

תפקידה של סבא"א בהסכם הגרעין עם איראן: ניתוח והמלצות לשיפור דרכי פעולתה/הישגיה

אפרים אסכולאי ואמילי לנדאו

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) היא הארגון שהוסמך לאמת כי איראן מקיימת את דרישות הסכם הגרעין (תוכנית הפעולה המשותפת - JCPOA) לכל פרטיו. עבור מדינות רבות, הדוחות הרבעוניים של סבא"א למועצת הביטחון הם כיום הבסיס להנחה שאיראן עומדת בתנאי ההסכם. אולם בחינה מקרוב של פעולות סבא"א ושל דיווחיה מעלה כי לא הכול תקין בכל תחומי הפיקוח, כמו למשל אימות אי-הפעילות לפיתוח מנגנון נפץ גרעיני; חיפוש פעילויות גרעין בלתי מוצהרות; והצורך בשקיפות בדוחות סבא"א בכל הנוגע לפעילות ולתוכניות בנושא הגרעין האיראני. חיוני שהצדדים להסכם יכירו בחסרונות יישומו, ויפעילו לחץ על סבא"א לשנות את האופן שבו הסוכנות מפרשת את המנדט שהופקד בידיה.

מילות מפתח: איראן, הסכם הגרעין, סבא"א, אימות

מבוא

תפקידה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א או 'הסוכנות') במסגרת הסכם הגרעין, שהושג ביולי 2015 בין חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה (E3 / EU + 3) לבין איראן, הוא "לנטר ולאמת את האמצעים בתחום הגרעין הננקטים מרצון כמפורט בהסכם הגרעין... כל הכללים והתקנות של סבא"א הרלוונטיים להגנה על מידע יישמרו במלואם על ידי כל הצדדים המעורבים".¹ בהודעת הפתיחה של הסכם הגרעין מצוין כי ההסכם "משקף פרמטרים המוסכמים

ד"ר אפרים אסכולאי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אמילי לנדאו היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

על שני הצדדים בהתאם לצרכים המעשיים, עם מגבלות מוסכמות על היקף תוכנית הגרעין של איראן, לרבות פעילויות העשרה ומחקר ופיתוח. הסכם הגרעין מבקש לתת מענה לחששות של מדינות ה-E3/EU+3, בין השאר באמצעות צעדים מקיפים שיבטיחו שקיפות ואימות. שקיפות ואימות הם לפיכך שני עקרונות יסוד בהנחיות הטכניות שהוטלו על סבא"א במסגרת ההסכם. הדיון שלהלן יתמקד בשתי סוגיות מרכזיות אלה, תוך התייחסות למספר נושאים רלוונטיים נוספים ודחופים למדי. ב־9 במאי 2018 פרסם מנכ"ל הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, יוקיה אמאנו, את האחרונה בשורה של הצהרות הנוגעות לפעולות האימות באיראן: "נכון להיום, סבא"א יכולה לאשר כי איראן מקיימת את התחייבויותיה הקשורות לגרעין".² בחינת המצב בפועל לגבי האימות שמבצעת סבא"א באיראן מעלה כי הצהרתו של אמאנו כוללת יותר מקורטוב של משאלת לב. דוגמה אחת לפער בין מטרות הסכם הגרעין לבין המציאות בשטח ניתן לראות בנוסח סעיף 16 בהוראות המבוא וההנחיות הכלליות של ההסכם: "איראן לא תעסוק בפעילות, כולל לא ברמת המחקר והפיתוח, אשר יש בה כדי לתרום לפיתוחו של התקן נפץ גרעיני, ובכלל זה פעולות מטלורגיות באורניום או בפלוטוניום, כמפורט בנספח I". הבעיה היא שסבא"א אומנם ביקרה במתקני הגרעין הרשמיים, אולם נאסר עליה בעקביות לאמת כל פעילות הקשורה בפיתוחו של התקן נפץ גרעיני.

סקירת השנים שחלפו מאז יישום הסכם הגרעין מעלה שהפער בין המנדט של סבא"א כפי שפורט בהסכם לבין פעילות הסוכנות בפועל מחייב בדיקה וניתוח. זאת כדי להבטיח שכל אימות עתידי שייערך במסגרת ההסכם (בהנחה שיישאר במתכונתו הנוכחית) יצליח לממש את השאיפות האידיאליסטיות של

אלה שנכנעו להתנהגותה העיקשת של איראן, הן במהלך המשא ומתן והן לאחר יישום ההסכם.

הסוגיות שחובה לבחון ולהעריך מחדש כוללות את אי-היכולת לאמת את הטווח המלא של פעילות הגרעין של איראן, את אי-היכולת לחפש ולזהות כל מתקן, פעילות וחומרים בלתי מוצהרים הקשורים לגרעין, ואת חוסר השקיפות בדיווחים הרבעוניים של סבא"א על תוכניות הגרעין האיראניות ועל פעילותה מאז השגת ההסכם. זאת משום שתוכניות ופעילויות אלה מסתתרות מאחורי תקנות וכללים מעורפלים שנקבעו על ידי בעלי האינטרס. מצב הפיקוח כלל אינו משביע רצון, והדבר הודגש ב־8

הנשיא טראמפ: "מה שמחמיר את המצב הוא שסעיפי הפיקוח בהסכם חסרי מנגנונים נאותים למנוע, לזהות ולהעניש בגין רמאות, והם אינם כוללים אפילו את הזכות הבלתי מוגבלת לבדוק אתרים חשודים רבים, כולל מתקנים צבאיים".

במאי 2018, כאשר כחלק מהצהרתו של הנשיא טראמפ על הסיבות לנסיגה האמריקאית מההסכם נאמר כי "מה שמחמיר את המצב הוא שסעיפי הפיקוח בהסכם חסרי מנגנונים נאותים למנוע, לזהות ולהעניש בגין רמאות, והם אינם

כוללים אפילו את הזכות הבלתי מוגבלת (unqualified) לבדוק אתרים חשובים רבים, כולל מתקנים צבאיים³.

ויש בעיות נוספות, שעניינן חוסר השקיפות בהסדרים הסודיים של איראן עם סבא"א. המצב המטריד הזה כמעט ואינו מוזכר על ידי גורמים רשמיים, למרות ששותפותיה של איראן להסכם צריכות לתבוע את הסרת הסודיות שאיראן נהנית ממנה כיום במגעים עם סבא"א. מידע מלא על פעילות הגרעין של איראן ועל תוכניותיה חייב לעמוד לרשות המדינות החברות בסבא"א ולציבור הרחב באמצעות הדוחות הרבעוניים של סבא"א, כפי שהיה לפני שהושג ההסכם. היעדרו של מידע זה מהשיח הציבורי ומהדיונים על האפקטיביות של הסכם הגרעין מטיל ספקות חמורים בכל מסקנה שמציג מנכ"ל סבא"א.

אימות

הבעיות הקשורות לפיקוח של סבא"א במתקנים ה"לא גרעיניים" (כולל הצבאיים) באיראן באות לידי ביטוי בשלושה הקשרים לפחות: כפונקציה של הסכמתה של איראן לקיים את תנאי הפרוטוקול הנוסף; בהקשר לפעילות אפשרית של איראן בתחום פיתוח מנגנון נפץ גרעיני; ובנוגע להוראות שנקבעו בנספח I של הסכם הגרעין בעניין פיקוח על מתקן, במקרה שמתעורר חשד כבד (ומבוסס מודיעין) לכך שאיראן מקדמת באותו מתקן פעילויות הקשורות לפיתוח נשק גרעיני.

הפרוטוקול הנוסף

במסגרת הסכם הגרעין הסכימה איראן להחיל את הפרוטוקול הנוסף (AP) על מנגנון האימות של סבא"א באופן זמני, עד שיאושר סופית על ידי השלטונות באיראן. אומנם יישום מנגנון האימות מוטל על הסוכנות, אולם איראן מחויבת לסייע באופן מלא לביצוע פעולות הפיקוח. המונח 'זמני' (provisional), כפי שהוא מופיע בפרוטוקול הנוסף, אינו מפחית מאחריותה של איראן בנושא זה.

באופן כללי, הפרוטוקול הנוסף גובש באמצע שנות התשעים מתוך מטרה לפתור ולתקן שני חסרונות מרכזיים בהסכם הפיקוח "המקיף" (safeguards agreement), אשר כל מדינה החברה באמנת ה-NPT חותמת עליו מול סבא"א (למטרות אימות). הפרוטוקול הנוסף נועד להבטיח את האפשרות לפקח על כל מתקן הממוקם באתר גרעין מוצהר (ולא רק על המתקנים המוצהרים), ולספק אמצעים מסוימים לחשיפת מתקנים, פעילויות או חומרים בלתי מוצהרים בשטחה של המדינה הנבדקת. סבא"א רשאית לבצע בדיקת דגימה סביבתית בכל מקום שתמצא לנכון⁴. אם הדגימה במקום המבוקש אינה אפשרית, איראן יכולה להציע מקום חלופי.

ככל הידוע, סבא"א ביקשה וביצעה דגימות סביבתיות כאלה רק בספטמבר 2015 באתר בפארצ'ן, שלגביו היה חשד לפיתוח חומר נפץ גרעיני, ובדיקה זו

הייתה מעין פארסה.⁵ איראן סירבה מאז לכל בדיקת דגימה נוספת באתר. דבר זה עומד בסתירה ברורה לחובותיה של איראן על פי הפרוטוקול הנוסף. יש לציין כי הוראות הפרוטוקול הנוסף אינן מגבילות את שיטות הדגימה בשום דרך. בפרוטוקול הנוסף יש עוד סעיף שעניינו חיפוש וחשיפה של פעילויות נסתרות, בלתי מוצהרות או בלתי חוקיות. עם זאת, סבא"א לא השתמשה בסמכותה לבקש את אישור חבר הנאמנים לשימוש ולהסדרת השימוש בדגימה סביבתית רחבת היקף.⁶ הוראה זו מאפשרת לסבא"א להתקין ולהפעיל רשת של תחנות דגימה על פני שטח רחב, אשר יכולה לזהות פעילות גרעינית או קשורה לגרעין, וכך לסייע לחקירות נוספות המבהירות את המיקומים ואת מאפייני הפעילות. מכיוון שסעיפי הפרוטוקול הנוסף נכללים בסעיפי הסכם הגרעין, חובה על סבא"א להשתמש בכל האמצעים הטכניים שברשותה על מנת לוודא ציות לתנאיו.

פיתוח מנגנון נפץ באיראן

כאמור, הסכם הגרעין אוסר במפורש על איראן לעסוק בפיתוחו של מנגנון נפץ גרעיני. יש להדגיש כי זהו חלק בלתי נפרד מההסכם, ולכן הוא כפוף לפעולות האימות שנועדו להבטיח כי פעילות זו אכן אינה מתקיימת באיראן. נושא הגישה לאתרים הוא כללי, ובשום אופן אינו מוגבל לפיתוח מנגנון הנפץ. עם זאת, הדגש על מנגנון הנפץ חשוב שכן איראן שוללת את הגישה לאתרים החשודים בקיום פעילויות כאלה, בתואנה שמדובר באתרים צבאיים. מכשול נוסף הוא שסבא"א מתבקשת לספק הוכחות לטענות על פיתוח חומרי נפץ. אם המידע המצביע על כך לא הושג בעזרת מה שמכונה "אמצעים טכניים לאומיים" (כמו צילום לווייני), האמצעים הנותרים הם רק ניצול סעיף בפרוטוקול הנוסף המורה על דגימה סביבתית. כל דבר אחר יהיה כמעט בלתי אפשרי, שכן מידע המבוסס על מודיעין לא תמיד יהיה זמין ליריב.

אם נתייחס לדוחות התקופתיים של סבא"א כמייצגים את פעילותה של איראן, דומה כי סבא"א התעלמה במכוון – או שאולצה על ידי איראן להתעלם – מחובותיה לאמת אי-פעילות איראנית בתחום פיתוח התקן נפץ גרעיני. בידי סבא"א היו עדויות רבות לכך שאיראן עסקה בכך בעבר, ולכל הפחות היה עליה לאשר שפעולות אלה אינן מתרחשות עוד באיראן. רק בתחילת אוגוסט 2017 כלל מנכ"ל סבא"א בדוחותיו התקופתיים את ההצהרה התמוהה: "הסוכנות ממשיכה בפעילויות אימות ומעקב אחר התחייבויותיה של איראן בנושא הסכם הגרעין, לרבות אלה המפורטות בסעיפים ... T של נספח I להסכם".⁷ סעיף T עוסק בפיתוח מנגנוני נפץ גרעיניים. השאלה כיצד סבא"א מאמתת ועוקבת אחר פעילותה של איראן בתחום זה נותרה ללא מענה, והיא מטילה ספק באמיתות הצהרתה של סבא"א.

סוגיה זו זוכה לחשיבות נוספת אם נזכור את הפיקוח היחיד בפארצ'ין, אשר נערך באופן הסותר את כל נוהלי הפיקוח התקינים של סבא"א. פארצ'ין הוא אתר שבו נערכו ניסויים במנגנון נפץ, ונחשפו לכך כמה ראיות. כפי שכבר צוין, לא ניתן לבצע בדיקה חוזרת באתר, ולכן אי-הוודאות לגבי הנעשה באתר נותר ללא מענה עד היום. סבא"א נמנעה מבקשת גישה לאתר על פי הנוהל המתואר בסעיף Q לנספח I של הסכם הגרעין.

גם אם יבוצע ההליך המורכב למדי של השגת גישה לאתרים בלתי מוצהרים, עדיין לא ברור אם איראן תאפשר כניסה לאתרים חשודים. הגישה הבלתי מתעמתת של סבא"א בעניין זה אינה מבשרת טובות לגבי נושאים רבים אחרים שנותרו מעורפלים, בשל שיטת הדיווח חסרת השקיפות של הסוכנות.

התמודדות עם חשדות על פי נספח I של הסכם הגרעין

אחת המגבלות המוכרות של אמנת ה-NPT היא הענקת סמכות לסבא"א לפקח רק על אתרי גרעין מוצהרים במדינות החברות באמנה. אולם ידוע גם שאיראן ניצלה את הפרצה הזאת וקידמה את תוכנית הגרעין הצבאי שלה באתר צבאי שהוא מחוץ לתחום עבור סבא"א – פארצ'ין. הסכם הגרעין אמור היה לתקן את הפרצה הזו ב-NPT ובהסכמי הפיקוח עם סבא"א. וכך ראינו שעד אפריל 2015 בכירי ממשל אמריקאים עדיין עמדו על כך שלא יסתפקו בפחות מאשר אפשרות פיקוח "בכל מקום ובכל זמן" – כלומר, כל אימת שיתעורר חשד באתר כלשהו באיראן, תוכל סבא"א לדרוש גישה מיידית.

אולם הניסוח שהתגבש לאחר חודשים ספורים בלבד בהסכם הגרעין עצמו היה רחוק מאוד מהיעד הזה. הוראות הפיקוח לגבי מתקן חשוד אשר מופיעות בנספח I של ההסכם מפותלות ופתוחות לפרשנות ולניצול לרעה מצד איראן. בתרחיש הטוב ביותר יכולה איראן לעכב בדיקה למשך 24 ימים, אך בבחינה מדוקדקת יותר של סעיפים 75–76 בנספח I⁸ ברור כי איראן יכולה למתוח את הזמן בשלב בו היא מתבקשת להציג את תגובתה הראשונית לחשדות של סבא"א. הדבר יכול להאריך באופן ניכר את פרק הזמן מרגע שהחשד עולה ועד ביצוע הבדיקה בפועל. בינתיים איראן עומדת על כך שלעולם לא תאפשר לפקחי סבא"א להיכנס למתקניה הצבאיים. לבסוף, בשל חוסר השקיפות בדוחות של סבא"א מאז יישום הסכם הגרעין, קיים בלבול בקרב הציבור בשאלות הבאות: האם נערכו בדיקות במתקנים צבאיים באיראן מאז ההסכם; מדוע לא בוצעה בדיקת מעקב בפארצ'ין לאחר שנמצאו חלקיקים חשודים בספטמבר 2015; והאם, כפי שדווח בתקשורת, סבא"א נמנעת לעיתים אפילו מלבקש בדיקה, מתוך ציפייה לתגובה שלילית מצד איראן.⁹ כל זה יכול להשתנות בצורה קיצונית בזכות המטמון האדיר של חומר מודיעיני שנחשף על ידי המודיעין הישראלי – הארכיון של פרויקט פיתוח הנשק הגרעיני

האיראני. ראשית, החומרים הראו כי איראן שיקרה (וכי היא ממשיכה לשקר) כאשר הכחישה שהייתה לה אי פעם תוכנית לפיתוח נשק גרעיני. שנית, יש בידיה מאגר ידע עצום שעודנו רלוונטי כיום. למרות שרק חלק קטן מאוד מהמידע הכלול בארכיון פורסם בפומבי, הוא ודאי כולל מידע בתחומים הבאים: אתרים שבהם בוצעו עבודות מחקר ופיתוח בכל היבט של פיתוח נשק גרעיני; אנשי צוות מעורבים; מתקנים ומצאי חומרים; וההישגים של איראן עד שנת 2003. סבא"א צריכה לנצל מידע זה כדי להשיג גישה לכל האתרים והמתקנים, לערוך ספירת מלאי, לראיין מדענים ואנשי צוות אחרים הרלבנטיים לפרויקט הגרעין, ולהעריך עד כמה הייתה איראן רחוקה מהשגת מטרותיה. גם אם איראן הורתה על הפסקה מלאה של המשך הפיתוח – וספק רב אם עשתה זאת – ניתן לראות בכך את נקודת המוצא לחידוש הפרויקט. מקור הספקנות הוא סירובה של איראן להודות ולחשוף את המידע הזה, ומאז היא ממשיכה בפיתוח מערכות לשיגור ראשי חץ גרעיניים – כלומר פרויקט הטילים שלה – למרות דרישות מועצת הביטחון לחדול מכך.

התעלמותה של סבא"א מהמידע החדש תהיה הפרה בוטה של חובות הסוכנות. מועצת המנהלים שלה חייבת להורות למזכירות לעשות זאת באופן מידי.

שקיפות

למרות שהסכם הגרעין שהוצג לציבור ב־2015 זכה לשבחים כהסכם בקרת הנשק השקוף ביותר מאז ומתמיד, מבחינה ציבורית ההסכם דווקא סימן את תחילתה של הידרדרות בעייתית ומתמיהה במידת השקיפות של הפעילות ושל תוכניות הגרעין העתידיות של איראן. מצב זה נובע מהסודיות (confidentiality) שההסכם מבטיח לאיראן במגעייה עם סבא"א. שש המעצמות הסכימו לדרישה האיראנית לסודיות, אף על פי שכמדינה שהפרה את אמנת ה־NPT – כפי שהוכח בדוח סבא"א מדצמבר 2015 ואושש היטב בראיות החדשות שהביאה ישראל – איראן איבדה את אמון הקהילה הבינלאומית ולא הייתה אמורה ליהנות מזכות כזו. עם זאת, שש המעצמות נכנעו באופן תמוה לדרישה האיראנית להתייחס אליה כאל חברה "רגילה" באמנת ה־NPT.

לאור זאת, הצעד הראשון שיש לנקוט הוא לחזור ולהצהיר במפורש כי איראן הפרה את תנאי אמנת ה־NPT בכך שבמשך כמה עשורים עבדה על תוכנית גרעין צבאית תוך הטעייה של הקהילה הבינלאומית, וכי הצטרפותה להסכם הגרעין היה ככל הנראה רק בגדר הפוגה זמנית. ההסכם בוודאי אינו מוחק את המורשת של איראן כמדינה הנוטה להפרות ולרמאות, ולא יכול לשמש פלטפורמה לכך שבאופן מידי הקהילה הבינלאומית תיתן בה אמון, או תעניק לה מעמד של חברה מן המניין באמנת ה־NPT. ואומנם, בשנים שחלפו מאז השגת הסכם הגרעין הוכיחה איראן

שהפרובוקציות והתוקפנות נמשכות, ובכלל זה איומיה לשוב מייד לפעילות הגרעין הקודמת שלה, אם ארצות-הברית או מדינות אירופה לא יקבלו את דרישותיה. בעקבות הבהרות אלה שנעדרו מהסכם הגרעין, יש לשוב ולשקול את הבסיס לקביעה כי לאיראן יש זכות לסודיות, ולהסירה:

ראשית – דוחות סבא"א על איראן חייבים לחזור למתכונת הקודמת ולכלול מידע מלא על פעילות הגרעין האיראנית ותוכניותיה לעתיד, עם דיווחים מלאים, כולל תוצאות לגבי הבדיקות שבוצעו במתקנים צבאיים, אם היו כאלה. מאז נובאר 2016 (יום יישום ההסכם), הדוחות אינם כוללים את כל המידע הזה.

שנית – יש לפרסם את כל ההסכמים הנוספים בין סבא"א לאיראן אשר לא פורסמו עד כה ברבים. לשם דוגמה, לא ייתכן שהציבור ילמד רק באמצעות דיווח בתקשורת חוקרת במהלך 2016 כי איראן למעשה מתכננת להתקין ולהפעיל אלפי צנטריפוגות מתקדמות החל מהשנה ה-11 של ההסכם. מידע מסוג זה חיוני לדיון מושכל בנוגע לערכו של הסכם הגרעין ולהערכות מושכלות בדבר כוונותיה של איראן בתחום הגרעין.

שלישית – יש לפרסם את הדוחות על הדיונים בהקשר של הוועדה המשותפת (המפקחת על הסכם הגרעין) ו'קבוצת העבודה של הרכש' (Procurement Working Group), שנועדה לדון במודיעין הקשור למאמציה של איראן לרכוש באופן בלתי חוקי טכנולוגיות ורכיבים הרלוונטיים לתוכנית נשק גרעיני.

רביעית – יש לחשוף בפני הציבור גם את ההבנות העיקריות מהמשא ומתן הסודי בין ארצות-הברית לאיראן שנערך בעומאן (וקדם לשיחות שש המעצמות ואיראן ב-2013). לאחר שהסכם הגרעין כבר הושג, אין כל הצדקה לשמור על תוצאות אותן שיחות תחת מעטה של חשאיות.

סיכום ומסקנות

את המניעים להתנהגותה של סבא"א כפי שתוארה לעיל אפשר רק לשער. הנימוק המתבקש ביותר הוא שמנכ"ל הסוכנות רוצה לדבוק ברוח הסכם הגרעין, כלומר רוח הפרשה. יתר על כן, הודאה רשמית בעובדה שסבא"א אינה יכולה באמת למלא את כל דרישות ההסכם תפגע הן ביישום ההסכם והן בסבא"א עצמה. הודאה כזו תפגע ביכולתם של חלק מהגורמים להמשיך להתעקש שההסכם מצליח, ועלולה לחולל משבר מוקדם שלרוב הצדדים בהסכם יש אינטרס למנוע, או לכל הפחות לדחות. לפיכך ההערכה היא שהמניע לביצוע ולדיווח המעורפלים, החלקיים והעמומים של סבא"א הוא ככל הנראה פוליטי.

סבא"א הוכיחה את יכולותיה הטכניות במקרים רבים בעבר, בעיקר בעיראק לאחר מלחמת המפרץ הראשונה. אך מימוש מלא של המנדט שלה במקרה של איראן עלול להוביל לממצאים שיחוללו משבר, אשר יערער את מעמדו השברירי של הסכם הגרעין. ברור מאוד כי אלה המעוניינים להמשיך עם איראן במצב הפוליטי והכלכלי הנוכחי מסתמכים על כך שהדיווחים התקופתיים המעורפלים, הבלתי

ברורים ולעיתים אף מטעים של מנכ"ל סבא"א יעשו עבורם את העבודה, ויאפשרו להם לקבוע כי ההסכם "עובד". כאשר מחזיקים בדעה זו, אין צורך לנקוט פעולה נוספת לתיקון ההסכם או ללחוץ על איראן במשטר סנקציות מחודש ומחוזק. ההתנהגות חסרת השקיפות של מנכ"ל סבא"א רק מחזקת את עמדתם של מי שאינם מעוניינים להכיר בכך שמשוהו אינו כשורה בהסדר המקורי.

אבל גם אם נניח שהסכם הגרעין מתקיים במלואו, עדיין מדובר בהסכם חלקי: הוא אינו מכסה את כל ההיבטים של פרויקט פיתוח הנשק הגרעיני; אינו מאפשר לחפש מתקנים, פעילויות וחומרים לא מוצהרים; וכפי שרבים מסכימים, הוא לקוי בכך שהתעלם מהמערכות לשיגור נשק גרעיני, ובכלל זה טילים בליסטיים וטילי שיוט בכל הטווחים שמסוגלים לשאת ראש נפץ גרעיני. הבעיות נעשות מורכבות יותר בשל העובדה שסעיפים מרכזיים בהסכם אינם מיושמים על ידי סבא"א. בקצרה, לא רק שההסכם כולל הוראות חלשות ובלתי מתאימות, סבא"א גם אינה ממלאת את חובותיה כלשונן.

לאחר הנסיגה האמריקאית מהסכם הגרעין במאי 2018, עתידו אינו ברור. עם זאת, אחת ההשלכות החשובות של ההחלטה האמריקאית צריכה להיות ההבנה שאם יש רצון להשאיר את ההסכם על כנו ולהופכו לאפקטיבי יותר, על שאר השותפות לבצע הערכה מחודשת של הפגמים בו ולתקן את אופן יישומו.

ההמלצות המוצעות כאן לשיפור המצב מכוונות למעצמות ובראש ובראשונה לארצות הברית, שהיא המעצמה היחידה המתמקדת בבירור בבעיות בהסכם ובצורך לתקן אותן. המעצמות חייבות להבטיח שסבא"א תבצע את תפקידה. בסופו של דבר וכפי שמתברר גם בנוגע לאמנת ה-NPT עצמה, האפקטיביות של סבא"א

ההתנהגות חסרת השקיפות של מנכ"ל סבא"א רק מחזקת את עמדתם של מי שאינם מעוניינים להכיר בכך שמשוהו אינו כשורה בהסדר המקורי.

ושל הסכמים למניעת תפוצת גרעין שעליהם היא אמונה תלויה בנכונותן של המדינות להבטיח שתנאי ההסכמים האלה יקוימו.¹⁰

הערות

- 1 המלכוד במשפט הראשון הוא השימוש במילה 'מרצון', שגרמה בעיות בעבר וצפויה לעשות זאת גם בעתיד.
- 2 Statement by IAEA Director General Yukiya Amano, IAEA, May 9, 2018, <https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-by-iaea-director-general-yukiya-amano-9-may-2018>
- 3 Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, The White House, Office of the Press Secretary, May 8, 2018, <https://translations.state.gov/2018/05/08/remarks-by-president-trump-on-the-joint-comprehensive-plan-of-action/>

- 4 הפרוטוקול הנוסף, סעיף 5.
- 5 בניגוד לכל נוהלי החובה, מנכ"ל סבא"א הרשה שאיסוף הדגימות החשובות יתבצע על ידי האיראנים ולא על ידי פקחים מוסמכים של סבא"א. למרות פעילויות הניקוי שביצעו האיראנים לפני הביקור היו עדיין כמה ממצאים חשודים, אך האיראנים סירבו להבהרה נוספת של הסוגיה. ראו:
<https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-remarks-to-the-press-on-visit-to-iran>
- 6 הפרוטוקול הנוסף, סעיף 9.
- 7 IAEA report on Iran from August 31, 2017, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-35.pdf>
- 8 Annex I – Nuclear-related measures, <https://www.state.gov/documents/organization/245318.pdf>
- 9 Barak Ravid, "Israel: IAEA received info about suspected Iranian nuclear sites but didn't inspect many of them," *Haaretz*, September 17, 2017, <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-israel-un-nuclear-watchdog-failed-to-inspect-many-suspected-iranian-sites-1.5451318>
- 10 הבעיות הקשורות לאמנת NPT מודגשות בזכות העובדה שוועידות המעקב של ה-NPT לא הצליחו לגבש הסכמה בקרב המדינות החברות לגנות את איראן בגין פעילותה לקיום תוכנית נשק גרעיני, אפילו לאחר שנחשף מודיעין מרכזי בדוחות סבא"א.