

שימושי קרקע צבאיים : מחשבות ראשונות על מצב המחקר בעולם

אסף שפירא

תקציר

עבודה זו סוקרת את המחקר האקדמי הלא-ישראלי מאז ראשית שנות התשעים בנושא "שימושי קרקע צבאיים" ופריסת מחנות צבא. זאת, מתוך הנחה כי שימושי קרקע צבאיים משפיעים על חיי האזרחים באופן משמעותי, ולכן מן הראוי שייחקרו באופן שיטתי ומעמיק. העבודה מתמקדת בשלושה מישורים: ראשית, התהליכים ההיסטוריים שהשפיעו על שימושי הקרקע הצבאיים ועל פריסת מחנות צבא בעולם, מהם תהליכים פוליטיים, טכנולוגיים, גיאואסטרטגיים, סביבתיים, תכנוניים ועוד; שנית, כיווני המחקר המרכזיים שהתפתחו, ונוגעים לקשרי הגומלין שבין שימושי קרקע צבאיים וכלכלה אזרחית, איכות הסביבה, תכנון שימושי קרקע אזרחיים ועוד; ושלישית, התחומים שלא נחקרו עדיין באופן מעמיק ויסודי מספיק, כלומר ה"חללים" הקיימים במחקר.

מבוא

מטרתה של עבודה זו היא למפות את המחקר האקדמי הלא-ישראלי העוסק בשימוש במשאבים טריטוריאליים לצרכים צבאיים – או בקיצור ב"שימושי קרקע צבאיים"¹ (military land use) - מאז ראשית שנות התשעים. זאת, מתוך הנחה כי שימושי קרקע צבאיים משפיעים על חיי האזרחים באופן משמעותי, ולכן מן הראוי שייחקרו באופן שיטתי ומעמיק. במחקר האקדמי הישראלי בנושא שימושי קרקע צבאיים כבר עסק עמירם אורן (2009), והעבודה הנוכחית ממשיכה את עבודתו של אורן ומרחיבה אותה.²

לאחר הצגת רקע כללי על שימושי קרקע צבאיים, ינותחו ההתפתחויות שהשפיעו על המחקר בתחום מאז ראשית שנות התשעים, התפתחויות ששינו את אופיים של שימושי הקרקע הצבאיים ברחבי העולם; ייבחנו כיווני המחקר הבולטים שהתפתחו ולבסוף יזוהו החללים הקיימים במחקר כיום.

רקע כללי³

המושג "שימושי קרקע צבאיים" כולל שני מושגים שונים: מחד – קרקע, או במובן הרחב טריטוריה; ומאידך – צבא, או במובן הרחב בטחון.⁴ טריטוריה היא "שטח" או "תחום", והיא כוללת את משאבי הקרקע ואת המרחב האווירי, הימי והווירטואלי (למשל גלי הרדיו), וכן את הסביבה (חי וצומח) ואת הנוף שעוצב בידי האדם. הבטחון הוא מושג מופשט יותר ויש לו הגדרות רבות, ובדיון זה הכוונה היא להגנה על קיום המדינה ועל ריבונותה, על אוכלוסייתה ועל שלמותה הטריטוריאלית (אורן 2009, 15).

הבטחון משפיע באופנים שונים על הטריטוריה. יש להבחין בין שימוש ביטחוני

ישיר בטריטוריה ובין השפעה ביטחונית עקיפה עליה. שימוש ביטחוני ישיר מתקיים באמצעות שליטה של מערכת הבטחון על משאבים טריטוריאליים. משאבים טריטוריאליים אלה יכולים להיות בבעלותה המלאה של מערכת הבטחון, אך היא גם יכולה לשכור אותם או להשתמש בהם באופן זמני. על עיצובה של טריטוריה זו יש למערכת הבטחון השפעה ישירה, למשל באמצעות בניית מחנות צבא. השפעה ביטחונית עקיפה, לעומת זאת, מתקיימת כאשר הטריטוריה עצמה אינה מנוצלת לצרכים צבאיים, אך היא מושפעת מאותם שימושים. אמנם על עיצובה של טריטוריה זו אין למערכת הבטחון השפעה או שליטה ישירה, אך השפעתה העקיפה היא לעתים משמעותית. דוגמה נפוצה להשפעה עקיפה כזו היא הגבלות על בנייה לגובה בסמוך למתקנים צבאיים.

היקפה של הטריטוריה שנעשים בה שימושים צבאיים ישירים או שיש עליה השפעה צבאית עקיפה שונה מאוד במדינות שונות וכן באזורים שונים בתוך אותה מדינה, ויכול להגיע לממדים משמעותיים ביותר: בישראל, למשל, 35% מהקרקעות משמשות לצרכים צבאיים (כלומר נעשה בהן שימוש ישיר), ועל 11% נוספים מוטלות הגבלות בנייה הנובעות מאותם צרכים (כלומר, הקרקעות מושפעות באופן עקיף משימושי הקרקע הצבאיים) (אורן ורגב, 2008, 11). ישראל היא אמנם דוגמה יוצאת דופן, אולם שימוש לא-מובטל במשאבים טריטוריאליים לצרכים צבאיים קיים גם במדינות אחרות: בארצות הברית מנהל משרד ההגנה כ-117,705 קמ"ר⁵ (Department of Defense 2008) (להשוואה, גודלה של מדינת ישראל בגבולות 1967.4.6 היה כ-20,770 קמ"ר), ובמדינות מסוימות שימושי הקרקע הצבאיים בולטים במיוחד – באריזונה, למשל, משרד ההגנה מנהל 6% מהקרקעות; בבריטניה מנהל משרד ההגנה 1% משטח המדינה, שני רק ל-Forestry Commission (Doxford and Hill 1998, 280).

חשוב לציין שמערכת הבטחון אינה השחקן היחיד שמעוניין להשתמש בטריטוריה לצרכיו או שמשפיע על עיצובה: חלק ניכר מהדיון בשימושי קרקע צבאיים הוא דיון על מערכת היחסים והכוחות בין בעלי העניין השונים. בעלי העניין כוללים מצד אחד את מערכת הבטחון, כלומר את הצבא, את השירותים החשאיים, את התעשיות הביטחוניות וכדומה; ומן הצד האחר גורמים אזרחיים שונים, וביניהם רשויות השלטון ומוסדות המדינה (הרשות המחוקקת, המבצעת, השופטת, מבקר המדינה, השלטון המקומי ועוד) והחברה האזרחית (המגזר העסקי, המגזר השלישי, מיעוטים, תקשורת ועוד).

השפעות על חקר שימושי קרקע צבאיים

מניתוח המחקר האקדמי בנושא שימושי קרקע צבאיים מאז 1990 עולה שהסוגיות שבהן עסק המחקר הושפעו מכמה התפתחויות בולטות. חשיבותן של התפתחויות אלה אינה רק תיאורטית: הן השפיעו השפעה מכרעת על מיקומם ועל דמותם של מחנות צבא ברחבי העולם.

- תום המלחמה הקרה : תופעות בולטות

- פינוי בסיסי צבא זרים ממקומות שונים שהיו "אזורי עימות" בזמן המלחמה הקרה, בעיקר גרמניה.
- חזרתם של חיילים רבים של מדינות ברית נאט"ו שהוצבו במערב גרמניה

בזמן המלחמה הקרה. תופעה זו בלטה במיוחד בבריטניה, שאלה שבו מגרמניה כ-32,000 חיילים, רובם חיילי חי"ר ממונע וארטילריה (Doxford and Hill 1998, 284). חזרתם של החיילים הגבירה את הדרישה להקצאת קרקעות נוספות בתוך המדינה לצרכים צבאיים.

- צמצום בכוח האדם ובתקציבי הבטחון של מדינות ברית נאט"ו. בבריטניה, למשל, צומצם צבא היבשה (army) ב-24% (Ibid). בדומה, צומצם מספר חיילי צבא ארצות הברית משני מיליון לערך ב-1991 ל-1,452,559 בתחילת 2010, ובמהלך שנות התשעים קוצץ באופן משמעותי גם תקציב הבטחון הלאומי האמריקאי (Department of Defense 2010; United States Government Printing Office 2010).⁶ הקיצוצים בכוח האדם ובתקציב הבטחון עודדו פינוי מחנות צבא את צמצום השימוש במשאבים טריטוריאליים לצרכים צבאיים.
- הצבת מחנות צבא אמריקאיים במדינות קומוניסטיות-לשעבר, כגון הרפובליקות המרכז אסייתיות: אוזבקיסטן, גיאורגיה, אזרבייג'אן, קירגיסטן, גרוזיה וטורקמניסטן; ומדינות מזרח אירופה: פולין, הונגריה, בולגריה ורומניה (Fields 2004; Cornell 2004).

שינויים טכנולוגיים צבאיים

לשינויים אלה יש שתי השפעות מנוגדות: מחד, הם הגבירו את הדרישה הצבאית לשימוש רחב יותר במשאבים טריטוריאליים. זאת, משום שהם כוללים שימוש בכלי נשק כבדים, מהירים ובעלי טווח אש ארוך יותר, כגון תותחי MLRS ומסוקי AH-60, הדורשים שטח תמרון ואש רחב יותר (Doxford and Savege 1995; Doxford and Hill 1998); מאידך, בתקופה זו התפתח הקונספט שמכונה "מהפכה בעניינים צבאיים" (revolution in military affairs, RMA). בקצרה, קונספט זה גורס שהצבא המודרני יתבסס בעיקר על טכנולוגיות מידע מתקדמות ועל יכולות אוויריות וחלליות, שיבואו לידי ביטוי, בין היתר, באש מדויקת ממרחק רב ובטכנולוגיות ריגול ומעקב מתקדמות (Galdi 1995).⁷ המהפכה בעניינים צבאיים אמורה לצמצם במידת מה את הצורך הצבאי בשטחי אימונים וניסויים נרחבים (אך לא בהכרח את השימוש במשאבים אוויריים לצרכים צבאיים): הן משום שחשיבותם של כוחות הקרקע, בוודאי של מבצעים קרקעיים רחבי היקף, פוחתת לעומת פעילות המתבצעת מן האוויר ומן החלל; הן משום שניתן במסגרתה להיעזר בסימולציות ממוחשבות במקום באש חיה, וכך "לחסוך" בשטחים הדרושים לאימוני צבא (Doxford and Hill 1998, 295). בפועל, נראה שהשינויים הטכנולוגיים הצבאיים אכן מגבירים את הדרישה להקצאת שטחי אימונים נוספים לצבא, בעוד השפעתה של המהפכה בעניינים צבאיים על צמצום המשאבים הטריטוריאליים המשמשים לצרכים צבאיים נותרה עד כה תיאורטית בעיקרה.

דמוקרטיזציה ושינויים פוליטיים

בחלק מהדמוקרטיות החדשות שקמו לקראת סוף המאה, למשל דרום אפריקה ומדינות באמריקה הלטינית ובמזרח אסיה, גבר הלחץ שהפעילו גופים אזרחיים שונים לצמצם את היקף המשאבים הטריטוריאליים המשמשים לצרכים צבאיים, או לכל הפחות לשנות את אופיים במטרה לצמצם את

פגיעתם של אותם שימושים בצרכים האזרחיים. בין הצרכים האזרחיים האלה, שבעבר נפגעו בשל השימוש הצבאי במשאבים קרקעיים, אפשר לציין את השמירה על איכות הסביבה ואת זכויותיהם של קבוצות כפופות (subordinated groups), כדוגמת השחורים בדרום אפריקה, שקרקעותיהם הופקעו לטובת מחנות צבא (Lindsay-1992; McKenzie 1998; Albert 1992; Poland 2009; Lee 2007; Corcoran 1998; Simbulan 2009). נוסף על כך, התחזקו נטיות אנטי-אמריקאיות בקרב אוכלוסיית חלק מהמדינות האלה, ולעתים גם בקרב השלטון: כתוצאה מכך גבר, במיוחד במדינות אמריקה הלטינית ומזרח אסיה, הלחץ לפינוי בסיסי צבא אמריקאיים ששהו במדינות אלה (Lutz 2009).

- המלחמה בטרור

- "פיגועי התאומים" ב-11.9.2001 והמלחמות באפגניסטן (2001) ובעיראק (2003) השפיעו על שלוש התפתחויות חשובות הנוגעות לשימושי קרקע צבאיים: ראשית, גדל בצורה משמעותית ביותר תקציב הבטחון הלאומי האמריקאי: מ-304,759,000,000 דולר בשנת 2001 ל-712,853,000,000 דולר (לפי ההערכה) בשנת 2010 (United States Government Printing 2010). גידול זה אפשר את הרחבת שימושי הקרקע הצבאיים של צבא ארצות הברית, שבה לידי ביטוי בעיקר בהקמת מחנות צבא בשטחים מחוץ לארצות הברית; שנית, במסגרת המלחמה בטרור הציבו ארצות הברית (ובעלות בריתה) כוחות צבא והקימו מחנות צבא רבים באזורים כמו עיראק, אפגניסטן ושכנותיהן, כגון ערב הסעודית, פקיסטן והרפובליקות המוסלמיות של מרכז אסיה (Cornell 2004); צבא אמריקאיים (Fields 2004; Engelhardt 2009). הצבת כוחות צבא והקמת מחנות צבא אמריקאיים במדינות מזרח אירופה הושפעו גם הן בעקפיין מהמלחמה בטרור, משום שתאמו את האסטרטגיה הצבאית החדשה של ארצות הברית, שלפיה יש להקים רשת רחבה של בסיסים אמריקאיים קטנים וניידים ברחבי העולם (Fields 2004, 81). מעבר לכך, מחקרים בודדים עוסקים גם בהתרחבות שימושי הקרקע הצבאיים של מדינות אחרות בשל צרכי המלחמה בטרור, כמו מדינות האוקיינוס ההודי: הודו, פקיסטן, בנגלדש, סרי לנקה, איחוד האמירויות הערביות, מיינמאר, סינגפור ומלזיה (Berlin 2004); שלישית, במסגרת ההתגוננות מפני טרור בתוך ארצות הברית (ובמדינות מערביות אחרות) החלה מערכת הבטחון להתערב באופן גובר בניהול טריטוריות שלא התערבה בניהולן קודם לכן, בעיקר באזורים "רגישים" לפיגועי טרור ולפעילות חבלנית, כמו נמלי תעופה וים, משרדי ממשלה ומקומות הומי אדם (Gaisler and key 2007).

- BRAC (Base Realignment and Closure) היא תכנית רחבת היקף וארוכת טווח, שמטרתה לסגור בסיסים רבים של צבא ארצות הברית במדינה, וכן לצמצם את שטחם ולהעתיק את מיקומם של בסיסים אחרים; במילים אחרות, מטרתה היא לצמצם את המשאבים הטריטוריאליים (בעיקר קרקעות) המשמשים לצרכים צבאיים בארצות הברית. בין הגורמים המרכזיים לתכנית אפשר לציין את הרצון בחיסכון כספי ואת תום המלחמה הקרה, שכאמור הפחית (גם אם באופן זמני

וחלקי ביותר) את הצרכים הצבאיים של ארצות הברית. התכנית התאפשרה גם בזכות שינויים בהליכי התכנון הפיזי, שהקלו מאוד על סגירת בסיסי צבא (Warf 1997). היא כללה מספר סבבים: 1988, 1991, 1993, 1995 והסבב האחרון, שהחל ב-2005 ועדיין נמשך. במסגרת ארבעת הסבבים הראשונים נסגרו למעלה מ-350 בסיסי צבא ברחבי ארצות הברית, ובמסגרת הסבב האחרון עתידים להיסגר 437 בסיסים (Department of Defense 2008, 19). סוגיות הנוגעות לתכנית BRAC נידונו במספר רב של מחקרים (למשל Poppet and Hertzog 2003; Warf 1997; Mayer 1995; Young 2008; Bradshaw 1999).

- התפשטות קהילות אזרחיות – תופעה זו אינה ייחודית לעשרים השנים האחרונות, אך ייתכן שהשלכותיה על שימושי קרקע צבאיים הפכו בולטים יותר בתקופה זו, בעיקר בארצות הברית: התרחבות הקהילות האזרחיות במקומות מסוימים יצרה קרבה ממשית בין בסיסים צבאיים – שבעבר היו מבודדים למדי – לבין קהילות אזרחיות חדשות או קהילות אזרחיות ותיקות שהתרחבו. הקרבה הגוברת בין הבסיסים הצבאיים לקהילות האזרחיות מעוררת סוגיות מגוונות הנוגעות להשפעות ההדדיות של שימושי הקרקע הצבאיים והאזרחיים ולמערכת היחסים בין רשויות התכנון הביטחוניות והאזרחיות (Young 2008; Hooks 2003).⁸

- התעניינות גוברת באיכות הסביבה – בעשורים האחרונים ניכרת עלייה מתמדת בעניין הציבורי, התקשורתי, הפוליטי והאקדמי בסוגיות הקשורות לאיכות הסביבה, וביניהן גרימת נזקים סביבתיים ותיקונם, ניהול מדיניות "ירוקה" ו"פיתוח בר קיימא" (sustainable development). כחלק מכך, מערכת הבטחון חשופה ללחץ הולך וגובר (בעיקר מצד גורמים אזרחיים כמו בתי המשפט, הפרלמנט וארגונים סביבתיים, אך גם ללחץ פנימי) לשנות את תכנון שימושי הקרקע שלה: להימנע מפגיעה בסביבה, לתקן נזקים שגרמה בעבר ולאמץ מדיניות "ירוקה". לחץ זה והשינויים שהוא חולל באופיים של שימושי הקרקע הצבאיים נבדקו במחקרים שונים (Woodward 2001a; Stephenson et al. 1996; Anderson et al. 2004; Keysar and Steinemann 2002; Bagaen 2006; Poland, Mitchell and Rutter 2001; Albert 1992; Doxford and Savage, 1995; Werners 2007; Doxford and Hill 1998; Tai and He 2006; Lee 2007; Looms 1993; Siehl 2000; Corooran 1998; Woodward 1999; Trumbull et al. 1993; McCaffrey 2009; Coulson 1995).

כיווני מחקר מרכזיים

אפשר לזהות כמה כיווני מחקר מרכזיים בחקר שימושי קרקע צבאיים. בכל כיוון מחקרי יובחן בין מחקרים ביקורתיים למחקרים לא-ביקורתיים. ההבחנה מתייחסת לאופן הבסיסי שבו המחקר תופס את השפעתה של מערכת הבטחון על הטריטוריה: מחקר ביקורתי יתפוס אותם כשליליים, ומחקר לא-ביקורתי יציג עמדה חיובית או ניטראלית ביחס אליהם.

- שימושי קרקע צבאיים וכלכלה אזרחית

שתי שאלות נשאלות במסגרת זו :

- האם בסיסי צבא הסמוכים לקהילות אזרחיות תורמים כלכלית לאותן קהילות? לפי מחקרים מסורתיים, התשובה חיובית; בסיסי הצבא הסמוכים לקהילות אזרחיות מספקים תעסוקה לאזרחים רבים: הן ישירות, באמצעות העסקת אזרחים בבסיסים הצבאיים עצמם, הן בעקיפין, באמצעות השירותים האזרחיים הרבים שדורשים הבסיסים – תחבורה, מזון, דיור, בידור וכדומה (Abrahams 2007; Soden e al. 2004). הגישה הביקורתית מערערת על תרומתם הכלכלית של בסיסי הצבא באמצעות טענות מגוונות: נוכחות צבאית לא משפיעה באופן מהותי, לטובה או לרעה, על כלכלת קהילות אזרחיות סמוכות (Hooks 1994); נוכחות משמעותית בשוק העבודה של משרות שמקורן במערכת הבטחון פוגעת באופן ספציפי בתעסוקתן של נשים באותו שוק, בעיקר משום שהצבא מספק לנשים פחות עבודות ועבודות בשכר נמוך באופן יחסי (Booth, Falk, Segal and Segal 2000); שימושי הקרקע הצבאיים שתורמים לכלכלת קהילות אזרחיות סמוכות הם רק אותם שימושים הקשורים לפעילות טכנולוגית של "מחקר ופיתוח" (Research and Development, או R&D), ואילו שאר הבסיסים – אלה המשמשים לאימונים, לניסויים, לאספקה, להדרכה וכדומה – אינם תורמים כלכלית לקהילות הסמוכות (Atkinson 1993; Hooks 2003).
- האם פינוי בסיסים צבאיים צפוי להזיק מבחינה כלכלית לקהילות אזרחיות סמוכות או לתרום להן? יצוין שרוב המחקרים המסורתיים שעסקו בשאלה זו לא טענו שפינוי בסיסי הצבא בהכרח יפגע כלכלית בקהילות האזרחיות, ולכן גם לא התנגדו באופן נחרץ לפינוי כזה, אך הם הדגישו את האתגרים ואף את הקשיים הכרוכים בפיתוח כלכלי ואזרחי של בסיס צבאי שפונה, וכן את הסכנה שהפיתוח האזרחי ישרת בעיקר בעלי הון ופוליטיקאים, ופחות את "הטוב הציבורי" (Bagaeeen 2006; McKenzie 1998; Werners 2007; Lee 2007; Gallent, Howe and Bell 1999; Cidell 2003). לעומת זאת, מחקרים ביקורתיים טענו ששימושים אזרחיים אלטרנטיביים בשטחים שפוגו עשויים בסבירות גבוהה לתרום לכלכלת קהילות האזרחיות יותר מאשר תרמו לה השימושים הצבאיים (Poppet and Hertzog 2003; Warf 1997; Bradshaw 1999).

- שימושי קרקע צבאיים וסביבה

גם כיוון מחקרי זה כולל מחקרים ביקורתיים ולא-ביקורתיים. רוב המחקרים הביקורתיים הם "טכניים" בעיקרם – מחקרים אמפיריים במדעי הטבע (כימיה, ביולוגיה, פיזיקה), שבדקים: א. את הנזקים הסביבתיים שגורמים שימושי הקרקע הצבאיים; ב. את הנזקים הסביבתיים שהותירו בסיסי צבא שפוגו ואת הדרכים לתקנם (Stephenson et al. 1996; Anderson et al. 2004; Poland, Mitchell and Rutter 2001; Werners 2007; Nathan and Bronstein 1998; Corooran 1998; Trumbull et al. 1993). המחקרים הלא-ביקורתיים מדגישים שימושי הקרקע הצבאיים, בעיקר שטחי האימונים, דווקא מסייעים להגן על החי והצומח משום שהם מונעים

פיתוח אזרחי מאסיבי שיפגע בהם ויוצרים מעין "שמורות טבע", שבהן מוגן החי והצומח מפני פיתוח אזרחי שיפגע בהם; או טוענים שמערכת הבטחון הולכת ומאמצת נהלים מחמירים בנוגע לשמירה על איכות הסביבה. גם אם חלק מהמחקרים מדגישים שיש צורך בשיפור הנהלים, רובם טוענים שקיים תהליך מתמיד של שיפורם ושמאמציה של מערכת הבטחון בעניין זה כנים (McKenzie 1998; Tai and He 2006; Coe 1997; Coulson 1995; Keysar and Steinemann 2002).

- הממשק בין שימושי קרקע צבאיים ואזרחיים

שתי סוגיות מרכזיות נבדקות במסגרת כיוון זה:

- פינוי בסיסי צבא או הרחבתם. במסגרת זו בוחנים המחקרים את היחסים בין בעלי העניין השונים: רשויות התכנון האזרחיות, רשויות התכנון הביטחוניות, הרשות המבצעת, הרשות המחוקקת, החברה האזרחית ואף התקשורת. מחקרים אלה הם לרוב ביקורתיים: תומכים בפינוי הבסיסים ומבקרים את הרחבתם (Warf 1997; looms 1993; Doxford; Mayer 1995). המחקרים האלה עוסקים הן בהיבטים תכנוניים, כלומר בקביעת החוקים והנהלים הנוגעים לפינוי או להרחבה בידי הגורמים המוסמכים, הן בהיבטים פוליטיים כמו מאבקי כוח פוליטיים, מחאות אזרחיות נגד בסיסי צבא ועמדותיהן של דעת הקהל ושל התקשורת.
- היבטים הנוגעים לממשק התכנוני שבין שימושי קרקע צבאיים ואזרחיים קיימים. במסגרת זו נבדקות סוגיות שונות:
 1. ניהול הקונפליקטים שבין צרכיהם של בסיסי הצבא לצרכיהן של הקהילות האזרחיות הסמוכות להם. בהקשר זה נבחנת במיוחד תופעת "הסגות הגבול" (encroachment) ההדדיות, כלומר ה"הפרעות" שגורמים שימושי הקרקע הצבאיים לאלה האזרחיים ולהיפך – רעש חזק שממנו סובלת הקהילה האזרחית בשל אימוני ירי או תאורה חזקה שמפריעה לאימונים הצבאיים, למשל (Kay Young 2008)?
 2. הנהלים הנוגעים לשימושי קרקע אזרחיים וצבאיים המתבצעים אותה קרקע ממש, למשל נהלים בנוגע לטיולים אזרחיים בשטחי אימונים (Siehl 2000)
 3. מעמדן הסטטוטורי של קרקעות הנמצאות בשימוש מערכת הבטחון (Ibid).
 4. רגולציה של שימושי קרקע צבאיים בידי רשויות אזרחיות, למשל רגולציה אזרחית של טיסות צבאיות (Gallent, Howe and Bell 1999). למרות הפוטנציאל הביקורתי הגלום במחקרים אלה, רובם הגדול אינם ביקורתיים: הם מתארים את המצב הקיים, וגם אם מדגישים את הקונפליקטים שקיים בין שימושי הקרקע האזרחיים והצבאיים, הרי שהם שומרים על ניטרליות ואינם "מאשימים" את מערכת הבטחון בקונפליקטים, אלא מתמקדים במציאת פתרונות מעשיים.

- שימושי קרקע צבאיים של ארצות הברית בעולם

זהו כיוון מחקרי מפותח למדי,¹⁰ אך באופן טבעי מושא מחקריו מוגבל. אפשר לחלקו לשניים:

- מחקרים שעוסקים בהיבטים גיאואסטרטגיים. מחקרים אלה דנים בתזוזת כוחות צבא ארצות הברית למזרח אירופה ולמרכז אסיה ובוחנים הן את הסיבות הגיאואסטרטגיות לתזוזה, תוך התמקדות בצרכים הצבאיים העכשוויים של צבא ארצות הברית, הן את השלכותיה של תזוזה זו על יחסי החוץ של ארצות הברית. הם לא-ביקורתיים בעיקרם: תפיסתם הבסיסית היא שנוכחות צבא ארצות הברית במדינה מסוימת היא הכרח, הנובע מצרכים גיאואסטרטגיים, והיא תורמת לביטחונה של ארצות הברית ושל המדינה המארחת (Cornell 2004; Fields 2004);
- מחקרים ביקורתיים, שבוחנים את ההתנגדות שמעוררת נוכחות צבא ארצות הברית, ומחנות הצבא של ארצות הברית, במדינות ובאזורים שונים בעולם, כמו אמריקה הלטינית, מזרח אסיה והמזרח התיכון. במסגרת זו נבחנים גם המאבק נגד נוכחות זו והשפעתה השלילית של הנוכחות הצבאית על יחסי החוץ של ארצות הברית. דוגמה מובהקת למחקרים מסוג זה נמצא בספר *The Bases of Empire: The Global Struggle Against U.S. Military Posts* (Engelhardt 2009).

חללים במחקר

בחינת המחקר האקדמי בנושא שימושי קרקע צבאיים מעלה מסקנות סותרות: מצד אחד, נחקרו מגוון רחב של סוגיות בהיבטים שונים והתפתחו כיווני מחקר שונים, חלקם מפותחים למדי; מן הצד האחר, דווקא לאור המחקר הרחב שכבר נערך בתחום זה ניתן היה לצפות לפיתוחם של סוגיות ושל היבטים נוספים וחשובים, שנכון להיום אינם מפותחים דיים:

מדינות ואזורים נוספים: המחקר בנושא שימושי קרקע צבאיים ופריסת מחנות צבא מתמקד היום בעיקר בארצות הברית ובבריטניה, במידה פחותה במדינות כמו גרמניה, דרום קוריאה, טייוואן, אוסטרליה, דרום אפריקה ואזורים שונים ברחבי העולם שצבא ארצות הברית נוכח בהם (חלקים ממרכז אסיה ומאמריקה הלטינית), ורק במידה מועטה במדינות ובאזורים אחרים. אזורים נרחבים – למשל כמעט כל אפריקה, רוב מערב אירופה, רוסיה וסין – כמעט ולא נחקרו.¹¹ כתוצאה מכך, גם המחקר על שימושי קרקע צבאיים באזורים אקלימיים או טופוגרפיים מסוימים, למשל באזורים טרופיים או הרריים, נותר מצומצם, והדילמות הנוגעות לפריסת מחנות צבא או השלכותיה נותרות לא ידועות. יתר על כן, המחקר כיום מתמקד בעיקר במשאבים טריטוריאליים קרקעיים: המחקר על שימושים צבאיים במשאבים אוויריים (כמו Gallent, Howe and Bell 1999) וימיים (כמו Berlin 2004) נותר מצומצם ביותר, והמחקר על משאבים וירטואליים כמעט אינו קיים – אף על פי שהשימוש הביטחוני במשאבים אלה והשלכותיו משמעותיים ביותר.¹²

מחקרים השוואתיים: רוב המחקרים הקיימים עוסקים במקרי בוחן ספציפיים, ומיעוטם משווים בין מקרים שונים מאותה מדינה. יש, לפיכך, צורך מיוחד ב: 1. השוואה בין תקופות שונות; 2. השוואה בין מדינות שונות.

למשל, מחקרים אמפיריים בדקו באופן השוואתי את ההשפעה הכלכלית של סגירת בסיסים צבאיים על קהילות אזרחיות שונות בארצות הברית (למשל אחרים בדקו את אותה תופעה בדרום אפריקה (למשל McKenzie 1998) ומחקרים אחרים בדקו את אותה תופעה בדרום אפריקה וארצות הברית לא נוכל לדעת מאין נובע השוני ואילו תנאים ופעולות מסייעים לכלכלתן של הקהילות האזרחיות בעת פינוי בסיסים צבאיים סמוכים. נוסף על כך, חסרים מחקרים שישוו לא רק בין מקרים שונים ממדינות שונות, אלא בין המדינות ממש. בתחום זה החלל המחקרי בולט במיוחד, משום שחסרים עדיין נתונים השוואתיים בסיסיים כמו היקף שימושי הקרקע הצבאיים או מעמדם החוקי במדינות העולם השונות.

מחקרים אינטגרטיביים: אחת הבעיות העיקריות של חקר שימושי קרקע צבאיים היא פיצול לתתי-תחומים רבים מדי: חוקרים שונים בוחנים, למשל, את ההיבטים התכנוניים, הכלכליים, הסביבתיים, הסוציולוגיים והפוליטיים של שימושי קרקע צבאיים ושל פריסת מחנות צבא, אך רק בודדים מהם בוחנים את כלל ההיבטים ואת קשרי הגומלין ביניהם. עם זאת, אין ספק שקשי גומלין חשובים כאלה אכן קיימים. למשל, כאשר חוקרים את השימוש בקרקעות של מחנות צבא שפנו, יש להביא בחשבון כמה היבטים שונים, הקשורים זה לזה: היבטים הנוגעים לעלות הכלכלית של הפינוי וליתרונות הכלכליים של שימושים אפשריים שונים בקרקע שפונתה (מוסדות ציבור, פארקים, מגורים, אזורי תעשייה וכדומה); היבטים הנוגעים ליחסי הכוחות הפוליטיים בין הגורמים השונים המעוניינים להשפיע על השימוש בקרקע (ארגוני החברה האזרחית, קבוצות לחץ של בעלי עסקים, הרשות המקומית וכדומה); היבטים הנוגעים לצרכים הסביבתיים של האזור, לתיקון הנזקים הסביבתיים שגרמה הפעילות במחנות הצבא שפנו ולהשפעות הסביבתיות של שימושים עתידיים אלטרנטיביים בקרקע שפונתה; וכמובן את הרקע החוקי והסטטוטורי שבמסגרתו מתקיימים הליכי הפינוי וההקצאה מחדש של הקרקע.

סקירה היסטורית רחבה: חסרים מחקרים שיספקו סקירה היסטורית רחבה על שימושי קרקע צבאיים: מקורותיהם, השינויים שעברו במהלך השנים, היקפם ואופיים כיום והתפתחויות עתידיות צפויות. מחקרים אלה יכולים להיות תיאורטיים או אמפיריים ולעסוק בעולם כולו או במדינה ספציפית. דוגמה למחקר היסטורי רחב הוא מחקרו של ג'ון צ'ילדס (Childs 1997), שבו נבחן אופיים של שימושי הקרקע הצבאיים בימי שלום לאורך ההיסטוריה האנושית, תוך התייחסות מיוחדת לשאלה אם שימושים אלו התרחשו בערים או באזורי הספר, ומה הייתה צורתם (מצודות ומבצרים, שטחי אימונים, ממליים וכדומה).

סיכום

לפי עמירם אורן (2009, 16-18), עד לשנות האלפיים היה המחקר האקדמאי בישראל על שימושי קרקע צבאיים – וגם הדיון הציבורי – מצומצם מאוד. מאז ניכרת "פריחה" של ממש בתחום זה, שעליה ניתן ללמוד, למשל, מסדנת "מרחב הבטחון" שפועלת במכון ון-ליר ומספרם המקיף של רפי רגב ועמירם אורן בנושא זה (אורן ורגב 2008); עם זאת, המחקר הישראלי בתחום זה

עדיין בראשיתו. העבודה הנוכחית ביקשה לבדוק אם טענתו של אורן נכונה גם לגבי המחקר הלא-ישראלי בנושא שימושי קרקע צבאיים מאז שנת 1990. היא התמקדה בזיהוי ההשפעות השונות על המחקר שנערך בשנים אלה וכיווני המחקר העיקריים הקיימים במחקר זה, ומצאה שאף על פי שמדובר במחקר מפותח למדי, הבוחן סוגיות מגוונות וחשובות, עדיין יש בו חללים רבים, הדורשים פיתוח נוסף.

הערות

1. המונח "military land use", שתרגומו "שימושי קרקע ביטחוניים", הוא המונח האקדמי הנפוץ לתיאור התופעה שתידון להלן, ולכן ייעשה בו שימוש. יש לציין, עם זאת, שאף שהמאמר מתמקד בקרקעות, המונח מתייחס גם לשימוש במשאבים טריטוריאליים אוויריים, ימיים ווירטואליים, כפי שיפורט.
2. עבודה זו התבצעה במסגרת סדנת "מרחב הבטחון" במכון ון-ליר בירושלים, שאותה מרכז ד"ר עמירם אורן.
3. לניסיונות תאורטיים להגדיר את המחקר על שימושי קרקע צבאיים, ראה בעיקר אורן 2008, 149-148; Woodward 2004, 2005).
4. דיון תיאורטי ואמפירי בממשק ובהבדלים שבין המושגים "צבא" ו"בטחון" חורג מהיקפה של עבודה זו.
5. נתון זה כולל את השטחים שמנהל משרד ההגנה של ארצות הברית בשבע הטריטוריות של המדינה.
6. אם כי מאז 1996 – ובמיוחד מאז 2002, בשל המלחמה בטרור – הוא עולה בהתמדה.
7. להרחבה על המהפכה בעניינים צבאיים, ראה למשל; Metz and Kievit 1995; Gray 2004.
8. סוגיה זו נחקרת בעיקר על ידי גורמים לא-אקדמאיים ממשלתיים, הן צבאיים (Van Antwerp 2001), הן אזרחיים (Knot and Natoli 2004).
9. בהסגות הגבול עוסקים גם מחקרים לא-אקדמיים רבים, ביניהם מחקרים של הצבא עצמו (Antwerp 2001; Knott and Natoli 2004), של עמותות ומכוני מחקר (NGA 2004) ושל גורמים ממשלתיים אזרחיים (State of California 2006).
10. בנושא זה מתפרסמים גם מחקרים לא-אקדמאיים רבים, למשל במגזינים פופולאריים (Chalmers 2004; Johnson 2004) ובמכוני מחקר (Spencer 2004).
11. הכוונה למחקרים אקדמיים שהתפרסמו בשפה האנגלית בלבד.
12. אורן ורגב אף טוענים, לגבי ישראל, ש" [...] אולי חריפות ממשק זה [שבין האזרחי לביטחוני בים ובאוויר] גבוהה יותר מהקיים על פני היבשה [...]". (אורן ורגב 2008, 454).

מקורות

אורן, עמירם ורפי רגב. 2008. *ארץ בחאקי: קרקע ובטחון בישראל*. ירושלים: הוצאת כרמל.

אורן, עמירם. 2008. "ישראל, שטח צבאיי" בתוך: גבריאלי (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), *צבא שיש לו מדינה: מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני*

- האזרחי בישראל. ירושלים : הוצאת כרמל, עמ' 75-147.
- אורן, עמירם. 2009. "בטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדין ולמחקר", בתוך : עמירם אורן (עורך), *מרחב הבטחון : מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצרכי צבא ובטחון בישראל*. ירושלים : מכון ון ליר בירושלים, עמ' 15-35.
- Abrahams, Diane. 2007. "The Military as an Economic Agent in Local Economic Development: The Case of South Africa" *Urban Forum*, 18 (2) pp. 13-30.
- Albert, Bruce. 1992. "Indian Lands, Environmental Policy and Military Geopolitics in the Development of the Brazilian Amazon: the Case of the Yanomami." *Development and Change* 23, pp. 35-70.
- Anderson, A.B., W. Guangxing, S. Fang, G.Z Gertner, B. Gunerlap, and D. Jones. 2004. "Assessing and Predicting Changes in Vegetation Cover Associated with Military Land Use Activities Using Field Monitoring Data at Fort Hood, Texas." *Journal of Terramechanics* 42 (3-4), pp. 207-29.
- Atkinson, Robert D. 1993. "Defense Spending Cuts and Regional Economic Impact: An Overview." *Economic Geography* 69 (2), pp. 107-22.
- Bagaeen, Samer Ghaleb. 2006. "Redeveloping Former Military Sites: Competitiveness, Urban Sustainability and Public Participation." *Cities* 23 (5), pp. 339-52.
- Berlin, Donald L. 2004. "The 'Great Base Race' in the Indian Ocean littoral: Conflict Prevention or Stimulation." *Contemporary South Asia* 13 (3), pp. 239-55.
- Booth, Brandofrd, William W. Falk, David S. Segal, and Mady W. Segal. 2000. "The Impact of Military Presence in Local Labor Markets on The Emplotment Of Women." *Gender and Sociey* 14 (2), pp. 318-32.
- Bradshaw, Ted K. 1999. "Communities not Fazed: Why Military Base Closure may not be Catastrophic?" *Journal of American Planning Association* 65 (2), pp. 193-206.
- Childs, John. 1997. "A Short History of the Military use of Land in Peacetime." *War in History* 4 (1), pp. 81-103.
- Cidell, Julie. 2003. "The Conversion of Military Bases to Commercial Airports: Existing Conversions and Future Possibilities." *Journal of Transport Geography* 11 (2), pp. 93-102.
- Coe, Duncan. 1997. "Salisbury Plain Training Area: Archaeological Conservation in a Changing Military and Political Environment." *Landscape Research* 22 (2), pp. 157-74.
- Corcoran, Claire M. 1998. "Rehabilitation of former US Military Lands Bordering the Panama Canal." *Journal of Sustainable Forestry* 8 (3), pp. 67-79.
- Cornell, Svante E. 2004. "The United States and Central Asia: In the Steppes to Stay!" *Cambridge Review of International Affairs* 17 (2), pp. 239-54.
- Coulson, Martin. 1995. "The Geography of Defense – Developing Themes of Study." *Geojournal* 36 (4), pp. 371-82.
- Department of Defense. 2008. *Base Structure Report Fiscal Year 2008 Baseline*. Office of the Deputy under Secretary of Defense (Installations and

Environment), <http://www.acq.osd.mil/ie/download/bsr/BSR2008Baseline.pdf>.

Department of Defense. 2010. "Armed Forces Strength Figures for January 31, 2010." Military Personnel Statistics. <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/ms0.pdf>.

Doxford, David and Jim Savege. 1995. "The Proposed Development of Otterburn Military Training Area in Northumberland National Park: A National Perspective." *Journal of Environmental Planning and Management* 38 (4), pp. 551-60.

Doxford, David and Tony Hill. 1998. "Land Use for Military Training in the UK: The Current Situation, Likely Developments and Possible Alternatives." *Journal of Environmental Planning and Management* 41 (3), pp. 279-97.

Engelhardt, Tom. 2009. "Iraq as a Pentagon Construction Site." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 131-144.

Fields, Todd w. 2004. "Eastward Bound: The Strategy and Politics of Repositioning U.S. Military Bases in Europe." *Journal of Public and International Affairs* 15, pp. 79-98.

Gaisler, Charles and David Kay. 2007. "Land Use Planning and Security in Terrains of Terror." Paper presented at a Conference on the Science and Education of Land Use: A transatlantic, multidisciplinary and comparative approach, Washington, DC, USA, September 24-26.

Galdi, Theodor W. 1995. *Revolution in Military Affairs? Competing Concepts, Organizational Responses, Outstanding Issues*. Washington, DC: Congressional Research, 11 December. <http://www.fas.org/man/crs/95-1170.htm>.

Gallent, Nick, Joe Howe, and Philip Bell. 1999. "The Regulation of Land Reuse and Aviation on Airfields in Rural England and Wales." *Planning Practice and Research* 14 (4), pp. 423-44.

Gray, Colin S. 2004. *Strategy for Chaos: Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History*. London, Frank Cass.

Hooks, Gregory. 1994. "Regional Processes in Hegemonic Nation: Political, Economic, and Military Influences on the Use of Geographic Space." *American Sociology Review* 59 (5), pp. 746-72.

Hooks, Gregory. 2003. "Military and Civilian Dimensions of America's Regional Policy, 1972-1994." *Armed Forces and Society* 29 (2), pp. 227-51.

Johnson, Chalmers. 2004. "America's Empire of Bases." *Freedom Daily*, April 2004.

Kay Young, Rumanda. 2008. *Shared Land Use Impacts Between Military Installations Andcontiguous Communities (Post-BRAC): Fact and Opinion Differences in Planning and Public Policy*. Diss., The University of Texas.

Keysar, Elizabeth and Anne Steinemann. 2002. "Integrating Environmental Impact Assessment with Master Planning: Lessons from the US Army." *Environmental Impact Assessment Review* 22 (6), pp. 583-609.

- Knott, Joseph L. and Nancy Natoli, 2004. "Compatible Use Buffers: A New Weapon to Battle Encroachment." *Engineer*, October-December, pp. 12-15.
- Lee, Anru. 2007. "Southern Green Revolution: Urban Environmental Activism in Kahosiung, Taiwan." *City and Society* 19 (1), pp. 114-38.
- Lindsay-poland, John. 2009. "US Military Bases in Latin America and the Caribbean." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 71-95.
- Lutz, Catherin (ed.). 2009. *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press.
- Mayer, Kenneth R. 1995. "Closing Military Bases (Finally): Solving Collective Dilemmas through Delegation." *Legislative Studies Quarterly* 20 (3), pp. 393-413.
- McCaffrey, Katherine T. 2009. "Environmental Struggle After the Cod War: New Forms of Resistance to the U.S. Military in Vieques, Puerto Rico." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 218-242.
- McKenzie, Penny. 1998. "Reclaiming the Land: A case Study of Riemvasmaac." In: Jacklyn Cock and Penny McKenzie (eds.), *From Defence to development: Redirecting Military Resources in South Africa*. Ottawa: International Development Research Center, pp. 60-84.
- Metz, Steven and James Kievit. 1995. *Strategy and the Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.
- Nathan, Vincent R. and Daniel A. Bronstein. 1998. "Environmental Impact of Military Base Closure in the United States: A Case Study on the Closing of Fort Sheridan, Illinois." *Impact-Assessment-and-Project-Appraisal* 16 (4), pp. 315-24.
- NGA Center for Best Practices. 2004. "State Strategies to Address Encroachment at Military Installations." Issue Brief, September. <http://www.nga.org/cda/files/032403MILITARY.PDF>.
- Poland. John S., Scott Mitchell, and Allison Rutter. 2001. "Remediation of Former Military Bases," *Cold Regions Science and Technology* 32 (2-3), pp. 93-105.
- Poppet, Patrick E. and Henry W. Hertzog. 2003. "Force Reduction, Base Closure, and the Indirect Effects of Military Installations on Local Employment Growth." *Journal of Regional Science* 43 (3), pp. 459-82.
- Simbulan, Ronald G, 2009. "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 145-180.
- Soden, Dennis L., David A. Schauer, Brent McCune, David Coronado, and Janet S. Canary. 2004. "Research in Review: Regional Economic Impacts of Military Installations in the Paso del Norte Region." IPED Technical Reports, Institute for Policy and Economic Developmentn, University of Texas at El Paso.

Spencer, Jack. 2004. "Principles for Restructuring America's Global Military Infrastructure," *The Heritage Foundation*, 16 August. <http://www.heritage.org/Research/Reports/2004/08/Principles-for-Restructuring-Americas-Global-Military-Infrastructure>.

State of California. 2006. *California Advisory Handbook for Community and Military Compatibility Planning*. Governor's Office of Planning and Research, February. http://www.opr.ca.gov/military/handbook/Advisory_Handbook_Title%20Page_Coverletter_Acknowledgements.pdf.

Stephenson, Thomas R., Michael R Vaughan, and David E. Andersen. 1996. "Mule Deer Movements in Response to Military Activity in Southeast Colorado." *Journal of Wildlife Management* 60 (4), pp. 777-87.

Tai, Hua-Shan and Wei-Hsiung He. 2007. "A Novel Model of Organic Waste Composting in Taiwan Military Community." *Waste Management* 27 (5), pp.664-74.

Trumbull, V.L., P.C Dubois, R.Z Brozka, and R. Guyette. 1994. "Military Camping Impacts on Vegetation and Soils of the Ozark Plateau." *Journal of Environmental Management* 40 (4), pp. 329-39.

United States Government Printing Office. 2010. "Outlays by Function And Subfunction: 1962-2014." *GPO Access*, tab. 3.2. <http://www.gpoaccess.gov/USbudget/fy10/hist.html>.

Van Antwerp, R.L. 2001. "Encroachments Impacts on Army Installations and How to Deal With them." *Federal Facilities Environmental Journal*, pp. 19-32.

Warf, Barney. 1997. "The Geopolitics/Geoconomics of Military Base Closure in the U.S.A" *Political Geography* 16 (7), pp. 541-63.

Werners, Ingo. 2007. "The Former Military Training Area Konigsbruck and Nature Reserve Konigsbrucker Heide in the Context of Regional Politics with Particular Considerations of Hazards and Public Safety from the Viewpoint of the site Owner." In: Wolfgang Spyra and Michael Katzsch (eds.), *Environmental security and public safety*. Dordrech, the Netherlands: Springer, pp. 93-107.

Woodward, Rachel. 1999. "Gunning for Rural England: The Politics of the Promotion of Military Land Use in the Northumberland National Park." *Journal of Rural Studies* 15 (1), pp. 17-33.

Woodward, Rachel. 2001a. "Khaki conservation: an Examination of Military Environmentalist discourses in the British Army." *Journal of Rural Studies* 17 (2), pp. 201-17.

Woodward, Rachel. 2001b. "In trust and on Trust: the Strategy for the UK Defence Estate." *Land Use Policy* 18 (2), pp. 93-97.

Woodward, Rachel. 2004. *Military Geographies*. Malden, MA : Blackwell Pub.

Woodward, Rachel. 2005. "From Military Geography to Militarism's Geographies: Disciplinary Engagements with the Geographies of Militarism and Military Activities." *Progress in Human Geography* 29 (6), pp. 718-40.