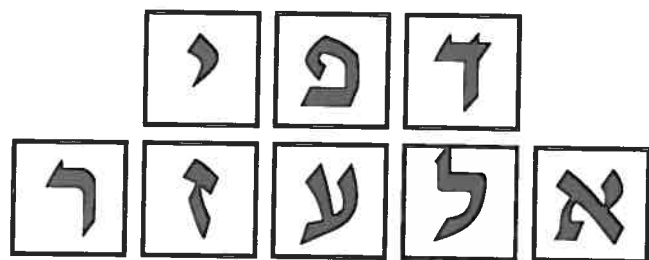


ימי עיון לזכר דוד אלעזר ז"ל



17

הרצאות ודיונים
ביום עיון שנערך באוניברסיטת תל-אביב
ביום ח' בסיון תשנ"ד * 18 במאי 1994

הנושא:

בטחון ישראל בעידן השלום



הוצאת יד דוד אלעזר
ומרכז יפה למחקרים אסטרטגיים - אוניברסיטת תל-אביב



רישום מאת חיים טופול

רב-אלוף דוד אלעזר (דדו)

355.0 33550

3

דרך והביא לדפוס:
יוסי אבנר

©

כל הזכויות שמורות
ליד דוד אלעזר

ציטוט או שימוש בתומר זה
מותר ומותנה בציון המקור.
נסדר ביחידה להוצאה לאור שולחנית
באוניברסיטת תל-אביב
הפקה: אינטרמדיה, תל-אביב

Printed in Israel, 1995

נולד בשנת 1925 בסרייבו שביוגוסלביה. אביו שירת כפרטיון ביוגוסלביה הכבושה, במלחמת העולם השנייה, ולחם נגד הגרמנים בחילו של טיטו. לאחר מכן שירת כרב-סרן בצבא היוגוסלבי הסדיר.

דדו עלה ארצה ב"עליית הנוער", התחנך וגדל בקיבוצים שער-העמקים, עמיר ועין-שמר.

בשנת 1946 התגייס לפלמ"ח והשתתף בפעולות שונות במאבק נגד הבריטים ובהגנה על היישוב היהודי.

במלחמת-העצמאות לקח חלק במבצע "נחשון" לפריצת הדרך לירושלים הנצורה. השתתף בקרב על מנזר סן-סימון בירושלים. עמד בראש פלוגת פלמ"ח שפרצה אל העיר העתיקה בירושלים. לחם בקרבות בפרוודור ירושלים ובמבצע "חורב" בנגב ובקדמת סיני. סיים את מלחמת העצמאות כמפקד הגדוד הרביעי ("הפורצים") בחטיבת פלמ"ח-הראל.

לאחר המלחמה השתתף בקורס מפקדי גדודים. לאחר מכן הדריך באותו קורס והיה מדריך ראשי בבית-הספר למפקדי חטיבות. שימש כקצין אג"מ בפיקוד המרכז, כראש מחלקת תורת הלחימה במטה הכללי וכמפקד בית-הספר לחיל הרגלים.

במבצע "קדש" פיקד על חטיבת חיל רגלים שפעלה ברצועת-עזה. לאחר מכן הצטרף לגיסות השריון, ועשה בהם כמפקד חטיבה, כסגן מפקד גיסות השריון ובשנת 1961 כמפקד הגייסות. בשנים אלה היה פעיל בתקריות בגבול סוריה, גיבש את הארגון ואת תורת הקרב של השריון.

בסוף 1964 התמנה כאלוף פיקוד הצפון ושימש בתפקיד זה עד סוף 1969. בחמש שנים אלו פיקד על תקריות רבות בגבול הסורי וניצח על "המלחמה על המים". במלחמת ששת הימים פיקד על כיבוש השומרון ורמת הגולן. מסוף 1969 עד סוף 1971 שימש כראש אג"מ במטה הכללי. ב-1 בינואר 1972 מונה כרמטכ"ל התשיעי של צה"ל.

יום העיון השנתי שנערך באוניברסיטת תל-אביב
מטעם
יד דוד אלעזר
עם
מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים – אוניברסיטת תל-אביב

הנושא:

בטחון ישראל בעידן השלום

התוכן

מושב ראשון	
דברים לזכרו של דוד	אלוף (מיל') יצחק חופי
סביבה אסטרטגית חדשה	אלוף (מיל') שלמה גזית
השלכות תהליך השלום על הסכסוך הערבי-ישראלי	פרופ' שמעון שמיר
שאלות ותשובות	

מושב שני	
תפיסת הבטחון בעידן השלום	תא"ל (מיל') דב תמרי
ההרתעה הישראלית ובקרת הנשק בעידן השלום	ד"ר שי פלדמן
השלכות השלום על בניין צה"ל	אלוף (מיל') אברהם רותם
שאלות ותשובות	

מושב שלישי	
כלכלת הבטחון בעידן השלום	מר יעקב ליפשיץ
השלכות השלום על התעשייה הבטחונית	אלוף (מיל') דוד עברי

דברי סיכום	מר יוסף אלפר
------------	--------------

היה רמטכ"ל צה"ל במלחמת יום-הכיפורים וניהל את המלחמה באופן מזהיר. חודשים אחדים לאחר שהסתיימה המלחמה בניצחון, ולאחר שחתם על הסכם הפרדת הכוחות עם מצרים, נאלץ להתפטר מתפקיד הרמטכ"ל, עקב מסקנותיה של "ועדת אגרנט" – בהרגישו שנעשה לו עוול חמור.

כאזרח שימש כשנתיים בתפקיד יו"ר מועצת המנהלים של חברת הספנות הלאומית "צים".

את ביקורתו על העוול שנעשה לו נשא בתוכו וכמעט לא נתן לכך ביטוי חיצוני, עד שכרע ונפל בהתקף-לב ביום ט"ו בניסן תשל"ו (15 באפריל 1976). המוני בית ישראל, מכל חלקי הארץ ומכל שדרות העם, רחשו לו אהבה וכבוד רב, והיו שותפים להרגשת העוול המחריד שנעשה לו. מפעלים רבים להנצחת זכרו פרושים על פני מפת המדינה מהגליל עד לנגב.

השאיר אשה, בת ושני בנים.

ר"ז

מושב ראשון

יו"ר - ד"ר אפרים קם:

לפני כחודש מלאו 18 שנים למותו של רב-אלוף דוד אלעזר והיום אנחנו מקיימים את יום העיון ה-17 בסדרה של ימי עיון שנתיים לזכרו המוקדשים לסוגיות יסוד בבטחון ישראל.

השנה, יום העיון עומד בסימן כפול: במישור הלאומי והאזורי, הוא עומד בסימן השינויים ההיסטוריים החלים במערכת היחסים שלנו עם העולם הערבי. במישור האישי הוא עומד, למרבה הצער, בצל הסתלקותם מאיתנו, לפני ימים מעטים, של שני אישים ששניהם נשאו בתפקידים מרכזיים בתחום הבטחון בעשורים האחרונים, ושניהם קשורים במישורין לסדרת ימי העיון הללו. האחר - רב-אלוף חיים בר-לב ז"ל, מי שקדם לדרו ברמטכ"לות. מי שגם עמד בראש העמותה יד דוד אלעזר במשך שנים, עמותה השותפה לעריכת ימי העיון הללו. השני - אלוף אהרן יריב ז"ל, שהקים ועמד בראש מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים. לו היה היום עימנו אין ספק שהיה יושב כאן על הבמה ומנווט את יום העיון כדרכו בעבר. בשם כולנו ברצוני להעביר את תנחומינו למשפחות. לפתיחת היום אני רוצה להזמין את האלוף במילואים יצחק חופי לומר דברי אזכרה.

אלוף (מיל') יצחק חופי:

דברים לזכרו של דוד

משפחות אלעזר, בר-לב ויריב. אנחנו מתכנסים לזכור ולהזכיר את דוד ז"ל והנה נפרדנו משתי אבני יסוד נוספות של בטחון ישראל - מחיים ומאהרל"ה. חיים ואהרל"ה היו תולדות קרובות לדרו באותה השלשלת. היה ביניהם קשר לא רק באחדות המעשה, אלא גם קשר חברי עמוק. ברצוני לומר דברים הקשורים בכל אחד מהם.

קו בר-לב במתכונתו המלאה ובתוכנו הממשי מעולם לא נבחן. נותר רק השם, אך מהותו שונתה לחלוטין עוד בטרם עמד למבחן במלחמת יום הכיפורים. מבין אלה שתקפו את חיים על קו בר-לב, היו מי שלא הבינו את המהות והיו מי שידעו את האמת במלואה, אך שיקרו, כדי לנגח אותו ולפגוע בו. וחיים, אכן נפגע. ואשר לאהרלי'ה – מאז מלחמת יום הכיפורים מלווה אותי תחושה עמוקה, שלו היה אהרלי'ה יריב ראש אמ"ן ערב המלחמה, היתה ההפתעה נמנעת. אהרלי'ה היה זהיר וגם ספקן גדול. לאור הנסיון הרב שצבר הוא לא היה קובע מסמרות בהערכותיו גם כאשר נראה היה לכאורה שהעובדות מצביעות לכיוון מסויים.

את דדו ראיתי בתפקידיו האחרונים משתי זוויות שונות. הראשונה, כרמ"ח מבצעים במטכ"ל, בתקריות הגדולות עם הסורים וגם בתקופת ההתשה אחר כך. ומאוחר יותר, כאלוף פיקוד הצפון. דדו היה נחרץ בקביעת העובדות לאורך הגבול ובמניעת ההטייה. הוא ניהל מלחמה עיקשת להסרת האיום ליישובים שלאורך הגבול. התוכניות של הפיקוד לפעולות הקטנות ולכיבוש רמת הגולן תוכננו בקפידה רבה ובוצעו תוך עקשנות, דבקות במטרה, קור-רוח וכשרון.

כשפרצה מלחמת ששת הימים והסורים הצטרפו למלחמה, היה חששו הגדול של דדו שהקרבות יסתיימו מבלי שיוסר האיום הסורי. זכורה לי שיחה עימו ערב לפני העלייה לרמת הגולן, כאשר הודעתי לו, בהוראת דיין ז"ל, שלא עולים לרמה. שמעתי בדבריו את האכזבה העמוקה ואת החשש שהמלחמה תסתיים ומצבם של יישובי הקו הסורי למודי הסבל לא ישתנה. ושמעתי אותו למחרת בבוקר, כאשר ניתן האישור לעלות לרמה – דדו דמה לקפיץ דרוך ששוחרר. הוא נחלץ לפעולה נמרצת, כי היה ברור שנלחמים לא רק בסורים אלא נלחמים בזמן. ראיתי אותו בשבת האחרונה של המלחמה, משפיע בכל כושר השכנוע שבו התברך לקבל שעות נוספות כדי להשלים את המשימה ברמת הגולן. היה דיון על המשך הפעולה עם שר הבטחון. גם חיים בר-לב ז"ל היה שם. נמסר על לחץ אמריקאי גדול מאוד, אך דדו הצליח לשכנע וניתנה לו ארכה של כמה שעות כדי להשלים את המשימה.

מאוחר יותר באותה השבת, טסנו חיים בר-לב, דדו ואנוכי במסוק לראות את הכוחות הקרמיים ברמה ואחר כך פנינו מערבה ונחתנו ליד שער קיבוץ עין גב. התרשמתי שזה היה אחר הרגעים המאושרים ביותר בחייו של דדו. כל חברי המשק, נשים וילדים, הקיפו אותו בהתלהבות ובאהבה שקשה לתאר, לאחר שהבינו שהסיטוס הוסר מהם. היה בכך ביטוי ליחסיו המיוחדים של דדו עם היישובים שלאורך כל גבולות פיקוד הצפון.

בטחון ישראל בעידן השלום

גם ראיתי את דדו במלחמת יום הכיפורים – חרף ההפתעה הגדולה ומשמעותה המיידית לגורל המערכה ולאחריותו שלו. הוא ניהל את המלחמה בקור-רוח ובנחישות יוצאים מהכלל. דדו קבע מייד את השלבים האסטרטגים של הקרבות. דהיינו, תחילה, להוציא את הסורים ממעגל הלחימה, תוך תיגבור פיקוד הצפון הן ביבשה והן האוויר. לאחר מכן, ריכוז המאמץ לשבירת כוחם של המצרים על ידי הסטת המאמץ האווירי והורדת כוחות שריון מהרמה עד כדי סיכון. במשך כל ימי המלחמה, בכל המפגשים שהיו לנו וכן בשיחות הטלפון, נסך דדו בטחון, לא יצא מגדרו והבהיר בצורה חדה וברורה, כדרכו, את הכוונות ואת הפקודות.

דדו זכרנו לברכה, חרף חלקו באחריות להפתעה – שממנה לא התעלם – היה הגיבור האמיתי של מלחמה כבדה זו. יהי זכרו ברוך!

ד"ר אפרים קם:

תודה רבה לאלוף חופי. אנחנו מקדישים את יום העיון הזה לנושא "בטחון ישראל בעידן השלום", נושא הדורש הסתכלות קדימה לטווח של כמה שנים לפחות. מטבע הדברים, יש בו מקדם גבוה של אי-ודאות, משום שאין שום בטחון שאכן נגיע לעידן השלום. וגם אם יתממש השלום, אין לנו שום בטחון לא באשר לתוכנו ולא באשר למאפייניו, וייתכן שאלה יהיו שונים במידה רבה ממה שאנחנו זקוקים ומצפים לו היום. אבל עם כל אי-הוודאות, האפשרות של שלום נראית היום די ממשית ודי חשובה כדי להצדיק בחינה ראשונית לפחות של המשמעות של שלום.

כדי ליצור מסד משותף לדברים שייאמרו ביום הזה, אפשר להציע לפחות כמה הנחות כלליות כדלקמן:

(א) בטווח השנים הקרובות, ובנוסף למימוש הסדר הביניים עם הפלסטינים, נגיע להסדר שלום עם סוריה. השלום עם ירדן כבר בדרך.

(ב) אם נגיע להסדר שלום עם סוריה, יש לשער שנגיע להסדר שלום עם לבנון.

(ג) מאידך, נראה שלא נגיע להסכמי שלום עם מדינות כמו עיראק ואיראן, מדינות המשמשות היום חממה להיווצרותו של האיום הלא קונבנציונלי במרחב.
(ד) מימדי הטרור אולי יצטמצמו, אבל הטרור לא ייעלם.
(ה) האיסלאם הרדיקלי ימשיך לאיים על משטרים באזור.

משמעות הדברים היא שבעידן השלום יצטמצמו חלק מהאיומים כלפי ישראל ואולי חלק חשוב. אבל אלה שיוותרו, ומשקע ההשדנות ואי-האמון שיוסיפו כנראה לטרור בין הצדדים לפחות למשך כמה שנים, גם אם במגמת ירידה, כל אלה יחייבו גם אותנו וגם את הערבים להמשיך ולהשקיע משאבים ניכרים בבטחון. על בסיס ההנחות אלה אנחנו רוצים לבחון היום מהן המשמעויות, מה יכולות להיות ההשלכות העיקריות של עידן השלום על היבטים מרכזיים בבטחון ישראל. המושב הראשון של יום העיון נושא אופי של מעין מבוא כללי להמשך הדברים, ובו אנחנו מבקשים לבחון את השלכות עידן השלום על הסביבה האסטרטגית של ישראל ועל המגמות בסכסוך הערבי-ישראלי. האם ישתנה הסכסוך בשנים הקרובות, ואם כן, באיזה מידה?

את שני הדוברים הראשונים במושב זה כמעט ואין צורך להציג. הדובר הראשון הוא אלוף (מיל') שלמה גזית. בעבר מתאם הפעולות בשטחים, ראש אמ"ן, נשיא אוניברסיטת בן-גוריון שבנגב, מנכ"ל הסוכנות, והיום, חוקר בכיר במרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה באוניברסיטת תל אביב. אחריו ידבר פרופ' שמעון שמיר, מראשי המזרחנים בארץ והיום ראש מרכז תמי שטינמן למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב. שלמה גזית, בבקשה.

אלוף (מיל') שלמה גזית:

סביבה אסטרטגית חדשה

לפני שאגש להרצאתי ברצוני להתייחס בכמה מילים לדבריו של מר חופי. בדברי הפתיחה שלו הוא דיבר על תפקידו של דרו במלחמת יום הכיפורים. כמעט 21 שנים חלפו מאז אותה מלחמה, ואפשר לומר בפסקנות שמה שהביא לתהליך השלום הוא בראש ובראשונה הכשלון הערבי במלחמת יום הכיפורים. כשלון התפיסה הערבית שאמרה "מה שנלקח בכוח, יוחזר בכוח". מלחמת יום הכיפורים הסתיימה לא בצליחת המצרים את התעלה אלא בקילומטר ה-101 מקהיר ובקילומטר השלושים וכמה מרמשק. זה מה שהביא את תהליך השלום.

כעת לנושא עצמו. כותרת הרצאתי אומרת "תהליך השלום – סביבה אסטרטגית חדשה". אין ספק שאנו מצויים ב"סביבה אסטרטגית" חדשה. אבל זו איננה סביבה אסטרטגית שנולדה בעקבות או כתוצאה מתהליך השלום, אלא להיפך, זאת הסביבה שהולידה את התהליך.

במגמות החדשות ובשינויים בסביבה האסטרטגית החדשה יש צד חיובי, סימנים מבטיחים, אבל יש גם הרבה אלמנטים של סכנה ושל שלילה מן הבחינה האסטרטגית. וזאת רק מנקודת המבט הישראלית ובהקשר לסכסוך הישראלי-ערבי. לטווח הארוך יותר המגמות הנוגעות לסכסוך הן בעיקרן שליליות. אנחנו עומדים בפני סיטואציה שבה יש שילוב של חוסר יציבות בינלאומית, עם חוסר יציבות אזורית במזרח-התיכון. השילוב הזה טומן בחובו סכנות רבות.

השינוי הראשון והחשוב ביותר בסביבה האסטרטגית החדשה הוא קריסתה של ברית המועצות. בחמש השנים האחרונות היינו עדים להתמוטטותה של האימפריה הסובייטית, לסופה של ברית וארשה, ולהתפרקותה של ברית המועצות עצמה לרפובליקות עצמאיות, שכל אחת מהן כורעת תחת נטל של בעיות פנימיות, והן מסוכסכות בינן לבין עצמן וגם בתוכן פנימה. קריסת ברית המועצות הביאה לסיום המלחמה הקרה ולקצו של הסכסוך הבין-גושי. בעקבות זאת, איבד נושא הבטחון את

חשיבותו העליונה לשני הצדדים. חלה ירידה משמעותית בהפניית תקציבים לבטחון, צומצם מערך הצבאות, צומצמו דרסטיים ההקצבות למחקר ופיתוח בטחוני ופחתו משמעותית ההזמנות בתעשיות הצבאיות.

עם זאת, חשוב לזכור שחלק מן הרפובליקות הסובייטיות לשעבר, עדיין שומרות על עוצמתן הצבאית כמעט במלואה, ובקונסטלציה פוליטית שונה, עשויה עוצמה זו גם לבוא לכלל ביטוי כגורם מרתיע, כגורם מאיים, ואולי גם כגורם פעיל צבאית, ולכך עלינו להוסיף ולהזכיר כי רוסיה נמנית עם בעלות זכות הווסו במועצת הבטחון של האו"ם, ואף לכך עשויות או עלולות להיות השלכות פוליטיות-אסטרטגיות חשובות. יתר על כן, וזה נוגע במישורין לאזור שלנו, על רקע המצוקה הכלכלית באותן רפובליקות, יש לייצוא הנשק עדיפות בסדר הקדימויות הכלכלי שלהן – הוא משמש מקור הכנסה חשוב במטבע זר.

היום כבר ברור שבתהליך שהתחולל בברית המועצות בחמש השנים האחרונות טרם נאמרה המילה האחרונה, ואפשר שזו רק ראשיתו של פרק חדש. אפשר לצפות להמשך אי-יציבות קיצונית, אי-יציבות פוליטית, כלכלית, חברתית, בטחונית לתקופה ארוכה למדי, ככל הנראה של עשרות שנים. אפשר לצפות לתיסכול פוליטי ופסיכולוגי קשה. בייחוד ברפובליקה הרוסית, המתקשה להשלים עם ירידתה מהמעמד הרם של מעצמת-על למצב בו היא מצויה היום. ולכן, רק טבעי שנראה את רוסיה שואפת לחזור ולתפוס עמדת מנהיגות עולמית, ואולי גם תוך חזרה לעימות בין-גושי כזה או אחר.

יש לשער שאם אכן תחתור רוסיה למלא תפקיד פעיל ומרכזי בפוליטיקה הבינלאומית. יהווה המזרח התיכון יעד וזירה לנסיגות מעורבות שכזאת. בחודשים האחרונים כבר ראינו נסיגות שכאלה. עד כה היתה זו מעורבות קונסטרוקטיבית בעיקרה. אבל אין ערובה שכך יהיה גם בעתיד. על רקע המצב הכלכלי החמור, יש לצפות להרבה פחות ריסון ואחריות בכל הקשור לייצוא נשק מברית המועצות לשעבר, הן נשק ישן מן המדפים והן מייצור חדש, נשק קונבנציונלי ואולי גם סוגי נשק לא קונבנציונלי. במה שנוגע לנו במישורין, אלא אם תחול מהפכה פנימית אשר תסגור את הגבולות, יש גם לצפות להמשך של הגירה יהודית בגלים עולים ויורדים.

השינוי הבולט השני בסביבה האסטרטגית, כמעט פועל יוצא מן הראשון, הוא הפיכתה של ארצות הברית למעצמה עולמית יחידה. לכאורה, אילו התכוונה ארצות הברית לנצל את הקונסטלציה

שנוצרה, היא היתה יכולה להקים אימפריה עולמית הסרה למרותה המוחלטת. אך שורה של סיבות פנים-אמריקאיות ובינלאומיות מנעו מגמה זו בעבר ובהווה וימנעו אותה גם בעתיד. ארצות הברית איננה רוצה להיות המנהלת והממונה על ענייני העולם. היא ממאנת לשמש בתפקיד השוטף העולמי, ומסרבת להשקיע את המשאבים הדרושים על מנת לשמור על יתרונה הצבאי המכריע. להיפך, היא חותרת לקבל כל החלטה במסגרת קולקטיבית ובינלאומית והיא פועלת לצורך זה במועצת הבטחון של האו"ם, בנאט"ו, או במסגרת שבע המדינות המפותחות.

בכל הנוגע לנושאים המדיניים-בטחוניים-אסטרטגיים, לא היה לארצות הברית, בשלב זה לפחות, כל קושי לנווט את הדברים על פי רוחה. רק לפני פחות מארבע שנים עמדה ארצות הברית בראש מהלך צבאי בינלאומי אדיר, אך היום האפשרות של התערבות צבאית דומה נראית רחוקה מאד, ולא משום שאין מוקדי סכסוכים בעולם שבהם מתבקש הדבר, אלא בשל סדר הקדימויות העולמי החדש שגם בו נכון לארצות הברית מקום מרכזי.

ואמנם, השינוי השלישי בסביבה האסטרטגית הוא סדר הקדימויות העולמי החדש. מוקדי הסכסוכים הבינלאומיים היום קשורים אמנם במאבק הבין-גושי שהתפוגג, אך אין חשש כי מוקדים אלה יתלקחו לכדי עימות אלים העלול להשפיע על אינטרסים חיוניים של ארצות הברית או של המערב. אדרבא, זוהי שעת כושר להתפנות לבדק הבית פנימה. ואכן, המשק האמריקאי נתון בקשיים וכמותו, בעצם, כל משקי העולם המפותח. משמעות הדברים היא, קודם לכול, שינוי בסדר הקדימויות הפנימי של כל אחת מן המדינות, וארצות הברית בראשן. התוצאה היא צמצום משמעותי בהוצאה לבטחון והתרחקות מהסתבכות פוליטית העלולה לפגוע בסדר הקדימויות החדש שנקבע.

מהן ההשלכות הישירות לגבינו? ראשית, לפחות בתקופה הקרובה, וכל עוד לא הסתגלו התעשיות הבטחוניות האמריקאיות למצב החדש, יש לצפות למדיניות אגרסיבית של ייצוא בטחוני אמריקאי, והשוך המזרח תיכוני עדיין מהווה שוק חשוב לייצוא. יש גם לצפות לתחרות קשה עם התעשיות הבטחוניות של ישראל על שווקי חוץ, והמשך ההתנגדות האמריקאית התקיפה לייצוא ישראלי של מערכות נשק הכוללות רכיבים מתוצרת ארצות הברית.

פן אחר של מגמות אלה עלול להתבטא בנסיגות לקצץ בסיוע החוץ האמריקאי לישראל ולמצרים. מגמה זו עלולה להתחזק בשני מצבים מדיניים מנוגדים. אם תהיה התקדמות בתהליך המדיני,

תתבקש ארצות הברית להרים את תרומתה למימון התהליך, בייחוד בנושא הפלסטיני. ואז, קשה לראות סיוע אמריקאי מאסיבי לתהליך, בלי שייפגע היקף הסיוע האמריקאי לישראל ולמצרים. מצד שני, עצירת התהליך עלולה להוות סיבה ללחץ על ממשלת ישראל באמצעות קיצוץ ההקצבה.

השינוי הרביעי בסביבה האסטרטגית נוגע לעולם הערבי ולהשלכות האזוריות בין-ערביות של מלחמת המפרץ. השינויים בזירה הבינלאומית וההשתחררות מן המסגרות הפוליטיות הנוקשות הולידו את מלחמת המפרץ השנייה – המלחמה לשחרור כוויית מן הכיבוש העיראקי. אילמלא קריסתה של ברית המועצות ספק אם היתה עיראק פולשת לכוויית; ואילמלא קריסתה של ברית המועצות ספק אם היה אפשר לכוון את הקואליציה הבינלאומית שהוקמה. אולם בה העת, השינוי הזה קבע סדר קדימויות חדש למזרח התיכון הערבי. סדר קדימויות שבו יש עדיפות לאינטרסים העצמאיים של כל מדינה ומשטר ערבי, על רעיון האחדות ושיתוף הפעולה הבינערבי.

בניגוד לסיוע הפוליטי והכספי המאסיבי שנתנו מדינות ערב לעיראק בעת מלחמת המפרץ הראשונה, כאשר איראן הצטיירה כמאיימת, חשפה הפלישה לכוויית את האיום העיראקי במלוא חומרתו; איום מידי המופנה בראש ובראשונה לעבר מדינות המפרץ, ובטווח הרחוק, לעבר כל מדינות המזרח התיכון. עיראק מנוטרלת מבחינה צבאית כבר יותר משלוש שנים, אך איש אינו משלה את עצמו כי מצב זה ימשך לאורך זמן.

השינוי האסטרטגי החמישי הוא עלייתו של הפונדמנטליזם האיסלאמי והאיום על המשטרים באזור. שאלת עתידו של הפונדמנטליזם האיסלאמי היא שאלת מפתח. תנועה זו צמחה לא על רקע של חזרה בתשובה במובן הדתי הפשוט של המלה. זו תנועה המבטאת, בעיקר, תיסכול פוליטי, חברתי וכלכלי עמוק של העמים הערבים-מוסלמים. לפונדמנטליזם יש מספר יתרונות. ראשית הוא בא להוקיע את השחיתות וההסתאבות של המשטרים הקיימים. שנית, זו תנועה הנהנית ממנוף ארגוני אדיר הנשען על מערך המסגרים והמטיפים. שלישית, היא מנצלת את המימד הפנאטי-אידאולוגי אצל מאמינים פרימיטיביים יחסית. לעומת זאת מרגע שעולה בידי הפונדמנטליזם לתפוס את השלטון – וזה כבר קרה בכמה מקומות – הוא נדרש לתת פתרון מעשי ומידי לבעיות החריפות של החברה והמשק. ואז, אין די בהבטחות על תגמול בעולם הבא, וקשה לספק את הציפיות לשינוי. גם אין זה מספיק לטעון שמייצאים את המהפכה האיסלאמית למדינות אחרות; העם בבית רוצה לחוש בשינויים בחיי היומיום.

באשר לעתיד, יש החוזים כבר היום את קיצה של התנועה הפונדמנטליסטית, וטוענים שאיראן, זו שפרצה את הדרך למהפכה, נמצאת כבר היום בכיוון של מהפך חוזר. זאת בעיקר בשל מצב כלכלי קשה, שכבר הביא להחלטה על ליברליזציה כלכלית. הטענה היא שלאחר שמנהיגים ליברליזציה כלכלית, לא ניתן לעצור את הליברליזציה הפוליטית שבאה בעקבותיה.

מכל מקום, האיום ליציבות המשטרים במזרח התיכון הוא בינתיים איום אמיתי. לנו בישראל יש סיבה לדאגה משינויי משטר אפשריים במצרים, בירדן וגם בקרב הפלסטינים. כאן אולי חשוב לציין, שככל הנראה, דווקא בסוריה קטנים ביותר סיכויי ההצלחה של הזרם הפונדמנטליסטי. באשר למצרים וירדן, אנחנו לא יכולים להשפיע על ההתפתחויות בתחומן. לא כך הדבר בכל הנוגע לפלסטינים. לישראל יש השפעה לא מבוטלת על סיכויי התמאס והג'יהאד האיסלאמי ושאר מבשרי המהפכה, הן בתנאי ההסכם שנחתם באוסלו, הן בדרך יישומו והן בהסכמים שיבואו ובצורת מימושם.

בנקודה זו חובה לחזור ולהתריע מפני הסכנה שאם לא ימצא בקרוב פתרון לסכסוך הפוליטי הישראלי-ערבי, הוא עלול להפוך לסכסוך דתי בין היהדות לבין האיסלאם. אם כך יקרה אזי התחזית לעתיד היא קודרת ביותר. אם יקרו עוד מקרים כמו הטבח הנורא במערת המכפלה, ובמיוחד אם יקרו דברים כאלה בירושלים, ואולי במתחם הר הבית, אנחנו עלולים להיות עדים לג'יהאד כלל-איסלאמי מיליטנטי לשחרור ירושלים.

ובאשר לתקופה הקרובה:

ראשית, אנחנו צפויים לראות שיתוף פעולה של הערבים עם גורמים מחוץ לאזור המסוגלים להרתיע ולמנוע תוקפנות צבאית עיראקית פוטנציאלית, ואולי גם איראנית.

שנית, בתנאים הנוכחיים יש סבירות נמוכה להקמתה של קואליציה בין-ערבית המכוונת נגד ישראל. הנתונים הקיימים מצביעים דווקא על מגמה הפוכה והם מעודדים הליכה על תהליך מדיני ליישוב הסכסוך הישראלי-ערבי.

שלישית, בכל אחת מן המדינות המאוימות, צפויה התמקדות בהגנה על המשטר, כאשר בינתיים הדגש הוא על המאמץ האנטי-חתרני בלבד.

רביעית, אין עדיין סימנים של ממש להסתת דגשים בכיוון של פיתוח כלכלי וחברתי, ולהפניית משאבים מן התחום הצבאי לצרכים הכלכליים. אנו עדים לתופעה המוכרת: יש כתובת על הקיר, וכתובת זו ברורה. אך אין מאחוריה עוצמה – אין נכונות ואין רצון לנקוט צעדים של ממש לתיקון הדברים.

חמישית, אנחנו עדים לירידת משקלו האסטרטגי של הנפט המזרח תיכוני. שורה של גורמים הביאה לעורף היצע ולירידה במחירי הנפט. מדינות הנפט הערביות, אלה שהתרגלו לרמת חיים ולרמת הוצאות שונה לחלוטין, נדרשות גם הן להדק את החגורה ומתקשות לעשות זאת. בתנאים אלה לא תעלה על הדעת הפעלת אמברגו על ייצוא נפט ערבי כנשק פוליטי-אסטרטגי כמו זה שראינו לפני כ-21 שנה.

שישית, אין לצפות לתרומה כספית משמעותית מצידן של מפיקות הנפט העשירות למימון תהליך היישום של ההסכם.

שביעית, יש לצפות להמשך כניסת הנשק הלא קונבנציונלי לזירה, כולל נסיון נמרץ של מדינות להגיע לנשק גרעיני. מאמץ זה מלווה ברכש ובייצור אמצעי שיגור: טילים ארוכי-טווח עם ראשי קרב שונים. כניסת הנשק הגרעיני, וזאת התפתחות כמעט ודאית בטווח הלא ארוך, היא בהחלט חזון בלהות. חשוב להזהיר מפני שני דברים: ראשית, ספק רב אם ניתן יהיה לצפות מצד השליטים והמשטרים הערביים לאותה רמת אחריות וזהירות כמו זאת שאפיינה את מנהיגות שני הגושים העולמיים מאז שנות החמישים. באותה מידה, ספק רב אם ניתן יהיה לסמוך על סידורי השליטה המרכזית במשטרים הערביים לכשישיגו אלה לנשק גרעיני, סידורי שליטה שימנעו הפעלה בלתי מבוקרת.

מה עשויות להיות ההשלכות של תהליך השלום על הסביבה האסטרטגית? ראשית, תהליך השלום, גם אם יוכתר בהצלחה מלאה, לא ישנה את המגמות הקיימות היום באזור. לא צפוי שינוי בסדר הקדימויות הלאומי במרבית מדינות ערב, בכיוון של צמצום דרסטי בהוצאות הבטחון. גם לא צפויה יציבות אזורית או יציבות בתוך המדינות במזרח התיכון.

הסכמי השלום שייחתמו, אם ייחתמו, והפינוי הצבאי והאזרחי שיתחייב בעקבות הסכמים אלה משטחים בעלי חשיבות בטחונית אסטרטגית, יביאו להתפתחות בשני כיוונים מקבילים. מחד גיסא, יסולקו או יצומצמו באופן משמעותי המניעים הערביים לייזום מהלך צבאי נגד ישראל. מגמה זו תושפע ותתחזק ככל שתפתח נורמליזציה ביחסים הדו-צדדיים והרב-צדדיים. מאידך גיסא, היציאה הישראלית משטחים בעלי חשיבות בטחונית עלולה ליצור פיתוי לניצול החולשה היחסית של ישראל בנתונים האסטרטגיים החדשים שיווצרו על מנת ליוזם מהלך הפתעה התקפי נגדה. איזה משתי המגמות תתממש? התשובה לכך מצויה במידה רבה בטיבם של הסדרי הבטחון שיוסכמו בין הצדדים. אפשר לראות הסדרי בטחון אשר לא רק שלא יחלישו את המעמד הצבאי היחסי של ישראל. אלא אפילו ישפרו אותו.

כמה נקודות קצרות לסיכום. הסביבה האסטרטגית שהכרנו אותה בחמשת העשורים האחרונים, מאז תום מלחמת העולם השנייה, חלפה ואיננה. אנו מצויים על סף כניסה לסביבה אסטרטגית חדשה ושונה. מבחינתנו, זהו שילוב של שתי מערכות של אי-יציבות. אי-היציבות הבינלאומית וזו האזורית המזרח-תיכונית.

חלון ההזדמנויות לקידום התהליך המדיני הוא תולדה של מגמות אלה. אך הוא גם עומד בסימן הרחיפות. חשוב להגיע להסדרים מדיניים בטרם יתחוללו שינויים לרעה במערכת הבינלאומית, וכל עוד לא התחוללו שינויים במערכת האזורית כמו, התמוטטות של משטרים רלוונטיים ונפילתם בזרועות הפונדמנטליזם, השתחררותה של עיראק מן החישוקים הבינלאומיים, וכניסת נשק גרעיני למדינות באזור, מן הראוי להקדים מגמות אלה. אל לנו לשכוח שהסכנה החמורה ביותר המאיימת עלינו היא סכנת הסבתו של הסכסוך הפוליטי הישראלי-ערבי לעימות בין-דתי ואידיאולוגי, יהודי-מוסלמי. לבסוף, יש לחזור ולהזכיר כי במציאות הקיימת במזרח התיכון, אל לנו לתלות תקוות מוגזמות בהסכמי שלום שיהיו כרוכים בפינוי ישראלי משטחים. אלא אם כן הסכמים אלה יהיו מגובים בהסדרי בטחון אמינים. תודה.

ד"ר אפרים קם:

תודה רבה לשלמה גזית. אני מזמין את פרופ' שמעון שמיר להרצות על השלכות הסדרי השלום על הסכסוך הערבי-ישראלי. פרופ' שמיר, בבקשה.



לאחר החתימה על הצהרת העקרונות המשותפת בין ישראל לפלסטינים, וושינגטון, 13 בספטמבר 1993. (לעי"מ)

אתחיל בקריטריון הראשון: התבססות או אי-התבססות של תהליך השלום על תמורה היסטורית. אני מייחס לשאלה זו חשיבות רבה, למרות שבמבט ראשון היא עלולה להיראות "אקדמית" מדי. את חשיבותו של הקריטריון הזה ניתן להוכיח על פי לקחי העבר. אנחנו בעצם למודי נסיון בשאלה הזאת. הלא תהליך השלום שאנחנו נתונים בו לא התחיל באוסלו, גם לא במדריר – הוא התחיל ב-1977 עם בואו של סאדאט לירושלים, ועם חתימת הסכמי קמפ-דייוויד והסכם השלום בין ישראל ומצרים. והנה גם אז שררה אי-ודאות לגבי רצינותו של המפנה לשלום, ויש מקום לשאלה האם היינו יכולים להבין טוב יותר את עמידותו של אותו השלום לו בחנו את התהליכים ההיסטוריים שמהם הוא נבע?

מה שבולט לעין לגבי השלום הראשון שחתמנו עם מדינה של העולם הערבי הוא שהשלום הפתיע אותנו, והדבר הזה אומר דרשני. החברה הישראלית בכללותה התייחסה עד אז להתפתחות כזו

פרופ' שמעון שמיר:

השלכות תהליך השלום על הסכסוך הערבי-ישראלי

השאלה שהוצגה בפני הוגדרה כך: כיצד ישפיע השלום על הסכסוך הישראלי-ערבי? על פניה, השאלה הזאת נשמעת אבסורדית; כמוה כשאלה איך ישפיעו הגירושין על הנישואין או הנישואין על הרווקות – שהלא ברור שהמצב האחד הוא סיומו של המצב האחר. אבל במחשבה שנייה מתחורר כי השאלה הזו היא בכל זאת רצינית, והיא אולי אחת מן השאלות הרדיקליות ביותר לגבי תהליך השלום שבו אנחנו מצויים.

במחקר ובניתוח של יישוב סכסוכים, מקובלת היום ההבחנה בין כמה רמות של התקדמות בתהליך שלום. אנו יודעים שיישוב סכסוך הוא, כמובן, הרבה יותר מאשר ניהול סכסוך, אבל אנו גם מודעים לכך שעדיין אין משמעו של דבר סיום הסכסוך. לשון אחר: אפשר ליישב סכסוך, בכך שמגיעים להסדרים וחתימות על הסכמים, אבל אין פירוש הדבר שכתוצאה מכך מסולקים הניגודים הבסיסיים בין הצדדים, ושאפשר מכאן ואילך לראות את הסכסוך כדבר שהסתיים. לפיכך, השאלה העומדת בפנינו היא אמנם שאלה משמעותית: כיצד נוכל לדעת אם תהליך השלום שבו אנחנו נתונים עתה מוליך באמת לסיום גמור של הסכסוך הישראלי-ערבי? מאליו יובן כי ההיפותיזה הבסיסית לדיון כולו היא שהתהליך המדיני הנוכחי אכן יסתיים בהצלחה – הנחה שלגביה איננו יכולים כלל להיות בטוחים.

לשאלה הנדונה אין כמובן תשובות חותכות, אבל אנחנו יכולים להשתמש בכמה קריטריונים כדי לצמצם במידת מה את אי-הוודאות הגדולה האופפת אותה. מתוך שורה ארוכה של קריטריונים אפשריים לבירור הסוגיה בחרתי בשניים. הקריטריון הראשון יבחן האם התהליך שבו אנחנו נתונים מתבסס באמת על תמורה היסטורית יסודית ועל כן השלום יהיה בר-קיימא, והקריטריון השני יבדוק האם תהליך השלום הישראלי-ערבי מתמודד באמת עם שורשי הסכסוך ובשל כך ניתן לצפות שיוליך לסיומו הגמור.

כמצויה מחוץ לטווח האופציות האפשריות. התדהמה היתה גדולה, כשהודיע סאדאת על בואו לירושלים, היו מי שדרשו לגייס את המילואים ולהתכונן להתקפה מצרית, והיו כאלה שהזהירו כי מתוך המטוס המצרי יזנקו אנשי קומנדו מצריים ויקצרו את שרי ממשלת ישראל שימתינו לסאדאת לאורך השטיח האדום.

גם לאחר שהתברר שסאדאת אכן הגיע, ושהוא אמנם הביא איתו בשורה של שלום אפשרי, עדיין היו זרמים בעלי השפעה בתוכנו שלא האמינו. יש שאמרו שאין זה אלא תכסיס; ושאחרי שיוחזרו שטחי סיני ייגמר השלום. היו שאמרו שהשלום נחתם רק עם סאדאת האיש ולא עם מצרים, וכשהמנהיג המצרי יירד מן הבמה השלום יתפורר. היו גם שאמרו כי כאשר תהיה מלחמה נוספת באזורנו עם מדינה ערבית כלשהי, השלום הזה לא יחזיק מעמד. בכל מקרה, טענו כל אלה, חתימת השלום אינה סיום הסכסוך עם מצרים. והנה, כל אותם הדברים שמפניהם הוזהרנו אכן התרחשו ובכל זאת השלום עם מצרים לא נפל, ועם כל בעיותיו הוא עורנו עומד איתן על תלו. סיני הוחזר, סאדאת נרצח והוחלף, ישראל נלחמה בלבנון – וכל אלה לא קיעקעו את השלום בין ישראל ומצרים ולא פגעו בעיקריו. מדוע, אם כן, טעו בדבר זה ישראלים כה רבים? מדוע לא הבנו את מימדי התפנית? תשובתי היא שהופתענו כי לא טרחנו לעקוב די הצורך אחרי תהליכי התמורות הפנימיות שהתרחשו במצרים – לעיתים באופן מודרג ומתחת לפני השטח – ברקע ליוזמת השלום של 1977.

נסקור בקצרה את עיקרי התמורות: פנייתה של מצרים לעיסוק בבעיותיה הפנימיות; אכזבתה מן העולם הערבי, עד לגילוי עוינות מסוימת כלפיו; המצוקה הכלכלית הגוברת וראייתה כבעיה העיקרית של מצרים; ההיווכחות בכך שברית המועצות מיצתה את יכולתה; התגברות ההכרה שארצות הברית היא בעצם מעצמת המחר ואיתה צריך לשתף פעולה; התסכול מכך שהאידיאולוגיות המהפכניות למיניהן הולידו רק לכשלונות; הנטייה להערפת הגישה הפרגמטית – כל אלה ואחרות, שורה ארוכה של תמורות בחברה המצרית ובמיוחד בקרב האליטה המצרית, הכשירו את הקרקע לתמורה בעמדה לסכסוך עם ישראל ואיפשרו בסופו של דבר את עשיית השלום עמה. תמורות אלו הן המסבירות את העובדה ששלום זה עמד במבחנים קשים והוא שריר וקיים גם היום, 17 שנה אחרי בואו של סאדאת לירושלים. לו קראנו נכון את המפה הפנימית במצרים – לא היינו מופתעים.

ננסה עתה להקיש מתקדים השלום עם מצרים על תהליך השלום הכללי יותר המתחולל עתה באזורנו – היום עם הפלסטינים, ירדן, סוריה ולבנון, ובעתיד אולי גם עם מדינות אחרות. ראוי

להציג לגבי תהליך זה אותה השאלה שלא שאלנו מספיק בתקדים המצרי: מה מקורה של ההתפתחות זאת, והאם היא נשענת על תמורות היסטוריות משמעותיות? שהלא היום כמו אז הציבור מתבונן בתהליך השלום המתחולל לנגד עיניו במירה גרושה של ספקנות וחשדנות. למרות שאזרחים ישראלים מבקרים כיום בעומאן, בקטאר ובאבו-דאבי, למרות שביקורים במרוקו, ובמירת מה גם בתוניס, כבר הפכו לדבר של מה-בכך, אי-הוודאות עדיין רבה. השאלה הראויה, איפוא, להישאל היא האם יש להתפתחות זו על מה להישען? תשובתי היא שאכן תהליך השלום הזה נשען בעליל על תהליכים של תמורות עמוקות בעולם הערבי. אלה תהליכים שאולי לא עקבנו אחריהם במידת הצורך, ואולי לא הערכנו בצורה הראויה את משקלם. אבל לפחות היום אנחנו חייבים להביט אחורה ולומר, יש לתהליך השלום הזה רקע, הוא לא צמח בחלל ריק.

ניתן לרעתי להצביע על שלוש תמורות בסיסיות כאלה. אלו תמורות שהתחוללו בשלושה מעגלים קונצנטריים: המעגל הפנימי, המעגל הכלל-ערבי והמעגל המעצמתי. הראשונה היא התמורה הפנימית שהתחוללה, בעיקר במהלך שנות ה-80, בחלקים גדולים של החברה הערבית. ייתכן שבראשיתו של דבר לא הבחנו בה מספיק, אבל מאז שרבו ביקורינו בעולם הערבי, ונוצר קשר ישיר בינינו ובין קבוצות שונות בקרבו, יכולנו להיווכח עד היכן התמורה הזו מגעת. בעיקרו של דבר זו תמורה בהלך רוח ובסולם ערכים. היא קשורה בתהליכים רבים: סוציולוגיים, דמוגרפיים, השכלתיים, כלכליים ומדיניים. במרכזה עומדת התחזקותן של קבוצות חברתיות מסוימות – קהילות עסקים, אליטות כלכליות, קבוצות טכנוקראטים וכיוצא בהן. אנשים אלה דוגלים בסולם קדימויות שונה ומנהלים אורח חיים אחר מאלו שאיפיינו את הקבוצות הדומיננטיות בתקופת המהפיכות בעולם הערבי.

רבים מהם רכשו את השכלתם במוסדות מודרניים, אם במערב ואם בארצותיהם. היום לומדים באוניברסיטאות הערביות – טובות יותר, טובות פחות, אין הדבר משנה לעניין זה – יותר ממיליון סטודנטים. כמובן, אוניברסיטאות מהוות מאז ומתמיד מוקדים לפעילות פוליטית קיצונית, אך צריך לבחון את ההשפעה המצטברת של מחזורי המסיימים על המפה התעסוקתית והחברתית. כל שנה מתווספים שם, למשל, כ-30,000 מהנדסים; ומספרם של בוגרי הפקולטות לכלכלה, למסחר, לניהול עסקים וכיו"ב אינו נופל מכך. בכל מדינות ערב קיים היום סקטור פרטי דינמי מאוד, וגם האליטות הפוליטיות מודעות מאד לשיקולים כלכליים. הצמיחה הכלכלית ברבות מארצות ערב היתה מרשימה והיא הגדילה וחזקה את הרברים הבינוניים-ער-גבוהים של החברה. היא יצרה

שכבה נרחבת של נהנים שיש להם מה להפסיד מזעזעים פוליטיים וממלחמות. הללו רוצים מעל לכל יציבות.

אנשים אלה מנהלים סגנון חיים שאינו שונה בהרבה מזה של בני קבוצות מקבילות בחברה הישראלית. הם צופים בתכניות מערביות בטלוויזיה, חושבים מתי יגיע הזמן להחליף את המכונית, מתכננים נסיעה לאירופה בקיץ, ושואלים את עצמם כיצד להשקיע את כספם בצורה הבטוחה ביותר. הדבר האחרון שבו הם רוצים הוא למצוא את עצמם שקועים בעוד מלחמה, ולראות את בניהם נאלצים ללחום בה. הם יודעים היטב שמלחמות העתיד באזורנו לא יהיו כבר כמלחמות העבר. אפשרות החזרה למלחמה היא סיוט של אימות השמד והרג. זאת הם היו רוצים למנוע. מה שמאפיין אנשים אלו היא הרוח הפרגמטית והסלידה מהאידיאולוגיות המהפכניות של העבר. הם ניגשים לבעיות על פי שיקולים של רווח והפסד. יש להם אוריינטציה מעשית כלפי המערב, ובמיוחד כלפי ארצות הברית.

לפיכך, גם בשאלת העמדה לגבי ישראל הם שוקלים שיקולי כדאיות, ואלה מצביעים על הצורך להביא לחיסולו של הסכסוך, לייצוב האזור ולפיתוחו. אין זה כרוך, כמובן, בגילוי חיבה מיוחדת לישראלים או בהסכמה לתביעות היהודים לזכויות היסטוריות, אבל זה עושה את השלום לאופציה ממשית מאד.

התמורה ההיסטורית השניה שעליו יכול תהליך השלום להישען קשורה במלחמת המפרץ. לא המלחמה עצמה – דרמטית ורבת-משמעויות ככל שהיתה – אלא מה שהיא מבטאת. בעיקרו של דבר, מלחמת המפרץ עצמה היתה מעין ארוץ "נקודתי": כוחות נכנסו וכוחות יצאו. המשטר העיראקי נשאר עומד על מכונו, ואף אם קוצצו כנפיו – עודנו מאיים על סביבותיו. הקיטוב האסטרטגי הבסיסי עם איראן ועיראק נשאר בעינו ומחייב את מה שמכנים בוויינגטון dual containment. העובדה המשמעותית לענייננו היא שמלחמת המפרץ ציינה בצורה בוטה מאוד את שקיעתה של הפאן-ערביות. במשך רוב שנות קיומה של מדינת ישראל, היא התמודדה עם הפאן-ערביות. האיום האיסטרטגי העיקרי נבע לא מהפלסטינים אלא מתנועת האחדות הערבית הפוליטית. הפאן-ערביות היתה האידיאולוגיה הדומיננטית, הדבק המלכד לחיים הפוליטיים, הציר המרכזי של היחסים הבינעריביים, והבסיס של האסטרטגיה הערבית.

תהליך שקיעתה של תנועה זו לא התחיל במלחמת המפרץ אלא שנים מספר קודם לכן. היה זה אחד מאותם תהליכים שקטים שבראשיתם אינם בולטים לעין. אבל מלחמת המפרץ חשפה אותו בצורה הדרמטית ביותר שאפשר להעלות על הדעת. מדינות ערביות מרכזיות נלחמו כאן בעיראק – מדינה ערבית חשובה שרק זמן קצר קודם לכן הוצגה בעולם הערבי כ"שומרת השער המזרחי של הערביות". והנה אותה עיראק הערבית, הפאן-ערבית בנוסח הבעת', הפכה פתאום לאויבת של גוש מדינות מרכזיות בעולם הערבי, ובתוכן מצרים, סוריה, וערב הסעודית.

הייתי במצרים באותה התקופה והייתי עד להלם ולכאב שעימות זה חולל. בסופו של דבר, מצרים ובנות בריתה בעצם ניצחו במלחמה הזאת, אבל הטרואמה של לחימה לצד כוחות "המערב האימפריאליסטי" נגד מדינת-אחות ערבית נשארה. התפתחות זו חייבה הסתכלות-עצמית חדשה. אחד המצרים, שאני מעריך מאד את כושר ההתבוננות ההיסטורית שלו, אמר לי: "עם כל המריבות שהיו קיימות מאז ומתמיד בתוך המשפחה הערבית, הערכנו תמיד שאנחנו עומדים מול איום הבא מבחוץ, ואילו ההגנה בפניו תבוא מבפנים; והנה באה מלחמת המפרץ, וראינו שהאיום בא מבפנים ואילו ההגנה באה מבחוץ". התפתחות זו מוטטה את המסגרת האינטרפרטטיבית של הערבים להיסטוריה החדשה שלהם. האינטרפרטציה היתה בנויה תמיד על קיומו של ציר מאבק בין עולם ערבי לעולם מערבי, ולפתע פירוש זה איבד את יכולתו לפרש.

תפישת האחדות הערבית, בצורה כלשהי, היא שהיתה קובעת את גבולות הלגיטימיות בפוליטיקה הערבית – מה מותר ומה אסור לעשות, מה מגונה ומה ראוי לשבת. כמובן, בפועל, פעמים רבות לא נכנעו ממשלות ערב לתכתיב הפאן-ערבי, אבל הן ידעו שיש מחיר, פנימי וחיצוני, להפרתו ושצריך לצמצם ולהעלים את ההפרות האינטרסנטיות עד כמה שאפשר. כל זה השתנה בעקבות מלחמת המפרץ. מדינות ערב פועלות כיום, יותר מאי פעם, כמדינות-לאום. הן יכולות כבר לדבוק באינטרסים הייחודיים שלהן בלי לחשוש במיוחד מביקורת, ומבלי לחוש שהן עושות משהו הסותר עקרונות אמונה מחייבים. וכך, כוויית יכולה לגרש פלסטינים והסעודים יכולים להחרים את אש"ף ללא כל אפולוגטיקה – הדבק הפאן-ערבי המלכד שוב איננו תקף. השאלה אם לקיים קשרים עם ישראל ואם לנהל עימה משא ומתן נעשתה תלויה בשיקול דעתה הענייני של כל ממשלה וממשלה.

מיותר לומר שהדבק המלכד הפאן-ערבי היה יסוד כוחו של אש"ף. חיותו ושרידותו של ארגון זה לא נשענו על בסיס טריטוריאלי, צבאי או כלכלי, כשם שהן נשענו על הפוליטיקה הכלל-

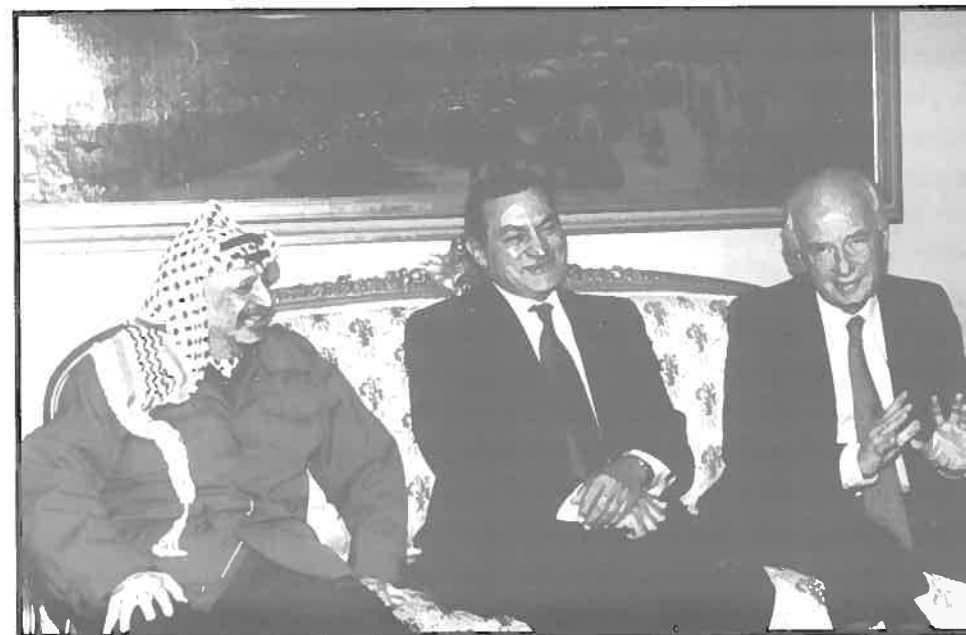
בטחון ישראל בעידן השלום

היא העלתה חזונות משיחיים שבתוכם לא היה מקום לקיומה של ישראל. שיטות פעולתה היו עימותיות וכוחניות, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ.

תנועה זו נשענה במידה רבה על ברית המועצות. הסובייטים תמכו בעולם הערבי במשטרים המהפכניים ובתנועות הפוליטיות הרדיקליות, ובכלל זה גם ארגוני טרור. ברית המועצות סיפקה להם חימוש ואימונים, נתנה להם סיוע במודיעין ובכיון, עזרה להם להקים מערכות תעמולה ואינדוקטרינציה, ונתנה להם גיבוי פוליטי אוטומטי בזירה הבינלאומית. היא גם נתנה להם ערבויות מסוימות: בתקופת נוכחותה של ברית המועצות באזור, היתה מדינת ישראל מוקפת ב"קווים אדומים" אשר אף אם לא הופיעו על המפה, ידעו הכל את משמעותם ומי עומד מאחוריהם. מציאות זו הוינה את התקוות להכרעת ישראל בכוח. התפישה הערבית הרדיקלית גרסה שאין מקום לפתרונות מדיניים לסכסוך, ואין צורך במשא ומתן עם ישראל, כי הזמן פועל לטובת הפתרון הכוחני. כל זמן שברית המועצות נוכחת באזור, אפשר לסמוך על עזרתה, או לפחות להסתייע בה לניטרול ארצות הברית שהיא לפי תפיסה זו בסיס כוחה של מדינת ישראל, ובכך יוכשרו התנאים להכרעה סופית.

ברית המועצות היום שוב אינה נוכחת במזרח התיכון. גם אם תמלא רוסיה תפקידים מסוימים באזור, לא יהיו אלה שקולים לתפקידיה של ברית המועצות בעבר. ייתכן שהמיפנה ההיסטורי הזה הוא בלתי הפיך. ברנרד לואיס מציג את הדברים בצורה מרחיקת-לכת. הוא טוען שיציאתה של ברית המועצות מהווה מיפנה היסטורי המסיים פרק של 200 שנה – מאז פלישת נפוליאון לאזור. במשך תקופה ארוכה זו היה המזרח התיכון שסוע בין מעצמות שונות שנאבקו על ההגמוניה בו: עות'מאנים מול אירופים, בריטים מול צרפתים, אמריקאים מול סובייטים. תמיד היתה כאן התחרות חריפה שכוחות מקומיים ידעו לנצלה לצרכיהם. יציאתה של ברית המועצות יצרה באזור מציאות חד-מעצמתית. מיפנה היסטורי זה משך את השטיח מתחת רגלי הרדיקליזם הערבי ובכך נפתח הפתח לאופציה של פתרון בדרכי שלום.

השילוב של שלושת המגמות שתיארתי עד כה, ואולי גם מגמות אחרות שמסגרת מצומצמת זו אינה מאפשרת לפרטן, יוצרות בהדרגה מפה חברתית, מדינית ורעיונית חדשה במזרח התיכון. מפה זו נותנת בסיס לתהליך השלום. יש לציין, ואני אומר זאת בהדגשה רבה, כי התפתחויות אלו יוצרות פוטנציאל של שלום – אין בכוון להבטיח את מימושו. באם תהליך השלום אכן יצא מן הכוח של הפועל, באיזה היקף ובאיזה קצב, זאת יקבעו הצדדים הנוגעים בדבר.



(לעיין)

רבין, מובארק וערפאת בפסגת קהיר, 6 באוקטובר 1993.

ערבית. הקונסנזוס הערבי יסד אותו ותמך בו, וכשהוא התפוגג החל גם תהליך היחלשותו של אש"ף. גורם זה – בנוסף לתהליכים פנימיים בארגון ולתוצאות של שגיאותיו ההיסטוריות – הביאו את מנהיגיו להכרה שאין מנוס מפשרה, ובכך נוצר הבסיס להכרה ההרדית ולתהליך השלום בין ישראל לאש"ף.

התמורה השלישית היא יציאת ברית המועצות מן האזור וסופה של המלחמה הקרה. לתמורה זו יש היבטים רבים הנוגעים לענייננו, אך הייתי רוצה להדגיש בעיקר את העובדה שקריסתה של ברית המועצות השמיטה את הבסיס של הרדיקליזם הערבי. האויב הקשה ביותר של מדינת ישראל ברוב שנות קיומה, התנועה שחוללה את האיום החמור ביותר עליה, הכוח שעמד מאחורי המלחמות הקשות שנוהלו נגדה – היתה הלאומנות הרדיקלית, המהפכנית, הפאן-ערבית. האידאולוגיה של זרם היסטורי זה, על פי הגדרתה, לא יכלה לעכל את עצם קיומה של מדינת ישראל. היא היתה ביסודה אנטי-אימפריאליסטית ואנטי-מערבית, וקבעה את ישראל במרכז יעדים אלו של מאבקה.

מכל מקום, אנו עדים להלך רוח חדש בעולם הערבי. הלך רוח זה הינו מורכב מאד: יש בו עמדות של נכונות לשלום עם עמדות של עוינות עיקשת. אילוסטרציה מעניינת לכך ניתן למצוא בתוצאות של משאל דעת קהל מקיף שנערך לאחרונה באלכסנדריה. המדגם היה גדול מאד – כ-5,000 איש. הסקר נעשה בעקבות ויכוח פומבי ממושך על דפי "אח'באר אל-יום" סביב השאלה האם מצרים נערכת נכון לאתגרי השלום. הפולמוס התחיל ממאמר של העורך איברהים סעדה שעורר הדים רבים. בעקבותיו נחלצו אינטלקטואלים ואישים פוליטיים לפרסם את תגובותיהם ולהביע את דעותיהם על הנושא. בסופו של דבר פורסמו 88 מאמרים תחת הכותרת הכללית של הפולמוס – "מצרים נוכח אתגרי השלום". בשלב זה החליטה המערכת לפנות לציבור המצרי ולשמוע את דעתו.

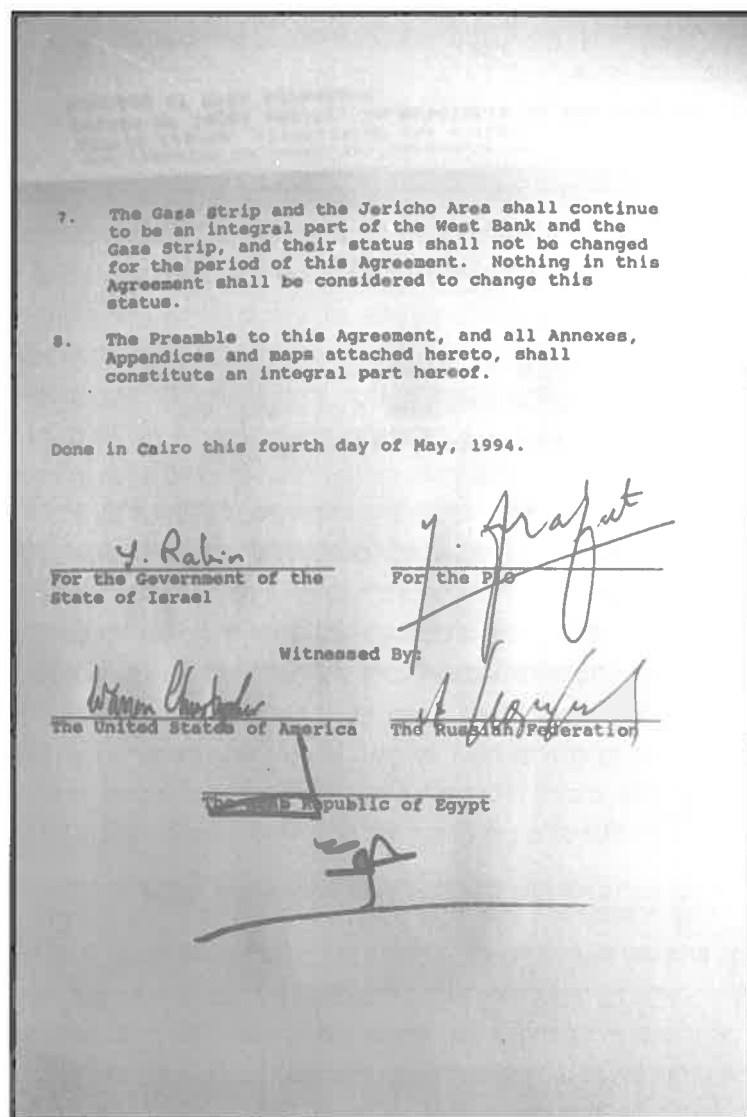
הנה כמה מתוצאות המשאל: 81% מהנשאלים סברו שצריך להשתחרר מן המוסכמות לגבי התייחסותה של מצרים לעולם הערבי ולישראל. 93% השיבו בשלילה לשאלה אם צריך להמתין להבשלתן של תמורות גלובליות ואזוריות בטרם תעשה מצרים לחימום השלום הקר עם ישראל. על השאלה, האם מצרים צריכה לקיים שיתוף פעולה פתוח עם כל מדינות האזור (כולל ישראל), השיבו 95% בחיוב. לשאלה, האם הגיע הזמן לשכוח את העבר ולהשתחרר מן הצדדים הרגשיים של הסכסוך, השיבו 94% בחיוב. לשאלה האם צריכה מצרים לדבוק בחלוקת מדינות האזור ל"ידידים" ול"אויבים", השיבו 83% בשלילה.

עם כל הסייגים שאפשר להעלות לגבי דיוקו של סקר מסוג זה, צריך לקבוע שתוצאותיו הן חיוביות באופן מפתיע – במיוחד משום שהן גם עומדות בסתירה לדעות שהביעו האינטלקטואלים והפוליטיקאים במאמריהם, שבהן היו העמדות השליליות רווחות יותר. חשוב גם לשים לב לכך שבצר הנכונות הפרגמטית ליחסי שלום, הובעה בסקר גם עוינות לא מעטה כלפי ישראל עצמה. כאשר נשאלו אותם 5,000 איש אם הם רואים את ישראל היום באור יותר חיובי מבעבר, התשובה של רובם המכריע היתה שלילית. ניכר היטב שהתדמית השלילית של ישראל מוסיפה להתקיים כמעט ללא שינוי. הווה אומר שהתמורה הדרמטית המתחוללת ביחסי ישראל-ערב אינה נשענת על כך שהערבים רואים אותנו אחרת, או שהם אוהבים אותנו יותר, או שהאידיאולוגיה הציונית מקובלת עליהם יותר – אלא היא נובעת בעיקרה מסיבות חוץ-ישראליות. הנכונות לשלום צמחה מתוך ההתפתחויות שחלו בשלושת המעגלים הנזכרים, ובמרכזן עומדת התגברות ההעדפה של האינטרס הפרגמטי על פני שיקולים אחרים.

כמובן, צריך להעמיד נוכח כל אלה התפתחות היסטורית הפועלת בכיוון ההפוך: עלייתו של האיסלאם הדיקטטורי. זרם זה הוא מבחינות רבות, ובאופן פרדוקסלי, תוצאה של אותן התמורות שאיפשרו את תהליך השלום עם ישראל. על מה בעצם מגיבה הריאקציה הפונדמנטליסטית? היא מגיבה על החומרות והפרגמטיות של החברה הצרכנית, על ההשפעה המערבית החילונית על אורח החיים, על שיתוף הפעולה הגובר עם ארצות הברית, על הריקנות שנוצרה אחרי התמוטטות האידיאולוגיות למיניהן, על אבדן החזון של נצחון היסטורי גדול. דהיינו, אותן המגמות שתוארו למעלה, הן שמעוררות בקרב חלקים של האוכלוסיה, בדרך כלל בקרב אלו הנופלים קורבן לתהליכים האלה וחשים על כן במצוקה חריפה, את הנטייה לפונדמנטליזם ולדיקטטוריות, ולעיתים קרובות גם את הנטייה לשימוש באלימות ובטרור. כוח אופוזיציוני זה מאיים על היסודות בעולם הערבי הנעים בכיוון של השלמה עם ישראל והוא מנסה לסכל השלמה זו. איננו יכולים לומר מה תהיה תוצאת המאבק הזה בין כוחות הפרגמטיות לריאקציה הפונדמנטליסטית. מקובל להעריך בדרך כלל שהמדינות והמשטרים הערביים חזקים דיין כדי להתמודד עם אתגר זה ולהמשיך בדרכם, אבל אין לנו בטחון שאמנם כך יהיה.

עם זאת ניתן לפחות לומר דבר אחד: יש מיתאם שלילי בין שתי המגמות האלה של פרגמטיזציה והשלמה מצד אחד ופונדמנטליזציה ואלימות מצד שני. דהיינו, אם ייכשל תהליך השלום – הכוחות הפונדמנטליסטיים ישאבו עידוד רב מכך, יקבלו אישור לתזוזה הבסיסית שלהם, וכוחם יגבר. ולהיפך, אם תהליך השלום יצליח – הוא יעודד את המתינות, יחזק את האליטות הפרגמטיות, וישמיט במידת רבה את הקרקע מתחת לאתגר הפונדמנטליסטי.

אעבור עתה לקריטריון השני משני הקריטריונים שהיצגתי בפתח הדברים – האם תהליך השלום הנוכחי והסדרי השלום המתפתחים נוגעים באמת בשורשי הסכסוך הישראלי-ערבי? אני מציג את השאלה הזאת על יסוד הבחנה מסוימת שהתפתחה בעשר השנים האחרונות בחקר יישוב הסכסוכים. כיום מקובל להבחין בין יישוב סכסוך המתייחס לסוגיות הקונקרטיות הגלויות לעין, לבין פתרון סכסוך במישור "סוגיות העומק", דהיינו פתרון בעיות היסוד המצויות מתחת לפני השטח והמזויות באמת את הסכסוך. התיזה המקובלת היום היא שאם הסכמי שלום מתייחסים רק לבעיות הגלויות והמוצהרות, כגון המחלוקת על טריטוריה, על עמדות אסטרטגיות, על נכסים כלכליים וכיוצא בזה, דהיינו רק לכל אותם הדברים שעליהם מתווכחים המדינאים במשא ומתן הדיפלומטי הבינלאומי – כל מה שיושג יהיה מוגבל, שטחי, ואולי אפילו ארעי בלבד. אם פותרים רק את הבעיות שעל פני



(לע"מ)

חתימות של רבין, ערפאת והעדים על הסכם קהיר, 4 במאי 1994.

השטח, ומשאירים ללא פתרון את בעיות היסוד המבטאות צרכים אנושיים בסיסיים (basic human needs) – יש מקום לחשש שמא השלום לא יעמוד בפני זעזועים שיאיימו עליו ולא יביא לסיומו הגמור של הסכסוך.

מה הן "סוגיות העומק" ו"הצרכים הבסיסיים" האלה? – אמנה להלן כמה מן העיקריים שבהם. כדי שסכסוך יסתיים באמת, הוא צריך לספק אצל שני הצדדים את הצורך בזהות ובהכרה. על מנת שהסכם יתמודד עם בעיות העומק הוא צריך להקנות לכל צד תחושה של בטחון, הן בטחון אישי והן בטחון קולקטיבי. הוא צריך לשחרר את האדם מאימת המחסור ולספק לו את צרכיו הכלכליים הבסיסיים. ההסדר גם צריך לספק רמה סבירה של תחושת צדק, של הרגשה שהצדק נעשה.

ניתן ליישם את העקרונות האלה לגבי הנסיונות ליישב את הסכסוך הישראלי-ערבי. הם ישימים אמנם לגבי התהליך עם כל המדיניות השכנות, אך הם רלוונטיים במיוחד ליחסינו עם הפלסטינים וכדאי לבחון כאן במיוחד מיגור זה של תהליך השלום.

במה שנוגע לזהות ולהכרה – דומני שהשגנו הרבה. אני חושב שההכרה ההרדית המובעת בחילופי המכתבים בין רבין לערפאת, שיש שראו אותה כעניין ריטואלי גרידא, היא לאמיתו של דבר אחד הדברים החשובים ביותר שהושגו בתהליך השלום בינינו לבין הפלסטינים עד היום. ההכרה ההרדית בזהות הקולקטיבית, בלגיטימיות של הקיום הייחודי של שני הצדדים – ההכרה הזאת נראית לי תפנית היסטורית שהיא בעיקרה בלתי הפיכה. יתכן שבראשית הדברים הישראלים היו אלה שחשו צורך בהכרה בלגיטימיות שלהם, ולאחר מכן היו אלה הפלסטינים שנוקקו יותר להכרה בזהותם, אך בסופו של דבר באו שניהם על סיפוקם. דומה שבנקודה הזאת התהליך השיג הישג רב.

באשר לבטחון – על זה כנראה יקום או יפול התהליך כולו. ההזדקקות של האזרח הישראלי לחוש שהתהליך מקנה לו בטחון אישי אין לה תמורה. ניתן גם לגזור גזירה שווה על הפלסטינים, אף ששם יש לבעיה ביטויים אחרים. אולם גם בקרב הפלסטינים מרגיש הפרט את עצמו מאוים ואין לו בטחון מלא – לא בחייו, לא ברכושו ולא בעתידו. את הצורך הזה חייב התהליך לספק, ועדיין לא ברור כיצד יעשה זאת.

סוגיית-היסוד השלישית נוגעת לתחום הכלכלי. כאן הפער בין ישראל לבין הפלסטינים הוא גדול מאוד. למרות הנטל שהמצב הנוכחי מטיל עלינו, אנו כבר קוצרים את פירות השלום. ישראלים

רבים כבר רוקמים עסקות עם חברות בעולם הערבי, ובחלקים אחרים של העולם שנפתחו בפנינו הודות לתהליך השלום. ישראל מפתחת כיום תכניות רבות גבי מה שניתן יהיה לפתח באזור ויהיה לברכה ולתועלת לכל הצדדים. מבחינת מדינת ישראל זה כמובן צעד גדול קדימה. לעומת זאת, כידוע, המצב הכלכלי קשה מאד בצד הפלסטיני ורבים שם סובלים חרפת מחסור. איננו יודעים אם המצוקה הכלכלית הקשה הזו תפתח במשך הזמן הודות לסיוע ולטיפול מוצלח של המערכות הבינלאומיות והמקומיות. שאלה זו נשארת שאלה פתוחה ובתשובה עליה תלוי במידה ניכרת גורלו של התהליך כולו.

הצורך הבסיסי הקשה ביותר לסיפוק היא ההזדקקות לתחושה שתהליך השלום עשה צדק עם כולם. בעיה זו חריפה במיוחד בקרב הפלסטינים. הרבה מהם מבינים שההסדר יחייבם לוותר על דברים רבים – לגנוז למשל את חלומות "האמנה הלאומית" – אבל גם הפרגמטים ביותר בקרבם לא יוותרו על מינימום מסוים שבלעדיו תמשיך תחושת הצדק שלהם להתקומם. יש להכיר בכך שתהליך השלום לא יושלם אם לא תהיה התמודדות רצינית עם כמה סוגיות שהן קריטיות לעניין זה. אינני מאמין, למשל, שנוכל להביא את הפלסטינים לכך שהם ירגישו שההסדר שהושג אכן סיים את הסכסוך בינינו לבינם אם לא נמצא פתרון הולם לסוגיית ירושלים. אין מנוס מהצורך להגיע שם להסדרים שגם אם לא יחלקו את העיר, יתנו לפלסטינים את התחושה שהם לא נזרקו מירושלים לאחר אלף שנות קיום ערבי בעיר. כמו כן, אינני חושב שהפלסטינים יחשו שקיבלו מהתהליך מינימום סביר אם השטחים שבאחריותם יקוצצו באופן דרסטי לכמה מובלעות זניחות. גם אינני מאמין שאפשר יהיה לייצב את ההסדר אם לא תהיה התייחסות בדיונים על הסטאטוס הסופי לתביעה הפלסטינית לזכות השיבה. מבחינת הציפיות שלהם לצדק אולי היישום בפועל פחות מכריע, אבל על הכרה עקרונית כלשהי בזכותם לחזור קשה להניח שהם יהיו מוכנים לוותר.

סוגיה קרדינלית היא סוגיית הריבונות. איננו יודעים מה תהיה דמות ההסדר הסופי – אם וכאשר יושג – ובאם יכונן בסופו של דבר על מבנים פדרליים, קונפדרליים, אוטונומיים או אחרים. אבל אין להטיל ספק בכך שתחושת הצדק של הפלסטינים לא תסופק אפילו על הרמה המינימלית ביותר אם לא תוכר זכותם לריבונות. ושוב, היישום המעשי יוכל ללבוש צורות שונות. אני חוזר עכשיו ממיפגש בין כמה אישים בולטים בצד הפלסטיני לבין כמה חברי כנסת ישראלים. אחד מהדוברים הפלסטינים אמר בדיאלוג הזה, כשהוא מסביר את הצרכים הבסיסיים של חברתו, שהפלסטינים שואפים "לפחות לשעה אחת" של ריבונות לאומית. לאחר מכן הם יהיו נכונים לדבר על אופציות

של זיקה לירדן, או אפילו על הסדרים עם ישראל. אבל הם לא יוותרו על אותו הרגע בו יוכלו לחוש שהמטרה העקרונית הזאת הושגה.

אינני נכנס כאן כלל לשאלה מה ישראל צריכה לעשות. אני מנסה רק להגדיר במה תלויה הפיכתו של תהליך השלום לפתרון קבע. בפני ישראל יש כמובן אופציות שונות, אך חשוב להכיר ביושר ובאומץ במחיר של כל אחת מהן. אולי הבחירה הגרועה ביותר שישראל יכולה לעשות היא להישאר תקועה באמצע המנהרה. אם התהליך ייעצר באמצע, בשלב שבו הפלסטינים כבר זכו להישגים ניכרים אך אפסו סיכוייהם להגשים בהסדר הסופי אף את תביעותיהם המינימליות ביותר, ייווצר מצב שהוא הגרוע מכל. הקונפליקט של ישראל איתם יתחדש במלוא עוזו אלא שהפעם תעמוד מולה קהילה המפעילה כוחות משטרה וביטחון גדולים, מקיימת מוסדות לאומיים ונהנית ממעמד בינלאומי מוכר.

לסיכום, אי-הוודאות האופפת את תהליך השלום גדולה מאד. הרבה שאלות מרחפות מעליו ללא מענה. מה שניתן לומר במידה ניכרת של בטחון הוא שהאופציה של השלום אכן קיימת. ההתפתחות הזאת איננה דבר המנותק מן התהליכים ההיסטוריים. אולם סיפוק הציפיות הבסיסיות הנחוץ כדי להקנות לשלום עמידות אינו ניתן להשגה בנקל. מימוש האופציה של השלום כרוך במחיר גבוה לכל הצדדים. אם הם אמנם נכונים ומסוגלים לשלמו – זאת שאלה שאינני מסוגל כיום לענות עליה. תודה רבה.

ד"ר אפרים קם:

תודה רבה. שמענו דברים חשובים שגם הניחו תשתית מחשבתית להמשך הדברים ביום הזה. נפנה עתה לשאלות.

שאלות ותשובות

שאלה:

סרי לנקה, פנג'אב וקשמיר, דרום תורכיה, בוסניה, צפון אירלנד, בורונדי, רואנדה, דרום סודן - רק להזכיר כמה מקומות שבהם מתנהלות מלחמות המכוונות אתניות, או בין-דתיות. במלחמות אלה

שוחטים אלפים, רבבות ומאות אלפים. השאלה היא, האם מכל המקומות, דווקא כאן, באזורנו, יקום גן עדן של שלום. דווקא כאן תישתרר יציבות בניגוד לכל הקורה לאחר קריסתה של האימפריה הקומוניסטית. שאלה שנייה, לפרופ' שמיר. אמרת שבמלחמת המפרץ אירע דבר בעולם הערבי. ראשי מדינות הקואליציה התייצבו לצד ארצות הברית ונקטו עמדה נגד סדאם חוסיין. האם גם ההמונים באותן מדינות תמכו בקואליציה נגד עיראק?

אלוף (מיל') שלמה גזית:

בהרצאתי דיברתי על אי-היציבות. אני עומד על מה שאמרתי ובהחלט אינני מנבא בוודאות עתיד ורוד. עם זאת, ברצוני להוסיף כמה הערות. ראשית, לדעתי אין זה לגמרי הוגן, ובייחוד אחרי שצפינו בתמונות מעומאן, מקטאר, מתוניס, וממרוקו, להשוות את המתחולל בהן למתחולל ברואנדה. שנית, באשר לגורמים המשפיעים על התהליך. ברור שמה שמביא את הצד הערבי לרצות לעשות שלום עמנו זאת לא אהבת ציון וירושלים. אבל יחד עם זאת, לתהליך יש שני צדדים וכדי שהוא יצליח, ההסכם צריך להיות כזה שהוא יענה בצורה פחות או יותר סבירה גם על ציפיות הצד הפלסטיני ולא רק על מאווי לבנו שלנו.

פרופ' שמעון שמיר:

האם רק אצלנו יצליח ההסדר, בזמן שהוא איננו מצליח בכל כך הרבה מקומות בעולם? - אולי כן, אולי לא. כל שאנחנו יכולים לעשות הוא רק לנסות. לנסות להגיע להסדרים עם המערכות הפוליטיות הפעילות בעולם הערבי: ממשלות, אליטות, עם אלה שמייצגים את מוקדי הכוח, את המערכות הכלכליות, הצבאיות וכד'. לפעמים ההמונים מצטרפים ותומכים בהן ולפעמים לא. בעיקרו של דבר בחברות של העולם השלישי קל ללבות את רגשות ההמונים והם ניתנים בקלות להסתה. על כן אני תמיד מחייך כשאני שומע התבטאויות אצלנו שער שלא תהיה דמוקרטיה בכל מדינות ערב, אין אנחנו יכולים להתחיל בתהליך השלום. אם סאדאת היה עושה משאל על כוונתו לבקר בישראל הוא היה בוודאי נכשל. וטוב שהיה במצרים משטר סמכותי שאיפשר להנהגה להחליט.

ד"ר אפרים קם:

תודה רבה לשני הדוברים. בזה אנחנו מסיימים את המושב הראשון.

מושב שני

יור' - ד"ר מרק הלר:

אני מבקש לפתוח את המושב השני של יום העיון. המושב הזה מוקדש לתרגום מעשי של המסקנות הנגזרות מהשינויים בסביבה האסטרטגית באזור. לצורך זה יהיו לנו שלושה דוברים. הראשון, תא"ל (מיל') דב תמרי, לשעבר מפקד בית-הספר לפיקוד ומטה של צה"ל וקצין מודיעין ראשי, שידבר על תפיסת הבטחון בעידן השלום. אחריו ירצה ד"ר שי פלדמן, חוקר בכיר במרכז יפה למחקרים אסטרטגיים. הוא ידבר על ההרתעה הישראלית ובקרת הנשק במזרח התיכון. בסוף מושב זה ירצה אלוף (מיל') אברהם רותם, לשעבר ראש מחלקת הדרכה בצה"ל שידבר על ההשלכות על בניין צה"ל.

תא"ל (מיל') דב תמרי:

תפיסת הבטחון בעידן השלום

נקודת המוצא לנושא שהתבקשתי לדבר עליו היום היא לא מה הייתי אני רוצה שישתנה בתפיסת הבטחון, אלא מה אני סבור שכבר קורה, וייתכן שיקרה. מארגני יום העיון קבעו מספר הנחות מוצא: הראשונה, שאכן יושגו הסכמי שלום או הסדרים קבועים פחות או יותר. קשה לי להגדיר מה יהיה השלום. קל לי יותר להגדיר מהו הסדר. ובכן, ההנחה היא שיהיו הסדרים קבועים עם סוריה עם ירדן ועם לבנון, ולפחות הסדר-ביניים עם הפלסטינים, שפירושו שלב בהליכה להסדר של קבע, ולא חזרה למאבק אלים ומזויין כפי שהיה עד כה. הנחות נוספות: איראן ועיראק לא ישתלבו בהסדרי הקבע, ועדיין תתקיים מידה לא מבוטלת של טרור מצד האיסלאם הקיצוני וארגוני הסירוב.

מכאן שלא מדובר בשינויים בתפיסת הבטחון אשר התרחשו בעבר או מתרחשים בהווה, אלא כאלה המותנים בשינויים שטרם התרחשו.

ואף על פי כן, נראה שכבר במזך עשר שנים ואולי פחות, ועוד בטרם התממשו הנחות המוצא שהן הבסיס ליום העיון הזה. כלומר, הסדרים והסדרים קבועים, מתרחשים שינויים בתפיסת הבטחון. אפשר להבחין במגמות ולראות מאפיינים של שינויים אלה גם אם אינם בולטים. ועל השינויים האלה ברצוני להרחיב.

השאלה הראשונה שעליה אנסה לענות היא שינויים מאיזו תפיסת בטחון? מהי תפיסת הבטחון הקיימת? עוד אעיר שאצלנו תפיסת הבטחון היא יותר בבחינת "אחרי" מאשר "לפני". כלומר, אחרי שחלף פרק זמן והתרחשו דברים, אנחנו מתבוננים לאחור מנקודת מבט היסטורית. לא פעם נאמר: הנה, זאת היתה תפיסת הבטחון.

אין לישראל היום ולא היתה לה בעבר מישנת בטחון סדורה, פורמלית, מנוסחת בפורמט כתוב. יש מדינות שיש להן מישנה שכזאת. לנו אין. אבל, בכל זאת, כשמסתכלים לאחור, היתה תפיסת בטחון ואי אפשר לשלול אותה. היא התפתחה, התחוללו בה גם שינויים. היו בה חריגות, לעתים לא קטנות, מהיסודות. היו אפילו נסיונות נועזים לשנותה מהותית. מקצתם היו מוצלחים, חלקם נכשלו.

תפיסת הבטחון של ישראל היתה תמיד עמומה מפאת הסודיות. נכון, היה צורך בסודיות, אבל היה בה בסודיות גם משום כיסוי. שכן, היה חוסר הסכמה, בדרך כלל חוסר הסכמה מלא ברמת הממשלות הקואליציוניות. והיה לא פעם גם קושי לקבל החלטות והכרעות קשות, והתפיסה היתה תפיסה של אי-הכרעה. זאת ועוד, תפיסת הבטחון של ישראל לא היתה אף פעם רק סיכום של גורמים כמותיים ואיכותיים, של הצגת אימים, ניתוחם ומציאת מענה להם. אלא היא כללה בתוכה באופן לא מנוסח, אבל באופן ברור, את הראייה העצמית, את התודעה העצמית של הפרט והחברה, את תפיסתנו את עצמנו, את מקומנו בזירה, את מקומנו בעולם, את חלומותינו, את קשיינו ואת אופיינו. זאת אומרת, תפיסת הבטחון אף פעם לא היתה אובייקטיבית, אלא תמיד סובייקטיבית, מושפעת מהראייה העצמית של עם וחברה.

בראייה לאחור, בתפיסת הבטחון של ישראל היה גם סיכון מחושב, אולי אפילו הימור, בנכונות הנמשכת להתמודד עם יחסי כוחות לאומיים כמעט בלתי סבירים ולאורך זמן, מבלי לדעת כלל כיצד יימשך הסכסוך, לאן פניו ומתי וכיצד הוא יסתיים. לכל זה צריך להוסיף פוליטיזציה של תפיסת הבטחון לאורך תקופה של עשרות שנים – לפחות מאז 1967. בפוליטיזציה, הכוונה להשפעתם של מאבקים פוליטיים על הכרעות או על הימנעות מהכרעות בשאלות בסיסיות של בטחון, בשל הברלי השקפות שהם לאו דווקא בתחום הבטחון ומעשה המלחמה.

אין ספק שחל שינוי גם אצל הערבים וגם אצלנו. הדימוי המקובל והמסורתי של ישראל זעירה, נקודה קטנה בעולם הערבי, נעלם. יש היום הכרה גם אצלנו וגם אצלם שיש מדינות קטנות ולהן עוצמות קבועות גדולות שאינן זמניות. הן לא בבחינת איזה מטאור שזרח לרגע והוא עתיד לרעוך. יש עוצמות קבועות לקטנים, ולא פחות מזה, יש חולשות גדולות וקבועות לגדולים.

המאמץ לשנות זאת, עד לכדי הכרעה, לפחות מצידם של הערבים, הפך לקשה מדי, כבר מדי ולכן, בלתי כדאי, אם למדינה גדולה כמו מצרים או למדינה בינונית כמו סוריה, ובוודאי למדינות ערביות קטנות יותר. הפאן-ערביות, כפי ששמענו, נעלמה, ולא נראה שתיתחדש בקרוב. לכן מתקיים בהווה תהליך של הסתלקות של רוב המדינות הערביות מהמאבק הצבאי נגד ישראל; גם אם אין זה תהליך מוצהר או תהליך ברור. ובמגמה הזאת היה אפשר להבחין כבר לא מעט זמן. היום נראה ששני הצדדים נעשים יותר רציונליים בגישתם לסכסוך.

אם הנחות היסוד אכן תתממשנה ויוסכם על הסדרים, תמשיך ישראל לראות בכוח הצבאי – כוח גדול ומגוון – יסוד המבטיח את התהליך המתמשך של הסתלקות הערבים מן המאבק הצבאי. ולכן הכוח הגדול הוא הערובה, הוא היסוד של תפיסת הבטחון שנהגה עד היום, ולדעתי, כך יוסיף להיות גם בעתיד. אבל יש גורם המשפיע היום על תפיסת הבטחון, שלא השפיע בשנות ה-50 וספק אם הוא הועיל בשנות ה-60. הוא התחיל להשפיע לאחר מלחמת יום הכיפורים והיום הוא די רומינגניטי. כוונתי להשפעת הציבור על תפיסת הבטחון. זה לא דבר שגובש על ידי קבוצה מסוימת בצבא או בממשלה או בקבוצות אשר עיסוקן העיקרי בבטחון. הציבור משפיע במה שהוא עושה, והוא משפיע גם במה שאיננו מוכן לעשות. וההשפעה היא גם בדרכים פוליטיות ולא פחות מזה, בדרכים חברתיות.



(דובר צה"ל)

בית בקרית שמונה שנהרס מפגיעת קטיושה. 1 באוגוסט 1993.

בעבר, וגם היום, אחד מעקרונות היסוד של תפיסת הבטחון היה שאין למדינת ישראל את המשאבים להחזיק בו-זמנית ולקיים כל הזמן גם כוח מחץ או יכולת מחץ וגם יכולת עמידה. במלים אחרות, אין אנו בנויים למלחמות ארוכות. אי-אפשר לחזור ל-1948, למלחמה שנמשכה יותר משנה. על פי התפיסה הנוהגת, מלחמה צריכה להיות קצרה, וההכרעה הצבאית – מהירה. זאת מפני שאין לישראל משאבים למלחמות ארוכות ואילו לצד האחר יש את יכולת העמידה יותר מאשר את יכולת המחץ. לכן נדרשת מבחינתנו מלחמה קצרה. לכן הנחיצות בהישג הצבאי המרשים.

אך למרות ההסכמה על עיקרון המלחמות הקצרות, נשענה תפיסת הבטחון הישראלית על הכרה ביכולת העמידה של החברה הישראלית במאבק ממושך המורכב ממלחמות קצרות, אחת לכמה שנים, ממלחמות התשה ומטרור מתמשך. היינו סבורים שכל אלה לא יניאו את החברה הישראלית מהמשך המאבק. אבל נראה שבעניין זה מתחולל שינוי ומכאן המסקנה שהציבור משפיע.

במלחמת המפרץ התגלה ציבור שלא היה כה נחוש ולא הפגין יכולת עמידה. אפשר לתת לזה הסברים. אבל לא פחות מכך, הציבור הישראלי גם דורש בכל מיני דרכים צמצום משמעותי של הנטל הצבאי, הן בתקציב והן בנטל המילואים. בקיצור, פחות משאבים שיוקדשו למלחמה, שאיננה נראית בעין, ופחות נכונות אישית כמעט בכל תחומי הבטחון. אינני אומר זאת בביקורת. אני מתאר את התופעה כמי שמשקיף מלמעלה. האחראים לתפיסת הבטחון לא יוכלו להתעלם ממגמה זו, ועליהם להיות ערים לכך שלא מובטחת להם תמיכת הציבור, לא בנטל המחייב רבים ולא למהלך צבאי גרול.

מתחייבת אפוא הערכה מחדש של מה שכונה בעבר: הנכונות הישראלית לקרב ולמלחמה. היא כבר לא נתון מובטח כפי שהכרנו אותה בעבר. בעתיד יהיה צורך לראות את הנכונות הזאת באור יותר מינורי מאשר מזוירי. ואם אכן יתממשו הסדרים של קבע, תיעלם כנראה מהנוף טענה שהיתה דומיננטית מאז 1967, אף שהיתה שנויה במחלוקת – אני סבור שהיא היתה דומיננטית – כי הבטחון הישיר והבלתי אמצעי מותנה בשטחים, ביישובים, בארץ ישראל השלמה. יופיעו או יחורשו מושגים של עומק אסטרטגי, של התראה, של הרתעה ועוד.

כאן אולי המקום להעיר שבשנות ה-50 וה-60, למרות חילוקי הדעות, היה קיים קונצנזוס בטחוני – מכנה משותף די רחב בתחום הבטחון בין מפלגות פוליטיות ובציבור כולו. מאז 1967, יותר מאז

1973, והרבה יותר מאז 1982, קונצנזוס כזה איננו קיים וחילוקי הדעות הם משמעותיים. אם בכל אופן יהיו הסדרים, אפשר שתהיה חזרה לקונצנזוס. זה יקל על ממשלות שיצטרכו להמשיך בתהליך של עיגון ההסדרים והפיכתם להסדרי קבע.

ומכאן למספר מגמות עתידיות בתפיסת הבטחון. אם יושג הסדר עם סוריה ובמידה מסויימת עם הפלסטינים, תפיסת הבטחון תושתת פחות על ההנחה שסכסוך יכול להישאר אינסופי. במקום זאת היא תושתת על קיום ההסדרים. על פי תפיסה זאת, הכוח הצבאי נועד לא להחזיק מעמד בסכסוך שאין רואים את סופו, אלא נועד לקיים את ההסדרים, ולהבטיח את המשכיותם.

אחרי 1967 הניחו שגבול בר-הגנה הוא גבול אופטימלי. רבים בוודאי זוכרים את הדרישה לגבולות בני-הגנה. היום המושג הזה מושמע פחות ופחות. בהסדרי השלום עם מצרים הוחלט על גבול מוסכם, ומאז חילחלה התודעה שגבול מוסכם אולי בטוח יותר מגבול בן-הגנה - גבול בן-הגנה פשוט מביא את המלחמה הבאה, וזה מה שקרה בין 1967 ל-1973. ייתכן שבעתיד תהיה המשמעות של גבול דומה במידה מסויימת לתפיסת מושג הגבול שרווחה לפני 1967. פירוש הדבר, גבול שהוא סידור קבוע ושעל בסיסו צריכים להתקיים הסדרים קיימים והסדרים עתידיים. וגם אם מתפתח סכסוך מזוין, החזרה היא חזרה אל אותו גבול שהוא גבול קבוע ולאווהו הסדר.

אם אכן יתממש עיקרון כזה בתפיסת הבטחון, הנטייה תהיה להפרדה גיאוגרפית - ולא פונקציונלית - בין האוכלוסיות הפלסטינית והישראלית, שהרי עם המדינות השכנות כבר יש לנו גבול מפריד, וזאת גם משיקולים פוליטיים וגם משיקולים של בטחון.

אם כך יהיו פני הדברים, וזו תהיה המגמה בתפיסת הבטחון, תיעלם כנראה גישה ישראלית ותיקה שלא זכתה ליותר מדי הצלחות - הגישה של הצתת מדורות בסכסוכים - סכסוכים בכוח או סכסוכים בפועל - במזרח התיכון. סכסוכים שלא אנחנו יזמנו, אלא ביקשנו לנצלם. בכיוון זה היו פחות הצלחות ויותר כשלונות והתוצאה לא היתה מרשימה.

עניין אחר. אחד מהיסודות האסטרטגיים בתפיסת הבטחון של סוף שנות ה-50 ותחילת שנות ה-60 נגע למדינות הפריפריה - איראן, תורכיה ואתיופיה - וראיתן כתגורה המקיפה את המדינות הערביות השכנות. ייתכן שתהיה שיבה גם לראייה כזאת אבל בנוסח שונה לחלוטין, בנוסח של

קשרים כלכליים ועסקיים כשלמדינות הפריפריה מצטרפות מדינות בצפון אפריקה ובחצי האי ערב. יצירת קשר יותר הדוק עם הפריפריה תשוב להיות חלק מתפיסת הבטחון.

מכאן לארצות הברית ולמקומה בתפיסת הבטחון הישראלית. היחסים והקשרים עם ארצות הברית והתלות בה הפכו מזמן ליסוד בתפיסת הבטחון. שום הסדר לא יעלה יפה ללא תמיכה וגיבוי אמריקאים. עם זאת, נראה שישראל תצטרך להשתית את הקשר עם ארצות הברית על מתכונת חדשה - ברית הגנה. אמנם, כל עוד לא נפתרה שאלת הגבולות, אין סיכוי לברית שכזאת, אבל אם יוסכם על גבולות, יש לישראל אינטרס שברית שכזאת תקום. קשר מסוג כזה עם ארצות הברית יכול להיות נדבך בהרתעה, שבעבר התבססה יותר על היכולת העצמאית של ישראל ועל חופש הפעולה שלה. כך זה היה לפחות בשלוש המלחמות האחרונות. ברית עם ארצות הברית תוסיף נדבך חשוב מאוד להרתעה הישראלית.

ובאשר להתעצמות ולבניין הכוח הצבאי. אחד מיסודות תפיסת הבטחון בעבר אמר שהתעצמות צה"ל היא תהליך מתמיד וקבוע שאינו תלוי בהערכת-מצב שוטפת בדבר התגברות איומים או לחילופין היחלשותם, שכן אין שום אפשרות להצמיד את תהליך ההתעצמות ובניין הכוח - תהליך ממושך ורב שנתי - למדד איומים עונתי. האבות המייסדים הניחו שההתעצמות חייבת להימשך ככל שהתברר והמשק מאפשרים זאת, והוויכוח היה על הסכומים שהמשק והחברה יכולים להקצות לבטחון. הוויכוח לא היה בשאלת עקרון ההתעצמות, אלא על כמות המשאבים שראוי ואפשר להקדיש לכך. התפיסה הזאת כבר נחלשה, ואם יהיו הסדרים היא תיחלש עוד יותר בעתיד. אילוצים כלכליים אובייקטיביים וסובייקטיביים יהיו בעלי משקל, ויגבילו את ההתעצמות ואת בניין הכוח. גם גוברת הנטייה לראות את הפעלת הכוח - ולא רק את בניינו - מנקודת המבט של השיקול הכלכלי.

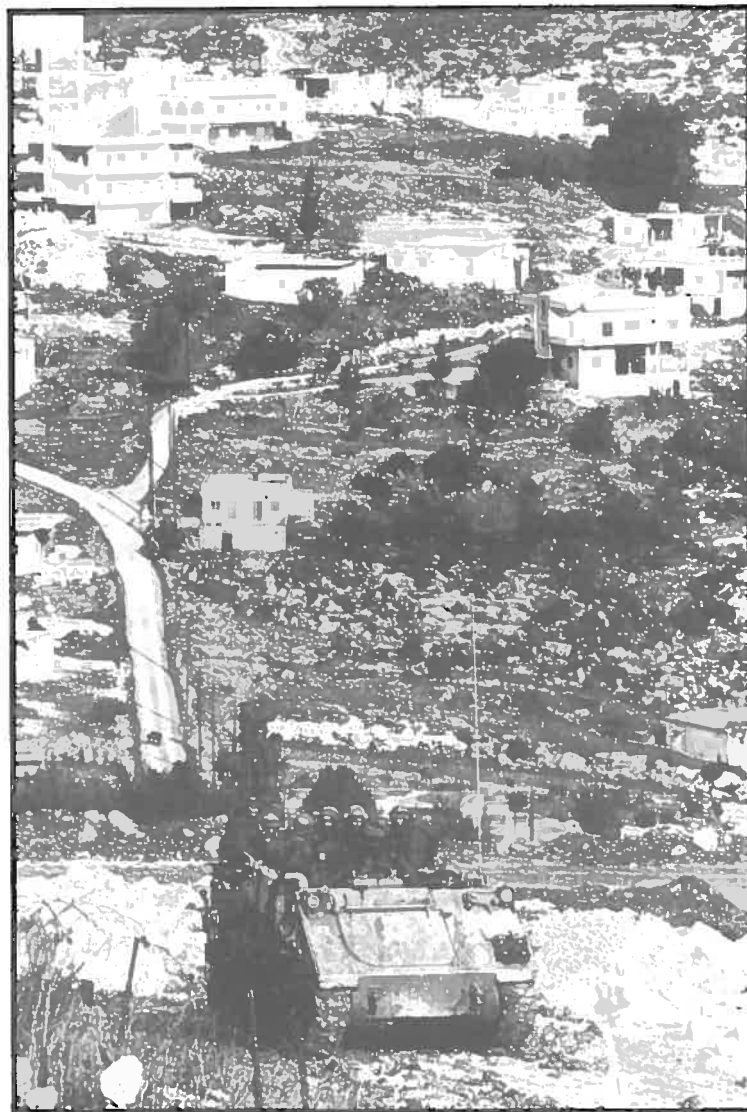
לפי פרסומים שונים, מלחמת לבנון עלתה כארבעה מיליארד דולר. במטוס ה"לביא", דבר שונה לחלוטין ממלחמת לבנון, הושקעו כשני מיליארד דולר. והשאלה אם ישראל יכולה וצריכה לצאת למהלך צבאי שעלותו יקרה, תהיה בין הגורמים המשפיעים על השיקולים למהלכים צבאיים אפשריים בעתיד. אני גם סבור שתיקטן הנכונות להשקיע במערכות נשק עתירות הוצאות, והאיום, שבדרך כלל נחשב למאיץ, לגורם הצטיידות ולבניין כוח, כבר לא יהיה המאיץ היחיד, ואולי גם לא הדומיננטי, בעת שתישקל הוצאה תקציבית להתעצמות כוח צבאי ולהפעלתו. ייתכן שיהיה שלב כלשהו של מימון אמריקאי לבטחון בתמורה להסדרים. אך זה יהיה שלב קצר וזמני ולא ארוך טווח.

באשר להפעלת הכוח הצבאי: המגמה שהיתה קיימת בעבר למבצעים צבאיים יוזמים בהיקף רחב שמטרתם מניעה אסטרטגית, כמו מלחמת לבנון או הפצצת הכור הגרעיני בעיראק, ואפילו התקפות נקודתיות על מטרות רחוקות מאוד – תלך ותקטן, ואולי תיעלם. וספק אם יופעל כוח צבאי אפילו למניעת גירעון המזרח התיכון. תפיסת התגמול הוותיקה, ששארת ממנה נשארה עד השנים האחרונות נחלשה והיא תוסיף להיחלש. ובמקומה תתחזק הגישה של מניעה בדרך של בטחון שוטף. נראה שהיום, לפחות בצה"ל, המניעה היא העקרון הדומיננטי והתגמול – משני. לכן גם הבטחון השוטף יהיה דפנסיבי, ולא יהיה בו מרכיב חזק של פעולות תגמול. הוא הדין בעניין האפשרות של מלחמה מקדימה, או מכה מקדימה. אני סבור שלא יהיה להן מקום בתפיסת הבטחון.

האסטרטגיה הבסיסית של ישראל ותפיסת הבטחון שלה תישאר כשהיתה – הגנתית. אבל, במקרה שתפרוץ מלחמה, תישאר המתקפה עיקרון יסוד בתפיסת הבטחון שהיא מגנתית ביסודה. במלחמה ייעשה כל מאמץ לעבור מהר ככל האפשר למתקפה ולהיכנס לשטח האויב. זוהי תפיסה ותיקה ואינני סבור שהיא תשתנה, אף שיש בה קושי, בקביעת המטרות להתקפה או למתקפה: לאן ראוי שהמתקפה תגיע. זו בעיה שקיימת זמן רב והיא לא תשתנה. אבל לא נראה שיהיה משהו טוב ממנה, אלא אם תושג עליונות טקטית מכרעת, באמצעות טכנולוגיות, שתאפשר השמדת כוחות צבא יריבים בזמן קצר ובהיקף עצום. אפשרות כזאת נראית עדיין רחוקה. ולכן, הפעלת הכוח תוגבל באמת למינימום ההכרחי. זאת בשעה שבמלחמות קודמות כמו מלחמת ששת הימים היתה התפרצות של הכוח עד המקסימום האפשרי.

בתפיסת הבטחון המתחדשת יעלה עוד יותר משקלו של חיל האוויר. הוא יהיה דומיננטי גם בתחום הבניין וגם בתחום תפיסת הפעלת הכוח. זאת מסיבות של איומים רחוקים וגם בגלל הצורך ביציאה מהירה מאוד תחילה למגננה, ואחר כך למתקפה. במעבר מהיר שכזה ממגננה למתקפה יש לחיל האוויר את הסגולה ליצור בכל קרב ומלחמה עומק מהר יותר מכל גורם צבאי אחר.

אני סבור שיחולו עוד שינויים במספר מושגים מקובלים ואתמקד רק בכמה: ראשית, במושג עומק אסטרטגי. נראה לי שמרכיב השטח במושג עומק האסטרטגי ייחלש. במקומו יעלו בחשיבותם העומק האסטרטגי שהוא פועל יוצא של הסדרים והסכמים עם השותפים הערביים, עם הפלסטינים ועם ארצות הברית; יותר פירוזים, ויכולת תגובה מהירה להתלקחות – ופחות, השטח.



(דובר צה"ל)

סיור צה"ל בפעילות בדרום לבנון.

גם מושג ההכרעה, שהיה מרכיב חשוב בתפיסת הבטחון ישתנה. בעבר היתה ההכרעה מורכבת מהכרעה צבאית ובעקבותיה בא הישג מדיני. נראה שההכרעה תצטמצם למינימלית, במערכות שיהיו ממילא מצומצמות מאד בזמן ובהיקף. ואז כל תכליתו של ההישג הצבאי תהיה הפסקת פעולות האיבה והלחימה ותו לא. כן תיעלם או תיחלש התפיסה של "מצב צבאי אופטימלי קבוע" – דבר שליווה אותנו לאורך הסואץ, בסיני וברמת הגולן. הכוונה למצב צבאי שאיננו מלחמה. השטח, הכוח והסידורים – כל אלה יוצרים מצב אופטימלי קבוע. תמיד היתה חבוייה במושג הזה סתירה פנימית משום שמצב אופטימלי קבוע הבטיח שלא יהיה שותף למשא ומתן על הסדר. אם רוצים שותף כזה – ולפי הנחות המוצא, יהיה שותף כזה – אז לא יתקיים עוד "מצב צבאי אופטימלי קבוע". המושג הזה יצטרך כנראה להיעלם.

ועתה, לסיכום הדברים שנאמרו. בראייה היסטורית, תפיסת הבטחון של ישראל היתה מוצלחת למדי, למרות הביקורת שנמתחה עליה ולמרות הכשלונות שהיא נחלה לא פעם. עד היום ההוכחה היא לנגד עינינו. והדברים נאמרים לא כדי לשבח את תפיסת הבטחון של העבר, אלא כדי להזכיר לכולנו שהגישה הנוהגת והאנושית של כל חברה והנהגה היא שלא לשנות בחטף ובמהירות מה שהיה מוצלח למדי. ולמרות הפגמים, היסודות נחשבו למוצלחים. לכן, תהיה נטייה מוצדקת להשאיר על כנו כוח צבאי גדול מאוד, ויימשך המאבק בין הממסד הצבאי והממסד הפוליטי וביניהם לבין הציבור על הקטנת או אי-הקטנת הכוח הצבאי ועל הקטנת או השארת ההשקעות הגדולות שכוח כזה מחייב.

התפיסה בציבור ובממסד הפוליטי, בכולו או בחלקו, תהיה לשמור את ההישגים והיכולת הצבאית כערוכה להסדרים. אבל, בפחות כסף, בפחות השקעות ובפחות נטל – דבר שיש בו משהו מריבוע העיגול; שאיפה להשיג את אותם ההישגים ואולי יותר – בפחות. עדיין לא תחדור ההכרה שכל יכולת צבאית בעתיד לעולם לא תיעשה יותר זולה.

גם החלפת מרכיבי כוח צבאי קיימים, ואפילו משניים למדי, איננה פשוטה. היא גם איננה מהירה. יש קושי עצום להמיר כוח ישן בחדש ללא הוצאות עתק. גם אינני חושב שיתרחש תהליך פורמלי צבאי-מדיני בתוך מדינת ישראל של ניסוח מחודש של תפיסת הבטחון. כפי שצינתי בראשית דברי, תהליכים כאלה לא התקיימו בעבר, ואנחנו לא רגילים בפורמליזציה של תפיסת הבטחון. אינני רואה שיתיישבו ויחליטו שעכשיו קמסדים תפיסה חדשה או מתקנים את התפיסה הקיימת, לא בוועידת מפלגה ולא בכל מקום אחר.

ההתפתחות העמומה של תהליכי שינוי שאפשר לזהותם בתוכנו יימשכו, אבל לא תהיה פורמליזציה של תפיסת בטחון. אך בתפיסה שבכל זאת תיתגבש, יהיו פחות סתירות פנימיות. אפשר שיהיו בה יותר קשיים, ואפשר שיהיו בה יותר סיכונים. אבל זאת תהיה תפיסת בטחון מעט יותר קוהרנטית מזו הקיימת. מעט יותר מגובשת מזו המוכרת לנו. אבל לא יחולו בה שינויים דרמטיים.

ד"ר שי פלדמן:

ההרתעה הישראלית ובקרת הנשק בעידן השלום

בהרצאתי אדון בעתיד ההרתעה הישראלית בעידן השלום ואתמקד בצומת שבין מרכיבי ההרתעה הישראלית בעתיד, בעידן השלום ובתהליך בקרת הנשק אשר אף הוא צפוי להתקדם. בנושא זה יש הרבה יותר סימני שאלה מאשר סימני קריאה. כל שניתן לעשות הוא לאפיין את הדילמות המרכזיות שהמצב החדש יציב בפנינו. קשה הרבה יותר להציב מרשמים לפתרון הדילמות הללו.

סדר הדברים יהיה כדלקמן: ראשית, אגדיר הנחות יסוד לצורך הדיון. שנית, אשרטט את תפיסת ההרתעה של ישראל. שלישית, אדון במרכיבי ההרתעה הבסיסיים והעקרוניים. רביעית, אנסה לאפיין את מה שנראה בעיני כפרדוקס המרכזי שבו תימצא תפיסת ההרתעה של ישראל בעידן השלום. חמישית, אדון במרכיביה של תפיסת האיום של הערבים – כיצד תופסים הם את האיום הישראלי. תפיסה זו מהווה, ותוסיף להוות את הבסיס לעמדת הערבים במשא ומתן הרב-צדדי על בקרת הנשק ובטחון האזור. ולבסוף, אבקש לאפיין את הדרישות אשר צפוי שמדינות ערב יעלו בתחום בקרת הנשק כתוצאה מתפיסת האיום שלהם. כמו כן אדגיש את הדילמות הצפויות להיווצר כתוצאה מהתנגשות בין הדרישות הערביות בתחום בקרת הנשק ודרישות ההרתעה הישראלית בעתיד.

להלן הנחות היסוד שעליהן יושתת הדיון:

- (א) בשנים הקרובות ייחתמו הסכמי שלום בינינו ובין סוריה, ירדן ולבנון ויתנהל משא ומתן על הסדרי הקבע בינינו ובין הפלסטינים.
- (ב) ההסכמים הללו יחייבו את ישראל לשוב פחות או יותר לגבולות 1967.
- (ג) השיחות בנושא בקרת הנשק המתנהלות מזה זמן במסגרת המשא ומתן הרב-צדדי בינינו לבין מספר מדינות ערב יימשכו ויתפתחו.

בטחון ישראל בעידן השלום

- (ד) השלום שישרור בינינו לבין מצרים, סעודיה, וסוריה לא יהיה חם ביותר, ויתנהל פחות או יותר במתכונת השלום הקיים עם מצרים. לעומת זה קיים פוטנציאל לשלום חם בינינו לבין ירדן, רוב מדינות המפרץ וחלק ממדינות המגרב, במיוחד מרוקו ותוניסיה.
- (ה) מספר מדינות ערביות ומוסלמיות חשובות יישארו מחוץ למעגל השלום. בראש ובראשונה – איראן ועיראק, וכן סודן ולוב.
- (ו) תחול פריצת-דרך ביחסים שבינינו לבין מדינות מוסלמיות נוספות, כגון פקיסטן.

מרכיבי תפיסת ההרתעה הישראלית

לתפיסת ההרתעה של ישראל היו עד עתה שני יסודות: היסוד הקונבנציונלי והיסוד הלא קונבנציונלי. ביסוד המרכיב הקונבנציונלי מונח המושג "כושר ההכרעה של צה"ל" – היכולת להעביר את המלחמה לשטח האויב במהירות האפשריות ולהשמיד שם את הכוחות התוקפים. יכולת זו פותחה מתוך הכרח שיצרה הנחיתות הכמותית שלנו להימנע מניהולה של מלחמה בשטח ישראל. לכן כושר ההרתעה הקונבנציונלי של ישראל הושתת על קיום פער איכותי לטובתנו בכל התחומים; על התקפות – כמעט בכל מחיר – שבלעדיה לא ניתן להעביר את המלחמה לשטח האויב, וכן על כל המתחייב מהצורך בהעברת המלחמה לשטח האויב כגון, שימור כושר התימרון והניידות וטיפול הורע האווירית של צה"ל.

ביסוד המרכיב הלא קונבנציונלי מונח הפוטנציאל הגרעיני של ישראל. כלומר, פיתוחה של תשתית מדעית וטכנולוגית המאפשרת מימוש בעת הצורך. ישראל אפפה פוטנציאל זה ב"עמימות", תוך הימנעות ממהלכים כמו עריכת ניסוי גרעיני או מתן הצהרות ברורות על מימדי כושרה בתחום הגרעיני. מאז הפצצות הכור בעיראק ב-1981 נוסף עוד נדבך למכלול ההרתעה הגרעינית והוא "דוקטרינת בגין" – ההוראה שלפיה תעשה ישראל את הכל כדי למנוע ממדינות ערב מלהצטייד בנשק גרעיני.

העמימות הגרעינית של ישראל נועדה, בראש ובראשונה, לספק הרתעה קיומית: לאותת ליריבים שאין הם יכולים להוציא מכלל חשבון את האפשרות שתבוסה צבאית שתסכן את קיומה, תביא את ישראל למימוש האופציה הגרעינית כנגד עריהם וכנגד משאבי התשתית העיקריים שלהם: שדות נפט, סכרים וכו'. לזאת נוסף מאוחר יותר נסיון להשגת הרתעה ספציפית. כזכור, בנאום שנשא

סדאם חוסיין באפריל 1990 - ארבעה חודשים לפני שצבאו פלש לכוויית - הוא איים כי בתגובה למצבים מסויימים הוא ישרוף את חצי מדינת ישראל בנשק בינארי. סביב נאום זה הושמעו מספר הצהרות ישראליות אשר הצביעו על כך שביכולתנו לגרום לעיראק נזק אלה מונים.

לאחר פלישת עיראק לכוויית ובמהלך מלחמת המפרץ השמיעו בכירים בישראל מספר התבטאויות נוספות בנושא הגרעיני. כך, יצחק רבין, שהיה אז באופוזיציה, סיפר במפגש עם סיעת העבודה בכנסת שבשעתו, כאשר כיהן כשר הבטחון, הוא העביר מסר לסורים שלפיו אם הם יתקפו את ישראל בטיילים, ישראל לא תטפל במשגרים, אלא תשמיד את דמשק ותאלב. שוב, המלה הקדושה לא נזכרה, אך הרמז היה ברור. כך, מאז אפריל 1990, לראשונה נעשה על ידי ישראל מעין שימוש במימד הלא קונבנציונלי, כדי להרתיע איום ספציפי ולא רק איום קיומי.

עקרון העמימות

להקניית מימד העמימות להרתעה הגרעינית, ולהימנעותה של ישראל מאימוץ הרתעה גרעינית גלויה, היו שלוש סיבות עיקריות. ראשית, חוסר רצון להביא להתנגשות עם ארצות הברית, לאור מדיניותה הגורסת מניעת תפוצתו של הנשק הגרעיני בעולם. שנית, חוסר רצון לעודד מוטיבציה ערבית להצטייד בנשק גרעיני. ושלישית, העמימות שימשה כפשרה בין שתי טענות שרווחו בקרב הצמרת הבטחונית של ישראל בסוף שנות ה-50 ובתחילת שנות ה-60, זו שגרסה הרתעה גרעינית גלויה כדוגמת המדיניות שנקטה בה צרפת, לבין זו שגרסה כי כל השקעה בבניית פוטנציאל גרעיני מהווה בזבוז משאבים. כך, הפשרה שאומצה גרסה בניית תשתית תוך הימנעות מאימוץ הפן ההצהרתי, שהיה יסוד חשוב בהרתעה הגרעינית הצרפתית.

בעשור האחרון, בעקבות הפצצת הכור בעיראק, פרשת ואנונו ומערכת האיומים ואיומי-הנגד שהושמעו ערב מלחמת המפרץ ובמהלכה, פחתה באורך משמעותי מידת העמימות השוררת בעולם, ובמיוחד בעולם הערבי סביב הפוטנציאל הגרעיני של ישראל, עד כי ניתן לשמוע מעמיתים במדינות הסובבות אותנו את האמירה: אין לכם עוד מדיניות גרעינית עמומה. יש לכם, לכל היותר, יכולת גרעינית לא-מוצהרת.

מהות ההרתעה

להרתעה יש שני מרכיבים עיקריים. האחד הוא מרכיב היכולת - היכולת לגרום לצד השני לשלם מחיר. האחר הוא מרכיב הנכונות - הנכונות היחסית לשאת בסיכונים ובעצם, לספוג את המחיר.

בשנות המלחמה הקרה, ניהלו האמריקאים מאבקי הרתעה עם הסובייטים. הם ניצחו בקובה ובברלין. בשני המקרים הצליחו האמריקאים לשרר לרוסים שהעניין שהמאבק כרוך בו חשוב להם יותר מאשר לרוסים, ושהם מוכנים להסתכן במחירים מאוד גבוהים כדי להשיג את מטרם. באותה מידה, האמריקאים לא הצליחו להרתיע את הסובייטים מלפלוש לצ'כוסלובקיה, שכן היה ברור שהמאבק מתנהל בחצרם של הסובייטים וכי אלה נכונים לשאת במחיר גבוה כדי לשמר את אחיזתם במזרח אירופה.

על אף ההבדלים הרבים, הרי גם במזרח התיכון היו כשלי ההרתעה בראש ובראשונה תוצאה של פערים בנכונות. ב-1970, לא הצלחנו להרתיע את המצרים מלפתוח במלחמת ההתשה; ב-1973 לא הצלחנו להרתיע את המצרים ואת הסורים מלפתוח במלחמת יום הכיפורים. למצרים היה יותר חשוב מאשר לנו לשקם את ריבונותם על חצי האי סיני, ולכן הם פתחו במלחמה, למרות הערכתם שאנו מסוגלים לגבות מהם מחיר גבוה מהמחיר שהם מסוגלים לגבות מאיתנו. הם עשו זאת תוך נכונות לשאת במחיר גבוה ביותר - מחיר הגבוה מזה שגרמנו להם בפועל במהלך המלחמה. פער הנכונות כיסה על פער היכולות בגרימת מחיר.

פרדוקס ההרתעה בימי שלום

מהו הפרדוקס המרכזי שבו תימצא ההרתעה בעידן השלום? יסודו בעובדה שאנחנו נמצאים בתהליך כפול. מצד אחד, תהליך שלום שבמסגרתו ישראל נתבעת לחזור לגבולות 1967. ושנית, במקביל לו, תהליך בקרת נשק שבמסגרתו אנו ומדינות האזור המקיפות אותנו מנסים לצמצם את האיומים הכוללים הנשקפים לבטחוננו ולבטחונן.

הפרדוקס נובע מהעובדה שככל שעלינו לסגת לגבולות שהם קרובים, אם לא זהים, לגבולות 1967, כך פוחתת יכולתנו להישען על מרכיבי ההגנה הקונבנציונלית כגון, עומק אסטרטגי או לפחות



תדלוק באוויר. מטוסי חיל האוויר במטס יום העצמאות, 14 באפריל, 1994. (דובר צה"ל)

(ג) הרגש הישראלי על מכה מקדימה יוצר בקרב הערבים חשש שישראל תפרש בשוגג מהלכים ערביים, ותתקוף.

(ד) כושר הניידות, ריכוז המאמץ, ויתרון הקווים הפנימיים של ישראל. יתרונות אלה נראים לערבים כמאפשרים לישראל לתקוף סדרתית את המדינות המקיפות אותנו, אחת אחרי השנייה.

(ה) העליונות האווירית המוחלטת. ישראל מצטיירת בעיניהם כבעלת זרוע ארוכה, כמי שמטוסייה משייטים בשמי המזרח התיכון ללא כל סייגים ומיגבלות. במידה שאנו מצביעים על מאמצייהם לפתח תשובה לעליונות האווירית המוחלטת בדמות טילי הקרקע-קרקע, משיבים הערבים שישראל מפתחת עתה את מערכת ה"חץ", המרגימה פעם נוספת ובאורח דרמטי את עליונותה הטכנולוגית של ישראל ואת הפיגור הערבי בתחום זה.

עומק טקטי, שעליהם נשענו מאז 1967. ככל שהדבר יקרה, יגדל הצורך שלנו להישען דווקא על מרכיבי ההכרעה וההרתעה הקונבנציונלית שעליהם נשענו עד 1967, קרי, יכולתנו להעביר את המלחמה לשטח האויב ולהשמיר בו את הכוחות התוקפים במהירות האפשרית. ייתכן שבמצב זה ייווצר אף צורך להדגיש יותר את מרכיב ההרתעה הגרעינית. זאת כדי להביא לכך שיריבים שנותרו, במיוחד יריבים רחוקים כמו איראן ועיראק לא יוכלו להוציא מכלל חשבון שמאמץ להביא להשמדת ישראל יביא בתגובה להשמדתם הם. זה מרכיב אחד של הפרדוקס.

המרכיב השני של הפרדוקס הוא, שגם היכולת להשיג הרתעה יעילה תיגדל ככל שנתקדם בתהליך השלום. אם, כפי שנאמר, מרכיב הנכונות אינו פחות חשוב ממרכיב היכולת בהשגת הרתעה רגילה, אז ברור שככל שנצמצם חזרה לגבולות הקיומיים של מדינת ישראל, צפוי שתיגבר המוטיבציה שלנו, הנכונות שלנו. כך, איומים הרתעתיים של ישראל יהיו אמינים יותר ככל שנתקרב לגבולות 1967. כך מצד אחד, תיגבר ההיזקקות שלנו להרתעה, ואף יכולתנו ליצור הרתעה אפקטיבית תשתפר. מצד שני, במסגרת תהליך המשא ומתן הרב-צדדי על בקרת הנשק ובטחון האזור, תיתבע ישראל לערוך שינויים במרכיבי הכוח והדוקטרינה שבהם רואות מדינות ערב איום לבטחונן. ואולם, מרכיבי כוח אלה מהווים את יסודות כושרה ההרתעתי של ישראל.

מרכיבי האיום

כיצד תופסים הערבים את האיום הנשקף להם מצדה של ישראל? מה הם המרכיבים של איום זה? נראה כי התשובה לכך פשוטה למדי: בעיני הערבים מצטיירים כל מרכיבי ההרתעה הישראלית כאיום. במישור הקונבנציונלי מדובר בכמה מרכיבים:

(א) עליונותה הטכנולוגית של ישראל בכל התחומים, כולל בתחום הייצור העצמי של אמצעי לחימה. הערבים רואים יתרון זה לא רק בהקשר הצבאי שלו אלא גם במימד התרבותי שלו. הם מדברים על ישראל כבעלת תרבות טכנולוגית, אשר, לדעתם, אינה קיימת אצלם.

(ב) הדוקטרינה ההתקפית. בראיית הערבים, הדוקטרינה ההתקפית של ישראל מהווה איום ישיר עליהם. הם גם מניחים שברגע שקיימת דוקטרינה כזאת ויש את היכולת לממשה, בסופו של דבר ייעשה בה שימוש, ולא דווקא ממניעים הגנתיים. כדוגמא הם מביאים את מלחמת לבנון, המהווה בראייתם שימוש באמצעים ובדוקטרינה התקפית למימוש יעדים התקפיים.

מבחינת הראייה הערבית שני מימדים. האחר נוגע לשאלה, מהם מבחינת ישראל המצבים שבהם תתבקש מימושה של ההרתעה הקיומית, כמוצא אחרון (מה שנקרא באנגלית last resort). ושוב, לאחר פרשת ואנונו, האם ישראל באמת חושבת לעשות שימושים טקטיים ביכולתה הגרעינית, ואם כן באיזה תסריטים?

מצד שני, ניתן לשמוע מאותם חוגים כי האפשרות שישראל תסיר את העמימות האופפת את יכולתה הגרעינית לטובת אימוצה של הרתעה, גם היא תיתפס על ידם כאיום, שכן הם חוששים שהסרת העמימות תחייב משטרים ערביים - גם כאלה שאינם רוצים ללכת בכיוון זה - להצטייד בנשק גרעיני, אחרת, כיצד יסבירו לעמיהם שאין בידם מענה להרתעה הישראלית? המצרים משמיעים טענה נוספת לפיה אם ישראל תעבור להרתעה גלויה, יעניק הדבר לגיטימציה לתוכניות הגרעין של עיראק ושל איראן. מכל מרכיבי האיום הלא קונבנציונלי עולה בבירור חוסר הנכונות הערבית לקבל את מה שמצטייד בעיניהם כמונופול גרעיני של ישראל.

שלום ובקרת נשק

מתפיסת איום זאת, על מימדיה הקונבנציונליים והלא קונבנציונליים, נובעת עמדת מדינות ערב בשיחות הרב-צדדיות לבטחון האזור ובקרת הנשק. עיקרה במישור הגרעיני - נסיון להביא למחויבות ישראלית לפרוק מעצמה את יכולתה הגרעינית ודרישה שישראל תחתום על האמנה למניעת תפוצתו של הנשק הגרעיני ותעמיד את המתקנים הגרעיניים שלה לבקרת הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. עניין זה כבר עלה כהתנגדה לנכונותן של המדינות המקיפות אותנו לחתום על האמנה למניעת תפוצת הנשק הכימי בראשית 1993. לקראת חידוש האמנה למניעת תפוצת הנשק הגרעיני ב-1995, עשויים הערבים לקשור את נכונותם לתמוך בהארכת תוקף האמנה במחויבות ישראלית כלשהי להצטרף לאמנה.

נשמעת גם התביעה שישראל תיתן ידה להפיכת המזרח התיכון לאזור חופשי מנשק גרעיני ותקבל על עצמה אמצעי אימות בינלאומיים לבדיקת מידת עמידתה במגבלות הנובעות מיצירת אזור שכזה. בטווח הקצר ישנה גם דרישה בקרב חוגים מסויימים בעולם הערבי לצמצם את מימדי העמימות השוררת סביב הפוטנציאל הגרעיני של ישראל באמצעות היברות כלשהי איתם, בעיקר לגבי השימושים האפשריים שישראל גורסת באשר ליכולתה הגרעינית.

במישור הלא קונבנציונלי מצטיירים מרכיבי ההרתעה הישראלית גם כן כאיום:

(א) המימד התרבותי. הערבים רואים עצמם רחוקים מרחק רב מישראל בכל הקשור לפיתוח יכולת גרעינית. לזה מתקשרת "דוקטרינת בגין" - המחויבות הישראלית, למנוע מהם הצטיידות ויכולת גרעינית מקבילה. בראייה הערבית מהווה "דוקטרינת בגין" קריאת תיגר תרבותית, היא מתפרשת על ידם כשאיפה ישראלית להותירם בתחום הטכנולוגי בימי הביניים.

(ב) גישת המערב. בראייה הערבית קיבל העולם המערבי את פיתוח הפוטנציאל הגרעיני הישראלי כעוברה קיימת, כדבר מקובל, זאת בשעה שנראה כי האפשרות שמדינות ערב תצטיידנה בנשק גרעיני נתפסת בעולם המערבי כאסון. גישת המערב בסוגייה זאת מתפרשת בעיניהם כגורסת ש"על ישראל אפשר לסמוך, ישראל היא כמונו", היא מדינה אחראית. ולכן, בראייה הערבית יש בתפיסת המערב "סטנדרט כפול", שיסודו אפליה תרבותית.

(ג) יכולת ההרס ושאלת האחרייות. משיחות רבות שהתנהלו עם מקבילים לנו במדינות ערב בשנתיים-שלוש האחרונות עולה הטענה שבעצם העוברה שישראל מחזיקה ביכולת גרעינית יש משום סכנה. זאת מתוך חששם שבעתיד עלולה לקום בישראל ממשלה לא אחראית ואמצעים אלה יימצאו בידה.

(ד) משמעות היכולת. בכירים ערבים טענו במספר הזדמנויות שבעצם הם השלימו עם העוברה שישראל פיתחה אמצעים להרתעה קיומית. כלומר, הרתעה על איומים לעצם קיום המדינה. לטענתם, הדבר לא הטריד אותם ביותר, שכן מאז 1956 ובווראי מאז 1967, הערבים מחקו את האפשרות להשמיד את מדינת ישראל כאופציה ממשית. לפיכך, האיום שכנגדו כוונה ההרתעה הקיומית של ישראל כלל לא עמד על הפרק. אלא שמאז פרשת ואנונו חל מהפך בראייתם משום שהמספרים שהתפרסמו בעולם בעקבות פרשה זו באשר ליכולתה של ישראל - רובר על 100-200 פצצות גרעיניות, לא התיישבו אצלם עם תפיסת ההרתעה הקיומית. הם הסיקו מן המידע הזה שבעצם, ישראל פיתחה יכולת גרעינית שנועדה גם לשימוש טקטי. כלומר, שימוש בנשק גרעיני נגד כוחות צבאיים בשדה הקרב, ולא רק נגד מטרות אסטרטגיות ובתגובה לאיום קיומי. התפתחות זו גורמת להם לדאגה רבה.

(ה) העמימות. הערבים רואים גם בעמימות גורם מאיים. מדאיגה אותם השאלה כיצד חושבים בישראל על יכולתה הגרעינית, ואיזה שימושים אפשריים אנו מייחסים ליכולת זו. במלים אחרות, לטענתם הם חשים איום כל עוד אין הם יודעים מהי הדוקטרינה הגרעינית של ישראל. לשאלה זו יש

במישור הקונבנציונלי, צפוי כי ישראל תעלה תביעות בהקשר ליתרון הכמותי של צבאות מדינות ערב הסובבות אותנו, ושאתן נגיע להסכמי שלום כגון, התביעה להקטנת סדרי הכוחות הסדירים והעברת חלק מהכוחות הסדירים למילואים. כמו כן צפוי כי נתבע להגביל את מספר טילי הקרקע-קרקע והמשגרים העומדים לרשות המדינות המקיפות אותנו, ובמיוחד סוריה. ברור כי תביעות אלה תיעננה בתביעות-נגד בתחום החימוש הקונבנציונלי ובמיוחד בשני נושאים: (א) שינוי הדוקטרינה ההתקפית של צה"ל (ב) הצבת מיגבלות על מימדי הכוח האווירי של ישראל.

דילמות השלום של ישראל

כל עוד לא התממש חזון אחרית הימים, תאלץ ישראל להשתית את מדיניות הבטחון שלה גם בעידן השלום לא רק על צמצום המוטיבציה הערבית לתקוף אותה, אלא גם על קיום יכולת הרתעה כוללת, על מימדיה הקונבנציונליים והלא קונבנציונליים. מצד שני, במסגרת יחסי השלום יתעורר הצורך לצמצם את תחושת האיום ההרדי. ומוקד הבעיה הוא שכל מה שנכלל אצלנו במרכיבי ההרתעה, נראה בעיני מדינות ערב כאיום. מכאן נובעות מספר דילמות, ולסיכום הרצאתי אמנה את העיקריות שבהן:

(א) האם ניתן יהיה להמשיך ולקיים את עוצמת ההרתעה של ישראל? האם הגיון התהליכים הפנימיים בישראל – פוליטיים, כלכליים וחברתיים, לא יביא מרגע שישרור שלום להסטת משאבים מתחום הבטחון לתחום הרווחה והשירותים החברתיים? האם הפער בינינו לבינם לא יצמצם מתוקף העובדה שמרגע שישררו יחסי שלום, אלה שיחתמו איתנו על הסכמי שלום, יקנו בכך לגיטימציה ונגישות לטכנולוגיות מערביות מתקדמות, ובהן טכנולוגיות בתחום אמצעי הלחימה, טכנולוגיות שנמנעה אליהן גישתן כל עוד נמשך הסכסוך.

(ב) האם ניתן יהיה במסגרת יחסי שלום עם שכנינו לרדוק בתפיסת ההרתעה הקיימת? כיצד הרתעה המבוססת על איום תעלה בקנה אחד עם הנסיון לבנות יחסי שלום? האם ניתן יהיה במסגרת יחסי שלום ושכנות טובה להמשיך לרדוק בדוקטרינה התקפית? האם ניתן יהיה לפתח יכולת הרתעתית נגד איומים שיוותרו מעבר לאופק – איראן ועיראק – מבלי שיכולת זאת תצטייר כאיום על המדינות הסובבות אותנו, מדינות שעשו איתנו הסדרי שלום ומבקשות לחיות עמנו בשכנות טובה.

(ג) האם ניתן יהיה להמשיך לקיים את המונופול הגרעיני של ישראל ואת העמימות הגרעינית של ישראל בעידן השלום? איך נתמודד עם הטיעון הערבי האומר שאין מקום לאיום גרעיני בעידן של שלום? ומה יהיה גורלה של דוקטרינת בגין? האם בתנאי שלום נוכל להמשיך לפעול למניעת תהליכי גירעון במדינות ערב? האם נוכל לעמוד בתביעה הערבית והבינלאומית שישראל תחתום על האמנה למניעת תפוצתו של הנשק הגרעיני? הנוכל להמשיך ולקיים את ההבנה האסטרטגית השקטה הקיימת בתחום הגרעיני בינינו לבין ארצות הברית?

בראשית דברי הבטחתי כי אותיר הרבה יותר סימני שאלה מאשר סימני קריאה. דומה שעמדתי בהבטחתי.

הצבאות הורחקו אלה מאלה, ומפרידים ביניהם אזורים מפורזים נרחבים. יש עמדות התראה, יש סיורים; וכל אלה מצויים תחת פיקוח בינלאומי. בציבור שוררת תחושה של בטחון ושביעות רצון. זאת ועוד, קיים משטר בטחון נוח של הצדדים. כלומר, בנוסף להסכמים הפורמליים יש גם הסכמים והסכמות לא-פורמליים וגם הבנות בעל-פה בין מנהיגים, ותקשורת טובה ביניהם. כל צד גם מגלה הבנה רבה לרגישויות של הצד האחר ויש נכונות של כל צד לדוות לצד האחר על קיום תרגילים צבאיים ופעילויות חריגות. בקיצור, שני הצדדים מעוניינים מאוד בשלום.

בנוסף, ארצות הברית, כמעצמה, מעורבת מעשית בשלום, וכן מתקיימת מעורבות בינלאומית יומיומית – בסיורים, בפיקוח, בדיווח ובהעברת מידע, על פי הדרגם הנוהג בסיני. מבחינת ישראל יש שיפור רב בכמות המידע הזמין ובצמצום אי-הוודאויות בזכות המידע הבטחוני שמעבירים הן הכוחות הבינלאומיים והן המעצמה המפקחת, וכן בזכות התנועה החופשית והמגעים ההדדיים. לצדדים גם ברור שלהסתלקות מהסכמי השלום יש מחיר יקר של אובדן תמיכה בינלאומית, ושל סנקציות של המעצמה המעורבת על הצד שהפר, ומצד שני, סיוע ותמיכה לצד שלא הפר את ההסכמים. גם רמת הקשרים בין הצדדים טובה: שגרירויות ונציגויות מסחריות פועלות ומתקיימת תנועה של סחורות ואנשים. ולבסוף, הטרור הוא עניינם של כמה פאנאטים בשוליים; הוא אמנם נמשך, אבל ברמה נסבלת.

בסך הכל, תמונה אופטימית מאוד. אך גם בה יש חסרונות: היא איננה כוללת משטר בטחון אזורי; מדינות שאינן שייכות למעגל העימות לא משתתפות בהסדרים. אין פירוק נשק וגם לא הגבלה משמעותית של כוחות. זאת ועוד, המשטר במדינות העימות דומה למשטר הנוהג היום – כל החלומות על דמוקרטיזציה בתהליכי קבלת ההחלטות לא התממשו; דעת הקהל משפיעה רק במעט, והחלטות במדינות האזור מתקבלות באותה רמת גמישות אישית ונוחות האופיינית למשטרים לא-דמוקרטיים, כפי שהן מתקבלות היום. עד כאן תמונה השלום העתידי, שתשמש לנו נקודת מוצא להמשך הדברים.

תפיסת הבטחון

מהי תפיסת הבטחון שתציג ישראל לנוכח שלום שכזה?
ראשית, תמיכה בהסכמי השלום ושמירה על הסטטוס-קוו. זאת, אף על פי שקיימת בישראל ההכרה

אלוף (מיל') אברהם רותם:

השלכות השלום על בניין צה"ל

בראשית דברי, עלי להודות שיש לי קושי מסויים בהרצאה זאת בשל הצורך להתמודד עם תחום הזמן החמקמק והמעורפל שאנחנו קוראים לו עתיד. איש אינו יודע מה יהיה בעוד 15 שנים. אין לנו מושג איזה משטרים יהיו אז סביבנו. אין לנו מושג מי יהיו אז המנהיגים באזורנו. אין לנו מושג על אופיים – האם יהיו סובלניים, נאורים ויצירתיים כמו סאדאת, או שמא יהיו הרסניים וקנאים כמו מנהיגים מוכרים הפועלים באזורנו היום. גם איננו יודעים מה יהיו הנסיבות שבהן יצטרכו להחליט ומה יהיו החלטותיהם. בעצם אנחנו מגששים את דרכנו עמוק באפלה.

העוסק בעתיד עוזב את הנוחות של העובדות המוצקות והתהליכים המוכרים ומזנק אל התחום המעורפל שכל כולו חשיבה דמיונית. ואם, בכל זאת אזורתי עוז לדבר על העתיד, הרי זה משום שאני מאמין בשני דברים. ראשית, שהדרך היחידה לצפות את העתיד, במידה כלשהי של סבירות ודיוק, היא כשיש רצון וכוח להשתתף בעיצובו. ושנית – תפקידנו האמיתי הוא לאו דווקא לחזות בדיוק מהו העתיד המדויק שבו אנחנו מדברים אלא, פחות או יותר, לסלול לו דרך, לאפשר את בואו בלא מכשולים, ותוך ניצול היתרונות של הכנה מוקדמת – להפיק ממנו תועלת.

התבקשתי לדבר על בניין הכוח בעידן השלום. וכידוע, בונים כוח כדי להשתמש בו. ולכן אצטרך להפר את חזון השלום השלו והמופלא ולנסות להתמודד עם הרגע שבו הכל משתבש. מוטל עלי גם להסביר איך רגע כזה עלול להגיע, אבל את זה אוכל לעשות רק לאחר שאתווה את תמונת השלום ואת תפיסת הבטחון שתלווה את השלום הזה.

תמונת השלום האופטימית ביותר שאני רואה לנגד עיני היא שמתקיימים הסדרים פורמליים מפורטים, הטובים ביותר שיכלה ישראל להשיג. ובאלה נכללים גבולות בטחון המקובלים עלינו,

ברצוני להוסיף עוד שתי הערות לדברי הרקע שנאמרו זה עתה. ראשית, קיימת בישראל נכונות להתמודדות קונבנציונלית. ישראל איננה מטילה את יהבה על האופציה הגרעינית, אלא מוכנה להתמודד בשדה הקרב הקונבנציונלי. שנית, העמימות בכל הקשור למדיניות השימוש באמצעים לא-קונבנציונליים נשארת בתוקף.

מה יכול להשתבש בתמונה זאת, ומה יכולה להיות ההשתלשלות שתביא למצב של מלחמה ולצורך להשתמש בכוח? במישור הכללי יותר, שלום איננו ערובה שלא תהיה מלחמה. מלחמות פורצות כידוע ממצב של שלום. גם אם בשלום יש הרבה יסודות חשובים העשויים להקל על הבטחון ולהוזיל את עלותו, השלום יכול להקשות על היציאה למלחמה, אבל הוא איננו מחסום בפניה.

אציג עתה תרחיש שתחילתו במצב השלום המאוד אופטימי, שתואר בתחילת הדברים, אלא שהמשכו אכזבה מרה מפירות השלום, משבר כלכלי ואולי גם משבר תרבותי – וכל זה כתוצאה מאי-הצלחת המשטרים לעמוד בציפיות האדירות שעורר השלום אצל העמים באזור. המנהיגים שחתמו על הסכמי השלום, שלהם היתה מחויבות אישית לעניין, יירדו מן הבמה הפוליטית כתוצאה מגילם או מתהפוכות פוליטיות. התנועות הפונדמנטליסטיות, שבעקבות הסכמי השלום אפשר שיהיו בנסיגה ובמעין קפאון, יתעוררו לחיים וישובו לפעול בתנופה. יקומו משטרים עויינים במדינות המרוחקות יותר, ובסופו של דבר גם במדינות העימות. בסופו של התהליך, נמצא עצמנו מוקפים בחזית פונדמנטליסטית עויינת, שבמידה מסויימת, וזה אולי החמור בכל העניין, תישען על צבאות המצויידים בנשק מערבי דומה לשלנו, צבאות ששקדו על פיתוחם במשך כל 15 השנה של תקופת השלום.

המנהיגות הערבית הקנאית והמיליטנטית שתקום, עשויה לדרדר את מצב השלום הזה, ולו בשל שגיאות הערכה ועיוותים בתפיסת המציאות. בתחילה תהיה הסתלקות מההסכמות בעל-פה ומההבנות בעל-פה, ומשטר הבטחון יתערער. בהמשך, יגדל הטרור גם בהיקף הפעולות וגם באינטנסיביות שלהן, ויגיע לרמה בלתי נסבלת, ולבסוף תבוצע, בצורה זו או אחרת, הפרה גלויה ובוטה של ההסכמים שתביא לפריצת מלחמה.

מה יהיו האיומים על ישראל אם תפרוץ מלחמה מתוך המצב שתואר?



סיור משותף של חיילי צה"ל ושוטרים פלסטינים.

(דובר צה"ל)

שההסכמים הם הסכמים פוליטיים בלבד, ושבבסיס הסכסוך נותרו חילוקי הדעות העמוקים. הסכסוך האתני-דתי-קהילתי האמיתי בינינו לבין הערבים לא בא על פתרונו. שנית, קיימת הכרה ברורה שלתבוסה ישראלית במלחמה עלולה להיות תוצאה קריטית. בעיני ישראל, המטרה המובהקת והברורה של כל מלחמה תהיה לסכל כל נסיון לשנות את הסטטוס-קוו. אין עוד חלומות על כיבושים. אין שום נסיונות לשנות משטרים. המטרה של ישראל היא לשמור את הסטטוס-קוו. האסטרטגיה המקובלת היא אסטרטגיה הגנתית. תפיסת המלחמה היא תפיסה של התגוננות אופנסיבית. מקובל העיקרון של הישענות על כוחנו ועל עצמנו, אך הוא משולב יחד עם קבלת גיבוי חזק ממעצמה, רצוי ארצות ברית. הפער הכמותי בינינו לצד השני נשאר בעינו, ולכן גם רעיון גיוס כל המשאבים נשאר כפי שהיה, כולל סד"כ מילואים. יש חשיבות עליונה להרתעה ולכוח הצבאי כמכשיר הרתעה.

(א) איום המעגל הפנימי. כוונתי, לאיום שהוא אולי חדש במהותו לישראל – האיום שמקורו בשטח שבין הירדן והים. מדובר על איום העלול להיווצר מקיומה של מדינה פלסטינית או ישות פלסטינית או כל צורת שלטון אחרת שתטיל את מרותה על מרבית שטחי יהודה, שומרון וחבל עזה. האיום הזה יתבטא בווראי בפעולות טרור, בפעולות גרילה, בחסימת צירים, במניעת תפיסת שטחים החיוניים לנו לניהול המלחמה שלנו. ייתכן שאיום זה כשלעצמו אינו קריטי. אבל בשל חיוניות חלק מהשטחים ומרבית הצירים למלחמה, הוא יחייב הפעלת כוח מיידית והוא גם עלול להתרחב להיקף גדול יותר, כמו למשל, הטרדה של יישובים עירוניים צפופים ואפילו הטרדה של שדות תעופה.

(ב) איום המעגל המסורתי. האיום המוכר של צבאות ערב – אוגדות יבשתיות וחילות אוויר שינסו לנהל מלחמה קונבנציונלית משני עברי הגבול שבינינו ובינם, במתכונת המוכרת לנו מן המלחמות הקודמות. זאת כאשר ביחסי הכוחות הכמותיים תהיה לישראל נחיתות ברורה, אולי גדולה יותר ממה שהכרנו עד היום. במקרה הגרוע יותר, עלולה גם להתנהל מלחמה בכמה חזיתות.

(ג) איום המעגל השני. איום זה נובע מהעובדה שלכל מדינות האזור יהיו טילים בליסטיים. לכולן יהיו בסיסי שיגור נייחים ובסיסי שיגור ניידים במספר רב של אזורים שיגור בכל המרחב. זה בעצם איום במלחמת טילים על ישראל, הן נגד מטרות צבאיות והן – ואולי בעיקר – נגד העורף האזרחי ומטרות אסטרטגיות בכל עומק שטחה של ישראל. מדובר בטילים הנושאים חימוש קונבנציונלי ובמקרה הגרוע, גם חימוש לא קונבנציונלי.

יתרונות השלום בהקשר לפתיחת מלחמה

בתוך התמונה הקודרת הזאת ניתן בכל זאת להציג כמה יתרונות לישראל הנובעים ממצב השלום שבו היתה שרויה במשך שנים ארוכות:

(א) זמן התראה ארוך יחסית. לא של ימים, אלא של שבועות ואולי במקרים מסויימים התראה של חודשים על העומד להתרחש. מן הבחינה הזאת זה יתרון גדול בהשוואה למצב היום, כשלמעשה סוגיית ההתראה של ישראל היא בעייתית ביותר. כפי שכבר נאמר, עצם קיומם של הסדרים, פעילות של שגרירויות, תנועה של אנשים וזרימת מידע – כל אלה יבטיחו מודיעין מפורט וזמין ויאפשרו קבלת מידע הרבה יותר מלא והרבה יותר נוח. לצד השני יהיה הרבה יותר קשה להונות ולבצע תרגילי הפתעה, לפחות עד קרוב מאוד לתקופה שבה תיפתח המלחמה.

בטחון ישראל בעידן השלום

(ב) עדיפות איכותית וכמותית בין הירדן והים. כתוצאה מההסכמים שיגבילו את החימוש ואת הכוחות בתחום שבין הירדן והים, תוכל ישראל לבצע את צעדיה המלחמתיים ב"מעגל הפנימי", מתוך עדיפות כמותית ואיכותית מכרעת, ולערוך מלחמת בזק שתסיים את הלוחמה הזאת בתוך זמן קצר מאוד.

(ג) גיבוי מעצמתי. יש לשער שלא ישראל תיפתח במעשי האיבה. אפשר גם להניח שלידיעת המעצמה המעורבת יובאו סימנים בולטים מאוד המעידים על ההפרות שבוצעו הצד השני. ואז נראה שמובטח יתרון הגיבוי של המעצמה. עד כאן יתרונות ברורים. לאלה יש להוסיף יתרונות אפשריים אופציונליים, כלומר, כאלה היכולים גם להתמסמס אם לא נשקוד עליהם:

(ד) היתרון הטכנולוגי. ללא שום ספק יתרון אפשרי לישראל. אבל עליה לעמוד קשה במשך כל 15 השנים כדי להבטיחו.

(ה) איכות כוח האדם והפיקוד. גם כאן אין זה ברור ומובן מאליו שיהיה לנו בעניין הזה יתרון, אלא אם נעמוד קשה על טיפוחו.

חסרונות השלום בהקשר לפתיחת מלחמה

במצב השלום יש גם חסרונות מבחינתה של ישראל, מקצתם חסרונות חמורים. אמנה אותם כסדרם:

(א) פגיעות וכושר ספיגה נמוך. אחרי 10-12 שנות שלום מדינת ישראל תהיה מדינה שבה צפיפות האוכלוסין תהיה גבוהה מאוד. סביר להניח שכמעט כל טיל שיפול יפגע במשהו. פגיעותן של מטרות אסטרטגיות תהיה גבוהה מאוד.

(ב) כושר עמידה בעייתי. אחרי עשר ויותר שנות שלום עלולה להיות בישראל אוכלוסיה "בעייתית" מאוד מבחינת כוח העמידה שלה ונכונותה לעמוד בסבל ובכאב של מלחמה.

(ג) העדר עומק אסטרטגי. אולי השינוי המשמעותי ביותר. בלי סיני, בלי רמת הגולן, בלי שטחי יהודה ושומרון, אין לישראל עומק אסטרטגי כלשהו.

(ד) תקציב בטחון בעייתי. בישראל של תקופת שלום תהיה לתקציב הבטחון תחרות קשה מאוד על משאבים עם שורה של יעדים לאומיים. יש להניח שתקציב הבטחון יקוצץ במשך השנים. מערכת הבטחון תעמוד בפני בעיות סלקציה חמורות ביותר. נושא הבטחון ילך ויאבד את מעמדו המועדף.

המלחמה וניהולה

כיצד תתנהל המלחמה בעוד 10-15 שנים? ישראל תבקש, מן הסתם, לנצל היטב את היתרונות שצוינו ולכן תאמץ כמה עקרונות לניהול מלחמה:

(א) תפיסת מרחב הלחימה כולו כעומק אסטרטגי רלוונטי למלחמה של ישראל. כלומר, כל שטח מדינות העימות יהיה חלק מהעומק האסטרטגי הרלוונטי של מדינת ישראל.

(ב) הפעלת מאמצים משמעותיים לשינוי יחסי הכוחות הכמותיים בטרם יתחיל העימות היבשתי הישיר. למשל, על ידי הפעלה של מערכי-אש ארוכי-טווח בשטח האויב ועל ידי ביצוע של קרב השמדה עיקרי תוך תנועת האויב מהמקומות המרוחקים שבו הוא נמצא עד לאזורי הגבול.

(ג) השתלטות מוקדמת ומהירה על הבסיס האופרטיבי למלחמה – שטחים נרחבים ביהודה ושומרון. לחימה על חופש טיסה וגיוס מערך המילואים במקביל לביצוע הלחימה של קרב האש המוקדם.

(ד) הפעלה מרוסנת מאוד של כוחות יבשתיים ליעדים מעבר לגבול, המכוונת ליעדים מינימליים והכרחיים לצורך סיום סביר של המלחמה, בלא שום נסיונות לשנות מהותית את הסטטוס-קוו.

(ה) ישראל תנקוט מדיניות תגובה ולא מדיניות של יוזמה מונעת במלחמת הטיילים, ותעשה ניהול נפרד וספציפי של מלחמת הטיילים אם היא תיכפה עליה. אפשר שבקונסטלציה שתיתפתח יהיה ניתן להימנע ממלחמת טילים, אף כי הסיכויים לכך קטנים. ישראל מצדה צריכה לעשות כל שביכולתה כדי שכך יהיה, אך אם ייכשלו מאמציה – עליה להגיב.

אם זאת אכן תהיה דמות המלחמה, מה צריך יהיה להיות הכוח בשביל לנהל אותה? מה יהיו המטרות של כוח כזה?

(א) להבטיח בסיס אופרטיבי למלחמה. במילים אחרות כוחות קונבנציונליים יבשתיים מסורתיים יצטרכו להשתלט מהר מאוד על שטחים באוטונומיה או ביישות הפלסטינית כדי להבטיח חופש תנועה, שטחי היערכות, עמדות אש, פריסה יעילה של מערך הנ"מ, פריסה יעילה של מערך גילוי והתרעה וכל מה שנדרש לניהול יעיל של מלחמה נגד צבאות של מדינות ערב.

(ב) שיבוש ריכוז הכוחות והמסע לאזורי הלחימה. צריך יהיה לבנות חטיבות אש יבשתיים וכוחות



(דובר צה"ל)

תרגיל מיקוד העורף, מרץ 1994.

(ה) יחסי הכוחות הכמותיים יהיו לרעת ישראל. גם באמצעים קונבנציונליים וגם במלחמת טילים, משום שכאמור לא צפויה הגבלת חימוש אזורית.

(ו) רגישות גבוהה מאוד למערך הבינלאומי. בהנחה שישראל תגלה רגישות גבוהה לתגובות בעולם, עולה השאלה באיזה מידה יושפע מרגישות זאת נושא הבטחון. היתרונות הגלומים במלחמת מנע, או לפחות במכה מקדימה – ספק רב אם ניתן יהיה לנצלם. עלולות להיות בעיות כאשר קיימת רגישות גבוהה לרעת קהל בינלאומית. והרגישות הזאת תיגבר, מכיוון שהמעצמה שתהיה מעורבת והכוחות הבינלאומיים שהיו גם הם בתמונה, יוכלו להצביע באופן ברור על האשם בהפרת ההסכם ולכן, מידת הגמישות באשר להקדמת מהלכים וניצול מוקדם של יתרונות תהיה נמוכה.

אווריים עם אמצעים להשמדת אלפי מטרות בטווחים שבין 0-50 ק"מ בתוך שטח האויב, מעבר לגבול. ביום, בלילה ובכל תנאי מזג-האוויר.

(ג) ניהול מלחמה קונבנציונלית. לא יהיה מנוס מכך, גם אם תהיה מלחמת טילים וגם אם נשמיר מראש כוחות.

(ד) מיזעור ההשפעות השליליות מאוד של מלחמת טילים על העורף הישראלי ועל יכולת העמידה של ישראל. לצורך זה יידרשו ראשית, מערך הגנה אקטיבי, היכול להיות מבוסס על טיל ה"חץ", אם זה יגיע לכלל הבשלה, או על ה"פטריוט" אם ישפרו אותו, או כל חלופה אחרת שתמצא במשך 15 השנים הבאות. שנית, מערך מניעה התקפי ויעיל כדי לפגוע במשגרים, בבסיסים הנייחים או בטיילים בשלב שיגורם.

(ה) קיצור משך המלחמה והרחקת המלחמה הבאה. לצורך זה חייבת ישראל לפתח כוחות היכולים לפגוע פגיעה משמעותית וכואבת במטרות אסטרטגיות בכל מדינות המרחב האזורי ולא רק במדינות העימות.

מה יהיו עקרונות היסוד שלפיהם צריך לבנות כוח שכזה? בחלקם הם חדשים, ובחלקם הם מהווים תיגבור של מגמות קיימות. להלן הפירוט:

(א) העדפת יחידות אש על חשבון כוחות מתמרנים והעדפת טכנולוגיות חדשות על חשבון גודל הכוח. העדפת אש להשמדה מרחוק על אש לעימות ישיר.

(ב) בניית עיקר סד"כ האש על יחידות הצבא הסדיר, כדי שהפעלתו בעיקרה לא תהיה מותנה בגיוס מילואים.

(ג) בניית כוחות יבשה מאוגדים משימתית.

(ד) ארגון כוחות היבשה על בסיס גיאוגרפי קפדני בגלל הצורך לגייס מילואים תחת אש ובמהירות רבה מאוד - כדי להשתלט על הבסיס האופרטיבי למלחמה.

(ה) הקניית כשירויות מוגדרות לכוחות מיועדים. במלים אחרות, ויתור על הרעיון שכולם יודעים לעשות את הכל, זאת עקב אילוצים קשים בתקציב הבטחון.

(ו) הקמת מערך מאוזן התקפי-הגנתי למלחמה בטיילים והקמת פיקוד משימתי למלחמה בטיילים.

לאור העקרונות הללו מה צריך להיות הכוח האופטימלי? ייתכן שהתשובה תרגיז ותעורר ויכוח אך אין בכוונתי להישאר אפלטוני או מעורפל. וכאן, יש לי, אכן, בשורה לא נעימה. הצבא הקטן והמתוחכם שלו אנחנו מצפים אחרי השלום, יהיה צריך להיות גדול למדי. הוא יצטרך כמובן להיות מתוחכם, אבל הוא לא יהיה בשום פנים כל כך קטן. אנחנו צריכים את חיל האוויר בהיקף הכמותי של היום, אולי לא גדול הרבה יותר, אך בהחלט בגודל הקיים היום. יהיה הכרח להקים חטיבות אש ואמצעי אש ליכולת השמדה של מאות אם לא אלפי מטרות ביממה, וזה לא מעט כוח נוסף.

נזדקק גם למערך הגנה אקטיבי נגד טילים וגם למערך התקפי מונע נגד טילים - לפחות מעל שניים-שלושה אזורים שיגור אפשריים, זאת כדי ליצור הרתעה שתמנע שימוש בטיילים, ואם זו לא תצלח, לפגוע במשגרים. כמו כן נזדקק לפחות לשמונה או עשר עוצבות יבשה כבדות, מסורתיות, פחות או יותר בהיקף שאנחנו מכירים. בנוסף, נזדקק למספר חטיבות עצמאיות שיהיו מקצועיות, וייוחדו למשימות מוגדרות. גם חיל הים יצטרך להישאר במתכונת הנוכחית.

הערות סיכום

(א) בעניין אופי הסדרי הבטחון. יש חשיבות עליונה שהסדרים שיושגו וכללי המשחק שעליהם יוסכם יהיו מבוססים על ראייה קדימה ולא על מה שהיה בעבר או קיים בהווה.

(ב) שתי סכנות גדולות נובעות ממצב של שלום. האחת הפוכה מהשנייה. הסכנה הראשונה - היסחפות באופוריה של השלום וכנגזר ממנה, הקטנה מוגזמת של תקציבי הבטחון והורדת המתח הבטחוני. שגיאות שייצטברו תוך כדי ניהול מדיניות שכזאת לא יהיו ניתנות לתיקון ביום פקודה. הסכנה השנייה - הפוכה מקודמתה, שנתעלם מהיסוד הבטחוני הכלול בהסדרי השלום, ויסוד כזה, חיובי ואמיתי, אכן קיים בהם. ההתעלמות ממנו משמעותה שמרוב חשדנות ופאראנויה נעסוק כל הזמן בהתכוננות למלחמה: נחשוש להקטין יחידות, נפחד להסיט תקציבים ולא נרע לפתח בקצב הנכון ובנחרצות הראויה את החדש אשר נזדקק לו בעתיד ונמצא את עצמנו לא מוכנים למלחמה.

(ג) בעניין גורם הזמן. אנחנו מדברים על אירועים שיתרחשו בעוד 15 ואולי 20 שנה. זה נשמע רחוק, ואולי לא רלוונטי. מן הראוי לזכור שפיתוח מערכות נשק עד לשלב שבו הן נעשות מבצעיות נמשך, במקרה הטוב, 15 שנה. עלינו להחליט היום לגבי הדברים שלהם נזדקק בעתיד, ובייחוד אם

רוצים שבעור 15 שנה הם יהיו בידי צה"ל בכמות שתהווה מאסה קריטית ותשפיע על המלחמה. ועוד הערה לגבי מימד הזמן. העיתוי המתאים ביותר לקחת את הסיכונים הגדולים ביותר בבניין הכוח הוא בצמוד להסכמי השלום, מכיוון שאז מרווח הזמן העומד לרשותנו עד להתפתחויות השליליות שהוזכרו הוא הגדול ביותר.

(ד) חלוקת עומס ההתחייבות. השינויים שעליהם דיברתי והפיכת הרצוי למצוי יחייבו השקעה אדירה בכסף. הסיכוי שמדינת ישראל תוכל לעמוד בעומס זה לבדה הוא קטן. ולכן, ראוי שהמעצמה המעורבת בשלום תשתתף בהוצאות הבטחון הן בכסף והן בטכנולוגיות במעמד של בן-ברית. רמת הסיכון המשתקפת מההסדרים שיושגו אסור בשום אופן שתהיה מנותקת מהיקף הסיוע הצפוי והבטחון בקבלתו.

(ה) הערה אחרונה לגבי אופיים הבלתי צפוי של תהליכים עתידיים. אלה יכולים לגרום לשני דברים מנוגדים: או לפאסיביות, קיפאון ואי-עשייה או ללקיחת סיכון, פעילות מעצבת, והשתתפות בעיצוב העתיד. בכל מקרה חייבת להיות כל הזמן, לאורך כל השנים האלה – גם ברגע שהשלום יראה נצחי, וגם ברגע שהוא יהיה קשה – בקרה נמשכת על מה שהחלטנו והתאמה מתחדשת מדי פעם לשינויים שייקרו. איש מאיתנו איננו די חכם בשביל לדעת איזה טכנולוגיות יהיו בעוד חמש, שבע או עשר שנים ואיזה שינויים יתחוללו שאולי יהפכו את כל מה שאמרתי ויעשו את דבריי לחסרי ערך. תודה.

שאלות ושובות

שאלה:

ידוע שוועדת פנן המליצה על הקמת מועצה לבטחון לאומי. מהן המערכות המייעצות היום לשר הבטחון ולמערכת הבטחון? האם הן נמצאות עדיין בתוך צה"ל? האם הן עדיין באגף המודיעין? האם יש איזו שהיא מערכת מייעצת אקדמית או ציבורית במערכת הבטחון?

שאלה:

באיזו מידה נתפסות פעולות הטרור כמרכיב בתפיסת הבטחון של ישראל? האם הן מהוות איום על ישראל, או שהן איזה יתוש עוקצני? מה מקום הטרור בתפיסת הבטחון הישראלית?

שאלה:

שאלה לאלוף (מיל') אברהם רותם. תפיסת הבטחון של ישראל מ-1967 ועד לזמן האחרון היתה שאנחנו נשארים לאורך הירדן על גב ההר. כאשר המטרה מבחינה צבאית וגם מבחינה התרעית היא להיות בעלי יכולת תגובה מיידית כלפי החזית המזרחית. היום שמענו, כחלק מהתפיסה הבטחונית של תקופת הסכמי השלום, שאם פורצת מלחמה, צה"ל נכנס לגדה המערבית, שברובה תהיה ביישות האוטונומית או במדינת פלסטין, ושם הוא נערך הן למגננה ואולי גם להתקפה. נשאלת השאלה, אולי במקום להגיע למצב שכזה, אולי צריך להיצמד לתפיסה הבטחונית שהיתה קיימת מ-1967, תפיסה שגם ממשלות המערך אימצו ולכן גם הקימו יישובים בבקעת הירדן והיא היתה גם מקובלת על הממשלות האחרות, ואולי צריך לשמור על השליטה בגב ההר כנכס אסטרטגי מכיוון שהמרווח שבין הירדן והים קצר מדי?

שאלה:

שאלה לד"ר שי פלדמן. בהרצאתו הוא הזכיר אמנם את האיום האיראני, אבל הוא התרכז יותר באיום הנוכחי ובשלום עם מדינות העימות הקרובות. אבל מצד שני הוא הדגיש את הנושא של האיום הקיומי, ובעניין זה אין זה משנה אם פצצה גרעינית נופלת מסוריה או נופלת מאיראן, מעיראק או מלוב. הפצצה היא פצצה וההרס הוא הרס. ויש פה סתירה מדאיגה. היות שאנחנו מדברים על מדינות שיש המכנים אותן מטורפות, איראן ואולי גם עיראק, ויש הטוענים שהאיום הוא קרוב: שלוש, חמש שנים, השאלה היא איך מתמודדים עם הסתירה בין שלום עם מדינות שאנחנו



(דובר צה"ל)

חיילי צה"ל בסימטאות חדרון, פברואר 1994.

אלא בציבור. הציבור וזרמים פוליטיים הלכו בעניין זה חצי דרך, רבע דרך, וכשהולכים רבע דרך, לא מגיעים. כי בעניין זה היתה באמת אחת הסתירות הפנימיות הכבדות של תפיסת הבטחון בשנים עברו. אמרו שתעלת סואץ נוחה להגנה, היא משמשת גבול בן הגנה. כך נאמר גם על נהר הירדן: גבול נוח להגנה, גבול בן הגנה, אבל מה עושים אתו? מציבים לאורכו עוד צבא סדיר? לזה אין כסף. ורק להזכיר, בשיא מלחמת ההתשה היו על קו תעלת סואץ כלומר, ללחימה שוטפת, לא יותר מ-90 טנקים, ואז מותנים בעוד גורם – גיוס המילואים בזמן. אם לא הספקת לגייס בזמן, הרווח שתפיק מגבול בן ההגנה אין בו די. בסיני ובגולן הצבא הסדיר באמת עצר, מפני שלא גייסו את המילואים, והמחיר היה המחיר של 1973 עם כל מה שקרה אחר כך. כלומר, אם אתה לוקח ומשתית את הנכס האסטרטגי רק על הקו הקרקעי ולא עושה להגדלת הצבא, וחושב שתשקיע בזה פחות כסף בעתיד, אז בפועל, הנכס האסטרטגי הזה יהיה רבע נכס, ומרבע נכס אין תוצאות.

מקווים שההיגה רציונליות, בקו העימות הקרוב, ועם המשך הסכסוך עם מדינות רחוקות, שבאמצעים הטכנולוגיים של היום הן בעצם לא כל כך רחוקות.

תא"ל (מיל') דב תמרי:

לשאלה בעניין מועצה לבטחון לאומי. השאלה הזאת מבטאת את התחושה שמא צריך יתר מיסוד של תהליך קבלת ההחלטות, ומועצה לבטחון לאומי היא סמל לכך ויש לרעיון תומכים רבים. אני מסכים שזה רצוי. אני בספק אם זה יקרה. נראה לי שהתרבות הפוליטית שלנו לא יכולה לקבל מועצה לבטחון לאומי. הראשון שיתמנה למועצה יהיה דובר השר, שמגיע לו עכשיו תפקיד. כך היא תיראה. אל תצפו שיישבו בה מומחים גדולים לצבא ולבטחון. המאבק הפוליטי יעבור אל המועצה ואז, מה השגנו? יש לנו תרבות פוליטית מסויימת וצריך ללמוד להסתדר ולחיות איתה. אינני רואה אותה משתנה כל כך מהר ובזמן הקרוב.

על הטרור בתפיסת הבטחון. זאת שאלה חשובה ובשל מגבלות זמן לא הרחבתי בעניין. היא ראויה לדיון מעמיק ולהרבה מחשבה. הטרור נחשב לדבר מה שולי שאפשר לחיות עימו, לדבר שאפשר לכלוא אותו במסגרת מתקבלת על הדעת ושצריך להתכונן למלחמה כוללת. אני חושב שצריך להבחין בשינוי, כי הוא כבר התחולל. שני דברים שינו את התפיסה הזאת: האחד, בא זרם פוליטי בתחילת שנות ה-80 ואמר, לא, הבעיה הקיומית היא היא הטרור. עם המלחמות הכלליות אנחנו מסתדרים. עובדה, הוכחנו. הטרור – זה מתחיל כאן, וזה ייגמר בים. ואז זה עניין סובייקטיבי של תפיסת בטחון. אפשר להתווכח עליו. אבל זאת תפיסה סובייקטיבית ויש לה מקורות פוליטיים וסיבות אידאולוגיות. אז הטרור מקבל העלאה בהתייחסות שאי-אפשר להתעלם ממנה.

הפן השני של עניין הטרור היא האינתיפאדה. אי אפשר להגיד שהאינתיפאדה לא השיגה משהו, בלשון המעטה. אז יכול להיות שבעצם הטרור הופך לשאלה שהצבא או תפיסת הבטחון צריכים להגיד, גם אם אין להשוות בין מספר קורבנות הטרור לעומת מספר הקורבנות במלחמות כמו מלחמת העצמאות או מלחמת יום הכיפורים, הוא מניע תהליכים שלא הצלחנו למצוא להם פתרון צבאי. את השאלה הזאת אני מעדיף להשאיר פתוחה.

בעניין השליטה על גב ההר ותפיסת הבטחון. בעבר זו היתה תעלת סואץ והיום רמת הגולן. כל אלה מקומות שמבחינת השטח הם נוחים להגנה. העניין הוא שבתפיסה הזאת צידדו לאו דווקא בצבא,

ד"ר שי פלדמן:

נשאלתי שאלה לגבי איראן. לגבי הנושא של מדינה מטורפת, אני חוזר על האזהרה שהשמעתי ואני חוזר ומשמיע אותה פעמים רבות בפורומים רבים. צריך להיזהר מביטוי זה. לדעתי טמונה בו אי-הבנה בסיסית, המבוססת במידה רבה על חוסר היכולת שלנו להבחין בין התנהגות ערבית לבין ריטוריקה ערבית.

הריטוריקה הערבית שונה מהריטוריקה שלנו ויש לה גם כל מיני צרכים אחרים שלא בהכרח מייצגים כוונות לפעולה. כשבודקים מדינות מלוב ועד איראן ומשווים את הריטוריקה של מנהיגיהם להתנהגותם בפועל, מתברר שגם חומייני ואייטולות אחרות באיראן, וגם קדאפי השתמשו בריטוריקה שהיא על פי רוב קיצונית מזאת שהשתמש בה סדאם חוסיין. ומי שבאמת נטל על עצמו סיכונים מאוד לא מחושבים, כמעט מטורפים, היה דווקא סדאם חוסיין.

לדעתי, איראן לא מצטיירת כמדינה מטורפת, וזה כולל גם את המשטר הנוכחי, שלא נטל על עצמו שום סיכונים מטורפים. הוא גם לא פתח בשום מעשי איבה נרחבים. מלחמת איראן עיראק נכפתה על איראן בפלישה עיראקית לשטחה. לכן אין לנו למעשה כל ראייה בהתנהגות האיראנית, כולל בפרשת משבר החטופים, של התנהגות מטורפת. ברור שכשאתה עומד מול נשיא ארצות הברית והוא מצהיר כל שבועיים שאין אופציה צבאית, זה לא כל כך מטורף לעשות מה שהאיראנים עשו.

בנושא האיראני, אנחנו לא יכולים להרשות לעצמנו להגיע להסדרי בקרת נשק בתחום האסטרטגי, אלא אם האיראנים יהיו שותפים להם. לשאלה איך מתמודדים ישירות עם סכנת התחמשות גרעינית איראנית התשובה היא שצריך לראות חבילה שבה מרכיב ההרתעה - הקונבנציונלית והלא קונבנציונלית - הוא מרכזי. כמו כן יהיה בה מרכיב מסויים של מניעה. אבל שוב, זה יהיה במסגרת האפשר, ובמסגרת מחירים מתקבלים על הרעת. כשמדברים על איראן גרעינית - אין משמעות להגנה פאסיבית ואין גם משמעות להגנה אקטיבית, כי בניגוד לאיומים כמו איומים של טילים קונבנציונליים או אפילו איום של טילים עם ראשים כימיים, שבהם אם אתה מקטין את הזליגה ממאה לשלושים אחוז יש לזה משמעות, בנושא הגרעיני אין לזה שום משמעות. ברגע שטיל אחד מצליח לתרום מתרחש אסון לאומי. לכן, בתחום הגרעיני, החבילה תמשיך להיות חבילה של הרתעה ומניעה.



שוטרים פלסטינים לאחר הגעתם לעזה.

(דובר צה"ל)

אני חוזר לדילמה המרכזית. הדילמה המרכזית תהיה, איך אנחנו ממשיכים להתמודד מול האיומים שמעבר לאופק בלי שבאותו זמן אנחנו לא רק מקטינים, אלא אפילו מגדילים את האיום שאותן מדינות, שאיתן חתמנו על הסכמי השלום, חשות מצידנו. זו תהיה ההתמודדות היומיומית. אין כאן נוסחאות פשוטות, וכל פעולה מדינית או צבאית שנעשה כדי להתמודד עם האיום הזה, תחייב התחשבות בשני השיקולים המנוגדים הללו.

אלוף (מיל') אברהם רותם:

שמענו היום על המחיר הכבד שנצטרך לשלם תמורת שלום אמיתי וחיסול הסכסוך בין האוכלוסיות. זה מחיר כבד מאוד, לעומת מחיר קל בהרבה של חלקי שטח או יישובים מסויימים בגדה המערבית, שבמסגרת שלום, תוכל ישראל לוותר עליהם די בקלות. והיא תסכים לעשות כן, כי התמורה שהיא יכולה לקבל מהסכם שלום – גם אם הוא לא יחסל את הסכסוך בין האוכלוסיות – כמו הסכם שלום פוליטי למשך עשר שנים, יכולה להיות בעלת ערך רב. ואולי הסכם כזה יעזור תהליכים שכולנו מקווים שיתעוררו.

בתשובה לשאלה לגבי המשך השליטה בגב ההר, אין לי שום ספק ששטחים נרחבים, ובעיקר צירי תנועה חשובים ביהודה ושומרון חיוניים מאוד לניהול מלחמה יעילה מול צבאות ערב. במלחמת יום הכיפורים הייתי באוגדה שיצאה מירושלים ונסעה בדרך היבשה לרמת הגולן בשלושה או ארבעה צירים בגדה המערבית, במה שאמור להיות בעידן השלום יישות הפלשתינית או מדינה הפלשתינית. ואם זה היה בשטח אויב, לא היה ניתן לקיים נסיעה שכזאת.

גם אם אין לפלסטינים צבא גדול, כוחות גרילה יכולים לחסום את הצירים בקלות. ובאותה המידה הם יכולים לפגוע במערכי נ"מ ובמערכי גילוי והתרעה. זאת ועוד, במלחמה יהיה אפשר לירות משטחי הגדה המערבית כל יום עשרות קטיושות על ירושלים, תל-אביב, אשקלון וגם על שדות תעופה. אנחנו לא יכולים להרשות שכך יהיה. לכן, צריך לקחת בחשבון שבמקרה של מלחמה, במקרה שהקטיושות כבר נפלו על תל-אביב ועל אשקלון, אנחנו צריכים להתכונן ולהיות ערוכים לכך שמהר מאוד נוכל לפעול. אם נתכונן – לא זה יהיה החלק הקשה. אך אם נגיד, לא ידענו, לא חשבנו, לא ראינו, יהיו לכך תוצאות חמורות.

ד"ר מרק הלר:

בזה מסתיים המושב השני של יום העיון. אני רוצה להודות לדוברים.

מושב שלישי

יו"ר – פרופ' אסף רזין:

אני מתכבד להציג את המרצה הראשון של המושב השלישי והאחרון של יום העיון הזה, מר יעקב ליפשיץ, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר וסמנכ"ל בכיר בבנק דיסקונט. הוא ירצה על כלכלת הבטחון בעידן השלום. יעקב, בבקשה.

מר יעקב ליפשיץ:

כלכלת הבטחון בעידן השלום

לאור השינויים הצפויים בעידן השלום צריך, מן הסתם, לחשוב אחרת גם על כלכלת הבטחון. שיקולים אלה של בטחון לאומי היו כל השנים דומיננטיים, השפיעו על כל תחום בחיינו, ובכלל זה גם על ההתנהגות הכלכלית ועל ההתפתחויות הכלכליות. ייתכן שאנו צועדים לקראת תקופה שבה החשיבות היחסית של שיקולי בטחון בתחום הכלכלי עשויה להיות פחותה. כמו-כן, כל השנים היינו רגילים לחשוב במונחים של נטל בטחון, וייתכן שאנו עומדים בפתחה של תקופה חדשה, שבה עלינו לחשוב לא במונחי נטל אלא במונחי הריבידנד של השלום: האם, כמה ומתי ניתן יהיה לחסוך מקורות כלכליים מבטחון ולהפנותם לייעדים אחרים?

כל שנות קיום המדינה התמידה המגמה של גידול בהוצאות הבטחון – בתחילת שנות ה-90 היו הוצאות הבטחון, במונחים ריאליים, גבוהות פי 20 לערך מכפי שהיו בשנות ה-50 הראשונות. מטבע הרברים עסקנו בתופעות הכלכליות שהתלוו לגידול זה, ואילו היום יש מקום לחשוב על הכיוון ההפוך. הדברים אינם סימטריים, וההשפעות של ירידה בהוצאות הבטחון אינן בהכרח

למרכיב הצריכה הבטחונית המקומית בלבד - הנטל הרובץ על המשק הישראלי עצמו - כ-8.5%. רק עשר שנים קודם לכן, בשנת 1982, היו השיעורים כמעט כפולים: הנטל הכולל היה כ-22% והנטל המקומי כ-15%. הירידה בנטל הבטחון היא תוצאה משולבת של ירידה ריאליית בהוצאות הבטחון, או של עלייה בשיעורים נמוכים יחסית, אך בעיקר של צמיחה כלכלית מהירה. לעיתים נראה שאין אנו מחשיבים מספיק את משמעותה של הצמיחה הכלכלית שהתחוללה בארבע השנים האחרונות: משנת 1990 גדל התוצר העיסקי במשק באופן מצטבר בכ-30%, עלייה משמעותית ביותר.

לקשר בין ירידת הצמיחה הבטחונית ובין קצב הצמיחה הכלכלית יש משמעות, ועוד נשוב אליו בהמשך הדברים. לפני-כן, ברצוני להסב את תשומת הלב לכך שמדידת נטל הבטחון בפרסומים הרגילים מתייחסת להוצאות הבטחון הישירות, או לנטל הגלוי, וישנם משאבים נוספים שהבטחון תובע, כך שהנטל הכולל, הגלוי והסמוי, הרבה יותר גדול. אמנם יכול להיות שבשנים האחרונות גם הנטל הכולל היה נמוך יותר מבעבר, אבל בכל זאת לא מיותר להזכיר שמחקר שהתייחס לסוף שנות ה-70 (של פרופ' איתן ברגלס ז"ל) העריך את המרכיב הסמוי בכ-50% ויותר מהסכומים המדווחים במטבע מקומי. במסגרת ההוצאות העקיפות נכללים שירות החובה והמילואים, שלא נלקחים בתקציב הבטחון במלוא ערכם הכלכלי, וכן הוצאות הקשורות במיקלוט, בהגנה אזרחית, באחזקת מלאים לשעת-חירום וכו'. לא הכל ניתן למדידה, ואפילו לא בקירוב. למשל, כל מי שמצוי בניהול כוח-אדם יודע שלפעמים מעסיקים עובדים "מיותרים" או מעדיפים להעסיק סוגי כוח-אדם שאינם צפויים להיקרא לשירות מילואים, כדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה ברצף הייצור, ועוד כהנה וכהנה השפעות עקיפות, שכולן תובעות מקורות כלכליים בגלל הבטחון. פריסת התשתית, תכנון מתקנים אסטרטגיים כמו נמלי תעופה, נמלי ים, תחנות כוח וכו', כל אלה מושפעים משיקולי בטחון ותובעים עלויות נוספות. פוטנציאל החסכון הוא אפוא ניכר ביותר, הרבה מעבר לאותם 8.5% תוצר.

כיצד תשפיע הסתת משאבים מבטחון ליעדים אחרים? הגישה הקלאסית מציגה את התהליך בצורה הבאה: מקורות שמשתחררים מבטחון מופנים להשקעות, ההשקעות מגדילות את מלאי ההון היצרני במשק ולפי היחס שבין ההון לתוצר בשוליים מתקבלת תוספת תפוקה. ההסתה של המשאבים מביאה איפוא לצמיחה מהירה יותר. בחישוב גם על פי הנתונים ל-1992, הקטנת הצריכה הבטחונית המקומית באחוז-תוצר אחד, כלומר ירידה מ-8.5% ל-7.5%, יכולה לגרום לצמיחה בשיעור של

תמונת-ראי של ההשפעות של גידול בהוצאות הבטחון. הדברים עשויים להיות שונים מתוך עצמם, וגם מתוך הרקע השונה בכל אחת מן התקופות. בהנחה שאכן צפויה ירידה במשקל היחסי של הוצאות הבטחון, או לפחות - יציבות, אם לא בטווח המידי, הרי בטווח הארוך, אקדיש את עיקר דברי לניתוח המשמעות של מגמה אפשרית זו.

לפני-כן, מילה על הרמה הצפויה של הוצאות הבטחון, או תגובה על מה שנאמר כאן, שבעצם הוצאות הבטחון לא היו תמיד ניגזרת של צורכי הבטחון משום שתהליך ההתעצמות הוא תהליך מתמשך, שאי-אפשר להצמיד אותו לאינדקס האיום. אכן, אי-אפשר להשתחרר מן התחושה שלמעשה לא התקיים קשר מובהק, וזאת בלשון המעטה, בין האיום האקטואלי ובין תקציבי הבטחון. לאחר מלחמת ששת הימים, שהסתיימה בנצחון מפואר, תקציבי הבטחון המשיכו לגדול, וכך היה גם לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים, ובעת שהשתוללה מלחמת איראן-עיראק, ולכאורה אפשר היה להניח, לפחות בטווח הקצר, שלא תיפתח הרעה מכיוונה של החזית המזרחית. בכל המקרים האלה הוצאות הבטחון גדלו. מתי בכל זאת ירדו הוצאות הבטחון באופן משמעותי? בעיקר בשני אירועים: האחר, ב-1952, בעקבות דרישתו של דוד בן-גוריון לקצץ 20% בהוצאות הבטחון במסגרת תוכנית הבראה כלכלית שנדרשה באותו זמן - סוף תקופת הצנע; השני, ב-1985 כאשר היפר-אינפלציה נוראה איימה למוטט את המשק, והוצאות הבטחון קוצצו במסגרת תוכנית הייצוב המפורסמת. כלומר, אם היו עד היום שינויים משמעותיים כלפי מטה בהוצאות הבטחון, הם לא היו קשורים לשינויים באיום, אלא באו בעיקר על רקע של מצוקות כלכליות. בהנחה שהתהליכים המדיניים ימשיכו להתקדם בכיוון הרצוי, לאחר שנתיים-שלוש, אם לא נהיה עדים למגמה של צמצום בהוצאות הבטחון, או לפחות ליציבות, שפירושה בתנאים של משק צומח ירידה בחלקו היחסי של הבטחון, תהיה זאת אכזבה לא קטנה.

יש מקום להתייחס לשלושה סוגים של שינויים: שינויים ברמה הכוללת של הוצאות הבטחון, שינויים בהרכב הפנימי שלהן, ושינויים בהיקף סיוע-החוץ האמריקאי לבטחון.

בניתוח ההשפעות האפשריות של השינויים הצפויים ברמה הכוללת של הוצאות הבטחון אי-אפשר להתעלם ממצב הפתיחה, שהוא שונה ממה שידענו בעבר. בעבר ידענו שנים של נטל בטחון גבוה ביותר, ולא כך בשנים האחרונות. על-פי נתוני בנק ישראל בדו"ח שלו לשנת 1992, נטל הבטחון במונחים של שיעור הצריכה הבטחונית הכוללת מתוך התוצר היה כ-11.5%, ואם מתייחסים



(דובר צה"ל)

חייל חטיבת "גבעתי" בתרגיל.

יש מקום למספר הערות כלכליות בסוגיה הזאת של שירות החובה. ראשית, על-פי תורת ההון האנושי, שהיא זרם חשוב בכלכלת עבודה, העלות האלטרנטיבית למשק של שירות החובה איננה מצטמצמת לאובדן תפוקה בשנות השירות עצמן. בגלל השפעות של הסתגלות ולמידה, התפוקה של החייל המשתחרר לאחר שלוש שנות שירות צבאי בשנת התעסוקה הראשונה שלו נמוכה יותר מזו שיכולה היתה להיות אלמלא השירות הצבאי, כלומר אם היתה זו שנת עבודתו הרביעית. העלות האלטרנטיבית של שירות החובה היא איפוא הפרש התפוקות על-פני כל מחזור חיי העבודה.

שנית, התיאוריה של כלכלת הבטחון מתייחסת אל שירות החובה כאל מס. למעשה זהו המס האחרון שנותר בחברות דמוקרטיות שגובים ולא בכסף. במקום לגבות מיסים גבוהים יותר ולממן

בערך 1.5% נוספים בתוצר המקומי הגולמי. אם שיעורי צמיחה רב-שנתיים של 4-5 אחוזים נחשבים להישג מכובד, הרי תוספת של 1.5% היא בוודאי עניין לא מבוסס. אמנם לכאורה זוהי השפעה חדר-פעמית, אך יש לה גם השפעות מכפיליות בשנים הבאות.

אך ההצגה הקלאסית לוקה בפשטנות. הגישה החדשה יותר, שנחשבת כמסבירה טוב יותר תהליכים של צמיחה כלכלית, מייחסת משקל יחסי רב יותר לתופעות הקשורות בפריון של גורמי הייצור מאשר להצבר של ההון הפיזי. בהקשר זה יש חשיבות לאיכותו של ההון האנושי ולקצב החדשנות הטכנולוגית במשק, והבטחון צורך משאבים הקשורים באלה באופן בלתי-פרופורציוני. הבטחון מעסיק כוח-אדם מרעי, הנרסי וטכני ברמה גבוהה ומשקיע הרבה במחקר ופיתוח, ולכן שחרור משאבים מצריכה בטחונות, בגלל המינון המיוחד של גורמי הייצור שהיא מרתקת, ישפיע קרוב לוודאי על הצמיחה מעבר לשיעור היחסי שחושב קודם-לכן.

קיים חשש שמקורות המשתחררים מבטחון לא ימצאו תעסוקה תחליפית הולמת ויישארו מובטלים. התפתחות זו מוכרת בכל מדינות המערב, על רקע הפסקת המירוץ הבינושי, והחשש הזה ליווה אותנו הרבה שנים גם בארץ. חשש זה לא יכול להיות מופרך, בפרט לנוכח שיעורי האבטלה שירענו בעקבות העלייה של השנים האחרונות, אך יש להעיר לגביו כמה הערות. ראשית, לנושא שבו אנו עוסקים יש משמעות בטווחי-זמן ארוכים, ולפיכך - מעבר לאבטלה החיכוכית, שמירה מסויימת שלה עלולה להיות בלתי-נמנעת. שנית, השלום לא רק מפחית מחשיבותם או בממדיהם של ביקושים מסויימים, אלא גם יוצר ביקושים חדשים. שלישית, בשנתיים-שלוש האחרונות היתה פריחה של ממש לפירמות אורחיות מתחילות בתחום הטכנולוגי המתוחכם, וככל הנראה הגורם המגביל את התפתחותן איננו הון-סיכון או מחסור ברעיונות, אלא דווקא כוח-אדם מתאים. לסיכום נקודה זו, שלום שביא להעתקת משאבים מבטחון בהחלט יכול להביא להאצת הצמיחה, ובכיוונים העולים בקנה-אחד עם היתרונות היחסיים של המשק הישראלי.

מכאן ברצוני לעבור לשינויים בהרכב הפנימי של הוצאות הבטחון, ולהתמקד בשינוי אפשרי אחד בעיקר - בהוצאה על עבודה, או באפשרות של צמצום שירות החובה ושירות המילואים. צמצום שכזה לא יהווה חסכון תקציבי משמעותי, אבל היות שזהו מרכיב מרכזי של העלויות הסמויות של הבטחון - חשיבותו הכלכלית איננה מבוטלת. בשנה-שנתיים האחרונות עסקו הרבה במערכת הבטחון בשאלה של שירות החובה, ולמיטב ידיעתי - מבלי לתת את הדעת למימד הכלכלי של הסוגיה; בצד ההשלכות הבטחוניות והחברתיות יש לשאלה זו גם היבטים כלכליים.

תמיד ליווה את הסיוע הזה החשש שיום אחד הוא ייפסק או יצומצם בשיעורים משמעותיים בין אם משיקולים אמריקאים פנימיים ובין אם כאמצעי לחץ מדיני. זה לא יהיה ריאלי להניח שלא יחול שינוי במגמת הסיוע לאורך זמן. משום שאם אכן ייווצר באזורנו מצב של הסדרים ושלום, עצם ההצדקה שלו הולכת ומצטמצמת.

מה תהיה ההשפעה של צמצום משמעותי בהיקף סיוע החוץ לישראל?

בניתוח כלכלי מבחינים בין שתי השפעות: השפעת הכנסה והשפעת תחלופה. השפעת הכנסה פירושה שהיות שהסיוע הזה מהווה תוספת של מקורות למשק הישראלי, המקורות הבאים מן הסיוע – יחסרו. זה כמו מי שהכנסתו היא בסכום מסויים, ולפתע אחד ממרכיביה מתבטל. התוצאה היא צמצום בהוצאות. ולכן, יש להניח שיהיה צמצום הוצאות בכל התחומים ובכלל זה, ובראש ובראשונה, בצריכה הבטחונית הכוללת. אבל לצמצום בסיוע החוץ ולירידה משמעותית בהיקפו יש גם השפעת תחלופה, השפעה של שינוי במחירים יחסיים. זה פועל באופן שמייקר באופן יחסי את הייבוא, עושה את מטבע החוץ לגריר יותר ולכן מייקר יותר את הייבוא ומוזיל באופן יחסי את המקורות המקומיים, כמו פיתוח בשער החליפין. ההשפעה של שינוי כזה היא הגדלת המרכיב המקומי בתוך הצריכה הבטחונית. כלומר, נקבל איזשהו צירוף של צמצום ברמת הצריכה הבטחונית הכוללת וגידול במרכיב המקומי שלה. זה כשלעצמו לא דבר רע כל כך. אבל זה עלול ליצור בעייה בחזית של מאזן התשלומים, משום שבצריכה הבטחונית המקומית יש מרכיב יבוא עקיף, וגם היבוא הבטחוני הישיר, הרי לא נוכל בלעדיו ונצטרך להקצות לו מטבע חוץ ממקורות המשק. ולעומת זאת, מקור המימון של הסיוע יחסר.

נכון, אנחנו נמצאים בנקודת מוצא נוחה. החוב החיצוני של ישראל היום יחסית לתוצר הוא נמוך מכפי שהיה ב-20-25 השנים האחרונות. יתר על כן, יכול להיות שבנסיבות של שלום ושינוי פוליטי באזור, נזכה לראות בזרימה חדשה של מטבע חוץ למשק, בעיקר ברמות של השקעות חוץ בהיקפים גדולים. אף על פי כן, דומה שגם בעידן של שלום, אסטרטגיה כלכלית שבמרכזה צמיחה מוטת יצוא היא צורך השעה. זו אסטרטגיה שתוכל להעמיד לרשות המשק מקורות שוטפים רצויים של מטבע חוץ. צמיחה כלכלית מוטת יצוא כזו היא צורך, אבל לא פחות מכך היא גם אפשרית. וכאן ברצוני לסגור את המעגל: היא אפשרית היום יותר אשר בעבר בגלל האפשרות לשחרר משאבים מבטחון, בגלל האפשרות לנצל את הדיבידנד של השלום כדי לצקת תוכן חדש, לא רק לעצמאות המדינית שלנו, אלא גם לעצמאות הכלכלית שלנו.

באמצעותם עבודה שכירה, כפי שהממשלה עושה בכל השירותים האחרים שלה, זה השירות היחיד שבו מוטלת חובת-שירות. בעצם גובים את המס בצורה של זמן או פנאי, בלשון הכלכלנים, ויתרה מזאת – המס הזה נגבה על בסיס גולגולת ולא על בסיס הכנסה או בסיס כלכלי אחר. מתוך כך נוצרים עיוותים מעוותים שונים.

שלישית, מאז ומתמיד היה מקובל להתייחס אל שירות החובה כאל פרוודור של הכשרה לצבא המילואים. אבל, מגמת ההתמקצעות שחלה בעיסוקים הצבאיים השונים גורמת לכך שפרק הזמן של שירות החובה כבר לא מספיק; הצבא מתקשה לנצל את המקצוע שנרכש להמשך השירות משום שפרק הזמן קצר מדי. ולכן, יותר ויותר, השתתפות בקורסים צבאיים או יציאה ללימודים מחוץ לצבא מותנית בחתימה לשירות קבע לתקופת שירות ממושכת.

רביעית, אם מסתכלים על המערכת הצבאית כעל מערכת ייצור של בטחון שמשמשת בגורמי ייצור שונים, כולל בכוח אדם. הרי ייצור יעיל דורש אפשרות של תחלופה בין גורמי הייצור השונים: יותר או פחות עובדים, יותר או פחות הון וכד'. אין זה מתקבל על הדעת שהכמות הנתונה של כוח אדם, שהיא תולדה מקרית של עובדות דמוגרפיות, דווקא היא תיחשב לכמות האופטימלית. קרוב לוודאי שזה לא כך ושהייצור הבטחוני הוא לא יעיל. בהקשר זה גם צריך לקחת בחשבון את הגידול בשנתוני הגיוס, אשר ביחד עם האפשרות של צמצום של צרכים בנסיבות של שלום ייצרו עודפי היצע גדולים של כוח אדם.

בהנחה שגם במערכת צבאית יש נטייה להתנהגות רציונלית בכל הקשור לשימוש בגורמי ייצור, היא תגיב על עודף ההיצע הזה בדרך של יצירת הסדרים שונים של גיוס סלקטיבי, ומנסיון של מדינות אחרות, הגיוס הסלקטיבי יצר תופעות בלתי רצויות, כמו פרוטקציוניזם והשתמטות. ולכן, אין להוציא מכלל אפשרות כי בעידן של שלום יהיה מקום לבטל את שירות החובה במתכונת המוכרת, ולהתבסס על דגם אחר של צבא שהמרכיב השכיר בו יהיה המרכיב המרכזי. זהו ללא שום ספק שינוי משמעותי ביותר. זה שינוי בכל הווייתנו, שבה שירות החובה הוא חלק חשוב מחייבו, לא רק מן הבחינה הכלכלית, אלא מכל הבחינות. חשוב מאוד שניערך לקראת שינוי כזה.

לעניין אחר, סיוע החוץ לבטחון היה ומוסיף להיות גדול מאוד, והוא נמשך באופן יציב על פני תקופה מאוד ארוכה. מתוך-כך הוא גם הפך להיות נתון יסוד בכל תכנון כלכלי ותכנון בטחוני.

ולבסוף, הערה אחת על חוסר הסימטריה שבה גם פתחתי. הגידול בהוצאות הבטחון התפתח – כל מי שמכיר את הגרפים של הוצאות הבטחון – במדרגות. בעצם בקפיצות מדרגה. בדרך כלל לאחר אירועים בטחוניים בולטים כמו מלחמות או מבצעים גדולים, ולפעמים גם בקשר לדברים אחרים, איזו שהיא קפיצת הצטיידות בצבאות ערב.

השינוי המדיני-בטחוני יהיה ללא ספק שינוי הדרגתי עם עליות ומורדות. כל השינויים שהזכרתי, בניגוד לצורה שבה גדלו הוצאות הבטחון, אופייים יהיה של תהליכים הרבה יותר ממושכים וישתרע על פני תקופות הרבה יותר ארוכות. יש בכך יתרון, משום שזה מאפשר להיערך ולהפיק מהתפתחויות כאלה את המירב. אבל כדי שאמנם נעשה כן, דרושה פתיחות מחשבתית, דרושה חשיבה אחרת. דרוש להימנע ממלחמות מאסף בכוחות חזקים יותר של המציאות הבלתי נמנעת. חבל על האנרגיה וכדאי לתעל את כל השינויים האלה באופן קונסטרוקטיבי. תודה רבה.

פרופ' אסף רזין:

תודה ליעקב ליפשיץ. אנו ניגש ישר להרצאה האחרונה, הרצאתו של מנכ"ל משרד הבטחון אלוף (מיל') דוד עברי. דוד בבקשה.

אלוף (מיל') דוד עברי:

השלכות השלום על התעשייה הבטחונית

מה יהיו השלכות השלום על התעשיות הבטחוניות? קשה להשיב תשובה חד-משמעית לשאלה זו. אבל דבר אחר ניתן לומר כמעט בוודאות: השלום הוא לא הגורם העיקרי שישפיע על תעשיות אלה. התעשיות הבטחוניות אינן פונקציה של תקציב הבטחון הישראלי והן מושפעות ממנו אך במעט. בתעשיות האלה המרכיב הדומיננטי הוא מרכיב הייצוא – כשני שלישי מהיקף המכירות. וזו הסיבה למשברים הפוקדים אותנו: הייצוא הבטחוני הוא דבר שאיננו ניתן לשליטה או לתכנון. הוא נתון לתנודות השוק ומושפע ממצב הדברים בעולם.

אבל לשלום תהיה בכל זאת מידה מסוימת של השפעה על התעשיות הבטחוניות. אפשר לומר באופן פשטני שהשלום מקטין את צורכי הבטחון האזרחיים. מצד שני, הוא מגדיל את פוטנציאל השווקים. עם השלום באה פתיחות ליותר מדינות, כולל מדינות באזורנו, וגדל הסיכוי לשווקים רבים. להלן אציג את שני המרכיבים העיקריים המשפיעים על מצב התעשיות הבטחוניות. המרכיב האחד הוא, כאמור, הייצוא הבטחוני והמרכיב השני – הצרכים המקומיים.

אם להתבסס על מקורות חוץ, וביתר דיוק, על כתבה בעיתון "הארץ" מיום 30 בינואר 1994, שבה נמסרו נתונים על מכירות נשק בעולם, הרי ב-1978 מכירות הנשק הגלויות בעולם היו בסדר גודל של 53 מיליארד דולר. הן ירדו ב-1985 ל-30 מיליארד. ב-1990 הנתון דומה – 29,9 מיליארד, אך ב-1992 ירד היקף המכירות ל-18,4 מיליארד דולר. כלומר, מ-1978 עד ל-1992 היתה ירידה של כשני שלישים. מי הן המוכרות העיקריות?

ארצות-הברית מכרה ב-1978 ב-18 מיליארד וגם ברית המועצות מכרה בסכום דומה – 18 מיליארד. ב-1985 היקף המכירות של ארצות הברית ירד ל-9 מיליארד. ברית המועצות עמדה על 11 מיליארד. ב-1990 ארצות הברית עלתה ל-11 מיליארד וברית המועצות ירדה ל-9 מיליארד.

אבל, ב-1992 ארצות הברית כבר מוכרת 50% מהייצוא הבטחוני בעולם - קצת יותר מ-9 מיליארד דולר וברית המועצות, או רוסיה, קצת פחות מ-2 מיליארד דולר. והיום, ארצות הברית היא למעשה המוכר העיקרי בעולם. במצבים מסויימים היא מגיעה ל-75% מהייצוא הבטחוני במכירות שלה. אם נסתכל עתה על המתרחש במכירות המקומיות, נראה שארצות הברית פונה אל תוך עצמה, לשוק המקומי שלה, ולעובדה זו יש השפעה גדולה על תעשיות הבטחון בכל העולם; היא בוודאי גרמה למשברים בחלק מן המקומות.

התפתחויות אלה מסבירות את אשר קרה בשוק המקומי שלנו. להפתעתנו, אנחנו רואים שב-1978 הייצוא הבטחוני של ישראל היה 550 מיליון דולר. בשנת 1985 הוא עלה ל-1.07 מיליארד, כלומר, כמעט פי שניים. ב-1990 עליו ל-1.6 מיליארד דולר, בעוד שבעולם כולו המגמה היתה הפוכה. מ-1978 ועד 1990 כמעט שילשנו את הייצוא הבטחוני. אך משנת 1990 התחילה הירידה. בתחילה היתה ירידה הדרגתית, ואחר כך, התחיל המשבר הגדול.

כאמור, אנחנו תלויים מאוד בייצוא הבטחוני, ומ-1992 גדל מאד הפוטנציאל של המדינות שאיתן אנחנו יכולים לעשות עסקים. נקשרו יחסים דיפלומטיים עם הודו עם רוסיה, עם סין, עם מדינות חבר העמים ועם מדינות מזרח אירופה. בעקבות התפתחות תהליך השלום גם הן נפתחו יותר לפוטנציאל ייצוא. לכאורה הכל טוב, הפוטנציאל גדל. אבל צריך לבחון את זה גם בהקשר של תקציבי הבטחון באותן הארצות שלהן אנו רוצים למכור. כלומר, אין די בכך שמדינה נפתחת בפניך, השאלה היא אם בכלל יש שם פוטנציאל למכירה. אם קודם היתה ארצות הברית שוק גדול מאוד למכירות, צריך לשאול מהו הנתח שנשאר היום, לאחר קיצוצי התקציב בארצות הברית.

וכך, שלא בהתאם למגמה העולמית, לא קטן הפוטנציאל השיווקי של ישראל בנושאי הייצוא בטחוני. ההיפך הוא הנכון, הפוטנציאל השיווקי גדל. אבל יש כמה בעיות שאיתן צריך להתמודד, ואין להסתפק באמירה שהייצוא הבטחוני בעולם קטן ולכן גם לנו יש משבר. אין ספק שגם השלום מגדיל את הפוטנציאל לייצוא הבטחוני באזור המזרח התיכון. מדובר בתחילה על אמצעי לחימה שאינם יורים כמו גדרות או ציוד אישי. לאחר מכן הדברים הולכים ונפתחים גם לתחומים אחרים. לכן גם הפוטנציאל בתחום הזה גדל.

אם נסתכל על שוק הקונים בעולם, הרי המדינות המובילות בקניית נשק ב-1978 היו איראן, לוב, עיראק, אתיופיה, סעודיה, ישראל, סוריה, ברית המועצות, אלג'יריה ודרום קוראה. למעשה,

ב-1978 כולן היו סגורות בפני ישראל. במשך השנים לא השתנתה הרשימה. כלומר, הקונות העיקריות היו תמיד, בעיקר, מדינות המזרח התיכון, ועוד מספר מדינות שלא היו לנו יחסים דיפלומטיים עימן. באותן שנים יצאה למעשה מרבית הייצוא הבטחוני שלנו למדינות היותר קטנות. עתה מתחולל שינוי. יחד עם זאת, יש שורה של בעיות שעמן אנו צריכים להתמודד.

ראשית, קיימת הגבלת מכירות של טכנולוגיות מסוגים שונים. יש אמנות בינלאומיות והתחייבויות דו-צדדיות. ה-M.T.C.R, אמנה העוסקת במכירת טילים, למשל, שלפיה רק למדינות החברות באמנה הזאת, כ-17 במספר, מותר למכור זו לזו טכנולוגיות של טילים. מדינה שאיננה חברה - וישראל איננה חברה, כי היא לא התקבלה - איננה יכולה למכור. מדובר בטכנולוגיות של טילים, טילי קרקע-קרקע או כל הנלווה אליהם - מערכות גיווש, מערכות ניהוג וכו'.

כך גם לגבי תחומי הנשק הכימי ותחומי נשק אחרים שבהם מוטלות הגבלות בינלאומיות על מכירות ונעשה נסיון לפקח עליהם. מאחורי הדברים האלה מסתתרים, כמובן, גם שיקולים עסקיים. ועתה, לעניין דומה - נושא ההגנות המקומיות. לציבור מוכר הדבר מארצות הברית. הכוונה היא להגן על הכושר הכוננתי של תעשיות הבטחון האמריקאיות. בשנתיים-שלוש האחרונות הונהגו גם הגבלות לגבי שימוש בכספי הסיוע האמריקאים, גם בכספי מענק וגם בכספים אחרים. אם בעבר היה ניתן לקנות בארצות הברית אמל"ח כשהמרכיב האמריקאי בו מגיע ל-55% וההרכבה הסופית נעשית בארצות הברית - עדיין ניתן היה לעשות 45% מחוץ לארצות הברית. היום ההגבלות הן 90% רכיבים מתוצרת ארצות הברית, ועשרת האחוזים הנותרים הם בדרך כלל להוצאות גיליות: ביטות, הובלות ועוד, דברים שאותם ניתן, לכאורה, לעשות גם מחוץ לארצות הברית. אלה דברים שמגבילים מאוד ונותנים יתרון רציני ביותר לתעסוקה בארצות הברית והדבר מכונן, כמובן, כמדיניות.

הדבר גם מביא לתלות בכל הקשור להיתרים לגבי רכיבים אמריקאיים. אם בעבר, השימוש בהגבלות האלה היה סביר ובקשה להיתר למכור את מטוס ה"כפיר", למשל, שבו יש שימוש במנוע אמריקאי היתה כרוכה בתהליך פשוט יחסית, הרי היום הדברים הרבה יותר מורכבים. גם הזמן לקבלת ההיתר ארוך יותר והתחרות הפכה להיות הרבה יותר אגרסיבית. במדינות שונות גם ניתן הרבה יותר גיבוי ממשלתי לתעשיות בטחוניות שמצליחות למכור. בעבר היתה ידועה בכך צרפת, שממשלתה תמכה בתעשיות האלה באשראי, בסובסידיות ובעידוד, עד כדי כך שנשיא צרפת

בכבודו ובעצמו עסק בנסיעותיו בשיווק. היום הפך הנוהג הזה לנחלת כל המדינות כמעט, כולל ארצות הברית.

התחרות האגרסיבית מורידה או הרווחיות. ולנו עוד הרבה יותר קשה, כי שער הדולר הוא שקובע, ושער הדולר אצלנו לא מלמד באופן מדויק על עלות העבודה בשקלים. עלות העבודה בשקלים גדלה, שעות העבודה אצלנו עולות יותר, ולמעשה התעשייה הישראלית הופכת להיות פחות אטרקטיבית והיא צריכה להתיעל עוד בהרבה.

ההתפתחויות שתוארו הולידו שינויים מבניים וארגוניים בעולם וחברות גדולות כמו "ג'נרל דיינמיק" ו"גרומן" נעלמו – הן נקנו על ידי חברות גדולות אחרות. בצרפת, מספר המועסקים ב"מרסל דאסו", בעבר פאר תעשיית המטוסים הצרפתית, ירד ל-9,000 איש, קצת פחות ממספר המועסקים בתעשייה האווירית שלנו. מי שלא מאמץ את השינויים הארגוניים הנדרשים מאבד את כושר התחרות והאטרקטיביות. ואלה הבעיות העיקריות שהתעשייה הבטחונית הישראלית עומדת בפניהן, יותר מאשר בעיות השלום.

מעבר לכך, יש אלמנטים אחרים שעמם צריך להתמודד: השינויים בסדרי הכוחות בעולם ויעודי התקציב. יש צמצום של כוחות במדינות רבות – אמנם בעיקר מערביות, אבל גם בסין, למשל. גם גוברת הנטייה לעבור לכוחות ניידים. סיסמאות כמו "צבא חכם ומתוחכם" נשמעות לא רק אצלנו, אלא בכל העולם. עודפי ציוד למכביר מוצעים למכירה במחירים זולים מאוד. חלק מהם נמכר להשבחה – זה, אגב, אחד התחומים שבהם יש לנו יתרונות ולפעמים אנחנו יכולים לזכות בנתח ממנו. יש בעולם גם עודפי תחמושת רבים; כמה אוגדות נסגרות, הרובה של האוגדות שנסגרו הופכת להיות רובה של אוגדות אחרות, ונוצר עודף בתחמושת. וגם זו אחת ההשפעות הרציניות על חלק מהתעשיות.

אחת התוצאות מכך היא שינוי בסוגי המוצרים. זה לא רק תוצאה של לקחים של מלחמת המפרץ להעדיף נשק מתוחכם, מונחה ומדויק, אלא, כשיש עודפים של תחמושת, ושל ציוד הכולל אמצעי לחימה כמו טנקים ומטוסים וסוגי נשק אחרים, ברור שבכסף הפנוי יעדיפו לקנות נשק מתוחכם. לכן, תעשיות העוסקות בצריכה הבטחונית השוטפת, מה שנקרא בעבר low-tech, כמו תעשיות תחמושת, נסגרות בכל העולם בקצב מהיר למדי, וכך קורה גם ליצרניות מטוסים – בארצות

הברית הוזמנו לשנת 1995 לחיל האוויר האמריקאי רק 54 מטוסים. בעבר היה מדובר על מאות לשנה.

כך שיש צמצום רציני מאוד ברכש של מוצרים חדשים. יש הארכת חיי האמל"ח, יש מעבר לנושא של מוצרי תקשורת, מודיעין, שליטה ובקרה, ומושם דגש על מחקר ופיתוח בראייה של טווח ארוך, ועמו – הקטנת ההצטיידות. הבעיה היא, האם התעשייה מתאימה את עצמה לצרכים האלה. תעשייה שעסקה אך ורק בתחמושת, ויכול להיות שהיתה לה התחמושת הטובה ביותר – אין לי ספק, לדוגמה, שתע"ש בנושא תחמושת היתה המובילה בעולם – אבל אם אין לה שוק, גורלה נחרץ. המעבר מייצור תחמושת לייצור מוצרים חדשים הוא תהליך ארוך הצורך גם השקעות רבות במו"פ, ואז מתחילים המשברים.

מן הדברים שנאמרו ניתן להסיק כמה מסקנות:

- (א) באופן מעשי לא קטן פוטנציאל השוק הבינלאומי לתעשיות הבטחוניות הישראליות, ומבחינת הפוטנציאל השיווקי אפילו יש מגמה של גידול.
- (ב) אם ייכון שלום ייתכן שגם המזרח התיכון יהיה חלק מפוטנציאל זה.
- (ג) בתחום המכירות יש תחרות אגרסיבית ופרועה המביאה מחד, לפגיעה ברווחיות, אך מאידך, מגבירה את הצורך בהתייעלות על ידי הקטנת כמות כוח אדם לאותן המכירות. זה צורך שאסור להתעלם ממנו ומי שלא יעשה את זה בזמן, סיכוייו להמשיך בתחרות נמוכים.
- (ד) יש צורך בהתאמת המוצרים, ומי שיצליח לגייס הון למו"פ יש לו סיכוי להישרד. גם ידוע שבזמן שעוסקים בפיתוח הון הולך לפיצויים ולא למו"פ. השאלה היא עד כמה יכולות הממשלה ומדינה להירתם, או עד כמה ניתן לגייס הון לנושאים האלה. בעולם הדברים נעשים על ידי התאגדות של חברות, קנייה של חברות וגיוס הון כדי לשמר את המו"פ. מצד שני, תעשיות שיצליחו להישרד, אפשר שיהיה להן דווקא עתיד ורוד. כי הרבה מהתעשיות המתמוטטות משאירות שווקים פתוחים לתחרות או לשיווק.

אפנה עתה לדיון בשוק המקומי, שזה חלקו השני של העניין. השלום בוודאי יגביר את הלחץ לצמצם את תקציב הבטחון. אבל אין ספק שהצורך להקצות משאבים לבטחון יימשך, כי יש צרכים הנוגעים לזירות רחוקות יותר: איראן, עיראק, לוב. האיום שלהן נעשה גם יותר אתגרי במענה בגלל הטווח,

ברור שהקטנת המו"פ המקומי תפגע גם בייצוא הבטחוני. ככל שיהיו לנו פחות מערכות מקומיות מקוריות שאפשר למוכרן ללא הגבלות, נהיה מוגבלים למכירת אותן מערכות נשק שבהן יש רכיבים זרים, וככל שרבים הרכיבים האלה, תהיה מכירתן תלויה בקבלת היתרים. משמעות הרברים היא, שלמרות שברשותנו מערכת נשק טובה מאוד ויש לה שוק, אנחנו לא מסוגלים למוכרה. לעניין הפיתוח העצמי של מערכות נשק יש היבט נוסף. אנו מכירים את המצבים שבהם עקב זה שאנחנו פיתחנו טכנולוגיה, הצלחנו לקבל מערכות מאוד מתקדמות וטכנולוגיות הקרובות אליהם, כרכש, כי אם הצלחנו לפתחן, אין סיבה שלא לתת אותן לנו. וכך, ככל שיהיו לנו פחות טכנולוגיות גם המרכיב הזה כנראה ייפגע.

ועתה לסיכומים. ראשית, עם התבססות השלום תהיה מערכת הבטחון זקוקה פחות לתעשיות הבטחוניות. הדבר יבוא לידי ביטוי גם בתקציב הבטחון. ואז, כל עתיד התעשיות הבטחוניות הופך להיות לסוגיה בדרגת חשיבות לאומית, ואכן נראה שכך מתייחסים לנושא. העובדה היא שיש היום תמיכה ממשלתית במאמצים לפתור את המשרים בתעשיות הבטחוניות, בעיקר הממשלתיות. במקביל, מתקיימת מדיניות של הפרטה והיא אמורה להנחות את התעשיות להגיע לרווחיות ולשפר את כושר התמודדות שלהן, אחרת הן לא תוכלנה להגיע להבראה הנכונה.

המבחן העיקרי יהיה בהמשך; כמה נצליח להשקיע במו"פ, כי הבראת התעשיות לטווח הקצר, עם שוק שיש לו עדיין רק פוטנציאל, תלויה ביכולת התמודדות, בהנהלות, בכושר השיווק. לטווח הקצר ניתן יהיה להבריא לפחות חלק מהתעשיות שיש להן מוצרים מאוד אטרקטיביים. הבעיה תהיה בטווח היותר רחוק. האם נצליח לגייס את ההון למו"פ בטווחים של חמש, שבע ועשר שנים? האם גם אז ייצרו התעשיות האלה מוצרים אטרקטיביים?

היום עדיין התעשיות הבטחוניות הן מרכיב לא קטן בייצוא של מדינת ישראל. כך שהשיקול צריך להיות גם כלכלי, וגם בהקשר הרחב יותר של התשתיות הטכנולוגיות של מדינת ישראל. כדאי לזכור שהתשתית הטכנולוגית העיקרית של מדינת ישראל נבנתה דרך התעשיות הבטחוניות ובכל תכנון צריך לקחת זאת בחשבון. תודה רבה.



(דובר צה"ל)

אכורית - נושא גייסות משוריינים, המיוצר בישראל.

מהירות התגובה וזמן התגובה, וגם יותר איכותי. לזמן מסויים האיום הזה בוודאי יוסיף להתקיים. זאת ועוד, דווקא בשלבי המעבר לשלום צריך לתת מענה לצרכים שוטפים. למשל, פינוי רצועת עזה מחייב הקמת גדר - זה בא לידי ביטוי בכסף. צריך להעביר מחנות, להעביר תקשורת - כל אלה עולים כסף רב, כספים שבאים על חשבון ההזמנות לתעשיות הבטחוניות. כלומר, יש הקטנה בהזמנות בתעשיות אלה בגלל תהליך השלום. בשנת 1992-1993 שיעור ההזמנות היה יותר קטן מבשנים הקודמות, וכך תהיה גם שנת 1994. כך ששלבי המעבר לשלום פוגעים בתעשיות הבטחוניות למרות שתקציב הבטחון בשנים שמנתי לא ירד.

הצורך בשמירת היתרון האיכותי כמרכיב בהרתעה הוא מאוד ברור, ואם לא נמשיך להשקיע במו"פ הוא ייפגע לטווח הארוך. הכושר הטכנולוגי של התעשיות הבטחוניות הוא חלק ממרכיב ההרתעה. בוודאי שהוא פונקציה של תקציב הבטחון המקומי, בעיקר.

שאלות ותשובות

פרופ' אסף רזין:

שאלתי נוגעת בשאלת ההפרטה של התעשיות הבטחוניות, התעשייה האווירית ובנותיה ואחרות. הבעיה המרכזית היא העלות הגבוהה מאוד של השכר בתעשיות האלה המגיעה ל-40-50 אלף דולר בשנה. רצוי מבחינה כלכלית לפצות חלק מהעובדים או את מרביתם בכפולה אחת או בכפולות של אותו סכום כפיצויים, ואז לאפשר לתעשייה להימכר לידיים פרטיות. התשלום שהגוף הקונה יאות לשלם יהיה גבוה יותר אם לא תהיה עליו גיבנת של עלות שכר גבוהה. אפשר לחשב את זה בכמה מאות מיליוני דולרים. כלומר, הממשלה יכולה גם לתת פיצויים נאותים לעובדי התעשיות הבטחוניות, גם לשפר את הכושר שלה לגייס כספים באמצעות מכירה של אותן תעשיות. והשאלה היא, מדוע כל התהליך הזה מתמהמה?

מר מנחם אבירם:

שאלה לגבי המו"פ. ההרגשה בציבור היא שיש דווקא ירידה בחלק המוקדש למו"פ. בעיקר כשרואים מה המגמות הנהוגות היום לגבי רפא"ל ותעשיות אחרות. האם נכון הדבר שההשקעות במו"פ עלו ולא ירדו. שאלה שנייה קשורה להתייעלות. מוסכם על הכל שצריך לצמצם בכוח אדם. אבל אז יש עלות של כוח אדם שצריך לתמוך בו. זאת ועוד, תעשיות שמתקיימות כבר 40 שנה וציוןן ישן לא תוכלנה להתמודד מול תעשיות חדשות שלהן ציוד מודרני בן חמש ועשר שנים, ולא רואים שלנושא זה מוקדשים משאבים.

אלוף (מיל') דוד עברי:

עלות השכר היא, כמובן, המרכיב הבעייתי ביותר בתעשיות הבטחוניות הממשלתיות. מהי הבעיה של השכר? - לא אם הוא גבוה או נמוך. הבעיה היא שבתעשיות הממשלתיות יש נתק בין עלות העבודה לבין המכירות. עלות השכר נקבעת למעשה במו"מ בין ההסתדרות, הגוף היציג, לבין האוצר. המכירות נקבעות לפי השוק העולמי. כשצריך לנהל מערכת תעשייתית ויש נתק בין עלות השכר לבין המכירות, במצבים שאתה גדל ומוכר, בדרך כלל אין בעיה. אך, כשיש ירידה במכירות, וצריך למצוא את הפתרון איך יורדים, או בעלות העבודה או בהוצאות, עם הסכמי העבודה שיש לנו קשה לנהל. ומכאן זה מתחיל.

נאמר שצריך לפטר או לפצות את חלק מהעובדים בפיצוי נאות. למעשה, זה מה שאנחנו עושים. גם בתעשייה האווירית, גם בתע"ש ובמקומות אחרים. יחד עם זה, זה לא עניין של התמהמהות. הנה שמענו שהוועדים בכל התעשיות הבטחוניות מתאחדים לפעולה נגד ההפרטה. לעובדים יש אינטרס להישאר עובדי מדינה או עובדי חברות ממשלתיות וזה רק חלק מהבעיה. אם התהליך מתמהמה, מישו צריך לשלם, זה בדרך כלל האוצר. אך לו יש בעיה למצוא את התקציב. בממשלה יש אחדות דעים שצריך להגיע להפרטה. ואף על פי כן, אני לא אומר שאני יכול להצביע על הצלחות גדולות.

בנושא של המו"פ אולי לא הובנתי נכון ואני מתנצל. אמרתי במפורש שהמו"פ יורד, כי אנחנו לוקחים כספים שהיו צריכים להיות מיועדים לתעשיות הבטחוניות והולכים להקים גדר על יד עזה. אני טוען שצריך להעלות את המו"פ, אחרת תהיה לנו בעיה בעוד חמש, שבע ועשר שנים.

לנושא ההתייעלות והציוד המתיישן. השאלה היא, מי צריך לתת את הכסף? - אנחנו אומרים שהדרך היחידה היא ללכת להפרטה, לגייס הון בחוץ, להשקיע גם במו"פ וגם בתשתיות. הממשלה בהחלט לא רואה את עצמה כמי שיכולה להשקיע היום בתשתיות לעומת צרכים אחרים של התעשיות. אם נדבר על התייעלות בכוח אדם - ההתייעלות בתעשיות היתה רבה מאוד. היא עדיין לא מספקת. אם בשנת 1980-1981, שיעור המכירות בתעשיות הבטחוניות היה 40,000 דולר לעובד, והתעשיות היו רווחיות, הרי היום הסכום הוא 100,000 דולר מכירות לעובד, ובכל זאת, חלק מהן לא רווחיות. זה אומר שצריך בערך 40% עובדים על אותן המכירות. גם ראינו שבשנת 1988 ירד מספר עובדי התעשייה האווירית ב-6,000 איש, מ-22,500 ל-16,000 איש. היקף המכירות לא ירד. זאת התייעלות.

פרופ' אסף רזין:

הגענו לשלב הסיכומים. אבקש ממר יוסף אלפר, מנהל מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל-אביב לשאת את דברי הסיכום:

מר יוסף אלפר:

אבקש להגדיר בכמה כותרות את הדברים שהושמעו ביום העיון:

(א) הקושי או הבעייתיות שבניבוי העתיד. יום העיון הזה התבסס על מעין תרחיש שהוכתב לדוברים, ולפיו, תהליך השלום ממשיך ומתפתח באופי מסויים, ובהיקף מסויים. אבל אנו חייבים לזכור שהתרחיש הזה אינו מייצג בהכרח את פני המציאות העתידית. לא של העתיד הקרוב, ובוודאי לא של העתיד הרחוק יותר. די בשינוי מרחיק-לכת באופיו של המשטר באחת ממדינות הטבעת שאיתן אנו מנהלים את התהליך, והתהליך כולו עלול להיראות אחרת. בהקשר הזה התייחסו הדוברים גם לשאלה האם התהליך הפיך או בלתי הפיך. אם הכוונה בבלתי הפיך היא שהתהליך לא יכול בן לילה להתבטל ולשוב לקו ההתחלה, למצב הסטטוס-קוו-אנסטה, נרמה לי שנכון להגדירו כבלתי הפיך. אבל בהחלט חייבים לקחת בחשבון את הפיכתו של התהליך למשהו אחר. לא לסטטוס-קוו-אנסטה אלא לסטטוס אחר, שפירושו לא בהכרח יותר שלום, אלא מצב שונה לחלוטין. ובהקשר הזה נרמה לי שכל הדוברים הסכימו, שיש מספר מרכיבים בתמונה האסטרטגית אשר כמעט ואינם מושפעים וגם לא יושפעו כלל מתהליך שלום מוצלח: תהליך הגירעון, האיסלאם הפונדמנטליסטי, והטרור – לפחות באופן חלקי.

הייתי מוסיף לרשימה הזאת גם את התהליך של ההתפוצצות הדמוגרפית באזור, תהליך שהוא לחלוטין לא בשליטתנו. קשה מאוד לקבוע שתהליך שלום, גם אם הוא מוצלח ביותר, ישפיע לחיוב ולו על אחד מהתהליכים הללו. הדבר מחייב משנה זהירות בכל הקשור לתכנון מהלכינו הבטחוניים כשאנחנו מתקדמים בתהליך שלום, העלול להיות מושפע מגורמים שכלל אינם מושפעים ממנו.

(ב) שלום והרתעה. רוב הדוברים הסכימו שהשלום שיושג איננו עתיד להיות שלום חם במיוחד, לפחות לא בעתיד הקרוב. בינתיים זה שלום שבראש יותר מאשר שלום שבלב, והוא במידה רבה פועל-יוצא מהדימוי ההרתעתי המוצלח של צה"ל ושל מערכת הבטחון. כלומר, מדינות ערב הגיעו למסקנה שאין להן לפי שעה, או אולי אין להן בכלל, אופציה צבאית, ואין להן מנוס מלפנות אל האופציה המדינית. מכאן, שדימוי הרתעתי חזק הוא בעצם ערובה עיקרית לשלום לטווח הקרוב. ולהיפך, דימוי הרתעתי חלש עלול להיות, חלילה, הורז שיגרור למהפך בתהליך. מכאן אנו מגיעים למה שנראה כסתירה העיקרית שמולה אנו ניצבים כאשר אנו נכנסים לעידן השלום הראשוני: מצד אחד, חיזוק ושמירת ההרתעה הם חיוניים לבניית השלום. אך מצד שני, הם עלולים להתפרש על

ידי הצד השני כחיזוק האיום נגדו. אפשר לומר שהאתגר הגדול העומד בפנינו הוא של השגת השילוב הנכון בין השניים.

(ג) השלום והגירעון. מן הדברים שנאמרו עולה שלישאל לבדה אין פתרון צבאי ברור לאיום הקיומי הגלום בגירעון האפשרי של המזרח התיכון.

(ד) בעיית המשאבים. גם בעיה זאת איננה פתורה. אמנם שמענו על הגדלת נפח הכלכלה, על הגדלת העוגה, על דרכי חסכון. אבל במזרח התיכון, במיוחד כאשר אנחנו חייבים להתחשב במהירות שבה דברים עלולים ויכולים להשתנות, חייבים לנקוט משנה זהירות לגבי כל אפשרות או הצעה לחקות את המגמה האמריקאית של הקטנת מימדי כוחות הבטחון, כפועל יוצא מציפיות של תהליך שלום. כאן, לפי דעתי, חייבים להיות מאוד זהירים. יחד עם זאת, בלטה גם הסכמה רבה היום שהדרך הטובה ביותר לטפל בדילמות הללו היא ביצירת אווירה אסטרטגית משופרת בזירה הקרובה, דהיינו, בינינו לבין השכנים, וחיזוק שיתוף הפעולה האסטרטגי עם ארצות הברית כתוצאה מתהליך שלום מוצלח. אלה יקלו מאוד על תפקודנו, על התמודדותנו עם האתגרים הכלכליים, עם אתגר הגירעון ועם האתגרים האחרים הבלתי פתורים ככל שנעמיק בתהליך השלום. אני מאמץ כאן את דבריו של אלוף (מיל') אברהם רותם שהציע השתתפות פעילה בעיצוב העתיד כערובה הטובה ביותר להקטנת הסיכונים שבהמשך תהליך השלום.

לסיום, ברצוני להודות למרצים וליושבי הראש. תודה מיוחדת לד"ר אפרים קם ממרכז יפה למחקרים אסטרטגיים שטרח ואירגן את יום העיון הזה.