

כאשר יוטל הפיקוח על עיראק: סדר יום לפעולה

אפרים אסכולאי

הגופים הבין-לאומיים שבידיהם הופקדו חובות האימות אינם נקיים לגמרי מאשמה להידרדרות של מצב העניינים הזה. גופים אלה – צוות הפעולה (AT) של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית (IAEA) בתחום הגרעיני וסוכנות הפיקוח של האו"ם בכל שאר הפעילויות הדרושות – סבלו מתחילה ממחסור במשאבים, ועם הזמן סבלו גם מירידת התמיכה והגבוי מצדה של מועצת הביטחון. כתוצאה מכך, גברה בהדרגה ידם של העיראקים בעימות הלא פוסק עם הפקחים. הפקחים, שלא נהנו מגבוי של ממש, החלו לעשות הקלות וויתורים לעיראקים, וכתוצאה מכך נפגעה יכולתם למלא את חובתם. במועצת הביטחון, בו בזמן, היו רבים שמאסו בפרשייה העיראקית, וביקשו לשכוח את חטאי העבר, ולכל הפחות להתעלם מהם. הם רצו להשיב את יחסי המסחר למצבם הנורמלי, כדי שיוכלו לגבות את חובותיהם ולגרוף רווחים מחידושה של הפקת הנפט ולאחר מכן מחידוש המסחר (כולל מכירת נשק) עם המדינה הגדולה הזאת – ופעלו במשותף להשגתה של מטרה זו. ולכן, מאז דצמבר 1998 היו העיראקים חופשים, למעשה, לחדש את פעילותם לפיתוח נשק להשמדה המונית ובהכשרת

על המאמצים ועל הנסיונות העיראקיים להסתיר ככל האפשר את פעילויותיהם

**במועצת הביטחון
היו רבים שמאסו בפרשייה
העיראקית, וביקשו להשיב
את יחסי המסחר למצבם
הנורמלי, כדי לגבות את
חובותיהם ולגרוף רווחים**

ואת יכולותיהם. זאת ועוד, הצעדים העיראקיים לעיכוב ולמניעה של עבודת הפקחים, מאמצי ההסתרה ואף השקרים הגלויים – אלה הם עדות ברורה לכך שיש להם לא מעט להסתיר עדיין, ולכך שבמעשיהם הם מנסים למנוע מהפקחים את האפשרות לחשוף זאת. בהדרגה הצליחו העיראקים להעביר את נטל ההוכחה אל הפקחים. עוד הצליחו העיראקים להגן על אתרים "רגישים" ו"נשיאותיים" בפני הצורך להיענות לתביעה לפיקוח בלי התראה מראש; אלה הן רק דוגמאות אחדות לתעלוליהם של העיראקים בעת הפיקוח, שהופסק בדצמבר 1998.

בחודשים מארס, מאי ויולי 2002, העסיקו המזכיר הכללי של האו"ם ויו"ר וועדת האו"ם לניטור, אימות ופיקוח (UNMOVIC) את הנציגים העיראקים בדיונים על המסגרת והתנאים לחידוש אפשרי של הליכי האימות והבדיקה של הנשק להשמדה המונית בעיראק. המאמצים לאימות הפעילויות האלה, שנוהלו רוב שנות ה-90 בידי הגוף הקודם לוועדה זו, וועדת האו"ם המיוחדת (UNSCOM), הופסקו בחודש דצמבר 1998. מטרתו של מאמר זה לדון בתנאים המקדימים ודרך הניהול הדרושים לתפקוד מוצלח של משטר האימות והבדיקה בעיראק.

לקחים מהעבר

החלטותיה של מועצת הביטחון של האו"ם מ-1991 מחייבות את עיראק לשיתוף פעולה מלא ב"סילוק, השמדה או עיקור" של הנשק להשמדה המונית ושל הטילים, ובהמשך – ב"ניטור ואימות מתמשכים" (OMV). כמו כן, ההחלטות תובעות להציג "חשיפה מלאה, סופית ומוחלטת" (FFCD) – פירוט כל הפעילויות העיראקיות לפיתוח נשק להשמדה המונית. שש המהדורות של המסמך הגרעיני וכמה וכמה נוסחים מתוקנים – די באלה להעיד

לפעולה. לרשותם עוד עומדים רוב כוח האדם שהועסק בכך בעבר, חלק מהציוד שעליו הכריזו (מתוך הפרה של החלטות מועצת הביטחון) כי "הושמד חד-צדדית" בידיהם, וככל הנראה – גם חלק מהחומרים. בנוסף, יש בידיהם אמצעים כספיים ניכרים; הם הצליחו גם, במשך השנים, להשיג כמויות ניכרות של חומרים וציוד, בשל חוסר יעילותם של אמצעי הבקרה הבין-לאומיים על יבוא וייצוא.

במאי 2002, בחשש מפעולה צבאית של האמריקאים, החלו העיראקים במשא ומתן עם האו"ם על האפשרות להחזיר את הפקחים לעיראק. אמנם החלטה 1284 מדצמבר 1999 מחייבת זאת, אבל אין שום דיווח לעמידתם של הנושאים ונותנים מטעם האו"ם על יישום מלא של ההחלטות מ-1991. כמה דיווחים באמצעי התקשורת העלו את הסברה, כי הטקטיקה העיראקית היא להאריך את המשא ומתן ככל יכולתם, ובכך לנטרל את עיקר המניע ההצהרתי של ארצות הברית לחידושם של מעשי האיבה.

יש לקחת בחשבון את האפשרות לחידוש הפיקוח בעיראק, ויש להשלים את התוכניות ואת ההכנות לקראת האפשרות לחידושן של פעילויות הפיקוח. תוכניות אלה וההכנות הנגזרות מהן חייבות להביא בחשבון את הלקחים שהופקו מן העבר.

הנחות יסוד

לפני הדין בפעילויות שיש לנקוט במקרה שיחודש הפיקוח על עיראק, יש לציין כמה הנחות יסוד:

■ ראשית, אין ספק כי עיראק התקדמה בפיתוחו של נשק להשמדה המונית.

כל הנחה אחרת אין בה תועלת, והיא עלולה להכשיל את הפיקוח. זאת ועוד, הנחה זו מתחייבת מן העובדה שסדאם חוסיין בחר שלא לשתף פעולה עם משטר הפיקוח הבין-לאומי ולגרש את הפקחים מעיראק ב-1998, ולצדה העובדה שהוא היה נכון לוותר על הסרתן של הסנקציות שהוטלו עליו, ולא להתוודות ולשתף פעולה עם דרישות הפקחים;

■ שנית, אם לא תספק עיראק גילוי ופתיחות מוחלטים, אין להאמין לה.

מאז סילוקם של הפקחים בדצמבר 1998 היו העיראקים חופשיים לחדש את פעילותם לפיתוח נשק להשמדה המונית ובהכשרתו למצב של פעולה

השקיפות היא תביעה בסיסית מכל מדינה השותפה לכל ברית והסכם שהם, הכוללים תנאים של אימות. בלי נכונות גלויה ומוצהרת לשתף פעולה עם הפקחים, לספק להם את כל המידע הדרוש לעבודתם (במסגרת התנאים המוסכמים) ולהיענות לכל תביעותיהם בתחומים אחרים, יתעורר החשד בהכרח. לעיראק יש מאז ומתמיד מאפיינים ייחודיים. עיראק שיקרה, רימתה, העלימה עדויות ופגעה בפעולות הפיקוח מראשיתן. ולכן, אם לא תשנה עיראק את דרכיה, יש לדבוק בהנחה זו. שיתוף הפעולה של עיראק עם כל דרישות הפקחים הוא אמת המדה

לפתיחותה. כל עיכוב, התחמקות או הסתרה של עדויות יוכיחו שעיראק אינה ראויה לאמון עדיין;

■ שלישית, התחלת חידושו של הפיקוח תלווה עד מהרה במשבר נוסף.

הנחה זאת מבוססת על נסיון העבר עם עיראק. גם אם לא יתפתח משבר, זוהי הנחת עבודה חשובה לכל תוכנית, והיא יכולה להיות יעילה מאוד אם תיושם כהלכה;

■ רביעית, עיראק תטען שכל מה שהיה ברשותה – כל החומרים והציוד היכולים לשמש לתכלית כפולה, חוץ מהאוראניום שנחשף תחת פיקוח הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית – הושמד או אבד בעת ההפצצות של דצמבר 1998.

גם הנחה זו מבוססת על נסיון העבר. אין לצפות מעיראק לחשוף את הציוד והחומרים שהסתירה בעבר או שהכריזה על אובדנם, אלא אם כן תספק עדויות חותכות לדבריה (ציוד שנהרס, וכדומה);

■ חמישית, אם אכן יחודש הפיקוח, יתנהלו הדברים על-פי חוקים חדשים לגמרי. הכול שוב פתוח עתה, ועל הפיקוח להתחיל מההתחלה.

עד להפסקתו של הפיקוח, ואפילו לאחר מכן, הוקדשו מאמצים ניכרים לוודא את מצב הדברים בעיראק בעבר. החלטת מועצת הביטחון 1284 מ-1999 תובעת את סיומן של "משימות המפתח הנותרות לפרוק החימוש", שרידים, לכאורה, מפעילויות העבר. אף על פי שסוכנות הפיקוח של האו"ם מדווחת על הכנות להסדרתו של עניין זה, אין לכך משמעות כיום, בשל פרק הזמן הארוך שעבר מאז סיומו של הפיקוח ובשל השינויים הרבים שיכלו להתחולל מאז.

עקרונות התכנון

על יסוד ההנחות האלה יש לבסס את עקרונות התכנון למבצע הקרוב:

■ על פעילויות האימות לעשות שימוש בכל הסמכויות שהוענקו להן בהחלטות מועצת הביטחון מ-1991;

■ מטרתה של כל פעולה עתידית בעיראק להעריך את המצב ולחשוף את הפעילויות האסורות – פעילויות העומדות בניגוד להחלטות מועצת הביטחון מ-1991;

■ כל המאמצים שיושקעו בחשיפה ובבירור של המצב בעבר חייבים להתרכז בעובדות היכולות להשפיע על המצב הקיים כיום;

■ הפעילויות המתוכננות צריכות להיערך בהיקף רחב, לחול במקביל על כל תחומי הפעילות (אתרים, מסמכים, כוח אדם, וכדומה), ולבצע פעילות פיקוח בזמנית באתרים רבים ככל האפשר;

■ יש לבטל מכל וכל את ההקלות שנעשו בעבר, ולהימנע מכל הקלה חדשה. ההקלות העיקריות היו מזכר ההבנות בנוגע לאתרים "רגילים" וההסכם בנוגע לאתרים "נשיאותיים", אבל היו גם אחרות, כמה מהן סמויות, שישמשו בנוגע לפעילויות ולאחרים אחרים;

■ יש להשלים מראש את כל ההכנות לאפשרות של חידוש הפיקוח, ולהציב את כל האמצעים בכוננות לפעולה בהתראה קצרה. הדברים אמורים לא בצוותי השדה בעיראק בלבד, אלא בכל הסיוע והגבוי הטכני ההכרחי, כמו מעבדות אנאליטיות ועוד שירותים ומתקנים חיצוניים;

■ אין להגביל את הפיקוח בהתאם למשאבים. להיפך, יש להתאים את המשאבים לצרכים, ולא להגבילם בהתאם למצוי. את מאמצי הפיקוח יש להגביר

בהתאם לצורך. הדברים נוגעים לא לעלות הישירה של פעילות האימות בלבד (המוטלת כולה על עיראק, בהתאם להחלטות מועצת הביטחון 715 מ-1991 ו-1284 מ-1999), אלא גם לכוח אדם, למתקנים ולשירותים, הממומנים בידי המדינות החברות באו"ם;

■ הפקחים, מבצעי הפיקוח והאימות, חייבים להיות עצמאיים לגמרי, בלי שום תלות במערך הלוגיסטי העיראקי או בסיוע הטכני שלו.

מעקרונות אלה נגזרים ההיבטים הטכניים

וועדת האו"ם לניטור, אימות ופיקוח

(UNMOVIC) הוקמה בדצמבר 1999 בידי מועצת הביטחון כמחליפה של סוכנות הפיקוח של האו"ם (UNSCOM), כגוף המארגן את הפיקוח מטעמו. המנדט שלה בתחום האימות אינו שונה, למעשה, במידה רבה משל קודמתה. אמנם היא תוארה כ"מערכת מתוגברת לפיקוח מתמשך", אבל תוכנית הפעולה שנקבעה במסגרת המנדט שלה זהה לזו של סוכנות הפיקוח של האו"ם. מאז הקמתה גייסה סוכנות הפיקוח של האו"ם כחמישים אנשי צוות ואימנה כמאתיים ושלושים בני אדם, כולל מומחים ומפקחים ראשיים, בציפייה להשבת הפיקוח על עיראק. סוכנות הפיקוח של האו"ם דיווחה גם על איסוף של מידע ממקורות גלויים ומידע שסיפקו מדינות שונות.

פעילויות האימות בתחום הגרעין נותרו בידי הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית, אבל אין שום דיווח על תוכניותיה להשבת הפיקוח על עיראק.

הבאים:

■ יש להכין נוהלים כתובים לכל היבטי האימות; את הנוהלים האלה יש להכין מתוך מחשבה על חשיפתן של פעילויות לא חוקיות;

■ יש להכין כוח אדם לכל המשימות, לבנות את הצוותים ולהכשירם. על ההכשרה לכלול אימוני שדה ותרגילים. את הצוותים יש לבנות מגרעין קבוע ומכוח אדם הנתון בכוננות, ערוך להיקרא לפעולה עם חידושו של הפיקוח;

■ טכנולוגיות חדשות מפותחות ומיושמות כל העת. יש לעשות שימוש בטכנולוגיות ובציוד החדישים ביותר, הן בעבודת השדה והן בארגוני התמיכה הטכנית; את הציוד יש לרכוש או לסמן לקראת פעילות עתידית;

■ יש לעשות שימוש רחב באמצעי בקרה ודגימה בשטח עצמו ובסביבה. ניתוח מהיר של הממצאים יספק את התמיכה העיקרית לחקירתם של אתרים חשודים ושל הפעילויות המתבצעות בהם. זוהי הדרך המהירה ביותר להשיג אומדנים תקפים, בהנחה שתמיד תהיה סכנה להפסקה לא צפויה של הפעילות;

■ את הניתוח הסופי של הממצאים הטכניים יש להפקיד בידיהן של קבוצות מומחים עצמאיות לכל אחד מתחומי הנשק להשמדה המונית והטילים, קבוצות שיורכבו במיוחד למטרה זו. על הממצאים החיוביים יש לדווח למועצת הביטחון ולפרסמם ברבים.

הכנות טובות הכרחיות לפעולה טובה. ככל שהצוותים יאומנו טוב יותר, התוצאה תהיה מוצלחת יותר. פעילות האימות אין עניינה בהשגת עדויות חותכות לעובדות

ידועות. למעשה, יותר מכול, מדובר בעבודה בלשית בסביבה עוינת. ולכן, יש לעשות שימוש בציד ובטכנולוגיות הטובים ביותר. יש להעניק לפקחים את התמיכה הטובה ביותר כדי שיוכלו לתפקד כהלכה; הכשרתם חייבת לאפשר להם להתמודד עם כל מצב שעלול לעמוד בפניהם, טכני או אחר. יש לאמן את הפקחים "לצפות את הלא צפוי".

סיכום

האם אפשר להגשים את כל היעדים האלה? המפורט כאן אינו אלא בסיס מכסימליסטי ואידאלי לפעילות העתידית. השגתו של כל האמור לעיל תעניק לעולם את הערובה הדרושה לו, לכך שנעשה כל שאפשר לעשות. יש לקוות כי בהכנות של הוועדה לאימות ולפיקוח מטעם האו"ם ושל צוות הפעולה של הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לקראת חידוש צפוי של הפיקוח יובאו בחשבון כל ההמלצות המפורטות כאן.

עוד שני גורמים יכולים לתרום להשגת תוצאה מוצלחת בפעילויות האימות: מנגנון האימות חייב להיות עצמאי ומשוחרר מלחץ פוליטי, ובו בזמן – ליהנות מתמיכה ומגבוי פוליטיים מצדה של מועצת הביטחון. ככל שפעילויות השדה יוכנו וינהלו טוב יותר, פוחת הסיכוי להשפעתו של הלחץ הפוליטי. שני הגורמים האלה נראים אמנם סותרים, אבל אפשר בהחלט ליישב ביניהם. אם הפקחים משוחררים מכל לחץ מבחוץ, ואם

הניהול המקצועי של העבודה גלוי ופתוח, פוחת הסיכוי להטיה מבחוץ. כתוצאה מכך יעמוד לרשותה של מועצת הביטחון המידע הטוב ביותר בבואה לקבל את הכרעותיה הפוליטיות.

עבודת האימות היא עבודה המכוונת כלפי מטרתה ונבחנת לפי השגתה. ממצאים חיוביים הם בגדר הישג, אבל לממצאים שליליים יש, לרוע המזל, משמעות פחותה. לא תיתכן הוכחה של ממש להיעדר פעילות או חומרים. אפשר

**הפיקוח הוא עבודה
בלשית בסביבה עוינת.
ולכן, יש לעשות שימוש
בציד ובטכנולוגיות
הטובים ביותר ולאמן את
הפקחים "לצפות את
הלא צפוי"**

להשיג, לכל היותר, ביטחון מסוים, אבל רק אחרי פעולה שלמה ומקיפה, בלי אינדיקציות מפקפקות ובדויות להסתרה ובלי עיכובים מצדו של הצד הנתון לפיקוח. ממצאים שליליים-שקריים הם האויב של כל פעולת אימות. כל נסיגה מהדרישה לאימות מרבי תגביר את הסיכויים לקבלת תוצאות שקריות-שליליות.

אין, כאמור, להעניק שום הקלה א-

פרוירית. ואולם, אנו חיים בעולם האמיתי, וככל שיעבור הזמן ויימשך הפיקוח – אם הכול יתנהל כשורה – יהיו בכל זאת הקלות. את ההקלות האלה יש לעשות במודע ובתבונה, ולהביא בחשבון את כל ההשלכות האפשריות. יש לציין, כי כל הקלה ונסיגה מחובותיה של עיראק תשמש, בלי ספק, את העיראקים במאמצי ההסתרה, ולכן יש להימנע מכך.

אם אכן יחודש הפיקוח, תהיה זו, ככל הנראה, ההזדמנות האחרונה שבה יזכה העולם לחשוף את הפעילויות האסורות של עיראק או להבטיח לעצמו כי הכול כשורה. את הכישלון אין להעלות כלל כאפשרות, מכיוון שהכישלון יוביל למצב נורא. במקרה כזה, כאשר תיחשף לבסוף האמת, בעקבות ממצאים ברורים שיוכיחו את ההיפך מממצאי הפקחים, תהיה לזה השפעה הרסנית על כל שאר פעילויות האימות בתחום של בקרת הנשק.

לסיום, יש לציין במפורש כי כל סנקציה, גם אם תיאכף בקפדנות, יכולה רק להאט את הקצב של ההתקדמות. אין בכוחן של הסנקציות למנוע ממדינה ריבונית, גם אם היא מוגבלת קשות באמצעותן, להמשיך בתוכניותיה, ואפילו בקצב אטי מאוד. רק פעילויות אימות מעמיקות יכולות לחשוף את התוכניות האלה וכל התקדמות שהושגה בהן. זהו ידע הכרחי לעולם כדי להגיב את התגובה ההולמת ביותר למצב שייחשף. העיורון עלול להיות הרסני.