

אוניברסיטת בן גוריון בנגב
הפקולטה למדעי הרוח והחברה
המחלקה לניהול וישוב סכסוכים

הכרזת מלחמה כאמצעי לטרנספורמציה של סכסוך

א-סימטרי:

המקרה הישראלי במבחן הסכסוך עם החמאס בעזה

**Declaration of War as a means to transform
an asymmetrical conflict:**

The Israeli case - reexamining the conflict

מאת: אילנה קוורטין

בהנחיית: ד"ר קובי מיכאל

Ilana Kwartin

Under the supervision of: Dr. Kobi Michael

"If you wish for peace, prepare for war"

Publius Flavius Vegetius Renatus

תקציר

בעשורים האחרונים, בייחוד לאחר תום מלחמת העולם השנייה, אנו עדים לסכסוכים שמאפייניהם שונים מאלה הקלאסיים; אלו סכסוכים חברתיים במהותם, ומתאפיינים באלימות גלויה ועוינות רבה. בעידן המודרני מלחמות "קלאסיות" קיימות פחות ופחות ומדינות נמנעות מלפתוח במלחמות או מלהגדיר קונפליקטים בין לבין ישויות אחרות כמלחמות.

"ישראל ניצבת כיום מול איומי ייחוס שאינם פלישה אלא מערכות מורכבות המשלבות טרור, התשה באמצעות רקטות וטילים, עירוב מכוון של האוכלוסייה האזרחית של שני הצדדים, מאבק על נרטיב לגיטימציה, וגבול הולך ומיטשטש בין צבאי, מדיני וציבורי" (טירה, 2010, 46). דווקא לאור מורכבות זו, על ישראל לפתח אסטרטגיה שתכליתה "לפרוץ פרדיגמות ולהמשיג מחדש את מציאות הפעולה המשתנה" (מיכאל, 2009). וכדי לעצב מחדש את המציאות, על המדיניות להיות יצירתית אך בעיקר פרו-אקטיבית כאשר מובן שקונפליקט זה מבוסס בעיקרו על יחסים בין אנשים, ולכן לעיתים דווקא הסלמתו יכולה להביא לפתרונו באמצעות שינוי מבני נחוץ (Lederach, 2003).

על אף שלכאורה השימוש בכלי של הכרזת מלחמה מנוגד להגיון המנחה של יישוב סכסוכים, דווקא שימוש בעיקרון הפרדוקסאלי של האסטרטגיה, קרי ביצוע פעולה שמנוגדת לאינטואיציה הליניארית, משיג את מטרת הסדרת הסכסוך בשל הפרשנות המוצעת של הכרזת מלחמה כמנגנון לטרנספורמציה של סכסוך. הצגת הכרזת המלחמה והצורך בהשגת הכרעה צבאית כבסיס ליישוב סכסוך, יאתגרו אף את התפישה הרווחת השוללת את רלוונטיות ההכרעה לסכסוכים ה"חדשים" ומכאן התרומה הבלתי מבוטלת לתחום ניהול ויישוב הסכסוכים.

תחום ניהול ויישוב הסכסוכים התפתח לאחר מלחמת העולם השנייה בחיפוש אחר הסיבות להתפרצותם של סכסוכים ובירור הדרכים להסדרתם. גלטונג (1969), אחד התיאורטיקנים החשובים, הציג את מערכת היחסים בין משולש הקונפליקט, משולש האלימות ומשולש המענה. זרטמן (1985) טבע את מושג הבשלות שמשמעו הכרה בחוסר התוחלת של המשך השימוש באמצעים אלימים לניהול הסכסוך, ומעבר לדרכים הסכמיות לסימו. לאחרונה מתבססת גישה חדשה הקרויה "טרנספורמציה של סכסוכים" המציעה המרה של מערכת היחסים בין הצדדים בדרך להסדרה של סכסוך. הגישה מציעה סוגים שונים של טרנספורמציה, החל ממאפייני הסכסוך וכלה בנושאים שמהווים את שורשיו.

בישראל מתנהל קונפליקט מתמשך ועיקש שמקורו חברתי-תרבותי, עם העם הפלסטיני, כאשר הקונפליקט בין ישראל לתנועת החמאס בעזה, הוא שלוחה שלו. המאפיין הסבוך של

הקונפליקט הוא חוסר יכולת ההכרעה בו, אך למעלה מכך, המימד האלים הבולט שלו מביא להתשת בני החברה ולפיתוחה של תשתית פסיכולוגית המשמרת ומעצימה את חיותו.

מושגי הכרעה וניצחון שינו את פניהם עם פרוץ הסכסוכים ה"חדשים" שהלחימה במהלכם מתאפיינת בעצימות נמוכה, כלומר התלקחויות תנודתיות בתדירויות משתנות, כך שעם השנים אומצה, כאמור, גישה הדוחה את רלוונטיות מושג ההכרעה בעימותים נמוכי עצימות, או מציעה לו הגדרות חדשות, זאת ועוד, התעלמות מהטבע הגנרי של מלחמה (בניגוד לקלאזביץ' שהבחין בין טבעה לבין אופיה כשהדגיש שטבעה לא השתנה ולא ישתנה לעולם) וחיפוש אחר הגדרות אלטרנטיביות ללחימה ולאלימות, הביאו לנטישת החוקים היסודיים לפתיחה בה ואף לפיתוח כלים חלופיים לשימוש בכוח שמטרתם לנהל כל דבר חוץ ממלחמה. המציאות כיום היא אבסורדית היות ומדינאים מעדיפים לצאת למבצע צבאי נרחב, מבלי להכריז מלחמה פורמאלית.

ההוראה להכריז מלחמה קבועה באמנת האג (1907) כאקט משפטי נחוץ בטרם תחילתן של פעולות עוינות בין שני צדדים, בעידן שבו מלחמה היתה דרך מקובלת לפתרון מחלוקות בין מדינות. בדין הישראלי היא קבועה בסעיף 40(א) לחוק יסוד: הממשלה, אך אינה מבוצעת על ידי הדרג המדיני שנוקט בפעולות צבאיות נרחבות ללא הכרזה פורמאלית. להכרזה גם השלכות חוקתיות כאשר מצב מלחמה מסיים את כל החקיקה החלה בעיתות של שלום, ומחליף אותה בחוקי מלחמה. המצב המשפטי משתנה ביחסים המשפטיים (הן הפרטיים והן הבינלאומיים) ומוחלים כללי משחק חדשים, בין השאר חוקי חירום, סעיפי ביטוח העוסקים בסיכוני מלחמה ועוד.

אך הכרזת מלחמה רחבה יותר מאקט משפטי צר, והיא מוכרת על ידי אוסטין (1963) כ"מבע ביצועי", כלומר מילים המהוות ביצוע של פעולה, גם ללא פעולה עוקבת. בנוסף, היא נתפסת כטקס מעבר, (טרנר, 2004) שמאפיין קולקטיבי שעובר שינוי, או תמורה מבחינת הסטטוס או התנאים החברתיים. מכאן שמלבד הפוטנציאל שלה להוביל ללחימה בפועל, היא עשויה להוות מנוף לביסוס התנאים ליצירת הסכמות בין הצדדים והשגת שלום יציב בהיותה איום אמין בדבר היכולת "להכאיב" לצד השני גם מבלי מימושו של האיום (Gray, 2002). אך קיימות טענות בדבר חוסר הרלוונטיות של הכרזת המלחמה לקונפליקטים המודרניים. למעשה, מאז מלחמת העולם השנייה, הכרזות מלחמה פורמאליות הפכו לדבר נדיר מאוד (Elsa & Grimm, 2007).

היות וטקס הכרזת מלחמה לא נוסה בעימותים נמוכי עצימות, מרואיינים רבים סייעו בבחינת תרומתו להסדרה של סכסוך ובפרט, לניטרול או החלשת המימד האלים הקיצוני שלו. הסקנו שהכרזת מלחמה היא נקודת מפנה, תיאורטית אמנם מכיוון שלא יושמה בעימות נמוך

עצימות, מעצם היותה גם טקס מחולל שינוי במציאות הקונפליקט ובתנאיו, בין היתר באמצעות שינוי תודעתי בשלושה מעגלים: החמאס, החברה הישראלית והקהילה הבינלאומית. ההשערה היא ששינוי כזה עשוי לסייע להכרעה צבאית של החמאס, או להחלשת המימד האלים של הקונפליקט, שמשמעותו שינוי מבני, טרנספורמציה מבנית, המאפשרת יצירת תנאים נוחים יותר לניהול הקונפליקט ואולי ליישובו.

הכרעה צבאית של החמאס נתפשת כתנאי חשוב, אולי הכרחי, לבשלות של החמאס, הגעתה להכרה בדבר חוסר התוחלת בהמשך האלימות. ההנחה העומדת למבחן בעבודה זו היא שהכרזת מלחמה עשויה לסייע ליצירת התנאים הנדרשים להכרעה צבאית. לצורך אתגור הנחה זו ניתחנו את מקרה הבוחן לפרטיו, ופנינו לראיין גורמים רבים בתחום. על אף שמדובר במחקר תיאורטי במהותו שיכולת ההכללה ממנו למקרים אחרים היא חלקית ביותר, אנו תופשים אותו כבעל פוטנציאל להמשיג את התופעה מחדש ולהשפיע על אופן החשיבה אודות הכרזת המלחמה.

בעבודה זו הפגשנו ארבעה שדות מחקר: ניהול וישוב סכסוכים, אסטרטגיה ויחב"ל, אנתרופולוגיה ומשפט בינלאומי. נקודות הממשק והחיבור ביניהם, מסייעים לפיתוח תשתית תיאורטית ואנליטית, המשמשת אותנו לבחינת ההנחה וליצירת הקשר הפרדוקסלי שבין טקס הכרזת המלחמה לבין הכרעה בעימות נמוך עצימות. שאלנו על רלוונטיות מושגי הכרעה היום? רלוונטיות וחוקיות הכרזת המלחמה? תרומתה של הכרזה? סוגי הטרנספורמציה אותם היא מיצרת? ומה החסרונות בהכרזת מלחמה, והגענו לשורה של מסקנות/תובנות עיקריות ובהן:

- בין ישראל לחמאס מתנהל קונפליקט מתמשך ועיקש המקיים את כל המאפיינים, ובכלל זה את מאפיין חוסר יכולת ההכרעה. הוא שלוב וצולב עם יתר הקונפליקטים שישראל צד להם ולכן מושפע מהם אך גם משפיע בתורו. המימד הבולט של הסכסוך הוא האלים/הצבאי והדרכים שנוסו עד כה להחלשתו או ניטרולו, אם באמצעות מבצעים צבאיים או בדרכים דיפלומטיות אחרות, כשלו. ההכרעה הדרושה בקונפליקט עם חמאס אינה השמדתה הפיזית דווקא, אלא שכנועה לחדול ממאבקה האלים באמצעות פגיעה ברצון שלה או היכולת שלה, או הפיכתה ללא רלוונטית בעיני הציבור ששומר לה אמונים.
- הכרזת מלחמה משמשת עבורנו כמשקפיים לתפישת הסכסוך הא-סימטרי או נמוך העצימות עם חמאס, כמלחמה לכל דבר, ולכן דורש הכרעה. זהו סכסוך שאין להמשיך לחיות בצילו אלא לסיימו באמצעות ניטרול המימד האלים הבולט שלו.
- ככל שממשיך הסכסוך, עולה בהתמדה רמת האלימות, שכלפיה מתפתחת הסתגלות חדשה של האוכלוסיה הישראלית וחוסן לאומי. אך במקביל, פוחתת המוטיבציה של הדרג המדיני לסיימו כאשר הוא נתפש כסביל, ואיתה גם הלגיטימציה הפנימית

והחיצונית, לשימוש בכוח לטובת הסדרתו. מכאן הדחיפות בפיתוח מדיניות ברורה ונחושה כלפי החמאס והרצועה, החלטה בהירה בדבר המטרות המדיניות והמשימות הצבאיות הנגזרות מהן, ותשדורת אמינה לציבור הישראלי, לחמאס ולקהילה הבינלאומית, באמצעות הכרזת מלחמה, על התמורה המסתמנת.

- ככל שמתקרב מעמדה של חמאס למעמד של מדינה, כך גוברת פגיעותה לאיומי ההרתעה של ישראל שכן שיקולי העלות-תועלת שלה הולכים ומשתנים ככל שאחריותה לאוכלוסייה האזרחית גוברת, עובדה המשפיעה על יכולתה של ישראל לאיים על חמאס באמצעות הכרזת מלחמה.
- הכרזת מלחמה היא המשכה של הדיפלומטיה ואילו תחילת הלחימה הפיזית עצמה, היא תחילתה של האסטרטגיה. בנוסף, הכרזת מלחמה היא טקס ולא אקט משפטי צר ולכן מכוננת מציאות חלופית בעצם עשייתה ובכך מייצרת טרנספורמציה מסכסוך בלתי פתיר, לפתיר.
- הכרזת מלחמה פורמאלית מטילה אחריות משותפת על הרשויות, מיידעת את האומה כולה על כך שחיייהם עומדים להשתנות, הרשות המבצעת מקבלת באמצעותה את הסמכות (והלגיטימציה) הפוליטית והמוסרית לנהל מלחמה בשם העם והליך פרוצדורלי מחייב עשויי אף למנוע פתיחתן של מלחמות מיותרות.
- הכרזת מלחמה מקדמת קיומו של שיח הכרחי בין הדרגים ולכן משמשת כמאיץ ללמידה מורכבת של הדרג המדיני וכמצע לשיח אינטלקטואלי בין הדרגים.
- הכרזת מלחמה היא תהליך ותוצאה כאשר הוא מסמנת את תחילתו של שינוי תודעתי עמוק במישורים רבים, וכן מסיימת את תהליך הלמידה שהוביל לעריכתה.
- הכרזת מלחמה עשויה לשמש ככלי להשגת לגיטימציה מבחוץ כאשר ישראל פועלת על פי כללי המשחק ומיידעת באופן פומבי ורחב על כוונתה לסיים את הקונפליקט.
- הכרזת מלחמה נתפשת גם ככלי להשגת לגיטימציה מבית תוך ביסוס לכידות חברתית, התגייסות וחיזוק השורות כאשר האומה כולה מגוייסת ומחוייבת למהלך.
- הכרזת מלחמה עשויה להוביל לטרנספורמציה מבנית ואחרת של הקונפליקט באמצעות העברתו מסכסוך "נמוך עצימות" ל"גבוה עצימות", מא-סימטרי לסימטרי, ממלחמת התשה למלחמת הכרעה, מקונפליקט המתנהל בכל הארץ ובכל זמן לקונפליקט שלו טריטוריה מוגדרת וזמן תחום, ומקונפליקט שבו האסטרטגיה הישראלית היא ריאקטיבית, לכזה שבו ישראל היא פרו-אקטיבית.

בשל תרומתה למקרה הבוחן, אנו ממליצים לבחון את הכרזת המלחמה בעתיד גם בהקשרים אחרים, ולעורר את הדיון הציבורי לגבי חשיבותה ומשמעותה בקונפליקטים א-סימטריים נוספים, ככלי ליצירת טרנספורמציה מבנית הכרחית.

Summary

In the decades following the end of World War II, the characteristics of conflicts worldwide have changed greatly. In the modern world, war according to the classical definition occurs with less and less frequency, countries avoid involvement in formal warfare and they avoid categorizing conflicts with other entities as war. Conflicts today are essentially social conflicts characterized by open violence and great hostility.

“Israel is faced today with attributable threats that are not invasion, but complex systems that combine terror, attrition through rockets and missiles, purposeful involvement of the civil society of both parties, struggle over a legitimization narrative and an ever-fading limit between military, political and public” (Tira, 2010, p. 46). In light of this complexity, Israel should develop a strategy whose purpose is to “break paradigms and redesign the changing reality” (Michael, 2009). To redesign the reality, policy-making must be not only creative, but especially proactive, with understanding that this conflict is based on relationships, and therefore, the escalation of the conflict might resolve it through a necessary structural change (Lederach, 2003).

Although the idea of declaration of war seems to conflict with the logic of conflict resolution, in actuality, applying the paradoxical principal of strategy—action against linear intuition—can settle the conflict through its transformative power. Introducing a declaration of war and military victory as the basis for conflict resolution challenges the prevailing perception denying the relevancy of military victory to the “new” conflicts. This is the major contribution of this research to the field of conflict resolution.

The field of conflict resolution developed after World War II to seek the reasons for the outbreak of conflicts and to clarify the ways to settle them. Galtung (1969), one of the major theoreticians of the field, introduced the relationship between the conflict triangle, the violence triangle and the response triangle. Zartman (1985) coined the term ripeness: acknowledgement of the futility of continuing violence to manage a conflict and the shift to peaceful means to end it. More recently, a new approach called Conflict Transformation suggests converting the relationship between the parties on the

way to settle a conflict. This method denotes different types of transformation, beginning with the characteristics of the conflict and ending with the issues in which it is rooted.

Israel is a party to many interlocking conflicts, one of which is the protracted and intractable conflict with the Hamas in Gaza. This conflict is an extension of Israel's overarching conflict with the Palestinian people, a socio-cultural conflict. The most complex characteristic of this conflict is the inability to win it, but more importantly, the prominence of the conflict's violent dimension brings society to exhaustion and to develop a psychological infrastructure preserving and empowering the conflict's vitality.

The outbreak of "new" conflicts characterized by low intensity (outbreaks of violence in alternating frequencies) has allowed a school of thought to redefine terms like defeat and victory and to deny the relevancy of the term "victory" to these conflicts. Additionally, rejecting Clausewitz's separation between the nature and character of war and searching for alternative definitions of warfare and violence has caused nations to abandon the basic laws of opening a war and to develop alternative means to use force whose purpose is to conduct anything but war. The reality today is absurd, with politicians and policy makers preferring to run large-scale military operations without formally declaring war.

In an era in which war was an acceptable means to solve differences between countries, the 1907 Hague Convention Relative to the Opening of Hostilities obligated nations to declare war as a legal act preceding the opening of hostilities. Israeli law, in Section 40(a) to Basic Law: The Government, states the obligation to declare war, but it is almost never executed by policy makers who prefer to conduct large-scale military actions without a formal declaration. A declaration of war holds legal repercussions because a formal state of war replaces the laws that apply in a state of peace with the laws of war. The legal situation (both private and public) changes and new rules of the game are implemented, including emergency laws and insurance sections that deal with risks of war.

A declaration of war, however, is wider than a narrow legal act and is considered by Austin (1963) a Speech Act: words that create an action without a follow-up behavior. In addition, declaration of war is considered to be a ceremony (Turner, 2004), meaning it characterizes a collective that undergoes a major change in status or social conditions. As a result, aside from the potential to lead to actual warfare, declaration of war serves as leverage to establish the necessary conditions between parties to reach a lasting peace because a credible threat regarding the ability to “hurt” the other party exists even without actually executing that threat. There do exist concerns regarding the relevancy of declaration of war to modern conflicts, and indeed, from the end of World War II, formal declarations of war have become very rare (Elsea & Grimmett, 2007).

Because the ceremony of declaration of war was never applied to low intensity conflicts, interviews aided the examination of a declaration’s contribution to settling conflicts, and specifically, to neutralize and weaken a conflict’s extreme, violent aspect. This study concludes that declaration of war is a turning point, although theoretical, by functioning as a ceremony altering the conflict’s reality and conditions by changing the mind set in three circles: the Hamas, Israeli society and the International community. The assumption is that such change may help reach a military victory over Hamas, or at least to weaken the violent aspect of the conflict, meaning a Structural Transformation enabling the creation of more convenient conditions to manage the conflict or perhaps to resolve it.

Military victory is considered an essential condition to Hamas’s ripeness (realization that continued violence is futile). The assumption this research examines is that declaration of war may help create the necessary conditions for military victory. To challenge that assumption, this research analyzed the case study in detail and conducted interviews with key people from the field. Although the research is essentially theoretical and generalization is difficult, it has great potential to conceptualize the phenomenon and influence the way society, government and policy makers think about declaration of war.

This research brings together four areas of interest: conflict resolution, strategy and international relations, anthropology and international law. The relationships between them help develop a theoretical and analytical infrastructure, used to examine the main assumption and connect, paradoxically, the ceremony of declaration of war to military victory in a low intensity conflict. The questions examined in the research include the relevancy of military victory; the legality and relevance of declaration of war; the contribution of declaration of war; the type of transformation declaration of war can create; and the disadvantages of declaring war. The main conclusions and insights include:

- Israel and Hamas are involved in a characteristic protracted and intractable conflict. It interlocks with other conflicts to which Israel is party and both influences and is influenced by them. The most prominent aspect of this conflict is the violent, military aspect and the failure of all means thus far to weaken or neutralize it, whether through military operations or diplomacy. Victory in this conflict is not the physical destruction of Hamas per se, but convincing it to abandon violence by influencing its will or ability, or by making it irrelevant in the eyes of the Palestinian public.
- Declaration of war frames the low intensity conflict with Hamas as war, therefore requiring victory.
- The longer the conflict continues, the greater the level of violence, to which Israeli society adapts and develops resilience. By the same token, the motivation of policy makers to end it gradually decreases because the conflict is considered tolerable, thus decreasing internal and international legitimacy to use force to end it. Because of this self-perpetuating spiral, it is urgent to develop a clear and determined policy regarding Hamas and the Gaza Strip; to make clear decisions about political interests from which derivative military missions; and to frame the upcoming change via a credible message to the Israeli public, Hamas and the International community through declaration of war.

- The more Hamas resembles a proper state, the more vulnerable it is to Israel's deterrence threats because of changes in its cost-benefit analyses due to a growing responsibility for the Palestinian civil population, influencing Israel's ability to threaten Hamas through declaration of war.
- Declaration of war is the continuation of diplomacy and the onset of warfare is the beginning of strategy. In addition, declaration of war is not a narrow legal act, but a ceremony which therefore constitutes an alternative reality by virtue of transforming the conflict from intractable to solvable.
- Formal declaration of war casts responsibility on the national authorities while notifying the nation that civil life is about to change. The executive authority received through the declaration is balanced by the political and moral authority (and legitimization) to manage a war in the name of the people. Such an obligatory procedure might even prevent unnecessary wars.
- Declaration of war promotes a necessary discourse between the military and political ranks and therefore serves as an accelerator for complex learning by the political echelon and as a platform for intellectual discourse between the ranks.
- Declaration of war serves both as a process and as the outcome because it signifies the beginning of a change in mindset and ends the process of learning which led to the declaration of war.
- Declaration of war might be used as a means to receive external legitimacy when Israel acts according to the rules of the game and publically declares its intention to end the conflict.
- Declaration of war is a means to obtain internal legitimacy as well because of its ability to create coherency and consolidate and recruit the public.
- Declaration of war may lead to structural transformation of the conflict, transferring it from "low intensity" to "high intensity", from asymmetrical to symmetrical, from a war of attrition to a war of victory or defeat, from a conflict conducted throughout an entire country at all times to a conflict with a

delineated front and timeframe and from a conflict in which Israel's strategy is reactive to one in which Israel is proactive.

Based on its contributions to the case study, it is recommended to further examine declaration of war in other contexts and to facilitate public discourse regarding its importance and meaning to other asymmetrical conflicts, especially as a means to create a necessary structural transformation.