

אפרים הלוי

**מקומה של
קהילת המודיעין בעיצוב
החלופות האסטרטגיות
של ישראל**



פרסום מס' 92

המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דייוויס

יוני 2003

Efraim Halevy

*The Role of the Intelligence Community in Forging the Strategic
Options of Israel*

Published by the Leonard Davis Institute for International Relations

The Hebrew University of Jerusalem

June 2003

עריכה: עדנה קדמון

עיצוב העטיפה: סטודיו קר-גרף

הפקת העטיפה וסדר: נועה ליכטינגר

הדפסה: דפוס אחוה

פרסום המכון מס' 92

המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס

האוניברסיטה העברית בירושלים

יוני 2003

תוכן הפרסום אינו משקף בהכרח את עמדת המכון

'הושפט הרכבי' (1921–1994) היה ממניחי היסודות למודיעין

האסטרטגי בישראל ועמד בראש אגף המודיעין של צה"ל בשנים

1955–1959. הוא שימש כיועץ ראש הממשלה לענייני מודיעין בתקופת

כהונתם של מנחם בגין ז"ל ויצחק רבין ז"ל כראשי ממשלה.

בשנת 1968 החל ללמד בחוג ליחסים בינלאומיים ובחוג ללימודי המזרח

התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים. בשנים 1983–1988 עמד בראש

המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס.

הרכבי פרסם ספרים ומאמרים רבים העוסקים בעיקר בנושא הסכסוך

הישראלי-ערבי. החשוב מביניהם הוא ספרו המקיף "מלחמה

ואסטרטגיה" בהוצאת מערכות ומשרד הביטחון. בשנת 1993 קיבל

הרכבי את פרס ישראל.

אפרים הלוי נולד בלונדון ב־1934 ועלה לארץ ב־1948, ערב הכרזת העצמאות למדינת ישראל. בעבר היה קצין מטה בנושאי הסברה במפקדת קצין חינוך ראשי ואחר כך פרשן מדיני בגלי צה"ל.

בשנים 1961–1995 שירת במוסד בתפקידים מגוונים: שירת בחו"ל, בין היתר כיועץ מדיני בשגרירות ישראל בווישינגטון ובפאריס, פיקד על שלושה אגפים במוסד וכיהן כמשנה לראש המוסד בשנים 1990–1995. בתקופה זו מילא תפקיד מרכזי במסכת היחסים בין ישראל לירדן ולקח חלק במשא ומתן על חוזה השלום בין שתי המדינות.

בשנים 1996–1998 כיהן הלוי כשגריר ישראל ליד האיחוד האירופי ונאט"ו. באפריל 1998 ביקש ממנו ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, לעמוד בראש המוסד. הלוי כיהן בתפקיד זה תחת שלושה ראשי ממשלה וסיימו בשנת 2002. היום הוא עומד בראש המועצה לביטחון לאומי ומשמש כיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי.

מקומה של קהילת המודיעין בעיצוב החלופות האסטרטגיות של ישראל*

היססתי רבות לפני שנעתרתי להזמנתו של המכון ליחסים בינלאומיים על שם ליאונרד דיוויס לבוא ולהרצות בערב המוקדש לזכרו של האלוף במילואים פרופ' יהושפט הרכבי (פטי). פטי היה במשך שנים דמות מופת בקהילת המודיעין – ראש אגף המודיעין של צה"ל, הוגה דעות מן המעלה הראשונה בתחום האסטרטגי ומן הבקיאים והחכמים בנבכי יחסינו עם הפלסטינים. על כן חשתי, ועודני חש, בבחינת "הנני העני ממעש" כאשר אני מופיע כאן בפניכם. בחרתי לדבר על מה שהגדרתי כמקומה של קהילת המודיעין בעיצוב החלופות האסטרטגיות של ישראל, משום שהנושא ראוי לבחינה ולמחשבה ולא רק מנקודת המבט ההיסטורית. אולי דווקא כיום, יש לסוגיה זו משמעות ומשקל יותר מאי-פעם. נוהג אני לומר לחברי בקהילת המודיעין, שבה שירתי קרוב לארבעים שנה, כי חסד עשה עמנו היושב במרומים בעת כינוס הקונגרס הציוני בבזל ב-1987, כאשר דאג להיעדרה של פונקציה מודיעינית שתספק למנהיגות היהודית הערכת מצב מעודכנת. חושש אני, כי אילו הייתה פונקציה כזאת בנמצא, ואילו נשאלה לסיכויי הגשמתו של החלום הציוני וכינונה של מדינה יהודית בארץ ישראל, הייתה מנתחת את יחסי הכוחות, את הזירה האזורית ואת הזירה הבינלאומית, ומגיעה למסקנה כי לסיכויי הקמתה של מדינה יהודית יש, מה שמכונה בעגה שלנו, "סבירות נמוכה".

* דברים שנישאו בערב לזכרו של פרופ' יהושפט הרכבי, שהתקיים ב-21 במאי 2003 באוניברסיטה העברית בירושלים.

נזכר אני בערב שנערך לזכרו של הנשיא המנוח חיים הרצוג, ושבּו השתתפו גם הרמטכ"ל בעבר רב אלוף אהוד ברק, עוד לפני היותו ראש הממשלה, וראש הממשלה לשעבר יצחק שמיר. בין לבין הוצגה שם השאלה מדוע לא שותף המודיעין בכל המידע שנגע לכוונותיו של הדרג המדיני בישראל שעה שעמדו על הפרק החלטות על נקיטת יוזמה מדינית זו או אחרת (כמו אוסלו, מדריד וירדן). יצחק שמיר אמר אז, שהוא נזקק למודיעין כדי שיתריע על איומי מלחמה ועל סכנות, אך באשר לשלום, הוא רואה עצמו מומחה טוב מן המודיעין ואין הוא נזקק להערכותיו. ועובדה היא, שערב בואו של הנשיא סאדאת לישראל לא שותפו גורמי ההערכה במודיעין בכל המהלכים שקדמו להגעתו של הנשיא המצרי לישראל, והוא הדין גם בנושאי אוסלו והמשא ומתן עם ירדן. שלושת הנושאים הללו הבשילו לכדי הסכמים של ממש, ואין נפקא מינה אם דעתו של מישהו כאן נוחה או אינה נוחה מהתוצר. לא כן המשא ומתן עם סוריה; בנושא זה היה המודיעין שותף מלא בהליכים ובתהליכים, והנה דווקא בו, לא הגענו להסכם. הייתכן שבעצם שיתופו של המודיעין בעיצוב החלופות האסטרטגיות של ישראל יש מן המכשלה? האם אפשר שדווקא הצופה לבית ישראל, כפי שהוא מכונה לא פעם, יודע להתריע כי "מצפון תיפתח הרעה", אך אינו בנוי לא מהותית ולא נפשית כדי לאתר ניצני גאולה ולהאיר אותם? על כמה מן ההיבטים בסוגיה נכבדה זו רוצה אני להתעכב כאן.

ישראל נולדה בסערת קרב, ומששכּו הקרבות היה ברור כי האיומים מסביבה נותרו רציניים, יש שיאמרו קיומיים. אויבי ישראל לא השלימו עם עצם קיומה ולא הסתירו את כוונותיהם לנסות ולממש את מזימת השמדתה.

מאז ועד היום חוסה ישראל בצל איום ההשמדה, אלא שבמרוצת השנים נתחלפו מקצת השחקנים. כמה מאויבי ישראל חתמו עמה חוזי שלום; ידידה של ישראל מתמול שלשום – איראן – עומדת עכשיו בראש המצהירים שאין לישראל זכות קיום כמדינה. אין למצב כזה אח ורע בעולם; אין עוד מדינה בעולם, מבין החברות בארגון האומות המאוחדות, שצריכה לעמוד נוכח האיום להשמדה. האין זה אך טבעי והגיוני, שמערכת המודיעין תראה בראש ובראשונה את תפקידה להתריע בעוד מועד על כוונותיו של היריב ולאסוף את מרב הידיעות על יכולותיו? ומאחר שליכולות אלה פוטנציאל עתידי של מימוש הכוונות, מי יעז ומי יקבל עליו להעריך ולומר שמול מידע בדוק ומוצק על יכולות נצברות, קיימות חלופות אחרות, שאמנם סיכוי בצדן, אך גם סכנה גדולה בשוליהן?

מדינת ישראל בת ששת מיליוני התושבים אינה מדינה קטנה היום; היא מדינה בגודל בינוני; אוכלוסייתה מרובה מזו של נורווגיה, של אירלנד או של דנמרק, אך היא צריכה להתמודד עם איומים שרק מעצמות יכולות להם. זוהי המציאות שבה חיה ופועלת קהילת המודיעין של ישראל מאז כוננו אותה בשנות הבראשית של המדינה, ורק טבעי הוא, שתעמיד בראש מעייניה את הסיכונים, את הספקות, את האיומים ואת ההתעצמות של היריבים. הנחת העבודה של המודיעין היא, שאם יריב מסוים רוכש יכולות או מפתח מערכות נשק, כוונתו להשתמש בנשק זה נגד ישראל. אכן ייתכנו מצבים שבהם היריב רוכש את יכולותיו לצורכי התגוננות, אולי לצורכי הרתעה נגדית, אולי לצורך יצירת מאזן אימה או מאזן הרתעה, אך בסופו של יום חייב המודיעין לומר לקברניט, שסכנת השימוש

בנשק גדולה מהסיכוי שהנשק לא יופעל נגדנו. במציאות זו גדלנו כולנו בקהילת המודיעין, ומציאות זו הכתיבה את האתוס שלה.

היה רק חריג אחד – אירוע אחד יוצא דופן – התנהגותה של המערכת בתקופה שקדמה למלחמת יום הכיפורים. מיטב המוחות אז הסתכנו והעריכו אחרת. הם נתנו משקל להערכתם את כוונות האויב והמעייטו במשקל יכולותיו. התוצאה ידועה. ומאז ועד היום לא העז איש לחזור ולהסתכן בהערכות הסותרות את היכולות; פעם הדבר נוגע למכלול האיומים בשימוש בנשק להשמדת המונים, ופעם הנושא נוגע במכלול איומי הטרור הבינלאומי.

המשקל שניתן למערכת האיומים איננו מתבטא רק בטקסטים כתובים ובהערכות מודיעין מפורטות. נכחתי לא פעם בהערכות מודיעין שנתיות שהוצגו בפני שרים, בפני הקבינט הביטחוני או בפני הקברניטים בממשלות ישראל. הבטתי בפניהם של שרים ואחרים שהאזינו במשך שעות רצופות לפירוט היכולות של היריבים. המשא הכבד של רושם הדברים ניכר היטב בפניהם; כאשר אתה שומע על אלפי טנקים, מאות רבות של מטוסים, אלפי טילים וכמויות אדירות של אמצעי לחימה אחרים הנאגרים מעבר לגבולותינו, וכאשר אתה מאזין לדברי השטנה וההסתה של מנהיגים ערבים המצוטטים בדיוק רב זה עשרות שנים, כיצד, אם בכלל, יכול מישהו להעמיד מול הנתונים הקשים והאמינים האלה, תזות אחרות המשנות את המהלכים הדטרמיניסטיים שמשקפים מתוך המשנה הסדורה והמשכנעת מאוד של קהילת המודיעין? לעולם יהיה הטון אפוקליפטי, וכבר אמר מי שאמר, שהטון עושה את המוסיקה.

איני אומר הדברים בנימת ביקורת או אי־הסכמה עם חברי בקהילת המודיעין. אני חושב שהם עושים את מלאכתם נאמנה, בחריצות, בכישרון ראוי לציון ובהתמדה יוצאת דופן. תפקידה של קהילת המודיעין הוא בראש ובראשונה לעסוק באויב ולהצביע על סכנותיו. בתקופה האחרונה קיבל תפקיד זה משנה תוקף ומשמעות ועל כך עוד אעמוד בהמשך.

זכור לי היטב אותו ליל אוקטובר בשנת 1973, כאשר צה"ל כיתר את הארמיה המצרית השלישית על הגדה המזרחית של תעלת סואץ, והושמעו אז איומים סובייטיים כי כוח צבאי רוסי אולי יגיע לאזור כדי לחלץ את הכוחות המצריים הנצורים. זוהי פרשה גדולה ומקיפה במשמעויותיה ואין בכוונתי להיכנס לכל פרטיה כאן ועכשיו. זכור לי, כי בשיא המשבר הציבה ארצות הברית אולטימטום לישראל, ולפיו על ישראל לאפשר כניסת אספקה לארמיה זו, שאם לא כן, תסיר ארצות הברית את חסותה מעליה. אנו דרשנו אז שהמצרים יסכימו לשיחות ישירות בינינו לבינם, אף שהאמריקנים טענו שהמצרים לא ייענו לדרישה זו. בשיא המשבר, כך אני זוכר, ניסחה ראש הממשלה דאז, גולדה מאיר, מכתב התפטרות, אלא שזמן קצר לפני שמימשה את כוונותיה קרה מה שהאמריקנים חשבו לבלתי יאמן: סאדאת הסכים לשיחות ישירות בין צה"ל לבין הצבא המצרי בקילומטר ה־101. "סאדאת נשבר". האם הערכנו שכך יהיה? האם המודיעין שלנו העריך שסאדאת יישבר? איני יודע. אך גם אם המודיעין העריך נכונה את כוונות המצרים, הוא טעה בגדול בהבנת "קווי השבירה" האמריקניים.

מה שניסיתי לרמוז עד כה הוא, שקיימות מגבלות חמורות על יכולתו של המודיעין הישראלי לעצב את החלופות האסטרטגיות של ישראל; יתר על כן, הדרג המדיני

בישראל לדורותיו הקפיד מאוד לתחום את גבולות מעורבותה של קהילת המודיעין של ישראל בעיצוב החלופות האסטרטגיות. ראוי אפוא שנשאל את עצמנו מדוע נהג הדרג המדיני לדורותיו בדרך זו, והאם אין סכנה שדווקא בתקופה זו ישתנה המצב לנגד עינינו בשל הלחצים שבהם אנו חיים.

התשובה השגורה בפי הדרג המדיני כאשר הוא נשאל מדוע אינו משתף את המודיעין במהלכיו היא, שאין הוא רוצה שהמודיעין יושפע מכוונותיו של הדרג המדיני. זה נשמע טיעון הגיוני מאוד והוא גם נכון. אך אין זו התשובה המלאה והשלמה. דרג מדיני בישראל שמתמודד עם סוגיות קיומיות של עמו, חייב לנסות ולהסתכל מעבר לאופק; הוא חייב להעריך ולהבין הן את הנעשה מעבר לגבול והן את שמתרחש בבית פנימה. הוא חייב לנסות ולזהות את השבר או את הסדק ההיסטורי שמאפשר לו לזנק אל תוך מציאות אחרת ולהתוות "תקופה חדשה". ובנקודה זו לא רק שהמודיעין אינו מסייע, הוא יהיה בהכרח מכשלה, משום שהמודיעין יזהיר תמיד מפני נטילת סיכונים ויסייג את דבריו כך שהדרג המדיני לא יוכל לבסס על הערכותיו צעד נועז כלשהו. דרג מדיני ישאף תמיד ללהטט עם כדורי יוזמות מדיניות בתקווה, באמונה, שאולי אחד הכדורים ינחת על משבצת מנצחת, משנה פני מציאות.

עם חתימתם של הסכמי אוסלו העריך המודיעין, שירדן בהנהגתו של המלך חוסיין, לא תוכל לחתום על הסכם שלום עם ישראל לפני שיושג הסכם שלום עם סוריה. המחמירים אמרו שירדן תחתום הסכם רק אחרי לבנון. יתר על כן, גם המלך חוסיין עצמו הבהיר אחרי הסכם אוסלו שלא יוכל להיענות לדרישת ראש הממשלה דאז, יצחק רבין ז"ל, שירדן תחתום שלום מלא עם ישראל, וכי

הוא מעדיף להגיע להסדרים חלקיים עם ישראל – הצעה שרבין דחה מכול וכול. ובכן, המודיעין העריך שאין סיכוי להסכם שלום, גם ראש הממשלה רבין העריך כך ולכן השקיע את כל מרצו בערוץ הסורי, וגם המלך חוסיין הבהיר מצדו שכך הם פני הדברים. והנה, כשנה אחרי אוסלו, נחתם הסכם השלום עם ירדן. אילו שעה ראש הממשלה רבין להערכת המודיעין לא היה מאפשר כלל את "משחקי השיחות" עם המלך חוסיין. אילו כך היה, אולי לא היה היום הסכם עם ירדן, וספק אם ירדן, ללא הסכם שלום עם ישראל, הייתה נוקטת את העמדה שבה נקטה במלחמת עיראק. ייתכן שכל מהלך ההיסטוריה של המזרח התיכון היה שונה בתכלית. אלא שראש הממשלה רבין המשיך ללהטט גם בכדור הירדני למרות הערכתו שהסכם שלום עם ירדן איננו אפשרי, וברגע שהתברר שנבקע סדק בחומת ההיסטוריה, הוא שעט פנימה. המהלך הסורי התעכב מטבע הדברים, וייתכן שבכך נמנע הסכם שלום עם סוריה בימיו. הנה כי כן, הגבלת המודיעין הייתה, אם תרצו, מקור להישג מדיני ואסטרטגי מן המעלה הראשונה.

מערכת המודיעין, ככל מערכת, בוחנת עצמה לאחור ומפיקה לקחים. אינני יודע אם היא בחנה את תפיסותיה בנושא הירדני בשנים 1993–1994, והאם הפיקה דבר ממה שקרה או לא קרה. וגם אם עשתה כן, נראה לי כי חסרו לה נדבכים מרכזיים שאינם מטופלים על ידה. במה דברים אמורים?

טבען של הכרעות היסטוריות של מנהיגים בישראל שהן מתקיימות ונגלות לפתע. לרוב מדובר במחשבות כמוסות של ראש הממשלה שנוהג על פי המאמר התלמודי "לבא לפומא לא גלי" – הלב לא גילה לפה. ראוי לומר, שמערכת המודיעין אינה מסוגלת להעריך את מהלכיו של היריב בתחום האסטרטגי הערכה

שלמה מבלי שתדע מהי האסטרטגיה המדינית האמיתית של הקברניט בישראל; לכן, המערכת המודיעינית נוהגת תדיר לשרטט את מה שמכונה "הקווים האדומים" של היריב, כי אין היא יודעת מהם הקווים האדומים האמיתיים של הקברניט הישראלי. אכן כן, מערכת המודיעין אמנם שומעת את דבר הקברניט הן באמירותיו הפומביות והן בדיונים כמוסים, אך אני מעז לומר כי הקברניט אינו מגלה למודיעין את "נכוניותיו" האמיתיות – את הקווים האדומים באמת ואת נקודות השבירה או הפשרה שלו. כיצד אמור המודיעין הישראלי לעצב את החלופות האסטרטגיות של ישראל וכיצד יתרום לגיבושן אם איננו יודע לאן, למשל, היו פניו של בגין? מה באמת היה מוכן שמיר לתת? מה היו גבולותיו של רבין בסופו של יום? שלא לדבר על השאלה מה מסתתר באמת מאחורי צמד המלים "ויתורים מכאיבים" או "החלטות מכאיבות" של אריאל שרון. והרי עצם אמנות המשא ומתן מחייבת שלא לגלות לפה את שהלב באמת מוכן לחולל. ההיסטוריה הישראלית רצופה אין-ספור דוגמאות שבהן התחוויר שהראשון שהתוודע לקווים האמיתיים של הקברניט הישראלי היה לא אחר מנשיא ארצות הברית בכבודו ובעצמו.

נושא יחסה של ארצות הברית לישראל ראוי על כן לתשומת לב מיוחדת, ואני מתייחס אליו רק מן הזווית המודיעינית. מטעמים ברורים ומובנים התנזרה קהילת המודיעין מהתעמקות אולטימטיבית בחקר יחסה של ארצות הברית ויחסו של כל ממשל אמריקני כלפי ישראל ובייחוד כלפי מנהיגותה. מעורבותה העמוקה של ארצות הברית בשלומה ובהבטחת ביטחונה של ישראל מזמינה לכאורה השקעת מאמץ מיוחד בלימוד מדיניותה כלפינו ובניתוחה. ולא היא.

נמנענו מלהיכנס ליער סבוך ועבות זה; לא זכור לי שמישהו חקר או ניתח או הפיק מסמך שעניינו ראייתה של ארצות הברית את מדיניות ישראל, את מדיניותם של ראשי ממשלות ישראל לדורותיהם; האם לא היה זה ראוי, יש מי שיגיד חיוני, להציג בפני ראש ממשלה בישראל כיצד הוא ומדיניותו נתפסים על ידי ארצות הברית? האם לא היה זה מועיל לתאר לראש ממשלה בישראל כיצד ושינגטון רואה את "קוויו האדומים" ואת "נקודת השבירה" שלו, את הדרך שבה תרצה ארצות הברית להשפיע על מדיניותה של ישראל? למודיעין בישראל עניין זה הוא בבחינת "מאתנו והלאה" מק"נ טעמים וסיבות. ולכן, גם בהיבט זה, נמצאת קהילת המודיעין בישראל לוקה או חסרה בחוליה חיונית ביותר של ההוויה הביטחונית והמדינית שלנו ואיני רואה דרך או שיטה לתיקון מצב זה. ומכאן חזרה לזירה המרכזית של דאגותינו – הזירה הפלסטינית.

בשנים האחרונות חל שינוי משמעותי ב"שטח", כפי שהעגה המקצועית מגדירה את הדברים, ועל כך אני רוצה לעמוד בהתקרבי לסופה של הרצאתי.

אפשר להבחין בין שני מצבי יסוד במערכה שאנו נתונים בה: האחד שבו ישראל ניצבת מול יריב הנערך מאחורי קוים תחומים, כמו הגבולות בינינו לבין מצרים, ירדן, סוריה ולבנון. המצב השני הוא שבו ישראל נאבקת ביריב תוך שהיא שוכנת בתוכו והוא שוכן בתוכה, וזהו המקרה, כמובן, של המכלול הפלסטיני. במקרה הראשון, המודיעין אוסף ידיעות, מעריך הערכות ומבצע את פעולותיו בתנאים לעומתיים מבחינה גאוגרפית וגם מבחינה מהותית. במקרה השני, המודיעין הוא שחקן פעיל בתוך תוככי היריב. במקרה הפלסטיני יש למודיעין יכולות נדירות לקבוע כללי משחק מבצעיים, לבנות את האחד ולגמד את השני;

המודיעין הופך לשחקן רב כוח ומשקל בהידברות המדינית היומיומית; יש לו דעות מגובשות הנשענות על היכרות אינטימית נדירה עם היריב. היכרות זו היא מעצם טבעה פסימית, והיא שואבת, בין היתר, ממפגש קרוב עם מגוון של אנשים שתמול שלשום היו עצירים ומבוקשים והיום הם ברי שיח ליד שולחן הדיונים. את התהליך מלווה לחימה יומיומית נגד הטרור – והנאבק בטרור, ובהצלחה מרשימה, הוא זה שקולו דומיננטי בדר־שית. יתר על כן, מי שמנהל את המאבק בשטח, אינו רק מי שמנהל את הדר־שית, אלא גם מי שהערכותיו המודיעיניות נחשבות ומוערכות כמוסמכות ביותר וכנכונות ביותר. הנה כי כן, במקרה דנן קהילת המודיעין, או חלקים מרכזיים בה, מתקרבים להגשמת המעגל המושלם: הכוח המבצע בשטח הוא זה שגם מעריך את המשמעות המדינית של מעשיו, והוא זה שגם מנהל את הדיאלוג עם יריבו וגם משפיע יותר מכל אחד אחר על הבנת הקברניט את המציאות. זהו ניסוי ייחודי בתולדות קהילת המודיעין, וטרם הגיעה השעה לקבוע אם ניסוי זה יצר את התוצאה האופטימלית במערכה שלנו מול הפלסטינים או שמא לא. מעורבותה של קהילת המודיעין במכלול הפלסטיני שונה במהותה ממעורבותה בכל יתר הסוגיות בסכסוך הישראלי-ערבי.

בנושא זה, הגורלי מכל הנושאים שעל סדר היום, הקהילה, למעשה, היא בבחינת "המוציא והמביא". איני רוצה לקבוע אם טוב הדבר או רע הוא. אני מקווה מאוד שהניסוי יצליח, אך איני בטוח בכך. איני בא להציע דרך אחרת, ייתכן שמאוחר מדי, ואולי גם אין בכך צורך. מה שיקבע עתה הוא רק דבר אחד – מבחן התוצאה.