

מבט על, גיליון 135, 11 באוקטובר 2009

סבא"א וישראל

אפרים אסכולאי

ישראל הייתה אחת מהחברות המייסדות של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), שהוקמה ב-1957. תקוות גדולות נתלו בארגון, שהוקם בהמשך לחזונו של הנשיא אייזנהאואר, "אטום לשלום". זה היה אמור להיות ארגון טכני, ששם לו בין יעדיו: "לחתור להאיץ ולהרחיב את תרומת האנרגיה האטומית לשלום, לבריאות ולשגשוג ברחבי העולם. הארגון יפעל להבטיח, ככל שביכולתו, כי הסיוע שיינתן על ידו או לבקשתו או תחת פיקוחו או בקרתו, לא ישמש באופן שיקדם מטרה צבאית כלשהי." יעדים אלה עדיין תקפים, הם כתובים בתקנון סבא"א, אך בפרשנותם חלה סטייה גדולה מאוד. מארגון טכני במידה רבה הפך סבא"א לארגון טכני פוליטי מאוד.

בשל הפוליטיזציה, הצליחה הוועידה הכללית (GC) של סבא"א להעביר ב-18 בספטמבר 2009 החלטה, ה"קוראת לישראל להצטרף לאמנת ה-NPT (האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני) ולהציב את כל מתקני הגרעין שלה תחת אמצעי הפיקוח הכוללים של סבא"א." ההחלטה לא קראה להודו ולפקיסטן, חברות באותו אזור של סבא"א ושתי מדינות שבצעו ניסויים גרעיניים תת-קרקעיים, להצטרף לאמנת ה-NPT, ולא התקבלה שום החלטה הנוזפת באיראן על אי ההיענות המתמשכת מצדה לבקשות מצד סבא"א לקבל מידע על תוכנית הגרעין החשודה שלה. מעניין לציין, כי ההצבעה על "ההחלטה הישראלית", התפלגה באופן שווה כמעט והתקבלה בתמיכתן של פחות ממחצית המדינות המשתתפות בוועידה הכללית (49 הצביעו בעד, 45 לרבות רוב מדינות המערב הצביעו נגד, ו-16 נמנעו). כמו כן, קיימת החלטה שנתית של הוועידה הכללית הדנה ב"יישום אמצעי הפיקוח של סבא"א במזרח התיכון." ההצעה האיראנית שזכתה לכיסוי נרחב, דהיינו, החלטה האוסרת על תקיפות של מתקנים גרעיניים, הוסרה ככל הנראה בטרם הגיעה להצבעה.

בשל "השיטה האזורית" הנהוגה ברוב ארגוני משפחת האו"ם, ישראל מעולם לא קיבלה מושב במועצת הנגידים של סבא"א. על פי השיטה הנהוגה, המושבים במועצת הנגידים מחולקים לאזורים גיאוגרפיים ומוקצים ע"י המדינות האזוריות. ישראל שייכת מבחינה גיאוגרפית לאזור המזרח התיכון ודרום אסיה, הכולל גם את הודו ופקיסטן. ישראל, שלא התקבלה ע"י המדינות האחרות כחברה באזור שלהן, מנועה מלממש את זכותה הטבעית. אין בכך כל חדש, ובכמה מהארגונים הבינלאומיים ישראל מצאה את מקומה כחברה באזור האירופי, במקרים אחרים בקבוצה המערבית, ובאורח מוזר למדי, במקרה אחד גם באזור הספורט של אוקיאניה. מצב זה פגע גם בסבא"א עצמה, כאשר ישראל, בגלל אפליה זו, התנגדה בנחרצות ובהצלחה להעניק את משימת אירוח ארגון האמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBTO) לסבא"א. בנוסח אמנת ה-CTBT (איסור גורף על ניסויים גרעיניים), מקומה של ישראל מובטח.

הפעם הראשונה שישראל בודדה בסבא"א הייתה ב-1981, בעקבות השמדת הכור העיראקי באל-טוואית, שהיה בהליכי בנייה. בערך באותו הזמן, מועצת הביטחון של האו"ם העבירה החלטה שקראה לישראל לציית לאמנת ה-NPT. לשם השוואה, ב-1998, בעקבות הניסויים הגרעיניים שבצעו הודו ופקיסטן, הוועידה הכללית העבירה החלטה נחושה המגנה את הניסויים ואשר קראה לכל המדינות לפעול בהתאם לאמנת ה-NPT. הודו ופקיסטן מעולם לא הוזכרו בשמותיהן. הניסויים תוארו ככאלה שהתרחשו בדרום אסיה (המזרח התיכון לא נכלל בהגדרת אזור זה).

הפוליטיקה בכל הנוגע לסוגיה זו "חוגגת". מצרים, המנהיגה המסורתית של קמפיינים נגד ישראל בגופים בינלאומיים, מעדיפה כנראה שישראל לא תצהיר אם יש ברשותה נשק גרעיני אם לאו. תחת זאת, מצרים מעוניינת להבטיח שלא יהיה לה נשק כזה בעתיד. מצרים יודעת היטב כי הדרך לפירוק מנשק להשמדה המונית אינה עוברת דרך ציות פורמאלי לאמנות. קיום האמנות אפשרי רק כאשר הדבר מתחייב מהאינטרסים הבסיסיים של השותפות לאמנה. במציאות שבה עיראק ולוב נתפסו "על חס", וכאשר איראן אצה להשגת נשק גרעיני, על אף שמדינות אלה שותפות לאמנת ה-NPT, הרי שהמצב במזרח התיכון אינו מעודד לפירוק אזורי מנשק גרעיני. האם זה סביר לדרוש שישראל תיסוג ממדיניות העמימות ארוכת השנים שלה? אפילו מצרים יודעת שהסיכויים שכך יקרה במצב העניינים הנוכחי נמוכים למדי. לפיכך ההחלטה האחרונה של סבא"א מהווה עוד נדבך בהטפה המתמשכת כנגד ישראל.

בסטייה נוספת ליעדים המוצהרים של סבא"א, המנהל הכללי היוצא של סבא"א נראה נחוץ להפוך את מינויו לפוליטי עוד יותר (בתקנון הוא מוגדר "מנהל אדמיניסטרטיבי ראשי של הסוכנות"), בהשמיעו שוב ושוב את דעתו לפיה ישראל חייבת לציית לאמנת ה-NPT. בהקשר פוליטי זה, ישראל, קרוב לודאי, לא תתייחס ברצינות להחלטות, להצהרות ולפעולות פוליטיות מפלות אחרות. על פי המבוא לכינוס וינה מ-1969 בנושא חוק האמנות, "העקרונות של הסכמה חופשית ותום לב.. מוכרות אוניברסליות". ההסכמה החופשית של ישראל לא תתרחש בגלל החלטות כאלו או אחרות. פעולותיה של ישראל ייקבעו על ידה, לאחר שיקול דעת ראוי ובהליך תקין.

חשיבות סבא"א טמונה לא במעשיה הפוליטיים, אלא ביכולות הטכניות האדירות שלה. היא מסייעת למדינות בכל רחבי העולם ביישום טכנולוגיות גרעיניות למטרות שלום. היא ממלאת תפקיד חשוב ביישום אמצעי בטיחות, גם אם הם מוגבלים במקרים רבים. מצד שני, סבא"א סבלה קשות מהרמזים הפוליטיים בדוחות שפרסמה על איראן. הועידה הכללית עשתה לסבא"א שירות דב בהחלטתה המפלה כנגד ישראל. אם היא רוצה שיתייחסו אליה ברצינות, טוב תעשה סבא"א אם תשנה את דרכיה. משימה זו מונחת לפתחו של המנהל הכללי הנכנס.