

מהרבים אחד:
התפתחות המטות המשולבים בארצות הברית וגישת
השילוביות (1991-1947)

טל טובי¹

אם נבחן את ההיסטוריה של ארצות הברית, נוכל לזהות מספר נקודות זמן שהייתה להן השפעה דרמטית על מבנה המערכת הצבאית האמריקנית. המסמך הראשון, אשר הגדיר את אופי הצבא האמריקני, היה דו"ח שחיבר גנרל וושינגטון ב־1783 לבקשת אלכסנדר המילטון, נציג מדינת ניו יורק בקונגרס.² מסמך זה מציג היטב את שאיפת וושינגטון להקים צבא סדיר ומקצועי לצד הבנתו את החשש בקרב החברה האמריקנית מקיום של צבא קבע (standing army) גדול בזמן שלום. שלב נוסף והחשוב ביותר, אשר תוקפו נמשך עד היום, נובע מסעיפי החוקה המגדירים את סמכויותיהן של הרשות המבצעת (מוסד הנשיאות) ושל הרשות המחוקקת (הקונגרס), את דינאמיקת הפרדת הרשויות ואת מערכת האיזונים והבלמים. החוקה קבעה כי הנשיא יהיה המצביא העליון של צבא היבשה (להלן הצבא) ושל הצי,³ אך היא לא הגדירה את מערכת יחסי הגומלין המעשיים הצריכים לשרור בין הרשות המבצעת לבין המערכת הצבאית. כמו כן לא הוגדר בחוקה תפקיד שיהווה חוליה מקשרת בין הדרג הצבאי לבין הנשיא. מסמכי היסוד השונים גם לא הגדירו את מערכת היחסים בין הצבא ובין הצי, ולמעשה כל זרוע פנתה להתמקד בתחומי אחריות המיוחדים לה לפי מאפייניה הצבאיים. הצי היה אמור למנוע פלישה אל ארצות הברית מכיוון מעצמות אירופה ולהבטיח את חופש השיט, ואילו הצבא היה אמור להגן על החופים ולסייע בכיבוש המערב.⁴

חלוקה זאת נשמרה עד למלחמת העולם השנייה. אומנם נוכל למצוא מבצעים משותפים לצי ולצבא, במיוחד במלחמת האזרחים, אך לא נוכל לזהות שיתוף פעולה

¹ ד"ר טל טובי הוא מרצה בכיר במחלקה להיסטוריה כללית באוניברסיטת בר אילן ועמית מחקר במרכז דדו.

² George Washington to Alexander Hamilton: Sentiments of Peace Establishment (2 May 1783), in: John C. Fitzpatrick (ed.), *The Writings of George Washington from the Original Manuscript Sources, 1745-1799* (Washington D.C.: Government Printing Office), 374-398.

³ US Constitution, Article 2 Section 2 (1): "The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States [...]."

⁴ על הצבא האמריקני לאחר המהפכה ראו: Matthew S. Muehlbauer and David J. Ulbrich, *Ways of War: American Military History from the Colonial Era to the Twenty-First Century* (New York: Routledge, 2014), 108-124.

בין זרועי כחלק מתוכניות האימונים וההכשרה לפני המלחמות שבהן הייתה ארצות הברית מעורבת.⁵ יחד עם זאת, הצבא והצי הקימו ועדות משותפות על מנת לבחון דרכי פעולה בזמן מלחמה, וייתכן כי אחד משיתופי הפעולה החשובים ביותר הייתה יצירתה של תוכנית מלחמה בזמן שלום אל מול תוקפנות אפשרית עתידית של יפן במערב האוקיינוס השקט (War Plan Orange).⁶ אך עד מלחמת העולם השנייה לא נמצא במערכת הצבאית האמריקנית גוף, אשר תיאם בין הצבא ובין הצי, כלומר מפקדה שהייתה מעל שתי הזרועות.⁷

למאמר זה יש שתי מטרות. הראשונה לבחון את התפתחות מוסד המטות המשולבים (Joint Chiefs of Staff [JCS]) תוך דיון וניתוח של שני אירועים מעצבים – הקמת מוסד המטות המשולבים במהלך מלחמת העולם השנייה וביסוסו בחוק הביטחון הלאומי (National Security Act 1947); ובחינת חוק גולדוטרניקולט שנחקק בקונגרס ב-1986, ואשר הגדיר מחדש את סמכויות המטות המשולבים ואת תפקידיו.

מטרתו השנייה של המאמר היא לבחון את מוסד המטות המשולבים ואת התפתחות תפיסת המבצעים המשולבים (Joint Operations) או שילוביות (Jointness) בארצות הברית. לצורך זה ניתן לקבוע את ההגדרה הבאה עבור מבצעים משולבים: פעולות או מבצעים שבהם נוטלים חלק כוחות צבאיים השייכים לשתי זרועות או יותר בזירת לחימה נתונה ומוגדרת באופן גיאוגרפי.

במאמר יוצג תהליך הקמת מוסד המטות המשולבים תוך התמקדות בשנות מלחמת העולם השנייה, ברפורמה להקמת המטות המשולבים ובחוק שנחקק בשנת 1986, שארגן מחדש את הסמכויות וההיררכיה במטות המשולבים, הביא להפרדה ברורה בין בניין הכוח ובין הפעלתו וחיצק את תפקיד מפקד הפיקוד האזורי. בחלקו האחרון של המאמר תיבחן השאלה כיצד באה לידי ביטוי הרפורמה במלחמת המפרץ (1991), ובכך ניתן יהיה להבין כיצד יושמה הלכה למעשה הרפורמה.

כאמור, המאמר בוחן את התפתחות המטות המשולבים בארצות הברית ומטרתו

⁵ על מבצעים משולבים במלחמת האזרחים ראו:

Scott W. Stucky, "Joint Operations in the Civil War", *Joint Forces Quarterly* 6 1994-1995, 92-105; Joint Chiefs of Staff, *Joint Military Operations: Historical Collection* (Washington D.C., 1997), I1-12, available at:

<http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/History/Monographs/JMO.pdf>

⁶ ראו: טל טובי, "לידתו של אויב חדש: ארצות הברית ויחסיה עם יפן בעקבות המלחמה", בתוך: רותם קובנר (עורך), *המערכה הנשכחת: מלחמת רוסיה-יפן ומורשתה* (תל אביב: מערכות, 2005), 239-238.

⁷ Gordon N. Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986* (Westport: Greenwood Press, 1999), 4-7.

לנתח חלק מן הגורמים שהשפיעו על הגישה האמריקאית לשילוביות.⁸ אין מאמר זה מתיימר לספק תובנות ישירות עבור המערכת הצבאית הבכירה של ישראל, אלא לתאר התפתחות ארגונית של מודל פיקוד על כוחות משולבים כהשראה לדיון בסוגיות ארגוניות בצה"ל – הן בהיבט התהליכי (כיצד עושים שינוי ומתארגנים מחדש) והן בהיבט התוכני (איך נכון להתארגן).

לידת המטות המשולבים

קודם לכניסתה של ארצות הברית למלחמת העולם השנייה, הוקם בארצות הברית גוף מטה שהורכב מאנשי הצבא והצי. גוף זה תפקד בשיתוף פעולה של ראשי המטות של הצבא והצי תחת הוראותיו הישירות של הנשיא בתפקידו כמפקד העליון. ראשי המטות שימשו כיועצים הצבאיים העיקריים של הנשיא והכינו עבורו המלצות בתחומי תוכניות המלחמה, העלו דרישות לוגיסטיות ועיצבו מדיניות אסטרטגית בין זרועית. המטות שימשו גוף מתאם ומכוון של בניין הכוח ושל תוכניות מלחמה משותפות ותיאמו את חלוקת המשאבים כדוגמת חימוש ומוצרי נפט. כן פיקח גוף זה על איסוף מודיעין אסטרטגי וביצוע מבצעים חשאיים.⁹

עם כניסתה של ארצות הברית למלחמה (7 בדצמבר 1941) נוצר צורך קריטי בגוף שמעל המטות הזרועיים, אשר נבע גם מהצורך בגוף שיתאם את מאמצי המלחמה האמריקניים עם אלה של בריטניה. ב־22 בדצמבר 1941 נפגשו הדרגים הצבאיים הבכירים של שתי המדינות (Arcadia Conference). במהלך מפגש זה הוקם המטות המשותפים (Combined Chiefs of Staff) כגוף צבאי עליון לתיאום אסטרטגי בין ארצות הברית ובין בריטניה. משימתו העיקרי של המטות המשותפים הייתה לוודא שהתכנון האסטרטגי יקדים את ההתפתחויות הצבאיות באזורי הלחימה השונים.¹⁰

⁸ המאמר לא יעסוק במטות שהוקמו בזרועות, אלא בתהליך שהתרחש ברמה מעל הזרועות ושב הוקם גוף מטה, אשר משימותיו היו לפקח ולסכרן את פעולות הצבא והצי, ובהמשך לעשות כן גם לכוחות האוויר, המארינס, החלל והכוחות המיוחדים.

⁹ על איסוף המודיעין האסטרטגי ומבצעים חשאיים היה אחראי, לאחר גלגולים ארגוניים ובירוקרטים, ה־Office of Strategic Service (OSS). גוף זה שילב מודלים מבניים ומבצעיים של סוכנות הביון הבריטית MI-6 ומנהלת המבצעים המיוחדים (Special Operations Executive) (SOE), הארגון שהיה אחראי על ביצוע פעולות חבלה ואיסוף מודיעין באירופה הכבושה (צנחני היישוב העברי בארץ ישראל השתייכו לגוף זה).

¹⁰ המשמעות להבסת גרמניה תחילה הייתה לטהר את האוקיינוס האטלנטי מאיום הצוללות הגרמניות וכן להשיג שליטה על הים התיכון תוך כיבוש צפון אפריקה. על הוועידה ראו: Gerhard L. Weinberg, *A World at Arms: A Global History of World War II* (Cambridge: Cambridge UP, 1994), 306-307; Mark A. Stoler, *Allies and Adversaries: The Joint Chiefs of Staff, The Grand Alliance, and U.S. Strategy in World War II* (Chapel Hill: North Carolina UP, 2000), 64-69.

באופן כללי נוכל לזהות כי החלטות ועידה זו תאמו לאסטרטגיה שעיצבו הבריטים, קרי הבסת גרמניה תחילה אך לא בפלישה לצפון אירופה, אלא על ידי כיבוש צפון אפריקה ומשם, דרך

במהלך ועידת ארקדיה הציג ווינסטון צ'רצ'יל, ראש ממשלת בריטניה, את המטה הכללי הבריטי שהורכב ממפקד הצי (First Sea Lord), מראש מטה הצבא (Chief of the Imperial General Staff) ומראש מטה חיל האוויר (Chief of Air Staff).¹¹ גוף זה הוקם ב־1923 במטרה לייצג לדרג המדיני בנושאים אסטרטגיים ולהתוות מדיניות בהקשרים של בניין הכוח והפעלתו. לארצות הברית לא היה גוף דומה. הגוף הבין זרועי שהוקם בראשית מלחמת העולם השנייה אומנם עסק בהכנת מבצעים משותפים לצי ולצבא, אך הוא לא הורכב ממפקדי הזרועות אלא מקצינים זוטרים יותר. בכל מקרה המערכת הצבאית האמריקנית הבינה את היתרונות הארגוניים והמבצעיים הטמונים במטה הבריטי ושגוף התיאום הבין זרועי האמריקני אינו מתאים לניהול מלחמה גלובאלית מול אויבים בעלי עוצמה צבאית כבירה, כפי שהייתה לגרמניה וליפן.

באופן ספונטני ולא בדרך של יד מכוונת, הפכו ראשי המטות האמריקניים שהקבילו לעמיתיהם הבריטיים, למטות משולבים. אומנם בארצות הברית לא היה מטה נפרד לחיל האוויר, אך לוטננט־גנרל הנרי ארנולד, מפקד צבא האוויר (Army Air Force) (AAF), שימש כמקביל לראש מטה חיל האוויר הבריטי.¹² בנוסף לארנולד הורכב המטה הכללי האמריקני גם מגנרל ג'ורג' מרשל, ראש מטה הצבא, ומשני אדמירלים: אדמירל הארולד סטארק שתפקידו בצי היה בניין הכוח ואדמירל ארנסט קינג שהיה אחראי להפעלת הצי האמריקני בלחימה. שני תפקידים אלו אוחדו במרץ 1942 ומשלב זה היה התואר של קינג "מפקד מבצעי הצי" (Chief of Naval Operations).¹³

כיוון שהקצינים הבכירים הללו ייצגו קודם כל אינטרסים מבצעיים וארגוניים הקשורים לזרועות שפעלו תחת פיקודם, ומכיוון שמאפייני המלחמה באירופה היו שונים באופן מהותי מאלה של האוקיינוס השקט, התברר הצורך ביצירת מוסד

סיציליה, לאיטליה. ראו: אנטוני ביור, *מלחמת העולם השנייה* (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2014), 306-305.

¹¹ חיל האוויר הבריטי (RAF) הוקם כזרוע נפרדת ועצמאית כבר באפריל 1918. כך הפך ה־RAF להיות חיל האוויר הראשון כזרוע נפרדת, תפיסה ארגונית לה הטיף מאוחר יותר תיאורטיקן הכוח האווירי ג'וליו דואה.

¹² תחת אחריות ה־AAF נמצאו לא רק מטוסי הקרב הטקטיים, אלא גם (ובעיקר) כוח המפציצים האסטרטגי. יש לזכור כי לצי ולמארינס היו כוחות אוויריים טקטיים מסייעים. למעשה טייסות המפציצים האסטרטגיים ניהלו זירת מלחמה נפרדת, קרי מערכת ההפצצות האסטרטגיות על גרמניה ויפן.

¹³ Chief of Naval Operations – תוארו של מפקד הצי האמריקני (עד ימינו) כמקביל לראש מטה הצבא. במהלך זה סטארק הודח מתפקידו כמפקד הצי לאור אחריותו על חוסר המוכנות של הצי האמריקני לצפות את מתקפת הפתע היפנית על פרל הרבור. תפקידו החדש של סטארק היה בניין הכוח הימי האמריקני לקראת הפלישה לצפון אירופה.

שיתאם את מאמצי הזרועות עם המשימות השונות בהתאם לצורכי הזירות. זאת תוך יצירת סדרי עדיפויות אסטרטגיים עבור לחימה בשתי חזיתות. יש לזכור כי המלחמה באירופה ובזירות המשנה שלה (צפון אפריקה, סיציליה ואיטליה) הייתה יבשתית באופייה ולפיכך הבכורה ניתנה בידי הצבא. זירת האוקיינוס השקט הייתה ימית בעיקרה, אך היא חייבה כיבוש איים שהצריך מבצעים משולבים. היבט זה הפך את זירת האוקיינוס השקט למורכבת יותר בהשוואה לזירת אירופה. למעשה זירת האוקיינוס השקט חולקה לשתי זירות משנה. זירת מרכז האוקיינוס בפקוד אדמירל ציסטר נימיץ וזירת דרום האוקיינוס בפקוד גנרל דאגלס מקארטור. שתי הזירות חייבו מבצעים משולבים, כיוון שתוכנית המלחמה האמריקנית קבעה כי יש להתקדם מקבוצת איים אחת לבאה אחריה, ובהדרגה להתקדם ליפן. זאת תוך ניתוק צירי ההספקה לכוחות היפניים הפזורים ברחבי האוקיינוס.¹⁴ אומנם זירת מרכז האוקיינוס השקט הציגה מבצעים משולבים באופן מובהק יותר, אך את אלה נוכל למצוא גם בזירת דרום האוקיינוס השקט.¹⁵ כדי לכבוש את האיים השונים, בשתי זירות המשנה, היה צורך קריטי בשיתוף פעולה הדוק בין הצי לבין הכוחות הנוחתים (מארניס וצבא) בהיבטים של סיוע אש מתותחי האוניות וממטוסי נושאות המטוסים ולוגיסטיקה.¹⁶

כך על מנת ליצור סנכרון בין הזרועות וכדי להגדיר גורם אחד, אשר ייצג את המערכת הצבאית מול הנשיא, מונה ביולי 1942 אדמירל וויליאם ליהי לראש מטה הצבא והצי (Commander in Chief of the Army and Navy). עם מינוי אדמירל ליהי תואמו כלל המאמצים הצבאיים בזירות המלחמה השונות (והמרוחקות) ובכלל זה גם חלוקת המשאבים האנושיים והחומריים.¹⁷ הנשיא רוזבלט עצמו יצר למעשה את הדינמיקה העתידית ביחסי נשיא והמטות המשולבים, אשר יהיו אחראים ישירות כלפי הנשיא. רוזבלט העדיף לדון בסוגיות אסטרטגיות ואופרטיביות עם אנשי הצבא הבכירים שלו ולא עם הפקידות האזרחית שעמדה בראש משרדי המלחמה והצי. פקידות זו הייתה אחראית לסוגיות הקשורות באדמיניסטרציה, בגיוס וברכש.

¹⁴ האסטרטגיה האמריקנית באוקיינוס השקט כונתה הצי "הכפול", קרי התקדמות של מקארטור מדרום לצפון והתקדמותו של נימיץ ממזרח למערב. ראו: ביור, *מלחמת העולם השנייה*, 381. ראו גם: Muehlbauer and Ulbrich, *Ways of War*, 381-389.

¹⁵ לסקירה המדגישה את המבצעים המשולבים בדרום האוקיינוס השקט ראו: Kevin C. Holzimmer, "Joint Operations in the Southwest Pacific, 1943-1945", *Joint Forces Quarterly* 38 (2005): 100-108.

¹⁶ מבצעים אמפבייים היו גם בזירת אירופה (צפון אפריקה, סיציליה, איטליה וצרפת), ולפיכך נוכל לזהות מבצעים משולבים גם שם. אך שילוב מבצעי זה הסתיים למעשה עם התקדמות הכוחות הנוחתים לעומק היבשה.

¹⁷ Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff: Joint History Office, *Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff, 1942-2013* (April 2013), 1-7.

בתנאים אלו מינוי ליהי הוכח כחיוני ובעל ערך רב עבור עיצוב המלחמה וניהולה. בתפקידו כיועץ הצבאי הראשי של הנשיא, שימש ליהי גם ערוץ תקשורת ישיר להעברת ההנחיות וההחלטות של הבית הלבן לראשי המטות ולהצגת עמדת הצבא והצי בפני הנשיא. התיווך של ליהי בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי היווה את ראשית היווצרותה של רמת האסטרטגיה הרבתי (Grand Strategy) בארצות הברית כרמת ביניים שבין קביעת המדיניות הלאומית לאסטרטגיה הצבאית שתרגמה את המדיניות למעשים. תכלית רמת ביניים זו היא כפולה. האחת, למנוע מהדרג המדיני מלהתערב יתר על המידה בצד מבצעי של המלחמה, ובה בעת מונעת רמה זו מהדרג הצבאי הבכיר לקבוע את מטרות המלחמה ובכך היא מחייבת את המדינאים לפעול להגדרת הצרכים המבצעים.¹⁸

המטות המשולבים, כמערכת ארגונית מתאמת, פעלו בצורה יעילה במהלך המלחמה תוך שהם יוצרים אחדות פיקוד ברמה האסטרטגית וריכוז מאמץ בתחומי הייצור המלחמתי, הקצאות כוח אדם ואמצעי לחימה לפי דרישות הזירות, איסוף מודיעין ניתוחו והפצתו, תעמולה ומחקר ופיתוח.¹⁹ בחלק מהמקרים פיקחו סוכנויות אזרחיות על מחלקות אלו תוך תיאום כלל המאמצים להשגת ניצחון מכריע על גרמניה ובוודאי על יפן שבגזרתה הוטל עיקר נטל המלחמה והלחימה על כוחותיה הצבאיים של ארצות הברית.



הסמל של מטה הזרועות המשולבים האמריקאי.

¹⁸ חנן טל, *אסטרטגיה: מהות, יעדים, אמצעים* (באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון, 1995), 51-57. על מהותה של האסטרטגיה הרבתי והיותה רמת ביניים ראו: יהושפט הרכבי, *מלחמה ואסטרטגיה* (תל אביב: מערכות, 1990), 341-342.

¹⁹ Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff*, 10-13.

לאחר המלחמה

מות רוזבלט (אפריל 1945) וכניסת טרומן לבית הלבן לא שינו את יחסי הגומלין ששררו בין הנשיא ובין המטות המשולבים, והנשיא החדש המשיך באותו מדיניות שאותה עיצב קודמו בתפקיד הרם. זאת עד לסיומה של המלחמה. אך לאחר המלחמה הייתה הסכמה רחבה בקרב אנשי הצבא והפקידות האזרחית כי ישנו צורך לארגן מחדש את המערכת הצבאית. מספר גורמים תרמו לכך. ראשית היה צורך להתאים את מערכות החוץ והביטחון של ארצות הברית למציאות העולמית החדשה שנוצרה, קרי למלחמה הקרה. יש לזכור כי דרכה המסורתית של ארצות הברית, מהתקופה שלאחר המהפכה האמריקנית ועד לפרוץ מלחמת העולם השנייה, הייתה החזקת צבא יבשה קטן וגיוס המוני רק לאחר שהמלחמה כבר פרצה. מודל זה נוצר מהחשש ששרר בקרב האזרחים, מפני צבא קבע גדול בזמן שלום, ושיקולים כלכליים הם שהכתיבו מדיניות זו.²⁰ המשכה של מדיניות זו הייתה שחרור רובם המכריע של המגויסים מייד עם סיומה של מלחמה.

הנשיא טרומן התכוון להמשיך במדיניות זו ואף החל תהליך של פירוק יחידות ושחרור מיליוני חיילים. אך בהדרגה הובן כי המלחמה הקרה אינה מאפשרת חזרה לצבא קטן. בסיומה של המלחמה חנה צבאה העצום של ברית המועצות במרכז אירופה והוא יכול היה לצאת למתקפה כוללת לעבר מערב אירופה בהתראה קצרה. לפיכך ארצות הברית לא הייתה יכולה לפעול בדרכה המסורתית לגיוס צבא והכנת תוכניות מלחמה כאשר המלחמה כבר פרצה. בכל מקרה היה צורך בגוף מתאם עליון שיכין את המערכת הצבאית האמריקנית למלחמה כוללת במרכז אירופה ובכלל זה גם עיצובן של תוכניות מלחמה, הקצאת משאבי כוח אדם ואמצעי לחימה והעלאת דרישות לרכש, לפיתוח ולהצטיידות ותיאום עם בני ברית (בריטניה ואחר כך נאט"ו).²¹

הגורם השני היה המתח ההיסטורי שהתקיים בין הצבא ובין הצי. אומנם הזרועות השונות שיתפו פעולה ביניהן במהלך המלחמה, אך החשש היה כי השיתוף והתיאום של שנות המלחמה ייעלמו לאחריה. לפיכך היה צורך במוסד שיאחד את כלל הזרועות ושיכין את ארצות הברית למלחמה קודם פריצתה. למתח בין זרועי זה

²⁰ בהקשר זה ראו:

John Shy, "First Battles in Retrospect", in: Charles E. Heller and William A. Stofft (eds.), *America's First Battles, 1776-1965* (Lawrence: Kansas UP, 1986), 327-352.

²¹ לדיון על החשיבה בארצות הברית לארגון מחדש של המערכת הצבאית ראו: Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff*, 13-15.

הצטרף גם רצונם של אנשי הכוח האווירי לעצמאות זרועית.²² אומנם כבר במהלך המלחמה ניתן לזהות מעין אוטונומיה מבצעית של כוח המפציצים האסטרטגיים, במיוחד בחזית האוקיינוס השקט, אך הקצונה הבכירה של הזרוע, מפקד הזרוע הגנרל הנרי ארנולד, מפקד חיל האוויר השמיני (אירופה), גנרל קרל ספאץ, ומפקד חיל האוויר העשרים (האוקיינוס השקט), הגנרל קרטיס לה'מיי, לחצו על הקמת זרוע עצמאית כבר בשנות המלחמה. טענת מפקדי כוחות האוויר הייתה כי כוחותיהם תרמו תרומה מכרעת לניצחון על מעצמות הציר וכי השימוש המבצעי בפצצות האטום יצר מהפכה צבאית.²³ לדעת חלק מהקצונה האמריקנית, בעיקר כמובן מחיל האוויר, הביאה מהפכה זו בהכרח לעליית חשיבות הכוח האווירי האסטרטגי על פני כוחות היבשה והצי ולמחשבה שביכולת חיל האוויר לבדו להשיג הכרעה במלחמה עתידית.²⁴ לאחר מלחמת העולם השנייה הפעלת נשק אטומי הייתה אפשרית רק באמצעות הטלתו מהמפציצים האסטרטגיים. הופעת הנשק האטומי כנשק מרתיע ומכריע הביאה לכך שחיל האוויר טען לא רק לבלעדיות בהפעלתו, אלא גם להיותו הזרוע היכולה לבדה להביא להכרעת המלחמה. מול טענה זו החלו שאר הזרועות לבחון את הרלבנטיות שלהן ביחס לתפיסת המלחמה החדשה ולשדה הקרב הגרעיני. כך הגבירו הנשק החדש יחד עם הפיכת חיל האוויר לזרוע עצמאית את המתח הבין זרועי והעצימו את הבדלנות הזרועית.

כבר במהלך 1944 הועלתה הצעה דרמטית לאיחוד כל הזרועות תחת מפקד אחד שמעליו יופקד גוף מפקח אזרחי. רעיון זה אומץ בידי הנשיא טרומן, אך הוא נכשל, בעיקר עקב התנגדות נחרצת של הזרועות עצמן, אשר הפעילו שדולות חזקות בקונגרס נגד יוזמת הממשל. במקום זאת נערכה רפורמה מקיפה במערכת הביטחונית של ארצות הברית, תחת החוק הביטחון הלאומי (National Security Act) 1947. ברמה הפוליטית הוקם משרד ההגנה ששימש מסגרת העל של המערכת הצבאית, כאשר מתחת לשר ההגנה מונו סגני שרים בשיוך לפי זרועות. יש להוסיף

²² על תהליך הקמתו של חיל האוויר כזרוע עצמאית ראו:

Robert F. Futrell, *Ideas, Concepts, Doctrine: Basic Thinking in the United States Air Force (vol. 1) 1907-1960* (Maxwell AFB AL: Air University Press, 1989), 191-196.

חשוב לציין כי חסידי העוצמה האווירית בארצות הברית טענו להפרדת הכוח האווירי מהצבא כבר משנות ה-20 תוך אימוץ המודל הבריטי. ראו:

Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff*, 7-10.

²³ לדיון על הנשק האטומי כמהפכה צבאית ראו:

Norman Friedman, *The Fifty Years War: Conflict and Strategy in the Cold War* (Annapolis: Naval Institute Press, 2007), 33-40.

²⁴ כאן למעשה נוכל לזהות באופן מובהק את השפעת התיאוריה של ג'וליו דואה על הקצונה האמריקנית ובמידה רבה גם את המחשבה הצבאית של וויליאם 'בילי' מיטשל. ראו:

Alfred C. Mierzejewski, *The Collapse of the German War Economy* (Chapel Hill: North Carolina UP, 1988), 61-85.

כי במסגרת חוק זה הוקמה המועצה לביטחון לאומי (National Security Council) כגוף הייעוץ העיקרי של הנשיא בענייני חוץ וביטחון וכן סוכנות הביון המרכזית (Central Intelligence Agency – CIA). שני הגופים הוקמו לאחר שארצות הברית לקחה על עצמה את תפקיד מעצמת העל אשר תבלום את איום הקומוניזם העולמי.²⁵ לעניין של מאמר זה חשובות שתי החלטות נוספות שנקבעו בחוק. הראשונה (Section 211) הייתה הקמת מוסד יושב ראש המטות המשולבים (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) שמתחתיו נמצאים ראשי המטות של הזרועות. מעיון בסעיפי חלק זה מתברר כי תפקיד היו"ר היה לבניין הכוחות לקראת מלחמה עתידית. ההחלטה השנייה (Section 208) הייתה הקמת חיל האוויר כזרוע עצמאית ונפרדת, אשר בראשה יעמוד גנרל ארבעה כוכבים שווה במעמדו לשאר ראשי המטות. לכאורה נראה היה כי עצם קיום תפקיד היו"ר יצר אחדות. אך בפועל דווקא התגבר המתח הבין זרועי, דבר שמנע את יצירת תפיסת המבצעים הבין זרועיים. מספר גורמים תרמו לכך, אך הגורם העיקרי היה החרפת מאבקי הכוחות הבין זרועיים שנבעו מהופעת הנשק האטומי. לפיכך נוכל לטעון כי הקמת המטות המשולבים לא הביאה ליצירת מנגנון לקראת מבצעים משולבים בזירה מלחמה עתידית, ומגנון שכזה ייווצר רק בשנת 1986 תחת פרסום של חוק גולדוטר – ניקסון (Nicholas Goldwater Act).²⁶

תרבות זרועית כמחסום למבצעים משולבים

התרבות הזרועית מכילה בתוכה מאגרי ידע נצברים, ניסיון מבצעי, תורות לחימה יחד עם דגמי חינוך והכשרה מיוחדים ואף גינונים טקסיים המבדילים זרוע אחת מהאחרות.²⁷ התרבות הזרועית בכוחות המזוינים של ארצות הברית עוצבה במהלך השנים, אך ביתר שאת במהלך מלחמת העולם השנייה.²⁸ אומנם, כפי שכבר נאמר, נוכל לזהות מבצעים משולבים במהלך מלחמת העולם השנייה, אך באופן כללי פעלו הזרועות בנפרד בעצמאות אופרטיבית ולעיתים אף אסטרטגית כמעט מלאה. הצבא שלט על הזירות בצפון אפריקה ובמערב אירופה ובמידה מסוימת גם בזירת דרום האוקיינוס השקט. הצי שלט בזירת מרכז האוקיינוס השקט ובאוקיינוס האטלנטי,

²⁵ ראו:

Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff*, 16-20.

לנוסח החוק ראו:

<https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>

²⁶ דיון בחוק זה יופיע בהמשך המאמר.

²⁷ Bernard E. Trainor, "Jointness, Service Culture and the Gulf War", in: *Joint Force Quarterly* 3 (1993-94): 71.

²⁸ לסקירה אודות התרבות הזרועית שלאחר מלחמת העולם השנייה ראו:

Vincent Davis, *The Admiral Lobby*, (Chapel Hill, 1967), 213-234.

ואילו חיל האוויר, בשלב זה עדיין חלק מצבא היבשה, שלט בתחום ההפצות האסטרטגיות הן על גרמניה והן על יפן. התפיסות שהושרשו במהלך המלחמה הועברו לאחר המלחמה למפקדים העתידיים, אשר רובם שירתו תחת הגנרלים והאדמירלים המעוטרים של מלחמת העולם השנייה.

באופן כללי ניתן לומר כי בתוך כל זרוע התפתחה ההרגשה כי הזרועות האחרות משתמשות במלחמת העולם השנייה במאמץ לדחוק אותה ואולי אף לבטל את מעמדה העצמאי.²⁹ בפתח העידן האטומי הייתה חייבת כל זרוע להדגיש את ייחודה ואת תרומתה הקריטית (ואולי הבלעדית מבחינתה) להכריע את המלחמה. זאת על מנת להראות כי היא רלבנטית עבור שדה הקרב הגרעיני.

אומנם המלחמות שניהלה ארצות הברית בקוריאה ובווייטנאם, זעזעו את המערכת הצבאית, אך הן לא הביאו לקריסת התרבות הזרועית, ולמעשה במהלך כל המלחמה הקרה הזרועות הצבאיות התמקדו בהשגת שליטה צבאית בשדה הקרב, כפי שהיה במלחמת העולם השנייה. הצבא בנה עצמו לקראת ניצחון מכריע ביבשה, הצי התכוון להשגת שליטה באוקיינוסים וחיל האוויר נערך להשגת שליטה אווירית מעל לשדה הקרב, גם במימד האסטרטגי, קרי השמדת המטרות האסטרטגיות של האויב בעומק שטחו. תרבות זו הביאה לתחרות בין הזרועות בנושאי תקציב, מחקר ופיתוח והצטיידות. תחרות זו יצרה גם תורות לחימה נפרדות, אמצעי לחימה שונים ושיתוף פעולה מינימאלי.

התבצרות זו מאחורי תרבות זרועית וחוסר שילוביות הודגמו באופן ברור במהלך מלחמת וייטנאם. במהלך המלחמה הוגדרו אזורי הפצה שונים לחיל האוויר ולזרוע הימית של הצי במסגרת מערכת ההפצות האסטרטגיות על צפון וייטנאם ועל לאוס. בדרך כלל הזרוע האווירית של המארינס סייעה לכוחות הרגלים של הקורפוס, ולמעשה גדודי המארינס פעלו רק באזורים הצפוניים של דרום וייטנאם (Military Region I). רק כשמפקד הכוחות האמריקניים בווייטנאם, גנרל וויליאם ווסטמורלנד, איים בהתפטרות הוכפפו כוחות האוויר של המארינס תחת פיקודו. יחד עם זאת ברמה הטקטית נוכל למצוא מעין שילוביות מוגבלת אך רק בין המארינס ובין הצבא.³⁰ כמו כן ההפצות האסטרטגיות מחוץ לדרום וייטנאם כלל לא תואמו עם מפקדת ווסטמורלנד. כוחות הצי והאוויר לא הוכפפו לפיקודו, והוא ניהל רק את המבצעים היבשתיים בדרום וייטנאם מבלי להיות שותף למבצעים הצבאיים,

²⁹ Davis, *The Admiral Lobby*, 217.

³⁰ Beaumont, *Joint Military Operations*, 148-150.

הגלויים והחשאיים, ולמערכת ההפצצות האסטרטגיות בצפון וייטנאם.³¹ לפיכך גנרל ווסטמורלנד לא היה מפקד זירה עצמאי באותו מובן שהיו הגנרלים פרשינג במלחמת העולם הראשונה, מק ארתור, אייזנהאואר ואדמירל נימיץ (Nimitz) במלחמת העולם השנייה ושוב מקארטור ורידגיווי במלחמת קוריאה.

משבר, שיקום ורפורמה: חוק גולדווטר-ניקולס (1986)

כפי שראינו למרות יצירת מוסד המטות המשולבים הרי הבדלנות הזרועית הביאה להתבצרותה של כל זרוע מאחורי הישן והמוכר, קרי התמקדות בהתמחות המבצעית המיוחדת של כל זרוע בשדה הקרב. מגמה זו הוכחה בשתי המלחמות הגדולות שארצות הברית ניהלה לאחר מלחמת העולם השנייה, קוריאה ווייטנאם. למעשה תפיסת המבצעים המשולבים בצבא האמריקני הגיעה לשפל מדרגה לאחר וייטנאם וכל זרוע חזרה ביתר שאת להתמקד בעצמה ובניסיון לשקם אותה ככוח לוחם. במציאות זו אין זה מפתיע שתפיסת המבצעים המשולבים לא זכתה לעדיפות מחשבתית, תורתית ואף מעשית.

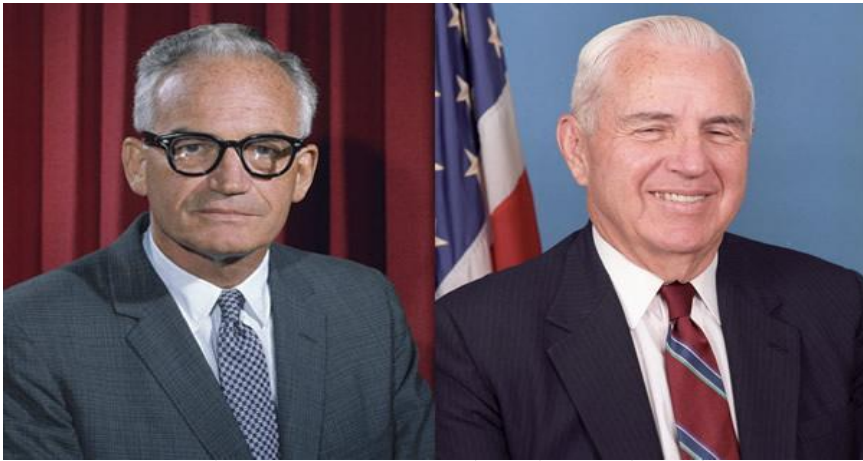


מלחמת וייטנאם, 1967.

³¹ Williamson Murray, "The Evolution of Joint Warfare", in: *Joint Forces Quarterly* 31 2002, 36. חשוב לציין כי הבעיה בווייטנאם לא הייתה רק בעיה במחסור במבצעים משולבים. התעוררו גם בעיות לא פשוטות של מדיניות ובעיקר של אסטרטגיה.

אך דווקא הסתגרות זו הביאה לתחילת השילוביות. הצבא (Army) החל בחשיבה צבאית, אשר כוונתה הייתה לפתח תורת לחימה שבעזרתה יהיו יכולים הכוחות האמריקניים, במסגרת נאטו, לעמוד מול כוחות ברית ורשה, וזאת מבלי להשתמש בנשק גרעיני. תהליך חשיבה זה, אשר החל בשלהי מלחמת וייטנאם, התפתח לדוקטרינת הקרב אווירי-יבשה (AirLand Battle), אשר דרשה שיתוף פעולה בין זרועי הדוק עם חיל האוויר הטקטי (Tactical Air Command).³² אך תהליך השילוביות זכה לתנופה נמרצת דווקא מצד הקונגרס האמריקני.

החוקה האמריקנית נותנת לרשות המחוקקת (הקונגרס) סמכויות רבות הקשורות בכוחות המזוינים של ארצות הברית, מלבד סמכות הפיקוד על הצבא הנמצאת באופן בלעדי בידי ראש הרשות המבצעת – נשיא ארצות הברית. אולם הקונגרס האמריקני כמעט ולא היה מעורב במהלך ההיסטוריה הצבאית של ארצות הברית ברמות הארגוניות והתורתיות של הצבא. כל הרפורמות החשובות שעבר הצבא האמריקני היו פועל יוצא של עבודת מטה מקיפה של הרשות המבצעת יחד עם רשויות הצבא. אך מצבו העגום של הצבא, במהלך שנות ה-70 והמחצית הראשונה של שנות ה-80, הביאו את הקונגרס להתערב בתחומים שקודם לכן נמנע מלעשות כן.³³



חבר הקונגרס וויליאם פלינט ניקולס מאלבמה **הסנאטור בארי גולדוסטר מאריזונה**

³² ראו: טל טובי, "שילוביות בין זרועית: היבטים היסטוריים תיאורטיים ומעשיים", עיונים בביטחון הלאומי 8, (יוני 2006): 46-52.

³³ יש לציין כי עד להתערבות הקונגרס נערכו שינויים במבנה המטות המשולבים אך אלה לא היו שינוי דרמטי הן למה שנקבע ב-1947 והן לרפורמה המקיפה של 1986. ראו: Joint History Office, *Organizational Development*, 29-53; Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff*, 20-31.

במחצית הראשונה של שנות ה־80 החל הקונגרס לבחון את תהליך קבלת ההחלטות וההיררכיה הפיקודית של המטות המשולבים ואת תפקידו ומעמד העומד בראשה. כן בחנה הוועדה את מערכת האימון והכשרת הקצונה האמריקנית. תחום נוסף שאותו בחן הקונגרס, היה שרשרת הפיקוד – החל מהנשיא דרך מזכיר ההגנה וכלה במפקדי הפיקודים המאוחדים, תוך עקיפת יו"ר המטות המשולבים, אשר הוגדר כיועץ הצבאי לרשויות האזרחיות.

מסקנותיה של הוועדה עוגנו בחוק הקרוי על שםם של ראשי הוועדה: חוק גולדוור – ניקסון. החוק, המהווה את הרפורמה הארגונית החשובה ביותר שעבר הצבא מאז 1947, ניסה למעשה לפתור את היריבויות הבין זרועיות שבאו לידי ביטוי במלחמת וייטנאם, ושהיו מהגורמים העיקריים לכישלון מבצע החילוץ באיראן (Operation Eagle Claw, 1980) וכן את בעיות הפיקוד והשליטה והמבצעיות שהתגלו גם במהלך המבצע בגרנדה (Operation Urgent Fury, 1983).³⁴

החוק הגדיר את תפקידם של יו"ר המטות המשולבים כיועץ הצבאי של הנשיא, של המועצה לביטחון לאומי ושל שר ההגנה.³⁵ כן יצר החוק את משרת סגן יו"ר המטות המשולבים³⁶ ופישט את שרשרת הפיקוד. למעשה החוק עשה הבחנה ברורה בין המטות האחראים על בניין הכוח ובין הפיקודים האזוריים המפעילים את הכוח.³⁷ כעת, לאחר שהחוק הפקיד בידי יו"ר המטות המשולבים סמכויות פיקוד רבות יותר שהיו קודם לכן בידיהם של ראשי המטות של הזרועות, הייתה הסמכות האסטרטגית נתונה בידי היו"ר. אך החוק יצר מערכת שליטה שבה הפיקודים האזוריים והפונקציונאליים קיבלו את הוראותיהם ישירות משר ההגנה.³⁸

³⁴ לשם מימוש מבצע החילוץ באיראן (Operation Eagle Claw, 1980) נבנה כוח משימה בין זרועי. במבצע נטלו חלק כוחות הצי, המארינס, הצבא וחיל האוויר (ואף ה־CIA). מבצע חילוץ בני הערובה נחל כישלון חרוץ וועדת החקירה שקמה בעקבות הכישלון וההשפלה, קבעה כי הכוחות מעולם לא התאמנו יחד וחלה הפרה בוטה של עיקרון אחדות הפיקוד. במבצע Urgent Fury חולק האי גרנדה לשתי זירות משנה. האחת באחריות המארינס והשנייה באחריות הצבא. שתי הזירות נוהלו בנפרד, זאת למרות גודלו הזעיר של האי. חיילי הצבא לא הצליחו לקבל פינוי רפואי יעיל כיוון שטייסיהם לא היו מוכשרים לנחות על נושאות מטוסים וטייסי המארינס היו עסוקים בסיוע לכוחותיהם. המבצע זכה להצלחה, אך לא בגלל הופעתו המרשימה של הצבא האמריקני, אלא בעיקר בגלל העמידה מול אויב חלש שלא זכה לתגבורות מבחוי. בדרגים הבכירים בארצות הברית הובן כי מול אויב חזק יותר יכול היה גם מבצע זה להיכשל.

³⁵ Goldwater-Nichols Act, 1986: 151 (b) (1).

http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/congress/title_10.htm ב: החוק ניתן למצוא ב:

³⁶ Goldwater – Nichols Act, 1986: 154 (a) (1-3)

³⁷ Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff*, 78-79.

³⁸ בצבא ארצות הברית ישנם שלושה פיקודים פונקציונאליים: פיקוד הכוחות המיוחדים; הפיקוד האסטרטגי האחראי על ממונה על פעולות חלל (לוויינים צבאיים), פעולות מידע, הגנה מפני טילים, שליטה ובקרה עולמיים, מודיעין, מעקב, תקיפה ברחבי העולם והרתעה (מאגר הנשק הגרעיני של ארצות הברית) ולחימה נגד נשק להשמדה המונית; ופיקוד התובלה שבאחריותו לספק תמיכה הכוללת את כל תחומי הניידות הגלובלית.

כמו כן הוכפפו תחת פיקודו הישיר של יו"ר המטות המשולבים האגפים השונים של המטה הכללי, המהווים את מערך ביורוקרטי מסייע (Joint Staff): כוח אדם (J-1), מודיעין (J-2), מבצעים (J-3), לוגיסטיקה (J-4), תכנון אסטרטגי (J-5), תכנון מבצעים וכוחות משולבים (J-7), מבנה הכוח ומשאבים (J-8).

אחת הנקודות החשובות בחוק הייתה הענקת סמכות ואחריות פיקודית רבות יותר למפקדי הפיקודים האזוריים או הזירתיים (Combatant Commanders).³⁹ כעת היו מפקדי הזירות עצמאיים, כשבתוך הפיקוד האזורי שלהם נמצאים כוחות מכלל הזרועות והפיקודים הפונקציונאליים והם המפעילים אותם לפי הצרכים המבצעיים של הזירה.

במילים אחרות מפקד הזירה מהווה, מעצם תפקידו, רמה מערכתית שבה נמצאת באופן ברור השילוביות הבין זרועית. מפקד הזירה אחראי על כוחותיו, הוא אינו תלוי במאבקי כוחות או יוקרה של המטות והוא יכול להתמנות מכל אחת מהזרועות ואין עדיפות לזרוע זו או אחרת.⁴⁰ ניתן לומר כי הזרוע היא האחראית לבניין הכוח, ובחוק נאמר במפורש כי למטות המשולבים אין כל תפקיד ביצועי – הם לא נמצאים בשרשרת הפיקוד והם לא יתפקדו כמטה כללי במובנו הקלאסי.⁴¹

הפיקוד הזירתי הוא האחראי להפעלת הכוח אך גם לאימון הכוחות בתנאים המיוחדים לזירה זו או אחרת. זאת כיוון שהכוחות מתחלפים והם יכולים למצוא עצמם נלחמים בעיראק ולאחר תקופה מסוימת לשמש כוחות שמירת שלום בבלקן או לבצע פעילות ביטחון שוטף בגבול בין דרום קוריאה לבין צפונה. יחד עם זאת, החוק הביא לכך כי כמעט בין לילה הפך תפקיד מפקד הפיקוד האסטרטגי (Combatant Commander) להיות יוקרתי וחשוב להתקדמות העתידית של הקצין. כמו כן כל האקדמיות לפיקוד ומטה של הצבא האמריקני החלו ללמד בתוכנית הלימודים שלהם פרקים במבצעים משולבים.⁴²

אחד ההיבטים החשובים, בהקשר התרבות הזרועית, הייתה שליחת קצינים ללימודים במכללות השונות של הזרועות האחרות, במטרה להבין את אופייה ואת מהותה של כל זרוע.⁴³ מבחנה האמיתית של השילוביות, כפי שנבעה מחוק גולדוואטר-

³⁹ Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff*, 79, 96-98. עד כניסתו של רמספלד לתפקיד מוכיר ההגנה היה תוארו של המפקד הזירתי (CinC), אף רמספלד טען כי זהו תוארו של הנשיא האמריקני כמפקד העליון היחיד של הכוחות המזוינים של ארצות הברית.

⁴⁰ כך למשל בפיקוד המרכז אנו יכולים למצוא מפקדים שבאו מהצבא כדוגמת גנרל שוורצקופף, לצד גנרלים שבאו מהמארינס כדוגמת הגנרל זיני. יחד עם זאת יש לציין כי בפיקוד האוקיינוס השקט היו כל המפקדים מהצני, בגלל אופייה הימי המובהק של הזירה.

⁴¹ Goldwater-Nichols Act, 1986: 155 (e).

⁴² לסקירה על החוק ראו: 1244-1245: Newell, "The Development of Operational Art".

⁴³ מבחינת פעילות צבאית, הרי המבצע האמריקני בפנמה (Operation Just Cause) בשלהי 1989 היה

ניקולס, היה במהלך המערכה בעיראק ב־1991.

שילוביות במבצע 'סופה במדבר' 1991

את תפיסת המבצעים המשולבים במלחמה זו יש לנתח תוך חלוקתה לשתי תקופות: הראשונה, החודשים שלפני פתיחת המערכה והשנייה, השבועות של המערכה הצבאית עצמה. באופן כללי ניתוח כפול כזה מעיד כי במערכה במפרץ יושמה עליונותו המבצעית של מפקד הזירה, כפי שנקבע בחוק, אך מן ההיבט הצבאי, הן ברמת התכנון והן ברמת הביצוע (המלחמה עצמה), קשה לזהות את השילוביות.

לפי מסגרת שנקבעה בחוק גולדווטר־ניקולס, יכול היה הגנרל נורמן שוורצקופף, מפקד 'פיקוד המרכז' (Central Command – CENTCOM), להפעיל ביתר יעילות מתווה של מערכה משולבת כשהוא זה המתכנן את תוכנית המלחמה לאחר אישור הדרג האזרחי והמוציאה אל הפועל. לגנרל שוורצקופף היו את כל הסמכויות האופרטיביות בזירה נתונה, ואליו הוכפפו כלל הכוחות האמריקניים. כמפקד זירה שוורצקופף פיקד על כלל כוחות הקואליציה. שוורצקופף הפעיל את כל הכוחות מבלי לשאת ולתת עם מפקדי הזרועות על כוחות ועל אמצעי לחימה ועל תוכנית המלחמה, אשר עובדה בפיקוד המרכז. ביטוי נוסף לשילוביות ברמה האסטרטגית־מערכתית הייתה בכך שגנרל קולין פאוול, יו"ר המטות המשולבים, כלל לא התייעץ עם מפקדי הזרועות, ואלו אף היו זקוקים לאישור שוורצקופף על מנת לבוא ולבקר את אנשיהם בחזית, ולא נעשה כל ניסיון מצד ראשי המטות לעקוף את סמכות שוורצקופף. כן ניתן היה למצוא שילוביות מובהקת וברורה בכלל המאמצים של פיקוד התובלה (Transportation Command).

בחודשים שקדמו לפתיחת המערכה הצבאית, אחריות פיקוד התובלה הייתה להעביר את כלל הכוחות האמריקניים (במיוחד את יחידות קורפוס 7 מאירופה) אל ערב הסעודית. תחת פיקוד זה נמצאות יחידות תובלה של חיל האוויר, הצי והצבא, והוא היה אחראי לספק יכולות תדלוק אוויריות לכלל הזרועות. הפיקוד שילב את כלל יחידות התובלה של חיל האוויר, הצי והצבא והיה הצייר המרכזי לפריסת הכוחות האמריקניים במפרץ והעברת הלוגיסטיקה הרלבנטית לבסיסי פריסה שמהם משכה כל זרוע את הלוגיסטיקה לה היו זקוקות היחידות. מערכת לוגיסטית

רחוק מלהציג שילוביות. המבצע היה באחריות הצבא, אשר תכנן אותו ואף הוציאו אל הפועל, כשלאחר הזרועות ידע מועט על שלבי המבצע ולמעשה היוו רק דרגי סיוע. רוב הכוח הלוחם הורכב מהדיוויזיה המוטסת ה־82 ורגיימנט הרנג'ר ה־75. הצי שייט בקרבת מקום, פעולות חיל האוויר היו בעיקר בתחום הטסת הגייסות ולאחר מכן העברת הלוגיסטיקה, והמארינס פעלו בשולי זירת הלחימה. אך נוכל לייחס את חוסר השילוביות?

זו פעלה גם במהלכי המלחמה עצמה. לפיכך, בהתאם לדינמיקה ביורוקרטית זו נראה כי ההנחיות של החוק יושמו באופן מלא. אך בתכנון המלחמה ובלחימה עצמה כמעט ולא נמצא שילוביות בין הכוחות הלוחמים, בעיקר בין הכוחות המתמרנים לבין כוחות האוויר. טענת טריינור היא כי חוסר השילוביות נבע מכך שהזרועות עדיין לא הצליחו לגשר על פערי התרבות הזרועית.⁴⁴

על אף השינוי בחוק ניכר כי נותרה עוד דרך ארוכה עד להשגת אינטגרציה מלאה בין פלטפורמות יבשתיות, בין מטוסים לסוגיהם השונים ובין מערכות תקיפה מטווח רחוק (כדוגמת טילי שיוט).⁴⁵ יחד עם זאת ההצלחה הבולטת ביותר של השילוביות הבין זרועית הייתה בהכוונת המתקפות האוויריות. מפקדה אחת שלטה על כלל המטוסים מכלל הזרועות כשאלה טסו מעל כוויית או עיראק. אך גם כאן יש לציין כי השילוביות לא הייתה מלאה. אלפי הגיחות היומיות יצרו בעיות פיקוד ושליטה קשות ולבסוף הוחלט כי מפקדת הכוחות האווירית של CNTCOM לא תהיה אחראית על מסוקים הטסים בגובה הנמוך ממאה וחמישים מטר ולא על מטוסי הצי הטסים מעל הים ונמצאים בתחום השליטה של נושאות המטוסים.⁴⁶

יתר על כן, גם בתהליך התכנון של המתקפה האווירית לא ניתן למצוא שילוביות. מפקדת האוויר המשולבת שתחת אחריותה נמצא תכנון המערכה האווירית, הייתה באחריות חיל האוויר. המפקדה האמינה בשליטה ריכוזית של הכוח האווירי ותקיפת מטרות בהתאם לתורת הלחימה של חיל האוויר. קרי, יצירת רשימת מטרות לתקיפה לפי סדרי עדיפויות מבצעיים: חיל האוויר העיראקי, מערכי הניימ ומטרות אסטרטגיות שונות הקשורות במערכי הפיקוד והשליטה של הצבא העיראקי, אשר ישיגו לכוח האווירי האמריקני עליונות אווירית מעל שדה הקרב. גישה זו לא עלתה בקנה אחד עם תורת ההפעלה של הזרועות האחרות. כמו כן לא זכה הצבא לסיוע אווירי קרוב מחיל האוויר, ואילו כוחות המארינס, בעלי כוח אווירי משלהם, לא היפנו את מטוסייהם לטובת הצבא. אין ספק כי כל הזרועות שאפו להשיג הכרעה בשדה הקרב ולעמוד במשימות שהוגדרו להן, אך כל זרוע הסתכלה על המערכה לפי משקפי תורת הלחימה שלה.

חילוקי דעות התגלעו גם בין הצי ובין המארינס. הצי כלל לא היה מעוניין בסיוע למבצעים אמפיביים שהם למעשה התכלית הקיומית של המארינס, אלא הצי ראה

⁴⁴ Trainor, *Jointness, Service Culture and the Gulf War*, 72.

⁴⁵ Anthony H. Cordesman and Abraham R. Wagner, *The Lessons of Modern War (vol. 4): The Gulf War*, (Oxford, 1996), 683.

⁴⁶ קיני וכהן, סופה בשמי עיראק: המערכה האווירית במלחמת המפרץ, 21.

עצמו כזרוע מתחרה לחיל האוויר בכל הקשור למתקפות האוויריות. דוגמא נוספת היא תכנון המבצע היבשתי במלחמה. את התכנון ביצע צבא היבשה, כאשר בשלב מסוים שותף הצבא הבריטי בתכנון, ואילו המארינס כלל לא היו שותפים לתכנון. גם כאן ניתן למצוא את ההבדלים התרבותיים בין הזרועות מעצם העובדה כי הצבא התאמן במשך שנים למלחמה בזירה האירופאית והיה לו יותר במשותף עם בעלי הברית בנאטו מאשר עם המארינס. הדוגמאות עוד רבות והמסקנה הכללית הנגזרת מכולן היא כי כלל לא הייתה שילוביות בין זרועות.

למרות הניצחון המכריע של ארצות הברית במלחמה נגד עיראק הרי הצבא האמריקני לא נח על זרי הדפנה והחל לחקור לעומק את מהלכי המלחמה.⁴⁷ בין השאר נבחנו תפקידי מפקד הפיקוד האזורי ויחסיו עם המטות המשולבים וכן נושא המבצעים המשולבים. המסקנה העיקרית של הפיקוד הצבאי הבכיר ושל הדרג האזרחי הייתה כי הבאת כל הזרועות להילחם תוך שיתוף פעולה ביניהם חייבת לכלול שינוי תרבותי יותר מאשר שינוי תורתי.⁴⁸ אך הדבר לא פשוט.

בפנטגון ובאקדמיות הצבאיות נשמעים קולות הטוענים כי השילוביות תושג על ידי חינוך הלוחמים (בכל רמות הפיקוד) ולא על ידי עיצוב דוקטרינה. רק לאחר שינויים תרבותיים ניתן יהיה לפתח דוקטרינה ולהטמיע אותה בקרב הזרועות.⁴⁹ אחת הסיבות העיקריות לכך היא העובדה כי השילוביות מכילה בתוכה תכנים רבים, כגון: דוקטרינה, טכנולוגיה, אימון כוח אדם אמצעי לחימה ועוד, כך שכל אחד יכול למצוא את התחום הקרוב אליו, הן מהבחינה התיאורטית והן מהבחינה המעשית.

כמו כן יש לעשות הבחנה בין שילוביות בין זרועות ברמה המערכתית ובין שילוביות ברמה הטקטית. כך או כך, באם נקבע כי חוק גולדווטרניקולס, כרפורמה כללית במטות המשולבים, הביא להתחזקות הפיקוד האזורי, הרי מגמות אלו נמשכו

⁴⁷ בהקשר הניצחון האמריקני במלחמת המפרץ יש לציין כי ישנה אסכולה הטוענת כי הניצחון הושג כנגד אויב חלש בעל מערכת צבאית מיושנת, ולפיכך מלחמת המפרץ היא אנומליה ולמעשה לא כוחה הרב של הקואליציה הוא שניצח במערכה אלא מצבו המבצעי והמורלי העגום של הצבא העיראקי הוא שעמד בבסיס הניצחון של ארצות הברית וחברות הקואליציה האחרות. ראו: Stephen Biddle, "Victory Misunderstood: What the Gulf War Tells Us about the Future of Conflict", *International Security* 21 (2) 1996, 139-179.

⁴⁸ בקיץ 1993 החל לצאת לאור כתב העת *Joint Forces Quarterly*. קריאת הקדמת יו"ר המטות המשולבים, קולין פאוול, בגיליון הראשון (עמ' 5) מצביעה בבירור כי מטרת כתב העת היא ליצור דיון כלל זרועי אודות תפיסת המבצעים המשולבים. עיון בגיליונות השונים מעלה כי מעת לעת ישנו גם מאמר היסטורי הבוחן מבצעים משולבים ובעל תובנות ומסקנות עכשוויות.

⁴⁹ בהקשר זה ראו:

Lawrence B. Wilkerson, "What Exactly is Jointness?", *Joint Force Quarterly* 16 1997, 66-68.

שוב לזכור כי למרות תשומת הלב הרבה שניתנה לסוגיית השילוביות הבין זרועית, מאז מלחמת העולם השנייה, הרי אין בנמצא תיאוריה מוסכמת, אשר תסביר את המושג ותהפוך אותו לדוקטרינה. זאת למרות הספרות הענפה אודות אומנות המערכה המקושרת, באופן מעשי וישיר לשילוביות אך אינה מקושרת תיאורטית למושג.

גם לאחר מלחמת המפרץ ונוכל לזהות אותן במעורבויות הצבאיות השונות מאז 1991.

סיכום

מאמר זה בחן את התפתחות מוסד המטות המשולבים בארצות הברית משנת 1947 עד 1991, וכיצד מתוך מוסד זה גובשה לאיטה תפיסת המבצעים המשולבים בארצות הברית. חשוב לזכור כי המבצעים המשולבים הם אמצעי ולא מטרה, וכי הרפורמות הגדולות במטות המשולבים נועדו, בין היתר, להגביר את היעילות הקרבית של הזרועות בזירת מלחמה גיאוגרפית נתונה. שתי הרפורמות שנדונו במאמר זה נבעו מאירועים היסטוריים כבירים שעברו על ארצות הברית. הרפורמה הראשונה נועדה להכין את הכוחות הצבאיים האמריקניים לקראת התפקיד שארצות הברית לקחה על עצמה לאחר מלחמת העולם השנייה, ואילו הרפורמה השנייה נבעה מאותו משבר שעברה המערכת הצבאית בעקבות מלחמת וייטנאם והמבצעים שנערכו בעשור שלאחריה. אומנם תפיסת המבצעים המשולבים לא הוגדרה במפורש ברפורמות, אך אחד מהביטויים שנגזרו מרפורמות אלו היה הכנת המערכת הצבאית, בכל הרמות, לפעול במשולב.

למרות כוונה זו הרי שהמערכת הצבאית האמריקנית עדיין לא הייתה מוכנה לכך. לאחר מלחמת העולם השנייה, עם עלייתו לבכורה של הנשק האטומי והקמת חיל האוויר כזרוע עצמאית (ובמיוחד פיקוד המפציצים האסטרטגי), התבצרה כל זרוע מאחורי התרבות הזרועית שלה והדגישה את הייחוד המבצעי שלה. נוכל לטעון כי תרבות זרועית זו הייתה גורם מרכזי לכך שאין מזהים מבצעים משולבים במלחמות בקוריאה ובוייטנאם. לאחר וייטנאם, לאור המשבר שבו נמצאה המערכת הצבאית האמריקנית, ושביטוי המרכזיים של משבר זה התבטאו בניסיון הנפל לחילוץ בני הערובה מטהרן והפלישה לגרנדה, התערב הקונגרס. לאחר תהליך ארוך נחקק בקונגרס החוק, אשר הגדיר מחדש את כלל הסמכויות של המטות המשולבים, ואשר הדגיש את תפקידם ואת מערכת יחסי הגומלין בין המטות המשולבים לבין הפיקודים האזוריים.

לפי החוק הפכו המטות של הזרועות לגופי בוני כוח, ואילו הפעלת הכוח ניתנה לפיקודים האזוריים. כך נוכל לקבוע כי חוק זה מיסד את כוחם של הפיקודים האזוריים ולמעשה התוצאה הישירה שלו הייתה יצירתה של מערכת של מבצעים משולבים, אשר במידה כזו או אחרת נמצאו במלחמת המפרץ (1991). אומנם במהלך

המבצע עצמו קשה לזהות מבצעים משולבים, אך בתכנון המבצע, בפעילותו האינטנסיבית של פיקוד התובלה ובעצם העובדה כי גנרל שוורצקופף פיקד על כוחות מכלל הזרועות, הרי שנוכל לקבוע כי רוח החוק ריחפה באופן ברור מעל המלחמה האמריקנית הראשונה במפרץ.

ממאמר זה בולטת העובדה כי שינוי דרמטי בארגון, בוודאי בארגון צבאי שמרני, מחייב מעל הכול שינוי תרבותי. על אף הצורך שעלה והתעצם עם הזמן, קיים קושי רב לממש את השינוי ברמה הארגונית וקושי רב עוד יותר לשינוי תרבותי. ניתן למצוא בצה"ל דוגמאות דומות שבהן הקמת זרוע היבשה שהייתה תהליך ששורשיו בצורך שעלה כבר בשנות השישים, התעצם לאחר מלחמת יום הכיפורים ורק בשנות ה־80, בהתערבות הדרג המדיני־אזרחי ולמעשה בכפייה על הצבא, נערך שינוי מבני עם הקמת מפקדת חילות השדה (מפח"ש, 1983). אך לעיקר מאמר זה מעניין להשוות את מערכת המטה הכללי של צה"ל לזו האמריקנית לאחר הרפורמה ב־1986.

כאמור חוק גולדוטר־ניקולס הגדיר את המטות כבוני הכוח ואת הפיקודים האזוריים כמפעילי הכוח. במסגרת שינוי ארגוני ומבני זה הפך יו"ר המטות המשולבים להיות היועץ הצבאי הבכיר ביותר של הדרג האזרחי בארצות הברית. כך הוגדרה באופן סופי רמת האסטרטגיה רבתי בארצות הברית. בבחינת השוואה לצה"ל הרי נוכל לזהות כי זרוע היבשה היא האחראית על בניין הכוח בעוד הפיקודים המרחביים (צפון, דרום, מרכז) אחראים על הפעלת הכוח – אך רק את של חילות היבשה. זרועות האוויר והים משלבות בתוכן הן את בניין הכוח והן את הפעלתו. אומנם אגף המבצעים מגדיר את המשימות, אך בזמן מלחמה לשתי זרועות אלו יש משימות אסטרטגיות, אשר הן אחראיות עליהן באופן בלעדי במסגרת הכוללת של המלחמה.

כיוון שליחידות המתמרנות בצה"ל אין אווירייה טקטית משלהן כפי שיש לכוחות ה־Army והמארינס (מסוקי קרב, סער ותובלה ואף מטוסי קרב לסיוע אווירי קרוב אצל המארינס), הרי כמעט כל פעולת תמרון מחייבת שילוב בין זרועי. בעיה זו מתחדדת כשאנו בוחנים את הצורך הקריטי בשילוב בין זרועי במסגרת פעולותיה של מפקדת העומק. למפקדה זו אין כוחות אורגניים משלה וכל תכנון מבצע, בוודאי בזמן מלחמה, יחייב את שאר הזרועות להקצות כוחות למפקדה זו.

לפיכך הרמטכ"ל ימשיך לפקד על כוחות היבשה יחד עם ההנחיה לזרוע האוויר להקצות משאבים קרביים עבור הכוחות המתמרנים כאשר מנגנון פיקודי־מבצעי זה

מגביר את העומס על הרמטכ"ל.⁵⁰ בזמן כהונת רב־אלוף דני חלוץ נעשה ניסיון להפוך את ראש המטה הכללי לדרג אסטרטגיה רבתי ולהפוך את סגן הרמטכ"ל למפעיל הכוח ברמה האסטרטגית, יחד עם פיקוד על כוחות היבשה. ייתכן כי שינוי ארגוני זה היה מגביר את השילוביות בצה"ל, אך הוא התבטל לאור התפטרות חלוץ וכחלק מתהליך הפקת הלקחים לאחר מלחמת לבנון השנייה.

אין כל ספק כי ככל ששינויים ארגוניים ומבניים מסוג זה שיש להם השפעה על ניהול מבצעים, מתקרבים ונראים יותר ויותר מוחשיים, כך מתגברת ההתנגדות והנטייה להסתגרות. הנטייה הטבעית להגן על הקיים ברורה, שכן בשינויים מסוג זה יש סכנה לאובדן נכסים ותקציבים קיימים.

נוכל להגדיר שלוש משימות קרביות עיקריות עבור הכוח האווירי: סיוע אווירי קרוב לכוחות המתמרנים (טקטי), אמנעה אווירית (מערכת) והפצצות אסטרטגיות. לפי חלוקה סכמטית זו על מנת להגביר את יכולת השילוביות בין זרוע האוויר לבין הפיקודים המרחביים ודרכם לכוחות המתמרנים, נוכל לחלק את הכוח האווירי, באופן פשטני, לכוחות אוויר אסטרטגיים (מטוסי קרב) וכוחות טקטיים (מערך המסוקים) כשאת מערך המטוסים ללא טייס (בעלי היכולת ההתקפית) נוכל להגדיר בכל רמות המלחמה. לפי חלוקה זו מערכי המסוקים יוקצו באופן בלעדי לכוחות המתמרנים, בעוד חיל האוויר יעסוק בבניין הכוח של מערך זה, והפיקודים האזוריים יפעילו אותו לפי הצרכים המבצעיים של היחידות המתמרנות. כך יוכלו המטוסים להתפנות בעיקר למשימות אסטרטגיות, אך במקרה הצורך יופנו למשימות טקטיות ומערכתיות לפי המודל המבצעי הנהוג כיום.

לגבי זרוע הים כמשתתפת בתמרון יבשתי הנעשה סמוך לים, הרי יש לדעתו להגביר את האימונים בין הפלטפורמות הימיות ובין הזרוע הימית כך שיחידה מתמרנת תוכל לקבל סיוע קרבי באש מספינות חיל הים ובכלל זה גם הכוונת חימוש מונחה מדויק הנורה מספינות החיל. לפיכך נראה כי זרוע הים תמשיך להוות מערכת, אשר בונה את הכוח וגם מפעילה אותו. אם כי חיזוק האימונים בין כוחות היבשה ובין ספינות חיל הים יגביר את השילוביות הבין זרועית בתוכניות מבצעיות שבהן יתנהל תמרון יבשתי בטווחי האש של הספינות.

אם ברצון צה"ל להגביר את השילוביות ברמה הטקטית אין ספק שעליו לעשות שינויים ארגוניים בהקצאת כוחות אוויר וים עבור הדרג המתמרן. בוודאי אם צה"ל

⁵⁰ ראו בהקשר את מאמריה של נורית גל, "לאן נעלמו הפיקוד העליון ואג"ם?", מערכות 431 (2010): 9-15 וכן "מי הזיז את הסמכויות שלי?", מערכות 421-420 (2008): 80-85.

עדיין מגדיר את התמרון כחלק חשוב בתפיסת ההכרעה. אין אלה המלצות. כותב שורות אלה ער לעובדה כי כלל אין בקיא בתהליכי החשיבה האסטרטגיים של צה"ל ובוודאי בתחומי בניין הכוח. ידיעותיו נובעות מקריאה ושמיעה של המדיה הגלויה, והפסקאות למעלה מהוות רק הרהורים וכך יש להתייחס אליהן. יחד עם זאת קריאת מאמרים שונים ב'מערכות' (למשל מאמריה של נורית גל) מעלה את התובנה והמסקנה כי מתחייב שינוי ארגוני ובעיקר הפרדת בניין הכוח מהפעלת הכוח.

מקורות

- ביור, אנטוני. *מלחמת העולם השנייה*. (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2014).
- הרכבי, יהושפט. *מלחמה ואסטרטגיה*. (תל אביב: מערכות, 1990).
- טובי, טל. "לידתו של אויב חדש: ארצות הברית ויחסיה עם יפן בעקבות המלחמה", בתוך: רותם קובנר (עורך), *המערכה הנשכחת: מלחמת רוסיה-יפן ומורשתה*. (תל אביב: מערכות, 2005)
- טובי, טל. *שילוביות בין זרועות: היבטים היסטוריים תיאורטיים ומעשיים*. עיונים בביטחון הלאומי 8, יוני 2006.
- טל, חנן. *אסטרטגיה: מהות, יעדים, אמצעים* (באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון, 1995)
- קיני, תומס א. ואליוט, א. כהן. *סופה בשמי עיראק: המערכה האווירית במלחמת המפרץ* (תל אביב: מערכות, 2000).
- Fitzpatrick John C. (ed.). *The Writings of George Washington from the Original Manuscript Sources, 1745-1799* (Washington D.C.: Government Printing Office).
- Joint Chiefs of Staff, *Joint Military Operations: Historical Collection* (Washington D.C., 1997).
- Lederman Gordon N. *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986*. (Westport: Greenwood Press, 1999).
- Muehlbauer Matthew S. and David J. Ulbrich. *Ways of War: American Military History from the Colonial Era to the Twenty-First Century*. (New York: Routledge, 2014).
- Stucky Scott W. "Joint Operations in the Civil War", *Joint Forces Quarterly* 6 (1994-1995): 92-105.
- Weinberg Gerhard L. *A World at Arms: A Global History of World War II*. (Cambridge: Cambridge UP, 1994).
- Mark A. Stoler. *Allies and Adversaries: The Joint Chiefs of Staff, The Grand Alliance, and U.S. Strategy in World War II*. (Chapel Hill: North Carolina UP, 2000).
- Kevin C. Holzimmer. "Joint Operations in the Southwest Pacific, 1943-1945". *Joint Forces Quarterly* 38 (2005): 100-108.
- Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff: Joint History Office, *Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff, 1942-2013* (April 2013).
- John Shy. "First Battles in Retrospect", in: Charles E. Heller and William A. Stofft (eds.), *America's First Battles, 1776-1965* (Lawrence: Kansas UP, 1986), 327-352.
- Robert F. Futrell. *Ideas, Concepts, Doctrine: Basic Thinking in the United States Air Force (vol. 1) 1907-1960* (Maxwell AFB AL: Air University Press, 1989).
- Norman Friedman, *The Fifty Years War: Conflict and Strategy in the Cold War*. (Annapolis: Naval institute Press, 2007).
- Alfred C. Mierzejewski. *The Collapse of the German War Economy* (Chapel Hill: North Carolina UP, 1988).
- Bernard E. Trainor. "Jointness, Service Culture and the Gulf War", in: *Joint Force Quarterly* 3 1993-94.
- Vincent Davis. *The Admiral Lobby*, (Chapel Hill, 1967).
- Newell. "The Development of Operational Art"
- Williamson Murray. "The Evolution of Joint Warfare", in: *Joint Forces Quarterly* 31 2002.
- Stephen Biddle, "Victory Misunderstood: What the Gulf War Tells Us about the Future of Conflict", *International Security* 21 (2) (1996): 139-179.
- Anthony H. Cordesman and Abraham R. Wagner, *The Lessons of Modern War (vol.*

4): *The Gulf War*, (Oxford, 1996).

- Lawrence B. Wilkerson, "What Exactly is Jointness?", *Joint Force Quarterly* 16 1997.