

על תיאום, על שיתוף פעולה ועל מה שביניהם

מנגנון הקישור והתיאום הביטחוני, שהיה אבן יסוד במערכת היחסים שבין צה"ל למשטרה הפלסטינית בשנים 1994-1996, עם תחילת יישומו של הסכם אוסלו, נחלש והפך במידה רבה לבלתי רלוונטי במציאות של שנת 2000. נראה כי הגיע הזמן למנגנונים חדשים שיתאימו למציאות המשתנה

סא"ל יעקב מיכאל

הקדמה

ראשיתה של המשטרה הפלסטינית (מש"פ), של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים האחרים ולצידם מנגנוני הקישור והתיאום – במאי 1994, עם כניסתם של כוחות המש"פ לרצועת עזה וליריחו. במחצית השנייה של 1995 התרחב תחום פריסתה של המש"פ בעקבות יישומם של הסכמי אוסלו ב'.

במקביל – גם כן מכוח הסכם – הוקמו שלושה מנגנוני קישור ותיאום ישראלים, שנועדו לפעול מול מנגנונים פלסטיניים מקבילים. המנגנונים פעלו בנפרד זה מזה, וברוב המקרים ללא תיאום מוגדר ומובנה. שלושת המנגנונים הם:

א. מנגנון הקישור המודיעיני – שב"כ מול הביטחון המסכל והמודיעין הכללי.

ב. מנגנון הקישור הביטחוני / צבאי – צה"ל מול כוחות הבטחון הפלסטיניים, ובכלל זה משטרת ישראל מול המשטרה הפלסטינית הכחולה / האזרחית.

ג. מנגנון קישור אזרחי – המנהל האזרחי מול גורמים אזרחיים של הרשות הפלסטינית (רש"פ).

מתחילתו של התהליך – ובוודאי שבמהלכו – התעצבה "מערכת סבוכה"¹ של קשרי גומלין בין הצד הישראלי לצד הפלסטיני. המערכת הושפעה ומושפעת ממספר רב של משתנים, כמו גם מדפוסי האינטראקציה שביניהם, כאשר בהקשר זה "השלם גדול מסכום חלקיו". במערכת מתקיים סדר פנימי, לרוב סמוי,² וספק אם במערכת המושגים, הקיימת היום במערך הקישור והתיאום הביטחוני, נוכל להגדירו ולתארו, דהיינו להבינו.

במאמר אנסה לסקור את תהליך התפתחותו של מערך

הקישור והתיאום הביטחוני בצל האירועים מתוך מגמה לבחון את האבולוציה של קשרי הגומלין. מטרת הסקירה היא להבחין בין תיאום לבין שיתוף פעולה ולבחון את מידת הרלוונטיות של מערך הקישור והתיאום הביטחוני במתכונתו הנוכחית למציאות העכשווית. זאת מתוך הבנה כי באמצעות הגדרת ייעוד חדש ומטרות חדשות ניתן יהיה להפעיל את מערך הקישור והתיאום הביטחוני כגורם המשתתף בעיצוב המציאות. נראה כי "מישהו הזיז את הגבינה שלנו",³ ואנו עדיין במבוכ הישן, מכרסמים את שאריות הנתח שכבר איננו. נראה כי הגיעה העת לצאת מהמבוכ ולחפש אחר הנתח האחר.

נראה כי מערכת המושגים, שהייתה רלוונטית לתחילתו של התהליך המדיני והביטחוני בשנים 1994-1996, כבר איננה רלוונטית למציאות האחרת של היום. כל ניסיון לפרש את המציאות של היום באמצעות מערכת המושגים של אתמול נועד בהכרח לכישלון תפיסתי ותודעתי. בשל כשל בהמשגה אנו לא בהכרח מזהים ומבינים את מהותה של "המערכת הסבוכה" הזאת בכל מה שקשור למאפייניהם של יחסי הגומלין שבין צה"ל למש"פ, ולפיכך אנו נעדרים יכולת אמיתית להשפיע על עיצובה של המערכת, ונראה כי נצטרך להמשגה אחרת – חדשה – של המציאות.

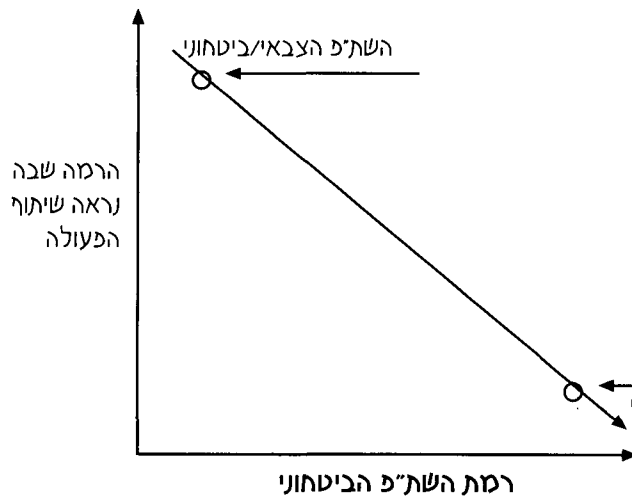
תחילתו של התהליך

במאי 1994, עת נכנסו הכוחות הפלסטיניים לרצועת עזה וליריחו, היה מנגנון התיאום והקישור הישראלי-פלסטיני ל"מוציא ולמביא" בכל מה שקשור לאותה מציאות מתחדשת. חשיפתו של התהליך לציבור הפלסטיני, הישראלי והעולמי, לתקשורת הישראלית, הפלסטינית והעולמית, כמו גם הממד ההיסטורי/סנסציוני של התהליך העמידו את המנגנון ואת מפקדיו במוקד ההתעניינות. מנגנון התיאום הביטחוני הפלסטיני ומי שעמדו בראשו נהנו

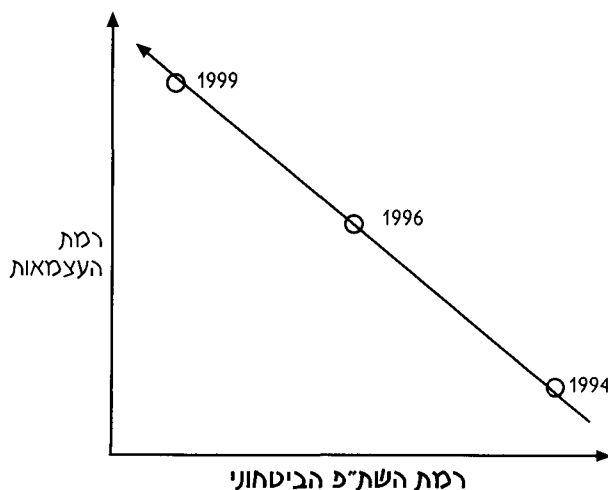
אתראי משרד הקישור
והתיאום הפלסטיני



מהעין. החלקים הגלויים, הנראים לעין, של שיתוף הפעולה הצבאי (סיורים משותפים, תרגילים משותפים, מחסומים ופעילות בידוק ביטחוני) מעוררים אנטגוניזם וביקורת ברחוב הפלסטיני, המזהה פעילות כזאת כשיתוף פעולה מסוג נחות ובוגדני דוגמת שיתוף פעולה עם אויב. לפיכך ניתן להצביע על יחס הפוך, המתקיים בין המידה שבה נראה שיתוף הפעולה לבין הרמה בפועל של שיתוף הפעולה הביטחוני. ובמילים אחרות: ככל שמאפייניו של שיתוף הפעולה הביטחוני גלויים יותר, כך רמתו נמוכה יותר. מכאן ניתן להסיק כי כאשר לא רואים כלל שיתוף פעולה, הוא מתקיים, למעשה, ברמה הגבוהה ביותר – בתחום המודיעיני. במקביל לתהליך המתואר התפתח תהליך נוסף של זיקה בין



מידת ההזדקקות של המש"פ לצה"ל – או, במילים אחרות, העצמאות הפלסטינית להבנתם, כפי שהתפתחה על פני ציר הזמן – לבין רמתו של שיתוף הפעולה הצבאי. ככל שעצמאותם על פני ציר הזמן הלכה והתבססה תודעתית ומעשית, כך ירדה רמתו של שיתוף הפעולה הצבאי. מכאן ניתן להסיק ולנבא, כי ככל שהרשות הפלסטינית תהיה



מהיכרות אינטימית יחסית של הצד הישראלי ושאומו מעצם הסיטואציה עוצמה ומעמד, מה גם שמנגנון התיאום הביטחוני היה זה שסייע באופן המשמעותי ביותר להתארגנות הכוחות הפלסטיניים שהגיעו מהפזורה – בין אם בצורכי היומיום (החל ממנות מזון צה"ליות וכלה באהלים ובמבנים) – ובין אם בהיכרות עם מאפייני הפעילות והשטח, שהיו כה זרים ל"גולים", שזה מקרוב הגיעו לרצועת עזה וליריחו. מנגנון התיאום הביטחוני הפלסטיני היה תווד הכרחי וחוליה מקשרת בין כוחות המש"פ לצה"ל. בהעדרו לא יכול היה להתקיים קשר אמיתי ומשמעותי. המנגנון הפלסטיני גם היה אמון על הנחלת ההסכם לכוחות הפלסטיניים, שלא הכירו את כל רזיו ופרטיו. המנגנון ונציגיו

במשרדי התיאום והקישור המחוזיים והאחרים הפכו בעיני הפלסטינים ל"מוציאים ולמביאים" בכל שקשור להסכם. הם היו לסמכות הפירוש והפרשנות. ידע זה הפך למקור כוח ועוצמה וגם למקור מעמד ויוקרה. מעבר לכך, המנגנון הפלסטיני היה אמון על הקשר ועל הדיאלוג עם הצד הישראלי: הוא ניהל את ההידברות – ובחלק מהמקרים את המו"מ – הוא דאג לצורכי היומיום, טיפל בבעיות השוטפות, ולאחר תהליך קצר הפך לאבן יסוד במרכיבי הכוח של המש"פ.

ראש המנגנון, עמיד (תא"ל) זיאד אל-ארש, נתפס בעיני פקודיו כמקור סמכות וכמפקד כריזמטי. הוא נהנה ממעמד ומיוקרה גם בשל קרבתו לערפאת וגם משום שנתפס כבעל השפעה על הצד הישראלי. בתחילתו של התהליך – ועוד לפני הפריסה מחדש

באיו"ש – רוכזו כל המוסדות הפלסטיניים בעזה וביריחו. כל תשומת הלב הפלסטינית מוקדה באזורים אלה, ולפיכך כל האירועים – קטנים כגדולים – הובאו לידיעת ערפאת והבכירים הפלסטינים. עצם מעורבותו של מנגנון התיאום הביטחוני הפלסטיני על שלוחותיו הפכה את המנגנון ואת מפקדיו לגורם משפיע, הנמצא בהכרח "בעין הסערה".

בשנתיים הראשונות של התהליך היה הצד הישראלי בחזקת היוזם. לצד המבוכה והבלבול בצד הפלסטיני וטרם הבשלתם של מאבקי הכוח הפנימיים בצד הפלסטיני (בין המנגנונים לבין עצמם ובין ה"חוץ" לבין ה"פנים") היה קל יותר לעצב דפוסי פעולה של שיתוף פעולה בין צה"ל לבין המש"פ. בהקשר זה ראוי להקפיד בהבחנה שבין תיאום לבין שיתוף פעולה. שיתוף פעולה הוא בהכרח רמה גבוהה ומורכבת יותר של יחסי גומלין בהשוואה לתיאום (ועל כך בהמשך).

בתקופה הראשונה של התהליך זכתה הרשי"פ לגיטימציה רחבה בציבוריות הפלסטינית, אך חודשים ספורים לאחר תחילתו של התהליך ניתן היה לזהות תהליך של התפכחות בציבור הפלסטיני, שאחד מביטוייו היה גם ביקורת גלויה על הרשי"פ. יחסו של הציבור הפלסטיני משפיע במובהק ובאופן ישיר על יכולתה כמו גם על נכונותה של המש"פ לקיים שיתוף פעולה גלוי עם צה"ל, להבדיל משיתוף פעולה מודיעיני, שלרוב סמוי

קרובה יותר למדינה (בציר הזמן או בציר המהות), כך תלך ותתרד רמתו של שיתוף הפעולה הצבאי. לפיכך יש צורך להגדיר דפוסים אחרים של שיתוף פעולה – דפוסים שיהיה בהם גם משום אינטרס פלסטיני וגם משום עמידה במבחן הפומביות והציבוריות. דפוס שיתוף פעולה כאלה לא ניתן לפתח ולהגדיר מהפוזיציה התודעתית, שבה נמצאים שני הצדדים בתקופה זו. יש לעבור למערכת מושגים הרלוונטית לדפוס קשר שאינם פטרוניים, או לכל הפחות אינם נתפסים ככאלה על-ידי הצד הפלסטיני.

ירידה במעמדו של מנגנון הקישור והתיאום הביטחוני

זה זמן מה שמעמדו של מנגנון הקישור והתיאום הביטחוני הפלסטיני נמצא בירידה, ואפילו יותר מזה. נראה כי לתהליך הפיחות במעמדו של המנגנון שלוש סיבות עיקריות:

א. מותו של זיאד אל-אטרש, מפקדם הנערץ של קציני המנגנון, הותיר בבת אחת חלל גדול, שאותו לא הצליחו יורשיו למלא. בשל כך נפגעה נגישותו של המנגנון לערפאת, וירדה קרנו בעיני המנגנונים האחרים.

ב. מאבקי הכוח בין המנגנונים הפלסטיניים אינם פוסחים גם על מנגנון התיאום והקישור הביטחוני הפלסטיני. ראשי המנגנונים האחרים מזהים את מנגנון התיאום כגורם שאינו משרת בהכרח את האינטרס הפלסטיני, ואשר בדפוסים של קשרי הגומלין עם הצד הישראלי פוגע בעצמאות הפלסטינית המתהווה ומנציח יחסי תלות בצד הישראלי. לפיכך, גם במקרים שבהם נדרשים ראשי המנגנונים האחרים לסיוע של הצד הישראלי, הם מעדיפים לעשות זאת באמצעות מנגנון התיאום והקישור האזרחי, שנתפס כיותר שוויוני ופחות פטרוני.

ג. היחלשותו של מנגנון התיאום הביטחוני הישראלי משקפת בעיני ראשי המנגנונים הפלסטיניים האחרים את יחסה של ישראל למנגנון התיאום והקישור הביטחוני הפלסטיני. היחלשות זאת באה לידי ביטוי, בין היתר, בהורדת התקנים של ראשי המנגנון הישראלי ובהרחקתם מסביבת מי שנתפס בעיני הפלסטינים

כמקור הסמכות והעוצמה (רמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל ואלוף הפיקוד). סממן היחלשות נוסף הוא אי-יכולתו של המנגנון לחלק הטבות. מנגנון התיאום והקישור הביטחוני הישראלי הוא בחזקת בבואה, המשקפת את מעמדו של המנגנון הפלסטיני המקביל. למעשה מתקיים כאן דפוס של "יחסים מוכלים"⁹ ומכאן חולשתו. לסיכום: על מעמדו של מנגנון הקישור והתיאום הביטחוני הפלסטיני פעלו במקביל שלושה וקטורים משפיעים לשלילה, ומעמדו של המנגנון מצוי בפיחות מתמשך.

על תיאום, על שיתוף פעולה ועל מה שביניהם

במערכת המושגים הקיימת היום יש נטייה ברורה לבלבל בין תיאום לבין שיתוף פעולה.

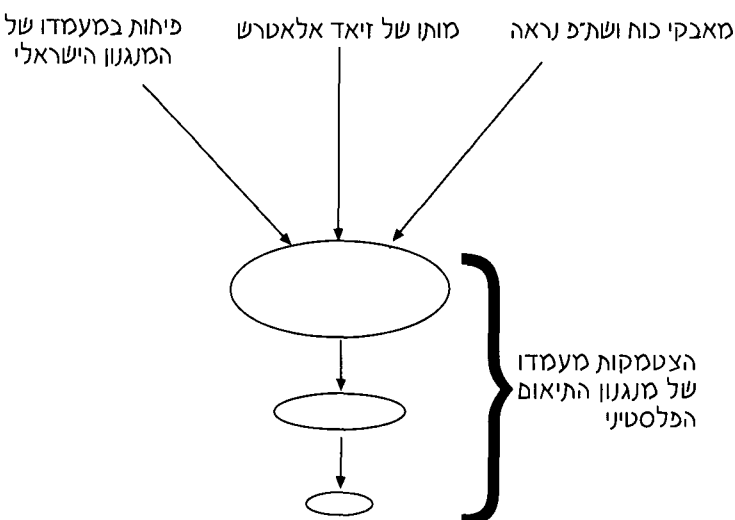
הבלבול בין המושגים משפיע בהכרח על האופן שבו אנו מפרשים את המציאות בכל הקשור ליחסי הגומלין בין המשי"פ לבין צה"ל בתיווך של מנגנוני הקישור והתיאום הביטחוניים.

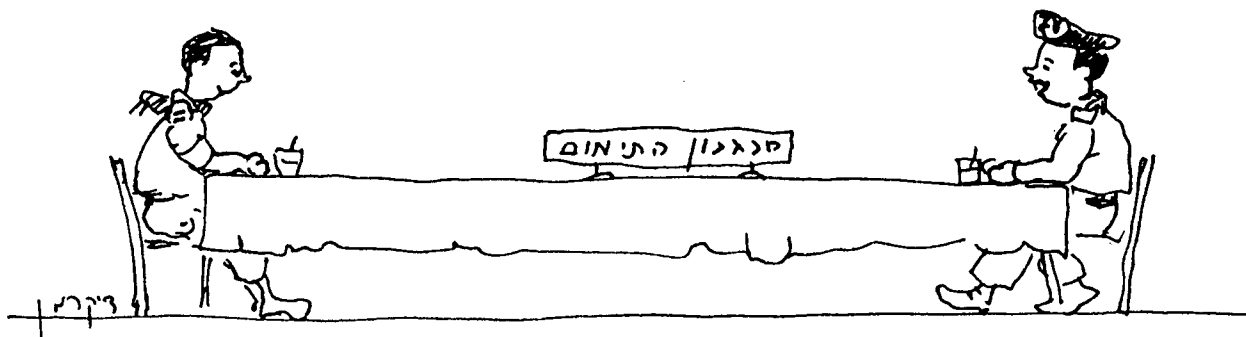
התיאום ושיתוף הפעולה הם דפוסים פעולה מסוג שונה, אף שהתיאום הוא נדבך ותנאי הכרחי לשיתוף פעולה. אם יש היררכיה של יחסי גומלין, הרי ששיתוף הפעולה ממוקם במקום גבוה וערכי הרבה יותר מהתיאום.

התיאום הוא פעילות בעדכון ובהסכמה גם במקרה של העדר אינטרס משותף. אין בו אלמנט של "תשלום מחיר" ושל התאמה התנהגותית, והוא לרוב ברמה של הידברות. זאת בשונה משיתוף פעולה, שהוא עשייה של שני גורמים או יותר, הפועלים על בסיס תיאום והסכמה לצורך מימוש מטרות, שהן אינטרסים של שני הצדדים, תוך נכונות של כל אחד מהצדדים "לשלם מחיר" ולהתאים את דפוסי התנהגותו ואף לשנותם. מכאן ניתן להסיק כי ברוב המקרים לא מתקיים שיתוף פעולה בין צה"ל לבין המשי"פ. די אם נשתמש בדוגמה של הסיוור המשותף (סמ"ש), שנתפס בעיני הפלסטינים כאינטרס ישראלי מובהק, אך לא כאינטרס פלסטיני, ולכן עצם קיומו אינו בחזקת דפוס פעולה של שיתוף פעולה, כי אם תיאום, ומכאן גם יעילותו הנמוכה. בעצם השימוש במושג סיוור אנו מכוונים לעשייה, שמהותה תנועה לאורך צירים. האם בזה נבחנת יעילותו של הסיוור המשותף? האם מדובר במשימה רלוונטית למציאות של היום? נראה שלא. האם ניתן ליצור דפוס אחר של שיתוף פעולה בין כוח צה"לי לכוח פלסטיני? נראה שכן, אבל אז נצטרך לצוות משימה משותף (צמ"ש) ולא לסיוור משותף.

שיתוף פעולה מחולל תהליכים של שינוי עמדות, מערער את "הקביעות של האובייקט", מפתח תרבות ארגונית משותפת והוא בחזקת "חוויה מתקנת", שיש בה כדי לאפשר עיצוב של מציאות משותפת אחרת מזו המוכרת היום.

במציאות של היום יש להכפיף את עיצוב הדפוסים של שיתוף הפעולה ל"היגיון מדינתי" ולרציונל, השונים במהותם מרציונל





המציאות ובקיום של "דיאלוג מלמטה למעלה",⁵ שיהיה בהם כדי לאפשר לדרג הממונה לעצב ולעבות את הדירקטיבה מתוך הבנה עמוקה ומהותית יותר של מציאות קשרי הגומלין בין צה"ל לבין המש"פ.

סיכום ומסקנות

מנגנון הקישור והתיאום הביטחוני, שהיה אבן יסוד במערכת היחסים שבין צה"ל למש"פ בשנים 1994-1996, עם תחילת יישומו של הסכם אוסלו, נחלש והפך במידה רבה לבלתי רלוונטי במציאות של שנת 2000. המציאות של תחילת התהליך הייתה של הסדרי ביניים, ואילו המציאות הנוכחית היא של הסדרי קבע, ההולכים ומתגבשים.

במאמר ניסיתי לנתח את הסיבות להיחלשותו של מנגנון הקישור והתיאום הביטחוני ולעמוד על ההבדל שבין תיאום לשיתוף פעולה – מתוך הבנה שדפוסי שיתוף פעולה מחוללים תהליכים של שינוי עמדות והתנהגות ומפתחים תרבות ארגונית משותפת. באלה יש כדי לאפשר עיצוב של מציאות משותפת.

קשרי הגומלין שבין צה"ל למש"פ הם "מערכת סבוכה", שאינה דומה לזו שהכרנו בתחילת התהליך, והיא מחייבת המשגה מחודשת ואחרת. יש הכרח בהגדרה מחודשת לייעוד המנגנון ומטרותיו, ונראה כי הלזו בייעודו של המנגנון הוא בעיצוב דפוסים של שיתוף פעולה בין צה"ל לבין המש"פ ובייצור דיאלוג "מלמטה למעלה" עם הדרגים הממונים, מתוך כוונה לעצב מציאות אחרת, שיש בה פירוש רלוונטי ונאמן יותר לדירקטיבה. לצורך כך נדרש המנגנון ליכולות מחקריות (בשיתוף פעולה עם גורמי המודיעין) ואופרטיביות / יישומיות. לא מן הנמנע כי השינוי בהגדרות הייעוד והמטרות יחייב מנגנון מסוג אחר.

הערות

1. ראו: צבי לניר, "הכשל החשיבתי של הצבאות בעימותים נמוכי עצימות", **מערכות**, 365, אוגוסט 1999.
2. שם.
3. גיונסון ספנסר, **מי הזיז את הגבינה שלי?** תל-אביב, פקר 1998.
4. יובל פורטוגלי, **יחסים מוכלים**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1996.
5. צבי לניר, שם.

של יחסי פטרונות. גם אם ההגדרה של יחסים בפריזמה של שוויון אינה מדויקת, הרי שזה הכיוון. לצורך המחשת הרעיון אנסה להציג מספר דוגמאות:

- א. הקמת כוח משימה משטרתי משותף למלחמה בפשע (גניבות רכב וסמים) והקמת כוח משימה לאכיפת חוקי התעבורה בכלל יהודה ושומרון תוך הכשרה משותפת ועיצוב דפוסי פעולה משותפים בערוצים מבצעיים ומודיעיניים.
 - ב. שיתוף פעולה ותיאום בתחום הלחימה בטרור בכלל הקשור ליחידות צבאיות בתחום ובמגבלות ביטחון שדה.
 - ג. ביטול הסיור המשותף והקמת צמ"ש (צוות משימה משותף), שיפעל ככוח משימתי בכלל יהודה ושומרון לטיפול בבעיות שבין פלסטינים לישראלים.
 - ד. לאפשר את השתתפותם של מפקדים ישראלים בתרגילים פלסטיניים, ולהפך.
 - ה. לאפשר למפקדים פלסטיניים להגיע לפגישות עם מקביליהם בישראל כשהם לובשים מדי צבא.
 - ו. לאפשר הרצאות של קצינים פלסטינים בקורסים של צה"ל ושל קצינים ישראלים בקורסים של הפלסטינים.
- תהליכים של שינוי עמדות ושל עיצוב מציאות מייצרים בהכרח התנהגויות אחרות, אבל בה בעת גם "סל אינטרסים" שונה. במקום שבו יש אינטרסים, ניתן לבסס שיתוף פעולה.

ייעודו של מנגנון התיאום והקישור הביטחוני במציאות של הסדרי קבע

מנגנון התיאום והקישור הביטחוני נוצר ועוצב כדי לתת מענה במציאות של הסדרי ביניים בין ישראל לרש"פ. מערכת המושגים שנוצרה סייעה בפירוש המציאות הרלוונטית להסדרים אלה. בימים אלו – גם אם פורמלית אנו עדיין במסגרת של הסכמי ביניים – מתעצבת בשטח מציאות של הסדרי קבע, כשהמאפיין הבולט ביותר הוא התנהגותה של הרש"פ – על כל מנגנוניה – כמדינה. הניסיון לפרש את המציאות החדשה באמצעות מערכת המושגים של המציאות הישנה נידון מראש לכישלון תפיסתי. במובנים רבים מנגנון הקישור והתיאום הביטחוני עוסק בפרוצדורות ולא במהות. בעשייתו אין כדי להשפיע ולעצב מציאות של קשרי גומלין, וברוב המקרים הוא בחזקת מגיב ולא יוזם. לפיכך מתבקשת התייחסות למידת הרלוונטיות של המנגנון ושל דפוסי הפעולה הקיימים למציאות של היום, ונראה כי התשובה מונחת לפתחנו. יש להגדיר מחדש את ייעודו של המנגנון ושל מטרותיו, ונראה כי הלזו צריך להיות בעיצוב דפוסים של שיתוף פעולה בין צה"ל לבין המש"פ, בהמשגה מחודשת של

