

מבט על, גיליון 533, 27 במארס 2014

אימות באיראן: חיוני, אך לא תחליף למניעה

אפרים אסכולאי ואמילי לנדאו

לאחר הדיון הראשון בין איראן למדינות ה-P5+1 בנושא הסכם גרעיני כולל, ציינה ראש צוות המשא ומתן האמריקני, וונדי שרמן, כי קיים מדד אחד להצלחת השיחות: שאיראן לא תהיה מסוגלת להשיג נשק גרעיני. אמרה זו נשמעת נכונה לחלוטין. אולם, שרמן ציינה, בה בעת, כי מילת המפתח להבטחת העובדה, כי תוכנית הגרעין האיראנית תיועד כל כולה למטרות שלום היא "אימות". בעוד שאימות מהווה, ללא ספק, רכיב חיוני בכל הסדר, כולל הסדר עתידי עם איראן, אין לראות בו את החלק המרכזי של הסכם מוצלח.

למעשה, הערותיה של שרמן היו רק האחרונות בשורה של הכרזות אמריקניות באותה הנימה, שנועדו להרגיע את הספקנים בקהילה הבינלאומית, ולאשר בפניהם, כי ארצות הברית תהיה מסוגלת לאתר בזמן "פריצה" (breakout) איראנית לעבר השגת נשק גרעיני ולטפל בה מבעוד מועד. הממשל האמריקני מפיץ, מזה זמן מה, את הרעיון שלפיו הוא יהיה בשליטה מלאה בכל מקרה שבו תזוהה התפתחות מדאיגה בפרויקט הגרעין האיראני. החל באישור הנשיא אובמה, שלפיו ארצות הברית תגלה בזמן אם איראן תתחיל בפיתוח נשק גרעיני, דרך הצהרות שפורסמו על ידי פקידים אחרים הן בבית הלבן והן במחלקת המדינה, כמו גם על ידי מנהל המודיעין הלאומי, גיימס קלפר, נושא זה הפך בולט בגישתה של ארצות הברית בכל הנוגע להשגת הסכם אפשרי עם איראן.

הענקת משקל כה רב לסוגיית האימות היא עמדה מסוכנת והיא מעוררת את הדאגה שלפיה מדינות ה-P5+1 עלולות להסכים לעסקה שאינה כוללת פירוק של כלל רכיבי המפתח של התוכנית הגרעינית האיראנית אשר תומכים בשאיפותיה הצבאיות – ובאמת, מדוע להתעקש על פירוק, אם אפשר יהיה לאמת את טיבן של כלל הפעילויות באיראן? אולם, המפתח האמיתי להשגת הסכם מוצלח עם איראן אינו האימות, כי אם אינדיקציה ברורה לכך שהמדינה החליטה לסגת משאיפותיה הגרעיניות הצבאיות. אילו איראן עשתה כן, היו ההיבטים הבעייתיים של תכניתה הופכים מיותרים. יתר על כן, אי אפשר לסמוך על מלאכת האימות שתבלום את איראן בזמן, גם אם זו תסייע. ההיסטוריה של המודיעין בכללותה, ושל מלאכת האימות באופן ספציפי, גדושה במקרים של כישלון. ההגבלות המובנות החלות על בדיקות האימות, כמו גם הניסיון המעשי של משלחות אימות בעבר, קוראות לנקיטת זהירות מרבית בנושא זה.

תפקיד האימות הוא להבטיח כי איראן דבקה בהתחייבותה להישאר לא גרעינית; עם זאת, אין בכוחו של האימות להחליף התחייבות זו. המינוף המצטבר שמקורו בלחץ בינלאומי משמעותי הוא, כמובן, קריטי במאמץ לשכנע את איראן לסגת מכוונותיה הצבאיות. אבל בנוסף, יש צורך להבהיר כי איראן עוסקת מזה עשורים בתוכנית גרעינית צבאית, תוך הפרת התחייבותה על פי האמנה למניעת תפוצת נשק גרעיני (NPT). הנרטיב הנוכחי והעקבי של איראן הוא כי אין לה, ואף לא היו לה מעולם בעבר, שאיפות גרעיניות צבאיות. אין לאפשר לאיראן לדבוק בטיעון שלפיו היא לא נקטה בשום צעד פסול, שהרי אחרת טענתה תהיה כי היא נדרשת לסגת ממשוהו שכלל אינו קיים. חשיפת טענה זו כשקרית פירושה הצגת מה שמוכר כ"ממדים צבאיים אפשריים" (PMD) של התוכנית הגרעינית של איראן – חשיפה החייבת להוות חלק בלתי נפרד מכל הסכם כולל עמה.

אבל בנושא הקריטי של הממדים הצבאיים האפשריים, נמנעה וונדי שרמן מביטוי עמדה אמריקנית ברורה ונחושה. כפי שנמסר, היא ציינה כי ככל שאיראן תשתף פעולה "יותר" עם סבא"א בנושא הממדים הצבאיים האפשריים, כך "ישתפרו הסיכויים" להשגת הסכם כולל. זה אינו זהה לאמירה שלפיה בירור הממדים הצבאיים האפשריים מהווים רכיב חיוני (sine qua non) בכל עסקה כוללת סופית עם איראן. בדיווח נוסף, דילל פקיד אמריקני עלום שם אחר (ככל הנראה שרמן עצמה) מסר לא החלטי זה עוד יותר, על

ידי כך שהוסיף (להצהרה זהה כמעט לזו שיוחסה לשרמן במקור הקודם) כי "אנו איננו מעוניינים לבצע את העבודה של סבא"א". זה מובן מאליו – אך מדוע להדגיש זאת? האם פירוש הדבר הוא, כי לא נוכל להיות בטוחים שקבוצת מדינות ה-P5+1 כשלעצמה תתבע מאיראן לספק תשובות לסבא"א? כקבוצה אשר מנהלת את המהלך, חייבות מדינות ה-P5+1 להבהיר, מבלי להותיר מקום לספק, כי בעוד שסבא"א תהיה זו שתעסוק בחקירת הממדים הצבאיים, האינטרס של מדינות ה-P5+1 בקבלת התשובות האלה מאיראן הוא זהה לזה של סבא"א. למרבה הצער, בשנה שעברה החלישו מדינות ה-P5+1 למעשה את ידה של סבא"א (לכל הפחות במשתמע): על פי דיווחים מן העת האחרונה, הסוכנות גנזה דו"ח חדש על אודות הממדים הצבאיים האפשריים של איראן – שכלל מידע נוסף שאישר את מסקנותיה הקודמות באשר לפעילותה הצבאית של איראן – בעקבות בחירתו של רוחאני, וקיום סבב דיונים נוסף בין מדינות ה-P5+1 לבין איראן. נותר רק לשאול: מדוע?

תהליך האימות של סבא"א מבוסס על מנגנון האימות העצמי של הסוכנות, המוצא אל הפועל על ידי פקחים, והוא מגובה במידע הנמסר על ידי מדינות החברות בסבא"א. מערכת האימות של סבא"א מיושמת על פי הסכמים הנערכים עם המדינה המפוקחת. במקרה של איראן, פעילות זו מבוססת על מנגנון "ההיקף המלא" (Full Scope) המיושן. מנגנון זה הוחלף בשנות ה-90 ב"פרוטוקול הנוסף" (AP) המתקדם יותר; עם זאת, על אף שאיראן חתמה על פרוטוקול זה לקראת סוף 2003, היא עדיין אינה עומדת בדרישותיו. יתרה מזו, אפילו פרוטוקול נוסף זה אינו נותן מענה לשתי דרישות חשובות במיוחד: הוא אינו מאפשר לסבא"א לבצע חיפושים כלליים אחר מתקנים, פעילויות וחומרים בלתי מוצהרים מחד גיסא, והוא גם אינו מכסה את הפעילות בתחום פיתוח נשק גרעיני ואמצעי השיגור, מאידך גיסא.

חסרונות אלה משרתים טוב למדי את האינטרסים של איראן. לדוגמה, איראן לא הכריזה על קיומם של מתקנים מוסתרים עד אשר נאלצה להכיר בקיומם, וכפי שצוין לעיל, היא הייתה עקבית באי-הכרתה בפרויקט הגרעיני הצבאי שלה, ובאי-גילוי כל פרט על אודותיו, זאת אפילו לאחר שדו"ח גלוי של סבא"א מסוף שנת 2011 סיפק ראיות לקיומו. איראן הודתה כי זייפה עובדות והולוכה שולל את פקחיה של סבא"א, בטענה שסבא"א אינה שומרת על אבטחת מידע חיוני.¹ אין כמעט ספק שהתנהגות זו תימשך, גם אם הצדדים יחתמו על הסכם קבע. מידע חיוני עלול להיות מוסתר על ידי האיראנים, מה שיגרום לעולם לנהוג בשאננות כאשר ההסכם יופר.

יש להכיר בכך כי פעילות האימות של סבא"א מתקיימת רק בכפוף לרצונה הטוב של המדינה הנתונה בפיקוח, ובהסכמתה. יתר על כן, אפשר לבטל הסכמה מעין זו, לרבות במקרים שבהם האימות מהווה רכיב באמנה בינלאומית מחייבת. כמו כן, הפקחים חייבים להיות מקובלים על המדינה הנתונה תחת פיקוח, והיא מעניקה להם וויות הניתנות לביטול, או לסירוב מלכתחילה. אירעו מקרים שבהם איראן ניצלה (לרעה) את זכויות היתר שלה והאשימה פקחים בביצוע עוולות עד כדי ביטול ההסמכה שלהם. בקיצור – אם הרצון הטוב ושיתוף הפעולה לוקים בחסר, האימות סובל.

נקיטת צעדים בעיתוי הנכון על בסיס מידע המתקבל, היא סוגיה בעייתית נוספת בנושא האימות היעיל, במיוחד אם המידע מוצע על ידי ארגון בינלאומי, מה שמחייב לוודא את העובדות ואת פרשנותן הנאותה, בנוסף להשגת הסכמת השותפים הרבים לדיון. כל החסרונות, הפרצות והפגמים הקיימים במנגנוני האימות של סבא"א, כמו גם תלותם באספקת מודיעין, מובילים לכך, כי מנגנונים אלה יספקו מידע בזמן אמת בדבר פריצה גרעינית של איראן, הוא בעייתי עד מאוד.

ציפיות מוגזמות ולא מבוססות בדבר יכולתה של סבא"א לאמת את עמידתה של איראן בתנאים של הסכם גרעיני עלולות להסתוות באסון. הבסיס האמיתי היחיד להסכם כולל עם איראן יהיה הכרתה בקיום התוכנית הצבאית שלה והסכמתה לסגת ממנה – כפי שאסאד נהג בתחום הנשק הכימי בקיץ 2013. ההסתמכות המופרזת על מנגנוני אימות, כמפתח להשגת הסכם מוצלח, אינה אלא אשליה. לא קיים בסיס מציאותי לציפייה שלפיה האימות והמודיעין – שאינם מהווים פעילויות כשלעצמם, כי אם רק הבסיס שעליו יכולים שחקנים בינלאומיים לנקוט צעדים – הם אלה שיאפשרו לשחקני הקהילה הבינלאומית להגיב באופן מתואם, ובזמן, לפריצה איראנית.

¹ Steven Ditto, "Iranian Suspicions about the IAEA," Policy Watch 2227, The Washington Institute for Near East Policy, March 21, 2014; <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iranian-suspicions-about-the-iaea>.