

מדיניות החוץ ומדיניות הביטחון: היבטים מבניים והיבטים אישיים, 1956-1949

הבעיה המרכזית, שהעסיקה את ישראל מאז תקומתה ועד היום, הייתה ההתמודדות עם הקונפליקט הערבי-ישראלי. רק דרך הפריזמה של הקונפליקט, ניתן לדון בכל שאר סוגיות החוץ והביטחון. הקונפליקט בכללותו, והשאלה, כיצד יכולה מדינת ישראל, מצד אחד, לחזק את עצמה ולהגביר את עוצמתה ומצד שני – לפתור, למתן, או להגביל במידה מסויימת את הקונפליקט, היו אפוא את מוקד הפעילות המדינית-אסטרטגית. יחד עם זאת בתקופות שונות, ובהן מכריעות, נמנעה ישראל מפעילות מדינית הממוקדת בניסיון למתן את הקונפליקט או לפתרו, והסתפקה בטיפול בהיבטיו הצבאיים. בתחום מדיניות החוץ והביטחון של ישראל נסתיימה התקופה הראשונה ב-1956, עם מבצע "קדש". מבצע זה חתם תקופה בתולדות המדינה ופתח תקופה חדשה. אכן סמלי הוא כי את הפריודיצייה של המדינה ניתן לתחום בדרך כלל במלחמות השונות, יותר מאשר בצורה המקובלת של עשורים. ניתן לדבר על התקופה שהסתיימה ב-1956, ולאחר מכן על העשור שעבר עד 1967, ושוב, התקופה עד 1973 ולבסוף מלחמת לבנון ב-1982, שאף היא מהווה ציון דרך. על פי קווי חיתוך אלה ניתן להתייחס להיבטים מרובים ושונים בחיי המדינה – כלכליים, חברתיים, פסיכולוגיים, ואף תרבותיים. קל וחומר לגבי מדיניות החוץ ומדיניות הביטחון.

אפתח בקצרה בהתייחסות לתקופה 1949-1953, אולם אתייחס בעיקר לתקופה 1953-1956 אשר בה התחוללו מספר שינויים מפליגים בהתנהגותה האסטרטגית של ישראל וכן במציאות הבינלאומית והאזורית. התהליכים בשנים אלו אף היו את ההקדמה ההכרחית למלחמת 1956. את הדיון הפנימי בקבוצת מקבלי ההחלטות בישראל על הנושאים העיקריים שעמדו על הפרק בתחום החוץ והביטחון ניתן לזהות במידה רבה עם הדמויות של בן-גוריון (ודיון) מצד אחד ושל משה שרת מן הצד השני. על כן ארחיב את הטיפול בדמויותיהם. ספרות המחקר בתחום היחסים הבינלאומיים והלימודים האסטרטגיים הציעה מספר מסגרות קונספטואליות לדיון במצבי קונפליקט. הדיון בנושא המאמר ייעשה תוך הזיקקות חלקית לכמה מהמושגים שפותחו במסגרות אלו.

בתקופה 1949-1953 עסקה מדיניות החוץ הישראלית במספר נושאים מרכזיים: קביעת האוריינטציה הבינלאומית שלה (המעבר מ"אי-הזדהות" – אם

כי תוך עדיפות מתמדת למערב – לאוריינטציה מערבית ברורה): שאלת מעמד ירושלים; המשא-ומתן בלזאן; בעיית הפליטים הערביים. כמו כן, התמקדו מאמצי ישראל, כפי שהותוו ונוהלו על-ידי משרד החוץ, בחיזוק מעמדה הבינלאומי של ישראל, בחתירה לקשרים מדיניים חדשים ובחיזוק מעמדה של ישראל באו"ם. פרשה נוספת, שהחלה מתפתחת החל מראשית שנות החמישים, היא המדיניות כלפי ועדות שביתת הנשק שהחלו לתפקד מכוח הסכמי שביתת הנשק בין ישראל לשכנותיה שנחתמו במהלך 1949.

החל מ-1950 הכריעה ישראל בבירור בזכות אוריינטציה מערבית ונטשה למעשה את דרך אי-ההזדהות. זאת היא עשתה בהקשר של החלטות האו"ם על מלחמת קוריאה. אולם למעשה, היה ברור מלכתחילה כי במסגרת האילוצים השונים הפועלים עליה, אין לישראל ברירה אלא להיזקק לאוריינטציה אשר במרכזה ארצות-הברית. השאלה היתה אפוא לא עצם האוריינטציה על המערב אלא מידת הדגש שהושם עליה והאיפיונים השונים של מדיניות זו. כמו כן, במסגרת אוריינטציה מערבית היו גוונים שונים. ואכן, החל מ-1954 עיקר ההתלבטות היתה האם לפתח אוריינטציה בעיקר כלפי ארצות-הברית או לנסות ולפתח גם אוריינטציה חילופית של הסתמכות על מהלכים צבאיים במזרח התיכון תוך היזקקות לתמיכה צרפתית בעיקרה. גם במסגרת אסטרטגיה זו נתפשה ארצות-הברית כגורם מרכזי, אשר יש להתחשב בעמדתו, אולם לא כגורם מסייע למהלכים הצבאיים.

1953 – נקודת מפנה

במהלך שנה זו התרחשו מספר תהליכים, שהשפיעו רבות על התגבשותה של גישה חדשה בתחום מדיניות החוץ והביטחון הישראלית. ברמה הגלובלית, החל לפעול הממשל של אייזנהאואר-דאלס, אשר אימץ גישה חדשה, ה-"New Look", במדיניות החוץ. השפעתה של זו על המזרח התיכון נגזרה מהמאמץ האמריקני אותו ניהל ודחף שר החוץ ג'ון פוסטר דאלס, לחיזוק מדיניות הבלימה המפורסמת (שאומצה אמנם עקרונית כבר על-ידי קודמיו) וזאת, באמצעות הרחבת מערכת הבריתות הצבאיות הפרו-מערביות. דאלס חתר להקמת ברית הגנה פרו-מערבית במזרח התיכון ופנה בראש וראשונה למדינות הערביות הבולטות מצרים ועיראק. מאמץ זה הדאיג והטריד את ישראל. ההנחה בירושלים היתה כי ברית אזורית, אם תקום, לא תכלול את ישראל ותביא לחיזוקן של מדינות ערב ולערעור מאזן הכוח האזורי.

התהליך השני היה אזורי מובהק – התחזקותה של ההנהגה המצרית תחת שלטונו של גמאל עבדל נאצר ושינוי תפישתו של בן-גוריון (שיוצג להלן) לגבי משמעותו של משטר זה. תוך כדי כך התפתחה, וייתכן שאף גברה במידה מסויימת, תופעה שהשפיעה רבות במשך השנים על ישראל והאזור –

ההסתננות הערבית מעבר לגבול. להסתננות זו היו מספר מוטיבציות: במידה רבה היא בוצעה על-ידי כפריים ערבים שהפכו לפליטים, שבאו לעבד את שדותיהם, אותם נטשו במהלך מלחמת השחרור. כמה מהם, אף עסקו בגניבות ובשווד ומתוכם אף צמחו מספר כנופיות עצמאיות שעסקו לעיתים אף ברצח. ההסתננות בוצעה בעיקר מעבר לגבול ירדן שהיה הארוך ביותר, ובחלקה הקטן יותר מכיוון רצועת עזה. כיום אנו יודעים כי עיקר ההסתננויות באותה תקופה לא היו מאורגנות. יתר על כן, ההסתננות מסוג זה מגבול עזה בוצעה כנגד רצונו של הצבא המצרי והלה אף הפעיל נגדה כוח על מנת להפסיקה.¹ אולם ההנהגה הישראלית תפסה את ההסתננויות כמאמץ מתמשך המהווה חלק ממערכה כללית ומאורגנת מלמעלה כנגד ישראל.

שתי התפתחויות חשובות התחוללו בישראל. הראשונה קשורה להחלטה על הקמת מפעל המים הארצי, החלטה שתוצאותיה הפכו למכריעות לאחר מכן, בשנות השישים. במבט לאחור נראה כי המחיר האסטרטגי-מדיני (אסקלציה רבתי עם סוריה במחצית שנות השישים) שלא לדבר על המחיר האקולוגי של מפעל זה, קיזז ברווחים האפשריים שהפיקה ממנו ישראל. ההתפתחות השנייה, החשובה יותר, היתה בתחום איוש תפקידי המפתח במדיניות החוץ והביטחון. בן-גוריון פרש לשדה בוקר, משה שרת נתמנה כראש ממשלה, פנחס לבון לשר ביטחון ומשה דיין לרמטכ"ל. ואכן המתח בין מדיניות החוץ למדיניות הביטחון גבר מאוד לאחר שינויים אלה.

תיאורטית, מדיניות ביטחון אמורה להוות חלק ממדיניות חוץ, שכן מדיניות החוץ קובעת את היעדים העיקריים של המדינה. מצד שני, היא חייבת להביא בחשבון שיקולי ביטחון, ואלה, כמובן, נכבדים מאוד, שהרי בסופו של דבר ביטחונה של המדינה ושלמותה הטריטוריאלית הם האינטרסים החיוניים ביותר של המדינה. ברור אפוא, כי מדיניות החוץ אמורה – ומצווה – להגן על האינטרסים החשובים ביותר של המדינה. מדיניות הביטחון צריכה להוות מרכיב במסגרת מדיניות החוץ, וזו מצידה צריכה להעמיד את שיקולי הביטחון הלאומי במרכז האינטרסים שלה. הכלים להתמודדות זו, בעיקר במצבי קונפליקט כפי שישאל מצוייה בו, הם שימוש בדיפלומטיה ובמגעים מדיניים, וכן שימוש בכוח צבאי. נוסף לאלה מצויים מכשירים כלכליים, מסחריים, תרבותיים ועוד. לשימוש בכוח צבאי שני פנים: איום באמצעות הכוח הצבאי – הרתעה או אכיפה – ועצם השימוש בכוח צבאי בצורות שונות, מוגבלות יותר ומוגבלות פחות.

חילוקי דעות בין המימסד הביטחוני לבין משרד החוץ הסתמנו עוד קודם לשנת 1953 ובמהלכה. אלו התמקדו בעיקר ביחס להסכמי שביתת הנשק ולוועדות שביתת הנשק. בשלהי 1953, כשבן-גוריון החליט לפרוש ושרת, שהיה מצוי בלבטים פנימיים קשים – כפי שמתואר ביומניו המיוסרים – קרא

1. ראה על כך אהוד יערי, מצרים והפדאין 1953-1956, תל אביב 1975.

מנהמת לבו ביומנו לבן-גוריון לפרוש, חשב שרת שמצב הדברים ישתנה ויכון שוב תיאום בין מדיניות החוץ ומדיניות הביטחון.²

השימוש בכוח צבאי

בתקופה הראשונה שלאחר מלחמת השחרור עוצבה מדיניות הביטחון על בסיס הגנה על הסטטוס-קוו וגם על-פי התייחסות שלילית לאפשרות של ייזום מלחמה על-ידי ישראל. כבר ב-1950 עוצבו עקרונות יסוד אסטרטגיים ואופרטיביים שהיו אמורים לשמש בסיס למדיניות הביטחון. הללו נוסחו על-ידי יגאל ידן אולם ההשראה האסטרטגית-מדינית להם ניתנה ככל הנראה על-ידי בן-גוריון.³ העיקרון הראשון היה, שישראל לא תיזום מלחמה. העיקרון השני היה, שאם, אומנם, תתרחש מלחמה ביוזמה ערבית, יהיה השלב הראשון שלב בלימה. העיקרון השלישי היה, שישראל תעביר את המלחמה לשטח האויב (לאחר הבלימה, ולאחר שהיוזמה למלחמה ננקטה על-ידי האויב). עיקרון רביעי, ברמה האופרטיבית, התייחס לשימוש מירבי בקווים הפנימיים הקצרים של מדינת ישראל. העיקרון החמישי קבע כי יש לעשות כל מאמץ לסיים את המלחמה במהירות האפשרית – וזאת מטעמים של אילוצים כלכליים ודמוגרפיים המוטלים על החברה הישראלית, כמו הישענות על כוחות המילואים. העקרונות הללו יצרו מכלול שניתן לכנותו הגנה על הסטטוס-קוו והימנעות מייזום מלחמה על-ידי ישראל.

שינויים בדוקטרינה – אימוץ אסטרטגיית פעולות התגמול⁴

החל בשלהי 1953 מתחיל להשתנות מכלול עקרונות זה. מערכת הביטחון וצה"ל מתחילים לנטות לניסוח דוקטרינה חילופית לחמשת העקרונות. כאן גובר המתח בין מדיניות החוץ ומדיניות הביטחון. השינוי החשוב והמכריע ביותר, שהטביע את חותמו מאותה תקופה ואילך, הוא הכרעת הרמטכ"ל, משה דיין, על אימוץ מדיניות התגמול.⁵ זו הפכה במשך הזמן לדוקטרינה האסטרטגית, ובמידה רבה

2. התייחסויות לכך מופיעות אצל משה שרת, יומן אישי, תל אביב 1978 (להלן: יומן אישי).
3. יהודה ואלך, "מגמות בהתפתחות תורת הביטחון של ישראל", סקירה חדשית, מאי 1987.
4. דומה כי המילה המתאימה היא "גמול" (לה יש משמעות ענישתית) ולא "תגמול" (לה יש משמעות של פיצוי חיובי), אולם נשארתי צמוד למונח המקובל.
5. מספר חוקרים אקדמאים עסקו בניתוח פעולות התגמול הישראליות. ראה בין השאר Dan Horowitz, "The Control of Limited Military Operations: The Israeli Experience", in Yair Evron (ed.), *International Violence: Terrorism, Surprise and Control*, Jerusalem, 1979; Barry Blechman, "The Impact of Israel's Retaliation on The Behavior of the Bordering Arab Nations of Israel", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 16, No. 2, June 1972

למדיניות העיקרית של ישראל. מאז ועד לאחר מבצע "קדש" היא הטביעה את חותמה גם על הרמה הגבוהה ביותר של מדיניות החוץ הישראלית: מצד אחד, ניהלה ישראל משא-ומתן עם מצרים על כל הבעייתיות הכרוכה בכך, ומצד שני, נקבעו הדברים בשטח בצורה שונה לחלוטין על-ידי הכרעות, שלכאורה נראו בלתי-חשובות בהשוואה למהלכים המדיניים הגדולים – היינו על-ידי פעולות צבאיות לאורך הגבול. פעולות אלו קבעו בסופו של דבר הרבה יותר מהמגעים המדיניים.

כאן המקום לציין כי דווקא במקביל ליישום אסטרטגיית התגמול, התנהלה פעילות דיפלומטית אינטנסיבית שהתמקדה במאמץ לשינוי ושיפור מערכת היחסים ישראל-מצרים. פעילות זו החלה למעשה עוד ב-1952 אולם גברה עם מינויו של משה שרת לראש הממשלה.⁶ המטרה היתה להביא אם לא להסכם שלום (נראה ששרת לא האמין באותו שלב באפשרות כה מרחיקת לכת) הרי לפחות להסכם אי-לוחמה שיהיה משמעותי וישפיע על כל ההתפתחויות העתידיות. בכך לפחות היתה נבלמת סכנת האסקלציה בין שתי המדינות. מובן מאליו כי מדיניות התגמול, שכוונה בתחילתה כלפי ירדן, אולם הופנתה כנגד מצרים החל מ"פעולת עזה" בליל ה-28 בפברואר 1955, עמדה בסתירה חריפה למדיניות החוץ של שרת.

בספרות של חקר קונפליקטים ולימודים אסטרטגיים הוקדש מקום נרחב והולך, החל משנות החמישים, לתיאוריית ההרתעה. העיסוק בכך נבע כמובן מהופעתו של הנשק הגרעיני, אולם תיאוריית ההרתעה יושמה גם לתחום הקונפליקטים הקונבנציונליים. כמה הבחנות יסודיות שפותחו במסגרת החשיבה הקונספטואלית על ההרתעה עשויות לשמש אותנו כבואנו לדון ביישום אסטרטגיית התגמול, וזאת כמובן, מאחר שהמטרה המוצהרת של אסטרטגיה זו היתה להרתיע מהמשכן של פעולות ההסתננות לישראל.⁷

ההבחנה החשובה והרלבנטית ביותר לצרכינו, היא ההבחנה בין הרתעה (De-terrence) לבין "כפייה" או "אכיפה" (Coercion או Compellence).⁸ את ההרתעה ניתן להגדיר בדרך הבאה: האיום להשתמש בכוח צבאי בצורה מענישה או סיכולית מענישה במטרה להניא את המאתגר (Challen-

ישראל, פרק 3, תל אביב 1988.

6. ראה על כך הרצאתו של שמעון שמיר בכנס "ארבעים שנה למדינת ישראל".
7. מספר רב של חוקרים עסקו בגיבוש תיאוריית ההרתעה על גלגוליה. בין התורמים העיקריים לכך ניתן להזכיר קודם כל את ברנרד ברודי ותומס שלינג. תרומות חשובות שונות נעשו בין השאר על-ידי אלכסנדר ג'ורג', גלן סניידר, ברוס ראסט, ריצ'רד רוזנקאנס, ג'ורג' קוסטר, תומס מולברן. ביקורות שונות נמתחו על התיאוריה, חלקן תוך קבלתה והעשרתה, חלקן תוך ביטולה. ראה בין השאר, אנאטול רפפורט, פטריק מורג, ריברט ג'רייס, נד לבו, ג'ניס סטיין.

8. ראה הבחנה זו אצל Thomas Schelling, *Arms and Influence*, New Haven 1972 ואלו Alexander George, *The Limits of Coercive Diplomacy*, Boston 1971.

(ger) מלנקוט פעולה מסויימת הכרוכה אף היא בשימוש בכוח צבאי. "כפייה" לעומת זאת מתייחסת לאיום בשימוש בכוח צבאי על מנת לאלץ את היריב לנקוט במהלך צבאי או מדיני כלשהו. ההרתעה עוסקת אפוא בצעדים המכוונים להגן על הסטטוס־קוו מפני נסיונו של המאגר לערער אותו. לעומת זאת "כפייה" או "אכיפה" מתייחסת לאיום (ולעתים אף לעצם הפעלת כוח צבאי) לשם אילוף הצד השני לנקוט פעולה כזו או אחרת. אסטרטגיה זו עוסקת דווקא בניסיון לשנות את הסטטוס־קוו.

לעתים ההבחנות האלו די מטושטשות. קודם כל, ייזום מהלך צבאי עשוי להיות חלק מתהליך מורכב של קונפליקט, כאשר שני הצדדים היריבים מוכנים לשנות או לאתגר את הסטטוס־קוו מכיוונים הפוכים. כמו כן פעולה שהביאה לשינוי הסטטוס־קוו עלולה להוביל מיד את המפסיד לנסות ולהחיות את הסטטוס־קוו הקודם. יהיה אז קשה להגדיר האם אסטרטגיה של הרתעה בניסיונות אלה מיועדת להגן על הסטטוס־קוו או להגן על התוקפנות אשר שינתה את הסטטוס־קוו. יש להדגיש כמו כן שההרתעה עוסקת באיומים ולא בעצם הפעלת הכוח הצבאי. יחד עם זאת, לעתים ניתן לשגר איומים גם באמצעות הפעלת כוח צבאי מוגבל. או אז הופכת הפעולה לא למטרה בפני עצמה אלא איתות לגבי כוונותיו של המרתיע אם אכן תימשך הפעולה אותה הוא חפץ להפסיק. הוא הדין לגבי איומים אכיפתיים. גם כאן ניתן להפעיל כוח בצורה מוגבלת ומבוקרת כאשר המטרה היא לאותת על נכונות להעלות את היקף הפעילות אם לא ייכנע הצד השני לתביעות של ה"כופה".

לאסטרטגיית תגמול זו⁹ היו מספר מטרות. את הראשונה שבהן ניתן להגדיר כהרתעה דרך צד שלישי (או הרתעה בלתי ישירה). הופעל לחץ צבאי על ממשלות ערביות שמתוך הטריטוריות שלהן פעלו המסתננים. הלחץ הצבאי כוון כלפי מטרות צבאיות של אותן מדינות, ולעתים נגד כפרים ערביים שמהם יצאו המסתננים (על־פי הערכת ישראל). המטרה היתה לאלץ את הממשלות הערביות הנוגעות בדבר להגביל את פעילות המסתננים ולמנוע פעולות עוינות. כל פעולה צבאית ישראלית היתה מעין איתות שענישה נוספת תופעל אם ההסתננות לא תיפסק. מטרה שנייה, שגלשה מעבר להגיון ההרתעתי של אסטרטגיית התגמול, התייחסה לאלמנטים של אכיפה. הכוונה היתה, ככל הנראה, לאלץ מדינות ערביות לקבל את המטרות הפוליטיות הישראליות – קבלת הסטטוס־קוו הטריטוריאלי שנוצר בקווי שביתת הנשק ב־1949, וחתימה על הסכם שלום. מטרה שלישית, אשר נראה לי כי ניתן לייחסה למספר מקבלי החלטות ישראלים, ובעיקר למשה דיין, היתה אנטי־הרתעית ביסודה. הם העריכו, ככל הנראה, שהדינמיקה של תגמול וגמול־שכנגד תביא בסופו של דבר לספירלה של

9. מטרות אלו עולות תוך עיון בכתבים השונים העוסקים באסטרטגיה. ראה בין השאר משה דיין, יומן סיני, משה שרת, יומן אישי וכן העבודות שהוזכרו בהערה 5.

אלימות, שתוצאתה ההכרחית תהיה מלחמה. מטרה זו אכן קיבלה בולטות רבה יותר בשנים 1955–1956 ביחס למצרים. מאליו יובן שמטרה זו, וכן המטרה השנייה שצויינה לעיל, עלולות בהסתברות גבוהה ליצור אפקט הפוך להרתעת הצד היריב.¹⁰

האסטרטגיה של ההרתעה באמצעות צד שלישי כאשר כוונה כנגד ירדן בתקופה 1954–1956 זכתה להצלחה יחסית. הצבא הירדני במצוות המשטר ההאשמי, שחשש מהסלמה רבתי עם ישראל, הגביר את מאמציו למנוע את ההסתננויות לתוך ישראל, ואכן הצליח בכך במידה ניכרת. היקף ההסתננויות אכן פחת. חומרת ההתנגשויות שהתחוללו במהלך שנים אלה גברה והלכה, ומבחינת מספר האבידות של שני הצדדים, עלתה רמת האלימות לאורך הגבול.¹¹ במאמר מוסגר אף יצויין כי ייתכן שאסטרטגיה דפנסיבית לחלוטין היתה מביאה לתוצאות עדיפות בהרבה מבחינת צמצום ההסתננות וכן צמצום מספר הנפגעים. אסטרטגיה כזו אכן יושמה לאחר מכן ובהצלחה רבה על-ידי סירת "שקד". ואילו כאשר כוונה אסטרטגיית התגמול כלפי מצרים – החל מ"פעולת עזה" – התחולל תהליך שונה לחלוטין. מצרים, המדינה הגדולה בעולם הערבי ובעלת יומרות למעמד הגמוני במזרח התיכון, לא היתה יכולה לעבור לסדר היום על הפגיעה בצבא המצרי שאירעה במהלך אותה פעולה. לאחר אותה פעולה אימצה לעצמה מצרים כתגובה אסטרטגיה אקטיבית וקדומנית כלפי ישראל. הוקמו יחידות הפדאיון (אשר למרבה האירוניה היו מורכבות מאותן יחידות טריטוריאליות פלסטיניות אשר הוקמו בעבר על-ידי המודיעין המצרי בעזה במטרה להילחם נגד המסתננים הבלתי מאורגנים מעזה ולהפסיק את פעילותם). מעורבותה של ההנהגה המצרית בקונפליקט עם ישראל הפכה מאותו שלב לנמרצת יותר. במקביל נחשבה הקמת "ברית בגדד" לערעור על שאיפתה של מצרים להגיע למעמד הגמוני. "פעולת עזה" וההסלמה שבעקבותיה, משהצטרפו לאיום על מצרים שנוצר (על-פי דעת המצרים) כתוצאה מהקמת "ברית בגדד", הביאו לשינוי מכריע באוריינטציה הבינלאומית המצרית: נוצר המסד להבנה עם ברית-המועצות והוחלט בסופו של דבר על עיסקת הנשק המפורסמת. הספירה לאחר לקראת מבצע "קדש" מתחילה אפוא עם "פעולת עזה".

מערכת היחסים בין ישראל למצרים הצטיינה אפוא בתקופה 1954–1956 בשניות שהלכה והתגלגלה עד כדי סתירה מוחלטת בין גישת מדיניות החוץ כפי שעוצבה על-ידי משה שרת לבין גישת מדיניות הביטחון כפי שעוצבה תחילה על-ידי משה דיין ולאחר מכן, עם שובו משדה בוקר בפברואר 1955, על-ידי דוד

10. הן שרת הן גנרל ברנס חשדו בכך.

11. זאב דוריר, מדיניות הגמול בשנות ה-50, עבודת תיזה למ.א., אוניברסיטת תל אביב 1988.

בן-גוריון.¹² במהלך השנים 1955 ו-1956 הלך ונדחק משה שרת לאטו מעמדה מרכזית בקבלת ההחלטות, ובסופו של דבר עוצבה מדיניות החוץ כספח למדיניות הביטחון.¹³ חשוב אף יותר מכך הוא, שמדיניות הביטחון עצמה עברה היפוך החל מסוף 1953. האסטרטגיה שאימצה התימרה לעסוק רק במיגור מוגבל – טיפול בביטחון השוטף, אך הפכה למעשה להיות תחליף מלא למדיניות חוץ וקבעה למעשה מהלך מדיני-אסטרטגי אשר, כמצויין למעלה, הביא בסופו של דבר למבצע "קדש".

שלוש הדמויות המרכזיות¹⁴

בדרמה שהתחוללה החל מ-1954 ואילך השתתפו שלוש דמויות עיקריות: בן-גוריון, שרת ודיין. פנחס לבון, שהיתה לו במידה מסויימת השפעה הרסנית אליבא דכל המשתתפים בדרמה זו, שיחק תפקיד פחות חשוב. בן-גוריון תפס את הקונפליקט כבלתי ניתן לפתרון. נוסף לכך פיתח בתקופה זו – אולי בהשפעת דיין – תפישה שעל-פיה הושם דגש על עוצמה צבאית ישראלית כמכשיר להשגת יעדים מדיניים. זאת, כאמור, בניגוד לגישתו הקודמת (ושוב, בניגוד לגישתו שלאחר מבצע "קדש"), שדחתה את האפשרות של השגת הכרעה מדינית באמצעות השימוש בכוח צבאי. שימת דגש על שימוש, גם מוגבל, בכוח צבאי באה דווקא על רקע חרדות עמוקות של בן-גוריון לגבי גורלה של מדינת ישראל. למרות שדיבר תמיד בהערכה רבה ובהערצה על צה"ל, והרי הוא במידה רבה בנה אותו, היו לו, לבן-גוריון, פקפוקים והיסוסים לגבי עוצמתה ולגבי יכולתה של מדינת ישראל להתמודד עם העולם הערבי. חרדות ופקפוקים אלה רדפו אותו כל הזמן. היום נראות החרדות מוגזמות לזמנן, אולם בן-גוריון האמין בסכנות הטמונות בעוצמה הערבית ובכוונות הערביות, ובאפשרות של שינוי המאזן הצבאי לרעת ישראל.

בסוף 1953, למשל, בסקירתו המפורסמת על מדיניות הביטחון לשלוש השנים הקרובות ועל בניין צה"ל, טען בין השאר, כי לפי דו"חות אמ"ן יגיעו הערבים ליכולת צבאית ב-1956 או ב-1960, ויכולת צבאית זו תאפשר להם מתקפה נגד ישראל. אמנם, הוסיף, הערבים מפורדים ולא יהיו מסוגלים, לדעתו, לעשות

12. לכך יש התייחסויות רבות ביומן אישי, ג.

13. ראה הערתו של שרת המצר על כך שמדיניות הביטחון היא העיקר והיא הקובעת את מדיניות החוץ, יומן אישי ד, עמ' 1044.

14. ניתוח של ההבחנות בין בן-גוריון לשרת מצוי אצל גבי שפר "שרת, בן-גוריון ומלחמת הברירה ב-1956", מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים, מס' 27, ירושלים, תשמ"ח וכן Avi Shlaim "Conflicting Approaches to Israel's Relations with The Arabs: Ben-Gurion and Sharett 1953-1956", *The Middle East Journal*, Vol. 37, No. 2, 1983.

זאת: אולם הטרידה אותו האפשרות שיופיע מנהיג ערבי שיהיה מסוגל לאחד את העולם הערבי – כנראה שרדפה אותו דמותו של סלאח א־דין – ואז יהיה מצבה של ישראל חמור ביותר.¹⁵ להערכתי, החל מ־1954, נתפש נאצר על־ידי בן־גוריון כמנהיג שיהיה מסוגל לאחד את העולם הערבי ולהפכו לאיום גורלי על עתידה של ישראל. על רקע חוסר אמונתו באפשרות לפתרון הקונפליקט מזה, והערכתו בדבר איחוד העולם הערבי נגד ישראל, מזה, התלבט בן־גוריון בסוגיה כיצד תוכל ישראל לעמוד בסכנות ובאימים הנשקפים לה. מצד אחד, חשב על אפשרות של ברית הגנה עם המערב; מצד שני, שקל את האפשרות של מלחמת מנע. תפישות אלה התפתחו אמנם רק ב־1955, אולם ייתכן כי הגרעין נבט כבר ב־1953. כאן המקום להוסיף, כי בן־גוריון העלה שורה של הצעות לפעולות צבאיות כבר במארכ 1955, כמו רעיון כיבוש רצועת עזה, או רעיון פריצת מיצרי אילת בסוף 1955 – שכמובן היתה מביאה למלחמה ישראלית־ערבית. יחד עם זאת המשיך להתלבט. הכרעותיו לגבי שימוש בכוח צבאי ובזכות הליכה למלחמה מלאה נגד מצרים – ומצרים היתה המטרה התמידית ולא ירדן – היו לו קשות מאוד. כמנהיג אחראי, חושש ומתלבט, העלה רעיונות שלא תמיד היה מוכן לממשם. וכשנתגבש רוב נגד ההצעות הנ"ל בקבינט, לא התעקש עליהן. דוגמה נוספת יכולה לשמש תגובתו לאחר הרצח במעלה העקרבים ב־1954. בן־גוריון טען כי צריך להיכנס לירדן ולכבוש חלק ממנה – וזאת לא כפעולת תגמול אלא כמלחמה ממש. הדבר היה עלול, כמובן, להביא להפעלת ברית ההגנה בין ירדן לבין בריטניה, דבר שמפניו הזהיר בן־גוריון עצמו לאורך כל התקופה. דומה כי בן־גוריון הציע לפתוח במלחמה נגד ירדן דווקא בהיות משה שרת ראש הממשלה, וביודעו כי הצעתו תיפול. ללמדנו, כי היה פער גדול בין דבריו לבין כוונותיו למעשה. רעיונות קיצוניים נוספים שהעלה, כמו פלישה ללבנון, נוסחו במכתבים ששיגר משדה בוקר לשרת בתביעה לפעולה.¹⁶ ולמרות שביזה את שרת על כך שלא ביצע את הצעותיו הלוחמתיות, יש להניח, כי הוא עצמו לא היה מבצע את רעיונותיו־שלו לו היה אז בעמדה של קבלת החלטות. בן־גוריון חתר, כמובן, בסופו של דבר למלחמת־מנע נגד מצרים, והעריך כי זו תהיה הדרך לפתור את בעיית שינוי מאזן הכוחות נגד ישראל. אולם הוא היה נכון לעשות זאת רק כשהקונסטלציה הבינלאומית נראתה לן נוחה ונכונה.

לעומתו ניצב משה שרת, שחתר, לדעתי, לממש מדיניות ריאליסטית ונבונה יותר (מזו של בן־גוריון ודיין). גם מדיניות זו נשענה על תפיסה ריאליסטית של משמעות האיומים על ישראל, שביסודה היתה תפיסה שונה של הקונפליקט

15. דוד בן־גוריון, "צבא ומדינה", מערכות, מאי־יוני 1981.

16. משה שרת, יומן אישי. ההתכתבות מופיעה בפרסום נפרד שנערך בידי יעקב שרת ופורסם ב־1983. יש שם מובאות מיומן אישי מהתאריכים 25, 26, 27 ו־28 בפברואר 1954; 16 ו־18 במאי 1955; 17 ביוני 1955. פרסום זה מכיל כמו כן מכתבים מבן־גוריון לשרת מ־27 בפברואר 1954 ותגובתו של האחרון מיום 18 במרץ 1954.

הישראלי-ערבי. שרת העריך כי הקונפליקט אינו ניתן לפתרון מהיר, וכי השלום אינו מעבר לפינה. ואף-על-פי-כן ניהל משא-ומתן מתמשך עם נאצר, שהגיע אף לרמת אינטנסיביות גבוהה במהלך שנת 1954. הוא הבין כי הקונפליקט הוא בעל פוטנציאל הסלמתי רב וכל התנהגות בלתי זהירה עלולה להביאו להתפוצצות גדולה – למלחמה; לכן ניסה לאתר אותו ולמתנו. הוא הבין כי האיומים על ישראל ניכרים, אבל מכך אין להסיק עדיין כי עומדת בפניה בהכרח סכנה של מלחמה בעלת היקף גדול, שעלולה לאיים על עצם קיומה. הוא שאף להגביל את הקונפליקט, להתמודד איתו על ידי מדיניות זהירה, ובעיקר על-ידי מדיניות שלא תיצור תהליכים של הסלמה. אלה היו מאפייני מדיניות החוץ של שרת בעיקר בתקופה הנדונה – 1954/55. ניתן אפוא להגדיר את מדיניותו של שרת כמדיניות של "ניהול הקונפליקט" (Conflict Management) בצד נסינות ליצור פוטנציאל עתידי לפתרון חלקי של הקונפליקט (Conflict Resolution). שרת גם האמין כי מתווכים וגורמים שלישיים עשויים למלא תפקיד מועיל במיתון וניהול הקונפליקט. מותר להניח כי אף הגוים בחשיבותו של אחד מגורמים אלה, היינו, ארגון האו"ם. לעומת זאת צדק בהערכת חשיבותה של ארצות-הברית כגורם מתווך. הוא צדק גם בתפיסת חשיבותן של ועדות שביתת הנשק ויכולת משקיפי האו"ם "בשטח" לתרום למניעת הסלמות מקומיות.

נראה, כאילו היה זה משה דיין אשר דחף למלחמה לאורך כל התקופה – על אף התלבטויותיו. הוא לא אמר זאת במפורש אלא טען, למשל, כי הוא "בעד עמידה על זכותנו, ואם מגיע לנו להטות את מי הירדן – ומגיע לנו – אנחנו צריכים לעשות זאת, ואם הסורים יפתחו באש – נצא למלחמה". אולם המרחק בין עמדה זו לבין חתירה למלחמה אינו רב למעשה. ואכן שרת אמר בכמה מקומות במפורש, כי בסופו של דבר פני דיין נשואות למלחמה. כאן יש הבחנה מעניינת בין בן-גוריון לבין דיין. בן-גוריון היה רדוף חרדות, זהיר ומתלבט. הוא הכיר בחשיבותו של המכשיר הצבאי והיה נכון להפעיל אותו – ובסופו של דבר אף הכריע כך במבצע "קדש". אולם הוא עשה זאת מתוך חרדה מפני ההווה והעתיד. דיין, לפי הערכתי, לא היה רדוף חרדות – הוא דווקא היה בטוח בעליונות הצבאית הישראלית; הדאגות היו משניות. מבחינת הערכת יחסי הכוחות הצבאיים היה זה דווקא דיין שקלע יותר למציאות של אותה תקופה. הוא היה בטוח שישיראל מסוגלת להביס את יריביה הערבים, והמוטיבציה שלו למלחמה לא נבעה מתחושת נחיתות וחולשה ומפחד מפני שינוי מאזן הכוחות, אלא מחתירה למעמד יותר מרכזי ומשפיע של ישראל בתוך המערכת המזרח-תיכונית. השילוב בין בן-גוריון לבין דיין הוא מבחינה זו מעניין מאוד. כדאי לציין עם זאת, כי דבר אחד הבינו שרת ודיין טוב יותר מאשר בן-גוריון – את פוטנציאל ההסלמה הטמון בפעולות התגמול לאורך הגבולות.

שרת הבין כל העת, כי פעולה צבאית מוגבלת לאורך הגבול עלולה לפגוע במדיניות החוץ והביטחון שניהל, ולכן התמודד עם כל פעולה בפני עצמה. גם

דיין הבין יפה שתהליך ההסלמה, כלומר פעולות תגמול בהיקפים מסויימים, הופך להיות אקט מדיני-אסטרטגי ממדרגה ראשונה. לא ברור אם בן-גוריון הבין אל נכון משמעותו של תהליך זה. הוא נתן לדיין "לשחק" את המשחק הזה פעמים רבות וייתכן שלא הבין, שעלידי כך יצר דיין ממילא מכניזם או דינמיקה, שבסופו של דבר הביאו להשפעה מכרעת גם ברמות הגבוהות ביותר של מדיניות החוץ והביטחון.¹⁷

לקחי 1956

מבצע "קדש" מהווה סיומה של תקופה ופתיחתה של תקופה חדשה. תקופה חדשה זו היא כמובן עניין לדיון נפרד. עם זאת, ניתן להזכיר כאן כמה מהלקחים העיקריים של מקבל ההחלטות הראשי בישראל דאז, בן-גוריון, מהמבצע, וזאת בגלל ההיפוך האירוני שחל מאז בעמדותיו ואשר קירבוהו דווקא לעמדותיו של שרת.

מבצע "קדש" תואר על-ידי ישראל כהישג צבאי ומדיני נכבד. נטען כי משטר נאצר ספג מהלומה כבדה, כי חוזק אפקט ההרתעה הישראלי, כי מעמדה של ישראל התחזק בעולם כולו. כן הודגשה המטרה של חיסול פעולות הפדאיון הערבים ושל פתיחת מצרי טיראן. המטרות הרחבות והסמויות של המבצע היינו, הפלת משטר נאצר וחסול האיום הפוטנציאלי של אחדות ערבית מאיימת על ישראל, הוסתרו עוד קודם למבצע ולא הוזכרו כלל לאחר מכן. אולם לאמיתו של דבר, המטרות האסטרטגיות-מדיניות העיקריות שהוזכרו לעיל לא הושגו. יתר על כן, מעמדו המדיני של נאצר, הן בעולם והן במזרח התיכון, התחזק במידה ניכרת לאחר המבצע. נראה כי התפתחויות אלו אכן הובנו על-ידי בן-גוריון, וזאת למרות ההצהרות האופטימיות שהושמעו לאחר המבצע.

שני דברים ייתכן שלא נתפסו ככאלה על-ידי בן-גוריון והאליטה הפוליטית: א. אפקט ההרתעה של ישראל אכן חוזק על-ידי המבצע, אולם לא רק בגלל הנצחון הצבאי, אלא גם בזכות הנכונות המיידית של ישראל לוותר על סיני. אילו היתה ישראל מתעקשת להחזיק בסיני (כפי שאכן עשתה לאחר 1967), היתה המוטיבציה המצרית לשחררו כה גדולה, עד כי יש להניח שתוך זמן קצר היתה מצרים מתחילה במהלך צבאי במטרה זו. שהרי הרתעה יציבה ויעילה מושגת רק על-ידי שילוב של עליונות צבאית מצד המרתיע עם רמה נסבלת של

17. במאמר מוסגר ניתן להוסיף כי קיימת הקבלה מעניינת מבחינה זו בין עמדותיהם (וההבחנות ביניהן) של בן-גוריון ודיין מצד אחד, לבין אלו של בגין ושרון מן הצד השני. אצל האחרונים הדבר קיבל ביטוי בהקשר של מלחמת לבנון. גם אצל בגין נראה כי קיימת היתה חרדה ודאגה קיומית יותר מאשר הרגשה של עליונות צבאית ישראלית, ואילו אצל שרון קיימת היתה הרגשה ברורה של עליונות צבאית ישראלית.

תסכול פוליטי מהצד השני – המאתגר על הסטטוס־קוו. משגובר התסכול הפוליטי, נחלשת ההרתעה.

ב. המבצע הביא להפסקת פעילות הפדאיון, אולם הללו החלו, כאמור, רק בעקבות "פעולת עזה". במלים אחרות, מבצע "קדש" חיסל תופעה (שהיתה אכן טורדנית ומאיימת), שהיא כשלעצמה היתה במידה רבה תוצאה של מהלך אסקלטיבי ישראלי.

בן־גוריון מכל מקום, הסיק כי ישראל אינה יכולה להפיק הישגים מדיניים ממהלכים צבאיים. בכך חזר בעצם אל מדיניותו, כפי שעוצבה בעקבות מלחמת השחרור ושלטה בחשיבה המדינית־אסטרטגית הישראלית עד 1954. בכך היו שותפים בן־גוריון ושרת ממילא עד 1954. הלקח השני שהתקשר לראשון היה, כי ישראל חייבת להתאמץ ולהשתדל למנוע מלחמה וזאת בשתי רמות: ברמה הפוליטית – "ניהול" הקונפליקט. בכך אימץ בן־גוריון את גישתו של שרת. אולם בניגוד לשרת, לא סבר בן־גוריון – גם עתה – כי ניתן "לנהל" את הקונפליקט גם בכיוון של מיתונו באמצעות אסטרטגיות של דיפלומטיה ופשרה (אם כי ניצנים מסויימים לכך מופיעים אצלו). ביסודו של דבר, התמיד בן־גוריון בהערכתו הפסימית לגבי התפתחות הקונפליקט ולגבי עתיד היחסים הצבאיים־הקונבנציונליים בין ישראל למדינות ערב. מכאן הלקח ברמה האסטרטגית־צבאית – הגברת אפקט ההרתעה. אלה הובילו את בן־גוריון למסלול של בניית אופציה גרעינית לישראל, ובמקביל להשגת ברית הגנה בין ישראל לארצות־הברית ו/או נאט"ו.