

מלחמת לבנון השנייה
גיליון מס' 17 חורף 2008
עורך: פרופ' אריה קצוביץ

ניתן להשיג עותק חינם במשרדי המכון

מעממות לעימות: מבט רחב על "מלחמת לבנון השנייה"

אורן ברק

הדיון הציבורי ב"מלחמת לבנון השנייה", שהחל בישראל סמוך לפריצתה, עסק עד כה בשני מוקדים עיקריים: האחד, צבאי, ובו נושאים טקטיים ואופרטיביים המשקפים את נקודת המבט של החייל הבודד, היחידה הצבאית, או המטכ"ל, כמו השאלה באיזו מידה התכונן צה"ל למלחמה וכיצד יישם תכניות שהיו באמתחתו, בפרט כאשר זו הלכה והתמשכה. המוקד השני, מדיני-אסטרטגי, עניינו תהליך קבלת ההחלטות שהוביל למלחמה, ובפרט הבחירה בפעולה צבאית מן האוויר, לפי המלצת הרמטכ"ל דן חלוץ, ולא בפעולה יבשתית, כהצעת בכירים אחרים במערכת הביטחון בשירות פעיל ובפנסיה, וכן החלטות שונות שנתקבלו במהלך העימות, ובמיוחד ההחלטה על פעולה יבשתית מוגבלת בימים האחרונים אשר גרמה לנפגעים רבים (שלח ולימור, 2007).

אף שיש תועלת בדיון בסוגיות הללו, בעיקר לאחר פרסום הדוח החלקי של ועדת וינוגרד (להלן: "דוח וינוגרד") באפריל 2007, המצביע על כשלים בתהליך קבלת ההחלטות שהוביל למלחמה, נראה, כי הן הדיון הציבורי הן דו"ח וינוגרד עוסקים רק בקצה הקרחון של מציאות מורכבת פי כמה. ברור, למשל, כי הבחירה של ישראל לצאת לפעולה צבאית ב-12 ביולי 2006, בעקבות חטיפת שני חיילי צה"ל בידי חזבאללה, הושפעה באופן ניכר מן המעמד הבכיר שרכשו לעצמם המגזר הביטחוני (בעיקר הצבא) ו"הרשת הביטחונית" הלא-פורמלית (ר' להלן) בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, בעיקר משום שראש הממשלה ושר הביטחון היו אזרחים חסרי ניסיון ביטחוני משמעותי. לכן, ראוי כי הדיון ב"מלחמת לבנון השנייה" ייתן משקל גם לגורם זה, וזאת בהתייחסות למקרים נוספים שבהם יצאה ישראל לפעולות צבאיות יזומות (ברק ושפר, 2007).

נוסף על כך, נראה כי לפחות חלק מן הכשלים שנתגלו במהלך "מלחמת לבנון השנייה" נעוצים לא רק בהיעדר הכנה נאותה של הצבא לעימות, אלא גם בקושי הכללי של צבאות סדירים להתמודד עם ארגוני גרילה הפועלים "כדג במים" ונהנים מסיוע חיצוני. דיון מעמיק במלחמה צריך אפוא להתחשב גם בגורם זה, המאפיין לא רק את יחסי ישראל-לבנון אלא גם את מערכת-היחסים בין ישראל לבין חלק משכניה האחרים, והכוונה בעיקר לפלסטינים בגדה המערבית, רצועת עזה ומזרח-ירושלים (להלן: השטחים). אכן, בשני המקרים, הלבנוני והפלסטיני, ישראל ניצבת מול שחקנים לא-מדינתיים העושים שימוש בלוחמת גרילה, מפעילה נגדם כוח צבאי רב, אך אינה מצליחה לגבור עליהם על אף העליונות שממנה נהנה צבאה באוויר, ביבשה ובים.

במלים אחרות, הדיון הציבורי ב"מלחמת לבנון השנייה" מתמקד בתפקוד של מוסדות המדינה במהלך המלחמה, ובראש ובראשונה הממשלה והצבא, ואינו מעניק משקל ראוי לתפקיד הקריטי שמילאו שחקנים לא-מדינתיים הן בצד הישראלי הן בצד הלבנוני בפרוץ העימות.

בעיה נוספת המאפיינת את הדיון הציבורי במלחמה היא ההתמקדות בתקופה שחלפה מאז נסיגת ישראל מלבנון ב-2000 ועד פרוץ העימות, ובפרט ב"מדיניות ההכלה" שנקטה ישראל כלפי חזבאללה במהלכה (ר' להלן). ואולם, דגש זה הוא בעייתי משום שהמציאות הקיימת באזור הגבול הלבנוני-ישראלי עוצבה לפני הנסיגה הישראלית: בסוף שנות ה-60 החלו הארגונים הפלסטיניים בפעולות גרילה נגד ישראל משטח לבנון, ישראל הגיבה בפעולות-נגד נגדם ונגד לבנון, והתוצאה הייתה ערעור היציבות ששררה בגבול הישראלי-לבנוני מאז הסכם שביתת-הנשק בין ישראל ללבנון ב-1949. לאחר מכן, בסוף שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80, המשיכו הארגונים הפלסטיניים לבצע פעולות נגד ישראל, וזו, בתורה, הגבירה את פעולותיה בלבנון ויצאה ל"מבצע ליטני" (1978) ולאחר מכן ל"מלחמת לבנון הראשונה" (1982-1985). לאחר מכן, בעקבות גירוש הארגונים הפלסטיניים מדרום-לבנון, התחולל עימות בין ישראל ובין ארגונים לבנוניים, ובראשם חזבאללה, בעניין "אזור הביטחון" הישראלי בדרום-לבנון (1985-2000), ובמיוחד במהלך "מבצע דין וחשבון" (1993) ו"מבצע ענבי זעם" (1996).

ולבסוף, בעקבות הנסיגה הישראלית מלבנון, התבסס חזבאללה ב"אזור המשוחרר" וישראל נקטה כלפיו "מדיניות הכלה" שהתבטאה בניסיון להגביל את הישגיו ולהצר את צעדיו, אך בלי לגרום להסלמה או לעימות נרחב (וינוגרד, 2007: 41).

בפרספקטיבה רחבה, תיאורטית והיסטורית, ניתן אפוא לומר כי "מלחמת לבנון השנייה", על אף העניין שהיא מעוררת בציבור, אינה אלא מערכה אחרונה (לפי שעה) במחזה אלים מתמשך שמשתתפו העיקריים הם ישראל, לבנון ושחקנים לא-מדינתיים באזור הגבול הלבנוני-ישראלי ובראש ובראשונה חזבאללה. כמו-כן, ניתן לומר כי הגורם שתרומתו לעימות זה ולעימותים קודמים באזור הגבול הלבנוני-ישראלי הייתה הניכרת ביותר הוא העמימות שנוצרה באזור זה בסוף שנות ה-60 ומתקיימת בו, למעשה, מאז ועד ימינו, בעיקר משום שהיא אפשרה לשחקנים לא-מדינתיים ובראשם "הרשת הביטחונית" הישראלית וארגוני גרילה מעברו הלבנוני של הגבול, ובפרט חזבאללה, לפעול בו בחופשיות ובדרך כלל גם באופן לגיטימי.

במאמר זה ברצוני לעמוד על התפקיד שמילאו שחקנים לא-מדינתיים אלו בפרוץ "מלחמת לבנון השנייה". תחילה אדון במושג "עמימות" בכלל ובמקרה של ישראל בפרט. לאחר מכן אבחן כיצד נוצרה העמימות בעניין אזור הגבול הלבנוני-ישראלי. בחלק השלישי אדון בגורמים ל"מלחמת לבנון השנייה" ולבסוף אציע מספר צעדים שיש בהם כדי לשים קץ לעמימות באזור הגבול הלבנוני-ישראלי ובכך להקטין את הסיכוי לעימותים נוספים.

מלחמת לבנון השנייה: היבטים תיאורטיים ונורמטיביים אריה קצוביץ'

במאמר זה, הנכתב כשנה לאחר פרוץ "מלחמת לבנון השנייה", אנתח בקצרה את הרציונל ומספר היבטים של המלחמה מנקודת-ראות של כמה מן התיאוריות של היחסים הבינלאומיים. בין היתר אתייחס גם לסוגיה הנורמטיבית, קרי: השאלה באיזו מידה המדובר ב"מלחמה צודקת", וזאת מנקודת-המבט של תיאוריות של אתיקה בינלאומית. בניגוד לדעה המקובלת בציבוריות הישראלית, אשר קיבלה גושפנקא פורמלית בדוח הביניים של ועדת וינוגרד, שלפיה המלחמה הייתה כישלון מוחלט (ועדת וינוגרד, 2007), בכונתי לטעון כי אין לנו פרספקטיבה היסטורית מספקת כדי להעריך בצורה מדעית האם המלחמה בקיץ 2006 הייתה כישלון, הצלחה, או "תיקו", קרי: מצב שבו היו לשני הצדדים הצלחות וכישלונות בלי שניתן לזהות יתרון לאף אחד מהם. לשם השוואה, "מבצע קדש" ב-1956, אשר נמשך פחות משבוע, גבה מחיר של 170 חללים ישראליים בקרב גויני בינלאומי רחב, אך בסופו של עניין נתפס כהצלחה מזהירה אשר הקנתה לישראל עשר שנים של שגשוג ושקט בגבולותיה.

כדי שניתן יהיה ליישם מספר תיאוריות של יחסים בינלאומיים במקרה זה—הן תיאוריות "גדולות", קרי: פרדיגמות, והן תיאוריות של "טווח בינוני"—יש תחילה למקם את מלחמת לבנון השנייה בהקשר היסטורי והשוואתי. הקשר זה יסייע לנו לנתח את המלחמה באופן "אובייקטיבי" יותר מאשר הדימוי הרווח שלה בציבור. מנקודת-מבט תיאורטית, ניתן לאפיין את המלחמה בלבנון כסכסוך א-סימטרי בין מדינה (ישראל) לבין תנועת גרילה או ארגון טרור (חזבאללה); מבחינה היסטורית, יש להשוות בין מלחמת לבנון השנייה לבין מלחמת לבנון הראשונה ואולי גם האינתיפאדה השנייה ("אינתיפאדת אל-אקצא") אשר פרצה בספטמבר 2000.

ראשית, יש להדגיש את העובדה שהמלחמה בקיץ 2006 לא התרחשה בין שתי מדינות, אלא בין מדינת ישראל לבין ארגון תת-מדינתי בתוך לבנון, חזבאללה, אשר ניתן להגדירו כארגון גרילה (כשפעל נגד צה"ל בדרום לבנון עד 2000), ואף כתנועת טרור (בביצוע הפיגועים נגד יעדים יהודים וישראליים בארגנטינה בשנות ה-90) (Norton, 2007). מדובר לפיכך בסכסוך א-סימטרי הן מבחינת המאפיינים של השחקנים (מדינה מול ארגון גרילה או ארגון טרור) ומשאבי העוצמה העומדים לרשותם. לאפיון זה של המלחמה יש משמעות רבה, משום שבהיסטוריה של היחסים הבינלאומיים מאז 1945 קשה למצוא מקרים מובהקים של ניצחון של מדינה על תנועת גרילה או ארגון טרור הפועלים מחוץ לגבולותיה, להוציא אולי המקרה של בריטניה, אשר הצליחה לדכא את התנועה הקומוניסטית במלזיה אחרי מלחמת העולם השנייה, במאבק ארוך (12 שנה), מורכב מאוד ועקוב מדם, כאשר בסופו של עניין הבריטים, שניצחו במאבק, עזבו את מלזיה. הדפוס המוכר יותר, של

כישלון של מדינה מול תנועת גרילה, קיים במקרים בולטים כמו צרפת באלג'יריה, ארה"ב בווייטנאם, ישראל בלבנון, ובריה"מ באפגניסטן. זאת ועוד, למדינה דמוקרטית-ליברלית קשה במיוחד לנצח תנועת גרילה הממוקמת בלב אוכלוסייה אזרחית (ר' Mack, 1975; Merom, 2003).

שנית, במלחמת לבנון השנייה, שנמשכה 34 יום, נהרגו 119 חיילים ו-44 אזרחים מן הצד הישראלי. לצורך ההשוואה, במלחמת לבנון הראשונה נהרגו בשבוע הראשון למערכה 170 חיילים (ביוני 1982), ועד תומה כעבור שמונה-עשרה שנים (עד הנסיגה החד-צדדית של מאי 2000) כ-1300 חיילים. ואולם, במקרה ההוא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית לא כדי לחקור את מחדלי המלחמה, אלא כדי לחקור באופן ספציפי וממוקד את האירועים הקשורים לטבח, שביצעו מיליציות נוצריות פרו-ישראליות במחנות הפליטים הפלסטינים סברא ושאתילה בביירות בספטמבר 1982. מתחילת האינתיפאדה השנייה בסוף ספטמבר 2000, נהרגו למעלה מ-1,000 ישראלים ו-3,000 פלסטינים, רובם המכריע אזרחים תמימים, ובשבועיים הראשונים למאבק, הדרג הצבאי התעלם מהוראותיו של ראש הממשלה דאז אהוד ברק להוריד את להבות העימות, והעימות החרף. אך למרות זאת, עד היום לא הוקמה אף ועדה ממלכתית או ממשלתית לבדוק את האירועים, שהביאו לפריצת האינתיפאדה או את מהלכיה ותוצאותיה.

מלחמת לבנון השנייה בראי הריאליזם ההגנתי קורינה כגן

ישנה הסכמה רחבה בציבור הישראלי שמלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 הייתה אחת מתקופות השפל הגדולות של ישראל. המלחמה זכתה לביקורת ציבורית חריפה במספר תחומים: תהליך קבלת ההחלטות שהוביל אליה, חוסר המוכנות של צה"ל למלחמה, ליקויים חמורים באופן ניהולה, ובייחוד תפקודם האישי של ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל בתקופה שקדמה למלחמה ובמהלכה. אמנם כל הביקורות האלה הן כבדות משקל, אך חסרונן בכך שאינן נובעות מתוך גישה תיאורטית או השקפת עולם מגובשת. חלק מהביקורות מתמקדות כאמור בפרטי ניהול המלחמה, בלי להעלות את השאלה הבסיסית יותר בדבר עצם נחיצותה. במאמר זה אנסה להציע גישה תיאורטית, שיש בה כדי לספק השקפת עולם כוללת או מערכת עקרונות שתסייע להעריך מלחמה זו, כחלק ממדיניות החוץ והביטחון של ישראל באופן כללי.

הגישה התיאורטית המוצעת היא גישת הריאליזם ההגנתי, שכיום היא הגישה הדומיננטית בקרב האסכולה הריאליסטית – שהיא האסכולה הוותיקה ומן המקובלות ביותר בחקר היחסים הבינלאומיים בכלל. הגישה הריאליסטית ליחסים הבינלאומיים קיימת מאז ימי קדם, ונמנים עימה, בין היתר, אישים והוגים כמו תוקידידס, מקיאבלי והובס, ובמאה ה-20 קנאן, מורגנטאו, קיסינג'ר, וולף ומרשהיימר אך דווקא משום היותה כה ותיקה ומבוססת, האסכולה הריאליסטית משמשת גם מטרה קבועה לחיצי הביקורת. מבקריה טוענים שהיא גישה מיושנת שאבד עליה כלח, ושאננה רלוונטית לעולם המודרני, בייחוד לאחר סיום המלחמה הקרה (Kegley, 1993; Lebow, 1994). חסידיה טוענים, לעומת זאת, שמדובר בגישה על-זמנית העשויה לספק תובנות ראשונות במעלה לניתוח מדיניות חוץ וביטחון גם בעידן המודרני, ובייחוד באזור של קונפליקט כמו המזרח התיכון, וזאת אנסה להראות במאמר זה. הריאליזם מספק מערכת עקרונות כוללת העשויה להנחות מעצבי מדיניות. ואכן, מאז ימי מקיאבלי ועצותיו לנסיך (מקיאבלי, תשס"ד), מרבים הריאליסטים לתת עצות למעצבי מדיניות כיצד עליהם לנהוג ברוח עקרונות אלה כדי לשמור על ביטחון מדינתם. המדינאים לא תמיד שועים לעצותיהם, ויש לכך השלכות שליליות על הביטחון הלאומי. להלן אעמוד בקצרה על העקרונות הכלליים של הגישה הריאליסטית בכלל ושל הריאליזם ההגנתי בפרט, ולאחר מכן איישים תובנות אלה למלחמת לבנון השנייה, כדי לנסות ולספק מבט כולל יותר על הכישלון הישראלי במלחמה זו.

שיח, זהות וביטחון – ההרתעה הישראלית במלחמת לבנון השנייה אמיר לופוביץ

מלחמת לבנון השנייה ותוצאותיה העלו לדיון סוגיות רבות שעניינן תהליכי קבלת ההחלטות בישראל ערב המלחמה ובמהלכה. אחת הסוגיות המרכזיות שעלו לדיון בהקשר זה נוגעת לקשר שבין הדוקטרינות הביטחוניות של ישראל – המבוססות על התרעה, הרתעה והכרעה – לבין המלחמה. אסטרטגיות אלה נתפסו ככאלה ששירתו את המדיניות הישראלית במידה רבה של הצלחה בעשורים קודמים בהתמודדות עם אימים ממדינות ערב. אולם דומה שבשנים האחרונות אסטרטגיות אלה מיושמות גם כנגד האימים החדשים ובהם האימים שנוצרו בלבנון על-ידי חזבאללה וגם מול אימים שעניינם העימות עם הפלסטינים. עם זאת, היעילות הטמונה בהפעלת אסטרטגיות אלה נגד שחקנים לא מדינתיים מוטלת בספק.

בתוך כך מטרת מאמר זה היא לבחון את השאלה מדוע ישראל מנסה שוב ושוב להרתיע את חזבאללה אף שכלל לא ברור שאסטרטגיה זו יעילה בהתמודדות עימו. טענתי המרכזית, היא כי ההפנמה של אסטרטגיית ההרתעה בחשיבה הביטחונית בישראל – הן בקרב מקבלי ההחלטות והן בקרב הציבור הביאה לניסיונות שימוש באסטרטגיה זו ערב המלחמה האחרונה ואף במהלכה. באופן זה, השימוש באסטרטגיה זו הפך לתגובה כמעט אוטומטית.

במשך שנים עמדה ההרתעה הישראלית כנגד חזבאללה במוקדו של דיון ציבורי אשר הגיע לשיאו ערב הנסיגה מלבנון במאי 2000. בתקופה זו הזהירו גורמים שונים, אשר התנגדו למהלך בעיקר במטכ"ל, כי הוא יפגע בהרתעה הישראלית. יתרה מזו, מאז הנסיגה ובמיוחד בשל האינתיפדה השנייה שפרצה בספטמבר 2000, התייחסו גורמים שונים בישראל להשפעתם השלילית של אירועים שונים על "כושר ההרתעה" של ישראל ולצורך ב"שיקומו". כך למשל טען לאחרונה עברון, כי לאחר מלחמת לבנון השנייה "הפזמון החוזר בתקשורת ובשיח הציבורי, הוא שכוח ההרתעה של ישראל ניזוק משמעותית". בהקשר זה עמד עברון על הסכנה שבשיח ציבורי רדוד בנושא ההרתעה. לדבריו, "החשיבה האסטרטגית של ישראל מדגישה יתר על המידה את הפגנת הנחישות באמצעות שימוש בכוח צבאי, וזאת לכאורה כדי לחזק את ההרתעה בעתיד. לכן עלול להתפתח הרושם שכדי לחזק את ההרתעה צריכה ישראל להפגין את יכולתה הצבאית, וזאת באמצעות הפעלת הכוח במלחמה" (עברון, 2007: 44-45). אולם הבעיה היא ששימוש בכוח אינו מביא תמיד לחיזוק ההרתעה, במיוחד כאשר השימוש בכוח אינו יעיל.

מטרת מאמר זה היא להרחיב את הדיון בטענות אלה ולהציע שהדיון הציבורי ביחס להרתעה מלמד, כי אסטרטגיה זו הפכה להיות מטרה בפני עצמה, ולא רק אמצעי להשגת "ביטחון פיזי". טענתי היא כי אסטרטגיית ההרתעה (כמו למשל גם האסטרטגיה של הכרעה) הפכה לחלק מכונן בזהות הישראלית. כך למשל, הציבור ומקבלי ההחלטות בישראל רואים את המדינה במידה רבה כבעלת תפקיד של שחקן "מרתיע". תהליך של כינון זהות של תפקיד כזה יכול לסייע בהסבר הרצון להפעיל אסטרטגיה זו, על אף שלא ברור, כי השימוש בה יעיל תמיד כנגד האימים שעמים מתמודדת מדינת ישראל בשנים האחרונות. בדרך זו, זהות ההרתעה והשיח של ההרתעה שהתפתחו בישראל במהלך השנים מאפשרים להסביר הן את הצורך של ישראל לצאת למלחמה, הן את התמיכה הציבורית הרחבה בה, הן את התסכול הרב של הציבור בישראל עם סיומה.

המאמר בנוי באופן הבא: בחלק הראשון אעמוד על הקשר שבין אסטרטגיה לזהות. בחלקים הבאים אראה, בין היתר באמצעות בחינת שיח, כיצד אסטרטגיית ההרתעה הפכה להיות לחלק בעל משמעות בזהות של ישראל, וכיצד השיח של ההרתעה בישראל מבטא זהות זו. בחלק השני, אראה כיצד סוגיות אלה באו לידי ביטוי בהקשר של הנסיגה מלבנון בשנת 2000. בחלק השלישי אראה כיצד "זהות ההרתעה הישראלית", שהגבילה את החשיבה האסטרטגית בישראל, סייעה לעצב את התגובות הישראליות במלחמה האחרונה בלבנון. בחלק הרביעי אדון בדרך שבה הוצגה השפעת המלחמה על ההרתעה הישראלית. דיון זה יסייע לבסס את הטענה, כי ישנם קשיים בסיסיים בהפעלת אסטרטגיית ההרתעה כנגד חזבאללה, קשיים המעידים גם הם על הנטייה האוטומטית לפעול, כדי לחזק את "כושר ההרתעה".

חשוב לציין, כי על אף הקירבה לאירועים ומספר המקורות המועט יחסית הקיים בנושא, הרי שדוח הביניים של ועדת וינוגרד החוקרת את המלחמה בלבנון, אשר פורסם באפריל 2007, לצד עדויות של

כמה ממקבלי ההחלטות הישראליים שהופיעו בפני הוועדה, מאפשרים להציג תמונה רחבה יחסית של עמדות הגורמים השונים שנטלו חלק בעיצוב האסטרטגיה הישראלית כלפי לבנון בשנים האחרונות.

"שכר הולם": נקמה והמערכה הישראלית במלחמת לבנון השנייה גדי היימן ועודד לוונהיים

מלחמת לבנון השנייה ותוצאותיה העלו לדיון סוגיות רבות שעניינן תהליכי קבלת ההחלטות בישראל ערב המלחמה ובמהלכה. אחת הסוגיות המרכזיות שעלו לדיון בהקשר זה נוגעת לקשר שבין הדוקטרינות הביטחוניות של ישראל – המבוססות על התרעה, הרתעה והכרעה – לבין המלחמה. אסטרטגיות אלה נתפסו ככאלה ששירתו את המדיניות הישראלית במידה רבה של הצלחה בעשורים קודמים בהתמודדות עם איומים ממדינות ערב. אולם דומה שבשנים האחרונות אסטרטגיות אלה מיושמות גם כנגד האיומים החדשים ובהם האיומים שנוצרו בלבנון על-ידי חזבאללה וגם מול איומים שעניינם העימות עם הפלסטינים. עם זאת, היעילות הטמונה בהפעלת אסטרטגיות אלה נגד שחקנים לא מדינתיים מוטלת בספק.

בתוך כך מטרת מאמר זה היא לבחון את השאלה מדוע ישראל מנסה שוב ושוב להרתיע את חזבאללה אף שכלל לא ברור שאסטרטגיה זו יעילה בהתמודדות עימו. טענתי המרכזית, היא כי ההפנמה של אסטרטגיית ההרתעה בחשיבה הביטחונית בישראל – הן בקרב מקבלי ההחלטות והן בקרב הציבור הביאה לניסיונות שימוש באסטרטגיה זו ערב המלחמה האחרונה ואף במהלכה. באופן זה, השימוש באסטרטגיה זו הפך לתגובה כמעט אוטומטית.

במשך שנים עמדה ההרתעה הישראלית כנגד חזבאללה במוקדו של דיון ציבורי אשר הגיע לשיאו ערב הנסיגה מלבנון במאי 2000. בתקופה זו הזהירו גורמים שונים, אשר התנגדו למהלך בעיקר במטכ"ל, כי הוא יפגע בהרתעה הישראלית. יתרה מזו, מאז הנסיגה ובמיוחד בשל האינתיפדה השנייה שפרצה בספטמבר 2000, התייחסו גורמים שונים בישראל להשפעתם השלילית של אירועים שונים על "כושר ההרתעה" של ישראל ולצורך ב"שיקומו". כך למשל טען לאחרונה עברון, כי לאחר מלחמת לבנון השנייה "הפזמון החוזר בתקשורת ובשיח הציבורי, הוא שכוח ההרתעה של ישראל ניזוק משמעותית". בהקשר זה עמד עברון על הסכנה שבשיח ציבורי רדוד בנושא ההרתעה. לדבריו, "החשיבה האסטרטגית של ישראל מדגישה יתר על המידה את הפגנת הנחישות באמצעות שימוש בכוח צבאי, וזאת לכאורה כדי לחזק את ההרתעה בעתיד. לכן עלול להתפתח הרושם שכדי לחזק את ההרתעה צריכה ישראל להפגין את יכולתה הצבאית, וזאת באמצעות הפעלת הכוח במלחמה" (עברון, 2007: 44-45). אולם הבעיה היא ששימוש בכוח אינו מביא תמיד לחיזוק ההרתעה, במיוחד כאשר השימוש בכוח אינו יעיל.

מטרת מאמר זה היא להרחיב את הדיון בטענות אלה ולהציע שהדיון הציבורי ביחס להרתעה מלמד, כי אסטרטגיה זו הפכה להיות מטרה בפני עצמה, ולא רק אמצעי להשגת "ביטחון פיזי". טענתי היא כי אסטרטגיית ההרתעה (כמו למשל גם האסטרטגיה של הכרעה) הפכה לחלק מכונן בזהות הישראלית. כך למשל, הציבור ומקבלי ההחלטות בישראל רואים את המדינה במידה רבה כבעלת תפקיד של שחקן "מרתיע". תהליך של כינון זהות של תפקיד כזה יכול לסייע בהסבר הרצון להפעיל אסטרטגיה זו, על אף שלא ברור, כי השימוש בה יעיל תמיד כנגד האיומים שעיימם מתמודדת מדינת ישראל בשנים האחרונות. בדרך זו, זהות ההרתעה והשיח של ההרתעה שהתפתחו בישראל במהלך השנים מאפשרים להסביר הן את הצורך של ישראל לצאת למלחמה, הן את התמיכה הציבורית הרחבה בה, הן את התסכול הרב של הציבור בישראל עם סיומה.

המאמר בנוי באופן הבא: בחלק הראשון אעמוד על הקשר שבין אסטרטגיה לזהות. בחלקים הבאים אראה, בין היתר באמצעות בחינת שיח, כיצד אסטרטגיית ההרתעה הפכה להיות לחלק בעל משמעות בזהות של ישראל, וכיצד השיח של ההרתעה בישראל מבטא זהות זו. בחלק השני, אראה כיצד סוגיות אלה באו לידי ביטוי בהקשר של הנסיגה מלבנון בשנת 2000. בחלק השלישי אראה כיצד "זהות ההרתעה הישראלית", שהגבילה את החשיבה האסטרטגית בישראל, סייעה לעצב את התגובות הישראליות במלחמה האחרונה בלבנון. בחלק הרביעי אדון בדרך שבה הוצגה השפעת

המלחמה על ההרתעה הישראלית. דיון זה יסייע לבסס את הטענה, כי ישנם קשיים בסיסיים בהפעלת אסטרטגיית ההרתעה כנגד חזבאללה, קשיים המעידים גם הם על הנטייה האוטומטית לפעול, כדי לחזק את "כושר ההרתעה".

חשוב לציין, כי על אף הקירבה לאירועים ומספר המקורות המועט יחסית הקיים בנושא, הרי שדוח הביניים של ועדת וינוגרד החוקרת את המלחמה בלבנון, אשר פורסם באפריל 2007, לצד עדויות של כמה ממקבלי ההחלטות הישראליים שהופיעו בפני הוועדה, מאפשרים להציג תמונה רחבה יחסית של עמדות הגורמים השונים שנטלו חלק בעיצוב האסטרטגיה הישראלית כלפי לבנון בשנים האחרונות.

כיצד דמוקרטיזציה מחוללת לוחמנות - מלחמת לבנון השנייה

יגיל לוי

באפריל 2007 פרסמה ועדת וינוגרד לחקר מלחמת לבנון השנייה את דוח הביניים שלה. הטון שעלה מהדוח והדהד בדיון הציבורי, שהתנהל בעניין הדוח הוא שהצבא גרר את הממשלה למהלך צבאי, בלי להציג בפני הממשלה תכנית סדורה ובלתי לפרוס את מגבלות ההפעלה של העוצמה הצבאית. התוצאה הייתה מהלך צבאי כושל כשישראל מצטיירת, לכאורה לראשונה, כמי שלא ניצחה במלחמה. המסקנה המתבקשת היא שיש לחזק את הפיקוח על הצבא ולשכלל את תהליכי קבלת ההחלטות, מסקנה שלה ביטוי פורמאלי במספר החלטות שקיבלה הממשלה. אלא שמסקנה זו אינה עומדת על אדנים אמפיריים מוצקים. במידה רבה, היא סותרת אפילו את הנאמר בדוח עצמו.

הממשלה קיבלה את החלטתה הדרמטית לצאת למלחמה בלילה של 12 ביולי 2006, שעות ספורות לאחר חטיפת החיילים, בלי שאפילו נאלצה להתמודד עם לחציו של הצבא. מהדוח עולה, כי הרמטכ"ל דן חלוץ לא התאמץ כלל לשכנע את הממונים עליו ובהמשך את מליאת הממשלה, כי הפעלת הכוח המסיבי היא המעשה הנכון באותה עת. ראש הממשלה ושר הביטחון הגיעו לשיבת הממשלה כשהם חדורים בהכרה כי מתבקשת פעולה נמרצת. אמנם הצבא לא הציע חלופות לפעולה צבאית, אך גם לא התבקש לעשות כן. דבר לא מנע מראש הממשלה לבקש עמדה חלופית של סוכנויות המודיעין האחרות, של המועצה לביטחון לאומי ושל משרד החוץ. זאת בפרט, כשהחלופות צריכות להיות לעצם השימוש בכוח ולא דווקא לאופן השימוש בכוח.

אך לא פחות חשוב מזה, הדרג המדיני הכתיב לצבא יעדי מלחמה שאפתניים. בעוד שהצבא הציג "תכנית מגירה" של פעולת תגמול מורחבת לאירוע של חטיפת חייל בידי החיזבאללה, תכנית שנועדה לתבוע אחריות מממשלת לבנון, הממשלה הציבה יעד של הרחקת חיזבאללה מהגבול, אם לא פירוקו המלא, ופריסת צבא לבנון במקומו. בעוד תכנית המגירה הצבאית ניתנה למימוש בהתבסס על מכה אווירית בעיקר, מימוש היעדים המורחבים חייב פעולה קרקעית נרחבת בלבנון. המסקנה היא שהלך רוח לוחמני של ההנהגה הפוליטית הוביל את השימוש בכוח ולא דווקא הצבא.

אלא שהלך רוח זה אינו מובן כלל. את המלחמה הובילו ראש הממשלה ושר הביטחון "האזרחיים" ביותר שאי-פעם הובילו ממשלה. אהוד אולמרט, בשונה ממרבית קודמיו (למעט משה שרת ואף זאת בחלקו), לא מילא טרם מינויו כל תפקיד ביטחוני. דומה לו גם שר הביטחון, עמיר פרץ, שהגיע לתפקידו מראשות ההסתדרות. יתר על כן, השניים זוהו כ"אזרחיים" לא רק בזכות הביוגרפיה שלהם אלא בעיקר בגלל סדר היום הפוליטי שלהם, שעוצב כתגובה וכהמשך להינתקות: אולמרט העמיד את עצמו לבחירה בשם רעיון "ההתכנסות", הוא הסגתו החלקית של הכיבוש הישראלי בגדה המערבית, כשם שהיה בעבר מאדריכליה הפוליטיים של "ההינתקות", בעוד עמיר פרץ התמודד לראשות הממשלה בשם מצע "יוני" המשולב בסדר יום חברתי, המחייב קיצוץ של תקציב הביטחון. ואכן, ערב המלחמה דן משרד האוצר במתווה לתקציב שנת 2007, שכלל קיצוץ עמוק בתקציב הביטחון על רקע שיח ציבורי שהתחזקה בו הקריאה להעתיק משאבים מביטחון לרווחה. בהינתן סדר יום זה, נסיבות פריצתה של מלחמת לבנון השנייה והרחבת מטרותיה עטורות בסימן שאלה גדול עוד יותר.

מאמר זה מנסה לברר את השאלה מדוע מתרחש תהליך שבו הדרג הפוליטי אינו מרסן את הצבא, אלא אף מציב לו יעדים שאפתניים שספק אם הם ניתנים להשגה. הטענה היא שבאופן פרדוקסלי, תסמונת "הדמוקרטיזציה של המלחמה" (democratization of war), כפי שמושג זה שגור באופנים שונים בספרות התיאורטית, מטה לתהליכים חפוזים של קבלת החלטות, לשימוש בכוח-יתר ולהצבה של יעדים בלתי ריאליים כדרך להתמודד עם המגבלות ש"המלחמה הדמוקרטית" מטילה על

הממשלה. החלק הראשון ידון בממד התיאורטי וההיסטורי של הדמוקרטיזציה של המלחמה, והחלק השני יציע את השימוש במושג זה לניתוח הימים הראשונים של מלחמת לבנון השנייה.

"מלחמת לבנון השנייה בראי חולשת הפיקוח האזרחי והמנהיגות האסטרטגית-אינטלקטואלית" קובי מיכאל

מלחמה נמנית עם האתגרים המורכבים והמסוכנים ביותר הניצבים בפני הדרג המדיני במדינה הדמוקרטית. בו בזמן, המלחמה היא הביטוי האולטימטיבי של המקצוענות הצבאית, ושם נדרש הצבא למימוש הציווי הפונקציונאלי הראשון במעלה והוא הניצחון, שתכליתו להבטיח את ההגנה על האומה ועל האינטרסים החיוניים שלה (על-פי הגדרת הדרג המדיני הנבחר ולהבנתו) מפני איומים חיצוניים (Huntington, 1957; Kohn, 1997). אלא שגם בעת כזו הצבא הוא עדיין הכלי שבידי הדרג המדיני והפעולה הצבאית צריכה להיות האמצעי, שנועד לשרת את המטרה המדינית.

היגיון זה מכתוב, בהכרח, את עליונות הדרג המדיני על הדרג הצבאי. עליונות כזו אינה רק חוקתית או היררכית, שתכליתה הבטחת הציות של הדרג הצבאי לדרג האזרחי-מדיני; פירושה של זו הוא עליונות החשיבה המדינית על החשיבה הצבאית. עליונות כזו מחייבת מנהיגות אסטרטגית-אינטלקטואלית והבנה רחבה של המעשה הצבאי והשלכותיו על הזירה המדינית. הבנה לקויה של עולם מורכב זה והיעדר מיומנות של חשיבה אסטרטגית עלולות להוביל את הדרג המדיני להגדיר את מטרות המלחמה באופן שגוי ובלתי רלוונטי, או לאמץ את הגדרות הדרג הצבאי למטרות המלחמה ולתכליתה באופן בלתי מבוקר ותוך היפוך סדר התלות בין הדרגים.

מלחמת לבנון השנייה ודוח וינוגרד הראשוני מוכיחים, במידה רבה, כי הגדרת התכלית האסטרטגית של המלחמה, אופן ניהולה ובעיקר מהלכי הסיום שלה, מייצגים (פעם נוספת ובדומה למקרים רבים בתולדותיה של מדינת ישראל) את עליונות החשיבה הצבאית על החשיבה המדינית. ונוסף לכך, תלות מוחלטת של הדרג המדיני בדרג הצבאי, בתשתיות הידע הצבאי ובמערכות המושגים המפרשות שפיתח הדרג הצבאי בדבר זירת העימות. נראה, כי עדות הרמטכ"ל רא"ל דן חלוץ בפני ועדת וינוגרד מחזקת טיעון זה. רא"ל חלוץ, שהיטיב לתאר את חולשת הדרג המדיני בכל הנוגע לתשתיות הידע הרלוונטי, לעבודת המטה ולתהליכי קבלת ההחלטות, קבע בעדותו כי: "הצבא קובע את התכלית האסטרטגית שהיא תכלית מדינית במובנים מסוימים ומערבבת צבאי מדיני.... למה? זה לא בגלל שזה באופן מובנה תפקידו, אלא בגלל שזה דפוס הפעולה שהתפתח בישראל..." (דוח וינוגרד, עמ' 56). למעשה, מדובר בדפוס פעולה, שנוצר בעטייה של חולשת המנהיגות האסטרטגית-אינטלקטואלית של הדרג המדיני.

אם מהות יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי היא בעומק השיח המתנהל ביניהם, ובאיכותו, הרי שאת המפגש בין הדרגים ראוי יהיה להגדיר כמפגש אינטלקטואלי בין תשתיות הידע השונות, בין המדינאות למצביאות. תכליתו של המפגש היא שכלול הידע הקיים לעומת ההקשר הנבחן באופן המביא למקסימום את הסנכרון בין המאמץ הצבאי למאמץ המדיני, את יעילות המהלך הצבאי לטובת מימוש התכלית המדינית של המלחמה. אלא שבמציאות של אסימטריה בולטת לטובת הידע הצבאי, כאשר הדרג המדיני מגיע אל המפגש כשהוא כמעט חף מידע, וחשיבתו המדינית מוטה בכיוון החשיבה הצבאית, הופך הדרג הצבאי לסמכות אפיסטמית. זו מובילה לתלות אינפורמטיבית של הדרג המדיני בדרג הצבאי ולסגירות אינפורמטיבית של הדרג המדיני בפני מקורות מידע וידע אלטרנטיביים לידע הצבאי (Michael, 2007b). התוצאה היא השתלטות של הדרג הצבאי על מרחב השיח בין הדרגים והתרופפות כמעט מוחלטת של הפיקוח האזרחי המהותי.

מאחר שמדובר בכשל תרבותי מובנה בשיח שבין הדרגים ובעליונותו של השיח הביטחוני-צבאי על השיח המדיני-אזרחי בישראל, ומאחר שהפיקוח האזרחי המהותי בישראל (להבדיל מהפיקוח האזרחי הפורמלי) לוקה בחולשתו, הרי שהמלצותיה המוסדיות והמבניות של ועדת וינוגרד אינן מסוגלות לספק את המענה הנדרש לבעיה, שמלחמת לבנון השנייה הייתה לסימפטום נוסף שלה. המאמר נפתח בסקירה קצרה של עקרונות הפיקוח האזרחי ומאפייניו. לאחריו, תוצג המסגרת המושגית של "מרחב השיח" כרעיון מארגן של מאפייני המפגש שבין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי.

בהמשך אעמוד על בולטותו של הדרג הצבאי בישראל כסמכות אפיסטמית ועל מהותו של הפיקוח האזרחי באספקלריה של מרחב השיח. חלקו האחרון של המאמר יתמקד בניתוח חולשת הפיקוח האזרחי לעומת בולטות הדרג הצבאי במבחן מלחמת לבנון השנייה ובהצגת המסקנות.

"מדינה קטנה וביטחון של איום אזורי: הדימוי של אירן בירדן בין "מלחמת לבנון השנייה" ל"תליית סדאם חוסיין"

אסף דוד

תיאוריית הביטחון (securitization), אחת החשובות בלימודי הביטחון (security studies) כיום, זוכה להתעניינות רבה מצד חוקרים ומבקרים, המבקשים לשכלל את ההסבר שהיא מציעה בעניין תהליך המרתה של סוגיה פוליטית לבעיה הנתפסת כאיום על בטחונה הלאומי של מדינה. אחת התרומות החשובות של התיאוריה לספרות היא הטענה, כי הרצון לשמר את עצמת המדינה ואת יציבותה מניע שחקנים ממגוון תחומים לתאר עניין כלשהו כאיום בטחוני, המצריך התערבות חריגה של המדינה בתהליך הפוליטי. לחוקרי ההיסטוריה ומדע המדינה נותר לתרום את חלקם שלהם לתיאוריה ולספק "תיאור גדוש" של מקרי מבחן מאזורים שונים בעולם, המחברים בין ההמשגה התיאורטית לבין האופן המעשי שבו מתפתח תהליך הביטחון.

מאמר זה דן בתהליך הביטחון של הסוגיה האיראנית בירדן בין אביב 2006 לחורף 2007, היינו, בין התקופה שקדמה למלחמת לבנון השנייה לתקופה שלאחר הוצאתו להורג של נשיא עיראק סדאם חוסיין. התמורה בדימוי של איראן בירדן במהלך השנה הזו ממוסגרת בהשתלשלות תהליך הביטחון האיום האיראני, ומוצגת על רקע לחצו הגובר של הממסד הפוליטי והצבאי על המלך לאמץ מדיניות נייטרלית בתגובה לאיום זה. התזה העיקרית של המאמר היא כי הממסד והאליטות נכשלו בביטחון האיום האיראני בדעת הקהל במהלך המלחמה, כאשר איראן נתפסה כמדינה המוסלמית היחידה המצליחה, באמצעות חזבאללה, לעמוד נגד ישראל. השניות הספורות ששודרו מתלייתו של סדאם חוסיין הן שהפכו את הקערה על פיה בדעת הקהל והמירו את איראן ממדינה "מוסלמית" – היינו "משלנו"; למדינת לאום "פרסית-צפנית", אנטי-ערבית – היינו "נגדנו". רק אז, ורק כך הוכתר תהליך הביטחון של האיום האיראני בהצלחה. לצד תרומה משנית לחקר התמודדות של מדינה קטנה עם דילמת הנייטרליות שלה בעת משבר אזורי, תורם מקרה המבחן הזה תרומה חשובה יותר להבנת תהליך הביטחון בכלל, ובמדינה לא-מערבית בפרט – על הגורמים המסבירים את כישלונן, את הצלחתו ואת התחומים שבהם יעילותו היא הגדולה ביותר.

שתי תובנות חשובות בדבר יחסי חברה ומדינה בירדן ולמשמעויות האפשריות בעניין התוויית מדיניותה של ישראל במזרח התיכון יחתמו את המאמר. אולם חשיבותו לפיתוח הספרות התיאורטית עשויה להיות גדולה מאלה, שכן זהו ניסיון ראשון ליישם את תיאוריית הביטחון למקרה מבחן מן המזרח התיכון, וכמעט ניסיון יחיד לעשות זאת ביחס למדינה לא-מערבית. ניסיון זה מוכיח, כי תיאוריית הביטחון מספקת אמנם מסגרת משכנעת להבנת תהליך בנייתו של "איום ביטחוני" בדעת הקהל, אולם מבקריה צודקים בטענותיהם, כי עליה לעבור התאמות כבדות משקל אם רצונה להיות רלוונטית גם מחוץ לאירופה.

"ישראל בעקבות המלחמה: ועדת וינוגרד והכשל המערכתי"

נעמי חזן

פרסום דוח הביניים של ועדת וינוגרד על מלחמת לבנון השנייה מבליט פרדוקס מובנה בדמוקרטיה הישראלית. מחד גיסא, מהווה הדוח הוכחה ליכולת להביא בפני הציבור ביקורת מקצועית, מדודה, חושפנית וחריפה. מאידך גיסא, הדו"ח מוגבל מיסודו, שכן במקרה הטוב הוא עוסק באיתור מחדלים ובהצעות לתיקונם, ובמקרה הגרוע הוא מקבע את מסגרות ההתייחסות ודרכי המחשבה שאותן הוא אמור לבחון מחדש.

סתירה פנימית זו באה לידי ביטוי בטיפול ועדת וינוגרד בהיבטים רבים של ראשית המלחמה, ובראשם בתחומי המדיניות, המינהל, הפוליטיקה והמשטר. מקורה בנטייה להישען על ועדות ציבוריות כאמצעי שכיח לתיעול ביקורת ציבורית ובו בזמן ככלי להפקת לקחים. אין במסגרת זו אפשרויות רבות לחרוג מנורמות מקובלות ברמת המדיניות והביצוע, שלא לדבר על מבנה המדינה והמשטר.

מאז מלחמת יום הכיפורים, ובתדירות גבוהה יותר מאז מלחמת לבנון הראשונה, נשתרשה בישראל תרבות של ועדות חקירה כדרך לטיפול בבעיות מערכתיות, שנתגלו בעקבות משברים עמוקים. ועדת וינוגרד, שלהבדיל מקודמותיה הוקמה מלכתחילה כוועדת בדיקה ממשלתית במטרה ברורה להגביל את סמכויותיה ולצמצם את צעדיה, תפקדה למן הרגע הראשון ברוח אחיותיה הרשמיות. היא מהווה חוליה נוספת בשרשרת ועדות החקירה הממלכתיות בעלות אופי משפטי למחצה, שמטבען מסירות אחריות מבעלי תפקידים—לפחות לפרק זמן קצוב—ונותנות פתח להתנערות מדיווחיות (accountability). חמור מכך, מוסד זה עלול להנציח דרכי חשיבה ופעולה קיימים. נראה שהוא נועד למטרות שיפור ולא למטרות שינוי. בכך הפכה תרבות ועדות החקירה לחלק מהבעיה המערכתית, המצרה הלכה למעשה את האפשרות לפתח פתרונות מערכתיים אמיתיים וליישמם.

הניגוד הפנימי בעבודת ועדות חקירה מקבל ביטוי בדוח הביניים של ועדת וינוגרד בארבעה מישורים מרכזיים. הראשון הוא בתחום המדיניות. מבחינה מהותית, מתרכז דוח הביניים בתהליכים שהובילו לקבלת ההחלטה לצאת למבצע צבאי רחב היקף מיד לאחר חטיפתם של אהוד גולדווסר ואלדד רגב. חלקים ניכרים מן הדוח מתמקדים בצורתו הלקויה של ההליך לקביעת מדיניות הרת גורל זו. המחברים מצביעים על השתלטות האלתור בצומת הרגיש ביותר של קבלת החלטות, תוך הדגשת החסר במידע עצמאי, ההימנעות מביורור חלופות, היעדר בדיקת מוכנות אלמנטרית וההסתייגות מנקיטת צעדי היערכות מתבקשים. הערפול בהצגת יעדי המבצע בלבנון ובהגדרת הקריטריונים למימושם חושף שורה ארוכה של מחדלים בדרך קבלת ההחלטה על היציאה לפעולה צבאית שהפכה למלחמה ארוכה וכושלת.

נקודת המוצא של ועדת וינוגרד הייתה, שאין בסמכותה לדון בתוכן ההחלטה אלא רק בדרך קבלתה. מכאן שאין בדוח הביניים כל אמירה בדבר נכונות ההחלטה עצמה. הרתיעה מעיסוק במהות המדיניות ניכרת באזכור החלופות ללא ניתוח משמעותן אחת לאחת באופן ענייני. היא נמשכת בבחינת הזירה הלבנונית באופן מנותק ממה שהתרחש באותו זמן בשטחים הפלסטינים, ובמיוחד בעזה לאחר חטיפתו של גלעד שליט שבועות ספורים בלבד לפני תחילת המלחמה בצפון. היא מגיעה לשיאה בהיעדר התייחסות כלשהי להקשר האזורי המשתנה לאחר הפלישה האמריקנית לעיראק—צעד המתבקש בכל הערכה מדינית שקולה במרחב המורכב והנפיץ של המזרח התיכון. למגמת ההפרדה בין אופן קבלת ההחלטה ומהותה משמעות כפולה. ראשית, היא מניחה שאין קשר בין השניים בעוד שלמעשה קשה עד בלתי-אפשרי לנתקם. בכך הגבילה הוועדה מראש את תקפות ביקורתה היא בהמשך, שכן סביר להניח שישנה זיקה ישירה בין תהליך קבלת החלטות מסודר לבין נכונות המדיניות שהוא מניב. שנית, מחברי הדוח סבורים, שניתן לבדוק בחירה באופציה צבאית בלי לפתוח דיון כלשהו בצדקת המהלך בנסיבות שהיו קיימות בעת קבלתו. חוסר הנכונות לשקול קיום קשר פוטנציאלי בין המשך הכיבוש לבין מעשי החיזבאללה או, לחליפין, לפקפק בשיח המיליטריסטי הדומיננטי, מפחית באופן ממשי מערכו של הדוח.

ואכן, מוסד ועדת החקירה איננו בנוי לעסוק בניתוח מעמיק של תפישות מדיניות קיימות או לבחון אופציות אחרות באופן מסודר. העולם הרעיוני של גוף זה מבוסס, כמעט ללא עוררין, על מוסכמות רווחות, העומדות ביסוד הבנת מיקומה של ישראל באזור ומהות יחסיה עם שכנותיה—דבר התורם לקיבוע תפישות מקובלות לאורך זמן.

סוגיית שכפול הקיים על חשבון עידוד חשיבה חדשנית ניכרת גם בתחום המוסדי. מבחינה מנהלתית, עוסק הדוח רבות בכשלים מנהיגותיים ומוסדיים ובליקויי התיאום והתפקוד הנלווים. עמודים רבים מוקדשים למחדלים בצמרת קבלת ההחלטות—ובראש ובראשונה להתנהלותם הבעייתית, בלשון המעטה, של ראש הממשלה אהוד אולמרט, שר הביטחון דאז עמיר פרץ והרמטכ"ל לשעבר דן חלוץ. הביקורת המושמעת והנרמזת קשה ביותר, הן בעניין הפעלת שיקול הדעת, נחרצות הפעולה וההובלה, הן בתחום הניסיון המצטבר. כמו-כן זוכה התפקוד הרעוע של המערך האזרחי להתייחסות נוקבת, במיוחד באשר לנטייתו המופגנת להזדחל אחר הצבא ודעות מפקדיו. למן הרגע הראשון בולט היעדרו של מנגנון איתן של איזונים ובלמים, המאפשר ניהול מושכל של מבצע צבאי-מדיני מורכב. הביקורת בכל הקשור בתפקוד האישי והמוסדי היא אכן קטלנית. היא גם צפויה וכוללנית.

מסגרת הניתוח המנחה את ועדת וינוגרד בתחום המינהלי-מוסדי היא דדוקטיבית גרידא. נקודת המוצא היא שקיים מודל מופשט של מנהיגות בחברה דמוקרטית בעיתות משבר, ולצידה דגם של מינהל תקין הולם. לפי תפישה זו, כל סטייה מהפרדיגמה הדומיננטית, מטבע הדברים, מובילה לכשלים בקבלת החלטות וביישומן.

מסגרת חשיבה זו בעייתית מכמה טעמים. ראשית, היא מעודדת תהליך הערכה מקובע המונע הפקת לקחים במציאות משתנה תדיר. כך, בשינויים קלים, התייחסו בעבר לכשלים במלחמת יום הכיפורים, במלחמת לבנון הראשונה ובמקרי משבר אחרים. שנית, אין בגישה זו כדי להציע שיפורים שלא במסגרת המודל המצוי של מינהל ציבורי. לדוגמא, כלל לא בטוח שהכפפת הצבא לדרג האזרחי יכולה להיעשות רק באמצעות חיזוק הייעוץ העצמאי המקצועי שניתן למקבלי החלטות. אולי יש מקום לשקול שינויים מבניים כוללים יותר, החורגים מהבסיס הארגוני שהיה נהוג עד כה. כך גם בעניין התפישה המנחה את הגדרת תכונות המנהיגות (השכלה רחבה, ניסיון רחב, מקצוענות, תושייה, יכולת הובלה), שהיא רק אחת מיני רבות בעולם הדמוקרטי וזקוקה לבחינה מעמיקה. שלישית, נוצרת מצורת חשיבה זו נטייה להישען על דרכי פעולה מוסכמות מן העבר בלי לספק מסגרות מושכלות לחשיבה על שינויים בעתיד.

ההיצמדות למודלים של מינהל ציבורי ומנהיגות השאובים ממקורות אפלטוניים מדגישה אולי את החשיבות, שמייחסים חברים מסוימים בוועדת וינוגרד לנושאי התייעלות במושגים מקובלים. אין בכך איתות לגבי האפשרויות לרפורמה מוסדית או לגבי שינויים מבניים הנגזרים מהתנהלות כושלת בזמן חירום. חסרות לכן הפניות בדוח לדרכי התחדשות מבניים ולאופני ביצוע שונים השאובים ממודלים מתחרים, שלא לדבר על צורות התמודדות אחרות עם משבר המנהיגות הרווח (לבד מלהצטער עליו). הבעייתיות האינהרנטית בהישענות יתר על ועדות חקירה בולטת במיוחד בתחום שלישי, פוליטי ביסודו. מבחינה זו, אין ספק שמחברי דוח ועדת וינוגרד ערים היטב להשלכות עבודתם על עתיד ההנהגה הנבחרת ועל יציבות המשלה בכללותה. זאת הסיבה שחברי הוועדה העדיפו להסיק מסקנות בדבר התפקוד האישי של ההנהגה הפוליטית והצבאית בלי להציע המלצות מחייבות. אף שמדובר בדוח ביניים, טרם ניסוח הממצאים הסופיים, הרי שידוע לכול שלעצם שחרור דוח חלקי בתקופה של אי-יציבות מופגנת ישנה משמעות פוליטית מרחיקת לכת. ואמנם, הפרסום הסעיר את דעת הקהל והכניס את המערכת הפוליטית, התזזיתית בלאו הכי, לסחרור לכמה שבועות ארוכים. במובנים רבים חוסר ההכוונה בעניין הטיפול המתבקש מממצאי הוועדה (ובמיוחד ממסקנותיה האישיות) הוא אקט פוליטי כשלעצמו. אף שאין זה מתפקידה הפורמלי של ועדת בדיקה ממשלתית להתחשב בהשלכות הפוליטיות של ממצאיה (ואסור ששיקולים מעין אלה ינחו אותה), מחובתה להימנע מיצירת עמימות, החשופה למניפולציות ולפרשנויות של בעלי השררה הנוגעים בדבר. את זאת לא עשתה הוועדה. פרסום דוח הביניים יצר טלטלה פוליטית זמנית בלבד. עיתוי הופעתו לא רק שהשפיע ישירות על תוצאות הבחירות המקדימות לראשות מפלגת העבודה, הוא אפשר לאהוד אולמרט, נשוא ביקורת חריפה במיוחד, לייצב את מעמדו בראשות המשלה, לפחות לתקופה מסוימת. פסק הזמן הזה גם נתן פתח לארגון מבצע שיטתי, שמטרתו לקעקע את מעמד הוועדה ואת אמינות מסקנותיה.

משמעות התוצאות הללו, כמו גם העיכוב בשחרור הדוח הסופי, בהגברת תחושת הציניות מחד והאדישות מאידך בקרב הציבור הרחב. ועדה שיש לה השלכות פוליטיות ברורות, אף שאיננה כשלעצמה פוליטית חייבת להתמודד באומץ לב עם ההיבטים הפוליטיים של עבודתה. ולא היא עלולה לסייע בהנצחת מצב פוליטי נתון ולטשטש את הגבול בין הפוליטי לציבורי במקום לחדד אותו. באופן אירוני, בכך תרמה ועדת וינוגרד להעמקתה של תחושת הדה-לגיטימציה של המערכת הפוליטית ושל הפועלים בשמה.

לבסוף, ועדות חקירה יכולות גם להשפיע על אופי המשטר. מבחינת הדמוקרטיה במדינת ישראל, לדוח הביניים של ועדת וינוגרד חשיבות רבה נוסף לסמכויותיה המוגדרות. עצם הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, כמו גם ועדת חקירה ממלכתית, מעניק פסק זמן ממושך יחסית לנבחרים שאינם נהנים מאהדה ציבורית. כל עוד הוועדה שוקדת על עבודתה היא מהווה מגן (מרצון או שלא מרצון) מפני ניסיון להחליפם באמצעים דמוקרטיים. זאת ועוד, היא מסירה מאותם מנהיגים מכהנים אחריות מיידית לתיקון מחדלים בוטים (הטענה שהדברים אמנם נעשים איננה נתונה לפיקוח צמוד). יש בתוצאות אלו חתירה תחת עקרונות האחריות האישית והמוסדית כאחד. מכאן, שהמסורת של הקמת

ועדות חקירה בעקבות משברים מעשי ידי הקברניטים גורמת למשפטיזציה של ההליך הדמוקרטי ותורמת להחלשתו.

ההיאחזות בנוהל ועדת החקירה כתחליף לשינוי פוליטי הנובע מיחסי גומלין בין אזרחים לנבחריהם עלול להוביל לניכור רחב היקף מהמשטר הדמוקרטי בפרט ומן המדינה ומוסדותיה בכלל. תהליך כזה של התנתקות חלקים של הציבור מהמישור הציבורי ושל נסיגה מנטלית אם לא פיזית מהמדינה אכן הוא במרוצת השנה האחרונה, דבר הפוגע לא רק באושיות הדמוקרטיה אלא גם בחוסן המדינה. תרבות ועדות החקירה היא הוכחה לכך, שישראל טרם הצליחה למצוא דרכים להתנהלות דמוקרטית סדירה שעמה היא מסוגלת לחיות. היא ממשיכה לדלג ממשבר למשבר בלי לטפל באופן שוטף וביסודיות בגורמים לשכיחותם.

קיים פער גדול מדי בין המשימות המוטלות על ועדות חקירה לבין התכנים, שהן מצליחות להנפיק. ועדת וינוגרד מהווה ראייה לתסמונת זו. חריפות דוח הביניים שהוציאה הוועדה תחת ידיה, עם המקצועיות הניכרת בגישתה ובמסקנותיה, אינן יכולות להסתיר את חוסר החדשנות במסגרות החשיבה של מחבריה או את הבעייתיות המובנית בעצם כינונה ובהמשך קיומה. פער זה ניכר הן במישורים המהותיים והמוסדיים הן ברמה הפוליטית ובתרבות הציבורית האמורה לתחזק את הזיקה למדינה ולפועלה. אין בפרסום דוח הביניים של ועדת וינוגרד תחליף כלשהו לפיתוח תהליכי בקרה יעילים ומתמשכים ועיגונם, תהליכים שיאפשרו התחדשות מתמדת כדבר שבשגרה.

תפקוד ועדת וינוגרד בתחילת דרכה, על-כן, יש בו הוכחה נוספת לכך שנוצרת תסמונת בעייתית של מוסד ועדת החקירה בשנים האחרונות. בהיעדר מנגנונים מוסדרים לרענון מתמיד, גוברות הציפיות מגופים אלה, ויכולתם למלא את המוטל עליהם פוחתת בהתאם. ההישענות על ועדות חקירה ממלכתיות, לכן, משמרת את הקיים ומונעת פתיחות מחשבתית ופתיחות שלטונית. ניתן לפרוץ את מחסום השמרנות שנוצר כתוצאה מכך רק באמצעות מנגנונים קבועים שכל מטרתם להעריך מחדש תפישות ודרכי פעולה.

סקירת ספרים: גבריאל (גבי) שפר.