

מרכז המחקר, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל



# עיונים בביטחון לאומי

## הפעלת העוצמה המדינית במשבר הגרעין הבינלאומי עם איראן 2004-2003



יהודה יעקב

הפעלת העוצמה המדינית במשבר הגרעין הבינלאומי עם איראן 2004-2003

יהודה יעקב

החוברת עוסקת בקשיי ההתמודדות הדיפלומטית הבינלאומית למנוע את התגרענותה של איראן, בשנים 2003-2004. לדעת המחבר, הפעלת 'עוצמה מדינית' מחייבת שמירת תמהיל מאוזן של דרכי פעולה - מדיפלומטיה ועד להפעלת כוח, תוך קיום אמינות בין האיום ב"עונש" לבין מימושו. אי עמידה בעקרונות הללו פגמה בהשגת היעד, באותן שנים קריטיות שנחקרו.

המחבר, יהודה יעקב, הוא איש משרד החוץ העוסק בתחום המדיני-צבאי למעלה מעשור. הוא בוגר המכללה לביטחון לאומי ומוסמך המחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה.



מרכז המחקר, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל



מרכז המחקר  
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

עיונים בביטחון לאומי, מס' 15

# **הפעלת העוצמה המדינית במשבר הגרעין הבינלאומי עם איראן, 2004-2003**

יהודה יעקב

כסלו התשע"ב, דצמבר 2011

הקריקטורה שבכריכה הקדמית לקוחה מן האתר "CSL news cartoons",

[http://www.cartoonstock.com/newscartoons/directory/i/iran\\_nuclear\\_power.asp](http://www.cartoonstock.com/newscartoons/directory/i/iran_nuclear_power.asp)

הורדה ב- 23/11/11

הקריקטורה שבגב הכריכה לקוחה מן האתר "Cox and Forkum",

[http://www.google.com/imgres?um=1&hl=en&sa=N&biw=800&bih=387&tbm=isch&tbnid=r267haECNxqD8M:&imgrefurl=http://undhimmi.com/2009/07/15/iran-6-months-from-nuclear-weapons-german-intel-agency/&docid=ybj37B-dH3Y\\_vM&imgurl=http://undhimmi.com/wp-content/uploads/2009/07/c\\_and\\_f\\_nucleartools.gif&w=520&h=385&ei=Ya7MTo-sF4n\\_-](http://www.google.com/imgres?um=1&hl=en&sa=N&biw=800&bih=387&tbm=isch&tbnid=r267haECNxqD8M:&imgrefurl=http://undhimmi.com/2009/07/15/iran-6-months-from-nuclear-weapons-german-intel-agency/&docid=ybj37B-dH3Y_vM&imgurl=http://undhimmi.com/wp-content/uploads/2009/07/c_and_f_nucleartools.gif&w=520&h=385&ei=Ya7MTo-sF4n_-)

[gbVqeC8Dg&zoom=1&iact=rc&dur=235&sig=115845074433474768155&page=5&tbnh=166&tbnw=227&start=19&ndsp=3&ved=1t:429,r:2,s:19&tx=155&ty=50](http://www.google.com/imgres?um=1&hl=en&sa=N&biw=800&bih=387&tbm=isch&tbnid=r267haECNxqD8M:&imgrefurl=http://undhimmi.com/2009/07/15/iran-6-months-from-nuclear-weapons-german-intel-agency/&docid=ybj37B-dH3Y_vM&imgurl=http://undhimmi.com/wp-content/uploads/2009/07/c_and_f_nucleartools.gif&w=520&h=385&ei=Ya7MTo-sF4n_-gbVqeC8Dg&zoom=1&iact=rc&dur=235&sig=115845074433474768155&page=5&tbnh=166&tbnw=227&start=19&ndsp=3&ved=1t:429,r:2,s:19&tx=155&ty=50)

הורדה ב- 23/11/11

## תוכן העניינים

5	מבוא
9	רקע תיאורטי
29	משבר הגרעין עם איראן – 2003-2004
31	הפעלת העוצמה המדינית על ידי השלישיה
33	התנהלות איראן והתגובה הדיפלומטית
70	סיכום
73	מקורות



# הפעלת העוצמה המדינית במשבר הגרעין הבינלאומי עם איראן, 2003-2004<sup>1</sup>

יהודה יעקב

## מבוא

עניינו של מחקר זה הוא אופן הפעלת העוצמה המדינית במשבר הגרעין הבינלאומי עם איראן, בשנים 2003-2004, על ידי השחקניות המרכזיות בזירה בינלאומית – בריטניה, צרפת וגרמניה (להלן, מדינות 'השלישייה' האירופית – ה-EU3) וארצות הברית והלקחים הנגזרים ממנו. זאת, תוך התבוננות באופציות שעמדו לרשותן באותה תקופה, כמו גם במניעיהן.

חשוב לציין שהתקופה הנדונה נבחרה משום שהיא זוהתה כצומת דרכים קריטי במשבר. זאת, בשל זמן התהוותו הראשוני של המשבר עד למועד קביעת המתווה הפורמאלי להתמודדות עימו, דהיינו, גיבוש 'הסכם פריס'. אירועים שהתרחשו ב-2002 וב-2005 יזכו להתייחסות בהתאם לרלוונטיות שלהם לתקופה המרכזית במחקר. חיוני ללמוד ממאמציהן של מדינות 'השלישייה' – ההצלחות כמו גם הליקויים – לקראת אתגרים דומים שעוד עלולים להופיע בעתיד בשמירת השלום והביטחון הגלובלי בכלל ובתחום מניעת פרוליפרציה בפרט.

שאלת המחקר היא: כיצד הפעלת העוצמה המדינית על ידי מדינות 'השלישייה', במשבר הגרעין הבינלאומי עם איראן בשנים 2003-2004, יישמה את עקרונות ה'כפייה' הדיפלומטית.

חשיבות המחקר היא בראשוניותו – ככל הידוע, טרם נבחנה לעומקה הזיקה בין העוצמה המדינית לבין העוצמה הצבאית במשבר הגרעין עם איראן. תרומתו העיקרית

---

<sup>1</sup> החוברת מבוססת על עבודת התזה לתואר שני שהגיש המחבר למחלקה למדע המדינה באוניברסיטת חיפה ב-2008.

היא בהסקת מסקנות מעשיות לקראת הבאות.

שתי השערות עמדו בבסיס המחקר:

האחת הייתה כי אי-הפעלת העוצמה המדינית על ידי הישלישייה, על פי היתמחילי המוצע בספרות התיאורטית, הצרה את צעדיה מול איראן; השנייה הייתה כי הוויתור על האיום בכוח – המיוצג על ידי ארצות הברית – פגע בסיכויי ההצלחה של יוזמת הישלישייה.

הניתוח המחקרי של הפעלת העוצמה המדינית במשבר הגרעין עם איראן נובע מקביעות הספרות התיאורטית. מהלכי הישלישייה בצמתים המרכזיים של המשבר ייבחנו בהתאם לפרמטרים נבחרים כגון: שמירת תמחיל מאוזן של דרכי פעולה, החל בדיפלומטיות וכלה בצבאיות; קיום אמינות בין האיום ביעושי לבין מימושו; המוטיבציה האירופית ליישם צעדי כפייה מול נחישות איראנית לקדם את תוכנית הגרעין; מאזן עלות/תועלת של ציות והשפעת תחושת האיום הביטחוני החיצוני (האיראני) על ההחלטה אם לציית.

התהליך המחקרי בעבודה זו מורכב – בבואו לבחון הפעלת העוצמה המדינית הבינלאומית סביב משבר הגרעין עם איראן – מהצלבה בין שלושה מרכיבים מרכזיים:

- עיקרי הספרות המקצועית בתחומים של: 'עוצמה מדינית', 'עוצמה צבאית' וכן 'היפוך גרעיני' – הבדלי הגישה בין האיחוד האירופי לבין ארצות הברית;
- עקרונות מניעת פרוליפרציה של נשק בלתי-קונבנציונאלי – בדגש על 'היפוך גרעיני' (התיאוריה);
- ניתוח ההתרחשויות המרכזיות במשבר הגרעין הבינלאומי עם איראן בין 2003 ל-2004 (המעשה): קידום האסטרטגיה הדיפלומטית הבינלאומית שנועדה ליישב את המשבר, התנהלות השחקנים המרכזיים באירופה וראיית מקביליהם האמריקאים.

המחקר מבוצע תוך בחינת חומר מגוון (לצד הספרות התיאורטית) כגון: דו"חות של הסוכנות הבינ"ל לאנרגיה אטומית; החלטות מועצת הנגידים של הסוכנות ("מועצת המנהלים"); החלטות פורום שרי החוץ של האיחוד האירופי (ה-GAERC); התבטאויותיהם הפומביות של נציגי האיחוד האירופי, ארצות הברית ואיראן; דיוני פרלמנטים ושימועים בקונגרס האמריקני; הופעות בכירים במכוני מחקר; תדרכי דוברי הבית הלבן ומחלקת המדינה וכן ראיונות תקשורתיים עם גורמים רלוונטיים.

כדי לסייע במיצועי המחקר, נערכו ראיונות עם מספר מצומצם של דמויות בולטות מאותה עת מאירופה, ארצות הברית וישראל. דבריהם לא מצוטטים בגוף המחקר, אלא משמשים להבנת המתרחש בלבד.

למעשה החל המשבר עוד באוגוסט 2002, המועד בו האופוזיציה האיראנית חשפה מידע בדבר תוכנית ההעשרה הגרעינית של טהרן – כאשר באותה עת נישאו עיני הקהילה הבינלאומית אל המשבר עם עיראק. למרות קריאות חוזרות ונשנות של הקהילה הבינלאומית לאיראן שתפסיק את פעילותה, בפועל מומשו איומים קונקרטיים בגין אי-ציות רק ב-2006 (Jafarzadeh, 2002).

על יישום העוצמה המדינית מול איראן שלטו מדינות ה'שלישייה'<sup>2</sup>, שזיהו את המשבר המתמשם כהזדמנות עבור האיחוד האירופי לחזק את מעמדו המדיני. בהקשר זה ובהתאם למדיניות האיחוד, הבהירו שוב ושוב את עניינן לפתור את המשבר "בדרכים דיפלומטיות" – כאשר הכוונה הייתה להסרת כל אופציה של שימוש בכוח.

נוכח החלטת ה'שלישייה' להימנע מכוח, מתעוררת השאלה שתיבחן במחקר זה – האם ניתן בכלל להפעיל עוצמה מדינית 'טהורה' מול האתגר של תפוצת נשק להשמדה (Destruction) המונית, מבלי שיתקיים כל איום בשימוש בכוח. בבואו להשיב על שאלה זו בהקשר של משבר הגרעין עם איראן, שואף המחקר להעמיד את האירועים כפי שהתרחשו מול התיאוריה בשלושה פרמטרים מרכזיים: דרישות ומימושן, רמת

---

<sup>2</sup> האיחוד האירופי כישות מדינית לא היה בעל משמעות בתקופה הרלוונטית למחקר זה.



המוטיבציה של הצדדים ומרחבי רווח והפסד של ציות מול אי-ציות לדרישות. אחרי כן תיבחן משמעות הוויתור על איום בכוח.

המחקר בוחן מקרוב מאמץ בינלאומי יצירתי ומעניין להתמודד עם איום בלתי-קונבנציונאלי בדרכים דיפלומטיות. המקרה שלפנינו שונה מאירועים מרכזיים אחרים שהתרחשו באותה התקופה ולפניה: ההתמודדות בשנות התשעים של המאה הקודמת עם הקמת כור הכוח הגרעיני בבושהייר על ידי רוסיה (שהשלמתו מתקרבת בעת הנוכחית), התנהלה לרוב עם ארצות הברית במרכז, מול רוסיה מחד גיסא וישראל מאידך גיסא (Bolton, 2007); הניסיון מול צפון קוריאה בשנות התשעים היה בעיקר דו-צדדי, בין צפון קוריאה לבין ארצות הברית, בתמיכת 'שחקניות משנה' במסגרת 'שיחות הששי' (לפחות עד קבלת החלטת מועצת הביטחון 1718 ב-2006); המקרה הלובי שנחשף ב-2003, טופל במשולש ארצות הברית-בריטניה-לוב ללא מעורבות חיצונית; והמקרה העיראקי הסתיים בסופו של דבר במלחמת המפרץ השנייה עם פלישת ארצות הברית ובריטניה במרס 2003 – ואי-מציאת נשק להשמדה המונית.

## רקע תיאורטי

### עוצמה מדינית

Morgenthau (1948) מתייחס לפוליטיקה בינלאומית כמאבק על עוצמה, שמטרתו השגת שליטה "על המוחות ועל המעשים של אנשים אחרים" (להבדיל מהפעלת אלימות פיזית). לשיטתו, עוצמה מדינית מהווה מערכת יחסים פסיכולוגית בין מי שמפעיל אותה לבין היעד להפעלה. הדבר מעניק למפעיל שליטה על פעולות מסוימות של האחרון באמצעות השפעה על ה'מוח', שמיושמת על ידי פקודות, איומים, שכנוע או שילוב ביניהם.

הוא מדגיש כי בכל דיון בעניינים בינלאומיים בנוגע למדיניות כלכלית, פיננסית, טריטוריאלית או צבאית, יש להבחין בין מדיניות העומדת בפני עצמה לבין מדיניות המהווה אך ורק דרך לשלוט במדיניות של מדינה אחרת. המחבר מסווג מטרות שונות של מדיניות ומניעי מדינות מאחורי כל מדיניות ספציפית: מדינה השואפת לשמר את עוצמתה תקדם מדיניות של סטטוס קוו; מדינה שחותרת לשנות את מאזן העוצמה לטובתה תקדם מדיניות של אימפריאליזם; ומדינה שרצונה להפגין את עוצמתה – בין אם כדי לשמרה ובין אם כדי לחזקה – תקדם 'מדיניות של יוקרה'. לענייננו, ניתן לייחס לשלישייה 'מדיניות של יוקרה' במשבר האיראני (שם).

בהגדרו את הדיפלומטיה (Diplomacy) כמרכיב בעל חשיבות עליונה של העוצמה הלאומית, מציג Morgenthau (שם) את תחומי אחריותה: קביעת יעדיה בהתאם לעוצמה האמיתית הקיימת כדי להגיע ליעדים המוגדרים; הערכת יעדיהן של מדינות אחרות והעוצמה האמיתית שעומדת לרשותן לצורך העניין; קביעת המידה בה היעדים השונים מתיישבים אלה עם אלה; ושימוש באמצעים המתאימים להשגת היעדים הרצויים. לדעת המחבר, ליקויים במימוש של אחד מתחומי האחריות, לפחות עלולים לסכן את סיכויי ההצלחה של מימוש מדיניות החוץ כולה. מדובר במדד חיוני לבחינת התנהלות ה'שלישייה'; שימוש נכון באמצעים מתאימים היה תנאי בל יעבור להצלחת המאמץ.

בסופו של דבר, קובע המחבר (שם), על "דיפלומטיה אינטליגנטית שוחרת שלום" לבחור את התמהיל הנכון של אמצעים הנמצאים ברשותה: שכנוע, פשרה ואיום בכוח, כדי לממש את יעדיה ולהפעילם בעיתוי המתאים. הוא מדגיש כי דיפלומטיה איננה יכולה לסמוך רק על האיום בכוח, כמו שאיננה יכולה לסמוך רק על שכנוע או פשרה. מצד שני, אל לה להתעלם מהפעלת מרכיב כזה או אחר – כולל האיום בכוח – כאשר הנסיבות מחייבות זאת. גם התייחסות זו הינה רלוונטית לענייננו.

### **'כפייה'**

'כפייה' ('Compellence') היא היכולת לכפות דבר מה על מישהו אחר בניגוד לרצונו. כפיה יכולה להתבצע תוך הפעלת אלימות פיזית או ללא הפעלת אלימות. מטרת ה'כפייה' היא השגת 'ציות' ('Compliance').

חובה להתניע את האיום הכופה כדי לשמור על אמינות, על כן 'כפייה' מחייבת הפעלת 'עונש' על היריב עד להשגת 'ציות'. זאת להבדיל, למשל, מ'הרתעה' ('Deterrence'), שבה מופעל 'עונש' רק כשהיריב פועל.

תנאי הכרחי להפעלת 'כפייה' הוא שהפעולה היזומה (ה'עונש') תהיה מקובלת על הכופה עצמו – קרי, שהכופה יזדהה עימה כפתרון נכון ויבצענה – ונסבלת לאורך כל התקופה הנחוצה, כדי שהלחץ ישפיע על הצד השני. חייבים גם להציב מועד אחרון לביצוע הדרישות.

בניגוד ל'הרתעה', ממד הזמן הוא חיוני ל'כפייה': זמן קצר מדי לביצוע הופך את ה'ציות' לבלתי אפשרי, בעוד שזמן ממושך מדי הופך את ה'ציות' לבלתי רלוונטי. חשוב גם שניתן יהיה לעצור או להפוך את הפעולה הכופה ברגע שהיריב מציית – שאם לא כן אין לו תמריץ לציית (Schelling, 1966).

לצורך מחקרנו, חשוב לשים לב כי העובדה שה'שלישייה' החליטה על צעדים מסוימים איננה מעידה בהכרח כי הפנימו כבר בראשית הדרך עד כמה יצטרכו אולי להעניש את איראן, אם בכלל יוכלו לעמוד באתגר, ואם לא – מה תהיה המשמעות.

## 'דיפלומטיה כופה'

כאשר כוח צבאי מופעל לצורך מיקוח, הוא מהווה חלק מסוג של דיפלומטיה המכונה 'דיפלומטיה כופה' ('Coercive Diplomacy')<sup>3</sup>. כדי לכפות, חשוב שהיריב יצפה לשימוש באלימות שנמנעת כחלק מפשרה. הכוח לפגוע מהווה כושר מיקוח, וניצולו הוא 'דיפלומטיה'. ההבדל בין 'כוח' לבין 'דיפלומטיה' הוא ההבדל בין לקיחת מה שאתה רוצה, לבין שכנוע הצד השני לתת לך את מה שאתה רוצה. 'דיפלומטיה כופה' מבוססת על 'הכוח לפגוע' (Latent Violence) (Schelling, 1966).

בעניין זה Schelling ממשיך את הקו שמתווה Morgenthau (1948) לגבי נחיצות השילוב בין שכנוע, פשרה ואיום בכוח – במיוחד בנוגע ליחסי הגומלין בין דיפלומטיה לבין כוח – אם כי בסיס היציאה שלו הוא הכוח ולא הדיפלומטיה.

George (1991) מפתח את רעיון 'הדיפלומטיה הכופה', שהציע שלינג, ומסביר כי העיקרון הוא לגבות דרישה מול יריב עם איום בעונש בשל אי-ציות, שייראה כמספיק אמין וחזק כדי לשכנעו להיענות לדרישה. היתרון של 'דיפלומטיה כופה' לעומת 'כוח' הוא המחיר הנמוך יחסית בתחומים הפסיכולוגי, הכלכלי והפוליטי. איומים ותמריצים ממלאים תפקיד חשוב בדיפלומטיה כופה. תקשורת, איתות (Signalling), מיקוח ומשא ומתן ממלאים גם הם תפקיד משמעותי.

הפירוט ש-George (1991) מעניק להגדרת 'הדיפלומטיה הכופה' עשוי לשמש מדד הולם לבחינת הפעלת העוצמה המדינית בתקופה הנדונה במחקר שלפנינו. הוא מונה ארבעה משתנים :

- הדרישה ;
- האמצעי ליצירת תחושת דחיפות ;

---

<sup>3</sup> בחוברת זו נשתמש בתרגומים הבאים: 'כופה' – 'Coercive'; 'דיפלומטיה כופה' – 'Coercive Diplomacy'; 'כוח כופה' – 'Coercive Power'; 'כפייה' – 'Compellence'; 'יאמינות הכפייה' – 'Coercive Credibility'.

- העונש בו מאיימים בגין אי-ציות;
- השימוש האפשרי בתמריצים.

בנוסף, מונה George (1991) חמישה סוגים של 'דיפלומטיה כופה' הנובעים מההבדלים בין המשתנים:

- **האולטימטום (Ultimatum):** האולטימטום כרוך בשימוש בדרישות ובאיומים תוך הצבת מגבלת זמן לציות.
- **האולטימטום המרומז (Tacit Ultimatum):** כאשר האיום או מגבלת הזמן מועברים באופן עקיף.
- **גישת הניסוי והטעייה (Try and See):** כוללת דרישה ונפתחת בהפעלת כוח כופה רך למדי, המתוגבר במקרה של המשך אי-ציות.
- **"סיבוב הדרגתי של הסכין" (Gradual Turning of the Screw):** מבהירה כבר בראשית הדרך את כוונתה להפעיל לחץ במינון גובר עד לציות.
- **שיטת המקל והגזר:** כאשר הצד הכופה מוסיף תמריצים לאיומים.

נראה כי בהתנהלות ה'שלישייה', גישת המקל והגזר הייתה הדומיננטית.

הצלחת האסטרטגיה תלויה באופן חלקי בתקשורת אפקטיבית בין הצדדים, בין אם במילים ובין אם במעשים. 'דיפלומטיה כופה' מוצלחת תלויה בתיאום שבין המילים והמעשים. זאת ועוד: הצלחת הדיפלומטיה הכופה תלויה לעתים קרובות במאזן המוטיבציה בין הצדדים, דהיינו: מי מחויב יותר להשיג את מטרותיו? בסופו של דבר הערכת היריב את המוטיבציה, את המחויבות, את האמינות ואת העוצמה של האיום – כל אלה ימלאו תפקיד משמעותי בהצלחת האסטרטגיה. אלו מדדים נוספים בהם ניתן להיעזר במחקר זה (George, 1991).

George ספקני לגבי פוטנציאל ההצלחה של 'הדיפלומטיה הכופה'. אחרי שהוא מונה מספר מרכיבים שעשויים לקדם (אך לא להבטיח) את הצלחתה – כולל דרישות ברורות

ועקביות, מוטיבציה ברמה מספקת, יכולת להעביר ליריב תחושת דחיפות וחשש היריב מהסלמה – הוא מגיע למסקנה כי 'דיפלומטיה כופה' אמנם גובה מחיר נמוך יותר מאשר השימוש בכוח, אך רק לעתים רחוקות ניתן לבטוח בפוטנציאל הצלחתה. חשוב לציין כי שלושת המחברים הנסקרים כאן (Morgenthau, 1948; Schelling, 1966; George, 1991) מתייחסים למציאות של פעולה על ידי מדינה אחת מול יריבה ולא למציאות רב-מדינית, שהיא המציאות הרלוונטית למשבר איראן-גרעין. זאת ועוד: שלינג וג'ורג' פעלו בהשראת המציאות הדו-קוטבית של המלחמה הקרה (Morgenthau כתב בצל מלחמת העולם השנייה והתהוותה הראשונית של המלחמה הקרה). למרות זאת התייחסותם לעוצמה המדינית – על יתרונותיה ועל חסרונותיה – תקפה גם לבחינת המשבר עם איראן, מאחר שלא אבד הכלח על הצורך בשילוב בין אמצעים שונים כדי לממש אותה.

Jentleson and Whytock (2005/06) בוחנים את התפרקותה של לוב מיכולת בלתי-קונבנציונלית כמקרה ספציפי, וכמו George (1991) מטילים ספק מסוים בסיכויי ההצלחה של 'הדיפלומטיה הכופה', תוך קריאת תיגר על הערך של האיום בשימוש בכוח צבאי. הם קובעים (בהסתמך על: George and Simons, 1994) כי אסטרטגיה של כפייה עשויה להצליח במצב בו מחיר אי-הציות שאפשר לכפות על מדינת יעד והרווחים של ציות שאפשר להציע, עולים על הרווחים של אי-ציות. מציאת האיזון בין אלה תלויה במימוש שלושה קריטריונים:

- מידתיות (הקשר בין היקף היעדים והאמצעים למימושם);
- הדדיות (הבנת שני הצדדים לגבי הקשר בין הגזרים של מקדם הכפייה והוויתורים של מדינת היעד);
- אמינות כופה (העברת מסר משכנע למדינת היעד לגבי השלכות אי-הציות).

לדעת המחברים (Jentleson and Whytock, 2005/06) הלוקחים בחשבון מציאות מורכבת ורב-מדינית, השגת האיזון בין שלושת המרכיבים לעיל אפשרית יותר אם שחקנים בינלאומיים מרכזיים אחרים תומכים, ובתנאי שההתנגדות המקומית אצל

הצד הכופה היא מוגבלת. מכאן שלא רק האסטרטגיה המהותית חשובה, אלא חשובים גם ההקשרים הבינלאומיים והמקומיים. הם מוסיפים כי עליונות צבאית ואף כלכלית איננה מספקת, ומביאים כדוגמה את העובדה כי הדיפלומטיה הכופה האמריקנית נכשלה במרבית המקרים שנבחנו על ידי George and Simons (1994), למרות העובדה שארצות הברית הייתה שחקן מרכזי בהובלת המאמצים נגד מדינות נחותות מבחינה צבאית.

Jentleson and Whytock (2005/06) מציעים לבחון את המצב הפוליטי-כלכלי הפנימי של מדינת היעד מבחינת המוטיבציה שלה לציות או אי-ציות. במישור הפוליטי הם מדגישים כי מנהיגים רוצים בראש ובראשונה להישאר בשלטון (במשטרים דמוקרטיים ולא-דמוקרטיים כאחד). לכן, שיקול חשוב עבור המשטר של מדינת היעד הוא האם אי-ציות משרת את ביטחון המשטר, או שמא שיפור היחסים עם המדינה הכופה על ידי ציות עדיף בהקשר זה?

השיקול השני במישור זה הוא החישוב הכלכלי של המחיר שגובות הפעלת כוח צבאי וסנקציות נגד היריב במקרה של אי-ציות, לעומת הרווחים של סחר ותמריצים כלכליים אחרים במקרה של ציות.

שיקול שלישי הוא תפקיד האליטות: אם ציות יפגע באינטרסים שלהן, הן יפעלו כדי לבלום את הלחצים החיצוניים וילחצו על המשטר לציית במקרה ההפוך.

### **'כפייה צבאית'**

'כפייה צבאית' ('Military Coercion') כשמה כן היא – כפייה באמצעות צבא. האתגר המרכזי הניצב בפני מפעיל הכפייה הצבאית הוא לשכנע את היריב כי ציות לדרישות עדיף על דחייתן (Pape, 1996; עיקרון דומה לזה ניתן למצוא אצל Jentleson and Whytock, 2005/06).

הכללת האיום בכוח צבאי על ידי Morgenthau (1948) (ואחרים בעקבותיו) כחלק אינטגרלי של תמהיל מה שכונה "דיפלומטיה אינטליגנטית שוחרת שלום" (יחד עם

שכנוע ופשרה), מחייבת לפחות בחינה כללית של ממד הכוח הצבאי בכלל ויהכפייה הצבאית' בפרט.

Pape (1996) מונה שני סוגים של 'כפייה צבאית', כאשר הוא מבחין בין 'כפייה' ל'הרתעה':

- 'כפייה' על ידי 'הענשה' ('Punishment') שמעלה מחירים או סיכונים לאוכלוסייה של היריב – בין אם בפגיעה באזרחים ובין אם בהרג כוחות צבאיים בקנה מידה גדול במטרה לנצל את רגישות היריב לנפגעים;
- 'כפייה' על ידי שלילה ('Denial'), דהיינו, הפעלת אמצעים צבאיים כדי למנוע מהיריב את השגת יעדיו הפוליטיים או הטריטוריאליים.

לדעת Pape (1996), הצלחת הכפייה הצבאית הינה תוצאה של יחסי הגומלין בין האסטרטגיה של הצד הכופה, האסטרטגיה הצבאית של מדינת היעד והפוליטיקה הפנימית שלה. בהקשר זה הוא סבור כי בחינת סיכויי ההצלחה של 'כפייה צבאית' חייבת להתמקד בתהליך קבלת ההחלטות של מדינת היעד, שמושפע מהזיקה בין האסטרטגיה הצבאית של הצד הכופה לבין הפגיעות (Vulnerabilities) של מדינת היעד.

Pape (1996) מפתח את התייחסותו הכללית בנושא 'כפייה צבאית' לסוגיית הכפייה באמצעות כוח אווירי – נושא חשוב לענייננו ולו עקב דעה רווחת<sup>4</sup> לפיה כל מהלך כוחני נגד אתרי הגרעין של איראן עשוי לכלול מרכיב אווירי משמעותי. לדעת Pape, כוח אווירי מהווה כלי חשוב ביותר בתולדות השימוש בכפייה צבאית, והוא בא לידי ביטוי

---

<sup>4</sup> כפי שבאה לידי ביטוי במאמרו של שר החוץ של גרמניה לשעבר יוסקה פישר (Fischer, 2006), המצוטט במקום אחר במחקר זה, בו הוא קובע בין היתר: "גם דיון לגבי האופציה הצבאית – השמדת תוכנית הגרעין של איראן באמצעות התקפות אוויריות של ארצות הברית – איננו תורם לפתרון הסוגיה. אדרבא: הוא דומה לנבואה שמגשימה את עצמה. אין ערבות לכך שיצליחו ניסיונות להשמיד את הפוטנציאל הגרעיני של איראן, ומכאן את יכולתה הגרעינית. זאת ועוד: כקורבן להתקפה מבחוץ, שאיפותיה של איראן לנשק גרעיני יזכו ללגיטימיות מלאה. לבסוף, תקיפה צבאית נגד איראן תסמן את התחלתה של הסלמה צבאית וטרוריסטית אזורית, ואולי גלובלית – חלום בלהות לכל הנוגעים בדבר".



באסטרטגיות כפייה התואמות את המטרות של הענשה ושלילה (שהוזכרו לעיל). כן מהווה כוח אווירי את הכלי השימושי ביותר בבחינת הגורמים להצלחה או לכישלון של 'כפייה'.

Byman et al. (1999), הכותבים על הרקע למלחמת המפרץ הראשונה והמלחמה בקוסובו, טוענים כי כוח אווירי יכול למלא תפקיד מרכזי ב'כפייה' מוצלחת. זאת על ידי יכולתו להשמיד מגוון מטרות ויכולותיו הגוברות בתחום המודיעין והפגיעה המדויקת, אשר מציעות אופציות חדשות בקבלת החלטות צבאית ופוליטית. עם זאת, הם מוסיפים כי לא מובטחת הצלחה מלאה: גם אם מטרה מסוימת מושמדת, השינוי בהתנהגות – שהיא הכוונה האמיתית של 'כפייה' – לא תמיד מתרחש. הסיבות לתוצאה שלילית כזו אינן נעוצות רק בתחום הצבאי, אלא גם בתרבות, בפסיכולוגיה ובהתנהגות הארגונית.

De Nevers (2007) איננה נשענת על הספרות הקלסית שנסקרה עד כה, אך בחינתה את סוגיית אכיפת הנורמות הבינלאומיות על ידי מעצמות בהחלט רלוונטית למחקר זה. לדעתה, מעצמות נוטות להפעיל כפייה נגד מדינות חלשות, אך מעדיפות אמצעי שכנוע נגד החזקות. בדרכה למסקנות היא מציגה הגדרות לגבי מעמד מדינה בקהילה הבינלאומית: ישנן מדינות המוכרות כשוות בין שוות (Insider States), מדינות שאינן מוכרות כך (Outsider States) ומדינות שמעמדן שנוי במחלוקת (Contested Status). De Nevers (2007) מתייחסת גם למרכיב הכוח לפי הקטגוריות הבאות:

- מדינות חלשות עם יכולת מוגבלת להגן על עצמן במיוחד נגד מעצמה;
- מדינות חזקות/מעצמות שהן השחקניות המרכזיות במערכת הבינלאומית;
- מדינות מוגנות (Protected) שמקיימות ברית עם מדינות חזקות (ולכן נחשבות "מוגנות");
- מדינות מגנות (Defensive), שגם אם אינן חזקות, הן בעלות יכולת מספקת להגן על עצמן ועל ענייניהן, לפחות על ידי העלאת מחיר התקיפה נגדן.

לענייננו, נראה כי איראן מתאימה לקטגוריה של מדינה במחלוקת שהיא גם מדינה מגנה – בעיקר בזכות יכולותיה הצבאיות, אך אולי גם על רקע שליטתה במקורות אנרגיה.

מסקנת De Nevers (2007) היא, כי השילוב בין מעמד מדינת היעד בקרב הקהילה הבינלאומית לבין כוחה ביחס למעצמה המאיימת, הוא שמסייע להסביר את השימוש/אי-שימוש בכוח על ידי מעצמות השואפות לקדם נורמות מסוימות. מניתוח אפשר להסיק עוד כי השימוש בכוח איננו מבטיח הצלחה בשינוי נורמות; גם במקרים בהם הוא מצליח, התהליך יכול להימשך זמן רב למדי. מכל מקום, מסקנותיה של De Nevers עשויות לסייע בהבנת אופן ההתייחסות לשימוש בכוח על ידי הישלישייה (ואף על ידי ארצות הברית).

### **'היפוך גרעיני'**

בחינת נושא העוצמה המדינית במשבר איראן-גרעין לא תהיה שלמה ללא התייחסות למטרתה המוצהרת (בראשית הדרך לפחות) של הישלישייה: 'היפוך גרעיני' (Nuclear Reversal)<sup>5</sup>. Levite (2002/03) מגדיר 'היפוך גרעיני' כתופעה בה מדינות יוצאות לדרך המובילה להשגת נשק גרעיני, אך בהמשך חוזרות אחורה במסגרת החלטת ממשלה, גם אם לא תמיד זונחות לחלוטין את שאיפותיהן. הגדרתו כוללת מקרים בהם לא היציאה לדרך ולא ההיפוך באים לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מפורשת, נוכח אופיין של מרבית התוכניות הגרעיניות: מדינות פרוליפטוריות פוטנציאליות בדרך כלל אינן מקבלות החלטות פורמליות להשיג פצצה או לוותר עליה, עד לרגע שבו הן חייבות לעשות זאת. לדעת Levite (2002/03), הנהגות לאומיות לרוב מהססות להתחייב פורמלית להשיג נשק גרעיני (גם אם הכוונה ברורה) עד מיצוי הערכת הכדאיות הטכנולוגית, הכספית והפוליטית (פנימית וחיצונית). החלטות המתקבלות בטרם עת נתפסות כבעלות סיכון פוליטי, וחשוב מכך כבלתי נחוצות מבחינה פוליטית ואסטרטגית, משום שהיעדר

---

<sup>5</sup> 'היפוך גרעיני' ידוע גם כ-'Rollback'. מושגים אחרים כגון 'איפוק גרעיני' ('Restraint') ו'סיף גרעיני' ('Hedging') אינם רלוונטיים למחקר זה, נוכח הנחת היסוד הרווחת גם כיום לפיה איראן לא שלטה בטכנולוגיות של העשרת אורניום בתקופה הנדונה.

החלטה פורמלית איננו מונע פיתוח יכולת עקרונית (Standby) לייצר נשק גרעיני. מגמות לכיוון היפוך גם מתקדמות בצורה הדרגתית, ולעתים רחוקות מאוד נחתמות לפני התבהרות מרכיבי העסקה (Tradeoffs) ומזעור סיכוני ההחלטה. Levite מזהה מספר מרכיבי יסוד, המובילים להחלטה על היפוך כתוצאה מפחות בכדאיות של נשק גרעיני (בעיני המחליט):

- שיפור במצב הביטחוני החיצוני של המדינה או הופעת חלופות לנשק גרעיני שהופכות אותו לבלתי נחוץ;
- שינוי בתוך המשטר והאוריינטציה הביטחונית ו/או הכלכלית שלו;
- תמריצים מדינתיים או מערכתיים (כגון נורמות חדשות).

למרות השוני במניעים ממקרה למקרה, לדעת המחבר קיים מכנה משותף בולט: שיקולים פוליטיים (להבדיל מכלכליים וטכניים) הם שמרסנים את מרבית המדינות שמסוגלות לפתח נשק גרעיני. מבין המרכיבים הפוליטיים שממלאים תפקיד דומיננטי בתהליך זה, שיקולים של ביטחון חיצוני בולטים כבעלי השפעה עמוקה (גם אם, כאמור, הוא איננו עומד לבדו). לא ניתן להתעלם מקביעתו של לויטה בניתוח הרחב יותר של הפעלת העוצמה המדינית מול איראן.

קביעה רלוונטית נוספת של Levite (2002/03) היא, שממד הזמן בולט כמשתנה חשוב בכל מאמץ להביא להיפוך גרעיני. לדעתו, מסדרון ארוך של זמן – עשור ויותר בין היציאה לדרך לבין השגת היכולות – הוא שיוצר את ההזדמנות להשפיע על כיוון התוכנית מבחוץ. מסדרון כזה משאיר מרחב להתהוות נסיבות פנימיות וחיצוניות שיפעלו נגד המשך הפיתוח או לטובת פתיחות לתמריצים חיצוניים למען שינוי. חשוב לציין כי קביעת המחבר איננה מתמודדת עם הצד השני של המטבע: אותו מסדרון ארוך עלול לאפשר למדינה הפרוליפטורית לנצל את ממד הזמן כדי להמשיך בפיתוח. מציאות כגון זו רלוונטית מאוד למחקר, שקובע כי ממד הזמן במשבר הגרעין עם איראן פעל לטובת טהרן (בין היתר משום שחלפו קרוב לעשרים שנה מתחילת תוכניתה ועד לחשיפת פעילותה).

Campbell Einhorn and Reiss (2004) מציינים את התמריצים מצד אחד ואת החסרונות מצד שני, העומדים בפני מדינות בבואן להחליט בעד או נגד פיתוח נשק גרעיני. בצד התמריצים הם מונים את הרצון להרתיע יריבים ואף לכפות עליהם את החיפוש אחר ביטחון מוגבר נגד יריבים אזוריים או בינלאומיים, את המעמד והיוקרה המזוהים עם השגת שליטה על טכנולוגיה גרעינית, פוליטיקה פנימית, ושאפתנות הביורוקרטיה. בצד החסרונות הם מדגישים את העלות הכספית, את הקושי הטכנולוגי, התנגדות פנימית, נזק ליחסים דו-צדדיים חשובים או בריתות ביטחון קולקטיביות, ונורמות גלובליות בתחום מניעת פרוליפרציה. לדעת המחברים, מאזן התמריצים מול החסרונות נוטה מאז מחצית שנות התשעים לטובת התמריצים, כאשר צצים איומים חדשים תוך החלשת הטאבו הגרעיני. בתקופה זו גברה התפשטותן של טכנולוגיות הקשורות בנשק בלתי קונבנציונלי, בעוד שהמשטר למניעת פרוליפרציה שמטרתו להתמודד עם סכנה זו, הלך ונשחק.

## **הממד הבינלאומי**

### *האיחוד האירופי*

בולטת לעין העובדה כי כול הספרות התיאורטית בנוגע לכפייה המוזכרת לעיל, מקורה בארצות הברית. אין זה מקרה: הראייה האירופאית שונה בתכלית מזו האמריקנית. מול מגמה זו יצא Nye (1991) האמריקאי כאשר ציין, כבר בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, כי ארצות הברית איננה רק המדינה החזקה ביותר מבחינה צבאית וכלכלית, אלא גם מעין ממד שלישי שכינה 'כוח רך' (Soft Power). ניי הגדיר כוח זה כ"יכולת להשיג מה שאתה רוצה באמצעות 'משיכה' במקום על ידי 'כפייה'", והוסיף כי כוח מן הסוג הזה "ניתן לטפח באמצעות יחסים עם בעלי ברית, סיוע כלכלי וחילופי תרבות". מאוחר יותר חידד Nye (2004) את ביקורתו על הזנחת 'הכוח הרך' על ידי ארצות הברית.

בהקשר זה מדגיש Manners (2002) כי זהותו הפוליטית הבינלאומית של האיחוד

האירופי קשורה קשר אמיץ בראייתו הנורמטיבית, תהליך שיש לו שורשים עמוקים בהתפתחותו ההיסטורית של האיחוד והואץ בעקבות המלחמה הקרה. לפי מאנרס, ביסוד הבסיס הנורמטיבי של האיחוד האירופי עומדים חמישה נושאים מרכזיים: מרכזיות השלום, רעיון החירות, דמוקרטיה, שלטון החוק וכיבוד זכויות אדם – הניצבים במוקד היחסים בתוך האיחוד ובינו לבין העולם.

לפי Manners (שם), האיחוד האירופי מפיץ את הבסיס הנורמטיבי שלו בדרכים שונות, הרלוונטיות גם לענייננו: באקראיות; הפצה מסודרת של מידע; מיסוד יחסים עם מדינה שלישית, הפותח פתח לייצוא נורמות או לשימוש ב'מקל' וביגזר' על ידי רווחים פיננסיים או סנקציות כלכליות – זהו אולי המודל המתאים ביותר בהתבוננות במשבר האיראני; העברת סחורות או סיוע למדינה שלישית; נוכחות פיזית במדינות או בארגונים וכן הפעלת "מסנת תרבותית" (דוגמת הפצת עקרונות זכויות אדם בתורכיה).

לאור הדרכים השונות, Manners (שם) מסיק כי האיחוד האירופי הוא "כוח נורמטיבי" ("Normative Power") – להבדיל מכוח צבאי מצד אחד, או מכוח אזרחי מצד שני, שלא רק משנה נורמות במערכת הבינלאומית, אלא פועל באופן אקטיבי כדי להשיג זאת – וכך הוא צריך לעשות. לדעתו, ה'איחוד' מפעיל את עוצמתו הנורמטיבית במסגרת מאמציו להגדיר מחדש את הנורמות הבינלאומיות בדמותו, ומגלה נכונות לפגוע (Impinge) בריבונות של מדינות אחרות.

Smith (2005) לוקחת את תפיסתו של מאנרס צעד קדימה: היא בוחנת את דרכי הפעולה של האיחוד האירופי שמטרתן לחולל את השינויים הנורמטיביים בזירה הבינלאומית, ועל ידי כך מקרבת מחקר זה להבנה בנוגע לתפיסת האיחוד האירופי לגבי 'כפייה'. לדעתה, בעשור האחרון מגלה האיחוד האירופי נכונות גוברת לכפות על מדינות שלישיות לבצע דברים מסוימים, והוא עושה זאת על ידי 'התניה' ('Conditionality') שהפכה למרכיב מוכר של יחסי החוץ שלו. לפי Smith, ישנם שני סוגים של 'התניה': חיובית ושלילית:

- 'התניה חיובית' משמעה הבטחת רווחים (Benefits) למדינה אם תמלא אחר תנאים נדרשים ;
- 'התניה שלילית' היא צמצום, השעיה או ביטול של רווחים אלה אם מדינה מפרה את התנאים.

לפי סמית (שם), 'ההתניה החיובית' (סיוע כספי למשל) מהווה תחום שהאיחוד האירופי חש בנוח לפעול בו למרות הקשיים: האיחוד האירופי לא תמיד מספק את התמריצים שהוא מבטיח, או שאיננו מעניק אותם במהירות המצופה, או שהתמריצים אינם תמיד הרצויים ביותר מבחינת המקבל. לעומת זאת בתחום 'ההתניה השלילית' (סנקציות למשל) מתקשה האיחוד הרבה יותר: עולים קשיים בהשגת קונצנזוס בקרב החברות על נקיטת עמדה נוקשה, וכתוצאה מכך הן נוהגות בחוסר עקביות מול מדינות המפרות את תנאיהן. במקרים בהם מדינות מסוימות סופגות צעדים שליליים ואחרות לא, הדבר קשור בדרך כלל לשיקולים של החשיבות האסטרטגית והמסחרית היחסית של המדינה בה מדובר (הערה המזכירה את קביעותיה של De Nevers (2007) בסוגיית השימוש בכוח צבאי), אך גם לספקות רציניים בתוך האיחוד האירופי לגבי ההצדקה (merits) של הטלת סנקציות או צעדים שליליים אחרים.

'האסטרטגיה לביטחון אירופה' ('European Security Strategy', ESS, 2003) מהווה את החוליה המחברת בין הבחינה האקדמית לבין הטיפול בפועל של 'השלישייה' במשבר הגרעין עם איראן. כבר בראשיתו מבהיר המסמך כי יש לאיחוד האירופי יעדים ברורים בזירה בינלאומית: "ההשתלבות הגוברת של אינטרסים אירופיים וחיזוק הסולידריות ההדדית של האיחוד האירופי הופכים אותנו לשחקן אמין ואפקטיבי יותר. אירופה צריכה להיות מוכנה לשאת באחריות לביטחון הגלובלי ולבניית עולם טוב יותר."

בהמשך מונה המסמך (שם) את האיומים המרכזיים בפניהם ניצבת אירופה: טרור, תפוצת נשק להשמדה המונית, סכסוכים אזוריים, כישלון מדינות (State Failure) ופשע מאורגן. הוא מדגיש, בין היתר, את עקרונות הפעולה הבאים: בעידן של גלובליזציה איומים רחוקים עשויים להדאיג לא פחות מאשר אלה הקרובים יותר; קו

ההגנה (Defences) הראשון עשוי להיות מעבר לים; אף אחד מן האיומים החדשים איננו צבאי טהור ולא ניתן להתמודד איתו באמצעים צבאיים בלבד – כל אחד מחייב שילוב של כלים והאיחוד האירופי מצויד היטב להתמודדות עם מצבים רב-גוניים. עוד קובע המסמך כי הביטחון והשגשוג של אירופה תלויים באופן גובר במערכת רב-צדדית בינלאומית, כאשר מועצת הביטחון היא האחראית העיקרית לשמירת שלום וביטחון.

בנקודה זו קובעת Smith (2005) כי לא ברור עד כמה הרשאה מצד מועצת הביטחון חיונית לאכיפת "רב-צדדיות אפקטיבית" על ידי האיחוד האירופי. לדעתה אין זה עניין של מה בכך: "סוגיה סבוכה זו יכולה לקבוע האם העולם יראה באיחוד כוח פסיבי או כזה עם נטייה לשבור נהלים בינלאומיים כראות עיניו – או אפילו לעצבם מחדש" יחד עם עוד מדינות צפוניות/עשירות, למען האינטרסים של עצמו".

לתהייתה של Smith (שם) משמעות מיוחדת בבואנו לבחון את דרך הטיפול של מדינות הישלישייה במשבר הגרעין עם איראן. להלכה, גם אם לאו דווקא למעשה, אסטרטגיית האיחוד האירופי להתמודדות עם נשק להשמדה המונית (EU External Relations website, 2003), אמורה להשיב על תהייה זו בכל הקשור בתחום הנשק להשמדה המונית. אותו מסמך עומד על שלושה עקרונות מרכזיים: תפוצת נשק להשמדה המונית ואמצעי נשיאה היא איום לשלום והביטחון הבינלאומי; האיחוד האירופי איננו יכול להתעלם מהסכנות וחייב לחתור לתגובה רב-צדדית אפקטיבית – אבן הפינה של האסטרטגייה האירופית – לאיום זה; האיחוד האירופי חייב לעשות שימוש בכל כליו כדי למנוע, לעכב (deter), לעצור ואם אפשר גם לפרק (eliminate) תוכניות תפוצה שמעוררות דאגה במישור הגלובלי.

לעקרונות האלה מוסיף המסמך (שם) מספר תתי-סעיפים כגון: טיפוח סביבה בינלאומית ואזורית יציבה הוא תנאי למאבק נגד תפוצת נשק להשמדה המונית; שיתוף פעולה קרוב עם שותפי מפתח הוא חיוני למען הצלחת המאבק הגלובלי נגד תפוצה ופעילות נחרצת נגד מדינות פרוליפטוריות תהפוך את הרב-צדדיות לאפקטיבית יותר. מסך כל העקרונות הכלולים במסמך (שם) עולה אסטרטגייה אירופית שמציבה את המסגרת הבינלאומית מעל הכול, אך גם מקצה לאיחוד האירופי תפקידי תוכן מרכזיים

למימוש המטרה. המסמך מציע שימוש משולב במגוון כלים בינלאומיים כגון אמנות רב-צדדיות ומנגנוני אימות, משטרי פיקוח על הייצוא, מנופים פוליטיים וכלכליים, פעולות יירוט וכמוצא אחרון צעדי כפייה בהתאם לאמנת האו"ם. בהקשר זה ראוי להדגיש את סדר הפעולות המוצע: קודם כל צעדים פוליטיים ודיפלומטיים (אמנות ומשטרים) כקו הגנה ראשון. רק אחרי כישלונם, יהיה יישום צעדי כפייה תחת פרק VII של אמנת האו"ם כולל סנקציות, יירוט מטענים ואפילו השימוש בכוח "באופן הולם" ("as appropriate").

ראוי לציין כי פרסום מסמכי האיחוד האירופי בתחום הביטחון שנסקרו לעיל, התקבל בטבעיות כחלק משיח אירופי שממילא התנהל באותה התקופה. לדוגמה, Steve Everts (2003) מהמרכז לרפורמה אירופית כתב כי גיבוש האסטרטגיה הוכיח שהאיחוד האירופי מסוגל ללמוד מכישלונותיו, ויצר "ריאליזם חדש" המחלחל לתוך הדיונים על מדיניות החוץ שלו. Everts שיבח את ההכרה האירופית בצורך בשימוש במדיניות שלו בתחומים כגון סחר, כדי לתמוך ביעדיו הפוליטיים תוך כדי שימוש ב'התניה'. הוא הוסיף כי הסוגיה האיראנית תהווה מקרה מבחן עבור האסטרטגיה החדשה: "מנהיגי האיחוד האירופי צריכים להוכיח כי האסטרטגיה איננה רק אוסף של מילים עם כוונה טובה אלא היא אמיתית מבחינת השלכותיה, וכי גישה שונה<sup>6</sup> לעניינים בינלאומיים יכולה להביא לתוצאות טובות וארוכות-טווח יותר."

Tertrais (2003) מרחיב בנושא ומונה את דרכי הפעולה לפיהן על איחוד לפעול: הצבת ה'התניה' במרכז מדיניות האיחוד; הפיכתו לגוף המוביל בקידום נורמות משפטיות בינלאומיות בתחום מניעת פרוליפרציה; הטלת סנקציות לעתים רחוקות בלבד וגם אז במינון קטן; שיפור מאמצי האיחוד להיאבק בפרוליפרציה "במקור", דהיינו מול מקורות הזליגה (מציין את רוסיה); היערכות לשימוש בכוח במקרים מסוימים והצבתה של איראן בעדיפות ראשונה.

Tertrais נותן שלוש סיבות לבחירה באיראן: היא קרובה לאירופה ותוכניתה הגרעינית נמצאת בשלביה הראשוניים בלבד, לכן יש די זמן לבלום אותה. בידי האיחוד נמצאים

<sup>6</sup> הכוונה היא כנראה לגישה שונה מזו של ארצות הברית.



אמצעים יעילים אותם הוא יכול להפעיל מול טהרן. בהקשר זה הוא מדגיש כי על האיחוד להבהיר לאיראן שנרמול היחסים ביניהם יהיה תלוי בהסתלקותה מכל פעילות גרעינית אסורה.

### *ארצות הברית*

בחינת התייחסותה של ארצות הברית להפעלת עוצמה מדינית הינה בעלת חשיבות רבה עבור המחקר. כבר עשור לפני פרוץ המשבר עם איראן, הבהיר Kissinger (1994) כי בסדר העולמי החדש המתהווה ארצות הברית לראשונה איננה יכולה למלא תפקיד דומיננטי בעולם – גם אם איננה יכולה גם לסגת ממנו. בנוסף לכך הוא הדגיש כי ארצות הברית איננה מורגלת לפעול בנסיבות של 'מאזן כוחות' (Balance of power 'system'), מודל שמאפיין את המאמצים הבינלאומיים להפעיל עוצמה מדינית נגד איראן. לדעת Kissinger, בעולם שאחרי המלחמה הקרה יפחת הכוח הצבאי היחסי של ארצות הברית בהדרגה, יחול צמצום בתחומים בהם כוח צבאי בכלל רלוונטי והמצב החדש יהיה דומה יותר לשיטה המוכרת לאירופה (מאזן כוחות, איזון בין אינטרסים לאומיים מתחרים והתפייסות) מאשר לשיטה האמריקנית (החדרה של ערכי ארצות הברית למערכת הבינלאומית).

Kissinger (שם) רואה ברצונה של ארצות הברית להקרין כוח לתוך שלל סכסוכים מקומיים בעולם, אתגר תפיסתי ממדרגה ראשונה עבור מדיניות החוץ האמריקנית. יש לכך משמעות מעשית עבור מחקר זה, נוכח החשיבות שמייחסים Morgenthau (1948), Schelling (1966), George (1991) ואחרים לשילוב בין העוצמה המדינית והאיום בכוח.

מבחינת מניעת פרוליפרציה Levite (2002/03) סבור כי ארצות הברית מילאה תפקיד משמעותי בהשגת 'היפוך גרעיני', ומייחס חשיבות מצד אחד למחויבות הממשל האמריקני מאז מלחמת העולם השנייה להפעיל את עוצמתו למען 'היפוך גרעיני', ומצד שני להיעדר 'מנופים' על השיקולים והכוחות הפנימיים שמשפיעים על שאיפותיהן

הגרעיניות של מדינות. בהקשר זה הוא מציין במיוחד כי במקרה של איראן (וכן של עיראק ולוב) ארצות הברית לא הצליחה לשנות את שאיפותיהן הגרעיניות, אם כי לדעתו, וושינגטון כן הצליחה להאט את קצב תוכניותיהן על ידי חסימת גישתן לחומר בקיע ולטכנולוגיות הייצור והמתקנים הקשורים בו.<sup>7</sup>

בשלהי 2002 פרסם הממשל מסמך המפרט כיצד התמודדות ארצות הברית עם איומי נשק להשמדה המונית צריכה להתנהל (US National Security Council, 2002). האסטרטגיה שלו מעניינת לגופה, אך גם כבסיס להשוואה עם עקרונות האיחוד האירופי באותו נושא. בעוד ה'איחוד' מציב את המסגרת הרב-צדדית הבינלאומית מעל מכלול הפעילויות, המסמך האמריקני מציב את ארצות הברית בראש שלוש 'רגליים' מרכזיות הפועלות באופן יזום: פעילות נגדית (Counter Proliferation) הכוללת יירוט, הרתעה, הגנה ופירוק (Disarmament); מניעת תפוצה (Nonproliferation) הכוללת דיפלומטיה אקטיבית, משטרים רב-צדדיים ופיקוח על חומר גרעיני, פיקוח על ייצוא בארצות הברית וסנקציות; וניהול תוצאות השימוש בנשק להשמדה המונית.

מסמך המועצה לביטחון לאומי האמריקנית מציע את הדרכים הבאות לשילוב בין ה'רגליים' המוזכרות לעיל: שיפור באיסוף מודיעין ובניתוחו; מחקר ופיתוח; חיזוק שיתוף פעולה בינלאומי ו'אסטרטגיות ממוקדות' נגד גורמים פרוליפטוריים. בסופו של דבר העקרונות הכלולים במסמך היו למעשה הקו המנחה בתפיסתם של בכירי הממשל מול משבר הגרעין עם איראן בשנים 2003-2004. מכאן ניתן להבין את הבדלי הגישה בין ארצות הברית לבין נציגי האיחוד האירופי.

עם הדברים האלה ברקע, Carter (2004) הציע מדיניות אמריקנית נגד פרוליפרציה שמשלבת בין מרכיבי האסטרטגיה של ארצות הברית לזו האירופית: הרחקת חומר

---

<sup>7</sup> דבריו של Levite נכתבו עוד לפני תפיסתה של לוב 'על חס' והחלטתה לכאורה להתפרק מיכולותיה הגרעיניות. שם לא 'מנופים' אמריקניים הכריעו את הכף אלא התפיסה עצמה ואיום ברור במחיר שלוב תשלם אם לא תתפרק. במקרה הלובי ארצות הברית לא פעלה לבדה, אלא בשיתוף פעולה עם בריטניה (ויש אומרים, בהובלה בריטית). בכל מקרה, הסוגיה הלובית היא נושא למחקר מקיף בזכות עצמה.

בקיע מגורמים סוררים, חיזוק אמנות למניעת פרוליפרציה, שימוש בטכנולוגיות חדשות ופיקוח חודרני כדי להשיג מודיעין טוב יותר. לשיטתו, מדיניות למניעת פרוליפרציה חייבת לכלול 'הנאה'<sup>8</sup> ('Dissuasion'). משמעות הדבר, לדברי קרט, היא לשכנע מדינות רבות ככל האפשר שלא לפתח נשק בלתי קונבנציונלי. השכנוע ייעשה על ידי 'עסקה' שעיקרה "הענקת ביטחון" בתמורה לאי-תפוצה. להלן דבריו:

... getting as many countries as possible not to develop WMD in the first place... Providing security in exchange for nonproliferation....

(Carter, 2004, p. 2)

מאחר שהמניעים העומדים מאחורי מאמצי פרוליפרציה משתנים ממדינה למדינה, יש לשלב בין הכלים השונים, וכאילו להזכיר את Morgenthau (1948), קובע Carter (2004) כי מדיניות שנשענת על כלי אחד בלבד היא "מטופשת" ("Foolhardy")<sup>9</sup>. לדעת Carter (2004), ארצות הברית פועלת נכון כאשר היא מציעה ביטחון בתמורה למניעת פרוליפרציה, וזהו הבסיס ל'הנאה' ולפירוק נשק. כאשר אלה לא משפיעים, דיפלומטיה אמריקנית יכולה אולי למנוע הליכה לקראת נשק בלתי קונבנציונלי. לדעתו, הממשל איננו פועל בנתיב זה במקרה של איראן (וצפון קוריאנה), קרי, הוא לא מציע "תמריצים חזקים" תמורת ציות ולכן לא משיג את מטרותו. Carter מודה כי ישנן מדינות שבכל זאת יתקדמו להשגת נשק להשמדה המונית, ומולן יש לפעול בנתיב הסיכולי (סיכולי – 'Denial') (כמו אכיפה מחוזקת של משטרי ספקים ופעילות חשאית). את השימוש בכוח הוא רואה כאופציה אחרונה בהחלט בדומה לגישת האיחוד האירופי, ורק במקרה בו השימוש בנשק בלתי קונבנציונלי על ידי המדינה הסוררת הוא קרוב ביותר.

בניגוד ל- Levite (2003-2002), Campbell et al. (2004) מאמינים כי ארצות הברית

---

<sup>8</sup> 'הנאה': מניעה, עיכוב.

<sup>9</sup> חשוב לציין כי Carter, Nye ו-Einhorn המצוטטים במסמך זה, היו בכירים בממשל קלינטון. לא מן הנמנע כי עובדה זו משפיעה על השקפת עולמם המקצועית בנושא הנחקר בעבודה זו.

יכולה להשפיע על איראן, וקובעים כי שומה עליה להביא את מנהיגי טהרן להסיק ששיגו את יעדיהם הלאומיים אך ורק על ידי הסתלקות חד-משמעית מתוכניתם לנשק גרעיני. הם מציעים תמהיל של גזרים ומקלות, כולל תמריצים בתחום הגרעיני-אזרחי, והימנעות מתמיכה אמריקנית בשינוי משטר.

באשר לאיום בשימוש בכוח מול איראן, סבורים Campbell et al. (2004) כי הססנות הממשל לפעול בכיוון זה במקרה של איראן (וכן מול צפון קוריאה ולוב) מצביעה על כך שכלים צבאיים למען מניעת פרוליפרציה עשויים להתאים לעתים רחוקות בלבד, גם אם אסור להסיר אופציה זו מהשולחן. דהיינו, לחצים כלשהם – דיפלומטיים, כלכליים ואף צבאיים – נחוצים כדי להשיג פתרונות מניחים את הדעת מול מדינות סוררות.

### **סיכום הפרק**

סקירת הספרות התיאורטית ממחישה את מגוון הגישות ואת מגוון הכלים המוצעים בהתמודדות עם איומי נשק להשמדה המונית. לצד המחלוקות קיימת הסכמה על הצורך בנחישות בהפעלת עוצמה מדינית ודרכי הפעולה שמשמלות נחישות כזו. בסופו של דבר סוגיות המפתח העולות מכל אלה הן יכולתה של העוצמה המדינית המופעלת במתכונת רב-מדינית להביא ל'היפוך גרעיני' אצל איראן, ונחיצות האיום בכוח להצלחת הדיפלומטיה הכופה.

למרות הבדלי הגישה בין האיחוד האירופי לבין ארצות הברית, עולה כי הפעלת עוצמה מדינית מוצלחת מול איומי נשק להשמדה המונית בעולם משתנה מחייבת את שתי השותפות לפעול יחדיו. לא ניתן לוותר על תמהיל של מרכיבים השייכים לשתי הגישות גם יחד, או כפי שהדגיש זאת יוסקה פישר, שר החוץ של גרמניה בעת משבר הגרעין עם איראן בראשית הדרך:

השפעתה הגלובלית של אירופה היא חלשה בשל מריבות פנימיות והיעדר אחדות, דבר שמחליש את האיחוד ומגביל את יכולתו לפעול. חזק מבחינה אובייקטיבית, חולה מבחינה סובייקטיבית: כך ניתן להגדיר מצבו הנוכחי של האיחוד האירופי. הוא הוסיף: "חולשתה של אמריקה משתלבת עם סביבה פוליטית בינלאומית המשתנה

בצורה משמעותית – ומוגדרת בעיקר על ידי מגבלות הכוח של ארצות הברית, חוסר האפקטיביות של אירופה והופעתן של ענקיות גלובליות חדשות כגון סין והודו.

(2008, Fischer)

## משבר הגרעין עם איראן בשנים 2003-2004

למרות השוני המסוים הקיים בספרות, ניתן לזהות בה מכה משותף למרכיבים בסיסיים הנחוצים להפעלת 'עוצמה' (מוטיבציה, אמינות, איזון ועוד) ולקשיים הכרוכים במרכיב של איום בשימוש בכוח. בניתוח שלפנינו נבחנות שאלת המחקר וההשערות לפי מכה משותף זה.

אין קונצנזוס בקרב העוסקים בנושא לגבי המניעים שהביאו את מדינות ה'שלישייה' לפתוח ביוזמתן. האפשרויות מגוונות: לבלום את תוכנית הגרעין של איראן, למנוע שימוש בכוח נגד איראן (על רקע מלחמת המפרץ השנייה), לחזק את תפקידו של האיחוד האירופי כשחקן במשברים מדיניים-צבאיים בינלאומיים, לשמור על יציבות איזורית במזרח התיכון, לנצל הזדמנות לבניית מערכת יחסים עתידית עם טהרן או שילוב של כל אלה. קיימת אי-בהירות נוספת לגבי השאלה האם פעלו כדי לעצור כליל את תוכנית הגרעין של איראן, לעכבה בלבד או שמא עיכוב התוכנית היה אמור להוביל לעצירתה המוחלטת.

גם אם קשה להצביע על מידע קונקרטי בנושא, קיימת תהייה אפילו לגבי עצם הבעלות על המהלך: האם בכלל הייתה זו יוזמה אירופית במקור? שמא הייתה יוזמה של משטר איראני לחוץ על רקע העמקת חקירת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, לחצים אירופיים לשתף פעולה עם הסוכנות וכן פעילות ארצות הברית מול לוב, עיראק ואפגניסטן?

ככל שניתן להסיק מהחומר שהתפרסם באותה התקופה, כמו גם מהראיונות שנערכו עם מעורבים במשבר, נראה כי מדינות ה'שלישייה' לא יישמו את מרכיבי המכה המשותף כפי שעולה מעיקרי הספרות המרכזית שנסקרה לעיל בכל הקשור להפעלת עוצמה מדינית. הדברים אמורים במיוחד לגבי המרכיבים הבאים: יישום התמהיל של שכנוע, פשרה ואיום בכוח – כל אחד בעיתוי המתאים (Morgenthau, 1948); גילוי נוקשות, כולל על ידי הטלת עונש מתמשך ואף שימוש באלימות (Schelling, 1966);

הכורח לשדר כי המוטיבציה לכפות שינוי גבוהה יותר מזו של היריב להתנגד לכך (George, 1991); והצירוף של כל אלה, לפיו יש לשכנע את היריב כי המחיר של אי-ציות והרווחים של ציות גבוהים מהרווחים של אי-ציות (Jentleson and Whytock, 2005/06).

באשר ליישום עקרונות של מניעת פרוליפרציה, לא ברור עד כמה מדינות הישלישייה התחשבו בפעילותן במכלול המרכיבים של 'היפוך גרעיני', למשל, בזיקה בין מצבה הביטחוני החיצוני של מדינת היעד לבין קבלת החלטה לחזור בה מתוכניתה הגרעינית. כמו כן, לא ברור עד כמה לקחו בחשבון את העובדה כי ממד הזמן הוא דו-סטרי: הוא מקל את המאמצים לבלום תוכנית גרעינית, אך גם מאפשר למדינת היעד להרוויח זמן לקידומה.

## הפעלת העוצמה המדינית על ידי ה'שלישייה'

באוגוסט 2002<sup>10</sup> הודיעה קבוצת אופוזיציה איראנית 'מועצת ההתנגדות הלאומית' על קיומם של מתקנים להעשרת אורניום בנתנו ולייצור מים כבדים באראק. מאז גילוי האתר בנתנו נפתח משחק של 'חתול ועכבר' בין איראן לבין הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית: האחרונה דרשה מאיראן לספק לה את כל המידע על הפיתוחים הגרעיניים שלה עד לאותו זמן, בעוד איראן – שלא רצתה להיות מנודה בזירה בינלאומית כצפון קוריאה – סיפקה חלק מן הפרטים במשורה ובגרסאות סותרות (ברגמן, 2007).

מספר חודשים אחרי גילויי האופוזיציה האיראנית, החל האיחוד האירופי בסדרת פעולות שמיקמו אותו עם הזמן כמוביל המאמץ הבינלאומי בסוגיה. במסגרת זו ביקרו שרי החוץ של ה'שלישייה' בטהרן ב-21 באוקטובר 2003, כדי לנהל משא ומתן ישיר עם המשטר עימו חתמו על 'הסכם טהרן'. לפי ההסכם, איראן הסכימה להשעות את תוכנית ההעשרה שלה בתמורה להמשך משא ומתן, לחתום על הפרוטוקול הנוסף ולקיימו בפועל (החתימה בוצעה ב-18 בדצמבר, אך הפרלמנט האיראני – המג'לס – מעולם לא אשרר את החתימה). בכך מנעה טהרן מצב של אי-ציות להחלטת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מ-26 בנובמבר, מהלך שיחזור על עצמו בהמשך.

שנה לאחר מכן ב-21 באוקטובר 2004, אחרי שורה של מחלוקות, הציעה ה'שלישייה' עסקה חדשה שכללה התנעת משא ומתן רחב יותר, הטבות כלכליות ואספקת כורי מים קלים. ההסכם שהתגבש בעקבות זאת, 'הסכם פריס', נחתם פורמלית בפריס ב-14 בנובמבר (IAEA, 2004c). כבר בינואר 2005 נחשפה מחלוקת בין הצדדים באשר ליישום.

---

<sup>10</sup> מסיבת עיתונאים בושינגטון עם נציג הארגון, אלירזה ג'פרזדה, ב-14 באוגוסט 2002.



בטרם ננתח את השתלשלות המשבר, מן הראוי לעיין בדברי ההסבר של יוסקה פישר, שר החוץ הגרמני באותה תקופה, לגבי המניעים שעמדו מאחורי יוזמת השלישייה. לפי פישר:

השגת נשק גרעיני על ידי איראן – או אפילו יכולתה לייצר אותו – תיתפס על ידי ישראל כאיום יסודי לקיומה, דבר שייאלץ את המערב, במיוחד את אירופה, לבחור צד. לאירופה יש לא רק מחויבויות מוסריות היסטוריות כלפי ישראל, אלא גם אינטרסים ביטחוניים שקושרים אותה למזרח אגן הים התיכון שהוא כה חיוני מבחינה אסטרטגית. בנוסף, איראן גרעינית תיתפס כאיום על ידי שכנותיה האחרות, דבר שעלול לעורר מרוץ חימוש אזורי ולהתניע אי-יציבות אזורית נוספת. בסיכומו של דבר, איראן גרעינית תקרא תיגר על ביטחונה הבסיסי של אירופה. זוהי אשליה מסוכנת להאמין כי אירופה תוכל להישאר מחוץ לסכסוך זה.

(2006, Fischer)

פישר בעצמו קובע כי היוזמה נכשלה ומסביר מדוע:

הרבה מונח על כף המאזניים במשבר זה, וזאת הסיבה שגרמניה, בריטניה וצרפת פתחו במשא ומתן עם איראן לפני שנתיים במטרה לשכנעה להסתלק ממאמציה להשלים את מעגל הדלק הגרעיני. יוזמה זו נכשלה בשל שתי סיבות: ראשית, ההצעה האירופית לשחרר טכנולוגיה וסחר כולל השימוש בטכנולוגיה גרעינית לצרכי שלום, לא התיישבה עם חששה הבסיסי של איראן מפני שינוי משטר מצד אחד ושאירותיה ההגמונית האזוריות וחיתרתה ליוקרה גלובלית מצד שני. שנית, המלחמה הקטסטרופלית בעיראק שהובילה ארצות הברית, גרמה למנהיגי איראן להסיק כי המעצמה המערבית הראשונה במעלה נחלשה עד כדי תלות ברצונה הטוב של איראן, ושמחירי נפט גבוהים הרתיעו את המערב עוד יותר מפני עימות רציני. הניתוח של המשטר האיראני עלול להתגלות כחישוב מסוכן, משום שהוא עלול להוביל במוקדם ובמאוחר לעימות 'חס' שאיראן פשוט לא יכולה לנצח בו. אחרי הכול, הסוגיה בלב הסכסוך הזה היא: מי תהיה דומיננטית במזרח התיכון – איראן או ארצות הברית?

(2006, Fischer)

## התנהלות איראן<sup>11</sup> והתגובה הדיפלומטית<sup>12</sup>

### דרישות ומימושן

המחברים המרכזיים שכתבו בנושא 'העוצמה המדינית' מייחסים חשיבות רבה לאופי הדרישה שאותה מנסים לכפות על היריב ולאופן המימוש של דרישה זו. George (1991) מתייחס, כזכור, לתתי-מרכיבים חיוניים בהקשר זה כגון האמצעי ליצירת תחושת דחיפות, העונש בו מאיימים, השימוש האפשרי בתמריצים ותיאום בין מילים לבין מעשים. Jentleson and Whytock (2005/06) מוסיפים לכך את חשיבות התמיכה של כל השחקנים המעורבים בצד הכופה, האמינות של הכפייה, הדדיות ומידתיות ו-Schelling (1966) קובע שיש לגלות נוקשות מול היריב, כולל על ידי הטלת עונש מתמשך (ואף שימוש באלימות). על רקע כל אלה תיבחן הפעלת העוצמה המדינית על ידי השלישייה.

כבר בראשית המשבר עם איראן הבהיר האיחוד האירופי את דרישתו העקבית לחתימה על הפרוטוקול הנוסף על רקע חשדותיו כי תוכנית הגרעין של איראן מיועדת למטרות צבאיות. עם זאת, הדרישה לא הוצגה בזיקתה לאיום פוטנציאלי לשלום ולביטחון הגלובלי, אלא בהקשר הנורמטיבי הרחב והמוכר מאסטרטגיית האיחוד למניעת נשק להשמדה המונית. להמחשה: בתחילת פברואר אמר קריס פאטן – אז, הנציג לקשרי חוץ של האיחוד האירופי – במהלך ביקור בטהרן כי איראן עדיין מנסה להשיג נשק בלתי קונבנציונלי, לכן חתימה על הפרוטוקול הנוסף "תעביר מסר חיובי

---

<sup>11</sup> אלא אם מצוין אחרת, ההתייחסויות בפרק זה להתפתחויות בין הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לבין איראן לקוחות מדו"ח מנכ"ל הסוכנות (ראה: Director General, International Atomic Energy Agency, 2004).

<sup>12</sup> לצורך הכנת פרק זה נערכו מספר שיחות עם גורמים אירופיים, אמריקניים וישראלים שהיו מעורבים באופן אינטימי בטיפול הבינלאומי במשבר, כולל גורמים שניהלו את המשא ומתן עם האיראנים. מרבית הגורמים ביקשו להישאר בעילום שם ומחקר זה מכבד את רצונם תוך הבעת הערכה על תשומותיהם.

ביותר, תקבע 'הובלה אזורית' ('Regional Lead') ותדגיש מחויבות בינלאומית רצינית."

בהמשך השנה חלה החרפה במשבר על רקע שתי התפתחויות מרכזיות: הודעתו של הנשיא חתאמי בחודש פברואר בה הוא אישר את קיומה של תוכנית העשרה מזה זמן, וכן התחלת ההתאוששות מפעולת ארצות הברית ובריטניה בעיראק בחודש מרס. החל מיוני ניתן לזהות את חידוד הדרישה מצד האיחוד האירופי על רקע הבהרת היקף מאמצי ההסתרה של איראן (כפי שעולה מדו"חות מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית).

בהחלטת מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי מ-16 ביוני 2003 (GAERC, 2003a)<sup>13</sup> הוסיפו השרים לדרישה לחתימה על הפרוטוקול הנוסף, מתכונת התמודדות ברורה למדי: הדרישה לחתימה וליישום של הפרוטוקול הנוסף נובעת ספציפית מדאגה נוכח מאמצי איראן להשלים את מעגל הדלק הגרעיני (על רקע הודאתו של הנשיא חתאמי זמן קצר קודם לכן). האמצעי ליצירת תחושת הדחיפות הוא הטיפול בתיק הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית על כל המשתמע מכך – מסלול זה הרי יכול היה להוביל גם להעברה למועצת הביטחון. התמריץ ו/או העונש אותו הם מציעים הוא בתחום הכלכלי. הדברים מנוסחים בהודעה עצמה (שם):

העמקת יחסים כלכליים ומסחריים בין האיחוד האירופי לבין איראן תתקיים במקביל למידה דומה של התקדמות בהיבטים אחרים של יחסי האיחוד האירופי עם איראן, במיוחד זכויות אדם, מניעת פרוליפרציה, טרור ותהליך השלום במזרח התיכון.  
(GAERC, 2003a)

אפילו בשלב מוקדם זה של המשבר עולה מן התיעוד כי האיחוד האירופי ייחס חשיבות רבה יותר להתפתחויות ממועצת הנגידים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. לדוגמה, כינוס מועצת המנהלים ב-19 ביוני 2003 הסתיים בהודעת היו"ר – להבדיל מהחלטה פורמלית, הנחשבת רצינית יותר – שקבעה כי מועצת המנהלים "מעודדת את

---

<sup>13</sup> מחקר זה מניח כי נוסח הצהרת היו"ר 'מועצת המנהלים' מ-19 יוני 2003 כבר היה ידוע למנסחי ההחלטה.

איראן, עד לפתרון הסוגיות הפתוחות הרלוונטיות, לא להכניס חומר גרעיני למתקן הפילוט להעשרה, וזאת כצעד בונה אמון. ההודעה מסתיימת בבקשה ממנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לדווח בהמשך "ככל שחוף" (IAEA, 2003a). נוסח ההודעה היה קצה הקרחון של מהות דו"ח מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מ-6 ביוני. פורטו בו מקרים רבים של הסתרה וחוסר שיתוף פעולה, כולל הגילוי של האופוזיציה האיראנית – והקביעה בפרק הממצאים כי "איראן לא קיימה את התחייבותיה תחת הסכם הפיקוח בנוגע לדיווח על אודות חומר גרעיני, המשך העיבוד והצהרה על מתקנים בהם החומר אוחסן ועבר עיבוד (IAEA, 2003b)".

למרות חומרת המצב כבר אז, לא מן הנמנע כי בשלב מוקדם זה של גיבוש מדיניות ה'שלישייה' מול איראן, היה קיים מתח בין הכורח בהפעלת עוצמה מדינית – בדגש על 'דיפלומטיה כופה' – לבין התפיסה הנורמטיבית (והמחויבות המוחלטת למשטרים בינלאומיים למניעת פרוליפרציה המגולמת במדיניות הביטחון האירופית בכלל ובאסטרטגיית הנשק להשמדה המונית בפרט). מתח זה מורגש, למשל, בהתבטאות נציג יוון (כנציג האיחוד האירופי). לדבריו:

ברור לחלוטין שכל שימוש לרעה של תוכניות גרעין אזרחיות איננו בא בחשבון ויהווה הפרה של המחויבויות תחת ה-NPT... האיחוד האירופי מבקש להעביר לאיראן מסר ברור כי זה אינטרס שלה עצמה לקיים נורמות בינלאומיות מקובלות לשלום וביטחון הן ברמה הבינלאומית והן ברמה האזורית.

[EU Statement on Iran, 2003]

מעניינת במיוחד הקביעה לגבי האינטרס האיראני כביכול לקיים נורמות בינלאומיות אלו, מאחר שהיא איננה עומדת במבחן השיקולים המביאים מדינה לפתח נשק גרעיני, ודאי לא במצבה של איראן בעת פעולת ארצות הברית בעיראק.

על רקע התחושה שאיראן איננה משתפת פעולה די הצורך עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ובוודאי שאיננה מקיימת את דרישת האיחוד האירופי, ב-21 ביולי ה-GAERC ניצלה את הצהרתה התקופתית על משבר הגרעין כדי לתחום בזמן את

”המועד האחרון” לקיום הדרישות בזו הלשון:

המועצה החליטה לבחון צעדי שיתוף פעולה עתידיים בין האיחוד האירופי לאיראן בספטמבר, נוכח התפתחויות נוספות במיוחד בנוגע לדו”ח השני של מנכ”ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

(2003b, GAERC)

הבהרת המועד מהווה אחד המרכיבים החיוניים להצלחת העוצמה המדינית, במיוחד כאשר מוצמד אליה איום, כמו פגיעה ביחסים הכלכליים, אך לא פחות חשוב לקדש את המועד שנקבע ולהפעיל סוג כלשהו של עוצמה אם אין ציות בחלוף המועד. החלטת מועצת המנהלים מ-12 בספטמבר – החמרה דיפלומטית לעומת הודעת היו”ר מיוני – התקבלה כאשר מועצת הנגידים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית עדיין נמנעת מנקיטת הסנקציה המשמעותית העומדת לרשותה כדי להביא לציות איראני: העברת התיק למועצת הביטחון. תחת זאת ההחלטה כוללת חזרה על קריאתה לאיראן מיוני ”להשעות כל פעילות נוספת הקשורה בהעשרת אורניום, כולל הזנת חומר בנתנו, וכן – וכצעד בונה אמון – כל פעילות עיבוד” (The Board of Governors, 2003).

ההחלטה כוללת ניסיון להחדיר לתהליך תחושת דחיפות ולתחום את ההיענות המיוחלת בזמן. לפי ההחלטה חיוני ודחוף שאיראן תנקוט מספר צעדים עד סוף אוקטובר, כולל רשימה מלאה של חומר ורכיבים מיובאים שרלוונטיים לתוכנית ההעשרה, גישה חופשית לסוכנות לבדוק כל אתר שתראה לנכון, תשובות למסקנת הסוכנות כי איראן ביצעה ניסויים בצנטריפוגות, מידע מלא לגבי ביצוע ניסויים בתהליך ההמרה וכל צעד שנחוץ לסוכנות כדי לפתור כל סוגיה פתוחה של חומר ופעילויות גרעיניים.

אורך רשימת הדרישות העיד על ממדי ההסתרה ועל פערי הידע של הסוכנות ולא הותיר מקום לספק מצדה של איראן באשר לצפוי ממנה. יחד עם זאת היא השרתה מעט עמימות לגבי אופי האיום המרומז, בבקשה ממנכ”ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית להגיש דו”ח ”שיאפשר למועצת המנהלים להסיק מסקנות ברורות

(Draw definitive conclusions)”, אם כי איראן בהחלט יכלה לפרש זאת כרמז להעברה למועצת הביטחון (IAEA, 2003c). בשלב זה של המשבר – למעלה משנה אחרי שפרץ – הקהילה הבינלאומית לא מילאה אחר שלושה תנאים עיקריים להפעלה מוצלחת של העוצמה המדינית: היא הפעילה מעט מאוד אמצעי כפייה ביחס ליעדים שאותם ביקשה להשיג (מבחן המידתיות), לא העבירה מסר משכנע לגבי ההשלכות של אי-ציות (מבחן אמינות הכפייה) וגם לא הבהירה די הצורך את הקשר בין הוויתורים שהיא דורשת, שקיפות, גישה ומידע, לבין ה'גזרים' שהיא עשויה להעניק בתמורה (מבחן ההדדיות). במלים אחרות, בשלב זה היא לא הובילה את האיראנים להבנה כי ירוויחו יותר במצב של ציות מאשר במצב של אי-ציות.

בעוד מועצת המנהלים מדשדשת בכוונותיה – מצב שממחיש את הקושי בהפעלת עוצמה מדינית במציאות רב-מדינית – שרי החוץ של האיחוד האירופי החלו לממש את איומיהם נוכח המשך אי-הציות של טהרן. בהודעה מ-29 בספטמבר (GAERC, 2003c) הביעה המועצה את דאגתה נוכח היעדר ההתפתחות בארבעה תחומים: זכויות אדם, מניעת פרוליפרציה, המאבק בטרור ותהליך השלום במזרח התיכון. היא קבעה כי:

ניתן להשיג יחסים כלכליים אינטנסיביים יותר רק אם תחול התקדמות בארבעת תחומי הדאגה. המועצה תחזור לנושא זה ותבחן צעדים עתידיים לאור הדו"ח הבא של מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

(2003c, GAERC)

בכך, מימש האיחוד האירופי את איומו מיוני והקפיא את המגעים עם טהרן על הסכם סחר ושיתוף פעולה, כאשר הוא יוצר זיקה בין קידום היחסים איתו לבין מידת הציות האיראני לדרישות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

אופן פעולת האיחוד האירופי כמתואר לעיל וחשש איראני מהעברת התיק למועצת הביטחון בהחלטת מועצת המנהלים מנובמבר, הולידו את ביקור שרי החוץ של מדינות ה'שלישייה' בטהרן. הביקור נחתם בהודעה מ-21 באוקטובר ( Britain, France and )

(Germany, 2003), לפיה, השיגו לכאורה את מבוקשם: איראן התחייבה לקיים שיתוף פעולה מלא עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, כדי לטפל בכל הדרישות והסוגיות הפתוחות של הסוכנות ולפתור אותן בשקיפות מלאה, ולהבהיר ולתקן פגמים (failures) וליקויים במסגרת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית; לחתום על הפרוטוקול הנוסף ולהתחיל בתהליך האשרור, ואף לשתף פעולה עם הסוכנות בהתאם לפרוטוקול עוד לפני אשרורו; וכן, להשעות "באופן וולונטרי" את כל הפעילויות הקשורות בהעשרת אורניום ובעיבודו (reprocessing).

מבחינת מבחן ההדדיות, שרי החוץ של ה'שלישייה' מסרו לאיראן כי ממשלותיהם מכירות בזכותה ליהנות משימוש באנרגיה גרעינית בהתאם ל-NPT. הם הוסיפו כי יישום מלא של החלטת איראן, מאומת על ידי מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, עשוי לאפשר פתרון למצב המיידי (immediate situation) על ידי מועצת הנגידים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. במילים אחרות: נרמול התיק והימנעות מהעברתו למועצת הביטחון; סלילת הדרך לדיאלוג על הבסיס לשיתוף פעולה לטווח הארוך יותר; גישה קלה יותר לטכנולוגיה מודרנית ולחלפים (supplies) במגוון תחומים; והמשך שיתוף פעולה עם איראן לקידום ביטחון ויציבות באזור, כולל כינון אזור חופשי מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון בהתאם ליעדיו של האו"ם. כנראה שמטרת הסעיף הייתה להתמודד (אולי כמו דברי פאטן מפברואר) בין היתר עם חששות האיראנים על רקע הנוכחות הצבאית של ארצות הברית על גבולותיה במפרץ ואפגניסטן, ואולי גם עם חששותיהם לגבי ישראל.

שר החוץ של בריטניה, סטרו, הבהיר בדיון בפרלמנט הבריטי ב-9 בנובמבר 2004 (Straw, 2004) כי השרים אכן הסכימו ב'הסכם טהרן' להימנע מהעברה למועצת הביטחון, בתמורה ליצירת תהליך שבו איראן תוכל לתקן את אי-קיום התחייבויותיה בהתאם ל-NPT. עם זאת, הוא הוסיף שה'שלישייה' והאיחוד האירופי הבהירו שוב ושוב לממשלת איראן כי הם שומרים לעצמם את הזכות להפנות את העניין למועצת הביטחון, אם איראן לא תקיים את הבטחתה.

באשר לאמינות הכפייה, חשוב לציין כי ההודעה לא כללה תיחום בזמן של ביצוע ההתחייבויות מצד איראן, וגם לא איום כלשהו – גלוי או מרומז – במקרה שאיראן לא תמלא את חלקה. אמנם הצד האירופי לא סיפק 'גזרים' קונקרטיים באופן מיידי, אך הוא העניק לאיראן את "ממד הזמן" שהיה יקר ערך מבחינתה, כלומר, את ההימנעות מהעברה למועצת הביטחון ב'מועצת המנהלים' בנובמבר. השתמעה מכך הרחקת הסכנה של מהלך כוח נגדה (נושא שיפורט בהמשך). הצד האירופי ויתר על אמצעי ליצירת תחושת דחיפות, ובסופו של דבר מסמס את התיאום בין המילים לבין המעשים.

קביעות אלו זכו לאישור בנאום שנשא חסן רוחאני בהיותו ראש צוות המשא ומתן האיראני מול האירופים (Rohani, 2005),<sup>14</sup> לדבריו, בפגישה עם שרי החוץ של הישלישייה' בטהרן, האירופאים הבטיחו כי אם תוצג בפני הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית תמונה מלאה של פעילויותיהם הגרעיניות, כפי שקבעה החלטת מועצת המנהלים, הם יתנגדו ללחץ אמריקני להעביר את התיק למועצת הביטחון.

בהמשך לסיכום עם הישלישייה', ב-21 באוקטובר התקבל בסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מכתב מאיראן. היא הגדירה אותו כ"תמונה מלאה" של פעילויותיה הגרעיניות, הכירה בשימוש שעשתה בחומר גרעיני לצורך ניסוי צנטריפוגות והודתה כי ניסויים בתהליך ההמרה בוצעו בחברת 'קלאיי אלקטריק' בין 1999 ל-2002 תוך כדי שימוש ב-UF<sub>6</sub> ושימוש ב"עוגה הצהובה"<sup>15</sup>. באותו מכתב הודתה איראן עוד כי התכוונה להשתמש באורניום מתכתי (מוזכר לעיל, ביולי 2003) לא רק לצרכי אחסון UF<sub>6</sub> (טענתה הקודמת), אלא גם לתוכנית להעשרה בלייזר. תוכנית ההעשרה הוזכרה לראשונה באותו מכתב, אחרי מאמצי ההסתרה מפברואר 2003. בנוסף הודתה כי התכוונה לכלול שני תאים חמים בכור באראק (וזאת בניגוד לטענה קודמת אחרת). עוד במכתב: איראן מסרה על ביצוע פעילויות הקשורות בפלוטוניום שעליהן לא דיווחה לסוכנות מעולם.

---

<sup>14</sup> על פי Kane (2006), נראה כי הנאום נישא בין 15 אוקטובר ל-14 בנובמבר 2004.  
<sup>15</sup> "עוגה צהובה": התוצר הסופי של כריית אורניום גולמי והשלב הבסיסי המשמעותי הראשון בהעשרת אורניום כחלק ממעגל הדלק הגרעיני.



אחרי מסירת המידע לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, ב-10 בנובמבר הודיעה איראן לסוכנות על כוונתה להשעות את כל הפעילויות הקשורות בהעשרה ובעיבוד ובפרט את כל הפעילויות בנתנו: לא להזין חומר להעשרה, לא לייבא פריטים הקשורים בהעשרה ולחתום על הפרוטוקול הנוסף<sup>16</sup>. כתוצאה משני המהלכים הללו, ב-26 בנובמבר התקבלה החלטת מועצת המנהלים שבירכה על החלטת איראן, אם כי במקביל החליטה שאם יצאו לאור "עוד הפרות איראניות רציניות" תתכנס מועצת המנהלים מיידית כדי לשקול את כל האופציות שברשותה. משפט זה היה ביטוי של חוסר אמון בטהרן על רקע מאמצי ההסתרה שלה עד לאותה תקופה, ואיום מרומז שמא תפר את התחייבויותיה. אך כמו באיומים קודמים, גם זה יצטרך לעמוד במבחן אמינות הכפייה בבוא העת.

מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי הלכה בעקבות ה'שלישייה' ומועצת המנהלים. בהודעתה מ-9 בדצמבר (GAERC, 2003d), היא חזרה על נכונות האיחוד האירופי לבחון דרכים לפיתוח שיתוף פעולה פוליטי וכלכלי רחב יותר עם איראן, בכפוף להתפתחויות בארבעת התחומים שהוזכרו לעיל. איראן מצדה המשיכה בהתנהגות 'טובה': במכתב מ-29 בדצמבר מסרה לסוכנות כי תשעה כל הפעלה ו/או ניסוי של צנטריפוגות עם או בלי חומר גרעיני בפיילוט בנתנו, תשעה כל הזנה נוספת של חומר גרעיני בצנטריפוגות כלשהן, תשעה התקנת צנטריפוגות חדשות בפיילוט בנתנו והתקנת צנטריפוגות במתקן ההעשרה בנתנו ובמידת האפשר גם תוציא כל חומר גרעיני מכל מתקן להעשרה בצנטריפוגות. באותו מכתב היא הצהירה כי אין כל סוג של מתקן להעשרה בצנטריפוגות – מלבד בנתנו – שבכוונתה להקים בתקופת ההשעיה; היא פירקה את הפרויקטים להעשרה בלייזר והוציאה כל ציוד רלוונטי ואיננה בונה או מפעילה כל מתקן להפרדת פלוטוניום.

בעוד שאיראן הרבתה להודיע על כוונותיה אך יישמה אותן בקצב איטי יותר, האיחוד האירופי המשיך בתחילת 2004 באותו דפוס פעולה של השנה החולפת: בלי עמידה על יישום מיידית של ההתחייבויות ובלו איום בעונש כלשהו. אדרבא, בהודעתה מ-26

---

<sup>16</sup> איראן חתמה על הפרוטוקול הנוסף ב-18 בדצמבר 2003. יצוין כי "2+93" הוא השם הפורמלי לפרוטוקול.

בינואר 2004 (בעקבות ביקורו של הנציג העליון חוויאר סולאנה בטהרן) בירכה מועצת השרים על צעדי איראן – במיוחד על החתימה והיישום של הפרוטוקול הנוסף – והסתפקה באמירה כי תמשיך לעקוב אחר ההתפתחויות.

בעקבות מפגש שנערך בבריסל כדי ליישר 'אי-הבנות' בין הצדדים באשר ליישום, ב-24 בפברואר הודיעה איראן לסוכנות כי עד השבוע הראשון של מרס תעביר הנחיות ליישום החלטות נוספות שהתקבלו: להשעות את ההרכבה והניסוי של צנטריפוגות, להשעות את הייצור המקומי של חלקי צנטריפוגות – כולל הקשורות בחוזים קיימים – "ככל שניתן" ולשים תחת 'חותמים'<sup>17</sup> של הסוכנות רכיבים שבכל זאת ייוצרו בהתאם לחוזים קיימים. איראן גם אישרה כי השעיית פעילויות ההעשרה חלה על כל המתקנים באיראן.

על אובדן תחושת הדחיפות והאמינות של הכפייה האירופית העיד רוחאני עצמו (Rohani, 2005): לדבריו, איראן סיכמה עם האירופאים במפגש שנערך בבריסל בפברואר, כי תרחיב במידת מה את היקף ההשעיה ובתמורה מדינות ה'שלישייה' יסירו את התיק מסדר היום של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. אילו באמת ניתנה הבטחה כזאת, היא הייתה מהווה אובדן למבחן ההדדיות<sup>18</sup>. כזכור, דרישת האירופאים לביצוע ההשעיה באה על רקע מאמצי ההסתרה של איראן והצורך שזו תרכוש את אמון הקהילה הבינלאומית, ולא הייתה אמורה להינתן תמורת הקלות בזירה הבינלאומית דוגמת מניעת העברה למועצת הביטחון או הסרת התיק מסדר היום של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

בעוד ה'שלישייה' פועלת לקידום 'הסכם טהרן' עם איראן מאוקטובר 2003, נוצר משבר חדש כאשר איראן נתפסה על השמטת פרטים רבים ממכתבה לסוכנות הבינלאומית

---

<sup>17</sup> 'חותמים': זהו המונח המקובל בעברית למילה באנגלית 'seals', מה שסוגר המיכלים על תכולתם הגרעיני. השימוש בהם מאפשר (תיאורטית לפחות) לפקחי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לדעת, האם מדינה פתחה אותם ואם לאו. הדבר חשוב למנדט העיקרי של הארגון: לוודא כי אין הסטה של חומר גרעיני לצרכים צבאיים/לא ידועים.

<sup>18</sup> לטענת רוחאני (שם), אחרי שהשרים חתמו על ההסכם ושלחו אותו לאיראנים, ארצות הברית לחצה עליהם, ובסופו של דבר חזרו בהם מהתחייבויותיהם כביכול.

לאנגריה אטומית מ-21 באוקטובר – אותו מכתב שכינתה "תמונה מלאה". על רקע זה, החלטת מועצת המנהלים מ-13 במרס (IAEA, 2004a), קראה לאיראן להרחיב את ההשעיה "לכל פעילויות העשרה ועיבוד ברחבי איראן", גינתה אותה על השמטת פרטים חיוניים באותו מכתב, אך בד בבד החליטה לדחות למועצת המנהלים של יוני את התגובה להשמטת הפרטים השונים<sup>19</sup>.

החלטת מועצת המנהלים הייתה חזקה במיוחד מבחינת ניסוחה. כך הייתה גם הודעת שרי החוץ של האיחוד האירופי מ-22 במרס (GAERC, 2004a), שהביעה דאגה רצינית לגבי מספר שאלות פתוחות בתוכנית הגרעין האיראנית. עם זאת הדחייה הכלולה בהחלטת מועצת המנהלים – כמו גם החלטת האיחוד האירופי "לעקוב מקרוב אחר המצב" ותו לא – הצטרפה לצעדים הבינלאומיים הקודמים. הם החלו להצטבר כמסה קריטית ואותו באופן ברור על בעייתיות באמינות הכפייה, כמו גם על היעדר תיאום בין המילים לבין המעשים. גם אם אלה נבעו מקושי לגייס קונצנזוס בינלאומי שהיה מאפשר העברה למועצת הביטחון, היה זה העונש הדיפלומטי היעיל היחיד במסגרת בינלאומית פורמלית שבאמת עמד לרשות העוסקים במשבר באותה התקופה.

התגובה האיראנית למצב שנוצר לא בוששה לבוא. ב-29 באפריל עדכנה איראן את הסוכנות כי בכוונתה לבצע ניסוי בקו ייצור UF<sub>6</sub>, במתקן ההמרה באיספאהן. למרות הבהרת הסוכנות מ-7 במאי לפיה ניסוי כזה במתקן ההמרה משמעו הפקת חומר הזנה להעשרה (עקב כמויות החומר הגרעיני בהן מדובר), הגיבה טהרן ב-18 במאי ואמרה כי "מעולם לא התחייבה שלא להפיק חומר הזנה לתהליך ההעשרה. ההחלטה לבצע השעיה זמנית והתנדבותית מבוססת על היקף מוגדר היטב שאיננו כולל השעיית ייצור

---

<sup>19</sup> באותו כינוס של מועצת המנהלים נזרעו זרעים להסתרה איראנית נוספת: במסגרת דבריו לקראת קבלת ההחלטה אמר נציג איראן אמיר זמאניניה, מנכ"ל לעניינים פוליטיים בינלאומית במשרד החוץ האיראני, כי החומר בריליום "הינו רכיב שלא ניתן לוותר עליו במחקר המכוון לתוכנית צבאית. ובריליום מעולם לא היה חלק מרשימת הקניות של איראן" (IAEA, 2004, ע' 3). אולם דו"ח מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנגריה אטומית מ-2 בספטמבר 2005 (IAEA, 2005, ע' 9) מצייין כי הסוכנות "חקרה ראיות שקיבלה לגבי ניסיונות לרכוש מתכת בריליום, ויכולה לאשר כי הניסיונות שצוינו בראיות אלו לא הצליחו".

UF6. " כך קראה טהרן תיגר על המאמצים הבינלאומיים להצר את צעדיה, כנראה מתוך תחושה שהתבססה על ניסיון קודם במגעים עם ה'שלישייה' והחלטות מועצת המנהלים, כי אין בכוונת הקהילה הבינלאומית להפעיל באמת את ה'נשק'. החלטת מועצת המנהלים מ-18 ביוני (IAEA, 2004b) מנתה מקרים נוספים של הפרת התחייבויות והיעדר שיתוף פעולה מצד איראן. היא קראה לאיראן "לתקן באופן מיידי את כל הליקויים, ולהסיר את הפער הקיים לגבי הבנת הסוכנות באשר להיקף החלטותיה של איראן בנוגע להשעיה – כולל על ידי הימנעות מהפקת UF6 וייצור רכיבי צנטריפוגות, וכן לאפשר לסוכנות לאמת את ההשעיה." בנוסף קראה מועצת המנהלים לאיראן "לשקול מחדש את החלטתה להתחיל בניסויי ייצור במתקן ההמרה" וכן "לשקול מחדש את החלטתה להתחיל בבניית כור מחקר במים כבדים". אך בניגוד לצפוי, הקריאה לא כללה כל איום, גלוי או סמוי, לגבי המשך הדרך מבחינת מועצת המנהלים.

כפי שניתן היה לצפות מהנאמר בספרות המקצועית בנושא הפעלת 'עוצמה' מדינית, איראן הגיבה להיעדר האיום בהחלטת מועצת המנהלים. במכתב למנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מ-23 ביוני מסרה כי היא "מתכננת להשעות יישום של הצעדים ההתנדבותיים המורחבים עליהם נמסר באיגרת מ-24 בפברואר 2004". דהיינו, לבטל את ההשעיה ולחדש את ייצור רכיבי הצנטריפוגות. הרכבת צנטריפוגות וניסיון החל ב-29 ביוני 2004. בהיעדר גיבוי בינלאומי ובלית ברירה, הביעה הסוכנות את הסכמתה במכתב מ-29 ביוני להסרת 'חותמים'<sup>20</sup> מצידוד ומחומר הקשורים לצנטריפוגות.

החלטת מועצת המנהלים מ-18 בספטמבר (The Board of Governors, 2004) ביקשה מאיראן "להשעות באופן מיידי כל פעילות הקשורה בהעשרה, כולל ייצור או יבוא של רכיבי צנטריפוגות, הרכבת צנטריפוגות, ניסיון והפקת חומר הזנה כולל באמצעות ניסויים או ייצור במתקן ההמרה, תחת אימות הסוכנות." מועצת המנהלים גם קראה לאיראן לשקול מחדש את החלטתה להתחיל בבניית כור מחקר במים כבדים, והביעה

---

<sup>20</sup> ראה הערה מס' 16.

צער (regrets) שיישום ההשעיה לא רק שאיננו עונה על ציפיות הסוכנות אלא שאיראן אף חזרה בה מתחומי יישום קודמים. בנוסף לכך, עקב הנסיבות, היא מחדשת את האיום מול איראן – שכאמור טרם מומש – לפיו יוחלט בכינוס הבא (נובמבר) האם לנקוט צעדים נוספים בהקשר של התחייבויותיה מול הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ומועצת המנהלים בהחלטות קודמות.

מנקודה זו חלה תפנית מוכרת בהתנהלות האיראנית לכיוון הידוק שיתוף הפעולה עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. למשל, במהלך אוקטובר מסרה איראן לסוכנות מידע בנושא רכישת 'מגנטים' ל-P2<sup>21</sup>.

ב-11 באוקטובר התקיימה ביקורת של הסוכנות, שאישרה כי הקסקדה<sup>22</sup> בנתנו עדיין סגורה (מאז נובמבר 2003), וב-19 באוקטובר סיפקה איראן את עותקי החוזה והדו"ח בנושא המגנטים ל-P2 אחרי מספר בקשות של הסוכנות. 'מחוות' איראניות אלו הצטרפו לרצון אירופי עקבי להימנע מהחרפת המשבר והולידו את 'הסכם פריס' ב-14 בנובמבר.<sup>23</sup> 'הסכם פריס' הסדיר מחדש את ה'מותר' ואת ה'אסור' מבחינת פעילותה הגרעינית של טהרן (אחרי ההפרות האיראניות המוכרות של הבנות קודמות, דוגמת הסיכום מאוקטובר 2003 שמוזכר אף הוא בחוברת זו).

עדותו של Rohani (2005) מספקת הצצה אל מאחורי הקלעים של המגעים שהתנהלו באותה עת בין איראן לבין ה'שלישייה'. על פי גרסת רוחאני טהרן לא חשה מאוימת, לא הייתה נתונה לתחושת דחיפות וגם לא מיהרה להסכים לתמריצים המוצעים על ידי ה'שלישייה'. אדרבא, אל מול הניסיון האירופי לפתות את טהרן הבהיר רוחאני:

---

<sup>21</sup> ה-P2: הדור השני של צנטריפוגות להעשרת אורניום; המגנטים הם מרכיב חיוני להפעלתו (P = פקיסטן, מקור המודל).

<sup>22</sup> 'קסקדה': מבנה בסיסי בפעילות גרעינית המורכב (במקרה האיראני) מ-164 צנטריפוגות.

<sup>23</sup> ב-14 בנובמבר מסרה איראן במכתב למנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית כי במסגרת ההסכם שהושג בינה לבין ממשלות צרפת, גרמניה ובריטניה והנציב העליון של האיחוד האירופי ב-14 בנובמבר, איראן החליטה "להמשיך ולהרחיב את ה'השעיה' (תרגום המונח המקצועי המקובל 'Suspension', דהיינו הפסקה זמנית של תהליך העשרת אורניום) כדי לכלול כל הפעילויות הקשורות בהעשרה ובעיבוד." המכתב מגדיר 'השעיה' כדלקמן: ייצור ויבוא של צנטריפוגות ורכיביהן, הרכבה, התקנה, ניסוי או הפעלה של צנטריפוגות; וכל ניסוי והפקה להמרה בכל מתקן להמרת אורניום.

"ה'שלישייה' אמרה שבמהלך תקופת ההשעיה אחד הנושאים החשובים בשיחות יהיה כיצד להתקדם עם ההעשרה כך שיוענקו ערבויות שאיראן איננה מנסה לפתח נשק גרעיני. זהו הנושא המרכזי בדיונים."

זאת ועוד, מדבריו הצטיירה ה'שלישייה' כמי שאיננה עומדת בנחישות מאחורי דרישותיה שלה. למשל, הוא הדגיש (שם) כי בעוד שבהצעה ראשונית קבעו מדינות ה'שלישייה' שהן צריכות "ערבויות אובייקטיביות" שאיראן תשעה את תוכניתה עד למציאת פתרון, בהצעה מאוחרת יותר השמיטו התייחסות זו והשמיטו את המונח "בלתי-מוגבלת" בנוגע לאורך ההשעיה. זאת, בתגובה לדאגות איראן שראתה בכך מונח "דו-משמעי". בתגובה לדרישה איראנית להשלים את המשא ומתן על הסדר ארוך טווח תוך חודשיים, עמדו מדינות ה'שלישייה' על תקופה של שנתיים, אך בד בבד אמרו שהשנתיים הללו אינן לוח זמנים מדויק: "אמרתם חודשיים, השבנו שנתיים, אך ניתן לדבר."

### **המוטיבציה להשיג יעדים**

קיימת הסכמה כללית בספרות המקצועית לגבי חשיבות רמת המוטיבציה אצל הצד הכופה כמרכיב חיוני ביכולתו להשיג את מטרותיו. George (1991) קובע את חובת הצד הכופה לשדר כי המוטיבציה שלו לכפות שינוי התנהגות גבוהה יותר מהמוטיבציה של היריב להתנגד לכך. העיקרון הוא שרמת מוטיבציה שנופלת מזו של היריב תפגע בסיכויי ההצלחה של מהלך הכפייה. על רקע זה נבחן להלן את השתלשלות הדברים על עליותיה ומורדותיה.

נראה כי פרוץ המשבר על רקע החשיפה על ידי האופוזיציה האיראנית באוגוסט 2002, היה תקופה של התארגנות ראשונית של הצדדים מבחינת קביעת יעדים, וכנגזרת מכך קביעת רמת המוטיבציה להשגת יעדים אלה. עם זאת ברור כי באותה עת ידה של איראן הייתה על העליונה, שהרי היא נתפסה בעיצומו של קידום תוכנית הגרעין שלה על כל היבטיה, בעוד שהקהילה הבינלאומית הייתה צריכה לסגור פערם בהקשר זה.

תהליך סגירת הפערים החל לפחות זמנית בפברואר 2003, כאשר איראן הודתה לראשונה – בתגובה לפניות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית שהלכו והתרבו החל מאוגוסט 2002 – בהקמת שני מפעלי העשרה בנתנו. באותו חודש הודתה איראן גם כי סדנה של חברת 'קלאיי אלקטריק' שימשה לייצור חלקי צנטריפוגות (אם כי הצהירה שצנטריפוגות שנבנו מחלקים אלה לא שימשו לכל ניסוי שהשתמש בחומר גרעיני, לא בסדנה ולא במקום אחר באיראן). כמו כן הודתה איראן כי ב-1991 ייבאה אורניום טבעי כדי לבצע ניסויים בתהליך ההמרה, והשתמשה בו באתרים שונים עליהם לא דיווחה לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית.

למרות ההודאות הללו, איראן מנעה מהסוכנות גישה לסדנה ב'קלאיי אלקטריק'. כך פעלה שוב במרס, כאשר סירבה לאפשר לסוכנות לקחת דגימות באתר. עובדות אלו יכולות להעיד על כך כי המוטיבציה של איראן להמשיך ולקדם את תוכנית הגרעין נשארה גבוהה למרות החשיפה, גם אם הכירה בצורך לעסוק במזעור נזקים. ברקע להודאות אלו עמדו שלוש התפתחויות מרכזיות:

- הודעתו של הנשיא האיראני דאז, חתאמי, מ-9 בפברואר כי איראן עוסקת בכריית אורניום לשימוש בכורי כוח גרעיניים. הוא הצהיר שאיראן תעסוק בכל מעגל הדלק הגרעיני בעצמה כולל עיבוד, אם כי תוכנית הגרעין היא לצרכי שלום בלבד (Hafezi, 2003);
- חשיפתה של האופוזיציה האיראנית ב-20 בפברואר ולפיה טהרן ביצעה ניסוי של מערכות צנטריפוגות בחברת הקש 'קלאיי אלקטריק' שהייתה רשומה כמפעל שעונים, נחשפה התקנת צנטריפוגות באתר ליד איספאהן ובניית האתר באראק החל מ-1996 (Kessler, 2003a);
- ביקורו של מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מוחמד אל-ברדעי ב-21-22 בפברואר. במהלך הביקור הוא גילה כי בנתנו קיים אתר 'פיילוט' עם 160 צנטריפוגות מורכבות וחלקים ל-1000 צנטריפוגות נוספות (Kessler, 2003b).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> באותה עת איראן הודתה בפני הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית גם בהקמת מתקן להמרת אורניום ל-UF6 באיספאהן.

נראה כי ה'הלם' בו הייתה שרויה הקהילה הבינלאומית מאז חשיפת הפרשה נמשך לתוך חודש מרס, הן על רקע ריבוי ממצאי ההסתרה בה עסקה איראן קרוב לשני עשורים והן נוכח הסערה הבינלאומית סביב כניסת כוחות הקואליציה לעיראק באותו חודש. מעידה על כך הצהרת יוון בשם האיחוד האירופי, בכינוס מועצת המנהלים ב-18 במרס. היא הסתפקה בציון היקף תוכנית הגרעין האיראנית והבעת דאגה נוכח היעדר עדכון לסוכנות. בהודעה זו אין סימנים של מוטיבציה מוגברת להחזיר את תוכנית הגרעין האיראנית לאחור (EU Statement on Iran, 2003).

במהלך החודשים הבאים נמשכה מגמה זו: בעוד הקהילה הבינלאומית 'מתארגנת', איראן עושה צעד קדימה כדי למזער נזקים (בדרך כלל על ידי מסירת מידע על פעילותה בעבר, כולל מידע חלקי בלבד ואף שקרי, ולרוב בתגובה לחשיפת ממצאים מפלילים) ובמקביל עושה צעדים לקידום התוכנית בפועל. כך היה למשל במאי, כאשר איראן עדכנה את הסוכנות לגבי בניית כור המים הכבדים באראק, שכזכור נחשפה כבר על ידי האופוזיציה האיראנית באוגוסט 2002; ב-25 ביוני, כאשר איראן הזינה UF6 בצנטריפוגה ראשונה במפעל הפילוט להעשרת אורניום בנתנו; וביוני, כאשר נמסרו לסוכנות תוכניות הכור באראק בלי לכלול התייחסות לתאים חמים, למרות נחיצותם של אלה לכור.

כפי שכבר צוין לעיל בפרק העוסק בדרישות ובמימושן, בחודשי הקיץ החלה המוטיבציה האירופאית לעמוד מול איראן לתפוס תאוצה, על רקע המשך ההתחמקות האיראניות ואולי גם בשל מה שנראה אז כסיום המשבר בעיראק. זה בא לידי ביטוי, בין היתר, באיום מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי לגבי עתיד המשא ומתן להסכם סחר ושיתוף פעולה (GAERC, 2003b).

למרות החרפת הניסוחים, המוטיבציה הגוברת של הצד הכופה לא תורגמה לשפת המעשה. על רקע זה גברה המוטיבציה של איראן להמשיך בסגנון ההתנהלות שהצליחה ליצור מול הקהילה הבינלאומית. במהלך אוגוסט איראן כבר לא חששה מתיקון דיווחים שקריים קודמים או ממסירת הודאה לאחר מעשה. למשל, באותו חודש איראן הודיעה כי תוכנית המחקר ופיתוח בצנטריפוגות P1 פעלה במרכז המחקר בטהרן בשנים 1988-1995, עברה ל'קלאיי אלקטריק' ופעלה שם בין 1995 ל-2003 והועברה



לנתנו ב- 2003. היה זה תיקון להצהרה קודמת מיוני, לפיה התוכנית החלה רק ב-1997. ב-19 באוגוסט, אחרי שהסוכנות גילתה דגימות  $^{25}\text{UF}_4$  שנלקחו במרכז למחקר גרעיני בטהרן, הודתה איראן במכתב (מתאריך זה) כי ביצעה ניסויים בהמרה בשנות התשעים של המאה הקודמת.

עד אוקטובר יכלה איראן להסיק כי לצד הכופה אין רמת מוטיבציה הדרושה לעצירת תוכניתה הגרעינית. אולי על רקע זה החליטה באוקטובר לשים קץ למאמציה להסתיר את הנעשה ב'קלאיי אלקטריק' – מאמצים שכללו פירוק ציוד והעברתו לאתר אחר וכן שיפוץ המקום כדי למנוע את זיהוי השימוש בחומר גרעיני. איראן הודתה גם כי בניגוד להצהרותיה הקודמות כמעט כל החומרים החשובים לתהליך ההמרה, הופקו בניסויים במרכז בטהרן ובמרכז לטכנולוגיה גרעינית באיספאהן בשנים 1981-1993 בלי לדווח לסוכנות. יודגש כי בעוד הקהילה הבינלאומית טרם נקטה צעד קונקרטי אחד כדי להעניש אותה, איראן כבר התקרבה להשלמת ה'קסקדה' של 164 צנטריפוגות בנתנו.

אולם החלטת מועצת המנהלים מספטמבר שהוזכרה לעיל ובה רמז לאפשרות של העברת התיק למועצת הביטחון, אותתה לאיראנים על עלייה במוטיבציה של הצד הכופה, כפי שמעיד גם Rohani (2005) עצמו. לדבריו, בעקבות אותה החלטה הגיעה איראן למסקנה כי גם אם תשתף פעולה באופן מלא עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לגבי כל הנושאים שהוזכרו בהחלטת מועצת המנהלים, עדיין יעבירו אותה למועצת הביטחון בנובמבר. לכן, היה עליה למצוא פתרונות ולשתף פעולה עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בלי להגיע למועצת הביטחון. הוא הדגיש כי המטרה לא הייתה דווקא להבטיח שלעולם לא תגיע למועצת הביטחון, אלא שבאותה עת ארצות הברית הייתה בשיא כוחה ואיראן לא הייתה ערוכה להגיע למועצת הביטחון.

בראייתו של Rohani (2005) איראן עמדה בפני דילמה: אם תציג תמונה מלאה של פעילויותיה הגרעיניות בעבר, התמונה עצמה עלולה להוביל אותה למועצת הביטחון.

---

<sup>25</sup> **UF4**: תוצר ביניים יבש במעגל הדלק הגרעיני בין יצירת 'העוגה הצהובה' לבין צורתו הבאה **UF6** – גז המוזן לצנטריפוגות לצורך העשרה (הפרדת איזוטופים).

לעומת זאת אי-הצגת תמונה מלאה הייתה נחשבת כהפרה של החלטת מועצת המנהלים, והיא הייתה מועברת למועצת הביטחון בשל ההפרה. כך נולד הרעיון של הסכם עם מדינות הישלישייה, אשר שלחו מכתב לממשלת איראן בקיץ 2003 (בשיא החרפת המלל מצדן) ובו הציעו לעסוק בסוגיית הגרעין האיראני.

לפי רוחאני, המכתב הציע שאיראן תסתלק מתוכניתה להשלמת מעגל הדלק, הצעה שהופיעה גם במכתב מממשלת רוסיה.

ביטויים אלה של מוטיבציה מוגברת מהצד הכופה הביאו להחלטה להזמין את שרי הישלישייה לטהרן. לדברי Rohani (2005), המטרה הייתה להציג תמונה מלאה של פעילותה הגרעינית בעבר בלי להגיע למועצת הביטחון. אולי בפעם הראשונה מאז פרוץ המשבר – וייתכן גם שבפעם האחרונה – חשה איראן תחושת דחיפות בנושא, ולא רק בגלל האיום של מועצת המנהלים בהעברה למועצת הביטחון. היא נוכחה לדעת כי קיימת מולה חזית אחידה בצד הכופה. היו לא רק המכתבים הדומים מהישלישייה ורוסיה, אלא גם העובדה שמרבית הפעילויות שלא דווחו לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית כבר דווחו לסוכנות על ידי מדינות אחרות שעבדו איתה בפעילויות אלו, כגון סין ורוסיה. כמו כן התברר לטהרן, כך על פי רוחאני, כי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית כבר ידעה על ניסויים חשאיים שביצעה בעבר.

על רקע זה, ב-16 באוקטובר הודיע רוחאני למנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית כי איראן החליטה לחשוף בפני הסוכנות באופן מלא את כל פעילויותיה הגרעיניות בעבר ובהווה. מ-27 באוקטובר (ועד 1 בנובמבר) מסרה איראן מידע נוסף לגבי פעילויותיה בפלוטוניום; ב-28 באוקטובר הציגה לסוכנות ציוד וחומר הקשורים לתוכנית הלייזר; במהלך נובמבר היא סגרה את היקסקדה בנתנו והוציאה את כל הבניינים באתר לביזאן ליד טהרן וב-8 בנובמבר אפשרה לסוכנות לקחת דגימות מהפלוטוניום המופרד.

המחווה האחרונה ב-8 בנובמבר לא תרמה דווקא לשקיפות, אלא הוסיפה סימני שאלה נוספים סביב מידת הכנות האיראנית בהצגת תמונה מלאה: באותן דגימות מצאה

ה'סוכנות' סתירות בין הממצאים לבין ההצהרות האיראניות. הסימנים המדאיגים התחזקו עוד בביקור במהלך דצמבר, כאשר ה'סוכנות' גילתה ציוד הקשור בהעשרה בלייזר עליו איראן לא הצהירה במכתבה מ-21 באוקטובר 2003.

בלית ברירה נאלצה איראן להודות בכך. בינואר 2004 היא חשפה שוב את נטייתה למסור דיווח חלקי כאשר נאלצה להודות לראשונה כי ב-1994 קיבלה מגורמים זרים תוכניות לבניית צנטריפוגות P2. ב-5 בינואר מסרה מידע נוסף הקשור בציוד הלייזר. ב-5 במרס הוסיפה ומסרה בכתב כי פעילויות מחקר ופיתוח על צנטריפוגות P2 לא אוזכרו בהצהרתה מ-21 באוקטובר 2003, לטענתה משום שהתכוונה לעשות זאת בהתאם ללוח הזמנים שנקבע על ידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית ליישום הפרוטוקול הנוסף.

ב-15 במרס הודיעה טהרן לסוכנות כי ניתן להתחיל באימות ההשעיה של ייצור חלקי צנטריפוגות ב-10 באפריל – כחודש מאותו מועד ולמעלה מחמישה חודשים מאז חתימת 'הסכם טהרן'. אולם, במהלך אופייני לאיראן – קל וחומר אחרי הסרת איום העברת התיק למועצת הביטחון – היא הוסיפה כי בשל 'סכסוך', שלוש חברות ימשיכו בייצור החלקים. היה זה עוד ביטוי לנחישותה להמשיך ולקדם בפועל את תוכניתה הגרעינית: עם ביטחון עצמי מחוזק ותחושה של מוטיבציה גבוהה בהשוואה ליריב. במכתב מ-23 ביוני למנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית מסרה איראן (כאמור לעיל) כי היא "מתכננת להשעות יישום של הצעדים ההתנדבותיים המורחבים עליהם נמסר באיגרת מ-24 בפברואר 2004" – דהיינו לבטל את ההשעיה.

בדבריו מחדד רוחאני את רצון האיראנים באותה תקופה: המוטיבציה שלהם לקדם את תוכניתם הגרעינית נשארה גבוהה לאורך כל המשבר, גם ברגעי השיא שלו. אחרי שהצליחו להסיר מעליהם את האיום בהעברה למועצת הביטחון, ביקשו לקדם את תוכנית הגרעין הלכה למעשה – דילמה שיכולה להסביר את התנהלותם בחודשים שקדמה לביטול ההשעיה. האירופאים מצדם רצו השעיה של הפעילות אך ניחנו ברמת מוטיבציה נמוכה בהרבה מזו של האיראנים, וכך הקלו עליהם להחליט על הביטול.

לדברי Rohani (2005), האיראנים קיוו להסרת עניינם מסדר היום של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית<sup>26</sup>. מאחר שזה לא קרה, סיימו את ההשעיה וחידשו את פעילויות ייצור הרכיבים והרכבה לצנטריפוגות. הוא מוסיף כי הדבר יצר אקלים פוליטי מתוח נגד איראן, אך הוא לא נשמע מוטרד מכך. עוד אמר רוחאני כי האירופאים הגיעו בהדרגה למסקנה כי איראן לא קיבלה את ההשעיה בתחומים בהם היו לה בעיות טכניות, דהיינו, היא רצתה לקדם את תוכניתה בחסות ההשעיה והרגיעה הבינלאומית היחסית שנתלוותה אליה. כאילו כדי לאשר את החשד האירופאי, הוא הדגיש: "השלמנו את פרויקט איספאהן במהלך ההשעיה. בעוד אנו מדברים עם האירופאים התקנו ציוד בחלקים של המתקן באיספאהן, אם כי הדרך להשלמתו עוד הייתה ארוכה."

בסופו של דבר נראה כי הדברים משקפים נאמנה את קביעתו של קם (2007) בראייה לאחור:

מידת ההצלחה של איראן לייצר נשק גרעיני תהיה תלויה בשני גורמים מנוגדים: במידת נחישותה של איראן לייצר נשק זה, למרות המחיר שתשלם, לעומת מידת נחישותן של מדינות המערב ומדינות נוספות לעצור את חתירתה לנשק זה, על אף המחיר הכרוך בכך.

(קם, 2007, ע' 8)

קם גם מוסיף תחזית קודרת:

מאחר ואיראן מפגינה נחישות להתמיד בחתירתה לנשק גרעיני, מול ההססנות שמגלות המדינות המבקשות לבלום אותה, וכלל זה בעניין הטלת סנקציות משמעותיות עליה, יש להביא בחשבון שאם מאפיינים אלה לא ישתנו – איראן תשיג נשק גרעיני בסופו של דבר.

(קם, 2007, ע' 8)

---

<sup>26</sup> רוחאני טען שלקראת מועצת המנהלים של יוני האירופאים חזרו על הבטחתם לבצע את המהלך, אך שוב לא עמדו בכך.

## ציות מול אי-ציות: רווח והפסד

מרכיב חיוני נוסף העולה מן הספרות בנוגע להפעלה מוצלחת של עוצמה מדינית – אולי המרכיב החיוני ביותר – הוא מה שמוגדר על ידי Jentleson and Whytock (2005/06) כצורך לפיו מחיר האי-ציות חייב לעלות על הרווח של אי-ציות בעיני היריב. למרכיב זה יסוד ביטחוני מובהק, והוא מהווה מעין גשר בין 'העוצמה המדינית' לבין 'ההיפוך הגרעיני'. להמחשה תזכר טענתם של Jentleson and Whytock (שם) על זיקה הדוקה בין שיקוליו הפנימיים של היריב, בעיקר הפוליטיים ולא דווקא הכלכליים, לבין סיכויי ההצלחה של מפעילי העוצמה המדינית. לדבריהם, היריב ישאל את עצמו מטבע הדברים: האם ציות (או אי-ציות) משרת את ביטחון המשטר?

במקביל אליהם, Levite (2002/03) מחייב שיפור במצבו הביטחוני-חיצוני של יריב, כפי שהוא תופס אותו, כתנאי הכרחי לקבלת החלטה לכיוון ההיפוך הגרעיני. ברקע מצויה קביעתם של Campbell et al. (2004) כי מדינות חותרות לנשק גרעיני בין היתר כחלק מחיפוש אחר ביטחון מוגבר. לאור דברים אלה נבחן את אשר אירע בפועל במשבר הגרעין עם איראן.

עוד לפני כניסת כוחות הקואליציה לעיראק במרס 2003, היה מקובל כנראה בקרב מקבלי ההחלטות הרלוונטיים באירופה, כי ההתנהלות מול איראן סביב משבר הגרעין תאמץ את הגישה הנורמטיבית של האיחוד האירופי ולא תלך בדרך האיום בכוח. רמז ראשוני לכך ניתן לראות כבר ב-5 בנובמבר 2002, מספר חודשים בלבד אחרי החשיפה על ידי האופוזיציה האיראנית. שר החוץ של בריטניה, סטרו, הגיב ברדיו ה-BBC, על דברי ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, בזכות תקיפת איראן כמי שחותרת לנשק להשמדה המונית וטילים בליסטיים: "אני חולק עליו לחלוטין. אני סבור כי הדרך הנכונה להבטיח התקדמות נכונה עם איראן איננה על ידי איום עוין כמו זה, אלא בתהליך של שיח (engagement) קונסטרוקטיבי וביקורתי שאנו מקיימים (Left, Farrell et al. ; 2002, 2002)".

באותו יום השיב שר החוץ סטרו להצעה לסדר בנושא בפרלמנט הבריטי והוסיף על דבריו ברדיו כי:

יש הבדל משמעותי בין עיראק לאיראן: עיראק היא דיקטטורה טוטליטרית, בעוד שאיראן היא דמוקרטיה בהתהוות ("emerging democracy"). אני נוקט אותה גישה לגבי החזקת נשק להשמדה המונית על ידי איראן כמו העמדה שאנו נוקטים לגבי הבעיה הרצינית יותר של צפון קוראה. ככל שהדבר אפשרי עלינו לחתור לדרך דיפלומטית, כל עוד זו נשארת אפשרות כלשהי ("remains remotely feasible").

(2002, Straw)

לכאורה, הדברים הברורים מפיו של סטרו (כמו גם דבריו של פאטן מפרואר 2003 שהזכרו לעיל, בזכות האפשרות של 'הובלה אזורית' איראנית) יכלו אולי להעניק לאיראנים תחושה של צמצום האיום בכוח עליהם. זו בוודאי הייתה כוונתו של סטרו, כמי שהיה מחויב למדיניותו הבסיסית של האיחוד האירופי לקיים עם איראן 'דיאלוג ביקורתי'. אולם, ההתרחשויות בשטח – נוכחות של צבא ארצות הברית באפגניסטן מאז שלהי 2001 ומתקפה אמריקנית מתקרבת נגד עיראק – עלולות היו להעביר מסר סותר לטהרן, ממנו הייתה יכולה להסיק שסביבתה הביטחונית הולכת ומחמירה.

Rohani (2005) עצמו אכן מאשש קביעה זו. בדבריו הוא מציין כי במקביל לקריאות להגביר את הטיפול בתיק הגרעין האיראני במועצת הנגידים של הסוכנות – בעקבות ביקור מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית באיראן בסוף פברואר 2003 – התנהל ויכוח גם בארצות הברית: האם לתקוף קודם את עיראק, או איראן תחילה? תחושתו הייתה שאחרי עיראק סברו בקהילה הבינלאומית כי בשלו התנאים להעלות את סוגיית איראן במועצת הנגידים, כדי לסלול את הדרך להעברה למועצת הביטחון של האו"ם. איראן האמינה כי הרעיון היה לתכנן סנקציות או אפילו פעולות צבאיות נגדה, או לפחות להפעיל לחץ פוליטי וכלכלי על המדינה.

במצב שנוצר בראשית הטיפול הבינלאומי במשבר, נראה היה כי עיניים איראניות עלולות לראות דבר והיפוכו בבואם לבחון מאזן הרווח/הפסד של ציות לקריאות

הקהילה הבינלאומית: מצד אחד הבהרה אירופית כי לא רק שלא יאונה לטהרן כל רע מבחינה פיזית, אלא שהיא יכולה גם לזכות ברווח כלכלי ופוליטי משיתוף פעולה עם הדרישות. מצד שני ענני מלחמה נקשרו מעל גבולותיה, ומציאות זו חיזקה את מחויבותה להמשיך ולקדם את תוכנית הגרעין שלה.

היעדר איום ממשי מצד הקהילה הבינלאומית, ובכלל זה מדינות הישלישייה, רק הלך והתחזק בשלב זה של המשבר. הדבר הובהר היטב בדבריו של ראש ממשלת בריטניה דאז, טוני בלייר, בדיון בפרלמנט ב-4 ביוני (Blair, 2003). בדבריו הבהיר בלייר כי על איראן להבין את רצינות הקהילה הבינלאומית בנושא משבר הגרעין, ואף פירט מעט את כוונתו: "איש איננו מאיים בפעולה צבאית נגד איראן" הוא אומר, אך קיימת אחדות דעים כי "אין זה מקובל שאיראן ממשיכה לפתח תוכנית לנשק גרעיני". באשר לאיום עצמו, מבחינת בריטניה לפחות, בלייר הדגיש כי "עבדנו קשה ובאריכות כדי לקיים דיאלוג ראוי עם ממשלת איראן. אני מברך על כך וסבור כי זהו דבר טוב לעשות, אך עליו להתבסס על גילוי לב מוחלט עימם לגבי הדאגות שלנו ושל הקהילה הבינלאומית כולה". מהדברים לעיל ניתן להבין כי ה'איום' הוא בהפסקת הדיאלוג (שם).

אולם לא כך נתפסו הדברים בעיני איראן נוכח תוצאות כינוס מועצת המנהלים ביוני (שהסתיים בהקראת הודעת יושב הראש). אדרבא, היא ראתה בהתנהלות הרכה של הקהילה הבינלאומית צעד ראשון למהלכים קשים יותר בהמשך, ואף שיוותה לנגד עיניה הפעלה ממשית של תמהיל כלים שמוביל מעוצמה מדינית לשימוש בכוח. לפי Rohani (2005), היה זה העיתוי בו חשו האיראנים "תחושת סכנה למדינה". הוא מספר כי בעקבות זאת החלה המועצה לביטחון לאומי האיראנית לדון בנושא בפעם הראשונה, כדי לקבוע דרכי פעולה על רקע חששם שאולי הם עומדים בפני 'מזימה' נגדם. באותה תקופה התקיימו מספר דיונים לקראת כינוס מועצת המנהלים הבא בספטמבר, והתנהל דיון ציבורי סביב השאלה האם לאמץ את הפרוטוקול הנוסף – הדרישה המרכזית של האיחוד האירופי.

בשלב זה מתקבל הרושם כי הפעלה אמיתית ועקבית של תמהיל כלים שכולל איום

בשימוש בכוח, הייתה יכולה להביא לשינוי התנהגות מצד האיראנים. במחצית 2003 האיראנים היו שרויים עדיין בתחושת סכנה, ומכאן שמבחינתם המחר של אי-ציות עלה משמעותית על הרווח מכך. אך ההזדמנות של הצד הכופה הוחמצה בהמשך, כפי ש-Rohani (2005) מעיד לגבי 'הסכם טהרן' מאוקטובר 2003. איראן כבר פעלה אז תחת "תנאים אופטימאליים" כהגדרתו. לפי הניתוח שלו, האמריקאים עדיין היו בשיא כוחם ("גאוותם" כלשונו), אך האירופאים לא רצו שהתיק יגיע למועצת הביטחון ועל ידי כך יגרום למשבר נוסף באזור. כתוצאה מכך, איראן הציגה בפני הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית את מה שהיא הגדירה כ"תמונה מלאה" (אם כי כזכור הייתה רחוקה מכך) וגם הודיעה כי תחתום על הפרוטוקול הנוסף.

זאת ועוד, 'הסכם טהרן' הטה את הכף לטובת אי-הציות, מאחר שבפועל החליש – גם אם לא הסיר לחלוטין – את תחושת האיראנים שקיומם הפיזי נמצא בסכנה. ביטוי לתחושה זו ניתן לראות במאמר חריג ביומן השמרני "גימורי אסלאמי" (המקורב למנהיג חמנאי), שהתפרסם ב-23 בנובמבר, ערב כינוס מועצת המנהלים. המאמר כלל קריאה מפורשת לפיתוח נשק גרעיני, וקבע כי למרות שהמדיניות של המשטר באיראן שוללה השגת נשק גרעיני באותה עת, דרישות העם האיראני היו שונות. המאמר הדגיש כי אין הכוונה להשתמש בנשק זה אלא להזהיר את ארצות הברית שלא תשתמש בנשק גרעיני "ושלא תכתוב לאחרים את מדיניותה", בעיקר לאיראן שעליה היא מאיימת.

Rohani (2005) אישר את דרך ההתבוננות הזו. מרוצה מקיום ההבטחה האירופית למנוע העברה למועצת הביטחון במועצת המנהלים של נובמבר, הוא זיהה אתגר מתפתח מול האירופאים שהתחילו להטיל באיראן ספק ושאלו: האם איראן קיבלה תוכניות לפצצה גרעינית? השאלה נבעה מהמידע שגילתה לוב לארצות הברית ולבריטניה על פעילות רשת חאן, פרשה שלא הייתה ידועה לאיראנים באותה תקופה. למרות הקושי שנוצר בשל משבר האמון שהתפתח עם 'שלישייה' על רקע פרשת לוב, בעיני רוחאני הרווח מאי-ציות המשיך להוכיח את עצמו.

כך סיכם Rohani (2005) את מאזן הרווח של אי-ציות לדרישות הבינלאומיות בין 2003 ל-2004 בראייה לאחור, ככל הנראה בסתיו 2004 :



על ידי יצירת אווירה רגועה, יכולנו להשלים את העבודה באיספאהן. כיום אנו יכולים להמיר 'עוגה צהובה' ל-UF4 ול-UF6 וזה חשוב מאוד. בעצם UF6 מוזן לצנטריפוגות, ולכן היה חשוב להשלים תהליך זה. מבחינה טכנולוגית, אנו במצב יותר טוב מאשר בשנה שעברה כאשר היינו בראשית הפרויקט... לא היה לנו את החומר הראשוני להעשרה (UF6); היום המתקן באיספאהן הינו מופעל. כמו כן ייצרנו הרבה חלקים בשנה האחרונה; כאשר רצינו לנהל משא ומתן עם האירופאים בשנה שעברה היו לנו כ-150 צנטריפוגות. היום יש 500 מוכנות להפעלה – ואפשר להגדיל מספר זה ל-1000. (2005, Rohani)

לא רק ההתקדמות הטכנולוגית נרשמה אצל האיראנים כרווח של אי-ציות. הם חשו גם שהצלחו לתקוע טריז בין אירופה לבין ארצות הברית, ממנה המשיכו לחשוש גם בשנת 2004, למרות ההתפתחויות בעיראק באותה תקופה. לדברי Rohani (2005), אמנם האירופאים היו פחות מודאגים מהליכה למועצת הביטחון ב-2004 לעומת השנה הקודמת, כאשר חששו ממשבר חדש ומלחמה באזור, אך הם עדיין לא רצו במועצת הביטחון "בה ידה של ארצות הברית היא על העליונה". לדעתו, האירופאים חששו כי עם הזמן ארצות הברית תוכל 'לשבור' את המשטר באיראן, ולא היה להם אינטרס לראות משטר פרו-אמריקני באיראן, למרות המשך התנגדותם הנחושה להשלמת מעגל הדלק. לדעתו "אירופה איננה ידידה של איראן", אך בגלל מצבה האסטרטגי איראן הינה "מרחב הנשימה היחיד של אירופה באזור". בקביעתו זו יכול היה רוחאני להתבסס גם על דבריו של שר החוץ, סטרו, בדיון בפרלמנט ב-9 בנובמבר, ימים ספורים לפני חתימת 'הסכם פריס':

אינני מכיר כל הצעה מארצות הברית בדבר פעולה צבאית [נגד איראן], אך הבהרת היטב כי אינני יכול לחשוב על כל מצב בו פעולה צבאית תהיה מוצדקת, ופעולה כזו איננה מהווה כל חלק ממדיניות ממשלת הוד מעלתה.

(2004, Straw)

על פי עדותו של Rohani (2005), האיראנים השיגו רווחים נוספים מאי-ציות במישור הגיבוש הפנים-לאומי ובצבירת ניסיון בהתמודדות מול גורמים מדיניים מובילים

בקהילה הבינלאומית. אם בתחילת המשבר איראן לא הייתה ערוכה לאפשרות של העברה למועצת הביטחון, בהמשך היא הצליחה להשיג תיאום בין המגזרים הכלכלי, הביטחוני והפוליטי; הכינה תוכניות מגירה לאומיות נחוצות ושיפרה את מצבה הפוליטי בזירה הבינלאומית.

כאן המקום להידרש בקצרה לסוגיית התמריצים הכלכליים: כפי שכבר הוזכר לעיל, אלה נמצאים במקום נמוך יותר מבחינת יכולתם לסייע לסיכויי ההצלחה של העוצמה המדינית, כולל 'ההיפוך הגרעיני'. למרות זאת תמריצים אלה מילאו מקום מרכזי בתפיסת ה'שלישייה', עקב הגישה האירופית הנורמטיבית הנוטה להענקת תמריצים כלכליים ('ההתניה החיובית'), בין היתר מתוך אמונה כי אלה מסמלים את העוצמה האירופית בשיאה. אולם, היריב במקרה זה לא התרשם כנראה יתר על המידה מעוצמה זו. Rohani (2005) התייחס למרכיבים בחבילת התמריצים – שבהמשך תתגבש לכדי 'הסכם פריס' – כ"דברים חיוביים אך חסרי משמעות." הוא הדגיש:

ה'שלישייה' אומרת שהיא תתמודד בחברות איראן בארגון הסחר העולמי, אך היא ממילא מעולם לא התנגדה לכך, ארצות הברית היא זו שמתנגדת. ה'שלישייה' אומרת שהיא מוכנה לחדש מיידיית את המשא ומתן להסכם סחר בין איראן ואירופה, אך אין בכך כל רווח בטווח המייד.

(שם)

אם לשפוט על פי הודעת שרי החוץ של האיחוד האירופי מ-22 בנובמבר (GAERC, 2004b) בעקבות חתימת 'הסכם פריס', האירופאים חשו שהם עומדים בפני עידן חדש ביחסים ארוכי הטווח עם איראן, לצד גישה של 'כבדהו וחשדהו' לאור ניסיון העבר. אותה הצהרה מדגישה מצד אחד את החיוניות של המשך ההשעיה, כפי שהוגדרה בהסכם, להמשך התהליך כולו. כמו כן מודגשת חשיבות המשא ומתן על הסדרים ארוכי טווח שכרוכים בערבויות אובייקטיביות (שתוכנית הגרעין של איראן היא לצרכי שלום בלבד). מצד שני אישרה ההצהרה את נכונות האיחוד האירופי לבחון דרכים לפתח שיתוף פעולה פוליטי וכלכלי עם איראן – אחרי פעולה מצדה לטיפול בתחומי הדאגה של האיחוד האירופי – ומזכירה את מסקנות מועצת אירופה מה-5 בנובמבר,

לפיהן משא ומתן על הסכם סחר ושיתוף פעולה יתחדש עם אימות ההשעיה.

למרות כוונותיה של אירופה, Rohani (2005) לא השאיר מקום לספק כי ה'רווח' בתהליך זה מבחינתה של איראן נמצא במקום אחר. לדבריו איראן זקוקה להזדמנות, לממד הזמן, כדי לפעול על סמך יכולותיה בתחום הגרעיני. דהיינו, "אם יום אחד נוכל להשלים את מעגל הדלק והעולם יראה שאין לו ברירה, שיש לנו הטכנולוגיה, אזי המצב יהיה שונה. עלינו להיות סבלניים ולמצוא את העיתוי המתאים כדי להפסיק את ההשעיה."

### **הוויתור על האיום בכוח**

בספרות התיאורטית העוסקת בעוצמה המדינית אין תמימות דעים לגבי ערך האיום בכוח כחלק מהתמהיל להשגת יעדי הכפייה. מחברים המושפעים בעיקר מניסיון מלחמת העולם השנייה והמלחמה הקרה אחריה, נוטים לייחס יותר חשיבות למרכיב זה. לעומתם מחברים שמתמקדים יותר בפעולות שאירעו אחרי המלחמה הקרה, ממעיטים בחשיבות היבט זה. עם זאת רובם ככולם מסכימים כי מדובר במרכיב שיש להתחשב בו.

כפי שכבר צוין לעיל בפרק העוסק ברווח ובהפסד מציות מול אי-ציות, הצדדים במשבר הגרעין האיראני היו ברורים למדי בנושא האיום בכוח: האירופאים התנגדו נחרצות להכללה פורמלית של המרכיב הצבאי בחישובי המדיניות שלהם מול טהרן, בעוד שהאיראנים עצמם חששו מאוד משימוש בכוח, בעיקר אמריקני. בתווך נמצאת ארצות הברית שהיא מעין 'חוליה חסרה' בפרשה: מצד אחד היא בעלת הכוח הצבאי בכלל ובהקשר האיראני בפרט, אך מצד שני היא בעלת כוח שאף אחד מהצדדים לא רצה בו. נוכח הפער הזה, מן הראוי לסקור את הראייה האמריקנית בנושא, כדי לנסות ולגבש תובנות לגבי ההחלטה האירופית לוותר על כלי זה.

השחקן הראשי בצד האמריקני במשבר היה ג'ון בולטון, שכיהן כתת-המזכיר לביטחון בינלאומי מטעם מחלקת המדינה בתקופה הנדונה, ונחשב למוביל המדיניות

האמריקנית בנושא באותה העת. כפי שהוא מעיד בעצמו (Bolton, 2007), הוא דחה את מה שראה כרציונל המרכזי ליוזמת מדינות הישלישייה: להוכיח שהן יכולות למנוע פרוליפרציה של נשק להשמדה המונית טוב יותר מאשר ארצות הברית, דהיינו, בלי השימוש בכוח ועל רקע המערכה בעיראק.

בעוד שהישלישייה התמקדה בפתרון המשבר באמצעות שימוש בכלים דיפלומטיים בלבד – תוך הסרה מוחלטת של המרכיב הצבאי – החזיק בולטון בגישה אחרת. מסקנתו נוכח הניסיון האירופי הייתה חד-משמעית: "אם דיפלומטיה עם משטרים כמו זה של איראן לא מצליחה, יש לנסות משהו אחר – כולל כוח צבאי, אם צריך." (שם). במלים, כמו גם במעשים, המחיש בולטון – בדומה לאירופאים – כי לא ראה מקום לבנות את התמהיל המומלץ בספרות התיאורטית, דהיינו, שילוב של הדיפלומטיה הכופה והאיום בשימוש בכוח. אחרי שזיהה את ביקור שרי החוץ של הישלישייה בטהרן ב-21 באוקטובר 2003 כציון דרך שלילי בניסיון האירופאי להפעיל עוצמה מדינית מול איראן, הוא קבע מדיניות לפיה ארצות הברית לא תהיה שותפה למהלך האירופאי, ולשם כך הפעיל את בכירי הממשל לעצירתו. חשוב לציין כי בולטון היה עקבי בגישתו גם בעיצומו של המשבר ולא רק בספר זיכרונותיו. למשל, בנאום שנשא ב-17 באוגוסט 2004 הדגיש כי:

פעולותיה והצהרותיה של איראן אינן מבשרות טובות לסיכויי ההצלחה של גישת משא ומתן ("negotiated approach") להתמודדות עם סוגיה זו. ביוני דחה דובר משרד החוץ האיראני, חאמיד רזה, חלק מרכזי של עסקה שאיראן סיכמה בשנה שעברה עם בריטניה, צרפת וגרמניה להשעות את תוכניתה להעשרת אורניום; הדחייה האיראנית של מרכיב מרכזי של העסקה שלה עם הישלישייה מהווה נסיגה משמעותית עבור הגישה האירופית, ומדגישה מדוע אנו ממשיכים להאמין שמועצת הביטחון צריכה לטפל בתוכנית האיראנית לנשק גרעיני, מאחר שהדבר נופל בתוך המנדט של מועצת הביטחון להתייחס לאיומים לביטחון ושלום.

(Bolton, 2004)

בתוך כך הבהיר בולטון כי דאגותיו של הממשל הינן לסכנה הרחבה יותר של פרוליפרציה בכללותה ולא רק לנושא האיראני:

ברור שהעיתוי לדיווח נושא זה למועצת הביטחון הגיע מזמן ("long overdue"). [מי שבחר] שלא לעשות זאת מסתכן בהעברת מסר למדינות פרוליפטוריות פוטנציאליות כי אין השלכות רציניות לחתירה אחר תוכניות חשאיות לנשק גרעיניות. כפי שאמרה קונדוליסה רייס<sup>27</sup> בחדשות רשת פוקס לפני שבועיים, "האיראנים נמצאים בצרות הרבה מאוד זמן. וזו סיבה אחת מדוע יש לבודד את המשטר הזה בשל התנהגותה הרעה, ולא לקיים עימו שיח ("engaged")."

(2004, Bolton)

מסקנתי הנובעת משיחות עם הגורמים הרלוונטיים, כולל בקרב אנשי ממשל לשעבר שכיחנו בתקופת המשבר, היא שהחלטת בולטון סתמה את הגולל על כל אפשרות שארצות הברית תוכל להשפיע על היוזמה האירופית. אולם, המציאות פחות חדה מכך: יותר משה'שלישייה' רצתה את האיום בכוח אמריקני, היא חפצה ביכולתה של ארצות הברית לספק לטהרן ערבויות ביטחוניות, דהיינו, התחייבות לאי-תקיפה. זאת בנוסף לגזרים שונים שהוצעו לאיראן בהמשך, כגון הסרת ההתנגדות לחברות איראן בארגון הסחר העולמי וביטול האיסור למכירת חלקי חילוף למטוסים אזרחיים.

הפוטנציאל של שילוב איום בכוח אמריקני, לא היה תיאורטי אלא מעשי ממש. כפי ש-Rohani (2005) העיד בעצמו<sup>28</sup>, לאורך כל שנת 2003 חששו האיראנים מאוד מן האפשרות של תקיפה צבאית אמריקנית והם כללו סכנה זו בהתנהלותם מול הקהילה הבינלאומית. בדיעבד נחשף כי חשש זה בא לידי ביטוי מעשי בשני מהלכים שאותם נקטו האיראנים<sup>29</sup> (שיפורטו להלן). מהלכים אלה יכלו להוות הזדמנות להשיג את מטרת ה'שלישייה' לעכב ואף להקפיא את התוכנית האיראנית.

המהלך האיראני הראשון היה העברת מכתב לארצות הברית במאי 2003 (Kessler,

---

<sup>27</sup> ראש המועצה לביטחון לאומי האמריקנית באותה עת.

<sup>28</sup> ראה את תת-הפרק: **ציות מול אי-ציות: רווח והפסד** במחקר זה, ע' 53.

<sup>29</sup> להבנת מחבר מחקר זה, בהתבסס גם על שיחות עם גורמים שהיו מעורבים ישירות בטיפול במשבר, המהלכים לא היו ידועים למדינות ה'שלישייה' בזמן אמת.

2007),<sup>30</sup> באמצעות שגריר שווייץ בטהרן (שווייץ מייצגת באופן פורמלי את האינטרסים של ארצות הברית באיראן). השגריר מסר לארצות הברית במכתב שהועבר בפקס ב-4 במאי 2003 כי הצעה איראנית לשיחות מקיפות עם ארצות הברית אושרה על ידי המנהיג הרוחני העליון של איראן אייתוללה חמאנאי, הנשיא חתאמי ושר החוץ חראזי.

לפי פלינט לברט (BBC News, 2007, Porter; 2007), מי שכיהן במועצה לביטחון לאומי האמריקנית כמנהל לענייני המזרח התיכון, מדובר בהצעה למשא ומתן שכללה את ההכרה בצורך שאיראן תתייחס לדאגות ארצות הברית בנושא תוכנית הגרעין שלה, אם כי לא היה בה ויתור קונקרטי לקראת המשא ומתן המוצע. כמו כן, לפי לאורנס ווילקרטון (שם), מי שכיהן בשעתו כראש מטה למזכיר המדינה קולין פאוול, ההצעה נדחתה כתוצאה מהתנגדות של סגן הנשיא צ'ייני בעוד פאוול וסגנו ארמיטאג' נטו להגיב בחיוב. עוד ציין לאורנס כי בהצעתה ביקשה טהרן מושינגטון להפסיק את עוינותה, לבטל את סנקציות שהטילה עליה, לפרק את מוג'הדין אל-חאלק (זרוע אלימה של האופוזיציה האיראנית) ולהסגיר את חבריו לאיראן (Slavin, 2007, Parsi; 2007).

המהלך השני והמשמעותי יותר נחשף בדו"ח הערכת המודיעין של ארצות הברית בנובמבר 2007. אותו דו"ח קבע כי "אנו מעריכים בסבירות גבוהה שבסתיו 2003 טהרן עצרה את תוכניתה לנשק גרעיני", אך הוסיף: "אנו מעריכים בסבירות בינונית עד גבוהה גם כי טהרן לפחות משאירה את הדלת פתוחה לאופציה של פיתוח נשק גרעיני." בהערת שוליים לקביעה זו נאמר כי הכוונה היא לפעילות נשק מובהקת, כולל המרה

<sup>30</sup> דובר מחלקת המדינה (משרד החוץ של ארצות הברית) מצוטט בכתבה באמרו כי מדובר ב"תרגיל יצירתי" מצד שגריר שווייץ ולא בהצעה איראנית רשמית. ריצ'ארד ארמיטאג', מי שהיה סגן מזכיר המדינה באותה תקופה, אמר ל-*Newsweek* (גיליון 12 בפברואר 2007) כי התרשם בשעתו שאיראן "מנסה לשים יותר מדי על השולחן", ולדעתו זה איננו מאפשר משא ומתן יעיל.

<sup>31</sup> בספרה של Slavin (2007) מופיע בנספח הנוסח הסופי המלא של ההצעה. בסעיף שכותרתו "יעדי ארצות הברית" מופיע הניסוח הבא: "נשק להשמדה המונית – שקיפות מלאה לערב כי אין מאמצים איראניים לפתח או להחזיק בנשק להשמדה המונית, שיתוף פעולה מלא עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית בהתבסס על אימוץ איראני של כל הכלים הרלוונטיים (2+93 והצעות אחרות של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית)." הנוסח מופיע גם בספרו של Parsi (2007), אם כי בצורה שונה.

והעשרה בחשאי, אך לא פעילות מוצהרת בתחומים אלה.

שני מהלכים איראנים אלה ששידרו מסר ברור של לחץ ואף חשש מתקיפה צבאית, מתיישבים עם תיאור השתלשלות העניינים מפיו של Rohani (2005). כזכור, הוא הבהיר כי איראן חשה סכנה אמיתית בתקופה שבין ביקור מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית באיראן בסוף פברואר 2003, לבין כינוס מועצת המנהלים ביוני אותה השנה. חשש דומה הביע רוחאני בהתייחס להחלטת מועצת המנהלים מספטמבר – התקופה בה עצרה כביכול את תוכניתה לנשק גרעיני לפי הדו"ח האמריקני – כאשר עדיין זיהו העברה למועצת הביטחון עם תקיפה פוטנציאלית.

חשוב לציין כי ברקע יחסי ארצות הברית-איראן באותה עת עמד גם "נאום ציר הרשעי" של הנשיא ג'ורג' וו. בוש מ-29 בינואר 2002 (Bush, 2002). אמנם דבריו הושמעו כחצי שנה לפני החשיפה על ידי האופוזיציה האיראנית, אך קרוב לוודאי שתוכנם עדיין הדהד בטהרן. ראוי לזכור כי באותו נאום התייחס בוש לאיראן, לעיראק ולצפון קוריאה בגזירה שווה בהיותן מדינות שחותרות לנשק להשמדה המונית. הוא הדגיש:

לא אמתין לאירועים בעוד הסכנות נערמות. לא אעמוד בצד בעוד גוברת הסכנה. ארצות הברית של אמריקה לא תרשה למשטרים המסוכנים ביותר בעולם לאיים עלינו עם הנשק ההרסני ביותר בעולם.

(Bush, 2002)

הדיווחים בדיעבד על אודות שני מהלכים איראנים שהוזכרו לעיל, עוררו מאז שיח ציבורי המתנהל לרוב על גבי התקשורת האמריקנית. לפי שיח זה הוחמצה הזדמנות כביכול לקדם הידברות בין ארצות הברית לבין איראן. אין זה מענייני של מחקר זה לעסוק בסוגיה, אולם יש מקום לבחון כיצד הכנסת איום בכוח אמריקני לדרכי הפעולה של הישלישייה הייתה משפיעה על עצירתה בפועל ולאורך זמן של תוכנית הגרעין האיראנית, כולל ההיבטים האזרחיים הגלויים שלה.

על תהייה היפותטית זו לא ניתן להשיב בוודאות מלאה; עם זאת התבוננות בדבריהם

של בכירי הממשל ודיווחי תקשורת מאותה התקופה, בדגש על שנת 2003, יכולים לשפוך אור על גבולות האפשר.

הדעה הרווחת כיום היא שבמחצית השנייה של 2002 חשיפת ממדי תוכנית הגרעין האיראנית לא הצליחה להסיט את התמקדות הממשל האמריקני מסוגיית עיראק. להמחשה, דיווח מ-19 בדצמבר (Kessler, 2002) טען כי בעוד פקידי ממשל בוש מביעים "דאגות רציניות" לגבי אתרי גרעין איראניים, הממשל אימץ פרופיל נמוך שנשען בעיקר על לחץ דיפלומטי. כדי לגבות טענה זו, ציטט הדיווח את מזכיר המדינה דאז, פאוול, באמרו ש"שוחחנו עם רוסיה על כך כי אנו מודאגים שחלק כזה או אחר של התמיכה שהם מעניקים אולי ילך לפיתוח נשק גרעיני באיראן, והדבר ימשיך להיות נושא לדיון בינינו לבין הרוסים."

חודשים מאוחר יותר נשמעה מפיו של פאוול אותה נימה של דאגה ללא קריאה לפעילות בינלאומית קונקרטית, ובוודאי לא איום בשימוש בכוח. לדוגמה, בדיווח (Warrick and Kessler, 2003) מ-10 במרס 2003 מצוטט פאוול באמרו כי "לפתע אנו מגלים שאיראן הרבה יותר מתקדמת, עם תוכנית לפיתוח נשק גרעיני הרבה יותר חסון ("robust") ממה שאמרו שיש לה". הוא אמר ל-CNN כי "זה מראה כיצד מדינה השואפת לפתח נשק גרעיני, יכולה לשמור את דבר תהליך הפיתוח בסוד מפקחים וגורמים חיצוניים אם היא באמת נחושה לעשות זאת."

מובן שבחינת דבריו של גורם ממשלי אחד אינה יכולה למצות בחינה מהסוג הזה, נוכח האפשרות של מגוון דעות בנושא. ואכן לעומת פאוול נקטה קונדוליסה רייס, אז ראש המועצה לביטחון לאומי האמריקנית, בלשון חדה יותר ביוני אותה שנה (Rice, 2003): כרמז כלפי רוסיה והאיחוד האירופי במיוחד, הדגישה רייס כי "חשוב שמדינות שמקיימות יחסים עם איראן, מקיימות סחר עם איראן בענייני גרעין וקשרי מחקר בתחום הגרעין, תתבוננה טוב טוב במה שהן עושות בתחומים אלה עם מדינה שדעת העולם טרם הניחה כי איננה חותרת לנשק גרעיני."



רייס גם הביעה תסכול מסוים נוכח הקושי לעצור מדינות כמו איראן :

זוהי בעיה עבור הקהילה הבינלאומית ; באופן רחב יותר יש בעיה של מניעת פרוליפרציה בפוליטיקה בינלאומית. יש לנו בעיה רצינית של מניעת פרוליפרציה. ישנן מדינות רבות שמחפשות טכנולוגיות גרעיניות המובילות לנשק גרעיני, ישנו הרכב של משטרים למניעת פרוליפרציה שמגבילים מדינות ישרות אך לא מדינות בלתי ישרות – אנו חייבים להכיר בכך.

(2003, Rice)

אולי על רקע המערכה בעיראק רייס הכירה בפומבי במגבלות יכולותיה של ארצות הברית :

ארצות הברית איננה יכולה להתמודד עם זה לבדה – אנו יכולים, אך לא נהיה מאוד יעילים ; זה משהו שהקהילה הבינלאומית צריכה לעשות, ועלינו לשאול את עצמנו כיצד.

(2003, Rice)

בהמשך דבריה היא התייחסה להצעה האמריקנית להגביר מאמצי היירוט המשותפים בין מדינות מרכזיות (היוזמה לביטחון נגד פרוליפרציה, קרי ה- Proliferation Security Initiative) כמרכיב משלים לחולשות של המשטרים המסורתיים בתחום בקרת נשק דוגמת ה-NPT.

לא נשמעו מפיהם של פאוול ורייס, כפי שצוין לעיל, דברים שהאיראנים יכלו לפרש כאיום בשימוש בכוח נגדם. המצב מעט שונה כאשר בוחנים את תוכן השימוע של סגן מזכיר המדינה, ריצ'ארד ארמיטאג', בפני ועדת החוץ של הסנאט ב-28 באוקטובר. לטענת דו"ח המודיעין האמריקני (National Intelligence Council, 2007) זוהי התקופה שבה עצרה טהרן את תוכניתה לנשק גרעיני. באותו שימוע אמר ארמיטאג' דברים ששייכים לקטגוריה של שינוי משטר :

מדיניות ארצות הברית היא לתמוך בעם האיראני ושאיפותיו למדינה דמוקרטית

ומשגשגת שהיא חברה נאמנה של הקהילה הבינלאומית; אנו מעוניינים להתנגד למדיניות ולפעולות השליליות וההרסניות של ממשלת איראן, ובמקביל לעודד מדיניות ופעולות קונסטרוקטיביות ולקיים דיאלוג ישיר עם העם האיראני לגבי החירויות שהוא רוצה עבור מדינתו.

(2003, Armitage)

עם זאת ארמיטאג' השמיע גם דברי הרגעה מסוימים:

כפי שאמר הנשיא בוש, לא צריך להתמודד עם כל סוגיית מדיניות באמצעות כוח. מזכיר המדינה פאוול ציין גם כי אנחנו לא מחפשים עימות עם איראן. נמשיך לחתור למניעת פרוליפרציה ואמצעי שליטה אחרים כנדרש ואנחנו חייבים להשאיר את כל האופציות פתוחות על השולחן, וזאת בהתחשב בחוסר הבהירות לגבי הכיוון העתידי של איראן ותחנתה הסופית.

(2003, Armitage)

כחידוד לדבריה של רייס, ארמיטאג' הקרין יותר ביטחון לגבי יכולותיה של ארצות הברית מול איראן במקביל להמשך הדגש על פעולות בינלאומית מתואמות. אחרי שהוא מנה מגוון התחומים בה היא פעילה בהתנגדותה לפעולות איראניות: "סנקציות, יירוט, אכיפה, דיפלומטיה ודעת קהל בינלאומית", הוא הוסיף:

כשצריך יהיה נפעל לבדנו. עם זאת אנו מאמינים כי תגובות בינלאומיות ורב-צדדיות – אם יימשכו לאורך זמן – יהיו יעילות במיוחד בהתמודדות עם האתגרים שאיראן מציבה ליציבות אזורית, פירוק נשק ומשטרים למניעת פרוליפרציה; אנו מאמינים כי חזית בינלאומית אחידה היא קריטית במיוחד בהתמודדות עם תוכניתה החשאית של איראן לנשק גרעיני, שלגביה קיימת דאגה רחבה בקהילה הבינלאומית.

(2003, Armitage)

דבריו של ארמיטאג' נאמרו זמן קצר אחרי חתימת 'הסכם טהרן' בין איראן לבין ה'שלישייה'. על רקע זה הוא גם שיגר אזהרה לעבר האירופאים:

אנו מעודדים בעלי ברית וידידים להתנות כל שיפור בקשריהם הדו-צדדיים או יחסי הסחר שלהם עם איראן בשינויים קונקרטיים, ניתנים לאימות ונשמרים לאורך זמן במדיניות איראן בתחום זה ובנושאי דאגה אחרים. למשל, לדעתנו מן הראוי שהאיחוד האירופי יתנה התקדמות סביב הסכם לשיתוף פעולה וסחר עם איראן בהתקדמות בתחומים אלה.

(2003, Armitage)

אמנם ארמיטאג' בירך על ההסכם, אך במקביל הדגיש כי ערכו יהיה תלוי מעל הכול ביישום מה שסוכם.

תוכן דבריו של ארמיטאג' בשימוע – במיוחד בחלק השאלות ותשובות – שיקף את גישתו של בולטון (2007), לפיה מדיניות ארצות הברית היא לעמוד בצד ולהמתין לכישלון האירופיות, כדי שתוכל לפעול כדרכה. עם זאת המסרים שלו הבליטו חוסר בהירות לגבי כוונותיו הקונקרטיות של הממשל מול איראן באותה תקופה:

העברת הסוגייה להחלטת מועצת הביטחון היא אחת החלופות. אם ההתקדמות (בתהליך מול איראן, המחבר) איננה מניחה את הדעת. יש אופציות רבות כאשר (האיראנים, המחבר) ימצאו באי-ציות, וזה צריך לקרות. אך, האם להביא את הסוגייה למועצת הביטחון ואולי להנהיג סנקציות בעקבות אי-הציות?

(2003, Armitage)

הוא תהה וענה: "זה משהו שעלינו לשקול עם עמיתינו באירופה ועם המדינות הבלתי מזדהות... הדבר החשוב ביותר הוא לשמור על הסולידריות אחרי שהשגנו אותה" (2004, Armitage).<sup>32</sup>

עד כה לא הייתה בסקירה התייחסות לוויתור הפנים-ממשלי שכנראה התקיים בתקופה הנדונה, שאיננו מעניינו של המחקר שלפנינו. עם זאת לא ניתן להתעלם ממנו

---

<sup>32</sup> כשנה מאוחר יותר, בהופעה בערוץ 'אל-ג'זירה' ב-19 נובמבר 2004, הדגיש ארמיטאג' כי "התמריצים המוצעים על ידי אירופה יצליחו רק על רקע עמדה חזקה ונחושה מצד ארצות הברית בסוגיה. בלשון עממית, זהו הסדר של 'חוקר טוב / חוקר רע'. אם זה יעבוד כולנו נצליח. אם זה ייכשל, כולנו ניכשל" (2004, Armitage).

לחלוטין. על כן אסתפק בהבאת דיווח תקשורתי רלוונטי מה-5 בספטמבר. לפי הדיווח (Weisman, 2003), הפלת סדאם חוסיין על ידי ארצות הברית בעיראק "מסבכת את המצב". קיימת אי-הסכמה לגבי השאלה האם המצב החדש מעניק לארצות הברית מנופים רבים יותר על איראן או פחות. כתוצאה מכך, קבע הדיווח, פקידי ממשל אמרו כי הם נמצאים בעוד ויכוח פנימי כיצד להתמודד עם האיום הגרעיני האיראני בצורה הטובה ביותר. הפעם המחנה הניצי שבסיועו בפנטגון תמך בפעילות באמצעות האו"ם, בתקווה שהלחץ יגרום לאיראן להסתלק מתוכניתה. לטענתם, יש לאיראן תמריץ לשתף פעולה, עקב הנוכחות הצבאית האמריקנית מעבר לגבול. המתונים רצו שארצות הברית תקיים שיחות עם איראן שביב כל נושאי הדאגה בווינגטון, ולא רק בענייני גרעין אלא גם בנושא חששות אמריקניים מפני פונדמנטליזם אסלמי מהפכני בעיראק בגיבוי שיעים נתמכי איראן. כפי שעלה מן הדיווח הני"ל, סוגיית האיום בשימוש בכוח – גם אם במרומז – השתרבה לוויכוח הממשלי, ולא הייתה נחלת השיח הבינלאומי בלבד.

מהדברים שנסקרו לעיל עולה כי גם בלי הוויכוח הפנים-ממשלי, ארצות הברית נמצאה בבעיה מורכבת מבחינת השתתפותה ב'תמהיל' של הפעלת עוצמה מדינית. מדינות ה'שלישייה' לא רצו באיום בכוח שארצות הברית יכלה להביא עימה, ואילו היא התנגדה למתן התחייבות לאי-תקיפה נגד איראן. בנוסף, השמעת מסרים בסגנון "כל האופציות על השולחן" הייתה חלולה בהיעדר נכונות ממשית לגבות אותה במעשים בשטח.

במצב שנוצר עמדו בפני הממשל שלוש אופציות לפחות: לעמוד בצד כבחירתו של בולטון (שאומצה על ידי הממונים עליו) (Bolton, 2007); להצטרף באופן פעיל ליוזמה האירופית, תוך כדי דילול כמעט ודאי של עמדותיה העקרוניות – דבר שבולטון (שם) התנגד לו; או לבצע פעולה צבאית חד-צדדית כלשהי כגיבוי ללחץ הדיפלומטי, וזאת בידעה על הפנייה האיראנית במאי ומשמעותה המעשית בהקשר של משבר הגרעין.

הפעלת אמצעים צבאיים כדי למנוע מאיראן השגת יעדיה, כהגדרתו של Pape (1996), לא הייתה חייבת להיות מלאה. היא יכולה הייתה להתבצע קודם בצורה של השמעה חוזרת של איומים מפורשים ובעקבותיהם הזזת כוחות – ולו סמלית – לעבר הגבול עם

איראן (מעיראק ו/או אפגניסטן ו/או מדינות המפרץ), בלי לירות אפילו ירייה אחת. אולם הצלחת צעד כוחני כזה (או אחר) לא הייתה מובטחת מראש. ראשית משום שצרכי ה'יתמהיל' מחייבים תיאום בין המעשים המדיניים והצבאיים לפי עיתוי ומינון. שנית מכיוון שהדבר היה עלול להגביר תחושת אי-הביטחון של איראן ולשמש דווקא זרז להאצת תוכנית הגרעין על ידיה.

הקביעה האחרונה נוגעת להערוותיהם של Levite (2002/03) ושל Campbell et al. (2004) לגבי הזיקה בין פיתוח נשק גרעיני לבין תפיסת הביטחון הסביבתי של היריב. כפי שציין קם (2007):

המניע הבסיסי של איראן להשיג נשק גרעיני הוא הגנתי-הרתעתי – נגד עיראק בעבר ונגד ארצות הברית היום. נוסף על כך העניין האסטרטגי של איראן להשיג הגמוניה במרחב המפרץ ובמזרח התיכון, והשאיפה לחזק את מעמדו הפנימי של המשטר האיראני.

(קם, 2007, ע' 9)

קם הבהיר חד-משמעית כי:

בעיני הנהגת איראן, השגת נשק גרעיני היא ככל הנראה אינטרס אסטרטגי מהמעלה הראשונה. הוא דרוש לה בראש ובראשונה כדי להרתיע את ארצות הברית – ואולי גם אויבים פוטנציאליים אחרים – מלאיים עליה ולפגוע בה.

(קם, 2007, ע' 23)

התמונה המצטיירת, אם כן, היא של שלוש 'צלעות' בסיסיות המרכיבות את הדינמיקה של הפעלת העוצמה המדינית במשבר הגרעין עם איראן – דינמיקה של נטרול (Defusing) הדדי ולא דווקא של השלמה הדדית.

במשבר הגרעין עם איראן ה'שלישייה' ראתה באיום בשימוש בכוח מרכיב שהיה עלול לנטרל את ההיבט הדיפלומטי ואף לדחוף את טהרן לעבר האצת תוכנית הגרעין שלה, לכן היא פעלה כדי להאט את קצב הפעילות שמטרתה העברה למועצת הביטחון.

ארצות הברית מצדה ראתה בחתירת אירופה לשיח (engagement) והססנותה לגבי

העברה למועצת הביטחון גורם שנטרל למעשה את מאמצי הבלימה מול תוכנית הגרעין האיראנית.

איראן, באופן אירוני אך לא מפתיע, החזיקה בדעה שהייתה מעין תמונת מראה של גישת ארצות הברית: היא ראתה את הדיפלומטיה האירופית כמרכיב שמקדם את תוכניתה על ידי נטרול האיום האמריקני בשימוש בכוח, ובהקשר זה זיהתה את העברת התיק שלה למועצת הביטחון כמהלך שעלול לנטרל את תוכנית הגרעין שלה.

## סיכום

מחקר זה התמקד במרכיבים הרלוונטיים ביותר (כולל תתי-סעיפים מרכזיים) בהצלבה בין הנוסחאות התיאורטיות המוצעות לבין ההפעלה בפועל של המקרה שנחקר כאן: דרישות הצד הכופה ומימושן, רמת המוטיבציה של הצד הכופה מול היריב, ומאזני רווח והפסד של אי-ציות מבחינת מדינת היעד.

ההתמקדות העיקרית הייתה בציר שבין מדינות ה'שלישייה' לבין ארצות הברית, כאשר שני שחקנים נוספים מילאו תפקיד חשוב במחקר בכללותו: הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית הייתה הגורם הרשמי שמסמכיה עמדו ביסוד ההתנהלות הבינלאומית מול איראן, אם כי היא לא הייתה באף שלב גוף שקובע מדיניות. מעבר לכך, איראן היא גורם מרכזי במקרה שנחקר, אם כי בשל אילוצי היקף העבודה הוגבלה ההתייחסות אליה לחשיבת מקבלי ההחלטות הרלוונטיים לגבי החקירה הבינלאומית, תוך הצנעת בחינת התפתחויות בזירת הפנים האיראנית, חשובות ככל שיהיו.

גבולות המחקר הוגדרו ותוחמו, ככל שניתן, בשנים 2003-2004. משום כך אין כאן עיסוק בהתפתחויות במשבר שאירעו אחרי 2004. בהקשר זה יצוין כי בבואנו להעריך את אופן ההפעלה של העוצמה המדינית במשבר הגרעין עם איראן, חשוב לזכור כי בתקופה הנחקרת היה נשיא איראן מוחמד חתאמי – שבעיני אירופה, לפחות, בישר על התפתחותה של איראן אחרת המחפשת מסילות ללב המערב (בין אם מציאות ובין אם במשאלת לב, כך נתפס מסעו של חתאמי המכונה "דיאלוג בין תרבויות"). כמו כן, אין לשכוח כי מחירי הנפט באותה התקופה היו נמוכים בהרבה מאשר בעת כתיבת שורות אלו, נתון בעל משמעות בהערכת יכולת התמרון של טהרן מול המערב בהקשר של המשבר.

עם זאת, ראייה לאחור ופרסקטיבה של למעלה משמונה שנים מאז התנעת יוזמת ה'שלישייה' ב-2003 עשויות לחזק מסקנות מחקר זה, במיוחד נוכח המשך התקדמותה הטכנולוגית הגרעינית של איראן. למרות כל האמצעים שהופעלו עליה מאז, היא צועדת לעבר הנקודה בה לא יעמדו לרשות הקהילה הבינלאומית מנופים משמעותיים ובעלי

השפעה מיידית נגדה, מלבד השימוש בכוח. בהקשר זה חשוב לציין כי 'דינמיקת הנטרולי' שזוהתה בעבודה זו – שלוש הצלעות של דיפלומטיה, איום בכוח וחתימה לנשק להשמדה המונית הפועלות לבטל זו את זו – הקלה על טהרן בתקופה הנבחנת במחקר. מסקנה זו מחייבת את החוקרים בנושא לשוב ולשקול את חשיבותו של האיום בכוח, כפי שהוצעה בשעתו על ידי Morgenthau (1948) ו-Schelling (1966). זאת מאחר שעולה מממצאי המחקר כי הנוסחאות שנסקרו כאן מותירות את הזירה בינלאומית במצב של 'אין פתרון' בהתמודדות עם תפוצת נשק להשמדה המונית: הפסימיות של George (1991) לגבי סיכויי ההצלחה של הדיפלומטיה הכופה, הביקורתיות של Jentleson and Whytock (2005/06) לגבי האפקטיביות של עוצמה פוליטית ואף כלכלית, הצבת הפעילות הנורמטיבית הבינלאומית כמסגרת-על מול איומים אסטרטגיים (כפי שמפורט באסטרטגית הנשק להשמדה המונית של האיחוד האירופי מדצבר 2003 ( EU External Relations website, 2003), הגישה אמריקנית המציבה את הפעילות הלאומית העצמאית במרכז (כפי שעולה מאסטרטגית הנשק להשמדה המונית מדצמבר 2002 ( US National Security Council, 2002), ואף קביעתם של מומחים לתחום בקרת הנשק כגון: Levite (2002/3), Campbell et al. (2004) ו-Carter (2004) – לגבי הקושי להשפיע מבחוץ על רצונה של מדינה לפתח נשק גרעיני.

כל אלה מחזירים אותנו ל-Morgenthau (1948) ובמיוחד לקביעתו כי דיפלומטיה איננה יכולה לסמוך רק על האיום בכוח, כמו שאיננה יכולה לסמוך רק על שכנוע או פשרה. מצד שני אל לה להתעלם מהפעלת מרכיב כזה או אחר, כולל האיום בכוח, כאשר הנסיבות מחייבות זאת.

מחקר זה חולק על ההתמקדות במידת היעילות/חוסר היעילות של מרכיב כזה או אחר בתמהיל העוצמה המדינית, ותחת זאת ממליץ להתמקד באופן ההפעלה של המרכיבים השונים תוך התבוננות בעיתוי ההפעלה והמינון הכרוך בכך.

כמובן שקשה להגיע לנוסחת קסם שיכולה להכתיב מראש מתווה מדויק מבחינת



העיתוי והמינון. עם זאת מי שמבקש להתמודד בהצלחה עם איומים של תפוצת נשק להשמדה המונית איננו יכול לברוח מהצורך לקבוע לעצמו מדרג של הפעלת כלים בכל קטגוריה וקטגוריה, בין אם דיפלומטיים, כלכליים או צבאיים – ולתכנן מראש אסטרטגיה של פעולות כאילו מדובר במשחק שח. זאת ועוד: חיוני לדבוק בנחישות ביישום של הכלים השונים לפי הצורך, לקיים איומים המופרחים לחלל האוויר וגם להכיר בזמן אמת בחוסר ההשפעה של כלי מסויים ולעבור לאחר בעוד מועד. אימוץ המלצות אלו עומד ביסוד מרכיב המוטיבציה וחושף את הבעייתיות שבהתנהלות ה'שלישייה' שנחקרה כאן: אם הצד הכופה איננו מגלה אורך נשימה ומתאים את מהלכיו תוך כדי תנועה, מדינת היעד עלולה לפרש זאת כמוטיבציה ירודה והיא תפעל בהתאם לכך וביתר שאת לקידום מטרותיה.

ועוד לגבי האיום בשימוש בכוח: ימים יגידו האם הזירה הבינלאומית נמצאת כעת בתקופת מעבר מהתמקדות בהפעלת כלים 'אזרחיים' בעיקרם (לחץ דיפלומטי, פוליטי, כלכלי) להענקת לגיטימיות מחודשת לאיום בכוח ככלי רצוי באכיפת נורמות בינלאומית במקרים בהם הכלים ה'אזרחיים' אינם מצליחים לממש את היעד. מה שברור הוא שהסירוב האירופי אפילו לשקול את השימוש בכלי זה – כמו גם חוסר העניין האמריקני להעמידו לרשות ה'שלישייה' – יצר סדק בהפעלת התמהיל, שפגע בסיכויי ההצלחה של יוזמת ה'שלישייה'. אך גם אם האיום בשימוש בכוח עובר כעת 'שיקום', יהיה צורך לקחת בחשבון את ממצאי המחקר של De Nevers (2007) לגבי הנסיבות בהן מופעל כוח, לעומת אלו בהן נרתעים מכך. המסר המשתמע העולה ממחקרה ברור וחד: מדינה פרוליפטורית בעלת יכולת להסב נזק צבאי (או צבאי-למחצה) לצד הכופה, תיהנה הלכה למעשה מ'חסינות' מבחינת יישום האיום בשימוש בכוח. מציאות כזו לא תסייע לקהילה הבינלאומית להתמודד בעתיד עם איומים על השלום והביטחון הגלובלי.

## מקורות

בן אלוף (2003), "ראש המוסד יתאם פעילות ישראל לסיכול תוכנית הגרעין האיראנית", **וואלה חדשות**, 24 בנובמבר 2003, <http://news.walla.co.il/?w=//469478>, הורד ב- 8/10/11.

ברגמן רוני (2007), **נקודת האל-חזור**, אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן. 2007.

קם אפרים (2007), **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 87, ינואר 2007.

וינוגרד אליהו (2008), **מלחמת לבנון השנייה: דין וחשבון סופי**, ועדת וינוגרד, ינואר 2008, <http://dwnmedia.a7.org/a7radio/misc/docs/08/vinograd.pdf>, הורד ב- 8/10/11.

Armitage, Richard L. (2003), Statement by Deputy Secretary of State on "U.S. Policy and Iran" and Panel Hearing on "Iran, Security Threats & U.S. Polic", **Senate Foreign Relations Committee Website**, Washington D.C., 28 October 2003, <http://www.iranwatch.org/government/US/Congress/Hearings/sfrc-102803/us-sfrc-armitage-102803.pdf>, downloaded on 2/9/11.

Armitage, Richard L. (2004), "Interview with Mohamed Alami of Al Jazeera Television, **US Department of State Website**, Washington DC, November 19, <http://merln.ndu.edu/archivepdf/iran/State/38516.pdf>, downloaded on 2/9/11.

**BBC News** (2007), "Washington 'Snubbed Iran Offer'", January 18, **BBC News**, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/6274147.stm>, downloaded on 2/9/11.

Blair, Tony (2003), The United Kingdom Parliament House of Commons Hansard Debates for 4 June 2003, **www.parliament.uk**, [http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo030604/debtext/30604-11.htm#30604-11\\_head0](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo030604/debtext/30604-11.htm#30604-11_head0), downloaded on 2/9/11.

Bolton John R. (2004), "Preventing Iran from Acquiring Nuclear Weapons Under Secretary for Arms Control and International Security", Remarks to Hudson Institute, Washington D.C., August 17, as prepared, **US State Department Website**, <http://statelists.state.gov/scripts/wa.exe?A2=ind0408c&L=dossdo&P=69>, downloaded on 2/9/11.

Bolton, John (2007), **Surrender is Not an Option**, New York: Threshold Editions.

Britain, France and Germany (2003), "Tehran Agreement": Agreed Statement at the End of a Visit to the Islamic Republic of Iran by the Foreign Ministers of Britain, France and Germany, 21 October, **IAEA.org**, [http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/statement\\_iran21102003.shtml](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/statement_iran21102003.shtml), downloaded on 2/9/11.

Bush, George W. (2002), "The President's State of the Union Address", Washington DC, 29 January, **White House Website**, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, downloaded on 2/9/11.

Byman, Daniel L., Matthew C. Waxman, Eric Larson (1999), **Air Power as a Coercive Instrument**, Santa Monica: RAND.

Campbell, M., Robert J. Einhorn, Mitchell B. Reiss (eds.) (2004), **The Nuclear Tipping Point**, Washington, DC: The Brookings Institution.

Carter, Ashton B. (2004), "How to Counter WMD," *Foreign Affairs*, September/October, [foreignaffairs.org/20040901faessay83507/ashton-b-carter/how-to-counter-wmd.html?mode=print](http://foreignaffairs.org/20040901faessay83507/ashton-b-carter/how-to-counter-wmd.html?mode=print), , downloaded on 18/2/08.

De Nevers, Renee (2007), Imposing International Norms: Great Powers and Norm Enforcement, **International Studies Review**. Malden: Spring 2007. Vol. 9, Iss. 1; pg. 53.

Director General, International Atomic Energy Agency (2004), **Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran**, GOV/2004/83, issued 15 November 2004.

ESS (2003), A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December, **EU External Relations website**, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, downloaded on 2/9/11.

Everts, Steve (2003), "Two Cheers for the EU's New Security Strategy," *International Herald Tribune*, 9 December, **Centre for European Reform website**, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/pressreview/78526.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/pressreview/78526.pdf), downloaded on 2/9/11.

**EU Statement on Iran** (2003), 18 March,  
[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_2571\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2571_en.htm), downloaded on 2/9/11.

**Council of the European Union** (2003), EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 9 December,  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>, downloaded on 2/9/11.

Farrell, Stephen, Robert Thompson and Danielle Haas (2002), "Attack Iran the Day Iraq War Ends," **The Times**, 5 November 2002,  
<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/article822318.ece>, downloaded on 2/9/11.

Fathi Nazila (2003), "Iran Says it has Developed Ability to Fuel Nuclear Plants but won't seek Weapons", **The New York Times**, 10 February,  
<http://www.nytimes.com/2003/02/10/international/middleeast/10TEHR.html>, downloaded on 2/9/11.

Fischer, Joschka (2006), The Case for Bargaining with Iran, **Washington Post Website**, May 29, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/28/AR2006052800978.html>, downloaded on 2/9/11.

Fischer, Joschka (2008), "Let's Reverse this Continental Drift," **The Guardian**, 4 February,  
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/feb/04/astrongpartnership>, downloaded on 2/9/11.

GAERC (2003a), Iran – Council Conclusions, **EU External Relations website**, General Affairs & External Relations Council (GAERC), 16 June,  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf), downloaded on 2/9/11.

GAERC (2003b), Iran – Council Conclusions, **EU External Relations website**, General Affairs & External Relations Council (GAERC), 21 July,  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/76752.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/76752.pdf), downloaded on 2/9/11.

GAERC (2003c), Iran – Council Conclusions, General Affairs & External Relations Council (GAERC), **2527th Council meeting, External Relations**, 29 September,

<http://www.iranwatch.org/international/EU/eu-council-092903.pdf>, downloaded on 2/9/11.

GAERC (2003d), Iran – Council Conclusions, General Affairs & External Relations Council (GAERC), **Europa Website**, 9 December.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/357&format=HTML&aged=0&lg=nl&guiLanguage=en>, downloaded on 2/9/11.

GAERC (2004a), Iran – Council Conclusions, General Affairs & External Relations Council (GAERC), 22 March 2004, **2527th Council meeting, External Relations**, 29 September,

<http://www.iranwatch.org/international/EU/eu-council-092903.pdf>, downloaded on 2/9/11.

GAERC (2004b), Iran – Council Conclusions, **EU External Relations website**, General Affairs & External Relations Council (GAERC), 22-23 November,

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/82773.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/82773.pdf), downloaded on 2/9/11.

George, Alexander L. (1991), **Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War**, Washington DC: United States Institute of Peace Press.

George, Alexander L., and William E. Simons (1994), **Limits of Coercive Diplomacy**, Boulder: Westview Press.

Hafezi Parisa (2003), "Khatami Says Iran Mines Uranium for Nuclear Plant", Reuters, **newsmine.org**, February 9,

<http://newsmine.org/content.php?ol=war-on-terror/iran/nuclear-posturing/uranium-for-nuclear-plant.txt>, downloaded on 2/9/11.

IAEA (2003a), Statement by the Board, 19 June (issued by the Chairwoman), **IAEA Website**,

<http://www.iaea.org/newscenter/mediaadvisory/2003/medadvise200372.html>, downloaded on 2/9/11.

IAEA (2003b), Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2003/40, 6 June, **IAEA Website**,

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf>,  
downloaded on 2/9/11.

IAEA (2003c), Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on 12 September, GOV/2003/69, **IAEA Website**,

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-69.pdf>,  
downloaded on 2/9/11.

**IAEA** (2004), 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, IAEA Board of Governors.

<http://www.iaea.org/newscenter/statements/misc/2004/zamaninia13032004.html>,  
downloaded on 2/9/11.

IAEA (2004a), Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on 13 March 2004, GOV/2004/21, **IAEA Website**,

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-21.pdf>,  
downloaded on 2/9/11.

IAEA (2004b), Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on 18 June 2004, GOV/2004/49 **IAEA Website**,

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-49.pdf>,  
downloaded on 2/9/11.

IAEA (2004c), "Paris Agreement": Agreement (Paris – 15<sup>th</sup> November 2004), IAEA INFCIRC/637, 26 November 2004, **IAEA Website**,

[http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/eu\\_iran14112004.shtml](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/eu_iran14112004.shtml),  
downloaded on 2/9/11.

IAEA (2005), Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2005/67, 2 September 2005, **IAEA Website**,

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-67.pdf>,  
downloaded on 2/9/11.

Jafarzadeh Alireza (2002), "New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime's Nuclear Program," Press Conference, 14 August 2002, Washington DC, **Iran Watch Website**,

<http://www.iranwatch.org/privateviews/NCRI/perspex-ncri-topsecretprojects-081402.htm>, downloaded on 2/9/11.

Jentleson, Bruce W. and Christopher A. Whytock (2005/06), "Who 'Won' Libya, **International Security**, Harvard/MIT: Winter 2005/06. Vol. 30, No. 3; pg.47.

Kane, Chen (2006), "Nuclear Decision-Making in Iran: A Rare Glimpse, **Middle East Brief**, Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University, May, No.5.

Kessler, Glenn (2002), "Sources Say Iran Lays Groundwork for Nuclear Bombs", 19 December 2002,

<http://nuclearno.com/text.asp?4662>; <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&contentId=A8865-2002Dec18&notFound=true>, downloaded on 2/9/11.

Kessler Glenn (2003a), "Group Alleges New Nuclear Site in Iran", 20 February.

<http://nuclearno.com/text.asp?5186>; <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A32368-2003Feb19>, downloaded on 2/9/11.

Kessler Glenn (2007), "2003 Memo Says Iranian Leaders Backed Talks", **Washington Post Website**, 14 February, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/13/AR2007021301363.html>, downloaded on 2/9/11.

Kissinger, Henry (1994), **Diplomacy**, New York: Touchstone.

Left, Sarah (2002), "Straw Rejects Israeli Call for Attack on Iran", **The Guardian Website**, 5 November, <http://www.guardian.co.uk/world/2002/nov/05/israel.iraq>, downloaded on 2/9/11.

Levite, Ariel E (2002/03), Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited, **International Security**. Winter 2002/03. Vol. 27 No. 3; pg. 59.

Manners, Ian (2002), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" **Journal of Common Market Studies**, 2002. Vol. 40, No. 2, pg. 235.

Morgenthau, Hans J. (1948), **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**, New York: Alfred A Knopf.

National Intelligence Council (2007), "**Iran: Nuclear Intentions and Capabilities**", November, [http://www.dni.gov/press\\_releases/20071203\\_release.pdf](http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf), downloaded on 2/9/11.

Nye, Jr., Joseph S. (1991), **Bound to Lead: The Changing Nature of American Power**, New York: Basic Books.

Nye, Jr., Joseph S. (2004), **Soft Power: The Means to Success in World Politics**, New York: Public Affairs.

Office of the Director of National Intelligence (2007), **Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, National Intelligence Estimate**, National Intelligence Council, November 2007, p. 5 [\\_http://www.dni.gov/press\\_releases/20071203\\_release.pdf](http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf), downloaded on 2/9/11.

Pape, Robert A. (1996), **Bombing to Win: Air Power and Coercion in War**, Ithaca: Cornell University.

Parsi, Trita (2007), **Treacherous Triangle – The Secret Dealings of Israel, Iran and the United States**, Yale: Yale University Press.

Rice Condoleezza (2003), **Address to the International Institute of Strategic Studies by US National Security Advisor**, response to question by Bronwen Maddox of *The Times*. London UK, June 26.

Porter Gareth (2007), "'Cabal' Blocked 2003 Nuclear Talks with Iran", **IPS News Agency Website**, January 14, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=32672>, downloaded on 2/9/11.

Rohani, Hassan (2005), "Beyond the Challenges Facing Iran and the IAEA Concerning the Nuclear Dossier," translation to English of speech published in **Tehran Rahbord** in Persian (quarterly journal of the Center for Strategic Research, subordinate to the office of the President), September 30, pp. 7-38.

Schelling, Thomas C. (1966), **Arms and Influence**, New Haven: Yale University Press.

Slavin, Barbara (2007), **Bitter Friends, Bosom Enemies: Iran, the US and the Twisted Path to Confrontation**, New York: St. Martin's Press.



Smith, Karen E. (2005), "Still 'civilian power' EU?" **European Foreign Policy Unit Working Paper**, 2005/1.

Straw, John (2002), The United Kingdom Parliament, House of Commons Hansard Debates for 5 November 2002, Oral Answers to Questions, Foreign and Commonwealth Office, Iraq, **www.parliament.uk**, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vo021105/debtext/21105-01.htm>, downloaded on 2/9/11.

Straw, John, (2004), The United Kingdom Parliament, House of Commons Hansard Debates for 9 November, , **www.parliament.uk**, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo041109/debtext/41109-01.htm>, downloaded on 2/9/11.

Tertrais, Bruno (2003), "Europe and Nuclear Proliferation", from: Fighting Proliferation – European Perspectives, *Chaillot Papers*, no. 66, December 2003, edited by Gustav Lindstrom and Burkard Schmitt, [http://www.nti.org/e\\_research/source\\_docs/eu/euiss/6.pdf](http://www.nti.org/e_research/source_docs/eu/euiss/6.pdf), downloaded on 2/9/11.

The Board of Governors (2003), **Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran**, Resolution adopted by the Board [of Governors] on 12 September 2003, IAEA, GOV/2003/69, OP3.

The Board of Governors (2004), **Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran**, Resolution adopted by the Board [of Governors] on 18 September 2004, GOV/2004/79, OP3

US National Security Council (2002), National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December, **Website of US National Security Council**, The White House, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-wmd.pdf>, downloaded on 2/9/11.

Warrick Joby, Kessler Glenn (2003), Iran's Nuclear Program Speeds Ahead, **Washington Post Website**, March 10, <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=A2677-2003Mar9&notFound=true>, downloaded on 2/9/11.

Watson, Adam (1982), **Diplomacy**, London: Methuen.

Weisman Steven R. (2003), "New U.S. Concerns on Iran's Pursuit of Nuclear Arms", **The New York Times Website**, 8 May, <http://www.nytimes.com/2003/05/08/world/aftereffects-the-administration-new-usconcerns-on-iran-s-pursuit-of-nuclear-arms.html>, downloaded on 2/9/11.

## **"עיונים בביטחון לאומי"**

**עריכה:** פנחס יחזקאלי

**עריכה לשונית:** חוה אתגר

**עיצוב עטיפה:** סלעית סלע

### **המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל**

**ראש המרכז:** פרופסור ארנון סופר

המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, הוקם כפועל יוצא מהחלטת הממשלה מיום 23 במאי 1976. בהחלטה נקבע, כי על המכללה לביטחון לאומי להיות "המוסד הגבוה ללימוד, לעיון ולמחקר בבעיות הביטחון הלאומי של מדינת ישראל".

למרכז יתרון יחסי בתחום הביטחון הלאומי, בהיותו מקום מפגש של בכירים מארגונים שונים: אנשי צבא בכירים מכל זרועות צה"ל ומצבאות זרים, בכירים מיתר ארגוני הביטחון, נציגים של משרדי ממשלה, אנשי אקדמיה מדיסציפלינות שונות ומקבלי החלטות, ברמות הבכירות, בכל תחומי הביטחון, המשק, החברה והשלטון בישראל.

קהל היעד של המרכז מונה את הגורמים הבאים: הדרג המדיני-פוליטי; הדרג המקצועי של מקבלי ההחלטות; הדרג האופרטיבי ומעלה במערכות הביטחון הלאומי; תלמידי המכללה לביטחון לאומי כמשפיעים עתידיים; אנשי אקדמיה בכירים ואנשי תקשורת; מכוני מחקר אקדמיים וסמי אקדמיים; המוסדות האקדמיים ומוסדות מקבילים הפועלים בתוך ממסדי הביטחון הלאומי בחו"ל.

תחומי העיסוק של המרכז כוללים את התחומים הבאים: גיאואסטרטגיה וביטחון לאומי; שילוביות ושיתוף פעולה בין ארגוני ובין משרדי; הגדרות ותפיסות חדשות של ביטחון לאומי; שחיתות שלטונית וביטחון לאומי; חוסן לאומי בעימותים מוגבלים; היבטים של טרור ופשיעה (תוך מתן דגש על הקשר הייחודי הישראלי); וסוגיות של ביטחון פנים.

במסגרת המרכז פועלים כעשרים עמיתי מחקר מהארץ ומחו"ל. פרסומי המרכז מגוונים וכוללים ספרים בתחומים שונים של הביטחון הלאומי; את כתבי העת "ביטחון לאומי", "עיונים בביטחון לאומי" "נייר עמדה" ופרסומים נוספים. בנוסף, שותף המרכז עם גלי צה"ל ומשרד הביטחון - ההוצאה לאור בהכנת "סדרת הביטחון הלאומי" במסגרת האוניברסיטה המשודרת.

**המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל. מחנה דיין, גלילות, ד"צ 02624,**

**צה"ל, טל': 03-7607335, דוא"ל: yehezkeally@gmail.com**

**צבא ההגנה לישראל, המכללה לביטחון לאומי**

**מפקד המכללה היוצא:** אלוף גרשון הכהן

**מפקד המכללה הנכנס:** אלוף יוסף ביידץ

**מדריך ראשי:** אלוף משנה ענאן ווהאבי

**מדריכים:** אלוף משנה יצחק כהן, ניצב משנה גדעון מור, גונדר משנה אילי גולדברג, גבי ליאורה הרצל

**מחנה דיין, גלילות, ד"צ 02624, צה"ל, טל': 03-7607335**