

צבא ואסטרטגיה

כרך 5 | גיליון 2 | ספטמבר 2013

תהליכי קבלת החלטות צבאיים

דודי (יהודה) אלון

פיקוד בזמן מלחמה בקוריאה: ריבונות, ביטחון ועצמאות

אלון לבקוביץ

לעומתיות צבאית – מרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל לדרג הפוליטי

יגיל לוי

מי יעצור את הרובוטים?

לירן ענתבי

המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל

שמואל אבן

משמרות המהפכה וסחר הסמים הבין-לאומי

סמי קרוננפלד ויואל גוז'נסקי

נשק סייבר ויציבות בינלאומית:

איומים חדשים על היציבות מחייבים סוגים חדשים של דוקטרינות אבטחה

גיא פיליפ גולדשטיין

מכתב למערכת

לא לקטוע! להרתיע על מנת למנוע!

אורי נָכָב

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

צבא ואסטרטגיה

כרך 5 | גיליון 2 | ספטמבר 2013

תהליכי קבלת החלטות צבאיים

3 דודי (יהודה) אלון

פיקוד בזמן מלחמה בקוריאה: ריבונות, ביטחון ועצמאות

19 אלון לבקוביץ

לעומתיות צבאית – מרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל לדרג הפוליטי

35 יגיל לוי

מי יעצור את הרובוטים?

53 לירן ענתבי

המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל

69 שמואל אבן

משמרות המהפכה וסחר הסמים הבין-לאומי

87 סמי קרוננפלד ויואל גוז'נסקי

נשק סייבר ויציבות בינלאומית:

איומים חדשים על היציבות מחייבים סוגים חדשים של דוקטרינות אבטחה

103 גיא פיליפ גולדשטיין

מכתב למערכת

לא לקטוע! להרתיע על מנת למונע!

121 אורי רָכָב

כתב העת **צבא ואסטרטגיה** מיועד להעשיר, להפרות ולהעמיק את השיח הציבורי באשר למרכיב הצבאי של הביטחון הלאומי בישראל.

המאמרים המופיעים בכתב עת זה, הרואה אור שלוש פעמים בשנה, נכתבים על ידי חוקרי המרכז ואורחיו והדעות המובעות בהם הן של המחברים לבדם. כתב העת **צבא ואסטרטגיה** רואה אור במסגרת תכנית המחקר 'צבא ואסטרטגיה', המתנהלת במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עורך ראשי: אלוף (מיל.) עמוס ידלין

עורך: ד"ר גבי סיבוני

חברי המערכת: תא"ל (מיל.) אודי דקל, ד"ר עודד ערן, פרופ' זכי שלום

מתאם כתב העת: דניאל כהן

ועדה מייעצת:

- סונג'י ג'ושי / מרכז אובזרבר למחקר, הודו
- פטר יוגו ג'קובסון / הקולג' הדני המלכותי להגנה, דנמרק
- רוט דיאמינט / אוניברסיטת טורקוואטו די טלה, ארגנטינה
- מטין הפר / אוניברסיטת בילקנט, אנקרה, תורכיה
- ג'יימס ג'. ווירץ / בית הספר הימי ללימודים מתקדמים, ארצות הברית
- ריכרדו ישראל זיפר / האוניברסיטה האוטונומית של צ'ילה, צ'ילה
- דניאל זירקר / אוניברסיטת וואיקאטו, ניו זילנד
- ג'פרי ג'. לארסן / תאגיד יישומי מדע בינלאומי SAIC, ארצות הברית
- ג'יימס לואיס / המרכז למחקר ללימודים אסטרטגיים CSIS, ארצות הברית
- ג'ון נומיקוס / מרכז המחקר ללימודים אירופאים ואמריקניים, יוון
- תיאו נית'לינג / אוניברסיטת המדינה החופשית, דרום אפריקה
- גלן מ. סגל / סקוריטס ויגילאטא, אירלנד
- פרנק ג'. סילופו / אוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון, ארצות הברית
- סטפן ג'. סימבלה / אוניברסיטת פן סטייט, ארצות הברית
- ט.ו. פאול / אוניברסיטת מקגיל, קנדה
- מריה רחל פריר / אוניברסיטת קוימברה, פורטוגל
- מרים דאן קאוולטי / המכון הפדרלי השוויצרי לטכנולוגיה, ציריך, שוויץ
- אפרים קארש / קינגס קולג', לונדון, בריטניה
- קאי מיכאל קנקל / האוניברסיטה האפיפיורית הקתולית של ריו דה ז'נרו, ברזיל
- ברונו תרטס / קרן למחקר אסטרטגי, צרפת

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב

דפוס: אלינר, פתח-תקווה

כתובת:

המכון למחקרי ביטחון לאומי, רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556.

טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590. דוא"ל: info@inss.org.il

המאמרים המתפרסמים בכתב העת **צבא ואסטרטגיה**

מוצגים באתר המכון: www.inss.org.il

© 2013 כל הזכויות שמורות

(מודפס) ISSN 1565-8880 • (מקוון) ISSN 2307-9444

תהליכי קבלת החלטות צבאיים¹

דודי (יהודה) אלון

במאמר זה נבחנות הגישות התיאורטיות העיקריות הרווחות בנוגע לתהליכי קבלת החלטות, ולאורן נסקרים מודלים מעשיים והתאמתם למסגרת הצבאית. המאמר דן גם ביתרונות ובחסרונות היחסיים של כל מודל ומשווה ביניהם, ובסופו נכללת המלצה על אופן יישומו של מודל משולב, המתאים לתהליך קבלת ההחלטות הצבאי. הטענה המרכזית היא שכל אחת מהגישות היישומיות מציעה מערכת מושגים משלה (שפה) לשם השגת התוצרים המרכזיים של תהליך קבלת ההחלטות. שפות שונות אלו מטשטשות את ההבדלים האמיתיים בין הגישות, והופכות את הדיון לוויכוח שאינו עוסק במהות. כמו כן, לעיתים קיימת נטייה בכל אחת מהגישות לפתח כלים ורעיונות בדרך של פיתוח יתר, היוצר טכניקות כובלות ומשעבדות. כך פוחתת הנטייה להשתמש בגישה ונמנעת האפשרות לקטוף הפירות שניתן היה להפיק בשימוש מושכל ומתון יותר.

מילות מפתח: קבלת החלטות, הערכת מצב, עיצוב אסטרטגי, תכנון אסטרטגי, מצביאות

"תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות – וגם למי שמעריך את התנהלותם – אמצעים להבניה ולבקרה של שיקול דעת, שיסייעו לצמצם את הסכנות מהסתמכות בלתי מבוקרת על רגש, אינטואיציה חסרת בסיס איתן, תגובה אימפולסיבית, או שיקולים אישיים ופוליטיים, העלולים לקלקל את השורה".

דו"ח ועדת וינוגרד, עמ' 54

מבוא

חשיבות רבה יש לתהליך קבלת ההחלטות אותו מקיים המצביא לצורך מילוי משימה שהוטלה עליו על ידי הדרג המדיני. איכות תהליך קבלת ההחלטות

סא"ל (מיל.) דודי אלון, שירת כראש ענף תורה רב זרועית בחטיבת תורה והדרכה בצה"ל.

במפקדות העליונות היא בין הגורמים הקובעים את מידת הצלחתו של הצבא בהשגת יעדי הדרג המדיני, ויש הטוענים שהיא חשובה אפילו יותר ממעשה הלחימה עצמו.² ההיסטוריה נוטה לזהות הצלחות וכישלונות במלחמה עם איכות הניתוח של תמונת המצב ועם החלטות המצביא בהכנה ובביצוע.

האם מצביאות היא מעשה אומנות או שמא היא תהליך ניתוח אנליטי סדור ומאורגן? האם היא תוצר של אינטואיציה והברקה או תוצר של תהליך של היסק לוגי מחושב, או שילוב של שניהם ושל גורמים נוספים? מהן המכשלות המרכזיות הקיימות בבואנו ליצור תהליך המכווין את תהליכי קבלת החלטות בנושאים צבאיים לתוך תבנית סדורה, באופן שיאפשר למפקד ולאנשי מטהו לקבל החלטות באופן יעיל, הרמוני ומסונכרן?

במאמר זה אבחן את הגישות התיאורטיות העיקריות הרווחות בנוגע לתהליכי קבלת החלטות, לאורן אסקור מודלים מעשיים הנדונים כמתאימים למסגרת הצבאית. לאחר מכן אדון ביתרונות ובחסרונות היחסיים של כל מודל ואשווה ביניהם, ולבסוף אמליץ על אופן יישומם של המודלים המתאימים בתהליך קבלת ההחלטות הצבאי.

תורת קבלת ההחלטות הצבאית לתכנון מבצעים

הסוגיות המרכזיות העומדות בפני מפקד ומטהו בתכנון מבצעים הן, בראש ובראשונה, קבלת החלטות על הגדרת המשימה והגדרת השיטה למימושה. לשם קבלת החלטות אלו תידרש המפקדה להבין את כוונות הדרג הממונה ואת מטרותיו, ובד בבד לבצע תהליכי משנה הכרחיים נוספים. אולם, ליבת התכנון ותוצריו המרכזיים הם בהגדרת המשימה והדרך למימושה.³

המשימה מוגדרת על ידי המפקד לאור פקודה או הנחיה המגיעה מדרג ממונה, או ביוזמת המפקד לאור הבנת המצב ומתוך האחריות המוטלת עליו. שיטת הפעלת הכוחות לשם מימוש המשימה היא ביטוי למצביאותו של המפקד. כדי לבצע את תהליך קבלת החלטות יידרש המפקד לגבש הבנה עמוקה של הבעיות המבצעיות ולהגיע לפתרונות שיאפשרו את השגת היעדים ביעילות המרבית.

התורה הצבאית מנסה לספק תהליך של קבלת החלטות לתכנון מבצעים עבור שני תוצרים מרכזיים אלה (הגדרת המשימה והשיטה) ועבור יתר התוצרים הנדרשים ממפקדה, החל מקבלת מטלה מבצעית מדרג ממונה ועד מתן מטלות מבצעיות לדרגים כפופים. תהליך זה מתואר לרוב כמודל המציג את השלבים והתוצרים של תהליך קבלת החלטות.⁴

גישות תיאורטיות לתהליכי קבלת החלטות לתכנון מבצעים צבאיים

ניתן לחלק את המודלים הרבים בתחום תהליכי קבלת החלטות לשתי משפחות עיקריות ולשני זרמי מחקר מרכזיים:

- **הזרם הרציונלי-פילוסופי:**⁵ זרם זה נשען על הלוגיקה ככלי העיקרי שלו, וכליו הם כלים של ניתוח והערכה אנליטיים, ככל הניתן, של תורפות, חוזקות, חולשות, הזדמנויות וסיכונים. זהו "זרם רציונלי" שתופס את תהליך קבלת החלטות כניתוח לוגי-אנליטי לשם מציאת החלופה האופטימלית.
 - **הזרם הקוגניטיבי-פסיכולוגי:** זרם זה נשען על כלל תהליכי ההכרה (הקוגניציה) של השכל האנושי – חשיבה אנליטית לצד חשיבה אינטואיטיבית. הוא תופס את תהליך קבלת החלטות ככזה המביא את המצביא להכרה או הברקה בדבר דרך הפעולה שיש לנקוט. הכלים של זרם זה הם כלים קוגניטיביים, שמטרתם היא ליצור את התנאים הטבעיים ל"גילוי" הדרך הנכונה, ולעומת זאת, להימנע ממכשלות החשיבה האנושית בכלל ובתנאי לחץ בפרט.
- שני הזרמים עדיין אינם נשענים על תיאוריות שלמות וסגורות, ומאמצי מחקר מושקעים בהם כדי להמשיך ולפתחם.

מודלים המיישמים את הגישה הרציונלית

המודלים המיישמים את הגישה הרציונלית הם המודלים הפופולריים ביותר. הם מספקים שורת צעדים עוקבים של תהליכי חשיבה אנליטיים, בהם נשקלות חלופות על פי היתרונות והבעיות שבהן. מודלים אלה מרחיבים שלושה צעדים בסיסיים: ניתוח הבעיה לאור "תמונת עולם" של המחליט; העלאת פתרונות אפשריים ובחירת החלופה או התוכנית היעילה ביותר באמצעות ניתוח אנליטי; ביצוע.⁶

אחד המודלים הפשוטים ביותר ייראה באופן הבא:

1. הגדר את המצב ואת התוצאה הרצויה.
2. הצף חלופות.
3. השווה והערך את החלופות.
4. החלט על חלופה.
5. פתח תוכנית מקיפה.

מודלים רציונליים אחרים לקבלת החלטות יהיו וריאציות מרחיבות יותר או פחות של מודל זה.

את המודלים הרציונליים מאפיינות הצפת חלופות והשוואה ביניהן. החלופה הטובה ביותר מוערכת בתהליך לוגי-אנליטי של ניתוח סיכויים וסיכונים להצלחה, עלות מול תועלת והשלכות אפשריות בלתי מוכוונות.

מלבד התהליך עצמו, פותחו לצד המודלים כלים המסייעים לקבלת החלטות, כמו דיאגרמות של גורמים משפיעים וזיקות ביניהם, SWOT, עצי החלטה, ניהול סיכונים, סימולציה של תרחישים וכן כלים רבים נוספים המתפתחים באופן שוטף. גיבוש חלופות והשוואה ביניהן הנו תהליך המאפיין את הגישה הרציונלית. אלה בעיקר נבחנות תוך ניתוח יתרונות וחסרונות של כל חלופה.

הביקורות על סוג מודלים זה גורסות שלא ניתן להציף ולבחון באמצעותם את מלוא טווח האפשרויות; כי לא ניתן להעריך באמת השתלשלות אירועים עתידיים; וכי ההערכה היא סובייקטיבית בכל מקרה, דורשת כמות גדולה ככל האפשר של נתונים, שלרוב אינם ברי השגה, ואורכת פרק זמן ממושך. זאת ועוד, עקרונות המלחמה הם לעיתים מופשטים מאד ולעיתים נמצאים במתח הדדי (למשל, בין הצורך בריכוז מאמץ ובין הצורך באבטחה ועתודה). לכן, לעיתים, כבר משלב מוקדם ביותר יש מושג מהי דרך הפעולה שתיבחר (כתוצאה מתהליך קוגניטיבי טבעי), ובחירת דרכי פעולה חלופיות נוספות נראית אז כטרחה מיגעת ומיותרת.

מודלים המיישמים את הגישה הקוגניטיבית

מודלים אלה מתבססים על מחקרים פסיכולוגיים שנעשו, החל משנות השמונים של המאה הקודמת, בתחום "דרכי קבלת ההחלטות הטבעיים" ונועדו לבדוק את האופן שבו אנשי מקצוע, ובעיקר אנשי צבא, מקבלים החלטות בפועל. דרך קבלת ההחלטות הטבעית לבני אדם היא כזו, שכאשר מזוהה בעיה, המחליט מחפש דרך פתרון. כאשר מוצף להכרה רעיון אינטואיטיבי לפתרון, הוא מוסרט במחשבה. אם התסריט פותר את הבעיה, הפתרון מאומץ; אם התסריט מנותח ככזה שאינו פותר את הבעיה, המחליט מנסה לבצע התאמות לפתרון, ואם גם אז הבעיה לא נפתרת, הפתרון ננטש ונבדק פתרון אחר. לבסוף, מקבל ההחלטות מאמץ את הפתרון הראשון שהרצתו בדמיון מנותחת כפותרת את הבעיה.

הרצת הפתרון כתסריט בדמיון נעשית לאור תבניות מנטליות שהתפתחו אצל מקבל ההחלטות בעקבות ידע וניסיון קודמים. על פי מודל זה, אין השוואה בין חלופות, אלא רק העמדת פתרונות למבחן מחשבתני, לאור האינטואיציה של מקבל ההחלטה. מחליטים נעשים מומחים בתחומם לאור למידה, תרגולים והתנסויות חוזרים ונשנים בתהליכי קבלת החלטות קוגניטיביים, המשכללים את הידע והניסיון, ובכך משפרים גם את היכולת לקלוט לפתרון אותו הם מעלים בדרך זו. על בסיס תיאוריה זו הוצע מודל לתהליך קבלת החלטות הכולל את השלבים

הבאים:⁷

- ניתנה הנחיה או פקודה מרמה ממונה, או שיש הכרה בצורך בקבלת החלטה.
- המפקד לומד את המשימה ואת כלל המשתנים שמשפיעים עליה ומושפעים ממנה, מנתח את המשימה וממשיג דרך פעולה. זהו שלב המפתח במודל. באופן ייחודי למודל זה, הפעולות נעשות ביחד. אם המפקד התמודד בעבר עם סיטואציות דומות, תהליך זה יכול להיות מהיר. אם יש קושי להציב רק דרך פעולה אחת, ניתן להעמיד חלופות ולבחור ביניהן.

- המטה בוחן ומפתח את דרך הפעולה. בשלב זה יתכן שהמטה יחשוב על דרך פעולה עדיפה, ואז עליו לפתח אותה במקביל לדרך אותה הוא בוחן לאור הנחיית המפקד.
 - ביצוע משחק מלחמה – מעבר להתנסות, החשיבות שבמשחק המלחמה היא בחיכוך המעמיק עם דרכי הפעולה האפשריות של האויב.
 - פיתוח תוכנית או פקודה.
- המודל אינו חד־כיווני ויש לחזור לאחור, לצעדים קודמים, כאשר דרך הפעולה הנבחנת לא משיגה את התוצאות הרצויות. המודל משלב בין אינטואיציה, שהיא הכלי המרכזי בבחירת דרך הפעולה, ובין תהליך רציונלי, שהוא הכלי המרכזי בבדיקת האפקטיביות של דרך הפעולה.⁸
- אין ספק שמודל זה יעיל כאשר מקבל החלטות הוא בעל ניסיון קודם רב במצבים דומים, הוכשר לכך, מיישם תרגולות ברמה הטקטית או מקבל החלטות בתנאי לחץ וחוסר זמן. עם זאת, גם במודל זה הוטחו ביקורות רבות, בעיקר על כך שהוא גורר השלכה של פרדיגמות שהוצבו בהקשר קודם על המציאות הנוכחית (חשיבה אנלוגית), וכתוצאה מכך אפשר שלא תיבחר דרך פעולה מתאימה יותר למציאות חדשה ושונה (בבחירת נלחמים את המלחמה הבאה עם פתרונות שהיו נכונים לשם ניצחון במלחמה הקודמת).
- יהושפט הרכבי מגדיר בספרו **מלחמה ואסטרטגיה** את החשיבה האנלוגית כגורם מרכזי בטעויות אסטרטגיות: ההנחה שדרך פעולה שהוכיחה את עצמה בעבר תתאים גם בנסיבות אחרות מונעת על ידי דחפים פסיכולוגיים ההופכים את השונה והלא מוכר ל"מוכר לכאורה"; החשיבה היא סטריאוטיפית ומסתתרת מאחורי הסיסמה של "ללמוד מהניסיון"; היא מתמקדת בדומה בין המקרה ההיסטורי ובין המקרה החדש העומד לפתח מקבל ההחלטה. דוגמה לחשיבה אנלוגית מהווה יחסה של ישראל למצרים בשנת 1973.⁹
- איכות קבלת ההחלטות תשתפר ככל שהניסיון והידע המוקדם של מקבל ההחלטות יהיו רבים יותר. אולם הסתמכות על ניסיון עבר וידע קודם יכולה גם לעמוד למחיליט לרועץ. בעוד שיש ערך רב בהפקת לקחים מן ההיסטוריה, תהיה זו טעות לאמץ מרשמי פעולה שהיו נכונים בהקשר ספציפי בעבר להקשר אחר.¹⁰ לידל הארט כתב בספרו **מדוע איננו לומדים מן ההיסטוריה**: "להיסטוריה ערך ברור כתמרור אזהרה. ההיסטוריה יכולה להראות לנו ממה עלינו להימנע, למרות שלא תלמד אותנו מה לעשות, על ידי כך שהיא מראה לנו את השגיאות הנפוצות ביותר שהמין האנושי מועד לעשותן שוב ושוב."¹¹
- פיתוחים עכשוויים של מודלים קוגניטיביים מדגישים שני כיוונים מרכזיים, שמטרתם להתגבר על המכשלות הטבועות בתהליכים אלה:

- שימוש בכלים המעודדים סביבה להנבטת רעיונות "טובים" (סיעור מוחות, משחק מלחמה וכדומה).
 - הכרת המכשלות והמלכודות שמעמידים תהליכי החשיבה האנושיים בתהליכי ניתוח למציאת דרכים להתמודד אתן. למשל, התמודדות עם חשיבה אנלוגית הנוטה, כאמור, לחפש את הדמיון ולטשטש את השונה בין המצב החדש ובין מצבים במאגר הידע והניסיון, או הנטייה לקבל החלטות לא רציונליות בתנאי אי־ודאות.¹²
- לאחר שסקרתי את הבסיס התיאורטי של הגישות המרכזיות למודלים לקבלת החלטות, אסקור בקצרה שני מודלים עכשוויים, המיושמים בפועל במסגרות הצבאיות ומטפלים בתהליכי קבלת ההחלטות הרצויים לדרג העליון של המפקדות. לאחר מכן, אנתח את ההבדלים בין הגישות.

הפרוצדורה התקנית – תהליך רציונלי

- המודל הראשון הוא המודל הצבאי הסטנדרטי המוצע לכלל הדרגים בספרות התורתית התקפה והמוכרת.¹³ זהו מודל רציונלי הכולל שישה שלבים מרכזיים:
- **קבלת המשימה**, בין אם הגיעה מרמה ממונה ובין אם המפקד יזם אותה בעצמו. המפקד מתחיל בהגדרת המשימה. בשלב זה יש חשיבות לבירור יסודי של כוונת הדרג הממונה וההשלכות על הדרג הכפוף.
 - **ניתוח המשימה** (בניית תמונת מצב). לאור הנחיות הדרג הממונה, הערכות מטה קודמות, עובדות והנחות, מפותחת תמונת מצב הכוללת משימה מנוסחת, רשימת הגורמים המשפיעים והשלכותיהם. בנוסף, מתקיימים מחקרי מטה לפי הצורך. תמונת המצב אינה רק אוסף של עובדות, אלא ניתוח מלא של השלכותיהן האפשריות על ביצוע המשימה.
 - **פיתוח דרכי פעולה אפשריות**. לאור תמונת המצב, מפותחות דרכי פעולה אפשריות כרעיונות להשגת המשימה.
 - **ניתוח דרכי הפעולה**. דרכי הפעולה נבחנות במשחקי מלחמה ובעבודות ניתוח.
 - **החלטה על דרך פעולה נבחרת**. דרכי הפעולה האפשריות משוויות על פי מידת יכולתן להשיג את המשימה. לאור זאת, מוחלט על דרך הפעולה הנבחרת.
 - **השלמת תוכנית/פקודה**.

הערכת המצב, המתחילה בסיום השלב הראשון ומסתיימת בבחירת דרך פעולה נבחרת בשלב החמישי, היא החלק הקריטי של התהליך והיא נעשית על ידי המפקד בסיוע מטהו. בניית תמונת המצב היא החלק של הגדרת הבעיה. התורה מרחיבה ומדגישה את הצורך באיסוף רחב של נתונים, בניתוח מעמיק ובחיפוש נקודות תורפה אצל היריב, וכל זאת תוך מעורבות ישירה של המפקד. התהליך לבחירת

דרך הפעולה הנבחרת הוא בעצם תהליך בחירת הפתרון. התורה גם מדגישה את יישום תורת המלחמה ועקרונותיה, את יישום עקרונות התחבולה, ניתוח גורמים משפיעים מהסוף להתחלה וניתוח דרכי פעולה מן ההתחלה אל הסוף, ועוד.

"הערכת המפקד ועיצוב המערכה" – המודל ההכרתי

תהליך קבלת החלטות המכונה "הערכת המפקד ועיצוב המערכה" – (CACD Commander's Appreciation and Campaign Design) הוצג בצורה סדורה ומפורטת לצבא ארצות הברית בתחילת שנת 2008 על ידי פיקוד ההדרכה והדוקטרינה של הצבא (TRADOC – United States Army Training and Doctrine Command)¹⁴. תהליך התכנון הוצג כתהליך קוגניטיבי שנבחן בניסויים ייעודיים במהלך השנים 2005–2007 וגם עבר התנסות מבצעית. בבסיס התהליך נמצא רעיון ה"עיצוב", כתהליך חשיבתי מקדים לתכנון. האדריכל מעצב בעיני רוחו את הבניין, תוך התחשבות בתפקוד שיועד לו, הסביבה בה הוא ימוקם ועוד, וכל זאת עוד לפני שהוא ניגש לתכנון הבניין בפועל. הוא נותן פתרון ייחודי כללי למהות הבניין על סמך הידע שצבר וכישרונו, ורק אחר כך הוא עובר לתכנון החללים, הפתחים והתשתיות. לפי גישה זו, מדגיש המודל את תפקיד המצביא כמעצב המבצע שעל הפרק, וזאת בראייה כוללת, השמה לנגד עיניו את המבצע כשלם כולל של רעיון ושלב, עוד טרם ביצוע תהליך התכנון.

הניגוד לתהליך "עיצובי" הוא תהליך של תכנון הנדסי, שהוא תהליך רציונלי יותר בבסיסו. לטענת מפתחי התהליך החדש, העיצוב מתאים יותר לצורך אימוץ גישה והבנה כלפי בעיות מורכבות, בעוד שהתהליך ההנדסי מתאים יותר לשלב שבו יש לקחת את תוצרי העיצוב ולהפכם לתוכנית מעשית; העיצוב הוא מעשה אומנות בעוד שהתהליך ההנדסי הוא מדעי יותר ביישומו. כך, למשל, מעצב דגם של מכונית חדשה מעמיד דגם שלם של מכונית, הנותנת מענה אסתטי ותפקודי לצרכן בסביבה בה היא עתידה לפעול. המהנדסים מצדם יתכננו את המכונית על ידי פירוק הרעיון העיצובי למערכות משנה מפורטות ולחומרי גלם שירכיבו את השלם. הטענה של מפתחי המודל העיצובי היא שהמתכננים הצבאיים עוסקים בפועל גם בעיצוב וגם בתהליכים הנדסיים, במידה משתנה לפי מהות הבעיה: כאשר הבעיה מורכבת ביותר, נדרשת האומנות כמרכיב דומיננטי בפתרון, תוך הישענות רבה יותר על חשיבה "עיצובית". עוד טוענים המחזיקים ברעיון העיצוב, כי הכלים הקלאסיים לעיצוב צבאי בדרך למציאת פתרון מבצעי – ניתוח מרכזי הכובד ונקודות התורפה – מתאימים לבעיות של התנגשות קלאסית בין צבאות, אך אינם מתאימים לכלל המצבים בקשת העימותים, ובעיקר לא לאלה שעל הפרק כיום ובעתיד הנראה לעין. לפיכך, נדרשת ראייה "עיצובית" רחבה יותר.

אנשי הגישה החדשה גורסים כי תהליכי קבלת ההחלטות הצבאיים כיום הם טכניים, רציונליים ומבוססי תהליכים שיטתיים המוכוונים על ידי הביטחון שניתן לבצע אופטימיזציה הגיונית בין כמה אפשרויות פעולה, עמוסים בפרטים ואנליטיים מדי (לעיתים, כתוצאה מכך שהתכנון מתבסס על דרגי ביניים במטה, המומחים בניתוח אנליטי של פרטים רבים). לדעתם, המאפיינים של המלחמות המודרניות דורשים מהמתכננים לבצע ביתר שאת תפקידים "עיצוביים" קוגניטיביים, ולכן יש לאמץ דפוסי חשיבה סיסטמיים (מערכיים) המדגישים את ראיית השלם ואת ההרכבה (סינתזה) של הפרטים לראייה כוללת של הפתרון לבעיה. לדבריהם, אחד הקשיים המרכזיים של מפקדים במציאות הנוכחית הוא הקושי להגדיר ולתאר את הבעיה המבצעית; גם כאן נדרש אפוא תהליך "עיצובי" יותר במהותו. הכלי המרכזי בעיצוב של מבצעים הוא השיח¹⁵ – שיח פתוח ורחב, היוצר הרכבה בין רעיונות ונקודות השקפה שונות, דרך תחרות בין הרעיונות השונים.

תהליך ה־CACD מבוסס על השלבים הבאים:

- **הערכת המפקד** – מטרתה היא להביא להבנה רחבה ומשותפת של הבעיה המבצעית בהיבטים הרחבים שלה, ובעיקר להבין את הייחודיות ואת השונה בבעיה הנדונה. להערכת המפקד שני תתי-שלבים שאינם עוקבים אחד את השני, אלא משמשים בתהליך מחזורי אינטגרטיבי ואיטרטיבי, עד לסיום השלב. תתי-השלב הם:
 - **יצירת מסגרת לבעיה המבצעית** באמצעות הבנת ההקשר האסטרטגי, הרכבת הנחיה אסטרטגית, תיאור מערכתי של הבעיה, זיהוי המגמות, הנחת הנחות והגדרת המשימה.
 - **ניתוח המשימה** – תיאור התנאים שיש להשיגם כדי לממש את הכוונה האסטרטגית, להגדיר את היעדים למבצעים ולקבוע את המקומות הפוטנציאליים במערכת שבהם ניתן יהיה להשפיע עליה ולשנות את המצב לכיוון הרצוי.
- **עיצוב המערכה** – שלב של פיתוח התפיסה בקווים כלליים, המבטאים את הרעיון המרכזי למבצע/מבצעים, מבלי לרדת לפירוט יתר. מטרתו של שלב זה היא להגדיר כיצד תושג המשימה באמצעות תיאור כוונת המפקד (ה"מה" וה"למה"), תיאור גישה כללית לפעולה (כיצד, היכן ומי) במונחי שלבים, ארגון המבצעים בזמן ובמרחב, הדרישות ממאמצים מקבילים, ארגון הפו"ש וכדומה.
- **פיתוח תוכנית**. תהליך ה־CACD הוא אחד ממשפחה רחבה יותר של וריאציות של תהליכים המתבססים על ניתוח מצב על פי תורת המערכות ועל עבודות בתחום "אומנות העיצוב"¹⁶, כשלכל אחד מהם דגשים שונים בזרימת התהליך.

ההבדלים בין התהליך התקני לתהליך ה־CACD

בתהליכים שהוצגו לעיל יש הבדלים בדגשים המושמים על אופן הביצוע של תהליך קבלת ההחלטות. אולם, ההבדלים בדגשים אינם מהות ההבדל בין שני סוגי התהליכים. יתר על כן, רבים מהדגשים בגישה אחת יכלו למצוא ביטוי הולם גם בגישה השנייה. כך, למשל, גם התהליך הקוגניטיבי מניח לפניו את תמונת המצב ואינו מתיימר למצוא את הפתרון רק בניהול שיח ותהליכי חשיבה. מנגד, התהליך הרציונלי אינו פוסל, ואפילו מדגיש, תהליכי חשיבה יצירתית, דיון ותחרות בין רעיונות.

אחד הכלים שהגישה הקוגניטיבית מדגישה הוא מבט כוללי (הוליסטי) על המציאות (systemic view), שהוא גישה מחשבתית המתבוננת במציאות בראייה כוללת, המרכיבה את הישות השלמה מסך חלקיה (סינתזה). ההפרדה והפירוק השיטתיים מתאימים לגישה הרציונלית המשתמשת בחשיבה האנליטית. אולם, גם כאן מדובר בדגש בלבד – בכלי ולא במהות ההבדל.

תהליך ה־CACD מדגיש לאורך כל השלבים יוזמה מחשבתית, ביקורת ויצירתיות. אין הוא מעודד למצוא דפוסים שעבדו בעבר ולהשליך אותם על המציאות, אלא דווקא מדגיש את החתירה להגדרת השונה והייחודי, מתוך הכרה מעמיקה של העבר. הדגש המושם על זיהוי ההקשר השונה והייחודי בכל משימה אינו מאפיין בלעדי לתהליך הקוגניטיבי; הוא המהות של שלב הבנייה של תמונת המצב והסקת המסקנות מהגורמים המשפיעים גם בתהליך התקני.

דומה שהקריאה של המחזיקים בגישת ה־CACD לדיון נוקב בבעיה המבצעית ובפתרון לה, כמו הגישה המעודדת תחרות בין רעיונות, אינה נובעת מאופיו הקוגניטיבי של התהליך. תכונות אלו אינן מאפיינות של תהליך מסוג זה או אחר, אלא תכונות תרבותיות־ארגוניות, שנכון תמיד לעודד בארגונים, ואין זה משנה מהו תהליך קבלת ההחלטות שאומץ.

גם רעיון ה"עיצוב" אינו ייחודי ל־CACD. למרות שהכותרות למוצר המוגמר הן שונות, גם בתהליך התקני יש שלב "עיצובי" – פיתוח דרך הפעולה הנבחרת – למרות שאינו מכונה כך. למעשה, הערכת המצב היא השלב המעצב בתהליך התקני, ודרך הפעולה הנבחרת של תהליך זה היא המבצע השלם בעיני רוחו של המפקד והאופן בו הוא מממש את המשימה תחת הגורמים המשפיעים.

המחזיקים בגישת ה־CACD אמנם רואים בתהליך העיצוב תהליך ייחודי לשיטתם, אולם רעיון העיצוב מוטמע עמוק גם בתוך תהליכי הפיתוח של דרכי הפעולה והבחירה בדרך הנבחרת בתהליך התקני, אם כי מבלי להדגיש ולנתח את האופי ה"עיצובי" שיש לתהליכים אלה.

ההבדל העקרוני בין הגישות הוא במהות שבין תהליך קוגניטיבי ובין תהליך רציונלי. התהליך הקוגניטיבי מגדיר את הבעיה המבצעית ואת הפתרון, תוך הדגשת

החשיבה ההכרתית האינטואיטיבית בנוסף לחשיבה הרציונלית. שני התהליכים מכירים ביתרונות ובמגבלות של האינטואיציה ובמכשלות ובמלכודות בתהליכי החשיבה האנושית. אולם, בעוד שהתהליך הרציונלי מנסה לעקוף השפעות ומגבלות אלו על ידי אכיפת חשיבה רציונלית וניתוח אנליטי, התהליך הקוגניטיבי מנסה להתמודד עימן חזיתית ולבצע תהליך חשיבה מעורר אינטואיציה מתוך מודעות למכשולים.

שתי הגישות אינן קוטביות זו לזו. לא ניתן להגדיר את הגישה הקוגניטיבית כגישה לא רציונלית או ככזו המתבססת על אינטואיציה בלבד ומוותרת על תהליכי חשיבה אנליטיים. אדרבא, במובן זה הגישה הקוגניטיבית היא גישה רחבה יותר ומכילה בתוכה את ההיבטים הרציונליים של החשיבה. התהליך הקוגניטיבי משתמש בכלים מחשבתיים, כמו התייחסות לבעיות מבצעיות בהקשר המצבי שלהן (איזה מצב נדרש להשיג?); יצירת תהליך של הגדרת המסגרת והגבולות של הבעיה כדי לגרות מציאת פתרונות (framing); המלצה על חשיבה "מחוץ לקופסה" בשאלה האם הבעיה מוגדרת נכון והאם נשאלות השאלות הנכונות (reframing); הפעלת "חשיבה רפלקטיבית", שהיא חשיבה על החשיבה, תוך הכרת המלכודות של המחשבה בתהליכי ניתוח (כמו עיוותים טבעיים בהערכת סיכונים או הנטייה הטבעית לנקוט חשיבה אנלוגית) והימנעות מהן.

התהליך הרציונלי מתבסס על השוואה מכומתת, גם אם רק באופן איכותי, בין עלות, תועלת וסיכונים, ועל מציאת דרך הפעולה היעילה ביותר. תהליך זה מעודד חשיבה שיטתית ואנליטית של ניתוח חלופות, ניתוח של קריטריונים להצלחה וכישלון ובחינת כל דרך פעולה לאור קריטריונים ולאור הסיכויים להצלחה.

את הפער העמוק והאמיתי בין הגישות ניתן להמחיש על ידי הדוגמאות הבאות: בספר עבודת המטה של צה"ל משנת 1956 ניתן למצוא, בפסקה על שיטת החשיבה, ביטוי לגישה של הרציונליסטים לאינטואיציה: "האינטואיציה אינה, כמובן, אלא עניין אישי סובייקטיבי לחלוטין, דבר שבתחושה, אין היא ניתנת לבדיקה אלא לאחר המעשה, לאור התוצאות. לפיכך, אין היא תורה שאפשר ללמדה"¹⁷. כלומר, אינטואיציה מופעלת בתהליכי קבלת החלטות, אולם אין דרך ללמדה. הרציונליסטים אינם מתעלמים מכך שאינטואיציה מופעלת בזמן קבלת החלטות ואינם מנסים לסלקה מהתהליך; ההתמודדות שלהם איתה היא בבחירת מפקדים שהוכיחו שהם בעלי אינטואיציה טובה, והכשרתם. לעומת זאת, הקוגניטיביסטים מעודדים שימוש באינטואיציה, המבוססת כמובן על בסיס איתן של ידע וניסיון ועומדת בבחינה ביקורתית מסודרת, ולא כ"שליפה מן המותן". גנרל קרולק (Krulak), מפקד המרינס בשנים 1995–1999, מבטא גישה זו בסיכום מאמרו על "פיתוח תהליך קבלת החלטות אינטואיטיבי": "התפתחויות במערכות מידע לעולם לא יפיגו את ערפל הקרב של קלאוזביץ לנקודה שבה מודל אנליטי

יבטיח ניצחון. לפיכך, מפקדים במרינס צריכים לפתח ביטחון באינטואיציה שלהם – אינטואיציה ששורשיה נטועים באופי איתן ומוצק".¹⁸

שני התהליכים מכירים בכך שהצטיינות במצביאות היא ביטוי לאומנותו ולמקצועיותו של המצביא. אולם, קיים שוני בדגשים ששני התהליכים שמים כדי לממש את המצביאות. בעוד שהתהליך הקוגניטיבי מדגיש טיפוח של תהליכי חשיבה שיסייעו לבטא מצוינות זו (כמו השיח), התהליך הרציונלי מדגיש יישום של עקרונות תכנון שהוכחו בניסיון ההיסטורי, כמו עקרונות תכנון מבצעים המבטאים ברזמניות, עומק, תזמון וקצב ועוד כהנה וכהנה. אף אחת משתי הגישות אינה שוללת את עקרונות היישום של הגישה השנייה; השוני ביניהן הוא בדגשים. יותר מכך, התהליך הקוגניטיבי שם דגש על **פיתוח המפקד**, מתוך הבנה שהפתרון בקרב מבוסס על יכולותיו האישיות, על בסיס הידע הרחב אותו רכש (ידיעת עקרונות התו"ל, היסטוריה צבאית, ניתוח קרבות וידע רב נוסף הנדרש לאיש הצבא המקצועי בהתאם לדרג בו הוא פועל ולדרגתו) ועל הניסיון הרב שצבר במבצעים, בתרגילים, בסימולציות ובמשחקי מלחמה. התהליך הרציונלי-אנליטי שם דגש על **פיתוח כלים, מושגים ושיטות**, מתוך הערכה שאם נתווה את השיטה הנכונה ונבנה עבור המפקדים כלים מובנים ונמשיג את הבעיה והפתרון באופן ייחודי, התוצר יהיה בהכרח טוב יותר.

דיון

שתי הגישות המרכזיות לקבלת החלטות – הרציונלית והקוגניטיבית – מעמידות במרכז תהליך התכנון את הצורך לברר בירור מעמיק את מהות הבעיה המבצעית תחת ההקשר הייחודי, ולאורה לפתח פתרון מבצעי מיטבי.¹⁹ אולם שתי גישות אלו עדיין רחוקות מלהיות מפותחות לכלל תיאוריה שלמה וישימה לקבלת החלטות. בעוד שמפתחי הגישות ומייצגיהן במערכות הצבאיות נוטים לבדל בין התהליכים ולהצדיק את גישתם גם באמצעות שלילת האפקטיביות והרלוונטיות של הגישה המתחרה והמלצה על נטישת המושגים בהם היא משתמשת, יהיה זה נכון מצד הקצינים המקבלים החלטות, ואלה המסייעים בידם, ליהנות משני העולמות. לשם כך יש להתגבר על שתי מכשלות טבעיות בסיסיות:

- **עיסוק במושגים במקום במהות.** לכאורה, לכל גישה יש את מערכת המושגים שלה. בסיכומו של מעשה קבלת ההחלטות, התוצרים באים לענות על אותן שאלות יסוד: מה נדרש המצביא להשיג? איך הוא מתכוון להשיג זאת? לכן, הוויכוח אם נמשיג את התוצרים כתהליך של הערכת מצב המנביט משימה ושיטה או כתהליך "עיצובי" המנביט הערכת מפקד ועיצוב מערכה, או כתהליך תכנון אסטרטגי המוביל לתכנון מבצעי, מסיט אותנו מהעיקר. עלינו להימנע ממכשלת היופמיזם בנושאים אלה, אותה מוליכה כל גישה בוויכוח הלגיטימי על

הבכורה, בכך שהיא מטילה פסול ומבליטה את הבעייתיות במערכת המושגים של הגישה האחרת. הוויכוח נסב לא על מהות התוצרים הסופיים, אלא על התהליכים שביבאו להשגת אותם תוצרים ובמידה איכותית יותר. בכל ויכוח על מושגים והמשגה יש לבדוק היטב האם הוא עקרוני ומהותי לתהליך קבלת ההחלטות, או שמדובר בוויכוח פוליטי-ארגוני.

• **הבאה לידי אבסורד את השימוש בכלים שכל אחת מהגישות מציעה.** ניתוח דרכי הפעולה על פי הגישה הרציונלית אסור שייעשה מול אנליזת יתר של קריטריונים והעמדתם למבחן, ולא על בסיס דקדקנות יתר בכימות החשיבות של כל אחד מהם. ניתוח כזה לא ניתן לעשות בתנאים של כאוס וחוסר ודאות, שהם תכונות טבעיות של שדה הקרב. באותה מידה מובאים לכדי אבסורד כלים שהגישה הקוגניטיבית לקחה מתורת המערכות, כמו הניסיון לתאר את המציאות על פי גישת המערכות במרקם סבוך של גורמים משפיעים, תתי-גורמים משפיעים ומערכת עמוסה של זיקות ביניהם, ולאור זאת להתיימר לפעול על נקודות התורפה של המערכת כדי להשיג תוצאה מבצעית רצויה. דוגמה נוספת להבאה לידי אבסורד של הגישה הקוגניטיבית אפשר לראות בהמשגת יתר ובהפשטת יתר של השפה הצבאית לפני מלחמת לבנון השנייה בשם היצירתיות המחשבתית.²⁰

ככל שהדבר נראה לעין, לא תעמוד לרשותנו בשנים הקרובות מכונת פלא המייצרת אסטרטגיה צבאית טובה. יכולת זו תישמר גם להבא לבני אנוש מומחים ויצירתיים בתחומם. הפיכת כלים רעיוניים כלליים למתכונים עמוסי תתי-הליכים ופרטים מוציאה את העוקץ מרעיון טוב והופכת אותו למעמסה משעבדת, סזיפית ומצמצמת ראייה. השימוש בכלים צריך להיות רק במידה שבה הם עדיין מאפשרים יצירת תועלת – ומידה זו צריכה להיות תכליתית, מצומצמת, מתומצתת, כוללנית ומבדילה בין עיקר לתפל.

התהליך המשלב בין הגישות הרציונלית והקוגניטיבית יכול להיעשות על ידי כך שמקבל ההחלטות, יחד עם צוות מצומצם ובכיר המייעץ לו לפי בחירתו ולפי העניין, יכיר בגישה הקוגניטיבית ויפעל על פיה לשם הגדרת המשימה ודרך הפעולה. במקביל, יפעל המטה על פי הגישה הרציונלית, תוך קיום מפגשים מסונכרנים ליישור קו. מפגשים אלה יכללו, בקווים כלליים, את השלבים הבאים:

- **צומת ראשון – הגדרת המטלה.** המפקד יגדיר למטה את ההנחיה המדינית, כפי שקיבל אותה מהדרג המדיני וליבן אותה איתו (כמטרה), וכן יגדיר לצבא את המשימה.
- **צומת שני – תמונת מצב.** המפקד יקבע את תמונת המצב בסיוע מטהו.
- **צומת שלישי – בחירת דרכי פעולה.** המפקד יחליט על החלופות בסיוע מטהו.

• **צומת רביעי – בחירת דרך פעולה נבחרת.** המפקד יחליט על דרך הפעולה הנבחרת על סמך עבודת מטהו. זו תכלול את הניתוחים ואת תוצאות משחקי המלחמה לדרכי הפעולה השונות.

צמתים אלה אינם מהווים חידוש תורתי בתהליך הערכת המצב, ולאחריהם יימשך שלב פיתוח התוכנית המקובל. אולם, כאן פועל המטה על פי המודל הרציונלי, בעוד שהמפקד מבצע את עבודתו במקביל על פי המודל הקוגניטיבי, בסיוע צוות קצינים בכיר ומצומצם. הרעיונות והמסקנות של המפקד בתהליך זה יזונו ויעמדו לניתוח רציונלי באמצעות עבודת המטה הרחבה. התוויית הקווים הכלליים בכל צומת היא תהליך "עיצובי" במהותו, ואילו הפריטה והניתוח, הממשיכים את החלק העיצובי, הם בעלי אופי תכנוני משלים.

בכל שלב וצומת של התהליך מלוות אותו השאלות: "מה נדרש להשיג?" ו"איך משיגים זאת?". לכאורה, הצומת הראשון והשני מדגישים את בירור הבעיה, והצמתים השלישי והרביעי מביאים את הפתרון, אולם ברקע לכל הצמתים נדרשת התייחסות שוטפת לשתי השאלות גם יחד.

שימוש מתאים בתוצרי "מטרה" (מה נדרש להשיג על פי הנחיית הדרג המדיני), "משימה" (ההישג הצבאי הנדרש) ו"שיטה" (איך הצבא ישיג זאת) יהפוך במקרה זה להיות מקביל לתהליך המייצר "תכלית אסטרטגית" ו"רעיון מטכ"לי". בפועל, אין זה חשוב באילו מושגים ייעשה שימוש, כל עוד כל קצין המשתתף בתהליך יבין כיצד תהליך זה מתקיים. מטבע הדברים, חשיבה אסטרטגית "מעצבת" תהיה דומיננטית יותר בחלק הראשון של התהליך, ואילו החשיבה בהמשכו תהיה מערכתית יותר ותעסוק בתכנון. קביעת המיקום המדויק בין שתי הרמות/ השלבים תושאר להיסטוריונים ולחוקרים ולא תטריד את הקצינים העוסקים בפועל בעיצוב ובתכנון.

פיתוח היכולת הקוגניטיבית צריך להיות חלק עיקרי באימון מפקדים. זו אינה המלצה חדשה, וכבר נאמר שהיא צריכה להיעשות על ידי יצירת בסיס ידע של עקרונות כלליים המתבסס על שלל דוגמאות מן העבר מביצוע ניתוחי אירוע ומתרגול ייעודי בקבלת החלטות (משחקי מלחמה). אך לרשימה זו יש להוסיף הכשרה בכלים לחשיבה ולהכרת תהליכי החשיבה האנושיים, במיוחד בתנאי לחץ. יש ללמד מפקדים את הידוע על תפקוד ההכרה בזמן קבלת החלטות, ובמיוחד בתנאי לחץ, ממש כשם שמלמדים טייסים את האופן שבו ההכרה מפענחת את הראייה ואת הטעויות האופטיות שיכולות לנבוע מתהליכים אלה.

סיכום

מפקד הבא להפעיל את הכוחות העומדים לרשותו לשם השגת מטרות צבאיות צריך לקבל החלטה לגבי דרך הפעולה המיטבית שתשיג אותן. לשם כך, עליו לברר ולענות על שתי שאלות יסוד: "מה נדרש להשיג?" ו"איך משיגים זאת?". שתי גישות מרכזיות מציעות כיום תהליך סדור שנועד לסייע למצביא בקבלת החלטות טובות יותר – הגישה הרציונלית והגישה הקוגניטיבית. שתיהן עדיין רחוקות משלמות. כל אחת מהן מציעה מערכת מושגים משלה לשם השגת התוצרים המרכזיים של תהליך קבלת ההחלטות. מערכות מושגים אלו מטשטשות את ההבדלים האמיתיים בין שתי הגישות והופכות אותן לוויכוח שאינו עוסק במהות. לעיתים קיימת נטייה בכל אחת משתי הגישות לקחת כלים ורעיונות ולפתח אותם פיתוח יתר, לכדי טכניקות קובלות ומשעבדות, ובכך להחמיץ את הפירות שניתן היה לקטוף באמצעותן על ידי שימוש מושכל יותר בהן כרעיונות. בין אם נרצה בכך ובין אם לאו, מפקדים יפעילו תהליכים קוגניטיביים שאינם רק רציונליים בבואם לקבל החלטות, ולו מהסיבה הפשוטה שזהו טיבה של החשיבה. מציאת שביל המגשר בין שתי הגישות, המכיר בחסרונות וביתרונות של כל אחת מהן ומשתמש באופן מושכל ומתון בכלים שכל גישה מעמידה, יכולה לאפשר למפקד ליהנות משני העולמות.

הערות

- 1 תודתי לסא"ל בועז זלמנוביץ' על הערות ועל הפניות למקורות. עם זאת, האחריות על הכתוב במאמר זה חלה עלי בלבד.
- 2 ראו דיון בסוגיה: "הניצחון – מהרמה האסטרטגית או הטקטית", בתוך: יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, מערכות ומשרד הביטחון-ההוצאה לאור, תל אביב 1990, עמ' 481-477.
- 3 בפסקה זו ניסיתי להימנע משימוש במונחים רווחים שיתפרשו באופן שונה בהתאם לגישות השונות לקבלת החלטות (כמו: "תכלית אסטרטגית", "מטרה" וכדומה).
- 4 פרק חשוב נוסף בתחום זה, כהמשך ישיר לתהליך קבלת ההחלטות בזמן התכנון, הוא תהליך השליטה והבקרה במבצעים, אך הוא אינו עומד לדיון במסגרת זו.
- 5 ההבחנה בין זרם פילוסופי לזרם פסיכולוגי מוצעת כיוון שהתהליך הראשון נחקר ופותח בשנים האחרונות, בעיקר במסגרת אקדמית פילוסופית-אנליטית ואילו השני נחקר במסגרת מדעי החברה.
- 6 John Pollock, *Rational Decision Making in Resource-Bounded Agents*, 2004, <http://philpapers.org/rec/POLRDI> (last checked December 10, 2011).
- 7 Karol Ross, Gary Klein et al., "The Recognition Primed Decision Model", *Military Review*, July-August 2004, p. 7.
- 8 Gary Klein, "Naturalistic Decision Making", *Human Factors*, 50(3), June 2008, pp. 456-460.
- 9 הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, עמ' 585.
- 10 **שם**, עמ' 591.

- Basil Henry Liddell Hart, *Why Don't we Learn from History?*, G. Allen & Unwin, 11
London 1972, p. 6.
- <http://pkpolitics.com/files/2008/05/liddell-hart-why-dont-we-learn-from-history.PDF>
- פרופ' כהנמן, יחד עם פרופ' סמית, זכו בפרס נובל בכלכלה כאשר גילו שמקבלי החלטות
נוטים לפעול באופן לא רציונלי בהערכתם סיכויים וסיכויים בתנאי לחץ ולהתעלם
מחוקי הסטטיסטיקה לאור תחושתם האינטואיטיבית. ראו: Daniel Kahneman
and Amos Tverski, "Prospect Theory: an Analysis of Decision under Risk",
Econometrica, 47(2), 1979, pp. 291-263.
- בצבא ארה"ב: FM 101-5, Ch V וגם JP 5.0, Ch IV
- http://www.fs.fed.us/fire/doctrine/genesis_and_evolution/source_materials/FM-101-5_staff_organization_and_operations.pdf
- Tradoc pamphlet 252-5-500, *Commander's Appreciation and Campaign Design*, 14
version 1.0, 2008, <http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/p525-5-500.pdf>
- במקור: "Discourse". לעברית תורגם במונח "שיח"
- Stefan J. Banach, Alex Ryan, "The Art of Design – a Design Methodology", *Military* 16
Review, March-April 2009, pp. 105-115.
- צה"ל-אה"ד, **עבודת מטה**, 1956, עמ' 15.
- Charles C. Krulak, "Cultivating Intuitive Decision-Making", *Marine Corps Gazette*, 18
May 1999.
http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/cultivating_intuitive_d-m.htm.
- יהיו שיטענו (במסגרת תיאורטית בנויה היטב) שאין לפתח את הדיון המרכזי בליבון
הבעיה המבצעית, אלא שיש להתמקד בשיטה. להבנת, הטיפול בשני הרבדים הללו אינו
מוציא את האחד מפני השני אלא הכרחי לתהליך תכנון נכון.
- יש להדגיש כי הדוגמאות המובאות מציגות הבאת גישה תיאורטית לכדי אבסורד, ולא
דווקא הצבעה על נקודות תורפה של הגישה הקוגניטיבית באופן ספציפי.

פיקוד בזמן מלחמה בקוריאה: ריבונות, ביטחון ועצמאות

אלון לבקוביץ

מאמר זה דן במדיניות הביטחון של קוריאה הדרומית ובקשריה האסטרטגים עם ארצות הברית. המאמר מנתח את המדיניות של סיאול בנושא פיקוד בעת מלחמה כפי שבאה לידי ביטוי לאורך השנים, ואת מורכבות הגורמים החיצוניים והפנימיים שהשפיעו על מדיניות קוריאה הדרומית בסוגיה זו. המאמר מתאר מדוע וכיצד התעכבה העברת הפיקוד בזמן מלחמה במשך שנים כה רבות, ודן בתפקידם של נשיאת דרום קוריאה רו מוהיון, של כוחות הצבא ושל התקשורת בקוריאה הדרומית בנושא, וכן בהשפעתה של קוריאה הצפונית על התהליך.

מילות מפתח: דרום קוריאה, צפון קוריאה, ארצות הברית, ברית, פיקוד משותף, צבא, עיתונות.

מבוא

הוויכוח בין תלותה של קוריאה הדרומית בארצות הברית ובין שאיפתה לפתח מדיניות ביטחון עצמאית התעצם בשני העשורים האחרונים. דוגמה טובה לכך ניתן לראות בדיונים ובהסכמים הנוגעים להעברת הפיקוד בזמן מלחמה (Wartime Command) מהכוחות האמריקאיים בקוריאה לידיים קוריאניות. העברת הפיקוד, שאמורה הייתה להתבצע ב־2009, התעכבה במהלך השנים ונכון להיום צפויה להתחיל רק ב־2015.

חשוב לדון בשאלת השליטה המבצעית בזמן מלחמה בקוריאה מכמה סיבות. ראשית, היא משפיעה על 686,000 החיילים הדרום קוריאנים ועל 28,000 החיילים האמריקאים המוצבים בחצי האי הקוריאני, וכן, בעקיפין, על יותר ממיליון חיילים של קוריאה הצפונית. שנית, שליטה מבצעית בזמן מלחמה משפיעה על אופייה

ד"ר אלון לבקוביץ הינו מומחה לקוריאה, חוקר במכון בגין סאדאט ומלמד באוניברסיטה העברית.

ועתידה של הברית הצבאית בין קוריאה הדרומית לארצות הברית, ועשויה להשפיע על קשרי צבא עתידיים בין וושינגטון לבעלות ברית נוספות שלה באזור. לבסוף, זהו סמל לריבונותה של קוריאה הדרומית ואינדיקציה לאופן שבו היא רואה את עצמאותה הביטחונית בשנים הבאות.¹

המחלוקת הציבורית סביב הצורך להפחית את התלות בארצות הברית ושאלת הקצב הרצוי לתהליך זה משותפות למפלגות הפוליטיות בקוריאה הדרומית ולכוחות הביטחון שלה. מחלוקת זו חושפת שתי קבוצות הניצבות זו מול זו – ה"רפורמיסטים/ליברלים", התומכים במדיניות עצמאית יותר וקוראים למעבר מהיר יותר לעצמאות ביטחונית, לעומת ה"שמרנים", התומכים בהמשך המדיניות של תלות קוריאנית בארצות הברית, תוך מעבר איטי יותר לעצמאות ביטחונית, שיאפשר לקוריאה הדרומית להתכונן טוב יותר לעתיד.

הוויכוח סביב הפיקוד בזמן מלחמה מאפשר לא רק לנתח את קווי השבר המרכזיים שעוברים בפוליטיקה ובציבור הקוריאני, אלא גם להבין טוב יותר את הדילמה הניצבת בפני מחנה ה"ליברלים/רפורמיסטים": מחנה זה מאמץ את האמונה העמוקה ביתרונות ה"מחויבות" (engagement), שקודמה על ידי שני הנשיאים הקודמים של קריאה הדרומית, קים דה ג'ונג (1998–2003) ונו מוֹהֵיוֹן (2003–2008), מאז ועידת הפסגה ההיסטורית בין שתי הקוריאות בשנת 2000. במקביל, מונע מחנה זה גם מתוך פחד קבוע מפני האפשרות שקוריאה הדרומית תיוותר ללא מטריית התמיכה הביטחונית של ארצות הברית.

הוויכוח הפנימי בנוגע לפיקוד בזמן מלחמה בא לידי ביטוי בסוגיות פוליטיות וציבוריות שונות ומערב טיעונים צבאיים, מדיניים, משפטיים וטכניים. מאמר זה יפתח בתיאור סוגיית הפיקוד בזמן מלחמה, ולאחר מכן יתמקד בקשר שבין פיקוד בזמן מלחמה ובין מושג רחב יותר, הנקרא "הסתמכות עצמית" (self reliance). כמו כן יעמוד המאמר על המשמעויות שיש לסוגיות הפיקוד בזמן מלחמה מבחינת התפתחות קשרי ארצות הברית-קוריאה הדרומית ויבחן כיצד השפיעו הפרובוקציות האחרונות של קוריאה הצפונית על התהליך.

מהי סוגיית הפיקוד בזמן מלחמה?

ב־14 בספטמבר 2006 הסכימו הנשיאים נו מוֹהֵיוֹן וג'ורג' וו. בוש עקרונית על השבתת "פיקוד הכוחות המשולבים" (CFC). שלב חדש זה העניק לקוריאה הדרומית עצמאות רבה יותר ביחסים הביטחוניים שלה עם ארצות הברית² ואִפְשֵׁר לשני הצדדים להמשיך לדון בהיבטים המרובים של הנושא. למרות שסיאול היא זו שיזמה את השינוי בפיקוד בזמן מלחמה, היא גם זו שביקשה לדחות את מימושו עד 2012, בעוד שווינגטון ניסתה לקבוע את המועד לכך בשנת 2009. פערי זמנים אלה לא היו עניין טכני גרידא; הם המחישו את הפערים בתפיסת היחסים

הביטחוניים בין סיאול לושינגטון, כמו גם את תפיסתה של קוריאה הדרומית את תלותה בארצות הברית.

ב־2007, לאחר שושינגטון וסיאול הסכימו לדחות את העברת הפיקוד בזמן מלחמה ל־2012, אמר מזכיר ההגנה האמריקאי רוברט גייטס:³ "אנו מתכוונים למעבר היסטורי ב־2012, כאשר צבא רפובליקת קוריאה ייקח על עצמו את הפיקוד בזמן המלחמה כחלק מההגנה על ארצו, וכוחות ארצות הברית יקבלו על עצמם תפקיד של סיוע". אולם ב־2012 הסכימו הנשיא לי מיונג־בק והנשיא ברק אובמה על דחייה נוספת, הפעם עד שנת 2015.⁴

אין ספק שהעברת הפיקוד בזמן מלחמה היא תהליך מורכב מאד הכולל כמה מרכיבים, כמו יישום מבנה הפיקוד, שינוי תוכניות צבאיות, עדכון אסטרטגיית ההרתעה כלפי קוריאה הצפונית ועוד.

העברת הפיקוד בזמן מלחמה לידי קוריאה הדרומית נדונה מאז תחילת שנות התשעים של המאה העשרים. ב־2002 פתחו סיאול ורושינגטון בסבב שיחות בנושא, כחלק מהדיונים סביב מסגרת חדשה לברית בין קוריאה הדרומית לארצות הברית. הנושא עלה לראשונה בעקבות מלחמת קוריאה, כאשר קוריאה הדרומית מסרה מרצונה את השליטה המבצעית על צבאה לידי פיקוד כוחות האו"ם בהובלת ארצות הברית (UNC).⁵ בעקבות המלחמה עברה השליטה המבצעית לידי כוחות ארצות הברית בקוריאה (USFK), כחלק מהסכם הגנה הדדית בין ארצות הברית לקוריאה הדרומית. עם הקמת פיקוד הכוחות המשולבים ב־1978,⁶ נמסרה סמכות הפיקוד בזמן מלחמה לידי של מפקד הכוחות המשולבים.⁷ ב־1994 הועבר הפיקוד על הכוחות הקוריאניים בזמן שלום לידי קוריאה הדרומית, אולם הפיקוד בזמן מלחמה נותר בידי פיקוד הכוחות המשולבים של ארצות הברית וקוריאה הדרומית, שבראשו עומד גנרל אמריקאי בעל ארבעה כוכבים.⁸

כאשר פרצה מלחמת קוריאה ב־1950, לא הייתה לממשלת קוריאה הדרומית ברירה אלא לשים את מבטחה המלא בכוחות האו"ם ובכוחות ארצות הברית, וזאת בשל יכולותיה הצבאיות המוגבלות, שלא הספיקו להשגת ניצחון על קוריאה הצפונית ולהרתעתה מפני מתקפה נוספת. גישה זו השפיעה על החלטתה של קוריאה הדרומית להסכים לפיקוד אמריקאי במקרה של מלחמה, באמצעות הסכם להגנה הדדית שנחתם לאחר המלחמה. ואכן, הברית עם ארצות הברית סייעה רבות לשמירת ביטחונה של קוריאה הדרומית בעידן המלחמה הקרה.⁹

למרות סיום המלחמה הקרה והשינויים הגיאופוליטיים בצפון־מזרח אסיה, ארצות הברית אותתה, בכך שהעניקה לצבא קוריאה את השליטה בעתות שלום בלבד, כי היא עדיין אינה סומכת על יכולתה של קוריאה הדרומית לממש עצמאות מלאה. מבחינתה של סיאול, פירוש הדבר היה שהיא תמשיך להיות תלויה בארצות הברית לביטחונה, וכי ריבונותה אינה מלאה.

השאלה העומדת על הפרק כיום היא האם כוחותיה של קוריאה הדרומית אכן מוכנים ליטול על עצמם את הפיקוד בשעת מלחמה ומדוע לא עשתה קוריאה הדרומית את ההכנות הדרושות לקבלת שליטה זאת בשלב מוקדם יותר? הסיבה הראשונה לכך היא הסביבה האזורית: כל עוד המלחמה הקרה והמתח בחצי האי הקוריאני נמשכו, לא היה לארצות הברית ולקוריאה הדרומית כל תמריץ לשנות את הקשרים הצבאיים ביניהן. הסיבה השנייה היא כלכלית: עבור קוריאה הדרומית, בניית כוח הרתעה עצמאי יקרה הרבה יותר מאשר שימור מערכת היחסים עם ארצות הברית. הסיבה השלישית היא פסיכולוגית: לאורך העשור האחרון חתרה קוריאה הדרומית לפתח את המודיעין הצבאי ואת יכולות המעקב שלה, כחלק מהתהליך ההדרגתי לעבר עצמאות ביטחונית. יחד עם זאת, נדמה שהיא לא מצליחה להתגבר על החשש מפני קבלת אחריות מלאה על ביטחונה, לאחר שבמהלך חמישים השנים האחרונות הייתה תלויה בארצות הברית. גורמים חשובים בקוריאה הדרומית סבורים שאין זה העיתוי המתאים לקבל אחריות על העצמאות הביטחונית של המדינה או לחתור לעצמאות צבאית מלאה שלה. אין פירוש הדבר שאותם גורמים מתנגדים לצמצום התלות של קוריאה הדרומית בארצות הברית, או לכך שהיא תגיע בסופו של דבר לעצמאות מלאה; הם פשוט מעדיפים לדחות את התהליך עד להבשלתו.

ראוי לציין, בהקשר זה, שעד תחילת העשור הנוכחי ארצות הברית לא תמכה במדיניות ביטחון עצמאית יותר של קוריאה הדרומית. בעידן המלחמה הקרה חששה וושינגטון שסיאול תיגרר לעימות קוריאני נוסף. בפועל, הגברת תלותה של קוריאה הדרומית בארצות הברית חיזקה עוד יותר את שליטתה של האחרונה בה.¹⁰ דוגמה לאילוצים שהטילה וושינגטון על מדיניותה הביטחונית של סיאול ניתן לראות בהגבלת טווח הטילים שלה. עד 2011 אפשרה ארצות הברית לקוריאה הדרומית לפתח ולרכוש טילים לטווח של עד 180 ק"מ. רק לאחר אותה שנה הוארך הטווח המותר ל-800 ק"מ – מה שנתן לסיאול יכולת הרתעה טובה יותר מול קוריאה הצפונית.¹¹ הדבר גם אפשר לקוריאה הדרומית להציג בפומבי טיל שיוט חדש בתגובה לניסוי הגרעיני שערכה קוריאה הצפונית בפברואר 2013. העובדה שקוריאה הדרומית הורשתה להצטייד בטיילים מרתיעים שבעבר נאסר עליה להחזיק, היא דוגמה לשיפור שחל במדיניות ההרתעה האמריקאית-קוריאנית.¹² ישנן מספר סיבות לנכונותה של ארצות הברית לוותר על הפיקוד בזמן מלחמה לטובת קוריאה הדרומית, לאחר שסירבה לעשות זאת במשך שנים רבות. מנקודת מבט בילטרלית, יש לציין שוושינגטון אינה חוששת עוד שסיאול תפעל בחוסר רציונליות, כפי שנהגה במהלך הכהונות של הנשיאים סינגמן רי ("הצעדה לצפון") ופארק צ'ונג-הי. ארצות הברית אינה מודאגת כיום שקוריאה הדרומית תיגרר לעימותים לא רצויים עם הצפון.¹³ סיבות חשובות אחרות לשינוי עמדתה של

ושינגטון בסוגיה זו ניתן למצוא בשיקולים הגיאו-אסטרטגיים שלה, ובהם ארגון מחדש של מצבת הכוחות האמריקאיים ברחבי העולם,¹⁴ ומדיניותה של ארצות הברית, הגורסת הגדלת הנטל המוטל על בעלות בריתה ברחבי העולם. הרמה הגבוהה של יכולות הצבא הדרום קוריאני והפער הגדל בינו ובין צבאה של קוריאה הצפונית (בעקבות התכופות הכלכלה הצפון קוריאנית, שמנעה השקעה בשדרוג הצבא בשני העשורים האחרונים) תרמו, ללא ספק, להטיית הכף לעבר החלטה זו בקרב מקבלי ההחלטות האמריקאיים.

פיקוד בזמן מלחמה ורעיון ההסתמכות העצמית

סוגיית הפיקוד בזמן מלחמה לא נותרה בגדר החלטה צבאית מקצועית בלבד, אלא הפכה נושא לוויכוח ציבורי בקוריאה הדרומית, כחלק מקידום הרעיון של "הסתמכות עצמית" על ידי הנשיא נו מו־היון.¹⁵ דוגמה לאופן שבו העלה הנשיא נו את הסוגיה ניתן לראות בדברים שנשא בנאומו ב־15 באוגוסט 2003, יום השנה ה־58 לעצמאות קוריאה הדרומית:¹⁶ "בהמשך כהונתי בתפקיד, בכוונתי לפעול להנחת תשתית מוצקה לכוחות המזוינים שלנו, שתאפשר להם לבסס יכולות הגנה עצמאיות למדינה בתוך עשר שנים. כחלק מכך, יגבשו הכוחות המזוינים יכולות לתכנון מבצעי ומודיעיני, וכן יחדשו את החימוש ואת כל מערכת ההגנה הלאומית".

מזה זמן רב מתקיים מאבק פנימי בקוריאה הדרומית בין המצדדים בחתירה להשגת היעד של עצמאות מרבית כמדינה ריבונית לבין השמים דגש על צרכיה הביטחוניים, הטוענים כי הדבר מחייב תלות מתמשכת בארצות הברית. נושא ההסתמכות העצמית של קוריאה הדרומית ויכולתה להגן על עצמה עלה לראשונה על ידי הנשיא פארק צ'ונג־הי¹⁷ בשנות השישים של המאה העשרים. מאז הוא חזר ועלה לכל אורך שנות השבעים של המאה, בעקבות נסיגת חלק מהכוחות האמריקאיים מקוריאה במסגרת תגובתה של סיאול לדוקטרינת ניקסון,¹⁸ וכן בהמשך לתגובת הנשיא פארק לתוכניתו של הנשיא ג'ימי קרטר להסיג את כל כוחות היבשה האמריקאיים מקוריאה הדרומית. כאשר האחרונה העלתה את סוגיית ההסתמכות העצמית בעידן המלחמה הקרה, הייתה זו למעשה טקטיקת משא ומתן שכוונה להביא לויתורים מצד ארצות הברית. אולם, כאשר הנושא הועלה שוב על ידי הנשיא נו מו־היון, הסביבה האסטרטגית הייתה שונה מהותית מזו שבעידן הנשיא פארק: עם סיום המלחמה הקרה, ברית המועצות וסין, שהיו בעלות בריתה של קוריאה הצפונית, נרמלו את היחסים הכלכליים והדיפלומטיים עם קוריאה הדרומית, ונוצר פער גדול בין כלכלת הדרום לכלכלת הצפון.

סוגיית ההסתמכות העצמית התנהלה ברובה, במשך שנים רבות, מאחורי דלתים סגורות, בדיונים בין גורמים אמריקאיים צבאיים ואזרחיים ובין עמיתיהם הדרום קוריאניים.¹⁹ הנשיא נו הוא שפתח את הדיון בפני הציבור והזירה הפוליטית,

ומאז זכתה הסוגיה לכותרות ראשיות בעיתוני קוריאה הדרומית. כחלק ממטרתו להביא לשינוי ביחסים בין שתי הקוריאאות ובין קוריאה הדרומית לארצות הברית, פעל הנשיא נו לשינוי תפיסת הפיקוד בזמן מלחמה מסוגיית ביטחון טכנית לסמל לאומי לריבונותה של קוריאה הדרומית.²⁰ הנושא אף הפך לחלק מהדיונים סביב הצורך של קוריאה הדרומית לפתח יכולות הסתמכות עצמית. נושא ההסתמכות העצמית המשיך להידון בציבור בימי כהונתו של הנשיא לי מיונג-בק,²¹ אולם הכיסוי התקשורתי שלו באותה תקופה היה מוגבל יותר מאשר בתקופת הנשיא נו. הנשיא נו שם דגש מיוחד על המרכיב הפסיכולוגי בתלות הביטחונית של יותר קוריאה הדרומית בארצות הברית. ביטוי לכך הופיע בנאום שנשא ב־15 באוגוסט 2007, ביום השנה ה־62 לעצמאות קוריאה:²² "עד היום, הממשל בראשותי עשה מאמץ להתגבר על התלות הפסיכולוגית של מדינתנו בארצות הברית, בעודו מחזק את הפוטנציאל שלנו להגנה עצמית. אסטרטגיה זו חותרת להעברת השליטה המבצעית בזמן מלחמה, לפריסה מחדש של כוחות ארצות הברית בקוריאה, להעברתו למקום חדש של מחנה יונגסאן ולהתקדמות נמרצת ביישום רפורמת ההגנה הלאומית לשנת 2020. רעיון ההסתמכות העצמית בתחום ההגנה והברית בין ארצות הברית לרפובליקת קוריאה חייבים להתקדם יד ביד. מעתה והלאה, וכפי שהדבר היה בעבר, הברית בין ארצות הברית לרפובליקת קוריאה תתפתח לעבר קשרים הדוקים אף יותר, קשרים המבוססים על כבוד הדדי ושיתוף פעולה הדוק". תפיסתו של הנשיא נו גרסה כי קוריאה הדרומית אינה צריכה להסתפק בהשגת היעד האובייקטיבי של חיזוק כוחה הצבאי, אלא גם להתגבר על חוסר האמונה הסובייקטיבי בכוחה־שלה וביכולותיה העצמאיות. חתירה ליעד זה צריכה להיעשות, על פי תפיסה זאת, במקביל לדיונים עם ארצות הברית עליו.

הוויכוח הפנימי הדרום קוריאני סביב העברת הפיקוד בזמן מלחמה לידיים קוריאניות העלה שאלות כבדות משקל ובהן:²³ מהן ההשלכות של שינוי הפיקוד על הסכם ההגנה ההדדית בין קוריאה הדרומית לארצות הברית? האם הכוחות האמריקאיים ימשיכו להיות מוצבים בקוריאה הדרומית או ייסוגו ממנה? האם ארצות הברית תסייע לקוריאה הדרומית במקרה שקוריאה הצפונית תפלוש אליה לאחר השינוי בפיקוד? ומה עלולות להיות ההשלכות של שינוי הפיקוד על היחסים בין הצפון והדרום – האם תגבר אז המתיחות בחצי האי הקוריאני?

כמה משאלות אלו הועלו על ידי המתנגדים למדיניות הנשיא נו, שחששו כי העברת הפיקוד בזמן מלחמה תביא את וושינגטון להסיג את כל כוחותיה מקוריאה הדרומית. נתן לכך ביטוי הצייר פארק ג'ין, חבר "המפלגה הלאומית הגדולה" (GNP).²⁴ "אין ספק שמאמצי הממשלה להיות בעלת סמכות חד־צדדית לשלוט בכוחותיה יגרמו לטרפוד הברית בין ארצות הברית לרפובליקת קוריאה, וסופם שיביאו לנסיגה מלאה של חיילי ארצות הברית מחצי האי הקוריאני". אחרים ניסו

לסכל את תוכניתו של הנשיא נו באמצעות חיפוש מגרעות נוספות בה, וזאת במטרה לעכב את השינוי בפיקוד בשעת מלחמה.

הוויכוח הפנימי

כאמור, ויכוחים פנימיים רבים בנוגע להעברת הפיקוד בזמן מלחמה מתנהלים בקוריאה הדרומית. טבלה 1 מתארת את הנושאים המרכזיים שעלו בוויכוחים אלה בתקופת כהונתו של הנשיא נו.

טבלה 1: הטענות בעד ונגד העברת הפיקוד בתקופת כהונתו של הנשיא רו

הסוגיה	תומכים	מתנגדים
מי הוא מי?	הנשיא היוצא נו; חברים בקבינט של הנשיא נו; כוחות פוליטיים רפורמיסטיים; העיתון "האנקיורה"	חברי המפלגה השמרנית; וקבוצות פוליטיות; שרי הגנה לשעבר; קציני צבא בכירים לשעבר; שלושת העיתונים הגדולים
חוקיות	סעיף 74 בחוקת קוריאה הדרומית מאפשר מדיניות זו	לנשיא נו אין סמכות חוקית למימוש מדיניות זו
מחויבות ארצות הברית לקוריאה הדרומית	העברת הפיקוד לא תפגע במחויבותה של וושינגטון לביטחונה של קוריאה הדרומית	העברת הפיקוד תחליש את המחויבות של וושינגטון לסיאול
ברית ארצות הברית רפובליקת קוריאה	הברית תהפוך ליותר שוויונית	צעד זה יהיה הראשון בדרך לסיום הברית
נסיגה אמריקאית מלאה	לא תהיה לכך השפעה על נסיגת כוחות ארצות הברית מקוריאה הדרומית	צעד זה יהיה הראשון בדרך לנסיגה מלאה של כוחות ארצות הברית מקוריאה הדרומית, בדומה ל-1949
היכולות הצבאיות המודיעיניות של קוריאה הדרומית	ארצות הברית תמשיך לתמוך בקוריאה הדרומית עד שזו תפתח את יכולותיה העצמאיות	לקוריאה הדרומית אין די יכולות לקבל על עצמה את הפיקוד. היא תסבול מ"עיוורון מודיעיני"
הקצב הרצוי	מהר יותר	לאט יותר
תגובת קוריאה צפונית	תראה בכך סימן להפחתה במתיחות בחצי האי	עלולה לפרש זאת בצורה לא נכונה

מעורבות העיתונות בוויכוח

לעיתוני קוריאה הדרומית תפקיד חשוב בוויכוחים הפוליטיים והחברתיים הפנימיים, כמו גם בדיונים על דמוקרטיה ועל יחסי ארצות הברית-קוריאה.²⁵ המדיה נשלטת על ידי שלושת העיתונים הגדולים: "Dong-A", "Choson Ilbo", ו-"JoongAng", שביחד שולטים על שמונים אחוזים מהשוק ומאופיינים בקו

שמרני מאד. הנשיא נו לא זכה לתמיכת המדיה השמרנית במהלך מסע הבחירות שלו, וגאלץ לעקוף אותה על ידי פניה לתומכיו דרך האינטרנט.²⁶ בעוד שעיתונים ליברליים יותר, דוגמת "Ankyoreh", תמכו במדיניות "ההסתמכות העצמית" של הנשיא, כחלק מסוגיית הפיקוד בזמן מלחמה, שלושת העיתונים הגדולים מתחו עליה ביקורת.²⁷ כך, למשל, "Choson Ilbo" מתח ביקורת חריפה על תפיסת הנשיא את נושא הפיקוד בזמן מלחמה וכתב, בין השאר, במאמר מערכת: "הולך ומתברר שלא ניתן עוד לתת אמון בנשיא ובעוזריו שיטפלו בנושא בעצמם... נו הוא נשיא של מיעוט, הנאבק עם שיעור התמיכה הנמוך ביותר שהיה אי פעם למנהיג קוריאני".²⁸ מאמר מערכת זה לא היה היחיד שביקר את הנשיא נו על היחסים עם ארצות הברית, על הפיקוד בזמן מלחמה ועל המדיניות כלפי קוריאה הצפונית. גם "JoongAng" פרסם כמה מאמרים שיישרו קו עם שני העיתונים השמרניים האחרים, וחלק על הנשיא נו בנושאים אלה.²⁹ מהצד השני של הקשת הפוליטית, העיתון "Ankyoreh" פרסם מאמרים שתמכו במדיניות הנשיא בנושא הפיקוד בזמן מלחמה והדגישו את הפן הלאומי של הסוגיה ואת הצורך של קוריאה הדרומית בהסתמכות עצמית.³⁰

הוויכוח הציבורי בין העיתונות השמרנית לליברלית ממחיש את הפער האידיאולוגי בין שני המחנות בנושא הפיקוד בזמן מלחמה. הוויכוח גם משקף את גישת העיתונות כלפי היחסים הביטחוניים בין סיאול לושינגטון ובעיקר את התלות של קוריאה הדרומית בארצות הברית.

שאלת החוקיות

הסוגיה המשפטית עלתה בעיקר מצד פוליטיקאים, קציני צבא בכירים לשעבר ומפלגות שמרניות, שהטילו ספק בלגיטימציה שיש לנשיא נו לשאת ולתת עם ארצות הברית על העברת הפיקוד בזמן מלחמה. לעומת זאת, פרופסור מון צ'ונג-אין הראה כי סעיף (1) 74 בחוקה של רפובליקת קוריאה מתיר לנשיא לשאת ולתת על נושאים אלה עם ארצות הברית.³¹ "הנשיא הוא המפקד העליון של הכוחות המזוינים, בהתאם לתנאים המפורטים בחוקה ובחוק".

ההתנגדות המשפטית לשיחות שקיים הנשיא נו עם וושינגטון בנושא הפיקוד בזמן מלחמה עלתה בעיקר כחלק מתהליך ההדחה נגדו, שנערך בבית המשפט לענייני חוקה.³² למרות שדומה שהתנגדות זו נשענה על יסודות רעועים משהו, ניתן לראות בה כלי דמוקרטי לגיטימי ששימש את מפלגות האופוזיציה כדי להכשיל את מדיניותו של הנשיא נו.

שאלת החוקיות לא הועלתה על ידי האופוזיציה בתקופת כהונתו של הנשיא לי מיונג-בק, שעייב כזכור את העברת הפיקוד בזמן מלחמה עד שנת 2015. סוגיות הריבונות, המתח בין סיאול לושינגטון בנוגע להעברת הפיקוד בזמן מלחמה,

שאלת קוריאה הצפונית ושאלת הברית עם ארצות הברית נדחקו הצידה בתקופת כהונתו של הנשיא לי, למרות הדגש לו זכו במהלך מסע הבחירות שלו ולאורך התקופה הראשונה לכהונתו. במקום זאת, חזר למרכז הבמה שיתוף הפעולה הביטחוני בין ארצות הברית לקוריאה הדרומית.³³

היורשת של לי, הנשיא פארק גוֹן־היי, תצטרך להמשיך בתהליך הסנכרון בין כוחות הצבא של קוריאה הדרומית ובין כוחות ארצות הברית המוצבים במדינה. תהליך זה – "הברית האסטרטגית 2015" – נפתח בהחלטה לעכב את העברת הפיקוד בזמן מלחמה ולגבש תיאום הדרגתי בין כוחותיה של קוריאה הדרומית לכוחותיה של ארצות הברית.³⁴

מחויבות ארצות הברית לקוריאה הדרומית והברית ביניהן

האם העברת הפיקוד בזמן מלחמה תוביל לסיום הברית בין קוריאה הדרומית לארצות הברית והאם היא תפגע במחויבות האמריקאית לקוריאה? אמר על כך הצייר ממפלגת GNP, פארק ג'ין, אחד המתנגדים למדיניות הנשיא נו: "נו מהמר על חייהם של האנשים... קוריאה תהפוך לגורם שולי לאחר שתיקח על עצמה באופן פזיז את הפיקוד בזמן מלחמה". מצד שני, מחנה הנשיא הדגיש כי העברת הפיקוד היא רק מרכיב אחד בברית עם ארצות הברית. היא אינה מסמלת את סופה של הברית או את היחלשות מחויבותה של ארצות הברית לקוריאה הדרומית, אלא יש לראות בה שלב נוסף בתהליך שיהפוך את הברית לבעלת אופי שונה.

שאלת מחויבותה של ארצות הברית לביטחונה של קוריאה הדרומית עלתה שוב בתקופת כהונתו של הנשיא לי מיונג־בק. וושינגטון אשררה מחויבות זאת בהצהרה של מזכיר ההגנה האמריקאי, ליאון פאנטה:³⁶ "משרד ההגנה שוקד על מגוון אמצעים שיבטיחו כי לא תהיה כל פגיעה במוכנות הקרבית המשותפת של ארצות הברית וקוריאה הדרומית, כחלק מההכנות למסירת הפיקוד המבצעי בזמן מלחמה". ההצהרות שהשמיעו פאנטה ופקידים אמריקאיים נוספים נועדו לסייע לסיאול ולבעלות ברית נוספות של ארצות הברית להתגבר על חששותיהם, וכן לשוב ולהדגיש שכל שינוי בפיקוד בזמן מלחמה לא יפגע במחויבות האמריקאית לביטחונה של קוריאה הדרומית.

נסיגה אמריקאית מלאה

הנסיגה הראשונה של כוחות אמריקאיים מקוריאה בשנים 1947–1949 הייתה אפיזודה טראומטית בהיסטוריה המודרנית של קוריאה הדרומית. השיחות בנוגע להעברת הפיקוד בזמן מלחמה הציטו מחדש, במיוחד בקרב המבקרים, את מדיניות הנשיא נו, חשש מפני נסיגה אמריקאית נוספת. אלה פירשו את העברת הפיקוד כשלב ראשון בתוכניתיה של וושינגטון לעשות זאת.³⁷ בתגובה לכך אמר הנשיא

נו: 38 "בתום ההעברה [של הפיקוד], וושינגטון עשויה לצמצם את כוחותיה בקוריאה הדרומית (USFK), אולם מספר החיילים האמריקאים המוצבים כאן אינו חשוב כפי שחשובה איכות השירותים שהם נותנים". נו העלה את הרעיון של נסיגת כוחות אמריקאיים מקוריאה הדרומית כבר במהלך מסע הבחירות שלו לנשיאות, 39 והמשיך לדון ברעיון זה בציבור לאחר בחירתו ב־2002. 40 למרות שבסופו של דבר התעכבה העברת הפיקוד עד לאחר תום נשיאותו, דבריו של נו ליבו את חששותיה של האופוזיציה כי התוכנית אכן תתממש.

הדאגה מפני נסיגה אמריקאית מלאה עולה על סדר היום הדרום קוריאני בכל פעם שוושינגטון שוקלת מחדש לשנות את אופן הפריסה של הכוחות האמריקאיים באסיה, או כששקלה להעביר כוחות ממזרח אסיה לעיראק או לאפגניסטן.

יכולות צבאיות ומודיעיניות

קבוצה של שרי הגנה וקציני צבא בכירים לשעבר של קוריאה הדרומית ביקשה מהנשיא נו לשקול מחדש את תוכניתו להאיץ את העברת הפיקוד בזמן מלחמה מידי ארצות הברית לידיה של קוריאה הדרומית: 41 "אנו מבקשים מהנשיא נו לתת את דעתו לעצות של מומחי הביטחון בנושא, ולא לעצותיהם של 'אידיאליסטים'". שרים וקצינים אלה הטילו ספק ביכולתה של קוריאה הדרומית ליטול לידיה את השליטה בזמן מלחמה. הם טענו כי כוחות הצבא שלה לא יהיו מוכנים ליטול את הפיקוד עד 2009, וקראו לנשיא לדחות את העברת השליטה בזמן מלחמה עד למועד שבו כוחות אלה יגיעו למוכנות טובה יותר.

אחת מהסוגיות הביטחוניות שהועלו על ידי פוליטיקאים וגורמי צבא הייתה התלות של קוריאה הדרומית במודיעין האמריקאי, כפי שטען הציר סונג יונג-סאן, איש מפלגת האופוזיציה GNP וחבר בוועדת ההגנה הלאומית: 42 "בניית יכולות לאיסוף מודיעין, למעקב אחר האויב וליירוט מדויק של טילים היא תנאי מוקדם ליכולתה של קוריאה הדרומית לקבל על עצמה את הפיקוד בזמן מלחמה". אחרים פקפקו ביכולת של קוריאה הדרומית לפתח יכולות מודיעין עצמאיות עד למועד המיועד להעברת הפיקוד. 43

השינוי הצפוי בפיקוד בזמן מלחמה עורר ביקורת זורע פחדים גם כתוצאה מהחשש בקרב המתנגדים לו כי הוא יוביל את קוריאה הדרומית ל"עיוורון מודיעיני". כדי להתגבר על כך, הצהירו גורמים צבאיים דרום קוריאניים ואמריקאיים כי וושינגטון תמשיך לספק מודיעין צבאי לקוריאה הדרומית גם לאחר העברת הפיקוד, עד שזו תהיה מסוגלת להשלים את החסר בעזרת יכולותיה העצמאיות. קולונל קאנג יונג-הי, דובר משרד ההגנה, אמר בהקשר זה: 44 "גורמים בדרגי עבודה בשני הצדדים הסכימו על שורה של נושאים, כחלק ממפת דרכים להעברת הפיקוד. הצד האמריקאי הסכים לספק את נכסי המודיעין המתקדמים שלו לצבא קוריאה

הדרומית, כדי שאלה יוכלו למלא את הוואקום הביטחוני שאפשר שיתקיים בחצי האי הקוריאני לאחר שסיאול תמלא תפקיד משמעותי יותר בתחום ההגנה הלאומית". הנשיא נו עצמו הגיב באותו נושא:⁴⁵ "ושינגטון וסיאול ימשיכו להחליף ביניהן מודיעין גם לאחר העברת הפיקוד בזמן מלחמה. האם יש ברית כלשהי שאינה חולקת נכסים מודיעיניים?... ארצות הברית תמשיך בפעילויות איסוף המודיעין לא רק עבורנו אלא גם עבורה. ושינגטון לא תוותר על לויני הריגול שלה בעקבות העברת הפיקוד".

מבחינה מעשית, כוחות ההגנה של קוריאה הדרומית יישמו בעשור האחרון תהליך הדרגתי של שדרוג יכולות המודיעין שלהם, דבר שנועד לאפשר להם להגיע ליכולות מודיעין עצמאיות. חלק מהטכנולוגיות והציוד המשמשים אותם נרכשו מישראל.⁴⁶

תגובת קוריאה הצפונית

כיצד צפויה קוריאה הצפונית לפרש את העברת הפיקוד בזמן מלחמה מארצות הברית לקוריאה הדרומית? סיאול התנגדה בעבר לרצונה של ושינגטון להסגיר את כוחותיה מקוריאה בטענה שפיונגיאנג עלולה לפרש זאת כהזדמנות לפתוח במתקפה, כפי שעשתה במלחמת קוריאה ב-1950.⁴⁷ בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הוערכה התגובה הצפויה של קוריאה הצפונית להעברת הפיקוד בזמן מלחמה באופן שונה על ידי המחנות הפוליטיים בקוריאה הדרומית: הנשיא נו, שהמשיך את מדיניות "זריחת השמש" (Sunshine) של הנשיא קים דיי'ז'ונג, העריך ששינוי הפיקוד יפחית את המתח בין הקוריאיות. השמרנים, לעומת זאת, הזהירו כי פיונגיאנג עלולה לפרש את המהלך כחולשה, שתביא להסלמה במתיחות בחצי האי. הפרובוקציות של קוריאה הצפונית בתקופת נשיאותו של לי מיונג'בק, כמו הטבעת ספינת הקרב "צ'ונאן" (2010), הפגזת האי יאונפיונג (2010), שיגור הטיל/ לוויין (2012) והניסוי הגרעיני השלישי במספר (2013), הובילו להידוק שיתוף הפעולה הצבאי בין ארצות הברית לקוריאה הדרומית.⁴⁸ שתי המדינות חולקות אינטרס משותף למנוע הסלמה לא מכוונת בחצי האי הקוריאני העלולה להוביל לסכסוך אזורי, לרבות בשאלת העברת הפיקוד בזמן מלחמה – תהליך העשוי לשמש בידי פיונגיאנג כעילה להגברת המתח בין שתי הקוריאיות. ואכן, קוריאה הצפונית ממשיכה לנקוט מדיניות של איומים, בין השאר בקביעה, כי אם מועצת הביטחון של האו"ם תאשר סנקציות נגדה, הניסוי הגרעיני השלישי שעשתה ב-2013 לא יהיה האחרון, וכמוהו גם לא הניסויים בתחום הטילים ארוכי הטווח.⁴⁹ נשיאת קוריאה הדרומית שנבחרה לאחרונה, פארק ג'ונג-היי, תידרש במצב זה לפעול יחד עם הנשיא ברק אובמה כדי למנוע היגרות של חצי האי הקוריאני לעימות בלתי רצוי בעקבות פרובוקציות חדשות מצד קוריאה הצפונית.

מסקנות

קשה להסביר את התגובות השליליות למאמציו של הנשיא נו להאיץ את תהליך העברת השליטה המבצעית בזמן מלחמה לידיים דרום קוריאניות – תגובות שמקורן בחלקים נרחבים של הממסד הצבאי והמדיני בקוריאה הדרומית. ניתן היה לצפות שתפיסתו של הנשיא נו את שאלת ההסתמכות העצמית, כשהיא מגובה בהצהרה אמריקאית לפיה קוריאה הדרומית מסוגלת לקבל על עצמה את השליטה המבצעית בזמן מלחמה, תזכה לתמיכה בקרב הגורמים הביטחוניים והפוליטיים בקוריאה הדרומית; ואף על פי כן, המציאות בעניין זה היא שונה.

הנשיא נו הצליח להעלות על סדר היום סוגיה חשובה – המרכיב הפסיכולוגי של הפחד הקוריאני מפני נטישה – אולם אפילו ממשלתו שלו קיבלה "רגליים קרות" כאשר הדברים הגיעו לכלל קביעת התאריך להעברת הפיקוד בזמן מלחמה. הביקורת החריפה של השמרנים על תוכניתו הביאה את הנשיא נו לבקש מהממשל האמריקאי לדחות את מועד העברת הפיקוד מ־2009 ל־2012. הנשיא לי מיונג־בק מצדו דחה את תהליך עד שנת 2015. בחינה קרובה של עמדות שני המחנות הדרום קוריאניים בנושא זה מראה שהפער ביניהם אינו רחב כפי שניתן היה להתרשם מלהט הרטוריקה, וכי בעיקר מדובר בשאלה של קצב, דימוי ושאיפות לאומיות. בסופו של דבר, החשיבות הגדולה ביותר של הוויכוח הפנימי בקוריאה הדרומית סביב העברת הפיקוד בזמן מלחמה הייתה חשיפת הסוגיה לבחינת הציבור. הדיון בשאלת מוכנותה של קוריאה הדרומית לקבל על עצמה את האחריות לפיקוד בזמן מלחמה מאפשר לציבור הדרום קוריאני לקחת חלק בתהליך ההגדרה מחדש של הדימוי העצמי של ארצו ושל קשריה עם ארצות הברית. נשיאותו של נו הציתה את הוויכוח הפוליטי הפנימי, בעוד שכהונת הנשיא לי השקיטה את הוויכוח הציבורי ושיפרה את היחסים עם וושינגטון. בטווח הארוך, סביר להניח שהטיעון הלאומי של נו בדבר הצורך בהסתמכות עצמית יחלחל וישפיע על דעת הקהל, ובמקביל יסייע לממסד הצבאי והמדיני בקוריאה הדרומית לנוע לעבר עצמאות ביטחונית. הוויכוח הציבורי גם חשף את הצורך שבשינוי הצפוי תיכלל הערכה מדוקדקת של היכולות הצבאיות האובייקטיביות, כמו גם של המרכיבים הפסיכולוגיים המשפיעים על יכולתה של קוריאה הדרומית לעמוד ברשות עצמה.

העברת הפיקוד בזמן מלחמה היא תהליך עדין ומורכב. מעורבים בו הזירה הפוליטית בקוריאה הדרומית, הקשרים בין הדרום לצפון וקשרי שתי הקוריאאות עם ארצות הברית, התייעצויות בין סיאול לושינגטון ושינויים בחקיקה ובפיקוד הצבאי בקוריאה הדרומית. בתרחיש הטוב ביותר, קוריאה הדרומית תתקדם בתהליך הדרגתי להשגת עצמאות ביטחונית. כבעבר, הדבר יהיה תלוי במחויבותה של ארצות הברית ובמידת המתח הצבאי בחצי האי הקוריאני.

ב־6 באוקטובר 2008, חודשים ספורים לאחר בחירתו של הנשיא לי מיונג־בק, אמר דוברו כי "ממשלת לי נחושה לבצע הערכה מחדש ולשנות את ההסכם הבילטרלי משנת 2006, הקובע כי קוריאה הדרומית תדרוש להעביר לחזקתה את השליטה המבצעית על כוחותיה בזמן מלחמה מידי ארצות הברית עד לשנת 2012"⁵⁰. מדיניות זו הובילה לדחיית העברת הפיקוד ל־2015.

הנשיאה פארק ג'ון־היי צפויה לשמור על היחסים הביטחוניים הטובים בין סיאול לושינגטון, ובכלל זה בשאלת המשך הטיפול בעברת הפיקוד בזמן מלחמה.⁵¹ הנשיאה החדשה תהיה חייבת לאזן בין הבטחותיה לחזק את הברית עם ארצות הברית, להדק את הקשרים עם קוריאה הצפונית ולהרתיע את פיונגיאנג מליזום פרובוקציות נוספות.⁵² אם הפרובוקציות הצבאיות של פיונגיאנג יימשכו, אפשר שהנשיאה פארק תמצא עצמה נאלצת לשנות את המאזן בין שלוש הבטחות אלו.

הערות

- 1 Weimin Wang and Xin Hua, "Redefinition of the ROK-US Alliance and Implications for Sino-ROK Relations: A Chinese Perspective", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 24, no. 3 (2012), p. 289.
- 2 Yong-ok Park, "Post-CFC Korean Security: Key Issues and Suggestions", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 19, no. 2 (2007), p. 6.
- 3 Robert M. Gates, "Speech at Sophia University" (Tokyo, Japan, November 9, 2007), <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1192>.
- 4 Eun-jung Kim, "S. Korea, US Reaffirm 2015 Deadline for Wartime Operational Control Transition", *Yonhap*, October 23, 2012.
- 5 Kyung-young Chung, *An Analysis of ROK-US military command relationship from the Korean War to the Present*, MA thesis, Fort Leavenworth, Kansas, 1989; Sung-ki Jung, "Korea-US Alliance Will Grow Stronger", *The Korea Times*, November 14, 2007.
- 6 Robert G. Rich, *US Ground Force Withdrawal from Korea: A Case Study in National Security Decision Making*, Washington, D.C.: Foreign Service Institute, 1982, p. 18.
- 7 Du-hyeogn Cha, "ROK-US Command Relations Adjustment: Issues and Prospects," *Korean and World Affairs*, 30, no. 4 (2006), p. 488.
- 8 Richard C. Bush III and Bruce E. Bechtol Jr., "Change of US-ROK Wartime Operational Command," *The Brookings Institution*, September 14, 2006, <http://www.brookings.edu/research/articles/2006/09/14southkorea-richard-c-bush-iii>.
- 9 Robert D. Blackwill and Paul Dibb (eds.), *America's Asian Alliances*, Cambridge: The MIT Press, 2000; Joon-seung Lee, *US-South Korean Military Alliance and Security on the Korean Peninsula*, MA thesis, Yonsei University, 1996.
- 10 Stephen S. Walt., *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, ch.3; בעבר בלמה וושינגטון כמה מניסיונותיה של סיאול לפתח יכולות הרתעה עצמאיות, כמו הגדלת טווח הטילים שלה או פיתוח תוכנית גרעינית עצמאית. Hyung-A Kim, *Korea's Development under Park Chung Hee*, London: Routledge, 2004, pp. 193-199.

- K. J. Kwon, "South Korea Says US Agrees to Extend Seoul's Ballistic Missile Range", *CNN*, October 7, 2012, <http://edition.cnn.com/2012/10/07/world/asia/south-korea-us-announcement/index.html>. 11
- Sang-hun Choe, "South Korea Shows Military Muscle in Sparring with North", *The New York Times*, February 14, 2013, http://www.nytimes.com/2013/02/15/world/asia/south-korea-shows-military-muscle.html?_r=0. 12
- Yong-pyo Hong, *State Security and Regime Security: President Syngman Rhee and the Insecurity Dilemma in South Korea*, London: St. Martin Press, 2000. 13
- Tae-gyun Park, "Backdrop of Debate on the Takeover of Wartime Operational Control", *Korea Focus*, September 28, 2006. 14
- Scott Snyder, "A Comparison of the US and ROK National Security Strategies: Implications for Alliance Coordination toward North Korea", in: Philip W. Yun and Gi Wook Shin (eds.), *North Korea: 2005 and Beyond*, Stanford: Walter A. Shorenstein Asia Pacific Research Center, 2006, ch. 8. 15
- President Moo-hyun Roh, "The 58th Anniversary of National Liberation" (Speech, August 15, 2003), <http://web.sungshin.ac.kr/~youngho/data/security2/e-Roh-030815.htm>. 16
- Kamiya Fuji, "The Korean Peninsula after Park Chung Hee", *Asian Survey*, 20, no. 7 (1980), pp. 744-753; Hyung-A Kim, *Korea's Development under Park Chung Hee*, p. 97. 17
- Taik-young Hamm, "The Self-Reliant National Defense of South Korea and the Future of the US-ROK Alliance", *Nautilus Institute Policy Forum Online*, 08-49A (2006), <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/the-self-reliant-national-defense-of-south-korea-and-the-future-of-the-u-s-rok-alliance/#axzz2XRz7Ha9e>. 18
- Yong-ok Park, "Post-CFC Korean Security", p. 8. 19
- Ha-jin Hwang, "Just Say No (To Roh)", *The Wall Street Journal*, September 14, 2006. 20
- Chi-dong Lee, "S. Korea, US to Delay Wartime Command Transfer, Speed Up FTA", *Yonhap News*, October 26, 2010, <http://english.yonhapnews.co.kr/national/2010/06/27/12/0301000000AEN20100627002400315F.HTML>. 21
- President Moo-hyun Roh "The 62nd Anniversary of the National Liberation of Korea" (Speech, August 15, 2007), <http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=274368>. 22
- Yong-ok Park, "Post-CFC Korean Security", pp. 8-10. 23
- Sung-ki Jung, "Ex-Defense Chiefs Oppose President", *The Korea Times*, August 10, 2006. 24
- Ki-sung Kwak, *Media and Democratic Transition in South Korea*, New York: Routledge, 2012, ch. 4; Gi Wook Shin, "The Media and the US-ROK Alliance: The South Korean Case", *EAI Working Paper*, no.14 (2011), pp. 6-12. 25
- Eui-hang Shin, "Presidential Elections, Internet Politics and Citizens' Organizations in South Korea", *Development and Society*, 34, no.1 (2005), pp. 25-47. 26
- Ki-sung Kwak, *Media and Democratic Transition in South Korea*, pp. 78-79. 27

- Dae-joong Kim, "Call a Referendum on Wartime Control", *Chosŏn Ilbo*, August 11, 28
2006,
http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2006/08/11/2006081161020.html.
- Jae-bum Kim, "Give World a Stake in Wartime Command", *JoongAng*, December 4, 29
2006,
<http://koreajoongangdaily.joinsmsn.com/news/article/article.aspx?aid=2853041>;
- Myo-ja Ser, "Ex-Military Leaders to Challenge Roh", *JoongAng*, December
25, 2006, <http://koreajoongangdaily.joinsmsn.com/news/article/article.aspx?aid=2862877>.
- "Experts Address Misconceptions about OPCOM Transfer", *Hankyoreh*, June 25, 30
2010, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/427466.html; "US-
Korea Alliance Needs Sovereignty", *Hankyoreh*, October 25, 2004,
[http://legacy.www.hani.co.kr/
section-001100000/2004/10/001100000200410250651001.html](http://legacy.www.hani.co.kr/section-001100000/2004/10/001100000200410250651001.html).
- Chung-in Moon, "Misunderstandings on the Transfer of Wartime Operational 31
Control", *Nautilus Institute Policy Forum Online*, 06-71A (2006) [http://nautilus.
org/napsnet/napsnet-policy-forum/misunderstandings-on-the-transfer-of-wartime-
operational-control/#axzz2XRz7Ha9e](http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/misunderstandings-on-the-transfer-of-wartime-operational-control/#axzz2XRz7Ha9e).
- ב־12 במרץ 2004 הצביעה האסיפה הלאומית של קוריאה הדרומית על הדחתו של 32
הנשיא נו. חודשיים לאחר מכן, ב־14 במאי 2004, חזר נו ל"בית הכחול", לאחר החלטה
של בית המשפט לענייני חוקה לבטל את ההדחה.
- Jongryn Mo, "What does South Korea Want?", *Hoover Policy Review*, 142 (2007); 33
O. Tara, "US-ROK Strategic Alliance 2015", *US-Korea Policy Newsletter*, 2, no. 9
(2010).
- Michael Raska, "RMA Diffusion Paths and Patterns in South Korea's Military 34
Modernization", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 23, no. 3 (2011), p. 380.
- Sung-ki Jung, "Ex-Defense Chiefs Oppose President", *The Korea Times*, August 10, 35
2006.
- He-suk Choi, "US Reaffirms Wartime Command Transfer Plans to S. Korea", *The 36
Korea Herald*, July 30, 2012.
- Alon Levkowitz, "The 7th Withdrawal – Has the US Forces Journey Back Home 37
from Korea Begun? ", *International Relations of the Asia-Pacific*, 8, no. 2 (2008),
pp. 131-148.
- Song-wu Park, "Korea Can Take Wartime Control Now", *The Korea Times*, August 38
9, 2006.
- הנשיא נו הואשם בליבוי רגשות אנטי־אמריקאיים לפני הבחירות לנשיאות, כאמצעי 39
להגברת סיכויי להיבחר.
- Alon Levkowitz, "The 7th Withdrawal". 40
- Sung-ki Jung, "Ex-Defense Chiefs Oppose President". 41
- Sung-ki Jung, "Transfer of Wartime Command Premature", *The Korea Times*, July 9, 42
2006.
- Sung-ki Jung, "Washington Plans to Transfer Wartime Command by 2009", *The 43
Korea Times*, July 19, 2006.
- Sung-ki Jung, "US to Share Military Intelligence after Command Transfer", *The 44
Korea Times*, August 17, 2006.

- Song-wu Park, "Korea Can Take Wartime Control Now". 45
- Anonymous, "El-Op Delivers South Korean Spy Camera", *Flight International*, 167, 46
no. 4967 (January 11-17, 2005), p. 27.
- Alon Levkowitz, "The 7th Withdrawal". 47
- Tae-seop Bahng, "One Year after the Cheonan Sinking: Wartime Operational Control and the Future of South Korea's Defense", *SERI Quarterly*, 4, no. 2 (2011).
- Rick Wallace and Scott Murdoch, "North Korea Threatens Bigger Nuke Tests", *The Australian*, February 13, 2013,
[http://www.theaustralian.com.au/news/world/north-korea-faces-backlash-over-
nuke-test/story-e6frg6so-1226576535664](http://www.theaustralian.com.au/news/world/north-korea-faces-backlash-over-nuke-test/story-e6frg6so-1226576535664).
- Jeong-ju Na, "Lee Wants to Delay Reclaiming Wartime Control From US", *The Korea Times*, October 7, 2008.
- J. S. Chang, "(LEAD) Park Calls for Upgrading S. Korea's Alliance with US", 51
Yonhap, January 16, 2013,
[http://english.yonhapnews.co.kr/national/2013/01/16/13/0301000000AEN201301
16010151315F.HTML](http://english.yonhapnews.co.kr/national/2013/01/16/13/0301000000AEN20130116010151315F.HTML).
- Mark E. Manyin, Mary Beth Nikitin, Emma Chanlett Avery, Ian E. Rinehart, and William H. Cooper, "US-South Korea Relations", *Congressional Research Service*, February 5, 2013, pp. 1-4.

לעומתיות צבאית – מרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל לדרג הפוליטי

יגיל לוי

מאמר זה בוחן את מגוון האפשרויות שמתוכו יכול הרמטכ"ל לבחור במצבי עימות עם הפוליטיקאים. הטענה היא שכאשר התנהלות הדרג המדיני נתפסת בעיני הצבא כפוגעת בו, יש לו נטייה להתנגד באמצעות הפגנת עצמאות ואף ניסיון לסכל את רצון הפוליטיקאים. צורת ההתנגדות ועוצמתה נובעות מהמפגש של עוצמת הפגיעה בצבא עם מאזן העצמה בין הדרגים. הצבא מפגין עצמאות יותר והתנגדות ומרחיב את סמכויותיו ככל שהוא תופס את הפגיעה בו כמשמעותית, וככל שהפוליטיקאים נזקקים ל"שירותי הלגיטימציה" שלו מול האופוזיציה, או כאשר הצבא מבין כי הפוליטיקאים יימנעו מריסונו, מחשש לדה-לגיטימציה של האופוזיציה.

מילות מפתח: אוטונומיה מקצועית, יחסי גומלין, לגיטימציה, לעומתיות צבאית, פיקוח אזרחי, ריסון צבאי

בינואר 2013 רעשה הארץ עם פרסומו של דו"ח מבקר המדינה בפרשת הרפז. פרשה זו החלה באוגוסט 2010 עם חשיפתו של "מסמך הרפז". מסמך זה נכתב כביכול על ידי משרד לייעוץ אסטרטגי לקידום מועמדותו של האלוף יואב גלנט לכהונת הרמטכ"ל ולפגיעה בתדמיתו של הרמטכ"ל המכהן גבי אשכנזי. המסמך, שהתגלה כמזויף, פתח תיבת פנדורה של יחסים עכורים בין שר הביטחון אהוד ברק והרמטכ"ל והניב בדיקה של מבקר המדינה. המבקר מצא כי בלשכת הרמטכ"ל התקיים הליך איסוף של מידע מכפיש על שר הביטחון וסביבתו בידעה ולו חלקית של הרמטכ"ל אשכנזי, ובאופן שאינו עולה בקנה אחד עם חובת הכפיפות של הצבא לדרג המדיני.¹ במאמר מערכת, "הארץ" אף קבע כי "בעיית השליטה האזרחית

פרופ' יגיל לוי הוא חבר סגל האוניברסיטה הפתוחה.

בצבא עמדה בלב המשברים שפילגו את החברה הישראלית, המערכת הפוליטית וכלי התקשורת, מפירוק הפלמ"ח ופרשת לבון בימי דוד בן-גוריון ועד לפרשה זו.² התנהלותה של לשכת הרמטכ"ל הוסברה על ידי עוזר הרמטכ"ל כנסיון להגן על הרמטכ"ל ועל יכולתו לתפקד לנוכח פעולת לשכתו של שר הביטחון, שנתפסה כפוגעת בתפקוד הרמטכ"ל.³ אכן, אין זו הפעם הראשונה שבה הרמטכ"ל פועל באופנים שונים בצורה לעומתית אל מול שר הביטחון או ראש הממשלה. לכן אירוע הרפז יכול לשמש הזמנה לניתוח רחב יותר של אופני התנגדות של רמטכ"לים כלפי הממונים הפוליטיים עליהם. זוהי הזמנה לבחון את רפרטואר האפשרויות שממנו יכולים רמטכ"לים לבחור במצבי עימות עם הפוליטיקאים.

מאמר זה מציע ניתוח מבני של יחסי הצבא עם הדרג המדיני בהתבסס על תיאוריות העוסקות במרחב המיקוח של הצבא עם הממשלות. הטענה היא שכאשר הצבא תופס את התנהלות הדרג המדיני ככזו הפוגעת בו, יש לו נטייה להתנגד באמצעות הפגנה של עצמאות ואף נסיון לסכל את רצון הפוליטיקאים. צורת ההתנגדות ועוצמתה נובעים מהמפגש של עוצמת הפגיעה בצבא עם יחסי העוצמה בין הדרגים. הצבא מפגין עצמאות יתר והתנגדות ומרחיב את סמכויותיו ככל שהוא תופס את הפגיעה בו כמשמעותית וככל שהפוליטיקאים (אלה האוחזים בעמדות ממשל ביצועיות) נזקקים ל"שירותי הלגיטימציה" שלו. שירותים אלה נדרשים, למשל, לתמיכה במהלכים מדיניים מתונים מול התנגדות הימין או מהלכים צבאיים מול התנגדות השמאל, או כאשר הצבא מבין כי הפוליטיקאים ימנעו מלרסן אותו מחשש לדה-לגיטימציה של האופוזיציה. כך מעוצב מרחב ההתנגדות של הרמטכ"לים. הוא מובחן בין לעומתיות ישירה, כלומר אופני התנגדות יחסית גלויים לציבור או נמרצים, ובין לעומתיות עקיפה, כלומר דפוס התנגדות מתון שלא אחת מחפש כלים מחוץ למתחם הישיר של המחלוקת בין הצדדים. החלק הראשון של המאמר יציג מסגרת תיאורטית לדיון והחלק השני ימחיש את הטענה בהקשר הישראלי.

מרחב הפעולה של הצבא

אחת השאלות התיאורטיות המרכזיות היא מה מביא את הצבא לקבל מרות פוליטית אזרחית, תופעה שהתפתחה, החל מאירופה של המאה ה-17. את ההסבר המבני המקיף ביותר העלתה תאוריית **בינוי המדינה** (state formation), ולפיה הצבא נעשה תלוי במוסדות האזרחיים לצורך מימון פעילותו וגיוסו, עם הופעת אבק השריפה והגיוס לצבא המוני. לכן התלות תורגמה בהדרגה למרות. צבא המוני ועתיר משאבים אינו יכול לגייס את משאביו לבדו. זה ההבדל הבולט בין הצבא המודרני ובין הצבא הפאודלי. ללא תלות של הצבא במוסדות האזרחיים, המגייסים לתחזוקו את משאבי החברה, אין שליטה אזרחית על הצבא. זה גם

מסביר את עצמאותם היחסית של צבאות במדינות אסיה, אפריקה ואמריקה הלטינית, שבהם הצבא, לא אחת, מומן ישירות על ידי מעצמות חיצוניות ולא נזקק למוסדות המדינה שיגייסו עבורו את משאבי החברה.⁴ את הפיקוח על הצבא ניתן, אפוא, להמשיג במונחים של יחסי חליפין בינו לבין המוסדות האזרחיים. במסגרת החליפין, הצבא ממיר את כפיפותו ואת נכונותו להגבלת האוטונומיה שלו תמורת משאבים, שמוסדות המדינה האזרחיים מגייסים עבורו, החל ממשאבים חומריים כמו תקציבים וכוח אדם, וכלה במשאבי לגיטימציה, כלומר גיוס לגיטימציה להכנות למלחמה ולשימוש בכוח.⁵ יודגש שלא מדובר ביחסי חליפין פורמליים או מפורשים, כשכל צד מודע לנכסים שבהם הוא סוחר, אלא לדפוס מבני שבו שביעות הרצון של כל צד מהמציאות המתהווה מביאה אותו למסד את יחסי החליפין ואף להרחיב אותם עד כי מתקבעים בתרבות הפוליטית האזרחית.

אישביעות רצון, כלומר תפיסת הצבא את החליפין כבלתי מאוזנים, מתפתחת באחד או יותר מהמצבים הבאים: (1) הצבא חש שאינו מקבל משאבים (חומריים או לגיטימציה) באופן ההולם את משימותיו; (2) מרחב הפעולה האוטונומי שלו מוצר על ידי הפוליטיקאים; (3) תהליכים שונים מאיימים על האינטרסים הארגוניים שלו, כמו למשל תהליכי דמוקרטיזציה או ליברליזציה, המאתגרים את האופי המיליטריסטי של החברה ובכך גם את מעמד הצבא; (4) מוטלות על הצבא משימות, שסיכויי ההצלחה בהן אינו גבוה, ועקב כך מתפתחת מחלוקת דוקטרינרית, המתעצמת ככל שלצבא חשש כי האינטרסים הארגוניים שלו עשויים להינזק בעתיד עקב כישלון; (5) הפוליטיקאים אינם מכבדים את אנשי הצבא ברמה האישית או המוסדית.⁶ יודגש כי החליפין אינו רק של עוצמה ומשאבים אלא גם של תפיסות וערכים. לכן, משאבי לגיטימציה ממלאים תפקיד. הפוליטיקאים יכולים, לא אחת, לאמץ את תפיסת העולם הצבאית בתמורה לקבלת הצבא את מרותם.⁷ תפיסה של חליפין בלתי מאוזנים עשויה להביא את הצבא לצורות שונות של התנגדות למרות הפוליטית. זאת, החל מעימות בירוקרטי בין הפיקוד הצבאי והפוליטיקאים, כפי שמתרחש לא אחת בדמוקרטיות מערביות (בארה"ב זה מכונה "crisis in civil-military relations"), וכלה בהפיכה צבאית, כפי שהתרחש, בעיקר בשנות ה-50-70 של המאה ה-20, בחברות שאינן דמוקרטיות. עניינו של מאמר זה בסוג המתון של העימותים, היכולים לאפיין את הדמוקרטיה הישראלית. עימותים אלה יכולים להתאפיין בהתפתרות איש צבא, שאינו מסכים להוראות הדרג המדיני, או הימנעות הצבא מביצוע הוראות – "גרירת רגליים" ולא דווקא סירוב מפורש שאינו לגיטימי במערכת דמוקרטית. אפשרות אחרת היא הבעה של עמדה פומבית המאתגרת את עמדות, ולעיתים גם את החלטות, הדרג הפוליטי, וצורות אחרות של גיוס תמיכה, באמצעותן יכול הצבא לנסות ולסכל את רצון הדרג הפוליטי

הנבחר. אחת מצורות גיוס אלה היא הפעלה של קצינים בכירים בדימוס (שהצבא יוזם או לפחות מפיק תועלת מיוזמות של אחרים), המשמיעים קול גם עבור לובשי המדים. זכות הצבא להשמיע קול נגד מדיניות, שהוא מתנגד לה, היא נושא הנתון בוויכוח בקרב חוקרים ואנשי צבא אמריקאים לאחר מלחמת וייטנאם.⁸ עוצמת אי שביעות הרצון של הצבא תגבר ככל שהמחלוקת שלו עם הפוליטיקאים תישא אופי של מחלוקת דוקטרינרית או ארגונית ולא אישית, וככל שמחלוקת זו נוגעת לגופים נרחבים של הצבא ולא רק לרמת היחסים האישיים בין מספר אנשי צבא לפוליטיקאים. כעוצמת המחלוקת גם עוצמת היכולת של מפקדי הצבא להצדיק (בצורה ישירה או עקיפה) כלפי כפייהם ומקביליהם את ההתנגדות לדרג הפוליטי.

בעוד המניע של הצבא להתנגד לממוניו הפוליטיים נגזר מעוצמת ההפרה הנתפסת של יחסי החליפין, עוצמת ההתנגדות של הצבא נגזרת מיחסי העוצמה בין הדרגים, כפי שיכולה להיאמד במידת התלות של הצבא במוסדות הפוליטיים האזרחיים. תלות גוזרת ריסון. תלות זו נמוכה במיוחד כאשר הצבא אמנם תלוי בפוליטיקאים להבטחת משאביו והלגיטימציה שלו, אבל מוגבלת היא היכולת של הפוליטיקאים לפגוע בהזרמת המשאבים לצבא או בתמיכה בפעולותיו. מצב זה קורה כאשר הפוליטיקאים תלויים בצבא ולא רק ההיפך. במילים אחרות – תלות גבוהה של הפוליטיקאים בצבא מחלישה את תלות הצבא בפוליטיקאים ומגבירה את עצמאות הצבא.

תלות הפוליטיקאים בצבא מתחזקת בעיקר כאשר הפוליטיקאים נזקקים לשירותי הלגיטימציה של הצבא. כפי שס. ר. מילס הסביר לפני שנים, הפוליטיקאים משתמשים בחוות הדעת של הצבא כדי לחזק את תמיכתם או התנגדותם למדיניות מול יריביהם הפוליטיים ומול דעת הקהל ובכך מנסים להציב את המדיניות הצבאית כ"מעל לפוליטיקה".⁹ זאת, עד כי הצבא מסייע ל"שיווק" המדיניות שהפוליטיקאים מבקשים לקדם, כמקובל בפוליטיקה האמריקאית של העשורים האחרונים.¹⁰ הלגיטימציה עשויה להידרש למהלכים צבאיים אל מול התנגדות "יונים" (כשלא אחת הצבא דווקא מצדד בריסון), או, לחילופין, לריסון צבאי, אל מול לחצי "ניצים" למהלך צבאי.

שירותי לגיטימציה אלה משמעותיים ככל שאופן פריסתו של הצבא נתון תחת מחלוקת פוליטית והצדדים למחלוקת חותרים לגייס תמיכה, לרבות תמיכה של דעת הקהל או הכרעה משפטית, לעמדתם. במצב כזה, לא רק שלחוות הדעת של הצבא תהיה השפעה רבה על עיצוב המדיניות בכך שחוות הדעת תנוצל על ידי מי שהיא משרתת את עניינו מול יריביו, אלא שלצבא תהיה אוטונומיה רחבה יחסית בביצוע המדיניות, ויכולת הפוליטיקאים להגבילו בצורות שונות תהיה מצומצמת. בנסיבות כאלה, ככל שהצבא ינסה להתיר את רסן הפיקוח הפוליטי או

לחלוק בפומבי על עמדת הממשלה, יכולת הפוליטיקאים לענוש אותו על סטייה מהנחיות או מכללי ההתנהגות תהיה מוגבלת.¹¹ ככלל, הנובע מהיגד זה, יכולת הפוליטיקאים לרסן את הצבא חזקה יותר ככל שהמערכת הפוליטית חצויה פחות בשאלות הנוגעות למדיניות הפריסה של הצבא. אז קטנה יכולתו של הצבא לתמרן בין קבוצות פוליטיות מתחרות, לרבות קבוצות שונות בתוך הממשל המתאמצות לגייס תמיכה מחוץ לממשל, כדי לגייס תמיכה לעמדתו נגד המדיניות או ההוראות שקבל מהממשל.¹²

חופש הפעולה הניתן לצבא הוא, אם כן, ערך ביחסי חליפין: חופש פעולה (אוטונומיה מקצועית) תמורת ציות (חליפין שזוהה בעבודתו הקלאסית של סמואל הנטינגטון¹³), או תמורת הימנעות הצבא מגיוס פוליטי שיסכל את רצונו של הדרג הנבחר או, למצער, צמצום ממדיו של גיוס שכזה, ככל שכבר החל.

כשם שהמערכת הפוליטית מפוצלת, גם הצבא עשוי להיות מפוצל. בנסיבות אלה יכולים הפוליטיקאים לנצל את הפיצול הפנימי בצבא ולסייע לקבוצה אחת לשכנע את יריבתה כדי להביא את הצבא לקבל את עמדת הפוליטיקאים. זו, לדוגמא, הסיטואציה שהקלה על הנשיא בוש הבן לרתום את הצבא לקבל את אסטרטגיית הפריסה מחדש בעיראק בשנת 2007.¹⁴

הריסון הצבאי מתגבר גם כאשר הממונים הפוליטיים על הצבא הם בעלי נסיון צבאי. במבט השוואתי על ארצות הברית, מנהיגות פוליטית חסרת ניסיון צבאי נוטה להשתמש במינון מוגבר של כוח צבאי כתחליף למכשירים מדיניים, לעומת מנהיגות בעלת ניסיון צבאי, בעיקר כשהדברים אמורים בהפעלה של כוח למטרות שאינן מסכנות את הביטחון הלאומי במישרין (כגון משימות התערבות מעבר לים). עם זאת מנהיגות חסרת ניסיון צבאי נוטה יותר ממנהיגות בעלת ניסיון שכזה להטיל מגבלות על השימוש בכוח לאחר שהופעל.¹⁵ במילים אחרות, הנהגה 'אזרחית' מתקשה יותר לרסן את השימוש בכוח, בין אם שימוש שהצבא דורש או זה שנובע מלחצים של קבוצות ניציות במערכת הפוליטית. במונחי החליפין, תלות הפוליטיקאים בשירותי הלגיטימציה של הצבא מתעצמת כאשר פוליטיקאים 'אזרחים' מכהנים.

לסיכום – המפגש של עוצמת תפיסת הפגיעה של הפוליטיקאים בצבא עם מאזן הכוח בינו ובין הפוליטיקאים מעצב את מרחב האפשרויות של הצבא להתנהגות לעומתית מול הפוליטיקאים. היגד תיאורטי זה מעניק כלים להסבר רפרטואר ההתנגדות של רמטכ"ל לדרג המדיני בישראל.

לעומתיות צבאית בישראל

רקע

כפיפותו של הדרג הצבאי למרות פוליטית מושרשת בתרבות הפוליטית הישראלית עוד מתקופת היישוב והתמסדה במעבר מיישוב למדינה. תלות גבוהה של הצבא (והארגונים הצבאיים הטרנס-מדינתיים) במוסדות המדינה והמדינה שבדרך הניחה תשתית להשתרשותה של נורמת הכפיפות. עם זאת, ההיסטוריה של יחסי הצבא עם ההנהגה הפוליטית ראתה סדרה של משברים ועימותים סביב תיחום הסמכויות בין הדרגים במלחמת 1948 ובשנות המדינה הראשונות, וסביב מדיניות השימוש בכוח ופריסת הצבא ערב מלחמת ששת הימים. אך ברבות השנים התהדקה מאוד השליטה הפוליטית על הצבא: חוק יסוד הצבא (1976) מיסד את כפיפות הצבא למרות פוליטית ובמקביל עוצבו כללים המגבילים את יכולת הצבא לבצע, ובוודאי ליזום, פעולות ללא הרשאה מפורשת של הדרג הפוליטי. יכולת הצבא לאתגר את הדרג הפוליטי, אם ליזום פעולות תגמול ללא אישור פוליטי מפורש כפי שהתרחש בשנות ה-50, או להפעיל לחץ כבד ליציאה למלחמה כפי שאירע בתקופת ההמתנה של 1967, הצטמצמה בהדרגה. משנות ה-70 של המאה ה-20 אף החל להתפתח "פיקוח חוץ-מוסדי" בדמות תנועות חברתיות וקבוצות אינטרס שנכנסו לזירה הציבורית והחלו לפקח בדרך על מגזרי עשייה שונים של הצבא כמו מדיניות גיוס (בעיקר בהתייחס למילואים, חרדים ונשים) או פעולתו בשטחים (באמצעות ארגוני המתנחלים או זכויות אזרח).¹⁶ גם הפיקוח על משאבי הצבא הכספיים התחזק בהדרגה עם מעורבות גוברת הן של המחוקקים והן של אגף התקציבים באוצר. תהליכים אלה הביאו את חוקר הצבא סטיוארט כהן לטעון כי התהוותה תסמונת של "כפיפות-יתר" של הצבא לפיקוח אזרחי.¹⁷

עם זאת, מרחב הפעולה של צה"ל, ככל צבא אחר הפועל בסביבה דמוקרטית, אינו נגזר רק מהסדרים פורמאליים אלא מושפע רבות ממאזן הכוח בינו ובין מוסדות המדינה האזרחיים המנוהלים על ידי הדרג הפוליטי הנבחר. מאזן זה יכתיב כללי התנהגות במצבים בהם הכללים הפורמאליים מותירים תחום אפור, ישפיע על עיצובם של כללים פורמאליים חדשים, כשם שגם יעצב את מרחב הפעולה של הפוליטיקאים במימוש כלי האכיפה הפורמאליים העומדים לרשותם. גם אם הפוליטיקאים מצוידים בסמכויות פורמאליות מתאימות, לא תמיד הם יעשו בהן שימוש כדי לאכוף על הצבא מדיניות שהצבא מתנגד לה, או עשוי להתנגד לה. במונחי מאמר זה, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל נשען על יחסי חליפין בין הצבא והמוסדות האזרחיים במסגרתם הצבא המיר ציות לדרג הפוליטי במשאבים הנדיבים שהפוליטיקאים העמידו לרשותו, מעמדו הסמלי הבכיר כ"צבא העם", ושותפות בכירה בעיצוב מדיניות החוץ, שבהדרגה נשלטה על ידי תבניות חשיבה

צבאיות¹⁸ (לרבות בעיצוב מהלכים מדיניים כדוגמת אוסלו כמוצג להלן).¹⁹ יחסי החליפין עצבו רבות את אופי האינטראקציה בין הדרגים. כאמור בחלק התיאורטי, מרחב הפעולה של הצבא גבוה ככל שתלותו בפוליטיקאים נמוכה ואילו תלותם בו גבוהה. בתוך מרחב זה מעוצבת שורה של אמצעים בהם יכול הצבא לנקוט ברצותו להשפיע על המדיניות ולנקוט גישה לעומתית כלפי הדרג המדיני, משהוא חש שיחסי החליפין שלו איתם מופרים, כלומר החלטותיהם פוגעות או עשויות לפגוע בצבא. הואיל ותלות הפוליטיקאים בצבא היא בעיקר לשירותי לגיטימציה ושירותים אלה נזקקים כאשר המערכת הפוליטית חצוייה באשר למדיניות השימוש בכוח ופריסת הצבא, הרי שנכון למקד את הניתוח האמפירי בשנים שלאחר מלחמת 1973. התקופה שקדמה לשנים אלה, ממחצית שנות החמישים ואילך, התאפיינה בהסכמיות רבה יחסית (בעיקר בשנים 1956–1973) סביב המדיניות הצבאית ובחסות הסכמיות זו התהדקו הסדרי השליטה הפוליטית על הצבא משנות המדינה הראשונות ואילך. לצד זאת, כפי שיראו המקרים שינתחו להלן, בעוד פיצולה של המערכת הפוליטית מילא תפקיד בעיצוב יחסי הצבא עם הפוליטיקאים, קשה להצביע על תפקיד משמעותי לפיצולה של המערכת הצבאית בכל הנוגע ליכולתם של הפוליטיקאים לנצלה כדי לתמרן את הצבא לעמדות הרצויות להם. זאת, בפרספקטיבה בה עוסק המאמר – המפגש של הרמטכ"לים עם הממונים הפוליטיים שלהם, לא מצבים ספציפיים של קבלת החלטות.

לעומתיות ישירה

כאמור, לצבא יכולת להפגין עצמאות ולהרחיב את סמכויותיו כאשר הפוליטיקאים נזקקים לשירותי הלגיטימציה שלו. שירותים אלה נדרשים, למשל, לתמיכה במהלכים מדיניים מתונים, שאינם נשענים על לגיטימציה רחבה. כך היה עת הציגה ממשלת רבין את הסכמי אוסלו בשנת 1993. הצבא מתח ביקורת על מתווה אוסלו (שגובש בלעדיו) בו ראה "גבינה שווייצרית עם הרבה חורים", כאמירתו של הרמטכ"ל ברק, שאף שלל מעיקרה את הגישה של הסכמי ביניים. אך הצבא לא יצא בפומבי נגד הממשלה, ובפרט שהמהלך הובל על ידי סמכות בטחונית כראש הממשלה ושר הביטחון יצחק רבין. בהדרגה, תפקיד הצבא בעיצוב ההסדרים התרחב ככל שההתנגדות הפוליטית לאוסלו גברה, כלומר ככל שהזדקקות הממשלה לשירותי הלגיטימציה של הצבא גברה. לצבא אז היה תפקיד חשוב בלגיטימיזציה של התהליך מול חזית הכוחות הימנית־דתית שהתנגדה לו, או לפחות בשיכוך התנגדותה של קואליציית כוחות זו. כך, רבין הפקיד את יישום הסדרי אוסלו בידי הצבא, לאחר תקופה קצרה שבה נוהל התהליך באמצעות אנשי משרד החוץ ותפקיד זה התרחב עד כי הסדרי אוסלו עוצבו על ידי הצבא ונשאו

אופי צבאי.²⁰ היה כאן עיצוב חדש של ערכי החליפין: תמיכת הצבא בהסדרים תמורת עיצובם כהסדרים צבאיים לכל דבר. התנגדות הרמטכ"ל ברק למהלכי הממשלה נותרה מאופקת והפוטנציאל ללעומתיות הישירה נשחק. רועמת יותר הייתה התנגדות הרמטכ"ל שאול מופז להחלטתו של ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד ברק לסגת מלבנון חד־צדדית, מהלך אותו הציג ברק כהתחייבות לבוחר בבחירות 1999. הצבא הביע התנגדות לנסיגה חד־צדדית, אותה ראה כמסוכנת (ועל כן גם עשוייה לפגוע בעתיד במעמד הצבא כספק הביטחון), התנגדות שדלפה מבין שורותיו.²¹ וכשהורתה הממשלה לצבא להיערך לנסיגה, הודיע הרמטכ"ל מופז בפומבי ש"הצבא לא בוחר את משימותיו". התבטאות זו, טוען עוזי דיין, ששימש אז סגן הרמטכ"ל, הייתה סוג של התרסה, ביטוי לאפשרות שהצבא יגלגל את האחריות ליציאה הכושלת או להשלכותיה השליליות לפתחו של הדרג המדיני.²² עם זאת, יכולת הרמטכ"ל להתנגד הייתה מוגבלת בנסיבות בהן הנסיגה הייתה הבטחת בחירות לציבור, שהתנגד ברובו המכריע להמשך השהייה בלבנון, ובפרט, כשהמהלך הובל על ידי סמכות צבאית כרמטכ"ל לשעבר ברק. תלות הפוליטיקאים בשירותי הלגיטימציה של הצבא הייתה נמוכה יחסית. אך תלות הפוליטיקאים בצבא גברה באותה ממשלה, אשר במקביל לנסיגה מלבנון גם ניסתה לקדם את תהליך השלום עם הרשות הפלסטינית. מהלך זה, בשונה מהנסיגה מלבנון, לווה בהתנגדות משמעותית של החזית הימנית־דתית. בנסיבות אלה, שירותי הלגיטימציה של הצבא היו חשובים מתמיד. אף שהצבא לא הביע עמדה פומבית נגד המשא ומתן עם הפלסטינים וגם לא מילא בו תפקיד משמעותי, תלות הפוליטיקאים בצבא אפשרה לרמטכ"ל מופז להרחיב את מרחב ההתנגדות שלו מול הממשלה בסדרת התבטאויות פומביות עצמאיות, משחש שהממשלה פוגעת בצבא. בנסיבות אלה, חששו של מופז כי הוא כרמטכ"ל עשוי להיפגע אם יצא נגד הממשלה יכול היה להיות מתון יחסית. המופע הבוטה ביותר היה עת מתח מופז ביקורת פומבית על החלטת הממשלה למנות את האלוף עוזי דיין, סגן הרמטכ"ל היוצא, לראש המועצה לביטחון לאומי, וזאת במעמד טקס המינוי של דיין.²³

משנכשלו שיחות קמפ דייוויד והאינתיפאדה השנייה פרצה, כבר פעל מופז ביתר עצמאות. מנקודת המבט של הצבא, החליפין עם מוסדות המדינה נקלעו לחוסר איזון. מגמות הליברליזציה והדה־מיליטריזציה, שאפיינו את המחצית השנייה של שנות ה־90, קלעו את הצבא להתמודדות על זהותו במציאות חדשה, שבה הוא מאבד בהדרגה את מרכזיותו בחברה הישראלית. משאביו קוצצו, כשמהלך הקיצוץ האחרון הוכתב על ידי ברק ערב צאתו לפסגת קמפ־דייוויד ביולי 2000, הפסגה בה כשל להביא הסדר עם הפלסטינים. הנסיגה מלבנון, שלבסוף הצטיירה כנסיגה תחת אש בלחץ מחאה אזרחית (ועוד של תנועת הנשים **ארבע אימהות**), פגעה

בדימויו העצמי של הצבא וכמובן בתדמיתו הציבורית. הפרת האיזון של החליפין הוחמרה פוטנציאלית עם פרוץ האינתיפאדה וההשלכות שהיו לכך על ערעור נוסף של תדמיתו של הצבא כמי שכושל שוב לספק ביטחון לקהילת האזרחים, ועוד בעקבות קריסתם של הסדרי אוסלו, שהוא היה מאדריכליהם.

בנסיבות אלה של חליפין מופר, הצבא נדחף להגן על מעמדו. כאשר הדרג הפוליטי נתפס כפוגע בצבא, לרמטכ"ל יש מניע לאמץ התנהגות לעומתית. המניע נפגש עם היכולת למתוח את גבולות המותר במסגרת החוקית הממסדת את כפיפות הצבא למרות פוליטית, כאשר הרמטכ"ל מזהה שהדרג הפוליטי תלוי בצבא – במקרה זה, בנסיבות בהן המהלכים הצבאיים והמדיניים נוהלו על ידי ממשלה שאיבדה את הרוב הפרלמנטרי שלה ובהמשך נהייתה לממשלת מעבר. בנסיבות אלה, מופז ומפקדי צבא אחרים בקרו את מדיניות ההבלגה וההכלה של הממשלה ככזו שלא תוביל לרגיעה.²⁴ הממשלה גם ניסתה להתקדם במקביל בערוץ המדיני וניהלה הידברות על מתווה הנשיא האמריקאי קלינטון להסכם עם הפלסטינים. אך בעוד הממשלה קבלה את המתווה, מופז הכריז כי מתווה קלינטון הוא סכנה קיומית. שר החוץ דאז, שלמה בן-עמי, ראה התבטאות זו כשקולה כמעט להפיכה צבאית.²⁵

עצמאות הצבא הופגנה לא רק בדיבורים. למפקדי השטח ניתנה עצמאות רבה בניהול מדיניות האש לדיכוי ההתקוממות הפלסטינית, לא אחת בסטייה מהחלטות הממשלה, עד כדי יצירת תחושה כי הממשלה, ובעיקר ראש הממשלה ושר הביטחון ברק, אבדו שליטה על הצבא.²⁶ אמנון ליפקין-שחק, ששימש שר בממשלת אהוד ברק ורמטכ"ל בעבר, ביטא את חולשת ברק לרסן את הצבא: "אהוד לא רצה שזה ייצא לתקשורת, הוא ידע שזה ייצא לתקשורת, שהוא נותן לצבא הנחיות שהן לא לרוחו של הצבא. הוא מאוד חשש מזה. אין לי ספק שהוא חשש שהדלפות שכאלו עלולות לערער את הלגיטימציה".²⁷ אם כך, במונחי החליפין המופרים, הפוליטיקאים המירו הענקת עצמאות לצבא, ובעיקר הימנעות מריסון ואף ענישה של הצבא, כחליפין לריסון חלקי של הצבא והימנעותו מגיוס תמיכה מאסיבית עוד יותר נגד הדרג המדיני, הביקורת ממנה חשש ברק.

יחסי החליפין נהיו למאוזנים הרבה יותר כאשר ממשלת שרון החליפה את ממשלת ברק בשנת 2001. המעבר למדיניות אגרסיבית יותר כלפי הרשות הפלסטינית, ששיאו ב**חומת מגן** של 2002, אפשר לצבא לשקם את מעמדו, שהנסיגה מלבנון ערעה. גישת שרון הייתה שיש לאפשר "לצבא לנצח".²⁸ בד בבד, יכולת הצבא להתנהג באופן לעומתי מול הממשלה פחתה. ממשלת ימין, ובפרט כזו המונהגת על ידי איש צבא בעל שם כאריאל שרון, חשופה פחות ממשלת מרכז-שמאל ללחצים להפעיל עוצמה צבאית, ויכולתה של ממשלת ימין לבלום לחצים שכאלה גבוהה מזו של ממשלת מרכז-שמאל. לכן הזדקקות הפוליטיקאים

לתמיכת הצבא פוחתת. גורמים אלה הביאו, איפוא, להקטנת החיכוך בין הצבא וראשו ובין ראש המשלה ושר הביטחון.

יתר על כן, משנוצרו מתחים, לממשלה היו כלים יעילים מאשר לקודמתה למשמוע הרמטכ"ל. כך היה באוקטובר 2001. בסמוך לדיון בממשלה על הקלות לפלסטינים, הודיע דובר צה"ל כי הרמטכ"ל מתנגד לנסיגת הצבא משכונות באזור חברון ולמתן הקלות לפלסטינים, שבהן יש משום יצירת סיכון ביטחוני. בדיון שנערך בממשלה הסתמכו השרים, שהתנגדו למהלכים אלה, על התנגדות הרמטכ"ל. אך ראש הממשלה שרון לא התקשה לבלום התנגדויות אלה ומתח ביקורת על התבטאות הרמטכ"ל, שגלשה לטעמו לתחום המדיני. מאוחר יותר ננזף הרמטכ"ל על ידי שר הביטחון בנימין בן-אליעזר ומסר הודעת הבהרה המתואמת עם השר כי "לא התנגד להחלטת הממשלה...אלא רק המליץ נגדה".²⁹

אבל החליפין המאוזנים יחסית שוב עורערו במחצית העשור הראשון של שנות ה-2000. אם בשנות האינתיפאדה הראשונות זכתה פעולת הצבא לתמיכה רחבה ששקמה את מעמדו, בהמשך החלו להתהוות סדקים. סרבנות, הופעת "שוברים שתיקה", ביקורת על פגיעה באזרחים כתוצאה מסיכולים ממוקדים, ביקורת על נוכחות צה"ל בציר פילדפי בעיקר בשל הקורבנות שהיא גבתה, ועוד היו בין גילויי הכרסום בתמיכה בצבא. שחיקת הלגיטימציה מבית לצד החשש שתישחק הלגיטימציה הבינלאומית של פעולת הצבא הולידה את תכנית ההינתקות, שלדברי אחד ממעצביה, דב וייסגלס, ראש לשכתו של ראש הממשלה, הושפעה רבות מהתהליך הפנימי.³⁰

תכנית ההינתקות נקראה על ידי הרמטכ"ל משה יעלון כסיכון בטחוני. לצד השקפתו הבסיסית, הוא גם התקומם על כך שהחלטה הפוליטית עצמה נפלה מבלי שהצבא היה, לדבריו, שותף לה.³¹ שיתוף הצבא בקבלת החלטות היה מבין הנכסים שהממשלות העניקו לצבא כחליפין על הכפפתו למרות פוליטית, מה שחוקר הצבא יורם פרי כינה "דגם השותפות" בין הדרגים.³² יתר על כן, מנקודת מבטו של הצבא, מהלך פוליטי, הכרוך בסיכון כמו ההינתקות, מגלם פוטנציאל לחשיפת הצבא לביקורת בעתיד על חולשתו לספק ביטחון במידה והסיכון יתמש. מהיבט אחר, מינוי שר ביטחון כמופז חודשים ספורים לאחר פרישתו מתפקיד הרמטכ"ל טמן בחובו מתח ביחסים בין הדרגים. התערבות השר בהקצאת הכוחות להינתקות³³ לצד טענות על מגעים ישירים של לשכת ראש הממשלה עם קצינים³⁴ תרמו להחרפת המתח עד כי יעלון שקל התפטרות. שוב, אם כן, חליפין מופרים בדמות ערעור מעמדו של הצבא, הצרת סמכויותיו ואי התחשבות בתפיסתו העקרונית שלל את הדרך להתנהלות לעומתית של הרמטכ"ל. הפעם היה זה בדמות התבטאות פומבית של יעלון נגד התכנית בדברו במרס 2004 על "רוח הגב שהמהלך הזה ייתן לטרור".³⁵

אלא שמרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל היה מוגבל בנסיבות בהן המהלך הובל על ידי ממשלת ימין, בראשות סמכויות בטחוניות כראש הממשלה שרון ושר הביטחון והרמטכ"ל לשעבר מופז ועם תמיכה ציבורית רחבה יחסית. תלות הפוליטיקאים בצבא חלשה יותר בנסיבות שבהן תהליכים מדיניים זוכים ללגיטימציה רחבה (הגם שתלות זו מעט גברה ככל שהממשלה עברה מניהול לחימה הסכמית נגד הפלסטינים למהלך של נסיגה). ריסון הרמטכ"ל היה, אפוא, אפקטיבי: בשלב ראשון, יעלון נרתם להכין את הצבא למהלך. בשלב שני, שנה מאוחר יותר, החליט שר הביטחון שלא להאריך את כהונת יעלון לשנה רביעית. במובן מסוים, הייתה זו הדחה של הרמטכ"ל והובלת ההינתקות הוטלה על מחליפו דן חלוץ.

בנסיבות אלה הצבא ניתן לריסון גם ללא חליפין בדמות שיתופו בקבלת החלטות. לכך היה ביטוי גם בממשלת בגין, שהובילה תחת הסכמיות רחבה את תהליך השלום עתיר הוויתורים עם מצרים ולא שיתפה את הצבא בניהול המדיני של התהליך. בנסיבות אלה, גם אם היו הסתייגויות בצבא מהמהלך, הרי שהן נותרו שתוקות.³⁶ סביר להניח שלו הובילה ממשלת 'העבודה' את התהליך הזה, הישענות הפוליטיקאים על הצבא הייתה חזקה יותר לאור התנגדות רבת עוצמה של הימין, אותה יכול למנף הצבא לחיזוק מעמדו.

לעומתיות עקיפה

כשהתלות של הפוליטיקאים בצבא נחלשת, נחלשת גם יכולת אנשי הצבא לנקוט התנהגות לעומתית מול הדרג הפוליטי. במצבים אלה מרוסנים אנשי הצבא, ובראשם הרמטכ"ל, ומתעצמת יכולתם של ראש הממשלה ושר הביטחון למשמע את הצבא, גם במחיר פגיעה במה שראשיו תופסים כאינטרסים הארגוניים שלו. במצב זה, לעומתיות מתועלת לאפיקים עקיפים יותר של התנגדות, המנסים לעקוף את מתחם המחלוקת הישירה בין הדרגים.

כך, שנות כהונתו של משה לוי כרמטכ"ל תחת שר הביטחון יצחק רבין אופיינו בריסון גבוה של הצבא. רבין וראש הממשלה שמעון פרס נזקקו לתמיכת הצבא להובלת הנסיגה החד-צדדית מלבנון בשנת 1985 שלוותה בהתנגדות הימין, הגם שהתנגדות מרוסנת יחסית, לאור שיתופו בממשלת הליכוד הלאומי שקמה לאחר בחירות 1984. אך לאחר הנסיגה פחתה התלות, בפרט שרגיעה בטחונית השתררה למספר שנים. שנים אלה נוצלו לאחד ממהלכי הקיצוץ היותר משמעותיים בתקציב הביטחון, שבהדרגה עצבו מחדש את התנהגותו הכלכלית של הצבא אשר השלים עם קיצוץ זה. בנסיבות אלה, אתגור הדרג הפוליטי יכול להיעשות רק בדרכים עקיפות, לא ישירות וגלויות.

לכן לוי נקט לעומתיות עקיפה לנוכח החלטתו של שר הביטחון רבין בסוף 1986 למנות ליורשו את דן שומרון, שנחשב ליריבו של לוי במטה הכללי. לוי ניסה

לסכל את המינוי אך לא איתגר ישירות את שר הביטחון, שהרי מינוי שומרון היה לגיטימי וההתנגדות לו הקיפה רק מקצת מבכירי הצבא. תחת זאת טען לוי בפני ראש הממשלה יצחק שמיר כי שומרון הוא הומוסקסואל, זהות שאפשר שיכולה לסכל מינוי בצה"ל של אותם שנים, שעדיין הגביל את קידומם של הומוסקסואלים לתפקידים רגישים. בדיקה אף העלתה כי הרמטכ"ל שידל, לכאורה, קצינים בכירים להעיד על נטייתו של שומרון.³⁷ היה זה מהלך לסיכול בחירתו של הדרג הפוליטי ברמטכ"ל. בוטה יותר מהרמטכ"ל היה סגנו אמיר דרורי, שהגיב בתקשורת על ההחלטה למנות את שומרון, כי היא גורמת נזק למדינת ישראל יותר מאשר ארגוני החבלה. שר הביטחון רבין הורה לרמטכ"ל לפטר את סגנו, הרמטכ"ל התנגד בנימוקים חוקיים ולבסוף התנצל דרורי והמשיב חלף.³⁸

לעומתיות עקיפה אפינה גם את התנהלותו של הרמטכ"ל אמנון ליפקין-שחק מול ממשלת נתניהו הראשונה בשנים 1996-1998. תקופה זו אופיינה ביחסים מתוחים במיוחד בין הממשלה והצבא. נתניהו תפס את הצבא כחלק מ"האליטות הישנות", שאותן בקשה מנהיגותו לקעקע, ובפרט לאור תמיכתו של הצבא בהסכמי אוסלו, תמיכה עימה היה ליפקין-שחק מזהה יותר מקודמו ברק. מעבר לוויכוחי מדיניות, שבמידה רבה רוככו בתיווכו של שר הביטחון, האלוף במילואים יצחק מרדכי, הרבו אנשי הליכוד וחוגו של ראש הממשלה למתוח ביקורת על הצבא בעוד שמהצבא דלפה ביקורת על ראש הממשלה. עוינות הממשלה העצימה את האתגר, שתקופת אוסלו הציבה בפני זהותו של הצבא, כאמור למעלה.

אך מעבר לעימותים אלה, התפתחו יחסי תלות הדדיים: הצבא מינף את תלות הפוליטיקאים בו לתחזוק הסדרי אוסלו. הלגיטימציה לכך נדרשה פחות מול חזית כוחות הימין שתמכה בממשלה, אלא בעיקר מול האופוזיציה משמאל והרוח הגבית שקבלה מהממשל האמריקאי, שהתייחס בעוינות לגישתו של נתניהו כלפי הפלסטינים. בנסיבות אלה הצבא ריסן בהצלחה את נתניהו לבל יתרגם את הנוקשות המדינית לתוקפנות צבאית (בפרט לאחר ההתנסות הקשה של התנגשויות "מנהרת הכותל" בסתיו 1996).³⁹ חשוב מכך - שיתוף הפעולה הבטחוני עם הרשות הפלסטינית פרח באותן שנים. עדיין, הצבא היה תלוי בממשלה העוינת אותו, יותר משזו, כממשלת ימין, שתחזקה אך לא קדמה הסדר מדיני, הייתה תלויה בצבא. במסגרת מאזן כוח זה יכול הרמטכ"ל בעיקר להבליג, לאחר שקבל חופש פעולה בזירת היחסים הבטחוניים עם הפלסטינים. עם זאת, הלעומתיות קבלה ביטוי במסגרת מה שיוזם פרי כינה "הפוטש הדמוקרטי" - חבירת אנשי צבא במילואים, ובהם ליפקין-שחק ומרדכי, להקמת מפלגת המרכז כדי להדיח את נתניהו. מהלך זה הביא לבחירת ברק לראש הממשלה בבחירות 1999.⁴⁰

לעומתיות עקיפה אפינה בנסיבות דומות גם את הרמטכ"ל גבי אשכנזי במה שקרוי פרשת הרפז. בעת כהונת ממשלת אולמרט, שאשכנזי שימש תחתה

כרמטכ"ל בשנים 2007–2009 לצד שר הביטחון, הרמטכ"ל לשעבר, אהוד ברק, תלות הפוליטיקאים בצבא הייתה גבוהה יחסית. ממשלת מרכז נזקקת, כאמור, לשירותי הלגיטימציה של הצבא. זאת בפרט, ממשלת אולמרט, אשר ניסתה לקדם תהליך מדיני עם הפלסטינים, הנדרש לתמיכת הצבא, והתמודדה עם לחצים מימין להגיב בחוזקה כנגד ירי של רקטות וטילים משטח עזה, שבשליטת החמאס, ליישובים של עוטף עזה. בלימת הלחצים לפעולה יבשתית עמוקה בעזה, מהלך שהממשלה לא מיהרה לממש, נדרשה לשיתוף פעולה הדוק עם הצבא. הרמטכ"ל אשכנזי אכן ריסן לחצים לפעולה כזו. אשכנזי תמך בפעולה, היא **עופרת יצוקה** (דצמבר 2008), רק בנסיבות שבהן ניתן היה לגייס לגיטימציה פנימית וחיצונית למהלך, שחייב פגיעה משמעותית באזרחים העזתים כדרך להקטנת הסיכון של חיילי צה"ל.⁴¹

אך מאזן הכוח השתנה עם כינונה של ממשלת נתניהו בשנת 2009. אז התגברה תלות הצבא בפוליטיקאים ונחלשה תלותם בצבא. ממשלת ימין-מרכז, שיכולתה לבלום לחצים לפעולה צבאית עלתה על זו של ממשלת אולמרט, ושלא נזקקה לצבא להובלת התהליך המדיני שהוקפא בתקופתה, שפרה את מאזן הכוח שלה מול הצבא. כפי שנאמר כאן שוב ושוב, ממשלה ימנית יעילה בריסון הצבא. זאת בפרט, שתיק הביטחון הופקד שוב בידי ברק, שתלות ראש הממשלה בו – לצורך קיום הממשלה והלגיטימציה הבינלאומית שלה – העניקו לו סמכות רחבה בניהול ענייני הצבא, בדומה למעמדו של רבין בממשלת שמיר בשנים 1986–1988. למעמד זה לא זכה ברק בממשלת אולמרט, והוא אף נחלש לקראת סוף כהונתה. לימים נזקקה הממשלה לצבא המסויג לתמיכה בהתקפה ישראלית נגד מתקני הגרעין באיראן, כלומר הצבא שוב בלם מהלכים צבאיים, כפי שנהג בממשלת נתניהו הראשונה. אך שירות לגיטימציה זה נהייה לרלבנטי בעיקר לאחר שיוצאי מערכת הביטחון, ובראשם ראש המוסד לשעבר מאיר דגן, הציתו ויכוח ציבורי. אלא שזה קרה רק בשנת 2011, לאחר פרישת אשכנזי ומינוי מחליפו בני גנץ, ששניהם נמנו על המצדדים במתינות צבאית. אכן, אפשר שבעתיד (ובדומה למציאות האמריקאית מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת), הדרג המדיני יזדקק לצבא כדי להעניק לגיטימציה למהלכים צבאיים מול התנגדות המרכז-שמאל, ולא רק לריסון צבאי או לווייתורים טריטוריאליים, מול התנגדות הימין.

לנוכח מאזן הכוח החדש, היו לברק היכולת להצר את צעדי הרמטכ"ל גבי אשכנזי, לצד מניע למנוע ממנו למנוף לעוצמה פוליטית את הפופולריות הציבורית, שאשכנזי זכה בה כמשקם הצבא, בפרט לאחר **עופרת יצוקה**, שנתפסה כמבצע צבאי ששיפר את יוקרת הצבא הפגועה לאחר מלחמת לבנון השנייה. ריסון הרמטכ"ל החל, אפוא, בעקבות כינונה של ממשלת נתניהו ב-2009, לאחר שנתיים של יחסים תקינים בין ברק ואשכנזי.

בין אם היו אלה מהלכים לגיטימיים של שר ביטחון, שפעל לאכוף את סמכותו על הרמטכ"ל, ובין אם הפגנת כוח (כדוגמת התקפה פומבית של השר על דובר צה"ל, אבי בניהו, בפברואר 2012 על חלקו, לכאורה, בפרסום ידיעה על אפשרות הארכת כהונתו של אשכנזי לשנה חמישית), הם נתפרשו בלשכת הרמטכ"ל כניסיון לפגוע ברמטכ"ל וביכולתו לתפקד. כך העיד עוזר הרמטכ"ל ארז וינר בפני מבקר המדינה. לנוכח זאת, היה וינר נחוש "להגן על הרמטכ"ל ועל יכולתו לפקד כראוי על צה"ל"⁴². לכן נענו בלשכת הרמטכ"ל להצעות בועז הרפז, קצין מילואים ממערך המודיעין, שהיה ידוע כבעל קשרים נרחבים במערכת הביטחון, לאסוף מידע על הנעשה בלשכת שר הביטחון. לצד איסוף מידע רכלני, הרפז העביר לרשות אשכנזי במאי 2010 את מה שמכונה "מסמך הרפז". מסמך זה נכתב לכאורה על ידי יועצים אסטרטגיים לאלוף יואב גלנט, שהתמודד על תפקיד הרמטכ"ל. המסמך הציג תכנית לקידום מועמדותו של גלנט, שאשכנזי בלם את מינויו לסגנו, ולפגיעה ברמטכ"ל אשכנזי. אשכנזי החליט שלא לעשות דבר עם המסמך ונמנע מלקיים בירור יסודי בעניינו או להעבירו לטיפול הגורמים המוסמכים לברור שכזה. הוא העריך כי המסמך הוכן בסביבת השר ולכן החליט להימנע מהצגתו לשר, שמא יחריף את העימות עמו. לאחר מספר שבועות דלף המסמך לערוץ השני על ידי גורם מחוץ ללשכת הרמטכ"ל, שנחשף למסמך.⁴³ "חוק הצינון" שנחקק בשנת 2007 והעמיד את תקופת הצינון בין שחרור איש הצבא הבכיר להתמודדותו בבחירות על שלוש שנים במקום חצי שנה, היה יכול להחליש את חששות הפוליטיקאים מפני קצינים פופולריים ולחזק את כיבוד מקצועיותם, אך במקרה זה אפקט אפשרי זה של החוק לא התממש.

לו מאזן הכוחות היה נוטה לטובת הצבא כבעבר, אשכנזי היה יכול לערב את ראש הממשלה בסכסוך שלו עם השר, אך הוא האמין שנתניהו מגבה לחלוטין את ברק. כאמור, ככל שרחב הפיצול במערכת הפוליטית, כך גוברת יכולת הצבא לתמון בין הצדדים השונים. במונחי המערכת הפוליטית בישראל, הפיצול אינו רק בין קואליציה ואופוזיציה, אלא גם בין ראש ממשלה ושר ביטחון, בפרט שאלה ממפלגות שונות או מאגפים יריבים של מפלגת השלטון. אך יכולת התמרון של הצבא נחלשה במקרה זה, משהפיצול הפוליטי מותן.

במאזן כוחות אחר אשכנזי היה יכול גם לעשות את אשר עשו לעתים קודמיו – לצאת בגלוי נגד השר הממונה עליו. אלא שחולשת הרמטכ"ל דחפה אותו להבליג. יתר על כן, בניגוד לתקופת כהונתו הראשונה של נתניהו, למרות היחסים הרעועים בין השר והרמטכ"ל, מעמד הצבא לא נפגע. נהפוך הוא, תקציביו שופרו (כחלק ממתווה תקציבי שנקבע לאחר מלחמת לבנון השנייה), הממשלה נהגה בו בכבוד ואף מעמדו הציבורי שופר כעולה מעליית האמון בצבא. כך שלא הייתה תשתית להרחבת הסכסוך הבין-אישי לסכסוך בין-מוסדי. בואקום שנוצר נכנס עוזר

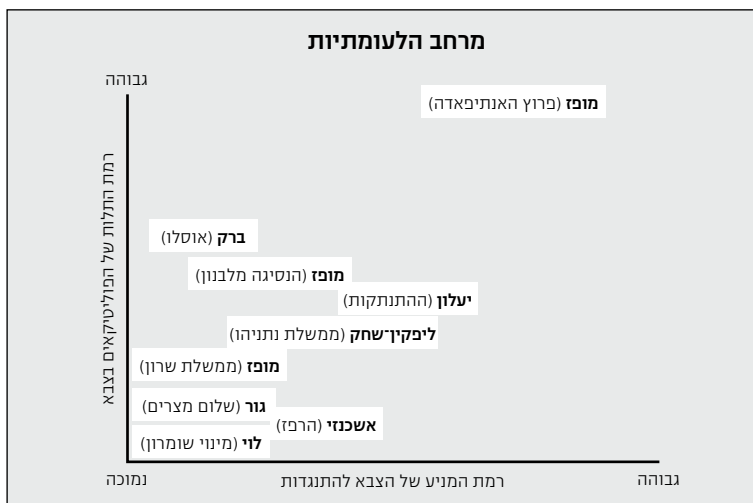
הרמטכ"ל שעם גיבוי של הרמטכ"ל או לפחות בידיעתו פעל בדרכים עקיפות. בעת כתיבת הדברים נמצאת פרשה זו בחקירת משטרה, הבודקת האם הרמטכ"ל וכפייו פעלו בצורות נוספות נגד השר הממונה. אך העובדה כי מדובר באופני גיוס תמיכה הנסתרים מעין הציבור (החקירה מתבססת על ממצאים שנאספו ממערכת הקלטת השיחות בלשכת הרמטכ"ל), מעידה על כך שהתנהלות הרמטכ"ל אשכנזי הפנימה את מגבלות הכוח. על כן הייתה היא רחוקה מאוד ממפגני העוצמה הגלויים של הרמטכ"לים הקודמים.

סיכום

גם אם עיקרון כפיפותו של הצבא והעומד בראשו למרות פוליטית אינה עומדת בסימן שאלה בחברות דמוקרטיות, בכלל, ובישראל, בפרט, עדיין יש למתחים בין אנשי הצבא לפוליטיקאים הפוטנציאל להחליש מרות זו. מפקדי הצבא מפגינים בצורות שונות התנגדות לדרג הפוליטי כאשר הם חשים כי הפוליטיקאים פוגעים או עשויים לפגוע בצבא. זוהי, מבחינתם, הפרה של יחסי החליפין המכוננים את השליטה הפוליטית על הצבא.

למפקדי הצבא רפרטואר של אמצעים לקריאת תיגר על החלטות הדרג הפוליטי מבלי להסתכן בהפרה בוטה של עקרון המרות הפוליטית על הצבא. הבחירה ברפרטואר נגזרת ממפגש של שני גורמים: הראשון הוא עוצמת ההפרה הנתפסת של יחסי החליפין – כגודל ההפרה כך גם עוצמת הרצון להפגין לעומתיות. הגורם השני הוא מאזן הכוח בין הצבא והפוליטיקאים. יכולתו של הצבא להפגין עצמאות כלפי הדרג הפוליטי ואף לנסות לסכל את רצונו גוברת ככל שהפוליטיקאים נזקקים לשירותי הלגיטימציה של הצבא. כלל זה עובד גם בכיוון ההפוך ואי-תלות, או לחילופין תלות של אנשי הצבא בפוליטיקאים, מגבירים את הריסון של הצבא. מאמר זה הציג את רפרטואר אמצעי הלעומתיות ואת התממשותו בעשורים האחרונים – מיציאת רמטכ"לים בגלוי נגד מהלכי הדרג הפוליטי (כמופז ויעלון), מה שהוצג כלעומתיות ישירה, ועד להתנהגות לעומתית עקיפה יותר (לוי, ליפקין-שחק ואשכנזי) וזאת אל מול מצבים של ריסון גבוה יחסית, שבחלק מהזמן אפיין את אותם הרמטכ"לים, בנסיבות של מאזן כוח אחר מול הפוליטיקאים. התרשים שלהלן מסכם את הטיעון בהציבו את המקרים השונים בתצוגה מרחבית (המיקום במרחב הוא של כל מקרה ביחס לאחר ולא דווקא כמיקום המשקלל ערכים מוחלטים).

כפי שעלה מניתוח המקרים, המפתח אינו "הקופסה השחורה" של היחסים בין הדרגים בכלל, ובין השחקנים ברמה האישית בפרט. גם הכללים הפורמאליים אינם מעצבים באופן בלעדי את מערכת היחסים אלא רק תוחמים אותם בקואורדינטות, שאמנם הלכו והוצרו במרוצת השנים, אך עדיין מותירות מרחב לעימות בין הדרגים.



המפתח להבנת היחסים הוא מידת יכולתם של הפוליטיקאים לגייס לגיטימציה למהלכים מדיניים וצבאיים. ככל שיכולתם עולה, כך גם קטנה תלותם בשירותי הלגיטימציה של הצבא וגדלה יכולתם למשמע אותו, גם אם האחרון חש שענייניו נפגעים. זוהי מסקנה חשובה למי שמודאג מעוצמת-היתר של הצבא בישראל, אך נתלה ביכולתם של הסדרים פורמאליים לווסת עוצמה זו.

הערות

- 1 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", משרד מבקר המדינה, ירושלים, 2013.
- 2 מאמר מערכת הארץ, "מתחייבת חקירה פלילית", הארץ, 8 בינואר 2013. <http://www.haaretz.co.il/opinions/editorial-articles/1.1902505>.
- 3 מבקר המדינה, שם, עמ' 32.
- 4 ראו בעיקר: Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990—1992*, Basil Blackwell, Cambridge MA, 1992.
- 5 יגיל לוי, מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאות, מאגנס, ירושלים, 2010.
- 6 לסיכום הגישה ראו:
- 7 Yagil Levy, "A Revised Model of Civilian Control of the Military: The Interaction between the Republican Exchange and the Control Exchange," *Armed Forces & Society* 38, 4 (2012), pp. 529-556.
- 8 על סוג זה של חליפין ראו: Ben-Eliezer, Uri, "Rethinking the Civil-Military Relations Paradigm: The Inverse Relation Between Militarism and Praetorianism Through the Example of Israel," *Comparative Political Studies* 30, 3 (1997), pp. 356-374.
- 9 Martin L. Cook, "Revolt of the Generals: A Case Study in Professional Ethics," *Parameters* 38 (2008): pp. 4-5.
- 9 Wright C. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956, p. 200.

- Richard D. Hooker, "Soldiers of the State: Reconsidering American Civil-Military Relations," *Parameters* 33, 4 (2003-4), pp. 4-18. 10
- Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2003. 11
- Deborah D. Avant, "Are the Reluctant Warriors out of Control? Why the U.S. Military is Averse to Responding to Post-Cold War Low-Level Threats," *Security Studies* 6, 2 (1996), pp. 51-90. 12
- Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Vintage Books, New York, 1957. 13
- Peter D. Feaver, "The Right to Be Right: Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision," *International Security* 35, 4 (2011), pp. 87-125. 14
- Peter D. Feaver & Christopher Gelpi, *Choosing Your Battles*, Princeton University Press, Princeton NJ, 2003. 15
- יגיל לוי, קובי מיכאל ואסף שפירא, "הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית, המרחב הציבורי 4 (2010), עמ' 45-74. 16
- סטיוארט א' כהן, "לקראת כפיפות יתר של צה"ל?: שינוי במערכות היחסים בין הדרג האזרחי לבין הצבא בישראל", *מערכות* 404-403 (2005), עמ' 8-21. 17
- יגיל לוי, מי שולט על הצבא? 18
- Yagil Levy, "Militarizing Peace: Why did the Israeli Military Spearhead the Oslo Accords?," *Contemporary Politics* 14, 2 (2008), pp. 145-159. 19
- Yagil Levy, "Militarizing Peace." 20
- Yoram Peri, *Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Israeli Policy*. United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2006, pp. 94-95. 21
- עוזי דיין, "המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים", בתוך רם ארז (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, תל אביב, 2003, עמ' 26. 22
- Peri, *Generals in the Cabinet Room*, 103-104. 23
- Peri, *Generals in the Cabinet Room*, 104-105. 24
- Shlomo Ben-Ami, *Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy*. Oxford University Press, New York, 2006, p. 272. 25
- בן כספית, "ראש השנה תשס"ג - שנתיים לאינתיפאדה", **מעריב** NRG, 5 בספטמבר, <http://www.nrg.co.il/online/archive/ART/344/233.html>. 2002. 26
- Peri, *Generals in the Cabinet Room*, 104-107. 27
- ראיון שערך קובי מיכאל (תקשורת פרטית עם קובי מיכאל), 2007. 27
- דב ויסגלס, **אריק שרון ראש ממשלה - מבט אישי**, ידיעות ספרים, תל-אביב, 2012, עמ' 128-126. 28
- לינוי בר גפן ואטילה שומפלבי, "מופז: לא מתפטר, מצטער על המשבר" *Ynet* 15 באוקטובר 2001. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1197630,00.html>. 29
- ארי שביט, "בשם מרשי", **הארץ**, 7 באוקטובר 2004. <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1004558>. 30
- פרוטוקול מס' 195 מיישבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 28 ביוני, 2005. 31
- Yoram Peri, *Between Battles and Ballots: Israel Military in Politics*, Cambridge University Press, new York, 1983. 32
- דב ויסגלס, **אריק שרון ראש ממשלה - מבט אישי**, ידיעות ספרים, תל-אביב, 2012, עמ' 225-223. 33

- 34 משה (בוגי) יעלון, **דרך ארוכה קצרה**, ידיעות ספרים, תל-אביב, עמ' 186-187.
- 35 ארז חלפון, "הרמטכ"ל: פינוי תחת אש לא יפתור את הבעיה", *Ynet*, 8 במרס 2004.
<http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2885606,00.html>.
- 36 קובי מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל: השפעת הצבא על תהליכי המעבר ממלחמה לשלום**, אוניברסיטת תל אביב, המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי, תל אביב, 2008.
- 37 אמיר אורן, "רפול ו'משה וחצי' ניסו להעליל: דן שומרון הומו", **הארץ**, 28 בפברואר, 2008.
<http://www.haaretz.co.il/misc/1.1559161>.
- 38 אמנון סטרשנוב, "בקרת המערכת המשפטית על צה"ל", בתוך רם ארז (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, תל אביב, 2003, עמ' 42.
- 39 יוסי ורטור, "ההיסטוריה חוזרת: בנימין נתניהו נגד הביטחוניסטים", **הארץ**, 10 ביוני 2011.
- 40 על יחסי ליפקין-שחק וממשלת נתניהו ראו: Peri, *Generals in the Cabinet Room*, 77-90.
- 41 לוי, מי שולט, עמ' 144-174.
- 42 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז"**, עמ' 32.
- 43 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז"**.

מי יעצור את הרובוטים?

לירן ענתבי

כלים בלתי־מאוישים ורובוטים תופסים מקום משמעותי בשדות הקרב של תחילת המאה ה־21. כלים אלה מוכיחים את עצמם מבחינה מבצעית, והדבר מוביל למגמה גוברת של פיתוח והצטיידות בהם. המגבלות החלות על כלים אלה כיום הן בעיקר טכנולוגיות, או מגבלות הקשורות לקושי בהטמעה שלהם בקרב הכוחות הלוחמים. למרות זאת, עקב השימוש הגובר בהם מתעוררות שאלות מוסריות ומשפטיות, וכן דרישה ציבורית להגביל את השימוש באותם כלים ואת פיתוחם. המאמר מנסה לענות על השאלה: מי יעצור את הרובוטים – ההתפתחות הטכנולוגית, או שמא חקיקה ואמנות מתחום בקרת הנשק? המאמר משרטט תמונה של השימוש העכשווי בכלים אלה, ומתאר את האתגרים הנובעים מהרחבת השימוש בהם.

מילות מפתח: רובוטים, כלים בלתי־מאוישים, מטוסים ללא טייס, פיתוח, אוטונומיות, ארצות־הברית, ישראל, שדה הקרב, העימות האסימטרי

מבוא

כלים ומערכות בלתי מאוישים תופסים מקום הולך וגדל בשדות הקרב המודרניים. המדינות המובילות בפיתוח ושימוש בכלים אלה – ארצות הברית וישראל – נהנות, בין היתר, מיתרון הנובע מצמצום הסיכון לחיי לוחמים ומהיכולת לבצע משימות שלא ניתן היה לבצע בעזרת לוחמים אנושיים, בשל מגבלות פיזיות ופיזיולוגיות. היתרונות הללו, כמו גם החתירה לעוצמה צבאית, מובילים לפיתוח ושימוש גובר בכלים כאלה בקרב מדינות רבות, כמו גם בקרב ארגונים לא־מדינתיים אלימים. חרף היתרונות הרבים, הטכנולוגיה המתקדמת מעוררת גם חששות ומעלה שאלות הנוגעות למוסר, אתיקה, משפט, חברה ועוד. האוטונומיות המתפתחת של הכלים – יכולתם לפעול באופן עצמאי ללא מעורבותו של גורם אנושי – היא

לירן ענתבי היא דוקטורנטית בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל־אביב ועמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי במסגרת תכנית ניובאור

שמעוררת את החשש וההתנגדות הגדולים ביותר ומובילה לפעולה של ארגוני זכויות אדם ולעיסוק תקשורתי בנושא זה, וכן לתגובה של ממשלות – כמו ההנחיה של משרד ההגנה האמריקאי מנובמבר 2012 בנוגע לכלי נשק אוטונומיים. אירועים אלה הם רק בודדים בתוך מגוון אירועים, המעידים כי תחום זה הופך ליותר ויותר מרכזי בשדה הקרב המודרני. שאלות אלו ראויות לעיסוק מעמיק, אך במסגרת מאמר זה הן יזכו רק לאזכור קצר, עקב הרצון להתמקד בהתפתחותו של התחום ושל הגורמים המשפיעים עליו.

המאמר יסקור את תחום הכלים והמערכות הבלתי מאוישים והתפתחותו ויבחן את השאלה: האם גורמים כמו התנגדות ארגוני זכויות אדם או החלטות נקודתיות של ממשלות עשויים להוות מכשול ולהגביל את התפתחותם של כלים אלה יותר מאשר ההיתכנות הטכנולוגית עצמה? במסגרת המאמר יוסברו מונחי יסוד בתחום הלוחמה הבלתי מאוישת, תיסקר התפתחותו של התחום בעשרים השנים האחרונות ויוצגו עיקרי התוכניות העתידיות של ארצות הברית – המדינה המובילה בתחום זה. לאחר מכן יוצגו אתגרים טכנולוגיים ואחרים העומדים בפני המפתחים של הרובוטים לסוגיהם, תוך העלאת הטענה כי לאור ההתפתחויות וההשקעה של מדינות רבות בו, יהיה קשה עד בלתי אפשרי להגביל את התפתחותו, הן באופן כללי והן בהיבטים של אוטונומיות. זאת, הן בשל המקום הנרחב שתחום זה תופס כבר כיום בשדה הקרב והן בשל הפוטנציאל הטמון בו בהקשר של תחומים שאינם צבאיים, כגון מדע, רפואה, שירותים ותעשייה.

מה הן מערכות צבאיות בלתי מאוישות?

קשה למצוא הגדרה אחת מקובלת לכלים בלתי מאוישים. כמו כן קיימת נטייה לבלבל בין מערכות או כלים בלתי מאוישים ובין רובוטים וכלים אוטונומיים לסוגיהם. סקירה של כמה הגדרות עדכניות מראה כי מרבית ההגדרות מסכימות על המאפיינים הבאים של מערכת בלתי מאוישת: פלטפורמות מעשה ידי אדם; היעדר מפעיל אנושי על סיפון; בעלות יכולת לבצע משימות באופן רב־פעמי; בעלות אופי נייד או ניח, מונחה או אוטונומי.¹ המסמך העדכני ביותר של משרד ההגנה האמריקאי, שפורסם בנובמבר 2012, מגדיר פלטפורמה בלתי מאוישת כ"פלטפורמה אווירית, קרקעית, ימית ותת־ימית, או חללית אשר אינה נושאת על סיפונה באופן פיזי מפעיל אנושי".² מדובר בהגדרה רחבה המאפשרת להכיל במסגרתה רמות שונות של אוטונומיות.

הפלטפורמות מסוגלות לרוב לשאת על גביהן מטען יעודי לביצוע משימות, כמו למשל מצלמה, פצצות או טילים לביצוע משימות תקיפה. חלק מהכלים מיועדים לביצוע משימה ללא מטען יעודי, כגון רכב קרקעי בלתי מאויש בעל זרוע מונחית

לפירוק פצצות. טילים, רקטות וארטילריה אינם נכללים בקטגוריה של כלים בלתי מאוישים, וכך גם מערכות ללוחמה במרחב הקיברנטי (לוחמת סיבר).

תחום המערכות הבלתי מאוישות מפותח כיום מאד. משרתים בו מגוון כלים המשמשים לביצוע משימות רבות בממדי הלוחמה השונים. **בממד הקרקעי** נפוצים בעיקר כלים לסילוק פצצות, וכן כלי רכב בלתי מאוישים מסוגים שונים הנועדים למשימות של סיורי גדר, פטרולים והובלת משאות. יחד עם זאת, הכלים הקיימים היום עדיין לא מצליחים למלא משימות רבות של כלים קרביים מאוישים.

בין חמישים לשמונים מדינות ברחבי העולם מפתחות רובוטים, או כבר עושות שימוש מבצעי בהם בשדה הקרב. ארצות הברית מובילה בפיתוח ובשימוש בכלים קרקעיים בלתי מאוישים: בשנת 2010, היחס בין רובוטים לחיילים בשדה הקרב באפגניסטן עמד על 1:50 (רובוט אחד על כל חמישים חיילים), וצפוי לעלות תוך שנים ספורות ל-30:1.³ המספר הכולל של כלים קרקעיים בלתי מאוישים שהיו באותה עת בידי ארצות הברית עמד על 12,000.⁴ רובם הגדול של כלים אלה מופעלים על ידי מפעיל אנושי באמצעות מנגנוני שליטה שונים. חרף המספרים הגבוהים של כלים קרקעיים בלתי מאוישים, הגדולים מן המספרים של הכלים האוויריים הבלתי מאוישים, תחום הכלים הקרקעיים מפותח פחות מהתחום האווירי, בעיקר בשל קשיים טכנולוגיים או קושי ביצירת שיתוף פעולה בין הכלים ובין לוחמים או אזרחים הנעים באותו שטח. למרות זאת, כלים כאלה פועלים באופן מבצעי בישראל, למשל בסיורי גדר על הגבול הדרומי, ובקרב כוחות הצבא האמריקאיים, בעיקר בפירוק פצצות וצילום מתוך מבנים.⁵

בממד הימי, כלים בלתי מאוישים משמשים בעיקר למשימות שיטור ימי. כלים אלה מצוידים לרוב במצלמה ובאמצעי ניווט שונים, וקיימת אפשרות להתקין עליהם חימוש המופעל מרחוק. במקביל, פועלים בתווך הימי גם כלים תת-ימיים המבצעים משימות צלילה, כמו יירוט אוניות אויב או טיהור מכרות ימיים וחיפושים תת-ימיים. לתחום הימי מגבלות וקשיים משלו: גלים, ראות גרועה ואובדן קשר הם רק חלק מן המגבלות שהמפתחים והמפעילים נדרשים להתמודד איתן. יחד עם זאת, בכלים אלה טמון פוטנציאל גדול הקרוב למימוש: ביצוען של משימות ימיות, שעד כה היו שמורות לכלים מאוישים, כגון שיטור וסיור ימי.⁶

כלים בלתי מאוישים פועלים גם באוויר ואפילו בחלל. **התחום האווירי** הוא תחום השימוש הצבאי המוביל מתוך כל התחומים שהוזכרו לעיל. כבר בשנת 1919 תקפו כוחות אמריקאיים אוניית קרב גרמנית באמצעות כלי טיס בלתי מאויש. עם זאת, מטוסים לא מאוישים הופעלו לראשונה באופן מבצעי נרחב על ידי ארצות הברית רק החל ממלחמת וייטנאם.⁷ כלים אלה גילו יכולת איסוף מודיעין מצוינת, עקב יכולתם לטוס מעל למטרות בגובה נמוך, לצלמן ולשוב לבסיסים מבלי לסכן חיי צוות הדרוש להטסת מטוס מאויש. חימושם של כלים אוויריים בלתי מאוישים החל

לתפוס תאוצה בשני העשורים האחרונים, עם הבשלתן של טכנולוגיות מתאימות המשויכות ל"מהפכה בעניינים צבאיים" (RMA), שהתרחשה בשנות התשעים של המאה העשרים ומבוססת על שימוש בטכנולוגיות מידע. הכוחות האמריקאיים הם המובילים בשימוש בכלים בלתי מאוישים במסגרת מבצעים שערכו בעיראק ועדיין נערכים באפגניסטן, בפקיסטן ובתימן.

בישראל נכנסו כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) לשימוש מבצעי בשנות השבעים של המאה העשרים וביצעו משימות כגון הטעייה, תצפית, צילום וריגול.⁸ השימוש הישראלי הגובר בכטב"מים הודגם באופן בולט במלחמת לבנון השנייה. אז בוצעו 15,000 שעות טיסה של כטב"מים מול 12,000 שעות טיסה בלבד של מטוסי קרב מאוישים.⁹ המשימות המבוצעות על ידי כטב"מים נשלטות באמצעות מפעילים אנושיים, ורק בחלק מהם קיימות יכולות אוטונומיות מסוימות.

מה הם כלים אוטונומיים?

המילה "אוטונומיות" מגדירה את רמת עצמאות פעולתו של הכלי/מערכת. פלטפורמה בלתי מאוישת יכולה להיות בלתי אוטונומית לחלוטין. מקובל לחלק את האוטונומיות לארבע קטגוריות:

פלטפורמה נשלטת על ידי מפעיל אנושי – מפעיל אנושי מקבל את כל ההחלטות. למערכת אין שליטה עצמאית על סביבתה (למשל מכונית צעצוע הפועלת בשלט רחוק).

פלטפורמה מוסמכת על ידי מפעיל אנושי – הפלטפורמה מסוגלת לבצע פעולות רבות באופן עצמאי כאשר היא מוסמכת לכך, כלומר מקבלת אישור לביצוע הפעולה על ידי מפעיל אנושי (למשל, שואבי אבק רובוטיים, שמרגע הפעלתם מוסמכים לשוטט בבית ולנקות ללא התערבות חיצונית).

פלטפורמה מפקחת על ידי מפעיל אנושי – המערכת יכולה לבצע טווח רחב של פעילויות באופן עצמאי, כאשר היא מקבלת את האישור או את ההנחיות לכך על ידי מפעיל אנושי. הן המפעיל האנושי והן המערכת יכולים לפתוח בפעולה המבוססת על מידע שנקלט בחיישנים, אבל המערכת יכולה לעשות זאת רק בתוך טווח המשימות שהיא מתוכננת לבצע.

אוטונומיות מלאה – המערכת מקבלת יעדים ממפעילים אנושיים ומתרגמת אותם למשימות שיבוצעו ללא מעורבות אנושית כלל, כולל שלב התכנון ובחירת האמצעים לביצוע. גם במערכת זו, מפעיל אנושי עדיין יכול להתערב ולהשפיע על המתרחש במקרה הצורך.¹⁰

מרבית הכלים הפועלים כיום בשירותם של צבאות מודרניים הם אוטונומיים במידה מוגבלת בלבד, כלומר משתייכים לאחת משלוש הרמות הראשונות. כך, למשל, כטב"מים אמריקאיים מסוג "פרדטור", המשמשים לתקיפת מטרות על

הקרקע (נכון ל־2012 – בעיקר באפגניסטן), שולטים ומפקחים על הנחיתה, ההמראה והשהיה באוויר ברמה גבוהה של אוטונומיות, אולם תכנון המשימה, פעולת זיהוי המטרה והתקיפה מונחים ונשלטים על ידי מפעיל אנושי מתוך קרון בקרה הנמצא על הקרקע (לרוב בתוך גבולות ארצות הברית, גם כשהכלי טס באפגניסטן).

כלים הנשלטים באופן מלא על ידי מפעיל אנושי קיימים ונמצאים בשימוש ברמות נמוכות כבר מראשית המאה העשרים. שינויים דרמטיים יתרחשו בהם ככל הנראה בעשרים השנים הבאות, אם יתממשו התחזיות הטכנולוגיות והכלים יאפשרו לא רק התרחקות של המפעילים משדה הקרב, אלא גם יהפכו לאוטונומיים ברמה שתייתר את הצורך במספר המפעילים הדרוש כיום. שינוי טכנולוגי כזה גם יוביל לשינוי דרמטי בשדה הקרב.

מונח נוסף שנשמע רבות בהקשר של לוחמה בלתי מאוישת הוא "רובוט". כדי שכלי יוגדר כרובוט, הוא חייב ליהנות מרמה של אוטונומיות שתאפשר לו לפעול על פי ההגדרה המקובלת, כלומר על בסיס העקרונות של "חוש־חשב־פעל", ולכלול את הרכיבים הבאים, המאפשרים לו לפעול:

חיישנים (סנסורים) המנטרים את הסביבה ומסוגלים להבחין בשינויים בה. **מעבדים** – מכונים גם "בינה מלאכותית" ומחליטים כיצד הרובוט יגיב. **"אפקטור"** – פועל באופן המייצג את ההחלטה ויוצר שינוי בעולם שסביב הרובוט.

כאשר שלושת החלקים הללו פועלים יחדיו, הרובוט הוא בעל פונקציונליות של אורגניזם מלאכותי. כלי שחסר את אחד המרכיבים הללו, אינו "רובוט"¹¹. כלים בלתי מאוישים רבים מורכבים מחיישנים, אפקטורים ומעבדים פשוטים, כך שתהליכי החשיבה מבוצעים בעיקר על ידי בינתו של המפעיל האנושי, ולכן גם הם אינם עונים להגדרה של "רובוט".

כלים למטרות אזרחיות

מאמר זה מתמקד בתחום הצבאי, אולם לא ניתן להתעלם מהתחום האזרחי, בעיקר בשל השפעה הדדית בין שני התחומים וזליגה של פיתוחים מתחום אחד לתחום אחר. כלים בלתי מאוישים, החל מרובוטים תעשייתיים ברמות שונות של אוטונומיות, הופכים לנפוצים יותר ויותר במפעלים ובאתרי יצור בתחום האזרחי. מדובר בכלים שהם התפתחות של מכוונות, שמקובל לקשר אותן עם המהפכה התעשייתית והטכנולוגית. יחד עם זאת, התחום התעשייתי אינו גורם יחיד במהפכת הכלים והמערכות הבלתי מאוישים. רובוטים מאומצים בעשורים האחרונים גם בתחומי הרפואה, השירותים ועבודות הבית. הבולט מבין כל

התחומים הוא תחום הרפואה, וכבר כיום נמצאים בשימוש רובוטים רבים לצורך סיוע בניתוחים, כמו גם לשיטוט עצמאי בתוך גוף החולה למטרות רפואיות.

יתרונות התחום הבלתי מאויש

לשימוש בכלים בלתי מאוישים וברובוטים מגוון יתרונות וגם כמה חולשות. יוצגו כאן שלושה יתרונות בולטים בלבד. היתרון הראשון הוא **צמצום הסיכון לחיי לוחמים בשדה הקרב**. השימוש בכלים אלה מאפשר הגדלת המרחק של הלוחמים מגורמי סכנה אליהם היו חשופים בעבר. במקרים מסוימים, הכלים אף מאפשרים להוציא את המפעילים אל מחוץ לשדה הקרב (כמו במקרה של מפעילי כטב"מ מסוג "פרדטור"). במדינות דמוקרטיות ליברליות, המקדשות חיי אדם, ובמקביל משמשות כמדינות המובילות את מגמת הפיתוח והשימוש בכלים בלתי מאוישים, יש שיטענו שצמצום הסיכון לחיי לוחמים בשדה הקרב הוא היתרון הראשון במעלה.

יתרון נוסף של כלים אלה הוא **מזעורם ודיוקם**. הכלים שפותחו בעיקר בשני העשורים האחרונים, בעידן של ריבוי עימותים מוגבלים המתאפיינים באסימטריה חריפה ושל ריבוי מצבים של לחימה אורבנית, מתאימים להשגת מטרות בעימותים אלה יותר מאשר כלים שפותחו לאור תפיסות של מלחמה כוללת בין-מדינית. כלים אלה גם מדגישים את האסימטריה בין המדינות המודרניות, העושות שימוש בטכנולוגיה מתקדמת לצרכי לחימה, ובין יריביהן – ארגונים לא-מדינתיים אלימים, הנלחמים לעיתים באמצעים פרימיטיביים נגד מדינות. השימוש בכלים ממוזערים ומדויקים מסייע להתמודד עם חלק מן האתגרים שלחימה מסוג זה מציבה, ובעיקר לצמצם נזק סביבתי ופגיעה בלא-לוחמים, משום שרובם מדויקים יותר מאשר הדור הקודם של הכלים המאוישים.

היתרון השלישי של השימוש בכלים בלתי מאוישים הוא **החיסכון הכלכלי**. הפעלתם של כלים בלתי מאוישים עשויה להוזיל מאד בעתיד את עלויות האחזקה של צבא מודרני. מדובר בשינויים שהשפעתם בשלב זה מצומצמת בשל העלויות הגבוהות של פיתוח ורכש. החיסכון העכשווי בא לידי ביטוי בעלותם הנמוכה של חלק מהכלים, הנובעת ממגמות של מזעור זומינות של טכנולוגיות. הוא צפוי לגדול בעיקר כאשר הטכנולוגיה תאפשר הפעלתם של מספר כלים רב על ידי מפעיל אחד, או עם הפיכתם של כלים לאוטונומיים – מה שעתיד לחסוך מספר רב של משכורות למפעיליהם. חרף העלויות הגבוהות של הכלים הבלתי מאוישים כיום, ניתן למצוא גם בהם ממד של חיסכון כלכלי (למשל, באותם מקרים בהם כלי בלתי מאויש נפגע. בניגוד ללוחם אנושי, כלי כזה לא מותיר אחריו משפחה שיש לתמוך בה מבחינה כלכלית). המגמות של צמצום העלויות בעתיד הן מן המכריעות לכיוון של העדפת כלים בלתי מאוישים, וזאת מתוך הבנה שמדובר בפתרון שבטווח הארוך יהיה זול יותר מן המצב הקיים.

כלים בלתי מאוישים בארצות הברית – התפתחותם ותוכניות לעתיד

היתרונות שהוצגו לעיל ויתרונות נוספים, לא נעלמו מעיני הממשל האמריקאי, כאשר הכריז בשנת 1999 על תוכנית Future Combat System – FCS, שכללה שינויים מרחיקי לכת במבנה האוגדות הקרקעיות, הפעלתן ואימוניהן. תוכנית זו כללה, בין השאר, החלפה של כלים מאוישים רבים בכלים בלתי מאוישים. על פי התוכנית, היו עתידים לפעול, זה לצד זה, החל משנת 2015, כלים מאוישים ובלתי מאוישים באוויר וביבשה ולתקשר ביניהם באמצעות מערכת מידע אחודה.¹² בשנת 2009, בשל קשיים לעמוד במסגרת התקציבית ובלוח הזמנים שהוגדר לפרויקט, הוחלט על צמצום התוכנית, בעיקר בתחום הכלים הבלתי מאוישים. גם התוכנית החלופית שנבחרה – Brigade Team Combat Management – BTCM – כוללת מספר גדול של כלים בלתי מאוישים, העתידים להתווסף לכוחות או להחליף כלים מאוישים שעתידיים לצאת משימוש.¹³

התוכנית החדשה נמצאת בשלבי יישום, אולם עוד בטרם מימושה המלא החלו כלים בלתי מאוישים לתפוס מקום מרכזי בשדה הקרב. כפי שצוין קודם לכן, הכוחות האמריקאיים הפועלים בעימותים במזרח התיכון, בעיקר באוויר וביבשה, עושים שימוש רב בכלים כאלה,¹⁴ והתמהיל שלהם (בין לוחמים לרובוטים) מעיד על שינוי דרמטי, תוך פרק זמן קצר יחסית. לאור התוכניות העתידיות והמספרים הקיימים, אין ספק כי ארצות הברית היא המעצמה המובילה בתחום הכלים הבלתי מאוישים. למשל, כאשר ארצות הברית נכנסה לראשונה לאפגניסטן, בשנת 2001, עמד לרשותה מספר לא גדול של כלי טיס בלתי מאוישים – אף אחד מהם לא חמוש – ולא היו ברשותה כלים בלתי מאוישים לשימוש ביבשה. כעשר שנים לאחר מכן, ארצות הברית עושה שימוש ביותר מ־8,000 כלי טיס בלתי מאוישים.¹⁵ השינוי בארצות הברית חל לא רק במגמות הרכש, אלא גם בתמהיל של הפעלת הכוח. הדבר בא לידי ביטוי בשינוי דרמטי בשעות הטיסה של כטב"מ מדגם "פרדטור", שהפעלתו החלה בתחילת שנות אלפיים: עד שנת 2009 הוא ביצע 295,000 שעות טיסה, וכעבור שנה אחת כבר חצה את קו מיליון שעות הטיסה.¹⁶ מספר העימותים בהם מעורבת ארצות הברית לא גדל באותה שנה, ולכן השינוי משמעותי עוד יותר. עדות לכך שהשינוי היה פועל יוצא של החלטת ממשל אובמה ולא מקרי, ניתן לראות בדיווחים על רצון הממשל לקבוע, לפני הבחירות לנשיאות בנובמבר 2012, נהלים לחיסולים ממוקדים של טרוריסטים באמצעות כטב"מים.¹⁷ הדבר גם מעיד על החשיבות שהממשל מייחס לכלי זה ולשימוש בו במסגרת הלוחמה בטרור.

העדפתם של כלים בלתי מאוישים באה לידי ביטוי גם מבחינה תקציבית. על פי מפת הדרכים האמריקאית למערכות בלתי מאוישות, הוקצה לפיתוח כלים בלתי

מאוישים תקציב של יותר משישה מיליארד דולר לשנה, בין השנים 2011–2015.¹⁸ מדובר בכמעט עשרה אחוזים מתוך כשבעים מיליארד דולר לשנה – התקציב הכולל המוקצה למחקר, פיתוח, בחינה והערכה בתקציב הביטחון של ארצות הברית.¹⁹

תחום הכלים הבלתי מאוישים ברחבי העולם

פיתוח של טכנולוגיות חדשות, כמו גם ייצורן והטמעתן, דורשים השקעה תקציבית ניכרת. למרות זאת, ארצות הברית אינה פועלת לבדה בתחום זה. מדינת ישראל מהווה גם היא, באופן מפתיע יחסית לגודלה ולכלכלתה, מעצמה בתחום המערכות הבלתי מאוישות. כמה חברות ישראליות פעילות בתחום זה ואף מייצאות מערכות בלתי מאוישות ושירותים נלווים למדינות שונות בעולם. אולם, למרות המקום המרכזי שישראל תופסת בתעשיית הכלים הבלתי מאוישים העולמית, היא אינה המובילה אחרי ארצות הברית במונחים של רכש והצטיידות. כמה מדינות מצוידות בכמויות גדולות של כלי טיס בלתי מאוישים כבדים או בינוניים (חלקם למשימות תקיפה). בין המדינות שיש ברשותן עשרות כלים כאלה: בריטניה, צרפת, מצרים, טורקיה, סינגפור, וכן מדינות נוספות שמספר הכלים הבלתי מאוישים שהן מפעילות אינו ידוע.²⁰

התפתחות של תחום הכלים הבלתי מאוישים משפיעה, באופן מטרד אך לא מפתיע, גם על התנהגותם ומאמצייהם של ארגונים לא-מדינתיים אלימים, כגון חזבאללה וחמאס. ארגונים אלה מנסים, ולעיתים אף מצליחים, לפתח או לרכוש ולהפעיל כלים בלתי מאוישים, כמו מטוס ללא טייס שהופעל על ידי ארגון חזבאללה וחדר לישראל באוקטובר 2012,²¹ או הניסיונות של ארגון חמאס, שסוכלו במבצע "עמוד ענן" בנובמבר 2012, להפעיל כלי טיס בלתי מאוישים.²² ניסיונות אלה אינם ניסיונות ראשוניים ואינם מפתיעים, לאור הוזלתן, זמינותן ונגישותן של הטכנולוגיות הנדרשות. כיום ניתן לרכוש בקלות כלים, או חלקים להרכבתם, ולשלוט בהם באמצעות טלפון נייד חכם, שלט רחוק או חיישנים המוטמעים בהם – החל מכלי טיס עם מצלמה לריגול ועד שואבי אבק רובוטיים, שלעיתים מיוצרים על ידי אותן החברות המייצרות רובוטים צבאיים (דוגמת iRobot האמריקאית). עלות הכלים היא לרוב מאות בודדות של דולרים, וניתן לרכוש אותם דרך אתרי אינטרנט שונים או בחנויות אלקטרוניקה. אותן טכנולוגיות מדף עשויות לשמש, לאחר הסבה והתאמה, ארגון טרור לצורך פעולה אלימה.

השינוי שהתחולל בעשרים השנים האחרונות בכלים הבלתי מאוישים הוא גדול ומשמעותי, החל בפיתוחים ממגוון תחומים, דרך הקצאת תקציבים ועד לשינוי במגמות ההפעלה. למרות זאת, מומחים מתחומים שונים טוענים, כי התחום הבלתי מאויש נמצא כיום היכן שתעשיית הרכב הייתה בשנת 1910, או

היכן שהייתה תעשיית המחשבים בשנת 1980,²³ כלומר שעתידו של התחום לפניו ועדיין ניצבים מולו אתגרים רבים.

האתגרים הטכנולוגיים

תחום הכלים הבלתי מאוישים מוגבל עדיין מבחינה טכנולוגית כמה היבטים. מדובר בתחום שנמצא באופן יחסי בתחילת דרכו, ולמרות שמשאבים רבים מוקצים לפיתוחו, הוא עדיין ניצב בפני מספר אתגרים טכנולוגיים שטרם נמצא להם פתרון. מצב זה לא מאפשר לכלים הבלתי מאוישים לתפוס את כל טווח המשימות שמבוצעות כיום על ידי כלים מאוישים ועל ידי לוחמים; לעיתים הוא גם פוגע באמינות הכלים הבלתי מאוישים וביכולת לסמוך עליהם אפילו לביצוע משימות אליהן הם כשירים. להלן מספר מגבלות המהוות אתגרים טכנולוגיים הניצבים בפני מפתחי הכלים הבלתי מאוישים:

טווחי ראייה מוגבלים – כלים בלתי מאוישים מסוגלים להגיע למקומות בהם לא יכול להימצא לוחם אנושי בשל מגבלות פיזיות ופיזיולוגיות. עם זאת, המגבלות שעדיין קיימות בהם, וכן מגבלות החיישנים, עדיין אינן מאפשרות טווח ורמת ראייה וזיהוי, כפי שהיו מתאפשרים לו היה נוכח אדם במקום.

קשיים בממד היבשתי – שתי בעיות בולטות במיוחד בתחום היבשתי: הבעיה הראשונה היא קושי של הכלים הבלתי מאוישים להתמודד עם מכשולים, בעיקר מכשולים שליליים (ירידות תלולות או מצוקים, למשל), התאמת הפעולה לסביבה, הקושי לזהות ולהתמודד עם שטח לא מוכר והתנועה בו. הבעיה השנייה היא הקושי בשיתוף הפעולה ובממשקי ההפעלה (תקשורת) בין לוחמים אנושיים ובין הכלים הבלתי מאוישים, שהחיוך ביניהם גדול בעיקר בממד היבשתי.

קשיים בממד התתימי – כלים בלתי מאוישים הפועלים מתחת לפני המים מושפעים מבעיות של ירידה לעומק, כגון לחץ, וכן מזרמים. לאלו מתלוות בעיות של קשר וראות גרועה, הנפוצות בתחום הימי.

איומי סייבר – קבוצת סטודנטים מטקסס ארצות הברית הצליחה להשתלט על כלי טיס בלתי מאוישים של הצבא האמריקאי בהשקעה מזערית של פחות מאלף דולר.²⁴ הדיווח על כך, ביחד עם דיווחים על השתלטות על כלים אחרים או על יירוט מידע המועבר על ידם, מעיד על בעיות של אבטחת מידע. כדוגמה מבצעית לנושא זה ניתן להביא את טענת ארגון חזבאללה, כי הפגיעה המוצלחת שלו בחיילי צה"ל, במסגרת מה שמוכר כ"אסון השייטת" בשנת 1997, התאפשרה בזכות הצלחתו ליירוט מידע שהועבר ממטוס ללא טייס של צה"ל.²⁵ מעבר לזליגת מידע לאויב, החשש הגדול הוא מהשתלטות עוינת של גורמים שונים על כלים בלתי מאוישים, שתוציא אותם משימוש ואף תפנה אותם נגד שולחיהם.

לאתגרים שהוצגו לעיל, מצטרפות השפעותיהם של האילוצים התקציביים והמצב הכלכלי העולמי על יכולות ההשקעה בפיתוח, וכן בעיות של משך הפיתוח הטכנולוגי, המתארך לעיתים ומקשה על עמידה בלוח הזמנים – מצב בעייתי, בעיקר כאשר מדובר בכלים המיועדים להחליף כלים מאוישים מיושנים היוצאים מכלל שימוש; נראה שהאתגרים הטכנולוגיים עשויים להיפתר בקלות רבה יותר מאשר האתגרים שאינם טכנולוגיים.

אתגרים שאינם טכנולוגיים ולקחים מן העבר

גורמים נוספים מלבד האתגרים הטכנולוגיים משפיעים על התפתחותם של כלים בלתי מאוישים. כפי שהוזכר קודם לכן, המדינות המובילות את התפתחותו של תחום זה הן מדינות דמוקרטיות ליברליות, בהן מתקיים מעת לעת שיח ציבורי על אופיים של כלים אלה והפעלתם. לאחר כעשר שנים של הפעלה אמריקאית וישראלית אינטנסיבית של כלים בלתי מאוישים, בעיקר באוויר, לא ניתן להתעלם מהשפעת יציאתו (במידה מסוימת) של הגורם האנושי משדה הקרב, לא רק על אופייה של הלוחמה, אלא גם על הגדרתה של המלחמה.

פיטר סינגר, מומחה לרובוטים לוחמים, טוען כי 118 התקיפות הבלתי מאוישות שביצעה ארצות הברית עד 2010 בתחומי פקיסטן לא הוגדרו כמלחמה, למרות שמדובר במספר תקיפות כפול מזה שבוצע באמצעות מפציצים מאוישים בפתיחת המבצע הצבאי בקוסובו בשנות התשעים של המאה הקודמת, שהוגדר כפתיחה של מלחמה. סינגר תוהה מה גורם ליחס זה: האם הוא נובע מכך שאותם מבצעים מנוהלים על ידי ה־CIA ולא על ידי הצבא? או משום שהקונגרס, מאותה סיבה, לא נדרש מעולם להצביע על כך? או אולי משום שדעת הקהל רואה בתקיפה בלתי מאוישת אירוע ללא עלויות? או שאולי ההגדרות של מלחמה משתנות?²⁶

המצב שתואר לעיל מעיד על כך שהרחקתו של הגורם האנושי משדה הקרב ומפני הסכנה, צמצום עלויות ושינוי דרכי פעולה עשויים לשנות את מונחי המלחמה המקובלים ואולי אף מעידים על כך שאנו עומדים על ספו של שינוי פרדיגמטי, שיוביל למהפכה חדשה בעניינים צבאיים. עיקר האתגר טמון בהסתגלות למונחים ולתפיסות חדשות, כמו גם בהבנה עמוקה של היתרונות והחסרונות של אותם כלים בלתי מאוישים.

למרות האתגר, גורמים שונים בארצות הברית, ולא רק בה, כבר מבינים את השינוי המתחולל, ואף מעלים טענות הנוגעות לו במספר היבטים. טענותיהם העיקריות מצביעות על פיגור בקצב ההסתגלות של המשפט הבין-לאומי להתפתחויות הטכנולוגיה. התחום הטכנולוגי החדש טרם זכה להתייחסות משפטית בין-לאומית מותאמת או לאמנות שמגבילות את הפעלתו – מצב שמאפיין באופן כללי טכנולוגיות שזה עתה הומצאו. לפיכך, גורמים שונים בזירה

הבין-לאומית – מדינות או שחקנים לא-מדינתיים – עשויים לנצל פרצות בחוק ולפעול בצורה שכלים אחרים לא היו מאפשרים. יתרה מכך, ארגוני זכויות אדם מביעים חשש מהפעלה לא אחראית של כלים אלה ומהפעלה עתידית של כלים בעלי אוטונומיות מלאה, העשויים לפגוע בחפים מפשע, מבלי שיהיה מי שיעצור זאת או ייתן על כך את הדין. חלק מהגורמים הללו אף קוראים לכונן אמנה לפיקוח על רובוטים חמושים.²⁷ התייחסויות אלו מצטרפות לחששות, מבוססי מדע בדיוני, מפני מערכת בעלת אוטונומיות יתר, שתצא משליטה ותפגע ביוצריה או במפעיליה, כפי שתואר למשל בסדרת הסרטים "שליחות קטלנית" ("The Terminator"): מערכת מחשב אוטונומית, שנבנתה במטרה להגן על ארצות הברית, יצאה משליטה וניסתה לחסל את המין האנושי. הסרט הראשון, שיצא לאקרנים בשנת 1984, ביטא את החשש מטכנולוגיה ממוחשבת שהחלה להיות נפוצה אז, אך מהווה השראה לחשש גם מפני האוטונומיות שמקבלים כלים בלתי מאוישים כיום.

במקביל מתעוררת שאלה מוסרית, הרלוונטית גם לגבי כלים המופעלים מרחוק: האם יתכן שרובוטים הופכים את ההריגה לקלה מדי? שאלה זו עולה על הפרק עקב היעדרותם הפיזית של המפעילים משדה הקרב והעובדה שהם אינם נדרשים לסכן את חייהם, בעוד שיש ביכולתם להביא לסיום חייו של היריב בלחיצת כפתור, באופן המזכיר לעיתים משחק מחשב. חשש זה נתמך על ידי מספר התקיפות הגבוה באפגניסטן, שהובילו למספר הרוגים רב, מתוכם מאות אזרחים.²⁸

חשוב לציין, בהקשר זה, שמגמת ההתרחקות משדה הקרב וההתגוננות אינה חדשה. סקירה היסטורית מעידה על מגמה אחידה של פיתוח כלים שאפשרו להרחיק את האדם משדה הקרב ולהגן עליו, תוך שהוא מסוגל עדיין לפגוע באויב. במסגרת מגמה זו, גדלו הטווחים של כלי הנשק וקטן הכוח הפיזי שנדרש כדי להפעילם. אנו נמצאים כיום בפני עליית מדרגה נוספת בתחום המלחמות המתבצעות ב"כוח המוח" במקום ב"כוח הזרוע". המדרגה הקודמת, של התרחקות והתגוננות, הייתה בתחילתה של המהפכה בעניינים צבאיים של שנות התשעים של המאה העשרים שאפשרה שימוש ב"חימוש מנגד" – למשל, חימוש מונחה שניתן היה להטילו מחוץ לטווח האיום של טילי קרקע-אוויר.

הממשל האמריקאי לא נשאר אדיש להסתייגויות ולחששות שעלו מקרב הציבור ונקט פעולות כדי להתמודד איתם. הפעולה הראשונה והלא רשמית של ממשל אובמה – שמאז בחירתו לנשיא בשנת 2008 אישר ביצוען של כ-300 תקיפות כטב"מים, שהובילו לקרוב ל-2,500 הרוגים מתוכם 153 אזרחים²⁹ – נועדה למנוע מההסתייגויות להשפיע על יכולתו להשתמש בכלים לא מאוישים. במסגרת זו ניסה הממשל למסד בנהלים את החיסולים באמצעות כלי טיס בלתי מאוישים עוד לפני הבחירות לנשיאות בשנת 2012, וזאת מתוך חשש שברק אובמה לא ייבחר בשנית. עם בחירתו מחדש לנשיא נדחתה היוזמה.³⁰

הפעולה השנייה של המשל האמריקאי באה כתגובה לחשש הציבורי ההולך וגובר מכלים אוטונומיים ולפעולות של ארגוני זכויות אדם בנושא זה. הצעד שביצע הממשל בהקשר זה היה פרסום הנחייה על ידי משרד ההגנה האמריקאי בנובמבר 2012, המצהירה על כך שמשרד ההגנה לא ירכוש ולא ישתמש במערכות נשק מאוישות או בלתי מאוישות בעלות אוטונומיות מלאה, וכי בכל משימת תקיפה יהיה תמיד מפעיל אנושי בחוג ההפעלה.³¹

ההגבלה הוולונטרית של הממשל את עצמו מעוררת תהיות: האם מדובר בפעולה הנובעת מחששות אמיתיים ורצון להימנע מפגיעה מיותרת בחיי אדם, או מניסיון להשקיט את התקשורת ודעת הקהל בנושא זה, במטרה לאפשר המשך התפתחותו של התחום ללא הפרעות מיותרות? האם ההגבלה שהוטלה על תחום הכלים האוטונומיים על ידי משרד ההגנה האמריקאי מספיקה? קשה לתת תשובות חד-משמעיות לשאלות אלו, אולם לצורך דיון בהן, ניתן לשאוב השראה מהגבלות שהוטלו בעבר על אמצעי לחימה אחרים.

תחום קטלני שהוגבל בעבר ברמה בין-לאומית הוא תחום הנשק להשמדה המונית, ובתוכו נשק אטומי, ביולוגי וכימי. מרבית מדינות העולם חתומות על האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני (Nuclear Non-Proliferation Treaty – NPT).³² ניתן להשוות את התחום הגרעיני לכלים בלתי מאוישים, משום שבשניהם טמונה אפשרות לשימושים אזרחיים: לטכנולוגיה הגרעינית קיימים שימושים אזרחיים, כמו למשל תחנות כוח גרעיניות, המספקות את מרבית החשמל במדינות מסוימות; לכלים האוטונומיים הבלתי מאוישים ישושים אפשריים רבים במגוון תחומים אזרחיים.

חרף ההגבלות והפיקוח הקיימים כיום בתחום הגרעיני, התברר בעשור האחרון שקשה מאד, ואולי אף בלתי אפשרי, לעצור מדינה המתעקשת לרכוש יכולות בתחום זה. ניתן להסיק מכך שגם אם תהינה אמנות והגבלות בנוגע לפיתוח ושימוש בכלי נשק אוטונומיים, קשה יהיה לעצור מדינה שתחליט לפתח טכנולוגיות כאלו, במיוחד אם הפיתוח ייעשה בתחומים שאינם צבאיים (ולאחר מכן יעבור הסבה לנשק קטלני, או לחלופין ייצא משליטה ויהפוך לקטלני בטעות).

כבר כיום, טכנולוגיות אוטונומיות בלתי מאוישות מפותחות ונחקרות לא רק לצרכים צבאיים, אלא גם לצרכים אזרחיים רבים ושונים, כמו תחבורה, תעשייה, שירותים, רפואה, שימושים ביתיים ואחרים. לפיכך, אם קיימת שאיפה אמיתית של ארצות הברית או של כל מדינה אחרת להגביל את תחום הכלים האוטונומיים הבלתי מאוישים, עליהן לפעול להגבלת מחקרם ופיתוחם גם באקדמיה ובחברות אזרחיות – ממש כשם שמגבילים תחומים מדעיים רגישים אחרים, כגון הנדסה גנטית. חשיבות הדבר גדולה אף יותר בתחום האוטונומי, משום שבתרחישים הגרועים ביותר עלול להיווצר מצב, בו רובוט דמוי אדם (humanoid), שיקבל

אוטונומיות מוחלטת ויכולת למידה בתחום מסוים, כגון מחקר או שירותים, עלול להפוך, עקב תקלה או כוונת זדון, לקטלני ממש כמו בן אנוש, אך בשונה ממנו, אולי גם בלתי ניתן לעצירה. אין מדובר במצב הקיים כבר כיום, אך אם קצב הפיתוח של תחום הכלים האוטונומיים הבלתי מאוישים יישמר, או אף יגדל, מבלי שיהיה מלווה בחשיבה, בפיקוח ובבקרה, הסיכונים שבו יהיו לא מתחום המדע הבדיוני, אלא יהפכו לאיומים ממשיים, שרירים וקיימים.

לקחים מן ההיסטוריה מלמדים אותנו כי לא ניתן להגביל אמצעי לחימה במהירות ובקלות. אנו למדים מההיסטוריה של התחמשות מדינות, כי השגת יכולות בתחום פורץ דרך על ידי מדינה אחת מובילה לרוב לשאיפה של מדינות נוספת להצטייד גם הן ביכולות, ולעיתים אף מובילה, במקרים של סכסוכים ומתחים קיימים, למרוצי חימוש (כמו בתחום הגרעיני). העובדה שהזלתו וזמינותו של תחום הכלים הבלתי מאוישים הובילה לזליגתו גם לארגונים לא־מדינתיים אלימים, מחזקת את ההשערה שקשה יהיה לעצור את התפתחותו, וכי גם מדינות שלא ירצו להשתתף במרוץ ההצטיידות הבלתי מאוישת, יאלצו לעשות כן למטרות של הרתעה והתגוננות ולא יוכלו להרשות לעצמן לפגור מאחור.

לחשש מפני מרוץ חימוש מתמשך ויקר על ידי מגוון של ארגונים ולא רק על ידי מדינות, מתווספת דילמה אתית: גורמים אחראיים ומוסריים, שעוסקים ויעסקו בפיתוח ובשימוש בכלים בלתי מאוישים, יידרשו להכריע בדילמות הקשורות ליכולות של מכוונות לפגוע בחיי אדם ברמות שונות של אוטונומיות. דילמות דומות עשויות להתעורר סביב כל כלי בלתי מאויש, וכמובן אוטונומי, שיש ביכולתו להכריע בכל הקשור לחיי אדם (כלים בתחבורה וברפואה, כדוגמה עכשווית). דילמות אלו, ביחד עם דילמות משפטיות מהתחום המדיני והבין־לאומי, הן נושאים הראויים להעמקה במאמר נפרד.

סיכום ומסקנות

התחום הבלתי מאויש תופס מקום משמעותי בשדות הקרב של תחילת המאה ה־21. כלים בלתי מאוישים כבר מוכיחים את עצמם מבחינה מבצעית באוויר, בים וביבשה, והדבר מוביל למגמה של פיתוח והצטיידות מוגברים, בעיקר בקרב כוחות לוחמים של מדינות דמוקרטיות, אך לא רק בהן. מגמה חדשנית זו מובילה לשאלות ותהיות בתחומים שונים, שהבולט בהם, נכון לשנת 2012, הוא תחום המוסר והמשפט. הדבר הביא בשנים האחרונות לקריאות להגביל את הפיתוח והשימוש בכלים אלה, אך חרף זאת, ועל אף סימני השאלה המוסריים שתחום זה מעלה, גדל באופן ניכר השימוש בכלים בלתי מאוישים.

מגמת השימוש המוגבר בכלים בלתי מאוישים מובלת על ידי נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, בעיקר למטרות של תקיפות אוויריות באפגניסטן, בפקיסטן

ובתימן, במסגרת העימות האסימטרי המתמשך של ארצות הברית עם ארגונים לא-מדינתיים אלימים. הצהרות אמריקאיות בנוגע להגבלת השימוש והרכש של נשק בעל אוטונומיות מלאה מהוות בעיקר תגובה לתהודה לה זוכות הקריאות להגבלתו של תחום זה, אולם הדבר לא עוצר אותו, והוא עתיד להמשיך ולהתפתח הן בתחומים צבאיים והן בתחומים אזרחיים – בארצות הברית ובמדינות אחרות. לאור זאת ניתן להסיק, שבמצב הנוכחי קיים קושי, ואולי אף חוסר רצון, להגביל את תחום הכלים הבלתי מאוישים וכי גם אם צעדים שונים יגרמו לעיכובו, הם לא יוכלו לעצור אותו לחלוטין. אין באמירה זו כדי לטעון שאין צורך בפיקוח על תחום זה ובהגבלתו, אלא להצביע על הקושי הצפוי בכך, בשל הוזלתו וזמינותו, כמו גם בשל שימושו האזרחיים העכשוויים והעתידיים. לאור זאת חשוב שמקבלי ההחלטות והציבור יהיו ערים ליתרונות ולפוטנציאל הגלומים בתחום הכלים הבלתי מאוישים, וכן לסיכונים הטמונים בו, וייתחסו לנושא זה בכובד ראש.

הערות

- 1 U.S. Department of Defense, *Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2011-2036*, p. 46, [http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2011.pdf](http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/Unmanned%20Systems%20Integrated%20Roadmap%20FY2011.pdf); U.S. Department of Defense, *Unmanned Aircraft Systems Roadmap 2005-2030*, https://www.fas.org/irp/program/collect/uav_roadmap2005.pdf.
- 2 U.S. Department of Defense, *Directive Number 3000.09*, November 21, 2012, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf>.
- 3 David Axe, "One in 50 Troops in Afghanistan is a Robot", in: *WIRED.COM*, July 2, 2011, <http://www.wired.com/dangerroom/2011/02/1-in-50-troops-robots>.
- 4 Charles Levinson, "Israeli Robots Remake Battlefield", *The Wall Street Journal*, Online version: 13.1.2010, <http://online.wsj.com/article/SB126325146524725387.html>.
- 5 ענבל אורפז, "כשיש נגיעה בגדר המערכת, אפשר להקפיץ רובוטים במקום חיילים", **הארץ**, המהדורה המקוונת, 4 בספטמבר 2012, <http://technation.themarker.com/hitech/1.1816281>; "Axe, One in 50 Troops in Afghanistan is a Robot."
- 6 Peter Warren Singer, *Wired for War: The robotics revolution and conflict in the twenty-first century*, New York: Penguin Press, 2009, pp. 114-115.
- 7 Gerald Mies, "Military Robots of the Present and the Future", in *AARMS*, vol. 9, No. 1 (2010), p. 131.
- 8 עוד על כלי טיס בשירות צה"ל בעשורים השונים, ראו אתר חיל האוויר הישראלי ברשת: <http://www.iaf.org.il/>
- 9 יצחק בן ישראל, **מלחמת הטילים הראשונה**, נייר עמדה, בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרטוך, אוניברסיטת תל אביב, מאי 2007, עמ' 46-47.
- 10 U.S. Department of Defense, *Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2011-2036*, 10

- p. 46.
- Peter W. Singer, *Wired for war*, p. 67. 11
- Hans Ulrich Kaeser, *The Future Combat System: What Future Can the Army Afford?*, CSIS, February 5, 2009, 12
http://csis.org/files/media/csis/pubs/090205_fcsarmy.pdf (Last access: 24.12.12), pp. 4-10.
- U.S. Department of Defense, *New Release: Future Combat System (FCS), Program Transitions to Army Brigade Combat Team Modernization*, June 23, 2009, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=12763>. 13
- David Axe, "One in 50 Troops in Afghanistan is a Robot". 14
- Peter W. Singer, *The Robotics Revolution*, Brookings, December 11, 2012, 15
<http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/12/11-robotics-military-singer>.
- UAV Market: Predator-Series UAVs Reach One Million Flight Hours*, Defense 16
 Market, April 10, 2010, <http://www.defensemmarket.com/?p=238>.
- Scott Shane, "Election Spurred a Move to Codify U.S. Drone Policy", *The New York Times*, November 24, 2012, 17
<http://www.nytimes.com/2012/11/25/world/white-house-presses-for-drone-rule-book.html?pagewanted=all>.
- U.S. Department of Defense, *Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2011-2036*, 18
 p. 13.
- U.S. Department of Defense, *The Budget for Fiscal Year 2013*, p. 83 <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2013/assets/defense.pdf>. 19
- The Military Balance 2011*, Institute for Strategic Studies, vol. 111, issue 1: The 20
 war in Afghanistan; Unmanned aerial vehicles: emerging lessons and technologies; Cyberspace: assessing the military dimension, p. 24-26,
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/04597222.2011.559831>.
- Paul Rogers, "Remote Control – a New Way of War", *ISN ETH Zurich*, December 21
 12, 2012, 21
<http://isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Special-Feature/Detail?lng=en&id=156055&contextid774=156055&contextid775=156053&tabid=145343154>.
- דובר צה"ל, "הושמדה תשתית כטב"מים שפיתח חמאס ברצועת עזה, 16 בנובמבר, 22
<http://www.idf.il/1133-17623-he/Dover.aspx>.2012
- Peter W. Singer, *Unmanned Systems and Robotic Warfare*, Brookings, March 23, 23
 2010, <http://www.brookings.edu/research/testimony/2010/03/23-unmanned-systems-singer>.
- Snejana Farberov, "How a team of students HIJACKED a drone in midair – all for a \$1,000 bet with U.S. government", *The Daily Mail Online*, June 29, 2012, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2166796/How-team-students-HIJACKED-drone-midair--1-000-bet-U-S-government.html#ixzz2Fzx6ZsD1>. 24
- אבי יששכרוף וג'קי חוגי, "נסראללה: ארבנו ללוחמי השייטת ב-97 בעזרת תצלומי מזל"ט שיירטנו", *הארץ*, הגרסה האינטרנטית, 10 באוגוסט 2010, 25
<http://www.haaretz.co.il/misc/1.1216000>
- W. Singer, *Unmanned Systems and Robotic Warfare*. 26
- International Committee for Robot Arms Control, "Who We Are", <http://icrac.net/who/>. 27

- “March of the Robots”, *The Economist*, June 2, 2012, <http://www.economist.com/node/21556103>. 28
- Bill Roggio and Alexander Mayer, “Charting the data for US airstrikes in Pakistan, 2004-2013”, *The Long War Journal*, <http://www.longwarjournal.org/pakistan-strikes.php> 29
- Shane, “Election Spurred a Move to Codify U.S. Drone Policy”. 30
- U.S. Department of Defense, **Directive Number 3000.09**. 31
- United Nations Office for Disarmament Affairs, “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)”, <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>. 32

המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל

שמואל אבן

המזכיר הצבאי לראש הממשלה הוא קצין בדרגת אלוף, שתפקידו הרשמי הוא לקשר בין ראש הממשלה לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. בפועל עיסוקיו רחבים יותר, וזהו אחד התפקידים המשפיעים ביותר על תהליך קבלת החלטות הביטחוניות במדינת ישראל. למרות זאת, המזכיר הצבאי לראש הממשלה אינו נושא באחריות רשמית בתחום הביטחון הלאומי, כמו זו של ראשי מערכות הביטחון וראש המועצה לביטחון לאומי, ואין ברשותו מטה מקצועי, כפי שעומד לרשותם. בעניינים מסוימים אף קיימות חפיפה ואי־בהירות בחלוקת הסמכויות בינו ובין ראש המטה לביטחון לאומי.

במאמר מציג המחבר את התפקידים שממלא המזכיר הצבאי, מנתח את מאפייניהם, בוחן חילוקי דעות ביחס לתחומי עיסוקו ומעמדו הבכיר של המזכיר הצבאי ומציג המלצות להסדרת התפקיד. בכלל זה מציע המחבר לתחום את עיסוקיו לגבולות הרשמיים של התפקיד, להגדיר במדויק את הממשקים בינו ובין המועצה לביטחון לאומי ולמנות לתפקיד אזור עתיר ניסיון ביטחוני, אשר יכונה 'המזכיר הביטחוני לראש הממשלה'.

מילות מפתח: מזכיר צבאי, קבלת החלטות, ראש ממשלה, מודיעין, ביטחון, צה"ל, מטה לביטחון לאומי, ועדת ליפקין־שחק, רמטכ"ל, שר ביטחון, מבקר המדינה, שב"כ, המוסד.

הקדמה

המזכיר הצבאי לראש הממשלה (המזכ"ץ) הוא קצין בדרגת אלוף, שתפקידו הוא, בין היתר, לקשר בין ראש הממשלה ובין צה"ל וגופי הביטחון האחרים.¹

ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

המזכ"ץ זוכה מטבעו לחשיפה מועטה יחסית, אך קיימות כמה סיבות לבחינתו בעין ציבורית:

השפעת התפקיד ומיקומו במערכת קבלת ההחלטות. לדברי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, פעילות המזכיר הצבאי נמצאת בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל.² למזכ"ץ עשויה להיות השפעה רבה על החלטות הרוח גורל לביטחון המדינה המונחות לפתחו של ראש הממשלה, בשל שליטתו במידע רגיש, מעורבותו בהכנת סדר היום והדיונים של ראש הממשלה והממשלה, גישתו הישירה לראש הממשלה ודרגתו הבכירה. בתחומים מסוימים קיימת חפיפה בין עיסוקיו לבין תפקידי המטה לביטחון לאומי (המל"ל). אף על פי כן, למזכ"ץ אין אחריות פורמלית בתחום הביטחון הלאומי,³ כפי שישנה לראשי מערכות הביטחון ולראש המל"ל, ואין לו מטה מקצועי, כפי שעומד לרשותם.

שינויים שחלו בתפקיד במהלך הזמן. בעשורים האחרונים הולכים וגדלים המורכבות שעמה מתמודד ראש הממשלה בתחום המדיני-ביטחוני, כמות המידע שמגיעה ללשכתו ממקורות שונים והאתגרים בפניהם ניצבים ארגוני המודיעין הממלכתיים, שעל שניים מהם (שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים) מופקד ראש הממשלה במישרין. לשכתו הקטנה של ראש הממשלה וצוות יועציו, שעמם נמנה המזכ"ץ, אינם מתאימים לטפל באתגרי הביטחון הלאומי ובשליטה על ארגוני המודיעין. לשם כך הוקם המטה לביטחון לאומי, שהתחזק מאז נחקק חוק המל"ל בשנת 2008. בנוסף אליו הוקם בשנת 2009 המשרד לענייני מודיעין. גופים אלה אמורים לבצע, בין היתר, חלק ניכר מהמשימות שהיו נחלת המזכ"ץ ויועציו בלשכת ראש הממשלה, בעוד שתפקיד המזכ"ץ עצמו אמור לעבור התאמה למציאות החדשה.

נוכחות קבע של אלוף במדים בלשכת ראש הממשלה. נוכחות כזו אינה דבר המובן מאליו, במיוחד נוכח העובדה שחוק יסוד: הצבא אינו מקנה לראש הממשלה סמכות פיקודית על צה"ל. החוק קובע כי הרמטכ"ל הוא "הדרג הפיקודי העליון בצבא", אך אינו עוסק במצב שבו אלוף בצה"ל (כמו המזכ"ץ) אינו כפוף לרמטכ"ל ואף אינו מחויב לדווח לו. למעשה, תפקיד המזכ"ץ יצר מסלול קידום לדרגת אלוף מחוץ לצה"ל עבור קצינים המיועדים לחזור לצמרת הצבא. קצינים אלה הם בהכרח נבחרו ראש הממשלה, אך לא תמיד בחירתם הראשונה של הרמטכ"ל ושר הביטחון, האמונים על המינויים בצבא.

מחלוקת על הגדרת התפקיד ובכירותו. מסקנת ועדת ליפקין-שחק ליישום המלצות ועדת וינוגרד,⁴ ועמדות ראשי מערכת הביטחון (בהם שר הביטחון אהוד ברק והרמטכ"ל גבי אשכנזי)⁵ היא שאין מקום למזכ"ץ בדרגת אלוף בלשכת ראש הממשלה. לדעתם, תפקיד המזכ"ץ מתאים לקצין בדרגת אל"ם-תא"ל, שתפקידיו

והשפעתו מוגבלים יותר, כפי שהיה מקובל עד שנת 1993. ראש הממשלה נתניהו, לעומת זאת, גורס כי על הממלא את תפקיד המזכ"ץ להיות קצין בדרגת אלוף.⁶

דוחות ביקורת. בשנים 2006–2012 פורסמו לפחות שלושה דוחות ביקורת של מבקר המדינה בעניינים שונים, החושפים בין היתר ליקויים מערכתיים הקשורים בתפקיד המזכ"ץ. שניים מהם פורסמו לאחר שנחקק חוק המל"ל. לכך יש להוסיף את דוחות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק, המתייחסים לצורך בהסדרת תפקיד המזכ"ץ.

מאמר זה יבחן את מאפייני תפקיד המזכ"ץ ואת מקורות כוחו, יתאר את חילוקי הדעות ביחס לתפקיד זה, ינתח מדוע לא התמלאו המלצות ועדת ליפקין-שחק להוריד את תקן המזכ"ץ ולהגביל את תחומי עיסוקו, ומהי עמדת ראש הממשלה בנושאים אלה. בסוף המאמר יובאו המלצות לשיפור המצב.

תפקידי ראש הממשלה בתחומי הביטחון הלאומי

התפקידים שממלא המזכ"ץ נגזרים במידה רבה מפעילותו של ראש הממשלה בתחומי הביטחון הלאומי. לפיכך, יש להקדים ולציין כי ראש הממשלה ממונה ישירות על שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, הוועדה לאנרגיה אטומית, המטה לביטחון לאומי, מטה הסייבר הלאומי ועוד. יחד עם זאת, ראש הממשלה אינו ממונה פורמלית על צה"ל, שהוא עמוד התווך של מערכת הביטחון. על פי חוק יסוד: הצבא משנת 1976, "הצבא נתון למרות הממשלה" ו"השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון". להבדיל מנשיא ארצות הברית, המוגדר כמפקד העליון של צבא ארצות הברית, בישראל הממשלה כקולקטיב היא מפקדת הצבא. למעשה, השפעת ראש הממשלה על צה"ל רבה יותר ממה שמקנה לו חוק יסוד: הצבא. זאת, בין היתר, משום שבמהלך השנים השתרו דפוסי עבודה, לפיהם מאשר ראש הממשלה פעילויות צבאיות חשובות; וכן בשל השפעתו הרבה על סדר היום ועל עבודת המטה של ועדת השרים לענייני ביטחון⁷ ושל הממשלה כולה, שם עולים לדיון בתדירות גבוהה ענייני ביטחון ונושאים הנוגעים לצה"ל. כמו כן, ראש הממשלה לקח על עצמו להוביל כמה מהמאמצים העיקריים בתחומי החוץ והביטחון, כגון: המאמץ למניעת גירעונה של איראן, קידום התהליך המדיני עם הפלסטינים והיחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית. כל אלה מחייבים עבודת מטה בלתי פוסקת ברמה האסטרטגית והאופרטיבית. להלן דברים שאמר ראש הממשלה נתניהו בינואר 2007 לגבי מאפייני תפקידו ברמה היום יומית:

הדבר הדחוף במדינת ישראל זה ההחלטות בתחום הביטחוני-מדיני, והן רבות מאד. אי אפשר בכלל להשוות את מידת הזמן והמשאבים שראש הממשלה בישראל מקצה לדברים הללו ביחס לכל מדינה או מדינאי אחר בעולם; אין שום

השוואה. חלק מזה גם כיוון שאין מבנה ריכוזי מינימלי ואין קיבולת מסודרת לדבר הזה. ראש הממשלה מבלה זמן עצום, שקשה לתאר אותו, בתדרוכי ביטחון על דברים חשובים מאד ועל דברים פחות חשובים: טיפול במחבל זוטור, כמו טיפול בבעיה האיראנית. הזרימה של המודיעין היא מטבע הדברים דבר שלא רוצים להגביל, ואכן לא מגבילים, ואז זרימת המודיעין לראש הממשלה היא עצומה, זה אשד אדיר. ואם ראש הממשלה עושה את עבודתו, הוא חייב להקצות שעה-שעתיים ביום רק כדי לטפל באשד הזה. בעוד שהוא מפוצץ במודיעין ברמות טקטיות וברמות אסטרטגיות כאחת, הידיעות מועברות למעשה ללא הבחנה ועם מעט מאד מיון מקדים, שנעשה במקומות אחרים, והמיון הסופי גם הוא נעשה על ידי אדם אחד – המזכיר הצבאי. בשעה שהוא מופגז במודיעין, ראש הממשלה אינו נהנה ממבנה מסודר של עבודת מטה, שאמורה להתוות לו את הנושאים העיקריים שהוא צריך לטפל בהם, או לתת את דעתו עליהם והממשלה תיתן את דעתה עליהם, ואין לו גם כלי לקבוע – וזה הדבר הכי חשוב – מהם הנושאים שהמערכות צריכות להתכוון סביבם.⁸

כפיפות המזכ"ץ ותפקידיו

המזכ"ץ כפוף לראש הממשלה בלבד. לפי הסדר שנתן ראש הממשלה נתניהו למבקר המדינה, "חובת האמון של המזכיר הצבאי היא לראש הממשלה, ולכן הוא נבחר אישית על ידו, כפוף אליו ופועל על פי הנחיותיו". עם זאת, מינויו מתבצע "בעצה אחת עם שר הביטחון והרמטכ"ל".⁹ פורמלית, הרמטכ"ל הוא זה שממנה את המזכ"ץ, שאותו בחר ראש הממשלה, ומעניק לו את דרגתו הצבאית. אף על פי כן, אין לרמטכ"ל השפעה על המזכ"ץ, וזה האחרון אינו כפוף לו בעבודתו. המזכ"ץ ממלא שורה של תפקידים, שהבולטים בהם הינם:

איש קשר להעברת הנחיות ראש הממשלה. "המזכיר הצבאי מנחה בשם ראש הממשלה את ראשי המערכות הביטחוניות ומשרדי הממשלה ומקיים עימם דיאלוג רציף ומתמשך ומעקב אחר מימוש הנחיות", כפי שהסביר ראש הממשלה נתניהו למבקר המדינה.¹⁰ הגם שמתקיימים מפגשי עבודה ושיחות ישירות בין ראש הממשלה לראשי מערכת הביטחון, לפחות חלקם סבור שאין זה ראוי שהקשר הקבוע בינם לבין ראש הממשלה יתבסס על המזכ"ץ וגורסים כי עליו להתקיים במישורין. כמו כן, יש ביניהם הסבורים כי במצב הנוכחי משמש המזכ"ץ למעשה כ"מתאם-העל של מערכת הביטחון", בעוד שעליו לשמש "כמזכיר צבאי גרידא".¹¹

מיון מידע והעברתו לראש הממשלה. המידע המדובר כולל ידיעות מודיעין, דוחות, מסמכי הערכה, המלצות לפעולה ועוד נושאים בתחום הביטחוני-מדיני. המידע מגיע בעיקר מזרועות הביטחון וממשרד החוץ, לרוב ביוזמתם ולעיתים לבקשת המזכ"ץ. חלק ניכר מהמידע כולל ידיעות מודיעין רגישות, שבהשגתן הושקע הון רב, לעיתים תוך סיכון חיי אדם. בנוסף, מעביר המזכ"ץ לראש הממשלה מידע מדיונים שבהם השתתף. איתן הבר, ששימש בתפקיד ראש לשכת ראש

הממשלה רבין בשנות התשעים של המאה הקודמת, אמר בהקשר זה כי "המזכיר הצבאי לראש הממשלה הוא איש הסוד מספר אחת של מדינת ישראל"; הוא משתתף בכל הדיונים של ראש הממשלה עם הרמטכ"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ, מנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית ונציגים מהתעשיות הביטחוניות. "רק המזכ"ץ יודע הכל"¹². עזריאל נבו, שהיה מזכירם הצבאי של ראשי הממשלה בגין, שמיר, פרס ורבין, קבע: "אחת הבעיות של המזכיר הצבאי היא לא להעמיס על ראש הממשלה יותר מדי אינפורמציה. הוא צריך לקחת מהערימה הגדולה של החומר ולהחליט מה חשוב ומה לא"¹³. במילים אחרות, שיקולי המזכ"ץ במיון הידיעות והבנה מה מתוכן חשוב ומה שולי משפיעים מאד על תמונת המצב שרואה ראש הממשלה, ומכאן גם על החלטותיו.

ריכוז דיונים של ראש הממשלה והממשלה בתחום הביטחוני והמדיני. תפקיד

זה מקנה למזכ"ץ השפעה רבה, במיוחד בשל מעורבותו בקביעת סדר היום ובהכנת הדיונים. אף שבתפקיד זה נושא במקביל גם ראש המל"ל, קבע דוח מבקר המדינה: "מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה רוכזו על ידי המזכיר הצבאי ולא על ידי המל"ל, וזאת בהתאם להוראות ראש הממשלה"¹⁴. לפי דוח המבקר, "המזכ"ץ ריכז דיונים בנושאים חשובים לביטחון המדינה, בכלל זה דיונים של השביעייה הביטחונית, האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני ומפת האינטרסים הביטחוניים של ישראל". מבקר המדינה מצא כי למזכ"ץ אין מטה מקצועי,¹⁵ שייעודו לקיים עבודת מטה רציפה ומתכללת בנושאי חוץ וביטחון ולבחון את המלצות הגופים המציגים, כפי שנדרש המל"ל לעשות בדיונים אותם הוא מרכז. בשל כך, עלולים לדעת המבקר להיפגע הראייה הכוללת בתחומי חוץ וביטחון, תהליכי קבלת החלטות בדיונים שמרכז המזכ"ץ והזיכרון הארגוני.¹⁶ ד"ר עוזי ארד, שכהן כראש המל"ל בשנים 2009–2011, מציין כי אי הבהירות בחלוקת העבודה בין המזכ"ץ ובין ראש המל"ל גרמה "לחריקות ולעימותים", ובנוסף לכך, לא תמיד היה ברור לגופי מערכת הביטחון למי עליהם לפנות לקראת דיונים שנקבעו או כאלה שהם ממליצים לקיים. קרה אף שהמל"ל והמזכ"ץ קבעו במקביל דיונים בלשכת ראש הממשלה באותו נושא באותו שבוע.¹⁷ בפגישה ביולי 2011 הבהיר ראש הממשלה למבקר המדינה כי המל"ל צריך לרכז קודם כל את ישיבות הקבינט ואת ישיבות השרים המובנות בנושאי ביטחון. לדבריו, המזכ"ץ מטפל במודיעין שוטף ובמבצעים, וקשה מאד לקבוע מראש מתי מבצע עובר לתחום הטיפול של המל"ל. ראש הממשלה הסביר עוד, כי הוא מחליט לחלק את הנושאים בין המזכ"ץ ובין המל"ל, "בין היתר בהתאם ליכולת של המל"ל בתחומים מסוימים"¹⁸.

ייעוץ לראש הממשלה בנושאי ביטחון. קיימת מחלוקת, או לפחות אי-בהירות

רבה, לגבי מעמד המזכ"ץ כיועץ לראש הממשלה.¹⁹ האלוף (מיל') דני יתום, ששימש מזכירם הצבאי של יצחק רבין ושמעון פרס בשנים 1993–1996, ציין בעניין זה: "אני

חושב שזו חובה להביע את דעתך ואת עמדתך, וצריך לזכור שהמזכיר הצבאי נמצא עם ראש הממשלה יותר מכל עוזר אחר. יש הזדמנויות כמעט אין-סופיות להשפיע על מקבל ההחלטות בדיונים. זה תפקיד שיכולת השפעה בו היא עצומה".²⁰ על פי דוח ועדת ליפקין-שחק, אין זה מתפקידו של המזכ"ץ לייעץ לראש הממשלה בנושאי ביטחון, אך "עם השנים, גדל התפקיד והיו שראו בו יועץ ראש הממשלה בתחומי הביטחון".²¹ בשנת 2011 הבהיר משרד ראש הממשלה למבקר המדינה כי "המזכ"ץ אינו משמש יועץ לראש הממשלה".²² למרות זאת, בין תפקידי המזכ"ץ, המפורטים בפק"ל המזכ"ץ, מופיעה המשימה "מתן המלצה לראש הממשלה בנושאים מבצעיים, המצריכים את מעורבותו האישית".²³

ייצוג ראש הממשלה בפורומים ביטחוניים. המזכ"ץ משתתף בדיוני המטכ"ל, משמש משקיף בוועדת ראשי שירותי המודיעין,²⁴ מופיע בוועדות הכנסת כנציגו של ראש הממשלה ועוד. עם זאת, המזכ"ץ אינו מחויב בדיווח למוסדות המדינה, כמו ועדות הכנסת, בנוגע להערכותיו הביטחוניות, וזאת להבדיל מנושאי משרה אחרים, כגון הרמטכ"ל וראש המטה לביטחון לאומי, שמציגים סקירות והערכות מצב משלהם.

ביצוע משימות מיוחדות מטעם ראש הממשלה. כך, למשל, במאי 2010, במסגרת המאמצים לשכנע את ממשלת טורקיה למנוע מ"המשט הטורקי" להגיע לאזור, "פעל המזכיר הצבאי מול גורמים מדיניים והסברתיים בעצמו, כולל פעילות ישירה מול משרד החוץ ושגרירים זרים".²⁵ ראש המל"ל דאז, עוזי ארד, שפעל במשימה זו במישור המדיני, ציין כי פעילות חריגה זו של המזכ"ץ לא הייתה ידועה לו בזמן אמת.²⁶

שלושה טיפוסים מזכירים צבאיים לראש הממשלה

תפקיד המזכ"ץ הוא "מופע של איש אחד", ועל כן לאישיותו, לניסיונו וליחסי האמון שלו עם ראש הממשלה השפעה רבה על סמכויותיו ותרומתו. ניתן לאפיין שלושה טיפוסים שונים של מזכ"ץ מאז קום המדינה ועד היום: קצין בדרגת אל"ם-תא"ל ("קצין מטה בכיר"), אלוף בתפקידו הראשון ("אלוף מתחיל") ואלוף שהגיע לתפקיד המזכ"ץ לאחר תפקידי אלוף שמילא בצה"ל ("אלוף ותיק"). טיפולוגיה זו מבוססת לכאורה על היררכיה צבאית, אך בפועל יש לה השלכות על אופי התפקיד, ובכלל זה כיצד הוא נתפס בעיני ראש הממשלה והמערכת הביטחונית ואף בעיני מבצע התפקיד עצמו.

"קצין מטה בכיר"

המדובר במזכ"ץ, שהוא קצין מטה בדרגת אל"ם-תא"ל, שעיקר עיסוקו הוא הקשר בין ראש הממשלה ובין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. המזכ"ץ הראשון של ראש

הממשלה, אל"ם נחמיה ארגוב, נמנה על סוג זה. עד 1950 הוא אף כונה שלישי צבאי לראש הממשלה, ורק אז הפך תפקידו למזכיר הצבאי לראש הממשלה.²⁷ מ־1950 ועד 1993 כיהנו בתפקיד המזכ"ץ קצינים בדרגת אל"ם־תא"ל ורובם לא קודמו לתפקידי פיקוד בצה"ל לאחר תפקידם זה.²⁸ ראש הממשלה יכול היה לראות במזכ"ץ כזה עוזר מקצועי, איש אמון המשוחרר לרוב מסדר יום משלו בצמרת צה"ל. המוכר מבין אלה הוא תא"ל (מיל") עזריאל נבו, ששימש מזכ"ץ לארבעה ראשי ממשלה (1981–1993).

"אלוף ותיק"

במינוי אלוף למזכיר צבאי החל ראש הממשלה רבין, שכיהן גם כשר ביטחון. האלוף הראשון שמונה למזכ"ץ היה האלוף הוותיק דני יתום, שכיהן בתפקיד זה בשנים 1993–1996. קודם לכן כיהן יתום כאלוף פיקוד המרכז וכראש אגף התכנון בצה"ל. אחריו מונה האלוף הוותיק זאב לבנה, שכיהן כמזכ"ץ בשנים 1996–1997, בתקופת ראש הממשלה נתניהו. שניהם ליוו את ראשי הממשלה בעיצומו של התהליך המדיני עם הפלסטינים והיו שותפי סוד למידע מדיני רגיש, שגם ראשי מערכת הביטחון לא היו חשופים אליו. כהונתם קדמה להקמת המל"ל.

ניתן לאפיין את "האלוף הוותיק" כקצין עתיר ניסיון וידע מקצועי, בעל דעות מגובשות, המעורה היטב בפוליטיקה של מערכת הביטחון ואף במערכת הפוליטית, נמצא בשלהי הקריירה הצבאית ומשוחרר מכבלי מערכת הביטחון. ראש הממשלה עשוי לראות בו בר־סמכא בענייני ביטחון ולסמוך על שיקול דעתו, יותר מאשר על "קצין המטה הבכיר" ו"האלוף המתחיל". "אלוף ותיק" עשוי להציע לראש הממשלה עמדות חלופיות לעמדות מערכת הביטחון, שאותה הוא מכיר היטב, בשעה שהוא נהנה מעדיפות על ראשי מערכת הביטחון בהכרת מידע מדיני רגיש, מנגישות לראש הממשלה ומיכולת להשפיע על סדר היום של הממשלה.

"אלוף מתחיל"

זהו הדגם של המזכ"ץ בשנות האלפיים, שהחל בתקופת ראש הממשלה אריאל שרון. מאז שנת 2001, שישה משבעה קציני צה"ל שמונו למזכ"ץ קודמו מדרגת תא"ל לדרגת אלוף בתפקיד זה. רובם חזרו לצה"ל והמשיכו למלא תפקידי אלוף נוספים.²⁹

דרגת האלוף מקנה למזכ"ץ מעמד רם במערכת הצבאית והפוליטית. העדפת "אלוף מתחיל" על פני "אלוף ותיק" יתכן ונותנת לראשון יתרון בקשרי הגומלין שלו עם משרד הביטחון וצה"ל, כתוצאה מהצפי לשובו לשורות הצבא בתפקיד בכיר. כמו כן, מינויו של "אלוף מתחיל" לתפקיד המזכ"ץ מאפשר לו לשמור מרחק מהזירה הפוליטית, שבה עשוי דווקא "אלוף ותיק" למצוא את עצמו לאחר סיום תפקידו

כמזכ"ץ. עם זאת, ל"אלוף מתחיל" עלולה להיות ככלל נחיתות ביחס ל"אלוף ותיק" – בידע מוקדם, בניסיון בעבודה ברמה האסטרטגית-מדינית ובהיכרות עם ארגוני קהילת המודיעין.

הפער בין המשימות המסורתיות של תפקיד המזכ"ץ (כמצוין בדגם של "קצין מטה בכיר") ובין היכולת לחשיבה אסטרטגית וכישורי הפיקוד המצופים מאלוף בצה"ל עלול להוביל את "האלוף המתחיל" לעסוק ביעוץ ביטחוני-מדיני לראש הממשלה ולנסות להשפיע בדיונים ביטחוניים-מדיניים מורכבים, וזאת, למרות שאינו נשען על מטה מקצועי, כפי שיש לשר הביטחון ולראש המל"ל. זאת ועוד, לפחות בחלק הראשון של הקדנציה, ידיעותיו וניסיונו של "האלוף המתחיל" מוגבלים לתחומי עיסוקיו הקודמים, מאחר שלא עבר הכשרה מיוחדת לתפקידו החדש. לעניין זה משמעות רבה, שכן משך תקופת הכהונה של המזכ"ץ הוא קצר יחסית (כ-2.5 שנים בממוצע, בעשור האחרון), כך שזמן הלמידה הוא חלק ניכר מתקופת כהונתו של "האלוף המתחיל" בתפקיד המזכ"ץ.

בהיותו בלשכת ראש הממשלה, עלול "האלוף המתחיל" להימצא בניגוד אינטרסים: מצד אחד, הוא קצין שעתידי לחזור לתפקיד בצבא, ומצד שני, הוא יועץ נאמן, דיסקרטי ומקצועי לראש הממשלה, שנדרש לקבל החלטות קשות, לעיתים גם בניגוד לעמדת הצבא. יתכן שזו אחת הסיבות לכך שבמערכת הביטחון זוהתה הסתייגות ממינוי אלוף בכלל ואלוף מתחיל בפרט לתפקיד המזכ"ץ.

מהו הדגם הרצוי?

הדגם הרצוי לתפקיד המזכ"ץ קשור במידה רבה לאתגרים העומדים בפני ראש הממשלה ולהתפתחות מערך הייעוץ שעומד לרשותו. כבר עם הקמת המדינה היה ברור שראש הממשלה אינו יכול למלא את תפקידו כהלכה ללא מנגנוני ייעוץ מתאימים בתחומי הביטחון הלאומי וענייני המודיעין, וזאת על אף שעמד לרשותו מזכ"ץ. בתקופות שבהן כיהנו ראשי ממשלה גם כשרי ביטחון, הם התבססו במידה מכרעת על מנגנוני צה"ל ומשרד הביטחון, כך שפער זה בלט פחות. ברם, הפתעת מלחמת יום הכיפורים ערערה מודל זה.

בתיקון לחוק יסוד: הממשלה, ממארכ 1992, נקבע כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי". צוות כזה לא הוקם. המזכ"צים שמונו לתפקיד באותה תקופה היו אלופים ותיקים (דני יתום וזאב לבנה), שכיסו את הפער באופן אישי וחלקי, מאחר שלא עמד לרשותם מטה מקצועי. רק בשנת 1999, בתקופת כהונתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו, התקבלה החלטת ממשלה להקים את המועצה לביטחון לאומי בתור "גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה כולה לענייני הביטחון הלאומי". האלוף (מיל') דוד עברי מונה לראש המל"ל הראשון, והמזכ"ץ היה אז בדרגת תא"ל.

בשנת 2001 החל ראש הממשלה שרון בקידום קצינים בדרגת תא"ל לדרגת אלוף בתפקידים כמזכ"ץ. דגם "האלוף המתחיל" תאם כנראה את מטרותיו של שרון, שנודע במעורבותו העמוקה בצה"ל. המועצה לביטחון לאומי לא שותפה בתקופתו של שרון בתהליכי קבלת ההחלטות, ואלה רוכזו בידי המזכ"ץ ובעלי תפקידים אחרים בלשכת ראש הממשלה.³⁰

הבעייתיות שביחסים בין המועצה לביטחון לאומי ובין המזכ"ץ נחשפה ביתר שאת בדוח מבקר המדינה על המל"ל ובמסקנות הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון ("ועדת וינוגרד") משנת 2006, שהצביעו על ליקויים חמורים בעבודת המטה ובתהליך קבלת ההחלטות של ראש הממשלה. ועדת ליפקין-שחק ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד הציעה בשנת 2007, בין היתר, להגביל את תפקיד המזכ"ץ לקשר בין ראש הממשלה לצה"ל, לשירות הביטחון הכללי ולמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, ולקבוע את דרגתו לאל"ם.³¹ הוועדה גם המליצה כי המזכ"ץ ימונה על ידי ראש הממשלה, בהתייעצות עם שר הביטחון. הצעות הוועדה נועדו, בין השאר, לפלס דרך להתפתחות המל"ל, כדי לתרום לשיפור התהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה.

הצעת החוק לכינון המטה לביטחון לאומי (המל"ל), שנדונה בכנסת בשנת 2007 וקדמה לחוק המל"ל משנת 2008, תואמת את מסקנות ועדת ליפקין-שחק בעניין המזכ"ץ (למנות לתפקיד זה קצין מטה בכיר) וגם נימוקיה בנושא זה דומים.³² למרות זאת, חוק המטה לביטחון לאומי, שהתקבל בכנסת ב-29 ביולי 2008, כלל לא הגדיר את תפקיד המזכ"ץ. החוק הותיר לראש הממשלה להסדיר בתקנות (פנימיות) את יחסי הגומלין בין ראש המטה לביטחון לאומי לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה (ובהם המזכ"ץ).³³ נוהל כזה אושר על ידי ראש הממשלה בשנת 2011, והוא מאפשר לו להטיל עבודות מטה בתחום החוץ והביטחון על גורמים נוספים מחוץ למל"ל, ובהם המזכ"ץ. משמעות הדבר היא כי תפקיד המזכ"ץ נותר רחב ותיחומו ביחס למל"ל נותר עמום. כתוצאה מכך, ולמרות חוק המל"ל, המתח המובנה בין ראש המל"ל ובין המזכ"ץ לא נעלם.

בשנת 2012 ציין ראש המל"ל לשעבר, עוזי ארד, כי המזכ"ץ אינו מקיים את חוק המל"ל ומנסה לשמר בידיו כמה שיותר סמכויות על חשבון ראש המל"ל.³⁴ טענה זו תואמת את דוח הביקורת של מבקר המדינה על יישום חוק המל"ל, מיוני 2012. בדוח העיר מבקר המדינה כי שני המסמכים שקיבל ממשרד ראש הממשלה, שאמורים להסדיר את תפקיד המזכ"ץ (נוהל יישום חוק המל"ל ופק"ל המזכ"ץ), "מכילים סעיפים המנוגדים לחוק המל"ל ולתכליתו, ולכן ראוי לתקן מסמכים אלה כדי שיהיו תואמים את הוראות החוק. מצב שבו קיימות חפיפה ואי-בהירות בחלוקת הסמכויות עלול להנציח מאבקי סמכות בין המל"ל למזכ"ץ ולפגוע ביכולתו של כל אחד מהגורמים למלא את תפקידו באופן מיטבי".³⁵

תחום המודיעין

ראש הממשלה זקוק לסיוע בנושאים הקשורים בניהול קהילת המודיעין, במיוחד בענייני המוסד והשב"כ הכפופים אליו ישירות, ולייעוץ בשימוש במידע מודיעיני ובהערכות מודיעין לצורך קבלת החלטות. כבר בעשורים קודמים הצביעו גורמים שונים על פערים ביכולתו של ראש הממשלה להתמודד לבדו עם עניינים אלה. כך, למשל, ועדות שבדקו את תחום המודיעין, כגון ועדת ידן-שרף בשנת 1963 וועדת אגרנט אחרי מלחמת יום הכיפורים, המליצו על מינוי יועץ למודיעין לראש הממשלה.³⁶ מאז גדלה מאד קהילת המודיעין הישראלית וכמוה גדלו אתגרי המודיעין. את הוואקום במרחב זה מילא לימים המזכ"ץ, בסיוע אל"ם שמונה לתפקיד עוזר המזכ"ץ למודיעין. ראש המל"ל וראש המוסד לשעבר, אפרים הלוי, ציין בהקשר זה, שמכיוון שבדרך כלל מכהן בתפקיד המזכ"ץ קצין מהמערך המבצעי, הרי שהבנתו המודיעינית לוקה בחסר.³⁷ בשנת 2007 המליצה ועדת ליפקין שחק כי "ע' המזכ"ץ למודיעין יפעל במסגרת המל"ל כחלק מהמכלול העוסק במודיעין",³⁸ בהמשך להמלצת ועדת וינוגרד, שבדקה את תפקוד צה"ל והמערכת המדינית במלחמת לבנון השנייה, שהמליצה לבטל את "יחידת המודיעין" שליד המזכיר הצבאי ולהקים במל"ל צוות שיעסוק בהערכות מודיעין ויתכלל את המידע וההערכות המגיעים מארגוני המודיעין.³⁹

במאי 2009 הוקם המשרד לענייני מודיעין והוועדה לאנרגיה אטומית, שבראשו הועמד השר דן מרידור, שסייע לראש הממשלה בנושאים אלה (המוסד והשב"כ נותרו כפופים לראש הממשלה). במארכ 2013 מונה ד"ר יובל שטייניץ לשר לענייני מודיעין ולנושאים אסטרטגיים, וכן לשר המופקד על יחסים בינלאומיים. הקמת המשרד לענייני מודיעין אמורה הייתה ליתר חלק מתפקידי המזכ"ץ.

מהאמור לעיל עולה כי שורה של גורמים שבדקו את סוגיית המזכ"ץ מצאו שהדגם הרצוי לתפקיד זה הוא "קצין מטה בכיר". גורמים אלה שללו את דגמי המזכ"ץ שבהם מכהן אלוף. ניתן לסכם את נימוקיהם לכך כלהלן:

- מדובר בתפקיד שרמת חשיבותו מתאימה לדרגת אל"ם-תא"ל.
- מזכ"ץ בדרגת אלוף אינו רצוי ואף עלול להזיק. עוצמתו ופעילותו הרחבה עלולות להצר את השפעתם של בעלי תפקידים אחרים, כגון שר הביטחון וראש המל"ל, הנושאים באחריות והינם בעלי סמכות מעשית וחוקית בסוגיות בעלות משמעות כבדה לביטחון הלאומי, כמו: תקיפה אסטרטגית בארץ אויב, ביצוע מבצע צבאי או עיכובו, שינוי בהיקף תקציב הביטחון, בניין צה"ל, חלוקת אחריות מבצעית בין גופי ביטחון, והיבטים ביטחוניים בסוגיות מדיניות (למשל, נסיגה ברמת הגולן, גורל בקעת הירדן בהסכם מדיני וכדומה). מזכ"ץ בכיר בדרגת אלוף גם עלול ליצור חיץ לא רצוי בין ראש הממשלה ובין ראשי מערכת

הביטחון – כפי שצינו שר הביטחון לשעבר, אלוף (מיל') יצחק מרדכי, וראש המוסד לשעבר, אפרים הלוי.⁴⁰

- איכות תוצרי המזכ"ץ בתחומים של דיונים ביטחוניים וייעוץ לראש הממשלה עלולה להיות נחותה מזו של ראש המל"ל ומשרד הביטחון, בין היתר משום שאין הוא עומד בראש מטה מקצועי. זאת ועוד, פעילות מקבילה ולא מתואמת של המזכ"ץ עם המל"ל עלולה לגרום לתקלות.
- למזכ"ץ בדרגה בכירה עלולה להיות השפעה שלילית על צה"ל. אהוד ברק, בהיותו שר ביטחון, ציין כי מינוי של קצין בדרגת אלוף ממסלול הפיקוד למזכ"ץ הוא "בעל השפעה שלילית על הקצינים עצמם וכן [גורם] נזק לצה"ל". גם הרמטכ"ל דאז, רא"ל גבי אשכנזי, הסתייג עקרונית ממינוי כזה.⁴¹

עמדת ראש הממשלה

ככלל, מאז מינוי בנימין נתניהו לראש הממשלה בשנת 1996, ניכר היה שהוא מייחס חשיבות רבה לעבודת מטה מסודרת ומעמיקה ברמה הלאומית, ובלטה תרומתו הרבה להקמת המל"ל. ברם, בשנים האחרונות, ובמיוחד לאחר חקיקת חוק המל"ל (2008), שבו תמך, ניתן להתרשם כי חלה נסיגה בראייתו של נתניהו את המל"ל כגוף שליט בהכנת עבודת המטה עבור ראש הממשלה. ביטוי לכך ניתן לראות ברמת ציפיות גבוהה שהפגין בעבר נתניהו ביחס למל"ל,⁴² לעומת התנהלותו הנוכחית ותמיכתו במעמד המזכ"ץ ובסמכויותיו, וזאת גם על חשבון המל"ל.

מכתב שהעביר ראש הממשלה נתניהו למבקר המדינה ביולי 2010 מפרט את עמדתו בנושא זה.⁴³ לדבריו, פעילותו של המזכיר הצבאי היא בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל. פעילות זו מחייבת קצין בדרגת אלוף, הזוכה להערכה רבה הן מצד המערכת הביטחונית והן מצד ראש הממשלה, לשכתו והממשלה כולה. על הקצין להיות בעל ניסיון בתחומי הפעלת הכוח המבצעי ובניין הכוח, ובעל חשיבה אסטרטגית ויכולת הערכה. "כל אלה אינם מותירים מקום לדיון סביב דרגתו של המזכיר הצבאי". זאת ועוד, "המזכיר הצבאי מנחה בשם ראש הממשלה את ראשי המערכת הביטחונית ומשרדי הממשלה ומקיים איתם דיאלוג רציף ומתמשך ומעקב אחרי מימוש ההנחיות. כיוון שממשקי העבודה של ראש הממשלה ולשכתו הם מול ראשי מערכת הביטחון, ייצוג ענייניה של מערכת הביטחון בלשכת ראש הממשלה על ידי נושא משרה בדרגה נמוכה מאלוף עלול להיפגע מהותית... לבסוף, הייצוגיות והממלכתיות הנדרשים מאנשי לשכת ראש הממשלה... אינם פוסחים על המזכיר הצבאי. על כן, דרגתו של המזכיר הצבאי אינה יכולה להיות אחרת מלבד דרגת אלוף". לסיום מכתבו כתב ראש הממשלה: "לאור כל זאת, מצטרף אני לעמדתם של ראשי הממשלות בעבר וקובע כי מעמדו ודרגתו של המזכיר הצבאי תהיה דרגת אלוף".

בפגישה עם מבקר המדינה, ביוני 2011, הוסיף ראש הממשלה: "אני מעולם לא חשבתי, אף על פי שזה נקבע בחוק, שגוף אחד [אן] אדם אחד עולה ונותן לך את ההמלצות, כי זה מתכון לצרות... זאת אומרת, הוא [המל"ל] גוף מרכזי אבל לא בלבדי. אני ממש חושב שזה מסוכן לראש הממשלה להיות במצב שהוא מקבל, כמעט בכל הנושאים שאמרת, דעה אחת או [אדם] אחד שמרכז לו את כל הדעות"⁴⁴. ואכן, מבדיקת מבקר המדינה התברר כי ראש הממשלה מטיל על המזכ"ץ לרכז דיונים בנושאי חוץ וביטחון, אפילו בהיקף גדול יותר מאשר הוא מטיל על ראש המל"ל⁴⁵.

מהאמור לעיל עולות שתי סיבות עיקריות לעמדתו של ראש הממשלה נתניהו בדחותו את ההמלצות להורדת דרגתו של המזכ"ץ. הסיבה האחת היא שדרגת אלוף מעניקה ממד של סמכות למזכ"ץ כנציגו של ראש הממשלה, במיוחד מול צה"ל, ותורמת לייצוגיות של פמליית ראש הממשלה. על כך ניתן להעיר כי לצורך זה אכן ניתן להסתפק באלוף מתחיל בתפקיד מזכ"ץ, שכן אילו הגורם המכריע במינוי היה הניסיון המקצועי בתחום האסטרטגי, היה מקום לכאורה לאלוף ותיק. הסיבה השנייה היא אירצונו של ראש הממשלה לתת למל"ל בלבדיות על ריכוז עבודת המטה בתחום הביטחון הלאומי והחלטתו להשאיר חלק ניכר מעשייה זו בידיו, באמצעות המזכ"ץ, וזאת על אף הנקבע בחוק המל"ל. נראה שנתניהו למד מניסיונו על יכולות המל"ל, אך גם על מגבלותיו, וכי הגיע בעקבות זאת למסקנה שעליו לחלק את הנושאים בין המל"ל ובין המזכ"ץ, "בין היתר בהתאם ליכולת של המל"ל בתחומים מסוימים", כפי שאמר למבקר המדינה⁴⁶.

נראה כי מלבד הצורך בפלורליזם, שאותו ציין ראש הממשלה כאחד מנימוקיו לצורך בדרגת אלוף למזכ"ץ, הוא רואה בו עוזר מקצועי-אישי בכיר, הנאמן לו בלבד. זאת, לעומת המל"ל, שהינו גוף ממשלתי המחויב למלא את תפקידיו על פי החוק ועלול להימצא בניגוד עניינים עם ראש הממשלה. כך, למשל, ראש המל"ל עשוי להציג לראש הממשלה, ואחר כך לממשלה, הערכת מצב מדינית-ביטחונית שגיבש צוות מקצועי, בלא להתחשב ברגישויותיו הפוליטיות של ראש הממשלה. מצב כזה ניתן למנוע על ידי הטלת משימה זו על המזכ"ץ או על יועץ אישי. זאת ועוד, יתכן וראש הממשלה גם סבור כי דיונים במסגרת מצומצמת בלשכתו מקטינים את הסיכונים לדליפת מידע רגיש. בנושא זה יש יתרון לתפקיד המזכ"ץ, בשל המידור וחובת הנאמנות האישית⁴⁷. הבחנה זו עשויה להסביר את עמדתו של ראש הממשלה, לפיה "המל"ל צריך לרכז קודם כל את ישיבות הקבינט ואת ישיבות השרים המוגנות בנושאי ביטחון"⁴⁸, ובמשתמע – דיונים מצומצמים יותר ירכז המזכ"ץ.

נראה שראש הממשלה נתניהו מצא יתרונות בתפקיד המזכ"ץ בכמה עניינים נוספים, למשל בעניינים המחייבים זמני תגובה קצרים. כך יתכן, שבמקרים רבים

מעדיף ראש הממשלה לקבל במהירות עבודת מטה שרוכזה כולה על ידי משרד הביטחון ותווכה בידי המזכ"ץ, ולא לעכבם בעבודת מטה נוספת במל"ל. כמו כן, מתברר כי ראש הממשלה מסתמך על המזכ"ץ בעניינים מבצעיים שוטפים ובנוגע לקבלת מידע מודיעיני ודיווחים על אירועים ביטחוניים. בעניין זה מעניין לציין כי את משימת "ויסות והזרמת החומר המודיעיני" לראש הממשלה, שאותה ראה בעבר נתניהו כמשימה מובהקת של המל"ל,⁴⁹ הוא הותיר בסופו של דבר בידי המזכ"ץ. יש לציין כי הקמת המל"ל טרם פתרה את הבעיות בתיאום המבצעי בין כל גורמי הביטחון בישראל, המצויים במשרדי ממשלה שונים. תפקיד זה מבצע במידה מסוימת המזכ"ץ, בעודו מתאם בינם לבין ראש הממשלה. לכך יש להוסיף את הקשיים בשיתוף פעולה שבהם נתקל המל"ל מצד ראשי מערכת הביטחון, גם לאחר חקיקת חוק המל"ל. אמנם, ראשי מערכת הביטחון אינם נלהבים מהבידול שיוצר המזכ"ץ בדרכם לראש הממשלה, ועל כן מעדיפים בין היתר מזכ"ץ בדגם "קצין מטה בכיר"; אולם יש לשער כי הם רואים בראש המל"ל, שלרשותו עומדים מטה ויכולות בקרה על תוצרי ארגוניהם, משוכה פוטנציאלית גבוהה עוד יותר בינם ובין ראש הממשלה.⁵⁰

סיכום והמלצות

חלק מהבעיות הנגלות בתפקיד המזכ"ץ הן רק סימפטומים לבעיות רחבות ועמוקות יותר בתחום הניהול של ענייני הביטחון והחוץ בישראל. בעיות אלו נוגעות, בין היתר, לצורך בהגדרת תפקידו של ראש הממשלה ביחס לצה"ל,⁵¹ וכן לצורך בהסדרת השליטה, חלוקת האחריות והפעולה המשותפת של כל הגופים העוסקים בישראל בתחומי הביטחון והחוץ, המצויים במשרדי ממשלה שונים. מאמר זה לא עסק בכך, אלא בחן רק את תפקיד המזכ"ץ במכלול זה.

בחמש שנים האחרונות ניכר אמנם שיפור בעבודת המטה במשרד ראש הממשלה בתחום הביטחון הלאומי, בעיקר בשל התחזקות המל"ל, והיו גם תקופות של תיאום ושיתוף פעולה בין המזכ"ץ ובין המל"ל, על אף הליקויים המבניים שצוינו לעיל. ברם, נראה כי הפוטנציאל לתקלות נותר בעינו ותפקיד המזכ"ץ מחייב הסדרה מצד ראש הממשלה, מי שקובע למעשה את מאפייני התפקיד וסמכויותיו. להלן כמה המלצות לשיפור המצב:

- **להגדיר בבירור ובאופן פורמלי את תפקיד המזכ"ץ**, כרכיב במכלול עבודת המטה של הביטחון הלאומי. בכלל זה להגדיר את הממשקים בינו ובין גופים אחרים ובראשם המל"ל. עניין זה הכרחי לתפקודו התקין של המכלול הביטחוני-מדיני בישראל, כיוון שהעמימות הקיימת ביחס לתפקידי המזכ"ץ עלולה למנוע את סגירת מעגל הסמכות והאחריות לטיפול בנושאי הביטחון הלאומי ולהותיר פתח לכשלים בעתיד. בתוך כך, יש לפתור את ההתנגשות בין חוק המל"ל ובין

הנהלים המגדירים את תפקיד המזכ"ץ, אם על ידי תיקון הנהלים ואם על ידי שינוי חוק המל"ל. כמו כן, טוב יהיה אם תפקידי המזכ"ץ יעוגנו בהוראת ממשלה או בחוק (יוספו למשל לחוק המל"ל) ויהיו גלויים בעיקרם.

- **לתחום את עיסוקיו של המזכ"ץ לתפקיד המסורתי – המקשר בין ראש הממשלה לזרועות הביטחון.** תפקיד זה של המזכ"ץ הוא בעל חשיבות והשפעה רבה ותואם את מיקומו במערכת ואת האמצעים העומדים לרשותו. בכך יתאפשר גם למל"ל ולמשרד לענייני מודיעין לבצע את תפקידם ולממש את יתרונותיהם היחסיים. לגופים אלה, שעיימם אמור המזכ"ץ לפעול בתיאום מלא, אמור להיות יתרון ניכר בעבודת מטה מקיפה, בבקרה ובזיכרון ארגוני.
- **למנות אזרח לתפקיד.** אין הכרח שהמזכ"ץ יהיה איש צבא, במיוחד כשחלק ניכר מעיסוקיו נוגע ממילא לקישור בין ראש הממשלה לארגוני ביטחון אזרחיים הכפופים אליו. מינוי אזרח יאפשר לעצב את תפקיד המזכיר בהתאם לייעודו המקורי ויפתור את הצורך במינוי קצין בדרגת אלוף משיקולי ייצוג. בכך תסתיים נוכחות קבע של קצין בכיר במדים בלשכת ראש הממשלה הרוויה במתחים פוליטיים ותוסר הצרימה הנגרמת מתוקף העובדה שאלוף בצה"ל כפוף לראש הממשלה ולא לרמטכ"ל. על האזרח שיתמנה לתפקיד המזכיר להיות בעל ידע מקצועי רב ועבר ביטחוני עשיר (כגון בכיר לשעבר בצה"ל, בשב"כ, במוסד), המכיר מקרוב את מערכת הביטחון וקהילת המודיעין, מנוסה בעבודת מטה ובעל כישורים אישיים בתחום התקשורת והתיאום. מוצע כי המינוי יהיה משרת אמון, אך לא מינוי פוליטי, וכי התפקיד יכונה **המזכיר הביטחוני לראש הממשלה.**
- **להיעזר ביועץ אישי.** בנושאים ביטחוניים-מדיניים בעלי רגישות פוליטית או אישית גבוהה, שראש הממשלה אינו מעוניין להתייעץ לגביהם עם בעלי תפקידים סטטוטוריים כמו ראש המל"ל, מוטב שימנה לעצמו יועץ אישי שאינו מעורב בעבודת המטה בעצמו.
- **לבחון מחדש את הצורך בעומס הדיווחים והמידע המודיעיני שמגיע לשולחנו של ראש הממשלה באמצעות המזכ"ץ.** ברור שהמצב הנוכחי לא נובע מהחלטה של המזכ"ץ, אלא של ראש הממשלה עצמו ושל הארגונים המעבירים את המידע ללשכתו. למרות שקשה מאד להינתק מזרם המידע המודיעיני המרתק, עיון בו מטיל על ראש הממשלה עומס אדיר, וספק אם הדבר מוצדק במונחי עלות-תועלת של זמנו היקר, שאמור להיות מוקדש במידה רבה גם לענייני המשק והחברה. על כן, מוצע לבחון מחדש את נוהלי הפצת המידע הביטחוני לראש הממשלה, במגמה למקדו ולצמצמו, תוך נטילת אחריות לכך על ידי הארגונים המדווחים.

נספח: מזכירים צבאיים לראשי הממשלה

שם המזכ"ץ	תקופת כהונה	ראש הממשלה	תפקידים טרם תפקיד המזכ"ץ ולאחר תפקיד המזכ"ץ
אל"ם נחמיה ארגוב	1953-1948 1957-1955	דוד בן-גוריון	לפני קום המדינה – שלישי ראש המטה הכללי של ההגנה. מהקמת המדינה ועד 1950 – שלישי ראש הממשלה. בינואר 1950 מונה למזכ"ץ הראשון. בנובמבר 1957 נפטר.
אל"ם חיים בן-דוד	1963-1958	דוד בן-גוריון	לפני תפקיד המזכ"ץ: ראש מטה פיקוד הצפון וראש מנהל הסגל באגף כוח אדם. לאחר תפקיד המזכ"ץ: ראש אכ"א.
אל"ם יצחק נסיהו	1966-1963	דוד בן-גוריון לוי אשכול	
תא"ל ישראל ליאור	1974-1966	לוי אשכול, גולדה מאיר	לפני התפקיד: ראש מחלקת אכ"א/פרט באגף כוח אדם. לאחר התפקיד: השתחרר מצה"ל, מנכ"ל חברת הנפט הלאומית.
תא"ל אפרים פורן	1981-1974	יצחק רבין, מנחם בגין	לפני התפקיד: דובר צה"ל (בדרגת תא"ל). לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
תא"ל עזריאל נבו	1993-1981	מנחם בגין, יצחק שמיר, שמעון פרס, יצחק רבין	לפני התפקיד: עוזר מזכ"ץ. כמזכיר צבאי התקדם מדרגת סא"ל לאל"ם ולתא"ל. לאחר התפקיד: נספח צה"ל בבריטניה ובאירלנד.
אלוף דני יתום	1996-1993	יצחק רבין, שמעון פרס	לפני התפקיד: אלוף פיקוד המרכז, ראש אג"ת. לאחר התפקיד: ראש המוסד, ראש המטה המדיני-ביטחוני של ראש הממשלה אהוד ברק.
אלוף זאב ליבנה	1997-1996	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: ראש מפקדת חילות השדה (זרוע היבשה), מפקד פיקוד העורף. לאחר התפקיד: נספח צה"ל בווינגטון.
תא"ל שמעון שפירא	1999-1997	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: סגן המזכ"ץ למודיעין. קודם לדרגת תת-אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
תא"ל גדי איזנקוט	2001-1999	אהוד ברק, אריאל שרון	לפני התפקיד: מח"ט "גולני". קודם לדרגת תת-אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: מפקד אוגדת שרון מילואים, מפקד אוגדת איו"ש, ראש אמ"ץ (בדרגת אלוף), אלוף פיקוד הצפון, וכיום – סגן הרמטכ"ל.

שם המזכ"ץ	תקופת כהונה	ראש הממשלה	תפקידים טרם תפקיד המזכ"ץ ולאחר תפקיד המזכ"ץ
אלוף משה קפלינסקי	2001-2002	אריאל שרון	לפני התפקיד: מפקד עוצבת הגליל. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: אלוף פיקוד המרכז וסגן הרמטכ"ל.
אלוף יואב גלנט	2002-2005	אריאל שרון	לפני התפקיד: רמ"ט זרוע היבשה. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: אלוף פיקוד הדרום.
אלוף גדי שמני	2005-2007	אריאל שרון, אהוד אולמרט	לפני התפקיד: ראש חטיבת המבצעים במטכ"ל (תא"ל). קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: אלוף פיקוד המרכז, נספח צה"ל בווישינגטון.
אלוף מאיר כליפי	2007-2010	אהוד אולמרט, בנימין נתניהו	לפני התפקיד: סגן מפקד זרוע היבשה בדרגת אלוף. לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
אלוף יוחנן לוקר	2010-2012	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: רמ"ט חיל האוויר. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
אלוף אייל זמיר	2012-	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: רמ"ט זרוע היבשה. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ.

הערות

- מבקר המדינה, דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי, יוני 2012 (הדוח מתייחס לשנים 2009-2011).
- על פי מכתב של בנימין נתניהו למבקר המדינה מיולי 2010, כמצוין בדוח מבקר המדינה על "הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל", אוגוסט 2010.
- לפי תפיסת ועדת ליפקין-שחק: "אין למזכ"ץ אחריות על עבודת מטה בתחומי חוץ וביטחון, ואף אין לו היכולת הארגונית לעשותה" (דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007).
- המלצות צוות ההיגוי "ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד" ("ועדת ליפקין שחק"), 26 ביוני 2007.
- מבקר המדינה, דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל, אוגוסט 2010.
- שם.
- במארס 1992 תוקן חוק יסוד: הממשלה ונקבע בו, בין היתר, כי "בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון, שבראשה יעמוד ראש הממשלה".
- פרוטוקול מספר 46 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, 17 בינואר 2007, אתר הכנסת באינטרנט. הוועדה דנה בדוח מבקר המדינה על המועצה לביטחון לאומי, מספטמבר 2006. דברי ראש הממשלה נועדו כנראה לתמוך בהסדרת תפקידי המל"ל.
- מבקר המדינה, דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל, אוגוסט 2010.
- שם.
- למשל, לדעת ראש המוסד וראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר, אפרים הלוי (לפי דוח

- מבקר המדינה על המועצה לביטחון לאומי מספטמבר 2006).
- 12 רינת אביגור, "איש הצללים", **במחנה**, גיליון 6, 3 בפברואר 2010, אתר דובר צה"ל.
- 13 עזריאל נבו בראיון לתום שגב, ערוץ 10, 26 ביוני 2012.
- 14 מבקר המדינה, **דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 15 לפי הדוח הנ"ל של מבקר המדינה, משרד המזכ"ץ כולל: עוזר מזכ"ץ למודיעין (בדרגת אל"ם), ראש לשכה (רס"ן), מנהל לשכה (סרן) ומספר חיילים בשירות סדיר. העובדה שמשרד המזכ"ץ נותר מצומצם במהלך השנים עשויה ללמד על הסכמה רחבה שאין זה תפקיד שנוקק למטה רחב.
- 16 שם.
- 17 טיוטת הספר: **המועצה לביטחון לאומי – המאבק להסדרת קבלת החלטות בצמרת**, מאת עוזי ארד ולימור בך-הר.
- 18 מבקר המדינה, **דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 19 ייעוץ – הפוונה לפעילות שבה המזכ"ץ מגבש בעצמו עמדה מקצועית מבוססת, לפעמים תוך איסוף נתונים והערכות מגופים שונים, וראש הממשלה חש ביטחון להסתמך עליה בהחלטותיו, מתוקף הנחתו שהמזכ"ץ הינו בר-סמך ובכיר במערכת הביטחון. אין הכוונה להבעת דעה לא מחייבת בשיח המתקיים ביחסי העבודה הקרובים, שאף לה עשויה להיות השפעה ניכרת.
- 20 רינת אביגור, "איש הצללים", **במחנה**, גיליון 6, 3 בפברואר 2010.
- 21 דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007.
- 22 מבקר המדינה, **דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 23 שם. לפי הדוח, פק"ל המזכ"ץ הוא מסמך פנימי שכתב המזכ"ץ, אלוף מאיר כליפי, בשנת 2009, ואומץ גם על ידי המזכ"ץ שבא אחריו.
- 24 בשנת 1986 צורף המזכ"ץ כמשקיף וכנציג ראש הממשלה לוועדת ראשי השירותים (דוח מבקר המדינה על **יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012).
- 25 טיוטת הספר: **המועצה לביטחון לאומי – המאבק להסדרת קבלת החלטות בצמרת**, מאת עוזי ארד ולימור בך-הר.
- 26 שם.
- 27 בספר לזכר נחמיה ארגוב (**נחמיה ארגוב**, הוצאת ידידים, תשי"ט), התייחס יגאל ידן לתפקידו של המזכ"ץ הראשון: "לעיתים חייב היה נחמיה להעביר הוראות ופקודות בעניינים עדינים שלא הוגדרו בבירור, כמו כן לרכז את עמדתם של פקודים שדעתם לא הייתה נוחה מן ההוראות הניתנות. מתפקידו היה לתווך בין ראש הממשלה לשר הביטחון ולראשי הצבא".
- 28 תא"ג די איזנקוט, שכיחן כמזכ"ץ של ראש המשלה ברק בשנים 1999–2001, חזר לשרשרת הפיקוד בצה"ל בשנת 2001 כתא"ל, קודם לדרגת אלוף, בה כיהן במספר תפקידים, וכיום מכהן כסגן רמטכ"ל.
- 29 האלוף משה קפלינסקי, שהיה הראשון שקודם לדרגת אלוף בתפקיד מזכ"ץ, שימש לאחר מכן כאלוף פיקוד המרכז וכסגן הרמטכ"ל.
- 30 לדברי ראש המל"ל לשעבר, אלוף (מיל") גיורא איילנד, ביוני 2005: "לראש הממשלה יש מצד אחד מועצה לביטחון לאומי, שהיא גוף שיש לו יכולות ויש לו עומק, אבל היא מרוחקת ממעגל מקבלי ההחלטות, לפחות חלקית. ויש ליד ראש הממשלה קבוצה של יועצים מאוד קרובה – מזכיר צבאי, יועץ מדיני ואחרים – שאין להם שום יכולת לעשות עבודה רצינית (מבקר המדינה, דוח על המועצה לביטחון לאומי, ספטמבר 2006).
- 31 דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007.
- 32 הצעת חוק הממשלה (תיקון – המטה לביטחון לאומי), התשס"ז–2007 – הצעת חוק של 27 חברי כנסת, בראשות ח"כ אמירה דותן וח"כ צחי הנגבי.

- 33 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.
- 34 ברק רביד, "לינדנשטראוס: אבדוק טענות ארד לפיהן לשכת רוה"מ שיקרה בביקורת", **הארץ**, 13 במארס 2012; נמרוד בוסו, "משרד רוה"מ הוא לא יחידת עילית וחבל", **The Marker**, 19 בדצמבר 2012.
- 35 מבקר המדינה, דוח על **יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 36 ועדת ידן-שרף כיוונה לכך שהיועץ יספק לראש הממשלה הן תמונה של פעילות שירותי המודיעין (לרבות תוכניות עבודה, תוכניות פעולה וכד') והן סיוע בתחום הערכת המודיעין, ואילו ועדת ארגנט מיקדה את הצורך ביועץ לתחום ההערכה בלבד.
- 37 מבקר המדינה, דוח על המועצה לביטחון לאומי, ספטמבר 2006.
- 38 דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007.
- 39 ועדת וינוגרד, דוח חלקי, אפריל 2007.
- 40 מבקר המדינה, **דוח על המועצה לביטחון לאומי**, ספטמבר 2006.
- 41 מבקר המדינה, **דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל**, אוגוסט 2010.
- 42 להלן דברים שאמר ראש הממשלה נתניהו בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת בינואר 2007: "היועץ [לביטחון לאומי] צריך לפגוש את ראש הממשלה כל יום, לא בישיבת צוות, אלא בישיבה נפרדת. הוא לא חלק מצוות פוליטי, הוא צוות לביטחון לאומי, כל יום. המועצה צריכה להיות לא רק וסת ומזרים של חומר מודיעיני, היא צריכה להיות מונחית על ידי ראש הממשלה, לקיים, לעקוב ולהוביל עבור ראש הממשלה את עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי. דוגמה, היום המועצה הזאת הייתה צריכה להתכנס יום-יום עם הפונקציות הרלוונטיות, בין אם מדובר בראש המוסד או ראש הוועדה לאנרגיה אטומית או הרמטכ"ל או ראשי זרועות המודיעין. יום-יום היא צריכה להתכנס בתכנית אב להסרת האיום האיראני. הסרת האיום האיראני זה מקרה קלאסי שבו אתה צריך מועצה לביטחון לאומי משום שאתה צריך גם מאמץ בין-לאומי גדול מאוד, מאמץ פוליטי, מאמץ הסברתי, מאמץ משפטי, כמו זה שהתחלנו ליזום אותו".
- 43 מבקר המדינה, **דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל**, אוגוסט 2010.
- 44 מבקר המדינה, **דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 45 שם.
- 46 שם.
- 47 יש הסבורים כי דווקא המידור והדיון בפורום קטן מגדילים את הסיכון להשטחה של עבודת המטה, מאחר "שנגרעת מראשי הממשלה האפשרות להישען על עשייה איכותית, מיומנת ויסודית וליהנות מפירות עבודת מטה מסודרת ושיטתית" (הצעת חוק הממשלה (תיקון) – המטה לביטחון לאומי) התשס"ז-2007, דברי הסבר).
- 48 מבקר המדינה, **דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 49 פרוטוקול הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ינואר 2007.
- 50 גופי מערכת הביטחון לא היו מהתומכים בחיזוק מעמד המל"ל ועמדתם זו הייתה בין הגורמים שהביאו לחקיקת חוק המל"ל.
- 51 ראו: שמואל אבן וצביה גרוס, **הצעה לחוק צה"ל: הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב: מזכר 93, אפריל 2008.

משמרות המהפכה וסחר הסמים הבין־לאומי

סמי קרוננפלד ויואל גוז'נסקי

משמרות המהפכה מעורבים באופן משמעותי בסחר הסמים הבינלאומי, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות סוכנים. מעורבות זו מעניקה לארגון גישה למקורות מימון עוקפי סנקציות ולפלטפורמות אופרטיביות מתוחכמות, והיא תומכת בפעילותם החתרנית נגד המערב. מבחינת יריבותיה של איראן וביניהן ישראל – החיבור בין ארגון גלובלי, מתוחכם ונחוש כמו משמרות המהפכה לבין עולם הפשע המאורגן מהווה תופעה, שבהיעדר תשומת לב וטיפול נכון עלולות להיות לה השלכות אסטרטגיות משמעותיות. מאמר זה מבקש להציג את הקשר בין ארגון משמרות המהפכה לבין סחר הסמים הבינלאומי, אשר אינו זוכה לתשומת לב רבה בשיח הביטחוני־מערבי, אך עם זאת, עדויות והתפתחויות מהשנים האחרונות מחייבות הסתכלות וניתוח מעמיקים של התופעה ומשמעויותיה.

מילות מפתח: משמרות המהפכה, איראן, סמים, טרור, חזבאללה

הערכת המודיעין השנתית של סוכנות המודיעין הלאומית האמריקאית לשנת 2013 דירגה את הטרור והפשע המאורגן במשותף כאיום השני בחומרתו על ביטחונה של ארצות הברית, שני רק לאיום הסייבר וקודם לאיומים כגון תפוצת נשק בלתי קונבנציונאלי.¹ החלטת סוכנות המודיעין הלאומית של ארצות הברית לקשור בין טרור לפשע מאורגן מצביעה על התבססות ההבנה בקרב מקבלי החלטות במערב כי קיימת מגמה הולכת וגוברת של התחברות בין שני עולמות אלה וכי מגמה זו מצביה אתגר משמעותי ומסוכן בפני אינטרסים מערביים.²

סמי קרוננפלד הוא מתמחה בתכנית צבא ואסטרטגיה ויואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבקש להציג התפתחות אחת בתוך ספקטרום הטרור-פשיעה ההולך ומתרחב – הקשר בין משמרות המהפכה האיראניים ובין סחר הסמים הבין-לאומי. החיבור בין הארגון האיראני לתעשיית הסמים הגלובלית אינו זוכה לתשומת לב רבה בשיח הביטחוני במערב סביב האיום האיראני, אך עדויות והתפתחויות מהשנים האחרונות מזמינות הסתכלות וניתוח מעמיקים של התופעה ומשמעויותיה. מסקנת המאמר היא כי הקשר בין משמרות המהפכה ובין סחר הסמים הבין-לאומי טומן בחובו הן אתגרים והן הזדמנויות עבור מדינות המערב ובעלות בריתן.

טרור ופשע מאורגן

אינטראקציות רחבות ושיטתיות בין ארגוני טרור ובין עולם הפשע המאורגן החלו עוד בשנות השמונים של המאה העשרים, כאשר ארגוני טרור בעלי סדר יום פוליטי כפו את חסותם על תעשיית הסמים והטילו "מיסים" על יצרנים ומבריחים באזורי גידול והפקת סמים באפגניסטן. במקומות אחרים, דוגמת אמריקה הלטינית, חברו יחדיו ארגוני טרור וארגוני פשיעה ושיתפו פעולה לשם קידום אינטרסים משותפים. למרות זאת, ועל אף החיכוך הגובר בין עולמות הטרור והפשע המאורגן, נשמרה עד לראשית שנות התשעים של המאה הקודמת הפרדה חדה וברורה בין ארגוני טרור פוליטיים ובין ארגוני פשיעה. בעוד שהראשונים ביקשו לקדם מטרות פוליטיות-אידיאולוגיות ולקחו חלק בפשע מאורגן אך ורק ככלי למימון פעילותם הפוליטית, ארגוני הפשיעה ביקשו להשיג רווחים כלכליים גרידא, והשימוש באלימות וטרור נתפס בעיניהם כאמצעי טקטי להבטחת זרם ההכנסות ולנטרול מתחרים ורשויות אכיפה.³

דיכוטומיה זו החלה להיטשטש עם נפילת הגוש הסובייטי, ששינתה באופן מהותי את פני המערכת הבין-לאומית. היווצרותה ופיתוחה של מערכת כלכלית גלובלית, העלייה בחופש התנועה והסחר, נגישות גבוהה לטכנולוגיות מתקדמות, התרחבות של קהילות מהגרים, היווצרותן של מדינות חלשות וריבוי מלחמות אזרחים, כל אלה יצרו לחצים והזדמנויות חדשות עבור השחקנים השונים במערכת. בתוך הסביבה החדשה פרחו ארגוני פשע בין-לאומיים, שהקימו רשתות פשיעה חוצות גבולות. אלו מצדן הניבו סכומי עתק ויצרו כלכלה "שחורה" גלובלית וענפה. כלכלה "שחורה" זו קרצה לארגוני טרור רבים, אשר תרו אחד מקורות מימון חלופיים למימון המדיני הנרחב לו זכו רבים מהם במהלך המלחמה הקרה. כך אירע שבמהלך שנות התשעים החלו רבים מארגוני הטרור להשתלב במערכת הפשיעה הבין-לאומית המשגשגת ולקחת חלק בפעילות כגון סחר בסמים, הברחות טובין והונאות אשראי. מגמה זו הובילה לזליגה של דפוסי התנהגות ומאפיינים

ארגוניים בין עולם הטרור ובין עולם הפשיעה ולטשטוש הגבולות בין השחקנים השונים בשני עולמות אלה.⁴

אירועי 11 בספטמבר 2001 בארצות הברית ו"המלחמה בטרור" נתנו דחיפה משמעותית למעורבותם של ארגוני הטרור בעולם הפשע המאורגן. ההסלמה במאבק הבין-לאומי כנגד הטרור הפכה את מקורות המימון המסורתיים של ארגוני הטרור (מדינות תומכות, קרנות "צדקה" ותרומות פרטיות) ליעד מרכזי עבור ארגוני ביון ואכיפה בין-לאומיים וחייבה את ארגוני הטרור להגביר את התבססותם על ההון השחור שהניבה הפשיעה הבין-לאומית. כמו כן, התעצמות הלחץ הבין-לאומי על התשתיות האופרטיביות והלוגיסטיות של ארגוני הטרור הובילה רבים מהם לפנות לטקטיקות פעולה השייכות באופן מסורתי לעולם הפשע המאורגן⁵ ומאפשרות פעילות סמויה וחוצת גבולות.⁶

מגמות אלו הביאו חוקרים רבים להתנער מהתפיסה הדיכוטומית הרואה את הטרור והפשע המאורגן כספרות נבדלות ולאמץ השקפה הרואה את שתי התופעות כחלק מספקטרום נרחב של אינטראקציות, מבנים ארגוניים ודפוסי פעולה. תמרה מקרנקו מתארת את הקשר בין טרור פוליטי לפשע מאורגן כציר אחד, שהשחקנים השונים ממוקמים ונעים לאורכו בהתאם להתפתחויות במטרותיהם ובטקטיקות הפעולה שלהם. ציר זה כולל תופעות כגון בריתות בין ארגוני טרור ופשיעה לשם קידום אינטרס ספציפי, אימוץ של טקטיקות ויצירת מערכי פשיעה אורגניים בתוך ארגוני הטרור, היווצרות של ישויות היברידיות העושות שימוש נרחב ומקביל בטקטיקות של טרור וחתרנות ובטקטיקות של פשיעה מאורגנת לשם קידום מטרות פוליטיות ומקסום רווחים כאחד (האחדה), ואף מעבר של ארגונים מתחום פעילות אחד לאחר (טרנספורמציה).⁷

לארגוני טרור מעורבות עמוקה במגוון רחב של פעילויות עברייניות, החל מכריית יהלומי דמים וכלה בגניבת כלי רכב. עם זאת, תעשיית הסמים הבין-לאומית, סביבה החל להתהוות קשר הטרור-פשיעה בשנות השמונים של המאה הקודמת, עדיין מהווה את ענף הפשיעה הנפוץ ביותר בקרב ארגוני הטרור.⁸ ב-1993 טבע נשיא בוליביה את המושג "נרקו-טרורזים" בהקשר לשימוש בטקטיקות טרור על ידי קרטלי הסמים של מדינתו, ומאז הוא מהווה שם קוד לקשר ההדוק בין ארגוני טרור ובין תעשיית הסמים הבין-לאומית. על פי הסוכנות האמריקאית למלחמה בסמים (DEA), 19 מתוך 49 הארגונים הנמצאים ברשימת ארגוני הטרור של משרד החוץ האמריקאי, וכשישים אחוזים מכלל ארגוני הטרור בעולם, קשורים לשוק הסמים הבין-לאומי. בין הארגונים הבולטים ברשימה זו ניתן למצוא את הטליבאן האפגאני, אל-קאעידה, מחתרת ה-FARC הקולומביאנית וחזבאללה.¹⁰

המניע העיקרי למעורבות הנרחבת של ארגוני הטרור בתעשיית הסמים הינו פוטנציאל הרווח האדיר הגלום בתעשייה זו. לתעשיית הסמים בסיס צרכנים

עצום ברחבי העולם,¹¹ ועל פי הערכות סוכנות האו"ם למאבק בסמים ובפשיעה (UNODC), שוק הסמים הבינלאומי שווה כ־320 מיליארד דולר בשנה.¹² פוטנציאל הרווח הגבוה, כמו גם היותם של הסמים סחורה קלה יחסית להפקה, שינוע ומכירה, הופכים אותם למקור הכנסה יעיל וזמין עבור ארגוני הטרור.¹³ מעבר לממד הכספי, שיתוף הפעולה של ארגוני הטרור עם הארגונים השולטים במערכי הברחות הסמים הבינלאומיים גם משפר את גישתם לפעילויות כגון זיוף מסמכים, הברחת בני אדם דרך גבולות ומכסים והלבנת כספים. פעילויות אלו מעצימות את יכולותיהם של ארגוני הטרור להוציא אל הפועל מבצעי טרור מורכבים וחוצי גבולות.¹⁴

משמרות המהפכה וסחר הסמים הבינלאומי

משמרות המהפכה, אשר הוקמו על ידי איתוללה ח'ומייני ב־1979 לאחר שובו לאיראן, התרחבו מעבר לתפקידם הביטחוני הבסיסי, ובמהלך השנים הפכו ל"תאגיד" פוליטי־חברתי־כלכלי, בעל דריסת רגל בכל ממד של החיים הפוליטיים והחברתיים באיראן.¹⁵ רבים מיוצאי משמרות המהפכה נושאים בתפקידים בכירים במערכת הפוליטית והבירוקרטית האיראנית והארגון מהווה את הגוף הכלכלי החזק באיראן, כשהוא בעל אחזקות במגוון רחב של תעשיות, ביניהן תעשיות הביטחון, האנרגיה, הבנייה והתקשורת.¹⁶

במישור הביטחוני־מדיני, משמרות המהפכה הם שחקן מרכזי בכל הנוגע לקידום האינטרסים האיראניים במזרח התיכון וברחבי העולם, אינטרסים שבמרכזם נמצאת השאיפה האיראנית להגמוניה אזורית ולסילוק ההשפעות המערביות מהמזרח התיכון. בהקשר זה, משמרות המהפכה פועלים בשני מישורים מרכזיים ומשלימים: ראשית, הם מובילים את מאמצי "ייצוא המהפכה" האיראניים ופועלים להרחבת ההשפעה המדינית, האידיאולוגית והדתית של הרפובליקה האסלאמית ברחבי המזרח התיכון, מרכז אסיה, אפריקה ואמריקה הלטינית; שנית, הם חותרים באופן קבוע לערער את השפעתה של ארצות הברית במזרח התיכון באמצעות פגיעה באינטרסים שלה ושל בעלות בריתה באזור. לאור נחיתותה הצבאית של איראן מול ארצות הברית, משמרות המהפכה מרבים להסתמך על אסטרטגיות של לוחמה אסימטרית במאבקם עם המערב ובעלות בריתו ועושים שימוש נרחב וגלובלי בטקטיקות של טרור וחתרנות.¹⁷

הגוף המרכזי בתוך משמרות המהפכה האמון על הפצת המהפכה האסלאמית מעבר לגבולות איראן ועל ארגון פעילות הטרור והחתרנות כנגד יריבותיה של איראן הוא "כוח אל־קודס". יחידת עלית איראנית זו הוקמה ב־1990 כמסגרת ארגונית המווסתת ומנהלת את מאמצי ייצוא המהפכה של משמרות המהפכה. בין דפוסי הפעולה המרכזיים של היחידה ניתן למצוא: שימוש נרחב בטרור, מתן מעטפת מבצעית, לוגיסטית והדרכתית לארגונים מהפכניים ואנטי־אמריקאיים

וחדירה לאוכלוסיות שיעיות ומוסלמיות לשם יצירת תשתיות אזרחיות ופוליטיות התומכות בסדר היום האיראני. "כוח אל-קודס" מרבה לפעול באמצעות "סוכנים מטעם" (Proxy) כדרך לטשטוש המעורבות האיראנית בפעילות טרור חוצת גבולות. בהקשר זה, בעל הברית הבולט והמרכזי של הארגון הוא ארגון חזבאללה הלבנוני, שמשמרות המהפכה אף מלאו מקום מרכזי בהקמתו.¹⁸

שלא כמו רוב השחקנים הנמצאים על ציר הטרור-פשיעה, משמרות המהפכה אינם ארגון לא-מדינתי אלא חלק מהמסד האיראני. עם זאת, מעורבותם הגבוהה של משמרות המהפכה בטרור הבין-לאומי, הן באופן ישיר והן באמצעות "סוכנים מטעם", יוצרת הקבלה רבה בין דפוסי הפעולה של הארגון לבין אלה של ארגוני טרור לא-מדינתיים.¹⁹ בדומה לארגוני טרור, גם משמרות המהפכה רוצים להשיג גישה ליכולות מבצעיות ולוגיסטיות שישדרגו את יכולתם להפעיל טרור וחתרנות בשטחי יריביהם. בנוסף לכך, ההון הרב הגלום בסחר הסמים הבין-לאומי נתפס על ידיהם כאמצעי היכול לשמש למימון פעילויות טרור וחתרנות.²⁰ אינטרסים אלה הובילו את משמרות המהפכה להשתלב במגמת החיבור בין הטרור ובין הפשיעה ולקחת חלק במגוון פעילויות פשיעה חוצות גבולות, ובכללן בסחר הסמים הבין-לאומי.

מעורבותם של משמרות המהפכה בסחר הסמים הבין-לאומי אינה התפתחות טריוויאלית וטבעית. הסמים, ובמיוחד תוצרי צמח הפרג, כגון אופיום והרואין, פוגעים קשות בחברה האיראנית. איראן היא אחת המדינות בעלות שיעורי צריכת האופיום וההרואין הגבוהים בעולם (2.26 אחוזים מהאוכלוסייה בגילאי 15 עד 64 – השיעור השלישי בגובהו בעולם אחרי ארצות הברית ואפגניסטן),²¹ ומדי שנה מתים עשרות אלפי אזרחים איראניים כתוצאה מהתמכרות לסמים אלה.²² היקפה האדיר של בעיית הסמים האיראנית דוחף את השלטון להשקיע משאבים רבים במאבק נגד פעילות הברחת הסמים לאורך גבולה המזרחי של איראן. כתוצאה מכך, כמעט מדי שנה מובילה הרפובליקה האסלאמית את מדינות העולם בשיעורי תפיסות ההרואין.²³

משמרות המהפכה לוקחים חלק נרחב במאבק האיראני נגד מברחי הסמים, ורבים מאנשי הארגון אף נהרגו בקרבות ובמאבקים עם סוחרי סמים במחוזות סיסטאן וב־לוצ'קְטָאן ובמחוזות נוספים באיראן.²⁴ השתתפותם של משמרות המהפכה במלחמה בסמים אף מובלטת ומוצגת באווה על ידי הארגון כדרך לחיזוק הלגיטימציה הפנימית והבין-לאומית שלו.²⁵ עם זאת, ניתן להצביע על דואליות ביחס של משמרות המהפכה לתעשיית הסמים הבין-לאומית: לצד המאמצים להילחם בתופעת הסמים, מבקש הארגון גם לרתום את הפוטנציאל האסטרטגי והטקטי הגלום בסחר הסמים הבין-לאומי לקידום מטרותיו.

המעורבות בסחר הסמים הבין-לאומי והידוק הקשרים עם ארגוני פשע מאורגן גלובליים נותנים למשמרות המהפכה ול"כוח אל-קודס" פלטפורמות מבצעיות ולוגיסטיות התומכות את פעילות הטרור והחתרנות הגלובלית שלהם ומחזקות את יכולתם לאיים על שטחיהם ועל אוכלוסייתם של יריביהם (על ידי זיוף מסמכים, הברחת בני אדם דרך גבולות ומכסים, הלבנת כספים, בנקאות "שחורה" וכדומה).²⁶ סמים הרסניים, כגון הרואין וקוקאין, אף משמשים כ"נשק" בידי משמרות המהפכה: לסמים אלה השפעה חברתית הרסנית, הם גורמים לפירוק תאים משפחתיים, לפגיעה בבני נוער, להתחזקות של ארגוני פשיעה, לעלייה באליומות, לירידה בתחושת הביטחון האישי, ללחץ על שירותי רווחה ואכיפת חוק ולצורך בהקצאת משאבים כספיים וכוח אדם רב מצד המדינה. מאפיינים אלה מאפשרים למשמרות המהפכה לפגוע בעורף האזרחי וביציבות החברתית של מדינות המערב ושל בעלות בריתן, כפי שעולה מעדותו של עריק איראני, איש משמרות המהפכה לשעבר: "סיפרו לנו שהסמים יהרסו את הבנים ואת הבנות של אנשי המערב, וכי מוטלת עלינו החובה להרוג אותם. החיים שלהם שווים פחות, מכיוון שהם לא מוסלמים".²⁷

מעבר לפוטנציאל האסטרטגי והטקטי הגלום בשוק הסמים הבין-לאומי, כניסתם של משמרות המהפכה לשוק זה מניבה להם גם רווחים כלכליים. משמרות המהפכה חולשים על תעשיית ההברחות האיראנית, שעקב משטר הסנקציות הכבד המוטל על המדינה הפכה לגורם מרכזי בכלכלה ובמסחר של איראן, ושליטתם במעברי הגבול מאפשרת להם לצבור הון עתק מ"מיסוי" פעילויות הברחה בלתי חוקיות.²⁸ מעורבותם בסחר הסמים הבין-לאומי ופריסת חסותם על פעילות ארגוני הפשיעה העוסקים בכך יוצרים, אפוא, מקורות הכנסה בעלי פוטנציאל בלתי נדלה למשמרות המפכה.

ניתן להצביע על שני דפוסים מרכזיים של מעורבות משמרות המהפכה בסחר הסמים הבין-לאומי: מעורבות ישירה ומעורבות עקיפה דרך "סוכן מטעם". מעורבות ישירה של גורמים במשמרות המהפכה בסחר הסמים הבין-לאומי ניתן למצוא בראש ובראשונה בתעשיית ההרואין האפגאנית. הקשר הישיר בין משמרות המהפכה ובין שוק הסמים האפגאני נובע מהיותה של איראן החיץ היבשתי בין שדות גידול הפרג באפגניסטן ובין המערב. תנאים גיאואסטרטגיים אלה הופכים את איראן לנקודת המוצא של נתיבי סחר ההרואין המרכזיים בעולם – נתיבים המספקים הרואין לצרכנים ברוסיה, במערב אירופה ובארצות הברית – ומאפשרים למשמרות המהפכה להפוך לשחקן מרכזי בתעשיית ההרואין האפגאנית. ואכן, גורמי ממשל אמריקאיים והערכות מודיעין חסויות מצביעים על מעורבות של "כוח אל-קודס" במספר נתיבי הברחת סמים היוצאים מאיראן לעבר השווקים במערב.²⁹ לפי ההערכות של סוכנות האו"ם למאבק בסמים ובפשיעה, מדי שנה

מועברים דרך שטחה של איראן כ־140 טונות הרואין – 87 אחוזים מכלל ההרואין האפגאני הנסחר בעולם.³⁰

אנשי משמרות המהפכה מקיימים קשרים ומשתפים פעולה באופן הדוק עם שחקנים מרכזיים בשוק הסמים האפגאני ועם ארגוני פשיעה בין-לאומיים. במסגרת קשרים אלה מסדירים אנשי הארגון את העברת הסמים מאפגניסטן מערבה, וזוכים בתמורה לתשלום כספי ולסיוע אופרטיבי בפעילויות שונות, כגון הספקת נשק איראני לטאליבן ולארגוני טרור אחרים הפועלים נגד הממשל האפגאני וכוחות נאט"ו באפגניסטן.³¹

בנוסף לשיתוף הפעולה עם ארגוני פשיעה, משמרות המהפכה מנהלים גם מערך אוטונומי להפקה והפצה של הרואין. אנשי הארגון מכניסים לתוך איראן כמויות אדירות של אופיום גולמי מאפגניסטן, אותו הם מעבדים במעבדות מקומיות לכדי הרואין וסמים מבוססי-אופיום אחרים. סמים אלה מועברים לאחר מכן מערבה באמצעות מערך הברחה נרחב שהוקם על ידי הארגון וכולל ציי ספינות ומטוסים, חברות קש וחשבונות בנק חשאיים.³² פעילות זו של משמרות המהפכה מתוארת בדוח של שגרירות ארצות הברית באזרבייג'ן, אשר מצטט בכירים בממשל האזרי המצביעים על משמרות המהפכה כשחקן המרכזי בשוק ההרואין במדינה. על פי הדיווח, חקירות של הממשל האזרי העלו כי אנשי משמרות המהפכה מעורבים באופן ישיר בשינוע הרואין מאפגניסטן לאזרבייג'ן ובהפקת הסם המסוכן במעבדות בעיר תבריז ובערים איראניות אחרות. פעילות זו נתפסת באזרבייג'ן כחלק מניסיון איראני לערער את יציבותו של הממשל האזרי הפרו-מערבי.³³ גם עדויות של עריקים משורות משמרות המהפכה מצביעות על מעורבות בסחר בהרואין כתופעה נרחבת בקרב היחידות השונות של הארגון.³⁴

זירה נוספת בה מבקשים משמרות המהפכה לקדם את מטרותיהם באמצעות חבירה לגורמים בשוק הסמים הבין-לאומי היא אמריקה הלטינית. זירה זו הינה יעד אסטרטגי מרכזי עבור איראן, החותרת בנחישות, ותוך השקעת משאבים רבים, להעמקה והרחבה של מארג הקשרים שלה עם שחקנים אזוריים דומיננטיים בו, כמו ונצואלה, בוליביה וקובה. אחת הסיבות למעורבות הנרחבת של איראן ב"חצר האחורית" של ארצות הברית היא הרצון ליצור פלטפורמות מבצעיות שיאפשרו פגיעה במטרות ובאינטרסים אמריקאיים במקרה של הסלמת העימות סביב סוגיית הגרעין האיראני. באופן טבעי, השחקן המרכזי במאמץ איראני זה הוא "כוח אל-קודס" של משמרות המהפכה.³⁵

בהתאם לשיטות הפעולה המסורתיות של "כוח אל-קודס", חלק גדול מפעילות הארגון באמריקה הלטינית מתבצע על ידי "סוכנים מטעם", המאפשרים לו לממש יכולות מבצעיות גבוהות לצד שמירה על עמימות וריחוק. הגורם המרכזי באמצעותו פועלים האיראנים באזור זה הוא ארגון חזבאללה. גורמי מודיעין וממשל

אמריקאיים מצביעים על קשרים הדוקים בין "כוח אל-קודס" ובין חזבאללה, המשמש כ"קבלן ביצוע" של מגוון פעילויות טרור ופשיעה מאורגנת באמריקה הלטינית: הלבנת כספים, גיוס ואימון פעילים, סחר בנשק וסמים, זיוף מסמכים ואף רכש של מינרלים וחומרים אחרים העשויים לשמש את תוכנית הגרעין האיראנית. הסתמכותו הרבה של "כוח אל-קודס" על חזבאללה בפעילותו בחלק זה של העולם הינה טבעית במידה רבה, לאור הקשר ההדוק בין שני הארגונים, אחדות האינטרסים שלהם, יכולותיו האופרטיביות של הארגון הלבנוני וכוחו בחלק זה של העולם.³⁶ ואכן, הרשויות האמריקאיות מצביעות על חזבאללה כגורם מרכזי באיום האיראני על הביטחון הלאומי האמריקאי ועל אינטרסים אמריקאיים באמריקה הלטינית. קשריו של חזבאללה עם קרטלי סמים דרום אמריקאיים הם חלק מרכזי בהערכה זו.³⁷

חזבאללה הינו שחקן בעל ניסיון עשיר בכל הנוגע לסחר הסמים הבין-לאומי. מאז היווסדו מהווה הארגון שחקן מרכזי בתעשיית הסמים הלבנונית, ומעורבותו בה באה לידי ביטוי החל בשלב גדול וייצור הסמים וכלה בשלב ההברחה וההפצה.³⁸ במהלך השנים הרחיב הארגון את מעורבותו בסחר הסמים הבין-לאומי והחל לפעול ברחבי המזרח התיכון, וכן באירופה, באפריקה ובדרום אמריקה.³⁹ מעורבותו וקשריו בשוק הקוקאין הדרום אמריקאי ענפים ועמוקים במיוחד: חזבאללה יצר קשרים ושותופי פעולה עם קרטלי הסמים הגדולים במקסיקו, בקולומביה ובמדינות אחרות ביבשת ונטל חלק פעיל בשינוע סמים לארצות הברית ולעולם הרחב, בהלבנת רווחי סמים בהיקפי ענק ובפעילויות הברחה ופשיעה מאורגנת. עומקם של קשרים אלה נחשף בשנים האחרונות במספר פרשיות סמים בין-לאומיות רחבות היקף.⁴⁰ החיבור בין חזבאללה ובין קרטלי הסמים המקסיקניים מעניק ל"כוח אל-קודס" פלטפורמה מבצעית ולוגיסטית יעילה לניהול פעילות חתרנית לאורך גבולה של ארצות הברית ובשטחה ואף לביצוע פעולות טרור אסטרטגיות. קרטלי הסמים המקסיקניים מנהלים מערך הברחות ענק לאורך 3,000 הקילומטרים של הגבול המקסיקני-אמריקאי, מחזיקים בתשתיות ארגוניות ובכוח אדם נאמן ביותר מ-250 ערים אמריקאיות, ויכולותיהם הפיננסיות והשפעתם הפוליטית כמעט בלתי מוגבלות.⁴¹ יכולות אלו מאפשרות לקרטלים לעקוף את אמצעי הביטחון לאורך הגבול ולהחזיר לארצות הברית כמויות אדירות של סחורות מכל סוג: סמים, נשק, אנשים, סחורות מזויפות, חומרי נפץ ועוד. ביום פקודה, אין זה מן הנמנע שתשתיות הברחת הסמים של הקרטלים ישמשו למתקפת טרור של אנשי חזבאללה בשליחות "כוח אל-קודס".⁴² על פי רשויות החוק והלוחמה בסמים בארצות הברית, חזבאללה עושה כבר היום שימוש נרחב במערכי הברחות של קרטלי הסמים במטרה להחזיר נשק, פעילים וכספים לתוך ארצות הברית.⁴³

מלבד ההסתייעות בחזבאללה, גורמים ב"כוח אל-קודס" מבקשים ליצור "קשרי עבודה" ישירים עם שחקנים מרכזיים בשוק הסמים המקסיקני. ניסיון כזה נחשף עם גילוי מזימת ההתנקשות בשגריר ערב הסעודית בווינינגטון באוקטובר 2011 ומעצרו של מנסור ארבאבסיאר (Mansour Arbabsiar), אזרח אמריקאי ממוצא איראני, על ידי ה-FBI. החקירה חשפה ניסיון של אנשי "כוח אל-קודס" לגייס את קרטל הסמים המקסיקני "Los Zetas"⁴⁴ לפעולות טרור אסטרטגיות בארצות הברית,⁴⁵ לתקיפת שגרירויות ישראל וערב הסעודית שם ולהקמת נתיבי שינוע של הרואין אפגאני לצפון אמריקה.⁴⁶ על פי בכירים אמריקאיים, ניסיונות אלה נעשו בשליחות ובידיעת הדרגים הגבוהים ביותר במשמרות המהפכה. בעקבות זאת הוכלל מפקד "כוח אל-קודס", הגנרל קאסם סולימאני, ברשימה האמריקאית של פעילי טרור.⁴⁷ מנהל משרד המודיעין הלאומי של ארצות הברית, ג'יימס קלאפר, קבע כי הפרשה מעידה על בשלות איראנית לתקיפה בשטחה של ארצות הברית.⁴⁸ מכל האמור לעיל ברור כי למשמרות המהפכה ול"כוח אל-קודס" יש מעורבות עמוקה בסחר הסמים הבינלאומי. על פי ראש מחלקת המבצעים לשעבר של ה-DEA, מייקל בראון, מעורבות זו פותחת בפניהם מגוון אפשרויות אופרטיביות וטקטיקות לקידום מטרותיהם האסטרטגיות ברחבי העולם.⁴⁹

משמעויות ותובנות

את מעורבותם של משמרות המהפכה האיראניים בשוק הסמים הבינלאומי יש לבחון בהקשר רחב, כחלק מתהליך השתנותה של המלחמה האסימטרית במאה ה-21. בעוד שבעבר, פעילותו של הצד החלש בעימות אסימטרי הייתה מוגבלת לטריטוריה מצומצמת יחסית, התבססה על טקטיקות וכלים צבאיים וכוונה בעיקר נגד הכוחות הלוחמים בשטח, תהליכי הגלובליזציה וההתפתחויות הטכנולוגיות כיום מעניקים לשחקנים בעלי עוצמה נמוכה יחסית את היכולת לנהל מערכה גלובלית ואת הכלים לפגוע בעורף האזרחי ובאינטרסים הביטחוניים של מעצמות ומדינות חזקות פי כמה.

משמרות המהפכה נמצאים בחזית התפתחויות אלו, והארגון מנצל בשיטתיות ובנחישות את תהליכי הגלובליזציה לשם הרחבת מאגר היכולות המבצעיות העומדות לרשותו בעימות האסימטרי אותו הוא מנהל עם המערב ובעלות בריתו במזרח התיכון. דוגמה לכך ניתן למצוא בהשקעה האדירה של משמרות המהפכה בפיתוח יכולות מתקדמות ללוחמת סייבר, המנצלות את רשתות המידע והתקשורת הגלובליות לפגיעה בעורף הכלכלי והאסטרטגי של מעצמות דוגמת ארצות הברית.⁵⁰ בדומה ללוחמת הסייבר, המעורבות של משמרות המהפכה בשוק הסמים הבינלאומי מהווה גם היא נדבך במערכה האסימטרית אותה מנהל הארגון נגד המערב. אנשי משמרות המהפכה מנצלים תהליכי גלובליזציה, כגון

טטשוש הגבולות הבין-לאומיים, התפתחות מערכי תחבורה ותקשורת גלובליים וצמיחת רשתות פשיעה בין-לאומיות, כדי להפוך את שוק הסמים הבין-לאומי לפלטפורמה באמצעותה יכול הארגון לפגוע באינטרסים האסטרטגיים של המערב ובעלות בריתו.

החיבור בין ארגון גלובלי, מתוחכם ונחוש כמו משמרות המהפכה ובין היכולות המבצעיות וההון העצום הגלומים בשוק הסמים הבין-לאומי טומן בחובו איומים ביטחוניים ואסטרטגיים עבור יריבותיה של איראן: ראשית, מעורבותם של משמרות המהפכה בשוק הסמים הבין-לאומי, וקשריהם המתהדקים עם ארגוני פשע מאורגן וקרטלי סמים, מעצימים את היכולות האופרטיביות של הארגון לפעול ביעילות בזירות מרובות, לאיים על אינטרסים מערביים ולהוציא אל הפועל מתקפות טרור ברחבי העולם; שנית, פעילות משמרות המהפכה בתחום הסמים עלולה לערער את יציבותם הפנימית של משטרים פרו-מערביים במדינות בעלות חשיבות אסטרטגית, כפי שקורה באזרבייג'ן; שלישית, ההכנסות של משמרות המהפכה מסחר בסמים תורמות למיתון האפקטיביות של משטר הסנקציות הבין-לאומי כנגד הארגון ומחזקות את אורך הנשימה הפיננסי שלו, המאפשר לו להמשיך בפעילות הטרור הגלובלית שלו.⁵¹

מעורבותם של משמרות המהפכה בשוק הסמים הבין-לאומי טומנת בחובה גם הזדמנות עבור מדינות המערב: ראשית, המעורבות של משמרות המהפכה בסחר הסמים הבין-לאומי פותחת צוהר להפללה של הארגון בפעילות המנוגדת למשפט הבין-לאומי. בעוד שפעילות הארגון בתחום הגרעין כפופה לפרשנויות פוליטיות, ואילו קשריו לטרור ולמתקפות סייבר הם מעורפלים ומאפשרים מרחב הכחשה, סחר בסמים הוא פעילות שאת עקבותיה קשה יותר להסתיר. המעורבות של משמרות המהפכה בסחר הסמים מחייבת את הארגון ליצור "קשרי עבודה" קרובים עם גורמי פשיעה, אשר, בניגוד לפעילי טרור חדורי אידיאולוגיה דתית, לא יהססו "למכור" את שותפיהם האיראניים בתמורה להקלות בעונש או לתגמול כספי; שנית, סחר הסמים מייצר נתיבי כספים שניתן להתחקות אחריהם ואשר עשויים לשמש כראיה מפלילה נגד משמרות המהפכה. גילוי ואימות הקשרים בין משמרות המהפכה לשוק הסמים הבין-לאומי עשויים, אפוא, להוות בסיס יעיל למהלכים משפטיים ולסנקציות נגד איראן ומשמרות המהפכה.

כל חברי הקהילה הבין-לאומית מחויבים לבצע פעולות אכיפה וענישה כנגד יחידים, ארגונים ומדינות הלוקחים חלק בסחר בין-לאומי בחומרים אסורים ובהלבנת רווחי סמים.⁵² לאור זאת, חשיפת עדויות למעורבותם של משמרות המהפכה בסחר סמים בין-לאומי תאפשר להגדיר אותם כארגון הפועל מחוץ לחוק הבין-לאומי, ובכך לחייב על פי חוק את כלל חברות הקהילה הבין-לאומית (כולל איראן עצמה) להטיל סנקציות מגבילות על פעילותו (מאסר של חבריו, החרמת

כספים, הסגרת אישים מעורבים, תפיסה של כלי שיט ומטוסים, הגבלת תנועה ועוד).⁵³ באופן כזה ניתן לעקוף חלק מהחסמים הפוליטיים והמשפטיים המונעים את החמרת משטר הסנקציות נגד איראן.

מעבר לאספקט המשפטי, הדגשת החיבור בין משמרות המהפכה והמשטר האיראני לבין סחר בסמים הרסניים, כגון הרואין וקוקאין, עשויה להיות מכה קשה לעמדה המוסרית לה טוענת הרפובליקה האסלאמית. הסמים פוגעים קשות במארג החברתי של מדינות רבות ברחבי העולם, ובכללן מדינות פרו-איראניות כמו רוסיה וסין. חשיפת דעת הקהל הבין-לאומית למעורבותם של משמרות המהפכה – זרוע מרכזית בממשל האיראני – בתפוצה הבין-לאומית של סמים מסוכנים מסוגלת ליצור דה-לגיטימציה ולחץ ציבורי נגד שיתוף פעולה עם משטר האייתוללות ועמידה לציוד. בנוסף לכך, החברה האיראנית עצמה סובלת מבעיה קשה של התמכרות להרואין, אשר פוגעת במשפחות רבות במדינה. הדגשת הקשרים בין הממשל האיראני ובין שוק הסמים יכולה לפגוע בסמכות הדתית-מוסרית של הממסד האיראני ואף לערער את אמינותו בקרב הסקטורים השמרניים-אסלאמיים, עליהם הוא נשען באופן מסורתי.

תמונת המצב הכוללת מצביעה על כך שלמשמרות המהפכה האיראניים יש מעורבות משמעותית בסחר הסמים הבין-לאומי, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות "סוכנים מטעם". מעורבות זו מעניקה לארגון גישה למקורות מימון עוקפי סנקציות ולפלטפורמות אופרטיביות מתוחכמות, התומכים את פעילותו החתרנית נגד המערב. עבור יריבותיה של איראן, וביניהן ישראל, החיבור בין ארגון גלובלי, מתוחכם ונחוש כמו משמרות המהפכה ובין עולם הפשע המאורגן, מהווה תופעה, אשר בהיעדר תשומת לב מספקת וטיפול נכון, עשויה להיות בעלת השלכות אסטרטגיות משמעותיות.

לאור הנאמר לעיל, הפניית משאבים מודיעיניים ומבצעיים על ידי ארצות הברית, ישראל ושחקנים נוספים בזירה הבין-לאומית, לחקירה ולחשיפה של הקשרים בין משמרות המהפכה ובין סחר הסמים הבין-לאומי, מסוגלת ליצור תשתית חוקית ופוליטית להידוק משטר הסנקציות על הארגון ולחיזוק הבידוד הבין-לאומי סביב הרפובליקה האסלאמית.

הערות

- 1 James R. Clapper, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, http://www.dni.gov/files/office_of_the_Director_of_National_Intelligence/2013%20ATA%20SFR%20for%20SSCI%2012%20Mar%202013.pdf
- 2 בדו"חות הקודמים של סוכנות המודיעין הלאומית של ארצות הברית הופיע איום הפשע המאורגן רק כסעיף בתוך קטגוריית האיומים הכלכליים.
- 3 Louise I. Shelley, John T. Picarelli et al., *Methods and Motives: Exploring Links*

- between *Transnational Organized Crime & International Terrorism*, Washington, DC: National Institute of Justice, 2005.
- Tamara Makarenko, "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism", *Global Crime*, Vol. 6, No. 1 (February 2004), pp. 128-129.
- טקטיקות כגון הסתמכות על אזורי מחסה (safe havens) וקהילות פזורה, שימוש נרחב במערכי מודיעין ומודיעין-נגדי, שימוש במסמכים מזויפים ובמערכי הברחה חוצי גבולות.
- Thomas M. Sanderson, "Transnational Terror and Organised Crime: Blurring the Lines", *SAIS Review* (Winter-Spring 2004).
- Tamara Makarenko, "Terrorist Use of Organized Crime: Operational Tool or Exacerbating the Threat?", in: Felia Allum (ed.), *Defining and Defying Organized Crime: Discourse, Perceptions and Reality*, Routledge, 2009.
- Sanderson, "Transnational Terror and Organised Crime" p. 52.
- The Revolutionary Armed Forces of Colombia
- Michael Jacobson and Matthew Levitt, "Tracking Narco-Terrorist Networks: The Money Trail", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 34, No. 1 (2010), pp. 118-119, <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/4bbcbca42e5c8a.pdf>; Derek S. Maltz, *Narcoterrorism and the Long Reach of U.S. Law Enforcement*, testimony in U.S. Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade, November 17, 2011, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg71265/html/CHRG-112hhrg71265.htm>.
- הדו"ח האחרון של סוכנות האו"ם למאבק בסמים ובפשיעה (UNODC), שפורסם ב-2012, מעריך כי בין 153 מיליון ל-300 מיליון בני אדם ברחבי העולם, בקבוצת הגיל 15-64 (3.4-6.6 אחוזים מאוכלוסיית כדור הארץ בקבוצת הגיל הזו) השתמשו לפחות פעם אחת בחומרים פסיכואקטיביים בלתי חוקיים, כאשר בין 15.5 ל-38.6 מיליון מתוכם הם מכורים הצורכים סמים באופן קבוע; UNODC, *World Drug Report 2012*, 2012, p. 7.
- Matthew Levitt, *Hizbullah Narco-terrorism, A Growing Cross-border Threat*, IHS Defense Risk and Security Consulting, September 2012, p. 34.
- James A. Piazza, "The Opium Trade and Patterns of Terrorism in the Provinces of Afghanistan: An Empirical Analysis", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 24, No. 2 (2012), p. 216.
- Tamara Makarenko, *Europe's Crime-Terror Nexus Links between Terrorist and Organised Crime Groups in the European Union*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2012.
- Frederic Wehrey, Jerrold D. Green, et al., *The Rise of the Pasdaran, Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corp*, RAND, 2009, p. xi.
- Ali Alfoneh, *How Intertwined Are the Revolutionary Guards in Iran's Economy?*, American Enterprise Institute, October 22, 2007.
- כוח קדס, יחידת עילית של משמרות המהפכה באיראן, משמש כחוד החנית של מתקפת הטרור האיראנית המתבצעת נגד ישראל ברחבי העולם בשיתוף פעולה עם חזבאללה, מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם מאיר עמית, המרכז למורשת המודיעין, אוגוסט 2012, עמ' 5-6.
- שם, עמ' 8-9.

- United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2012*, May 2013, 19
<http://www.state.gov/documents/organization/210204.pdf>.
- Alfoneh, *How Intertwined Are the Revolutionary Guards in Iran's Economy?* 20
- UNODC, *World Drug Report 2011*, 2011. [http://www.unodc.org/documents/data-](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/StatAnnex-consumption.pdf) 21
[and-analysis/WDR2011/StatAnnex-consumption.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/StatAnnex-consumption.pdf).
- Bill Samii, "Iran: Domestic Drug Abuse, Smuggling on the Rise", Radio Free 22
 Europe-Radio Liberty, July 3, 2013,
<http://www.rferl.org/content/article/1063489.html>.
- ב-2010 תפסו הרשויות האיראניות 33 אחוזים מכלל ההרואין שנתפס בעולם, 23
 UNODC, *World Drug Report 2011*, p. 29.
- John Calabrese, *Iran's War on Drugs, Holding the Line?*, Middle East Institute, 24
 2007.
- Wehrey, Green, et al., *The Rise of the Pasdaran*, p. 65. 25
- Piazza, "The Opium Trade", p. 217. 26
- Dudi Cohen, "Iranian Drug Ring Funding Terror?", *Ynet*, November 18, 2011. 27
<http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4149990,00.html>.
- Jonathan Spyer, *Inside Iran: War By Other Means*, The Global Research in 28
 International Affairs (GLORIA) Center, July 13, 2012.
- Joby Warrick, "In Iran, Drug Trafficking Soars as Sanctions Take Bigger Bite", *The* 29
Washington Post, November 1, 2012,
[http://articles.washingtonpost.com/2012-11-01/world/35504357_1_global-drug-](http://articles.washingtonpost.com/2012-11-01/world/35504357_1_global-drug-drug-dealers-drug-trade)
[drug-dealers-drug-trade](http://articles.washingtonpost.com/2012-11-01/world/35504357_1_global-drug-drug-dealers-drug-trade)
- UNODC, *World Drug Report 2010*, 2010, pp. 54-55; 30
[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)
[res.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)
- במארס 2012 הכריז משרד האוצר האמריקאי על הגנרל ע'ולאס-רזא בע'באני 31
 (Gholamreza Baghbani), מפקד "כוח אל-קודס" בעיר זהדאן (Zahedan) על גבול איראן-
 אפגניסטן, כגורם מפתח בהעברת הרואין למערב. האשמות דומות הועלו גם כלפי סגן
 מפקד צבא היבשה של משמרות המהפכה ובעבר מפקד מחוז טהראן, בריגדיר-גנרל
 עבדאללה אראקי (Abdullah Araqi), שנחשד בקשרים עם ארגוני פשיעה באלבניה,
 בולגריה ורומניה, העוסקים בשינוע הרואין אפגאני למערב:
- U.S. Department of the Treasury, *Treasury Designates Iranian Qods Force General* 32
Overseeing Afghan Heroin Trafficking Through Iran, March 7, 2012,
<http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1444.aspx>; Hugh
 Tomlinson, "Iran's Elite Guard Runs Global Crime Network Pushing Heroin to
 West", *The Times*, November 17, 2011.
<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/middleeast/article3229170.ece>.
- Tomlinson, "Iran's Elite Guard". 32
- "Tehran-Baku Tensions Heat Up", *Aftenposten*, October 15, 2009, 33
<http://www.aftenposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/article3999424.ece>.
- Tomlinson, "Iran's Elite Guard". 34
- Jaime Darembaum, *Iran and Latin America*, Hudson Institute, January 2011. 35
[http://www.hudson.org/files/publications/Iran_Latin_America_Darembaum_](http://www.hudson.org/files/publications/Iran_Latin_America_Darembaum_Jan2011.pdf)
[Jan2011.pdf](http://www.hudson.org/files/publications/Iran_Latin_America_Darembaum_Jan2011.pdf); Norman A. Bailey, *Ahmadinejad's Tour of Tyrants and Iran's Agenda*
in the Western Hemisphere, Hearing Before the House of Representatives Committee

- on Foreign Affairs, February 2, 2012; <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhr72653/pdf/CHRG-112hhr72653.pdf>. 36
- ארגון חזבאללה החל לפעול באמריקה הלטינית כבר בשנותיו הראשונות, באמצע שנות השמונים של המאה העשרים, כאשר סוכניו חדרו לקהילות הלבנוניות והשיעיות באזור משולש הגבולות של ארגנטינה, ברזיל ופרגוואי (אזור הנחשב גם כיום ל"מערב פרוע", בו השפעתם של המשטרים המקומיים חלשה יחסית). במהלך השנים הקימו סוכני חזבאללה תשתיות נרחבות ברחבי דרום אמריקה ומרכז לאימון פעילים, הלבנת כספים וביצוע פעולות טרור. ארגוני ביון מערביים קובעים כי בעשור האחרון פועלים באמריקה הלטינית כ־450 סוכני חזבאללה המנהלים רשת רחבה של תאי טרור ופשיעה פעילים:
- John Rollins & Liana Sun Wyler, *Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress*, Congressional Research Service, October 19, 2012, pp. 19-20.
- U.S. House of Representatives, *House Resolution 429*, October 11, 2011; <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hres429ih/pdf/BILLS-112hres429ih.pdf>; U.S. 112th Congress, *Countering Iran in the Western Hemisphere Act of 2012*, December 28, 2012. 37
- <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ220/pdf/PLAW-112publ220.pdf>;
Roger F. Noriega & José R. Cárdenas, *The Mounting Hezbollah Threat in Latin America*, American Enterprise Institute, October 6, 2011, <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/latin-america/the-mounting-hezbollah-threat-in-latin-america>
- גלעד נתן, **הברחות ותפיסות סמים**, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, פברואר 2010, 38
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02424.pdf>.
- Levitt, *Hizbullah Narco-terrorism*. 39
- Roger F. Noriega, *Hezbollah's Strategic Shift: A Global Terrorist Threat*, Hearing Before the House of Representatives Committee on Foreign Affairs, March 20, 2012, pp. 3-4, http://www.aei.org/files/2013/03/20/-hezbollahs-strategic-shift-a-global-terrorist-threat_134945797264.pdf; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Targets Major Money Laundering Network Linked to Drug Trafficker Ayman Joumaa and a Key Hizballah Supporter in South America*, June 27, 2012, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1624.aspx>.
- Bailey, *Ahmadinejad's Tour of Tyrants*, p. 25. 41
- Frank J. Cilluffo & Joseph R. Clark, "Thinking About Strategic Hybrid Threats – In Theory and in Practice", *Prism*, Vol. 4, No. 1 (2012), pp. 52-54, http://www.ndu.edu/press/lib/pdf/prism4-1/prism46-63_cilluffo-clark.pdf. 42
- Noriega & Cárdenas, *The Mounting Hezbollah Threat*; "Hezbollah Uses Mexican Drug Routes into US," *The Washington Times*, March 27, 2009, <http://www.washingtontimes.com/news/2009/mar/27/hezbollah-uses-mexican-drug-routes-into-us/print>.; Noriega & Cárdenas, 2011; Levitt, 2012, 41; CIA, "Expanding Links between Alien Smugglers and Extremist: Threats to the United State," p. 2, <http://www.documentcloud.org/documents/369169-2001-07-06-expanding-links-between-alien.html>. 43
- אחד הקרטלים הגדולים והחזקים במקסיקו, ארגון אלים ואכזרי, שהוקם על ידי יוצאי יחידות מובחרות של צבא מקסיקו והינו בעל קשרים ענפים ומוכחים לחזבאללה. 44

- U.S. Department of Justice, *Man Pleads Guilty in New York to Conspiring with Iranian Military Officials to Assassinate Saudi Arabian Ambassador to the United States*, October 17, 2012, <http://www.fbi.gov/newyork/press-releases/2012/man-pleads-guilty-in-new-york-to-conspiring-with-iranian-military-officials-to-assassinate-saudi-arabian-ambassador-to-the-united-states>; U.S. Department of Justice, *U.S.A. vs. Mansour Arbabsiar & Gholam Shakuri*, 2012, <http://www.justice.gov/opa/documents/us-v-arbabsiar-shakuri-complaint.pdf>. 45
- Charlie Savage and Scott Shane, "Iranians Accused of a Plot to Kill Saudis' U.S. Envoy", *The New York Times*, October 11, 2011, http://www.nytimes.com/2011/10/12/us/us-accuses-iranians-of-plotting-to-kill-saudi-envoy.html?ref=mansourjarbabsiar&_r=0. 46
- U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Five Individuals Tied to Iranian Plot to Assassinate the Saudi Arabian Ambassador to the United States*, October 11, 2011, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/tg1320.aspx>. 47
- James R. Clapper, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, office of the Director of National Intelligence, 2012, p. 5, <http://www.intelligence.senate.gov/120131/clapper.pdf>. 48
- Michael A. Braun, *Iran, Hezbollah and the Threat to the Homeland*, Hearing Before the House of Representatives Committee on Homeland Security, March 21, 2012, p. 2. 49
- גבי סיבוני וסמי קרוננפלד, "לוחמת הסייבר של איראן", *צבא ואסטרטגיה*, כרך 4, גיליון 3 (דצמבר 2012), עמ' 69–89. 50
- Cohen, "Iranian Drug Ring". 51
- האיסור לקחת חלק בסחר בחומרים אסורים מתבסס על שלוש אמנות בין-לאומיות מחייבות: 52
- The Single Convention on Narcotic Drugs (1961); The Convention on Psychotropic Substances (1971); The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988). 53
- UN, *The United Nations Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988, http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf.

נשק סייבר ויציבות בינלאומית: איומים חדשים על היציבות מחייבים סוגים חדשים של דוקטרינות אבטחה¹

גיא פיליפ גולדשטיין

מאמר זה בוחן את הסיכונים האסטרטגים של נשק סייבר ואת הנחיצות לפתח דוקטרינות ייחודיות להגנת סייבר, כדי לצמצם ככול האפשר את הסיכון להסלמת משבר עד לכדי יציאתו מכלל שליטה. כיום, לוחמת אינטרנט ממוחשבת, היא אחת מתוך כמה זירות צבאיות שצפויות לצמוח, הן בארצות הברית והן במדינות נאט"ו. המאמר הנוכחי מציג רעיונות ומסגרות עבודה מהספרות ה"קלאסית", העוסקים באסטרטגיה, במטרה לעצב תפישה מוסדרת יותר של הסיכונים הטמונים בנשק הסייבר ליציבות הבינלאומית, ובעקבות זאת, לזהות את סוגיות הליבה בהגנת סייבר, שישמשו נקודת משען לדוקטרינות עתידיות.

מילות מפתח: לוחמת סייבר, הרתעה, דוקטרינת הגנת סייבר, נשק סייבר, ארצות הברית, נאט"ו, אסטרטגיה, הערכת סיכונים

כבר בתחילת 2013, הפך מרחב הסייבר למוקד בעל חשיבות אסטרטגית. מפקדת הסייבר של ארצות הברית היא מפקדה מאוחדת אחת, הכפופה לפיקוד האסטרטגי האמריקאי מאז 2009. כמו במבצעים אסטרטגיים או מיוחדים אחרים, גם כאן מחייבות החלטות מרכזיות קבלת אישור ישירות מנשיא ארצות הברית. ההשפעות של נשק סייבר עשויות להיות כה נרחבות, עד ש"יש להתיר את השימוש בו רק בעקבות פקודה ישירה של העומד בראש כוחות הביטחון (המפקד העליון)".² לעומת זאת, מבחינת הפנטגון, חבלה ממוחשבת שמקורה במדינה אחרת יכולה להוות עילה למלחמה – כפי שהוצהר בצורה רשמית למחצה במגזין 'וול סטריט' ביוני 2011. האיום של מתקפות סייבר הוצב בראש רשימת סיכונים הביטחון הלאומי,

גיא פיליפ גולדשטיין הוא סופר; מחבר רב המכר **בבל שעת אפס**.

כחלק מהערכת האיומים הכלל-עולמיים של קהילת המודיעין לשנת 2013.³ כיום, לוחמת רשת ממוחשבת היא אחת מתוך כמה זירות צבאיות שצפויות לגדול, הן בארצות-הברית והן במדינות נאט"ו.⁴

למרות כל זאת, לא פורסמה בנושא כל דוקטרינת שימוש ברורה כגון דוקטרינת ההרתעה הגרעינית. ראשית, דומה שכללים רבים נותרו חשאיים, ואך ורק במסגרת הדרג הגבוה ביותר של הבכירים. כמו כן, התחום עצמו אינו מוגדר בצורה ברורה: הוא יכול להיות תחום של לוחמה⁵ או לאו דווקא, למעשה.⁶ האם מרחב הסייבר קריטי רק משום שהוא תורם לביטחון הצבאי,⁷ או שהוא חיוני בזכות עצמו, בשל ערכם העולה של הנתונים המאוחסנים ומוגנים בו? לבסוף, לפיתוח דוקטרינה נדרשים זמן ותקדימים היסטוריים. למרות שתפיסות של הרתעה גרעינית החלו לצמוח ב-1946 בעקבות עבודות של ברודי,⁸ הדוקטרינה של 'השמדה הדדית מובטחת' (Mutually Assured Destruction) לא עמדה למעשה במקום מרכזי לפני סוף שנות החמישים.⁹ ברית-המועצות, "גרף הלמידה" של האסטרטגיה הגרעינית היה אף מתקדם פחות.¹⁰ השדה של מחקרי הסייבר עדיין צעיר יחסית, ונשק הסייבר עצמו מתפתח ללא הרף, ברמה ובהיקף.

אולם, מדוע היעדר דוקטרינה מציב בעיה חמורה? ללא מסגרת ניהול ראויה או דוקטרינה של יחסים בינלאומיים – הכנסתה לשימוש של כל טכנולוגיה הרסנית שטרם נבדקה מהווה פוטנציאל להשלכות בלתי-צפויות. הדבר נכון במיוחד בעסקי המלחמה. ללא מסגרת של דוקטרינה, הסתמכות בלעדית על פתרונות טכנולוגיים אינה ערבות לשימור הסטטוס קוו. יציבות במהלך 'המלחמה הקרה' לא הובטחה על ידי טכניקות הגנה כמו מערכות יעילות של טילים אנטי-בליסטיים. לא רק שמדובר בפתרונות טכנולוגיים חמקמקים – הם גם היו בלתי-רצויים לצורך שימור מאזן האימה העומד במרכז דוקטרינת ההשמדה ההדדית המובטחת (MAD). שתי המסקנות הובילו לחתימה על ההסכם להגבלת טילים אנטי-בליסטיים (Treaty ABM) ב-1972.¹¹

אין בכך כדי לבטל את הנחיצות של התפתחויות טכנולוגיות מסוימות – כמו למשל שיגור טילים בליסטיים מצוללות (SLBM) שמבטיחים יכולת מכה שנייה של השורדים, אולם אלה חייבות להתלוות לדוקטרינה סדורה שתחזק אותן ותמנע סתירות. הדבר נכון במיוחד למרחב הסייבר, שטבעו והסיכונים שבו מצביעים כי הגיע הזמן למאמץ מעין זה. ראשית, הנושא אמנם אינו מפותח דיו עדיין, אולם אין מדובר עוד בשלב הראשוני. אנו נמצאים יותר מ-15 שנה לאחר התרגיל האמריקאי Eligible Receiver בשנת 1997, שעורר בדרג הפדרלי את החשש הממשי הראשון בנוגע ללוחמת סייבר,¹² ומאחורינו כבר למעלה מחמש שנים שעומדות בסימן כמה וכמה תקריות סייבר ביחסים הבינלאומיים, החל מלוחמת הגרילה-סייבר בין רוסיה לאסטוניה ב-2007¹³ ועד המתקפות הזרות נגד חברת ארמקו בערב-הסעודית,

שמקורן אולי באיראן.¹⁴ אנו מגיעים לנקודה שבה יש לנו מספיק דוגמאות לניסוח ההנחות הראשונות בסוגיות ובדוקטרינות. שנית, ניתן לגשת לנושא מהזווית הקלאסית של מסגרות פוליטיות ומשפטיות. למרות שחייבת להינתן תשומת הלב לייחודיות התחום, אין צורך בגישת "לוח חלק". דוגמה עדכנית לכך היא Tallinn Manual – מחקר שבחן את ישימות החוק הבינלאומי בלוחמת סייבר, והצליח להחיל תקדימים משפטיים על מצבי לוחמת סייבר.¹⁵ בהמשך לדוגמה זו, המאמר הנוכחי יבקש להחיל מסגרות מספרות האסטרטגיה ה"קלאסית", כדי להציע הערכה מוסדרת יותר של הסיכונים הטמונים בנשק הסייבר לציבות הבינלאומית, ובעקבות זאת – לזהות את סוגיות הליבה בהגנת סייבר שיחייבו מענה באמצעות דוקטרינות עתידיות.

טיבו של מרחב הסייבר והסיכונים הנוכחיים בו

מהו מרחב הסייבר? השאלה נדונה בהרחבה, לרוב תוך התמקדות במרכיבים הטכנולוגיים (כגון ספקטרום אלקטרומגנטי, טכנולוגיות של מידע ותקשורת).¹⁶ להלן מובאת הצעה למבט משלים שיהיה שימושי למאמר הנוכחי. מרחב הסייבר הוא השם העכשווי לכל מערכות המידע המבוססות על נתונים דיגיטליים. רדיו אלקטרומגנטי אנלוגי אינו חלק ממרחב הסייבר. הוא אינו יודע כיצד "לדבר דיגיטלית". מחשב דנ"א, לעומת זאת, שעובד עם נתונים דיגיטליים, מהווה חלק ממנו. קלטת אלקטרומגנטית שניתן להפעילה במכשיר הקלטה אנלוגי אך היא מקודדת בנתונים דיגיטליים – גם היא חלק ממרחב הסייבר. מידע דיגיטלי הוא השפה שבני-האדם יצרו כדי לדבר עם מכונות. מקורה במהפכה התעשייתית – במכונת האריגה של ז'קרד (Jacquard loom (1801), כאשר המורכבות הגוברת של מכונות חדשות עוררה צורך ביצירת שפה כזאת, וראשיתה בכרטיסי ניקוב. לאחר מכן נדרשו כמעט מאתיים שנה להתפשטות השפה בין המכונות, ביחוד לאור המצאות כמו מכונת החישוב של טיורינג ופרוטוקול האינטרנט. הסייבר מורכב משלושה רכיבים בסיסיים: חומרה (כולל ציוד טלקומוניקציה), תוכנה (כולל פרוטוקולים להעברת נתונים), ו"חושבה" ("brainware") – החלק האנושי. בני-אדם הם חלק מהעברת הנתונים ומהווים נקודות ירוט פגיעות מאוד.¹⁷ בני-אדם הם גם כותבי הקוד: חלק מהנשק המסוכן ביותר במרחב הסייבר כיום הוא המוחות המרושתים של האקרים מוכשרים. מבחינת תפקוד, ניתן לחלק את מרחב הסייבר לשניים: התמיכה הפיזית שמשפיעה באופן חומרי על התקשורת והחישוב, והתחום הסמנטי שמתרגם פעולות מהתמיכה הפיזית לנתונים, לפקודות ולמשמעות, ושולט בתמיכה הפיזית שלו עצמו.

תיאור פשוט זה של מרחב הסייבר מסייע להבין מדוע יש כיום דחיפות להגדיר את התנאים להגנת סייבר, ומהן נקודות התורפה הקריטיות ביותר במרחב הסייבר.

ראשית, החלוקה לנתונים דיגיטליים לעומת אנלוגיים מסייעת להבין מדוע הפכה לוחמת סייבר לנושא אסטרטגי רק לקראת סוף שנות האלפיים. המחשוב מלווה אותנו כבר למעלה מ-65 שנים, מאז תום מלחמת העולם השנייה. עם זאת, בשנת 1986 היוו נתונים דיגיטליים רק 0.6% מכלל הנתונים לאחסון, לתקשורת ולשידור, ו-24% בלבד בשנת 2000, אך שיעורם הגיע ל-93% ב-2007. בנקודה זו, יכולות המידע האנלוגי ה"ישן" הפכו לבלתי-חשובות.¹⁸ כפי שניסח זאת מרק אנדריסן כעבור ארבע שנים: "התוכנה אכלה את העולם".¹⁹ דבר זה יכול להסביר את התפוצה והפיזור של תקריות מתקפת סייבר במהלך הזמן: עד המחצית השנייה של שנות האלפיים העברנו לפורמט דיגיטלי את אחת מהמערכות הקריטיות ביותר שיש לכל מוסד או אורגניזם – את מערכת המידע שלו.

שנית, תיאור זה מדגיש את הממד הסמנטי. ממד זה משקף את מרכז הכובד האמיתי של מערכות מידע מרושתות. היעד של ARPAnet, הרשת שהולידה את האינטרנט, היה "להדגיש עמידות ויכולת הישרדות, לרבות היכולת לעמוד באובדן של חלקים גדולים מרשתות הבסיס".²⁰ רשתות מיתוג מנות (Packet switching) תוכננו כך שיעמדו בבלאי של חומרה. במרחב הסייבר, הנזק החמור ביותר מתרחש כאשר הנתונים נפגעים ומשמעותם מתעוותת, כפי שניתן היה לראות, למשל, ב"מבצע בוסתן"²¹ או בסטקסנט. בשני המקרים, ההשפעה המרבית הושגה בעקבות הפעלת מניפולציה על אנשי שליטה ובקרה, באמצעות פגיעה במערכות פיקוד ובקרה. כמו כן, השחתת בקרים תעשייתיים שקובעים את קצב המנועים בצנטריפוגות p-1 השיגה חבלה ממשית יותר.²²

מאפיינים של מתקפות סייבר

ביוון העתיקה, פירוש המילה 'לוגוס' היה המילה שנאמרה, המשפט, המשמעות הישירה של התיאור וגם הרעיונות העמוקים שהוא ביטא.²³ הייתה זו הגדרה מבלבלת אך עשירה. היא גם הובילה להאקרים הראשונים: הסופיסטים (המורים הנודדים). הסופיסטים תמרנו את המילים ואת התחביר כדי לעוות את המשמעות. מה שאנו מכנים כיום 'מרחב סייבר' הוא הלוגוס הדיגיטלי החדש שלנו. השפה שלנו מתוכננת לדבר עם מכונות, החל מהתמיכה הפיזית שלה דרך התרגום הסמנטי המיידית לפקודות המכונות למכונות או לאנשים, ועד "ההזיה המוסכמת"²⁴ (consensual hallucination) של גיבסון. בלוגוס הדיגיטלי, הסופיסטים המודרניים פועלים כמו שולייט הקוסם של פול דיקא (Paul Dukas): אחד שולח את הקוד, וסביבת המכונות – שהיא מעשה ידי אדם – משתנה. מכונות נבנות כך שיאמינו לפקודות ולטיעונים שגויים. כך הן משנות את העולם הפיזי. איכות המתקפה תלויה בראש ובראשונה בכישרונו של הקוסם.

נשק סייבר פוגעני עושה שימוש בפרצות שנוצרו בעת ייצור המכשור²⁵ או הקוד או על ידי האדם המפעיל אותו, בין אם באופן טבעי ובין אם בכוונה תחילה, ואז מנצל זאת לפעולה נוספת. כדי להעריך ביתר דיוק את ההשפעות על העולם הפיזי, לוחמי סייבר בונים מודלים של חלקים מהעולם הפיזי, ואז בודקים את המתקפה עליהם²⁶. נשק סייבר יכול גם להסתיר את חתימתו ומקורו.²⁷ מבחינת מידע, מאפיינים אלה מעניקים יתרון אסימטרי לתוקף ברגע שמתגלה ליקוי (או פרצה): רק התוקף יודע על הפרצה, ורק הוא יודע איזו מדינה תוקפת. אסימטריה זו במידע מעניקה יתרון ברור לתוקף. עם זאת, כיוון שמרחב הסייבר מתעדכן בהתמדה על ידי שדרוגי תוכנה והסביבה הפיזית של הסייבר משתנה בהתאם, יכולת הניצול לרעה מוגבלת וארעית: חיפוש או ייצור של פרצות מחייב מאמץ מתמיד. השפעות של מתקפות הן מיידיות, ומתרחשות ברגע שהמחשבים מקבלים את המסר – הקוד תוקף ב"שעת האפס". טווח ההשפעות רחב ביותר, בשל השימוש הנרחב שהוסבר לעיל במכונות הדוברות את השפה הדיגיטלית: מריגול (חדירה למחשבים שמאחסנים מידע) וחבלה כלכלית (חדירה ו/או השחתה של מחשבים המאחסנים מידע בעל ערך פיננסי או כתובות IP), ועד חבלה פיזית (מתקפות נגד מחשבים ששולטים ומפקחים על סוגים שונים של תהליכים בתעשייה האזרחית או במערכות נשק טקטי או אסטרטגי). כיוון ש"התוכנה אכלה את העולם" וממשיכה לעשות זאת, אין גבול למה שאפשר לתקוף. להשפעות יש גם מרכיב פסיכולוגי. חובה להחליף ציוד שניזוק במתקפה קינטית. ציוד שנפגע ממתקפת סייבר עשוי להיות עדיין שמיש, אבל הספקות בדבר היכולות שלו יישארו לעד.

חוסר יציבות גאופוליטית כתוצאה מנשק סייבר – (I) מגמה התקפית ומהירות

המאפיינים הפוטנציאליים שהוזכרו לעיל במונחים של מגמה התקפית, מהירות ופוטנציאל להשפעות רחבות-היקף יוצרים סביבת טכנולוגיה צבאית שנוטה להפר את הסטטוס קוו. בניתוחו המקורי לתיאוריית התקפה-הגנה טוען רוברט ג'רוויס שתנאי דילמת האבטחה נשענים על שני "משתנים מכריעים": "האם ניתן להבחין בין מדיניות ונשק הגנתיים לבין התקפיים, והאם יש יתרון לאחד מהם – להגנה או להתקפה"²⁸. שילוב בין שני המשתנים האלה יוצר ארבעה עולמות אפשריים, וג'רוויס מציין שבעולם שבו "לא ניתן להבחין בין עמדה התקפית להגנתית" וכאשר "להתקפה יש יתרון", קשה ביותר למעצמות עולמיות לשמר את הסטטוס קוו. במקרה כזה, האמונות חזקות בדיוק כמו טכנולוגיה. מלחמת העולם הראשונה הייתה תוצאה של עולם כזה, שהוגדר "בעל סכנה כפולה". מעצמות-העל דאז למעשה הולכו שולל: הטכנולוגיות של מכונות הירייה ומסילות הרכבת נתנו יתרון

להגנה.²⁹ אולם עקב הניצחונות המהירים בקרבות של ביסמרק בעשורים שלפני כן, מעצמות העל האמינו שטכנולוגיות צבאיות עדיין מעניקות יתרון להתקפה.³⁰ ההקבלה לסביבה הצבאית שמעוצבת ונשלטת על ידי נשק סייבר היא ברורה. ראשית, קיימת אמונה מוסכמת שנשק סייבר מעניק יתרון למתקיף.³¹ יתרון זה עשוי להיות טמון באסימטריה שבין המתקיף למתגונן בכל הנוגע למידע: תחילה, מעצם טבעה של הבעיה, הצד המתגונן מתעלם מקיום הפרצה כל עוד אינה מוחשית. כמו כן, כאשר קיומה של הפרצה בא לידי ביטוי זה עלול להיות מאוחר מדי. טיעון זה מצריך חידוד ואולי בחינה נוספת – אולם אינו קשור לענייננו. העובדה שיתרון זה יכול להיות מוגבל וזמני במציאות היא שולית מבחינת ישימות המודל שמציג ג'רוויס. כמו אירופה שלאחר ניצחונותיו של ביסמרק, מה שחשוב הוא האמונה שבאה לידי ביטוי בקונצנזוס הכללי. נקודה שנייה – נשק סייבר אינו ניתן לניטור. בקושי ניתן להבחין בין יכולת הגנה להתקפה. דוקטרינות של שימוש כפול, לרבות שימוש להתקפה והגנה גם יחד הופיעו בסין, אך גם במדינות מערביות מובילות.³² יכולות הליבה כוללות נכסים שלפחות ממרחק ניתן לפרשם כמיועדים לשימוש התקפי או הגנתי – כמו תשתית IT או כותבי קוד. נכון להיום, בתחום נשק הסייבר, אין מקבילה למה שכונה בשיחות Salt II "ההבדלים הגלויים", כלומר, הסימנים ששימשו לזיהוי מטוסי תקיפה שנושאים טילי שיוט ארוכי-טווח.³³ קשה מאוד להבדיל בין פיתוח יכולת הגנה לפיתוח יכולת התקפה, שכן הגנה מקורה בעיקר בתרגולים של צוותי אבטחת מידע (Red-Team).³⁴

הסיכונים של "סכנה כפולה" יכולים להחמיר גם עקב מתקפה מהירה שמשמשת מכת פתיחה. מתקפת פתע כזו שבאה "משום מקום" תהיה כה יעילה, עד שתמנע כל תגובה מהצד המותקף. בניתוח ראשוני של משחקי הרתעה הדדית הראה זאגארה שככל שהמשחק קצר יותר מבחינת מספר המהלכים, כך עולה הסבירות שהוא יפר את הסטטוס קוו.³⁵ התמריץ להכות ראשון משותף לכוחות שחולקים רמה דומה של פיתוח טכנולוגי. במקרה כזה, התפיסה שמדובר בסיכוני התקפה שווים תוביל למה ששלינג מכנה "חשש הדדי ממתקפת פתע".³⁶ כפי ששלינג מנסח זאת בספרו Arms and Influence:

"[...]טכנולוגיה צבאית ששמה דגש על מהירות בזמן משבר שמה דגש על המלחמה עצמה.[...]אם הנשק יכול להיות מופעל מיידית בלחיצת כפתור או במתן "אור ירוק", ויכול להגיע ליעד כמעט ללא התרעה ולהסב הרס מוחלט, תוצאת המשבר תלויה בפשטות בשאלה, מי הראשון שיימצא כי המתח בלתי-נסבל[...]"³⁷

ניתן לראות ששורות אלה נכתבו כמה שנים לפני הקמתה של ARPAnet. הן מהדהדות בכתובים הראשונים של קציני חיל האוויר האמריקאי על המלחמה

בעידן המידע, כאשר ציינו כי "שימוש בכוח מקדים עשוי להפוך לתנאי מוקדם להצלחה".³⁸

הדינמיקה המובילה לעימות מחריפה גם בשל ההשקעה הטכנולוגית המתמשכת במחקר ופיתוח של נשק סייבר. המניע להשקעה נוספת ניזון מהתרחבות מרחב הסייבר ליותר ויותר תחומי חיים אזרחיים וצבאיים, ומהצורך להגן על עולמות חדשים אלה במרחב הסייבר. היות שקשה להבחין בין יכולות מחקר ופיתוח של הגנה לאלה של התקפה, מטבע הדברים נוצר מרוץ חימוש. קצב ההמרה הפנימי של תהליכים לא־מקוונים בסייבר לתהליכים מקוונים אינו תמיד בשליטת הצבא: בהבדל ממהפכות אחרות בתחום הצבא שהונעו מתוך תחרות ממשית, הדחף לדיגיטליזציה של הצבא האמריקאי נמשך בקצב מהיר גם לאחר התפוררות ברית־המועצות.³⁹ ייתכן שניתן לראות בכך את התגלמות הדינמיקה האוטונומית של נתונים דיגיטליים ושל תוכנה שממשיכה "לאכול" את הצבא. במקרה כזה, גם האבולוציה האיכותנית של הטכנולוגיה עצמה יכולה לשבש את יציבות הסטטוס קוו. כפי שציין קיסינג'ר, מדינות יריבות עלולות לחיות בחשש כי "[...] הסכנה להישרדותן טמונה בפריצת דרך טכנולוגית של היריב".⁴⁰ ג'וינט וקורבט ציינו כי קצב השינויים יוצר "אי־ודאות מהותית בנוגע לטכנולוגיות מתקדמות": "[...] טכנולוגיה אינה יכולה לספק את התנאים המספיקים להשגת הרתעה יציבה".⁴¹ ואכן, כדוגמה אזורית מביא הורוויץ את מרוץ חימוש הסייבר במזרח־אסיה כמגביר את א־היציבות.⁴² לבסוף, מעבר לזרועותיו המתארכות של הסייבר, היריבות הפנימית הדינמית והתסיסה המתמדת של תעשיית ה־IT מייצרים שדרוג מתמשך במרחב הסייבר עצמו. אולם שיפורים חיוביים אלה מהווים גם מקור לשינויים חדשים בשדה המשחק הצבאי, כמו למשל בהיבט של פרצות חדשות. די בגורם זה, שאינו תלוי ביריבות צבאית או פוליטית, כדי להאיץ באופן מכני את מרוץ החימוש.

חוסר יציבות גאו־פוליטית כתוצאה מנשק סייבר – (II) ייחוס וסף

בנוסף לתפיסת הסייבר כסביבה במגמה התקפית "נוטה לחיפזון" ותחום המשתנה בהתמדה מבחינה טכנולוגית, מרחב הסייבר מאופיין גם ביכולת לשקול מתקפה גם ללא (1) ייחוס ברור ו־(2) זיהוי ברור של הסף שחצייתו מסוכנת בעקבות המכה הראשונה. גורמים אלה תורמים לערעור נוסף של היציבות.

כפי שכבר צוין לעיל, היעדר חתימה – סוגיית הייחוס – מעניק יתרון לתוקף. אם הותקף, הצד המתגונן אינו יודע במי לנקום. יתרה מכך, הדבר פוגע בהגנה שלו שכן הוא אינו יכול להנחית מכת נגד שתוכל לפגוע ביכולות התוקף, או להרתיע אותו. ללא זיהוי ברור של התוקף, המותקף יתקשה גם להניע קשרים דיפלומטיים

כדי לארגן לחץ נגדי. אם ינקוט פעולת תגמול או הגנה נגד המדינות הלא־נכונות, הוא עלול להגביר את הבידוד שלו עצמו, ואף להביא להסלמה בזירה הבינלאומית. ייחוס אינו סוגיה של מה בכך. במשחקי מלחמה, זוהי אחת השאלות הראשונות ששואל השחקן שעומד בראש מערך ההגנה: "מי עשה את זה?"⁴³ כדי לצבור רווח דיפלומטי, הייחוס צריך להגיע לרמה גבוהה של ודאות, ומבחינה טכנית קשה להשיג זאת בזמן מוגבל.⁴⁴ תוקפים פוטנציאליים יכולים לנקוט מדיניות של "הכחשה אמינה" (plausible deniability), שתנטרל את הקהילה הבינלאומית ותצמצם את טווח התמרון של המותקף. ניתן להסיק את הייחוס מההקשר הבינלאומי.⁴⁵ עם זאת, הדבר אינו שקול ליצירת "אקדח מעשן" באופן שאינו ניתן לסתירה, הדרוש כדי לשלב תמיכה דיפלומטית עם תמיכה צבאית חיצונית, בייחוד לנוכח הכשלים המודיעיניים שהובילו לפלישה לעיראק ב־2003. בנוסף, אפילו ההקשר הבינלאומי עלול להיות עמום. מאז ה־BrainVirus ב־1986, שהדביק דיסקטים דיגיטליים בכל העולם טרום עידן האינטרנט,⁴⁶ מרבית ההידבקות בתוכנות זדוניות היו כלל־עולמיות בטבען. כל המכונות שמדברות בשפה הדיגיטלית רגישות להידבקות דיגיטליות. למרות שעל סקסנט נאמר שכונן ספציפית למתקני העשרת הגרעין באיראן, הוא נמצא גם בהודו, בסין, ברוסיה ובארצות־הברית.⁴⁷ דבר זה מקל עוד יותר על התוקף לאמץ את עמדת ההכחשה האמינה – גם הוא קורבן.

איי־הכרה בסף ברור מערערת מאוד את היציבות. בעבודתו הקלאסית על מלחמות "Arms and Influence" מציין שלינג את חשיבות הצבת סף בניסוח "סגנון המלחמה"⁴⁸ (idiom of war). שלינג מדגיש שעל מנת שהספים יבנו בצורה יעילה את הדיאלוג באווירה האלימה של המלחמה, עליהם להיות "פשוטים, ניתנים לזיהוי ובולטים".⁴⁹ לדוגמה, חצייה של נהר או הר, או תנועת כוחות צבא. השאלה הופכת קריטית, שכן החישוב שמבצע כל שחקן תלוי ב"עקומת האמינות"⁵⁰ של כל משתתף – כלומר, בסיכונים שכל מדינה קיבלה על עצמה בעימות, בין אם מרצונה החופשי או מתוך אילוץ שכפה עליה היריב. סיכונים אלה תחומים באותם גבולות שהוזכרו לעיל. הם ממוקמים בתוך מערך היררכי, המארגן בצורה אמינה את שיטת הפעולה המקובלת על הממשלה. הנחה שיש מידתיות שקשורה למערך ההיררכי היא המפתח לאמינות זו. הנחה זו מאפשרת את השליטה בדיאלוג האלים. אם חלה טעות בהבנת עקומת האמינות של היריב, נוצרת תפיסה של "חוסר איזון בפתרון",⁵¹ שעלולה להכניס את העימות לסחרור. לדוגמה, מדיניות הנקמה המסיבית לפי מסמך NSC-162/2 הוגדרה על ידי ויליאם קאופמן כחסרת אמינות, משום שיהיה זה 'לא על פי מנהגה של ארצות־הברית' לבצע אותה.⁵² מנגד, כפי שזיהו זאגארה וקילגור בעבודתם על 'תיאוריית ההרתעה המושלמת', אמינות ההרתעה הגרעינית טמונה במתן העדפה לנקמה

על פני נסיגה.⁵³ העדפה זו נשענת על קיומו של איום סביר (במיוחד מכה שנייה של השורדים), אך גם על חישוב מושכל של נקמה: העדפה מושכלת כזו מייצרת אמינות. לדוגמה, אם הפגיעה היא במקום קדוש במדינה, במיוחד במרכזי האוכלוסייה שלה, ואם מדינה זו יכולה להגיב במכת נגד ועדיין לגרום נזק משמעותי לתוקף, אזי קיימת סבירות גבוהה שתעשה כך. הסיכון הגבוה משנה את חישוב התגמול. במצב כזה, המדינה תוכל לנייד משאבים פנימיים ביתר קלות, הודות ללכידות וקונצנזוס לאומי. האפשרות של תגובה חריפה יותר הופכת אמינה. ואכן בתחילת עידן הגרעין, לידל הארט ציין כי "קורבנות של תוקפנות מונעים מדחף בלתי-נשלט להגיב במכת נגד ללא קשר להשלכות [...]". ולכן "התוקף יהסס להפעיל פצצות אטום" בשל הסבירות לנקמה.⁵⁴

כאן טמון קושי נוסף בהקשר של מתקפות סייבר: הן אינן מציעות אפיון פשוט, ניתן לזיהוי ובולט של הסף הנחצה. האם קשיים מסוימים בבנקאות מקוונת יובילו לפניקה פיננסית ולאסון כלכלי? ואם כן, בכמה שעות, ימים או שבועות מדובר? אם בעיר הבירה של המדינה המותקפת יש הפסקת חשמל, כמה אנשים עתידים למות תוך יום אחד? כאשר הייתה הפסקת חשמל בחוף המזרחי של ארצות-הברית במשך יותר מ-52 שעות ב-2003, ההשפעות היו מזעריות למדי, אם כי לא ניתן להתעלם מהן.⁵⁵ הפגיעה לאורך זמן אינה מתפתחת בהכרח בקו ישר. הקשיים נובעים גם מהיעדר תקדימים לשימוש בנשק המתפתח בהתמדה. עצם הפלישה ללא הרשאה של חיל אוויר זר למרחב האווירי של מדינה אחרת מהווה הפרה של הריבונות, אולם מה לגבי מתקפות סייבר שפוגעות שוב ושוב בשרתים שמשמשים חברות במדינה, אך ממוקמים מחוץ לגבולותיה? לבסוף, הפגיעות עשויות להיגרם מפעולות לא-ישירות או פסיכולוגיות. לדוגמה, בעצם החדרת ספקות באשר לשימוש הבטוח ביכולות צבאיות או אזרחיות, נשק סייבר יכול לעורר שיתוק גם אם לא חולל זאת ישירות. האם דומה הדבר לשיתוק שהוא תוצאה של פגיעה ישירה?

אפשר לנתח את ההשלכות על יציבות מתוך (1) היעדר ייחוס ו-(2) היעדר סף ברור באמצעות תיאוריית 'ההרתעה המושלמת'.⁵⁶ תיאוריה זו מניחה שעל מנת שאיום יהיה מרתיע, הוא חייב להציג מסוגלות: השימוש בו חייב ליצור פגיעה כואבת משמעותית לצד המאויים, כלומר, הצד המאויים יעדיף שלא לספוג אותה. האיום חייב גם להיות אמין: הצד המאויים חייב להיתפס כמי שמעדיף לממש את האיום על פני נסיגה. עם זאת, ללא חתימה, איום ההרתעה אינו כשיר עוד: הצד המאויים אינו יודע במי לנקום. התוקף החסוי אינו מאויים. גם הצד המתגונן אינו אמין אם הוא מאיים לפגוע "בהכול ובכולם" בתגובה למתקפות ממקור לא ידוע. באותה מידה, אם מזוהה ייחוס אולם קשה לאמוד את הפגיעה ולא ניתן להצביע על הסף שנחצה, אזי הנקמה לא תהיה "מידתית", אלא קשה מדי או קלה מדי.

ברמת המאקרו יש הסכמה גם בספרות העוסקת באסטרטגיה, כי אסימטריה או פערים במידע הזמין לכל אחד מהצדדים (מי תוקף? מה מותקף?) יובילו לעימות. כניסה לסחרור נחשבת כנובעת משגיאות בהערכה, או כפי שמנסחים זאת זאגארה וקילגור: "[...] אי־ודאות אסטרטגית ותגובה בלתי־יצפויה, כאשר שתיהן יכולות להיות בעיקר תוצאה של טעויות שמקורן בכשל מודיעיני, בלבול בירוקרטי, חישוב שגוי או כל ליקוי אחר, בין אם בחשיבה ובין אם באיסוף המידע".⁵⁷ הסיכונים של כניסה לסחרור יגברו אם המדינות יגיבו במתקפות שמטרתן ליצור מידע כוזב במערכת של היריב. ניתן לראות גם במלחמה תהליך שנועד לפתור בעיית מידע: מה עוצמת המכה שמדינה יכולה להנחית על היריב?⁵⁸ התשובה לשאלה זו תאפשר יצירת סדר היררכי של המדינות. היררכיה זו תשמש מערכת מיקוח מסודרת ומובנת לכול. דבר זה מסביר כיצד הסיכוי למלחמה גובר כאשר שתי המדינות היריבות מחזיקות בעוצמה דומה, בהשוואה למצב פחות שוויוני (שאז תוצאת העימות ברורה).⁵⁹ עם זאת, שיטת הפעולה של לוחמת סייבר היא יצירת בלבול בנתונים. אופן פעולה זה מאיים לפגוע במידע אסטרטגי, ולחולל אי־ודאות וסיכונים שיערערו את הסטטוס קוו.

היעדר המחשה אמיתית ובקנה־מידה גדול של מתקפות סייבר הוא אחד הגורמים שהגביל עד כה את סיכון הסחרור. היכולת לפגוע בסוג כזה של נשק אינה ברורה כמו במקרה של נשק קינטי או גרעיני. עם זאת, היכולת של תולעת סקסנט וההפנמה המתמשכת ש"התוכנה אוכלת את העולם" גם יחד הובילו לאחרונה מעצמות עולמיות להיות חשופות יותר לסיכונים מסוג הנשק החדש. התפיסות אכן משתנות בעקבות שינויים בשטח ושינויים בהכרזות הפומביות. המסגרות הפסיכולוגיות המערובות במשחק, על פי ג'רוויס ועל פי תיאוריית 'ההרתעה המושלמת', הופכות רלוונטיות לסביבה גאופוליטית שנתונה להשפעה מתגברת של נשק סייבר.

סיכום – הצורך בדוקטרינות של "בקרת הסלמה" בהגנת סייבר

אין סיבה להאמין שה"דיפלומטיה של האלימות"⁶⁰ – כפי שמנסח שלינג את התעוררות תופעת הלוחמה – עתידה להיעלם במקביל להיטמעות הציוויליזציה שלנו במרחב הסייבר. בזמן בועת האינטרנט של שנות התשעים הראה מייקל פורטר כיצד "הכלכלה החדשה" של האינטרנט עשויה להדגיש סוגים מסוימים של יתרונות עלות על פני אחרים בחיפוש אחר בידול תחרותי⁶¹; אולם אין זה אומר שהכללים הישנים של האסטרטגיה ייעלמו. להיפך, המנצחים יהיו אלה שיצליחו "לראות באינטרנט השלמה לדרכים המסורתיות של התחרות ולא חלופה להן".⁶² באופן דומה, "הכוח להכאיב" מגולם במלואו בסייבר – אבל אינו מחליף את כללי

האסטרטגיה. כפי שמציג זאת ג'ון שלדון, ניתן לבחון את עוצמת הסייבר דרך הממדים הקלאסיים של האסטרטגיה, כפי שהציגו מייקל הווארד וקולין ס. גריי.⁶³ טכנולוגיות חדשות אינן מבטלות את סיכוני הסחר בלוחמה. בקצרה, הדבר תלוי בהשפעות של כל טכנולוגיה על הגורמים הבלתי-משותפים המעוררים לוחמה כוללת: התפיסה שיכולות צבאיות אסטרטגיות נוטות לטובת התוקף, האפשרות שיכולות הצבא המתגונן ימשו גם הן לתקיפה, מצב כניסה מהירה לפעולה שיקצר את משך ה"משחק" הצבאי, קצב מהיר של שינוי טכנולוגי שיש לו פוטנציאל להפך מחדש את האיזון בין כוחות הצבא (או זו לפחות התפיסה). עוצמתם של גורמים אלה היא שתשפיע על יכולת האיום והאמינות של כל שחקן, וכך תשנה את ההרתעה שבבסיס היחסים בין השחקנים. בסופו של דבר, ניתן לסכם את שאלת מאזן האימה כבעיית מידע: האם זיהיתי במדויק את היכולות האמיתיות של האויב – ושל עצמי? האם האויב יכול להבין את כוונותי? היכן עוברים הקווים האדומים שלי – והאם אני מבין היכן עוברים הקווים האדומים שלו?

בשל כל השיקולים הללו, ובייחוד עקב היכולת להשחית נתונים ומידע אסטרטגי, נשק סייבר מגביר את הסיכון לכך ששגיאות מידע יסלימו מצב משבר לכדי מלחמה כוללת. הדיון שלעיל על (1) היעדר ייחוס ו-(2) היעדר סף ברור מסייע להסביר מדוע סיכון זה מתממש בצורה כה ברורה בנשק סייבר. יתרה מכך, הפתרון לשתי הסוגיות הופך דוחק אפילו יותר בשל טבעו של המשחק, שמתקצר בעקבות טכנולוגיה שעובדת במהירות האור ונתפסת כמגמה התקפית. כל אלה רק מדגישים עד כמה חיוני הצורך בדוקטרינה שתנהל את משבר המידע. לכן, דוקטרינה ליציבות הסייבר לא תתבסס אך ורק על היכולות לפעולת תגמול – כמו לדוגמה היכולת למכה שנייה מוכחת של השורדים, שנמצאת בלב ההרתעה הגרעינית, אלא, באותה מידה של חשיבות, היא תתבסס על היכולות להשיג בהירות ברמה האסטרטגית. אם לא ניתן לבסס את האמת לגבי הערכת הנזק והייחוס, אזי הצד המתגונן נמצא בסיכון לאחד מהשניים – להודות בתבוסה (אבל בפני מי?) או להיכנס לפעולת תגמול כשהוא "מגשש באפלה", תוך סיכון גבוה לסחרור העימות. לעומת זאת, אם מושגת ידיעת אמת ברורה, לפחות ב"חושבה" של מקבלי החלטות האסטרטגיות ואולי אף בכל שאר מערכות התוכנה והחומרה של הצד המתגונן, אזי הצד המתגונן יוכל לפחות לעשות שימוש בכל שאר האופציות המסורתיות שברשותו, מאימים דיפלומטיים ועד אסטרטגיים, על מנת לאלץ בצורה משכנעת את התוקף לסגת. ההקבלה ליעדי חיפוש האמת בקרב שירותי המודיעין אינה אמורה להפתיע. אם בסייבר, כמו במודיעין, "האמת משחררת",⁶⁴ הרי זה בין היתר משום ששניהם פועלים בתחומים אינפורמטיביים – האחד מבוסס על פורמט דיגיטלי והשני מבוסס על "חשאיות".⁶⁵

קווי מתאר כאלה לדוקטרינות להגנת סייבר עשויים להיות דומים לאלה של פעולות הבהרה כגון חקירות משטרה או ריגול נגדי, אם כי בהובלת דרג אסטרטגי – כמו ראש מדינה. חקירות אלה ייתמכו ביכולות טכניות ניכרות ויפעלו לפי מתודולוגיות חדשניות לחיפוש האמת, החל מבדיקה דדוקטיבית לייחוס ועד סימולציות מערכות להערכת קווים אדומים. כמו כן, יהיה בהן מרכיב דיפלומטי משמעותי שימנף כמה מעגלים של שיתופי פעולה הדוקים. לא ניתן להגיע לאמת באמצעות מרכז אחד בלבד. מדובר בתהליך חברתי המבוסס על שיתוף בנתונים התומכים במסקנות ובשקילה זהירה של האילוצים הקיימים על פי ההקשר המודיעיני, או בהתבססות על היכולת לשכפל ניסויים.⁶⁶ מבחינה זו, דוקטרינות הגנה צבאיות למרחב הסייבר מקבילות במידה מסוימת לדרך שנקטו לאחרונה הנהלות תאגידיים, משיווק⁶⁷ עד משאבי אנוש:⁶⁸ כזו שמאמצת גישה של פיקוח ומדע לפתרון בעיות. זוהי הדרך הבטוחה ביותר להגיע למקום הטוב ביותר בממלכת המידע: לאמת.

הערות

- 1 מאמר זה בוחן את הסיכונים האסטרטגיים של נשק סייבר ואת הנחיצות לפתח דוקטרינות ייחודיות להגנת סייבר, כדי לקזז את הסיכון של הסלמת משבר עד כדי יציאה מכלל שליטה. פירוט דוקטרינות אלה הוא מעבר להיקף הדיון של המאמר הנוכחי. במאמר שייצא בקרוב אבחן כמה מהפתרונות לבעיות היציבות שיוצגו כאן.
- 2 David E. Sanger and Thom Shanker, "Broad Powers Seen for Obama in Cyberstrikes", *New York Times*, February 3, 2012.
- 3 Luis Martinez, Intel Heads Now Fear Cyber Attack More Than Terror, *ABCNews*, March 13, 2013, <http://abcnews.go.com/Blotter/intel-heads-now-fear-cyber-attack-terror/story?id=18719593>
- 4 Despite austerity cuts, the UK's cybersecurity budget has been expected to grow by some £650m (\$1.07bn) over the 2012-2015 period. In James Blitz, "Country profile: UK defences are boosted to fight e-crime", *Financial Times*, June 2, 2011.
- 5 Keith B. Alexander, "Warfighting in Cyberspace", *Joint Forces Quarterly*, 46, 3rd quarter (2007): pp. 58-61.
- 6 Martin C. Libicki, "Cyberspace is not a warfighting domain", *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 8, no. 2, (2012): pp. 325-340.
- 7 שם.
- 8 Bernard Brodie, "The development of nuclear strategy", *International Security*, 2, No.4, (1978): pp. 65-83.
- 9 Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy, Third Edition*, (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp.234-236.
- 10 שם, עמ' 243-244.
- 11 ראו לדוגמה: Lawrence Freedman (2003), p. 338
- 12 ראו ריאיון עם ג'ון האמר, לשעבר סגן שר ההגנה בין השנים 1997 ל-1999, בתוך: Michael Kirk, "Cyberwar!", *PBS*, April 24, 2003.

- <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/cyberwar/interviews/hamre.html>
- 13 "Estonia hit by 'Moscow cyber war'", *BBC News*, May 17, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6665145.stm>
- 14 Nicole Perlroth, "In Cyberattack on Saudi Firm, U.S. Sees Iran Firing Back", *New York Times*, October 23, 2012.
- 15 Michael N. Schmitt, Gen. ed., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare* (New York: Cambridge University Press, 2013).
- 16 Daniel T. Kuehl, "From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem", in *Cyberpower and National Security*, eds. Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr and Larry K. Wentz (Washington D.C.: National Defense University Press, 2009), pp.26-28.
- 17 שגיאות אנוש בתצורת האבטחה זוהו כ"אחריות ל-80% מהפגיעויות של חיל האוויר"
James A. Lewis ed., *Securing Cyberspace for the 44th Presidency*, Center for Strategic and International Studies, 2008, p. 55.
ומתקפות 'פשינג' הדגישו את חשיבות "הגורם האנושי" באבטחת סייבר. קווין מנדיה מציינת: "בעוד הדורות הקודמים של המתקפות כיוונו לטכנולוגיה כמו רשתות ושרתים וניצלו פגיעויות בתוכנה, כיום התוקפים התפתחו והם מכוונים לחולשות וללקויים אנושיים"
Kevin Mandia, "Cyber threats and ongoing efforts to protect the Nation", *Permanent Select committee on Intelligence, US House of Representatives*, October 4, 2011.
- 18 Martin Hilbert, Priscila Lopez, "The World's Technological Capacity to Store, communicate and compute information", *Science*, 332, no. 6025 (2011):60-65.
- 19 Marc Andreessen, "Why Software is Eating the World", *The Wall Street Journal*, August 20, 2011.
- 20 Barry M. Leiner, Vinton G. Cerf, David D. Clark, Robert E. Kahn, Leonard Kleinrock, Daniel C. Lynch, Jon Postel, Larry G. Roberts, Stephen Wolff, *A Brief History of the Internet* (The Internet Society, 2012). <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>
- 21 David A. Fulghum, "Why Syria's Air Defenses Failed to Detect Israelis", *Aviation Week & Space Technology*, October 3, 2007.
- 22 David A. Fulghum, "Israel used electronic attack in air strike against Syrian : וכך mystery target", *Aviation Week & Space Technology*, October 8, 2007.
- 22 Nicolas Falliere, Liam O Murchu, Eric Chien, *W32. Stuxnet Dossier*, (Symantec, 2010).
- 23 Barbara Cassin, CNRS, "Logos et Polis: La force du Discours", in Catherine Golliau ed., *La Sagesse Grecque* (Paris : Le Point Référence, 2011), p.41-43
- 24 William Gibson, *Neuromancer* (New York: Ace Science Fiction, 1984)
- 25 See for example the issue of kill switch in chips in Sally Adlee, "the hunt for the kill switch", *IEEE Spectrum*, May 1st, 2008.
- 26 For example, according to David Sanger (New York Times), when Israel and the US developed a "bug" to derail nuclear enrichment operations at Natanz plant in Iran, research teams "[...]began building replicas of Iran's P-1 centrifuges[...]" since "the bug needed to be tested". See David E. Sanger, "Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran", *New York Times*, June 1, 2012. In particular, the Dimona complex in Israel may serve as a testing ground for cyber-attacks of centrifuges- see

- William J. Broad, John Markoff & David E. Sanger, "Israeli Test on Worm Called Crucial in Iran Nuclear Delay", *New York Times*, January 15, 2011.
- The issue of cyber-attacks attribution is a major difficulty explored in fiction (see 27 for example, Guy-philippe Goldstein, *Babel Minute Zero* (Paris: Denoel, 2007) and illustrated in real life episodes such as the cyber-attacks against Estonia in 2007 - see Mikko Hypponen, "9th of May", *F-Secure Weblog*, February 15, 2010, <http://www.f-secure.com/weblog/archives/archive-052007.html>
- .Robert Jervis, "The Security Dilemma", *World Politics*, 1978, pp. 187. 28
- Charles L. Glaser and Chaim Kaufmann, "What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it?", *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring, 1998), pp. 44-82. 29
- Jervis (1978), p. 190. 30
- ב-2009 הציג גרגורי ג'יי. רטרי את הנושא של "דומיננטיות המתקפה" במרחב הסייבר: 31
ראו Gregory J. Rattray, "an environmental approach to understanding cyberpower" in F. Kramer, S. Starr, L. Wentz, "*Cyberpower and National Security*", National Defense University, Potomac Books, 2009.
- מהמשרד להערכת נושאי רשת/משרד ההגנה, ציין כי "ההנחה הנוכחית היא כי בסייבר לתוקף יש את היתרון המוחלט" David T. Fahrenkrug, "Countering the Offensive Advantage in Cyberspace: an Integrated Defensive Strategy", 2012 4th International Conference on Cyber Conflict, NATO CCD COE Publications, Tallinn.
- תוכניות פיתוח צבאי חדשות שהושקו ב-2012 הן עבור DARPA והן עבור חיל האוויר 32
האמריקאי מצביעות על עניין ברור בנושק התקפי, בתוך: Tom Gjelten, "First Strike: US Cyber Warriors Seize the Offensive", *World Affairs*, January-February 2013.
- בנוסף, במרס 2013, "[...]גנרל קית' אלכסנדר, שעומד בראש הסוכנות האמריקנית לביטחון לאומי ומפקדת הסייבר, העיד בפני המחוקק שהצבא הקים לפחות 13 יחידות שיהיו להן יכולות התקפיות בסייבר." "Obama Calls China Cyber Attacks 'State Sponsored'", *News Wires*, March 13, 2013.
- לשנת 2013 ציין את הצורך ב-"Lutte Informatique Offensive" (LIO) או "לוחמת סייבר התקפית" (בתוך Vincent Lamigeon, "Livre Blanc de la Defense: Les 5 nouvelles priorites imposees a l'armee francaise", *Challenges*, April 29, 2013).
- ראו: Thomas K. Longstreth and Richard A. Scribner, "*Verifications of Limits on Air Launched Cruise Missiles*", in Frank von Hippel and Roald Z. Sagdeev, eds., *Reversing the Arms Race: How to Achieve and Verify Deep Reductions in the Nuclear Arsenals* (New York: Gordon and Breach, 1990), pp. 185 33
- לסקירה אמריקאית קצרה ביותר, ראו: Zachary Fryer-Biggs, "Building Better Cyber Red Teams", *Defense News*, June 14, 2012. 34
- Frank C. Zagare, "*The Dynamics of deterrence*", University of Chicago Press, 1987 35
- see discussion on rules relaxation and lengthening the game, pp. 48-56.
- Thomas C. Schelling, "*The Strategy of Conflict*", Harvard University Press, 1960, 36
Chap. IX, "The Reciprocal fear of surprise attack".
- Thomas C. Schelling, "*Arms and Influence*", Yale University Press, 1966, pp. 225. 37
- ראו: David S. Fadok, Major, USAF, "John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis", School of Advanced Air Power Studies, 1995, pp. 49. 38
- שנה קודם לכן כבר ציין ג'ון וורדן כי "לכידה וניצול של ספרת הנתונים עתידה להיות המאמץ החשוב ביותר ברוב המלחמות העתידיות". כיבוש 'ספרת הנתונים' (datasphere) מוגדר כעדיפות להצלחה צבאית, ראו: Col. John A. Warden III, USAF,

- "Air Theory for the Twenty-first Century", Chap. 4, in Challenge and Response: Anticipating U.S. Military Security Concerns, ed. Karl P. Magyar, Maxwell AFB, Ala., Air University Press, August 1994.
- Keith L. Shimko, "The Iraq Wars and America's Military Revolution", ראו: 39
Cambridge University Press, p. 129.
- Henry Kissinger, 'Arms control, inspection and surprise attack', *Foreign Affairs*, 40
xxxviii:3 (April 1961), pp. 370.
- Carey B. Joynt, Percy E. Corbett, "Theory and Reality in World Politics", Macmillan
Press, London, 1978, pp. 92-93. 41
- Michael Horowitz, "Information Age Weaponry and the Future Shape of Security in
East Asia", *Global Asia*, Vol. 6, Summer 2011. 42
- John Markoff, David E. Sanger, Thom Shanker, "In Digital Combat, U.S. Finds no easy
deterrent", *New York Times*, January 26, 2010; David E. Sanger, Elisabeth Bumiller,
"Pentagon to consider cyberattacks acts of war", *New York Times*, May 31, 2011. 43
- Warwick Ashford, "South Korea says cyber attack originated from IP address in China",
came from IP address in China", *Computer Weekly*, March 21, 2013. 44
- Warwick Ashford, "South Korea admits mistake in linking cyber attacks to China",
cyber attacks to China", *Computer Weekly*, March 22, 2013.
- Warwick Ashford, "South Korea accuses North Korea of launching cyber attacks",
accuses North Korea of launching cyber attacks", *Computer Weekly*, April 11, 2013.
- Richard L. Kugler, *Deterrence of Cyber Attacks*, Chapter 13, in F. Kramer, S. Starr,
L. Wentz, *Cyberpower and National Security*, National Defense University, Potomac
Books, 2009. 45
- Rupert Goodwins, "Ten Computer viruses that changed the world", *ZDNet*, August
3, 2011. 46
- Nicolas Falliere, Liam O Murchu, Eric Chien, W32. Stuxnet Dossier, Symantec,
November 2010, pp. 6; Chinese infections in "Stuxnet 'cyber superweapon' moves
to China", AFP, September 30, 2010. 47
- Thomas C. Schelling, "Arms and Influence", Yale University Press, 1966, pp. 135:
"שלבם סופיים בהתפתחות מלחמה או שינוי בהשתתפות. אלה קווי גבול או מקומות
עצירה מוסכמים. יש להם אופי חוקי והם תלויים בתקדימים או בהשוואה למקרים
דומים. יש להם תכונות שמאפשרות לזהות אותם, והם שרירותיים בחלקם. [...]אנו לא
מייצרים אותם או ממצאים אותם, רק מכירים בהם. [...] נראה שכל סוג של עימות
מרוסן זקוק לריסון ייחודי ששני הצדדים יכירו בו – נקודות עצירה בולטות, מוסכמות
ותקדימים לציון מה נמצא בגבולות ומה מחוץ להם, דרכים להבחין מתי מדובר ביוזמה
חדשה ומתי בפעילות שגרתית". 48
- Thomas C. Schelling, "Arms and Influence", Yale University Press, 1966, pp. 137. 49
- Carey B. Joynt, Percy E. Corbett, *Theory and reality in world politics*, ראו: 50
University of Pittsburgh Press (Pittsburgh), 1978, pp. 94-95.
- Frank C. Zagare, D.Marc Kilgour, *Perfect Deterrence*, Cambridge studies in: ראו: 51
international relations, 2000, pp. 301.

- 52 ראו: Freedman, 2003, p. 96 - citing William Kaufman, *Military Policy and National Security*, Princeton University Press, 1956, pp. 21, 24-25.
- 53 Zagare, Marc Kilgour, 2000, chapter 3.
- 54 ראו: Freedman, 2003 p. 40 citing B. M. Liddell Hart, *The Revolution in Warfare*, London: Faber and Faber, 1946 pp. 85-6.
- 55 במהלך הפסקת החשמל הגדולה בעיר ניו-יורק חלה עלייה גדולה במקרי התקפי הלב ובעיות נשימה, וכן נרשמו קריאות נוספות לשירותי רפואת החירום, (Gary Kalkut, MD, MPH, Effects of the August 2003 blackout on the New York City healthcare delivery system: a lesson for disaster preparedness, *Critical Care Medicine*, January 2005, Volume 33, Issue 1, pp. S96-S101). לפי דיווחים מהעיתונות שצוטטו בוויקיפדיה, נמנו 11 קורבנות לאישירים.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Northeast_Blackout_of_2003;
- עם זאת, מחקר נוסף מציינ כי "דווח על מספר מינימלי של מקרי תחלואה ומוות שניתן לייחס לאירוע (בתוך: Kile J, Skowronski S, Miller MD, Reissman SG, Balaban V, Klomp RW, Reissman DB, Mainzer HM, Dannenberg AL: "Impact of 2003 Power Outages on Public Health and Emergency Response", *Pre-hospital and Disaster Medicine* 2005, 20(2), pp. 93-97. U.S.-Canada Power System Outage Task Force, August 14th Blackout: Causes and Recommendations, 2004, p.1
- 56 Frank C. Zagare, D.Marc Kilgour, *Perfect Deterrence*, Cambridge studies in international relations, 2000.
- 57 Frank C. Zagare, D.Marc Kilgour, *Perfect Deterrence*, Cambridge studies in international relations, 2000, pp. 302.
- 58 במילים אחרות, אם מדינות היו יודעות את התוצאה של מלחמה אפשרית, וכל אחת מהן הייתה מחזיקה במידע מושלם על היכולות וההחלטות של השנייה, סביר שהן היו נמנעות ממלחמה. ראו: Fearon, James D. 1995. Rationalist Explanations for War. *International Organization* 49 (Summer), pp. 379-414. and Dan Reiter, "Exploring the bargaining model of war", *Perspectives on politics*, Vol. 1, No. 1, March 2003.
- 59 Stephen L. Quackenbush, "General Deterrence and International Conflict: Testing Perfect Deterrence Theory", *International Interactions*, Vol. 36, pp. 60-85, 2010.
- 60 Schelling, 1966, Chap 1.
- 61 Michael Porter, "Strategy and the Internet", *Harvard Business Review*, March 2001.
- 62 שם.
- 63 John B. Sheldon, "The Dimensions of Strategy for Conceptualizing Cyberpower: Laying the Foundations for Sensible Cyber Security Policy and Doctrine", Presented to the panel on 'Comparative Cyber Security Strategies: Theory and Practice' International Studies Association Conference, San Diego, 2012.
- 64 מתוך Gospel according to St. John, נחקק במקור על חזית בניין ה-CIA – ראו: <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/ohb-50th-anniversary.html>
- 65 Dr. Michael Warner, "Wanted: a definition of intelligence", *Studies in Intelligence*, Volume 46, No. 3, 2002, pp. 20-21.
- 66 שיתוף נתונים הוא דרישת בסיס בכל הגשת מאמר לכתב-עת עם ביקורת עמיתים (ראו לדוגמה את ההמלצות עבור המגזין Nature בקישור <http://www.nature.com/authors/>

- (policies/availability.html); אין ספק שבנושאי מודיעין, שיתוף חייב לאזן את הרווח עם הסיכונים מהחשיפה – או כפי שראש המודיעין הלאומי ג'יימס ר. קלאפר מכנה זאת, הצורך למצוא את "הנקודה הרכה" בין שיתוף להגנה על מידע. ראו: Remarks and Q & A by Director of National Intelligence, Mr. James Clapper, 2010 Geospatial Intelligence Symposium, New Orleans, Louisiana, November 2, 2010, quoted in Richard A. Bets Jr., *Intelligence Information: Need-to-Know vs. Need-to-Share*, Congressional Research Services, June 6, 2011.
- 67 ראו את ההשפעה של A/B Testing בהנהלת חברות הסטארט-אפ של עמק הסיליקון ועד גוגל, בתוך:
Brian Christian, "The A/B Test: Inside the Technology That's Changing the Rules of Business", *Wired*, April 25, 2012.
- 68 ראו: Steve Lohr, "Big Data, Trying to Build Better Workers", *New-York Times*, April 20, 2013.

מכתב למערכת

לא לקטוע! להרתיע על מנת למנוע!

בעקבות רשימתו של סטפן סימבֶּלָה,

"על מלחמה גרעינית..."

צבא ואסטרטגיה, דצמבר 2012

אורי רָכֵב

פרופסור (למדע המדינה) סטפן סימבלה מפילדלפיה דן בסיבות שונות לכישלון הרתעה גרעינית, ומטיל ספקות ביכולת להרתיע בנסיבות שונות: החלטות (של המועמד להיות מורתע) שלא לפי מודל עלות-תועלת; אי-רציונליות; כשל בהבנה; (בפרק נוסף הוא מזכיר את העלאת הכוונות האסטרטגית-גרעינית הסובייטית בתקופת ילצין ב-1995, בעקבות ירי שתוכנן מראש ושדווח מראש של טיל מחקר נורווגי, אשר בגלל "בלגן" בצד הרוסי נחשד שהוא אמריקאי); ועוד.

תוך עיסוק בהרתעה גרעינית שכשלה שואל פרופ' סימבלה כיצד לסיים "עימות גרעיני" שהחל, כיצד לקטוע עימות גרעיני בעודו באיבו. הוא מכיר בכשל המחשבתי הכרוך בדיון כזה ומודה שקיימת "התנגדות אינטלקטואלית" לדון בו, שמא "יכולת ההרתעה נפגעת מן הנכונות להיערך היטב לקראת כישלונה". את הצורך, לדעתו, לקטוע מלחמה גרעינית הוא ממחיש בדוגמה של התקפה איראנית על ישראל, או של פקיסטן על הודו. הוא דן בשיקולים של מדינה בעלת מלאי מצומצם של תחמושת גרעינית ("כאשר ישיגו איראן או מצרים נשק גרעיני"), ומצד שני מפרט כיצד מדינה גרעינית "ותיקה" עלולה ליזום תקיפה גרעינית, לא פחות ואולי יותר ממדינות קטנות, "סוררות" או "חדשות" (במועדון המדינות בעלות נשק גרעיני). הוא מציב סימן שאלה ביחס ליכולותיהן של הנהגות במדינות כמו צפון-קוריאה או ישראל "לנהל בקרה על החלטות הפעלת הצבא (ובתוכו החימוש הגרעיני)".

ההרתעה עוסקת במניעת אירועים והתפתחויות. לפיכך, היא מעצם טבעה מלאה פרדוכסים. בהרתעה בין שני צדדים יש מרתיע ויש מורתע. בין שני צדדים

יכולה להתקיים גם הרתעה הדדית, כשכל אחד מהם גם מרתיע וגם מורתע. הרתעה מובעת בהכרזת כוונות, באיום או באזהרה. צד ב' אומר ומכריז מול צד א' (ולעתים בכך אף מול העולם כולו) "אם תעשה כך וכך – אני, צד ב', אגמול לך שבעתים. לא כדאי לך". נחישות המרתיע וערך המעשים שמהם מורתע צד א' הם פרמטרים מרכזיים.

עוד קודם לכך מכריז ומפגין צד ב', המרתיע, בפני צד א' ומכללא בפני העולם כולו את יכולתו להכות מכות גמול קשות, אף לאחר שיוכה הוא עצמו, ואף בהתקפת פתע. בהרתעה גרעינית – מדובר במכות גרעיניות.

דוגמה להרתעה בין שלושה שחקנים (סוג II לפי הרמן קאהן) קיבלנו כאשר הזהיר שר החוץ של ארצות-הברית, ג'יימס בייקר השלישי, את סדאם חוסיין לבל ישתמש בחימוש כימי נגד ישראל, פן תהפוך ארצות-הברית את בגדאד למקום ש"מאה שנה לא יהיה אפשר לחיות בו". עיראק אמנם הורתעה.

כאשר המורתע אמנם הורתע – אין הוא שש להכריז על כך ברבים. כיצד נדע? ובייחוד, כיצד ידע המרתיע? הן אף אם אמנם נמנע המורתע מעשות את המעשה, שמא נמנע לא מחמת שהורתע? שמא מלכתחילה לא התכוון כלל לעשותו?! דוגמה מהחוק הפלילי – הן איסור "סחיבה" קיים גם כאשר אין לנו כלל כוונה או תכנון "לסחוב" (נגיד, תפוז מהפרדס).

הספרות דנה בפירוט בהבדלים וביחס שבין המעשה לבין הגמול. דנים בפירוט בערך המעשה עבור המורתע הפוטנציאלי. אפשר שערך זה גבוה עבורו עד מאוד (כמו, למשל, עבור איראן – השמדת ישראל או הפיכתה לשבר-כלי). כמו כן דנים בגובה הגמול. יש דיון בגמול (גרעיני) כה נורא, עד כי נפגע כביכול הסיכוי שימומש. האמירה "קטיעתה של מלחמה גרעינית" משתייכת, דומני, לקטגוריה הזו.

כאשר ההרתעה כשלה, הדברים ברורים. אם הייתה הרתעה, כלומר לפני שכשלה הייתה בתוקפה אזהרה מאת המרתיע כלפי המועמד להיות מורתע לבל יעשה את "המעשה", היה בתוקפו כלל או חוק או איום, שאם לא יציית המורתע לאזהרה – ינקוט המרתיע נגדו צעדי גמול, והמורתע שלא הורתע ביצע על אף האזהרה את "המעשה" – ההרתעה כשלה, וכל מה שיקרה – היה גמול או לא היה, וכיוצא בזה – שייך כבר לתורה אחרת.

והרי זה הפרדוקס הבסיסי שבהרתעה. מי שרוצה להרתיע – עליו להיערך היטב היטב לקראת אפשרות "כישלונה". ככל שייטיב להיערך – כן יבטיח שלא תיכשל ההרתעה. אבל משנכשלה – זהו פרק אחר שאינו שייך לתורה, זו אינה רק סמנטיקה. כשדנים בנושא היפותטי מסובך ובתרגילי דימוי מה חושב האחר, חשוב מאוד לדייק ולהציב מסגרת, או לפחות כותרת נוקשה לכל פרק-משנה.

כאשר יש כמה צדדים, כמו ברשימתו של פרופסור סימבלה, התמונה מסתבכת מאוד ויש להיזהר שבעתיים. הוא פותח באפשרויות בין הודו לבין פקיסטן, אך התרשמתי ממאמרו שיעקר כוונתו היא לאזורים אחרים ברחבי העולם. הצעתו של פרופסור סימבלה "לקטוע" עימות גרעיני "בעודו באיבו" מדאיגה בעיניי. משמעות הקטיעה היא מתן פרס לתוקף ראשון, לתוקף-פתע. אם כולם ידעו שצד ג' (העולם) יקטע ו"לא יניח" לעימות גרעיני להתפתח לאחר תקיפה גרעינית – המשמעות היא לא להניח לנתקף לגמול לתוקפו (בין אם הנתקף איים עליו במפורש בגמול, ובין אם האיום בגמול היה טמון באי-ודאות). לתוקפן עם כוונות ועם תוכניות – עולם כזה נוח יותר מאשר עולם שבו רשאי כל צד להרתיע את יריבו מתוקפנות.

עולם שבו "מותרת" או מתאפשרת רק מהלומה גרעינית אחת הוא עולם מסוכן יותר מעולם רב-גרעיני. בסכסוך גרעיני בין שני צדדים השונים זה מזה באופן ניכר בגודלם ובעוצמתם, תקפה ההבחנה הזו עוד יותר: בצד שבעיני עצמו הוא בעל העוצמה הגבוהה יותר מתגבר מאוד התמריץ להיות תוקפן, לתקוף לפתע תוך ביטחון שהעולם ימנע מהנתקף (או יכביד עליו) לגמול לתוקפן גמול גרעיני. לעניות דעתי, רעיונו של סימבלה מסוכן ביותר, ויש להדוף אותו בשדה שבו נשתל – שדה המאמרים התיאורטיים. יש לקבוע שגם מבחינה תיאורטית צרופה, עדיף למנוע מלחמה גרעינית בעולם על פני "לקטוע", והיות שאמנם, כפי שהוא עצמו כותב, דיון ב"קטיעה" עלול להחליש הרתעה – יש לקטוע את הדיון בקטיעה, ולחזק הרתעה נוסח בייקר: מוכחת, אמינה, נחושה, ברורה ומפורשת, ועזה שבעתיים מעוצמת האיום.

קול קורא להגשת מאמרים

כתב העת "צבא ואסטרטגיה" הינו כתב עת שפיט היוצא לאור שלוש פעמים בשנה בעברית ובאנגלית. עורך כתב העת הינו ד"ר גבי סיבוני העומד בראש תכנית צבא ואסטרטגיה ותכנית לוחמת סייבר במכון למחקרי בטחון לאומי.

פניה זו הינה קול קורא לכתיבה של מאמרים ומחקרים שיפורסמו במסגרת כתב העת. ייבחנו מאמרים הנוגעים לתחומים הבאים:

- חשיבה צבאית ואסטרטגית אוניברסאלית וישראלית;
- למידה מצבאות ולחימה של אחרים;
- בניין כוח צבאי על מרכיביו: המשאב האנושי, אמצעי לחימה, תורה, ארגון, אימונים ופיקוד;
- תקציב הביטחון;
- מודיעין;
- היבטים אתיים, מוסריים ומשפטיים של הלחימה;
- הפעלת הכוח הצבאי בדגש על זירות הפעולה של מדינת ישראל או זירות של צבאות זרים מהן ניתן ללמוד בצה"ל;
- ממשקי צבא דרג מדיני ותהליכי קבלת החלטות;
- טכנולוגיה בטחונית / צבאית;
- לוחמת סייבר והגנה על תשתיות חיוניות;

ניתן לעיין במאמרים דומים שנכתבו בגיליונות הקודמים של כתב העת, באתר האינטרנט של המכון: <http://www.inss.org.il/>

ייבחנו מאמרים עם הערות שוליים ומראי מקום בהיקף של עד 5,000 מילים.

להגשת הצעות ולפרטים נוספים ניתן לפנות לח"מ.
בברכה

דניאל כהן

מתאם כתב העת "צבא ואסטרטגיה"

danielc@inss.org.il