

כיצד בונים ביטחון ואמון

אברהם סלע

יאיר עברון, אמצעים לבניית אמון וביטחון בהקשר הישראלי-ערבי, מרכז שטיינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב 1995, 118 עמודים

בשנים האחרונות תופסת סוגיית הביטחון הבין-לאומי מקום חשוב מתמיד בפוליטיקה ובמחקר של היחסים הבין-לאומיים על רקע סיומה של 'המלחמה הקרה' וכינונם של הסכמים ומוסדות שנועדו לפקח על השינויים שחולל המהפך הזה, בעיקר באירופה. הסכם הלסינקי מ-1975 טבע לראשונה את המושג 'אמצעים לבניית אמון' בהקשר האסטרטגי-הצבאי, ומאז התפתח ההסכם והעמיק והיה ליארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (OSCE), שחברות בו מרבית מדינות היבשת ובהן חברות נאט"ו, ברית ורשה לשעבר והרפובליקות של ברית-המועצות לשעבר. מטרתם העיקרית של הסכם הלסינקי והסכם שטוקהולם מ-1986 הייתה לבנות מערכת של יחסי ביטחון הדדיים בין המדינות החברות, שתפחית את סכנת ההתנגשות הצבאית ביניהן באמצעות הפעלת מנגנוני פיקוח משותפים על כוחות צבא, קיום ערוצי תקשורת והחלפת מידע על תנועותיהם, ובניית גופים מרכזיים שימנעו משברים. על אלה נוספו צעדים של צמצום החימוש הגרעיני וסדר הכוחות הקונוונציונלי והפעלת בקרה על ביצוע ההסכמים הלכה למעשה, שנועדו לייצב את יחסי הביטחון ולהפכם למסגרת התורמת לתחושת הביטחון של השחקנים המשתתפים.

יאיר עברון, שעסק בספריו הקודמים בהיבטים בין-לאומיים של המערכת האזורית במזרח התיכון, בדילמה הגרעינית של ישראל וביחסים בין ישראל לסוריה בהקשר הלבנוני, דן בספר שלפנינו בצעדים שהיו בעלי משמעות של בניית אמון וביטחון ושהתפתחו בין ישראל ובין ירדן, מצרים וסוריה מאז הסכמי שביתת הנשק (1949). הספר דן בקיצור גם בצעדים עתידיים לבניית אמון בין הצדדים, ובכלל זה בתחום הגרעיני. ואולם הוא מספק מידע קלוש בלבד על הדיונים הרב-צדדיים שהתקיימו, מאז כינוס ועידת מדריד, בנושאי בקרת נשק וצעדים בנוי אמון אחרים בהשתתפות ישראל, טורקיה, ארבע אמירויות מן המפרץ ושלוש מדינות המגרב, מלבד משתתפים מתוך לאזור.

יש לברך על פרסום הספר, הפותח לקורא העברי צוהר חשוב לספרות המושגית בתחום הזה החדש יחסית של יחסים בין-לאומיים, ובעיקר על תרומתו לדיון הציבורי

בישראל, ויש לקוות שגם לתהליכי קבלת החלטות בהקשר של תהליך השלום. רוב רובו של הספר עוסק בניסיון האירופי, שהוא נקודת המוצא של המחבר, ובספרות התאורטית הקיימת בתחום זה של ביטחון בין-לאומי ואסטרטגי, שאת מושגיה הוא מבקש להחיל בהקשר הישראלי-הערבי. עברון סוקר את האמצעים לבניית אמון וביטחון, שאותם הוא מגדיר כאמצעים ליצירת סדירות בהתנהגות הצבאית, המביאה לידי הפחתת אי-הוודאות של הצדדים בשאלת הסתברותן של הסלמה צבאית או מתקפת פתע. הוא מוצא שישראל ושכנותיה השתמשו באמצעים כאלה בתקופות מסוימות, אם באורח הדדי ואם באורח חד-צדדי, ובוחן גם את הסיבות שאפשרו את קיומם וגם את הגורמים להתמוטטותם. תמצית ההיסטוריה של יחסים אלה מוצגת בטבלאות הערוכות על-פי תקופות ועל-פי היחסים הדו-צדדיים שבין ישראל ובין ירדן, מצרים וסוריה, ומפרטות את המרכיבים המשפיעים על כל אחד מן השחקנים. ההסבר העיקרי לגישתו ההיסטורית של המחבר הוא שאף שאלה צעדים הנגזרים מגישות של 'ניהול סכסוכים' (conflict management) ולא של 'פתרון סכסוכים' (conflict resolution), הרי פעמים רבות הם חלק מהסדרים מדיניים לסכסוכים חריפים. כמו כן, צעדים אלה, כשהם ננקטים לאורך זמן, 'עשויים לעתים להשפיע על תפיסת הידיב באשר לסיכויים להגיע להסדרים מדיניים, ובכך לתרום בעקיפין לפתרון הסכסוך' (עמ' 12). עברון מייחס להסכמות האילמות והזמניות ביחסי ישראל עם שכנותיה הערביות משמעות של משטרי ביטחון מוגבלים. אבל צעדים בוני אמון, בין שהם חלק מהסכם רשמי ובין שהם מסייעים להשגתו, אמורים להיות חלק מתהליך דינמי המעמיק ומייצב את ההסדרים הקיימים, ואילו רוב הדוגמאות של צעדים בוני אמון שהספר מביא מייצגות מהלכים בעלי אופי זמני ושיתוף פעולה אילם ומוגבל שהתקיים במציאות של התנגדות עקרונית לעצם קיומה של מדינת ישראל, גם בלא קשר למעשיה. מהלכים אלה נבעו לא מרצון לקיים תנועה דינמית לקראת כינון מערכת של יחסי ביטחון הדדיים, אלא ממציאות פוליטית של הרתעה, מאזן כוחות, או סדרי עדיפות לאומיים, פנימיים ואזוריים, למרות המשכו, ואף העמקתו, של הסכסוך בממד האידיאולוגי. מכל מקום, הלקת מן ההיסטוריה של 'צעדים בוני אמון וביטחון' הוא שבהיעדר זהות אינטרסים אסטרטגיים ומעמד רשמי ופומבי יוסיפו הסדרים כגון אלה להיות זמניים ונוחים להיפגע מועזועים שהם תוצאה של שינויים פוליטיים פנימיים ובין-לאומיים.

עברון אמנם מבחין בין צעדים בוני אמון במצב של סכסוך ובין צעדים שהם חלק מהסדר רשמי מוסכם, אלא שאבחנה זו מיטשטשת בשל השימוש הסוּחף במושג 'צעדים בוני אמון וביטחון', לפחות במה שנוגע להיסטוריה של יחסי ישראל עם שכנותיה לפני הסכמי הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים וסוריה. בלי להמעט בחשיבות הסכמתה של מצרים להימנע מהפרעה לשיט לאילת ובנכונותה לקיים פירוז לא רשמי של סיני בשנים 1958-1967, כיצד אפשר להתייחס לכך כאל 'צעדים בוני אמון וביטחון' מנקודת ראותה של ישראל, בזמן שמאמציו של נאצר בשנים ההן להגשים איחוד ערבי בהנהגתו נעשו בשם היעד המפורש של הכרעת ישראל וחיטולה (ולא חשוב מה היתה כוונתו האמתית)? איזו משמעות מצטברת היתה לצעדים הללו על

יצירת משטר ביטחון ביחסים שבין מצרים לישראל, לנוכח הקלות שבה היה בידי נאצר לערוך את עיקר כוחותיו בסיני ולחזור ולהטיל הסגר ימי על אילת, בהיעדר מנגנוני פיקוח, בלימה או ענישה על ביטול חד-צדדי של הסדר פורמלי מצד גורם שלישי, כגון כוח האו"ם בסיני? במה תרם הסכם 'הקווים האדומים' בין ישראל לסוריה בלבנון (1976) לבטחון שתי המדינות לאור פלישת ישראל ללבנון ותקיפת הכוחות הסוריים מזה, ותמיכת סוריה בפעולות גרילה של השיעים נגד ישראל בדרום לבנון מזה? ושאלות אחרות העולות למקרא הספר - עד כמה חיוני הדבר שצעדים בוני אמון וביטחון ישקפו הסכמה הדדית ורשמית בין הצדדים, או יהיו כרוכים במעורבות צמוקה של שחקן גלובלי, בייחוד בתנאים של סכסוך חריף? מרבית הדוגמאות שמביא עברון בספרו על צעדים מסוג זה ביחסי ישראל ושכנותיה לפני חתימת הסכם השלום בין מצרים וישראל הן בעלות אופי חד-צדדי או נעדרות ממד של פומביות ורשמיות, שבתנאים של סכסוך אידיאולוגי-תרבותי על עצם קיומה של ישראל, ולא על גבולותיה, הן בעלות משמעות מהותית. אשר לתפקידן של המעצמות בבניית אמון בין ישראל לשכנותיה, דומה שאי אפשר להגזים בחשיבותו דווקא משום חולשתם או היעדרם של אינטרסים אסטרטגיים משותפים לישראל, מצרים וסוריה.

בעיה מושגית אחרת היא ייחוס משמעות של מעבר ממצב של לוחמה למצב של אי-לוחמה על יסוד הסכמי שביתת הנשק מ-1949 והסכמי הפרדת הכוחות עם מצרים וסוריה ב-1974. אך בהסכמי שביתת הנשק עוד נכללה הצהרת כוונות מדינית בדבר החתירה לשלום, ואילו הסכמי הפרדת הכוחות היו הסכמים צבאיים גרידא, בלא שמץ של משמעות מדינית, ואלו גם אלו הושגו במשא-ומתן לא ישיר. אך החשוב מכול הוא שההגדרה של מצב 'לוחמה' או 'אי-לוחמה' אינה מתייחסת למעשי איבה דווקא, אלא למצב רשמי ומוצהר, ובוה לא השתנו עמדותיהן של מצרים וסוריה עם חתימת ההסכמים הללו. רק בהסדר הביניים השני עם מצרים (סיני 2) נכללו הצהרות והתחייבויות בעלות משמעות של סיום מצב המלחמה דה פקטו (שני הצדדים התחייבו לפתור את הסכסוכים ביניהם בדרכי שלום, וקבעו שההסכם, אף שנחתם לשלוש שנים בלבד, יעמוד בתוקפו כל עוד לא הוחלף בהסכם אחר). זאת ועוד, רק בביקורו בירושלים הכריז סאדאת 'לא עוד מלחמה', ושם משרתו של הגנרל גמסי הוחלף מישר המלחמה ל'ישר ההגנה' רק לאחר חתימת הסכמי קמפ דייוויד. אשר לסוריה, במהלך המשא-ומתן שניהלה עם ממשלות ישראל מאז ועידת מדריד חזרו דובריה וטענו שאפשרות המלחמה לא גזנחה וכי תמורת החזרת כל רמת הגולן עד לקווי 4 ביוני 1967 תסכים סוריה לסיום מצב הלוחמה, מה שמלמד שלפחות מבהינתם של הסורים עדיין לא החל מצב של אי-לוחמה.

הספר מבדיל, ובצדק, בין יחסי ישראל עם ירדן ליחסיה עם שכנותיה הערביות האחרות, בשל האינטרסים האסטרטגיים המשותפים שיצרו ביניהן מסורת של שיתוף פעולה אילם. עם זה אין הספר עוסק במכלול התנאים לכינונם המוצלח - במובן של יצירת המשכיות והתפתחות - של צעדים בוני אמון וביטחון בהקשר הישראלי-הערבי. עברון עצמו מדגיש שאופי הסכסוך ומרכיביו ראוי שימשו נקודת מוצא לדיון בצעדים הללו. אבל בשעה שהוא מנתח את מורכבותו של הסכסוך הוא מבחין בעיקר

בהיבטים בין-לאומיים גלובליים ואזוריים, ואין הוא נוגע כלל בשאלות פנים-מדינתיות: תהליכי אינטגרציה ובניין המדינה בעולם הערבי, מידת הלגיטימציה ויציבות המשטר, ויחסי חברה-מדינה. לאלה נודעת השפעה מהותית על הממד האידיאולוגי בסכסוך עם ישראל ועל מידת יכולתם של מקבלי החלטות לנהוג על-פי שיקולים 'רציונליים' (בעיני עדיף המונח 'מדינתיים'). הטענה שאין קשר ישיר בין חריפות היריבות האידיאולוגית בסכסוך ובין מידת האלימות לאורך הגבול (עמ' 60) ודאי נכונה עובדתית, אבל ספק אם היעדר התאמה זה מלמד על הסיכוי שהיעדר אלימות על הגבול, ואפילו לאורך זמן, עשוי לתרום לשינויים פוליטיים מקיפים ולהפחתת העוינות האידיאולוגית הנובעת מתרבות פוליטית בעיקר. ואמנם, אי אפשר להסביר את התמוטטות הסכמי שביתת הנשק מ-1949 ואת החזרה אל האלימות, העוינות והמלחמה בלא התייחסות לשאלות אלו, כשם שאי אפשר להסביר בלעדיהן את נכונותן הגוברת של מדינות ערביות שכנות לכונן הסדרים מדיניים עם ישראל אחרי 1973. אפשר כמובן לטעון שהסכמי שביתת הנשק התמוטטו בשל גודש הבעיות השוטפות (הסתגנות, סכסוכים על אדמה ומים ועוד), אבל אלה היו סימפטום ולא שורש הבעיה דווקא, שהיא בראש ובראשונה חולשה מוסדית ורעיונית של מושג המדינה וחידרות גבולותיה, ותהליכי שינוי חברתיים ופוליטיים (התפוררות אלימות הנכבדים המסורתיות, עיור מהיר, פוליטיזציה של ההמונים ורדיקליזציה אידיאולוגית), שהשפעתם על הפוליטיקה האזורית בכלל ועל זו הישראלית-הערבית בפרט היתה מכרעת.

ההיבטים הפנימיים האלה תופסים מקום גדל והולך בספרות המקצועית העוסקת בשאלות של ביטחון לאומי ובין-לאומי, בייחוד במה שקשור למדינות ולאזורים שאינם חלק מן המערב, והיה אפשר לצפות לשילובם בספר הזה. חסרונם מורגש בייחוד בדיון בצעדים בוני אמון עתידיים בין ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית. גישתו של עברון לנושא זה היא צבאית-אסטרטגית (פירוט, פריסת צה"ל באזורי ביטחון ושילובה של ירדן בהסדרים), וחסר בה כל ממד חברתי-כלכלי שמשקלו בעיצוב רמת הביטחון ההרדי בין ישראל לפלסטינים נגדה המערבית וברצועת עזה מכריע לנוכח תלותם הכלכלית בישראל ולנוכח בעיית הטרור הכרוכה בפתיחת שוק העבודה הישראלי לפניהם. דומה שלא יהיה זה מרחיק לכת מדי לתבוע משני הצדדים לבחון בדחיפות צעדים בוני אמון וביטחון בתחומים אלה, שהם בעלי חשיבות מידתית ואף מכרעת לגורל התהליך בכללותו. לעניין זה חשיבות מיוחדת בשל תהליך המעבר שהרשות הפלסטינית נתונה בו, בזמן שהגבולות הפונקציונליים והטריטוריאליים, גבולות הזהות הלאומית (הפלסטינים תושבי ירושלים וישראל, לעומת היהודים תושבי השטחים) בין הרשות ובין מדינת ישראל מטושטשים וחופפים.

ספרו של עברון מבליט את המרחק שבין נקיטת צעדים בוני אמון וביטחון אדיהוק ובין שינוי פוליטי מקיף - פנים-מדינתי, בין-ערבי וישראלי-ערבי - שרק הוא יוכל להעמיד בסיס מוצק לביטחון הלאומי והבין-לאומי במזרח התיכון. השינויים שהתחוללו בהקשר הישראלי-הערבי מאז סוף שנות ה-70, ובייחוד מאז הסכמי אוסלו, הם שינויים מהפכניים ברמת התנהגות האלימות השליטת, אבל רחוקים מאוד

מלשקף שינוי אידיאולוגי-תרבותי כולל. ועד שיבוא שינוי שכוה יש לחזק את אושיותיו הראליסטיות של תהליך השלום הישראלי-הערבי כשלום מזוין כדי למנוע מכל אחד מן השחקנים באזור, לרבות ישראל, ולו גם מחשבה על נסיגה מן התהליך ופגיעה בו.