

מבט על, גיליון 780, 22 בדצמבר 2015

חקירת סבא"א את עברה הגרעיני של איראן: מדוע נסגר תיק הממדים הצבאיים (PMD)?

אמילי לנדאו ואפרים אסכולאי

מאמצייה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לחקור את פעילות ההתחמשות הגרעינית של איראן (קרי, את 'הממדים הצבאיים האפשריים' (PMD) שבתכנית הגרעין שלה) הגיעו לסוף דרכם בשתי התפתחויות שאירעו בתחילת החודש. ההתפתחות הראשונה הגיעה ב-2 בדצמבר: אחרי שנות חקירה ארוכות שהתמקדו ב-12 שאלות מרכזיות הנוגעות לפעילות שאיראן השקיעה בעבר בהיבטים צבאיים של תכנית הגרעין שלה – חקירה שהניבה תוצאות מוגבלות מאוד עקב היעדר שיתוף פעולה מצד איראן – הגיש מנכ"ל סבא"א יוקיאה אמאנו את הדוח הסופי בנושא הממדים הצבאיים האפשריים. מועד הגשת הדוח נעשה בתיאום עם לוח הזמנים שנקבע בהסכם הגרעין עם איראן מיולי האחרון, בתום משא ומתן בין איראן למדינות החברות במועצת הביטחון של האו"ם וגרמניה (ה-P5+1). הסכם הגרעין לא קבע שהנושא חייב להיפתר לשביעות רצונה של סבא"א כתנאי למימושו או כתנאי להסרת הסנקציות, אלא הסתפק בדרישה להגיש דוח בנושא.

מאז שסוגית הממדים הצבאיים נכללה לראשונה בדוח הרבעוני של סבא"א בנושא איראן בסוף 2011, איראן לא שיתפה פעולה עם המאמצים של סבא"א לחקור את הנושא – היא סירבה להתיר כניסה של פקחים למתקנים חשודים, נמנעה מהגשת תשובות מלאות לשאלות של הסוכנות, ומנעה מסבא"א לחקור מדענים ראשיים המעורבים בתכנית הגרעין האיראנית. בכל זאת, ביולי קיבלה סבא"א מנדט להגיש דוח סופי בנושא עד דצמבר 2015. בדוח זה, אמאנו קבע כי: "על פי ההערכה הכוללת של הסוכנות, באיראן בוצעו שורה של פעילויות הרלוונטיות לפיתוח מתקן נפץ גרעיני עד סוף 2003 כחלק ממאמץ מתואם, וחלק מהפעילויות התרחש אחרי 2003... בידי הסוכנות אין אינדיקציות ממשיות לפעילויות הרלוונטיות לפיתוח מתקן נפץ גרעיני שנעשו באיראן אחרי 2009". ראוי לציין כי במסיבת עיתונאים שנערכה בווינה בשבוע שקדם לפרסום הדוח, אמאנו הודיע שהדוח לא יציג מסקנות שחור/לבן, משום שלמרות שסבא"א קיבלה יותר מידע במהלך החודשים האחרונים, עדיין נותרו פערים. לפי דיפלומטים אחרים שמעורים בחקירה, איראן סיפקה מעט מאוד מידע משמעותי חדש, ורבות מבין 12 הסוגיות של הממדים הצבאיים לא נפתרו באופן משביע רצון.

ההתפתחות השנייה בסתימת הגולל על שאלת הממדים הצבאיים הגיעה ב-15 בדצמבר, כאשר הוועד המנהל של סבא"א התכנס כדי לדון בדוח של אמאנו. שבוע לפני כן, הגישו מדינות ה-P5+1 טיוטת החלטה לוועד המנהל המציינת שפעילות האימות של סבא"א בנוגע לסוגיות הממדים הצבאיים הושלמה, ובכך למעשה סוגרת את התיק בנושא זה. ההחלטה – שאינה מזכירה את המסקנות של אמאנו בנוגע לפעילות ההתחמשות של איראן בעבר, או את אי-שיתוף הפעולה שלה עם חקירת סבא"א – אומצה על ידי הוועד המנהל פה אחד. ההחלטה הייתה עם מבט אל עבר העתיד ויישום הסכם הגרעין, ולא התמקדה בעבר ובהפרות של איראן את אמנת ה-NPT.

התוצאה היא שאיראן נמצאה אשמה בפיתוח יכולת גרעינית צבאית, עם רמז לכך שלו שיתפה פעולה באופן מלא עם החקירה, ייתכן שהתוצאות היו אף חמורות ומרשיעות יותר. ובכל זאת ויתרו לאיראן, והוועד המנהל סגר את התיק. עם יישום הסכם הגרעין והסרת הסנקציות, לא יישאר אף מנוף להפעיל באמצעותו לחץ על איראן כדי לאלץ אותה לשיתוף פעולה עם חקירות עתידיות לגבי חשדות שיתעוררו, ודאי לא יותר מאשר היה בידי המערב בזמן חקירת הממדים הצבאיים.

מה יכול להסביר תוצאה זו? מכיוון שמדובר בחקירה ובמסקנות שהוציאה סבא"א, נראה הגיוני להתמקד בארגון זה כשאנו מחפשים את ההסבר. כיצד זה שהוועד המנהל של סבא"א היה מוכן לסגור את החקירה למרות שהמזכירות הטכנית לא קיבלה תשובות מלאות לשאלותיה, ולמרות שהמסקנות שאליהן הגיעה היו כה מרשיעות? אבל כפי שהדגיש אמאנו, סבא"א הוא ארגון טכני עם מנדט טכני, והוא פעל מכוח מנדט זה כמיטב יכולתו, לנוכח האילוצים של אי

שיתוף פעולה מצד איראן ותשובותיה החלקיות והמתחמקות לשאלות ולבקשות של סבא"א. לפיכך, ההחלטה במקרה זה הייתה פוליטית, לא טכנית, מה שמצביע לכיוון ה-P5+1 – המדינות שניהלו את המשא ומתן עם איראן על ההסכם וניסחו את התנאים לאופן שבו חקירת סבא"א תמוסגר ותשתלב במשא ומתן הכולל.

ניתן לראות שמתחילת המשא ומתן, בראשית 2014, הציפייה של המעצמות הייתה שחקירת הממדים הצבאיים תטופל על ידי סבא"א, ללא התערבות מצדן. למרות הגיון מסוים בהחלטה זו מנקודת מבט טכנית, חלוקת העבודה הייתה מובנת פחות מבחינת האופן שבו ישתלב המידע בנוגע למעשיה של איראן בתחום הצבאי בעבר, בהסכם גרעין מקיף וסופי עם איראן. למרות כמה הצהרות אמריקאיות שטענו את ההיפך, דומה שעצם ההפרדה שנעשתה בין חקירת סבא"א לבין המשא ומתן הפוליטי אותה על מוכנות מצד המעצמות להבטיח עסקה עם איראן, ללא קשר לממצאי חקירת הממדים הצבאיים. תחושה זו התחזקה ככל שהלך והובהר שאיראן נחושה להיצמד לנרטיב שלה, ולפיו מעולם לא היה "דבר רע" בהתנהלותה הגרעינית. כאשר הוכרז על הסכם הגרעין מבלי שסוגיית הממדים הצבאיים הגיעה לכדי סיכום, היה ברור שההפרדה פירושה שההסכם אינו מותנה בחשיפת הפרות העבר של איראן. המעצמות נכנעו לחוסר המוכנות האיראנית לחשוף את תכניתה הצבאית, וסבא"א בסופו של דבר רק מילאה את תפקידה בתסריט שנכתב ובוים עבורה על ידי המעצמות.

מה עתידות להיות השלכות החלטה זו בהמשך הדרך?

החלטת הוועד המנהל של סבא"א בירכה על "האשרור שעשתה איראן" כחלק מהסכם הגרעין, ולפיו "בכל נסיבות שהן היא לעולם לא תחתור, תפתח או תרכוש נשק גרעיני, לרבות הסכמתה של איראן שהיא לא תהא מעורבת בפעילויות שעשויות לתרום לפיתוח של מתקן נפץ גרעיני". אולם, כיצד ניתן ליישב דברים אלה עם תוצאה שמתעלמת מהמסקנה כי איראן הפרה את אמנת ה-NPT בעבר? האם ניתן להאמין לאיראן שתעמוד ב"אשרור", כאשר התגובה שלה עצמה להחלטת הוועד המנהל הייתה כי הבעיה "המזויפת" של הממדים הצבאיים סוף סוף הוזזה הצדה? ואכן, מאז הוכרז על הסכם הגרעין ביולי 2015, דומה שבהתנהלותה של איראן אין כל אינדיקציה שתתמוך במסקנה שאיראן צפויה לאמץ שאיפות צבאיות אחרות ממה שנראה עד כה. הניסויים שאיראן ערכה לאחרונה בטיילים באליסטיים המסוגלים לשאת ראש נפץ גרעיני רק מחזקים את התחושה שלא צפוי כל שינוי.

מנקודת מבטה של ישראל, התוצאה של חקירת הממדים הצבאיים היא רק עדות נוספת לחולשת הסכם הגרעין עם איראן. עבור מדינות אחרות במזרח התיכון, הרי שלמרות שרבות מהן בירכו תחילה על ההסכם, קיימות אינדיקציות אחרות המשקפות כי העסקה עם איראן גורמת להן אי-נחת. המשמעות של טיוח תכנית פיתוח הנשק של איראן רק צפויה להעמיק את החששות שלהן. עשור הוא זמן קצר מאוד בהיסטוריה של האזור, ובעוד עשר שנים, כשרוב המגבלות הנוכחיות על איראן יוסרו, היא תוכל להמשיך בתכניתה להפוך ליריב המסוגל לאיים בנשק גרעיני.