

מבט על, גיליון 1198, 29 ביולי 2019

בחירת מנכ"ל לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית:

שעת מבחן למשבר הגרעין האיראני

אפרים אסכולאי ואמילי לנדאו

הודעה רשמית שפרסמה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) ב-22 ביולי, בישרה כי מנכ"ל הסוכנות, יוקיה אמאנו, הלך לעולמו. ההכרזה הגיעה ביום שבו אמאנו אמור היה להודיע כי יעזוב את תפקידו מוקדם מהצפוי, במארכס 2020. ניתן לשער שההודעה על הצורך במחליף כבר ריחפה באוויר, אך ציר הזמן למינוי מנכ"ל סוכנות חדש קוצר משמעותית במפתיע. על פי דיווחים בתקשורת, כבר החלו הדיונים על מציאת מחליף לאמאנו בקרב המדינות החברות בסבא"א. הניתוח יתמקד בתפקיד שמילא אמאנו בסוגיית הגרעין האיראני ובהתנהלותו בנושא, ויוצגו קריטריונים עבור מנכ"ל הסוכנות החדש, שתכליתם למקסם את הישגי סבא"א.

התיק האיראני הוא ככל הנראה המשימה החשובה ביותר העומדת כיום בפני מנכ"ל הסוכנות לאנרגיה אטומית. במצב המשברי הנוכחי של הסכם הגרעין האיראני והמתרחבות ביחסי איראן-ארצות הברית, תפקידו של מנכ"ל סבא"א משמעותי יותר מתמיד. למנכ"ל הסוכנות החדש תהיה יכולת להשפיע האם המתרחבות תיפתר בדרכי שלום, או שמא המצב ימשיך להתדרדר ויתפתח לכדי משבר דיפלומטי ואולי אף צבאי. יתרה מכך, דוחות מנכ"ל הסוכנות עשויים להיות מכריעים בקביעה האם איראן תמשיך לחתור לנשק גרעיני, או שניתן יהיה למנוע אותה באופן אפקטיבי מלהמשיך ולממש את שאיפותיה לגרעין צבאי.

הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית אחראית להוציא לפועל ביקורות מכוח "הסכם הפיקוח" (Safeguards Agreement) עם איראן, ומכוח "תוכנית הפעולה המשותפת והמקיפה" (JCPOA Board of Governors) של הסוכנות ולמועצת הביטחון של האו"ם. המשימות העיקריות של הפקחים הן לוודא שכל הפעילויות המוצהרות בתוכנית הגרעין של איראן מתקיימות, וכל החומרים מדווחים בנוסף, עליהם לוודא כי אין כל חריגה מהמגבלות שהוטלו על איראן לגבי היכולות הטכניות והחומרים. כן עליהם לבדוק שלא מתקיימת אף פעילות בלתי מורשה, הקשורה לתוכניות אפשריות לפיתוח נשק גרעיני. תוצאות הבדיקות הללו נכללות בדוחות הרבעוניים של מנכ"ל הסוכנות, האמורים לשקף הן את מצב התוכנית האיראנית והן את פעילות הפקחים. הדוחות אמורים גם לפרט כל בעיה שהפקחים נתקלו בה, לצד המאמצים שנעשו לפתרונה.

למרבה הצער, משימות אלה בוצעו באופן חלקי בלבד. אין חולק על כי הביקורות על מתקני הגרעין המוצהרים והחומרים והפעילות המוצהרים של איראן מבוצעות באופן מקצועי. ואולם, הבעיות המתעוררות נוגעות לחיפוש אחר מתקנים, פעילויות וחומרים לא-מוצהרים, ולאומות שאכן לא מתקיימת אף פעילות הקשורה לפיתוח נשק גרעיני. בידי סבא"א הסמכות לפעול בשני נושאים אלה, אך מסתבר שהסוכנות אינה עושה זאת. על פי "הסכם הפיקוח המקיף" (Comprehensive Safeguards Agreement) שבין הסוכנות לאיראן, היא רשאית לבקש לבצע

"ביקורות מיוחדות", אם היא מגיעה למסקנה שדרוש לה מידע נוסף על מנת להבהיר מצב יוצא דופן. יתרה מזאת, על פי הסכם הגרעין, איראן הסכימה להחיל באופן זמני את ה"פרוטוקול הנוסף" (Additional Protocol). בנוסף למסמכים האלה, הסכם הגרעין כולל נהלים מפורטים המעניקים לפקחים סמכויות, שאם יופעלו יוכלו לסייע בפתרון שתי הסוגיות הללו שעל הפרק. אלא שנהלים אלה מעולם לא יושמו ושתי הסוגיות החמורות לא נפתרו. ולכן, איראן יכולה להסתיר פעילויות, חומרים ומתקנים, כשהיא נהנית מחסינות יחסית, כולל עיבוד חומרים גרעיניים ופיתוח מנגנון נפץ גרעיני.

ההימנעות של הסוכנות מלהתעמק בעברה של איראן - וכנראה גם בהווה שלה - בכל הקשור לפעילות פיתוח נשק גרעיני, אינה נובעת ממחסור במידע. בידי סבא"א שפע של מידע, החל ממקורות מידע משלה, שלא נעשה בהם שימוש (ובמיוחד באתר פרצ'ין, שלא עבר ביקורת חוזרת למרות שנמצאו חומרים חשודים בדגימות קרקע שנאספו בו בספטמבר 2015), כאשר השיא הוא ארכיון הגרעין, שנחשף על ידי ישראל והוא מכיל מידע רב על מתקנים, מדענים, ציוד ופעילויות הקשורים לתוכניות של איראן לייצר חמש פצצות גרעין. חקירה מעמיקה של המידע בארכיון - שתתבסס גם על פיקוח - עלולה להוביל למסקנה כי איראן עדיין מבצעת פעולות הקשורות לפיתוח נשק גרעיני. אולם, הסוכנות התנגדה עד כה לנצל את אוצר המידע הרב שברשותה לפיקוח שלה.

בעיה נוספת היא הדיווח של מנכ"ל הסוכנות בפני מועצת הנגידים ומועצת הביטחון, שדומה כי הוא אדיש עד כפוי, ומשקף את מה שנראה היה כסלידה של אמאנו מכל מחלוקת ואת רצונו להימנע מלפרט את החסרונות של משטר הפיקוח. הדוחות התקופתיים נחתמים על ידי מנכ"ל הסוכנות ומשקפים את דעותיו והערכותיו, בהתבסס על העבודה וההערכות שמבצע הצוות שלו. אמאנו עצמו השתמש בתירוץ הסודיות שהובטחה לאיראן ביחסיה עם סבא"א על פי הסכם הגרעין כדי להצדיק חוסר בדיווח על מידע חשוב - תירוץ שאין לו אחיזה בתקנות סבא"א.

למרות שאמאנו נכנס לכהונתו בשנת 2009 בגישה מקצועית אשר התרחקה מהנטיית הפוליטיות שהפגין מנכ"ל הסוכנות הקודם, מוחמד אל-בראדעי, בסופו של דבר, עד סוף הקדנציה החל גם הוא לקבל החלטות שאינן טכניות טהורות. אל-בראדעי מנע את הכללת הנספח המלא של "הממדים הצבאיים האפשריים" (PMD) של תוכנית הגרעין של איראן בדוחות הרבעוניים שלו מסיבות פוליטיות, וביניהן השיקול שהנספח עלול לספק לישראל עילה לתקיפה. לאחר 2015, אמאנו הראה שהוא יותר מחויב לוודא שאיראן עומדת במגבלות שנקבעו לה בהסכם הגרעין מאשר לבדוק האם היא חותרת לפעילות צבאית הנוגדת את חברותה באמנת ה-NPT. אלה אינם שיקולים שמנכ"ל ארגון טכני אמור לשקול. גם מועצת הנגידים לא הפעילה לחץ על אמאנו לנקוט עמדה אקטיבית יותר בחיפוש אחר הפרות אפשריות באיראן, או אחר עדויות לפעולות התחמשות.

לאור כל זאת, מה אמורים להיות הקריטריונים לבחירת מנכ"ל הסוכנות החדש? אם נניח בצד כישורים ניהוליים, החיוניים לעומד בראש ארגון כה גדול ומורכב, אי אפשר לא להזכיר כי מאז 1981, כל ראשי הסוכנות היו אנשי מקצוע שאינם מרקע טכני. דומה שתחומי העניין שלהם נטו יותר לעולם הפוליטי והדיפלומטי. אמנם, תפקידו של מנכ"ל הסוכנות הוא פוליטי וטכני כאחד, אך במקרה של איראן, הפרופיל הטכני צריך לקבל עדיפות. מבחינתו של אמאנו, השמירה על הסכם הגרעין קיבלה עדיפות עליונה, קרי המשימה לוודא כי איראן מקיימת את ההתחייבויות

הגרעיניות המעטות שקיבלה על עצמה במסגרת הסכם הגרעין קיבלה עדיפות על פני בדיקה מעמיקה של הראיות בדבר המשך מאמצי ההתחמשות שלה.

זאת ועוד, כל קושי המתעורר בביקורות אמור להיות מדווח על ידי מנכ"ל הסוכנות באופן מלא וכן, כך שהגופים קובעי המדיניות של סבא"א (מועצת הנגידים והוועידה הכללית) יקבלו תמונה מלאה ויוכלו להתייחס לצד הפוליטי של המשוואה. עם זאת, לא פחות חשוב הוא התפקיד שממלאת מועצת הנגידים בהעברת מסר של דחיפות למנכ"ל הסוכנות. אם מועצת הנגידים הייתה מעבירה לאמאנו מסר תקיף בנוגע לארכיון הגרעין, יש סיבה להאמין שהוא היה מחויב לפעול מהר יותר. ולבסוף, למרות שאין זה במסגרת סמכותו של מנכ"ל הסוכנות – יש לשקול מחדש את הסודיות שהוענקה לאיראן במסגרת הסכם הגרעין לגבי יחסיה עם סבא"א. המחסור הרב במידע בדוחות הפומביים של הסוכנות פוגע מאוד באיכות הדיון הכללי סביב איראן והסכם הגרעין.

אין ספק שהאיראנים ראו באמאנו כמי שמועיל לעניינם, עד כי על פי הדיווחים בעיתונות האיראנית, השמועות באיראן הן שישראל וארצות הברית התנקשו בו. ברור גם שמדובר ברגע קריטי ביותר בסוגיית הגרעין האיראני. על כן מנכ"ל הסוכנות החדש יהיה חייב לקחת בחשבון את הראיות לכך שאיראן לא עמדה במלואה בהתחייבויותיה בתחום הגרעין, גם אם פירוש הדבר עימות חריף בין סבא"א לאיראן. אשר ללאום של מנכ"ל הסוכנות החדש – ללא ספק הוא יהיה נושא לוויכוח על יורשו של אמאנו, אך אל לשיקול זה להאפיל על הבחירה באיש המקצוע הטוב ביותר לתפקיד תובעני ורגיש זה.