

יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל על רקע עימותים צבאיים

סיכום יום עיון
לזכרו של פרופ' עמוס פרלמוטר

רם ארז, עורך



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

המרכז למחקרים אסטרטגיים נוסד באוניברסיטת תל אביב בשלהי 1977. ב-1983 הוסב שמו למרכז יפה למחקרים אסטרטגיים לכבודם של מר מל יפה ורעייתו.

מטרותיו של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: הקהילייה האקדמית, העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, דרג מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל בישראל והציבור המתעניין באשר הוא. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו. פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור.

רם ארז, עורך

יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל על רקע עימותים צבאיים

פברואר 2006

מזכר 82

סיכום יום עיון לזכרו של פרופ' עמוס פרלמוטר



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל-אביב

Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict

Edited by
Ram Erez

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים
אוניברסיטת תל אביב
רמת אביב, תל אביב 69978

טל': 03-6409926
פקס: 03-6422404
jcss2@post.tau.ac.il
<http://www.tau.ac.il/jcss/>

ISBN: 965-459-069-7

© 2006 כל הזכויות שמורות
מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים
אוניברסיטת תל אביב

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ, יעל כפיר, יעל ביבר
דפוס: קדם בע"מ

תמונת השער: ארכיון התמונות הלאומי, ירושלים

תוכן

9.....	הקדמה
11.....	מבוא / רם ארז
	א
15.....	השיח בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי: הרצוי והמצוי / משה יעלון
19.....	שיקולי הדרגים בעימותים צבאיים / יהודה בן מאיר
	ב
25.....	תקופת ההמתנה (מאי 1967): מקרה בוחן ליחסי הדרגים / עמי גלוסקא
35.....	המהלכים לקראת מלחמת יום הכיפורים / שלמה גדיה
41.....	מלחמת לבנון: מתוכנית רחבה למצומצמת ובחזרה / אריה נאור
49.....	השחקן הממושמע: הדרג המדיני בתקופת מלחמת המפרץ (1991) / משה ארנס
	ג
55.....	יחסי הדרגים במהלך האינתיפאדה הראשונה / עמרם מצנע
61.....	המלחמה בטרור: הצורך במודל חדש ביחסי צבא-מדינה / עמי אילון
69.....	יחסי הדרגים באינתיפאדת אל-אקצה: מה השתנה? / עפר שלח
75.....	על הכותבים

הקדמה

מזכר זה מסכם יום עיון בנושא יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי על רקע עימותים צבאיים, שקיים מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל אביב ביולי 2005. היה זה הכינוס השני בנושא יחסי הדרגים, שהמרכז מקיים לזכרו של פרופ' עמוס פרלמוטר, מהחוקרים הבולטים בתחום.

במזכר שלהלן שלוש זוויות מבט על היחסים בין הדרגים בזמן עימותים צבאיים. החלק הראשון מציע סקירה כללית של היחסים בין הדרגים בעתות מלחמה, והוא כולל את דבריהם של רא"ל (מיל.) משה יעלון וד"ר יהודה בן מאיר. החלק השני מתמקד ביחסי הדרגים במלחמות ישראל ובתקופה שקדמה לפרוץ המלחמות: ד"ר עמי גלוסקא דן במלחמת ששת הימים, אלוף (מיל.) שלמה גזית מתמקד במהלכים שקדמו למלחמת יום הכיפורים, פרופ' אריה נאור עוסק בצעדים שהובילו למלחמת לבנון, ומשה ארנס מתאר את שיקולי הדרג המדיני בימים שקדמו למלחמת המפרץ בשנת 1991. החלק השלישי שופך אור על יחסי הדרגים במלחמה בטרור – באינתיפאדה הראשונה, בדבריו של אלוף (מיל.) עמרם מצנע; במחצית השנייה של שנות ה-90, בדבריו של אלוף (מיל.) עמי אילון; ובאינתיפאדה השנייה, בדברי עפר שלח. המשתתפים מנתחים, כל אחד מתוך תחום התמחותו וניסיונו, את הדיאלוג המורכב בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי בישראל בעתות של אלימות, ואת השלכותיו של הדיאלוג הזה על מדיניות החוץ והביטחון של מדינת ישראל. בכך תורם המזכר נדבך נוסף לדיון הציבורי בנושאי ביטחון.

תודתנו נתונה למר זאב שיף, המאפשר בתרומתו הנדיבה את קיום פעילות ההנצחה; לד"ר אפרים קם, סגן ראש מרכז יפה, שאירגן את יום העיון; לתא"ל (מיל.) עוזי עילם ולתא"ל (מיל.) מאיר אלרון, חוקרים במרכז, על סיועם; ולכל הכותבים, שחיבוריהם המובאים כאן, עובדו על בסיס ההרצאות שנישאו בכנס. תודה גם למשה גרונדמן, מנהל הפרסומים, על עזרתו בהוצאת הפרסום לאור.

מבוא

רם ארז

מה מקומו של הצבא בתהליך קבלת ההחלטות בישראל בנושאי ביטחון? ומה מקומו הרצוי בתהליך זה? עד כמה מושפע מקומו של הצבא מהשינוי ברמת האלימות באזור? האם הצבא נעשה מעורב יותר בזמני משבר ביטחוני ומלחמה? האם דרוש שינוי בדפוסי היחסים בין הדרגים? וכיצד אפשר להשיגו? המזכר שלפנינו דן בשאלות אלה, בהתמקדו ביחסים בין הדרגים בעתות לחימה.

הדיון הציבורי והדיון האקדמי בסוגיית היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי משקפים עימות בין שתי גישות מרכזיות, המגדירות את מקומו הרצוי של צה"ל בתהליך קבלת ההחלטות, וגוזרות ממנו את תשובותיהן על השאלות האחרות. הגישה האחת היא הגישה הפונקציונאלית, או האינסטרומנטלית; הגישה השנייה היא גישת ההדדיות והשותפות. לפי הגישה הפונקציונאלית, הצבא הוא כלי בשירות מקבלי ההחלטות: הדרג המדיני מגדיר לדרג הצבאי את היעדים באופן עצמאי, והדרג הצבאי נערך למלא את תפקידו ופועל להשגת היעדים בדרך הטובה ביותר. המודל האידילי הזה עומד מאחורי חלק ניכר מהחשיבה על היחסים בין הדרגים, כפי שהיא מוצאת ביטוי בספרות האקדמית ובמינהל הציבורי. זו גישה פורמאליסטית, שנוטה להתעלם מהאינטראקציה בין הנפשות הפועלות בדרגים השונים, ולכן יש בה כשלים. הפער בין המצוי לרצוי מובנה במערכת, בייחוד בזו הישראלית, ולכן נוטות התוצאות לאכזב את מי שחושב במונחים אלה.

הדרג המדיני בישראל מתקשה להגדיר את יעדיו הביטחוניים, והדרג הצבאי ממלא לא אחת את הוואקום שנוצר, בין בהתלהבות ובין מתוך חוסר ברירה. במזכר זה משקפים דבריו של ד"ר יהודה בן מאיר במידה רבה גישה זו. בן מאיר מתבסס בדבריו על כתיבתו של פרופ' עמוס פרלמוטר, שלזכרו מוקדש המזכר, וגורס כי הצבא הוא רק זרוע ביצועית אחת של הממשלה, ובצה"ל נוטים לעתים לשכוח זאת. גם תיאורו של משה ארנס את קבלת ההחלטות – זו שקדמה למלחמת המפרץ ב-1991 וזו שבמהלכה – מבטא את הגישה האינסטרומנטלית, שבה הממשלה מחליטה והצבא מבצע את ההחלטות.

הגישה השנייה לחלקו הרצוי של צבא בתהליך קבלת ההחלטות תופסת את היחסים כמעין שותפות, ומתבססת על הדדיות. גישה זו מצמצמת את ההיררכיה בין הדרגים לכדי היררכיה

פורמאלית בלבד, גם אם בלי לערער עליה, ולפיה הצבא צריך להיות שותף מלא לדרג המדיני בעיצוב המדיניות. באופן לא מפתיע מייצגיה של גישה זו הם אנשי צבא. **רא"ל (מיל.) משה יעלון** קורא להידברות שמטרתה יצירת שיח משותף ותובנות משותפות בין הדרגים. בעיניו הדרג המדיני הוא היוזם והמוביל, אבל יעלון מצפה מהדרג האזרחי ומהדרג הצבאי ליצור בסיס ידע ושפה משותפים כדי לגבש את המדיניות הנכונה. **אלוף (מיל.) עמי אילון** מרחיק לכת מיעלון ולתפיסתו, כל אחד מהצדדים יכול ליוזם ולהעלות נושאים, ואין זה מתפקידו של הדרג המדיני להכתיב לדרג הצבאי את המדיניות. כלומר, על פי אילון, המודל היחיד ליחסים נכונים בין הדרגים – שעדיין לא יושם בישראל – הוא דו-שיח מתמשך ביניהם, שבו תעוצב המדיניות הביטחונית של ישראל. גם גישה זו מבטאת אפוא תסכול, והפעם מצדם של אנשי הצבא. הללו חשים כי עמדתם אינה נלקחת בחשבון בעיצוב המדיניות.

תסכול זה משקף את המתח המובנה בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי, שאחד משיאיו השליליים אפיין את התקופה שקדמה למלחמת ששת הימים, זו שכונתה 'תקופת ההמתנה'. כפי שמתאר **ד"ר עמי גלוסקא**, הדרג המדיני עמד בפני קבלת ההחלטות הדרמטיות תחת לחץ כבד הן מצד הציבור והן מצד הצבא, וכמובן היה עליו גם לחץ בינלאומי. הצבא לחץ על הממשלה, אבל לא 'שבר את הכלים' אף שהממשלה לא קיבלה את עמדתו, אם כי מהידוע לנו כיום עולה שרעיון שכזה התעורר בקרב הקצונה הבכירה, ונגזז.

לאור שתי גישות אלה בולטת הסתירה בין ההכרה שצה"ל מעורב מאוד בתהליכי קבלת ההחלטות ובין אירועים מרכזיים בהיסטוריה של מדינת ישראל, שבהם התקבלו ההחלטות כמעט ללא מעורבות הצבא. המקרה הבולט האחרון הוא תוכנית ההינתקות. כפי שמציין **עפר שלח**, הרמטכ"ל יעלון טען כי שמע על תוכנית ההינתקות לראשונה ביחד עם כלל הציבור, בכנס הרצליה, וגם על הנסיגה מעזה למד מקריאה בעיתון. לא מדובר באירוע חריג, המקרה הזה חובר לשורה של החלטות ביטחוניות מהותיות שהצבא לא עורב בקבלתן, ביניהן ההחלטה על הנסיגה מלבנון בשנת 2000, רכיחת תהליך אוסלו ב-1993 והמגע עם סאדאת ב-1977.

הפרדוקס הולך ומחריף בהיבט של הממד המוסדי של תהליך קבלת ההחלטות בישראל. לצה"ל יש יתרון מוחלט בממד המוסדי – הוא זה שמבצע את עבודת המטה והוא זה שמציג את החלופות; הוא נהנה מהקצאת המשאבים וגם מהקצאת הזמן בישיבות הממשלה. שאר הגופים – משרד החוץ, השירותים החשאיים האחרים והמועצה לביטחון לאומי, שהיא החלשה מכולם – סובלים מנחיתות לעומתו. כמה מהכותבים אף מציינים כי הצבא נהנה מיוקרה, ופוליטיקאים אינם מעוניינים להתעמת עם הצבא בנושא "מקצועי" ולהציג עמדה סותרת לזו של הצבא, מחשש שיתקשו להצדיק את עמדתם בפני הציבור. היה אף מי שטען כי ללא הצבא שר הביטחון ובעצם כל הממשלה אינם יודעים מהי עמדתם בנושאי ביטחון, מפני שהם תלויים בצבא באופן מוחלט.

אם כך, כיצד אפשר להסביר את אותם מקרים שבהם הדרג המדיני החליט באופן עצמאי, ומה משמעות הדבר לגבי היחסים בין הדרגים ולגבי תהליך קבלת ההחלטות בישראל? המקרים שצוינו לעיל מעידים לכאורה שדווקא איש צבא לשעבר מסוגל לזוּם מהלך עצמאי, ואף מנוגד לעמדת הצבא, ולא לאבד את הלגיטימציה הציבורית שלו. רבין, ברק ושרון הם ראשי ממשלה שפעלו באופן עצמאי, ואילו נתניהו ולעתים תכופות גם בגין גילו תלות רבה בצבא. **פרופ' אריה נאור** מציין כי בגין אמנם לא ביטל דעתו מפני כל גנרל, אבל למשה דיין, אריאל שרון ורפאל (רפול) איתן הייתה השפעה רבה עליו ו"לא אחת ביטל דעתו בפני דעתם". בתקופה שקדמה למלחמת לבנון ב-1982 שימשו שניים מהשלושה – שרון ורפול – בתפקידי מפתח, וההסתבכות בלבנון לא הייתה מנותקת מכך.

דווקא ארנס, שר ביטחון בשלוש תקופות שונות, בלט כאזרח שעמד איתן ובאופן עצמאי מול הצבא. הטענה על יתרונם של אנשי צבא בדימוס עומדת בניגוד לגישה המעודדת את האזרח של תחום הביטחון והקוראת להצבת אזרחים, ולא קצינים בכירים לשעבר, בראש המערכות הביטחוניות, כחלק מהתפיסה הדמוקרטית-ליבראלית של הפיקוח והשליטה האזרחית על מערכות הביטחון. אם כן, האם ישראל שונה בממד זה ממדינות דמוקרטיות אחרות? יתכן שהתשובה חיובית, לפחות ביחס למדינות שאנו נוטים לראותן כקבוצת ייחוס. לעומתן, גם במדינות המדורגות נמוך יותר במידרג הדמוקרטי, והסובלות מחולשה של החברה האזרחית בנושאי חוץ וביטחון, נזקקים ללגיטימציה של קצינים לשעבר כדי להצליח פוליטית.

התהייה השנייה לגבי הפרדוקס הזה נוגעת לטיב ההחלטות והמדיניות המעוצבת. בניגוד לצבא, הנשען על מערכת ארגונית ענפה, המסוגלת לבצע עבודת מטה מעמיקה וסדורה כאשר הוא ניגש לגיבוש הצעות ותוכניות, לדרג המדיני אין גוף אזרחי מקביל שעה שהוא מנסה לזוּם ולפעול עצמאית. כתוצאה מהיעדר זה נשענות החלטות של הדרג המדיני, שבהן הוא נאלץ לשמור את "הקלפים קרוב לחזה", ללא התבססות על עבודת המטה הצבאית, במידה רבה על האינטואיציה של היוזם ועל רצונם הטוב של מקורבים. סביר להניח איפוא שהחלטות אלה יסבלו מכשלים, גם אם יוסכם כי המטרה המדינית היא חיובית. בהקשר זה מהדהד הכינוי "גבינה שווייצרית", שהדביק בשעתו הרמטכ"ל ברק להסכם אוסלו, בכווננו לחורים המהותיים, בעיניו, בהסכם.

הפרדוקס במעמדו של צה"ל מעלה שאלה נוספת, המזכירה את העיסוק במזג האוויר – כולם אוהבים לדבר על הנושא הזה, אבל מדוע איש אינו עושה דבר בנדון? **רא"ל (מיל.) יעלון** טוען כי לצה"ל יש כיום, כמו בעבר, משקל יתר בתהליך קבלת ההחלטות, ויש לאזן אותו בגופים אזרחיים, כגון מועצה לביטחון לאומי. טענה זו, גם אם היא מפתיעה מעט בבואה מפיו של הרמטכ"ל היוצא, איננה חדשה והיא נשמעת תדיר. נשאלת השאלה מדוע לא קרה דבר בנושא? מדוע במשך כל השנים לא קמה מועצה לביטחון לאומי חזקה ומתפקדת, כגוף אזרחי שיגבה חשיבה אזרחית ממוסדת על מדיניות הביטחון, גם לא אחרי שוועדת אגרנט

הצביעה במסקנותיה על הצורך הזה:

תשובה אפשרית אחת היא שמועצה לביטחון לאומי חזקה ועצמאית יכולה לאיים על ראש הממשלה ועל הממשלה באותו אופן שהצבא מאיים עליהם, ואולי אף יותר, כאשר הממשלה מעוניינת לפעול באופן עצמאי ולא על פי המלצות המועצה. ראש ממשלה יתקשה להחליט על מדיניות מנוגדת להמלצות של הגוף המיוחד, שקם כדי לעזור לו לקבל את ההחלטה הטובה ביותר ובדרך הטובה ביותר. תשובה אחרת היא, כפי שטוען כאן **עפר שלח**, שלממשלה נוח המצב הקיים, נוח לה לא לדעת. גם אם הטענה נשמעת צינית, אי אפשר להתעלם מנטיית השרים להשתמש בצבא באופן אינסטרומנטלי. הממשלה נמנעת מלהגדיר לצבא מטרות ברורות שעליו למלא, ובכך מאלצת אותו לפעול באופן עצמאי בשטח, ובדרך זו לקבוע מדיניות.

הדיונים הביטחוניים העיקריים בממשלה מוקדשים לסוגיות מיקרו ולא מאקרו, כפי שמתאר **אלוף (מיל.) שלמה גזית**. בתקופה שקדמה למלחמת יום הכיפורים כמעט לא היה דיון יסודי בסוגיות האסטרטגיות שעמדו על הפרק. אלא שתיאור מצב זה אינו ייחודי לאותה תקופה. כך נמנעת הממשלה מהביקורת הכרוכה בקבלת החלטות מדיניות־ביטחוניות במציאות הישראלית נעדרת הקונסנסוס. וכאשר נשמעת בכל זאת ביקורת על המדיניות, הממשלה מגלגלת את האחריות לפתחו של הצבא, שהרי לא הגדירה לצבא מפורשות לפעול בדרך שפעל. דינמיקה זו בין הדרגים באה לידי ביטוי בדבריו של **אלוף (מיל.) עמרם מצנע**, שהיה אלוף פיקוד מרכז כשפרצה האינתיפאדה ב-1987. מדבריו עולה כי הממשלה לא נתנה לצבא הוראה מפורשת לחסל את האינתיפאדה, אבל בה בעת הועלו נגד הצבא והפיקוד האשמות על אי־יכולתם להביא לסיומה. באופן הזה הצבא מנוצל פעמיים – הוא נאלץ לספוג ביקורת על המטרות שהגדיר וגם על דרך הפעולה שלו, והוא סופג את הביקורת מהממשלה ומהציבור. הצבא מצדו מנסה לגשש, ואפילו "לסחוט" מהממשלה הגדרות ברורות יותר, ולחילופין נמנע מהצגת עמדה, וכך, כאמור, הוא מביך את הממשלה, שמוצגת כחסרת אונים.

השינוי בסביבה האסטרטגית של ישראל, ובעקבות כך גם השינוי בדפוסי ההתמודדות עם איומים, מחייב את ישראל לשינויים גם ביחסים שבין הדרגים. ירידת הסבירות למלחמה קונבנציונאלית עם מדינות האזור ממקדת את תשומת הלב בהתמודדות מול הפלסטינים ונגד הטרור (בלי להזניח את הנושא הבלתי קונבנציונאלי). התגובה לשינויים הסביבתיים, בייחוד כשמדובר בתגובה בדמות שינוי מוסדי ומערכתי, נוטה להגיע באיחור, ולעתים אחרי משבר. הפער המרחיק בין המבנה הקיים של תהליך קבלת ההחלטות ומקומו של הצבא בו ובין המציאות הביטחונית, מהווה כוח פוטנציאלי המעודד רפורמה במערכת הביטחון ובדרך הפיקוח והבקרה האזרחיים. ביטוי אחד לכך נתן **ד"ר בן מאיר**, בהתייחסו למקומו של השב"כ בלחימה בטרור – הרי גוף זה איננו חלק מהדרג הצבאי ולא מהדרג האזרחי. למעשה קיים כאן מעין משולש כוחות, שהכלים האנליטיים הקיימים מתקשים לבטא את מערכת היחסים ואת הדינמיקה בין שחקניו ומשמעותם.

השאלות שנגזרות מהצורך ברפורמה הן רחבות יותר ונוגעות בין היתר לשאלת הרחבת מעגל השחקנים – בעיצוב המדיניות, כמו גם בניתוחה – בהקשר של יחסי צבא ומדינה. יותר מדי שחקנים חשובים נותרים מחוץ למעגל קבלת ההחלטות מכדי שהתהליך יהיה משביע רצון. הרחבת מעגל המעורבים מבטאת מגמות בולטות בחברה הישראלית, כמו גם במדינות אחרות. הכוונה למגמות של דמוקרטיזציה גם בתחום הביטחון, שבאות לביטוי, לפחות באופן פוטנציאלי, במעורבות רבה יותר של הציבור, של הפרלמנט ושל התקשורת בעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי. בשנים האחרונות התרחב בעולם הדיון ברפורמה בסקטור הביטחון כמוקד לדיון ביחסים שבין הדרגים – ביחסי חברה, צבא וממשל נכון (Good Governance). הדיון אינו מוגבל למדינות בתהליכי דמוקרטיזציה, אלא מתייחס גם למדינות דמוקרטיות ולא דמוקרטיות.¹

הממד החברתי היה קיים גם בעבר, כפי שמלמד ניתוחו של **ד"ר גלוסקא** את המשבר בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ב'תקופת ההמתנה'. הוא מציג תמונה מורכבת של יחסים בין הדרגים, שהיו כרוכים בהם ממדים רחבים יותר מאשר הערכות ופריסת הכוחות, לרבות מאבק בין "יפי הבלורית והתואר" (קציני הצבא) ובין "הלעיימעכים והירחמיאלים" (חברי הממשלה). כלומר, נלווה לעימות פן של מאבק בין-דורי ובין הצברים לנציגי הדור שאופיין כגלותי. כיום נדרשת התייחסות למגזרים רחבים יותר ולא רק למאבק בין בעלי תפקידים. המקרה הישראלי מעלה כמובן סוגיות מרתקות, כמו השאלה עד כמה אפשרי ורצוי לפתוח את הדיון הביטחוני לציבור. כלומר, מהם גבולות הסוד הרצויים בישראל? אבנר כהן שאל שאלה דומה בספרו **הטאבו האחרון**, ביחס למדיניות הגרעין הישראלית, אבל שאלה זו רלוונטית גם בהקשר הרחב של מדיניות הביטחון הלאומי בישראל: עד כמה הציבור צריך להיות מעורב ועד כמה הוא מסוגל להיות מעורב, בימי שלום ובימי מלחמה? כן יש לשאול מי השחקן או השחקנים המסוגלים ליזום רפורמה בתהליך קבלת ההחלטות הביטחוני? למי יש הכוח לקדם וליצור את השינוי המיוחל, שעליו מדברים רבים? שאלות אלה, ונוספות, דורשות ברור וראוי שיעמדו במרכז הדיון על היחסים בין הדרגים.

1. לסקירה של הנושא ויישומו בעיניים אירופיות ראו:

Heiner Hänggi and Fred Tanner, *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighborhood* (Chaillot Paper no. 80), 2005, online: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai80e.html>

השיח בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי: הרצוי והמצוי

משה יעלון

אמרתו המפורסמת של קלאוזביץ, כי המלחמה אינה אלא המשכה של המדיניות באמצעים אחרים, ביססה, עוד במחצית הראשונה של המאה ה-19, את עליונות המדינאות על פני המצביאות ואת כפיפותו של הדרג הצבאי לדרג המדיני. כפיפות זו מאורגנת במקרה הישראלי בחוק יסוד: הצבא, שנחקק ב-1976, בעקבות הערותיה של ועדת אגרנט, שחקרה את מלחמת יום הכיפורים. החוק מגדיר כי "צבא הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה; הצבא נתון למרות הממשלה; השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון; הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי; ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון; ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון."

אולם גם לפני ניסוח החוק וחקיקתו ההיררכיה בין הדרגים לא היתה מוטלת בספק. דוד בן-גוריון התייחס למערכת יחסים זו כבר בשנות החמישים, כאשר קבע בספרו **צבא וביטחון** כי "אין הצבא קובע מדיניות, משטר, חוקים וסדרי הממשלה והמדינה. אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקווי פעולתו ואין הוא כמובן מחליט על שלום ומלחמה. הצבא אינו אלא זרוע הביצוע וזרוע ההגנה והביטחון של ממשלת ישראל. ארגון הצבא ועיצוב דמותו, כל אלה הם בסמכותן היחידה של הרשויות האזרחיות: הממשלה, הכנסת והבוחרים. הצבא כפוף בכל לממשלה."

הדיון כאן לא יעסוק בניתוח נוסח חוק יסוד: הצבא, ובפלפולים או בביקורת על העמימות שבו, שורשיו והשלכותיו. אסתפק בקביעה כי אין עוררין על הגדרת עליונות הדרג המדיני על הדרג הצבאי, כפי שבאה לידי ביטוי בדברי בן-גוריון. מוקד הדיון יהיה בתפר שבין הדרג המדיני לצבאי, בין המדינאים למצביאים.

בחינת מערכת היחסים, או התפר שבין מפקד פלוגה למפקד מחלקה, במסגרת מה שמכונה במקצוע הצבאי הדרג הטקטי, תציג מערכת יחסים ברורה. מפקד הפלוגה נותן למפקד המחלקה פקודות ברורות לגבי משימתו, בשפה שרובה פיזית-מוחשית. מפקד המחלקה יקבל משימה ברורה: לכבוש את השטח, את הגבעה, להגן על השטח, לפשוט וכדומה. הכוח שיעמוד לרשותו יהיה ברור ונתון. גבולות הגזרה הטריטוריאליים-גיאוגרפיים יהיו ברורים. יתכן שיהיו למפקד המחלקה הערות או שאלות. לעתים תהיה לו הזדמנות להביע אותן, ולעתים לא. בכל אופן,

שניהם עוסקים בסביבה מוחשית בעיקרה. ככל שעולים בסולם הדרגות נמצא שלמפקדים בכירים, כמו מפקד אוגדה או אלוף פיקוד, אין בהכרח בקיאות זהה לבקיאותו של המח"ט בגזרה החטיבתית, ובוודאי בגזרות שבאחריות רמות פיקוד נמוכות יותר. מפקדים בכירים זקוקים לידע שצריך להתפתח ברמות שמתחתיהם. כך, למשל, אלוף פיקוד המרכז ומפקד אוגדת איו"ש זקוקים לידע הייחודי שצריך לפתח מפקד חטיבת שומרון לגבי גזרת העיר שכם וסביבתה, מפני שלכל גזרה ייחודיות משלה: טופוגרפית, דמוגרפית, פוליטית ומבצעית. כבר ברמה זו אי אפשר להסתפק בהוראות מלמעלה למטה, כאילו החוכמה והידע נמצאים רק בדרגים העליונים, ובעצם זקוקה הרמה הבכירה לידע המתפתח ברמות הנמוכות יותר. בדרג הטקטי נדרש שיח בין הרמות השונות. שיח המאפשר לרמה הבכירה להבהיר לרמה הנמוכה את מטרותיה וכוונותיה, ולרמה הנמוכה יותר להבהיר את יכולותיה לממש את המטרות והכוונות. בדרך של שיח תתגבש בסופו של דבר התוכנית, ותיהפך, בלשון הצבאית, לפקודת מבצע.

כשמדובר ביחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי סביר להניח שהדרג המדיני אינו מומחה לפרקטיקה הצבאית. גם אם יש לדרג המדיני רקע צבאי, כמו בדוגמאות רבות במקרה הישראלי, סביר להניח שהוא אינו בקי בידע הצבאי המתפתח והמתחדש חדשות לבקרים באשר למקצוע הצבאי, לאיום ולאופיו. הדרג המדיני זקוק לדרג הצבאי כמפתח ידע צבאי פרקטי לשם מימוש יעדיו המדיניים, באמצעות חשיבה, תכנון וביצוע צבאיים.

מן ההבחנה הזאת ברור, שאין דומה מערכת היחסים שבין דרג מדיני לדרג צבאי למערכת היחסים שבין מפקד פלוגה למפקד מחלקה, גם אם בשתי המערכות אין עוררין על סמכותו של מי גוברת. ככלל, ביחסים שבין הדרג המדיני לצבאי אפשר להגדיר את הדרג המדיני כיוזם וכמנחה. הדרג המדיני מנחה את הדרג הצבאי להביא בפניו המלצות להפעלת הכוח. יוזמה זו מניעה תהליך של הידברות בין הדרגים, ומשמשת לבירור ההיבטים שבין הדרג המדיני לצבאי, ובין הדרג הצבאי למדיני. הידברות זו נשענת בחלקה גם על תובנות קודמות, שהן תוצר של הידברות עבר בין הדרגים. לבסוף, הדרג הצבאי מגבש המלצות לפעולה, והדרג המדיני מאשר חלופה ומורה על ביצועה.

יהושפט הרכבי טען כי "היחס בין שתי הרמות מהווה התמודדות אינטלקטואלית, שבה שתי הרמות מתדיינות זו עם זו ומתבררות האפשרויות שראוי לא להחמיצן ולעומתן המגבלות, הסכנות והמכשלות שיש לקחת בחשבון בעת קבלת ההחלטה."

תהליך אינטלקטואלי זה, של בירור באמצעות הידברות בין הדרגים, חיוני לדרג הצבאי, מאחר שעל פי רוב מצביעה ההנחיה המדינית על כיוון מדיניות כללי ולא על תוצאה סופית ברורה, וגם לא על הדרך הברורה להשגת היעד המדיני. ככלל, טבעי שההנחיה המדינית היא עמומה, ויש לראותה כעמימות מובנית. העמימות נובעת מהיות הדרך והתוצאה מושפעות, בין היתר, מיכולותיו של הדרג הצבאי לממש את הדרך ולהשיג את התוצאה. לעתים מוסיף

הדרג המדיני לעמימות המובנית מפני שאינו רוצה לחשוף את מטרותיו, בין בגלל שיקולים ביחסי החוץ, בין מתוך רצון להימנע מחשיפת היעדים המדיניים בפני שחקנים אחרים, ובין מחמת שיקולים פנים-פוליטיים. משמעות הדבר מבחינת הדרג הצבאי, שלעתים מוטלת עליו האחריות בפועל להחלפת העמימות בתוכן, ולמילוי החלל שהשאיר הדרג המדיני.

לשיח המתמשך בין הדרג המדיני לדרג הצבאי נודעת חשיבות רבה להפגת העמימות ולפיתוח שפה משותפת בין הדרגים ותובנות משותפות, בכל נושא שיש בו סיכוי להידרש להפעלת כוח. השאיפה היא לפתח שיח מתמשך בכל תחום רלוונטי, וכאשר מגיעים לדיון או להתלבטות לגבי הפעלת הכוח, בסיס הידע המשותף והשפה המשותפת מאפשרים קבלת החלטות נכונות. מבחינת הצבא, כמערכת היררכית של תשע מדרגות מהחייל עד לרמטכ"ל, נדרש גם שיח פנים-מערכתי, המאפשר עיצוב ותכנון תוכנית המבוססת על הנחיית הדרג המדיני. באופן אידילי תוכניות הצבא יתנו מענה למטרות המלחמה, כפי שגובשו בשיח שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי, אבל יכללו גם את הידע הצבאי הפרקטי, העובר מרמות הפיקוד הנמוכות אל הרמות הבכירות בצבא. רק מתכונת זו תאפשר גיבוש תוכנית קוהרנטית שניתנת למימוש, מהדרג המדיני ועד לאחרון החיילים בשטח.

טיבו של השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי תלוי בנפשות הפועלות, ובעיקר בתפקוד המזכירים הצבאיים, המתווכים בשגרה בין שני הדרגים. מטבע הדברים, על הדרג הצבאי להבין את שיקולי הדרג המדיני ואת אילוציו, אך גם על הדרג המדיני להבין את שיקולי הדרג הצבאי ואת אילוציו ומגבלותיו. ההבנה ההדדית העמוקה של השיקולים, האילוצים והמגבלות חשובה ביותר בממשק שבין מדינאים למצביאים. מכל צד נדרשת חובת הזהירות שלא להתערב בשיקולי זולתו, אך חיוני להבין אותם. זו הנוסחה למנוע את כניסת הדרג הצבאי לשדה המוקשים הפוליטי, ובד בבד היא אמורה למנוע מעורבות לא בריאה של הדרג המדיני בהפעלה האופרטיבית והטקטית של הכוח הצבאי. כך, לדוגמה, ברור שעל הדרג הצבאי להכיר ולהבין את השלכותיו של אירוע פוליטי כבחירות בארה"ב על שיקולי הדרג המדיני, ולהביאן בחשבון בהמלצותיו ובהצגת החלופות להחלטה, אף שאין לדרג הצבאי השפעה, ואסור שתהיה אמירה כלשהי, לגבי בחירות אלה. באותה מידה חשוב שהדרג המדיני יכיר את ההשלכות על הכוח הצבאי – באשר לסיכויי הצלחת הפעולה והסכנה להיפגעות הכוחות – כאשר הוא נדרש לפעול בתוך זמן קצר בתגובה לפיגוע.

במקרה הישראלי, הדרג הצבאי, המורגל בעבודת מטה סדורה והמקיים שגרה של חשיבה ותכנון, הוא גורם דומיננטי בתהליך החשיבה וקבלת ההחלטות המדיניות. במקרים רבים דומיננטי מדי. גורמים אזרחיים כמו משרד החוץ אינם באים לידי ביטוי באופן הרצוי בתהליכים אלה. גם המועצה לביטחון לאומי, שנועדה להיות גורם המטה של ראש הממשלה והממשלה להכנת חלופות להחלטה בתחומים רבים (כגון המדיני, הצבאי, הכלכלי והחברתי), אינה ממוקמת באופן הראוי בתהליך קבלת ההחלטות.

לעתים קרובות נשמעת הטענה על היעדרה של תפיסת ביטחון כתובה בישראל. דה-פקטו יש לישראל תפיסת ביטחון, גם אם היא אינה כתובה וגם אם לא העמקנו חשיבה בה. תפיסת הביטחון היא תפיסה חיה, נושמת ומתעדכנת ולא מופע חד-פעמי, אחת לכמה שנים. האחריות לתפיסת הביטחון ראוי שתהיה בידי ועדת השרים לביטחון (הקבינט), ותבטא בדיון המצטבר לכדי תפיסת הביטחון. הכוונה לדיונים המתקיימים בשגרה, באופן רצוף, בנושאים המדיניים-אסטרטגיים-ביטחוניים שעל סדר היום בהווה ובעתיד הנראה בעין, ולא רק כאשר נדרשת החלטה לאשר מבצע או תוכנית קונקרטית. בתהליך שכזה אפשר לגבש את ההחלטות האסטרטגיות הרלוונטיות, שמצרפן מבטא את תפיסת הביטחון הישראלית. למסקנה זו הגיעה גם ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת תפיסת הביטחון של ישראל כבר ב-1986. בין היתר כתבה הוועדה:

"אולם נוכח נסיבות חיצוניות ופנימיות ההולכות ומשתנות, על רקע התפתחויות משמעותיות בתחום הטכנולוגי ובתחום מרכיבי כוח האדם של האוכלוסייה בישראל ומשום האילוצים התקציביים הכבדים על ישראל, התגבשה בוועדת החוץ והביטחון ההכרה שיש צורך דחוף בשיקול מחדש של תפיסת הביטחון הלאומי ושל יישומה בתחום האסטרטגיה הביטחונית ובבניין הכוח. הוועדה סברה כי דיונים בנושא זה, מן הדין שייערכו ברמה הלאומית ולא רק בתוך מסגרת הצבא או מערכת הביטחון. האחריות והחובה לכך מוטלת בראש ובראשונה על הממשלה." דברים אלה תקפים גם כיום, כעשרים שנה אחרי שנוסחו.

לסיכום, כאשר נשקלת הפעלת כוח צבאי יש חשיבות רבה לממשק שבין התחום המדיני לתחום הצבאי, בין המדינאים למצביאים. הממשק הנכון מחייב שיח פתוח, המממש חופש מחשבה, הבעת דעה ומשמעת פעולה, כאשר הצבא נתון למרותו של הדרג המדיני. על השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי להיות רצוף ומתמשך, באופן שיהיה אפשר לגבש תובנות והחלטות, לא רק בהקשר של פעולה מבצעית או תוכנית מסוימת, אלא קודם כל לשם קבלת החלטות המעצבות אסטרטגיה ותפיסת ביטחון. בשיח זה נדרש הדרג המדיני להתוות את הכיוון, והדרג הצבאי נדרש לתרום את הידע הצבאי הרלוונטי. על הדרג המדיני לשקלל ידע זה לתוך המשוואה שמסתכמת לכדי הגדרת המטרה והצגת הנחיה מדינית, בין כאסטרטגיה ובין כתוכנית פעולה. לשם כך יש לחזק את נוכחותם ומקומם של הגורמים האזרחיים בשיח שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל, ובעיקר את נוכחותה של המועצה לביטחון לאומי כגוף המטה שלידי ראש הממשלה והממשלה.

שיקולי הדרגים בעימותים צבאיים

יהודה בן מאיר

מוסכמה מקובלת בתחום היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי גורסת כי נקודת האיזון במשקל היחסי של הדרג המדיני מול הדרג הצבאי משתנה בעת מלחמה, ומשקלו של הדרג הצבאי עולה. חיבור זה ינסה להסביר מדוע המטוטלת ביחסים בין הדרגים נעה במצב מלחמה, בנייתוח עקרוני של הנסיבות ושל המשתנים, ולבחון זאת בהיבט הישראלי.

אקדים הערות קצרות כדי למקד את הדיון בענייננו. נושא היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי נע על שני צירים עיקריים: הציר הראשון הוא הכפיפות המוחלטת של הכוחות הצבאיים לדרג המדיני. הציר השני הוא תפקידו של הדרג הצבאי בעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי – שם המרחב רב, ורב גם מספר נקודות האיזון ביחסי הדרגים.

הכפיפות של הצבא לדרג המדיני היא ממושגי היסוד של כל דמוקרטיה מודרנית, וגם כיום לא מוגזם להעריך עד כמה חייבים אנו תודה לדוד בן-גוריון, שדאג למן ימיה הראשונים והקריטיים של מדינת ישראל להכתיר את העיקרון של הכפיפות המוחלטת של הדרג הצבאי כלפי הדרג המדיני. כך קיבלה תוקף הקביעה שהדרג הצבאי הוא זרוע הביצוע של הממשלה – הוא אינו קובע לא את הארגון של עצמו ואף לא את השיטות של עצמו, ואין לו כלל רצון משלו, גם אם יש לו דעה משל עצמו. כפיפות מוחלטת זו של הדרג הצבאי למדיני באה לידי ביטוי לא רק במובן פורמאלי, אלא גם במובן הלא-פורמאלי. הצבא פועל על פי ההנחיות שהוא מקבל, ואינו פועל צבאית בלי שקיבל הנחיות לכך. יתר על כן, המשמעות האמיתית של כפיפות הדרג הצבאי לדרג האזרחי מוצאת את ביטויה בכך שהדרג הצבאי אינו מסכל בדרכים עקיפות ועקלקלות את כוונותיו ורצונו של הדרג המדיני, וזה הממד הלא-פורמאלי, והחשוב, של הכפיפות.

בוויכוח הציבורי בנושא ההינתקות נאמרו דברים אשר בינם לבין המציאות אין ולא כלום. חיילים ואזרחים טענו שהשכם והערב כי צה"ל הוקם כדי להגן על יהודים, צה"ל הוקם כדי להגן על המדינה, הוא "צבא ההגנה לישראל" ולכן אינו צריך לעסוק בנושאים אחרים. לאמירות אלה אין כל שחר מבחינת היסודות של מדעי המדינה. יש מדינות שיש להן צבא אף שלא מאיימת עליהן שום סכנה מבחוץ. אין להן אויבים ויש להן צבא. השיעור הראשון במדעי המדינה פותח בקביעה שאחד ממרכיבי הגדרת מושג המדינה הוא שיש לה מונופול

על הכוח, מונופול חיובי, שבלעדיו אין כלל קיום, בוודאי לא לדמוקרטיה. למדינה יש מונופול על השימוש בכוח, והמדינה מממשת את המונופול הזה באמצעות הזרועות השונות. אגב, ההבדל בין מדינה דמוקרטית למדינה לא דמוקרטית הוא במספר הזרועות. ככל שמדינה פחות דמוקרטית ויותר אוטוקרטית, יש לה יותר זרועות. במדינה דמוקרטית מתוקנת יש בדרך כלל שתי זרועות בלבד: משטרה וצבא. תפקיד המשטרה לטפל ב"איומים רכים", כגון הסדר הציבורי, התנועה והפשיעה. תפקידו של הצבא לטפל בכל משימה שבה המדינה רוצה להפעיל את כוחה, לפי הכוונתה של הממשלה הנבחרת, בין בסיוע באזורים מוכי שיטפונות ורעידות אדמה ובין בפינוי התנחלויות.

במאמר מוסגר אעיר, שתדיר אנו שומעים מפי מפקדים בכירים בצה"ל אמירות בנוסח "צה"ל לא ייתן לחיזבאללה כך וכך", או "צה"ל יעשה כך וכך", או "צה"ל לא ייתן להפסיק את מבצע 'ענבי זעם'". אמירות אלה ודומות להן מוכיחות שיש כנראה בעיה בהפנמתו של עיקרון הכפיפות. הקצונה הבכירה מבינה היטב את עניין הכפיפות לדרג האזרחי, אבל לא הפנימה דייה את העיקרון הזה. אין דבר כזה "צה"ל לא ייתן". הצבא יעשה מה שהממשלה תנחה אותו לעשות. לעומת זאת, האמירה "ישראל לא תיתן" תואמת את העיקרון. העיקרון הוא שהצבא הוא צבא אינסטרומנטלי והוא אחת מזרועות הביצוע של הממשלה. זו סוגיה שעמוס פרלמוטר ז"ל ניתח וכתב עליה רבות, והיא אקטואלית ורלוונטית גם כיום.

הציר השני, והעיקרי, שעליו נעה המטוטלת ביחסי הדרגים, ובו באה לידי ביטוי העמימות ביחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, הוא ציר עיצוב מדיניות הביטחון הלאומי. המורכבות נובעת מכך שהצבא הוא גורם מרכזי ובעל משקל, וכזה עליו להיות, בעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי.

במצב מלחמה יש ליחסים בין הדרגים מרחב גדול של מודלים שונים, וקשה לקבוע אם יש מודל נכון יחיד. בכל העולם, ולא רק בישראל, משודרג משקלו של הצבא בעתות מלחמה ובעימות צבאי. הצבא ממלא מעצם טבעו תפקיד מרכזי בניהול המלחמה בדרג השדה, שבו הוא נהנה מאוטונומיה מקצועית, אבל מלבד זאת נודע לצבא משקל רב גם בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי והאסטרטגיה. הדרג המדיני כמובן קובע את מדיניות הביטחון, אבל עליו גם לכבד את האוטונומיה המקצועית של איש הצבא. למעט מקרים יוצאים מן הכלל, הדרג המדיני לא צריך להתערב בשיקולים הטקטיים האופרטיביים של איש הצבא בהשגת היעד שקבעה לו הממשלה, מכיוון שאין זה תחמו.

לשם המחשה, משקלו של הצבא האמריקאי בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי במהלך מלחמת העולם השנייה ובסיומה הגיע לדרגה שלא הייתה מוכרת בארה"ב קודם לכן: הצבא היה במידה רבה הגורם הדומיננטי בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי גם אחרי תום הקרבות. הממשל הצבאי בגרמניה וביפן נהנה מאוטונומיה ביחס לדרג האזרחי. במשך שנים רבות

היה גנרל מקארטור, איש צבא מובהק, הנציב העליון של יפן והוא, איש הצבא, עיצב את יפן המודרנית כמעט באופן בלעדי, וללא מעורבות הדרגים הממונים עליו. הקונגרס האמריקאי הגיב למצב החדש שנוצר בעקבות מלחמת העולם השנייה באמצעות שינוי חקיקה. זו נועדה לחזק את השליטה האזרחית בצבא, שהיה לשחקן הבולט והדומיננטי בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי. שינוי אחד היה הקמתה של המועצה לביטחון לאומי ב-1947, במטרה להחזיר את השליטה לידיים אזרחיות ולהעניק לנשיא כלי שבאמצעותו יוכל לרסן את הצבא. בייחוד מפני שעמדו להקים את משרד ההגנה, שנועד לאחד את כל הצבא תחתיו, ושעתיד היה לחזק את הצבא עוד יותר. אגב, הקמת המועצה לביטחון לאומי על ידי הקונגרס נעשתה למורת רוחו של הנשיא טרומן, אבל הקונגרס סבר שנדרש תיקון למצב, שהיה בעיניו חמור במידה רבה, והיה מנוגד תכלית הניגוד לרוח החוקה האמריקאית. השינוי השני, לאחר ויכוח קשה נוסף על מקום הדרג הצבאי בתהליך קבלת ההחלטות האמריקאי לאחר מלחמה, נסב על השליטה בנשק האטומי, ובו היתה ידו של הדרג האזרחי על העליונה, אך לא על נקלה.

כל זה בא כתגובת-נגד לתחושה שרווחה בקונגרס כי היחסים בין הדרגים יוצאים מאיזון ויש לרסן את הצבא. כאמור, דינמיקה זו אינה ייחודית לארה"ב, ונשאלת השאלה מדוע משקלו היחסי של הצבא גדל בזמן מלחמה. את התשובה אפשר למצוא בשני צדי המתרס: בהתנהגות הצבא, אבל גם בהתנהגות הדרג האזרחי. מלחמה היא קודם כל האתגר הגדול של הצבא, ומבחנו העליון בו הוא לנצח בה. הדרג הצבאי הבכיר מודע לכך, והוא יודע שאם חס ושלום, תארע תקלה, הוא יהיה הראשון לתת את הדין עליה, גם אם אחר-כך ייענש עליה הדרג האזרחי. כך קרה אצלנו בעקבות מלחמת יום הכיפורים – לאחר שהדרג הצבאי שילם את המחיר, גם הדרג האזרחי נאלץ לפרוע את החשבון. בתחילה, כעבור חודשים ספורים, "רק" ראש הממשלה ושר הביטחון, ואחרי שנים אחדות מפלגת השלטון.

המלחמות המודרניות, בשונה מאלה שהתחוללו לפני 200 שנה, מערבות שיקולים רבים של מדיניות וביטחון לאומי, ולצבא יש דעות משלו לגבי הצעדים הדרושים. ברור לצבא כי המלחמה לא תוכרע רק בגבעה זו או אחרת, או אפילו בשדה קרב זה או אחר, ולפיכך הוא רוצה, ובצדק, להיות יותר ויותר מעורב בעיצוב החלטות אסטרטגיות, שלפי הבנתו והשקפתו יסייעו לו לנצח.

לדוגמה, עמדתו של הצבא כלפי יאסר ערפאת ולגבי השאלה אם לגרש אותו במהלך האינתיפאדה. הרמטכ"ל דאז, שאול מופז, לא הסתיר את דעתו ופעם אחר פעם חזר על הצעתו לגרש את ערפאת מהשטח. עמדתו זו של הרמטכ"ל נומקה, ואין זה משנה אם צדק או לא, בטיעון שהוצאת ערפאת מהאזור תשפר את יכולת הצבא להתגבר על האינתיפאדה. מכיוון שמופז הבין כי האינתיפאדה היא המבחן הגדול והמרכזי של הצבא, הוא הפעיל על הדרג המדיני לחץ כבד לאמץ את המלצתו זו, אף שהייתה כרוכה בהשלכות אסטרטגיות

ומדיניות מרכזיות, החורגות משיקולי פעולה צבאית כמו הפצצה, או סיכול ממוקד, ואפילו מעבר ל"חומת מגן" כפעולה צבאית גדולה, שגם לה היו השלכות מדיניות. הצבא לא הצליח להשפיע על הדרג האזרחי, אבל ברור כי יש לצבא אינטרס להשפיע כמה שיותר על ההחלטות האסטרטגיות, המשפיעות על ניהול המלחמה.

התשובה לשאלה מדוע הצבא מעוניין בתפקיד מרכזי יותר בתהליך קבלת ההחלטות במצב מלחמה ברורה איפוא, אך מסקרנת ממנה השאלה מדוע הדרג האזרחי מאפשר לצבא לתפוס מקום מרכזי כל כך. מדוע הדרג האזרחי משלים עם צבירת המשקל הזוחלת של הצבא? באופן אירוני, התשובה זהה לזו שהצבא נותן. המלחמה היא גם המבחן העליון של הדרג האזרחי. בכל הנושאים החשובים האחרים יכול הדרג האזרחי לתמרן את דרכו בדיבורים, אבל לא במלחמה. במצב מלחמה הדרג המדיני תלוי בדרג הצבאי ועלול לשלם מחיר פוליטי כבד, בייחוד אם איש הצבא נהנה מאהדה ציבורית.

יש לכך דוגמאות רבות. המלך דוד ויואב שר הצבא (רמטכ"ל) – כאשר יואב הרג את אבנר בן-נר, אף שדוד ניסה להגיע לברית עמו, דוד קונן על אבנר, אבל לא פיטר את יואב. מדוע? מפני שיואב היה שר צבא פופולארי בקרב העם ובקרב החיילים. גם ראש הממשלה צ'רצ'יל נמנע מלהתעמת יתר על מידה עם הצבא, אפילו בנושאים שהיה מתעמת בגינם בעתות שלום. הדוגמה הידועה היא מערב הפלישה לנורמנדי. צ'רצ'יל נפגש עם מונטגומרי ימים אחדים לפני הפלישה, וזה דיווח לו על מערך ההתקפה ועל אופן הוצאתה אל הפועל. צ'רצ'יל, כדרכו, הציע לשנות את סדר הנחתת הכוחות ורצה לדבר עם הקצינים הבכירים, כדי להעלות בפניהם את ההצעה. לעתים קרובות הצבא נכנע לגחמות של צ'רצ'יל, כל עוד הנזק לא היה גדול, אבל במקרה הזה התנגד מונטגומרי בטענה שכבר אי אפשר לשנות את התוכנית, ואם צ'רצ'יל עומד על דעתו, שמורה לו זכותו זו כראש ממשלה ושר ביטחון, אלא שהוא, מונטגומרי, יתפטר. מובן שערב פלישה לא היה צ'רצ'יל מסתכן לקבל התפטרות של מי שנחשב לגיבור אל-עלמיין.

התלות של הדרג המדיני בדרג הצבאי גוברת גם מעצם העובדה שאנו חיים בחברה פתוחה, בעידן שבו הכול מגיע לתקשורת וסודות אינם נשמרים לאורך זמן. הדרג האזרחי יודע שאם הציבור ישתכנע כי המדינאים פעלו בניגוד להמלצות הדרג הצבאי ותהיה תקלה, ייקלע הדרג האזרחי לבעיה פוליטית ממדרגה ראשונה, ולכן הוא נזהר.

בשיחה עם יצחק רבין שאלתי אותו איך הגיע צה"ל בשלבים האחרונים של מלחמת ששת הימים לתעלה, שהרי היה ידוע כי הנחיותיו של שר הביטחון דיין היו לא להתקרב לתעלה בגלל השיקול המדיני. תשובתו של יצחק רבין, רמטכ"ל מלחמת ששת הימים, היתה: זה חד-משמעית לא נכון. לדבריו, הצבא לא היה מגיע לתעלה בניגוד להוראות שר הביטחון. יתר על כן, הדגיש, אילו פעל הצבא בניגוד לעמדת דיין, היה שר הביטחון נוזף בו, ברמטכ"ל, ומחזיר את הצבא לאחור. רבין סיפר כי הלך אל דיין ואמר לו שהוא זקוק לקו עצירה. בסיני

לא היה קו כזה, אבל התעלה יכלה להוות קו עצירה. כשדיבר על כך עם דיין כבר ביום שלישי-רביעי בשבוע של המלחמה, היה לו קשה לשכנע אותו. ביום חמישי הוא השתכנע, אמנם באי-רצון, בהכירו בבעיה, וקיבל את עמדת רבין. על בסיס זה, הדגיש רבין, נתן לכוחות אישור להגיע לתעלה ולהיערך לאורכה.

ועל אף הזהירות של הדרג האזרחי בישראל מול עצות הצבא ונטייתו לאמץ את עמדת הצבא בזמן מלחמה, יש דוגמאות רבות לאי-היענותו של הדרג האזרחי בישראל לעמדות הצבא, ואף לקביעת עמדה עצמאית ולעתים מנוגדת לזו של הצבא. ערב מלחמת ששת הימים הדרג האזרחי עמד על שלו, למרות הלחץ שהפעיל הצבא. כאשר הממשלה הייתה חצויה בהצבעה על הפתיחה במלחמה (תשעה מול תשעה), אשכול החליט לא להכריע את התיקו והמתין. במבט לאחור החלטתו זו רק הועילה לישראל. גם ביום שבו פרצה מלחמת יום הכיפורים, כשכבר היתה ודאות כי המלחמה תפרוץ בו ביום, ראש הממשלה גולדה מאיר ושר הביטחון משה דיין לא קיבלו את המלצת הרמטכ"ל ומפקד חיל האוויר למכה מקדימה. הם הסכימו על גיוס מילואים, אבל לא למכה מקדימה. גם החלטה זו הייתה נכונה, נבונה וטובה. ובסוגיית היציאה מלבנון בשנת 2000, שבה הצבא לא הסתיר את עמדתו באשר למהלך זה, ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד ברק אכף את דעתו על הצבא הן באשר לעצם היציאה והן באשר לעיתויה.

לסיום, כדאי לשים לב לכך שבמלחמה מול הטרור נוצר מערך כוחות שונה מזה שרגילים לו במצב של מלחמה בין מדינות, שבו עיקר הדינמיקה היא בין הדרג הצבאי לדרג האזרחי. במלחמה מול הטרור זרועות אחרות של הממשלה, ובמקרה של ישראל – השב"כ, מקבלות יותר משקל מאשר בעבר. השב"כ הוא ארגון לא-צבאי הכפוף לראש הממשלה, ואינו כפוף לשר הביטחון ולצבא. כך נוצר מערך כוחות של שני דרגים מקצועיים, שלעתים קרובות מתחרים זה בזה: צה"ל כדרג צבאי ושב"כ כדרג שמעורב באופן אינטנסיבי בלוחמה בטרור, ושני גופים אלה עומדים מול הדרג האזרחי. בהנחה שיהיה עלינו להמשיך ולהתמודד עם הטרור גם בעתיד, יש לבחון משולש יחסים חדש זה, ולבדוק האם נוצר איזון חדש.

תקופת ההמתנה: מקרה בוחן ליחסי הדרגים¹

עמי גלוסקא

הימים של ערב מלחמת ששת הימים, ובשיאם תקופת ההמתנה, הם מקרה מבחן מרתק ליחסים בין הדרג האזרחי ובין הדרג הצבאי. היה זה בוודאי המשבר החמור ביותר שהתגלע ביחסים בין הדרגים, ונוצר הרושם שהצבא היה קרוב יותר מאי פעם בתולדות המדינה לשבור את הכלים ולמרוד בכפיפות לדרג האזרחי. בסופו של דבר הצבא לא שבר את הכלים. הממשלה היא שניהלה את המשבר והיא שקיבלה את ההחלטה לצאת למלחמה. בדיעבד התברר שבחיבוטיה ובתמרוניה של הממשלה הייתה, כמובן, חוכמה מדינית רבה יותר מאשר בנחרצותו של הפיקוד הצבאי. השאלה הנשאלת היא מה בלם את המטה הכללי מלהוציא בעצמו את צה"ל למלחמה? כדי לענות על שאלה זו נתמקד במהלכים לקראת מלחמת ששת הימים.

בסוף שנת 1966 נמכרה בקיוסקים, ונחטפה כמו לחמניות טריות, חוברת דקה בשם "כל בדיחות אשכול". רוב הבדיחות לא היו מצחיקות באמת, אך הן שיקפו נאמנה את הלוך הרוח של התקופה. בחוברת היו, לדוגמה, בדיחה על אספן בולים המתנצל על כך שהוא מתעכב ולא עוזב את הארץ כמו כולם, כי הוא מוכרח להשיג את המעטפה של היום האחרון למדינה; או הבדיחה על כך שהשר גלילי שבר את היד. למה? כי הוא ניסה להרים את המורל הלאומי. בדיחות כאלה שיקפו, בהומור שחור, תחושה של סוף הדרך ושל דכדוך לאומי עמוק, שהיו תוצאה משולבת של המיתון הכלכלי החריף, הירידה הגדולה מהארץ וההידרדרות במצב הביטחון. ישראל נכנסה למשבר שהוליד למלחמת ששת הימים מתוך אווירה של דיכאון לאומי ואווירת נכאים, שהשפיעו גם על תפיסת המשבר: במדינה השתררה תחושה של אימה קיומית וסף-הקץ, אווירה של ערב שואה, אף שלא הייתה כל הצדקה אובייקטיבית למועקה הקשה.

כדי להבין את התפתחות הדברים יש להתחיל במלחמת סיני ב-1956. כשלעצמה זו הייתה מלחמת ברירה בעייתית מאוד, שהדרג הצבאי (קרי, הרמטכ"ל משה דיין) מילא בה תפקיד מוביל בקבלת ההחלטות. אף על פי כן, התוצאה ההיסטורית בדיעבד מבחינתה של

1. להרחבה בנושאים הנדונים כאן ראו: עמי גלוסקא, אשכול, תן פקודה! צה"ל וממשלת ישראל בדרך למלחמת ששת הימים, 1963-1967, תל אביב: הוצאת מערכות, משרד הביטחון, 2004.

מדינת ישראל הייתה מבורכת מאוד. ישראל נכנסה בעקבות "קדש" ל"שבע השנים הטובות" בתולדותיה. קשה בכלל לחשוב על זינוק גדול כל כך שזינקה מדינה כלשהי בתוך תקופה כה קצרה.

אמנה רק חלק מהמאפיינים של "שבע השנים הטובות", התקופה שבין 1957 ל-1964. בראש וראשונה רגיעה ביטחונית כמעט מוחלטת; צמיחה כלכלית מדהימה, רצופה, של -10% 12% שנה אחר שנה; חיסול המעברות; בניית המוביל הארצי; הקמת הכור בדימונה; פיתוח מערך הטילים; הנחת צינור הנפט אילת-אשקלון; הקמת נמל אשדוד; יציאה מן ההסגר המדיני, פרישת כנפיים מדינית עצומה, משתלמים מאפריקה ממלאים את הארץ; הברית הפריפרית עם איראן, טורקיה ואתיופיה; התעצמות צבאית חסרת תקדים, שכמובן באה לידי ביטוי ב-1967, לרבות פתיחתו, לראשונה, של שוק הנשק האמריקאי בפני ישראל. תקופה זו מאופיינת גם בפריחה תרבותית בלתי רגילה. סופרי דור הארץ: עמוס עוז, א.ב. יהושע, יהודה עמיחי, אהרן אפלפלד, יהושע קנז, ואחרים; שיא היצירה הסטירית של אפרים קישון; בקולנוע ובבידור – סלאח שבת, התרנגולים, הגשש החיוור, שלישיית גשר הירקון. כל אלה הם הרבה יותר מביטויי אותה תקופה מופלאה. ועליהם יש להוסיף את הקמת אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בר-אילן, התחלה של הקמת אוניברסיטה בנגב ואפילו אליפות אסיה בכדורגל. וזה רק על קצה המזלג.

אבל בסוף 1964 ותחילת 1965 התחילו השמים להתקדר: התנהלה המלחמה על המים, והתחדשה הפעילות החבלנית הפלסטינית, הנמשכת למעשה מאז ועד היום. וכך לפתע פתאום, עם הנהגת מדיניות המיתון הכלכלי ב-1966, השתררה במדינה תחושה מדכאת של נפילה, עצירה ונסיגה. עצם הנפילה מאיגרא רמה לבירא עמיקתא היא שהשרתה את תחושת הדכדוך הקשה ודירדרה באופן דרמטי את אמון הציבור באשכול ובממשלתו לשפל חסר תקדים. הוסיפו לכך את ההתקפות שלוחות-הרסן של האופוזיציה, בעיקר מצד רפ"י; את הפסילה הטוטאלית של דוד בן-גוריון את לוי אשכול; את ההאשמה הסתומה שתלה בן-גוריון באשכול בדבר איזשהו "מחדל ביטחוני" איום ונורא, שאיש לא ידע את פשרו (הכוונה לצמצום פרויקט הטילים ברפא"ל בעקבות חתימת הסכם עם צרפת לפיתוח טילי קרקע-קרקע לטווח בינוני). הגורם היחיד שאמון הציבור בו לא נפגע היה כמובן צה"ל.

כך נקלעו הדרג האזרחי והדרג הצבאי למשבר עם כניסת הצבא המצרי לסיני באמצע מאי 1967, ובמצב זה של אסימטריה התנהל הדיאלוג האינטנסיבי בין הדרגים ערב המלחמה. הצבא נהנה ממעמד של פרה קדושה עוד מימי בן-גוריון, והוסיף לצבור תהילה בעקבות שורה של פעולות צבאיות, שחלקן, אגב, היו בעייתיות מאוד (למשל, פעולת סמוע ב-13 בנובמבר 1966 ופעולת חיל האוויר ב-7 באפריל 1967). הצבא היה למעשה חסין מפני ביקורת, מוגן הן על ידי ועדת העורכים והן על ידי צנזורה דרקונית. מולו, לעומת זאת, ניצבה ממשלה נטולת אמון ציבורי, שסבלה מתדמית של חולשה ומבוכה.

כשמעמידים אלה מול אלה את חברי המטכ"ל ואת שרי הממשלה, זה ממש, כמו שאומרים, "לא כוחות". בצד האחד אלופי המטה הכללי: צעירים, צברים, פלמ"חניקים, גבריים, בטוחים בעצמם, נמרצים, מוכשרים ובעלי חזות אסתטית מאוד-מאוד – רבין, בר-לב, ויצמן, דדו, שייקה גביש, גנדי, מתי פלד, אריק שרון, כולם "יפי הבלורית והתואר", אלילים שכמו ירדו מהאולימפוס. מולם, עם כל הכבוד, חברי הממשלה, ה"לעיימעכיס והירחמיאלים": אשכול, זיאמה ארן, זרח ורהפטיג, ישראל ישעיהו, מוישה חיים שפירא, מוישה קולודני, חיים גבתי, זאב שרף, ואחרים. לכאורה חבורת עסקנים אפורים, קשישים וחפים מכריזמה. שנות דור הפרידו בין חברי הממשלה לחברי המטכ"ל (עשרים ושתיים שנה בממוצע), ומלבד הגיל היו ביניהם גם הבדלי מנטליות ושפה. פערים אלה מצאו ביטוי בכינוי המתנשא שהדביקו חברי המטכ"ל לשרי הממשלה: "היהודים". כשרצו להתייחס אל חברי הממשלה אמרו "היהודים" – "היהודים לא מבינים את זה", "קשה לשכנע את היהודים", "לך תסביר את זה ליהודים" וכו' – והכול הבינו למי הכוונה. גנדי תיאר אותם בשיחה אתי כ"כל מיני ורהפטיגים". אגב, ורהפטיג, קטן-הקומה ובעל המראה הגלותי והמבטא היידישיסטי, היה אחד האנשים החכמים ביותר בממשלה.

ב-12 במאי 1967, ערב פרוץ המשבר שהוביל למלחמה, התפרסם בעיתון "מעריב" מאמר תחקיר, תחת הכותרת: "היש סכנה שצה"ל יתפוס את השלטון?" המאמר הזה כמוכּן לא היה מקרי. הוא לא היה מנותק מן המציאות, מן הרקע שתיארת, וזה עוד לפני המשבר. כותב המאמר היה עיתונאי צעיר ומבטיח, שענה לשם יוסף לפיד. מסקנתו הייתה שהתשובה על השאלה שבכותרת אמנם שלילית – הוא סבר שאין סכנה ממשית לתפיסת השלטון על ידי צה"ל – אבל הוא מתח ביקורת על הדימוי המושלם מדי שהוקנה לצה"ל, לעומת חוסר האונים ואוזלת היד שיוחסו לממשלה ולכנסת. הוא הביע חשש שהיעדר הביקורת עלול לסכן את הדמוקרטיה. ימים מעטים אחרי פרסום הדברים האלה מצאה את עצמה הקצונה הצבאית הבכירה, יקירת האומה, בעימות חריף עם ממשלה נבוכה, שאיבדה את אמון הציבור, ובסיטואציה משברית קיצונית של איום קיומי. בעיצומה של הדרמה מצאו את עצמם אלופי צה"ל לכאורה בדילמה בין הנאמנות למסגרת החוקתית, המכתיבה כפיפות מלאה ומוחלטת לרשות האזרחית הנבחרת, ובין תחושת האחזיות שהיו חדורים בה, לא רק לשמירת ביטחון המדינה אלא להבטחת עצם קיומה.

האווירה הציבורית של ערב שואה חילחלה אפילו לצבא. אלוף בני פלד מספר בספרו האוטוביוגרפי, שהרב הצבאי הראשי שלמה גורן בא לבסיס שלו (כנף 4) בתקופת ההמתנה, למסע התעוררות כביכול, כדי לעודד את החבר'ה, ואמר לחיילים פחות או יותר: חברים, מדינת ישראל כנראה סיימה את דרכה, היא עומדת לפני כליה, ואנחנו כולנו נמות על קידוש השם, אבל אל דאגה, לא אלמן ישראל, יש מיליונים של יהודים בעולם שימשיכו את קיומו של עם ישראל. פלד מספר שהוא גירש את הרב גורן מהבסיס ואמר לו: בכל מקום שיש בו שער וגדר, אתה אצלי מחוץ לגדר.

על אף תחושות קשות אלה, הצבא, כאמור, לא שבר את הכלים. באיזו מידה הוא היה קרוב לכך? כיום ידוע כי במהלך ההמתנה הציע אריאל שרון לרמטכ"ל לתת פקודה לצה"ל לפעול, כדי להציל את המדינה מקטסטרופה. באותה מידה גם ברור, כי שרון לא הציע לרבין שהצבא יתפוס ממש את השלטון. אין ספק שאילו נתן רבין את הפקודה באופן בלתי מוסמך, הצבא היה פועל, אבל אי אפשר להעלות על הדעת שרבין היה אכן נותן פקודה בלתי מוסמכת. היו דיבורים במטכ"ל, ואריאל שרון רק נתן להם ביטוי גלוי-לב בעדותו. הוא העיד כי דיבר על כך עם כמה מחברי המטכ"ל, אולם הדברים האלה היו בגדר דיבורים בלבד ולא חצו את הסף למעשים, אפילו לא התחלה של מעשה. אם כן, מה בלם את המטכ"ל מלהוציא את צה"ל למלחמה בסיטואציה משברית וקיצונית כל כך של איום קיומי? אין מנוס מן המסקנה, שההנהגה הצבאית הפנימה בהחלט את הנורמות הדמוקרטיות של כפיפות לדרג האזרחי ולמרותו. מאלפת העובדה, שבמצב כה קיצוני, כאשר בעיני אלופי המטכ"ל הממשלה סיכנה את עצם קיומה של המדינה, הצבא לא חרג מן המסגרת. בשעה שהמטכ"ל דימה לראות ממשלה מבוהלת, נבוכה, שאינה מסוגלת לקבל את ההחלטה המתחייבת כדי להציל את המדינה, זומן להנהגה הצבאית מבחן של נאמנות למסגרת הדמוקרטית, והיא עמדה בו. חשוב להדגיש זאת.

בעימות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ערב מלחמת ששת הימים היו שני מרכיבים: האחד הוא ויכוח ענייני, והשני הוא משבר אמון דו-צדדי. הוויכוח הענייני ניטש בין שיקולים צבאיים לשיקולים מדיניים. מצד אחד, מן הבחינה הצבאית, עמדה הסכנה הקריטית שבהמתנה. היה חשש שההמתנה תאפשר את המשך צבירת הכוחות סביב גבולותיה של ישראל. כלומר, יתעצמו האיום והתהדקות טבעת החנק סביב המדינה ויאבד כושר ההרתעה של ישראל. חמור מכל, מנקודת המבט של הצבא, היה החשש מאובדן ההזדמנות להנחית את המכה הראשונה. כיום, לאחר מעשה, ברור שהחשש היה מוגזם, אבל בזמן אמת החרדה הייתה אותנטית. החשש היה שהמצרים יעשו לנו מה שאנחנו תיכננו לעשות להם, והיה ברור לחלוטין שהמטרות האופרטיביות של הצבא המצרי, של חיל האוויר המצרי, היו: ראשית, הכור בדימונה; ושנית, שדות התעופה של ישראל. לחיל האוויר הישראלי היו בסך הכול שלושה שדות תעופה, ולו הצליחו המצרים להוציא אותם במכה מקדימה מכלל פעולה, אפילו חלקית וזמנית, היו עלולות להיות לכך השלכות מרחיקות לכת על ניהול המלחמה ועל תוצאותיה.

מצד שני, מנקודת המבט המדינית, עמדה הסכנה שביציאה למלחמה כשישראל מבודדת, ללא שום גיבוי מעצמתי. הממשלה לא רצתה במלחמה מלכתחילה, אבל בוודאי לא חפצה לצאת למלחמה ללא שום ביטחונות והבנה עם ארצות-הברית. ההנחה הייתה שלצד הערבי, במיוחד למצרים ולסוריה, יש גיבוי סובייטי, שאיש לא יכול היה לשער עד היכן יגיע. הממשלה חששה מנטילת הסיכון הכרוך במלחמה ללא תמיכה אמריקאית שתנטרל את האיום הסובייטי.

מלבד הרקע הענייני היה תלוי ועומד גם משבר האמון הדו־צדדי בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי. חברי המטכ"ל לא סמכו על הממשלה שהיא פועלת בשיקול דעת. בעיני אנשי הצבא הממשלה נראתה שרויה בפחד משתק, לא מסוגלת בכלל לפעול או לקבל החלטות בצורה רציונאלית. אלא שגם בממשלה התערער האמון כלפי ההנהגה הצבאית, בעיקר בגלל עצם ההגעה אל סף מלחמה. כשהתייצב רבין, שנהנה ממעמד מיוחד בקרב השרים, במהלך המשבר בפני חברי הממשלה, הם תלו בו עיניים מאשימות. לשיטתם, מדינת ישראל הגיעה לסף מלחמה, שהיא לא רצתה בה, והצבא הוא שגרר אותה, אף אם בלי כוונה, להסלמה שהובילה אל המשבר. ההאשמה הזאת הסבה לרבין מצוקה גדולה, שאף הביאה אותו להתמוטטות. שרי הממשלה ראו לפנייהם איפוא בעת המשבר רמטכ"ל בתת־תפקוד. מספר שתיים במטכ"ל, ראש אג"ם עזר ויצמן, נחשב אימפולסיבי ולא שקול, ורק כשהגיע חיים בר־לב השתנתה התמונה במקצת.

ראוי לציין כי משבר האמון והעימות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני לא נמשכו לאורך כל שלושת השבועות שקדמו למלחמה. הם התחוללו למעשה כשסגר נאצר את המצרים: ב־23 במאי, לפנות בוקר, הגיעה הידיעה שנאצר הכריז על חסימת מצרי טירן. מבחינת הצבא, חסימת המצרים פירושה מלחמה. זו הייתה נוסחה אקסיומטית מאז 1957, וישראל חזרה על כך כמה וכמה פעמים. הפרשנות הצבאית היתה: אם נאצר חסם את המצרים, הוא יודע שמשמעות הדבר מלחמה, ופניו למלחמה. במצב זה מה שיקבע הוא מי ינחית את המכה הראשונה, שכן זו תשנה באופן קוטבי את פני המלחמה. הממשלה התכנסה לישיבה מתוחה, חלק מהשרים הגיעו אפילו לאובדן עשתונות, והעיניים נתלו ברמטכ"ל. רבין היה במצב קשה: הססן, לא החלטי. הוא ראה בעיניהם של חברי הממשלה את התחינה לתת הזדמנות למהלך דיפלומטי – לנסות לפתור את המשבר בדרכים מדיניות. אף שמהלך זה היה מנוגד לחלוטין לעמדתו נתן רבין את הסכמתו, ואבא אבן יצא לווינגטון, לפגישה עם הנשיא לינדון ג'ונסון. בדרך הוא עצר בפריס, לפגישה עם הנשיא הצרפתי שארל דה־גול, ובלונדון, לפגישה עם ראש ממשלת בריטניה הארולד וילסון.

החל משלב זה, שבו יצא אבן למסעו, ממשלת ישראל וצה"ל היו במלכוד, כי הלכו והצטברו ידיעות, ואף סימנים מעידים, למתקפה מצרית יזומה קרובה. ידיעות אלה חוללו ב־25 במאי כמעט היסטוריה. אבא אבן, שהמתין בווינגטון לפגישתו עם הנשיא ג'ונסון, קיבל בהפרש של כמה שעות שני מברקים בהולים, שנאמר בהם כי צפויה מתקפה מצרית או ערבית מיידית, בכל רגע. על המברקים היה חתום אשכול, אבל בפועל ניסח הרמטכ"ל רבין את האחד וראש אמ"ן אהרן יריב את השני. כלומר, הייתה כאן התערבות של הצבא במהלך הדיפלומטי. מטרתה, בין היתר, הייתה להסיט את מרכז הכובד של הפעילות הדיפלומטית מעניין חסימת מצרי טירן, שהצבא לא ראה בה בעיה ביטחונית קיומית, לעניין צבירת הכוחות הנמשכת לאורך גבול ישראל. ריכוז הכוחות יצר איום חמור על ישראל וחייב גיוס ממושך של מערך המילואים,

ושיתוק המשק האזרחי. מבחינת האויב, ההיערכות הצבאית הייתה בעיה לוגיסטית בלבד. מבחינתה של ישראל, לעומת זאת, היא הייתה איום קיומי בלתי נסבל. מטרה סמויה נוספת של התערבות הצבא במהלך המדיני הייתה להיחלץ מן המלכוד שיצרה שליחות אבן, בהדגשת מצבה החמור של ישראל, המחייב אותה, במשתמע, להקדים ולתקוף. אבא אבן נחרד משני המברקים הבהולים ונועד מיד לפגישה עם מזכיר המדינה האמריקאי דין ראסק, והלה הביא בו במקום את ההתרעה הישראלית לידיעת הנשיא. הנשיא הטיל על יושב-ראש המטות המשולבים, הגנרל ארל ויילר, לבחון את המידע. זה כינס את ראשי כל גופי המודיעין, ומסקנתם המשותפת הייתה כי אין ממש בהתרעה הישראלית. ליתר ביטחון נקט הנשיא ג'ונסון שני צעדים משמעותיים מאוד, שהיו תולדה של הפאניקה הישראלית. הצעד הראשון היה העברת אזהרה חמורה למצרים. בלילה שבין 25 ל-26 במאי הזעיק יוג'ין רוטטוב, תת-מזכיר המדינה האמריקאי, את השגריר המצרי מוצטפא כאמל, על פי הנחיית הנשיא. רוטטוב הודיע לכאמל כי ישראל העבירה ידיעות על כך שמצרים עומדת לתקוף אותה בכל רגע, ודרש מהשגריר המצרי להעביר לקהיר מיד מסר שאם כך יהיה, ארה"ב תפעיל את מחויבותה לביטחונה של ישראל, וזאת תהיה "התאבדות" מצדה של מצרים. הצעד השני שיזם ג'ונסון היה חילופי שדרים דחופים מאוד עם אלכסיי קוסיגין, ראש ממשלת ברית-המועצות. התוצאה של חילופי השדרים הייתה הבנה בין ג'ונסון לקוסיגין כי כל אחד מהם ירסן את הלקוח שלו, וכבר בלילה שבין 26 ל-27 במאי התייצבו שני שגרירים, צ'ובחין בתל אביב ופוג'ידאיי בקהיר, לפני הקברניטים, הישראלי והמצרי, בניסיון לבלום את הידרדרות המשבר. כיום אנחנו יודעים שאכן היו תוכניות מצריות להפעלת חיל האוויר המצרי ב-27 במאי עם שחר, ככל הנראה נגד שדות התעופה של ישראל ונגד הכור בדימונה, ונאצר ביטל את הפקודות ברגע האחרון. קרוב לוודאי, ועל כך יש עדות מפורשת של חסנין הייכל, שהאזהרה האמריקאית והפנייה הסובייטית הן שהניאו את נאצר ממימוש כוונתו להנחית את המכה הראשונה.

ב-26 במאי נפגש אבן עם הנשיא ג'ונסון בבית הלבן ושמע ממנו התנגדות נחרצת למתקפה ישראלית יזומה, בתוספת האזהרה: אם ישראל תלך לבד, היא תישאר לבד. במשתמע רמז הנשיא, כי אם ישראל תסתבך עם הערבים או עם הסובייטים, אל לה לבוא אל ארה"ב בתביעות. בד בבד הבטיח ג'ונסון כי הוא מחויב לפתיחת מצרי טירן והממשל עוסק בגיבוש כוח ימי בינלאומי לביצוע מטרה זו.

אבא אבן חזר מווישינגטון ישירות לישיבת הממשלה, שהתכנסה במוצאי שבת, 27 במאי, ודיווח על וטו אמריקאי טוטאלי על פעולה צבאית ישראלית. השרים ה"יונים" בממשלה התנגדו בישיבה זו בתוקף לכל יוזמה צבאית. נציגי הצבא, לעומת זאת, לחצו בכל הכוח לפתוח בהתקפה יזומה, כדי להספיק ולהקדים את הצד השני, והדגישו את הסכנה הקיומית לישראל אם לא תעשה כן. באותו לילה נותרה הממשלה חצויה – תשעה מול תשעה – וראש

הממשלה נמנע מלקיים הצבעה. הישיבה גלשה לשעות הקטנות של יום א', 28 במאי, ולפנות בוקר פיזר אשכול את הישיבה כדי לשוב ולכנסה כעבור כמה שעות, בשעה 15:00, לקבלת ההכרעה. בינתיים התקבל שדר בהול מג'ונסון אל אשכול, שהועבר באמצעות השגריר וולורת ברבור. בשדר שיתף ג'ונסון את אשכול באורח כמוס במגעים שהיו לו עם קוסיגין והפציר בו להעניק שהות לפעילות מדינית ולתוכנית שארה"ב מובילה לפתיחת המצרים באמצעות שייטת בינלאומית. לשדר זה נוסף גם מסר בעל-פה של דין ראסק, חריף מאוד בתוכנו, שהזהיר כי פעולה צבאית של ישראל בתנאים האלה תהיה חסרת אחריות וקטסטרופאלית: "Irresponsible and catastrophic". השדר הזה הכריע את הכף. ממצב של תשעה שרים מול תשעה שרים בישיבה הלילית, ההחלטה על המתנה של שלושה שבועות התקבלה בישיבת הממשלה אחרי הצהריים בתמיכה של 17 שרים נגד אחד (השר הבודד היה משה כרמל).

לאחר ההצבעה נותרו לאשכול שתי משימות: האחת, להסביר לעם את החלטת הממשלה; והשנייה, להסביר אותה למטה הכללי. בדרך לפגישה עם אלופי צה"ל ב"בור", מוצב הפיקוד העליון, עצר אשכול באולפני "קול ישראל" בקריה. שם התרחש הסיפור הידוע על השידור המגומם, שחולל פגיעה מורלית קשה בציבור הדרוך והמתוח. אגב, הפגיעה המורלית הקשה נגרמה לא רק מה"גמגום" של אשכול, שלא היה בדיוק גמגום, אלא מתוכן דבריו. אילו גימגם אשכול מסר כלשהו שהיה בו לעודד את הציבור, סביר להניח שהתגובה לא הייתה כל כך קשה. אלא שלאשכול לא היה מה להגיד. הוא לא יכול היה לשתף את הציבור במידע הסודי שקיבל מג'ונסון ובשיקולי הממשלה. כל שידע הציבור הישראלי הוא, שאבן נסע, נפגש עם דה-גול, נפגש עם ג'ונסון, וההמתנה הולידה עוד המתנה, בשעה שהאיום המצרי הלך והתעצם, המילואים היו מגויסים, וצה"ל עמד באפס מעשה. כל זה העמיק כמובן את תחושת הדיכאון בציבור. בתום השידור ב"קול ישראל" המשיך אשכול לפגישה עם אלופי צה"ל ב"בור". הוא ספג שם בליסטראות, אבל ענה בצורה מעוררת כבוד, בדו-שיח מרתק, מאלף, בין קברניט למפקדי הצבא.

כל האלופים שהשתתפו בפגישה ב"בור" תקפו קשות את הממשלה. אחד הבוטים בהם היה אריאל שרון. "היום ניסרנו במו ידנו את כוח ההרתעה של צה"ל", אמר. לדבריו, בכוחו של צה"ל להשמיד את הצבא המצרי, אך בעתיד יתבע הדבר מחיר יקר הרבה יותר, ויותר יפתח פתח לחדלונה של ישראל בכלל. העם מוכן להילחם מלחמה צודקת, והחלטת הממשלה מערערת את רוחו. החלטת הממשלה, הזהיר שרון, אף תוביל לחידוש התקפות הפדאיון. שרון גינה את המסע הדיפלומטי לפריצת המצרים באמצעות כוח בינלאומי. "השתדלנות", טען, איננה אלא הפגנת חולשה, והחלטת הממשלה שלא להפעיל את צה"ל היא גילוי של אוזלת-יד, הצגת ישראל ככלי ריק, כמדינה חסרת אונים, שמעולם לא הגיעה לדרגת ביזוי כזאת.

דברי האלופים הכעיסו את אשכול מאוד, והוא השיב בדברים נרגזים ותקיפים, שביטאו היטב את הפער בין גישות הדרג המדיני והדרג הצבאי. אשכול תקף תחילה את קוצר-רוחם של

מפקדי הצבא. "אנו חייבים בנשימה ארוכה", אמר. "איש לא אמר שאנו צבא-מנע." אדרבה, הדגיש אשכול, תפיסת מלחמת המנע אינה מקובלת על הממשלה, והעובדה היא שממלחמת סיני – מלחמת המנע – לא נותר בידי ישראל, בגלל הלחץ הבינלאומי, שום הישג, זולת המעבר במצרים. אשכול אף רמז כי לדידו סוגיית המצרים איננה כה קריטית.

חשוב במיוחד היה מענהו של אשכול לטענת האלופים בדבר אובדן כוח ההרתעה של צה"ל. הוא הטיח באנשי הצבא כי הם קיבלו ממנו את כל מה שדרשו כדי לבנות את כושר ההרתעה, שתכליתו העיקרית היא למנוע מלחמה. במשתמע רצה ראש הממשלה לומר כי הצבא – ולא הממשלה – הוא שנכשל במימוש ההרתעה, ומכל מקום, מבחנה של ההרתעה עכשיו הוא במתן מרחב תמרון מדיני לממשלה, ולא ביציאה אוטומטית למלחמה. וכך אמר:

"צריך יותר כלים? בסדר. רציתם 100 מטוסים? קיבלתם. קיבלתם גם טנקים. קיבלתם את הכול כדי שנוכל לנצח אם יהיה צורך. לא קיבלתם את זה כדי שיום אחד נקום ונאמר 'כעת נוכל להשמיד את הצבא המצרי – ונעשה זאת'... לא העלית על הדעת שאם יש צבא מצרי גדול בקרבת הגבול נקום בלילה [מיד] ונשמיד אותו... הרתעה לא אומרת שצריך לפעול... אני טוען שכוח ההרתעה צריך להיות מסוגל להמתין ולאפשר מיצוי כל הדרכים האחרות... [אמנם] זה מרגיז במיוחד את [אלופי צה"ל] אלה שכל החיים שלהם מתחנכים על תקיפה, על מלחמה. אבל אנחנו [בממשלה] דיברנו על הרתעה [שתמנע מלחמה]... [האם] כל החיים נחיה על חרבנו?!"

ואולם החלטת הממשלה מ-28 במאי, להמתין שלושה שבועות, לא החזיקה מעמד והתנדפה בתוך ימים מספר. תחת לחץ ציבורי ופוליטי עצום נאלץ אשכול לוותר, בכאב לב, על תיק הביטחון – בגלל החלטת ההמתנה, בגלל הגמגום ובגלל אובדן האשראי ושחיקת האמון בו אפילו בתוך מפלגתו, מפא"י. ב-1 ביוני העביר אשכול את תיק הביטחון לחבר הכנסת משה דיין מסיעת רפ"י. בו ביום הוקמה ממשלת הליכוד הלאומי, שאליה הצטרפו כשרים בלי תיק גם נציגי גח"ל מנחם בגין ויוסף ספיר. בדיוק שבוע לאחר שהחליטה כמעט פה אחד על המתנה של שלושה שבועות החליטה הממשלה (שוב, כמעט פה אחד), בשיבתה ב-4 ביוני, לצאת למלחמה. את המהפך בהחלטת הממשלה במהלך אותו שבוע חוללו, מצד אחד, המשך הלחץ של הצבא ומצד שני, הקמת ממשלת הליכוד הלאומי ועמדתו של משה דיין.

אבל יותר מכל הכריע את הכף השינוי האסטרטגי שהתחולל ב-30 במאי 1967. המלך חוסיין שם את נפשו בכפו וטס לקהיר להיפגש עם אויבו במחנה הערבי גמאל עבד אל-נאצר. זו הייתה הליכה לקנוסה. חוסיין קיבל את כל תנאיו של נאצר, הסכים להעמיד לאלתר את צבאו תחת פיקוד מצרי ולאפשר כניסה מיידיית של גדודי קומנדו מצריים וכוח משלוח גדול של צבא עיראקי לתחומי ירדן. השינוי הזה הבהיר לאחרוני היוונים בממשלה שאם ישראל תוסיף ותמתין, היא עלולה למצוא את עצמה עד מהרה, בנוסף על האיום המתגבר מצד צבאות

מצרים וסוריה, גם מול טנקים עיראקיים בירושלים, בפרוזדור ירושלים ומול "הבטן הרכה" של ישראל ברצועת החוף. אחרוני היונים שוכנעו שאין ברירה, יש לצאת למלחמה. הצעד הירדני השפיע גם על עמדת ארה"ב. ארה"ב הבינה שאם ישראל תמתין, היא תמצא את עצמה במצב קשה מאוד, שעלול לחייב את ארה"ב להתערב להצלתה משואה. והאמריקאים, שהיו שקועים בווייטנאם, חרדו ממעורבות צבאית בזירה נוספת. החל ב-30 במאי השתנה לפתע טון המסרים שקיבלה ישראל מווייטנאם. השינוי חייב בירור, ולכן נשלח ראש המוסד מאיר עמית לווייטנאם ב-31 במאי, לבחון את העמדה האמריקאית לאשורה. בשובו ב-3 ביוני דיווח עמית כי "האמריקאים לא יישבו שבעה אם נצפץ את נאצר", כלשונו. ביום א', 4 ביוני 1967, התכנסה הממשלה לכאורה לשיבתה השבועית, וקיבלה את ההחלטה לצאת למלחמה. החלטה תקינה לחלוטין, שהתקבלה באמת ובתמים לאחר מיצוי כל האפשרויות המדיניות.

המהלכים לקראת מלחמת יום הכיפורים

שלמה גזית

מטרת מאמר זה לסקור את המהלכים לקראת מלחמת יום הכיפורים בראי היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי. בחינה זו מובילה למסקנה כי ממד היחסים בין הדרגים איננו מרכזי להבנת אותם מהלכים. אחלק את הדברים לשניים: החלק הראשון יעסוק בהיבט הפרסונאלי של השחקנים שפעלו במערכת הצבאית-ביטחונית ובמערכת האזרחית-ממשלתית. החלק השני ינתח סוגיות מרכזיות אחדות במהלכים שלקראת המלחמה, ותיבחן השאלה עד כמה באו בהן לידי ביטוי יחסי הגומלין בין הדרגים.

יחסי דיין עם ראשי הממשלה ועם הרמטכ"לים

בממד האישי יש לציין ראשית את מינויו של משה דיין לשר הביטחון ערב מלחמת ששת הימים. שש השנים שעברו מ-1967 ועד מלחמת יום הכיפורים היו חריגות בתחום יחסי הגומלין צבא-ממשלה בישראל. בראש משרד הביטחון עמדה אישיות, שהניסיון הצבאי-ביטחוני שלה והיוקרה שלה בציבור לא נפלו מאלה של הרמטכ"ל ומטהו באותה תקופה, ואולי אף עלו והאפילו עליהם.

קשה למקם את דיין ביחסי הדרגים. האם דיין נמנה, באותה תקופה, עם הדרג המדיני-אזרחי או שנמנה עם הדרג הצבאי-ביטחוני? שאלה זו אינה פורמליסטית בלבד. מדובר במציאות שהקרינה והשפיעה, לטוב ולרע, על תהליכי הדיון וההחלטה בנושאים השונים. אי אפשר להבין את מה שקרה באותה תקופה בלי לציין את מעמדו המיוחד של דיין בממשלה, ובעיקר במפלגה. אף שהיה איש מפא"י במקורו, לממשלה הוא נכנס ביוני 1967 כמנהיג רפ"י, מפלגת אופוזיציה למפא"י, שהייתה באותם ימים, מבחינות רבות, ביקורתית ועוינת למפא"י יותר ממפלגות האופוזיציה מימין ומשמאל. דיין נכפה על ראש הממשלה אשכול ואחר-כך על עמיתיו השרים, והוא לא התכחש לכך. הוא הצהיר פומבית באחד הדיונים, כאשר דובר על האיחוד בין מפא"י לרפ"י, כי הוא מציע אמנם לרפ"י להתאחד, אולם הוא עושה זאת במטרה לסלק את לוי אשכול מראשות הממשלה וכן את פנחס ספיר, שייצג את הקו המנוגד לזה שלו. השרים המרכזיים בממשלה היו איפוא יריבים – פוליטית ואישית – לדיין.

דיין שירת כשר ביטחון שנתיים בממשלתו של לוי אשכול ואחר-כך כארבע שנים בממשלה של גולדה מאיר. יחסיו עם ראש הממשלה אשכול היו רעועים מאוד. ראש הממשלה רחש חוסר אמון מוחלט לדיין האיש, להצעותיו ולתוכניותיו, ובה בעת הפגין דיין זלזול כלפי לוי אשכול, ונמנע מכל ניסיון לשתף אותו במחשבותיו ובהתלבטויותיו. היחסים בין שני האישים נגזרו במידה רבה גם מסגנון העבודה השונה כל כך שלהם. לא אלה היו פני הדברים בארבע השנים בממשלתה של גולדה מאיר. בממשלה זו בלטה אישיותה החזקה והחריגה של גולדה מאיר, אשר הטילה חתת על עמיתיה השרים. דיין, כמו השרים האחרים, רחש לראש הממשלה כבוד רב, ואילו מאיר כיבדה את דיין והעריכה אותו גם כאשר חלקה על דעותיו.

גם הממד האישי ביחסי שר הביטחון והרמטכ"ל מרכזי להבנת התמונה של ערב מלחמת יום הכיפורים. לאחר שיצחק רבין סיים את תפקיד הרמטכ"ל ויצא לשמש בתפקיד שגריר ישראל בארה"ב מונה חיים בר-לב לרמטכ"ל. כעבור שנתיים, לאחר הבחירות לכנסת, ואחרי שעזר ויצמן פרש מתפקיד סגן הרמטכ"ל [ראש אג"ם] והיה לאחד מששת שרי גח"ל בממשלת הליכוד הלאומי השנייה, לא היה מועמד טבעי לתפקיד הרמטכ"ל. דיין רצה שימונה ישעיהו גביש, אלוף פיקוד דרום, לראש אגף מבצעים (אג"ם) במקום ויצמן, ודדו, אז אלוף פיקוד צפון, לאלוף פיקוד דרום. שיבוץ זה היה מותר את ההחלטה על מחליפו של בר-לב כרמטכ"ל, שנתיים לאחר מכן, פתוחה. בחישות של המערכת הפוליטית כפו על דיין את דדו כראש אג"ם. מינוי זה הביא לפרישת גביש מצה"ל, ודדו היה, דה-פקטו, מועמד יחיד לרמטכ"ל שלוש שנים לאחר מכן. מערכת היחסים בין השר דיין לרמטכ"ל דדו הייתה אמנם קורקטית, אבל לא סילקה את המשקעים של חשד הדדי ביניהם. מערכת פרסונאלית זו תרמה לא מעט ליחסים המשובשים בתהליכי החשיבה, התכנון וההחלטה בדרג הפוליטי-צבאי של ישראל באותן שש שנים.

אוירת השחצנות

האופוריה הכללית בקרב מקבלי ההחלטות ובחברה הישראלית בימים שלאחר מלחמת ששת הימים לא התפוגגה גם במהלך מלחמת ההתשה הקשה שניטשה קרוב לשלוש שנים. הביטויים המוחצנים של אווירה זו היו ביטחון עצמי, שחצנות וזלזול כמעט מוחלט ביריב הערבי. לתחושה זו של "אני ואפסי עוד" היו שותפים, כמעט ללא יוצא מן הכלל, דעת הקהל, מערכת הביטחון, ממשלת ישראל, חברי הכנסת והתקשורת.

אישים אחדים ניסו אמנם להזהיר והטיפו למדיניות אחרת, אולם במערכת הממוסדת של החשיבה, הדיון וקבלת ההחלטות לא נמצא גורם אחד שניסה ליצור איזון בהצגת תמונת מצב מורכבת יותר. בהיעדר מועצה לביטחון לאומי ראוי לחלק את האשם בין הממשלה, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מגבשי הערכות המודיעין והערכות המצב במטה הכללי, והתקשורת, שלא העלתה את הנושא ולא תבעה תשובות. אפשר לקבוע, כי אלמלא אווירת

השחצנות והזלזול היו מתקבלות החלטות שונות, שקולות וזהירות יותר, באותם ימים קריטיים שקדמו לפרוץ מלחמת יום הכיפורים.

קשה לסמן את האשם העיקרי ביצירת האווירה הזאת, שדבקה בכול. תוצאות מלחמת ששת הימים עמדו בניגוד מוחלט לפאניקה ולתחושת השואה המתקרבת בשלושת השבועות שקדמו למלחמה. אחריה התפתח פולחן אישיות של אלופי המלחמה, שמצא את ביטויו בתמונות ובאלבומים של גיבורי הניצחון, במידה רבה בעידודם של התקשורת וגורמים מסחריים, שביקשו לעשות הון לעצמם.

האווירה הזאת לא היתה, כאמור, נחלת הציבור בלבד. גם מקבלי ההחלטות והצבא נסחפו איתה. כחודש לאחר מלחמת ששת הימים נדרש אמ"ן להעריך כמה זמן יידרש לצבא המצרי והסורי להשתקם. המסקנה של מחלקת המחקר באמ"ן הייתה שיידרשו לצבאות מצרים וסוריה 6-12 חודשים. כשהוצגו הערכות אלה בכינוס של קבוצת הדיון המבצעית במטכ"ל אמר ראש מחלקת המבצעים בלגלוג "אנשי אמ"ן כבר חזרו לסורם ולשיטתם בהצגת הערכות תבוסתניות".

כעבור שש שנים, בבוקר ה-6 באוקטובר 1973, שמונה שעות בלבד לפני שהתחילה המתקפה הערבית, עדיין שררה אופוריה. מהאווירה באותו דיון מפורסם בלשכת שר הביטחון – שנדונה בו הידיעה שהתקבלה מהמוסד על המתקפה הצפויה, ונשקלה הצעת הרמטכ"ל לגיוס כללי של מערך המילואים – נגזרו השחצנות והזלזול באיום המתקפה הערבית. בניגוד לדיווחים המאלפים על אותו דיון שפורסמו לאחר המלחמה. יומיים לאחר מכן, ב-8 באוקטובר, כשהופיע הרמטכ"ל דדו במסיבת העיתונאים והבטיח "נשבור להם את העצמות", הוא לא אמר את מה שאמר כדי להרגיע את הציבור. הוא היה משוכנע כי זה מה שאכן עומד לקרות בתוך יומיים-שלושה.

כאמור, קשה לקבוע מי היה האשם העיקרי בטיפוח אווירה זו, שאפיינה את שש השנים מאז 1967. אף על פי כן אין לתלות את האשם בשאלת יחסי הגומלין בין שני הדרגים.

התכנון המדיני-ביטחוני והאופרטיבי

כידוע, לא היה בתקופה שקדמה למלחמת יום הכיפורים גוף תכנון לביטחון לאומי ליד הממשלה ואף לא ליד משרד החוץ ומשרד הביטחון. דיין, התכוון להקים גוף כזה ליד משרד הביטחון לאחר מלחמת יום הכיפורים, במטרה לנטרל באמצעותו את התלות שלו, ושל כלל המערכת האזרחית והפוליטית, בחשיבה מתוצרת המטכ"ל. גוף זה אף עמד לקרום עור וגידים לפני פרסום דו"ח אגרנט, אך האירועים סיכלו את הכוונה.

אז, כמו היום, גורם החשיבה והתכנון היה במטה הכללי של צה"ל, והכוונה למחלקת המבצעים, לאגף המודיעין ולאגף התכנון. מטבע הדברים היו גופים אלה נגועים בראייה צבאית ולא ניסו להציע חלופות לגישה ולפתרונות הצבאיים. יתר על כן, הודות ליוקרה הכללית של צה"ל ובשל היעדרו של גוף תכנון וחשיבה אזרחי, המטה הכללי והמערכת הצבאית נהנו

ממשקל מכריע בהחלטות הממשלה. תופעה זו אפיינה את מערכת היחסים שבין הדרגים לא רק בתקופה שלפני יום הכיפורים, היא מאפיינת את היחסים למן קום המדינה, ולדאבון הלב, עד ימינו אלה.

קבינט השרים כלל בתקופה הנדונה אנשי ביטחון מוכרים. מלבד שר הביטחון משה דיין ישבו בו חיים בר-לב, רמטכ"ל לשעבר, יגאל אלון, מבכירי המצביאים של מלחמת העצמאות, ישראל גלילי ושמעון פרס. בכל נושא והצעה שהובאו לדיון בממשלה היה איפוא בין השרים מי שידע לשאול את השאלות הנכונות. אולם הנושאים שהובאו לממשלה ונדונו בה עסקו כמעט בלעדית בשאלות הביטחון השוטף. דיין, שהיה מודע לחשדנות של עמיתיו השרים כלפיו, הקפיד להביא כל הצעת פעולה בתחום הביטחון השוטף לאישור הממשלה, ביחד עם אנשי המטכ"ל שתמכו באותה הצעה. למראית עין הדרג הצבאי הוא שזים את ההצעות, הציג אותן והמליץ על הפעולה המועדפת, ולא השר, ובכך הובטח להצעות, כמעט תמיד, אישור אוטומטי של הממשלה.

מעבר לביטחון השוטף לא התפנה איש בממשלה לדון בשאלות היסוד: היכן אנו עומדים ביחסינו עם המדינות הסובבות אותנו? כיצד אנו רואים את עתיד השטחים והבעיה הפלסטינית? מה צריכים להיות יחסי הגומלין בשאלות משק, חברה, ביטחון וצבא? דיונים לא קוימו אף לא באחד מנושאי היסוד. אמנם הייתה ועדת שרים מיוחדת לנושא השטחים, אבל גם זו לא עסקה מעולם בשאלות האסטרטגיות. אפשר לציין רק שני דיונים כלליים שהתקיימו בממשלת אשכול בשבועיים שלאחר סיום הקרבות של מלחמת ששת הימים. בעקבות הדיונים האלה הועברה ההצעה לשלום עם מצרים ועם סוריה, והתקבלה ההחלטה על סיפוח מזרח ירושלים. אולם אפילו בשני הדיונים האלה התקבלו רק החלטות נקודתיות, שלא על בסיס עבודת תכנון מוקדמת ויסודית. דוגמה נוספת לעיסוק בשאלות המיקרו במקום במאקרו היא פעולתה של ועדת השרים בנושא התיישבות, בראשות יגאל אלון ואחר-כך ישראל גלילי. הוועדה הייתה עסוקה באישורים להקמת היישובים בשטחים באותן שש שנים, ולא במשמעות הרחבה של הנושא.

אחד הנושאים החשובים ביותר שעמדו על הפרק באותן שנים היה שאלת הגנת סיני: הקמת קו בר-לב, סלילת הכבישים בסיני, פיתוח אזור שארם א-שייח' והקמת שדות התעופה החדשים בסיני. נושאים אלה היו לחלוטין נחלת המטכ"ל ושר הביטחון. הממשלה מעולם לא דנה בהם, ולא נמצא מי מן השרים שיתבע את עלבונה של הממשלה וידרוש לקיים בה דיונים על מהות מדיניות הביטחון בסיני. חריג יחיד לדיון בנושאים אלה הייתה ההתייחסות להיבט הכלכלי, במסגרת אישור תקציבי הביטחון למימון הפרויקטים היקרים הללו. אבל, כאמור, במקום דיון במדיניות הכוללת עסקה הממשלה בסוגיות הביטחון השוטף.

מעמד המודיעין והציפייה להתרעה

בעקבות מלחמת ששת הימים נעשו אגף המודיעין של צה"ל וראש אמ"ן אישית לגורם מרכזי ומשפיע על מדיניות הביטחון. ראש אמ"ן דאז, אלוף אהרן יריב, אף הוזמן להשתתף ברוב דיוני הממשלה. חשוב לזכור כי עד למלחמת יום הכיפורים היה אמ"ן גוף המחקר המודיעיני הבלעדי בישראל. ואם לא די בכך, אמ"ן גם נהנה מיוקרה רבה כגוף מודיעין. האמון של המטכ"ל, כמו גם של המערכת המדינית, באמ"ן, בידיעות שבידיו ובהערכות שלו, היה כמעט מוחלט. הייתה אמונה כמעט מיסטית-דתית שאין דבר הנסתר מעיני המודיעין הישראלי. אנשי המודיעין התקשו מאוד שלא להתבשם מן היחס המחמיא ומן האמונה הבלתי מעורערת בהם וביכולתם. התבשמות זו הזינה את האמונה באמיתות הערכותיהם שלהם והפיחה את ביטחונם העצמי, ואלה הולידו וחיזקו את סגנון ההתבטאות הבוטח, בייחוד בהצגת ההערכות שניתנו בעל-פה.

לא מיותר לציין שוב, שהבעיות שהתעוררו בהתנהגות המודיעין לא נבעו בעיקרן מסוגיית יחסי הגומלין בין הדרג הצבאי למדיני. ועם זאת, ראוי להזכיר כי הממשלה נמנעה מלמלא אחר המלצות ועדת ידן-שרף למסד תפקיד של יועץ מודיעין לראש הממשלה. אילו עמד באותם ימים מכריעים גוף מייפע כזה לצד ראש הממשלה, אולי הוא היה מסוגל להציג שאלות ולערער מקצועית על ההערכות הפסקניות של המודיעין.

לאחר מלחמת יום הכיפורים התעוררו שאלות רבות סביב אחריות המודיעין. אחת השאלות המרכזיות הייתה מידת האחריות של אמ"ן למתן התרעה על מתקפה צפויה, מכיוון שהאשמה שתלו באמ"ן לאחר המתקפה הערבית מוקדה בה. בהאשמות במחדל הידוע יש לא מעט חוכמה שבדיעבד. אלא שעד פרוץ המלחמה לא עלתה, ולא נדונה, השאלה על מהות ההתרעה שאמ"ן אמור לתת – לא בדיוני המטכ"ל ובוודאי לא במסגרת דיוני הממשלה. היה ברור ומובן מאליה שאמ"ן ייתן התרעה, ובזמן הראוי. איש לא שאל בעצם למה הכוונה. לא עלו שאלות בנוסח: כמה זמן מראש צפוי שתינתן התרעה? מה סוג ההתרעה שתינתן ומה תוכנה? ובמקביל, מה אמורה להיות התוצאה, ההשלכה, התגובה של המערכת הצבאית והמערכת המדינית, אם וכאשר תינתן התרעה כזו? שאלות אלה רלוונטיות כיום, כמו לפני שלושים ושתיים שנה.

גיוס המילואים וניהול הלחימה

למן ה-6 באוקטובר הייתה עבודת המטה בין הדרג הצבאי לדרג המדיני-אזרחי מסודרת. הנושא העיקרי שעמד לדיון באותו בוקר, עם קבלת המידע על המתקפה הצפויה, היה שאלת היקף גיוס המילואים. הרמטכ"ל תבע גיוס מייד של כל המערך הלוחם, ואילו שר הביטחון אישר לגייס מיד שתי אוגדות, שעליהן הצביע הרמטכ"ל כחיוניות לשלב הבלימה. חילוקי דעות אלה היו לגיטימיים. יתר על כן, שר הביטחון איפשר לרמטכ"ל לערער על החלטתו בדיון

אצל ראש הממשלה, וכזכור, היא קיבלה את עמדת הרמטכ"ל. נושא אחר שעלה באותו בוקר היה שאלת המכה המקדימה. בנושא זה לא נענתה ראש הממשלה לבקשת הרמטכ"ל. למן פרוץ הקרבות תיפקדה הממשלה כוועדת שרים לביטחון. לכל אורך ימי הלחימה הייתה הקפדה לקיים דיונים, לקבל דיווחים שוטפים ולאשר החלטות ממשלה בכל נושא חשוב. הדיונים נפתחו ככלל, בהתאם למסורת, בהצגת מודיעין, שאחריה באה המלצת הרמטכ"ל. בהקשר זה יש לציין לחיוב את ראש הממשלה גולדה מאיר. אף שהייתה חפה מכל רקע צבאי-ביטחוני היא הפעילה שיקול דעת עצמאי ולא היססה לנקוט עמדות ברורות, שהתקבלו ללא עוררין על ידי כולם.

נדמה כי בשלושת שבועות הלחימה התנהלו הדברים הן בתחום הצבאי והן בתחום המדיני בדרך הקרובה ביותר למערכת יחסים תקינה ונכונה בין שני הדרגים. התפתחות חריגה, כמעט מיומה הראשון של הלחימה, הייתה נטרולו של שר הביטחון דין מהשפעה על ההחלטות של פורום זה. נקודת המפנה הייתה ביום השני של הלחימה, ב-7 באוקטובר, משעלתה הצעה לזיזם מתקפת-נגד בסיני – לטיהור השטח שנתפס בידי כוחות הצליחה המצריים ולשחרור מעוזי צה"ל הנצורים. דין התנגד ליציאה להתקפה בשלב מוקדם כל כך. המטבח המדיני-ביטחוני הסמיך את הרמטכ"ל לצאת לסיור בחזית הדרום ולקבל החלטה ללא צורך בדיון נוסף. למן אותו יום נעשה משה דיין, במידה רבה, ל"משמיע עצות" מיניסטריליות בלבד.

לסיום, יחסי הגומלין בין הצבא ובין המערכת המדינית הם בעיקרם סוגיה עקרונית-טכנית. היה מקום אז, ממש כשם שיש מקום לכך כיום, לתקן, לשנות ולכוון מערכת יחסים וארגון שונים ומתאימים יותר. אולם נשאלת השאלה מה מקומם של יחסים אלה בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון של מדינת ישראל, ערב מלחמת יום הכיפורים ובכלל. יש המבקרים את הממשלה של אותם ימים וטוענים נגדה כי אפשר היה לנהוג אחרת במהלך מלחמת ההתשה, ואפשר היה לנהוג אחרת בשטחים, הן כלפי ירדן והן כלפי הפלסטינים. בכל מקרה יש להדגיש, כי מדיניות זו שנקטה הממשלה – נכונה או שגויה – לא הייתה תוצאה של מערכת היחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני. הבעיה נבעה ועדיין שרירה מעצם אופייה של האידיאולוגיה הציונית, של הלכי הרוח הלאומיים ושל הקונסנסוס הכמעט מוחלט בציבור, שאין עליו ויכוח ועוררין. עבודת מטה, גם הטובה והמסודרת ביותר, אין בה כדי לשנות מציאות זו.

מלחמת לבנון: מתוכנית רחבה למצומצמת ובחזרה

אריה נאור

במחצית שנות השמונים עשיתי מחקר במכון דייזיס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית, על הלקחים המבניים והארגוניים במערך היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי בעקבות מלחמת לבנון.¹ טענתי הייתה שאילו מועצה לביטחון לאומי הייתה קיימת ופעילה בזמן מלחמת לבנון, היה ביכולתה לפקח על הצבא ולקיים את החלטת הממשלה להילחם עד קו ארבעים הקילומטרים, ולא מעבר לו. כשהצגתי את מסקנותי בפני שר הביטחון דאז, יצחק רבין, הוא ביטל את דברי ואמר "זה הכול עניין אישי". ועוד אמר "תאר לך שאני הייתי במקום בגין, אריק היה מסבן אותי?" כך במילים אלה. לטענתו, לולא התפטר ויצמן, צה"ל לא היה מגיע לפאתי ביירות. ולדעתו, הסתבכות המלחמה התאפשרה רק מכיוון שראש הממשלה בגין לא ידע לשלוט באנשי הצבא ובשל ההרכב האנושי, שכלל את אריאל שרון מצד אחד ואת רפאל (רפול) איתן מצד אחר.

גם בחלוף שנים רבות עדיין איני מקבל את הביקורת של רבין. אמנם אי אפשר להתעלם מההרכב האנושי ומבעיית היחסים האישיים בתוך המשולש: ראש ממשלה – שר ביטחון – רמטכ"ל, אבל אין זו חזות הכול, ולממד המוסדי חשיבות רבה, הן כגורם יוזם פעילות, הן כגורם בולם יוזמות מסוכנות. מיסוד פורמאלי של המועצה לביטחון לאומי והתניית הדיון בממשלה בקבלת חוות דעתה, שבה תצביע על חלופות להצעת השר הממונה, יכפו על הממשלה "לחשוב באלטרנטיבות", כפי שנדרש מכל מקבל החלטות, בכל דרג ורמה, אך עד כה לא הונהג תהליך זה בממשלת ישראל לדורותיה.

מלחמת לבנון הייתה המלחמה הראשונה מאז חקיקת חוק יסוד: הצבא. כזכור, החוק התקבל בעקבות מלחמת יום הכיפורים ודו"ח ועדת אגרנט, והציב בעמדת המפקד העליון של צה"ל את הממשלה. לא את שר הביטחון ולא את ראש הממשלה, אלא את חבר השרים. כתוצאה מכך התפתח מתח מובנה בין הקודקודים השונים השותפים לפיקוד ולשליטה: בין ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל, וביניהם לבין השרים. מעבודתי במזכירות הממשלה זכורים לי שני מקרים לפחות שבהם נזף ראש הממשלה בגין בשרי הביטחון שלו – פעם

1. אריה נאור, ממשלה במלחמה: תפקוד ממשלת ישראל במלחמת לבנון, תל אביב: ידיעות אחרונות/להב, 1986.

בעזר ויצמן ופעם באריאל שרון – ואמר לכל אחד מהם בתורו, כי אין הוא מייצג את הצבא כלפי הממשלה, אלא תפקידו לייצג את הממשלה כלפי הצבא. בגין טען כי איש לא ייצג את הממשלה כלפי הצבא זולת שר הביטחון, למעט מקרים שבהם נדרשת מעורבות אישית של ראש הממשלה, ושר הביטחון לעולם לא ייצג את הצבא. אם ייצג שר הביטחון את הצבא כלפי הממשלה, יאבד הבסיס הדמוקרטי של השלטון.

מתח מובנה זה בא לידי ביטוי בהיערכות לקראת מלחמת לבנון ובשלוש התפיסות השונות באשר ליעדי המלחמה ומטרותיה: התפיסה של ראש הממשלה בגין, התפיסה של שר הביטחון שרון, והתפיסה של הרמטכ"ל רפול. תפיסת בגין הייתה דפנסיבית מבחינה אסטרטגית – להרחיק את המחבלים אל מעבר לטווח האפקטיבי של נשקם. תפיסת שר הביטחון הייתה אופנסיבית – ליצור מציאות מדינית-אסטרטגית חדשה בלבנון – ובעקבותיה באזור כולו – שתהלוך את האינטרסים של מדינת ישראל. תפיסת הרמטכ"ל הייתה משולבת – אופנסיבית כלפי אש"ף, שאותו ביקש לרדוף עד חורמה, ודפנסיבית כלפי הסורים בלבנון, שמעיימות צבאי אתם ביקש להימנע באין הכרח בו. ברמה האופרטיבית נגזרו יעדים שונים מן התפיסות הללו: מתפיסת בגין נגזר היעד של 40 קילומטרים כקצה התקדמותו של צה"ל; מתפיסת שרון נגזר היעד של כביש ביירות-דמשק ומעבר לו; ומתפיסת איתן נגזרה התקדמות בגזרה המערבית עד ביירות, ובלימה בגזרה המזרחית מול הסורים. הממשלה החליטה על יעד של 40 קילומטרים. אולם המתאם בין יעדי שרון ורפול בגזרה המערבית איפשר לרמטכ"ל, כפי שכתב בזיכרונותיו, להורות לכוח הצנחנים לנחות מן הים בשפך האוואלי, הרחק צפונה מקו 40 הקילומטרים, בנימוק שמטעמים טקטיים שטח הנחתה זה נוח יותר.

בניתוח המהלכים שקדמו למלחמת לבנון יש צורך להקדים ולדון ביחסו של בגין לגנרלים. אחד המיתוסים הרווחים הוא שבגין התבטל לחלוטין בפני האלופים, והיה מאבד את יכולת הביקורת שלו כל פעם שהיה רואה גנרל. הדבר לא נכון. היו גנרלים שבגין זילזל בהם ואפילו נתן ביטוי פומבי לזלזול הזה, לדוגמה: מתן שם התואר "שובב נחמד" לעזר ויצמן, כשהלה קרא תיגר על מנהיגותו של בגין בוועידת 'חרות' בשנת 1972. ובכל זאת היו שלושה גנרלים, שכלפיהם היה לבגין יחס מיוחד ולהם האזין ברוב קשב והיה מוכן לבטל את דעתו מפני דעתם לא פעם ולא פעמיים. השלושה האלה היו דיין, שרון ורפול. אין לדעת בוודאות מה זיכה את שלושה ביחס זה מצד בגין, אבל אפשר להעלות השערה לגבי המכנה המשותף לשלושתם: לוחמים עזי נפש, אלופים מהוללים, אנשי אדמה המחוברים לקרקע המולדת. כל אותן תכונות שנחשבו לאידיאלים נשגבים בהשקפת עולמו של בגין, אבל לו עצמו מעולם לא הזדמן לממשם.

לקראת ההיערכות למלחמת לבנון לא החזיקו שלושה בדעה אחת. משה דיין הזהיר את בגין, כאשר כבר לא היה שר אלא חבר כנסת, מפני מינויו של אריאל שרון לשר הביטחון, וכמוהו עשו אנשים נוספים, כגון השר בורג והשר ארליך. דיין אמר לבגין כי אם ימנה את

שרון לשר ביטחון, הוא יסבך אותו במלחמה בלבנון. בתקופה שמדובר בה היה בגין חדור ביטחון עצמי אדיר – לאחר הניצחון השני בבחירות, לאחר השלום עם מצרים, ולאחר הצלחת מבצע הפצצת הכור הגרעיני בעיראק. תשובתו של בגין לדין הייתה "אני אפקח עליו". בהזדמנות אחרת הוא אפילו אמר "אני כבר לימדתי אותו [את שרון] אסטרטגיה והוא גם ילמד טקטיקה". בזה, כידוע, לא הצליח בגין.

יש לזכור כי המינוי של שרון לשר ביטחון נעשה בלב כבד, מכיוון שמלכתחילה לא רצה בגין למנותו. לאחר התפטרותו של ויצמן מהתפקיד העדיף בגין למנות את יצחק שמיר לשר ביטחון, אולם המינוי לא הסתייע ובגין נטל את התפקיד לעצמו והיה שר הביטחון של עצמו ארבעה עשר חודשים. אחרי הבחירות ב-1981 הציע בגין את התפקיד לשרון, על אף העצות שקיבל, בעיקר מפני שראה בו את האדם שיוכל להוציא לפועל את הסכם השלום עם מצרים ואת פינוי ימית בלי שפיכות דמים. בבצעו את המשימה רכש שרון את אמונו של בגין. שרון גם נהג לדווח לבגין על כל צעד ושעל בתפקידו, וכך שבר גם את הדימוי החתרני שיוחס לו. בגין הרגיש איפוא בטוח יותר ויותר ככל שהתקרבו התאריכים הקובעים לקראת המלחמה.

תפיסת הביטחון של בגין ומלחמת לבנון

תפיסת עולמו של בגין הייתה מושתתת על משברי שנות השלושים באירופה ובארץ ישראל. התייחסותו למצבים משבריים בשנות קיומה של מדינת ישראל הייתה כולה שיחזור וחזרה של אותם משברים, ומתוך תקופה זו גיבש בגין את תפיסת עולמו הביטחונית.

בקיץ של שנת 1981, אחרי הבחירות, גובש ההסכם שניסח פיליפ חביב להבנות בין ישראל לאש"ף, והצדדים להסכם היו פיליפ חביב וסעודיה. הסכם זה לא היה רצוי אף לא לאחד הצדדים, והיה ברור שבמוקדם או במאוחר הוא יתפרק. השאלה שעמדה על הפרק מבחינת ישראל, והעסיקה את המתכננים בצה"ל גם קודם לכן, הייתה כיצד יהיה על ישראל לפעול כאשר ייווצר הצורך בתגובה בלבנון. בגין עצמו התלבט בין שתי התוכניות הבסיסיות: התוכנית הגדולה והתוכנית המצומצמת. לפי 'התוכנית הגדולה' צה"ל היה אמור לכבוש את לבנון עד ביירות, בכלל זה עיר הבירה, ולחסל את כוחו של אש"ף ואת מפקדותיו. במהלך אותו קיץ ניכר כי בגין תמך בתוכנית הרחבה, ואפילו אמר לאלוף ינוש בן-גל, בפגישה בניו יורק בספטמבר 1981, כי "אנחנו נגיע אל הבונקר ונוציא אותו [את יאסר ערפאת – א"נ] מהבונקר". כך יצר במשתמע אסוציאציה היסטורית להיטלר. אולם בהדרגה שינה בגין את דעתו ותמך בתוכנית המצומצמת, המשקפת, כאמור, תפיסת ביטחון דפנסיבית ברמה האסטרטגית.²

עוד בתקופה שהיה מפקד האצ"ל החזיק בגין בתפיסה אקטיבית של הפעלת הכוח. הוא קרא "להשתחרר מהפסיכולוגיה של קו מז'ינו, לנהל אסטרטגיה אופנסיבית שמטרתה כיתור

2. על תפיסת ביטחון אופנסיבית ודפנסיבית בישראל ראו: דן הורוביץ, *הקבוע והמשתנה בתפיסת הביטחון של ישראל*, ירושלים: מכון דיווידסון ליחסים בינלאומיים, האוניברסיטה העברית, 1982. הורוביץ לא היה מקבל את הצגת תפיסתו של בגין בקטגוריה של דפנסיביות אסטרטגית.

נגדי וכיבוש מונע", כפי שניסח זאת באחד הכרוזים של אצ"ל בדצמבר 1947: "צריך לעבור לפעולת התקפה[...] להוציא מידיהם [של הערבים] את היוזמה[...] צריך להכריח אותם לעבור להתגוננות[...] צריך להוציא את המרכזים העבריים מטווח היריות של הצלפים הערביים."³ הדים לניסוח הזה אפשר למצוא בהחלטת הממשלה על היציאה למלחמת לבנון, לרבות שימוש במילים דומות. בהחלטת הממשלה מ-5 ביוני 1982 נכתב, כי הוחלט "להטיל על צה"ל את המשימה להוציא את כל יישובי הגליל מטווח האש של הטרוריסטים, המרוכזים, הם, מפקדותיהם ובסיסיהם בלבנון... בעת ביצוע החלטה זו אין לתקוף את הצבא הסורי, אלא אם הוא יתקוף את כוחותינו... ישראל ממשיכה לשאוף לחתימת חוזה שלום עם לבנון העצמאית, תוך שמירת שלמותה הטריטוריאלית." ניכר כי אותה תפיסת ביטחון נותרה בעינה גם כשלושים וחמש שנה לאחר ימי האצ"ל.

בשנת 1954, בעקבות ההתקפה על האוטובוס במעלה עקרבים שנהרגו בה אחד עשר ישראלים, ביקר בגין, מעל דוכן הכנסת, בחריפות רבה את הממשלה, וכך אמר: "עליכם להבחין בין מלחמת דמים מתמדת, הקרויה בלעז גרילה, ובין מלחמת חזית בנויה כללית. כל איש צבא יאמר לכם כי דווקא במאה העשרים הגרילה היא שיטת המלחמה המסוכנת ביותר והקשה ביותר להתגברות. [...] אם תשאלונו אם מותר לשים קץ לשפיכות הדם היהודי והערבי כאחד על ידי מלחמה, על ידי מלחמת חזית גלויה וכללית, נאמר הן, מותר. [...] האננושות למדה להבחין בין מלחמת הספרטקוס למלחמת כריסוס, בין מלחמת צדק לבין מלחמת עוול. אילו היינו אנו יוזמים, בהתקפת נגד, מלחמת חזית גלויה, לא היינו עושים מלחמת עוול אלא מלחמת צדק. לא הייתה זו מלחמה למען שפיכות דמים אלא כדי לשים לה קץ. [...] לא הייתה זו מלחמה למען מלחמה אלא למען השכנת השלום." (נאום בגין בכנסת, 24 במרס 1954).

בציטוט זה אפשר לזהות חלק מהתשתית הרעיונית למושג מלחמת ברירה, שבגין פיתח יותר מאוחר. בדומה למושג המלחמה המונעת שפיתח ממשל בוש בעקבות פיגועי הטרור ב-11 בספטמבר 2001 (Anticipatory self defense). אם יודעים שהאויב עומד לתקוף, בעיקר כשמדובר באויב טרוריסטי, יש זכות ואף תכלית להקדים תרופה למכה, ולתקוף. באסיפת בחירות בשנת 1981 הסביר בגין, אז ראש הממשלה ושר הביטחון, את מדיניות הביטחון שלו, בעשותו בידול מהמדיניות של יריבו הפוליטיים:

"אנחנו [ממשלת בגין] שינינו מן היסוד את שיטת ההגנה על עמנו מפני המחבלים המרצחים. בימי ממשלות המערך היה תגמול. איננו מזלזלים בו. היו באים המחבלים המרצחים, תופסים בני ערובה והורגים איש, אישה וילד, ולאחר מכן היה צבאנו יוצא אל המחבלים ועושה בהם שפטים. אנחנו שינינו את השיטה הזאת מן הקצה אל הקצה. אין עוד תגמול, יש יוזמה מונעת. אנחנו יוצאים לקראתם, חודרים לתוך בסיסיהם ושם אנחנו עושים בהם שפטים. איננו עוד

3. מנחם בגין, "מהתגוננות להתקפת נגד", במחתרת – כתבים, תל אביב: הדר, כרך ד', תשל"ו, עמ' 92.

מחכים עד שיבואו אלינו וישפכו דמנו. זוהי ההגנה היעילה, האמיתית, על עמנו, על ילדינו, על נשותינו, ובהגנה הזאת נמשיך גם בעתיד.⁴

תפיסה זו של מלחמת ברירה הגיעה לכדי הבשלה לקראת 1982, וכפי שבגין ניסח אותה בהרצאה במכללה לביטחון לאומי באוגוסט 1982:

”אין שום צו מוסרי שאומה חייבת או זכאית להילחם רק כאשר גבה אל הים או אלי תהום. מלחמה כזאת עלולה להמיט אסון, אם לא שואה, על העם. נהפוך הוא. אומה חופשית, ריבונית, השונאת מלחמות, האוהבת את השלום, הדואגת לביטחון, חייבת ליצור תנאים שבהם מלחמה, אם יש בה צורך, לא תהיה באין ברירה.⁵”

באותה הרצאה נדרש בגין לאנלוגיה היסטורית משנות השלושים ואמר, שאילו המערב היה מגיב על פלישת הצבא הנאצי לריינלנד, בשנת 1936, בניגוד להסכם ורסאי, היה אפשר למנוע את מלחמת העולם השנייה, רבים היו ניצלים וארץ ישראל כולה הייתה בידינו. בשנת 1981, כשנה לפני המלחמה, הלחימה כבר התחילה בפועל וישראל סייעה לנוצרים. בעקבות התקרית בזחלה (אפריל 1981) שאל יגאל ידן, סגן ראש הממשלה, את בגין מדוע צריך לסייע לנוצרים, שהרי הם מנסים לגרור את ישראל למלחמה בלבנון. בגין השיב לו שהנוצרים עומדים בפני סכנת השמדה ו”אנחנו לא ננהג בבעלי בריתנו כמו צ’מברלין ודלידיה.” כלומר, אנחנו לא נחזור על המדיניות הלא מוסרית והמטופשת של המערב בשנות השלושים, במטרה למנוע את מה שקרה אחר-כך בשנות הארבעים. מתוך התפיסה הזאת הגיע בגין למסקנה שכל מה שצריך במלחמה בלבנון הוא להוציא את שטחה של ישראל מטווח האש של הטרוריסטים, דהיינו: ארבעים קילומטר.

אחרי כל הלבטים ואחרי ששלח לושינגטון שליחים אל הייג, מזכיר המדינה האמריקאי, וניסה להגיע להבנה על הפרופורציה בין התגובה הישראלית לפרובוקציה של אש”ף, השתנתה הדינמיקה. התגובה הישראלית, שהייתה מוגזמת במכוון, על ניסיון ההתנקשות בשגריר ארגוב בלונדון גררה תגובה מצדו של אש”ף. הממשלה נדרשה להחליט אם לצאת למלחמה, או לא. במוצאי שבת, 5 ביוני 1982, התקיים בבית ראש הממשלה דיון על היציאה למלחמה, וסוכם בו כי מטרת המלחמה היא ארבעים קילומטר. בגין סיכם את הדיון ואמר:

”רבותי השרים, הגיעה שעת הכרעה. אתם יודעים מה עשיתי אני ומה עשינו כולנו כדי למנוע מלחמה ושכול, אבל גורלנו הוא שבארץ ישראל אין מנוס מלהילחם במסירות נפש. האמינו לי שהאלטרנטיבה לכך היא טרבלינקה, ואנו החלטנו שלא תהיה עוד טרבלינקה. זה

4. תמליל קטעי הנאום ראו: אריה נאור, בגין בשלטון: עדות אישית, תל אביב: ידיעות אחרונות, 1993, עמ' 253.

5. דברי ראש הממשלה מר מנחם בגין בטקס סיום המכללה לביטחון לאומי, 6.8.1982, ספריית המכללה לביטחון לאומי, עמ' 6427.

הרגע שבו צריך לבחור במסירות נפש. על המנוולים ועל העולם לדעת שלעם היהודי יש זכות להגנה עצמית כמו לכל עם אחר.⁶

יש להבין את הדברים שבגין אמר. הוא לא טען כי המחבלים יוצרים איום בטרבלניקה על ישראל. להיפך, הוא אמר שאנחנו יוצאים למלחמת ברירה – אין איום קיומי על המדינה, אבל אם ישראל תוותר על הזכות להגנה עצמית, היא עלולה להגיע למצבים מהסוג ההוא. תפיסתו של בגין הייתה שלא תיתכן שואה נוספת, מפני שיש לנו מדינה ויש לנו צבא, וכל עוד ננהג כמדינה עצמאית ונפעיל את הצבא לצורכי הגנה עצמית, השואה לא תישנה. אבל הנושא קיים ברקע. כל ההיערכות לקראת המלחמה, בתקופה שהיה ראש הממשלה ושר ביטחון וגם לאחריה, היא ביטוי לתפיסתו של בגין אל מול משברי שנות השלושים.

כמובן בהיעדר מנגנון פיקוח, שליטה ובקרה בידי הממשלה, בתור המפקד העליון של הצבא, השליטה האפקטיבית הייתה בידי הצבא או בידי שר הביטחון. מצב זה החרף מעצם היות שר הביטחון עצמו גנרל ובעל יכולת מניפולטיבית, שהיה מוכן לפעול בדרכים שונות כדי להוציא אל הפועל, בסופו של דבר, את התוכנית שהוא הגה. לא זאת הייתה התוכנית שהציג לאישור הממשלה. התוכנית שהגה בוצעה בהדרגה, עקב בצד אגודל, מהלך אחר מהלך, עד שלפתע מצא עצמו צה"ל בפאתי ביירות.

כל זה היה תוצאה של מארג יחסים מורכב וסבוך, שהמרכיב האישי בו בולט, אבל אי אפשר להתעלם מן המרכיב המוסדי. כדי שתופעות כגון אלה לא יישנו, אין די בהחלפת שרים, אלא יש צורך להחליף גם את שיטת העבודה בממשלה, המנהלת את מדיניות הביטחון של ישראל. יש לתת למפקד העליון של צה"ל את האמצעים הדרושים למילוי התפקיד שחוק יסוד: הצבא הטיל עליו. הכוונה לשתי רפורמות בתהליך קבלת החלטות, שמרבים לדבר עליהן ואין מבצעים אותן: הצבת חלופות לפני הממשלה, כדי שהיא תכריע ביניהן; וניתוח מוקדם של הצעות ההחלטה במועצה לביטחון לאומי.

מאז הקמת המדינה נהוג שהצעות החלטה לממשלה מגיש השר הנוגע בדבר, או ראש הממשלה, וההצעות מנוסחות בלשון אופרטיבית. אין בהן חלופות אפשריות, לא לכוונה ולא לשיטה. עבודת המטה נעשית במשרד הנוגע בדבר, לעתים בשיתוף עם האוצר, אולם בהגיע ההצעה לממשלה, זו אינה מיודעת מה היו דרכי הפעולה האפשריות ומדוע נבחרה דרך הפעולה הנבחרת. הממשלה מתבקשת לאשר, ובדרך כלל עושה זאת. בענייני ביטחון נהוג בדרך כלל ששר הביטחון אינו מפתיע את ראש הממשלה, אם כי במלחמת לבנון היו גם חריגות לכלל הזה.⁷

אדם מועד לשגיאות, במיוחד בקבלת החלטות שמרכיב האי-ודאות בהן גבוה. הסתמכות על עבודת המטה שעשה הגורם המעוניין בקבלת ההחלטה המוצעת מגבירה את סכנת הטעות.

6. דברי בגין בישיבת הממשלה, 5.6.1982, ראו: נאור, 1993, עמ' 282-283.

7. ועדת החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות, דין וחשבון. ירושלים: התשמ"ג, עמ' 116-117.

עבודת מטה גבוה ברמת הממשלה הייתה עושה את הממשלה עצמה לגורם הקובע באמת את המדיניות, ולא רק זה המאשר את מה שהתגבש קודם לכן, ומקנה לה מנגנון קורקטיבי, מעל ומעבר לאינטואיציות האישיות של השרים.

כדי למסד תהליך קבלת החלטות רציונאלי יש צורך לבסס את מעמדה של המועצה לביטחון לאומי ולחייב את הממשלה בחוק ובתקנון לקבל החלטות יזומות בענייני ביטחון רק אחרי שההצעות והחלופות האפשריות נתבררו ולובנו במועצה, והיא זו שתדווח לממשלה על ההצעות, עלויותיהן וחלופותיהן. אמת, לא תמיד יש זמן מספיק לכך וטיבם של ענייני ביטחון שלעתים הם מחייבים החלטה על אתר. אולם לא כל העניינים הם מסוג זה, ויוזמת מלחמה שנהגתה זמן רב לפני פתיחתה בוודאי אינה בגדר העניינים שמחליטים בהם על אתר. אכן, תרבות החלטות מעין זו יכולה למנוע הישנות חלק ניכר מאותם "קלקולים" שהתגלו במהלך מלחמת לבנון, וזה, לדעתי, הלקח המרכזי שעלינו להפיק ממה שאירע ערב המלחמה ובמהלכה.

השחקן הממושמע: הדרג המדיני בתקופת מלחמת המפרץ (1991)

משה ארנס

מלחמת המפרץ משמשת דוגמה לקשר תקין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. הצבא קיבל, בלי תהיות ובלי ערעור, את המרות של הדרג המדיני. ההחלטות שהתקבלו היו החלטות של הדרג המדיני, והצבא עמד מוכן לבצע כל החלטה שהדרג המדיני היה מקבל. אלא שמלחמת המפרץ הייתה מלחמה משונה ומוזרה. היא נמשכה ששה שבועות וגבתה קורבן ישראלי אחד – אזרח. זו גם המלחמה הראשונה בתולדות מדינת ישראל שבה ספגנו מכה בלי להגיב. אולי לא הפעם האחרונה שלא הגבנו, אבל בוודאי הפעם הראשונה ובניגוד לכל מה שהיה מקובל בישראל עד אז – בניגוד למסורת המדינית של ישראל, בניגוד למזג הישראלי ובניגוד למה שציפו מאתנו בעולם.

במלחמה זו איבדנו את הדימוי של השחקן המשוגע, השחקן הבלתי-צפוי, השחקן שעשוי לעשות כל דבר. מי שמכיר את הספרות של תורת המשחקים יודע שלדימוי המשוגע יש יתרונות במשחקים וגם בעימותים וסכסוכים. אף על פי כן, ההתנהגות הישראלית באותם ששה שבועות של מלחמת המפרץ – ספיגת המכה מבלי להגיב – הותירה מאחוריה מיתוס, שהייתי מכנה אותו כהתנהגות על פי שיא התבונה המדינית. למחמאה זו ראוי בעיקר ראש הממשלה באותם ימים, יצחק שמיר, שעל אף הצפוי ממנו ומממשלתו ידע לחרוק שיניים ולהשתמש בשכל, והשכיל להגיע למסקנה שמוטב לספוג ולא להגיב.

הקדימה את המלחמה תקופת המתנה, שבה, לכאורה, היו הדברים ידועים וצפויים. סדאם חוסיין השמיע את האיומים שלו על ישראל, ואלה היו מגובים בסוללה של משגרים ניידים של טילי סקאד, שכוונו אל ישראל ממערב עיראק. ישראל הכירה את הטילים האלה: טילים מיושנים ולא מדויקים, שפותחו על בסיס הטיל הבליסטי הגרמני V2 ממלחמת העולם השנייה. אלא שטילים אלה היו בעלי טווח מספיק כדי להגיע ממערב עיראק לרוב שטחה של מדינת ישראל.

1. להרחבה בנושא זה ראו ספרו של משה ארנס, *מלחמה ושלום במזרח התיכון 1988-1992*, תל אביב: ידיעות אחרונות, 1995.

כזכור, האמריקאים התחילו לפרוס כוחות בסעודיה ובמקביל פעלו בערוצים הדיפלומטיים לגיבוש קואליציה בינלאומית, שכללה גם מדינות ערביות מלבד סעודיה, כמו מצרים וסוריה. אנחנו ציפינו לתקיפה האמריקאית, מהלך שהיה מיטיב עם ישראל ועם מצבה האסטרטגי. צפינו שהאמריקאים ינצחו מפני שהיו ידועים לנו יחסי העוצמה וגודל הכוחות שהם פרסו לצורך כך. מנקודת המבט הצרה יחסית של מדינת ישראל באירוע בינלאומי זה, השאלה הייתה אם סדאם חוסיין יירתע מלשגר טילים נגדנו, למרות איומו המפורש בכמה מהצהרותיו. באותה תקופה קיבלנו ידיעה באמצעות קהילת המודיעין שלנו, שפקיד בכיר במצרים אמר "אין לכם מה לדאוג. הוא [סדאם] יודע מה שיש לכם, הוא לא יעז." הפקיד לא קרא כנראה נכון את המפה. כפי שיודע כל אחד מאתנו, סדאם דווקא העז. אנחנו לא ידענו אם הוא יעז, אבל ההערכה הייתה כי במידה ולא יירתע, וסקאדים ישוגרו לעבר ישראל, הנוק בכל זאת לא יהיה גדול מדי, בגלל חוסר הדיוק של הטילים האלה. אף על פי כן, חלקה הנוסף של ההערכה היה כי אם סדאם יתקוף את ישראל, חיל האוויר יישלח להגיב.

אם כן, ידענו מה יש בידי העיראקים ומהי יכולתם, ידענו גם מה מתכננים האמריקאים, ולכאורה יכולנו לשבת בשקט, לחשוב ולתכנן צעדים, אולי גם לשחק משחקי מלחמה. אלא שאת זה לא עשינו, שכן הכול נראה די צפוי מראש. אולם כשנפתחה המלחמה מצאנו את עצמנו פתאום בפני התפתחויות לא צפויות. יתכן שלו קיימנו משחקי מלחמה, כפי שנהוג כיום, היינו מגלים כמה תרחישים אלטרנטיביים, דומים למה שקרה בפועל.

לקראת פתיחת המלחמה על ידי האמריקאים הגיעה אלינו משלחת של בכירים בממשל ובראשם לורנס אינגלברגר, אז סגן מזכיר המדינה האמריקאי, ופול וולפוביץ', אז סגן מזכיר ההגנה. מטרת ביקורם בישראל הייתה לשכנע אותנו שלא להכות מכת מנע, כי לפחות אז עדיין נקשר בנו הדימוי של השחקן המשוגע, והאמריקאים חששו כי בגלל איום הסקאדים על ישראל, היא תפעל כפי שפעלה בעבר, ותכה מכת מנע. אנחנו, אגב, לא חשבנו לפעול כך, אבל לא חשפנו את כוונותינו בפני האמריקאים. הטיעון האמריקאי היה שפעולה ישראלית מונעת עלולה לשבש את התוכניות האמריקאיות, שכן היא עלולה לגרום לפירוק הקואליציה הבינלאומית, שבה היו חברות גם מדינות ערביות. אך מאחר שידעו כי היינו מוטרדים מירי סקאדים, המסר האמריקאי השני היה: תנו לנו 48 שעות. ההערכה האמריקאית שהושמעה באוזנינו הייתה שבתוך 24 שעות, ולכל היותר 48 שעות, יצליחו הכוחות הלוחמים לנטרל את הסכנה של שיגור סקאדים על ישראל ממערב עיראק. האמריקאים הבהירו לנו שאם לא יעלה בידם לנטרל את האיום בתוך 48 שעות, על אף הערכתם שיצליחו, ישראל תוכל לפעול באופן עצמאי. "We will stand down", אמרו לנו בני שיחנו. כלומר, ארה"ב תזו הצידה ותאפשר לישראל להגיב על ירי הטילים ולפעול לנטרול האיום. עם הסיכום הזה הם חזרו לארה"ב, ועם הסיכום הזה נכנסנו למלחמת המפרץ.

בלילה השלישי של הפעולה האמריקאית, שיצאה מבסיסים בסעודיה ומנושאות מטוסים במפרץ הפרסי, התחילו לנחות סקאדים במדינת ישראל. כמו רבים אחרים לא אשכח לעולם את הלילה ההוא. הייתי בביתי ושמעתי את הסירנות. נכנסתי למכונית ונסעתי מיד לקריה, ובדרך שמעתי את קולות הנפץ של הסקאדים הנוחתים. אקדים את המאוחר ואציין כי בסך הכול הייתה ישראל בת מזל – מתוך 39 סקאדים ששוגרו אליה במהלך כל המלחמה, רק 6 נחתו באזורים מאוכלסים: שניים בתל אביב, שלושה ברמת גן ואחד בסביון.

למחרת "ליל הטילים" צילצלתי אל ראש הממשלה וביקשתי לכנס את ועדת השרים לענייני ביטחון (הקבינט). התגובה המיידית שעוררה המתקפה הייתה כמובן לתקוף בחזרה, להעלות את מטוסי חיל האוויר ולתקוף את בגדד. נותר רק לקבל מהדרג המדיני אור ירוק לדרג הצבאי ליציאה לפעולה, וצה"ל אכן היה מוכן והמתין לאישור לפעול. אך עד מהרה התברר כי התמונה מורכבת יותר, וכי גם לושינגטון יש מה לומר. דיק צ'ייני, מזכיר ההגנה דאז, התקשר אלי, והנשיא בוש האב התקשר אל יצחק שמיר, ראש הממשלה. המסר בשתי השיחות היה זהה – הממשל האמריקאי התחנן שישראל לא תנקוט פעולה צבאית, כי זו עלולה לפרק את הקואליציה ולשבש את כל המבצע, הפועל, בסופו של דבר, לטובת מדינת ישראל. הדרישה האמריקאית הייתה שישראל לא תעשה דבר, לפחות לא באותו שלב. יתר על כן, ראשי הממשל האמריקאי לא עמדו מאחורי אותה הבטחה שניתנה לנו בשיחות שהתנהלו לפני המלחמה, ולפיה יאפשרו לישראל לתקוף.

האמריקאים לא היו מוכנים לתאם איתנו את פעולתו של חיל האוויר הישראלי, ובקבינט נדונה האפשרות לתקוף בעיראק ללא תיאום עם האמריקאים. שר אחד טען בדיון כי יש לתקוף, ואם האמריקאים אינם מוכנים לתאם זאת, על חיל האוויר לתקוף ללא תיאום. טענתי הייתה כי בלתי אפשרי לחלוטין שמטוסי חיל האוויר שלנו יפעלו ללא תיאום באותה זירה אווירית ביחד עם מטוסי חיל האוויר של הקואליציה. ההחלטה שהתקבלה בקבינט והסיכום של ראש הממשלה שמיר היו שישראל לא תצא לפעולה ללא תיאום ותנהל שיחות עם האמריקאים בניסיון להגיע לתיאום.

במקביל הושמעו ההודעות האמריקאיות על כך שטילי פטריוט מצליחים ליירט סקאדים בסעודיה. באותם ימים לא היו טילי פטריוט בישראל, והצוותים הישראליים עדיין לא היו מאומנים. המערכת הייתה בהזמנה, ללא קשר למלחמה. הפטריוט נחשב אז כטיל הטוב ביותר נגד מטוסים, ולא יועד ליירט סקאדים. האמריקאים הציעו לשלוח אלינו, לאלטר, טילי פטריוט עם צוותים אמריקאיים, וכך היה. אני מוכרח להודות כי לא היה לי נעים, ובוודאי גם לא לישראלים רבים, לראות בישראל צוותים אמריקאיים שבאו להגן עלינו. אבל בעקבות הידיעות שהטיל הזה מצליח ליירט טילי סקאד הרגשתי שאין כל ברירה, ואסור לסכן את האוכלוסייה האזרחית של מדינת ישראל. לשם כך היינו מוכנים לבלוע את הגלולה המרה הזאת ולאפשר פריסת סוללות של טילי פטריוט על צוותיהם האמריקאיים.

כיום ידוע, אף כי כבר נודע זמן לא רב לאחר סיום המלחמה, שהפטריוט היה כישלון מוחלט, והוא לא הצליח לייט אף לא טיל סקאד אחד – לא בסעודיה ולא בישראל. היה כאן מה שקלאוזביץ כינה "ערפל המלחמה": היעדר המידע המלא בזמן אמת, במהלך הלחימה. עוד התברר לנו באותם ימים טרופים, לאור הפעילות המאסיבית של חילות האוויר והים האמריקאיים והבריטיים, כי היכולת הישראלית לגרום נזק באמצעות חיל האוויר הייתה משולה לטיפה בים. אי-הסימטריה מבחינה גיאוגרפית ומבחינת היכולות של ישראל הפכה את התרומה הישראלית הפוטנציאלית לכלל המערכה לשולית. המרחק ממערב עיראק לישראל הוא כ-500 ק"מ, והמרחק מהבסיסים בישראל לבגדד כ-1,000 ק"מ. היכולת שלנו להגיע לבגדד באותם ימים עם מטען משמעותי הייתה מוגבלת. לעומת אלפי הגיחות של האמריקאים וכוחות הקואליציה אפשר לקבוע בוודאות כי התרומה הישראלית לא הייתה יכולה להיות משמעותית. יתכן אף שמכה ישראלית לא הייתה מורגשת כלל. אם כן, מכת נגד ישראלית היתה יומרה ללא כיסוי?

בישראל התחיל להתגבש הרעיון שהתגובה הישראלית צריכה להיות הנחתת כוח במערב עיראק, בניסיון לשים קץ לשיגור הסקאדים. ברקע היה איום נוסף – האפשרות שהסקאד הבא יהיה מצויד בראש קרב כימי, ולא ראש קרב קונבנציונאלי כמו קודמיו. כשהתחלנו לגבש את התוכניות האלה וכשביקשתי מצה"ל לתכנן תוכנית כזו, עמדו בפנינו שלושה מכשולים: האחד, חוסר מודיעין על זירת הביצוע של הפעולה – לא היינו ערוכים לכך; השני, היכולות של העיראקים לפעול נגד פעולה כזאת, שתבצע במרחק רב מהבסיסים שלנו, עם סיכונים לא קטנים למחיר כבד במונחים של נפגעים ושבויים; והשלישי, שישראל עלולה באמת ובתמים לגרום לשבר בקואליציה הבינלאומית ולשיבוש כל הפעילות האמריקאית.

ראוי לזכור כי המלחמה נמשכה ששה שבועות, וכובד משקלם של מכשולים אלה השתנה במשך הזמן. בימים הראשונים לא היה מודיעין וגם הייתה סכנה לא מבוטלת שהקואליציה יכולה להתפרק. בדיעבד אפשר להעריך שהקואליציה לא הייתה מתפרקת, אלא שאת זה לא ידענו בזמן אמיתי. ככל שנמשכה המלחמה וסקאדים המשיכו לנחות בישראל, הפרמטרים האלה התחילו להשתנות. האמריקאים נחלו הצלחה במתקפה והיה ברור שהם מנצחים, ועם הזמן העובר, נניח בשבוע השלישי למלחמה, כבר היה ברור שהקואליציה לא תתפרק גם אם ישראל תפעל. אחרי מאמצים רבים ושיחות רבות ביני ובין צ'ייני התחלנו לקבל מודיעין, שכלל גם צילומי לוויין של מערב עיראק. לא קיבלנו כל מה שרצינו, ולא בדיוק כפי שציפינו, אבל זו הייתה התחלה. כן הגיעו לישראל שני גנרלים אמריקאים, טום אולסון ואחריו מלקולם ארמסטרונג, לדון בתיאום הפעולה הישראלית, וגם הם העבירו לידנו מודיעין. הרגשנו עצמנו יותר ערוכים לביצוע הפעולה ובמקביל פחת משמעותית הסיכון שבפעולה, כתוצאה מהמכות שהעיראקים ספגו ומחיסולו של המערך העיראקי נגד מטוסים (נ"מ).

הסיכון שהיה כרוך בהנחתת כוח במערב עיראק הלך, כאמור, וקטן משבוע לשבוע. הרמטכ"ל והמטה הציגו בפני את הפעולה, ובהצגה ישב גם הקצין הבכיר שהיה מיועד לפקד עליה: נחמיה תמרי ז"ל. לקראת סוף הדין שאלתי אותו "איך אתה מרגיש עם הפעולה?" והוא השיב "בסדר גמור." אישרתי את הפעולה. כמוכן היה עלי להביא את הפעולה לאישור הממשלה, אבל לפני כן נסעתי לווינגטון כדי לתאם אותה עם האמריקאים.

היה אתי סגן הרמטכ"ל דאז, אהוד ברק, ונפגשנו עם הנשיא בוש, מזכיר ההגנה צייני ומזכיר המדינה ג'ים בייקר. הפגישה הייתה דרמטית. אי אפשר היה לטעות בעוצמת התרעומת של הנשיא בוש. הוא התקומם על דרישתה של ישראל לפעול, וטענתו הייתה שהאמריקאים עושים את המלאכה בשביל ישראל – עוזרים לה ומגינים עליה. הבחורים האמריקאים נופלים למען ישראל, קבל הנשיא, ואילו הישראלים עדיין לא מרוצים ורוצים לנקוט פעולה עצמאית משלהם. בתשובתי אמרתי לנשיא שהוא לא היה בישראל ולא נחשף למראות במקומות שבהם נחתו הסקאדים, שנראו כמו אחרי הבליץ על לונדון במלחמת העולם השנייה. עוד ציינתי כי הטיל הבא עלול להיות כימי. לכן, הדגשתי, עוד טיל אחד או שניים, או במקרה של טיל כימי, לא יהיה לישראל כל מנוס והיא תצטרך לפעול. בשיחות יותר מאוחרות עם מזכיר ההגנה צייני אכן נקבע קו אורך, שממנו יזווג האמריקאים הצידה ומערבית לו ישראל תהיה חופשית לפעול. וכך צעדנו לקראת פעולה.

לא כל השותפים לתהליך קבלת ההחלטות בישראל התלהבו מהפעולה. אף שהרמטכ"ל וצה"ל הציגו אותה בפני, והמליצו עליה, ככל שהתקרב המועד שבו עמדנו, אולי, לבצעה קיבלתי את הרושם שההתלהבות בצה"ל הולכת ודועכת. איש מהדרג הצבאי לא בא אלי לומר "שינינו את דעתנו, אנחנו לא ממליצים על ביצוע הפעולה הזאת." ואף על פי כן התרשמתי מהפגישות וממה ששמעתי שההתלהבות הצטננה. ואז הכריז הנשיא בוש לפתע על הפסקת אש. הסברה הרווחת כיום היא שההכרזה על סיום המלחמה הייתה מוקדמת מדי. מהזווית הישראלית, בכל אופן, המלחמה נפסקה לפני שהספקנו לפעול.

בעקבות מלחמת המפרץ, וכחלק מהפקת הלקחים, הקמנו את פיקוד העורף, הפועל עד עצם היום הזה. השלמנו את הפיתוח של טיל החץ ושלא כמו הפטריוט אז, לחץ יש יכולת ליירט סקאדים. ובכל זאת, מהמלחמה יצאנו עם הדימוי של השחקן הממושמע, ולא שמרנו על הדימוי של השחקן המשוגע.

יחסי הדרגים במהלך האינתיפאדה הראשונה

עמרים מצנע

בשנת 1987, השנה שבה פרצה האינתיפאדה הראשונה, כיהנה בישראל ממשלה בעלת זהות ביטחונית חזקה: חמישה משריה היו שרי ביטחון לשעבר – יצחק רבין (גם רמטכ"ל לשעבר), אריאל שרון, שמעון פרס, עזר ויצמן ומשה ארנס – ומלבדם הרמטכ"ל לשעבר חיים בר-לב ומ-1988 גם הרמטכ"ל לשעבר מוטה גור. אף על פי כן לא התקיים בה דיון אמיתי על הבעיות שגרם המצב החדש בשטחים באותה תקופה. אמנם בשלבים שונים התקיימו דיונים עם מומחים, כמו דוד עברי ודן מרידור, שיזמה ועדת החוץ והביטחון, אבל ברגע האמת, כשהיה צורך להגדיר את המטרות והיעדים למאבק באינתיפאדה, על בסיס הבעיות הקיימות, לא התקיים דו-שיח בין הדרגים.

לא היה בכך חריג. בכל פעם שמקבלי ההחלטות הגיעו לצומת שנדרשה בו החלטה מכריעה, היא התקבלה, אם התקבלה, בחדרי חדרים וללא הידברות עם הצבא. כך במגעים שהבשילו להסכמי אוסלו ב-1993, כך נרקם הסכם השלום עם ירדן ב-1994, כך בהחלטה על היציאה מלבנון בשנת 2000, וכך נולדה תוכנית ההינתקות מרצועת עזה וצפון השומרון. האינתיפאדה הראשונה, שפרצה בדצמבר 1987, הייתה הפתעה. היא הפתיעה את אלה שלא הבינו איך נדרשו לפלסטינים עשרים שנה עד שהתקוממו. והיא הייתה הפתעה גם לאלה שחשבו שיהיה אפשר להמשיך ולהחזיק בשטחים עוד עשרים שנה ללא בעיות, או כביטוי של דיין שנים לפני כן: "במחיר נמוך", ואפילו עם ערך כלכלי למדינת ישראל. אכן, השליטה נתפסה כפשוטה, ועל אף עליות וירידות ברמת "אי השקט" לא נראה צורך בשינוי "הקונספציה".

במאי 1987, כשקיבלתי את הפיקוד על פיקוד המרכז, ישראל שלטה בכל יהודה ושומרון באמצעות 17 פלוגות, מפקדת חטיבה אחת ושלוש מפקדות ברמות גדוד בלבד. כעבור שנה, בעיצומה של האינתיפאדה, וללא שתיכנון או התכנון מראש, מצאנו את עצמנו עם 60-70 פלוגות, שתי מפקדות אוגדה וחמש מפקדות חטיבתיות ביהודה ושומרון.

בישראל קשה לקיים דיון מערכתית-אסטרטגי בנושאי חוץ וביטחון ולהגיע למסקנות אופרטיביות. במיוחד תקפים הדברים לגבי יחסי ישראל והפלסטינים, בגלל היעדר קונסנסוס ועומק הוויכוח הפוליטי. כמעט אין יכולת להידבר בנושא זה ולקיים עליו עבודת מטה

מסודרת ורצינית, שבה מציגים עמדות מקצועיות, מעריכים את המצב, יוצרים חלופות ומקבלים החלטות.

בימי האינתיפאדה לא התקיים דיון לבירור שאלות כגון היכן אנחנו נמצאים, להיכן אנחנו רוצים להגיע ומה יש לעשות לשם כך. החשש נבע כמובן מההקשרים הפוליטיים שהיו כרוכים בסוגיה זו, והכוונה לחשש לומר את האמת על פני המציאות המשתנה בשטחים. במקומו התמקדו הדיונים בדרך כלל בבעיות הטכנו-טקטיות ובבעיות היומיום. בכל יום חמישי התכנס אצל שר הביטחון "דיון שטחים", בהשתתפות אלופי הפיקודים, הרמטכ"ל, גופי המטה הרלוונטיים של צה"ל, השב"כ ומשטרת ישראל. רוב הדיונים הוקדשו לסטטיסטיקת האירועים של השבוע החולף ולתכנון הטקטי לשבוע העוקב. כך היה בשנת 1987 וכך, להערכתנו, פני הדברים עד עצם היום הזה.

גם בממד המודיעיני לא הייתה חשיבה מערכתית על הנושא הפלסטיני. ערב פרוץ האינתיפאדה הראשונה לא היה שום גוף מודיעין שנשא באחריות להערכת המצב המודיעיני של המתרחש בחברה הפלסטינית ובהשלכותיו על ההתרחשויות. השב"כ עסק בסיכול פעילות טרור ולא היה מוכן לעסוק בסוגיות של דעת הקהל והלכי רוח בחברה הפלסטינית, אבל גם המודיעין הצבאי לא עסק בכך. בפועל טיפלו בנושאים אלה קצינים במינהל האזרחי, שניסו לגבש באמצעות מפגשים, כמובן עם ההנהגה המסורתית ולא דווקא עם מי שקבעו את המהלכים בצד הפלסטיני, מודיעין על דעת הקהל ולהציע הערכת מצב. לזיהוי הלכי הרוח בחברה הפלסטינית היה תפקיד חשוב בהבנת הגורמים לפרוץ האינתיפאדה הראשונה, שכן היא לא כוונה רק נגד הכיבוש הישראלי. היא הייתה ביטוי חברתי נגד הקשר עם הירדנים, נגד שלטון האליטה הישנה של המוכתרים וראשי הכפרים, שנתפסו אצל הדור הצעיר כמעין משפטי פעולה של הממשל הישראלי, והיא הייתה גם נגד אש"ף. והרי אש"ף עצמו הופתע מהאינתיפאדה. ידוע שאבו-מאזן העריך בחודשיה הראשונים כי היא תסתיים בתוך זמן קצר. אפילו הוא לא שיער שהיא תיהפך לחלק בלתי נפרד מהמציאות הישראלית-פלסטינית לאורך שנים.

אחד הוויכוחים העיקריים בישראל, שנמשך במידה רבה עד היום וגם הוא קשור לשאלת היחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, נוגע לתגובה הישראלית לאינתיפאדה. נשאלת השאלה: אילו הבנו בדצמבר 1987 את מה שהבנו אחרי שנה והיינו מפעילים עוצמה גדולה יותר, בדומה להיקפי הכוח שהופעלו באינתיפאדה השנייה, האם היינו מביאים לחיסולה של ההתקוממות? עצם השאלה מעידה על תפיסה פוליטית שגויה. אין פתרון צבאי להתקוממות עממית, ואפילו היינו יכולים לדחות את הסלמת האינתיפאדה בשנה נוספת, בהפעלת כוח רב יותר, את התרחשותה לא היינו מונעים בכל זאת.

כדי להבין זאת יש לחזור לנובמבר 1986, שנה לפני פרוץ האינתיפאדה, כשבמהומות בביר-זית נהרגו שני סטודנטים מעזה. גם אז הייתה זו תחילתה של התקוממות, אך היא

דעכה לאחר ימים ספורים. חלפה רק שנה (דצמבר 1987) עד לאותה תאונת דרכים קשה בצומת אשדוד, שבה נהרגו פועלים פלסטינים, והאירועים התגלגלו משם לכדי התקוממות עממית, שתפסה תאוצה ברצועת עזה, עברה ליהודה ושומרון והתגלגלה למה שלימים כונה "אינתיפאדה".

איזו פקודה ואילו הנחיות נתנה הממשלה לצה"ל עם פרוץ האינתיפאדה? ראוי שנדע שהממשלה המעורבת של שרי ימין ושרי שמאל, ממשלת האחדות בראשות יצחק שמיר, שיצחק רבין כיהן בה כשר הביטחון, מעולם לא נתנה לצבא פקודה לחסל את האינתיפאדה. אמנם היו לא מעט דיונים בנושא זה בישיבות הממשלה, אבל אפשר לתאר אותם כחילופי מהלומות מילוליות, יותר מאשר כדיון. היעד שיצחק רבין הגדיר אז לצבא היה להוריד את רמת האלימות עד לרגיעה ולאפשר את פעילות המינהל האזרחי.

כאלוף פיקוד מרכז פירסמתי דף לחיילים ובו הוגדרה המטרה בנוסח: "לעצור את ההתפרעויות, להשליט סדר, לקיים אורח חיים תקין, כדי להשאיר בידי ממשלת ישראל ואזרחיה את מרב האפשרויות לקבל החלטות מדיניות נאותות ובאורח דמוקרטי באשר לעתידם של השטחים." אילו אמרתי דברים אלה במציאות של היום, אין ספק שהייתי מודח מיד. ולזכותו של יצחק רבין ייאמר, כי אז הדרג הביטחוני-מדיני נתן גיבוי מלא ושלם. שמיר מעולם לא אמר דברים אחרים מאלה שאמר יצחק רבין, אבל היו שרים שהתבטאו אחרת. במיוחד זכורה לי ישיבה באפריל 1988, שבה נכחתי, בעקבות התקרית בכפר ביתא סמוך לשכם. אירוע זה יכול להעיד על כך שהממשלה דיברה בכמה קולות והייתה די משותקת בהקשר לדיון אמיתי ו/או הסקת מסקנות. באותה תקרית התפתח ויכוח בין קבוצת נערים, שטיילו בפסח במטעי זיתים לא רחוק מהכפר ביתא, ובין חקלאים פלסטינים מהמקום. המאבטח של הקבוצה, רומם אלדובי, שאפשר לאפיין אותו כאחד מאנשי הימין הקיצוניים אז, ירה תוך כדי הוויכוח באחד הפלסטינים והרגו. במהלך המהומה שהתחוללה ניתבו המקומיים את הנערים היהודים אל תוך הכפר, אלא שבעוד חלק מהכפריים מסייעים להם, ניסו אחרים לתקוף אותם. רומם אלדובי פלט כדור מרובה שאחז בידו, לאחר שספג אבן כבדה בראשו, וכתוצאה מכך נהרגה הנערה תרצה פורת.

בעקבות התקרית בכפר כונסה ישיבת ממשלה, וחלק מהנערים זומנו לתת עדות בפני השר דוד לוי, שביצע תחקיר משלו. שרים אחדים התבטאו בישיבה בחריפות רבה ואמרו כי צריך "להרוס כפרים", "לנקות רחובות" וכן הלאה, וכל זה במקביל לחקירה של המשטרה ולתחקיר בצבא. תגובתי לשרים באותה ישיבה הייתה כי נדמה שחלקם אינו מבין את משמעות הדברים שנאמרו, ואולי ראוי שזכיר להם שמדינת ישראל היא מדינת חוק וצה"ל רשאי לפעול רק על פי החוק. השר שרון התרעם, שרים אחרים רטנו וראש הממשלה שמיר טען שלא יתכן שאדבר כך אל השרים ודרש את התנצלותי, ואכן התנצלתי.

בשונה מהמצב באינתיפאדה השנייה, בעלי התפקידים הבכירים בצה"ל באינתיפאדה הראשונה – הרמטכ"ל, ראש אמ"ן, אלופי הפיקוד ואני ביניהם – הביעו את דעתם בצורה בהירה. הבנו שאסור לשבור את כל הכלים ופעלנו לריסון פעילות הכוחות ולמניעת אובדן שליטה, בניסיון ליצור מציאות שבה נותנים את הדעת גם על יום המחרת. אין זה מקרה אפוא שבסוף האינתיפאדה הראשונה החל תהליך מדיני, שאחרי ההתמודדות הצבאית התפכחו שני הצדדים וגילו נכונות להתיישב לשולחן המשא-ומתן.

אם כן, הלחץ מלמעלה, מצד הפוליטיקאים, היה רצוף. גם לקראת סיום תפקידי אמר משה ארנס, אז שר ללא תיק, כי "אי אפשר יהיה לסיים את האינתיפאדה כל עוד מצנע אלוף הפיקוד". אבל, כאמור, שר הביטחון רבין עמד כחומה בצורה בפני השתלחויות נגד הצבא, הן בממשלה והן בכנסת. כדרג מדיני הוא נתן לצבא גיבוי, קיים התייעצויות ופעל ישירות מול שני אלופי הפיקודים – יצחק מרדכי בדרום ואני בפיקוד מרכז – במהלך הוויכוח הפוליטי-ציבורי הער בשאלות כגון איזו פקודה ניתנה לצבא, מה בדיוק צריך לעשות ואיך צריך לעשות. לפיכך, על אף הלחץ מצד הפוליטיקאים, בהיבט של היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי זו הייתה תקופה של בהירות, שהקלה על תפקודו של הדרג הצבאי הבכיר.

קביעה זו חלה גם על הקשר עם התושבים היהודים והאופן שפעלנו לריסון התנהגותם, שכן הרמטכ"ל שומרון ושר הביטחון רבין המעיטו להיפגש עם התושבים היהודים ביהודה ושומרון. המסר למתיישבים היה ברור: לתושבים היהודים יש כתובת אחת – אלוף הפיקוד, ואין הם יכולים להשפיע על החלטות הדרג הצבאי בדרכים עוקפות. לעומת המציאות כיום, אז נשמר הסדר ביחסים שבין ההחלטות הצבאיות, הענייניות והמקצועיות, ובין הבעיות הפוליטיות. בתקופתי כאלוף פיקוד לא נבנה אף לא יישוב חדש, גם זה בהנחיית הדרג המדיני. ולראיה, ההוראה החד-משמעית של שר הביטחון רבין, שגם תקיעת מסמר במתחם קבר יוסף או התקנת מזגן מחייבים אישור של הדרג המדיני.

בנוסף ללחץ הכבד שהפעילו פוליטיקאים על הדרג הצבאי הבכיר, הפעילו עליו לחץ גם החיילים, שתבעו ש"יתנו להם הוראות מה לעשות", או התריסו ש"קצה נפשם במשחקי החתול והעכבר". רבין, שהרבה לבקר בשטח, שמע את החיילים והיה מתוסכל מאוד ממיעות הכלים שעמדו לרשותנו בסופו של דבר. אבל אנחנו נאבקנו על מוסריותו של הצבא ועל כללי ההתנהגות של החיילים בשעה שמלמעלה לחצו הפוליטיקאים להפעיל יד קשה, ומלמטה דרשו החיילים לשחרר את הרסן.

היו כמובן לא מעט מקרים של הפרת הכללים, שכונו "מקרים יוצאי דופן", אולם האכיפה בוצעה. לדוגמה, בפיקוד המרכז נשפט אלוף-משנה והורד לדרגת טוראי על שסירס את ההוראות שקיבל מלמעלה והעביר אותן מעוותות כלפי מטה, וחיילים אחדים, ובתוכם סגן מפקד גדוד, הועמדו לדין בעקבות אירוע המכות באזור שכם, שנלכד במצלמת טלוויזיה.

על פי התרשמותי, באינתיפאדה השנייה הדרג המדיני והדרג הצבאי נענו יותר ללחץ מלמטה, מצד החיילים, איפשרו להם לשחרר רסן והניחו להם לפעול כדי שהם עצמם ירגישו יותר טוב, כדי שתהיה תחושה של תגובה. ביטויים לכך אפשר למצוא בספרם של רביב דרוקר ועפר שלח **בומרג** וגם בתחקיר בנושא שפירסם העיתון "מעריב" על גוף שנקרא "חיילים נגד שתיקה". בקריאת התיאורים אי אפשר להתחמק מהתחושה שמוטיב הנקמה התקיים בהחלטות אלה.

לסיכום, לאורך כל השנים הדרג המדיני לא התייעץ, לפני שקיבל החלטות, בנושאים מרכזיים הנתונים בוויכוח פוליטי, אלא עם קבוצה מצומצמת ביותר. גם אם אפשר למצוא צידוק לכך, ראוי שהתהליך שיתבסס על אינטראקציה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – אם לא בקבלת ההחלטה הבסיסית, הרי לפחות בתיאום הביצוע. התופעה בולטת גם בהקשר של ההינתקות. ראש הממשלה שרון הגיע להחלטה מדינית לגיטימית לצאת מעזה ופעל ליישומה, אבל לכל אורך הדרך הוא התעקש, בהיגיון אבסורדי, כי ההחלטה אינה מדינית, אלא ביטחונית, ונועדה לשפר את מצבה הביטחוני של ישראל. אם כך, יש מקום לשאלה מדוע צעד זה לא נעשה בתיאום ובהתייעצות עם הדרגים הצבאיים המקצועיים.

המלחמה בטרור: הצורך במודל חדש ביחסי צבא-מדינה

עמי אילון

מאמר זה מתמקד בשני היבטים: הראשון, ניתוח קצר של הלחימה בטרור בשנים 1996-2000, שבהן עמדתי בראש השב"כ; והשני, סיווג הטרור והלחימה בטרור כתופעה המחייבת פיתוח מודל אחר של יחסי הגומלין בין המדינאי לאיש הביטחון.

באשר ללחימה בטרור בתקופתי כראש השב"כ, תחילתה בסוף פברואר 1996, בשבועיים הקשים ביותר בתולדותיה של מדינת ישראל בהיבט של המלחמה בטרור. כזכור, 55 אזרחים ישראלים נהרגו ו-215 נפצעו במהלך פחות משבועיים בסדרת פיגועי התאבדות: שני פיגועי התאבדות, שבוע אחר שבוע ביום ראשון, באוטובוס בקו 18 בירושלים, פיגוע בדיזנגוף סנטר בתל אביב בשבוע הראשון של מרס ועוד פיגוע אחד בצומת אשקלון. בנקודת זמן זו הגיעו רמת האיום ותחושת חוסר הביטחון לשיאים חדשים. לעומת זאת, בשנים 1998-2000 ישראל הצליחה להוריד, דרמטית, את רמת האלימות, וב-12 החודשים שקדמו לאינתיפאדה השנייה נהרג אזרח ישראלי אחד בפיגועי טרור. השאלה שעומדת לדיון היא מה קרה וכיצד הצלחנו להוריד את רמת האלימות באופן כל כך חד? התשובה לשאלה זו מבטאת במידה רבה את המודל הראוי להתמודדות עם הטרור הפלסטיני, גם אם יש במודל שהתגבש ממד של אקראיות.

כאשר עסקנו בניתוח האירועים באותה תקופה זיהינו מתאם גבוה בין שלושה משתנים מרכזיים, שהקשר ביניהם אינו מובן מאליו: הראשון הוא דעת הקהל הפלסטינית, ושני המשתנים הנוספים תלויים בו: מדיניות הפיגועים של החמאס ומדיניות הסיכול של הרשות הפלסטינית. המשתנה הראשון והחשוב הוא דעת הקהל הפלסטינית, כפי שנמדדה אחת לתקופה על ידי ד"ר חליל שקאקי. הניתוח הראה כי ככל שגברה בדעת הקהל הפלסטינית התמיכה בתהליך המדיני, כך חלה ירידה בפיגועים. אחת הסיבות לכך היא המשתנה השני – מדיניות הפיגועים של החמאס, שהוא הארגון שהוביל את מהלך הטרור נגד ישראל, אך גם הוא קשוב לדעת הקהל הפלסטינית. כאן המקום לומר שישראל רואה בחמאס ארגון טרור, ובצדק, אבל החמאס הוא לא רק ארגון טרור. העמוד המרכזי שעליו בנוי הארגון הוא תשתית החינוך וההטפה. הזרוע הצבאית לביצוע פעולות טרור, עזאדין אל קסאם, היא העמוד השני. ישראל נוטה להסתכל על הארגון דרך הפריזמה של הטרור – גדודי עזאדין

אל קסאם – אלא שתלותו של החמאס בציבור, דרך מערך ההטפה, גורמת לו להכפיף את מדיניות הפיגועים לדעת הקהל הפלסטינית. כל עוד האמין הציבור הפלסטיני כי יגשים את שאיפותיו הלאומיות באמצעות תהליך מדיני, הוא לא נתן לגיטימציה לטרור.

המשתנה השלישי הוא, כאמור, עמדתה של הרשות הפלסטינית ביחס לטרור, או מדיניות הסיכול של הרשות הפלסטינית. גם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים היו קשובים לדעת הקהל ולכן יכלו לפעול לסיכול הטרור נגד אחיהם מהאסלאם הפונדמנטליסטי (החמאס), בלי להיתפס כמשתפי פעולה עם ישראל. כראש השב"כ נהגתי לפגוש בכל חודש את ראשי המנגנונים לתיאום פעולות המודיעין. בפגישות אלה טענו ג'יבריל רג'וב, מוחמד דחלאן, אמין אל-הינדי ואחרים כי הסיבה היחידה שבגללה הם נלחמים בטרור, מכניסים אנשי חמאס לכלא (בתקופות מסוימות היו יותר פעילי חמאס עצורים בכלא הפלסטיני מאשר בישראל), היא אמונתם שבסוף הדרך הדבר יביא להם מדינה עצמאית. יתר על כן, הם הוסיפו כי ברגע שהם, כמו גם הציבור הפלסטיני, יאבדו את האמון בתהליך המדיני, תיפסק הלחימה בטרור.

מסקנתי היא כי שילוב שלושת הגורמים האלה, ביחד עם פעילות השב"כ, הביא לתוצאה של דיכוי מוחלט של רמת הטרור בשנים 1999-2000. מה קרה איפוא בקיץ 2000? התרחש תהליך שמהותו אובדן אמון בתהליך המדיני בקרב הציבור הפלסטיני. הציבור הפלסטיני חדל להאמין שהתהליך המדיני ימלא את ציפיותיו – לעצמאות מדינית, להפסקת הכיבוש וההשפלה, לשיפור כלכלי, כמו גם לפחות שחיתות כלכלית, לאלימות וכדומה. השינוי בדעת הקהל הפלסטינית, בעקבות אובדן התקווה, חולל שינוי בהתנהגות החמאס ובמדיניות הסיכול של הרשות הפלסטינית.

כיצד כל מה שאמרתי עד כאן נקשר ליחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי-ביטחוני בישראל? התשובה לשאלה זו טמונה במודל היחסים בין הדרגים ובצורך לארגונם מחדש על פי אופי העימות שישראל נתונה בו. פון קלאוזביץ קבע, בתחילת המאה ה-19, בספרו **על המלחמה**, כי מהות הניצחון היא ביצירת מציאות מדינית טובה יותר. לאור קביעה זו, מטרתם המשותפת של הדרג המדיני והדרג הביטחוני היא לבנות מודל יחסים המאפשר לעם להשיג ניצחון על פי הגדרתו – דהיינו, להגיע להישג מדיני. טענתי היא כי קיים צורך להתאים את מודל יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי-ביטחוני לסוג המלחמה שמולה הם ניצבים ועמה הם אמורים להתמודד יחדיו.

מאחר שבשנים האחרונות עלו מדדי העצימות (אינטנסיביות) והאסימטריות כמדדים המתארים התפתחויות בשדה המערכה, אפשר לאמץ מדדים אלה לצורך סיווג גס של סוגי מלחמות. סיווג מלחמות הוא נושא מורכב, ואין בכוונתי לעסוק בו, אלא כדי להדגיש את ייחודו של הטרור כסוג שונה של מלחמה. אם כן, במונחי עצימות אפשר לגבש שלושה סוגי מלחמה:

הסוג הראשון, מלחמה בעצימות גבוהה מאוד. אמצעי הלחימה שבהם נעשה שימוש הם נשק בלתי קונבנציונאלי, ומטרת המלחמה היא השמדה טוטאלית של הצד השני. ההרתעה היא ליבת הדיון, ובמידה רבה המטרה האמיתית בסוג מלחמה זה. אף כי סוג זה יעסיק את הציבור הישראלי בשנים הקרובות, לא נתמקד בו כאן.

סוג הלחימה השני, עימות בעצימות גבוהה – או בלשון אחרת, המלחמה הקונבנציונאלית – שאיפיון את מלחמות ישראל בעבר. אמצעי הלחימה במלחמה מסוג זה מוכרים: מטוסים, טנקים, ספינות, והנשק שכל אחד מהם מצויד בו. המטרה בסוג זה של מלחמה היא בדרך כלל הרס או השמדת המסגרות הלוחמות, והדיון מתמקד בעיקר בשאלה מהי הכרעה וכיצד היא מושגת.

סוג הלחימה השלישי, המלווה אותנו בעשורים האחרונים, הוא לחימה בעצימות נמוכה, או בשפה אחרת, הלחימה האסימטרית. המאפיינים המרכזיים שלה הם העצימות הנמוכה והאסימטריה שבין שני הצדדים הלוחמים. מאחר שהטרור, סוג הלחימה השלישי, הוא נושא הדיון, ראוי להרחיב ולומר כמה דברים על ממד הזמן, המטרות ועולם המושגים הרלוונטי לדיון.

מימד הזמן – בניגוד למלחמה בעצימות גבוהה, הנתפסת כאיום קצר וקיומי, הטרור – סוג הלחימה השלישי – הוא איום מתמשך שלא נתפס על ידי גורמי הצבא והמדינאים עד היום כקיומי. השפעתו מחלחלת ומפוררת לאורך זמן.

המטרה המוגדרת של הצד השני (המפעיל טרור) היא לא להכריע, אלא לשרוד – כלומר, אי-כניעה. מערכת הביטחון עוסקת רבות באסימטריה של האמל"ח וכמעט בכלל לא באסימטריה של הגדרת המטרה – הכרעה מול אי-כניעה – ובמשמעויות הנגזרות מכך.

כשם שהלחימה מהסוג הראשון (נשק בלתי קונבנציונאלי, בעצימות גבוהה מאוד) חייבה פיתוח עולם תוכן חדש, שעסק בעיקר בהרתעה כמטרת-העל לצורך השגת יציבות מדינית, עלינו להגדיר עולם מושגים חדש ומעודכן, כדי לפתח כלים להתמודד עם הטרור, סוג הלחימה השלישי.

המערכת הישראלית כשלה בניסיון להתמודד עם לחימה מהסוג השלישי תוך כדי שימוש במושגי הלחימה הקונבנציונאלית: מושג הכרעה נעשה לא רלוונטי מול אויב שמטרתו היא אי-כניעה (מישור אסימטריה, שלא זוכה להתייחסות בישראל); ומושג ההרתעה אינו קיים מול חברה, שבראייתה אין לה מה להפסיד. לחילופין, יעדי המדיניות של הכלה ועיצוב, שאינם קיימים כיעד אופרטיבי, צריכים לעמוד במרכז הדיון העוסק בטרור ובלחימה בו.

בשנת 1998 נעשה ניסיון, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון דאז, דוד עברי, לעדכן את תפיסת הביטחון של ישראל. לניסיון יומרני זה חברו שותפים מדיסציפלינות שונות ואנשי מקצוע מתחום הביטחון. הניסיון הזה, שבדיעבד אפשר לקבוע כי לא צלח, חשף אותי לחשיבה שונה

על תפיסת הביטחון. את תשומת לבי לכדה תפיסתו של תא"ל (מיל.) דב תמרי בדבר מערך היחסים בין "מכונן" ל"מסנכרן", בלשונו; כלומר, בין מדינאים לאנשי מערכת הביטחון. תמרי מתאר את תהליך בניית תפיסת הביטחון כתהליך מתמשך של המְשגה (conceptualization). תהליך בניית מושגים מאפשר לפרש בצורה אחרת את המידע שעומד לרשותנו, את המציאות כפי שאנחנו רואים אותה. זהו תהליך מתמשך של למידה משותפת. על פי תמרי, גבול ההבנה שלנו אינו תלוי במידע העומד לרשותנו, אלא בגבולות עולם המושגים שלנו. בעולם של היום לא חסר בדרך כלל מידע, חסרה יכולת ההמשגה כדי לפרש את המידע בצורה נכונה. לכן תהליך המעבר מידיעות לידע ומידע לחוכמה עובר דרך שלב של בניית עולם מושגים. לטענה זו נודעת חשיבות רבה בדיון על מכלול היחסים שבין הדרג הביטחוני לדרג המדיני, שכן, על פי הנחה זו, התהליך עצמו חשוב יותר ממסקנותיו האופרטיביות. תהליך ההידברות, הלמידה, המפגש והשיח, שבמהלכם נבנה עולם המושגים, חשוב יותר מאשר המסקנות האופרטיביות, מפני שבסופו של דבר זהו תהליך של עיצוב תפיסות ומושגים אצל כל משתתפיו, המדינאים ואנשי הצבא. ומעבר לכך, בשל הדינמיות שלו מוכרח התהליך להימשך כל הזמן, מאחר שהמסקנות האופרטיביות של היום לא יהיו בנות תוקף מחר.

המסקנה מאימוץ גישה זו היא שהמודל הראוי לקשר בין מדינאים לאנשי ביטחון שונה מאוד מהמודלים שהיו מקובלים עד כה. זו גישה שונה מהמודל שנגזר מאמירותו של קלאוזביץ, לפני כמעט 200 שנה, ושונה מהמודל המשתמע מספריו של ריימון ארון, שהתפרסמו אחרי אמצע המאה ה-20. במודל הנגזר מתיאוריו של פון קלאוזביץ את המלחמה, המדינאי מכתוב מטרות מדיניות ועושה שימוש בכלים הצבאיים העומדים לרשותו. זהו מודל "טורי" היררכי. כלומר, קיימים בו רק שני מצבים – מלחמה או שלום, וגם ההיררכיה ברורה מאוד – הדרג המדיני מכתוב משימות או יעדים מדיניים לדרג הצבאי. ריימון ארון הציע, בספרו **על מלחמה ושלום**, מעין גישה "מקבילה" ודינמית במקום הגישה ה"טורית".¹ הוא רואה את המדינאי כמי שאוחז ביד אחת את הדיפלומטיה וביד השנייה את המערכת הביטחונית, ועושה שימוש בר-זמני, או מדורג, בשתי הזרועות להשגת המטרות המדיניות. בגישה זו מתקיימת אינטראקציה בין ההנחיה המדינית, הדיפלומטיה והיכולת הצבאית. המודל עדיין היררכי, אם כי המציאות היא של גוני ביניים ומאפשרת הפעלת אמצעים דיפלומטיים וצבאיים בו זמנית בערוצים רבים. במידה רבה מתאים המודל של ארון למציאות המלחמתית וליחסים בין מדינות, המתואר בסוג המלחמה השני, הקונבנציונאלי, זה של העצמות הגבוהה. במודל של תמרי, לעומת זאת, הדרג המדיני והדרג הצבאי עוברים תהליך למידה משותף, שהוא פחות היררכי. הצדדים יושבים, בלשון ציורית, סביב שולחן עגול ומתמקדים בתוכן שמתהווה ברב-שיח מתמשך זה. כל אחד מהצדדים רשאי ליזום דיון, וכך לא יכול אף לא

1. Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*. Garden City, NY: Doubleday & Company, 1966.

אחד מהם לבוא בטענה אל זולתו אם הדיון לא מתרחש. אם תהליך כזה מתקיים, הצבא לא יכול לבוא בטענות על שהדרג המדיני לא הכתיב לו מדיניות. טענה זו חוזרת על עצמה, כמעט כמנטרה, לאורך השנים האחרונות. במודל הזה, בעיקר כאשר הדיון עוסק בטרור, שבו מגבלות הפעלת הכוח הן ברורות, אין מקום להכתבות. תפקידו של הדרג המדיני אינו להכתיב, אלא לעצב. תפקידם של אנשי צבא להיכנס לוואקום שנוצר, לא במטרה להשתלט על המרחב הזה, אלא במטרה לייצר שיח משותף.

נשאלת השאלה באיזו מידה תואם המודל את תרבות הניהול הישראלית. מניסיוני, לא קיימת הידברות שכזו, אבל יהיה נכון לטעון שזהו המודל היחיד שראוי לאמץ בישראל כיום. בעיקר במציאות הנוכחית המנהיגות המדינית אינה יכולה להכתיב יעדים מדיניים, מכיוון שידיה כבולות באילוצים פוליטיים, שלא זה המקום להתעכב עליהם. מי שמצפה איפוא למודל היררכי "קלאסי", שבו מדינאי בישראל יכתיב יעדים מדיניים, ימשיך לצפות לו עד בוש. החשש הוא שבסופו של דבר הצבא עלול להישאב לוואקום, להפוך את היוצרות ומתוך תחושת עליונות הנובעת מבורות לנהל את הלחימה על פי הבנתו האופרטיבית. אז תיהפך הרמה האופרטיבית לחזות הכול, ומעגל האימה של הסלמה ואובדן שליטה יהיו לחזון נפרץ.

לפיכך עיקר הדיון מול סוג הלחימה השלישי – האסימטרי – צריך להתקיים בממשק שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי, ולכן מתחייב אימוץ הדפוס של רב-שיח מתמשך. כאמור, במודל זה הדרג המדיני קובע את מטרותיו בכל נקודת זמן שהיא, במידה רבה מתוך הבנה של גבולות הכוח והמאבק. הדבר נוגע בעיקר לגבול הפעלת הכוח, שאינו נובע מרמת אמצעי הלחימה, אלא מרמת החשיפה הגבוהה לתקשורת, מגבולות המותר והאסור במשפט הישראלי ובמשפט הבינלאומי, ומאילוצים נוספים, שמקבלי ההחלטות נאלצו לעסוק בהם פחות במלחמות קודמות. רק באמצעות היזון הדדי בין הדרגים, שבו מידת ההיררכיה ממותנת משמעותית, אפשר להתמודד עם אתגרי המציאות החדשה.

אני מבקש להדגיש, כי במציאות שהכרתי בתפקידי לא התקיים מודל זה כלל ועיקר. גם כאשר עלה נושא האסימטריה בדיון, הנטייה הייתה להתמקד באסימטריה של אמצעי לחימה או באסימטריה הארגונית (צבא מול ארגון מבוזר וחצי אזרחי כחמאס, או ארגון אמורפי כאל-קאעדה). הדיון החשוב באסימטריה התודעתית, שממנה נובעת אסימטריה בהגדרת מטרות המלחמה, גם אם התקיים, לא היה מספק. ריימון ארון, המקדיש לנושא זה תשומת לב רבה (על רקע מלחמת צרפת באלג'יר), בחן את המתאם בין היעד לאסטרטגיה. לענייננו חשובה התובנה לגבי הגדרת הניצחון. תפיסת הניצחון באופן שונה יוצרת אסימטריה. אם צד אחד שואף לניצחון והעומד מולו מגדיר איתבוסה כיעד – נוצר מצב אסימטרי. ניצחון מחייב אסטרטגיה של הכרעה. גורם הזמן הוא גורם מרכזי, היות והצד השואף לניצחון חותר להגיע להכרעה. לעומתו עומד יריב הבוחר באיתבוסה ושואף להוכיח כי ככל שהיריב עדיף

טקטית, הוא לא יכול לנצחו אסטרטגית. האסטרטגיה של צד המחפש אי-תבוסה היא בדרך כלל עמידה איתנה, או בערבית "צומוד".

אם אנחנו לא עיוורים, הרי מולנו עומדת חברה שכבר שנים מכריזה על אסטרטגיה של אי-כניעה (עמידה איתנה). אלא שאנחנו, המאפשרים לאנשי הביטחון להשתלט על עולם התוכן והמושגים, חיים בעידן המלחמה הלא רלוונטית, שבה הכרעה היא מטרת-העל, והפעלת כוח היא האמצעי היחיד המוכר. נושא זה של אסימטריה של האסטרטגיה עלה גם בספרו של יהושפט הרכבי **מלחמה ואסטרטגיה**, שבו התמודד עם הסוגיה של ניצחון טקטי הגורם לנסיגה ואפילו לכשל אסטרטגי.² אחד המאפיינים של מציאות זו, של תחושת הצלחה טקטית וכשל אסטרטגי, הוא תחושת בגידה בקרב אנשי הצבא. במצב זה גוברת תחושת התסכול ההדדית: בקרב אנשי הצבא, שאינם מבינים כיצד הצלחותיהם הצבאיות לא מתורגמות לניצחון; ובקרב המדינאים, שחלקם מצפים לפתרון צבאי ומאשימים את הצבא ברפיון. והרי זה כמעט באופן מדויק תיאור מערכת היחסים בישראל, כאשר ראש הממשלה שרון האשים את הדרג הצבאי ברפיון, ואילו אנשי הצבא ראו במשרד החוץ "בוגד" בתחילת האינתיפאדה, מפני שניהל עם הפלסטינים דו-שיח בניסיון להכיל את האלימות, בידיעת ראש הממשלה ובגיבוי. זו לא תופעה חדשה והיא לא הומצאה בישראל. כתבו על כך לפני שלשים ואפילו ארבעים שנה, אבל האם קראנו והבנו את שנכתב?

חיסולו של ראעד כרמי יכול לשמש דוגמה לדרך שבה הדברים שנדונו כאן באים לידי ביטוי. ראעד כרמי, מנהיג חללי אל-אקצה בטול כרם, נהרג ב-14 בינואר 2002. הוא היה ברקע ראוי להפנות את תשומת הלב לכך שהפעולה התבצעה אחרי 11 בספטמבר 2001, בתקופה שהטרור כבר לא שימש מטבע עובר לסוחר, ולאחר נאום מזכיר המדינה האמריקאי קולין פאוול, שדיבר על חזון של שתי מדינות – מדינת פלסטין לצד מדינת ישראל – שנתפס בעיני ערפאת כמסר של תקווה מדינית, ובנאומו ב-16 בדצמבר 2001 הוא קרא להפסקת האינתיפאדה, ובאופן מפתיע האינתיפאדה דעכה והושג שקט. ראעד כרמי רצה להמשיך להוציא אל הפועל פיגועים ופנה אל מרוואן ברגותי, ראש התנזים ומזכיר הפת"ח בגדה, לקבלת אישור לכך. ברגותי השיב בשלילה, מאחר שערפאת אמר שלא ייצאו פיגועים באותה תקופה. כרמי השלים עם ההנחיה, ושלושה ימים אחר-כך ישראל הרגה אותו בטול כרם. מידע זה, שהיה ידוע גם לאנשי אמ"ן ושב"כ באותו זמן, לא השפיע על ההחלטה לחסלו. מאחר שהפעולה התרחשה ימים ספורים לפני ביקורו המתוכנן של מזכיר המדינה האמריקאי פאוול באזור, הפת"ח ראה בכך קונספירציה ישראלית והסיר מעליו את כל המגבלות. בעצם הצטרף לג'יהאד האסלאמי הפלסטיני ולחמאס בארגון פיגועים בתוך הקו הירוק, והמרחק משם לפיגוע במלון פארק בערב פסח, במרס 2002, היה קצר. האירוע הזה הוא הדוגמה למציאות

2. יהושפט הרכבי, *מלחמה ואסטרטגיה*. תל אביב: הוצאת מערכות, 1990.

המאופיינת כ'חור שחור' – היעדרו של רב־שיח בין הדרגים. הדרג הצבאי, הרואה ברמה האופרטיבית את חזות הכול, רצה לסכל בכל מחיר. הדרג המדיני, חסר יעד מדיני בהיר וחסר הבנה להיעדר התועלת בשימוש במונחי ההכרעה, הולך שבי אחרי הפעילות האופרטיבית. כך אנחנו נשאבים אל סחרחרת של אלימות.

לסיום, בחיל הים נהוג לומר ש"רב חובל שלא יודע לאן הוא רוצה להגיע, אין רוח בעולם שתביא אותו לשם." כלל זה נכון לא רק בים. התחושה היא שאנו בספינה שיצאה לים, ורב החובל, ראש הממשלה, אינו יודע את יעד ההפלגה, או שהחליט לשמור אותו בסוד, והחובל הראשון, שר הביטחון, אינו יודע אילו הנחיות לתת. במציאות הזאת רב המלחים, הרמטכ"ל, הוא הדמות הדומיננטית. הוא זה שמחלק הוראות לצוות המקצועי, הצבא, בלי שאנחנו, בעלי המניות, יודעים לאן הספינה מפליגה.

יחסי הדרגים באינתיפאדת אל-אקצה: מה השתנה?

עפר שלח

השאלה המרכזית העומדת כאן על הפרק היא מה קרה בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ממחצית 2000 ואילך, וכיצד השפיעו היחסים בין הדרגים על ההתמודדות עם מלחמה בעצימות נמוכה? במטרה לענות על שאלה זו יש לבחון את עמדותיהם השונות של הדרגים, גם בתקופה שקדמה לפרוץ האלימות, באותו עימות נמוך עצימות בין ישראל והפלסטינים מספטמבר 2000, המכונה אינתיפאדת אל-אקצה.

קדם לאינתיפאדה, עימות נמוך עצימות אחר – המלחמה בלבנון – שהשפיע במידה רבה על יחסי הדרג הצבאי עם הדרג המדיני באינתיפאדה. מאז 1985 ועד הנסיגה במאי 2000 התנהל העימות בלבנון על ידי קהילה די סגורה של כמה מאות חיילים סדירים ומפקדיהם בפיקוד צפון, לצד המטכ"ל והדרג המדיני. אבל במסגרת המצומצמת הזאת נגרמו לצבא טראומות, ואציין שלוש: האחת, טראומת רמיסת המדרגים; השנייה, ממשק ההחלטות בין הדרג הצבאי והמדיני; והשלישית, אופן הנסיגה מלבנון במאי 2000.

הטראומה הראשונה היא טראומת רמיסת המדרגים. בעימות נמוך-עצימות, כמו זה שהיה בלבנון, שר הביטחון חש כי השיפוט של הציבור את תפקודו כשר ביטחון נקבע מתפקודו של אחרון החיילים בלבנון. הדברים הגיעו לידי כך שבביקור בעקבות תקרית במוצב בלבנון הורה שר הביטחון יצחק מרדכי להעביר את עמדת הש"ג של המוצב מצד אחד של הדרך לצד השני. באותו מקום נרמסו כל המדרגים בתווך. אין רמטכ"ל ואין אלוף פיקוד ואין מפקדים, יש רק שר הביטחון והש"ג. כך קרה גם בשלביה הראשונים של האינתיפאדה, כאשר אהוד ברק היה ראש הממשלה ושר הביטחון. התחושה בלשכת ראש הממשלה הייתה כי לציבור במציאות של עימות נמוך עצימות יש צורך לדעת שהדרג המדיני שולט. בעקבות הלינץ' ברמאללה הדליפה איפוא הלשכה פרטים על ההחלטה להגיב. ב"הדלפה" לעיתונות דווח כי ברק והרמטכ"ל מופז נועדו והוחלט להפציץ את בניין המפקדה ברמאללה, שם בוצע הלינץ'. ברק, כך הדליפה לשכתו, הורה לירות שני טילים ולא להסתפק באחד. ללמדנו שראש הממשלה ושר הביטחון במדינת ישראל הוא מומחה לאמצעי לחימה, שיועד כמה טילים דרושים להורדת בניין.

1. להרחבה בנושא ראו: רביב דרוקר ועפר שלח, בומרנג: כישלון המנהיגות באינתיפאדה השנייה. ירושלים: כתר, 2005.

בצד השני של המדרג התגבש מושג, שבצה"ל מכנים אותו "המ"כ האסטרטגי". מושג זה קנה אחיזה במהלך האינתיפאדה הנוכחית. אותו מפקד כיתה שלא העביר שר פלסטיני במחסום, או שפתח באש על הרכב של מוחמד דחלאן במחסום ארז, ובזה ניטרל את המפגשים בין ישראל לדחלאן, הוא מ"כ אסטרטגי. כך מתהפכות בעימות נמוך עצימות היוצרות – שר הביטחון הופך למפקד כיתה ומפקד כיתה הופך לשר הביטחון. מצב זה איננו חדש בישראל, אבל בסוג זה של עימות התופעה מתעצמת.

הטראומה השנייה נוגעת לממשק ההחלטות בין דרג צבאי לדרג מדיני, בכל שנות מלחמת לבנון ובעיקר בשנים האחרונות. בנימין נתניהו רצה לסגת מלבנון. אף שלא ברור עד כמה רצה בכך, אין להתעלם מכך שהעלה את הרעיון. צה"ל הטיל על נתניהו אימה בעניין הנסיגה מלבנון. הפחד הגדול של נתניהו נבע מהיעדר אחידות דעים בתוך צה"ל. עמירם לוין, מפקד פיקוד צפון, וראש המטה שלו, שי אביטל, תמכו בנסיגה, ואילו ראש אמ"ן דאז, משה יעלון, התנגד לכך באופן נחרץ. ממשלה בישראל אינה מסוגלת להחליט בנושאי ביטחון אם צה"ל אינו אומר לה מה להחליט, למעט בסוג מסוים של החלטות שהן החלטות חד-צדדיות, כגון ההחלטה על הנסיגה מלבנון וההחלטה על ההינתקות. לדוגמה, בדיון שהתקיים אצל שר הביטחון מופז לקראת ההינתקות, אם להרוס את הבתים בהתנחלויות ברצועת עזה, החליטו קציני הצבא שבנושא זה אין לצה"ל עמדה. כל הדיון התנהל בניסיון נואש של שר הביטחון להבין מהי העמדה של אנשי הצבא, כי אם הם לא מציגים עמדה, שר הביטחון אינו יודע מהי עמדתו, אפילו הוא מופז – רמטכ"ל לשעבר, איש שיועד לקבל החלטות והוא בעל עמדות עצמאיות. אבל אם העמדה הזאת אינה נסמכת על עבודת המטה של הצבא ועל המידע של הצבא, שר הביטחון אינו יודע מה לעשות.

יתר על כן, אם ראיית המציאות אינה באה מן הצבא, הדרג המדיני אינו יודע מה ראיית המציאות שלו. מי סיפר לנו בעימות מאז ספטמבר 2000 מה קרה? מי סיפר לנו שערפאת יזם הכול, שזו מלחמה יזומה שיש לה שלבים? שני אנשים: סגן הרמטכ"ל דאז, בוגי יעלון, וראש חטיבת המחקר דאז, עמוס גלעד. אלה האנשים שקבעו את הנרטיב במה שיעלון עצמו הגדיר כמלחמה על הנרטיב, אף שהנרטיב הזה היה שנוי במחלוקת בתוך מערכת הביטחון. למשל, ראש השב"כ הנוכחי, יובל דיסקין, ששימש אז סגן ראש השירות, התנגד באופן חריף לדעה שהכול היה מהלך יזום ומסודר. הוא סבר שזו הייתה פעולה כאוטית, סוג של אינתיפאדה, שהפכה עם הזמן למלחמת טרור. הדרג המדיני כמעט לא היה מודע לנרטיבים האחרים, ואם היה מודע להם, הם לא עניינו אותו.

הטראומה השלישית של הצבא בעקבות המלחמה בלבנון היא הנסיגה מלבנון. במאי 2000 ראש הממשלה ברק לא רק כפה על צה"ל לצאת מלבנון, הוא גם מנע מצה"ל להתחיל לשפץ את גדר המערכת על הגבול הבינלאומי. נימוקו היה שהנסיגה תהיה בהסכם. כך הגיע צה"ל לשבוע האחרון של מאי 2000 ונסוג מלבנון עם קצונה בכירה שחשה מושפלת. אמנם במסיבת

העיתונאים התפארו הרמטכ"ל מופז ומפקד פיקוד צפון אלוף גבי אשכנזי שלא נשרט אף לא חייל אחד במהלך הנסיגה, אבל הם היו אנשים מושפלים. הם חשו כי אמנם ניצחו בקרבות בלבנון, אבל הושפלו על ידי הדרג המדיני. שיא המשבר היה ב־23 במאי 2000. בשעה שרצועת הביטחון התמוטטה לגמרי עמד ראש הממשלה ברק עם מופז ועם אשכנזי ושאל אותם אם הם יכולים להחזיק מעמד עד יולי, כדי שיהיה הסכם. שני אנשי הצבא הביטו זה על זה וללא חילופי מילים ביניהם הגיעו למסקנה שלדרג המדיני פשוט אין מושג מה קורה.

אולי כלקח מאירוע זה התכונן הרמטכ"ל מופז לאינתיפאדה במהלך השנה שקדמה להתלקחותה. הוא התכונן לאינתיפאדה על אפו ועל חמתו של הדרג המדיני. סיפור שפורסם בעבר בהקשר זה הוא שמופז ביקש תוספת תקציב להתכוננות, והמזכיר הצבאי דאז של ראש הממשלה, גדי אייזנקוט, נתן לו פתק מקומט, על המסלול בשדה התעופה, והיתה כתובה בו המילה הגדולה "לא!" אף על פי כן החליט מופז להפנות תקציבים ממקורותיו כרמטכ"ל, והתכונן לבדו לאינתיפאדה. יש לדעת כי בחודשים שקדמו לספטמבר 2000 אהוד ברק, ראש הממשלה ושר הביטחון, לא קיים ולו דיון אחד עם המטכ"ל בנושא העימות הצפוי עם הפלסטינים. ההסבר שנתן ברק בדיעבד היה, שאילו קיים דיונים אלה, ישראל הייתה נתפסת כמתכוננת למלחמה, והיו מאשימים אותה בפגיעה במשא־ומתן. סוג הסבר אופייני לברק.

בימים הראשונים של האינתיפאדה הדרג המדיני זעם על כישלון ועידת קמפ דייוויד, והתגבשה התזה של "אין פרטנר" ושל "הצענו להם הכול והם אמרו לא", שאותה ניסח ברק כבר ביולי 2000. במקביל הדרג המדיני לא נערך לעימות ואף המשיך לנהל משא־ומתן עם הפלסטינים ולהציע להם הצעות חדשות, שהיו לא מקובלות לחלוטין על דעתו של הצבא. זה שלב שבו הדרג המדיני נתפס בעיני הדרג הצבאי כלא רלוונטי לחלוטין. ביטוי לכך נתן אלוף פיקוד דרום אז, יום־טוב סמיה, בימים הראשונים לעימות, כאשר קבוצה של חברי כנסת הגיעה לאזור כדי להתרשם ממה שצה"ל עושה. הוא אמר להם: "אף אחד לא יגיד לי איך לנצח את המלחמה הזאת."

אינתיפאדת אל־אקצה הבליטה באופן מהותי את הלקונה הקיימת בתפקיד שר הביטחון. תפקיד שר הביטחון כמעט לא קיים למעשה. אמנם היו שרי ביטחון חזקים, כמו יצחק רבין, אבל ככלל שרי ביטחון הם חלשים, וחולשה זו מובלטת בעימות נמוך־עצימות, שבו יש קווי תקשורת ישירים לא רק בין ראש הממשלה לרמטכ"ל, אלא גם בין ראש הממשלה למפקד חיל האוויר, או לראש אמ"ן ולרח"ט מחקר ועד לקצונה בשטח.

בביקורו הראשון כראש הממשלה בפיקוד מרכז ביקש שרון מהקצינים הבכירים לצאת בהומור המאפיין אותו אמר שרון לקציני המטה ולאוף הפיקוד "אתם נראים לי נורא עסוקים, יש לכם הרבה מאוד מה לעשות, אני מבקש לדבר עם המפקדים בשטח", ונשאר עם המג"דים. בלי להתייחס למה שנאמר באותה פגישה הדגש כאן הוא על הפסיחה על הביטחון. שר הביטחון פואד בן־אליעזר זכה באופן כללי לזלזול הן מלמטה הן מלמעלה, וזלזול זה טופח

בקשר בין ראש הממשלה לרמטכ"ל. היו דיונים אצל שר הביטחון בן-אליעזר שהרמטכ"ל ישב בהם וגבו אל שר הביטחון. למה? מפני ששר הביטחון הוא תפקיד שלא קיים למעשה. הדוגמה הטובה ביותר היא שאול מופז, שעבר במהלך העימות, בהפרש של ארבעה חודשים, מהדרג הצבאי לדרג המדיני – מתפקיד הרמטכ"ל לתפקיד שר הביטחון. מופז מצא לפתע, שכל נקודות החוזק שהיו לו כרמטכ"ל, לתפיסתו שלו, נעלמו עם כניסתו לתפקיד שר הביטחון. בעיניו שלו הוא היה הבוס של משה יעלון, מי שהיה סגנו כרמטכ"ל, אך יעלון לא ראה בו כזה, והבדלי התפיסה תרמו לא מעט לעימות ביניהם, ובסופו של דבר לאי-הארכת כהונתו של יעלון כרמטכ"ל. מופז הגיע לתפקיד שר הביטחון מתפקיד הרמטכ"ל שבו על פי תפיסתו היה האיש החזק ביותר במדינת ישראל, בוודאי בעתות מלחמה, ולפתע התהפך עליו הגלגל. הוא קודם לתפקיד שבו הוא האיש החלש, בוודאי לעומת ראש הממשלה שרון. יותר מכך, שר הביטחון ממונה על ידי ראש הממשלה, והוא כמעט משרת אמון של ראש הממשלה. לכן לא מפתיע שמופז יישר קו עם שרון בתהליך ההינתקות.

שר הביטחון, כמו עמיתיו השרים, תלוי במנגנונים של הצבא. בדיונים אצל שר הביטחון הצבא מחזיק בניירות העמדה, המודיעין ודרכי הפעולה האפשריות. אם השר רוצה להשיג מידע אלטרנטיבי, בוודאי בעימות כל כך מסובך, הוא נתקל בבעיה. ההחלטה אם לחסל מנהיג, מהי? החלטה צבאית, החלטה מדינית? איפה ההשלכות מוצאות ביטוי? החלטות מסוג זה מתקבלות בלי שלממשלה ולקבינט יהיה מושג בהן, ובאופן פרדוקסאלי לממשלה נוח במצב זה. בראיון שקיימנו, רביב דרוקר ואני, עם אחד השרים לשעבר, הוא טען בהקשר זה כי "יותר טוב לא לדעת". בכך ביטא בקול מה שלשרים שהיו פעם אלופים לא נוח להגיד. שר שהיה אלוף לא יודה שמוטב לא לדעת, מפני שהוא חושב שדעתו חשובה, אבל הרי אין לו מידע. אין לו מידע, למשל, מה באמת עשוי לחולל חיסולו של השייח יאסין. ואם יש לו מידע, הוא הגיע אליו מהמודיעין הצבאי.

כיצד נראה דיון בנושאי ביטחון בישיבת ממשלה? השרים מתכנסים, מגיעים הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, אלוף פיקוד רלוונטי, אולי שניים, ראש אמ"ן, רח"ט מחקר ומפקד חיל האוויר. כל אחד מהם מדבר רבע שעה. אגב, אם יש צד שני לדיון, למשל השב"כ, ראש השב"כ מגיע בגפו. אחרי שמיעת הדברים נותרים השרים מבולבלים. אין להם מידע אלטרנטיבי, בין היתר כי אין להם מטה שיציג חלופות, כגון מועצה לביטחון לאומי, שתעבד את המידע. מה ביכולתם לעשות חוץ מאשר להרים את היד? השר לשעבר סוויסה אמר את האמת: "יותר טוב לא לדעת."

הסיכולים הממוקדים, שבתחילת האינתיפאדה דיברו עליהם במונחים של פצצה מתקתקת, לתשתית מתקתקת. כי בעימות נמוך-עצימות מי יותר מסוכן – האיש שיושב עם חגורת הנפץ, או המשלח שיכול לשלח עשרה אנשים עם חגורת נפץ? ומי קובע את הפללתו של האיש? מי קובע האם האיש הוא באמת מסוכן? רק המערכת הצבאית. כך נעשו החיסולים, כהגדרת

הרמטכ"ל יעלון בקיץ 2003, לכלי מדיניות של מדינת ישראל, ובכך נעשתה ישראל למדינה הראשונה בעולם שחיסולים הם כלי מדיניות שלה.

באופן דומה הצבא הוא שהגדיר מחדש מיהו האויב. בעייתי להגדיר מיהו האויב בעימות נמוך־עצימות. האם, למשל, השוטר הפלסטיני הוא אויב? בעבר השוטר הפלסטיני לא הוגדר כאויב, אבל יום אחד הוחלט בצה"ל, בעקבות ההתקפה על המחסום בעין עריק, שהשוטר הפלסטיני הוא אויב. כפועל יוצא הורה צה"ל ליחידותיו המובחרות לפשוט על מחסומים ובהם שוטרים פלסטינים שלא ירו כלל על כוחותינו, בלי לדון עד כמה החלטה זו נכונה. הגדרת האויב השתנתה בן רגע, וגם אורך החיים של ההגדרות בלחימה התקצר מאוד. השייח יאסין היה אסור במגע, ויום אחד היה ליעד לגיטימי לחיסול. עד לאותו יום הטענה הרווחת הייתה שהריגתו תגרור אסון, וכבר למחרת היא הוגדרה מחדש בנימוק שהיה נכון לבצעה.

כיום מבכים בישראל, אפילו במערכת הצבאית, את פירוקם של ארגוני הביטחון הפלסטיניים. סגן הרמטכ"ל הנוכחי, אלוף משה קפלינסקי, אמר לי בפרידתו מתפקיד אלוף פיקוד מרכז "תשמע, יש בעיה. אין למי לתת. אפילו אם אנחנו רוצים לתת, אין למי לתת. הכול פה מפורק. יידרשו חודשים ואולי שנים לשקם את זה." הוא שכח רק דבר אחד, שאנחנו אלה שפירקנו את הארגונים. אם נתמקד בזהות מקבלי ההחלטה על פירוק הארגונים, בלי להיכנס לוויכוח אם טוב שפורקו, את ההחלטה קיבל הרמטכ"ל בינו לבין עצמו, ואולי היא התקבלה בדרג של מח"ט. המח"טים, אגב, מעולם לא הבדילו בין הארגונים השונים, מה עוד שמדובר בתקופה שהמח"טים עשו בשטח כל מה שרצו, ובכך הגדירו למעשה את האסטרטגיה באמצעות הטקטיקה.

הדור הנוכחי של מפקדי השדה של צה"ל גדל והתחנך בלבנון. זה דור מדהים של קצינים מקצועיים לעילא ולעילא, חדורי מוטיבציה ונחישות. הם באו לשטחים במטרה לנצח את העימות. הדבר הראשון שעשו היה להודיע שהם הולכים להיכנס למחנות הפליטים. עד אז הפחד מכניסת צה"ל למחנות הפליטים היה ממשי. בעימות בין מפקד חטיבת גולני, כיום ראש מטה פיקוד מרכז, צ'יקו תמיר, ובין אלוף הפיקוד, בנוכחות הרמטכ"ל, אמר צ'יקו תמיר "אני מרגיש בושה שאנחנו לא נכנסים למחנות הפליטים." רק כתוצאה מהלחץ של השטח, מקצינים אלה, נכנס הצבא למחנות הפליטים. חיילי גולני נכנסו לטול כרם והצנחנים נכנסו לבלטה, ובעקבות כניסתם נשמע אביב כוכבי אומר "הנמר של בלטה התגלה כחול." כאמור, עד אז מנע הפחד את כניסת הצנחנים לבלטה, ובעקבותיה התקשר שר הביטחון אל כוכבי ובירך אותו על ההצלחה.

הדרג המדיני קיבל מהצבא, מהמח"טים "האסטרטגיים" האלה, את התחושה שאנחנו יכולים לבצע את מה שפחדו ממנו בשלבים הראשונים. הייתה לזה השפעה רבה על ההתעלמות המוחלטת, ובחלקה המכוונת, מההזדמנות שנוצרה בינואר 2002, שרבים מתייחסים אליה כאל החמצת ההזדמנות הגדולה ביותר של ישראל לשנות את פני העימות – לסיים אותן

יותר מוקדם, לחסוך חיי אדם, ואולי לחסוך את הטבח הגדול של החודשים פברואר ומרס 2002. אין באמירה זו הטחת אשמה בישראל, וכמובן יש צד פלסטיני לעניין, אבל עניינו כאן במערכת קבלת ההחלטות בישראל.

כל זה מתנקז כמובן בסופו של דבר לתוכנית ההינתקות. הרמטכ"ל יעלון אמר כי שמע על תוכנית ההינתקות לראשונה בכנס הרצליה, אבל על הנסיגה מעזה הוא למד בפעם הראשונה אצל יואל מרקוס, בעיתון "הארץ". טענה זו קרובה מאוד לאמת ומייצגת את העובדה שתוכנית ההינתקות בוצעה תוך כדי נתק מוחלט ומכוון משני הצדדים, של הדרג המדיני והדרג הצבאי. בשלב מסוים אסר בוגי יעלון על קציני צבא להשתתף בדיונים אצל יועץ ראש הממשלה ויסגלס, בנימוק פורמאלי: מפקדי הרמטכ"ל הם שר הביטחון, ראש הממשלה והממשלה. ראש לשכתו של ראש הממשלה או יועצו המיוחד אינו המפקד שלי, ולכן הקצינים לא ישתתפו בדיונים אצלו.

לכאורה לא היתה תוכנית זו מלכתחילה עניינו של הצבא, אלא של הדרג האזרחי, אבל הרי אין בישראל מנגנונים אפקטיביים אחרים. צה"ל קיים דיון לפני תחילת גיבושה של תוכנית ההינתקות – על רעיון הנסיגה, לא על תוכנית ההינתקות – ובאותו דיון התנגדו כולם לרעיון. תוכנית ההינתקות נכפתה על הצבא, והוא גרר את רגליו.

אחרי שהוחלט שיש תוכנית הינתקות מונה גיורא איילנד, ראש המועצה לביטחון לאומי, לעצב אותה. איילנד התחיל לגבש את התוכנית ושיתף בשיחות גם את אנשי הצבא, אבל זו כללה רעיון די מסובך של תוכנית לא חד-צדדית – בין היתר דובר בה על שיתוף פעולה של המצרים ועל אפשרויות לחילופי שטחים – עד שגילה כי ראש הממשלה הודיע ליואל מרקוס שהוא התחייב על נסיגה מעזה. ראש הממשלה התכוון אמנם להודיע על כך לראשונה לסיעת הליכוד, אלא שמרקוס נפגש איתו באותו בוקר, שעות ספורות לפני ישיבת הסיעה, ובתור עיתונאי ותיק ורב זכויות הבין מיד את העניין והזדרז לפרסם את הידיעה באתר האינטרנט של "הארץ". וזהו קיצור תולדות היחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני בעימות הנוכחי.

על הכותבים

אלוף (מיל.) עמי אילון, לשעבר ראש שירות הביטחון הכללי (שב"כ). עשה את שירותו הצבאי בחיל הים בשורת תפקידים: מלוחם בשייטת 13 (הקומנדו הימי), דרך מפקד השייטת ועד מפקד חיל הים. במהלך שירותו הצבאי קיבל את העיטור הגבוה ביותר בצה"ל – עיטור הגבורה. בעל תואר ראשון בכלכלה ומדע המדינה מאוניברסיטת בר-אילן, ובעל תואר שני במינהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד. לאחר שסיים את שירותו בצה"ל מונה לראש השב"כ, שהיה שרוי במשבר קשה בעקבות רצח ראש הממשלה יצחק רבין. לאחר שסיים את תפקידו כראש השב"כ שימש יו"ר דירקטוריון חברת נטפים. במקביל יזם וקידם את "המיפקד הלאומי", יוזמה ישראלית-פלסטינית, ביחד עם פרופ' סרי נוסייבה. בשלהי 2000 הצטרף למפלגת העבודה. זכה לתואר אביר איכות השלטון על תפקודו כראש השב"כ, בעיקר הודות להנהגת "הקוד האתי" בשב"כ וקידום חוק השב"כ.

משה ארנס כיהן כשר הביטחון (1983-1984, 1990-1992, 1999) וכשר החוץ (1988-1990). חבר כנסת מטעם הליכוד בשנים 1973-1992, 1999-2003. במהלך עמד פעמיים בראש ועדת החוץ והביטחון בכנסת. שירת כשגריר ישראל בווינגטון (1982-1983). בעל תואר בהנדסה מהמכון הטכנולוגי של מסצ'וסטס ובהנדסה אווירונאוטית מהמכון הטכנולוגי של קליפורניה. בשנים 1957-1962 שימש פרופסור משנה להנדסה אווירונאוטית בטכניון. בשנים 1962-1971 היה סמנכ"ל התעשייה האווירית לישראל, ובתקופה זו גם זכה בפרס לביטחון ישראל. היה ממקימי חברת אלרון תעשיות אלקטרוניקה וסגן יו"ר הדירקטוריון של חברת ההשקעות Israel Corporation, וכיום מכהן כיו"ר הדירקטוריון של "תעוזה" קרן הון סיכון. ספרו **מלחמה ושלום במזרח התיכון** (1995) יצא לאור בעברית ובאנגלית.

ד"ר יהודה בן מאיר הוא חוקר עמית במרכז יפה למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל אביב משנת 1984. פסיכולוג ועורך-דין, שימש פרופסור משנה וראש החוג לפסיכולוגיה באוניברסיטת בר-אילן. היה חבר כנסת בשנים 1971-1984 וסגן שר החוץ בממשלות בגין ושמיר 1981-1984. ספרו *Civil-Military Relations in Israel* יצא לאור בהוצאת קולומביה בשנת 1995. כיום עומד בראש הפרויקט דעת קהל וביטחון לאומי.

אלוף (מיל.) שלמה גזית הוא חוקר עמית במרכז יפה למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל אביב משנת 1989. עורך ספרי **המאזן הצבאי למזרח התיכון** (1990-1994). בין תפקידיו הבכירים בצה"ל: ראש מחלקת מחקר באגף המודיעין (1964-1967); ראש המחלקה לממשל צבאי במטכ"ל ומתאם הפעולות בשטחים במשרד הביטחון (1967-1974). אחרי מלחמת יום הכיפורים מונה לראש אגף המודיעין (1974-1979). סיים את שירותו בצה"ל בשנת 1981, לאחר 33 שנות שירות. כתב רבות בנושאי הסכסוך ובנושאים צבאיים. בין פרסומיו: **המקל והגזר: הממשל הישראלי ביהודה ושומרון** (1985), **פתאים במלכודת: 30 שנות מדיניות ישראל בשטחים** (1999), **בין התרעה להפתעה: על האחריות לגיבושה של הערכת המודיעין הלאומית בישראל** (2003).

ד"ר אל"מ (מיל.) עמי גלוסקא, מרצה להיסטוריה ומדעי המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים ובמכללה האקדמית אשקלון. נשא בתפקידים בכירים בצבא ובשירות הציבורי. בתפקידיו האחרונים בצבא היה ראש יחידת דובר צה"ל בירושלים ואחר-כך מזכיר אישי, שלישי צבאי ודובר של נשיאי המדינה יצחק נבון וחיים הרצוג. לאחר פרישתו מצה"ל שימש ציר-יועץ בשגרירות ישראל בבריטניה, סגן נשיא לקשרי חוץ של אוניברסיטת בן-גוריון בבאר שבע, וחבר בצוותי המו"מ עם הפלסטינים ב"שיחות טאבה" ובסוגיית "המעבר הבטוח". מילא שורת תפקידים במשרד ראש הממשלה, במשרד לביטחון פנים ובמשרד הביטחון. בעל תואר דוקטור מטעם אוניברסיטה העברית בירושלים. ספרו **אשכול, תן פקודה!**, המנתח את יחסי הדרג הצבאי והדרג המדיני והשפעת הצבא על תהליך ההסלמה שהוביל למלחמת ששת הימים, יצא לאור בשנת 2004, בהוצאת משרד הביטחון.

רא"ל (מיל.) משה (בוגי) יעלון, הרמטכ"ל ה-17 של ישראל (2002-2005). בין תפקידיו בצבא היה מפקד סיירת הצנחנים, שעליה פיקד גם במבצע ליטני, מפקד סיירת מטכ"ל, מפקד חטיבת הצנחנים ומפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון (אוגדת איו"ש). כאלוף שימש ראש אגף המודיעין, מפקד פיקוד מרכז וסגן הרמטכ"ל. בוגר המכללה לפיקוד ומטה בקימברלי, אנגליה, ובעל תואר ראשון במדעי המדינה מאוניברסיטת חיפה.

אלוף (מיל.) עמרם מצנע ראש מועצת ירוחם (יור"ה הוועדה הקרואה), כיהן בכנסת ה-16 והיה חבר במספר ועדות בכנסת, ביניהן ועדת חוץ וביטחון והוועדה לענייני ביקורת המדינה. שירת במשך שלושים שנה בצה"ל, עד 1993, ואת רובן עשה בחיל השריון. כאלוף בצה"ל מילא שלושה תפקידים: עוזר ראש אג"ם, אלוף פיקוד מרכז וראש אגף התכנון. בעל אות המופת (מלחמת ששת הימים) וצל"ש הרמטכ"ל (מלחמת יום הכיפורים). כיהן כראש עיריית חיפה בשנים 1993-2002. בנובמבר 2002 נבחר בפריימריס לתפקיד יושב-ראש מפלגת העבודה,

ובבחירות לכנסת ה-16, בינואר 2003, היה מועמד המפלגה לראשות הממשלה. היה מאדריכלי יוזמת ז'נבה. בעל תואר ראשון בגיאוגרפיה ותואר שני במדעי המדינה מאוניברסיטת חיפה, בוגר בית הספר הגבוה למלחמה בפנסילוניה, ארה"ב, ובוגר התוכנית לאנשי ציבור בכירים (CFIA) באוניברסיטת הרווארד.

פרופ' אריה נאור, מהמחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת בן-גוריון בבאר שבע, היה מזכיר הממשלה בשנים 1977-1982, שבהן כיהן מנחם בגין כראש הממשלה. פירסם עד כה שבעה ספרים ובהם: **האידיאולוגיה של ארץ ישראל השלמה – אמונה ומדיניות**, שזכה בפרס בהט מטעם אוניברסיטת חיפה ובפרס האגודה הישראלית למדע המדינה; **בגין בשלטון: עדות אישית**; וביחד עם שמעון פרס חיבר את הספר **המזרח התיכון החדש**, שתורגם ל-32 שפות. משמש יו"ר הוועדה האקדמית של מכון ז'בוטינסקי בישראל. חוקר את מלחמת ששת הימים והמפנה האידיאולוגי והתיאולוגי שחוללה בתודעה הישראלית, וכותב ספר על יחסו של ז'בוטינסקי לדת היהודית. היה מרצה לתקשורת במסלול האקדמי במכללה למינהל, וכיום הוא יועץ למכללות בתחומים מדעי המדינה ותקשורת.

עפר שלח הוא עיתונאי ב"ידיעות אחרונות" ובאתר האינטרנט YNET. ספרו האחרון, **בומרנג** (שאותו כתב עם רביב דרוקר), יצא לאור ב-2005 ועוסק במנהיגות המדינית והצבאית של ישראל באינתיפאדה השנייה. ספרו הקודם, **המגש והכסף: מדוע דרושה מהפכה בצה"ל** (2003), בהוצאת זמורה-ביתן, עסק ב־צבא העם בישראל, לרבות יחסי הדרג הצבאי והמדיני.

- No. 72, October 2004, Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF* [Hebrew].
- No. 71, July 2004, Anat Kurz, ed., *Thirty Years Later: Challenges to Israel since the Yom Kippur War* [Hebrew].
- No. 70, June 2004, Ephraim Asculai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*.
- No. 69, January 2004, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon*.
- No. 68, November 2003, Ram Erez, *Civil-Military Relations in Israel: Influences and Restraints* [Hebrew].
- No. 67, October 2003, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 2003*.
- No. 66, October 2003, Shlomo Gazit, *Between Warning and Surprise: On Shaping National Intelligence Assessment in Israel* [Hebrew].
- No. 65, June 2003, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon* [Hebrew].
- No. 64, May 2003, Shmuel L. Gordon, *Dimensions of Quality: A New Approach to Net Assessment of Airpower*.
- No. 63, January 2003, Hirsh Goodman and Jonathan Cummings, eds., *The Battle of Jenin: A Case Study in Israel's Communications Strategy*.

JCSS Memoranda 2003–

- No. 82, February 2006, Ram Erez, Ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].
- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].
- No. 80, December 2005, Asher Tishler and Yoed Shefi, *The Optimal Structure of the Defense Industry in Israel: Significance and Implications* [Hebrew].
- No. 79, November 2005, Paul Rivlin, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*.
- No. 78, November 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Internationalization of Suicide Terrorism*.
- No. 77, September 2005, Mark A. Heller and Rosemary Hollis, eds., *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options* [Hebrew].
- No. 76, June 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Globalization of Suicide Terrorism* [Hebrew].
- No. 75, March 2005, Uzi Eilam, *L'Europe de la Défense* [Hebrew].
- No. 74, December 2004, Paul Rivlin and Shmuel Even, *Political Stability in Arab States: Economic Causes and Consequences*.
- No. 73, November 2004, Shaul Kimhi and Shmuel Even, *Who are the Palestinian Suicide Bombers?* [Hebrew].

