראשית שנת 2011, אך לעת עתה לא נראה שאיראן תמצא בסופו של דבר את עצמה בצד המנצח. לאחר שביעות רצון ראשונית לנוכח נפילתם של המנהיגים המזוהים עם ארצות הברית בטוניסיה ובמצרים ולנוכח ההתפתחויות בבחריין ובתימן, החלה איראן לפתח חששות מפני הכיוון שאליו נוטה המשבר בסוריה, והאיום המוחשי מאד למשטר אסד (בעל בריתה האסטרטגי). התפתחויות אלה עלולות להיות בעלות השלכות שליליות על האינטרסים האזוריים של איראן. כמו כן, הדאיגו את איראן האירועים בלוב והנסיבות שהובילו לנפילתו של קדאפי, במיוחד לאחר ההתערבות הצבאית של נאט"ו שם.

מהם הלקחים שצפויה איראן להפיק מהאירועים בלוב ובסוריה בכל הנוגע לסוגיית הגרעין? החלטתה להשיק מחדש את תוכנית הגרעין הצבאית שלה בשנות השמונים של המאה העשרים נגזרה בצורה ישירה מהמלחמה שניהלה עם עיראק באותן שנים ומרצון כללי יותר ליצור משקל־נגד לא קונוונציונאלי לעוצמה האמריקאית במפרץ. השגת יכולת גרעינית צבאית תאפשר לאיראן למנוע פלישה עיראקית נוספת לשטחה או לסכל ניסיון להפלת המשטר האסלאמי. סביר להניח, כי כאשר קדאפי ויתר על יכולותיו הלא קונבנציונאליות בשנת 2003, הוא לא צפה כי הוויתור על יכולת הרתעתית זו תכריע את גורלו ואת גורל משטרו. תחת זאת נראה כי החלטתו הושפעה משנים רבות של בידוד וסנקציות ומהחשש כי צפוי לו גורל דומה לזה של סדאם חוסיין בעיראק. חשש זה מסביר את החלטתו לשלם את המחיר של ויתור על יכולות בתחום של נשק השמדה המונית כדי לבסס יחסים נורמאליים יותר עם ארצות הברית והמערב. העובדה שהדבר אִפשר לנאט"ו להפעיל כוח נגד לוב היא מסר שככל הנראה נקלט באיראן.

צפון קוריאה מציגה את המודל המתחרה של מדינות הנחושות לפתח יכולות בלתי קונבנציונאליות. על פי מודל זה, אי־ציות, בניגוד לשיתוף פעולה, הוא האסטרטגיה המועדפת. לצפון קוריאה היסטוריה ארוכה של אי־ציות לקהילה הבינלאומית. למרות שהיא קידמה את תוכניות הגרעין והטילים שלה, ארצות הברית לא גילתה נכונות להפעיל כוח צבאי נגדה. קרוב לוודאי שגם סוריה פעלה מתוך חשיבה דומה כאשר

החלה בתוכנית גרעין צבאית בסיוע צפון קוריאה. האיום שהשמיע משטרו של אסד במהלך הקיץ, לעשות שימוש בנשק כימי נגד כוחות חיצוניים שינסו להתערב במלחמת האזרחים המשתוללת במדינה, מדגיש את העובדה שאולי די בנשק כימי כדי להרתיע את הקהילה הבינלאומית מהתערבות בכוח.

לסיכום, המודל של צפון קוריאה מצד אחד, והנסיבות שבהן התמוטטו המשטרים של סדאם חוסיין ושל קדאפי מצד שני, צפויים למלא תפקיד מרכזי בקבלת ההחלטות על ידי איראן בסוגיית הגרעין. שיקולים אלה יובילו אותה, ללא ספק, לדבוק בנחישות רבה עוד יותר בשאיפותיה הגרעיניות.

סיכום, ותוספת בעקבות הבחירות בארצות הברית

השאלה המרכזית שהוצגה בתחילת המאמר הייתה האם יש סימנים המעידים על "משחק חדש" ביחס לאיראן או האם מדובר בעיקרו של דבר ב"המשך של אותו הדבר". התשובה לכך נגזרת, בראש ובראשונה, מהבחירה היכן לשים את הדגש. כאשר הדגש הושם על השחקנים הבינלאומיים, היו ללא ספק סימנים שהעידו על התהוותו של "משחק חדש", בעיקר בכל הנוגע לארצות הברית ולמדינות האיחוד האירופי; כאשר איראן הייתה במוקד הניתוח, התמונה שהצטיירה הייתה של "המשך של אותו הדבר". יתר על כן, ההתפתחויות האזוריות מחזקות ככל הנראה עוד יותר אצל איראן את החשיבות של פיתוח יכולת גרעינית כאמצעי להדוף צעדים שהקהילה הבינלאומית עשויה לשקול לכפות עליה. כמדינה רוויזיוניסטית הנחושה להגביר את שליטתה ההגמונית, נשק גרעיני גם יכול לשמש כפוליסת ביטוח עבור איראן מפני התקפה נגדה אם וכאשר תרצה לנקוט פעולה לקידום שאיפותיה האזוריות.

היבט נוסף של "המשחק החדש" שהתפתח במהלך שנת 2012 הוא מידת הבולטות של ישראל. אף על פי שישראל לא מעורבת ישירות במאמצים הבינלאומיים לבלימת איראן, היא משקיפה עליהם במתח ובדאגה. עמדתה שהושמעה במהלך השנה האחרונה ביתר שאת הינה פועל יוצא של חששותיה הגוברים כי איראן מתקרבת להשגת מטרתה, וכן מתסכולה לנוכח הכישלונות החוזרים ונשנים של המאמצים הבינלאומיים במשך קרוב לעשור. ישראל גם חוששת מכך שמדיניות של הכלה והרתעה של איראן גרעינית עשויה להיות ברירת מחדל המקובלת על ארצות הברית, אף על פי שלפי שעה זו אינה המדיניות האמריקאית. ניסיונותיה של ישראל במהלך הקיץ לשכנע את ארצות הברית לנקוט עמדה קשוחה יותר כלפי איראן (קביעת קווים אדומים) לא זכו לאוזן קשבת, והממשל לחץ חזרה. במצב עניינים זה נוצר הרושם כאילו אתגר הגרעין האיראני

מתמקד יותר בבלימתה של ישראל מאשר בעצירתה של איראן. דינאמיקה זו לא תרמה ליחסי ישראל־ארצות הברית וגם לא למטרה המשותפת של שתיהן לעצור את התקדמותה של איראן לעבר השגת נשק גרעיני.

אם ישראל שיחקה תפקיד חיובי בחיזוק הנחישות הבינלאומית ליישב את המשבר הגרעיני האיראני במהלך 2012, באוגוסט כבר היה ניכר שהמעורבות והבולטות הישראלית החלו לפעול יותר כנטל מאשר כיתרון, וכגורם המכביד גם על יחסי ישראל־ארצות הברית. היה ברור שצריך לפעול כדי להצניע את המחלוקת הבילטראלית ולהפנות את תשומת הלב חזרה לאיראן. תובנה זו עמדה ככל הנראה בבסיס הנאום של נתניהו בפני עצרת האו"ם בספטמבר, כאשר הוא למעשה דחה את הקו האדום לפעולה נגד איראן לאביב או קיץ 2013. המסר המשתמע לנשיא שייבחר היה שישראל לא תתערב במשך כששה חודשים אחרי הבחירות.

הבחירה מחדש של הנשיא אובמה מרמזת על מידה של המשכיות בגישה האמריקאית לאיראן ב־2013. לפני הבחירות, היו הערכות שארצות הברית עומדת לנהל סבב נוסף של משא ומתן עם איראן – אם במסגרת בילטראלית ואם במסגרת ה־P5+1 – עד סוף נובמבר, או לכל הפחות במהלך דצמבר. גם פרשנים אחדים טענו שיתכן שמדובר בניסיון אחרון לפני מעבר לאמצעים יותר קשים. אך לאחר הבחירות, חלה ירידה מסוימת במידת הדחיפות המצטיירת. במחצית נובמבר הדו"ח התקופתי של סבא"א בנושא איראן הראה שאיראן ממשיכה לקדם את תוכניתה, כולל עלייה בכמות האורניום המועשר לרמה של 20 אחוזים: מבערך 90 ק"ג באוגוסט לסביבות 135 ק"ג בנובמבר.[21] למרות זאת, מספר ימים לפני פרסום הדו"ח, אובמה אמר שהוא מקווה לחדש את המשא ומתן עם איראן "בחודשים הקרובים",[22] אמירה שחסרה בה מידת הדחיפות המתבקשת נוכח המשך ההתרסה של איראן. דיווחים על כך שאובמה מתנגד לסנקציות נוספות על משק האנרגיה של איראן (צעדים שאושרו על־ידי הסנאט בסוף נובמבר) לא מבשרים אף הם טובות מבחינת המשך הגישה הנחושה של ממשל אובמה כלפי איראן.[23]

בסופו של יום, העבודה הקשה של מיקוח עם איראן בסוגיה הגרעינית נופלת על כתפיה של ארצות הברית. שימור הנחישות הבינלאומית כלפי איראן שהתפתחה במהלך 2012 יהיה חיוני להצלחת המאמצים ב־2013. לאור המשך ההתקדמות של איראן, הלחץ הישראלי הנמשך, והנחישות האמריקאית האמיתית לסיים את המשבר הגרעיני, שנת 2013 עשויה להיות שנה מכרעת. היעדר התקדמות בחזית הדיפלומטית והמשך פעילותה של איראן להעשרת אורניום ייאלצו את הנשיא אובמה לקבל החלטה ברורה ביחס למסלול העתידי שבו ילך הממשל האמריקאי במשבר הגרעין עם איראן.

את החלטתו בעניין זה ינחו השיקולים הבאים: הצורך לשמר – או לבנות מחדש – את האמינות האמריקאית במזרח התיכון; הצהרות נשיאותיות קודמות על כך שאיראן גרעינית מהווה מצב שאין להשלים איתו, ושהכלה אינה מדיניות או חלופה לפתרון המשבר; וכן הצהרות חוזרות על כך שהזמן שעומד לרשות הניסיונות ליישב את המשבר באמצעות דיפלומטיה אינו בלתי מוגבל.[24]

מסר ברור יותר של הנשיא אובמה באשר לנכונות שלו לעשות שימוש בעוצמה צבאית אם הניסיון הבא לשאת ולתת עם איראן ייכשל היה מסייע להעברת מסר לאיראן שהמשך ההתרסה וחוסר הרצינות במשא ומתן לא יתקבל עוד על־ידי הממשל האמריקאי. כמה קולות חשובים בדיון האמריקאי – אם לא הממשל עצמו – הדגישו לאחרונה את הערכתם שהנשיא הפעם רציני ביותר.[25]

הערות

1 http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_Iran_8Nov2011.pdf.

2 דו"ח סבא"א שפורסם ב־30 באוגוסט:
http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran_report_--_August_30_2012.pdf.
הדו"ח מה־16 בנובמבר שמצוטט כאן:
http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2012/gov2012-55.pdf

3 טיעון זה של איראן, החוזר כמעט בכל הצהרה איראנית בנושא, הוא שגוי ומסתמך על פרשנות חלקית של סעיף IV באמנת ה־NPT. המשפט הרלוונטי בסעיף IV של האמנה מבהיר שהזכות לאנרגיה גרעינית – לרבות פעילויות העשרה – מותנית בקיום סעיפים I ו־II של האמנה, דהיינו אי־מעורבות בפעילויות הקשורות לייצור נשק. בשל הספק שהתעורר אם איראן אכן מקיימת סעיפים אלה, דווח התיק האיראני למועצת הביטחון של האו"ם, ולפי המשפט הבין־לאומי, שש החלטות מועצת הביטחון של האו"ם הקוראות לאיראן להפסיק את פעילויות העשרת האורניום שלה מבטלות כל זכות המצוינת באמנת ה־NPT. ראו: Amy Reed, "UN Resolution 1696 Moots Iranian Legal Claims", Proliferation Analysis, *Carnegie Endowment,* August 21, 2006; להמשך הוויכוח בנושא זה ראו: "Continued Analysis of 1696", *Carnegie Endowment,* August 24, 2006;
לדיון עדכני בסוגיה זו ראו: David Albright and Andrea Stricker, "NAM Countries Hypocritical on Iran", *The Iran Primer,* USIP, September 7, 2012.

4 מצוטט ב: Daniel Brumberg, "Despite big unresolved issues, progress in Iran nuclear negotiations", USIP, April 19, 2012. http://www.usip.org/publications/despite-big-unresolved-issues-progress-in-iran-nuclear-negotiations

5 ראו: Laura Rozen, "Iran nuclear talks wrap up on positive note", The Back Channel, May 24, 2012. http://backchannel.al-monitor.com/index.php/2012/05/451/iran-nuclear-talks-wrap-up-on-positive-note/

6 ראו: Kelsey Davenport, "Iran, P5+1 move to technical talks", *Arms Control Today*, July/August 2012. http://www.armscontrol.org/2012_07-08/Iran_P5_Plus_1_Move_to_

Technical_Talks

7 ניתוח מלא של הדינאמיקה הדיפלומטית כלפי איראן בשנים 2002–2011 ראו:
Emily B. Landau, *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation,* INSS Memorandum, no. 115, March 2012.

8 Ibid., p. 46.

9 Vali Nasr, "Sanctions May Backfire", *The Atlantic Times*, February 2012, http://www.the-atlantic-times.com/index.php?option=com_content&view=article&id=497%3Asanctions-may-backfire-&catid=62%3Afebruary-2012&Itemid=2.

10 Emily B. Landau, "A Toughened US Stance toward Iran", *INSS Insight* No. 309, January 8, 2012.

11 Barak Ravid, "US Presented Netanyahu with Contingency Plan for Iran Strike", *Haaretz*, July 29, 2012.

12 Yaakov Katz, "After Delays, Massive US Bunker Buster Available", *The Jerusalem Post,* July 26, 2012.

13 C. J. Chivers, "Work as Usual for US Warship after Warning by Iran", *The New York Times*, January 4, 2012.

14 "US Navy Deploys 2nd Aircraft Carrier to Persian Gulf", *The Washington Times,* April 9, 2012.
בדיווח של אלי לייק שפורסם ב־*The Daily Beast* נמסר כי מפקד סנטקום, קומנדר־ג'נרל ג'יימס מאטיס פנה בתחילת 2012 בבקשה להצבת נושאת מטוסים שלישית באזור במטרה להרתיע את איראן מהחרפה נוספת של המתיחות, אך בקשתו נדחתה: Eli Lake, "As Obama Preaches Patience, Mattis Prepares for War with Iran", *The Daily Beast*, May 21, 2012.

15 Tony Perry, "Navy says it will add Ships to Persian Gulf amid Iran Threats", *Los Angeles Times*, March 17, 2012; See also: "US accelerates armed forces deployments close to Iran", *Global Security Newswire,* June 27, 2012, http://www.nti.org/gsn/article/us-accelerates-armed-forces-deployments-near-iran/

16 "Dempsey: US Feels no Pressure from Israel to Back Strike", *Ynet News*, August 20, 2012.

17 לפי דיווחים בתקשורת בפברואר 2012, מזכיר ההגנה של ארצות הברית, ליאון פאנטה, הצהיר אז כי ישראל עומדת ככל הנראה לתקוף באפריל, מאי או יוני:
David Ignatius, "Is Israel preparing to attack Iran?", *The Washington Post*, February 2, 2012.

18 לתיאור מעמיק של שני המחנות הישראליים בשאלת התקיפה באיראן ראו:
David Horovitz, "The Most Fateful Decision of All", *Times of Israel*, August 28, 2012.

19 משעה שהוויכוח הפך לפוליטי, חל בלבול גם בסוגיות האסטרטגיות, כמו למשל ההבדל בין קווים אדומים ובין תאריכי יעד, ותפקידם של הקווים האדומים כמנוף חיוני בהפעלת לחץ על איראן בדינמיקה הכוללת של התמודדות עם תוכניתה הגרעינית: Emily B. Landau, "Set Red lines, not Deadlines, in facing Iran", *Times of Israel,* September 14, 2012;
דעה אחרת על הקווים האדומים ראו: Ephraim Asculai and Shimon Stein, "Red lines are a bad idea for dealing with Iran", *The American Interest,* August 2, 2012.

20 הדוח פורסם ב־30 באוגוסט 2012: http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran_report_--_August_30_2012.pdf.

21 http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2012/gov2012-55.pdf

22 "Obama pledges diplomatic push on Iran", Global Security Newswire, November 15, 2012. http://www.nti.org/gsn/article/obama-pledges-diplomatic-push-iran/

23 "Obama opposes new Iran sanctions", Middle East Newsline, Morning Report, vol. 14, no. 460, December 3, 2012.

24 במהלך פורום סבן, נובמבר 2012, מזכירת המדינה קלינטון חיזקה את המסר הזה כאשר אמרה ש"חלון המשא ומתן לא יישאר פתוח לעד". "US presses PA to return to talks after UN bid", *Jerusalem Post*, December 1, 2012.

25 בהקשר זה ראו ראיון מיוחד של ynet עם השגריר האמריקאי לשעבר לישראל, מרטין אינדיק, בנובמבר האחרון. לדעת אינדיק, אם המאמץ הדיפלומטי לא יקדם את פתרון המשבר באופן משמעותי עד הקיץ הבא, הנשיא עשוי לתת את הפקודה לתקיפה צבאית. הוא הדגיש שהנשיא לא יפעל למען ישראל, אלא במסגרת המחויבות שלו למניעת תפוצה גרעינית. Yitzhak Ben-Horin, "Will attack Iran, and wait until we act for peace. Obama and us" Ynet, November 30, 2012. http://www.ynet.co.il//articles/0,7340,L-4313534,00.html (Hebrew).