

צבא ואסטרטגיה

כרך 6 / גיליון 3 / דצמבר 2014

**מאתים לחרבות? כוחות האו"ם בגבולות ישראל
בעשור השני של המאה ה־21
חן קרצ'ר**

**האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה?
יורם פרי**

**התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" ומדינות קטנות
פרנסיס דומינגו**

**ניתוח רב ממדי של שיתוף מידע סייבר ארגוני
אבירם זרחיה**

**תימן: מבט לעתיד "האביב הערבי"
סמי קרוננפלד ויואל גוז'נסקי**

**ניהול קניין רוחני במערכת הביטחון: הזדמנויות וסיכונים
שמואל אבן וישע סיון**

**ומה אם לא הרתענו את חזבאללה?
יגיל הנקין**



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל אביב

ISSN 2307-9444 (מקוון) • ISSN 1565-8880 (מודפס)

צבא ואסטרטגיה

כרך 6 | גיליון 3 | דצמבר 2014

מאתים לחרבות? כוחות האו"ם בגבולות ישראל
בעשור השני של המאה ה־21
3 חן קרצ'ר

האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה?
17 יורם פרי

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" ומדינות קטנות
39 פרנסיס דומינגו

ניתוח רב ממדי של שיתוף מידע סייבר ארגוני
55 אבירם זרחיה

תימן: מבט לעתיד "האביב הערבי"
71 סמי קרוננפלד ויואל גוז'נסקי

ניהול קניין רוחני במערכת הביטחון: הזדמנויות וסיכונים
91 שמואל אבן וישע סיון

ומה אם לא הרתענו את חזבאללה?
109 יגיל הנקין

צבא ואסטרטגיה

כתב העת **צבא ואסטרטגיה** מיועד להעשיר, להפרות ולהעמיק את השיח הציבורי באשר למרכיב הצבאי של הביטחון הלאומי בישראל.

המאמרים המופיעים בכתב עת זה, הרואה אור שלוש פעמים בשנה, נכתבים על ידי חוקרי המרכז ואורחיו והדעות המובעות בהם הן של המחברים לבדם. כתב העת **צבא ואסטרטגיה** רואה אור במסגרת תכנית המחקר 'צבא ואסטרטגיה', המתנהלת במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עורך ראשי: אלוף (מיל.) עמוס ידלין

עורך: ד"ר גבי סיבוני

חברי המערכת: תא"ל (מיל.) אודי דקל, ד"ר עודד ערן, פרופ' זכי שלום

מתאם כתב העת: דניאל כהן

ועדה מייעצת:

סונג'וי ג'ושי / מרכז אובזרבר למחקר, הודו	אירופאים ואמריקניים, יוון
פטר ויגו ג'קובסון / הקולג' הדני המלכותי להגנה, דנמרק	תיאו נית'לינג / אוניברסיטת המדינה החופשית, דרום אפריקה
רוט דיאמינט / אוניברסיטת טורקוואטו די טלה, ארגנטינה	גלן מ. סגל / סקוריטס ויגילאטא, אירלנד
מטין הפר / אוניברסיטת בילקנט, אנקרה, תורכיה	פרנק ג'. סילופו / אוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון, ארצות הברית
ג'יימס ג'. ווירץ / בית הספר הימי ללימודים מתקדמים, ארצות הברית	סטפן ג'. סימבלה / אוניברסיטת פן סטייט, ארצות הברית
ריכרדו ישראל זיפר / האוניברסיטה האוטונומית של צ'ילה, צ'ילה	ט. ו. פאול / אוניברסיטת מקגיל, קנדה
דניאל זירקר / אוניברסיטת וואיקאטו, ניו זילנד	מריה רחל פריר / אוניברסיטת קווימברה, פורטוגל
ג'פרי ג'. לארסן / תאגיד יישומי מדע בינלאומי SAIC, ארצות הברית	מרים דאן קאוולטי / המכון הפדרלי השוויצרי לטכנולוגיה, ציריך, שוויץ
ג'יימס לואיס / המרכז למחקר ללימודים אסטרטגיים CSIS, ארצות הברית	אפרים קארש / קינגס קולג', לונדון, בריטניה
ג'ון נומיקוס / מרכז המחקר ללימודים	קאי מיכאל קנקל / האוניברסיטה האפיפיורית הקתולית של ריו דה ז'נרו, ברזיל
	ברונו תרטרס / קרן למחקר אסטרטגי, צרפת

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל־אביב
דפוס: אליניר, פתח־תקווה

כתובת:

המכון למחקרי ביטחון לאומי, רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל־אביב 6997556.
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

המאמרים המתפרסמים בכתב העת **צבא ואסטרטגיה**
מוצגים באתר המכון: www.inss.org.il

© 2014 כל הזכויות שמורות

(מודפס) ISSN 1565-8880 • (מקוון) ISSN 2307-9444

מָאָתִים לַחֲרָבוֹת? כּוּחוֹת הָאו"ם בַּגְּבוּלוֹת יִשְׂרָאֵל בַּעֲשׂוֹר הַשְּׁנִי שֶׁל הַמָּאָה ה־21

חַן קֶרְצ'ר

"וכתתו חרבותם לאתים וחניתותיהם למזמרות, לא
ישא גוי אל גוי חרב ולא ילמדו עוד מלחמה".
(ישעיהו, ב', ד')

המאמר בוחן את תרומתם של מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל
ליציבות האזורית מאז הקמת המדינה. הטענה העיקרית היא כי לאור
היחלשותן של מדינות האזור, במקביל להתעצמותם של שחקנים לא
מדינתיים, מבצעי האו"ם יתקשו לתרום ליציבות האזורית. לפיכך, על
מנת לצמצם את החיכוך בין כוחות ביטחון ישראליים לכוחות מדינתיים
ולא־מדינתיים באזור יש להתאים את המנדטים ועקרונות הפעולה של
המבצעים בהתאם להתאמות שנעשו בזירות אחרות בעולם. המאמר
מסיים בניתוח האלטרנטיבות הנידונות כיום במועצת הביטחון בנוגע
לכוח האו"ם ברמת הגולן.

מילות מפתח: האומות המאוחדות, ישראל, מבצעי שמירת שלום, שחקנים
לא־מדינתיים

מבוא

מאמר זה בוחן את תרומתם של מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל ליציבות
האזורית מאז הקמת המדינה, וזאת בעיקר מול האתגר שמציבים שחקנים לא
מדינתיים חמושים בעשור השני של המאה ה־21. המאמר מתחלק לשלושה
חלקים: בחלקו הראשון הוא מציג את השינויים העיקריים בעקרונות ההפעלה
של מבצעי שמירת השלום מאז ימי המלחמה הקרה ועד ימינו. חלקו השני סוקר

ד"ר חן קרצ'ר הינו חוקר במכון הרצל לחקר הציונות, אוניברסיטת חיפה והמרכז
הבינתחומי הרצליה

בתמציתיות את רציונל הפעולה של מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל. חלקו השלישי בוחן את מידת יכולתם של מבצעי שמירת השלום להתמודד עם האתגרים המדיניים והביטחוניים המוצבים בפניהם, בראש ובראשונה על ידי שחקנים לא מדינתיים חמושים.

מבצעי שמירת שלום – דור ראשון ודור שני

בבואנו לדון בנושא של ישראל וכוחות שמירת השלום, עלינו להסביר את ההקשר התיאורטי וההיסטורי של תופעה זו. הלגיטימציה להוצאה לפועל של מבצעים בין-לאומיים מעוגנת בסמכויות המוגדרות במגילת ארגון האומות המאוחדות שנחתמה ב־26 ביוני 1945. החוקר איניס קלוד קובע בספרו "מחרבות לאֳתים" כי הקמת האו"ם הייתה ניסיון שני של מדינות העולם לכונן מערכת כלל עולמית שתבטיח ביטחון קולקטיבי ותייצב אותו, כאלטרנטיבה למערכת שהסדירה את היחסים בין מדינות אירופה מהמחצית השנייה של המאה ה־17, שהתבטאה בקיומו של מאזן כוחות.¹

מערכת הביטחון הקולקטיבי של האו"ם נועדה להרתיע מדינות מפני שימוש בכוח נגד מדינות אחרות, באמצעות איום כי שימוש כזה בכוח יוביל לתגובה קולקטיבית של שאר חברות המערכת. עם זאת, פעולה קולקטיבית של החברות למען מדינה שנפלה קורבן לשימוש בכוח תגרום להן לשלם מחיר (כלכלי או בצורת איום ביטחוני על אזרחיהן) על התערבותן ותסכן את מערך האינטרסים והבריתות שלהן, וזאת מתוך ולמען עקרון הקולקטיביות שאמור לשמור על ביטחונן.²

נוכח מצב אפשרי זה, הוחלט כי לארגון האומות המאוחדות יהיה גוף מבצעי האחראי על נושאי הביטחון העולמי – מועצת הביטחון. המועצה מונה חמש חברות קבועות – ארצות הברית, רוסיה (עד שנת 1992 ברית המועצות), בריטניה, סין וצרפת – ועוד עשר חברות לא קבועות הנבחרות לתקופה של שנתיים. מגילת האו"ם הגדירה שני אמצעים להתמודדות עם סכסוכים: פרק 6 עוסק ביישוב סכסוכים בדרכי שלום, ופרק 7 עוסק באמצעי האכיפה שעומדים לרשות מועצת הביטחון בנסותה לקיים את השלום הבין-לאומי. במהלך המלחמה הקרה מועצת הביטחון לא הצליחה לקבל החלטות לפי פרק 7 של המגילה כדי להתמודד עם מעשי תוקפנות ומלחמות, וזאת בשל העימות בין הגוש המערבי לגוש המזרחי, והאו"ם ככלל נכשל אז בטיפולו ברוב הסכסוכים בעולם.³

כישלון מערכת הביטחון הקולקטיבי לספק הגנה למדינות החברות הביא לפיתוח שיטה חדשה, שבמסגרתה נשלחו כוחות צבא לאזורי סכסוך או עימות כחלק מהמאמצים לבנות אמון בין הצדדים היריבים. כוחות אלה, שקיבלו את השם "מבצעי שמירת שלום", התפרסו לאורך קווי גבול בין-לאומיים או קווי הפסקת אש. הם אף זכו בפרס נובל לשלום בשנת 1988 כהוקרה על תרומתם לשלום העולמי.

כדי להבדיל בין מבצעים לשמירת השלום ובין מבצעים צבאיים שנועדו לשרת אינטרסים ביטחוניים לאומיים, נקבעו מספר עקרונות להפעלתם של המבצעים מהסוג הראשון: הוחלט כי מבצעים כאלה לא ייצאו לפועל מבלי שהושגה הסכמה של הצדדים המעורבים בסכסוך להפסיק את הלחימה מצד אחד ולפרוס כוחות רב-לאומיים מצד שני. כוחות שמירת השלום הגיעו לרוב ממדינות שלא היה להן אינטרס ישיר בסכסוך, ולכן הוסכם בדרך כלל שלא תהיה בהם נציגות של מעצמות העל. יחד עם זאת, נדרשה הסכמה של מעצמות אלו לשיגורם, בדרך כלל באמצעות החלטות של מועצת הביטחון. אחת מדרישות היסוד מכוחות שמירת השלום הייתה ניטרליות, ובלשון הרשמית של האו"ם – פעולה ללא משוא פנים. כמו כן, נאסר עליהם להשתמש בכוח, למעט לשם הגנה עצמית. כדי להבטיח עיקרון זה, היו המבצעים בדרך כלל בהיקף מצומצם והחיילים שאיישו אותם חומשו בנשק קל בלבד.

עקרונות אלה נועדו להבטיח כי מבצע שמירת השלום הינו חלק מתהליך ליישוב הסכסוך. כוחות הצבא המשתתפים במבצעים כאלה אכן אינם משרתים מטרה צבאית, אלא מהווים חלק מתהליך זה. לפי בריאן ארקהרט, שניהל מבצעים לשמירת השלום מראשית שנות השישים של המאה העשרים ועד לפרישתו מהאו"ם באמצע שנות השמונים: "ברגע שכוחות שמירת שלום מתחילים להרוג אנשים, הם הופכים לחלק מהסכסוך שאותו הם אמורים לנהל, ולפיכך גם לחלק מהבעיה".⁴ במקרים כאלה קיים חשש של משוא פנים מצד כוחות שמירת השלום, דבר שעשוי להביא להסרת ההסכמה לנוכחותם מצדו של לפחות אחד מהמעורבים בסכסוך. במהלך המלחמה הקרה הוציא האו"ם לפועל 13 מבצעי שמירת שלום, שהיו ביטוי לדרך הביניים שבין תיווך בסכסוכים מצד אחד ובין אכיפה מצד שני. ניתן לראות במבצעים אלה יישום החזון התנ"כי של הנביא ישעיהו, "וכתתו חרבותם לאתים".

עם סיום המלחמה הקרה הוחלט להשתמש במבצעי שמירת שלום כדי ליישב גם סכסוכים פנים מדינתיים. הרקע לכך היה ההבנה כי כל סכסוך אלים או אסון הומניטרי גרמו לנזק כלכלי ולערעור הסדר החברתי והובילו לערעור היציבות הפוליטית-ביטחונית-כלכלית גם בקרב המדינות הסמוכות למוקד הסכסוך.⁵ כיוון שהשיטה המסורתית של מבצעי שמירת השלום לא התאימה לפעילות בתוך מדינות, ופעילות כזאת אף נאסרה מפורשות, היה צורך להגדיר יעדים חדשים למבצעי שמירת השלום כדי להתאימם לצרכים החדשים, כמו פיקוח על בחירות דמוקרטיות, פיקוח על בניית מוסדות אזרחיים, פיקוח על זכויות אדם, פיקוח על התפרקות חיילים מנשקם, סיוע הומניטרי ופיתוח כלכלי.

השינוי במטרותיהם של מבצעי שמירת השלום הביא בעקבותיו להכתרתם בשמות חדשים במחקר, שנועדו ליצור בידול מהמבצעים שהאו"ם הוציא לפועל

בשנים 1947–1987. בין השמות החדשים של מבצעי שמירת השלום מהדור החדש אפשר למצוא: "מבצעי שמירת שלום מדור שני", "מבצעים רחבים לשמירת השלום", "מבצעי סיוע הומניטריים", "מבצעים תומכי שלום", "מבצעי אכיפת שלום", "מבצעי ייצוב שלום" ו"מבצעי בניית שלום".

בניגוד למבצעים המסורתיים, שיושמו לאחר שהושג הסכם בין הצדדים המסוכסכים, המבצעים הרב־תכליתיים מהדור השני יצאו לפועל במקרים רבים תוך כדי הסכסוך, בעודו פעיל, מתוך כוונה ליצור את התנאים לפתרונו. הכוחות שנטלו חלק במבצעים אלה היו רבים יותר מאשר הכוחות שהשתתפו במבצעים מהדור הראשון והתפרסו ברחבי המדינה שבה התגלע הסכסוך בהתאם למטרות שלשמן הוקמו.

בעוד שהצלחת המבצעים המסורתיים הייתה תלויה בתמיכה הפוליטית של הצדדים המסוכסכים ושל שאר מדינות העולם, הצלחת המבצעים הרב־תכליתיים לאחר המלחמה הקרה או כישלונם היו תלויים בגודל התרומה של מדינות העולם השונות (תמיכה פוליטית, כוח אדם ומימון) ובמשך הזמן שמדינות אלו היו מוכנות להמשיך ולהשקיע בהם. התנאי המקדים, שהיה הכרחי כדי להוציא לפועל את המבצעים המסורתיים – הסכמת הצדדים המסוכסכים למעורבות האו"ם – איבד מחשיבותו עם הצבתן של מטרות אחרות לכוחות האו"ם, כמו מניעת אסון הומניטרי (בעקבות המלחמה בבוסניה והרעב בסומליה, או הצלת האוכלוסייה האלבנית בקוסובו בשנת 1999).

משנת 2001 התפתחה נורמה בין־לאומית הנקראת "אחריות להגן" (Responsibility to Protect), שעיקרה הוא מתן אישור למועצת הביטחון להחליט על מבצע אכיפה במקרה בו יש חשש למעשי זוועה המוניים (Mass Atrocities). מסיבה זו קיבלו המבצעים לעתים סמכויות אכיפה לפי פרק 7 של מגילת האו"ם, דבר שאפשר לכוחות הרב־לאומיים להשתמש בכוח נגד גורמים חמושים מקומיים. במקרים מעין אלה, כמו בחבל דרפור בסודאן או במזרח קונגו, אושר לכוחות האו"ם הפועלים בשטח להפעיל כוח כדי להגן על תושבים מקומיים. כדי שכוחות אלה יוכלו להילחם במידת הצורך ביעילות נגד כוחות מקומיים, מנו מבצעי אכיפת השלום של האו"ם לעתים עשרות אלפי חיילים חמושים היטב.⁶

מבצעי שמירת שלום בגבולות ישראל

לישראל שמור מקום מיוחד בתולדות האו"ם. מאז היווסדו נטה הארגון לקבל החלטות שגינו את ישראל, בעוד שהקל בחריצת דין בנוגע לאירועים קשים יותר ברחבי העולם.⁷ בעיקר ידועה לשמצה החלטת העצרת הכללית משנת 1975 שקבעה כי ציונות היא צורה של גזענות.⁸ בד בבד, ישראל גילתה עוינות כלפי האו"ם וכבר במארס 1955 טבע ראש ממשלת ישראל, דוד בן־גוריון, את הביטויים

"או"ם שמום" ו"לא חשוב מה יאמרו הגויים, חשוב מה יעשו היהודים". גישה זו של ישראל כלפי האו"ם נמשכת גם בימינו. ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, ציטט בנאומו בפני העצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2011 את דבריו של הרבי מלובביץ', לפיהם האו"ם הוא "בית של שקרים רבים".⁹ התבטאויות אלו של גורמים ישראלים רשמיים מדגישות את העמדה העקרונית של ישראל לאורך השנים, לפיה היא אינה יכולה לתת את אמונה בעקרון הביטחון הקולקטיבי של האו"ם ולהפקיד את ביטחונה בידיהם של אחרים.¹⁰

היחסים המתוחים בין ישראל לאו"ם ראויים לבחינה מיוחדת, בעיקר נוכח התפקיד של מבצעי שמירת השלום של הארגון בגבולות המדינה. ההיסטוריה של מדינת ישראל ומלחמותיה שזורה כחוט השני בתולדות מבצעי שמירת השלום של האו"ם. בשנת 1948 הוחלט לראשונה על מבצע רב-לאומי של שיגור משקיפים צבאיים תחת דגל האו"ם, שנועד לפקח על יישום הסכמי שביתת הנשק בין ישראל למדינות ערב. מבצע זה, שנשא את השם "ארגון לפיקוח על הפסקת אש של האומות המאוחדות" – (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO), פועל מאז ועד ימינו. הוא כולל כ-150 חיילים ומפקדתו נמצאת בארמון הנציב בירושלים.¹¹

שמונה שנים מאוחר יותר הוחלט על מבצע נוסף של האו"ם הקשור בישראל – "כוח החירום של האו"ם" (United Nations Emergency Force – UNEF). מבצע זה נועד לפקח על נסיגת הכוחות הבריטיים, הצרפתיים והישראליים משטחי מצרים לאחר מבצע סואץ, וכן לפקח על הגבול בין ישראל למצרים. המבצע כלל כ-6,000 חיילים מעשר מדינות. כאשר כוח החירום קיבל במאי 1967 דרישה חד-צדדית ממצרים להתפנות באופן מיידי מחצי האי סיני, נענה לה האו"ם, והכוח עזב את השטח למורת רוחה של ישראל. צעד זה הגביר את חוסר האמון של ישראל באו"ם. תוך זמן קצר היו ישראל ומצרים (אליה הצטרפו ירדן וסוריה) נתונות במלחמת ששת הימים.¹²

בתום מלחמת יום הכיפורים הוחלט על הוצאה לפועל של שני מבצעים חדשים: "כוח החירום של האו"ם II", שכלל קרוב ל-7,000 חיילים, שהתפרס בגבולות הפסקת האש בין כוחות הצבא של ישראל ומצרים,¹³ ו"כוח המשקיפים על ההפרדה" (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF), שהתפרס באזור רמת הגולן החל מיוני 1974. הכוח מנה למעלה מ-2,000 חיילים ואזרחים, והמדינות התורמות העיקריות לו היו אוסטרליה, הודו, יפן, הפיליפינים, קמבודיה וקוראטיה.¹⁴ בעקבות משברים באזור והסכסוך הפנימי בסוריה צומצם הכוח לקצת יותר מאלף חיילים כיום.

בשנת 1978, בעקבות מבצע צבאי של ישראל בדרום לבנון בתגובה לפשיטות של כוחות אש"ף לתוך שטחי ישראל, החליטה מועצת הביטחון על הוצאה לפועל

של מבצע נוסף, שנקרא "כוח זמני של האו"ם בלבנון" יוניפי"ל (United Nations Interim Force in Lebanon – UNIFIL). מלחמת לבנון השנייה (יולי-אוגוסט 2006) הביאה בעקבותיה את מועצת הביטחון לקבל את החלטה מספר 1701, שהגדילה את כוחות יוניפי"ל ל-15,000 חיילים ואזרחים. המטרה העיקרית של כוחות אלה היא לסייע לצבא לבנון להתפרס לאורך "הקו הכחול" (הגבול הבין-לאומי בין ישראל ללבנון) ולעזור בהעברה של סיוע הומניטרי לתושבי האזור. בשנת 2014 משרתים ביוניפי"ל כ-10,000 חיילים ואזרחים.¹⁵

בעקבות חתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים בשנת 1979, השתמשה ברית המועצות בזכות הווטו שלה ולא אפשרה למועצת הביטחון להאריך את המנדט של "כוח החירום של האו"ם II" בסיני. בכך הסתיים המבצע. ממשלות ישראל ומצרים, שהיו מעוניינות בנוכחות כוחות שמירת שלום כדי לסייע ביישום הסכם השלום ביניהן, גיבשו בעקבות הווטו הסובייטי פרוטוקול מיוחד עליו חתמו בשנת 1981, שקרא להקמת "כוח רב-לאומי של משקיפים" (Multinational Force & Observers – MFO) שיתבסס על העקרונות של מבצעי שמירת השלום. כוח זה פועל עד היום בחצי האי סיני.¹⁶

"הצהרת העקרונות על הסדרי ממשל עצמי זמניים" (המוכרת כהסכם אוסלו), שנחתמה בספטמבר 1993 בין ממשלת ישראל לבין נציגי אש"ף והייתה אמורה להתוות את הדרך לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הולידה בחלוף השנים מבצעי שמירת שלום קטנים שנועדו לסייע לצדדים ביישום סעיפים מסוימים בהסכמים ביניהם:¹⁷ בשנת 1994 החליטה מועצת הביטחון על נוכחות בין-לאומית בחברון בעקבות אירועי מערת המכפלה בפברואר של אותה שנה – "נוכחות בין-לאומית זמנית בחברון" (Temporary International Presence in Hebron – TIPH). זו נמשכה שלושה חודשים, ורק בשנת 1997 הפכה לקבועה. הנוכחות מונה כיום כוח משקיפים אזרחי קטן, הכולל בין חמישים למאתיים איש, המפקח ומדווח על התרחשויות בחברון לצדדים המעורבים בסכסוך וכן לשש המדינות התורמות לקיומו.¹⁸

מודל אחר של פעולה בזירה הישראלית-פלסטינית אומץ על ידי האיחוד האירופי, אשר הפעיל כוחות שיטור ומכס במעבר הגבול של רפיח עם רצועת עזה, מנובמבר 2005 ועד יוני 2007 (European Union Border Assistance Mission in Rafah – EUBAM).¹⁹ כוח זה לא החליט מעולם על הקמת כוח שמירת שלום בזירה זאת.

מהסקירה דלעיל עולה כי רוב מבצעי שמירת השלום בגבולות ישראל יצאו לפועל בתקופת המלחמה הקרה, וככאלה הם קיבלו את המאפיינים של המבצעים של אותה תקופה. בסך הכל התקיימו בגבולות ישראל חמישה מתוך 13 מבצעים שעליהם החליט האו"ם בתקופת המלחמה הקרה. נוסף על אלה היו עוד שלושה מבצעים: בחצי האי סיני (MFO) ובשטחי הגדה המערבית (TIPH) ורצועת עזה

(EUBAM). מבצעים אלה לא פעלו תחת מנדט של האו"ם, אך אימצו את עקרונות הפעולה המסורתיים של מבצעי הארגון. המטרה העיקרית שלהם הייתה להשקיף ולדווח לגורמים היריבים, למועצת הביטחון ולמדינות התורמות. למעט המבצע של יוניפי"ל, מבצעי האו"ם בגבולות ישראל מתנהלים בכוחות מצומצמים, וכולם מפעילים כוח רק לשם הגנה עצמית. הם פועלים לפי הסכמים מדיניים שהושגו בין שני צדדים יריבים המייצגים ישויות ריבוניות, ונהנים מקונצנזוס ומתמיכה בין-לאומית רחבה. למרות המגבלות של כוחות אלה, העדיפו ישראל ושכנותיה את נוכחותם של כוחות שמירת השלום מהדור הראשון ותחת חסות בין-לאומית. זאת, כחלק מצעדים בוני אמון ועל סמך ההנחה שכוחות אלה יסייעו ליצירת הידברות ביניהן.

מבצעי שמירת שלום מדור ראשון בתנאי הדור השני

הבעיה העיקרית של מבצעי שמירת השלום הפועלים לאורך גבולות ישראל בעשור האחרון היא, שבעוד שהם ממשיכים לפעול לפי רציונל הדור הראשון של מבצעי שמירת שלום, סביבת הפעולה שלהם מתאימה יותר למבצעים מהדור השני. הסיבה העיקרית לכך היא תהליך מתמשך של היחלשות יכולת המשילות של מדינות במזרח התיכון בעקבות "האביב הערבי" שהחל ב-2010, והתעצמות כוחם של שחקנים לא מדינתיים חמושים, דוגמת חזבאללה, חמאס וארגונים פוליטיים-אסלאמיים חמושים אחרים, כמו ג'בהת א-נוסרה והמדינה האסלאמית (דאע"ש). השחקנים הלא מדינתיים אינם מחויבים להסכמי הפסקת האש, שביתת הנשק או הסכמי השלום שבעטיים התפרסו כוחות רב-לאומיים, ובחלק מהמקרים הם אף חותרים תחתם. יתר על כן, השטחים בהם פועלים כוחות שמירת השלום מצומצמים בגודלם, והכוחות עצמם חמושים בנשק קל, כך שהם מהווים יעד נוח לפעולות טרור של גורמים לא מדינתיים.

תהליך ההיחלשות של יכולת המשילות של מדינות שונות באזור מאיים על כוחות שמירת השלום לכל אורך גבולותיה של ישראל. מאז המהפכה במצרים בשנת 2011 בוצעו בחצי האי סיני מתקפות של גורמי טרור המערערות את היציבות באזור. ההפיכה של הצבא המצרי ביולי 2013 הובילה לגידול במספר כוחות הצבא המצריים בסיני ולהגברת פעילותם נגד גורמי טרור אסלאמיים שם (לצד פעילות נגד תנועת "האחים המוסלמים"), אך מבלי שהצליחו לייצב את המצב. בתקירות שונות עם גורמי הטרור האסלאמיים נפגעו ונהרגו עשרות חיילים מצריים וכן חיילים מהכוח הרב-לאומי בסיני. למעשה, פעילותם של חיילי כוח המשקיפים הרב-לאומי תלויה כיום לחלוטין ביכולת הצבא המצרי לערוב לביטחונם, ובפועל הם מתפקדים בעיקר כגורם מקשר בין ישראל למצרים.²⁰

המתיחות בין חזבאללה לישראל בגבול עם לבנון, שמצאה את ביטויה לאחרונה, בין השאר, בפעילות ישראלית למניעת העברתם של אמצעי לחימה מתקדמים מצבא סוריה לידי הארגון,²¹ משפיעה על תפקודו של יוניפי"ל. דו"חות יוניפי"ל למועצת הביטחון מראים בבירור כי הכוח אינו רלוונטי לתהליכי פירוקם של חזבאללה וגופים חמושים אחרים בלבנון מנשקם וכי הוא מתקשה ליישם את האמברגו על הכנסת נשק לתוך האזור שבו הוא פועל. גם שיתוף הפעולה של כוחות יוניפי"ל עם ממשלת לבנון וצבאה לא הצליח למנוע התארגנויות צבאיות בדרום לבנון והתחמשותן, וזאת בניגוד להחלטת מועצת הביטחון 1701.²² השלכה אפשרית נוספת על תפקוד יוניפי"ל עשויה לנבוע מהצעד שנקטו ממשלות אירופה כלפי חזבאללה, כאשר הכלילו את הזרוע הצבאית של הארגון ברשימת ארגוני הטרור של האיחוד האירופי. מהלך זה נתקל בהתנגדות של ממשלת איטליה – שנציגה מפקד על כוח יוניפי"ל – מחשש להשפעות שליליות שיהיו לו על תפקודם של כוחות מדינות אירופה הפועלים במסגרת הכוח.

מלחמת האזרחים המתמשכת בסוריה מעמידה בסכנה את הכוחות הרב-לאומיים הפועלים במסגרת "כוח המשקיפים להפרדה" ברמת הגולן. בעקבות תקריות שבהן נפצעו או נלקחו בשבי חיילי או"ם, הסיגו קמבודיה, יפן וקרואטיה את כוחותיהן מסוריה, ובראשית יוני 2013, לאור הסלמת הלחימה במדינה, הודיעה ממשלת אוסטרליה, שסיפקה כשליש מכלל החיילים שנותרו בכוח, כי לא תמשיך לתרום כוחות לאו"ם ברמת הגולן. בקיץ 2013 הציעה רוסיה, בעלת בריתו של נשיא סוריה אסד, להחליף את הכוחות הללו, אולם הצעתה נדחתה על הסף על ידי מזכירות האו"ם, שהדגישה כי בהסכם בין ישראל לסוריה נקבע כי לא תהיה נוכחות ברמת הגולן לאף אחת מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון.²³ מזכירות האו"ם הצליחה בסופו של דבר להתגבר על המשבר בכוח האדם באונדו"ף, כאשר שכנעה מדינות אחרות לשלוח חיילים לסוריה. הסלמת הלחימה באזור רמת הגולן בין כוחות המורדים לבין צבא סוריה בקיץ 2014 הולידה משברים חדשים. במהלך לחימה זו נהרגו ונפצעו חיילי או"ם, ועשרות חיילי או"ם אחרים נלקחו בשבי על ידי המורדים. כתוצאה מכך החליטה מפקדת הכוח לפנות עמדות משקיפים רבות ברמת הגולן. עם זאת, כוחות אונדו"ף ממשיכים ליהנות מתמיכה של צה"ל וצבא סוריה, אשר משתפים עמם פעולה, בין השאר מתוך חשש שהסלמה בקרבות בין סוריה למורדים עלולה לדחוף את כוחות צה"ל להתערב בלחימה בגבולות סוריה.²⁴ התורמות העיקריות בכוח אדם לאונדו"ף, נכון לספטמבר 2014, הן פיג'י (445 חיילים), הפיליפינים (344), הודו (191), נפאל (155) ואירלנד (134).

התמשכות המצב של אי-יציבות במזרח התיכון תחייב את השחקנים המעורבים במבצעי השלום של האו"ם לבחור בין מספר חלופות לפעולה. כיוון שעיקר הדיון

כיום מתרכז בהתפוררות אפשרית של מבצע האו"ם ברמת הגולן, יוצגו להלן חלופות בהקשר למבצע זה.

האפשרות הראשונה הניצבת בפני הקהילה הבין-לאומית היא להמשיך במבצע ברמת הגולן במתכונת הנוכחית, תוך התעלמות מהשינויים בשטח. בחירה זו אפשרית רק כל עוד תנאי היסוד מתקיימים, ובעיקר כאשר המדינות החתומות על ההסכמים שהביאו למימוש המבצע – ישראל וסוריה – מעוניינות בהמשכו, והמדינות התורמות מוכנות לשלוח את חייליהן לאזור חרף הסכנה הנשקפת לביטחונם. מצב דומה התרחש בעבר, כאשר מועצת הביטחון החליטה להאריך את המנדט של יוניפי"ל והוא נאלץ לפעול בשטחי "רצועת הביטחון" שיצרה ישראל בין השנים 1985 ל-2000 בדרום לבנון, ללא הסכמת ממשלת לבנון.²⁵ במקרה הלבנוני, ישראל יכלה להגן על כוחות האו"ם. במקרה של תרחיש דומה בסוריה, סביר להניח כי המדינות התורמות לאונדו"ף ידרשו ערבויות להגנת כוחותיהן, אלא שמתן ערבויות כאלו הוא מעבר ליכולתה של ממשלת סוריה. מהלך האירועים בשנתיים האחרונות מהווה הוכחה לחוסר יכולתה של סוריה להגן על כוחות האו"ם בשטחה, ולפיכך יש להניח שהסכנה שבפניה הם יעמדו ברמת הגולן תלך ותגבר. במצב זה נראה שאי אפשר יהיה לקיים את המבצע במתכונתו הנוכחית ללא שינוי במנדט שלו.

האפשרות השנייה היא לסיים את המבצע ברמת הגולן. במאי 1967, כאשר ממשלת מצרים דרשה את הפינוי המידי של כוחות האו"ם משטחה, קבע מזכ"ל הארגון דאז, ארטנט, כי אין טעם להמשיך בנוכחותם ללא קיום תנאי ה"הסכמה". בשל האיום על כוחות האו"ם מצד כוחות המורדים ובעיקר חזית אל-נוסרה בגולן, התנאים עמם מתמודדים כוחות האו"ם שם דומים להיעדר "הסכמה", ולפיכך יש הטוענים כי צריך לסיים את המבצע שם במתכונתו הנוכחית. עם זאת, חברות מועצת הביטחון אינן רוצות בסיום המבצע, כיוון שהן רואות בו אמצעי שמסייע לשימור הידברות בין ממשלת ישראל וממשלת סוריה, ובכך מסייע בניהול הסכסוך ביניהן ומצמצם את אפשרות הרחבתו.²⁶

אם מועצת הביטחון והמדינות התורמות יראו בסיום המבצע ברמת הגולן או בהמשך קיומו במתכונתו הנוכחית חלופות לא ישימות, קיימת חלופה שלישית. לפי חלופה זאת, מועצת הביטחון והמדינות התורמות ידרשו לשנות את מנדט אונדו"ף מ"אתים לחרבות", כלומר, לאפשר לו לעשות שימוש נרחב יותר בכוח. בהקשר זה הוצגו בשנתיים האחרונות יוזמות מצד נציגי מדינות מערביות, וכן מצד מדינות ערביות, שכללו אפשרויות של מבצע אכיפה של כוח צבאי רב-לאומי גדול שישתלט על מרחבים מסוימים בסוריה, וזאת לפי העיקרון "אחריות להגן" הזוכה לקידום בזירה הבין-לאומית בעשור האחרון. לחילופין, הועלו הצעות להוציא לפועל פעולה אווירית שתיצור "אזור בטוח" בסוריה, בדומה למודל שהופעל בלוב

במהלך שנת 2011. יוזמות אלו נדחו עד כה על ידי ממשלות סין ורוסיה.²⁷ כל עוד המעצמות בעלות האינטרסים בסוריה מסרבות לפעול באופן חד-צדדי וללא מגנט ממועצת הביטחון, גם אפשרות זו אינה ישימה.

החלופה האחרונה להשארת כוח האו"ם באזור רמת הגולן על כנו תחייב את מועצת הביטחון לאמץ מודל מורכב, בהתאם למודלים שהארגון אימץ במלחמות האזרחים בסודאן, סיריה לאון, מאלי וקונגו בעשור האחרון. מודל זה מחייב אישור להגדלת הכוחות הפועלים בשטח, לצד אישור להפעלת כוח ולאספקת אמצעים מתאימים שיאפשרו לכוחות האו"ם להרתיע מפני התקפות באזורים שהם מופקדים עליהם. מודל כזה, שעשוי לכלול כוחות ממגוון רחב של מדינות, לרבות המעצמות, יכול לקיים את המטרה העיקרית של המבצע ברמת הגולן – כוח חיץ באזור מפורז הנהנה מתמיכה בין-לאומית. מודל כזה גם יוכל לתת מענה למגוון אתגרים, בדרך שעשויה לשרת את האינטרסים של כל הצדדים המעורבים: ראשית, הוא יאפשר למדינות התורמות להגן על כוחותיהן; שנית, הוא יעודד את ישראל לראות את הכוח כגורם יציב שיוכל לשמור על האזור המפורז; שלישית, הוא יבטיח לממשלת סוריה שכוחות המורדים הלוחמים נגדה לא ישתמשו בשטחים שבפיקוח כוח האו"ם לפעילות נגד הצבא הסורי; רביעית, חברות מועצת הביטחון יוכלו למצוא במודל כזה פתרון למחלוקות ביניהן. יתרונות נוספים שיכולים לצמוח ממבצע לשמירת שלום על פי מודל זה הם מתן סיוע הומניטרי לאזרחים באזור, בדומה לדרך הפעולה של יוניפי"ל בדרום לבנון, ואולי אף עידוד הצדדים הלוחמים בסוריה להסיט את פעילותם לזירות אחרות במדינה. הצלחת מבצע כזה של האו"ם ברמת הגולן יכולה לחזק את האמון של כל בעלי האינטרסים באזור גם במבצעים אחרים של האו"ם בו. לעומת זאת, כישלון המבצע עלול לדרדר את האמון בו עד להתפרקות מוחלטת של כוח האו"ם ברמת הגולן. מצב כזה עשוי לעודד שחקנים לא מדינתיים לתקוף כוחות או"ם נוספים באזור, מתוך הערכה שאפשר לנצל את חולשתם כדי להתבסס באזורי הפעולה שלהם.

לסיכום, כוחות האו"ם בגבולות ישראל פועלים לפי עקרונות מסורתיים. עליית השפעתם של שחקנים לא מדינתיים חמושים מערערת את יכולתם של כוחות אלה לתרום ליציבות האזורית ואף עלולה לגרום לסיום מבצעי האו"ם באזור. בהתפתחות כזו טמון פוטנציאל להתנגשות בין כוחות ישראל לכוחותיהן של שכנותיה.

הידברות של כלל הגורמים הבין-לאומיים עם ממשלות האזור יכולה לתרום להתאמת המנדט הקיים של מבצעי האו"ם במטרה לסייע בניהול הסכסוכים באזור ולמנוע את זליגתם והרחבתם. כדי להצליח בכך, על המדינות בעלות האינטרסים

במזרח התיכון להתאים מודלים מדור שני למבצעי שמירת השלום המסורתיים, תוך שקלול היבטים פוליטיים, צבאיים וכלכליים והשלכותיהם.

מבצעי שמירת שלום בגבולות ישראל

Closing date	Start date	Mission name	Acronym
Present	May 1948	United Nations Truce Supervision Organization	UNTSO
June 1967	November 1956	First United Nations Emergency Force	UNEF I
July 1979	October 1973	Second United Nations Emergency Force	UNEF II
Present	June 1974	United Nations Disengagement Observer Force	UNDOF
Present	March 1978	United Nations Interim Force in Lebanon	UNIFIL
Present	January 1982	Multinational Force & Observers	MFO
Present	1997	Temporary International Presence in Hebron	TIPH
June 2007	November 2005	The European Union Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point	EU-BAM Rafah

מבחינת ישראל, מבצעי שמירת שלום של האו"ם, אשר יתבססו על מודלים מהדור השני שיהיו מורכבים מאלה של הדור הראשון אך לא דווקא בעלי סמכות אכיפה, יוכלו לסייע למניעה או לצמצום של התקריות האלימות בין כוחות הצבא שלה ובין כוחות הצבא של סוריה או של מדינות אחרות באזור. שינוי המנדט של כוחות האו"ם ודרך הפעלתם גם יכול להשפיע באופן חיובי ומצטבר על היציבות הביטחונית הכוללת באזור, וכן על רמת האמון השוררת בין ישראל ובין ארגון האומות המאוחדות.

הערות

- 1 Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, Random House, New York, 2nd ed., 1961, pp. 250-294; Henry Kissinger, *Diplomacy*, London: Simon & Schuster, 1994, pp. 17-28; Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder, Colorado, 3rd ed., 2001, pp. 21-27, 38-44.
- 2 Claude, *Swords into Plowshares*, pp. 250-294; Alan C. Lamborn, "Theoretical and Historical Perspectives on Collective Security: The Intellectual Roots of Contemporary Debates about Collective Conflict Management", in: Joseph Lepgold and Thomas G. Weiss (eds.), *Collective Conflict Management and Changing World Politics*, State University of New York Press, Albany, 1998, pp. 31-56; Joseph Lepgold, Thomas G. Weiss, "Collective Conflict Management and Changing World Politics: An Overview", in *Ibid.*, pp. 3-21.
- 3 Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford: Clarendon Press, 1998; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge: Cambridge University Press, 4th ed., 2005, pp. 85-328; Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 914-950, 1119-1147.
- 4 UN News Office, 'Interview with former UN official Brian Urquhart', 26 February 2013.
- 5 Chen Kertcher, "From Cold War to a System of Peacekeeping Operations: The Discussions on Peacekeeping Operations in the UN during the 1980s up to 1992", *Journal of Contemporary History*, Vol. 47, No. 3, July 2012, pp. 611-637.
- 6 Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 52-84; Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, pp. 139-284; Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge: Polity, 2012.
- 7 Avi Beker, *The United Nations and Israel – From Recognition to Reprehension*, Lexington, MA. Lexington Books, 1988; S.D. Bailey, M.J. Peterson, *The UN General Assembly*, London: Routledge, 2005.
- 8 A/RES/69/19, November 29, 2012.
- 9 מתוך נאומו של ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, בפני העצרת הכללית של האו"ם ב-23 בספטמבר 2011, <http://mfa.gov.il>
- 10 אבי שלימ, **קיר הברזל: ישראל והעולם הערבי**, תל אביב: משכל, ידיעות אחרונות, 2005;
- Eli Fried (ed.), *The UN and Israel: Can they Cooperate?* Tel Aviv: Tel Aviv University, Winter 2004-5.
- 11 UN, UNTSO, <http://untso.unmissions.org/>
- 12 UN, UNEF-I, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>
- 13 UN UNEF-II, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefii.htm>
- 14 UN, UNDOF, <http://www.undof.unmissions.org/>
- 15 UN, UNIFIL, <http://unifil.unmissions.org>
- 16 MFO, <http://mfo.org/>

- 17 *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, September 13, 1993, <http://www.mfa.gov.il>
- 18 Temporary International Presence in Hebron (TIPH), <http://www.tiph.org/>; <http://www.eubam-rafah.eu>;
נוסף על מבצעים אלה, פועלים בשטחי הגדה המערבית כוחות ייעוץ שונים שנועדו לקדם את פיתוח המוסדות האזרחיים והביטחוניים בגדה המערבית. מאמר זה אינו דן בכוחות אלה, כיוון שהם פועלים ככלל שלא בהתאם לעקרונות מבצעי שמירת השלום והם בעיקר פעולות דו־צדדיות עליהן הוסכם בין הרשות הפלסטינית ובין גורמים בין־לאומיים.
- 20 Nikola Kovač, Trista Guertin, *Armed Groups in the Sinai Peninsula*, CFC, February 2013; Inna Lazareva, "Sinai Peacekeepers under Siege as Egypt Battles Islamists", *The Telegraph*, September 17, 2013.
- 21 "Report: Israel Warns Syria to Stop Sending Arms to Hezbollah", *Al-Arabiya*, May 16, 2013.
- 22 S/2013/381, June 26, 2013; S/S/2013/650, November 13, 2013; S/2014/130, February 26, 2014; S/2014/438, June 26, 2014; Nicholas Blanford, "UNIFIL Increasingly Frustrated with Hezbollah", *The Daily Star*, Lebanon, May 1, 2013; Gavriel Fiske, "EU Threatens Pullout of South Lebanon Peacekeepers", *Times of Israel*, May 12, 2013; Jean-Loup Samaan, "UNIFIL's Uncertain Future", *Al-Monitor*, June 14, 2013; Justyna Pawlak, "Britain Fails to Get EU Backing for Hezbollah Blacklisting", *Reuters*, June 19, 2013; Soeren Kern, "Hezbollah Rearmed under EU Monitors: Is Hamas Next?" *The Clarion Project*, September 2, 2014.
- 23 UN Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General, 28 May 2013.
- 24 S/2014/401, June 10, 2014; S/2014/665, September 12, 2014; S/PRST/2014/19, September 19, 2014.
- 25 "רצועת הביטחון" הוא השם שנתנה ממשלת ישראל לשטח בדרום לבנון שצה"ל נסוג אליו ביוני 1985, וזאת כדי להקשות על חדירת מחבלים לתוך שטחי ישראל. צה"ל שמר על שליטה בשטח זה, שהיווה כעשרה אחוזים מכלל שטחה של לבנון, עד לנסיגתו לגבול הבין־לאומי ב־24 במאי 2000.
- 26 UN, SC/10962, March 27, 2013; UN, SC/10999, May 7, 2013; UN, SC/11011, May 16, 2013; UN, SC/11027, June 6, 2013.
- 27 המיטב שמצליחה מועצת הביטחון להגיע אליו הוא להביע דאגה מהמשך הסכסוך בסוריה. ראו לדוגמה הצהרת המועצה בעקבות הלחימה הקשה בעיר הסורית קוסייר: UN, SC/11028, June 7, 2013.

האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה?

יורם פרי

"פרשת הרפז" חשפה את אחד המשברים החמורים ביותר בתולדות היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי במדינת ישראל. למרות העיסוק הרב בפרשה זאת, כמעט ונעלם מעין הציבור עניין מרכזי שהתרחש במהלכה בין שר הביטחון אהוד ברק לבין הרמטכ"ל גבי אשכנזי: הקרב בין השניים על סעיף "המפקדה הכללית" בהוראת הפיקוד העליון, הקובע מהו מעמדו של שר הביטחון כלפי הרמטכ"ל ומי עומד למעשה בראש הצבא. היה זה מאבק על העקרונות המסדירים את היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי הכפוף לו. הסיבות למשברים חוזרים ביחסים בין דרגים אלה ידועות, ולמרות הסכמה רחבה מה צריך לעשות כדי לתקן את הדרוש תיקון, דבר לא נעשה בעניין זה במשך שנים. מאמר זה בוחן את הסיבות לכך שכל השותפים לנושא מעדיפים את העמימות בהגדרת היחסים ביניהם, וכן את מי משרתת עמימות זו.

מילות מפתח: פרשת הרפז, פיקוח אזרחי על הצבא, עמימות ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי, משבר ביחסי שר הביטחון והרמטכ"ל, סמכות שר הביטחון, שותפות צבאית-פוליטית, דו"ח ועדת אגרנט, ועדת וינוגרד.

רקע

ספרים, מאמרים, ראיונות ועדויות לרוב – אחד האחרונים שבהם הוא המחקר הביוגרפי על ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אהרון יריב¹ – חוזרים וממחישים עד כמה עמוקה מעורבותו של צה"ל בפוליטיקה הלאומית בישראל. יריב עצמו ראה תופעה זו בדאגה עוד בהיותו לובש מדים: "כמה וכמה פעמים אמרתי לגולדה מאיר: 'אסור

פרופ' יורם פרי ייסד את מכון חיים הרצוג לתקשורת, חברה ופוליטיקה באוניברסיטת תל-אביב ועמד בראשו. כיום הוא עומד בראש המכון ללימודי ישראל ע"ש ג'וזף ואלמה גילדנהורן באוניברסיטת מרילנד בארצות הברית.

לך להשתמש בי, ראש אמ"ן, כאיש קשר לממשל האמריקאי. הקשרים ההדוקים האלה שאני מקיים אתם עלולים לפגוע ביכולתי להיות מעריך לאומי טוב, נייטרלי, לא משוחד. בשביל זה אני זקוק לריחוק ממקבלי ההחלטות, אבל היא לא קיבלה את דעתי".² למרות עמדה זאת של יריב, שנעשה לימים גם שר בממשלה, חושף הספר הביוגרפי החדש עליו פרטים שלא היו ידועים עד כה על מידת המעורבות העמוקה שלו, ומכאן גם על ההשפעה שהיתה לו, בקביעת המדיניות בישראל.

אם עמדתו של יריב – אף כי לא מעשיו – תאמה את הכלל לפיו הצבא אינו אמור להיות מעורב בתהליכים האזרחיים, המקרה של משה ("בוגי") יעלון עומד בקוטב המנוגד. לדעתו של הרמטכ"ל לשעבר (ושר הביטחון כיום), בעיית היסוד של ביטחון ישראל היא הצורך בהכרה לאומית רחבה שאנחנו "אומה במאבק", וכי בהווה ובעתיד הנראה לעין תימצא מדינת ישראל במצב של מלחמה מתמדת, ובין גלי גובה שונים של עצימות תמשיך להתנהל "המערכה שבין המערכות". היכולת לעמוד במלחמה מסוג זה מותנית, בראש ובראשונה, בתפיסות הציבור האזרחי, ולכן תפקידו הראשוני של הצבא הוא להכשיר את העם למצב זה.³ יעלון היה הראשון שפיתח באופן שיטתי את התפיסה המרחיבה את תחומי העיסוק, החשיבה והתכנון הצבאיים לממדים שאינם צבאיים, אך משפיעים על המאמץ הצבאי ומעמיקים את פעילות צה"ל בתוככי החברה האזרחית והמערכת הפוליטית. הוא הגה דוקטרינה זו, פיתח ומימש אותה בעת שכיהן כאלוף פיקוד המרכז והרחיב אותה כשהתמנה לרמטכ"ל.⁴

בין התנהגות למעשה של האלוף יריב בשנות השישים של המאה הקודמת לבין התפיסה המנומקת של האלוף יעלון בעשור הראשון של המאה ה-21 התפרסמו בעשור האחרון עדויות רבות מאד, הן על ידי חוקרים מהאקדמיה, הן על ידי שחקנים במערכת הצבאית או הפוליטית, המעידות על כך שהזיקה בין צה"ל למערכת המדינית אינה זו שראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, דוד בן גוריון, ביקש לעצב עם הקמת המדינה, אלא משהו אחר. למעשה, צה"ל לא היה מעולם צבא אינסטרומנטלי, מנותק מפוליטיקה ומבצע אך ורק את המדיניות שמוכתבת לו על ידי הדרג המדיני.⁵

הממצאים של שני העשורים האחרונים מלווים בהתפתחות תיאורטית בסוגיה זאת. יותר ויותר חוקרים עוסקים בניתוח היחסים הסימביוטיים השוררים בין הסקטור הצבאי ובין הסקטור האזרחי.⁶ סקירה קצרה ולא ממצה של ההתפתחות התיאורטית הזו חייבת לפתוח בפורצת הדרך רבקה שיף, שהציגה את תיאוריית ההלימה (Theory of concordance) וקבעה כי צריך שיהיו דיאלוג והסכמה על חלוקת האחריות בין התחום הצבאי לבין התחום האזרחי. דאגלס בלנד דיבר על "אחריות משותפת" (Shared) responsibility ועל משטר וכללי משחק של "היריבים המיוודים". אליוט כהן שכלל את מושג הפרופסיונליזם של הנטינגטון וטבע את

המונח "הדיאלוג הלא שוויוני" (Unequal dialogue). באותה עת הצעתי אני את מודל "השותפות הצבאית-פוליטית".⁷

בעשור האחרון תיארו חוקרים את היחסים המורכבים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בארצות הברית, בהם מעורבים הפנטגון והנשיא עצמו, וזאת במיוחד על רקע המלחמות בעיראק ובאפגניסטן.⁸ במקביל התפתחה תפיסה אחרת – מודל "רשת הקשרים" של סניידר וגייבסון, השייכת אף היא לאותה אסכולה. את המודל האמריקאי הזה אימצו שפר וברק בתיאור שלהם את "הרשת הביטחונית", המשלבת בתוכה שחקנים מהמגזרים האזרחי והצבאי. רשת זו הצליחה להגיע ל"מעמד מיוחד", באופן המייתר את עצם ההבחנה בין שני סקטורים אלה והופך אותה לחסרת משמעות.⁹

קובי מיכאל היטיב לתאר את המתח, או הדיאלוג, בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי, בהתייחסו אל "מרחב השיח" שבו מתנהל דיאלוג זה: "מפגש אינטלקטואלי של חילופי מידע וידע, שבו מוגדרות המטרות המדיניות והמשמעות הצבאית שלהן".¹⁰ האחרון בסדרת הכותבים עד כה בסוגיה זו היה יגיל לוי, שניתח את מערכת היחסים בין הדרג הצבאי ובין הדרג המדיני ואת "מרחב המיקוח" – רפרטואר אפשרויות הפעולה ממנו יכולים הרמטכ"לים לבחור בדרך מסוימת כאשר קיים מצב של עימות בינם לבין הדרג המדיני שמעליהם.¹¹ הבסיס התיאורטי של לוי הוא זה: בין הצבא לבין המוסדות האזרחיים שמעליו מתנהלים יחסי חליפין, במסגרתם ממיר הצבא את כפיפותו ואת נכונותו להגבלת האוטונומיה שלו במשאבים חומריים ולגיטימציוניים שהוא מקבל מן הדרג האזרחי. כאשר הצבא חש שיחסים אלה אינם מאוזנים, הוא יביע התנגדות למרות הפוליטית. הדרג המדיני מצדו מוגבל ביכולתו לרסן את הצבא, מכיוון שהוא זקוק לשירותי הלגיטימציה שהצבא מעניק לו. ככל שהדרג המדיני נזקק יותר לגיטימציה כזו – למשל, בהחלטות דרמטיות של יציאה למלחמה או במהלכי שלום שיש עליהם מחלוקת ציבורית – כך נחלש מעמדו בדיאלוג עם השותף הצבאי.

למרות ההכרה הגוברת, הן בין חוקרים והן בקרב אנשי המעשה, באופי הסימביוטי של היחסים בין המגזר האזרחי ובין המגזר הצבאי, רוב העוסקים בתחום זה עדיין ממשיכים לחשוב במושגי המודל הישן, האינסטרומנטלי, ומטיפים לחזק את הפיקוח האזרחי על הצבא על ידי חיזוק האגף האזרחי והחלשת הצבא. למרות שמודל זה, אותו מגדיר איש אג"ת, סא"ל אלון פז, כ"גישת התיחום", עדיין משקף את התפיסה הרווחת, המודל המתאר נכון יותר את המציאות הישראלית הוא מודל אלטרנטיבי, של השותפות הסימביוטית, או בלשונו של פז "גישת ההתערבות", לפיה יש משא ומתן מתמיד ושיווי משקל דינמי בין שני תחומי הידע – הצבאי והמדיני: "פועלת כאן התאבכות של עולמות הידע".¹²

האם לא מתבקשת מכאן מסקנה שתיקון המצב מחייב לא רק טיפול באגף האזרחי של המשוואה, אלא, ואף יותר מכך, דווקא טיפול באגף הצבאי? האם ההבנה בדבר אופיו הפוליטי של הצבא, במובן של עיסוק והשפעה על המעשה המדיני (להבדיל ממפלגתי), אינה מחייבת להכשיר את הקצונה הבכירה להיכרות מעמיקה יותר עם עקרונות הפוליטיקה, במטרה לאפשר לה הבנה מעמיקה יותר של מהות התהליך הפוליטי וכללי המשחק בו? האם לא צריך להעשיר את הידע ההיסטורי הרחב, לא רק הצבאי, של הקצינים ולפתח בצבא את החינוך למנהיגות אזרחית? כשמדובר בעקרונות הפוליטיקה, הכוונה אינה לפוליטיקה מפלגתית, אלקטורלית, או לטיפוח אידיאולוגיה כלשהי, אלא להבנה תיאורטית ואקדמית של התיאוריה הפוליטית ושל כללי הפוליטיקה, וכן למיומנות במשחק הפוליטי, כפי שתלמידי מדעי המדינה לומדים בין כותלי האוניברסיטה. אולי בדרך זו, ולא על ידי התעלמות מהאופי הפוליטי של המוסד הצבאי, ניתן יהיה להגיע לאיזון נכון יותר בין לובשי המדים ובין האזרחים בשותפות המורכבת הזו?

שאלות אלו מתבקשות במיוחד בעקבות בחינה מעמיקה של המשבר ביחסים בין שר הביטחון אהוד ברק לבין הרמטכ"ל גבי אשכנזי. קודם שניגע בפרשה עצמה, נפתח בבירור הסיבות והגורמים לקיומם של משברים חוזרים ונשנים ביחסי שני הדרגים.

משברים ביחסי דרג מדיני־דרג צבאי בישראל

בקיץ 2010 הודיעו ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון אהוד ברק לרמטכ"ל גבי אשכנזי שהם מתכוונים להכריז על פקודת פ+30 בנושא האיראני, כלומר, שעליו לדרוך את המערכת הצבאית כדי שתהיה מוכנה למתקפה על מתקני הגרעין באיראן בהתרעה של שלושים יום. הרמטכ"ל, בגיבוי ראשי המוסד והשב"כ, התנגד לכך, וראש המוסד מאיר דגן הסביר את הסיבה להתנגדות זו: "פ+30 זה דבר שלא יכול להישמר בחשאי. אחרי חמישה ימים צריך לגייס מילואים, צריך להכין מלאים, לדאוג לדם, לדלק, לתחמושת. אין ארגון מודיעין בעולם שלא יעלה על זה".¹³ עצם הפתיחה של מהלכים כאלה, הבהירו אנשי המקצוע לפוליטיקאים, תביא בהכרח לתגובה איראנית, וכך תיווצר שרשרת של צעדים הדדיים בלתי נמנעים שיביאו לפרוץ מלחמה, מבלי שהתקבלה על כך החלטה מפורשת מראש. מעבר לנימוק זה שמעו ראש הממשלה ושר הביטחון גם טיעון בעל אופי חוקתי: הגוף שאמור לקבל החלטה ממין זה הוא הממשלה, או הקבינט המוסמך על ידי הממשלה, ולא שר הביטחון, או אפילו ראש הממשלה לבדו. לכן הרמטכ"ל, כמי שעומד בראש צה"ל, אינו חייב לבצע את שנתבקש לעשות.

האירוע השני שהתרחש באותה תקופה זכה לכיסוי תקשורתי נרחב ולכינוי "פרשת הרפז", ועיקרו מערכת היחסים המעורערת בין שר הביטחון ברק והרמטכ"ל

אשכנזי. מבקר המדינה, שבדק את הפרשה, כתב עליה: "אסור שבמדינת ישראל, שבה המערכת הביטחונית היא גם מערכת קיומית וגם אתוס, יתערער האמון בראשי מערכת הביטחון בשל מסכת יחסים בלתי נסבלת עד כדי איבה וחוסר אמון ביניהם".¹⁴ לשונו של המבקר הייתה מאופקת בהשוואה לתיאורים אחרים שנפוצו בתקשורת: "פוטש בקריה", "מרד קולונלים", כתבו פרשנים בכירים ב"הארץ", כשהם מצטטים את שר הביטחון עצמו.¹⁵ ברק אף הופיע ב-2 בפברואר 2011 בטלוויזיה והאשים את הרמטכ"ל המכהן בכך שיש לו "בעיות מקצועיות ואתיות חמורות".¹⁶ מאוחר יותר הגדיר השר את מעשי הרמטכ"ל בשיחה עם מבקר המדינה כ"פוטש... פעולה בלתי חוקית" והאשים כי "נעשו מהלכים חתרניים יזומים וחד-צדדיים לפגוע בשר הביטחון".¹⁷ בתצהיר שהגיש ברק לבית המשפט ב-13 באוגוסט 2013, הוא הוסיף והאשים את אשכנזי ב"פעולה נגד הדרג המדיני, תוך שימוש בכלים ובהתנהגות עבריינית" ויחס לקבוצת קצינים בראשות הרמטכ"ל התנהגות "בניגוד לקוד הפלילי, לחוק יסוד הצבא, לנורמות הפיקוד ולרוח צה"ל".¹⁸

ההאשמות שהטיחו אשכנזי ותומכיו בברק היו לא פחות נוקבות. לתפיסתם, מה שקרה לא היה ניסיון פוטש של הרמטכ"ל נגד שר הביטחון, אלא פוטש של שר הביטחון נגד הממשלה.¹⁹ לטענתם, ברק ניסה לנכס לעצמו את הסמכויות הנתונות לממשלה כולה, ומכיוון שהדבר לא עלה בידיו, החל במהלך "המתוכנן לפגוע במעמדו של רמטכ"ל מכהן". הם הוסיפו כי "בבסיס התנהלותו של השר ברק ולשכתו עמדה תכנית השר להביא את הרמטכ"ל ללכת הביתה או לסיים את תפקידו חבוט וחבול".²⁰

ההיסטוריה הפוליטית של ישראל רצופה לכל אורכה במקרים של חריקות ביחסי הדרג המדיני והצבאי. כמה פעמים עמדו שרי הביטחון אפילו להדיח את הרמטכ"ל על רקע זה: השר עזר ויצמן רצה להדיח את הרמטכ"ל מוטה גור ב-1977, והשר בנימין בן אליעזר רצה לעשות דבר דומה לרמטכ"ל שאול מופז ב-2001. בשניהם נבלם השר על ידי ראש הממשלה. אולם שני האירועים שהתרחשו בראשית העשור הנוכחי – האירוע האיראני ו"פרשת הרפז" – שונים מקודמיהם ומצדיקים את השימוש במושג "משבר". מה שמשותף להם הוא לא רק ערעור מצד צה"ל על מדיניות הממשלה, אלא מחלוקת על כללי המשחק לפיהם מתנהלים היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ועימות על עצם העקרונות המסדירים את יחסי הצבא והממשלה.

אין מחלוקת, לא בין חוקרים ולא בין אנשי המעשה, אזרחים כאנשי צבא, על עצם הבעייתיות ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בישראל. "היחסים בין ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל הם חלקלקים", קבע יהודה בן מאיר, והוסיף כי הם "גורמים מדי פעם להתנהלות בלתי תקינה של אחד מבעלי התפקידים או להתפרצות מאבקי עוצמה ביניהם".²¹

חוקרים רבים עסקו בשני העשורים האחרונים בניתוח הסיבות לחריקות אלו, עד כדי כך ששדה מחקרי זה כבר הגיע לרוויה. אותם חוקרים גם שבו והמליצו על אמצעים ודרכי פעולה לתיקון המצב שהושמעו לראשונה כבר על ידי ועדת אגרנט. ועדה זו, שניתחה את מחדלי מלחמת יום הכיפורים, קבעה ב־1974 כי חסרות הגדרות ברורות לחלוקת הסמכויות והאחריות בין ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. בסעיף 17 לדוח החלקי שלה קבעה הוועדה: "חוסר ההגדרה של הסמכויות, השורר במצב הקיים בתחום הביטחון, תחום שאין למעלה ממנו לחויניות, מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממיקוד האחריות ואף גורם לאי־בהירות ומבוכה בקרב הציבור". אולם הוועדה הסתפקה בהמלצה עקרונית בלבד – להגדיר את הסמכויות והאחריות האלו בחוק – ולא הציעה מתכונת מפורטת וברורה כיצד הן צריכות להיות מוגדרות.

בעקבות פרסום מסקנות ועדת אגרנט חוקקה הכנסת בשנת 1976 את חוק יסוד: צה"ל. סעיפי החוק קובעים כי "הצבא נתון למרות הממשלה" וכי "שר הביטחון הוא הממונה על הצבא מטעם הממשלה". מעמדו של הרמטכ"ל הוגדר בחוק היסוד כ"דרג הפיקודי העליון בצבא", ונקבע כי הוא "נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון" ותו לא. החוק לא ביטל את העמימות בהגדרת הסמכויות והאחריות בתוך הדרג המדיני וגם לא את משמעותן של אלו ביחסים בינו לבין הדרג הצבאי. משום כך הוא לא מנע את המשך החיכוכים, שהעסיקו גם לאחר מכן חוקרים, מומחים, אנשי מעשה, וכן ועדות חקירה שהתמנו כדי לנתח גורמי כישלונות צבאיים ומשברים חדשים, כמו ועדת וינוגרד שעסקה במלחמת לבנון השנייה.²²

למרות העיסוק הזה והבנת כל המעורבים שבמוקדם או במאוחר יגיע משבר נוסף, דבר לא השתנה והחוק לא תוקן. לאורך השנים, וגם לא בעקבות שתי הפרשיות החדשות של ראשית העשור הנוכחי, לא נשאלו השאלות העיקריות: לא מה דורש תיקון, אלא מדוע דבר לא נעשה כדי ליישמו? מי נהנה מהסטטוס קוו ואינו מעוניין לשנות את החוק? מדוע לא נקטה הממשלה שום ניסיון של ממש לשנות את המצב? מדוע היוזמות המעטות לשינוי באו מן המערכת המשפטית או מהאקדמיה, ולא מהמערכת הפוליטית? ומדוע כשכבר הייתה יוזמה פוליטית כזו, היא לא הניבה כל פרי.²³

מאמר זה עוסק בשאלה שלא נדונה עד כה על ידי חוקרי צבא־חברה בישראל: מדוע לא נעשה בפועל דבר כדי לשנות את המצב המשובש. הדיון בשאלה זו יתמקד בשני השחקנים הראשיים בזירה – הרמטכ"ל ושר הביטחון – המייצגים, באופן המובהק ביותר, את החיכוך בממשק שבין האזרחי לצבאי, בין הממשלה לבין הצבא.

ההסבר המוסדי למשברים: המבנה הקואליציוני של הממשלה

המקור העיקרי לקיומם של משברים בין הרמטכ"ל ובין הדרג הפוליטי הוא מבנה המשטר: בישראל אין מפקד עליון לצה"ל בדמות אדם אחד, אלא קיימת ישות קולקטיבית – הממשלה, שהיא קואליציה רב־מפלגתית. עליונות הדרג האזרחי הנבחר על פני הצבא גובשה כעיקרון מנחה כבר במהלך תקופת הישוב. אולם מעבר לעיקרון הכללי הזה, שאומץ על ידי המדינה ב־1948, משמעותה הקונקרטית של כפיפות הצבא לממשלה נותרה עמומה. בארצות הברית או בצרפת, בהן הנשיא הוא המפקד העליון של הצבא, יושב ראש המטות המשולבים כפוף לו; במשטר הפרלמנטרי הגרמני, שר ההגנה הוא המפקד העליון של הצבא, אך במצב חירום עוברת הסמכות לראש הממשלה (הקנצלר). ברוב המדינות בהן מיוחסת חשיבות לצבא ולהגנה על המדינה, סמכות הפיקוח על הצבא מרוכזת בידי אדם אחד, לרוב ראש הממשלה. כך, למשל, הדבר בבריטניה, ביוון ובספרד.

לא זה המצב בישראל. המבנה הקואליציוני גורם לפיצול הפיקוח האזרחי על הצבא, והמתחים בין המפלגות ואף בין סיעות ואישים בתוכן, האופייניים לכל ממשלות ישראל, משפיעים על צורת העבודה של הממשלה כלפי צה"ל והעומד בראשו. המצב חמור עוד יותר במקרים בהם ראש הממשלה ושר הביטחון אינם מאותה המפלגה. בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, כשאדם אחד – דוד בן גוריון – מילא את שני התפקידים של ראש הממשלה ושר הביטחון, ומעמדו היה סמכותי ונערץ, ידע הרמטכ"ל בדיוק למי הוא חייב דין וחשבון. ברגע שפוצלו התפקידים, לראשונה ב־1953, נוצרה אי־בהירות. זו שימשה מקור לתקלות ולמשברים, אותם היטיב לתאר ביומנו משה שרת, יורשו הראשון והזמני של בן גוריון בתפקיד ראש ממשלה.

כאשר ראש המפלגה הגדולה המרכיב את הממשלה נהנה מעוצמה פוליטית רבה במפלגתו ובקואליציה, הוא יעדיף למלא את שני התפקידים – ראש הממשלה ושר הביטחון. כך עשו בן גוריון בשנות החמישים, לוי אשכול ב־1963, מנחם בגין תקופה קצרה לאחר שעזר ויצמן עזב את הממשלה ב־1980, יצחק רבין ב־1992 ואהוד ברק ב־1999. אבל הדפוס השכיח יותר הוא שעוצמת מפלגת השלטון אינה מספקת כדי שראש המפלגה יוכל לתבוע לעצמו את שני התפקידים. כך נאלץ ראש הממשלה לוי אשכול ממפא"י לתת ב־1967 את תפקיד שר הביטחון למשה דיין מרפ"י, וראש הממשלה יצחק שמיר מהליכוד מסר את התיק ליצחק רבין ממפלגת העבודה. אותו דין חל גם כאשר בתוך מפלגת השלטון עצמה נאלץ ראש הממשלה לשותף את יריבו מבפנים במוקד הכוח הפוליטי, כפי שקרה בליכוד עם בגין וויצמן, ולאחר מכן עם בגין ושרון, ובמפלגת העבודה עם רבין ופרס.

לעומת הפיצול הפוליטי בצמרת השלטון, צמרת הפיקוד בצה"ל בנויה בצורה ריכוזית ביותר, ולרמטכ"ל יש עוצמה ארגונית ופוליטית אדירה בהשוואה לממלא תפקיד מקבילים בצבאות אחרים.

בכל פעם שהתרחש משבר ביחסי הדרג הצבאי והדרג המדיני בישראל, וועדת חקירה נדרשה לחקור את סיבותיו, היא קבעה שפיצול הסמכות האזרחית על הצבא הוא גורם מרכזי למשבר. אלא שהפיצול כשלעצמו אינו מחייב היחלשות הבקרה האזרחית על הצבא; הפיקוח האזרחי נחלש כתוצאה מאי־ההסכמה, ובעיקר מהעמימות, סביב אופן חלוקת הסמכויות והתפקידים, הן בתוך הדרג המדיני – הממשלה, ראש הממשלה, ושר הביטחון – והן ביחסי הדרג המדיני עם צה"ל.

חוק יסוד: הצבא הגדיר במפורש את הנורמה, שהייתה קיימת ממילא ושלא היה עליה ערעור, של כפיפות הצבא לממשלה. עם זאת, החוק לא התייחס לעמימות בתוך הדרג המדיני ולא לזו שבינו לבין צה"ל. החוק גם לא עוסק כלל במעמדו של ראש הממשלה, ואפילו לא מזכיר את קיומו. בכך הוא מבטא, כמו ועדת אגרנט, את התפיסה המקובלת בשיטת המשטר בישראל, לפיה הממשלה כולה היא הדרג העליון של הרשות המבצעת, וכל שר אחראי כלפי הממשלה כולה לגבי פעילות משרדו.

הגדרות חוק יסוד: הצבא התעלמו ממצאות בת שנים, לפיה יש לראש הממשלה מעמד מיוחד ומשמעותי במשולש ממשלה־ראש ממשלה־שר ביטחון. ואמנם, ימים ספורים לאחר שראש הממשלה לוי אשכול נאלץ להיפרד מתפק הביטחון במאי 1967 נוצרה אי־הבנה הראשונה בינו לבין שר הביטחון החדש, משה דיין, כשזה הורה ישירות לאלוף פיקוד הצפון לפתוח במתקפה ברמת הגולן. דיין עשה זאת ללא קבלת אישור מראש הממשלה מעליו ותוך עקיפת הרמטכ"ל מתחתיו. בעקבות זאת ניסח השר גלילי מסמך שכונה "הקונסטיטוציה", ובו נקבע אילו פעולות צבאיות חייב שר הביטחון להביא מראש לאישור ראש הממשלה.²⁴ במלחמת לבנון הראשונה ב־1982, כאשר ראש הממשלה בגין חש ששר הביטחון שרון מוליך שולל את הממשלה, הוא נטל ממנו את הסמכויות להפעלת חיל האוויר. גם בעתות שגרה, פעולות הנעשות מעבר לגבולות מדינת ישראל מובאות לאישורו של ראש הממשלה.

אהוד ברק הכיר את היחסים המעורערים בין ראש הממשלה יצחק רבין ובין שר הביטחון שלו שמעון פרס, ולכן כאשר נבחר לראשות הממשלה נטל לעצמו את שני התפקידים: "אני הולך לתהליך שלום לא קל, לכן אני רוצה להיות בטוח שיש לי שליטה מלאה בצבא ואינני תלוי בשר ביטחון וברמטכ"ל שעלולים לשחק משחק פוליטי נגדי".²⁵

מארג יחסי הכוחות הפוליטיים בתוך הממשלה מורכב עוד יותר, מכיוון שגם ראשי מפלגות אחרות החברות בקואליציה מבקשים להיות בעמדת הכרעה כשמדובר בתחום הביטחון ותובעים מראש הממשלה שיתוף בהכרעות בתחום זה. אף אחד מהם אינו מעוניין שהמעמד והסמכויות של ראש הממשלה או שר הביטחון ימוסמרו בחקיקה מחייבת ונוח להם לשמר את העמימות. במצב כזה הם יכולים להשיג עוצמה בפועל, ויחד עם זאת להתחמק מאחריות כאשר יקרו מחדלים וכישלונות.

מהי סמכותו של שר הביטחון?

מסובכת לא פחות היא הזיקה בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי, ובראש ובראשונה שאלת מעמדו של שר הביטחון כלפי הרמטכ"ל. על פי חוק יסוד: הצבא, השר הוא הממונה מטעם הממשלה על הצבא, והרמטכ"ל כפוף לו. אך מה פירושה של כפיפות זו? לפי הפרשנות המקובלת של חוק היסוד, אין לשר הביטחון מעמד עצמאי משלו ומעמדו נגזר מהממשלה, כשר הממונה על הצבא מטעמה. שר הביטחון הוא מעין "צינור" בין הממשלה לצבא; הוא המדבר בשמה של הממשלה אל הצבא והוא המביא את דבר הצבא לממשלה, וזאת מבלי לגרוע מסמכות הממשלה לפעול ישירות מול הצבא.²⁶ למעשה, אין הסכמה על מעמדו של שר הביטחון ועל מהותה של כפיפות הרמטכ"ל אליו. פרשנויות שונות של החוק מייחסות לשר דרגת מעורבות שונה בענייני הצבא – דבר שעמד ביסוד מחלוקות רבות בין רמטכ"לים לבין שרי ביטחון.

הדילמה נדונה לראשונה בחוות דעת מיוחדת שחיבר המשפטן איש הפרקליטות הצבאית חנן מלצר, לימים שופט בבית המשפט העליון, ב-4 בנובמבר 1977.²⁷ בחלק של חוות הדעת המטפל ביחסי הרמטכ"ל והשר שמעליו, קבע מלצר כי קיימות שלוש תפיסות למושג הכפיפות, התומכות בשלוש רמות שונות שלה: כפיפות מוחלטת, כפיפות אסטרטגית וכפיפות יחסית. על פי גישת הכפיפות המוחלטת, הרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון בכל רובד של פעילות הצבא. סמכות השר כלפי הרמטכ"ל מבחינת כוחה והיקפה היא כסמכות הממשלה, והוא רשאי להתערב ולהורות לרמטכ"ל לפעול בכל עניין שיחפץ – לא רק בנושאים בעלי אופי אסטרטגי, אלא גם בנושאים אופרטיביים-טקטיים. זוהי הסיבה, לפי גישה זו, שהחוק אינו משתמש לגבי הרמטכ"ל בביטוי "הדרג הפיקודי העליון של הצבא", אלא בביטוי "הדרג הפיקודי העליון בצבא", כלומר בתוך הצבא, אך לא מעל הצבא. עם זאת, משמעות הוראה זו היא גם ששר הביטחון לא יתן הוראות לחיילי צה"ל אלא באמצעות הרמטכ"ל.²⁸

מתנגדי גישה זו טוענים שכפיפות מוחלטת של הרמטכ"ל לשר הביטחון מרוקנת מתוכן את קביעת החוק, לפיה ראש המטה הכללי הוא הדרג הפיקודי

העליון בצבא. הגישה הנכונה לדעתם היא גישת הכפיפות האסטרטגית. זו גורסת כי ראש המטה הכללי כפוף לשר הביטחון רק בנושאים בעלי משמעות מדינית ואסטרטגית, ואילו ביתר הסוגיות הרמטכ"ל עצמאי לפעול לפי שיקול דעתו. אלמלא כן, כך מאמינים חסידי גישה מגבילה זו, יהיה השר בדיק מה שוועדת אגרנט לא רצתה שיהיה – רמטכ"ל על. הדבר חשוב במיוחד בישראל, מכיוון ששרי ביטחון הם לעתים קרובות רמטכ"לים לשעבר ונוטים להתערב התערבות יתר בניהול השוטף של הצבא.

למעשה, המערכת הצבאית פעלה במשך כל השנים על פי גישה שלישית – גישת ביניים המצדדת בעקרון הכפיפות היחסית. גישה זו גורסת כי שר הביטחון רשאי לדרוש מהרמטכ"ל להביא לאישורו את תוכניותיו, בין באופן כללי ובין לעניין מסוים. הוא גם רשאי לפסלן, אבל אינו רשאי לאכוף אחרות תחתיהן. על פי גישת ביניים זו, כפיפותו של הרמטכ"ל לשר הביטחון בנושאים מדיניים ואסטרטגיים היא מוחלטת, אולם בנושאים טקטיים-מבצעיים יש לשר מעמד כגורם מאשר או מתנגד בלבד, ולא כגורם יוזם או כזה שמכתיב את דעתו. גישה זו לא נקבעה במפורש בחוק, או אפילו במסמכים בעלי משקל חוקתי, ולפיכך האופי הנזיל, החמקמק והעמום של הסדר זה יצר פתח רחב לאי-הבנות ואפשר משא ומתן ומשחקי כוח בין הרמטכ"ל ובין שר הביטחון.

העמימות הנובעת ממצב הכפיפות היחסית נוחה לשני הצדדים, במיוחד במצב של מלחמה מתמשכת כמו הסכסוך הישראלי-ערבי. אלא שהדבר מעורר את השאלה הבאה: אם החלטה על מלחמה מחייבת אישור ברמה ממשלתית, מה על פעולה צבאית שהיא פחות ממלחמה, משהו כמו "מבצע מלחמתי"? העמימות מאפשרת לראש הממשלה לפעול ללא אילוצים ממשלתיים,²⁹ על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בקונפליקט בעצימות נמוכה, שבו מיטשטשים הגבולות המסורתיים בין הדרג האזרחי ובין הדרג המקצועי.

העמימות ביחסים בצמרת

חיכוכים בין הרמטכ"ל ובין שר הביטחון או ראש הממשלה על מדיניות זוכים לתשומת הלב הציבורית הגבוהה ביותר. כך היה, למשל, כאשר הרמטכ"ל מופז התנגד להחלטתו של ראש הממשלה ברק ב־2000 לסגת מדרום לבנון, או כאשר הרמטכ"ל יעלון לא תמך בתוכניות ראש הממשלה שרון לסגת מרצועת עזה ב־2005. אך ההיסטוריה של יחסי רמטכ"ל ושר הביטחון רצופה בחיכוכים על נושאים תפעוליים רבים אחרים, כשהראשון מתאמץ לקיים אוטונומיה בניהול השוטף של צה"ל, ואילו השר מצדו מבקש להעמיק את השפעתו על הנעשה בצבא. היחסים השוררים למעשה בין שר הביטחון לרמטכ"ל מוכיחים עד כמה חדירים מרחבי הפעולה של כל אחד משני שחקנים אלה ועד כמה רחוק המצב החוקי-

פורמלי מן המציאות. לדוגמה, הרמטכ"ל נוהג לקיים מגעים מחוץ לצבא שלא באמצעות שר הביטחון, ואילו שר הביטחון מקיים מגעים עם קצינים בצבא שלא דרך הרמטכ"ל. כשהחל ברק למלא את תפקידו כשר הביטחון בממשלת אולמרט ב-2007, הוא הורה לרמטכ"ל להפסיק את המסורת לפיה הוא נפגש אחת לשבועיים לפגישה אישית עם ראש הממשלה. אולמרט התנגד לעמדת ברק, אך לא יכול היה לכפות את דעתו על שר הביטחון שלו. במקום זאת, הוא אסר על ראשי המוסד והשב"כ, הכפופים ישירות אליו, להשתתף בפגישות העבודה השבועיות השגרתיות שנערכו בלשכת שר הביטחון והורה להם לשלוח לדיונים אלה פקידים זוטרים בלבד. ברק הבין את המסר וחזר בו.³⁰

הפער בין החוק לבין המציאות בולט במיוחד במה שקשור למעמדו של ראש הממשלה. קשה להבין איך ומדוע חוק יסוד: הצבא אינו מזכיר כלל את ראש הממשלה, למרות מעמדו החשוב כל כך גם בהקשר של צה"ל. ראש הממשלה הוא בעל הסמכות העליונה בתחומי הביטחון, שולט על השב"כ והמוסד, מכריע בחילוקי דעות בין שר האוצר לבין שר הביטחון בנושא תקציב הביטחון, מאשר פעולות מבצעיות מסוימות, מביא את מינוי הרמטכ"ל לאישור הממשלה, ואולי אף ממונה עליו. מדוע, לכן, לא תבעו ראשי הממשלה לדורותיהם לעגן את מעמדם באופן מפורש, על אף ש"נוצר הנוהג הקונסטיטוציוני המכפיף את הרמטכ"ל גם לראש הממשלה"?³¹

הסיבה לכך היא שדווקא העמימות מאפשרת לראש הממשלה גמישות רבה יותר בהפעלת מערכת הביטחון. נוח לו שיש מישהו המשמש צינור בינו ובין צה"ל ומהווה אחראי ישיר עליו. הדבר נכון במיוחד כאשר ראש הממשלה אינו נהנה מסמכות מקצועית ויכול להישען על מעמדו של שר הביטחון בעיני הקצונה הבכירה, כמו שקרה לבנימין נתניהו בממשלתו הראשונה, ועוד יותר מזה בשנייה. ראש הממשלה מעדיף שהמיקוח עם צה"ל במצבים בהם נדרשות הכרעות קשות שעלולות לגבות מחיר פוליטי גבוה, ובמיוחד במקרים של מחדל או כישלון, ייעשה על ידי מתווך. או אז יכול ראש הממשלה להתנער מאחריות ולטעון שהיא מונחת על שכמו של מישהו אחר, כלומר שר הביטחון. לראש הממשלה גם נוח שמהות הכפיפות ביחסי הרמטכ"ל עם שר הביטחון תישאר עמומה. כך יכול להיווצר מצב, שכאשר ממלאי שני תפקידים אלה חלוקים בדעתם, הם יאלצו לבוא אליו כדי שיכריע ביניהם. היכולת שיש לראש הממשלה להשפיע על מינוי הרמטכ"ל מאפשרת לו להביא למינוי מועמד המקורב אליו יותר מאשר לשר הביטחון, וכך להחליש את יכולת השליטה של השר ולחזק את מעמדו בפועל מולו, וזאת ללא אילוצים של הגדרה פורמלית. כך, למשל, עשה ראש הממשלה לוי אשכול כשהעדיף למנות לרמטכ"ל את מקורבו חיים בר-לב, בניגוד לרצונו של שר הביטחון משה דיין שהעדיף את עזר ויצמן.

העמימות גם משרתת את האינטרסים הפוליטיים של שר הביטחון. כאשר מדובר בשר שעוצמתו וסמכותו נשענים על ההערכה המקצועית שיש אליו, הוא לא צריך לחשוש כלל מתחרות עם ראש הממשלה או עם הרמטכ"ל (מעמד כזה היה לדיין, רבין, שרון וברק, שזכו לכינוי "מר ביטחון"). אבל מצב העמימות גם מאפשר לשר להתחמק מאחריות כשהדבר נוח לו. אז הוא יטען להגנתו כי סמכותו אינה מוחלטת וכי היא מוגבלת בלבד. זה היה הנימוק העיקרי באמצעותו הציל משה דיין את עצמו מגזר דין קטלני של ועדת אגרנט על מחדלי מלחמת יום הכיפורים. הוא טען בפני הוועדה כי כל מה שעשה היה לתת לרמטכ"ל "עצה מיניסטריאלית". מושג זה הפך מאז למושג גנאי בתרבות הפוליטית הישראלית, המבטא התחמקות של פוליטיקאי מאחריות.

גם הרמטכ"ל נהנה מהסמכות הלא כל כך מוגדרת של השר הממונה עליו. במצבים שבהם אין לשר הביטחון מעמד מקצועי, יכול הרמטכ"ל להרחיב ביתר קלות את מרחב התמרון שלו. כך קרה לשר בן אליעזר ולרמטכ"ל מופז, ולשר עמיר פרץ ולרמטכ"ל חלוץ. הרמטכ"ל גם יכול לערער בפני ראש הממשלה על החלטותיו של השר, ובכך לחזק את מעמדו שלו ולקרבו בפועל כמעט למעמדו של שר הביטחון. הקרבה הפוליטית של רמטכ"ל לראש הממשלה, אם יש כזו, משפרת עוד יותר את מעמדו היחסי כלפי השר. לכן התנגדו כל כך שרי ביטחון למפגשים ישירים של הרמטכ"ל עם ראש הממשלה מעל לראשו של השר, כפי שהיה בין ברק לאולמרט.

העמימות קיימת לא רק בצמרת מערכת הביטחון; היא מאפיין בולט של התרבות הפוליטית והארגונית של מדינת ישראל ומשמשת "שמן סיכה לפוליטיקה".³² פוליטיקאים העדיפו מאז ומעולם גמישות, אפילו אי־בהירות פרוצדורלית, על פני הגדרות מדוקדקות המכניסות אותם לסד של אילוצים מחייבים. בנתחו את התרבות האסטרטגית הישראלית, קובע דמיטרי אדמסקי כי "נורמות חברתיות שוויוניות שנקבעו על ידי האבות המייסדים של המדינה יצרו דפוסי התנהגות בלתי פורמליים קיצוניים וחוסר הקפדה על נהלים היררכיים. זוהי תוצאה של היות ישראל חברה בעלת 'מרווח כוח קטן' או בעלת פער מצומצם ביותר ביחסי מנהל־כפיף".³³ פן אחד של מאפיין זה הוא עידוד רעיונות הצומחים מלמטה כלפי מעלה באמצעות קיצורי דרך ארגוניים בלתי פורמליים; פן אחר הוא העמימות ביחסים בין הדרגים המנהלים.

משפטנים, אנשי אקדמיה, אנשי צבא ופוליטיקאים טענו מאז נחקק חוק יסוד: הצבא, כי אי־הבהירות שלו אינה בריאה למערכת השלטון, ואף על פי כן, המציאות תואמת את כללי ההתנהגות בזירה הציבורית הישראלית. לצמרת הפוליטית והביטחונית לא היה אינטרס של ממש לשנות את החוק והיא העדיפה להשאיר את המצב כפי שהיה, עד שהמציאות שבה וטפחה על פניה, כפי שקרה

במלחמת לבנון השנייה ב-2006. בעקבות המלחמה מונתה ועדת חקירה בראשות השופט אליהו וינוגרד, ואיש לא התפלל כשהדוח הסופי שלה, שפורסם בינואר 2008, כלל המלצות לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני. בעמוד 578 שלו חזר הדוח על המשפט המוכר כבר לעיפה: נחוץ לתקן את המצב הקיים, בין השאר על ידי "הבהרת הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והמימשק ביניהם".³⁴ כמה מהמלצות הוועדה אמנם יושמו, כמה ראשים אף נערפו, אך בעניין חלוקת הסמכויות בין הרמטכ"ל ובין שר הביטחון הממונה עליו, כמו הסדרת היחסים בין שני הדרגים ובתוכם, גם הפעם לא נעשה דבר.

עימות ברק-אשכנזי

כך קרה שלקראת סוף העשור הראשון של המאה הנוכחית הגיעה מערכת הביטחון הלאומי למשבר שלא נפל, ואולי אף עלה, על המשברים החמורים ביותר בתולדות מדינת ישראל, כמו "מרד הגנרלים" במלחמת העצמאות, "פרשת לבון", מחדל יום הכיפורים, ופרשת השב"כ וקו אוטובוס 300. מבקר המדינה הגדיר את היחסים בין שר הביטחון אהוד ברק ולשכתו ובין הרמטכ"ל גבי אשכנזי ולשכתו "מערכת יחסים עכורה וטעונה", ודפי הדוח שלו ממחישים שוב ושוב עד כמה פגעו השר והרמטכ"ל זה בזה, ושניהם במערכת הביטחון כולה, וכל זאת בתקופה של כשנתיים. "פרשת הרפז" – המאפיין את יחסי ברק-אשכנזי – עסקה במסמך הנחיות שהוכן לכאורה במשרדו של שר הביטחון ונועד להשפיע על בחירת הרמטכ"ל הבא של צה"ל, וזאת על ידי הכפשת הרמטכ"ל המכהן גבי אשכנזי וסגנו אלוף בני גנץ ובניית תדמית חיובית לאלוף יואב גלנט, מועמדו של השר. בעקבות פרסום המסמך התברר כי סא"ל (בדימוס) בועז הרפז, המקורב לרמטכ"ל, עסק באופן ממושך באיסוף מידע שנועד לפגוע בשר הביטחון ובמקורביו. הפרשה גם חשפה שנושא מינוי הרמטכ"ל היה רק אחד בסדרה ארוכה של שיבושים קשים בסדרי העבודה של השר והרמטכ"ל.

מצד שני נחשף כי מעשיו של הרמטכ"ל נעשו בתגובה להתנכלות נמשכת מצד השר כלפיו, לחתירה תחת סמכותו ולחבלה ביכולתו להפעיל את הצבא. דוגמאות לכך היו מינויי קצינים בכירים (כמו סגן הרמטכ"ל, דובר צה"ל ואחרים) על ידי השר בניגוד לרצונו, או אפילו ללא ידיעתו, של הרמטכ"ל, או עיכוב מינויים של מאות קצינים בכירים על ידי השר במשך חודשים ארוכים. ברק גם לא אישר הוראות פיקוד עליון חשובות העוסקות בייעודם ובתפקידיהם של מספר אגפים במטה הכללי, מנע מהרמטכ"ל להיפגש עם גורמים מחוץ לצבא, ואסר על הופעות של אזרחים מסויימים בתוך הצבא בניגוד לעמדת הרמטכ"ל ואנשיו. ה"קזוס בלי" מבחינת הרמטכ"ל היה כאשר שר הביטחון החל בסבב ראיונות עם מועמדים לתפקיד הרמטכ"ל חודשים ארוכים לפני הזמן המקובל, דבר שנתפס כמיועד להפוך

את הרמטכ"ל המכהן ל"ברווז צולע". מבקר המדינה פירט מעשים אלה בדוח שלו ואף גינה את השר עליהם.

קצינים בכירים משני המחנות נטלו חלק פעיל בעימות בין השר ובין הרמטכ"ל לאורך כל התקופה, בעוד שעוזריהם של השר והרמטכ"ל מלבים את הממונים עליהם. בולט במיוחד בהקשר זה דובר צה"ל, תת־אלוף אבי בניהו, שפעל נגד השר בהיותו לובש מדים.³⁵

בכל שלבי הפרשה נאבקו שני המחנות – לשכת השר ולשכת הרמטכ"ל – על דעת הקהל באמצעות הדלפות שיטתיות, כולל הדלפות של מידע סודי, התגוששו מי יפרסם הודעות לעיתונות, פרסמו צילומים והודעות שנועדו לפגוע ברמטכ"ל, בשר או במקוריהם, מנעו השתתפות בישיבות חיוניות של קצינים השייכים למחנה האחר ונמנעו מעדכון מסודר של קצינים בכירים על סיכומים והחלטות שוטפות הנוגעים לתחומי עניינם. אין פלא שהמצב ששרר בתקופה זו הוגדר "משבר המנהיגות החמור ביותר בתולדות צה"ל".³⁶ למעשה, היה מדובר בניסיון ברור מצדו של שר הביטחון לפגוע במעמדו של הרמטכ"ל וביכולת העבודה שלו, כדי להביא לכך שיסתלק מהצבא. מנגד, הרמטכ"ל התגונן מפני השר על ידי דחיקה שלו ממוקדי הכרעות בצבא ופגיעה במעמדו ובסמכותו. כך, אשכנזי פעל לסכל את תוכניתו של ברק למינוי הרמטכ"ל הבא, פעל נגדו, ואף ניסה לשנות את חוק יסוד: הצבא כדי להביא לצמצום סמכויותיו של שר הביטחון ולהכפפה של הרמטכ"ל ישירות לממשלה.

התקשורת הישראלית עסקה במשך יותר משנתיים בדרמה שזכתה לכינוי "פרשת הרפז". גם רוב עמודי דוח הביקורת של מבקר המדינה על אותה פרשה עסקו במרכיבים שונים של פעילות השר והרמטכ"ל זה נגד זה. מקום צנוע למדי בדוח תפס סיפור שכמעט ולא זכה לטיפול תקשורתי, אף כי חשיבותו העקרונית עולה לאין ערוך על מרכיבים אחרים בפרשה. המדובר בפרשת הוראת הפיקוד עליון: המפקדה הכללית, המבטאת יותר מכל את המשבר הסטרוקטורלי ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בישראל ואת הניסיון של כל אחד משני הצדדים לעצב משמעות מבנית, תפקודית וחוקית שונה ליחסים אלה.

היריבות הקשה בין שר הביטחון ובין הרמטכ"ל וניסיונותיו המתמשכים של השר להגביל את מעמדו וכוחו של הרמטכ"ל הובילו למאמץ מצדו של אשכנזי לנסות לשפר את מצבו על ידי הגדרה מחודשת של הזיקה בינו לבין השר. מכיוון שהמחוקק הראשי, הכנסת, משך את ידיו מן העניין, פעל הרמטכ"ל בזירה שבה הוא יכול לעשות זאת – בתוך הצבא ובאמצעות תיקון של סעיף "המפקדה הכללית" של הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע), שלפי חוק השיפוט הצבאי הן "הוראות כלליות שמוציא הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, שמיועדות לקבוע את העקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו, ולהבטחת פעולתו התקינה".

כבר בראשית 2008, עוד בטרם הודרכו יחסי הרמטכ"ל והשר, הורה אשכנזי לאגף התכנון בצה"ל להכין את הפקודה החדשה. עבודת המטה ארכה כשנתיים, ובאוקטובר 2009 אישר אותה הרמטכ"ל. בנובמבר אותה שנה היא אושרה גם על ידי השר ברק והופצה ביחידות צה"ל. נושא כה קריטי לא היה ידוע כלל לציבור הרחב, אפילו לא לדרג המדיני מחוץ לשר הביטחון, למרות שמדובר היה בקביעה עקרונית של מעמד של הרמטכ"ל ושר הביטחון זה כלפי זה ושניהם כלפי הממשלה. בינואר 2010, כשיחסי ברק ואשכנזי הורעו מאוד, חזר בו שר הביטחון מהסכמתו לנוסח הפקודה שאישר, ובמאוס אותה שנה הוציאה לשכתו הנחייה המורה על ביטולה המיידי. מכאן ובמשך שנה התנהל מאבק בין לשכות השר והרמטכ"ל לא על תוכן הפקודה אלא על חוקיות הכנתה, ובעיקר על חוקיות הוראת הביטול של השר. גם חלק הארי של דוח מבקר המדינה נגע בתהליך הפרוצדורלי של הכנת הפקודה ושל ביטולה, ולא בתוכנה, והשר זכה בו לביקורת נוקבת. המחלוקת בין שר הביטחון ובין הרמטכ"ל על חלוקת הסמכויות ביניהם מאירה את הפרובלמטיקה העומדת במרכז הניתוח שכאן.

בנוסח החדש של הפקודה הוגדר הרמטכ"ל לא כ"דרג הפיקודי העליון בצבא", אלא כ"מפקד הצבא", וסגנו – "סגן מפקד הצבא". הממשלה הוגדרה כ"דרג העליון" שלמרותו נתון הרמטכ"ל, ואילו שר הביטחון, עד כמה שהדבר תמוה, נעלם לחלוטין מן הפקודה. לא בכדי תבע ברק בפרוץ המשבר עם אשכנזי לשנות את הנוסח ולהחליף את המינוח "מפקד הצבא" במינוח "הדרג הפיקודי העליון", ואת המשפט הקובע כי "על הרמטכ"ל לתרגם את החלטות הדרג המדיני העליון לתוכניות פעולה צבאיות" במשפט "לתרגם את החלטות שר הביטחון, הממונה על הצבא מטעם הממשלה, לתוכניות פעולה צבאיות". הפרקליט הצבאי הראשי, שייצג את נקודת המבט של הרמטכ"ל, התנגד לתביעת השר. הוא סבר שהנוסח שהוכן באגף התכנון אינו סותר את חוק יסוד: הצבא, והציע פשרה. עיקרה היה לחזור למצב העמימות ששרר קודם ליוזמת השינוי בסעיפי הוראת הפיקוד העליון – המפקדה הכללית. הוא הציע שבמקום הנוסח הקובע שעל הרמטכ"ל "לתרגם את החלטות הדרג המדיני", יכתב הנוסח "לתרגם את החלטות הממשלה והחלטות שר הביטחון הממונה מטעם הממשלה". ברק התנגד לכך, ולכן הורה על ביטולה המיידי של הפקודה.

הוויכוח בין שתי הלשכות על הוראת הביטול של השר נמשך, אבל ברקע לו עמד הקרב על מעמדו של השר בין הרמטכ"ל ובין הממשלה. בעדות שמסר עוזר שר הביטחון, יוני קורן, למבקר המדינה בתחילת נובמבר 2011, הוא הציג את ההסבר של ברק: "הדברים מלמדים כי במשך תקופה ארוכה... קבע הרמטכ"ל עמדה המנתקת אותו משר הביטחון, משנה את חוק יסוד: הצבא, ולמעשה מכתירה אותו למפקד הצבא ולמי שבפועל אינו זקוק לשר הביטחון. הדברים האלה אין

להם מקום במדינה דמוקרטית". הטענה שהרמטכ"ל רואה עצמו כפוף ישירות לממשלה כולה היא, לדברי קורן, "ערעור על סמכותו של שר הביטחון, תוך שהוא מוחק את הקשר בין שר הביטחון לצה"ל... הרמטכ"ל משדרג את מעמדו מראש המטה הכללי למפקד הצבא ומעלים את שר הביטחון מהמשוואה כולה". קורן אף תקף את השינוי הקונסטיטוציוני שעשה הרמטכ"ל במסגרת הצבא בעניין שנתון לסמכותה של הרשות המחוקקת: "הפ"ע מתקנת את חוק יסוד: הצבא, ובפועל נוצר מצב שבו לכאורה צה"ל מעל לחוק ואינו זקוק לכנסת בכדי לשנות חוקים".³⁷ הרמטכ"ל הציג כמצופה תמונת מראה. בהופיעו בפני מבקר המדינה ובדור קרב שניהלו מקורביו בתקשורת הוסבר כי תיקון הפקודה נעשה כדי לשפר וליעל את אופן התנהלות הצבא, כחלק מסדרת לקחים שהפיק צה"ל ממלחמת לבנון השנייה. באשר לתהליך הכנת הפקודה, טען הרמטכ"ל כי הכל היה כשר לחלוטין. הראיה לכך היא שהפקודה המתוקנת הועברה ללשכת השר ואף זכתה באישורו המלא. לדבריו, מי שנהג שלא כשורה היה השר, תחילה בכך שחזר בו מן האישור, ולאחר מכן כשהוציא הנחיה המבטלת את הפקודה החוקית. הוא עשה זאת, לטענת אשכנזי, כחלק מהמלחמה שהכריז על הרמטכ"ל ומתוך כוונה לפגוע בו, לגמד את מעמדו המקצועי, להקשות עליו להפעיל את הצבא כהלכה ולהצר את צעדיו בתוך הצבא ומחוצה לו.

פרשנות בלתי משוחדת – וכזו הייתה הביקורת של מבקר המדינה – יכולה בנקל לראות את התמונה כולה. ברור שהנוסח המקורי של הוראת הפיקוד העליון המתוקנת, שהוציא ממנה את שר הביטחון, הרחיק לכת בפרשנותו את חוק יסוד: הצבא. יחד עם זאת, יש לשאול האם חוסר הנכונות של הרמטכ"ל לקבל את עמדת השר הממונה עליו לא הייתה תגובת התגוננות מצדו לאחר שחש כי השר מצר את צעדיו, עד כדי פגיעה ממשית ביכולתו להפעיל את הצבא, וכל זה כדי לגרום לו לפרוש מן השירות מוקדם ככל האפשר ולפגוע במעמדו הציבורי?

המניע להתנהגותו של ברק קשור לתיזה המרכזית של מאמר זה, המסבירה את פשר העמימות ביחסים בין הדרג המדיני והצבאי במדינת ישראל: אופיו של המאבק הפוליטי בישראל. ברק חש שהרמטכ"ל הפופולרי נתפס בציבור כמי ששיקם את הצבא לאחר המלחמה בלבנון וצבר הון פוליטי נוסף בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה. כל זאת, על חשבוננו של ברק, שהלך ואיבד את זוהרו בעיני הציבור. זה היה קרב "ראש בראש" על מי יישא את התואר "מר ביטחון"; זהו "משחק סכום אפס", שבו הצלחת האחד תלויה בהבסתו של השני, גם אם מדובר בפגיעה בקצין לובש מדים מצד אחד, או בחתירה נגד שר ממונה מצד שני. ברק הבין שאשכנזי מתכוון לתרגם את האהדה הציבורית שרכש להון פוליטי לאחר שיפרוש מצה"ל, יצטרף למפלגת העבודה, ואולי אף יעמוד בראשה כאלטרנטיבה לברק, שהלך ונדחק מעמדת המנהיגות שלו. לכן העריך ברק שעליו

לבלום את הקצין השאפתן אשכנזי. זו הייתה אותה לוגיקה שהפעילה את בנימין נתניהו, בעת שכיהן לראשונה כראש ממשלה, ביחסיו עם הרמטכ"ל הפופולרי שלו אמנון ליפקין־שחק.³⁸

משהמשיכה פרשת הרפז להעסיק את התקשורת, הורה היועץ המשפטי לממשלה למשטרה, בקיץ 2013, לפתוח בחקירה פלילית שלה. כתוצאה מכך נחשפו עוד פרטים רבים על מערכת היחסים הסבוכה ששררה בצמרת הביטחונית תחת ברק ואשכנזי. בעת כתיבת מאמר זה טרם הסתיימה הפרשה, אבל מצב העמימות המשפטי והפוליטי בצמרת מערכת הביטחון נמשך כשהיה.

דמות הרמטכ"ל כשחקן פוליטי

תפקידו של כל רמטכ"ל בצה"ל הוא בהכרח פוליטי, במובן של השפעתו על העשייה המדינית, החברתית והכלכלית בישראל. מצב זה מתחזק בישראל מארבע סיבות נוספות: ישראל נמצאת במלחמה מתמדת; דפוס היחסים בין צה"ל והממשלה הוא של שותפות צבאית-פוליטית; דפוס זה התחזק משנעשו המלחמות למלחמות אסימטריות; צה"ל מטפל בסוגיה הפוליטית המרכזית של המדינה – אחריות על השטחים המוחזקים ותושביהם ועתיד היחסים עם הפלסטינים. מסיבות אלו מגיעים לתפקיד הרמטכ"ל יותר קצינים בעלי זיקה פוליטית – החל ממשה דיין, דרך מוטה גור ואהוד ברק וכלה במשה יעלון. עם זאת, המעורבות העמוקה של הרמטכ"ל בפוליטיקה הלאומית גרמה לכך שגם קצינים שלא הייתה להם מלכתחילה כוונה להשתלב בחיים הפוליטיים בתום שירותם הצבאי נשאבים לתוך הפוליטיקה. כך קרה לרמטכ"לים שלא תכננו לעצמם קריירה פוליטית לאחר שחרורם, כמו אמנון ליפקין־שחק, או כאלה שמונו לתפקיד הרמטכ"ל דווקא משום שהיו קצינים לא-פוליטיים במובהק, כמון רפאל איתן או שאול מופז. ואכן, 13 מתוך 19 הרמטכ"לים שהיו לצה"ל נעשו לאחר שחרורם פוליטיקאים במשרה מלאה. אחד הגורמים שישפיעו ביותר על יחסי שר הביטחון עם הרמטכ"ל היא השאלה האם האינטרסים הפוליטיים של השניים תואמים או מנוגדים. כאשר הם מנוגדים, כפי שקרה במקרה של ברק ואשכנזי, תיווצר קרקע פוריה יותר לחיכוכים קשים. דוגמה הפוכה היא זו של יחסי שר הביטחון רבין והרמטכ"ל ברק. עתידו הפוליטי של ברק לא היווה איום על השר, והקרבה הפוליטית אפשרה לו "לפרגן" לרמטכ"ל שלו. במקרים שבהם ראש הממשלה דומיננטי יותר משר הביטחון שלו, עקרונות אלה יחולו גם על יחסי ראש הממשלה והרמטכ"ל.

ראש הממשלה נתניהו חש בכהונה הראשונה שלו מנוכר מן הקצונה הבכירה של צה"ל, אותה ראה כמשתפת פעולה עם מפלגת העבודה. במיוחד חשש, ללא הצדקה, שהרמטכ"ל הפופולרי שלו ליפקין־שחק יתחרה בו בזירה הפוליטית, ולכן הפגין בדרכים שונות זלזול ואף איבה כלפיו, כמו למשל כשנמנע מלהיפגש עימו

לשיחות עבודה קבועות. דווקא יחס זה של ראש הממשלה הביא את הרמטכ"ל, שכאמור לא היה בעל תוכניות פוליטיות, להחליט "לקפוץ לבריכה" הפוליטית. כשעשה זאת, הוא הצהיר במפורש כי מטרתו היא לסלק מן השלטון את נתניהו, המהווה לדעתו סכנה לישראל. יחסים של אי-אמון שררו גם בין ראש הממשלה שרון ובין הרמטכ"ל יעלון.³⁹

הצבא בישראל הוא מאגר יקר ערך של הון פוליטי, סטטוס ויוקרה. לכן, המאבק בין שחקנים פוליטיים על המעורבות בתחום הביטחון הינו מאבק נוקב: מי יוכל להפיק רווח פוליטי בשל הישגים צבאיים, ועל מי תוטל האחריות בשל כישלון צבאי. זהו קרב שקובע גורלות פוליטיים. כאלה היו המקרים המוצלחים של משה דיין לאחר מבצע "קדש" ושל יצחק רבין לאחר מלחמת ששת הימים, ומנגד – הכישלונות של אריאל שרון בעקבות מלחמת לבנון הראשונה ושל דן חלוץ בעקבות מלחמת לבנון השנייה. משום כך, השליטה על תחום הביטחון מהווה קרקע פורייה למתח בין רמטכ"ל העשוי להפוך לפוליטיקאי ובין השר הממונה עליו. לשר הביטחון, וכמוהו גם לראש הממשלה, יש מערכת שיקולים מורכבת בבואם לבחור רמטכ"ל: שיקול מקצועי – מהי מידת התאמתו של הקצין לתפקיד הפיקודי העליון בצה"ל; שיקול מדיני – באיזו מידה יוכל המועמד לממש את המטרות המדיניות-ביטחוניות של הדרג האזרחי; וגם שיקול פוליטי – מהי מידת הביטחון שהרמטכ"ל יהיה נאמן לשר הביטחון ויקבל את סמכותו, למרות העוצמה הפוליטית האדירה הנתונה בידיו. בתקופה הראשונה לאחר הקמת המדינה נבחנה נאמנות הקצינים המיועדים לתפקיד הרמטכ"ל גם על פי השתייכותם המפלגתית ממש. תהיה זאת טעות להניח ששיקולי הנאמנות נעלמו בראשית המאה ה-21 עם שקיעת המפלגות בישראל; הם נעשו אחרים, ובעיקר אישיים. הידיעה שהרמטכ"ל יעלון מתנגד להתנתקות מרצועת עזה (אף כי הוא ימלא את המשימה, אם תוטל עליו על ידי הדרג המדיני) הניעה את שר הביטחון מופז, שפעל בשליחותו של ראש הממשלה, להביא בפועל לפיטוריו ולהחלפתו בדן חלוץ – קצין שהיה מקובל עליו יותר ומקורב ל"פורום החווה", הגרעין הפוליטי הקשה של מחנה שרון.

חשיבות מעמדו של הרמטכ"ל מסבירה מדוע אופן מינויו מצויין במפורש בחוק יסוד: צה"ל. סעיף (ג) בחוק קובע כי "ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון". למרות זאת, גם בהגדרה זו יש עמימות. כאמור, החוק אינו מזכיר כלל את ראש הממשלה, למרות שיש לו יכולת השפעה מכרעת על ההחלטה, ובסופו של דבר הוא שיביא או לא יביא את המינוי לשיבת הממשלה, ולכן יכול לכפות את דעתו על שר הביטחון. המסורת היא, שעל אף שאין לרמטכ"ל היוצא מעמד פורמלי בהחלטת שר הביטחון על מינוי רמטכ"ל חדש, יש לעמדתו משקל רב. אי-הסכמה ביניהם בנושא זה עלולה להכניס אותם למאבק, אפילו ממושך,

ממנו ייצא הצבא נפגע. כך בדיוק קרה כשאשכנזי התנגד לנסיגתו של ברק למנות את גלנט ליורשו – מאבק שעמד בבסיסה של פרשת הרפז.

סיכום: אופייה של התלות ההדדית

קשה מאד לחזות שינוי באופי הקואליציוני של הממשלות בישראל, או בתרבות הפוליטית לפיה הממשלה מהווה זירה של מאבק כוחני בין השותפות הקואליציוניות. נוכח מצב זה גם קשה לצפות לרפורמה ביחסי הממשלה עם צה"ל. פיצול הסמכויות בין מרכיבי הדרג המדיני – הממשלה, ראש הממשלה ושר הביטחון – נראה שיימשך, וכן יישארו בעינן ההגדרות העמומות בדבר זיקת הצבא לממשלה. מסיבה זו גם לא יחול שינוי ביחסים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל. האינטרס של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל לשמר את האופי העמום ביחסים ביניהם יימשך, והשניים יוסיפו לקיים שותפות, תוך כדי משחק כוחות העלול לעבור ממאזן עוצמה לכדי מאזן אימה. מאזן זה נובע מכך שהממשלה זקוקה ללגיטימציה מצדם של לובשי המדים, או בלשוננו של מי שהיה סגן הרמטכ"ל ולימים סגן שר הביטחון, מתן וילנאי: "הדרג המדיני תלוי בדרג הצבאי. הוא לא יכול לזוז בלי הצבא, הוא צריך אותו לצורך הלגיטימציה הציבורית ולצורך ההתמודדות עם האתגרים בשטח".⁴⁰ מצד שני, הקצינים הבכירים נתונים לחסדי הפוליטיקאים, מכיוון שבהם תלוי קידומם בצבא, כפי שהעיד השר לשעבר יוסי שריד: "לדרג המדיני יש בכל זאת נקודת עוצמה אחת ברורה, שנותנת לו יתרון על פני הדרג הצבאי, יתרון שהוא מנוף לפעולה. הדרג המדיני ממנה את הקצינים הבכירים, מקדם אותם במדרגות הפיקוד, והוא יכול גם להקפיא אותם ולנוון להם את הקריירה. מכיוון שגם קצינים רוצים להתקדם בחיים, זקוק הדרג הצבאי לרצון הטוב של הדרג המדיני ומשתדל שלא להכעיס אותו, שכן מי רוצה קצין שעושה צרות?"⁴¹

שפע של המלצות חוזרות ונשנות של ועדות חקירה למיניהן, הצעות חוק פרטיות, פרסומים אקדמיים ומאמרי דעה בתקשורת תומכים בשינוי המצב הקיים ומפרטים את היתרונות שיצמחו מכך לצה"ל, לממשלה, לתהליך קבלת ההחלטות ולמדיניות הביטחון של ישראל בכלל. אך כל אלה אינם עומדים מול האינטרסים הפוליטיים של השחקנים המרכזיים בזירה.

העמימות השוררת ביחסים בין שר הביטחון ובין הרמטכ"ל שמתחתיו, הנובעת הן מהמבנה הקונסטיטוציוני והן מן התרבות הפוליטית, הייתה רקע נוח לעימות בין אהוד ברק לגבי אשכנזי – מאבק בין שר שהתאמץ להתערב מאד בנעשה בצבא, מכיוון שמעמדו הפוליטי עמד בפני מבחן היסטורי גורלי, לבין רמטכ"ל בשלב קריטי של בניית עתידו הפוליטי. המשבר חלף מכיוון שהשחקנים הראשיים ועוזריהם פינו את הזירה. אבל התנאים למשבר הבא נשארו כשהיו. מכיוון שאופי היחסים הצבאי-אזרחי לא ישתנה בעתיד הנראה לעין, וגם לא אופייה של התרבות

הפוליטית בישראל, ספק רב אם ניתן יהיה לשפר את הפיקוח האזרחי על צה"ל. במצב זה, הגיעה העת לחשוב על רפורמה באגף הצבאי של המשואה, כלומר כיצד ניתן לשפר את ההכשרה הפוליטית הניתנת לקצינים בכירים, באיזה אופן יש להעמיק את ההכרה הפוליטית שלהם ואיך צריך להכשיר אותם טוב יותר למיומנות פוליטית.

הערות

- 1 עמוס גלבו, **מר מודיעין**, (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2013).
- 2 ראיון אישי עם אלון אהרון יריב, 1977.
- 3 משה יעלון, **דרך ארוכה קצרה**, (תל אביב: ידיעות אחרונות, ספרי חמד, 2008).
- 4 Kobi Michael, "The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil-Military Relations", *Armed Forces and Society*, Vol. 33, No. 4, (2007): pp. 518-546;
- 5 קובי מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל**, (תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2008).
ראו לדוגמה: אלון פז, "גנרלים ממאדים, מדינאים מנוגה", **מערכות** 437, 2010, עמ' 33-28 או:
- Charles D. Freilich, *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy* (New York: Cornell University Press, 2013).
- 6 אסף דוד, "היחסים הצבאיים-אזרחיים בישראל: המחלוקת והחוליה החסרה", **מגמות**, 2013, עמ' 340-326.
- 7 Rebecca L. Schiff, "Concordance Theory: Response to Recent Criticism", *Armed Forces and Society*, Vol. 23 (Winter 1996): pp. 277-283; L. Douglas Bland, "A Unified Theory of Civil-Military Relations", *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 1, (1999a): pp. 7-25; Elliot Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: The Free Press, 2003); Yoram Peri, *Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Israeli Policy* (Washington D.C.: United State Institute of Peace, 2006).
- 8 Bob Woodward, *Obama's Wars* (New York: Simon and Schuster, 2010); Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2003); Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush* (Lawrence KS: University Press of Kansas, 2005); Fred Kaplan, *The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War* (New York: Simon and Schuster, 2014).
- 9 אורן ברק וגבי שפר, "הרשת הביטחונית" בישראל והשפעתה", בתוך: **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**, גבריאל שפר, אורן ברק ועמרים אורן, עורכים, (ירושלים: הוצאת כרמל, 2008), עמ' 44-16.
- 10 קובי מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל**, (תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2008).
- 11 יגיל לוי, "לעומתיות צבאית – מרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל לדרג הפוליטי", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 2 ספטמבר 2013, עמ' 52-35.
- 12 פז, "גנרלים ממאדים, מדינאים מנוגה".
- 13 בן כספית, **חמקן**, (אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, 2013).
- 14 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", 2012,
- 15 אלון בן, 18 באוגוסט 2010; ארי שביט, 26 באוגוסט 2010 וכן 18 באוקטובר 2012.
- 16 כספית, **חמקן**, עמ' 313.
- 17 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", עמ' 244.

- 18 **הארץ**, 14 באוגוסט 2014.
- 19 אמיר אורן, **הארץ**, 25 באוגוסט 2013.
- 20 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", עמ' 244.
- 21 Yehuda Ben Meir, *Civil-Military Relations in Israel* (New York: Columbia University Press, 1995).
- 22 מרדכי קרמיצר ואריאל בנדור, **חוק יסוד: הצבא**, (ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הרי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית, 2000); שמואל אבן וצביה גרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, מזכר מס' 93, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2008.
- 23 כפי שקרה ב־2003 בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, שדנה בחוק יסוד: הצבא, במסגרת יוזמת "חוקה בהסכמה" (פרוטוקול מס' 112, 5 בדצמבר 2003, <http://huka.gov.il/wiki/index.php/>).
- 24 Yoram Peri, *Between Battles and Ballots, Israeli Military in Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003 [1983]).
- 25 ראיון אישי, 2003.
- 26 אבן וגרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, עמ' 13.
- 27 חנן מלצר, **היבטים קונסטיטוציוניים על יחסי ממשלה-שר ביטחון-רמטכ"ל: סיכום גישות**, (הפרקליטות הצבאית הראשית, חוות דעת מספר 10.0101, 4 בנובמבר 1977).
- 28 אבן וגרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, עמ' 14.
- 29 אייל נון, 2002, "המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל", **משפט וצבא** 13, **תשס"ב**.
http://www.law.idf.il/SIP_STORAGE/files/1/281.pdf
- 30 כספית, **חמקן**.
- 31 מלצר, **היבטים קונסטיטוציוניים על יחסי ממשלה-שר ביטחון-רמטכ"ל: סיכום גישות**.
- 32 א' פרידברג וע' שרקנסקי, "עמימות בתהליכי קבלת החלטות במימשל ובמינהל הציבורי בישראל בראי ביקורת המדינה", **עיונים בביקורת המדינה**, 1997, עמ' 50–61.
- 33 דמיטרי אדמסקי, **תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית**, מושב בן שמן: מודן, 2012, עמ' 174–190.
- 34 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, 2006 (ועדת וינוגרד), **דין וחשבון סופי**, כרך ב'.
- 35 כפי שהעידו קצינים ועיתונאים בבית המשפט, למשל: **מעריב**, 19 באוגוסט 2013.
- 36 דן מרגלית ורון ברגמן, **הבור**, (אור יהודה): כנרת, זמורה-ביתן, 2011, עמ' 12.
- 37 כספית, **חמקן**, עמ' 196.
- 38 יורם פרי, "הפוטש הדמוקרטי" בבחירות 1999, בתוך: **בשם הביטחון**, מאג'ד אלחאג' ואורי בן־אליעזר, עורכים, חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה, 2003, עמ' 125–143.
- 39 שם.
- 40 מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל**, עמ' 138.
- 41 יוסי שריד, "יחסי דרג צבאי־דרג מדיני – מבט אישי", בתוך: **יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי־מדיני ובין הדרג הצבאי**, פנחס יחזקאלי, עורך, (תל אביב: משרד הביטחון-ההוצאה לאור, ספריית האוניברסיטה המשודרת, 2005), עמ' 117–122.

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" ומדינות קטנות

פרנסיס דומינגו

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" (Revolution in Military Affairs) היא נושא מרכזי בקרב חוקרי צבא ואקדמיה, המבקשים להגדיר את תפקיד הטכנולוגיה בשינויים שעוברים צבאות במהלך שלושת העשורים האחרונים. למרות הספרות הענפה שעוסקת בתיאוריה זו, מספר מוגבל בלבד של מחקרים בחן את ההשלכות שלה על מדינות קטנות. הדגש המושם על המעצמות הגדולות בדיון ב"מהפכה בעניינים צבאיים" משקף את העובדה שהספרות המחקרית העוסקת באסטרטגיה זו נוטה להתייחס פחות למצבן של מדינות קטנות, קרי מדינות עם יכולות מוגבלות.

המאמר הנוכחי טוען שהרלוונטיות של תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים" תלויה באסטרטגיה שמיישמות מדינות קטנות. מדינה קטנה מוגדרת במאמר זה כמדינה שיש לה "יכולת מוגבלת להשפיע על האינטרסים הביטחוניים של מעצמה גדולה או לאיים עליה ישירות, או להתגונן מול מתקפה של מעצמה בעלת מוטיבציה לכך". החלק הראשון של המאמר דן במאפיינים של תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים". החלק השני סוקר את האסטרטגיות שמדינות קטנות מיישמות כדי לשרוד במערכת הבין-לאומית. החלק השלישי מעריך את רלוונטיות התיאוריה לאסטרטגיות של מדינות קטנות.

מילות מפתח: מהפכה בעניינים צבאיים, מדינות קטנות, מדיניות חוץ, יכולות צבאיות מוגבלות, אסטרטגיה

פרופ' פרנסיס דומינגו הוא מרצה במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה De La Salle, מנילה, הפיליפינים

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים"

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" (Revolution in Military Affairs – RMA) היא נושא מרכזי בקרב חוקרי צבא ואקדמיה, המבקשים להגדיר את תפקיד הטכנולוגיה בשינויים שעוברים צבאות ברחבי העולם בשלושת העשורים האחרונים. למרות הספרות הענפה שעוסקת בתיאוריה זו, מספר מוגבל בלבד של מחקרים בחן את ההשלכות שלה על מדינות קטנות. לפי חלק מהחוקרים, הדגש המושם בתיאוריה זו על מעצמות גדולות משקף את העובדה שכלל הספרות המחקרית העוסקת באסטרטגיה נוטה להתייחס פחות למצבן של מדינות קטנות, קרי מדינות עם יכולות מוגבלות, מאשר למעצמות.¹

אליוט כהן טוען כי "אי־בחינת תגובתם של היריבים החלשים יותר ליכולות RMA" היא אולי הטעות החמורה ביותר.² במאמרם הנודע של רוברט קוהיין (Keohane) וג'וזף ניי (Nye) על "תלות הדדית מורכבת" הם מייחסים משמעות רבה לרעיון מהפכת המידע, וטוענים שהיא תפחית מכוחן של מדינות גדולות ותגדיל את כוחן של מדינות קטנות ושל גורמים לא־מדינתיים.³ קוהיין וג'וזף אמנם מעלים נקודה חשובה, אך אינם מספקים הסבר מספק לשאלה כיצד מדינות קטנות מושפעות ממהפכת המידע. לנוכח פער זה בספרות, עולה השאלה כיצד התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" רלוונטית לאסטרטגיות של מדינות קטנות.

מאמר זה טוען כי הרלוונטיות של תיאוריית "מהפכה בעניינים צבאיים" תלויה במדיניות החוץ שמיישמות מדינות קטנות.⁴ מדינה קטנה מוגדרת במאמר כמדינה המחזיקה ב"יכולת מוגבלת להשפיע על האינטרסים הביטחוניים של מעצמה גדולה או לאיים עליה ישירות, או להתגונן מול מתקפה של מעצמה בעלת מוטיבציה לכך".⁵ המאמר כולל ארבעה חלקים. החלק הראשון דן במאפייני התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים"; החלק השני מגדיר את השאלה המרכזית של המאמר על רקע הוויכוחים בנושא התיאוריה; החלק השלישי סוקר את האסטרטגיות שמדינות קטנות מיישמות לצורך הישרדותן; החלק הרביעי מעריך את הרלוונטיות של התיאוריה לאסטרטגיות של מספר מדינות קטנות.

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" היא ביסודה הרעיון ששינויים מהותיים בחלק כלשהו של משתני המלחמה יביאו בתורם לשינוי קיצוני בגישות כלפי מבנהו הכולל של הצבא ואופן פעולתו.⁶ חסידי התיאוריה מציעים לה מספר רב של הגדרות, אולם מאמר זה יעשה שימוש בהגדרה של אנדרו קרפינביץ' (Krepinevich): "הטמעת טכנולוגיות חדשות במספר ניכר של מערכות צבאיות... באופן המשנה מהיסוד את אופי העימות ודרך ניהולו".⁷

במהלך ההיסטוריה צפו ועלו כמה וכמה מהפכות מהסוג של "מהפכה בעניינים צבאיים". דוגמה בולטת לכך הייתה המהפכה במהלך מלחמות נפוליאון, במסגרתה פיתח הצבא הצרפתי והטמיע שינויים דרמטיים בתחום הטכנולוגי (סטנדרטיזציה

וויצור המוני של נשק) ובתחום הארגוני (גיוס המוני), שאפשרו לצרפת להמשיך ולשלוט ביד חזקה במרבית יבשת אירופה במשך יותר מעשור.⁸ מקרה נוסף הוא המהפכה הימית שעברו הצי הבריטי והצרפתי במהלך סוף המאה ה-19 ותחילת המאה העשרים, ואשר במהלכה ספינות העץ והמפרשים פינו את מקומן לספינות בעלות חיפוי מתכת ומנועי טורבינה. לפיתוחים בטכנולוגיה הימית התלוו גם שינויים בדוקטרינה, שהתייחסו ליכולות החדשות של הספינות מצופות המתכת, אשר צוידו בנשק מדויק יותר והיו מסוגלות לנוע במהירות רבה יותר, עם שריון עמיד ומקום נוסף לשאת אספקה.⁹ ניתן לומר שהמניעים המרכזיים בכל המהפכות הקודמות היו משתנים הקשורים לדוקטרינות, לטכנולוגיות ולארגון המלחמה. כדי להבין את המהפכה הנוכחית, עלינו לבחון את מאפייניה ולזהות את המשתנים שמובילים את השינוי בפועל.

על פי תומכי התיאוריה של "המהפכה בעניינים צבאיים", מדובר במהפכה שהיא בעיקר טכנית באופייה, אשר באה לידי ביטוי לראשונה במהלך מלחמת המפרץ נגד עיראק בשנת 1991. החדשנות המרכזית במהפכה זו הייתה עיבוד המידע, דבר שהתבטא בשלושה מרכיבים: שליטה במידע, נשק מדויק, ומבצעים משולבים. שליטה במידע משלבת את כל היכולות, המערכות והמשאבים הקשורים למידע כדי להבטיח פיקוד ושליטה, הכרת מרחב הלחימה והגבלת "חופש התמרון והפעולה"¹⁰ של האויב. יכולות אלו אמורות לסייע להפיג את ערפל הקרב ולהקטין את החיכוך בעת מלחמה, וכך לאפשר לכוחות הצבא לפעול ביתר יעילות בתחומים השונים. תקיפה בעזרת ציוד מדויק ומתקדם מחייבת שימוש בתחמושת מדויקת המאפשרת להשמיד מטרות ספציפיות. מכיוון שתקיפות כאלו מבטיחות את השמדת המטרות, כלומר מביאות לתוצאות ספציפיות, הן מאפשרות לצבא לשלוט במרחב הלחימה ובמקביל למזער את מספר הנפגעים מהמתקפה.¹¹ דוקטרינת המבצעים המשולבים הנשענת על טכנולוגיית המידע היא, כאמור, המרכיב השלישי במהפכה הנוכחית. מבצעים משולבים מתואמים באמצעות רשתות, דבר המסייע למודעות ארגונית למתרחש במרחב הלחימה ולהספקה מהירה של שירותים, כך שיהיו נגישים ליחידות בכל עת. טכנולוגיית המידע מאפשרת להוציא לפועל מבצעים משולבים וליצור יתרון מכריע על האויב.¹²

מדינות חזקות לומדות להכיר את היתרונות שמעניקה "המהפכה בעניינים צבאיים" ומממשות אותם. לעומת זאת, מרבית המדינות הקטנות נותרות עם הצורך לשדרג תמידי את המבנה, היכולות והדוקטרינות של הכוח הצבאי שלהן, ולו רק כדי לשמר את יכולות ההגנה הצנועות שלהן.¹³ החלק הבא של המאמר יגדיר את השאלה המרכזית שלו, וזאת בהקשר של הספרות המחקרית הקיימת בנושא "מהפכה בעניינים צבאיים" ומדינות קטנות.

הספרות בנושא "מהפכה בעניינים צבאיים" ומדינות קטנות

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" התפתחה מתוך מערך ייחודי של נסיבות גיאופוליטיות, ונועדה לתת מענה לתנאים אסטרטגיים ספציפיים. הטכנולוגיות שבבסיס התיאוריה נועדו לספק פתרונות טכנולוגיים למצב של עימות צבאי קונבנציונלי היפותטי בין מעצמות במהלך המלחמה הקרה.¹⁴ למרות הדגש שהושם בתיאוריה זאת על המעצמות, היו חוקרים שהצביעו על הרלוונטיות שלה גם למדינות קטנות.

ההסבר הראשון של תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים" בהקשר של מדינות קטנות רואה בה גישה המאפשרת לאותן מדינות לפתח הרתעה נגד מדינות חזקות יותר. כך, למשל, טוען טים האקסלי (Huxley) כי הגישה הביטחונית של סינגפור מתבססת באופן מסורתי על הצורך להרתיע איומים ממדינות שכנות הגדולות ממנה פי כמה, כמו מלזיה ואינדונזיה. לפיכך, מנהיגי סינגפור מדגישים את חשיבות ניצולה של הטכנולוגיה כפיצוי על היעדר עומק אסטרטגי ונחיתות הכוח הצבאי של המדינה.¹⁵ באופן דומה גורס ג'יימס מלבנון (Mulvenon) כי המוטיבציה של טיוואן ליישם את "המהפכה בעניינים צבאיים" נובעת מהאיום שמציב הכוח הצבאי של שכנתה הדומיננטית סין. מלבנון מציין שמאמציה של טיוואן לפתח כוח צבאי המבוסס על התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" הושפעו, בנוסף לאיום הסיני, גם מהקשרים הצבאיים שלה עם ארצות הברית, שהתרחבו והעמיקו מאז 1997.¹⁶ אולם הסברים אלה אינם שלמים, משום ששני המחברים מתעלמים מכך שכל מאמץ ליישם את התיאוריה החדשה, הן מצד סינגפור והן מצד טיוואן, יהיה יעיל אך ורק אם יתבצע בעזרת בעלות ברית חזקות דוגמת ארצות הברית. ההסבר השני גורס שאימוץ התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" הוא רלוונטי לפיתוח יכולת הגנה קדמית (forward-active). מייקל רסקה (Raska) טוען כי המקרה של קוריאה הדרומית מבטא מצב של מדינה קטנה הזקוקה ליכולות צבאיות מתקדמות כדי לספוג מצב כמו פלישה מצד קוריאה הצפונית, תוך ויתור על טריטוריה בתמורה ל"זמן, התארגנות מחדש ומתקפת נגד בעוצמה רבה יותר ועם תמיכה רחבת היקף מצד ארצות הברית".¹⁷ ההסבר של רסקה תקף, אולם הנסיבות הגיאואסטרטגיות הייחודיות של המקרה הקוריאני מגבילות את כלליות הטיעון. במילים אחרות, המאפיינים של השימוש שעושה קוריאה הדרומית בתיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" ייחודיים מכדי שניתן יהיה להסביר בעזרתם את הרלוונטיות של תיאוריה זאת למדינות קטנות אחרות.

הסבר שלישי ניתן לגזור מהמקרה של ישראל במהלך שנות השמונים של המאה הקודמת. בספרו *The Culture of Military Innovation* מסביר דימה אדמסקי (Adamsky) כי הצורך לאזן את חולשתה של ישראל בניהול מערכה צבאית ממושכת מביא את מפקדי צה"ל לגרוס כי מתקפה מונעת היא האסטרטגיה המועדפת על פני

פעולת הגנה קצרה יותר. אדמסקי מסביר כי טכנולוגיה צבאית מתקדמת חיונית לאסטרטגיה הישראלית: "הם תבעו ליצור תחכום של אגרוף ברזל של צה"ל, שיביא את המתקפה עמוק לתוך עורף האויב. הם לא התעלמו מטכנולוגיות חדשות, אלא ראו בהן מכפילי הגנה ומכפילי כוח נגד אמצעי ההתקפה של האויב".¹⁸ זהו טיעון תקף, אולם גם כאן מדובר במקרה שאינו ייצוגי. המקרה של ישראל הוא ייחודי ולא ניתן להסיק ממנו מסקנות לגבי מדינות קטנות, משום שיכולותיו של צה"ל עולות על אלו של מרבית המדינות השכנות לה, אם לא על כולן.

הסבר רביעי עניינו הרלוונטיות של התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" לפעולות צבאיות לא-מלחמתיות. דייוויד בץ (Betz) טוען כי תיאוריה זו רלוונטית לפעולות צבאיות לא-מלחמתיות, מכיוון שגם בפעולות מהסוג הזה, כמו למשל אכיפת שלום, מלחמה בסמים, סיוע הומניטרי או שמירת חופש השיט, נדרשות יכולות צבאיות מתקדמות כדי להצליח.¹⁹ טיעונו של בץ משכנע לאור העובדה שמדינות קטנות מעורבות בפעולות צבאיות לא-מלחמתיות יותר מאשר בלוחמה רחבת היקף או כזו שמציבה צבא מול צבא. עם זאת, המתנגדים לעמדה זו יטענו שלא לכל המדינות הקטנות יש את היכולת והמשאבים לרכוש טכנולוגיה צבאית הדרושה לפעולות צבאיות לא-מלחמתיות. לדוגמה, הברחות סמים הן איום משמעותי בדרום אמריקה, אולם למדינות הקטנות באותה יבשת אין המשאבים המאפשרים להן להשיג יכולות טכנולוגיות ששימו קץ לקרטלי הסמים. דוגמה נוספת היא ים סין הדרומי, שם המדינות הקטנות תלויות בארצות הברית לאכיפת חופש השיט, משום שאין להן יכולות ימיות מתקדמות מספיק כדי להגן על השטחים שלהן.

מאמר זה בא לטעון שהרלוונטיות של תיאוריית "מהפכה בעניינים צבאיים" תלויה במדיניות החוץ שמיישמות מדינות קטנות. לאור העובדה שמדינות כאלו מיישמות מגוון רחב של אסטרטגיות, ארבעת ההסברים שהוצגו לעיל לא מספיקים כדי לתת מענה לשאלה המרכזית. לפני שנפנה להעריך ישירות את הרלוונטיות של תיאוריית "מהפכה בעניינים צבאיים", נסקור את האסטרטגיות הקיימות אותן מיישמות מדינות קטנות כדי לשרוד בזירה הבין-לאומית.

אסטרטגיות של מדינות קטנות

יישום אסטרטגיה הולמת הנו קריטי מאין כמוהו להישרדותן של מדינות קטנות. מכיוון שמדינה קטנה אינה יכולה לעצב את סביבתה באמצעות כוח, היא חייבת להסתמך על מגוון האסטרטגיות המתאים ליכולות ולמאפיינים שלה. במונחים של כוח צבאי, למדינות קטנות יש יכולת מוגבלת בלבד להסתמכות עצמית, ולכן הן אינן יכולות להרשות לעצמן להסתפק בפעולה הגנתית נגד איומים חיצוניים. יש להן תלות גבוהה במקורות חיצוניים להשגת נשק, והן מגייסות חלק גדול מהכוח

הצבאי שלהן בעת העימות עצמו. דבר זה מקטין בצורה משמעותית את יכולתן להיות מעורבות בעימותים רחבים יותר.

במונחים של פוליטיקה בין-לאומית, למדינות קטנות יש טווח אינטרסים מוגבל והשפעה מזערית, אם בכלל, על מאזן הכוחות בזירה הבין-לאומית. יתרה מכך, מדינות קטנות אף מתוארות במחקרים שונים כמדינות שמדיניות החוץ שלהן היא תגובתית. כמו כן, מדינות קטנות סולדות מסיכונים ונוטות לתמוך בחוק הבין-לאומי, בנורמות ובארגונים בין-לאומיים.²⁰ לנוכח מאפיינים אלה, ישנן ארבע קטגוריות כוללניות של אסטרטגיות שמדינות קטנות יכולות ליישם כדי לשרוד במערכת הבין-לאומית: ארגונים בין-לאומיים; הסתמכות עצמית; בניית בריתות; גידור.

ארגונים בין-לאומיים

ארגונים בין-לאומיים הוקמו במקור מתוך האידיאל של מתן מענה לחלוקת הכוחות הבלתי מאוזנת בין מעצמות גדולות למדינות קטנות, וזאת באמצעות הכנסת המשא והמתן והמחלוקות ביניהן לתוך מסגרת של מוסד בין-לאומי. למרות ההבנה ששיתוף פעולה הוא יתרון לכל הצדדים, הספרות בנושא מציינת כי מדינות קטנות נוטות לתמוך במוסדות הבין-לאומיים יותר מאשר המעצמות, וזאת בשל חוסר יכולתן של אותן מדינות לפעול באורח עצמאי.²¹ חשובה עוד יותר העובדה, אותה מציין רוברט רוסטסטיין (Rothstein), לפיה ארגונים בין-לאומיים חיוניים לאסטרטגיה של מדינות קטנות בשל ההבטחה לשוויון פורמלי, בשל הביטחון הקולקטיבי שהם מספקים ובשל היכולת הפוטנציאלית שלהם לרסן מעצמות גדולות.²²

הסתמכות עצמית

המגבלות שמקורן בהיעדר משאבים, השפעה פוליטית ועוצמה צבאית אינן מונעות מדינות קטנות מלאתגר מעצמות גדולות. דיפלומטיה היא דוגמה קלאסית לאסטרטגיה של הסתמכות עצמית. מדינות קטנות משתמשות באמצעים דיפלומטיים כדי להבטיח את האינטרסים הלאומיים שלהן וכדי לשכנע את דעת הקהל העולמית, במיוחד במצבים של אלימות ועימותים. דיפלומטיה בשילוב יכולת צבאית צנועה תאפשר גם למדינות קטנות להתנגד לתביעות מצד מעצמות. במחקרה של אנט בייקר פוקס (Baker Fox) על התנהגות מדינות קטנות במהלך מלחמת העולם השנייה, היא מציינת שמדינות קטנות מסוגלות להתנגד למעצמות בדרכים שונות, לרבות ב"אמצעים כלכליים, אידיאולוגיים, דיפלומטיים וצבאיים".²³ ניטרליות היא דוגמה נוספת לאסטרטגיה של הסתמכות עצמית. אימוץ אסטרטגיה זו נשען על ההנחה שהמדינה בוחרת להיות תלויה לחלוטין במשאביה הפנימיים, בלי לחפש כל בעלות ברית פוטנציאליות. ניתן להצביע על מספר מגמות

המאפיינות מדינות קטנות שאימצו בהצלחה אסטרטגיה זו: הניטרליות היא תוצר של דיפלומטיה אירופית ואין הוכחה שהיא יעילה מחוץ ליבשת זו; היעילות של אסטרטגיית הניטרליות תלויה באמינותה של המדינה; לא ניתן להשיג ניטרליות קבועה אם המדינה שוכנת במיקום גיאואסטרטגי רגיש.²⁴

בניית בריתות

פיתוח בריתות הוא אסטרטגיית מפתח עבור מדינות קטנות. מדינות מגבשות בריתות משתי סיבות מרכזיות: כדי למנוע ממדינות חזקות יותר מלשלוט באזור מסוים או ביבשת מסוימת, וכדי להגן על עצמן מפני איום חיצוני. נסיבות אלו מגבילות מדינות קטנות לשתי אופציות: התנהגות מאזנת (*balancing*) או חבירה לחזק (*bandwagoning*). התנהגות מאזנת היא רעיון לפיו מדינות מצטרפות לבריתות כדי להגן על עצמן מפני מדינות או קואליציות של מדינות שמשאביהן הרבים יותר עלולים להפוך לאיום.²⁵ דוגמה טובה לאיזון מעין זה ניתן למצוא בתקופת המלחמה הקרה, כאשר כמה מדינות קטנות באירופה הצטרפו לארגון הברית הצפון אטלנטית (נאט"ו) כדי להגן על האינטרסים הלאומיים שלהן מול ברית המועצות.

האופציה של חבירה לחזק היא הרעיון לפיו מדינות הניצבות בפני איום חיצוני יגבשו ברית עם המעצמה בעלת כושר האיום הגדול ביותר.²⁶ דוגמה לכך היא התנהגותה של קובה במהלך המלחמה הקרה. קובה נחשבה על ידי ארצות הברית לאיום משמעותי עליה, ולפיכך הייתה נתונה ללחץ מצדה, אותו הפעילה בשיטות שונות. לחץ זה השפיע על קובה לגבש את מה שהתחיל כברית חלשה עם ברית המועצות בתחילת שנות השישים של המאה העשרים, והתפתח מאוחר יותר לברית חזקה, בעקבות הפגנת התמיכה של קובה בפלישה הסובייטית לצ'כוסלובקיה ב-1968.²⁷

גידור (Hedging)

הספרות בנושא אסטרטגיית הגידור מצומצמת בהשוואה לספרות העוסקת באסטרטגיות שנדונו לעיל. גידור, כפי שמגדיר אותו החוקר המלזי – Kuik Cheng Chwee, המתמחה ביחסים בין-לאומיים, הוא "התנהגות שבה, במצבים של חוסר ודאות גבוה והסתכנות, מדינה שואפת לקזז סיכונים באמצעות חתירה לריבוי אפשרויות מדיניות, שנועדו לחולל השפעות שיבטלו זו את זו".²⁸ הדומיננטיות של סין באזור אסיה והפסיפיק הביאה כמה מדינות קטנות באותו אזור לאמץ אסטרטגיית גידור, אותה העדיפו על פני בריתות מסוימות עם מעצמות אזוריות אחרות. קיים ויכוח לגבי המרכיבים הכלליים של אסטרטגיית הגידור. אוולין גוך (Goh), אחת מהתומכות באסטרטגיה זו, גורסת שהתנהגות על פי אסטרטגיה זו

בדרום-מזרח אסיה מתבססת על המדדים הבאים: איזון רך; יחסים מורכבים עם סין; מערכת יחסים סבוכה עם כמה מהמעצמות האזוריות.²⁹

הרלוונטיות של תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים"

לאחר שסקרנו את האסטרטגיות המרכזיות אותן מיישמות מדינות קטנות, ניתן עתה להעריך את ההשלכות של תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים". כדי להעריך השלכות אלו, נבחרו ארבע מדינות קטנות כמקרי דוגמה לביסוס הטענות של מאמר זה. המדינות נבחרו על בסיס מצבן הגיאוגרפי-אסטרטגי ולפי אסטרטגיית מדיניות החוץ המובילה שלהן: אלבניה ותלותה בארגונים בין-לאומיים; שווייץ ואסטרטגיית הניטרליות שלה; הפיליפינים והתלות שלה בבריתות; סינגפור ואסטרטגיית הגידור שלה.³⁰

אלבניה

סכסוכים קודמים של אלבניה עם מעצמות גדולות השפיעו מאד על מדיניות החוץ שלה. אלבניה נכבשה על ידי איטליה והייתה תחת שליטתה משנת 1939 עד שנת 1944. היא חברה כבעלת ברית לברית המועצות מ־1944 עד 1961, ולבסוף פיתחה ברית עם סין בין השנים 1961 ל־1978.³¹ תלותה של אלבניה בחסות חיצונית ממשיכה להשפיע על מדיניות החוץ הנוכחית שלה. זו מסתמכת רבות על ארצות הברית, נאט"ו ופוטנציאלית גם על האיחוד האירופי. ממשלת אלבניה מדגישה שלוש עדיפויות מרכזיות במדיניות החוץ שלה: שילוב עם נאט"ו, שיתוף פעולה הולך וגובר עם האיחוד האירופי וארגונים בין-לאומיים נוספים, ושיפור קשריה הביטורליים עם ארצות הברית.³²

אלבניה הייתה אחת המדינות הראשונות במרכז אירופה ומזרחה שהודיעו על כוונתן להצטרף לנאט"ו לאחר נפילת הקומוניזם ב־1991. נאט"ו מצדה דחתה אז את בקשתה של אלבניה, משום שהמדינות החברות בברית חשבו שהיא אינה מסוגלת לתרום תרומה מספקת לביטחון. רק ב־2007, לאחר יותר מעשור, הוזמנה אלבניה לפתוח בשיחות על הצטרפות לנאט"ו, ולבסוף התקבלה כחברה מלאה בארגון ב־2008.³³

שיתוף הפעולה בין נאט"ו לאלבניה מקיף טווח רחב של תחומים, כגון שיתוף פעולה ביטחוני, רפורמות בהגנה ובביטחון, תוכניות חירום אזרחיות ודיפלומטיה ציבורית. מבין אלה, רק שיתוף הפעולה הביטחוני והרפורמות בהגנה ובביטחון מחייבים התפתחות בטכנולוגיה הצבאית, שהיא ליבת התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים". אלבניה מפיקה תועלת מהרמה המתוחכמת של הציוד הצבאי והאימונים של נאט"ו, שכן היא פורסת כוחות צבא שלה באזורי עימות כחלק מכוח הסיוע הביטחוני הבין-לאומי.³⁴ זאת ועוד, תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים"

רלוונטית גם לרפורמות המוסדיות הנרחבות שערכה ממשלת אלבניה כדי לעמוד בדרישות ההצטרפות לנאט"ו. מכיוון שהיעד של אלבניה הוא לבסס יכולת פעולה הדדית מול נאט"ו, היא יזמה שיפורים במערכות התקשורת והמעקב הצבאיות, וכן ביחידות הצי והלוגיסטיקה שלה.³⁵

מעורבות מולטילטרלית באמצעות ארגונים בין-לאומיים אחרים היא אסטרטגיה מרכזית נוספת של אלבניה. על פי אסטרטגיה זו, אלבניה מתכננת להגדיל את רמת השתתפותה בארגונים דוגמת האו"ם והארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (OSCE), אולם היעד המרכזי שלה הוא להגיע לחברות ולבסוף לשילוב באיחוד האירופי. במקרה הספציפי הזה, הרלוונטיות של תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים" תהיה מוגבלת, מכיוון שפיתוח של מערכות נשק מתקדמות ושיפור דרמטי ביכולות הצבאיות של המדינות החברות אינם היעד של האיחוד האירופי. גם תחומי המשימה של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, המקיים שיתוף פעולה עם אלבניה, מתמקדים בפעילויות שאינן צבאיות, ובמיוחד בקידום דמוקרטיזציה ושלטון החוק וזכויות אדם.³⁶

ממשלת אלבניה מייחסת "עדיפות מיוחדת וחשיבות אסטרטגית ועליונה" לקשריה עם ארצות הברית.³⁷ אלבניה תמכה בעקביות בקואליציה למלחמה בטרור שגיבשה ארצות הברית אחרי מתקפת הטרור של ספטמבר 2001, וזאת באמצעות הספקת מודיעין על ארגוני טרור באזור. ארצות הברית גמלה לאלבניה על תמיכה זו במענק של כעשרים מיליון דולר לצורכי הצטיידות ואימונים לצבא האלבני, כדי שיוכל לעמוד במחויבויותיו לנאט"ו.³⁸ תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים", הרלוונטית למעורבותה של אלבניה בנאט"ו, רלוונטית גם לברית של אלבניה עם ארצות הברית, וזאת בשל החשיבות של יכולת הפעולה המשותפת בין שני הצבאות.

האסטרטגיה של אלבניה תלויה בעיקר בארגונים בין-לאומיים ובבריתות. מכיוון שכך, התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" רלוונטית לה ביותר. זאת, בין היתר, לאור העובדה שצבא אלבניה יידרש לתאם ולפעול בקביעות עם הצבאות המתקדמים ביותר בעולם.

שוויץ

מטרת מדיניות החוץ של שוויץ היא "לשמור על העצמאות, הביטחון והשגשוג של המדינה".³⁹ מדיניות זו מבוססת על יישום שלושה עקרונות ליבה: כיבוד שלטון החוק (החוק הבין-לאומי); יחסים טובים עם כל המדינות בעולם (אוניברסליות); אי-השתתפות בעימותים בין-לאומיים המערבים מדינות אחרות (ניטרליות).⁴⁰ בשל עקרונות אלה, השיקולים הביטחוניים של שוויץ מתמקדים בעיקר במניעת

עימותים, בביטחון קולקטיבי ובמבצעים לתמיכה בשלום ואינם כוללים השתתפות במלחמות.

מניעת עימותים נמצאת במקום גבוה בסדר העדיפויות של שוויץ. למרות שאסטרטגיה זאת כוללת גם פעולות צבאיות מוגבלות, היא מחייבת מיומנויות תקשורת ודיפלומטיה יותר מאשר שימוש בנשק מתקדם ובמערכות מידע מתקדמות. אמנם, טכנולוגיית מידע יכולה לסייע להתרעה מוקדמת ולערנות נוכח מצבים שונים, וכן להגביר את הסיכוי להצלחת המשימות, אולם היא אינה יכולה לבוא במקום משא ומתן, הערכות ושיקולים מדיניים, החיוניים למניעת עימותים.⁴¹ לפיכך, הרלוונטיות של "מהפכה בעניינים צבאיים" בתחום של מניעת עימותים הינה מוגבלת.

ביטחון קולקטיבי הוא עדיפות מרכזית נוספת באסטרטגיה השוויצרית. הספרות המקצועית מצביעה על כי תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים" רלוונטית לכמה מהסדרי הביטחון הקולקטיבי, במיוחד נאט"ו. תיאוריה זו סיפקה את הבסיס ל"יוזמת יכולות ההגנה" של נאט"ו, שנתנה מענה יעיל לפערים ביכולות הטכנולוגיות, בדוקטרינות ובמבנה של הארגון.⁴² יתרה מכך, יוזמה זאת חיזקה באופן משמעותי את יכולות ההגנה של מדינות קטנות בנאט"ו, יכולות שחלק ממדינות אלו לא היו מסוגלות לפתח באופן עצמאי.

שוויץ חברה בארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה ולא בנאט"ו, ולמרות שתיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים" עשויה להיות רלוונטית לפעילות גם בארגון זה, לא יהיו לה בו אותן השלכות, משום שהמטרות והעדיפויות שלו שונות מאלו של נאט"ו. לכן, הרלוונטיות של "מהפכה בעניינים צבאיים" הינה מוגבלת גם במקרה זה, במיוחד עקב חוסר היכולת להסביר מדוע הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה לא אימץ אותה שורה של שיפורים שאומצו על ידי נאט"ו, למרות ששני הארגונים ניצבים בפני אותם איומים.

בדומה לספרות על ביטחון קולקטיבי, גם הספרות על "מהפכה בעניינים צבאיים" מכירה בכך שהיתרונות שהתיאוריה מספקת ישימים גם למבצעים תומכי שלום. אלינור סלואן (Sloan) גורסת שהשיפורים הטכנולוגיים הנובעים מ"המהפכה בעניינים צבאיים" יעילים גם למבצעים תומכי שלום.⁴³ סלואן מסבירה, לדוגמה, כי נשק מדויק תורם ישירות למבצעים תומכי שלום, משום שביכולתו למזער נזק משני, וכתוצאה מכך גם להקטין את מספר הנפגעים. יתרה מכך, מודיעין אמין, מעקב ומשימות סיור, שהם חלק בלתי נפרד מלחימה, חיוניים גם כדי לעמוד על מצבם ותנועתם של פליטים, וזאת כדי ליישם מבצעים יעילים לתמיכה בשלום.⁴⁴ התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" רלוונטית למבצעים תומכי השלום של נאט"ו, אולם אינה רלוונטית בהכרח לבריתות צבאיות אחרות, כמו הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, משום שמדובר ביכולות שונות. לפיכך,

הרלוונטיות של "מהפכה בעניינים צבאיים" לשוויון היא מוגבלת, משום שלא הוכח שהיא תורמת למבצעים תומכי השלום של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, ששוויון נוטלת בהם חלק.

לסיכום, תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים" היא בעלת רלוונטיות מוגבלת לאסטרטגיה של שוויון, בראש ובראשונה מכיוון ששוויון אינה זקוקה לפיתוח כוח צבא התקפי או קטלני. כוחות הצבא של שוויון מתמקדים במניעת עימותים, בביטחון קולקטיבי ובמבצעים תומכי שלום – משימות שאינן צבאיות במובן המסורתי של המילה.

הפיליפינים

מדיניות החוץ של הפיליפינים מעוגנת בעקרונות החוק הבין-לאומי, השלום, השוויון והצדק. מטרתה היא להגיע למדיניות חוץ עצמאית באמצעות "שימור ושיפור הביטחון הלאומי, קידום והשגה של ביטחון כלכלי והגנה על זכויות, ותמיכה ברווחה ובאינטרסים הבין-לאומיים של העם הפיליפיני".⁴⁵ מכיוון שהיכולות של צבא הפיליפינים הן עדיין בשלבי פיתוח, הממשלה הפיליפינית נותנת עדיפות לאסטרטגיות של שיתוף פעולה אזורי והסדרי ביטחון משותפים.⁴⁶

המעורבות הבילטרלית והמולטילטרלית של הפיליפינים עם המדינות השכנות בדרום-מזרח אסיה ועם איגוד מדינות דרום-מזרח אסיה (ASEAN) היא קריטית לאסטרטגיה של המדינה, בעיקר בשל משאביה ויכולותיה הצבאיות המוגבלים. אמנם, איגוד מדינות דרום-מזרח אסיה אינו ברית צבאית ואינו מחזיק בכוח צבאי, אך הרפובליקה הפיליפינית נהנית מהתפקידים הדיפלומטיים (משא ומתן ודיאלוגים) והמדיניים (השפעה באו"ם) שהאיגוד ממלא.

הרלוונטיות של "מהפכה בעניינים צבאיים" למדינות דרום-מזרח אסיה מוגבלת להתפתחויות הצפויות רק בעשורים הבאים. זאת, נוכח העובדה שלמרבית המדינות באזור יש המשאבים הדרושים לביצוע שינויים מהותיים ביכולות הצבאיות שלהן. ברית ההגנה ההדדית שחתמה הפיליפינים עם ארצות הברית בשנת 1951 היא עדיין ההסדר הביטחוני המשותף המקיף ביותר של המדינה. למרות הבעיות ביחסים הביטחוניים של שתי המדינות במהלך שני העשורים האחרונים, הברית זכתה לעדנה מחודשת לאחר מתקפת הטרור על ארצות הברית בספטמבר 2001, והתבטאה מאז בתרגילים צבאיים רחבי היקף בשטח הפיליפינים. כדי לפתח את יכולת הפעולה ההדדית בין שני הצבאות, ארצות הברית סיפקה לפיליפינים ציוד צבאי והוציאה לפועל תוכניות אימונים משותפות, שהתמקדו בדיכוי התקוממויות, בלוחמה בטרור, בהכשרה מודיעינית ובפעולות צבאיות-אזרחיות.⁴⁷

השיפור ביכולות הארגוניות והמבצעיות של צבא הפיליפינים התקדם עוד בעקבות שיקום "תוכנית הרפורמה הביטחונית של הפיליפינים" ו"תוכנית לשדרוג

היכולות" – פרויקטים שנתמכו על ידי ממשל הנשיא בוש. גישתה התוקפנית הגוברת של סין באזור הביאה את ממשל הנשיא אובמה להעתיק את מרכז הכובד בברית בין ארצות הברית לפיליפינים מדיכוי מרידות ולוחמה בטרור לחיזוק יכולות ההגנה הימיות של הצבא הפיליפיני. למרות זאת, אין לראות בכך פריצת דרך לעבר שינוי דרמטי בצבא הפיליפינים. ויחד עם זאת, תיאוריית "המהפכה בעניינים צבאיים" רלוונטית מאוד לברית בין ארצות הברית לפיליפינים, שהיא אחת מאסטרטגיות הליבה הקשורות להישרדותה של האחרונה.

לנוכח הנסיבות שתוארו לעיל, "המהפכה בעניינים צבאיים" היא בעלת תועלת לצבא הפיליפינים, וזאת בשל תלותו בסיוע הצבאי האמריקאי. היוזמה לשפר באופן קיצוני את יכולות הצבא הפיליפיני חיונית כדי להבטיח את יכולת הפעולה ההדדית של הכוחות וכדי לחזק את הברית בין שתי המדינות. אמנם, הפיליפינים גם נעזרת בתמיכה מהמדינות השכנות בדרום-מזרח אסיה, אלא שמדינות אלו, וכן איגוד המדינות של דרום-מזרח אסיה, חסרים את היכולת הצבאית לספק הגנה הולמת לפיליפינים מפני איומים חיצוניים.

סינגפור

מדיניות החוץ של סינגפור מתבססת על שלושה יעדים מרכזיים: הישרדות, ביטחון לאומי ורווחה כלכלית.⁴⁸ סינגפור סובלת מנקודות תורפה, ומצב זה, יחד עם גישתה התוקפנית של סין בדרום-מזרח אסיה, גרמו לקובעי מדיניות החוץ של סינגפור ליישם אסטרטגיית גידור הכוללת מגוון של גישות כלכליות, מדיניות וצבאיות, שמטרתן היא לשמר את ריבונותה וביטחונה הלאומי של המדינה.⁴⁹

הישיגה הכלכליים של סינגפור אינם זקוקים להוכחה. התוצר המקומי הגולמי שלה לשנת 2012 הוערך כעומד על 51,709 דולר לנפש – נתון שהופך אותה לאחת המדינות העשירות בעולם.⁵⁰ ממשלת סינגפור ניצלה את יתרונה הכלכלי ופעלה לקידום סחר בילטרלי עם סין. למעשה, היא יזמה שיתוף פעולה כלכלי עם סין עוד בתקופה שלא התקיימו יחסים דיפלומטיים רשמיים ביניהן, קרי משנות השישים ועד תחילת שנות השמונים של המאה העשרים. בנפרד מהסחר, התפתחו קשרים בילטרליים נוספים בין שתי המדינות, שהתבטאו בהשקעות ובהעברת מיומנויות ניהול, כפי שניתן היה להיווכח מהשלמת פרויקט פארק התעשייה סוזוהו (Suzhou) ב-1994.⁵¹ אסטרטגיה זו של סינגפור אפשרה לה להפוך לאחת משותפות הסחר הגדולות של סין בדרום-מזרח אסיה, בעלת חשיבות שעולה על זו של מרבית המדינות באזור. בהיבט זה של האסטרטגיה הסינגפורית אין כל רלוונטיות לתיאוריית "מהפכה בעניינים צבאיים", משום שהקשרים הכלכליים בין סינגפור לסין אינם מערבים סחר באף סוג של נשק או מערכות הגנה.

במונחים של דיפלומטיה, אסטרטגיית הגידור של סינגפור מتركזת בקשרים הן עם סין והן עם ארצות הברית, וזאת באמצעות שימוש במוסדות דוגמת הפורום האזורי של איגוד מדינות דרום-מזרח אסיה (ARF). פורום זה משמש כמנגנון שנועד לחייב את שתי המעצמות להבטיח את שמירת הסטטוס קוו באזור בכל הקשור לחופש השיט, להמשך קיומו של איגוד מדינות דרום-מזרח אסיה, ולהקרנה יציבה של עוצמה.

כפי שצוין לעיל, הרלוונטיות של "מהפכה בעניינים צבאיים" לקשרים המולטילטרליים של סינגפור עם מדינות דרום-מזרח אסיה הינה מוגבלת, משום שהמוסדות המולטילטרליים באזור הם מנגנונים ליצירת איזון עדין, או לחילופין למימוש פעולות שלא יאתגרו ישירות אף מעצמה גדולה באמצעים צבאיים, אלא יעשו זאת באמצעות כלים בלתי צבאיים, וזאת במטרה להביא לעיכוב, למניעה או לסיכול של התנהגות תוקפנית חד-צדדית מצדה.⁵²

צבא סינגפור הוא מרכיב קריטי באסטרטגיית הגידור של סינגפור, משום שהוא פועל כגורם מרתיע במקרה שיתעורר צורך להקרין כוח נגד אימים באזור. הצבא הסינגפורי הוא הכוח הצבאי הכשיר ביותר בדרום-מזרח אסיה, והוא הפנים את תפיסת "המהפכה בעניינים צבאיים" באמצעות שינויים משמעותיים שעברו הפלטפורמות הצבאיות שלו (נושאות טנקים מסוג Endurance), יכולותיו (טכנולוגיה חמקנית ובלתי מאוישת), הדוקטרינות שלו (מ-COIN ועד למבצעים בעצימות גבוהה), והמבנה הארגוני שלו (הכנסת פיקוד ושליטה מבוססי ידע) במהלך עשרים השנים האחרונות.⁵³ משמעותית עוד יותר בהקשר זה היא יכולתה של סינגפור, הנובעת מהצלחתה הכלכלית, להרשות לעצמה רכישת מגוון רחב של ציוד צבאי מתקדם, דבר שהפך אותה לאחת היבואניות הגדולות בעולם של מערכות נשק קונבנציונליות.⁵⁴

השפעת "המהפכה בעניינים צבאיים" על האסטרטגיה של סינגפור היא נרחבת, משום שהפכה לגורם המניע את ממשלת סינגפור לבצע שינויים בכל היבטי הצבא הסינגפורי. אמנם, גידור כולל גם גישות שאינן צבאיות לצורך תמרון מול מעצמות גדולות, אולם קומפלס תעשיית-צבאי אמין הוא, ללא ספק, יתרון אסטרטגי למדינה קטנה כמו סינגפור, וזאת בהתחשב באילוצים ובאתגרים העומדים בפניה בזירה הבין-לאומית.

סיכום ומסקנות

התיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" רלוונטית ככלל למדינות קטנות, מכיוון שהיא חיונית להגנה על ריבונותן ועל יכולתן לקדם אינטרסים לאומיים. עם זאת, רק מעט מהמדינות הקטנות יכולות להרשות לעצמן להשקיע בפועל בשינויים הצבאיים שהיא מחייבת. לפיכך, חלק ממדינות אלו מפתחות אסטרטגיות שונות

שיאפשרו להן להיות מהירות של הטכנולוגיות המהפכניות ולהתאים עצמן למערכת הבין-לאומית המשתנה במהירות.

האסטרטגיות השונות שנסקרו במאמר זה מראות שהתיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" רלוונטית בצורה מוגבלת במקרים שבהם מדינה מיישמת אסטרטגיה של ניטרליות (שוויץ), משום שמדינות ניטרליות אינן נוטות לפתח כוח צבאי התקפי או קטלני. עוד עולה מהמאמר כי לתיאוריה של "מהפכה בעניינים צבאיים" יש חשיבות עבור מדינות קטנות עם תלות גבוהה בארגונים בין-לאומיים (אלבניה), ולכאלו שמקיימות בריתות לצורך הישרדותן (הפיליפינים). התיאוריה רלוונטית מאד למדינות קטנות הנוקטות אסטרטגיה של גידור (סינגפור), משום שהן חייבות להחזיק ביכולת צבאית אמינה למקרים שבהם מוצו כל האופציות המדיניות שאינן צבאיות.

הערות

- 1 Bernard Loo, ed., *Military Transformation and Strategy: Revolution in Military Affairs and Small States*, New York: Routledge, 2009, p. 1.
- 2 Robert Keohane and Joseph Nye, "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, September - October 1998, pp. 87-88.
- 3 Eliot Cohen, "Change and Transformation in Military Affairs," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 27, No. 3, 2004, pp. 395-407.
- 4 המונחים "אסטרטגיה" ו"מדיניות חוץ" משמשים באותה משמעות.
- 5 Miriam Elman, "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard," *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2, 1995, pp. 171-121.
- 6 Loo, *Military Transformation*, p. 4.
- 7 Andrew Krepinevich, Jr., "Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions," *The National Interest*, Fall 1994.
- 8 Elinor Sloan, *The Revolution in Military Affairs Implications for Canada and NATO*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 21-22.
- 9 D. Jordan, et. al., *Understanding Modern Warfare*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 143-146.
- 10 United States Navy, *The U.S. Navy Information Dominance Roadmap 2013-2028*, Washington D.C.: United States Navy, 2013.
- 11 Loo, *Military Transformation*, p. 5.
- 12 U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Information Environment White Article 2013-2028*, Washington D.C., 2013.
- 13 Loo, *Military Transformation*, p. 6-10.
- 14 שם, עמ' 11-12.
- 15 Tim Huxley, "Singapore and the Revolution in Military Affairs," in *The Information Revolution in Military Affairs in Asia*, eds. Emily Goldman and Thomas Mahnken, New York: Palgrave Macmillan, 2004.

- James Mulvenon, "Taiwan and the Revolution in Military Affairs," in *The Information Revolution in Military Affairs in Asia*, eds. Emily Goldman and Thomas Mahnken, New York: Palgrave Macmillan, 2004. 16
- Michael Raska, "Searching for New Security Paradigms: Israel And South Korea's Defense Transformation (1990-2011)," PhD dissertation, Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, 2011. 17
- Dima Adamsky, *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel*, California: Stanford University Press, 2010, pp. 96-97. 18
- David Betz, "The RMA and military operations other than war," in *Military Transformation and Strategy: Revolution in Military Affairs and Small States*, ed. Bernard Loo, New York: Routledge, 2009. 19
- Michael Handel, *Weak States in the International System*, London: Frank Cass & Co., 1990, pp. 52-53. 20
- Nazrin Mehdiyeva, *Power Games in the Caucasus*, London: I.B.Tauris & Co Ltd., 2011, pp. 18-19. 21
- Robert Rothstein, *Alliances and Small Powers*, New York: Columbia University Press, 1968, pp. 39-43. 22
- Annette Fox, *Power of Small States*, Chicago: University of Chicago Press, 1959, p. 2. 23
- Mehdiyeva, *Power Games in the Caucasus*, p. 22. 24
- Stephen Walt, *Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press, 1987, pp. 17-20. 25
- שם. עמ' 32-33. 26
- Kristen Williams, et. al., eds., *Beyond Great Powers and Hegemons*, California: Stanford University Press, 2012, pp. 51-53. 27
- Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, August 2008, p. 163. 28
- Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge*, Policy Studies 16, Washington, D.C.: East West Center, 2005, pp. 2-3. 29
- מצבים גיאואסטרטגים מתייחסים לאתגרים הפוליטיים, הגיאוגרפים והביטחוניים שעומדים בפני כל מדינה בתוך האזור שלה. אסטרטגיית מדיניות החוץ המובילה נקבעת על פי מסמכי ממשלה רשמיים שכל מדינה פרסמה. 30
- Central Intelligence Agency, "Country Profile of Albania," <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html> 31
- Ministry of Foreign Affairs, "Foreign Policy Priorities of Albania", <http://www.punetegashtme.gov.al/al/Misioni/prioritetet> 32
- North Atlantic Treaty Organization, "NATO's relations with Albania", http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48891.htm#key 33
- שם. 34
- General Directorate of Defence Policies, *The Military Strategy of the Republic of Albania* (Tirana, Albania: The Ministry of Defence of the Republic of Albania), pp. 6-7. 35
- Office of Head of Presence, *Presence in Albania Factsheet*, Tirana, Albania: OSCE, 2012. 36
- Ministry of Foreign Affairs, "Foreign Policy Priorities of Albania". 37

- Coordinator of U.S. Assistance to Europe and Eurasia, *Foreign Operations Assistance Fact Sheet*, Washington D.C.: U.S. Department of State, 2013. 38
- State Secretariat, *Swiss Foreign Policy Strategy 2012–2015*, Bern, Switzerland: Federal Department for Foreign Affairs, 2012. 39
- ש.ם. 40
- David Betz, "RMA and military operations other than war," in *Military Transformation and Strategy: Revolution in Military Affairs and Small States*, ed. Bernard Loo (New York: Routledge, 2009). 41
- Sloan, *The Revolution in Military Affairs*, pp. 77–87. 42
- ש.ם. עמ' 91–97. 43
- Joseph Nye Jr. and William Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 2, March–April, 1996, p. 24. 44
- Department of Foreign Affairs, "Philippines Foreign Policy", <https://www.dfa.gov.ph/index.php/articles/2013-04-03-07-46-09>. 45
- Office of the National Security Adviser, *Philippine National Security Policy 2011–2016*, Quezon City: National Security Council, 2011. 46
- Renato De Castro, "Balancing Gambits in Twenty-first Century Philippine Foreign Policy," *Southeast Asian Affairs*, 2011, pp. 236–238. 47
- Amitav Acharya, *Singapore's Foreign Policy, The Search for Regional Order*, Singapore: World Scientific, 2007. 48
- Cheng-Chwee, *The Essence of Hedging*, pp. 176–177. 49
- World Bank, "World Development Indicators," <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. 50
- Cheng-Chwee, *The Essence of Hedging*, pp. 176–177. 51
- Robert Pape, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1, Summer 2005, pp. 9–10. 52
- Ministry for Defence, *Defending Singapore in the 21st Century*, Singapore: Ministry of Defence, 2000. 53
- P. Holtom, M. Bromley et. al. *SIPRI Trends in International Arms Transfers 2012*, Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute, 2013. 54

ניתוח רב ממדי של שיתוף מידע סייבר ארגוני

אבירים זרחיה

התפתחות איום הסייבר מחייבת ארגונים לשנות דפוסי חשיבה ומערכי הגנה בהיבטים רבים. אחד מהם נוגע למדיניות הארגון באשר לשיתוף מידע סייבר עם גורמים חיצוניים ומעבר מתפיסה של ארגון ממודר לתפיסה של ארגון משתף. השיתוף יוצר בעיה מורכבת ומרובת פנים בתחומי הטכנולוגיה, המשפט, התרבות הארגונית ואף הפוליטיקה. הקמת מערך שיתוף משרתת גורמים רבים, ובהם גופי הרגולציה, הממשל, רשויות החוק והביון, יצרני הפתרונות והשירותים ואף הארגונים עצמם, אך גם מעוררת התנגדות מצד גורמים פנים ארגוניים וארגוני ההגנה על הפרטיות.

מטרת המאמר היא להציג את נושא שיתוף המידע בסייבר על היבטיו ואתגריו השונים, לחשוף את הקורא לעולם המושגים המקיף אותו ולהציג תובנות ותחזיות באשר להתפתחות המגמה בעתיד.

מילות מפתח: סייבר, שיתוף מידע, פרטיות, רגולציה, אבטחת מידע, אמן.

מבוא

אחד האתגרים המשמעותיים של ארגונים בעידן הנוכחי הוא ההתמודדות עם איום הסייבר. השימוש המוגבר בטכנולוגיה במגוון ארגונים – ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים – הופך אותם למטרה להתקפות המכוונות לאסוף מידע, לפגוע במידע או להשביט שירותים. התקפות על ארגונים מסחריים עלולות לפגוע במוניטין הארגון, לסכן את נכסיו הרוחניים והפיזיים ולגרום לעלויות כספיות כבדות. התקפות על גופים ותשתיות ממשלתיים וציבוריים עלולות, בנוסף, לפגוע בשגרת החיים של מדינה ואף בבריאות תושביה וביטחונם.

אבירים זרחיה הוא מומחה טכנולוגי להגנה בסייבר בחברת ג'וניפר נטוורקס, מרצה בתחום הסייבר ומתמחה בתוכנית לביטחון סייבר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

במהלך העשור האחרון זלג עולם הפשיעה המסורתי למרחב הסייבר. השכלול בכלי הפריצה ודרכי התקיפה הוביל להיווצרות כלכלת פשיעה חדשה, מפותחת ומשוכללת, בסייבר. תהליך דומה עבר על מרחב הלוחמה בין מדינות, ורבים רואים בסייבר את ממד הלחימה החמישי של שדה הקרב המודרני, בנוסף ליבשה, אוויר, ים וחלל.

ההתמודדות עם איום הסייבר מחייבת השקעה בתשתיות אנושיות וטכנולוגיות בהתאם למדיניות ניהול הסיכונים הארגונית או הלאומית. איכות של מערך אבטחת מידע ארגוני מושפעת מגורמים שונים, שאחד המרכזיים בהם הוא יכולת איסוף וניתוח מידע הן על תעבורת משתמשים לגיטימית והן על התקפות, בין אם הצליחו ובין אם נכשלו. באמצעות יכולת זו ניתן לאתר מראש פרצות במערך האבטחה ולחסום אותן, וכן לזהות התקפות ולהגיב עליהן באופן יעיל ומהיר, ובכך לחסוך מהארגון התמודדות עם תוצאותיהן, או לפחות להקטין את השפעתן.

שיתוף מידע סייבר ארגוני הוא תקשורת של מידע הנוגע לאבטחת הארגון אל ישות חיצונית, במטרה להשיג תועלות הן לארגון המשתף והן לארגון המקבל. שיתוף כזה יוצר בעיה מורכבת ומרובת פנים ומהווה שינוי פרדיגמה בעולם טכנולוגיות המידע (IT). מודל השיתוף יכול להתקיים בתוך אותו מגזר שוק, בין חברות ממגזרים שונים, ואף בין ארגונים ובין גופי ממשל ובין ממשלות שונות. בשנתיים האחרונות נראה כי מתחזקת מגמת השיתוף וכי גופי רגולציה ואכיפת חוק, מקומיים ובין-לאומיים, מקדמים מגמה זו באמצעות הנחייה, עידוד או חקיקה. במקביל מתפתחת תעשייה של פתרונות אבטחה, המבוססת על שיתוף מידע בין גופים.

מטרת המאמר היא להציג את אתגר השיתוף על היבטיו השונים ולחשוף את הקורא לעולם המושגים המקיף את הנושא. המאמר מתבסס על מגוון מקורות אקדמיים, מחקריים, ממשלתיים, טכנולוגיים ועיתונאיים. הוא מציג תחילה את המצב הנוכחי והבעייתיות הנובעת ממנו, ממשיך בניתוח היבטים מעשיים של שיתוף ואופני מימוש, כולל נגיעה ברקע התאורטי של נושא האמון בין גופים, מפרט את התועלות והאתגרים לארגון, מתאר את מרחב ההזדמנויות העסקי, סוקר היבטי חוק, רגולציה ופרטיות, ומציע לסיכום מספר תובנות. רוב הדוגמאות במאמר לקוחות מארצות הברית, שבה מיזמי השיתוף, מאמצי התקינה, פעולות הממשל וסוכנויות הביון ותהליכי החקיקה חשופים ונמצאים במרכז הדיון הציבורי. תהליכים דומים עוברים על מדינות אחרות ובהן ישראל, גם אם אלה אינם חשופים במלואם לעיני הציבור.

ממידור לשיתוף

איום הסייבר מתקיים כממד פשיעה ולחימה משוכלל ומורכב, שהתפתח בשנים האחרונות בשני אפיקים מקבילים: **מרחב האיום וחומרת האיום**. בהיבט **מרחב האיום**, ארגונים נדרשים להגן כיום לא רק על מערכות המחשוב והמידע הפנים ארגוניות, אלא גם על אמצעי הקצה המגוונים שברשות המשתמשים, כגון טלפונים חכמים ומחשבים ניידים, וכן על מערכות תשתית, כגון חשמל ומיזוג אוויר. כל זאת, באופן רציף, בדרך שתאפשר לספק שירותים מכל מקום ובכל זמן, כפי שמצופה מארגון בעידן הנוכחי.

בהיבט **חומרת האיום**, ההתקפות הופכות לקשות יותר לאיתור וכוללות גם אופני תקיפה שאינם מתועדים או ידועים ליצרניות פתרונות האבטחה. כאלה הם, למשל, "מתקפות יום אפס" (Zero Day Attacks)¹ והאקרים המשתפים ביניהם מידע באופן שוטף ובזמן אמת ויוצרים מצב בו כל נקודת תורפה שמתגלה במערכות, או נזקה (Malware), ניתנות לשכפול ולמימוש כמתקפה בצדו האחר של העולם באופן כמעט מיידי. מחקר של מכון RAND שנערך לאחרונה בנושא זה,² מספק ניתוח של האופן בו "השווקים השחורים" של עולם הסייבר בנויים ומתפקדים כמערכת משולבת (Eco-System) בעלת תשתית ומבנה ברורים.

התפתחויות אלו יצרו קושי לארגונים להילחם לבדם את מלחמת הסייבר, וכתוצאה מכך החל תהליך של שינוי בתפיסת ההגנה שלהם. ברוב הארגונים, למעט אלה הכפופים לרגולציה ומערכות צבאיות־ממשלתיות, תפיסת ניהול אבטחת המידע התאפיינה בנתק מוחלט מארגונים אחרים, הן בהיבט הטכנולוגי של מערכות המידע ואבטחת המידע והן בהיבט של שיתוף מידע על אירועי סייבר ואבטחה. המידע על התקפה או ניסיון התקפה, וכן תוצאות הניתוח שלו, נשמרו בתוך הארגון, סווגו והופצו לתפוצת נמענים פנים ארגונית מוגבלת בלבד. גילוי המידע לצד שלישי נתפס כסיכון לארגון, העלול להוביל לפגיעה במוניטין, לחשיפה משפטית ועוד.

לאחרונה אנו עדים לשינוי התפיסה, כאשר ארגונים ורשויות רבים שוקלים לנטוש את אסטרטגיית הארגון הממודר³ לטובת מודל של שיתוף מידע עם גופים אחרים (Information Sharing). שיתוף מידע סייבר בין גופים, בדומה לזה המתקיים בין האקרים בצד ההתקפי, יצור מצב בו, למשל, מעטפת הגנה שנוצרה בארגון מסוים כדי להתמודד עם איום שהתגלה, תופץ כחיסון לארגונים אחרים, או לפחות כמידע שיעלה את רף הערנות והמודעות שלהם לאיום הספציפי.

העלויות הגבוהות המושטות על הארגון כדי שיוכל לעמוד ברף הנדרש להספקת מעטפת הגנה יעילה במשאבי זמן, אנשים וטכנולוגיה, יוצרות אינטרס ארגוני לשיתוף מידע והעברת חלק מהעלויות הללו לצד שלישי. מחקר שנערך בארצות הברית בנושא זה,⁴ מנתח את הקשר בין שיתוף מידע סייבר ובין עלויות

האבטחה הארגונית. ממצאי המחקר מראים כי חברות ששיתפו מידע נדרשו להשקעה כספית קטנה יותר במערך האבטחה, כדי להגיע לרמת הגנה זהה לזו של חברות שלא שיתפו מידע. מכאן שניתן להגיע לחיסכון כספי ישיר לארגון, בין היתר כתוצאה מהשיתוף. המדובר, לדוגמה, באיסוף ובהזנת מודיעין פרואקטיבי על חולשות והתקפות צפויות, בחיסון מפני התקפה שהתרחשה בארגון אחר, בשימוש באנשי מקצוע שיעזרו בניתוח אירועי אבטחה, ועוד.

סיבה נוספת לשינוי התפיסה הארגונית ביחס לשיתוף מידע הן התועלות העסקיות הישירות והעקיפות הנובעות מעמידה בסטנדרטים ורגולציות. במגזרים חיוניים מסוימים, כמו פיננסים, בריאות, אנרגיה ותקשורת, נדרשים ארגונים, כולל פרטיים, לאפשר למדינה פיקוח טוב יותר על התנהלותם, וזאת במספר היבטים. ברוב הרגולציות נכללת, בין היתר, דרישה לשיתוף מידע בין הארגון ובין רשות מפקחת כלשהי בכל הנוגע לאירועי סייבר או ניסיונות תקיפה. בצד החובות, ישנן גם תועלות ישירות ועקיפות לארגון מהרגולציה: ארגון פיננסי הפועל תחת רגולציית באזל III⁵ – תקינה המתייחסת לגופים פיננסיים ומחייבת, בין היתר, שקיפות של סיכונים תפעוליים ובהם גם אירועי אבטחה מול הרגולטור – מחויב בהקצאת הון בהתאם לרמת הסיכונים שלו⁶, ויכול לשפר רווחיות על ידי הקטנתם. דוגמה לתועלת עקיפה ניתן למצוא בארגון המספק שירותים, שמתאפשר לו להתמודד במרכז ממשלתי המחייב עמידה בתקינת ISO-27032⁷, הכולל אף הוא מתווה לשיתוף מידע.

עקרונות טכנולוגיים בשיתוף מידע

שיתוף מידע בין ארגונים באופן מאובטח הוא אתגר טכנולוגי ותפעולי בהיבטים רבים, החל מרמת הגדרת המטרות והמדיניות וכלה ברמת המימוש והשימוש. מתודות לפתרון האתגר צריכות לכלול איזון בין המרכיבים הבאים: היכולת לתמוך במספר גדול של ארגונים ולהוסיף אותם בקלות למיזם השיתוף (Scalability); היכולת לעשות שימוש במידע לאחר בדיקת מתאם (קורלציה) וניתוחו קרוב לזמן אמת במטרה להפיק תועלת מרבית ממנו (Usability); מערך בקורות המבטיחות את קיום שלושת העקרונות הבאים: סודיות, שלמות וזמינות (Confidentiality, Integrity, Availability – CIA)⁸. השלבים בבניית מערך לשיתוף מידע כוללים, בין היתר, הגדרת המטרות והמשתתפים, זכויות וחובות הארגונים החברים במיזם, ארכיטקטורה טכנולוגית, מודל אמון ובקורות ותהליכי עבודה.

שיתוף המידע בין ישויות שונות מחייב יצירת מערכת אמון ביניהן, כדי שניתן יהיה להבטיח כי המידע נכון ושלם וכי ניתן להפיק ממנו תועלת. זהו הבסיס האקדמי והתיאורטי לכל המודלים השימושיים והדוגמאות הנדונים במאמר. מרחב הדיון והפתרונות בנושא האמון משתרע בין רמת הרכיבים בתוך מוצר כמו

מחשב, דרך שילוב מוצרים שונים בתוך אותה מערכת, ועד לאמון בין מערכות שונות בארגונים שונים, כמו למשל מסחר באינטרנט. גופי תקינה, כגון Trusted Computing Group (TCG),⁹ עוסקים במגוון היבטים של הנושא, אך שיתוף מידע סייבר הוא אתגר שהמודלים הקיימים לא סיפקו לו מענה שלם, ומכאן גם הצורך בחשיבה ותקינה נפרדות לנושא זה.

ניתן לזהות שלוש ארכיטקטורות עקרוניות לבניית תשתית שיתוף המידע,¹⁰ שיש לבחור באחת מהן בשלב ייזום השיתוף. הארכיטקטורה הראשונה היא תפיסה של מרכז וקצוות (Hub and Spoke), המבוססת על אתר מרכזי המקבל את המידע מארגוני הקצה ומפיץ אותו לאחר היתוכו כשהוא מותאם לצרכנים השונים.¹¹ המרכז משמש כמסלקה המגנה על הפרטיות ועל הקניין הרוחני של כל ארגון, והיכולת לנתח בו כמות גדולה של מידע בצורה יעילה, מתאפשרת בין היתר בזכות ההתפתחות הטכנולוגית המואצת בתחום ה־Big Data.¹² זו מאפשרת עיבוד וניתוח כמויות מידע גדולות ומהווה אבן יסוד בבניית יכולת להיתוך מידע ממקורות שונים. חסרונות המודל הם בעיקרם תוצר של התפיסה הריכוזית שלו: אתגרי גודל, תלות באתר המרכזי למבצעים המערך, שיהיו בעיבוד המידע והפצתו ועוד.

הארכיטקטורה השנייה היא של פרסום לכל (Post to All), בה מתבצעת הפצה ישירה בין הארגונים. ארכיטקטורה זו מחייבת בהכרח תשתית ניתוח בארגונים, מכיוון שההפצה היא של מידע גולמי ולא של מידע לאחר היתוך. הארכיטקטורה השלישית משלבת בין שתי הקודמות, תוך ניצול היתרונות היחסיים בכל אחת מהן, אך במחיר מימוש מסובך ויקר יחסית.

מימוש השיתוף צריך להתבצע מבחינה טכנולוגית תוך שמירה על נכסי הארגון ופרטיותו, וזאת בשתי רמות: הראשונה היא שליטה על תוכן המידע המועבר (Information Control), המתבצעת בארגון עצמו כחלק מהגדרות האובייקטים אותם משתפים, וצריכה להיות מתוקנת בתסדיר (פורמט) מוסכם. חלק מהגדרות אלו נועדו להלבין את מקורות המידע כפי שקורה בעולם המודיעין, כך שלא ייחשפו פרטים שאינם הכרחיים אל מחוץ לארגון. הרמה השנייה היא הגבלת גישה למידע, הכוללת שליטה על מערך ההפצה שלו, לאן הוא מועבר ומי רואה אותו, וצריכה להתבסס על פרוטוקול שיתוף מתוקן.

בחירה עקרונית נוספת שיש לבצע היא בין מודל שיתוף אוטומטי למודל שיתוף ידני. משמעות השיתוף הידני היא שגורם מורשה בארגון, בעל נגישות למערכת השיתופית, יזין ויקבל מידע אליה וממנה וישלוט בגישה למידע. למודל הידני חיסרון בולט – הגורם האנושי, המהווה חסם וצוואר בקבוק, בעיקר כאשר הארגון נמצא תחת מתקפה. חסרונות נוספים הם הקושי לשמור על עדכניות המידע לאורך זמן וחשיפתו לטעויות אנוש.

שיתוף אוטומטי מחייב להחליט תחילה על תסדיר אחיד ומנומל של מידע, על מערכת חיישנים בארגון שתאסוף ותחלק אותו, על מערכת קבלת התרעות מקומית, ועל מימוש בקרות קפדני שנועד למנוע זליגת מידע שלא היה צריך להישלח. דרך זו מאפשרת להתגבר על המגבלות הקיימות בשיתוף הידני. יחד עם זאת, היא מחייבת התמודדות עם תרחישי התקפה אליהם חשוף מערך השיתוף האוטומטי, כמו הרעלת בסיס הנתונים השיתופי במידע כוזב (Database Poisoning).¹²

קיימות מספר פעילויות תקינה בסוגיה זו, אשר המתקדמת שבהן, שגם אומצה על ידי משרד ההגנה של ארצות הברית, כוללת תסדיר שיתוף מידע סייבר בשם Structured Threat Information eXpression (STIX™).¹³ מגדיר מבנה רשומה, ובה מידע הנוגע למשתמש ו/או תעבורה הנשלחת באופן יזום מהארגון אל ישות חיצונית או מישות חיצונית אל הארגון, כשהיא מכילה מגוון פרטים מובנים על אירוע אבטחה. תקינה נוספת הרלוונטית למיכון השיתוף קרויה Trusted Automated eXchange of Indicator Information (TAXII™),¹⁴ והיא כוללת מבנה מסרים ופרוטוקולי רשת התומכים בהעברת מסרים מסוג STIX בין הישויות השונות. ישנם מספר פרוטוקולים משיקים נוספים, תחת ארכיטקטורת מעטפת הקרויה Cyber Observable Expression (CyBOX),¹⁵ הנתמכים על ידי משרד ההגנה האמריקאי כחלק מהמאמץ למיכון השיתוף.

נראה כי מרבית המודלים התיאורטיים המוצעים באקדמיה,¹⁶ או המודלים השימושיים המוצעים על ידי מכוני מחקר שונים,¹⁷ מבוססים על מימוש אוטומטי, אָמון וארכיטקטורת שיתוף של מרכז וקצוות. מאמצי התקינה שהוזכרו לעיל תואמים את רוח המודלים האקדמיים והשימושיים, כך שנראה כי יש קונצנזוס מבחינה טכנולוגית סביב הדרך הנכונה לבניית מערך כזה. ואכן, גופים משמעותיים כמו משרד ההגנה האמריקאי פועלים לקידום המיזמים על פי מתווה זה.¹⁸ יחד עם זאת, הדרך למימוש שיתופי מידע אפקטיביים עדיין ארוכה, עקב ריבוי האתגרים הטכנולוגיים, העסקיים, התפעוליים, המשפטיים, ויש שיאמרו אף המוסריים, העומדים בפני מיזם השיתוף.

תועלות וסיכונים בשיתוף מידע

כדאיות השיתוף משתנה בהתאם למפת האינטרסים של הגופים המעורבים השונים. במקרה של ארגונים עסקיים, השיתוף מאפשר הגדלת רמת האבטחה וקיצור זמן התגובה להתקפה או לחיסון מפני התקפה עתידית אפשרית. זאת, באמצעות קבלת התראה מראש מהישות המרכזית ועזרה בזיהוי, ניתוח והתמודדות עם מתקפות. ניסוי שערך צוות חוקרים מדרום קוראיה מצא סימוכין להערכה זו.¹⁹ השיתוף גם מאפשר את הקטנת הוצאות האבטחה של הארגון, וזאת

כתוצאה ממיקור חוץ, חלקי לפחות, של הניתוח והתגובה לצד שלישי. כמו כן, הארגון עשוי ליהנות מהקלות של הרגולטור כתוצאה מהגדלת השקיפות ועמידה בחובת הדיווח ובתנאים נוספים.

במקרה של מגזר יצרני הפתרונות והשירותים, מדובר בפלח שוק חדש, מוטה טכנולוגיה ובעל פוטנציאל גידול, היכול לבדל את עצמו באמצעות יצירת יתרונות תחרותיים בני קיימא. אחד השירותים העיקריים שמגזר זה יכול להציע הוא זיהוי דפוסי תקיפה אפשריים והפצת חיסונים והתראות לארגונים, וזאת על בסיס היתוך מידע של התקפות ומתקיפים שנאסף מהארגונים עצמם.

במרחב המדינתי, כדאי לגופי הרגולציה, הממשל והביון לעודד את מגמת השיתוף, מכיוון שבכך הם מגדילים את השקיפות של הארגונים, מקבלים תמונת מצב רחבה על זמינות השירותים ואמינות המידע, מבצעים אנליזות על פני רשתות וארגונים שונים לזיהוי דפוסי תקיפה שהתממשו או עלולים להתממש, ומאפשרים יכולת תגובה מהירה, תוך הפצת מידע לארגונים אחרים במטרה לחסן אותם. ניתן להניח כי לגוף הגנה מדינתי שזהו תחום עיסוקו יש יכולת גבוהה יותר מאשר לגופים פרטיים, לבנות כשירות טכנולוגית גבוהה של אנשיו ולשמור עליה, וכן את הרצון לשותף ארגונים אחרים במשאבים האנושיים והטכנולוגיים שברשותו. השיתוף הוא אינטרס לאומי מובהק, המאפשר לממשל להילחם את מלחמת הסייבר הלאומית ולהכות בפשיעה הקיברנטית באופן יעיל יותר, וכן ליצור שליטה בזמינותן של תשתיות לאומיות, ציבוריות ופרטיות קריטיות. דוגמה למימוש רגולציה בעלת תפיסה דומה, אך בתחום אחר, ניתן למצוא בהנחיות המשרד להגנת הסביבה בישראל בעניין פליטת מזהמים מתעשייה, המחייבות מפעלים בניטור ובדיווח רציפים ומקוונים של נתוני איכות האוויר בארובות ובמקורות מזהמים אחרים.²⁰ על אף היתרונות שפורטו לעיל, ישנם מספר סיכונים הקשורים ישירות לשיתוף מידע סייבר בין ארגונים. ניתוח הסיכונים הללו צריך להתבצע במסגרת אסטרטגית ניהול הסיכונים הארגונית, ולכלול את הסבירות של כל סיכון, את ההשפעה שלו, את הבקורות הנדרשות לשליטה בו ואת הדרכים לצמצם אותו. לדוגמה, הדרך להפחתת הסיכון לחשיפה משפטית לתביעות בגין גילוי מידע פרטי או עסקי, היא באמצעות חוקים ותקנות המעניקים הגנה משפטית של הממשל או הרגולטור. דוגמה נוספת היא הסיכון לאובדן נכסי מידע ארגוניים כתוצאה משיתוף לא מבוקר. הדרך להקטין סיכון זה היא באמצעות שימוש בתבנית שיתוף מובנית ומתוקנת שאינה כוללת מידע רגיש, וכן בבלמים נוספים, כמו הנחייה, רגולציה או חקיקה, שיחייבו את הארגון להסיר מידע פרטי או עסקי מהמידע שנועד לשיתוף לפני שליחתו.

הזדמנויות עסקיות

התפתחות איום הסייבר ושינוי תפיסת השיתוף של ארגונים מהווים הזדמנות עסקית ליצרני פתרונות טכנולוגיים, לגופי אינטגרציה ולספקי שירותים, שיכולים למנף את בסיס המוצרים, הידע והשירותים שלהם כדי ליצור ערכים מוספים סביב אתגר השיתוף.

אחת הדוגמאות להזדמנות כזאת נוגעת לאתגרים שמעמידות טכנולוגיות התקפה חדשניות, כמו התקפה מתוחכמת ועקבית (Advanced Persistent Threat – APT),²¹ או ניצול פרצות אבטחה שאינן ידועות או שלא סופק להן עדיין פתרון. שתי הטכנולוגיות ההתקפיות הללו מורידות מעילותם של מנגנוני ההגנה המסורתיים,²² אך ניתן לפצות על כך, במידה מסוימת, באמצעות שירות אבטחה שיתופי בין-ארגוני. שיתוף כזה מאפשר זיהוי אנומליה בענן והשוואה של אירועים ארגוניים לא רק אל מול בסיס ההתנהגות באותו ארגון, אלא גם אל מול ארגונים דומים אחרים, ובכך הוא מחדד את מנגנון הזיהוי ומקטין את הסיכון שתעבורה תקינה תזוהה בטעות כחריגה. בנוסף לכך, לאחר זיהוי התקפה או תוקף בארגון מסוים, ניתן להפיץ את מרכיבי הזיהוי או את החיסון ליתר הארגונים, ובכך למנוע התקפה דומה אצלם.

מספר יצרני מערכות אבטחה מספקים פתרון לשיתוף מידע סייבר המבוסס על תשתית איסוף מידע מבוזרת, וזאת באמצעות מערך מבחנים (Probes) המשמשים לעיתים גם כ"מלכודות דבש" למתקיפים. אלה מותקנים בארגונים ואצל לקוחות קצה או בצמתים מרכזיים באינטרנט השייכים ליצרן. תשתית זו אוספת מידע בזמן אמת על התקפות ותוקפים, בחתכים של מיקום גיאוגרפי וסוג ההתקפה, ומפיצה אותו כשירות לארגונים החברים בשיתוף. המערכת מהווה בסיס נתונים מבוסס שיתוף בענן על תוקפים ו/או התקפות, ולעיתים אף כוללת רכיב של סינון וחסיומה המתבסס על המידע המתעדכן באופן דינמי.

במקרה של ספקיות שירותי תקשורת ואחסון על גבי תשתית ענן, השיתוף מהווה הזדמנות להקטין את שיעור העזיבה של לקוחותיהן, וזאת באמצעות מתן עוד רובד אבטחה כערך מוסף.²³ הפתרון באמצעות ענן המשותף לכל הארגונים המתארחים מאפשר לספק השירותים, לאחר שזיהה התקפה בארגון אחד ועצר אותה, לטייב את מדיניות האבטחה עבור יתר הארגונים במטרה למנוע את הישנותה.

הזדמנות עסקית נוספת הקשורה ישירות למיזמי שיתוף היא בניית פתרון לאיסוף, ניתוח והפצה של מידע סייבר ברמה לאומית או מגזרית. למספר חברות אינטגרציה בעולם יש פתרון כולל ליצירת תמונת מצב, ניתוח אירועים, הפצת חיסונים, סימולטור אימונים ורכיבים נוספים, כמקובל במערכות צבאיות וציבוריות גדולות. כמו כן, יש יצרניות של פתרונות בצורת האזנה וניתוח מעמיק של התעבורה

(Deep Packet Inspection), המאפשרים לספקיות שירותי התקשורת לשותף מידע באופן סלקטיבי עם רשויות החוק, כדי שאלו יוכלו להאזין לרשתות הטלפוניה והאינטרנט ולדלות מתוכן איומים. חלק מהחברות הללו אף מספקות את רכיב הפתרון שאחראי לניתוח המידע, המבוסס על לוגיקה חכמה וכולל אנליזה לכמות עצומה של מידע הנאסף ממקומות שונים, חקר אנומליות וקורלציות בין אירועים. ניתן להניח כי גל החדשנות הטכנולוגית בעולם של פתרונות ההגנה יימשך, מתוך צורך להתאים את מערכי ההגנה לאיומי הסייבר הקיימים והמתהווים. בנוסף ניתן להניח כי רעיון השיתוף, התופס מקום גדל והולך במדיניות ההגנה של ארגוני מפתח, ימשיך להוות הזדמנות עסקית לגורמים המסחריים הפועלים בתחום זה.

היבטי רגולציה ופרטיות

ישנם תחומים בהם הרגולטור ו/או החוק מחייבים כבר היום שיתוף מידע הנוגע לסיכוני סייבר ולאירועי סייבר, ונראה כי מגמה זאת הולכת ומתעצמת. זאת, נוכח הצורך של ממשלות להקים מערך הגנה לאומי ללחימה בפשיעה הקיברנטית, וכן ליצור שקיפות של אירועי סייבר בחברות ציבוריות או במגזרי שוק אסטרטגיים, כגון תקשורת, פיננסים ובריאות. כמו כן, רגולציות שונות, כגון בזל III ו-ISO-27032, מעודדות את שיתוף המידע בין הארגונים לרשויות, הן באמצעות הנחייה והן באמצעות הצעת תועלות והקלות כלכליות לארגונים המשתפים פעולה בנושא זה. מאמר המנתח את שקלול התמורות בין השקעות באבטחת מידע בגופים פיננסיים ובין שיתוף מידע סייבר,²⁴ מגיע למסקנה כי כדאיות השיתוף בין ארגונים גוברת ככל שיש תלות הדדית ביניהם, וכי ככל שהשיתוף בין גופים אלה גדל, כך קטנה ההשקעה שהם צריכים להשקיע באבטחת מידע. בשווקים מגזריים רבים (פיננסים וטלקומוניקציה למשל), הקישור בין הארגונים חיוני לתפקודם השוטף, ופגיעה בארגון אחד עלולה לפגוע בקלות גם בתפקודו של ארגון אחר. דוגמה לכך ניתן לראות בביצוע העברה פיננסית בין בנקים או בשיחת טלפון העוברת בין רשתות השייכות למפעילים שונים.

ארגונים דומים חולקים גם אתגרים משותפים, ולעיתים כאלה הייחודיים להם. לדוגמה, לארגוני הבריאות אתגר ייחודי של התמודדות עם התקפות סייבר על ציוד רפואי. שיתוף בין ארגונים אלה באיסוף מודיעין או בנוהלי הקשחה של ציוד כזה, יחסוך השקעות שכל אחד מהארגונים היה צריך לבצע בנפרד.

מספר מדינות חשפו את כוונתן להקים מערכי סייבר לאיסוף מידע, הכולל שילוב של גופים ממשלתיים וגופים פרטיים/ציבוריים בעלי חשיבות לאומית.²⁵ מהות המהלך היא יצירה של תמונת מצב סייבר כוללת, יכולת למתן מענה בכוח אדם איכותי במקרה של מתקפה, וכמובן הפצה מיידית של חיסון או מידע על מתקפה לכל הארגונים הכפופים. כאמור, הבסיס הטכנולוגי ליצירת מערך כזה

עשוי לחייב חקיקה ומצריך שיתוף מידע סייבר בין הארגונים, הקמת מרכז המשמש להיתוך המידע ויישום מנגנוני שמירה על נכסים ארגוניים ועל פרטיות.

ממשלת בריטניה הקימה מיזם שיתוף בשם Cyber Security Information Sharing Partnership (CISP), כחלק מתוכנית לאומית להתמודדות עם אתגרי הסייבר.²⁶ המיזם כולל כבר כיום יותר מ-250 ארגוני מפתח, וכן את רשויות החוק, ומטרתו היא להגדיל את היכולת להתמודד עם טרור ופשעה קיברנטיים. בארצות הברית פועלים מתחילת שנות האלפיים מיזמים לשיתוף מגזרי בתחומים שונים, כגון בריאות, פיננסים ועוד, הנקראים Information Sharing and Analysis Centers (ISAC). רוב המיזמים הללו פועלים בבעלות ובמימון הארגונים החברים בהם, אך לאחרונה הם זוכים לגב טכנולוגי ואף מימוני של משרד ההגנה של ארצות הברית, המכיר באינטרס של הממשל להיות מעורב בנושא. דוגמאות למעורבות כזו הן מתן גישה למרכז התגובה הממשלתי להתקפות סייבר (US-CERT)²⁷ והקמת מיזם אב שמטרתו לאחד את המידע הבין-מגזרי בארצות הברית למארג אחיד.²⁸ גם בישראל הוקם זה מכבר גוף ביטחוני בשם הרשות הממלכתית לאבטחת מידע, המופקד על הנחיה מקצועית של הגופים האזרחיים שתחת אחריותו בתחום אבטחת תשתיות מחשב חיוניות מפני איומי טרור וחבלה, אבטחת מידע מסווג והתגוננות מפני איומי ריגול וחשיפת מידע. כמו כן, פועל בישראל מטה הסייבר הלאומי, שבין יתר תפקידיו פועל לגבש יוזמות להקמת מרכזי שיתוף מגזריים בתחומים שונים, כמו אנרגיה, פיננסים ובריאות, ולהקמת מרכז לאומי לתגובה לאירועי סייבר.

ברור כי לחימה בפשיעה או בטרור קיברנטיים, שמטבעם חוצים גבולות גיאוגרפיים ופוליטיים, ניתנת לביצוע רק באמצעות שיתופי פעולה טכנולוגיים ומשפטיים בין מדינות. מיזם אחד כזה הוא תוכנית לשיתוף פעולה מחקרי בתחום הסייבר שניזומה על ידי נאט"ו והאיחוד האירופי.²⁹ מיזם נוסף הוא תשתית שיתוף המוקמת בנאט"ו, ומתאפיינת באוטומציה של המידע על בסיס STIX, מתוך מטרה לאפשר שיתוף בין ארגונים שונים במדינות החברות בברית.³⁰ בהיבט המשפטי, נוסחה ונחתמה אמנת בודפשט שנועדה לתאם בין מערכות החקיקה של המדינות החברות באיחוד האירופי, לשפר את שיטות החקירה המשולבת ולהגביר את שיתוף הפעולה בהתמודדות עם פשעי מחשב.

מאמר הסוקר שיתוף פעולה בין-לאומי בהגנה על תשתיות קריטיות מפני התקפות סייבר³¹ מאשש את הסברה כי סיכויי ההצלחה של מיזם שיתוף המידע גוברים גם במישור הבין-לאומי, אם הישויות החברות הן בעלות אינטרסים ותפיסות תרבותיות ופוליטיות דומות. שיתוף מידע בין גופים שונים מהווה מטבעו אתגר בהיבט השמירה על סודיות, מכיוון שהוא מחייב הגדרה של גבולות השיתוף ובקורות שיוכלו להבחין בין מידע פרטי או פנים ארגוני ובין מידע שניתן לשתף בו.

במהלך השנים זוכות ממשלות לשיתוף פעולה שקט, הנאכף לעיתים בחקיקה, מצד ספקי שירותים, תשתיות ואפליקציה, וזאת הן לצורכי ביטחון לאומי והן לצורכי לחימה בפשיעה. התופעה הולכת ונחשפת בתקופה האחרונה, במיוחד לאחר שה"גארדיאן" הבריטי פרסם, על בסיס הדלפה של אדוארד סנודן, כי ה־NSA האמריקאי מאזין לתעבורה של חברות אמריקאיות מובילות, במסגרת תוכנית בשם PRISM.³² בנוסף חשף העיתון כי גוף המודיעין הבריטי המקביל ל־NSA מנטר את תעבורת האינטרנט על גבי תשתיות הסיבים האופטיים בממלכה,³³ וכי סוכנות הביון הפנימית בבריטניה, MI5, מתכוונת לפרוס אמצעים טכנולוגיים המאפשרים ביצוע סינון למילות מפתח ולמידע נקודתי בכל תעבורת המידע במדינה.³⁴ חשיפת המידע על תוכניות ההאזנה של ארצות הברית העלתה לכותרות שם את נושא ההגנה על הפרטיות וגבולות הכוח של הממשל בהתנהלותו מול האזרח, וכן את האפשרות להטלת סנקציות משפטיות על הגורמים המשתפים מידע. עד כה דחה בית המשפט העליון בארצות הברית תביעות נגד ענקיות הטלקום המקומיות ואשרר את חוקיות העברת המידע האינטרנטי ושיחות טלפון לרשויות הביון והחוק.³⁵ עם זאת, האפשרות לתביעה נגד ארגון המשתף מידע מהווה חסם לשיתוף, ואותו מעוניין הממשל להסיר.

החל מסוף שנת 2011 מקודמת בארצות הברית חקיקה העוסקת בשיתוף מידע בתחום הסייבר,³⁶ שמטרתה לאפשר לחברות פרטיות וציבוריות לשתף מידע בזמן אמת עם הממשל ועם ארגוני ביון ואכיפת החוק, אם יבחרו בכך וכחלק ממלחמת הסייבר, וזאת מבלי להסתכן בתביעות משפטיות על הפרת סודיות או פרטיות. הצעת החוק עברה בבית הנבחרים, הועברה לסנאט ומשם להתאמות בוועדה לענייני מודיעין,³⁷ והיא נמצאת עדיין בתהליך החקיקה. המתנגדים לחוק טוענים כי הוא מפר את התיקון הרביעי לחוקה,³⁸ הקובע תנאי סף לחיפוש ולקבלת מידע פרטי על אזרח, כמו למשל צו שופט וסיבה מוצדקת לחיפוש. לדבריהם, החקיקה תאפשר לרשויות הביון לקבל מידע פרטי או עסקי מספקיות תשתית ותוכן ללא הבלמים המופיעים בתיקון לחוקה. גם ברשתות החברתיות ובמרחבי האינטרנט בארצות הברית קיימות התארגנויות העוסקות בבעייתיות של החוק המוצע³⁹ ומנסות לגייס את הציבור להתנגד לו ולמנוע את אישורו הסופי.

המתח בין התומכים בחקיקה לשיתוף מידע סייבר ובין המתנגדים לה אינו ייחודי רק לתחום זה, אלא נוגע לכל נושא הפרטיות בממשק שבין המדינה לאזרחיה ולמידת המעורבות של "האח הגדול" בחייהם. דוגמאות לעימות דומה הן מיזם המאגר הביומטרי של ממשלת ישראל הנתקל בביקורת רבה, ומיזם העיר החכמה של בריטניה, הכולל רישות העיר במצלמות ותוכנות לזיהוי פנים.

תובנות לסיכום

המגמות בהתפתחות איום הסייבר העכשווי כוללות שימוש במתודולוגיית תקיפה מכוונת מטרה ולא רק אקראית, דילוג על פני גבולות גיאוגרפיים ומשפטיים, ניצול פרצות אבטחה שאינן ידועות ושימוש בפיסות קוד מודולרי עוין במרחב הקיברנטי. הצד התוקף מתחזק קהילה משגשגת, בעלת מבנה, סדר פנימי ומערכת פיננסית תומכת, המאפשרים שיתוף קל ומהיר של מידע התקפי. נראה כי מימוש מודלים של קהילה גם בצד ההגנתי, ומעבר מפרדיגמת הארגון המבודד למיזם של שיתוף מידע, יובילו לתוצאות טובות יותר גם בתחום המגננה מפני התקפות סייבר. בראייה רחבה יותר, אחד המשאבים המשמעותיים ביותר המתהווים במאה ה-21 הוא חוכמת ההמונים והקהילה (The wisdom of crowds). ניתן לראות דוגמאות לכוחה של חשיבה משותפת בתחומים רבים, ותחום הסייבר אינו יוצא דופן בהיבט זה. המעבר למודלים של שיתוף נתמך על ידי אחדות אינטרסים של מרבית כוחות השוק המעורבים, ובהם גופי הרגולציה, הממשל, רשויות החוק והביון, יצרני הפתרונות והשירותים, ואף הארגונים עצמם. כדאיות השיתוף עם גורמי חוץ היא, בין היתר, תוצר של חוסר היכולת של הארגון הבודד להילחם את מלחמת הסייבר לבדו. היא תורמת לא רק לחיזוק משמעותי של מערך האבטחה והשרידות שלו, אלא גם להצלחתו העסקית, עקב חיסכון בהשקעות, תעדוף על ידי הרגולטור ועוד. ארכיטקטורות הפתרון והתקנים המתפתחים יאפשרו ליצור בעתיד מעטפת טכנולוגית לקישור בין ארגונים, תוך שמירה על נכסי הארגון. הם גם יתמכו בקישור בין מימושים נפרדים של שיתוף, שיוכלו להתחבר אחד לשני לכדי מארג היררכי של מידע, כמו למשל שיתוף בתוך שוק מגזרי שיתממשק לשיתוף ברמה הלאומית. חלק מהצלחת כל תהליך של תקינה תלוי בכוחות השוק התומכים בו. במקרה זה נראה כי גורמי הממשל בארצות הברית, ובראשם משרד ההגנה, מקדמים את התהליך בנחישות. עם זאת, לא נראים עדיין מימושי שיתוף מידע אפקטיביים בקנה מידה גדול, וזאת עקב ריבוי אתגרים שאינם בהכרח טכנולוגיים, ולעיתים גם גישה שמרנית של מקבלי ההחלטות בארגונים. עם הבשלת התחום, אנו צפויים לראות תחילה שיתופים בין גופים דומים באותו המגזר, ובהמשך – מימוש שיתופי מידע בקנה מידה גדול יותר. אחדות אינטרסים, תרבות ארגונית דומה ויחסי תלות בין ארגונים מגדילים את סיכויי ההצלחה של המיזם ומפחיתים מהסיכונים שבו. שניים מהחסמים הבולטים לשיתוף הם החשש של ארגונים מפני קישור מערכות שעלול לחשוף מידע פנים ארגוני רגיש לגופים מתחרים, והחשש מפני קבלת מידע סייבר לא תקין עקב הרעלת בסיס הנתונים המשותף, דבר העלול לגרום לפגיעה בשירות. ניתן להקטין את הסיכון בשני החסמים באופן משמעותי

באמצעים טכנולוגיים ובתקינת תהליכים ופרוטוקולים שימומשו בישות השיתוף המרכזית.

האתגר הגדול יותר ניצב בפני ארגונים שהמהות העסקית שלהם נוגעת לנושא הסייבר, כמו יצרני פתרונות אבטחה, מוצרי ושירותי תוכנה או גופי הפרויקטים והאינטגרציה הגדולים בתחום זה. השאלה היא האם ניתן לגבש מודל עבודה כדאי בין יצרנים אלה, כך שישתפו ביניהם מידע סייבר, וזאת למרות שנושא האבטחה והסייבר הוא חלק מהתחום בו הם מתחרים. מודל כזה יצטרך לכלול בהכרח שילוב יסודות הן של תחרות והן של שיתוף פעולה (Coopetition), באופן שיספק יתרונות לכל אחד משותפי המיזם לאורך זמן.

הוויכוח בין התומכים ובין המתנגדים לשיתוף מידע ולפעילות החקיקה המאפשרת אותו עדיין נמשך. לאור זאת, ולאור כל היבטי הנושא שנדונו במאמר, השאלה שצריכה להישאל היא האם ישנה פרידיגמה אחרת בעולם טכנולוגיות המידע שתאפשר את ההתמודדות עם אתגרי הסייבר הנוכחיים והעתידיים ללא צורך בשיתוף, או שאין ברירה אלא לשלב כוחות במאבק ולאמץ בהקדם תקינה אחידה לתשתית שיתופית. בכל מקרה, תשתית כזו תצטרך לשמור ככל שניתן על האזיון בין זכויות הפרט ובין יכולת המדינה להגן על תשתיותיה, נכסיה ואזרחיה.

הערות

- 1 Zero Day Attack הוא ניצול של פרצת אבטחה ברכיב המותקף, שאינה ידועה ליצרן הרכיב או לכל גוף אחר מלבד הגורם המתקיף עצמו, או שידועה ליצרן ועדיין לא הופק עבודה טלאי תוכנה (Patch).
- 2 אחד המחקרים שנערכו בשנה האחרונה בנושא זה על ידי מכון RAND מספק ניתוח של האופן בו "השווקים השחורים" של עולם הסייבר בנויים ומתפקדים, סוקר מגמות היסטוריות ומספק תחזיות לעתיד. חוקרי המכון ערכו ראיונות עומק עם מומחים המעורבים באופן רשמי או אחר בשווקים אלה, בהם אנשי אקדמיה, חוקרי אבטחה, עיתונאים, ספקי אבטחה וגורמי אכיפת החוק. הדו"ח מגיע למסקנה כי "השווקים השחורים" בסייבר מהווים ענף כלכלי של מיליארדי דולרים, עם תשתית איתנה ומבנה חברתי וארגוני ברור. ראו: L. Ablon, M.C. Libicki, A.A. Golay, *Markets for Cybercrime Tools and Stolen Data*, RAND Corporation, 2014, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR610/RAND_RR610.pdf.
- 3 הגישה הדוגלת במידור מידע סייבר מתוארת במקורות רבים כחלק מהיערכות הארגון מול אירוע אבטחתי. דוגמה לכך הוא מודל ההיערכות המוצע של SANS, מתוך קורס העוסק בנושא. ראו: SANS, SEC504: Hacker Techniques, Exploits & Incident Handling, 2014.
- 4 L.A. Gordon, M.P. Loeb and W. Lucyshyn, "Sharing Information on Computer Systems Security: An Economic Analysis", *Journal of Accounting & Public Policy*, Vol. 22, No. 6, November-December 2003, pp. 461-485.

- 5 באזל III היא רגולציה בתחום הפיננסים, הכוללת עקרון שקיפות מול הרגולטור המחייב ארגונים פיננסיים לשותף סיכונים תפעוליים ואירועי סייבר. לפרטים נוספים ראו:
Basel III: A Global Regulatory Framework for more Resilient Banks and Banking Systems, <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.
- 6 הוראת ניהול בנקאי תקין 206 של בנק ישראל מ-9 ביולי 2012, דנה בין היתר בקשר שבין רמת הסיכון התפעולי להלימות ההון של הבנק. ראו: <http://www.bankisrael.gov.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBanks/HozSup/h2341.pdf>
- 7 תקינה הכוללת הנחיות הגנה בסייבר, וביניהן דרישה לשיתוף מידע בין ארגונים. ראו:
Information Technology – Security Techniques – ISO/IEC 27032:2012
Guidelines for Cybersecurity, July 16, 2012, http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=44375.
- 8 שלושת יסודות ה-CIA מהווים את עקרונות הבסיס הקלאסיים של אבטחת המידע:
סודיות (Confidentiality) – שמירה על תוכן המידע מפני קריאה של גורם לא מורשה;
אמינות ושלמות (Integrity) – שמירה על המידע כך שלא ישונה על ידי גורם לא מורשה;
זמינות (Availability) – שמירה על זמינות המידע והמערכות.
- 9 אתר ארגון TCG ראו: <http://www.trustedcomputinggroup.org/>
- 10 *Cyber Information-sharing Models: An Overview*, MITRE, October 2012, http://www.mitre.org/sites/default/files/pdf/cyber_info_sharing.pdf.
- 11 לפי ויקיפדיה, היתוך מידע הוא תהליך שמטרתו לקשר בין נתונים (Data), מידע (Information) וידע (Knowledge) לחברם ולהצליבם ולמצוא קורלציה ביניהם, וזאת לצורך שיפור היכולת להעריך נתוני מיקום וזיהוי של ישויות עליהן מבצעים איסוף, וכן לצורך יצירת תמונת מצב והערכת איומים ורמת החשיבות שלהם. בנוסף, מתבצעת הערכה של איכות התוצרים ונוצרות דרישות ממקורות המידע, כחלק בלתי נפרד מתהליך היתוך המידע ובמטרה לשפר את תוצריו.
- 12 הרעלת בסיס הנתונים במידע כוזב עלולה להוביל ארגון הנחשף אליה לחסימת הפעילות שלו, פנימית או מול גופים אחרים (Denial Of Service). יתרונו של מערך שיתוף אוטומטי הוא גם חסרונו הגדול, והוא חשף יותר ממערך שיתוף ידני להרעלה כזו, מכיוון שאינו כולל בקרה אנושית בזמן אמת.
- 13 S. Barnum, *Standardizing Cyber Threat Intelligence Information with the Structured Threat Information eXpression (STIX™)*, February 2014, http://stix.mitre.org/about/documents/STIX_Whitepaper_v1.1.pdf.
- 14 M. Davidson, C. Schmidt, *TAXII Overview*, version 1.1, January 2014, http://taxii.mitre.org/specifications/version1.1/TAXII_Overview.pdf.
- 15 *Cybox – Cyber Observable eXpression – A Structured Language for Cyber Observables*, 2014, <http://cybox.mitre.org/>.
- 16 דוגמה לארכיטקטורת שיתוף עקרונית המתייחסת לנושא האמון במסגרת מחקר אקדמי היא ארכיטקטורה בשם PEI שהוצעה על ידי Krishnan ואחרים, וכוללת שלוש שכבות הכרחיות: שכבת המדיניות (Policy), המפרטת את מטרות השיתוף והגדרות האובייקטים, שכבת האכיפה (Enforcement), הכוללת את ארכיטקטורת הפתרון העקרונית, ולבסוף שכבת המימוש (Implementation), הכוללת ירידה לרמה הטכנולוגית של פרטי השיתוף. ראו:
R. Krishnan, R. Sandhu, K. Ranganathan, *PEI Models towards Scalable, Usable and High-Assurance Information Sharing*, *ACM*, New York, NY, USA, 2007, pp. 145-150.

- 17 מכון המחקר MITRE, הפועל במימון פדרלי, מפרט את אבני הדרך וההחלטות שצריכות להתקבל כחלק מתהליך בניית השיתוף. בין היתר נדרשות החלטות לגבי ארכיטקטורות השיתוף, מודל האמון בין הגופים, מיכון השיתוף, תפעול וחברות במיזם. ראו: B. Bakis, *Cyber Partnership Blueprint: An Outline*, MITRE, October 2013, http://www.mitre.org/sites/default/files/publications/Bakis_Partnerhip_Blueprint_Outline_0.pdf;
- מכון המחקר האמריקאי Bipartisan Policy Center פרסם מודל, בו גוף מרכזי משמש כמסלקה (Clearance Center) למידע המשותף לגופי התשתיות הקריטיות בארצות הברית. ראו: *Cyber Security Task Force: Public-Private Information Sharing*, Bipartisan Policy Center (BPC), July 2012, <http://bipartisanpolicy.org/sites/default/files/Public-Private%20Information%20Sharing.pdf>.
- 18 המגזין Federal Blue Print מתאר את התקנים הטכנולוגיים למימוש שיתוף, אותם מקדם משרד ההגנה האמריקאי. ראו: A. Merchant-Dest, *How the Department of Defense and the Department of Homeland Security are Taking Steps toward Information Sharing*, Federal Blue Print March 2014, <http://federalblueprint.com/latest-news/department-defense-department-homeland-security-taking-steps-toward-information-sharing/>.
- 19 צוות החוקרים מדרום קוריאא מוכיח, באמצעות ניסוי שערך, כי שיתוף המידע בין גופים שונים (Zones) מקצר את זמן התגובה להתקפה ומגדיל את רמת האבטחה. ראו: B. Chang, D. Kim, H. Kim, J. Na, T. Chung, *Active Security Management Based on Secure Zone Cooperation*, Future Generation Computer System, 2004, 20(2), p. 283.
- 20 המשרד לאיכות הסביבה, **נהלים והנחיות לעניין פליטת מזהמים מתעשייה**, <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/SvivaAir/Industry/Pages/Regulations.aspx>
- 21 APT הוא מערך כלי התקפה בעולם הסייבר המכוון כלפי יעד ספציפי ומופעל על ידי האקרים מקצועיים, ולפיכך ניתן לפיתוח ולתפעול באופן שיקשה מאד על זיהוי בכלי הגנה סטנדרטיים.
- 22 שתי הטכנולוגיות ההתקפיות הללו מורידות מיעילות מנגנוני הגנה מסורתיים, שעיקרם זיהוי תבניות התקפה ברורות. הן מחייבות התייחסות מבוססת ניסיון כדי לזהות את האיום, ומעבר מפיתוח מוצרי אבטחה מבוססי חתימה (Signature Based) למוצרים מבוססי אנומליה בהתנהגות (Behavior Based Anomaly). שניים מהאתגרים העיקריים במוצרים מבוססי אנומליה הם הצורך ליצור בסיס התנהגותי ארגוני שמתעד את ההתנהגות הנורמלית של הארגון ומערכות המחשוב שלו במטרה לזהות חריגה מהתנהגות זו, והסכנה של הפרעה לתנועה לגיטימית עקב טעות בזיהוי.
- 23 נקרא גם שירות אבטחה מנוהל על ידי ספק השירותים (Managed Security Service Provider – MSSP).
- 24 K. Hausken, "Information Sharing among Firms and Cyber Attacks", *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 26, No. 6, 2007, pp. 639-688.
- 25 דוגמה לאסטרטגיה של מדינה בהקמת מערך סייבר לאומי ניתן למצוא במסמך של ממשלת פינלנד הכולל, בין השאר, חזון ועקרונות לבניית מערך סייבר לאומי חוצה ארגונים ושורה של המלצות קונקרטיות לצעדים בכיוון זה. ראו: *Finland Cyber Security Strategy*, Secretariat of the Security Committee, 2013, http://www.defmin.fi/files/2378/Finland_s_Cyber_Security_Strategy.pdf.
- 26 תוכנית לאומית של ממשלת בריטניה להתמודדות עם איומי הסייבר:

- The National Cyber Security Strategy, Our Forward Plans – December 2013*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/265386/The_National_Cyber_Security_Strategy_Our_Forward_Plans_December_2013.pdf
- 27 אתר מרכז התגובה האמריקאי להתקפות סייבר:
- US-CERT – United States Computer Emergency Readiness Team, <http://www.us-cert.gov>
- 28 אתר מיום השיתוף הבינ-מגזרי בארצות הברית:
- National Council of ISACs, <http://www.isaccouncil.org/memberisacs.html>
- 29 *The Multinational Cyber Defense Capability Development (MNCD2) Program*, <http://mncd2.ncia.nato.int/Pages/default.aspx>
- 30 *The Cyber Security Data Exchange and Collaboration Infrastructure (CDXI)*; L. Dandurand, *Cyber Security Information Exchange*, http://www.rsaconference.com/writable/presentations/file_upload/sect-t08-cyber-security-information-exchange.pdf
- 31 L. Tabanski, "International Cooperation in Critical Infrastructure Protection against Cyber Threats", *Atlantic Voices*, Vol. 2, No. 9, September 2012, <http://sectech.tau.ac.il/node/114>
- 32 המדובר בפעילות מעקב אלקטרונית של ה-NSA, שהושקה בשנת 2007, לאיסוף מידע לצורכי מודיעין, בין היתר מספקיות תשתית, תוכנה ותוכן, כמו, Google, Yahoo, AOL, Microsoft, Apple, Skype, AOL. הפעילות נחשפה בהדלפה של אדוארד סנודן ל"גארדיאן" בשנת 2013.
- 33 E. MacAskill, J. Borger, N. Hopkins, N. Davies, J. Ball, "How does GCHQ's Internet Surveillance Work?", *The Guardian*, June 21, 2013, <http://www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/how-does-gchq-internet-surveillance-work>
- 34 טכנולוגיית הניטור המאפשרת סינון מילות מפתח מתעבורת האינטרנט נקראת Deep Packet Inspection.
- 35 בית המשפט העליון בארצות הברית דחה תביעה נגד ענקיות הטלפון AT&T, Verizon, ושאר את החוקיות של העברת מידע מדוא"ל ומשיחות ל-NSA; ו"ספרינט", ואשרר את החוקיות של העברת מידע מדוא"ל ומשיחות ל-NSA;
- B. Kendall, "High Court lets Telecom Firms Wiretap Immunity Stand", *Wall Street Journal*, October 9, 2012, <http://online.wsj.com/news/articles/SB1000087239639044024204578046312896501562>
- 36 *Cyber Intelligence Sharing and Protection Act of 2013*, The Permanent Select Committee on Intelligence, 2013, <http://intelligence.house.gov/bill/cyber-intelligence-sharing-and-protection-act-2013>
- 37 *Cybersecurity Information Sharing Act of 2014*. עדכון שוטף על מצב החקיקה ניתן למצוא בספריית הקונגרס: <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>
- 38 Fourth Amendment: "The right of the people to be secure in their persons, houses, papers and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized".
- 39 שניים מהגופים הפעילים בנושא זה הם הארגון להגנה על זכויות בעידן הדיגיטלי Electronic Frontier Foundation (EFF) וארגון בשם Fight for the Future – שניהם מריצים מערכה בשם CISPA Is Back להחתמת אזרחים על עצומה נגד החקיקה. ראו: <http://www.cispaisback.org/>; <https://www.eff.org/cyberspying>

תימן: מבט לעתיד "האביב הערבי"

סמי קרונפלד ויואל גוז'נסקי

שסעים אתניים, פוליטיים ודתיים הופכים את תימן לאחת הזירות המורכבות במזרח התיכון. מורכבות זו הגיעה לשיאים חדשים עם אירועי "האביב הערבי", שהביאו, בנובמבר 2011, לסיום משטרו בן 33 השנים של הנשיא עלי עבדאללה סאלח. התפרקות האיזון הפוליטי העדין שיצר סאלח הובילה את תימן לפי תהום, כאשר מאבקי אליטות, מרידות אתניות, בדלות, מעורבות חיצונית וטרור פונדמנטליסטי מאיימים לפרקה ומקשים על הניסיונות של המשטר הנוכחי לבנות סדר פוליטי חדש וציבות. עתידה של תימן עדיין אינו ברור, אך ההתפתחויות והתהליכים אותם היא עוברת עשויים לספק תובנות ביחס לתרחישים אפשריים במדינות אחרות במזרח התיכון בתקופה שלאחר "האביב הערבי".

מילות מפתח: תימן, "אל־קאעידה בחצי האי הערב", "אנסאר אל־שריעה", חות'ים, עלי עבדאללה סאלח, "האביב הערבי", איראן, "ועידת הדיאלוג הלאומי".

רקע

תימן, המדינה הערבית העניייה ביותר, הינה במידה רבה מיקרוקוסמוס בו מתמזגים המתחים, האתגרים והתקוות המאפיינים את העולם הערבי. מאבקי אליטות, מעורבות בין־לאומית, אלימות אתנית, שבטיות, מתיחות שיעית־סונית, פונדמנטליזם וטרור מהווים כולם חלק ממציאות תימנית אינטנסיבית וכאוטית, המשתנה ומתפתחת במהירות. המורכבות של הזירה התימנית וקצב האירועים המהיר הופכים את תימן למעין "מעבדה חיה" המאפשרת הצצה מקדימה להתפתחותם של תהליכים, כגון העברת שלטון, רה־קונסטרוקציה של כוחות

סמי קרונפלד הוא בעל תואר שני מהחוג ליחסים בין־לאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים.
יואל גוז'נסקי הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הביטחון, פדרליזציה, פיוס לאומי ומאבק בגורמי אל־קאעידה – תהליכים הצפויים להישנות גם במדינות דוגמת סוריה, עיראק ולוב.

"הסדר של סאלח" ו"האביב התימני"

עוני, אלימות, חוסר ביטחון אישי ושחיתות שלטונית אפיינו את החיים בתימן לפני "האביב הערבי". נחשלותה של המדינה וחוסר יכולתה לממש ריבונות אפקטיבית ויציבות פנימית מובנים במידה רבה במציאות התימנית, המתאפיינת בהטרקטיות אתנית, דתית ותרבותית, ביריבויות בין אזורים ומחוזות ובמבנים שבטיים השומרים על כוחם גם במאה ה־21. בעיות אלו הועצמו במהלך השנים על ידי הנשיא עלי עבדאללה סאלח, אשר במשך 33 שנות שלטונו טיפח ושימר מערכת פוליטית מפולגת ומסוכסכת במטרה למצב את עצמו כ"דבק" היחיד המונע את התפרקותה של המדינה.¹

שלטונו של סאלח נשען על מערכת מורכבת של שמירה על איזונים בין קבוצות הכוח והאליטות השונות במדינה. כדי לגייס נאמנות ותמיכה, יצר סאלח רשת של חסויות ממשלתיות ותגמולים כלכליים ודאג לשמור על איזון עדין בהרכב כוחות הביטחון ובכוחם הפוליטי של השבטים השונים. מנהיגי השבטים שקידמו את האינטרסים של המשטר תוגמלו בהטבות רבות. סאלח הצליח לקנות ולהעביר לצדו אפילו את האופוזיציה. את הציבור, שרובו הגדול נדחק אל מחוץ לשיח הפוליטי ולמוקדי הכוח הכלכליים, ואת בעלי בריתו בקהילה הבין־לאומית ביקש סאלח להרגיע באמצעות שימוש נרחב ברטוריקה דמוקרטית. עם זאת, השיח הדמוקרטי היווה לא יותר מעלה תאנה שכיסה על שלטון שהתבסס על שילוב בין הטלת אימה וקואופטציה.²

"הסדר של סאלח" הצליח אמנם לשמר את שלמותה הפוליטית של תימן ואף ליצור יציבות רעועה לאורך השנים, אך הדרתן של קבוצות אוכלוסייה נרחבות מהמערכת הפוליטית והכלכלית הובילה לבסוף לקריסתו. החל מינואר 2011 יצאו רבבות צעירים תימנים לרחובות הערים וקראו להחלפתו של הנשיא הוותיק ולכינון דמוקרטיה. הצעירים שקיבלו השראה מהמחאות בתוניסיה ובמצרים, הונעו על ידי תחושות עמוקות של קיפוח והיעדר תקווה וקראו לצדק, לשוויון ולפתירת מוקדי הכוח הפוליטיים והכלכליים לא רק לאליטות המסורתיות. המחאה הלכה והתעצמה וכל ניסיונותיו של סאלח לפייס את ההמונים בהבטחות לרפורמות כשלו.

המחאה התימנית הובילה עד מהרה לכאוס ולאלימות ברחבי המדינה. אפילו חלק מיחידות הצבא ערקו משורותיו והתייצבו לצד המפגינים. ביוני 2011 נורתה רקטת RPG אל מתחם הנשיאות בצנעא, הרגה ארבעה מאנשיו של הנשיא ופצעה באופן קשה את סאלח עצמו, שנאלץ לעזוב את תימן כדי לקבל טיפול רפואי בערב

הסעודית. בנובמבר 2011, בלחץ סעודי ואמריקאי, חתם סאלח על הסכם המסדיר את העברת סמכויותיו לידי סגנו האדי, הכולל התחייבות לקיים בחירות כלליות במדינה בתוך שנתיים. ההסכם כלל גם התחייבות מצד הקהילה הבין-לאומית לספק לתימן סיוע ותמיכה פוליטיים וכלכליים בזמן תקופת המעבר. תקוות רבות ליוו את חתימת ההסכם, אך רבות מהן לא התממשו.

האלימות והכאוס ברחבי תימן הלכו וגברו, וגורמים חיצוניים ופנימיים המעוניינים בהיחלשותה של המדינה ואף בהתפרקותה החלו לפעול בה להשגת יעדים אלה, לעיתים תוך שיתוף פעולה ביניהם. תימן "עקפה" למעשה את עיראק ואפגניסטן בדירוג המדינות הכושלות בעולם.³ עם זאת, שנת 2014 הביאה עמה מספר התפתחויות העשויות לסמן את ראשיתה של התייצבות פוליטית, ובראשן סיום "הדיאלוג הלאומי" וההחלטה על הפיכת תימן למדינה פדרטיבית.

אחרי "האביב": חיפוש אחר יציבות

מאמצי ממשלת המעבר והקהילה הבין-לאומית לשמור על אחדותה של תימן ולחזק את הלגיטימיות של מוסדותיה ואת ריבונותה התנקזו במידה רבה ל"ועידת הדיאלוג הלאומי". הוועידה, שהתכנסה לראשונה במארס 2013 בתמיכה ובעידוד של מדינות המפרץ, ארצות הברית, האו"ם והבנק העולמי, הורכבה מ-565 נציגים מכל המפלגות והפלגים בתימן. בהרכבה הושם דגש רב על השתתפותם של צעירי המדינה, אשר היוו את עמוד השדרה של המחאה העממית, כמו גם על השתתפותם של נשים ונציגי מיעוטים. צירי הוועידה קיבלו מנדט רחב לעסוק בסוגיות ליבה, כגון אופי המשטר, זכויות האזרחים, מבנה כוחות הביטחון ונוסח החוקה, וזאת במטרה לעצב את תימן ה"חדשה" ולנטרל מוקדי עימות וחוסר יציבות בדרך של הידברות והסכמה רחבה.⁴

אופטימיות רבה ליוותה את תחילת הדיונים, אך עד מהרה התעוררה תחושה בקרב רבים מאנשי המחאה והצעירים כי האליטות הישנות השתלטו על השיחות, שרבות מהן נערכו ללא שקיפות. במהלך עשרת חודשי פעילותה איבדה הוועידה חלק גדול מהתמיכה והאמון של הציבור בתימן, עד שהוטל ספק רב בלגיטימיות של פעילותה ושל החלטותיה.⁵ הוועידה אף ספגה מכה תדמיתית קשה כאשר ארבעה ימים לפני נעילתה חוסל ראש המשלחת החות'ית על ידי מתנקש.⁶ היה זה החיסול השני של נציג מהמשלחת החות'ית והוא הוביל לפרישת הנציגים החות'יים מהוועידה ולהתבטאויות נגד הלגיטימיות של החלטותיה.⁷

למרות הקשיים הרבים שליוו את דיוני הוועידה נראה כי החלטותיה, אשר פורסמו ב-25 בינואר 2014, תשפעה על יציבותה ואחדותה של תימן. ההחלטה המהותית ביותר שקיבלה הוועידה הייתה כי תימן תהפוך לרפובליקה פדראלית אשר תורכב ממספר מחוזות בעלי שלטון פרלמנטרי מקומי וסמכויות אוטונומיות

רחבות. בראש המשטר הפדראלי יעמוד נשיא, והבחירות למוסדות הארציים ייערכו על בסיס ייצוג יחסי לכל אחד מהמחוזות. מספר המחוזות וגבולותיהם נדונו בוועדת משנה בראשות הנשיא, אשר קבעה כי, בכפוף לאשרור במשאל עם, תימן תחולק לשישה מחוזות, כי עיר הבירה צנעא תהיה אוטונומית ולא תשתייך לאף מחוז וכי עיר הנמל הדרומית עדן תזכה לסטאטוס מיוחד של עיר כלכלית.⁸ "ועידת הדיאלוג הלאומי" גם מינתה ועדה לניסוח חוקה, שתפעל במשך שלושה חודשים ובסופם תגיש למשאל עם חוקה חדשה. אם החוקה תאושר, ייערכו בתוך שנה בחירות כלליות לכלל המוסדות הלאומיים והמחוזיים. כמו כן הוארכה כהונתו של הנשיא האדי בשנה נוספת כדי שיוכל לקדם את יישום המלצותיה של "ועידת הדיאלוג הלאומי".⁹

רפורמות אלו, המבקשות להביא ליציבות המדינה, זוכות לתמיכה בין-לאומית רחבה, כמו גם לתמיכתם של חלקים נרחבים מהמערכת הפוליטית ומהציבור בתימן. אולם, הדרך ליציבות המיוחלת עדיין ארוכה ואתגרים משמעותיים מבית ומחוץ מאיימים לדרדר עוד את המצב.

אתגרים מבית: פיצול רב־ממדי

מאבקי אליטות

אחד הגורמים המרכזיים המאיימים על הצלחתן של הרפורמות ועל יציבותה הפוליטית של תימן הוא המאבק בין קבוצות האליטה – מאבק שהפך לחרף ואף אלים לאחר נפילת משטרו של סאלח. הפוליטיקה התימנית מורכבת מערב רב של שחקנים וקבוצות כוח המתחרים ביניהם על השליטה במקדי הכוח הפוליטיים, הביטחוניים והכלכליים, במה שנתפס בעיניהם במידה רבה כ"משחק סכום אפס". הדמות הדומיננטית במאבקים אלה הוא הנשיא המודח, עלי עבדאללה סאלח, אשר זכה לחנינה מלאה במסגרת הסכם העברת השלטון והצליח לשמר חלק גדול מהשפעתו וכוחו גם לאחר עזיבתו את ארמון הנשיאות. לסאלח ומשפחתו נאמנים רבים בעמדות מפתח בממשל ובכוחות הביטחון, וכן במפלגה השלטת והגדולה בתימן שהוא עמד בראשה (מפלגה אליה משתייך גם הנשיא האדי). סאלח גם חולש על רשת מסועפת ורחבה של קשרים במנגנוני הבירוקרטיה, מוסדות הדת וההנהגות השבטיות.

הנשיא המודח ונאמניו עושים כל שביכולתם כדי להכשיל את הרפורמות ולהראות כי לא תיתכן תימן יציבה בלעדיהם. כך, עשרות יחידות צבאיות הנאמנות לסאלח מרדו במפקדיהן החדשים,¹⁰ וכאשר הנשיא הנוכחי האדי ביקש לפטר את מפקד חיל האוויר – אחיו למחצה של סאלח – השביתו נאמניו של האחרון בתגובה את שדה התעופה הבין-לאומי של צנעא.¹¹ סאלח אף נתפס בעיני רבים

כמי שעומד מאחורי גל טרור והתנקשויות, שמאז 2011 גבה את חייהם של אנשי ממשל וצבא רבים (יש הטוענים כי הוא אף תומך בסתר במרד החות'י בצפון).¹² פעילותו החתרנית של סאלח הובילה את מועצת הביטחון של האו"ם להטיל סנקציות אישיות על כל אדם שיפגע בתהליך הרפורמות התימני (החלטה 2140). ההחלטה אמנם לא מזכירה מפורשות את סאלח ואנשיו, אך במידה רבה היא מכוונת כלפיהם.¹³ נראה כי איום הסנקציות לא ממתן את פעילותו החתרנית של סאלח. כך, למשל, ביוני 2014 כיתרו כוחות של המשמר הנשיאותי מסגד השייך לסאלח בדרום צנעא בטענה כי מוסתרים בו כלי נשק רבים וכי תעלה נחפרה ממנו אל תוך הארמון הנשיאותי במטרה לבצע השתלטות כוחנית על מרכז השלטון התימני.¹⁴

יריבו העיקריים של סאלח במאבקי השליטה הם מי שהיו בעלי בריתו בעבר, התנתקו ממנו ומבקשים לחזק את כוחם והשפעתם בתימן ה"חדשה". קבוצה משמעותית אחת היא משפחת אל-אח'מר העומדת בראש קונפדרציית חאשד (Hashed) – קואליציית השבטים הגדולה והחזקה. לפקודתה של המשפחה עומדים אלפי לוחמים והון רב והיא פועלת בנחרצות כדי לחזק את כוחה. דמות נוספת בעלת השפעה הוא הגנרל עלי מוחסן, מפקדה לשעבר של הארמיה הראשונה ודמות מפתח בשלטונו של סאלח, אשר על אף שהועבר מתפקידו הפיקודי על ידי הנשיא האדי, מחזיק עדיין בנאמנים רבים בקרב שדרת הפיקוד הצבאית והינו בעל השפעה נרחבת. לצד שחקנים אלה פועלת מפלגת "אל-אסלאח" – המפלגה השנייה בגודלה בתימן ומי שהייתה "האופוזיציה" הרשמית לשלטון סאלח (בפועל, ראשיה זכו לחסות סאלח ושיתפו עמו פעולה מאחורי הקלעים). המפלגה, המורכבת מקואליציה של ארגון "האחים המוסלמים" בתימן, גורמים שבטיים (ביניהם גם משפחת אל-אח'מר) ותנועות סלפיסטיות, היא כיום שותפתו הקואליציונית המרכזית של הנשיא האדי וחותרת בנחישות להגדלת כוחה במוקדי הכוח בצבא ובממשל.

בתווך פועל הנשיא המכהן, אשר אמנם נתפס בתחילה כדמות חלשה, אך במהלך שלטונו הצליח לבסס את כוחו והשפעתו במערכת הפוליטית ובצבא. שנת הכהונה הנוספת שהעניקה לו "ועידת הדיאלוג הלאומי" מייצבת אותו כדמות המרכזית בעיצוב המבנה הפוליטי של הפדרציה התימנית המתגבשת.¹⁵ שחקנים אלה בזירה התימנית העכשווית, אשר שיתפו פעולה והיוו חלק ממבנה הכוח של המשטר הישן, פועלים כיום באגרסיביות כדי לשמר ולחזק את כוחם והשפעתם בתימן, ולא ברור עד כמה האינטרסים של המדינה והעם עומדים לנגד עיניהם. מרכז הכובד של מאבקי האליטות הם כוחות הביטחון. הצבא וכוחות הביטחון התימניים לא היו גוף הומוגני ומקצועי עוד בתקופת שלטונו של סאלח, אלא מקבץ מפוצל של יחידות מתחרות ששימשו ככלים במאבקים הפוליטיים

בין קבוצות הכוח השונות במדינה. בשנותיו האחרונות של משטר סאלח התפצלו כוחות הביטחון בין נאמני מפקד המשמר הרפובליקאי, אחמד עלי סאלח, בנו של הנשיא ומי שטופח להיות יורשו, ובין נאמניו של עלי מוחסן. יריבות זו התחדדה והסלימה במהלך תקופת המחאות, והמצב אף הגיעה לספה של התנגשות מסוכנת בין כוחות המשמר הרפובליקאי לבין כוחות הארמיה הראשונה, כאשר כל אחד מהצדדים מגייס לשורותיו אלפי חיילים ומנסה לחזק את כוחו היחסי.¹⁶

הפיצול בקרב כוחות הביטחון אמנם לא הוביל להתנגשות צבאית רחבת היקף, אך הפוליטיזציה של כוחות הביטחון היוותה איום תמידי על כל ניסיון לרפורמה ולשינוי פוליטי. עקב כך, החל האדי עם עלייתו לשלטון לפעול בנחרצות לנטרול מוקדי הכוח הפוליטיים בקרב כוחות הביטחון ולהקמת צבא מקצועי ומאוחד הכפוף לדרג האזרחי. האדי הצליח לנצל את היריבויות בין הפלגים השונים בצבא, ותוך התבססות על סבבי קידום הצליח להעביר קצינים בעלי נאמנות פוליטית לקודמו מעמדות פיקוד והשפעה. שיאו של המהלך היה פירוקם של המשמר הרפובליקאי ושל הארמיה הראשונה והטמעת כוחותיהם ביחידות הצבא השונות, בד בבד עם הרחקת אחמד עלי סאלח ועלי מוחסן מתפקידיהם. הנשיא גם הקים יחידות חדשות וגייס אליהן אלפי חיילים במטרה להחליש את השפעת האליטות הוותיקות.¹⁷

את רוב כוחו מיקד האדי בהחלשת השפעתו של קודמו, עלי עבדאללה סאלח. הוא אמנם זכה להישגים משמעותיים בכך, אך הצלחותיו גבו מחיר כבד מיכולתו האופרטיבית של צבא תימן. המשמר הרפובליקאי והארמיה הראשונה היו יחידות העלית של תימן. הם צוידו במיטב הציוד הצבאי וכללו את הכוחות המיוחדים ואת יחידות הלוחמה בטרור, אשר חלקן אומנו על ידי ארצות הברית. פירוקן והחלפתן ביחידות של מגויסים חדשים יצרו מצב בו תימן מתקשה כיום להתמודד עם ארגוני הטרור והגרילה המאיימים על האזורים השונים במדינה ואף על הבירה צנעא.¹⁸

נראה כי המאבק בין האליטות וקבוצות הכוח בתימן רחוק מסיום. אמנם, הנשיא האדי הצליח להחליש את כוחם של נאמני סאלח, אך יריביו מאשימים אותו כי הוא הולך בדרכו של קודמו ופועל להשתלט על הצבא באמצעות שילוב נאמניו בעמדות הפיקוד וגיוס חיילים, בעיקר מקרב אנשיה של בעלת בריתו הפוליטית, מפלגת "אל-אסלאח".¹⁹ גם בתוך מפלגתו של האדי יש היוצאים נגדו וטוענים כי בניסיונו להחליש את סאלח הוא מעביר למעשה את השלטון בתימן לידיה של מפלגה זו.²⁰

חולשה כלכלית

פרט להיעדר יציבות פוליטית, תימן סובלת גם ממצוקות כלכליות עמוקות. תקופת שלטונו של סאלח והתגמולים שניתנו לנאמניו דלדלו עד מאד את משאביה של

המדינה. הנפט, המשאב הטבעי היחיד של המדינה והמקור למרבית הכנסותיה, הידלדל במהירות, ובהיעדר תוכנית חלופית לפיתוח כלכלי נאלץ סאלח להסתמך בשנים האחרונות לשלטונו על סיוע פיננסי מערב הסעודית ומאמצות הברית. תימן היא המדינה המאוכלסת ביותר בחצי האי ערב והענייה ביותר בעולם הערבי. כמחצית מאוכלוסייתה מתקיימת מפחות משני דולרים ליום. מאז פרוץ המהומות בראשית 2011 הורע המצב הכלכלי בתימן, ייצוא הנפט והגז נפגע אנושות (מתקני קידוח וצינורות הפכו זה מכבר ליעד אטרקטיבי לארגוני הטרור)²¹ והכלכלה ספגה הפסדים כבדים. האבטלה בתימן נסקה, ועל פי כמה מדדים היא כבר חצתה את רף חמישים האחוזים. בעיית האבטלה אף צפויה להתגבר נוכח האפשרות שמאות אלפי תימנים המועסקים בערב הסעודית יגורשו מהממלכה בעקבות רפורמות בשוק העבודה הסעודי.²² בנוסף לכך, המים הפכו למצרך נדיר בתימן, הרעב גדל וכך גם החשש ממגפות.²³

הטלטלה הפוליטית שעברה תימן פגעה גם במרקם השבטי העדין והחשוב כל כך ליציבות הכלכלית והציתה במספר מקרים עימות מזוין בין השבטים על שליטה במשאביה המידלדלים של המדינה. שיקולים כלכליים עשויים להוות חסם מרכזי בפני תוכנית החלוקה הפדרטיבית: הן בדרום תימן והן בצפונה יש מי שטוענים כי מתכונת הגבולות שנקבעה פוגעת בזכויותיהם הכלכליות ונועדה להחלישם באופן מכוון כדי לשמור על הדומיננטיות של המרכז השלטוני בצנעא.

מרדנות מצפון ומדרום

יציבותה ושלמותה של תימן מאוימות גם, ואולי בעיקר, על ידי השאיפות הלאומיות להגדרה עצמית של קבוצות בדלניות בצפון המדינה ובדרומה. תימן מתמודדת בצפון המדינה עם מרד נרחב המובל על ידי החות'ים (על שמה של משפחת אל-חות'י), קבוצה שיעית-זיידית המרוכזת במחוז צעדה. הניצוץ שהחל את המאבק המזוין ב-2004 היה הריגתו של חוסיין אל-חות'י, שהמשטר ביקש לעצרו בין היתר בשל קשריו עם קהילות שיעיות בלבנון ובאיראן.²⁴

ב-2009 התעצם הסכסוך עד אשר תימן יצאה למבצע "אדמה חרוכה" נגד קיני המרד בצפון. הלחימה גלשה אף לשטח ערב הסעודית, כאשר המורדים חוצים את הגבול, כובשים מספר כפרים והורגים חיילים סעודיים. המתקפה החות'ית על שטחה של ערב הסעודית הכניסה את צבאה למעגל הקרבות, ובראשית נובמבר 2009, בעוד צבא תימן תוקף את המורדים מדרום, תקף אותם הצבא הסעודי מן הצפון בתנועת מלקחיים קלאסית. הסעודים, המצוידים במיטב האמל"ח המערבי, פעלו במשך שלושה חודשי לחימה לחיסול ההתקוממות בעומק שטחה של תימן. ב-2010, כתוצאה מלחץ בין-לאומי, נחתם הסכם הפסקת אש בין הצדדים.

מרד החות'ים התלקח מחדש ב־2011, כאשר המורדים, המונים על פי הערכות כ־7,000 לוחמים, ניצלו את הכאוס שיצרה המחאה נגד הנשיא סאלח ואת העברתן של יחידות צבא רבות ממחוז צעדה לעיר הבירה, כדי להשתלט על שטחים נרחבים לאורך הגבול עם ערב הסעודית. החות'ים הפכו עצמם עתה מתנועה אידיאולוגית־דתית לתנועת גרילה קלאסית שמטרתה לבסס שלטון שיעי אוטונומי במחוזות הצפון. האינטנסיביות של פעילותם הביאה במהרה לתגובת נגד מצד שבטים סוניים בהנהגת משפחת אל־אח'מר ומצד קבוצות סלפיסטיות.²⁵ תקיפתה של העיר דמאז' (Damaj) – מרכז לימודי דת סלפי השוכן במחוז צעדה – על ידי מורדים חות'ים בנובמבר 2013, הובילה להתרחבות הלחימה ולהסלמת המצב בצפון־מערב תימן לכדי מאבק עדתי. במהלך הקרבות זכו החות'ים להצלחה רבה בשדה הקרב, כבשו מעוזים סלפיסטיים ושבטיים (כולל את עיר מוצאם של בני משפחת אל־אח'מר), הגדילו את שטחי השפעתם והצליחו להגיע עד למרחק של ארבעים ק"מ מהבירה צנעא.²⁶

בפברואר 2014 הסכימו הצדדים להפסקת אש חדשה וכן לנסיגה חזרה לשטחיהם המקוריים ולפריסה של כוחות צבא לשמירת הסדר באזור.²⁷ עם זאת, חוסר היציבות והמתח בצפון המדינה עדיין לא הגיעו לסיומם. גורמים בקרב החות'ים הביעו התנגדות עזה לתוכנית חלוקת המחוזות שקבע הממשל. לטענתם, פרובינציית האם שלהם – פרובינציית צעדה – הוכללה במחוז שבשטחו לא קיימים משאבי טבע משמעותיים והוא נעדר גישה לים. החות'ים ראו זאת כניסיון מכוון מצד הממשל המרכזי לפגוע ביכולת ההתפתחות הכלכלית שלהם והדבר הוביל להתחדשות הלחימה.²⁸ בסוף פברואר, כוח חות'י תקף עמדת צבא והרג 24 בני אדם.²⁹ במה שהיווה ירית פתיחה למתקפה חות'ית נרחבת. הכוחות הח'ותים שטפו את צפון תימן בעודם הודפים דרומה הן את כוחות הצבא והן מליציות שבטיות. בחודש יולי הצליחו הח'ותים לכבוש את העיר המרכזית אמראן (Amran), 50 ק"מ בלבד מצפון לבירה.³⁰

יציבותה ושלמותה של תימן עומדות בפני אתגר לא רק בצפון, אלא גם בדרום המדינה. האיחוד בין הדרום והצפון היווה מקור למתיחות וחוסר יציבות מאז הוקם ב־1990. הדומיננטיות של הצפון בתימן המאוחדת יצרה תחושות בקרב הדרומיים כי הם מודרים מהמערכת הפוליטית והכלכלית של המדינה המאוחדת. תחושות אלו הובילו ב־1994 למלחמת אזרחים, כאשר צבאות הדרום והצפון, שלא עברו אינטגרציה לכדי צבא אחד, התנגשו בשדה הקרב. בסופם של מספר חודשי לחימה הייתה ידו של הצפון על העליונה ורבים ממנהיגי הדרום נמלטו מהמדינה.

התבוסה במלחמת האזרחים לא שמה קץ לשאיפות העצמאות של הדרום, והמתח בין הצדדים הלך וגבר במהלך השנים. קבוצות דרומיות התקוממו דרך קבע נגד מה שנתפס בעיניהן כקיפוח ומידור פוליטיים וכלכליים מצד המשטר,

והנשיא סאלח מצדו הפעיל את כוחות הביטחון נגד מבקשי העצמאות הדרומיים. ב־2006 חלה הסלמה במתיחות בין הצדדים עם הקמתה של "התנועה לשחרור הדרום" – מעין איגוד רופף של תנועות פוליטיות וחברתיות שביקשו את הרחבת סמכויות השלטון המקומי ואף התנתקות מוחלטת מהצפון. הקמתה של התנועה היוותה קטליזטור להתפרצות של הפגנות וגלי מחאה במחוזות הדרום, אשר דוכאו בכוח על ידי כוחות הביטחון. ההפגנות וגלי המחאה לא השיגו את מטרתן גם בשל מאבקי שליטה בתוך התנועה.³¹

נפילת משטרו של סאלח והמאבקים הפנימיים בקרב כוחות הביטחון והאליטות בצנעא הניעו מחדש את ניסיונות ההיפרדות של הדרום, שניצל את הגל המהפכני. יותר ויותר דרומיים, גם כאלה שלא ביקשו בהכרח לפרק את האיחוד אלא רק להופכו לצודק יותר, התייצבו מאחורי התנועה הבדלנית, שבשונה מהחות'ים מאבקה לא היה אליים. מאז 2011 מנהלת "התנועה לשחרור הדרום" מעין "אינתיפאדה" בדרכי שלום במטרה לעורר תמיכה בין־לאומית בעצמאות האזור. במאי 2013, ביום בו ציינה צנעא 23 שנים לאיחוד תימן, ארגנו מנהיגי התנועה הפגנת ענק בעיר עדן – בירתה ההיסטורית של תימן הדרומית. על פי המארגנים, נכחו בהפגנה כמיליון בני אדם מכל מחוזות הדרום שקראו להיפרדות מהצפון. הפופולריות של רעיון ההיפרדות בקרב האוכלוסייה בדרום החלה לחלחל גם לאליטה הפוליטית הדרומית, וחלק גדול ממנהיגי החל מאז לתמוך ברעיון ההיפרדות.³²

שאיפות הבדלנות בדרום היו גורם מרכזי בהחלטת "ועידת הדיאלוג הלאומי" להפוך את תימן לפדרציה. נציגי הדרום אמנם הסכימו לרעיון הפדרציה, אך דרישתם הייתה כי תימן תחולק לשני חלקים בלבד – דרומי וצפוני. הדרישה לא התקבלה על ידי הצפון, שחשש כי חלוקה כזו תהיה צעד ראשון בדרך לפיצול. הוועידה קבעה כי תימן תחולק לשישה מחוזות וכי הדרום ההיסטורי יפוצל לשני מחוזות. נציגי הדרום בוועידה הסכימו לחלוקה זו, אך נראה כי רבים במחוזות הדרום אינם תומכים בה וחוששים כי ארבעת המחוזות הצפוניים יפעלו יחדיו נגד האינטרסים של מחוזות הדרום. בנוסף לכך נשמעו טענות כי ההפרדה בין שני חלקי הדרום נועדה להחלישו וכי היא מפצלת באופן מלאכותי בין מרכזי האוכלוסייה והכלכלה של הדרום הממוקמים במחוז המערבי שלו לבין מרבצי הנפט והמחצבים הנמצאים במחוז המזרחי. מנהיגים דרומיים, ביניהם נשיא דרום תימן לשעבר, עלי סלים אל־בייד, הצהירו כי אנשי הדרום לא יוכלו לקבל את התוכנית כפי שהיא, ומומחים טוענים שלא ניתן לשלול תגובה אלימה מצד הפלגים הבדלניים הקיצוניים יותר בדרום.³³ יש לציין כי לא החות'ים בצפון ולא האליטות הדרומיות הראו התנגדות עקרונית לרעיון הפדרציה, אך התנגדותם לתוכנית לחלוקת המחוזות שהציעה

הוועידה עשויה לפגוע ביישום התוכנית הפדראלית ולהוביל את תימן במהרה חזרה לכאוס ולשפיכות דמים.

אתגרים מחוץ: תימן כ"מגרש משחקים" למאבקים אזוריים

מלבד ההשפעה המערערת של הפלגנות הפנימית, הריק שנוצר עם נפילתו של סאלח אֶפְשֶׁר לגורמים חיצוניים, שפעלו בתימן גם קודם לכן, להגביר את השפעתם על המתרחש במדינה ועל פניה של תימן בעתיד. תימן היא כיום זירת מאבק מרכזית בעימותים אזוריים, בהתפשטות הג'יהאד העולמי ובמלחמה של ארצות הברית בטרור.

מעורבותה של איראן בזירה התימנית אינה מהווה התפתחות חדשה ועדויות לה ניתן למצוא עוד בימי שלטונו של סאלח. מעורבות זו נתפסה בעבר על ידי גורמי ממשל אמריקאיים כעניין שולי במידה רבה, המסתכם במשלוחי נשק לקבוצות השיעיות בתימן, אולם כיום נראה כי הפעילות האיראנית במדינה היא בעלת משמעות אסטרטגית וכי היא הולכת ומעמיקה ככל שהשלטון המרכזי בתימן נחלש. שגריר ארצות הברית לשעבר, ג'ראלד פיירסטיין הצהיר באפריל 2012 כי "האיראנים מנסים להגביר את נוכחותם בתימן... ומנצלים לשם כך את חוסר היציבות הפוליטית ואת חולשת הממשל"³⁴. דברים דומים השמיע עוזר מזכיר המדינה האמריקאי לשעבר, ג'פרי פֶּלְטמן, לאחר פגישה עם הנשיא האדי.³⁵ הרטוריקה האמריקאית התקיפה כלפי איראן לוותה בהגברת שיתוף הפעולה בין כוחות הביטחון התימניים לכוחות ארצות הברית במטרה למנוע ולסכל משלוחי נשק איראניים לתימן.³⁶

הלחץ על הפעילות האיראנית בתימן גבר במהלך 2012, וביוני אותה שנה הודיע משרד הפנים של תימן כי נחשפה רשת ריגול איראנית שמרכזת ככל הנראה בבירה צנעא וכי קצין במשמרות המהפכה האיראניים נעצר כחשוד שעמד בראשה. בנוסף לכך, מבצע משותף למשמר החופים התימני ולצי האמריקאי הביא לתפיסתה, בינואר 2013, של ספינה ועליה משלוח נשק. צוות הספינה נדון על ידי בית משפט תימני למאסר באשמה של שיתוף פעולה עם איראן והברחת נשק איראני.³⁷ הנשיא האדי אף דרש בפומבי מאיראן להפסיק להתערב בענייניה הפנימיים של ארצו באומרו כי טהראן "תשלם את המחיר" אם תמשיך בכך, כי "נביך אותם אל מול העולם" וכי "הם ייכשלו כאן".³⁸

איראן רואה במעורבותה בתימן חזית חשובה ב"מלחמה הקרה" אותה היא מנהלת עם ערב הסעודית, מאבק הסובב סביב הגמוניה, השפעה ויוקרה. איראן עושה שימוש נרחב בקהילות שיעיות כדי "להקיף" את ערב הסעודית בחוסר יציבות מכל עבריה (תימן מצטרפת בכך לעיראק ולבחריין). השפעתה של איראן בקרב הפלגים השונים הפועלים בתימן מספקת לה "מאחז יבשתי" על גבולה הדרום-

מערבי של הממלכה הסעודית, בו היא יכולה להשתמש כמנוף לחץ פוליטי כלפיה וכאמצעי להטריד אותה צבאית בעת הצורך. דריסת רגל יציבה בחופה המערבי של תימן גם תאפשר לאיראן גישה לים האדום, דבר שעשוי להקל עליה להמשיך באספקת נשק סדירה לבעלי בריתה באזור ולקיים נוכחות רציפה בסמוך למצרי באב אל-מנדב, בואכה תעלת סואץ והים התיכון. בנוסף לכך, המעורבות בתימן מאפשרת לאיראן להדגים את עוצמתה האזורית ואת טווח השפעתה הצבאית. מוקד המעורבות האיראנית בתימן הוא התמיכה הצבאית במורדים החות'ים. תמיכה זו, בדומה למעורבות האיראנית בעיראק ובלבנוט, מתבצעת באמצעות "כוח קודס" של משמרות המהפכה, ועל פי דיווחים גם בסיוע של חזבאללה.³⁹ התנהלות זו תואמת את דפוס הפעולה של "כוח קודס" המתמקד ביצירת "סוכנים מטעם" (proxy) המקדמים את האינטרסים האיראניים באזורם. כסף מזומן רב ומשלוחי נשק מאיראן (רובי סער, מטענים, ונשק אנטי-טנקי), המועברים לחות'ים לרוב דרך הים, אינם משמעותיים כשלעצמם ביחס לכמויות הנשק המצויות בתימן, במיוחד בחלקה הצפוני. יחד עם זאת, הם מאפשרים לאיראן לקנות השפעה בתימן ולאתגר את ההגמוניה הסעודית בחצי האי ערב.

איראן מסייעת לא רק לחות'ים, אלא פועלת לחיזוק השפעתה גם בקרב פלגים תימניים אחרים, בכלל זה אצל תנועות הבדלנות הדרומית, ולטענת הסעודים – גם אצל גורמים המזוהים עם ארגון "אל-קאעידה".⁴⁰ המשטר בתימן טוען כי איראן אף ביקשה להכשיל את "ועידת הדיאלוג הלאומי". במאי 2013 נפגש השגריר האיראני בצנעא עם נשיא הזרוע הפוליטית של התנועה החות'ית, ומקורות בתימן טוענים כי אין מדובר בפגישה הראשונה בין האישים וכי במהלכה ביקש השגריר לשכנע את החות'ים לפרוש מהדיאלוג הלאומי.⁴¹ בנוסף לכך חזבאללה ואיראן תומכים ומממנים את פעילותו של נשיא דרום תימן לשעבר, סלים אל-ביד, הפועל מביירות ומטיף דרך קבע לפרישת הדרום מהאיחוד התימני.⁴²

משיכת ידה של איראן מהזירה התימנית עשויה להפיג חלק מהחששות הסעודיים וליצור בסיס ל"דטאנט" מסוים בין הצדדים, אך עם זאת נראה כי לא זהו מסלול הפעולה בו בחרה איראן: הפעילות האיראנית בתימן נמשכת גם כיום, ובסוף במארס 2014 אף האשים הנשיא האדי את איראן במעורבות עמוקה בסכסוכים השונים הפוקדים את תימן ובתמיכה הן במורדים החות'ים והן בתנועת הבדלנות הדרומית.⁴³

"אל-קאעידה" ואיום האסלאם הרדיקלי

מאז 2009, וביתר שאת מראשית 2011, הפכו ארגון "אל-קאעידה בחצי האי ערב" (Al-Qaeda in the Arabian Peninsula – AQAP) והמיליציה "אנסאר אל-שריעה" המזוהה עמו לשחקנים מרכזיים בזירה התימנית ולבעלי השפעה אסטרטגית

על המתרחש בה. ה"סניף" התימני של "אל-קאעידה" מורכב בעיקר מתימנים ומסעודים שמצאו מקלט בתימן, אך הוא מתוגבר גם על ידי "בוגרי" עיראק וסוריה, לוחמים מאפגניסטן ומשוחרי גואנטמו. הארגון "אל-קאעידה בחצי האי ערב" הוגדר על ידי ארצות הברית כשלוחה המסוכנת ביותר של "אל-קאעידה".⁴⁴ ג'ון בֶּרְנֶן, לשעבר יועצו של נשיא ארצות הברית למלחמה בטרור וכיום ראש ה־CIA, ציין ב־2012 כי "אל-קאעידה בחצי האי ערב" היא התא "הפעיל ביותר" של הארגון וכי זו "בעיה חמורה ביותר עבור תימן...".⁴⁵ פעילות הטרור הבין־לאומית הענפה של הארגון כוללת, בין השאר, ניסיון התנקשות בחייו של מוחמד בן נאيف, שר הפנים הסעודי, ניסיון לפוצץ מטוס נוסעים אמריקאי מעל דטרויט בחג המולד בשנת 2009, פגיעה במכלית נפט יפנית במצרי הורמוז⁴⁶ וניסיון נוסף לפוצץ מטוס אמריקאי, אשר סוכל על ידי המודיעין הסעודי באפריל 2012.⁴⁷ ניתוח דפוסי פעילותו של הארגון מאז מהפכת 2011 בתימן מראה כי מדובר בארגון בעל גמישות אסטרטגית וטקטית, המסוגל להתאים את עצמו ביעילות להזדמנויות וללחצים בשטח ולהסתגל במהירות לשינויים בסביבה התימנית הבלתי יציבה. בשנתיים האחרונות בולטת במיוחד יכולתו של הארגון לנוע ביעילות ובמהירות על הציר שבין ארגון טרור קלאסי לבין ארגון גרילה ומרדנות המבקש להחזיק ולשלוט בטרטוריה ובאוכלוסייה.

כאשר המשבר הפוליטי בתימן הוביל בתחילת 2011 להתמקדות תשומת ליבו של הצבא התימני במתרחש בצנעא ולהתנקזות של יחידות צבא רבות לעיר הבירה, ניצל "אל-קאעידה בחצי האי ערב" במהירות את הריק השלטוני שנוצר בפריפריה והצליח להשתלט באמצעות פשיטות אלימות, טרור מתאבדים והתנקשויות על מספר אזורים בחלקה הדרומי של המדינה, בהם שֶבְנוּה, אֶבְּן וּזַנְג'ֶ'בֶּר. עוצמתו ותעוזתו של הארגון הגיעו לשיאם באפריל 2012, כאשר בהתקפה שתוארה כמקיפה ביותר בתולדות הארגון בתימן, הוא כבש מחנה צבאי על אנשיו ואמצעי הלחימה שבו, בכללם תותחים וטנקים. במתקפה זו נהרגו מאות אנשי צבא והיא הייתה חלק מניסיון ההשתלטות של הארגון על עיר המחוז לְאֻדֶּר החולשת על הגישה לאזורי מפתח נוספים כמו חצרמוות, בֶּיֶדָה ועדן.⁴⁸

עם התבססותו של הארגון בדרום תימן, הוא החל כאמור בתהליך אסטרטגי של מעבר מפעילות טרור קלאסית לניסיון ליצור אחיזה שלטונית קבועה בשטח ולקדם מערכת פוליטית ושלטונית ברוח חוקי השריעה. לשינוי אופרטיבי זה התלווה שינוי תפיסתי ביחס לאופן שבו יש לנהוג באוכלוסייה שתחת מרותו. אנשי הארגון, ובמיוחד אנשי "אנסאר אל־שריעה", גילו גמישות ומתונות יחסיות בהחלת חוקי השריעה. הם החלו לשמש כמנהל מקומי, תמכו וחברו למנהיגים שבטיים, הנהיגו מערכת יישוב סכסוכים בין השבטים ואף סיפקו שירותים כגון הגנה, מים, מזון, שירותי בריאות בסיסיים ומערכת חינוך דתית. התנהלות זו נועדה

להביא לארגון אהדה מצד השבטים והקהילות המקומיות תוך ניצול שנאתם כלפי הממשל המרכזי בצנעא. עם זאת, התחזקות שליטתם באזור החזירה את אנשי "אל-קאעידה" בתוך זמן קצר לדפוסי פעילותם המסורתיים והם החלו לאכוף באגרסיביות ובאכזריות את מערכת הערכים האסלאמית-פונדמנטליסטית שלהם. התנהגותם זאת גרמה לבריחה של אלפי אזרחים מאזורי השליטה של הארגון ולהקמת "ועדות עממיות"⁴⁹, אשר ביקשו למלא את הריק השלטוני והביטחוני שהשאירה המדינה ולהגן על האוכלוסייה מפני אנשי הארגון.⁵⁰

האחיזה של "אל-קאעידה" בחלקים מדרום תימן נמשכה עד מאי 2012, כאשר הנשיא האדי הורה על מתקפה צבאית רחבת היקף על מעוזי השליטה של הארגון. במתקפה השתתפו יותר מ-20,000 חיילים סדירים, שנתמכו על ידי מיליציות של שכירי חרב משבטי הדרום. בתכנון המתקפה לקחו חלק יועצים אמריקאיים, וערב הסעודית סייעה משמעותית במימונה. כוחות הקרקע התימניים זכו לסיוע אווירי נרחב, אותו ייחס הנשיא לפעילות חיל האוויר התימני בלבד, אך ברקע נשמעו אמירות בדבר מעורבות נרחבת של כלי טיס בלתי מאוישים של ארצות הברית. המבצע רחב ההיקף נמשך כחודשיים, במהלכו נהרגו פעילי "אל-קאעידה" רבים והארגון נדחק מהאזורים בהם שלט ונסוג לאזורי המחסה הטבעיים שלו במרכז המדינה.⁵¹

המכה שספג "אל-קאעידה" בחצי האי ערב הביאה לחזרתו לפעילות הטרור הקלאסית שאפיינה אותו לפני 2011. פעיליו פתחו במסע נרחב של התנקשויות ופיגועי תופת נגד בכירים במנגנוני הביטחון והמודיעין התימניים, נגד יחידות הצבא הפועלות בשטח ונגד מנהיגי שבטים ומנהיגים קהילתיים המשתפים פעולה עם הממשל. הארגון הצליח לבנות את כוחו מחדש ולהקים מערך נרחב של תאי טרור, לרכוש יכולות טכנולוגיות גבוהות ולבנות תשתיות מודיעין ואיסוף יעילות התומכות במתקפותיו. הוא גם הגדיל את מעורבותו בפעילות פשיעה בתימן במטרה לגייס מימון לבניית כוחו ולפעילותו: חברי הארגון לוקחים חלק במעשי שוד, בגביית דמי חסות, בחטיפות זרים, בסחיטה ובהברחות.⁵²

היחלשות כוחות הביטחון התימניים עקב הרפורמות והשינויים המבניים העניקה רוח גבית ומרחב פעולה לאנשי "אל-קאעידה" בתימן ונראה כי הם אינם חוששים לתקוף את מוסדות השלטון גם במגרשם הביתי. כך, למשל, פעילי הארגון פוצצו אוטובוסים של חיילים, תקפו את משרד ההגנה הממוקם בליבה של צנעא ופרצו לבתי כלא במטרה לשחרר את חבריהם. התקפות אלו התאפיינו בתעוזה רבה וביכולת טקטית גבוהה וכללו פעולות מורכבות המשלבות הפעלת מטעני נפץ עוצמתיים עם הסתערות של חוליות קומנדו.⁵³ הארגון אף חזר לפעול בערי הדרום, בין השאר בחצרמוות ובידה והוא חותר באגרסיביות ובאלימות לביסוס מחדש של השפעתו והיאחזותו שם. ביולי 2014 הכריז "אל-קאעידה" בחצי האי

ערב" על הקמתה של אמירות אסלאמית במחוז חצרמוות ועל החלתן של תקנות מחמירות כגון איסור על נשים להסתובב ללא בעליהן.⁵⁴ הנחישות, הגמישות האופרטיבית ויכולת ההתאוששות וההסתגלות המאפיינים את "אל-קאעידה בחצי האי ערב" הביאו לכך ששנתיים לאחר המכה שספג, למרות לחץ מתמיד מצד כוחות הביטחון ופעילות חיסולים נרחבת של מערך הכטב"מים האמריקאי מערב הסעודית, נוכחותו והשפעתו לא רק שלא נחלשו אלא אף גברו.

סיכום

תימן, אחת הזירות המורכבות במזרח התיכון, נמצאת כיום בתהליך אינטנסיבי של בנייה מחדש, אשר סופו עדיין אינו ברור. ניתוח ומעקב אחר תהליך זה עשויים לספק תובנות באשר לתהליכים ולתרחישים אפשריים במזרח התיכון שלאחר "האביב הערבי". מיקומה של תימן בפריפריה המזרח תיכונית דחק אותה במידת מה לשולי השיח האסטרטגי הבין-לאומי; יש בכך משום החמצה מכיוון שהדרך שעברה תימן מאז ראשיתו של "האביב הערבי" מאפשרת בחינה והבנה של תהליכים מרכזיים המתרחשים או עשויים להתרחש גם במדינות ערביות אחרות. ניתוח התפקיד שמילאו מדינות המפרץ הערביות, ארצות הברית וגורמים אחרים בקהילה הבין-לאומית בהסדרת ירידתו של סאלח מהשלטון והעברת הכוח לממשלת המעבר עשוי לספק תובנות חשובות באשר למידת יעילותו של תיווך בין-לאומי בפתרון המשברים הפוליטיים והצבאיים המטלטלים את מדינות המזרח התיכון. ההתפתחויות בתימן הראו כי השילוב בין תיווך אינטנסיבי מצד גורמים ערביים, כגון "המועצה לשיתוף פעולה במפרץ", הליגה הערבית ומדינות ערב, ובין לחץ מצד המעצמות והקהילה הבין-לאומית, עשוי להוות זרז להתנעת תהליך של הסדרה פוליטית. יחד עם זאת, אין בהתערבות החיצונית בכדי להבטיח את הצלחתו של תהליך זה ואת התייצבותה של המדינה ושל המערכת הפוליטית בה. הניסיון והלקחים שנלמדו מההתערבות בתימן עשויים להניב תובנות גם לגבי השפעתה ומגבלותיה של התערבות בין-לאומית אפשרית בזירה הסורית, אם כי הנסיבות הבין-לאומיות העוטפות זירה זאת מורכבות יותר, בעיקר נוכח מעורבותם של שחקנים כמו רוסיה ואיראן, הגורמים לפיצול בקהילה הבין-לאומית.

ניתוח המערכת הפוליטית התימנית מאז החלפתו של סאלח מעלה תובנות גם בדבר האתגרים שיוצרת החלוקה מחדש של מוקדי הכוח בין האליטות השונות בתימן. ההתפתחויות במדינה מראות כי אין די בשינוי שלטון פורמלי כדי להביא ליציבות, מכיוון שהשפעתה של האליטה הוותיקה מעוגנת בקשרים ובנאמנויות לא פורמליות המונעות רפורמה ושינוי אמיתיים. בנוסף לכך ניתן להפיק תובנות רבות מניתוח הדיאלוג הלאומי התימני והרה-ארגון בכוחות הביטחון התימניים באשר לתהליכי הבנייה מחדש של המדינות בהן התחולל "האביב הערבי".

בחינת התנהגותו של ארגון "אל-קאעידה בחצי האי ערב" חושפת ומבליטה את השינויים האסטרטגיים שעוברת תנועת הג'יהאד העולמי במהלך "האביב הערבי". השינוי המרכזי עליו ניתן להצביע הוא הגלישה של "אל-קאעידה" מהתמקדות בטרור הקלאסי לניסיון לבסס היאחזות ארוכת טווח באזורים בהם היחלשות המשטר יצרה ריק שלטוני. ארגון "אל-קאעידה בחצי האי ערב" הינו החלוץ של מגמה זו והוא אף פרסם מסמך המלצות רשמי ל"סניפי" "אל-קאעידה" האחרים, בו הוא מציע אסטרטגיית פעולה כוללת להשתלטות על שטח ולהחזקתו.⁵⁵ הזירה התימנית מלמדת רבות על מסוכנותו של ארגון "אל-קאעידה" ועל יעילותו של אסטרטגיות נגד טרור, כגון מתקפה צבאית כוללת או מערכת חיסולים ממוקדים באמצעות כטב"מים. עם זאת, הדינמיקות אותן סקר מאמר זה מצביעות על כך שגם בשיא חולשתה, המדינה היא עדיין הגורם הדומיננטי והעוצמתי ביותר בשטחה וכי רדיקליזציה בניסיונותיהם של כוחות חתרניים לפגוע בריבונותה צפויה להביא לתגובת נגד נחרצת וכוחנית.

תימן, היא המדינה הערבית הראשונה, לאחר איחוד האמירויות הערביות, הצפויה ללכת במסלול הפדרליזציה, תהליך שעשוי להישנות גם במדינות אחרות באזור, כגון סוריה, לוב ועיראק. מעקב אחר יישומו והתפתחותו של תהליך הפדרליזציה התימני צפוי לספק תובנות משמעותיות בדבר יעילותו של מבנה פוליטי זה ליצירת יציבות שלטונית ולמניעת אלימות בקנה מידה רחב.

הערות

- 1 Ginny Hill, Peter Salisbury, Léonie Northedge and Jane Kinninmont, *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict*, Chatham House, September 2013, pp. 8-9.
 - 2 W. Andrew Terrill, *The Conflicts in Yemen and U.S. National Security*, Strategic Studies Institute, January 1, 2011.
 - 3 *The Failed States Index 2013*, The Fund for Peace, 2013, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>.
 - 4 "Yemen Begins New National Talks", Al-Jazeera, June 8, 2013, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/06/201368153532856750.html>
 - 5 Mustafa Ahmad Nuaaman, "Opinion: Yemenis Have Grown Tired of the National Dialogue", *Asharq Al-Awsat*, August 19, 2013, <http://www.middle-east-online.com/english/?id=61877>; Fawaz Traboulsi, "Yemeni Revolution Enters Third Year", *Al-Monitor*, February 20, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/02/yemeni-revolution-third-year.html>;
 - 6 Sama'a Hamdani, *Yemen's National Dialogue behind Closed Doors*, Atlantic Council, June 17, 2013, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/yemens-national-dialogue-behind-closed-doors>.
- Hamdan Al-Rahbi, "Yemen: Hadi Announces Conclusion of National Dialogue", *Asharq Al-Awsat*, January 22, 2014,

- http://www.aawsat.net/2014/01/article55327827.
- 7 "Yemeni Houthi Representative in National Dialogue Killed – Source", *Reuters*, November 22, 2013, <http://uk.reuters.com/article/2013/11/22/uk-yemen-assassination-idUKBRE9AL0UZ20131122>.
- 8 "Regions' Committee Transforms Yemen Into Six-Region Federation", *NDC*, February 10, 2014, <http://www.ndc.ye/news.aspx?id=3051>
- 9 Faisal Darem, "Yemen National Dialogue Conference Concludes", *Al-Shorfa*, January 24, 2014, http://al-shorfa.com/en_GB/articles/meii/features/2014/01/24/feature-02
- 10 Sasha Gordon, *Mutiny in the Yemeni Military*, AEI Critical Threats Project, July 10, 2013, <http://www.criticalthreats.org/yemen/gordon-mutiny-yemeni-military-july-10-2013>
- 11 "Yemen President Orders Military Trial for Saleh's Rebelling Half-Brother", *The National*, April 16, 2012.
- 12 Robert F. Worth, "Even Out of Office, a Wielder of Great Power in Yemen", *The New York Times*, January 31, 2014, http://www.nytimes.com/2014/02/01/world/middleeast/even-out-of-office-a-wielder-of-great-power-in-yemen.html?_r=0
- 13 Abubakr Al-Shamahi, "Sanctioning You-Know-Who", *Asharq Al-Awsat*, March 5, 2014, <http://www.aawsat.net/2014/03/article55329693>
- 14 "Yemen Troops Encircle Ex-President Mosque amid Coup Fears", *Gulf News*, June 15, 2014, <http://gulfnews.com/news/gulf/yemen/yemen-troops-encircle-ex-president-mosque-amid-coup-fears-1.1347533>
- 15 Thomas Juneau, "Yemen and the Arab Spring: Elite Struggles, State Collapse and Regional Security", *Orbis*, Volume 57, Issue 3, (Summer 2013), pp. 408-423.
- 16 Crisis Group, *Yemen's Military-Security Reform: Seeds of New Conflict?*, Middle East Report, No. 139, April 4, 2013, pp. 10-13; Michael Knights, "The Military Role in Yemen's Protests: Civil-Military Relations in the Tribal Republic", *Journal of Strategic Studies*, Volume 36, Issue 2 (2013), pp. 276-282.
- 17 Sasha Gordon, *A New Wave of Military Restructuring Decrees in Yemen*, AEI Critical Threats Project, April 11, 2013, <http://www.criticalthreats.org/yemen/gordon-new-wave-military-restructuring-decrees-yemen-april-11-2012>
- 18 "Yemen Blasts Security Forces", *Middle East Newslite*, February 18, 2014.
- 19 Crisis Group, *Yemen's Military-Security Reform*, p. 20.
- 20 Hill, Salisbury, Northedge and Kinninmont, *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drives of Conflict*, p. 28.
- 21 "Al Qaeda Linked Group Blows Up Gas Pipeline East of Yemen", *Al-Arabiya*, April 27, 2012.
- 22 David Arnold, "Saudi Deportation Policies Impact Yemen", *Voice of America*, August 15, 2013.
- 23 "Hunger in Yemen: Disaster Approaching", *The Economist*, April 21, 2012.
- 24 ענבל ניסים-לובטון, "מהפכת הצעירים ואתגרי המדינה התימנית הכושלת", בתוך: עוזי רבי ושואל ינאי (עורכים), **המפרץ הפרסי וחצי האי הערבי: חברות ומדינות בתהליכי מעבר**, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב, 2014.

- Hill, Salisbury, Northedge and Kinninmont, *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drives of Conflict*, p. 12. 25
- Hammoud Mounassar, "Yemen Houthi Rebels Overrun Tribal Strongholds", *Arab News*, February 2, 2014, <http://www.arabnews.com/news/519316>; Mohamed Vall, "The Rise of Yemen's Houthis", *Al-Jazeera*, February 12, 2014, <http://blogs.aljazeera.com/blog/middle-east/rise-yemens-houthis> 26
- Arafat Madabish, "Yemen: Hashid and Houthis Agree Ceasefire", *Asharq Al-Awsat*, February 5, 2014, <http://www.aawsat.net/2014/02/article55328540> 27
- Yemen Rebels Oppose Six-Region Federation", *Al-Jazeera*, February 11, 2014, <http://www.aljazeera.com/video/middleeast/2014/02/yemen-rebels-oppose-six-region-federation-201421101417410323.html> 28
- "Yemen: Houthis, Army Exchange Accusations over Al-Jawf Violence", *Asharq Al-Awsat*, March 1, 2014, <http://www.aawsat.net/2014/03/article55329536> 29
- Schmitz, Charles, *The Fall of Amran and the Future of the Islah Party in Yemen*, Middle East Institute, August 25, 2014, <http://www.mei.edu/content/at/fall-amran-and-future-islah-party-yemen> 30
- Hill, Salisbury, Northedge and Kinninmont, *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drives of Conflict*, p. 12; Peter Salisbury, "Yemen's Southern Intifada", *Foreign Policy*, March 13, 2013. 31
- Haytham Mouzahem, "South Yemen Activists Push for Independence", *Al-Monitor*, May 31, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/05/south-yemen-movement-al-qaeda-threat-exaggeration.html> 32
- Yara Bayoumy, "Yemen's Federal Plan a Bold Idea, but many Hurdles Remain", *Reuters*, February 23, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/02/23/us-yemen-politics-analysis-idUSBREA1M05720140223> 33
- Joseph A. Kechichian, "Yemen in Transition – and in Turmoil", *Al-Jazeera*, February 6, 2014, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/02/yemen-transition-turmoil-2014264255740696.html> 34
- "Iran Continues to Mess Up in Yemen", *Arab News*, April 18, 2012, <http://www.arabnews.com/node/411280> 35
- "Political Unrest in Yemen", *Al-Arabiya*, March 30, 2012, <http://english.alarabiya.net/views/2012/03/30/204180.html> 36
- Eric Schmitt and Robert F. Worth, "With Arms for Yemen Rebels, Iran Seeks Wider Mideast Role", *The New York Times*, March 15, 2012; <http://www.nytimes.com/2012/03/15/world/middleeast/aiding-yemen-rebels-iran-seeks-wider-mideast-role.html?pagewanted=all> 37
- "Yemen Jails Crew over Arms Shipment from Iran", *The Daily Star*, November 12, 2013, <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2013/Nov-12/237611-yemen-jails-crew-over-arms-shipment-from-iran.ashx#ixzz2vYKgYL5C> 38
- "Yemen Uncovers, Arrests Iranian-Led Spy Ring", *Al-Arabiya*, July 18, 2012, <http://english.alarabiya.net/articles/2012/07/18/227116.html> 39
- Michael Segall, "Iran Targets Yemen", *Jerusalem Issue Brief*, Volume 12, No. 9, Jerusalem Center for Public Affairs, April 22, 2012. 39

- Muaad Al-Maqtari, "Saudi Arabia Accuses Iran of Supporting Ansar Al-Sharia in Yemen", *Yemen Times*, April 30, 2012, <http://www.yementimes.com/en/1568/news/781/Saudi-Arabia%C2%A0accuses%C2%A0Iran-of-supporting-Ansar-Al-Sharia-in%C2%A0Yemen.htm>
- Haytham Mouzahem, "Iran's Angle in Yemen", *Al-Monitor*, May 14, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/05/iran-angle-yemen-relations.html>
- Raghida Dergham, "Foreign Minister Criticizes Hezbollah, Iran Roles in Yemen", *Al-Monitor*, May 14, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/10/yemen-foreign-minister-interview-iran-hezbollah.html>
- "Yemen's President Accuses Iran of Meddling", *Al-Arabiya News*, March 31, 2014, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2014/03/31/Yemen-s-president-accuses-Iran-of-meddling.html>
- Kareem Fahim, "Militants and Politics Bedevil Yemen's New Leader", *The New York Times*, April 23, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/04/23/world/middleeast/militants-and-politics-bedevis-yemens-new-president.html>
- 45 "ארה"ב: נסיר הסרטן של אל-קאעדה בתימן", **מעריב NRG**, 8 במאי 2012.
- 46 התקיפה של המכלית התבצעה על ידי ארגון "גדודי עבדאללה עזאם" המזוהה עם "אל-קאעידה בחצי האי ערב".
- 47 Scott Shane and Eric Schmitt, "Qaeda Plot to Attack Plane Foiled, U.S. Officials Say", *The New York Times*, May 7, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/05/08/world/middleeast/us-says-terrorist-plot-to-attack-plane-foiled.html>
- 48 "222 Dead in Qaeda Battle for Yemen's Loder", *AFP*, April 14, 2012, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ilYIOI0E2e6XrAGw4tsB7JY-cQoA?docId=CNG.0aed8735d1342bd2d8ddc08ead1bdb9b.5e1>
- 49 Yaser al-Yafei, "Yemen: Popular Committees Take Control", *Al-Akhbar English*, April 19, 2012, <http://english.al-akhbar.com/node/6353>
- 50 Daniel Green, "Al-Qaeda's Soft-Power Strategy in Yemen", *Policy Watch*, January 23, 2013, pp. 2-3.
- 51 Terrill, *The Conflicts in Yemen and U.S. National Security*, pp. 46-50.
- 52 Daniel Green, "Al-Qaeda's Resiliency in Yemen", *Policy Watch*, January 23, 2013, pp. 1-2; Terrill, *The Conflicts in Yemen and U.S. National Security*, pp. 50-52; Farea al-Muslimi, "Yemen Plagued by Assassinations", *Al-Monitor*, October 18, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/10/assassinations-plague-yemen.html>
- "Armed Men Attack Yemen Police Headquarters, Wounding Seven", *Reuters*, December 31, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/31/us-yemen-blasts-idUSBRE9BU00G20131231>
- 53 Shaul Shay, *Yemen Under Attack*, BESA Center Perspectives Paper No. 226, December 12, 2013, <http://besacenter.org/wp-content/uploads/2013/12/perspectives226.pdf>
- "Inmates Flee After Prison Blast in Yemen", *IOI News*, February 14, 2014; <http://www.ioi.co.za/news/world/inmates-flee-after-prison-blast-in-yemen-1.1647179#.UxiLT2xWHVI>; Hakim Al-masmari, "Blast Targets Bus Carrying Soldiers in Yemen",

- CNN, August 26, 2013, <http://edition.cnn.com/2013/08/25/world/meast/yemen-blast>
- Arafat Madabish, "Al-Qaeda announces planned creation of "emirate" in Yemen: 54
sources", *Asharq Al-Awsat*, July 22, 2014.
- Daniel Green, "Al-Qaeda's Shadow Government in Yemen", *Policy Watch*, December 55
12, 2013.

ניהול קניין רוחני במערכת הביטחון: הזדמנויות וסיכונים

שמואל אבן וישע סיון

קיימת הסכמה רחבה לגבי ערכו של הידע הרב המיוצר במערכת הביטחון ותרומתו למשק. ברם, בדוח מבקר המדינה ממרס 2014 מתואר ניהול הקניין הרוחני במשרד הביטחון "כמחדל מתמשך", שהאחראיים לו הם משרדי הביטחון והאוצר. מאמר זה מציג את סוגיית ניהול הקניין הרוחני במערכת הביטחון. מטרתו לתרום לדיון לגבי תיקון הליקויים בניהול הקניין הרוחני במערכת הביטחון ולהציע עקרונות מארגנים לטיפול בנושא; וזאת תוך התחשבות הן בצרכי מערכת הביטחון והן בצרכי המשק הישראלי. לפי ההצעה שבמאמר, צה"ל ינהל את הקניין הרוחני שברשותו, כחלק מניהול הידע בארגון, אך לא יעסוק בשחר בקניין רוחני. בתחום הסחר תטפל חברה ייעודית שתוקם במשרד הביטחון. הסיכוי להצלחת מהלך כזה נראה כיום נמוך יותר מאשר גבוה. ברם, אפילו אם התהליך יביא לשיפור ניהול הידע הטכנולוגי במערכת הביטחון יהיה הדבר בבחינת הישג ניכר. גם הידיעה שרעיון של מסחור ידע נוסה ונבדק ברצינות וביסודיות, היא חשובה כשלעצמה.

מילות מפתח: ניהול ידע, מסחור ידע, מערכת הביטחון, משרד הביטחון, צה"ל, מבקר המדינה, תקציב הביטחון, כלכלת ישראל, הייטק, סייבר.

ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרופ' ישע סיון הוא מנהל מרכז קולר לחקר הון סיכון בפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב.

המאמר נכתב במסגרת תוכנית המחקר לכלכלה וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי, הנתמכת על ידי קרן ג'וזף וג'נט ניובאור.

הקדמה

טכנולוגיות רבות המשמשות את אוכלוסיית העולם התחילו כפיתוחים צבאיים, בהן: המיקרוגל, הרדיו, המצלמה הדיגיטלית, האינטרנט, ה-GPS ועוד.¹ לכל אלה ערך כלכלי עצום. גם מערכת הביטחון הישראלית פיתחה ושיפרה טכנולוגיות, שעברו לשימוש הסקטור האזרחי. ברם, ידע עובר ממערכת הביטחון למשק באופן לא מנוהל, בלא פיקוח ותמורה.

קיימת שאלה עקרונית, האם המדינה צריכה לעסוק בניהול ומסחר ידע שפותח במוסדותיה בכלל ובמערכת הביטחון בפרט. הניתוח המוצג במאמר יכול לסייע לגיבוש דעה בסוגיה זו. ברם, הנכתב במאמר יוצא מנקודת מוצא, עליה הצביע מבקר המדינה (בדוח ממרס 2014), לפיה מוטל על משרד ביטחון לעסוק בניהול הקניין הרוחני שברשותו במטרה לממשו כלכלית; או לפחות לבצע ניסיון רציני לעשות זאת, שתוצאתו עשויה להוביל להסדרת העניין או להורדתו מעל סדר היום. על כן, המאמר עוסק בשאלה, כיצד להתמודד עם אתגר זה, תוך צמצום הסיכונים וניצול ההזדמנויות.

הדיון בנושא ניהול קניין רוחני במערכת הביטחון מחייב הבחנה בין מספר מושגים, כלהלן:

א. **"ניהול ידע"** – מתייחס למערכת השלמה של הכוונה, מעקב, שליטה, בקרה בהקשר של יצירת ידע פנימי (בתוך מערכת הביטחון), קבלה של ידע חיצוני (מחוץ למערכת) והוצאת ידע אל מחוץ למערכת. בכלל זה, הבחנה בין ידע קיים לעומת ידע שיש לפתח.

ב. **"קניין רוחני"** – שם כללי לזכויות בטובין ובמשאבים שאינם מוחשיים, שהם יציר חשיבה. קניין רוחני כולל המצאות, טכנולוגיות, שיטות עבודה, פטנטים וכל סוג של מידע או ידע שלו פוטנציאל מסחרי (להלן: "מידע") זכויות קניין רוחני ניתנות להגנה באמצעים כגון: פטנטים, זכויות יוצרים, ושמירה על סודות ועוד.

ג. **"ניהול קניין רוחני"** – ניהול מערכת של ידע שמוגדר כקניין רוחני, או עשוי להיות כזה, כולל עיסוק בהפקתו, רישומו, מיונו ומסחרו. הניהול נוגע לידע שנוצר בתוך המערכת ולשאלה כיצד מסחרו משפיע על הארגון עצמו (מערכת הביטחון), על האנשים בו, ואף כיצד הוא משפיע על החברות בארץ ובעולם.

ד. **"מסחר קניין רוחני"** – מכלול פעולות על מנת להפיק תמורה כלכלית מקניין רוחני או ממידע כשלהו המצוי ברשות המערכת. בכלל זה תהליך של הפיכת המידע לבעל פוטנציאל מסחרי ואחר כך סחר בו. ניתן לסחור בקניין רוחני באמצעות: מכירת זכויות בקניין רוחני או במוצרים המפותחים ממנו, קבלת תמלוגים על שימוש ישיר בקניין רוחני או כחלק מהרווח של חברות שיעשו שימוש בידע ובתוצריו.

המצב הקיים

הבעיה – לפי דוח מבקר המדינה

במרס 2014 פרסם מבקר המדינה דוח העוסק בניהול הקניין הרוחני במשרד הביטחון (משהב"ט). בדוח קובע המבקר כי היעדר ניהול הקניין הרוחני הוא "מחדל מתמשך" וכי "משהב"ט הזניח לאורך שנים את הטיפול בנכסי הקניין הרוחני שבבעלותו ובבעלות צה"ל".² לפי הדוח, למשהב"ט אין מדיניות, הוראות מתאימות³ או גוף המרכז את הטיפול בנושא. כתוצאה מכך, משהב"ט לוקה בניהול, במעקב ובפיקוח אחר נכסי הקניין הרוחני המפותחים באחריותו או במימונו, לרבות בתעשיות הביטחוניות, וגם במעקב אחר השימוש שנעשה בהם. למשל בידי צה"ל אין נתונים עדכניים על כמות, סוג ושווי נכסי הקניין הרוחני השונים הקיימים ברשותו.

מדוח מבקר המדינה עולה, כי בשנים 2004–2012 פעלו תשעה צוותים שונים, שקיימו עבודות מטה בנושא. כולם הצביעו על ליקויים רבים בניהול הקניין הרוחני במשהב"ט, וגיבשו המלצות לטיפול בנושא ולתיקון המצב. ואולם התנהלות משהב"ט התאפיינה "בסחבת ובחוסר תכליתיות". הליקויים העיקריים שנמצאו: היעדר מדיניות לעניין הניהול של כלל נכסי הקניין הרוחני של משהב"ט ודרך מימוש הכלכלית, ואי-קבלת תמורה בגין העברת ידע של משהב"ט לצד ג'. "ליקויים אלה פוגעים פגיעה ממשית הן ביכולת הניהול של משהב"ט את קניינו הרוחני והן ביכולתו לממש את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בקניינו זה. על משהב"ט לפעול לתיקון ליקויים אלה ללא דיחוי".⁴

עוד נכתב בדוח, כי משרד האוצר, באמצעות החשב הכללי, האחראי לניהול נכסי המדינה, ובכלל זה נכסים בלתי מוחשיים, לא מימש את אחריותו ככל שהיא נוגעת להסדרת הקניין הרוחני במשהב"ט, לפיקוח על נכסי הקניין הרוחני הנמצאים ברשותו ולשימוש הנעשה בהם. זאת, למרות הערכתו של החשב הכללי, כי בנכסי הקניין הרוחני של משהב"ט גלום פוטנציאל כלכלי ניכר, ולמרות החלטתו למסד את תחום הקניין הרוחני במשרדי הממשלה.⁵

משרד מבקר המדינה ציין, כי מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') דן הראל, הורה לנקוט פעולות לתיקון ליקויים משמעותיים שעלו בביקורת.

השלמה לתמונת המצב, לגבי הנעשה במגזר הממשלתי, ניתן למצוא בעבודה מאפריל 2014 שנערכה במרכז למשפט וטכנולוגיה באוניברסיטת חיפה, אשר בחנה את המצב הקיים בנוגע למדיניות מסחור המו"פ הממשלתי בכללותו. ממצאי מחקר זה מצביעים אף הם על היעדר מדיניות עקבית בנוגע לרישום זכויות פטנט על תוצרי מחקר במימון ממשלתי ומסחורם: "מצב דברים זה אינו משרת את יעדי המו"פ הממשלתי ואינו מתיישב עם העקרונות של ממשל תקין". ממסקנות המחקר עולה שעל אף שאין מקום להכתבת מדיניות אחת ויחידה לכל צורות ההתקשרות,

הפיתוח והמסחור של ידע ממשלתי, יש צורך ביצירת מסגרת מאחדת להתוויית שיקול הדעת של מקבלי החלטות ומעצבי מדיניות בסוגיות אלה. לפיכך, המחקר מציע מסגרת להתוויית שיקול הדעת, תוך איתור השיקולים הרלבנטיים להחלטה על מסחור תוצרי מו"פ ממשלתי באמצעות פטנטים.⁶

הידע המיוצר במערכת הביטחון וחשיבותו למשק

ניהול הידע במערכת הביטחון בישראל הוא מקרה פרטי ומיוחד של ניהול ידע בגופים ציבוריים. הידע הנוצר במערכת הביטחון⁷ הינו תוצאה של גיבוש רעיונות חדשים, אפיון, פיתוח, ייצור, הפקת נתונים במעבדות, ניסויים, שימוש מבצעי, הפקת לקחים, אימונים, הדרכות ועוד. האתגרים הרבים והנגישות לכוח אדם יצירתי מייחדים את מערכת הביטחון בישראל. ליכולות אלה יש השפעה ניכרת על התפתחות המשק הישראלי בעיקר בתחום ההיי-טק. ייחודיות זאת, והערך המוסף ממנה, תגבר ככל שידגל הצורך בטכנולוגיות-על. מרכזיותה של ישראל בתחום הסייבר היא דוגמא מובהקת לכך.

הפעילות של יצירת ידע בר-מסחור במערכת הביטחון מתקיימת במספר גופים: גופי תכנון וניהול המו"פ במשהב"ט ובצה"ל; בחברות של תעשייה ביטחונית – הן אלה שבבעלות הממשלה (התעשייה האווירית, רפאל, והתעשייה הצבאית) והן אלה שפועלות בעבורה (אלביט מערכות, אמפרסט ועוד); במוסדות ובגופי המחקר והאקדמיה שבהם נעשות עבודות מחקר ופיתוח עבור משהב"ט. המינהל למחקר, פיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) המשמש גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל ומופקד על מו"פ של אמל"ח ועל תשתית טכנולוגית. בשנת 2012 עמד תקציב המו"פ המרכזי על כ-1.2 מיליארד ₪ מתקציב הביטחון.⁸ חלק ניכר הפרויקטים הם ביוזמת זרועות וחיילות הצבא ומאופיינים על ידו, ומבוצעים על ידי התעשיות הביטחוניות. המהנדסים במערכת הביטחון מאפיינים, מהכוונים ומוודאים שאמצעי הלחימה שמפותחים ומיוצרים עבור מערכת הביטחון עונים לדרישות מתוך הבנה עמוקה של הצרכים המבצעיים.⁹

בנוסף, יחידות בצה"ל מייצרות נכסי קניין רוחני בתחומים כגון: פיתוחים טכנולוגיים לצורכי איסוף מודיעיני ותחום הסייבר; פיתוח אמל"ח ואמצעי מיגון וביצורים, תורות לחימה, נתוני ניסויים ועוד. עוד נאמר בדוח המבקר, שקצין מיחידת 8200 מסר שהיחידה עתירת קניין רוחני שניתן לסחור בו עם התעשיות הביטחוניות, אך חסר מנגנון מתאים לשם כך: "אין מנגנון אסטרטגי שיכול להגדיר מה ניתן לשחרר ומה צריך לשחרר".¹⁰

הידע המיוצר במערכת הביטחון מזין את המשק, תורם לתוצר, להשקעות ותעסוקה. סקטור ההיי-טק מעסיק במישרין קרוב ל-9.5% מכוח העבודה במדינה והינו מקור חשוב לתוצר, להכנסות ממסים, ולייצוא. יש לציין כי הגדלת ייצוא

הסחורות והשירותים של ישראל, היא תנאי הכרחי לצמיחה, שכן לישראל שוק מקומי קטן וכלכלה מוטת ייצוא. תלות זו מחייבת את ישראל לשמור על רמת תחרותיות גבוהה בשוק העולמי ולהתאים את עצמה לשינויים המבניים במשק הגלובלי. מאחר ולישראל אין יתרון תחרותי בתחום כוח עבודה זול הדבר אפשרי רק אם ישראל תשמור על מעמד מוביל בתחום ההייטק.

חברות טכנולוגיה רבות הוקמו בישראל, ביוזמת בוגרי יחידות טכנולוגיות במערכת הביטחון או באמצעותם, בין היתר על בסיס ידע וניסיון שרכשו בעת שירותם. בעיתונות הכלכלית צוינו למשל בוגרי יחידת המודיעין 8200 כעומדים מאחורי הקמת חברות מובילות בעולם, כגון: חברת אבטחת המידע צ'ק פוינט, שערכה בנסד"ק 13.8 מיליארד דולר (תחילת נובמבר 2014); ווריינט מערכות שעוסקת בתוכנות לאיסוף, שימור וניתוח מידע לצרכי מודיעין עסקי (ערכה בנסד"ק 3.5 מיליארד דולר); חברת נייס מערכות, שעוסקת במערכות תקשורת ממוחשבות בצידוד להקלטה ופענוח של וידאו ואודיו דיגיטלי (ערכה בנסד"ק 2.8 מיליארד דולר) ועוד. הידע הטכנולוגי והמבצעי שמועבר מצה"ל מהווה גם משאב חיוני לפעילותן של חברות ביטחוניות בישראל. בשנת 2013 חתמה ישראל על חוזים למכירת נשק וציוד ביטחוני בשווי 6.5 מיליארד דולר.

במערכת הביטחון גאים על תרומת מערכת הביטחון למשק. ראש אגף כח אדם בצה"ל, האלוף אורנה ברביבאי אמרה בדצמבר 2013, כי "בראייה רחבה, לאומית ומערכתית ניתן לראות איך צה"ל וגופי הביטחון האחרים מהווים קטר מושך לצמיחה כלכלית במדינה וההון האנושי הוא מכפיל כוח בכל קנה מידה... אפשר לראות את הקורלציה בין חברות הזנק מהמתקדמות בארץ ובעולם לשורשים שלהן בצבא".¹¹ ראש אגף תקשוב, האלוף עמי שפרן, אמר בינואר 2011, כי "צה"ל מהווה חממה טכנולוגית מרכזית בתחומי ההייטק... אחד מתוצרי החממה הטכנולוגית הזו הוא ההון האנושי המשתלב בתחומי המחקר והפיתוח, באקדמיה ובתעשייה בישראל". לדבריו "מנקודת ראות משקית, ההוצאה על פיתוח ההון האנושי הטכנולוגי של צה"ל בתחום התקשוב, שיעודה בראש ובראשונה ייצור ביטחוני, מהווה גם השקעה המניבה החזר כלכלי משמעותי למשק ומהווה חלק מרכזי מהיצוא של ישראל".¹²

ניתן לומר כי מערכת הביטחון – בגלל ההשקעות, מתן סמכות לצעירים, ודרישות מבצעיות – מהווה זרז משמעותי בעשורים האחרונים להקמת חברות חדשות בישראל, ויצרה לישראל יתרון תחרותי במשק העולמי. השאלה: האם ישראל תצליח להתמיד בכך עוד שנים רבות? המגמות העולמיות במחקר ופיתוח וביצירת חברות חדשות מייצרות אתגרים חדשים.¹³ התחרות הגלובלית והצורך להקדים להגיע לשוק העולמי מכתביים קצב פיתוח מואץ, צורך בזמינות מהירה של הון וקשרים בינ"ל. על כן חותרים יזמים להגיע במהירות למשקיעים ולבעלי יכולות

אסטרטגיות שיממנו את הפיתוח, שיובילו אותם לשווקים וינפיקו את החברות בבורסות גלובליות. בהקשר לדיון זה עולה השאלה, האם המצאות שמקורן במרכזי הידע בישראל, בהם מערכת הביטחון, ימשיכו ליצור בעתיד את אותו ערך לכלכלה הישראלית כבעבר, או שהן ימצאו את דרכן באופן מהיר לחברות בינלאומיות.

כיצד עובר כיום קניין רוחני ממערכת הביטחון לעולם העסקי

קניין רוחני של מערכת הביטחון עובר ממערכת הביטחון החוצה בערוץ האישי ובערוץ המוסדי.

הערוץ האישי – יוצאי המערכת. בערוץ זה מועבר הידע שפותח ביחידות טכנולוגיות במערכת הביטחון לשוק החופשי, בדרך כלל באמצעות יוצאי יחידות טכנולוגיות. רשמית, מדיניות משהב"ט אינה מאפשרת הוצאת מידע בערוץ זה, אך למעשה המשרד אינו מפקח על כך; וקשה להתעלם מהחברות הרבות, שבהן פועלים יוצאי מערכת הביטחון, ותחומי עיסוקן. עם זאת, ככל הידוע, לא פורסם מידע קונקרטי אודות מעבר של קניין רוחני ספציפי ממערכת הביטחון ולא נערך אומדן של ערכו של הקניין הרוחני שעבר בערוץ זה. יצוין שבמצב הנוכחי קשה לבדוד את תרומתו של קניין רוחני בר־הגנה מהידע והניסיון המקצועי הנצבר של יוצאי מערכת הביטחון וכן מהערך המוסף שצבר הקניין הרוחני בחברה האזרחית. מערכת הביטחון מפסידה הכנסות פוטנציאליות מקניין רוחני זה, כפי שציין מבקר המדינה, אך כל עוד הוא מיושם בחברות ישראליות זוכים לפחות המשק והמדינה לתמורות עקיפות ניכרות. שונה הדבר כאשר הקניין הרוחני ממומש כבר בשלבים מוקדמים בחברות זרות בחו"ל.

הערוץ המוסדי – התעשיות ביטחוניות. מדובר במקרים בהם הרעיון, האפיון, מבחני הביצוע ולעיתים גם מימון הפיתוח והייצור נעשו בידי מערכת הביטחון. התעשיות עשויות להשתמש במידע ובמוצרים גם עבור לקוחות אחרים. לפעמים משהב"ט מקבל תמלוגים בעד שימוש כזה, במידה וזכויותיו מעוגנות בהזמנות העבודה של פרויקטים, שאותם מבצעות תעשיות ביטחוניות כקבלן. יש לציין כי מעבר של ידע מתוך החברות המועסקות (דרך קבלני משנה או עובדים לשעבר) אמור להיות מטופל במסגרת החברה המסחרית שלה אינטרסים להגן על הקניין הרוחני, גם אם המידע משויך למערכת הביטחון. כאשר מדובר בתעשיות בבעלות ממשלתית מלאה זוכה המדינה לתמורה גבוהה עבור הקניין הרוחני, מאחר שלמערכת הביטחון ולחברות הללו יש בעל מניות אחד – הממשלה. במקרים שבהם מדובר בתעשיות ביטחוניות בבעלות לא־ממשלתית עלולה מערכת הביטחון להפסיד הכנסות פוטנציאליות. השימוש הגובר שעושה מערכת ביטחון בחברות חיצוניות היא סיבה נוספת למעקב אחר גורלו של הקניין הרוחני המפותח במערכת הביטחון או במימונה.

מיסוד ניהול קניין רוחני במערכת הביטחון – הזדמנויות וסיכונים

בשינוי המצב הקיים, כלומר במיסוד ניהול קניין רוחני של מערכת הביטחון ובמסחרו, נדרש לפי דוח מבקר המדינה, יש הזדמנויות וסיכונים – הן עבור מערכת הביטחון והן עבור המשק, כפי שיוצגו להלן.

הזדמנות בניהול הקניין הרוחני עבור מערכת הביטחון

א. **תרומה לשיפור ניהול הידע והזיכרון הארגוני.** תיעוד וניהול ידע הוא מרכיב הכרחי לשיפור היכולת של מערכת הביטחון לשם השגת יעדיה, וזאת עוד טרם העיסוק בשלב מסחור ידע. שימור לא מספק של ידע טכנולוגי במערכת הביטחון מעורר שאלות כגון: האם ביחידות מסוימות במערכת הביטחון מבטלים זמן ומשאבים לפיתוח מחדש של מוצרים טכנולוגיים שפותחו בעבר? האם ביחידות מסוימות מקדמים יכולות טכנולוגיות שפותחו, או שמפותחות, ביחידות אחרות בשל אישליטה מרכזית במידע טכנולוגי? הדברים נוגעים במיוחד לגבי יחידות בצה"ל ובקהילת המודיעין. לתעשיות הביטחוניות יתרון בשימור ידע על פני צה"ל, משום שהן עושות מאמצים ממוסדים בנושא וידע לטווח ארוך נצבר בזכות מערך של עובדים קבועים, שאינם משתחררים או מדלגים מתפקיד לתפקיד, כמו בצה"ל. עם זאת, גם לגביהן עולה השאלה האם קיים תיעוד מספק של הידע והאם יש שיתוף ביידע בין החברות בבעלות ממשלתית?

ב. **תמורה כלכלית למערכת הביטחון.** לפי מבקר המדינה: "מיצוי הפוטנציאל הכלכלי שבנכסי הקניין הרוחני עשוי לספק למשהב"ט משאבים כלכליים רבים נוספים, היכולים להגדיל משמעותית את מקורות התקציב של המדינה בכלל ושל מעהב"ט בפרט".¹⁴ מדובר בתמורה הצפויה מהכנסות המערכת ממסחר בקניין רוחני של מוצרים ביטחוניים, מוצרים דואליים – המיועדים לשימוש ביטחוני ואזרחי כאחד וטכנולוגיות ביטחוניות, שניתן למצוא להן יישומים אזרחיים. למשל, מערכות תקשורת לסוגיהן, מערכות שליטה ובקרה, אבטחת מידע, אופטיקה, מל"טים, לוויינים, עיבוד קול, עיבוד תמונה ועוד.¹⁵ הכנסות אלה תתווספנה למקורות מימון, שמקורן בהכנסות אחרות של מערכת הביטחון, כגון: מכירת ציוד, שירותים, קרקעות ועוד.

ג. **תרומה לשימור כוח אדם ביחידות טכנולוגיות.** במצב הנוכחי, של היעדר ניהול קניין רוחני, האפשרות לחילוף קניין רוחני ללא תמורה עלולה לפתות מצטיינים במערכת לצאת ממנה בהקדם. בנוסף, אם צה"ל מוותר על זכויות היוצרים, נוצר מצב שעובדי המערכת מקופחים ביחס לחבריהם שיצאו מהמערכת ועשו שימוש בידע. מה גם שבמקרים רבים הידע נוצר על ידי צוות ולא על ידי פרט

יחיד, שעזב את המערכת. לעומת זאת, במצב של ניהול מושכל – היכולת של המשרתים ביחידות הטכנולוגיות להיות שותפים ליצירת קניין רוחני בחזית הטכנולוגיה העולמית עשויה לשמר את המוטיבציה הגבוהה להתגייס ליחידות אלה, ואולי תצמצם עזיבה בתקופות של גאות בתעשיות ההייטק בעולם. בנוסף, ניתן לבחון אפשרות לזמן עובדים חדשים, שאינם כפופים לשירות ארוך במערכת ביטחון, לתקופה קצובה של 3–6 שנים, כדי להיות חלק ממערכת של פיתוח ידע והתנסות, במסגרת מסלולי התפתחות אישיים שלהם, ובכך להזרים עוד ידע מן החוץ פנימה.

ד. **תרומה ליכולות המבצעיות של מערכת הביטחון.** סביר כי ביחידות שונות ישנם רעיונות שלא מתממשים בשל מגבלת משאבים או חוסר כדאיות כלכלית, במיוחד במצב שהיחידה היא הצרכן היחיד של המוצר. באמצעות העברה מסודרת של קניין רוחני לחברות עסקיות, ניתן לפתח יותר רעיונות ובמחיר נמוך יותר, ובכך להגדיל את מגוון המוצרים שיכולות יחידות צה"ל לרכוש מהתעשיות. למשל, יתכן שבצה"ל יהיה רעיון למכשיר חדש לגילוי חומר נפץ, מכשיר לסריקה תת־קרקעית וכו'; עבודה מסודרת עם חברה עסקית לפיתוח משותף יכולה לאפשר את פיתוחם של המוצרים לשיווק הן לצרכי מערכת הביטחון והן לשוק העולמי.

ה. **מניעת נזק מבצעי.** הגברת השליטה והפיקוח תצמצם זליגה לא מבוקרת של טכנולוגיות חסויות שיוצאות מהמערכת, שעלולות ליפול לידי גורמים עוינים.

ו. **הגנה על יכולת השימוש של צה"ל בטכנולוגיה.** עלולים להיות מצבים שבהם טכנולוגיה שמקורה במערכת הביטחון נרשמה כפטנט בידי גורם אזרחי, דבר שעלול להגביל את מערכת הביטחון והתעשיות הביטחוניות מלהשתמש בה.

ז. **שיפור מנהל תקין של משאבי המדינה.** עמידה בהוראות ונהלים, כמפורט בדוח מבקר המדינה.

סיכונים בניהול הקניין הרוחני עבור מערכת הביטחון

א. **סיכון לעיסוק יתר בקניין רוחני לצרכים אזרחיים.** הדבר עלול לפעמים להסיט את סדר העדיפויות של היחידות מהיעדים הביטחוניים המרכזיים.

ב. **סיכון להפסד כספי.** הדרך להפיכת רעיון לקניין רוחני מוגן עשויה להיות ארוכה ויקרה. כמו כן, יתכנו עימותים בעניין הבעלות על הקניין הרוחני, שעלולים לגלוש למאבקים משפטיים יקרים וכו'. הדבר עלול גם לפגוע בתדמית מערכת הביטחון. בכל מקרה, מיצוי הכנסות מידע שפותח במערכת הביטחון הוא עניין מורכב ומוטב שלא לפתח ציפיות גבוהות מדי מההכנסה הכספית הצפויה מאפיק זה. למשל, אם התשלום יהיה במניות שתקבל המדינה ממכירת הקניין

הרוחני, אז יתכן שהן ידוללו בשיעור ניכר בסבבי גיוס הון שיבצעו חברות ההזנק במהלך התפתחותן.¹⁶

- ג. **סיכון בתחום משאבי אנוש.** חיזוק הממשק בין תעשיות אזרחיות למערכת הביטחון עלול להגביר פיתויים שיובילו ליציאת עובדים מוכשרים ממערכת הביטחון, במיוחד בתקופות של גאות בתעשיית ההייטק. בנוסף, פיקוח יתר על צבירת ידע במערכת הביטחון עלול להרתיע מומחים מלעבוד במערכת זו.
- ד. **סיכון בהקמת מנגנון שיקיים רק את עצמו.** אחד הסיכונים הוא הקמת מנגנון שימלא אמנם את ייעודו הבירוקרטי, אך לא יהיו לו מניעים מספיקים כדי למקסם את הערך מהידע, מאחר והוא יהיה נטוע במערכת הביטחון, שיעודה אינו נבחן לפי תוצאות מסחור ידע.
- ה. **עלייה בסיכון לחשיפת מידע רגיש.** ניהול ידע, שיתוף בידע, הקמת מאגרי ידע – עלולים מטבעם לעלות סיכון זה. במיוחד כאשר יותר מידע ייחשף ליותר אנשים, שירצו לעשות בו שימוש בשווקים גלובליים.

הזדמנויות עבור המשק – בניהול קניין רוחני במערכת הביטחון

א. **שיפור זרימת המידע.** סביר שבמערכת הביטחון מצוי כיום מידע נוסף, שהולך לאיבוד ולא מגיע למשק. לדוגמה, תא"ל (מיל') פרופ' חיים אשד, יו"ר ועדת החלל במועצה הלאומית למחקר ולפיתוח, אמר במרס 2014: "בסייבר אנחנו פורצי דרך... זה תחום שאנחנו עוסקים בו יותר מעשרים שנה, גם אם בעבר לא קראנו לו סייבר. עם זאת, מערכת הביטחון השקיעה בהפיכת טכנולוגיות צבאיות לטכנולוגיות דו-שימושיות, שאפשר לשווק אותן החוצה, אבל אנחנו עוד לא שם".¹⁷

ב. **מתן עדיפות לשימוש בקניין הרוחני לתועלתה של ישראל.** הגלובליזציה מעודדת ערוץ שבו קניין רוחני עובר (גם אמצעות יוצאי מערכת הביטחון) ישירות לחו"ל, מבלי שיתרום כלל למשק הישראלי. ערוץ זה מציע ליזמים ישראלים לעבוד במקומות שבהם קיימים: זמינות גבוהה של הון, שווקים גדולים, תנאי מחייה ועבודה משופרים ועוד. בחלק מהמקרים הזמנות מפתות מגיעות ליזמים ישראלים ישירות מחו"ל. בנוסף, חברות גלובליות רבות "אורבות" בישראל לרעיונות חדשים באמצעות מרכזי הפיתוח שלהן בישראל. כך יתכן, שחברות זרות ומדינות זרות ייהנו מהכנסות על קניין רוחני שפותח במשאבי מדינת ישראל. השליטה בקניין הרוחני, שפותח בידי המדינה, תאפשר לה לתת עדיפות לשימוש בקניין רוחני זה לתועלת המדינה והמשק (פירוט בהמשך).

ג. **מיסוד הזרמת המידע** יבטיח את החברות והמשתמשים בידע מפני טענות ותביעות וכן יגביר את השוויוניות בשוק בקבלת המידע. ככל שיהיו יותר

שימושים של הידע, ייווצר עוד ידע וכך ייווצרו עוד הזדמנויות חדשות במפגש שבין יזמים, צרכנים, מימון ומדע.

ד. **שוויון בהיבט החברתי.** סוגיית אי-השוויון הכלכלי בחברה הישראלית היא מרכזית בשיח הציבורי. ככלל, אין חולק על זכותו של כל עובד היוצא מהסקטור הציבורי למצות ידע וכישורים שרכש ליצירת עושר כלכלי בצאתו לסקטור הפרטי; אולם לעתיד לבוא, קשה להתעלם מהשאלה, האם אין הציבור זכאי לחלק בעושר זה, כאשר מדובר בקניין רוחני בעל ערך רב, שמקורו במערכת הציבורית.

סיכונים אפשריים למשק – כתוצאה ממיסוד מסחור קניין רוחני של מערכת הביטחון

פגיעה בזרימת ידע טכנולוגי ממערכת הביטחון למשק. דוח מבקר המדינה אינו מתייחס לשאלה, כיצד להבטיח שאכן ימוצה הפוטנציאל הכלכלי הרב הגלום בנכסי הקניין הרוחני של משהב"ט ושל צה"ל לטובת המשק. אם מערכת הביטחון תנצור את הקניין הרוחני (סיכון שעלול להתפתח גם מפרשנות מחמירה של דוח המבקר) באמצעות נהלים והוראות נוקשות ובלא הקמת מנגנון לשינוע המידע ויישומו, עלול הנזק להיות גדול יותר הן למשק והן למערכת הביטחון. זאת מאחר שימנעו פיתוחים טכנולוגיים מסוימים, בעלי ערך לתעשיות הביטחוניות, לתעשיות טכנולוגיות העילית ולתוצר בישראל בכלל. ועל כן הקפדה על רישום הנכסים הלא-מוחשיים ואגירתם צריכה לבוא בד בבד עם פתרון של מימוש המידע. סביר להניח כי המצב הנוכחי, שבו המידע נמסר בלא תמורה לתעשיות ביטחוניות ולמשק, באמצעות בוגרי היחידות הטכנולוגיות שמגיעים למשק, עדיף למדינה על פני מצב בו נהלים קשיחים ימנעו את השימוש בו לגמרי.

גורמים אפשריים להתממשות סיכון זה:

א. **הקמת מנגנון בירוקרטי נוקשה במשהב"ט.** למשל, למערכת ביטחונית, שאינה מכוונת לרווח הכלכלי באופייה, קל מאוד לעכב ואף למנוע שחרור מידע לשוק משיקולים של סיווג ביטחוני. גם ההתבססות על ועדות, שלא קל לכנסן בתדירות גבוהה, עלולה ליצור עיכובים שונים ולפגוע בשחרור קניין רוחני למשק. עיכובים כאלה, בצד ההתפתחויות הטכנולוגיות המואצות בעולם, עלולים לפגוע באטרקטיביות הקניין הרוחני המיוצר במערכת הביטחון ובתחרותיות שלו במשק העולמי.

ב. **ליקויים בשיתוף הפעולה בתוך המערכת.** ברור שהנושא הנדון לא צפוי להיות בראש סדר העדיפות של מפקדים ולפעמים אף עלול להיתפס כמטרד. יוצאי המערכת מצדם יכולים לעקוף את בעלות המערכת על הקניין הרוחני באמצעות שינויים מסוימים. במקרים קיצוניים יש סיכון שיהיו אנשים במערכת

הביטחון שיעדיפו לשמור לעצמם ידע בעל פוטנציאל מסחרי מאשר לרשום אותו במערכת הביטחונית מלכתחילה.

סיכום ביניים

מניהול נכון של קניין רוחני במערכת הביטחון נדרש למצות את ההזדמנויות ולמזער את הסיכונים הטמונים בתחום זה, כפי שצוינו לעיל. בשלב ראשון – נדרשת הסדרה לצורך שליטה ובקרה על המידע. שלב זה צריך להתחיל ברישום מסודר של המידע. שלב שני – צריך להתמקד במיסוד שיתוף במידע וידע בתוך המערכת. בשלב השלישי – ניתן לפנות למסחור המידע. שלב זה אמור לכלול תכנון מפורט, הקמת מנגנון, ביצוע סקר ופיילוט, בטרם יציאה למסחר במידע. בחלק השני של המאמר נעסוק בפתרונות אפשריים למסחור מידע.

מודלים קיימים למסחור ידע

בהנחה שלמערכת הביטחון יש עניין ליישם בצורה מאורגנת את הידע שמיוצר בתחומה לצרכים עסקיים, נסקור להלן את המודלים העיקריים למימוש קניין רוחני. **קרן הון-סיכון.** גוף המגייס כספים ממשקיעים לשם השקעות עתירות סיכון, כגון חברות הזנק. ריבוי החברות המוחזקות בידי הקרן מקטין את הסיכון הכרוך למשקיע בחברה בודדת. מקורותיו של הקניין הרוחני שבקרנות הון הסיכון מגוונים. חלקן משקיעות ברעיון בתחילת דרכו ואחרות בחברות המצויות בשלבים מתקדמים יותר. ההון מגיע לרוב מחו"ל: תשעים אחוז מההון שמגויס כיום להיי-טק הישראלי מגיע ממשקיעים זרים.¹⁸ בעקבות העלייה הדרמטית בגיוסי הון סיכון במשק הישראלי בסוף שנות ה-90' עלה במערכת הביטחון הרעיון להשתמש במשאבי הון סיכון גם כדי לפתח טכנולוגיות דואליות (ביטחוני-אזרחי), שמקורן ביחידות טכנולוגיות בצה"ל, ובאמצעות זאת לסייע במימון מחקר ופיתוח ביטחוני.¹⁹ מהלך זה לא יושם והאטרקטיביות שלו פחתה בעקבות השפל בתחום ההיי-טק בעולם במחצית הראשונה של שנות ה-2000. מדי פעם, מוקמות קרנות או חברות פרטיות המנסות להתמחות במסחור טכנולוגיות דו-שימושיות, שמקורן במערכת הביטחון.

חממה טכנולוגית. מסגרת שמטרתה להפוך רעיונות טכנולוגיים חדשניים לחברות הזנק ולהוביל אותן לגיוס כסף בכוחות עצמן. החממה מספקת למיזמים הנמצאים בתחילת דרכם תמיכה, כגון תשתית למחקר ופיתוח, תמיכה טכנולוגית ועסקית, קישוריות למשקיעים ולשותפים אסטרטגיים, עזרה בגיבוש צוות מתאים לחברה ושירותים אדמיניסטרטיביים. תוכנית החממות הטכנולוגיות של המדען הראשי במשרד הכלכלה מקצה למיזם שאושר להשתתף בחממות תקציב מסוים; 85% ממנו ניתן על ידי המדינה כמענק אשר יוחזר באמצעות תמלוגים ממכירות,

ואילו היזמים מחזיקים 15% ממניות החברה שתוקם במסגרת החממה, ללא השקעה כספית מצדם.²⁰

חברת השקעות. שם כללי לחברה המתמחה ברכישת חברות בת ופועלת להשבחתן. רווחי החברה נובעים מדיבידנדים מחברות הבת ומהכנסות ממכירת חברות מושבחות. המשקיעים בחברת ההשקעות הם בעלי המניות בחברה. חברת RDC בע"מ²¹, למשל, מיישמת רעיון של שיתוך פעולה ביו הסקטור הביטחוני והאזרחי. חברה זו משותפת לרפאל ולחברת דיסקונט השקעות. היא נועדה לקלוט מרפא"ל קניין רוחני טכנולוגי ולקבל הון וידע עסקי מדסק"ש, לצורך הקמת חברות בת. המיזם המצליח ביותר של RDC היא חברת גיוון אימיג'נג המפתחת ומייצרת מערכות לצילום דרכי העיכול באמצעות גלולה המכילה מצלמה זעירה. בסוף 2013 נמכרה גיוון אימיג'נג לחברת קובידיאן לפי ערך של 820 מיליון דולר.²²

חברות למסחור ידע של אוניברסיטאות, מכוני מחקר ובתי חולים. חברות מסוג זה עוסקות בקידום יישומים מסחריים על בסיס המצאותיהם של חוקרים העובדים בארגון. למשל, חברת רמות באוניברסיטת ת"א, חברת הדסית בבית חולים הדסה, חברת יישום באוניברסיטה העברית.²³ חברת איסורד בע"מ היא חברה ממשלתית העוסקת ביצור ומסחור של פיתוחי המרכז למחקר גרעיני שורק. למשל, החברה מעורבת בפיתוח צנתר גרעיני.²⁴

מודל EISP 8200. תוכנית ללא כוונות רווח שהוקמה בשנת 2010 בידי עמותת בוגרי 8200 למען הקהילה. מטרתה לסייע בידע וניסיון של בוגרי היחידה ליזמים צעירים (לא בהכרח מיחידה 8200). עד אפריל 2014 עברו בתוכנית 60 יזמים בשלושה מחזורים. בין המיזמים שעברו בתוכנית – חברה בתחום הפרסום האינטרקטיבי, חברה בתחום אבטחת המידע ועוד.²⁵

מודל קניין רוחני בצבא האמריקאי. הצבא האמריקאי מנהל קניין רוחני ומעניק רישיון לחברות אזרחיות לשימוש בפטנטים שרשם. הצבא רואה בכך דרך להרחיב את השימוש בהמצאות שנוצרו בתחומו. הרישיון יכול להיות לשימוש לא-בלעדי או בלעדי או בבלעדיות חלקית, לפי שיקול דעת הצבא. בכל מקרה, הממשל האמריקאי שומר על זכויות המדינה להשתמש בהמצאות לצרכיה. התמלוגים נקבעים במשא ומתן בהתחשב בגודל השוק הפוטנציאלי, בבלעדיות ובצורך בפיתוח טכנולוגיה נוספת. מעבדת המחקר של הצבא, עשויה לספק סיוע טכני לצורך פיתוח נוסף של הטכנולוגיה.²⁶ ברור שבמצב שלא מוענקת בלעדיות, יורדת האטרקטיביות של הקניין הרוחני.

מודל חברת אינטלקטואל ונט'רס (IV). החברה מיישמת את הרעיון של שיתוף ביידע. אחד מן המודלים של החברה הוא פיתוח רעיונות, תוך ניצול רשת של כ-4000 ממציאים ברחבי העולם. הממציאים מגיבים לקול קורא ו-IV בוחרת

את הרעיונית למסחור. היא ממנת על חשבונה את יצירת הפטנטים. הממציאים זכאים לחלק מן התמורה במקרה ש־IV מוכרת את הנכסים.²⁷

עקרונות לטיפול בניהול ומסחור ידע במערכת הביטחון

בשני הקצוות של הספקטרום הביטחוני עומדים שני סוגים של ארגונים שיש להתייחס אליהם באופן שונה בתכלית:

א. **חברות ביטחוניות בבעלות הממשלה.** חברות מסחריות אלה אמורות לנהל את הקניין הרוחני שלהן כמו כל חברה מתקדמת בעולם העסקי; בכלל זה תיעוד, שמירה על סודיות ורישום פטנטים. המשימה של הממשלה היא הנחייה ופיקוח. למשל, על משהב"ט ומשרד האוצר לוודא, כי בחברות הממשלתיות ייושמו נהלים עדכניים שיבטיחו את זכויות המדינה, במסגרת חתימת החוזים ובאופן שוטף. בנוסף מוטב שיוקם מנגנון של שיתוף במידע בין החברות הללו, שכולן בבעלות הממשלה, כדי להתייעל ולמצות יתרון לגודל. אצל חברות שאינן בבעלות הממשלה, או אצל ספקים של חברות ממשלתיות, חשוב לוודא שקיימת מערכת חוזית ומעקב, כך שקניין רוחני המפותח בכספי מערכת הביטחון יישמר בבעלותה ופיקוחה, גם כאשר החברות הללו יעשו בו שימוש עם לקוחות אחרים.

ב. **יחידות הצבא.** ככלל, מוטב שלא יתמקדו בתחום העסקי, אלא בייעודן הביטחוני ובהעברת מידע שעשוי להיות ישים לצרכים עסקיים. האחריות של המפקדים תמוצה בתיעוד המידע שנוצר ביחידה, שימוש במידע לצורכי היחידה, שיתוף במידע עם יחידות אחרות במערכת הביטחון לצרכיהן הביטחוניים, שימור על ביטחון המידע (עד כאן משימות המשרתות את יעודן הצבאי); ורק בנוסף – העברת מידע לצרכים עסקיים לגוף במשהב"ט, שמוסמך לטפל במסחרו. יצוין כי המשימה למנוע זליגת מידע מהיחידה משיקולים של ביטחון המידע, משרתת גם את הצורך בפיקוח על קניין הרוחני שמפותח ביחידה. עיקר העיסוק במסחור מידע, שמקורו ביחידות צה"ל, יהיה לפיכך במשהב"ט עצמו; אך שיתוף הפעולה של היחידות הוא תנאי הכרחי. לאור תמונת המצב והמודלים השונים שהוצגו ולנוכח ניתוח הסיכונים וההזדמנויות, להלן הצעה למספר עקרונות לניהול קניין רוחני במשהב"ט למטרות מסחור.

תנאי הכרחי הוא ניהול פנימי של המידע ושליטה בו. על מערכת הביטחון לבצע רישום, הגנה והסדרה של בעלות שברשותה, אפילו עוד לפני רישם פטנטים. לשם כך תבצע מערכת הביטחון פעולות בתחום המשפטי והארגוני – נהלים, הוראות, הדרכה, הסברה, אכיפה ופיקוח. על משהב"ט לנקוט בצעדים כדי לשמור שמידע לא משוחרר לא יזלוג באופן לא מבוקר וכי הזרמת מידע תעשה רק באמצעות גוף

מוסמך.²⁸ בכל מקרה ראוי, שהמהלכים ליישום עקרון יבואו יחד עם הסדרה של שחרור קניין רוחני ידע למשק, כדי שלא ליצור צוואר בקבוק במערכת הביטחון. **ראייה כוללת.** מדובר בנושא מורכב שטיפול בו מחייב שילוב של גורמים מתחומים שונים. למשל, לצורך טיפול בנושא מוטב להקים ועדת היגוי שתכלול נציגים ממהב"ט, יחידות טכנולוגיות, תעשיות ביטחוניות, משרד האוצר, המדען הראשי במשרד הכלכלה ורשות הפטנטים במשרד המשפטים. תחתיה יהיו גופים שיעסקו במרכיבים העיקריים בתהליך: הראשון – איסוף המידע מיחידות צה"ל מיונו ושחרורו למסחור, והשני – הכנת המידע למסחור והמסחור.

שלב איסוף, מיון מידע ושחרורו לשימוש מסחרי. לצורך זה נדרשת הקמתו של גוף מקצועי במשהב"ט שיכיר היטב את הטכנולוגיות בצה"ל ויחשוב על היישומים האזרחיים שלהם. הוא יהיה אחראי על איסוף פעיל וקליטת המידע מהיחידות הטכנולוגיות ועל שימור הידע. חשוב שבגוף זה תהיה מומחיות הן בתחום הטכנולוגי והן בתחום השיווק – מתוך הבנת צורכי השוק האזרחי מצד אחד ויכולת מערכת הביטחון מצד שני. לצורך זה יסתייע הגוף ביועצים מתחום העסקי. לאחר איסוף החומר, מיונו וארגונו, תתכנס וועדה, שתפקידה יהיה לאשר שחרור הטכנולוגיה ממערכת הביטחון לצרכי התעשיות הביטחוניות הממשלתיות ולצרכי השוק האזרחי, תוך שיקולי עלות – תועלת. הוועדה תכלול נציגים של הגורמים שצוינו בוועדת ההיגוי שלעיל. הקניין הרוחני המשוחרר למסחור יופיע במאגר של משהב"ט.

שלב מימוש קניין רוחני לצורכי השוק האזרחי. יוקם גוף אחר, למשל "חברה ממשלתית ייעודית", שתממש את הקניין הרוחני שמיועד לשוק העסקי הלא-ממשלתי. החברה תהא בבעלות ממשלתית מלאה או בשיתוף עם הסקטור העסקי. בשלב ראשון עדיפה בעלות ממשלתית מלאה, נוכח מורכבות ההקמה וניהול חברה משותפת. בכל מצב, השליטה תישאר בידי משהב"ט, הניהול יעשה על ידי אנשי מקצוע מהתחום העסקי. חברים מועדת ההיגוי במשרד הביטחון יהיו דירקטורים בחברה, כך שתהא להם מחויבות להצלחתה. המדען הראשי במשרד הכלכלה יהיה שותף בהקמתה. מוטב שהחברה תוקם רק לאחר שבידי הגוף המקצועי במשהב"ט יצטברו 20 – 30 רעיונות שיאספו מהיחידות.

החברה הייעודית תעסוק בתחומים הבאים: קליטת מידע ממאגר המידע המשוחרר, תיעוד ומחקר ישימות הקניין הרוחני לסקטור העסקי, הגנה והכנת המידע למסחור (למשל הגנה על המידע בפטנט), ומסחור המידע.

מסחור המידע לסקטור האזרחי – יעשה באמצעות החברה הייעודית בערוץ של מכירה ישירה לפחות. בנוסף ייבדק שימוש גם בערוץ החממה.

ערוץ המכירה הישירה. החברה הייעודית תמכור את הזכויות בידע לחברות מסחריות – ביטחוניות ואזרחיות, בתנאים מסחריים מקובלים, כגון: תשלום

סכום חד-פעמי, תמלוגים,²⁹ מניות עם מנגנון אנטי דילול (עד להנפקה ציבורית) וכו'. יתכנו תנאים מגבילים של שימוש: מגבלת העברת הטכנולוגיה לגורם אחר, מחויבות לנצל את הקניין בתוך פרק זמן מסוים. יתכנו סדרי עדיפויות למכירת קניין רוחני, כגון מתן עדיפות להקמה ופיתוח חברות ישראליות, לשימוש חברות זרות המהוות ספקיות למוצרים ביטחוניים לישראל, לחברות זרות התורמות במישרין לפיתוח כלכלת ישראל.

ערוץ החממה הוא ערוץ אפשרי שני. מטרתו למכור את הקניין הרוחני, כאשר הוא כבר מיושם ברמת חברה צעירה. לערוץ זה, שהוא מורכב בהרבה, עשויה להיות תרומה חשובה גם בתחומים אחרים – פיתוח ידע וניהול כוח אדם, כפי שיפורט בהמשך. החברה הייעודית תהיה בקשר עם חממות קיימות ו/או תקים חממה לחברות הזנק בעצמה. אפשר לשקול גם הקמת חברות הזנק שבסיס הידע שלהם מסווג, ובלבד שהמוצרים הסופיים שלהן לא יהיו מסווגים או שיופנו לצרכי מערכת הביטחון בלבד. חלק מהפרויקטים יכולים להתנהל בחממות הקיימות כיום במשק וחלק אחר עשוי להתנהל בסמיכות ליחידות טכנולוגיה.

לאינטראקציה הזו עשויים להיות שני יתרונות נוספים למערכת הביטחון: בתחום הטכנולוגי – היחידות תוכלנה לבחון את ישימות הרעיונות הטכנולוגיים גם לצרכיהן; ובתחום שימור כח אדם טכנולוגי – הפרויקט יצור אלטרנטיבה לאנשי טכנולוגיה שמעוניינים ממילא לעזוב את הצבא מבלי להתנתק מהמערכת. כלומר במקרים מסוימים יאפשר צה"ל לאנשים לצאת מהיחידה ולפתח את הרעיון שלהם בחממה. מאחר ורק מקצת מהפרויקטים צפוי להצליח, כמקובל בתעשיית הון-סיכון, תוכל מערכת הביטחון לקלוט חזרה אנשים מהחממה. לחילופין יוכלו אנשים מיחידות טכנולוגיות לעבוד תקופה מסוימות בחממה, כחלק מתוכנית שירות ארוכה, בדומה ליציאה ללימודים. הסיכון – הערוץ יכול גם לזרז עזיבה של עובדים מסוימים או לגרום להיסט יתר של מאמץ ביחידה לכיוון העבודה בחממה. מלבד הכנסות כספיות, נועדו ערוצי המכירה הישירה והחממה למצות רעיונות רבים יותר שנוצרו ביחידות הטכנולוגיות, שלא התממשו בגלל מחסור בכסף לפיתוח. מכירת המידע תאפשר יישום של מידע לטובת מערכת הביטחון בידי חברות ביטחוניות, או העברה מהירה וסדורה של מידע מהסקטור הביטחוני לתעשיות האזרחיות הפרטיות – מידע שעד כה לא עבר או שעבר באופן לא תקין. כך תוכלנה היחידות הטכנולוגיות עצמן להגשים יותר רעיונות טכנולוגיים חדשים גם עבור עצמן.

סיכום

במערכת הביטחון ישנם רעיונות וטכנולוגיות, שניתן לפתחם לשימוש מסחרי בסקטור הביטחוני והאזרחי. חלקם יוצאים מהמערכת באופן לא-מסודר או

שנשארים במערכת ולא מגיעים כלל לידי מיצוי. ככלל, המצב הקיים במשהב"ט וממצאי עבודות אחרות³⁰ מעלים את הצורך במדיניות כוללת לניהול זכויות קניין רוחני של הממשלה, שהמגזר הביטחוני ישתלב בה. ניהול נכון של קניין רוחני במערכת הביטחון ימצה את ההזדמנויות וימזער את הסיכונים הטמונים בתחום זה. על כל פנים, יש להישמר מפני מעורבות ממשלתית נוקשה מדי, שעלולה ליצור נזק למשק. לכן יש לוודא שקיימים אפיקים להעברתו וניצול המידע בידי המשק. לאור הסיכונים הכרוכים בתהליך, רצוי לבצע את התהליך בהדרגה ולהתחיל בביצוע פיילוט.

המאמר הוצג בדיון שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי ב-26 ביוני 2014, בהשתתפות מומחים מהאקדמיה ומערכת הביטחון. בקרב המשתתפים הייתה הסכמה מלאה על הצורך בטיפול בנושא ניהול ידע וקניין רוחני במערכת הביטחון. עם זאת, הייתה מחלוקת על הכדאיות הכלכלית והערכית של העיסוק במסחור ידע על-ידי מערכת הביטחון. עלה חשש כי לעיסוק במסחור קניין רוחני בצורה לא נכונה, עלולות להיות השפעות שליליות על מערכת הביטחון ועל המשק, בבחינת "שפוך את התינוק עם המים".

הסיכוי להצלחת מהלך למסחור ידע במערכת הביטחון אינו ברור, ויש המייחסים להצלחתו סבירות נמוכה, בעיקר בשל הסיכונים שתוארו קודם. ברם, די בכך שהתהליך יביא לשיפור ניהול הידע הטכנולוגי הפנימי במערכת הביטחון, דבר זה יהיה בבחינת הישג ניכר. גם הידיעה שרעיון של מסחור ידע (המסתובב במערכת הביטחון לפחות מאז שנות התשעים) ייבדק ביסודיות, הנה חשובה כשלעצמה.

הערות

- 1 אבי אליהו, "ההמצאות הצבאיות שעושות לנו טוב בחיים", **פז"מ**, 4 ספטמבר 2012. <http://www.mako.co.il/pzm-magazine/Article-bb7009e7e378931006.htm>
- 2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014**, מארס 2014. פירוט בנספח ג'. להלן: דוח המבקר.
- 3 בדוח המבקר מצוינות מספר הוראות של מערכת הביטחון, הנוגעות לתחום הקניין הרוחני, שכנראה לא מתאימות או מיושמות די הצורך.
- 4 דוח המבקר, עמוד 131.
- 5 דוח המבקר, עמוד 127.
- 6 ניבה אלקין-קרון, שרון ברזיו, **מדיניות ניהול זכויות קניין רוחני במגזר המו"פ הממשלתי**, אוניברסיטת חיפה, אפריל 2014.
- 7 דוח המבקר מתייחס למשרד הביטחון בלבד. הסוגיה עשויה להיות רלוונטית למשרד הביטחון ולארגוני ביטחון אחרים, דוגמת המוסד, השב"כ והמשטרה. (להלן: "מערכת הביטחון").
- 8 דוח המבקר, עמוד 125.
- 9 אליעזר בן הרוש, אמיר רפפורט אלכס בלכמן, "בשביל זה למדתי הנדסה?", **מערכות**, גיליון 454, אפריל 2014.
- 10 דוח המבקר, עמוד 138.

- 11 דנה פטרוב, "ראש אכ"א: תפקידו של צה"ל כצבא העם – רק מתחזק", 9 בדצמבר 2013, אתר צה"ל, <http://www.idf.il/1133-20098-HE/Dover.aspx>
- 12 מאיר אורבך, "במלחמת הסייבר, צה"ל הוא המטרה מספר אחת של כל גופי הטרור", **כלכליסט**, 12 ינואר 2011.
<http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-480421,00.htm>
- 13 Yesha Sivan, "The Venture Ecosystem Framework: Messy, Fast, and Global". *Venture Findings*. Collier Institute of Venture at Tel Aviv University, 2014 1a, pp. 6-18. <http://www.collierinstituteofventure.org/the-venture-ecosystem-framework/>
- 14 דוח המבקר, עמוד 122.
- 15 אבריאל בר-יוסף ודוד ארבל, "מימון מחקר ופיתוח ביטחוני באמצעות קרנות הון סיכון", **מערכות**, גיליון 385, ספטמבר 2002. להלן: פיתוח ביטחוני.
- 16 אביתר מתניה, "מו"פ ביטחוני במימון הון-סיכון האומנם?", **מערכות**, גיליון 388, אפריל 2003.
- 17 אבי בליזובסקי, "חיים אשד: צריך לחבר בין סייבר, חלל, ננו-טכנולוגיה ורובוטיקה", **אנשים ומחשבים**, 26 במרץ 2014.
<http://www.pc.co.il/it-news/151094>
- 18 אסף גלעד, "פיטנגו: אין קרנות הון סיכון שמפסידות כסף", **כלכליסט**, 9 באוקטובר 2013.
<http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3613920,00.html>
- 19 פיתוח ביטחוני.
- 20 אתר מנהלת החממות הטכנולוגיות.
<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/A596567E-9564-4507-8D6C-404D0DB779D4.htm>
- 21 Rafael Development Corporation.
- 22 בלומברג, "כיפת ברזל אצלכם בסלון: הסטארט-אפים הישראליים ששוותים מהבאר של צה"ל", **דה-מרקר**, 13 באוגוסט 2014.
<http://www.themarket.com/wallstreet/1.2404659>
- 23 לפרטים על פעילות והכנסות חברות אלה ראו סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: חברות מסחור ידע בישראל 2012–2013 (הודעה לתקשורת, 26 אוגוסט 2014). בסקר צוין כי ישראל במקום גבוה בכל המדדים (לאחר תקנון): מספר הגילויים להמצאות, בקשות לפטנטים, מספר הסכמי רישיון, חברות הזנק שהוקמו והכנסות מקניין רוחני ותמלוגים.
http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2014n/12_14_231b.pdf
- 24 דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2010, דו"ח מס. 50.
- 25 רועי גולדנברג, "אפקט החממה", **גלובס**, 30 באפריל 2014. <http://www.eisp.org.il/en/>
- 26 U.S. Army Research Laboratory (ARL). <http://www.arl.army.mil/www/default.cfm?page=15>
- 27 אתר קרן IV. <http://www.intellectualventures.com>
- 28 לדוגמה: מתגייסים ליחידות טכנולוגיות יחתמו, יחד עם טופס שמירה על סודיות, על מסמך המבהיר את בעלות המדינה על הקניין הרוחני של התוצרים שיפיקו במהלך שירותם ועל איזכאותם לתמורה כספית או אחרת בגין המידע. בפני המשתחררים לא תעמוד מגבלה של שימוש בידע מקצועי כללי, אך עליהם יהיה לדווח למערכת הביטחון על קליטתם בחברות שיש להן נגיעה לידע ספציפי שרכשו בצה"ל. כתמריץ, משהב"ט יכיר בתרומת המשתחררים וינפיק להם אישור על חלקם ביצירת קניין רוחני מסוים,

שבתנאי שה ימצא במאגר המידע המשוחרר. הדבר יקנה להם יתרון רב בתעסוקה – הן בשל המוניטין והן משום שבמקרים רבים יעדיף הגוף שירכוש את הקניין הרוחני ליישם אותו באמצעות המפתחים שלו. המשתחררים יוכלו כמובן להתחרות על רכישת קניין רוחני, כמו כל גוף אחר.

29 גם כיום קיימת הוראת משהב"ט לגבות את התמלוגים המגיעים לו מאת היצואנים שעושים בתהליך הפיתוח או הייצור שימוש ברכוש משהב"ט, בין היתר באמצעות עריכת הסכם כוללני שבו נקבע שיעור התמלוגים ואופן חישובם. בשיטה זאת, אמורה להתבצע גביית שיעור אחיד ביחס לכלל הייצוא הביטחוני של החברה הרלוונטית (דוח המבקר, עמוד 131).

30 שם. ניבה אלקין-קורן, שרון בר-זיו.

ומה אם לא הרתענו את חזבאללה?

יגיל הנקין

הקונצנזוס בישראל הוא שחזבאללה הורתע בעקבות מלחמת לבנון השנייה, כי הנזק שנגרם לו ולתומכיו הוביל אותו להימנע מלחימה נגד ישראל וכי המלחמה היא שאחראית לשקט השורר מאז בגבול הצפון. לאמתו של דבר, רוב הטיעונים המוכיחים כביכול כי חזבאללה הורתע הם פחות חד־משמעיים משנראה לעין. ניתן להסביר את רוב פעולות חזבאללה, הן בטרם המלחמה והן אחריה, בגורמים נוספים, פנים־לבנוניים ובין־לאומיים, של ישראל יש מידה מצומצמת מאד של שליטה או השפעה עליהם. הדבר מחייב לבחון בזהירות את הנחת ההרתעה, ובמיוחד להימנע משאננות המסתמכת עליה.

מילות מפתח: ישראל, לבנון, חזבאללה, נסראללה, הרתעה, סוריה, א

האם חזבאללה הורתע

ב־1 באוגוסט 2006, בעוד מלחמת לבנון השנייה בעיצומה, קבע ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט: "אלה שירו טילים לא ימהרו עוד פעם ליצור את החיכוך הזה, שיביא לעימות כזה, שיגרום לירי כזה, כי הם יודעים איזה מחיר הם משלמים, המדינה שהם חלק ממנה משלמת, האוכלוסייה שכוחם נבנה על התמיכה של העם משלמת, וכל מה שמסביב להם".¹

קביעה זו הפכה מאז למוסכמה אצל תומכיו ומתנגדיו הפוליטיים של אולמרט כאחד,² וכן אצל אנשי צבא.³ נדבך נוסף לה סיפקה "דוקטרינת הדאחיה", לפיה, כדברי מפקד פיקוד הצפון ב־2008, האלוף גדי אייזנקוט, "האפשרות של פגיעה באוכלוסייה היא המרסן העיקרי של נסראללה והסיבה לשקט".⁴ בעטיו של השקט השורר מאז 2006 בגבול הצפון, הגדיר אולמרט את מלחמת לבנון השנייה, שבע שנים לאחר מעשה, כ"מוצלחת שבמלחמות" ישראל.⁵

ד"ר יגיל הנקין הינו היסטוריון צבאי ומדריך אקדמי במכללה לפיקוד ומטה של צה"ל.

למעשה, ניתן לפרש את התנהגות חזבאללה גם בלי קשר להנחה שהמלחמה הרתיעה אותו. ניתן גם לטעון כי תוצאות אותה מלחמה אפילו שירתו את הארגון וכי הוא נמנע מעימות כיוון שאינו זקוק לו כרגע או מסיבות לבנוניות פנימיות, ולא מפני שהוא נרתע מישראל. פרשנות כזו מצביעה על האפשרות שטענת ההרתעה אינה נכונה, או אינה גורם יחיד, אם כי היא אינה מוכיחה כמובן את ההיפך. יחד עם זאת, היא מחייבת את ישראל לבחון בזהירות מרובה את הנחות היסוד שלה כלפי חזבאללה והתנהגותו.

כמה מילים על הרתעה

סוגיית ההרתעה זכתה לדיונים תיאורטיים רבים, שאחד המאפיינים שלהם בוטא על ידי חוקר הנושא: "בנוגע להרתעה, ישנן יותר שאלות מתשובות".⁶ ניתן להגדיר הרתעה כאיום (מפורש או מרומז) בהפעלת כוח במטרה למנוע את הצורך להפעילו ו/או ביצירת מצב בו יהיה ברור לאויב כי התועלת מהפעלת כוחו תהיה קטנה מהנזק שייגרם לו כתוצאה מכך. בישראל משמש המונח גם להפעלת כוח בצורה מוגבלת (למשל, פעולות תגמול) כדי לגרום לאויב להימנע מהפעלת כוחו הוא נגדנו. הרתעה אינה מצב בינארי של "כן" או "לא", אלא ספקטרום רחב של אפשרויות: יתכן שפעולותינו ירתיעו את האויב מאופן פעולה מסוים, אולם הוא יבחר באופן פעולה אחר נגדנו. לדוגמה, הניצחון הישראלי המוחץ במלחמת ששת הימים לא גרם למצרים להימנע ממלחמת התשה, ותוך שלושה שבועות בלבד התחדשה האש בקו התעלה, אולם אותו ניצחון הרתיע את מצרים מלנסות להתמודד עם ישראל במלחמה כוללת. אפילו במלחמת יום הכיפורים היו יעדיה של מצרים מצומצמים יחסית.⁷ במילים אחרות, השאלה הנכונה היא לא "האם ישראל הרתיעה את מצרים", אלא "ממה הרתיעה ישראל את מצרים".

בדומה לכך, סביר להניח שהשקט ששרר ברמת הגולן מאז 1975 מעיד על כך שסוריה הורתעה ממלחמה כוללת, אף שהדבר לא מנע ממנה לנסות ולפגוע בישראל באמצעות גורמים לבנוניים. דוגמה נוספת היא התנהגות ארצות הברית וברית המועצות בשנות המלחמה הקרה, כשהשתיים הרתיעו זו את זו מפתחת מלחמה כוללת, אך הדבר לא מנע מהן לנסות לפגוע זו בזו בדרכים עקיפות, על ידי מלחמות באמצעות צד שלישי, כגון בוייטנאם ובאפגניסטן.

הימנעותו של מנהיג חזבאללה, חסן נסראללה, מהופעות פומביות מאז מלחמת לבנון השנייה נתפסה בישראל כראיה להרתעה. הרמטכ"ל באותה מלחמה, דן חלוץ, אמר ב־2010, כי חיסול בכירי טרור משיג "עוד שכבה של הרתעה. לא סתם נסראללה יושב בבונקר".⁸ ב־2011, במענה לאיומים מצד נסראללה, אמר ראש הממשלה נתניהו: "מי שמסתתר בבונקר – שיישאר בבונקר".⁹ אלא שחששו

האישי של נסראללה מהתנקשות בחייו אין פירושו הרתעת חזבאללה כארגון מכל פעולה נגד ישראל.

הרתעה תלויה תמיד בהקשר ובשיקולי עלות-תועלת. הרתעה תפסיק לפעול ברגע שהאויב יחשוב שהתועלת גוברת על הסיכון (או סתם יטעה בחישוביו). למשל, מנעול שירתיע פורץ בדירת סטודנט לא ירתיע מפריצה לאחוזתו של מולטי-מיליונר. כאשר התועלת גוברת על הסיכון, ההרתעה חלשה יותר ונדרשים אמצעי הגנה מתוחכמים יותר.¹⁰

הרתעה מוצלחת אינה בהכרח איום בגביית המחיר המרבי. כך, למשל, התברר כי חיילים מפחדים יותר מעיורון או מאובדן כוח הגברא מאשר ממוות, ומוקש קופץ גרמני, שהתפוצץ בגובה המותניים, נודע ביכולתו להרתיע גם לוחמים נועזים. רבות מהתיאוריות בנושא ההרתעה מתייחסות למדינות בלבד, וקיים ויכוח עד כמה הן רלוונטיות לגופים כמו חזבאללה, שאינו מדינה (גם אם הוא משולב בה).¹¹ לדוגמה, פלישה היא כמעט תמיד איום עבור מדינות, אך מבחינת ארגון לא מדינתי, פלישה כזו יכולה להוות דווקא הזדמנות למשוך את היריב לעימות בתנאים שיקנו יתרון לאותו ארגון. אלא שמכיוון שלכמעט כל הארגונים והתנועות יש נכסים, וכן אינטרס בשימור עצמי, הרי שההבדל בינם לבין מדינות בנושאי הרתעה הוא במידה רבה לא מהותי אלא מעשי. הקושי למצוא מה מרתיע יריב לא מדינתי, אין פירושו ששום דבר לא מרתיע אותו, ויחד עם זאת חשוב לא להניח מראש שאמצעים הנחשבים כמועילים להרתעת מדינות יפעלו גם נגד אויב לא מדינתי.

מי מרתיע את מי?

בתחילת מלחמת לבנון השנייה הצהיר ראש הממשלה אולמרט כי "ישראל לא תסכים לחיות בצל איום הטילים או הרקטות נגד תושביה [...] ישראל לא תהיה בת ערובה",¹² אולם איום הטילים והרקטות רק גבר מאז המלחמה. בתגובה למטח רקטות ששוגרו כלפי ישראל ביוני 2007 הצהירו גורמים בפמליית אולמרט כי האחראי להן "מעוניין לגרור את ישראל לתגובה".¹³ בתגובה על מטח רקטות שנורו לעבר קריית שמונה ב־2013, קבע קצין בכיר בפיקוד הצפון כי הירי נועד לגרור את ישראל לתגובה נגד חזבאללה.¹⁴ להתבטאות זו ניתן להוסיף את ההתבטאויות הישראליות הרבות על מאות הרקטות שיכול חזבאללה לירות בכל יום של עימות. התבטאויות חזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה נתפסות לעיתים קרובות כמוכיחות הרתעה, אולם למעשה, הארגון התבטא בצורה דומה עוד לפני המלחמה. ב־2007, לאחר ירי רקטות על ישראל, טען שר העבודה הלבנוני, נציג חזבאללה בממשלת לבנון, כי "אין לנו שום קשר לזה [...] אנחנו מסרבים לקבל את הניסיון של האויב לנצל את ההתקפות כדי להפנות את התוקפנות כלפי לבנון".¹⁵ ארבע שנים קודם לכן, ביוני 2003, נורו רקטות לעבר ספינת חיל הים, וחזבאללה הצהיר

באופן דומה: "אנו נגד הפעולה הזאת, שאין לה תירוץ ושלא נבחנה מראש".¹⁶ בשני המקרים העריכה ישראל כי חזבאללה אינו אחראי לירי, אולם רק ב־2007 היא פירשה את ההתבטאות כמעידה על הרתעה. יצוין כי גם בפיגוע החמור ביותר בגבול הצפון לפני המלחמה, במצובה ב־2002, הפעיל חזבאללה פלסטינים כדי לטשטש את הקשר אליו, ונמנע מקבלת אחריות.¹⁷

אם איומי נסראללה והצהרות חזבאללה מבטאים חולשה והם פועל יוצא של הרתעה ישראלית, כפי שישראלים רבים נוטים להניח, כי אז אפשר שגם איומיה של ישראל כלפי הארגון מעידים על חולשה ישראלית ועל הרתעה של ישראל על ידי חזבאללה.¹⁸

משפט אחד של נסראללה – וגם הוא בספק

ההנחה כי חזבאללה הורתע במלחמת לבנון השנייה נשענת במידה רבה על ציטוט אחד של מזכ"ל הארגון, חסן נסראללה, בראיון מאוגוסט 2006, מיד לאחר סיום המלחמה. נסראללה טען באותו ראיון כי "איש לא ציפה, ואפילו באחוז אחד", שחטיפת החיילים הישראליים על ידי הארגון תוביל למלחמה: "לו הייתי יודע שפעולת החטיפה תוביל לתוצאה כזו, לגמרי לא היינו מבצעים אותה".¹⁹

בעייתי מאד לבסס תיאורית הרתעה על אמירה זו של נסראללה. מזכ"ל חזבאללה הוא תועמלן מומחה, שאינו מהסס לשקר במידת הצורך.²⁰ יתר על כן, משפט זה הוא רק חלק קטן מראיון ארוך שניתן לערוץ טלוויזיה נוצרי ויועד להרגיע קהל יעד שחלק גדול ממנו נמנה באופן מסורתי על מתנגדי חזבאללה. באותו ראיון טען נסראללה: "מי שאומר ששני החטופים הם הסיבה למלחמה טועה [...] הפתענו את הישראלים בעיתוי [...] ישראל הייתה מכריזה מלחמה בסוף ספטמבר או בתחילת אוקטובר עם אמתלה או בלעדיה". כלומר, נסראללה טוען כי חזבאללה לא היה מבצע את החטיפה אם היה מעריך שתוביל למלחמה, שהייתה פורצת בין כה וכה; בדיעבד, טוב שהחטיפה בוצעה, כי היא אילצה את ישראל לתקוף לפני שהייתה מוכנה.

הגיגיו של נסראללה מזכיר את האדם שהתבקש להחזיר סיר ששאל משכנו, והשיב: "ראשית, כבר החזרתי לך אותו שלם; שנית, כששאלתי אותו הוא היה שבור; ושלישית, מעולם לא שאלתי ממך סיר".

נסראללה לא בחל בשקרים בוטים באותו ראיון, למשל כאשר טען כי חזבאללה מעולם לא השתמש בנשק נגד לבנונים אחרים וכי מעולם לא חטף בני ערובה בלבנון. הוא גם לא בחל בהבטחות שלא התכוון לקיים, כגון אמירתו שצבא לבנון יוכל לפרק מנשקו כל חמוש בדרום לבנון. לפיכך, אין כל ודאות שדווקא המשפט הבודד שאפשר לפרשו כהודאה בטעות, ושכנראה נסראללה השתמש בו רק בראיון זה, אכן מייצג את דעתו. לעומת זאת, חודש לפני אותו ראיון העלה נסראללה את

הטענה כאילו תכננה ישראל מלחמה מראש וכי החטיפה רק סייעה ללבנון, וחזר על טענה זו גם בשנים שלאחר מכן.²¹

תוך כדי מלחמת לבנון השנייה הסביר נסראללה כי, כפי שלתפיסתו ניצח חזבאללה את ישראל בזמן מבצע "ענבי זעם" ב-1996 בכך שמנע ממנה את השגת יעדיה, כך יהיה גם הפעם: "כאשר ההתנגדות שורדת [...] כשלבנון עומדת בנחישות מול הכוח הצבאי [או המעצמה הצבאית] האכזרי ביותר ולא מסכימה לתנאים משפילים [...] כאשר איננו מובסים צבאית, זה ניצחון".²² יש להביא בחשבון את האפשרות שנסראללה באמת מאמין בטענה זו, שעליה חזר מספר פעמים לאחר המלחמה.²³

בין חמאס לחזבאללה

חזבאללה אינו אך ורק נסראללה, ואפשר להניח כי הארגון אינו אחוז אימה מפני ישראל כפי שהייתה רוצה לקוות. גם אם חזבאללה הורתע במלחמת לבנון השנייה, סביר להניח שמה שהתרחש ברצועת עזה בשנים האחרונות מכרסם בהרתעה זו. אחרי מבצעי "עופרת יצוקה", ו"עמוד ענן", אחרי "טפטופי" הרקטות מעזה על יישובים ישראליים והתגובה המוגבלת של צה"ל לירי רקטות מלבנון (שחזבאללה לא קיבל אחריות עליו), אפילו אחרי ההרס הנרחב אך המוגבל במבצע "צוק איתן", קשה להאמין כי חזבאללה עודנו סובר שישראל תגיב בפראות בלתי נשלטת על כל פעולה שלו, כאשר היא אינה עושה זאת מול עזה. יתר על כן, באוקטובר 2012 העריך קצין בכיר בצה"ל כי פיגוע של חזבאללה בחו"ל יהיה עילה למלחמה – אך נשכח ממנו כנראה שהפיגוע של הארגון נגד תיירים ישראליים בבורגס שבבולגריה, שאירע חודשים ספורים קודם לכן, לא גרר תגובה כזאת.²⁴ מכאן שחזבאללה יכול להעריך, לפחות לפי שעה, כי ירי ספורדי של רקטות לעבר ישראל לא יוביל ל"מלחמת לבנון השלישית", וכי גם אם תקרה כזאת, היא תהיה נתונה לכל המגבלות על הפעלת כוח שפעלו בגזרת רצועת עזה.

מקובל לחשוב שמלחמת לבנון השנייה פגעה בתמיכה הציבורית בחזבאללה, ובפרט בתמיכת העדה השיעית בלבנון, המהווה את בסיס כוחו של הארגון. התבטאויות של גורמים שיעים מוכיחות זאת, לכאורה.²⁵ כך, למשל, הצהיר סובחי טפילי, המזכ"ל הראשון של חזבאללה, בנובמבר 2006: "ל ישראל לא הייתה כל תוכנית מוקדמת למלחמה בלבנון [...] לאיראן היה אינטרס לגרום לזעזוע". הוא אף רמז כי נסראללה מעוניין במלחמת אזרחים בלבנון.²⁶ אין מדובר דווקא בקולות חדשים; כבר ב-2003 קבע טפילי כי "ההנהגה האיראנית הייתה, ועודנה, אחראית לכל ההחלטות של חזבאללה", וטען כי הארגון הוא "משמר הגבול" של ישראל.²⁷ יחד עם זאת, ההנחה כי הנזק שנגרם במלחמת לבנון שנייה דוחף את העדה השיעית "להבין" את תוצאותיה ולהפעיל לחץ על חזבאללה הינה בעייתית. מיד

לאחר המלחמה סברו כשבעים אחוזים מהשיעים בלבנון כי הארגון הוא שניצח בה (לעומת פחות מחצי מהדרוזים או הנוצרים וכשליש מהסונים, שסברו כך),²⁸ ובסקרי דעת קהל בלבנון בארבע השנים שלאחר המלחמה זכה חזבאללה לאהדת רוב שיעי מוחץ, בדרך כלל מעל 85 אחוזים, ולפעמים אף 94 אחוזים.²⁹ זאת ועוד, בבחירות של 2009 בלבנון נחלש אמנם הגוש אליו השתייך חזבאללה, אך למרות זאת, בכל מקום בו הציג הארגון מועמד, הוא ניצח, בתוך זה גם דרום לבנון, שנפגעה קשה ביותר מן המלחמה.³⁰

אם ההרתעה אינה זו שמביאה את השקט לגבול ישראל-לבנון, מדוע בעצם חזבאללה לא יורה? תשובה לכך אפשר למצוא בהשוואת אופן פעולותיו של הארגון מאז נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000 ועד למלחמת לבנון השנייה, ומאז תום המלחמה ואילך.

2006–2000: "ההתנגדות" מחפשת כיוון

חזבאללה, כדברי נסראללה, הוא ארגון בעל מרכיבים רבים: "פוליטי, ג'האדי, מנהלי וחברתי".³¹ סגנו של נסראללה, שייח' נעים קאסם, הבהיר כי "מטרתו העיקרית [של חזבאללה] היא המאבק נגד האויב הציוני", אולם "השימוש החכם והנבון בג'האד הפוליטי יכול וצריך להיות המשען ועמוד התווך" שלו.³²

חזבאללה, הגם שהוא ארגון שיעי, מושפע גם מן הפוליטיקה הפנימית הלבנונית. כך, במשך שנים הקפיד נסראללה להדגיש כי הוא מגן הלבנונים כולם וכי אינו מבקש לכפות את אמונותיו הדתיות. ב־1992 אף החליט הארגון (באישור מנהיגה הרוחני של איראן, האייתוללה חמנאהי) להשתלב בפוליטיקה הלבנונית, ומאז שיתף פעולה עם מנהיגים נוצרים ועשה מאמצים לרכוש את ליבם של אזרחים נוצרים מן השורה.³³ הדבר אינו מלמד על שינוי באידיאולוגיה של חזבאללה, אלא על פרגמטיזם במעשים ובדרך, ואפשר שגם בלוח הזמנים והקדימויות.

כוחו הצבאי של חזבאללה נוגד תיאורטית את הסכם טאיף מ־1989, שסיים את מלחמת האזרחים הלבנונית, ובמסגרתו הוחלט על פירוק כל המיליציות בלבנון ממשקן. כאשר שהה צה"ל ברצועת הביטחון נימק חזבאללה (בתמיכת הסורים, שאותו זמן שלטו בפועל בלבנון, וממשלת לבנון עצמה) את קיום זרועו הצבאית בצורך להתנגד לכיבוש הישראלי. נסיגה ישראלית הייתה אמורה לכאורה להביא לפירוק חזבאללה ממשקו. השייח' פדאללה המנוח, הסמכות הרוחנית של חזבאללה, אמר בעניין זה ב־1995: "להתנגדות האסלאמית לא יהיה, ככל הנראה, מקום בלבנון מרגע שהארץ תשוחרר מן הכיבוש הישראלי".³⁴ ב־1997 הצהיר נסראללה כי "כאשר האויב הציוני ייסוג מן השטחים הכבושים, אנחנו לא נהיה הגורם האחראי לביטחון. יש לנו מדינה, והיא תפעיל את רשויות הביטחון שלה בשטחים אלה".³⁵

התחייבויות אלו עמדו במבחן לאחר הנסיגה הישראלית מלבנון במאי 2000, כאשר לבנונים רבים (ביניהם ראש הממשלה המנוח רפיק אל-חרירי) סברו כי לבנון צריכה להפנות את משאביה לשיקום פנימי וכי תפקידו הצבאי של חזבאללה תם.³⁶ באפריל 2001 טען עורך עיתונו של חרירי כי פעולות הארגון אינן מועילות ללבנון, ופרשן לבנוני אחר קרא לסוריה ולחזבאללה לא לנהל את לחימתן עם ישראל משטח לבנון.³⁷

מול עמדה זו עמדה העובדה הברורה שחזבאללה היה הכוח הערבי היחיד שהצליח לגרום לישראל לסגת בלא הסכם ובלא תמורה. היוקרה הנובעת מכך הפכה את פירוקו של הארגון מנשקו לבלתי סביר אפילו בעיני יריבים ותיקים, כגון מנהיג ארגון אמל השיעי, נביה ברי.³⁸ אולם מצב מתמשך של שקט בגבול הצפון יכול היה לשכנע באותה עת לבנונים רבים כי אכן הסתיים תפקידו של חזבאללה. בניגוד לתקוות גורמים בישראל,³⁹ מצא חזבאללה עילות נוספות להמשך הלחימה, והודיע כי ימשיך בה עד אשר ישוחררו כל האדמות הלבנוניות (כלומר, חוות שבעא), וכן האסירים הלבנוניים שבידי ישראל.⁴⁰ ביולי 2001 אף הצהיר נסראללה כי "המאבק שלנו עם האויב הציוני אינו סכסוך של גבול בין שתי מדינות, אלא מדובר בעימות עם מפעל ששם לו למטרה את קיומנו ועתידנו". אמנם, הסיכויים להגשים את "שחרור פלסטין" נמוכים בטווח הקצר, אולם הדבר "אינו מצריך נשק גרעיני ולא מאזן אסטרטגי [...] יכול להיות שיש כאן קצת חלום, אך יש כאן גם קצת מציאות".⁴¹ מציאות זו דורשת את קיום כוחו של חזבאללה והתנגשות נמשכת עם ישראל כהצדקה מתמדת לשימור כוחו הצבאי. זאת, במיוחד לאור העובדה שכוחם של השיעים בלבנון, שהיו באופן מסורתי רחוקים ממוקדי הכוח וסבלו מאפליה, נגזר מאז במידה רבה מהשפעתם של מאגרי הנשק של חזבאללה.⁴² למרות התמיכה הסורית⁴³ ותמיכה לבנונית ניכרת בחזבאללה בנושא חוות שבעא, גירוש הכובש הישראלי משטח לא מיושב של 25 קמ"ר היה הצדקה חלשה למדי לקיומו של צבא פרטי. למעשה, סוגיית חוות שבעא העסיקה את חזבאללה רק בצורה מוגבלת: עד 2002 תקף הארגון את עמדות צה"ל בהר דוב כמעט על בסיס חודשי,⁴⁴ אך לאחר מכן הוריד את קצב התקפותיו, וכאשר הופעל לחץ פנימי לבנוני על הארגון באותו נושא, לא היה די בסכסוך סביב אותה נקודה כדי להצדיק את שימור כוחו הצבאי של חזבאללה.

בספטמבר 2004 קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם את החלטה 1559, שכללה קריאה לפירוק כל המיליציות בלבנון מנשקן. החלטה זו יצרה לחץ הן על סוריה (שהקולות לנסיגתה מלבנון גברו) והן על חזבאללה. לחץ זה הוביל לבסוף לרצח ראש הממשלה חרירי, זמן קצר לאחר פרישתו מכהונתו. הרצח התגלה כחבר פיפיות וגרר לחץ פנימי וחיצוני שהוביל לנסיגת הכוחות הסוריים מלבנון, וזאת למרות הפגנות תומכי חזבאללה בעד הישארותם שם ונגד פירוק הארגון מנשקו.

רבים בלבנון, החל ממנהיגי העדה הדרוזית וליד ג'ונבלאט וכלה במוסלמים סונים, חששו אז כי חזבאללה משרת אינטרסים איראניים וסוריים ולא לבנוניים, וכי הנשק שבידיו מקנה עוצמה מסוכנת לעדה השיעית ועלול להוביל למרוץ חימוש חדש. דווקא פרשן לבנוני פרו-סורי הגדיר זאת בצורה קולעת: "הרובה של חזבאללה הוא בסופו של דבר שיעי"⁴⁵. כנגד זאת טענו תומכי חזבאללה כי הרצון לפרק את הארגון מנשקו הוא "בגידה" שמשרתת "רק את האינטרס של ישראל". אליאס סאבא, מוותיקי הפוליטיקאים בלבנון, טען כי "תפקיד ההתנגדות [...] הכרחי [גם] אחרי שחרור האדמה והאסירים [...] שכן] כיצד נוכל להבטיח שישראל לא תשוב ותכבוש את האדמה מחדש?" נסראללה ניסה להרגיע את האווירה המתלהטת: "אף אחד לא יצליח להכניס את הנשק הזה לזירה הפנימית"⁴⁶.

ביולי 2005 הצטרף חזבאללה לראשונה לממשלת לבנון. אחד מנציגיו, שר המים והאנרגיה מוחמד פנייש, הצהיר כי ללבנונים "אין סיבה לפחד" מהנשק של חזבאללה, וכי "אם הצטרפות לממשלה ולפרלמנט היא חובה לאומית, כך גם הגנת המדינה"⁴⁷. המסר בדבריו היה ברור: הארגון יפנה את נשקו רק נגד ישראל, אולם לא ייענה לדרישה להתפרק ממנו. ואכן, בינואר 2006 כבר הבטיח ראש הממשלה הלבנוני דאז, פואד סניורה, כי יתייחס לחזבאללה כ"קבוצת שחרור לאומית" ולא כאל "מיליציה" – דבר שהוריד מהארגון את העול של החלטה 1559.⁴⁸

לא מפתיע לפיכך שחזבאללה הסלים את פעולותיו בגבול הצפון ב-2005–2006. פעולות לחטיפת ישראלים למען שחרור האסירים הלבנונים שבידי ישראל היו בקונצנזוס הלבנוני, הראו כי חזבאללה פועל למען לבנון כולה, חיזקו את מעמדו הפגוע מהסכסוכים הפנים-לבנוניים והקטינו את החשש כי הארגון ישתמש בנשקו שלו כלפי פנים, ובמקביל – את הלחץ לפירוקו מנשקו.

למרות האמור לעיל, ישראלים רבים ראו את המצב בלבנון כשקט חסר תקדים, ולחילופין כמאזן אימה שנועד למנוע תקיפה ישראלית. "מעולם לא היה שקט בגבול הצפון כפי שהוא מתקיים מאז שחיילי צה"ל שומרים מהצד המזרחי של הגבול", כתב יגאל צחור, איש מפלגת העבודה וקרב ברל כצנלסון, במלאת חמש שנים ליציאת צה"ל מרצועת הביטחון.⁴⁹ כשנה קודם לכן קבע העיתונאי והחוקר דניאל סובלמן כי "מראשית שנת 2003 נשתמרה היציבות בגבול ישראל-לבנון, על אף זעזועים [...] כגון המלחמה בעיראק, התקפת חיל האוויר בסוריה, פעולות מבצעיות בתוך לבנון שיוחסו למודיעין הישראלי, השמדת תותחי נ"מ של חזבאללה בידי ישראל וחיסול מייסד החמאס אחמד יאסין ויורשו עבד אל-עזיז אל-רנתיסי"⁵⁰. שבוע בלבד לפני פרוץ מלחמת לבנון השנייה קבע כתב "הארץ", אלוף בן, כי ברצועת עזה "דרוש נסראללה", שכן הוא אמנם שונא ישראל, אבל בניגוד למנהיגי חמאס, חוטפי החייל גלעד שליט ויורי הרקטות, "לו יש שמכות ואחריות,

ולכן התנהגותו רציונלית וניתנת לחיזוי סביר. בתנאים הקיימים, זה הכי טוב שיש. חזבאללה שומר על השקט בגליל יותר מששמר עליו צד"ל הפרו-ישראלי".⁵¹

2006 ואילך: פוליטיקה פנימית או הרתעה?

ניתן לטעון שחזבאללה חדל (כמעט) לפעול נגד ישראל לאחר מלחמת לבנון השנייה מפני שכבר לא היה צריך ומפני שעסק בנושאים אחרים, שלישראל יכולת מוגבלת מאד להשפיע עליהם. בעיני רבים בלבנון, ואף במערב,⁵² עצם התרחשות המלחמה הוא הוכחה לכך כי הייתה יזומה; כלומר, העובדה שישראל פלשה ללבנון הוכיחה כי כך תכננה לעשות מראש. אין מדובר ברעיון חדש: כבר ב־1972 קבע פדאללה כי ישראל מעוניינת לפלוש ללבנון בלא קשר למעשיהם של הארגונים הפלסטיניים. הישירותה בחלקים מלבנון לאחר מבצע "שלום הגליל" אישרה בעיני רבים את טענתו.⁵³ באוקטובר 2006 סברו 84 אחוזים מן הלבנונים כי המלחמה תוכננה מראש בידי ארצות הברית וישראל כדי לעצב מחדש את האזור, ו־78 אחוזים סברו כי הייתה פורצת בלי קשר לחזבאללה.⁵⁴ הדמיון בין נתונים אלה ובין טענותיו של נסראללה מחזק את ההנחה כי הוא לא התכוון להתחרט על חטיפת חיילי צה"ל אלא לטעון כי הייתה רק תירוץ עבור ישראל לפלישתה המתוכננת ללבנון.⁵⁵ לאחר המלחמה, חזבאללה נדרש פחות מבעבר "לתחזק" סכסוך פעיל עם ישראל. המלחמה וההרס שהותירה הדגימו לו בצורה ברורה את הסכנה מצד ישראל, ואת הצורך של חזבאללה להתעצם כדי למנוע מלחמה דומה לה בעתיד. באוגוסט 2013 אף הצהיר נסראללה כי "עידן התיירות הישראלי בגבול לבנון הסתיים לנצח" בשל עוצמתו של חזבאללה.⁵⁶

הגורם העדתי המשיך לקבוע את היחס מצד הגורמים השונים בזירה הלבנונית לחזבאללה לאחר המלחמה: השיעים תומכים נלהבים, הסונים מסויגים, הדרוזים והנוצרים חשדניים וחוששים.⁵⁷ אולם בסקר מאוקטובר 2006 התברר כי רק כרבע מן הלבנונים רצו לפרק את חזבאללה ממשקו, כמחצית רצו לשלב אותו בצבא לבנון ולמעלה משליש מהלבנונים (בתוכם רוב מוחלט של השיעים) תמכו בשימורו כגורם חמוש עצמאי.⁵⁸ הלא שיעים ראו כנראה בחזבאללה את המגן היעיל ביותר של לבנון, אך חששו כי ישתמש בעוצמתו החמושה כלפי פנים. אפילו בנקודת שפל בפופולריות של הארגון, בפברואר 2007, רק עשרים אחוזים תמכו בפירוקו ממשקו בכוח, ו־48.6 אחוזים (וביניהם, במפתיע, רוב הסונים והנוצרים האורתודוקסים) תמכו בהותרת הנשק בידו, לכל הפחות עד שחרור חוות שבעא או הסכם ישראלי-לבנוני.⁵⁹

אפשר שהממשל ומתן הממושך להחזרת גופותיהם של חטופי צה"ל רגב וגולדווסר, שהסתיים באמצע 2008, תרם גם הוא לחוסר עניינו של חזבאללה

לחמם שוב את הגזרה: ההישג בהחזרת השבויים הלבנוניים בדרכים דיפלומטיות היה גדול דיו כדי להצדיק הימנעות מפעולה שיכולה הייתה לפגוע בעסקה. במקביל לכך, נראה שחזבאללה סבר כי המלחמה סיפקה שעת כושר להגדיל את השפעתו הפוליטית בלבנון, ולאור פערי התמיכה בו בין השיעים ובין העדות האחרות, ייתכן שהעריך שהשעה כשרה לפוליטיקה יותר "שיעית" ופחות "לבנונית". התבטאויות בכירי הארגון בנושא זה הפכו בוטות מבעבר, עד כדי הצגת שאיפות מפורשות למדינה שיעית. זאת ועוד, בנובמבר 2006, על רקע הצעה להקמת בית דין בין-לאומי לשפיטת רוצחי חרירי ורצונו של חזבאללה להכניס נציגים נוספים לממשלת לבנון, פרשו מן הממשלה כל הנציגים השיעים, דבר שגרם (מסיבות חוקתיות) לשיתוקה. ימים ספורים לאחר מכן החלו גורמים שיעיים ופרו-סוריים בסדרת מחאות המוניות נגד הממשלה, ונסראללה אף הצהיר (ולמעשה איים) כי תומכי חזבאללה אינם צריכים לחשוש מ"מלחמת אזרחים חדשה".⁶⁰ משטרת לבנון העריכה כי בשיא ההפגנות הוציא חזבאללה לרחובות כ-800,000 איש – כחמישית מאוכלוסיית המדינה.⁶¹ הארגון גם פעל למנוע הקמת ממשלה אנטי-סורית, שהייתה עלולה לפעול לפירוקו מנשקו ואולי אף להגיע להבנות שבשתיקה עם ישראל,⁶² ואנשי תנועת "14 במארס" – מתנגדי הסורים וחזבאללה – המשיכו למצוא את מותם בנסיבות מסתוריות. בין השאר נרצח שר התעשייה, פייר ג'מיל, והלווייתו הפכה למפגן אנטי-סורי (ובמשתמע, אנטי-חזבאללה) עצום.

במקביל המשיך חזבאללה בהתעצמות צבאית, ואף העז לדרוש מצבא לבנון להחזיר לו משאית תחמושת שהצבא החרים (הדרישה זכתה לתמיכה רבה בקרב השיעים ולעמדה הפוכה אצל שאר העדות, ובמיוחד אצל הדרוזים).⁶³ בנובמבר 2007 טען חזבאללה כי ערך תרגיל צבאי גדול בדרום לבנון, ובכך הבהיר כי הוא מתעלם למעשה מהחלטת מועצת הביטחון 1701 וכי אין במדינה כוח שיוכל לכפות עליו להתפרק מנשקו.⁶⁴ הארגון המשיך למצב את עצמו כמגן לבנון מפני ישראל, וכרגיל השתמש בעילות שונות לשמירה על כוחו הצבאי.⁶⁵

חזבאללה המשיך במקביל לחצות גבולות פוליטיים לבנוניים: בינואר 2008 נהרגו שבעה אנשים בחילופי אש בין פעילי הארגון ובין משטרת לבנון, ובמאי אותה שנה, במחאה על השבתת רשת תקשורת של חזבאללה בידי הממשלה ופיטורי הממונה על האבטחה בנמל התעופה ביירות (מקורב לחזבאללה), פרצו קרבות ברחבי לבנון, שבהם השתמש הארגון גם בארטילריה וברקטות, בעוד הצבא עומד מנגד. הסכם דוחא שנחתם ב-21 במאי 2008 קבע כי האופוזיציה תקבל 11 שרים בממשלת לבנון (מתוך שלושים), ולמעשה נתן לחזבאללה זכות וטו. רשת התקשורת של הארגון נותרה פעילה, ואפילו הממונה על האבטחה בשדה התעופה בביירות הוחזר לתפקידו. ימים ספורים לאחר מכן מונה הרמטכ"ל הלבנוני, הגנרל סולימאן, לנשיא המדינה, וכמעט מיד הוא הילל את "ההתנגדות"

ונקט עמדה פרו־סורית.⁶⁶ הקשר בין אי־פעולתו של הצבא נגד חזבאללה למינוי סולימאן נראה ברור מאוד.

"בחורף של 2007 ובאביב של 2008", כתב העיתונאי והחוקר האמריקאי ת'אנאסיס קאמבניס, "לא הייתה זו ישראל אלא הערבים המתונים שהיוו איום קיומי על חזבאללה";⁶⁷ כלומר, ייתכן שחזבאללה לא ירה על ישראל לא מפני שהורתע, אלא מפני שבאותו זמן היו לו עיסוקים דחופים יותר. ראש ממשלת ישראל דאז, אהוד אולמרט, טען ביולי 2008 כי מאז מלחמת לבנון השנייה, ובעקבות תוצאותיה, "יש רתיעה מובהקת של חזבאללה מלהתעמת אתנו צבאית באזור דרום לבנון. הוא עסוק בניסיון לשקם את מעמדו הפוליטי".⁶⁸ לאור אירועי אביב 2008, אפשר שלא מדובר ב"רתיעה מובהקת" אלא בניצול הצלחה, ולא בשיקום מעמד – אלא בחיזוקו.

הבטחותיו של נסראללה כי נשקו של חזבאללה הוא "לבנוני" וכי הוא יופנה רק נגד ישראל התגלו ככלי ריק. מעמדו של הארגון בקרב השיעים אמנם התחזק, אולם העדות האחרות בלבנון ויריביו הפוליטיים החלו לחשוש ממנו ולהתנגד לו עוד יותר מאשר לפני 2008.⁶⁹ אם חזבאללה התכוון לחתור לעבר מדינה אסלאמית בלבנון,⁷⁰ היה זה ניסיון מוקדם מדי. עדות לכך באה שנה לאחר מכן, כאשר בבחירות 2009 קטן כוחו של מחנה חזבאללה, גם אם הארגון עצמו זכה בכל המקומות בהם הציג מועמדים.⁷¹ ב"מניפסט" של חזבאללה מנובמבר 2009 אף הושמטה הקריאה להקמת מדינה אסלאמית – שהייתה מרכזית במצעו הקודם משנת 1985.⁷² עם זאת, הארגון נותר חבר בממשלת לבנון, קיבל את זכות הווטו בה רצה וזכה במשרת שר התקשורת החשובה לו מסיבות ברורות. הקבינט הלבנוני החדש גם אישר פעם נוספת כי חזבאללה הוא תנועת "התנגדות", ולא מיליציה שיש לפרק מנשקה.⁷³ התמיכה בארגון בקרב השיעים נותרה עצומה, ואפילו בציבור הרחב היה לו רוב קטן של אוהדים,⁷⁴ בעוד שבדרום לבנון שליטת האופוזיציה בכלל וחזבאללה בפרט נותרה מוחלטת.⁷⁵ יש הסוברים כי חזבאללה לא היה מעוניין בניצחון גדול מדי בבחירות, מתוך נימוק שנוח לו המצב בו, מצד אחד הוא חבר בממשלה ויכול להטיל וטו על פעולותיה, ומצד שני אינו נתפס כ"כתובת" הנושאת באחריות.⁷⁶ די בנאמר עד כה כדי להראות שלא רק, ואולי לא בעיקר, הפחד מישראל משפיע על פעולות חזבאללה. מעורבותו בשנים האחרונות במלחמת האזרחים הסורית ובלחימה נגד ארגונים סוניים בסוריה מדגימה זאת היטב. יש הטוענים כי חזבאללה אינו אלא משרתן של סוריה או איראן, וכי השאלה אם הארגון יפעל נגד ישראל תוכרע בעיקר על ידן ואינה תלויה בהרתעה בלבנון.⁷⁷ לפי שמעון שפירא, "אחת הסיבות המרכזיות לשקט ששורר בגבול הצפון היא שכרגע לאיראן אין אינטרס לחמם את הגזרה. הכוח הטילי של חזבאללה נועד ליצור הרתעה נגד ישראל, כדי למנוע תקיפה ישראלית באיראן".⁷⁸ בהקשר אחר טען סובחי טפילי

כי הסיבה היחידה להתערבותו של חזבאללה בסוריה היא שאיראן הכריחה אותו לעשות זאת.⁷⁹

התעצמות והרתעה

לאחר מלחמה לבנון השנייה החל חזבאללה בשיקום כוחו והנזקים האזרחיים שנגרמו לו. בתוך שנתיים שילש הארגון את מאגר הנשק שלו לכ־40,000 טילים ורקטות, חלקם כבדים וארוכי טווח מאלה שהחזיק קודם לכן,⁸⁰ והפך כפרים ליעדים מבוצרים. ביולי 2010 פרסמה ישראל מיפוי של מחסני התחמושת, הביצורים והמפקדות שבנה חזבאללה בעיירה אל־ח'יאם בדרום לבנון,⁸¹ ובספטמבר 2010 התפוצץ מחסן תחמושת של הארגון בעיירה א־שהבייה (Shihabiya/Shehabiya) בדרום לבנון. דובר צה"ל מסר כי תיעוד הפיצוץ הוא "עובדה המביכה את חזבאללה",⁸² אולם המבוכה, מסתבר, הייתה מוגבלת למדי (אם בכלל). כאשר היה פיצוץ בטיר חרפא כשנתיים לאחר מכן, חסמו אנשי הארגון בגלוי את האזור, ולפי דיווחים אף מנעו מאנשי יוניפי"ל להתקרב אליו.⁸³ ישראל מצדה לא תקפה בגלוי את חזבאללה על התעצמותו המחודשת, אלא פנתה לאו"ם.⁸⁴

חוסר הרצון של חזבאללה להתעמת עם ישראל במהלכו של מאמץ השיקום של הארגון יכול להתפרש לאו דווקא כפחד מפניה או כפועל יוצא של ההרתעה, אלא כצעד טקטי שנועד לא להפריע להתעצמות. חזבאללה אמנם נמנע מלפעול ישירות ובגלוי נגד ישראל עד 2013, אולם ההערכה היא כי היה אחראי לכמה תקריות בגבול ישראל-לבנון באותן שנים. בינואר 2009, בזמן מבצע "עופרת יצוקה", נורו ארבע קטיושות לעבר הגליל (שתיים מהן נפלו בשטח ישראל). ישראל הטילה על חזבאללה את האחריות, אך הארגון התכחש לירי.⁸⁵ ביולי אותה שנה חדרה קבוצה של אזרחים לא חמושים למוצב צה"ל ריק בהר דוב ותלתה עליו דגלי חזבאללה ודגלי לבנון. צה"ל הגיב באיומים, אך החליט שלא לפעול נגד האזרחים כיוון שלא היו חמושים.⁸⁶ באוקטובר 2012 שלח הארגון מל"ט מעל שטח ישראל, וזה הופל באזור יער יתיר,⁸⁷ ובאפריל 2013 הפילה ישראל מל"ט נוסף שיוחס לחזבאללה, אף שהארגון הכחיש זאת.⁸⁸ לעומת זאת, כאשר ארבעה לוחמי צה"ל נפצעו סמוך לגבול לבנון באוגוסט 2013, קיבל חזבאללה (לראשונה מאז מלחמת לבנון השנייה) אחריות לנעשה וטען כי היה מדובר במארב מתוכנן, על בסיס מידע מודיעיני, לפעילות של צה"ל בשטח לבנון.⁸⁹ באפריל 2014 קיבל נסראללה אחריות על מטען שהופעל נגד חיילי צה"ל בהר דוב.⁹⁰

לאחר מלחמת לבנון השנייה חזר חזבאללה יותר ויותר לעסקי הטרור הבין־לאומי. בהקשר זה נכתב כי אנשיו פעלו בעיראק מ־2006 ואילך,⁹¹ וכי הארגון תכנן (בחוסר הצלחה כמעט מלא) פיגועים רחבי היקף, בעיקר נגד מטרות ישראליות בקפריסין, במצרים, בתאילנד וכן באירופה, עד שבשנת 2012 הצליחו אנשיו לבצע

פיגוע בבורגס שבבולגריה, בו נהרגו שישה אנשים, מהם חמישה ישראלים.⁹² הדבר מזכיר את פעולותיו של אש"ף אחרי הפסקת האש של 1981, כאשר האמין שיוכל לפעול נגד ישראל בחו"ל בלי לספוג תגובה בלבנון.

ניתן כמובן לטעון כי ניסיונותיו של חזבאללה לפעול נגד ישראל שלא מגבול לבנון הם תוצאה של הרתעה מוצלחת, אולם אפשר שמדובר בשיקולי נוחות של הארגון ולא בהרתעה. גם אם הדבר אכן נובע מהרתעה ישראלית, הוא מלמד על מגבלותיה. כך, למשל, בשנות התשעים של המאה הקודמת פעל חזבאללה כמעט אך ורק בתחומי רצועת הביטחון בדרום לבנון, ובדרך כלל לא ניסה לחדור לישראל (בניגוד לארגונים הפלסטיניים). הדבר לא היה אז ביטוי של הרתעה ישראלית, אלא של הבנה כי הקזת דמה של ישראל ברצועת הביטחון יעילה לא פחות מאשר חדירה לישראל, ונוחה הרבה יותר. בחירה של צבא לתקוף בנקודה אחת אינה מלמדת כי הוא מורתע במקומות בהם לא תקף, אלא כי הוא מחפש את הנקודה הנוחה ביותר – והדבר נכון גם לגבי ארגון טרור.

נסראללה עצמו "העלה פרופיל" לאחרונה. בעוד שבחמש השנים הראשונות לאחר מלחמת לבנון השנייה הוא הופיע בציבור פעמיים בלבד (בינואר 2008 ובדצמבר 2011), בשנתיים האחרונות הוא הופיע לפחות ארבע פעמים בציבור (בספטמבר 2012, באוגוסט 2013, בנובמבר 2013 וביולי 2014). גם איומיו לא התמתנו. ב־2011 הוא הצהיר על תוכנית מבצעית לכיבוש הגליל, ובאוגוסט 2012 דיווח חזבאללה על תרגיל גדול,⁹³ וכיאה לארגון טרור מודרני אף פרסם מצגת אינטראקטיבית באנגלית עילגת, המראה כביכול את המלחמה הבאה, כולל כיבוש צפון ישראל עד קו חיפה-עפולה-בית שאן.⁹⁴ נסראללה גם איים "להפוך חיי מיליונים של ישראלים לגיהנום" אם ישראל תתקוף את איראן,⁹⁵ הצהיר כי השמדת ישראל היא אינטרס לבנוני, ערבי ומוסלמי, ולא רק פלסטיני,⁹⁶ איים בחיסול בכירים ישראלים כנקמה על חיסול בכיר הארגון עימאד מורנייה,⁹⁷ והבטיח כי "ישראל תיענש" בשל חיסול בכיר נוסף של חזבאללה, חסן אל-לקיס, בדצמבר 2013, אף שארגון סוני לקח על עצמו את האחריות לחיסול (והיו שטענו כי חזבאללה עצמו אחראי לכך).⁹⁸

הפרשנות המקובלת בישראל נוטה להסביר את מיעוט הפעולות של חזבאללה נגדה כפועל יוצא של ההרתעה. אם אמנם זה המצב, נשאלות כמה שאלות: מדוע שלח חזבאללה מל"טים לשטח מדינת ישראל? מדוע קיבל נסראללה, בפעם הראשונה מזה כמה שנים, אחריות על פגיעה בחיילי צה"ל, דווקא כאשר ארגונו מסובך קשות במלחמת האזרחים בסוריה? ומדוע הוא מופיע בפומבי יותר מאשר בעבר ומתלהם בנאומיו לא פחות?

בסוף 2013 טען חזבאללה כי בפעולותיו בסוריה הוא "מגן על לבנון, על הנושא הפלסטיני ועל סוריה המגנה על ההתנגדות",⁹⁹ ולאחר מבצע "צוק איתן"

(שבמהלכו השמיע את איומיו הרגילים) הסביר הארגון כי הקריאה להתערבותו במהלך המבצע לטובת חמאס הייתה "לא רצינית" ולא רשמית.¹⁰⁰ העולה מכך הוא כי היעדר פעילות מצד חזבאללה כלפי ישראל אינו נובע מהרתעה ישראלית אלא מסדר קדימויות אחר של הארגון, שעל פיו, הדבר החשוב ביותר עבורו כיום הוא להילחם בזירה הסורית. דומה שהקבוצות הסוניות הקיצוניות הפועלות בסוריה מאיימות בשלב זה על חזבאללה יותר משעושה זאת ישראל.¹⁰¹ מכוניות התופת המתפוצצות לאחרונה במעוזי חזבאללה מעידות שיש לסברה זו על מה לסמוך.¹⁰² מהמצב הנוכחי אין להסיק שחזבאללה לא יבחר ביום מן הימים "להגן על לבנון ועל הנושא הפלסטיני" בצורה ישירה יותר.

מלחמת לבנון השנייה משמשת תזכורת חיה בעיני לבנונים רבים לכך שלבנון זקוקה לחזבאללה כדי להתגונן נגד ישראל. הארגון יישאר שונא ישראל בעתיד הנראה לעין, אך סדר הקדימויות שלו השתנה מאז 2006 ולא רק בעקבות הנזק שגרמה לו ישראל. אם בטרם המלחמה ניצל חזבאללה את ההיתקלויות עם ישראל כדי לצבור תמיכה, כיום הוא משתמש באיום כביכול מצדה כדי להשיג אותה מטרם, אך בלי שהוא רואה צורך לפעול בהיקף נרחב נגדה.¹⁰³ זאת ועוד, לאחר המלחמה הפך חזבאללה למעורב ולבעל השפעה בממשלת לבנון הרבה יותר משהיה לפניה. יש לקחת בחשבון כי הנכונות הגוברת של חזבאללה לבצע בגלוי פעולות (קטנות) נגד ישראל עלולה לסמן חזרה שלו לתפיסה שהנחתה אותו לפני מלחמת לבנון השנייה. בכל מקרה, נראה כי המדובר הוא בקנה מידה קטן וזהיר מעט יותר – חיכוך עם ישראל במטרה לסייע למעמדו של הארגון בתוך לבנון. זהו הימור שבו עלול חזבאללה לטעות פעם נוספת.

מה בדבר מורנייה?

החוליה החלשה בהנחת אי־הרתעה היא העובדה שחזבאללה לא הגיב ישירות לחיסולים של עימאד מורנייה וחסן אל־לקיס ולא נחלץ ישירות לעזרת חמאס במבצעי "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן". אלא שבאשר למורנייה, חזבאללה דווקא ניסה לפגוע במטרות ישראליות כנקמה על חיסולו. אם הארגון תכנן פיגוע נקמה רחב היקף, אין פלא שלא טרח לירות רקטות ואחרי שאותם ניסיונות נכשלו, אין זה מפתיע שלא שיגר אותן, שהרי איזה ארגון מתוקן יורה קטיושות ב־2009 כנקמה על חיסול שהיה ב־2008?

אי־שיגור טילים של חזבאללה במבצעי "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן" (בניגוד לירי מאות רקטות ופצצות מרגמה וביצוע פיגוע בזמן מבצע "חומת מגן"), הוא נתון המערער את הנחת אי־הרתעה. אם יש נימוק אחד המחזק את תיאוריית ההרתעה – הרי הוא נתון זה.¹⁰⁴ למעשה, גם התנהגותו של חזבאללה במבצעי "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן" אינה מהווה ראיה מוחצת לתקפות ההרתעה, שכן

ייתכן שעיסוקו בהתעצמות, מעורבותו בלחימה בסוריה ובחישתו בפוליטיקה הלבנונית הפכו את תזמון שני המבצעים לבלתי נוח עבורו: הוא טרם השלים את הכנותיו לעימות נוסף מצד אחד, והוא נזקק לזמן נוסף כדי לתקן את הרושם שהותיר השימוש שלו בנשק בזירה הפנים-לבנונית מצד שני.¹⁰⁵ אם התעצמות חזבאללה נועדה גם להרתיע את ישראל מפעולה נגד איראן, הרי ייתכן שמבצע "עופרת יצוקה" לא הצדיק, מבחינת האיראנים, את הפעלת הארגון. בזמן "צוק איתן" היה חזבאללה מסובך, יותר מאי פעם בעבר, בסוריה, ולא פלא שלא היה מעוניין בחזית נוספת.

סיכום ומסקנות

יש לקוות שישראל אכן הרתיעה את חזבאללה, אולם אפשר להסביר את התנהגות הארגון גם ללא הנחת ההרתעה. ייתכן שמה שמגן על גבול ישראל-לבנון כיום אינו רק כוחו של צה"ל אלא גם בעיותיו של חזבאללה, מטרותיו הנוספות ועיסוקיו האחרים. הארגון לא ישלים עם ישראל ולא יקבל את קיומה, וסביר להניח כי אם יישללו ממנו העילות הקיימות להילחם נגדה, הוא ימצא או ימציא אחרות. יחד עם זאת, יש להבין כי ישראל לא תמיד מהווה את הנושא הדחוף ביותר עבורו. השאלה האם חזבאללה הורתע על ידי ישראל במלחמת לבנון השנייה או לא הורתע אינה רק תיאורטית. תוכניות מבצעיות (נגדו או נגד גורמים אחרים) המבוססות על הנחה שההרס שנגרם ללבנון במלחמת לבנון השנייה הוא שהביא שקט והרתיע את חזבאללה, עלולות להיכשל אם יתברר כי לא אלה הם פני הדברים.¹⁰⁶ במקביל, אם הימנעותו של חזבאללה מלפעול נגד ישראל מושפעת בעיקר מגורמים שאין לה שליטה עליהם, כי אז ייתכן שפעולה מלחמתית מצידו קרובה יותר משמקובל לחשוב. די להזכיר כי בתחילת 1967 העריך אמ"ן כי לא צפויה מלחמה, שכן הצבא המצרי מסובך בתימן, וחודשים ספורים לאחר מכן, בשל רצף מאורעות שברובו לא היה נתון לשליטת ישראל, פרצה מלחמת ששת הימים. לבסוף, אמונה מוגזמת בכוחה של ההרתעה עלולה להוביל לשאננות. שלושה חודשים לפני מלחמת יום הכיפורים העריך שר הביטחון דיין כי לא צפויה מלחמה גדולה בעשור שלאחר מכן. היה לו לכאורה על מה לסמוך: נראה היה שהמצרים הורתעו. הם נכשלו בהשגת מטרותיהם במלחמת ההתשה, ולמרות ההתחמשות המצרית, מעולם לא היה שקט יותר בתעלת סואץ – עד צהרי היום של שישה באוקטובר 1973.

הערות

- 1 דברי ראש הממשלה בטקס סיום קורס מב"ל ל"ג, גלילות, 1 באוגוסט 2006.
- 2 ראו למשל: ציפי לבני, "ההארה האמיתית של המלחמה", 12 ביולי 2011, <http://www.tzipilivni.co.il/?p=5105>; דנה וייס, "עלון על המבצע בעזה: היו שיקולים פוליטיים", חדשות ערוץ 2, 24 בנובמבר 2012, <http://www.mako.co.il/news-military/politics/Article-7bbe028bfe23b31004.htm>
- 3 ראו למשל: "אלוף פיקוד צפון: 'נסראללה שם את כל הקלפים על אסד'", חדשות וואלה, 12 באוקטובר 2013, <http://home.walla.co.il/?w=/2689/2682933>.
- 4 אלכס פישמן ואריאלה רינגל-הופמן, "יש לי כוח אדיר, לא יהיו לי תירוצים", ידיעות אחרונות, 3 באוקטובר 2008; ראו גם: מכון ראות, "דוקטרינת הדאחיה", 12 ביוני 2009, <http://reut-institute.org/Publication.aspx?PublicationId=3672>.
- 5 עדי חשמונאי, "אולמרט: 'לבנון השנייה – המוצלחת שבמלחמות'", מעריב, 17 ביולי 2013, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/491/157.html>.
- 6 Adam Lowther, "Introduction: The Evolution of Deterrence", in: Adam Lowther (ed.), *Thinking about Deterrence – Enduring Questions in a Time of Rising Powers, Rogue Regimes and Terrorism*, Maxwell AFB: Air University Press, 2011, p. 5.
- 7 דני אשר, **לשבור את הקונספציה**, מערכות, תל אביב, 2003.
- 8 "חלון: בזכות החיסולים נסראללה בבונקר", חדשות וואלה, 23 בפברואר 2010, <http://news.walla.co.il/?w=/2689/1646554>
- 9 "ראש הממשלה בנימין נתניהו עונה לנסראללה: כל מי שמסתתר בבונקר – שישאר שם", **הארץ**, 16 בפברואר 2011, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1162510>
- 10 תהליך הבחירה מושפע משיקולים נוספים מלבד עלויות-תועלת. ראו למשל: דן אריאלי, **האמת על באמת: איך אנחנו מעגלים פינות ומרמים את כולם (במיוחד את עצמנו)**, דביר, אור יהודה, 2013.
- 11 לדיון בנושא הרתעת שחקנים לא מדינתיים ראו למשל: Adam Lowther, "Deterring Nonstate Actors", in: Lowther (ed.) *Thinking about Deterrence*, pp. 195-215; Jeffrey W. Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research", *Contemporary Security Policy*, Vol. 31, No. 1, 2010.
- 12 נאום ראש הממשלה אולמרט בפני מליאת הכנסת, 17 ביולי 2006, <http://www.Ynet.co.il/articles/0,7340,L-3277334,00.html>
- 13 רוני סופר, "פמליית אולמרט: רוצים לגרור את ישראל לתגובה", Ynet, 17 ביוני 2007, <http://www.Ynet.co.il/articles/0,7340,L-3414045,00.html>
- 14 יוחאי עופר, "הערכה: הרקטות בצפון – לגרור את צה"ל לתגובה", **מעריב**, 1 בינואר 2014, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/535/865.html>
- 15 רונן מנליס, "בין לבנון לעזה – חזבאללה במבצע 'עופרת יצוקה'", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 1, גיליון 1, 2009, עמ' 42.
- 16 דניאל סובלמן, "ארבע שנים לנסיגה מלבנון: המאבק על עיצוב כללי המשחק בצפון", **עדכן אסטרטגי**, כרך 7, גיליון 2, יולי 2004, עמ' 27.
- 17 מרכז המידע למודיעין וטרור, **דיוקנו של חיזבאללה כארגון טרור**, 28 בנובמבר 2012, http://www.terrorism-info.org.il/Data/articles/Art_20436/H_158_12_1721977627.pdf
- 18 ואכן, יש הטוענים, כי "השקט נסמך בעיקר על הרתעה הדדית: עמוס הראל, "בעימות הבא עם חיזבאללה – איראן וסוריה עלולות לא להישאר על הספסל", **הארץ**, 17 בנובמבר 2013.

- 19 *NewTV* (Lebanon), August 27, 2006. <http://www.bloggingbeirut.com/archives/688-Nasrallah-After-the-Cease-Fire.html>
- 20 למשל, התבטאויותיו בנושא מעורבות חזבאללה בסוריה. ראו:
Dana Khraiche, "Nasrallah Denies Hezbollah Members Fighting with Syrian Regime," *The Daily Star* (Lebanon), October 11, 2012, <http://www.dailystar.com.lb/News/Politics/2012/Oct-11/191066-nasrallah-denies-hezbollah-members-fighting-with-syrian-regime.ashx>; *UPI*, "Syria: Hezbollah Role Grows as Rebels Gain," March 5, 2013, http://www.upi.com/Top_News/Special/2013/03/05/Syria-Hezbollah-role-grows-as-rebels-gain/UPI-94691362517331
- 21 Ghassan Bin-Jiddu, "Interview with Hezbollah Secretary General Hasan Nasrallah", *Al-Jazeera*, July 20, 2006, *Global Research*, <http://www.globalresearch.ca/interview-with-hezbollah-secretary-general-hasan-nasrallah/2790>; Shimon Shapira, "Hizbullah Threatens to Strike Strategic Israeli Targets in Response to an Attack on Iran's Nuclear Facilities", Jerusalem Center for Public Affairs, September 25, 2012, <http://jcpa.org/article/hizbullah-threatens-to-strike-strategic-israeli-targetsin-response-to-an-attack-on-irans-nuclear-facilities>.
- 22 Interview with Nasrallah, July 20, 2006.
- 23 Republic News Agency (Iran), "Nasrallah: 'Israel cannot Win any other War'", November 24, 2012, http://www.irna.ir/en/News/80428275/Politic/Nasrallah__Israel_cannot_win_any_other_war
- 24 "IDF Officer Warns of Repeat Lebanon War", Reuters / Ynet News, October 29, 2012, <http://www.Ynetnews.com/articles/0,7340,L-4298668,00.html>
- 25 המרכז למורשת המודיעין, המרכז לחקר המודיעין, **ביקורת פנימית שיעית: חזבאללה לא שאל את השיעיים לדעתם לגבי המלחמה; השיעיים לא נתנו לאיש יפוי כוח להכריז מלחמה בשמם**, 28 באוגוסט 2006, http://www.terrorism-info.org.il/data/pdf/PDF_06_263_1.pdf
- 26 יוחאי סלע, "סובחי אל-טופיילי נגד חסן נסראללה", מגזין המזרח התיכון, 3 במארס 2007, http://www.mideast.co.il/p-2_a-101.
- 27 שם; Joseph Alagha, *Hizbullah's Identity Construction*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011, p. 223 n. 34.
- 28 "Poll: Most Lebanese See War as Attempt to Remake Region", *The Daily Star* (Lebanon), October 13, 2006, <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2006/Oct-13/43301-poll-most-lebanese-see-war-as-attempt-to-remake-region.ashx>
- 29 Richard Wike, "Lebanon's Precarious Politics", Pew Research Global Attitudes Project, November 15, 2007, <http://www.pewglobal.org/2007/11/15/lebanons-precarious-politics/>; Pew Research Center, "Most Embrace a Role for Islam in Politics", December 2, 2010, <http://www.pewglobal.org/files/2010/12/Pew-Global-Attitudes-Muslim-Report-FINAL-December-2-2010.pdf>
- 30 Chris Harnisch, "2009 Lebanese Parliamentary Elections", American Enterprises Institute, Critical Threats, June 12, 2009, <http://www.criticalthreats.org/lebanon/2009-lebanese-parliamentary-elections>
- 31 Interview with Nasrallah, July 20, 2006.

- 32 Robert G. Rabil, "Hezbollah, the Islamic Association and Lebanon's Confessional System: Al-Infatih and Lebanization", *The Levantine Review* Vol. 1, No. 1, 2012, p. 57.
- 33 Judith Patrick Harik, *Hezbollah: The Changing Face of Terrorism*, London: I.B. Tauris, 2004, pp. 64-79.
- 34 מרטין קרמר, **פדלאללה: המצפן של חיזבאללה**, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון, תל אביב, 1998; אתרו הרשמי של פדלאללה, <http://www.bayynat.org.lb>
- 35 יוסי ביילין, **המדריך ליציאה מלבנון**, הקיבוץ המאוחד/קו אדום, תל אביב, 1998, <http://www.snunit.k12.il/north/book.html>
- 36 ראו למשל הצהרתו של חירי ב' 2001 בדבר הבדלי הגישה בינו לחזבאללה: דניאל סובלמן, **כללי משחק חדשים: ישראל וחזבאללה לאחר הנסיגה מלבנון**, מזכר 65, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, יוני 2003, עמ' 48.
- 37 **שם**, עמ' 48-49; צבי בראל, "המכ"ם הפוליטי של בשאר", **הארץ**, 19 באפריל 2001, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.694978>
- 38 אלי אבידר, **התהום – מה באמת מפריד בינינו לבין העולם הערבי**, אגם, 2011, עמ' 72-73.
- 39 למשל, ביילין, **המדריך ליציאה מלבנון**.
- 40 Eitan Azani, *Hezbollah: The Story of the Party of God: From Revolution to Institutionalization*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, Chapters 7-9; איתן עזאני, "חזבאללה בין נסיגת צה"ל מלבנון לממשלת אחדות לבנונית – צעד נוסף בדרך לרפובליקה אסלאמית בלבנון", המכון למדיניות נגד טרור, הרצליה, 2007, <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=19001>
- 41 סובלמן, **כללי משחק חדשים**, עמ' 22-23.
- 42 Amal Saad-Ghorayeb, "Hizbullah's Arms and Shiite Empowerment", *Daily Star* (Lebanon), August 22, 2005, <http://www.dailystar.com.lb/Opinion/Commentary/2005/Aug-22/95333-hizbullahs-arms-and-shiite-empowerment.ashx>;
- על השיעה בלבנון ראו: פואד עג'מי, **האימאם הנעלם: מוסא אל-צדר והשיעה של לבנון**, עם עובד, תל אביב: 2006; אבידר, **התהום**, עמ' 165-187; שמעון שפירא, **חיזבאללה בין איראן ללבנון**, הקיבוץ המאוחד, תל אביב, הדפסה רביעית, 2006.
- 43 **שם**, עמ' 43-44.
- 44 סובלמן, "ארבע שנים לנסיגה מלבנון", עמ' 26.
- 45 מרכז המידע למודיעין ולטרור, **המאבק לפירוק נשק המיליציות בלבנון על יסוד החלטה 1559**, 23 בפברואר 2006, http://www.terrorism-info.org.il/data/pdf/PDF_18904_1.pdf
- 46 **שם**.
- 47 *Reuters*, September 25, 2005.
- 48 Augustus Richard Norton, *Hezbollah: A Short History*, 4th edition, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 131-132.
- 49 יגאל צחור, "ההתנתקות מלבנון", **מעריב**, 26 במאי 2005, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART/938/990.html>
- 50 סובלמן, "ארבע שנים לנסיגה מלבנון", עמ' 25.
- 51 אלוף בן, "דרוש נסראללה", **הארץ**, 7 ביוני 2006.
- 52 Seymour M. Hersh, "Watching Lebanon: Washington's Interests in Israel's War", *The New Yorker*, August 21, 2006, pp. 28-33.

- 53 אביר, **התהום**, עמ' 181.
- 54 "Poll: Most Lebanese See War as Attempt to Remake Region", *The Daily Star*.
- 55 **שם**.
- 56 **גלי צה"ל**, 16 באוגוסט 2013.
- 57 בנובמבר 2007 רק לשבעה אחוזים מן הנוצרים ועשרה אחוזים מן הסונים הייתה דעה חיובית על חזבאללה: *Pew Research Global Attitudes Project*.
- 58 Gallup Poll, November 20, 2006, <http://www.gallup.com/poll/25501/few-lebanese-want-hezbollah-militia-simply-disarmed.aspx>
הדרוזים לא נכללו בסקר, אולם הם מהווים כשישה אחוזים בלבד מן האוכלוסייה. סקר מוקדם יותר הראה, כי 51 אחוזים מהנשאלים בעד פירוק חזבאללה מנשקו ו-49 אחוזים – נגד מהלך כזה.
L'Orient Le Jour (Lebanon), August 28, 2006, http://www.lorientlejour.com/article/538859/Sondage_Ipsos88_des_Libanais_revent_d%27un_Libana_%27abri_des_conflits_regionaux_51_des_personnes_interrogees_souhaitentque_le_Hezbollah_delaisses.html
בחינה מעמיקה יותר מראה, כי ניסוח השאלה דומה לניסוח השאלה בסקר גאלופ על שמירת הנשק בכל תנאי. לפיכך אפשר שה"מתנגדים" כללו גם תומכי חזבאללה, המוכנים לפירוק הארגון מנשקו "בימות המשיח".
Information International s.a.l. (Beirut), "The Majority of Lebanese Support Holding a Referendum on Lebanon's Identity", December 2007, <http://information-international.com/pdf/iipolls/2007/Pages%20from%20TheMonthly-issue65-DEC07-English.pdf>; *Information International s.a.l.* (Beirut), "A High Trust in Lebanese Army and Security Forces", March/April 2007, http://information-international.com/pdf/iipolls/2007/Pages%20from%20Ii%20Monthly_March07_issue57-English.pdf
מבין השיעיים, 91.6 אחוזים תמכו בכך שחזבאללה יחזיק בנשקו.
- 60 יוחאי סלע, "המשבר הפוליטי בלבנון", **פורום המזרח התיכון**, 16 בנובמבר 2006, http://the-mef.blogspot.co.il/2006/11/blog-post_16.html;
Information International s.a.l. (Beirut), "Nasrallah and Aoun at the Top but with Fewer Supporters", http://information-international.com/pdf/iipolls/2007/Pages%20from%20Ii%20Monthly-April07%20Issue%2058_English.pdf
- 61 *MSNBC*, December 1, 2006, http://www.nbcnews.com/id/15981439/#.Uu7Lj_1_uuk
- 62 Thanassis Cambanis, *A Privilege to Die: Inside Hezbollah's Legions and Their Endless War against Israel*, New York: Free Press, 2011, pp. 199-212.
- 63 "נסראללה: זכותנו להבריה נשק", **הארץ/וואלה**, 17 בפברואר 2007, <http://news.walla.co.il/?w=13/1059053>
- 64 *Information International*, "A High Trust in Lebanese Army and Security Forces" מרכז המידע למודיעין וטרור, 8 בנובמבר 2007, http://www.terrorism-info.org.il/data/pdf/PDF_07_239_1.pdf
- 65 עזאני, "חזבאללה בין נסיגת צהל מלבנון לממשלת אחדות לבנונית"; עמוס הראל ויואב שטרן, "חזבאללה: ננקוט צעדים מעשיים נגד טיסות צה"ל בלבנון", **הארץ**, 1 באוגוסט 2008, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1340273>
- 66 סוכנויות הידיעות, 18-7 במאי 2008;

- William Harris, "Lebanon's Roller Coaster Ride", in: Barry Rubin (ed.), *Lebanon: Liberation, Conflict, and Crisis*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 78-79.
- Cambanis, *A Privilege to Die*, p. 227. 67
- אריק בנדר, "אולמרט: נסראללה איבד את הביטחון העצמי שלו", **מעריב**, 28 ביולי 2008 68
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/765/961.html>
- גיא בכור, "מגורשת, מגורשת מן ההיכל: על מות ה'מוקאוומה' ואיפה טעו הפרשנים", 20 במאי 2008, http://www.gplanet.co.il/prodetailsamewin.asp?pro_id=822, נראה שבכור ממעיט בהשפעתו של חזבאללה בתוך לבנון; ראו גם אלון לזין ויובל בוסתן, "המנצח הגדול: נסראללה מבצר את מעמדו הפוליטי", **סיקור ממוקד**, יוני 2008, <http://www.sikurmemukad.com/magazine/062008/nasrallah.html>; Harris, "Lebanon's Roller Coaster Ride", pp. 79, 81 n. 40.
- למשל, עזאני, "חזבאללה בין נסיגת צהל מלבנון לממשלת אחדות לבנונית". 70
- Harnisch, "2009 Lebanese Parliamentary Elections". 71
- בנדטה ברטי, "ה'לידה מחדש' של חזבאללה: ניתוח המניפסט של 2009", **עדכון אסטרטגי**, כרך 12, גיליון 4, ינואר 2010, עמ' 85; Joseph Elie Alagh, *Hizbullah's Documents: From the 1985 Open Letter to the 2009 Manifesto*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2011, pp. 28-31, 39-55, 116-137.
- "Lebanon Gives Hezbollah Right to Attack Israel", *Al Arabiya*, November 26, 2009, <http://www.alarabiya.net/articles/2009/11/26/92423.html> 73
- ב' 2010, 94 אחוזים מן השיעים אהדו את חזבאללה, מול 12 אחוזים מן הסונים. 74
אחוזים מן הלבנונים אהדו את הארגון, מול 46 אחוזים שהתנגדו לו: Pew Research Center, "Most Embrace a Role for Islam"
- Harnisch, "2009 Lebanese Parliamentary Elections". 75
- Paul Salem, "Why Hezbollah Doesn't Really Want to Win", *Foreign Policy*, June, 6, 2009, <http://carnegie-mec.org/2009/06/06/why-hezbollah-doesn-t-really-want-to-win/b3re> 76
- נטען, כי איראן זעמה על חזבאללה ב-2006 מפני ש"בזבז את ההשקעה הצבאית החשובה ביותר של איראן בלבנון, רק בגלל [...] שני חיילים חטופים". מצוטט אצל: בנג'מין ס' למבת', "מלחמת לבנון השנייה – הערכה מחודשת", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 4, גיליון 3, דצמבר 2012, <http://tinyurl.com/n8nbqmr> 77
- לילך שובל, "חיזבאללה 2013: הארגון שלא הכרתם", **ישראל היום**, 11 במאי 2013, <http://www.israelhayom.co.il/article/87789>; שמעון שפירא, "האם חיזבאללה שוקלת לסגת מסוריה?", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 5 בפברואר 2014, <http://www.jcpa.org.il/JCPAHeb/Templates/showpage.asp?FID=957&DBID=1&LNGID=2&TMID=99&IID=28069> 78
- "Former Hizbullah Leader Subhi Al-Tufayli: Iran Forces Hizbullah to Participate in the Syrian War", *Memri*, May 9, 2013, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/7172.htm> 79
- עידן יוסף, "ברק: 'לחיזבאללה 40,000 טילים, שמגיעים עד דימונה'", חדשות מחלקה ראשונה, 7 באוגוסט 2008, <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-170079-00.html?tag=05-18-30> 80
- ראו, למשל, יהושע בריינר, "בכיר בצה"ל: חיזבאללה ישגר 600 רקטות ביום", וואלה, 8 ביולי 2010, <http://news.walla.co.il/?w=2689/1704985> 81
- דובר צה"ל, "מחסן האמל"ח של חיזבאללה הפר את החלטת האו"ם", 4 בספטמבר <http://www.idf.il/1133-8103-he/Dover.aspx>, 2010 82

- 83 “Explosion Heard South of Ter Harfa Town... As Usual Hezbollah Cordons off the Area”, AP, December 17, 2012; *Kataeb.org* (Lebanon), <http://www.kataeb.org/en/news/details/396921/Explosion+heard+south+of+Ter+Harfa+town...+As+usual+Hezbollah+cordons+off+the+area>
- 84 “Israel Complains to U.N. about Rearming by Hezbollah”, December 20, 2012, Reuters, <http://www.reuters.com/article/2012/12/20/us-lebanon-un-israel-idUSBRE8BJ1D220121220>.
- 85 אמיר בוחבוט, “צה”ל הגיב בירי של תותחים לעבר לבנון”, **מעריב**, 8 בינואר 2009, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/837/333.html>; מנליס, “בין לבנון לעזה”, עמ’ 42.
- 86 עוזי ברוך, “לבנונים הניפו דגלי חיבאללה במוצב צה”ל”, **ערוץ 7**, 18 ביולי 2009, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/192000>
- 87 Sara Taha Moughnieh, “Sayyed Nasrallah: Drone Is Ours, it Won’t Be the Last...”, Al-Manar TV (English), October 11, 2012, <http://almanar.com.lb/english/adetails.php?fromval=1&cid=23&frid=23&eid=71210>
- 88 רועי קייס ויואב זיתון, “חיבאללה מכחיש: לא שיגרנו מל”ט לישראל”, **Ynet**, 26 באפריל 2013, <http://www.Ynet.co.il/articles/0,7340,L-4372544,00.html>, 2013
- 89 “Nasrallah: Hezbollah Ambushed Israeli Troops”, *Now Magazine* (Lebanon), August 14, 2013, <https://now.mmedia.me/lb/en/lebanonnews/hezbollah-nasrallah-al-mayadeen-israel-labouneh>
- 90 “Nasrallah Claims Responsibility for Shebaa Farms Explosion”, *As-Safir* (Lebanon), April 7, 2014, <http://assafir.com/Article/345653/Archive>
- 91 Michael R. Gordon and Dexter Filkins, “Hezbollah Said to Help Shiite Army in Iraq”, *The New York Times*, November 28, 2006, http://www.nytimes.com/2006/11/28/world/middleeast/28military.html?_r=0; Michael Gordon, “Hezbollah Trains Iraqis in Iran, Officials Say”, *The New York Times*, May 5, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/05/05/world/middleeast/05iran.html?pagewanted=all>.
- 92 מרכז המידע למודיעין וטרור, **דיוקנו של חיבאללה**; ג’קי חוגי, “מחבלי חיבאללה במצרים: תכננו לנקום מות מורנייה”, **מעריב**, 13 באפריל 2009, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/878/366.html>;
- Dexter Filkins, “The Shadow Commander”, *The New Yorker*, September 30, 2013, http://www.newyorker.com/reporting/2013/09/30/130930fa_fact_filkins?currentPage=all
- 93 שמעון שפירא, “התכנית המבצעית של חיבאללה: טילים על תל אביב וכיבוש הגליל”, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, נובמבר 2011, <http://www.jcpa.org.il/ftp/IranHeb%2077-78.pdf>;
- 94 “Hezbollah Drill Prepares to ‘Occupy the Galilee’”, *The Jerusalem Post*, August 23, 2012, <http://www.jpost.com/Middle-East/Hezbollah-drill-prepares-to-occupy-the-Galilee>
- 94 “Galilee – Where Resistance Confronts Enemy Next”, Interactive Infographic, *Al Ahed*, September 2012, http://english.alahednews.com.lb/uploaded1/essaysimages/big/2012/09/jalel_995x650%20_en.swf
- 95 Shapira, “Hizbullah Threatens to Strike Strategic Israeli Targets in Response to an Attack on Iran’s Nuclear Facilities”.

- 96 "Hezbollah's Nasrallah Urges Elimination of Israel in Rare Public Speech", *Haaretz*, August 2, 2013, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.539502>.
- 97 עמית כהן, "נסראללה: הנקמה על מורגנייה תהיה חיסול בכירים ישראליים", **מעריב**, 16 בפברואר 2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/337/928.html>.
- 98 "נסראללה: ישראל תיענש על חיסול חסן אלקיס", **גלי צה"ל**, 20 בדצמבר 2013, <http://glz.co.il/1064-32425-HE/Galatz.aspx>; איציק שמלי, "חזבאללה חיסל את אל-לקיס – כי היה מרגל של המוסד", **נענע10**, 7 בדצמבר 2013, <http://news.nana10.co.il/?ArticleID=1022727>.
- 99 Sara Taha Moughnieh, "Sayyed Nasrallah: We Won't Bargain Existence of Syria for Some Ministerial Posts", *Al-Manar*, 14 November 2013, <http://www.almanar.com.lb/english/adetails.php?fromval=1&cid=23&frid=23&eid=120790>.
- 100 רועי קייס, "נסראללה: במונדיאל הייתי בעד ארגנטינה", **ynet**, 14 באוגוסט 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4558596,00.html>.
- 101 ראו למשל: מרדכי קירר, "חזבאללה וחשבון הדמים הסורי", **מקור ראשון**, 14 ביולי 2013.
- 102 סובחי טפילי חשש שהמצב יוביל בעתיד את השיעים לברית עם ישראל: פנחס ענברי, "תהפוכות בעולם הערבי: האינטרס הישראלי", **המרכז הישראלי לענייני ציבור ומדינה**, 7 ביולי 2013, <http://www.jcpa.org.il/JCPAHeb/Templates/showpage.asp?FID=925&DBID=1&LNGID=2&TMID=99&IID=27848>.
- המקור בערבית בכתובת: <http://web.archive.org/web/20120215015552/http://www.watan.com/news/world-news/2012-02-01/2668>.
- 103 למשל, ביולי 2013 הדגיש נסראללה את כוונותיה המלחמתיות של ישראל והצורך בכוחו של חזבאללה כדי לבלום אותה: Sara Taha Moughnieh, "Sayyed Nasrallah: Resistance Can't be Isolated, Enemy Eye on Galilee in any War", *Al-Manar*, July 20, 2013, <http://www.almanar.com.lb/english/adetails.php?eid=102629&frid=23&seccatid=14&cid=23&fromval=1#83065>.
- 104 ראובן ארליך, **הדרך למלחמה: הזירה הלבנונית בין השנים 2000–2006**, מרכז המידע למודיעין וטרור, 7 באוקטובר 2007, http://www.terrorism-info.org.il/data/pdf/PDF_07_194_1.pdf; מנליס, "בין לבנון לעזה".
- 105 אמיר קוליק, "חזבאללה והפלסטינים – מ'חומת מגן' ל'עופרת יצוקה' – השפעתו של הממד הפנימי", **עדכן אסטרטגי**, כרך 11, גיליון 4, פברואר 2009, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=727>.
- 106 ראו הוויכוח בין אלוף (מיל') גיורא איילנד לתא"ל (מיל') יוסי קופרווסר בשאלה האם ישראל צריכה בעימות עתידי לקבוע את לבנון או את חזבאללה כמטרה, **עדכן אסטרטגי**, כרך 11, גיליון 2, אוקטובר 2008.

קול קורא להגשת מאמרים

כתב העת "צבא ואסטרטגיה" הינו כתב עת שפיט היוצא לאור שלוש פעמים בשנה בעברית ובאנגלית. עורך כתב העת הינו ד"ר גבי סיבוני העומד בראש תכנית צבא ואסטרטגיה ותכנית לוחמת סייבר במכון למחקרי בטחון לאומי.

פניה זו הינה קול קורא לכתיבה של מאמרים ומחקרים שיפורסמו במסגרת כתב העת. ייבחנו מאמרים הנוגעים לתחומים הבאים:

- חשיבה צבאית ואסטרטגית אוניברסאלית וישראלית;
- למידה מצבאות ולחימה של אחרים;
- בניין כוח צבאי על מרכיביו: המשאב האנושי, אמצעי לחימה, תורה, ארגון, אימונים ופיקוד;
- תקציב הביטחון;
- מודיעין;
- היבטים אתיים, מוסריים ומשפטיים של הלחימה;
- הפעלת הכוח הצבאי בדגש על זירות הפעולה של מדינת ישראל או זירות של צבאות זרים מהן ניתן ללמוד בצה"ל;
- ממשקי צבא דרג מדיני ותהליכי קבלת החלטות;
- טכנולוגיה בטחונית / צבאית;
- לוחמת סייבר והגנה על תשתיות חיוניות;

ניתן לעיין במאמרים דומים שנכתבו בגיליונות הקודמים של כתב העת, באתר האינטרנט של המכון: <http://www.inss.org.il/>

ייבחנו מאמרים עם הערות שוליים ומראי מקום בהיקף של עד 5,000 מילים.

להגשת הצעות ולפרטים נוספים ניתן לפנות אל:

דניאל כהן

מתאם כתב העת "צבא ואסטרטגיה"

danielc@inss.org.il

