

מבוא

העניין הפוליטי, החברתי והמחקרי ביחסים בין המערכת האזרחית למערכת הצבאית (civil-military relations) נוגע לעצם מהותה של מדינת הלאום והיה לאחד האתגרים הבולטים הניצבים בפני המדינה הדמוקרטית. אחת מההגדרות המקובלות לעצם מהותה של המדינה היא ההגדרה של וֹבֵר העוסקת במונפול על הפעלת האלימות המאורגנת. מאחר שבמדינת הלאום הצבא הוא הגורם המקצועי, המופקד על הפעלת האלימות המאורגנת, הרי שהפיקוח האזרחי של הדרג האזרחי הנבחר על הצבא היה לאחת מאמות המידה והאמצעים להבטחת קיומה של הדמוקרטיה ותקינותה.

ההתעניינות החברתית והמחקרית ביחסים בן המערכת האזרחית למערכת הצבא עברה התפתחויות רבות מאז הניחו הרולד לאסוול (Harold Laswell), סמואל הנטינגטון (Samuel Huntington) ומוריס יאנוביץ (Morris Janowitz), האבות המייסדים של תחום המחקר הזה בעת החדשה, את היסודות הרעיוניים להבטחת האפקטיביות של הפיקוח האזרחי במדינה הדמוקרטית. בשנים הראשונות, בעיקר בעקבות מוראות מלחמת העולם השנייה, ביקשו רוב החוקרים בתחום הזה להתמודד עם הסיכון האפשרי של השתלטות הדרג הצבאי על מוסדות המדינה הדמוקרטית באמצעות הפיכה צבאית (coup d'état), אלא שכעבור שנים מעטות התברר, כי הפיכה צבאית איננה האיום האמיתי על הדמוקרטיה המערבית.

את הדילמה המרכזית של היחסים בין הממסד האזרחי לממסד הצבאי במדינות דמוקרטיות הגדיר כבר בשנת 1957 סמואל הנטינגטון, שהצביע על המתח המובנה הקיים בין הצורך בצבא חזק כדי להגן על המדינה מפני כל איום חיצון (הציווי הפונקציונאלי) לבין הצורך להבטיח שהצבא החזק לעולם יעשה רק את מה שדורש ממנו הדרג האזרחי (הציווי החברתי). בלשונו של הנטינגטון, האתגר הניצב בפני הפיקוח האזרחי הוא ניהול המתח שבין שני הציוויים האלה.

במהלך עשרות השנים של המלחמה הקרה וגם לאחריה התמקדו רוב החוקרים בתחום הזה בפיתוח מסגרות תיאורטיות, המושתתות על המושג המארגן של פיקוח

אזרחי, וביקשו למצוא את המתכון שיבטיח את "תקינות היחסים" בין המערכת האזרחית לצבא, תקינות המבוססת על הבטחת עליונות הדרג האזרחי באמצעות ציות הדרג הצבאי. אלא שברבות השנים, בעיקר מאז סיומה של המלחמה הקרה והטרנספורמציה בעולם המלחמה, שבאה לידי ביטוי במעבר ממלחמות גבוהות עצימות בין ישויות מדינתיות למלחמות, או עימותים נמוכי עצימות בין ישויות מדינתיות לבין ארגוני טרור וגרילה באזורי עימות שונים, הפכו האתגרים למורכבים יותר. אל הדילמה המרכזית, שהתמקדה במתח בין הציוויים, כפי שהגדיר הנטינגטון, נוספה דילמה חדשה: השפעה של הדרג הצבאי על תהליכי קבלת ההחלטות ברמת האסטרטגיה המקפת (אסטרטגיה רבתי בלשונם של לידל הארט או יחזקאל דרור). הסוגייה החדשה הזאת היא, בעיני, בעלת משמעות חשובה יותר ומציבה אתגר מעניין יותר. ואכן, המאמץ בספר הזה מתמקד בניסיון לאתר ולאפיין את הסיבות להשפעת הדרג הצבאי על תהליכי קבלת ההחלטות, את מאפייניה של ההשפעה הזאת, ובעיקר את תוצאותיה ומשמעויותיה בנוגע למדינה הדמוקרטית בכלל, ולמדינת ישראל בפרט.

הפרופסיונליות הצבאית, שמאפייניה היו ייחודיים ומובחנים מאוד ואשר התמקדה ביכולת הנרכשת והנלמדת להפעיל את האלימות המאורגנת באמצעות המנגנון הצבאי, שינתה פניה בשנים האחרונות. צבאות המעורבים בעימותים נמוכי עצימות נאלצים להתמודד עם אוכלוסיות של אזרחים, עם אמצעי תקשורת חופשית הפועלת בסביבה גלובלית ועם משימות בעלות אופי אזרחי ושיטורי. צבאות מערביים ומקצועיים מעורבים יותר ויותר במשימות של שמירת שלום באזורי סכסוך שונים בעולם, ובכלל זה במשימות המתמקדות בבניית מדינות, או בסיוע לשיקומן של מדינות כושלות. מאפייני המשימות הללו חייבו את הדרג הצבאי לשכלל את מיומנויותיו ולהרחיב את בסיס הידע המקצועי הנדרש, כדי להבטיח את האפקטיביות והרלוונטיות של הפעלת הכוח הצבאי בזירות הפעולה השונות. הרחבת בסיס הידע ורכישת מיומנויות, שהיו זרות עד אז לממסד הצבאי ונתפשו כאזרחיות במהותן, הובילה לטשטוש הגבולות בין התחום האזרחי לתחום הצבאי. נוסף לכך, תהליכי המודרניזציה של החברות המערביות, שהובילו להאצת תהליכי הפרטה של משימות ביטחון מסוימות, שנתפשו עד אז כמשימות לאומיות, או צבאיות במהותן, טשטשו עוד יותר את הגבולות בין התחום האזרחי לתחום הצבאי. במציאות כזאת, האלימות המאורגנת אינה עוד נחלת מוסדות מדינתיים בלבד, ומהות הפיקוח האזרחי מחייבת לברר ולבחון את הנושא הזה מחדש.

בעולם של מלחמות ושל עימותים אלימים, קל יותר לסמן את הגבולות בין הזירה האזרחית לזירה הצבאית. משימותיו של הדרג הצבאי ברורות, באופן יחסי. הדרג הצבאי נדרש להביא לידי ביטוי אופטימלי את הפרופסיה הצבאית, להפעיל את הכוח הצבאי באופן שיבטיח הישג צבאי רב-משמעות, שהדרג המדיני יוכל לתרגם להישג

מדיני, שיוביל בתורו למימוש המטרות המדיניות. צבאות נועדו להילחם, לא לגמרי ברור כיצד אמורים צבאות מקצועיים להתמודד עם תהליך שלום.

הדרג הצבאי מכין עצמו לעתות מלחמה ומבקש להבטיח באמצעות הרמה המקצועית הצבאית את הניצחון הצבאי, ואילו הדרג המדיני אמור להשקיף אל האופק הרחוק ולשאוף להשיג שלום. הדרג הצבאי אמור לספק לדרג המדיני את משענת הביטחון הנדרשת לקידום מהלכים מדיניים, הטומנים בחובם סיכונים.

תהליך המעבר ממלחמה לשלום הוא תהליך רווי סיכונים ואי־ודאות. תהליך כזה עשוי להעצים את המתחים בין הדרג המדיני, המבקש לשפר את הביטחון הלאומי באמצעות נטילת סיכון למהלך של הסכם שלום, לבין הדרג הצבאי, השואף, מעצם הווייתו, לצמצם את הסיכונים. מציאות כזו מובילה לשינוי ברפוס יחסי הגומלין בין הדרגים ועשויה להגביר את אתגר הפיקוח האזרחי בגין הסתייגות אפשרית של הדרג הצבאי מפני הסיכונים הצפויים במהלך המדיני.

הדרג המדיני יכול להעדיף להדיר את הדרג הצבאי מהתהליך ולצמצם עד למינימום את מרחב השפעתו של הדרג הצבאי על התהליך. אך הוא עשוי גם להעדיף לשתף את של הדרג הצבאי בתהליך המדיני. במקרה כזה עלול הדרג הצבאי למצוא את עצמו בזירה בלתי מוכרת, שהפעלת הכוח הצבאי בה היא רק אחד האמצעים להשגת היעדים המדיניים. מה מכשיר את הדרג הצבאי להתמודד בהצלחה עם משימה כזאת? האם הדרג הצבאי ימצא כגורם מסייע, או שמא מכשול בפני הדרג המדיני? כיצד מתמודד הצבא עם המשימה של השכנת השלום?

אני בוחן בספר את מאפייני יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי בישראל בתהליך מדיני ייחודי ומורכב של המעבר ממלחמה לשלום, כדי לעמוד על מאפייני השפעתו של הדרג הצבאי על התהליכים המדיניים ולהבין את הסיבות לכך. הספר מתמקד בהשוואה בין שני מקרים בעלי קווי דמיון ושונים כאחד: תהליך השלום עם מצרים ותהליך אוסלו עם הפלסטינים.

תכליתו של תהליך המעבר ממלחמה לשלום היא להביא לשיפור הביטחון הלאומי, לשיפור המצב הכלכלי, המדיני והבין־לאומי. התהליך מתרחש בסביבת הפעולה בין המדינות לבין האסטרטגיה הצבאית ומתאפיין, בין היתר, בניגוד בין החשיבה המדינית והמטרה הפוליטית לבין החשיבה הצבאית והמטרה הצבאית הפרופסיונלית. אני מנסה לעמוד על טבעם, מהותם והשפעותיהם של הניגודים האלה. שאיפת הדרג הצבאי לצמצם את ממדי הסיכון הביטחוני ואת אי־הודאות, הכרוכים בתהליך המעבר ממלחמה לשלום, תבוא לידי ביטוי בניסיון להשפיע על עיצוב מדיניות השלום ועל יישומה. לפיכך, אבקש לבחון אם הדרג הצבאי אכן השפיע על עיצוב מדיניות השלום

הישראלית ועל יישומה בשני המקרים הנחקרים, מה היו הסיבות לכך ומהם מאפייניה הבלטים של ההשפעה הזאת בכל אחד משלבי התהליך של המעבר ממלחמה לשלום.

הייחוד של המקרה הישראלי

הקמתה של מדינת ישראל והתפתחותה כדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, בצל איום קיומי מתמשך (או יש שיאמרו בצל התפישה בדבר איום קיומי) וכמדינה וכחברה במלחמה, העניקו נופך ייחודי ליחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני בישראל. חוקרים רבים ניסו לעמוד על סוד הדיאלקטיקה בין ישראל כחברה מערבית ודמוקרטית, לבין ישראל כמדינה וחברה, המטפחת עלית צבאית וממסד צבאי דומיננטי, המצמיחים מתוכם גם עלית פוליטית.

נראה, כי העיקרון המבחין בין התיאוריות והמודלים השונים, המתייחסים למקרה הבוחן הישראלי, הוא עיקרון הסיבתיות, או ההשפעה של מה שמכונה בפי החוקרים תהליך ומבנה – Process and Structure. האם התהליכים ההיסטוריים והמציאות הקיומית בצל איום מתמשך עיצבו את המבנה המוסדי, והמבנה המוסדי מעצב את מאפייני יחסי הגומלין בין הדרג הצבאי לדרג המדיני? או שמא הביא המבנה המוסדי להתפתחותם של תהליכים ועיצב מציאות, שעיצבה בתורה את יחסי הגומלין בין הדרגים האלה? למרות שחוקרים רבים הציעו גישות שונות והעמידו הסברים שונים נראה, כי אפשר להצביע על הסכמה אחת ביניהם: אף לא אחד מהם ראה את צה"ל כצבא אינסטרומנטלי, המנותק ממעורבות פוליטית ומהתערבות פוליטית.

הציבור והמערכת הפוליטית בישראל התמקדו מאז ומתמיד בסוגיות הביטחון הצבאי והביטחון הלאומי, ותשומת לב רבה הוסבה תמיד לממסד הביטחוני בכלל, ולדרג הצבאי בפרט. הממסד הצבאי הפך לגוף המאורגן הגדול ורב המשמעות ביותר בישראל ונתפש בעיני החברה ומנהיגיה כארגון בעל יכולת ביצוע גבוהה. כמוסד חברתי בולט, הוא זכה להוקרה חברתית רבה ונתפש כמוסד אמין, המשרת את האינטרס הממלכתי בנאמנות.

ראש הממשלה הראשון, דוד בן גוריון הטיל על הדרג הצבאי כבר בראשית ימיה של מדינת ישראל אחריות ממלכתית רחבת היקף, החורגת מעבר לתחומי הפרופסיונליות הצבאית המקובלת במדינות הדמוקרטיות. צה"ל בראשית ימיה של המדינה עסק במשימות לא-צבאיות כדוגמת התיישבות, חינוך, קליטת עלייה ונועד להיות "כור ההיתוך" לעיצובו של הישראלי החדש – "הצבר". חלק מהמשימות הללו (ואחרות כדוגמת גיור מזורז לחיילים יוצאי חבר העמים) הצבא מבצע גם בימים האלה. כראש הממשלה ושר הביטחון הקדיש בן גוריון מאמץ רב לארגון הצבא ולכנייתו, באופן המאפשר להתמודד עם האיומים שנשקפו מצד הצבאות הסדירים של מדינות ערב. מלכתחילה בחר בן גוריון לפתח את המטה הצבאי ואת עבודת המטה וראה בו אמצעי

המשרת אותו גם כראש ממשלה. עד מהרה הפך הצבא למוסד הכמעט יחיד במדינת ישראל, שפיתח באופן שיטתי ומתמשך את עקרונות עבודת המטה, ואיכויותיו הארגוניות וייחודו כגוף צבאי היררכי הציבו אותו בקרבת הדרג המדיני. בהעדר מתחרים אמיתיים, הפך הדרג הצבאי לגוף המטה המשפיע ביותר על הדרג המדיני, שבמידה רבה אף פיתח סוג של תלות בדרג הצבאי.¹

היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל התאפיינו בסימביוזה פוליטית בין הדרגים. בעשורים המאוחרים יותר התאפיינו יחסי הגומלין בין הדרגים כסוג של שותפות בעלת ייחודיות מבנית ופונקציונאלית. המסגרות התיאורטיות שפותחו בעולם הדמוקרטי המערבי לא נתנו הסבר מספק והולם לייחודיות של מערכת היחסים הזאת בישראל. המקרה הישראלי נתפש, במידה רבה, כמקרה פרטיקולרי ייחודי, המצוי באזור הספר בין העולם הדמוקרטי לבין העולם האחר. אין פלא, אפוא, כי המקרה הישראלי היה לאחד האתגרים הבולטים ביותר עבור חוקרים רבים העוסקים במערכת יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי

— Civil-Military Relations.

השגרה האינטנסיבית של המלחמות שמדינת ישראל התקיימה בצלן הופרה באחת עם היוזמה המדינית הנועזת, שהוביל ראש הממשלה מנחם בגין מייד עם עלייתו לשלטון בשנת 1977. יוזמתו של מנחם בגין הובילה לביקורו ההיסטורי והדרמטי של נשיא מצרים אנור סאדאת בישראל והצעידה את ישראל אל נתיב שלא ידעה עד אז, אל נתיב המעבר ממלחמה לשלום. הדרג המדיני לא שיתף את הדרג הצבאי בהחלטתו לגבי המהלך הזה והדרג הצבאי, בראשותו של הרמטכ"ל מרדכי גור, הופתע מן המהלך המדיני. הרמטכ"ל הסתייג פומבית מהמהלך וראה בו סיכון אסטרטגי לישראל ולביטחונה הלאומי. הדרג המדיני, שגילה נחישות מדינית-פוליטית, הבהיר לדרג הצבאי את כוונותיו בנחישות, שלא הותירה לדרג הצבאי כל מרחב השפעה אמיתי. התהליך המדיני, שמהותו מעבר ממלחמה לשלום, היה היחיד, להוציא ניסיון הנפל לכונון שלום עם לבנון בשנת 1982, עד קיץ שנת 1993, כאשר בהפתעה רבה עלה על פני השטח תהליך אוסלו. גם במקרה הזה בחר הדרג המדיני לפעול מבלי להקדים התייעצות עם הדרג הצבאי, שהופתע מן המהלך. אלא שהפעם, מייד עם תחילת תהליך אוסלו, בחר הדרג המדיני לשותף את הדרג הצבאי במשא ומתן ובשלב מסוימים אף היה נדמה, כי הדרג המדיני מאפשר לדרג הצבאי להשפיע על התהליך ולהיות בו גורם הגמוני.

פרקי הספר עוסקים בשני תהליכי השלום האלה: בין ישראל למצרים ובין ישראל לפלסטינים. הפרק הראשון בספר סוקר את הספרות התיאורטית הכללית על נושא היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי. הפרק השני דן במישור התיאורטי במקרה הבוחן של ישראל.

הפרק השלישי מציג את המסגרת התיאורטית לניתוח שני מקרי הבוחן שהספר עוסק בהם. זהו מודל דיאלקטי, המדגיש את התלות ההדדית בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי באמצעות המושג מרחב השיח (Discourse Space). המודל מציע ארבע קטיגוריות של מרחב שיח, המאפשרות להגדיר את הסיבות להיווצרות ההשפעה של הדרג הצבאי על התהליכים המדיניים ולבחון את תוצאותיה. הפרק הרביעי בוחן את היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל באמצעות המסגרת התיאורטית הזאת.

ניתוח תהליך השלום בין ישראל לבין מצרים, כשתי מדינות עצמאיות, עוסק בשלבי המשא ומתן ובתמיכה הציבורית הרחבה שזכה לה. זה עניינו של הפרק החמישי. השותפות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ככל המהלך היתה מצומצמת למדי. לעומת זאת, אוסלו היה תהליך מורכב של הסכמי ביניים רצופי משברים, המתוארים בפרק השישי. שש ממשלות וחמישה הרכבים של המטה הכללי של צה"ל ניהלו את התהליך בשנים 1993 – 2006. תחושת אי הנוחות של הדרג הצבאי מהמהלך המדיני בתחילת התהליך הפכה עם הזמן, ולרוב בהרשאת הדרג המדיני, למעורבות פעילה של בכירי הדרג הצבאי במשא ומתן.

הפרק השביעי משווה בין שני התהליכים באמצעות המסגרת התיאורטית המוצעת. המושגים התיאורטים מאפשרים לנתח את יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי ולהציגה במלוא ממדיה. הפרק השמיני מציג את תרומת המחקר הזה לשרה המחקר של היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי.

רשימת המקורות והערות השוליים בספר זה הן בסיס רחב וחיוני לקריאת הספרות החשובה בתחום הזה ובשני מקרי הבוחן, לשירותם של המבקשים להרחיב את הידע בנושא הזה.

מאז השלמת כתב היד בקיץ 2006 פרצה מלחמת לבנון השנייה, הארץ געשה, ועדת וינוגרד הוקמה ובאפריל 2007 אף פרסמה דו"ח ראשון חריף במיוחד. הספר מתמקד, אמנם, בתהליכי המעבר ממלחמה לשלום ולא במלחמה, אך אין ספק, כי חלק מהתופעות שנתקלנו בהן במלחמת לבנון השנייה הן פועל יוצא של האופן שהצבא מתמודד בו עם הזירה הפלסטינית וחלק ממסקנות ועדת וינוגרד רלוונטיות גם להקשרו של הספר הזה. בשלבי העריכה הסופיים ניסיתי להתייחס לכמה ממצאי הוועדה ולמסקנותיה גם בספר הזה, אך ברור לי, כי המלאכה לא הושלמה וסביר, כי עוד רבות ידובר ויכתב על כך.