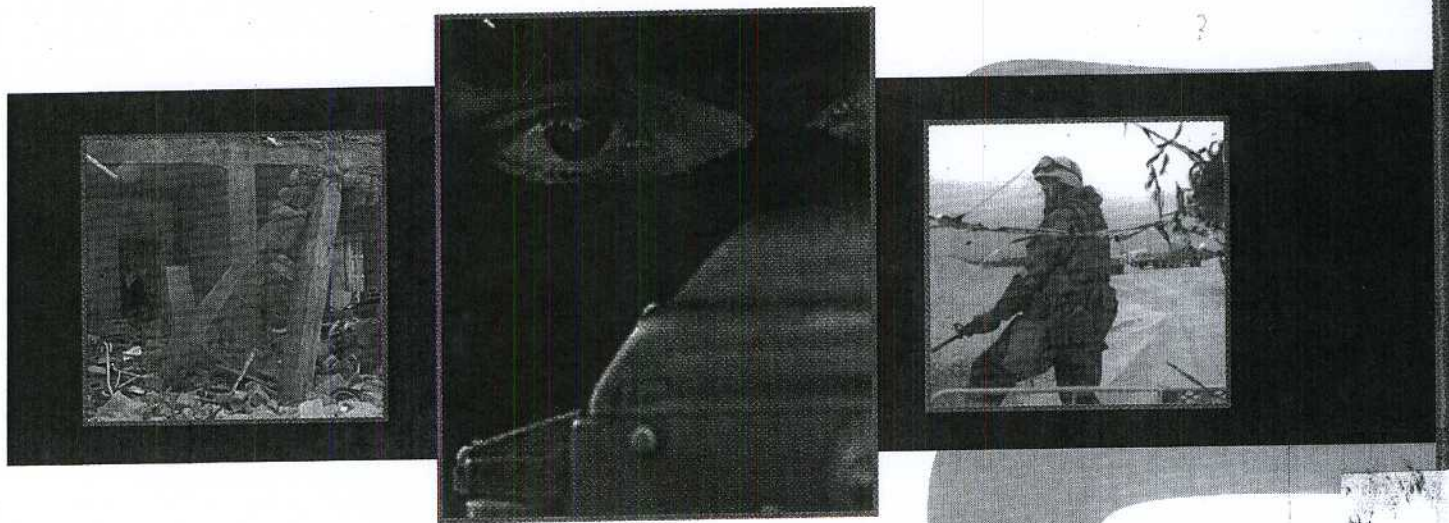


העיומות המוגבל



עורכים: חגי גולן ושאול שי

קץ ההבחנה הדטרמיניסטית – עידן המלחמה נמוכת העצימות כאתגר פרדיגמתי ליחסי דרג מדיני-דרג צבאי במדינה הדמוקרטית קובי מיכאל

מבוא

תגובתה של מיקי רוזין-אהרונסון בגיליון מערכות מס' 390¹ מבקשת את מפלטה הנוח של פרדיגמה דטרמיניסטית הגורסת הבחנה ברורה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, פרדיגמה שעברה מן העולם. הניסיון להסדיר ולמשטר את יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בעידן של תום המלחמות האינטנסיביות באמצעות חזרה אל פרדיגמות תיאורטיות שאיבדו זה מכבר את תקפותן, לא יעמוד במבחן מציאות שהשתנתה וספק אם היה עומד במבחן המציאות שהייתה.

סקירה קצרה וביקורתית של הדיסציפלינה המחקרית המוכרת כיחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי (civil-military relations) מצביעה על ההתפתחות הרעיונית והפרדיגמטית מתיאוריות דטרמיניסטיות ודיכוטומיות הגורסות הבחנה ברורה ומוגדרת בין תחומי האחריות של הדרג המדיני לאלה של הדרג הצבאי ומעבר לתיאוריות "רכות" יותר, המדגישות את האחריות המשותפת של הדרגים, את השיח ואת הגבולות המטושטשים שבין האסטרטגיה הצבאית לבין המדינאות.

ההתפתחות ההיסטורית והגיאואסטרטגית של העשורים האחרונים, שאחד ממאפייניה הבולטים הוא השינוי בטבעם של מלחמות וסכסוכים אלימים, מעצבת מציאות מורכבת ורב-ממדית שבה משמשים בערבוביה חזית ועורף, צבא ומדינאות, אלימות בדמות טרור וגרילה לצד הסדרים פוליטיים שבריריים ומורכבים וקווי שבר בין תרבויות. מציאות כזאת, בתנאים של חברה ישראלית שסועה, מקשה על הדרג המדיני לגבש תפישה מדינית קוהרנטית וברורה הנשענת על חזון מדיני-חברתי צרוף. הגדרה פומבית של חזון שכזה היא בחזקת משאלת-לב שאינה יכולה לעמוד במבחן השרידות הפוליטית של הדרג המדיני, הנאלץ לתמרן ולפעול בתנאים של סיכון למול

צל של סיכוי לעיצוב סביבת פעולה פחות אלימה.

הדירקטיבה המדינית כמנגנון המסדר של הפיקוח האזרחי

התמשכותם של עימותים נמוכי-עצימות, להבדיל ממלחמות אינטנסיביות קצרות במשכן, מציבה את הדרג הצבאי במעמד של שחקן מוביל מעצם נשיאתו בנטל ההתמודדות היומיומית והמתמשכת עם סביבת העימות. המבנה והתרבות השלטוניים בישראל מעצבים סביבה אסימטרית שבתוכה מתנהלים היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, כשבמקרים רבים מתחולל היפוך תפקודי בין הדרגים, והדרג הצבאי, הנהנה מיכולות מקצועיות מוכחות בתחום עבודת המטה לצד שליטה במשאבים ותשומות כדוגמת הערכת המודיעין הלאומית ותכנון אסטרטגי לצד מעמד חברתי מוביל ואמון גבוה מצד הציבור,² מגיע לשיח עם הדרג המדיני טעון ועשיר יותר בתובנות. האפשרות היחידה להחזיר את הסדר על כנו היא להפעיל דירקטיבה מדינית ברורה ונחושה, אלא שזו תהיה בהכרח פועל יוצא של תפישה מדינית מגובשת.

ניתוח משווה של השפעת הדרג הצבאי על תהליכים מדיניים במהות של מעבר ממלחמה לשלום מלמד שתהליך השלום עם מצרים ותהליך אוסלו מצביעים על תקפות הטיעון בדבר הדירקטיבה המדינית כמנגנון המסדיר את מרחב ההשפעה של הדרג הצבאי. בשני המקרים הביע הדרג הצבאי הסתייגות בולטת מהתהליך ומהסיכון הביטחוני הכרוך בו. מנחם בגין הציג דירקטיבה מדינית ברורה שנבעה מתפישה מדינית מגובשת, שנהנתה מלגיטימציה פוליטית וציבורית רחבה, ואשר הניחה ויתור על כל סיני והתייצבות על הגבול המנדטורי לטובת הסכם שלום עם מצרים. למרות שליטתו המוחלטת של הדרג הצבאי בתשומות של הערכת המודיעין הלאומית והתכנון האסטרטגי ולמרות יתרונו הבולט בעבודת המטה, הוגבלה השפעתו והתנגדותו למהלך המדיני שמומש. לעומת זאת, במקרה של תהליך אוסלו, התפישה המדינית לא זכתה ללגיטימציה ציבורית ופוליטית רחבה, היא סבלה מעמימות ולא נקבה בתג המחיר המוסכם להסדר פוליטי מוגדר, ולכן התגלתה הדירקטיבה המדינית כעמומה. בתנאים אלה הפך הדרג הצבאי לשותף פעיל ואפילו מוביל של מהלך מדיני. אלא שהדרג הצבאי, הפועל מכוח המקצועיות הצבאית והרציונליות, התקשה לפעול בתנאי עמימות והעדר דירקטיבה ברורה, ובמסגרת השיח עם הדרג המדיני ניסה לברר מהי הדירקטיבה ולהגדיר היעדים לפעולה. חוסר יכולתו, ואולי חוסר נכונותו של הדרג המדיני להגדיר דירקטיבה ברורה, הוביל את הדרג הצבאי להשלים החסר בפרשנות משלו לדירקטיבה. הפרשנות תורגמה לתכניות פעולה שהוצגו לאישור הדרג המדיני שהעדיף, מטעמים של שרידות פוליטית ולגיטימציה ציבורית, להישען על

הדרג הצבאי, ושקיבל (ברוב המקרים) את התכניות שהציג הדרג הצבאי והפך את הדרג הצבאי לגורם משפיע ומעצב של סביבת פעולה מדינית.

סביבת הפעולה של עימות נמוך-עצימות מרחיבה את הטשטוש בין הגבולות ותחומי האחריות של הדרג המדיני והדרג הצבאי, מכיוון שהיא מתקיימת בתוך סביבה רחבה יותר של תהליך מדיני. לכל אורך העימות האלים הנוכחי, מאז ספטמבר 2000, ממשיך להתנהל תהליך מדיני בו מעורבים גורמים רבים בעצמות כאלה ואחרות. בהקשר מסוג זה, נוספות לפעולות הצבאיות בסביבת העימות האלים השלכות רוחביות על השדה המדיני והבינלאומי.

קציני צבא בכירים וזוטרים ברמות השטח נזקקים למקצועיות המשלבת תובנות עומק בנוגע לתקשורת, לאוכלוסיות אזרחיות ולפוליטיקה הפנימית בקרבן, לכלכלה ואפילו לדיפלומטיה ולכישורי ניהול משא-ומתן. מערכת השיקולים המנחה בביצוע פעולות צבאיות ברמת השטח והיומיום של העימות הופכת לרחבה, עמוקה ועשירה יותר וצבאית פחות (במובן אופן ההפעלה הטקטית של הכוח). שיקוליו הרחבים יותר של הדרג המדיני אינם יכולים לספק את המענה הנדרש לתכנון ולביצוע היומיומי של פעולות צבאיות, שתכליתן המוגדרת היא צמצום ממדי האלימות בהפעלה מבוקרת של הכוח מתוך כוונה להשאיר פתח להידברות ולהמשך התהליך. בהעדר מכניזם מסדיר של פיקוח אזרחי, המבוסס על דירקטיבה מדינית ברורה, הופך הדרג הצבאי לפרשנה של הדירקטיבה המדינית ולחלוץ שלפני הדרג המדיני.

כדי להעמיק את יסודות הטיעון ולעמוד על טיב האתגר שמעמידה מלחמה נמוכת-עצימות לסביבת הפעולה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי והשפעתה על היחסים בין הדרגים, ראוי לסקור בקצרה את אבני הדרך העיקריות בהתפתחותו של תחום זה במהלך העשורים האחרונים.

יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה (Civil-Military Relations) –

הרקע להתפתחות התחום המחקרי ושאלות היסוד הרובצות לפתחו

נראה כי את רעיון עליונותה של המדינאות על פני המצביאות וכפיפותו של הדרג הצבאי לדרג המדיני הפנים ועיצב הוגה הדעות קלאוזביץ עוד במחצית הראשונה של המאה ה-19, כשניסח את אמרתו המפורסמת כי המלחמה אינה אלא המשכה של המדיניות באמצעים אחרים (ליאונרד, 1967, עמ' 22). באמירתו זו הניח קלאוזביץ את היסוד לתפישה הגורסת כי הניצחון הצבאי צריך לשרת הישג מדיני, וזה ייקבע לעולם רק על-ידי המנהיג הפוליטי. הגותו של קלאוזביץ רבצה בשדה המחקר של המלחמה והאסטרטגיה הצבאית, ורק כמאה שנים מאוחר יותר החלה להתפתח

התודעה המחקרית והחברתית לגבי חשיבותם של יחסי הגומלין בין צבא למדינה. את היסודות הראשוניים לתחום המחקר של הסוציולוגיה הצבאית, שממנה התפתח העניין המרכזי ביחסי צבא-מדינה, צבא-חברה ובעיקר יחסי דרג מדיני-דרג צבאי (מה שמוכר בזירגון הדיסציפלינרי כ-Civil-Military Relations), הניחו הסוציולוגים האמריקניים מוריס יאגוביץ (Morris Janowitz) וסמואל הנטינגטון (Samuel Huntington) בתחילת שנות החמישים של המאה ה-20. הדי מלחמת-העולם השנייה ומוראותיה, לצד זיכרון מעורבותם העמוקה והפעילה של הצבאות במשטרים העריצים של הנאציזם והפשיזם, העצימו את החשש בעולם המערבי ובעיקר בארצות-הברית, מפני עצמות פוליטיות בלתי מבוקרות של צבאות במדינות דמוקרטיות. ספרי היסוד בתחום זה, *The Professional Soldier* – במהדורתו הראשונית המצומצמת (Janowitz, 1953) ובמהדורותיו המורחבות והמאוחרות יותר (Janowitz, 1960, 1975), וכן *The Soldier and the State* (Huntington, 1957), ובעדכון מאוחר ב-1977), הניחו את היסודות לתחילתו של פולמוס מחקרי המתמשך עד עצם ימינו לגבי טיב יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי במדינות הדמוקרטיות, בניסיון להציג הסברים שונים לעצם מהותו של הפיקוח האזרחי (civil control) של הדרג המדיני-פוליטי על הצבא ולהפעלתו היעילה. המושג "פיקוח אזרחי" יתגלה כמושג מפתח בניסיון להסדיר ולעצב את היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. חוקרים שונים יעמידו הסברים שונים לגבי חולשת הפיקוח האזרחי ויציגו מודלים ופרדיגמות תיאורטיות שונות בניסיון לחזק את מנגנוני הפיקוח האזרחי ולהבטיח את עליונותו של הדרג המדיני-פוליטי על פני הדרג הצבאי, ולצמצם את העצמה הפוליטית של הצבא הנובעת מעצם שליטתו על משאב לאומי מרכזי – המונופול על הפעלת הכוח. ליחסי אזרחים-צבא בדמוקרטיות נודעת חשיבות יסודית וקיומית, מעצם ההכרה החברתית הנדרשת לסמכות העליונה של הדרג המדיני בכל הקשור להפעלת הכוח. בעצם מדובר בציווי אתי שצריך לבוא לידי ביטוי ב"חווה חברתי" לו שותפים החברה, הצבא והרשויות הפוליטיות (Foster, 2000). השאלות העיקריות שעמדו לנגד עיני החוקרים בתחום זה היו ועודן:

1. כיצד בדיוק יוכפף הצבא במדינות הדמוקרטיות למרות הרשויות האזרחיות?
2. איזו מדיניות ואלו מבנים חברתיים ופוליטיים יאפשרו פיקוח אזרחי יעיל?
3. איזה דפוס של יחסי אזרחים-צבא ישרת את האינטרסים של הדמוקרטיות לטווח ארוך בצורה הטובה ביותר?

בניסיון להסביר את חשיבותם של יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה בחברות דמוקרטיות, הגדיר פוסטר (2000) ארבע ציפיות מרכזיות של החברה והמנהיגות

הפוליטית מהצבא, המשקפות את המתח הבסיסי בין האזרחים לצבא:

1. **יכולת ביצועית** – הצבא נדרש להיות מסוגל להפעיל כוח ביעילות כדי לנצח במלחמות ולהגן על החברה והמדינה. אך פוסטר מזהיר מפני התייחסות ליכולת אופרטיבית וליעילות אסטרטגית כאל מילים נרדפות, ומצביע על הבעייתיות שבהפעלת כוח באופן "יעיל מדי". יעילות כזאת עלולה להתברר במערכת הבינלאומית כאיום העלול לעורר את "דילמת הביטחון" המוכרת. בה בעת, מוכנות ויעילות של צבאות בהתמודדות עם מלחמות אינטנסיביות פוגעת ביכולתם להתמודד עם "מלחמות קטנות", שהן הן האיום העכשווי האמיתי.
2. **סיוע מקצועי** – פוסטר מצביע על חשיבותה של המקצועיות הצבאית בכל הקשור לחשיבה אסטרטגית צבאית שצריכה למלא חלל אינטלקטואלי בדרג המדיני (במובן של החשיבה האסטרטגית; ק"מ), אך בה בעת הוא מזהיר מפני השתלטות החשיבה הצבאית על עיצוב האינטרסים הפוליטיים.
3. **ניטרליות פוליטית** – אי-הזדהות פומבית עם מפלגות פוליטיות ואי התערבות בפעילות פוליטית מפלגתית.
4. **אחריות חברתית** – הפעלת הכוח רק בהתאם להחלטות הדרג המדיני ובכפוף לאינטרסים ולמטרות המוגדרות של החברה שבשירותה הצבא פועל (Foster, 2000).

העשור האחרון בארצות-הברית עומד בסימן הפער ההולך ומתרחב בין הצבא לבין החברה והאליטות הפוליטיות. אירועי 11 בספטמבר עמעמו במידה מסוימת את האפקטיים הנלווים לפער המתרחב, אך הנושא עומד במרכז סדר היום הדיסציפלינרי ומעורר פולמוס מחקרי ענף. ויליאמס (1999), המקדיש מאמר לנושא, עומד על הסיכון שבפער המתרחב בין חברה לצבא בדמוקרטיה, ומציין כי פער כזה עלול לסכן את היציבות החברתית והדמוקרטית, מפני שנתק בין החברה והאליטות הפוליטיות לבין הצבא פוגע ביכולתן של החברה והאליטות הפוליטיות להבין את מהותו של הצבא והשפעתו. כתוצאה מכך ייחלש הפיקוח האזרחי, ולכן הוא מייחס חשיבות עליונה להעמקת המחקר בתחום זה (Williams, 1999). גרונק ופיבר (2001) מחזקים, במידה מסוימת, את מסקנותיו של ויליאמס בממצאי מחקרם על אי-ודאותו של האמון הניתן בצבא בחברה ובפוליטיקה האמריקנית. אמנם הם מגיעים למסקנה כי לא מדובר במשבר חמור, אך הם מצביעים על התרחבותו של הניכור בין צבא לחברה וממליצים לפתח דיאלוג פתוח ובריא בין הצבא לחברה ולאליטות הפוליטיות, ובתוך הצבא עצמו, בכל הקשור ליחסי האזרחים והצבא בעידן החדש (Gronke and Feaver,

(2001, p. 161).

אליוט כהן (2001) עוסק בפער בין המנהיגות הפוליטית למנהיגות הצבאית ומצביע על חולשת התיאוריות הקיימות נמסות להסביר את טיב הגבולות המטושטשים בין צבא לפוליטיקה. כהן מצביע על ההבדלים התרבותיים והארגוניים המובְּנִים בין קציני צבא לפוליטיקאים מעצבי מדיניות, אך מדגיש את הקושי שבהבחנה הברורה לפי התיאוריות הבולטות בתחום זה בנוגע לחלוקת העבודה בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ולאחריותם. כהן רואה את עצם הפעלת הכוח הצבאי כחלק מהותי מעצם המעשה האסטרטגי-המדיני. זיקה כזאת מחייבת הישענות של הדרג המדיני על הדרג הצבאי, מעצימה את השפעת המקצועיות הצבאית על תהליכי קבלת ההחלטות, ומחייבת את הדרג המדיני לפתח יכולות מורכבות ומתוחכמות יותר להתמודדות עם הדרג הצבאי הכפוף לו (Cohen, 2001).

ליבון הביקורות והדיון המעמיק בהן בהקשר של ההתפתחות המחקרית בתחום, מחייבים להפנות זרקור למושגי היסוד שהם בעצם לבני היסוד המושגיות שעליהן נשענות תיאוריות מרכזיות ולאורן התפתח הפולמוס המחקרי בתחום.

מושגי יסוד

במרוצת שלושת העשורים הראשונים של התחום (עד תחילת שנות השמונים של המאה ה-20), בלטה הדומיננטיות של המודלים האמריקניים, שהבחינו היטב בין הישות הצבאית לישות הפוליטית ובין תחומי הפעולה והסמכות של שתיהן. מודלים אלו גרסו הפרדה בין התחומים לצורך הבטחת הפיקוח האזרחי ועליונות הדרג המדיני. חלק ממודלים אלו התאפיינו בדגש המבני והתפקודי (סטרוקטוראלי ופונקציונאלי), חוקרים כדוגמת פיינר (1982) ווולש (Welch 1976) הסבירו את עקרונות הפיקוח האזרחי בחוזקם או בחולשתם של מבנים פוליטיים והתנו את אפקטיביות הפיקוח האזרחי על הדרג הצבאי בחוזק המבנה הפוליטי של הדרג המדיני ובנטיות הדרג הצבאי להתערבות. אחרים, כדוגמת דש (Desch 1999), התייחסו גם להשפעות המערכת הבינלאומית ותלו את אפקטיביות הפיקוח האזרחי בעוצמת האיומים החיצוניים ובעוצמת האיומים הפנימיים על המדינה ובקשר שביניהם. רוב התיאוריות הללו היו תיאוריות משניות בחשיבותן בהשוואה למרכזיותה של תיאוריה שמשלה בכיפה כארבעה עשורים, הלא היא התיאוריה שהציג הנטינגטון כבר בשנת 1957 בספרו המפורסם *The Soldier and the State*.

סמואל הנטינגטון, אחד מעמודי התווך בתחום, פיתח בספרו זה את המושג "מקצוענות", והתנה את הפיקוח האזרחי האפקטיבי – "פיקוח אזרחי

אובייקטיבי" – בהעצמת המקצוענות הצבאית ובמתן אוטונומיה רחבה לדרג הצבאי בתחומי הפעולה הצבאיים (Huntington, 1957). לשון אחר, הוא הטיף למיליטריזציה של הצבא וראה בכך את ההבטחה למניעת התערבות של הצבא בפוליטיקה מבית. לתפישה זו הייתה עדנה במשך שנים רבות למרות חילוקי-דעות ופולמוסים מחקרניים סביבה. גם חוקרים שהתנגדו למשקל היתר שהעניק. הנטינגטון למושג "מקצוענות" והציעו מושגים חלופיים, כדוגמת המושג קורפורטיזם כמושג מפתח וכמושג מסביר (Perlmutter, 1977), גרסו שיש להבחין היטב בין דרג צבאי לדרג פוליטי לצורך הבטחת הפיקוח האזרחי.

את ההבחנה החדה (את אחת ההבחנות) בין צבאי לאזרחי מעגנים חוקרים רבים בהבחנה בין תרבות צבאית לתרבות אזרחית, או תרבות פוליטית. התרבות מעצבת דפוסי התנהגות וחשיבה; היה זה הנטינגטון שנתן סימנים ייחודיים בחשיבה הצבאית ועמד על ההבחנה בין מאפייני החשיבה הצבאית, שהוגדרה על-ידו כ"ריאליזם שמרני", לבין חשיבה פוליטית (Huntington, 1957). אחרים אף מחמירים בהערכתם את מגבלות החשיבה הצבאית ומאפייניה. דיקסון מתייחס לקצונה הצבאית כאנטי-אינטלקטואלית (Dixon, 1976), וכמוהו גם ולד בהתייחסו לצבא בישראל (ולד, 1987, 1994). הספרות המחקרית המאוחרת אף מצביעה על הזיקה שבין מאפייני החשיבה הצבאית לבין דפוסי הצבעה פוליטיים, ובולט בהקשר זה מחקרם של פיבר וקון (2001), המצביע על נטיות שמרניות יותר של הקצונה הצבאית בהשוואה לאליטות הפוליטיות. נטיות אלה באות לידי ביטוי בשיעור גבוה של מצביעים רפובליקניים מקרב הקצונה האמריקנית (Feaver & Kohn, 2001). גם חוקרים ישראלים הרבו לעסוק במאפייני החשיבה הצבאית ועמדו על ההבדלים בינה לבין החשיבה המדינית (הרכבי, 1990), על הזיקה בינה לבין מיליטריזם (קימרלינג, 1993) ועל מאפיינים בולטים של כשליה בהתמודדות עם מציאות משתנה (לניר, 1999).

מושג מרכזי שהסדיר את החלוקה בין תחומי הפעולה של שני הדרגים היה המושג "גבולות". הטיפולוגיה שטבע לוקהאם ושאותה מצטט פרי (1983) בעניין סוגי הגבולות: אטומים (integral), חדירים (permeable) ומקוטעים (fragmented), סייעה בידי חוקרים רבים לתאר ולהסביר מציאויות שונות של יחסים בין דרג מדיני לדרג צבאי, כשחוקרים בולטים כדוגמת פרי (1983), ליסק (2002) ואחרים אף שכללו את הטיפולוגיה ועיצבו מודלים והסברים, המבוססים על תצרפים והרכבים שונים ומשתנים של גבולות אלה, דינמיים במהותם.

בעשור האחרון ומאז סיומה של המלחמה הקרה זוכה שדה המחקר ביחסי חברה וצבא לתשומת-לב ולהתחדשות. חוקרים מערביים מצאו כי המסגרות התיאורטיות

הקיימות, המייצגות באופן בולט את התפישה האמריקנית, אינן נותנות תשובות מספקות, והאתגר הוא כיצד לפתח מסגרת תיאורטית חדשה ומקיפה, שתיתן את המענה הנדרש (Bland, 1999).

הדומיננטיות המובהקת של המחקר האמריקני בתחום הייתה "נגועה" במידה רבה של אתנוצנטריות, ונטתה להסביר את העולם ואת התחום דרך עדשות מערכת הערכים והפוליטיקה האמריקניים. עובדה זו עמדה במרכזה של התפתחות מחקרית ביקורתית בתחום, התפתחות שהובילה לפיתוח מודלים גמישים ודינמיים יותר, הגורסים כי כל חברה נמצאת בתהליכים מתמידים של שינוי, הגורמים לטשטוש הגבולות בין אזרחי לצבאי, ולכן חולשתן של המסגרות התיאורטיות המסורתיות היא בדטרמיניזם שלהן בנוגע להבחנות האפשריות וההכרחיות בין צבאי למדיני-פוליטי. ביקורות אחרות התמקדו בחולשתו המושגית וההסברית של המושג "מקצוענות", המושג שטבע הנטינגטון (1957) בהקשר זה. אם בלנד גרס שעמימות המושג מחייבת בחירה במושגים אחרים (Bland, 1999), הרי אחרים, כדוגמת כהן (Cohen, 2001), הרחיבו את הדיבור על חולשותיו של המושג. ביקורתו של כהן התמקדה בהנחתו השגויה של הנטינגטון לגבי האוניברסליות של המקצוענות הצבאית, בחלוקה החדה והבלתי-אפשרית בין אסטרטגיה צבאית למדיניות ומטרות פוליטיות ובאוטונומיה המקצועית הצבאית בניהול מלחמות שלא עמדה במבחן מלחמות העשור האחרון, בדגש על מלחמת המפרץ 1991.

חוקרים ומלומדים רבים העוסקים בתחום מאז שנות התשעים של המאה ה-20 עמדו על חולשת התיאוריות הבולטות בתחום וניסו להציג מודלים חלופיים והרמוניים יותר, הבנויים על הגיון השותפות (Partnership) בין הדרג המדיני לדרג הצבאי (Peri, 2002), על חלוקת אחריות או אחריות משותפת (Shared Responsibility) בין הדרגים (Bland, 1999), ועל התאמת ערכים (Theory of Concordance) בין הדרג המדיני, הדרג הצבאי והציבור האזרחי (Schiff, 1995). בטרם נעמיק את ההיכרות עם המודלים החלופיים, ראוי להצביע על החולשות הבולטות של התיאוריות בתחום ולהאיר את האתגרים הרובצים לפתחו.

העשור האחרון – "הזרם החדש" –

ממודלים של דיפרנציאציה ודטרמיניזם למודלים של שיתוף-פעולה

כללית ניתן להצביע על שני כיוונים בעייתיים שאליהם מובילות רוב התיאוריות

בתחום:

1. הן עדיין צרות מדי ומחטיאות היבטים קריטיים של הבעיה – חברתיים,

פוליטיים ותרבותיים מורכבים ורב-ממדיים.

2. הן אתנוצנטריות במהותן, מוגבלות ותחומות על-ידי תרבות ופוליטיקה לאומית של תומכיהן.
3. הן נשענות על מושג מרכזי כדוגמת "מקצוענות", שאינו מבורר די צורכו ושכוחו ההסברי מוגבל.

העשור האחרון, שעמד בסימן התפרקותה של ברית-המועצות וקץ המלחמה הקרה, עורר חוקרים רבים שקראו תיגר על התיאוריות הבולטות בתחום. "הזרם החדש" מתאפיין בניסיון להעמיד מסגרת תיאורטית רחבה הנותנת מענה לחברות שונות, למשטרים שונים ולתנאים חברתיים ופוליטיים משתנים.

המשותף לחוקרים הבולטים בעשור האחרון הוא נקודת-המוצא הביקורתית בנוגע לאתנוצנטריות האמריקנית שאין בה, לדעתם, כדי לשקף ולהסביר את המתרחש בחברות אחרות. עיקרון נוסף המשותף לתיאוריות שהתפתחו בעשור האחרון הוא ההבנה כי מושג הגבולות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי והמושג "מקצוענות" איבדו מכוחם ההסברי, מאחר שתחומי הפעולה של הצבאות לאחר המלחמה הקרה כבר אינם מובחנים ומופרדים באופן חד ומובהק מתחומי הדיפלומטיה הבינלאומית; די אם נזכיר בהקשר זה את משימות הכוחות לשמירה על השלום ולכינון שלום ברחבי העולם. בתנאי פעולה כאלה כבר לא לגמרי ברור מהי ה"מקצוענות" הצבאית; המושג נמצא עמום וכוללני מדי (Bland, 1999). בה בעת, לא ברור מה מבחין בין "דיפלומטיה במדים" לבין "דיפלומטיה של חליפות פסים" (Peri, 2002).

נראה כי ניתן לאפיין את הפרדיגמות התיאורטיות החדשות כדינמיות יותר מקודמותיהן, כשהעיקרון המנחה המשותף לרובן הוא עקרון ההתאגדויות והקואליציות האזרחיות-צבאיות הפועלות על בסיס ערכים משותפים המגובים בלגיטימציה של הציבור האזרחי, ושואפות למנגנוני שיתוף-פעולה ביניהן. אם התיאוריות המוקדמות יותר גרסו הפרדה מובחנת ומוחלטת בין צבא לפוליטיקה וקיום מבנים פוליטיים חזקים כמפתח להצלחת הפיקוח האזרחי, הרי התיאוריות המאוחרות יותר מצביעות על סוג מסוים של שיתוף-פעולה המושפע מהקשרים תרבותיים ומוסדיים ומוביל לתרחישים שונים של יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי, שחלקם יובילו להפרדה בין הדרגים ואחרים יובילו לשותפות או לחלוקת אחריות.

נראה כי היסודות הראשוניים לפריצת-הדרך בתחום זה הונחו כבר על-ידי החוקר הישראלי פרי (Peri, 1983), שעסק בפיתוח המושגי של "הפיקוח הדואלי", ניתח את יחסי-הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל והגדיר מודל דינמי של גבולות

משתנים. אחת מפריצות-הדרך הבולטות בתחום הייתה תיאוריית ההתאמה (The Concordance Theory) שהוצגה על ידי רבקה שיף בשנת 1995. בלנד (Bland, 1999) ואחרים גורסים כי אף שבכל התיאוריות הללו יש גרעין של אמת והיגיון, אין בהן כדי לסייע לפיתוח המושגי של פיקוח אזרחי ואין בהן כדי להסביר את השונות והיגיון שבתופעה החברתית המורכבת של צבא וחברה, מכיוון שכל תיאוריה מציגה היבט אחד ומתמקדת בו, ואין לה תשובות להיבטים אחרים של הבעיה. לפיכך, הם קוראים לפיתוח תיאוריה אחודה (unified theory), שתספק תשובות פשוטות לבעיות המורכבות הכרוכות ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי, לצד מענה לשוני המבני, החברתי והפוליטי של מדינות וחברות שונות. נראה כי אתגר זה עדיין רובץ לפתחה של תחום מחקרי זה, וספק אם הניסיונות האחרונים במודלים המאוחרים והעדכניים הקיימים, אכן נותנים את המענה לאתגר שהגדירו בלנד ואחרים.

ככלל ניתן להצביע על שני קצוות בולטים בספרות המחקרית העוסקת ביחסי צבא ומדינה: הקצה האחד מזהה את יחסי-הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי כיחסים בסביבת קונפליקט ומאבק על עצמה פוליטית והשפעה, ואילו הקצה השני מבקש לשוות לסביבת היחסים אופי הרמוני יותר, מדגיש אלמנטים של שיתוף-פעולה בין הדרגים לבין הציבור האזרחי ומייחס משקל ומשמעות לערכים חברתיים ולמערכות של בלמים ואיזונים.

נראה כי הספרות המחקרית הקיימת עדיין לא היטיבה להתמודד עם שני אתגרים מרכזיים העומדים בפני צבאות ומדינות בפתחו של האלף השלישי:

1. מהותה של ה"מקצוענות" הצבאית בסביבת פעולה של מלחמות או עימותים נמוכי עצימות, התופסים את מקומן של המלחמות הגדולות: עימותים המאופיינים ב"מערכות אורבניות" מול טרור וגרילה, בהעדר חזיתות, בטשטוש בין חזית לעורף ובחשיפה כמעט מוחלטת לתקשורת ודעת-קהל בעולם של גלובליזציה, המאופיין ב"רוח תקופה" של זכויות פרט וזכויות הגדרה עצמית למיעוטים. פוסטר היה בין אלה שהתייחסו לסוגיה זו (בביקורתו בנוגע לחולשת המושג שטבע הנטינגטון), והמליץ על שינוי וגיוון בהכשרת הקצינים, על חשיפתם לתרבויות אחרות, על הקניית מיומנויות דיפלומטיות ועל חשיפתם למלאכת המדינאות ולעקרונותיה (Foster, 2000).

2. מעורבות צבאות בתהליכים צבאיים-מדיניים מורכבים ובעלי אופי פוליטי כגון תהליכי מעבר ממלחמה לשלום, מעורבות בתהליכי שמירת שלום (peace keeping) וכינון שלום (peace building), או מה שמקובל לזהות כ"דיפלומטיה במדים"

(בן-אליעזר, 2001).

שני האתגרים הללו מעמידים סוג של קושי בעניין תכליתו ויעילותו של הפיקוח האזרחי, מאחר שמאפייני "המלחמות המודרניות" וכן מורכבותה וייחודה של תופעת "הדיפלומטיה במדים" מטשטשים עוד יותר את הגבולות בין שתי הישויות ובין מרחב הפעולה המדיני למרחב הפעולה הצבאי.

חלישה אזרחית כ"פונקציה שרטוט" של גבולות תחומי האחריות

מאפייני יחסי-הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי מוסברים כנגזרות של הגבולות בין התחומים האזרחיים לתחומים הצבאיים ומאפייניהם. פריצת הגבולות או טשטוש מעידים על התערבות או מעורבות של הצבא בתחומים האזרחיים ולהפך. אחת ההבחנות המקובלות בין תחומי האחריות של הדרג הצבאי לאלה של הדרג המדיני קובעת כי הדרג המדיני אחראי לקביעת המטרות המדיניות ולהחלטה על הפעלת כוח צבאי, ואילו הדרג הצבאי אחראי לאופן הפעלתו של הכוח הצבאי. הנטינגטון (1957) טוען כי ההבטחה לשמירת ההבחנה בין תחומי האחריות תימצא ב"מקצוענות" הצבאית ובאוטונומיה שתינתן לדרג הצבאי להפעיל את הצבא. בהתייחסותו הביקורתית ל"מקצוענות" שטבע הנטינגטון, שנשען בין היתר על דברי גנרל אמריקני שאמר כבר ב-1936 כי "מדיניות [פוליטיקה] ואסטרטגיה [צבאית] הם שני דברים נפרדים, המובחנים זה מזה באופן רדיקלי ויסודי. האסטרטגיה מתחילה במקום בו נגמרת המדיניות", חולק כהן על קביעתו זו של הנטינגטון ולהערכתו אין בה כדי להבטיח את עמידות הגבולות בין תחומי האחריות. הוא ממשיל את הצבא והמדינאים לרופא מנתח ולחולה. החולה (מקביל לדרג המדיני) מחליט אם להפקיד את גופו בידי הרופא המנתח בעל המקצוע (מקביל לדרג הצבאי), אך מרגע שהוא נכנס לחדר הניתוחים אין לו כל שליטה על פעולות המנתח ועל תוצאותיהן. ההקבלה היא לרמה המוגבלת של הפיקוח האזרחי על מהלכי הצבא (Cohen, 2001, p. 434).

נראה כי אין הסכמה ברורה בין המלומדים העוסקים בתחום על הנושאים הנכללים במסגרת האסטרטגיה הצבאית ומה בדיוק מבחין בינה לבין האסטרטגיה המדינית. האם בניית הכוח הצבאי ואופן ארגונו הם חלק מדוקטרינה צבאית ואסטרטגיה צבאית, או שמא הם חלק בלתי-נפרד מהאסטרטגיה המדינית-פוליטית, בשל ההשלכות התקציביות, החברתיות והאחרות שיש לכך על המדינה ועל החברה? הממצאים האמפיריים מוכיחים כי ההבחנה הקיימת לא בהכרח מובהקת וברורה, והגבולות ניטשטשו במקרים רבים. פוליטיקאים היו מעורבים באסטרטגיה צבאית, כדוגמת המעורבות הנשיאותית של ג'ונסון בניהול מלחמת וייטנם, וקצינים היו

מעורבים בניהולה של מדיניות, כדוגמת התנגדותו של ראש המטות המשולבים האמריקני, קולין פאוול, למדיניות הנשיא קלינטון בנוגע לעצמת הכוח הצבאי שהופעל בקוסובו בשנת 1999 (Cohen, 2001).

מאחר שלשיח פתוח ומפרה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי יש חשיבות עליונה בסוגיות של שלום ומלחמה, הציפייה היא שחירות המחשבה וחופש הבעת הדעה של הקצונה הבכירה המנהלת את השיח עם הדרג המדיני לא יוגבלו: "...שהגבול בין הדרגים האזרחי והצבאי... עובר בתחומי האחריות והסמכות ולא במחוזות הרוח והמחשבה..." (טל, 1996, עמ' 104). אלא שבתנאים של יתרון מקצועני ופסיכולוגי של הדרג הצבאי ובהעדר יכולות ומיומנויות של הדרג המדיני לעבודת מטה הדומה ברמתה ובאיכותה לעבודת המטה של הצבא, עלול השיח הפתוח בין הדרגים, שם הגבולות דיפוזיים או כמעט אינם קיימים, לטשטש את הגבולות שבין תחומי האחריות והסמכות. ויליאמס הזהיר מפני השתלטותה של החשיבה האסטרטגית הצבאית המקצועית על עצם הגדרתם של אינטרסים לאומיים ויעדים פוליטיים (Williams, 1999). טשטוש גבולות כזה עלול להוביל להתערבות הדרג הצבאי בתחומי אחריותו של הדרג המדיני, להחליש את מרותו, ובמקרים קיצוניים – אף להביא לשינוי המשטר הפוליטי.

אחת ההבחנות השכיחות לגבי תחומי האחריות של הדרג הצבאי היא ההבחנה בין איומים מבית לבין איומים מבחוץ. רוב החוקרים רואים את הצבא כדרג האמון על התמודדות עם איומי המלחמה ומזהירים מפני התערבות הצבא באיומים מבית. דש (Desch, 1999) ניסה להעמיד מודל מבני, היכול להציג, להבנתו, הסבר מבני, מערכתי כולל להבהרת יעילותו של הפיקוח האזרחי. הוא מגדיר את האיומים הבינלאומיים החיצוניים כמשתנה הבלתי-תלוי ומתאר תבנית של איומים מבית ואיומים מבחוץ בערכים של גבוה ונמוך. לטענתו, הפיקוח האזרחי יהיה חזק ואפקטיבי יותר במקרים של איומים רציניים מבחוץ ואיומים חלשים מבית, חלש ולא אפקטיבי במצב של איומים רציניים מבית ואיומים חלשים מבחוץ, ובמצב בינוני בשני המקרים האחרים.

המסגרות התיאורטיות האוניברסאליות לכאורה אינן מספקות את ההסבר המספק למקרה הישראלי, המאופיין בייחודיות הנובעת, מעצם קיומה כישות דמוקרטית הנתונה במערכת מתמשכת של מלחמות ועימותים אלימים בצל איום קיומי הרובץ לפתחה מאז נוסדה.

יחסי דרג מדיני-דרג צבאי בישראל – הרקע לייחודיותו של המקרה הישראלי
 הקמתה של מדינת ישראל והתפתחותה כדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, בצל איום מתמשך על קיומה כמדינה וכחברה במצור ובמלחמה, העניקה נופך מיוחד וייחודי ליחסי הדרג הצבאי והדרג המדיני המתקיימים בה. חוקרים רבים ניסו לעמוד על סוד הדיאלקטיקה שבין ישראל-כחברה מערבית ודמוקרטיה לבין ישראל כמדינה וחברה המטפחת אליטה צבאית וממסד צבאי דומיננטי, המצמיחים מתוכם גם אליטות פוליטיות.

נראה כי העיקרון המבחין בין התיאוריות והמודלים השונים הוא עקרון הסיבתיות או ההשפעה של תהליך ומבנה – Process or Structure. האם התהליכים ההיסטוריים והקיום בצל איום מתמשך עיצבו את המבנה המוסדי, והמבנה המוסדי עיצב את מאפייני ההידברות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, או שמא היה זה המבנה המוסדי שהביא להתפתחות תהליכים ועיצב מציאות שהנציחה את קיומו והצדיקה או הכשירה את מאפייני פעולתו?

אף כי חוקרים רבים הציעו גישות שונות והציעו הסברים שונים, נראה כי ניתן להצביע על הסכמה אחת ביניהם: אף לא אחד מהם ראה את צה"ל כצבא אינסטרומנטלי, המנותק ממעורבות ולעתים אף לא מהתערבות פוליטית.

מהתפשטות תפקודית (Role Expansion) להתכנסות, ניכור וחציית גבולות
 פרלמוטר רואה את צה"ל כצבא מקצועי מאוד שיש לו השפעה פוליטית משמעותית, לכל הפחות בסוגיות ביטחוניות. הדרג המדיני-פוליטי בישראל הרחיב את תפקידי הצבא ואת השפעתו במודע, כדי לסייע בהקמת המדינה. הרחבת תפקיד פירושה הקניית יתרון פוליטי לכוחה של הקבוצה, למעמדה ולהשפעתה (Perlmutter, 1977). גם פיינר (1982), בספרו האיש על גב הסוס, עסק ב"התפשטות תפקודית" (role expansion) כתופעה בולטת של העשורים האחרונים, כאשר צבאות שונים, וצה"ל במיוחד, נטו לקבל על עצמם במישרין ובעקיפין תפקידים בתחום הפיתוח הכלכלי, הכשרת כוח אדם, חינוך, אינדוקטרינציה אידיאולוגית וכו'. פיינר התייחס לצבא כאל ישות פוליטית (לא מפלגתית) במהותה; לטענתו אין במקצועיות כדי לדכא את המוטיבציה של הדרג הצבאי להתערבות פוליטית, מכיוון ששני הגורמים המשפיעים על מוטיבציה זו הם:

1. התכונות המבניות והתפקודיות של המערכת הצבאית כמערכת חברתית, תכונות שבנסיבות מסוימות הופכות לדומיננטיות.
2. נקודות התורפה במערכת הפוליטית והחברתית ההופכות למשברים המזמינים

כשחקנים מרכזיים פעילים בפוליטיקה, הם רק קצה קרחון קיומה של 'אליטה צבאית-תעשייתית-ביטחונית' בעלת עוצמה רבה במדינת ישראל. זו האליטה המנהלת למעשה את החיים בישראל".
שפר רואה את צבירת העצמה של קציני צה"ל המוצנחים אל הפוליטיקה כבלתי-לגיטימית

"ועוד פחות לגיטימי שהקצונה תתבע בלעדיות בהערכת המצב, ותקרא לקונסנזוס לאומי על בסיס מה שהיא מציגה ללא כל יסוד, כפרי של מקצוענות חסרת פניות פוליטיות".

אחד הביטויים היותר בעייתיים לתופעה הוא מינוי קציני צבא בכירים לתפקיד מרכזי בפוליטיקה הישראלית – שר-הביטחון. בפועל התברר כי מינוי קציני צבא בכירים לתפקיד שר הביטחון רק סייע לטשטוש הגבולות ולירידה ברמת הפיקוח של הדרג המדיני על הדרג הצבאי:

"גנרלים שפשטו מדיהם והפכו להיות שרי ביטחון, תפסו את תפקידם יותר כנציגי צה"ל בממשלה מאשר כנציגי הדרג המדיני בצה"ל... חולשתו הגוברת של הדרג המדיני הובילה להתחזקות מוסד הרמטכ"לות' ולעלייה במעמדם של רמטכ"לים וביכולתם להשפיע עליו; לטשטוש ההבדלים בין הנהגה מדינית וצבאית, ובסופו של חשבון – לריפיון עד כדי התבטלות של מדינאים בפני אנשי הצבא" (ולד, 1987, עמ' 225).

מודל "רשתות הקשרים" –

יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי במבחן הקשרים החברתיים

ליסק (2002) מציג מודל חלופי הנשען על ראייה מערכתית, ומבקש לראות את ההיבטים ואת המאפיינים השונים של קשרי הדרג הצבאי עם קבוצות שונות בחברה הישראלית. אחד ממושגי הליבה במודל שהציג הוא "רשתות קשרים" (Networks). המודל עוסק בכל הקבוצות בהן יש לצבא עניין, או שאתן הוא מקיים יחסי-גומלין. מושג נוסף במודל הוא "גבולות", כשלטענתו אין גבול אחד בין המערכת הצבאית למערכת האזרחית, אלא מספר סוגים של גבולות. בטענה זו כשלעצמה אין חדש, והיא דומה לטענתו של פרי (המתבססת על הטיפולוגיה של לוקהאם).³ החידוש במודל שמציג ליסק הוא בקביעה שבין המערכת הצבאית למערכת האזרחית יכולים להיות קטעי גבול שונים – אטומים, חדירים ומטושטשים, ושכל סוג של גבול יש רמות/מדרג. הגבולות אינם קבועים ויכולים להשתנות כפונקציה של מיקוח

בין המערכות. מיפוי ומעקב אחר "החוליות המתווכות/המקשרות" בין המערכת הצבאית למערכת האזרחית, יאפשר זיהוי נכון ומהיר יותר של השינויים ביחסי-הגומלין בין המערכות.⁴

מאפייני יחסי-הגומלין בין הדרגים במציאות המתקיימת בין תהליך מדיני לעימות נמוך-עצימות מתמשך – מודל אפשרי

לצורך הבהרת הטיעון המרכזי והצגת מודל אפשרי לתיאור והסבר מאפייני יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, חשוב להדגיש את ההנחה בדבר היות העימות האלים, זה שפרץ בספטמבר 2000, חלק בלתי-נפרד או שלב ברצף של תהליך מדיני שהחל בשנת 1993 ושמהותו הבסיסית היא תהליך מעבר ממלחמה לשלום.

מאפייני יחסי-הגומלין בין הדרגים במהלכו של המעבר ממלחמה לשלום אינה מתעצבים בחזקת "יש מאין". הם מושפעים מיחסי העצמה בין הדרגים וממאפייני יחסי-הגומלין ביניהם עוד לפני תחילת התהליך, ולכן חשוב להבין אותם כבסיס לתיאור כוחו ההסברי של משתנה זה ולניתוחו. מאידך גיסא, לא מן הנמנע כי לדינמיקה של התהליך המדיני ולהתפתחותו תהיה השפעה על מאפייני יחסי-הגומלין בין הדרגים. ההשפעות ההדדיות הן המקנות למודל את טבעו הדיאלקטי. ככלל, ניתן להתבונן במפגש בין הדרגים בסביבת תהליך מדיני בצל עימות אלים כעל מפגש אינטלקטואלי בין הדרגים. מפגש המאופיין במתח ניגודי, מתח שבין האינטרס המדיני והחשיבה המדינית לאינטרס הצבאי המקצועי ולחשיבה הצבאית.

יחסי-הגומלין, בהקשר של התהליך הנבחן, מתנהלים במפגש ובמרחב שבין המדינאות לאסטרטגיה הצבאית. את המפגש האינטלקטואלי בין הדרגים ניתן להגדיר ולתאר כ"מרחב שיח" (Discourse Space). שמהותו הבסיסית היא חילופין של מידע, ידע ותובנות בין הדרגים, כאשר חילופין אלו מעצבים את דפוס יחסי הגומלין בין הדרגים ואת תהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני. המושג משקף התבוננות דינאמית על סביבה משתנה של האינטראקציה בין הדרגים ומאפשר זיהוי ובחינה של השינוי במאפייני האינטראקציה. במידה מסוימת, ניתן להמשיל את מרחב השיח ל"ענף" המשנה צורה וכיוון תנועה.

סביבת האינטראקציה בין הדרגים מכילה מספר רב של "מרחבי שיח" בנושאים שונים. "מרחבי השיח" יכולים להתקיים כמרחבים עצמאיים או כמרחבים משויקים ל"מרחבי שיח" אחרים, משפיעים על "מרחבי שיח" אחרים או מושפעים מהם. לדוגמא, מרחב השיח בנושא ניהול העימות האלים מתקיים לצד מרחב השיח בנושא תקציב הביטחון, כמו-גם לצד מרחב השיח בנושא צבא פרופסיונאלי למול צבא העם וכיו"ב.

הקושי להתוות גבול ברור בין המדינאות לבין האסטרטגיה הצבאית מוליד שטחים אפורים רבים, בהם לא בהכרח ברור תיחוס הסמכויות והאחריות בין הדרגים בכל הנוגע להשלכות ולסיכונים שבעצם התהליך ובתוצאותיו. אי-בהירות זו מעצבת מתח ניגודי שמקורו בשוני בין העולם המדיני לעולם הצבאי ובהבדלי השיפוט וההערכה של כל אחד מהם את עניין הנכסים האסטרטגיים ואי-הוודאות הכרוכים בתהליך מדיני של מעבר ממלחמה לשלום, אך מעבר לכך, בין משקלן של הערכות אלה: "דרג צבאי ודרג מדיני הם שני עולמות שונים. לא תמיד הדרג המדיני מכיר מספיק טוב את הצבא ואת יכולותיו. בכל מקרה, האינטרסים שצריך להגדיר הדרג המדיני והעולם בו הוא חי הם הרבה יותר רחבים והצבא הוא אחד מהכלים העומדים לרשותו".⁵

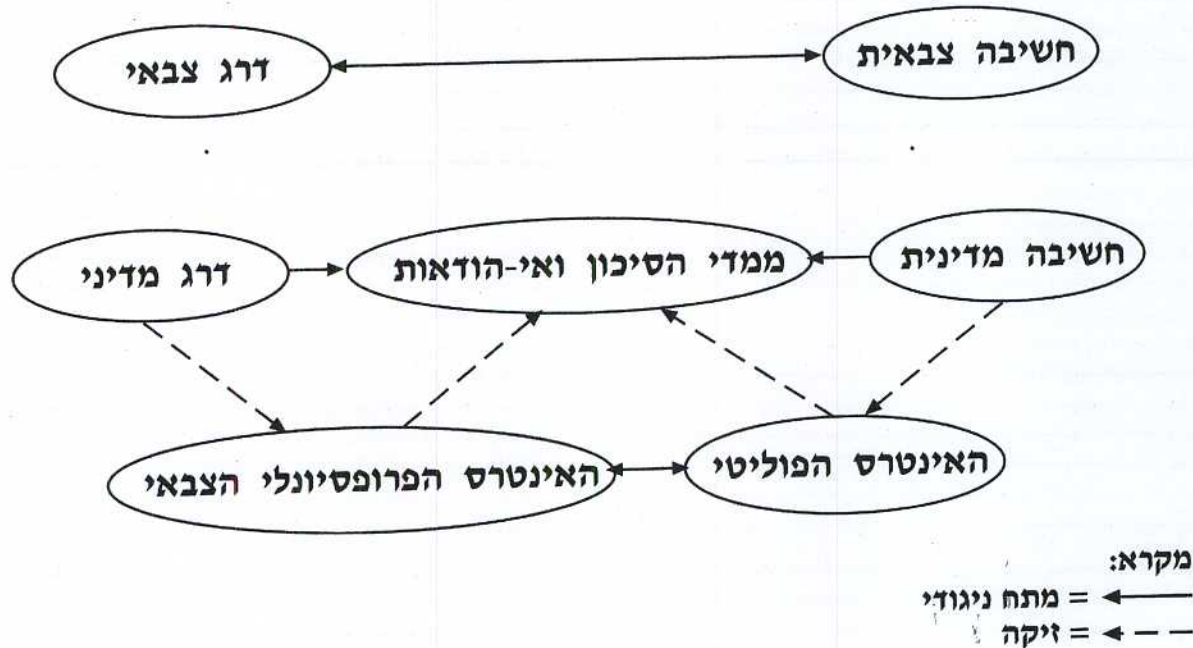
השוני בין העולמות של שני הדרגים הוא גם שוני תרבותי במובן של ערכים, שפה, התנהגות ותרבות ארגונית, ומוסדי במובן של הבירוקרטיה הארגונית, המאופיינת כהיררכית מאוד וסמכותית. שוני זה לא בהכרח מובן לדרג האחד בנוגע לדרג האחר: "אנשי צבא לא תמיד מבינים שקברניטים נמצאים בעולם אחר לחלוטין, עולם שיש בו יותר שאלות מאשר תשובות".⁶ שוני תרבותי מוביל לשוני בין מאפייני החשיבה המדינית למאפייני החשיבה הצבאית ולשוני – ואולי אפילו לניגוד – בין האינטרס המדיני-פוליטי לאינטרס הצבאי המקצועי.

הדרג המדיני, מטבעו, מתייחס לתהליך המדיני כאל הזדמנות שיש לנצל בזהירות בהתחשב בסיכונים, אך הדגש המובהק הוא על סיכוי והזדמנות. הדרג הצבאי, לעומתו, גם אם יזהה בתהליך המדיני סוג של הזדמנות, יתמקד בעיקר בסיכונים הביטחוניים בניסיון להציב מולם את המענה הנדרש. במידה מסוימת, ניתן להתבונן במתח הניגודי המתואר כעל וקטור של האצה – הדרג המדיני, למול וקטור של בלימה – הדרג הצבאי. תמרון מדיני נכון יכול ליצור כאן ניגודיות משלימה ומאזנת, אך חולשה מובנית של הדרג המדיני בהעדר תפישה מדינית מגובשת וקוהרנטית מצמצמת את מרחב התמרון של הדרג המדיני ועלולה לפגוע ביכולתו ליצור את האיזון הנדרש. בהעדר איזון כזה, עלול המתח הניגודי להפוך גם לקונפליקט בין הדרגים.

החשיבה המדינית משפיעה על עיצובו ועל הגדרתו של האינטרס המדיני, ושני אלה משפיעים על האופן שבו מעריך הדרג המדיני את משוואת הסיכון ואי-הוודאות הביטחונית הכרוכים בתהליך המדיני. כך גם לגבי החשיבה הצבאית המשפיעה על האינטרס הצבאי המקצועי, ואלה משפיעים על האופן שבו מעריך הדרג הצבאי את אותה המשוואה (ראה תרשים).

תרשים מספר 1

יחסי-הגומלין בין הדרגים כפונקציה של מתח ניגודי



הדרג הצבאי בוחן את התהליך המדיני באמצעות מערכת מושגים הנשענת על עולם התוכן המושגי המוכר לו, וזו אינה דומה בהכרח לזו של הדרג המדיני. החשיבה הצבאית מושפעת מעצם ארגונו המוסדי, הביורוקרטי והמקצועי-רציונלי של הצבא. ארגון מקצועי כזה נועד להבטיח מימוש מטרות צבאיות מוגדרות וברורות, ובמובן זה החשיבה הצבאית היא חשיבה מאוד רציונלית. אלא שרוב המקרים, שילוב של מקצועיות והציונליות מעצב סוג של שמרנות:

"...לכן בצבא זה יותר רציונאלי, קשור לתוצאות. שמתי דגש רב מאוד לעניין המקצועיות, התוצאה היא שהוא מאוד שמרני.... מקצועיות זה משהו עם עוצמה רבה לחיוב ולשלילה, אבל בבסיסה היא מובילה לשמרנות של הצבא" (ריאיון עם דן מרידור, 27 מאי 2003).

שמרנות אינה עולה בקנה אחד עם נכונות מוגברת לנטילת סיכונים ולכן הדרג הצבאי עלול לא לזהות את נקודת המפנה האפשרית ולמקד את המאמץ בניסיון לשמר כל נכס צבאי הנתפש בעיניו כנכס אסטרטגי חיוני להבטחת ביטחונה של המדינה. עדות מעניינת בהקשר זה ניתן למצוא בדבריו של אהוד ברק, בנוגע לחובתו של הרמטכ"ל להצביע בפני מקבל ההחלטות על האופטימום מבחינה צבאית, אך מזהה הבדל בין תפישה צבאית לתפישה מדינית ומביע חשש אמיתי מפני חוות-הדעת הצבאית להחלטות הפוליטיות אותן ניסה להוביל:

"אינך יכול לסמוך על גנרלים, משום שעל פי אורח המחשבה הצבאי שלהם, כל נסיגה היא פגיעה בביטחון. לך דע מי מהם לא יתנשא למדרגת השעה ההיסטורית ויתחיל לפתע לעשות חשבונות של גבעות שולטות שנטישתן היא הפקרת ביטחון ישראל" (אדליסט, 2003, עמ' 102).

שמרנות המעוגנת במערכת מושגים מפורשת, במאפייני חשיבה ובתרבות ארגונית, עלולה להתפתח לסוג של קיבעון תפישתי, הפוגע ביכולת לזהות שינויים גיאואסטרטגיים בזמן ובמרחב, הנובעים מהתפתחות תהליך מדיני של מעבר ממלחמה לשלום. ולד התייחס לדבקות העקשנית של הממסד הביטחוני בהנחות יסוד אקסיומטיות וטען כי דבקות כזאת מובילה לעיצובן של הערכות מצב קשיחות ומחמירות (ולד, 1987, עמ' 197). הערכות מצב קשיחות ומחמירות עלולות להתגלות כאבן-ריחיים על צוואר הדרג המדיני וכמגבלה ליכולת התמרון שלו בניסיון למצות את המהלך המדיני תוך נטילת סיכונים הכרחיים.

אלי"ם (מילי) שאול אריאלי, שעמד בראש מנהלת השלום במשרד ראש-הממשלה, התבטא בעניין השמרנות הצבאית ואופן השפעתה על הדרג המדיני באמרו:

"מדובר בתפישה של הצבא כארגון. כאן הייתי מגדיל את השפעתו של הצבא, הפתרונות שהצבא הציע היו בהקשר של עימות ולא בהקשר של תהליך שלום. זה משהו מכריע. הוא קונסיסטנטי בחשיבה הצבאית, זה עקבי לאורך כל הדרך מאז תחילת התהליך. יש תפישה שהולכים להסכם שלום, אך מה יקרה אם – התרחיש הקיצוני. זה נובע בין היתר גם מלקחי יוה"כ, בסוף הצבא נושא באחריות. תראה את ההתעקשות על בקעת הירדן, החזית המזרחית, למרות שכבר אין כזו. או לדוגמה ההתעקשות על צירי אורך ורוחב ושטחי היערכות. זה מאוד השפיע, אני חוזר בי מההערכה הנמוכה שנתתי להשפעת הצבא, זה מאוד השפיע... יש כאן בפירוש סוג של קיבעון תפישתי, של שמרנות, זה לנסות לחיות פתרון של שלום בדפוס של עימות וזה לא מתיישב אחד עם השני. ההנחה ששלום מביא ביטחון לא תפשה אצל הצבא. הצבא לא מזהה את השלום כנכס אסטרטגי, בסופו של דבר הצבא נערך לתרחיש בו יצטרך להילחם עם מי שעשה שלום..." (מתוך ריאיון אישי, 15 ביוני 2003).

המעבר ממלחמה לשלום הוא מהלך מדיני: תוצאה של בחירה פוליטית של הדרג

המדיני, בחירה שתכליתה שיפור הביטחון הלאומי בהקשרים הרחבים ביותר של המושג. בחירה כזאת משקפת סוג של שינוי בסדרי העדיפות ושינוי עמדות וערכים. התהליך יכול להיות ממושך, מורכב ומלווה בהתפרצויות ועימותים אלימים, כדוגמת העימות האלים המתנהל מאז ספטמבר 2000. בחירה מסוג זה נעשית על ידי הדרג המדיני-הפוליטי, אך לדרג הצבאי יש סוג מסוים של אחריות ליישומם ההחלטה והשפעה על תהליך עיצובה במשא-ומתן ותרגומה להסכם, ברמה הקשורה להסדרי הביטחון וביצוע ההיערכויות הצבאיות הנדרשות, וכל זאת באמצעות הפעלת "המשאבים" שבתחום אחריותו (התכנון האסטרטגי והערכת המודיעין, לצד השתתפות פעילה ומשפיעה במשא-ומתן עצמו) בכל שלבי התהליך ובאופן יישומם של הסדרי נסיגה והסדרי הביטחון.

בהתרחש משבר אלים בתהליך המדיני, עובר הדרג הצבאי לקדמת הבמה מעצם האחריות המוטלת עליו לניהול העימות האלים. השפעתו של הדרג הצבאי על אופן ניהולו של העימות האלים תיגזר, בהכרח, מהאופן בו בוחר הדרג המדיני להגדיר את היעדים המדיניים הנדרשים וממידת בהירותה של הדירקטיבה המדינית ונחישותה. מכאן מובן שבמקרים בהם הדרג המדיני יתקשה להגדיר את היעדים המדיניים באופן ברור, הדירקטיבה המדינית תימצא עמומה והדרג הצבאי ייאלץ לפרשה, במטרה ליצור את ההקשר המדיני הרלוונטי למאמץ הצבאי. בתנאים שכאלו, ייחלש הפיקוח האזרחי ותגבר השפעתו של הדרג הצבאי על ניהול סביבת העימות האלים ומכאן גם השפעתו על התהליך המדיני, שהעימות המדיני הוא חלק ממנו. היעדים המדיניים והדירקטיבה המדינית הם פועל יוצא של תפישת השלום - התפישה המדינית של הדרג המדיני.

תפישת השלום של הדרג המדיני מגלמת את מידת נכונותו להגיע להסכם שלום תמורת ויתור על נכסים אסטרטגיים או המרתם באחרים, כדי לשפר את הביטחון הלאומי ולחזקו. תפישת השלום היא תפישה מדינית המכילה רעיון המבטא מערכת ערכים מכוננת, ודרך פעולה למימוש. התפישה יכולה להיות ברורה, מגובשת, נחושה ומוצהרת בערכים שונים שבין נמוך (לא ברורה, לא מגובשת, לא נחושה) לגבוה (ברורה מאוד, נחושה מאוד).

מידת בהירותה של התפישה המדינית ונחישותה מושפעת במובהק מההקשר הפוליטי הרחב, ובכלל זה הלגיטימציה הציבורית והתמיכה הפוליטית שיש לדרג המדיני.⁷ התפישה המדינית יכולה להתעצב מכוח השפעת הלגיטימציה הציבורית, שישנה או איננה. הצורך בלגיטימציה ציבורית ופוליטית עשוי להשפיע גם על התנהלותם של יחסי-הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, כשהדרג המדיני יבקש

להסתייע בדרג הצבאי ולשתפו בצורה פעילה בתהליך המדיני, לגיבוש הלגיטימציה הנדרשת.

התפישה המדינית איננה בהכרח בחזקת מקשה שלמה ומשנה סדורה. הן בהסכם השלום עם מצרים והן בהסכמי אוסלו, עברו התפישות המדיניות תהליכי שינוי ועיצוב, ואחריתן הפוליטית לא הייתה כראשיתן. תהליך השינוי של התפישה הפוליטית במבחן תרגומה למעשה פוליטי הוא פועל-יוצא של מידת הנחישות הפוליטית מחד גיסא, ושל מידת הלגיטימציה הציבורית, מאידך גיסא. מכאן חשיבותו של הדרג הצבאי כגורם משפיע הן על הדרג הפוליטי והן על הציבור.

בעקבות התפישה המדינית מתגבשת ההנחיה המדינית – מכלול ההנחיות לפעולה של הדרג המדיני לדרג הצבאי בזמן התהליך המדיני, בין אם בנוגע למאפייני פעולת נציגיו במשא-ומתן ובין אם בנוגע להתבטאויותיהם הפומביות וליישום ההנחיות. ההנחיה המדינית יכולה להיות ברורה או עמומה, נוקשה או מתפשרת, עקבית או משתנה.

ההנחיה המדינית יכולה להתגבש בשותפות עם הדרג הצבאי במהלך הדיונים, ההתייעצויות ושיתוף-הפעולה במשא-ומתן (כדוגמת תהליך אוסלו), ובמקרה זה הדרג הצבאי מסייע בידי הדרג המדיני לממש את ההנחיה המדינית שלגיבושה היה שותף (העיקרון דומה במהותו לעיקרון המוצג במודל האחריות המשותפת של בלנד, 1999). תפישה דומה הוצגה על ידי הרמטכ"ל, רב-אלוף משה יעלון, בהרצאה שנשא בכנס שעסק בנושא זה. הרמטכ"ל הגדיר שותפות זו כשיח:

"יש חשיבות רבה לקוהרנטיות והבנה עמוקה בין הדרג המדיני לבין כל הדרגים הצבאיים שמתחתיו. לצורך כך יש לקיים שיח רצוף ומתמשך בין הרמות השונות, שיח שתכליתו חילול ידע בסביבה משתנה... השיח עם הדרג המדיני אמור לסייע בעיצוב סביבת הפעולה ורק לאחר מלאכת העיצוב עוברים לתרגום לתכלית הפעולה, כוחות ומשימות ועד לרמת הפעולה בשטח... רק שיח רצוף בחיכוך שבין המדיני לבין השטח, יכול ליצור את הקוהרנטיות הנדרשת... העמימות צריכה להיות מבוררת גם מתוך מה שנאמר וגם ממה שלא נאמר"⁸.

הגדרת הרמטכ"ל מפשטת הגדרה כללית יותר שניסח יהושפט הרכבי כשהתייחס למפגש בין שתי הרמות כאל התמודדות אינטלקטואלית:

"היחס בין שתי הרמות מהווה התמודדות אינטלקטואלית, שבו שתי הרמות מתדיינות זו עם זו ומתבררות האפשרויות שראוי לא להחמיצן, ולעומתן המגבלות, הסכנות והמכשלות שיש לקחת בחשבון בעת קבלת

ההחלטה" (הרכבי, 1990, עמ' 510).

הרמטכ"ל מזהה את עמימות הדירקטיבה המדינית כעמימות המובנית בעצם ההוויה הפוליטית: "לדרוש מהדרג המדיני לתת דירקטיבה ברורה לדרג הצבאי זו נאיביות", ורואה את הדרג הצבאי כאחראי לביורר העמימות. דן מרידור הציג את הדברים באופן דומה:

"הדרג הצבאי נדרש לפעמים למלא חלל שמותיר הדרג המדיני. הדרג המדיני ברוב המקרים לא קובע עמדה, או שאין לו עמדה והוא מעדיף להעביר את הזמן מאבן דרך לאבן דרך, או שהוא חושב שזה טוב לישראל להשאיר את המצב הקיים" (ריאיון אישי, 27 מאי 2003).

תהליך הביורר הוא במידה מסוימת תהליך של חילול ידע משותף לשני הדרגים, כאשר עצם הביורר הוא נדבך למעורבות פעילה של הדרג הצבאי בעיצוב סביבת הפעולה.

הזיקה הדיאלקטית בין שתי הרמות משקפת את מורכבות יחסי-הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ומסבירה את הרקע הנוח לטשטוש הגבולות בין תחומי האחריות וההשפעה של כל אחד מהדרגים בהעדר דירקטיבה מדינית ברורה. בתהליך המדיני עם מצרים הדירקטיבה המדינית לדרג הצבאי הייתה ברורה ונחושה:

"היעדים היו ברורים. אם אתה מדבר על בגין, היה לי ברור שהוא רוצה להגיע לשלום עם מצרים שקשור אליו גם הסדר לגבי הסטטוס המדיני ביהודה ושומרון, היה לי ברור שהוא רוצה להגיע גם לשלום עם סוריה, היה לי ברור שתמורת שלום עם מצרים הוא מוכן לסגת לגבול המנדטורי, היה לי ברור שגם תמורת שלום עם סוריה הוא יסכים לסגת לגבול המנדטורי... זה היה ברור גם למטכ"ל ולרמטכ"ל. מי שהפך את יעדי ראש-הממשלה לשפה ברורה היה עבדך הנאמן" (ריאיון אישי עם אלוף [מילי] אברשה טמיר, 13 במאי 2003).

אבל בתהליך אוסלו התמונה הייתה שונה בתכלית:

"מעולם לא ניתנה דירקטיבה. דרג מדיני אף פעם לא ייתן דירקטיבה ברורה כדי לא לאבד את הגמישות שלו. הדרג המדיני רק מאשר או לא מאשר את ההצעות. הדירקטיבה מתבררת באמצעות השיח בין הרמטכ"ל ושר הביטחון. למשל עם רבין, מעולם לא היה ולא נבדא [דירקטיבה ברורה; ק"מ]. רבין לאחר החתימה על הסכם העקרונות בספטמבר '93 נתן לצבא את כל הבמה... אך אף פעם לא ניתנה דירקטיבה. הפעם הראשונה שרבין אמר משהו הדומה לדירקטיבה

היה בנאום בכנסת. כל התוכנית שגובשה גובשה על ידי פיקוד המרכז. התוכנית נקראה 'צעד נוסף'. קבענו שישה נדבכים המרכיבים את המענה לתקופת הביניים, אנחנו קבענו את הפרמטרים, את הנחות היסוד, את כל הדברים. עבודה כבדה מאוד שהוביל אלוף הפיקוד אילן בירן. בעצם, כל המשא-ומתן או רובו ובטח ובטח היישום בשטח הושפעו מאותה תוכנית" (ריאיון עם שאול אריאלי, 15 ביוני 2003).

טיב נחישותן של ההנחיות יבוא לידי ביטוי מהותי בעיקר במקרים שבהם חרג הדרג הצבאי מהנחיות הדרג המדיני. במילים אחרות, ההנחיה המדינית היא מכניזם הפיקוח האזרחי של הדרג המדיני על הדרג הצבאי בהקשר של תהליך המעבר ממלחמה לשלום. ההנחיה המדינית מסדירה את הגבולות, מגדירה את המטרות והיעדים ומגבילה את השפעת הדרג הצבאי על התהליך המדיני מעצם הגבלתו לתחום הפעלת משאבי הצבא לטובת מימוש היעדים המדיניים. אלא, שבמקרים רבים הדרג המדיני מעדיף, משיקולים פוליטיים מגוונים, שלא להציג דירקטיבה מדינית ברורה.

האינטרס הפוליטי מחייב שרידות פוליטית, ולכן נדרש הדרג המדיני לגייטימציה רחבה לתהליך פוליטי שכזה. במציאות של סיכונים ואיומים ביטחוניים מתמידים לצד שסעים חברתיים ופוליטיים והעדר רוב פוליטי מוצק, יש קושי בגיוס הסכמה לאומית רחבה ובעיצובה. אחת הדרכים לגיוס הסכמה כזאת היא "גיוס" הדרג הצבאי לתהליך וקבלת תמיכתו. לתמיכה פומבית של הדרג הצבאי בתהליך המעבר ממלחמה לשלום ולאופן ניהול העימות האלים ותכליתו יש משקל ציבורי רב בחברה הישראלית, בה נהנה הצבא ממעמד, מיוקרה ומאמינות יותר מכל מגזר אחר. דן מרידור אף הרחיק לכת בהתייחסו לאופן שבו הדרג המדיני עושה שימוש בדרג הצבאי להשגת לגייטימציה פוליטית לתהליכים מדיניים שנויים במחלוקת. לדבריו, מעבר לכך, הדרג המדיני משתמש בדרג הצבאי לצורך התחמקות ממתן דין-וחשבון לציבור, בעיקר בעת משבר בתהליך המדיני, כדוגמת התפרצות אלימה של האינתיפאדה בתהליך אוסלו:

"הוא עושה את זה לא רק שם. אני מאוד לא אוהב את זה. יש תופעה באינתיפאדה בעיקר בימים הקשים שלה, מופיע גל הירש, מופיע נעם תיבון, מלח הארץ, מופיעים יפה, אך תפקידם של הפוליטיקאים למנוע את זה. נבחרה ממשלה, לא חשוב איזו, אני הבוחר בחרתי אותה לא את גל הירש. המצב קשה, יורים, האזרח פוחד וחושש, התשובה צריכה לבוא מהפוליטיקאי שנבחר. מה הוא עושה? שולח את הקצין. הקצין

מופיע מצוין, העם לא יכול לכעוס עליו... למעשה אין ממשלה, זה נורא ואיום" (ריאיון אישי, 27 מאי 2003).

האינטרס הפוליטי, המחייב מרחב גמישות ותמרון פוליטי (שטבעו גם עמימות) לצורך קידום המהלך במשא-ומתן עם הצד האחר, משפיע על תפעול תשומות הדרג המדיני בתהליך המעבר ממלחמה לשלום, אך בה בעת גם מושפע מהן. תשומת העיקרית של הדרג המדיני היא התפישה המדינית – תפישת השלום. ככל שתפישת השלום תהיה מגובשת יותר, ברורה יותר ונחושה יותר, כך יגדלו בהירותה ונחישותה של ההנחיה המדינית, שהיא בעצם ליבת מנגנון הפיקוח האזרחי בהקשר הנבחר. ככל שהפיקוח האזרחי יימצא אפקטיבי יותר, כך תגבר מעורבות הדרג המדיני בניהול התהליך ובכללו העימות האלים, שהוא בחזקת שלב משברי ברצף של תהליך מדיני. דפוסי הפיקוח האזרחי של הדרג המדיני על הדרג הצבאי הם סוג של מנגנון איזון ובלימה להשפעת הדרג הצבאי, בשל נטייה או אפשרות להתערבותו בתהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני. לשון אחר, מדובר בסוג של מאבק בין הדרגים על השפעה; לעתים הוא גלוי, אך נראה כי לרוב אינו כזה. (Kohn 1997) טען כי הדרך הטובה ביותר להבין פיקוח אזרחי, למדוד את קיומו ולהעריך את יעילותו, היא לשקול את ההשפעה היחסית של קציני הצבא והפקידים האזרחיים על החלטות ברמת המדינה.

שנות העימות האלים, מאז ספטמבר 2000, סיפקו מספר לא מבוטל של דוגמאות למאבק בין הדרגים על השפעה. זכורות הסתייגויותיו הפומביות של הרמטכ"ל שאול מופז מכוונות הדרג המדיני ואפילו מהנחיותיו: הסתייגותו מקבלת הצעות הנשיא קלינטון בסוף דצמבר 2000 והסתייגותו מפינוי גבעות אבו-סנינה בחברון למרות הנחיה מפורשת של הדרג המדיני בנושא. הסתייגויות אחרות השמיע הרמטכ"ל משה יעלון, עת התייחס לתוכנית ההתנתקות החד-צדדית של ראש הממשלה אריאל שרון ועוד.

הפיקוח האזרחי צריך להתוות את הגבולות שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי ולהבטיח את קיומם. הגבולות מסמנים את מרחבי הסמכות והאחריות של הדרגים ומבחינים ביניהם. שינוי הגבולות הוא שיקוף של השינוי במרחבי האחריות והסמכות. במילים אחרות, את הפיקוח האזרחי ניתן לראות כמנגנון מווסת השפעה, המופעל על-ידי הדרג המדיני לוויסות או לצמצום השפעת הדרג הצבאי על קביעת המטרות ועל הדרך למימושן.

שינוי גבולות בהסכמת הדרג המדיני או ביזמתו יביא להגברת השותפות של הדרג הצבאי בתהליך, ושותפות כזאת תוגדר כמעורבות. לעומת זאת, שינוי גבולות ביזמת

הדרג הצבאי, שלא על דעת הדרג המדיני, תהיה בחזקת פריצת גבולות, המקבילה להתערבות. לפיכך, השפעת הדרג הצבאי על עיצוב מדיניות השלום ומדיניות ניהול העימות האלים יכולה להיות תוצאת התערבות או מעורבות. השפעה מכוח התערבות יוצרת מתח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי (ראה הדוגמאות המצוינות לעיל), לעומתה, השפעה מכוח שותפות-מעורבות מייצגת מצב הרמוני יותר והיא ביטוי ושיקוף לסוג של שיתוף-פעולה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי.

יצירת שותפות, ביזמת הדרג המדיני, היא במידה רבה סוג של מניפולציה פוליטית שמפעיל הדרג המדיני, המבקש את מעורבות הצבא לצורך גיוס תמיכה פוליטית וציבורית. בה בעת, השותפות מייצרת הזדהות של הדרג הצבאי עם התהליך, וזו בתורה מביאה למחויבות של הדרג הצבאי להצלחת התהליך:

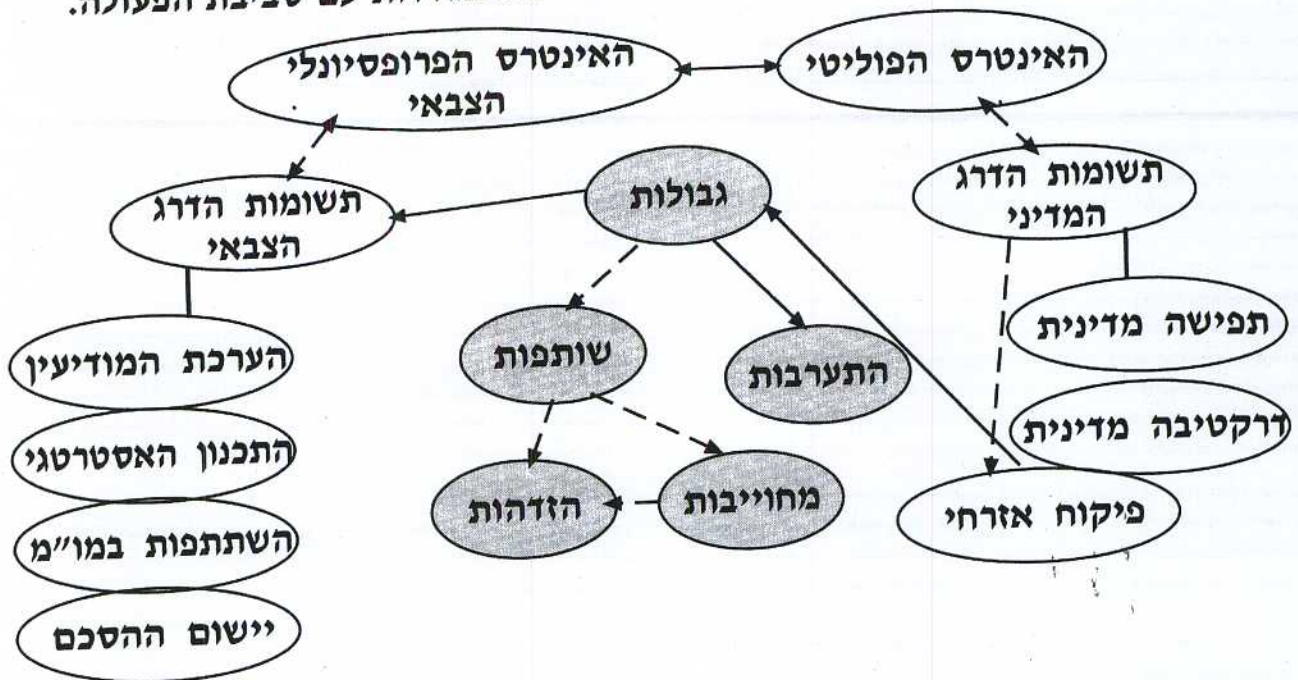
"[ההשתתפות הפעילה של קצינים במשא-ומתן; ק"מ] עושה, בודאי שכן, מה היא עושה, על זה אפשר להתווכח. היא קודם כל עושה הכרה הרבה יותר אינטימית עם אנשי הצד השני. דרך האנשים והמשא-ומתן עם הצד השני אתה מפתח תובנות לגבי מה חשוב לצד השני. אם אני אדבר בהכללה אוכל לומר כי באמצעות הבנה טובה יותר אתה מפתח תפישה ועמדה יותר ברורה, אתה לא יכול להישאר אמביוולנטי. האם אתה יכול לדבר על הזדהות ומחויבות? אני יכול לדבר על שני הדברים" (ריאיון אישי עם רב-אלוף [מיל'] אמנון ליפקין-שחק, 11 ביולי 2003).

על-כן, ניתן להגדיר את ההזדהות ואת המחויבות כאמצעים להעמקת השותפות המעצבת את מאפייני השפעתו של הדרג הצבאי על מדיניות השלום ועל התהליך. במקרים מסוימים יכול הדרג הצבאי "לכפות" על הדרג המדיני שותפות. מקרים כאלה יתרחשו במציאות שבה שרוי הדרג המדיני במצוקה עקב חוסר-אונים אסטרטגי, המוביל לצורך להישען על "עצת המומחה", או במציאות של חוסר יכולת להכריע פוליטית, כשאז משמש הדרג הצבאי "סוכן השפעה" או "סוכן לגיטימציה". גם מציאות של עימות אלים תוך כדי התהליך המדיני וכחלק ממנו, עלולה להזמין "כפיית שותפות" על הדרג המדיני: "ככל שהדרג המדיני מוטרד יותר מהמצב/מהמציאות, כך נשברות יותר המחיצות ויש יותר נכונות של הדרג המדיני לשמוע את הדרג הצבאי".⁹

תרשים מספר 2

יחסי-גומלין בין תשומות במבחן האינטרסים -

תשומות הדרג המדיני ותשומות הדרג הצבאי בהתמודדות עם סביבת הפעולה.



מקרא:
 ← מתח ניגודי
 ← - - זיקה
 ○ תוצר של הממשק בין הדרגים

לפיכך, ניתן לראות את המפגש שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי בהקשר של תהליך מדיני מתהווה, ובכללו משברים אלימים כדוגמת העימות שפרץ בספטמבר 2000, כסוג של מפגש אינטלקטואלי, המתנהל בצל קורתם של יחסי-גומלין מוסדיים-פוליטיים קיימים בין הדרגים. יחסי-הגומלין המוסדיים הקיימים משקפים יחסי עצמה פוליטית של כל אחד מהדרגים בזירה המדינתית. עצמות פוליטיות של הדרג הצבאי יכולות לבוא לידי ביטוי באופן פורמלי או א-פורמלי, מכיוון שליחסי-הגומלין בין הדרגים יש היבטים פורמליים לצד היבטים א-פורמליים.

הממד הפורמלי והממד הא-פורמלי ביחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי

ביחסי-הגומלין בין הגורמים המרכזיים בדרג המדיני וברג הצבאי ניתן להבחין בשני היבטים בולטים: הפורמלי והא-פורמלי. ההיבט הפורמלי משקף את מאפייני

יחסי-הגומלין בהיבט הגלוי, ולרוב הוא מעוצב מכוח "כללי המשחק" המוגדרים ו/או המקובלים בזירה המדינתית (כללי המשחק כוללים חוקים, תקנות, נורמות של סדרי שלטון ומסורת), אלא שלמרות היותו של ממד זה גלוי ואף נתון לביקורת ציבורית, ספק אם יש בו כדי לשקף את המהות האמיתית-השלמה של יחסי-הגומלין בין הגורמים. ההיבט האפורמלי עשוי להתברר כמשמעותי ומשפיע יותר.¹⁰ יחסים אפורמליים חשובים בכל מקום, אבל במיוחד בישראל, מכיוון שהיא מדינה כל כך קטנה המאופיינת ביחסי-גומלין חברתיים אפורמליים, ואפילו אינטימיים.

ההיבט הפורמלי – המאפיינים המוסדיים של יחסי-הגומלין – מגדיר באופן כללי את מאפייני הגבולות שבין תחומי האחריות של הדרגים, וממנו ניתן, לכאורה, לגזור את מאפייני הגבולות בהקשר של תהליך מדיני ולהגדירם. ההיבט הפורמלי מוגדר מכוח "חוק יסוד: הצבא", ומעצם כפיפותו המוחלטת של הדרג הצבאי לממשלת ישראל. הביטוי הפורמלי המוסדי המביא לכלל ביטוי את יחסי-הגומלין בין הדרגים הוא במערך התפקידים וכללי העבודה המוגדרים.

יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בישראל מושפעים, בין היתר, מדפוסים מוסדיים המובנים בתרבות הפוליטית והשלטונית בישראל, שיש בהם כדי להסדיר את דפוסים שיתוף-הפעולה בין הדרגים. אבל נראה שבזמן תהליך מדיני עלולים דפוסים אלה להתגלות כבלתי מספקים ואפילו מגבילים. אחת הדוגמאות למגבלת ההיבט הפורמלי היא בנוגע לתפקידי המזכירים הצבאיים של ראש-הממשלה ושר הביטחון ואופן התנהלותם של יחסי-הגומלין בין הדרגים בערוצים אלה, שאינם נותנים מענה מספק בזמן תהליך מדיני:

"פורמלית, הקשר בין הדרגים צריך להתנהל ברמת המזכ"צים של ראש

הממשלה ושר הביטחון, אך זו מערכת בלתי-אפשרית. הפתרון הוא: 1.

קשר בלתי-אמצעי בין המזכ"צים למטכ"ל. 2. פורומים. 3. מפגש של

אנשי צבא עם גורמים חוץ צבאיים כדוגמת מפגשים עם שגרירים."¹¹

אופן העברת הערכות המודיעין והצגתן בפני הדרג המדיני, רמת הבקרה והשליטה של הדרג המדיני על תהליכי התכנון ועבודת המטה של צה"ל, השתתפות הרמטכ"ל וקצינים בכירים אחרים בישיבות ממשלה וקבינט ובוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אלה ואחרים, מסייעים בהסברת מאפייני שיתוף-הפעולה בין הדרגים, שיכול להתרחש ברמות שונות של פתיחות, אמון, גיבוי ציבורי ותמיכה (מגבוהה ועד נמוכה). אך השאלה המתבקשת היא: האם מאפייני יחסי-הגומלין המוסדיים המתוארים רלוונטיים די הצורך ומספקים מענה גם במציאות של תהליך מדיני מורכב וממושך המלווה במשברים אלימים, דוגמת תהליך אוסלו?

מאחר שתהליך מדיני הוא במהותו תהליך של נטילת סיכונים, הרי המפגש האינטלקטואלי בין הדרגים מחייב סוג של איזון בשילוב הסינרגי של יכולות כל אחד מהדרגים. החולשה השלטונית המבנית של הדרג המדיני בישראל מובילה ליתרון יחסי של הדרג הצבאי בכל הקשור לתהליכי עבודת המטה והתכנון האסטרטגי, לצד יתרון בולט בתחום המודיעיני מעצם האחריות להערכת המודיעין הלאומית ושליטה במקורות המידע ובתהליכי האיסוף של המידע. יתרון זה מעניק ממד אמין יותר להערכות הדרג הצבאי ומחליש את מידת אמינותה של הערכת הדרג המדיני. נראה כי האמינות המיוחסת להערכות הדרגים מושפעת גם מהמעמד ומההערכה להם זוכה כל אחד מהדרגים בעיני הציבור האזרחי הרחב, שם לצבא יתרון בולט במיוחד על פני הממסד הפוליטי.¹²

במציאות של תהליך מדיני, החולשות המבניות והעקרוניות של הדרג המדיני עלולות להעצים את חוסר האיזון בין הדרגים. הדרג המדיני מוצא עצמו תלוי במידה רבה במשאבים שבתחום אחריותו וסמכותו של הדרג הצבאי, והוא עצמו נטול יכולות אמיתיות להציג חלופות מנומקות ומבוססות מול ההערכות המנומקות והמבוססות שמציג הדרג הצבאי בהערכות אי-הוודאות והסיכון הכרוכים בתהליך המדיני. הדרג המדיני, נטול מטה ומסורת של עבודת מטה, עלול להיקלע למצבים של חוסר יכולת לבסס את הערכותיו לגבי ההזדמנויות והיתרונות שבתהליך המדיני ולנמקן, ובמציאות של תהליך מדיני המתנהל בצל משברים ואפילו עימותים אלימים עלול הדרג המדיני לאבד תמיכה ציבורית ופוליטית, בשעה שהדרג הצבאי מיטיב לשכנע ולנמק את הסיכונים הכרוכים בתהליך.

ההיבט הפורמלי של יחסי-הגומלין בין הדרגים עלול להתגלות כמגביל ואפילו מכביד בהקשר של תהליך מדיני, ועוד יותר מכך בהקשר של תהליך מדיני השנוי במחלוקת ציבורית ופוליטית. בתנאים כאלה מתעצמות מגבלות הדרג המדיני בנוגע לתהליכים ברמת האסטרטגיה-רבתי שעליהם הצביעו הרכבי (1990)¹³ ודרור (1989)¹⁴, והדרג המדיני עלול למצוא עצמו "שבוי" בידי הדרג הצבאי שהוא מבקש לשתף בתהליך.

ההיבט הפורמלי של יחסי-הגומלין בין הדרגים משקף חולשה מבנית המעצבת סביבה אסימטרית במרחב האסטרטגי של התהליך המדיני. תהליך מדיני שסיכונים ביטחוניים בצדו יוצר סביבה שבה יוקנו מראש יתרון ובכורה מסוימים למערכת הצבאית, למשאביה (התכנון האסטרטגי, הערכת המודיעין ועבודת המטה המייצגת את השילוב שביניהם) ולשיקוליה. נראה כי אסימטריה זו תוכל "להתאזן" רק כשלדרג המדיני תהיה תפישת שלום מגובשת ונחושה הנשענת על לגיטימציה ציבורית רחבה

ותלווה בהנחיות מדיניות מפורשות, נוקשות ונחושות לדרג הצבאי. ההיבטים הא-פורמליים של יחסי-הגומלין בין הדרגים – להבדיל מההיבט הפורמלי המתייחס להיבט המוסדי של יחסי-הגומלין – מתייחסים מעיקרם לאנשים ולדפוסי הקשר והיחסים ביניהם:

1. יחסי הקרבה בין הדרג המדיני (בהקשר שלנו – ראש-ממשלה, שר ביטחון ושר חוץ) לבין הדרג הצבאי (רמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, ראש אג"ת, ראש אמ"ן ואלופי הפיקודים הרלוונטיים) – משקפים את המאפיינים האישיותיים/פרסונליים ביחסי-הגומלין שבין הדרגים ויש בהם כדי להשפיע על רמת האמון של הדרג המדיני בדרג הצבאי ועל מידת נכונותו להפקיד בידי הדרג הצבאי סמכויות ותחומי אחריות אף מעבר לתחומי האחריות הצבאיים המוגדרים. דוגמה בולטת לקרבה כזאת הייתה היחסים הקרובים במיוחד ששררו בין ראש-הממשלה יצחק רבין לסגן הרמטכ"ל (ואחר כך הרמטכ"ל) אמנון ליפקין-שחק.¹⁵

יחסי האמון בין יחידים שונים בדרגים עשויים לחצות הגדרות פורמליות ולטשטש יחסי כפיפות והיררכיה ארגונית. קרבתם של קצינים בכירים כדוגמת אלוף מתן וילנאי, אלוף פיקוד הדרום, אלוף עוזי דיין, ראש אג"ת, ואלוף אמנון ליפקין-שחק, סגן הרמטכ"ל, לראש-הממשלה ושר הביטחון יצחק רבין לא נגזרה ולא התנהלה מכוח מעמדם בהיררכיה הצבאית כי אם מכוח היכולת והנכונות לנהל שיח המבוסס על אמון וגישה ישירה ובלתי-אמצעית. מיפוי הדמויות הבולטות משני הדרגים בשני התהליכים הנחקרים ובחינה מעמיקה של יחסי הקרבה ביניהם יוכלו להאיר ולהסביר חלק מההחלטות שהתקבלו בשלביהם השונים של התהליכים.

2. יחסי הדמיון – ההיבט הקורפורטיבי; היבט זה משקף את הדמיון במערכות המושגים והערכים של הגורמים השונים בשני הדרגים. מערכות המושגים והערכים הם הכלי לפירוש המציאות והבסיס לכללים המנחים בתהליכי קבלת החלטות. מערכות מושגים וערכים נרכשות ומעוצבות בתהליכי חִבְרוּת (סוציאליזציה) ממושכים ולכן תהליכים דומים כאלה ייצרו דמיון ערכי ומושגי. ראשי-ממשלה, שרי ביטחון ושרי חוץ שצמחו במערכת הצבאית מושפעים ממערכת הערכים הצבאית ומאפייני החשיבה הצבאית:

"אני חושב שיש אנשי צבא רבים שבעקבות תהליכי הסוציאליזציה הצבאית הם מאמצים לעצמם דפוס של חשיבה צבאית, שחושבים שגם בחיים הציבוריים ניתן לפעול באמצעות הנחיות וללא צורך לשכנע.

העולם הפוליטי בנוי אחרת, הוא בנוי על פשרות, על מאבקי כוח ועל צורך לשכנע. כנראה שיש רבים כאלה" (דן מרידור, ריאיון אישי, 27 מאי 2003),

יש להניח שיחסם החיובי או השלילי לדרג הצבאי מושפע מעברם ומהתנסותם האישית במסגרת שירותם הארוך בצבא.

נראה כי במקרים מסוימים נוכל להצביע על מאפיינים שונים של קורפורטיזם כערך מתווך בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. יחסי דמיון בין הדרגים על רקע תהליכי חברות דומים, יכולים להסביר תהליכי קבלת החלטות מסוימים במסגרת התהליך הנחקר. יחסי דמיון כאלה יכולים להיות חלק מההסבר לטשטוש הגבולות בין תחומי האחריות של הדרגים ולהסביר את כוחו הפוליטי של הדרג הצבאי בהקשר של תהליך המעבר ממלחמה לשלום. יחסי דמיון וקרבה משפיעים גם על רמת האמון שבין הקברניט המדיני לבין המצביא והמטכ"ל, ולעתים, בתהליך מדיני הכרוך בסיכונים ביטחוניים, יעדיף הקברניט את הדרג הצבאי על פני גורמים מקרב הדרג המדיני, העדפה שתבוא לידי ביטוי בהקצאת יותר משאבי קשב לדרג הצבאי, בשיתוף יותר פעיל ומשפיע שלו בתהליך עצמו ובהעדפת חוות-דעתו המקצועית על פני חוות-דעתם המקצועית של הדרגים האזרחיים. נראה כי הדוגמה של יצחק רבין כראש-ממשלה ושר ביטחון בהקשר של תהליך אוסלו, מספקת מספר חיזוקים לטיעון:

"אבל כשהוא התחיל לגלגל את המהלכים הכי נוח היה לרבין לעבוד עם אנשי הביטחון. תמיד היה לו יותר נוח לעבוד עם אנשי הביטחון, אנחנו יודעים את זה מאנשי הלשכה שלו... היה לו נוח לעבוד עם הפרסונות מהדרג הצבאי ועם הדרג הצבאי כמערכת. עם הפרסונות כדי לתת לגיטימציה ועם הארגון מכיוון שהוא ידע לדבר בשפה שלהם" (ריאיון אישי עם רון פונדק, 12 יוני 2003).

מבחן התוצאה – השפעת הדרג הצבאי על סביבת התהליך המדיני בצלו של עימות אלים

ניסיונו של הדרג הצבאי לשנות את תפישת ההסדר של הדרג המדיני, את אופן מימושה ואת התאמתה לתפישת הביטחון והשלום המוצעת על-ידי הצבא, וכן מידת ההצלחה של הניסיון לשינוי או מניעתו, הם מבחן ההשפעה של הדרג הצבאי על עיצוב מדיניות הדרג המדיני בתהליך מדיני המתנהל בצל עימות נמוך-עצימות מתמשך.

ההשפעה יכולה להתבטא בתהליך קבלת החלטות ובעצם השתתפותו של הדרג הצבאי בתהליך, או לאחר שנתקבלה החלטה והצבא הופך לשותף מרכזי

בתהליך המשא-ומתן ויישומן של החלטות. פיינר (1982) הבחין בין ארבע רמות של התערבות צבאית, שתכליתן שינוי החלטות הדרג המדיני או מניעת שינוי כתוצאה מהחלטות הדרג המדיני, כשלענייננו, הרמה הראשונה שתיאר היא הרמה הרלוונטית לדיון: ההשפעה – מאמץ לשכנע את השלטונות האזרחיים על-ידי פנייה אל הגיונם או אל רגשותיהם. זו הרמה החוקית העולה בקנה אחד עם עליונותו של השלטון האזרחי.

מדיניות השלום של הדרג המדיני מתגבשת בתהליכי קבלת החלטות על מעבר ממלחמה לשלום. הרעיון המערכתי המדיני צריך לעמוד במבחן הסביבה הדינמית והמשתנה של התהליך והמעורבים בו. אילוצים ושינויים מחייבים תהליכים מתמשכים של קבלת החלטות. ההחלטות מתקבלות על בסיס הערכת מודיעין מתמשכת, הערכת מצב ותכנון אסטרטגי מלווה, מערכות לחצים חיצוניות ופנימיות, וכן מכוח התרשמותם והערכתם של המשתתפים הפעילים במשא-ומתן וביישום ההסכם בשלבים השונים של התהליך.

מכאן ברור כי הדרג הצבאי, המופקד על תשומות עיקריות של התהליך ושותף בחלקים מסוימים של המשא-ומתן, ייטול חלק בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לתהליך. אופי השתתפותו בתהליכי קבלת ההחלטות יכול להיות מקצועי-ייעוצי או משתתף-משפיע, ומכאן ייגזר אופי השפעתו.

יחסי-הגומלין בין הדרגים ובין תשומותיהם, כפי שהם מתוארים במודל המוצע, ישפיעו על עיצובה של מדיניות השלום ועל יישומה, ובכללה על אופן ניהולו של עימות אלים, אותו יש לראות כפרק משברי וכחלק מהרצף של התהליך המדיני. תהליך עיצוב הוא תהליך של שינוי ותמורות. אופי השפעתו של הדרג הצבאי ועצמתה צריכים לעמוד במבחן ההשוואה בין תכניותיו המקוריות של הדרג המדיני טרם כניסתו של הדרג הצבאי לתהליך לבין ההסכם המדיני שנחתם. במקום שבו נוכל לזהות את הדרג הצבאי כגורם והסיבה לשינוי שחל, נוכל להצביע על השפעת הדרג הצבאי.

להשפעת הדרג הצבאי שני תוצרים נלווים: האחד הוא "הדיפלומטיה במדים", שאחד מביטוייה הוא מיליטריזציה של תהליך פוליטי ושל מושג הביטחון כמושג מארגן בתהליך הפוליטי. האחר הוא הרחבת הלגיטימציה הציבורית למהלך הפוליטי. הראשון הוא דפוס פעולה של הדרג הצבאי בתהליך והאחר הוא תוצאה של דפוס הפעולה.

"דיפלומטיה במדים" היא הביטוי המוקצן של מעורבות פוליטית-מדינית של הדרג הצבאי בתהליך המדיני. במקרה זה, קציני הצבא הנוטלים חלק במשא-ומתן אינם

רק בחזקת גורם מקצועי מייעץ לנציגי הדרג המדיני המנהלים את המשא-ומתן אלא הופכים לגורם פעיל ומשפיע, המבצע גם משימות שאינן בהכרח צבאיות, "צובע" את אותן משימות בצבאיות (מיליטריזציה של התהליך המדיני). התפתחות כזאת יכולה להתרחש כאשר הקברניט הפוליטי רוחש אמון רב לדרג הצבאי והיחסים ביניהם קרובים ומשתפים, ובמקרים שבהם הדרג המדיני מבקש ליצור "חזית אחידה" עם הדרג הצבאי בעיני הציבור, לצורך גיבוש ההסכמה הציבורית לתהליך הפוליטי וגיוסה.

במקרים אלה, גם אם קציני הצבא ממשיכים ללבוש מדי צבא הם נוהגים כעין דיפלומטים. "התנהגות דיפלומטית" מסוג זה עשויה לגרום לקצינים אלה להזדהות עם התהליך המדיני; הם יכולים לראות את עצמם כשותפים פעילים יותר מאשר כגורמים מרסנים. הם עשויים לפרק את המתח בין "התנהגות דיפלומטית" למקצועיות הצבאית בטשטוש קוד ההתנהגות המיליטריסטי-מקצועי. אלא שברוב המקרים, קוד הפרופסיונאליזם הצבאית חזק יותר מקוד ההתנהגות של "דיפלומטים במדים" ולכן במקום שבו יגבר קוד ההתנהגות הצבאי על "ההתנהגות הדיפלומטית", עלול התהליך המדיני לעבור טרנספורמציה תפישתית ולעטות על עצמו את גלימת הצבאיות. הסיכוי לכך גובר כאשר התהליך מאופיין כמשברי ומתדרדר לכדי עימות אלים, כדוגמת העימות שפרץ בספטמבר 2000. במקרים שכאלו, עלול הדרג הצבאי להפוך מגורם מסייע לתהליך המדיני לגורם מרסן או מעכב של התהליך.

כאמור, אחת מהתוצאות הנלוות להשפעת הדרג הצבאי על עיצוב מדיניות השלום, מכוח שותפותו עם הדרג המדיני, היא הרחבת הלגיטימציה הציבורית לתהליך המדיני ולאופן ניהול העימות האלים ולתכליתו כפי שהיא מוגדרת על ידי הדרג המדיני. השותפות הפעילה והמעצבת של הדרג הצבאי בתהליך המדיני מובילה להחלשת הפיקוח האזרחי ויעילותו, ובמובן זה עלולה לפגוע באינטרס של הדרג המדיני להבטיח את הגבלת השפעתו של הדרג הצבאי על עיצוב מדיניות השלום.

הרחבת הלגיטימציה הציבורית מול אפקטיביות הפיקוח האזרחי

הלגיטימציה הציבורית היא אחד המכשולים בתהליך המעבר ממלחמה לשלום (בר סימן-טוב, 1996), ובמקרים של שסעים פוליטיים עמוקים והעדר תמיכה פוליטית רחבה יהיה לעמדת הצבא בישראל תפקיד חשוב ביותר בשכנוע הציבור. התבטאויות והערכות חיוביות ומרגיעות של הדרג הצבאי בנוגע למעבר ממלחמה לשלום ולאופן ניהול העימות האלים כשלב בתהליך, עשויות לסייע לדרג המדיני להשיג את הלגיטימציה הציבורית שכה נחוצה להצלחת התהליך. מאידך גיסא, חוות-

דעת מקצועית של הדרג הצבאי המצביעה על מהלכים כאלה כמסוכנים לביטחון המדינה, עלולה לטרפד את יכולתו של הדרג המדיני לבנות ולעצב קונסנסוס ציבורי ולגיטימציה ציבורית למהלכיו. אילוץ דיאלקטי שכזה הוא דוגמה נוספת לפוטנציאל חדירות הגבולות בין הדרגים. אחת העדויות המרתקות לתופעה זו מצויה בדבריו של אהוד ברק:

"ראש ממשלה שהולך לפשרות טריטוריאליות שיש בהן חומר נפץ פוליטי בחברה מבוקעת, חייב בתיאום ביטחוני מקסימלי – לא כדי להפעיל את הצבא במלחמה, אלא כדי למנוע מצב שבו הוא מביא למשאל עם הצעה שיש בה בעייתיות פוליטית, כמו נסיגה רבת, וקהילת הביטחון איננה מתייצבת מאחוריו כאיש אחד וברקיעת רגליים מהדהדת" (אדליסט, 2003, עמ' 102).

דרג מדיני שמבין את פוטנציאל ההשפעה של הדרג הצבאי עשוי לבקש את תמיכתו הפומבית של הצבא. תמיכה מסוג זה למהלך הפוליטי תבוא לידי ביטוי בעצם שותפותו של הצבא בתהליך. מאידך גיסא, שותפות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בתהליך בעל אופי ומשמעות פוליטיים, גם כשהיא משרתת את הדרג המדיני לטובת אותו תהליך, מייצרת סוג של תלות של הדרג המדיני בדרג הצבאי. תלות זו מעצימה את כוחו הפוליטי של הדרג הצבאי במשוואת העצמות הפוליטיות ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי ומחלישה את עצמתו הפוליטית של הדרג המדיני. שינוי כזה במאזן הכוחות הפוליטיים עלול להוביל להיחלשות הפיקוח האזרחי, המושתת על העיקרון הקובע כי

"1. מטרת מדיניות הממשלה נקבעות על-ידי הדרג האזרחי; הדרג הצבאי מוגבל להחלטות בנוגע לאמצעים, ו-2. הדרג האזרחי הוא האמון להחליט היכן עובר הקו/הגבול בין המטרות לאמצעים שפירוש היכן יעבור קו-הגבול שבין האחריות האזרחית לאחריות הצבאית" (Kemp and Hudin, 1992).

הדרג הצבאי עלול למצוא עצמו בעומק העשייה הפוליטית כשלוחו של הדרג המדיני כשהוא שותף גם להגדרת המטרות, ותוך נטילת אחריות שהיא במהותה גם אחריות אזרחית.

התפתחות מסוג זה מקנה לדרג הצבאי גוון נוסף של עצמה פוליטית המגדילה את מרחב השפעתו. כדרכם של ארגונים, ספק אם הדרג הצבאי ימחר לוותר על עצמה כזאת. מאזן העצמות הפוליטיות בין הדרגים יוסיף וישתנה לטובת הדרג הצבאי כאשר חולשה מבנית ואינטלקטואלית של המדינאות תזמין דומיננטיות של

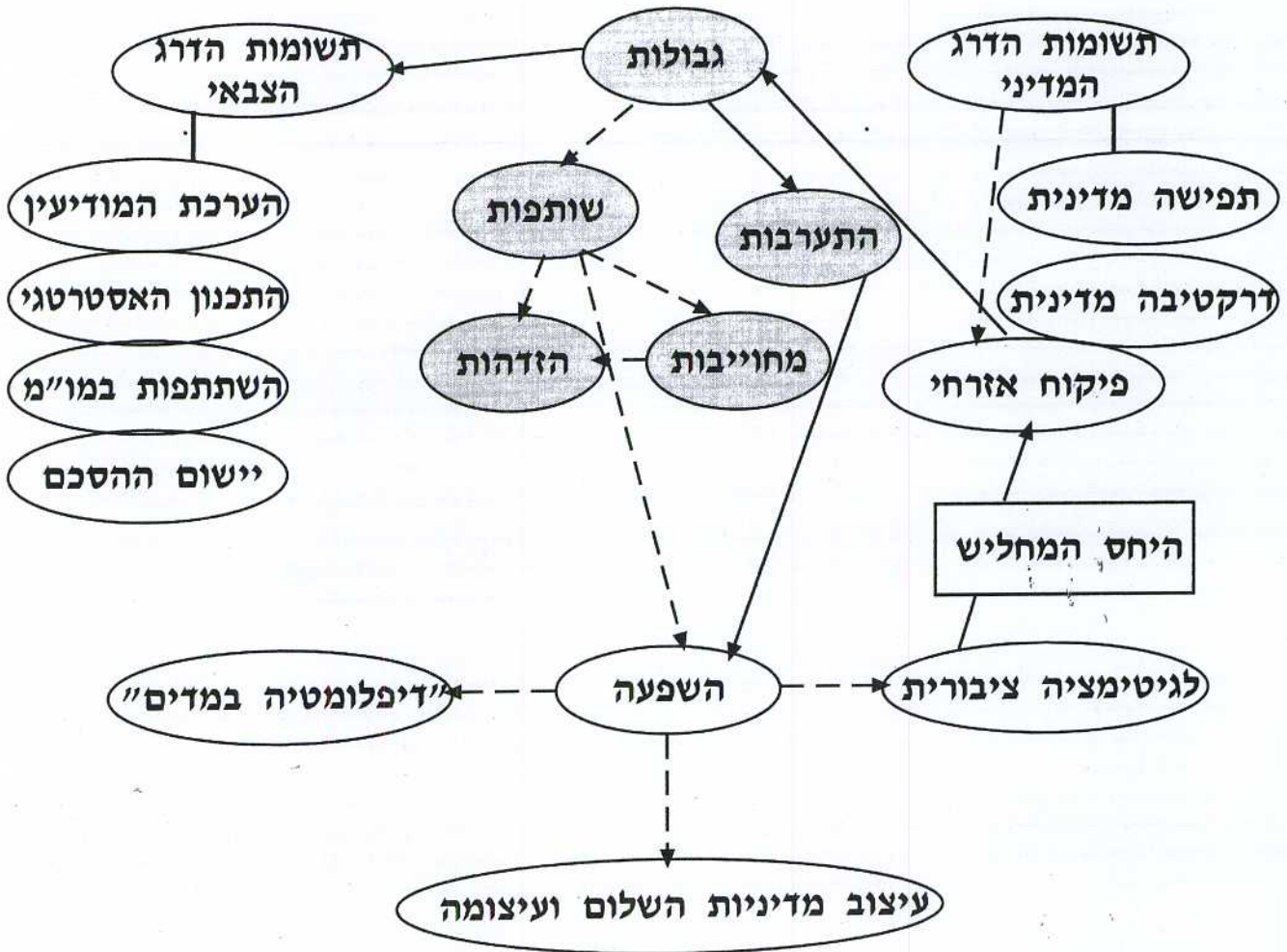
האסטרטגיה הצבאית וזו תחליש עוד יותר את האסטרטגיה המדינית.¹⁶ העצמות הפוליטיות הנרכשות עלולות "לצבוע" את הצבא בצבעים פוליטיים, כדוגמת האשמתו של הרמטכ"ל אמנון ליפקין-שחק כרמטכ"ל פוליטי עקב מעורבותו העמוקה בתהליך אוסלו, או לחלופין – להוביל קצינים בכירים המעורבים בתהליך המדיני לחריגה מכללי המשחק המקובלים ולפגיעה באמון שרוחש להם הדרג המדיני, כדוגמת מגעיו של אלוף אורן שחור עם ראש האופוזיציה דאז שמעון פרס, שהוגדרו על-ידי ראש-הממשלה נתניהו כמגעים פוליטיים, עקב מעורבותו העמוקה של אלוף שחור בתהליך אוסלו והזדהותו עם התהליך.

למרות השותפות בין הדרגים בתהליך המדיני, כל אחד מהם מעריך את הסיכונים ואת אי-הוודאות הכרוכים בתהליך בצורה שונה, ולכן ניתן לתאר את התהליך כמצב היוצר מתחים ולעתים אף ניגודי אינטרסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. אלא שבתנאי שותפות מצפה הדרג הצבאי לגיבוי של הדרג המדיני ולשיח פתוח שבמסגרתו יוכל להציג את הערכותיו ואת המלצותיו בלי שיזוהה כפוליטי. שותפות הדרג הצבאי בתהליך המדיני תזמין בהכרח ביקורת מצד גורמים פוליטיים המתנגדים לתהליך, מה שעלול לפגוע במעמדו של הדרג הצבאי כדרג מקצועי נטול פניות. מציאות כזאת תגביל את איכות השיח הציבורי והפוליטי, ודרג מדיני שיבקש לגבות את הדרג הצבאי במציאות של מחלוקת פוליטית עלול "לצבוע" את הצבא בצבעים פוליטיים:

"לעצם העניין, יעלון חש שחובתו לומר את דעתו המקצועית ולתאר באופן מדויק כיצד מהלכים ישראלים שונים נתפסים בידי הערבים. הוא לא חושב שגלש למגרש הפוליטי, מעולם לא יצא נגד ממשלת ישראל ומעולם לא מתח ביקורת פומבית על הדרג המדיני. הוא נסער במיוחד מהעובדה שגורמים פוליטיים עושים בדבריו שימוש מניפולטיבי, מנגחים את הצבא ואותו אישית. מניסיונו למד שכאשר הוא אומר דברים העולים בקנה אחד עם אינטרסים של צד פוליטי אחד, אותו צד מגן עליו כקצין מקצועי ומסור. ברגע שהוא מביא תיאור מציאות אחר, הצד השני מגדיר אותו כלא מקצועי, כפוליטי וכשפוט. דפוס ההתנהגות הזה הוא בלתי נסבל בעיניו. הוא רואה בו רעה חולה המונעת כל אפשרות לנהל דיון אסטרטגי רציני בזירה ציבורית."¹⁷

תרשים מס' 3

השפעת הצבא בין הרחבת הלגיטימציה להחלשת הפיקוח האזרחי



מקרא:
 ← מתח ניגודי
 - - זיקה
 ○ תוצר של הממשק בין הדרגים

סיכום

תהליך מדיני בצל עימות נמוך-עצימות מתמשך מטלטל את אמות הספים של הפרדיגמות המסורתיות לגבי היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. הפרדיגמות הדטרמיניסטיות והדיכוטומית מבית-מדרשה של הסוציולוגיה האמריקנית של שנות החמישים עד שנות השמונים מאבדות את תקפותן ואת יכולתן ההסברית למציאות מורכבת כדוגמת המציאות של העשור האחרון בישראל (עשור אוסלו). תהליך מדיני בהעדר תפישה מדינית קוהרנטית שממנה ניתן לגזור דירקטיבה

מדינית נחושה וברורה מעצב מציאות דיאלקטית במובן של תלות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, המשנה את תחומי ההגדרה וההבחנה של כל אחד מהדרגים ומשנה את התיחום המסורתי והנוח בין תחומי האחריות של כל אחד מהדרגים.

בתנאי העדר לגיטימציה פוליטית וציבורית לתהליך מדיני, יעדיף הדרג המדיני את העמימות על פני ההכרעה הפוליטית, ובניסיון להבטיח את שרידותו הפוליטית תוך הגדלת הסיכוי למהלך מדיני שנוי במחלוקת ייטה הדרג המדיני לגייס לצדו את הדרג הצבאי ולשתפו בתהליך המדיני בניסיון ליצור את הלגיטימציה הציבורית והפוליטית לתהליך. בסביבה כזאת מתעצבת אסימטריה המקנה יתרון מסוים לדרג הצבאי על פני הדרג המדיני, בגלל איכות עבודת המטה של הדרג הצבאי, בגלל שליטתו בתשומות ומשאבים לאומיים כדוגמת הערכת המודיעין הלאומית והתכנון האסטרטגי, ובגלל מעמדו החברתי והאמון הציבורי האיתן לו הוא זוכה בהשוואה לאמון נמוך מאוד לו זוכה הדרג הפוליטי.

אפשר להבין את השאיפה והכמיהה להסדיר את הסביבה האסימטרית ולהחזיר לדרג המדיני את ההגמוניה ואת השליטה על עיצוב המציאות, ויש בה, לכאורה, כדי להחזיר "סדר ישן" על כנו. אלא שהמציאות של עימות נמוך-עצימות מתמשך בהקשר של תהליך מדיני בסביבת פעולה של מגבלה אינהרנטית של הדרג המדיני בגיבוש תפישה מדינית והכרזה פומבית אודותיה, משנה את שיווי-המשקל של המערכת ומותירה את הכוח המעצב למסגרת השיח "הלא-שוויוני" בין הדרגים, השיח שבו נהנה הדרג הצבאי מיתרונות על פני הדרג המדיני שטרם עיצב חזון. קובי מיכאל הוא דוקטורנט במרכז שוויץ לחקר סכסוכים, ניהולם ויישובם שליד האוניברסיטה העברית.

הערות:

- 1 מיקי רוזין-אהרונסון. ניהולה של מלחמה נמוכת עצימות. "מערכות", גיליון 390 יולי 2003, עמ' 72-73.
- 2 אריאן, אשר, דוד נחמיאס, דורון נבות ודניאל שני, **מדד הדמוקרטיה 2003** ירושלים: הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003, עמ' 21-23.
- 3 פרי, יורם, "דפוס הזיקה של צה"ל למערכת הפוליטית", בתוך **מלחמת בררה**, אהרון יריב (עורך) ספרי המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת תל-אביב, 1985.
- 4 בהרצאה שנשא בכנס של מכון דיוויד שנערך ב-11 ביוני 2002 באוניברסיטת ירושלים, ועסק בסוגיית השפעת הצבא על עיצוב מדיניות החוץ של ישראל.
- 5 דברים שנשא הרמטכ"ל בסמינר של המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם) בנושא יחסי דרג מדיני-דרג צבאי במציאות של עימותים א-סימטריים, 24 פברואר 2003.

- 6 דברים שנשא חה"כ מתן וילנאי (אלוף בדימוס) באותו סמינר.
- 7 להרחבה בעניין זה ראו את חיבורו של יעקב בר-סימן-טוב (1996), **המעבר ממלחמה לשלום – המורכבות בקבלת החלטות: המקרה הישראלי** תל-אביב: מכון שטיינמץ.
- 8 דברים שנשא בסמינר של המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם) בנושא יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי במציאות של עימותים אסימטריים, 24 פברואר 2003.
- 9 ראש אגף התכנון, אלוף גיורא איילנד, בדברים שנשא ב-24 פברואר 2003 בסמינר של המכון לחקר תורת המערכה (המלת"ם) בנושא יחסי דרג מדיני-דרג צבאי במציאות של עימותים אסימטריים.
- 10 ראו את התייחסותו של יהודה בן-מאיר לחשיבות הממד האפורמלי בפרק הסקירה התיאורטית.
- 11 מדברי אלוף גיורא איילנד, שם, 24 פברואר 2003.
- 12 אריאן ואח', **מדד הדמוקרטיה 2003**, עמ' 21-23.
- 13 הרכבי, יהושפט (1990), **מלחמה ואסטרטגיה** הוצאת מערכות, הדפסה רביעית, 1994, עמ' 573-592.
- 14 דרור, יחזקאל (1989), **אסטרטגיה רבתי לישראל**, פרסום מדיניות מטעם מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים, האוניברסיטה העברית, ירושלים, הוצאת אקדמון עמ' 33-36.
- 15 תיאור מפורט ניתן למצוא במאמר מקיף של בן כספית, "איך הפכה תקוות השלום באוסלו 93 למלחמת ייאוש ב-2001", **מעריב**, 17 בספטמבר 2001.
- 16 ראה בהקשר זה את מאמרו של עמיר רפפורט: "מנסחים את הניצחון מחדש", **"מעריב"**, 25 מאי 2004. המאמר עוסק בסדנה האסטרטגית של המטכ"ל העוסקת, בין היתר, בעדכון ההגדרות של המושגים "ניצחון" ו"הכרעה" בהקשר של עימותים א-סימטריים מתמשכים. הדרג הצבאי לוקח על עצמו את חובת הדרג המדיני, שעליו חלה האחריות להגדרת המושגים הללו כפונקציה של היעדים המדיניים הרצויים.
- 17 ארי שביט, ריאיון עם הרמטכ"ל, **הארץ**, 29 באוגוסט 2002.