

# הפיקוח על היצוא הביטחוני: תמונת מצב – 2007

עוזי עילם

בסוף חודש יוני 2006 הודיע משרד הביטחון באופן רשמי על תחילת הפעילות של האגף לפיקוח על היצוא הביטחוני, שהוקם לאחר המשבר הקשה בין ישראל לבין ארצות הברית בנוגע ליצוא הביטחוני לסין. זוהי נקודת התחלה לדרך חדשה בה החליטה ישראל ללכת תוך כיבוד הסדרי "וואסנאר" לפיקוח על מכירות נשק בעולם לרבות פיקוח על מוצרים דו-שימושיים. דרך חדשה זו נסללה לאחר תהליך ארוך בו לובנו ויושרו ההדורים בין ישראל לארצות הברית והושגה הבנה באשר לנהלים שיונהגו בישראל להידוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני.

ישראל כמו רוב המדינות העוסקות ביצוא מערכות נשק, ניצבת בפני הדילמה של איזון בין השמירה על ערכים מוסריים ואנושיים שיצוא נשק מחייב, לבין מימוש היתרונות הכלכליים, הטכנולוגיים, והמדיניים אשר יצוא הנשק מעניק. כך עומדת ישראל בפני הדילמה של איזון בין הכללים הבין לאומיים המקובלים בהסדרים השונים והמחויבות בגינם, לבין היתרונות שאותן היא מבקשת לזקוף לזכותה.

מאמר זה מציג את הדילמה בין הרצון המוצדק של ישראל לייצא מוצרים ביטחוניים בהיקף רחב,<sup>2</sup> לבין הסייגים והפיקוח שעליה ליטול על עצמה הן בשל דרישות ביטחון שלה עצמה והן בהתאם לנדרש במסגרות הבין לאומיות בכלל ועל ידי ארצות הברית<sup>3</sup> בפרט. החלק הראשון במאמר סוקר את היצוא הביטחוני של ישראל בראי הפיקוח עד המשבר עם ארצות הברית. בחלק השני של המאמר נדון משבר היצוא לסין והקמת האגף החדש במשרד הביטחון וההשלכות הנגזרות מהמדיניות החדשה. בסיום המאמר מוצגת שורה של המלצות לישראל כיצד ראוי לה לפעול כדי לקדם ולבסס את פעילותה הבינלאומית תוך שמירה על איזון נכון בין קידום היצוא הביטחוני ופיקוח עליו.

---

עוזי עילם חבר בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי.

## היצוא הביטחוני בראי הפיקוח

לאורך השנים, עם התמורות שחלו במאבק הבין גושי ועם תום עידן המלחמה הקרה, הייתה חייבת ישראל לשים לב להתארגנויות של גופי הפיקוח השונים ולשינויים שחלו בגיבוש דרכי הפיקוח על מגוון התחומים של הסחר בנשק. קשה כיום, בפרספקטיבה היסטורית, לטעון כי תשומת לב זו הייתה חדה מספיק. מאידך ידוע לכל כי מסך ערפל סמיך כיסה, מאז ומתמיד, את הפעילות של היצוא הביטחוני. ארצות יעד שנחשבו "מצורעות" בעיני הקהילה הבין לאומית – צ'ילה בימי פינולה ודרום אפריקה בימי משטר האפרטהייד – מצאו את מקומן (לא בלי הרמת גבות במשרד החוץ הישראלי) ברשימת יעדי היצוא של ישראל. מעטה הסודיות סייע אמנם להימנע מלחצים של הקהילה הבין לאומית, ואולי גם בתחרות עם מדינות היצוא המובילות, אך מעטה זה מנע את השקיפות של ההחלטות על היצוא למדינות בעייתיות והשאיר את השיקול וההחלטה בידי מספר מצומצם של גורמים – בעיקר אלו שבתוך מערכת הביטחון.

הקשר בין החוק הבין לאומי לבין הפיקוח על הנשק השתנה, מאז תום המלחמה הקרה, כשם שהמטרות ויעדי הפיקוח על הנשק השתנו. כיום אפשר להגדיר את האמצעים החוקיים כמרכיב אחד, בין כמה מרכיבים, אשר יוצרים את מערך הפיקוח על הנשק. שיתוף פעולה בין קבוצות של מדינות עיצב הסדרי אד-הוק פוליטיים – להבדיל מהסכמים לגאליים – המצביעים על מחויבות מרצון של המדינות המשתתפות באותם הסדרים.

עם ההחלטה לבטל את COCOM<sup>4</sup> בשנת 1993, לאחר שהיה ברור כי הגוש המזרחי התפורר ואיננו, נשאר בעינו הצורך בשיתוף פעולה מולטי-לטרלי בפיקוח על היצוא הביטחוני. המאמץ התמקד בניסיון להסכים על כללים, אשר יאומצו על ידי כל המדינות השותפות להסכמי הפיקוח, ולכלול זאת בחוקים של כל מדינה. ואכן במהלך שנות ה-90 התפתחה והתרחבה שיטה זו, של שיתוף פעולה ליצירת פיקוח אחיד על היצוא הביטחוני. מספר ניכר של מדינות הצטרפו לחברות מלאה ולפעילות במסגרת ההסדרים השונים. הבולטים שבהם הינם קבוצת אוסטרליה – AG – לפיקוח על חומרי לוחמה כימית, המשטר לפיקוח על טכנולוגיות של טילים ארוכי טווח, ה-MTCR, קבוצת ספקי החומרים הגרעיניים ה-NSG, והסדר וואסנאר לפיקוח על מערכות נשק ועל חומרים דו-שימושיים. חשוב לשים לב כי בכל אחד מן ההסדרים והמשטרים הללו נכללות פחות מ-40 מדינות חברות.

בשנת 1998 יצא האיחוד האירופי בהכרזה פוליטית על קוד התנהגות ליצוא ביטחוני<sup>5</sup> הכוללת פרק נורמטיבי ופרק העוסק בדרכי הפעולה של הפיקוח. הפרק הנורמטיבי מסתמך על שמונה קריטריונים ליצוא ביטחוני, אשר נקבעו עוד בשנת 1991 על ידי חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם. החלק היישומי עוסק בחילופי מידע אודות מניעת אישורים ליצוא ביטחוני בגין אי עמידה בהגדרות של קוד התנהגות, בדרכי ההתייעצות בנוגע לתגובה על אי מילוי תנאי הקוד מצד מדינה חברה ב-EU ובדרכי הדיווח על יישום הקוד. חרף היות הקוד הצהרה פוליטית הוא הפך לאבן פינה

של הפיקוח על היצוא הביטחוני באיחוד האירופי. החלטה משמעותית בתחום הפיקוח על הסחר בנשק היא החלטה 1540 של מועצת הביטחון של האו"ם שהתקבלה באפריל 2004. ההחלטה לא נבעה מאירוע מיוחד אך ניתן לראות בה מאמץ לצמצום הסיכון של רכישת אמצעים לנשק השמדה המונית על ידי ארגוני טרור. ההחלטה יוצרת מחויבות – לגאלית באופיה – של כל החברות באו"ם לעדכן את החוקים והתקנות שלהן לעניין הפיקוח על היצוא הביטחוני.

התגובות הישראליות לתהליכי הגיבוש של משטרי הפיקוח החדשים היו מהוססות. בכל אחד מן המקרים התקיימו מגעים ללימוד ולהבהרות ונערכו דיונים ברמות השונות אך ההחלטות על הצטרפות בוששו לבוא. כך, למשל, מצאה את עצמה ישראל מאחרת להצטרף למשטר הפיקוח על הטילים וכלי שיגור לראשים בלתי קונבנציונאליים, ה-MTCR, במועד בו גובש המשטר, ונאלצה במועד מאוחר יותר להסתפק בהצהרה של הכרה במשטר כאילו הייתה חברה בו.<sup>6</sup>

בד בבד עם התגבשות ההסדרים ומשטרי הפיקוח הבינלאומיים התרחש בישראל תהליך, שנראה לכאורה כמנותק מן המגמה העולמית, של ריכוז ותיאום הפיקוח על הסחר בנשק, תהליך של תמיכה ממשלתית הולכת וגוברת ביצוא הביטחוני. תהליך זה היה קשור לירידה בתקציבים השקליים להתעצמות שהיו בידי צה"ל ובעקבותיה 80% מן הפיתוח והייצור של התעשייה הביטחונית מופנה ליצוא ורק 20% מיועדים לרכש הצה"לי. זהו מצב שאין דומה לו בין המדינות העוסקות ביצוא מערכות נשק.

## היצוא הביטחוני של ישראל – סימני דרך

צעדיה הראשונים של ישראל בתחום היצוא הביטחוני, החלו בשנות ה-60, במסגרת שיווק עודפי ציוד – פלטפורמות ומערכות נשק – אשר לצה"ל לא היה בהן עוד צורך. עודפים אלה שווקו למדינות באפריקה ובאסיה, אשר מצאו בציוד זה עניין הן בשל איכותו הן בשל מחירו. ההמשך – יצוא של פריטים ומערכות נשק, פרי הפיתוח והייצור הישראלי – היה טבעי והדרגתי. עם הזמן אומצה השיטה של יצוא באמצעות חברות דו-לאומיות, ואף רב-לאומיות, הנהוגה והמוכרת בעידן המודרני.

לאורך השנים היו מקרים לא מעטים אשר בהם הקדימו תהליכי הרכש הביטחוני את כינון היחסים הפוליטיים-ביטחוניים כמו בדוגמה של היחסים עם סרילנקה, שם היה היצוא הביטחוני ה"משכוכית", שבעקבותיו נרקמו הקשרים המדיניים בין שתי המדינות.

מאמצי היצוא של ישראל היו מכוונים למגוון של מדינות ובהן גם מדינות "מצורעות" בעיני הקהילה הבינלאומית (צ'ילה ודרום אפריקה); מדינות בדרום אמריקה, החשודות בפעילות סמים; מדינות אפריקניות הקשורות ברצח-עם; מדינות עוינות לישראל בעבר (מצרים, ירדן); מדינות בצפון אפריקה, ונסיכויות המפרץ.

ישראל ידעה להגיע לקשרים עם מדינות באמצעות אספקת מערכות נשק שהיו חיוניות להן. כך, למשל, אפשר למנות את היצוא לאוגנדה, לקונגו, לקניה ולאתיופיה ביבשת אפריקה. הטכנולוגיה הצבאית שימשה מפתח חשוב לקשרים עם סין – טרם שפרץ המשבר עם ארצות-הברית בסוגיה זו, וכן לקשרים עם הודו, בעיקר כאשר הייתה נתונה תחת אמברגו טכנולוגי (בהובלה של ארצות הברית) וחיפשה דרך לפרוץ את החסמים הטכנולוגיים שעיכבו את תהליכי הפיתוח השאפתניים שלה. כך גם פולין, לאחר שיצאה ממסגרת ברית וורשה ורצתה לממש את שאיפותיה הטכנולוגיות-תעשייתיות להשתלב בקבוצה התעשייתית המובילה באירופה. גם תורכיה, בשאיפתה לפתח את התעשייה שלה בעזרת מנוף הרכש הביטחוני, מצאה דרכה לישראל.

בשונה מתנופת התמיכה ביצוא התעשייתי-ביטחוני לא נראה הפיקוח עליו בנושא שצריך להשקיע בו מאמץ רב מדי. במערכת הביטחון נתפס הייעוד העיקרי של מאמץ הפיקוח כמניעת זליגה של טכנולוגיות צבאיות רגישות. הייתה כמובן גם ערנות לרגישות המדינית של היצוא הביטחוני אך משרד החוץ היה משולב בתהליכי הבחינה והאשורים בצורה חלקית ביותר. גם חלקו של משרד התמ"ת היה מוגדר באופן פורמאלי כפיקוח על טכנולוגיות דו-שימושיות, בתחום המוצרים הכימיים ובתחום מערכות הטילים הבליסטיים (MTCR), אך לכלל מימוש יעיל זה לא הגיע.

## משבר היצוא לסין והקמת האגף החדש

לאור כל הנאמר לעיל, על רקע המאמץ מחד של תעשיות הביטחון ושל משרד הביטחון לנקוט כמעט בכל האמצעים לתמיכה ביצוא ביטחוני הולך ומתעצם, ומנגד תשומת לב מרוסנת קמעה ומהוססת בכל הקשור לאימוץ מעגלי הפיקוח הבין לאומיים, ניתן להבין טוב יותר את המשבר שארע בין ישראל לבין ארצות הברית שהחריף במהלך שנת 2005<sup>7</sup> ואשר נבע מחילוקי דעות בנוגע ליצוא הביטחוני לסין.

הבעיה התעוררה כבר בשנת 1999 סביב ההסכם למכירת מטוסי הבין "פאלקון" שפיתחה התעשייה האווירית, הסכם אשר בוטל בלחץ האמריקנים. חשוב להזכיר כי גם בעבר היו טענות מצד ארצות הברית נגד יצוא ישראלי לסין. היו טענות, שבאו לידי ביטוי בהדלפות לתקשורת, בדבר העברת טכנולוגיות אירו-דינאמיות ואלקטרוניות

את המשבר השבחת מל"טים מסוג "הרפי" – מטוס ללא טייס נגד מערכות מכ"ם מתוצרת התעשייה האווירית – שנרכשו בעבר על ידי סין והוחזרו לישראל לשם ביצוע העבודה.<sup>8</sup> בבסיס חילוקי הדעות בין ישראל וארצות הברית היו הערכות שונות

שהיו, לדברי האמריקנים, תולדה של פרויקט ה"לביא" שמומן ברובו על ידם. הועלו גם טענות בדבר העברת מידע על טיל ה"פטריוט" ואף על העברת טכנולוגיות טיל ה"חץ" לסנינים, טענות אשר מעולם לא הוצגו באופן פורמאלי ולא הוכחו. החריפה

בקשר למהותו של האיום האסטרטגי-צבאי הסיני. על פי התפיסה האמריקנית, עוד מן הימים של הנשיא קלינטון, מהווה סין איום אסטרטגי משמעותי על ארצות הברית ועל האינטרסים שלה בעיקר במזרח אסיה. ישראל לא עמדה מוקדם מספיק על החומרה שארצות הברית ייחסה לאספקת מערכות נשק – אסטרטגיות על פי תפיסתה – אשר עלולות, מנקודת מבטה כמובן, להעצים את האיום על כוחותיה באזור.

אין להתעלם כמובן מן הפן התעשייתי-תחרותי ומן הדרך בה הלובי התעשייתי-ביטחוני בארצות הברית, משפיע על האסטרטגיה של הממשל. על הפרויקט של אספקת מטוס הביון לסין התמודדו, לצד ישראל, גם תעשיות אירופיות עם מערכות משלהן. הזכייה של ישראל בתחרות לא אפשרה להעמיד למבחן את התגובה האמריקנית ליצוא בריטי או צרפתי של מערכות אסטרטגיות רגישות כמו מטוס ה"פאלקון" לסין.

גם לאחר הפסקת פרויקט מטוס הביון "פאלקון" ולאחר שנוצרו מנגנוני ליבון והתייעצות, בין משרד הביטחון בישראל לבין משרד ההגנה ומשרד החוץ של ארצות הברית, נותרו תחומים בהם נוצרו מוקדי חיכוך חדשים. האמריקנים, בהובלה של אנשי הפיקוח על היצוא הביטחוני במחלקת המדינה ובמשרד ההגנה, סברו כי שורש הבעיה הוא שבישראל מרוכזים עידוד היצוא הביטחוני והפיקוח עליו, במקום אחד – במשרד הביטחון. הם היו רוצים לראות מערכת שפועלת, כדוגמת המערכת האמריקנית, בעזרת שני מוקדים עיקריים של פיקוח: משרד החוץ ומשרד הביטחון ואף להעמיד את משרד החוץ כמוביל.

**הדרך לפיתרון המשבר הובילה, בנוסף לטיפול במוקדי אי ההבנות, לארגון מחדש של הפיקוח על היצוא הביטחוני בישראל לרבות חקיקה ראשית חדשה להסדרת הפיקוח על היצוא הביטחוני.<sup>9</sup> באשר לאחריות להובלה, היה ברור כי בישראל האמצעים, להכין את הבדיקות טרם מתן האישורים ליצוא, נמצאים ברובם במשרד הביטחון. העיקרון המנחה לארגון מחדש של הפיקוח היה הפרדה ברורה בין העידוד של היצוא הביטחוני לבין הפיקוח עליו. שילוב משרד החוץ ומשרד התמ"ת בתהליך האישורים השלים גישה זו.**

הנחיית ראש הממשלה שרון לאמץ את הסדרי "וואסנאר", לכלול גם את המוצרים הדו-שימושיים במסגרת הפיקוח הביטחוני ולהכין חוק חדש בנושא הפיקוח על היצוא הביטחוני, יכלה להעיד על שנוי המדיניות ועל ההדגשים החדשים לאופן בו ייעשה הפיקוח. ההתחשבות במגבלות הבינלאומיות על היצוא של מגוון מערכות הנשק היא מרכיב חשוב בגיבוש מדיניות יצוא ביטחוני של כל מדינה, שמייחסת משקל למעמדה בין מדינות העולם. התיישרות של ישראל על-פי המגבלות הבינלאומיות יכולה, בסופו של דבר, לתרום לחופש פעולה במהלכי היצוא הביטחוני.

ואכן, בסופו של דבר ולאחר שעברה יותר משנה ממועד ההנחיה של שרון למשרד הביטחון, למשרד החוץ ולמשרד התמ"ת להיערך לפיקוח במתכונת חדשה, הוקם אגף חדש ונפרד לפיקוח על היצוא הביטחוני במשרד הביטחון וסוכם, (כפי שתואר לעיל) על ידי ועדת השרים לחקיקה, על נוסח חדש של חוק הפיקוח על היצוא הביטחוני. נוסח זה, שהונח על שולחן הכנסת לצורך חקיקה, מביא לשילוב

משמעותי של משרד החוץ בתהליך הבחינה ומתן האישורים למשא ומתן ולהיתרים ליצוא מערכות נשק, המרוכז בידי האגף לפיקוח במשרד הביטחון. שילובו של משרד התמ"ת יהיה מעתה מוגדר והדוק יותר מבעבר יחד עם משרד הביטחון ומשרד החוץ, כגורמים קובעים בתהליכי הבחינה והאישור של הפעילויות בתחום היצוא הביטחוני.

החקיקה החדשה, בתחומי הפיקוח על היצוא הביטחוני, והארגון מחדש של הפיקוח על היצוא הביטחוני בישראל נועדו לתת מענה לצורך, בזהירות המתחייבת כיום, בכל הנוגע ליצוא של מערכות נשק ושל מוצרים דו-שימושיים.<sup>10</sup> משרד התמ"ת החל להיערך לאחריות המורחבת שהוטלה עליו ואשר כוללת גם פיקוח על מוצרים דו-שימושיים.

האגף לפיקוח על היצוא הביטחוני, שהוקם והחל לפעול במשרד הביטחון,<sup>11</sup> הוא מרכיב מרכזי בהיערכות החדשה והחקיקה בעניין זה, עליה התחייבה ישראל כחלק מן הארגון מחדש, תעגן את קיומו של האגף החדש בחוק.<sup>12</sup> הפיקוח במתכונת החדשה יביא לידי ביטוי את המרכיבים הבאים:

1. תשומת לב רבה, כבעבר, למניעת העברת טכנולוגיות צבאיות רגישות אלא לאחר שיקול דעת ובחינת מאזן היתרונות והסיכונים.
2. שיקול דעת מתואם בין-משרדי בכל הנוגע לרגישות המדינית של יצוא מערכת כלשהי.
3. פיקוח מלא על יצוא חומרים ופריטים דו-שימושיים בדרך יעילה ומתואמת ועל פי הכללים הבין לאומיים הנהוגים בתחום זה.

לפיקוח על היצוא הביטחוני של מערכות נשק, ואלו המפרטות את דרישות הפיקוח על פריטים וחומרים דו-שימושיים, נושא עימו יתרון מדיני. חשוב להזכיר כי כבר בשנת 2004 הוצא צו של שר התמ"ת בדבר פיקוח על "יצוא של חומרים כימיים, ביולוגיים וגרעיניים". כניסה למעמד של מדינה המכבדת את ההסדרים, המקובלים על רוב המדינות העוסקות ביצוא ביטחוני, יביא לחופש פעולה וימנע לחצים ומצבים של תחרות לא הוגנת בעולם תחרותי בו מתמודדת ישראל מול הצמרת של המדינות המייצאות מערכות נשק.

### המלצות

היצוא הביטחוני הוא נכס אסטרטגי חשוב לישראל ועונה על צרכים תעשייתיים וכלכליים של המדינה, הוא מאפשר שמירה על קידמה טכנולוגית ועל בסיס טכנולוגי-תעשייתי המבטיח יכולות גם בעתיד. בנוסף לכל אלו משמש היצוא הביטחוני מנוף להקמתם ומיסודם של קשרים מדיניים. יחד עם זאת ישראל צריכה לנווט את מאמצי היצוא שלה לאזורים ולמדינות השונות, בזהירות הנובעת הן מאופי המדינות והיחסים עימן, הן מן המגבלות הבינלאומיות של הסחר בנשק עימן, הן תוך הימנעות מ"סחר צולב" באזורי עימות.<sup>13</sup> טוב תעשה ישראל אם תפעל על פי העקרונות הבאים:

### בתחום עידוד היצוא

1. קיום מערך מידע עדכני הן בתחום האקלים הפוליטי באזורים השונים, הן בנוגע לתוכניות התעצמות במדינות, והן

חברה באמנות הבינלאומיות לפיקוח על מערכות נשק (כמו NPT – האמנה למניעת הפצה של נשק גרעיני; MTCR – המשטר למניעת הפצה של טילים ומערכות לשיגור ראשי קרב בלתי קונבנציונליים; האמנה הביולוגית; והאמנה הכימית). ישראל אינה יכולה להיכנס



ל ה ס ד ר

וואסנאר כחברה מלאה, שכן היא אינה עומדת בתנאים אלה. יחד עם זאת ישראל יכולה להצטרף למדינות כמו סין, הונג-קונג (שנוהגים בה כמדינה בפני עצמה) ודרום אפריקה, שאינן חברות בהסדר אך מכבדות אותו.

מאחר שלא תהיה חברה מלאה בהסדר וואסנאר לא תוכל ישראל ליהנות מקבלת נתונים באופן שוטף על היתרים ועל איסורים של יצוא מערכות-נשק שמפרסמות המדינות החברות בהסדר מעת לעת. לעומת זאת העובדה כי ישראל אינה חברה בהסדר, פוטרת אותה מדיווח על עסקות היצוא שלה ומחשיפה מלאה של פעילותה בתחום זה.

אימוץ הרשימות של הסדר וואסנאר

4. מתן ביטוי לעמדות ישראל ולאימוץ העקרונות של הסדרי הפיקוח בעולם (MTCR לדוגמה) ביישום הפיקוח הלכה למעשה ומיצובה של ישראל בעולם כמדינה הממלאת את התחייבויותיה בתחומי הפיקוח.

5. פישוט התהליכים של הבחינה ושל מתן אישורים ליצוא והקלה על היצואנים בבואם להתמודד עם הביורוקרטיה בתחומים אלו. הישג זה נדרש במיוחד לאחר הוספת גורמים ממשלתיים למעורבות מלאה בתהליך.

### הסדר וואסנאר – הזוית הישראלית

הסדר "וואסנאר" (WA) הוא ארגון גלובלי

רב-צדדי לפיקוח על יצוא של נשק קונבנציונאלי וטכנולוגיות צבאיות, בו חברות כיום 40 מדינות. ההסדר מבוסס על החלפת מידע אודות יצוא של ציוד וטכנולוגיות צבאיות בין המדינות החברות לצורך השגת שקיפות ויכולת פיקוח על סחר הנשק בעולם. ההסדר נועד, כמו כן, לשפר את שיתוף הפעולה למניעת רכש ציוד ומערכות נשק להשמדה המונית.

מדינות ה-WA שומרות על פיקוח על היצוא שלהן על פי רשימה מוסכמת, אשר מעודכנת באופן שוטף. המדינות החברות בארגון נדרשות לדווח על כל אישור יצוא או על ביטול של אישור ליצוא פריטים צבאיים ודו-שימושיים.

ההסדר פתוח לכל המדינות על בסיס גלובלי ללא אפליה. המדינה צריכה להיות מייצרת ומייצאת, וחייבת להיות

בנוגע למכשולים שעלולים להקשות על קשרי היצוא למדינות היעד.

2. גיבוש מדיניות רגישה וגמישה בכל הנוגע לרמת הסיווג של המערכות המיועדות ליצוא וההיתרים שאפשר לתת בהתייחס למדינות היעד.

3. שמירה על מעורבות תורמת של הלקוחות הישראליים, החל ברכש הצה"לי של מערכות, כהוכחה לרמתן ולאמינותן המבצעית עבור המדינה הרוכשת, ועד לשיתוף פעולה באפיון ובמעקב בפרויקטים של שותפות בפיתוח הנדסי מתקדם של המערכות טרם הגעתן לשלבי הייצור והאספקה לשני הצדדים.

4. הבטחת מעורבות של הדרג המדיני, במקרים נבחרים, כפי שעושים האמריקנים, הצרפתים והבריטים. המעצמות אינן נרתעות מהפעלת לחץ פוליטי לקידום מכירות נשק כאשר מדובר בפרויקטים גדולים או כאשר מדובר במדינה שרואים חשיבות מדינית יוצאת דופן בכניסה אליה.

5. מתן גיבוי לסיב"ט (האגף לסיוע ביטחוני), גוף המטה בעל עמדה וסמכות במשרד הביטחון, אשר הצדקת קיומו היא היצוא הביטחוני, תוך הישענות על צוות השליחים (לרבות הנספחים הצבאיים) של מערכת הביטחון בארצות היעד.

6. שיתוף פעולה הדוק של מערכת הביטחון, בארץ ובחו"ל, עם התעשיות הביטחוניות תוך שמירה על הכללים ועל התאום במישור הבין לאומי, ובמיוחד לתאום עם ארצות הברית.<sup>14</sup>

### **בתחום הפיקוח על היצוא הביטחוני**

1. ביסוס מערך הפיקוח על היצוא הביטחוני על ידי השלמת בנייתו של האגף

לפיקוח במשרד הביטחון ומיסוד הקשר השוטף בין שלושת משרדי הממשלה העוסקים בטיפול בנושא.

2. השלמת החקיקה תוך הקפדה על יצירת מנגנוני אכיפה יעילים וזמינים.

3. השתתפות קבועה במפגשים של הפורומים הבין לאומיים של מסגרות הפיקוח ומיצוב ישראל כמדינה המכבדת את העקרונות המקובלים בעולם לפיקוח על הסחר בנשק.

4. בחינה מתמדת של האפשרות להרחבת ההשתתפות הישראלית במסגרות הפיקוח הבין לאומיות בדומה להכרה ב-MTCR ובהסדר וואסנאר.

5. מיסוד מנגנוני ההתייעצות, ברמות השונות, עם הממשל בארצות הברית בתחום הפיקוח ובניית אמון הדדי מיוחד.

### **סיכום**

שיקולים כלכליים מכתיבים חלק נכבד מהאסטרטגיה של המדינות שהחליטו לעסוק ביצוא ביטחוני. היקפו של השוק הוא למעלה מ-25 מיליארד דולר בשנה והאתגר להיות ספק של נתח משוק זה הוא גדול. יכולת טכנולוגית מבוססת ומתקדמת, לצידו של ניסיון מבצעי, נותנים יתרון בסביבה תחרותית כמו זו הקיימת כיום. יכולות אלו משמשות את המדינות המייצאות כמנוף להשגת יתרון בתחרות ולהישגים התעשייתיים והכלכליים הרצויים. לישראל, במצב המיוחד בו נמצאת התעשייה הביטחונית, משמש היצוא הביטחוני גם משענת כלכלית המסייעת בשימור התעשייה, וגם כמכשיר המאפשר הימצאות בחוד החנית של הטכנולוגיה.

ההסדרים החדשים בין ארצות הברית וישראל אמנם מדגישים את הרגישות והזהירות שביצוא מערכות נשק אסטרטגיות לסין – בעקבות המשבר שכבר חלף – אך אין בזאת משום הגבלה גורפת על כלל היצוא הביטחוני הישראלי.

ישראל וארצות הברית נמצאות בתהליך מתמשך וחיובי של ביסוס מערכת יחסים הרמונית בכל הנוגע לפיקוח. ניהול נכון של הפעילות והתאום בין המדינות יביא בעתיד ליכולת טובה יותר של יצוא ביטחוני ללא חיכוכים ומשברים. אם אכן כך יקרה, אפשר יהיה לאמר כדברי שמשון הגיבור: "מעז יצא מתוק".

### **הערות**

1. "אגף הפיקוח על היצוא הביטחוני יוצא לדרך" הודעת דוברת משרד הביטחון, 27 ביוני 2006.
2. בשנת 2005 חתמו תעשיות הביטחון של ישראל חוזים חדשים בסך 3.367 מיליארד דולר. היצוא בפועל של מערכות נשק ישראליות בשנת 2005 הסתכם ב-2.640 מיליארד דולר בקירוב. בשנת 2006 עלה היקף החוזים שנחתמו ל-4.4 מיליארד דולר. זהו ערך היצוא הגבוה ביותר לאורך כל השנים, ובכך עומד היצוא הביטחוני של מדינת ישראל על כ-10% מתוך כלל היצוא הביטחוני העולמי והיא נמצאת במקום בולט ומיוחד ביכולת לשמר את רמתה הטכנולוגית-צבאית ואת תעשיות הביטחון שלה.
3. על השאלה המנקרת: האם פגע המשבר ביכולת היצוא העתידית של ישראל? ניתנת התשובה, כי אין פגיעה משמעותית כזו וכי להיערכות חדשה של ישראל לפיקוח על היצוא הביטחוני, בעקבות המשבר, תהיה תרומה לשימור יכולת היצוא הביטחוני.
4. COCOM – וועדת הפיקוח של ארצות הברית ושותפותיה שניהלה את האמברגו

- לפעול ב-2 ביולי"; המכון הישראלי ליצוא ולשיתוף פעולה בינלאומי; 4 ביולי 2006.
12. "עימות בין משרדי החוץ והביטחון על יצוא נשק"; אלוף בן; הארץ 29 במרס 2006.
13. כך למשל היתה חובת זהירות ביצוא למדינות הנתונות בעימות כמו: הודו עם פקיסטן, אקוודור עם פרו וסינגפור עם מלזיה ואינדונזיה.
14. Hadas manor, "Israel and US to review arms export controls" *Globes*, 8 Mars 2006.
- 14 ביוני 2005.
8. יצחק בן חורין, רייס: "היו לנו שיחות קשות עם הישראלים על סין" ידיעות אחרונות, 17 במאי 2005.
9. זאב שיף, "ישראל נכנעה – משלחת תצא היום לארה"ב לגבש הגבלות על יצוא ביטחוני", הארץ, 26 ביוני 2005.
10. "ועדת היגוי ליישום הפיקוח על היצוא הביטחוני התכנסה לקראת הצעת החוק"; לשכת המסחר תל-אביב, 7 בספטמבר 2005.
11. "אגף הפיקוח על היצוא הביטחוני יחל על העברת נשק וציוד תעשייתי לברית המועצות בעידן המלחמה הקרה.
5. מועצת האיחוד האירופי, קוד התנהגות של האיחוד האירופי ליצוא ביטחוני, בריסל, 5 ביוני 1998.  
<http://www.fas.org/asmp/campaigns/code/eurocodetext.htm>
6. מרגע שגובש משטר הפיקוח על מערכות שיגור ארוכות הטווח, הצטרפות חברה חדשה חייבת באישור פה אחד.
7. אילאיל שחר ועמיר רפפורט, "מחריף המשבר הביטחוני עם וושינגטון" מעריב,