

## تصمیم‌گیری درباره امنیت ملی اسرائیل:

فرایند، ضعف‌ها و نقاط قوت<sup>۱</sup>

چارلز دی. فریلچ<sup>۲</sup>

مترجم: رضا محمودی فقیهی

مدخل

نویسنده این مقاله که هم‌اکنون با مدرسه کندی دانشگاه هاروارد همکاری می‌کند، تا قبل از سال ۲۰۰۵ در خدمت دولت اسرائیل بوده و سمت مشاور امنیت ملی را به عهده داشت. بنابراین طبیعی است که وی دارای مواضع جانبدارانه نسبت به این رژیم است. برای نمونه، نگاه وی به جمهوری اسلامی ایران، تفاوتی با دیگر مقامات اسرائیلی ندارد و اتهامات آنان علیه ایران را در چند جای مقاله تکرار کرده است. از آنجا که وی در حوزه امنیت ملی اسرائیل، صاحب‌نظر بوده و با یک نگاه داخلی، آسیبها و ناکارآمدی‌های نظام تصمیم‌گیری امنیت ملی در اسرائیل را به گونه‌ای مستند بررسی کرده، این مقاله برای ترجمه، مناسب تشخیص داده شد. با این وصف یادآوری می‌شود که ترجمه و چاپ این مقاله به معنای تأیید مواضع چارلز فریلچ توسط فصلنامه مطالعات فلسطین نخواهد بود و صرفاً جهت آشنایی کارشناسان و پژوهشگران این حوزه در ایران با دیدگاههای مطرح در این حوزه می‌باشد.

1- National Security Decision – Making in Israel: Process, Pathologies, and Strenghts, The Middle East Journal, Autumn 2006.

2- Charles D.freilich

## چکیده:

این مقاله فرایند تصمیم‌گیری درباره امنیت ملی در اسرائیل را همراه با نقاط قوت و ضعف آن بررسی می‌کند. نویسنده تأثیر عواملی مانند ائتلافی بودن دولت‌ها، سیاسی شدن فرایند تصمیم‌گیری، تأثیر نیروهای نظامی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری امنیت ملی، خلقیات و شیوه تصمیم‌گیری رهبران ارشد اسرائیل از جمله نخست‌وزیران و وزرا را در امر تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی در اسرائیل با ذکر مصادیق متعدد بررسی کرده است. وی نتیجه‌گیری می‌کند که تصمیم‌گیری درباره این مسئله مهم، غیرمنسجم، واکنشی و سلیقه‌ای است.

**واژگان کلیدی:** امنیت ملی، ارتش، نخست‌وزیر، اسرائیل، مدیریت بحران.

## مقدمه:

اسرائیل از زمان تشکیل خود در سال ۱۹۴۸، با محیطی بیرونی مواجه بوده که دشمنی تقریباً پایدار و شدید مشخصه بارز آن به شمار می‌آید. جنگهای مکرر، دشمنیهای دائمی در سطوح پایین‌تر، مذاکرات صلح ناموفق با فلسطینیها و سوریه، و حتی صلح «سرد» با مصر و اردن این تصویر را پررنگ‌تر کرده و در نتیجه، طی ۶ دهه [گذشته] امنیت ملی مهمترین مسئله حیات سیاسی اسرائیل بوده است.

اسرائیل در ۲ سطح متفاوت به این وقایع واکنش نشان داده است: از طریق تشکیل یک نظام دفاعی برتر به منظور خنثی کردن تهدیدات امنیتی و از طریق توسل به شیوه چمباتمه‌ای<sup>۱</sup> تصمیم‌گیری امنیت ملی در جهت یک «دموکراسی پادگانی» (۱). در واقع، تا دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، تشکیلات امنیت ملی اسرائیل (نیروهای مسلح، نیروهای اطلاعاتی، وزارتخانه‌های دفاع و امور خارجه و صنایع دفاعی) نه تنها از نظر داشتن کیفیت بالا معروف، بلکه به یکی از بزرگترینها در نوع خود تبدیل شدند. از آن زمان به بعد، تشکیلات دفاعی، هم از نظر اندازه و هم از نظر پیچیدگی، گسترش بیشتری یافت.

مطالب نوشته شده درباره دولت و سیاستهای اسرائیل بسیار متنوع و البته تا اندازه‌ای جهت‌دار است. تقریباً تمام مطالعات انجام شده توسط روزنامه‌نگاران، سیاستمداران و حتی اندیشمندان از رویکردی تاریخی و مبتنی بر روش مطالعه موردی پیروی کرده‌اند و تقریباً هر واقعه و پیشرفت قابل توجهی در تاریخ اسرائیل،

1-Hunkering down style

از نظر تاریخی به شکل گسترده‌ای بازگو شده است. ساختارها و تشکیلات سابق حکومت و سیاستهای اسرائیل نیز بسیار مورد توجه قرار گرفته‌اند، ولی فرایند تصمیم‌گیری امنیت ملی اسرائیل و تلاشهای انجام شده برای ایجاد یک گونه‌شناسی کلی درباره آن چندان مورد توجه قرار نگرفته است.<sup>(۲)</sup>

هدف مقاله حاضر از بین بردن خلاء موجود و ارائه یک گونه‌شناسی از تصمیم‌گیری اسرائیل، با تمرکز بر ۵ نقطه ضعف است. این مقاله می‌خواهد نشان دهد که این نقاط ضعف عمدتاً ناشی از ۲ عامل اصلی و تعامل بین آنها یعنی محیط بیرونی و ادارنده<sup>۱</sup> و عوامل ساختاری داخلی‌اند. این ۲ عامل عبارتند از: سیاسی کردن شدید فرایند تصمیم‌گیری ناشی از نظام انتخابات تناسبی<sup>۲</sup>، و در نتیجه آن، نیاز به تشکیل دولتی با کابینه ائتلافی، و نبود قابلیت‌های حمایت مؤثر از تصمیم‌گیرها در سطح کابینه.

### منابع محیطی تصمیم‌گیری در امنیت ملی اسرائیل

#### تصمیمات؛ حیاتی و سرنوشت‌ساز

سیاست امنیت ملی اسرائیل، طی حدود ۶۰ سال گذشته همواره مبتنی بر وفاق ملی گسترده بوده است و این وفاق ملی معتقد است که اسرائیل با تهدید واقعی نسل‌کشی یا دست‌کم، کشتار سیاسی مواجه است. در واقع، شدت خطرات خارجی ناشی از محیط امنیتی خطرناک در طی سالیان گذشته، آنقدر زیاد است که نمی‌شود آن را با سایر کشورها مقایسه کرد.

در سالهای اخیر، تهدید جنگ‌های نامتعارف تمام عیار<sup>۳</sup> (با وجود جنگ سال ۲۰۰۶ لبنان) تا حد بسیار زیادی از بین رفته است و جنگ عراق، تهدید سلاح‌های کشتار جمعی را از اسرائیل دور کرد. معهذاً، برنامه هسته‌ای ایران همچنان تهدید به شمار می‌آید و علاوه بر آن تهدیدهای دیگر نیز، علی‌رغم اینکه هنوز ایجاد نشده‌اند، وجود دارند که عبارتند از: توانایی‌های سوریه در دسترسی به سلاح‌های کشتار جمعی، موشک‌های حزب‌الله (همان‌طور که در جنگ ۲۰۰۶ نشان داده شد)، و تروریسم کنونی. انتفاضه دوم، اگرچه در مقایسه با روش‌های متعارف تهدیدی چندان جدی به شمار نمی‌آید، اما از نظر بسیاری از اسرائیلیها خطری علیه ساختار اجتماعی محسوب می‌شد. تجربه نشان داده است که تصمیمات مربوط به امنیت ملی، همان‌طور که در مورد جنگ‌های شش روزه و معاهده اسلو در سال ۱۹۹۳ مشاهده شد، قابلیت آن را دارند تا جهت حرکت آینده ملت و ماهیت بنیادین آن را تغییر دهند.

#### 1-Compelling External Environment

#### 2-Proportional Representation Electoral System

#### 3-All-out Conventional warfar

## شرایط انعطاف پذیر نیست

دومین استنباطی که تا اواخر دهه ۱۹۷۰ تأثیر قابل توجهی بر سیاست اسرائیل داشته و امروز نیز - اگرچه با شدتی کمتر - همچنان اهمیت دارد، آن است که دشمنی اعراب چنان فراگیر و شدید است که مانع تغییر وضعیت ملت از طریق نظامی یا دیپلماتیک می‌شود. به دنبال طرح صلح سادات، شرایط استراتژیک اسرائیل بیش از پیش پیچیده و دارای ریزه‌کاری شد و فرصتها و فضای بیشتری را نسبت به آنچه پیشتر تصور می‌شد، برای کار به وجود آورد، در حالی که وفاق ملی درباره ماهیت تهدیدات پیش روی اسرائیل از بین رفته بود. معهذاً، اعتقاد اساسی به دشمنی اعراب همچنان پابرجاست و بخش اعظم طیف سیاسی همچنان گزینه‌های بسیار محدود نظامی یا دیپلماتیک را مد نظر دارند. (۴)

## شرایطی پیچیده و شایسته یک قدرت بزرگ

اسرائیل، اگرچه یک ملت کوچک است، اما با «شرایط» پیچیده‌ای در رابطه با امنیت ملی، دیپلماتیک، سیاسی، اقتصادی، فن‌آوری و نظامی، مواجه شده است. با وجود اینکه تغییرات شرایط بیرونی همه کشورها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اما اسرائیل بیشتر از بسیاری از کشورها تحت تأثیر این تغییرات محیطی قرار دارد. در واقع، تا دهه ۱۹۹۰، وضعیت امنیت ملی اسرائیل به ورای مرزها و منافع «طبیعی» آن در خاورمیانه کشیده شد و در حال حاضر، تقریباً تمام «دنیا» را در بر می‌گیرد و روابط با همکاران قدیمی نیز پیچیده‌تر از گذشته شده است. برای مثال به نمونه‌های زیر اشاره می‌کنیم:

- تهدید استراتژیک سلاحهای کشتار جمعی از سوی ایران، عراق، و لیبی به عنوان خطری اصلی علیه امنیت ملی اسرائیل تلقی می‌شود و نشان دهنده چالشی بی‌سابقه است.

- روابط با ایالات متحده آمریکا حتی عمیقتر از گذشته شده است. روابط آمریکا و اسرائیل، از یک رابطه نسبتاً ساده، اکنون به همکاری در زمینه تولید محصولات پیشرفته و نوین تبدیل شده و اسرائیل به دنبال آن است که به یک «شریک استراتژیک» برای آمریکا تبدیل شود. تلاشهای مشترک ضد تروریسم و ضد غنی‌سازی، همکاریهای دو جانبه [آنها] را به سطوحی جدیدتر ارتقاء داده است. از این گذشته، نقش آمریکا در خاورمیانه که رفته رفته بیشتر می‌شود، ملاحظات جدیدی را برای اسرائیل به وجود آورده است (مشابه آنچه برای آمریکا در رابطه با افزایش روابطش با دولتهایی مانند هند و چین به وجود آمده است).

- روابط طولانی و غالباً مشکل‌زای اسرائیل با اروپا، به دنبال افزایش نقش اروپا در منطقه، رفته رفته پیچیده‌تر شده و مسائل جدیدی را (از جمله پیامدهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ارتقاء زیاد روابط، یا

ایجاد روابط با ناتو) در برگرفت که اسرائیل تجربه چندانی در زمینه آنها ندارد. روابط با دولتهای اروپایی [جداگانه و نه در قالب اتحادیه اروپا] نیز گسترده شده است که گفت‌وگوی دیپلماتیک را نیز شامل می‌شود.

- فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی موجب ایجاد روابط با روسیه، ورود یک میلیون مهاجر روس به اسرائیل و تغییرات بنیادین در نقش روسیه در منطقه و مواجهه اسرائیل با ضرورتی جدید یعنی در نظر گرفتن منافع روسیه شد.

- خاور دور نیز، به دنبال طرح غنی‌سازی و سلاحهای اتمی کره شمالی، ایجاد روابط با چین - که روابط اقتصادی با آن به سرعت رشد کرد ولی سیاستهای غنی‌سازی آنها و مشکل ارتباطشان با آمریکا منبع اختلافات است - و گسترش روابط با ژاپن، برای منافع اسرائیل دارای اهمیت است.

- شبه قاره نیز به دلیل برنامه‌های اتمی هند و پاکستان و روابط استراتژیک به سرعت در حال گسترش اسرائیل با هند مورد توجه اسرائیل است. ترور در آمریکای جنوبی و آفریقا موجب شد این مناطق نیز بیشتر مورد توجه قرار گیرند.

اسرائیل بنا بر دلایل اقتصادی و نظامی، حضور در خط مقدم توسعه فن‌آوری نظامی را ضروری دانسته و در نتیجه به یکی از پیشرفته‌ترین کشورهای دارای قابلیت تولید هواپیماهای جنگی و ماهواره و نیز سیستمهای ضد موشکی آرو<sup>۱</sup>، و به طور کلی یکی از رهبران فن‌آوری پیشرفته<sup>۲</sup> تبدیل شد. با توسعه اقتصادی اسرائیل، توجه به شرکت در صحنه اقتصاد جهانی همچون سازمان تجارت جهانی و سازمان توسعه و همکاریهای اقتصادی (OECD) نیز افزایش یافت.

افزایش پیچیدگی شرائط علاوه بر ایجاد منافع جدیدتر، اتخاذ تصمیمات پیچیده‌تری را نیز موجب شد. بنابراین، به عنوان مثال، برنامه تولید سلاح یوزی در دهه ۱۹۵۰ برنامه تولید جنگنده لای<sup>۳</sup> در دهه ۱۹۸۰ و سیستم آرو در دهه ۱۹۹۰ را به دنبال داشت. به همین شکل، واکنش اسرائیل به پیکارجویی اعراب از شکل یورشهای ساده تلافی‌جویانه دهه ۱۹۵۰ به شبکه‌ای پیچیده از موضوعات منطقه‌ای و جهانی، شامل جنگهای خلیج [فارس] در سالهای ۱۹۹۱ و ۲۰۰۳ تغییر شکل یافت. البته، واکنش اسرائیل در آن دوران می‌توانست پیامدهای جهانی داشته باشد و تلاشهایی مشابه هدف خنثی کردن برنامه‌های توسعه موشکی مصر در دهه ۱۹۵۰، به درگیری منافع آمریکا، روسیه و اروپاییها بر سر برنامه‌های موشکی ایران در دهه ۱۹۹۰ و اوائل دهه بعد منتهی شد.

1-Arrow  
2-Hi-Tech  
3-Lavi

### عدم قطعیت بسیار شدید به واسطه تغییرات شدید

شرایط امنیت ملی اسرائیل به شکلی غیرعادی متغیر است، هم تغییرات در تهدیدات و فرصتها شدید است و هم کثرت آنها، لذا عدم قطعیت بسیار شدید از جمله ویژگیهای مهم آن به شمار می‌رود. در واقع، ادعا شده است - البته با کمی اغراق - که این بحرانها در اسرائیل موقعیتهایی قابل انتظار به شمار می‌آیند. (۵) به عنوان نمونه، در دهه بین سالهای ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵، گفت‌وگوهای صلح با فلسطینیها (معاهدات اسلو، اجلاس کمپ‌دیوید، طرح عقب‌نشینی از نوارغزه) و سوریهها (پیشنهادهای نخست‌وزیران اسرائیل یعنی اسحاق رابین، شیمون پرز، بنیامین نتانیاهو و ایهود باراک که منجر به اجلاس شیردزتاون<sup>۱</sup> و ژنو شد)، انتفاضه دوم و حملات داخلی بی‌سابقه، ظهور خطرات سلاحهای کشتار جمعی ایران و عراق و جنگ در عراق، و خروج از لبنان و ظهور تهدید موشکی حزب‌الله - که در جنگ اخیر در سطح گسترده‌ای از آنها استفاده شد - اتفاق افتاد. در داخل نیز شماری از وقایع بسیار مؤثر بر خطمشی امنیت ملی اسرائیل اتفاق افتاد که از آن جمله‌اند: قتل رابین در سال ۱۹۹۵، تغییرات سریع در کابینه (۷ دولت در ۱۰ سال)، اندازه و قدرت رو به رشد شهرک‌سازی و توسعه اقتصادی سریع به ویژه در زمینه فن‌آوری پیشرفته.

### منابع ساختاری تصمیم‌گیری درباره امنیت ملی

تنها عامل ساختاری تعیین کننده در فرایند تصمیم‌گیری امنیت ملی اسرائیل، نظام انتخابات تناسبی و در نتیجه ضرورت اداره دولت از طریق کابینه ائتلافی است. نظام انتخابات تناسبی، که نتیجه ماهیت شدیداً ایدئولوژیک جنبش صهیونیسم است، نخستین بار به عنوان روشی برای سازماندهی هر چه بیشتر گروهها در زیر یک چتر، اجرا شد، و پس از استقلال نیز ادامه یافت. امید می‌رفت این طرح با ایجاد هم‌صدایی، نوعی اتحاد را به وجود آورد. در عمل، نظام انتخابات تناسبی نه تنها منعکس‌کننده اختلافات عقیدتی گسترده است، بلکه، به ویژه با توجه به آستانه انتخاباتی بسیار پایین (فقط یک درصد تا دهه ۱۹۹۰ و در حال حاضر ۲ درصد)، موجب تقویت این مسئله نیز می‌شود. بنابراین، نظام مذکور متضمن آن است که کرسی‌های کنست بین احزاب متعددی تقسیم شوند که هر یک از آنها باورهای ایدئولوژیک و منافعی دارند که به حوزه‌های انتخابیه بسیار محدودی مربوط می‌شوند.

همچنین چنددستگی حزبی کنست، در کابینه هم وجود دارد، چون تاکنون هیچ حزبی نتوانسته است به تنهایی یک دولت تشکیل دهد. بنابراین، نظام حکومتی به طور کامل مبتنی بر مدیریت و سواس‌گونه ائتلافی، شامل اقدامات و توافقات با هدف حفظ ائتلاف است. ائتلافهای کابینه در دهه‌های اخیر، به شدت دچار تفرقه و عدم ثبات شده‌اند. (۶)

وزرا بیشتر براساس نظر حزب و نفوذ سیاسی‌شان منصوب می‌شوند، نه تخصص حرفه‌ای، توانایی‌های مدیریتی یا تمایلات فردی. این قابلیت‌ها، اگر قرار باشد مورد توجه قرار گیرند، فقط بعد از آنکه وزارتخانه‌ها در مذاکرات ائتلاف تقسیم شدند، لحاظ می‌شوند. تا انتصاب اخیر عمیر پرتس منصب وزارت دفاع از این قاعده مستثنی بود، در حالی که وزارتخانه‌های امور خارجه، دارایی و حتی دادگستری همواره قربانی نظام قبضه مناصب مهم توسط حزب پیروز بوده‌اند.

وزرا، به عنوان چهره‌های سیاسی مستقل، در خدمت نخست‌وزیر نیستند و لزوماً هیچ دینی به او ندارند. نخست‌وزیر که ظاهراً نفر نخست بین تمام افرادی است که [از نظر عملکرد] با او مساوی‌اند، اختیارات محدودی در حیطه کاری خود دارد و تأثیر وی بر سایر وزرا نیز اندک است. در شرائطی که نفوذ سیاسی وزرا عملاً عاملی تعیین‌کننده در تمام نظام دولت است، مسئولیت رسمی نخست‌وزیر اسرائیل بسیار محدود می‌شود. نخست‌وزیرانی مانند مناخیم بگین که کنترل شدیدی بر حزب خود داشت و توانست ائتلافی نسبتاً یکپارچه را رهبری کند، مجریان بسیار قدرتمندی بودند و قابلیت آن را داشتند که سیاست‌های بسیار بحث‌برانگیز را هم به اجرا بگذارند. سایر نخست‌وزیران بسیار ضعیف‌تر و تحت تأثیر نیروهای رقیب درون و بیرون ائتلاف قرار داشتند. پرز، تانیا‌هو، و باراک حمایت سیاسی خود را از دست دادند و سرانجام ائتلافشان از هم پاشید. آریل شارون مجبور بود یک ترن هوایی سیاسی را براند تا بتواند طرح عقب‌نشینی از نوارغزه را اجرا کند، که این نشان‌دهنده قدرت شخص او و در عین حال ضعف دولت او بود.

در طول سالها، با ایجاد چند وزارتخانه جدید و انتصاب «وزاری مشاور»<sup>۱</sup> کابینه بزرگتر شده است. هدف از این کار افزایش شمار مناصب کابینه برای تشکیل ائتلاف بوده است. از دهه ۱۹۸۰ شمار وزرا کم و زیاد شده و به تعداد غیر قابل مدیریت بیشتر از ۲۰ تا نزدیک ۳۰ نفر بالغ شده است. با توجه به اندازه کابینه، در تمام تاریخ اسرائیل همواره یک کمیته دفاعی منشعب از کابینه (اکنون کمیته وزارتی در امور دفاعی - MCOD) {کابینه کوچک امنیتی} نامیده می‌شود، با هدف کندوکاو و بررسی‌های مؤثرتر تشکیل شده است.

### کنست یک شعبه قانونگذاری مجازی است

براساس نظام کابینه ائتلافی اسرائیل، کابینه طبیعتاً همواره از اکثریت کنست برخوردار است، در نتیجه اصل تفکیک قوا نفی می‌شود و کنست نقش مهم نظارتی خود را از دست می‌دهد. بنابراین، به استثنای معدود موارد بسیار مهم و اختلافات اساسی احزاب، مانند رأی به معاهده کمپ‌دیوید یا طرح عقب‌نشینی از نوارغزه، نقش کنست در تدابیر مربوط به امنیت ملی ناچیز است.

## 1-Ministers without profolio

نشستهای کمیسیون امور خارجه و دفاع (FADAC)، که در کنار کمیته امور مالی از جمله کمیته‌های مهم کنست به شمار می‌رود، مانند سایر نشستهای کنست، بیشتر شاهد مباحث و جنجالهایی در راستای اهداف حزبی‌اند تا بحثهای جدی. اعضای کمیته تقریباً همه تحت تأثیر فعالیتهای سیاسی خود قرار دارند- که، بر عکس آنچه در کنست انجام می‌دهند، مبنای اساسی عضویت آینده آنها در کنست و ارتقاء احتمالی به منصب وزارتی محسوب می‌شود- و بنابراین، زمان کم و البته انگیزه کمتری دارند تا به وظیفه سیاسی بحث بر سر تشکیلات امنیت ملی بپردازند. از این گذشته، کمیته مذکور کارمندی ندارد و بدین ترتیب تقریباً برای به دست آوردن اطلاعات، کاملاً به تشکیلات امنیت ملی وابسته است و در نتیجه قابلیت‌های نظارتی آن باز هم محدودتر می‌شود. مقامات فقط با تأیید رئیس بخشی که در آن کار می‌کنند، می‌توانند در کمیسیون حاضر شوند و اطلاعات ارائه شده پیشاپیش پاک شده‌اند تا کار کمیته در پرداختن به مسائل حساس مشکل‌تر شود.

در سالهای اخیر، نسبت به گذشته، اطلاعات بیشتری به کمیسیون امور خارجه و دفاع ارائه می‌شوند که عمدتاً در اختیار کمیته‌های فرعی آن (مانند کمیته اطلاعاتی، تدارکاتی، و غیره) قرار می‌گیرند که معمولاً مسائل اصولی، با رعایت اصل حفظ اسرار، به بحث گذاشته می‌شوند. در دهه‌های اخیر نیز برخی تلاشها برای انجام کارهای اصولی‌تر، عمدتاً به وسیله رؤسای کمیسیون نظیر دان‌مریدور<sup>۱</sup> و یووال اشتاین‌متز<sup>۲</sup> صورت گرفته است، اما به دلیل گسسته بودن آنها یا به پایان نرسیده یا نتوانسته‌اند تأثیر سیاسی واقعی داشته باشند. بنابراین، کمیسیون به طور کلی، همچنان تأثیرگذاری اندکی دارد.

### ضعف ساختار تعیین و هماهنگی سیاستها

نه نخست‌وزیر و نه کابینه مکانیزمی برای سیاستگذاری پیشنهاد نمی‌کنند. پیش از تشکیل شورای امنیت ملی در سال ۱۹۹۹، دفتر نخست‌وزیری همواره چند مشاور داشت (رئیس دفتر، مشاور امور خارجه و مشاور نظامی) که معمولاً نقش دستیار را ایفا می‌کردند و مسئولیتشان عمدتاً برآوردن نیازهای روزانه نخست‌وزیر بود و یقیناً نمی‌توانستند طرحی نظام‌مند برای تعیین سیاستها ارائه کنند. دبیرخانه کابینه که تنها مکانیزم حمایتی موجود در کابینه به شمار می‌رود، واحدی کاملاً مدیریتی است و مسئولیت فنی جریان مسائل و اسناد را بر عهده دارد.

تا امروز، شورای امنیت ملی تأثیر اندکی بر کار دفتر نخست‌وزیر یا کابینه داشته است، چون نخست‌وزیران از زمان آغاز به کار آن (یعنی زمان باراک، شارون و ایهودا لومرت) کار خود و بهره‌مندی از مشاوران را به شیوه سنتی دنبال کرده‌اند. تعداد کارکنان شورای امنیت ملی بسیار کم است و توانایی بسیار

1-Dan Meridor

2-Yuval Steinmetz



محدودی در تعیین سیاستها دارد و به استثنای برخی موارد معدود، مسائل بسیار کم‌اهمیت به این شورا محول شده است. بنابراین، دفتر نخست‌وزیری و کابینه، قابلیت‌های سازمانی مورد نیاز برای ارزیابی نظام‌مند سیاستها و تعیین ساختارها، هماهنگی بین وزارتخانه‌ها، و پیگیری اجرای سیاستها را ندارند و کاملاً به وزاری متعدد و نظام اداری وابسته‌اند. از برخی جهات این سوء عملکرد دفتر نخست‌وزیری در سالهای اخیر، با نامشخص‌تر شدن محدوده اختیارات و رقابت در انتصابات، شدیدتر هم شده است.<sup>(۷)</sup>

در مورد مسائل پیچیده‌تر، قابلیت‌های تبیین سیاستها در نظام دیوانی [بوروکراسی] امنیت ملی همچنان ضعیف است. وزارت امور خارجه نفرات و دستورالعمل‌های لازم برای تبیین نظام‌مند سیاستها را ندارد و بر مدیریت روزمره روابط خارجی اسرائیل متمرکز شده است. واحد طراحی سیاستها در این وزارتخانه سازمانی عقب‌مانده است که برودنداش فقط به افرادی که در آن کار می‌کنند، بستگی دارد و رویه‌های ساختارمند و پایدار اندکی دارد و بدین ترتیب عملکرد آن نسبتاً ناپایدار و فاقد یکپارچگی است. وزارت دفاع نیز کاملاً فاقد قابلیت‌های تبیین خط‌مشی است. فقط نیروهای مسلح اسرائیل مکانیزم بسیار کارآمدی در تبیین خط‌مشی‌ها دارد که واحد طراحی آن مسئول این کار است. واحد طراحی<sup>۱</sup> که پس از جنگ یوم کیپور<sup>۲</sup> در سال ۱۹۷۳ تأسیس شد، علاوه بر طراحی نظامی برای ستاد کل، به طراحی سیاسی - نظامی در راستای نیازهای نخست‌وزیر، وزیر دفاع و کابینه می‌پردازد. اگر چه این واحد تا اندازه‌ای به واسطه ماهیت نظامی خود درگیر برخی محدودیتها است اما توانسته است همواره و حتی پیش از تشکیل شورای امنیت ملی، بسیاری از وظایف آن شورا را انجام دهد.

وزارت دفاع، با توجه به ناتوانیهای خود در تبیین خط‌مشی‌ها و وابستگی ناشی از آن به واحد طراحی نیروهای دفاعی، در سال ۲۰۰۳ تصمیم گرفت این نقیصه را از طریق بر عهده‌گیری مسئولیت‌های برنامه‌ریزی سیاسی - نظامی نیروهای مسلح، برطرف کند. تا زمان نگارش این مقاله، فقط بخشی از این تغییر و تحول مهم عملی شده و تاکنون مرحله کاهش قابلیت‌های واحد طرح و برنامه‌ریزی نیروهای مسلح انجام شده اما هیچ پیشرفتی در تواناییهای واحد [تازه تأسیس] وزارت دفاع رخ نداده است.

### رشد در اندازه و پیچیدگی تشکیلات امنیت ملی

علی‌رغم ضعف سازماندهی و هماهنگی در سیاست‌گذاری، نظام دیوانی [بوروکراسی] امنیت ملی و سازمانهای مرتبط در دهه‌های اخیر، از نظر حجم، پیچیدگی سازمانی و پیچیدگی در فرایند امور، رشد زیادی داشته است. ساختارهای جدید سازمانی افزوده شده‌اند، تشکیلات موجود به شدت بزرگ شده‌اند، و شمار

1- Planning Branch

2- Yom Kippur

کارکنان مراکز، علاوه بر بهره‌گیری از فن‌آوری اطلاعات و بالاتر رفتن سطح تخصص، رشد چشمگیری داشته است. به عنوان چند نمونه می‌توان به این موارد اشاره کرد: واحد برنامه‌ریزی نیروهای دفاعی مهم‌ترین بازیگر صحنه در سطح نیروهای دفاعی و کابینه است، مجموعه جامعه اطلاعاتی از نظر اندازه و قابلیت‌ها به شدت بزرگ شده است و موساد و شین بت<sup>۱</sup> (وزارت امور خارجه) هر یک بخش‌های جدید تحقیقاتی ایجاد کرده‌اند و شورای امنیت ملی و وزارت دفاع واحدهای طرح و برنامه‌ریزی تشکیل داده‌اند.

### فرایند تصمیم‌گیری

بخش قبل، موقعیت بیرونی به شدت ناپایدار، پیچیده و خطرناک و پریشان اسرائیل و نیز برخی از ابعاد ساختاری مؤثر بر تصمیم‌گیری درباره امنیت ملی اسرائیل از جمله نظام انتخابات تناسبی و توسعه دستگاه امنیت ملی را نشان داد. بخش بعدی نشان‌دهنده تأثیرات این متغیرها بر روند تصمیم‌گیری و مشکلات ناشی از آنها خواهد بود.

#### مشکل ۱: توجه به دورنمای کوتاه مدت

خطر دیرپای دشمنی‌های قریب‌الوقوع یا واقعی، موجب شده است اندیشه «توفان در راه» (۸) در تمام اسرائیل گسترش یابد و تصمیم‌گیری درباره امنیت ملی با هدف یافتن راه‌حلهایی خلق‌الساعه و کوتاه‌مدت صورت پذیرد. بسیاری از مسائلی که اسرائیل با آنها مواجه است، گزینه‌های بسیار محدودی را پیش پا می‌گذارند و موجب اتخاذ تصمیماتی صریح و سریع در فضایی پر از ابهام و عدم قطعیت می‌شوند که منجر به یافتن راه‌حلهایی سودمند و جامع نمی‌شود.

دورنمای کوتاه مدت ناشی از آن در تمایل به موارد زیر به روشنی مشهود است:

### تصمیم‌گیری واکنشی

از آنجا که موقعیت [کنونی]، غیرقابل انعطاف و البته بسیار خطرناک تلقی می‌شود، تصمیم‌گیرندگان اسرائیلی ناتوانی خود در پیش‌بینی و شکل‌دهی روابط خارجی اسرائیل را پذیرفته و رویکرد «عقب‌بنشین و ببین اوضاع چطور پیش می‌رود» را در پیش گرفته‌اند. در واقع، برخی از ناظران معتقدند که بارزترین عنصر در تصمیم‌گیری اسرائیلی‌ها ویژگی واکنشی آن است. (۹) معهذاً، در طول چندین سال، برخی حرکت‌های بنیادین در سیاست‌های اسرائیل رخ داده است که نشان‌دهنده تصویری پیچیده‌تر و توانایی کنشگرایانه در اتخاذ تصمیمات جسورانه، دست‌کم در شرایط خاص است. (۱۰)

1-Shin Bet

### اولویت مدیریت بحران و چاره‌اندیشی موقت

چاره‌اندیشی موقت، بر هرگونه اقدام با نقشه قبلی، برنامه‌ریزی و پیشگیری مقدم است. مدیریت بحران و چاره‌اندیشی موقتی تا حد زیادی پیامد اجتناب‌ناپذیر وضعیت امنیت ملی اسرائیل، به ویژه در دهه‌های اول پس از تأسیس - که منابع به شدت کم و قابلیت‌های نهادی و رویه‌ها بسیار محدود بودند - است. این وضعیت اگرچه چندان مورد قبول نیست، اما ورای هرگونه انتظار معقولی، موفقیت‌آمیز بوده، و به عنوان ویژگی مهم اکثر سیاست‌گذارهای اسرائیل تاکنون باقی مانده است. به همین دلیل در بسیاری از موارد، تصمیم‌گیری براساس آزمون و خطا و واکنش سریع برای یافتن مشکل صورت می‌پذیرد و سیاستها با روند حرکت وقایع، بدون هیچ‌گونه پیش‌بینی و تحلیل نظام‌مند و چارچوب استراتژیک اولیه، اجرا یا کنار گذاشته می‌شوند. نمونه این ویژگی جنگ اخیر در لبنان بود. (۱۱) اگرچه این مسئله خاص اسرائیل نیست، اما قطعاً ابعاد آن در اسرائیل غیر عادی است.

در یک جامعه دارای قطب‌های سیاسی، اتخاذ سیاست چاره‌اندیشی موقت، این حسن را دارد که می‌تواند بدون نیاز به تغییر صریح اهداف و انتخاب بین خط‌مشی‌ها، امکان عمل را ایجاد کند و در مواقع بحران، انعطاف‌پذیری را افزایش می‌دهد. البته در سال‌های اخیر، پیچیده‌تر شدن مسائل و ضرورت طراحی، برنامه‌ریزی و اجرای نظام‌مند و نیز افزایش هزینه‌ها و پیامدهای تصمیمات نادرست که گاهی غیرقابل جبران خواهند بود، توانایی اسرائیل برای اقدام و چاره‌جویی موقت را کاهش داده است. (۱۲) از این گذشته، پایان یک دوره انقلابی و ایجاد سازمان‌های اداری متمایز در دولت، اساساً تمایل به چاره‌جویی موقت را کاهش می‌دهد.

حتی در بهترین شرایط، وضعیت خارجی بسیار سخت و متغیر، روند تصمیم‌گیری در اسرائیل را به سوی دورنمای کوتاه مدت سوق می‌دهد. روند سریع تغییر ائتلاف - که وزرا را مجبور می‌کند به پیامدهای انتخاباتی اقدامات خود ببینند نه مدیریت کارآمد -، ضعف مراکز طراحی و تبیین سیاست‌ها و عواملی همچون عدم اطمینان تصمیم‌گیرندگان به طراحی خط‌مشی‌ها (که بعد به شرح آنها می‌پردازیم)، موجب تشدید این محدودیت اساسی شده‌اند. مسئله اساسی آن است که روند سیاست‌گذاری در اسرائیل بنا بر دلایلی که ناشی از ساختار دولت و نیز موقعیت آن است، تقریباً بیشتر بر برنامه‌ریزی برای دوره‌های کوتاه‌مدت و در نتیجه توجه به عوامل عملیاتی متمرکز شده است تا توجه به تبیین خط‌مشی‌ها. موارد اساسی و طولانی مدت چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرند و دورنمای کوتاه مدت در اولویت قرار دارد و همین امر موجب افزایش محدودیت در شکل‌دهی به موقعیت و محیط پیرامونی [اسرائیل] می‌شود.

## مشکل ۲: سیاسی شدن شدید فرایند تصمیم‌گیری

روند تصمیم‌گیری در اسرائیل بنا بر ماهیت نظام انتخابات تناسبی و نیز ضرورت حصول اجماع در داخل ائتلافهای دولت و احزاب تشکیل‌دهنده آنها، شدیداً سیاسی است. البته شرایط خاص تشکیل اسرائیل، از جمله هولوکاست، جنگهای مکرر و وضعیت امنیتی و این حقیقت که اسرائیل تا امروز همچنان بر سر مسائل مربوط به موجودیت خود نظیر وضعیت آینده آن در کرانه باختری دچار مشکل است، را نیز باید به این عوامل افزود. در نتیجه، اسرائیل از نظر شور ایدئولوژیک که همچنان زندگی سیاسی آن را، حتی با وجود کاهش تب و تاب ایدئولوژیکی صهیونیسم نسبت به روزهای ابتدایی، تحت تأثیر قرار می‌دهد، نیز در بین کشورهای دموکراتیک نوعی استثناء به شمار می‌رود. بنابراین، مسائل مربوط به امنیت ملی عموماً از نگاهی به شدت ایدئولوژیک و حزبی مورد توجه و بحث قرار می‌گیرند که آنها را از هدف اصلی دور می‌کند و حتی مباحث در مواردی از منظر حفظ موجودیت انجام می‌شوند در حالی که در آن موارد تهدیدی متوجه موجودیت نبوده است.

البته در همه جا رهبران به درستی به سیاستها توجهی ویژه دارند اما آنچه موجب تمایز روند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در اسرائیل می‌شود، میزان سیاسی‌سازی آن است.

### ملاحظات سیاسی، تأثیرگذارند

در بسیاری از مسائل مربوط به امنیت ملی، ملاحظات سیاسی و ایدئولوژیک بسیار شدید است و هیچ توجهی به ارزش واقعی آنها نمی‌شود، تا جایی که همین ملاحظات به موضوع مباحث حزبی تبدیل می‌شوند. این مسئله عملاً موجب می‌شود برخی گزینه‌ها از جمله گزینه‌های مربوط به مسائل شدیداً ایدئولوژیک، مانند بسیاری از مذاکرات صلح یا آینده اسکان یهودیها، یا حتی آنها که به تصمیم‌گیرهای کاملاً فنی و مالی مربوط می‌شوند، از قبیل تولید تجهیزات مهم تسلیحاتی، نادیده گرفته شده یا در جهتی خاص سوق داده شوند. (۱۳) در واقع، ملاحظات سیاسی و ایدئولوژیک در تمام مراحل سیاست‌گذاری در سطح ملی نفوذ کرده است و غالباً بر تمام محاسبات مربوط به منافع استراتژیک ارجحیت دارد.

### خط‌مشی‌های حزب، نه دولت

برای بسیاری از وزراء، مسائل حزبی وقت بسیار زیادی را می‌طلبند و در نتیجه، عمده تمرکز آنها روی آن قرار می‌گیرد. وزراء که بیشتر، شخصیت‌های سیاسی مستقل به حساب می‌آیند تا افرادی حرفه‌ای یا حتی منصوب سیاسی، باید پیوسته سعی در تحکیم موقعیت و اطمینان از آینده سیاسی خود داشته باشند. با وجود

چرخه جنون‌آمیز شبانه‌روزی اخبار، خط‌مشی‌های متغیر حزبی و دوره‌های کوتاه مدت بین انتخابات، بسیاری از وزرا باید زمان زیادی را، نه کمتر از زمانی که در خدمت وزارتخانه و دولت قرار دارند، صرف پرداختن به خط‌مشی‌های درون حزبی کنند. در واقع، آینده حرفه سیاسی وزرا بیش از کیفیت خدمت آنها به عنوان وزیر، به میزان خدمتشان به تشکیلات حزبی بستگی دارد. اگرچه انتظار می‌رود که وزیر دفاع و تا حد کمتری وزیر امور خارجه، دست کم تا اندازه‌ای و رای جنجال‌های سیاسی قرار گیرند و بیشتر به کیفیت اداره امور وزارتی خود توجه کنند، اما آنها نیز باید وقت و توجه زیادی را صرف مسائل حزبی کنند.

### ائتلاف برتر از همه

حفظ ائتلاف غالباً خود نوعی هدف محسوب می‌شود و در هر حال نیازمند توجهی تمام وقت است. (۱۴) سیاست‌های ائتلافی موجب می‌شوند، کابینه بیشتر به نشستی با هدف از بین بردن اختلافات بین اعضای ائتلاف (یا پنهان کردن آن و حصول سازشی پایدار) تبدیل شود تا یک واحد اجرایی. نیاز به سازش و وفای، جست‌وجو به دنبال گزینه‌ها را شدیداً محدود کرده و توجه به مسائل طولانی مدت و بنیادین را بسیار کاهش داده است. [در نتیجه] غالباً سیاست تعلل، تدریج‌گرایی<sup>۱</sup>، راه‌حلهای ناقص و ناکارآمدی، حتی در مورد مسائل مهم استراتژیکی، اجرا می‌شود؛ [همچنین] گرایش به انتظار برای ایجاد موقعیتهای «ناگزیری»<sup>۲</sup> وجود دارد که اقدامات قهری و چاره‌جویی موقتی را ایجاد می‌کند. اختلال در «وفاق ملی» از سال ۱۹۶۷، حتی بر سر مسائل بنیادین (مانند آینده اراضی [اشغالی])، مشکل را بیشتر کرده و یکی از بزرگترین موانع بازدارنده دولت در راه تبیین سیاست‌های درازمدت شده است. (۱۵)

### زندگی در یک تنگ ماهی سیاسی

ماهیت سیاسی روند تصمیم‌گیری که تحت تأثیر دورنمای کوتاه مدت تقویت هم شده است، خرد سیاسی را از اعلام اهداف سیاسی صریح و مشخص منع و به حفظ ابهام معنایی دعوت می‌کند. گرایش‌های ناشی از آن عبارتند از: «تاکتیکی کردن استراتژی»<sup>۳</sup> «تدریج‌گرایی پویا». این گرایش‌ها منجر به این می‌شوند که هر مورد به طور جداگانه به شیوه «ذره‌گرایانه»<sup>۴</sup> مورد بررسی قرار گیرد. موفقیت‌های عمده حاصل شده در سیاست‌گذاری، بیشتر، نتایج فزاینده و تدریجی - غالباً ناخواسته - مجموعه‌ای از راه‌حلهای

1-Incrementalism

2-No Choice

3-Tacticalization of Strategy

4-Atomistic

خلق الساعه اتخاذ شده برای رفع مشکلات آنی محسوب می‌شوند تا یک روال عملی که از روی آگاهی انتخاب شده است. بنابراین، می‌توان گفت که تصمیم‌گیری ماهیت تاکتیکی دارد نه استراتژیکی و از نوعی «تدریج‌گرایی پویا» برخوردار است. (۱۶) به عنوان نمونه، جنبه‌های اساسی طرح عقب‌نشینی از نوارغزه، درست تا زمان اجرای آن هنوز حل نشده باقی مانده بودند و همین موجب شده بود تا پرسشهایی در باب تصمیم اولیه برای اتخاذ این سیاست مطرح شوند. (۱۷)

### اجتناب از کار ستادی

برای روشن شدن مسئله به چند نمونه اشاره می‌کنیم:

(۱) شارون بدون مشورت با مقامات شورای امنیت ملی درباره گزینه‌های پیش‌روی خود، طرح عقب‌نشینی از غزه را انتخاب کرد و فقط برای مشورت درباره بهترین گزینه‌ها در اجرای مسیری که قبلاً آن را انتخاب کرده بود، به آن نهاد رجوع کرد. وی همچنین فرایند جدید تبیین خط‌مشی‌ها که از سوی شورای امنیت ملی آغاز شده بود (ارزیابی نهایی سالانه وضع استراتژیک اسرائیل) را سرکوب کرد. ظاهراً شارون نگران بود که یافته‌ها و پیشنهادهای آن، به ویژه پس از انتشار برخی از اولین یافته‌های این طرح در خبرگزاریها، آزادی عمل او را محدود کند.

(۲) به همین شکل، بگین در ۱۹۷۸ بدون بهره‌مندی از هرگونه کار مشورتی به کمپ‌دیوید رفت و تحقیقات وسیعی که پیش از اجلاس مذکور از سوی ارتش انجام شده بود را بی‌اثر گذاشت.

(۳) پیش از جنگ ۱۹۸۲ لبنان، حجم بسیار زیادی از کار مشورتی در سطح مدیران انجام شد، اما بگین و شارون کابینه را از آنها دور نگه داشتند.

(۴) باراک براساس ارزیابیها و خواسته‌های خود تصمیمات مهمی را درباره مرزهای فلسطین، سوریه و لبنان گرفت و کارهای تمهیدی پیش از نشستهای باراک و شارون با رهبران خارجی نیز به همین ترتیب محدود شد. (۱۸)

پیش از تأسیس شورای امنیت ملی در سال ۱۹۹۹، نبود یک کار ستادی سازماندهی شده را می‌شد دست کم به نبود ستاد سیاست‌گذاری در سطح کابینه و نخست‌وزیر نسبت داد، اما حتی در آن زمان، مشروط به وجود اراده لازم، می‌شد ابزاری را برای رفع مشکل پیدا کرد. افزون بر این، شورای امنیت ملی تقریباً هیچ تأثیری، حتی به اندازه حضور حاشیه‌ای خود در دفتر نخست‌وزیری (از زمان تأسیس)، بر عملکرد آن دفتر نداشته است و نخست‌وزیران، تمایل خود به اجتناب از کار ستادی انجام شده در درون نظام شورای امنیت ملی را صراحتاً اعلام کرده‌اند. پس مشکل قابلیت‌های سازمانی نیست، بلکه اراده اساسی بنیادین و

آگاهانه از سوی تقریباً همه نخست‌وزیران برای خودداری از کار ستادی نظام‌مند است و همواره توجه به ترس از انتشار اخبار، سیاسی کردن مسائل و محدود شدن آزادی عمل، بر مزایای بالقوه فرایند تبیین نظام‌مند خط‌مشی‌ها ارجحیت دارد. (۱۹)

### مشکل ۳: تخریب قابلیت‌های دولتی:

آیا کسی سگان را در دست دارد؟ گاهی نخست‌وزیر مسئول است.

توانایی رهبری نخست‌وزیر، به دلیل اختیارات رسمی بسیار محدود، اساساً در مهارت‌های سیاسی درون حزبی وی و توانایی او در استفاده از اعتبار دفتر خود در جلب حمایت از سیاست‌های مورد توجه، خلاصه می‌شود. در حالی که برخی از نخست‌وزیران توانستند نظام سیاسی را مسلط کنند و تغییرات عمده‌ای را رهبری کنند، اختیارات رسمی آنها بسیار محدود است و آنها را صرفاً به توجه به ملاحظات سیاسی حزبی محدود می‌کند. در واقع، در بیش از یک مورد، نخست‌وزیران مجبور بوده‌اند به سایر احزاب مؤتلف یا احزاب جناح مقابل تکیه کنند تا بتوانند قوانین مهمی - که نتوانستند در مورد آنها، حمایت حزب خود را به دست آورند- را به تصویب برسانند. (۲۰)

ضعف دفتر نخست‌وزیر، به عنوان ویژگی ذاتی یک نظام ائتلافی، در سال‌های اخیر به مشکل رو به افزایش تبدیل شده است، چون همبستگی حزبی از بین رفته و کلیت روند تصمیم‌گیری به شدت سیاسی شده است. این مسئله علاوه بر ایجاد بحران‌های مکرر در کابینه و کاهش دوره‌های ریاست، توانایی نخست‌وزیر در اداره روزانه امور را نیز به شدت تحت تأثیر قرار داده است و در این صورت دیگر نمی‌توان انتظار تعیین خط‌مشی جدید و طولانی مدتی برای کشور را داشت. ناتوانی پی‌درپی در طراحی و تبیین سیاست‌های مهم در سطح کابینه و نخست‌وزیر، قابلیت‌های نخست‌وزیر در رهبری و مدیریت کارآمد را باز هم محدودتر می‌کند.

### کابینه مسئول هیچ یک نیست

محدودیت اختیارات نخست‌وزیر و دستگاه تصمیم‌گیری در اختیار وی، کابینه را به یک میزگرد سیاست‌گذاری با عملکرد ناقص تبدیل کرده است. دلایل بروز این وضعیت، عبارتند از:  
- اندازه کابینه غیرقابل مدیریت شده است و نمی‌تواند به طور مؤثر در امور تحقیق کرده و تعمق ورزد. گذشته از این، نشست‌های کابینه گرایش به خودنمایی‌های سیاسی دارد نه تحقیق واقعی در امور

سیاسی، تا جایی که تقریباً تمام بیانات وزرا با نیم نگاهی به پوشش رسانه‌ای آنها و در واقع با هدف نشر فوری مطرح می‌شوند.

- راه‌حل ظاهری برای مشکل اندازه کابینه و رازداری (یعنی تشکیل کمیته وزارتی در امور دفاعی)، به واسطه اصرار اکثر احزاب حاضر در ائتلاف و بسیاری از وزرا مبنی بر مشارکت در این میزگرد سیاسی معتبر، تضعیف شده است. بدین ترتیب، این کمیته نیز دچار مشکل اندازه و اختیار است که این خود، دست کم تا اندازه‌ای، ناقض هدف وجودی آن است.

- وزرای کابینه، بیشتر، سیاستمدارانی حرفه‌ای‌اند، نه لزوماً متخصصانی در حوزه مسئولیت یا مدیریت. این ویژگی موجب می‌شود، شایستگی آنها در پرداختن به مسائل پیش رو زیر سؤال برده شود. به طور کلی یک کابینه بسیار مجرب از نظر سیاسی و در برخی موارد از نظر حرفه‌ای، در صورتی که مسائل مربوط به امنیت ملی نباشد، به استثناء برخی وزرا مانند بهداشت و کشاورزی برای ارائه برخی رهنمودها، هیچ کارایی نخواهد داشت.

- کابینه به آمیزه‌ای از حوزه وزارتی شبه خودمختار تبدیل شده است که اصل «مسئولیت‌جمعی» در آن بی‌معناست. با وجود «چسب سیاسی»<sup>۱</sup> اندکی که موجب همبستگی ائتلاف می‌شود، وزارتخانه‌ها به وزرا و یا حزبی که در رأس آنها هستند «تعلق» دارند. وزرا به جای اینکه در خدمت یک مجموعه یکپارچه و مشورتی باشند، از آن جهت با هم متحد شده‌اند که می‌ترسند کندوکاو زیاده از حد در امور سایر وزرا واکنشی مشابه را علیه خودشان برانگیزد و تلاشهای آنها برای ترویج سیاستهای مورد نظر در قلمرو وزارتیشان را ناکام گذارد. بنابراین، روحیه سازگاری «زندگی کن و بگذار زندگی کنند» غلبه دارد و هر وزیری آزاد است تا وزارتخانه خود را با خودمختاری زیادی، مستقل از سایر وزرا و نیز نخست‌وزیر اداره کند. (۲۱)

- کابینه مقدار زیادی از وقت خود را برای پرداختن به مسائل مشکوک یا کم اهمیت‌تر و جزئیات مدیریت خردی صرف می‌کند که مدیران حرفه‌ای بهتر از پس آنها برمی‌آیند و بدین ترتیب زمان چندانی برای پرداختن به مسائل مهم و کلان باقی نمی‌ماند. (۲۲) افزون بر این، بین تصمیمات کابینه و تخصیص منابع مورد نیاز برای اجرای آنها رابطه اندکی وجود دارد و غالباً تصمیمات بنا بر دلایلی کاملاً نمادین اتخاذ می‌شوند. در حقیقت، اینکه بسیاری از تصمیمات کابینه هرگز اجرا نمی‌شوند و آنها بدون هیچ انگیزه‌ای برای اجرای عملی، صرفاً از جایی دیگر نسخه‌برداری شده‌اند، یک راز آشکار است. (۲۳)



محدودیت‌های کابینه و کمیته وزارتی در امور دفاعی، به عنوان مجامع مؤثر تصمیم‌گیری، همچون مورد شخص نخست وزیر، به واسطه نبود یک ستاد سیاست‌گذاری مؤثر در سطح کابینه افزایش یافته است. به واسطه کمبود کارهای ستادی تمهیدی و همچنین اسناد و مدارک، حتی داده‌های اولیه نیز برای وزرا ناشناخته می‌مانند و نشستهای کابینه، بیشتر به نمایش موقعیت می‌گذرد تا پرداختن به سیاستها. در غیاب یک «کارگزار صادق» پیشنهادهاى مربوط به خط‌مشی‌ها معمولاً توسط حامی آن سیاست مطرح می‌شود که عموماً یک وزیر، یکی از مقامات وزارتخانه یا نخست‌وزیر است که همگی فقط گزینه‌های مورد علاقه - خود را مطرح می‌کنند و کابینه می‌تواند آن را پذیرفته یا رد کند. شگفت‌آور نیست که اهداف و گزینه‌های جایگزین معمولاً ارائه نمی‌شوند یا به طور سرسری و بدون هرگونه تلاش جدی و نظام‌مند برای ارزیابی رویکردهای متفاوت و جمع‌بندی جوانب مختلف مسئله از نقطه‌نظر گسترده ملی مطرح می‌شوند. وقتی سیاستهای مختلف در داخل یک نظام بوروکراتیک اعمال می‌شوند، غالباً اختلافات پیش از تشکیل نشست کابینه، که از آنها، یا در واقع از موضوع آنها بی‌خبر می‌ماند، برطرف می‌شوند. در هر صورت، در نبود یک ستاد سیاست‌گذاری، کابینه قابلیت مستقلی برای ارزیابی داده‌ها و گزینه‌های پیش رو ندارد. بنابراین، وزرا مجبورند به دانش کلی و اطلاعات خرد‌ریزی که از خبرگزاریها و گفت‌وگوهای اتفاقی، غالباً با احزاب موافق، به دست آورده‌اند تکیه کنند. [در نتیجه] احساس درونی، حدسیات و پیش‌پنداشتها جایگزین ملاحظات جدی می‌شوند. (۲۴)

بحث و چاره‌جویی‌های سالانه درباره بودجه دفاعی - مهمترین بخش بودجه ملی - نمونه‌ای تکراری از ناتوانی کابینه در پرداختن به مسائل ملی پیچیده است. (۲۵) هر سال، وزارت دفاع و ارتش عملیات روابط عمومی را تشکیل می‌دهند، که هدف آن جلب حمایت مردمی از درخواست بودجه است. سپس نشستهای کابینه تشکیل می‌شوند و طی آنها وزیر دفاع و نیروهای دفاعی، مقادیر غیر قابل هضمی از داده‌ها و ارزیابیها را با کمک آخرین فن‌آوری‌های تصویری اعلام می‌کنند تا جمع وزرا را ترسانده، خیره کرده و به ریشخند بگیرند. این یک بازی «ثابت» است و وزرا اصلاً نمی‌توانند نسبت به بودجه درخواستی اعتراض کنند؛ با توجه به افکار عمومی آنها باید در تمام موارد چنین رفتاری را داشته باشند.

در عین حال، البته به حساب اعتبار وزرا، باید گفته شود گزارشهایی که در اختیار آنها گذاشته می‌شود، کاستیهای عمده‌ای دارد. وزرا و دوایر دولتی، شامل وزارتخانه‌های دفاع و امور خارجه و سازمانهای اطلاعاتی، غالباً برآورد دقیقی از اهداف و قابلیت‌های اسرائیل ندارند. بدین ترتیب آنها گزارشهایی تهیه می‌کنند که دست کم به بخشی از مسائل نمی‌پردازند یا دقیقاً مطابق برنامه کاری کابینه و نیازهای اطلاعاتی در دوره زمانی خاص، نیستند. افزون بر این، شمار زیاد ارزیابیهای غالباً هم‌پوشانده، معمولاً

به منظور دستیابی به [راه‌لهای] فوری و کوتاه مدت در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌گیرند، نه در جهت تبیین خط‌مشی‌های استراتژیک و ملی. علاوه بر این، همه وزرا، بنا بر علل امنیتی، به همه گزارش‌ها دسترسی نداشته و بنابراین، مبنای اطلاعاتی یکسان و در نتیجه توقعات و انگیزه‌های مشابهی ندارند. (۲۶)

بنابراین، خیلی از وزرا هیچ راهی ندارند جز اینکه به گزارش شفاهی ارائه شده در کابینه و گفت‌وگوهای غیر رسمی با منابع «آگاه» درون یا بیرون دولت تکیه کنند.

### هیچ هم‌اندیشی مؤثری در سیاست‌گذاری وجود ندارد

ناتوانی کابینه و کمیته وزارتی در امور دفاعی به عنوان مراکز تصمیم‌گیری موجب شده است نخست‌وزیران مجبور باشند خودشان، در جریان یک هم‌اندیشی کوچک و خلق‌الساعه با حضور تنی چند از افراد مورد اعتماد، به تبیین خط‌مشی‌ها بپردازند. (۲۷) اگرچه این روش ممکن است مزایایی داشته باشد، اما نمی‌تواند چهارچوبی را برای تعیین خط‌مشی‌ها، ایجاد اتحاد سیاسی که برای یک نظام ائتلافی ضروری است، یا یکپارچگی خط‌مشی‌ها که برای هر دولتی ضرورت دارد، ارائه کند. اسرائیل با یک نخست‌وزیر ضعیف و کابینه ناکارآمد نمی‌تواند یک هم‌اندیشی نظام‌مند برای تصمیم‌گیری در سطح ملی داشته باشد. (۲۸)

### سیاستی در کار نیست

با توجه به محدودیت اختیارات نخست‌وزیر، ناکارآمدی کابینه و به طور کلی سیاست خشونت‌آمیز اسرائیل، به ندرت، سیاست‌های آن - حتی امور بسیار مهم - از چارچوب قابل قبولی برخوردارند چه برسد به اینکه بتوان آنها را، چه به شکل عمومی و چه در داخل کابینه، به طور شفاف مطرح کرد. همان طور که گفته شد، سیاستها نیز پویا و فزاینده بوده و با گذشت زمان و براساس آزمون و خطا تکامل می‌یابند. شاید پذیرش آن سخت باشد، اما واقعیت آن است که در بسیاری از امور، اسرائیل فاقد هرگونه خط‌مشی مشخصی است و وزرا و دوایر دولتی و غالباً تمام نظام با عدم آگاهی کار می‌کنند و به حدسیات خود درباره ماهیت و ویژگی سیاستها تکیه دارند. این مسئله علاوه بر اینکه به طور کلی منعکس کننده نبود یک خط‌مشی تبیین شده نظام‌مند و رای تفکرات نخست‌وزیر یا اعلام ناقص مواضع عمومی و نیز این حقیقت است که نخست‌وزیر و سایر وزرا غالباً خط‌مشی‌های متضادی را ابراز می‌کنند، منعکس‌کننده این نیز هست که نخست‌وزیران آگاهانه از ابراز صریح هرگونه خط‌مشی اجتناب می‌کنند. نخست‌وزیران اسرائیل بارها صراحتاً اعلام کرده‌اند که ترجیح می‌دهند «کارت‌هایشان را روی سینه‌هایشان مخفی نگه‌دارند» و مزایای کار

تبیین نظام‌مند سیاستها بر از دست دادن آزادی عمل و سیاسی‌سازی همراه آن را مطرح می‌کنند. فقدان یک دستگاه سیاست‌گذاری مانند یک شورای امنیت ملی نیرومند، و در نتیجه فقدان اعلام خط‌مشی‌ها، نظیر فرامین ریاست جمهوری در خصوص سیاستها یا گزارشهای رسمی دولت، نشان دهنده مشکل [موجود] و نیز وخیم‌تر شدن آن است.

مثلاً، وزیر امور خارجه تقریباً از پیچیدگیها و ضروریات مذاکرات طرح عقب‌نشینی از نوارغزه هیچ اطلاعی نداشت و نمی‌توانست نقش قابل توجهی در تبیین آن داشته باشد یا حتی آن را به طور شایسته در خارج از کشور مطرح نماید. وزارت دفاع و ارتش نیز نسبتاً دیر وارد مسئله شدند. سفارتخانه‌ها و مقامات خارجی مایل به درک سیاست اسرائیل از مدتها پیش از این فقدان یکپارچگی سیاسی آگاه بودند و در نتیجه به رویکرد «نظرخواهی»، یعنی بررسی آراء شمار زیادی از دواير، مقامات و وزراء، متوسل شدند، به امید آنکه بتوانند تصویری کلی از جهت‌گیریهایی ممکن و کسی که مسئولیت اجرای آنها را بر عهده خواهد گرفت به دست آورند.

#### نظام تحت فشار شدید قرار دارد

دلیل نهایی افزایش بحران مدیریت‌پذیری، فشار شدید زمانی و تنش است که بر تمام نظام وارد می‌شود. دلیل این فشارها، ناهماهنگی بین انتظارات زیاد از نظام، روند تغییرات، و منابع در اختیار آن است. افزون بر این، برخلاف رشد کمی و کیفی در نظام دیوانی امنیت ملی در دهه‌های اخیر، قابلیت‌های آن همچنان اندک مانده است: در برخی زمینه‌ها نیز هیچ قابلیت وجود ندارد، هرچند عمده مشکل در آن است که شمار بسیار کمی از مردم، با تجربه کم، با انتظارات بیش از حد مواجه هستند.

#### مشکل ۴: روند تصمیم‌گیری همچنان نهادینه نشده مانده است

در حالیکه جریان حقیقی قدرت و تصمیم‌گیری بر اساس موضوع و رهبریت هر دولت تفاوت می‌کند، [اما] زمان، تجربه و سنت در جهت ایجاد هنجارها و روشهای پذیرفته و رویه‌های عملیاتی استاندارد (SOP) حرکت می‌کنند. البته اگر چه این امر، در مورد اسرائیل نیز، حقیقت دارد، اما تغییرپذیری، رسمی نبودن و نهادینه نبودن، از جمله ویژگیهای بارز رویه تصمیم‌گیری در اسرائیل می‌باشند. (۲۹)

#### تصمیم‌گیری بسیار فردی و شخصی

تصمیم‌گیری نخست‌وزیر و وزرای ارشد براساس تمایلات فردی غالباً تأثیر شدیدی بر روند تصمیم‌گیری در اسرائیل می‌گذارد. مثلاً شارون، وزیر دفاع سابق، تصمیم گرفت برخلاف مخالفت‌های گسترده از سوی کابینه و تشکیلات امنیت ملی در سال ۱۹۸۲ به لبنان حمله کند، همانطور که باراک

۱۸ سال بعد درباره خروج یک جانبه از لبنان تصمیم گرفت. بگین، رابین، باراک، شارون و اولمرت، صرفاً یا تقریباً صرفاً، براساس درک خود، موضعی کاملاً جدید در مذاکرات صلح اتخاذ کردند. پیش از این تحقیقات انجام شده، نقش تمایلات فردی در تصمیم‌گیریها، حتی موارد مهمی همچون طرحهای بزرگ تولید تسلیحات، را نشان داده‌اند. (۳۰) از جمله دلایل این فردیت عبارتند از:

**تجربه و اعتماد به نفس.** رهبران اسرائیل معمولاً تجربه زیادی در امور امنیت ملی دارند، زیرا آنها غالباً از تشکیلات سیاسی یا نظامی سربرآورده و در مناصب عالی کابینه خدمت کرده‌اند. در نتیجه، نوعاً با مسائل مهم مربوط به امنیت ملی آشنایی زیادی دارند و غالباً موقعیت بسیار قدرتمندی دارند. در دهه‌های اخیر، با پیچیده‌تر شدن مسائل پیش روی اسرائیل، در مقایسه با درگیریهای اعراب و اسرائیل که نسبتاً آشناتر هستند، یقیناً نیاز تصمیم‌گیرندگان به توصیه‌های متخصصان افزایش یافته است. البته، در موارد مهم به نظر می‌رسد که آنها، در بسیاری موارد با توجهات فراوان، فکر می‌کنند دانش و تجربه‌شان از مقامات ارائه‌کننده گزارشها بیشتر است. بنابراین، آنها مشورت و کارهای زیربنایی ستادی را کم اهمیت می‌دانند و اصولاً بر قضاوت شخصی تکیه می‌کنند و مقامات و مشاوران ارشد را تا حد «دستیار» تنزل می‌بخشند. در مقابل، رئیس‌جمهور آمریکا با وجود ملاحظات جهانی، هر قدر هم مجرب باشد، احتمالاً نمی‌تواند درک کاملی درباره تمام مسائل پیش رو داشته باشد و می‌باید در حدی بسیار بیشتری از نظرات مقامات و مشاوران ارشد خود بهره‌مند گردد.

**ضعف فرهنگ مشورت.** اختلافات فرهنگی، اختلاف واقعی در نیاز نسبی به مشورت را مورد تأکید قرار می‌دهد. در تاریخ اسرائیل رهبرانی بوده‌اند که سرشار از روح «ما می‌توانیم» بودند و بدون توجه به محدودیتها به پیش می‌رفتند؛ در واقع، [تشکیل] اسرائیل خود پیروزی معدودی از افراد مصمم علیه مشکلات عظیم بود. (۳۱) افزون بر این، برای بسیاری از تصمیم‌گیرندگان، که سابقه خدمت طولانی در تشکیلات دفاعی دارند، یا دست کم سالها در ارتش خدمت کرده‌اند، خصیصه مأموریت محور آن [اسرائیل] به یک ملکه ذهن تبدیل شده است. «متخصصانی» که بیشتر سایه‌های خاکستری را می‌بینند و به پیچیدگیها و محدودیتها می‌پردازند تا عمل، مدتهاست که در نوعی خواری و تحقیر به سر می‌برند، و «فرهنگ مشورت» در سطوح عالی در اسرائیل بسیار کمتر از سایر کشورها رشد یافته است. شاید اتفاقی نباشد که نتانیاهو - که در آمریکا بزرگ شد، و گفته می‌شود کم تجربه‌ترین نخست‌وزیر تاکنون است - سرانجام ۵۰ سال پس از نخستین پیشنهاد برای شورای امنیت ملی، آن را تأسیس کرد.

**ضعف در نظارت و ایجاد تعادل.** همانطور که گفته شد، قابلیت‌های طراحی و تبیین سیاستهای وزارت دفاع و وزارت امور خارجه، درست مانند شورای امنیت ملی، همچنان محدود است، و واحد طراحی ارتش هم

مشخصاً یک واحد زیر مجموعه نظامی است. بنابراین، آنها نیز جایگاه دیوانی لازم را که بتواند از آن طریق به طور نسبی مانع تمایلات، شتاب‌زدگی و هوسهای فردی تصمیم‌گیرندگان شوند، ندارند. در هر صورت، اینکه این نقش برای آنها مناسب باشد، جای تردید است. (۳۲) با توجه به نبود فرهنگ مشورتی، تنها عامل نظارتی و ایجاد تعادل رویه‌های سیاسی، یعنی ضرورت تأیید کنست و کابینه و دستگاه قضایی، می‌باشد. تمام اینها ابزاری بسیار مؤثر در جلوگیری از هرگونه زیاده‌روی هستند، اما معمولاً فقط پس از آنکه بخشهای مهم یک سیاست جدید پیش از این تبیین و حتی اجرا شده است، وارد عمل می‌شوند.

### گفتگوهای شفاهی و روابط شخصی

روند تصمیم‌گیری در اسرائیل تا حدی غیرعادی بر اساس روابط شخصی و گفتگوهای شفاهی است و از مکاتبات و مستندات نسبتاً کمتر استفاده می‌شود. کار ستادی در سطوح عالی کمتر انجام می‌شود و مقامات و وزرا معمولاً همدیگر را از سالهای دور می‌شناسند، و بنابراین، جریان غیر رسمی اما بسیار کارآمدی از تبادل اطلاعات یا «شبکه پسران قدیمی»<sup>۱</sup> به وجود می‌آید. غالباً برای تبیین مواضع تنها چیزی که مورد نیاز است، تماسهای تلفنی بین مقامات عالی رتبه، یا یک بار نشست با حداقل تمهیدات می‌باشد. حتی در نشستهای کابینه و کمیته‌های وزارتی و نیز جلسات مشورتی که از سوی نخست‌وزیر تشکیل می‌شود، معمولاً مطالب به طور شفاهی با بهره‌گیری از حداقل اسناد، نظیر اوراق سیاسی حاوی اهداف و گزینه‌ها، انجام می‌شود. در مواردی که نیاز به توزیع اسناد وجود دارد، این کار یا در زمان برگزاری نشست یا بلافاصله پیش از برگزاری آن صورت می‌پذیرد، و در این صورت (البته نه به طور غیر عمدی) از مطالعه دقیق مسئله پیشنهادی و بیان نظرات مخالف جلوگیری می‌شود. حتی نکته آزاردهنده‌تر، این یافته است که حتی آن دسته از اسنادی که پیش از تشکیل جلسه توزیع شده‌اند، توسط وزرا خوانده نمی‌شوند - و بدین ترتیب توسل به ارائه مطلب به شکل شفاهی ضرورت می‌یابد. (۳۴)

### عدم رابطه بین ورودیها و روند تبیین و طراحی سیاستها

همانطور که پیشتر گفته شد، یکی دیگر از صورتهای جنبه نهادینه‌نشده تصمیم‌گیری در اسرائیل، نبود طراحی نظام‌مند سیاستها و کار ستادی مقدماتی در سطح نخست وزیر و کابینه است. حتی در جاهایی که کار ستادی انجام می‌شود نیز فاصله‌ای فراوان بین اطلاعات تولید شده و روند تبیین سیاستها وجود دارد.

مثلاً:

- قابلیت‌های جمع‌آوری اطلاعات اسرائیل در زمینه‌های امور خارجه و دفاعی (وزارت امور خارجه، سازمان‌های اطلاعاتی و سایر مراکز) به طور کلی بسیار پیشرفته تلقی می‌گردد. اما برای تبدیل این اطلاعات به گزینه‌هایی نظام‌مند در تبیین خط‌مشی‌ها، اقدام اندکی، و با ماهیت کنشگرانه، صورت پذیرفته است. آن مقدار اندک تلاشی هم که برای تعیین و تبیین خط‌مشی‌ها صورت گرفته است، منجر به ارائه سیاست‌هایی شده که به چگونگی برخورد با موقعیت‌های پیشتر ایجاد شده مربوط می‌شوند نه ارائه راه‌کارهایی برای آینده. بنابراین، این ویژگی که در سطح کابینه بیشتر خودنمایی می‌کند، تقریباً در تمام مراحل اداری متداول است و عمدتاً به واکنش در مقابل رخدادها نظر دارد تا معرفی گزینه‌های سیاست‌گذاری به منظور پیشدستی و شکل دهی آنها. کار واحد طراحی ارتش تا اندازه‌ای از این قانون مستثنی است.

- روند تعیین بودجه اساساً روندی مبتنی بر ملاحظات و نفوذ سیاسی است تا نگرشی بنیادین به استفاده از منابع جایگزین. بودجه دفاعی، همان گونه که در بالا توضیح داده شد، یک نمونه بارز است. وزارت اقتصاد بر اساس اعلام نیاز وزارت دفاع و ارتش، به جای بررسی آنچه واقعاً مورد نیاز است، به دلخواه و ارزیابی خود برخی از موارد اعلام نیاز شده را که می‌شود کنار گذاشت یا «پَر داد» کم می‌کند. مصالحه حاصل شده، که معمولاً نیازمند دخالت نخست‌وزیر و سایر وزرا می‌باشد، بر اساس مصالحه سیاسی است تا هرگونه تلاش نظام‌مند برای به حداکثر رسانیدن مزایای بررسی منابع جایگزین بودجه برای تشکیلات نظامی یا مجموعه دولت. (۳۵)

### همکاری ناکافی

مشکل عمده‌ای که ارتباط تنگاتنگی با فقدان یک سیاست صریح و ستاد سیاست‌گذاری در سطح نخست‌وزیر و کابینه دارد، عبارت است از عدم همکاری کافی در زمینه تبیین سیاست‌ها، پیگیری اجرای [امور] و همکاری بین سازمانی. در طول سالها با افزایش پیچیدگی مسائل و رشد ابعاد و افزایش پیچیدگی نظام اداری، نیاز به همکاری‌های کارآمدتر بین سازمانی به شدت افزایش یافته است، اما نظام بین سازمانی توسعه نیافته است. (۳۶) اگرچه مشکل همکاری در تمام دولت‌های دنیا وجود دارد، اما در اسرائیل عواملی چند این مشکل را شدیدتر می‌کنند که عبارتند از:

- ماهیت نهادینه‌نشده تصمیم‌گیری (که پیشتر به آن اشاره شد).
- ترس از درز اخبار که موجب می‌شود نخست‌وزیران از مشورت‌ها و همکاری‌های لازم اجتناب نمایند.

- انعطاف‌پذیری رویه‌های عملیاتی استاندارد (SOP) در اسرائیل. در سالهای اخیر گرایش نخست وزیران به طور روز افزونی به سمت ارجاع امور هم‌پوشاننده و اعطای اختیارات موازی به وزرا و سپردن اموری خارج از حوزه تخصصی‌شان به آنها نشان می‌دهند. (۳۷)

همچنین باید پیکارهای انجام شده بر سر میزان بودجه را که در هر نظام دیوانی وجود دارد را هم به آنها بیفزاییم. نیز از سویی دیگر احساس برخی از مراکز (به ویژه وزارت امور خارجه و بخشهایی از مجموعه اطلاعاتی)، منی بر اینکه به حوزه‌های مسئولیتی آنها تجاوز شده است یا آنها به حاشیه کشانیده شده‌اند، به این مسئله دامن می‌زند. در عین حال، لازم به ذکر است که جدیت خطراتی که اسرائیل را تهدید می‌کنند، و نیز گرایش مشترک جاری به تغییرات بنیادین اندک، اجرای برخی اقدامات انضباطی به منظور جلوگیری از شدت یافتن مناقشات دیوانی، که غالباً در سایر کشورها دیده می‌شود، را ضروری ساخته است.

### انعطاف‌پذیری و سرعت

نتیجه نهادینه نشدن - و یک مزیت مهم - آن است که نظام را قادر ساخته به سرعت و با انعطاف‌پذیری نسبت به شرایط دائماً در حال تغییر واکنش نشان دهد.

### مشکل ۵: پرتوی تشکیلات دفاعی و ملاحظات آن

تشکیلات دفاعی، و به ویژه نیروهای امنیتی اسرائیل، پرنفوذترین بازیگر در صحنه تصمیم‌گیری امنیت ملی هستند و تاکنون از بالاترین سطح قابلیت طراحی و تبیین و اجرای سیاستها برخوردار بوده‌اند. (۳۸) به طور کلی مطرح کردن قابلیت‌های تشکیلات دفاعی به عنوان یک مشکل کار آسانی نیست زیرا وجود آن از نظر ملی بسیار حیاتی است. مشکل ضعف بخش غیرنظامی و عدم تعادل در تأثیرگذاری آن است. علاوه بر خطرات بزرگی که اسرائیل را تهدید می‌کنند و باعث شده‌اند سیاست خارجی تحت‌الشعاع ملاحظات امنیتی قرار گیرند، عوامل زیر در ایجاد این عدم تعادل در قابلیت‌ها و تأثیرات حاصل از آن بر سیاستها، دخالت دارند:

### تخصصی حرفه‌ای

در بسیاری از زمینه‌ها، که بسیار گسترده و ورای محدوده‌های معمول تواناییهای نظامی است، ارتش تنها مرکز جمع‌آوری اطلاعات، تحلیل آنها و نیز ارائه پیشنهادات مربوط به سیاستها برای نخست‌وزیر و کابینه است یا اگر نخواهیم آن را تنها مرکز بدانیم، باید گفت که در بین تشکیلات مختلف فعال در این

زمینه، مهمترین است. هیچ یک از سازمانهای دیگر توان برابری با توانایی واحد اطلاعات، طراحی و عملیات را در ایجاد سریع کار ستادی پیچیده به طور بیست و چهار ساعته ندارند. از این گذشته، رئیس ستاد و سایر مقامات ارشد پیوسته در کابینه حاضر می‌شوند و نقش مشاور ارشد در امور دفاعی و مسائل مربوط به سیاست خارجی را ایفا می‌نمایند.

### «چرخه بسته»

ارتش بر تمام مراحل تصمیم‌گیری تأثیرگذار است: ارزیابی موقعیتی، طراحی سیاستها، و اجرای واقعی آنها.

ارزیابی اطلاعات. [واحد] اطلاعات نظامی مسئول ارزیابی اطلاعات ملی و تنها مرکز اطلاعاتی است که می‌تواند ارزیابیهای سیاسی-نظامی جامع را ارائه نماید. هیچ یکی از بخشهای تحقیقاتی مراکز دیگر یا وزارت امور خارجه نمی‌توانند با اولویت [واحد] اطلاعات نظامی برابری کنند.

طراحی استراتژیک. واحد طراحی، نیز، اصلی‌ترین مرکز طراحی استراتژیک و تنها واحدی است که تصویری کامل از تواناییها و اهداف اسرائیل و دشمنانش در اختیار دارد.

دیپلماسی در لباس نظامی. در طول سالها، بسیاری از ارتباطات دیپلماتیک با اعراب و سایر دولتها به وسیله ارتش رهبری و انجام شده است و بدین ترتیب ارتش در صدر سیاست خارجی اسرائیل قرار دارد. ارتش از زمان موافقت‌نامه آتش بس سال ۱۹۴۹، در تمام مذاکرات صلح، از جمله معاهدات کمپ دیوید در سال ۱۹۷۸، و نیز گفتگو با فلسطینیها، سوریهها، و اردنیهها از دهه ۱۹۹۰ نقش اول را ایفا می‌کرد. همکاری نظامی نیز ابزاری مهم برای توسعه روابط با کشورهای دیگر می‌باشد.

حکومت نظامی<sup>۱</sup>. مسئولیت ارتش برای اداره امور مدنی در اراضی اشغالی<sup>۲</sup> از سال ۱۹۶۷ آن را به عامل عمده تأثیرگذاری در تمام زمینهها، از مسائل کاملاً غیر نظامی گرفته تا امور بسیار حساس خاص، تبدیل کرده است.

دکترین نیروهای دفاعی و کنترل عملیاتی. اینها محدودیتهایی را برای رهبران سیاسی ایجاد می‌کند که شامل دکترین بازدارندگی پیشدستی اسرائیل نیز می‌باشد. (۳۹) رویکرد تهاجمی اسرائیل توانایی آن را در خویشتنداری در طول جنگهای خلیج فارس در سال ۱۹۹۱ و ۲۰۰۳ و نیز در طول واکنش‌های خود علیه لبنان از اواخر دهه ۱۹۷۰ تا جنگ سال ۲۰۰۶ و دو انتفاضه فلسطینی تحت تأثیر قرار داد. حتی در سطوح

1- Military Government

2- Territories Occupied



نسبتاً پایین‌تر، فرماندهان نظامی اختیارات گسترده و قدرت عمل فراوان دارند. اگرچه این رویکرد در میداين جنگ موفقیت‌آمیز بوده است، اما مشکلاتی نیز دارد. مثلاً در جنگ شش روزه سال ۱۹۶۷، فرماندهان میدان جنگ به سوی کانال سوئز تاختند که پیامدهای مرگباری برای آینده اسرائیل داشت و در همین جا بود که موشه دایان، وزیر دفاع [وقت] وارد عمل شد و مانع عبور از سینا شد. (۴۰)

ارتش به مثابه یک گروه فشار. نقش سازماندهی شده ارتش اسرائیل در تصمیم‌گیری امنیت ملی، و نیز رابطه بسیار نزدیک بین آن و جمع کوچکی از نخبگان سیاسی و نظامی، ارتش را به یک گروه فشار بسیار تأثیرگذار تبدیل کرده است. تقریباً تمام وزراء هم به عنوان نیروی نظامی و هم به عنوان نیروی احتیاط، در ارتش خدمت کرده‌اند، و بسیاری از آنها مناصب عالی نظامی داشته‌اند و همین موجب شده است تا «شبکه پسران قدیمی» تقریباً بر همه جا مستولی شود. افزون بر این، سهم غیر متناسب نیروی کار ملی که در خدمت ارتش و صنایع وابسته به ارتش قرار گرفته است، موجب شده است تا مجموعه تشکیلات دفاعی به یک نیروی اقتصادی بسیار بزرگ بدل گردد.

اتحاد فرماندهی. ستاد کل ارتش، بر خلاف ستاد مشترک ایالات متحده آمریکا، یک ساختار نظامی متحد است که تحت فرمان ریاست ستاد قرار دارد و او در تمام زمینه‌ها از اختیار صریح و نهایی برخوردار است. بنابراین، جایگاه ریاست ستاد، به جز برخی موارد استثناء، منعکس‌کننده آراء رهبری عالی نظامی است که نوعاً جبهه متحدی را عرضه می‌کند که کنار گذاشتن آن از سوی کابینه، اگر نگوئیم غیر ممکن است، بسیار مشکل به نظر می‌رسد. اگرچه مراکز خدماتی گوناگون برای کسب بودجه و سایر منابع با هم رقابت می‌کنند، اما موارد رقابت‌های درون سازمانی که موجب اختلال در عملکرد سایر تشکیلات نظامی شده باشد، اندک است.

عدم تعادل بین نیروهای دفاعی و وزارت دفاع. ماهیت تقسیم اختیارات بین نیروهای دفاعی و وزارت دفاع اسرائیل منبعی دیگر برای افزایش تأثیرات ارتش است. به جای آنکه ارتش از وزارت دفاع تبعیت کند، بیشتر نقش مکمل را ایفا می‌کند. ارتش در تمام امور تشکیلات نظامی و ساختار نیروها، آموزش و دکترین، اطلاعات، لجستیک، و طرح‌های تدارکاتی، پرسنل، طراحی استراتژیک، و عملیات دارای اختیار می‌باشد. وزارت دفاع مسئول بودجه دفاعی، تدارک تسلیحات و صادرات است؛ نقش آن، در بسیاری موارد به اجرای سیاست‌های مورد نظر ارتش محدود بوده است. افزون بر این، ارتش اسرائیل مستقیماً تحت فرمان وزیر دفاع قرار دارد نه وزارتخانه، که نه اختیار نظارت بر ارتش را دارد و نه از نقطه نظر قابلیت‌های سازمانی چنین امکانی را دارد. تشخیص این عدم تعادل و همچنین ناتوانی وزارت دفاع در ایفای نقش وزارتی نظارت و سرپرستی، منجر به برخی اصلاحات ساختاری در سال ۲۰۰۳ شد. این تغییرات شامل واحد طراحی و

سیاسی - نظامی که پیشتر ذکر شد و نیز دو واحد دیگر که برای تقویت توان آن در مواجهه با مسائل دفاعی در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی طراحی شده بودند، بود. تا زمان تهیه این مقاله، این تغییرات همچنان در مراحل آغازین اجرا هستند.

### چیزی باید درست باشد: موفقیت برخلاف نظام؟

اسرائیل با وجود مشکلات فراوانی که بیشتر به آنها پرداخته شد، از جهات بسیاری یک موفقیت تاریخی به شمار می‌آید. بقای آن، بر خلاف تمام مشکلات به خودی خود نوعی معجزه به نظر می‌رسد، اما اساساً اسرائیل به عنوان «درسنامه»<sup>۲</sup> توسعه موفق ملی در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مورد تحسین قرار گرفته است. این مسئله در زمینه امنیت ملی بیش از سایرین اهمیت دارد، چرا که اسرائیل در این زمینه پیشرفت بسیار بیشتری داشته است. پس کار اسرائیل از برخی جهات درست است. برخی معتقدند که موفقیت آن بر خلاف نظام (ساختار و فرایندها) است، (۴۱) در حالیکه این مقاله بر آن است تا نشان دهد که این موفقیت نیز به واسطه توانایی نظام در فائق آمدن بر شکستهای خود و تبدیل آنها، در کوتاه مدت، به منافع تاکتیکی می‌باشد.

### تشکیلات کوچک و بسیار منسجم، سهولت در ارتباطات

تشکیلات امنیت ملی اسرائیل، دست کم در سطوح عالی، نسبتاً کوچک است، و اکثر مقامات با هم ارتباط شخصی دارند. «شبکه پسران قدیمی» موجب شده است تا یک زبان مشترک بین آنها ایجاد شده و درک مسائل آسانتر گردد و در نتیجه نوعی نزدیکی فردی و حرفه‌ای بین آنها به وجود آمده است. شاید مهمترین نکته آن باشد که این شبکه ارتباطات را از طریق روابط شخصی آسان و سریعتر کرده است. علاوه بر این، اندازه نسبتاً کوچک این تشکیلات شناسایی آنها را که مسئول یک مسئله و قادر به انجام مسئله‌ای هستند، را آسانتر ساخته است. (۴۲)

### واکنش سریع و انعطاف‌پذیر بزرگترین قدرت نظام است

ماهیت غیرنهادینه، غیر رسمی و خلق‌الساعه بودن روند تصمیم‌گیری در اسرائیل، همانطور که در بالا به آن پرداخته شد، مشکلی عمده محسوب می‌شود. در عین حال، با توجه به آنکه وضع کلی به این

۱- ادامه حیات اسرائیل بیش از آنکه یک معجزه باشد، ناشی از عدم اتحاد مسلمان و حمایت تمامی ابرقدرتها از آن است. (مترجم)

صورت است و نیز با توجه به ماهیت برآشفته شرایط اسرائیل، توان تصمیم‌گیری خلق‌الساعه و تغییر روشها و سازش با شرایط متغیر، ضرورتی حیاتی [برای اسرائیل] است و از نظر ملی یک موفقیت عالی به شمار می‌رود.

اسرائیل بارها مجبور بوده است با شرایط کاملاً متفاوت مواجه گردد که در نتیجه آن مجبور شده دوباره گروه خود را سازماندهی کند، مجدداً استراتژیهای بنیادین را بررسی نماید و به سوی قابلیت‌های جدید حرکت کند. طولی نکشید که سخت شدن شرایط سیاسی به دنبال جنگ ۱۹۷۳، به دنبال آن، گسترش نظامی زیاد ضرورت تغییرات اساسی در دیدگاهها را گوشزد کرد. این تغییرات با آغاز مذاکرات صلح با مصر در سال ۱۹۷۷ شروع شد، در معاهده کمپ دیوید در سال ۱۹۷۸ و خروج کامل اسرائیل از سینا در سال ۱۹۸۲ به اوج رسید. در سال ۱۹۸۱، اسرائیل مجبور بود با تهدیدی جدید در قالب برنامه هسته‌ای عراق مواجه شود و اندکی پس از آن در سال ۱۹۸۲ خود را در باتلاق جنگ با لبنان یافت. در سال ۱۹۸۷، با آغاز انتفاضه اول فلسطینیها، اسرائیل مجبور شد به شکلی جدید از جنگ متوسل شود.

جنگ خلیج [فارس] در سال ۱۹۹۱ از نقطه نظر تهدیدها و واکنشهای احتمالی، چالشی بی‌سابقه بود، اما راه را برای کنفرانس مادرید و گفتگوهای گسترده‌تر صلح هموار کرد. به دنبال آن توافق‌نامه اسلو در سال ۱۹۹۳ حاصل شد که به موجب آن اسرائیل، سازمان آزادی‌بخش فلسطین و حق آنها در تشکیل دولت را به رسمیت شناخت. اسرائیل دوباره در سال ۲۰۰۰ در کمپ دیوید مهیای صلح با فلسطینیها شد و گذشته‌های بسیاری کرد، ولی تنها نتیجه آن شکست گفتگوها و آغاز انتفاضه دوم بود. در نتیجه این اعتقاد که هیچ امیدی به مذاکره و توافق وجود ندارد اسرائیل در سال ۲۰۰۵، با وجود اینکه پیش از این، بر اساس تفکرات استراتژیکی، هرگونه عقب‌نشینی محکوم بود، به طور یک جانبه از غزه خارج شد و اولمرت نیز اعلام کرد که بخش‌های زیادی از کرانه‌باختری را نیز تخلیه خواهد کرد؛ این کار حرکتی بسیار مهم بود که جنگ لبنان در تابستان سال ۲۰۰۶ آن را متوقف کرد. گفتگوهای صلح با سوریه در دهه ۱۹۹۰ اسرائیل را مجبور ساخت تا با پیامدهای عقب‌نشینی تقریباً کامل از جولان و نیز با شکست اجلاس ژنو، مواجه گردد. همچنین دهه ۱۹۹۰ دوره تلاش‌های شدید اسرائیل برای مواجهه با تهدیدهای سلاح‌های کشتار جمعی عراق و ایران بود که نیازمند تغییرات اساسی در دکترین و تدارکات بود.

### تصمیم‌گیری پویا و واقع‌گرایانه

اگرچه خط‌مشی دولت، به ویژه در مورد مسائلی همچون آینده کرانه باختری و بودجه دفاعی، غالباً به شدت ایدئولوژیکی یا سیاسی است، تشکیلات امنیت ملی خود رویکردی واقع‌گرایانه و متمایز دارد.

در حالیکه ملاحظات هنجاری یا ایدئولوژیکی را نمی‌توان همیشه از ملاحظات حرفه‌ای جدا کرد، اما تشکیلات امنیت ملی و مشخصاً ارتش، تمایل دارد تا مسائل را از نقطه نظر تحلیل حل مشکل نگاه کنند. بنابراین، ارتش عمدتاً به پیامدهای صرفاً نظامی گزینه‌های متعدد برای توافق صلح اندیشیده است، روشی عملی برای اداره امور اتخاذ کرده است، و نسبت به آنچه که آن را ملاحظات مبتنی بر انگیزه‌های سیاسی در خصوص روند تولید سیستم‌های تسلیحاتی می‌خواند، اعتراض کرده است. به همین شکل، ارتش از دخالت در مسائل سیاسی مسئله‌دار مانند به خدمت فراخواندن یهودیه‌های ارتدکس اجتناب می‌کند.

در واقع، تصمیم‌گیری پویا و واقع‌گرایانه، به جای برخورد ایدئولوژیکی، مشخصه اصلی اکثریت رهبریت سیاسی نیز می‌باشد. بنابراین، شمار زیادی از رهبران اسراییلی نشان داده‌اند که توانایی آن را دارند که در مواقع لزوم یا به دنبال ایجاد فرصت‌های مناسب، سیاست‌های موجود را، حتی آنهایی که بر اساس ایدئولوژیها یا دیدگاه‌های استراتژیک عمیق و دیرپا بنیان نهاده شده‌اند، اساساً تغییر دهند. بنابراین، بگین از سینا خارج شد، رابین و پرز توافق‌نامه اسلو را پذیرفتند، و به دلیل آنکه مانند باراک و نتانیا‌هو می‌خواستند عرفات را تحت نفوذ خود درآورند، از بلندیهای جولان خارج شوند. باراک به طور یک جانبه از لبنان بیرون رفت و می‌خواست تقریباً تمام مواضع قبلی اسراییل در سال ۲۰۰۰ در کمپ دیوید را نادیده بگیرد، و شارون به طور یک جانبه از غزه عقب‌نشینی کرد و اولمرت اعلام کرد که [بخشهایی از] کرانه باختری را به طور یک جانبه تخلیه خواهد کرد.

#### روابط نظامی - سیاسی بسیار نفوذپذیر

تشکیلات امنیت ملی اسراییل، مانند سایر سازمانها، دارای هنجارها، اصول و نیز روشهای تفکر خاص خود است. البته، این یک مجموعه بسته از نخبگان فارغ از گرایشهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در جامعه‌ای بزرگتر نیست. در واقع، مرزهای مدنی - نظامی بسیار نفوذپذیرند. اعضای ارتش اسراییل که متشکل از شمار زیادی سرباز و نیروهای احتیاط است، با غیرنظامیان زیادی در تماس نزدیک هستند. افراد ارتش در مواردی که جوامع بسته نظامی وجود نداشته باشد، همراه خانواده‌شان در بطن جامعه مدنی به طور عادی زندگی می‌کنند، خرید و تفریح می‌کنند، بچه‌هایشان را به مدرسه می‌فرستند، همسرانشان را به سوی محل کار بدرقه می‌کنند و احساسات و رنجهای خود را با جامعه بزرگتر به اشتراک می‌گذارند. افسران پیوسته با رهبران مدنی و سیاسی در ارتباط نزدیک هستند و میزان درآمد آنها بالاست؛ بسیاری از افسران در سنین جوانی بازنشسته می‌شوند، و بدین ترتیب جریان اندیشه‌های جدید تسهیل می‌گردد و موجب کاهش خطر پابندی به تفکرات کهنه می‌شود.

## شفافیت بیرونی

دادگاههای اسرائیل، برخلاف نظامهای قضایی کشورهای دیگر دنیا- البته به جز چند کشور- در ارتش و سایر تصمیم‌گیریهای امنیتی، دخالت دارند و بدین صورت مرزهایی برای آنچه باید یا نباید انجام شود، تعیین می‌گردد. اسرائیل غالباً (شاید بتوان گفت برخلاف تمام کشورهای دنیا) تحت نظارت رسانه‌های داخلی و خارجی قرار دارد، پوشش خبری ابزار اصلی سنجش واکنشها نسبت به خط‌مشی‌ها می‌باشد. صرف‌نظر از برخی مشکلات کوتاه مدت، تشکیلات امنیت ملی اسرائیل بسیار متأثر از شفافیت خود در مقابل نظام نظارت و بررسی هنجاری، رسانه‌ای، و حرفه‌ای است و در برخی موارد همین مسئله موجب تقویت آن شده است.

به طور کلی تشکیلات امنیت ملی پیوسته در تمام سطوح نظامی- سیاسی، دیپلماتیک، علمی، و غیره، با جامعه بین‌المللی در ارتباط است و بدین ترتیب توانسته است دیدگاهها، نظرات و محدودیتها را با آنها در میان بگذارد. رابطه با دولتهای دوست یا رهبران و مقامات دوست، نقش بسیار مهمی در فرایند تصمیم‌گیری در اسرائیل را دارد و نقش "معیار واقعیت" را ایفا می‌کند. در حقیقت، تبادل اطلاعات و سیاستها با ایالات متحده آمریکا آنچنان گسترده است که، در بسیاری از مسائل، قابلیت‌های سیاست‌گذاری آمریکا به عنوان بخش ضمیمه سیاست‌گذاری اسرائیل تبدیل شده است. «آنچه آمریکاییها فکر می‌کنند» تنها مسئله مهمی است که در تمام مباحث و بررسی‌ها بر سر خط‌مشی‌ها، به آن توجه می‌شود و در نتیجه رویکردها و گزینه‌های بیشتری در پیش روی نظام قرار می‌گیرد و مرزهای آنچه باید و نباید انجام شود تعیین می‌گردد. بالاخره، و شاید مهم تر از همه، اسرائیل از یک دموکراسی قدرتمند و سالم و پرشور بهره‌مند است که در آن شاید انتقادهای رسانه‌ای، سیاسی، اجتماعی و عمومی نتواند در کوتاه مدت مانع از بروز خطا شود، اما در طولانی مدت «سیاستمداران را تقویت خواهد کرد.» (۴۳)

مرکز محسنات<sup>۱</sup>

اگر فرایند تصمیم‌گیری در سطح کابینه، به طور کلی، کاملاً بی‌فایده و فاقد کارایی مانده است، و بوروکراسی امنیت ملی دچار ضعف ساختاری است، معهذاً، دارای محاسنی نیز می‌باشد. بنابراین، تشکیلات دفاعی، البته نه وزارت امور خارجه، دارای نظام تصمیم‌گیری منظم و نظام‌مند است و تلاش‌هایی متمرکز برای استفاده از اطلاعات در دسترس و همچنین ایجاد گزینه‌های مناسب، هم برای استفاده خود و هم برای تصمیم‌گیریها در سطح کابینه، صورت می‌گیرد. مشکل از زمانی ایجاد می‌شود که مسئله به کابینه ارجاع

داده می‌شود. واحدهای درون تشکیلات دفاعی مانند سازمانهای اطلاعاتی، نیروی هوایی و واحدهای دیگر دارای محسنات زیادی هستند. البته این برتری عملیاتی است نه برتری سیاست‌گذاری در سطح کابینه. (۴۴)

#### انگیزه متعالی و کیفیت مردم

فرایند تصمیم‌گیری دارای کاستی‌هایی است که دست‌کم تا اندازه‌ای به واسطه کیفیت کسانی که با آن سروکار دارند، و انگیزه‌های عمیق آنها بر اساس احساس خطر جدی و ایمان آنها به اصل هدف مشترک و در نتیجه توجه به یک هدف واحد، جبران شده است. صرف‌نظر از کشمکشهای انسانی و اداری، در سطوح عالی، سابقه طولانی مدت و تخصص در امور اساسی امنیت ملی موجب شده است تا مشکل عدم حمایت کافی از سوی کارکنان و فرایند تصمیم‌گیری ناقص حل شود. (۴۵)

#### نتیجه‌گیری:

در کتاب مزامیر آمده است که «خداوند چوپان ماست»، و این بسیار فرخنده است، چرا که هیچ کس دیگر در اسرائیل اختیار مطلق و قابلیت ساختاری مورد نیاز برای تصمیم‌گیری کارآمد را ندارد. تقریباً ۶۰ سال بعد از استقلال، همان نظام امنیت ملی که با موفقیت کامل این ملت را در سالهای شکل‌گیری به عرصه آورد، همچنان دست نخورده باقی مانده است. با وجود تغییر اندازه و پیچیدگی بسیار زیاد آن، ساختار و مجموعه نیروهای اقتصادی و سیاسی و غیره دخیل در امر تصمیم‌گیری در سطح نخست‌وزیر و کابینه همچنان بدون تغییر مانده است. خواسته‌ها و نیازهای اسرائیل از نظام که ناشی از ماهیت همیشه متغیر و نیز افزایش روزافزون پیچیدگی شرایط بیرونی است، آنچنان افزایش یافته است که خلاء بسیار عمیقی ایجاد کرده است که نظام توانایی پر کردن آن را ندارد. اگرچه خیلی‌ها ایجاد اصلاحات را ضروری می‌دانند، معایب نظام انتخاباتی نسبی، به عنوان یکی از عوامل مهم در ناتوانی ساختاری و فرایندی نظام، از جمله عواملی هستند که مانع از اجرای این اصلاحات می‌شوند.

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Term used by J.C. Hurewitz, *Middle East Politics: The Military Dimension* (Boulder: Westview, 1982).
- 2- Lewis Brownstein's interesting, though unfortunately brief article is an early exception to this rule. "Decision Making in Israeli Foreign Policy: An Unplanned Process," *Political Science Quarterly*, Vol. 92, No. 2 (1977), pp. 259 – 279. Yehuda Ben Meir's work on national security decision-making in Israel was a major step forward and set out many of the issues of importance, *National Security Decisionmaking: The Israeli Case* (Boulder: Westview, 1986). The first major breakthrough in this area came with the publication of Yehezkel Dror's Memorandum to the Prime Minister: Book Two [Tazkir Lerosh HaMemshala] (Jerusalem: Academon, 1989) and his Grand Strategy for Israel [Istrategia Rabati Leyisrael] (Jerusalem: Academon, 1989). More recent works of note in this regard, though of more limited perspective, are Ben Meir's *Civil-Military-Relations in Israel* (NY: Columbia University Press, 1995); Yoram Peri's recent *Generals in the Cabinet Room* (Washington, DC: US Institute for Peace Press, 2006); and Zeev Maoz, *Defending the Holy Land* (Ann Arbor: Univ. of Michigan, 2006). See also, Michael Brecher's works *Decisions in Israel's Foreign Policy* (New Haven: Yale, 1972) and *Decisions in Crisis* (Berkeley: Univ. of California Press, 1980).
- 3- Yehezkel Dror, *Improving Policymaking and Administration in Israel* (Tel Aviv: Sifriat Haminhel, 1978), p. 158.
- 4- Dan Horowitz and Moshe Lissak, "Democracy and National Security in a Protracted Conflict," *Jerusalem Quarterly*, Vol. 51 (Summer 1984), p. 5; and Dror, *Improving Policy Making*, pp. 159, 162-163.
- 5- Dror, *Grand Strategy*, p. 69.
- ۶- تا زمان شکست حزب کارگر در سال ۱۹۷۷، به دنبال ۲۹ سال صدارت یپایی، ائتلاف‌های اسرائیل همگی حول محور اتحاد نه چندان محکم بین حزب کارگر و حزب ملی مذهبی بود. از آن زمان، میزان هم‌سازی ایدئولوژیکی در داخل ائتلاف حاکم به شدت کاهش یافته است؛ نخستین ائتلاف بگین با ریاست حزب لیکود شامل حزب صلح‌طلب «دموکرات برای تغییرات» بود، در حالیکه دهه ۱۹۸۰ شاهد شش سال دولت ائتلاف ملی لیکود-کارگر بود. نخستین ائتلاف شامل «لیکود»، «ملی مذهبی»، «شاس» (یک حزب مذهبی سفاردی)، و «اسرائیل بمالیا» (یک حزب متشکل از روس‌های مهاجر) بود. ائتلاف رابین شامل حزب کارگر و احزاب جناح چپ و صلح‌طلب «میرتس» و شاس بود. ائتلاف باراک شامل احزاب کارگر، میرتس و در ابتداء شاس، ملی مذهبی، و اسرائیل بمالیا بود. سه ائتلاف شارون از کابینه محدود کارگر-لیکود، تا لیکود، «شینوی» (حزب مرکزگرا)، ملی مذهبی، و حزب جناح راست رادیکال «لتومی» را شامل می‌شدند.
- ۷- باراک ریاست بخش نظامی-سیاسی و مشاوران ویژه را منصوب کرد. در دوره شارون، ریاست دفتر، دو وایس‌گلاس (Dov Weisglass)، حتی پس از استعفای ظاهری، مهره اصلی و عملاً مشاور امنیت ملی گردید، و مشاور امور خارجه، مشاور نظامی، و مشاور امنیت ملی را گذاشت تا بر سر به دست آوردن نفوذ در زمینه‌های ثانویه رقابت کنند. در سال ۲۰۰۵، با انتصاب ریاست واحد امور استراتژیک دفتر نخست وزیر، پنجمین بازیگر وارد صحنه نزاع دفتر نخست‌وزیری شد. نتانیا‌هو، باراک و شارون همگی برای انجام امور حساس به وکلای خصوصی خود، که دوستان قدیم‌شان بودند، تکیه داشتند و در برخی موارد آنها را به مناصب عالی می‌گماشتند.
- 8- Dean Acheson's term, quoted in Henry M. Jackson, ed., *The National Security Council* (NY: Praeger, 1965).

9- Avi Shlaim and Avner Yaniv, "Domestic Politics and Foreign Policy in Israel," *International Affairs*, Vol. 56 (1980), p. 242; and R. Bilski, ed., *Can Planning Replace Politics* (Hague: Martinus Nijhoff, 1980), p. 115.

۱۰- پذیرش معاهده اسلو از سوی رایبن و قبول عقب‌نشینی از جولان، خروج باراک از لبنان و پیشنهادات سرنوشت‌ساز کمپ دیوید در سال ۲۰۰۰، طرح عقب‌نشینی شارون از نوار غزه، و یکپارچه‌سازی کرانه باختری از سوی اولمرت، نمونه‌هایی از آن هستند.

11- Dror, *Improving Policymaking*, pp. 175-176; and Dror, *Memorandum to the Prime Minister*, p. 56.

12- See, for example, the above comparisons of the Uzi and Arrow programs, and of the ramifications of retaliatory policy in the 1950s and 1990s.

13- The final decision to kill the multi-billion dollar development program for the Lavi fighter was made on a purely partisan basis, without regard for the financial, technological and operational considerations presented. See Charles D. Freilich, *Messianism and Realism: National Security Decision Making in Israel* (NY: Columbia University dissertation, 1992).

14- Former Defense Minister Moshe Arens (interview by author, June 21, 2006), former Acting National Security Adviser Gideon Sheffer (interview by author, January 21, 2006) and former Director General of the Ministry of Defense, National Security Adviser, and Air Force Commander David Ivry (interview by author, June 4, 2006) all share this view. See also Shlaim and Yaniv, *Domestic Politics*, p.250; Dror, *Improving Policymaking*, pp. 32, 34, 84; Dror, *Memorandum to the Prime Minister*, p. 57.

15- Shlaim and Yaniv, *Domestic Politics*, p. 250; Dror, *Improving Policymaking*, pp. 32,34,84; Dror, *Memorandum to the Prime Minister*, p. 57.

16- Y. Ben Meir, *National Security Decisionmaking*, p.71; and Dror, *Memorandum to the Prime Minister*, pp. 57, 126, 178.

۱۷- مثلاً، آینده «محور فیلادلفی» (گذرگاه امنیتی اسرائیل در راستای مرز قدیمی غزه- مصر) و در نتیجه تمام آینده رژیم امنیتی که، در واقع، بعداً از هم فرو پاشید؛ آینده گذرگاه مرزی بین غزه و اسرائیل، و در نتیجه، آینده رژیم تجاری بین این دو که البته آن هم شکست خورد؛ وضعیت «داراییهای» باقی مانده اسرائیل در غزه پس از عقب‌نشینی، شامل خانه‌های شخصی و مسئله حساس کنیسه‌ها. مسئله حیاتی «روز بعد» یعنی آینده مذاکرات با فلسطینیها نیز، احتمالاً به جز برای شخص نخست وزیر، نامعلوم مانده است.

۱۸- آماده‌سازی نشستهای باراک و شارون با رهبران خارجی عموماً شامل یک، یا به ندرت دو جلسه دفتر نخست وزیر با نمایندگان مراکز مختلف بود. اوراق و نکات مربوط به مذاکرات، که بر اساس درخواست خلاصه و موجز دفتر نخست وزیر تهیه می‌شد، بدون درک صحیحی از اهداف نخست وزیر و زمینه‌های انعطاف‌پذیری، صرفاً به شکل یک «خط تولید» انجام می‌گردید. از این گذشته، اسناد هم پوشاننده متعدد معمولاً از سوی مراکز تهیه می‌شد که مجبور بودند در دقایق آخر آنها را تهیه کنند و البته توجه چندانی به آنها نمی‌شد. در نتیجه، مشاور وزارت امور خارجه نخست وزیر وقت چندانی برای دسته بندی کردن اسناد و ترکیب رویکردهای مختلف نداشت؛ و بدین ترتیب، از تمام کارهایی که انجام شده بود، بهره اندکی برده می‌شد. مراکز مذکور به دنبال آگاهی از این وضعیت، تلاشهای خود را تغییر دادند، در حالیکه فرض بر آن بود که انتظارات دفتر نخست‌وزیر نیز کم شود.



19- Many of those interviewed by the author addressed prime ministers' tendency to avoid systematic staff work, with various nuances, including former Minister and Chief of Staff Amnon Lipkin-Shahak (June 15, 2006), former Defense Minister Moshe Arens (June 21, 2006), former Director General of the Ministry of Defense and National Security Adviser David Ivry (June 4, 2006), former National Security Adviser and Deputy Chief of Staff Uzi Dayan (generally concurs, but is less emphatic) (May 23, 2006), former Political Adviser to Prime Minister Peres, Nimrod Novik (January 26, 2006) and a senior defense establishment official (personal communication, June 4, 2006). According to a former senior cabinet minister and expert on strategic affairs, the impact of the fear of leaks is true in all areas, but especially in national security matters (personal communication, interview, May 30, 2006).

۲۰- بگین برای کسب تأیید کنندت در مورد معاهده کمپ‌دیوید، به حمایت حزب کارگر (که پیش از آن حزب مخالف بود)، نیاز داشت در حالیکه شارون حمایت حزب کارگر و احزاب مخالف را برای تأیید طرح عقب‌نشینی از غزه لازم داشت.

21- Dror, *Improving Policymaking*, p. 34.

22- Government of Israel, Comptroller General, Report 53, 2002, p.17.

۲۳- یک رقم بسیار متداول در نظام اداری اسرائیل عبارت است از آنکه ۷۰ درصد از تصمیمات کابینه اجرا نمی‌شوند. این مقدار تخمینی تقریبی است که به طور شفاهی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

24- Government of Israel, Comptroller General, Report 53, 2002, pp. 17-18, former Acting National Security Adviser Gideon Sheffer (interview by author, June 21, 2006), a former senior minister (personal communication, May 30, 2006).

25- Interviews by author with former Chiefs of Staff Amnon Lipkin-Shahak (June 15, 2006) and Moshe Yaalon (July 20, 2006), former Defense Minister Moshe Arens (June 21, 2006).

26- Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976).

۲۷- گلدای مایر یک «کابینه آشپزخانه‌ای» داشت؛ رابین و پرز تمایل داشتند تا کارها را بین خودشان حل و فصل کنند؛ و شامیر در زمان دولت اتحاد ملی «هم‌اندیشی نخبگان» را تشکیل داد که متشکل از رابین، پرز، و خود وی بود؛ شارون «هم‌اندیشی مزرعه» (ranch forum) داشت و اولمرت «گروه هفت» (وزیر) را ایجاد کرد.

28- A number of those interviewed by the author are critical of the cabinet as a decision-making forum, inter alia, former minister and Chief of Staff Amnon Lipkin-Shahak (June 15, 2006), former Defense Minister Moshe Arens (June 21, 2006), former Director General of the Ministry of Defense and National Security Adviser David Ivry (June 4, 2006), former National Security Adviser and Deputy Chief of Staff Uzi Dayan (May 23, 2006), former Political Adviser to Prime Minister Peres Nimrod Novik (January 26, 2006), a former senior cabinet minister (personal communication, May 30, 2006), former Chief of Staff Moshe Yaalon (July 20, 2006), and former Foreign and Finance Minister Silvan Shalom (June 13, 2006).

29- Interviews with the author of former Minister and Chief of Staff Amnon Shahak (June 15, 2006) and former National Security Adviser and Deputy Chief of Staff Uzi Dayan (May 23, 2006). See also Ben Meir, *National Security Decisionmaking*, p. 68.

30- Freilich, *Messianism and Realism*.

31- The national ethos celebrates the famous statement by Theodore Herzl, the founder of modern Zionism, "if you will it, it is not a fantasy," while many are familiar with the story of Ben Gurion's decision in 1948 to declare independence, despite the fears of many of his advisers.

۳۲- بسیاری از طرفداران تشکیل شورای امنیت ملی در اسرائیل آن را به عنوان ابزاری برای محدود کردن اختیار عمل نخست‌وزیر و وزرای ارشد به شمار می‌آورند. حمله به لبنان در سال ۱۹۸۲ موردی مهم بود که شورای امنیت ملی می‌بایست به عنوان عامل متعادل‌کننده تصمیم نخست‌وزیر و وزیر دفاع در حمله عمل کند و بنابراین می‌توانست مانع از بروز جنگ گردد.

33- Interview by the author with former Minister and Chief of Staff Amnon Shahak, (June 15, 2006); former Minister Gad Yaacobi, (March 24, 1991); Dror, Memorandum, to the Prime Minister, pp. 177, 179; Avi Shlaim and Raymond Tanter, "Decision Process, Choice and Consequence," World Politics, Vol. 30, (1978), pp. 513-515.

34- The regular weekly meeting typically lasts some five hours, while meetings on more important issues, or at times of crisis, can last double this time and even go through the night.

35- Former Defense Minister Moshe Arens, as well as former Minister and Chief of Staff Amnon Shahak and former Chief of Staff Moshe Yaalon, were highly critical of the defense budget process in the cabinet. Interviews by the author, respectively, June 21, 2006, June 15, 2006, and July 7, 2006.

۳۶- در اسرائیل به طنز گفته شده است که فقط سفیر آمریکا، که معمولاً روابط بسیار خوبی با منابع اطلاعات در تمام بخشهای دولت دارد، واقعا می‌داند که جریان از چه قرار است و بنابراین، دست کم به طور ظاهری، توانایی همکاری لازم را دارد.

۳۷- از نمونه‌های اخیر می‌توان به نقش زیبی لیونی، در سال ۲۰۰۵ در از بین بردن موانع سیاسی در اجرای طرح عقب نشینی از غزه، نقش ویژه شیمون پرز، معاون نخست وزیر در دولت شارون (۲۰۰۶-۲۰۰۳)، و مذاکرات صلح و تشکیل یک وزارتخانه خاص برای او (یعنی وزارت همکاریهای منطقه‌ای) در کابینه باراک (۲۰۰۱-۱۹۹۹)، و نقش ممتاز رئیس دفتر سابق شارون، دو وایس گلاس، حتی بعد از استعفای ظاهری، اشاره کرد. وزیر سابق دادگستری، حایم رامون، نقش مهمی در معرفی طرح «الحاق کرانه باختری» اولمرت، هم در فعالیتهای سیاسی پشت پرده و هم از طریق مسئولیت اصلی خود در پیشبرد خط‌مشی‌ها، ایفا نمود.

38- Former Foreign and Finance Minister Silvan Shalom interview (June 13, 2006); a former senior minister (personal communication, May 30, 2006).

39- Horowitz and Lissak, Democracy and National Security, p. 19.

40- Horowitz and Lissak, Democracy and National Security, p. 19.

41- For example, former Acting National Security Adviser Gideon Sheffer (interview with author, June 21, 2006).

42- Former National Security Adviser and Deputy Chief of Staff Uzi Dayan (interview with author, May 23, 2006); interview with a senior defense official (personal communication, June 4, 2006).

43- A senior defense official, (personal communication, December 12, 2005 and June 4, 2006).

44- Former Minister and Chief of Staff Amnon Shahak, (interview by author, June 15, 2006).

45- Interviews by author with Acting National Security Adviser Gideon Sheffer, (June 21, 2006); former National Security Adviser and Deputy Chief of Staff Uzi Dayan, (May 23, 2006); a senior defense official (June 4, 2006); former Defense Minister Moshe Arens, (June 21, 2006); and a former senior cabinet minister. (May 30, 2006).