האתגר האיראני

אפרים קם

העיסוק בתכנית הגרעין של איראן מתקרב לנקודת הכרעה קריטית. איראן אינה עוצרת, ומפתחת מגוון יכולות גרעיניות שיאפשרו לה, מבחינה טכנית ובתנאים אופטימליים, לבנות מתקן גרעיני ראשון כבר בתחילת 2011. איראן תידרש בתקופה הקרובה להחליט אם לעצור בינתיים על סף הנשק הגרעיני או לפרוץ את הסף ולהשלים את בנייתו. ארצות הברית ומדינות המערב משקיעות מאמצים לעצור את איראן בטרם תגיע לנשק גרעיני, באמצעות הצעת פיתויים, הפעלת לחצים והטלת סנקציות עליה. בינתיים לא השיגו מאמצים אלה תוצאות מספיקות, והממשל האמריקאי עלול להידרש להחליט בין אפשרויות קשות: לנקוט מהלך צבאי נגד איראן או לתת לישראל "אור ירוק" לבצעו; או לחלופין להשלים עם העשרת אורניום באיראן, ומאוחר יותר להשלים עם איראן גרעינית ולהיערך לבלימת הסיכונים הכרוכים בה. בשל אי־עצירתה של איראן, תצטרך גם ישראל להחליט בתקופה הבאה אם נוצרו התנאים לנקיטת מהלך צבאי נגד אתרי הגרעין באיראן. ברקע העיסוק בסוגיית הגרעין פרץ אל פני השטח המשבר הפנימי החמור ביותר בתולדות המשטר האסלאמי, שיש לו השלכות בעיקר על אופי המשטר ועתידו, אך גם על סוגיית הגרעין.

תכנית הגרעין של איראן

ההיבט החשוב ביותר של סוגיית הגרעין של איראן הוא התקדמותה המשמעותית והמתמדת של תכנית הגרעין לעבר היכולת לייצר נשק גרעיני, אף שהיא נתקלת בקשיים טכניים בדרכה. בשנת 2008 השתלטה איראן על הטכנולוגיה של העשרת אורניום במלואה, הלכה למעשה. עד סוף 2009 העשירה איראן אורניום לרמה נמוכה של שלושה אחוזים וחצי, בכמות שתספיק — לאחר שיועשר האורניום לרמה גבוהה, דהיינו יהפוך לחומר בקיע — לייצור ליבה אחת של מתקן נפץ גרעיני. העשרת האורנים לרמה נמוכה

נעשית במפעל ההעשרה הגדול בנתאנז, המתוכנן להכיל בסופו של תהליך בניית 54 אלף צנטריפוגות גז. בסוף 2009 הותקנו במפעל כ־9,000 צנטריפוגות, אך מסיבה לא ברורה רק כ־4,000 מהן הופעלו. הצנטריפוגות המותקנות הן מהדגם הפקיסטני המיושן P-1, שיכולת ההעשרה שלו נמוכה, אך האיראנים מפתחים צנטריפוגות מדגם מתקדם יותר, שאם יותקנו ויופעלו כראוי, יגבר קצב ההעשרה.

לכך צריך להוסיף צעדים נוספים שנקטו האיראנים במסגרת תכנית הגרעין:

א. בפברואר 2010 הודיעה איראן כי היא מתחילה להעשיר אורניום לרמה של עשרים אחוזים. העשרה לרמה כזו אינה מוגדרת עדיין כהעשרה לרמה גבוהה, ובינתיים איראן החלה לעשות זאת בהיקף מצומצם, ואולם צעד זה יקצר מאד את לוח הזמנים להעשרה לרמה גבוהה בהיקף נרחב.

ב. באפריל 2010 הודיעה איראן כי ניסתה בהצלחה צנטריפוגות חדשות, שייכנסו בקרוב לשימוש. לפי טענתה, הצנטריפוגות הן מהדור השלישי, המסוגלות להעשיר אורניום בקצב מהיר פי שישה מהצנטריפוגות הנמצאות בשימוש.

ג. בספטמבר 2009 הודיעה איראן לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית שהיא בונה מתקן שני להעשרת אורניום לצורכי שלום ליד העיר קום, כגיבוי למפעל בנתאנז במקרה שהוא ייפגע. ככל הנראה, נאלצה איראן להודיע על בניית המתקן לאחר שהקמתו נחשפה לפני כן על ידי שירותי מודיעין מערביים. המתקן שנחשף קטן הרבה יותר מהמפעל בנתאנז, והוא מיועד להכיל כ־3,000 צנטריפוגות. לפי רוב ההערכות במערב, המתקן נועד להעשרת אורניום לרמה גבוהה, אם מאורניום טבעי ואם מאורניום מועשר לרמה נמוכה המופק בנתאנז. על כל פנים, ברור שמטרת המתקן בקום אינה יכולה להיות לצורכי שלום.

ד. בעקבות חשיפת המתקן בקום גבר החשד שאיראן בנתה מתקנים גרעיניים חשאיים נוספים. חשד זה הועלה אפילו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, שבדרך כלל מגלה זהירות ואיפוק בניסוחיה.

ה. איראן נקטה צעדים שונים הקשורים בבניית מתקן נפץ גרעיני. היא למדה כנראה את טכניקת עיבוד האורניום לליבת מתקן נפץ. סביר שקיבלה מהרשת הפקיסטנית תכנון שלם של מתקן נפץ, וכן התקבלו ידיעות שאיראן עסקה בזיווד מתקן נפץ בראש קרבי. יתר על כן, בהערכת המודיעין האמריקאי מדצמבר 2007 פורסם שלאיראן הייתה תכנית צבאית לפיתוח נשק גרעיני, אלא שזו הוקפאה מאז 2003. הערכה זו טרם שונתה, אף שכמה מהנתונים אשר התגלו בשנים האחרונות אינם עולים בקנה אחד עמה, ואולם לפי דיווחים עיתונאיים מתחילת 2010, סבורים

כיום בקהילת המודיעין האמריקאית שהתכנית הצבאית לא הוקפאה או שחודשה בהיקף מצומצם יותר.

ו. איראן הודיעה בסוף 2009-תחילת 2010, בתגובה ללחצים עליה, כי בכוונתה לבנות מתקנים נוספים להעשרת אורניום. איראן דברה בתחילה על בניית עשרה מתקנים — מספר מוגזם במכוון — אך באפריל 2010 הודיעה כי תחל לבנות בחודשים הקרובים שני מתקנים חדשים.

ז. תכנית הטילים של איראן — שלהבדיל מתכנית הגרעין, האיראנים אינם מסתירים אותה — מתקדמת בקצב מהיר, ואיכות הטילים, טווחם וכושר הדיוק שלהם משתפרים בהדרגה. לאיראן יש כיום טילים בליסטיים היכולים לשאת ראש קרב גרעיני, וזה כעשור יש ברשותה טילים שטווחם מכסה את כל שטח ישראל.

לאן מובילה תכנית הגרעין של איראן? מבחינה טכנית ובתנאים אופטימליים של היעדר תקלות משמעותיות, תוכל איראן לייצר מתקן נפץ גרעיני בתחילת 2011 ובתנאים אופטימליים פחות היא תוכל להגיע לכך במחצית השנייה של 2012. זו גם ההערכה המקובלת כיום על קהילות המודיעין בישראל ובארצות הברית, ואולם לפי רוב הסימנים המעידים, איראן אינה חותרת במלוא המהירות לעבר הנשק הגרעיני, אלא בונה תשתית רחבה של יכולות גרעיניות, שתאפשר לה לפרוץ לעבר הנשק הגרעיני כשתעריך שהתנאים לכך בשלים. אין ספק שאיראן בונה את היכולת לפתח נשק גרעיני, ואולם בינתיים אין עדות מוצקה שהיא כבר החליטה קונקרטית לייצר את הנשק, וייתכן שתעדיף להמתין בינתיים על סף ייצורו עד שלדעתה תגיע השעה לכך.

כמה שיקולים עשויים להשפיע על החלטתה של איראן. השיקול העיקרי יהיה קשור במדיניות הגרעין הבסיסית העתידה של איראן: האם תעדיף לייצר נשק גרעיני או שתחליט לעצור על הסף ולהפיק ממצב זה כמה מהיתרונות הטמונים בו ללא סיכונים גבוהים? לבסיס השיקולים של איראן יצטרפו שאלות מעשיות נוספות: האם תעריך איראן שהיא זקוקה להרתעה גרעינית זמינה ומידית מול אויביה, ולכן תפרוץ לעבר הנשק הגרעיני? האם תהיה איראן מוכנה לשלם את המחיר עבור המעבר לשלב שלא יותיר ספק כי החליטה לייצר נשק גרעיני? וכיצד תעריך את התועלת שתפיק מהישארות על הסף לעומת הרווחים שתפיק מהימצאות נשק גרעיני בידיה? ואם תחליט לעבור את הסף ולייצר נשק גרעיני, האם תעדיף לתת לכך פרסום — באמצעות הודעה או אפילו ניסוי — או שתימנע מכך ותאמץ מדיניות של עמימות?

המאמצים המדיניים לעצור את איראן

כניסתו של ממשל אובמה לתפקיד הביאה לשינוי חשוב במתכונת המאמצים המדיניים שנועדו לעצור את איראן לפני שתגיע לנשק גרעיני. ממשל בוש לא פסל על הסף הידברות ישירה עם איראן בנושא הגרעין, ובפועל ניהל עמה בכמה מקרים שיחות בדרגי עבודה בסוגיות אזוריות דוגמת עיראק ואפגניסטן, ואולם בתמיכת הממשלות האירופיות הוא העמיד תנאי קשיח להידברות בסוגיית הגרעין: שאיראן תשעה את העשרת האורניום בטרם ייפתחו השיחות. בפועל מנע תנאי זה כל משא ומתן ישיר בין הממשל האמריקאי לאיראן בסוגיית הגרעין, וזה התנהל בעיקרו באמצעות הממשלות האירופיות, כשארצות הברית תיאמה עמדותיה עמן.

הנשיא אובמה החליט, עוד לפני כניסתו לבית הלבן, לשנות גישה זו ולחתור להידברות ישירה עם איראן בסוגיית הגרעין. הנשיא ואנשיו לא גילו מלכתחילה אופטימיות יתרה בנוגע לסיכויי ההידברות הישירה, ואולם מסיבה כפולה הם ראו חשיבות לנסות לקיימה: הדרך הקודמת של הימנעות מהידברות ישירה לא הניבה פירות, ולהידברות הישירה הייתה תמיכה ניכרת בארצות הברית ובאירופה. בנסיבות אלה ביקש הממשל לקדם את יזמתו כדי למצות את הסיכוי שבה, גם אם הוא קטן, וכדי ליצור לעצמו בסיס משופר לגיוס תמיכה בינלאומית להפעלת לחץ על איראן, אם תיכשל ההידברות עמה.

עם זאת, בדרך להידברות ויתר ממשל אובמה כמה ויתורים חשובים, ואלה שיחקו לידי האיראנים. מלבד ויתורו על השעיית העשרת האורניום כתנאי מוקדם לשיחות, הוא ויתר גם בנוגע ללוח הזמנים למשא והמתן. מתחילה הוא לא קבע מראש לוח זמנים, וכאשר קבע מועדים לסיום השיחות הוא לא עמד בהם. הוא קיבל את עמדת איראן שיש להתחיל בשיחות לאחר הבחירות לנשיאות באיראן ביוני 2009, ובכך העניק לה פסק זמן של יותר מחצי שנה שלא נוהל בה משא ומתן עמה ולא הופעלו עליה לחצים, ואולם השגיאה החמורה ביותר שעשה הממשל בעניין זה הייתה הקפאת הפעולה הצבאית נגד איראן. כבר בחודשים האחרונים לממשל בוש הבהירו בכירי הממסד הביטחוני האמריקאי שאינם מצדדים בנתונים הנוכחים במהלך צבאי — לא אמריקאי ולא ישראלי — נגד אתרי הגרעין באיראן, אף כי הם המשיכו לטעון שכל האופציות לפעולה נגד איראן נשארו פתוחות. גישה זו נמשכה ביתר שאת בימי ממשל אובמה, ועד אמצע 2010 היה ברור שהממשל האמריקאי אינו שוקל, בשלב זה לפחות, את האופציה הצבאית.

בסופו של עניין, למרות מאמציו ויתוריו של ממשל אובמה, ניסיון ההידברות הישירה העלה חרס. הממשל האמריקאי לא הצליח לפתח הידברות משמעותית עם

האיראנים, בין השאר עקב משקעי החשדנות הכבדים המעיבים כבר שנים על יחסי שתי המדינות. השיחות עם האיראנים, שהתקיימו בסתיו 2009, נוהלו בעיקר על ידי הממשלות האירופיות והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, והתמקדו בעיקר בעסקה סיבובית: איראן תעביר כשמונים אחוזים מהאורניום המועשר ברמה נמוכה שצברה עד כה (לפי דוח הסוכנות מנובמבר 2009, הפיקה איראן עד אז כ־1,800 ק"ג אורניום מועשר ברמה נמוכה); בתהליך שיימשך כשנה, תעשיר רוסיה את האורניום לרמה של עשרים אחוזים, תעביר אותו למדינה שלישית דוגמת צרפת, זו תעבד אותו למוטות דלק גרעיני, ואלה יוחזרו לאיראן לשימוש בכור המחקר הקטן שבטהראן, המשמש בעיקר לצרכים אזרחיים.

לכאורה נשאה העסקה אופי מוגבל, והיו טמונים בה יתרונות ניכרים עבור איראן. היא לא עסקה בתכנית הגרעין של איראן בכללה, ולא נועדה לעצור אותה. היא נגעה לחלק ממאגר האורניום המועשר של איראן, וכוונה לנטרלו זמנית. לא נכלל בה איסור כלשהו על העשרת אורניום באיראן, ובמשתמע נתנה העסקה לגיטימציה להעשרה זו והשלימה עמה. איראן הייתה יכולה להעשיר שוב אורניום בכמות דומה לזו שתועבר לרוסיה בתוך פחות משנה. העסקה לא טפלה במתקני הגרעין באראכ ובמסלול הפלוטוניום שאיראן מפתחת במקביל למסלול האורניום, וגם לא במתקן העשרת האורניום שנחשף בקום, והיא לא איימה בהטלת סנקציות על איראן, אם זו לא תשתף פעולה עם ממשלות המערב.

מנגד, הממשל האמריקאי והממשלות האירופיות ראו בעסקה יתרון כפול, בהיעדר אפשרות טובה יותר לעצור את תכנית הגרעין של איראן. אם תקבל איראן את העסקה, היא תאפשר להוציא מידיה את רוב האורניום המועשר שצברה למשך כשנה, ובה יהיה אפשר לנהל משא ומתן על עתיד תכנית הגרעין שלה, כשלוח הזמנים יהיה מרווח יותר. העסקה תאפשר גם ליצור יחסי אמון ומסגרת הידברות עם איראן. לחלופין, אם תדחה איראן את העסקה המוגבלת, יקל על הממשל האמריקאי לגייס את תמיכת ממשלות רוסיה וסין בהטלת סנקציות כבדות על איראן, לאחר שזו תוכיח כי דרך ההידברות עמה אינה נושאת פרי.

בסופו של דבר דחתה איראן את העסקה, למרות היתרונות שהיו בה. הסיבה העיקרית לכך הייתה שהיא לא בטחה בארצות הברית ובממשלות המערב, וחששה שמא אלה לא יעבירו לידיה את הדלק הגרעיני לאחר שתוציא מידיה את האורניום המועשר, ובכך יחשפו אותה ללחצים. משום כך התנתה איראן את מימוש העסקה בביצועה על אדמת איראן, בהוצאת האורניום המועשר מרשותה בד בבד עם החזרת מוטות הדלק לידיה, ולא כעבור שנה, ובהעברת חלק קטן בלבד מהאורניום המועשר

שצברה, ולא רובו. לדחיית העסקה תרם גם המשבר הפנימי באיראן, שהקשיח את עמדתה בסוגיית הגרעין, וחיזק את התנגדותו של האגף הרדיקלי של המשטר, ובראשו המנהיג הרוחני חאמנהאי, להידברות עם הממשל האמריקאי.

דחיית עסקת האורניום על ידי איראן לא הותירה מקום להמשך ניסיון ההידברות בין הממשל האמריקאי לאיראן, ולמעשה מאז סוף נובמבר 2009 לא התקיימו עוד שיחות משמעותיות בין ממשלות המערב לאיראן. מול המבוי הסתום ביקש ממשל אובמה לעבור לשלב הבא בתכניתו — לנצל את עמדתה הנוקשה של איראן כדי לגייס שיתוף פעולה מצד ממשלות רוסיה וסין כדי להחמיר את הסנקציות המוטלות כבר על איראן באמצעות החלטה של מועצת הביטחון. אלא ששוב התברר שהשגת הסכמה בינלאומית להטלת סנקציות מכאיבות על איראן היא קשה ובעייתית. ממשלת רוסיה גילתה מלכתחילה נכונות להטיל סנקציות על איראן, אך סנקציות קלות בלבד. ממשלת סין סירבה מלכתחילה אף לכך, ורק לאחר משא ומתן ממושך היא הסכימה להצטרף להטלת סנקציות מסוימות על איראן.

לעסקת האורניום נקשר הסיכום שהושג בין איראן לטורקיה ולברזיל. במאי 2010 הגיעו שלוש המדינות הללו לסיכום ביניהן בסוגיית האורניום. לכאורה הסיכום נראה דומה לתנאי העסקה שדחתה איראן חצי שנה קודם לכן: איראן תעביר 1,200 ק"ג אורניום מועשר ברמה נמוכה לטורקיה, ותקבל כעבור שנה מוטות דלק גרעיני, אלא שבינתיים השתנו הנסיבות, וגם כמה ממרכיבי העסקה היו שונים. לממשלות האירופיות ולממשל האמריקאי לא היה חלק במשא והמתן ובסיכום, שהיו מעורבים בהם רק מנהיגי טורקיה וברזיל, אשר משיקולים שלהם ביקשו לסייע לאיראן ולמנוע הטלת סנקציות עליה. לפיכך גם לא היה ברור מהסיכום כיצד ועל ידי מי יועברו מוטות הדלק הגרעיני לאיראן. הסיכום גם קבע כי האורניום המועשר שיופקד בטורקיה יישאר רכושה של איראן, וזו גם תוכל להחליט אם העסקה מתנהלת כרצונה, ואם תחליט שההתנהלות אינה לרוחה, תחזיר לה טורקיה את האורניום. חשוב לא פחות — בינתיים העשירה איראן כמות נוספת של אורניום, ויידרש לה זמן קצר עוד יותר להשלים לעצמה את כמות האורניום שתשלח לטורקיה. כבר נאמר כי בינתיים החלה איראן בהעשרת אורניום לרמה של עשרים אחוזים — שהסיכום אינו מתייחס אליה — והודיעה על פיתוח צנטריפוגות מתקדמות ועל כוונתה לבנות מתקני העשרה נוספים. כל אלה קיזזו במידה ניכרת את היתרונות שממשלות המערב ראו בעסקת האורניום מסוף 2009.

אין פלא שבנסיבות אלה דחו ממשלות המערב את הסיכום, שנתפס בעיניהן כניסיון לתקוע טריז ביניהן ובין רוסיה וסין, ולשבש את המאמץ להטיל סנקציות נוספות על

איראן. הממשל האמריקאי אף הודיע כי אינו מוכן להידבר עם איראן, אלא אם כן תסכים איראן לעצירה מוחלטת של העשרת האורניום, והוסיף כי המטרה של עסקת האורניום המקורית, משלהי 2009, הייתה להביא להשעייתה של העשרת האורניום על ידי איראן. יתר על כן, באותו שבוע שהודיעה איראן על הסיכום עם טורקיה וברזיל, הגישו ממשלות המערב — על דעתן של רוסיה ושל סין — טיוטת החלטה למועצת הביטחון הקוראת להטלת סנקציות נוספות על איראן

בתהליך המשא והמתן עם רוסיה וסין על גיבוש הצעת ההחלטה רוככו הסנקציות המקוריות, ואלו שאושרו אינן חמורות כפי שביקשו ממשלות המערב להטיל על איראן. עם זאת, ההחלטה שאושרה כוללת את הסנקציות החמורות ביותר שהוטלו עד כה על איראן, כשמטרתה המפורשת הייתה להעלות את המחיר שאיראן תשלם עקב סירובה לשתף פעולה עם המעצמות בסוגיית הגרעין. ההחלטה כוללת כמה מרכיבים:

א. הגברת הקשיים בפני איראן להשיג טכנולוגיה גרעינית ולנהל פעילות הקשורה בתכנית הטילים שלה; איסור על איראן להתחיל בבניית מתקנים גרעיניים חדשים, ולהמשיך בבניית מתקנים קיימים, בתחומי העשרת אורניום וייצור מים כבדים.

ב. איסור על מכירת מערכות נשק.לאיראן, ובכללן טנקים, ארטילריה, מטוסי קרב, מסוקי תקיפה, כלי שיט קרביים וטילים, וכן איסור על סיוע טכני וחלפים עבור מערכות אלה. איסור זה כבר הניע את רוסיה להודיע כי היא משעה את מימוש העסקה למכירת מערכות הגנה אווירית S-300, שנחתמה עם איראן עוד ב־2007, וטרם מומשה.

ג. הידוק הפיקוח על מטענים חשודים המיועדים לאיראן, באמצעות ספינות ומטוסים, והחרמת מטענים חשודים.

ד. מניעת שירותים פיננסיים והקפאת נכסים היכולים לתרום לפעילות גרעינית אסורה; פגיעה בפעילות הבנקאית והפיננסית של איראן על ידי הטלת איסור על כינון קשרים בנקאיים חדשים עם איראן, כולל מניעת פתיחתם של סניפים חדשים של בנקים איראנים מחוץ לאיראן, אם קיים חשד שאלה קשורים בתפוצת נשק גרעיני; הגבלת פעילות עסקית הקשורה ב"משמרות המהפכה"; והרחבת ההגבלות על תנועת אישים וחברות הקשורים בתכנית הגרעין.

ה. הקמת וועדת סנקציות, שתאסוף מידע על יישום הסנקציות ותעקוב אחר ביצוען.

יתר על כן, עקב ריכוכן של הסנקציות הכלולות בהחלטת מועצת הביטחון מבקשות ממשלות המערב לנצל את החלטת המועצה ולהשלימה על ידי הטלת סנקציות נפרדות חמורות יותר על איראן. בכוונת הממשל האמריקאי, בגיבוי חקיקה בקונגרס, להטיל הגבלות על פעילותן של חברות איראניות נוספות המסייעות לתכניות הגרעין והטילים, ובכללן חברות הקשורות ל"משמרות המהפכה", גופים פיננסיים ובנקאיים, וחברות הפועלות בתחומי הנפט והספנות. במקביל, מתכוונות צרפת, בריטניה וגרמניה להביא להטלת סנקציות מצד האיחוד האירופי על איראן, ובכללן איסור על השקעות חדשות ומכירת ציוד וטכנולוגיה לחברות איראניות הפועלות בתחומי הנפט והגז ובמערכת הזיקוק. כמו כן הן פועלות להטלת הגבלות נוספות מצד האיחוד האירופי על מערכת הביטוח והבנקאות של איראן ועל מערכת התחבורה הימית והאווירית שלה, ובכלל זה על עגינת ספינות איראניות בנמלים אירופיים. הסנקציות יכללו גם הקפאת נכסים וחשבונות בנק באיחוד האירופי של בכירים איראנים וגופים הקשורים ל"משמרות המהפכה".

על הנייר, יש בסנקציות המתוכננות — הן אלה הכלולות בהחלטת מועצת הביטחון והן אלה שמחוץ לה — כדי להכביד את הלחץ על איראן במידה ניכרת. אלא שמידת הצלחתן תהיה תלויה בשתי שאלות עיקריות. האחת, עד כמה יהיו ממשלות וחברות מוכנות לשתף פעולה ביישומן? ברור שיש ממשלות המתנגדות לסנקציות, ויש חברות המוכנות להפר אותן. ניסיון העבר מלמד שקשה יהיה לאכוף חלק ניכר מהסנקציות, מה גם שהאיראנים הקימו מנגנון של גופים וחברות שנועד לעקוף אותן. והשנייה, גם אם הסנקציות יכבידו על איראן, האם זו תהיה מוכנה לחזור ולשקול את עמדתה בסוגיית הגרעין? בשלב זה, בטרם הופעלו הסנקציות החדשות, איראן מציגה עמדה נוקשה, ומודיעה ששום סנקציות לא יעצרו את תכנית הגרעין שלה, ואף יאיצו אותה. אכן, האפשרות הסבירה יותר היא שאיראן תחליט לשלם את המחיר, ובלבד שתמשיך בחתירתה לנשק גרעיני, במיוחד אם חלק חשוב מהסנקציות לא ייושמו. ואולם אם ממשלות המערב יצליחו לאכוף את הסנקציות המתוכננות לאורך זמן, יתכן שאיראן תיאלץ לגלות גמישות ותסכים לדון מחדש בתכנית הגרעין שלה.

דרכי הפעולה שבפני הממשל האמריקאי

הממשל האמריקאי מחויב עדיין למנוע השגת נשק גרעיני על ידי איראן, מתוך הכרת הסיכונים הכרוכים בהימצאות נשק גרעיני בידיה ליציבות במזרח התיכון, לאינטרסים של ארצות הברית באזור, ולישראל ולבעלות ברית אחרות של ארצות הברית. מול סיכונים אלה ניצב הממשל האמריקאי בקיץ 2010 בפני שלוש חלופות לא נוחות ולא

מבטיחות. הדרך המועדפת בעיניו היא להמשיך לנסות לשכנע את איראן שהשגת נשק גרעיני לא תקדם את ביטחונה ותהיה כרוכה עבורה במחיר כבד של סנקציות כואבות, ואולם הסיכויים שיצליח הממשל לגייס תמיכה בינלאומית בהטלת סנקציות מכאיבות מאוד על איראן — דרך מועצת הביטחון ושלא דרכה — עדיין אינם גבוהים מספיק. החלטת הסנקציות שאושרה על ידי מועצת הביטחון ביוני 2010 היא צעד קדימה, אך עדיין לא ברור עד כמה תיושם וקשה יהיה לאכוף אותן במלואן ולוודא שלא יופרו וייעקפו. בינתיים איראן מפגינה נחישות להמשיך בדרכה, וגם מצליחה לגייס התנגדות של מדינות — דוגמת טורקיה, ונצואלה וברזיל — להטלת סנקציות עליה. בו בזמן איראן נוקטת צעדים לצמצום הנזקים שינבעו מהחמרת הסנקציות, ובכלל זה הכנת מקורות חלופיים ליבוא תזקיקי נפט.

החלופה השנייה היא להעלות שוב לסדר היום את האופציה הצבאית. הממשל לא שלל מעולם אפשרות זו מכול וכול, ועדיין הוא מדגיש מפעם לפעם שגם חלופה זו מצויה על השולחן, ואולם מהתבטאויות בכירי הממסד הביטחוני האמריקאי מאז אמצע 2008 ברור שהם מסתייגים בפועל מחלופה זו, בעיקר עקב הסיכונים ואי־הוודאות הכרוכים בה ובשל ההערכה שמהלך צבאי לא יעצור את תכנית הגרעין של איראן, אלא לכל היותר יעכב אותה לשנים אחדות. מאחר שסיכונים אלה אינם צפויים לחלוף עם הזמן, ספק אם ישנה הממסד הביטחוני האמריקאי את דעתו ויתמוך במהלך צבאי, אמריקאי או ישראלי, אלא אם כן ישתנה בעיניו מאזן הסיכויים והסיכונים הקשורים במהלך או שאיראן תנקוט צעד בוטה במיוחד בתחום הגרעין.

מהלך צבאי נגד איראן הוא האפשרות המצויה בעדיפות האחרונה, הן בעיני ארצות הברית והן בעיני ישראל. זהו מהלך מורכב ובעייתי, כרוכים בו סיכונים מבצעיים, וכל המדינות האחרות מסתייגות ממנו. ספק רב אם פעולה מצד ישראל תעצור את תכנית הגרעין של איראן לאורך ימים; פעולה על ידי ארצות הברית אולי תוכל לעשות זאת, בתנאי שזו תפעיל סדרה של תקיפות חוזרות, אשר יביאו את האיראנים למסקנה כי מוטב להם לוותר על תכנית הגרעין. צריך להניח שאיראן תגיב על מהלך צבאי — בירי טילים ובהפעלת טרור, ובכלל זה על ידי חזבאללה, נגד ישראל, אם כי יכולת התגובה של איראן אינה מרחיקה לכת. במקרה של פעולה מצד ארצות הברית עלולה איראן להגיב גם בפגיעה במטרות של ארצות הברית ובעלות בריתה, ובכלל זה נגד כוחות אמריקאיים בעיראק ובאפגניסטן. איראן גם מאיימת כי בתגובה לפעולה צבאית היא תסגור את מצרי הורמוז במפרץ. ספק אם תעשה זאת משום שהיא תהיה הראשונה להינזק מהצעד, אך הפעולה עלולה להביא לעליית מחירי הנפט. עוד שיקול: החלטה של ישראל לנקוט מהלך צבאי תדרוש כנראה קבלת "אור ירוק", או לפחות "אור

צהוב", מצד הממשל האמריקאי, ובינתיים זה טרם ניתן; ספק אם בנתונים של "אור אדום" אמריקאי תוכל ישראל לפעול. לבסוף, צריך יהיה לשקול היכן הסיכון גדול יותר — בפעולה צבאית או בחיים בצל איראן גרעינית.

החלופה השלישית היא להשלים עם העשרת האורניום באיראן, ובהמשך הדרך להכיר בחוסר היכולת לעצור את איראן ולהשלים עם התרחיש של איראן גרעינית ולהיערך לקראתו. ככל הנראה, עדיין לא הגיע הממשל האמריקאי לנקודה זו, ועדיין הוא סבור שאפשר למנוע השגת נשק גרעיני על ידי איראן. גם אם ייאלץ להשלים עם המשך העשרת אורניום באיראן, בכל זאת הוא מקווה שיהיה אפשר להדק את הפיקוח הבינלאומי על פעילות הגרעין שלה כדי שזה ימנע אותה מלהגיע לנשק גרעיני, ואולם בקהילה המקצועית, ואולי גם בחוגים פוליטיים, באירופה ובארצות הברית יש הסבורים כבר היום שהאופציות לעצור את איראן אינן יעילות מספיק, ובסופו של דבר תשיג איראן את יעדה. אם יאמץ הממשל הערכה זו, ייתכן שמטרתו תהיה אז ללחוץ על איראן לעצור על הסף ולהימנע מבניית מתקן גרעיני.

אם אכן יגיע הממשל האמריקאי למסקנה שאין בידו לעצור את איראן בדרך לנשק גרעיני, הוא יצטרך להיערך לקראת מצב זה — בתחילה כנראה בפרופיל נמוך, כדי שלא להבהיר לאיראן שהרים ידיים, ולאחר מכן בגלוי. כיווני פעילותו העיקריים של הממשל עשויים להיות: לשכנע את ישראל שלא לנקוט מהלך צבאי עצמאי; ללחוץ על איראן שלא לעבור את הסף הגרעיני; לנסות להידבר עם איראן כדי ליצור כללי משחק בסביבה גרעינית, אם זו תעבור את הסף הגרעיני; לנסות להשהות את איראן כדי שלא תבנה מאגר מבצעי של נשק גרעיני; לפעול למניעת העברתה של טכנולוגיה גרעינית לגורמים נוספים, ובכללם לארגוני טרור; לחזק את כושר ההרתעה של ישראל מול איראן גרעינית; ללחוץ על מדינות נוספות במזרח התיכון שלא להצטרף למירוץ חימוש גרעיני; ואולי לפעול למימוש הרעיון של המזרח התיכון נקי מנשק גרעיני, שיש לו משמעות לא רק בנוגע לאיראן, אלא גם בנוגע לישראל.

הבחירה בין שלוש החלופות הללו עשויה ליפול בשנה־שנתיים הקרובות. השיקולים העיקריים העשויים להשפיע על החלטת הממשל האמריקאי בעניין זה יהיו: התבהרות הסיכויים להטיל סנקציות מכאיבות על איראן ויעילותן; התבהרות כוונותיה של איראן בנוגע לפיתוח נשק גרעיני, ומצב התקדמות תכנית הגרעין שלה; עמדת הממסד הביטחוני האמריקאי בעניין המהלך הצבאי; עמדתה של ישראל בעניין הטיפול בסוגיית הגרעין של איראן; התנאים הביטחוניים בעיראק ובאפגניסטן ומצב יציאת הכוחות האמריקאיים מהן; וייתכן כי גם התקרבות מערכת הבחירות לנשיאות בארצות הברית.

המשבר הפנימי באיראן

לגורמים המשפיעים על התפתחות סוגיית הגרעין של איראן נוסף השנה גם המשבר הפנימי באיראן. שורשיו של המשבר עמוקים, והם נובעים מתחושת התסכול ואי־שביעות הרצון של חלק ניכר מהעם האיראני מאופיו והתנהלותו של המשטר ומהאכזבה מאי־מימוש ההבטחות שהביאה עמה המהפכה האסלאמית. התסיסה המחלחלת באיראן כבר שנים משקפת את הרצון, בעיקר בקרב הדור הצעיר והנשים, לצמצם את התערבות המשטר בחיי הפרט, להרחיב את החופש הפוליטי ולשפר את המצב הכלכלי. התסיסה פרצה החוצה ביוני 2009, בעקבות הבחירות לנשיאות, שהאריכו את כהונתו של מחמוד אחמדינג'אד כנשיא בארבע שנים נוספות. תוצאות הבחירות, שהיו בעיני רבים מזויפות, הוציאו לרחובות הערים מאות אלפי אנשים בקריאה לביטול הבחירות. זו התפשטה מהר לקריאה "מוות לדיקטטור", שהופנתה כלפי חאמנהאי ואחמדינג'אד.

המחנה הרפורמיסטי אינו עשוי מקשה אחת, והתלכדו בו קבוצות שונות: סטודנטים וצעירים, אינטלקטואלים ופעילים ליברליים, אישי ציבור ואנשי דת המודאגים מכוחם הגובר של "משמרות המהפכה" במערכת האיראנית ואנשי כלכלה ומסחר המודאגים מהמצב הכלכלי. קבוצות אלה מעלות דרישות שונות, מעריכה מחדש של הבחירות לנשיאות עד סילוק ראשי המשטר ושינוי רדיקלי באופיו, ואולם מאז התפרצות התסיסה ביוני 2009 ניכרת ירידה בהיקף ההפגנות והמהומות. הן פורצות מפעם לפעם, בעיקר בימי זיכרון ובתאריכי יעד, והמחנה הרפורמיסטי מבקש להדגיש שתנועת המחאה חיה ובועטת. בין ההפגנות הרפורמיסטים עוסקים בהתארגנות ובפעילות מחאה מוגבלת ומקומית, תוך כדי שימוש באתרי אינטרנט וברשתות חברתיות לצורכי תקשורת.

הירידה בהיקף ההפגנות משקפת את העובדה שהמשטר הצליח עד כה לבלום את תנופת המחאה. המשטר לא איבד שליטה בשטח בשום שלב, לא נכנע לדרישות הרפורמיסטים, ולא התפשר על עמדותיו. תחת זאת הוא בחר בהפעלת יד קשה כלפי המחנה הרפורמיסטי. זו כללה שימוש בכוח פיזי רב, בעיקר על ידי המשטרה ומיליציית המתנדבים הגדולה של הבאסיג', מעצר אלפי פעילים של המחנה הרפורמיסטי והבאת כמה מהם למשפטי ראווה, שימוש בהוצאות להורג ובעינויים, שיבוש פעילות ההתארגנות ופגיעה באמצעי התקשורת שלהם, הכפשת מנהיגי תנועת המחאה, סגירת עיתונים ומעצר עיתונאים הקשורים בה, התערבות בתכניות הלימודים באוניברסיטאות והגברת האסלאמיזציה של מערכת החינוך.

מול הפעלת כוח זו נאלצו הרפורמיסטים להוריד פרופיל, ואולם תנועת המחאה לא נעלמה, גם אם נחלשו ביטויה החיצוניים, ויש לה תמיכה חזקה בקרב חלק חשוב

מהציבור. המשבר שהמשטר שרוי בו הוא עמוק, בחשפו סדק משולש בבסיס המשטר: הראשון — קרע בין המשטר לחלק ניכר מהעם הרוצה בשינוי אופייה של הרפובליקה האסלאמית. השני — קרע בצמרת המשטר בין האגף הרדיקלי, הנשען בעיקר על "משמרות המהפכה", ובין האגף הרפורמיסטי — שהצטרפו אליו גם כמה מהמחנה הרדיקלי — הרוצה בליברליזציה ברפובליקה האסלאמית, אשר רגליו נדחקו מהנהגת המדינה. השלישי — סדק בצמרת הדתית, שקבוצה חשובה מתוכה מסתייגת מהתנהלות בכירי המשטר ומחיזוק מעמדם של "משמרות המהפכה", שהפכו לארגון הדומיננטי במדינה מבחינה פוליטית, צבאית וכלכלית, על חשבונה של ההנהגה הדתית. סדקים אלה משקפים גם את אבדן הלגיטימציה של ראשי המשטר, ובעיקר אבדן סמכותו הדתית והפוליטית של המנהיג הרוחני חאמנהאי, בעיני חלק מהציבור האיראני.

משום כך יש להניח שלמרות הכישלון עד כה להביא לשינוי, תימשך התסיסה באיראן ותמצא לה אפיקי ביטוי אלימים ולא אלימים, ומפעם לפעם תתפרץ החוצה באורח מאורגן או ספונטני. בינתיים אין היא מסכנת את שרידות המשטר משום שהשימוש בכוח מצליח להרתיע את פעילי המחנה הרפורמיסטי מלפעול בגלוי נגד המשטר. השינוי עשוי לבוא במועד שאי־אפשר להגדירו, וייווצר שילוב בין שלושה גורמים: התארגנות כלל־ארצית, ולא רק התפרצות מחאה ספונטנית או על בסיס מקומי; מנהיגות כריזמטית שתציב מטרות ברורות לתנועת המחאה; ונחישות להמשיך בפעולה נגד המשטר, למרות הקרבנות והמחיר. צירוף זה לא נוצר עד כה, וכנראה הוא לא ייווצר בעתיד הקרוב, אך קיימת סבירות גבוהה שהשינוי יבוא בסופו של דבר משום שבהיעדר לגיטימציה מספקת ומול רצון נרחב ואמתי בשינוי ספק אם יהיה די בשימוש בכוח בלבד כדי להבטיח את שרידות המשטר במתכונתו הנוכחית לאורך ימים.

למשבר הפנימי באיראן יש כמה משמעויות בנוגע לסוגיית הגרעין. המשבר יצר זיקה בין התסיסה הפנימית להטלת הסנקציות על איראן. מצד אחד הוליד המשבר היערכות במערב כי התפתחו נסיבות נוחות להחמרת הסנקציות על איראן משום שהמשטר בטהראן נעשה פגיע יותר ללחצים עקב המחאה הפנימית, שבחלקה כִּוונה נגד המצוקה הכלכלית. מצד אחר גבר החשש שמא החמרת הסנקציות בנסיבות של אי־שקט פנימי תיצור תגובה פנימית הפוכה, ותביא להאשמת ארצות הברית במצוקה הכלכלית ולהתלכדות רוב העם סביב המשטר. הפתרון שאימץ הממשל האמריקאי הוא לבחור סנקציות כלכליות שלא יפגעו במישרין בציבור הרחב, אלא בגופים ובארגונים הקשורים במשטר, ובראש ובראשונה בגופים הכלכליים רבי־העצמה הקשורים ב"משמרות המהפכה".

מלבד זה, בטווח הקצר, החולשה הפנימית עלולה לחזק את נחישותו המופגנת והבוטה של המשטר להמשיך בחתירתו לנשק גרעיני גם כדי לבצר את מעמדו הפנימי, ולגלות נוקשות כלפי הלחצים הבינלאומיים המופעלים עליו. כבר נאמר כי דחיית המשטר האיראני את עסקת האורניום נבעה בחלקה מעניינו להפגין נחישות על רקע המשבר הפנימי. בטווח הארוך, אם אכן יחול שינוי פנימי באיראן וישתנה אופיו של המשטר, אין הדבר מבטיח שהנהגה איראנית ליברלית יותר תסכים לוותר על תכנית הגרעין משום שרוב הציבור באיראן, ובכלל זה מנהיגי המחנה הרפורמיסטי, תומכים כנראה בזכותה לפתח תכנית גרעין משלה — גם אם לא ברורה עמדתם בנוגע לפיתוח נשק גרעיני, ואולם הנהגה ליברלית ומתונה יותר באיראן עשויה לגלות עניין בהידברות כוללת ובונה עם הממשל האמריקאי וממשלות המערב, שבעקבותיה תשתנה משמעותו של האיום האיראני, גם אם יהיה אז נשק גרעיני בידי איראן.

סיכום

בשנים 2009-2010 נחשפו נקודות חולשה במצבו של המשטר האיראני: השבר הפנימי והתסיסה שנחשפו בגלוי וקריאת התיגר מצד המחנה הרפורמי על המשטר; המצוקה הכלכלית המלווה את המשטר במשך רוב שנותיו, שהייתה אחת העילות למשבר הפנימי; המאמץ הבינלאומי הנרחב לבודד את איראן ולהציגה כגורם המסכן את היציבות במזרח התיכון; המחלוקת הפומבית עם רוסיה, הן בסוגיית הסנקציות והן בפרשת אספקת מערכת ה־S-300; החמרת הסנקציות על איראן בעתיד הקרוב. מנגד, המשטר יכול להציג גם הישגים חשובים: המחאה דוכאה בכוח, גם אם היא ממשיכה להתקיים, כשמאז יולי 2009 הייתה התפרצותה מעל לפני השטח מוגבלת; תכנית הגרעין נתפסת באיראן כפרויקט לאומי, שאין לו התנגדות ממשית; השפעתה של איראן במרחב העמיקה — בייחוד בעיראק, באפגניסטן, בלבנון וברצועת עזה; איראן זוכה בסיוע ממדינות חשובות כטורקיה וברזיל, הפועלות לחלץ אותה מאיום הסנקציות. סיכום מאזן ההישגים והאילוצים הוא כי עדיין יש בידי המשטר האיראני, בשלב זה לפחות, מספיק כלים להמשיך במדיניותו הנוכחית, ובעיקר בסוגיית הגרעין.