

המכללה לביטחון לאומי
מחזור מ"ג 2015-2016

עבודת גמר

עקרונות דיפלומטים לסיום מערכות בתנאים
מדיניים ומערכתיים רצויים

מנחה : ד"ר עופרה גרייצר

מגיש : יהושע זרקא

ט' אב תשפ"ד

13 אוגוסט 2024

"Being incomplete and self-contradictory (war) cannot follow its own laws, but has to be treated as part of some other whole, the name of which is policy."

קרל פון קלזוביץ

"מטרת המלחמה היא להשיג שלום טוב יותר – ולו רק מנקודת ראותך אתה. מכאן שחיוני לנהל את המלחמה מתוך התחשבות מתמדת באותו השלום שאליו אתה שואף."

(לידל-הרט)

תוכן עניינים

4.....	מבוא
6.....	פרק 1 - סקירה ספרותית.....
7.....	1.1 - מאפיינים גלובאליים לעימותים
10.....	1.2 - מנגנוני סיום סכסוכים.....
16.....	פרק 2 – הגדרות והמשגה קיימת.....
16.....	2.1 - שיקולים המעצבים מנגנוני סיום.....
21.....	2.2 – מנגנוני סיום.....
25.....	פרק 3 - המציאות הישראלית.....
25.....	2.1 - אופי האיום על ישראל.....
29.....	2.2 - ייחודיות האיום התת מדינתי העומד מול ישראל.....
33.....	2.3 - הבדלים במענה הדרוש בין היריב המדינתי לתת מדינתי.....
37.....	פרק 4 – חקר גנאלוגי של סבבי האלימות מאז מלחמת לבנון הראשונה.....
38.....	4.1 - מבצע "דין וחשבון".....
39.....	4.2 - מבצע "ענבי זעם".....
42.....	4.3 - מלחמת לבנון השנייה.....
46.....	4.4 - מבצע "עופרת יצוקה".....
49.....	4.5 - מבצע "עמוד ענן".....
51.....	4.6 - מבצע "צוק איתן".....
54.....	פרק 5 - הצגת המנגנון המוצע.....
53.....	5.1 - מאפיינים של מנגנונים על פי המחקר.....
59.....	5.2 - המנגנון המוצע.....
71.....	פרק 6 - מסקנות.....
67.....	6.1 - שינוי באופי המערכה.....
68.....	6.2 - חשיבות "השילוביות" בין הזרוע המדינית לזרוע הצבאית.....
70.....	סיכום.....
72.....	בבליוגרפיה.....

מבוא

עניינה של עבודה זו היא בהצגתן של עקרונות דיפלומטיים לסיום מערכות בתנאים מדיניים ומערכתיים רצויים.

המעבר ממצב מלחמה למצב רגיעה איננו חד. סיום פעולות איבה הוא תהליך, לעיתים ארוך למדי, שבמהלכו מנהלים הצדדים הלוחמים, במקביל, משא ומתן ולחימה. לרוב, ינהלו היריבים במקביל מהלכים מדיניים שמטרתם להביא לסיום הלחימה ומהלכים צבאיים, שמטרתם להשיג את יעדי המבצע. לעיתים, ינהלו הצדדים לחימה במטרה לסייע, לאלו המנהלים את המשא ומתן המדיני, להשיג את התוצר הטוב ביותר. לעיתים גם, עשויים הצדדים הלוחמים להשתמש במהלכים המדיניים במטרה לאפשר להם להשלים את המהלכים הצבאיים שיאפשרו השגת יעדי המבצע כפי שהוגדרו מראש.

נושא המלחמות העסיק היסטוריונים מראשית ההיסטוריה. ההיסטוריונים הראשונים תיעדו לרוב את מאבקי הכוחות שהובילו למלחמות, תארו את הקרבות ואת תוצאותיהם. במהלך ההיסטוריה כתבו מחברים מתרבויות שונות ומגוונות - מסין ועד אירופה - על המלחמה מתוך כוונה להצביע על הדרך הנכונה להיכנס למלחמה, לנהל אותה ולאחר מכן, לסיימה בתנאים רצויים. עם התפתחות תורת היחסים הבינלאומיים ועם הטראומה שעברה האנושות לאחר שתי מלחמות העולם השתנה היחס למלחמה באופן מהותי, הועמק העיסוק ברבדים השונים של המלחמה: בסיבה למלחמות, בניהולן ובדרך למנוע אותן.

בתוך כך התפתחה דיסציפלינה חדשה בתורת היחסים הבינלאומיים והיא 'לימודי שלום'. תורת סיום מלחמות היא תת קטגוריה בתוך תורה רחבה יותר של לימודי שלום. לימודי שלום הינם תחום רחב, הכולל תתי קטגוריות כגון מניעת מלחמות, שמירת שלום, פירוק ובקרת נשק, וכמובן, תת קטגוריה של סיום מלחמות.

תורת 'לימודי שלום' עוסקת במכלול הדרכים והצעדים שעל מדינות לנקוט במטרה למנוע מלחמות ולשמר שלום. תת הקטגוריה 'תורת סיום מלחמות' שנחקרת במסגרת 'לימודי שלום', עוסקת במהלכים שעל מדינה לנקוט כדי לסיים את מעשי האיבה עם מדינה יריבה בצורה הטובה והנכונה לה.

מטרת העבודה היא לעמוד על הדרכים והתנאים הייחודיים לישראל באמצעותם תוכל המדינה להשיג סיום סבב אלימות בתנאים המדיניים והמערכתיים, הטובים לה ביותר, תוך השגת היעדים שהוגדרו על ידי הדרג המדיני.

גם בהקשר זה המקרה הישראלי הוא ייחודי. ריבוי המלחמות ואופי היחסים עם היריבים הופכים את המקרה הישראלי לשונה: מדינת ישראל ידעה כשלוש עשרה

מלחמות, מערכות וסבבי אלימות בשישים ושבע שנות קיומה. חלק מהעימותים היו מלחמות בין מדינתיות, חלקם התקוממויות עממיות של האוכלוסייה הפלסטינית וחלקם מערכות נגד ארגונים תת מדינתיים, הפועלים מתוך שטחי המדינות השכנות או מתוך שטחים ששחררו. עימותים אלו מתאפיינים בעוד מספר פרמטרים, עליהם נעמוד בגוף העבודה: עצימות העימותים יחסית נמוכה, בהשוואה לעימותים בין-מדינתיים והשפעתם על הזירה הבינלאומית עצומה בייחס לעצימותם.

הדיאלוג בין הזרוע הצבאית לזרוע המדינית בישראל ידע שינויים רבים שנקשרו לאופי האיומים שחוותה המדינה. כאשר אופי האיומים היה קיומי, עד לסיום מלחמת ים כיפור, הרי שתפקידה של הזרוע המדינית היה בעיקרו לגבש תמיכה מדינית בפעולות הזרוע הצבאית. עם שינוי אופי האיום, היו צריכים להשתנות היחסים בין הזרוע צבאי לזרוע המדינית, במיוחד כאשר המערכה הצבאית הפכה לכלי במערכה המדינית. על פי הגישה "הקלאזובית" המסורתית, ניתן היה לצפות שמקומה של הזרוע המדינית ישתנה בהתאם, אך לא כך קרה. המערכה הצבאית המשיכה להיות המרכזית וסביבה התחוללו פעולותיה של המערכה המדינית.

זאת ועוד, ריבוי סבבי האלימות החוזרים ונשנים הפכו לשגרה אולם נראה שהכלים להתמודד עם שגרה זו עדיין לוקים בחסר. נראה שכל ממשלה שמתמודדת עם סבב אלימות נאלצת לגבש מחדש תהליך ליצירת מנגנון הסיום הרצוי מבלי שניתן יהיה לעשות שימוש בכלי מוכן ומבלי שתעמוד מול רצף החלטות הגיוני, קבוע מראש, שבאמצעותן תרכיב את אופי מנגנון הסיום הרצוי לה.

העבודה תבחן את התאום שבין זרועות הביצוע של הממשלה, העוסקות בבניית מנגנוני סיום, ביחסים בין הזרוע המדינית לזרוע הצבאית בכל הקשור למנגנוני סיום של סבבי אלימות. חקר האירועים האלימים שחוותה מדינת ישראל, יציג את מלחמת לבנון הראשונה כ-"קו פרשת מים" שלאחריה השתנה אופי היריב, יחסי הכוחות עם היריב, אופן הלחימה, מצבי הסיום והמנגנונים באמצעותם מגיעים סבבי האלימות לסיום. בתום פרק המחקר יוצגו המאפיינים, המעצבים את הרכבת מנגנוני הסיום כאשר ההנחה היא שלכל סבב אלימות יש רצף קבלת החלטות דומה, המעצב את מצב הסיום הרצוי ועקב כך, את מנגנון הסיום שלו.

פרק 1 - סקירה ספרותית

פרק זה יעסוק בהצגת התפיסות הבסיסיות, בתיאור שני מודלים הקיימים בנושא ניהול סיום סכסוכים ובניתוח השלבים השונים של סכסוכים בספרות האקדמית ובהתאמתם למצב בארץ. הראשון, שפותח על ידי ריצ'רד ברינגר (Richard Barringer)¹, בוחן את נושא העימות ומנתח את השלבים המאפיינים סכסוכים ועימותים. המודל השני, פותח על ידי פול פילאר (Paul Pillar)² מתייחס באופן יותר ספציפי למנגנוני סיום סכסוכים.

בשלב השני יעסוק הפרק בניתוח השלבים השונים באופי היריבים של מדינת ישראל והצגת המעבר מיריב מדינתי, לגביו קיימים כללים מסוימים בנושא סיום סכסוכים, ליריב תת מדינתי, לגביו הכללים שונים לחלוטין.

¹ Richard Barringer, Patterns of Conflict. Cambridge MA, The MIT Press, 1972

² Paul Pillar, Negotiating Peace: War Termination as a Bargaining Process. Princeton NJ, Princeton University Press, 1983

1.1. מודל מאפיינים גלובאליים לעימותים

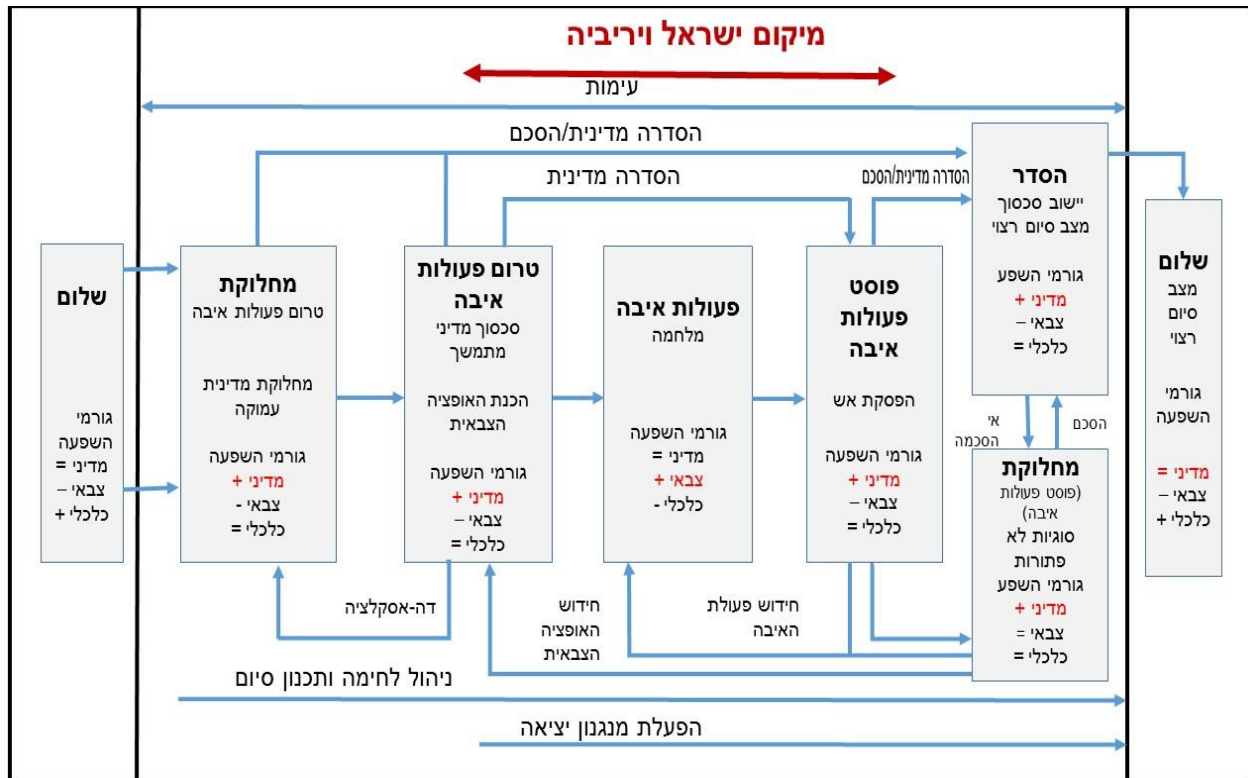
על אף שכל סכסוך וכל עימות שונה ממשנהו, מרבית הסכסוכים הבין-מדינתיים שנחקרו מתנהלים על פי דפוס קבוע, שמתאר ברינגר. להבנתו, מתקיים תהליך של שישה שלבים (כפי שמתואר בטבלה מספר 1) המתחיל במצב של שלום בין שתי מדינות, שמדרדרות לעימות מזוין ומסתיים עם חזרה למצב של שלום. ברינגר מתאר את השלבים השונים בסכסוך תוך בחינת גורמי השפעה שונים המניעים צדדים לעימות בשלב הכניסה לסכסוך, משפיעים על אופי ניהול הסכסוך ומסייעים לסיומו. ברינגר מתייחס לשלושה גורמי השפעה: השפעה מדינית, השפעה צבאית והשפעה כלכלית. הוא בוחן כיצד אלו משפיעים על התהליך בכל אחת מהתחנות. ששת שלבי העימות, אותם מתאר ברינגר, מתרחשים במסגרת התהליך שראשיתו במצב של שלום מלא וחזרתו למצב של שלום מלא (כלומר עם הסכם). השלבים הם הבאים:

- שלום (השלב הראשון והאחרון)

השלום, אליו מתייחס ברינגר הוא כאמור שלום בהסכם עם יחסים מלאים בין המדינות, בהן פועלים כוחות כלכליים, מדיניים ואחרים. בשלב זה הכוחות העיקריים, המשפיעים על מערכת היחסים הם הכוחות הכלכליים והכוחות המדיניים. הכוח הצבאי קיים ברקע ללא השפעה משמעותית.

- מחלוקת (מוגדרת כ-dispute)

המחלוקת יכולה להיות פוליטית, אידיאולוגית-דתית, כלכלית או אסטרטגית או כל מחלוקת אחרת שעשויה לגרום למתח גואה בין מדינות. בשלב הזה גורם ההשפעה המרכזי הופך להיות המרכיב המדיני, כאשר המרכיב השני בחשיבותו הוא הגורם הכלכלי. השפעתו של המרכיב הצבאי מתגבר אולם היריבים עדיין לא הגיעו לשלב בו נשקלת האופציה הצבאית. על כן זהו אינו מרכיב מרכזי.



Richard E. Barringer. Patterns of conflict, Cambridge, MA: the MIT press, 1972

טרם פעולות איבה (pre-hostilities)

בשלב הזה נודעת עדיין למרכיב המדיני ההשפעה המרכזית, אולם הצדדים מתחילים לשקול אפשרות של הידרדרות לפעולות איבה ועל כן השפעת המרכיב הצבאי גוברת ותופסת את מקומו של המרכיב הכלכלי. בשלב הזה מכינים הצדדים את האופציה הצבאית, אך עדיין מאפשרים לזרוע המדינית לפעול כדי להביא לדה-אסקלציה בניסיון לדלג מעל לשלב פעולות האיבה ולעבור ישירות לשלב פוסט פעולות האיבה.

פעולות איבה (hostilities)

מדובר בשלב המלחמה שבו למרכיב הכלכלי אין כמעט השפעה ולמרכיב המדיני יש השפעה נמוכה (אבל עדיין קיימת), שכן הצדדים מנסים בשלב זה להכריע זה את זה בכלים צבאיים.

- פוסט פעולות איבה (post hostilities)

שלב זה מתרחש בתום פעולות האיבה, אם כתוצאה מהכרעה של אחד הצדדים או כתוצאה מהפעולות המדיניות, שבכל זאת התנהלו במהלך פעולות האיבה. בשלב זה הצדדים עדיין נמצאים במצב של עימות אולם נפסקו פעולות האיבה. המרכיב המשפיע ביותר הוא המרכיב המדיני, למרכיב הצבאי יש עדיין משמעות גדולה, שכן ההרתעה ממשיכה להתקיים והצבאות עדיין נמצאים במוכנות גבוהה להמשך פעולות איבה. השפעת המרכיב הכלכלי נמוכה, אך היא עדיין קיימת ומשמשת כתמריץ להגעה להסדר. חשוב להבחין בין סיום פעולות האיבה לסיום הסכסוך. שלב הפוסט פעולות איבה פירושו הפסקת אש והעימות עדיין ממשיך להתקיים. כזכור, על פי המודל, העימות מסתיים רק עם חזרה למצב של שלום מלא. לא כל העימותים מגיעים אל השלב הזה. המקרה הישראלי, כפי שיוצג מטה, הגיע אל השלב הזה רק במלחמות רק עם מצרים וירדן. מול היריב התת מדינתי לא הגיעו הצדדים לשלב הזה כלל.

- הסדר או חזרה למחלוקת

בשלב הזה של העימות, אחרי הפסקת האש, יכול התהליך להתפתח לשני כיוונים – להסדר ומשם להסכם שלום או למחלוקת שעשויה להחזיר את הצדדים לכל אחד מהשלבים הקודמים: טרום פעולות האיבה, ישירות לפעולות האיבה ולשלב פוסט פעולות האיבה וחוזר חלילה. המרכיב המשפיע ביותר, בשני המסלולים בשלב זה, הוא המרכיב המדיני, שכן הצדדים נמצאים בהליך של משא ומתן מדיני, שמטרתו להגיע להסדר שלום קבוע. שני המרכיבים הנוספים משפיעים פחות כאשר במסלול ההסדר יש למרכיב הכלכלי יותר השפעה מאשר למרכיב הצבאי.

- שלום

שלב זה הוא חזרה לנקודת המוצא: מצב של שלום חוזי עם יחסים דיפלומטיים וכלכליים מלאים. בשלב זה המרכיב עם מרבית ההשפעה הינו שוב המרכיב הכלכלי, המשני הוא המרכיב המדיני, והשלישי, המרכיב הצבאי.

1.2. מנגנוני סיום סכסוכים

בספרו (1983) *negotiating peace: war termination as a bargaining process*, Paul Pillar סקר שבעים וארבע מלחמות, שהסתיימו על פני תקופה של שבעים וארבע שנים. הוא הציע שקיימים שני סוגי מלחמות: מלחמות בין מדינות ומלחמות אחרות שהוא מגדיר מלחמות חוץ מערכתית (extra systemic) – מלחמות בין מדינה לארגון תת מדינתי. לגבי כל סוג מלחמה הוא מצביע על מה שהוא מזהה כמנגנוני סיום טיפוסיים.

בהתייחסו למלחמות הבין מדינתיות הוא קובע שקיימים שני סוגי מנגנוני סיום: סיום באמצעות משא ומתן או סיום חד צדדי.

את שתי הדרכים הוא מחלק לשלוש תתי קטגוריות: משא ומתן שהתנהל לפני הפסקת האש – כלומר שהוביל להפסקת האש, אחרי הפסקת האש ועל ידי גורם שלישי; לעומת זאת, את המנגנון החד צדדי הוא מחלק למנגנון באמצעות הכנעה, גירוש או השמדה, ולבסוף, נסיגה. במקרה של הכנעה קובע פילאר שהמנגנון יכול להסכם הפסקת אש אשר ייכפה על ידי הצד המנצח. לעומת זאת, במצב של השמדה או נסיגה לא ייחתם הסכם הפסקת אש אלא אם תיפסק המלחמה עם השגת היעד, אשר הוגדר על ידי אחד היריבים.

ספרו של פילאר נכתב ב-1983, כאשר תופעת הארגונים התת מדינתיים המתמודדים עם מדינות לא היתה עדיין נפוצה, ארגוני הטרור הגלובאליים לא היו קיימים, ואותם הארגונים הבודדים שפעלו באותה התקופה עדיין לא מוגדרים על ידי המדינות כיריבים עליהם הן חייבות לתת את הדעת. היות וכך, הניתוח של מנגנוני סיום פשטני למדי ואינו לוקח בחשבון את תופעת המלחמה האסימטרית שהתפתחה בשנים האחרונות ובעיקר, את תופעת המלחמה בטרור שניהלה ארצות הברית באפגניסטן ובעיראק ושמהלת מדינת ישראל עם החיזבאללה ועם חמאס.

אף שהמודל של פילאר לוקה בחסר, בבחינת הספרות האקדמית בנושא לא עלו חיבורים אחרים בהם מופיעים מודלים לסיום סכסוכים במלחמות אסימטריות שמתנהלות בין מדינות לבין ארגונים תת מדינתיים.

בהתייחסו למלחמות חוץ מערכתית הוא מציע מנגנוני סיום פשוטים למדי: הוא קובע שמלחמות אלו מתנהלות בין מעצמה לבין קולוניה או אומה נכבשת ללא הגדרה עצמית - תסריט בו ארגון טרור פועל מתוך שטחי מדינה כלל לא מופיע בניתוח שלו. הוא טוען כי מלחמה חוץ מערכתית תסתיים בהכנעה או השמדה של הצד הלא מדינתי, או, לחלופין, במקרה של אומה תחת כיבוש, על ידי ניצחון המאבק הפוליטי של אותה האומה. בהקשר למאבק של תנועות לשחרור לאומי המודל מתייחס פילאר

לתוצר הסופי של המאבק לעצמאות: כלומר השמדה או ניצחון, ולא למצב של סביבי אלימות חוזרים ונשנים, המאפיינים את הלחימה האסימטרית הפוקדת בשנים האחרונות את המזרח התיכון. פילאר אינו מציע מנגנון סיום סכסוכים מפותח יותר במקרה של מלחמה א-סימטרית - בין מדינה לבין יריב תת מדינתי.

1.3. בחינת המקרה הישראלי על פי המודלים

1.3.1. התנהגות סכסוכים – מודל ברינגר³:

כפי שיוצג בהרחבה בהמשך הפרק ניתן לחלק את העימותים המזויינים, בהם הייתה מעורבת ישראל, לשנים. לשם בחינת המודל די לציין שהחלוקה הינה כרונולוגית ומהותית כאחד. כאשר החלק הראשון הוא חלק המלחמות הבין-מדינתיות - ממלחמת השחרור ועד להסכם השלום עם מצרים והפרק השני - ממלחמת לבנון הראשונה ועד לימינו, בהם מתמודדת מדינת ישראל עם יריב מסוג שונה, יריב תת מדינתי.

בחינת המקרה הישראלי מעידה על ייחודיותו: המודל מתאר מצב של עימות, המתחיל מתוך מציאות של שלום וחוזר למציאות של שלום. מאז הקמתה, לא ידעה מדינת ישראל יום אחד של שלום עם כל שכנותיה: מדינת ישראל קמה מתוך סכסוך אלים עם שכנותיה. עם הקמת המדינה קמו עליה צבאות מדינות ערב ועד להסכם השלום עם מצרים היתה ישראל במצב מלחמה (בהגדרה משפטית) עם כל אחת משכנותיה. מהקמתה ועד להסכם השלום עם מצרים היתה ישראל במצב של עימות מתגלגל, מתמשך עם לפחות שתיים משכנותיה - מצרים וסוריה.

שימוש במודל כדי להסביר את המציאות הישראלית אפשרי אך רק בחלקה: תהליך העימות במקרה הישראלי אינו מתחיל ממצב של שלום אלא ממצב של פעולות איבה, ומשם הוא מתגלגל בשלושת השלבים המרכזיים. קרי, ממצב של טרום פעולות איבה למצב של פוסט פעולות איבה וחוזר חלילה. עם הסכמי השלום עם מצרים וירדן הושלם יישום המודל עד להסכם שלום. עם לבנון עברה ישראל את השלב לפרק זמן של שבועיים – עם הסכם השלום שנחתם בתום מלחמת לבנון הראשונה והחזיק מעמד כשבועיים – וחזרה למצב מתגלגל בין פוסט עימות, טרום עימות ועימות. הסכסוך עם סוריה נמצא עדיין בשלב הפוסט עימות.

³ המודל הוצג בעמ' 7

בשלב השני של ניתוח המודל, מאז הסכם השלום עם מצרים, השתנה אופי היריב והפך ליריב תת מדינתי (הפירוט בהמשך הפרק). מול שתי קבוצות היריבים העיקרים - הפלסטינים וחיזבאללה, נעה מדינת ישראל לרוב בטווח שמוגדר במודל שבין הטרור מעשי איבה לפוסט מעשי איבה.

א. המכלול הפלסטיני

במכלול זה עברו מעשי האיבה מספר גלגולים, שניתן לבחון באמצעות המודל. השלב הראשון מתחיל בתקופה שלפני הקמת המדינה, כאשר כוחות הישוב היהודי והפלסטיני נלחמו האחד בשני ועד להקמת המדינה. ניתן לומר שממצב של שלום בין הצדדים - בראשית ההתיישבות היהודית, חל מעבר למצב של מחלוקת - ככל המתרחב הישוב היהודי והתייצב על שלב הטרור עימות עד להכרזת העצמאות. מפרוץ מלחמת העצמאות ועד להסכם השלום עם מצרים עבר העימות למסלול הבין מדינתי שתואר לעיל. אופי המכלול הפלסטיני השתנה עם מלחמת ששת הימים. העימות עבר לשטחי ירדן (מבצע כארמה ואחרים) ואחרי ספטמבר 1970, לשטחי לבנון, עד למלחמת לבנון הראשונה, כאשר גורש ארגון הפת"ח לתוניס. כל אותה העת נע העימות על ציר טרום פעולות איבה, פעולות איבה ופוסט פעולות איבה וחוזר חלילה.

עם תום מלחמת לבנון הראשונה ועד להסכמי אוסלו נשאר המכלול הפלסטיני במצב של פוסט פעולות איבה (האינתיפאדה הראשונה איננה נחשבת לפעולות איבה במונח הרגיל אלא להתקוממות עממית לא חמושה). עם הסכמי אוסלו עבר המכלול הפלסטיני, לראשונה, לשלב הבא של הסדר שהחזיק מעמד עד לפרוץ האינתיפאדה השנייה, שאז נסוג המכלול לפעולות איבה. מאז האינתיפאדה השנייה, עם כל סבב הידברות ומשא ומתן לשלום נע המכלול הפלסטיני בין שלב פוסט פעולות איבה לשלב ההסדר וחוזר חלילה, מבלי להיכנס שוב לשלב פעולות האיבה, לפחות עד לאחרונה.

ב. מכלול החיזבאללה

העימות עם חיזבאללה לא החל משלב השלום אלא משלב העימות במלחמת לבנון הראשונה. לפני מלחמת לבנון הראשונה חיזבאללה לא התקיים, שכן הוא התפתח מתוך הכיבוש הישראלי בלבנון כתוצאה ממעורבות איראנית גוברת. עם סוף העימות עם הפת"ח ושהיית צה"ל בדרום לבנון לתקופה ארוכה התפתח העימות מטרם פעולות איבה לפעולות איבה. עם הנסיגה מלבנון התגלגל העימות ממצב של פעולות איבה לפוסט פעולות איבה עד למלחמת לבנון השנייה. מתום המלחמה ועד היום נמצא מכלול חיזבאללה במצב של טרם פעולות איבה גם אם מדי פעם מופר השקט על ידי פעולות איבה בעצימות נמוכה.

1.3.2. מודל סיום סכסוכים - מודל פילאר⁴

להלן ריכוז ניתוח המלחמות בה מעורבת מדינת ישראל על פי פילאר:

מלחמה	שנים	סוג מלחמה ואופי מנגנון סיום
מלחמת השחרור	1948-1949	מלחמה בין מדינתית/מו"מ באמצעות צד שלישי
מלחמת סיני	1956	מלחמה בין מדינתית/מו"מ באמצעות צד שלישי
מלחמת ששת הימים	1967	מלחמה בין מדינתית/מו"מ באמצעות צד שלישי
מלחמת ההתשה	1969-1970	מלחמה בין מדינתית/מו"מ באמצעות צד שלישי
מלחמת יום כיפור	1973	מלחמה בין מדינתית/מו"מ באמצעות צד שלישי
מלחמת לבנון הראשונה	1982	מלחמה חוץ מערכתית/השמדת היריב

טבלה מס' 2: פילוח מלחמות ישראל על פי מודל פילאר

⁴ המודל הוצג בעמ' 10

כפי שמופיע בברור בטבלה שלעיל, גם במקרה זה ניתוח המודל של המציאות הישראלית נעשה על פי החלוקה לשתי התקופות בהתאם לאופי האיום כאשר התקופה הראשונה בה היריב הוא מדינתי ובשנייה, היריב הינו תת מדינתי.

א. פילאר עצמו מנתח את התקופה הראשונה, עד למלחמת יום כיפור (כולל) וקובע שאופי כל מנגנוני הסיום היו "מנגנון סיום באמצעות משא ומתן בהתערבות צד שלישי". המציאות המדינית המיוחדת, בה נמצאה ישראל בשנותיה הראשונות, הייתה כזו שיריביה לא היו מוכנים להכיר בקיומה ולא היו נכונים לקיים איתה יחסים דיפלומטיים. במציאות שכזו, משא ומתן ללא התערבות צד שלישי היה קשה ולעיתים בלתי אפשרי. במקביל, חוסר האמון המוחלט, שקיים היה בין הצדדים הלוחמים הקשה על קיום שיחות ישירות. בשיחות שביתות הנשק ישבו אמנם קצינים ישראלים מול קציני המדינות היריבות, אולם היוזמה לשיחות הייתה של צד שלישי (האוי"ם וארצות הברית) ובנוכחותו. גם במקרה של מלחמת "ששת הימים", אשר לכאורה הסתיימה באמצעות הכנעה של שלושת היריבות (מצרים, ירדן וסוריה) הרי שהאוי"ם היה זה שהציע את הפסקת האש והמעצמות סייעו בשכנוע הצדדים לקבל את הצעת הפסקת האש.

ב. בתקופה השנייה, תקופת היריב התת מדינת, בוחן פילאר את מלחמת לבנון הראשונה. פילאר קובע שמנגנון הסיום של מלחמת לבנון הראשונה מתאים למודל שמגדיר את העימות כחוץ-מערכתית ואת מנגנון הסיום הוא מגדיר כהשמדה.

על פי הבנתו, היריב היה ארגון תת מדינתי, דבר המגדיר את העימות כחוץ מערכתית. באשר למנגנון הסיום, פילאר קובע שמטרת ממשלת ישראל במלחמת לבנון הייתה לגרש את ארגון הפתח מדרום לבנון, ועם הצלחתה לעשות כן, השמידה מדינת ישראל את היריב וכך בא הסכסוך לסיומו. בניתוחו הפשטני למדי, פילאר אינו מתייחס לשאלת המטרות הנוספות של מלחמת לבנון כפי שפורסמו בשנים שלאחר המלחמה: טריפת הקלפים ביחסים שבין מדינות ערב השכנות לישראל והחלפת משטר תוך הסתמכות על הכוחות הנוצריים⁵. פילאר גם לא מתייחס לשהייה של ישראל בלבנון משך 18 שנה ולעימות שהתפתח עם האוכלוסיות השיעיות בהנהגתו של ארגון חיזבאללה שהפך, עם השנים, ליריב המשמעותי ביותר אשר מצוי על גבולה של ישראל.

5 אמיר אורן, כך הציע ברק לשרון לרמות את העולם, באתר הארץ, 3 באוקטובר 2014

פילאר מתאר, אם כן, את מנגנוני הסיום שהופעלו במלחמות השונות על פי דפוס אוניברסלי רחב מאוד, שיכול להעניק הסבר ולשמש מודל לכל סכסוך ולכל מדינה. הניתוחים שהוא מציג מתאימים לתקופה הראשונה במקרים הישראליים שהוא סוקר – תקופת המלחמות הבין מדינתיות - אולם הוא אינו מציע מנגנון פרטני ספציפי לעימות א-סימטרי ובמיוחד, הוא אינו מביא מודל רלוונטי לישראל בהתמודדותה עם היריבים התת-מדינתיים איתם היא מתמודדת כיום.

סיכום ביניים

שני המודלים מהווים בסיס לעבודות אקדמיות רבות שעוסקות בסכסוכים וסיומם, וללא ספק, מנתחים את המציאות המדינית לצרכים האקדמיים. ניתוח לצרכים אופרטיביים מחייב כניסה לעומקם של הנושאים ובשלב ראשון, על מנת לנתח את המקרה הישראלי הספציפי, נכון לבחון את המציאות לעומקה.

פרק 2 – הגדרות והמשגה קיימת

2.1. שיקולים המעצבים מנגנוני סיום

למונחים "תרבות אסטרטגית", "מצב סיום" ו-"ניצחון" נודעת חשיבות בהקשר למנגנוני הסיום. יש לעמוד על טבעם בכלל ובעיקר, להבין את משמעותם בהקשר הישראלי. שרשרת ההשפעה היא הבאה: התרבות האסטרטגית מעצבת את האסטרטגיה שקובעת את ההישג הנדרש. ההישג הנדרש יעצב את מצב הסיום הדרוש אשר בתורו, ישפיע על מנגנון הסיום הדרוש.

2.1.1. תרבות אסטרטגית

דימיטרי (דימה) אדמסקי מגדיר תרבות אסטרטגית כ-"מכלול של אמונות משותפות, פורמליות ובלתי פורמליות, של הנחות ושל דפוסי התנהגות, שמקורן בחוויות משותפות ובנרטיבים מקובלים (המועברים בעל פה ואף בכתב), שמעצבים את הזהות המשותפת ואת היחסים עם קבוצות אחרות ואשר משפיעים, ולעתים אף קובעים את המטרות ואת האמצעים להשגת יעדים ביטחוניים".

התרבות האסטרטגית היא שקובעת את דרכי ההתנהגות ואת דרכי החשיבה של אותה מדינה. כך, למשל, מדינות עשויות לחשוב באופן שונה על אותם עניינים אסטרטגיים (עי' 19). הן יכולות לעשות שימוש בטכנולוגיה חדשה בדרכים שונות על פי הדגמים החברתיים-תרבותיים שלהן, ובסופו של דבר, ליצור חדשנות צבאית שונה זו מזו. הן עשויות לנסח את העדפותיהן, לא על פי היגיון אוניברסלי של יעילות, אלא על פי הנורמות והערכים הקיימים אצלם, ועל פי הדימוי העצמי שאימצו לעצמן.⁶

על התרבות האסטרטגית הישראלית כותב אדמסקי:

"המסורת הצבאית הישראלית פיארה את יכולתם של קציני צה"ל להתמצא במהירות, לסמוך על שיקול דעתם האישי, לשקול את הדברים עם שתי רגליים על

⁶ אדמסקי דמיטרי, תל אביב: מערכות ומודן, 2012, תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאי עמ' 25-20

הקרקע, במצבים של חוסר ודאות, לתפוס יוזמה, ולמצוא פתרונות במקום. ומשום שאנשי הצבא לא הותירו לעצמם להיות נשלטים על ידי תכנית, הפכו הגמישות והאלתור להיבטים בהכשרת הקצינים הישראלים, ותכונות אלו נתפסו כמעלה חשובה יותר מיכולת פעולה על פי תכנון קודם⁷.

זאת ועוד: "התרבות האסטרטגית הישראלית משבחת את רוח ההנהגה 'הביצועיסטית', המסוגלת 'לדחוף קדימה' מבלי להתחשב במכשולים הקשים (...). ובהתאם לדחייה הכללית את 'הלמדנים' עלובי החיים' בעבור האיכר ההרואי והלוחם, העדיפה גם התרבות הצבאית הישראלית את 'הביצועיסטים' על פני התאורטיקנים"⁸.

דבריו של התאורטיקן אדמסקי תואמים את תפיסתו של מי שהיה אמון תקופה על התכנון האסטרטגי של צה"ל, תא"ל (במיל') אסף אוריון. בשיחה שעסקה במנגנוני הסיום והתנאים הדרושים השגת המצב הרצוי בתום מערכה תאר אוריון את התרבות האסטרטגית הישראלית כתרבות "של פתיחה והתחלות ולא של סיום ותכנון", עוד הוא מציין כי "בתרבות שעסקה בפעולה תשומת הלב על תכנון ומצבי הסיום הרצויים לוקה בחסר"⁹.

2.1.2. מצבי סיום

העיסוק במצבי סיום מחייב בחינה של סוגי מצבי הסיום האפשריים: הספרות מתייחסת לשני סוגים עקרוניים: מצב סיום צבאי ומצב סיום מדיני.

א. מצב הסיום הצבאי הוא המציאות הביטחונית הקיימת בתום הלחימה. גישה זו רלוונטית יותר למלחמה הבין-מדינתית שהיא בעלת אופי צבאי מהותי. במלחמות הבין-מדינתיות הישראליות המצב המדיני של כל צד לא השתנה בצורה מהותית בתום הלחימה ויעדי המלחמה הוגדרו, כאמור, במונחים צבאיים לחלוטין. עם זאת, מצב סיום ביטחוני עשוי להיות רלוונטי גם ללחימה מול יריב תת מדינתי כאשר הדירקטיבה של הדרג המדיני מוגדרת בצורה ברורה במונחים צבאיים. אם היעד המוגדר הוא

⁷ Ibid, עמ' 182

⁸ Ibid, עמ' 184

⁹ ראיון עם תא"ל (מיל') אסף אוריון (12 ינואר 2016)

הכרעת היריב או השמדתו (סילוק ייחשב להשמדה) הרי מצב סיום צבאי רלוונטי גם במקרה של עימות עם יריב תת מדינתי. אם, לעומת זאת, הדירקטיבה המדינית מעורפלת יותר כגון הסדרה (או הרתעה) הרי שמצב הסיום הצבאי רלוונטי פחות.

ב. מצב הסיום המדיני: המציאות המדינית הרצויה בתום סבב הלחימה. במינוח "מצב הסיום המדיני" יילקחו בחשבון סוגיות קריטיות למדינת ישראל, כגון מצב התמיכה האמריקאית במהלך הישראלי ונכונותה להמשיך את תמיכתה ללא סייג; מצב היחסים עם מצרים וירדן בתום הלחימה וההשלכות האפשריות של הלחימה על יציבות המשטרים (רלוונטי יותר לירדן); תגובת הקהילה הבינלאומית ובעיקר שותפות הסחר העיקריות שלנו המושפעות מסבבי האלימות (אירופה המערבית בעיקר); החלטות של המועצה לזכויות אדם או חשוב מזה, החלטות מועצת הביטחון. במקרה של עימות עם חיזבאללה, שאלת יציבות המשטר הפנימי בלבנון תילקח אף היא בחשבון לאור חשיבות העניין עבור ישראל.

2.1.3. ניצחון

הגדרת הניצחון על פי אסטרטגיית צה"ל היא: "השגת היעדים המדיניים שנקבעו למערכה, באופן שיובילו לשיפור המצב הביטחוני לאחר העימות"¹⁰. הגדרה זו קובעת למעשה ש-"ניצחון" הוא השגת מצב הסיום הצבאי הרצוי. גישה זו טומנת בחובה את ההנחה שהדרג המדיני יגדיר בצורה ברורה את היעדים להשגה כך שללא הגדרה ברורה של ההישג הנדרש על ידי הדרג המדיני לא יוכל הצבא להגדיר ניצחון או להגיע למצב סיום צבאי רצוי, ועל כן עשוי הדבר להשפיע על מנגנון הסיום.

2.1.4. מבצע הסדרה

מלחמת לבנון הראשונה הייתה, כאמור, המלחמה האחרונה עם יריב חיצוני שתוכננה והושלמה כמלחמת ההכרעה¹¹. מבצע "חומת מגן" היה אמנם אף הוא מבצע הכרעה אולם הוא היה מבצע ייחודי, שכן הוא נוהל כנגד יריב שפעל מתוך שטח שנמצא הלכה למעשה תחת שליטה ישראלית¹². אחריה באו מבצעים ומלחמות שמטרתם הרשמית לא הייתה להשמיד את היריב או להכריעו בצורה ברורה אלא להגיע איתו להסדרה, אשר תאפשר מודוס ויוונידי מבלי להביא להשמדתו.

אחד המאפיינים של מבצעי הלחימה בדור האחרון הוא הניסיון לחדש את רמת ההרתעה, כך שתתאפשר חזרה לחיי שיגרה תקינים וברמת ביטחון סבירה. מאפיין נוסף הוא מה שנתפס על ידי הדרג הצבאי ככישלון הדרג להשיג הכרעה – הכישלון היה לאו דווקא תוצאה של כישלון מבצעי של הדרג הצבאי אלא תוצאה של הנחיות מעורפלות או מוגבלות שהניעו את הדרג הצבאי מלהשיג הכרעה צבאית. כישלון זה יצר אצל הדרג הצבאי מבוכה שהובילה אותו לחפש המשגה חדשה למבצעיו. ההמשגה, שהפכה למקובלת הייתה "מבצע הרתעה" נוכח המאפיין הראשון.

¹⁰ אסטרטגיית צה"ל 2015 הגרסה הבלמ"סית, עמ' 15, סעיף 10

¹¹ ראיון עם תא"ל (מיל) יורם חמו (24 ינואר 2016)

¹² "מבצעי הרתעה" מה ניתן ללמוד מהניסיון הצה"לי ברצועת עזה? מוני חורב, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א), אוניברסיטת בר-אילן, 2015

למרות השימוש המקובל במינוח זה קיים פגם מהותי בהגדרה הנובעת מאופי תפיסת ההרתעה. תפיסת ההרתעה פותחה בתקופת המלחמה הקרה כמרכיב ביחסים הבין-מעצמתיים בין שתי המעצמות הגרעיניות. מטרת ההרתעה הייתה לייצב את מאזן האימה בין שתי המעצמות במטרה למנוע שימוש בנשק גרעיני, שעשוי היה להמיט אסון על שתי היריבות ואף על האנושות כולה.

עם התפתחות תפיסת ההרתעה עבר השימוש במושג גם לעולמות תוכן קונבנציונאליים ואף לתת קונבנציונאליים, כאשר הפירוש שניתן למושג עבר שינוי בסיסי: ההרתעה לא הייתה עוד כלי לייצוב מתחים צבאיים בין מעצמות אלא מונח פסיכולוגי, המסביר התנהגות המבוססת על פחד המניאה יריב מהפעלת כוח נגד הצד המרתיע.

למרות השינוי, המשותף למינוח החדש בכל עולמות התוכן הוא בכך שהרתעה יכולה להימדד אך ורק בדיעבד, ולאחר תקופה של יציבות (לא מיד בתום מבצע). מצב הסיום של מבצע שהוגדר "מבצע הרתעה" אינו יכול להיות מושג אלא לאחר תקופה ארוכה של שקט, דבר ההופך את המינוח, "מבצע הרתעה" לאוקסימורון, שכן מבצע בהגדרתו קצר, והרתעה נמדדת רק לאחר תקופה ארוכה.

המינוח המתאים יותר למבצעים קצרים, שמטרתם איננה להכריע את היריב אלא להביא אצלו לשינוי תודעתי שישנה התנהגותו ויחזיר את המצב לסטטוס קוו-אנטה תוך שימור המצב הפיזי, הוא המינוח "מבצע הסדרה".

2.2. מנגנוני סיום

מנגנון סיום: הכלים המדיניים או הצבאיים באמצעותם הושג סוף הלחימה. מנגנון סיום מושפע, כאמור, ממצב הסיום הרצוי ומהגדרת היעדים על ידי הדרג המדיני. מנגנוני הסיום השונים קשורים למגוון אילוצים ולשיקולים מדיניים. המונח "מנגנון סיום" נכנס לתרבות האסטרטגית הישראלית רק בשנת 2002, ורק בהקשר האיראני כאשר השאלה הייתה: מה יהיו התנאים המדיניים הדרושים במטרה להביא לדה-אסקלציה במקרה של עימות צבאי עם איראן?¹³. התפתחות התפיסה ושילובה במערכות מקומיות וקטנות באה בשלב מאוחר יותר.

אם, בתקופת היריב המדינתי היה מנגנון הסיום מתואם באמצעות גורם שלישי לאחר הכרעה צבאית, מטרתו הייתה לאפשר לדרג הצבאי להשיג את מצב הסיום הצבאי הטוב ביותר, הרי שבשנים האחרונות חל שינוי משמעותי, שטרם הופנם על ידי הדרג הצבאי והזרוע המדינית. עם התבססות האסימטריה המבצעית המוחלטת, מטרת הפעילות הצבאית היא כפולה: ראשית, להשיג את היעדים הדרושים על ידי הדרג המדיני ושנית, ולא פחות חשוב מכך, להשיג מצב סיום מדיני טוב יותר. כפי שהוצג לעיל, ביותר ממקרה אחד נדרש הצבא להמשיך בפעילות מבצעית במטרה להשיג מצב סיום מדיני טוב יותר.

היפוך תפקידים זה יצר שינוי פרדיגמה ביחסים שבין המאמץ המדיני שהתרחש במהלך הלחימה, לבין המערכה הצבאית. בתקופה בה לא הייתה קיימת אסימטריה מבצעית מוחלטת, תפקידו העיקרי של המאמץ המדיני היה להעניק לדרג הצבאי את מרחב הפעולה המדיני, הדרוש להשלמת משימותיו. כעת, כאשר היעדים המוגדרים להשגה הם מדיניים ולא צבאיים, כאשר אין ספק בעליונותו המוחלטת של צה"ל וכאשר ברור שיש קושי מדיני להוציא לפועל את ההכרעה הדרושה, הפך המאמץ המדיני לגורם המגדיר את התנאים, שבאמצעותם ניתן יהיה לסיים לחימה המתמשכת בצורה מלאכותית לאחר השגת היעד הצבאי. שינוי פרדיגמה זה לווה במשבר בתפיסת ההפעלה של צה"ל כאשר תפיסת ההכרעה, למעשה, נעלמה לחלוטין (מול היריבים התת מדינתיים) ופינתה את מקומה להרתעה כיעדה של מערכה.

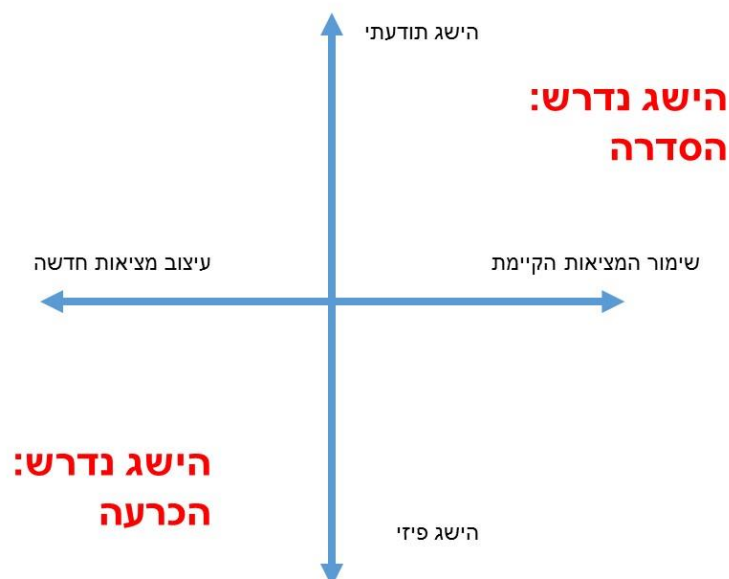
¹³ ראיון עם תא"ל (מיל") יורם חמו (24 ינואר 2016)

השינויים, המתוארים לעיל, חייבו לבחון כל תכנון מערכה ותוצאותיה על פי שילוב של מספר פרמטרים:

א. שינוי מול שימור: באיזו מידה כרוך מצב הסיום הרצוי בשינוי המצב שהיה קיים ערב פרוץ סבב האלימות - כגון מיטוט שלטון חמאס או סילוק פת"ח מלבנון - או שימור המצב כפי שהיה ערב המבצע, עם פרוץ האירועים שגרמו למערכה.

ב. אופי ההישג הנדרש: גם במקרה של שינוי וגם במקרה של שימור מוגדר הישג נדרש. ההישג יכול להיות פיזי - מיטוט מערך המנהרות או השמדת יכולת התלול מסלול של היריב - או תודעתי - הגברת ההרתעה.

טבלה מס' 4 מציגה גראפית את ההיזון הדרוש בין המרכיבים השונים. ככל שההישג הנדרש יהיה תודעתי יותר בשילוב עם שימור מציאות פיזית קיימת, משמעות הדבר שההישג הנדרש הוא הסדרה עם החזרת רמת ההרתעה שהייתה קיימת לפני סבב האלימות. במצב שכזה, משקלו של מנגנון הסיום המדיני, לעומת מצב הסיום הצבאי, יהיה רב יותר. לעומת זאת, אם ההישג הנדרש הוא הכרעת היריב הרי שנמצא בגרף, בטווח עיצוב מציאות חדשה עם הישג פיזי. במצב זה, תהיה להישג הצבאי השפעה גדולה ומשמעותית יותר מזו של המנגנון המדיני.



טבלה מס' 4: גרף ההישג הדרוש

2.2.2 סוגי מנגנוני סיום:

מוצעים שלושה סוגים עקרוניים של מנגנוני הסיום:

א. **חד צדדי**: הפסקת לחימה חד צדדית וללא תנאים או הסכם על ידי אחד הצדדים הלחימה. הפסקת לחימה מסוג זה אינה מחייבת בנייה ותיאום של מנגנון סיום, שכן עצם ההחלטה להפסיק להילחם היא כשלעצמה מנגנון הסיום.

היתרונות שבמנגנון סיום זה: נשמר החופש המבצעי המוחלט, שכן אין התחייבות להפסקת הלחימה לאורך זמן; אין צורך בכניסה לדיאלוג ולהידברות עם היריב. הידברות עם היריב מקנה לו הכרה במעמדו, שזוהי שאלה רלוונטית במיוחד נוכח אופיים של חמאס וחיזבאללה (ארגוני טרור). הידברות או תיאום מול שני הארגונים מעניקים להם מעמד שמדינת ישראל אינה חפצה להעניק.

החיסרון העיקרי של מנגנון סיום זה טמון בכך שהיריב אינו מחויב לו ועל כן אין ביטחון שהפסקת הלחימה תחזיק מעמד לאורך זה. מנגנון סיום זה עשוי להיות רלוונטי יותר, כאשר מושגת הכרעה ברורה של היריב, המאלצת אותו לשאוף להפסקת הלחימה ולאי חידושה.

ב. **כפוי**: כאשר צד שלישי שביכולתו לכפות את מנגנון הסיום, מתערב מול הצדדים הלוחמים וכופה עליהם את הפסקת הלחימה בתנאים שנראים לו הנכונים - ללא תיאום וללא משא ומתן בין הצדדים הלוחמים. הפעם האחרונה שמנגנון שכזה הופעל בישראל היה במלחמה יום כיפור כאשר ארצות הברית הכריחה את ישראל, בניגוד לרצונה, להפסיק את הלחימה לפני השמדת הארמיה השלישית שישבה עדיין על אדמת סיני. החלטות מועצת הביטחון, הדורשות את הפסקת הלחימה בתנאים שאינם רצויים לישראל (כגון במלחמת לבנון הראשונה) הם ניסיון להחיל מנגנון סיום בכפייה.

מדינה סוברנית בכלל, ומדינת ישראל בפרט תשאף שלא להגיע למצב של הפסקת לחימה בכפייה, אלא אם כן מראית העין של כפייה חיצונית מסייעת לה מסיבות פוליטיות פנימיות - כגון לחץ פוליטי פנימי להמשיך את הלחימה עד להכרעתו המוחלטת של היריב - או מסיבות מדיניות אזוריות - כגון יצירת "תמונת ניצחון" מדומה עבור היריב במטרה ליצור הפסקת לחימה יציבה.

ג. **מתואם:** הצדדים הלוחמים נכנסים למשא ומתן ישיר או עקיף על התנאים להפסקת הלחימה. הפסקת הלחימה היא תוצר של ההבנות שהושגו במשא ומתן. המנגנון המתואם הוא הרלוונטי לעיסוקנו, שכן הוא היחיד שבו מובאים יחד חלקים של פאזל, היוצרים בסופו של מהלך את מנגנון הסיום הרצוי. מנגנון סיום מתואם יכול לבוא במספר צורות: הבנות שבעל פה, הבנות שבכתב (ישיר או באמצעות צד שלישי) או החלטת מועצת הביטחון. כפי שהוצג לעיל, מדינת ישראל התנסתה בכל הצורות במהלך סבבי האלימות בשתי הזירות.

פרק 3 - המציאות הישראלית

3.1. אופי האיום על ישראל

3.1.1 שינוי הפרדיגמה ושינוי כיוון האסימטריה

בתום חמש מלחמות בהן הצליחה ישראל להבהיר מעל לכל ספק שמלחמות קונבנציונאליות לא יביאו להכרעתה, השתנה האיום כלפיה מאיום מדינתי שגבולותיו וכללי המשחק בו ברורים, לאיום שונה באופיו ובהיקפו - איום תת מדינתי. איום זה התרחש בסביבה מדינית גועשת, מטרותיו היו מדיניות יותר מאשר צבאיות וכל ערך ההכרעה, אם בכלל היה קיים, שונה ביסודו מאשר במקרה של עימות עם יריב מדינתי. השינוי באופי האיום בא במקביל לשינויים מהותיים שעברו על המערכת האזורית והבינלאומית, השפיעו על אופי המלחמות בכלל ועל אופי השחקנים המתעמתים.

בשנים שלאחר מלחמת יום כיפור התרחשו מספר תהליכים אזוריים וגלובאליים. שינויים אלו השפיעו, כאמור, על אופי העימותים הצבאיים בזירה הגלובאלית והאזורית וכתוצאה מכך, גם שונו התנאים בהם פועלת מדינת ישראל. השינוי באופי האיום התרחש כתוצאה מכמה אירועים ותהליכים, שחלקם אזוריים וחלקם קשורים לתהליכים רחבים, המתרחשים ברמה הגלובאלית.

3.1.2 תהליכים שגרמו לירידת האיום המדינתי

א. העמקת התובנה בקרב מדינות ערב שניצחון צבאי קונבנציונאלי על ישראל איננו יעד בר השגה לאחר חמש מלחמות בתום מלחמת יום כיפור. גם ללא סיוע אמריקאי, ההכרעות של מלחמת העצמאות, מבצע סיני ומלחמת ששת הימים סיפקו למדינות היריבות את התובנה שניצחון על פני ישראל איננו עוד יעד בר השגה. מלחמת יום כיפור אמנם לא הוכרעה בדומה למלחמות הקודמות, במובן הצבאי של המילה, אולם ברור היה שללא התערבות אמריקאית היה נאלץ הצבא המצרי לחצות שוב את התעלה או להיות מושמד.

ב. התפתחות היחסים המיוחדים בין ישראל לארצות הברית הקנתה לשנייה יתרון ארוך טווח - מדיני וצבאי. למרות שבשנים הראשונות של המדינה לא היו היחסים הבילטרליים בין ישראל לארצות הברית חמים במיוחד, הרי

שבתהליך שהחל אחרי מבצע קדש והסתיים אחרי מלחמת ששת הימים החלו להירקם בין ישראל לבין ארצות הברית יחסים מיוחדים. היחסים המיוחדים הקנו לישראל שורה של יתרונות ונכסים אסטרטגים, שלא היו לה קודם לכן: הגיבוי המדיני הדרוש כדי להתמודד עם האתגרים בזירה המדינית הבינלאומית; גישה לטכנולוגיות הצבאיות המתקדמות בעולם; גישה לאספקת נשק בלתי מוגבלת במונחים ישראלים.

ג. השילוב של הגיבוי המדיני, הצבאי והטכנולוגי הקנה לישראל יתרונות מדיניים וצבאיים ברורים על פני שאר מדינות האזור, שתרמו להעמקת התובנה של המדינות השכנות כי ניצחון צבאי על ישראל אינו עוד אפשרי.

ד. התרחבות מעגל ההשפעה האמריקאי במזרח היכון וכניסתה של מצרים למעגל המדינות, הנתונות להשפעה אמריקאית, פעל להרגיע את המזרח התיכון. מצרים, שהייתה לאויב המדינתי העיקרי של ישראל מקום המדינה ועד לתום מלחמת יום כיפור, החליטה במהלך שנות השבעים לעבור ממעגל ההשפעה הסובייטית לזה האמריקאי. במהלך, שהפתיע רבים, גרשה מצרים את היועצים הרוסים משטחה ונטשה את מרחב ההשפעה הסובייטי: ב-18 ביולי 1972, יזם נשיא מצרים דאז, אנואר סאדאת, מהלך אסטרטגי שנועד לנתק את המדינה ממעגל ההשפעה הסובייטי, והודיע במפתיע על גירוש היועצים הסובייטיים ממצרים (כ-20 אלף במספר). פעולה זו הייתה למפלה קשה לגוש הסובייטי בשיא המלחמה הקרה, שכן אז החלה מצרים לגשש דרכה לעבר מחנה המדינות הפרו מערביות, בתקווה לזכות בהוקרת ארצות הברית.

ה. מספר שנים לאחר מכן, עם חתימת הסכם השלום עם ישראל, החלה מצרים ליהנות מסיוע אמריקאי שנתי מאסיבי, אזרחי וצבאי ובכך, פיתחה תלות משמעותית בארצות הברית. בזכות תלות זו, היתה ההשפעה האמריקאית הגוברת הייתה לגורם משמעותי, אשר מנע ממצרים לשוב ולהיכנס למעגל אלימות נוסף עם ישראל.

3.1.3 תהליכים שגרמו לעליית האיום התת מדינתי

א. צמצום תופעת המלחמות הבין-מדיניות: ברמה הגלובאלית, במקביל לאירועים במזרח התיכון, הצטמצמה תופעת המלחמות הבין מדיניות בצורה משמעותית ופינתה את מקומה לעימותים הפנימיים ולעימותים בין שחקנים מדינתיים לשחקנים תת-מדינתיים. לשם המחשה, אם ב-1967 היו חמש מלחמות בין מדינות ועשרים ואחת מלחמות פנימיות, הרי שב-1991

התרחשו שתי מלחמות בין מדינתיות וארבעים ושמונה מלחמות פנימיות. ב-2007 לא היו מלחמות בין מדינתיות ועשרים ותשע מלחמות פנימיות¹⁴. למרות שכך, המחקר בלימודי השלום לא השכיל להדביק את השינוי בדפוס המלחמה. מרבית המחקרים עדיין המשיכו לעסוק בסיבות, בניהולן ובסיומן של מלחמות בין מדינתיות.

ב. צמיחת הטרור הפלסטיני: כיבוש שטחי יהודה ושומרון וחבל עזה האיץ את צמיחתם של ארגוני ההתנגדות הפלסטינית. עבור ארגוני השחרור הפלסטיניים, שלא זנחו את דרך האלימות ואת השאיפה לפגוע במדינת ישראל, סגרה מלחמת יום כיפור את הגולל על האופציה של שחרור פלסטין באמצעות מלחמה קונבנציונלית. עם תום מלחמת יום כיפור, הפך הטרור לאופציה היחידה לשימוש בכוח באמצעותו יכולים הפלסטינים לשאוף להתמודד עם מדינת ישראל. מדינות ערב, שלא היו מסוגלות להתמודד ישירות מול הצבא הישראלי, בחרו לעשות כן באמצעות תמיכה בארגוני הטרור הפלסטינים ובראשם הפת"ח.

ג. המהפכה האיראנית ועליית משטר האיטולות באיראן שינו מהותית את יחסי הכוחות במזרח התיכון והכניסו סוגי איומים שלא היו קיימים קודם לכן. השילוב בין עליית כוחה של המהפכה האיראנית והתבססותה בדרום לבנון, בקרב האוכלוסייה השיעית לבין שהיית ישראל בדרום לבנון לאורך זמן והתמוטטות המשטר הלבנוני הפנימי הולידו את ארגון החיזבאללה, היריב התת מדינתי המשמעותי ביותר לישראל. בחלוף השנים, כאשר תכנית הגרעין האיראנית הלכה וגברה וישראל החלה לאיים בצורה משמעותית במכת מנע על איראן, החלה הרפובליקה האסלאמית להשתמש בחיזבאללה כפרוקסי נוכח אי יכולתה והיעדר רצונה להיכנס לעימות ישיר עם ישראל.

ד. שינוי מעמדה הבינלאומי של ישראל, כתוצאה מניצחונה המובהק במלחמת ששת הימים וכיבוש שטחי יהודה ושומרון וחבל עזה - מדינת ישראל אשר עד 1967 נתפסה כ-underdog בהתמודדות עם מדינות ערב הפכה תוך שבוע למדינה השולטת באוכלוסייה הפלסטינית רחבה. השליטה ארוכה השנים על האוכלוסייה הפלסטינית, כישלונה של ההנהגה פלסטינית להתמודד עם

¹⁴ online source - <http://ourworldindata.org/data/war-peace/war-and-peace-after-1945>

הכיבוש ולמצוא לו פתרון, צבאי או מדיני, ושחיתותה של ההנהגה הפלסטינית הולידו את תנועת החמאס שהפכה, עם השנים, לאיום התת מדינתי השני בעוצמתו. גם במקרה זה משחקת איראן תפקיד משמעותי: ללא תמיכה איראנית מאסיבית קשה לדעת כיצד הייתה צומחת חמאס ואם הייתה מגיעה לעוצמתה הנוכחית. מתוך כוונה להעמיק את האיום על ישראל שלא בצורה ישירה, סייעה איראן סיעה לחמאס להתעצם עד כדי שהפך למטרד משמעותי על ישראל ולסכנה אסטרטגית בזירה המדינית.

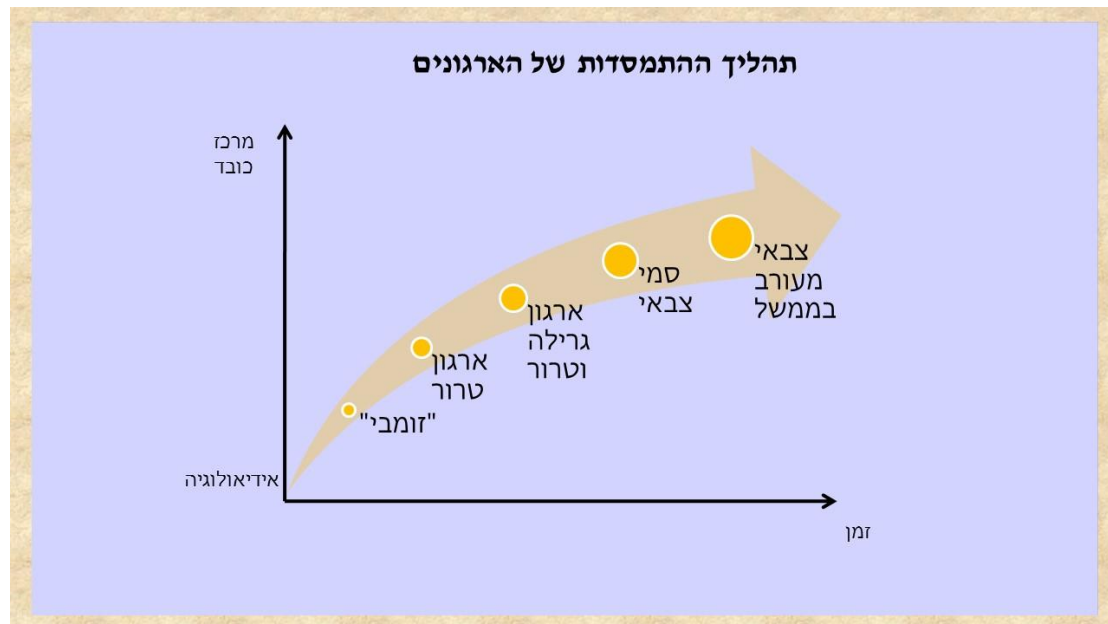
3.2 ייחודיות האיום התת מדינתי העומד מול ישראל

שני היריבים התת מדינתיים הצבאיים הם, כאמור, חיזבאללה בצפון וחמאס בדרום. בשני המקרים היריב איננו הגורם המייצג רשמית את האוכלוסייה מתוכה הוא פועל, אולם הוא שולט בה בפועל. נוכח האסימטריה המוחלטת, הקיימת בין הארגונים לבין לצה"ל מבחינה צבאית, ברור לשני השחקנים כי היעד הצבאי היחיד שהם יכולים להשיג הוא הרתעה: שני הארגונים מעוניינים בשימור המצב הקיים, שבו הם הגורם השולט במרחב שלהם וחוששים שישראל תפעל לשנות מציאות זו. למרות שבשני המקרים מדובר בארגונים תת מדינתיים, אסלמיים, רדיקאליים, שהתחילו את דרכם כשילוב בין ארגון טרור לארגון סעד, עדיין ניכרים הבדלים מהותיים ביניהם:

א. חמאס הוא ארגון שצמח משורות תנועת "האחים המוסלמיים" שבמצרים. זהו ארגון סוני, רדיקאלי לאומי שמטרתו לשחרר את פלסטין מהאויב הציוני ולהקים מדינת הלכה מוסלמית.

ב. חיזבאללה, לעומת זאת, הוא ארגון פרוקסי של איראן, שהוקם בדרום לבנון בשנות הנוכחות הישראלית כארגון גג דתי של האוכלוסייה השיעית. מטרתו העיקרית של חיזבאללה היא להרתיע את ישראל מכניסה ללבנון ומתקיפת איראן. למעשה, לחיזבאללה אין סיבה אמתית (חוות שבעאה אינן מהוות סיבה אלא תרוץ) ליזום לחימה בישראל, כל עוד לא מתקיימים שני התנאים שצוינו לעיל.

כאמור, לשני הארגונים יש בכל זאת הרבה מן המשותף: שניהם קמו כארגוני טרור שוליים, שנאבקו על קיומם מול יריבים מקומיים וצמחו להיות ארגונים צבאיים המעורבים בממשלה. הגרף שבטבלה מס' 3 מתאר את התנהגות ארגוני טרור שבראשיתם מאידאולוגיה ללא ארגון וצמיחתם עם הזמן עד שהפכו לארגונים סמי צבאיים או לארגונים סמי ממשלתיים. חמאס, כמו גם חיזבאללה, הפכו זה מכבר לארגונים צבאיים המעורבים בממשלה. ככאלו, הם נושאים באחריות דומה לאחריות הממשלתית כלפי אזרחיה. תהליך ההתמסדות, שעברו שני הארגונים, הופך אותם ליריבים תת מדינתיים "היברידיים", אשר מחד גיסא מחויבים לרווחת תושביהם והאוכלוסיות מהם הם פועלים ומאידך גיסא, מתאפשר להם לפעול מחוץ למסגרת החוק הבינלאומי ולנורמות המקובלות בעימותים בין מדינתיים.



טבלה מס' 3 : תהליך ההתמסדות של ארגוני טרור (תמיר היימן, כנס לזכר רא"ל ליפקין שחק, ינואר 2016)

שני הארגונים זיהו את המערכה המדינית כמערכה, שבה יש להם יתרון על פני המערכה הצבאית מפאת חולשתם הצבאית היחסית. לשני הארגונים יש היכולת לפגוע במדינת ישראל באמצעות הדה-לגיטימיזציה שהלחימה הא-סימטרית יוצרת. מאחר שהתובנה שאין ביכולתם להסב נזק צבאי אמיתי לישראל נטועה היטב בקרבם, אופי מטרותיהם הוא מדיני יותר מאשר צבאי. השימוש הציני, שעושה החמאס באוכלוסייה האזרחית בסבבי העימות האחרונים ברצועת עזה, הציג את האסטרטגיה החדשה שלו: יעד סבבי האלימות הוא יצירת לחץ מדיני על ישראל, שייאלץ אותה לשנות את המדיניות הנהוגה כלפי רצועת עזה בכלל וכנגד חמאס בפרט ולהביא לבידודה הגובר של ישראל במערכת הבינלאומית. דרכם להשיג את היעד היא למשוך את ישראל לחימה קשה בשטח מאוכלס, כדי להציג תמונות של מספר הרוגים אזרחיים, רב ככל הניתן, דבר שייאלץ את ישראל לסיים את הלחימה בשלב שלא נוח לה.

עם זאת, יש לשני הארגונים מאפיינים ייחודיים, שמשפיעים על אופי האיום שלהם על ישראל:

3.2.1 חיזבאללה

כאמור, חיזבאללה הוא ארגון פרוקסי איראני, שיעי הפועל מתוך לבנון בה קיימת ממשלה שאינה מסוגלת להטיל את מרותה על כל שטחה וכתוצאה מכך מאפשרת לארגון הטרור לפעול נגד ישראל, לעיתים, בניגוד לאינטרס הלאומי הלבנוני. חיזבאללה פועל מתוך ידיעה ברורה שאין באפשרותו להכניע את ישראל או להיכנס

למערכה, בה יביא לניצחון צבאי אלא הוא מסוגל להסב נזק חלקי אך כואב. מטרתו העיקרית היא הרתעה: הרתעה נגד פעולה יזומה של ישראל בלבנון והרתעה נגד פעולה של ישראל נגד אינטרסים איראניים. זאת ועוד, המטרות המדיניות של חיזבאללה אינן הגדרה עצמית או שחרור אדמות כבושות - חוות שבעה משמשות תרוץ משפטי להמשך הסכסוך אחרי ההכרה של הקהילה הבינלאומית בלגיטימיות הנסיגה הישראלית לקוו הבינלאומי. מטרתו, אם כן, היא חיזוק הלגיטימציה הפנים לבנונית באמצעות הנצחת העימות עם ישראל ומניעת נורמליזציה של היחסים ברמת המדינות. חיזבאללה זקוק ללגיטימציה פנימית כדי לפעול בלבנון ועל כן הוא חייב להתחשב בדעת הקהל הפנימית וביחסי הכוחות הפנים לבנונים העדינים. הוא אינו יכול לעשות שימוש דומה לזה שעושה חמאס באוכלוסייה מתוכה הוא פועל.

3.2.2 חמאס

זהו ארגון טרור לאומי הפועל מתוך מטרות לאומיות. מטרותיו העיקריות של החמאס הן מדיניות. יעד סבבי האלימות הוא יצירת לחץ בינלאומי על ישראל במטרה לאלץ אותה לשנות את מדיניותה כלפי רצועת עזה בכלל וכלפי חמאס בפרט. היות ומטרותיו בעיקרן מדיניות, חמאס אינו מהסס לעשות שימוש ציני בסבל האוכלוסייה הפלסטינית.

יתרה מזאת, חמאס מהווה יריב גם לרשות הפלסטינית האמורה להיות הגורם השולט בשטחים, מתוכם הוא פועל. מטרותיו של חמאס כוללות, בין היתר, גם הצגת חלופה אמיתית לשלטון הרשות הפלסטינית. החמאס איננו רק יריב של ישראל אלא גם ואולי בעיקר יריב של אש"ף ושל הרשות הפלסטינית. היריבות הפנים פלסטינית מעצבת במידה רבה את האיום כלפי ישראל: בתום כל סבב אלימות, אלים ככל שיהיה, מציג עצמו החמאס כמגן האמיתי של העם הפלסטיני, לעומת הרשות הפלסטינית שמוצגת במשתפת פעולה עם האויב לאור האיפוק היחסי בה היא נוהגת כדי להביא לרגיעה בין הצדדים הלוחמים. אסטרטגיה זו של החמאס מטרתה, בין היתר, לחזק את הפופולאריות שלו על חשבון זו של הרשות ולסייע לו להציג עצמו כחלופה לשלטון הרשות.

3.3 הבדלים במענה הדרוש בין יריב מדינתי ליריבים התת מדינתיים

המענה הדרוש ליריב תת מדינתי חייב לקחת בחשבון מכלול מרכיבים: יחסי הכוחות בין מדינת ישראל ליריבים, האסימטריה שנוצרת כתוצאה מכך, הכוחות הפועלים על השחקנים השונים ועוד.

3.3.1 האסימטריה

מדינת ישראל פועלת מול שני היריבים (חמאס וחיזבאללה) באסימטריה בסיסית. האסימטריה מתקיימת בשלושה רבדים בסיסיים - (ערכי, מדיני ומבצעי). אלו משליכים באופן ישיר על אופי הלחימה שמנהל צה"ל, על אופי וסוג מצבי הסיום הרצויים בתום ימי הלחימה, וכתוצאה מכך גם על אופי מנגנוני הסיום הדרושים כדי להביא לסיום מוצלח של המערכה.

א. סימטריה ערכית

היריב התת מדינתי איננו מחויב לערכים ולכללים המקובלים ביחסים הבינלאומיים ואף לא לחוק הבינלאומי. יתרה מזאת, הקהילה הבינלאומית אף היא אינה דורשת מארגונים אלו עמידה בנורמות ובחוקים הבינלאומיים. כך, בדוח שהופק עבור המועצה לזכויות אדם בתום מבצע "עופרת יצוקה", מחבר הדוח, השופט גולדסטון, התייחס לפגיעה הישראלית, לכאורה, בזכויות אדם כנגד האוכלוסייה האזרחית של עזה, אולם כמעט ולא עסק בהתנהלות חמאס באותה מערכה כנגד האוכלוסייה שלו וכנגד אזרחים ישראלים. מחד גיסא, ירה חמאס ירי מכוון לעבר האוכלוסייה האזרחית הישראלית מתוך כוונה לפגוע במספר רב ככל הניתן של אזרחים, ומאידך גיסא, הוא עשה שימוש גלוי באוכלוסייה הפלסטינית כמגנים אנושיים. למרות שמדובר בהפרות בוטות של הדין הבינלאומי, דוח גולדסטון כמעט ולא התייחס להתנהלות זו אלא רק לפעולות הישראליות.

התנהלות זו חזרה על עצמה גם במבצעים שבאו לאחר מכן: למרות המאמצים המשמעותיים שעשתה ישראל למנוע פגיעה היקפית באזרחים חפים מפשע באמצעות שימוש בשורה ארוכה של כלים, כל פגיעה כזו לוותה בגינויים של הקהילה הבינלאומית עד כדי עצירת משלוחי תחמושת על ידי ארצות הברית בשלב קריטי של הלחימה במבצע "צוק איתן".

הדרישות הערכיות של הקהילה הבינלאומית מישראל לא רק שלא פחתו אלא אף גברו: האסימטריה המבצעית בה לישראל יתרון מוחלט הופכת עבור חמאס, לאור האסימטריה הערכית, מחולשה ליתרון.

ב. אסימטריה מבצעית

העליונות של צה"ל אל מול צבאות אויב פוטנציאלי במעגל המיידני היא מוחלטת מבחינה טכנולוגית, כמותית ומבחינת רמת כוח האדם - מראשון המפקדים ועד אחרון הלוחמים. המדינה, באמצעות שותפותה המדינית ביטחונית עם ארצות הברית ותוך הקצאת משאבים רבים, פועלת רבות כדי לשמר יתרון זה. אם ברמת המדינה הובהר שלישראל יש יתרון מול יריבותיה, הרי שמול יריב תת מדינתני אין ספק באשר לעליונותה המוחלטת של ישראל. זאת ועוד, מערכות ההגנה האקטיבית שהפכו מבצעות בשנים האחרונות, מצמצמות את יכולתו של היריב לפגוע בעורף כך שהימצאותן של מערכות ההגנה האקטיבית מגדילות עוד את יתרונה המבצעי של ישראל אל מול היריבים הנוכחיים.

ג. אסימטריה מדינית

עם הניצחון המובהק ב-1967, ולאחר מכן ב-1973, שינתה מדינת ישראל את מעמדה מה-underdog למעצמה אזורית, יש גם שיגידו מעצמה כובשת. במקביל, הפלסטינים שהחלו את דרכם המדינית כארגון טרור, שפועל בניגוד מוחלט להחלטות האו"ם (החלטת החלוקה, החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338) הפכו עם השנים ל-underdog, שזוכה ללגיטימיות הולכת וגוברת בקרב אותם גורמים, שהיו פעם בני הברית העיקריים של מדינת ישראל כגון מדינות מערב אירופה, אמריקה הלטינית, אפריקה ואסיה.

עם העמקת האסימטריה המבצעית בין מדינת ישראל לשתי יריבותיה, כפי שהוצג לעיל, הלכה והצטמצמה הלגיטימיות הישראלית לשימוש בכוח גם כאשר אין ספק מדיני ו/או משפטי באשר ליוזם הישיר של סבב האלימות. כפי שיוצג בהרחבה בהמשך, מלחמת לבנון השנייה וסבבי האלימות בעזה החלו באופן ברור כתוצאה מתוקפנותו של היריב, דבר שלא מנע פגיעה משמעותית במעמדה המדיני של מדינת ישראל בעקבותיהם.

זאת ועוד, האסימטריה המבצעית הופכת, בעיקר עבור החמאס, לנכס מדיני באמצעותו הוא משפר את מעמדו המדיני עם כל סבב האלימות: חמאס היה לארגון טרור מוקצה ללא כל תמיכה בזירה הבינלאומית ואף לא בזירה הערבית במבצע "עופרת יצוקה". עם תום סבב האלימות השלישי עם מבצע "צוק איתן", הפך חמאס לארגון שזוכה לתמיכה פופולרית בחלק ממדינות אירופה וקיבע עצמו כגורם שעמדתו חייבת להילקח בחשבון בכל משא ומתן עם הרשות הפלסטינית.

3.3.2 המענה הדרוש

א. התמודדות עם היריב המדינתי

כל עוד היריב היה מדינתי הייתה הנחיית הדרג המדיני ברורה – על צה"ל להשיג הכרעה של היריב. מטרת הדרג המדיני, כהישג נדרש, הוגדרה בצורה ברורה עוד בתקופת בן גוריון: העברת הלחימה לשטח היריב תוך שאיפה להשיג הכרעה מהירה, ככל שניתן, ולבנות הרתעה שתניא את היריב מלתקוף שוב. השאיפה הייתה להסב ליריב נזק צבאי מרבי תוך פרק זמן קצר, ככל שניתן, ולהשיג הכרעה מוחלטת גם אם לא נעשה שימוש מפורש במילה "הכרעה". עם הנחיות ברורות יצא הצבא לכל המלחמות הבין-מדינתיות - ממלחמת השחרור ועד למלחמת יום כיפור.

גם אם המודלים התיאורטיים, המוזכרים לעיל קובעים שכל המלחמות הגיעו לקיצן באמצעות מנגנון סיום של משא ומתן עם מעורבות גורם שלישי, הרי שהנחיית הדרג המדיני לצבא הייתה לשאוף להכרעה והלכה למעשה, הושגה הכרעה. ההנחייה בתקופת המלחמות הבין-מדינתיות התאימה לאתוס הצה"לי, לרוח צה"ל ולתרבות האסטרטגית הישראלית.

ב. התמודדות עם היריב התת-מדינתי

סוגיית ההכרעה: ההתמודדות עם יריב תת-מדינתי מעלה את השאלה הבסיסית, עימה מתמודד צה"ל מזה יותר מעשור, והיא האם ניתן להכריע ארגון תת-מדינתי המונע ממניעים דתיים לאומיים? במובנים הצבאיים מחולקת ההכרעה לארבעה רבדים: הכרעה טקטית, אופרטיבית, אסטרטגית ואסטרטגית/מערכתית כאשר מול היריב המדינתי, ניתן לשאוף לכל אחת מהרמות.

הלוחמה נגד היריבים התת-מדינתיים מציבה, אם כן, שאלות נוקבות באשר להכרעת היריב אשר משפיעות על הגדרת ההישג הנדרש כתוצאה מכך על מצבי הסיום הרצוי בתום הלחימה ועל כן, גם על מנגנון הסיום הדרוש.

השאלות, עליהן מתקשים הקברניטים הצבאיים לתת מענה ברור, הן:

- האם ניתן להכריע ארגון תת-מדינתי, הפועל ממניעים דתיים מתוך אוכלוסייה אזרחית?

- מה פירוש הכרעת ארגון טרור ללא השמדתו? שהרי ארגון טרור לא יוכרע כל עוד לא מוכרעת רוחו. גם אחרי סבבים אלימים, במיוחד אלו שבהם נפגעה יכולתו של החמאס הלה קם חזרה על רגליו, בנה עצמו מחדש ואף הגיע לרמת מוכנות גבוהה יותר מזו שהייתה לפני סבב האלימות.

- האם יכולה מדינת ישראל לספוג את המחיר המדיני והצבאי הכרוך בהכרעת היריב? העימות עם שני היריבים מתקיים בסביבה בינלאומית, שבה חולשת היריבים והפגיעה בהם מקנים להם יתרון מדיני ברור, עד כדי כך שהכרעה צבאית עלולה להפוך עבורם, לניצחון מדיני.

זאת ועוד, האסימטריה המבצעית המוחלטת, ממנה נהנה הצד המדינתי, הופכת את חולשת הצד התת מדינתי לנכס המדיני העיקרי שלו. כתוצאה מכך, הפעלת הכוח עשויה אמנם להכריע את המערכה הצבאית, אולם, בשל שיטת הפעולה של היריב התת מדינתי, תלווה ההכרעה הצבאית לרוב במחיר מדיני יקר מאוד. שני היריבים התת מדינתיים איתם מתמודדת מדינת ישראל, פועלים מתוך אוכלוסייה אזרחית ועושים באוכלוסייה זו שימוש ציני לחלוטין. שאיפתם היא לחייב את ישראל להתאים את ההנחייה המדינית, כך שהכרעה צבאית תהפוך ליעד שמלווה במחיר מדיני ודיפלומטי יקר מדי ולא ניתן להשגה.

התובנה של הדרג המדיני, שהכרעה יקרה מדי, הפכה את ההנחייה של הקברניטים למעורפלת יותר שכן הדרג המדיני ישאף לצמצם למינימום את האפשרות לביקורת הציבורית הפנימית על כניסה למלחמות שכישלונן ידוע מראש. כתוצאה מכך, יעדיף הדרג המדיני להגדיר את ההישג הנדרש כך שלא יהיה ספק באשר ליכולת הצבא להשיגו. בחינת הנחיות הדרג המדיני בסבבי האלימות האחרונים, מאז מלחמת לבנון השנייה בפרספקטיבה זו, מסבירה מדוע היו המטרות מעורפלות וללא יעדים ברורים ומדידים.

בספרו "האומץ לנצח" מתאר עופר שלח את הגישה החדשה באופן מדויק:

בעשורים האחרונים הולך וגדל הצורך לעדכן את הגדרות היסוד, לנוכח השינויים העצומים שחלו מאז ימי בן-גוריון: קשה להשיג הרתעה של ממש מול ארגונים תת מדינתיים, שמידת אחריותם לשטח שבו הם יושבים מפוקפקת, והאמצעים שלהם לקוחים מעולם הטרור והגרילה. גם "הרתעה" היא מונח אנכרוניסטי, במציאות שבה הסכסוך האלים מתקיים כל העת וסבבי הלחימה העצימים יותר אינם נובעים מהחלטה סדורה וחד-משמעית של ההנהגה, המתכנסת על מנת לדון בכך.... אם כן, בעוד מתקיים וויכוח של ממש על "הכרעה", הוא איננו

יותר מאשר תיאורטי במציאות שבה ארגון כמו חמאס מקיים מול ישראל לחימה רצופה ושלושה סבבים גדולים בתוך חמש שנים וחצי¹⁵.

פעולה בסביבה תקשורתית עוינת: היריב התת מדינתי העכשווי פועל במציאות מדינית, תקשורתית בינלאומית שונה ומשתנה במהירות. דעת הקהל הבינלאומית מושפעת במהירות ממראות המועברים באמצעות המדיה החברתית, ואשר לאו דווקא משקפים את המציאות בשטח. עימות צבאי א-סימטרי אל מול יריב הפועל מתוך אוכלוסייה אזרחית, בעידן המדיה החברתית, מעצים עבור השחקן החזק את המחיר המדיני של הניצחון והופך אותו לקריטי בשיקוליו לשאוף להכרעה. יחס הקהילה הבינלאומית למראות חיילים, שנפגעים בקרב בין מדינתי, שונה לחלוטין מהיחס למראות של פגיעה באזרחים. ניסיון סבבי האלימות בעזה מאשר שהשחקן המדינתי בעימות יישא באחריות ההרג גם אם נקט בכל צעדים האפשריים למזער את מידת הפגיעה האגבית.

דילמת היריב "הרע פחות": גורם נוסף, המשפיע על נכונותו של הדרג המדיני להכריע את חמאס וחיזבאללה הוא שאלת האלטרנטיבה שתקום במקום. שני הארגונים, גם אם אינם שולטים דה-יורה בשטחים מתוכם הם פועלים, שולטים בהם דה-פאקטו. נוכח עלייתם של כוחות קיצוניים יותר משני הארגונים הללו בדמות דאע"ש או ג'בהת אל נוסרה בצפון או תנועת הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני (גא"פ) ואנסר בית אל מקדס בדרום, הופכים חיזבאללה וחמאס לסוג של חוצץ בין ישראל לארגונים קיצוניים יותר. במציאות החדשה שנוצרה, יש למדינת ישראל אינטרס לשמר את היריבים המוכרים יותר ואיתם התפתח סוג של *modus operandi* ברמת תפקוד מינימאלית עם הרתעה ברורה. במצב שכזה, ארגונים אלו מונעים את כניסתם של הארגונים הקיצוניים לשטחם ומונעים את התארגנותם לפעולה ישירה מול ישראל.

¹⁵ עופר שלח, ידיעות אחרונות, 2015, האומץ לנצח, עמ' 81

פרק 4 – חקר גנאלוגי של סבבי האלימות מאז מלחמת לבנון הראשונה

בפרק זה יבוצע חקר גנאלוגי של סבבי האלימות אותם חוותה מדינת ישראל מאז מלחמת לבנון הראשונה. החקר יתמקד במנגנוני הסיוס של סבבי האלימות ולא במערכה הצבאית או בתהליכים הפוליטיים, שהתרחשו בהקשר לסבב, אלא אם קיים קשר ישיר בין אותם אירועים למנגנון הסיוס¹⁶.

האיום, איתו מתמודדת מדינת ישראל כיום, מחייב את מיקוד החקר הגנאלוגי לתקופה ולמסגרת האסטרטגית שבהן התנאים דומים לאיום העכשווי. כפי שהוצג לעיל, היריב איתו מתמודדת מדינת ישראל כיום הוא א-סימטרי, תת מדינתית, אינו מהווה איום קיומי, מטרותיו בעיקרן מדיניות, והוא פועל מתוך שטחה של ישות מדינית מדינתית כושלת. המטרה הישראלית מול יריב זה היא להגיע ל- Modus Vivendi, המבוסס על הרתעת היריב ללא רצון להכריע אותו.

תנאים אלו מתאימים לתקופה, שראשיתה למעשה אחרי מלחמת לבנון הראשונה, שבה היריב היה אמנם תת מדינתית אולם מטרת מדינת ישראל בהתמודדות איתו הייתה להביא להכרעתו המוחלטת וכך עשתה: המטרה הראשונית של מלחמת לבנון הראשונה הייתה להשמיד את האיום, שהווה ארגון הפת"ח מדרום לבנון באמצעות גירושו. בתום המערכה הראשונית גורש הפת"ח מלבנון, ובכך הושג היעד הראשוני של המלחמה. אין זה המקום להיכנס לניתוחן של מטרות המשנה של המערכה בלבנון ואם כוונת ממשלת ישראל הייתה להשתמש באיום הפלסטיני כדי לנסות ולעצב מציאות מדינית חדשה בלבנון.

לחימה אל מול סוריה, אמנם התרחשה במסגרת מלחמת לבנון הראשונה אולם זו הייתה לוחמה מוגבלת בהיקפה ולשטח לבנון. קו "פרשת המים" ממנו ניתן לקבוע שהאיום המדינתית הקיומי הפסיק להתקיים היה הסכם השלום עם מצרים. עם זאת, למלחמת לבנון נודעת משמעות בכך שהעליונות הישראלית המוחלטת אל מול סוריה, כפי שבאה לידי ביטוי במרחב האווירי והיבשתי במלחמה זו, קבעה את יחסי הכוחות החדשים באזור. לאחריה ברור היה כי האיום המדינתית, הקיומי כבר איננו האיום העיקרי על מדינת ישראל.

¹⁶ מבצע "חומת מגן" הינו בעל אופי ייחודי היות והיריב איננו חיצוני אלא נמצא בתוך שטחים הנשלטים על ידי מדינת ישראל דבר שמקנה לו אופי ייחודי שאינו דומה לשני היריבים מרכזיים בהם עוסקת עבודה זו: חמאס וחיזבאללה.

4.1. מבצע "דין וחשבון"

מבצע "דין וחשבון" היה מבצע צבאי בגבולה הצפוני של מדינת ישראל שנערך בין ה-25 ל-31 ביולי 1993. המבצע החל לאחר הסלמה במצב הביטחון בגבול הצפון והיה, למעשה, מבצע ההסדרה הראשון אשר ניהלה מדינת ישראל, עוד לפני שהוגדר כי קיים סוג חדש של מבצעים שמטרתם איננה הכרעה.

מבצע "דין וחשבון" היה מבצע צבאי, שהתנהל בדרום לבנון כאשר שלטה ישראל ברצועת הביטחון, ואשר נערך בין ה-25 ל-31 ביולי 1993. המבצע החל לאחר הסלמה במצב הביטחוני בגבול הצפון אל מול חיזבאללה. במבצע "דין וחשבון" יעדה של ישראל לא היה להכריע את חיזבאללה אלא להוציא את אוכלוסיית יישובי הצפון ממעגל הלחימה. ישראל ניסתה להפעיל לחץ על ארגון חיזבאללה כדי שיחדל מירי הרקטות אל עבר יישובי הגליל¹⁷.

מבצע "דין וחשבון" הסתיים בשיבה לסטטוס קוו-אנטה, כלומר, באמצעות **הבנות שבעל פה בין ישראל, סוריה ולבנון בחסות ארצות הברית** אשר כללו התחייבות של חיזבאללה שלא לתקוף מטרות אזרחיות¹⁸ והתחייבות ישראלית שלא לפעול צפונה לרצועת הביטחון¹⁹. המשא ומתן על ההבנות נוהל מול צד שלישי, ארצות הברית וצרפת ולא נוהל באופן ישיר עם היריב. חיזבאללה לא היה שותף רשמי וישיר להבנות הללו, אך הוסכם בהן כי ישראל תימנע ממתקפות יזומות מעבר לאזור הביטחון ומפגיעה באזרחים, בעוד שסוריה ולבנון ישפיעו על חיזבאללה שיימנע מירי רקטות לעבר יישובי הצפון.

הודעת הממשלה הרשמית מזכירה הבנות, שהושגו בעקבות מגעים מדיניים ומתייחסת בעקיפין בלבד לחיזבאללה: "באמצעות ארצות הברית, ממשלת לבנון, סוריה וגורמי הכוח האחרים המשפיעים בלבנון". ככל הידוע, ההבנות היו בהסכם שבעל פה ולא הועלו על הכתב. כתוצאה מכך, בין היתר, החזיקו ההבנות פרק זמן

¹⁷ ליאור אבני - מיקוח אילם בין מדינה לארגון תת-מדינתי: ישראל וחיזבאללה מהבנות "דין וחשבון" עד "ענבי זעם", 1996–1993, פוליטיקה, כתב העת למדעי המדינה ויחסים בינלאומיים, גילון 21, עמ' 15

¹⁸ <http://www.mako.co.il/pzm-israel-wars/operation-accountability/Article-1ac1946697ec041006.htm>

¹⁹ <http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/3/112253.pdf> עמ' 6

קצר יחסית, עד לסבב האלימות הבא, שהתרחש במבצע "ענבי זעם", כשלוש שנים
לאחר מכן.

4.2. מבצע "ענבי זעם"

מבצע "ענבי זעם" הוא מבצע צבאי שביצע צה"ל בדרום לבנון, בין ה-11 ל-26 לאפריל 1996 בעקבות ירי רקטות של ארגון חיזבאללה לכיוון יישובים בגבול הצפון. יעדי המבצע דמו מאוד ליעדים במבצע "דין וחשבון": מחד גיסא, פגיעה בתשתיות חיזבאללה וביכולתו לשגר רקטות לעבר ישראל; מאידך גיסא, יצירת לחץ על ממשלות לבנון וסוריה לרסן את הארגון, לתקוע טריז בינו לבין הממשל והאוכלוסייה הלבנוניים ולשנות את הבנות "דין וחשבון", מפני שהסטטוס קוו שנבע מהן חדל להיות רצוי בעיני ישראל. גם הפעם לא הייתה ציפייה להכריע את חיזבאללה אחת ולתמיד, אלא להשיג הפוגה בירי הקטיושות וליצור בלבנון ובסוריה תמריץ למניעת "חימום" גבולה הצפוני של ישראל²⁰.

מבצע "ענבי זעם" לא הסתיים מרצונה החופשי של ישראל, אלא סיומו נכפה עליה בעקבות אירועי כפר כאנה כאשר צה"ל הפגז בשוגג מבנה בו שכנו אזרחים ואנשי או"ם רבים. בהפגזה נהרגו 102 אזרחים מתוכם נשים, ילדים ואף ארבעה חיילי או"ם ונפצעו 100 אזרחים.

בעקבות ההפגזה נוהל המשא ומתן על הסכם, שהיה למנגנון הסיום של המבצע, בין ארצות הברית לצרפת, כאשר הראשונה מייצגת לכאורה את האינטרס הישראלי והשנייה את האינטרס הלבנוני. ארצות הברית נתפסה בעיני סוריה ולבנון כמוטה לטובת ישראל, ולכן הצטרפה צרפת אף היא למגעים לגיבוש ההבנות כאשר היא נתפסת כמייצגת את האינטרסים הערבים²¹.

ב-25 באפריל התקבלה במועצת הביטחון של האו"ם החלטה, שכללה הבעת דאגה עמוקה מהמצב הקשה בדרום לבנון ודרישה להפסיק את הלחימה באופן מידי. ההחלטה לא התייחסה לתוקפנות של חיזבאללה, כן הזכירה את דרישותיה מישראל לסגת מדרום לבנון ולא יצרה מנגנון סיום ראוי לשמו²². נציגת הקבוצה הערבית במועצת הביטחון בתקופה זו הייתה מצרים, היוזמה להחלטה הייתה שלה והנוסח הווה עבודה פשרה משמעותית. למרות ההחלטה המשיכה ישראל בפעילות יומיים נוספים, והמבצע הסתיים בחתימת הסכם הבנות בין ישראל לארצות הברית, ללבנון וסוריה אשר היווה מנגנון סיום. צרפת הייתה שותפה למשא ומתן על הסכם ההבנות גם אם היא אינה חתומה על המסמך.

²⁰ Ibid, עמ' 20

²¹ Ibid, עמ' 22

²² מקור אינטרנטי: [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/099/05/PDF/N9609905.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/099/05/PDF/N9609905.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/099/05/PDF/N9609905.pdf?OpenElement)

להלן לשון ההסכם :

- ”ארצות הברית מבינה כי אחרי דיונים עם ממשלות ישראל ולבנון, ובהתייעצות עם סוריה, לבנון וישראל תבטחנה את האמור להלן :
5. קבוצות חמושות בלבנון לא תבצענה התקפות של ירי טילי קטיושה או נשק מכל סוג אחר אל ישראל
 6. ישראל ואלה המשתפים עמה פעולה לא יירו מכל נשק שהוא אל אזרחים או מטרות אזרחיות בלבנון.
 7. מעבר לזה, שני הצדדים מחויבים להבטיח כי בשום נסיבות לא יהיו אזרחים יעד להתקפה, וכי ריכוזי אוכלוסייה אזרחית ומתקנים תעשייתיים וחשמליים לא ישמשו כנקודות מוצא להתקפות.
 8. בלי להפר הבנה זו, אין בה דבר אשר ימנע מכל אחד מהצדדים לממש את זכותו להגנה עצמית.

מוקמת קבוצת ניטור המורכבת מארצות הברית, צרפת, סוריה, לבנון וישראל. משימתה תהיה לנטר את החלת ההבנה הנ"ל. תלוות תוגשנה לקבוצת הניטור. במקרה של טענה להפרה של ההבנה. הצד המגיש את התלונה יעשה זאת בתוך 24 שעות. קבוצת הניטור תקבע נהלים לטיפול בתלונות.

ארצות הברית תארגן גם קבוצת התייעצות, שתהיה מורכבת מצרפת, האיחוד האירופי, רוסיה וצדדים מעוניינים אחרים. למטרות סיוע בצרכי השיקום של לבנון.

מוכר כי ההבנה להבאת המשבר הנוכחי בין לבנון לבין ישראל לידי סיום אינה יכולה לשמש תחליף לפתרון קבע. ארצות הברית מבינה את חשיבותה של השגת שלום כולל באזור.

למטרה זו, ארה"ב מציעה את חידוש המו"מ בין סוריה לבין ישראל ובין לבנון לבין ישראל במועד שיוסכם, במטרה להגיע לשלום כולל. ארה"ב מבינה כי רצוי שמו"מ זה ייערך באווירה של יציבות ושלווה²³.

לאחר נסיגת צה"ל מלבנון במאי 2000 נוצרו כללי משחק חדשים בין ישראל לחיזבאללה, שבמסגרתם הכיר הארגון דה-פקטו, גם אם סירב לקבל כלגיטימי, את

²³ מסמך הבנות "ענבי זעם", 26 לאפריל 1996, <http://www.knesset.gov.il/process/docs/grapes.htm>

ה-"קו הכחול" כגבול בין ישראל לבין לבנון. חיזבאללה נקט במדיניות של עין תחת עין כלפי פעולות ישראל בלבנון כדי לבנות הרתעה, וראה בחוות שבעא שבהר דב שטח לחימה לגיטימי בו חיזבאללה שימרה את העימות ברמת עצימות נמוכה. ישראל הגיבה לתוקפנות של חיזבאללה בהר דב במדיניות הכלה שנמשכה עד פרוץ מלחמת לבנון השנייה ב-2006.

4.3. מלחמת לבנון השנייה

מלחמת לבנון השנייה התנהלה בין מדינת ישראל לחיזבאללה בקיץ 2006. המלחמה נמשכה 34 ימים. היא החלה ב-12 ביולי והסתיימה כעבור יותר מחודש, ב-14 לאוגוסט.

המלחמה נפתחה בעקבות תקיפה מתוכננת של חיזבאללה באזור הגבול, בתקרית שבה נחטפו שני חיילי צה"ל ונהרגו שלושה, במקביל להפגזה ארטילרית כבדה על יישובי הצפון. בעקבות האירוע הגיבה ישראל בתקיפה מסיבית, ראשית מן האוויר ולאחר מכן גם בעזרת יחידות הקרקע שנלחמו נגד כוחות החיזבאללה בדרום לבנון. בסיום המלחמה קיבלה מועצת הביטחון את החלטה 1701, שהייתה מנגנון הסיום המדיני של המלחמה ואשר, באופן רשמי, הסדירה את היחסים בין ישראל באזור הגבול והטילה, לפחות על פניו, מגבלות רבות על התחמשות חיזבאללה בדרום.

מלחמה זו וניהולה היו נתונים לביקורת רבה בשל תהליך קבלת ההחלטות הלקוי שהתנהל במהלכה, היעדר הגדרת מצב סיום רצוי ברור וריאלי על ידי הדרג המדיני, וויכוחים מהותיים על מצב הסיום, משטר הביטחון ועל אופי מנגנון הסיום בין ארבעת הקברניטים שהיו מעורבים בעיצוב ובקביעת מנגנון הסיום: ראש הממשלה, הרמטכ"ל, שר הביטחון ושרת החוץ.

מטרות המלחמה הוגדרו באופן שונה על ידי ראש הממשלה ועל ידי הרמטכ"ל. בנאום בכנסת קבע ראש הממשלה ב-17 ביולי 2006 כי יעדי המלחמה הם:

- החזרת החיילים החטופים;
- הפסקת אש מוחלטת;
- פריסת צבא לבנון בכל דרום לבנון;
- הוצאת חיזבאללה מהאזור תוך מימוש החלטת מועצת הביטחון 1559.²⁴

לעומתו, שלושת היעדים האסטרטגיים הראשיים, שהרמטכ"ל חלוץ הגדיר לצה"ל היו הפסקת התקפות הטרור של חיזבאללה לתוך ישראל מתוך אדמת לבנון הריבונית, הטלת האחריות על השליטה באזור הדרום על ממשלת לבנון, הסבת נזק משמעותי לתשתיות הצבאיות של חיזבאללה.²⁵

²⁴ דברי ראש הממשלה, אהוד אולמרט, בכנסת, באתר משרד ראש הממשלה 17/07/2006, ²⁵ בנג'מין ס' למבת', מלחמת לבנון השנייה – הערכה מחודשת, צבא ואסטרטגיה, כרך 4, גיליון 3, דצמבר 2012, עמ' 48

בספרו של יחסי ממשל בוש עם ראשי מדינת ישראל חושף מי שהיה סגן היועץ לביטחון לאומי של נשיא ארצות הברית, אליוט אברמס²⁶, את הפערים בתפיסה האמריקאית והישראלית בכל הקשור להבנת היעדים של המלחמה, היכולת הישראלית להשיג את היעדים הדרושים ובעיקר, הפערים הנוגעים לפגיעה האגבית במה שנחשב לנכס עבור היציבות האזורית. אברמס כותב שפערים התגלעו בכל בעיקר בכל הנוגע למשמעות הפגיעה בממשלת לבנון כתוצאה מהמבצע הקרקעי הישראלי ומצביע על חוסר הסכמה בסיסית ששררה בין ממשלת ישראל לקהילה הבינלאומית אשר, עד כה, תמכה במבצע הישראלי²⁷. ישראל לא תיאמה את מצב הסיום הרצוי לה עם בת הברית היחידה, שמאפשרת השגת מנגנון סיום רצוי בסביבה הבינלאומית איתה מתמודדת מדינת ישראל, למרות שחשיבות שרידותו של ממשלת לבנון עבור ארצות הברית הובהרה לממשלת ישראל ישירות על ידי מזכירת המדינה רייס במהלך ביקורה בארץ במהלך חודש יולי.

לעומת זאת, לשני ראשי המדינות הידידות, ישראל וארצות הברית, הייתה תפיסה זהה באשר למשמעות המלחמה עם חיזבאללה. שניהם סברו כי מדובר במלחמה באמצעות פרוקסי נגד איראן ועל כן, על ישראל לצאת עם ידה על העליונה, גם במחיר גבוה. אברמס מתאר שיחה בין המשלחת האמריקאית לראש ממשלת ישראל אולמרט תוך כדי המלחמה בה הוא קובע כי:

*(...) We need and you need to emerge with a sense of achievement. This is just a chapter in confronting Iran and they must not win the test, he told us – sounding just like the President.*²⁸

את שלב הרכבת מנגנון הסיום מתאר אברמס, כמלווה במתחים רבים בין ראש הממשלה וצוותו מצד אחד לבין מזכירת המדינה וצוותה מהצד השני. המתחים היו תוצאה של המשמעויות של הפצצת חיל האוויר שהרגה עשרים ושמונה אזרחים בכפר כאנה, דרישת הקהילה הבינלאומית מישראל להפסיק את הלחימה עקב כך, ותוצאה של מתחים הנוגעים למשמעויות הפוליטיות של המלחמה עבור ראש הממשלה. אברמס מתאר פגיעה בתאום בין שתי המדינות הידידות כתוצאה ממתחים אלו²⁹.

רבות נכתב על תהליך קבלת ההחלטות במהלך מלחמת לבנון השנייה, תוך ביקורת נוקבת על היעדר תאום מספק במשולש הדרג הצבאי, הדרג המדיני והזרוע המדינית ואין זה המקום לחזור ולנתח מלחמה זו.

²⁶ Elliott Abrams, Tested by Zion, Cambridge University Press, 2013

²⁷ Ibid, עמ' 180-183

²⁸ Ibid, עמ' 184

²⁹ Ibid, עמ' 189

עיקרי הדברים הנוגעים לעבודה שכאן הם הבאים :

- מנגנון הסיום היה החלטת מועצת הביטחון 1701, אשר נוסחה ברובה בתיאום עם ישראל³⁰. עם זאת, ההחלטה שבסופו של דבר אומצה הייתה תוצר של לחץ מהקהילה הבינלאומית ובראשה ממשלת צרפת, שהציגה הצעה אלטרנטיבית להחלטה שלא תואמה עם ישראל ואשר, אילו הייתה מתקבלת, הייתה הופכת למנגנון שבכפיה.
- גורמים מדיניים זרים, רבים היו מעורבים ביצירת מנגנון הסיום. ביניהם, קנצלרית גרמניה אנג'לה מרקל, מזכירת המדינה קונדוליסה רייס, המזכיר הכללי של האו"ם קופי ענאן, נשיא צרפת ג'ק שיראק והרבה אחרים.
- לאירוע לא מתוכנן, הפצצת בית בכפר כאנה והרג אזרחים רבים, היתה השפעה משמעותית על הלחץ הבינלאומי ועל מנגנון הסיום.
- הגורמים, שניהלו את המשא ומתן מהצד הישראלי היו "צוות טורבוביץ'", יועצו של ראש הממשלה אולמרט, שרת החוץ לבני ויועצה טל בקר, וראש האגף הביטחוני מדיני, עמוס גלעד.³¹
- אחרי אימוץ ההחלטה דרש ראש הממשלה להמשיך בלחימה במטרה להשיג את מה שהגדיר כ-"תמונת ניצחון" למרות שהמטרות הצבאיות לכאורה הושגו³².
- החלטת מועצת הביטחון 1701 קבעה את הפרמטרים הבאים :

השלב הראשון של הפסקת האש

- הפסקת הלחימה. (סעיפים 1,7). המבוא להחלטה כולל קריאה להפסקת מיידית של הלחימה, המהווה "איום על השלום העולמי ועל הביטחון", ולשחרור ללא תנאי של החיילים הישראלים החטופים. אין בהסכם שום מנגנון אכיפה ביחס לשחרור החיילים, ושחרורם אינו מותנה ביישום השלבים הנוספים של ההסכם.
- סידורי הביטחון. מנסחי ההחלטה קיוו שהיא תסייע לממשלת לבנון להחיל את ריבונותה של שטח המדינה. (סעיפים 2-5, 14). לשם כך, נקבע כי צבא לבנון יתפרש בדרום המדינה, במקביל להגעתו של כוח

³⁰ ראיון עם עורך דין טל בקר, 4 פברואר, 2016

³¹ דוח ועדת וינוגרד, ינואר 2008

³² ראיון עם ראש הממשלה לתוכנית של רביד דרוקר על מלחמת לבנון השנייה

יוניפי"ל מתוגבר ונסיגת צה"ל. בנוסף, ההחלטה קראה לקיים הסכמים קודמים, כהסכם טאאיף, ולכבד את "הקו הכחול".

- ההחלטה מגדירה את היקף וסמכויות המנדט של יוניפי"ל (סעיפים 11, 12, 14, 16), שכהונתו הוארכה עד ל- 31 באוגוסט 2007, וסמכויותיו הורחבו. ואולם, גם המנדט החדש והמורחב של יוניפי"ל אינו מעניק בידיו סמכויות אכיפה ושיטור המאפשרות לו לפעול לפירוק החיזבאללה מנשקו.
- אספקת נשק. הקהילה הבין-לאומית (סעיפים 6, 15, 19) מתחייבת להימנע מלספק נשק לגורמים בלבנון, אלא באישור של ממשלת לבנון או יוניפי"ל.

השלב השני של הפסקת האש

- הסדר כולל. (סעיפים 8, 18). החלטת האו"ם 1701 קראה להפסקת אש קבועה, שתושג באמצעות משא ומתן בין לבנון לישראל, ואשר במסגרתו ילובנו הסוגיות התלויות ועומדות בין המדינות.
- סוגיות אלה כוללות כינונם של סידורי ביטחון, הפיכת דרום לבנון (בין הקו הכחול לנהר הליטאני) לשטח מפורז, אכיפת האמברגו הצבאי על הקבוצות החמושות בלבנון, פירוק הארגונים החמושים, הבטחת עצמאותה של לבנון ממעורבות זרה, שחרור האסירים הלבנונים הכלואים בישראל ופתרון המחלוקת על חוות שבעא.³³

מנגנון הסיום היה, אם כן, החלטת מועצת הביטחון מפורטת, שהגדירה את משטר הביטחון המוסכם בין הצדדים ואשר הייתה לבסיס הסטטוס קוו מאז המלחמה ועד היום.

Online source: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/465/03/PDF/N0646503.pdf?OpenElement>³³

4.4. מבצע "עופרת יצוקה"

מבצע "עופרת יצוקה" היה מבצע צבאי, רחב היקף שהוביל צה"ל ברצועת עזה בין ה-27 לדצמבר 2008 ל-18 בינואר 2009, בעקבות ירי רקטות בלתי פוסק מהרצועה אל עבר אזרחים ויישובים במערב הנגב. מטרתו הייתה "לפגוע קשה בממשלת חמאס על מנת לגרום למציאות ביטחונית טובה יותר לאורך זמן סביב רצועת עזה, תוך חיזוק ההרתעה וצמצום ירי הרקטות, ככל שניתן"³⁴. בסופו של דבר הוגדרו שלושה יעדים למבצע:

- ליצור רגיעה ביטחונית שתשרוד לאורך זמן;
 - למנוע את יכולת חמאס להתחמש;
 - להחזיר את החייל החטוף גלעד שליט. יעד זה הוגדר, ולא חד-משמעית, רק לקראת סוף המבצע³⁵, ב-17 בינואר.
- לאחר 22 ימי לחימה הכריזה ישראל על הפסקת אש חד-צדדית, שנכנסה לתוקפה למחרת לפנות בוקר, וכוחותיה החלו לצאת בהדרגה מהרצועה. השלמת היציאה הסתיימה ב-21 בינואר.
- תהליך הגדרת המטרות היה ארוך ומפותל, ולכן פגע באפקטיביות המבצע והביא להתארכותו המיותרת למשך שבוע לפחות. הדבר התחיל בהגדרת מטרה כוללת, שבמרכזה ההנחיה "ליצור מציאות ביטחונית טובה יותר". אמירה זו אינה יכולה לשמש להגדרת מטרה, ואכן, רק שלושה ימים לאחר תחילת המבצע החל הדיון האמיתי, ובמרכזו הוויכוח בין שלוש גישות אשר יוצגו סביב שולחן הדיונים: הגישה המינימליסטית, שהסתפקה בהשגת הפסקת אש ארוכה שתתבסס על הרתעה; הגישה "האמצעית", שהגדירה את המטרה כהשמדת עיקר כוחו הצבאי של חמאס; והגישה המקסימלית, שהגדירה את המטרה כמיטוט שלטונו של חמאס ויצירת מציאות פוליטית חדשה, מלבד זו הביטחונית. ההחלטה כי המטרה העיקרית של המבצע היא הגישה המינימליסטית, התקבלה שבועיים לאחר תחילת המבצע והביאה להתארכותו³⁶.

מטרת המבצע הוגדרה אפוא: "פגיעה קשה בחמאס כדי ליצור את התנאים להסדרה ביטחונית טובה יותר לישראל". לא ברור היה מהו ההישג הגלום במונח "פגיעה קשה בחמאס", והיו שטענו כי הדבר הושג כבר במטס הפתיחה, ואילו אחרים, טוענים שהדבר לא הושג כלל במבצע. חמור יותר, הדירקטיבה "ליצור את התנאים להסדרה

³⁴ "במחנה", 2 בינואר 2009

³⁵ גיורא איילנד, "עופרת יצוקה": יחסי הדרגים ותוצאות המבצע, *עדכן אסטרטגי*, (4) 11, פברואר 2009, עמ' 7-11.

³⁶ *ibid*

ביטחוניית טובה יותר" מעורפלת וחסרת כיוון, ויכולה להכיל מגוון רחב של יעדים מדיניים ודרכים להפעלת הכוח הצבאי.³⁷

ברטרנספקטיבה ברור שאף לא אחד משלושת היעדים הושג: תוך חודשים ספורים חזר החמאס לשגר רקטות לעבר ישראל; למצרים של מובארק לא היה עניין להיכנס לעימות עם חמאס ועל כן, זה המשיך להתחמש ואף הגדיל בצורה משמעותית את יכולת התלול מסלול שלו, עד כי מדינת ישראל נאלצה להיכנס למערכה נוספת שלוש שנים לאחר מכן, וגלעד שליט הושב רק לאחר מערכה מדינית ארוכה ב-2011.

כתוצאה מהכניסה הקרקעית לעזה קידמה הקהילה הבינלאומית מנגנון סיום שונה מזה שאליו שאפה ישראל. גם במקרה של מבצע זה היה ניסיון של הקהילה הבינלאומית לכפות על ישראל מנגנון בניגוד לאינטרס שלה: בשמיני בינואר קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם את החלטה 1860, הקוראת להפסקת אש מיידית בין ישראל לחמאס. ההחלטה קראה לישראל לסגת בצורה מלאה מעזה לאחר השלב הראשון של הפסקת אש מוחלטת. מבין 15 המדינות החברות במועצת הביטחון, 14 תמכו בהחלטה וארצות הברית נמנעה.

למרות המכה הקשה, הודיע ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט, מיד לאחר קבלת ההחלטה, כי אין בכוונת ישראל להיענות להחלטת מועצת הביטחון של האו"ם. הוא הצהיר כי "ירי הרקטות הבוקר רק מוכיח שהחלטת האו"ם אינה מעשית ולא תקוים על ידי ארגוני הרצח". המסר שלו היה כי ישראל לא תאפשר לגורמים חיצוניים להתערב בענייני הביטחון שלה. שרת החוץ, ציפי לבני הוסיפה אף היא כי "ישראל פעלה, פועלת ותפעל אך ורק לפי שיקוליה, ביטחון אזרחיה וזכותה להגנה עצמית"³⁸. דרוש היה, אם כן, מרכיב נוסף למנגנון הסיום ולשם כך, סיכמה שרת החוץ לבני עם עמיתתה האמריקאית קונדוליסה רייס, הבנות בין ישראל לארצות הברית עם תמיכת נאט"ו, אשר ימנעו את המשך הברחות הנשק לתוך רצועת עזה. רק לאחר החתימה על מזכר ההבנות השיגה מדינת ישראל את כוחותיה מרצועת עזה והודיעה על הפסקת אש חד צדדית.

כאשר החלו הדיונים על מנגנון הסיום התגלעה מחלוקת בין שלושת הקברניטים אשר ניהלו את המשבר על אופי מנגנון הסיום הרצוי: ראש הממשלה שאף להשיג הסדר כולל באמצעות צד שלישי, אשר יסדיר את היחסים עם חמאס בעזה אחרי השתלטות הארגון על רצועת עזה; שר הביטחון שאף להשיג הישגים צבאיים מרביים ולהגיע להסדרה ישירה מול חמאס (תהדיאה); לעומתם, שרת החוץ, ציפי לבני, הייתה בדעה

³⁷ רון טירה, החיפוש אחר "הגביע הקדוש", צבא ואסטרטגיה, כרך 2, גיליון 2, אוקטובר 2010
³⁸ רוני סופר ועלי ואקד, לבני על החלטת האו"ם: נפעל רק לפי שיקולינו, באתר ynet, 9 בינואר 2009

שהסדרה מול חמאס תפגע במעמד הרשות הפלסטינית והעומד בראשה, אבו מאזן, ועל כן שאפה להגיע נסיגה חד צדדית מוקדם ככל האפשר³⁹.

נוכח הבדלי הגישות וחוסר האמון ששרר בין שלושת האישים, ביצעו הצוותים של כל אחד מהם עבודת מטה בשאיפה להגיע למנגנון סיום המתאים לעמדת הקברניט, אותו שירתו, מבלי שתיאמו עמדות האחד מול השני⁴⁰. חוסר התיאום הבסיסי, ששרר בין הגורמים השונים, האמונים על יצירת מנגנון הסיום, האריך את משך הזמן שהיה דרוש כדי להשלים את המשא ומתן על מנגנון הסיום.

השחקנים הזרים העיקריים, שהיו מעורבים במשא ומתן על מנגנון הסיום, היו מרובים: מזכירת המדינה האמריקאית, נשיא צרפת ושרי המדינות המרכזיות של האיחוד האירופאי, שלטונות מצרים ומזכ"ל האו"ם היו כולם מעורבים ברמה כזו או אחרת ביצירת מנגנון הסיום הכפול (החלטת מועצת הביטחון ולאחר מכן הסכם הבנות עם ארצות הברית).

המבצע יכול היה, כנראה, להסתיים ימים ספורים לאחר תחילתו, הרבה לפני שנוצר מצב שבעקבותיו נאלצה מדינת ישראל לשלם מחיר מדיני יקר מאוד בדמות דוח חמור של המועצה לזכויות אדם, ניתוק היחסים הדיפלומטיים עם קטאר ומאוריטניה, הרעה משמעותית ביחסים עם תורכיה ופרשת המשט, תנועת BDS (Boycott, Divest and Sanction) שצברה לאחר מבצע זה תאוצה משמעותית ועוד אירועים רבים נוספים.

הלחימה נמשכה, עד אשר נוצר מנגנון הסיום, שענה על הצרכים המדיניים והצבאיים של הדרג המדיני. מנגנון הסיום נוצר, אם כן, בשני שלבים, הראשון כפוי (החלטת מועצת הביטחון) והשני יזום (הסכם ההבנות).

³⁹ ראיון עם תא"ל (מילי) אסף אוריון (12 ינואר 2016)

⁴⁰ ראיון עם עורך דין טל בקר, 4 פברואר, 2016

4.5. מבצע "עמוד ענן"

מבצע "עמוד ענן" החל ב-14 בנובמבר 2012 והסתיים ב-21 לנובמבר 2012. המבצע החל עם חיסולו של אחמד ג'עברי, מפקדה בפועל של הזרוע הצבאית של החמאס. במהלך המבצע נערכו אלפי תקיפות על יעדים ברצועת עזה, ובמקביל נורו מרצועת עזה כ-1,500 רקטות לעבר יישובי הדרום, ולראשונה בוצע ירי גם לעבר ערי המרכז בהן ראשון לציון, תל אביב וירושלים. המבצע הסתיים כעבור שבוע בהכרזה על הפסקת אש. המבצע לא כלל כניסה קרקעית לרצועה והתנהל בעיקרו על ידי חיל האוויר ובאופן מצומצם, בסיוע חיל הים, חיל התותחנים ויחידות נוספות.

הגדרת היעד הייתה הפעם ברורה ומצומצמת: "מטרת מבצע עמוד ענן היא להסיר את האיום האסטרטגי על אזרחי ישראל"⁴¹. ההסתפקות במטרת מבצע מוגבלת וצנועה אפשרה לדרג המדיני מרחב גדול יחסית, הן ביחס למשימה שניתנה לצבא והן ביחס לאפשרות לסיים את המבצע בזמן קצר. הפעלת כוחות היבשה במבצע קרקעי רחב הייתה אופציה שאין חובה לממשה, כל עוד המטרה היא השגת הרתעה בלבד. גיוס המילואים, שבוצע עם תחילת המבצע, היה אף הוא חלק מבניית ההרתעה כנגד החמאס ונראה היה כי הפעם, המבצע כולו - מיריית הפתיחה ועד למנגנון הסיום - היה פרי תכנון מדויק של הדרג המדיני⁴².

אלא שנראה, שגם הפעם לא תואמו המאמץ המדיני והמאמץ הצבאי: המטרות הצבאיות "אזלו" לפני השגת מנגנון הסיום הדרוש, ועל כן נדרש הצבא להמשיך את מאמץ הלחימה במטרה להפעיל את הלחץ המדיני הדרוש להשגת מנגנון הסיום, עליו התקיים משא ומתן.

יתרה מזאת, גם הפעם לא היו מתואמים הדרגים המדיניים בינם לבין עצמם: שר הביטחון, שהיה אדריכל המבצע, תכנן אותו מתחילתו ועד סופו, כולל מנגנון הסיום שאמור היה להוות הסדרה באמצעות מצרים. לאור מרכזיות אופי מנגנון הסיום, מינה ראש הממשלה את שליחו (במקרה זה, ראש המוסד) לנהל את אופי מנגנון הסיום מול המצרים. גם כאן, לקה התיאום בין שני הערוצים בחסר ועל כן, יצירת מנגנון הסיום המתוכנן (והרצוי) התעכבה.

השחקנים הזרים העיקריים, שעסקו ביצירת מנגנון הסיום היו מזכירת המדינה קלינטון, שדילגה בין קהיר לירושלים, ונשיא מצרים, מורסי, איש "האחים המוסלמים", שהיה ערוץ התקשורת מול חמאס. לאור הקשרים ההדוקים בין שלטון

http://www.mfa.gov.il/mfaheb/foreignrelations/foreignpolicy/pages/operation_pillar_of_defense_141112.aspx

⁴² ראיון עם תא"ל (מיל) יורם חמו (24 ינואר 2016)

"האחים המוסלמים" לחמאס, היה ערוץ התקשורת קצר וברור ויכולת ההשפעה של המתווכים (מצרים וארצות הברית) הייתה משמעותית⁴³.

סעיפים השונים בהסכם הפסקת האש לא פורסמו בציבור, אך לאחר תום המבצע נודע על הרחבת תחום הדיג המותר לדייגי עזה מ-3 מייל ימי ל-6 מייל ימי, כמו גם על התחלת עיבוד מחודש של חלקות במרחק של כמה מאות עד עשרות מטרים מהגדר הביטחוני, המקיפה את רצועת עזה, שטח שנאסרה בו נוכחות פלסטינים קודם לכן. כמו כן, פורסם כי לאחר תום המבצע חדלו כוחות צה"ל לפעול במרחב של כ-300 מטר בתוך השטח הפלסטיני, אזור ה"פרימטר", שבו פעל צה"ל טרם המבצע. פרסומים אחרים הציגו סעיפים שונים בהסכם, כדוגמת התחייבות ישראלית לעצירת הסיכולים הממוקדים ברצועת עזה, והבטחה לאי כניסה קרקעית לרצועת עזה. מנגד, התחייב חמאס להפסיק את כל ההתקפות על שטח ישראל מרצועת עזה, אך לא הוטלה עליו אחריות באכיפת התחייבות זו על ארגונים אחרים.

ibid⁴³

4.6. מבצע "צוק איתן"

מבצע "צוק איתן" התחיל ב-8 ביולי 2014 ונמשך עד להפסקת האש ב-26 לאוגוסט. המבצע החל בעקבות ירי רקטות מרצועת עזה לעבר אוכלוסייה אזרחית בדרום ישראל (ב-7 ביולי נורו לעבר יישובי הדרום למעלה מ-80 רקטות) כתגובה למבצע "שובו אחים" של צה"ל לאיתור שלושת הנערים החטופים ולפגיעה בתשתיות חמאס ביהודה ושומרון.

המבצע כלל, בשלב הראשון, בעיקר הפצצות כבדות של חיל האוויר הישראלי וחיל התותחנים ברצועת עזה, כשבמקביל ספגה ישראל ירי רקטי מרצועת עזה והתמודדה עם חדירה של חמושים לשטחה, שהגיעו מרצועת עזה דרך הים או דרך מנהרות. בשלב השני, שהחל ב-17 ביולי, נכנסו כוחות קרקעיים של צה"ל לרצועה במטרה לפגוע במנהרות הטרור. בשלב שלישי, שהחל ב-5 באוגוסט הושלמה יציאת הכוחות הקרקעיים של צה"ל מרצועת עזה, אך נמשכה הלחימה, במסגרתה נורו רקטות ופצמ"רים על ישראל, במקביל להמשך ירי של צה"ל על המפגעים ברצועת עזה.

במהלך המבצע היו 12 ניסיונות לתיווך ולהשגת הפסקת אש. מרבית הניסיונות התקבלו על ידי ישראל, אך נדחו על ידי חמאס. רק בניסיון ה-12, לאחר 50 ימי לחימה, נקבעה הפסקת אש.

המטרות שהוגדרו על ידי הדרג המדיני למבצע "צוק איתן" דמו בעיקרן למטרות במבצעים הקודמים ברצועה: "מבצע הרתעתי להשבת השקט וחיידוש ההרתעה, תוך פגיעה קשה בחמאס, החלשתו וריסונו, אך שמירתו ככתובת ריבונית אחראית ואפקטיבית בסיום הלחימה"⁴⁴.

מיד עם ראשית הלחימה החל משא ומתן על מנגנון הסיום באמצעות שלטונות מצרים. ראוייה לציון העובדה שבניגוד למקרה של מבצע "עמוד ענן", בתקופת מבצע "צוק איתן" לא קיימו שלטונות מצרים וארגון החמאס ביניהם יחסים חמים. שלטונות מצרים לא זכו לאמונו של החמאס כמתווך הוגן לאור היחסים המתוחים בין הנשיא המצרי, שראה בחמאס ארגון טרור לבין ארגון האחים המוסלמים, פטרוניהם של החמאס.

⁴⁴ משה יעלון, שר הביטחון, בהרצאה במרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, 29 בספטמבר, 2014.

לאור היחסים המתוחים דחה חמאס את הצעת הפסקת האש שהציעה מצרים לאחר 12 ימי לחימה בלבד. מזכיר המדינה קרי, שסבר כי נכון יהיה להשיג הסכם הפסקת אש באמצעות גורם הזוכה לאמון חמאס, פנה לקטר ולתורכיה בבקשה שיתערבו מול חמאס במטרה להגיע לנוסח מוסכם. בכך יצר מזכיר המדינה קרי, משא ומתן מקביל על מנגנון סיום שני, מתואם בין ישראל למצרים, אשר לא היה מקובל על חמאס והשני, מתואם בין חמאס לקטר שלא היה מתואם עם ישראל ומצרים.

מהלך זה גרם למבצע להתארך יותר מחמישים יום, שכן בסופה של לחימה ארוכה, מנגנון הסיום, עליו הוסכם, היה זה שהציעה מצרים ביום ה-12 ללחימה ושקיבלה מדינת ישראל כבר אז, לפני שהחליטה על מהלך קרקעי לטיפול במנהרות. מכאן ניתן להסיק שהטיפול במנהרות לא היה כלל בין היעדים המבצעיים שהוגדרו על ידי הדרג המדיני אלא, יעד זה נוסף אחרי הכישלון להביא לסיום הלחימה באמצעות מנגנון הסיום שהציעו המצרים.

במקרה זה, אותם השחקנים המעורבים ביצירת מנגנון הסיום היו השחקנים שסיימו את הלחימה במבצע "עמוד ענן" לאחר פחות משבועיים: ראש הממשלה, נתניהו, מזכיר המדינה ונשיא מצרים. עם זאת, לאור שינוי חלק מהפרסונות, היה המבצע לסבב הלחימה הארוך ביותר שידעה מדינת ישראל מאז מלחמת העצמאות. מצרים עברה משלטון תנועת "האחים המוסלמים", שהיו בני בריתם של חמאס ועל כן רצו לקצר את הלחימה ככל האפשר, לידיו של הגנרל א-סיסי שראה בחמאס יריב ועל כן לא ניסה להקל עליהם במנגנון הסיום. במקביל, ניתן להניח כי יוזמתו של מזכיר המדינה, קרי, לנסות לכפות מנגנון סיום על ישראל ומצרים תרמה אף היא להתארכות הלחימה מעבר למתוכנן ולמצופה. אופי מנגנון הסיום היה הבנות שבעל פה באמצעות צד שלישי, מצרים.

תוכן ההבנות היה מסווג ועל כן לא פורסם. עם זאת, אמצעי התקשורת, שעסקו בנושא לאחר המבצע התייחסו מספר סוגיות ביניהן: הרחבת זכויות הדיג, שחרור אסירים והעברת משכורות לאנשי חמאס⁴⁵.

<http://www.ifat.com/VT/Trans.aspx?ID=5768361&CID=100105>⁴⁵

פרק 5 - הצגת המנגנון המוצע

5.1. מאפיינים

המודל מבוסס על מספר מאפיינים של המציאות האסטרטגית הישראלית ומספר נתוני יסוד, החוזרים על עצמם בכל סבב אלימות. מאפיינים אלו משפיעים בצורה מהותית על אופי מצב הסיום ומנגנון הסיום וזיהויים חשוב להבנת מודל מנגנון הסיום המוצע. הצגת המאפיינים תיעשה על פי חלוקה למאפיינים מדיניים דיפלומטיים, ומאפיינים מדיניים פנימיים (יחסים בין ראש הממשלה לשרים, ולשחקנים פנימיים) ומאפיינים צבאיים.

5.1.1. תנאים מדיניים דיפלומטיים:

א. בשתי הזירות, הדרומית והצפונית, מתקיימים פרמטרים דומים הנוגעים למעמדו המדיני של היריב: **שני היריבים הם ארגוני טרור** ללא מעמד בינלאומי מוכר או מקובל (גם אם מעמדו של חיזבאללה התבסס בעקבות שיתוף הפעולה שלו עם רוסיה).

ב. **היזברות ישירה עם היריב אינה אפשרית**. הסיבות הן מדיניות מהצד הישראלי ומהצד של היריב: מחד גיסא, הדברות פרושה מתן הכרה דה פקטו בארגון טרור, ומאידך גיסא, הדברות עם ישראל פרושה, עבור היריבים, הכרה בזכות קיומה של ישראל.

ג. **היריבים פועלים מתוך שטח, עליו גורם אחר אחראי** מבחינת הקהילה הבינלאומית - ממשלת לבנון בזירה הצפונית והרשות הפלסטינית בעזה. עם זאת, הגורמים, השולטים דה פקטו בשטח בו מתנהלת הלחימה הם היריבים. לקהילה הבינלאומית יש אינטרס ברור למנוע פגיעה בשחקנים אלו.

ד. **ישראל תעדיף הבנות כתובות על פני הבנות שבעל פה**. הבנות כתובות מחייבות יותר ועשויות לשמש את ישראל, אם וכאשר יפר אותן היריב. עם זאת, **ברור שחמאס, כמו גם חיזבאללה, לא יסכים לחתום על הסכם כתוב כלשהו עם ישראל לאור ההכרה הכרוכה בחתימה עליו**. במקביל תעדיף, מדינת ישראל הבנות כתובות באמצעות צד שלישי ולא ישירות עם היריבים

מאותה הסיבה: לאור העובדה שהבנות כתובות יעניקו לגיטימציה והכרה בארגונים אלו.

ה. **קיימת תלות מדינית מוחלטת של מדינת ישראל בארצות הברית.** ללא תמיכה אמריקאית אין למדינת ישראל יכולת לעצור את גל היוזמות האנטי ישראלית בזירה הבינלאומית בכלל והמולטילטראלית בפרט. כתוצאה מכך, הופכות דרישותיה של ארצות הברית לאולטימטיביות בניהול פעולות איבה. תאום מוחלט עם ארצות הברית בשלב המכין, תוך כדי לחימה וביצירת מנגנון הסיוע הם הכרח שאין בלתו.

ו. **היחסים עם הממלכה ההאשמית ועם מצרים הם נכסים אסטרטגיים,** עליהם מדינת ישראל לא תוותר, גם במחיר של צמצום משמעותי של ההישגים הצבאיים או של פגיעה במצב הסיוע המדיני.

ז. בזירה הדרומית יהיה **למצרים אינטרס להיות מעורבת** ביצירת מנגנון הסיוע, נוכח הגבול המשותף ולמדינת ישראל יהיה אינטרס לשלב את מצרים. מעמדה של מצרים כמנהיגה המדינית של העולם הערבי - אחת משתי מדינות ערב איתן יש לישראל הסכם שלום - ונוכחותו של האמון על תיק החוץ בחמאס בקהיר הופכים את מצרים לשותף הכרחי בכל משא ומתן בזירה הדרומית.

ח. מול חיזבאללה, **בזירה הצפונית, יש אינטרסים לשתי מעצמות** אשר ישאפו להיות מעורבות בעיצוב מצב הסיוע ומנגנון הסיוע: רוסיה (בשל הברית עם חיזבאללה בסוריה) וצרפת (בשל האינטרסים המסורתיים שלה בלבנון). למדינת ישראל יהיה אינטרס למנוע, במידת האפשר, את שילובן ביצירת מנגנון הסיוע. לחלופין, מדינת ישראל תסכים לשלבן ביצירת מנגנון הסיוע, במטרה "לחבק" אותן מבחינה מדינית ובכך, להשפיע מקרוב על יוזמותיהן המדיניות.

ט. לאור ההשלכות הפוטנציאליות, ההרסניות, שיכולות להיות לעימות צבאי בין לחמאס או לחיזבאללה, לשחקנים רבים בקהילה הבינלאומית יהיה אינטרס מובהק לגלות מעורבות אינטנסיבית בניסיונות לעצור את הלחימה ולמנוע פגיעה קשה בממשלת לבנון. לעומת זאת, **תעדיף מדינת ישראל לצמצם את מספר השחקנים המעורבים** ביצירת מנגנון הסיוע מעבר למדינות המצוינות לעיל.

י. המשא ומתן על מנגנון הסיום יתחיל מיד עם פרוץ סבב האלימות. לעיתים, מנגנון הסיום שיאומץ בסופו של תהליך יושג כבר בתחילת סבב האלימות ואולם, התנאים המדיניים יבשילו עד כדי אימוצו על ידי הצדדים רק לאחר שהיריב ישיג את מטרותיו המדיניות.

יא. מטרת היריב, בעיקר חמאס, היא לכפות שינוי מדיניות ישראלית בהקשר הפלסטיני בכלל וברצועת עזה בפרט באמצעות שני כלים עיקריים:

התשת הציבור הישראלי כתוצאה מלוחמה מתמשכת, פגיעה כלכלית ומוראלית בישובים הנושקים לאזור הלחימה ועקב כך, פגיעה פוליטית בהנהגה הפוליטית הישראלית.

באמצעות תהליך דה-לגיטימציה, המתעצם עם כל סבב לחימה. בהקשר זה, המשך הלחימה משרת את יעדי היריב גם אם, או בעיקר אם מספר הנפגעים בצד שלו מגיע לממדים משמעותיים.

5.1.2. מאפיינים מדיניים פנימיים:

א. המבנה הפוליטי:

על פי חוק, מפקד הצבא הוא ממשלת ישראל והגורם היחיד המוסמך לקבוע את יעדי המלחמה היא ממשלת ישראל. ראש הממשלה, העומד בראש הגוף האמון על הגדרת יעדי מלחמה, מביא את היעדים לדין ולהחלטת הממשלה. בשל מבנה הפוליטי הישראלי, הייחודי מציאות חוקתית זו יוצרת בעיה פוליטית מובנית.

גיורא איילנד, ראש המועצה לביטחון לאומית לשעבר, מגדיר את הבעיה הפוליטית בצורה ברורה אותה נכון להביא במלואה כמאפיין פוליטי המקשה על תהליך קבלת החלטות בזמן חירום:

שיטת הבחירות בישראל והתכיפות שבה קמו ונפלו ממשלות, יוצרות אי-וודאות פוליטית קבועה (...) במציאות שכזאת עסוק ראש הממשלה רוב זמנו בהבטחת הישרדותו הפוליטית. אפשר לדמות את ראש הממשלה למי שלא רק נדרש לקבל את ההחלטות החשובות והקשות ביותר, אלא נאלץ

לעשות זאת בעומדו על כדור. ברור שמרב הקשב מרוכז במאמץ שלא ליפול. בנוסף לכך, השרים האמורים לסייע לראש הממשלה הם בה בעת גם המתחרים שלו, אם באופן סמוי בתוך מפלגתו, ואם בגלוי בהיותם ראשי מפלגות מתחרות. תופעה זו גורמת לכל ראש ממשלה לאמץ שלושה עקרונות:

- הראשון – דיסקרטיות, המובילה לא רק למידור אלא גם לויתור על ניסיון לקיים דיון ענייני מחשש שפרטיו יודלפו.
- השני – העדפת שיקול הנאמנות על פני שיקולים אחרים. לדיון מסוים או למשימה מדינית חשובה מעדיף ראש הממשלה מישהו שנאמנותו (הפוליטית או האישית) אינה מוטלת בעינו בספק, על פני אחר שהמקצועיות והבקיאות שלו מובהקות יותר.
- השלישי – עדיף שדיונים פורמליים החייבים להתקיים, למשל ישיבות ממשלה, יעסקו רק בנושאים שחשיבותם פחותה, או בנושאים שבהם מובטחת הסכמה רחבה. כך תישמר מראית עין של תקינות שלטונית, אך ימנע כמעט כל סיכון פוליטי.⁴⁶

ב. מצב חוסר האמון הבסיסי, הקיים בין השחקנים המדיניים, לעיתים קיים גם בין הדרג המדיני לדרגים צבאיים בכירים נוכח הניידות הרבה הקיימת במדינת ישראל בין הצבא למערכת הפוליטית. רמטכ"ל מצליח וכריזמטי ייתפס מיד כיריב פוליטי פוטנציאלי ועל כן, ראש הממשלה (ללא קשר לזהותו האישית או המפלגתית) יעדיף לשמור את הרמטכ"ל אף הוא בעמיות מכוונת. כאשר מתגלות אי הסכמות מהותיות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, יופיע ברקע מתח פוליטי, גם כאשר הדברים אינם נאמרים מפורשות.

ג. תוצאות סבב אלימות קריטיות לשרידותו הפוליטית של העומד בראש המערכה. היות וכך, ראש הממשלה יהיה זה שינהל באופן אישי את המשא ומתן על מנגנון הסיום באמצעות שליחיו. לרוב, הוא ישאף למדר את הגורמים הפוליטיים, הסובבים אותו משיקוליו האמיתיים ומהתקדמות המשא ומתן עד להשגת מנגנון הסיום. הוא ינהל את המשא ומתן באמצעות אחד מיועציו הקרובים: יועץ מדיני, ראש מוסד, ראש שרות או היועץ לביטחון לאומי.

⁴⁶ "תהליך קבלת ההחלטות בישראל" גיורא איילנד, "מלחמת לבנון השנייה" בעריכת מאיר אלרן ושלמה ברום, ידיעות אחרונות, 2007

ד. ראש הממשלה עשוי לאפשר קיומם של מסלולים מקבילים ומשלימים של משא ומתן לשם השגת תוצרים אלטרנטיביים וטובים יותר. לאור ההיבטים הביטחוניים המובהקים של מנגנון הסיום, נציג שר הביטחון יהיה לרוב שותף למשא ומתן: ראש האגף המדיני ביטחוני במשרד הביטחון, ראש אגף התכנון של צה"ל או יועץ מיוחד של שר הביטחון. עם זאת, בסופו של דבר, הגורם המנהל היחיד יהיה ראש הממשלה.

ה. לאור ההיבטים המדיניים והצורך בהפעלת נציגויות ישראל באו"ם, ובבירות של חמשת המעצמות הקבועות של מועצת הביטחון למשרד החוץ גם יהיה תפקיד. כמו כן, נוכח המעורבות האפשרית של האו"ם ביצירת מנגנון הסיום, בהחלט יתכן שנציג משרד החוץ גם יהיה מעורב ביצירת מנגנון הסיום (ולא רק הפעלת הנציגויות).

ו. במקרה קיצון של לחימה בשתי חזיתות ישאף הצד הישראלי להפריד בין מנגנוני הסיום של כל חזית. איחוד מנגנוני הסיום יעצים את היריב ויעניק לגיטימציה ללחימה בשתי החזיתות גם בעתיד. הפרדת המנגנונים תחזיר את המצב לקדמותו: קרי, התמודדות ישראלית עם שני יריבים לא מתואמים ברמה המבצעית.

5.1.3. מאפיינים צבאיים:

א. נוכח הא-סימטריה הצבאית המוחלטת, הפועלת לטובת צה"ל, יתכן מצב שבו יושגו המטרות הצבאיות מהר יותר מאשר התנאים המדיניים הרצויים להפסקת הלחימה. למרות שבאסטרטגיית צה"ל נקבע שצה"ל ישאף לקצר את הלחימה במידה האפשר, הכישלון להשיג מהר את היעדים המדיניים עשוי לחייב את הכוחות על הקרקע להמשיך את הלחימה במטרה לתמוך במאמץ המדיני וביצירת מנגנון הסיום הרצוי.

ב. הדרג המדיני הישראלי ישאף להימנע ככל הניתן מכניסה לתמרון קרקעי. בבחירה בין דפוס פעולה של לחימה מאומצת, הדורשת תמרון וכניסה לעומק שטח היריב לבין לחץ חיצוני מתמשך, הגובה מחיר גבוה מהיריב ללא תמרון עמוק, יבחר הדרג המדיני באופציה השנייה. מציאות זו יוצרת אצל הדרג הצבאי,

בעיקר בדרגים הלוחמים, מצב של תסכול אשר עשוי לפגוע ברוחו ובאתוס של צה"ל.

ג. **מצבי סיום רצויים יהיו לרוב מצבים מדיניים ולא דווקא מצבי סיום צבאיים:**
מטרת הדרג המדיני איננה עוד להכריע את היריב או להשמידו אלא להגיע להסדרה ארוכת טווח או, להעמיק או להחזיר את ההרתעה.

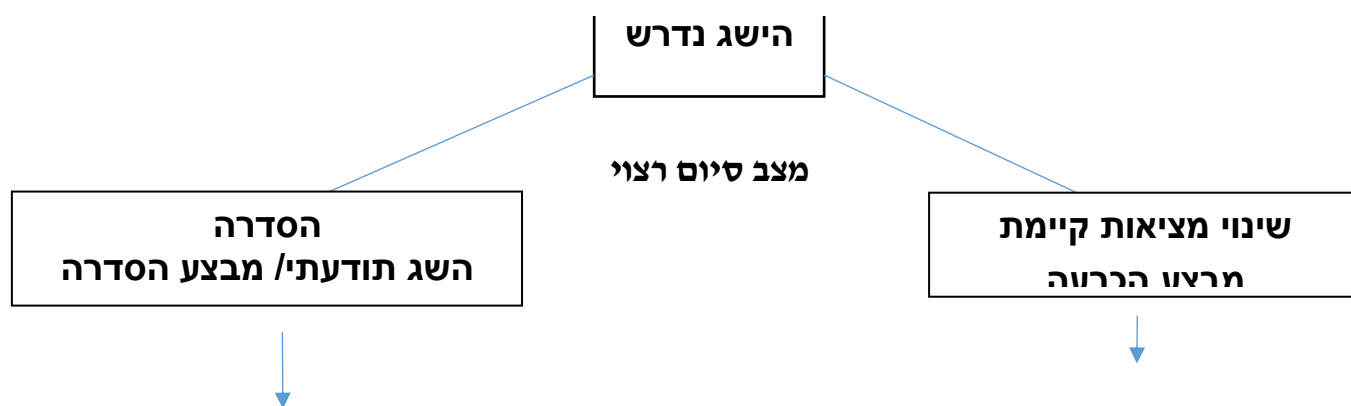
5.2. המנגנון המוצע:

המודל הרצוי הוא תרשים זרימה של החלטות, שיעמוד לרשות קובעי המדיניות בתכנון סבב אלימות או עם כניסתו אליו, המבוסס על ראיונות עם הגורמים שהיו מעורבים ביצירת מנגנוני הסיום בסבבי האלימות המתוארים לעיל. מתן התייחסות לכל אחת מהנקודות תקבע את אופי מנגנון הסיום המדיני, אשר ייווצר בסופו של תהליך. מנגנון אחד אשר יופעל באופן אוטומטי בכל סבב אלימות אינו יעד מציאותי, שכן לצד המרכיבים החוזרים על עצמם בכל סבב אלימות, יהיו גם מרכיבים משמעותיים שהיו שונים ואשר תלויים בשורה ארוכה של החלטות, נתוני פתיחה והתפתחויות בזירה הבינלאומית.

עם זאת, היות והנחות היסוד והמאפיינים, המוזכרים לעיל, חוזרים על עצמם עם כל סבב אלימות, חשוב להביא בפני מקבלי החלטות כלי, שבאמצעותו יוכלו לקבל החלטות מהותיות, המעצבות את מנגנון הסיום מוקדם מספיק כדי לאפשר זמן למצות את המשא ומתן.

תרשים הזרימה הוא, למעשה, שורה ארוכה של החלטות אשר אמורות להתקבל על ידי הדרג המדיני, רצוי בשלב התכנון או בשלב הכניסה למשא ומתן על מנגנון הסיום. קבלת ההחלטות מבעוד מועד תסייע לנושאים ונותנים לגבש תמונה ברורה של מצב הסיום הריאלי הרצוי ובכך, תסייע להם להשיג את מנגנון הסיום הרצוי. למרות שבשתי החזיתות קיימים מאפיינים דומים לכל חזית מוצע תפריט שונה.

א. זירה דרומית



אפשרויות:

- מיטוט החמאס ללא שהיה
- וללא כפיית משטר ביטחון
- החזרת שלטון רש"פ
- השתלטות מחודשת על עזה
(כיבוש מחדש)

- החזרת ההרתעה
- שיפור מצב קיים ללא מיטוט
חמאס

- החזרת ההרתעה
- שיפור מצב קיים ללא מיטוט

פורמט/אופי מנגנון הסיום

החלטת מועבי"ט – במקרה של מבצע הרתעה (או הסדרה) מדינת ישראל תעדיף להימנע משילוב האו"ם אלא אם יש עניין לשלבו במנגנון הפיקוח.

- החלפת מכתבים במשולש: גורם שלישי, חמאס, ישראל.
- הסדרה באמצעות הרש"פ

הבנות שבשתיקה

שותפים

- ארה"ב
- או"ם
- צרפת: צרפת חברה קבועה במועבי"ט, תייצג את האינטרסים הערבים ותעמוד בקשר עם הנציגים של הקבוצה הערבית כך שחלק מהמו"מ על ההחלטה יעשה מולה. ישראל תשאף לנהל את המו"מ באמצעות ארה"ב אך גם באמצעות קשר ישיר עם צרפת.

- ארה"ב
- מצרים (שותף מועדף להחלפת מכתבים)
- רש"פ: במקרה של הבנה שבשתיקה והחלפת מכתבים צריכה להתקבל ההחלטה האם לשתף את הרש"פ. אי שיתופה יפגע במעמדה כנציגם היחיד והרשמי של הפלסטינים.

החלטה:

ה במקרה של הסדרה באמצעות הרש"פ - האם לדרוש/לאפשר הסכם בילטרלי חמאס/פתח שיגבה את ההבנות או את חילופי המכתבים. הסכם שכזה יתקף את ההבנות אך יעניק סוג של הכרה במעמדו של חמאס.

אות ספציפית, הפסקת אש ללא

(ד

○ סמכויותיו - פרק 6 או פרק 7 של מגילה האו"ם?

החלטות על התנאים הפיזיים של הפסקת האש:

- פרוז:

- האם לדרוש פירוז הרצועה במסגרת ההסדרה – אם כן, מה יהיה מנגנון הפיקוח (עם או בלי סמכויות)?
- לא סביר להשיג פרוז במסגרת הסדרה, אפשרי במסגרת הכרעה.

- שליטה על המעברים:

- האם לשאוף לחזור למצב קיים, כלומר ללא נוכחות חיצונית פרט למצרים
- לדרוש שליטת הרש"פ במעברים או שליטה בינלאומי (או"מי, נאט"ו, אמריקאי, א"א).
- פתיחת נמל ימי: אם כן, בשליטת מי? (רש"פ, בינלאומי)

- שיקום עזה:

- האם להתנות את שיקום עזה ביישום הפירוז?
- האם לדרוש מנגנון פיקוח על ה-end user של תשומות הבניה?
- האם לקשור בין השיקום למשך הפסקת האש?
- האם לאפשר תנועות פיננסיות לעזה – חופש בתנועות פיננסיות מעניקה לגיטימציה לחמאס ומבטלת את הדרישה האולטימטיבית הישראלית למנוע העברת הון לארגון טרור?
- האם לקשור להחזרת שליטת הרש"פ?
- האם להתנות השתתפות במנגנון המימון בקיום יחסים דיפלומטיים עם ישראל?

תסריטים ברמת סבירות נמוכה:

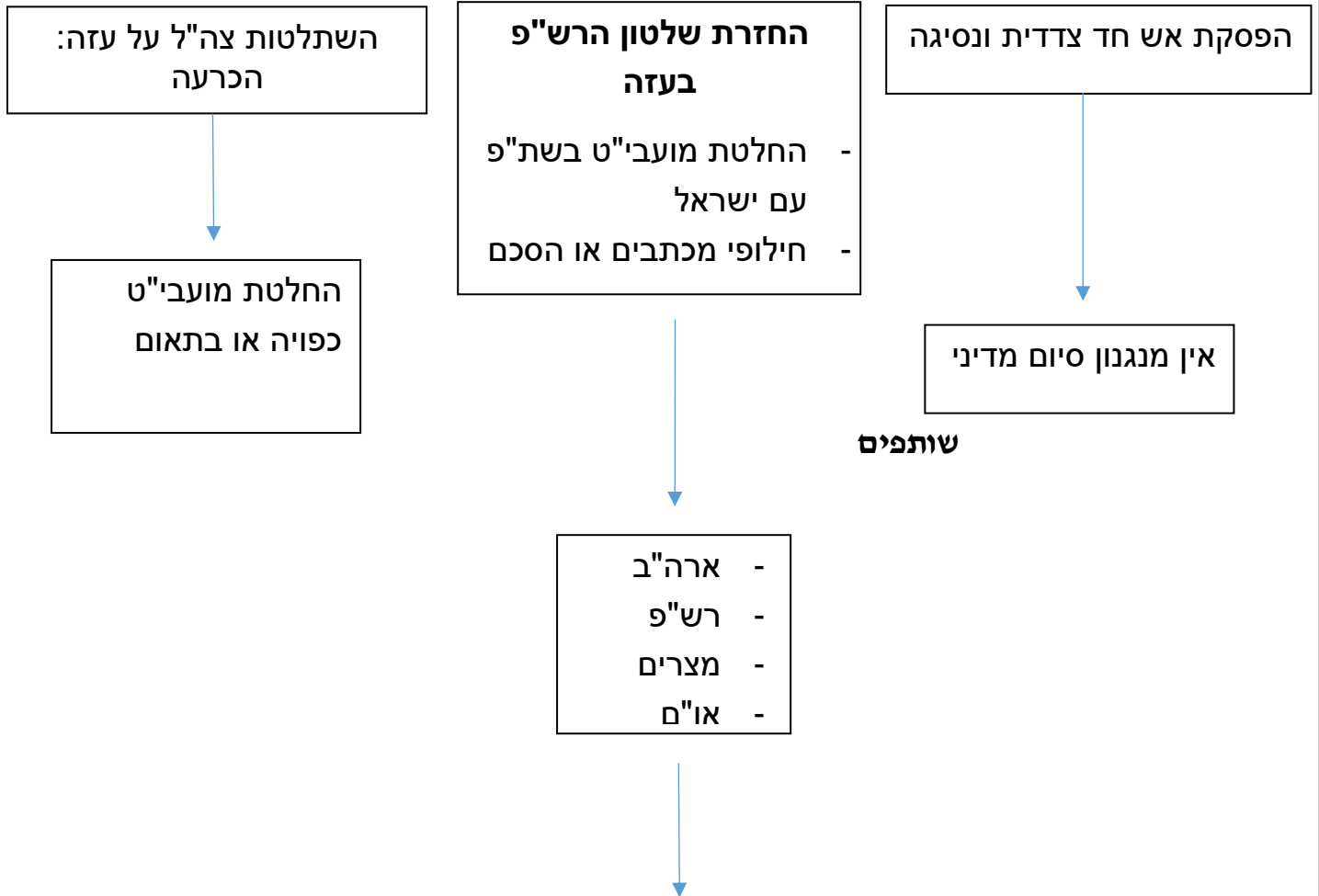
- מיטוט החמאס ללא שהיה וללא כפיית משטר

ביטחון

- החזרת שלטון רש"פ

- השתלטות מחודשת על עזה (כיבוש)

פורמט אופי מנגנון הסיום

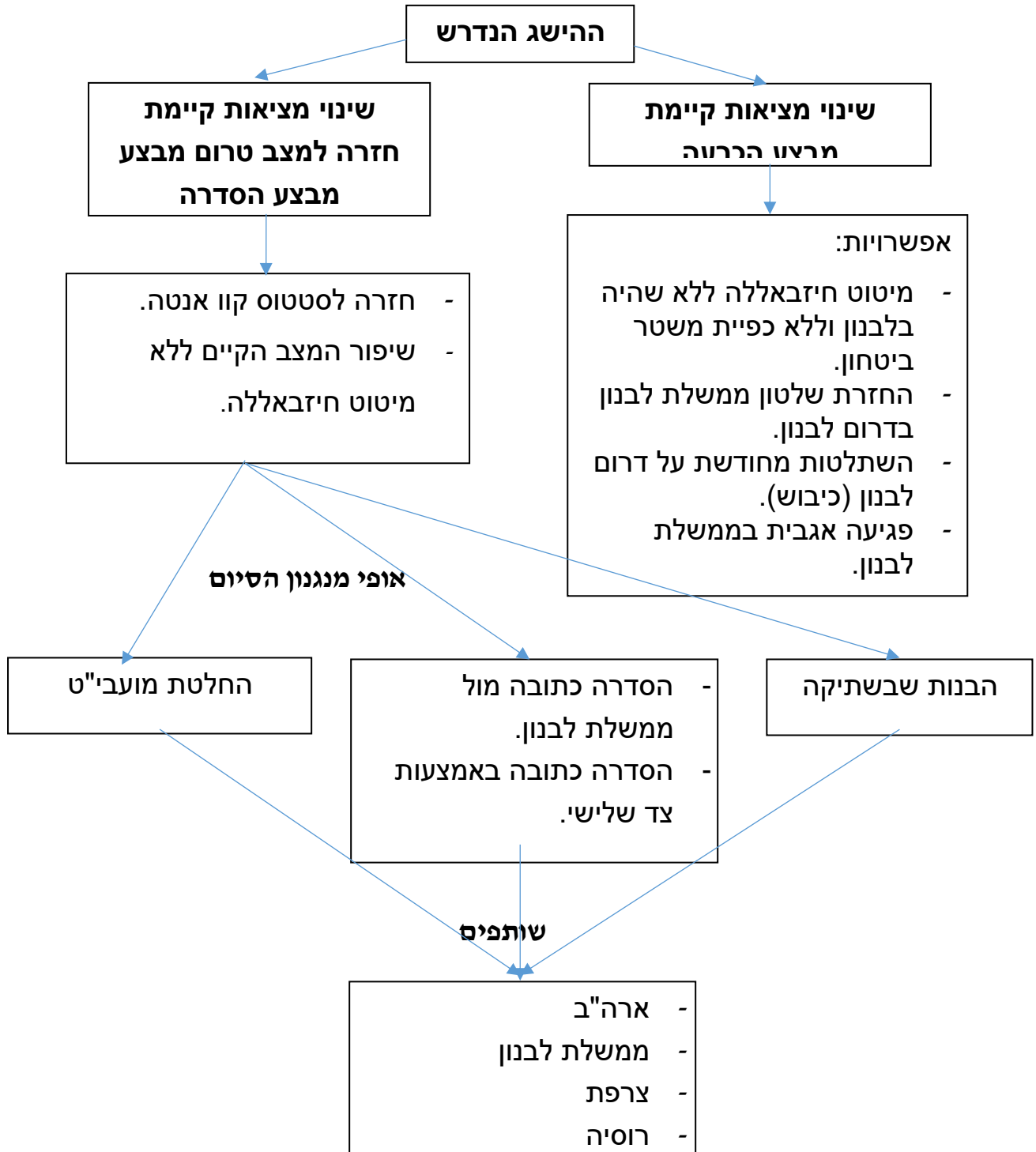


החלטות - תוכן מנגנון הסיום

- במקרה של החלטת מועבי"ט מתואמת - אופי ההחלטה:
 - כוללנית בהקשר הפלסטיני הכוללת מרכיבים מדיניים עם השלכות רחבות על איו"ש והיחסים בין הפלסטינים לישראל.
 - ספציפית לעזה.
- מרכיבים נוספים (עם או בלי החלטת מועבי"ט):
- קיצוב הנוכחות הישראלית בעזה – כן/לא, אם כן, לכמה זמן
- שת"פ עם ועדת חקירה של האו"ם - כן/לא, אם לא, האם לאפשר כניסתה גם ללא שתוף פעולה
- אופי השליטה על המעברים:
 - ישראלית מלאה
 - רש"פ בשת"פ עם מצרים
 - בינלאומית
 - משולבת
- פיקוח בינלאומי בעזה לצד הרש"פ - כן/לא, עם או ללא סמכויות
- כניסת כוחות הרש"פ חמושים לעזה – אם כן, רמת החימוש
- ביטול המצור הימי – כן/לא, עם או ללא התניות
 - אם כן: פתיחת נמל ימי – פיקוח ישראל, רש"פ, או"ם, בינלאומי או משולב
- פתיחת שדה התעופה של רפיח – כן/לא, ובאלו תנאים
- שיקום עזה בתום הלוחמה – עם או ללא התניות
- מעבר בטוח בין עזה לאיו"ש – כן/לא

ב. הזירה הצפונית:

גם במקרה זה קיימים שני תסריטים עיקריים: מבצע שמטרתו להחזיר את המצב לקדמותו, תוך בניית הרתעה בת קיימא, או מבצע שמטרתו להכריע את חיזבאללה כך שלא עוד יהווה איום צבאי.



במקרה של מבצע הסדרה:

החלטות על אופי הפסקת האש:

- משך הפסקת האש:
 - ללא התייחסות ספציפית.
 - הפסקת אש ללא מגבלה.
 - זמן קצוב (ארוכת טווח או זמן ספציפי אחר).
- נסיגת חיזבאללה מדרום לבנון:
 - מוחלטת,
 - חלקית,
 - ללא נסיגה.
- פריסת צבא לבנון בדרום לבנון:
 - דרישה אולטימטיבית (תנאי להסכם),
 - סמכויות ואחריות אל מול חיזבאללה,
 - צמוד לגדר או רצועת ביטחון.
- פירוז חיזבאללה:
 - מוחלט (מתאים למצב הכרעה),
 - חלקי,
 - מרחק מהגדר.
- מנגנון פיקוח:
 - או"ם,
 - בינלאומי.
- דרישת ערביות:
 - ממשלת לבנון,
 - או"ם,
 - בינלאומי (אם כן – בחירת המדינות).
- במקרה של החלטת מועבי"ט:
 - חידוש המנדט UNIFIL – כן/לא, כוח אחר (סגנון כוח משקיפים רב לאומי בסיני)?
 - סמכויות כוח המשקיפים - פרק 6 (ללא אפשרות לשימוש בכוח כפי שקיים כיום) או פרק 7 של מגילה האו"ם (מאפשר שימוש בכוח)
 - תיקוף "הקו הכחול"
 - הכללת התייחסות לחוות שבעה

מבצע הכרעה:

במקרה של 'מבצע הכרעה' יהיה מנגנון הסיום מצב ביטחוני של מיטוט חיזבאללה בליווי החלטת מועצת הביטחון אשר, ברמת סבירות גבוהה, תהיה בכפיה ותוכנה לא יתואם עם ממשלת ישראל. לשם השוואה, בפעם האחרונה שמדינת ישראל כבשה שטחים לבנונים לשם הכרעת יריב, במהלך מלחמת לבנון הראשונה, מועצת הביטחון של האו"ם אימצה 12 החלטות שלא היו מתואמות עם ממשלת ישראל:

החלטות:

- פירוק חיזבאללה:

- לחלוטין – כולל החלקים המדיניים
- פירוק יכולת צבאית בלבד, מלאה או חלקית (יכול התלול מסלול בלבד)
- פירוק רק במרחב שבשליטה ישראלית

- כניסה קרקעית - כן/לא,

- אם כן, לאיזה עומק,
- משך הכיבוש: מוגבל או ללא מגבלה קבועה מראש או תלוי מצב ביטחוני נתון
- אופי הנוכחות הישראלית: משטר צבאי, שת"פ עם ממשלת לבנון

- פגיעה אגבית קשה בממשלת לבנון

- תאום הכרחי מול ארה"ב.
- באיזה מחיר

- לאפשר פיקוח בינלאומי בשטח שבשליטת ישראל – כן/לא

- אם כן, אופיו: או"ם, כוח רב לאומי

- פיקוח על פירוק חיזבאללה:

- ישראל
- או"ם
- כוח רב לאומי: עם או בלי שילוב ממשלת לבנון, עם או בלי רוסיה

- שתוף פעולה עם ועדת החקירה של האו"ם – כן/לא

פרק 6 - מסקנות

מספר פערים התגלו במהלך כתיבת העבודה בכל הקשור לסיום סבבי אלימות בהם מעורבת ישראל מדי מספר שנים. חלק מהפערים נוגעים למקומה של המערכת המדינית במערכה הכללית ובעיקר, אל מול המערכת הצבאית. באופן מפתיע למדי, הפערים שהתגלעו בנושא היחסים שבין המערכות היו דומים באופיים, אולם, כפי שיוצג בפירוט, המסקנות היו הפוכות לחלוטין. פערים אחרים רלוונטיים לראיית המאקרו של המערכה ונוגעים לאופייה באופן כללי ולמקומן של תתי המערכות בתוכה.

6.1 שינוי באופי המערכה

המערכה, המתנהלת בין מדינת ישראל ליריבותיה שינתה אופי עם השנים. השינוי, כפי שהוצג בעבודה, נבע ממספר גורמים, חלקם גלובאליים וחלקם ספציפיים לישראל, כמו אופי היריב. ברמה הגלובאלית הוצג כי תופעת המלחמות הבין-מדינתיות הולכת ופוחתת ומפנה את מקומה למאבקים אסימטריים בין מדינות לארגונים תת מדינתיים. במקביל, התבססות החוק הבינלאומי כגורם הקובע את חוקיותו של העימות משפיעה אף היא על אופי המערכה ומחזקת את הפן המדינית שבה. ברמה האזורית/מקומית, הוצג שמדינת ישראל לא ניצבת עוד מפני יריב מדינתי ששאיפותיו צבאיות בעיקרן אלא נגד ארגונים תת מדינתיים ששואפים להשיג יעד בעל אופי מדיני – הרתעה בגזרה הצפונית ושחרור מדיני או הכרה, בגזרה הדרומית. המערכה העיקרית עימה מתמודדת מדינת ישראל, אם כן, אינה עוד צבאית אלא מדינית והמערכה הצבאית ממלאת תפקיד, משמעותי אמנם, במערכה המדינית הכללית. אפשר לתאר זאת כחזרה לנורמה, על פי תפיסתו של הוגה הדעות קלאזוביץ⁴⁷.

הפרדיגמה, שהתבססה עם קום המדינה, כאשר האיום איתו התמודדה מדינת ישראל הצעירה היה איום קיומי, נקבע על ידי דוד בן גוריון, שבגלל האסימטריה המוחלטת בה נמצאה אז המדינה מבחינה צבאית, הכפיף את כל המשאבים הלאומיים למערכה הצבאית: מהביטוח הלאומי, שהוקם במטרה לממן את גיוס המילואים ועד לתפקידה של הזרוע המדינית, שתפקידה הכמעט בלעדי היה לתמוך במאמץ הצבאי.

⁴⁷ Carl von Clausewitz, On War, ספר 1' עמ' 24

שינוי הפרדיגמה כבר התרחש והלכה למעשה הפכו המערכות להיות מדיניות באופן ברור. עם זאת, נראה כי המערכת כולה, מהדרג המדיני ועד לדרג הצבאי, כלה בזרוע המדינית, מתנהלת עדיין על פי הפרדיגמה הישנה וממשיכה להציב את המערכה הצבאית בראש הפירמידה מבחינת המשאבים, תשומת הלב והתכנון, גם כאשר מטרת מבצע הינה מטרה מדינית לחלוטין (מבצעי עזה האחרונים כמשל). ההתאמה למצב החדש מחייבת בעיקר את העמקת השילוביות בין הזרוע המדינית לצבאית בכל אחד משלבי המערכה: בשלב התכנון, בשלב המבצע עצמו וכמובן, בשלב גיבוש מנגנון הסיוע. ההתאמה מחייבת כמובן, גם את הדרג המדיני ביחסו לזרוע המדינית, מבחינת תשומת הלב, המשאבים והשילוב במערכה. דברים ברוח זו נכתבו על ידי גורמים בכירים ובהזדמנויות שונות כאשר הבולט ביותר היה דו"ח ועדת וינוגרד, לאחר מלחמת לבנון השנייה, בו הודגשה חשיבות עבודת הזרוע המדינית (הצוות המדיני של ראש הממשלה, משרד החוץ ואחרים) והצורך לחזקם ולחזק את התאום בינם לצבא.

6.2. חשיבות ה"שילוביות" בין הזרוע המדינית לזרוע הצבאית

אחד הפערים המשמעותיים, שהתגלו במהלך כתיבת העבודה, הוא הפער הקיים בין התפיסה של הזרועות הצבאית והמדינית את תפקידיהם: התפיסה הרווחת כיום אצל הדרגים הצבאיים היא שתפקיד הצבא הוא להכריע בצורה מהירה והחלטית כמה שיותר⁴⁸ כדי להעניק לדרג המדיני תמונת ניצחון ברורה ומהירה. במקביל, תפיסת הזרוע המדינית היא כי עליו לתת לדרג הצבאי את מרחב הפעולה המדיני הדרוש כדי להשלים את משימותיו.

משמעות הפערים בתפיסה היא שהדרג הצבאי מעוניין לסיים לחימה מהר ככל האפשר והזרוע המדינית מעוניינת לתת לדרג הצבאי את הזמן להשלים את משימותיו. הצדדים אינם מתייחסים כלל לצורך להתאים את משך הלחימה לשעון המדיני, שביותר ממקרה אחד (מלחמת לבנון השנייה, מבצע "עמוד ענן" ומבצע "צוק איתן" למשל) הוצג שהלחימה התארכה במטרה להפעיל את הלחץ הפיזי הדרוש, על היריב או על הקהילה הבינלאומית, במטרה להשיג מנגנון סיוע טוב יותר. עם זאת, עם כל סבב אלימות המשיך הצבא לשאוף לסיום מהיר של הלחימה ולא לתיאום בין השעון הצבאי לשעון המדיני. יתרה מזאת, באסטרטגיית צה"ל שפורסמה בתחילת שנה זו, המשיך הרמטכ"ל להנחות את צה"ל באותה הצורה⁴⁹. במקביל, מתייחס

⁴⁸ אסטרטגיית צה"ל 2016, עמ' 18

⁴⁹ ibid

התכנון המדיני לאופיים של מנגנוני הסיום ולא לאופן בו נכון להשיגם תוך שילוב בין כל האמצעים - המדיניים והצבאיים - העומדים לרשות הקברניטים. פער זה הוא המחשה מובהקת לחוסר התאום הקיים בין הזרועות השונות של דרגי העבודה העמלים יחד, זה לצד זה אך ללא קשר האחד עם השני, בכל סבב אלימות במטרה ליצור את מנגנון הסיום הרצוי. חוסר תיאום זה יוצר פער שעשוי להביא להתארכות מיותרת של הלחימה באופן שיסכן את הכוחות הלוחמים ובאופן שעשוי לפגוע באינטרסים המדיניים הישראלים ובסיכויים להשיג את מנגנון הסיום הרצוי. כדי להשיג את השילוביות הרצויה יש צורך בנכונות של הארגונים להיחשף הן מבחינה ארגונית והן מבחינה מבצעית, דבר שעשוי להיות קשה עד לבלתי אפשרי נוכח חוסר האמון המאפיין את היחסים בין הדרגים המדיניים לבין עצמם ואת היחסים בין גופי הממשלה – צבא מול משרד החוץ, משרד הביטחון מול המועצה לביטחון לאומי וכדומה.

6.3. חשיבות "התכנון הנכון"

רבות נכתב על הצורך לתכנן את מנגנון הסיום כבר בשלב המערכה עצמה ואין טעם לחזור על הדברים. לעומת זאת, תכנון המתכלל את כלל מרכיבי המערכה, המדינית, הבינלאומית והצבאית גם יחד נראה כי לוקה בחסר. מנגנון הסיום איננו רק הכלי המסיים את סבב האלימות – החלטת מועצת הביטחון, הסכם הבנות וכדומה – אלא, כפי שהוצג בפרק על המנגנון המוצע, מנגנון מפורט המשלב מצב סיום צבאי ותמונת מצב מדינית רצויה המורכבת מסדרה ארוכה של פריטים עליהם נכו לקבל החלטה מוקדם ככל האפשר. עם קביעה מראש של התכנים הרצויים, העברתם לדרג הצבאי והפנמתם, ניתן יהיה להתאים את אורכה ואופייה של המערכה לצרכיה המדיניים של המדינה. מטרת המנגנון המוצע הוא להקל על הדרג המדיני להחליט על אופיו של מנגנון הסיום הרצוי ולהעביר רצון זה לדרגי העבודה השונים: המדיניים (מועצה לביטחון לאומי, משרד החוץ, המוסד והשרות הכללי) והצבאיים. המנגנון המוצע הוא בסיס, עליו ניתן לבנות ולהוסיף מרכיבים נוספים בהתאם להתפתחויות אצל היריב, ליחסי הכוחות בינו לבין מדינת ישראל, למצב האזורי והגלובאלי ולצרכים המדיניים והמבצעיים של ישראל.

סיכום

מדינת ישראל מתמודדת עם מציאות קשה, בה היא נאלצת לעבור סבב אלימות מדי מספר שנים. למרות העימות המתמשך, מדינת ישראל אינה מתמודדת עם איום קיומי מתמיד אלא עם איום שעצמותו פוחתת עם השנים⁵⁰. עם כל סבב אלימות מתבהרת חשיבותם של מנגנוני הסיום אשר, לא רק מסיימים את הלחימה, אלא עושים זאת בתנאים העונים על הצרכים המדיניים והמבצעיים של מדינת ישראל ובאמצעותם, שואפים קובעי המדיניות, לשפר את מצבה המדיני/ביטחוני של המדינה לעומת מצב הכניסה לעימות.

העבודה הציגה מנגנון, שמטרתו לסייע לדרגים המדיניים ולראשי המערכות המדיניות והצבאיות לעצב את מנגנוני הסיום של מערכות עתידיות. המנגנון שהוצג איננו מוצר סופי וסגור אלא תרשים זרימה של החלטות ושיקולים, שיגדירו את מצב הסיום הרצוי ועל כן, ישפיעו על אופי מנגנון הסיום המבוקש. תרשים הזרימה, כפי שהוצג בעבודה, משקף את המציאות המדינית ביטחונית, כפי שהיא כיום ומנסה לשקף את המציאות כפי שהיא יכולה להתפתח על פי הבנת הכותב. ייתכנו שינויים במאפיינים ובמציאות המדינית ביטחוני שישפיעו על תרשים הזרימה ועל כן, יהיה צורך לעדכנו לעיתים קרובות.

שאלת העיתוי בקבלת ההחלטות היא קריטית בכל מערכת, ובעיקר במערכת לאומית העוסקת בדיני נפשות. גם כאן, לעיתוי קבלת ההחלטות המוצעות בתרשים הזרימה חשיבות גדולה: ההחלטה על אופי מצב הסיום הרצוי לא יכולה להתקבל מוקדם מדי שכן תנאי המוצא ללחימה עשויים להשתנות באופן יסודי וכתוצאה מכך, להשפיע על מצב הסיום הרצוי; לעומת זאת, עיכוב בקבלת ההחלטות תגרום לכך שמדינת ישראל תיגרר אחר האירועים מבלי שתהיה לה יכולת אמיתית לעצב את מנגנון הסיום וכתוצאה מכך, את מצב הסיום.

תורת סיום המלחמות תמשיך לעסוק רבות בדרכים לסיים סכסוכים, מלחמות ואפילו סבבי אלימות. מטרת עבודה זו הייתה לזהות את העקרונות הדיפלומטיים לסיום סבבי אלימות בתנאים המדיניים הנוחים למדינת ישראל במטרה להפוך את סבב האלימות הבא ליעיל יותר כך שתוצאותיו יענו על הצרכים המדיניים והאסטרטגיים הישראליים.

⁵⁰ על אופיו של האיום האיראני נכתב רבות. האמור לעיל מתבסס על הגדרת האיומים כפי שקבע אותם הרמטכ"ל באסטרטגיית צה"ל.

"If war is part of policy, policy will determine its character. As policy becomes more ambitious and vigorous, so will war, and this may reach the point where war attains its absolute form. . . . Policy is the guiding intelligence and war only the instrument, not vice versa."

Carl Von Clausewitz

ביבליוגרפיה

- רון טירה, החיפוש אחר "הגביע הקדוש", צבא ואסטרטגיה, כרך 2, גיליון 2, אוקטובר 2010
- יחזקאל דרור, מבט יהודי-ישראלי על בטחון ומדינאות, המכון למדיניות העם היהודי, 2016
- מבצעי הרתעה "מה ניתן ללמוד מהניסיון הצה"לי ברצועת עזה? מוני חורב, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א), אוניברסיטת בר-אילן, 2015
- ליאור אבני - מיקוח אילם בין מדינה לארגון תת-מדינתי: ישראל וחיזבאללה מהבנות "דין וחשבון" עד "ענבי זעם", 1993-1996, פוליטיקה, כתב העת למדעי המדינה ויחסים בינלאומיים, גילון 15
- בנג'מין ס' למבת', מלחמת לבנון השנייה – הערכה מחודשת, צבא ואסטרטגיה, כרך 4, גיליון 3, דצמבר 2012
- גיורא איילנד, "עופרת יצוקה": יחסי הדרגים ותוצאות המבצע, עדכן אסטרטגי, 11 פברואר 2009
- גיורא איילנד, תהליך קבלת ההחלטות בישראל, "מלחמת לבנון השנייה" בעריכת מאיר אלרון ושלמה ברום, ידיעות אחרונות, 2007
- רון טירה, המאבק על טבע המלחמה, מכון INSS, 2008
- Yoram Dinstein, the Initiation, Suspension, and Termination of War, International Law Studies, Vol 75, US Naval War College, New Port, Rhode Island
- Richard Barringer, Patterns of Conflict. Cambridge MA, the MIT Press, 1972
- Paul Pillar, Negotiating Peace: War Termination as a Bargaining Process. Princeton NJ, Princeton University Press, 1983
- Dan Reiter, How Wars End. Princeton NJ, Princeton University Press, 2009
- Creg Cashman and Leonard C. Robinson. An Introduction to the Causes of War. Lanham MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2007
- Elliott Abrams, Tested by Zion, Cambridge University Press, 2013
- Nissan Oren, Termination of Wars, the Magnes Press, the Hebrew University, Jerusalem, 1982
- Planning and Execution of Conflict Termination, A Research Paper Presented to the Directorate of Research, Air Command and Staff College, May 1995

Kreutz Joachim, How and When Armed Conflicts End, Journal of Peace Research 47 (2), 2010

Susan E. Strednansky, Balancing the Trinity: the Fine Art of Conflict Termination, a Thesis Presented to the Faculty of the School of Advanced Airpower Studies, Alabama, 1995

עמוס הראל ואבי יששכרוף, קורי עכביש, הוצאת ידיעות אחרונות, 2008

עופר שלח, האומץ לנצח, הוצאת ידיעות אחרונות, 2015

דימיטרי אדמסקי, תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית, מודן הוצאות לאור, 2012