

המרכז הבינתחומי הרצליה
בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

כנס הרצליה הרביעי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

**אתגר הגרעין האיראני – תמונת מצב ואסטרטגיות
התמודדות**

- מסמך עבודה -

אריה אדן

דצמבר 2004

מסמך זה כולל את ממצאי צוות העבודה ואת מסקנותיו. המסמך הוא בבחינת טיוטה לדיון ולעיון ומשקף את דעתם של חברי הצוות בלבד.

המכון למדיניות ואסטרטגיה הוא חלק מבית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה אשר במרכז הבינתחומי הרצליה. המכון שם לו למטרה לתרום לדיון הציבורי ולגיבוש מדיניות לאומית בתחומים אשר להם חשיבות לישראל כגון: ביטחון לאומי, צבא ואסטרטגיה; מדיניות בינלאומית; הקשר עם העם היהודי; כלכלה, טכנולוגיה ומדע; משאבי טבע ואנרגיה; השלכות חברתיות של שינוי חברתי ופוליטי; מודיעין, עיצוב מדיניות וממשל.

כגורם מחקרי מֶכוֹן מדיניות, מקיים המכון מגוון קשרי עבודה עם משרדי ממשלה ועם גופים פרלמנטריים בארץ ובחו"ל, ומשמש אכסניה לדיונים המשלבים חוקרים וצוותי עבודה ייעודיים, גורמי ממשל וביצוע מהמגזרים השונים ואישי ציבור. המרכזית במפגשים אלה היא **סדרת כנסי הרצליה השנתיים על מאזן החוסן והביטחון הלאומי**.

בוועד המנהל של המכון מכהנים השגריר **זלמן שובל** (יו"ר), מר **אברהם ביגר**, אלוף (מיל.) **אילן בירן**, פרופ' **משה ברניב**, פרופ' **אמיר ברנע**, פרופ' **גליה גולן**, אלוף (מיל.) **שלמה ינאי**, פרופ' **רפי מלניק**, ד"ר **מרדכי סגל** ופרופ' **אוריאל רייכמן**. בראש המכון עומד מייסדו, ד"ר **עוזי ארז**.

אריה אידן, מחבר מסמך זה, מילא במשך שנים רבות תפקידים בכירים בקהילת הביטחון והמודיעין של ישראל, בכלל זה בתחומי המחקר וההערכה. מוסמך אוניברסיטת תל אביב בהסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה, ובוגר האוניברסיטה העברית בירושלים במדע המדינה, בשפה ובספרות ערבית.

תוכן העניינים

2	מבוא
4	פרק א': היכולות הבלתי-קונבנציונליות של איראן
9	פרק ב': תוכנית הגרעין האיראנית כעולה מגילויי סבא"א
20	פרק ג': עמדות הצדדים
31	פרק ד': אסטרטגיות לבלימת תוכנית הגרעין האיראנית
42	פרק ה': האסטרטגיות במבט אינטגרטיבי
44	סיכום
45	הערות
49	תמצית באנגלית

מבוא

שנתיים אחרי חשיפתה של התוכנית הגרעינית הצבאית האיראנית נראה, שהמערב פועל כאילו אין בידיו אופציות טובות למנוע מאיראן להגיע ליכולת פיתוח נשק גרעיני, וכי כל שנוטר לו לעשות הוא לנסות לשכנעה, צירוף של פיתויים ואיומים, לדחות את המועד בו תגיע אליה. גישה זו של המערב באה לידי ביטוי במשא ומתן שניהלו האיחוד האירופי, בריטניה, גרמניה וצרפת עם איראן בעקבות האולטימטום שהציבה בפניה מועצת הנגידים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בספטמבר 2004. אותו אולטימטום דרש ממנה לענות, עד כינוס המועצה ב- 25 נובמבר 2004, על כל השאלות הפתוחות הקשורות לתוכנית הגרעין שלה, ולהפסיק לאלתר כל פעילות בתחום העשרת אורניום.

האיחוד האירופי ושלוש המדינות הנ"ל הציעו לאיראן עסקה לפיה, תמורת השעיית מאמציה להשגת שליטה במעגל הדלק הגרעיני, היא תקבל דלק גרעיני וטכנולוגיות גרעיניות (כור מים קלים) לצרכיה הלגיטימיים, וכן סיוע כלכלי. לפיתויים אלה נלווה איום בהעברת תיק הגרעין האיראני למועצת הביטחון של האו"ם, אם איראן לא תקבל את העסקה המוצעת. איראן חששה שדחיית דרישות האיחוד האירופי והעברת התיק למועצת הביטחון ירעו את מצבה, יקרבו את עמדת האיחוד לזו של ארה"ב ויסייעו להכשרת הקרקע למהלכי כוח אמריקאיים נגדה. אולם גם האיחוד האירופי עצמו לא נלהב להעברת התיק למועצת הביטחון: בראייתו הדבר עלול להוליך להפסקה מוחלטת של שיתוף פעולה מצד איראן בסוגיית הגרעין וליציאתה האפשרית מהאמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני (NPT), בעוד שאין ודאות שהמועצה תוכל להשיג מאיראן בכפייה יותר מאשר ניתן להשיג ממנה במשא ומתן, שהרי רוסיה וסין יתנגדו, קרוב לוודאי, לקבלת החלטה על סנקציות כלכליות נגד איראן; מי בעצם מעוניין בחרם על נפט איראני, במיוחד במצב הנוכחי בשוק הנפט העולמי?

מאמצים אלה של מדינות המערב הניבו פירות בהודעתה של איראן לסבא"א, ב- 14 בנובמבר 2004, בה הביעה את הסכמתה להשעות את כל פעילות ההעשרה שלה החל מ- 22 בנובמבר 2004 וכל עוד יימשך המשא ומתן עם האיחוד האירופי על הסכם סחר ושיתוף פעולה גרעיני ארוך-טווח. מבחינתה של איראן, הודעה זו נועדה למנוע את העברת התיק האיראני למועצת הביטחון, גם אם סבא"א לא תהיה מרוצה לחלוטין מתשובותיה על השאלות הפתוחות הקשורות לתוכנית הגרעין שלה.

יום אחרי ההודעה האיראנית פרסמה סבא"א, כמתוכנן, את הדוח התקופתי שלה על תוכנית הגרעין האיראנית, לקראת הדיון בו במועצת הנגידים של הארגון. למרות הציפיה האיראנית לקבל בו "הכשר סופי" מסבא"א, קבע הדוח, גם הפעם, כי למרות שנתיים של חקירה אין הארגון יכול לקבוע שתוכנית הגרעין של איראן היא למטרות אזרחיות בלבד.

נשאלת השאלה, האם איראן תיישם הפעם את התחייבויותיה, או תפר אותן כפי שעשתה בעבר, ובמיוחד עת הפרה את התחייבותה הקודמת לאיחוד האירופי ולסבא"א (מאוקטובר 2003) להשעות את פעילות העשרת האורניום שלה? התשובה לכך קשורה בהערכה, שמנוי וגמור עם איראן להשלים בכל מקרה את תוכנית הגרעין הצבאית שלה. אם הערכה זו נכונה, העסקה עם מדינות האיחוד האירופי אינה פותרת את הבעייה מיסודה, אלא רק דוחה את הרגע בו יצטרך המערב לשוב ולהכריע האם להשלים עם הגעתה של התוכנית הגרעינית האיראנית לכלל סיום או לסכלה בכפייה. גם במקרה הטוב, בו איראן תשעה כל פעילות הקשורה להעשרת אורניום, היא תוכל לחזר בה בטענה, שהמשא ומתן על ההסכם ארוך-הטווח אינו עונה על ציפיותיה, להפסיק ולחדש את פעילות ההעשרה. ואכן, כבר עתה היא מיהרה להדגיש, שהשעיית פעילות ההעשרה על ידה היא מהלך וולונטרי, צעד בונה אמון מצידה, ולמעשה הסדר מוגבל בזמן – עד לסיום המשא ומתן.

מה יקרה אם איראן תיתפס שוב בהפרת התחייבויותיה? האם ישוב האיחוד האירופי להציע פתרון דיפלומטי מוסכם עם איראן, בנימוק שאופציית הסנקציות בלתי ריאלי? ומה תהיה עמדת ארה"ב כלפי העיסקה שגובשה ומשמעויותיה? האם תאמץ גם היא את האסטרטגיה שלמעשה מהווה רק דחייה של מועד הסיום של תוכנית הגרעין הצבאית של איראן וכאמור – לא פתרון מוחלט של הבעייה?

שאלות אלה ואחרות הנובעות מהן יעמדו על סדר היום האסטרטגי במערב ובישראל בתקופה הקרובה ויחייבו גיבוש תשובות שיתנו מענה הולם יותר לבעייה שבאתגר הגרעין האיראני.

מסמך זה נועד להציג את תוכנית הגרעין של איראן כפי שנחשפה על ידי סבא"א, את הפעילות המדינית והדיפלומטית סביבה מאז חשיפתה, ואת החלופות השונות להתמודדות עמה שעלו ונדונו בשנתיים האחרונות.

פרק א': היכולות הבלתי-קונבנציונליות של איראן

רקע

מאמצי איראן להגיע לכלי נשק אסטרטגיים, כולל נשק גרעיני וטילים ארוכי-טווח, החלו עוד בימי השאה, ריזא פהלווי. אלה נמשכו מאז, גם תחת המשטר הנוכחי באיראן. מלחמת איראן-עיראק (1980-1988) דחתה, או עיכבה במידת מה, את ההתקדמות לקראת צבירת יכולות בלתי-קונבנציונליות על ידי איראן, אך מייד לאחר תום אותה המלחמה חודשו מאמציה בתחום זה ביתר שאת.

מלחמת איראן-עיראק, שניזומה על ידימשטרו של צדאם חוסיין, הבהירה למשטר האיסלאמי באיראן, כי הוא ניצב בפני אויב אסטרטגי בעל שאיפות לשליטה והשפעה אזוריות ויכולות צבאיות ליוזם מתקפה צבאית על איראן, שתגרום לה נזקים קשים. זאת, גם תוך שימוש בנשק בלתי-קונבנציונלי – דוגמת נשק כימי – נגד יעדים איראניים. עיראק הייתה, אפוא, באותה תקופה אויב הייחוס העיקרי של איראן, וככזו היא הפכה גם למניע מרכזי בהחלטת הצמרת האיראנית להאיץ את פרויקט הנשק הבלתי-קונבנציונלי.

על רקע זה יש לראות את מאמצי איראן, מסוף שנות ה-80 ואילך, לקדם את יכולותיה הבלתי-קונבנציונליות. הפיכתן של הודו ופכיסטאן למדינות גרעין מוצהרות, והתרופפות משטר הפיקוח הבינלאומי על אי-הפצת נשק גרעיני, שימשו גורם מאיץ ומדרבן במדיניות הבלתי-קונבנציונלית של איראן. גם הפרסומים על יכולותיה הבלתי-קונבנציונליות של ישראל היו, ללא ספק, זרז בעניין זה. אך נראה, כי דחף מיוחד לתוכניות הפיתוח הבלתי-קונבנציונליות של איראן נתן סילוק פחמי האטום מעיראק ב-1998; אז עברה עיראק ממצב שבו תוכניותיה הבלתי-קונבנציונליות היו תחת פיקוח בינלאומי למצב בו הוסר הפיקוח, ולמעשה נוצרה לעיראק האפשרות להמשיך ולפתח יכולות בלתי-קונבנציונליות ללא פיקוח כלל. הדבר עורר באיראן דאגה רבה, ואין ספק ששימש גורם מדרבן ממדרגה ראשונה עבורה להשיג יכולות במיגוון תחומי הנשק הבלתי-קונבנציונלי מהר ככל האפשר. מאז סוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 התפתחה מאד גם מערכת שתוף הפעולה בין איראן ובין מדינות שהיו יכולות ומוכנות לספק לה ידע, טכנולוגיה, חומרים ואנשי מקצוע שיסייעו לה במכלול תחומי הרכש, הפיתוח והייצור של נשק בלתי-קונבנציונלי. בלטו בהקשר זה רוסיה, סין, צפון-קוריאה ופכיסטאן, שממשלותיהן, או גורמים שונים בהן, סייעו לפרוייקטים השונים של איראן – הטילי, הגרעיני, והכימי-ביולוגי. מאמצים בינלאומיים להביא להפסקתו של סיוע זה לא צלחו, ועל אף הבטחות, בעיקר מצד רוסיה וסין – שתי המעורבות העיקריות בפרוייקטים המרכזיים של הנשק הבלתי-קונבנציונלי של איראן – להפסיק את סיוען לתפוצת יכולות כאלו באיראן, סיוע זה לא נפסק והיה מרכזי ובעל חשיבות עליונה בקידום מאמציה של איראן להגיע ליכולות בלתי-קונבנציונליות.

היכולת הטילית

איראן החלה במאמצים להשיג יכולת טילית ארוכת-טווח עוד בימי השאה, אך הדחף להשגתה גבר מאז הופל. ההאצה הגדולה והרצינית בבניית יכולת טילית איראנית באה באמצע שנות ה-90, כאשר רוסיה וסין הגבירו את הסיוע שלהן לפרוייקט הטילים האיראני (ולשאר הפרוייקטים הבלתי-קונבנציונליים של איראן).

בשנת 1998 הצליחה איראן, לראשונה, לבצע ניסוי בשגור טיל קרקע-קרקע ארוך-טווח, מסוג "שיהאב-3", שהיה מבוסס על הטיל הרוסי "סקאד-B". המדובר בטיל ארוך-טווח בעל ראש קרב במשקל 750 ק"ג, שיעדו היה להגיע למרחק של עד 1300 ק"מ, כלומר טווח שיכסה את כל שכנותיה של איראן ויגיע גם לישראל. את הצלחתה זו להגיע לשלב הניסוי בטיל מסוג "שיהאב-3" זקפה איראן לסיוע המסיבי שקבלה מרוסיה ומסין – בעיקר בתחום הטכנולוגיה והחומרים ובנוכחות של מדענים משתי מדינות אלו – וכן לשיתוף הפעולה שלה עם צפון-קוריאה, שבטילי קרקע-קרקע מסוג "נו-דונג" מתוצרתה היא עשתה שימוש לבניית הטיל "שיהאב-3".

כיום יש בידי איראן יכולת טילית ארוכת-טווח בעלת משמעות אסטרטגית, המסוגלת ליצור הן איום והן הרתעה כלפי מדינות ואזורים הנמצאים בטווח הטילים – ובכלל זה ישראל. אולם האתגר שב"שיהאב-3", הגדול כשלעצמו, יגדל עשרת מונים אם וכאשר איראן תצליח במאמציה לשלב בין אמצעי השיגור ("שיהאב-3") לבין שאר יכולותיה הבלתי-קונבנציונליות – הכימית, הביולוגית ובעיקר הגרעינית. זו הסכנה הפוטנציאלית העיקרית שבמערך טילי הקרקע-קרקע האיראני.

היכולת הכימית והביולוגית

לפי פרסומים והערכות מודיעין, איראן מחזיקה ביכולת בלתי-קונבנציונלית גם בתחום הנשק הכימי והביולוגי. מקורות מודיעין אמריקאיים – כולל ה-CIA וסוכנות הפיקוח על נשק ופרוק-נשק של ארצות הברית – דיווחו על פיתוח נשק כימי וביולוגי על ידי המשטר האיסלאמי באיראן.

בתחום הנשק הכימי הוזכרו בעבר מאמצים של איראן לרכוש יכולות ולפתח נשק כימי על בסיס גז חרדל, סארין, ציאניד, גז חנק ועוד. כן דווח, כי איראן רכשה, בסוף שנות ה-90, כימיקלים מסין, בעלי מאפיינים של שימוש-כפול (Dual Use), שבעבר נוצלו על ידי עיראק לייצור גז קטלני מסוג VX.

עוד נמסר בתקשורת הבינלאומית על סיוע רוסי לתעשיית הנשק הכימי של איראן. בשנת 1999 אף דווח על ידיגולים איראניים, שאיראן האיצה את ייצור הנשק הכימי (והביולוגי) שלה, וכי זה כולל, בין השאר, גז VX וגז המרעיל את הקרקע.

הדיווחים על פיתוח הנשק הכימי על ידי איראן באו בעת, ואף לאחר, שאיראן חתמה, בנובמבר 1997, על האמנה למניעת הפצתו של נשק כימי (CWC). יש הגורסים, כי החתימה של האמנה – מבלי שממשלת איראן אישרה אותה – היתה פועל יוצא של מאבקים פנימיים בצמרת האיראנית בין מחזיקי הקו הפרגמטי, בראשותו של הנשיא ח'אתמי – שגרסו כי על איראן לעשות מאמצים להפוך למדינה מקובלת בקהילה הבינלאומית – ובין מחזיקי הקו הנוקשה, המיוצגים על ידי כוהני הדת האיסלאמיים ואנשי הצבא והמודיעין. בסופו של דבר נראה, כפי שנאמר לעיל, כי למרות החתימה על ההסכם למניעת הפצתו של נשק כימי, ואולי – כפי שיש מי שגורסים כך – בחסותו של הסכם זה, ממשיכה איראן לפתח יכולות כימיות בלתי-קונבנציונליות.

באשר ליכולותיה של איראן בתחום הנשק הביולוגי, המידע על כך אינו רב. עם זאת, גם לגבי תחום זה קיימים דיווחים, הן מצד גורמי מודיעין ובקרת נשק בארצות הברית והן מצד גורמים אחרים, כולל גולים ואנשי אופוזיציה איראניים. ממכלול הדיווחים מצטיירת תמונה, כי איראן עיסקה בפיתוח יכולות, ואולי אף בייצור נשק ביולוגי. כן דווח על מאמצי רכש ניכרים מצד גורמים איראניים בתחום החומרים הביולוגיים.

כפי שאיראן חתמה על האמנה למניעת הפצתו של נשק כימי, כן היא חתמה על האמנה למניעת הפצתו של נשק ביולוגי. מהמתואר לעיל עולה, אפוא, בברור, כי החתימה של איראן על האמנות דלעיל לא מנעה ממנה המשך מאמצים לפתח יכולות בשני התחומים שהאמנות אוסרות – הכימי והביולוגי. הדבר מעורר את השאלה עד כמה יעילות האמנות הקיימות במניעת תפוצה של נשק להשמדה המונית, ועד כמה יש בידי גופי הפיקוח שלהן יכולות ממשיות לפקח, לחשוף ולכפות בשעת הצורך הפסקת רכש, פיתוח וייצור של נשק בלתי-קונבנציונלי. אלו שאלות מרכזיות בכל הסוגייה של פיקוח על תפוצת נשק להשמדה המונית. הן מחייבות לפחות לבחון מחדש עד כמה האמנות הקיימות – בתחום הנשק הכימי, הביולוגי, ואף הגרעיני – עונות על הצרכים כיום, לאור הניסיון שנרכש מאז גובשו ולאור השינוי במארג המדינות המחזיקות בנשק בלתי-קונבנציונלי, ובמיוחד אלו הידועות כמדינות "סוררות". בסוגייה זו יעסוק, בין השאר, הפרק על מאמציה של איראן בתחום הגרעיני, כעולה מגילויי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

הפעילות הגרעינית

ראשית הפעילות האיראנית בתחום הגרעיני – כמו בשאר תחומי היכולות הבלתי-קונבנציונליות – היתה עוד בימיו של השאה, בשנות ה-70. באותן שנים חתמה איראן על הסכם עם חברת "סימנס" הגרמנית להקים כור כוח גרעיני בבושהר. הסכם זה הוחלף על ידי הממשל האיראני האיסלאמי בהסכם חדש, שנחתם עם רוסיה באמצע שנות ה-90, שגם על פיו אמור היה להיבנות בבושהר כור כוח גרעיני – הפעם בסיועם של מומחים ומדענים רוסיים. תחילת הקמתו של הכור "הרוסי" היתה בשנת 1998.

על פי איראן, הכור הגרעיני בבושהר נועד ל"צרכי שלום" ומטרתו היא לשרת צרכים אזרחיים בלבד. אולם מסתבר, כי במסווה של הקמת הכור בבושהר, החלה איראן להשקיע מאמצים בפיתוח יכולות בתחום הגרעיני גם בשיטות אחרות, ולצרכים שאינם אזרחיים. בשנת 1998 ביקשה איראן לרכוש כור מחקר מופעל במים כבדים ברוסיה. על אף ההכרזות הרוסיות, כי כור כזה יהיה למטרות אזרחיות בלבד (כמו הכור בבושהר), מלמד הניסיון ממקרים אחרים של שימוש בכורי מחקר, שיש בו פוטנציאל לפיתוח יכולות גרעיניות צבאיות, ומכאן שרכישתו על ידי איראן תיתן בידיה אפשרויות לנסות ולהפעילו גם לצרכים צבאיים.

בנוסף למאמצי איראן לבנות את כור הכוח בבושהר ולרכוש כור מחקר מופעל במים כבדים, החלו להופיע, בסוף שנות ה-90, דיווחים בתקשורת הבינלאומית על מאמציה לרכוש טכנולוגיות של צנטריפוגות-גז, לצורך העשרת אורניום. היה בכך סימן מעיד נוסף לכך, שאיראן אכן פועלת לפתח יכולות גרעיניות צבאיות.

הסיוע העיקרי לאיראן בתחום הגרעיני בא, כאמור, בראשיתו מרוסיה. לפי דיווחי גורמי מודיעין ותקשורת שונים, בהמשך הצטרפה לסיוע זה גם סין. מאמצים בינלאומיים שונים, בעיקר מצידה של ארצות הברית, להפסיק את הסיוע הרוסי והסיני לבניית יכולות גרעיניות של איראן, לא צלחו, מלבד כמה הצלחות במניעת משלוחים של חומרים וטכנולוגיה מסין לאיראן.

רוסיה וסין לא היו היחידות שסייעו לאיראן לפתח יכולות גרעיניות. נוכח שיתוף הפעולה בין איראן לבין צפון-קוריאה במישור הטילי, יש הגורסים כי גם במישור הגרעיני מתקיים שיתוף פעולה ביניהן. כך גם לגבי גורמים בפכיסתאן, ובראשם "אבי פצצת הגרעין" הפכיסתאנית, עבד אל קדיר ח'אן, שלפי דיווחים שונים סייעו בפיתוח יכולותיה של איראן בתחום הגרעיני.

הגילויים על מאמצי איראן לפתח יכולות צבאיות בתחום הגרעיני, שהחלו להופיע בדיווחים של שרותי מודיעין וארגונים בינלאומיים שונים החל בסוף שנות ה-90, קיבלו ביסוסים מוחשיים ורציניים יותר בתחילת העשור הנוכחי, כתוצאה מגילויים על פרויקט הגרעין האיראני שפורסמו על ידי גורמי אופוזיציה איראניים. אלה, ביחד עם לחץ חזק מצד ארצות הברית, הביאו, בסופו של דבר, גם את הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לנקוט מדיניות שונה מבעבר כלפי איראן. ואכן, מאז קיץ 2002 החלה סבא"א בפעילות פיקוח שיטתית באיראן ופרסמה דוחות תקופתיים על תוכניותיה הגרעיניות של איראן, שחשפו מדיניות של הסתרה והונאה לאורך שנים. דוחות אלה, שלוו בהחלטות של מועצת הנגידים של סבא"א, הביאו, באוקטובר 2003, לאולטימטום של סבא"א לאיראן, לחשוף את כל המידע על פרויקט הגרעין שלה, ולאולטימטום נוסף, באוקטובר 2004, להפסיק את העשרת האורניום על ידה. היו אלה ביטויים למפנה בהתייחסות הבינלאומית אל הסכנה שבקיומו של נשק גרעיני בידי איראן ולצורך להתמודד באופן מעשי ואפקטיבי עם אתגר זה.

פרק ב': תוכנית הגרעין האיראנית כעולה מגילויי סבא"א

כאמור, איראן הצליחה במשך שנים לתעתע במערכת הבינלאומית, ובכלל זה במנגנוני הפיקוח של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, ולהסתיר מפני העולם את מאמציה לפתח יכולות גרעיניות צבאיות, בין השאר בחסות, ותחת הכסות, של הפעילות הגליטימית לכאורה של הכור בבושהר.

פרק זה יסכם את תמונת המצב של הפרוייקט הגרעיני האיראני על סמך הדוחות התקופתיים של סבא"א, מאז נחשף הפרוייקט לראשונה בקיץ 2002. כן ינותחו משמעויות הדוחות וההחלטות של מועצת הנגידים של הארגון שבאו בעקבותיהם, והשלכותיהן על המשך התוכנית הגרעינית של איראן.

חשיפת פרויקט הגרעין האיראני

באוגוסט 2002 נחשפו בפומבי עוצמתה והיקפה של תוכנית הגרעין האיראנית, כאשר קבוצת גולים איראניים הציגה, במסיבת עיתונאים בווינגטון, פרטים על שני אתרים באיראן הקשורים בתוכנית זו: המתקן בעיר אראק, שנועד לייצור מים כבדים, והמתקן בעיר נתאנו, המיועד לייצור אורניום מועשר. באותה מסיבת עיתונאים גם נמסרו פרטים טכניים על המתקנים, וכן על מדענים רוסיים העובדים בהם ומסייעים לאיראן בקידום הפרוייקט הגרעיני שלה.¹

החשיפה של הנתונים החדשים על תוכניות הגרעין של איראן קיבלה חיזוק ואישוש כאשר צילומי לוויין מסחרי שנעשו בספטמבר 2002 אישרו את דבר קיומם של האתרים הגרעיניים סמוך לנתאנו ולאראק. יותר מאוחר נחשפה שיטת הסתרה נוספת בה השתמשו האיראנים – הקמת חברות קש שבאמצעותן טופלו שני האתרים.²

בתגובה לחשיפה ולהד הבינלאומי שעוררה, הודיעה איראן כי כל פעילויות הגרעין שלה, וכן הכור בבושהר, הועמדו תחת פיקוח סבא"א, וכי היא החליטה על שקיפות מלאה של כל פעולותיה הקשורות בנושאי גרעין. במקביל גילה נשיא הארגון לאנרגיה אטומית של איראן, ריזא אקאזדה, בנאום בפני מועצת הנגידים של סבא"א, ב-16 בספטמבר 2002, כי ארצו החליטה על תוכנית ארוכת-טווח לבניית כורים גרעיניים, שיספקו אנרגיה חשמלית בעוצמה של 6000 מגהוואט בתוך שני עשורים. לצורך זה פועלת איראן, לדבריו, במספר תחומים הקשורים לטכנולוגיה גרעינית, ובהם מעגל הדלק וניהול פסולת גרעינית. אקאזדה אף הזמין מדינות החברות בסבא"א לסייע לאיראן בבניית הכורים הגרעיניים ובטכנולוגיות הקשורות בתוכניתה הגרעינית.³ זמן מה לאחר מכן, בדצמבר 2002, הודיעה איראן, כי תוכניתה הגרעינית נעשית באישור סבא"א וכי יש לה זכות מלאה להשתמש בגרעין לצורכי שלום.⁴

בדצמבר 2002 הודיעה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, כי תחל בפברואר 2003 לפקח על אתרים גרעיניים באיראן. כן מסרה סבא"א, כי איראן הודיעה לה שבכוונתה לבנות כורים גרעיניים ומתקני העשרה לדלק גרעיני, וכי היא מזמינה את פקחי סבא"א לבקר באותם מתקנים.⁵

העיסוק הגובר בפרוייקט הגרעין האיראני בתקשורת הבינלאומית ובהתבטאויות של בכירי ממשל אמריקאיים ושל סבא"א, הביא לתגובות נוספות מצדה של איראן. בפברואר 2003 הודיע נשיא איראן, ח'אתמי, על גילוי מרבצים גדולים של אורניום בסמוך לעיר יאזד במרכז המדינה, ועל כוונה להקים מפעלים לעיבודו. ח'אתמי הבהיר, כי איראן נחושה לייצר אנרגיה גרעינית, שלדבריו מיועדת לצורכי שלום בלבד, וכי במסגרת זו יוקמו מפעלים לעיבוד אורניום. לדבריו, איראן תעסוק בכל מעגל הטיפול באורניום – מכרייתו ועד לטיפול בפסולת הגרעינית שתנבע ממנו.⁶

בפברואר 2003 ביקרה, כמתוכנן, משלחת של סבא"א באיראן, בכלל זה באתר העשרת האורניום בנתאנו. הביקור, שבמקור תוכנן להתקיים בדצמבר 2002, אך נדחה לבקשת האיראנים – שעל פי פרסומים רבים ביקשו לנצל את הזמן להעלמת חשדות מהאתר שיעידו על היותו מיועד לצרכים צבאיים – כלל סיור באתר צנטריפוגות ניסיוני שאיראן הקימה במקום. כמדווח, פקחי סבא"א לא איתרו באתר סימנים לשימוש באורניום – שלו התגלה היה מהווה הפרה של התחייבויות איראן על פי האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני, עליה היא חתומה.⁷

גילויי סבא"א 2003 - 2004

ב-6 ביוני 2003 הגיש מוחמד אל-בראדעי, מנכ"ל סבא"א, את הדוח הראשון שלו למועצת הנגידים של הסוכנות על תוכניות הגרעין של איראן, כפי שנחשפו עד אז על ידי פקחי הסוכנות. הדוח חשף אי-ציות נמשך של איראן למספר חובות והתחייבויות שנטלה על עצמה בתוקף חתימתה על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני. לפי מנכ"ל סבא"א, איראן לא דיווחה, כמתבקש, על ייבוא חומרים לפרוייקט הגרעין שלה, על השימוש שעשתה בהם, ועל האתרים בהם נמצאים אותם חומרים.⁸ תגובת מועצת הנגידים לדוח המנכ"ל היתה קריאה לאיראן לפעול כמתחייב מחברותה

באמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני, לתקן את הטעון תיקון, ולאפשר למומחי סבא"א לבדוק את האתרים השונים באיראן.⁹

מאז פורסם דוח מנכ"ל סבא"א ביוני 2003, התנהלה פעילות ענפה של הארגון סביב סוגיית הגרעין באיראן. אל-בראדעי ביקר באיראן ביולי 2003 ונפגש עם נשיא איראן, עם שר החוץ האיראני ועם נשיא הארגון לאנרגיה אטומית של איראן. כן ביקרה באיראן משלחת של מומחים לטכנולוגיות של צנטריפוגות, בכדי לדון בתוכנית ההעשרה על ידי צנטריפוגות של איראן. בשיחות עם ראשי איראן העלה אל-בראדעי, בין השאר, את דרישת סבא"א, שאיראן תחתום ותאשר את "הפרוטוקול הנוסף", המאפשר פיקוח טוב יותר על תוכניות גרעיניות, ותתיר למומחי סבא"א לקחת דגימות מאזורים חשודים בפעילות גרעינית. ראשי איראן התחמקו מלמלא את בקשות סבא"א, ואף הודיעו כי דרוש להם זמן נוסף בכדי לגבש מענה כולל לסוגיות השונות הקשורות בהעשרת אורניום.¹⁰

לחץ נמשך של סבא"א הביא לכך, שבסוף יולי 2003 הודיעה הוועדה לאנרגיה אטומית של איראן לסבא"א על נכונותה לפעול, עד 15 באוגוסט של אותה שנה, במטרה ליישב את חילוקי הדעות עם הסוכנות בנושאי הדיון שעלו ביניהן. בהמשך לכך, ולאחר שמשלחת מומחים נוספת של סבא"א ביקרה באיראן, העביר הארגון לאנרגיה אטומית של איראן, ב-19 באוגוסט 2003, מידע חדש לסבא"א, ובכלל זה על תוכנית הכור להפעלה במים כבדים של איראן, ועל התעניינות איראנית בטכנולוגיות לייזר לצרכים גרעיניים. כן הודיעה איראן לסבא"א על נכונותה להתחיל במשא ומתן על "הפרוטוקול הנוסף".¹¹

המגעים, המהלכים, הבדיקות והחשיפות של פרויקט הגרעין האיראני עד אותו מועד, ובכלל זה הודאות של איראן עצמה על מהלכיה, מאמציה והסתרותיה בעבר את כוונותיה ופעילותה בתחום הגרעין הצבאי, מצאו את ביטויים בדוח של מנכ"ל סבא"א, שהוגש למועצת הנגידים של הסוכנות באוגוסט 2003 ופורסם – יחד עם החלטות המועצה – ב-12 בספטמבר 2003.¹²

דוח אל-בראדעי גילה לראשונה את עומק העיסוק האיראני בפיתוח יכולות גרעיניות **במסלול האורניום**. כך, בניגוד להצהרות קודמות של איראן, לפיהן היא לא עסקה במחקר ובפיתוח להמרת (conversion) אורניום תוך שימוש בחומרים גרעיניים, באוגוסט 2003 היא הודתה בפני סבא"א, כי בראשית שנות ה-90 היא אכן עסקה בניסויים בהמרת אורניום. בנוסף, איראן הודתה שעשתה ניסויים מעבדתיים, מתוך כוונה להגיע ליכולות ייצור של אורניום, וכי בניגוד להצהרותיה מן העבר, היא עסקה – כבר משנת 1985 – בתוכנית להעשרת אורניום, וכי קיבלה שרטוטים של צנטריפוגות מגורם זר. איראן גם הודתה, כי בנתה וניסתה צנטריפוגות, אלא שלא השתמשה בהן בחומרים המיועדים להעשרת אורניום. לדבריה, רק ביוני 2003 היא הזינה צנטריפוגה בגו UF_6 , במטרה לערוך בה ניסוי, ובאוגוסט 2003 היא החלה בניסוי של קסקדה של עשר צנטריפוגות שהוזנו ב- UF_6 . למרות זאת, בדיקות מעבדה של דוגמאות שנלקחו על ידי מומחי סבא"א מאתר באיראן, שלדברי האיראנים לא נעשה בו עד אז שימוש בחומרים גרעיניים, העלו, כי הדוגמאות הכילו חלקיקים של אורניום מועשר ברמה גבוהה. מסקנת דוח אל-בראדעי היתה, שאיראן מחזיקה בידיה חלקיקי אורניום מועשר – חומר שאינו מופיע ברשימת החומרים עליהם הצהירה בעבר. איראן טענה בתגובה כי מדובר, ככל הנראה, בדליפה של חלקיקי אורניום מועשר ממרכיבים של צנטריפוגות שיובאו על ידה מחו"ל – טענה שחזרה לאורך כל השנה שעברה מאז, בכל המפגשים בין סבא"א ובין האיראנים, אך ללא מתן הסבר מלא שישביע את רצונו של הארגון הבינלאומי לאנרגיה אטומית.

דוח מנכ"ל סבא"א מאוגוסט 2003 קבע עוד, כי איראן עסקה גם בפעילות בתחום הלייזרים, שנחשדה על ידי מומחי הסוכנות כקשורה לתוכנית להעשרת אורניום. בתגובה הודתה איראן, כי הארגון לאנרגיה אטומית שלה עסק בעבר במחקר בתחום של ביקוע (fusion) בלייזרים, אך מאז השתנו כיווני המחקר ואינם קשורים עוד לעשרת אורניום.

דוח המנכ"ל מאוגוסט 2003 גם גילה, כי איראן הודיעה לסבא"א, שבשנת 2004 אמורה להתחיל בנייתו של **כור שיופעל במים כבדים**, וכי הקמת הכור היא תוצאה של חוסר הצלחה לרכוש בחו"ל כור מחקר שיחליף את כור המחקר הנוכחי שלה. עוד מסרה איראן לסבא"א, כי באמצע שנות ה-80 היא כבר עשתה ניסיונות לייצר מים כבדים. וכי היא מתכננת להתחיל בייצור מים כבדים בשנת 2004.

בתגובה לדוח המנכ"ל מאוגוסט 2003, החליטה מועצת הנגידים של סבא"א על שורת דרישות מאיראן:

- לשתף פעולה במלואה עם סבא"א, בכדי שניתן יהיה להבטיח שאין מתקיימת בה פעילות גרעינית בלתי מוצהרת.
 - להימנע מלהכניס חומרים גרעיניים לפרוייקט הניסויי להעשרת אורניום בנתאנו, ולהפסיק את כל הפעילות של העשרת אורניום באתר זה.
 - לתקן את כל הליקויים שהתגלו ואשר פורטו בדוח מנכ"ל סבא"א לא יאוחר מסוף אוקטובר 2003, ובכלל זה למסור דוח מלא ומפורט על כל החומרים המיובאים הקשורים לפרוייקט העשרת האורניום, כולל אלה "המזוהמים" בחלקי אורניום מועשר ברמה גבוהה.
 - לתת גישה חופשית לפקחי סבא"א לכל האתרים, כולל לקיחת דגימות מהם.
 - להעביר לסבא"א דוחות מפורטים על ניסויים להפקת אורניום.
- להצטרף ל"פרוטוקול הנוסף" ולפעול על פיו, כאות לרצון טוב מצדה לשתף פעולה עם סבא"א.

דוח מנכ"ל סבא"א מאוגוסט 2003 והחלטות מועצת הנגידים של הארגון מספטמבר 2003 היו נקודת מפנה בהתמודדות של הקהילה הבינלאומית עם פרויקט הגרעין האיראני. דוח המנכ"ל חשף פעילות איראנית בתחום הגרעין שאיראן לא הודתה בה בעבר, והציג קבל עולם את איראן כמדינה שאינה מכבדת את האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני עליה היא חתומה, ולמעשה כמדינה שניתן לכנותה "סוררת". יתר על כן, הדוח חשף שורה של פעילויות איראניות חשודות, שהעידו על מערכת שלמה של הסתרה, הונאה וניסיון להעלים מפני פקחי סבא"א פעילות בתחום הגרעין, העומדת בסתירה מוחלטת הן להתחייבויותיה של איראן כלפי הארגון והן להצהרות קודמות שלה בפניו. מבחינות אלו, דוח אל-בראדעי מאוגוסט 2003 הוא כתב האשמה נגד איראן בכל הסוגייה של פרויקט הגרעין שלה, אך גם במה שנוגע להתנהגותה כמדינה מפרת-חוק ולמעשה כמדינה שהונתה את הארגון שבו היא חברה.

דוח מנכ"ל סבא"א גם הביא לראשונה את איראן להודות בשורה של פעילויות בתחום הגרעיני, שרבים חשדו כי הן מתקיימות בה מזה זמן, אך היא הכחישה אותן עד אז. למעשה, זו הייתה הפעם הראשונה בה איראן הודתה שעסקה בפרוייקט להפקת אורניום, בו נחשפו ממצאים על אורניום מועשר בדרגה גבוהה.

גילויים אלה, והלשון הנוקשה בה התבטא מנכ"ל סבא"א כלפי איראן בעקבותיהם, וכן החלטות מועצת הנגידים של הארגון כתוצאה מהם, מיקדו עוד יותר מבעבר את תשומת הלב של סבא"א, ושל מדינות המעוניינות בקידום משטר הפיקוח על יכולות גרעיניות, לעבר תוכניותיה של איראן בתחום זה. יתר על כן, הם אשרו וחיזקו את טענותיה של ארצות הברית, כי איראן הונתה את הארגון ואת הקהילה הבינלאומית, וכי היא פועלת בחשאי לפתח יכולת גרעינית צבאית. חשיפת הנתונים החדשים על ידי סבא"א גם הגבירה את ציפיותיה של ארצות הברית, שהקהילה הבינלאומית תנקוט צעדים מעשיים נגד איראן אם תמשיך בדרכה הסוררת, ובכלל זה צעדים מטעם מועצת הביטחון של האו"ם.

דוח מנכ"ל סבא"א והחלטות מועצת הנגידים של הארגון – ובמיוחד מה שנתפש כאולטימטום לאיראן להשיב על הטענות נגדה עד 31 באוקטובר 2003 – והתהודה הבינלאומית ששני מהלכים אלה יצרו, הביאו את איראן להודיע לארגון, זמן קצר לאחר פרסום הדוח וההחלטות, כי היא מתכוונת להשיב בהקדם על הסעיפים השונים בהחלטות מועצת הנגידים. איראן גם הודיעה, באמצעות אקאזדה, כי היא תמשיך לשתף פעולה עם סבא"א בהתאם להתחייבויותיה, וכי היא ממשיכה לבחון את הצטרפותה ל"פרוטוקול הנוסף".¹³

בעקבות הודעה איראנית זו, יצאה, בתחילת אוקטובר 2003, משלחת של סבא"א לאיראן, להמשך מגעים ושיחות עם שלטונותיה, ובראשם אלה הקשורים בתוכנית הגרעין האיראנית. לאחר מכן גם ביקר באיראן מנכ"ל סבא"א. בסיום ביקורו, באמצע אוקטובר 2003, הודיע אל-בראדעי, כי איראן התחייבה בפניו להגביר את שיתוף הפעולה בכל הסוגיות שהועלו בדוח שלו, ובכלל זה להעביר לידי סבא"א מידע מלא ומפורט על כל פעילויותיה מן העבר בתחום הגרעין.¹⁴ אלא שעד מהרה הסתבר, שלמרות התחייבויותיה, המשיכה איראן גם לאחר מכן להתחמק מלשתף פעולה באופן מלא עם סבא"א, ולמעשה פעלה להרוויח זמן. עמדתה זו של איראן הגבירה את חוסר

שביעות הרצון של חברות מרכזיות בסבא"א, ובראשן ארצות הברית, שלחצה לא להסתפק עוד במהלכי סבא"א, אלא להעביר את נושא הגרעין האיראני למועצת הביטחון של האו"ם. נוכח מצב זה, ובמטרה לבחון ישירות – ולא באמצעות מנכ"ל סבא"א וצוותו – את עמדותיה של איראן, הוחלט על ביקור שרי החוץ של שלש המדינות המרכזיות באירופה – בריטניה, גרמניה וצרפת – באיראן.¹⁵

ביקור השלשה, שהתקיים ב- 21 באוקטובר 2003, הביא בעקבותיו שתי הסכמות מצדה של איראן:

- לחתום על "הפרוטוקול הנוסף", וכן התחייבות לשתף פעולה עם סבא"א לפיקוח על מתקני הגרעין שלה על פי סעיפי פרוטוקול זה עוד לפני אשרורו.
- להשעות (suspend) את פעולותיה להעשרת אורניום ולהפקתו.

בנוסף הביא הביקור לחזרה מצד איראן על עמדתה המוצהרת, כי "לנשק גרעיני אין מקום בדוקטרינת ההגנה" שלה, וכי תוכניתה הגרעינית מיועדת לצורכי שלום בלבד.

שלושת שרי החוץ, מצדס, הצהירו, כי מימוש ההתחייבויות שנטלה על עצמה איראן יאפשר פתרון מלא של הסוגיות התלויות ועומדות בינה לבין סבא"א, וכי פתרון כזה יאפשר פתיחת דו-שיח אתה, שיכלול דיון במתן גישה לאיראן לטכנולוגיות מודרניות במגוון תחומים.¹⁶

יומיים לאחר ביקור שרי החוץ המערביים מסרה איראן באופן רשמי לסבא"א על כוונתה לחתום על "הפרוטוקול הנוסף" ועל החלטתה להשעות את פעילותה להעשרת אורניום. כן העבירה איראן לידי סבא"א מסמכים המתארים את השתלשלות תוכנית הגרעין שלה מאז שנות ה-80. מסמכים אלה אמורים היו לאפשר לסבא"א לשחזר את כל התפתחות התוכנית, ובכלל זה לאתר מתקנים ואתרים שלא היו עד אז תחת פיקוחה.¹⁷

אישור נוסף לכוונות האיראניות, כפי שהובעו בפני שרי החוץ של בריטניה, גרמניה וצרפת, ניתן ב- 10 בנובמבר 2003, במכתב שהועבר לידי מנכ"ל סבא"א על ידי שגריר איראן בארגון, עלי אכבר צאלחי. במכתבו חזר ואישר צאלחי, כי ממשלת איראן קיבלה עליה את "הפרוטוקול הנוסף" והחליטה להשעות את כל הפעילויות הקשורות בהעשרת אורניום החל ממועד המכתב, ובכלל זה להפסיק כל פעילות באתר נתאנו.¹⁸

ההסכמה בין איראן ובין שרי החוץ של גרמניה, צרפת ובריטניה הביאה לחשיפת מרכיבים נוספים בפרוייקט הגרעין האיראני. אלה באו לידי ביטוי בדוחות הבאים של מנכ"ל סבא"א, מנובמבר 2003 ואילך.¹⁹

בדוחות אלה פרס אל-בראדעי כתב האשמה חריף כלפי איראן, על שהעלימה במשך שנים רבות את תוכניותיה הגרעיניות ולא מימשה את מחויבויותיה על פי האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני, ועל כך שהטעתה בכוונה תחילה את מנכ"ל סבא"א ואת צוותי הארגון במידע שמסרה להם בעבר. יתר על כן, מדוחות מנכ"ל סבא"א התבררה תמונה מורכבת עוד יותר של פרוייקט הגרעין האיראני, ובכלל זה:

- ניסויים בצנטריפוגות בשנים 1998-2002, תוך שימוש ב- UF_6 שיובא לאיראן בשנת 1991.
- תוכנית להעשרת אורניום בעזרת לייזרים בשנים 1991-2000, במסגרתה נעשה שימוש ב- 30 קילוגרם של אורניום שעליהם איראן לא הצהירה בעבר.
- ייצור אורניום מועשר ואורניום מדולל בשנים 1999-2002.
- ייבוא אורניום טבעי ושימוש בו לניסויים בהעשרת אורניום באמצעות לייזרים.
- הפקת פלוטוניום בשנים 1988-1992.

דוח מנכ"ל סבא"א מנובמבר 2003 גם קבע לראשונה מפורשות, כי לאיראן תוכנית הכוללת למעשה מעגל דלק גרעיני שלם, וכן מתקני מחקר ופיתוח הקשורים לכך.

הדוח הקשה של אל-בראדעי מנובמבר 2003 הביא לתגובה חריפה יחסית מצידה של מועצת הנגידים של סבא"א. למרות, שהמועצה נמנעה גם הפעם, כמו בכינוסיה הקודמים, מלהחליט על צעדי ענישה נגד איראן, היא כללה בהחלטותיה לראשונה, לצד הבעת דאגה עמוקה מהפרות

איראן את התחייבויותיה, איום סמוי כלפי איראן. המועצה קבעה, כי במידה ויתגלו נתונים חדשים על כך שאיראן ממשיכה לא לחשוף את כל פרטי תוכניות הגרעין שלה, תתכנס המועצה באופן מיידי, במטרה לדון "בכל האופציות" העומדות בפניה בהתאם לאמנת סבא"א ומחויבויותיה של איראן. בהחלטה זו היה, ללא ספק, ביטוי – בלשון דיפלומטית, אך גם בבוטות ובבהירות – לאי-שביעות הרצון העמוקה של סבא"א ממכלול ההתנהגות האיראנית, ובמיוחד מכך, שרק בעקבות לחץ הסוכנות – ולא באופן וולונטרי – היא חשפה – גם זאת בצורה הדרגתית ולא במלואה – תוכניות ופעילויות שלה לפיתוח יכולת גרעינית.²⁰

החלטות אלו של מועצת הנגידים היו הקרובות ביותר עד אז לתביעותיהן של מדינות שונות, ובראשן ארצות הברית, לנקוט סנקציות ממשיות נגד איראן, אך לא היו "הצעד הנוסף" שמעבר לאזהרה. ואכן, למרות הלשון החריפה יחסית שנקטו דוח מנכ"ל סבא"א והחלטות מועצת הנגידים של הסוכנות, העדר החלטה מעשית על צעדי ענישה כלשהם כלפי איראן הביאו אותה לפרש את עמדת סבא"א כמותירה בידיה די מרחב תמרון שיאפשר לה להמשיך בטקטיקה שלה – גילוי "טפח" והסתרת שניים.

הצורך לתמרן בין הזעם הבינלאומי ובין הרצון – והתקווה – להמשיך ולהינות מהעדר צעדי ענישה, הביא, ככל הנראה, את איראן לנקוט צעד של פייסנות כלפי סבא"א והמדינות החברות בה. זה היה הרקע להחלטת איראן לחתום, סוף סוף, על "הפרוטוקול הנוסף". ב-18 בדצמבר 2003 חתמו שגריר איראן לסבא"א, צאלחי, ומנכ"ל סבא"א, אל-בראדעי, על "הפרוטוקול הנוסף".²¹

חתימת איראן על הפרוטוקול לא הביאה לידי סיום את מדיניות ההסתרות שלה מצד אחד, ואת גילויי סבא"א על פרטים נוספים של תוכנית הגרעין האיראנית, מצד שני. אלה באו לידי ביטוי בדוחות מנכ"ל סבא"א שבאו לאחר מכן שחשפו מרכיבים נוספים של תוכנית הגרעין האיראנית.

דוח המנכ"ל מפברואר 2004²² חשף את פעילותה של איראן בתחום **הפקת הפלוטוניום** ובכלל זה את העובדה, שכמות האורניום שהופקה על ידי גדולה מזו שהצהירה עליה. כן חשף הדוח שאיראן עסקה בשנים 1989-1993 בהקרנת היסוד הכימי ביסמוט, הגורם להפקת פלוטוניום 210, בו ניתן להשתמש – כשמצרפים אותו לבאריליום – לצרכים צבאיים. בתחום **העשרת האורניום** גילה הדוח, כי נמצאה דוגמה של **אורניום מועשר** לדרגה של 36% – דבר העומד בסתירה להצהרות קודמות של איראן, לפיהן היא לא עסקה בהעשרת אורניום באמצעות צנטריפוגות לרמה גבוהה מ-1.2%. כן מסר הדוח, כי התגלו שני **מתקנים חדשים** המעורבים בייצור **צנטריפוגות**, שעליהם לא היה ידוע קודם לכן. אולם הגילוי המרכזי היה חשיפת **תוכניות לצנטריפוגה משוכללת** יותר מזו שבה הודתה עד אז איראן – צנטריפוגה מסוג P-2. בתגובה מסרה איראן לסבא"א, כי רכשה תוכניות של צנטריפוגה מסוג זה מגורם זר בשנת 1994, אך לא את הצנטריפוגות עצמן, וכי היא קיימה תוכנית למחקר ופיתוח עצמי של צנטריפוגה מסוג P-2.

דוח המנכ"ל מפברואר 2004 גם האשים את איראן בהמשך ייצור צנטריפוגות לאחר הודעתה מנובמבר 2003 על השעיית כל הפעילות הקשורה בכך. הדוח קבע, כי בסך הכל ייצרה איראן **120 צנטריפוגות חדשות** בין נובמבר 2003 לינואר 2004, המצטרפות ל-800 הצנטריפוגות שיוצרו על ידי קודם לנובמבר 2003.

למרות חשיפות אלו והתמונה הברורה העולה מהן על המשך ההפרות מצד איראן, נמנעו מנכ"ל סבא"א, ובעקבותיו מועצת הנגידים של הארגון, גם הפעם מלהמליץ ומלהחליט על נקיטת צעדי ענישה נגדה, ובכלל זה על העברת הסוגיי לטיפול של מועצת הביטחון של האו"ם. בהסבר שנתן להימנעותו מלעשות זאת, כשנשאל על כך בעת ביקורו בישראל ביולי 2004, מסר אל-בראדעי, כי סבא"א לא הצליחה עד כה לגלות את "האקדח המעשן" באיראן.²³

למרות עמדה זו של סבא"א, החלה איראן, זמן קצר לאחר פרסום הדוח, לאיים בחידוש פעילויותיה להעשרת אורניום. איומים אלה חזרו ונשנו בחודשים שלאחר מכן, והפכו להודעה מפורשת של איראן, ביוני 2004, כי בתוך זמן קצר היא תחדש את העשרת האורניום (ראה להלן – פרק ג').

עמדה זו של איראן הביאה למשבר חדש בין סבא"א לבין איראן, שמצא, בין השאר, את ביטוי בכינוס התקופתי של הארגון בספטמבר 2004. לקראת הכינוס, מנכ"ל סבא"א דיווח למועצת הנגידים של הארגון, כי סבא"א הצליחה להגיע לתשובות חלקיות על כמה מהשאלות הנוגעות לחלקים בפרוייקט הגרעין האיראני, כפי שהועלו בדוחות קודמים שלו, ובכלל זה למקור הזיהום הגרעיני באורניום מועשר בדרגה גבוהה ולמאמצי איראן לרכוש ולייצר צנטריפוגות מדגמי P-1 ו-P-2. יחד עם זאת, מדובר בתשובות לא מלאות, המחייבות בדיקות נוספות ושיתוף פעולה רב יותר מצד איראן. אולם את עיקרי ביקורתו על איראן כיוון מנכ"ל סבא"א להחלטתה לחזור בה מהודעותיה הקודמות על השעיית פעולותיה להעשרת אורניום. אל-בראדעי ציין, כי סוגייה זו

גורמת לדאגה רצינית בקרב הקהילה הבינלאומית, וקרא לאיראן להגביר את שיתוף הפעולה שלה עם סבא"א בעניין זה ובנושאים אחרים המטרידים את הארגון ואת הקהילה הבינלאומית.²⁴

בעקבות דוח המנכ"ל, קבלה מועצת הנגידים של הארגון, ב- 18 בספטמבר 2004, שורת החלטות, שמשמעותן המעשית – **הצבת אולטימטום בפני איראן** לתת תשובה ברורה, לפני הכינוס הבא של מועצת הנגידים של סבא"א ב- 25 בנובמבר 2004, לכל השאלות הפתוחות הקשורות לתוכניות הגרעין שלה, כולל מקור הזיהום הגרעיני שהתגלה באתרים שונים בה וסוגיית היבוא והייצור של צנטריפוגות להעשרת אורניום. המועצה גם הביעה "צער עמוק" על כך, שאיראן חזרה בה מהתחייבויותיה להשעות העשרת אורניום, וקראה לה להפסיק לאלתר את כל פעולותיה בתחום זה, וכן לשקול מחדש את החלטתה לבנות כור מחקר שיופעל במים כבדים. המועצה גם הנחתה את מנכ"ל הארגון לדווח לה, לפני נובמבר 2004, על מימוש החלטותיה, ובכלל זה על מידת שיתוף הפעולה של איראן עם סבא"א, ועמידתה בדרישות הסוכנות להפסיק העשרת אורניום. אולם המהלך המשמעותי ביותר של מועצת הנגידים היה בהחלטתה, כי במושב של נובמבר 2004 היא "תחליט אם יש או אין צורך בצעדים נוספים" נגד איראן, הן בהקשר למחויבויותיה בהתאם להסכם הערביות שלה עם סבא"א (הנובע מחתימתה על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני) והן בהקשר לעמידתה בדרישות סבא"א בהחלטותיה הקודמות בעניינה.²⁵

החלטות סבא"א מספטמבר 2004 היו ביטוי לאובדן הסבלנות של הארגון וללחצים הגוברים מצדה של ארצות הברית לנקוט צעדים מעשיים נגד איראן. זאת, נוכח המשך קידומה של תוכניתה הגרעינית, למרות ועל אף התחייבויותיה להשעות את פעילותה להעשרת אורניום, ומתוך הבנה שהזמן לעצור תוכנית זו הולך ואוזל וכי סוף שנת 2004 הוא אולי המועד האחרון שניתן לעשות זאת בדרך של הבנה, משא ומתן ועיסקה מדינית.

זה הרקע למשא ומתן שפתחו האיחוד האירופי, בריטניה, גרמניה וצרפת, באוקטובר 2004, עם איראן, שהביא לעיסקה, שהושגה ביניהם בנובמבר 2004, עיסקה שבמסגרתה התחייבה איראן להימנע מכל פעילות של העשרת אורניום, בתמורה לפתיחת משא ומתן על אספקת דלק גרעיני וטכנולוגיות גרעיניות (כור מים קלים) לצרכיה הלגיטימיים, וכן סיוע כלכלי.

פרק ג': עמדות הצדדים

איראן

בכל התקופה שמקיץ 2002, המועד בו נחשפה העובדה שאיראן מנהלת פרויקטים גרעיניים עליהם לא הצהירה בפני סבא"א, ועד סתיו 2004, התנהל משחק של "חתול ועכבר" בין הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית והחברות בה לבין איראן. בשלבים מסויימים, ובמיוחד כאשר חרב האולטימטום היתה מונחת על צווארה, פעלה איראן כפי שפועל מי שנתון לחץ וחושש מפני הצפוי לו. כך, כתוצאה מהאיום בהחלטות מועצת הנגידים של סבא"א בספטמבר 2003, כי על איראן לתת תשובות מספקות לסוכנות עד סוף אוקטובר 2003, ונוכח הביקור של שרי החוץ של בריטניה, גרמניה וצרפת באיראן לקראת אותו מועד, התרצתה איראן וצעדה צעד משמעותי ומהותי לעבר מתן מענה לשאלות שעוררה סבא"א סביב תוכנית הגרעין האיראנית. לעומת זאת, כאשר איראן חשה שעוצמת הלחץ עליה נחלשת, וכחלק מטקטיקת ההשהיה אותה החליטה לנקוט במגעיה עם סבא"א, היא המשיכה במדיניות ההסתרה וההונאה שאיפיינה אותה קודם לאוקטובר 2003. מבחינה זו למדה הקהילה הבינלאומית שעור ולקח חשובים בדרכי המשא ומתן עם איראן: כל עוד איראן אינה מרגישה מאוימת ואינה חוששת מנידוי בינלאומי, היא לא חשה צורך לגלות את תוכניותיה האמיתיות. רק איום הגורם לחשש של איראן מפני השלכות בינלאומיות קשות עבורה – דוגמת סנקציות, בהן העברת סוגיית הגרעין למועצת הביטחון של האו"ם – מביא אותה להתכופף ולשתף פעולה עם דרישות הקהילה הבינלאומית. כאשר חשש זה חולף, שבה איראן למדיניות ההטעיה והתעתוע שלה.

את שיטת הפעולה וההתנהגות האיראנית שתוארה לעיל ניתן לראות בבירור בתקופה שמחשיפתה לראשונה על ידי סבא"א של תוכנית הגרעין האיראנית. בנאום בפני מועצת הנגידים, בתגובה לדוח מנכ"ל סבא"א מיוני 2003, חזרה איראן על עמדתה המוצהרת, לפיה היא מתנגדת בעיקרון לנשק גרעיני, וכי החזקתו נתפסת על ידה כבלתי חוקית ומנוגדת לעקרונותיה הבסיסיים ולדוקטרינת ההגנה שלה.²⁶ באוקטובר 2003 צוטט שר החוץ האיראני, חראזי,²⁷ כי איראן תעשה הכל בכדי למנוע מסבא"א להעביר את הדיון בתוכנית הגרעין שלה למועצת הביטחון – במשתמע, כי איראן תשתף פעולה עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. ערב כינוס מועצת הנגידים של סבא"א בנובמבר 2003, כשאיראן חשה, פעם נוספת, שהיא נתונה בלחץ גובר של הקהילה הבינלאומית וחששה שמא החלטות מועצת הנגידים יקבעו כי לא מילאה את החלטותיה, וכתוצאה מכך תעמוד על הפרק האפשרות שהנושא יועבר על ידי סבא"א למועצת הביטחון של האו"ם, הודיעה ממשלת טהראן על החלטתה להשעות את הפעילות הקשורה בהעשרת אורניום על ידי צנטריפוגות, ועל נכונותה לחתום על "הפרוטוקול הנוסף". המהלך האיראני לווה, כמקובל, במסע תקשורתי והסברתי, שנועד להפיק רווחים לאיראן.

כאשר דוח מנכ"ל סבא"א חשף, בפברואר 2004, כי איראן ממשיכה בפעילותה הגרעינית למרות הודעותיה הקודמות על השעיית כל פעולותיה הקשורות בהעשרת אורניום על ידי צנטריפוגות, הגיב שר החוץ האיראני בכפל לשון:²⁸ במהלך ביקור ברומא, הוא חזר, מצד אחד, על נכונותה של איראן לשתף פעולה עם סבא"א, אך מצד שני הוא הבהיר בבטוחות, כי לאיראן יש זכות לגיטימית להשיג טכנולוגיה גרעינית "למטרות שלום". חראזי גם טען, כי חובת ההוכחה של ההאשמות החדשות של סבא"א על גילויים נוספים בדבר מאמצי איראן להשיג יכולות גרעיניות, מוטלת על הסוכנות עצמה.

לאחר שמועצת הנגידים של סבא"א הסירה את האולטימטום שהציבה לאיראן להיענות לדרישותיה עד סוף אוקטובר 2003, ונוכח העובדה שבהחלטות המועצה שהתקבלו לאחר מכן לא נכללו צעדים ממשיים נגד ההפרות האיראניות, ובעיקר לא הוחלט על העברת הנושא לטיפול של מועצת הביטחון של האו"ם, חשה איראן יכולת רבה יותר לערער על מימצאי סבא"א. במסגרת זו הגישה משלחת איראן לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מסמך השגות על דוח מנכ"ל סבא"א מפברואר 2004, שבו ניסתה לערער על מימצאיו ולהוכיח חפות איראנית.²⁹ מהתגובה האיראנית עולים ניסיונות להפרכה של גילויי סבא"א בעיקר בנימוקים פורמליים וטכניים, וכמעט ולא בהתייחסויות לגופם של דברים. כך למשל, נוכח חשיפת תוכניות הצנטריפוגות מסוג P-2, טענה איראן כי תוכניות אלו לא הוסתרו מפני סבא"א וכי, בכל מקרה, אין היא חייבת לדווח עליהן לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, מכיוון שההסכם שלה עם הסוכנות, הנובע מחתימתה על האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני, אינו מחייב זאת. זאת ועוד, ימים ספורים לפני פרסום החלטותיה של מועצת הנגידים של סבא"א, במרץ 2004, יצא שר החוץ של איראן בהתבטאות תקיפה נוספת בדבר זכותה של ארצו להעשיר אורניום. חראזי הודיע,³⁰ כי איראן השעתה את פעילותה בתחום העשרת האורניום באופן זמני בלבד, וכי היא תחזור לעסוק בהעשרת אורניום כאשר ייושבו חילוקי הדעות בינה לבין סבא"א. כן קרא השר האיראני למדינות אירופה

לא להיכנע למה שכונה על ידו "בריונות אמריקאית", ולהמשיך לתמוך באיראן. חראזי גם שיגר איום למדינות אירופה שאם לא יעשו כן, עלולה איראן להפסיק את שיתוף הפעולה איתן – לחץ שנועד להשפיע על אותן מדינות באירופה שיש להן אינטרסים כלכליים באיראן, לתקוע טריז בין לבין ארצות הברית, ולגרום לכך שמועצת הנגידים של סבא"א תקבל החלטות נוחות לאיראן.

דבריו התקפיים של חראזי לוו על ידי נאום של מנהל האגף לעניינים פוליטיים-בינלאומיים במשרד החוץ האיראני, אמיר זמאניניה, בפני מועצת הנגידים של סבא"א. זמאניניה הציג במפורט³¹ את התייחסויותיה של איראן לכלל סעיף וסוגייה מרכזיים בדוח של אל-בראדעי. גם הוא, כמו מסמך התגובה האיראני שבוע קודם לכן, נתן הסברים לסוגיות העשרת האורניום, הפקת הפלוטוניום, ולגילויים בדבר תוכניות הצנטריפוגות מסוג P-2. הסבריו, שהיו מפורטים יותר מאלה שבמסמך התגובה של איראן, לא העלו, עם זאת, מימצאים חדשים ולא הוסיפו הסברים משכנעים יותר.

המדיניות התקיפה והבוטה של איראן כלפי סבא"א מצאה את ביטוייה גם בקשיים שהיא החלה להערים על פעילותם של פקחי הסוכנות במתקני הגרעין שלה. הדבר הביא לכך שמנכ"ל סבא"א מצא לנכון – בהודעה שפרסם ב-15 במרץ 2004 – להביע צער על שאיראן דחתה לסוף אותו החודש את ביקור אנשי סבא"א בשטחה. אל-בראדעי רמז, במשתמע, שהדחייה נועדה למנוע מפקחי הסוכנות לבצע את משימתם.³²

כפי שקרה בשלבים הקודמים של יחסי סבא"א-איראן, גם הפעם הביא הלחץ מצד מנכ"ל הסוכנות והביקורת שהשמיעו מדינות החברות בסבא"א להתרככות יחסית, גם אם זמנית וטקטית, מצד שלטונות טהראן. ערב גיבושו של הדוח הבא של המנכ"ל, במאי 2004, הוזמן אל-בראדעי לטהראן, לפגישות עם הצמרת האיראנית המעורבת בסוגיות הגרעין. בביקורו שם, ב-6 באפריל 2004, הוא נפגש עם נשיא איראן, ח'אתמי, עם נשיא הארגון האיראני לאנרגיה אטומית, אקאזדה, עם ראש המועצה לביטחון לאומי של איראן, רוחאני, ועם שר החוץ, חראזי. בתום פגישותיו אתם פירסמה סבא"א הודעה,³³ לפיה הוסכם בין הצדדים על "תוכנית פעולה משותפת", כולל לוח זמנים, לטפל בסוגיות הפתוחות הקשורות בתוכנית הגרעין של איראן. בין השאר סוכם, שאיראן תספק לסבא"א מידע מפורט נוסף הנוגע לתוכנית העשרת האורניום שלה באמצעות צנטריפוגות, וכן תמסור הצהרה חדשה על תוכניתיה הגרעינית, כמתבקש מ"הפרוטוקול הנוסף" עליו חתמה. איראן, מצדה, מסרה³⁴, כי היא מבקשת לסיים את כל הנושאים הפתוחים עם סבא"א סביב תוכנית הגרעין שלה עד יוני 2004, וכי תשעה את בנייתם של מתקני צנטריפוגות להעשרת אורניום.

דוח מנכ"ל סבא"א והחלטות מועצת הנגידים של הארגון מיוני 2004, שהיו, פעם נוספת, ביקורתיים כלפי איראן, הביאו אותה לשוב ולשחק את משחק "הילד הרע". עוד קודם לפרסום הדוח וההחלטות איימו גורמים איראניים שונים לחדש את ייצור האורניום המועשר אם מועצת הנגידים של סבא"א תאשר הצעת החלטה, שהגישו במשותף בריטניה, צרפת וגרמניה, שבה נאמר, כי איראן ממשיכה להימנע משיתוף פעולה עם פקחי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה גרעינית.³⁵ לאחר פרסום החלטותיה של מועצת הנגידים, שכללו דברים בנוסח זה, איים דובר משרד החוץ של איראן, כי איראן תהיה בתוך זמן קצר מוכנה לחדש את העשרת האורניום.³⁶

החלטות מועצת הנגידים של סבא"א מספטמבר 2004 היוו מכה למדיניותה של איראן, שכן הן הבהירו לה שמדיניות ההטעייה ו"גרירת הרגליים" שלה הועמדה הפעם בפני אתגר שלא ניצבה בפניו עד כה: איום להעביר את סוגיית הגרעין האיראני למועצת הביטחון של האו"ם, על כל האפשרויות השליליות הנובעות מכך עבור איראן. אף על פי כן, הגיבה איראן על דרישת סבא"א שתפסיק לחלוטין את העשרת האורניום בדחייה מוחלטת, תוך חזרה על קביעות קודמות שלה, כי הדבר אינו אסור על פי הסכמי שיתוף הפעולה עם סבא"א, אם הוא מיועד למטרות שלום.³⁷ נשיא איראן, חאתמי, אף הצהיר מפורשות, בנאום ב-21 בספטמבר 2004, כי איראן לא תצוית להחלטותיה אלה של סבא"א, ונשיא הוועדה האיראנית לאנרגיה אטומית, אקאזדה, אף מסר לסבא"א, כי איראן החלה כבר בהכנות להפעלתה מחדש של תוכנית העשרת האורניום שלה.³⁸

בהתרסה נוספת נגד הקהילה הבינלאומית ונגד החלטות סבא"א הודיע ראש משלחת איראן לסבא"א, חוסיין מוסוויאן, בראיון לסוכנות ידיעות³⁹, בראשית אוקטובר 2004, כי איראן יצרה כמה טונות של גז אורניום הקספלואוריד, שממנו מופק אורניום מועשר. המדובר בתהליך המאפשר להעשיר אורניום הן בשיעור נמוך, המיועד לייצר דלק גרעיני לתחנות כוח גרעיניות, והן בשיעור גבוה, המשמש לייצור נשק גרעיני. מדברי מוסוויאן לא היה ברור לאיזה סוג העשרה מיועד גז האורניום הקספלואוריד שאיראן ייצרה, אך עצם פרסום הדבר נועד, ללא ספק, להפגין נחישות איראנית לא לוותר לתביעות סבא"א ולהמשיך במדיניות של קידום התוכניות הגרעיניות של איראן.

אופי ההתנהגות האיראני מצא ביו בולט במהלכים סביב האולטימטום האחרון שהציבה סבא"א בפני איראן להפסיק את העשרת האורניום עד לכינוס מועצת הנגידים של הארגון ב- 25 בנובמבר 2004. לאחר שבקיץ 2004 איימה איראן בחידוש פעילותה להעשרת אורניום והציגה עמדה תקיפה כלפי סבא"א, היא הבינה שהפעם מוכן הארגון לעשות מה שלא עשה בשנתיים האחרונות – להחליט על העברת הסוגייה לטיפול של מועצת הביטחון של האו"ם, אם איראן לא תיענה לתביעותיו. לפיכך, ובלית ברירה, הגיעה איראן – כדרכה ברגע האחרון, ולאחר שמיצתה את כל האפשרויות – להסכמה עם שרי החוץ של האיחוד האירופי, שנועדה מבחינתה להסיר את האיום של הטלת סנקציות עליה. שוב הוכח, שאיראן יודעת למתוח את החבל כמעט עד הסוף, אך גם שכאשר איום ממשי מתנוסס מעל ראשה, יש סיכוי להביא לשינוי עמדתה. עד כמה שינוי אחרון זה יאריך ימים, יהיה תלוי בעמדתן של מדינות המערב ובכושרה ובנחישותה של סבא"א לא להרפות מאיראן עד לביטולה של תוכניתה הגרעינית.

ארצות הברית, מערב אירופה, רוסיה

חשיפתה של תוכנית הגרעין של איראן על ידי גולים איראניים בווינגטון, בקיץ 2002, לא היתה מקרית. **ארצות הברית** הסתייעה באותה קבוצת גולים איראניים בכדי להביא לידיעת העולם את שהיה ידוע לה זה מכבר על פרויקט הגרעין האיראני. היא גם ביקשה להבהיר בדרך זו לאיראן, כי ביכולתה לעקוב אחרי התוכנית האיראנית, וכי מאמצי ההסתרה של איראן לא יצלחו.

הגילויים שנחשפו על ידי הגולים האיראניים זכו לאישוש על ידי דוברים אמריקאיים רשמיים ובלתי מזוהים גם יחד, שחזרו והצביעו על מאמצי ההונאה וההסתרה של איראן כעדויות ברורות לכך, שהיא מנהלת פעילות חשאית, בלתי חוקית ובלתי מוצהרת, במסגרת התוכנית הגרעינית שלה. דוברי הממשל האמריקאי האשימו את איראן, שבמפעל להעשרת אורניום בנתאנו תהיה אפשרות לייצר אורניום מועשר לצרכים צבאיים, וכי במפעל המים הכבדים באראק ניתן יהיה להפיק פלוטוניום לצורך ייצור גרעיני. לדבריהם, איראן מבקשת לפעול הן במסלול האורניום והן במסלול הפלוטוניום ליצור נשק כזה. עוד טענו דוברים אמריקאיים, כי פרויקטי הגרעין האזרחיים של איראן אינם מצדיקים או מצריכים מתקני העשרה ומים כבדים כמו אלה שאיראן הקימה בחשאי בנתאנו ובאראק, שכן רוסיה, המקימה את הכור בבושהר, אמורה לספק את כל הדלק הגרעיני הדרוש להפעלתו.⁴⁰ כן הצביעו גורמים אמריקאיים רשמיים על כך, שהאתר בנתאנו – שצילומי לוויין שלו פורסמו בתקשורת העולמית מכון מחקר אמריקאי – נבנה בדרך שתאפשר להסתיר אותו מתחת לפני הקרקע, מה שמחשיד עוד יותר את איראן שהיא התכוונה לקבור את האתר לא רק לצורך הגנה עליו, אלא גם לצורך הסתרתו, וכי היא כלל לא התכוונה להצהיר על קיומו כחלק מהתוכנית הגרעינית האזרחית שלה.⁴¹

חשיפת האתרים האיראניים בנתאנו ובאראק לוותה בפעילות דיפלומטית ערה מצדה של ארצות הברית. למרות עיסוקה הרב בהכנת המבצע הצבאי שלה נגד עיראק של צדאם חוסיין, לא הרפתה ארצות הברית מהנושא הגרעיני האיראני. עיקר מאמצייה הופנו לעבר הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, במטרה להניעה לפעול נגד איראן. במסגרת זו החלה ארצות הברית לגבש תפיסה, לפיה סבא"א תחשוף את אחיזת העיניים האיראנית, ואז תיפתח הדרך להבאת סוגיית הגרעין האיראני בפני מועצת הביטחון של האו"ם – כמתבקש מחוקת סבא"א – וזו תחליט על הטלת סנקציות על איראן.

בנאום בפני מועצת הנגידים של הסוכנות,⁴² ב- 8 בספטמבר 2003, האשים שגריר ארצות הברית בסבא"א, קנת בריל (Brill), את איראן בהטעייה, באי שיתוף פעולה ובהפרת התחייבויותיה על פי האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני. בריל גם קרא להכריז על איראן כמדינה שלא עמדה בהתחייבויותיה, ולהפעיל את הסעיף בחוקת סבא"א הקובע, כי אי-ציות לכללי האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני מחייב את הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לדווח למועצת הביטחון של האו"ם על המדינה שאינה מציינת. השגריר בריל חזר על הדברים במסיבה עיתונאיים בתום ישיבותיה של מועצת הנגידים.⁴³

חוסר הצלחתה של ארצות הברית לשכנע את מועצת הנגידים של סבא"א להעביר את שאלת ההפרות ואי-הציות של איראן לטיפול של מועצת הביטחון של האו"ם, נמשך גם בדיוני המועצה בנובמבר 2003. זאת, בראש ובראשונה, בשל הצלחתה של איראן לשכנע חלק ממדינות אירופה לתת לה "הזדמנות נוספת", ובשל תמיכתן של המדינות הנמנות על גוש "הבלתי מזדהות" בסוכנות. מצב זה, בו איראן נתפסה, פעם אחר פעם, כמעלימה עובדות, משהה תשובות, מונעת מפקחי סבא"א גישה לאתרים ומודה רק לאחר שהעובדות שנחשפו הצביעו חד-משמעית על מידע חדש שלא ניתן היה למצוא לו הסבר, הגביר את כעסה של ארצות הברית על סבא"א והביא אותה

לתת פחות ופחות אמון במהלכי הסוכנות ובסיכוי להשיג באמצעותה הטלת סנקציות בינלאומיות על איראן במטרה לעכב, לשבש, ואם ניתן גם לסכל את תוכניתה הגרעינית הצבאית.

התסכול האמריקאי מצעדי סבא"א ומהחלטותיה מצא ביטוי בולט בנאום של נשיא ארצות הברית, ג'ורג' בוש, בפני האוניברסיטה לביטחון לאומי בווינגטון, ב- 11 בפברואר 2004. הנאום⁴⁴ עסק בשורת סוגיות הקשורות לנשק להשמדה המונית, וכלל התייחסות גם לאיראן. במסגרת זו הציע בוש – בהתייחסות משתמעת לאיראן – שמדינות יורשו לייבא ציוד לצורכי תוכניות הגרעין האזרחיות שלהן רק אם הן חתומות על "הפרוטוקול הנוסף". פרוש הדבר הוא, שכל עוד איראן אינה חתומה על פרוטוקול זה, היא לא תוכל להסתייע בגורמים בינלאומיים, ובכללם מדינות המערב, לייבא ציוד וטכנולוגיה גרעיניים. עוד הציע נשיא ארצות הברית להקים במסגרת מועצת הנגידים של סבא"א ועדה מיוחדת שתעסוק בשאלת הביטחונות והאימות של מימצאים של פקחי הארגון במדינות החברות בו. מטרת הוועדה, שבה יהיו חברים רק נציגי מדינות שיש להן עבר חיובי ביחסיהן עם סבא"א (ובמשתמע לא כולל איראן), תהיה לחזק את יכולת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית להבטיח שהמדינות החברות בה מציינות לכללי סבא"א וממלאות את מחויבויותיהן כלפיה. הנשיא בוש גם הצביע על האבסורד שבעובדה, שמדינה בלתי-ציינתית כמו איראן ישרה במשך שנתיים (שהסתיימו זמן קצר קודם לכן) במועצת הנגידים של סבא"א, ובדרך זו יכולה היתה להשפיע על החלטותיה. בוש הציע, שייאסר על מדינות המפירות את התחייבויותיהן כלפי סבא"א לשרת במועצת הנגידים של הסוכנות, ושמדינה החברה במועצה תושעה ממנה אם יסתבר שאינה מקיימת את מחויבויותיה בהתאם לחוקת סבא"א ולאמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני.

הכעס והתסכול האמריקאיים נמשכו גם לאחר מכן, הן נוכח העובדה שהצעותיו של הנשיא בוש לא התקבלו על ידי סבא"א, והן מכיוון שגם דוחות מנכ"ל סבא"א מפברואר וממאי 2004 והחלטות מועצת הנגידים של הארגון ממרץ ומיוני 2004, שבאו בעקבותיהם, לא קיבלו את דרישת ארצות הברית להעביר את הסוגייה האיראנית למועצת הביטחון של האו"ם. בראייתה של ארצות הברית, "ההזדמנות האחרונה" שניתנה לאיראן לא היתה האחרונה, ואיראן הצליחה למשוך את הזמן עוד, ולהביא לכך שסבא"א תיתן לה "הזדמנויות אחרונות" נוספות. מבחינת הממשל האמריקאי היתה זו עדות נוספת לא רק למשחק משיכת הזמן מצד איראן, אלא לשיתוף הפעולה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, ושל רוב החברות בה, עם משחק זה.

ביטוי מקיף ומעודכן לעמדתה של ארצות הברית כלפי מדינות הגרעין של איראן וטקטיקת ההסתרה וההונאה שלה כלפי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, ניתן למצוא בעדות⁴⁵ של תת-מזכיר המדינה של ארצות הברית לפרוק נשק ולביטחון בינלאומי, ג'והן בולטון (Bolton), בפני ועדת המודיעין של בית הנבחרים האמריקאי, ב- 30 במרץ 2004. בולטון חזר על עמדתה של ארצות הברית, לפיה נחשפו די הפרות של איראן את התחייבויותיה כלפי סבא"א, כך שיש בסיס איתן להגדירה כבלתי-ציינתית ולקבל החלטה במועצת הנגידים של סבא"א להעביר את הנושא לטיפול של מועצת הביטחון של האו"ם. בולטון הרחיק לכת והוסיף, כי ארצות הברית מצפה שמועצת הביטחון של האו"ם תתייחס להחלטה כזו של מועצת הנגידים של סבא"א כאל סוגייה המהווה סכנה לשלומה ולביטחונה של העולם (כלומר, שיחולו עליה הוראות סעיף 7 במגילת האו"ם, המאפשרות להטיל סנקציות בינלאומיות על מדינות המהוות איום וסכנה כאלו).

בקיץ 2004 נראה היה שארצות הברית הגיעה למסקנה, כי מהלכיה הדיפלומטיים לבלום את תוכנית הגרעין של איראן לא הביאו לתוצאות המצופות. מסקנה זו מצאה ביטוי בולט בדבריה של היועצת לביטחון לאומי של נשיא ארצות הברית, קונדוליסה רייס, בראיון לרשת הטלוויזיה האמריקאית NBC, בתחילת אוגוסט 2004. רייס הביעה, מצד אחד, שביעות רצון מהתקדמות ההבנה בעולם לסכנה שבתוכנית הגרעינית של איראן, אך גם ביטאה תיסכול מאי-הצלחתם של צעדי סבא"א עד כה לבלמה. לדבריה, בשל כך הוחלט בממשל האמריקאי לבחון, בנוסף לאפיקים הדיפלומטיים, דרכים אחרות לטפל בסוגייה, ובכלל זה שימוש ב"אפיקים חשאיים". רייס הבהירה, כי ארצות הברית לא תאפשר לאיראן להשיג נשק גרעיני, וכי נשיא ארצות הברית בוחן את "כל הכלים העומדים לרשותו" לצורך זה.⁴⁶

במקביל לפעולותיה במסגרת סבא"א, פעלה ארצות הברית כלפי מדינות מערב אירופה וכלפי רוסיה, במטרה לגייסן למאמץ לבלימתה של תוכנית הגרעין של איראן. כלפי רוסיה הפעילה ארצות הברית מאמצים ולחצים שנועדו לשכנעה להאט, ואם ניתן להפסיק, את סיועה לבניית הכור הגרעיני האיראני בבושהר. הרוסים, שתחילה טענו כי הסיוע שהם נותנים לאיראן לבניית כור זה מיועד לאפשר לה ליצור אנרגיה גרעינית לצרכים אזרחיים בלבד, השתכנעו לבסוף, בעיקר מתוך הבנה שהאינטרס שלהם מחייב היענות לבקשת ארצות הברית.

בפגישת הפסגה בין מנהיגי ארצות הברית ורוסיה, בסנט פטרסבורג, ביוני 2003, גובשה בין השניים הבנה, שאחר כך קיבלה ביטוי מעשי בהודעה של רוסיה, כי חל עיכוב בהפעלת הכור

בבושהר. לפי הודעה זו, הכור בבושהר יתחיל לפעול רק בשנת 2005, ולא בסוף שנת 2003, כפי שתוכנן. ההגבלה הנוספת שהטילה רוסיה על איראן – גם זאת כתוצאה מלחץ של ארצות הברית – היתה הקביעה, שאספקת דלק גרעיני לכור בבושהר מותנה בהתחייבות מצד איראן להחזיר לרוסיה את מוטות האורניום המועשרים, לאחר השימוש בהם. זאת, בכדי למנוע מאיראן להפיק מהם חומר גלם לצורכי ייצורו של נשק גרעיני.⁴⁷

עמדתן של **מדינות מערב אירופה** כלפי האתגר שבתכניות הגרעין של איראן, היתה בתחילה שונה מזו של ארצות הברית. מדינות אלו אמנם היו שותפות לארצות הברית ברצון למנוע מאיראן יכולות גרעיניות צבאיות, אך הן גרסו כי ניתן להגיע למטרה זו על ידי ריצוייה ולא על ידי ניכורה, כלומר – על ידי נסיונות להביאה לשיתוף פעולה עם הקהילה הבינלאומית ולא להוצאתה אל מחוצה לה על ידי העברת עניינה למועצת הביטחון של האו"ם. זו היתה הסיבה לכך, ששרי החוץ של בריטניה, צרפת וגרמניה החליטו לבקר באיראן באוקטובר 2003, כדי לשכנעה לשתף פעולה עם סבא"א, בטרם יפוג מועד האולטימטום שהציגה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, וזה גם היה המניע למאמצים ששרים אלה הפעילו שנה לאחר מכן כדי לשכנע את איראן להסכים להפסקת הפעילויות להעשרת אורניום.

איראן ניסתה לנצל את הבדלי הגישות בין מדינות אירופה לבין ארצות הברית כדי לתקוע טריז ביניהן, או לפחות לדחות את הסכנה מבחינתה שבהעברת הסוגייה הגרעינית האיראנית לטיפול של מועצת הביטחון. בפועל, למרות שמדינות מערב אירופה הסתייגו במשך תקופה ארוכה מתביעת ארצות הברית להעביר את ההפרות האיראניות למועצת הביטחון, בסופו של דבר איראן לא הצליחה להשיג את מטרתה: בניגוד לתקוותה ולציפיותיה – ולאכזבתה הרבה – בריטניה, צרפת וגרמניה לא הרפו את הלחץ מעליה. כבר בינואר 2004 פרסמו שלש המדינות הודעה שדרשה, פעם נוספת, מאיראן להשעות את כל פעולותיה הקשורות בהעשרת אורניום,⁴⁸ וצרפת, הנחשבת לאחת המדינות במערב-אירופה המקיימות קשרים טובים עם איראן, נתנה ביטוי לאי-שביעות רצונה מהתנהגותה: בפגישה של נשיאה עם ראש המועצה לביטחון לאומי של איראן, בפרס, בינואר 2004, מתח ג'ק שיראק ביקורת על אי-עמידתה של איראן בהתחייבויותיה, כולל אלו שנתנה לשרי החוץ של צרפת, בריטניה וגרמניה באוקטובר 2003.⁴⁹ למרות זאת, פגישה נוספת בין שלשת שרי החוץ של גרמניה, צרפת ובריטניה ובין נציגים איראניים בפריז, ביולי 2004, במטרה לשכנעם לשתף פעולה באופן מלא עם סבא"א – העלתה חרס.

החלטות מועצת הנגידים של סבא"א בספטמבר 2004, ובמיוחד האולטימטום שהציבה בפני איראן להשעות את העשרת האורניום עד לכינוסה הבא בנובמבר 2004, הביאו להתעוררות מחודשת של פעילות מצדן של מדינות מערב-אירופה, במטרה להגיע להסכמה כלשהי עם איראן. זאת, מתוך כוונה להביא להפסקה מרצון של העשרת אורניום על ידה, ובתמורה להימנע מהעברת הנושא לדיונה של מועצת הביטחון של האו"ם ואולי אף מהחלטות על נקיטת צעדים חריפים יותר נגדה. המהלך האירופי האחרון שיקף, מצד אחד, אינטרס של מדינות מערב-אירופה שלא לגרום לקרע ביחסיהן עם איראן, ומצד שני – עניין להשיג תוצאות משביעות רצון מבחינתן ומבחינת סבא"א וארצות הברית.

ואכן, באמצע אוקטובר 2004 הודיעה ארצות הברית, כי כמה מדינות במערב-אירופה מתכוונות להגיש לאיראן הצעה ל"עיסקה". המדובר היה ביוזמה של צרפת, גרמניה ובריטניה, שהוצגה על ידן בפורום 8 המדינות המתועשות (G-8) שנערך ב-15 באוקטובר בווינגטון, ואשר כללה התחייבות מצד אירופה לחדש את השיחות על הסכם סחר בין האיחוד האירופי ובין איראן והבטחה לאיראן לאפשר לה לרכוש דלק גרעיני מרוסיה, בתמורה להפסקת פעילותה בתחום ההעשרה.⁵⁰ ההצעה הוגשה רשמית לאיראן בפגישה של נציגי שלש המדינות האירופיות עם נציגי איראן, שהתקיימה במטה סבא"א בווינה ב-21 באוקטובר 2004. בהדלפות לתקשורת העולמית נאמר, כי אם איראן לא תיענה להצעה האירופית, ישתפו מדינות אירופה פעולה עם ארצות הברית בהעברת הסוגייה להכרעתה של מועצת הביטחון של האו"ם.⁵¹ איראן הודיעה בתחילה כי היא דוחה את הדרישה האירופית מכיוון ש"אינה מאוזנת", וכי בכוונתה להמשיך בתהליכים להעשרת אורניום,⁵² אך בפועל נכנסה למשא ומתן על העיסקה עם האיחוד האירופי ושלוש המדינות הנ"ל.

המשא ומתן התארך, עקב עמידתה של איראן על דרישותיה בחלק ממרכיבי העיסקה. כך, בעוד האירופים דרשו השעיית כל פעילות הקשורה להעשרת אורניום, ללא הגבלת זמן מראש ועד אשר יושג הסכם ארוך-טווח לשיתוף פעולה גרעיני וכלכלי בינם לבין איראן, עמדה זו על כך שההשעיה תוגבל מראש בזמן ולא תעבור ששה חודשים. היא גם דרשה שההשעיה תוצג כצעד וולונטרי בונה-אמון מצדה, ולא כמחוייבות משפטית. ובעוד האירופים דרשו שההשעיה תחול על כלל השלבים במעגל הדלק, איראן הציגה נכונות להשעות רק את ייצורו של הגז אורניום הקספלוואריד ולא את השלבים הקודמים לו במעגל זה. איראן גם גרסה, כי סיום טיפולה של סבא"א ב"תיק האיראני" יקדם להשעיה ולא יבוא אחריה, כדרישת האירופים.

יעדיה של איראן במשא ומתן עם מדינות מערב-אירופה היו לקדם את סגירת התיק שלה ע"י סבא"א, ובכל מקרה למנוע את העברתו למועצת הביטחון. זאת מהערכה, שגם אם ידידותיה, רוסיה וסין, יוכלו למנוע הטלת סנקציות עליה שם, העברת הטיפול למועצה עלולה להביא לקירוב עמדות בין אירופה ובין ארצות הברית ולהכשיר את הקרקע למהלכי כוח אמריקאיים נגדה.

האירופים מצידם היו מעוניינים במיצוי המשא ומתן עם איראן ובהגעה להסכם איתה נוכח הערכתם שניתן להגיע לעיסקה, ושהחלופות לה גרועות מבחינתן יותר מאשר עיסקה כזו. ארצות הברית, שלכאורה לא התערבה ולא נקטה עמדה במהלך משא ומתן בין מדינות מערב-אירופה ובין איראן, עודדה, כמדובר, מאחורי הקלעים את העיסקה המתגבשת.

נוכח המצב שנוצר, ולאחר שרוסיה וסין – שתי ידידותיה של איראן במועצת הביטחון – דחקו בה להגיע להסכמה עם האירופים, הודיעה איראן לסבא"א ב-14 בנובמבר 2004 כי קבלה את הדרישות האירופיות, כי תשעה את פעילות ההעשרה שלה החל ב-22 בנובמבר 2004, וכי זו תימשך כל עוד יתנהל משא ומתן עם האיחוד האירופי על הסכם לשיתוף פעולה גרעיני וכלכלי ארוך-טווח. איראן הדגישה, שמדובר במהלך וולנטרי, ובצעד בונה אמון מצדה.⁵³

עיתוי ההודעה האיראנית נועד להשפיע על הדוח שמנכ"ל סבא"א היה אמור להכין על תיק הגרעין האיראני, ולהגיש למועצת הנגידים של הארגון לקראת כינוסה ב-25 בנובמבר 2004. ואכן, דוח המנכ"ל, שהתפרסם ב-15 בנובמבר 2004, כלל התייחסות להודעת איראן בדבר הסכמתה להשעות את פעילות העשרת האורניום שלה, הגם שהדגיש, כי על מפקחי הסוכנות לוודא שההשעיה אכן תמומש. הדוח גם הבהיר כי אין ביכולתה של סבא"א, למרות שנתיים של חקירה, לקבוע כי תוכנית הגרעין של איראן היא למטרות אזרחיות בלבד.⁵⁴

פרק ד': אסטרטגיות לבלימת תוכנית הגרעין האיראנית

רקע

מאז חשיפת תוכנית הגרעין של איראן על ידי סבא"א, עלתה בדיון הציבורי הבינלאומי שורת חלופות לבלימתה. זאת, מלבד, ובהמשך, למאמציה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

חלופות אלו הביאו בחשבון את הנחות היסוד והנתונים הבאים:

- שאיפת איראן להשגת נשק גרעיני אינה ייחודית למשטר הנוכחי שם. היא חלק מתפישה אסטרטגית ששורשיה נעוצים בתקופת שלטון השאה והזוכה בתמיכתו של הציבור האיראני לרבדיו השונים. מכאן, שהשגת יכולת גרעינית צבאית נתפשת באיראן כאינטרס לאומי חוצה-משטרים, ואינה גחמה של המשטר האיסלאמי הנוכחי בלבד.
- האיום הגרעיני האיראני טמון לא רק במסלול האורניום המועשר שנחשף בשנים האחרונות, אלא גם במסלול הפלוטוניום, שסימנים לו נמצאו בעזרת פקחי סבא"א. לפיכך, כל התעסקות עם סיכול התוכניות הגרעיניות של איראן חייבת לקחת בחשבון את מיגוון המסלולים שבהם פועלת איראן להשגת יכולות גרעיניות.
- לאיראן צורך ורצון להשגת לגיטימיות בינלאומית. לפיכך היא רואה חשיבות רבה להימנע "ממתיחת החבל" ביחסיה עם המערב ונמנעת – לפחות עד כה – מלנקוט צעדים חד-צדדיים מתריסים ופרובוקטיביים נגד הזירה הבינלאומית, כפי שעשתה צפון-קוריאה. מכאן, שהמימד של מתן לגיטימציה בינלאומית לאיראן הוא אמצעי לחץ וקלף מיקוח בידי המערב בכל משא ומתן והידברות אתה על הפרוייקט הגרעיני שלה.
- מאמצי הקהילה הבינלאומית, ובראשה ארצות הברית, לבלום את תוכניות הגרעין הצבאיות של איראן לא צלחו עד כה, והצעדים שנקטו על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ועל ידי הקהילה הבינלאומית בעניין זה, לא הביאו לתוצאות הרצויות.
- הממשל האמריקאי שקוע במבוך העיראקי, וספק אם דעת הקהל בארצות הברית תאפשר לו לצאת לפעולה צבאית נוספת, הפעם באיראן, במטרה למנוע ממנה בדרך אלימה השגתו של נשק גרעיני.

אסטרטגיות אפשריות

האסטרטגיות הבאות להתמודדות עם איום הגרעין האיראני הועלו בדיון הציבורי הבינלאומי והאקדמי במהלך השנתיים האחרונות:

- "עסקה כוללת" שתגובש עם איראן, ואשר תתייחס לכל הסוגיות השנויות במחלוקת בינה לבין הקהילה הבינלאומית. במסגרת זו יידונו הנשק הבלתי-קונבנציונלי של איראן, הטרור, התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני ומקומה של איראן בו, ושאלת זכויות האדם באיראן. ההנחה הבסיסית המלווה חלופה זו היא, כי איראן לא תסכים לשילוב מכלול הסוגיות כמקשה אחת, וכי גם אם הייתה מסכימה לכך, ספק אם הייתה עומדת בהתחייבויותיה.
- השהיה והרתעה של איראן, במטרה לדחות את הטיפול המעשי באיום הגרעיני האיראני עד לאחר ייצובו של המצב בעיראק. מעורבותה של איראן בהתססת המצב בעיראק מצביעה על כוונה איראנית לא לאפשר את הרגעת המצב שם, או, לחילופין, על כוונה לנצל את חוסר היציבות שם בכדי לתקוע יתד איראנית ולהגביר את השפעת איראן במדינה לקראת כל הסדר עתידי בה.
- אסטרטגית "המקל והגזר", כלומר לחץ דיפלומטי על איראן, בכלל זה על ידי איום בסנקציות ממשיות, וכן חיזוק משטר הפיקוח על תפוצת נשק גרעיני באמצעות שיפור האמצעים שבאמנה למניעתו ולהפצתו, ונקיטת צעדים ל"סתימת חורים" הקיימים בה, מצד אחד; ופיתויים לאיראן, כולל בתחום הסיוע הגרעיני, מצד שני.
- פעולות אלימות וכוחניות למניעת השלמתו של פרויקט הגרעין האיראני. המדובר בפעולות דוגמת הפצצה של הכור הגרעיני האיראני או מתקנים אחרים באיראן הקשורים בפרוייקט זה, או פעולות חבלה אחרות, או "סיכולים ממוקדים" שיגרמו נזק בלתי-הפיך, או לפחות דחייה משמעותית, בתוכניות הגרעין האיראניות.
- פעולות לשינוי המשטר באיראן. זאת, על ידי מתן סיוע חומרי ומדיני לגורמי האופוזיציה האיראניים ו/או לגורמים דמוקרטיים בתוך איראן, המעוניינים בשינוי האופי הנוכחי של המשטר האיראני.

להלן ניתוח כל אחת מהאסטרטגיות, על היתרונות והחסרונות שבהן.

מכאן

העיסקה הכוללת

אסטרטגיית העסקה הכוללת אמורה לעסוק, כאמור לעיל, במכלול הסוגיות התלויות ועומדות בין העולם המערבי הדמוקרטי לבין המשטר הנוכחי באיראן. המדובר הן בשאלות הנוגעות לפרוייקט הגרעיני של איראן והן בשאלות אחרות בעלות חשיבות לדמוקרטיה המערבית: שאלת זכויות האדם באיראן, כולל היחס לגורמים האופוזיציוניים והדמוקרטיים במדינה וחופש הביטוי שלהם; מעורבות איראן בטרור והשימוש שהיא עושה בו לקידום יעדים מדיניים-אסטרטגיים שלה בזירות שונות; עמדת איראן כלפי התהליך המדיני בין ישראל לבין הפלסטינים, ובכלל זה התמיכה שהיא נותנת לארגוני טרור פלסטיניים במטרה לטרפד כל סיכוי להסדר מדיני.

אסטרטגיה זו נראית, לכאורה, ראויה להשקעת מאמצים, שכן אם תמומש היא תטפל, בה בשעה, בשורה של בעיות שפתרון יביא באחת לשיפור המצב בשורה של תחומים, בראש ובראשונה אלה שהוזכרו לעיל. עם זאת, יש באסטרטגיה זו שורה של חסרונות, שכתוצאה מהם נראה, כי אין סיכוי רב, או אפילו כדאיות, לממשה:

- איראן עלולה להסתייג מאסטרטגיה זו, בראש ובראשונה מתוך כך שאין לה עניין לדון בסוגיות השונות הכלולות בה, ובכללן שאלת זכויות האדם ומעורבותה בטרור הבינלאומי.
- גם אם איראן תסכים להיכנס למשא ומתן על עיסקה כזו, היא עלולה לא לקיים את ההסכמות אליהן יגיעו בסימומו של המשא ומתן.
- כתוצאה מכך יש סבירות גבוהה שהישגיה של עיסקה כזו יהיו זמניים בלבד.

- הקונגרס בארצות הברית עלול לא לאשר עיסקה מסוג זה עם איראן, בעיקר בשל רמת אי-האמון והחשדנות שלו בה.
- יש הגורסים, כי איראן עלולה לפרש את נכונות המערב להגיע לעיסקה כזו כביטוי לחולשה וכנכונות שלו להגיע איתה להסכם גם במחיר של הקרבת התנועה הדמוקרטית בתוך איראן.

משקלול החסרונות של אסטרטגיית העיסקה הכוללת עולה המסקנה, כי זו אינה מהווה אסטרטגיה מעשית ובעלת סיכוי גבוה למימוש.

השהיה והרתעה

לאסטרטגיית ההשהיה וההרתעה מספר יתרונות אפשריים:

- היא מאפשרת הימנעות ממהלכים משבריים נוספים באזור המפרץ הפרסי, במצב בו המאבק בעיראק טרם נרגע, וטרם הושגה היציבות המקווה והדרושה במקום.
- היא יוצרת מרווח זמן להעמקה ולהרחבה של ההסכמה הבינלאומית סביב האתגר האיראני והצעדים שיש לנקוט כלפיו. מיצוי האפשרויות הדיפלומטיות ייצור בהמשך סביבה בינלאומית נוחה יותר לאסטרטגיות אחרות, כולל צבאית.
- המשך הרתעת איראן אולי תשכנע את מנהיגיה שהמשך החתירה לנשק גרעיני כרוך בסיכונים רבים מידי עבור איראן, גורם נזק לשמה, ופוגע, בסופו של דבר, באינטרסים הלאומיים שלה.
- הימנעות אירופית מלהעניק לאיראן "פרסים" ו"הכשר", והמשך המדיניות של "חשדהו" כלפיה, עשויים אולי להביא לריכוך עמדתה.

לעומת היתרונות, טמונה באסטרטגיה של ההשהיה וההרתעה גם שורה של חסרונות:

- אסטרטגיה שלמעשה נועדה "לקנות זמן" עלולה להיות אסטרטגיה מסוכנת, מכיוון שמדובר בה בדחייה בטיפול בבעיית הגרעין האיראני ולא בפתרונה. מבחינה זו, אסטרטגיה זו תהיה הישג לאיראן והפסד לעולם המבקש למנוע ממנה נשק גרעיני.
- השהית הטיפול באתגר האיראני עלולה לאפשר לאיראן להשלים את תוכניותיה ולגרום מצב בו יהיה מאוחר מדי לטפל בסוגייה זו כאשר המערב יהיה מוכן לכך.
- מדינות מערב-אירופה אינן מסוגלות להמשיך לאורך זמן במאמציהן ובלחציהן על איראן. לפיכך יתכן, כי השהיה תביא למסמוס הטיפול האירופי באתגר האיראני.

אסטרטגיית "המקל והגזר"

אסטרטגיית הלחץ הדיפלומטי על איראן, אם באמצעים בינמדינתיים ואם באמצעות חיזוק משטר הפיקוח על תפוצת נשק גרעיני, יחד עם פיתויה הטבות שונות, צריכה לכלול, לפי תומכיה, מספר מרכיבים אפשריים כדי שתצליח:

- היא צריכה להיעשות בשיתוף פעולה בין כל הגורמים המעוניינים במניעת הגעתו של נשק גרעיני לידי איראן – בראש וראשונה ארצות הברית, מערב-אירופה ורוסיה.
- היא צריכה לכלול מהלכים לשיפור מערך הפיקוח באמצעות האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני: שימוש באמצעים אלקטרוניים לאיתור פעילות גרעינית בזמן אמת ויצירת הסכמות וכללי התנהגות במקרה של חשיפת הונאות והסתרות מדינות החתומות על האמנה, או במקרה שבו אחת החותמות מחליטה לצאת ממשטר הפיקוח שלה.

- אספקת כורי כוח המדינות המתמחות בייצורן תהיה כרוכה בהתניה שעם הכורים יסופק גם **הדלק הגרעיני** להפעלתם, וכי דלק זה יהיה **רכוש המדינה המספקת**. אחד מתנאי האספקה יהיה, שלאחר שהדלק יוקרן בכור, הוא יוחזר למדינה המוכרת.
- היא צריכה לכלול שילוב של לחץ ופיתוי כלפי איראן. **הלחץ** ייעשה עמידה בחזית אחת של כל הגורמים האינטרסנטיים, תוך הצגת עמדה קשוחה ובלתי מתפשרת הדורשת מאיראן להפסיק את תוכניות הגרעין הצבאיות שלה. במסגרת זו ישולבו גם איומים, שאם איראן תמשיך באי-ציות להחלטות סבא"א ולסעיפי האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני, ייעשה כלפיה שימוש במכשיר של מועצת הביטחון והסנקציות. **הפיתוי** יהיה בהבהרה לאיראן, כי חשיפת מלוא תוכניותיה ומתקניה תביא לתוצאות חיוביות מבחינתה: ארצות הברית, אירופה ורוסיה יערבו לכך, שכל עוד תעמוד בהתחייבויותיה, היא תוכל לרכוש בחו"ל דלק גרעיני להפעלת כורי הכוח הגרעיניים שלה.
- לפי הצעה אחת, יש מקום לחילוף תפקידים בין ארצות הברית ובין מדינות מערב-אירופה בפעילותן להפסקת פרויקט הגרעין האיראני: ארצות הברית צריכה לחדול מלשחק את תפקיד "השוטר הרע" ולפתוח בדו-שיח עם איראן, במטרה להסיר את חששותיה מפני כוונותיו של הממשל האמריקאי (חששות שהן, לפי תפישה זו, אחת הסיבות לשאיפת איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית). התפתחות כזו תביא, אולי, לריכוך בעמדת איראן בסוגייה הגרעינית; מדינות מערב-אירופה צריכות לזנוח את תפקיד "השוטר הטוב" ולהתחיל למלא תפקיד שיבהיר לאיראן במלוא התקיפות והחריפות, ואף תוך איומים, כי לא ימשיכו לשתף איתה פעולה לאורך זמן, וכי אם תחצה "קווים אדומים" בתחום הפיתוח הגרעיני שלה, כפי שיפורטו בפניה, המערב יעמוד בחזית אחת נגדה.⁵⁵

לאסטרטגיית "המקל והגזר" שורה של יתרונות אפשריים:

- לחץ משולב של ארצות הברית, מערב-אירופה ורוסיה עשוי להיות אפקטיבי יותר מאשר מהלכים אמריקאיים חד-צדדיים.
- יוזמה אמריקאית לשיפור יחסים עם איראן עשויה להיענות בחיוב מצד האחרונה ולהביא אולי, בעקבות הידברות אמריקאית-איראנית, להשגת היעד של דחיית התוכנית הגרעינית של איראן, או אף לביטולה. זאת, בעקבות יצירת בסיס חדש לאמון הדדי בין שני הצדדים.
- לחץ ואיומים מצד מדינות מערב-אירופה הנחשבות לידידותיות לאיראן, עשויים לשכנעה שאין לה ברירה אלא להיענות לדרישותיהן ולוותר על האופציה הגרעינית הצבאית שלה.
- שימוש במכשיר של הטכנולוגיה הגרעינית האזרחית יביא לשינוי ולשיפור בשיטת הפיקוח הבינלאומי על פעילות גרעינית במדינות "סוררות". המדינות שייצרו כורים ויספקו אותם יפקחו על כך שהדלק שהן מעבירות למדינה הרוכשת יוחזר במלואו, וסבא"א תצטרך להתרכז בפיקוח על הכורים בלבד, ולא תעמוד יותר בפני הצורך לעסוק במשימת הפיקוח על מעגל הדלק, שהוא בעייתי יותר וניתן להסתרה בקלות רבה יותר.
- מדינה שתרכוש כור גרעיני יחד עם הדלק המפעיל אותו, לא תוכל יותר להסתיר פעילות בלתי-חוקית שלה לפתח מעגל דלק גרעיני. זאת, מכיוון שהיא לא תוכל יותר להסתתר תחת התירוץ של פיתוח מעגל דלק לגיטימי לצורך פיתוחו של מעגל דלק בלתי-לגיטימי, שכן הפיתוח של מעגל דלק גרעיני באותה מדינה יהיה מיותר מעצם העובדה, שהדלק הגרעיני יסופק לה ממילא יחד עם הכור שתרכוש.

לצד היתרונות הנראים כקיימים באסטרטגיית הלחץ הדיפלומטי וחיזוק משטר הפיקוח, קיימים בה גם חסרונות:

- לחץ חריף ובוטה מדי על איראן, כמו איום בהעברת הסוגייה של תוכנית הגרעין שלה לדיון במועצת הביטחון של האו"ם, עלול להשיג את המטרה ההפוכה מאשר זו שלשמה

הוא יופעל – הפסקת פרויקט הגרעין הצבאי האיראני. לחץ כזה עלול להקשיח את דעת הקהל באיראן, ואולי אף להביא לנקיטת צעדים "אימפולסיביים" שליליים ממשלת איראן כמו, למשל, החלטה לפרוש ממשטר ה-NPT, או לאמץ מדיניות של הודאה בכוונותיה להשיג יכולת גרעינית צבאית.

- לוח הזמנים להשגת תוצאות ללחץ שיופעל על איראן קצר מאוד. אם לא יושגו התוצאות הרצויות בהקדם, איראן עלולה להימצא בשלב של אל-חזור בפיתוח יכולותיה הגרעיניות הצבאיות. מכאן, שכל מהלך של לחץ על איראן במסגרת אסטרטגיה זו, חייב להיעשות – ולהניב פירות – בלוח זמנים קצר מאוד.
- ספק אם ניתן יהיה להשיג במועצת הביטחון סנקציות על איראן, נוכח האינטרס של חלק מחברות המועצה בשמירת יחסים טובים עם איראן משיקולים מסחריים וכלכליים, ובמיוחד בשל צורכיהן באנרגיה. מכאן, ש"המקל" של הסנקציות עלול להסתבר כבלתי-יעיל.

פעילות אלימה

אסטרטגיית הפעילות האלימה – כלומר פעולה צבאית להריסה או לחבלה במתקני הגרעין של איראן – נתפשת בעיקרה כאסטרטגיה של לית-ברירה, כלומר כזו שאולי לא תהיה ברירה אלא להשתמש בה כאשר ימוצו כל החלופות האחרות וכאשר יתברר שאלו לא הביאו להפסקת פרויקט הגרעין האיראני.

לאסטרטגיה זו שתי חלופות עיקריות:

- חלופת המכה המקדימה, בטרם תגיע איראן ליכולת גרעינית.
- החלופה של חבלות שיפגעו בפרוייקטים הקשורים בתוכנית הגרעין האיראנית.

לחלופות אלו יש, לדברי המצדדים באסטרטגיה זו, יתרונות בולטים כלהלן:

- יש להניח, כי מכה צבאית על מתקני הגרעין של איראן, לפחות תאט את פרויקט הגרעין האיראני – לפי הערכות שונות, בין שנתיים לעשר שנים.
- חבלה או חבלות במתקני הגרעין של איראן יביאו לדחיית-מה בהשלמת התוכנית הגרעינית האיראנית. לצורך זה נדרש מודיעין ברמה טובה. ככל שהיכולות המודיעיניות ישתפרו, כך יגבר הסיכוי להשיג את יעדי פעולות החבלה.

לעומת היתרונות האפשריים שבאסטרטגיית הפעילות האלימה, יש הרואים בה גם חסרונות לא מעטים, שהבולטים שבהם:

- סיכוי סביר שאיראן תגיב תגובה חריפה על התקפה או חבלה במתקן או במתקנים גרעיניים שלה. תגובה כזו עלולה להתבטא בשימוש שלה הן בכלי הטרור ההמוני והן בנשק האסטרטגי המצוי בידה, כולל בטילים ארוכי-טווח. זאת, במיוחד נגד ישראל, אך גם נגד יעדים אמריקאיים במזרח התיכון.
- פעילות אלימה נגד מתקני הגרעין של איראן עלולה לפגוע פיזית במדענים ובטכנאים זרים.

ניתוח ההשלכות והתגובות האפשריות של פעולה אלימה נגד פרויקט הגרעין של איראן מעורר את השאלה האם זו אסטרטגיה מעשית. התשובה לכך תלויה, בין השאר, במידת הסבירות של מימושן והצלחתן של שאר האסטרטגיות: ככל שיגברו אי-הוודאות לגבי סיכויי הגשמתן והספקות באשר להצלחתן אם ייעשה בהן שימוש, ואם השימוש בהן או בחלקן לא יניב את התוצאות הרצויות, כך תגדל האטרקטיביות של האופציה הכוחנית.

יתכן, כי דווקא עצם העיסוק הפומבי באופציה הכוחנית יכול להיתפש כחלופה טובה כשלעצמה. זאת, מכיוון שיש בו פוטנציאל להרתעת איראן, ואולי גם להבאתה לכלל מחשבה שניה על המשך תוכניתה הגרעינית. בנוסף, איום בשימוש באופציה הכוחנית עשוי להיות אמצעי לחץ ודירבון גם על הזירה הבינלאומית לפעול ביתר נחרצות, תקיפות ויעילות נגד האיום הגרעיני האיראני. לפיכך,

האינס בשימוש בכוח עשוי להיות יעיל במצבים מסוימים לזירוז ולקידום פעילות, ואולי אף להשגת חלק מהיעדים.

שינוי משטר

האסטרטגיה של מהלכים לשינוי המשטר באיראן מבוססת על הנחת יסוד, לפיה המשטר האיראני הנוכחי לא יחדל ממדיניותו, הן בתחום הגרעין והן בשימוש בטרור. מכאן שיש להביא לשינוי המשטר באיראן בכדי להביא לשינוי בשני אתגרים איראניים אלה. המדובר במהלך החלפת משטר עריץ, דוגמת המהלך שעשתה ארצות הברית לחילופי המשטרים באפגניסטאן ובעיראק, ובהמשך למלחמות ההיסטוריות בין משטרים עריצים לבין החברות החפצות לחיות בחרות ובשלום.

התומכים באסטרטגיית שינוי המשטר באיראן רואים בה את היתרונות הבאים:

- איראן היא המדינה הנוחה ביותר לקלוט שינוי משטר. באיראן קיימת שנהא למשטר הנוכחי, ורוב האוכלוסייה מעוניינת בשינויו. לפיכך אין צורך בשימוש בכוח בכדי להביא לשינוי כזה בה.
- חובתם של ארצות הברית ושל העולם המערבי היא לתמוך בתנועות הפועלות לשחרור מעולם של משטרים עריצים, דוגמת המשטר האיראני. מכאן, שיש צידוק מוסרי-אידיאולוגי לפעול בדרך זו.
- גם אם אין ביטחון וודאות בהצלחתם של גורמי האופוזיציה בתוך איראן להפוך את המשטר, חובת המערב היא לתמוך בהם. זאת, הן מכיוון שמדובר במהלך מוסרי צודק, הן מכיוון שהמשטר הנוכחי באיראן מהווה איום קיומי לעולם המערבי כולו, והן מהצורך לענות לציפיות ולתקוות של איראנים רבים, הכמהים ומתחננים לסיוע מערבי ולתמיכה ממדינות העולם החופשי במאבקם להביא לשינוי המשטר בארצם.
- פעולה לשינוי משטר באיראן תמנע ממנה את היכולת להמשיך ולהזיק לאינטרסים המערביים בעיראק, כפי שהיא עושה כיום. מכאן, ששינוי משטר באיראן חשוב לא רק לטיפול באתגר האיראני הישיר, אלא גם לבעיות אחרות באזור הנובעות מ"בחישת" איראן.

לעומת התומכים במימוש האסטרטגיה של שינוי המשטר, אלה המסויגים ממנה מצביעים על חסרונות רבים הטמונים בה:

- אמנם יש באיראן רצון בקרב העם להחליף את המשטר הנוכחי, אלא שרצון זה אינו מתורגם למעשים. זאת, בין השאר, מכיוון שהעם עייף ומיואש מניסיונות קודמים להביא לשינויים במדינה.
- אין סימנים לכך שהדור הצעיר באיראן והגורמים המתנגדים שם למשטר הנוכחי מוכנים להקריב עצמם למען שינוי המשטר. ללא נכונות כזו, כולל נכונות לשפיכות דמים, אין סיכוי למתנגדי המשטר להביא לשינויו. מכאן, שבעתיד הנראה לעין אין לצפות לשינוי משטר באיראן מבפנים.
- גורמים חיצוניים לבדם אינם יכולים לעשות הרבה בכדי להביא לשינוי המשטר באיראן. זאת, בעיקר בשל העדר מוטיבציה מספקת מצד גורמי האופוזיציה בתוך איראן.
- קשה להאמין שניתן להביא לשינוי המשטר באיראן ללא שימוש בכוח צבאי. מכיוון שאין סיכוי רב לכך שהעולם המערבי יהיה מוכן להשתמש בכוח להשגת יעד זה, יש להניח שהוא לא יושג.
- גם אם יהיה מי שירצה לשנות בכוח את המשטר באיראן, אין הצדקה בינלאומית משפטית, וגם לא מוסרית, לעשות זאת.
- חלק מהמערב אינו מעוניין בעצם בשינוי המשטר באיראן, ולכן גם אינו מוכן לפעול מעשית לצורך זה.

- יתכן מצב בו המשטר באיראן אכן ישתנה, אלא שגם המשטר החדש ימשיך בשאיפה להשיג לאיראן יכולת גרעינית צבאית, ברוח המסורת הלאומית האיראנית.
- המהלך לשינוי המשטר באיראן עלול לארוך זמן רב יותר מאשר הזמן שייקח למשטר הנוכחי באיראן להגיע לפצצה גרעינית.

ניתוח האסטרטגיה של חילופי משטר באיראן ושל נימוקי התומכים והמתנגדים לה, מוליך למסקנה שהמדובר באסטרטגיה הנתפשת עקרונית כחיובית, אך גם כזו שאין ודאות שניתן ליישמה, וכן שגם אם תמומש, אין ביטחון שתביא למטרה המיוחלת – הפסקת תוכנית הגרעין של איראן. אחד הטיעונים הבולטים אצל אלה המסתייגים מחלופה זו הוא, שהשגת אופציה גרעינית היא אינטרס אסטרטגי של איראן, המשותף לגורמים רבים, ולא רק למשטר הנוכחי. הראיה הבולטת לכך היא העובדה, שהתוכנית הגרעינית האיראנית החלה עוד בימי השאה, ודווקא משטר האייתולות הוא שהחליט להפסיקה, ורק לאחר כמה שנים – על רקע וכלקח ממלחמת עיראק-איראן – החליט לחדשה. על כן, חלופת שינוי המשטר, עם כל החיוב שבה, היא חלופה התלויה, בראש ובראשונה, ברצונם הטוב של גורמים בתוך איראן, שלמערב ולשאר הגורמים החיצוניים לה, המעוניינים בסיכול פרויקט הגרעין שם, אין השפעה ישירה – או לפחות מספקת – עליהם. מכאן המסקנה המתבקשת, שאין לראות באסטרטגיה זו הפתרון העדיף – ובוודאי לא היחיד – לאתגר שמציב המשטר הנוכחי באיראן.

פרק ה': האסטרטגיות במבט אינטגרטיבי

כפי שעולה מסקירת מכלול האסטרטגיות להתמודדות עם איום הגרעין האיראני, קיימות שתי גישות בסיסיות באשר לדרך הפעולה המועדפת:

- האחת תומכת בלית ברירה **בהשהיה ובהרתעה** מתוך הכרה במגבלות החלופות האחרות, וכן מתוך הערכה ש"חלון ההזדמנויות" לבלימת תוכנית הגרעין האיראנית יישאר פתוח לעוד זמן מה. בעלי גישה זו גורסים, כי יש עדיין זמן להביא להפסקת הפרוייקט הגרעיני האיראני בדרך מדינית, וכי אין צורך לדחוק את הקץ מהלכים מאיימים או אפילו אלימים.
- השנייה גורסת, ש"חלון ההזדמנויות" לבלימת התוכנית הגרעינית האיראנית הולך ונסגר, וכי, לפיכך, יש **לפעול מיידי**. במסגרת זו יש להבהיר לאיראן, כי המחיר שייגבה ממנה בעבור המשך ניסיונות ההסתרה וההונאה של תוכניתה הגרעינית יהיה גבוה, ואף בלתי נסבל מבחינתה, ובשעת הצורך גם יש לנקוט אמצעי ענישה מעשיים, ואף מהלכים אלימים, אם כל הדרכים האחרות לא יועילו. לפי גישה זו, אין להסתפק ב"השעיה" של תוכנית ההעשרה של איראן ובביקורות תגר של סבא"א על פי "הפרוטוקול הנוסף", אלא יש לעמוד על פירוקה וחיסולה המלאים של תוכנית ההעשרה האיראנית ולדרוש פיקוח רצוף, באמצעות צוות פקחים קבוע שישהה בתוך איראן. בעלי גישה זו גורסים, כי רק בפעולה תקיפה ומיידית כלפי איראן, תוך הבהרה שהמחיר שתשלם עבור המשך ערפול ואי-ציות להחלטות סבא"א ולאמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני ילך ויעלה, יש סיכוי להביאה לשנות את עמדתה, וכי יש ללוות פעולה זו בהיערכות להטלת סנקציות עליה באמצעות מועצת הביטחון של האו"ם, ואף לשימוש בכוח – אם תמשך לעמוד במריה. לגישה זו גם גישת-משנה, הגורסת שילוב של לחצים ואיומים עם פיתויים, כדי לאפשר לאיראן להיענות לתביעות המערב, מבלי להיראות בעיני עצמה כנכנעת וכמוותרת ללא תמורה.

באשר לאסטרטגיה של **שינוי משטר באיראן**, נראה כי אחת מהנחות היסוד שליוו את הטיפול בתוכנית הגרעין האיראנית לאורך שנים – לפיה מהפך שלטוני באיראן יקדים את האפשרות להגעתה של איראן לנשק גרעיני – שוב אינה תופשת. כיום מתברר, שלא ניתן לסמוך על הנחה זו: רוב העם האיראני כנראה רוצה בשינוי המשטר הנוכחי באיראן, אולם הוא עייף, נואש, נפחד וחלש מכדי לפעול לקידומו של שינוי זה, מה גם והוא מאוכזב מהעדר תמיכה מערבית מעשית בשאיפותיו אלו. מכאן, שאין צפוי שינוי משטר באיראן מבפנים בעתיד הקרוב. נוכח הערכה מחודשת זו, יש מקום לשאלה, האם מהלכים לזירוז התהליך של שינוי המשטר באיראן אפשריים כיום בנסיבות השוררות שם, האם יש סיכוי להצלחתם והאם שינוי כזה, במידה ויתרחש, אכן יביא להשגת היעד של הפסקת תוכנית הגרעין האיראנית. זאת, נוכח ההערכות שגם אם יוחלף המשטר הנוכחי באיראן, אין כלל ביטחון שהמשטר החדש יזנח את קידומו של האופציה הגרעינית. נראה, אפוא, שאסטרטגיית שינוי המשטר טומנת בחובה פוטנציאל מסוים להשגת היעד, אך הקושי שבמימושה, המשאבים שיש להשקיע בה ואי הוודאות שתשיג את המטרה, הופכים אותה בעת הנוכחית לפחות אטרקטיבית משהיתה בעבר.

מכלל האסטרטגיות שנבחנו לעיל נראה, לפחות לפי שעה, שהעולם המערבי מעדיף להשתמש באסטרטגיה המשלבת לחצים על איראן מצד אחד עם פיתויים כלפיה מצד שני. זוהי אסטרטגיה שנועדה להשיג את היעד של הפסקת הפרוייקט הגרעיני האיראני – או לפחות דחייתו – ללא שימוש בכוח, תוך מתן ביטוי לדחיפות שבצורך להגיע למטרה זו, ותוך הבהרה לאיראן שאם לא תיענה לתביעות המערב בדרך שנבחרה על ידו עד כה, פתוחות גם אופציות אחרות. לפיכך, אם בעוד פרק זמן המערב יעמוד פעם נוספת בפני הצורך לקבל החלטות כיצד לנהוג באיראן, עשויות לשוב ולעלות על הפרק – ולהיבחן – אלה המבקשים להביא למניעת נשק גרעיני מאיראן – אסטרטגיות נוספות לטיפול בפרוייקט הגרעיני האיראני.

סיכום

שנתיים חלפו מאז נחשפה תוכנית הגרעין האיראנית, והמערב עדיין לא הצליח למצוא את הדרך האפקטיבית לבולמה לחלוטין. האיחוד האירופי הגיע, אמנם, בנובמבר 2004 לעיסקה עם איראן, במסגרתה התחייבה זו להשעות זמנית את כל פעילות ההעשרה שלה, אך אין כל ודאות שהיא תממש את מחוייבויותיה בהתאם לעיסקה זו, וגם אם תממשן, יהיה בכך רק כדי לדחות את המועד בו היא עשויה להגיע ליכולת גרעינית צבאית עצמאית. כידוע, איראן לא התחייבה לוותר על תוכניתה הגרעינית, או להתפרק מכל המתקנים והידע שצברה עד עתה במסגרתה, והעיסקה האחרונה שהגיעה אליה עם מדינות מערב-אירופה עוסקת בעצם רק בחלק ממרכיביה של תוכנית זו, וגם זאת באופן המוגבל בזמן.

המערב, ובראשו ארצות הברית, יצטרכו במועד קרוב להכריע כמה זמן יוכלו לתת להתנהלות המשא ומתן בין האיחוד האירופי לבין איראן על ההסכם הגרעיני והמסחרי ארוך-הטווח, שנועד להיות המחיר שישולם לאיראן על הפסקת פעילות ההעשרה שלה. זאת, נוכח ההערכה שאיראן תמשיך גם להבא לחתור להשגת יכולת גרעינית צבאית, וש לצורך זה היא עשויה לחדש, בשלב כלשהוא, את פעילות העשרת האורניום.

אם וכאשר תגיע איראן ליכולת גרעינית צבאית, תשתנה מהותית המציאות האסטרטגית במזרח התיכון ומעבר לו, ועלול להתפתח מרוץ חימוש גרעיני איזורי. לפיכך, על המערב, ובעיקר על ארצות הברית, לבחון כבר היום אסטרטגיות נוספות לטפל באמצעותן באיום הגרעיני האיראני – כולל סנקציות ואולי אף מהלכים כוחניים – ולנסות ולהעריך מה הסיכויים, המחירים והמשמעויות של אימוצן. שאלות אלה הם כבר כיום מהמרכזיות שבסוגיות הבינלאומיות והן יעמדו במלוא חריפותן, כבר בעתיד הקרוב, על סדר היום של מנהיגי העולם המערבי, ובראשם הנשיא בוש, שבכהונתו השנייה יצטרך להכריע סופית כיצד להביא להפסקת התוכנית הגרעינית של איראן.

הערות

1. מעריב Online , חדשות, 19 באוגוסט 2002, www.maariv.co.il.
2. מעריב Online , מוסף שבת, 18 באפריל 2003, www.maariv.co.il.
3. Statement by H.E. Reza Aghazadeh, Vice-President of the Islamic Republic of Iran and President of the Atomic Energy Organization of Iran, at the 46th General Conference of the International Atomic Energy Agency, Vienna, 16 September 2002, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and [Iran/index](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea).
4. מעריב Online , מבזקים, 13 בדצמבר 2002, www.maariv.co.il.
5. שם, שם.
6. מעריב Online , חדשות, 10 בפברואר 2003, www.maariv.co.il.
7. מעריב Online , מוסף שבת, 18 באפריל 2003, www.maariv.co.il.
8. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2003/40, 6 June 2003, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and [Iran](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea).
9. Statement by the Board, 19 June 2003, www.iaea.org/NewsCenter/MediaAdvisory/2003/mediadvise200372.html.
10. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2003/63, 26 August 2003, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and [Iran](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea).
11. שם.
12. שם.
13. www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and [Iran](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea), 15 September 2003.
14. *Ibid*, 16 October 2003, 21 October 2003.
15. "שרי החוץ של בריטניה, צרפת וגרמניה עשויים לצאת לטהראן", YNET, חדשות, בעולם, 16, 17 באוקטובר 2003, www.ynet.co.il.
16. Statement by the Iranian Government and visiting EU Foreign Ministers, 21 October 2003, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and [Iran](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea).
17. Iran Provides Nuclear Declaration to the Iaea, 23 October 2003, www.iaea.org/NewsCenter/MediaAdvisory/Iran.
18. Iran to Sign Additional Protocol and Suspend Uranium Enrichment and Reprocessing, 10 November 2003, www.iaea.org/NewsCenter/PressReleases/2003
19. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, GOV/2003/75, 10 November 2003, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and [Iran](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea).
20. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolutions Adopted by the Board on 26 November 2003, GOV/2003/81, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and [Iran](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea).
21. Iran Signs Additional Protocol on Nuclear Safeguards, 18 December 2003, www.iaea.org/NewsCenter/News/2003.

22. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2004/11, 24 February 2004, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and Iran.
23. הארץ, 8 יולי 2004.
24. Introductory Statement to the Board of Governors by Iaea Director General, Mohamed El-Baradei, 13 September 2004, www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2004/ebasp2004n006.html.
25. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on 18 September 2004, GOV/2004/79, 18 September 2004.
26. Iran Statement, June 2003, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and Iran.
27. מעריב Online, 1 באוקטובר 2003, www.maariv.co.il.
28. "איראן: נמשיך לשאוף לטכנולוגיה גרעינית", YNET, חדשות, 12 בפברואר 2004, www.ynet.co.il.
29. Communication of 5 March 2004 from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran Concerning the Report of the Director General contained in GOV/2004/11, INFCIRC/628, 5, March 2004, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaea and Iran.
30. "איראן: נחדש את פעילות העשרת האורניום", YNET, חדשות, 10 במרץ 2004, www.ynet.co.il.
31. Statement on the Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, by Director-General for International Political Affairs, Foreign Ministry of the Islamic Republic of Iran, Mr. Amir H. Zamaninia, 13 March 2004, www.iaea.org/NewsCenter/Statements/Misc/2004/Zamaninia.
32. IAEA Director General Mohamed El Baradei Announces in Washington Today Date for Return of Inspectors to Iran, 15 March 2004, [www.iaea.org/NewsCenter/Media Advisory/2004](http://www.iaea.org/NewsCenter/Media%20Advisory/2004).
33. IAEA and Iran Agree on Action Plan, 7 April 2004, [www.iaea.org/NewsCenter/Press Releases/2004](http://www.iaea.org/NewsCenter/Press%20Releases/2004);
- הארץ, 7 באפריל 2004.
34. הארץ, שם.
35. "נשיא איראן מאיים לחדש את ייצור האורניום המועשר", YNET, חדשות, 16 ביוני 2004, www.ynet.co.il.
36. "איראן: ביום שלישי נהיה מוכנים לחידוש פעילות הגרעין", YNET, חדשות, 27 ביוני 2004, www.ynet.co.il.
37. הארץ, 20 בספטמבר 2004.
38. הארץ, 22 בספטמבר 2004.
39. www.Haaretz.co.il, 6 באוקטובר 2004.
40. תדרוך דובר מחלקת המדינה של ארצות הברית, 8 במאי 2003, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003

41. "הדימונה החדשה של איראן", **מעריב** Online, מוסף שבת, 18 באפריל 2003, www.maariv.co.il.
42. Statement by Amb. Kenneth C. Brill, United States of America, Iaea Board of Governors Meeting, Vienna, 8 September 2003, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/Index.
43. Statement after Board of Governors Meeting on Iran's Nuclear Program, Ambassador Kenneth C. Brill, U.S. Representative to the U.S. Mission to International Organizations in Vienna, September 12, 2003, www.state.gov/t/np/rls/rm.
44. President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD, Fort Lesley J. McNair, National Defense University, Washington D.C., February 11, 2004, www.state.gov/t/np/rls/rm/29290.htm.
45. The Bush Administration's Nonproliferation Policy: Successes and Future Challenges, John R. Bolton, Under-Secretary for Arms Control and International Security, Testimony Before the House Intelligence Relations Committee, Washington D.C., March 30, 2004, www.state.gov/t/us/rm/31029.htm.
46. **הארץ**, 9 באוגוסט 2004.
47. "מהלומה לתוכנית הגרעין האיראנית", **מעריב** Online, חדשות, 4 ביוני 2003, www.maariv.co.il
48. "צרפת, בריטניה וגרמניה לאיראן: הקפואו הפעילות הקשורה בהעשרת אורניום", YNET, חדשות, 22 בינואר 2004, www.ynet.co.il.
49. "שיראק לאיראן: קיימו התחייבויותיכם בנושא הגרעין", YNET, חדשות, 14 בינואר 2004, www.ynet.co.il.
50. www.Haaretz.co.il, 16 באוקטובר 2004.
51. **הארץ**, 22 באוקטובר 2004.
52. YNET, חדשות, 24 באוקטובר 2004, www.ynet.co.il.
53. Iran-EU Agreement on Nuclear Programme, 14 November 2004, www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran.
54. "איראן לא הסתירה חומרים אך נותרו חששות", Ynet, חדשות, 15 בנובמבר 2004, www.ynet.co.il
55. Robert J. Einhorn, "A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program", **The Washington Quarterly**, Autumn 2004, pp. 21-32.

Summary

Two years have passed since the unveiling of Iran's intention to acquire military nuclear capabilities, and of the activities she had been carrying out related to these intentions. This challenge has yet to be met – and is indeed growing ever more serious, considering the fact that time is running out. Iran has used these two years to advance its nuclear military project, while appearing to be ready to cooperate.

In the public policy debate which has taken place since 2002, a number of strategies have been proposed to prevent Iran from becoming a military nuclear power:

- **The “Grand Bargain”:** a dialogue with Iran designed to reach an agreement on all pending issues: non-conventional (including nuclear) arms, terror, the Israeli-Palestinian conflict and Iran's role in it, and the question of human rights in Iran. An argument for this strategy is that such an agreement could defuse the nuclear problem and resolve all major issues preventing the improvement of relations between the West and Iran. A counter-argument is that Iran will not comply with such an agreement even if reached, and that, in any case, the agreement is unrealistic.
- **“Delay and Deter”:** postponing the moment when a radical step has to be taken against the Iranian nuclear program, while using various measures to deter Iran from continuing the program. The idea is to delay a crisis until the situation in Iraq is stabilized. Supporters of this strategy claim that it is crucial to avoid the need to deal with two crises (Iraq and Iran) simultaneously, and that additional time is needed to cement an international coalition to cope more effectively with the Iranian threat. Its opponents believe that this could be interpreted by Iran as an indication of Western weakness, and encourage the Iranian regime to accelerate her efforts to complete her nuclear program. Further, as time passes there is the possibility that the West will lose its drive and willingness to deal intensively with the Iranian threat, and that the delay will be used by Iran to advance its program.
- **The “Carrot and Stick” approach:** continuation of international pressure on Iran to stop its military nuclear program, combined with incentives like declared willingness to provide it with technologies, including nuclear technology, to satisfy its legitimate nuclear needs. Proponents of this approach point to the potential positive impact of combined American, European, and Russian pressure on Iran, and to the improved inspection system which would be a part of any agreement to deliver nuclear technology to Iran. Opponents worry that pressure on Iran could push it to take impulsive decisions, including withdrawal from the NPT agreement or adoption of an overt nuclear policy.
- **Military Preemption:** The use of military force or sabotage to terminate the Iranian nuclear program, or at least delay it for several years. Critics of this approach warn that the use of force against Iran might lead to a violent reaction, including the use of non-conventional arms and mass

terror, and might involve casualties among foreign scientists and technicians. They also claim that its effectiveness is doubtful.

- **Regime Change:** supporting internal opposition to the Iranian regime. The logic behind this strategy is that a new regime, assisted by the West, will distance itself from the nuclear program, and that a large majority of the Iranian people would support a regime change and help to bring it about. The main counter-argument is that there is very little chance that the internal opposition will cooperate with external efforts to topple the regime, mainly because it is tired and disheartened by its past failures to do so. Further, even if the regime should be replaced, there is little chance that a new regime would change the country's nuclear policy, since military nuclear power is a long-standing goal of Iran, shared by many political groups there. Moreover, bringing about a regime change will take much longer than the short period during which Iran could gain nuclear capability.

Now, in the fall of 2004, it appears that the European Union has decided upon a strategy that will enable at least a delay in the completion of Iran's nuclear program. This strategy – that of "carrots and sticks" – includes a suspension by Iran of all her uranium enrichment-related activities in return for being provided nuclear fuel and technology (mainly a light water reactor) to meet her legitimate needs, as well as negotiations on a long-term nuclear and trade cooperation agreement between Iran and the EU.

If Iran fails to fulfill her part in the deal, the International Atomic Energy Agency (IAEA) will refer the Iranian nuclear issue to the UN Security Council, a step that could bring about sanctions against Iran.

Iran announced her acceptance of the deal on November 14, 2004, a day before the publication of the IAEA report on her nuclear program, with the intention of influencing the report's conclusions. Iran made it clear that suspension of its uranium enrichment activities will begin on November 22, and would last only as long as negotiations are taking place with the EU regarding the implementation of compensation.

Indeed, the report to the IAEA welcomes Iran's declared acceptance of the suspension deal, though it states that it still can not confirm the purely civilian nature of Iran's nuclear program.

Will Iran fulfill her obligations this time around, or breach them as she did with regard to her October 2003 commitment to the Europeans and the IAEA to suspend enrichment? Iran indeed was quick to declare that her acceptance of the suspension deal was merely a "voluntary act," a confidence-building measure on her part.

The new deal does not solve the problems posed by the Iranian military nuclear program; it only delays its completion. Iran has committed itself neither to abandoning enrichment for good, nor to dismantling other components of its program. At any moment Iran will be able to argue that the negotiations over the long-term agreement fell short of her expectations, stop negotiating, and renew its enrichment and other fuel cycle-related activities.

If Iran were able to complete its military nuclear program, it would fundamentally alter the strategic reality in the Middle East and beyond, and may trigger a regional nuclear arms race. Facing this possibility, the West, and particularly the US, will have to decide whether that eventuality is acceptable, and how to deal with it – should they try once again to delay it, or choose other strategies in order to stop the program from reaching fruition once and for all .