

# עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 23 | גיליון 4 | אוקטובר 2020

כתב העת **עדן אקדמטי** – כתב עת רב־תחומי לביטחון לאומי, מופץ בכל רבעון ומיועד להעשיר ולאתגר את השיח המחקרי והציבורי במנעד הנושאים הקשורים לביטחון לאומי בהקשרו הרחב ביותר. לצד המיקוד בישראל ובמזרח התיכון, נכללים בכתב העת גם מאמרים העוסקים בסוגיות ביטחון לאומי בזירה הבינלאומית. הדגש בכתב העת הוא על מאמרים מחקרניים ואקדמיים באופיים, אך לצידם נכללים בכתב העת גם מאמרי מדיניות, סקירות אקדמיות, ביקורת ספרים ובמות שיח בהשתתפות מומחים.

המאמרים המופיעים ב**עדן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו, והדעות המובעות בהם הן של המחברים בלבד.

#### עורך ראשי

תא"ל (מיל) איתי ברון

#### עורכים

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי

#### עורכת משנה

ד"ר ג'ודי רוזן

#### יו"ר המערכת

אלוף (מיל) עמוס ידלין

#### חברי המערכת

תא"ל (מיל) שלמה ברום, ד"ר יואל גוז'נסקי, פרופ' איתן גלבע, פרופ' עזר גת, אפרים הלוי, ד"ר מרק הלר, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, ד"ר גליה לינדנשטראוס, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

#### עורכת לשון: מירה ילין

**עיצוב גרפי:** מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

**עיצוב לוגו:** b-way digital

**דפוס:** דיגיפרינט

#### המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

עדן אקדמטי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN 0793-8950

# תוכן העניינים

## הבמה המחקרית

“אסטרטגיית צה”ל” – ניתוח המסמכים משנת 2002 עד 2018 – מה הם מלמדים על הרמטכ”לים ועל צה”ל?

|    |                                                                                              |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3  | מאיר פינקל                                                                                   |
| 14 | הכלה במקום הכרעה: הפנמת גבולות המיליטריזם הפוליטי בישראל<br>קובי מיכאל, לימור רגב ודודי קמחי |
| 28 | המחקר בקהילת המודיעין בעידן הבינה המלאכותית<br>שמואל אבן ודוד סימן טוב                       |
| 38 | משחק בשלוש מערכות: האם מצרים עלולה להיקלע לסערה מושלמת?<br>משה אלבו                          |
| 53 | יחסי סין ובחריין בעידן יוזמת החגורה והדרך<br>מרדכי חזיה                                      |

## במת מדיניות

|    |                                                                                               |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 67 | ארצות הברית וישראל מול סוריה של בשאר אל-אסד: אתגרים, דילמות ואופציות<br>איתמר רבינוביץ        |
| 73 | מצרים ואיתופיה במסלול התנגשות: היכן ניצבת ישראל?<br>אופיר וינטר ואשר לובוצקי                  |
| 78 | היחסים בין מדינות המפרץ ועתיד המועצה לשיתוף פעולה במפרץ<br>יואל גוז'נסקי                      |
| 84 | אינטרסי הליבה של סין בצל המתיחות עם ארצות הברית – משמעויות לסדר העולמי<br>אייל פרופר          |
| 89 | מה ישראל יכולה ללמוד מתפקידן של טכנולוגיות מתקדמות במאבק בקורונה?<br>ענבר דולינקו ולירן ענתבי |
| 95 | מגלים טפח, מגלים טפחיים: הזדמנויות וסיכונים בחשיפות המודיעין של ישראל<br>אופק רימר            |

## במת שיח

|     |                                                                                  |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------|
| 101 | רב־שיח – מעורבות צה”ל במשבר הקורונה – האם מדרון חלקלק?<br>בהנחיית ד”ר קובי מיכאל |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------|

## סקירה אקדמית

|     |                                                    |
|-----|----------------------------------------------------|
| 110 | מניהול סכסוכים ליישוב סכסוכים רב־ממדי<br>אמירה שיף |
|-----|----------------------------------------------------|

## ביקורת ספרים

|     |                                                                                       |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 120 | צמיחתו ודעיכתו של הפרויקט הכורדי בצפון סוריה<br>גליה לינדנשטראוס                      |
| 122 | מחלוקות ועימותים בזרם הסלפייה־ג’ האדייה / תור המינג<br>יורם שוייצר ואביעד מנדלבאום    |
| 125 | ממלחמת הכוכבים עד כיפת ברזל: המאבק על ההגנה האקטיבית בישראל / עוזי רובין<br>מאיר אלרן |
| 128 | השתנות תחת אש: מהפכה בצורת הלחימה של אמריקה / דגלס א’ מקגרור<br>אור ברק               |





צילום: אתר "במחנה".

# "אסטרטגיית צה"ל" – ניתוח המסמכים משנת 2002 עד 2018 – מה הם מלמדים על הרמטכ"לים ועל צה"ל?

מאיר פינקל

כתיבה ופרסום של מסמכי אסטרטגיית צה"ל הפכו לנורמה בשני העשורים האחרונים (אך רובם פורסמו בתוך צה"ל). המאמר מציג את תוכני כל מסמך משנת 2002 ועד 2018 תוך התמקדות בשאלות: מה הייתה הסיבה לפרסומו – על אילו צרכים הוא ענה; מה היה סוג התהליך של פיתוח הידע ועבודת המטה להכנתו, ובתוך כך, מה הייתה מעורבות הרמטכ"ל בתהליך; מהם השינויים המרכזיים שהמסמך מציג ביחס לקודמו. לאחר הצגת המסמכים מוצעות סיבות לעובדה שקצב עדכונם גובר, מנותחים התפקידים השונים שהיו לפרסום המסמך בעיני רמטכ"לים שונים ומוצגים השפעתם של המסמכים על צה"ל ותפקידם במסגרת "מרחב השיח הפתוח" בין צה"ל לבין הדרג המדיני. זהו מחקר השוואתי ראשון על תופעה מתפתחת זו בצה"ל, המאפשר הצצה חשובה לתהליכים המתרחשים בו.

**מילות מפתח:** מסמכי אסטרטגיית צה"ל, רמטכ"ל, תהליכי למידה, שיח צבאי-מדיני, יחסי דרג מדיני-דרג צבאי

## מבוא

המדיני להתייחס לרעיונות המובעים בו כאל סוג של מענה להיעדר מסמכי ביטחון לאומי רשמיים. מסמך זה של איזנקוט היה הרביעי במספר הנושא שם זה, מאז שנת 2002. מאמר זה יציג את ארבעת המסמכים (למעשה חמישה, שכן איזנקוט **עדכן את המסמך ב-2018**) תוך התמקדות בשאלות הבאות:

מסמך אסטרטגיית צה"ל שפרסם בפומבי הרמטכ"ל גדי איזנקוט בשנת 2015 עורר הדים תקשורתיים והביא לתודעת הציבור את סוג המסמך הזה. איזנקוט פרסם אותו בתקשורת כדי להגביר את השקיפות בין עמדות הצבא לדרג המדיני ולאזרחי המדינה, וכדי לגרום לדרג

תפיסת ההפעלה נוסף על המילה אסטרטגיה (בעיית שמם של מסמכים אלה דומה לזו של בעיית המונח רמטכ"ל, שהוא בפועל מפקד הצבא ולא ראש המטה). מכנה משותף שני הוא האמירה בפתח אותם מסמכים כי עקב השתנות המציאות, יש לבחון אותם בהתמדה ולעדכןם בהתאם לצורך. מכנה משותף נוסף אשר יידון בסוף המאמר הוא שכל מסמכי האסטרטגיה נועדו להראות שינוי ולמידה שהתקיימו במערכת ומציגים את תוצריהם – בעיקר בתחומים שהוצגו לעיל (מנעד האיומים שעומו נדרש להתמודד וגישות פעולה עקרוניות). רובם עוסקים בעבר ובהווה, וכאשר מדובר על הכוונת כוח לעתיד, ברוב המקרים מדובר על המשכיות של מגמות קיימות, כאשר אופק התפיסה הוא שנים אחדות. המכנה המשותף הרביעי הוא כי כולם נכתבו לצרכים הפנימיים של הצבא ולכן נכתבו בשפה צבאית, תוך שימוש בעולם מושגים שחלקו אינו נהיר לדרג המדיני ולציבור (כך למשל מסמכי אסטרטגיית צה"ל 2015 ו-2018). זאת ועוד, הממשק בין צמרת צה"ל ובין הדרג המדיני בהקשר לאישור המסמכים היה מצומצם ביותר, לא עקב אירצון מצד הצבא להציגו לדיון ולאישור, אלא עקב המסורת בישראל של היעדר מסמכי ביטחון לאומי רשמיים, המבטאת העדפה גלויה של הדרג המדיני שלא להתחייב לתפיסה כזו או אחרת אלא לאשר את מה שהצבא מציג, גם אם באופן כללי ובדיעבד (לדוגמה, שלח, 2016). ניתן לומר כי מדובר בנתק מכון של הדרג המדיני מהדרג הצבאי, ככל הנראה כדי לשמר את חופש הפעולה של הראשון, אם כי יש כאלה בדרג המדיני שקראו בשנים האחרונות לצמצום נתק זה (שלח, 2016). המכנה המשותף האחרון הוא שעבודת המטה להכנת המסמך הייתה באחריות אגף המבצעים, כאשר ראש האגף היה מעורב אישית בעבודה וגורם המטה המרכזי הוא חטיבת תורה והדרכה, והכנת חלקים שונים במסמך בוצעה גם על ידי גופי מטה באגף המודיעין ובאגף התכנון.

### מסמכי אסטרטגיית צה"ל כתוצר של תהליכי פיתוח ידע בצה"ל

מסמכי אסטרטגיית צה"ל הם תוצר של למידה מקדימה על הסביבה ועל המענה שצה"ל מתכוון לתת – בהיבטי בניין כוח, דגשים באשר להפעלת כוח, התארגנות וכדומה. למידה בצבאות היא תופעה שנחקרה רבות וכוללת בתוכה למידה מלקחי מלחמות של הצבא עצמו, למידה מצבאות זרים באמצעות חיקוי, חדשנות המבוססת על התנסות ביכולות מתפתחות ועוד (לסקירה מקיפה על דפוסי הלמידה השונים בצה"ל ראו פינקל, 2020). כמו

- מה הייתה הסיבה לפרסומו – על אילו צרכים הוא ענה?
  - מה היה סוג התהליך של פיתוח הידע ועבודת המטה להכנתו, ובתוך כך, מה הייתה מעורבות הרמטכ"ל בתהליך?
  - מהם השינויים המרכזיים שהמסמך מציג ביחס לקודמו?
- כל מסמך מוצג בנפרד תוך התייחסות לשאלות אלו, ובסיום מופיעה התייחסות לשאלה העקרונית – מה ניתן ללמוד על צה"ל כארגון מפרסום סדרת מסמכים זו, וכן על תפקידם של מסמכים אלו כחלק ממה שמכונה בספרות "מרחב השיח הפתוח" בין דרגים.
- לפני הצגת תוכני כל מסמך יצוין כי בכלם קיים מכנה משותף בכמה היבטים. הראשון הוא מבנה עקרוני משותף הכולל את המרכיבים הבאים: הבהרת מנעד האיומים בסביבה האסטרטגית; גישות הפעולה העקרוניות של צה"ל אל מול איומים אלה; הארגון העקרוני של הפיקוד והשליטה; והיכולות שיש לפתח בתהליך בניין הכוח.

### בשנים האחרונות נכתבים בצה"ל יותר ויותר מסמכי תפיסה, המבוססים על תהליכי חשיבה מעמיקים ומציגים ניתוח מערכתי והגדרת ההקשר שבו בוצע תהליך פיתוח התפיסה, כך שניתן לאתגרה ולשנותה כאשר ההקשר משתנה.

מסמכים מסוג זה אינם כוללים ניתוח מפורט של אויב מסוים וגם לא מענה ספציפי מולו. אלה מוצגים במה שנקרא בצה"ל 'תפיסות מבצעיות', שהן בפועל האסטרטגיות של צה"ל לזירות השונות (לדוגמה, התמודדות עם הפעילות האיראנית בזירה הצפונית). תפיסות אלה עושות שימוש בעולם המושגים ובתהליכים המוצגים במסמכי אסטרטגיית צה"ל ביחס לבעיה מבצעית מוגדרת, ומציעות מענה קונקרטי המפותח בהמשך לתוכניות מלחמה או לתוכניות של מערכות בשגרה. יש לציין כי ביחס לעבר, שבו התפיסות לא הועלו על הכתב ותוצר תהליך החשיבה היה תוכנית אשר לרוב לא התממשה, הרי בשנים האחרונות נכתבים בצה"ל יותר ויותר מסמכי תפיסה, המבוססים על תהליכי חשיבה מעמיקים ומציגים ניתוח מערכתי והגדרת ההקשר שבו בוצע תהליך פיתוח התפיסה, כך שניתן לאתגרה ולשנותה כאשר ההקשר משתנה. לאור המתואר, באופן תמוה מסמכי אסטרטגיית צה"ל אינם בפועל מסמכי אסטרטגיה במובן המוכר של מענה ייעודי לאתגר צבאי בהקשר קונקרטי, המחייב אסטרטגיה חדשה כאשר הבעיה או ההקשר משתנים, אלא מסמכים המתווים עולם מושגים המסייע לפיתוח אסטרטגיות אלו. מסיבה זו, כנראה, הוצמד כמה פעמים לכותרת המסמך גם צמד המילים

מדינאים להגדיר לצבאות הישגים ברורים (לסקירה ראו מיכאל, 2016 ומקורותיו). הכרה זו הביאה להבנה שבמסגרת העליונות של הדרג המדיני ביחס לדרג הצבאי וההפרדה בין הדרגים, נדרש שיח משוכלל ביניהם שאינו בגדר תהליך היררכי פשוט שבו הדרג המדיני מכתוב לדרג הצבאי את משימותיו, אלא כולל בירור ופרשנות משותפת של המציאות ושל הדרך הנכונה להפעלת הכוח צבאי כדי להשיג מטרות מדיניות שקשה להמשיגן – על פי מיכאל – “מרחב השיח הפתוח”. התוצר של התהליך הוא כבעבר – הנחיות הדרג המדיני לדרג הצבאי, אך הדרך לפיתוח הנחיות אלו מורכבת ושווה מבעבר. מגמה דומה קיימת גם בקרב הדרגים הצבאיים, כאשר מצד אחד נדרשים כמה דרגים לפתח ידע במשותף, ולא בגישה היררכית המפצלת בין הדרגים (ראו ביקורתו של לניר, 1997), ומצד שני מתפתח קושי גובר להגיע לליכודות תפיסות ביחס לאתגרים דינמיים ומורכבים, מה שמצריך יותר ויותר שיח בין-מדרגי בתוך הצבא (פינקל, 2018). אטען כי בתוך מורכבות זו, ואולי כחלק בלתי מודע מהמענה לה, התפתח הצורך לגבש ולפרסם את מסמכי אסטרטגיית צה”ל, המאפשרים לדרג המטכ”ל ולדרג הזרועות והפיקודים לפתח יחד את עולם המושגים הבסיסי – “מערכת מושגים מפרשת”, שתשמש לצורכי פיתוח אסטרטגיות קונקרטיות (וגם לצורכי שיח עם הדרג המדיני).

**במסגרת העליונות של הדרג המדיני ביחס לדרג הצבאי וההפרדה בין הדרגים, נדרש שיח משוכלל ביניהם שאינו בגדר תהליך היררכי פשוט שבו הדרג המדיני מכתוב לדרג הצבאי את משימותיו, אלא כולל בירור ופרשנות משותפת של המציאות ושל הדרך הנכונה להפעלת הכוח צבאי.**

### **הדומה והשוונה בין מסמכי אסטרטגיית צה”ל לבין מסמכים מקבילים בארצות הברית ובבריטניה**

בארצות הברית נכתבו לאורך השנים סוגים שונים של מסמכי אסטרטגיה. בחוק גולדוטר-ניקולס שנחקק ב-1986 (PUBLIC LAW 99-433—OCT. 1, 1986) ובו הוגדר התפקיד החדש של יו”ר המטות המשולבים כחלק מרפורמה רחבה יותר בכוחות המזוינים האמריקאיים, נקבע בין היתר כי שר ההגנה נדרש להכין ולפרסם מסמך שנתי הכולל את היעדים והמדיניות של הביטחון הלאומי, את סדר העדיפות של המשימות הצבאיות ואת הקצאת המשאבים לתקופה, כאשר יו”ר המטות המשולבים נדרש לסייע לו בכך (סעיף 153 לחוק). החל משנת 2002 נקבעה בחקיקה שרשרת המסמכים הבאה – אסטרטגיית

לכל צבא, לצה”ל תרבות אסטרטגית ייחודית לו, והיא משפיעה על הדגש הניתן לכל אחת מדרכי הלמידה. בספרות המחקרית על אודות חדשנות צבאית מתואר צה”ל של שנות ה-90 וה-2000 כארגון הנשען במידה רבה על ניסיונו העצמי ממלחמותיו, ואחר כך כמאמץ רעיונות אמריקאיים ללא בחינה ביקורתית, בעל נטייה לפתרונות טכנולוגיים, העדפה לאנשי ביצוע על פני תאורטיקנים, קושי בראייה ארוכת טווח עקב עומס פעילות הביטחון השוטף ועוד (אדמסקי, 2012, עמ’ 190–194). תיאורים אלו מציגים תמונה שיש בה מן האמת, אך היא חלקית והמציאות בתקופה האמורה מורכבת הרבה יותר (ראו פינקל 2020 לגבי תהליך התנסות תפיסתי בן עשור בשנות ה-90, ולגבי הזהירות בלמידה הישראלית מן הניסיון האמריקאי במלחמת עיראק). מקורות הלמידה ושיטות הלמידה שבהם נעשה שימוש במהלך פיתוח מסמכי אסטרטגיית צה”ל שונים בין מקרה למקרה ומשלבים, לפי התקופה ואתגריה, את שלושת סוגי הלמידה שצוינו לעיל, ואלהם נתייחס בהמשך.

מנקודת המבט התאורטית, העוסקת בסוג הלמידה המיושם בפיתוח מסמכי אסטרטגיה (בין חשיבה אנליטית מפרקת בעיות, האופיינית לתחקיר צבאי, ובין חשיבה עיצובית המאבחנת בעיות בראייה מערכתית, ראו לניר, 1997; 1999) – פיתוח מסמכי אסטרטגיית צה”ל לא נעשה על פי גישה של תהליך העיצוב. זאת מכיוון שהם לא נועדו לפתח אסטרטגיה קונקרטית מול אויב כלשהו או לפתור בעיה, אלא להבנות את עולם המושגים הצבאי שישמש לכך. חשוב לציין כי בשנים האחרונות נעשה שימוש אינטנסיבי בצה”ל בגישה עיצובית לפיתוח תפיסות מבצעיות אל מול יריביו (לרשימה חלקית ראו פינקל ואורטל, 2019) או לפיתוח תפיסות בניין כוח. דפוס פיתוח הידע לצורך כתיבת מסמכי אסטרטגיית צה”ל קרוב יותר למה שנקרא ‘מחקר מטה’ ועבודת מטה, שבהם עיקר הדיון עוסק במיקוד עולם המושגים המופיע במסמך – כיצד מגדירים את אופי האויב ואת דפוסי פעולתו; מהם דפוסי הפעולה העקרוניים של צה”ל; מהי ההגדרה העדכנית והרלוונטית של הכרעה, הרתעה, ניצחון וכדומה אל מול האויב. למעשה מסמכי אסטרטגיית צה”ל (למרות המילה אסטרטגיה המופיעה בהם) הם מעין מסמך דוקטרינרי המציב “מערכת מושגים מפרשת” (לניר, 1998) רלוונטית לתקופת פרסומם.

### **מסמכי אסטרטגיית צה”ל כמרכיב ב”מרחב השיח הפתוח” הבין-מדרגי**

מורכבות העשייה הצבאית בעשורים האחרונים, בעיקר מול ארגוני טרור לסוגיהם, הביאה להכרה בקושי של צבאות להציע פעולות צבאיות אפקטיביות, ובקושי של

סדנאות תפיסתיות שעסקו בהגדרת האתגר והמענה לפי סוגי האיום (הפלסטינים, סוריה, מעגל שלישי – ראו להלן) ונערכו בשנים 1999–2000; הערוץ השלישי היה ידע שהתפתח בימי הרמטכ"לים אהוד ברק ואמנון ליפקין-שחק בהקשר לחימה מול צבא סוריה. הרמטכ"ל הכוין את התהליך ודן בתוצרי הצוותים. המסמך הוכן על ידי ראש מחלקת היסטוריה דאז אל"ם (מיל") יגאל אייל, וכפי שכתב בהקדמה ראש חטיבת תורה והדרכה דאז תת-אלוף גרשון הכהן, "ספר זה אינו בגדר הוראות לביצוע, אלא מעמיד לרשות הקורא סקירה מקיפה של רעיונות יסוד, שגובשו בצה"ל במהלך ארבע השנים האחרונות" (אסטרטגיית צה"ל, 2002, עמ' ג'). במבוא ניתן למצוא את הסיבה לכתיבה:

המציאות החדשה מציבה אתגרים רבים ונוספים בפני צה"ל – אתגרים שלא היו חלק מתפיסת הביטחון המסורתית שדוד בן גוריון עיצב. מדינות יצאו ממעגל העימות [מצרים, ירדן] ומדינות רחוקות בעלות משטרים ואידיאולוגיה קיצוניים [איראן, עיראק, לוב, סודן] הפכו לגורם אסטרטגי מאיים, המשפיע על המענה ועל בניין הכוח, והבעיה הפלסטינית הפכה מבעיית פליטים למאבק בעל סממנים לאומיים ברורים (אסטרטגיית צה"ל, 2002, עמ' 4–5)

כתוצאה מכך הודגש כי השתנו מאפייני העימותים – התפתח עימות מוגבל עם הפלסטינים ונכנסו אמצעי לחימה אסטרטגיים לזירה כמו טילי קרקע-קרקע ונשק בלתי קונבנציונלי. לאור צורך זה התמקדו כותבי המסמך ברעיונות הבאים:

- הגדרת האיומים לפי מעגלים: הוגדרו ארבעה מעגלי עימות: מעגל פנימי (הגנת העורף, הפלסטינים, טרור, גרילה והתקוממות עממית); מעגל ראשון – חזית; מעגל שני ועומק – עיראק; מעגל שלישי – איראן ולוב. ארגון האיומים לפי טווחים שיקף את התפיסה הנכונה לזמנה כי בפעולה קינטית, הטווח הוא גורם מרכזי בהשפעה על סוג המענה (אסטרטגיית צה"ל, 2002, עמ' 98–103).
- עימות מוגבל עם הפלסטינים: זכה לנפח גדול במסמך, הן בתיאור מאפייניו והן בתיאור המענה לו: הערכת מצב אסטרטגית ייעודית לסוג עימות זה; דגש על עליית מקומה של התקשורת ככלי לחימה בידי הפלסטינים; ועד דגש על בניין כוח בתחום האמצעים לפיזור הפגנות.

ביטחון לאומי (National Security Strategy) שעליה חתום הנשיא; אסטרטגיית ההגנה הלאומית (National Defense Strategy) שעליה חתום מזכיר ההגנה; האסטרטגיה הצבאית הלאומית (National Military Strategy) החתומה על ידי יו"ר המטות המשולבים. המסמך האחרון נכתב בצבא, ולפי החוק האמריקאי הוא נדרש להתייחס בפירוט לדרך שבה הכוחות המזוינים האמריקאיים נותנים מענה לאיומים המרכזיים על ביטחון ארצות הברית, כפי שאלו מופיעים במסמכי הנשיא ומזכיר ההגנה. החוק האמריקאי מפרט גם את התדירות שבה נדרש לעדכן את המסמך, למי הוא אמור להיות מוצג לאישור ועוד. במאמר ביקורתי מ-2017 נטען כי נוצרה "קקופוניה" של מסמכי אסטרטגיה ונדרש לצמצם את כמותם ואת החפיפה ביניהם (Karlin et al., 2017).

בבריטניה נכתבו לאורך השנים מספר מסמכים על ידי הדרג המדיני, תחת הכותרת הכללית Defence Review. ב-2010 נקבע כי יש לעדכן מסמך כזה כל חמש שנים (לסקירה של מסמכים אלו ראו House of Commons Library, 2020).

בישראל, לעומת זאת, אין מסמכים רשמיים מקבילים המתפרסמים על ידי הדרג המדיני. ניסיון מרכזי לגבש מסמך כזה בוצע בשנים 2004–2006 על ידי 'ועדת מרידור', אך מסמך זה מעולם לא פורסם (מרידור ואלדדי, 2018). באוגוסט 2018 פורסם שראש הממשלה בנימין נתניהו עדכן את תפיסת הביטחון של ישראל, אך זו לא נחשפה מעולם באופן מלא (משרד ראש הממשלה, 2018). לאור האמור, המסמכים הצבאיים הם בפועל המסמכים הרשמיים המשמעותיים ביותר הקיימים בישראל בתחום הביטחון, אשר נכתבו על ידי גורמים בכירים רשמיים.

### אסטרטגיית צה"ל: מגמות ורעיונות יסוד לבניין הכוח ולהפעלתו, הרמטכ"ל שאול מופז, אפריל 2002

מסמך זה יצא לאור ארבעה חודשים לפני סיום תפקידו של שאול מופז כרמטכ"ל, והיה מעין השארת חותם בארגון בצורה של תיעוד העשייה. בסדנה תורתית שנערכה בשנת 2000 הסביר מופז כי בין היתר, המסמך נועד להגדיר שפה אסטרטגית משותפת לצה"ל (אסטרטגיית צה"ל, 2002, עמ' 11).

בהיבט התהליכי, המסמך הציג תחומי ידע שהתפתחו בשלושה ערוצים נפרדים יחסית: הראשון – עבודת 'אביב נעורים' שבוצעה בשנים 1998–1999 בנושא ארגון צה"ל, שבאה לידי ביטוי בשינוי הארגוני שכונה 'צה"ל 2000' (את תמציתו הציג הרמטכ"ל מופז במאמר קצר בכתב העת מערכות: מופז, 1999); הערוץ השני היה

השינויים הגדולים שעשה צה"ל במסגרת 'צה"ל 2000' ולעקוב אחר יכולתו לתת מענה לתמורות בסביבה האסטרטגית [...] (אסטרטגיית צה"ל, 2002, עמ' 28–30).

לסיכום, המסמך מיסד את הידע שפותח בימי הרמטכ"ל מופז לגבי מאפייני העימותים והלחימה בזירה הפלסטינית, את המענה לאתגר מסוג תרחיש מלחמת יום הכיפורים ואת השינויים הארגוניים שצה"ל ביצע בהנהגתו. יש לציין כי בעוד ארבעת הנושאים הראשונים היו מיסוד ידע קיים במערכת (כזה שכבר פותח קודם לכן), הרי הנושא האחרון – ארגון המטכ"ל – היה בבחינת חידוש.

### "תפיסת ההפעלה של צה"ל": הרמטכ"ל דן חלוץ, אפריל 2006

למרות שמו של המסמך, שלא מוזכרת בו המילה אסטרטגיה, מסמך זה מקביל לקודמו ולמחליפיו. מתוך גרסאות שונות של אסטרטגיית צה"ל מסמך זה הוא המוכר ביותר, והוא נדון ארוכות בדוח וינוגרד (דו"ח וינוגרד, 2007, עמ' 268–274; פרייזלר-סווירי, 2017; ניתוח מפורט של תהליך ההטמעה של התפיסה מופיע אצל פינקל, 2020) בשל הקשר שהיה לו, או שייחסו לו, לתוצאותיה הכושלות של מלחמת לבנון השנייה. המסמך פורסם כשנה לאחר תחילת כהונתו של הרמטכ"ל חלוץ, למרות שהוא התבסס על עבודה רחבה, שבוצעה בעיקר בתקופת קודמו משה (בוגי) יעלון בשנים 2004–2005. המסמך הוטמע בחלקו ונגזר לאחר מלחמת לבנון השנייה.

בהקשר התהליכי מדובר בפיתוח ידע חדש לצה"ל במגוון תחומים (ראו להלן), אשר הובל על ידי יעלון ברצף תפקידים שביצע – מפקד פיקוד המרכז, סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל (התהליך הוצג מכמה זוויות מבט ובהן: תמרי וכליפי, 2009; אדמסקי, 2012, עמ' 163–174; פינקל, 2020). התהליך נוהל על ידי ראש חטיבת תורה והדרכה דאז תת־אלוף מאיר כליפי וראש אמ"ץ דאז, אלוף ישראל זיו. הוא כלל סדנאות רבות משתתפים ושפע של תרגילים והתנסויות בתחומים שונים. הרמטכ"ל יעלון עסק בפיתוח התפיסה באופן אישי והשקיע בכך חלק ניכר מזמנו. התשובה לשאלה מדוע לא פרסם יעלון את המסמך טמונה ככל הנראה בגישתו העקרונית לתהליך פיתוח הידע כאל מאמץ למידה מתמשך, ולא כאל תהליך המסתיים עם הוצאת המסמך. הרמטכ"ל חלוץ היה מעורב בתהליכים כחלק מתפקידיו הקודמים – סגן הרמטכ"ל ולפני כן ראש אמ"ץ – וכאשר נכנס לתפקיד הרמטכ"ל סיים את התהליך בעבודת מטה.

• היחסים בין צבא וחברה ובתחום נושא הלכידות החברתית נדונו במסמך בהרחבה, ככל הנראה עקב מה שהתפתח לקראת הנסיגה מלבנון, שהתרחשה בתחילת כהונתו של מופז, ובעיקר עקב הלחימה המתמשכת ביהודה ושומרון (והפיגועים במדינת ישראל שהיו חלק ממנה) (אסטרטגיית צה"ל, 2002, עמ' 20–25).

• רעיון המגננה ההתקפית המבוססת על אש מנגד מול מתקפה סורית: סוריה בתקופה זו היא המכווניה העיקרית של בניין הכוח של צה"ל בהיבט של היקף הצבא ורכש אמצעי הלחימה (אך לא בתחום האימונים, אשר הוסט להתמודדות עם הפלסטינים). רעיון המגננה ההתקפית עסק בהשמדה מערכתית של רכב קרבי משוריין (רק"ם) באמצעות אש מנגד, לצורך שבירת התקפה משורינת סורית. יכולת זו, אשר פיתוחה החל בתחילת שנות ה-90, הגיעה בימי מופז לבשלות מלאה (לפירוט רעיון השמדת רק"ם באש מנגד ראו פינקל, 2018, עמ' 159–167).

• ארגון המטכ"ל ותורמותו לחיזוק יכולתו של צה"ל להתמודד עם האתגרים החדשים: המסמך ממסד מהלך שביצע מופז לארגון המטכ"ל ומפקדות אחרות תחת הכותרת "צה"ל 2000" וכלל: פיצול מלא של אגף המטה (אג"ם) לאגף המבצעים (אמ"ץ) (גוף חדש) ולאגף התכנון (אג"ת); הפיכת מפקדת חילות השדה לזרוע היבשה; איגוד החילות תומכי הלחימה במסגרת אגף טכנולוגי-לוגיסטי (אט"ל) (אסטרטגיית צה"ל, 2002, עמ' 123–125; לפירוט מהלך זה ראו פינקל, 2020).

מכיוון שהשינוי הארגוני בצה"ל היה רחב היקף, אולי הגדול מאז הקמת צה"ל, מסמך אסטרטגיית צה"ל הרחיב בנימוקים לביצועו:

### שינויים ארגוניים בצה"ל לנוכח שינויים בסביבה האסטרטגית:

השינוי הארגוני נובע מהחובה לשפר ולהתאים את היכולת המבצעית (המענה) לשינויים בסביבה האסטרטגית, לאילוצי המשאבים וליכולות המתפתחות (טכנולוגיה, אמל"ח, יכולות אנושיות וכיו"ב). [...] השינוי הגדול שעבר צה"ל בשנים האחרונות נבע מההבנה, כי ללא השינוי יתקשה למלא את יעודו וכי מוטלת על המפקדים החובה להתניע תהליך שיציע את צה"ל להתמודדות עם אתגרי העתיד. השינוי הארגוני הוא איפוא מרכיב בתהליך חשיבה אסטרטגי מתמשך (הצבא כארגון לומד). יש לבחון באופן שוטף את

• אל מול אויבים ספציפיים – הכרעת העימות המוגבל והמתמשך מול הפלסטינים; אש מערכתית להכרעת עימות עם מדינות, כתחליף לתמרון לכיבוש שטח (שטח שנתפס כנטל, עקב לוחמת הגרילה נגד כוחות צה"ל שיימצאו בו).

על חלק מהחידושים שצוינו מעלה – בדגש על השפה, על יכולתו של הפיקוד לפקד על מערכה ועל הדגשת היתר של מרכיב האש ועוד – נמתחה ביקורת בדוח וינוגרד (דו"ח וינוגרד, כרך א', 2008, עמ' 268–275). עובדה חשובה להבנת הקשיים בפיתוח התפיסה ובהטמעתה הייתה הניסיון – כפי שעמדו עליו איתי ברון, מפקד מרכז דדו אחרי המלחמה אשר תחקר את תפיסת ההפעלה, ופרייזלר-סוויירי (תפיסת ההפעלה, 2006) – להכיל באותה תפיסה מנעד רחב ומגוון של מרכיבים. כפי שמוצג בספרי על הרמטכ"ל (פינקל, 2020), כל מרכיב היה בשלב אחר של פיתוח והתנסות. הקשר ההדוק בין שלושת הנושאים המורכבים ביותר ליישום – העיצוב והתכנון המערכתי; ההכרעה מבוססת האפקטים; והפיקוד המרחבי שכונה "אופרטור" והיה אמור ליישם את שני המרכיבים הקודמים, כאשר כל אחד מהמרכיבים היה בשלב אחר של בשלות בצה"ל – היה כנראה המקור המרכזי לאתגר ההטמעה של התפיסה בצה"ל ולא-השימוש בה במלחמת לבנון השנייה. ייתכן גם שבצה"ל של אותם ימים הייתה חסרה תרבות הנחלת רעיונות מחדשים מלמעלה וביקורת אינטלקטואלית מלמטה, אשר בוחנת, מאתגרת וגם מציעה גישות המעוררות מתחים פוריים.

הסיבה לצורך במסמך חדש הייתה במקרה זה הרעיונות החדשים שהתפתחו בצה"ל בעקבות למידה מתפקוד צבא ארצות הברית במלחמת עיראק ב-2003 והתפתחות החשיבה המערכתית בצה"ל, שהחלה כמענה למורכבות אתגרי הלחימה ביהודה ושומרון והוחלה בהמשך על שאר דפוסי הפעולה של צה"ל (פינקל, 2020).

### אסטרטגיית צה"ל: הרמטכ"ל בני גנץ, אוקטובר 2013

המסמך פורסם בסוף 2013, כמעט שלוש שנים לאחר כניסתו של גנץ לתפקיד הרמטכ"ל, אחרי תחילת מלחמת האזרחים בסוריה ותוך כדי המשא ומתן להשגת הסכם בנושא הגרעין האיראני. בהיבט התהליכי, העבודה על המסמך החלה בימי הרמטכ"ל גבי אשכנזי ונמשכה בימי גנץ, כשהובלת הכתיבה ניתנה בידי מרכז דדו באגף המבצעים, ובהמשך עברה אישית לידי ראש אמ"ץ אלוף יואב הר אבן. גנץ חווה גם תהליך למידה אישי (שאינו באמצעות צוות או סדנאות מטכ"ליות) במהלך תפקידו, ותוצאותיו פורסמו באוגוסט 2013 במסמך שנקרא 'צה"ל

עוד יש לציין כי הייתה זו הפעם היחידה (מתוך המקרים המתוארים) שבה פיתוח התפיסה נעשה במקביל לתהליך פיתוח תפיסת ביטחון לאומי, בהובלת חבר הכנסת דן מרידור (העבודה בראשות מרידור התמקדה ברבדים הצבאיים של הביטחון הלאומי). במסמכים השונים יש רעיונות משותפים כמו עלייה בחשיבות ההגנה על העורף ובהפעלת אש מנגד, על חשבון התמרון היבשתי וכיבוש השטח.

לאור העובדה שתוכני המסמך נדונו אחרי מלחמת לבנון השנייה לא אפרטם, אלא רק אזכיר בקצרה את מאמרה של חוקרת מרכז דדו דנה פרייזלר-סוויירי, אשר הראתה כי התפיסה עסקה בכמה רעיונות מרכזיים, חלקם בהקשר מתודולוגי כללי – כיצד צריך צה"ל להתארגן ולחשוב, וחלקם בהקשר של אויב מרכזי. רוב הרעיונות היו בגדר חידושים לתקופתם (פרייזלר-סוויירי, 2017, עמ' 9–50):

#### בתחום המתודולוגי

- תהליך העיצוב המערכתי (מלשון מערכת) ברמה האסטרטגית-אופרטיבית (SOD Systemic Operational Design) – תהליך מתודולוגי המתאים תאוריית למידה לאתגרים המטכ"ליים שעומם התמודד הדרג הבכיר.
- הגדרת תפיסת הפיקוד והשליטה (פו"ש) שעל פיה מפקד הפיקוד המרחבי הוא מפקד המערכה – תפיסת הפו"ש החדשה התבססה על הרמה המערכתית בצה"ל, אותה רמה שהתפיסה זיהתה במוקד השפעתה ושבראשה עמד ה'מערכתן' (אופרטור). רמה זו מהווה רובד ביניים מבודד המחבר בין הרמה האסטרטגית לבין הרמה הטקטית בצבא, ותפקידה לגשר בין רעיונות מופשטים אסטרטגיים לבין עשייה צבאית קונקרטית.
- רעיון ההכרעה מבוססת האפקטים (Effect Based Operations – EBO) – גישה שפותחה בארצות הברית ואומצה בצה"ל תוך בחינה ביקורתית. הגישה נועדה ליצור הכרעה באמצעות פגיעה ממוקדת במרכזי כובד שונים במערכת האויב, שתיצור תוצאים (אפקטים) שיתפתחו לכדי הכרעה ברמה האסטרטגית.
- **שילוביות בין-רצועית ובין-ארגונית** – תפיסה ארגונית שפותחה כדי להגדיל את מרחב האפשרויות ואת היכולות לפעול באופן יעיל ורלוונטי מול אתגרים קיימים ומתהווים, ובעיקר ליצור את שילובי הכוח (הצבאיים והלא-צבאיים) הנכונים כך שבכל זמן נתון יהיו התאמה ומיצוי מיטבי של הכוח למשימתו.

למצות את המרחב לצורכי מודיעין והתקפה. המסמך אינו עוסק בהתארגנות המטכ"לית הנדרשת בעניין. הצורך במסמך חדש נבע מכך שתפיסת ההפעלה של 2006 הוקפאה אחרי מלחמת לבנון השנייה. אחד היעדים המרכזיים של אגף המבצעים בתקופה שאחרי המלחמה היה עדכון תפיסת ההפעלה. הסיבה שבעטייה לא הסתיימה עבודת המטה בימיו של הרמטכ"ל אשכנזי היא כנראה המגמה הכללית בצה"ל של "חזרה ליסודות", שאפיינה את הקדנציה שלו והייתה נכונה לזמנה (ראו פינקל, 2018, עמ' 122–142). מגמה זו דחתה שינויים מסוגים שונים, אשר חלקם התפתחו בימי אשכנזי וחלקם היו יוזמה של גנץ. מסמך אסטרטגיית צה"ל של גנץ מיסד את הידע שהתפתח בשנים אלה (2006–2012).

### "אסטרטגיית צה"ל": הרמטכ"ל גדי איזנקוט, יולי 2015; ינואר 2018

מסמך אסטרטגיית צה"ל של הרמטכ"ל איזנקוט מ־2015 הכולל את "אסטרטגיית הפעלת הכוח, תוך מיקוד ביסודות המשותפים לזירות המבצעים השונות, שבהן העימות הוא מול אויב תת־מדינתי (כגון ארגוני חזבאללה וחמאס)" (אסטרטגיית צה"ל, 2015, עמ' 7) נכתב לצרכים פנימיים בצה"ל, כמו מסגרת מטכ"לית לתפיסות מבצעיות שיתפתחו בפיקודים שבהם ראה איזנקוט חשיבות רבה, אבל נעשה בו שימוש חריג ביחס לקודמיו לצורך שיח פתוח עם הדרג המדיני. נראה כי הסיבה לכך טמונה בחוויותיו של הרמטכ"ל איזנקוט בעניין הממשק בין הדרגים כמזכיר צבאי של ראש הממשלה, ואחר כך כראש אמ"ץ במלחמת לבנון השנייה. התוכנית הרב־שנתית (תר"ש) 'גדעון' שנגזרה ממסמך האסטרטגיה שלו הדגישה את פיתוח יכולתו של צה"ל לפעולה מול חמאס וחזבאללה, בעוד ראש הממשלה נתניהו התייחס בתקופת פרסומה של אסטרטגיית צה"ל והכנת תר"ש 'גדעון' לכך שהאיום המרכזי לישראל הוא איראן. כפי שציין דוח מיוחד של ועדת המשנה של הכנסת לתפיסת הביטחון:

"גדעון" עוצבה "מלמטה למעלה", על ידי צה"ל ובתוכו: זאת ללא תפיסת ביטחון לאומי כתובה, מאושרת ומפורסמת בציבור, וברובו של התהליך, אם לא בכולו, גם ללא הנחיה מוקדמת של ממש מצד הדרג המדיני. הדבר עלול להביא לחזרתם של הכשלים מהמערכות הקודמות, הן בהיבט של מחסור במסה קריטית של יכולות אמיתיות, והן משום הסכנה שצבא שנבנה והוכן למשימה בהיגיון אחד עלול להידרש לפעול בהיגיון אחר. זאת בהעדר

2025 – חזון וכיווני פעולה'. תובנותיו מתהליך הלמידה האישי הזינו את מסמך האסטרטגיה שפורסם באוקטובר 2013. גנץ אישר את המסמך במספר דיוני מטה. לא בוצע כאן תהליך של פיתוח ידע באמצעות סדנאות, הפעלת צוותים תחומיים וכדומה. בשונה מקודמו, המסמך לא נועד לחדש אלא לשקף את הקיים, וכך היווה במה לשפה משותפת יותר מאשר הכוונה של הפעלת כוח או בניין כוח (ראיון עם אלוף (מיל) יואב הר אבן, 2020). ארבעה נושאים מרכזיים חדשים הופיעו בתפיסה:

- המשגת שלושה מצבי תפקוד לצה"ל – הוספת מצב החירום למצבי השגרה והמלחמה שאותם הגדיר קודמו אשכנזי (וביחד – שח"ם). הצורך בכך נבע ממבצע 'עמוד ענן' בעזה, אשר מצד אחד לא היה חלק משגרה אך מצד שני לא הוגדר כמלחמה, וכן ממציבים שעלולים להתפתח עקב המב"ם (המערכה בין המלחמות – ראו להלן):

הפעלת הכוח בחירום כוללת מבצעים הניכרים בהפעלת כוח צבאי בעוצמה גבוהה. המבצעים ככלל יתוחמו לזירה אחת או לחזית אחת. הפגיעה בשגרת החיים בעורף תהיה מוגבלת, ככל שניתן. רציונל של הפעלת הכוח בחירום הוא גמול, פגיעה (משמעותית) בהתעצמות האויב, וחיידוש הרתעה (אסטרטגיית צה"ל, 2013, עמ' 22).

לצורך פעולה בחירום הוגדר 'מבצע להרתעה': "ההיגיון העומד בבסיס הרעיון של הרתעה הוא 'שכנוע' של האויב כי המחיר ו/או הסיכון בדרך פעולה מסוימת, שבה הוא עלול לבחור, עולים על התועלת המצופה מאותה פעולה" (אסטרטגיית צה"ל, 2013, עמ' 27). יש לציין כי סוג מבצע זה לא הוצג כתחליף לצורך בהכרעה אלא כסוג נוסף, המתאים למצב החירום.

- הוגדר דפוס פעולה חדש – המב"ם: "רציונל הפעלת הכוח במב"ם (מערכה שבין המלחמות) בשגרה הוא לפגוע בהתעצמות האויב, ליצור הרתעה, תנאים יותר טובים למבצעים ולמלחמות וליצור פוטנציאל להרחקת הפעלת הכוח בעוצמה גבוהה (במבצעים ובמלחמות)" (אסטרטגיית צה"ל, 2013, עמ' 29).
- בהמשך לכך הוגדרו עקרונות הפעלת הכוח במב"ם. במסגרת מבצעים שיעודם הכרעה אופרטיבית, ניתן דגש ניכר לצורך בפעולה בעומק האופרטיבי. על בסיס הבנה זו הקים גנץ מפקדת עומק בתחילת 2012.
- הסייבר – לאורך המסמך מודגשים הן האיומים במרחב זה, המחייבים את חיזוק ההגנה בסייבר, והן הצורך

• עקב דוחות בינלאומיים על פעולת צה"ל בעזה קיבל נושא המאבק על הלגיטימציה לפעולת צה"ל נפח גדול יחסית במסמך, ופורטו הדרכים שצה"ל נדרש לנקוט כדי לשמר לגיטימציה זו (אסטרטגיית צה"ל, 2015, עמ' 21–22).

בהמשך לקביעתו של איזנקוט כי מסמך אסטרטגיית צה"ל מצריך עדכון לאור שינויים, הופצה בינואר 2018 גרסה חדשה שלו. העדכונים בוצעו בעבודת מטה שהוביל ראש חטיבת תוה"ד תת-אלוף מוטי ברוך, ונדונו על ידי ראש אמ"ץ אלוף ניצן אלון והרמטכ"ל עצמו. בהקדמת הרמטכ"ל נכתב:

מסמך זה מעדכן את אסטרטגיית צה"ל משנת 2015, לאור השינויים שחלו בה בכמה היבטים. האחד, נוגע לדרך שבה צה"ל מנתח את הסביבה האסטרטגית ואת גורמי האיום. אלה חולקו לכמה מכלולי עימות שעומדים על מתמודד ולצידם מכלולי שיתופי פעולה ותיאום שצה"ל מפתח. השני, עוסק בהפעלת הכוח, ובו אופיינו שתי גישות מענה מרכזיות – גישת ההכרעה וגישת המניעה וההשפעה, מתוך ההבנה שגישות אלה מבטאות רעיונות להתמודדות עם איומים, ויש ביניהן יחסי גומלין. השלישי, המסמך מביא לידי ביטוי גם את החשיבות המתגברת של המערכות שבין המלחמות (מב"ם), ושל מאמצים אחרים כגון מאמץ הסבר [סייבר] ומאמץ התודעה, לצד המשך מגמת חיזוק התמרון היבשתי הרב-זרועי (אסטרטגיית צה"ל, 2018, עמ' 3).

### דיון – מה הביא רמטכ"לים בשני העשורים האחרונים לכתוב ולהפיץ את מסמכי אסטרטגיית צה"ל, ומה ניתן ללמוד מכך על צה"ל?

ראשית, נראה כי לא מדובר בגחמות אישיות, כפי שעלול בטעות להסיק הקורא החשדן (הכוונה למסמך שייעודו להטביע את חותמו הכתוב של הרמטכ"ל החדש תוך החלפת המסמך של קודמו, או להצהיר על חידושו מייד עם היכנסו לתפקיד). מופז הפיץ את המסמך בסיום תפקידו; יעלון, אשר עמל לאורך כל תפקידו על פיתוח התפיסה, לא הביאה לידי גמר, והיא פורסמה בימי מחליפו חלוץ; אשכנזי כלל לא פרסם מסמך אסטרטגי; גנץ פרסם את המסמך אחרי מחצית תקופת כהונתו ואילו איזנקוט פרסם שתי גרסאות של המסמך במהלך כהונתו – כשנה אחרי כניסתו לתפקיד וכשנה לפני סיום תפקידו.

הלימה, המתחייבת במערכות של זמננו, בין הנחיות דרג מדיני ונכונותו לממשן בפועל, לבין תכניות אופרטיביות ובניין הכוח הנגזר מהן (ועדת החוץ והביטחון, 2017, עמ' 6).

כך או כך, לאור החשיבות שהקנה לעניין, הרמטכ"ל איזנקוט עשה ככל יכולתו כדי לעודד שיח מקצועי בין הדרג הצבאי לדרג המדיני בעניין זה.

תהליך פיתוח הידע נעשה בצורה של עבודת מטה שרוכזה על ידי ראש אמ"ץ אלוף יואב הר אבן ובסיוע מרכז דדו, ותכניה הושפעו משני גורמים: ניתוח מבצע 'צוק איתן' 2014 ותהליך הלמידה האישי של הרמטכ"ל איזנקוט טרם כניסתו לתפקיד. תוצאות עבודת המטה פורסמו במאמר 2015 (כחודש אחרי כניסתו לתפקיד) במסמך שנקרא 'עיקרי המסרים למפקדי צה"ל', ובו נכתב כי קיים "צורך בבירור משותף ועמוק של 'אסטרטגיית צה"ל ותפיסת ההפעלה', תוך דיון במושגי היסוד העולים מתוכם" (לשכת הרמטכ"ל, 2015). המטכ"ל דן בתוצרי עבודת המטה בסדנה בת יומיים שנערכה בסוף מארס 2015, והחלטות הרמטכ"ל שהתקבלו הכווינו את המשך עבודת המטה. המסמך הוצג לשר הביטחון יעלון ביולי 2015 (ראיון עם אלוף (מיל') יואב הר אבן, 2020).

הנושאים המרכזיים שהודגשו במסמך זה היו:

- המיקוד ב"מעגל ראשון" – חזבאללה וחמאס. מיקוד זה הוא חידוש ביחס למסמכים הקודמים שבהם הוגדר מנעד העימותים, אך לא הוגדר בתוכם סדר עדיפות.
- בתוך המעגל הראשון – מיקוד בתרחיש מלחמה, תוך שהמסמך בגרסתו המסווגת כלל היבטים כמותיים של טווח פעולה של כוחות היבשה והיקפי תקיפת המטרות שחיל האוויר נדרש לתקוף (גם כאן, בשונה מהמסמכים הקודמים שהיו כלליים יותר) (ראו אסטרטגיית צה"ל, 2015, עמ' 29): "נדרשת יכולת להפעיל אש מערכתית אפקטיבית (אווירית, יבשתית וימית) בכל זירת המלחמה, בכל העוצמה, בכל עת, בספיקה של: אלפי מטרות ליממת לחימה בודדת, ובשאר הזמן – יכולת ייצור ותקיפה של מאות מטרות ביממה".
- העיסוק בתחום הסייבר התרחב במסמך זה ביחס למסמך מתקופת גנץ, ונקבע כי נדרשת: "הקמת זרוע הסייבר שתהווה מפקדה ראשית הכפופה לרמטכ"ל להפעלה ובניין הכוח של יכולות הסייבר בצה"ל ותהיה אחראית לתכנון ולמימוש המערכה במרחב הסייבר" (אסטרטגיית צה"ל, 2015, עמ' 30).
- הזרוע לא הוקמה, אך נעשו מספר תהליכים ארגוניים בתחום זה, ובהם הקמת חטיבת הגנה בסייבר באגף התקשוב.

וחלקם במעגלים רחוקים, ומגמה זו היא שיצרה את המורכבות הנדונה.

בימי הרמטכ"ל מופז מדובר היה בתחומים חדשים לצה"ל של התמודדות עם טרור המתאבדים שפעל מתוך התקוממות עממית רחבה, ועם איומים מטווחים רחוקים, וזאת כאשר צה"ל אך סיים לפתור את בעיית ההתמודדות עם מסות רק"ם סוריות. בימי הרמטכ"ל חלוץ צה"ל כבר ניצח את טרור המתאבדים ביהודה ושומרון, יצא מעזה וניסה להידמות לצבא ארצות הברית שניצח במלחמת המפרץ, אך החמיץ את הבעיה המרכזית שבה נתקל ממש אחרי פרסום התפיסה – יכולות נשק תלול מסלול של חזבאללה וחמאס. איום נשק זה מוזכר בתפיסה באופן מצומצם מאוד, תוך שהמסמך ממוקד בהתמודדות עם צבא מדינתי ועם הפלסטינים. בימי הרמטכ"ל גנץ היה צה"ל אחרי שני מבצעים בעזה ('עופרת יצוקה' ו'עמוד ענן'), והשלישי 'צוק איתן' התקיים אחרי פרסום המסמך. צה"ל חש אי־נוחות עם תוצאות מבצעים אלו וניסה להגדירם כ'מבצעי הרתעה', אשר הפכו בימי איזנקוט ל'מבצעים מוגבלים'. הדרג המדיני היה שותף למבוכה תפיסתית זו, והיא הביאה לתופעה שתיאר מיכאל בהקשר המאבק בטרור הג'האדיסטי (מיכאל, 2016) ובהקשר של היחסים בין הדרג המדיני לצבא. במקרה של מסמכי אסטרטגיית צה"ל, המוקד השתנה לאורך השנים מארגוני טרור פלסטינים ביהודה ושומרון בימי מופז לארגון הטרור המדינתי למחצה חזבאללה בימי איזנקוט (וצבא הטרור לפי הגדרת הרמטכ"ל כוכבי (לב רם, 2019), אך נכלל בהם גם העיסוק במעגלים רחוקים יותר, וגם בהם

נראה כי הצורך שחשו רמטכ"לים בפרסום מסמכים אלו היה צורך אמיתי להסביר לארגון הגדול והמורכב הנקרא צה"ל תחומים שונים ומתפתחים: המשגה של האיומים והעימותים; הסיבות לשינויים ארגוניים; כיווני בניין כוח מרכזיים וכדומה.

שנית, בשנים האחרונות נכתבים לא רק מסמכי אסטרטגיית צה"ל אלא גם יותר ויותר מסמכי תפיסה מבצעית, המקדימים את מסמכי תוכניות המלחמה. גם בעבר היו קיימות תפיסות מבצעיות, אלא שחלקן הגדול היה סוג של הבנה משותפת שלא הועלתה על הכתב. צה"ל הלך והתמסד, ובשנים האחרונות מסמך תפיסה הופך כמעט תנאי למעבר לתכנון ולכתיבת תוכנית. מגמה זו דומה למגמה של עליית קצב עדכון מסמך אסטרטגיית צה"ל בשני העשורים האחרונים שהוצגה כאן, והיא מעידה בראש ובראשונה על כך שצה"ל הוא ארגון לומד המשקיע משאבים ניכרים בעדכון תפיסותיו. סיבות נוספות להתפתחות העיסוק בכתיבת תפיסות הן ככל הנראה כישלונות שונים מאז מלחמת יום הכיפורים, שיצרו הבנה כי קיים ליקוי בסיסי בכך שתוכנו תוכניות ללא תפיסה; מבוכה תפיסתית הנובעת מעליית המורכבות של עשיית המלחמה (במובנה הרחב, כולל המערכה בין המלחמות) ומקצב שינוי גבוה בסביבה הגיאופוליטית, המחייב פרשנות מחודשת של המציאות; חיקוי של האמריקאים בהתייחסות לפרסום מסמכי תפיסה רשמיים כאל מאפיין של ארגון צבאי 'רציני' וממוסד (היבט פרוצדורלי, לא בהקשרי תוכן) וכן, צורך ב'מצפן' ארגוני – הסדרה של עולם מושגים משותף; מיקוד בתחומים חדשים החשובים לרמטכ"ל וכדומה.

לגבי המבוכה התפיסתית המשתקפת ממסמכי האסטרטגיה – זו קשורה קשר ישיר לעלייה במורכבות מעשה המלחמה כפי שהיא נתפסת בצה"ל. לטענתי הסיבה לכך היא כי לאורך שנים ארוכות, הדפוס של עשיית המלחמה לא השתנה באופן עקרוני והתבסס על לחימה של כוח צבאי סדור בכוח צבאי סדור של מדינות ערב. עד תחילת שנות ה-2000 נלחם צה"ל במגוון עימותים עצימים פחות (התשה; האינתיפאדה הראשונה ועוד) אך אלו לא נתפסו כליבת התפיסה של צה"ל, אשר הייתה ברורה יחסית – העברת המלחמה לשטח האויב על ידי כוח מחץ בשלב מוקדם ככל הניתן, והכרעתו בלוחמת אוויר ושריון. היציבות היחסית של האיום והמענה לו לא הצריכו בעיני מפקדי צה"ל עדכון של תפיסת ההפעלה העקרונית (והבלתי כתובה). לטענתי, מאז האינתיפאדה השנייה (ותוך דעיכת האיום של מלחמה בין צבאות) ועד היום עוסק צה"ל באיומים אחרים המוכרים לו פחות, חלקם על גבול השיטור, חלקם מול אויב צבאי למחצה

**בשנים האחרונות נכתבים לא רק מסמכי אסטרטגיית צה"ל אלא גם יותר ויותר מסמכי תפיסה מבצעית, המקדימים את מסמכי תוכניות המלחמה. גם בעבר היו קיימות תפיסות מבצעיות, אלא שחלקן הגדול היה סוג של הבנה משותפת שלא הועלתה על הכתב.**

קיימות מבוכות תפיסתיות ונדרשת המשגה והגדרת הישגים. מבוכה זו ממחישה את הצורך ב'מרחב השיח הפתוח' בין דרגים בתוך הצבא ובינו לבין הדרג המדיני, והמסמכים שתוארו כאן הם חלק מסוג הדיון שהתפתח בשני העשורים האחרונים במרחב זה.

הסבר נוסף לקצב העדכון המהיר של מסמכי אסטרטגיית צה"ל הוא קצב העדכון האיטי של המסמכים המחייבים יותר מבחינה רשמית – מסמכי תורת המבצעים של הרמטכ"ל (המסמך הדוקטרינרי הראשי בצה"ל, המגדיר נושאים כמו סוגי מלחמות,

תפיסת ההפעלה לניצחון, אם תמומש, תפתור לפחות חלק מהמבוכות התפיסיות הקשורות למבצעים בעזה, אשר משתקפות במסמכי אסטרטגיית צה"ל האחרונים. השפעתם של מסמכי אסטרטגיית צה"ל ותפקידם

במסגרת "מרחב השיח הפתוח" בצה"ל

כפי שתואר, השפעתם של מסמכים אלו הייתה בעיקר בהסדרה ובהנחלת עולם המושגים העדכני בתקופתם (דוגמאות צוינו מעלה) לכלל הצבא, ובכך הם הצליחו. מכיוון שהאתגרים הביטחוניים נעשו מורכבים (ראו המבוכה שצוינה מעלה), הרי לעניין זה הייתה חשיבות רבה מאוד הן כדי ליצור שפה משותפת בתוך הצבא והן כבסיס לפיתוח תפיסות חדשות. בהקשר להכוונת בניין כוח ארוך טווח – מכיוון שכל מסמך פורסם בהקשר אחר ומטרתו היו שונות, קשה להשוות ביניהם בעניין זה. מסמך אסטרטגיית צה"ל 2002 של מופז מתאר שינויים שכבר בוצעו במהלך הקדנציה שלו; מסמך אסטרטגיית צה"ל של יעלון-חלוץ (2006) חריג בהיקף השינוי שבישר ושעליו הנהגה, אך מלחמת לבנון השנייה גרמה להקפאת יישום רוב המרכיבים בו, למעט עניין השילוביות שהתפתח בשנים שאחרי המלחמה.

חשוב לציין כי הקשר שיצרה ועדת וינוגרד בין המסמך לבין תוצאות המלחמה היה רחב במידה ניכרת מן הקשר שהיה בפועל, שכן המסמך פורסם חודשים ספורים לפני המלחמה וחלקים ניכרים בו טרם הפכו אז לפרקטיקה בצה"ל. הרעיון של תכנון מבוסס אפקטים הוכרז לאחר המלחמה כשגיאה, למרות שבפועל מרכיבים ממנו ניתן לראות בתפיסות שהכוונו את פעולת צה"ל במבצעים שמאז מלחמת לבנון השנייה; במסמך אסטרטגיית צה"ל משנת 2015 נקבע כי מפקד המערכה הוא הרמטכ"ל ולא מפקד הפיקוד; גישת העיצוב נעלמה לכאורה לאחר המלחמה, אך נחיצותה הובנה והיא הוחזרה כגישה רשמית לפיתוח תפיסות בסוף תקופת כהונתו של גנץ ובתחילת תקופת איזנקוט.

מסמך אסטרטגיית צה"ל 2013 של גנץ היה דומה במידה מסוימת לזה של מופז. הוא יצא לקראת סוף הקדנציה של הרמטכ"ל ותרומתו הייתה בהסדרה מושגית ומעט לצורכי הכוונת בניין הכוח (לדוגמה, בתחום הפעולה בעומק). מסמך אסטרטגיית צה"ל של איזנקוט היה מסמך ממוקד ביותר, הן בהדגישו את המענה לחזבאללה וחמאס והן בכיווני בניין הכוח שעליהם הצביע בפירוט ואשר רובם מומשו, כמו הרחבת יכולת התקיפה באש אווירית, פיתוח יכולת הסייבר, הקומנדו ועוד.

חשוב לציין כי בתרבות של צה"ל, פריצות דרך תפיסיות לא נעשו לרוב דרך כתיבת מסמכים אלא דרך תהליך אינטראקטיבי בין רעיון תפיסתי לבין התנסות

ארגון מרחב הלחימה [זירות, חזיתות וכדומה], תהליכי פיקוד ושליטה עקרוניים וכדומה). לטענתי, אין צורך לפרט את מרכיב המשגה של העימותים (ה"מעגלים" בימי מופז; החלוקה של שגרה/חירום/מלחמה (שח"ם) ומבצעי הרתעה של גנץ; מבצעים מוגבלים ומערכה בין מלחמות של איזנקוט) במסמכי אסטרטגיית צה"ל אלא במסמכי התורה הצבאית, שכן הגדרות אלה משמשות את צה"ל לא רק להכוונה תפיסית אלא גם לצורכי

### חשוב לציין גם מה לא קיים במסמכי אסטרטגיית צה"ל. עקב מיקודם בהמשגת האיומים ובדפוסי הפעולה של צה"ל בהווה, הם אינם עוסקים בטווח הבינוני והרחוק.

תכנון וכתובת פקודות. ואולם במצב שבו זו לא עודכנה מאז הפצת הגרסה האחרונה ב-2006 ועד 2019 (עת פורסמה תורת מבצעים מטכ"לית עדכנית), לא נותרה לצה"ל ברירה אלא לגשר על הפער באמצעות מסמכי אסטרטגיית צה"ל.

מסמכי אסטרטגיית צה"ל צריכים לפתח המשגה חדשה אם נדרשת כזו, אך יש להטמיעה כהמשגה מוסכמת ועדכנית בתורת המבצעים. מסמכי האסטרטגיה צריכים לעשות שימוש בהמשגה זו כדי לפתח רעיונות עקרוניים להפעלת הצבא ולבניין כוחו (מה שתורת המבצעים לא אמורה לכלול מעצם הגדרתה כתורה). לשם כך יהיה צורך להמשיך לעדכן את התורה הצבאית בדרג המטכ"ל.

חשוב לציין גם מה לא קיים במסמכי אסטרטגיית צה"ל. עקב מיקודם בהמשגת האיומים ובדפוסי הפעולה של צה"ל בהווה, הם אינם עוסקים בטווח הבינוני והרחוק. חשוב לציין כי מסמכי אסטרטגיית צה"ל – מאז המסמך שפרסם הרמטכ"ל מופז בשנת 2002 ועד היום – לא היוו תפיסות שדה קרב עתידי מהסוג הקיים לדוגמה בצבא האמריקאי, ולכן לא הכווינו השתנות משמעותית של צה"ל. הם עסקו בעיקר בהווה ובעתיד הקרוב, ולכן התאימו להכוונת גודלו של צה"ל במהלך שנות התוכנית הרב-שנתית שהייתה בזמנם (סגירת/פתיחת יחידות) בנושאי האימונים והמלאים ולצורך הכוונת שינויים ארגוניים (דוגמה ממסמך אסטרטגיית צה"ל 2015 – הקמת חטיבת קומנדו, ארגון תחום הסב"ר/סייבר וכדומה), אך לא לטווחי זמן ארוכים מכך. העיסוק של הרמטכ"ל כוכבי בתפיסת ההפעלה לניצחון, המכווניה בצורה רעיונית (ולא רק בהיבטי כמות) את בניין הכוח, היא חידוש חשוב. מוקדם עדיין לנתח תפיסה זו, וניתן לומר כי בהיבט התהליכי בוצע תהליך עיצובי (על הבסיס של גישת העיצוב בהובלה אישית של הרמטכ"ל. ייתכן כי

לניר, צ' (1997). מאומנות אופרטיבית לחשיבה מערכתית. **מערכות** 353–352, עמ' 2–20.

לניר, צ' (1998). דוקטרינות ו"מערכות מושגיות מפרשות" צבאיות". **מערכות** 355, עמ' 56–59.

לניר, צ' (1999). הכשל החשיבתי של הצבאות בעימותים נמוכי עצימות. **מערכות** 365, עמ' 12–4.

מופז, ש' (1999). צה"ל בשנות ה-2000 "שונה מהצבא הקיים". **מערכות** 363, עמ' 9–2.

מיכאל, ק' (2016). כשל הלמידה במבחן ההתאמה בין מדינות לצבאיות במאבק בטרור במזרח התיכון. **פוליטיקה** 25, עמ' 99–136.

מרדור ד' ואלדדי ר' (2018). **תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרדור) ובחינתו בחלוף עשור**. מזכר 182, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

משרד ראש הממשלה (2018, 15 באוגוסט). הודעות דוברות: ראש הממשלה נתניהו הציג לקבינט את "תפיסת הביטחון 2030". [https://www.gov.il/he/Departments/news/spoke\\_security150818](https://www.gov.il/he/Departments/news/spoke_security150818)

פינקל, מ' (2018א). **הרמטכ"ל – מחקר השוואתי של שישה היבטים בתפקודו של מפקד הצבא**. מודן הוצאה לאור בשיתוף צה"ל – הוצאת מערכות ומשרד הביטחון – ההוצאה לאור.

פינקל, מ' (2018ב). לכידות תפיסתית כמרכיב באפקטיביות של צה"ל. **בין הקטבים** גיליון 14, ינואר 2018, עמ' 101–114.

פינקל, מ' (2020). **המטכ"ל**. מודן הוצאה לאור בשיתוף צה"ל – הוצאת מערכות ומשרד הביטחון – ההוצאה לאור.

פינקל, מ' ואורטל, ע' (2019). כרייה יצירתית מן העבר – בחינה ביקורתית של תפיסות באמצעות היסטוריה התפתחותית (גנאלוגיה). **בין הקטבים** גיליון 20–21, עמ' 261–276.

פרייזר-סווייר, ד' (2017). מה אפשר ללמוד מתהליך פיתוח תפיסת ההפעלה (2006)? **בין הקטבים** גיליון 10, עמ' 9–50.

שלח, ע' (2016). "אסטרטגיית צה"ל": אתגר לדרג המדיני ולציבור הישראלי. בתוך: מ' אלרן, ג' סיבוני וק' מיכאל (עורכים). **"אסטרטגיית צה"ל" בראי הביטחון הלאומי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 67–71.

תמרי, ד' וכליפי מ' (2009). **תפיסת ההפעלה של צה"ל**. מערכות 423, עמ' 27–41.

תפיסת ההפעלה המטכ"לית לצה"ל (2006). צה"ל, אמ"ץ-תוה"ד (מסמך פנימי של צה"ל, אינו זמין לאזרחים).

House of Commons Library (2020). A brief guide to previous British defence reviews. Briefing Paper Number 07313. <file:///C:/Users/Yallin/Downloads/CBP-7313.pdf>

Karlin, M., & Skaluba, C. (2017). Strategic guidance for countering the proliferation of strategic guidance. <https://warontherocks.com/2017/07/strategic-guidance-for-countering-the-proliferation-of-strategic-guidance/>

ראיון עם האלוף (מיל') יואב הר אבן, אשר שירת כראש אגף המבצעים בתקופת כתיבת מסמכי אסטרטגיית צה"ל 2013 ו-2015, ולפני כן כעוזר הרמטכ"ל יעלון וכרל"ש הרמטכ"ל מופז. 23 בפברואר 2020.

מבצעית ו/או טכנולוגית במימושו (ראו אדמסקי, 2012, עמ' 190–194). לעיתים קרה הדבר בעקבות הנחיה מדינית או הבנה של השתנות משמעותית בסביבה החיצונית, אך לטענתי אין לראות בכך עדות להיעדר חדשנות תפיסתית בצה"ל, אלא לדפוס ארגוני שראה במסמך עניין משני לדבר עצמו. לרוב כתיבת המסמך באה עם סיום התהליך ולא הייתה המניע לו. בדומה לעניין מסמכי אסטרטגיית צה"ל, גם בתחום זה חלו שינויים, לדוגמה מסמך 'תפיסת ההפעלה לניצחון' של הרמטכ"ל אביב כוכבי, אשר מסכם את שלב עיצוב התפיסה לפני המעבר לתכנון וליישום.

## תודות

תודה לאלוף (מיל') יואב הר אבן ולתת-אלוף (מיל') יורם חמו על הערותיהם המועילות. תודה למבקרים פרופ' דימה אדמסקי וד"ר דב תמרי על הערותיהם המצוינות.

תת-אלוף (מיל') ד"ר מאיר פינקל משמש כיום ראש תחום המחקר במרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית והיה בעבר מפקד המרכז, ראש מחלקת תו"ל ותפיסות בזרוע היבשה ומח"ט שריון במלחמת לבנון השנייה. בעל שלושה תוארי דוקטור: בביוגרפיה אבולוציונית, במדע המדינה ובארכיטקטורה פרהיסטורית. ספרו האחרון **הרמטכ"ל יצא ב-2018**, וספרו הבא **המטכ"ל עתיד לצאת במהלך 2020**.

## מקורות

אדמסקי, ד' (2012). **תרבות צבאית וחדשנות אסטרטגית: השפעת התרבות האסטרטגית על המהפכה בעניינים צבאיים ברוסיה, בארצות הברית וב ישראל**. מודן ומערכות.

אסטרטגיית צה"ל (2002): מגמות ורעיונות יסוד לבניין הכוח ולהפעלתו. אמ"ץ – תוה"ד (מסמך פנימי של צה"ל, אינו זמין לאזרחים).

אסטרטגיית צה"ל (2013). לשכת הרמטכ"ל (מסמך פנימי של צה"ל, אינו זמין לאזרחים).

אסטרטגיית צה"ל (2015). לשכת הרמטכ"ל.

אסטרטגיית צה"ל (2018). לשכת הרמטכ"ל.

ועדת החוץ והביטחון (2017). תר"ש צה"ל "גדעון" – דו"ח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח (גרסה פומבית). <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/Documents/bitachon250917.pdf>

ועדת וינוגרד (2008). הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון (ועדת וינוגרד) 2006 – הדו"ח הסופי – כרך א'.

לב רם, ט' (2019, 12 ביוני). "אפשר להכריע גם ארגוני טרור": כוכבי פרס את תפיסת עולמו הצבאית. **מעריב online**.



ראש הממשלה נתניהו בדיון בפיקוד דרום, נובמבר 2019. צילום: עמוס בן גרשום – לע"מ.

## הכלה במקום הכרעה: הפנמת גבולות המיליטריזם הפוליטי בישראל

קובי מיכאל, לימור רגב ודודי קמחי

איומי ביטחון ממלאים תפקיד מהותי ומשפיע בשיח הישראלי, ויש הטוענים כי הדבר מעודד ומחזק את הגישה המיליטריסטית של החברה הישראלית ושל דרגיה המדיניים והצבאיים. אולם בפועל, במהלך העשור האחרון ישראל הפגינה ריסון צבאי. סתירה לכאורה זו עומדת במוקד המאמר הנוכחי, הבוחן את גישת הדרג המדיני, הדרג הצבאי והציבור היהודי בישראל למיליטריזם פוליטי במובן של ההעדפה והלגיטימציה לשימוש בכוח צבאי לצורך פתרון בעיות מדיניות, וכן את מהות הפיקוח האזרחי על צה"ל בהקשר זה. ניתן בהחלט להגדיר את החברה הישראלית כמיליטריסטית מבחינה תרבותית, עם סמלים מיליטריסטיים המוטמעים במרחב הציבורי בטקסים, בשפה ובסמלים, אולם בכל הנוגע למיליטריזם פוליטי, הדרג המדיני מפגין זהירות, מחויבות ואחריות בכל הקשור לשימוש בכוח צבאי. הדרג הצבאי משמש שחקן מרסן והציבור הישראלי מפוכח ומציאותי באשר לפתרון בעיות מדיניות באמצעות כוח צבאי. לכן, התפיסה שמיליטריזם פוליטי הוא מדיניות או אסטרטגיה נרחבת ומועדפת בישראל כיום היא לכל הפחות מוטלת בספק.

**מילות מפתח:** ישראל, יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, צבא-חברה, מיליטריזם, צה"ל, אסטרטגיה, איום קיומי, טרור, פיקוח אזרחי

## מבוא

מדינת ישראל הוקמה במאי 1948, שלוש שנים בלבד לאחר תום מלחמת העולם השנייה ורצח העם הנרחב ביותר בהיסטוריה המודרנית. בעיני שכנותיה הערביות נתפסה ישראל כסטייה מקומית, תוצאה ישירה של הקולוניאליזם והאימפריאליזם האירופי, חטא היסטורי, אסון לעם הפלסטיני והשפלה של העולם הערבי כולו. מעבר לאיומים על קיומה והאתגרים שניצבו בפני אוכלוסייה קטנה במדינה קטנה ונטולת משאבי טבע, ללא ברית הגנה או חסות של מעצמת-על כלשהי – נאלצה ישראל לבסס את קיומה במרחב עוין שנהנה ממשאבים ומעוצמה צבאית שעלו עשרות מונים על אלה שעמדו לרשותה. בנסיבות אלה ניצבה ישראל, לפחות בשני העשורים הראשונים לקיומה, בפני איום קיומי מתמשך (ברק ושפר, 2010; Bar-Tal & Antebi, 1992; Del Sarto, 2017; Yair, 2014).

הפחד הקיומי שביסוד הנפש היהודית-ישראלית נטוע בהיסטוריה של רדיפות היהודים בכלל ובטראומת השואה בפרט. השואה לא הייתה רק השמדה פיזית של מיליוני יהודים; היא הייתה גם הוכחה מוצקה לשתי תפיסות בסיסיות: יהודים יכולים למצוא עצמם תחת איום קיומי של ממש בכל מקום ובכל זמן, ובהתחשב בעובדה שהעולם נטש את היהודים לגורלם הטרגי, ניכר שהם יכולים לסמוך רק על עצמם ועל כוחם כדי להבטיח את הישרדותם. החרדה הקיומית פעלה כאפקט כפול: מצד אחד כמאיץ של מנגנוני הגנה מול איומים מהותיים, ומצד שני כחסם בפני אימוץ גישה רציונלית למציאות, המאפשרת סיכונים מחושבים, מימוש הזדמנויות היסטוריות וביצוע החלטות ובחירות אסטרטגיות חיוניות (Abulof, 2019).

על רקע היסטורי זה, איומי הביטחון ממלאים תפקיד מהותי ומשפיע בשיח הישראלי. יש הטוענים כי הדבר מעודד ומחזק את הגישה המיליטריסטית של החברה הישראלית ושל הדרג המדיני והדרג הצבאי שלה, אולם בפועל ישראל מפגינה ריסון צבאי במהלך העשור האחרון. סתירה לכאורה זו היא מוקד המאמר הנוכחי, הבוחן את הגישה למיליטריזם פוליטי במרחב המדיני, הצבאי והאזרחי, ואת הפיקוח האזרחי על צה"ל.

המאמר נפתח בהגדרת מהות האיום הקיומי בהקשר הישראלי, אחריו מובא הטיעון המרכזי וכן דיון קצר על המיליטריזם הישראלי המתואר בספרות. לאחר מכן מוצגות נקודות המחלוקת המרכזיות בקרב חוקרים, מדינאים ומומחי ביטחון מובילים בישראל סביב מהות האיומים הקיומיים, ובהמשך מוצג רעיון המיליטריזם כפי שהוא משתקף במשולש הקלאוזביאני: הממשלה, הצבא והחברה. בסיכום המאמר מובא דיון על מהות

המיליטריזם הישראלי והפיקוח האזרחי, כפי שהם משתקפים במפגש בין הדרג המדיני והדרג הצבאי ובשיח ביניהם.

**איומי הביטחון ממלאים תפקיד מהותי ומשפיע בשיח הישראלי. יש הטוענים כי הדבר מעודד ומחזק את הגישה המיליטריסטית של החברה הישראלית ושל הדרג המדיני והדרג הצבאי שלה, אולם בפועל ישראל מפגינה ריסון צבאי.**

## איומים קיומיים בהקשר הישראלי

המונח 'איום קיומי' בהקשר הישראלי הוגדר על ידי קובי מיכאל (Michael, 2009) באמצעות ארבעה ממדים עיקריים: פיזי; משילולי (כלומר ריבונות, אובדן שליטה אפקטיבית על שטחים ואוכלוסייה); מדיני (לגיטימציה בינלאומית לקיומה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי); וסוגיות הקשורות בזהות המסכנות את קיומה של המדינה, את הריבונות המוסכמת שלה ואת אופייה כמדינה הדמוקרטית של העם היהודי, ואשר עלולות לפגוע קשות ביכולתה להתמודד בהצלחה עם איומים מבית ומחוץ (לקריאה נוספת, ראו: Winter, Michael, & Shiloah, 2020).

המונח 'איום קיומי' משמש בשיח הציבורי והאקדמי בישראל הן לתיאור איומים חיצוניים כמו איום הגרעין האיראני והן עבור איומים מבית על החברה הישראלית, כמו השלכות השסעים הפוליטיים-חברתיים על הלכידות החברתית ועל החוסן הלאומי. איום קיומי יכול להיות אמיתי או מדומיין. הוא עשוי לשקף הערכה של מאזן הכוחות הצבאיים, או תפיסות סובייקטיביות ושנויות במחלוקת בקרב חברות ויחידים (אבולוף, 2006; הרשברג, 2014). בשל ההשלכות ההרסניות האפשריות של איומים הקיומיים, ומכיוון שמדינה עשויה לנקוט צעדים מרחיקי לכת למניעתם (Manners, 2002), יש חשיבות מכרעת להגדרתם כאיומים קיומיים.

לאור מעמדו של צה"ל ומרכזיותו בתוס הישראלי ובחיי היום-יום של המדינה, חוקרים רבים מתארים את ישראל כמיליטריסטית. ואכן, במונחים של מיליטריזם תרבותי ניתן בנקל לתאר את ישראל כחברה מיליטריסטית, שבה מוטמעים סמלים צבאיים במרחב הציבורי – בטקסים, בשפה ובסמלים. אולם בכל הנוגע למיליטריזם פוליטי – קרי מתן תמיכה, עדיפות ולגיטימציה לשימוש בכוח צבאי לשם פתרון בעיות מדיניות – הדרג המדיני מפגין זהירות, מחויבות ואחריות באשר לשימוש בכוח צבאי; הדרג הצבאי מתגלה כשחקן מרסן, והחברה הישראלית מפוכחת ומציאותית לגבי האפשרות לפתרון בעיות מדיניות באמצעות כוח צבאי.

לא בהכרח קיומי. בכל הנוגע לאיומי הביטחון הגדולים האחרים, חזבאללה וחמאס, הציבור הישראלי מודאג אך לא מפוחד; הוא מתוסכל וכועס מכך שחמאס מכתוב או משפיע על חיי היום-יום שלו. הוא אומנם מצפה מהממשלה והצבא להגיב בצורה אגרסיבית יותר כדי לגבות מחיר ולשפר את ההרתעה, אך מבין ומפנים שעליו לחיות עם האיומים הללו, הנובעים מבעיות מדיניות שורשיות, שאותן לא ניתן יהיה ליישב באמצעות הפעלת כוח צבאי.

הדרג הצבאי הפנים את אופי הלוחמה ההיברידית והפסיק להאמין בניצחון על גורמים שאינם מדינתיים כמו חמאס וחזבאללה. הוא מגדיר ניצחון כמימוש היעדים המדיניים שצריכים להיקבע על ידי הדרג המדיני, ומעדיף הכלה על פני הכרעה. הדוקטרינה שלו עודכנה בהתאם, וכך "המטרה העיקרית של אסטרטגיה צבאית 'היברידית' זו היא לשמור על הסטטוס קוו הביטחוני במקום לשנותו באמצעים צבאיים" (Barak, Sheniak, & Shapira, 2020, עמ' 2), ובמפגש עם הדרג המדיני, הדרג הצבאי הפך לגורם הממתן.

אם מיליטריזם מוגדר כמתן העדפה ולגיטימציה ברורות לשימוש בכוח צבאי על מנת לפתור בעיות מדיניות, ספק רב אם נכון להגדיר את ישראל של היום כמיליטריסטית. במילים אחרות, התפיסה שמיליטריזם פוליטי הוא כיום המדיניות או האסטרטגיה השלטת בישראל היא לכל הפחות מוטלת בספק.

## מיליטריזם בישראל

ברבים מהמחקרים המתייחסים להקשר הישראלי מושם דגש על ייחודיותה של ישראל (Siniver, 2012) ועל התחושה המתמשכת של איום קיומי ומצור (Del Sarto, 2017; Yair, 2014, Bar-Tal & Antebi, 1992). בקרב חוקרים ישראלים מובילים כמו ברוך קימרלינג (Kimmerling, 1993), יגיל לוי (2003), אורי רם (Ram, 2008), לב גרינברג (2008) ואחרים שוררת הסכמה כי החברה הישראלית היא חברה מיליטריסטית המתאפיינת במיליטריזם ישראלי ייחודי, אשר בתורו מסביר במידה רבה את המציאות הביטחונית של ישראל.

קימרלינג (Kimmerling, 1993) מזהה שלושה ממדים של מיליטריזם: פוליטי (במובן של הפעלת כוח צבאי), תרבותי וקוגניטיבי. מיליטריזם פוליטי ניכר תחת שלטון צבאי ישיר או עקיף, ומתבסס על כוח ועל נאמנות מוחלטת להנהגה הצבאית. במקרים כאלה אנשי צבא בכירים הם מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות הלאומית. בתוך ישראל אולי לא נזהה מיליטריזם מסוג זה, אך השליטה הצבאית בגדה המערבית עשויה לשקף ממד כזה של מיליטריזם. מיליטריזם תרבותי הוא אחד

שני גורמים עשויים להסביר את הפרדוקס. האחד – תהליכים שעבר צה"ל ב-15 השנים האחרונות, אשר הובילו אותו להבין ולהפנים את מגבלות השימוש בכוח צבאי בעידן של עימותים היברידיים מול שחקנים לא-מדינתיים, בעודו כפוף בצורה מלאה לדרג המדיני ומציית להנחיותיו – פיקוח אזרחי אנכי (Kuehn & Levy, 2020); השני – השפעתו המרסנת של צה"ל על הדרג המדיני, שלרוב מפגין זהירות בכל הנוגע לאופן השימוש בכוח צבאי. דינמיקה זו נתמכת על ידי הציבור שמבין את חשיבות הכוח הצבאי בסביבות לא-יציבות ומסוכנות, אך מפנים את מגבלות השימוש בכוח צבאי כדרך לפתור בעיות מדיניות.

**אם מיליטריזם מוגדר כמתן העדפה ולגיטימציה ברורות לשימוש בכוח צבאי על מנת לפתור בעיות מדיניות, ספק רב אם נכון להגדיר את ישראל של היום כמיליטריסטית. במילים אחרות, התפיסה שמיליטריזם פוליטי הוא כיום המדיניות או האסטרטגיה השלטת בישראל היא לכל הפחות מוטלת בספק.**

בהקשר זה אפשר לטעון כי הדרג המדיני והחברה הישראלית תופסים את הדרג הצבאי ככפוף ומחויב למלא אחר הוראות הדרג המדיני, ולכן שניהם אינם רואים כל בעיה של סטייה מעקרונות הפיקוח האזרחי במדינה דמוקרטית, ופירוש הדבר שהם מרוצים מעילות הפיקוח האזרחי האנכי. שביעות רצון כזו מאפשרת לצה"ל אוטונומיה מקצועית רבה ורחבה יותר, המעצימה את מעמדו כסמכות אפיסטמית (Michael, 2009) בנושאי ביטחון ואת השפעתו המרסנת על הדרג המדיני, על תהליכי קבלת החלטות ועל עיצוב אסטרטגיית הביטחון הלאומי. את ההשפעה הגוברת הזו ניתן לפרש כמשקפת פיקוח אזרחי-רוחבי חלש או בלתי יעיל (Kuehn & Levy, 2020), מכיוון שצה"ל זוכה לעצמאות בלתי מוגבלת בכל הנוגע לעיצוב האסטרטגיה הצבאית, אשר בנסיבות הישראליות – שלפיהן ברוב המקרים, אף ראש ממשלה או קבינט ביטחוני לא יפעלו בניגוד להמלצות צה"ל – היא משמשת למעשה אסטרטגיית הביטחון של המדינה, בין היתר בגין היעדרן של אסטרטגיית ביטחון ואסטרטגיית ביטחון לאומי, שהדרג המדיני אמור לעצב ולקבוע אותן.

## הטיעון המרכזי

למרות שהדרג המדיני בישראל מציג את האיום האיראני כקיומי, ויש גם מי שמגדירים כך את חמאס וחזבאללה, הדרג הצבאי תופס זאת אחרת ובאופן ממותן יותר. הציבור הישראלי מצידו תופס את איראן כאיום חמור, אך

יש צורך לתת עדיפות להסדרים מדיניים ולאסטרטגיות שוחרות שלום לשם פתרון סכסוכים וניהולם.

כך, מבחינה היסטורית ובאופן כמעט מסורתי, ישראל והחברה הישראלית מתוארות בספרות כמיליטריסטיות. ההקשר ההיסטורי של רבות מהמלחמות והמערכות הצבאיות, השליטה הישראלית בשטחים מאז 1967 ועד הסכמי אוסלו (1993–1995) והשליטה הביטחונית בחלק מהשטחים האלה עד היום, כמו גם מעמדו החברתי הייחודי של צה"ל – כל אלה סיפקו בסיס עובדתי ופרשני למסקנות נחרצות על קיומו של מיליטריזם ישראלי. אולם מאז מלחמת לבנון השנייה (2006) ואולי כבר לאחר ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון בשנת 2005, חלו תמורות משמעותיות בחברה ובפוליטיקה הישראלית, שהצטרפו להתפתחויות ולשינויים מרחיקי לכת באסטרטגיה ובהגות הצבאית של צה"ל בכל הנוגע למגבלות הכוח הצבאי.

### המחלוקת בקרב מומחים ישראלים סביב האיומים הקיומיים

אם עד שנת 1973 (מלחמת יום הכיפורים הייתה המלחמה האחרונה שנערכה בין צה"ל לצבאות ערב סדירים) הניחו מנהיגי המדינות הערביות שהפעולה העיקרית נגד ישראל תהיה פעולה צבאית, תוצאות המלחמה שכנעו אותם שהם לא יוכלו להשמיד את ישראל באמצעים צבאיים קונוונציונליים, ולכן הם פנו למאמצים חלופיים ובעיקר בלתי קונוונציונליים (נשק להשמדה המונית ובעיקר נשק גרעיני) ותת-קונוונציונליים (טרור ודה-לגיטימציה, כולל חרמות). מנהיגי מדינות ערב האמינו כי מאמצים כאלה יאפשרו להם להתיש את החברה הישראלית באמצעות פגיעה בכלכלת ישראל ובלגיטימציה הבינלאומית שלה (Ya'alon & Friedman, 2018, pp. 9-10).

קריסת ברית המועצות, תהליך אוסלו עם הפלסטינים, מאמציה של איראן לייצא את המהפכה הדתית ולהרחיב את ההשפעה וההגמוניה שלה באזור והטלתה הערבית שהחלה ב-2010 – כל אלה שינו את המציאות הגיאוגרפית ואסטרטגית ואת תפיסות האיום באזור. האיומים הגוברים מצד איראן והג'האד הסלפי, קריסת ההיגיון המארגן של מדינת הלאום הטריטוריאלית, ריבוי המדינות הכושלות והנוכחות וההשפעה הגוברות של שחקנים לא-מדינתיים (Michael & Guzansky, 2017) יצרו בריתות חדשות באזור, אשר השותפות בהן עומדות בפני איומים משותפים וחולקות אינטרסים אסטרטגיים. ישראל מצאה עצמה משתפת פעולה עם מדינות ערביות אל מול האיומים הללו.

הסמלים הקולקטיביים המרכזיים וההתגלמות המלאה של הפטריוטיות. מלחמות נתפסות כתהליך חברתי הכרחי ושולט, כלפי פנים וכלפי חוץ. חינוך, תעשייה, מדע, טכנולוגיה ותחומים אחרים מגויסים לצורכי ה"מולדת". ואגטס (Vagts, 1937) המשיג את המיליטריזם התרבותי כמיליטריזם אזרחי, שבא לידי ביטוי בתפקיד המרכזי שממלא הצבא בחוויה ובזהות הקולקטיביות. לוקהאם (Luckham, 1971) מציין כי במקרים כאלה הגבול בין הצבא למוסדות חברתיים חסום מבחינה פוליטית, אך חדיר מבחינה תרבותית. אנשי צבא בכירים זוכים לכבוד וליוקרה אך לא לכוח פוליטי ממשי. את הממד השלישי של מיליטריזם קימרלינג ממשיג כממד הקוגניטיבי, הבא לידי ביטוי במיליטריזם שחודר מבחינה מבנית ותרבותית לתוך "התודעה הקולקטיבית". תמציתו היא העמדה תמידית של שיקולים צבאיים המוגדרים כ"קשורים לביטחון הלאומי" בראש סדר העדיפויות, מעל שיקולים פוליטיים, כלכליים או אידיאולוגיים. קימרלינג מציין כי ניתן למצוא את כל שלושת הממדים בצורות שונות בישראל.

בשנת 2019 פרסם אורי בן-אליעזר, מהחוקרים המובילים של הסוציולוגיה הביקורתית בישראל, ספר מקיף שבו הוא מסביר את התפתחות האידיאולוגיה האתנו-לאומית והמיליטריסטית במהלך מאה שנות ציונות, כשהממד הדתי נוסף לאחרונה ומוגדר כרכיב מרכזי להבנת מקורות הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך. בפרק המסכם הוא מציג את הטיעון המרכזי שהוא מכנה בשם "לאומיות מיליטריסטית": "התפיסה הזאת הייתה לאידיאולוגיה במובן זה שהיא הציגה השקפת עולם ברורה [...] ושהיא עיצבה באופן כוחני את המציאות כשהיא מתורגמת, דרך שגרה, לשימוש ולהישענות על הכוח הצבאי, לכיבוש, ואף למלחמות" (בן-אליעזר, 2019, עמ' 600).

על פי גישתם של חוקרים ביקורתיים, שורשי המיליטריזם הפוליטי בישראל לא היו בלתי נמנעים. יש המסבירים את התופעה כהשתקפות של מעמדו הדומיננטי של צה"ל בחברה הישראלית; אחרים רואים במיליטריזם הישראלי תוצאה של כיבוש השטחים והאוכלוסייה הפלסטינית, שהחל ב-1967 ונמשך מאז (גור, 2005). יש הרואים בכוחם של הימין הפוליטי ושל קבוצות דתיות משיחיות את מה שמאפשר את הנצחת המיליטריזם הישראלי (לוי, 2003; Ben-Eliezer, 2012). אחרים אף דוחים את רעיון האיומים הקיומיים ותופסים אותם כמניפולציה פוליטית להצדקת המיליטריזם. יש הטוענים כי גם אם ישראל נתונה בצל איומים קיומיים, היא יכולה להתמודד עימם באמצעים לא-צבאיים, ולכן

חזבאללה וחמאס. שני האחרונים נתפסים כחמורים, עם פוטנציאל לשיבוש השגרה היום-יומית של ישראל ולפגיעה נרחבת בתשתיות אסטרטגיות חיוניות, בעיקר עקב היכולות של חזבאללה, הנרחבות במידה רבה מאלה של חמאס, אך הם אינם מהווים איום קיומי. האיום האיראני נתפס על ידי הדרג המדיני כאיום החמור ביותר, ואולי אף קיומי (הצבא והציבור שותפים להערכה זו, אך במידה פחותה). זאת עקב נחישותה של איראן להשיג יכולות גרעין ומטרת המשטר הקיצוני למחוק את ישראל מהמפה – יעדים שהקהילה הבינלאומית, לפחות בעיני ישראל, מגיבה עליהם בפיסנות מטרידה.

מנגד יש מומחים השוללים את אופיו הקיומי של האיום האיראני בשל יכולתה של ישראל לעכב ולערער את מאמציה של טהראן להשגת יכולות גרעין, בשל ההנחה שאיראן לא תעז לתקוף את ישראל בנשק גרעיני, מכיוון שהיא יודעת שיש לישראל יכולת מכה שנייה, ובשל ההערכה שארצות הברית תתערב ותתקוף את איראן בנשק גרעיני. החשש הבולט יותר בקרב רבים מהדרג המדיני והצבאי הוא ממרוץ חימוש גרעיני שיתפתח באזור בגלל הגרעין האיראני (Yadlin & Guzansky, 2012), ואשר יוביל לכאוס אזורי ולערעור מוחלט של היציבות האזורית.

למרות הניתוח של המציאות הגיאואסטרטגית והאיומים שיש לישראל חיה בצילם, רבים מהמומחים ואנשי המקצוע בתחום הביטחון בישראל שאינם ממעיטים בחומרת האיומים סבורים שיש נטייה, בעיקר בקרב הדרג המדיני ופוליטיקאים אחרים, להגזים באיומים ולהציג אותם כמסוכנים יותר ממה שהם באמת. כך למשל קובע האלוף (מיל') עמוס ידלין, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי וראש אמ"ן לשעבר, כי "באופן כללי, המצב האסטרטגי של ישראל כיום הוא הטוב ביותר מאז הקמתה" (ידלין, 2018). ואכן, מומחי ביטחון ואנשי מקצוע בתחום דוגמת ידלין מאמינים שצה"ל הוא הצבא החזק והמתקדם ביותר במזרח התיכון, וכי לישראל יש נקודות חוזק אסטרטגיות רבות, ובכללן: יכולות טכנולוגיות גבוהות; מיצובה כמדינת סטארט-אפ; מעמדה הבינלאומי, ובמיוחד היחסים המיוחדים והקרובים עם הממשל האמריקאי; יחסים כלכליים ומדעיים מתפתחים עם סין; שדרוג היחסים האסטרטגיים עם הודו; קרבה אסטרטגית עם רוסיה; יחסים הדוקים עם מדינות במזרח הים התיכון ובראשן יוון, קפריסין ואיטליה; שיפור היחסים עם מדינות מזרח אירופה ומרכז אירופה; פריחה ביחסים עם יבשת אפריקה; קשרים אסטרטגיים ומודיעיניים קרובים ושיטופי פעולה עם כמה מדינות ערביות; קרבתו של ראש הממשלה נתניהו

הסדר הגיאופוליטי האזורי המוכר, שמתבסס על מדינת הלאום הטריטוריאלי, הוחלף במאבק עקוב מדם על הגמוניה והשפעה בין ארבעה מחנות או צירים עיקריים: הציר השיעי בהובלת איראן; הציר הג'האדי סלפי בהובלת דאע"ש ואל-קאעדה; האסלאם הפוליטי שנתמך על ידי טורקיה וקטר; וציר מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות בהובלת ערב הסעודית ומצרים (Heller, 2016, pp. 19-21). מאבק זה שינה את תפיסתם של המנהיגים הסונים הפרגמטיים. בזמן שהמחנה הפרגמטי מצא עצמו מתמודד עם שלושה איומים קשים מבית ומחוץ – איראן, הג'האד הסלפי והאסלאם הפוליטי – מנהיגיו מצאו בישראל בעלת ברית אמינה ורצויה, ואולי אף חיונית להתמודדות עם האיומים הללו (Yadlin, 2016, p. 161).

בעקבות השינויים בסדר האזורי פחתו חשיבותו ומרכזיותו של הנושא הפלסטיני, שהפך לשולי ובעייתי יותר בעיני המנהיגים הערבים הפרגמטיים (בן-מנחם, 2019). מבחינת ישראל הנושא הפלסטיני הפך לאיום ביטחוני בגלל חמאס וארגונים אחרים הפועלים בעיקר מרצועת עזה, שאינה בשליטת הרשות הפלסטינית, ובשל ארגונים ופלגים סוררים בגדה המערבית. למעשה, האיום הפלסטיני במתכונתו הנוכחית מזין איום פנימי בגלל המחלוקת הפוליטית סביב הקיפאון המדיני והשלכותיו על החזון הציוני של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי (גבזון, 2006).

**למרות הניתוח של המציאות הגיאואסטרטגית והאיומים שיש לישראל חיה בצילם, רבים מהמומחים ואנשי המקצוע בתחום הביטחון בישראל שאינם ממעיטים בחומרת האיומים סבורים שיש נטייה, בעיקר בקרב הדרג המדיני ופוליטיקאים אחרים, להגזים באיומים ולהציג אותם כמסוכנים יותר ממה שהם באמת.**

לסיכום המציאות האסטרטגית הנוכחית הנוגעת לאיומים החיצוניים על ישראל, ניתן לקבוע שהאיום הצבאי הקונוונציונלי הוסר. הטרור הפלסטיני משטחי הרשות הפלסטינית נבלם לאחר חמש שנים עקובות מדם של מלחמה בטרור (האינתיפאדה השנייה 2000–2005); המאמצים והקמפיינים לדה-לגיטימציה רשמו הצלחה מוגבלת ולא הצליחו לערער את הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי (Yogev & Lindenstrauss, 2017); ואפילו הנזק הכלכלי שנגרם מתנועת BDS היה שולי.

לפיכך, האיומים החיצוניים המשמעותיים על יציבותה האסטרטגית של ישראל כיום הם האיום האיראני,

הגבולות, ובאמצעות לוחמה פוליטית (לוחמה משפטית ודה־לגיטימציה). התפתחות כוחות סמי־צבאיים שפעלו בשיטות של טרור, גרילה ולחימה שאינה סדורה דחקה את צה"ל להתרכז בהגנה. ההנחיה המדינית שתמכה בהחלטת צה"ל לוותר על המאמצים ההתקפיים אפשרה לאויב להתארגן בשטח שלו ו"להתדפק על קירות הווילה" (אבשטיין ואביר, 2019, עמ' 150–151).

העשור האחרון התאפיין בעימותים צבאיים מתמשכים עם חמאס בתוך רצועת עזה ובגבולותיה, ב"טרור היחידים" בגדה המערבית ובירושלים (2015–2017), בהתגברות איום הטילים והרקטות מצד חזבאללה ובהתבססות הצבאית האיראנית בסוריה. הנסיגה האמריקאית מהסכם הגרעין עם איראן, חולשת העולם הערבי לנוכח המהומות במדינות ערב, חולשתה הגוברת של הקהילה הבינלאומית והתרחקות ארצות הברית מהמזרח התיכון – כל אלה הביאו את איראן להגביר את מאמצי החתרנות שלה, שבתורם העצימו את א־היציבות האזורית.

בנימין נתניהו, המכהן כראש ממשלה מאז 2009, מפגין בעקביות איפוק כלפי רצועת עזה למרות ביקורת ציבורית קשה, כולל מצד יריביו הפוליטיים בימין האידיאולוגי. הוא נמנע מהרחבת המערכה הצבאית ומכיבוש מחדש של הרצועה, או מיציאה למערכה צבאית משמעותית להפלת חמאס או לנטרול יכולותיו הצבאיות. גם לנוכח המאמצים הגוברים של חזבאללה, הדרג המדיני מפגין איפוק באמצעות ההרתעה ההדדית שנשמרת מאז מלחמת לבנון השנייה, נמנע מפעולה נגד המאמצים הללו בלבנון ומרכז את מאמציו בעיקר על אדמת סוריה (למעט פעולה חריגה אחת בלבנון בקיץ 2019, שישראל לא קיבלה עליה אחריות).

### את העשור האחרון של שלטון נתניהו ניתן לאפיין כעשור של מדיניות זהירה ומאופקת. מדיניות זו כוללת יעדים מדיניים מוגבלים לנוכח האיומים החיצוניים, ואסטרטגיה צבאית מרוסנת.

רק מול האיום האיראני הדרג המדיני חותר לדוקטרינה התקפית – ואף צעדים אלה ננקטים בהתאם לעקרונות המב"ם (המערכה שבין המלחמות). הרעיון הוא לערער את המאמצים האיראניים לבסס מתקנים ויכולות צבאיות בסוריה, במקביל להמשך מניעה ושיבוש של המאמצים האיראניים להשגת יכולות גרעין צבאי. הדרג המדיני נצמד לאסטרטגיה זו חרף הצהרות חוזרות ונשנות של ראש הממשלה, המגדיר את האיום האיראני כאיום קיומי, משווה אותו לגרמניה

לממשל טראמפ והשפעתו עליו; כלכלה חזקה ומפותחת; ובעתיד הקרוב גם עצמאות אנרגטית.

## הערכת איומים ומיליטריזם לפי המשולש הקלאוזביאני

אפשר לנתח את תחושת האיום הקיומי ואת הנכונות להשתמש בכוח צבאי להסרת איומים על בסיס המשולש הקלאוזביאני, המורכב מהממשלה (הדרג המדיני), מהצבא (הדרג הצבאי) ומהעם (החברה), באופן הבא: המדיניות בפועל הממומשת על ידי הדרג המדיני, והאופן שבו הוא בוחר להשתמש בכוח צבאי על מנת לפתור בעיות מדיניות; האסטרטגיה ודרכי הפעולה של צה"ל כפי שהם מנוסחים במסמכי תורת לחימה ועל ידי בכירים במרחב הציבורי ובמפגשים עם הדרג המדיני; ודעת הקהל של החברה היהודית בישראל, כפי שהיא באה לידי ביטוי במחקרי דעת קהל ובסקרים שונים מאז 2006.

## הדרג המדיני

בשני העשורים האחרונים הפנים הדרג המדיני את השינויים המהותיים שחלו באופי הסכסוכים החיצוניים, כפי שהשתקפו באסטרטגיות של שחקנים מדינתיים (בעיקר איראן) ולא־מדינתיים (חמאס וחזבאללה). הפנמה זו באה לידי ביטוי בהחלטות על נסיגה חד־צדדית מדרום לבנון (מאי 2000), ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון (קיץ 2005) והנסיגה לגבולות הבינלאומיים – בשני המקרים חרף התנגדות צה"ל (אבשטיין ואביר, 2019).

ראש הממשלה המנוח יצחק רבין יכול להיחשב כחלוץ, בשל החלטתו לקדם את הסכם אוסלו עם הפלסטינים. בעקבותיו הלכו ראש הממשלה אהוד ברק, שהחליט על הנסיגה החד־צדדית מדרום לבנון, ראש הממשלה אריאל שרון שהוביל את ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון ויורשו אהוד אולמרט (שכיהן כראש הממשלה בשנים 2006–2009), שעמד בראש מפלגת 'קדימה' וניצח בבחירות 2006 תוך הבטחה להמשיך את חזונו של שרון ברוח ההתנתקות של 2005, ולהתנתק מרוב שטחי הגדה המערבית (תוכנית ההתכנסות).

ראש הממשלה אהוד ברק צוטט באומרו: "גבירותי ורבותיי, אין לנו אשליות. חלומם ושאפותיהם של רבים בעולם הערבי לא השתנו [...] אנחנו חיים בוויולה בג'ונגל" (אבשטיין ואביר, 2019). השניים סבורים כי השינוי באסטרטגיה הישראלית הוביל ככל הנראה לאיומים החדשים והמתעצמים לאורך הגבולות. האויב, שוויתר על האופציה של הכרעה צבאית קונוונציונלית, הבלית ושיפר את יכולותיו להתיש ולערער את צה"ל ואת החברה הישראלית באמצעות טרור, עימותים וחיכוכים לאורך

שהחשיבה הצבאית עברה שינויים משמעותיים. שינויים אלה מנוסחים באסטרטגיית צה"ל ובמסמכים דוקטרינריים אחרים, בעיקר באופן שבו צה"ל פועל בחזיתות השונות ובפרט בזירה הפלסטינית, שם רמת החיכוך היום-יומי היא הגבוהה ביותר.

האיפוק שמפגין הדרג הצבאי מסתמך בחלקו על "מודל ההימנעות האסטרטגית" (Derouen & Sprecher, 2006; Fordham, 2005), המושפע מהמשבר התפיסתי שהוביל לחוסר אמון ביכולת לנצח או להכריע, ולחוסר אמון בתמרון הקרקעי כצורת לחימה מרכזית. נוסף על כך, התפיסה הרווחת משקפת הן את היעדר האיום הקיומי והן את השאיפה לשמור ולשמר את הסטטוס קוו, כלומר את היעדרם של שאיפות טריטוריאליזם או דחף לעצב מחדש את הסביבה הגיאואסטרטגית. בסופו של דבר, הדרג הצבאי הפנים את המשמעות של היעדר לגיטימציה מבית ומחוץ לאופן ניהול המלחמה ולמחיר שלה, כמו גם את החשיבות שמייחסים החברה והדרג המדיני להגנה ולשמירה על חיי השגרה והיום-יום של האוכלוסייה. ההתפתחויות בצבא ארצות הברית, הנתפס כבעל ברית אסטרטגי שצה"ל מקיים עימו שיתוף פעולה הדוק, השפיעו על צה"ל, לצד אימוץ מודל ההימנעות האסטרטגית.

התוצאה באה לידי ביטוי במטרה הברורה לקצר מלחמות ועימותים אלימים ככל האפשר, וזה ההיגיון שעומד מאחורי הרעיון של "צבא קטלני" (דוסטרי, 2019), שפיתח הרמטכ"ל הנוכחי רב-אלוף אביב כוכבי. המטרה היא להחזיר את השקט ולהבטיח את הסטטוס קוו. המוטיבציה להבטיח מלחמות קצרות ככל האפשר מובילה להתלהבות מחדשנות טכנולוגית ובעיקר מנשק קטלני מדויק, ולשאיפות לעליונות מודיעינית ולדומיננטיות (שלטנות). לצד העדפות אלה, הדרג הצבאי ממשיך במאמציו להעביר לדרג המדיני את האחריות לקביעת תכליתן של מערכות התקפיות שמטרתן לשנות את המציאות הגיאואסטרטגית, כחלק מהניסיון לגרום לו להגדיר את מהות הניצחון ואת המטרות וסדרי העדיפויות המדיניים. 'אסטרטגיית צה"ל', שפורסמה בשנת 2015 ועודכנה בשנת 2018, היא ביטוי בולט למאמץ זה, ויש אף שפירשו אותה כהצבת אתגר לדרג המדיני (אבן ומיכאל, 2016; מיכאל, אלרן וסיבוני, 2016).

גישה זו נבדלת לחלוטין מגישת "הלאומיות המרחבת", שאותה הגדיר דב תמרי (2014) כהרחבה טריטוריאליזם שבאה לידי ביטוי בתוכניות מבצעיות של צה"ל בעבר. גישה זו אפיינה את צה"ל מאז מלחמת העצמאות (1948) ועד מלחמת לבנון הראשונה (1982). הרציונל המארגן בבסיסה הוא העיקרון שהפתרון

הנמצית ומותח ביקורת על הגישה הרכה של הקהילה הבינלאומית לכך. ברוב המקרים ישראל נמנעת מקבלת אחריות על תקיפת יעדים איראניים ומעדיפה לפעול בעמימות; היא שומרת על רמה גבוהה של שיתוף פעולה וקרבה הדוקה עם רוסיה, השולטת במרחב האווירי הסורי, אשר לה אינטרס משלה לשמור על המשטר הסורי ויכולת לצמצם פעולות תגמול איראניות וסוריות. עד כה, ולמרות מקרים מסוימים שבהם איראן בחרה לפעול בתגובה נגד ישראל ונהדפה בתוקפנות על ידי ישראל, אסטרטגיה זו הוכיחה עצמה כמוצלחת בשימור והבטחה של ההרתעה.

את העשור האחרון של שלטון נתניהו ניתן לאפיין כעשור של מדיניות זהירה ומאופקת. מדיניות זו כוללת יעדים מדיניים מוגבלים לנוכח האיומים החיצוניים, ואסטרטגיה צבאית מרוסנת. במאמר של ברמן (Berman, 2016) שפורסם בכתב העת Commentary מתואר נתניהו באופן הבא:

הוא הוכיח עצמו כהוגה זהיר, מנהיג שקריאת מצבים מורכבים אפשרה לו לתמרן את היריבים ולהגן על האינטרסים של ישראל. [...] נתניהו עיצב בשקט את המצב כדי להגן על האינטרסים של מדינתו [...] למרות שהוא נתפס לעיתים קרובות כגורם מחמם, נתניהו זהיר מאוד בכל הקשור למערכות צבאיות. כזכור, נתניהו עשה כל שביכולתו כדי להימנע מפלישה קרקעית לעזה בשנת 2012. [...] הוא גם חתר שוב ושוב להפסקת אש לפני שהורה על פלישה קרקעית בשנת 2014. ולמרות התמיכה המסיבית בכניסה נרחבת לעזה, נתניהו הסתפק בפלישה מוגבלת שנועדה להתמודד עם רשת המנהרות של חמאס. גישתו כלפי חמאס רחוקה מרדיפה קנאית, ואם כבר מתאפיינת בעודף זהירות.

## הדרג הצבאי: מהכרעה להכלה

הביקורת כלפי צה"ל על השינוי בתפיסתו ובאופן פעולתו מאז סיום האינתיפאדה השנייה, ובעיקר לאחר מלחמת לבנון השנייה, מתמקדת במפקדי צה"ל. על פי המבקרים, המפקדים ויתרו על ההכרעה וממשיכים בתהליך הפוליטיזציה בצה"ל – שהחל מאז שהצבא חבר לדרג המדיני בתהליך אוסלו – הגורם לדרג הצבאי לעסוק בשיקולים פוליטיים שאינם מענייניו של צה"ל. המבקרים מתוך צה"ל ומחוצה לו מאשימים את הדרג הצבאי באובדן הרצון והנחישות לנצח. גם אם יש תשובות טובות לאותם מבקרים, אי אפשר להתעלם מהעובדה

את הניצחון, על הדרג המדיני להגדיר אותו באופן חד-משמעי מראש ובמונחים המובנים לשני הצדדים. מסמך אסטרטגיית צה"ל מבהיר כי הכרעה צבאית של האויב לא תהיה בהכרח המטרה, אלא אם יורה על כך הדרג המדיני במפורש (מיכאל ואבן, 2016, עמ' 29).

### היסוס, הימנעות או נטייה להתעכב מחשש להסתבכות ולאובדן הישגים ברמות המלחמה השונות השפיעו על הנכונות להפעיל מהלך קרקעי בזמן המערכה בין המלחמות.

בעניין זה נראה כי הרמטכ"ל יצר תשתית לתאוריה חדשה בתחום יחסי צבא-מדינה, במובן של צורך בהבהרה קונקרטית של השיח הנדרש בין הדרגים בנוגע להנחיה המדינית ולהגדרת הניצחון. המסמך משקף את הציפייה ואולי אף הדרישה של הדרג הצבאי מהדרג המדיני – לקבל על עצמו את האחריות להגדרה מהו בעיני הדרג המדיני הניצחון המצופה מהפעלת הכוח הצבאי, באמצעות ניסוח ברור של יעדים מדיניים וסדרי עדיפויות מוגדרים. לא עוד "סוסים דוהרים" הדוחקים בממשלתם "לתת להם להילחם ולנצח"; נהפוך הוא, גנרלים שקולים, מפוכחים ומתונים שהפנימו כי ההישגים לטווח הקצר, שהפוליטיקאים רוצים להשיג, חייבים להתאים לעימותים האידיאולוגיים הממושכים וההיברידיים ולמגבלות הכוח הצבאי. לפיכך ניתן להגדיר את מסמך האסטרטגיה של צה"ל שפורסם לראשונה באוגוסט 2015 כ"קריאת השכמה" לדרג המדיני. במסמך אסטרטגיית צה"ל, האיפוק בא לידי ביטוי בהקשר של גישת ההימנעות, שמירה על הסטטוס קוו והיעדר מאמץ לניצחון אסטרטגי ברור (אסטרטגיית צה"ל, 2015, עמ' 14), שהוא מעבר להישגים הנדרשים כפי שהוגדרו על ידי הדרג המדיני (ההגדרה המדינית של ניצחון). במילים אחרות, עבור צה"ל, מלחמה או עימות צבאי אינם ההזדמנות המיטבית לחולל שינוי אסטרטגי מהותי.

### החברה האזרחית

במטרה להעריך את קיומו של המיליטריזם ואת רמתו בחברה האזרחית בישראל בעשורים האחרונים, נבחנו בחלק זה של המאמר שלושה היבטים: תפיסת האיום בקרב הציבור; אופן ביכולתו של הצבא להתמודד עם האיומים; ונכונות הציבור לשימוש בכוח צבאי. עיקרי הממצאים והניתוח בפרק זה נשענים על מחקר מקיף שערכה ציפי ישראלי במכון למחקרי ביטחון לאומי (2020), המבוסס על סקרי מדד הביטחון הלאומי בין השנים 2015 ל-2019.

האולטימטיבי לבעיות הביטחון של ישראל הוא תפיסה משמעותית של שטחים, מעבר לאלו שנקבעו בהסכמי שביתת הנשק של 1949. עיקרון זה תורגם למלחמה יזומה או כפויה כתוצאה ממשבר חיצוני; מטרת המלחמה הייתה אז לכבוש שטחים גדולים, שאותם יוכלו ממשלות ישראל לספח בהמשך לשטח המדינה (תמרי, 2014, עמ' 6).

השינוי התפיסתי מסמן את תחילתו של המשבר בגישת התמרון בכוחות היבשה של צה"ל (אורטל, 2009; ברון, 2008; תמרי וכליפי, 2009) ומבשר על עיכוב במימוש שינוי אסטרטגי. היסוס, הימנעות או נטייה להתעכב מחשש להסתבכות ולאובדן הישגים ברמות המלחמה השונות השפיעו על הנכונות להפעיל מהלך קרקעי בזמן המערכה בין המלחמות (עוד בנושא המערכה בין המלחמות ראו שבתאי, 2012) או בזמן עימותים אינטנסיביים. התמרון הקרקעי הפך למוצא אחרון לצורך השגת הכרעה מוגבלת (שלח, 2015, עמ' 41-43; Tzur, 2016, pp. 58-59; 120-119).

גישת ההימנעות וההכלה באה לידי ביטוי במדיניות המועדפת של צה"ל כלפי רצועת עזה והגדה המערבית לקראת סוף האינתיפאדה השנייה. צה"ל נקט מדיניות של הקלות לאוכלוסייה האזרחית, בהתבסס על עקרון ההבחנה בין אזרחים בלתי מעורבים לבין אלה שיוזמים פעולות טרור. הניסיון להשיג מנופים באמצעות הפעלת לחץ על האוכלוסייה האזרחית לעודד השפעה מרסנת על ההנהגה הפלסטינית, ששיתפה פעולה עם טרוריסטים, הוחלף במדיניות המבוססת על הבחנה בין האוכלוסייה האזרחית וההנהגה הפלסטינית לבין מבצעי הטרור, ועל שילוב בין מאמצים אזרחיים לצבאיים בפעילות המבצעית נגד טרור.

גם הספרות הצבאית המקצועית מציגה שיח מאופק וממוסגר המעודד את הדיון בהעדפת הרתעה על פני הכרעה. בעשור האחרון התפרסמו בכתבי עת צבאיים מאמרים רבים הדנים בהיבטים תאורטיים ודוקטרינריים של ניצחון, הכרעה והרתעה.<sup>1</sup> כתבים מגוונים ועשירים אלו מערערים את תקפותן של תפיסות הניצחון וההכרעה בהקשר לסכסוכים עכשוויים, ומציעים חלופות אסטרטגיות ורעיוניות לתפיסות אלה ולאסטרטגיית צה"ל (ראו למשל, שבתאי, 2012; Eisenkot, 2010; Tira, 2007). במקום הכרעה וכיבוש השטח לצורך שינוי המצב האסטרטגי, הדגש הוא על בניית אמצעים איכותיים ליצירה ולשימור הרתעה אפקטיבית. האיפוק הצבאי התמקד אפוא בשלילת יכולתו של האויב במקום בכיבוש השטח שלו.

ההכרעה אינה מוגדרת עוד כתכלית הבלעדית של המערכה הצבאית, ובמקומה בא הניצחון. כדי להשיג

### לוח 1. האיום הקיומי החמור ביותר על ישראל (באחוזים)

| חמאס | חזבאללה | איראן | הסכסוך הפלסטיני | בידוד בינלאומי/דה-לגיטימציה |
|------|---------|-------|-----------------|-----------------------------|
| 2014 | 32      | 21    | 19              | 18                          |
| 2015 | 22      | 23    | 30              | 12                          |
| 2016 | 16      | 21    | 27              | 13                          |
| 2017 | 13      | 21    | 21              | 5                           |
| 2018 | 14      | 20    | 21              | 6                           |
| 2019 | 12      | 26    | 14              | 8                           |

הערה: המדגם כלל יהודים בלבד

מקור: הנתונים נאספו מסקרי מדד הביטחון הלאומי השנתיים של המכון למחקרי ביטחון לאומי בשנים 2015–2019

### תפיסת האיום

ישראלי (2020, עמ' 45) מציינת כי תפיסת האיום מושפעת מגורמים פסיכולוגיים, סוציולוגיים, כלכליים ותרבותיים, ומעוצבת במידה רבה על ידי ההנהגה. ואכן, הגדרת הממסד את האיומים על החברה מעצבת את תחושת האיום, שבסופו של דבר משתרשת היטב בתודעת החברה. בר-טל (2019), (Bar-Tal, 1998; 2001; 2007), וכן בר-טל, מגל והלפרין (2010) מתמקדים בתחושות אלה.

המציאות של עימותים צבאיים ופיגועי טרור, במיוחד מאז שנת 2000 והאינתיפאדה השנייה, הביאה לכך שישראלים סבורים כי הפוטנציאל למלחמה בולט יותר מהפוטנציאל להשגת שלום (ישראלי, 2020). בין 62 ל-64 אחוזים מהציבור הישראלי אימצו את התפיסה שאין פרטנר לשלום, ולכן אזרחי ישראל נידונו "לחיות על חרב" (ישראלי, 2020, עמ' 50–51; 203–204). נראה כי מאז שנת 2017, הציבור רואה בזירה הצפונית את האיום החיצוני החמור ביותר, ככל הנראה משום שמלחמת האזרחים בסוריה הביאה להגברת הנוכחות וההשפעה האיראנית בסוריה (לוח 1). ככל שגברו האיומים שאיתם נאלץ המשטר הסורי להתמודד, כך העמיקה המעורבות האיראנית. הדגש שמייחסים ממשלת ישראל והצבא לאיום זה חלחל לשיח הציבורי בישראל ותרם לתחושה גוברת של איום ממשי ומהותי, ובעקבותיה להערכה כי בזירה הצפונית אכן עלול להתפתח עימות נפיץ מאוד. ואכן, מדד הביטחון הלאומי בשנים 2015–2018 מצא כי רוב ניכר בציבור – מעל 80 אחוזים – מאמין שקיימת סכנה ממשית לעימות צבאי בגבול הצפון ו/או בעזה בתוך שלוש שנים (ישראלי, 2020, עמ' 50).

איום הגרעין האיראני נותר דומיננטי ושיעור תפיסת האיום הזה אף עלה מעט. חמאס אינו מהווה עוד איום מרכזי בעיני הציבור, וגם הדה-לגיטימציה הבינלאומית

מאיימת הרבה פחות. ישראלי (2020, עמ' 202) מצאה כי 82 אחוזים סבורים כי ישראל צריכה להסתמך רק על כוחה שלה. תפיסה זו באה לידי ביטוי בשיעור הנמוך של הישראלים הרואים בבידוד הבינלאומי איום.

### אמון ביכולתם של הצבא והחברה להתמודד עם האיומים

לנוכח האיומים הממשיים והמתמשכים והאמונה כי מלחמה היא חלק בלתי נפרד מגורל המדינה היהודית, הציבור מפגין תחושת אמון חזקה ביכולתה של ישראל להתמודד עם כל איום. באפריל 2018 הסכימו 59 אחוזים מהציבור עם הצהרת נתניהו ביום העצמאות כי "אנחנו חזקים מתמיד", ו-59 אחוזים סברו שמערכות החירום ערוכות למקרה של מלחמה כוללת (לוח 2). האמון ביכולות הצבאיות של ישראל הוא עמוק עד כדי כך ש-45 אחוזים מאמינים כי במקרה של מלחמה כוללת, ישראל תספוג רק עשרות הרוגים. מדד הביטחון הלאומי לשנת 2018 מצא כי רק 38 אחוזים מהציבור היו מודאגים מאיומים הקשורים בעיקר לגורמי ביטחון חיצוניים (ישראלי, 2020, עמ' 47). ניתן להסביר נתון נמוך יחסית זה בכך שבשנים 2016–2018 האמינו 87 אחוזים מהציבור שישראל תוכל לנצח במלחמה עם חמאס וחזבאללה בו־זמנית, ו-57 אחוזים האמינו ביכולתה להתמודד עם איראן גרעינית (ישראלי, 2020, עמ' 55). בשנת 2019 מצא הסקר כי 93 אחוזים מהציבור הביעו אמון בצה"ל, ו-87 אחוזים סברו שצה"ל ערוך היטב לכל עימות צבאי עתידי (ישראלי, 2020, עמ' 213).

מדד 'הקול הישראלי' שמפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה מצא כי במאי 2018 היו 58 אחוזים מהציבור אופטימיים לגבי עתיד הביטחון של ישראל. באוגוסט 2019 סברו 56 אחוזים שנתניהו עושה עבודה טובה או טובה מאוד בחיזוק הכוח הצבאי של ישראל, ו-50 אחוזים סברו שנתניהו עשה עבודה טובה או טובה מאוד בהתמודדות

בכל הנוגע לשימוש בכוח צבאי נגד הפלסטינים; 66 אחוזים סברו שגישה זו של צה"ל נכונה.

### הבחנה חשובה נוספת היא בין גישה מיליטריסטית – הבאה לידי ביטוי ברמה ההצהרתית ומבטאת נטייה ישראלית לשימוש בכוח, אך בעיקר תסכול, כאשר מתרחשים פיגועי טרור המשבשים את השגרה האזרחית – לבין הנכונות בפועל של הציבור לעשות שימוש בכוח.

בה בעת וחרף עמדה ברורה ומאופקת זו, בעיתות של משבר ביטחוני קונקרטי, הציבור בישראל אינו נרתע משימוש בכוח, גם אם היא כרוכה בביקורת בינלאומית. כך למשל, כאשר הממסד המדיני והצבאי הגדירו את הנוכחות האיראנית ואת חזבאללה בזירה הצפונית כאיום חמור ביותר, הייתה לכך השפעה ישירה על הציבור בישראל ו־70 אחוזים תמכו בפעולה צבאית יזומה נגד הנוכחות האיראנית בסוריה, גם אם היא תוביל למלחמה. 51 אחוזים תמכו במתקפה צבאית נגד איראן, ואילו 68 אחוזים טענו שהם אינם נערכים למצב מלחמה כלשהו. ממצאים אלה מצביעים על כך שהציבור תומך בפעולה צבאית יזומה בעיקר כאשר האיומים נתפסים כקונקרטיים וברורים. השימוש בכוח מוגבל לנסיבות ולרמות איום ספציפיות כאלה, ואינו תגובה מיידי או רצויה לאיומים באופן כללי. איפוק כזה שמפגין הציבור מעיד על היעדר מיליטריזם פוליטי מובנה בישראל. פרי (1996) מציין כי כאשר נעשה שימוש מוצלח בכוח צבאי, עשויה להתעורר נטייה טבעית לשימוש בכוח מופרז, אך הנתונים בנוגע לדעת הקהל של הציבור היהודי בישראל מצביעים על כך שהנטייה הזו אינה מאפיינת בהכרח את הציבור בישראל, שמסתגל ואפילו תומך ברעיון של הגבלת השימוש בכוח צבאי וריסונו בכל הנוגע לפתרון בעיות מדיניות שורשיות, להבדיל מתמיכתו במענה צבאי ואפילו אגרסיבי להתגרות צבאית ולטרור כנגד אוכלוסייה רחבה. הדבר מניע את הציבור לנסות להגביל ולרסן את הכוח הצבאי. יש כאן סוג של דואליות, ואפילו דיאלקטיקה בגישה הציבור היהודי בישראל, ואכן פרי מדגיש כי החברה הישראלית טרודה ללא הרף בהגדרת גבולות השימוש בכוח צבאי.

הבחנה חשובה נוספת היא בין גישה מיליטריסטית – הבאה לידי ביטוי ברמה ההצהרתית ומבטאת נטייה ישראלית לשימוש בכוח, אך בעיקר תסכול, כאשר מתרחשים פיגועי טרור המשבשים את השגרה האזרחית – לבין הנכונות בפועל של הציבור לעשות שימוש בכוח. נראה כי הזרם המרכזי אינו אימפולסיבי אלא מפגין הפנמה שכוח לא בהכרח יפתור את האיומים, וכי ערוצים

עם איראן. יתרה מכך, מדד הקול הישראלי לשנת 2020 מצא כי 67 אחוזים מהציבור היהודי בישראל הביעו אמון ביכולתה הצבאית של ישראל להתמודד עם מלחמה. ממצאים דומים עלו בסקרי דעת הקהל של 'מדד השלום', שמצאו כי הישראלים אופטימיים למדי וסבורים שמצבם הביטחוני טוב באופן כללי, למרות האיומים הקיימים. מדד הביטחון הלאומי לשנת 2018 מצא כי 52 אחוזים סברו כי מצבה האסטרטגי של ישראל מעולם לא היה טוב יותר. שינוי מסוים נצפה בשנת 2019, כאשר רק 44 אחוזים החזיקו בתפיסה זו (ישראלי, 2020, עמ' 205).

### לוח 2. אמון ביכולתה של ישראל להתמודד עם איומים פיזיים חיצוניים (באחוזים)

| מלחמה כוללת | טרור מתמשך |    |
|-------------|------------|----|
| 2015        | 63         | 82 |
| 2016        | 84         | 86 |
| 2017        | 85         | 83 |
| 2018        | 87         | 78 |
| 2019        | 73         | 81 |

מקור: הנתונים נאספו מהדוחות השנתיים של מדד הביטחון הלאומי, INSS

הממצאים ממחישים כי אף שהישראלים רואים עצמם מבודדים ומסוגלים להסתמך רק על היכולת הצבאית שלהם, הציבור היהודי הסתגל למציאות זו. הוא מקרין אופטימיות ואמון ביכולות הצבא הישראלי, לצד הבנה מפוכחת מתמדת שהסיכוי למלחמה גבוה מאוד בכל זמן נתון. בשנת 2018 הפגין הציבור הישראלי את הרמה הגבוהה ביותר של אופטימיות לגבי העתיד ב־14 השנים האחרונות של מדד הביטחון הלאומי.

### נכונות להשתמש בכוח צבאי על מנת להתמודד עם איומים חיצוניים

על פי מדד הביטחון הלאומי, בשנת 2018 הסכימו 63 אחוזים עם האמירה ש"הערכים מבינים רק כוח"; 81 אחוזים הסכימו עם התפיסה של מכת מנע ברוח "הקם להורגך השכם להורגו" (ישראלי, 2020, עמ' 41). לאור זאת ניתן היה להניח שהציבור הישראלי יתמוך בגישה מיליטריסטית ובנטייה להשתמש בכוח צבאי מול איומים. ואולם תפיסת הציבור באשר לאיומים חיצוניים, מחד גיסא, והאמון ביכולת של המדינה וצה"ל להתמודד בהצלחה עם איומים אלה, מאידך גיסא, מתלכדים לכדי עמדה מפוכחת המובילה להפחתת הנכונות והלגיטימציה לשימוש בכוח צבאי. זאת ועוד, 55 אחוזים מהציבור האמינו כי הדרג הצבאי מרסן את הממשלה

דיפלומטיים עדיפים ככל האפשר, למרות חוסר אמון בסיסי בסיכוי שערוצים כאלה אכן יניבו תוצאות חיוביות. כאשר מנתחים לעומק את תפיסת האיום ואת הנכונות להשתמש בכוח, סקרי דעת הקהל מראים שלמרות האיומים והרקע ההיסטורי, ישראלים מפגינים אופטימיות, ביטחון ואמון, ולא נטייה מיליטריסטית להשתמש בכוח על מנת להשיג יציבות. הציבור הישראלי תומך בשימוש נרחב בכוח רק כאשר המציאות מראה שאין אפשרות אחרת. כשזה אכן קורה, הציבור הישראלי מאוחד בתמיכתו במנהיגות הפוליטית והצבאית ומוכן להתמודד עם כל אתגר.

## סיכום

הגילוי הבולט ביותר במאמר זה הוא הגישה הדיאלקטית של הציבור היהודי בישראל כלפי משמעותו ונחיצותו של הכוח הצבאי. הציבור היהודי מאמץ את מנטליות "קיר הברזל" של ז'בוטינסקי ומבין את נחיצות הכוח הצבאי כמרכיב קריטי לקיומה של מדינת ישראל ולהפגנת עוצמה צבאית לצורך הרתעה. הוא תומך בפעולות צבאיות בתגובה לפרובוקציות או לפעולות נגד ישראל, מתוסכל וכועס בשל האופן הבוטא שבו גורם חמאס להפרת שגרת החיים, ובה בעת מפוכח לגבי היכולת לפתור בעיות שהן פוליטיות ביסודן באמצעות כוח צבאי. Shaw (1991) עושה הבחנה ברורה בין מיליטריזם כהיערכות אקטיבית למלחמה לבין אידיאולוגיה מיליטריסטית המבטאת מערך חברתי של ערכים ואמונות, שמעניק לפעילות צבאית ערך גבוה במיוחד. הבחנה זו "בין הראש לבין הבטן" בולטת בישראל. מאז מלחמת לבנון השנייה (2006), סקרים שונים מצביעים על דואליות דומה בקרב דעת הקהל היהודית. מייצגים בולטים נוספים של דואליות זו הם הרוב המובהק התומך בפתרון שתי מדינות, התמיכה בהסכם עם חמאס להשגת רגיעה ברצועת עזה וההתנגדות למערכה צבאית רחבה נגד איראן.

הדרג הצבאי בישראל עבר שינויים משמעותיים מאז מלחמת לבנון השנייה, כאשר את החשיבה הצבאית וההתנהלות בזירות השונות מנחים עקרונות של הכלה וריסון, הנובעים מהכרה ומהפנמה של חוסר היכולת להביס צבאית את חמאס וחזבאללה ושל חוסר התוחלת של מהלכים צבאיים נרחבים, שרק יחזירו את הצדדים לנקודת ההתחלה בסיומה של מערכה ארוכה ועקובה מדם. גישה זו זכתה לביקורת מצד אלה שרואים בצה"ל בשנים האחרונות צבא מכיל ולא מכריע ומתנגדים לשינויים החלים בו, שבאים לידי ביטוי בהקצאת משאבים לחיל האוויר, למודיעין ולנשק מדויק, על חשבון כוחות קרקעיים מתמרנים (סיבוי ובזק, 2019). לדוגמה, תת-

אלוף (מיל') צ'יקו תמיר רואה באינתיפאדה השנייה עדות לחוסר הרצון של בכירי הצבא לדכא טרור וניסיון להתחמק מהלחץ של ראש הממשלה שרון להכריע את הטרור, משום שהמפקדים היו משועבדים לתפיסת הסכמי אוסלו ולשיתוף הפעולה הביטחוני עם כוחות הביטחון הפלסטיניים. אלוף (מיל') יאיר גולן, שהיה סגן הרמטכ"ל, דיבר על גישה בעייתית בדרגי הלחימה/התמרון – השקעה מוגברת בחיל האוויר, בטכנולוגיה ובמודיעין ופחות ברמת התמרון, אשר הגבירה את חוסר היכולת להשיג הכרעה.<sup>2</sup>

תפיסת ההכלה (containment) של הצבא בולטת אפילו יותר ביחס לגדה המערבית, ובמיוחד במה שנקרא "אינתיפאדת הסכינים" בשנים 2015–2016. הרמטכ"ל דאז, רב־אלוף גדי איזנקוט, אמר יותר מפעם אחת שאינו רוצה לראות חייל צה"ל מרוקן מחסנית על נערה עם מספרים (שטיינמץ, 2016). לצד מאמצים מודיעיניים ומבצעיים נגד התוקפים היחידים, דחק הדרג הצבאי בדרג המדיני להמשיך לפעול לשיפור המציאות הכלכלית בגדה המערבית, לאפשר ליותר עובדים פלסטינים להיכנס לישראל ולהימנע ככל האפשר מענישה קולקטיבית (אייכנר וזיתון, 2018). עמדה זו של הצבא באה לידי ביטוי גם בהמלצותיו לדרג המדיני שנגעו לאיום חזבאללה בגבול הצפון – להגיב על אירועים בעלי חשיבות יוצאת דופן כגון מנהרות הטרור שחפר חזבאללה מלבנון לישראל, או פגיעה בפרויקט הטילים המדויקים על אדמת לבנון. הדרג הצבאי מתנגד בתוקף להתקפה יזומה לנטרול יכולותיו הצבאיות של חזבאללה, אך הוא מוכן לפגיעה קשה מיכולותיו של חזבאללה במקרה של הסלמה צבאית (Dekel, Orion, Ben Haim & Magen, 2018).

התייחסות מעניינת ונרחבת לנושא האיומים שישראל ניצבת מולם, המשקפת רעיונות ודפוסי חשיבה של בכירי הדרג הצבאי, מופיעה במסמך מקיף של גדי איזנקוט ועמיתו גבי סיבוי שכותרתו 'קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל' (Eisenkot & Siboni, 2019). המושג 'איום קיומי' אינו מופיע בחלק העוסק בהצגה ובניתוח של האיומים. במקום זאת, המחברים מדגישים את הסיכון הגבוה הנשקף מאיומים מבית – האיום על הסולידריות הישראלית כמרכיב של חוסן לאומי. גישתם כלפי איומים חיצוניים מתאפיינת באיפוק מובהק וביצירת זיקה בין השימוש בכוח צבאי למטרות מדיניות לבין אחריותו של הדרג המדיני. הם מגלים הבנה מעמיקה בדבר מגבלות הכוח הצבאי והצורך לגבש תפיסה רחבה ומקיפה יותר של ביטחון לאומי, המשלבת מאמצים כלל-מדינתיים, אשר השימוש בכוח צבאי הוא רק אחד מהם. כל אלו הופכים את הדרג הצבאי לשחקן מכיל ומרסן, ובמקרים

למצות כל אפשרות מדינית וכלכלית שנוטרה, באמצעות שכנוע וגיוס הממשל האמריקאי להחמרת הסנקציות על איראן, לצד שכנוע המדינות השותפות להסכם הגרעין. ישראל שוכנת בסביבה עתירת אלימות, איומים וחוסר יציבות, שבה שחקנים רבים המתנגדים לעצם קיומה וקוראים להשמדתה. הצבא נותר מוסד מרכזי וחשוב בישראל. מודל גיוס החובה בישראל, השואף לשמר את צה"ל כ"צבא העם", ומקומו הבולט של הצבא באתוס הישראלי ובחיי המדינה והאומה באים לידי ביטוי במיליטריזם תרבותי הבולט באופן משמעותי יחסית למערב. עם זאת, נראה כי ההתנהלות המרוסנת של הדרג המדיני והצבאי, כמו גם עמדות הציבור היהודי בישראל, מעידות על רמת מיליטריזם פוליטי נמוכה בהרבה מזו שהניחו אנשי מדעי החברה וחוקרים אחרים במהלך השנים.

### הממצאים מצביעים על פער של ממש בין המישור הרטורי, שמאופיין לעיתים בביטויים של מיליטריזם, לבין ריסון השימוש בכוח צבאי לשם פתרון בעיות מדיניות, עד כדי הסתייגות והימנעות משימוש בכוח צבאי למטרות אלה.

מבחינת הפיקוח האזרחי, המציאות אינה פחות דיאלקטית. אומנם הפיקוח האזרחי הפורמלי (האנכי) מתממש דרך ציות וכפיפות של הצבא לדרג המדיני (אם כי למעשה, ברוב המקרים ההנחיות המדיניות תואמות במידה רבה את המלצות הצבא, ונדיר למצוא דוגמאות שבהן הדרג המדיני החליט לפעול נגד המלצות הדרג הצבאי). אולם הפיקוח האזרחי הרוחבי, שמהותו פיקוח על ההשפעה הרעיונית, האינטלקטואלית והמושגית שיש לצבא ולצבאיות על אסטרטגיית הביטחון הלאומי, אינו קיים כמעט. הצבא היה נותר סמכות אפיסטמית בכל הנוגע לסוגיות ביטחוניות, ובמידה רבה מאוד בנוגע לסוגיות של ביטחון לאומי. נראה כי הסיבה לכך, לפחות באופן חלקי, היא העצמאות המלאה שיש לצה"ל בנושאים צבאיים, לרבות אופן הפעלת הכוח הצבאי ואדישות הדרג המדיני והציבור לנושאים אלה, שכן כולם מרוצים מאופן מימושו של הפיקוח האזרחי האנכי.

ד"ר קובי מיכאל הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב העת עדן אסטרטגי.

ד"ר לימור רגב, לשעבר מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי, חוקרת אורחת במכון לאונרד דייוויס באוניברסיטה העברית בירושלים, מתמחה בגישור וביישוב סכסוכים בינלאומיים ובמשמעותן של סוגיות טריטוריאליזם במשא ומתן.

מסוימים הוא אף מגביל את הדרג המדיני כאשר זה מבקש להגיב במתקפה צבאית משמעותית בתגובה לאיום שלדעתו הוא חמור או לחציית קו אדום. כך למשל אמר איזנקוט: "קרה לי בזמן שכיחתי כרמטכ"ל, ויותר מפעם אחת, שגורם מדיני קרא לי ואמר: צריך לצאת למלחמה פה, למלחמה שם, וזה ירד מהפרק" (פישמן, 2019). מנגד, למרות נטיית הדרג המדיני להחמיר בהצגת האיומים החיצוניים על ישראל וחרף הצהרות על נכונות ואף מוכנות לתגובה צבאית קשה (במיוחד נגד חמאס), הדרג המדיני מקבל את גישת הצבא ואת המלצותיו לנקוט גישה מכילה ותגובה צבאית מדודה, בשל הבנתו את מגבלות הכוח הצבאי ואת הרלוונטיות שלו לפתרון הבעיה.

הממצאים מצביעים על פער של ממש בין המישור הרטורי, שמאופיין לעיתים בביטויים של מיליטריזם, לבין ריסון השימוש בכוח צבאי לשם פתרון בעיות מדיניות, עד כדי הסתייגות והימנעות משימוש בכוח צבאי למטרות אלה. כתוצאה מכך פועלים הדרג הצבאי והדרג המדיני בתיאום מלא ולרוב הרמוני למזעור פוטנציאל האיום, באמצעות שימור הרתעה אפקטיבית כלפי מחוללי האיומים; לנטרול/סיכול איומים הנתפסים כחצי גבול (בעיקר בהקשר האיראני, אך הדבר תקף גם למנהרות הטרור של חזבאללה); לגיבוש קואליציה אזורית; לגיוס גיבוי אמריקאי למהלך צבאי נגד איראן, אם ידרש, ולגיטימציה בינלאומית למהלכים צבאיים משמעותיים יותר נגד חמאס וחזבאללה, במקרים שנחצה קו אדום. בעקבות זאת, המדיניות הישראלית כלפי האיומים החיצוניים העיקריים מתגלה כמדיניות אחראית, מרוסנת ומכילה, עם הבדלים בולטים באשר לגישות התקפיות ומניעיות כלפי האיום האיראני, וגישה תגובתית כלפי איומים מצד חמאס וחזבאללה. אולם למרות ההבדלים, ישראל נזהרת מהידרדרות למלחמה כוללת ומפעילה את כוחה הצבאי בצורה מדודה, ממוקדת ואחראית.

הדרג המדיני והדרג הצבאי וכן הציבור הישראלי אינם מאמינים באפשרות להגיע ליותר מאשר הסכם מוגבל עם חמאס או חזבאללה, ולכן ישראל בוחרת בתגובה צבאית ולעיתים באופן אינטנסיבי (לדוגמה, מלחמת לבנון השנייה ושלוש הסבבים נגד חמאס ברצועת עזה) בכל פעם שחמאס או חזבאללה חוצים את הקווים האדומים שהגדירה, ומפעילה נגדם כוח צבאי כפעולת תגמול או כדי לשמור על ההרתעה. ההתנהלות הצבאית, המגובה בהחלטות ובמדיניות של הדרג המדיני, חורגת מעיקרון זה כשהדברים נוגעים להתבססות הצבאית של איראן בסוריה, ולאחרונה גם בעיראק. בנוגע לאיום הגרעין מאיראן, ישראל מתכוונת למבצע צבאי עצמאי במקרה שיכלול כל הקיצין. אולם בשלב זה היא מעדיפה

מיכאל ק' ואבן, ש' (2016). עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל. **צבא ואסטרטגיה** כרך 8 גיליון 1, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

מיכאל, ק', אלרן, מ' וסיבובי, ג' (2016). מבוא. בתוך מ' אלרן, ג' סיבובי וק' מיכאל (עורכים), **"אסטרטגית צה"ל" בראי הביטחון הלאומי** (עמ' 11–22). המכון למחקרי ביטחון לאומי.

סיבובי, ג' ובזק, י' (2019). התמרון היבשתי הרב-זרועי לנוכח אתגרי העתיד. **מערכות** 484, עמ' 30–37.

פישמן, א' (2019, 27 בספטמבר). איזנקוט בכל החזיתות. **ידיעות אחרונות**.

פרי, י' (1996). האומנם החברה הישראלית מיליטריסטית? **זמנים** 56, עמ' 94–112.

שבתאי, ש' (2012). תפיסת המערכה שבין המלחמות. **מערכות** 445, עמ' 24–27.

שטיינמץ, מ' (2016, 17 בפברואר). איזנקוט: "לא רוצה שחייל ירוקן מחסנית על נערה בת 13 עם מספריים". **וואלה!News**, <https://www.walla.co.il/item/2935894>

שלח, ע' (2015). **האומץ לנצח: מדיניות ביטחון לישראל**. משכל, ידיעות ספרים.

תמרי, ד' (2014). תפיסת הביטחון של ישראל – הגדרות ומאפיינים. בתוך: א' מינץ וש' שי (עורכים), **עיונים בתפיסת הביטחון של ישראל**. פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון במכון למדיניות ואסטרטגיה, <https://bit.ly/35dokrj>

תמרי ד' וכליפי, מ' (2009). תפיסת ההפעלה של צה"ל. **מערכות** 423, עמ' 26–41.

Abulof, U. (2019) Free or fearful? Zionism's responses to Jewish Insecurity. In S. A. Cohen & A. Klieman (Eds.), *Routledge handbook on Israel security* (pp. 13–24). Routledge. <https://bit.ly/2ZqjFRj>

Barak, O., Sheniak, A., & Shapira, A. (2020). The shift to defence in Israel's hybrid military strategy. *Journal of Strategic Studies*, 43. <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1770090>

Bar-Tal, D. (1998). Opinion shift in Israel: Long-term patterns and the effects of security events. In D. Bar-Tal, D. Jacobson, & A. Klieman (Eds.), *Security concerns: Insights from the Israeli experience* (pp. 267–286). Jai Press.

Bar-Tal, D. (2001). Why does fear override hope in societies engulfed by intractable conflict, as it does in the Israeli society? *Political Psychology*, 22, 601–627.

Bar-Tal, D. (2007). Sociopsychological foundations of intractable conflicts. *American Behavioral Scientist*, 50, 1430–1453.

Bar-Tal, D., & Antebi, D. (1992). Siege mentality in Israel. *International Journal of Intercultural Relations*, 16(3), 251–275 <https://bit.ly/32jrepM>

Ben-Eliezer, U. (2012). *Old conflict, new war: Israel's politics toward the Palestinians*. Palgrave Macmillan.

Berman L. (2016, August 30). Bibi the strategist. *Commentary*. <https://www.commentarymagazine.com/articles/lazarberman/bibi-the-strategist/>

Dekel, U., Orion, A., Ben Haim, A., & Magen, Z. (2018). The potential for a war on the northern front that none of the parties want: Insights from a war game. *INSS Insight*, 1049. <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/05/No.-1049.pdf>

אלוף-משנה (מיל') דודי קמחי, לשעבר ראש מחלקת תורת לחימה בצה"ל, הוא יועץ בכיר לצה"ל בנושא פיקוד ושליטה ודוקטורנט באוניברסיטת חיפה, החוקר את ההתנגדות המוסדית ללמידה בצה"ל.

## מקורות

אבולוף, א' (2006). על פי תהום – הספקות הגדולים שמטרידים את העמים הקטנים. **תכלת** 25, <http://tchelet.org.il/article.php?id=324>

אבן ש' ומיכאל, ק' (2016). השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – לאן? בתוך מ' אלרן, ג' סיבובי וק' מיכאל (עורכים), **"אסטרטגית צה"ל" בראי הביטחון הלאומי** (עמ' 73–80) המכון למחקרי ביטחון לאומי.

אבשטיין, א' ואבירד, מ' (2019). צבא ההגנה, בין זהות לאתוס. **בין הקטבים** 22–23, מרכז דדו, <https://bit.ly/3bBW7LX>

אורטל, ע' (2009). "עופרת יצוקה" – לקחים על תפיסת ההפעלה. **מערכות** 425, עמ' 22–29.

אייכנר, א' וזיתון, י' (2018, 10 ביוני). עימות בקבינט: איזנקוט בעד הקלות לעזה, ליברמן מתנגד. **Ynet**, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5283809,00.html>

אסטרטגית צה"ל (2015). **אתר צה"ל**, <https://bit.ly/3lYxkGP>

בן-אליעזר, א' (2019). **מלחמה במקום שלום: מאה שנות לאומיות ומיליטריזם בישראל**. מודן הוצאה לאור.

בן-מנחם, י' (2019). בדרך לנורמליזציה גלויה עם ישראל. **המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה**, <https://bit.ly/2Z4JXGt>

בר-טל, ד' (2019). מהות חוסר הביטחון בישראל, בתוך ע' קינן וע' הרבון (עורכות), **הביטחון כסוגיה אזרחית – התרופפות הביטחון האזרחי-פוליטי-תרבותי בישראל** (עמ' 75–99). פרדס הוצאה לאור.

בר-טל, ד', מגל ט' והלפרין ע' (2010). הפרדוקס של תפיסת הביטחון בישראל: הסבר פסיכולוגי-חברתי. פוליטיקה 20, עמ' 123–148. ברון, א' (2008). לאן נעלם התמרון? **מערכות** 420–421, עמ' 4–15, <http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/6/112316.pdf>

ברק, א' ושפר, ג' (2010). הדמוקרטיה הישראלית לנוכח איומים קיומיים: בחינה משווה. פוליטיקה 20, עמ' 77–96.

גביון, ר' (2006). **תנאים לשגשוגה של מדינת ישראל**. מוסד שמואל נאמן, <https://www.neaman.org.il/Files/6-225.pdf>

גור, ח' (עורכת) (2005). **מיליטריזם בחינוך**. בבל.

גרינברג, ל' (2008). דמוקרטיה כובשת: התפקיד הפוליטי של הצבא במשטר הדואלי של ישראל. **סוציולוגיה ישראלית – כתב עת לחקר החברה בישראל** גיליון ט מס' 2, עמ' 297–323, <http://www3.tau.ac.il/israsoc/index.php/issues/57-vol-9-no-2>

דוסטרי, ע' (2019, 4 ביולי). בשבחי "הצבא הקטלני". **הארץ**, <https://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.7437178>

הירשברג, ג' (2014). דיבורים על פי תהום. **אלכסון** 10, <https://bit.ly/2RoRWYc>

ידלון, ע' (2018). סיכום הכנס [סרטון, החל מדקה 0:41]. הכנס הבינלאומי השנתי ה-11, המכון למחקרי ביטחון לאומי, <https://www.inss.org.il/event/11th-annual-international-conference/>

ישראל, צ' ופינס, ר' (2020). **מדד הביטחון הלאומי: מגמות בדעת הקהל בישראל** מזכר 200. המכון למחקרי ביטחון לאומי.

לוי, י' (2003). **צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרי בישראל**. (עורך: רמי טל) ידיעות אחרונות, ספרי חמד.

מדד הקול הישראלי (2018–2020). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- Del Sarto, R. (2017). *Israel under siege: The politics of insecurity and the rise of the Israeli neo-revisionist right*. Georgetown University Press.
- Derouen, K., & Sprecher, C. (2006). Arab behaviour towards Israel: Strategic avoidance or exploiting opportunities? *British Journal of Political Science*, 36(3), 549-560.
- Eisenkot, G. (2010). A changed threat? The response on the northern arena. *Military and Strategic Affairs*, 2(1), 29-40.
- Eisenkot, G., & Siboni, G. (2019). *Guidelines for Israel's national security strategy*. Policy Focus, 160. Washington Institute for Near East Policy. <https://bit.ly/35eFdBW>
- Fordham, B. O. (2005). Strategic conflict avoidance and the diversionary use of force. *Journal of Politics*, 67(1), 132-153.
- Heller, M. A. (2016). Regional transformation in the Middle East 2015. In S. Brom & A. Kurz (Eds.), *Strategic Survey for Israel 2015-2016* (pp. 17-30). Institute for National Security Studies.
- Kimmerling, B. (1993). Patterns of militarism in Israel. *European Journal of Sociology*, 34(2), 196-223.
- Kuehn, D. & Levy, Y. (2020). Militarization: The missing link between security threats and civilian control. In D. Kuehn & Y. Levy (Eds.), *Mobilizing force: Linking security threats, militarization, and civilian control*. Lynne Rienner Publishers, forthcoming.
- Luckham, A. R. (1971). A comparative typology of civil-military relations. *Government and Opposition*, 6(1), 5-35.
- Manners, I. (2002). European [security] Union: From existential threat to ontological security. Copenhagen Peace Research Institute. <https://bit.ly/32nbWAj>
- Michael, K. (2009). Who really dictates what an existential threat is? The Israeli experience. *Journal of Strategic Studies*, 32(5), 687-713.
- Michael, K., & Guzansky, Y. (2017). *The Arab world on the road to state failure*. Institute for National Security Studies.
- Ram, U. (2008). Why secularism fails? Secular nationalism and religious revivalism in Israel. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 21, 57-73. <https://doi.org/10.1007/s10767-008-9039-3>
- Shaw, M. (1991). *Post-military society: militarism, demilitarization and war at the end of the twentieth century*. Temple University Press, p. 12.
- Siniver, A. (2012). Israeli identities and the politics of threat: A constructivist interpretation. *Ethnopolitics*, 11 (1), 24-42, <https://bit.ly/2Ukfqq>
- Tira, R. (2007). *The limitations of standoff firepower-based operations: On standoff warfare, maneuver, and decision*. Institute for National Security Studies, Memorandum no. 89. <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2017/02/FILE1188302040-1.pdf>
- Tzur, G. (2016). "Land ahead"—Formulating a ground maneuver concept. *Dado Center Journal* 6. <https://www.idf.il/media/11155/tzur.pdf>
- Vagts, A. (1937). *A history of militarism: Civilian and military*. The Free Press.
- Winter, O., Michael, K., & Shiloah, A. (2020). Introduction. In O. Winter (Ed.), *Existential threat scenarios to the State of Israel* (pp. 13-26). Tel Aviv: Institute for National Security Studies, Memorandum no. 203. [https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203\\_e-4.pdf](https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203_e-4.pdf)
- Ya'alon, M., & Friedman, L. (2018). Israel and the pragmatic Sunni camp: A historic opportunity. *Strategic Assessment*, 21(2), 9-27. [https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/07/adkan21.2ENG\\_4-11-29.pdf](https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/07/adkan21.2ENG_4-11-29.pdf)
- Yadlin, A. (2016). Five years back and five years forward: Israel's strategic environment in 2011-2015 and policy recommendations for 2016-2020. In S. Brom & A. Kurz (Eds.), *Strategic Survey for Israel 2015-2016* (pp. 157-172). Institute for National Security.
- Yadlin, A., & Guzansky, Y. (2012). Iran on the threshold. *Strategic Assessment*, 15(1), 7-14. <https://bit.ly/2F5t7R6>
- Yair, G. (2014). Israeli existential anxiety: Cultural trauma and the constitution of national character. *Social Identities*, 20(4-5), 346-362, <https://bit.ly/2PztBDt>
- Yogev, E., & Lindenstrauss, G. (Eds.). (2017). *The delegitimization phenomenon: Challenges and responses*. Institute for National Security Studies, Memorandum no. 169. <https://www.inss.org.il/publication/delegitimization-phenomenon-challenges-responses/>

## הערות

- 1 לדוגמה, הגיליון השני של כתב העת עיונים בביטחון לאומי מיולי 2001 הוקדש להרצאות שניתנו בסמינר משותף של המרכז לחקר הביטחון הלאומי של אוניברסיטת חיפה והמכללה לביטחון לאומי של צה"ל, תחת הכותרת "בין הכרעה לניצחון". ראו <https://bit.ly/3bHt6i6>.
- 2 שני האישים דיברו בכנס 'הפרויקט לניצחון ישראל' שנערך בכפר המכביה ב-8 בספטמבר 2019, בחסות פורום המזרח התיכון.



אגף התקשוב וההגנה בסב"ר משתמשים בבינה מלאכותית. צילום: אתר "במחנה".

# המחקר בקהילת המודיעין בעידן הבינה המלאכותית

שמואל אבן ודוד סימן טוב

קהילות מודיעין מהוות מטבען כר נרחב לשימוש בטכנולוגיות מידע חדשות. מאמר זה עוסק בשתי שאלות: כיצד עשויות טכנולוגיות מידע חדשות (בעיקר בינה מלאכותית) לתרום לקהילת המודיעין בתחום המחקר? מהם האתגרים העומדים בפני הטמעת בינה מלאכותית בתחום זה? שילוב בינה מלאכותית במחקר האסטרטגי עשוי להעניק למודיעין יכולת לסייע לקברניטים בהבנת המציאות, בזיהוי מוקדם של תפניות ובניהול סיכונים והזדמנויות. עם זאת, הדרך להשגת יכולת זו רצופה באתגרים, כמפורט במאמר.

**מילות מפתח:** מחקר מודיעין, הערכת המודיעין, התרעה למלחמה, הערכת מצב, קבלת החלטות, אסטרטגיה, בינה מלאכותית, למידת מכונה.

## מבוא

לגבי יישומי בינה מלאכותית במערכות ביטחון ומודיעין. קהילות מודיעין מטבען מהוות כר נרחב לשימוש בבינה מלאכותית, מאחר שעיקר פעילותן הוא איסוף מידע בהיקף נרחב ממגוון מקורות, עיבוד נתונים, מחקר הערכה וחיזוי באמצעות תרחישים. מאמר זה עוסק בטכנולוגיות המידע בעידן הבינה המלאכותית, בהקשר למחקר מודיעין בקהילות המודיעין ובדגש על מחקר אסטרטגי. במאמר ננסה לברר כיצד יכולות טכנולוגיות המידע ("הטכנולוגיה" או

בינה מלאכותית היא תוספת משמעותית לתחום הרחב של טכנולוגיות המידע. הגורמים שאפשרו את פריחת היישומים של טכנולוגיית הבינה המלאכותית הם עלייה ביכולות המחשוב, גידול בנפח המידע, אלגוריתמים טובים יותר וגידול בהשקעות (גרימלנד, 2018). יישומים המבוססים על בינה מלאכותית משתלבים יותר ויותר בחיי היום-יום, והשפעתם צפויה להתרחב ולהתגבר במגוון תחומי חיים (Russell & Manyika, 2020). כך גם

- יכולת תפיסת הסביבה שמחוץ למכונה (perceiving) – יכולתה של המכונה לקלוט, לנתח ולהגיב למידע אשר היא או מערכות המקושרות אליה אוספות מחוץ למחשב, כגון מערכת הקולטת ומנתחת נתוני דרך, דמויות בסביבה וכדומה.
- יכולת למידה (learning) – למשל, יכולתה של המערכת ללמוד מדוגמאות וליישם את הידע על מידע חדש.
- יכולת הפשטה (abstracting) – למשל יכולת לקחת ידע שהתגלה ברמה מסוימת וליישם אותו ברמה גבוהה יותר. יכולת זו מאפשרת יצירת משמעויות חדשות, והיא מחייבת יכולת של הבנת ההקשר (Contextual Ability).
- בהירות של הסיביות (reasoning) – למשל, באיזו מידה משתמש אנושי במכונה יכול להבין את הקשר בין המידע הגולמי למסקנות של המכונה. זוהי יכולת חשובה בתכנון ובקבלת החלטות.
- לפי דרפ"א, ניתן להבחין בשלושה גלים בהתפתחות הבינה המלאכותית:
  - הגל הראשון – יכולת מתוכנתת לעבד מידע. מומחים נוטלים ידע שיש להם בתחום מסוים, מאפיינים אותו בכללים שיכולים להתאים למחשב, וזה מעבד את הנתונים בהתאם לאלגוריתם שהם כתבו ומוציא פלט לפי דפוס מוגדר. דוגמאות לכך הן תוכנות לוגיסטיות, תוכנות למשחקי שחמט ותוכנות לחישובי מס. יכולת הבינה המלאכותית בשלב זה מתאפיינת בבהירות גבוהה של סיביות, במובן שהחוקר מבין את קשרי הסיבה-תוצאה הלוגיים שפועלים במכונה, ומהיכן לקחה או קיבלה כל נתון. עם זאת, בהירות זו מתוחמת לתהליך ספציפי וטרמיניסטי שמכתיב האדם באמצעות אלגוריתם ומידע שהוא מזין למכונה. ליכולות של שלב זה (המיושמת בעשורים האחרונים) יש ערך רב גם כיום. לדוגמה, במסגרת פרויקט של דרפ"א לחיזוק ההגנה בסייבר הצליחו מערכות מהגל הראשון לסייע בחשיפת חולשות בתחום הגנת הסייבר.
  - הגל השני – נמצא כיום במוקד השיח והעשייה בתחומים מסוימים של בינה מלאכותית. הוא מתבטא ביישומים של זיהוי קול, זיהוי פנים, מיון תמונות ועוד. למערכות הגל השני יכולות טובות מאוד בתפיסת הסביבה שמחוץ למחשב (באמצעות חיישנים וחיבור לביג דאטה).
  - מערכות אלה מאפיינות בלמידה סטטיסטית וכוללות גם שימוש ברשתות עצביות מלאכותיות המאפיינות למידה עמוקה (Deep Learning). באמצעות טכנולוגיה זו יודעת מערכת בינה מלאכותית לזהות תופעה על סמך מאפיינים שהיא למדה בעצמה מדוגמאות (למשל, מצילומי הדמיה של מחלה), ולא רק על לפי המאפיינים שהזין החוקר

"המכונה") לתרום למלאכת מחקר המודיעין ולגיבוש הערכת המודיעין, ומהם האתגרים ליישומה של בינה מלאכותית במחקר המודיעין.

## המושג בינה מלאכותית

- אין הגדרה מוסכמת אחת למושג בינה מלאכותית (Artificial Intelligence). בחלק זה בחרנו להתבסס בעיקר על טקסטים אמריקאיים רשמיים בתחום הביטחון הלאומי. לפי הגדרה המופיעה בקובץ הוראות החקיקה של הקונגרס האמריקאי בתחום ההגנה הלאומית לשנת 2019 (US Congress, 2019), בינה מלאכותית היא:
- כל מערכת מלאכותית המבצעת משימות בנסיבות משתנות ובלתי צפויות ללא פיקוח אנושי משמעותי, או שיכולה ללמוד מניסיון ולשפר את הביצועים, כאשר היא נחשפת לבסיסי נתונים.
  - מערכת מלאכותית שפותחה בתוכנת מחשב, בחומרה פיזית או בהקשר אחר, אשר פותרת משימות המצריכות יכולות דומות לאלה של בני אנוש (human-like) – הכרה, תכנון, למידה, תקשורת או פעולה פיזית.
  - מערכת מלאכותית המתוכננת לחשוב או להתנהג כמו בן אנוש, כולל ארכיטקטורות קוגניטיביות ורשתות עצביות (Neural Networks).
  - מערך שיטות, לרבות למידת מכונה (Machine Learning), המיועדות לבצע משימות קוגניטיביות.
  - מערכת מלאכותית המיועדת לפעול באופן רצינוני, לרבות סוכן תוכנה אינטליגנטי או רובוט אשר משיג יעדים באמצעות שימוש בתפיסה, תכנון, הנמקה, למידה, תקשורת, קבלת החלטות וביצוע.
- הגדרות אלו מבוססות בחלקן על דמיון בין דרך פעולתה של מערכת בינה מלאכותית והתפוקות שלה לבין אופן החשיבה של בני אנוש. ההישג הנדרש מהמכונה ייבחן במאמר בעיקר לפי מידת יכולתה ה"תבונית" להועיל לבני אנוש לשם השגת מטרותיהם, ובמקרה זה סיוע לגופי המחקר בקהילת המודיעין. זאת תוך ניצול יתרון היחסי של מכונות המסוגלות לפעול במשימות ספציפיות, ברמת דיוק, במהירות, בהיקף ובמורכבות גבוהים בהרבה מיכולתו של המוח האנושי.
- לצורך תיאור קצר של מאפייני הבינה מלאכותית ומהותה נסתייע במאמר "בינה מלאכותית מנקודת המבט של דרפ"א" (סוכנות במשרד ההגנה האמריקאי העוסקת בפיתוחים טכנולוגיים מתקדמים) מאת ד"ר ג'ון לאנצ'ברי, מנהל משרד חדשנות המידע בדרפ"א (Launchbury, 2017).
- במאמר מוצגים ארבעה מאפיינים של יכולות בינה מלאכותית:

ייבנה סביב מודלים קונטקסטואליים (Contextual Models), שיאפשרו בין היתר לבנות מערכות שידועות ללמוד מכמות מצומצמת של דוגמאות, לספק הסברים לתוצאות וליצור משמעויות חדשות מנתונים (יכולת הפשטה).

לסיכום עניין זה – הגל הראשון בתחום הבינה המלאכותית עדיין רלוונטי, הגל השני מקנה יכולות גבוהות בתחומים מסוימים והגל השלישי מבטא את הציפיות להתקדמות בעשור הקרוב. הוא בוודאי לא יהיה הגל האחרון.

למכונה. בדרפ"א משתמשים, בין היתר, בטכנולוגיית הגל השני כדי לנתח התפשטות של מתקפות סייבר, וכן לשימוש בכלים אוטונומיים. על אף כל היתרונות הללו מערכות הגל השני עוסקות בתחומים ספציפיים, ויש להן יכולת מזערית להציג סיבתיים.<sup>1</sup> מגבלה נוספת היא שמערכות הגל השני זקוקות לכמות אדירה של נתונים ללמידה,<sup>2</sup> והן אינן חסינות מטעויות.

הגל השלישי – נמצא עדיין בראשיתו ובשלבי מחקר ופיתוח. הוא אמור לצמצם מגבלות של הגלים הקודמים וליצור יכולות נוספות. בדרפ"א סבורים שהגל השלישי

### לוח 1: מאפייני טכנולוגיות הבינה המלאכותית

| בהירות<br>סיבתית   | יכולת<br>הפשטה | יכולת<br>למידה | תפיסת הסביבה<br>מחוץ למחשב | תיאור מצב                                  |                                               |
|--------------------|----------------|----------------|----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Reasoning          | Abstracting    | Learning       | Perceiving                 |                                            |                                               |
| גבוהה              | לא קיימת       | לא קיימת       | נמוכה                      | מיושם בעשורים האחרונים, עדיין מתקדם        | <b>הגל הראשון:</b> עיבוד לוגי של מידע         |
| נמוכה <sup>3</sup> | נמוכה          | גבוהה          | גבוהה                      | מיושם, מתרחב, אפקטיבי מאוד בתחומים מסוימים | <b>הגל השני:</b> למידה סטטיסטית, רשתות עצביות |
| גבוהה              | בינונית        | גבוהה          | גבוהה                      | במחקר ופיתוח                               | <b>הגל השלישי:</b> התאמה קונטקסטואלית         |

קהילת המודיעין האמריקאית מטמיעה ומקדמת טכנולוגיות בינה מלאכותית – סוכנות ה־CIA לבדה מפתחת כ־140 פרויקטים שממנפים טכנולוגיות בינה מלאכותית כדי לייעל ביצוע משימות מודיעיניות דוגמת פענוח תמונות, ניתוח ותחזיות. משרד ההגנה האמריקאי פועל להקמת מטה בשם 'המרכז המשולב לאינטליגנציה מלאכותית', שיתאם את המאמצים לפיתוח ולהעברת טכנולוגיות בינה מלאכותית לשימוש מבצעי (CRS, 2019).

להלן נציג מספר תרומות אפשריות למחקר ולהערכת מודיעין של שלושת גלי הבינה המלאכותית, בשילוב עם טכנולוגיות מידע מוכרות אחרות כגון טכנולוגיות של ניהול נתוני עתק (Big Data), מיזוג מידע (Data Merging), היתוך מידע (Data Fusion) ועוד. נציין שחלק מהיכולות הללו עדיין אינן נמצאות בהישג יד ברמה מספקת למגוון השימושים הבאים.

#### תרומות אפשריות של הטכנולוגיה למלאכת המחקר השוטפת

- סיוע בעיבוד ובמיצוי נתוני עתק – עידן המידע מספק לחוקרים יותר מידע גולמי ממגוון מקורות, אך זרם המידע גובר ונצבר במהירות ובהיקפים גבוהים מהיכולת שלהם להבין את המידע באמצעים הקיימים

### טכנולוגיות המידע בעידן הבינה המלאכותית – תרומות אפשריות למחקר בקהילת המודיעין

באוקטובר 2015, בראיון שנתן בתחילת תפקידו, ציין סגן ראש ה־CIA לחדשנות דיגיטלית (Deputy Director of the CIA for Digital Innovation) אנדרו הולמן (Andrew Hallman) מספר אתגרים בתחום. בראייתו, האתגר העיקרי היה "הפיכת ההיקפים העצומים של המודיעין הדיגיטלי, שהסוכנות מקבלת מרחבי העולם, לתמונה דיגיטלית, דינמית ואמינה של העתיד". הולמן הוסיף ש"מודיעין בהקשר זה הופך כמעט לכוח־על" (Tucker, 2015). ביוני 2019 ציין הולמן כי בינה מלאכותית עשויה לסייע לאנשי מודיעין באמצעות שיפור יכולתם להתמקד בפעילויות בעלות הערך הגבוה ביותר, החל מאוטומציה של משימות שגרתיות וכלה בניצול מהיר של נתונים, זיהוי תבניות וניתוח מכון חיזוי (Hallman, 2019).

בראייתו של הולמן, האתגר העיקרי היה "הפיכת ההיקפים העצומים של המודיעין הדיגיטלי, שהסוכנות מקבלת מרחבי העולם, לתמונה דיגיטלית, דינמית ואמינה של העתיד". הולמן הוסיף ש"מודיעין בהקשר זה הופך כמעט לכוח־על"

יתר של בני אנוש על מידע ראשוני), הטיה הנובעת מחשיבה קבוצתית, שימוש במידע חלקי, העצמת חשיבותו של מידע התומך בעמדת החוקרים ועוד (הויר, 2005). בכל המקרים הללו הטכנולוגיה עשויה לספק נתונים והערכות שאינן מושפעות מהטיות האופייניות לגורם האנושי (אלא אם הוא התערב באופן מגמתי בבחירת הנתונים שהוזנו למכונה), ובכך להוות בקרה על הערכות של בני אנוש. יצוין שדווקא טכנולוגיה של הגל השני עשויה לאתגר את הלוגיקה של החוקרים, משום שהיא מתבססת על הסקה סטטיסטית. לדוגמה, בעוד החוקרים מעריכים אם תהיה התפרצות חברתית במדינה מסוימת על פי הרציונל שבדבר, המכונה בוחנת אם הנתונים מראים על חריגה ביחס לנורמה ועל הדמיון לאירועי התפרצות בעבר, ללא קשר לרציונל.

- שיפור ברציפות עבודת המודיעין – מערכות דיגיטליות יכולות לתפקד באופן מלא ורציף גם בלילות ובימי מנוחה, שבהם החוקרים האנושיים אינם זמינים, למעט תורנים שיכולותיהם נמוכות בסדר גודל מיכולת הארגון בשגרה.
- סיוע בניהול דסק המחקר – חוקרים בכלל ותורנים בפרט עשויים למצוא ערך בשימוש בעוזר/ת דיגיטלי/ת (דוגמת "סירי" ו"אלקסה") לצורך ניהול דסק המחקר.

### הטכנולוגיה עשויה לסייע להציג במהירות ובאופן אינטגרטיבי, שוטף, מלא ורציף את תמונת המודיעין ואת הערכת המודיעין, שכוללת גם משמעויות ותחזיות.

#### תרומות אפשריות של הטכנולוגיה לגיבוש תוצרי המחקר במודיעין

- גיבוש תמונת המודיעין והערכת המודיעין – הטכנולוגיה עשויה לסייע להציג במהירות ובאופן אינטגרטיבי, שוטף, מלא ורציף את תמונת המודיעין ואת הערכת המודיעין, שכוללת גם משמעויות ותחזיות. ליתרון זה משמעות רבה נוכח התהליך הארוך והממושך שנדרש כיום להפקת הערכת מודיעין אסטרטגית כוללת (כגון הערכת מודיעין לאומית) – מה שמגביל את מספר ההערכות הללו, בעוד הקברניטים מבקשים לייעל את תהליך קבלת ההחלטות. כמו כן, ניתן יהיה להפיק דוחות על שינויים בתמונת המודיעין בחתכים וברבדים שונים. הטכנולוגיה כבר מאפשרת הצגת היערכות של כוחות על גבי מפות. מערכות טכנולוגיות עשויות להצביע בפני חוקרים ויחידות איסוף על מקומות שבהם קיימים פערי מידע או עדכניות, על מנת שישלימו את תמונת

ולשלב אותו בתמונת המודיעין (Cruikshank, 2020). לדוגמה: צבא ארצות הברית מפעיל מעל 11 אלף מל"טים, שכל אחד מהם מצלם מדי יום תמונות שנפח המידע שלהן עולה על זה של צילום שלוש עונות של ליגת הפוטבול הלאומית באיכות גבוהה, אולם למשרד ההגנה אין עדיין כוח אדם מספיק או מערכת מתאימה למיצוי נפח המידע הזה (CRS, 2019). לבינה מלאכותית, בשילוב עם טכנולוגיות לניהול נתוני עתק, ישיכולת לסייע לחוקרים ולאנשי איסוף להתמודד עם היקפי מידע גדולים ממאגרי מידע מבוזרים באמצעות עיבוד, פענוח ומיון מידע לפי סדר עדיפויות. טכנולוגיה זו יכולה להועיל במיוחד אם יתקיים חיבור בין מערכת הנתונים המצויה במחשבו של החוקר לאלה של חוקרים אחרים ושל גורמי האיסוף, ולמאגרים אחרים – לרבות זרם מידע מצילומי מל"טים, לוויינים, אתרי חדשות, רשתות חברתיות, מכוני מחקר ועוד.

- שיפור בנגישות המידע המקורי לחוקרים – הטכנולוגיה עשויה לסייע בתרגום שפה, כך שהחוקרים יוכלו לקבל במישרין מידע מקורי בשפות שונות, ותפחת תלותם בתהליכי האיסוף והעיבוד הנעשים אצל גורמי האיסוף (Recorded Future, 2019). כיום יכולת התרגום של מכונה עדיין אינה בשלה ברמה מספקת.
- סיוע באימות מידע ובזיהוי הונאה – באמצעות יכולת לבדוק אם מדובר במידע אותנטי או ערוך, בדיקת מהימנות מקורות המידע שעליהם נסמך הטקסט (בדיקת ההיסטוריה המתועדת שלהם במחשב בנושא דיווח מידע לא מדויק) והצלבת המידע שהתקבל עם מידע ממקורות אחרים.
- זיהוי פרטים, מתאמים, דפוסים, תבניות ואנומליות – ניתן לצפות שתהא יכולת זיהוי מהירה של אירועים ודפוסים התנהגות אצל היריב, למשל באמצעות למידה ומעקב אחר תופעות שניתן לזהותן בצילומי אוויר ובתקשורת. כך עשויה הטכנולוגיה לסייע למחקר לגבש תמונת מודיעין עשירה ומנומקת יותר, ואף להתריע מפני פעילות חריגה.
- סיוע במיזוג ובהיתוך מידע – בינה מלאכותית תשפר תהליכים אלה. למשל, לתמונת המודיעין ימוזגו נתונים על תקיפות כוחותינו, המערכת תציג את שיעור סדר הכוחות המושמד בצד האויב ואת יכולותיו הנתורות (בוחבוט, 2020).
- צמצום הטיות אנוש – הטכנולוגיה עשויה לאפשר צמצום טעויות והטיות קוגניטיביות המושרשות באופן טבעי בקרב אנשי המודיעין – סוגיה שעומה מתמודדת קהילת המודיעין באופן מתמיד (CRS, 2019). מדובר למשל בהטיית העיגון (התבססות

כלכלית, מחסור במשאבים ותגובות לאסון טבע (Tucker, 2015).

– התרעה מפני מתקפת טרור ואינתיפאדה – המכונה עשויה ללמוד מפעילות רשתית על סימנים חריגים המעידים על הכנות לפעילות אלימה וטרור ואף לתת במהירות חייו על תחילת התפרצות גל של אלימות וטרור, כמו האינתיפאדה השנייה. היא יכולה גם לזהות קשרים בין חשודים, וביניהם לבין אנשים שלא היו עד כה חשודים (אייכנר, 2017).

– חשיפה של הונאה אסטרטגית או התקפה תודעתית – כדוגמת המהלך שקהילת המודיעין האמריקאית מייחסת לרוסיה בבחירות לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2016. עם זאת, בינה מלאכותית מעצימה גם את יכולת האויב להתחזות ולתקוף באמצעות מידע כוזב (Fake News) ו"דיפ פייק" (Deep Fake). היכולת הטכנולוגית הזו הודגמה בסרטון המראה כיצד שחקן מתחזה לנשיא ארצות הברית לשעבר ברק אובמה, באמצעות תוכנות לעיבוד תמונה ועיבוד קול (Vincent, 2018).

• סיוע בזיהוי הזדמנויות ביטחוניות – הטכנולוגיה עשויה לסייע בניתוח קשת רחבה יותר של אפשרויות פעולה ולהציע החלטות בלתי צפויות שנראות לכאורה לא רציונליות, אשר יפתיעו את היריב ויקנו יתרון לכוחותינו (CRS, 2019).

• סיוע בחיזוי באמצעות תרחישים וסימולציות – ניתן לצפות לשיפור ניכר ביכולת להציג תרחישים וסימולציות, ואולי אף להצגת אומדנים לסבירותם של תרחישים. התרחישים יאפשרו להציג אילו מהלכים יהיו מיטביים בראיית היריב, על פי הנחות המבוססות על דפוסי התנהגות המוכרים והפחות מוכרים. הטכנולוגיה תתרום להצגת תרחישים המשלבים בין המודיעין על האויב וההתנהלות של כוחותינו. בכך עשויים מנהיגים לקבל במהירות הערכות מודיעין והערכות מצב איכותיות יותר, ואף תרחישים רלוונטיים יותר של מלחמות ותוצאותיהן, טרם קבלת החלטות. מנקודת מבט זו עשויות מערכות טכנולוגיות לצמצם מקרים של חישוב מוטעה (מיסקלקולציה) ולהוות גורם מרסן מפני יציאה למלחמה או המשכה. מנגד אין להוציא מכלל אפשרות שיהיו גם מקרים הפוכים, שבהם מנהיגים יתייחסו למערכות כאלה כאל כדורי בדולח ויתפתו לפתוח במהלך צבאי על סמך סימולציה אופטימית, או שיתרחשו מקרים שבהם מהירות התגובה של מערכות בינה מלאכותית תתרום להסלמה (ראו בהמשך – סיכון לאובדן שליטה והסלמה).

המודיעין. מערכות כאלה עשויות לשלב באופן שוטף בין תמונת מודיעין אויב ("הצד האדום") לבין תמונת כוחותינו ("הצד הכחול"), מה שיתרום לתמונת מצב דינמית.

### המכונה עשויה ללמוד מפעילות רשתית על סימנים חריגים המעידים על הכנות לפעילות אלימה וטרור ואף לתת במהירות חייו על תחילת התפרצות גל של אלימות וטרור, כמו האינתיפאדה השנייה.

• סיוע במתן מודיעין וייצוג דיגיטלי של המודיעין בפני הצרכנים – הצרכנים עשויים לזכות לאספקה מהירה ורציפה של תוצרי מודיעין דיגיטליים, לרבות הערכות מודיעין דינמיות והצגת המודיעין באמצעים ויזואליים מתקדמים, בכל עת ובהתאם לצורכיהם.

• סיוע במתן התרעה על תפניות אסטרטגיות – המבחנים החשובים של חוקרי המודיעין בתחום ההערכה האסטרטגית הם זיהוי תפניות אסטרטגיות והתרעה עליהן מבעוד מועד, וכן סיוע בגיבוש החלטות אסטרטגיות ובניהול הסיכונים וההזדמנויות (אבן, 2017). מכונות עשויות לסייע לחוקרים במתן התרעות אסטרטגיות באמצעות "למידה", זיהוי אנומליות ושינויים של דפוסי התנהגות של אוכלוסיות, מנהיגים וארגונים. להלן דוגמאות:

– התרעה מפני מלחמה יזומה או פעולת איבה אחרת ביוזמת האויב – המכונה תזהה אנומליות שעשויות להעיד על פעילות חריגה אצל האויב, ותסייע להבין את משמעותה. היא תציג את תמונת הסימנים חריגים, את הקשרים ביניהם ומופעים קודמים שלהם.

– התרעה מפני ערעור יציבות פנימית ומשברים חברתיים – הטכנולוגיה תאפשר זיהוי מוקדם של עלייה באי-שקט חברתי במדינות שונות או בקבוצות אוכלוסיות. מדובר באחד הסימנים המעידים על עלייה בסיכון ליציבות משטרים, כפי שהיה באירועי 'האביב הערבי' (McKendrick, 2019). סגן ראש ה-CIA לחדשנות הדיגיטלית אנדרו הולמן אמר שסוכנות IARPA Intelligence Advanced Activity (Research Projects), הכפופה לראש קהילת המודיעין האמריקאי, הקימה בשנת 2011 תוכנית לפיתוח ניתוח אוטומטי רציף של נתונים זמינים לציבור, כדי לגלות או לחזות אירועים חברתיים משמעותיים כמו משברים פוליטיים, משברים הומניטריים, אלימות המונית, מהומות, הגירות המוניות, התפרצויות מחלות, חוסר יציבות

## אתגרים העומדים בפני הטמעת בינה מלאכותית בתחום המחקר

על אף היתרונות הרבים שניתן למצוא בטכנולוגיה, חשוב לציין גם את הקשיים, הסיכונים והצרכים הנדרשים ליישום מיטבי של בינה מלאכותית במחקר. כל אלה מהווים אתגרים טכנולוגיים, תרבותיים וארגוניים, כמוצג להלן:

### קשיים העומדים בפני יישום בינה מלאכותית במחקר

- קושי של מכונות "להבין" שפה אנושית מורכבת – כדי לחקור כוונות של היריבים יש להבין ידיעות לעומק, בהן נאומים של מנהיגים ודיאלוגים של בכירים שמדברים בשפת אימם, וכן להבין את תרבותם. פרופ' יוסף גרודזינסקי, ראש המעבדה לנוירולוגיה במרכז לחקר המוח באוניברסיטה העברית, מצוין ש"התעשייה טרם הצליחה להנדס מכונות שמבינות שפה, או אפילו שמתרגמות שפה כהלכה". ואכן קשה למצוא מישהו שיסתמך על תוכנת התרגום של גוגל (המבוססת על תרגום מכונה סטטיסטי) לצורך תרגום מסמך לשימוש משפטי (גרודזינסקי, 2020). המכונות הקיימות אינן ערוכות להבין כהלכה טקסטים שכוללים ריבוי משמעויות, רמזים, העברת מסרים, בדיחות, אמירות בין השורות ותחביר מורכב. בדומה לבני אדם, מכונת הגל השני של התפתחות בינה מלאכותית מסוגלת ללמוד מדוגמאות, אבל בשונה מבני אדם היא זקוקה כיום לכמות עצומות של דוגמאות, ואין לה יכולת להבין מצבים רגשיים באותו אופן שחוקרים אנושיים מבינים אותם, מעצם התנסותם באותו הרגש.<sup>4</sup> הופעת תוכנות תרגום שתוצריהן ידמו לתוצר של מומחה אנושי עשויה לבשר על התקדמות בכיוון זה גם לצורכי מודיעין.
- קושי ליישם תוכנות המבוססות על הסקה סטטיסטית במחקר האסטרטגי – יכולות למידה של מכונות מהגל השני מתבססות על דוגמאות רבות ועל כלי הסקה סטטיסטית. אלא שרוב סוגיות המחקר הגדולות בתחומי המודיעין האסטרטגי אינן ניתנות ללמידה מתוך דוגמאות רבות וקשות להכללה. למשל, כל מלחמה היא מקרה ייחודי ואין מדגם מייצג של מידע על מלחמות, שיאפשר לחזות באופן סטטיסטי מתי תפרוץ המלחמה הבאה בין מדינות. ייתכן שיש בכך כדי להסביר מדוע ניסיונות להטמיע מודעות וכלים סטטיסטיים בעבודת חוקרי מודיעין אסטרטגי בקהילת המודיעין האמריקאית לא נחלו הצלחה (טטלוק וגרדנר, 2017). נוסף על כך, כאמור, מערכות המבוססות על הסקה סטטיסטית יכולות להציג מתאם בין משתנים (לדוגמה, מתאם חיובי בין עלייה בפיגועי הצתה לבין מעלות החום), אבל הן לא יוכלו להסביר

שיפור הבקרה – הטכנולוגיה עשויה לסייע לבקרה איכות של הערכות המודיעין והערכות המצב. ניתן יהיה להשתמש בה כדי להציג את תמונת המודיעין בהתאם לאיכות המידע ולעדכניותו, ובחלוקה לסוכנויות איסוף ומקורות – לצורך בחינת תרומתם ומידת התלות בהם. בהינתן תיעוד טוב, ניתן להסתייע בה גם לצורך מעקב אחר ביצועי הארגון המודיעיני בתחום המחקר וההערכה, ולקבל מידע שיוביל לשיפור.

### תרומה אפשרית של הטכנולוגיה לשיפור האינטגרציה

- סיוע לאינטגרציה בתוך גופי המחקר וביניהם – כיום המחקר במודיעין מבוסס על התמחות של חוקרים הפועלים במסגרות ארגוניות היררכיות (מדורים, ענפים וזירות), כאשר אף אחד מהם אינו אחוז בידו בכל עת את התמונה המלאה והכוללת. מערכת טכנולוגית יכולה לספק לחוקרים בסיס מידע וידע משותף מפורט ועדכני. מערכת טכנולוגית יכולה לעזור לחוקרים לזהות בשלב מוקדם את ראשיתן של תופעות שכבר מתחוללות במדינות אחרות כמו למשל תופעת 'האביב הערבי', שהחלה בדצמבר 2010 בתוניסיה והתפשטה ברחבי העולם הערבי.
  - סיוע לאינטגרציה בקהילת המודיעין – הטכנולוגיה תאפשר להגביר במידה ניכרת את האינטגרציה בין מערכות האיסוף והמחקר ובין הארגונים בתוך קהילת המודיעין. למשל, גורמי האיסוף והמחקר יקבלו כל העת תמונה עדכנית של פערי מידע אל מול צי"ח מודיעיני דינמי, לרבות הכוונה שוטפת לגבי מקומות שבהם נדרש לסגור פערי מידע. אינטגרציה זו עשויה לחייב קישור בין מאגרי המידע בקהילה – דבר שארגונים חשאיים אינם נלהבים לעשותו, בין משיקולים של ביטחון מידע ובין בשל תחרות.
  - סיוע לאינטגרציה בין המודיעין לגופי המבצעים והתכנון – הטכנולוגיה תאפשר לשלב את הערכת המודיעין הדינמית בהערכת המצב הדינמית, וכן תאפשר לגופי המבצעים והתכנון להכווין את גורמי המודיעין לצורכיהם. הדבר יתרום בין היתר לשרטוט עדכני של קו המגע בעת מבצעים ומלחמות.
- אם יתממשו יכולות האינטגרציה עשויה הטכנולוגיה להוביל לשינוי בתפיסה הארגונית. למשל, יכולתן של מכונות לסייע באינטגרציה מהירה, רציפה וקומפקטית בתחומים שלעיל עשויה להשפיע על הגמשת המבנה המסורתי הקשיח של קהילות המודיעין, שבו קיימת הפרדה מבנית חדה בין איסוף למחקר, ועל ממסדים ביטחוניים שבהם מתקיימת הפרדה מבנית חדה בין גוף המודיעין לבין אגף המבצעים וגופי התכנון.

### סיכונים שיש להביאם בחשבון או להפחיתם בעת יישום בינה מלאכותית במחקר

- סיכון להערכת יתר של המכונה – קיימת אפשרות שחוקרי מודיעין ומקבלי החלטות, אם יחוו הצלחות בתפוקות מכונה, יסמכו עליהן מבלי להבין את ההיגיון של התוצאה ויפסיקו לבקר אותן (CRS, 2019). ההאנשה המקובלת של יכולות מכונה (יכולות "למידה", "הסקת מסקנות" וכדומה) ויכולתה לדמות דיאלוג אנושי עלולות להביא את המשתמשים במכונה לייחס לה יכולות נרחבות שאין בהן. בד"רפ"א מציינים שיישומים כמו זיהוי קול וזיהוי פנים המבוססים על למידת מכונה (מהגל השני) הם כל כך מוצלחים, עד שלאנשים יש אשליה שהמחשב יכול פשוט ללמוד דברים (Launchbury, 2017).
- סיכונים ביטחוניים – לצורך יישום של בינה מלאכותית אמורה להיות למכונה גישה למאגרי מידע גדולים מאוד, שחלקם פתוחים ונגישים גם לאויב, אשר עלול לבצע בהם מניפולציות והונאות שישבשו את תפוקות המכונה. מערכות בינה מלאכותית עצמן חשופות אף הן לפריצות בסייבר. בינה מלאכותית יכולה לשפר את ההגנה בסייבר, אבל היא עלולה לשפר גם את יכולות התקיפה של האויב בסייבר. אם נגנב קוד של מערכת בינה מלאכותית, אזי בפרק זמן קצר מאוד המערכת תוכל לשמש את התוקף נגד הגוף שממנו נגנב הקוד (CRS, 2019), וכך להעצים את היקפי הנזק והתפשטותו.
- סיכונים לטעויות – המכונה עצמה אינה מביחה זיהוי ודאי אלא הסתברותי (מערכת גל שני עלולה להציג עובדים עם כלי עבודה כלוחמים). המכונה עלולה לטעות בשל תקלות בפיתוח, בתחזוקה ובהפעלה. המכונה עלולה להיתקל במצבים שהמפתחים שלה לא צפו, נוכח מציאות משתנה. מאחר שבינה מלאכותית עלולה להציע מסקנות שעלולות להיות לא מובנות או להיתפס כבלתי רציונליות, מפעילים של המכונה עלולים לבצע פעולות מתקנות שגויות. נוסף על כך, קשה יהיה לזהות ולתקן את הטעות במכונה ולהתחקות אחר מקורה, כל עוד היא אינה מסוגלת לדווח על מעשיה. כמו כן, בשונה מאדם, מערכת בינה מלאכותית עלולה לחזור על אותה טעות פעמים רבות במהירות גבוהה, במכונה אחת או בכמה מכונות באותו זמן, דבר שעלול להעצים את הנזק (CRS, 2019).
- סיכון ל"מרוץ חימוש" – בינה מלאכותית היא עוד אחד מהתחומים החדשים שבהם מתקיים מרוץ חימוש מבוסס טכנולוגיה (DNI, 2019). בעבר היו מקורות העוצמה הטכנולוגיים בידי צבאות וממשלות וכיום הם

מדוע המתאם הזה קיים, כלומר מהו ההיגיון שעומד מאחורי מתאם זה. האתגר הוא למצוא דרכים שבהן ניתן לשלב בעבודת המחקר מערכות בינה מלאכותית הכוללות תוכנה סטטיסטית, ולפתח בגל השלישי טכנולוגיות שיצליחו ללמוד מפחות דוגמאות ולהציג הסברים והנמקות.

### בשונה מאדם, מערכת בינה מלאכותית עלולה לחזור על אותה טעות פעמים רבות במהירות גבוהה, במכונה אחת או בכמה מכונות באותו זמן, דבר שעלול להעצים את הנזק.

- קושי של חוקרי מודיעין להסתמך על מערכות בינה מלאכותית ולשלוט בהן – סיבה ראשונה היא שחוקרי מודיעין זקוקים להסברים ולהנמקות והם יתקשו להבין איך המכונה הגיעה למסקנותיה – הן משום שמסקנות המכונה יכולות להיות תוצאה של פעולות רבות ומורכבות, לרבות שימוש בפונקציות לא-ליניאריות, והן משום שכאמור מכונות לומדות מהגל השני אינן מסוגלות לספק הסברים לוגיים למסקנותיהן, בהיותן מבוססות על תוכנות של הסקה סטטיסטית. סיבה שנייה היא שרוב תוכנות הניתוח הנמצאות בשימוש כיום הן מערכות סגורות, שאינן מאפשרות לחוקרים לבצע בהן שינויים. זאת בעוד חוקרי מודיעין זקוקים למערכות המאפשרות להם להכירן, ואף להתאים או לשנות מחדש את האלגוריתמים שלהן בהתאם למציאות המשתנה (Cruikshank, 2020). זאת ועוד, חלק מהחוקרים עלולים להתנגד למכונות כמו לכל חדשנות המשנה את סדרי עולם, בפרט נוכח האפשרות שמכונות ייתרו או יפגעו במקומם של החוקרים בעשייה המחקרית.
- קושי של צרכני מודיעין לקבל תפוקות בינה מלאכותית שאינן ניתנות להסבר ישיר – ההחלטות הסופיות נמצאות עדיין בידי אנשים, ולהם יש לרוב דרישה להבין את ההיגיון מאחורי הערכת המודיעין וההמלצה לפעולה, שהמכונות אינן מסוגלות לספק עדיין (CRS, 2019). המשמעות היא שמנהיגים וצרכני מודיעין אחרים יתקשו לאמץ ולהתבסס על הערכות מודיעין שנוצרו על ידי מכונות בדרך שאינה מובנת להם (Vincent, 2019). לפיכך, סביר להניח שיידרש פרק זמן נכבד עד שקברניטים יסכימו להתבסס על הערכות שמקורן במכונות ללא תיווך אנושי – לפחות עד שיוצג רצף הצלחות של מערכות בינה מלאכותית בניבוי אסטרטגי, או עד להופעת מכונות שידועות להשיב על שאלות ולספק הסברים מפורטים שיניחו את דעתם.

שיקולים אלה עלולים להרתיע חברות טכנולוגיה מסוימות מכיוון שיתוף פעולה עם גופי ביטחון (CRS, 2019).

**נראה שתחום הבינה המלאכותית ראוי להיות נדבך חדש בידע המתודולוגי הנדרש מחוקרי המודיעין. הדרישה לאוריינות דיגיטלית, שהמודעות לבינה מלאכותית היא חלק ממנה, עשויה להשפיע גם על הרכב כוח האדם בארגוני מודיעין.**

### צרכים ארגוניים בהטמעת הבינה המלאכותית ביחידות המחקר

• צורך בהתאמת משאבי אנוש לעידן הבינה מלאכותית – ד"ר יואל מארק (Yoelle Maarek), סגנית נשיא אמזון למחקר, התייחסה לצורך זה. לדעתה, על חוקרי המודיעין להתאים עצמם לעידן החדש ובתוך כך להבין את הקונספט של האלגוריתם, לבחון באופן מדויק את התוצאות המתקבלות על ידי מכונות ולהבין, וכן להבין כיצד הפעולות שלהם תורמות לפעולתה של המכונה הלומדת (סימן טוב וסא"ל צ', 2018). מסר דומה נמצא במסמך משנת 2019 מטעם ראש קהילת המודיעין האמריקאית בשם The AIM Initiative. המסמך העוסק בהגברת השימוש בבינה מלאכותית לצורכי המודיעין קובע, בין היתר, שיש להשקיע בתוכניות אשר מאמנות ומציידות את כוח העבודה בכישורים חיוניים לעבודה בסביבת בינה מלאכותית. אין זה אומר שכל חוקר חייב להיות מומחה לבינה מלאכותית, אבל על כולם להבין כיצד בינה מלאכותית משתלבת בעבודה וכיצד היא יכולה לתרום (DNI, 2019). נראה שתחום הבינה המלאכותית ראוי להיות נדבך חדש בידע המתודולוגי הנדרש מחוקרי המודיעין. הדרישה לאוריינות דיגיטלית, שהמודעות לבינה מלאכותית היא חלק ממנה, עשויה להשפיע גם על הרכב כוח האדם בארגוני מודיעין.

נוסף על תהליכי התאמה שיעברו חוקרים, יש לצפות לשינוי בהרכב משאבי האנוש ביחידות מחקר – מצד אחד, בעקבות כניסה מסיבית של מכונות לעבודת המודיעין ניתן לצפות לצמצום במספר אנשי המודיעין שיידרשו בתחומים מסוימים. מצד שני, התפתחות טכנולוגית מזמנת יצירה של תפקידים חדשים, כך שלבטח צפוי שינוי במאפייני תפקידים רבים ועלייה בדרישה לתפקידים חדשים, בהם מומחים לפיתוח ולהפעלת מערכות מבוססות בינה מלאכותית. לאור הביקוש הרב בשוק האזרחי לכוח אדם מתאים, על ארגוני המודיעין להתחרות בתנאי העבודה בשוק

בידי חברות אזרחיות כמו פייסבוק, אמזון וגוגל, וניתן לרכוש מערכות טכנולוגיות כאלה ברשת או להשתמש במערכות אזרחיות, כפי שאמר אלוף-משנה אבי סימון מאגף התקשוב וההגנה בסייבר של צה"ל (בוחבוט, 2020). בעולם כזה אין די בלימוד דפוס ההתנהגות של אדם או אוכלוסייה, אלא יהיה צורך גם במחקר ובהכרת דפוס ה"חשיבה" (האלגוריתם) של המחשב היריב, אשר ילמד את דפוס החשיבה של המחשב בצד שלנו וחוזר חלילה (אפקט "המראות הכפולות"). על כן האתגר הוא לפתח, להתאים וליישם בינה מלאכותית בקצב מהיר יותר מזה של היריבים. כאן גם המקום לפקח על יצוא של טכנולוגיות רגישות בתחום זה.

- סיכון לאובדן שליטה ולהסלמה על ידי מכונות – ברמה הטכנו-טקטית, כידוע, הטכנולוגיה כבר מאפשרת לכלים אוטונומיים "לסגור מעגל" מהיר שכולל מודיעין, קבלת החלטה וביצוע ("sensor to shooter"), למשל לזהות חדירת גבול של חמושים ולפתוח באש, אולם המגבלה על יישומה ללא מעורבות אדם היא בעיקר אתית. בני אנוש עלולים להתפתות ולהסתמך באופן גובר על תמונת מודיעין ועל "שיקול דעת" של מכונות בשל יכולתן להגיב במהירות לפעילות בצד היריב, וכך יגבר הסיכון שבעתיד יתקבלו החלטות להפעלת נשק אסטרטגי ללא מעורבות בני אנוש (ענתבי ודולניק, 2020; Johnson, 2020).
- סיכון לפגיעה בפרטיות – השימושים המודיעיניים בבינה מלאכותית נמצאים לעיתים במתח עם הצורך לשמור על זכויות הפרטיות של הציבור, במיוחד בגופי מודיעין הפועלים בזירת הפנים. מכאן מתבקש, מצד אחד, להשית מסגרת רגולטורית מאוזנת שתשפר את ההגנה על זכויות האזרחים מפני שימוש לרעה בטכנולוגיות אלה (Weinbaum & Shanahan, 2018). מצד שני, דווקא מערכות אלו יכולות לסייע בשמירה על פרטיות, מפני שהן יכולות לחשוף בפני החוקר תופעות ומגמות מבלי לחשוף נתונים על אנשים פרטיים; או להתמקד בחשיפה של אנשים ספציפיים בלבד מתוך מאגר גדול, להבדיל ממצב שבו חוקרים אנושיים עוברים על המאגר כולו.
- סיכון לתלות גוברת במגזר האזרחי – מאחר שחלק ניכר מהפיתוח של בינה מלאכותית מגיע כאמור מהמגזר האזרחי, תיתכן תלות של המגזר הביטחוני בו. זאת ועוד, על המכונה לעבור התאמה לפני שהיא נכנסת למערך הביטחוני. עניין זה וההתפתחות המהירה בתחום הבינה המלאכותית עלולים להביא לעלייה במורכבות תהליכי הרכש של גופי ביטחון. כמו כן, לעיתים מפתחים אזרחיים מסתייגים מהשימוש החדש בתוכנה שלהם, משיקולים אתיים ומסחריים.

## לוח 2: התרומה הצפויה של הטכנולוגיה למחקר המודיעין

| סיוע לעבודת המחקר השוטפת               | תרומה לאינטגרציה                                                              | תרומה לתוצרי המחקר                         |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| עיבוד נפחי מידע גדולים ממאגרים מבוזרים | אינטגרציה בין גופי המחקר למיניהם תאפשר תמונת מודיעין אחודה                    | הערכת מודיעין רחבה, אמינה ורציפה יותר      |
| אימות מידע וזיהוי הונאות               | אינטגרציה בין גופי המחקר לגופי האיסוף תסייע לגיבוש תמונת מודיעין מלאה ודינמית | תרחישים מפותחים יותר, גיבוש התרעות למיניהן |
| זיהוי אנומליות, מתאמים ודפוסים         | אינטגרציה בין גופי המחקר ל"כוחותינו" תיצור הערכת מצב אינטגרטיבית ודינמית      | תוצרי מחקר איכותיים ונגישים יותר לצרכנים   |

את היריב בהבנת המציאות ובזיהוי סיכונים והזדמנויות עשויה להיות נכס אסטרטגי רב־ערך לקברניטים. השאלה הכללית שתמשך לעמוד על הפרק אינה אם מכונות יהיו מסוגלות להשפיע על הצגת המציאות בפני בני אדם ולסייע להם בקבלת החלטות, אלא באיזו מידה יתירו בני אדם למכונות להשפיע ולשלוט בעולמם.

כדי לקדם ביעילות את פיתוח והטעמת תחום הבינה המלאכותית במחקר מודיעין, מומלץ להכין אסטרטגיה ותוכניות לשילוב בינה מלאכותית במחקר זה. דוגמה טובה לכך מצויה במודיעין האמריקאי. בינואר 2019 פרסמה לשכתו של ראש קהילת המודיעין האמריקאית (ODNI) את אסטרטגיית ה־A Strategy for AIM (augmenting Intelligence Using Machines). יוזמה זו כוללת ארבע מטרות מרכזיות הנוגעות לבינה מלאכותית (DNI, 2019):

- בטווח הזמן המיידי – יצירת בסיס דיגיטלי של מידע תוך שימוש בבינה מלאכותית, תהליכי אוטומטיזציה ועיצוב מחדש של כוח העבודה בקהילת המודיעין.
- בטווח הזמן הקצר – אימוץ פתרונות של טכנולוגיות מסחריות מהשוק הפרטי, בפרט טכנולוגיות בינה מלאכותית ויכולות ניצול של מקורות גלויים.
- בטווח הזמן הבינוני – פיתוח יכולות טכנולוגיות שיגשרו על הפער שנתרו, כך שלקהילת המודיעין האמריקאית יהיה יתרון על פני כל העוסקים במודיעין.
- בטווח הזמן הארוך – השקעה בפיתוח יכולות ניתוח משותפות של בני אדם ומכונות.

ד"ר שמואל אבן (אלוף־משנה בדימוס) הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, יועץ אסטרטגי ובעל ניסיון רב כדירקטור בחברות עסקיות.

סגן־אלוף (מיל') דוד סימן טוב הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי במסגרת תוכנית 'ביטחון לאומי ודמוקרטיה בעידן של פוסט־אמת ופייק ניוז', וסגן ראש המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין במרכז למורשת המודיעין.

המחברים מודים לפרופ' ישע סיון על הערותיו המועילות למאמר. פרופ' סיון הוא מרצה אורח לדיגיטל, חדשנות

זה (אייכנר, 2017). קשה אומנם להתחרות בתנאים החומריים שמספק המגזר העסקי, אבל הוועדה לביטחון לאומי בעניין בינה מלאכותית בארצות הברית מצאה כי מומחי בינה מלאכותית יהיו מוכנים לשרת במגזר הממשלתי במקומות שבהם ימצאו אווירה טובה יותר של תכלית וטכנולוגיה, שימקסמו את כישורונותיהם (CRS, 2019). מערכת הביטחון יכולה להציע גם יציבות תעסוקתית רבה יותר מאשר במגזר האזרחי.

- צורך בהתאמת המערכות הדיגיטליות – יש ליצור תקשורת מיטבית בין מאגרי נתונים למכונה. למרות שבינה מלאכותית אמורה להצטיין בעיבוד המידע ממאגרים מבוזרים, יש ערך בתכנון ובארגון הארכיטקטורה של מאגרי המידע הדיגיטליים שבהם משתמשת קהילת המודיעין למיצוי יכולות המכונה (Cruikshank, 2020).

## סיכום

שילוב של בינה מלאכותית בעבודת המחקר עשוי לספק לחוקרי המודיעין תועלות הולכות וגוברות – הן בעבודת המחקר השוטף, הן בגיבוש ובהצגת תוצרי המחקר והן באינטגרציה. בעשור הקרוב לפחות, מערכות בינה מלאכותית אינן עתידות להחליף את החוקרים אלא לשמש כלי עזר בדיהם – למשל כדי להבחין בין עיקר וטפל בזרם המידע ולזהות אנומליות, מתאמים ודפוסים שיובילו למסקנות חשובות. הטכנולוגיות עשויות לסייע בשילוב הערכת המודיעין בהערכת המצב של כוחותינו, ולאפשר לארגוני המודיעין להציג לקברניטים תרחישים לחיזוי התנהגותם של שחקנים אנושיים ותפניות אסטרטגיות ברמה גבוהה, באיכות ויזואלית ובמהירות רבה מאשר בעבר.

מבחינת האתגרים – מגבלת עיבוד שפה ברמה גבוהה נראית כאילוץ משמעותי בחלק ניכר מהשימושים הנדרשים למחקר המודיעין האסטרטגי; וכך גם מגבלות היכולת של המכונה להסביר או לנמק את ממצאיה. שני עניינים אלו קשורים לדרך הפעולה של מכונות בינה מלאכותית מהגל השני. יש לקוות שהפתרון יבוא בגל השלישי. כמו כן, יש להביא בחשבון את כניסת הבינה המלאכותית לשימוש אצל היריבים. היכולת להקדים

- Recorded Future Team (2019, January 9). How artificial intelligence is shaping the future of open source intelligence. *Recorded Future*. <https://bit.ly/2Ru0i4z>.
- Russell S. & Manyika J. (2020, January 31). How to ensure artificial intelligence benefits society: A conversation with Stuart Russell and James Manyika [video]. *McKinsey Global Institute*. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/how-to-ensure-artificial-intelligence-benefits-society-a-conversation-with-stuart-russell-and-james-manyika?cid=soc-app>
- Tucker, P. (2015, October 1). Meet the man reinventing CIA for the big data era. *Defense One*. <https://bit.ly/37yGUce>.
- US Congress (2019). FY2019 National Defense Authorization Act (NDAA). Section 238, p.62. <https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/IE/NDAA%2019%20BILLS-115hr5515enr.pdf>
- Vincent, B. (2019, May 31). How the CIA is working to ethically deploy artificial intelligence. *Nextgov*. <https://www.nextgov.com/emerging-tech/2019/05/how-cia-working-ethically-deploy-artificial-intelligence/157395>
- Vincent, J. (2018, September 14). US lawmakers say AI deepfakes 'have the potential to disrupt every facet of our society.' *The Verge*. <https://bit.ly/2rtbHUU>.
- Weinbaum, C. & Shanahan, J.N.T. (2018, July 3). Intelligence in a data-driven age. *NDU Press, Joint Force Quarterly* n. 90. <https://bit.ly/33mg0B2>.

## הערות

- 1 דוגמה: מערכת גל שני שנועדה לסווג תמונות יכולה לזהות תמונה של טנק מסוים. אילו המכונה יכלה לדבר היא הייתה אומרת: לאחר למידה מתוך מאגר גדול מאוד של דוגמאות ועל סמך החישובים, בהסתברות הגבוהה ביותר זהו טנק מדגם T-72 (מתוצרת רוסיה). אבל היא לא יכולה לנמק זאת, משום שתהליך הזיהוי לא בוצע לפי מאפייני הטנק המוכרים לחוקרים: צללית אופיינית, מערכת זחלים מסוימת, תוחב בקוטר 125 מ"מ, מגון ריאקטיבי, מקלעים מסוימים ועוד.
- 2 דוגמה: כדי להכשיר זיהוי כתבי יד יש להזין למערכת 50-100 אלף דוגמאות. לפעמים קשה לספק דוגמאות רלוונטיות בכמויות כה גדולות. בן אנוש, דרך אגב, מצליח ללמוד ממספר קטן של דוגמאות, ולשם חותר הגל השלישי.
- 3 הבהירות הסיבתית של מערכות גל שני נמוכה מזו של מערכות גל ראשון, משום שמערכות גל ראשון מפיקות תוצאות המבוססות על אלגוריתם לוגי המובן בדרך כלל לחוקרים. לעומת זאת, מערכות גל שני מבוססות על הסקה סטטיסטית ועל פונקציות שאינן מוכרות למשתמש.
- 4 בעיקרון, בינה מלאכותית אומנם תוכל לזהות סימנים המלמדים על מצבים רגשיים של אנשים כמו הפגנת כעס, באמצעות למידת דוגמאות של טקסטים, תדרי קול ותמונות של מבט פנים ומנח גוף, אבל ספק רב אם מכונות יוכלו לפרש התנהגות אנושית על כל גווניה הקוגניטיביים והרגשיים.

והון סיכון בבית ספר למנהל עסקים באוניברסיטה הסינית של הונג קונג, ומנכ"ל חברת i8.

## מקורות

- אבן, ש' (2017). מהערכת מודיעין לאומית להערכת סיכונים לאומית. בתוך ש' אבן וד' סימן טוב (עורכים). **אתגרי קהילת המודיעין בישראל** (עמ' 21-31). המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- אייכנר, א' (2017, 18 בינואר). הגוגל של השב"כ. **ידיעות אחרונות**. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4909040,00.html>
- בוחבוט, א' (2020, 7 במרס). בינה מלאכותית וייצור מטרות בשניות: כך נערך צה"ל לעידן הדיגיטלי, **וואלה! News**. <https://news.walla.co.il/item/3341866>
- גרודזינסקי, י' (28 בפברואר 2020). התעשייה לא הצליחה להנדס מכונות שמבינות שפה, **הארץ**, מוסף תרבות וספרות.
- גרימלנד, ג' (דובר אינטל בישראל) (2018, 27 במאי). אינטל מסבירה: 6 מונחים בבינה מלאכותית. **GeekTime**. [https://www.geektime.co.il/private\\_channel/6-ai-topics-you-need-to-know/](https://www.geektime.co.il/private_channel/6-ai-topics-you-need-to-know/)
- הוייר, ר"ג הבן (2005). **הפסיכולוגיה של המחקר המודיעיני**. הוצאת מערכות.
- טלוק, פ"א וגרדנר, ד' (2017). **תחזיות על – המדע שמאחורי אמנות הניבוי**. כנרת זמורה ביתן, דביר.
- סימן טוב ד', וסא"ל צ' (2018, מאי). מהפכת ה-Big Data מנקודת מבט של ארגוני ענק: ריאיון עם ד"ר יואל מארק, סמנכ"ל מחקר בחברת Amazon. **מודיעין הלכה ומעשה**, גיליון 3, 33-35. <https://bit.ly/33X5IHO>
- ענתבי ל' דוליניקו ע' (2020). "בינה מלאכותית ומדיניות – תמונת מצב בפתח 2020. **עדן אסטרטגי**, כרך 23 גיליון 1 (עמ' 74-79), המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- Congressional Research Service (CRS) (2019, November 21). Artificial intelligence and national security. *CRC*. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45178.pdf>.
- Cruickshank I. J. (2020, February 14) / The ABCs of AI-enabled intelligence analysis, *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2020/02/the-abcs-of-ai-enabled-intelligence-analysis/>
- Director of National Intelligence (DNI). (2019, January 16). The AIM initiative. *DNI*. <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/item/1940-the-aim-initiative-a-strategy-for-augmenting-intelligence-using-machines>.
- Hallman A., (2019) CIA's Andrew Hallman discusses digital futures at fed talks 2019. *CIA*. <https://www.cia.gov/news-information/blog/2019/andrew-hallman-at-fedtalks-2019.html>
- Johnson, J. S. (2020). Artificial intelligence: A threat to strategic stability, *Strategic Studies Quarterly*.
- Launchbury J. (2017). A DARPA perspective on artificial intelligence", *Technica Curiosa*. <https://machinelearning.technicacuriosa.com/2017/03/19/a-darpa-perspective-on-artificial-intelligence/> [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=12&v=O0IG3tSYpU&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=12&v=O0IG3tSYpU&feature=emb_logo)
- McKendrick, K. (2019). Artificial intelligence predication and counterterrorism. *The Royal Institute of International Affairs*.



תוכניתו הכלכלית של נשיא מצרים א-סיסי להקמת אוניברסיטאות חדשות, 3 בספטמבר 2020. צילום: חדשות אל-אייאם.

## משחק בשלוש מערכות: האם מצרים עלולה להיקלע לסערה מושלמת?

משה אלבו

מצרים חווה דינמיקה מסוכנת של התלכדות משברים בזירות שונות, המייצרים איום מורכב ורב־ממדי על ביטחונה הלאומי: כישלון צבאי אפשרי במלחמת השלוחים בלב ובהתחזקות השפעה הטורקית בזירה; מהלכיה החד־צדדיים של אתיופיה בניהול משבר 'סכר התחייה' וההשלכות הישירות על משק המים המצרי; התפרצות מגפת הקורונה; וכן הסימנים המדאיגים להתפתחות משבר כלכלי רחב היקף. אופן ההתמודדות עם האיומים השונים הוא אבן בוחן לתפקוד המשטר והנשיא מבחינת דעת הקהל והציבור, אך לא פחות חשוב מכך, בראי המוסדות המדינתיים והביטחוניים. כישלון ופגיעה בדימוי של מצרים ובאינטרסים של הביטחון הלאומי עלולים לערער את מעמד הנשיא ולהביא לטלטלה נוספת בזירת הפנים. ההיתכנות לערעור היציבות במצרים גוברת בתקופה הקרובה, וזאת נוכח עוצמת האתגרים, מורכבותם והחיבור ביניהם. עם זאת, לדינמיקה ולהתנהגות של השחקנים השונים (ההנהגה, המערכת הביטחונית־צבאית, הציבור המצרי, המערכת האזורית והבינלאומית) נוכח האירועים תהיה השפעה מכרעת על התוצאה הסופית.

מילות מפתח: מצרים, עבד אל־פתאח א־סיסי, יציבות פנימית, קבלת החלטות, מעצמות, לוב

## מבוא

מצרים חווה דינמיקה מסוכנת של התלכדות משברים בזירות שונות, המייצרים איום מורכב ורב־ממדי על ביטחונה הלאומי: כישלון צבאי אפשרי במלחמת השלוחים בלוב והתחזקות ההשפעה הטורקית בזירה; מהלכי החד־צדדיים של אתיופיה בניהול משבר סכר התחיה וההשלכות ישירות על משק המים המצרי; התפרצות מגפת הקורונה; וכן הסימנים המדאיגים להתפתחות משבר כלכלי רחב היקף.

המיקוד העולמי והאזורי בשנים האחרונות בזירות עימות שונות במזרח התיכון דחק את האג'נדה של קהיר לשוליים, והקשה עליה לגבש מהלכים מדיניים כדי לקדם מענה לסוגיות מרכזיות של ביטחונה הלאומי. יתרה מזאת, מגפת הקורונה טורפת את הקלפים ומושכת בחודשים האחרונים את רוב הקשב והאנרגיות הבינלאומיות והאזוריות. כך, הסוגיות האסטרטגיות ביטחוניות שמצרים מבקשת לקדם נדחקות אל מחוץ לסדר היום העולמי, ובמידה מסוימת גם האזורי, והיכולת של קהיר לנהל את המשברים השונים בכלים מדיניים מצטמצמת. עם זאת, אופן ההתמודדות עם האיומים השונים הוא אבן בוחן לתפקוד המשטר והנשיא מבחינת דעת הקהל והציבור, אך לא פחות חשוב מכך, בראי המוסדות המדינתיים והביטחוניים. כישלון ופגיעה בדימוי של מצרים ובאינטרסים של הביטחון הלאומי עלולים לערער את מעמד הנשיא ולהביא לטלטלה נוספת בזירת הפנים.

הטענה המרכזית במאמר זה היא כי ההיתכנות לערעור היציבות במצרים גוברת בתקופה הקרובה, וזאת נוכח עוצמת האתגרים ומורכבותם, והחיבור ביניהם. עם זאת, לדינמיקה ולהתנהגות של השחקנים השונים (ההנהגה, המערכת הביטחונית־צבאית, הציבור, המערכת האזורית והבינלאומית) נוכח האירועים תהיה השפעה מכרעת על התוצאה הסופית.

## יציבות המשטר המצרי בעידן שלאחר הטלטלה

אף אחד לא יכול לשחק בביטחון מצרים כשאנחנו פה. אני אמות לפני שמישהו יפגע בביטחון המדינה. אני נשבע שלא ארשה זאת, ואני נכון למות עבור ביטחון מצרים. אני מוכן למות אבל שֶׁ־100 מיליון יחיו. אני אומר לכם זאת כי אני רואה את מה שקרה לפני שבע־שמונה שנים, וזה לא יקרה שוב במצרים! מי שלא הצליח בזמנו, חושב שיצליח כעת? לא! אתם מכירים אותי ואתם יודעים שאני מדבר

נאמנה. בחיי האל! המחיר של ביטחון המולדת ויציבות המדינה הוא חיי וחיי הצבא! אני לא מדינאי, אני לא איש של דיבורים. מעולם לא דיברתי כך, אבל אנו לא נבנה את המדינה מדיבורים בלבד (אל־נֶטֶן הוֹ אֶל־הֶדֶף, 2018).

ההתבטאות יוצאת הדופן של הנשיא א־סיסי במסגרת המרוץ לנשיאות של 2018 מבטאת את חזרת ההגמוניה הצבאית והשלטון האוטוריטרי הנשיאותי לשליטה מלאה על ענייני המדינה. הבחירות לנשיאות מצרים נערכו במאוס 2018, וכבר אז היה ברור שהמסר המרכזי של הנשיא הנבחר הוא כי יציבות קודמת לחירויות, וכי מהפכת ינואר 2011 – אשר הביאה בתפיסת המשטר לפגיעה עמוקה בביטחון הלאומי המצרי, לערעור תחושת הביטחון של האזרח ולעליית תנועת האחים המוסלמים לשלטון – לא תתרחש שוב, אם זה יהיה תלוי בצבא ובהנהגה הפוליטית. הסיסמה 'הצבא והעם' שתלויה כיום בכל קרן רחוב בקהיר ממחישה את הרעיון שהצבא הוא גורם הכוח המרכזי שאחראי על ניהול העניינים במדינה ומוביל אותה, וכי כל ערעור על השלטון מבטא פגיעה ישירה באינטרסים של הצבא ובביטחון המדינה. "מדינת המוסדות" המצרית בגלגולה הנוכחי מבססת את ההגמוניה השלטונית באמצעות חיזוק הדומיננטיות של הצבא ומערכת הביטחון, המשטרה ומערכת המשפט, הממסד הדתי והבירוקרטיה הפקידותית, וכן המערכת הפוליטית שסרה למרות הדירקטיבה הנשיאותית. היציבות המשטרית מבוססת על עוצמת המוסדות ועל נאמנותם למרכז הנשיאותי. התערערות חלק מהתמוכות יכולה לזעזע את המבנה כולו, ולכן המאמץ המרכזי של משטר מהפכת יולי 2013 הוא למנוע זאת בכל מחיר, ולוודא את נאמנות המשענות הפנימיות.

המשטר הפיק את לקחי מהפכת ינואר 2011 והוביל בשנים האחרונות תהליך הדרגתי של דיכוי זכויות אזרח וחיסול כל התנגדות שיכולה להתפתח בזירה הציבורית ובחברה. המשטר פעל במסגרת ביסוס ההגמוניה האוטוריטרית "החדשה־ישנה" למעצר פעילים השייכים לתנועות פוליטיות־אזרחיות־ליברליות, וכן הוציא אל מחוץ לחוק את תנועת האחים המוסלמים, אשר לה משקל היסטורי ונוכחות ארגונית נרחבת בחברה המצרית. כמו כן, המשטר הוביל תהליך הדרגתי של השתלטות מלאה על התקשורת (ממסדית ועצמאית) והפעלת כלי אכיפה אגרסיביים באינטרנט, לצד שימוש נרחב בכלי תודעה במדיה החברתית כדי לעצב את סדר היום התקשורתי על כל גווניו. לצד זאת, הנשיא הוביל חקיקה שפגעה בזכויות האזרח תוך ביסוס הרתעה אפקטיבית, כדי למנוע כל ביטוי של מחאה ציבורית (Blaydes, 2019).

שהעבירו ביקורת על המשטר וביקשו לחולל שינוי ברוח מהפכת ינואר 2011 (Egypt arrests two more prominent activists, 2019).

- חוק הסייבר וטכנולוגיות המידע שהעביר הנשיא א-סיסי באוגוסט 2018, אשר אסר על פרסום רעיונות קיצוניים המזוהים עם ארגוני טרור החותרים תחת ביטחון המדינה במדיה החברתית. החוק מאפשר חסימה של אתרים שהוגדרו על ידי בית המשפט כסיכון לביטחון הלאומי ומעצר הגורמים שעומדים מאחוריהם. המשטר המצרי חסם מאות אתרים בתואנה כי הם מהווים איום על ביטחון המדינה, וכך הגביר את השליטה על התקשורת המקומית תוך ביסוס הרתעה אפקטיבית באמצעות האיום של הפעלת כוח (Feingold, 2018). עם זאת, המשטר אינו מצליח לחסום את השיח הביקורתי כלפיו בעידן של תקשורת גלובלית. כלי תקשורת מקטר ומטורקיה מפרסמים חדשות לבקרים ידיעות שמשחירות את פעולותיו של המשטר בכלל ושל הנשיא בפרט, לצד ביקורת נוקבת שמועברת בכלי תקשורת בינלאומיים מערביים. דוגמה בולטת לאירוע תקשורתי שיצא מכלל שליטה הוא של קבלן הבנייה מוחמד עלי, אשר עבר להתגורר בספרד ופרסם ממקום גלותו סדרה של סרטוני וידאו ויראליים, שבהם חשף את השחיתות העמוקה לכאורה של הצבא והנשיאות. הסרטונים זכו למיליוני צפיות והופצו באופן נרחב בעיקר באמצעות אל-ג'זירה, והביאו להפגנות נדירות במצרים נגד השחיתות של המשטר והנשיא. ההפגנות המחישו כי למרות הדיכוי הנרחב, הציבור עדיין מסוגל להניע מהלכים בזירה הציבורית, גם אם מוגבלים ומצומצמים בשלב זה (Who is Mohammed Ali?, 2019).
- החוק לשעת חירום – החוק שהופעל במצרים כמעט לאורך כל הקדנציה של הנשיאים סאדאת ומובארכ השפיע עמוקות על מצב זכויות האדם במדינה, ואפשר למשטר להפעיל כוח לא מרוסן ולא מפקח נגד האזרחים. החוק נתפס בציבור המצרי כביטוי לכוח השרירותי של המשטר שלא נדרש לתת דין וחשבון על פעולותיו, והפך לאחד הנושאים המרכזיים במחאה הציבורית של ינואר 2011. החוק בוטל על ידי שר ההגנה וי"ר המועצה העליונה של הכוחות המזוינים, הגנרל מוחמד חוסיין טנטאווי (24 בינואר 2011), שעמד בראש ממשלת המעבר לאחר הדחתו של מובארכ. החוקה ב-2012 (בעת שלטון האחים המוסלמים) והחוקה ב-2014 (בהנהגת א-סיסי) הגבילו את החלת החוק לשעת חירום לשלושה חודשים בלבד, על בסיס הבנת הרגישות הציבורית הקיימת בנוגע לחוק. באפריל 2017 השיב הנשיא א-סיסי את החוק

בהקשר זה, הכרונולוגיה של הדיכוי מצד המשטר תסייע בהצגת התהליך המדורג של השבת ההגמוניה השלטונית למערכת הביטחונית-צבאית:

- חוק ההפגנות שהועבר בנובמבר 2013 על ידי ראש הממשלה עדלי מנצור, ומנע הלכה למעשה את היכולת של קבוצות חברתיות להתארגן ולצאת למחאה ציבורית. החוק זכה לביקורת נוקבת מצד תנועות וארגוני זכויות אדם בזירת הפנים וכן ממשלות בזירה הבינלאומית. החוק ביטא מהלך סמלי ומעשי של המשטר שביקש למנוע היתכנות של מחאה ציבורית, וכן "הצהרת כוונות" של מנגנוני הביטחון על נכונותם להפעיל כוח כדי לאכוף חוק זה. החוק ביטא בעיקר את ההיפרדות הפומבית של המשטר מאתוס 'מהפכת כיכר תחריר' (Egypt: New protest law, 2013).

### ההפגנות המחישו כי למרות הדיכוי הנרחב, הציבור עדיין מסוגל להניע מהלכים בזירה הציבורית, גם אם מוגבלים ומצומצמים בשלב זה.

- 'טבח ראבעה אל-עדויה' והוצאת תנועת האחים המוסלמים אל מחוץ לחוק: ב-14 באוגוסט 2013 הסתערו כוחות הביטחון והצבא המצרי על שני מרכזי מחאה בקהיר, בכיכר אל-נח'ה ובכיכר ראבעה אל-עדויה, שבהם התרכזו פעילי ומנהיגי תנועת האחים המוסלמים בעקבות הדחתו של הנשיא מורסי. ההסתערות הצבאית התרחשה לאחר שישה שבועות של שביתת שבת של פעילים ומנהיגים מתנועת האחים המוסלמים וממפלגת החירות והצדק. ארגון זכויות האדם תיאר את ההסתערות כאחד מאירועי ההרג הגדולים בהיסטוריה המודרנית של ציבור מפגינים, שבמסגרתו נהרגו כ-817 אנשים (All according to plan, 2014). בספטמבר 2013 החליט בית המשפט המצרי על הוצאת הארגון אל מחוץ לחוק והורה על החרמת כל נכסיו. בדצמבר 2013 הגדיר המשטר המצרי את תנועת האחים המוסלמים כארגון טרור, וביצע גל מעצרים רחב היקף של חברי התנועה וההנהגה. התנועה ירדה למחתרת ובכירה נעצרו או הצליחו להימלט אל מחוץ למדינה.
- מעצר בכירי תנועת 'קבוצת ה-6 באפריל', אשר הייתה אחת מן הקבוצות האפקטיביות והפעלתניות בהובלת המחאה העממית נגד הנשיא מובארכ והנשיא מורסי. התנועה כללה צעירים ומשכילים בעלי מודעות פוליטית שביקשו לקדם את רעיון הדמוקרטיה במדינה. המעצר של מנהיגי התנועה ביטא מדיניות רחבה של מעצר אקטיביסטים צעירים

חיסלו את עתידם והרסו את משפחותיהם (אל-אסואני, 2017).

האם הציבור סיים בשלב זה את תפקידו כמוביל תהליכי שינוי פוליטיים, וקולו אבד נוכח הפנמת מחיר המחאה וחוסר התוחלת שלה, בשל היעדר אלטרנטיבה פוליטית ממשית? האם הציבור חדל להיות גורם "מערער יציבות" נוכח הרתיעה שלו מהידרדרות לאנרכיה, או שמא מדובר בקונספציה שיש לאתגר בפרספקטיבה המחקרית הקיימת? האם המהפכה הבאה תגיע דווקא משורות הממסד הביטחוני צבאי, נוכח עוצמת האתגרים שההנהגה המצרית נדרשת לתת להם מענה?

### יציבות המשטר המצרי בעידן של יריבות גוברת בין המעצמות

המזרח התיכון חזר להיות בשנים האחרונות "חצר אחורית" של תחרות השפעה גוברת בין המעצמות, כאשר מאבקי הכוח על משאבי אנרגיה, נתיבי שיט בינלאומיים, שוק מכירות אמצעי הלחימה, שליטה בתשתיות לאומיות מקומיות ובטכנולוגיות המידע והתקשורת משפיעים על מדינות האזור ועל יכולת התמרון שלהן לפעול בזירה האזורית והבינלאומית.

התחרות הגוברת בין ארצות הברית לרוסיה במזרח התיכון, לצד כניסתה של סין ככוח כלכלי משפיע באמצעות יוזמת 'החגורה והדרך' וההשקעות הנרחבות בתשתיות מקומיות, מאפשרות למשטרים הערביים לנהל מדיניות עם מרחבי גמישות רבים יותר בזירה הבינלאומית, אך גם עם סיכון רב יותר לכניסה למשבר לא מתוכנן עם אחת המעצמות. ההתנהלות של המדינות הערביות מהדהדת את הדינמיקה של המלחמה הקרה, וזאת באמצעות אימוץ מדיניות של גיוון משענות ונכונות לסיכונים מחושבים בניהול הקשר האסטרטגי עם המעצמות כדי לממש אינטרסים לאומיים (Singh, 2020).

מנגד, הטלטלה במזרח התיכון והשלכותיה השפיעו ישירות על אינטרסים גלובליים והביאו למעורבות צבאית ישירה של מדינות ומעצמות בסכסוכים ובמשברים באזור. סוגיית היציבות של המדינות במזרח התיכון הפכה לאינטרס של הכוחות השונים בזירה הבינלאומית, ולא רק של המשטרים המקומיים, נוכח ההשלכות הישירות של מחיר ערעור היציבות על הביטחון הלאומי שלהן: סכנת תפוצה של קבוצות טרור ורעיונות אסלאמיים רדיקליים, התפתחות של תופעת פליטות רחבת היקף, אינטרסים בתחום האנרגיה, משברים הומניטריים ובריאותיים ועוד. לצד זאת, המעורבות הבינלאומית נועדה לקדם אינטרסים גיאואסטרטגיים פרטיקולריים ומאמץ לבסס

לשעת חירום, בעקבות פיגועי טרור שהתבצעו בכנסיות קופטיות והביאו למותם של 45 מתפללים. החוק הוארך מנקודה זו ואילך מדי שלושה חודשים. באפריל 2020 אישר הפרלמנט המצרי תיקון לחוק לשעת חירום אשר הרחיב במידה משמעותית את סמכויות הנשיא וכוחות הביטחון, כדי לאפשר למשטר להתמודד עם משבר הקורונה ללא בירוקרטיה מיותרת. הביקורת המרכזית כיום נגד המשטר היא על כך שהוא מנצל את הסמכויות הרחבות שמעניק החוק לגופי הביטחון ולצבא, כדי לפגוע בזכויות אדם במדינה ולהפעיל דיכוי רחב ושיטתי נגד כל גורם שנתפס כאיום על יציבות המשטר (Brown, 2017).

בפברואר 2019 התקיים משאל עם שאישר לנשיא עבד אל-פתאח א-סיסי להישאר בתפקיד עד 2030. הנשיא, שזכה ברוב מוחלט של הציבור (96.94 אחוזים) בבחירות שהתקיימו במאי 2014, הצליח במהלך שתי הקדנציות האחרונות לבסס שלטון אוטוריטרי מדכא ולחסום כל התארגנות של אופוזיציה ממסדית או ציבורית. תנועת האחים המוסלמים הוצאה אל מחוץ לחוק והתשתית שלה במצרים פורקה. האופוזיציה הליברלית התאדתה ואין לה ביטוי פרלמנטרי או חוץ-פרלמנטרי משמעותי. האינטלקטואל עלאא' אל-אסואני, אחד מהיחידים שמשמיעים את קולם, ממשיך לקרוא לאימוץ עקרונות הדמוקרטיה במצרים, להדחת הנשיא א-סיסי ולפירוק המבנה הצבאי שמנהל את המדינה ממהפכת יולי 1952. התביעה הכללית המצרית הגישה נגד אל-אסואני במארכס 2018 תביעה בגין פגיעה במוסד הנשיאות והצבא, בשל המאמרים שפרסם בעיתונות זרה. אל-אסואני העדיף לא להסתכן במאסר עם שובו למצרים, וכך נמצא למעשה בשנתיים האחרונות בגלות כפויה בארצות הברית (Hincks, 2019). עם זאת, הביקורת שמותח אל-אסואני כיום מופנית גם לציבור ולא רק למשטר. בספרו 'מועדון המכוניות של מצרים' מציג אל-אסואני את חוסר בשלותו של הציבור להוביל שינוי ואת קבלת גזירת הגורל של שלטון שמספק ביטחון ויציבות, לצד דיכוי כל ביטוי של חופש וחירות. "הדמוקרטיה היא הפתרון" היא סיסמה שגורה במאמריו של אל-אסואני, אך נכון לעכשיו העם מעדיף יציבות על פני חירויות בסיסיות:

ובכן הנה הם, הפחדנים והכנועים, מקבלים בחזרה את זכויותיהם מבלי שימרדו נגד אלקו ויפגעו בכבודו, אלא באמצעות ציות, כניעה מוחלטת והסכמה לקבל על עצמם את עונשיו, אכזריים ככל שיהיו. הם נשאו באורך רוח את סבלם והרכינו את ראשם בפני הסופה, ולבסוף זכו לשוב ולקבל את הטיפים, ואילו המורדים

משפיעות על מערכת היחסים המתפתחת בין המדינות (Mohamed, 2019).

המהלך המצרי נועד לחזק את מקורות התמיכה המדיניים והביטחוניים של המשטר באמצעות ביסוס שיתופי פעולה אסטרטגיים עם רוסיה וסין, בעיקר בשל החשש משינוי מדיניות אמריקאי שעלול לאתגר את הלגיטימציה של המשטר נוכח הפגיעה הקשה בזכויות אדם ובעקרונות הדמוקרטיה במדינה. באופן קונקרטי, החלפה אפשרית של הממשל האמריקאי לאחר הבחירות לנשיאות בנובמבר 2020 עשויה להשיב את השיח על זכויות אדם למרכז הבמה ביחסים הדו־צדדיים בין המדינות. בתרחיש זה, החשש המרכזי הוא ממהלכים אמריקאיים שיספקו "רוח גבית" לגלי מחאה ציבוריים אשר יערערו את יציבות המשטר, בדומה למקרה ההדחה של הנשיא מובארכ במהפכת ינואר 2011. מנגד, המדיניות המצרית החותרת להידוק היחסים הביטחוניים והכלכליים עם רוסיה וסין כרוכה בסיכון מחושב מול הממשל האמריקאי, אשר מבקש לבלום את ההשפעה הרוסית והסינית הגוברת במזרח התיכון גם באמצעות שימוש בכלים של ענישה, פגיעה בסיוע ומשבר מדיני (Wadhams, 2019; Kirkpatrick, 2018). השנה הקרובה תציב מבחן מנהיגות לא פשוט למשטר המצרי, אשר יאלץ להתמודד עם שורה של אתגרי חוץ מורכבים ונפיצים, ובכללם שינוי אפשרי במדיניות האמריקאית כלפי קהיר.

## מערכת השלוחים בלוב - דינמיקה של הסלמה

טורקיה מסתמנת כמנצחת הגדולה במערכת השלוחים המתחוללת בלוב. הקריאה המצרית להפסקת אש ולהתנעת משא ומתן בין הצדדים הלוחמים בלוב (קריאה להפסקת אש ולהתנעת משא ומתן, 2020) נתפסת כהכרה בכישלון המהלך הצבאי של הצבא הלאומי הלובי בהובלת הגנרל ח'ליפה חפטר להדחת ממשלת ההסכמה הלאומית בראשות פאיז אל־סראג', וביטוי לחולשה. הניצחון מבסס את הנוכחות וההשפעה הטורקית בזירה ומאיים על האינטרסים הביטחוניים והכלכליים של מצרים בלוב ובמזרח הים התיכון. כוחות הצבא הלאומי הלובי (LNA) בהובלת הגנרל חפטר, אשר ביססו את שליטתם במזרח המדינה ובדרומה, פתחו באפריל 2019 במבצע צבאי לכיבוש טריפולי בסיוע שכירי חרב רוסים ובתמיכה צבאית של מצרים ואיחוד האמירויות הערביות, במטרה להשלים את ההשתלטות על כל מוקדי הכוח במדינה. בשלב מסוים נראה היה כי המבצע הצבאי ישיג את מטרותיו. המאמצים הבינלאומיים ליישוב המשבר נכשלו ונדמה היה כי כיבוש

השפעה ולהקריין עוצמה, תוך בלימת כוחות מתחרים בהקשר של תחרות גלובלית מתעצמת (Al-din & Badi, 2020).

## ההנהגה המצרית תופסת את התמיכה האמריקאית כהפכפכה, לא אמינה ולעיתים אף מסוכנת ליציבות המשטר, כפי שהומחש בתפקיד השלישי שמילאה וושינגטון במהלך מהפכת ה־25 בינואר 2011, שהביאה להדחת הנשיא מובארכ.

במסגרת דינמיקה זו של מעורבות גוברת של כוחות אזוריים ומעצמות בזירות עימות שונות במזרח התיכון, מצרים בהנהגתו של הנשיא עבד אל־פתאח א־סיסי חתרה לחיזוק קשריה האסטרטגיים עם רוסיה וסין, תוך שימור המשענת האמריקאית. מדיניות זו התגבשה על רקע המשבר ביחסים בתקופת הנשיא אובמה, במיוחד לאחר ההפיכה הצבאית ב־30 ביוני 2013 והדחתו של הנשיא מורסי, וכן נוכח החשש של ההנהגה המצרית מהפסקת הסיוע הביטחוני והכלכלי האמריקאי. ההנהגה המצרית תופסת את התמיכה האמריקאית כהפכפכה, לא אמינה ולעיתים אף מסוכנת ליציבות המשטר, כפי שהומחש בתפקיד השלישי שמילאה וושינגטון במהלך מהפכת ה־25 בינואר 2011, שהביאה להדחת הנשיא מובארכ. עם זאת, קהיר מבקשת לשמר את הסיוע והתמיכה האמריקאית ככל הניתן בהיבט המדיני והביטחוני, תוך פיתוח מקורות תמיכה חלופיים (Berman & Albo, 2020).

בהקשר זה, האינטרס המצרי לחיזוק היחסים האסטרטגיים, בעיקר עם רוסיה, נובע ממספר מניעים: גיוון מקורות ההתעצמות והרכש הביטחוני והצבאי (משנת 2015 נחתמו עסקאות רכש משמעותיות של כלי טיס מתקדמים, מערכות הגנה אווירית, מערכות נ"ט ועוד); הצורך בגיבוי של מעצמה בזירה הבינלאומית בתרחיש של משבר עמוק ביחסים עם ארצות הברית סביב סוגיית הפגיעה בזכויות אדם ובדמוקרטיה במדינה; פיתוח מיזמים כלכליים ואזרחיים משותפים רחבי היקף וארוכי טווח (בהקשר זה, שני פרויקטים אסטרטגיים בולטים: הקמת כורי הכוח הגרעיניים בצפון־מערב מצרים, אשר נבנים וממומנים על ידי רוסיה, וכן הקמת אזורי התעשייה המשותפים בתעלת סואץ); הידוק שיתוף הפעולה הצבאי הממוקד במעורבות במלחמת האזרחים בלוב; ההבנה השוררת בין מנהיגי המדינות בסוגיות הקשורות לאסטרטגיה ולמדיניות בנוגע לסכסוכים ומשברים במזרח התיכון (סוריה, לוב), לצד העובדה שסוגיות הקשורות לזכויות אדם ולדמוקרטיה אינן רלוונטיות ואינן

במוסקבה ובקהיר עלול להוביל למהלך של הסדר בלחץ רוסי ומצרי – עם חפז או בלעדיו. הקריאה של הנשיא א-סיסי להפסקת אש ולחידוש המשא ומתן בין הכוחות הניצים מבטאת את ההבנה המצרית כי בשלב זה של המערכה יש להפעיל כלים מדיניים שישרתו את האינטרס הביטחוני של קהיר, וכן לבלום היתכנות של תבוסות נוספות שישנו את תמונת המלחמה בלוב. ממשלת ההסכמה הלאומית דחתה בשלב זה את היוזמה המצרית ופתחה במהלך צבאי לכיבוש עיר החוף האסטרטגית סירת הנמצאת בין טריפולי ובנגאזי, אשר לה חשיבות מרכזית לתעשיית הנפט של המדינה. הכוח המניע נמצא בידי צבא ממשלת ההסכמה הלאומית, וכיבוש קו סירת-אל-ג'ופרה עלול להביא בהמשך לנפילת בנגאזי וטוברוק ולבסס את ההשפעה הטורקית על לוב כולה. מצב זה מבחינת מצרים הוא בלתי נסבל (ע'אנמי, 2020). מלחמת השלוחים בלוב מתעצמת והדמיון לזירה הסורית הולך וגובר, הן בשל המעורבות הגוברת של המעצמות ושל הכוחות האזוריים היריבים והן בשל אוזלת היד של המערכת הבינלאומית לאכוף הפסקת אש ולהפעיל אמברגו אפקטיבי על העברת אמצעי לחימה. דמיון נוסף קשור לעובדה ששדה הקרב הפיזי בלוב מבטא רק ממד אחד בתחרות האזורית והבינלאומית על הארכיטקטורה של האגן המזרחי של הים התיכון, וביריבות האידיאולוגית השוררת בין מחנה האסלאם הפוליטי למצרים.

במסגרת זו מצרים מבקשת להפוך לרכזת (hub) אזורית של אנרגיה, תוך התבססות על מתקני הנזלת הגז המצויים ברשותה. קהיר הקימה את פורום הגז של מזרח הים התיכון (EMGF), שנועד לרכז את המאמצים האזוריים לפיתוח גז במזרח הים התיכון ולאגד את שיתופי הפעולה הקיימים במסגרת ארגונית אחת. וינטר ולינדנשטראוס הציגו את האופן שבו הידוק היחסים הביטחוניים והכלכליים של מצרים עם יוון וקפריסין קדם להקמת הפורום והתבטא בשורה של הסכמים: הנחת צינורות להזרמת גז מקפריסין למתקני ההנזלה במצרים; חיבור רשתות החשמל; התוויית גבולות כלכליים בים התיכון; פיתוח מיזמי תיירות משותפים; אימונים צבאיים משותפים ועוד. טענתם בהקשר זה הייתה כי הדרה מכוונת של טורקיה מפורום הגז וחיזוק היחסים האסטרטגיים של מצרים עם יוון, קפריסין וישראל הובילו לקידום מהלכים לעומתיים של טורקיה, שנועדו לבלום את היוזמות של המדינות במזרח הים התיכון (וינטר ולינדנשטראוס, 2019).

טורקיה מערערת על תקפות ההסכמים שנחתמו בין קפריסין והאיים היווניים לבין מצרים וישראל ומפרשת אותם כמהלך לבידודה האזורי. מזכר ההבנות שנחתם

טריפולי, שהייתה נתונה במצור וספגה הפגזות תדירות, הוא רק עניין של זמן (El-Gamati, 2020).

הסיוע הצבאי הטורקי הגיע בעיתוי קריטי. הנשיא הטורקי הביע את מחויבותה של אנקרה לממשלת ההסכמה הלאומית, ובנובמבר 2019 נחתמו שני הסכמים עם ממשלתו של אל-סראג': סימון הגבולות הכלכליים-הימיים בין המדינות והסכם לשיתוף פעולה צבאי. בדצמבר 2019 הגיעו ללוב אנשי צבא טורקים על תקן יועצים, כוחות מיליציה לוחמים מסוריה, מערכות הגנה אווירית, מערכות לוחמה אלקטרונית ומל"טים מתוצרת טורקית, ששינו הלכה למעשה את פני המערכה (Wehrey, 2020). טורקיה – בניגוד לתמיכה הצבאית הבלתי מוצהרת של רוסיה, מצרים ואיחוד האמירויות – פעלה בגלוי להעברת סיוע צבאי לממשלתו של אל-סראג'. כיבוש בסיס חיל האוויר אל-ואטיה ב-18 במאי סימל את נקודת המפנה במערכה, נוכח העובדה כי הבסיס שימש מפקדה מבצעית ולוגיסטית ראשית של כוחות הצבא הלאומי. בשבועות שלאחר מכן השתלטו כוחותיו של אל-סראג' על רוב המרחב הצפון-מערבי של המדינה, והסבו תבוסה צבאית קשה לכוחותיו של חפז (כיצד שינתה טורקיה את כיוון המלחמה בלוב, 2020).

בהקשר זה הציג הנשיא המצרי את יוזמתו להסדרה בלוב, שכללה דרישה מהאו"ם לקבוע מפגש בג'נבה להתנעת המשא ומתן בין הצדדים הנלחמים; החלת הפסקת אש מה-8 ביוני; פירוק והוצאת כל המיליציות הזרות הנלחמות מלוב; הקמת פורום לניסוח חוקה שחבריו מייצגים את שלושת האזורים המרכזיים בלוב (דרום, מזרח ומערב); וכן הקמת מועצת נשיאים שתמנה בהמשך ראש ממשלה מוסכם. עם זאת, ההצהרה שהוצגה בקהיר בנוכחות הגנרל חפז ודובר הפרלמנט הלובי צאלח לא נועדה להביא לסיום המערכה, אלא להפעיל לחץ על כוחות ממשלת ההסכמה הלאומית לעצור את מתקפת הנגד, ולגייס את דעת הקהל הבינלאומית לבלימת המהלכים הטורקיים בלוב (קריאה להפסקת אש ולהתנעת משא ומתן, 2020).

התבוסה הצבאית במערכה על טריפולי ונסיגת כוחות הצבא הלאומי הלובי ושכירי החרב הרוסים הובילו להעמקת המעורבות הרוסית בזירה. מטוסי קרב רוסיים נשלחו בעקבות התבוסה מסוריה לשדה התעופה אל-ג'ופרה במרכז לוב, כדי לסייע לכוחותיו של חפז לבסס עליונות אווירית לקראת השלב הבא של המערכה. מנגד, החולשה שהפגינו כוחותיו של חפז במערכה על טריפולי, למרות הסיוע הנרחב שזכו לו מצד רוסיה, מצרים ואיחוד האמירויות, מעלה סימני שאלה בנוגע ליכולתו של חפז להכריע את המערכה בלוב. נוסף על כך, האנטגוניזם שמצליח הגנרל חפז לעורר

ארגוני טרור בגבולה המערבי, אשר נתמכים על ידי כוחות זרים (טורקיה וקטר) ומאיימים בצורה גלויה על ביטחונה ויציבותה (Mourad, 2020). המסר של א-סיסי נועד להניע את הקהילה הבינלאומית ובמיוחד את ארצות הברית לפעולה כדי למנוע מלחמה אזורית בלוב, וכן להרתיע את טורקיה ואת ממשלת ההסכמה הלאומית מכיבוש קו סירת-אל-ג'פרה, שמוחזק כיום על ידי כוחותיו של חפטר. בהמשך לכך, הבית הלבן הביע את התנגדותו החריפה לכל מהלך צבאי שיביא להסלמה נוספת בלוב, וקרא להפסקת אש מיידית של כל הצדדים תוך קבלת יוזמת קהיר והתהליך המדיני שגובש בברלין כבסיס למשא ומתן (US says it opposes military escalation, 2020).

נוסף על כך, העובדה שטורקיה מארחת את נציגי תנועת האחים המוסלמים שברחו ממצרים ועומדת הלכה למעשה בראש מחנה האסלאם הפוליטי רק מעצימה את היריבות הקיימת בין המדינות, והופכת אותה למורכבת יותר. התבססות משטר התומך באחים המוסלמים בגבולה המערבי של מצרים מהווה בראיית קהיר איום ישיר על ביטחונה, נוכח הסיכון בזרימת מימן, אמצעי לחימה, פעילי טרור והגות רדיקלית, שיאתגרו את יציבות השלטון וילבו את המשך פעולת כוחות האופוזיציה והטרור מבית.

הכלים המדיניים של מצרים מוגבלים, אך היא מנסה למצוא אותם גם לנוכח המגבלות של הדינמיקה הבינלאומית, הממוקדת בימים אלו בבלימת נגיף הקורונה וגיבוש מענה למיתון הכלכלי. קהיר הצליחה לגייס את וושינגטון לתמיכה ב'יוזמת קהיר', אך אין הדבר מעיד בהכרח על שינוי מעשי במדיניות האמריקאית בזירה. ממשל טראמפ עסוק בשרידות הפוליטית, בנגיף הקורונה ובהיערכות לבחירות הקרובות, ולא ברור אם ישקיע אנרגיות מדיניות בייצוב זירת לוב. כמו כן, הפנטגון בוחן בדאגה את המעורבות הרוסית הגוברת בזירה. ארצות הברית, למרות תמיכתה הפומבית בעמדה המצרית, לא תמהר להפעיל מנופים בזירה מחשש שהדבר יסייע להתבססות הנוכחות הרוסית בזירה, בדומה למודל הסורי (Starr, Burrows & Sirgani, 2017).

הדינמיקה הנוכחית עלולה להביא להסלמה ואף לחיכוך ישיר בין הצדדים, למרות שהדבר לא מתאים בהכרח לאינטרסים של המדינות, נוכח המחירים האפשריים. בהקשר זה נפגש הנשיא א-סיסי עם מנהיגי השבטים מלוב (16 ביולי) בכנס 'מצרים ולוב: עם אחד, גורל אחד'. במסגרת זו הוא קשר את ביטחון לוב ויציבותה לביטחון הלאומי המצרי, והביע את מחויבותו להפעיל כוח צבאי, אם יידרש, כדי למנוע השתלטות של "מיליציות

עם לוב בנוגע לסימון גבולות המים הכלכליים בין המדינות נועד לבלום את שאיפות יוון-קפריסין-מצרים-ישראל בפיתוח מאגרי הגז, והוא מערים קשיים ממשיים על התכנון להניח צינור גז לאירופה, שיצטרך לעבור במים טריטוריאליים טורקיים. טורקיה מבקשת להרחיב את השפעתה לעבר אפריקה ואירופה באמצעות דריסת הרגל שהיא מבקשת לבסס בזירה, לפעול למיצוי מאגרי הגז והנפט במים הכלכליים ולבסס אחיזה גם במאגרי הנפט של לוב. החזון של אנקרה מתנגש ישירות בחזון של קהיר.

### חוסר תגובה מצרית בהקשר למהלך קידוח טורקי יפגע באינטרס כלכלי ישיר של מצרים ועלול לסדוק את דימויו של א-סיסי כמנהיג בעיני הציבור, וחשוב מכך – בעיני המערכת הביטחונית.

גזרה נוספת שבה טורקיה עתידה לבחון את נחישותן של מצרים ובעלות בריתה מתהווה כבר עתה במזרח הים התיכון, עם כוונתה של אנקרה לשלוח ספינות קידוח לגילוי מאגרי גז, וזאת בהמשך להסכם המים הכלכליים שנחתם בנובמבר 2019. השאלה המרכזית שבשלב זה אין לה תשובה היא: האם הצי המצרי יבלום את המהלך הטורקי ויסתכן בחיכוך צבאי ישיר? בינתיים מצרים מסתפקת באיומי הרתעה ובגיוס תמיכה בינלאומית לגינוי טורקיה. חוסר תגובה מצרית בהקשר למהלך קידוח טורקי יפגע באינטרס כלכלי ישיר של מצרים ועלול לסדוק את דימויו של א-סיסי כמנהיג בעיני הציבור, וחשוב מכך – בעיני המערכת הביטחונית (Erdogan: Turkey to start gas exploration, 2020).

למצרים יש כלים צבאיים שביכולתה להפעילם בהקשר של מעורבות צבאית ישירה במערכה בלוב. עם זאת, קהיר לא תמהר לעשות זאת. כניסה יבשתית ללוב עלולה להביא להתבוססות במערכה מתמשכת ללא תוחלת ולחיכוך ישיר עם טורקיה והזירה הבינלאומית. המחירים המדיניים והצבאיים של תרחיש זה גבוהים מדי. מצרים תמשיך ככל הנראה לסייע באספקת אמצעי לחימה וציוד מתקדם ללוב, לצד סיוע אווירי נדרש, אך תימנע ככל הניתן מהתערבות יבשתית שעלולה להביא כאמור להסתבכות צבאית ומדינית.

לצד זאת, הדינמיקה המסלימה בין הצדדים נמשכת. נשיא מצרים אמר בפומבי (20 ביוני) כי למצרים יש לגיטימציה בינלאומית להתערבות צבאית בלוב, והנחה את הצבא להיערך להגנה על המולדת (Direct Egyptian interference, 2020). א-סיסי הדגיש כי למצרים יש זכות להגן על עצמה מפני התבססות של

מצרים לבריטניה ובין מצרים לסודאן (1929) העניקו למצרים שליטה בפועל על הנהר עם הקצאה של 55.5 מיליארד מ"ק בשנה, והקצאה קטנה יותר לסודאן של 18.5 מיליארד מ"ק לשנה. המדינות שבהן עובר הנהר לא קיבלו כל הקצאה, ובכלל זה אתיופיה, שבה נמצא גם מקור הנילוס הכחול.

ב-1999 פתחו מדינות אגן הנילוס במהלך לשינוי הסכמי מי הנילוס מ-1929 ולקביעת חלוקה חדשה של מי הנהר. מצרים וסודאן סירבו לכל הצעה שעלתה במהלך המשא ומתן, והדבר הוביל להחלטה חד-צדדית של אתיופיה ב-2011 לבנות את הסכר, בניגוד גמור לעמדת קהיר וחרטום (Lazarus, 2018).

ההחלטה של אדיס אבבה הפתיעה את קהיר, שמתחה ביקורת חריפה על הלגיטימיות של המהלך. עם זאת, הטלתה הפנימית ב-2011 במצרים דחקה במעט את העיסוק בסכר התחיה מן השיח הפוליטי והציבורי. ביוני 2013 הצהיר הנשיא המצרי מוחמד מורסי, לקול תשואות קהל שומעיו, כי מצרים לא תקבל כל איום על משק המים שלה, וכי כל "האפשרויות פתוחות" אם כך יהיה הדבר. מורסי איים כי "אם הקצאת המים של מצרים תקטן אפילו בטיפה, הדם המצרי יהיה החלופה".

הנשיא א-סיסי, אשר הדיח את הנשיא מורסי בהפיכה צבאית, זנח את הטון המאיים לטובת ניסיון לפתור את המשבר עם אתיופיה באמצעים מדיניים. בשלב זה היה ברור כי המגה-פרויקט – שעתיד לייצר כ-6,000 מגה-ואט חשמל לשימוש מקומי וליצוא, ונתפס בעיני ההנהגה האתיופית כמיזם חיוני לרווחה כלכלית וחברתית – נמצא כבר בשלב מתקדם, וכי לא ניתן יהיה להחזיר את הגלגל לאחור. הדיפלומטיה המצרית עסקה מאותה עת באופן אינטנסיבי בסוגיות הקשורות למדיניות ניהול הסכר ומילוי מאגרי המים, ובקידום מהלכים מוסכמים להפחתה למינימום של איום הסכר על משק המים המצרי. במקביל קהיר פעלה להשגת תמיכה לעמדותיה בסכסוך מסודאן, ממדינות אפריקה ומן הזירה הבינלאומית, ובפרט מארצות הברית.

סודאן, שבתחילה חלקה עם מצרים את החשש בנוגע להשפעת הסכר על משק המים שלה, התקרבה בהדרגה לעמדה האתיופית. למרות שסודאן סובלת ממחסור במים, הוא אינו חמור כמו זה של מצרים, והאיום המרכזי הנשקף לה הוא של הצפה מסיבית אם הסכר יקרוס. עם זאת, סודאן הפנימה את ההיבטים החיוביים של הפרויקט האתיופי – ויסות זרם המים שסייע בפיתוח החקלאות המקומית ורכישת חשמל זול מאדיס אבבה – וריכזה בהתאמה את עמדתה בנוגע לפרויקט (וינטר ובן-ישראל, 2018).

טרור זרות, וארגוני טרור" על לוב. עם זאת, לצד האיום בהפעלת כוח צבאי קרא א-סיסי לצדדים לחזור למתווה המדיני ולהחיל הפסקת אש מיידית עם קבלת "נייר קהיר" כבסיס ליישוב הסכסוך. בהמשך לכך הסמיך הפרלמנט המצרי את הנשיא להפעיל כוח צבאי בלוב, אם הנסיבות ידרשו זאת (Egypt's parliament to mandate Sisi, 2020).

בשלב זה, מהלכי הנשיא נתפסים בדעת הציבור כמהלכי בלימה נדרשים נוכח התוקפנות הטורקית וכמאמץ לגיטימי להגנה על הגבול המערבי של המדינה. אם המהלך המצרי ירתיע את ממשלת ההסכמה הלאומית בלוב ויביא להפסקת אש, הדבר ייתפס כהצלחה של הנשיא א-סיסי בשמירה על הביטחון הלאומי המצרי מבלי להיגרר למערכה מיותרת. עם זאת, אם המערכה תפתח, "הקו האדום ייחצה" וקו סירה-אל-ג'ופרה ייפול, מצרים תצטרך לקבל החלטה על אופי המעורבות הצבאית בלוב. בהקשר זה, למבחן התוצאה תהיה השלכה ישירה על מעמדו של הנשיא, כאשר להצלחה או לכישלון צבאי מצרי בלוב – בין במסגרת מהלך צבאי מוגבל (תקיפות אוויריות) ובין במהלך צבאי רחב היקף (יבשתי ואווירי) – תהיה השפעה ישירה על יציבות מעמדו של הנשיא בעיני הציבור ובעיני אליטה הצבאית-ביטחונית.

## המערכה על הנילוס: הקמת 'סכר התחיה' והדילמה המצרית

ב-8 באפריל 2020 הכריזה הממשלה האתיופית על מצב חירום במדינה בעקבות התפרצות נגיף הקורונה. שר האוצר האתיופי הצהיר בהקשר זה כי הממשלה תיאלץ לבחון מחדש את סדרי העדיפויות של הפרויקטים הלאומיים השונים, אך בנוגע לסכר התחיה לא יהיו שום עיכובים והפרויקט יעמוד בלוח הזמנים שהוגדר (Gebre, 2020). סכר התחיה המוכר גם כסכר המילניום נמצא בתהליך הקמה מאפריל 2011 וממוקם במעלה הנילוס הכחול בשטחה של אתיופיה, וכ-15 ק"מ ממזרח לגבול עם סודאן. תחנת הכוח ההידרואלקטרית שנבנית על הסכר עתידה להיות הגדולה באפריקה והשביעית בגודלה בעולם, והיא אמורה לספק חשמל למיליוני אזרחים אתיופים, להניב רווחים של מכירת חשמל למדינות שכנות ולחזק את מעמדה של אתיופיה בזירה האפריקאית.

**הסכר, שנתפס כפרויקט אסטרטגי עבור אתיופיה** והוקם בעלות אסטרטגית במונחים הכלכליים של המדינה – קרוב ל-5 מיליארד דולר, אמור לסייע בפיתוח המדינה בתחומי הכלכלה והאנרגיה (Lazarus, 2018).

הנילוס נתפס מבחינה סמלית ומעשית כעורק החיים של מצרים. 'הסכמי מי הנילוס' שנחתמו בין

מצידה הצהירה כי מילוי המאגרים ללא הסכם יסכן את הסכרים בסודאן, וכי האינטרס של חרטום הוא להגיע להסכמה משותפת בנושאים הקשורים לבטיחות הסכר ולשיטת מילוי המאגרים שתהיה מקובלת על כל הצדדים. סודאן הביעה התנגדות למהלך חד-צדדי של אתיופיה, שעלול להוות גם תקדים מסוכן לפרויקטים עתידיים נוספים על הנילוס הכחול, אך נזהרה מאימוץ רטוריקה חריפה ובחרה בעמדת התיווך כדי לגשר על הפערים בין העמדות (Amin, 2020).

מצרים נמצאת בצומת קבלת החלטות מורכב נוכח נחישותה של אתיופיה להפעיל את הסכר, גם באופן חד-צדדי, ובשל הסכנה המרחפת של פגיעה עתידית קשה במשק המים המצרי, אם תנאיה של קהיר לא ייענו. מצרים הצליחה לגייס את הבית הלבן לתמוך בעמדתה ולתווך במשא ומתן, ובחודשים האחרונים אף שכנעה את סודאן לצדד בעמדה המצרית. עם זאת, בדומה ללוב, הלחץ האמריקאי חסר בשלב זה מנופים אפקטיביים שיכולים לאלץ את אתיופיה לשנות מסלול. מצרים מצידה מנסה להרתיע את אתיופיה מפעולה חד-צדדית, גם באמצעות איומים עקיפים של הפעלת כוח, אך עד כה ללא השפעה ממשית. בשלב זה מתקיים סבב שיחות נוסף בין שלושת הצדדים בתיווך של דרום אפריקה, אך ללא הצלחה במשא ומתן. לצד זאת, תמונות לוויין הראו כי מאגרי המים של הסכר החלו להתמלא בפועל, ככל הנראה בעקבות הגשמים הכבדים שירדו מתחילת יולי. בהמשך לכך, בכירים במשטר האתיופיה הצהירו כי המאגרים ימולאו גם ללא הסכמה עם מצרים וסודאן, והעלו את מפלס הלחץ בציבור המצרי (Morsy, 2020). האם למצרים יש אופציה צבאית להשבת פעולת הסכר? גם אם התשובה לכך חיובית, המחירים של פעולה מסוג זה בזירה האזורית והבינלאומית יהיו נרחבים וארוכי טווח. באופן קונקרטי, כישלון של פעולה צבאית מצרית יכול להביא להקצנת העמדה האתיופית ולפגיעה ישירה במשק המים המצרי. לא פחות חשוב מכך, כישלון צבאי ישליך ישירות על הנשיא א-סיסי בעיני הציבור והמערכת הביטחונית המצרית. אם כך, מהם הכלים שנותרו בידי מצרים? הקלף העיקרי של קהיר בשלב זה הוא הפעלת לחץ במסגרת המשא ומתן המשולש וניסיון להגיע לפשרה מוסכמת. בהקשר זה תיאום העמדות עם סודאן חיוני לגיבוש עמדה אחידה מול אתיופיה, כאשר חרטום כאמור ממלאת תפקיד חשוב בתיווך בין הצדדים. כמו כן, לתמיכת הבית הלבן בעמדה המצרית, בעיקר נוכח חולשת האו"ם והמוסדות הבינלאומיים, יש חשיבות רבה בשל יכולתו להפעיל מנופי השפעה על אתיופיה (גם מאחורי הקלעים) לצורך ריכוך עמדתה במשא ומתן (Gramer, 2020).

במארס 2015 נחתם הסכם עקרונות משולש (מצרים-אתיופיה-סודאן) בחרטום, אשר נתפס כמסגרת מוסכמת להסכם עתידי שיתווה את מדיניות מילוי המאגרים והפעלת הסכר, לאחר בחינת השלכות הפעלתו על מדינות אגן הנילוס. א-סיסי סיכם בהקשר זה: "פרויקט סכר התחייה מהווה מקור לצמיחה למיליוני אזרחים אתיופים באמצעות הפקת אנרגיה נקייה וקבועה, אבל בכל הנוגע למדינות האחרות אשר חיות על אגן הנילוס, ובמיוחד מצרים, אשר לה מספר דומה של תושבים כפי שיש באתיופיה, בניית הפרויקט מהווה מקור לדאגה" (הסכם עקרונות מצרי-סודני-אתיופי, 2013).

הסכם העקרונות לא הביא לפריצת הדרך המיוחלת במגעים, ונוכח החשדנות וחוסר האמון העמוק בין הצדדים לא נרשמה כל התקדמות במשא ומתן. במאי 2018 נעתרה אתיופיה לדרישה המצרית להקים ועדת מחקר מדעית בלתי תלויה, שתספק הערכה של השפעת הסכר על זרימת המים למצרים. קהיר שאפה באמצעות תוצאות המחקר להשפיע על שיטת מילוי המאגרים והפעלת הסכר באופן שימזער את הפגיעה במשק המים המצרי. נראה היה שהמשא ומתן עלה על פסים חיוביים, עם ביקורו של ראש הממשלה האתיופי אביי אחמד בקהיר (יוני 2018) והצהרה על השגת הבנות משותפות בנוגע לסכר (הנשיא המצרי וראש הממשלה האתיופי הסכימו, 2018). עם זאת, הפערים נותרו מהותיים ולא חלה כל התקדמות מעשית ליישוב המחלוקות. שיא שלילי נרשם ביחסים כאשר ראש הממשלה האתיופי הצהיר בפרלמנט כי לא קיים כוח בעולם שיכול למנוע מאתיופיה להקים את הסכר, וכי אם יאלצו להיגרר למלחמה, אזי יגויסו מיליונים להגן על זכויותיה של המדינה (ראש הממשלה האתיופי: אם נצטרך נגייס מיליונים, 2020).

בשלב זה ניסתה ארצות הברית לפרוש את חסותה על המשא ומתן בין המדינות ולהביא ליישוב חילוקי הדעות. בנובמבר 2019 התקיים מפגש ראשון בווישינגטון עם שרי החוץ של מצרים, סודאן ואתיופיה, בהובלת שר האוצר האמריקאי ונגיד הבנק העולמי. עם זאת, אתיופיה הודיעה על אי-הגעתה למפגש השלישי שעתיד היה להתקיים בווישינגטון (27–28 בפברואר 2020), ובמסגרתו היו הצדדים אמורים לקדם חתימה על הסכם משותף. פיצוץ המשא ומתן והודעתה של אתיופיה כי לא תמתין להסכם עם סודאן ומצרים ותפעיל את הסכר כבר ביולי הקרוב העלה את רמת החשש במצרים, ובמקביל את הרטוריקה המתלהמת של כל הצדדים. ארצות הברית מצידה קראה לצדדים לשוב למשא ומתן ולהימנע מצעדים חד-צדדיים. העמדה של הבית הלבן, שקיבל את הפרשנות המצרית בסכסוך, לא הצליחה עד כה להשפיע בצורה מהותית על העמדה האתיופית. סודאן

העולמי לשעבר ופרשן כלכלי מוביל, טען בהקשר זה כי הדינמיקה הכלכלית בזירה הבינלאומית מזכירה את זו של השפל הכלכלי הגדול של 1929, וכי בדומה למשבר שנמשך יותר מעשור, גם משבר זה עתיד להתמשך ולהשפיע בצורה קשה על הכלכלה והחברה המצרית בשנים הקרובות. סראג' אל-דין הזהיר כי מצרים יכולה לחוות עוני רחב היקף ומשבר ביטחון תזונתי, המזכיר את תקופת השפל הגדול של המאה הקודמת (סראג' אל-דין, 2020).

השפל הכלכלי הגדול של 1929 פגע בכל השכבות של החברה המצרית, בעלי אמצעים וחסרי אמצעים כאחד, פועלים ופלאחים, סוחרים ובורגנים. בין השנים 1928–1933 ירד הערך היחסי של היצוא המצרי בשליש, וכך גם ההכנסה השנתית לנפש וכוח הקנייה לנפש. זאת ועוד, האבטלה גאתה במגזרי החקלאות והתעשייה בגלל הצטמצמות הסחר העולמי וסגירת השווקים, דבר שהוביל לעלייה ניכרת בהגירת אוכלוסייה לערים בחיפוש אחר תעסוקה. קהילות שלמות התרוששו ונתרו ללא כל תעסוקה והכנסה. בחלק מהכפרים אף היכה רעב קשה, ולממשלה לא היו כלים ממשיתיים לסיוע. המשבר הוליד תופעות חברתיות ופוליטיות חדשות – תנועת האחים המוסלמים בהנהגת חסן אלבנא הפכה בשנות ה-30 לתנועת ההמונים המובילה במצרים, ומפלגת הפועלים הקומוניסטית כמו גם תנועות לאומניות פשיסטיות הופיעו בזירה הציבורית, בהשפעת התנועות האידיאולוגיות האירופיות. הזירה הפוליטית והחברתית הפכה לשסועה, מנוכרת ואלימה, דבר שאף היה אחד הגורמים המעצבים למהפכת הקצינים החופשיים ב-23 ביולי 1952 (גרשוני, 1999).

הכלכלה המצרית כיום שזורה בכלכלה העולמית ושברירית נוכח תנודותיה, וקריסתה עלולה להביא לתוצאות הרוות אסון לחברה ולפוליטיקה המצרית. מצרים עדיין מתמודדת עם בעיות יסוד קשות: הגידול הדמוגרפי שאינו נשלט (במצרים יותר מ-100 מיליון תושבים) וצפיפות האוכלוסין הגוברת בערים יוצרים קושי מתמשך באספקת שירותים בסיסיים (בריאות, תעסוקה, חינוך, תשתיות מודרניות), וכן יכולת לספק מענה מתמשך לצורכי האנרגיה והמים. החשש ממיתון כלכלי עולמי מתמשך נוכח בעיות היסוד הקשות והבלתי פתירות, וחוסר היכולת לייצר שינוי מבני יסודי במשק שיאפשר התייעלות ושינוי סדר העדיפות בהקצאת המשאבים (לדוגמה, קיצוץ בצבא ובשירות הציבורי המנופח והלא יעיל) – כל אלה מעצימים את חוסר הוודאות בנוגע לעתיד הכלכלי של המדינה.

למעשה, קרן המטבע העולמית צופה ירידה חדה בצמיחה במצרים כבר בשנה הקרובה (מ-5.6 אחוזים

הנשיא א-סיסי הצהיר מספר פעמים בשנים האחרונות כי הדרך היחידה לפתור את המשבר בין המדינות היא הדרך המדינית. כישלון במשא ומתן, שיוביל למהלך חד-צדדי של אתיופיה ולמילוי הסכר בצורה שתשפיע על משק המים המצרי, ישליך באופן ישיר על הנשיא ועל מנהיגותו בעיני דעת הקהל והצמרת הביטחונית-צבאית. מנגד, הגעה לפשרה מוסכמת תחזק את מעמדו כמנהיג שהשכיל להפעיל מנופים ולגבש תמיכה אזרחית ובינלאומית בעמדה המצרית, ובכך למנוע פגיעה בעורק החיים של מצרים. הדרמה סביב סכר התחיה מגיעה לשיאה, וההיתכנות להחרפה ביחסים בין המדינות גוברת. הכדור נמצא במגרש האתיופי, והלחץ בצד המצרי מגיע לסף רתיחה.

## התפרצות מגפת הקורונה והחשש משפל כלכלי

בשבועות האחרונים של חודש יולי, היקף התחלואה במצרים מנגיף הקורונה החל לרדת מתחת לרף ה-1000 חולים חדשים ביום, וההערכה הרווחת במשרד הבריאות המצרי הייתה כי הגל הראשון של המגפה נמצא במגמת דעיכה. בחודשים האחרונים הגיעה מערכת הבריאות כמעט לסף קריסה, כאשר צוותי הרפואה נפגעו באופן רחב מהנגיף בשל מחסור בצידוד מגן וכוח אדם חלופי, ושיעור התמותה עלה באופן עקבי. לצד זאת, יש לבחון בזהירות את המספרים של משרד הבריאות, נוכח עדויות רבות על תחלואה נרחבת באוכלוסייה הכללית ומהלכים אגרסיביים של המשטר למניעת פרסום ידיעות או מחקרים שמערערים את נתוני משרד הבריאות. למרות הנסיגה בהתפרצות התחלואה בשלב זה, החשש מהתפרצות רחבת היקף במסגרת "גל שני" של המגפה, אשר עלול להוביל לפגיעה קשה בתפקוד מערכת הבריאות ולתמותה נרחבת, מתבטא בהובלת מאמצי הסברה ממסדיים ובנקיטת צעדי הגבלה חברתיים מצומצמים. עם זאת, תרחיש של משבר בריאותי רחב היקף ולא נשלט, שבו המדינה אינה עומדת במחויבותה לספק ביטחון בריאותי לציבור, הוא תרחיש משני בראיית המשטר, נוכח התממשות התרחיש המסוכן של קריסה כלכלית שעלולה להוביל לעוני רחב ממדים, לרעב ולהתפרקות הסדר הציבורי והפוליטי. הדילמה המצרית היא בבחירה בין שתי אופציות גרועות, ולכן במסגרת מדיניות ניהול הסיכונים המשטר מתמקד במניעת קריסה כלכלית, גם אם משמעותה עלייה בהיקף התחלואה והתמותה במדינה.

בהקשר זה יש להכיר בטרואמה של המשבר הכלכלי הגדול של 1929, שעודנה נוכחת בתודעה ההיסטורית המצרית. ד"ר איסמעיל סראג' אל-דין, סגן יו"ר הבנק

פומבית על תפקודו של משרד הבריאות. מעצר זה הביא לקריאה פומבית חריגה של סינדיקט הרופאים המצרים לשחרר את הרופאים לאלתר ולהעניק להם הגנה משפטית. במערכה על דימוי המשטר המדינה "לא לוקחת שבויים" ופועלת באגרסיביות להשתקת קולות שמערערים את הנרטיב שהיא מבקשת להנחיל (Egyptian state media accuses doctors, 2020). המיתון הכלכלי העולמי הצפוי והשלכותיו הקשות על המשק המצרי, לצד משבר הבריאות החמור ביותר בהיסטוריה המצרית המודרנית, מציגים אתגר מורכב ומסוכן להמשך יציבות המשטר. צונאמי כלכלי מהווה את החשש המרכזי, כאשר ההנחה הסמויה היא כי עם משבר הבריאות ניתן יהיה להתמודד לאור הגיל החציוני הצעיר של האוכלוסייה המצרית, וגם בשל חוסר התוחלת במדיניות של הגבלות חברתיות וסגרים במדינה שסובלת מצפיפות אוכלוסין כה גבוהה ומתשתיות כה רעועות. מחיר הטעות של מדיניות זו גבוה ועלול להביא לטלטלה נוספת בחברה ובפוליטיקה המצרית, אך נוכח האלטרנטיבות הניצבות בפני המשטר ולקחי ההיסטוריה, הבחירה בכלכלה על פני הבריאות היא ככל הנראה מחויבת המציאות.

### סיכום ומשמעויות

אנו עומדים יחד ברגע היסטורי בתולדות האומה, בהתמודדות עם מגפת הקורונה, אשר מחייבת את כולם לשלב ידיים ולהפגין סולידריות כדי שנעבור את המשבר בשלום, תוך שמירה על כל מה שהצלחנו להשיג בתחומים שונים. מאמצי המדינה המצרית – הממשלה והעם, מכוונים להתמודדות עם נגיף הקורונה לצד המשך יישום תוכניות הפיתוח והשמירה על יציבות כלכלית במהלך תקופה קשה זו. אויבי המדינה מנסים להטיל ספק בהישגי המדינה ובמאמציה. אני שם את מבטחי בעם המצרי שתמיד ידע להפגין נחישות כאשר התמודד עם אתגרים מסוג זה. מי ייתן והאל יברך את מצרים ואת המצרים (נצאר, 2018).

הציטוט ממחיש את הלחץ שבו נתון א־סיסי, אשר בדבריו מדגיש את הצורך בחיזוק היציבות הכלכלית והלכידות החברתית, תוך הצבעה על "אויבי המדינה" אשר מפיצים "שקרים" על אודות כישלון המדינה בהתמודדות עם המגפה. המשטר – שהרחיב את סמכויות החוק לשעת חירום במסגרת המאבק הכולל בקורונה – מנצל זאת

ב־2019 ל־2 אחוזים ב־2020). מגזר התיירות הכניס 12.6 מיליארד דולר לכלכלה במהלך 2019 ותרם 10 אחוזים מכלל התעסוקה במשק, והפגיעה בו חמורה ונושאת השלכות נרחבות על כל פעילות המשק. כמו כן, לירידה הצפויה בהכנסות מתעלת סואץ כתוצאה ממיתון גלובלי בסחר העולמי ולפגיעה הצפויה מהכנסות של פועלים מצרים, העובדים במדינות המפרץ (ב־2019 נכנסו 25.2 מיליארד דולר למצרים מעובדים מחוץ למדינה) וקעת חוזרים בהמוניהם למצרים, תהיה השפעה שלילית רבה על הביצועים של המשק המצרי. הביטוי המרכזי לכך, מלבד הירידה בצמיחה, יהיה בעלייה ניכרת בהיקף האבטלה (ההערכה היא כי מדובר בשיעור של יותר מ־10 אחוזים כבר ב־2020), וחמור מכך – בירידה דרמטית באיכות החיים ובעלייה בשיעור העוני במדינה. במידה שהמשבר הכלכלי העולמי יתמשך מעבר ל־2020, הקריסה הכלכלית במצרים עלולה להזכיר את משבר 1929 ולהביא לגלי מחאה חברתיים ואף להתארגנויות פוליטיות חדשות (ממסדיות או חוץ־ממסדיות), שיאתגרו את הסדר הפוליטי הקיים (Suleiman, 2020).

המדיניות שעוצבה נוכח כל זאת התבטאה באכיפה חלקית של הגבלות חברתיות וכלכליות, שביניהן בולטות עצירת טיסות בינלאומיות, סגירת מוסדות החינוך והתרבות, סגירת המסגדים והחלת עוצר לילי. במקביל, רוב המשק פעל בשגרה מלאה במהלך שעות היום, ובמסגרת זו גם השווקים הצפופים והתחבורה הציבורית. הממשלה הקצתה 5.8 מיליארד אירו כ"חבילות סיוע", שמהם הועברה מחצית מהסכום למגזר התיירות הקורס, החיוני כאמור לכלכלה המצרית כמקור תעסוקה והכנסות מרכזי. במסגרת המהלכים שננקטו למניעת קריסה של מגזרים שונים, אישרה קרן המטבע הבינלאומית (IMF) הלוואה בסך 2.8 מיליארד דולר, ובהמשך אישרה הלוואה נוספת בסך 5.2 מיליארד דולר לסיוע בהתמודדות עם נגיף הקורונה (IMF approves 5.2 billion loan, 2020). כמו כן, הממשלה המצרית הכריזה על תוכנית "חיים בנוכחות הקורונה", שמשמעה פתיחה הדרגתית ומלאה של המשק מאמצע חודש יוני. זאת במטרה להניע את הכלכלה באמצעות השבת התעופה הבינלאומית, פתיחת בתי המלון ואתרי הנופש כדי להחיות את מגזר התיירות, לצמצם את הסגרים ואת מדיניות ההגבלות במצרים גופא ולעודד את השבת המשקיעים למצרים (Egypt reopens airports and welcomes tourists, 2020).

במקביל, המשטר פועל בצורה אגרסיבית להשתקת ולדיכוי קולות המציגים תמונה ביקורתית בנוגע להתמודדותו עם הנגיף. המשטר אינו מגלה נכונות להכיל קולות שפוגעים בדימוי של מצרים. דוגמה בולטת בהקשר זה באה לידי ביטוי במעצרו של רופאים שהעבירו ביקורת

מודל ההערכה של ידלין וגולוב נועד לתת מענה לשאלה אם הסבירות ליציבות שלטונית במדינה נמוכה, בינונית או גבוהה, ואיזו מדינה היא בעלת סבירות גבוהה לערעור יציבותה. המודל מציג ארבעה פרמטרים שזוהו על ידי הכותבים כמשפיעים על התפתחות התקוממויות ומהפכות במזרח התיכון: הזירה הפנימית, הזירה הבינלאומית, הזירה הכלכלית וגורמים המעכבים שינוי שלטוני. המודל המבוסס על מתודולוגיית "בחירת המומחה" אמור לסייע לחוקרים בתהליך הערכת יציבות המשטר באמצעות ניתוח יסודי של הפרמטרים השונים, על מרכיביו האיכותניים והכמותיים. שיטה זו מאפשרת לבחון בצורה ביקורתית הנחות יסוד באמצעות פירוק והרכבה מחדש של הפרמטרים שהוגדרו. לעומת מודלים אחרים, תוצאות המודל מוצגות בצורה מספרית. הביקורת המרכזית בהקשר למודל זה קשורה לתהליך ההערכה של המדדים, אשר במהותו אינו אובייקטיבי ובדרך כלל מעוגן בקונספציה מחקרית (ידלין וגולוב, 2013).

### מצרים חווה התלכדות חסרת תקדים של משברים שעלולה לערער את יציבותה הביטחונית, הכלכלית והפוליטית בתקופה הקרובה, ולהציב מבחן מנהיגות לא פשוט בפני הנשיא א-סיסי.

הטענה שמציג מאמר זה היא שהעיסוק בסוגיית היציבות מחייב צניעות מחקרית והפנמה כי אין תשובה ברורה לשאלות העוסקות בחיזוי ובהערכה עתידית, ובמיוחד לאלו שנמצאות בתהליך של התהוות, ובהן לדינמיקה יש משמעות מחוללת. ברון וקורדסמן הציגו את הבעייתיות בהסתמכות על מודלים לביסוס הערכה בנושא יציבות מנהיגים ומשטרים, אשר נובעת בעיקר ממורכבות הסוגיה – ריבוי השחקנים, המעצבים והמשפיעים בכל רגע נתון, לצד הקושי האובייקטיבי לתת מענה לשאלות הרבות שעולות באמצעות שימוש במודל גנרי (ברון, 2018; Cordesman, 2018). כמו כן, מודלים כמותיים להערכת יציבות שנויים במחלוקת לאור הסובייקטיביות המובנית בתהליך ההערכה של החוקר, וכן נוכח מהימנות המקורות שעליהם מסתמך מחקר היציבות. בהקשר זה, ברון ורויטמן טענו כי נוכח התעצמות תופעות הפייק ניוז והפוסט-אמת יש קושי אמיתי וגובר לברר את המציאות, להבין אותה ולקבל על בסיסה החלטות חיוניות לטובת אינטרסים בליבת הביטחון הלאומי. הנחה זו רלוונטית לשאלות הנוגעות למחקר יציבות. העובדה שמדינות במזרח התיכון מפעילות מאמצי השפעה, תודעה והשחרה כדי להזים טענות ביקורתיות ולנסות לשלוט במסר המועבר ובהלך

כדי לדכא באופן שיטתי כל ביטוי של ביקורת או עמדה המנוגדת למדיניות של הממשלה. הציבור מורתע ואינו יוצא בשלב זה למחאה ציבורית רחבה. מה גם שהאיום הקונקרטי של הפעלת סכר התחייה ושל התבססות טורקית בגבולה המערבי של מצרים מאפשר הסתת קשב מזירת הפנים לאויביה "האמיתיים" של מצרים, שמציבים איום מוחשי על ביטחונה הלאומי של המדינה. מדיניות המשטר בהתמודדות עם תופעת המחאה הציבורית בשנים האחרונות התבטאה בסגירת המרחב הציבורי ובפגיעה חסרת תקדים בכל ביטוי של התארגנות פוליטית או חברתית שנתפסה כאיום. בניגוד למדיניות של קודמו, הנשיא מובארכ – אשר אפשר שיח חופשי יחסית בתקשורת העצמאית ובמדיה החברתית ואף אישר לתנועת האחים המוסלמים לפעול ולהתארגן בחברה ובפוליטיקה המצרית, על בסיס ההנחה כי נדרש לבסס איזונים מסוימים (גם אם למראית עין) וליצור שסתומים הכרחיים לשחרור קיטור ציבורי – המדיניות של המשטר המצרי הנוכחי מבטאת חוסר סובלנות כלפי אופוזיציה מכל סוג שהוא. המשטר מנסה לבסס הרתעה אפקטיבית באמצעות החלשת כל אלטרנטיבה רעיונית או ארגונית והנחלת תפיסת מציאות של "אין חלופה בלתו", וכן באמצעות הטמעת המסר בדבר המחיר של ערעור היציבות והשפעתו על ביטחון האזרחים.

בשנים האחרונות פותחו מספר מודלים שניסו להתמודד עם הצורך המחקרי להעריך את הסבירות ליציבות המשטרים, כמו גם את הפוטנציאל לשינוי בהם. המחקרים שנערכו בעקבות הטלטלה בעולם הערבי ביטאו את ההפתעה הבסיסית של החוקרים מן האקדמיה ומגופי המודיעין, נוכח ערעור ההנהגות המקומיות. ברון העריך כי עידן יציבות המנהיגים במזרח התיכון הגיע לסיומו, בשל מאפייני התקופה וההבנה של כל השחקנים ששינוי משטרי הפך להיות בגדר האפשר. הוא הציע מודל מערכתי המהווה לתפיסתו מסגרת לדיון מחקרי פתוח. המתודולוגיה התמקדה בשלושה הקשרים מרכזיים: המדינות והארגונים (ציבור, אליטות מקומיות, צבא ומגנני ביטחון ועוד); האזור ו"רוח התקופה" (הדינמיקה האזורית, ההדדיות הפוליטית, הזיקות החברתיות ועוד); המערכת הבינלאומית וההשפעה שלה על המערכות המקומיות. לטענתו של ברון יש שני כשלים מרכזיים שנוכחים במחקר יציבות המנהיגים: "כשל הדמיון" של החוקר ו"הדיקטות בקונספציות", שמונעים בחינה ביקורתית והצגת תרחישים של שינוי מערכתי. כשלים אלו מעמידים בסימן שאלה את יכולתו של החוקר לנתח נכוחה את המורכבות של דינמיקה מערערת שיכולה להוביל לשינוי (ברון, 2018).

מצרים עלולה להיקלע בשנה הקרובה ל"סערה מושלמת", שתבחן את לכידות המשענות הפנימיות של הנשיא (צבא, מערכת הביטחון, משרדי הממשלה והגופים הציבוריים) וכן את נכונות הציבור לצאת למחאה רחבה נוספת, למרות הדיכוי הכבד והיעדרה של אופוזיציה פוליטית או חברתית. ההחלטות שיתקבלו בחודשים הקרובים על ידי מצרים ועל ידי השחקניות האחרות בזירה האזורית והבינלאומית, הדינמיקה שתפתח בעקבות זאת, מבחן התוצאה והאופן שבו הוא ייתפס – כל אלה ישפיעו באופן ישיר על דימויו ומעמדו של הנשיא ועל יציבות המערכת כולה. סוגיית היציבות במצרים עומדת שוב על הפרק.

ד"ר משה אלבו הוא חוקר בכיר במרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית, המתמחה בהיסטוריה של מצרים בעת המודרנית ובסוגיות אסטרטגיות של ביטחון ומדיניות במזרח התיכון. בשירות הצבאי כיהן כסגן-אלוף (מיל') אלבו בתפקיד ראש זירה בחטיבת המחקר באגף המודיעין, והיה מפקד יחידת הקישור למצרים בחטיבת קשרי החוץ באגף התכנון.

## מקורות

- אל-אסואני, ע' (2017). **מועדון המכוניות של מצרים** (תרגום ב' הורביץ). כנרת זמורה דביר, עמ' 17–19.
- אל-זיטון הוא אל-הדף (31 בינואר, 2018). **הדברים שקרו לפני 7 שנים ב-2011 לא יישנו במצרים** [תורגם מערבית] [סרטון]. YouTube. <https://youtu.be/OCExCMDxxBI>
- ברון, א' (2018). **הערכת יציבות מנהיגים במזה"ת בעידן של אי וודאות ואי יציבות – מחקר עומק**. המרכז למורשת המודיעין, המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין. <https://www.intelligence-research.org.il/userfiles/banners/Omek%20-%20207.pdf>
- ברון, א' ורויטמן, מ' (2019). ביטחון לאומי בעידן של פוסט-אמת ופייק ניוז. **עדכן אסטרטגי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/national-security-in-the-era-of-post-truth-and-fake-news>
- גרשוני, י' (1999). אור בצל – מצרים והפאשיזם, 1922–1937. עם עובד, עמ' 87–95.
- וינר, א' ובן-ישראל, י' (2018). מצוקת המים של "ארץ הנילוס": ממשיך להזדמנות? **מבט על**, גיליון 1089, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- וינר, א' ולינדנשטראוס, ג' (2019). מעבר לאנגריה: מה משמעותו של פורום הגז של מזרח הים התיכון?, מבט על, גיליון 1133, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- הנשיא המצרי וראש הממשלה האתייופיים הסכימו על תפיסה משותפת בנוגע לסכר התחיה (10 ביוני, 2018). צרפת 24. <https://www.france24.com/ar/20180610>
- הסכם עקרונות מצרית-סודנית-אתיופיים בנושא סכר התחיה [תורגם מערבית] (23 במרץ, 2015). **Arabic BBC**. [https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2015/03/150323\\_egypt\\_sudan\\_ethiopia\\_dam](https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2015/03/150323_egypt_sudan_ethiopia_dam)
- ידלין, ע' וגולוב, א' (2013). **יציבות משטרים במזרח התיכון: מודל לניתוח והערכת סיכויי לשינוי שלטוני**. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/regime->

הרוח הציבורי רק מעצימה את הקושי של החוקרים להפריד בין נתוני אמת לבדיה ולבסס את הנתונים והמדדים המשמשים במחקר (ברון ורויטמן, 2019). באופן קונקרטי, מצרים חווה התלכדות חסרת תקדים של משברים שעלולה לערער את יציבותה הביטחונית, הכלכלית והפוליטית בתקופה הקרובה, ולהציב מבחן מנהיגות לא פשוט בפני הנשיא א-סיסי. השימוש במודלים שונים לבחינת יציבות בהקשר המצרי יכול לסייע במיקוד המדדים והפרספקטיבות המחקריות ובניתוח המשתנים השונים, תוך מיפוי הזיקות ביניהם. עם זאת, הדינמיקה של תהליך קבלת ההחלטות נוכח התנהגות השחקנים בהקשרים השונים, המיסקלקולציה, מבחן התוצאה בזירות הפעולה השונות וכן ההשלכות הישירות, העקיפות והלא צפויות של אופן התגבשות מכלול האיומים על ביטחונה הלאומי של מצרים – לכל אלה יש השפעה מכרעת על יציבות המשטר. תפקיד המודלים אם כך, בראיית מחקר זה, הוא לשמש בסיס לדיון ולסייע בהצבעה על כיווני התפתחות אפשריים, אך יש להביא בחשבון כי להתנהגות הסובייקטיבית, להתנהגות הבלתי רציונלית ולמרחבי האי-ידעה (unknowns) יש מקום מכונן ביכולת להעריך נכונה התפתחויות המשפיעות על סוגיית היציבות.

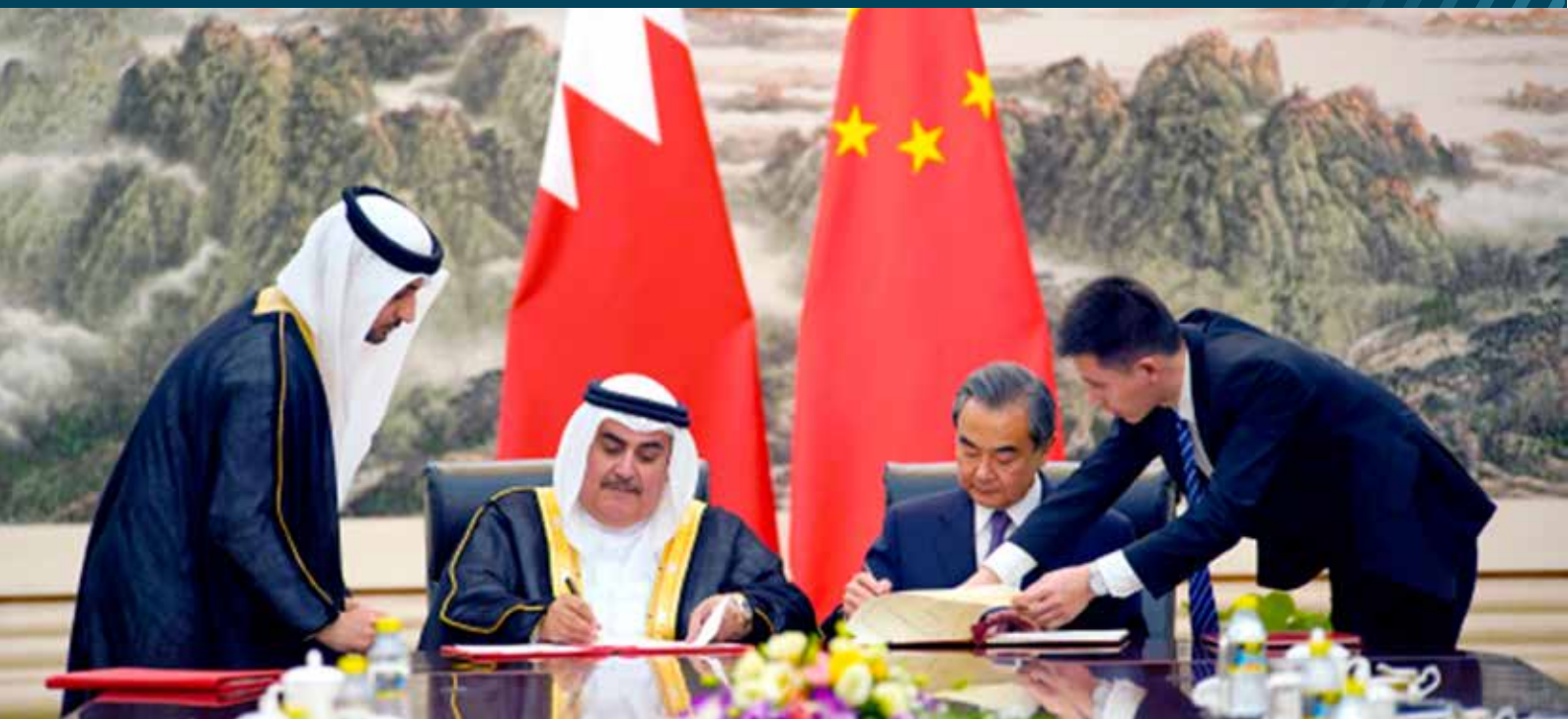
לבסוף, מאמר זה ממחיש את המחירים האפשריים למשטר המצרי בתהליך קבלת ההחלטות נוכח האתגרים המורכבים בזירות השונות. האסטרטגיה המצרית האזורית בשלב זה נועדה לבלום את המהלך הטורקי בלוב, למנוע מהלך חד-צדדי של הפעלת סכר התחיה באתייופיה, לייצב את המשק ולמנוע קריסה כלכלית ובריאותית. קהיר פועלת בעיקר באמצעות כלים מדיניים, תוך איום בהפעלת כלים צבאיים בלוב ואתייופיה. עם זאת, מצרים תנסה להימנע ככל האפשר מהרפתקאות צבאיות שעלולות לגרום אותה להסתבכות מיותרת, יקרה וחסרת תוחלת. הדילמה היא אותנטית: כישולן צבאי יכול להשליך ישירות על מעמדו של הנשיא, אך אי-מעורבות צבאית במסגרת התממשות תרחיש מסוכן בלוב או באתייופיה תגרום ביקורת חריפה לא פחות מבית, על חולשתה של ההנהגה המצרית בשמירה על האינטרסים הלאומיים. נוסף על כך, עוצמת המשבר הבריאותי והחשש מצונאמי כלכלי עתידי שיערער את יציבות המדינה מחייבים מהלכים לניהול מדיניות מורכבת של פתיחת הכלכלה לעסקים, תוך ניסיון להכיל את התפשטות התחלואה והתמותה. עם זאת, מיתון כלכלי עולמי מתמשך יפגע באופן ישיר בכלכלה המצרית ועלול לגרום אותה למשבר עמוק וקשה, בלי קשר למדיניות שתחיל מצרים בנוגע לפתיחת הכלכלה בשגרת הקורונה, ולכן יכולות להיות השלכות מרחיקות לכת בחברה ובפוליטיקה המצרית.

- france24.com/en/20191013-egypt-arrests-two-more-prominent-activists-in-ongoing-sweep
- Egypt's efforts in Libya to activate free will of Libyan people: Al-Sisi. (2020, July 16). *Daily News Egypt*.
- Egypt's parliament to mandate Sisi to intervene militarily in Libya (2020, July 18), *Ahram Online*.
- Egypt reopens airports and welcomes tourists to pyramids after COVID closure. (2020, July 1). *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-egypt/egypt-reopens-airports-and-welcomes-tourists-to-pyramids-after-covid-closure-idUSKBN2426VX>
- Egyptian state media accuses doctors of treason for speaking up on coronavirus crisis. (2020, June 8). *Al-Monitor*.
- El-Gamaty, G. (2020, January 28). Berlin: Breakthrough for Libya, or more of the same? *The New Arab*
- Erdogan: Turkey to start gas exploration in eastern Mediterranean. (2020, January 16). *Al-Jazeera*.
- Feingold, S. (2018, August 19). Egypt's President Sisi ratifies new internet control law. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2018/08/19/middleeast/egypt-sisi-internet-cyber-law-terrorism/index.html>
- Gebre, S. (2020, April 10). Ethiopia to Press Ahead with Africa's Biggest Hydropower Dam. *Bloomberg*.
- Gramer, R. (2020, July 22). Trump mulls withholding aid to Ethiopia over controversial dam. *Foreign Policy*.
- Hincks, J. (2019, April 8). Egypt's Alaa al-Aswany learns the cost of writing against the regime, *TIME*.
- IMF approves 5.2 Billion loan for Egypt against COVID-19. (June 27, 2020). *Egypt Independent*.
- Kirkpatrick, D. (2018). *Into the Hands of the Soldiers: Freedom and Chaos in Egypt and the Middle East* (pp. 279- 281). Penguin.
- Lazarus, S. (2018, October 21). Is Ethiopia taking control of the River Nile? *CNN*. <https://edition.cnn.com/2018/10/19/africa/ethiopia-new-dam-threatens-egypts-water/index.html>
- Mohamed H. (2019, February 1), Establishing Russian industrial zone in Egypt comes into force. *Egypt Today*.
- Morsy, A. (2020, June 18). Egypt says dam talks deadlocked as Ethiopia rejects a binding deal. *Ahram Online*.
- Mourad, M. (2020, June 20). Egypt has a legitimate right to intervene in Libya, Sisi says. *Reuters*.
- Singh, M. (2020). U.S. policy in the Middle East amid great power competition. Washington Institute. <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/opeds/Singh20200330-RISG.pdf>
- Starr, B., Burrows, E., & Sirgani, S. (2017, March 15). US officials warn Russia could be interfering in Libya. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2017/03/14/politics/us-russia-influence-libya/index.html>
- Suleiman, H. M. (2020, June). Economic impact of COVID-19: Powerful shock to post reform Egypt, *Euromesco*.
- US says it opposes military escalation in Libya, calls for building on Egyptian initiative. (2020, June 22). *Ahram Online*.
- Who is Mohammed Ali, the man calling for el-Sisi's removal? (2019, September 21), *Aljazeera*. <https://www.aljazeera>
- stability-in-the-middle-east-an-analytical-model-to-assess-the-possibility-of-regime-change
- כיצד שינתה טורקיה את כיוון המלחמה בלוב? (7 ביוני). אל-ח'ליג' אל-ג'דיד. [תורגם מערבית]. <https://thenewkhalij.news/article/193793/>
- נצאר, מ' (2020, 28 במאי). א-סיסי מעביר מסר בנושא הקורונה: אויבי המדינה מנסים להטיל ספק בהישגי המדינה ומאמציה. [תורגם מערבית].
- סראג' אל-דין: משבר הקורונה ישפיע בצורה שלילית על הכלכלה המצרית. (2020, 6 במאי). **בואבת אל-אהראם**. [תורגם מערבית] <http://gate.ahram.org.eg/News/2403987.aspx>
- ע'אנמי, מ' (2020, 7 ביוני). הצבא הלובי שולח תגבור צבאי לצירים סביב סירט. **אל-ערביה**. [תורגם מערבית].
- קריאה להפסקת אש ולהתנגות משא ומתן... א-סיסי הצהיר בלוויית חפזר וצאלח על יוזמה מדינית בנושא לוב. (2020, 6 ביוני). **אל-ג'זירה**. [תורגם מערבית]. <https://www.aljazeera.net/news/2020/6/6/>
- ראש הממשלה האתיופי: אם נצטרך נגייס מיליונים למלחמה על סכר התחייה. (2019, 22 באוקטובר). **אל-ג'זירה**. [תורגם מערבית]. <http://mubasher.aljazeera.net/news/>
- Al-din, R., & Badi, E. (2020, June 15). Libya's proxy sponsors face a dilemma, Brookings.
- All according to plan. (2014, August 12), Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2014/08/12/all-according-plan/raba-massacre-and-mass-killings-protesters-egypt>
- Amin, M. (2020, June 24). Khartoum says Ethiopian dam poses risk to Sudan dams. Anadolu Agency.
- Berman, L., & Albo, M. (2020, April 5). Egypt's strategic balancing act between the US and Russia. *JISS*. <https://jiss.org.il/en/berman-albo-egypts-strategic-balancing-act-between-the-us-and-russia/>
- Blaydes, L. (2019, April 22). Challenges to stability in Egypt. Hoover Institution.
- Brown, N. (2017, April 13). Egypt is in a state of emergency. Here is what that means for its government. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/04/13/egypt-is-in-a-state-of-emergency-heres-what-that-means-for-its-government/>
- Cordesman, A. (2018). Stability in the Middle East: The range of short and long-term causes. *CSIS*. <https://www.csis.org/analysis/stability-middle-east-range-short-and-long-term-causes>
- Direct Egyptian interference in Libya legitimate under right to self-defense: Al-Sisi (2020, June 20), *Daily News Egypt*. <https://www.dailynewssegypt.com/2020/06/20/any-direct-egyptian-interference-in-libya-internationally-legitimate-al-sisi/>
- East Mediterranean Gas Forum — EMGF (n.d.). State Information Service. <https://sis.gov.eg/section/52/9458?lang=>
- Egypt: New protest law gives security forces free rein. (2013, November 25), Amnesty International <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/11/egypt-new-protest-law-gives-security-forces-free-rein/>
- Egypt arrests two more prominent activists in ongoing sweep. (2019, October 13), *France 24*. <https://www>

- Khattab A., Awwad A., Anchor J., & Davies E. (2011). The use of political risk assessment in Jordanian multinational corporations, *Journal of Risk Research* 14 (1), 97-109.
- Mada Masr editor-in-chief Lina Attalah released from police custody. (2020, May 17), *Mada Masr*. <https://madamasr.com/en/2020/05/17/news/u/mada-masr-editor-in-chief-lina-attalah-arrested/>
- Minister: Egypt ranks among the lowest in coronavirus deaths worldwide; higher mortality rates among men, cancer and heart patients. (2020, June 16). *Ahram Online*.
- Oetzel M., Bettis R., & Zenner M. (2001). Country risk measures: How risky are they? *Journal of World Business*, 36/2, 128-145.
- Rights groups slam Egypt arrest of news outlet founder. (2020, June 25), *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/rights-groups-slam-egypt-arrest-news-outlet-founder-200625095840212.html>
- Russia lends Egypt 25 Billion for Dabaa nuclear power plant. (2020, February 26). *Al-Monitor*.
- Sudan proposes granting Ethiopia the right to build more Blue Nile reservoirs. (2020, July 22), *Egypt Independent*.
- [com/news/2019/09/mohamed-ali-man-calling-el-sisi-removal-190921014032765.html](https://www.bloomberg.com/news/2019/09/mohamed-ali-man-calling-el-sisi-removal-190921014032765.html)
- Wadhams, N. (2019, November 2), U.S. warns Egypt of sanctions over Russian warplanes purchase. *Bloomberg*.
- Wehrey F. (2020, January 24) Among the Syrian militiamen of Turkey's intervention in Libya. *Carnegie Endowment for International Peace*.

## לקריאה נוספת

- אלבו, מ' (2020, 31 במרס). האם מצרים בשליטה על התפרצות הקורונה? *JISS*. <https://jiss.org.il/he/albo-is-egypt-in-control-of-the-corona-outbreak/>
- טורקיה עונה ליוזמת א-סיסי בנושא לוב: אין אפשר לחתום על הסכם הפסקת אש עם חתרינים (2020, 11 ביוני). אל-שרק אל-אוסט. [תורגם מערבית]. <https://arabic.cnn.com/middle-east/turkish-fm-egypt-sisi-libya/11/06/2020/article>
- Biden hits out at US support for Egypt's Sisi. (2020, July 13,). *Middle East Eye*.
- Bilgic, T., & Kozok, F. (2020, June 8). Erdogan Signals Libya 'Agreement' with US After Trump Call, *Bloomberg*.
- Ethiopia Observer. (2020, June 13). Egyptian tycoon beats the drum of war over Nile dam. *Ethiopia Observer*.



## יחסי סין ובחריין בעידן יוזמת החגורה והדרך

### מרדכי חזיזה

מערכת היחסים של סין עם מדינות המפרץ סובבת סביב הביקוש לאנרגיה ואסטרטגיית דרך המשי החדשה, ואכן נראה שהאינטרסים הכלכליים וההימורים הגיאופוליטיים של בחריין וסין מצטלבים באסטרטגיה החדשה. עם זאת, שאלה קריטית שנותרה היא עד כמה היחסים המדיניים והכלכליים בין סין למדינות החברות במועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC) בכלל ולבחריין בפרט יכולים להיות קרובים, בשעה שכל אחת מחברות ה-GCC מעורבת בברית אסטרטגית עם ארצות הברית. למרות העייפות שחש המערב ושקיעת ההגמוניה האמריקאית במזרח התיכון, בחריין ומדינות מפרץ נוספות מבינות את מגבלותיה של סין בהענקת ביטחון, ולכן הן מנהלות בזהירות את מערכת היחסים שלהן עם ארצות הברית. לאור זאת, סין מבססת את יחסי הידידות ושיתוף הפעולה שלה עם בחריין על אינטרסים מסחריים משלימים משותפים או הדדיים ועל המיקום הגיאוגרפי האסטרטגי של בחריין, כך שבהיבט של מדיניות ניתן לצפות לקשורים הדוקים בין בחריין לסין. עם זאת, אין להסיק מכך שבחריין תתחייב באופן בלעדי לסין, או שסין תמטיר ללא הבחנה משאבים על יוזמת החגורה והדרך בבחריין. על רקע זה יש צורך בגישה גיאופוליטית שתנתח את המהירות וההיקף שבהם תמומש יוזמת החגורה והדרך, ואת השפעתה הפוליטית על מדינות המפרץ הפרסי שייטלו בה חלק.

מילות מפתח: סין, בחריין, המפרץ הפרסי, יוזמת החגורה והדרך, אסטרטגיית דרך המשי

## מבוא

בשנת 2019 ציינו הרפובליקה העממית של סין וממלכת בחרין את יום השנה ה־30 לכינון הקשרים הדיפלומטיים בין שתי המדינות, שהחלו ב־15 באפריל 1989. במהלך השנים שחלפו מאז שמרו היחסים המתפתחים בין המדינות על תנופה חיובית (Olimat, 2016). רבים חקרו אומנם את קשריה של סין עם אזור המפרץ הפרסי, אולם יחסי בייג'ינג עם בחרין לא זכו לתיעוד. לאור היותה של בחרין המדינה הקטנה והחלשה ביותר במפרץ, העדיפו החוקרים לבחון את יחסיה עם סין תוך מסגורה בקבוצת מדינות המפרץ, או במסגרת מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC). אולם למרות שיחסי סין עם בחרין נותרו מחוץ לאור הזרקורים, הם התפתחו הרבה מעבר לנושאים דיפלומטיים ומדיניים בלבד (Olimat, 2016; Qian & Fulton, 2017; Reardon-Anderson, 2018; Young, 2018).

אסטרטגיית דרך המשי החדשה, שהוצגה באוקטובר 2013 על ידי נשיא סין שי ג'ינפינג, מבקשת לחבר את סין לשוק העולמי על ידי קישור יבשת אסיה לאירופה באמצעות מערכת נתיבי סחר יבשתיים וימיים. הרעיון התגבש במשך כמה שנים והפך לאבן יסוד במדיניות החוץ של נשיא סין. יוזמת 'החגורה והדרך' (The Belt and Road) הפכה לנושא מרכזי ביחסיה של סין עם מדינות שונות, והיא יכולה גם ליצור הזדמנויות לשותפויות בשווקים המתעוררים הרבים והמבטיחים בין סין למדינות באזור המפרץ (Xuming, 2017). למרות שאזור המפרץ אינו ממוקם ישירות בנתיבי הסחר של החגורה והדרך, למדינות המפרץ יש עניין כלכלי וגיאוגרפי רב באסטרטגיית דרך המשי החדשה של סין. עם זאת, מיצובה הגיאוגרפית ויתרונותיה הכלכליים של בחרין הופכים אותה למועמדת ראווה להשתלב ביוזמת החגורה והדרך.

ואומנם, האינטרסים הכלכליים וההימורים הגיאוגרפיים של בחרין וסין מצטלבים באסטרטגיית דרך המשי החדשה. מכיוון שבחרין ממוקמת באופן אידאלי שמזמן לה תפקיד חיוני ביוזמת החגורה והדרך של סין, חשוב לבחון כמה מההיבטים העומדים מאחורי יחסי הידידות ושיתוף הפעולה בין שתי המדינות, ובמיוחד את הסינרגיה בין יוזמת החגורה והדרך לבין החזון הכלכלי של בחרין לשנת 2030 (BEV, 2030), כדי להבין את מידת המעורבות הכלכלית הצפויה ואת השפעתה על הדומיננטיות האמריקאית במפרץ. בחינה מקרוב מעלה כי יחסי הידידות ושיתוף הפעולה של סין עם בחרין מושתתים על אינטרסים מסחריים משלימים משותפים או הדדיים (שילוב של פרויקט החגורה והדרך ושל חזון BEV, 2030), ועל המיקום הגיאוגרפי האסטרטגי של בחרין.

## דיפלומטיית השותפויות של סין

הסדר העולמי שלאחר המלחמה הקרה הקנה לסין (כמעצמה עולה) הזדמנות אסטרטגית ייחודית לפתח כוח והשפעה במזרח התיכון, מבלי להתמודד ישירות עם ארצות הברית. בעידן העולם החד־קוטבי, יצירת "כוח מאזן" מול וושינגטון (חבירה למדינות אחרות מול האיום הגובר) לא הייתה מקדמת את האינטרסים של בייג'ינג, אך בה בעת גם חבירה למקור הסכנה (bandwagoning), שהוא הכוח החזק והיריב, או שמירה על ניטרליות לא היו תורמות לקידום האינטרסים (Foot, 2006). מאזן כוחות דינמי מסוכן מדי וחבירה לכוח החזק והיריב או שמירה על ניטרליות אינם עולים בקנה אחד עם השאיפות הסיניות (Tessman, 2012; Goh, 2005). במקום זאת, בייג'ינג ניצלה את היציבות היחסית שסיפקה הדומיננטיות האמריקאית על מנת לפתח קשרים חזקים עם מדינות בעלות חשיבות אסטרטגית במזרח התיכון (כמו איראן, מצרים, טורקיה, איחוד האמירויות וערב הסעודית). יחסים אלה התבססו בעיקר על יסודות כלכליים, אך ככל שהם נעשים מגוונים יותר, השיקולים האסטרטגיים גוברים בהתאם.

בייג'ינג נאלצה לבנות נוכחות אזורית שאינה מרחיקה ממנה את ארצות הברית או מי ממדינות המזרח התיכון, בעודה חותרת במקביל למימוש האינטרסים שלה. הדיפלומטיה של סין סייעה לה לבנות מערכת שיטתית של יחסים כלכליים, בשעה שמטריית הביטחון האמריקאית מקנה לה עלות כניסה נמוכה לאזור. הקשרים הכלכליים החלו במסחר ונעשו בהדרגה מגוונים ומתוחכמים יותר, תוך שילוב מימון והשקעות. היחסים עם מדינות המזרח התיכון (כמו איראן, ערב הסעודית וקטר) התקדמו מאז מתחום הכלכלה לעבר יעדים מדיניים וביטחוניים, אך שמרו בהתמדה על היכולת הגמישה של סין להישאר חברה של כולם בסביבה האזורית התחרותית (Fulton, 2019a).

בשנים האחרונות הפכה דיפלומטיית השותפויות לכלי מדיניות החוץ העיקרי עבור ממשלת סין. מאז סיום המלחמה הקרה גדל מספר השותפויות בהתמדה והגיע ל־78 מדינות וחמישה ארגונים אזוריים (האיחוד האפריקאי, האיחוד הערבי, ASEAN, CELAC והאיחוד האירופי), שהם 45 אחוזים מתוך 174 המדינות בעלות קשרים דיפלומטיים רשמיים עם סין. הרשת המקיפה כוללת גם רבדים שונים, החל משותפות רגילה ועד שותפות אסטרטגית מקיפה (Quan & Min, 2019).

דיפלומטיית השותפויות של סין כוללת סולם של דירוג הקשרים שנע משותפות ידידותית לשיתוף פעולה בקצה התחתון ועד שותפות אסטרטגית מקיפה בקצה העליון (Su, 2000). כל אחת מחמש קטגוריות

ומסוגלות לספק לה את משאבי האנרגיה הנדרשים לה כדי להזין את כלכלתה (Cafiero & Wagner, 2017). בעקבות התסיסה במדינות ערב ומלחמות האזרחים נאלצו מדינות המפרץ לבנות מחדש את כלכלתן או להאיץ את צמיחתן הכלכלית, כדי לשמור על יציבות חברתית. לשם כך הן יוזמות תוכניות פיתוח לטווח ארוך לשיקום ולעידוד צמיחה כלכלית, והמעורבות הסינית המקיפה והמשודרגת מספקת להן את התמריץ לכך (Young, 2019). באופן זה יש לסין ולמדינות המזרח התיכון אינטרס משותף לשלב ולסנכרן את אסטרטגיית דרך המשי החדשה עם יוזמות גדולות (כמו חזון 2030 הסעודי, חזון 2021 של איחוד האמירויות, ועוד) של רפורמות עתידניות להתחדשות לאומית (Cui, 2015).

### יוזמת החגורה והדרך

הפעילות הדיפלומטית והכלכלית המשמעותית ביותר במאה ה-21 היא השקת יוזמת החגורה והדרך, או דרך המשי החדשה. היוזמה היא פרויקט ענק של סחר וקשרי מסחר בין סין לאזורי עולם שונים, שהפכה למדיניות הדגל בקשרי החוץ של ממשלת שי ג'ינפינג. יוזמת דרך המשי החדשה נועדה בעיקר לפתוח שווקים חדשים ולהבטיח שרשרות אספקה גלובליות שיסייעו ביצירת צמיחה כלכלית מתמשכת בסין, ובכך יתרמו ליציבות החברתית (Watanabe, 2019).

יוזמת דרך המשי החדשה היא החזון הגיאוככלי השאפתני ביותר בשנים האחרונות, הכוללת מרכיב ימי ומרכיב אזורי: המרכיב הימי הוא יוזמת דרך המשי הימית של המאה ה-21 (MSRI), והמרכיב האזורי הוא חגורת דרך המשי הכלכלית (SREB). ענפי המשנה השונים של דרך המשי היבשתית (שורת פרויקטים תשתיתיים כולל כבישים, מסילות רכבת וצנרת) והדרך הימית (הכוללת נמלים ופיתוח קו החוף) ייצרו יחדיו רשת רב-לאומית שתחבר את סין לאירופה ולאפריקה דרך המזרח התיכון. המטרה היא לסייע לסחר, לשפר את הגישה למשאבי אנרגיה מחוץ לסין ולהעניק לה גישה לשווקים חדשים ("Vision for Maritime Cooperation", 2017).

ההיקף הגיאוגרפי של יוזמת החגורה והדרך מתרחב ללא הרף, וכבר מקיף יותר מ-123 מדינות ו-29 ארגונים בינלאומיים לאורך שישה מסדרונות כלכליים עיקריים: הגשר היבשתי החדש באירואסיה; המסדרון הכלכלי סין-מרכז אסיה-מערב אסיה; המסדרון הכלכלי סין-פקיסטן; המסדרון הכלכלי בנגלדש-סין-מיאנמר; המסדרון הכלכלי סין-מונגוליה-רוסיה; והמסדרון הכלכלי בין סין לחבל הודו-סין (דרום-מזרח אסיה). היוזמה מקיפה שני שלישים מאוכלוסיית העולם, 40 אחוזים מהתל"ג העולמי, ועל פי ההערכות 75 אחוזים מעתודות האנרגיה

הקשרים כוללת סדרי עדיפויות ספציפיים ומציינת את מידת החשיבות שבייג'ין מייחסת לאותה מדינה. דירוג הקטגוריות בדיפלומטיית השותפות האסטרטגית של סין הוא (מהגבוהה לנמוכה): שותפות אסטרטגית מקיפה (全面战略伙伴关系), הכוללת חתירה מלאה לשיתוף פעולה ופיתוח בעניינים אזוריים ובינלאומיים; שותפות אסטרטגית (战略伙伴关系), שהיא תיאום הדוק יותר בנושאים אזוריים ובינלאומיים, לרבות צבא; שותפות מקיפה לשיתוף פעולה (全面合作伙伴关系), השומרת על תנופה של קשרים בדרגים גבוהים, מגעים משופרים ברמות שונות והגברת ההבנה ההדדית בנושאים של אינטרס משותף; שותפות לשיתוף פעולה (合作夥伴關係), המפתחת שיתופי פעולה בנושאים דו-צדדיים על בסיס כבוד ותועלת הדדיים; ושותפות ידידותית לשיתוף פעולה (友好合作关), המחזקת את שיתוף הפעולה בנושאים דו-צדדיים כמו סחר (Quick Guide to China's Diplomatic Levels, 2016).

במזרח התיכון כוללת דיפלומטיית השותפויות של סין שבע מערכות יחסים, המתפרסות על פני האזור ונחלקות לשלוש קטגוריות רחבות על פי מידת חשיבותן. הקטגוריה הראשונה כוללת שותפות אסטרטגית מקיפה עם איראן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות. השנייה היא שותפות אסטרטגית עם עיראק, כוית, עומאן וקטר, והשלישית כוללת שותפות ידידותית לשיתוף פעולה עם המדינות הקטנות באזור: בחריין, לבנון, סוריה ותימן. בשני העשורים האחרונים חלו שינויים מהותיים בכלכלה העולמית ובמגמות הגיאופוליטיות, עם עלייתה של סין על הבמה העולמית. התפתחויות אלה יצרו הזדמנויות חדשות למדינות המפרץ המבקשות לגוון את כלכלתן, להרחיב את הסחר שלהן ולתור אחר הזדמנויות השקעה בשווקים מתעוררים, בין היתר מאמצים כמו ביסוס שותפויות אסטרטגיות עם סין לקידום יוזמת החגורה והדרך, ושילוב היוזמה בתוכניות הפיתוח הלאומיות שלהן (Young, 2019). מהלכים כאלה משקפים את הדחף הגובר בקרב מדינות המפרץ להפיק תועלת מהתנאים העסקיים הנוחים בסין, כמו גם מהמומחיות והניסיון שצברה בייג'ינג מהפיתוח הכלכלי המואץ שעברה ("Changing times calls for new", 2019).

מדינות המפרץ אימצו בשמחה את רשת שיתופי הפעולה עם סין, והן נהנות ממנה בזכות פרויקטים שונים של השקעות ותשתיות ובתחומים אחרים. הן יכולות להגיע להישגים רבים עקב מימוש חזון החגורה והדרך, מכיוון שהפרויקט נועד להעצים את היחסים הדיפלומטיים והכלכליים של סין עם מדינות המתייחסות בחיוב לעלייתה הכלכלית והפוליטית בזירה העולמית,

חשוב בהצלחת יישום היוזמה בשל מיקומן הגיאוגרפי, עתודות האנרגיה שלהן והצמיחה המהירה והיציבה של הכלכלה האזורית, כולל התרחבות מהירה של שוק הצרכנים והסחורות. סין יכולה להיות ספקית מרכזית לשווקים אלה.

### חשיבותה של בחריין עבור סין

לבחריין יש ערך גיאופוליטי אסטרטגי ביישום אסטרטגיית דרך המשי החדשה של סין, בהשוואה למדינות GCC אחרות במפרץ. ראשית, בחריין היא שער למפרץ ואחת ממדינות המפרץ המרכזיות לאורך נתיב דרך המשי החדשה, והדבר מאפשר לה לשמש מרכז תחבורתי משולב עבור האזור (Olimat, 2016). היא מוקף בכמה משדות הנפט הגדולים של המזרח התיכון ושולט על מיקום אסטרטגי בנתיבי הספנות של המפרץ הפרסי, שהם נתיבי הגישה לים הפתוח עבור חלק גדול מהנפט של העולם המערבי. בחריין ממוקמת בצומת הדרכים של אסטרטגיית דרך המשי החדשה של סין, והיא נקודה חשובה בקשרי הסחר, ההשקעות, המדע והתרבות בין מדינות ערב וסין לבין יתר מדינות אסיה, אפריקה ואירופה.

שנית, בחריין נהנית ממיקום גיאוגרפי אסטרטגי כצומת דרכים אל שוקי אפריקה, אסיה ואירופה ובלב השוק של מדינות המפרץ, שהוערך ב־2019 ב־2.9 טריליון דולר. סין כבר הפכה לשותפת הסחר הגדולה ביותר של אזור המפרץ; הסחר בין שתי המדינות עולה כיום על 260 מיליארד דולר בשנה, וצפוי להגיע ל־350 מיליארד דולר בעשור הקרוב.

שלישית, בחריין המכונה "פנינת המפרץ" היא נמל חשוב בדרך המשי הימית העתיקה, כך שיחסייה עם סין נעוצים בהיסטוריה משותפת, בגיאוגרפיה בתרבות ובכלכלת סחר חליפין (economic exchange).

נקודה רביעית, בחריין היא גם אחת המדינות המודרניות והדינמיות ביותר בסביבה העסקית המובילה במזרח התיכון (Al-Mukharriqa, 2018). סגנון החיים הפתוח והליברלי שלה, הנגישות הייחודית שלה לשווקים, הסביבה הרגולטורית ברמה עולמית ומערכת המיסוי התחרותית מאוד שלה, בשילוב עם עלויות התפעול הנמוכות ביותר באזור, איכות חיים גבוהה ואוכלוסייה בעלת אוריינות טכנולוגית — כל אלה הופכים את הממלכה לנקודת גישה אידאלית עבור חברות סיניות לשוק המפרצי, שכאמור עמד ב־2019 על 2.9 טריליון דולר (Bahrain Strengthens Economic Ties with China, 2018). עבור משקיעים סינים המחפשים הזדמנויות עסקיות במדינות המפרץ ובאפריקה, בחריין יכולה להיות מרכז משולב של פעילות מסחרית. בחריין

הידועות (Rolland, 2019). העלות הכוללת המדויקת של היוזמה אינה ידועה, אך על פי הערכות מסוימות יושקעו בה שמונה טריליון דולר (Hoh, 2019).

### יוזמת החגורה והדרך ומדינות המפרץ

מערכת היחסים של סין עם מדינות המפרץ סובבת סביב הביקוש לאנרגיה ויוזמת דרך המשי החדשה. במוקד הקשרים המתפתחים בין סין למפרץ הפרסי עומדת האנרגיה, ובמרכז ענפי הנפט הגולמי והתעשיות הפטרוכימיות, אם כי נשלחות זרועות לסחורות נוספות. התלות של בייג'ינג ביבוא נפט גולמי מהמפרץ – אזור המוביל בהפקת נפט – גברה בהדרגה מאז 1993, כשהפכה לרשת של יבוא נפט (Yetiv & Lu, 2007). סין היא צרכנית האנרגיה הגדולה בעולם ויבואנית הנפט הגולמי השנייה בגודלה, ולכן מיוחסת חשיבות עליונה להבטחת אספקה יציבה של נפט גולמי מהאזור (Zambelis, 2015). בשנת 2019 הגיעה כמחצית (44.8 אחוזים) מהנפט הגולמי שייבאה סין מתשע מדינות מזרח-תיכוניות בלבד, ושש מדינות מפרציות היו בין 15 הספקיות הגדולות ביותר של נפט גולמי לבייג'ין (Workman, 2020). למרות שסין מנסה לגוון את מקורות אספקת האנרגיה שלה מחוץ למדינות המפרץ, שהן מקור הנפט הקרוב אליה ביותר, היא תמשיך להיות תלויה במפרץ עוד שנים רבות.

**מדינות המפרץ הן שותפות מרכזיות ובעלות תפקיד חשוב בהצלחת יישום היוזמה בשל מיקומן הגיאוגרפי, עתודות האנרגיה שלהן והצמיחה המהירה והיציבה של הכלכלה האזורית, כולל התרחבות מהירה של שוק הצרכנים והסחורות. סין יכולה להיות ספקית מרכזית לשווקים אלה.**

אולם יוזמת החגורה והדרך הפכה למוקד המרכזי של מעורבות אסטרטגית וכלכלית בין סין למדינות המפרץ. אזור המפרץ הוא צומת דרכים חשוב מבחינה אסטרטגית עבור נתיבי סחר ונתיבי ים המקשרים בין אסיה לאירופה ולאפריקה, ולכן הוא חיוני לעתיד היוזמה שנועדה למצב את סין במוקד רשתות הסחר הכלל-עולמיות. המשמעות היא שאזור המפרץ ישמש מרכז משולב (hub) לשני הנתיבים, שניבי יתרונות כלכליים רבים נוספים. זאת ועוד, מדינות המפרץ יוכלו להפיק תועלת לא רק מהתמקדות יוזמת החגורה והדרך בשיפור התחבורה ברחבי אירואסיה, אלא גם מיצוא לאסיה שיעקוף את צוואר הבקבוק של מצרי הורמוז, למען שיפור הזרימה והיציבות במרכז אסיה (Chaziza, 2019). לפיכך מדינות המפרץ הן שותפות מרכזיות ובעלות תפקיד

הפנויה של כל משק בית בבחריין תוכפל לפחות פי שניים במונחים ריאליים ("Our vision").

**תמיכתה הרבה של סין בריבונות וביציבות הפוליטית של בחריין מעבירה מסר עקיף לאיראן, שלפיו סין אינה מעוניינת לראות חוסר יציבות באזור המפרץ הפרסי. נראה כי עמדה זו זוכה להערכה רבה הן בבחריין והן בערב הסעודית.**

## החזון הכלכלי של בחריין לשנת 2030 ויוזמת החגורה והדרך

יחסי הידידות ושיתוף הפעולה של סין עם בחריין כוללים ארבעה תחומים עיקריים של שיתוף פעולה במסגרת יוזמת החגורה והדרך: תיאום מדיניות, קישוריות, מסחר והשקעות וקשרי תרבות. באופן בלתי נמנע, כל צד מתייחס ליוזמת דרך המשי החדשה על פי נקודת המבט שלו ובוחן את ההשלכות על האינטרסים הלאומיים והמעמד הבינלאומי שלו. לכן, בבואן לממש חזון משותף, לשתי המדינות יש עמדות שונות מאוד (Min, 2015). ובכל זאת, חזון 2030 ויוזמת דרך המשי החדשה מתכנסים לנתיב פיתוח כלכלי משותף, והאסטרטגיה המשולבת עתידה להוליד הזדמנויות חדשות לשתי השותפות. ביולי 2018 חתמו בחריין וסין על מזכר הבנות לפיתוח משותף של פרויקט החגורה והדרך.

שני הצדדים ימשיכו לספק תמיכה הדדית איתנה בנושאים הנוגעים לאינטרסים המרכזיים של כל צד, ויקדמו שיתוף פעולה פרגמטי מקיף ומכליל במסגרת יוזמת החגורה והדרך. בחריין משבחת ומעודדת מאוד את היוזמה, והיא נכונה להגביר את שיתוף הפעולה הכולל עם סין ולהאיץ את הקשרים בין שתי המדינות ("China, Bahrain ink", 2018, "MOU").

### תיאום מדיניות

יחסי הידידות ושיתוף הפעולה של סין עם בחריין מתורגמים לשיתוף פעולה מדיני ביניהן; למנגנוני דיאלוג ובניית קונצנזוס בנושאים גלובליים ואזוריים; לפיתוח אינטרסים משותפים; להעמקת אמון מדיני; ולמאמצים להגיע להסכמה חדשה על שיתוף פעולה. כל אלה חשובים כדי לשלב את חזון 2030 של בחריין עם יוזמת החגורה והדרך.

היחסים בין שתי המדינות צברו תאוצה מאז שמלך בחריין, השיח' חמד בן עיסא אל-ח'ליפה, ביקר בסין בשנת 2013. הביקור העצים את הקשרים בין שתי המדינות

דורגה במקום הראשון מבין מדינות המפרץ בפרסום Doing Business 2020 של הבנק העולמי, בין השאר במספר הגבוה ביותר של רפורמות רגולטוריות. העלות הנמוכה שהיא מציעה לביצוע עסקים מהווה תמריץ משמעותי למשקיעים סינים וזרים אחרים, המחפשים יתרון תחרותי ושער לשווקים אזוריים גדולים (Doing Business 2020, 2020).

לבחריין יש גם תפקיד ייחודי של מרכז פיננסי מוביל במזרח התיכון, הן לבנקאות רגילה והן לבנקאות אסלאמית. לרוב הבנקים הגדולים בעולם יש פעילויות בבחריין, כך שדרכה סין יכולה לעשות עסקים עם כל מדינות המזרח התיכון ואפריקה, ולמעשה עם שאר העולם. בחריין היא מרכז הבנקאות של האזור בזכות מיקומה האסטרטגי, כוח העבודה המיומן שלה, אמצעי התקשורת המצוינים, ובעיקר – מערכת רגולציה חזקה ובנק מרכזי אמין. מיקום המוסדות הפיננסיים שלה מצוין לצורך תמיכה בפרויקטים של יוזמת החגורה והדרך, והם מסוגלים לעבוד עם הבנק האסייתי להשקעות בתשתית, קרן דרך המשי החדשה (New Silk Road Fund) ו-New Development Bank (Alabdulla, 2019).

ככל שגוברת חשיבותו של אזור המפרץ עבור בייג'ינג, כך צפויים הסינים להדק את יחסיהם עם בחריין בשנים הקרובות. לבחריין יש פוטנציאל לשמש מוקד להתרחבות כלכלית במזרח התיכון, ובמיוחד עבור ערב הסעודית. ולבסוף, עמדת בייג'ינג בנושא יציבות פוליטית תואמת במידה רבה לזו של ממשלות בחריין וערב הסעודית. תמיכתה הרבה של סין בריבונות וביציבות הפוליטית של בחריין מעבירה מסר עקיף לאיראן, שלפיו סין אינה מעוניינת לראות חוסר יציבות באזור המפרץ הפרסי. נראה כי עמדה זו זוכה להערכה רבה הן בבחריין והן בערב הסעודית (Chaziza, 2020).

## החזון הכלכלי של בחריין לשנת 2030 (BEV 2030)

בשנת 2008 שרטטה בחריין מפת דרכים לאומית עתידית לאסטרטגיה ממשלתית על יסוד שלושת העקרונות המנחים של קיימות, הוגנות ותחרותיות. התוכנית הלאומית של המדינה היא לטפח ולגוון את הכלכלה על ידי הגברת הצמיחה במגזר הפרטי והשקעות ממשלתיות בתשתיות, בדיוור בריה הגנה ובהון אנושי. בחריין רוצה למשוך השקעות זרות בחמישה תחומים: לוגיסטיקה, תעשיות קלות, שירותים פיננסיים, טכנולוגיה דיגיטלית ותיירות. המועצה לפיתוח כלכלי (EDC) מובילה רפורמה כלכלית ומוסדית מתואמת שנועדה להפוך את בחריין מחלוצה אזורית למתחרה עולמית. המטרה הסופית של התוכנית היא להבטיח שעד שנת 2030, ההכנסה

נמל בן סלמאן באמצע המפרץ, נוסף על מעגני מים עמוקים ונתיב גישה שמאפשרים כניסה לאוניות המכולות הגדולות ביותר, וכן הקישור היבשתי הישיר אל פנים היבשת (לערב הסעודית ולקטר) שהוא מציע – כל אלה מקנים לו מעמד של מרכז הפצה אזורי חשוב (Khalifa", 2019).

בחריין מקושרת גם לערב הסעודית, הכלכלה הגדולה במפרץ, דרך גשר המלך פהד בן 25 הקילומטרים, שמתנהלות בו עבודות הרחבה כדי לתת מענה לתנועה המוגברת. מאז 2014 מקשר גשר בן 45 קילומטרים בין בחריין לקטר – מדינה שמחזיקה במאגר הגז הטבעי השלישי בגודלו בעולם והיא יצואנית הגז הטבעי הנוזלי (LNG) השנייה בגודלה בעולם (Countries with "largest natural gas reserves", 2019). הקישור ישלים כביש חוצה מפרץ אחד שיחבר את כלל שוקי המפרץ בערך של 1.1 טריליון דולר, ובחריין במרכזם. עד 2030 יכלול גשר זה גם מסילת רכבת משא שתגדיל את הקיבולת. זאת ועוד, בנמל התעופה הבינלאומי של בחריין נערכות עבודות על פי תוכנית הרחבה ומודרניזציה מקיפה, אשר צפויה לשפר את מיצועה של המדינה כיעד תיירותי וכמרכז לוגיסטי עד שנת 2020 (Bahrain Economic Development Board, 2019). לפיכך, בחריין יכולה להיחשב כמרכז תחבורה אזורי מצוין וכאתר הולם למרכזי אחסון והפצה (fulfillment centers) עבור חברות סיניות שיפעלו לאורך דרך המשי החדשה.

התלכדות האינטרסים יכולה לייצר בסיס לשיתוף פעולה ולאינטגרציה בין חזון 2030 של בחריין לבין פיתוח יוזמת החגורה והדרך, באמצעות קישור שני הפרויקטים הללו באופן שיגבש אסטרטגיית פיתוח מאוחדת בהתאם לאינטרסים של שתי המדינות. כפי שניסח זאת השגריר צ'י:

אני מאמין שמאחורי התמונה הגדולה, שיתוף הפעולה המקיף בין סין לבחריין צפוי לעמוד מול הזדמנות גדולה והיסטורית, במיוחד לאור השילוב והיישום של יוזמת החגורה והדרך עם החזון הכלכלי של בחריין לשנת 2030 (Ambassador Qi Zhenhong's Speech, 2016).

### מסחר והשקעות

חלק מיחסי הידידות ושיתוף הפעולה של סין עם בחריין כוללים ניסיונות לצמצם ככל האפשר את החסמים בפני סחר חופשי, השקעות, שיתופי פעולה תעשייתיים ושירותים טכניים והנדסיים, על מנת לסייע בשילוב

ופתח ערוצי שיתוף פעולה חדשים בכמה מישורים (Olimat, 2016). הסכמים מרכזיים נחתמו בתחום החינוך, הבריאות, התרבות וההשקעות, והאיצו את היחסים ואת שיתוף הפעולה ביניהן (Toumi, 2013). נשיא סין שי ג'ינפינג אמר בשיחות עם המלך חמד כי בחריין היא שותפה חשובה של סין לשיתופי פעולה במזרח התיכון ובמפרץ, וכי "שתי המדינות צריכות להתחייב יחדיו לבניית יחסי ידידות ושיתוף פעולה בעלי יציבות לטווח ארוך" (Xi Jinping holds talks", 2013).

יחסי הידידות ושיתוף הפעולה בין שתי המדינות התהדקו עוד יותר במהלך השנים האחרונות, הודות לאקוסיסטם המתפתח במהירות בבחריין בזירת הסטארט-אפ ולנכונות של המדינה למלא תפקיד חיוני ביוזמת הדגל של סין. לדברי שגריר סין בבחריין אן ווא'אר (An Wa'er), שתי המדינות הפכו לשותפות ידידות שיש ביניהן הבנה ואמון הדדיים, הפועלות בשיתוף פעולה שבו שני הצדדים זוכים, ולשותפות מכובדות הלומדות זו מזו כדי להפיק תועלת הדדית. הוא הוסיף כי חיזוק נוסף ליחסי הידידות ושיתוף הפעולה בין סין לבחריין לא רק יועיל לשני העמים אלא גם יקדם שיתוף פעולה אסטרטגי בין סין למדינות המפרץ, וכך יתרום לשלום אזורי, ליציבות ולשגשוג (Join hands to push China-Bahrain relations", 2018).

### קישוריות

הקלת הקישוריות היא אחת הדרכים החשובות לשילוב חזון 2030 של בחריין ביוזמת החגורה והדרך, ובחריין תעשה בחוכמה אם תמטב את קישורי התשתית שלה בהתאמה לאלה של המדינות האחרות המשתתפות ביוזמה. הדבר יוביל את בייג'ינג ובחריין לתרום במשותף לפיתוח נתיבי תחבורה בינלאומיים ימיים ויבשתיים, וליצירת רשת תשתיות שתחבר בהדרגה את כל האזורים באסיה ובנקודות ספציפיות באסיה, באפריקה ובאירופה. בחריין סחרה בעבר בפנינים, בתמרים ובנחושת, ובמקביל ייבאה משי ובשמים מסין. במשך אלפי שנים היא הייתה תחנת סחר לאורך דרך המשי הישנה שחיברה את המפרץ לעולם, ועקבות ההיסטוריה של קשרי מסחר ותיקים אלה בין שתי המדינות נמצאות ברבים מהאתרים הארכיאולוגיים ברחבי בחריין (Aboukhsaiwan, 2017). מיקומה האסטרטגי של בחריין בלב המפרץ הופך את הגישה והכניסה לכל שוק במזרח התיכון (דרך היבשה, הים או האוויר) למהיר ומשתלם מבחינה כלכלית. נמל ח'ליפה בן סלמאן, המשמש מרכז השטעון (trans-shipment) הראשי במפרץ הצפוני, קידם את תפקידה של בחריין כספקית סחורות ראשית לערב הסעודית – השוק הגדול ביותר באזור. המיקום האסטרטגי של

המשותף של בחריין וסין (BCJIF), במטרה להקל את צמיחת הקשרים הכלכליים בין שתי המדינות, ו־18 גופי מסחר סיניים וביניהם בנק סין החלו לפעול בבחריין (Al-Masri & Curran, 2019).

באוקטובר 2019 השקיעה לראשונה קרן אל־ואחא (Al-Waha) הבחריינית בקרן הון סינית – MSA Capital. לפי אל־ואחא, קרנות סיניות בשווי 250 מיליון דולר ביצעו עשר השקעות בכל אזור המפרץ במהלך השנה האחרונה – מהלך שסייע לעסקאות בין יזמים סינים ובחריינים (Bahrain's Al Waha invests", 2019). בנובמבר 2019 השקיע קרן MSA Capital הסינית ובנק אל־סלאם הבחרייני קרן הון סיכון בסך 50 מיליון דולר, תוך שימוש בבחריין כמוקד להשקעה במזרח התיכון בענפים כמו מסחר אלקטרוני וטכנולוגיה פיננסית. הקרן היא פרויקט ההון סיכון הראשון המשלב כסף סיני ומפרצי. הקרן מתכננת להתמקד גם בנתוני עתק (ביג דאטה), בינה מלאכותית, מחשוב ענן ומערכות לוגיסטיקה ורשתות (Barrington, 2019).

בנובמבר 2018, משלחת עסקית רמת דרג מבחריין בראשות מושל הבירה השיח' הישאם בן עבד אל־רחמן אל־ח'ליפה, שארגנה המועצה לפיתוח כלכלי של בחריין, ביקרה במרכזי המסחר המובילים בסין בערים כמו בייג'ינג, שנזן, חוביי, האנגג'ואו, ג'ג'יאנג ובמקומות נוספים. ביקורים רמי דרג אלה בסין הדגישו את ההתעניינות המתמשכת של בחריין בטיפוח קשרים כלכליים מעמיקים עם בייג'ינג, ואת רוח שיתוף הפעולה הגובר עם השנים. ביקורים כאלה מדגישים גם את השאיפה ההדדית להרחיב את שיתוף הפעולה בין שתי המדינות בכל הרמות, החל משירותים פיננסיים וכלה בטכנולוגיית מידע ותקשורת (ICT), תיירות, ייצור, תחבורה ולוגיסטיקה (Al-Mukharriq, 2018). ההסכמים ומזכרי ההבנות שנחתמו מהווים צעד חשוב לקראת חיזוק הקשרים הכלכליים בין סין לבחריין.

### קשרי תרבות

יחסי הידידות ושיתוף הפעולה בין סין לבחריין, המאפשרים קשרי תרבות בין שתי המדינות לצד יוזמת דרך המשי החדשה, חיוניים גם לשילוב חזון 2030 של בחריין במסגרת היוזמה. חילופי תרבות ומחקר נרחבים נועדו להשיג תמיכה ציבורית בהעמקת שיתוף הפעולה בין שתי המדינות ובמישור הבינלאומי, והם כוללים מתן מלגות, קיום אירועי תרבות שנתיים, הגברת שיתוף הפעולה בתחומי מדע וטכנולוגיה והקמת מעבדות משותפות או מרכזי מחקר בינלאומיים לחילופי טכנולוגיה. התיירות הפכה להיבט חשוב בשותפות הידידותית לשיתוף פעולה בין סין לבחריין, ושתי המדינות פירטו

חזון 2030 של בחריין עם יוזמת החגורה והדרך. שתי המדינות צריכות לנקוט אמצעים כגון הרחבת אזורי סחר חופשי, שיפור מבני סחר, חיפוש אזורים פוטנציאליים חדשים למסחר ושיפור מאזן הסחר, ולהגות יוזמות חדשות לקידום צורות מסחר קונוונציונליות (Qian & Fulton, 2017).

היחסים הכלכליים קיבלו תאוצה לאחר ביקורו של המלך חמד בסין בשנת 2013. מאז השיקו שתי השותפות מספר רב של השקעות במסחר ובעסקי סחר. לדוגמה, בשנת 2019 בחריין משכה אליה השקעות מצד 134 חברות, בסכום כולל של 835 מיליון דולר (Sertin, 2020). על פי נתוני הארגון העוקב אחר ההשקעות העולמיות של סין (China Global Investment Tracker), היקף ההשקעות והבנייה של סין בבחריין בין השנים 2013 ל־2019 הסתכם ב־1.4 מיליארד דולר. מרבית ההשקעות הסיניות בבחריין הן בתחום שירותי התשתית (730 מיליון דולר) ונדל"ן (690 מיליון דולר) (China Global Investment Tracker, 2020). בחריין משכה גם כמה חברות סיניות גדולות להשקיע במדינה, וביניהן Huawei Technologies, CPIC Abahsain China Machinery Fiberglass China ו־Engineering Corporation (CIMC) International Containers Company. למשל, בשנת 2009 Huawei העבירה את המטה שלה לבחריין, ועתה היא בונה ומקדמת את האקוסיסטם לרשת סלולרית דור 5 במדינה (Olimat, 2016).

על פי סטטיסטיקת המכס של סין (יצוא־יבוא), היקף הסחר בין סין לבחריין עלה ל־1.6 מיליארד דולר בשנת 2019, לעומת 1.3 מיליארד דולר בשנת 2018 (China Customs Statistics, 2020). למרות שבחריין מציעה פחות משאבים טבעיים בהשוואה למדינות מפרץ אחרות, היא מציעה לסין דרך גישה לשוקי צרכנים בלתי מנוצלים למטרות היצוא שלה, כמו גם אפשרויות השקעה משתלמות. מאז שבחריין החלה להציע סביבה עסקית נוחה במפרץ, חברות סיניות מובילות כמו Huawei החלו לפעול במדינה והן נהנות ממדיניות אטרקטיבית להשקעות זרות ישירות. נכון להיום רשומות בבחריין כ־600 חברות סיניות, וההשקעה הכוללת גדלה מ־50 מיליון דולר ל־400 מיליון דולר.

נוסף על כך, בחריין היא אחד ממרכזי השירות הפיננסי הגדולים במזרח התיכון, עם יותר מ־400 חברות לשירותים פיננסיים בפיקוח הדוק (well-regulated) ומוסדות פיננסיים רבים שמחזיקים שם מטה אזורי. למשקיעים יש הזדמנויות רבות במערכת העסקית הגדולה והבשלה של בחריין, הזוכה לגיבוי נרחב של המנגנון הגלובלי והשקוף ומערכת הרגולציה החזקה שלה (Han, 2018). בשנת 2010 הוקם פורום ההשקעות

קונפוציוס ו-149 כיתות קונפוציוס בבתי ספר יסודיים ותיכונים (Huang, 2018). במזרח התיכון יש 18 מכוני קונפוציוס ושלוש כיתות קונפוציוס, ביניהם אחת בבחריין ("Confucius Institute/Classroom"). באפריל 2014 הקימה סין את מכון קונפוציוס באוניברסיטת בחריין בשיתוף אוניברסיטת שנגחאי, שמטרתו קידום השפה והתרבות הסינית בבחריין וקידום ההיכרות עם סין העכשווית ("Confucius Institute").

בתחום החינוך מציעה תוכנית המלגות הממשלתיות של סין (בבחריין) מדי שנה חמש מלגות מלאות לסטודנטים מבחריין המבקשים ללמוד בסין. התוכנית נוסדה על ידי משרד החינוך הסיני ושמה לה למטרה להעמיק את ההיכרות ההדדית בין שתי המדינות (2019, "Chinese Government Scholarship"). על פי השגרירות הסינית בבחריין, עשרות סטודנטים בחריינים למדו באוניברסיטאות שונות ברחבי סין בעשור האחרון. ההתמקדות המרובה בתיירות, בתרבות ובחינוך נועדה להדק את קשרי הידידות ושיתוף הפעולה בין שתי המדינות (Rakhmat, 2014).

## יחסי סין־בחריין וההשפעה על הדומיננטיות האמריקאית

מאז המאה ה-19 המפרץ הפרסי הוא אחד האזורים החשובים ביותר מבחינה אסטרטגית בתחרות העולמית על כוח, וזאת משתי סיבות: בזכות היכולת של המעצמות הימיות למנוע מהמעצמות היבשתיות של אירופה־אסיה גישה לנמלים במפרץ (ובהמשך שליטה על משאבי הנפט), ובזכות משאבי האנרגיה העצומים. הסדר הבינלאומי החד־קוטבי שנוצר לאחר סיום המלחמה הקרה עיצב מהיסוד את השליטה האמריקאית במפרץ. ארצות הברית ביססה ארכיטקטורת ביטחון אזורית ששמרה על הסטטוס קוו המועדף עליה, ומעצמות זרות אחרות יכלו רק לפעול במסגרת זו או לאתגר אותה (Fulton, 2019b). ההגמוניה האמריקאית במזרח התיכון התבטאה לאורך השנים ביכולתה של ארצות הברית לשנות או ליצור משברים גיאופוליטיים גדולים, לעצב את התנהגותן של מדינות אזוריות, ובמידת הצורך לשנות את מאזן הכוחות המקומי בין הממשלות והחברות המקומיות (Yom, 2020).

בשני העשורים האחרונים נצפו שינויים מהותיים בכלכלה העולמית ובמגמות הגיאופוליטיות, בעקבות עלייתה של סין על הבמה האזורית והכלל־עולמית. התפתחויות אלה יוצרות הזדמנויות חדשות עבור מדינות המפרץ, ובחריין ביניהן, המבקשות לגוון או לבנות מחדש את כלכלתן ולהרחיב את המסחר, ותרות אחר הזדמנויות השקעה בשווקים מתפתחים. מדינות המפרץ רוצות גם

את כוונתן להרחיב את שיתוף הפעולה בתחום זה בשנים הקרובות. הקשרים של סין עם מדינות המפרץ התחזקו הודות להכנסת קווי תעופה נוספים וישירים, לאור הצמיחה הרבה של הכלכלה הסינית והמשך הגידול בהכנסה הפנויה של התיירים הסינים. על פי נתוני חברת Colliers International שפורסמו ערב כנס התיירות הערבית (ATM) בשנת 2019, מספר התיירים הסינים המטיילים במדינות המפרץ צפוי לגדול ב־81 אחוזים, מ־1.6 מיליון בשנת 2018 ל־2.9 מיליון בשנת 2022. נכון להיום, מדינות המפרץ מושכות אליהן אחוז אחד בלבד מסך שוק התיירות היוצאת של סין, אך בשנים הקרובות צפויה מגמה חיובית, עם תחזיות של עד 400 מיליון תיירים בשנת 2030 (Bridge, 2018).

שיעור התיירים הסינים שמגיעים לבחריין מתוך כלל התיירים המגיעים למדינות המפרץ עלה משנת 2012 (0.3 אחוז) לשנת 2016 (0.4 אחוז), ושיעור הצמיחה השנתית החזויה לביקורי תיירים סינים בבחריין הוא שבעה אחוזים. בהתחשב בשאיפתה של ממשלת בחריין ליישם את החזון הכלכלי שלה לשנת 2030, מגמה זו צפויה להימשך ככל שעוד ועוד מטיילים סינים יבקשו להגיע לערים ולתרבויות חדשות ולא מוכרות. הפתיחה של אטרקציות פנאי ובידור והזדמנויות עסקיות חדשות, לצד ההקלה במגבלות הוויזה למטיילים סינים לבחריין, יתרמו למגמה זו ("Arabian Travel Market Series", 2018).

שיתוף הפעולה התרבותי הפך להיבט חשוב נוסף ביחסי סין־בחריין, ושתי המדינות ציינו את כוונתן להרחיב את שיתוף הפעולה בתחום זה בשנים הקרובות. באמצע שנת 2013 התקיימה בבחריין תערוכת ציור וקליגרפיה סינית בחסות המרכז לתקשורת תרבות בינלאומית בסין, שכללה מעל 70 עבודות של יותר מ־30 אמנים סינים עכשוויים ידועים. בחריין השתתפה גם בפסטיבל אומנויות ערביות שנערך בסין בשנת 2014, שהיה אירוע מכונן לקידום ההבנה בין העם הסיני לעם הערבי ("Bahrain Takes Part in Arab Arts Festival", 2014). בשנת 2016 חתמו סין ובחריין על מזכר הבנות להקמת מרכז תרבות סיני, וכעבור שנתיים נחתמו ביניהן שלושה מזכרי הבנות נוספים ("Bahrain signs three more MoUs", 2018). בשנת 2018 השתתפה בחריין גם בפסטיבל האומנויות הערביות הרביעי, שהתקיים בצ'נגדו והציג את ההישגים האחרונים של חילופי התרבויות ושיתופי הפעולה בין שתי המדינות, במסגרת יוזמת החגורה והדרך (Gen, 2018).

שיתוף פעולה לשוני הוא היבט חשוב נוסף ביחסי הידידות ושיתוף הפעולה בין סין לבחריין. ב־54 מדינות המעורבות ביוזמת החגורה והדרך נכללים 153 מכוני

הקואליציה העולמית למלחמה בדאע"ש. כוחות בחריין תמכו בכוח הסיוע הביטחוני הבינלאומי שהוצב באפגניסטן באמצעות מתן ביטחון היקפי בבסיס צבאי. בחריין קיבלה מעמד מועדף ברכישת נשק מארצות הברית מאז 1987, והייתה המדינה הערבית הראשונה שהובילה כוח משימה משותף של הקואליציה לביצוע פטרולים במפרץ. היא אף סיפקה תמיכה לכוחות הקואליציה שלחמו בפיראטיות, באמצעות ספינת הדגל שלה. ב-2002 העניקה ארצות הברית לבחריין מעמד של "בעלת ברית מרכזית מחוץ לנאט"ו", שזיכה אותה באפשרות לרכוש נשק אמריקאי מסוים, לקבל עודפי ציוד הגנה ולקחת חלק בשיתוף פעולה מחקרי ביטחוני ("U.S. Relations with Bahrain"). שתי המדינות האריכו את הסכם שיתוף הפעולה הביטחוני ביניהן לתקופה בלתי מוגדרת במהלך ביקורו של מלך בחריין בווינגטון בנובמבר 2017.

### מדינות המפרץ וביניהן בחריין החלו לחפש דרכים להשקיע בקשרים הדוקים יותר עם סין ועם מעצמות אחרות, כדי לחזק את מעמדם במאזן כוחות גיאופוליטי שהולך ומתערער. חלק ממדינות המפרץ נחושות לשמור על הברית האסטרטגית שלהן עם ארצות הברית.

במסגרת יחסיה עם ארצות הברית, בחריין התייחסה מאז ומתמיד לרכישות הביטחוניות שלה מארצות הברית (ובמידה פחותה גם ממדינות מערביות אחרות) כאל סוג של ביטחון. אין זה מפתיע שכ-85 אחוזים מהנשק שלה מקורם בארצות הברית. בעקבות התסיסה של 2011 בתקופת ממשל אובמה, ארצות הברית עיכבה כמה רכישות נשק של בחריין (על רקע פגיעה בזכויות אדם במדינה), וב-2016 גינתה בפומבי את המשטר. בשנת 2017, ממשל טראמפ השמיט את העיקרון של שמירה על זכויות האדם מתנאי מכירת נשק, אם כי הותיר מגבלות מסוימות על כלי נשק המשמשים לשליטה בהמון.

בהתחשב בכך שרכש ביטחוני הוא מרכיב קריטי באסטרטגיית ההישרדות של בחריין, היא צפויה להגיב באימים או להטיל מגבלות על מכירת נשק מערבי או על רכישת נשק מספקיות אחרות, ובמיוחד מרוסיה וסין. לדוגמה, כאשר הקונגרס הקפיא מכירת נשק קל לבחריין בשנת 2011, המדינה רכשה אותו ממקום אחר. עם זאת, לבחריין אין תחליף למטריית הביטחון שארצות הברית מספקת לה: לא סין ולא רוסיה מראות בשלב זה נכונות או יכולת לקבל על עצמן את התפקיד (Vittori, 2019). בשנים האחרונות התרחבו היחסים הכלכליים בין ארצות הברית לבחריין, למרות שווינגטון כמעט אינה

לקדם את יוזמת החגורה והדרך, ולשלב אותה בתוכניות הפיתוח הלאומיות ובאתגרים הכלכליים שלהן. מגמה זו הולכת וגוברת בקרב מדינות המפרץ, אשר מעוניינות ליהנות מהתנאים העסקיים הנוחים שמציעה סין, מהמומחיות שלה ומהניסיון שצברה בזכות התפתחותה הכלכלית המהירה (Chaziza, 2019).

הירידה היחסית בהגמוניה ובכוח של ארצות הברית במפרץ הפרסי ועלייתה של סין המתחזקת ומחפשת תפקיד משמעותי באזור עשויות להשפיע על יציבות מאזן הכוחות (Layne, 2018). בהקשר זה, מדינות המפרץ וביניהן בחריין החלו לחפש דרכים להשקיע בקשרים הדוקים יותר עם סין ועם מעצמות אחרות, כדי לחזק את מעמדם במאזן כוחות גיאופוליטי שהולך ומתערער. חלק ממדינות המפרץ נחושות לשמור על הברית האסטרטגית שלהן עם ארצות הברית, אך גם מבקשות לגדר את עצמן מפני האיומים הנובעים ממשברים אזוריים או מתחרות בין מעצמות, כדי להבטיח את ביטחונן (Henderson, 2014).

סין מכירה בכך שמדינות רבות במפרץ, כולל בחריין, מרחיקות עצמן מבחינה מדינית מארצות הברית. מיסוד יחסים אסטרטגיים עם סין (מעבר משותפות רגילה לשותפות אסטרטגית מקיפה), שהיא מעצמה כלכלית נטולת היסטוריה של תוקפנות במפרץ ואחת מהחברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם, מציעה למדינות המפרץ קלף מיקוח מול ארצות הברית (Chaziza, 2019). סין הגדילה באופן ניכר את טביעת הרגל הכלכלית והמדינית שלה, ובמידה מסוימת גם הביטחונית, והפכה לשותפת הסחר ולמשקיעה הזרה הגדולה ביותר עבור מדינות מפרץ רבות. למרות שהיא עדיין חדשה יחסית באזור וזהירה ביותר בגישה לאתגרים המדיניים והביטחוניים המקומיים, נוכחותה הכלכלית הגוברת דוחפת אותה להגביר את מעורבותה במפרץ הפרסי (Fulton, 2019a). מצב זה עשוי בתורו לגרור את סין למעורבות נרחבת יותר באזור, בדרכים שישפיעו באופן משמעותי על האינטרסים האמריקאיים. למדינות רבות במפרץ, כולל בחריין, קשרי הגנה ממושכים וברית הדוקה עם ארצות הברית. עם זאת, חלק מבעלות הברית הללו, ובעיקר איחוד האמירויות וערב הסעודית, חתמו עם סין על הסכמי שותפות אסטרטגית מקיפה.

ואכן, קשרי ארצות הברית ובחריין העמיקו בארבעת העשורים האחרונים, ככל שיציבותו של אזור המפרץ התערערה עד מאוד. בחריין ממלאת תפקיד מפתח בארכיטקטורת הביטחון האזורי, והיא שותפה חיונית לארצות הברית ביוזמות ביטחוניות. בחריין מארחת את הצי החמישי של חיל הים האמריקאי ומשתתפת בקואליציות צבאיות שמובילה ארצות הברית, כולל

הציבור המותש; המשבר הפיננסי של 2008; והבחירה בברק אובמה ובדונלד טראמפ לנשיאות – שכל אחד מהם בדרכו מתנגד למעורבות רבה במזרח התיכון. כל אלה יצרו בקרב מדינות האזור רתיעה מפני הישענות בלעדית על ארצות הברית. עלייתה של סין והגברת ההתערבות מצד מדינות במזרח התיכון אתגרו עוד יותר את הדומיננטיות האמריקאית. בה בעת סין הגבירה במידה ניכרת את מעורבותה הכלכלית והדיפלומטית, הגדירה את המזרח התיכון "שותף מרכזי" ביוזמת דרך המשי שלה ובנתה נוכחות פיזית בפקיסטן ובג'יבוטי (Chaziza, 2016; 2018).

לסין יש עדיין מוטיבציה מוגבלת בלבד לאתגר את ארכיטקטורת הביטחון שמובילה ארצות הברית במזרח התיכון, או למלא תפקיד משמעותי בפוליטיקה האזורית (Lons, 2019). ואולם, לאור התפיסה של מדינות המפרץ באשר לצמצום נוכחותה של ארצות הברית באזור, וככל שהארכיטקטורה של יוזמת דרך המשי החדשה מתקדמת, יקשה על סין להישאר מסויגת. הפרויקטים של סין בתחום התשתית משלימים תוכניות פיתוח מקומיות בכל האזור, לרבות השקעות, מסחר וסיוע בהיקפים גדולים, ובה בעת המערב חש עייפות מהמזרח התיכון. אין ספק שסין אינה "טרמפיסטית" במזרח התיכון, אלא תורמת לפיתוחו וליציבותו (Fulton, 2019a).

כמעצמה עולה, סין פועלת מול מדינות המפרץ בדרכים ניסיוניות וראשוניות, נטולות אסטרטגיה ברורה. בייג'ינג שואפת להרחיב את הפופולריות המקומית שלה במקום לקדם יריבות גיאופוליטית עם ארצות הברית במזרח התיכון. היא עושה זאת באמצעות שמירה על יחסים יציבים עם מעצמות והרחבת האינטרסים המסחריים שלה ברחבי האזור. סין נמנעת אפוא מתחרות ישירה על שליטה עם מעצמות מבוססות, ואינה מקימה בסיסים צבאיים באזורי סכסוך. היא גם לא מנסה לבסס לעצמה מרחב השפעה באזור. בשלב זה וושינגטון היא עדיין השחקנית החיונית במזרח התיכון, וממשל טראמפ הזהיר את שותפתיו במזרח התיכון מפני ההשלכות של העמקת הקשרים עם סין (Calabrese, 2019).

לנוכח המדיניות הבלתי עקבית מצד ארצות הברית וצפי לעתיד שבו לסין יש יותר כוח והשפעה, בחריין ורבות ממדינות המפרץ תופסות את סין כאמצעי שימושי לאסטרטגיית הגיוון שלהן, לא רק מבחינה כלכלית אלא גם מבחינה מדינית, בשעה שנראה כי ארצות הברית מצמצמת את נוכחותה באזור. יוזמת החגורה והדרך נותנת מענה לבעיות פיתוח מקומי, ובמקביל מאותתת על כוונתה של סין להשקיע יותר באזור.

ואולם, בחריין ומדינות מפרץ נוספות מודעות למגבלותיה של סין בהענקת ביטחון, ולכן מנהלות

קונה נפט מבחריין. היבוא האמריקאי מהממלכה כולל דשנים, אלומיניום, טקסטיל, ביגוד וכימיקלים אורגניים. למעלה ממאתיים חברות אמריקאיות פועלות במדינה, וחברת אמזון אמורה לפתוח שם את המטה האזורי הראשון שלה. על פי נתוני לשכת מפקד האוכלוסין של ארצות הברית, היקף הסחר האמריקאי של מוצרים ושירותים עם בחריין הסתכם בשנת 2019 בכ-2.4 מיליארד דולר: היקף היצוא היה 1.4 מיליארד דולר והיבוא היה מיליארד דולר. הגירעון המסחרי של ארצות הברית מול בחריין בסחורות ושירותים עמד ב-2019 על 363 מיליון דולר (Foreign Trade: Trade in goods "with Bahrain").

כלכלת בחריין הושפעה מסדרת מחאות נגד השלטון, בהובלת האופוזיציה הנשלטת על ידי השיעים (עם כמה גורמי מיעוט סונים) בין השנים 2011 ל-2014, ומירידה במחירי הנפט. יצוא הפחמימנים מהווה עדיין כ-80 אחוזים מהכנסות הממשלה, ובעיקר יצוא נפט (300 אלף חביות ביום) משדה הנפט אבו סעפה שבחריין חולקת במשותף עם ערב הסעודית. הירידה במחירי הנפט מהרמות של 2014 גרמה לבחריין לקצץ בסובסידיות לחלק מהדלקים ומוצרי המזון. הקשיים הפיננסיים תרמו גם לאי-העמידה בהבטחות הממשלתיות לספק דיור לבעלי הכנסה נמוכה (Katzman, 2020). לבחריין יש פחות עתודות נפט וגז בהשוואה לרוב שכנותיה במפרץ, ולכן היא מעוניינת לגוון את הכלכלה שלה ולמשוך השקעות זרות, במקום להתבסס בעיקר על פחמימנים. זו הסיבה העיקרית ליחסי הידידות ושיתוף הפעולה של בחריין עם סין.

שאלה מכרעת היא עד כמה היחסים המדיניים והכלכליים בין סין למדינות המפרץ בכלל ועם בחריין בפרט יכולים להיות קרובים, בשעה שכל אחת ממדינות המפרץ מצויה בברית אסטרטגית עם ארצות הברית. המטרייה הביטחונית שמספקת ארצות הברית עזרה לסין לבסס עצמה ככוח כלכלי ומדיני מרכזי באזור. סין בנתה את נוכחותה באמצעות גידור אסטרטגי – היא הגבירה בהתמדה את מעורבותה הכלכלית באזור המפרץ, ביססה קשרים עם כל המדינות שם, הקפידה לא להרחיק אף אחת מהן ונמנעה ממדיניות שתאתגר את האינטרסים של ארצות הברית באזור. גישה זו הביאה לתפיסה רווחת שבייג'ינג היא אופורטוניסטית המנצלת את מטריית הביטחון האמריקאית כדי להתמקד בפרויקטים המסחריים שלה עצמה, מבלי לספק בסיס יציב לשמירה על הביטחון והיציבות במפרץ.

בעשור האחרון נשחקה ההגמוניה האמריקאית בהדרגה עקב שילוב של גורמים: הכישלון של ארצות הברית בעיראק והתמשכות שהותה יתר על המידה,

מנוצלים לצורכי יצוא ולהזדמנויות השקעה משתלמות. בחריין יכולה לשמש גם מרכז אזורי להתרחבות כלכלית במזרח התיכון, ומרכז לוגיסטי לזרימת הסחורות הגוברת בין מדינות המפרץ לסין.

### ככל שחשיבותו של אזור המפרץ הפרסי עולה עבור אסטרטגיית דרך המשי החדשה של סין, כך סין צפויה לחזק את קשרי הידידות ושיתוף הפעולה עם בחריין ועם ממשלות מקומיות אחרות בשנים הקרובות.

בהתאם לכך, יחסי הידידות ושיתוף הפעולה של סין עם בחריין מבוססים על אינטרסים מסחריים משלימים משותפים או הדדיים (שילוב יוזמת החגורה והדרך עם החזון הכלכלי של בחריין לשנת 2030) ועל מיקומה הגיאוגרפי האסטרטגי של בחריין. יחסי הידידות ושיתוף הפעולה של סין עם בחריין כוללים ארבעה תחומים עיקריים של שיתוף פעולה במסגרת יוזמת החגורה והדרך: תיאום מדיניות, קישוריות, סחר והשקעות וקשרי תרבות. חזון 2030 של בחריין ויוזמת החגורה והדרך של סין מתכנסים לנתיב משותף של פיתוח כלכלי, והסניגריה האסטרטגית שלהם תביא עימה הזדמנויות חדשות לשני הצדדים.

ואולם, אין להסיק מכך שבחריין מתחייבת באופן בלעדי לסין, או שחברות סיניות ישפכו משאבים ללא הבחנה על יוזמת החגורה והדרך בבחריין, כדי להבטיח את יישומה המלא. לפיכך יש צורך בגישה גיאופוליטית לניתוח המהירות וההיקף שבהם תיושם היוזמה, ואת השפעתה המדינית על מדינות המפרץ הפרסי שייטלו בה חלק.

הצהרות ופרשנויות בסין ובבחריין מציינות תמונה זוהרת של יוזמת החגורה והדרך בבחריין. היוזמה תעזור למדבר לפרוח באופן מעשי ומטפורי כאשר הסחר, ההשקעות וקרנות ההון יזרמו לבחריין כדי לטפח ולגוון את כלכלתה, על ידי שיפור הצמיחה במגזר הפרטי וההשקעה הממשלתית בתשתיות. השינוי אכן מתרחש, אך נותר עדיין לראות אם סביבת החגורה והדרך תתממש במלואה, לאור האתגרים המדיניים והכלכליים של המפרץ הפרסי.

יוזמת החגורה והדרך תוכננה במיוחד לאור ההיקף והמורכבות של מגה-פרויקטים רבים שהוצעו. בין אלה נכללת הפיכתה של בחריין למרכז תחבורה אזורי, המציבה אתגרים אדירים בתכנון, בבנייה ובמימון. בשל כך סביר להניח שקלושים הסיכויים לקדם במהירות מגה-פרויקטים, אם בכלל. יתרה מכך, לא ברור אם פרויקטים ספציפיים ישמרו בפועל על כדאיות כלכלית.

בזהירות את מערכת היחסים שלהן עם ארצות הברית (Al-Tamimi, 2019). בשלב זה קשה לקבוע אם בסך הכול מדובר באסטרטגיית גידור שנועדה לגוון את השותפויות שלהן עם מעצמות חוץ-אזוריות, או אם הקשר עם סין מסמל את תחילתה של היערכות מחודשת, שתתפרס על פני המזרח התיכון עד מזרח אסיה. עם זאת ברור שסין תהיה שותפה מעורבת, עם עמדה מנוסחת בבירור לבניית נוכחות בולטת יותר באזור.

השותפות בין בחריין לסין עתידה להמשיך לצמוח חרף מגבלותיה, במיוחד בתחום הביטחוני, הכלכלי והגיאופוליטי. בייג'ינג מבינה כי למרות שבחריין מעוניינת לשמור על יחסים קרובים עימה, היא לא תסכן את קשריה הוותיקים עם ארצות הברית – בעלת בריתה הקרובה ביותר שמספקת לה הגנה בפועל. אותה דילמה מיוחסת גם לרצון האמריקאי לצמצום ההתחייבויות במזרח התיכון. ביריבות העולמית עם סין, וושינגטון אינה יכולה להרשות לעצמה ליצור ואקום מהסוג שסין לא תוכל או לא תהיה מוכנה למלא בטווח הקצר. זהו מצב ומערך קשרים המחייב ניהול זהיר של כל הצדדים.

## סיכום

סין אינה מעוניינת לאתגר ישירות את הנוכחות הצבאית האמריקאית במזרח התיכון, אולם בכוונתה לחזק את האינטרסים הכלכליים שלה ולהגן על נכסיה באזור, ולכן סביר להניח שתרחיב את השקעותיה באזור. אין ספק שבייג'ינג היא מעצמה עולה במפרץ הפרסי, אך אין זה אומר שהיא תחליף את הדומיננטיות של וושינגטון ותמלא את התפקיד של ספקית רשת הביטחון עבור מדינות המפרץ. לסין חסרה היכולת להיות זו שמעניקה את הביטחון במפרץ הפרסי או לאתגר את ארצות הברית. בכל זאת, סין מפעילה כוח הולך וגובר במזרח התיכון, ובעיקר במפרץ הפרסי. גם אם ארצות הברית היא עדיין מעצמת העל היחידה שיכולה לספק מטרייה ביטחונית למפרץ הפרסי, מאזן הכוחות העולמי השתנה, הן בשל נוכחותה הגוברת של סין והן בשל האינטרס האסטרטגי הגובר של ארצות הברית באזור הפסיפיק, שהביא לירידה במעורבותה במפרץ הפרסי. מבחינה זו, יוזמת החגורה והדרך לא רק מקדמת סחר וקישוריות בהיקף כלל-עולמי, אלא גם יוצרת מערכת גיאו-כלכלית שאינה בשליטת וושינגטון.

ככל שחשיבותו של אזור המפרץ הפרסי עולה עבור אסטרטגיית דרך המשי החדשה של סין, כך סין צפויה לחזק את קשרי הידידות ושיתוף הפעולה עם בחריין ועם ממשלות מקומיות אחרות בשנים הקרובות. אף על פי שלבחריין יש פחות משאבי טבע בהשוואה למדינות מפרץ אחרות, היא מציעה לסין דרכי גישה לשוקי צרכנים בלתי

- Bahrain signs three more MoUs in Hangzhou, China. (2018, November 20). Bahrain News Agency. <https://tinyurl.com/yyjeevpw>
- Bahrain strengthens economic ties with China, signs 8 landmark MoUs. (2018, November 19). *Asharq al-Awsat*. <https://bit.ly/2ZLeg5u>
- Bahrain takes part in Arab arts festival in China. (2014, September 13). *Arab Today*. <https://www.arabstoday.net/en/75/bahrain-takes-part-in-arab-arts-festival-in-china>
- Barrington, L. (2019, November 20). China-Bahrain venture fund targets Middle East tech market. *Reuters*. <https://reut.rs/2RyPAZB>
- Bridge, S. (2018, December 19). Gulf forecast to see 81% rise in Chinese tourists by 2022. *Arabian Business*. <https://bit.ly/2RCr6wv>
- Business friendly: Investing in Bahrain. (2019). Bahrain Economic Development Board. <https://bit.ly/3cpQ3H6>
- Cafiero, G., & Wagner, D. (2017, May 24). What the Gulf states think of "One Belt, One Road." *The Diplomat*. <https://bit.ly/35NjKjU>
- Calabrese, J. (2019, July 30). The Huawei wars and the 5G revolution in the Gulf. *Middle East Institute*. <https://www.mei.edu/publications/huawei-wars-and-5g-revolution-gulf>
- Changing times calls for new GCC relations with China, Russia. (2019). Oxford Business Group. <https://bit.ly/3kBFm73>
- Chaziza, M. (2016). China-Pakistan relationship: A game-changer for the Middle East. *Contemporary Review of the Middle East*, 3(2), 1-15.
- Chaziza, M. (2018). China's military base in Djibouti. *Mideast Security and Policy Studies*, 153. Begin-Sadat Center for Strategic Studies Bar-Ilan University.
- Chaziza, M. (2019). *China and the Persian Gulf: The new Silk Road strategy and emerging partnerships*. Sussex Academic Press
- Chaziza, M. (2020). *China's Middle East diplomacy: The Belt and Road strategic partnership*. Sussex Academic Press.
- China, Bahrain ink MOU to promote Belt and Road Initiative. (2018, July 10). *Xinhua*. [http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/10/c\\_137312832.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/10/c_137312832.htm)
- China Customs Statistics: Imports and exports by country/region. (2020). Hong Kong Trade Development Council. <https://bit.ly/3cgs9xs>
- China Global Investment Tracker. (2020). Chinese investments & contracts in Bahrain (2005-2020). American Enterprise Institute. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Chinese government scholarship open for application. (2019, January 16). Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Bahrain. <http://bh.china-embassy.org/eng/xwtdt/t1528121.htm>
- Confucius Institute. University of Bahrain. <https://bit.ly/2FQbpBn>
- Confucius Institute/Classroom. [http://english.hanban.org/node\\_10971.htm](http://english.hanban.org/node_10971.htm)

כמו כן, עדיין לא ברור אם לחברות הסיניות יש רצון ויכולת להשקיע, או אם לסין תהיה יכולת או מוכנות להלוות את הסכומים העצומים שציטטו הכותרות, בהתחשב בנסיבות הנוכחיות ובחלק מהבעיות שצצו לאורך היוזמה. זאת ועוד, בעוד המסחר בין מדינות המפרץ לבין סין התרחב במידה רבה מאוד, הסחר עם בחריין נותר עדיין צנוע יחסית, ומצב זה לא צפוי להשתנות באופן דרמטי או להגיע לרמה של מדינות אחרות באזור בשנים הקרובות. ההשקעות הסיניות בבחריין נמצאות בשלב ראשוני, וקשה להעריך מה ייושם ומה לא.

ד"ר מרדכי חזיה הוא בעל תואר דוקטור מאוניברסיטת בר-אילן ומרצה בכיר בחוג לפוליטיקה וממשל ובחוג ללימודים רב-תחומיים במדעי החברה במכללה האקדמית אשקלון. ספרו *China and the Persian Gulf: The New Silk Road* Strategy and Emerging Partnerships פורסם בשנת 2019, וספרו השני *China's Middle East Diplomacy: The Belt and Road Strategic Partnership* פורסם בשנת 2020. תחומי המחקר שלו מתמקדים במדיניות החוץ של סין במזרח התיכון ובצפון אפריקה (MENA), ומדיניות האי-התערבות של סין במלחמות אזרחים במדינות.

## מקורות

- Aboutksaiwan, O. (2017, February 22). China in Bahrain: building shared interests. *Wamda*. <https://bit.ly/2RwLPut>
- Alabdulla, A. (2019, September 29). Celebrating 30 years of China-Bahrain bilateral ties. *Global Times*. <https://www.globaltimes.cn/content/1165859.shtml>
- Al-Masri, A., & Curran, K. (Eds.) (2019). Smart technologies and innovation for a sustainable future: *Proceedings of the 1st American University in the Emirates International Research Conference—Dubai, UAE 2017*. Springer, 2019.
- Al-Mukharriq, J. (2018a, November 12). A high-level Bahraini delegation is visiting China to further strengthen trade and economic ties. *StartUp Bahrain*. <https://bit.ly/2FWGIKO>
- Al-Mukharriq, J. (2018b, November 18). Bahraini delegation inks 8 deals during Shenzhen visit. *StartUp Bahrain*. <https://bit.ly/3hFZlzs>
- Al-Tamimi, N. (2019). The GCC's China policy: Hedging against uncertainty. In C. Lons (Ed.), *China's great game in the Middle East*. The European Council on Foreign Relations (ECFR). [https://www.ecfr.eu/page/-/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/china_great_game_middle_east.pdf)
- Arabian Travel Market Series: GCC Source Market: China. (2018, January). Research Paper. Colliers International. <https://bit.ly/3koB6aW>
- Bahrain's Al Waha invests in China's \$250 million MSA capital fund. (2019, October 17). CPI Financial. <https://bit.ly/3kn9oeL>

- Countries with largest natural gas reserves in the Middle East. (2019, November 29). NS Energy. <https://www.nsenenergybusiness.com/features/largest-natural-gas-reserves-middle-east/>
- Cui, S. (2015). Sino-Gulf relations: From energy to strategic partners. Jewish Policy Center. <https://www.jewishpolicycenter.org/2015/08/31/china-gulf-relations/>
- Doing Business 2020: Comparing business regulation in 190 economies.* (2020) World Bank Group. P. 4. <https://bit.ly/2EpOcfG>
- Foot, R. (2006). Chinese strategies in a US-hegemonic global order: Accommodating and hedging. *International Affairs*, 82(1), 77-94.
- Foreign Trade: Trade in goods with Bahrain. 2019: U.S. trade in goods with Bahrain. United States Census Bureau. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5250.html>
- Fulton, J. (2019a). Friends with benefits: China's partnership diplomacy in the Gulf. In *POMEPS Studies 34: Shifting Global Politics and the Middle East*. <https://pomeps.org/friends-with-benefits-chinas-partnership-diplomacy-in-the-gulf>
- Fulton, J. (2019b). China's challenge to US dominance in the Middle East. In C. Lons (Ed.), *China's great game in the Middle East*. European Council on Foreign Relations (ECFR). [https://www.ecfr.eu/page/-/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/china_great_game_middle_east.pdf)
- Gen, L. (2018, July 16). 4th Arabic arts festival opens in city. Go Chengdu. <https://bit.ly/2EktRRX>
- Goh, E. (2005). *Meeting the China challenge: The United States in Southeast Asian regional security strategies*. East-West Center.
- Han L. (2018, May 30). Bahraini business environment gives it edge. *China Daily*, [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2018-05/30/content\\_36295733.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2018-05/30/content_36295733.htm)
- Henderson, S. (2014). Understanding the Gulf States. The Washington Institute for Near East Policy, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/understanding-the-gulf-states>
- Hoh, A. (2019). China's Belt and Road Initiative in Central Asia and the Middle East. *Digest of Middle East Studies*, 28(2), 241-276.
- Huang Z. (2018, December 5). 10 new Confucius Institutes lift global total to 548, boosting ties. *China Daily*. <https://bit.ly/3mN3BRR>
- Join hands to push China-Bahrain relations. (2018, May 9). Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Bahrain. <http://bh.china-embassy.org/eng/xwtd/t1558049.htm>
- Katzman, K. (2020). Bahrain: Unrest, security, and U.S. policy. Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/mideast/95-1013.pdf>
- Khalifa Bin Salman Port (2019). Ministry of Transportation and Telecommunications Kingdom of Bahrain. <http://www.transportation.gov.bh/content/khalifa-bin-salman-port>
- Our Vision: The economic vision for Bahrain 2030. Bahrain. bh website <https://tinyurl.com/yx9aet73>
- Layne, C. (2018). The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana. *International Affairs*, 94(1), 89-111.
- Lons, C. (2019). China's evolving role in the Middle East. In C. Lons (Ed.), *China's great game in the Middle East*. The European Council on Foreign Relations (ECFR). [https://www.ecfr.eu/page/-/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/china_great_game_middle_east.pdf)
- Min, Y. (2015). China and competing cooperation in Asia-Pacific: TPP, RCEP, and the New Silk Road. *Asian Security*, 11(3), 206-224.
- Olimat, M. O. (2016). *China and the Gulf Cooperation Council countries: Strategic partnership in a changing world*. Lexington Books.
- Qian, X., & Fulton, J. (2017). China-Gulf economic relationship under the "Belt and Road" initiative. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 11(3), 12-21.
- Quan, L., & Min, Y. (2019). China's emerging partnership network: What, who, where, when and why. *International Trade, Politics and Development*, 3(2), 66-81.
- Quick guide to China's diplomatic levels. (2016, January 20). *South China Morning Post*. <https://bit.ly/35Puxdw>
- Rakhmat, M. Z. (2014, May 22). China and Bahrain: Undocumented Growing Relations. *Fair Observer*, <https://tinyurl.com/y2s2dzkl>
- Reardon-Anderson, J. (Ed.) (2018). *The red star and the crescent: China and the Middle East*. Oxford University Press.
- Rolland, N. (2019, April 11). A concise guide to the Belt and Road Initiative. *National Bureau of Asian Research*. <https://www.nbr.org/publication/a-guide-to-the-belt-and-road-initiative/>
- Sertin, C. (2020, February 10). Bahrain attracts 134 companies investing \$835 million in 2019. *Oil and Gas Middle East*. <https://bit.ly/3cfe43u>
- Su, H. (2000). The "partnership" framework in China's foreign policy. *Shijie Jishi* [World Knowledge], 5 [in Chinese].
- Tessman, B. F. (2012). System structure and state strategy: Adding hedging to the Menu. *Security Studies*, 21(2), 192-231.
- Toumi, H. (2013, September 13). King Hamad's visit to boost Bahrain-China relations. *Gulf News*. <https://bit.ly/2ZVObRr>
- U.S. Relations with Bahrain. US Department of State. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-bahrain/>
- Vision for maritime cooperation under the Belt and Road Initiative. (2017, Jun 20). *Xinhua*. [http://news.xinhuanet.com/english/2017-06/20/c\\_136380414.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2017-06/20/c_136380414.htm)
- Vittori, J. (2019, February 26). Bahrain's fragility and security sector procurement. Carnegie Endowment for International Peace. <https://bit.ly/3iQDWoQ>
- Watanabe, L. (2019, December). The Middle East and China's Belt and Road Initiative. In B. Zogg (Ed.),

- CSS Analyses in Security Policy no. 254. <https://bit.ly/33LUZSD>
- Workman, D. (2020, March 31). Top 15 crude oil suppliers to China. *World's Top Exports*. <http://www.worldstopexports.com/top-15-crude-oil-suppliers-to-china/>
- Xi Jinping holds talks with King of Bahrain Sheikh Hamad bin Isa al-Khalifa stressing to build China-Bahrain friendly cooperative relations of long-term stability. (2013, September 9). Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. <https://bit.ly/32NVE6C>
- Xuming, QIAN. (2017). The Belt and Road Initiatives and China-GCC relations. *International Relations and Diplomacy*, 5(11), 687-693.
- Yetiv, S., & Lu, C. (2007). China, global energy, and the Middle East. *Middle East Journal*, 61(2), 199-218.
- Yom, S. (2020). US foreign policy in the Middle East: The logic of hegemonic retreat. *Global Policy*, 11(1), 75-83.
- Young, K. E. (2019). The Gulf's eastward turn: The logic of Gulf-China economic ties. *AEI Paper & Studies*. <https://bit.ly/3hQ24qb>
- Zambelis, C. (2015). China and the quiet kingdom: An assessment of China-Oman relations. *China Brief*, 15(22), 11-15.



נחניהו וטראמפ מציגים את הצו הנשיאותי המכיר בריבונות ישראל ברמת הגולן, 25 במארס 2019 (צילום: עמוס בן גרשום/לע"מ).

## ארצות הברית וישראל מול סוריה של בשאר אל-אסד: דילמות ואופציות

### איתמר רבינוביץ

המשבר שהחל במארס 2011, עם תחילת המרד נגד משטרו של בשאר אל-אסד, נכנס עתה לשנתו העשירית. עוצמתו ומורכבותו של המשבר נובעות במידה רבה מכך שהוא מתנהל, כמעט מימיו הראשונים, בשלוש רמות: הפנימית, האזורית והבינלאומית. ארצות הברית וישראל נמנות עם קבוצת המדינות המעורבות במשבר, והן מושפעות ממנו ותורמות לעיצובו. בה בעת, בהתחשב בכך של ישראל אינטרסים עמוקים בסוריה ועוצמה צבאית ניכרת, וכי ארצות הברית היא עדיין מעצמת-על עם אינטרסים חשובים במזרח התיכון, הרי שתיהן לא מילאו עד כה במשבר הסורי את תפקידי המפתח שהיה בכוחן למלא.

**מילות מפתח:** סוריה, מלחמת אזרחים, ארצות הברית, ישראל, המדינה האסלאמית, כורדים, רוסיה, איראן

### מבוא

את מדיניותה של ארצות הברית במשבר הסורי ניהלו עד כה שני ממשלים – של ברק אובמה ושל דונלד טראמפ. שניהם התקשו בעיצוב מדיניות בהירה, מגובשת ויעילה. ממשל אובמה ראה את המרד הסורי בהקשרו של 'האביב הערבי'. כאשר התבהרו ממדי ההתנגדות למשטר והברוטליות שבה הוא נהג, החל ממשל אובמה להביע תמיכה באופוזיציה וביקורת על המשטר, כולל תמיכה בפרישתו של בשאר אל-אסד, אך מנוי וגמור

היה עם הממשל להימנע ממעורבות צבאית ישירה בסוריה. ברק אובמה ראה עצמו כמי שנבחר על מנת לסיים מעורבות צבאית אמריקאית ממושכת, יקרה ושנויה במחלוקת בשתי זירות מזרח-תיכוניות (אפגניסטן ועיראק), והוא נרתע גם ממעורבות צבאית מוגבלת, מתוך אמונה שמדובר במדרון חלקלק העלול להוביל להרפתקה ממושכת ויקרה במזרח התיכון, השלישית במספר. מדיניות זו נמשכה גם כאשר התברר כי מלחמת האזרחים שהתפתחה בסוריה מסכנת את יציבות האזור

וכרוכה בפשעי מלחמה שהמשטר מבצע באוכלוסייה הסורית. סוגיה זו הגיעה לנקודת שיא דרמטית ב־2013, כאשר חצה בשאר אל-אסד את מה שהגדיר אובמה עצמו שנה קודם לכן כ"קו אדום", והשתמש בצורה מסיבית בנשק כימי נגד אוכלוסייה אזרחית.

במהלך הזמן הפכה סוגיית המדיניות כלפי המרד בסוריה מורכבת יותר נוכח העובדה שגורמים אסלאמיסטיים וג'האדיסטיים נטלו את הבכורה במרד הסורי וזיקה הדוקה נוצרה בין מדיניות ארצות הברית כלפי איראן לבין מעורבותה הצבאית העמוקה של איראן בסוריה, וכן נוכח התערבותה הצבאית של רוסיה במלחמת האזרחים הסורית ב־2015. החלטתו של ברק אובמה להימנע ברגע האחרון מתגובה על הפרת הקו האדום שלו עצמו תרמה תרומה חשובה להחלשת האופוזיציה המתונה בסוריה ולהחלטה הרוסית לנצל את הוואקום שנוצר עקב הפסיביות האמריקאית להתערבות צבאית בסוריה, ובסופו של דבר להכריע בצוותא עם איראן את המערכה הצבאית בין המשטר לאופוזיציה. ממשל אובמה ניסה לעצב פתרון מדיני למשבר – גם נוכח סירובו של אסד לכל משא ומתן עם האופוזיציה ולוויתורים כלשהם – ולהמשיך התמיכה הרוסית במדיניותו. הנשיא אובמה פסל אופציה שהתגבשה בשנת 2012 לבניית 'הצבא הסורי החופשי' ככוח צבאי שיוכל לעמוד מול המשטר, והסתפק מאז במתן סיוע צבאי חלקי, ברובו עקיף, למי שהוגדרו כ"מורדים מתונים".

הלחץ של ממשל אובמה על רוסיה של פוטין הביא בסופו של דבר לנכונות רוסית לתמוך בהחלטה 2254 של מועצת הביטחון, המתווה מפת דרכים לפתרון פוליטי של המשבר הסורי. ההחלטה הותירה מידה מספקת של עמימות על מנת לאפשר לרוסיה לתמוך בה בלא לנטוש את בשאר אל-אסד, הגם שהיא דנה בהקמת "ממשלת מעבר" ובכינונו של תהליך פוליטי בהשתתפות האופוזיציה. תמיכה במימושה של החלטה 2254 נותרה אבן יסוד במדיניותה של ארצות הברית מאז דצמבר 2015.

**קו אופי מרכזי של מדיניות ארצות הברית כלפי המשבר בסוריה בתקופת טראמפ הוא המתח בין התנהלותו האישית של הנשיא לבין ניסיונו של ממסד הביטחון הלאומי לגבש מדיניות בהירה ושיטתית בסוגיה זו.**

שנה קודם לכן, ב־2014, חל מפנה חשוב במשבר הסורי עם כניסתו לתמונה של ארגון המדינה האסלאמית, שהחליף את אלי־קאעדה ככוח הג'האדיסטי העיקרי במזרח התיכון והקרין איום של טרור בעיקר על אירופה,

אך גם על ארצות הברית. הארגון הקים מעין מדינה (ח'ליפות) משני עברי הגבול הסורי־עיראקי ואיים על יציבותן של מדינות נוספות באזור ובראשן ירדן, וכן על הסדר המדיני שהוקם בלב המזרח התיכון בתום מלחמת העולם הראשונה. לנוכח איומים אלה כוננה ארצות הברית קואליציה בינלאומית גדולה בראשותה, על מנת להביס את המדינה האסלאמית. ארצות הברית השתתפה בלחימה בעיקר באמצעות כוח אווירי ונשענה בלחימה על הקרקע בראש ובראשונה על מיליציה כורדית־סורית (SDF), שנעזרה גם ביועצים ובכוחות מיוחדים אמריקאיים. לצד מדיניות זו המשיכה ארצות הברית להקפיד על הימנעות ממעורבות ישירה במלחמתה של האופוזיציה הסורית נגד משטר אסד. ארצות הברית ורוסיה שיתפו פעולה במאבק נגד המדינה האסלאמית, אך בכל הנוגע למאבק בין המשטר לאופוזיציה בסוריה נטלה רוסיה את הבכורה בעקבות מעורבותה הצבאית, תוך שהיא דוחקת את ארצות הברית לתפקיד משני ואף מביך בחולשתו.

ממשל טראמפ, שנכנס לתפקידו בינואר 2017, נטה לבקר את מדיניותו של קודמו ולזלזל בה, אך בכל הנוגע למשבר הסורי הוא אימץ את עיקריה: מאבק במדינה האסלאמית ורתיעה מהיגררות למלחמת האזרחים הפנים־סורית. יתרה מזאת, הנשיא טראמפ עצמו ראה בעין רעה את נוכחותם של כאלפיים חיילים אמריקאים בצפון־מזרח סוריה, והביע רצון להחזירם הביתה. בנקודה זו התגלו הבדלים משמעותיים בין הנשיא לבין חלק גדול מממסד הביטחון הלאומי האמריקאי, שייחס ומייחס חשיבות רבה להמשך נוכחות צבאית אמריקאית מוגבלת בצפון־מזרח סוריה, ובמידה פחותה במזרח. לדעתו של אותו ממסד, מדובר בהתערבות או בנוכחות צבאית זניחה בהשוואה לאלו שבעיראק ובאפגניסטן. גם אם אירעו התנגשויות עם כוחות סוריים או עם שכירי חרב רוסים, האמריקאים סבלו אבדות מועטות והיחס בין השקעה לדיוויזנדים נותר חיובי ביותר. בניגוד לאובמה, טראמפ העניש את משטר אסד בתקיפת טילים בשל שימוש נוסף בנשק כימי, אך בדעבד מדובר היה בפעולה חד־פעמית. המתח בין הנשיא לבין ראשי הממסד הביטחוני הגיע לנקודת שיא בעקבות הודעתו של טראמפ על הסגת החיילים האמריקאים מסוריה בדצמבר 2018. שר ההגנה מאטיס היה בין אלה שמתחו ביקורת על ההחלטה ועל האופן שבו התקבלה (שיחת טלפון עם נשיא טורקיה, ארדואן). מאטיס גם התפטר מתפקידו. טראמפ חזר בו בסופו של דבר מהחלטה זו, אך "שב לסורו" באוקטובר 2019 כאשר הסכים לפעולה צבאית טורקית נגד בעלי בריתו הכורדים, וצמצם את מספר החיילים האמריקאים המוצבים בצפון־מזרח

כעיקרי המדיניות האמריקאית בסוריה: קיום הנוכחות הצבאית, המשך המאבק בארגונים הג'האדיסטיים, צמצום הלחימה בסוריה, תמיכה בסיום שלטון של בשאר אל-אסד וסיכול מגמות ההתפשטות של איראן. דא עקא, זמן קצר לאחר שהשמיע דברים אלה פוטר טילרסון מתפקידו. הגורם המקצועי העיקרי במערכת האמריקאית, המייצג את המשך הניסיון לעצב ולקיים מדיניות שיטתית במשבר הסורי, הוא השגריר ג'יימס ג'פרי שהוחזר מגמלאות על מנת לרכז את המדיניות האמריקאית בסוריה. ג'פרי עצמו הציג את עיקרי מדיניותו **בהרצאה שנשא "ב'מועצה האטלנטית'** ובה הגדיר את שלוש מטרותיה של ארצות הברית בסוריה: האחת – תבוסה מתמשכת של המדינה האסלאמית; השנייה – "משטר שהשתנה" (להבדיל משינוי משטר, שכן ג'פרי ואחרים מקפידים שלא לדבר במפורש על סילוקו של בשאר, גם אם לזאת הם מכוונים); השלישית: סילוק כוחות הקרקע האיראניים ויכולות שיגור טילים לטווח ארוך מסוריה.

### ישראל והמשבר הסורי

המרד הסורי שפרץ במאסד 2011 סיים תקופה בת עשרים שנות התנהלות של ישראל וסוריה זו מול זו, אשר לצד האיבה והמאבק ביניהן ניהלו גם משא ומתן לשלום. עד ערב פרוץ המשבר בסוריה ניהלה ממשלת נתניהו משא ומתן עקיף עם משטרו של אסד באמצעות מתווכים אמריקאים (פרד הוף ודניס רוס). מלחמת האזרחים בסוריה וההתפתחויות שבאו בעקבותיה הסירו מן השולחן את האופציה של הסדר שלום בין שתי המדינות, וישראל נותרה עם הצורך לגבש מדיניות נוכח ממדיו השונים של המשבר הסורי.

באביב 2011, כאשר התבררו ממדיו של המרד נגד משטר אסד, עמדו בפני ישראל שתי אופציות עיקריות: האחת – להתערב במרד על ידי סיוע לאופוזיציה המתונה והענקת סיוע הומניטרי לאוכלוסייה; השנייה – לעמוד מן הצד ולהקפיד על שמירת אינטרסים חיוניים של ישראל. הפיתוי לסייע לאופוזיציה ולהביא להחלפתו של משטר אסד היה ניכר.

חמש שנים קודם לכן, בזמן מלחמת לבנון השנייה, ניתן היה להתרשם מעוצמת האיום שהמשולש איראן-סוריה-חזבאללה הציב מול ישראל. החלפתו של משטר אסד במשטר הקשור למערב ולמדינות ערב המתונות יכולה הייתה להנחית מכה קשה על מדיניותה האזורית של איראן, ולתרום לשינוי המצב בלבנון ולשיפור מצבה הגיאופוליטי של ישראל. מול פיתוי זה ניצבו חולשתה של האופוזיציה, התפקיד המוקדם שקבוצות אסלאמיסטיות וג'האדיסטיות החלו למלא במרד, ובעיקר

סוריה. עובדה מעניינת היא כי אותם גורמים בווינגטון שתמכו ותומכים בהמשך נוכחות צבאית אמריקאית באזור הצליחו לשכנע את הנשיא – בעזרת הנימוק שמדובר בשמירה על מאגרי הנפט באזור – להשאיר בסוריה כוח של כ-600 חיילים אמריקאים, תוך שימוש בטיעון המוצדק כשלעצמו בדבר הצורך לשמר את הישגי המאבק במדינה האסלאמית.

הברית בין ארצות הברית לבין המיליציה הכורדית-סורית הנקראת YPG (שהיא הגרעין העיקרי של מיליציה רחבה יותר, כורדית-ערבית, הנקראת SDF – Syrian Democratic Forces) היא אחד מגורמי המתח בין ארצות הברית לבין טורקיה של ארדואן. המיליציה וארגון PYD שאליו היא שייכת הם השלוחה הסורית של הארגון הכורדי הרדיקלי PKK הפועל בטורקיה. ארדואן רואה בארגון זה ובפעילותו סכנה רבתה לביטחון הלאומי הטורקי ומתרעם על שיתוף הפעולה של ארצות הברית עם גורם, שאותו הוא רואה כעוין ומסוכן.

ככלל מתואמת מדיניותה של ארצות הברית, בייחוד בתקופת טראמפ, עם זו של ישראל. ישראל הייתה רוצה לראות עמדה אמריקאית תקיפה ופעילה יותר נוכח ההתבססות האיראנית בסוריה. היא תמכה בהמשך הנוכחות הצבאית האמריקאית בסוריה, אך נוהגת זהירות רבה במגעיה עם ווינגטון ובהתבטאויותיה בכל הנוגע לנשיא טראמפ. ארצות הברית תומכת במאבקה של ישראל בנוכחות ובפעילות הצבאית של איראן בסוריה (ראו פירוט להלן), ובמאסד 2019 הכירה בריבונות של ישראל ברמת הגולן. לאמיתו של דבר, ישראל לא סיפחה את רמת הגולן אלא החילה ב-1981 את החוק הישראלי באזור. הצעד האמריקאי נועד להיות אקט של תמיכה בממשלת נתניהו, כמו גם ביטוי נוסף לעוינות כלפי משטרו של בשאר אל-אסד.

קו אופי מרכזי של מדיניות ארצות הברית כלפי המשבר בסוריה בתקופת טראמפ הוא המתח בין התנהלותו האישית של הנשיא לבין ניסיונו של ממסד הביטחון הלאומי לגבש מדיניות בהירה ושיטתית בסוגיה זו. כפי שהוזכר לעיל, פעמיים החליט טראמפ בצורה ספונטנית על צעדים מרחיקי לכת בהקשר הסורי, כאשר בשניהם כרוכה גם מסכת יחסיו השנויה במחלוקת עם הנשיא ארדואן. נטייתו של טראמפ להתנהל בזירות מול שליטים סמכותניים כמו פוטין וארדואן באה לידי ביטוי גם בהקשר הסורי. נושא זה עלה גם בשיחות בין טראמפ לפוטין, שהתנהלו מבלי לשתף את המערכת האמריקאית. מול סגנון זה בלט ניסיונו של מזכיר המדינה הראשון של טראמפ, רקס טילרסון, לעצב ולהציג מדיניות שיטתית כלפי המשבר הסורי. בהרצאה באוניברסיטת סטנפורד בינואר 2018 הציג טילרסון את מה שראה

החשש הישראלי – כלקח ממלחמת לבנון הראשונה – מניסיון להתערב בעיצוב הפוליטיקה הפנימית של מדינות ערביות שכנות.

ישראל העדיפה לכן להימנע ממעורבות ישירה בלחימה בסוריה ולהגדיר תנאים ומצבים (קווים אדומים) שבהם היא תתערב: האחד – ירי או פגיעה בישראל וברמת הגולן משטחה של סוריה; השני – מניעת העברת מערכות נשק מתוחכמות לחזבאללה; השלישי – מניעת נפילתו של נשק השמדה המוני (כימי או ביולוגי) לידיים טרוריסטיות. מדיניות ראשונית זו הפכה במשך השנים הבאות מורכבת יותר נוכח התפתחויות חדשות, ובהן עלייתו של ארגון המדינה האסלאמית והאיום הג'האדיסטי-טרוריסטי שהוקרן ממנה, כניסתם של איראן וחזבאללה בצורה מסיבית ללחימה וההתערבות הצבאית הרוסית ב־2015. ישראל החלה במתן סיוע הומניטרי חשאי לתושבי אזור הגבול ברמת הגולן, ועברה, נוכח ניסיונות ההתבססות של חזבאללה באזור, למדיניות של תמיכה בקבוצות אופוזיציה בגולן הסורי, יירטה מספר פעמים ניסיונות להעביר נשק מתוחכם לחזבאללה ופיתחה מערכת תיאום (deconflicting) עם רוסיה, למניעת התנגשות בין חיל האוויר הישראלי לבין חיל האוויר של רוסיה ויחידות ההגנה האווירית שלה, שהוצבו בסוריה. ניצחונו היחסי של אסד על האופוזיציה בעזרת רוסיה ואיראן בדצמבר 2016 (סיום הקרב על חלב) וחתימת המשטר לשקם את אחיזתו בכל שטחה של סוריה העמידו את ישראל מול הצורך להתמודד עם שאלת נוכחות הצבא הסורי, חזבאללה ומיליציות שיעיות אחרות בקרבת הגבול בין המדינות. ישראל הייתה מוכנה לנוכחות צבאית של המשטר ולחזרה למערכת היחסים איתו כפי שהוגדרה בהסכמי ההפרדה של 1974, אך לא לנוכחות של כוחות איראניים, חזבאללה או מיליציות שיעיות בקרבת הגבול. סוגיות אלו הוחרפו ב־2018, כאשר התברר ממדיה של מדיניות איראנית החותרת לבניית תשתית צבאית בסוריה. בשנים קודמות ראו האיראנים את סוריה בראש ובראשונה כעורף אסטרטגי ונתיב אספקה לבסיס ולמאגר הטילים שבנו בעזרת חזבאללה בלבנון. ההישג שהיה לאיראן בהצלחת משטרו של אסד הגביר את התיאבון האיראני והביא לעיצובה של מדיניות החותרת להקמת תשתית אסטרטגית מקבילה לזו שבנתה על ידי איראן בלבנון.

מנוי וגמור היה עם ממשלת ישראל להימנע מחזרה למדיניות שגויה שאפשרה לאיראן לבנות במשך הזמן מאגר של כ־150 אלף טילים ורקטות בלבנון. מבחינתה של ישראל, מדאיג במיוחד היה המאמץ האיראני להציב בסוריה טילים מונחים מדויקים המאפשרים פגיעה במטרות אסטרטגיות בישראל. ב־2018 איראן גם שיגרה

כטב"ם חמוש מבסיס בסוריה לשטח ישראל, שהופל על ידי חיל האוויר הישראלי. תגובת הנגד האיראנית והסורית סימנה את תחילתו של מהלך מתמשך של תקיפות ישראליות נגד יעדים צבאיים איראניים, מצבורי ציוד משוכלל וניסיונות לבנות תשתית מבצעית ותעשייתית צבאית בסוריה. מאמץ זה התנהל בברכתה של ארצות הברית, כאשר רוסיה נמנעת למעשה מהתערבות במאבק הצבאי הישראלי-איראני בסוריה. במדיניות רוסית זו חל מפנה זמני בספטמבר 2018, כאשר ההגנה האווירית הסורית הפילה מטוס צבאי רוסי. רוסיה הגיבה בחריפות כלפי ישראל והאשימה אותה באחריות לתקרית. בעקבות כך שובשה חלקית הפעילות הצבאית הישראלית בסוריה למשך כמה חודשים, אך במרוצת הזמן יושב המשבר ומוסקבה חזרה למדיניות פסיבית נוכח המאבק הישראלי-איראני.

רוסיה אינה שותפה לדרישה ולשאפיפה של ישראל וארצות הברית שאיראן תסיג את כוחותיה מסוריה, אבל יש מידה מספקת של מתח ויריבות בתוך השותפות הרוסית-איראנית בסוריה, המביאה לכך שרוסיה אינה מפריעה כמעט לפעילותה של ישראל, כל עוד ישראל מקפידה שלא לפגוע במטרות רוסיות, ובדרך כלל גם לא ביעדים של משטר אסד.

## דילמות עכשוויות

המשבר הסורי נמשך ללא פתרון נראה לעין. משטר אסד שולט עכשיו בכ־60 אחוזים משטח המדינה, כאשר המיליציות הכורדיות ושותפיהן הערבים (SDF) שולטים בכ־25 אחוזים משטח המדינה, בצפון-מזרח סוריה. אזור אידליב וחלקים של מחוזות שכנים הם השטח האחרון שנמצא בשליטה של ארגוני מורדים, ברובם ג'האדיסטיים. טורקיה סיפחה למעשה חלקים נכבדים באזור הגבול. ארגון המדינה האסלאמית שהובס על ידי הקואליציה הבינלאומית חוזר לפעילות, בייחוד באזור המדברי במרכז סוריה ובמזרחה. האופוזיציה מחדשת את פעילותה, בייחוד בדרום סוריה. שישה מיליון סורים נמצאים מחוץ לגבולות המדינה – כמיליון מהם נקלטו באירופה ובארצות הברית וכחמישה מיליון נמצאים בטורקיה, בלבנון ובירדן. מספר דומה של סורים הם בחזקת עקורים בתוך גבולות המדינה. משטר אסד מסרב למעשה לכל ניסיון להגיע להסדר ולרפורמה פוליטיים שיסיימו את המשבר, ונוכח עמדה זו אינו יכול לזכות בסיוע מערבי שיאפשר שיקום של התשתיות והכלכלה. לנוכח מצב זה ועקב המשך ההתבססות והפעילות של רוסיה ואיראן בסוריה, שאיפתו של המשטר להשתלט על אזור אידליב והמתחים הטורקיים-כורדיים, נותרת סוריה במוקדו של משבר המאיים על יציבותן של שכנותיה

העדה העלווית. במצב זה, הסיכוי לקבלת סיוע משמעותי לשיקומה של סוריה – ממדינות מערביות או מארגונים כלכליים בינלאומיים דוגמת הבנק הבינלאומי – הוא קלוש. רוסיה ואיראן מעוניינות להפיק רווחים כלכליים משיקומה של סוריה, אך אין להן האמצעים או הרצון להשקיע בכך את משאביהן שלהן. ארצות הברית מעניקה סיוע הומניטרי לאוכלוסייה הסורית ומשתדלת לוודא שהסיוע מגיע לאוכלוסייה ולא נשאר בידי המשטר, אך היא רואה בהמשך הלחץ הכלכלי והדיפלומטי מנוף עיקרי שבסופו של דבר יביא לנפילת המשטר, ואולי גם לקץ הנוכחות הרוסית והאיראנית.

מנוף לחץ נוסף של ארצות הברית על המשטר הסורי הוא סנקציות. ביוני 2020 נכנס לתוקפו 'חוק הקיסר' שהועבר על ידי הקונגרס האמריקאי ומחריף את הסנקציות כלפי משטר אסד. בהקשר זה יש להמתין לתוצאות הבחירות בארצות הברית בנובמבר הקרוב. טראמפ עצמו בדרכו הייחודית שאף ושואף להגיע להידברות ולעסקה עם פוטין. ניצחון של בידן וחזרה לממשל דמוקרטי עשויים להחזיר את יחסי ארצות הברית עם רוסיה ואיראן לפסים דומים לאלה של עידן אובמה. לפי שעה מנסות ארצות הברית ורוסיה להגיע להבנות מוגבלות יותר בתחום הצבאי, על מנת למנוע התנגשויות בלתי רצויות באזורי לחימה פעילים בצפון מזרח ובצפון-מערב המדינה.

**אופציה של הסדר מדיני עם סוריה ירדה מן השולחן, הן משום שכל הסדר עם משטרו של אסד הכרוך בנסיגה לא יתקבל במערכת הפוליטית ובציבור הישראלי, והן משום שההכרה האמריקאית בסיפוח הגולן חיסלה למעשה גם את האפשרות ההיפותטית להסדר ישראלי-סורי.**

בקיץ 2020 פרסם צ'ארלס ליסטר מונוגרפיה קצרה שכתרתה 'סוריה עדיין חשובה'. ליסטר טען כי המשבר המתמשך בסוריה נותר נקודת מוקד חיונית אזורית ובינלאומית והתווה מפת דרכים לניהול מדיניות ארצות הברית בזירה הסורית, כשהטעון העיקרי שהוא מעלה הוא הצורך בהמשך קיום הנוכחות הצבאית המוגבלת של ארצות הברית בסוריה. כמו מומחים ואנשי ממשל אחרים גורס ליסטר שנוכחות מצומצמת שלא גבתה עד כה כמעט קורבנות אמריקאים היא השקעה "זולה", המעניקה לארצות הברית נכסים משמעותיים.

### המדיניות הישראלית

מבחינתה של ישראל, לא מצטיירות לפי שעה אופציות מושכות או ריאליסטיות למדיניות שתוארה לעיל.

ועל ביטחונה של אירופה. כך למשל מתנגדת טורקיה למבצע צבאי של המשטר בתמיכה רוסית באידליב, שכן מהלך כזה צפוי לשלוח גל נוסף של פליטים לשטחה. טורקיה עצמה משתמשת בריכוז הפליטים בשטחה כמנוף לחץ על אירופה ומאיימת בגל חדש של פליטים, שיחולל באירופה משבר דומה לזה שאירע ב-2015. גם המאבק הצבאי הישראלי-איראני בסוריה עלול בכל שלב לצאת מכלל שליטה. ארגון חזבאללה מצידו מנסה לייצר משוואת הרתעה חדשה כלפי ישראל, כשעמדתו היא שפגיעה ישראלית באנשי חזבאללה הנמצאים בסוריה תגרוור תגובה בגזרה הלבנונית. הן ארצות הברית והן ישראל עומדות מול הצורך לגבש ולנהל מדיניות שתתמודד עם סוגיות ואתגרים אלה.

### דילמות אמריקאיות

הסוגיה העיקרית הנדונה במערכת האמריקאית היא שאלת המשך הנוכחות הצבאית בצפון-מזרח סוריה. הנשיא טראמפ התרצה לפי שעה ומסכים לנוכחות הצבאית המוגבלת באזור הכורדי ובאזור מעבר הגבול עם ירדן באל-תנף, אבל ייתכן שאם ייבחר מחדש בנובמבר הקרוב הוא יחזור לממש את שאיפתו המקורית לשים קץ לנוכחות הצבאית בסוריה.

סוגיה אחרת נוגעת ליחסים עם טורקיה של ארדואן, הן בהקשרים רחבים יותר (המדיניות האגרסיבית הטורקית במזרח הים התיכון, המעורבות בלוב, רכישת טילי קרקע-אוויר מרוסיה) והן בכל הנוגע לשיתוף הפעולה האמריקאי עם המיליציה הכורדית בצפון-מזרח סוריה. נכונותו של הממשל האמריקאי לאפשר בשתיקה לחברת נפט אמריקאית לחתום על הסכם עם הכורדים לניצול משאבי הנפט באזורם היא אות לדבקות אמריקאית בברית עם הכורדים, גם נוכח ההתנגדות הטורקית החריפה.

מול העמדה האמריקאית הגורסת פתרון פוליטי לסוגיה הסורית ניצבת מציאות שבה התהליך המתנהל בג'נבה, שבמסגרתו מכונסים 150 סורים (50 נציגי המשטר, 50 נציגי האופוזיציה ו-50 נציגי החברה האזרחית), אינו מניב כל תוצאה מעשית. להלכה גם רוסיה של פוטין מעוניינת בפתרון מדיני למשבר הסורי, אבל היא אינה מפעילה לחץ של ממש על אסד. בעיניו של אסד עצמו אין מקום לכל ויתור, ולו הקטן ביותר. בראייתו שלו הוא ניצח במלחמת האזרחים, מדיניותו הוכתרה בהצלחה וכל ויתור יהיה בחזקת צעד ראשון במדרון חלקלק.

אסד והגרעין הקשה של משטרו גם אינם מעוניינים בחזרת הפליטים הסונים מטורקיה, מירדן ומלבנון, והם חשים בנוח עם אוכלוסייה שבה גדל שיעורה של

תגובה של חזבאללה בגבול הישראלי-לבנוני. האיפוק שהפגינה ישראל בקיץ 2020 נוכח ניסיונותיו של הארגון להגיב בפעולת תגמול בגבול עם לבנון על הריגתו של איש חזבאללה בתקיפה ישראלית בסוריה הדגים את עומק הבעיה.

בשנות השיא שלה הייתה מלחמת האזרחים בסוריה גם זירת מאבק אזורי, בראש וראשונה בין ערב הסעודית לבין איראן, שחפף במידה רבה מאבק בין ציר סוני מתון לציר שיעי רדיקלי. אהדתה של ישראל הייתה נתונה לציר הסוני המתון, אך היא לא תורגמה למעורבות פעילה במאבק. בשנים האחרונות נעשתה התמונה האזורית מורכבת יותר עם עליית חשיבותו של ציר שלישי המורכב מטורקיה, מקטר ומארגונים התומכים באחים המוסלמים. הנורמליזציה של יחסי ישראל עם האמירויות ובחריין תחזק את שיתוף הפעולה בין ישראל לבין הציר הסוני נגד איראן וטורקיה כאחת. הממד האזורי של המשבר הסורי רדום עתה, אך הפוטנציאל להתעוררותו מחדש קיים. אם יתממש פוטנציאל זה, עשויה ישראל למצוא במפרץ שותפים חדשים למאמץ להרחיק את איראן מסוריה ולהחליש את אחיזתה בלבנון.

פרופ' איתמר רבינוביץ הוא פרופסור אמריטוס להיסטוריה של המזרח התיכון באוניברסיטת תל אביב. בעבר כיהן כשגריר ישראל בארצות הברית, יו"ר צוות המשא ומתן לשלום עם סוריה ונשיא אוניברסיטת תל אביב.

התערבות במשבר הסורי אינה נראית ריאליסטית, מה עוד שאין לפי שעה אופוזיציה אפקטיבית למשטר, להוציא את הריכוז האסלאמיסטי והג'האדיסטי באזור אידליב ופעילות מקומית בדרום. בעבר העלו מספר מומחים ישראלים את האפשרות שישראל תחבור לכורדים בצפון מזרח המדינה, אך האפקטיביות והתועלת של מהלך מעין זה נראות דלות.

**הממד האזורי של המשבר הסורי רדום עתה, אך הפוטנציאל להתעוררותו מחדש קיים. אם יתממש פוטנציאל זה, עשויה ישראל למצוא במפרץ שותפים חדשים למאמץ להרחיק את איראן מסוריה ולהחליש את אחיזתה בלבנון.**

אופציה של הסדר מדיני עם סוריה ירדה מן השולחן, הן משום שכל הסדר עם משטרו של אסד הכרוך בנסיגה לא יתקבל במערכת הפוליטית ובציבור הישראלי, והן משום שההכרה האמריקאית בסיפוח הגולן חיסלה למעשה גם את האפשרות ההיפותטית להסדר ישראלי-סורי. לפיכך צפוי שמאמציה של ישראל בסוריה יתרכזו בהמשך סיכול ההתבססות האיראנית.

אתגר משמעותי למדיניות הישראלית הוא המאמץ של חזבאללה לכרוך יחד את הזירות הלבנונית והסורית וליצור משוואת הרתעה, שלפיה כל פגיעה ישראלית בלוחמי חזבאללה בסוריה, שלא לומר בלבנון, תגרור



מנהיגי המדינות מצרים, אתיופיה וסודאן (מימין לשמאל) באדיס אבבה, אתיופיה, 29 בינואר 2018. צילום: מינאסה וונדימו/ סוכנות הידיעות אנדולו.

## מצרים ואתיופיה במסלול התנגשות: היכן ניצבת ישראל?

### אופיר וינטר ואשר לובוצקי

המתרחבות בין מצרים לאתיופיה הגיעה ביולי 2020 לנקודת רתיחה, עת האחרונה החלה במילוי מאגר 'סכר התחייה'. ברקע שנים של שיחות עקרות בניסיון לגבש הבנות וחודשים של דיונים מואצים בין הצדדים, לרבות ניהול משא ומתן בתיווך ארצות הברית והאיחוד האפריקאי, שעד כה העלה חרס. עבור שני הצדדים מדובר בסוגיה אסטרטגית "קיומית" בעלת משמעויות מעשיות וסמליות, מה שמקשה עליהם להגיע לפשרה. לישראל מצידה יש עניין בהשגת הסדר דיפלומטי שיגביר את היציבות באזור ובשתי המדינות, יניע פתרונות קונסטרוקטיביים למצוקותיהן בתחומי המים והאנרגיה וימנע מרוץ חימוש וסכנת הסלמה. עם זאת, מעורבות בסכסוך בתקופה רגישה זו עלולה להסב לישראל יותר נזק מאשר תועלת, ועל כן מוטב לה לנקוט עמדה ניטרלית. לעומת זאת, אם וכאשר יושגו הבנות בין מצרים, אתיופיה וסודאן, יהיה ביכולתה של ישראל לתרום לפיתוח המערכת האזורית באגן הנילוס.

**מילות מפתח:** מצרים, אתיופיה, סודאן, ישראל, סכר התחייה, הנילוס, מים, אנרגיה

### תמונת מצב

הכחשות ראשוניות הודתה אתיופיה כי המילוי אכן החל ואף הגשים את מטרתו לשנה הנוכחית, אם כי מדובר לטענתה בתוצאה טבעית של זרימת מי הגשמים למאגר, שלא הייתה תלויה דווקא בפעולה יזומה מצידה. במקביל, במצרים מורגשת חרדה גוברת מפני הפגיעה האפשרית

אתיופיה הודיעה לקראת הקיץ הנוכחי (העונה הגשומה באזור) כי היא נחושה להתחיל למלא את מאגר 'סכר התחייה' גם ללא הסכם עם מצרים וסודאן, ואומנם בתצלומי לוויין שפורסמו ביולי נראו מים במאגר. לאחר

המטרייה האמריקאית בין נובמבר 2019 לפברואר 2020 (במעורבות הבנק העולמי), אך סירבה לקבל את המתווה האמריקאי, **שלטענתה** נטה באופן מובהק לצד המצרי. מצרים ראתה בהתנהלות האתיופית הוכחה לסרבנותה של אדיס אבבה, **והאשימה** אותה בטרפוד מכון של ההסכם.

אתיופיה וכמה מתומכותיה באפריקה (בראשן דרום אפריקה וניז'ר) **התנגדו** לכוונה המצרית לערב את מועצת הביטחון בסוגיה, בטענה שאין לה סמכות להכריע בנושא. ביוני 2020 עברו השיחות המשולשות לתיווך האיחוד האפריקאי והעומד בראשו, נשיא דרום אפריקה סיריל רמפוז, המקובלים על אתיופיה ועל מצרים גם יחד. חרף **התקדמות מסוימת**, גם בשיחות אלו לא הושגה עד כה פריצת דרך, אך הן עדיין נמשכות. במקביל, מצרים רשמה הצלחה מסוימת בקירובה של סודאן – שבבעבר צידדה באתיופיה – לעמדתה, אך טרם ברור אם מהלך זה ישפיע על האתיופיים.

בניגוד **לאיומים בשימוש בכוח צבאי** כנגד אתיופיה כדי למנוע ממנה לבנות את הסכר, שנשמעו בתקופת שלטונם הקצרה של 'האחים המוסלמים' במצרים, הנשיא הנוכחי עבד אל-פתאח א-סיסי שם את יתרו מראשית כהונתו על הערוץ הדיפלומטי כאפיק לפתרון המשבר. ניכר כי מצרים דבקה בגישתה זו גם כעת ונמנעת מאיומים צבאיים מפורשים על אתיופיה, הגם שגורמים אתיופיים התייחסו לסוגיה **וטענו** כי יהיו מוכנים להדוף איום מצרי צבאי. האסטרטגיה המצרית מתמקדת בהפעלת לחץ בינלאומי על אתיופיה במטרה להביאה לדחיית מילוי הסכר או לכל הפחות להגבלת היקפו, תוך אזהרה שהפעלת הסכר עומדת בניגוד לחוק הבינלאומי ותסכן את ביטחון היבשת ושלומה.

במקביל פועלת מצרים ליצירת מנופי לחץ ערביים ואפריקאיים על אתיופיה. הליגה הערבית פרסמה **הודעה** הקוראת לאתיופיה להימנע ממילוי חד-צדדי של הסכר וקובעת כי "ביטחון המים של מצרים וסודאן הוא חלק אינטגרלי מהביטחון הלאומי הערבי". מצרים **נעזרת** גם בבעלות בריתה המצריות – המושקעות בפרויקטים כלכליים באתיופיה – כדי שיפעילו את השפעתן באדיס אבבה למענה, הגם שלא ברור עד כמה הללו נכונות לפעול לקידום האינטרס המצרי. נוסף על כך, מצרים מנסה להתקרב לשכנותיה של אתיופיה ובהן **אריתריאה**, דרום סודאן וסומליה, ועל פי דיווחים שונים אף מעורבת בפעילויות חשאיות שנועדו להביא את אתיופיה להתחשב באינטרסים המצריים, כגון תמיכה בגורמים בדלניים באתיופיה או בגורמים עוינים לה במדינות שכנות. מצרים קוראת להפיכת משבר הסכר להזדמנות לכינון שותפות אזורית עם אתיופיה וסודאן ולקידום

באספקת מי הנילוס הכחול – שאחראי על כ-85 אחוזים מכלל מי הנילוס הזורמים לשטחה, ושעליהם היא מסתמכת כמקור מים כמעט בלעדי – והיא דורשת מאתיופיה להימנע ממילוי חד-צדדי של הסכר. לעמדה המצרית הצטרפה סודאן, והיא נהנית מגיבוי עקרוני של ארצות הברית, שאף **החליטה** לקצץ חלק מהסיוע הכלכלי הניתן לאתיופיה.

סכר התחיה הוא פרויקט הידרואלקטרי עצום, שאותו החלה אתיופיה להקים ב-2011 בהשקעה של מיליארדי דולרים. בליבת המחלוקת בין המדינות עומדות מספר סוגיות: במישור העקרוני – שאלת הזכות ההיסטורית על מי הנילוס והשלכותיה המשפטיות; במישור המעשי – **קצב מילוי** המאגר, כאשר מצרים שואפת להאט אותו ל-12 שנים, ואילו אתיופיה מעוניינת להאיצו לכדי שלוש-ארבע שנים. עוד **דורשת** מצרים קביעת כללים למילוי הסכר בשנים שחונות – התחייבויות אשר **יגבילו** את זכותה של אתיופיה לבנות סכרים נוספים לאורך הנילוס הכחול, וכן מנגנון מחייב ומוסכם ליישוב מחלוקות עתידיות, אשר ימנע מאתיופיה בלעדיות על ניהול מי הנילוס.

סוגיית הסכר הטעונה מגלמת אינטרסים סותרים סביב ניצול משאבי מים הקריטיים לביטחון הלאומי של שתי המדינות. אתיופיה מעוניינת בבינוי ובמילוי מהירים של הסכר, בעיקר משיקולים כלכליים ותשתיתיים. תפוקות הסכר אמורות לפתור את בעיות החשמל (כ-65 אחוזים מאוכלוסיית אתיופיה **מנותקים** מרשת החשמל המדינתית) ולשפר את אספקת מי השתייה וההשקיה במדינה. הסכר אמור לייצר כ-6,500 מגה-ואט חשמל בשנה ולאפשר ויסות ורגולציה של מי הנילוס הכחול לטובת החקלאות האתיופית, דבר שיאפשר התמודדות עם הבצורות התכופות במדינה. הממשלה האתיופית מטילה אפוא את יהבה על תפוקות הסכר ומקווה כי הללו יאפשרו לה להתגבר על מכשולים משמעותיים בפיתוח המדינה, אשר אוכלוסייתה מונה כ-110 מיליון תושבים וצפויה לחצות את רף ה-200 מיליון בשנת 2050. מצרים, שמונה גם היא מעל 100 מיליון תושבים, סובלת ממצוקת מים חמורה גם לפני מילוי הסכר. היא נוהגת לציין שאתיופיה **משופעת במים**, מפקפקת ביכולתו של הסכר להגשים את מאווייה האנרגטיים של אדיס אבבה ומתרעה על **כשלים טכניים** בבנייתו.

בשנה האחרונה, לקראת תאריך היעד לתחילת מילוי המאגר, פעלה מצרים באופן נמרץ בזירה הדיפלומטית כדי להביא את אתיופיה לחתימה על הסכם שיגשר בין האינטרסים הסותרים של שני הצדדים. היא קיוותה שתיווך אמריקאי, ולאחר מכן התערבות **מועצת הביטחון של האו"ם**, ימתנו את הגישה האתיופית. אתיופיה אומנם השתתפה יחד עם מצרים וסודאן בשיחות תחת

להגיע לעמק השווה במחלוקות שעל הפרק. עבור שתי המדינות הפך המאבק על הסכר לעניין לאומי סמלי החורג מהפן החומרי:

ראשית, שני הצדדים חלוקים ביניהם על הזכות העקרונית לשימוש במי הנילוס. מצרים דבקה בזכותה להשתמש במרבית מי הנילוס ולהטיל וטו על מיזמים המסכנים את מכסת המים שלה, כשהיא נשענת על **שני הסכמים** עיקריים: הסכם שחתמו ב־1929 מצרים ובריטניה, שייצגה באותו זמן את מושבותיה באפריקה (לרבות סודאן), והסכם משלים שחתמו מצרים וסודאן ב־1959. ההסכם האחרון העניק למצרים זכות לשימוש בחלק הארי של מי הנהר (כ־55.5 מיליארד קוב) ולסודאן נתח מצומצם יותר (כ־18.5 מיליארד קוב), בעוד לשאר מדינות האגן לא הוקצה דבר. יתרה מכך, לשיטתה של מצרים – הרואה את עצמה כ"ארץ הנילוס" – בעלותה על מי הנהר היא "**זכות נרכשת**" ובלתי ניתנת לערעור. זו נסמכת על זיקתה ההיסטורית לנהר ואינה תלויה רק בהסכמי חלוקת המים המודרניים. הנילוס הוא ליבה הפועם של מצרים מאז ימי הפרעונים, עורק החיים שלה וחלק בלתי נפרד מזוהתה. לפיכך, קהיר מסרבת להכיר בזכותן של מדינות אחרות באגן הנילוס לשנות באופן חד־צדדי וללא הסכמתה את מתכונת השימוש במימיו.

**סביר להניח כי מצרים תמשיך בפעילות דיפלומטית מואצת בשיתוף פעולה עם סודאן, בניסיון לדרבן את אתיופיה להגיע עם השתיים להסכם שיחיל עליה סייגים בניהול הסכר. אם גם מאמצים אלה ייכשלו והפגיעה במשק המים המצרי תחריף, הסבירות לשימוש בכוח תגבר.**

מנגד, אתיופיה רואה בהסכמים שעליהם מסתמכת מצרים מורשת קולוניאלית של ניצול מדינות אפריקה: הסכמים שנכפו על אתיופיה (שלא חתמה עליהם) על ידי בריטניה ומצרים. יוזכר כי בין אתיופיה למצרים שררה איבה ארוכת שנים, שבמסגרתה חלקים מאתיופיה אף היו תחת **כיבוש מצרי** צבאי בשנות ה־70 וה־80 של המאה ה־19, אשר בגינו היא רואה במצרים עצמה כוח קולוניאלי. התעמולה האתיופית **מכתירה** את הסכר כ"קש האחרון שישבור את גב הגמל הקולוניאליסטי", תוך שהיא מציבה אותו בשורה אחת עם הישגים אנטי־קולוניאליים אחרים מההיסטוריה האתיופית. בהתאם לכך, אתיופיה מתנגדת עקרונית לכל פגיעה בריבונות החלטתה ונחושה להשתחרר ממגבלות על ניצול משאב טבע המצוי בשטחה. מצרים מצידה מטפחת גם היא – בפרט מאז מהפכת הקצינים של 1952 – אתוס של שחרור לאומי שהושג בעקבות מאבק בקולוניאליזם,

**שיתוף פעולה ואינטגרציה** באגן הנילוס, שייתנו מענה לשאיפות האתיופיות להאצת הפיתוח בתחומי הכלכלה, האנרגיה והחקלאות, ללא פגיעה באספקת מי הנילוס. חזון זה עולה בקנה אחד עם הניסיון של מצרים להפוך לרכזת אזורית (hub) של אנרגיה, ובמסגרתו עולים בין היתר רעיונות **לחיבור רשתות החשמל** של מדינות האזור באופן שיאפשר מכירת חשמל מצרי לאתיופיה, כמו גם יצוא חשמל שיופק בסכר האתיופי למצרים, ודרכה ליבשת אירופה ובפרט לקפריסין וליוון. **במאמר** מיוני 2020 ביומון המצרי הממסדי 'אל־אהראם' הסביר ד"ר מוחמד פאיז פרחאת, ראש יחידת מחקרי אסיה במכון המצרי למחקרים אסטרטגיים (ECSS), את הדוקטרינה המדינית של הנשיא א־סיסי ואת ה"גזרים" המוצעים במסגרתה לאתיופיה:

המשאבים האזוריים עשויים להפוך מושא לשיתוף פעולה במקום מושא לסכסוך. תפיסה זו משתקפת בבהירות בעמדת מצרים סביב סכר התחייה האתיופי והגז במזרח הים התיכון. בנושא הראשון א־סיסי עודנו סבור שהסכר יכול לשמש פתח לשיתוף פעולה אזורי, ובלבד שהצדדים יתחייבו לאי־פגיעה הדדית. בנושא השני כבר עלה בידו לבנות רשת של שיתוף פעולה אזורי סביב הגז.

ואולם, התפתחויות השנה האחרונה מחזקות את ההערכה כי אתיופיה לא תמנה להעניק למצרים ויתורים משמעותיים. לרשות מצרים צבא חזק וחיל האוויר שלה **מדורג** במקום העשירי בעולם (הגם שניסיונו בתקיפות מורכבות וארוכות טווח מוגבל). עם זאת, הסבירות לפעולת נגד מצרית צבאית בשלב זה נמוכה, הן בשל האתגר האופרטיבי הכרוך בתקיפה מעין זו והן בשל תוחלתה המוגבלת של הפעולה לטווח הארוך, שכן תקיפת הסכר לא תשנה את המצב הבסיסי שבו אתיופיה שולטת על מקורות הנילוס הכחול, אשר מצרים תלויה בהם. במקום זאת, סביר להניח כי מצרים תמשיך בפעילות דיפלומטית מואצת בשיתוף פעולה עם סודאן, בניסיון לדרבן את אתיופיה להגיע עם השתיים להסכם שיחיל עליה סייגים בניהול הסכר. אם גם מאמצים אלה ייכשלו והפגיעה במשק המים המצרי תחריף, הסבירות לשימוש בכוח תגבר.

## הרבה יותר ממים

מלבד הפערים המעשיים הנוגעים לשימוש במי הנילוס, מלווה משבר סכר התחייה **בפולמוס פומבי** סביב נרטיבים היסטוריים מתחרים, המקשים על מצרים ואתיופיה

לישראל, החותרת להרחיב את קשריה המדיניים והכלכליים ביבשת. זאת ועוד, ישראל מנהלת יחסים קרובים עם הנהגותיהן של שתי המדינות.

ניכר שישראל קיבלה החלטה להימנע ממעורבות במשבר סכר התחיה והיא נוקטת **עמדה ניטרלית**, שבמרכזה תמיכה ב"פתרון שיועיל למצרים ולאתיופיה גם יחד". ואומנם יש לה אינטרס מובהק בהשגת הסדר דיפלומטי שיגביר את היציבות של שתי המדינות ושל האזור, יניע פתרונות קונסטרוקטיביים **למצוקות המים** והאנרגיה המעיקות עליהן וימנע מרוץ חימוש וסכנת הסלמה. בה בעת ישראל עלולה – ברצונה או שלא ברצונה – להיגרר למעורבות בסכסוך רגיש זה. לפי **דיווחים עיתונאיים** היא התבקשה ב־2018 על ידי מצרים להפעיל לטובתה את השפעתה באתיופיה בסוגיית הסכר. מנגד, **מקורות מפקפקים** קשרו את ישראל ב־2019 להקמת מערכת הגנה אווירית סביב הסכר האתיופי – דיווח שעורר סערה במצרים והוביל את שגרירות ישראל בקהיר לפרסם **הודעת הכחשה**.

כל עוד הסכסוך בין מצרים לאתיופיה לא בא על פתרונו, מוטב לישראל לדבוק בניטרליות מוחלטת ולהימנע מכל מעורבות בסוגיה הנפוצה, וזאת מכמה טעמים: הראשון – זהו סכסוך רגיש וסבוכו שבו שתי מדינות ידידות מציגות נימוקים כבדי משקל, ולישראל אין עניין לבחור בו צד; השני – סיכויי ההצלחה של תיווך ישראלי בין המדינות נמוכים, שהרי לישראל אין יתרון יחסי בהשוואה למדינות או לגופים בינלאומיים אחרים שניסו לתווך בין הצדדים וכשלו; השלישי – יכולתה של ישראל להציע פתרונות פרקטיים למצוקת המים העומדת בבסיס המשבר מוגבלת, נוכח ההסתייגות המצרית מנורמליזציה בתחום, ובעיקר נוכח עוצמת האתגר הנגזר מדלות משאבי המים במרחב, מהגידול הדמוגרפי, משינויי האקלים המחריפים ומהקושי בגיוס ההון הדרוש לפתרונות התפלת מים בהיקף הדרוש; הרביעי – העמדה הישראלית הניטרלית בסוגיית הסכר עולה בקנה אחד עם העדפתה **שלא לקבל הכרעה** גם בסכסוך המשפטי – בעל הנוף הדתי-היסטורי – בין הכנסייה המצרית הקופטית לכנסייה האתיופית האורתודוקסית על השליטה בדיר אל-סולטאן בעיר העתיקה בירושלים.

זאת ועוד, במעורבות בסכסוך גלומים גם סיכונים של פגיעה בדימוי של ישראל במצרים, שם מיוחסות לה לא פעם מזימות חסרות בסיס. אחת ההאשמות הרווחות בשיח הציבורי המצרי מזה שנים היא שישראל **מעודדת את אתיופיה** לחבל באינטרסים הלאומיים של מצרים בתחום המים. לעומת זאת נשמעים גם קולות מצריים מפוכחים, **המכירים בטיב הקשרים** עם ישראל ויוצאים

ומול ההאשמות האתיופיות שבה ומדגישה כי זכותה על הנילוס מבוססת על אדנים היסטוריים הקודמים להסדרים הקולוניאליים.

שנית, סוגיית הנילוס היא סוגיה בעלת משמעויות **פנימיות-פוליטיות** בשתי המדינות. מבחינת משטר א' סיס, "כניעה" לאתיופיה בסוגיה כה מרכזית עלולה **להיתפס ככישלון** המדיניות הפייסנית שהוביל במשבר ולפגוע בדימויו הציבורי, כאשר האחים המוסלמים זה מכבר **מנגחים** את גישתו הפשרנית. בניסיון לצמצם את הנזק התדמיתי **מסבירים** מקורבי המשטר כי מילוי הסכר לא יסמן כישלון מצרי, אדרבה, המאבק ייכנס לשלב דיפלומטי חדש שבמסגרתו מצרים תתעקש על התערבות מועצת הביטחון, ובמקרה הצורך אף תפנה לבוררות בינלאומית. בהקשר זה יש השואבים **עידוד** מתקדים הבוררות עם ישראל על השליטה בטאבה, אשר הוכרעה ב־1988 לטובתה של מצרים.

גם מבחינת אתיופיה יש לפרשת הסכר ממדים פוליטיים חשובים. ראש ממשלתה אביי אחמד עמל על בינוי תדמיתו כמנהיג פעלתן, רפורמטור ופותר סכסוכים ובעיות, וכמי שיוביל את אתיופיה למעמד של מעצמה כלכלית אפריקאית. לאחר שיישב – לפחות רשמית – את הסכסוך ארוך השנים עם אריתריאה, הוא נחוש להביא את סכר התחיה לפעילות. השיקול התדמיתי מקבל משנה תוקף נוכח המצב הפנימי הנוכחי במדינה: הממשלה האתיופית נדרשת באופן עקבי להאדיר את הישגיה מול נוכחות בולטת של **גורמים בדלניים ואופוזיציוניים** המערערים על לגיטימיות המדינה האתיופית. אתגרים פנימיים אלו מתחדדים במיוחד בשנה הנוכחית, שאמורה הייתה להיות שנת בחירות, אשר על פי אביי יהיו חופשיות לראשונה בהיסטוריה האתיופית (ובינתיים נדחו בשל משבר הקורונה). גורם נוסף ללחץ הפנימי על הממשלה האתיופית הוא שעיקר **המימון** לסכר הושג דרך מכירת אגרות חוב לאזרחי המדינה המצפיים – בסבלנות הולכת ואוזלת – לתמורה כלכלית להשקעתם.

## משמעויות לישראל: מניטרליות מוחלטת לשותפות אזורית

המאבק על סכר התחיה הוא סכסוך בין שתי מדינות בעלות חשיבות אסטרטגית לישראל. מצרים היא המדינה הערבית המאוכלסת ביותר והראשונה שחתמה על הסכם שלום עם ישראל. כשכנתה הדרומית של ישראל היא חולקת עימה מכלול אינטרסים משותפים – ביטחוניים, מדיניים וכלכליים. אתיופיה היא מדינה מרכזית בזירה האפריקאית, ובמיוחד במרחב קרן אפריקה הסמוך לים האדום. היא חווה תהליכי פיתוח מואצים ומכאן חשיבותה

## הגם שישראל אינה חלק מסכסוך המים בין מצרים לאתיופיה, וטוב שכך, היא בהחלט עשויה להשתלב ביוזמות האזוריות בעידן שלאחר הפיכת הסכר לעובדה קיימת.

לפיכך, הגם שישראל אינה חלק מסכסוך המים בין מצרים לאתיופיה, וטוב שכך, היא בהחלט עשויה להשתלב ביוזמות האזוריות בעידן שלאחר הפיכת הסכר לעובדה קיימת. בה בעת, מכיוון שמדובר בנושא קיומי שנמצא בליבת הביטחון הלאומי של כלל הצדדים המעורבים, על ישראל להמשיך להתנהל מולם ברגישות המתחייבת.

ד"ר אופיר וינטר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ומרצה בחוג ללימודי הערבית והאסלאם באוניברסיטת תל אביב. מחקריו מתמקדים במצרים בת־זמננו וביחסיה עם ישראל.

אשר לובוצקי הוא דוקטורנט להיסטוריה אפריקאית באוניברסיטת אינדיאנה. מחקרו מתמקד ביחסי ישראל-אפריקה (בעבר ובהווה), בדגש על מקומה של היבשת בתפיסת הביטחון הלאומי הישראלית.

נגד השיח המזימתי. דווקא בעת האחרונה ההאשמות נגד ישראל בנושא הסכר נדחקו מלב השיח, ולפיכך טוב תעשה אם תשמור על מרחק בטוח מהמשבר ולא תעניק לגורם זה או אחר אמתלה להעלותן מחדש. מנגד, אם וכאשר יגיעו מצרים ואתיופיה בסופו של דבר לנוסחת פשרה מוסכמת, תוכל ישראל לבחון בחיוב השתלבות בשיתוף הפעולה האזורי שאליו חותרת מצרים באגן הנילוס. לישראל ידע וכלים טכנולוגיים מתקדמים בתחום המים והחקלאות וביכולתה להציע תרומה חיובית לפיתוח מדינות האזור, אם אלו יהיו מעוניינות להיעזר בה. הקשרים האסטרטגיים שמנהלת ישראל עם מצרים בתחום האנרגיה במסגרת 'פורום הגז האזורי של מזרח הים התיכון' (EMGF) עשויים לשמש פלטפורמה לקידום שיתופי פעולה נוספים גם בנושא זה. פתיחותה הגוברת של סודאן כלפי ישראל, כפי שבאה לידי ביטוי בפגישת נתניהו-בורהאן בפברואר 2020, מדגישה את היכולת הישראלית לקיים קשרים גלויים גם עם הצד השלישי במשוואה. בתרחיש אופטימי זה, הסכר יספק הן לאתיופיה והן לסודאן הזדמנויות עצומות לפיתוח החקלאות בשטחן – תחום נוסף שישראל יכולה לתרום בו (ובכך אף להרחיב בהדרגה את הקשרים עם סודאן).



מנהיגי המשפ"מ מעניקים מזכר תובנות למזכיר ארה"ב רקס טילרסון, 21 במאי 2017. צילום: הבית הלבן.

# היחסים בין מדינות המפרץ ועתיד המועצה לשיתוף פעולה במפרץ

יואל גוז'נסקי

החרם הדיפלומטי, הכלכלי והתחבורתי שהטילה "הרביעייה הערבית" על קטר נמצא בשנתו הרביעית. המשבר הוא עליית מדרגה בהשוואה למשברים קודמים בין המדינות, והוא מטיל צל כבד על רעיון "האחדות המפרצית" שנזרע עוד לפני קבלת עצמאותן של חלק מהמדינות, ואשר היה הרעיון המסדר שהביא להקמת 'המועצה לשיתוף פעולה במפרץ'. למרות האתגרים העומדים בפני המונרכיות הערביות במפרץ – בראשם הסוגיה האיראנית ושאלת המשך מחויבותה של ארצות הברית לביטחון – הקושי שלהן להציג חזית אחידה גדול מאי פעם, וחלקן אף חשות כי אינן מחויבות עוד למסגרת הארגונית שהקימו לפני קרוב ל-40 שנה.

**מילות מפתח:** משפ"מ – המועצה לשיתוף פעולה במפרץ, ערב הסעודית, איחוד האמירויות, קטר, איראן, ארצות הברית, ישראל

## רקע: היסטוריה של משברים

ביוני 2020 מלאו שלוש שנים לחרם הדיפלומטי, הכלכלי והתחבורתי שהטילה "הרביעייה הערבית" (ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, בחריין ומצרים) על קטר. החרם הוא ביטוי נוסף לחשדנות ואף לעוינות רבת שנים בין הצדדים הנובעת מאינטרסים מתחרים, מיריבות אישית ואף ממחלוקות טריטוריאליים שלא באו על פתרונן.

המשבר הנוכחי לא נוצר בחלל ריק והוא למעשה המשך של משברים קודמים ביחסי המדינות. הזרעים להידרדרות היחסים בין קטר לשכנותיה נטמנו עם תפיסת השלטון בקטר על ידי חמד אל-ח'ליפה ב-1995 מידי אביו והקמת רשת אל-ג'זירה ב-1996, שהיא השופר למדיניות הקטרית העצמאית. מדיניותה ה"עצמאית" של קטר משקפת איזון בראייתה בין הצורך להימנע מעימות עם איראן לבין הרצון להגביל את הדומיננטיות

האמריקאי הראשוני, שקטר לא תעמוד בלחצים, אך משנכזבו תקוותיהן – **הדרישות רוככו**.

פתרון המשבר לא נראה באופק למרות ניסיונות תיווך, בעיקר מצד אמיר כוויט והממשל האמריקאי, שאף מינה שליח מיוחד מטעמו (הגנרל לשעבר אנתוני זיני, שפרש מתפקידו מאז). המשבר אומנם לא בא על פתרונו אך הוא גם לא היה סטטי – ניסיונות פשרה הפיחו תקווה רגעית שמסתמן פתרון, אך אירועים שונים הביאו להחרפתו, כמו זה שאירע במאי 2020 ובו שר החוץ הקטרי האשים את "מדינות המצור" בניסיון לבצע הפיכה בקטר. השר התייחס **לקמפיין** דיסאינפורמציה בטוויטר במאי 2020, שבו דווח על ניסיון הפיכה בתוך בית המלוכה הקטרי כנגד שיח' תמים.

הקושי העיקרי של ריאד ואבו־דאבי בהכבדת ידיהן על קטר נובע בעיקר בשל עושרה ומשאביה הניכרים, כיצואנית הגז הטבעי (LNG) הגדולה בעולם. עושרה הרב אפשר לה למצוא תחליפים לסחורות ולשירותים שקיבלה משכנותיה, לבסס יכולת ייצור עצמית ראשונית ולגייס תמיכה מדינית לעמדותיה. קטר, בתגובה להטלת החרם, הפסיקה את תמיכתה בקואליציה בהובלת ערב הסעודית הנלחמת בתימן, עזבה את ארגון המדינות המייצאות נפט (אופ"ק) ב־2019 ואף רמזה כי היא אינה מחויבת כבעבר לחברות במשפ"מ.

לזכותה של קטר גם עומדים יחסיה עם ארצות הברית שהתהדקו בשלוש השנים האחרונות. לשתיים הסכם שיתוף פעולה ביטחוני מ־1992, שבמסגרתו מוצבים כ־10 אלפים חיילים אמריקאים באמירות, וווישינגטון דוחה אף התניעו ב־2018 "**דיאלוג אסטרטגי**". כדי להתקרב לארצות הברית ולזכות בתמיכתה, קטר מממנת כעת את שדרוג בסיס הענק האמריקאי אל־עודייד בשטחה ומגבירה באופן משמעותי את רכישות הנשק מארצות הברית.

## עתיד המועצה לשיתוף פעולה במפרץ

הקמת המועצה לשיתוף פעולה במפרץ הייתה תוצאה של תהליכים שיתופיים מתמשכים, בעיקר בתחום המסחרי־כלכלי, ומטרתה הייתה "**להניח את היסודות לאינטגרציה כוללת**". הארגון היה גם ביטוי לאינטרסים המשותפים, לאופי המלוכני של המשטרים, לזיקתם הדתית כמוסלמים סונים ולמוצא הערבי המשותף – כל זאת לנוכח איראן המהפכנית, השיעית והלא־ערבית. היה זה ביטוי לניסיונות למצוא נוסחה מוסכמת לביטחון המפרץ, שהחלו עוד לפני עזיבת הבריטים ב־1971.

למרות שנעשו צעדים לכיוון של שיתוף פעולה בין מדינות המפרץ, קצב ההתקדמות היה איטי במיוחד ונבע מאופיים הזהיר והמחושב של השליטים, שהיו

הסעודית במועצה לשיתוף פעולה במפרץ (להלן משפ"מ) המאגדת מאז 1981 את ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, קטר, עומאן, כוויט ובחריין. מאז 1995 דווח אף על ניסיונות סעודיים לבצע הפיכה בקטר, והסעודים אף מטפחים בשטחם ובגלוי אופוזיציה לאמיר קטר הנוכחי, שיח' תמים.

במארס 2014 ניתקו ערב הסעודית, איחוד האמירויות ובחריין את יחסיהן עם קטר בטענה כי היא לא עמדה בתנאי "**הסכם ריאד**" מנובמבר 2013, שבמסגרתו התחייבה להפסיק את "התערבותה בענייניהן הפנימיים" – שם קוד לתמיכה בתנועות האחים המוסלמים במרחב ולביקורת כלפיהן ברשת אל־ג'זירה שבבעלותה. ביקורת זו הביאה בעבר לסגירת משרדי אל־ג'זירה ואף למאסר עיתונאים של הרשת. **הסכם חדש** שאליו הגיעו המדינות בנובמבר 2014, הכולל התחייבות של דוחה ליישם את הסכם ריאד, אפשר את חזרת השגרירים לקטר ואת יישור ההדורים הזמני. מספר ימים לאחר מכן סיפק המטיף יוסוף אל־קרדאוי – המזוהה עם תנועת האחים המוסלמים, שדרשותיו הארסיות נגד ערב הסעודית ואיחוד האמירויות עמדו במרכז המשבר עם קטר – **התנצלות כתובה** לאחרונות, באומרו כי דרשותיו (שאותן הוא השהה לתקופת מה בהוראת בית המלוכה הקטרי) שיקפו את דעותיו בלבד.

המשבר הנוכחי פרץ מייד לאחר ביקור שערך נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ בערב הסעודית במאי 2017, ובו הביע **הזדהות** פומבית עם הטענות שהעלו בפניו מנהיגי "הרביעייה הערבית" נגד קטר, ואף האשים את קטר בעידוד טרור וקיצוניות. זאת בעוד גורמי ממשל אחרים נקטו עמדה מתונה יותר כלפי קטר. משבר זה הוא החמור ביותר מאז הקמת המשפ"מ, שלא הצליחה עד כה ליישר את ההדורים בין חברותיה. בראיית ערב הסעודית, איחוד האמירויות ובחריין, דרישותיהן מקטר עולות בקנה אחד עם מימוש ייעוד "האיחוד המדיני" המופיע באמנה המכוננת של הארגון. בראיית קטר מדובר בלא פחות מתכתיב של המדינות המבקשות להכפיף את מדיניות החוץ שלה לזו שלהן.

## החרם הלכה למעשה

בתחילת המשבר דרשו המדינות מקטר, **במסמך הכולל 13 סעיפים**, בין היתר לחדול מתמיכתה בתנועת האחים המוסלמים, להגביל את קשריה עם איראן וטורקיה ואף לסגור את רשת הטלוויזיה אל־ג'זירה שבבעלותה. בשעתו דווח שריאד ואבו־דאבי איימו אף לעשות שימוש בכוח צבאי, ולגרסת קטר אף **לפלולש לתחומה כדי להפיל את השלטון בה**. אולם, מאז התברר שהמדינות טיפסו על עץ גבוה. "הרביעייה הערבית" ציפתה, גם לאור הגיבוי

יוזמה נוספת – צירוף חיילים ירדנים (וייתכן גם מרוקאים ומצרים) לכוחות המזוינים של מדינות המפרץ, בתמורה לסיוע כספי נדיב מצד שש המדינות לירדן. גם יוזמה זו נזנחה, לאור העדפתן של המדינות לשכור שכירי חרב זרים שאינם ערבים.

לאורך קרוב ל-40 שנה המדינות התקשו לוותר על חלק מסממני הריבונות שלהן ולאמץ קו מדיני-ביטחוני אחיד. זאת למרות התגברות האיומים עליהן, שבגינם הוקם הארגון מלכתחילה, והמבנים הכלכליים הפוליטיים והתרבותיים הדומים של המדינות. התוצאה היא כי מאז הקמת המשפ"מ פחתו הציפיות מהארגון. מתקוות לאיחוד או לכל הפחות לפדרציה, הפך הארגון, בדומה לליגה הערבית, ללא יותר מאשר במה למצג של אחדות ערבית. עם זאת, גוש המדינות הנדון ידע גם להתאים את עצמו לשינויים אזוריים ולעמדות השונות של חברותיו, תוך התקדמות איטית למימוש יעדיו.

ניתן לטעון שדווקא תהליך קבלת ההחלטות האיטי והגמישות המאפיינת את הארגון היא שאפשרה לקטר, לעומאן ואף לכווית לפעול לא פעם מחוץ לקונצנזוס המפרצי ובכך תרמו לאריכות ימיו של הארגון. מוסדות הארגון ממשיכים לפעול גם בעת משברים והותנעו מיזמים כלכליים משותפים, כרשת חשמל ורכבות משותפת, תוך הסרה הדרגתית של חסמי הסחר בין המדינות. כמו כן מתקיים תיאום בנושאים מדיניים וכלכליים, כמו גם שיתוף פעולה בנושאי בקרת גבולות ומלחמה בטרור ואף **ביסוס יכולת צבאית משותפת**, גם אם מוגבלת.

למרות זאת חברות המשפ"מ נותרו חלוקות ביניהן כמעט בכל סוגיה שעל סדר היום. לכך נוספו מחלוקות לגבי עצם ייעודו של הארגון. מצגי האחוה והסולידריות הפומביים בין מנהיגי הארגון מהווים מסווה דק לאינטרסים מתחרים ולעוינות אישית. הצהרות מנהיגי הארגון המלוות כל ועידת פסגה והמעלות על נס את האתגרים המשותפים, את יחסי האמון והשכנות הטובה עומדות בסתירה לחוסר היכולת של שש חברותיו לגבש קונצנזוס בסוגיות של ביטחון אזורי.

שש מדינות המפרץ רואות באיראן איום מרכזי על ביטחונן, אך הן נוקטות מדיניות שונה כלפיה, הנגזרת מאינטרסים ייחודיים ומתפיסת עולם אסטרטגית שונה. בעוד ערב הסעודית העדיפה לאורך השנים גישה לעומתית יותר מול איראן, עומאן וקטר העדיפו לקיים קשרים תקינים עם טהראן במקביל להשתייכותן למשפ"מ, כדרך להתמודד עם האיום מכיוונה.

קטר אינה היחידה הנוקטת מדיניות עצמאית. כך למשל, מאז הוצע הרעיון לאיחוד מדיני מלא בין שש המונרכיות הובילה סולטנות עומאן את ההתנגדות

רגישים לכל שינוי בסטטוס קוו וחשדנים כלפי "אחיהם" הערבים. אף שהיתרונות בשיתוף הפעולה היו ברורים בשל חולשתן הצבאית של המדינות והאיומים שהופנו כלפיהן (שעמדו ביחס הפוך לגודלן, למיקומן וליכולותיהן הצבאיות), ההתאגדות עם ערב הסעודית – אשר לה יתרון גיאוגרפי, כלכלי וצבאי ביחס למדינות הקטנות יותר – סיבכה כל יוזמה כזו. שכנותיה של ערב הסעודית מלינות כי היא מבקשת להכפיף אותן למרותה באמצעות מנגנון המשפ"מ (הנמצא בריאד). ההתרחשויות בסוף שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80 הגבירו את קצב שיתוף הפעולה ותרמו לשינוי באופיו: המדינות האמינו כי הן מסוגלות להניח בצד את המחלוקות שהעיבו על יחסיהן ולשתף פעולה על בסיס האינטרסים המשותפים. תרמו לכך מספר אירועים מכוננים, בעיקר המהפכה באיראן ופרוץ מלחמת איראן-עיראק, שהביאו את המדינות להכרה כי עליהן לשתף פעולה כדי להתמודד בצורה טובה יותר עם האיומים הפוטנציאליים עליהן.

**חברות המשפ"מ נותרו חלוקות ביניהן כמעט בכל סוגיה שעל סדר היום. לכך נוספו מחלוקות לגבי עצם ייעודו של הארגון. מצגי האחוה והסולידריות הפומביים בין מנהיגי הארגון מהווים מסווה דק לאינטרסים מתחרים ולעוינות אישית.**

אם בוחנים את חצי הכוס המלאה, המשפ"מ באופן יחסי מהווה את הדגם המוצלח ביותר של שיתוף פעולה בין-ערבי. ההיסטוריה של שש המדינות החברות בארגון הוכיחה כי ככל שגברו האיומים עליהן, כך היה להן קל יותר להניח את המחלוקות מאחוריהן. אולם ייתכן שחלקן כבר אינן משוכנעות שיש בארגון כדי לתרום לביטחונן. כך למשל בתחילת העשור הקודם, עם פרוץ הטלטלה האזורית, הונחו מספר יוזמות לפתחן של המדינות, שמטרתן שינוי פניו של הארגון (להלן). יוזמות אלו, שהמרכזיות שבהן נסקרות להלן, נהגו ככל הנראה בריאד ולא יצאו אל הפועל, ייתכן שגם בשל סיבה זו: היוזמה הראשונה – "לעבור משיתוף פעולה לאיחוד במסגרת ישות אחת", כדברי מלך ערב הסעודית עבדאללה. היוזמה לעבור לאיחוד מדיני מלא טורפדה ככל הנראה בשל אי-הסכמה באשר לאופיו של הארגון וחשש, כאמור, בקרב המדינות הקטנות מדומיננטיות סעודית.

היוזמה השנייה – לצרף את ירדן ומרוקו לארגון ולבסס "ארגון אזורי-מלוכני". גם יוזמה זו נתקלה בקשיים עקב החששות של כמה חברות מן הפגיעה האפשרית במעמדן בארגון, ובשל הנטל הכלכלי הכרוך בצירוף מדינות עניות באופן יחסי לשורות הארגון.

כשברקע פגיעה במעמדה. דימוי העוצמה שלה נפגע בשל קשייה להכפיף למרותה מדינה זעירה ("סוררת") כקטר, ויחסיה עם מדינות מוסלמיות מרכזיות דוגמת פקיסטן ומרוקו הורעו בשל עמדתן ה"ניטרלית" במשבר. מתנגדיה של ערב הסעודית תוהים: אם הסעודים אינם מצליחים לעשות סדר "אצלם בבית", מדינות אחרות לא יראו בהם כמי שיכולים להוביל את העולם הערבי. מנגד, המשבר סייע לשיח' תמים לחזק את הלגיטימציה הפנימית שלו על ידי ליבוי הרגש הלאומי.

נוסף על כך, במקום שקטר תצנן את יחסיה עם איראן וטורקיה, כפי שדרשו שכנותיה, היא העמיקה אותם והן מסייעות לה להתגבר על החרם. טורקיה אף הידקה את שיתוף הפעולה הכלכלי והביטחוני עם קטר מאז. במסגרת זו דווח אף כי טורקיה פתחה ב־2019 **בסיס צבאי שני** בקטר הכולל יכולות ימיות ואוויריות, וכי בקטר נמצאים אלפי חיילים טורקים. איראן עמדה גם היא לצד קטר, בניסיון להעמיק את הפילוג במשפ"מ, ושלחה לה סחורות שונות כתחליף לסגירת השוק הסעודי בפני קטר. מייד לאחר פרוץ המשבר חידשה קטר את יחסיה הדיפלומטיים עם איראן, ומטוסיה עושים שימוש **מאז במרחב האווירי האיראני**.

גם החזית שמציגות חברות הרביעייה הערבית אינה אחידה. מאז פרוץ המשבר נראה שריאד ריככה את עמדתה וגילתה פרגמטיות לעומת אבו דאבי. במסגרת זו אף דווח כי היא ניהלה משא ומתן ישיר עם קטר ב־2019, שלא הבשיל. זאת, למרות שקטר הייתה **מוכנה לצנן קשריה עם 'האחים המוסלמים'**. לפיכך, נראה שהקושי העיקרי בפתרון המשבר הוא הצורך של המנהיגים לשמור על כבודם ולהראות שהם לא ויתרו על עקרונותיהם.

בקיץ 2020 דווח על **מאמץ אמריקאי מחודש** שנועד להגיע להסכם חלקי הכולל פתיחה של המרחב האווירי הסעודי בפני קטר, כדי שמטוסיה לא יעשו שימוש במרחב האווירי של איראן (לארצות הברית עניין למנוע מאיראן תקבולים בשל מעבר מטוסים מעל שטחה האווירי). ריאד מתעקשת ואינה מעוניינת לוותר בקלות על קלף מיקוח זה, אולי האחרון שיש בידה. אולם, גם אם הלחץ האמריקאי יעשה את שלו והמדינות יגיעו להסכם חדש, הוא לא יפתור באחת מחלוקות עמוקות וחוסר אמון, שימשיכו להעיב על יחסיהן גם בעתיד ולפגוע בפוטנציאל הגלום באיחוד מדיני מפרצי.

## הזווית הישראלית

ישראל לא מעורבת במישרין בסכסוך הפנים־מפרצי, הגם שהיא מקיימת **קשרים** נפרדים ואפילו משמעותיים עם השחקנים המעורבים. לישראל יש אינטרס להמשיך ביחסים תקינים עם כל המעורבים, אך לשמור מרחק

למהלך זה באופן פומבי – מחזה נדיר למדי במפרץ. במהלך הכינוס השנתי של מנהיגי המדינות בדצמבר 2013 בכווית הדגיש שר החוץ העומאני את התנגדות מדינתו לרעיון האיחוד המפרצי, ואף **איים בפרשת עומאן מהמשפ"מ** אם יוחלט על הקמתו – דברים שעוררו זעם נגד עומאן מצד הבכירים הסעודים. יוזכר גם הכעס הסעודי על עומאן בשל התפקיד שמילאה בתיווך מאחורי הקלעים בין ארצות הברית לאיראן ובהתנעת המשא ומתן עם האחרונה, עד כי ערב הסעודית האשימה את עומאן בפעולה מאחורי גבה ואף בבגידה בה.

זאת ועוד, עומאן שומרת על יחסים קרובים עם איראן, החולקת איתה את השליטה במצרי הורמוז. היחסים ביניהן התהדקו במיוחד מאז שחסן רוחאני נבחר לכהונת נשיא איראן (2013), ועומאן מנצלת זאת גם מול ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, החותרות להשפיע עליה ליישר קו עימן. ריאד ואבו דאבי האשימו את הסולטנות, בין היתר, בתמיכה בקטר **ובמורדים החות'ים**. עומאן, שיחסיה עם איחוד האמירויות מתוחים, האשימה את האחרונה **בריגול בשטחה**, ובאפריל 2019 אף העמידה לדין חמישה אזרחים של האיחוד בגין האשמות בהקשר זה. מעניין לציין בהקשר זה כי מוחמד בן זאיד, יורש העצר והשליט בפועל של איחוד האמירויות, ערך ביקור בעומאן בדצמבר 2019, בעת שהסולטן קאבוס המנוח היה בטיפול רפואי בבלגיה.

## השלכות והיתכנות לפשרה

המשבר עם קטר פגע לא רק ביחסים בין חברות המשפ"מ, אלא גם במאמצים להביא לשיתוף פעולה ביטחוני במשפ"מ בחסות ארצות הברית ובמאמציה של האחרונה לבסס מחנה מדיני מפרצי מגובש, כחלק מקמפיין הלחץ על איראן. המשבר הנוכחי אינו מוגבל לזירת המפרץ עת היריבות בין הצדדים משפיעה על עימותים שונים במזרח התיכון, חלקם מזוינים, שבהם מעורבים הצדדים, בעבר בסוריה וכעת בלוב – ומתדלקת אותם.

למרות התמשכות החרם על קטר מצד הרביעייה הערבית, בפועל הוא נשחק לאורך השנים. למשל, נציגי קטר ממשיכים לקחת חלק בפעילות המשפ"מ; ב־2019 קטר **השתתפה בתמרון צבאי** ("מגן המפרץ") בערב הסעודית, בהשתתפות שש המדינות; נמשך **יצוא גז קטרי לאיחוד האמירויות** ("פרויקט דולפין"); איחוד האמירויות חידשה את שירות הדואר לקטר; כדורגלנים משני הצדדים שיחקו יחדיו וראש ממשלת קטר אף **השתתף בפסגת המשפ"מ השנתית שנערכה בריאד** בדצמבר 2019.

עם התמשכות המשבר נראה כי המחיר שמשלמת ערב הסעודית עולה על התועלת שביקשה להשיג,

שנות ה-80, פגע ביכולתן של שש מדינות המפרץ הערביות לשתף פעולה באופן מעמיק ואפקטיבי במסגרת המשפ"מ. זאת בעיקר בשל העדפתה של וושינגטון לעבוד ישירות מול המדינות השונות בנושאים מהותיים כמו כלכלה וביטחון, והעדפתן של מדינות המפרץ הקטנות להדק את היחסים הדו־צדדיים עם ארצות הברית במטרה ליצור לעצמן מרחב פעולה משופר מול שכנותיהן.

לאורך כחצי מאה המפרץ הוא זירה בדומיננטיות אמריקאית מובהקת, בעיקר ביטחונית. מדינות המפרץ הערביות מבינות כי בעת הנוכחית אין תחליף אטרקטיבי למשענת הביטחונית האמריקאית, אולם **ספקותיהן** באשר לאיתנות המחויבות המדינית האמריקאית גוברים. הן מבקשות לפיכך להגביר במקביל את שיתוף הפעולה שלהן גם עם רוסיה וסין.

מדינות המפרץ מבקשות להגביר את שיתוף הפעולה עם רוסיה תוך התחשבות ברגישויות אמריקאיות שהן מודעות להן. שיפור הקשרים עם מדינות המפרץ הוא גם יעד חשוב בעיני רוסיה. מוסקבה רואה בעיקר בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות מדינות מפתח במזרח התיכון, שקשרים עימן יסייעו לה לקדם אינטרסים מדיניים וכלכליים, ובלעדיהם היא תתקשה להגביר את השפעתה באזור. מדינות המפרץ מצידן **מבקשות** להרחיק את רוסיה מאיראן ולהסתייע בה בייצוב מחירי הנפט – סוגיה קריטית ליציבות הכלכלית. זאת למרות משקעים מן העבר ביחסים עם רוסיה ואף התחרות הסמויה עימה בתחום האנרגיה.

בראית מדינות המפרץ גם היחסים עם סין אינם תחליף לקשר האסטרטגי עם ארצות הברית, ומטרתם להשלים את הקשרים ביניהן לבין וושינגטון בהיבטים מסוימים, גם ביטחוניים-אסטרטגיים, וייתכן אף לשמש מנוף לחץ פוטנציאלי על וושינגטון. מדינות המפרץ אינן מעוניינות להזמין לחצים מכיוון וושינגטון, המגלה **רגישות גוברת** למעורבות הסינית במפרץ, וככל שיגבר משקלן המדיני והביטחוני של בייג'ינג ומוסקבה במפרץ, מדינות המפרץ יתקשו יותר לשמור על איזון עדין זה.

## מבט לעתיד

ב-1981, כאשר ביטחון עמד בסכנה, ראו שש המונרכיות הערביות במפרץ הכרח בהקמת מנגנון משותף לביטחון אזורי. כעבור ארבעה עשורים גובר הספק באשר לרלוונטיות של הארגון ולנחיצות שלו. המשברים האחרונים עם קטר (2014, 2017) הם עדות לעומק הפערים בין המדינות החברות בארגון, אשר עלולים להביא להפסקת קיומו של הארגון במתכונתו הנוכחית. כבר ב-2017 הקימו ערב הסעודית ואיחוד

מהסכסוך. בשנים האחרונות התרחבו היחסים בין ישראל לכמה ממדינות המפרץ לתחומי שיתוף פעולה **נוספים**, והצדדים מפרשים את הסביבה האסטרטגית באופן דומה. באוגוסט 2020 אף הכריזו ישראל ואיחוד האמירויות על רצון לנרמל באופן מלא את היחסים ביניהן, צעד שעשוי להביא מדינות נוספות במפרץ לחמם את יחסיהן עם ישראל. לעומת זאת, ניכרת כפילות במדיניות של ישראל כלפי קטר: מחד גיסא, בכירים ישראלים התבטאו בשנים האחרונות **בתקיפות** כלפי קטר ואף **נדונו** דרכים לנצל את החרם עליה כדי להעמיק את בידודה. ייתכן שישראל ראתה בכך הזדמנות לזכות בנקודות בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות. ככלל, המתיחות בין ישראל לטורקיה וקטר מילאה תפקיד בהרחבת שיתוף הפעולה בין ירושלים לבין קהיר, ריאד ואבוג'אבי, הרואות באסלאם הפוליטי איום מיידי ומוחשי עליהן.

מאידך גיסא, ישראל וקטר העמיקו מאז מבצע 'צוק איתן' את שיתוף הפעולה ביניהן, שתכליתו העברת סיוע הומניטרי לרצועת עזה ומשימות תיווך מול חמאס. לישראל אינטרס ברור כי סיוע זה ימשיך להגיע, משום שבראית שיפור המצב ההומניטרי בעזה יסייע בהרחקת עימות עם חמאס. דווח שראש המוסד יוסי כהן **ביקר** בפברואר 2020 בדוחה כדי להבטיח כי יימשך הסיוע הכספי שמעבירה האמירות לעזה – מעל מיליארד דולר מאז 2012.

קיים מתח בסיסי בין האינטרס הישראלי להיטיב את המצב ההומניטרי ברצועה לבין הצורך לשמור על יחסים תקינים עם מצרים, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, המוטרות מההשפעה הגוברת של קטר ברצועת עזה. בהקשר זה ייתכן כי ישראל התבקשה על ידיהן לצנן את קשריה עם קטר. אולם, לישראל יש עניין להביא להפשרת המתח במשפ"מ משום שיש בכך פוטנציאל לצנן את יחסי אנקרה־דוחה ולפגוע בסיוע הכלכלי של דוחה לאנקרה, מה שעשוי לכרסם במעמדה של טורקיה ולהובילה לאמץ מדיניות נוחה יותר לישראל. בעיני ישראל קטר היא עדיין מדינה בעייתית, אך היא **נאלצת לשתף עימה פעולה על בסיס אינטרס משותף**. בראית קטר, העברת הסיוע לעזה מחזקת את מעמדה האזורי ותורמת לחיזוק קשריה עם הממשל האמריקאי – ובכך משתפרים קלפי המיקוח שלה בסכסוך במשפ"מ.

## תפקיד המעצמות

העמקת שיתוף הפעולה בין בעלות בריתה של ארצות הברית במפרץ הייתה לאורך השנים יעד מוצהר של וושינגטון. אולם באופן פרדוקסלי, תפקידה המשמעותי של ארצות הברית בביטחון המפרץ, במיוחד מאז תחילת

לאורך השנים נמצא כי המתחים בין מדינות המפרץ גברו בזמן רגיעה, ושכחו בזמן של קונפליקט חיצוני. כאשר גובר האיום מכיוונה של איראן חשיבות המשפ"מ עולה בהתאם, וניתן לראות שיפור מסוים בשיתוף הפעולה. לדוגמה, באוגוסט 2020 שלחו שש המדינות **מכתב לאו"ם** שבו הן דורשות להמשיך את קיום אמברגו הנשק על איראן ומביעות את חששן ממדיניות הרפובליקה האסלאמית.

### לערב הסעודית ולאיחוד האמירויות יש אינטרס שקטר תישאר חברה במשפ"מ, הגם שהן היו מעדיפות כי זו תיישר קו עם המדיניות שלהן. גם לארצות הברית ולישראל אינטרס זהה.

בהקמת המשפ"מ הייתה למדינות כוונה, גם אם לא מוצהרת, להיכנס למיזם ביטחוני משותף. כאשר ביטחון האזור הועמד בסכנה, כמו גם יציבות המשטרים, היה הכרח בכך. ולראיה, כשניצב איום מול שלטון המיעוט הסוני בבחריין ב־2011, נכנס לאי כוח צבאי תחת דגל המשפ"מ כדי לדכא המרד, השיעי ברובו.

לאורך קרוב לארבעים שנה ולאור התנאים המיוחדים את המשפ"מ התקיימה בו מידה לא מבוטלת של תיאום ושיתוף פעולה, לצד אי־הסכמה כמעט מובנית בין חברותיו. רק אם האליטות השלטוניות יחדיו ישתכנעו שיש בארגון זה כדי לתרום לביטחון הלאומי, הן יתמכו בחיזוקו. עד אז תרומתו של המשפ"מ לביטחון המפרץ תמשיך להיות שולית, לכל היותר.

ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ריכז את הטיפול בנושא איראן והמפרץ במטה לביטחון לאומי ומשמש יועץ למשרדי ממשלה שונים. ד"ר גוז'נסקי היה עמית אורח באוניברסיטת סטנפורד, וכן עמית מכון ישראל ועמית קרן פולברייט. בקרוב יראה אור ספר חדש שכתב עם פרופ' קלייב ג'ונס בנושא ישראל ומדינות המפרץ, בהוצאות אוניברסיטת אוקספורד.

האמירויות – שני הכוחות הכלכליים והצבאיים החשובים מבין מדינות המפרץ – מתכונת חדשה לתיאום ולשיתוף פעולה, שנועדה ככל הנראה להעמיק את בידודה של קטר, להוות תחליף למסגרת הרעועה של המשפ"מ ולמסד את שיתוף הפעולה הקיים גם כך בין המדינות בתחום הצבאי, המדיני והכלכלי.

חוסר היכולת של מדינות המפרץ ושל גורמים חיצוניים, בראשם ארצות הברית, להביא לסיום המשבר הנוכחי במשפ"מ עלול, אם יחרף הסכסוך, להביא את קטר לפרוש מהארגון. מאז פרוץ המשבר הופיעו כאמור מספר **דיווחים על כוונתה זו של קטר**, וייתכן כי היא תחליט לבסוף לפרוש מהארגון, כשם שפרשה מאופ"ק ב־2019. זאת משום שיש לה העדפה ברורה לא להימצא בארגונים שהם בפועל בדומיננטיות סעודית.

לערב הסעודית ולאיחוד האמירויות יש אינטרס שקטר תישאר חברה במשפ"מ, הגם שהן היו מעדיפות כי זו תיישר קו עם המדיניות שלהן. גם לארצות הברית ולישראל אינטרס זהה. עזיבת קטר את הארגון תעמיד גם את עומאן בדילמה כיצד לנהוג, שהרי גם היא מבקשת לעצמה מדיניות עצמאית, בעיקר בכל האמור לאיראן. יוזכר שגם עומאן **הייתה יעד** ללחץ מצד ערב הסעודית והאמירויות ליישר קו עם המדיניות שלהן בנושא איראן, אך היא העדיפה להישאר לעת עתה בארגון גם בשל מצוקתה הכלכלית. פירוק הארגון לא יפתור את המתחים הקיימים בין המדינות, והוא אף עלול להחריף אותן. איראן וטורקיה יהיו בכל מקרה המרוויחות הגדולות מהתמשכות המשבר בין המדינות המפרץ.

מאז ייסוד המשפ"מ שאפו המדינות להציג חזית אחידה, אך בפועל כל אחת מהן פועלת על פי מאזן הרווח וההפסד שלה. התוצאה: יותר אוטונומיה בקבלת החלטות, אך מעט ביטחון בהשוואה להסכם הגנה קלאסי. גם אם ההכרה באיום האיראני על ממדיו השונים – התעצמות גרעינית, חתרנות פוליטית וטרור – היא במידה רבה משותפת, כל אחת מהן **מגדרת (Hedging) איומים באופן שונה**, בין השאר לאור נתונים הגיאוגרפיים והדמוגרפיים.



חיילים סינים בהכנות למצעד צבאי במונגוליה הפנימית, יולי 2017. צילום: שינהואה.

# אינטרסי הליבה של סין בצל המתיחות עם ארצות הברית – משמעויות לסדר העולמי

אייל פרופר

השימוש במונח 'אינטרס ליבה' (Core Interest) החל להשתרש בהצהרות הסיניות משנת 2003, ונעשה תכופ יותר ככל שסין חשה חזקה וביטחונה העצמי גבר. לפי התפיסה הסינית, הגדרת אינטרסי הליבה שלה מחדדת את הסוגיות שאינן נתונות למשא ומתן ולפשרה, ובמידת הצורך מצדיקות שימוש בכוח על מנת להגן עליהן. אזור ים סין הדרומי הפך לחלק משמעותי באותם אינטרסים לאחר בחירתו של שי ג'ינפינג למזכ"ל המפלגה בסוף 2012, והצטרף לאינטרסי הליבה הוותיקים יותר – טאיוואן, הונג קונג ומקאו, ושמירת היציבות בשינג'יאנג ובטיבט. בחודשים האחרונים גובר החשש שהמתיחות המתעצמת בין ארצות הברית לסין באזורים שמוגדרים על ידי סין כאינטרסי ליבה עלולה להוביל לחיכוך ואף לעימות צבאי. המאמר מתאר את אינטרסי הליבה הקיימים וכחלק מכך מעלה את השאלה אם בעתיד, במצב שבו סין תתעצם ושכנותיה ייחלשן, תרחיב סין את אינטרסי הליבה שלה לאזורים נוספים, ובאיזו מידה תשפיע התנהלותה על שינויים בסדר העולמי העתידי.

**מילות מפתח:** סין, אינטרס ליבה, ריבונות, סדר עולמי, טאיוואן, ים סין הדרומי, טיבט, הונג קונג, רוסיה, ארצות הברית

## מבוא

שני רבעים חדשים בשוניות האיים בים סין הדרומי, שיתוספו לעיר סאן-שה בפרובינציית האי האינאן. ב-28 במאי 2020 פרסם ה'גלובל טיימס', השופר הימני של המפלגה הקומוניסטית, כי ספינות סיניות סילקו ספינה

במחצית חודש אפריל 2020, בעת שרוב מדינות העולם היו טרודות בצעדים למניעת התפשטות נגיף הקורונה בשטחיהן, הכריזה "מועצת המדינה" בבייג'ינג על הקמת

**בתפיסה הסינית, הגדרת אינטרסי הליבה מחדדת, גם כלפי פנים וגם מול הקהילה הבינלאומית, את אותן סוגיות שהן בחזקת "ייהרג ובל יעבור", אינן נתונות למשא ומתן ולפשרה, ובמידת הצורך מצדיקות שימוש בכוח על מנת להגן עליהן.**

מעבר לכך, בשני הסכמים שנחתמו בשנים 1858 ו-1860 מסרה סין לרוסיה שטחים נרחבים בצפון-מזרח, כולל אזור ולדיוסטוק, שבהם שלטה משנת 1689. בביקור הנשיא פוטין בבייג'ינג בשנת 2004 נחתם הסכם גבולות בין סין ורוסיה, שבמסגרתו הכירה סין בריבונות רוסיה על אותם שטחים. האם בעתיד הרחוק, במצב שבו סין תתעצם ושכנותיה ייחלשו, תבקש סין לספח מחדש שטחים אלו? ובעיקר עולה השאלה מה יהיו ההשלכות של התעצמות סין והתרחבות אינטרסי הליבה שלה על שינויים בסדר העולמי: האם אכן תפיסות עבר ישפיעו על החלטות עתידיות, וסין תמשיך להתמקד באינטרסי הליבה הקרובים לגבולותיה, שבהם תנסה להתבסס בעזרת עוצמתה הכלכלית והשפעתה התרבותית ובמידת הצורך גם באמצעות שימוש בכוח צבאי, או שכחלק משינוי הסדר העולמי, המעצמה הסינית תתפשט מעבר לאזור הנרחב שעליו היא שולטת באסיה?

**בחודשים האחרונים גובר החשש שהמתיחות המתעצמת בין ארצות הברית לסין באזורים שמוגדרים על ידי סין כאינטרסי ליבה, ובעיקר טאיוואן, ים סין הדרומי והונג קונג, עלולה להוביל לחיכוך ואף לעימות צבאי.**

### טאיוואן, "סין אחת"

העיקרון "סין אחת" ואיחוד עתידי עם טאיוואן מהווה עבור סין אבן יסוד מדינית, צבאית וכלכלית. האי טאיוואן, אחד משני האיים הגדולים בדרום סין (השני הוא האיינאן), היה בתחום שטח קיסרות שושלת צ'ינג משנת 1683 ועד העברתו לריבונות יפן בהסכם שימונוסקי בשנת 1895, לאחר תבוסתה של סין במלחמת סין-יפן. החוזה נחשב בראיית הסינים לאחת מנקודות השפל של חולשת סין במהלך "מאה שנות ההשפלה" בידי המעצמות הזרות. בסוף 1945, עם תום מלחמת העולם השנייה וכניעת יפן, חזר האי טאיוואן לידי סין. בתקופה זו החלה מלחמת האזרחים בסין שהסתיימה באוקטובר 1949, עם הקמת הרפובליקה העממית על ידי המפלגה הקומוניסטית של סין ובריתח האומנים לאי טאיוואן. בשנים שלאחר מכן

של הצי האמריקאי ששייטה בסמוך לאחד האיים בים סין הדרומי, ובמחצית יוני 2020 הוזנקו מטוסים טאיוואניים במטרה להרחיק מטוסי קרב סיניים שחדרו למרחב האווירי של טאיוואן – שטחים שאותם מגדירים הסינים כחלק מאינטרסי הליבה של סין.

השימוש במונח אינטרס ליבה (Core Interest) החל להשתרש בהצהרות הרשמיות משנת 2003, ונעשה תכופ יותר ככל שסין חשה חזקה וביטחונה העצמי גבר. בתפיסה הסינית, הגדרת אינטרסי הליבה מחדדת, גם כלפי פנים וגם מול הקהילה הבינלאומית, את אותן סוגיות שהן בחזקת "ייהרג ובל יעבור", אינן נתונות למשא ומתן ולפשרה, ובמידת הצורך מצדיקות שימוש בכוח על מנת להגן עליהן. אזור ים סין הדרומי החל להיות מוזכר כחלק מרשימת אינטרסי הליבה בשלהי תקופת כהונתו של הנשיא הקודם חו ג'ין-טאו, והפך לחלק משמעותי באותם אינטרסים לאחר בחירתו של שי ג'ינפינג למזכ"ל המפלגה בסוף 2012 (הוא עצמו הוגדר ב־2016 'מנהיג ליבה'). אינטרסי הליבה הוותיקים יותר הם טאיוואן והעיקרון "סין אחת", הונג קונג ומקאו ושמירת היציבות בשינג'יאנג ובטייבט – אזורים שהם חלק מרעיון שלמותה הטריטוריאלית של סין, ולצד זאת מוקדי חשש מבדלנות ומשאיפות לעצמאות מדינית. נוסף על כך נכללים בהצהרות סיניות אינטרסי יסוד פנימיים, שעיקרם המשך הצמיחה הכלכלית תוך שימור היציבות הפנימית ושמירה מוחלטת על המשטר החד-מפלגתי בראשות המפלגה הקומוניסטית.

בחודשים האחרונים גובר החשש שהמתיחות המתעצמת בין ארצות הברית לסין באזורים שמוגדרים על ידי סין כאינטרסי ליבה, ובעיקר טאיוואן, ים סין הדרומי והונג קונג, עלולה להוביל לחיכוך ואף לעימות צבאי. המתיחות, בעיקר בים סין הדרומי, מעלה שאלות לגבי התנהלותה של סין: האם ככל שתתעצם ותעמיק את יכולותיה הצבאיות והאסטרטגיות, יתרחבו ויתפשטו אינטרסי הליבה שלה לאזורים נוספים? האם ההכרזה הסינית על אזור ים סין הדרומי כעל אינטרס ליבה סימנה שינוי והתרחבות, ובעוד מספר שנים יכריזו הסינים על אזורים שאינם נכללים כיום בתחום הריבונות הסינית כעל חלק מאינטרסי הליבה שלהם? לדוגמה, מונגוליה נכללה בריבונות השושלות הקיסריות (במאות ה-13 וה-14 שלטה שושלת יואן המונגולית בכל שטחי הקיסרות הסינית). בשנת 1921, בצל חולשת הרפובליקה של סין, הוכרזה מונגוליה כמדינה עצמאית בחסות ברית המועצות. 'הרפובליקה של סין' (כיום טאיוואן) לא הכירה בכך וטענה לריבונות סינית, בעוד הרפובליקה העממית של סין הכירה במונגוליה כמדינה עצמאית.

האמריקאית תחזק את שאיפת מנהיגי טאיוואן למדינה עצמאית על חשבון זיקה "מסורתית" ליבשת ולרעיון "סין אחת". בכך יתרחק באופן מעשי רעיון האיחוד שהם מבקשים ליישם ומדגישים כי הוא "בלתי נמנע".

## ים סין הדרומי

ים סין הדרומי נמצא בין סין, וייטנאם, אינדונזיה, מלזיה, הפיליפינים, ברוניי וטאיוואן. האזור המכיל מרבצי גז ונפט ואזורי דיג הוא נתיב השיט העיקרי המחבר את מערב אסיה עם המזרח התיכון, דרך מצר מלאקה המקשר בין האוקיינוס ההודי לאוקיינוס השקט, ודרכו עוברים כרבע מהמטען הימי ומחצית מכל תעבורת הנפט בעולם. הסינים טוענים לבעלות ולזכויות כלכליות על מרבית שטח ים סין הדרומי. בין היתר הם עושים שימוש במפת 'תשעת המקפים', שקיבלה את שמה לאחר שהוצגה בשנות ה-40 של המאה הקודמת על ידי דיפלומטים מהרפובליקה של סין, אשר שרטטו תשעה קווים סביב מרבית השטח הימי במקביל לחופי המדינות השונות וטענו כי שטחים אלו שייכים לסין. מדינות האזור מתנגדות לעמדה הסינית לטענות לריבונות על איים ולזכויות כלכליות בשטחים ימיים באזור. בשל ההקשר ההיסטורי זוכה סין לתמיכתה של טאיוואן.



מפת 'תשעת המקפים' בים סין הדרומי

בשנים האחרונות ביצעה סין פעולות חד-צדדיות לחיזוק אחיזתה במרחב, ובין היתר הוגבהו והורחבו באופן מלאכותי חלק מהשוניות ונבנו עליהן בסיסים צבאיים. בעת מחלוקת טענה סין שיש למצוא פתרון דו-

טענו שני הצדדים שמדובר ב"סין אחת": הקומוניסטים, אשר שלטו בכל השטח היבשתי (Mainland), שאפו להחזיר לריבונות סין את האי טאיוואן. הלאומנים בנו באי מדינה תחת אותו שם שבו שלטו קודם לכן בסין כולה ('הרפובליקה של סין'), מתוך רצון לחזור ולשלט שוב בכל סין בעתיד.

בין השנים 1949–1971 המשיכה ארצות הברית לתמוך בחברותה של טאיוואן באו"ם תחת השם 'הרפובליקה של סין', והעניקה לה מטרית הגנה צבאית ומדינית. במהלך כל השנים הללו עמדה 'הרפובליקה העממית' על דעתה שיש רק סין אחת, ולא יהיו באו"ם שתי ישויות המייצגות את סין. לאחר שנים שבהן סין לא הצליחה לגייס רוב, התקבלה ב-25 באוקטובר 1971 החלטה 2758 של העצרת הכללית של האו"ם, שביטלה את חברותה של טאיוואן וקבעה כי 'הרפובליקה העממית' היא הנציגה הבלעדית של סין באו"ם. ישראל, ששמרה במהלך כל השנים על מדיניות "סין אחת", תמכה בהחלטה בהצבעה המכרעת, לצד רוב המדינות הבלתי מזדהות. ארצות הברית הצביעה נגד. סין חידשה את יחסיה הדיפלומטיים המלאים עם ארצות הברית ב-1 בינואר 1979, רק לאחר שהנשיא קרט רטר הכיר בעקרון "סין אחת" והחליט לסגור את השגרירות בטייפה (טאיוואן) ולהעבירה לבייג'ינג.

סין נאבקת בכל מאמץ מצד טאיוואן, ארגונים בינלאומיים ומדינות אחרות בעולם, להכיר בטאיוואן כמדינה עצמאית. בצל התעצמותה הכלכלית של סין ולאור לחץ מדיני וכלכלי מצידה על מדינות שונות, פחת בהדרגה מספר המדינות שמכירות באופן רשמי בטאיוואן ל-15 בלבד כיום. הסינים עוקבים אחר מהלכים ופעולות מצד טאיוואן ברחבי העולם, שנועדו לבטא או לחזק סממנים ריבוניים, ומביעים מחאות מיידיות בפני משרדי החוץ הרלוונטיים. אם מדינה חורגת מההסכמה הסינית שבשתיקה לפעילויות "כלכליות" ו"תרבותיות" עם טאיוואן, סין לא מהססת לנקוט פעולת נגד, ובעת הצורך אף להטיל סנקציות מדיניות וכלכליות.

משבר הקורונה העצים את האקטיביות הסינית מתוך חששם שהטאיוואנים, שהפגינו יכולות מרשימות במאבק בנגיף, ינצלו את המשבר במטרה לזכות בלגיטימציה במוסדות בינלאומיים כמו ארגון הבריאות העולמי (WHO). הטאיוואנים זוכים לרוח גבית מהנשיא טראמפ, אשר חתם ב-26 במרץ 2020 על חקיקה חדשה Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI Act) שעברה בקונגרס בקונגרס ובבית הנבחרים, ואשר קוראת לארצות הברית להרחיב את קשריה עם טאיוואן ולעודד מדינות אחרות להדק את יחסיהן הרשמיים איתה. בייג'ינג חוששת שהתמיכה

הבהיר דָּג בְּפומבי כי הריבונות הסינית על הונג קונג תהיה מוחלטת, כולל הכנסת צבא סיני במידת הצורך. בעקבות ההסכם נחקק בבייג'ינג בשנת 1990 "חוק היסוד" של הונג קונג, אשר נכנס לתוקף עם העברת הטריטוריה לריבונות סין ביולי 1997, למשך חמישים שנה. מקאו הוחזקה בידי פורטוגל משנת 1557, אז הוחזר לה השטח על ידי קיסרות שושלת מינג. בשנת 1999 הוחזר השטח לסין, בהסכם דומה.

בשנת 2003 נעשה ניסיון של הממשל המקומי בהונג קונג לחוקק חוק שיחזק את הקשר הביטחוני לבייג'ינג, אך הוא נבלם לאחר מחאות ציבוריות. בפברואר 2019, ניסיון של הממשל המקומי להעלות לדיון את חוק ההסגרה, שנועד לחזק את השליטה הסינית ולאפשר הסגרת חשודים לסין, הוביל לחודשים של הפגנות עממיות ולדחיית הדיון על החוק. למרות זאת ועל אף צעדים בהנחיית בייג'ינג שכללו שימוש בכוח, מעצרים רבים ואיסור התקהלויות בתקופת משבר הקורונה, ההפגנות נגד הממשל חזרו וביתר שאת. במאי 2020, עת חשה בייג'ינג שהצעדים שננקטו אינם מרתיעים את המפגינים, נחקק בקונגרס העממי הלאומי בבייג'ינג חוק הביטחון הלאומי שנועד להדגיש את התנגדותה של סין ל"מעורבות זרה", אשר לטענת הסינים מסייעת למפגינים, ולחזק את אחיזתה הביטחונית בהונג קונג.

### שינג'יאנג

פרובינציית שינג'יאנג בגבול הצפון-מערבי של סין היא הגדולה בשטחה במדינה, כ־1.66 מיליון קמ"ר. תושביה המקוריים הם אויגורים – מוסלמים ממוצא טורקי. מאות שנים של מרידות וחילופי ממשל עברו על האזור, כאשר מאז המאה ה־18 שלטה בחלקו קיסרות שושלת צ'ינג, עד שאיחדה אותו עם סין בשנת 1884. לאחר נפילת הקיסרות ובתקופה שלפני השתלטות הקומוניסטים, הכריזו המוסלמים פעמיים על עצמאות. בשנת 1933 מרדו המוסלמים בשלטון הלאומי והכריזו על רפובליקת מזרח טורקסטן הראשונה. בשלהי מלחמת העולם השנייה התרחשה מרידה נוספת בעיר אילי, ולאחריה הוקמה רפובליקת מזרח טורקסטן השנייה.

לאחר תום מלחמת האזרחים והקמת הרפובליקה העממית באוקטובר 1949, השתלטו הקומוניסטים גם על שטח שינג'יאנג. מתחילת שנות ה־50 הועברו לפרובינציה רבים מבני הקבוצה האתנית האן, המהווה כ־92 אחוזים מתושבי סין ושולטת בכל תפקידי ההנהגה הבכירים, במטרה לדלל את הרוב המוסלמי, ובמקביל ננקטו צעדים להפחתת ההשפעה החיצונית והדתית על האוכלוסייה. בתחילת שנות ה־90 חיו בפרובינציה כשמונה מיליון אויגורים, שבעה מיליון האנים ומיעוטים נוספים, ביניהם

צדדי והתנגדה למעורבות בינלאומית. משבר דו־צדדי ואזורי שהעמיד למבחן גם עוצמתה המדינית של סין אירע ב־12 ביולי 2016, עת פסק בית הדין הבינלאומי לבוררות בהאג, לבקשת הפיליפינים, כי בהתאם לאמנת דיני הים של האו"ם (UNCLOS) לסין אין זכות לתבוע את ריבונותה על כל ים סין הדרומי, וכי לפיליפינים זכות חוקית להשתמש בשטח הימי הכלכלי שמרוחק עד 200 מייל ימי מחופיה. בית הדין קבע כי אין בסיס חוקי לטענות סין לגבי זכויות היסטוריות בכל שטח 'תשעת המקפים', וכי על סין להכיר בזכויות הפיליפינים ולפעול בהתאם למחויבותיה כחברה באמנת דיני הים. סין הגיבה כי אינה מכירה בסמכות בית הדין ובפסיקתו. למרות מיעוט קולות תמיכה בינלאומיים בפיליפינים, כמו הודעת מחלקת המדינה של ארצות הברית (שהיא עצמה לא אישרה את אמנת דיני הים) שיש להכיר ולקיים הפסיקה, מרבית מדינות העולם העדיפו להימנע מעימות עם סין. זמן קצר לאחר הפסיקה נבחר רודריגו דוטרה לנשיא הפיליפינים ומאז הוא מקיים קשר רציף עם המנהיגות הסינית, כולל חמישה ביקורים בבייג'ינג במשך שלוש שנים. סין לא התפשרה, ולצד זאת הציעה לפיליפינים לחזק שיתופי פעולה כלכליים, בין היתר בשדות הנפט והגז באזור שבמחלוקת.

בשנים האחרונות העמיקה סין אחיזתה באיים, הרחיבה תשתיות, כולל לשימושים צבאיים (למרות הבטחה פומבית לנשיא ארצות הברית אובמה שלא תחמש את האזור). בתקופה האחרונה שבמהלכה העולם עסוק במשבר הקורונה הגבירה סין את פעילותה הצבאית במרחבים סין הדרומי, ובין היתר טענה וייטנאם שספינת דיג שלה ננגחה והוטבעה על ידי ספינה סינית.

### הונג קונג, מקאו – "מדינה אחת, שתי מערכות"

ההיסטוריה של הונג קונג מהווה עבור הסינים סמל לתחילת "מאה שנות ההשפלה" בשנת 1842, כחלק מ"החוזים הבלתי שווים" אשר נכפו על סין ובמסגרתם סיפחו לעצמן המעצמות אזורים בשטח סין. בריטניה שלטה בהונג קונג במשך 150 שנה, בהסכם חכירה שנכפה על קיסרות שושלת צ'ינג לאחר מלחמת האופיום הראשונה וחודש בסוף המאה ה־19. כאשר ראשת ממשלת בריטניה מרגרט תאצ'ר הגיעה לבייג'ינג ב־1982, הבהיר דָּג סִיאֶרְפִּינְג כי סין לא תוכל להתפשר על ריבונות הונג קונג, אולם אפשר יהיה להתפשר על המאפיינים הניהוליים לאחר חזרתה לסין. העיקרון "מדינה אחת, שתי מערכות" (One Country, Two Systems) סלל את הדרך להצהרה הסינית-בריטית המשותפת בשנת 1984. עוד בטרם הועבר השטח לסין

## סיכום

בתפיסה ההנהגה הסינית, הגדרת אינטרסי הליבה מחדדת, כלפי פנים ומול הקהילה הבינלאומית, את אותם אזורים וסוגיות מרכזיות שעליהם היא לא תתפשר. בחודשים האחרונים, בצל משבר הקורונה ועוינות גוברת ביחסי שתי המעצמות, מאתגרת ארצות הברית את אינטרסי הליבה בעיקר בהקשר לטאיוואן, להונג קונג ולאזור ים סין הדרומי. האם תעשה סין שימוש בכוח להגנה על אזורים אלו? בשנים האחרונות משקיעה סין אמצעים ניכרים בהרחבה ובשיפור עוצמתה הצבאית האווירית והימית, כולל בניית נושאות מטוסים והגדלת טווח יכולותיה לאפשרות של פעילות צבאית מעבר לגבולותיה. עם זאת, מאז ששת השבועות בפברואר 1979, שבהם נלחמה סין בוויתנאם וספגה תבוסה צבאית (והחלה עקב כך לקדם מודרניזציה צבאית), היא לא הייתה מעורבת במלחמה משמעותית אלא רק בתקריות נקודתיות ובתמרונים צבאיים באזור טאיוואן, בים סין הדרומי ובאזורי המחלוקת בגבול עם הודו. סין לא ששה להפעיל כוחות צבאיים ניכרים ומעדיפה, בהתאם לתפיסה אסטרטגית מסורתית שרישומיה מופיעים עוד בספר המפורסם 'אמנות המלחמה' מלפני כ-2,500 שנה – להפגין עוצמה ולהשיג את מטרותיה באמצעים כלכליים ומדיניים ללא מלחמה. מלחמה כרוכה בסיכון ובאיזודאות רבה, ואילו בתפיסה הסינית נדרשת סבלנות וראייה ארוכת טווח להשגת מטרות מוגדרות. עם זאת, חציית קווים אדומים באחד מאותם אינטרסי ליבה, בדגש על פגיעה בריבונותה של סין ובעיקר צעדים מהותיים בטאיוואן שיובילו לשינוי במדיניות "סין אחת", עלולים להוביל לחיכוך עד כדי עימות צבאי משמעותי. בהנחה שתפיסות עבר ישפיעו על החלטות עתידיות, סין תמשיך להתמקד באותם אינטרסי ליבה הקרובים לגבולותיה, ותנסה להתבסס בהם בסיוע עוצמתה הכלכלית והשפעתה התרבותית. האם אכן כך יהיה, או שכחלק משינוי הסדר העולמי תתפשט המעצמה הסינית, כולל באמצעות שימוש בכוח צבאי, מעבר לאזור הנרחב שעליו היא שולטת באסיה? שאלה מסקרנות זו, כמו גם חלק ניכר מהשאלות שהוצגו בפתיחת המאמר לגבי המשך דרכה של סין, נותרות פתוחות למעקב ולמחקר עתידי.

ד"ר אייל פרופר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש המחקר על סין. מילא שורת תפקידים במשרד החוץ, כולל קונסול כללי בשנגחאי (2017–2020) וציר מדיני וסגן השגריר בבייג'ינג (2002–2006). ספרו **פנדה או דרקון? שינויים בניהול מדיניות החוץ הסינית** מבוסס על עבודת הדוקטורט שלו שנכתבה באוניברסיטת חיפה.

כמיליון קזחים. בפברואר 1997 פרצו בעיר אינינג מהומות קשות של מוסלמים קיצונים. במהלך דיכוי המהומות שנמשכו חמישה ימים נהרגו עשרות תושבים, מאות נעצרו וכמה מנהיגים מוסלמים הוצאו להורג. בעקבות המהומות חלחלה ההכרה בצמרת הממשל שמדובר במשחק סכום אפס: אין לאפשר מרחב לפעילות דתית ואסור לתת למנהיגות קיצונית לצמוח. באוקטובר 2013 נהרגו חמישה אנשים ועשרות נפצעו בפיצוץ מכונית בכיר טיי"אן'מן, **אירוע שהוגדר על ידי השלטונות כפיגוע התאבדות של מחבלים אויגורים**. מתקופה זו ואילך פעל המשטר לדיכוי המיעוט המוסלמי, כולל שימוש במחנות ל"חינוך מחדש". מדיניות זו תואמת את אותה תפיסה שקוראת להפעיל יד חזקה נגד המוסלמים, או נגד כל גורם אחר החותר לפגיעה בריבונות או בשליטת המפלגה.

## טיבט

טיבט היא הפרובינציה השנייה בגודלה בסין, למעלה מ-1.2 מיליון קמ"ר ואוכלוסייה מועטה המונה כשלושה מיליון תושבים. מאז המאה השביעית שלטו באזור גבוה ומבודד זה שליטים מקומיים, האימפריה המונגולית והשושלות הקיסריות הסיניות. בתקופות שבהן הטיבטים היו חזקים והשלטון המרכזי הסיני חלש, התרחבה השליטה מהבירה להסה לאזורים בעלי השפעה טיבטית, שבהם נמצאות כיום פרובינציות סצ'ואן וצ'ין'חאי. בתחילת המאה ה-20 השתלטה בריטניה על חלק מאזור טיבט ויצרה מעין מדינה עצמאית טיבטית בחסותה. חלקים אחרים היו בשליטת הרפובליקה של סין או שליטים מקומיים.

בשנת 1949, בעת שהקומוניסטים השתלטו על סין, ניסו הטיבטים להכריז עצמאות ולשמור עליה, בעוד מאז דזה'דונג הורה לצבא לצעוד לטיבט ולאחד את סין. לאחר שנתיים של שיחות ומאבקי כוח פלש הצבא הסיני ללהסה באוקטובר 1951. הדלאי למה היה בן 16 בעת כניסת הצבא, והוא נאלץ לפלס את דרכו כראש ההנהגה הטיבטית אל מול הממשל בבייג'ינג. שמונה שנים מתוחות הובילו למאסר 1959, אז ניסו הסינים לעצור את הדלאי למה ולהחזיקו. הטיבטים התנגדו ומרדו והדלאי למה הצליח להימלט להודו, במסע רגלי שנמשך שבועיים.

מאז מפעילה סין מנגנוני שליטה ופיקוח נרחבים בטיבט, למניעת צעדי עצמאות. הסינים מתנגדים למתן אוטונומיה תרבותית מלאה לטיבטים מתוך חשש שכל פשרה בהווה להענקת חופש תרבותי תאפשר לטיבטים לדרוש בעתיד חופש פוליטי בשטח נרחב במערב סין, שכולל גם את הפרובינציות הצמודות לטיבט.



חברת קמהדע (KAMADA) משתמשת בטכנולוגיה הייחודית שפיתחה על מנת לפתח נוגדן כנגד הנגיף. תמונה: קמהדע.

# מה ישראל יכולה ללמוד מתפקידן של טכנולוגיות מתקדמות במאבק בקורונה?

ענבר דולינקו ולירן ענתבי

מגפת הקורונה (COVID-19) חייבה את מדינות העולם לגלות יצירתיות ויזמות בניסיון להתמודד ולמגר אותה. מגוון טכנולוגיות מתקדמות מילאו תפקיד מרכזי בהתמודדות עם המגפה, כאשר חלקן הותאמו מראש לטיפול באזרחים או בסוגיות רפואיות, וחלקן הוסבו לכך לפי צורכי השעה. הסתמכות רבה על פתרונות טכנולוגיים במסגרת המאבק מחדדת את חשיבותם ואת הצורך של מדינות העולם, בהן ישראל, לקדם את המחקר, הפיתוח והשימוש בטכנולוגיות מתקדמות להתמודדות עם אתגרים. כמו כן, המקרה מאפשר לנו ללמוד על האתגרים וההזדמנויות הכרוכים בפיתוח ובשימוש בטכנולוגיות ששימשו שחקניות מפתח בהתמודדות עם המגפה. מאמר זה מבקש לבחון אילו לקחים יכולה ישראל להסיק מן ההתרשויות המקומיות והבינלאומיות, ואיזו מדיניות ראוי שתאמץ בתחום.

מילות מפתח: מגפת הקורונה; טכנולוגיה; בניין הכוח; צבא

## מבוא

הכריז ארגון הבריאות העולמי לראשונה על התפרצות נגיף הקורונה והתפשטותו בעולם כמגפה עולמית. כמו מדינות אחרות, גם ישראל נפגעה מהנגיף. עוד בינואר החלה ישראל לגבש הנחיות למניעת התפשטות הנגיף, שכללו הוראות בידוד לבעלי תסמינים ואיסור על כניסת תיירים ממדינות שונות. עם גילוי הנגיף בישראל

בשנת 2020 נפגע העולם ממגפת הקורונה (COVID-19). המגפה פרצה לראשונה בסין בסוף שנת 2019 והתפשטה במהירות כמעט לכל מדינות העולם. הנגיף, שהתגלה כמידבק במיוחד, הוביל להדבקה של מיליונים ולמותם של מאות אלפים תוך כחצי שנה. ב-11 במארס 2020

וחובבים שנרתמו לעשייה. חלק מהטכנולוגיות יועדו מראש לטיפול באזרחים ובסוגיות רפואיות, חלקן הוסבו לכך מתחומים שונים בזמן אמת לפי צורכי השעה, או פותחו במיוחד. ניתוח השימוש בטכנולוגיה בשעת משבר, כמו גם האתגרים שעלו, עשויים ללמד על מדיניות רצויה לשיפור ההתמודדות במשברים עתידיים.

### אבחון

בניסיון לרתום את הטכנולוגיה לאיתור ולאבחון המחלה, חברות וגורמים פרטיים פיתחו ואימנו יישומי בינה מלאכותית לזיהוי הנגיף. חברה בשם **Terenz דיווחה על אימון מהיר של יישום בינה מלאכותית** לצורך איתור נגיף הקורונה בצילומי חזה – דבר שהצליח על פי דיווחיה ב־98.14 אחוזים מן המקרים. נוסף על כך נעשה **ניסיון לסייע בזיהוי חולים** באמצעות ניתוח של דגימות קול על ידי בינה מלאכותית. ניסוי זה טרם הוכח כיעיל. עם זאת, הדבר מדגים אבחון טכנולוגי שלא באמצעות דגימה ביולוגית.

דוגמה נוספת היא ינשוף הקורונה, שנועד להחליף את בדיקת המטוש בבדיקת נשיפה פשוטה וגילוי המחלה תוך דקה. כך גם 'האף המלאכותי', שאמור לאבחן תוך חצי דקה את המחלה בהתבסס על מולקולות ריח. פיתוחים אלו הם **תוצרי פעילות של מפא"ת** – המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית במשרד הביטחון – שבין היתר פעל בזמן המגפה גם להסבת מכ"מים הפועלים בגבולות לכאלו המאפשרים בדיקת מדדי חום, דופק וקצב נשימה ממרחק שלושה מטרים.

### חיזוי

מקרה בולט של זיהוי מוקדם של התפרצות המחלה באמצעות בינה מלאכותית בא לידי ביטוי באלגוריתם של החברה הקנדית BlueDot. החברה משתמשת בבינה מלאכותית לחיזוי ולמעקב אחר מחלות מידבקות עבור ממשלת קנדה, והיא הצליחה לזהות את התפרצות הקורונה ולהתריע עליה כשבוע לפני הכרזה מצד ארגוני בריאות עולמיים.<sup>1</sup> אפידמיולוגיה מסורתית מנסה לאתר

בפברואר הוחרפו הצעדים בהתמודדות עימו. שיאו של המאבק בישראל עד כה היה במהלך "הגל הראשון" בחודשים מארס-אפריל 2020, אז הוחלט על סגר כולל ושורת הגבלות על פעילות האזרחים, בהן יציאה מהבית, קיום אירועים והשבתת מערכת החינוך.

למגפה השפעה חסרת תקדים על הציבור בישראל – במישור הבריאותי ובמישור הכלכלי – וכפועל יוצא גם על הביטחון הלאומי. לטיפול במשבר חברו שותפים רבים ובהם משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה וכן משרד הביטחון וצה"ל. האחרונים פעלו הן לתגבור כוח אדם ניהולי ולוגיסטי והן לפיתוח וייצור פתרונות טכנולוגיים – שהיו נחוצים לצורך התמודדות עם המגפה. גם בעורף האזרחי נרתמו רבים בניסיון לסייע בפיתוח או בהסבה של טכנולוגיות קיימות לצורכי השעה. השימוש שנעשה בטכנולוגיות שונות לצורך התמודדות עם המשבר הלאומי (והבינלאומי) מלמד על חיוניותן לביטחון המדינה, לא רק במובנו ה"קשה" והצבאי של ביטחון לאומי אלא גם בהיבטיו ה"רכים" יותר: חוסן לאומי, כלכלה ובריאות. לכן מאמר זה בוחן את האתגרים העומדים בפני קידום הטכנולוגיה ואת האמצעים העומדים לרשותה של ישראל כדי לאפשר את רתימת הטכנולוגיה לבניית עוצמת המדינה בכלל, ולסיוע בהתמודדות בשעת משבר בפרט. בהתבסס על לקחי משבר הקורונה כמקרה מבחן, המאמר מתייחס לטכנולוגיות חדשניות או דו־שימושיות כפי שבאו לידי ביטוי בעולם בהתמודדות עם המשבר, ובוחן כיצד צה"ל וגורמים אחרים במדינת ישראל יכולים בשעת הצורך להשתמש בטכנולוגיות מדף ולהיעזר בהן להתמודדות עם מצבי חירום אזרחיים, וכן כיצד ובאילו תחומים רצוי לישראל להיערך, על מנת להבטיח שהאמצעים הטכנולוגיים המתאימים להתמודדות עם משבר אזרחי אכן יהיו בהישג ידה.

## טכנולוגיות בחזית המאבק בקורונה

במסגרת המאבק במגפת הקורונה נעשה שימוש במגוון רחב של טכנולוגיות על ידי גורמים מדיניים, מסחריים

### השימוש שנעשה בטכנולוגיות שונות, בחלוקה לתחומים:

| טכנולוגיה שימוש | בינה מלאכותית | רובוטיקה ורחפנים | איכון ומעקב טלפונים חכמים | אפליקציות אישיות | חדשנות בטכנולוגיה רפואית |
|-----------------|---------------|------------------|---------------------------|------------------|--------------------------|
| אבחון           | ✓             |                  |                           |                  | ✓                        |
| חיזוי           | ✓             |                  |                           |                  |                          |
| מחקר רפואי      | ✓             |                  |                           |                  |                          |
| מעקב וניטור     | ✓             | ✓                | ✓                         | ✓                |                          |
| טיפול וחיטוי    |               | ✓                |                           | ✓                | ✓                        |
| ניהול           | ✓             |                  |                           | ✓                |                          |

לא מדובר רק במדינות ספורות שביקשו לעשות שימוש בטכנולוגיות מתחום הסלולר והטלפונים החכמים כדי לנסות לפקח ולהתמודד עם המגפה. **תאילנד, וייטנאם, הונג קונג, טאיוואן וסינגפור** הן רק חלק מן המדינות שעשו שימוש בטכנולוגיות הללו, החל מ"יצירת גדר וירטואלית" – מערכת המתריעה כאשר אדם יצא מן הסביבה שמותר לו להימצא בה – ועד חובה לשלוח הודעה הכוללת מיקום, כדי להוכיח הימצאות של אדם מבודד בביתו. **בבירטניה** השתמשו בנתוני הסלולר כדי לנתח באופן אנונימי את נתוני המיקום של אזרחים, במטרה לבחון ציאות לתקנות הריחוק החברתי. **בארצות הברית** בדק הממשל עם ענקיות הטכנולוגיה גוגל, פייסבוק ואחרות אפשרויות למיפוי ההתפשטות וזיהוי דפוסי תנועת אנשים במרחב.

מלבד שימוש בטכנולוגיות מתחום הסלולר והטלפונים החכמים, במדינות מסוימות נעשה גם שימוש ברחפנים לצורך ניטור האוכלוסייה והמדדים שלה, וכן במטרה לאכוף את הסגר, כמו למשל **בצרפת** או **בקליפורניה**. הדוגמה הבולטת ביותר הייתה **בסין**, שם נעשה שימוש ברחפנים למעקב אחר האוכלוסייה, לזיהוי מוקדי התקהלות אסורה ומניעתם וכן לאכיפת סגר באופן כללי. **בספרד** נעשה שימוש ברחפנים בסיוע לאכיפת סגר, כמו למשל בכריזה לעבר אנשים.

### טיפול וחיטוי

אמצעים טכנולוגיים שונים שימשו בניסיון לצמצם את המגע ואת הסיכוי להדבקה, ובתוכם רובוטיקה רפואית וסיעודית. **אחד הרובוטים שנמצא בשימוש בישראל** מאפשר בדיקה של חולה מרחוק על ידי רופא אנושי, תוך חיבור אביזרים רפואיים כגון סטטוסקופ, מד חום, מד ריווי חמצן בדם (סטורציה) ועוד, המשדרים לרופא. הדבר דומה מאוד גם לרובוט שבו נעשה שימוש בשגרה, המאפשר לרופאים להסתובב במחלקה ולבצע בדיקות או לתקשר עם חולים או עם הצוות, במידת הצורך, בזמן שהם נמצאים במקום מרוחק ואפילו בביתם. בישראל מספר חברות המפתחות רובוטים "סייענים" כאלה ובהן **Temi**, שמייסדיה ובעליה הם גם המייסדים והבעלים של חברת **Roboteam** המייצרת רובוטים צבאיים, ולה חוזים עם צה"ל ועם צבא ארצות הברית. שימוש נוסף ברובוטים שהוצג בעיקר בסין היה **למטרות חיטוי**. הרובוטים עשו שימוש בעיקר בתאורה מיוחדת או בפולסים שונים, שהוכחו כיעילים בהשמדת הנגיף ובחיטוי משטחים או חדרים שלמים.

יתר על כן, בישראל נעשה שימוש **ברחפנים** לריסוס חומרי חיטוי מעל אזורים עירוניים, באמצעות רחפנים שמשמשים בשגרה לריסוס בחקלאות. מחוץ לישראל

את מקור ההתפרצות על ידי מעקב היכן ומתי אנשים באו במגע עם הנגיף. לעומתה, מערכות מבוססות בינה מלאכותית כמו **האלגוריתם של BlueDot** יוצרות מודל של התפשטות הנגיף באוכלוסייה באמצעות ניתוחים סטטיסטיים של ידיעות ודיווחים שונים, וכך מאפשרות לחזות היכן התפרצויות יתרחשו, לאן יגיעו ובאיזו מהירות יתפשטו.

### מחקר

ההבנה שהידע והיכולת להתמודד עם המגפה אינם מרוכזים במקום אחד הביאה ליצירת **"אתגרים"** – תחרויות שמטרתן מציאת פתרונות לסוגיה מסוימת, אשר אורגנו על ידי גורמים מדיניים, מסחריים וגם אנשים פרטיים. **"אתגר"** לדוגמה הוא **CORD-19**, שעבורו פורסם מאגר דאטה פתוח כדי לאפשר לגורמים שונים לחקור באמצעות את הנגיף, מאפייניו, אופן התפשטותו וזיהויו, וכך אולי לסייע במיגור המגפה.

### מעקב וניטור

ב־17 במרץ 2020 אישרה ממשלת ישראל תקנות לשעת חירום, שמתירות למשטרה ולשב"כ לעשות שימוש באמצעים טכנולוגיים ובמידע מחברות הסלולר כדי לעקוב אחר אזרחים נשאי קורונה ואזרחים שבאו עימם במגע. מדובר בתקנה שמאפשרת לגופי הביטחון ואכיפת החוק לרגל אחר אזרחים. לפי התקנות, **השב"כ הוסמך לקבל, לאסוף ולעבד מידע טכנולוגי** על מיקום החולים והאנשים שבאו עימם במגע קרוב, ולהעביר מידע זה למשרד הבריאות. המעקב הטכנולוגי של השב"כ נעשה באמצעות איכון טלפונים סלולריים, כשנתוני המיקום משמשים **לאזהרת הציבור ולפיקוח על קיום הוראות הבידוד**. גם למשטרה הותר לבקש מחברות הסלולר **מידע על אודות אזרחים חולים ומיקומם**, כדי להזהיר את הציבור ולאכוף את הבידוד. במקביל אושרו גם **תקנות מיוחדות שמאפשרות לשב"כ שימוש בטכנולוגיה מתקדמת השמורה ללוחמה בטרור**, כדי לאתר את כל מי שבא במגע עם מי שחשוד כחולה קורונה. במקרה זה התבצע שימוש בכל מידע טכנולוגי שאינו תוכן שיחה, כגון אנשי הקשר שעומדים המנוי דיבר או התכתב.

ישראל אינה לבדה בניטור ומעקב באמצעים טכנולוגיים. **בדרום קוריאה** הממשלה עשתה שימוש באפליקציה בשם 'בדיקת בריאות עצמית', שנועדה לנטר את מצבם של תיירים בשטח המדינה וכן את מצבם של אזרחים ששבו לשטחה. גם במחוזות ובערים שונות בסין הוחדרו יישומים לתוך אפליקציית WeChat הפופולרית,<sup>2</sup> שדורשים תיעוד של מדד החום היומי ומצבם הבריאותי של משתמשים המצויים בבידוד.

בטווחי זמנים קצרים. בין היתר היה צורך לנהל את המידע הרב שנוצר בעקבות החקירות האפידמיולוגיות, שנועדו לברר את לוחות הזמנים והמגעים של חולים מאומתים עם אנשים אחרים, על מנת לקטוע את שרשרת ההדבקה. כמו כן היה צורך לסייע בניהול בתוך המערכת הרפואית עצמה. לשם כך בוצעו מספר פיתוחים אד הוק, כמו למשל **פיתוח בשיתוף מפא"ת** של מערכת 'קובי'יו', שקוראת את המוניטורים של כל חולה בכל בית חולים ומאפשרת קבלת החלטות מבוססות מידע ממאגרי בתי החולים, תוך תעדוף משימות עבור הצוות הרפואי. גם **יחידה טכנולוגית של אגף המודיעין** (יחידה 81) סייעה ביצירת אפליקציה שנועדה לסייע למערכת הרפואית בישראל במעקב אחר מידע.

### הפקת לקחים והמלצות לישראל

השימוש בטכנולוגיות במסגרת המאבק במגפה שופך אור על אתגרים, כמו גם על הזדמנויות בתחום. הלקחים שניתן להפיק מן המקרים שתוארו במאמר זה יכולים לסייע בגיבוש מדיניות שתשפר בעתיד את היכולת לרתום טכנולוגיות חדשות וקיימות לטובת צורכי המדינה בשעת התמודדות עם משבר. להלן כמה מן האתגרים והלקחים שמהם ניתן ללמוד.

#### תשתיות ומדיניות בנוגע לאחסון ולשיתוף נתונים

התגלה קושי באיסוף ובניתוח הנתונים הקיימים בקרב גופים ממשלתיים וציבוריים למטרת שיפור תהליך קבלת ההחלטות. זאת עקב מחסור בתשתיות ובאמצעים מתאימים לשיתוף נתונים והיעדר מדיניות ברורה בתחום. דוגמה בולטת בהקשר זה נוגעת לנתונים שבידי מערכת הבריאות. היעדרה של פלטפורמה להעברה ולשיתוף נתונים בין בתי החולים הקשתה על ניצול מידע רפואי יקר ערך. לצד ולמרות החשיבות הרבה של שמירה על סודיות רפואית, יש חשיבות רבה גם למאגר נתונים מקיף על אודות המטופלים בבתי החולים. מאגר מסוג זה יכול לסייע הן בקבלת תמונת מצב איכותית ומדויקת יותר עבור מקבלי ההחלטות והן בחקר המחלה, במטרה להבינה טוב יותר ולאתר שיטות טיפול יעילות באמצעות ניתוחן על ידי **בינה מלאכותית**. היעדר מדיניות בנוגע לאופן איסוף הנתונים ושיתופם יצר קושי לא רק בתחום הרפואי, אלא גם למשל ביצירת **הערכה מדויקת לגבי שיעור האבטלה בארץ ובחלוקת מענקים יעילה**. לפיכך יש לפעול לניסוח מדיניות נתונים ראויה ולהקמת תשתיות לאומיות לאחסון נתונים ולשיתופם בין גופי הממשל. זאת תוך אבטחה ראויה ושימוש באמצעים לשמירה על חסין מידע ועל צנעת הפרט.

נעשה שימוש **ברחפנים** להעברת חומרים רפואיים ובדיקות. ניסיון להעביר בדיקות במהירות בתוך בתי חולים, באמצעות רחפנים, החל גם בישראל **ביוני 2020**. כמו כן דווח על ניסיונות של חברות תרופות **לזרז פיתוח חיסון ותרופות** באמצעות יישומי בינה מלאכותית, אך לא דווח על הצלחה שהוכחה באמצעות ניסויים קליניים.

מערכת הבריאות פנתה ככל יכולתה לשימוש באמצעים מקוונים, לטיפול בחולי הקורונה וגם במטופלים אחרים בעת המגפה. נעשה שימוש **באפליקציות לניהול חולים מרחוק**, שהן בעלות פוטנציאל לסייע למטופלים הנמצאים באשפוז בתי או כאלו הסובלים ממחלה אחרת, ומומלץ להם שלא להגיע למתקנים רפואיים כדי לצמצם את חשיפתם לסיכון נוסף. במקביל מציעות קופות החולים השונות (**מכבי, כללית ומאוחדת**) שירותים רבים דרך האינטרנט – בקשות מהרופא דרך האתר, התייעצות עם רופאי משפחה או ילדים ועם חלק מהרופאים היועצים, בדיקה רפואית באמצעות אפליקציה ועוד. קופת החולים מכבי אף השיקה **אפליקציה לצ'אט עם רופא** המבוססת על בינה מלאכותית רפואית.

**במהלך המאבק במגפה ניכר יותר מתמיד כי "ידע הוא כוח", וכי היכולת לנהל על בסיס ידע יכולה לסייע בצמצום משמעותי של הדבקה, או ביצירת מענים מתאימים בטווחי זמנים קצרים.**

נוסף על כך נעשה שימוש בטכנולוגיות שונות על מנת לנסות לפתור בעיות שיוצרות צוואר בקבוק במערכת הבריאות. למשל **יחידה טכנולוגית של אגף המודיעין בצה"ל** עסקה, בין היתר, בפיתוח שאפשר הסבת מכשירי הנשמה ידניים למכשירי הנשמה אוטומטיים, וכן בהשמשת אמבולנסים לנסיעה, תוך מניעת חשיפה של הנהג לחולים.

דוגמה נוספת מהעולם היא יצירה והפצה של שסתומים המהווים חלק ממערכת הנשמה (CPAP Hood system) בעלות של כדולר אחד, באמצעות מדפסות תלת-ממד. פעילות זו בוצעה על ידי **קבוצת מתנדבים איטלקים** וסייעה להתמודד עם המחסור החריף שנוצר בבתי חולים באיטליה.

#### ניהול

במהלך המאבק במגפה ניכר יותר מתמיד כי "ידע הוא כוח", וכי היכולת לנהל על בסיס ידע יכולה לסייע בצמצום משמעותי של הדבקה, או ביצירת מענים מתאימים

את מוכנותו גם לטיפול במצבים כאלו, בדגש על התאמה או יכולת להסב טכנולוגיות הנמצאות בידיו גם לשימוש אזרחי, וזאת ללא פגיעה בכשירותו המבצעית. הדבר מצריך למשל התבוננות מעט שונה בסוגיות טכנולוגיות, במסגרת תהליכים מסורתיים של בניין הכוח.

### שימור וחיזוק האקוסיסטם הטכנולוגי בישראל

האקוסיסטם הטכנולוגי הישראלי הכולל את הצבא, התעשייה והאקדמיה נרתם לסייע בתחומים שונים

**חרף העובדה שקיימים מספר גופים ממשלתיים העוסקים בטכנולוגיה, בלט בהיעדרו גוף מוביל אחד שינחה את תהליך המחקר והפיתוח הטכנולוגי הנחוץ ויגדיר בבירור את המטרות ואת האמצעים להשגתן, תוך התאמה למאפייני המשבר.**

במסגרת משבר הקורונה, כאשר כל חלק פעל בנפרד ולעיתים התבצעו שיתופי פעולה בין חלקי האקוסיסטם השונים. לצד המרכז הטכנולוגי הלאומי נרשמה הירתמות של גורמים מסחריים, שביקשו לנצל את היכולות הטכנולוגיות שברשותם לטובת צורכי השעה באמצעות יוזמות פרטיות וחבריה לגופים ציבוריים. יוזמות אלו הן חשובות ומלמדות על טיב הקהילה הטכנולוגית הישראלית. ראוי להמשיך ואף לחזק את הקשר שבין הגורמים הללו ואת יכולתם לפעול יחד לפתרון בעיות תוך פרקי זמן קצרים, באמצעות תהליכים מלמטה-למעלה במסגרת יוזמות המוכוונות על ידי הגורמים המדינתיים הרלוונטיים. עם זאת, הניסיון לפתור סוגיות שונות באמצעות טכנולוגיות מסוימות העלה מעת לעת ביקורת בנוגע לעובדה שהתוצאות של חלק מהפיתוחים הטכנולוגיים אינן מספקות, כי לא מעורבים בפיתוח ובניסוי שלהן אנשי תוכן מן התחום עצמו (אפידמיולוגים, במקרה דנן). לכן, בזמן משבר רצוי לבחון אם מעורבים בעשייה כל הגורמים הרלוונטיים, ולפעול על מנת להרחיב את המעגלים תוך שילובם של אלו שאינם בהכרח שייכים למילייה הטכנולוגי-ביטחוני.

### אין פתרונות קסם

השימוש בטכנולוגיות בהתמודדות עם מגפת הקורונה מלמד כי קיים בהן פוטנציאל משמעותי לתרומה לביטחון המדינה, הן במובן ה"קשה" והצבאי של המושג והן במובן ה"רך" יותר, תוך התייחסות להשפעה על גורמים אזרחיים-לאומיים שאינם צבאיים. חיזוק היכולות הטכנולוגיות העומדות בשעת משבר לשימושם של הגופים השונים הכפופים למקבלי ההחלטות חיוני

### איזון בין יעילות הטכנולוגיה לבין השלכותיה על החברה

בתקופה זו התחדד המתח בין הרצון להבטיח את בריאות האזרחים לבין הבטחת זכויות כמו הגנת מידע ופרטיות וחסינון מידע. הסוגיה בלטה עקב ביקורת ציבורית על השימוש באמצעי איכון ומעקב אחר אזרחים, שנתפס כפוגע בזכויות הפרט באופן לא מידתי ומעלה חשש מניצולו לרעה לאחר שקיעת המשבר כאמור, החשיבות של הגנה על פרטיות וחסינון מידע רלוונטית גם כדי לאפשר שימוש בטוח בנתונים חסויים וחיוניים, לצורך שיפור קבלת ההחלטות על סמך טכנולוגיות מבוססות בינה מלאכותית. לאור זאת יש לבחון את ההשלכות המוסריות של השימוש בטכנולוגיה ואת אופן השפעתה על החברה, אל מול היעילות הגלומה בה, וליצור מנגנונים לאיזון בין השיקולים. בין היתר ניתן להשתמש כיום באמצעים טכנולוגיים מתחום הבינה המלאכותית, שמאפשרים לשותף מידע מסוים תוך אנונימיות של מידע פרטי, וכך אפשר לשמור על הפרטיות ובה בעת להפיק ערך כללי מהמידע.

### נחיצותו של גוף טכנולוגי לאומי מוביל והסתמכות על צה"ל

חרף העובדה שקיימים מספר גופים ממשלתיים העוסקים בטכנולוגיה, בלט בהיעדרו גוף מוביל אחד שינחה את תהליך המחקר והפיתוח הטכנולוגי הנחוץ ויגדיר בבירור את המטרות ואת האמצעים להשגתן, תוך התאמה למאפייני המשבר. פתרון אד הוק נמצא בהקמת המרכז הטכנולוגי הלאומי למאבק בקורונה, בהובלת ראש מפא"ת תת-אלוף (מיל) ד"ר דני גולד. מפא"ת הוא הגוף האמון בשגרה על מחקר ופיתוח בתחום הטכנולוגיה הביטחונית ובעיקר הצבאית, אולם בשעת משבר, העומד בראשו נדרש לנהל גוף שעסק בחיפוש מענה טכנולוגי לצרכים מיידיים שונים, רובם אזרחיים שחלקם הגדול רפואי, ולריכוז מאמצים למאבק בנגיף תוך שיתוף פעולה רחב היקף בין משרדי ממשלה, בתי חולים, רשות החדשנות, צה"ל, תעשיות ביטחוניות, חברות הזנק וחוקרים מהאקדמיה וממכוני מחקר. לא מדובר במקרה היחיד שבו נדרשו גורמים ממערכת הביטחון להתערב במשבר. גם גורמים מפיקוד העורף וכן מיחידות לוחמות גויסו מעת לעת לביצוע פעולות שונות כגון ניהול "מלונות קורונה", סיוע למשטרה באכיפת הסגר האזרחי וכן סיוע בחלוקת מזון לאזרחים בערים שונות (לקריאה נוספת ראו: **מעורבות צה"ל במשבר הקורונה**). במקרי חירום בישראל, צה"ל הוא הגוף הראשון המגויס לסייע בשל כוח האדם, היכולות הארגוניות הגבוהות ומשאביו. לכן, בהקשר הטכנולוגי ראוי לבחון מעת לעת

לשימור ולביסוס עוצמתה וחוסנה הלאומי של ישראל. ואולם השימוש בשעת משבר בטכנולוגיות שונות כמו בינה מלאכותית הוכיח כי לא מדובר ב"פתרון קסם"; לכן נחוצים תהליכי למידה והתאמה מתמשכים של הטכנולוגיות עבור המשבר הפרטני, תוך היוועצות במומחים מתחומי התוכן הרלוונטיים, על מנת שייעו לטפל במצב ביעילות רבה יותר. ברם, על מנת שניתן יהיה לעשות את התהליך מלכתחילה יש צורך בתשתיות טכנולוגיות חזקות, בשיתוף מידע וכן בטכנולוגיות מדף הניתנות להתאמה גם לשימוש במשבר אזרחי. לשם כך יש צורך בגיבושה וביישומה של מדיניות בתחום, תוך התייחסות לסוגיית השימוש בטכנולוגיות צבאיות בשעת משבר אזרחי, לרבות הקדשת מחשבה לכך במסגרת תהליכים של בניין הכוח.

ענבר דולינקו היא סטודנטית לתואר שני בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב, ועוזרת המחקר בתוכנית לטכנולוגיות מתקדמות וביטחון לאומי ב-INSS.

ד"ר לירן ענתבי היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, מנהלת את המחקר בתחום הטכנולוגיות המתקדמות והביטחון הלאומי, מרצה באוניברסיטת בן-גוריון ויועצת בתחום הטכנולוגיות המתקדמות.

## הערות

- 1 החברה התריעה בפני הצרכנים על ההתפרצות ב־31 בדצמבר 2019, בעוד המרכז למניעת ובקרת מחלות בארצות הברית (CDC) וארגון הבריאות העולמי (WHO) החלו לדווח על הנושא רק ב־6 בינואר 2020.
- 2 אפליקציה המאפשרת העברת מסרונים, תמונות וסרטונים, וכן תשלום באמצעות הנייד.



ראש הממשלה בנימין נתניהו חושף מסמכים סודיים מארכיון תוכנית הגרעין של איראן, 30 באפריל 2018. צילום: לע"מ.

## מגלים טפח, מגלים טפחיים: הזדמנויות וסיכונים בחשיפות המודיעין של ישראל

אופק רימר

בשנים האחרונות ומכורח השינויים בסביבת המידע, באופי המלחמות ובערכי החברה, אנו עדים לחשיפה גוברת של קהילת המודיעין הישראלית. מבצעים, יכולות ואף מידע מודיעיני מתפרסמים חדשות לבקרים בתקשורת. אומנם חשיפת מידע מודיעיני מתגלה כבעלת ערך רב הן כלפי חוץ, לרבות בהיבטי יצירת הרתעה ולגיטימציה בינלאומית, והן כלפי פנים, בתרומה לקידום ערכים דמוקרטיים חשובים כגון שקיפות ופיקוח על הממשלה. אולם לצד זאת, חשיפה טומנת בחובה גם סיכון לא רק לפגיעה במקורות כי אם גם לפגיעה בדימוי ההרתעה, להסלמה, להזמנת ביקורת ולעג ולפוליטיזציה של המודיעין. מאמר זה מנתח את ההזדמנויות לצד הסיכונים הגלומים בחשיפה מוגברת של מידע מודיעיני מטעם המדינה, ומצביע על דרכים אפשריות למציאת האיזון בין הסתרה לחשיפה במקרה של ישראל. בין ההמלצות: שמירה על איזונים ובלמים בין יחידות וסוכנויות המודיעין; פיתוח מודלים להערכת הנזק למקורות וכן להערכת הישגי החשיפה; הכשרת מפקדים ומנהלים לעבודה נכונה עם התקשורת; ולבסוף הנגשת מידע והערכות באופן רחב, עיתי ושיטתי לתועלת הציבור.

מילות מפתח: מודיעין, הרתעה, תודעה, דיפלומטיה ציבורית, ישראל, איראן, חזבאללה, עזה

## מבוא

החל מה־25 ביוני ועד אמצע חודש יולי 2020 אירעה סדרת פיצוצים בקרבת מתקנים רגישים ברחבי איראן. על רקע זה ציטט **הניו יורק טיימס** מקור מודיעיני בכיר במזרח התיכון, אשר ייחס לישראל אחריות לאחד הפיצוצים – חבלה במתקן לייצור סרכוזת (צנטריפוגות) באתר הגרעין בנתנז. בעקבות הכתבה **האשים** שר הביטחון לשעבר אביגדור ליברמן בכיר בקהילת המודיעין הישראלית בחשיפה, המהווה בראייתו הפרה בוטה של מדיניות העמימות המסורתית של ישראל.

**מאז ומעולם, חשאיות הולכת יד ביד עם עבודת המודיעין ואף מגדירה אותה. הסודיות האופפת את קהילת המודיעין ותוצריה הכרחית לשמירה על מקורות ועל דפוסי עבודה שמסייעים בחשיפת מידע על היריב.**

פרשייה זו הציתה מחדש את הדיון הציבורי במאזן העלות-תועלת הגלום בחשיפת מודיעין ובדילמה המעמידה במתח את חשיבות השמירה על חשאיות עבודת המודיעין ועל סודות מודיעיניים בפרט, מול מטרות ביטחוניות, דיפלומטיות ופוליטיות שניתן להשיג באמצעות שיתוף מידע. דיון זה נוכח בציבוריות הישראלית ביתר שאת בשנים האחרונות, על רקע מגמת החשיפה הגוברת. מצידו האחד של המתרס, **יש המבקשים להתריע** מפני ה"התערטלות" של קהילת המודיעין הישראלית, אשר מגלמת סיכון לנכסים מודיעיניים יקרים ונובעת לטענתם משיקולים לא ענייניים כגון צבירת הון פוליטי בדעת הקהל הפנימית, או יחסי ציבור לארגוני המודיעין. מנגד, יש הטוענים בזכות התועלת המדינית-ביטחונית הגלומה בחשיפת מודיעין, וקובעים כי השגת מודיעין איכותי אינה מטרה בפני עצמה, כי אם אמצעי הכפוף לשיקולי מדיניות. עמדה זו בוטאה בדברים של **גורם מדיני בכיר**, אשר הגיב בעבר לביקורת על שימוש לא מושכל במידע מודיעיני באומרו: "אין לנו מודיעין שיש לו מדינה, אלא מדינה שיש לה מודיעין".

מאמר זה יתמקד בחשיפות מודיעין מדינתיות, קרי חשיפות פומביות של מידע מודיעיני עדכני על יריבים או עמיתים במערכת הבינלאומית, הנעשות באישור הממשלה וגופי המודיעין והביטחון ועל ידיהם. חשיפת מידע על פעילות הצבא וגופי המודיעין או על יכולותיהם היא לפיכך מחוץ לגדר הדיון במאמר זה, כמו גם התבטאויות או הדלפות לתקשורת שלא עברו את אישור הגורמים המוסמכים. המאמר ינתח, אם כן, את ההזדמנויות הגלומות בחשיפת מודיעין מדינתית מול הסיכונים הטמונים בכך, ויצביע על דרכים אפשריות

למציאת האיזון בין הסתרה לחשיפה במדיניות החוץ והביטחון של ישראל.

## ההזדמנויות בחשיפת מודיעין

מאז ומעולם, חשאיות הולכת יד ביד עם עבודת המודיעין ואף מגדירה אותה. הסודיות האופפת את קהילת המודיעין ותוצריה הכרחית לשמירה על מקורות ועל דפוסי עבודה שמסייעים בחשיפת מידע על היריב. בישראל יש לסודיות המודיעין חשיבות כפולה ומכופלת. בתפיסת הביטחון של ישראל, מדינה מוקפת אויבים הנתונה תמיד לאיומים על ביטחונה, סודיות אינה משרתת רק את ההגנה על המקורות המספקים התרעה מוקדמת. הסודיות משרתת גם את עקרון ההפתעה החיוני למימוש תקיפות מנע נגד איומים מתהווים, וגם את עקרון העמימות המסייע בהפחתת הסיכון לתגובת נגד ולהסלמה צבאית. היות שכך, מקבלי ההחלטות ואנשי מערכת הביטחון וקהילת המודיעין בישראל רגילים לפעול תחת מעטה חשאיות, ונמנעים ככלל מחשיפת סודות מדינה. יתרה מזאת, החשאיות האופפת את עבודתם ואת העיסוק בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי בכלל מעניקה להם מונופול על המידע והידע, וכפועל יוצא גם השפעה רבה על קבלת ההחלטות ועל עיצוב המדיניות בנושאים אלה. לכן, באופן מסורתי קהילת המודיעין הישראלית **מתייחסת לחשיפה כמזיקה** לעבודתה, וככלל שומרת על ריחוק מהתקשורת ועל הדרתה ממידע. מפאת "קדושת הביטחון" וההפנמה ששיקולי ביטחון גוברים על שיקולים דמוקרטיים, מעטה הסודיות סביב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל זוכה להבנה וללגיטימציה רחבה מהציבור – שאף הוא תופס עצמו כ"שותף סוד". כל זאת באופן שהוביל סוציולוגים ואנשי מדע המדינה להגדיר את ישראל כ"**מדינת סוד**", שבה מתקיימת "**תרבות של סודיות**".

אולם, בשנים האחרונות אנו עדים לנוכחות הולכת וגוברת של קהילת המודיעין הישראלית במרחב הציבורי. מבצעים, יכולות ואף מידע מודיעיני מתפרסמים חדשות לבקרים בתקשורת. גם אנשי קהילת המודיעין, בכירים וזוטרים, בשירות פעיל ובדימוס, מופיעים יותר מאי פעם בעבר מול מצלמות התקשורת (גם אם פניהם נותרים סמויים) כדי לשתף בעשייתם ולדבר בשבח היכולות של יחידותיהם. ואכן, במקרים רבים יש ערך אסטרטגי **בחשיפת יכולות ומידע מודיעיני**. יתרונות החשיפה כוללים:

- סיכול ושיבוש פעילות היריב. בכוחה של חשיפת מידע מודיעיני לגבות מחיר מהיריב, בין שהיא מגלה סוד מבצעי כגון פרויקט, יחידה או אתר; שוללת את אלמנט ההפתעה מפעולה מסוימת, ובכך משבשת אותה; או

הפומבי במודיעין, על פי השקפתו, היא "להעצים את הדימוי שלנו בעיני האויב ולהלך עליו אימים".<sup>1</sup> על כן חשיפה יכולה לתרום לכוח ההרתעה, בין באופן נקודתי ובין באופן מתמשך ומצטבר.

- יצירת לגיטימציה למדיניות הישראלית ודה-לגיטימציה ליריב בדעת הקהל הבינלאומית. חשיפת מידע מודיעיני, בייחוד אם היא נעשית בעיתוי ובהקשר הנכון, יכולה להשפיע על תדמית היריב ולהטות את קבלת ההחלטות של הקהילה הבינלאומית. כך היה למשל באפריל 2018, עם **חשיפת החומרים** שהובאו על ידי המוסד מארכיב הגרעין האיראני ערב החלטת נשיא ארצות הברית טראמפ לסגת מהסכם הגרעין; ובאופן דומה בספטמבר 2018, כאשר ראש הממשלה נתניהו **חשף** בפני באי העצרת הכללית של האו"ם את "המחסן האטומי הסודי" בפאתי טהראן, בהפצירו ביו"ר הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית לשלוח פקחים לאתר. כך גם קורה מעת לעת עם **חשיפת פעילות חזבאללה** בדרום לבנון, סביב דיוני מועצת הביטחון של האו"ם העוסקים באשור מנדט יוניפי"ל והרחבתו.

ישראל כמובן אינה היחידה המנסה להשפיע על דעת הקהל העולמית ולהשחיר יריבים בזירה הבינלאומית באמצעות חשיפת מודיעין. בחודש מאי האחרון, בעיצומו של משבר הקורונה, **הודלף לתקשורת האוסטרלית** דוח שחובר על ידי הברית המודיעינית 'חמש העיניים' (Five Eyes), שבה חברות ארצות הברית, בריטניה, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד, המאשים את סין בטיוח ובהשמדת ראיות על התפרצות הנגיף.

- זכות הציבור לדעת. בשונה מהתכליות האחרות, המאופיינות לרוב בחשיפה חלקית של מידע סודי בעיתוי שנבחר לשרת מטרה מדינית-ביטחונית מוגדרת, חשיפת מידע והערכות מודיעין באופן רחב, שיטתי ועיתי עשויה להועיל לדמוקרטיה. באמצעות החשיפה למידע ביטחוני יכולים הציבור, התקשורת וחברי הכנסת לפקח על מדיניות הממשלה ולהשפיע עליה. ואולם חשיפת מודיעין רחבה אינה עניין של מה בכך. חוקר המודיעין האמריקאי **הארי ה. רנסום** עמד על הדילמה בציינו כי "בעוד סודיות אינה עולה בקנה אחד עם ערך האחריות בדמוקרטיה, חשיפה אינה עולה בקנה אחד עם עבודת מודיעין אפקטיבית". אך לצד זאת מחוקקים, אנשי מדע המדינה ופעילים חברתיים מציעים פתרונות ליישוב המתח בין הערכים, ביניהם החלפת השקפת העולם השואלת כהנחת עבודה מה ניתן לחשוף, בתפיסה השואלת מה דורש סיווג; או הנחלת נורמה של חקירות

מביכה את היריב בדעת הקהל הפנימית שלו. זאת משום שיריבים הפועלים תחת מעטה סודיות **רגישים במיוחד לחשיפת מידע מודיעיני** על אודותיהם; בין שאלה מדינות כמו איראן, המקדמת פרויקט גרעין צבאי חשאי, או ארגונים לא-מדינתיים כמו חזבאללה והג'האד האסלאמי הפלסטיני בעזה, החותרים תחת גורם הכוח הריבוני או הדומיננטי בזירת הפעולה שלהם – מדינת לבנון וחמאס בהתאמה – ונדרשים לפיכך להסתתר גם מפניו. כך בעידן המערכה שבין המלחמות (המב"ם), אשר עניינה הוא החלשת היריב ושיבוש פעילותו מתחת לרף המלחמה, חשיפת מודיעין יכולה לעיתים להשיג אפקט הדומה להטלת פצצה. דוגמה בולטת לכך היא המערכה שישראל מנהלת נגד פרויקט הטילים המדויקים של חזבאללה, אשר נשענת במידה רבה על **חשיפת מתקנים** הקשורים לפרויקט. החשיפה "שורפת" למעשה את אותם מתקנים ומחייבת את חזבאללה **להעתיק** אותם למיקום חלופי, ובכך גורמת לשיבוש ולעיכוב בפרויקט.

- הקרנת נחישות ותחזוק כוח ההרתעה הישראלי. חשיפה נקודתית של מודיעין יכולה לשמש איתות ליריב על נחישות הגורם החושף כצעד מקדים לפני הפעלת כוח, במטרה להרתיע אותו מנקיטת פעולה עוינת. כך למשל באפריל 2019, ימים ספורים לפני האירוויזיון בתל-אביב וטקסי יום הזיכרון ויום העצמאות, **הפיץ** דובר צה"ל את תמונתו של בכיר הג'האד האסלאמי בהאא' אבו אל-עטא, ותלה בו אחריות לירי רקטות לעבר ישראל. בכך הזהיר את אבו אל-עטא כי המשך הירי בעיתוי הרגיש לישראל עלול לעלות לו בחייו – מה שאכן קרה לבסוף בנובמבר אותה שנה.

נוסף על כך, חשיפת סודותיו הכמוסים של היריב יוצרת אצלו תחושת חדירות, כלומר הבנה כי הוא חשוף לריגול מודיעיני זר. הכרה בחדירות מחייבת תהליך של "בדק בית" ותחקור אשר עשוי להוביל לסדיקת האמון בין שותפי הסוד, לפגיעה במורל וכן לחוסר להיטות להוציא לפועל פעילות עוינת דוגמת מלחמה, נוכח ההכרה בנחיתות המודיעינית.

התדריך לכתבים שבוצע בפיקוד הצפון עוד בתחילת העשור הקודם, ביולי 2010, מהווה דוגמה בולטת לחשיפה על פי היגיון זה. **בתדריך התקדימי** הוצג תצלום אוויר של הכפר אלחי'אם בדרום לבנון, שעל גביו סומנה פריסת חזבאללה לרבות מחסני נשק, מפקדות ובונקרים תת-קרקעיים. כמה חודשים לאחר מכן, במארכס 2011, **פרסם הושינגטון פוסט** מפה של כל דרום לבנון עם סימונים דומים, המבוססת גם היא על מודיעין שהושג בצה"ל. מפקד פיקוד הצפון דאז, הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט העיד כי מטרת השימוש

בעקבותיה פעולה דיפלומטית או צבאית. כך, הסתמכות בלעדית על חשיפה עשויה להתפרש כרתיעה של הגורם החושף מנקיטת צעדים עם פוטנציאל סיכון גבוה יותר, ולסמן ליריב "מרחב חסינות" דה פקטו.

- במקום להשיג את האפקט המדיני, הביטחוני או הפוליטי המצופה, חשיפה עלולה להשיג אפקט הפוך. כך למשל, חשיפה יכולה להיתפס דווקא כפחות מאיימת, מרתיעה ומעוררת יראה מהשמירה על סודיות ועמימות; מצמצמת את מרחב אי-הוודאות של היריב; ובקרב דעת הקהל הפנימית עלולה דווקא לגרום ביקורת על הפקרות, התרשלות או חוסר מוסריות. בהקשר זה ניתן להזכיר את חשיפת תפקידו של המוסד ברכישת ציוד רפואי למאבק בקורונה ובפרט בהבאת ערכות בדיקה, אשר התבררו בדיעבד כבלתי מתאימות למשימה הרפואית. החשיפה הובילה לגל של ביקורת ולעג על חשבון הארגון החשאי **בתוכנית טלוויזיה וברשתות החברתיות**, ובסופו של דבר פגעה במידה מסוימת בתדמית הארגון (ולא רק בארץ).
- פוליטיזציה. השתנות הנורמה ביחס לשמירת סודיות המודיעין והמעבר לחשיפה שיטתית עלולים להוביל במעלה הדרך לעירוב שיקולים פוליטיים בעבודת המודיעין ולטפלול נשנה של מידע והערכות מודיעין בפומבי, במטרה להשפיע על דעת הקהל בישראל. כך הדרג המדיני עשוי לדרוש יותר מידע מודיעיני שיתמוך במדיניות אשר ברצונו לקדם, ובכירי קהילת המודיעין מצידם עשויים לייצר יותר מודיעין "מְרָצָה" ולייעדו לחשיפה ככל שהצלחתם נמדדת בפומבי. לאורך זמן, הפוליטיזציה של המודיעין עלולה לשחוק את האמינות והיוקרה המזכות את ארגוני המודיעין בישראל בהשפעה הרבה שיש להם על קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות. המקרה שבו ראש הממשלה נתניהו **חשף במסיבת עיתונאים** אתרי גרעין נוספים באיראן, כשבוע לפני סבב הבחירות השני לשנת 2019, מוכיח עד כמה דק הקו בין שימוש פומבי במידע מודיעיני לצרכים דיפלומטיים וביטחוניים לבין שימוש בו לצרכים פוליטיים. בעוד גורם בלשכת ראש הממשלה טען כי החשיפה נעשתה בהמלצת דרגי המקצוע, האופוזיציה גינתה את "הספסור בביטחון המדינה" לטובת קמפיין הבחירות.
- גם בכירים לשעבר בקהילת המודיעין סבורים כי רבות מחשיפות המודיעין של השנים האחרונות – בהן גם החשיפה המתוארת לעיל – אינן משרתות את האינטרס הלאומי אלא את האינטרס הפוליטי האישי של בכירים בדרג המדיני ובגופי המודיעין עצמם.<sup>2</sup> בהקשר זה כדאי ללמוד מהניסיון של ארצות הברית

ממלכתיות או פרלמנטריות העוסקות רק בדיעבד בפרשיות ביטחוניות ומודיעיניות, וכך בזמן אמת מגינות על העשייה החשאית, אך בד בבד מבססות בקרב העוסקים במלאכה תודעה של פיקוח ואחריות. בישראל נחשפים לעיתים **מסרים מרכזיים מהערכות המודיעין השנתיות**, אולם זאת לאחר שבכירי קהילת המודיעין מסננים ובוחרים מראש את המידע וההערכות לשיתוף עם הכתבים והפרשנים הביטחוניים, אשר שולטים בסופו של דבר במסר המועבר דרכם לציבור הרחב. נוהג זה, אשר התעצב בשנים האחרונות, שונה מהנהוג המקובל במדינות מערביות דוגמת ארצות הברית ובריטניה, שם הממשלה או סוכנויות המודיעין עצמן מפרסמות את הערכות המודיעין **בכתב**, ולעיתים אף בליווי **הצהרות פומביות**, באופן מקיף הכולל התייחסות לכל קשת האיומים.

## הסיכונים בחשיפת מודיעין

- לצד התועלת בחשיפת מודיעין, לאחר שנים של מדיניות ישראלית העושה שימוש פומבי תכוף בסודות, ניתן להצביע גם על סיכונים ומחירים הגלומים במדיניות זו.
- סיכון מצרפי למקורות ושיטות. הוזה אומר, לא רק הסתכנות בשריפת המקורות שסייעו בהבאת המידע הספציפי שנחשף, אלא פגיעה מצטברת במוניטין וביכולת לגייס מקורות עתידיים, נוכח החשש שחשיפה תציב אותם בסכנת חיים.
  - הסרת העמימות והסתכנות בתגובה. מרבית החשיפות בעת האחרונה נעשות בכלי תקשורת ישראלים או בהצהרות פומביות מטעם בכירים ישראלים. זאת בשונה מההדלפות העלומות לכלי תקשורת זרים, ערביים או מערביים, אשר היו מקובלות עד לא מזמן במקרים שישיראל רצתה לאותת על איום מסוים או להעמיד דברים על דיוקם בשיח הבינלאומי, תוך הגבלת הסיכון למקורות. כך, החשיפות המיוחסות לישראל מציבות אותה בבירור כגורם הקורא תיגר על היריב שעל אודותיו נחשף המידע, באופן המצמצם את מרחב ההכחשה שלה.
  - תחזוק הדימוי מחייב. אם גורם שנוטה לחשיפת מידע שותק במקרה מסוים, שתיקתו עשויה להתפרש על ידי היריב כעדות לנקודת תורפה או עיוורון מודיעינית. לחלופין, היא עשויה להתפרש כרתיעה מפני ההשלכות של החשיפה בסוגיה האמורה, במקרה שזו עלולה להביך את אותו גורם או להציב אותו במתח מול אינטרס ליבה אחרים. לפיכך נוצרת מעין מחויבות לחשיפה חוזרת של מידע מודיעיני.
  - מנגד, חשיפה חוזרת עלולה לפגוע בהרתעה, אם החשיפה עצמה אינה גובה מחיר או שלא באה

אנשי פיתוח ומיצוי מקורות, ביטחון מקורות, מחקר ודוברות – על הסכמתם לחשיפה, באופן שיעניק להם הזדמנות להציג בצורה מסודרת סייגים ולהעמיד תנאים הנוגעים בין היתר להיקף המידע שישוחרר, הפלטפורמה והעיתוי.

### לעיתים, כפי שמעידה רשימת הסיכונים הפוטנציאליים, כאשר מגלים טפח עלולים דווקא לגלות טפחיים ולהיחשף לסיכונים מסדר שני.

- פיתוח מודלים להערכת פגיעה במקורות ובשיטות, הן באופן נקודתי בטווח הקצר – סביב חשיפות קונקרטיות והן בטווח הארוך – להערכת הפגיעה המצרפית. בהיעדר תמונה מלאה של פיסות המידע המצויות ברשות המודיעין המסכל של היריב, היכולת להעריך נזק נקודתי או מצטבר למקורות ולשיטות כתוצאה מחשיפת מודיעין מוגבלת מאוד.<sup>3</sup> במילים אחרות, כאשר ישראל חושפת מידע מודיעיני היא אינה יודעת במידה מספקת של ודאות אם החשיפה משלימה למודיעין המסכל של היריב את התצרף ומסייעת לו לחסום צירי דלף המהווים עבורה ערוצים להשגת המידע. עם הקושי הזה צריך לנסות להתמודד על ידי החזקה שוטפת של תמונת המודיעין המסכל של היריב, מאמצי התחקור שהוא מנהל וההערכות המובילות שלו לגבי נכסי המודיעין ושיטות הפעולה של ישראל. בהתאם, ניתן לתפור לחשיפות המודיעין סיפורי כיסוי ולשתול בהם הונאות, במטרה לחזק אמונות שגויות ולהסיט את המוקד מערוצי המידע האמיתיים. כמו כן, יש לנסות לייצר מבחנים ומדדים יצירתיים, להערכת הפגיעה המצרפית במקורות ולמציאת המתאם בין חשיפות מודיעין לבין פגיעה בנכסים מודיעיניים.
- פיתוח מודלים להערכת הישגי החשיפה מול יעדי ההרתעה, השיבוש והפגיעה בפעילות היריב, הלגיטימציה וההשפעה על הקהילה הבינלאומית. על מנת שההכרעות במתח שבין הסתרה ושמירה על הסוד לבין חשיפה ועיצוב תודעת היריב יהיו מאוזנות ושקולות, עליהן להתבסס ככל האפשר על נתונים אמפיריים. במסגרת זו יש לחתור לבניית מדדים המבוססים על ניתוח איכותני וכמותני של שיח וטקסטים, שיסייעו בהערכת ההשפעה של חשיפה על מושגים ערטילאיים כגון הרתעה ולגיטימציה. כך למשל, מידור הוא אחד מהביטויים לשיבוש פעילות היריב, המושג על ידי חשיפת מודיעין. כפי שהוזכר לעיל, החשיפה כעדות לדלף מידע בארגון יכולה

ובריטניה ערב הפלישה הצבאית לעיראק בשנת 2003. המאמץ הבלתי מתפשר של הדרג המדיני לשכנע את דעת הקהל הפנימית והבינלאומית בצורך במהלך צבאי נגד משטרו של סדאם חוסיין, בתואנת השווא של פיתוח נשק בלתי-קונבנציונלי, הוביל להשחתת תהליך העבודה המודיעיני ולפרסום מגמתי של מידע חלקי ובלתי מבוסס. זאת באופן שפגע קשות באמון הציבור במודיעין האמריקאי והבריטי.

### המלצות למדיניות

- התמורה ביחס הצמרת המדינית-ביטחונית של ישראל למודיעין היא מחויבת המציאות. המעבר להגברת החשיפה וההיחשפות משקף את השינויים העמוקים שחלו בסביבת המידע והתקשורת הגלובלית, המאופיינת בגודש מידע ובנטייה לחשיפה מוגברת כתנאי להגברת ההשפעה; באופי העימותים, אשר מגלמים א-סימטריה חריפה הפועלת על פי רוב לטובת הצד החלש ואשר מטרתיהם מוגבלות ממילא מבחינת הצד החזק; ובערכים של החברה והפוליטיקה בישראל.
- ואולם, גם אם רשויות המדינה סבורות כי חשיפה משרתת את האינטרס הלאומי וכי לצד גילוי טפחן עדיין מכסות טפחיים, מתברר כי ההפך הוא הנכון. לעיתים, כפי שמעידה רשימת הסיכונים הפוטנציאליים, כאשר מגלים טפח עלולים דווקא לגלות טפחיים ולהיחשף לסיכונים מסדר שני. אשר על כן, מובאות להלן המלצות שיש בהן כדי למזער את הנזקים הפוטנציאליים מחשיפה גוברת ולהבטיח מדיניות מאוזנת:
- שמירה על איזונים ובלמים בתוך הצבא וסוכנויות המודיעין, וביניהם. במסגרת זו צריכה להישמר הפרדה בין הגורמים המובילים את המערכות הצבאיות והמודיעיניות להרתעה, שיבוש והשפעה על התודעה, הממליצים בין היתר על מידע, יכולות ומבצעים לחשיפה, לבין הגורמים האמונים על פיתוח מקורות וביטחונם ועל הערכת הסיכונים כתוצאה מחשיפה. במקרה שאותה יחידה מופקדת על ביטחון מקורות ושחרור מידע מצד אחד, ועל מבצעי השפעה ותודעה מצד שני, עלולה להיווצר הטיה לטובת הצד המבצעי שלפיו אותה יחידה נמדדת, ואשר מעניק לה יוקרה ורלוונטיות.
- הקפדה על דיונים מקדימים לפני חשיפות, על מנת לאפשר למגוון הקולות והשיקולים להישמע, למפות את כלל התרחישים המזיקים העלולים להתפתח בהקשר של החשיפה הקונקרטית, ובכך להימנע מ"אפקט בומרנג". יתרה מזאת, בתוך הארגונים עצמם ניתן לייצר הליכים בירוקרטיים רשמיים כגון החתמת כלל הגורמים הרלוונטיים לתהליך – ביניהם

## סיכום

בעידן המידע והרשתות החברתיות, כשהמאבק על תודעה ציבורית ועל נרטיבים מוחרף, בעוד מושג האמת מאתגר על ידי תופעות כגון חדשות כזב (פייק ניוז), יכולה לצמוח תועלת רבה – הן לקידום האינטרסים המדיניים והן לחיזוק יסודות הדמוקרטיה – מפרסום מידע איכותי ומהימן הנוגע לענייני חוץ וביטחון מטעם רשויות המדינה. קל וחומר כשמדובר במדינה כמו ישראל, הנאבקה מדי יום בכמה חזיתות על ביטחונה ועל צדקת דרכה. עם זאת, יש לנהל מדיניות המאזנת בין חשיפה לבין הסתרה ושמירה על סודות ועל נכסים מודיעיניים, שכן בכל הנוגע לענייני מודיעין מוטב – כמאמר המקורות – לגלות טפח ולכסות טפחיים.

אופק רימר הוא דוקטורנט במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים, במסגרת התוכנית ללימודי מחקר של המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס. עבודת הדוקטורט שלו עוסקת בחשיפה פומבית של מידע מודיעיני למטרות אסטרטגיות.

## הערות

- 1 ראיון של המחבר עם רב־אלוף (במיל') גדי איזנקוט, 4 ביוני 2020.
- 2 ראיונות של המחבר עם בכירים לשעבר בקהילת המודיעין והביטחון.
- 3 ראיונות של המחבר עם בכירים לשעבר בקהילת המודיעין והביטחון.

להוביל לפגיעה באמון בין חברי הארגון וליצירת מידור בין יחידות ופעילים. הגבהת החומות בתוך הארגון אומנם מצמצמת את הסיכון לדלף מידע, אך במקביל היא משבשת ומסרבלת את ההתנהלות של הארגון בשגרה ובחירום וכך פוגמת ביעילות שלו. מדד להערכת מידור בקרב יריבים, העומד גם על המתאם שבין חשיפה למידור, יכול לסייע בקבלת החלטות על חשיפת מידע.

- הכוונת מבצעים ופיתוח מקורות המיועדים מראש לחשיפה.
- הכשרת קצינים ומנהלים בכירים בגופי המודיעין להתנהלות מול התקשורת. מאחר ששימוש פומבי במודיעין נתפס כיום כחלק מארגז הכלים לניהול מערכות מדיניות־ביטחוניות, בהכשרות לבכירים ניתן לשלב תכנים העוסקים בהיכרות עם עולם התקשורת הגלויה, כולל הזדמנויות הטמונות ביחסים עם התקשורת ושימוש באמצעי המדיה השונים, לצד העלויות והסיכונים הכרוכים בכך.
- עידוד הממשלה וגופי המודיעין להציג הערכותיהם באופן עיתי ורחב, לתועלת הציבור. פרסומים מן הסוג הזה צריכים להיות **מקיפים ומנומקים** ככל האפשר ולשאול – כהנחת עבודה – איזה מידע דורש סיווג והגנה, ולא איזה מידע ניתן לחשוף. זאת בדומה למודל הצנזורה הקיים מאז **בג"ץ שניצר** (1988), שבו נקבע כי חופש הביטוי ייסוג מפני ביטחון המדינה רק במקום שבו קיימת "ודאות קרובה לפגיעה ממשית בביטחון המדינה". כך, הדיון הציבורי יהיה מבוסס ידע ואובייקטיבי ככל הניתן, ולא נתון לטפול מצד בעלי אינטרסים.



הרמטכ"ל אביב כוכבי בבני ברק. צילום: דובר צה"ל.

## רב־שיח – מעורבות צה"ל במשבר הקורונה – האם מדרון חלקלק?

בהנחיית ד"ר קובי מיכאל

בעיצומו של הגל השני של משבר הקורונה ובעקבות פרסום מיוחד של קובץ מאמרים העוסק במשמעויות של מעורבות צה"ל במשבר הקורונה בגל הראשון, כינסנו קבוצת חוקרים העוסקים בהיבטים השונים של יחסי צבא-חברה לרב־שיח, שעניינו המשמעויות האפשריות של מעורבות גוברת של צה"ל בגל השני של משבר הקורונה.

הרב־שיח נסב סביב מספר שאלות יסוד, שחלקן גם צף ונדון בפרסום המיוחד בנושא, ביניהן: עצם חשיבות הדיון בנושא; ההשפעות שעלולות להתברר – של מעורבות הצבא על מעמדו החברתי ועל יחסי הדרג הצבאי עם הדרג המדיני; המשמעויות הנוגעות לחולשת המוסדות האזרחיים, ומכאן גם להשפעות אפשריות של הרחבת מעורבות הצבא על הדמוקרטיה הישראלית.

מנחה הרב־שיח היה ד"ר קובי מיכאל ונטלו בו חלק: ד"ר תת־אלוף (מיל') מאיר אלרן, פרופ' סטיוארט כהן, פרופ' עמיחי כהן, פרופ' יורם פרי, ד"ר כרמית פדן, ד"ר אסף מלחי וד"ר עידית שפרן־גיטלמן.

## חשיבות הדיון הציבורי בנושא מעורבות הצבא במשבר הקורונה

בתחילה התבקשו המשתתפים להסביר מדוע לדעתם יש חשיבות ציבורית לדיון בנושא מעורבות הצבא במשבר הקורונה, ומהם כללי המותר והאסור, להבנתם, בהתייחס ללקחים שלהם ממעורבות הצבא בגל הראשון של משבר הקורונה.

**המשתתפים הצביעו על חולשת המערכת האזרחית ש"כפי שאנו מזהים אותה בקורונה, נחשפה ערוותה" (אלרן) ועל ההשלכות הבעייתיות והשליליות שעלולות להיווצר, בשל מעורבות רחבה של הצבא במשבר שהוא אזרחי במהותו.**

ניתן להצביע על הסכמה בין המשתתפים בנוגע להיעדר חשש מפני הפיכה צבאית או השתלטות של הצבא על מוסדות השלטון. ברור כי לא זו הסוגיה העומדת לדיון. מסתמנת הסכמה רחבה בין המתדיינים בנוגע לחשיבות הנושא, בשל המרקם המיוחד של יחסי צבא-חברה בישראל ובשל מעמדו החברתי של הצבא והשפעתו. המשתתפים הצביעו על חולשת המערכת האזרחית ש"כפי שאנו מזהים אותה בקורונה, נחשפה ערוותה" (אלרן) ועל ההשלכות הבעייתיות והשליליות שעלולות להיווצר, בשל מעורבות רחבה של הצבא במשבר שהוא אזרחי במהותו. היו מבין המשתתפים שאף הצביעו על סיכון ממשי לדמוקרטיה הישראלית. כך למשל מאיר אלרן הביע חשש מפני הליכה "סחור-סחור, מבלי לגעת בנקודה ומבלי להכות בברזל החם". השאלה המשמעותית ביותר בעיניו היא "באיזו מידה ההרחבה של מעורבות הצבא בקורונה מאיימת על הדמוקרטיה הישראלית?"

חולשת המערכת האזרחית לעומת חוזקות הצבא בכל הקשור ליכולות לוגיסטיות, אופרטיביות וארגוניות מאפשרת את ההצדקה מול הציבור בהפעלת הצבא. אלא שבהפעלתו יש משום הנצחת פערי היכולת בינו לבין המערכות האזרחיות, הנאלצות להישען על יכולות הצבא ואינן מפתחות מענה מספק לחולשותיהן המובנות והבסיסיות. הצלחתו של הצבא בגל הראשון וההדים החיוביים, בעיקר מצד האוכלוסייה החרדית והערבית, המנוכרות לצבא ולהוויית השירות הצבאי, עיצבו תודעה ציבורית הרואה את הצד החיובי ואת התועלת החברתית שבהפעלת הצבא. אלא שיש בכך כדי לקבע מציאות שבמסגרתה הפעלת הצבא במשימות אזרחיות מובהקות הופכת לנורמה קבילה.

על הא-סימטריה שבין יכולות הצבא לאלו של המוסדות האזרחיים, שמשמעותיה אך מתעצמות

בשעת משבר קיצוני כדוגמת משבר הקורונה, נוסף גם הממד המשפטי. לדברי עמיחי כהן, המשפט הישראלי דל יחסית בהסדרת הפעולה הצבאית, בהשוואה למה שקיים בו בנוגע להסדרת הפעולה של גורמים אזרחיים. מהות החקיקה היא הגבלה של הרשות המבצעת – הדרג המדיני – מול הארגון המבצע. החקיקה מאפשרת לגוף המבצע לומר לדרג המדיני, בכל פעם שזה חורג בהנחיותיו ממה שמתירה החקיקה, "סליחה, אתם צריכים לפעול בדרך הזאת, כך הרשות המחוקקת הורתה לכם [...] אומנם יש לנו מעט יחסית כללים כתובים שאומרים איך הצבא צריך לפעול, מה גבולות התפקיד שלו, וגם מה שיש לנו מאוד עמום ומאוד פתוח לפרשנות, אך דלות זו של הסדרה אינה מקרית".

ככל שמדובר בעניינים צבאיים, הרשות המחוקקת ממעטת יחסית להגביל את מערכת היחסים בין הרשות המבצעת לבין הצבא. אין זה מצב ייחודי למדינת ישראל. בהקשרים המבצעיים ניתן למצוא לכך הצדקה, על מנת לאפשר לצבא לשמור על ביטחון המדינה. פעולה זו מחייבת מינימום של התערבות פוליטית, אך בהקשרים אזרחיים היא אינה מוצדקת. ראוי לזכור בהקשר זה את חוק הכלים השלובים, מסביר עמיחי כהן: "כאשר הכוח של הפוליטיקאים ברשות המבצעת מוגבל על ידי כללים, באופן טבעי הכוח הולך למקום שהוא פחות מוגבל בו. ברגע שהפוליטיקה למדה שאפשר להשתמש בצבא – וזה מתחבר פה לדברים שנאמרו בהמשך גם על ידי יורם פרי וגם על ידי קובי מיכאל – בהיעדר כללים ברורים ומערכות מפקחות, אזי באופן טבעי קיים החשש שפוליטיקאים יטו להשתמש בנתיב זה".

העדפת הדרג המדיני להשתמש בצבא נושאת השלכות ומשמעויות בכל הנוגע ליכולת להשתמש בצבא, המבוסס על מודל שירות חובה, בחברה מפולגת. יש לכך גם משמעויות תקציביות, כלומר לאן התקציבים יופנו, וחשוב מזה – לאן התקציבים לא יופנו. נוח יותר לפוליטיקאים להפנות תקציבים למקום שבו תהיה להם שליטה יחסית. מכאן החשש שאם הדרג המדיני למד שקל ונוח יותר להשתמש בצבא לטיפול במשברים אזרחיים, "אז למה לממן את כל מערכות הבריאות ואת כל הדברים האלה, כשיש המון פיקוח וחוקים וכללים ופיקוח של בית המשפט, ונציבות שירות המדינה?" (עמיחי כהן). המשמעות היא שבטווח הארוך, שימוש יתר בצבא יביא להמשך ההזנחה של המערכות האזרחיות. העובדה שמשרד הבריאות עתיר התקציבים – שאינו עוד משרד ממשלתי שולי – צריך להשתמש בצבא כדי להקים מערכות מידע טכנולוגיות, היא לא פחות מפשיטת רגל של מערכת ציבורית, "שהופרטה ויובשה

החברתי ולפגיעה שעלולה להיות לכך באמון הציבור בצבא. במהלך הרב־שיח פורסם מאמרו של עיתונאי הארץ עמוס הראל, שכותרתו קבעה כי רמתו של אביב כוכבי תיבחן בתפקודו של צה"ל במשבר הקורונה. יומיים לאחר הרב־שיח כבר התפרסם תחקיר מקיף במוסף 'שבעה ימים' של העיתון ידיעות אחרונות, ובו נמתחה ביקורת חריפה על תפקודם של פיקוד העורף וצה"ל בגל השני של משבר הקורונה.

### החשש מפני חיכוך בין חיילים לאזרחים גובר, מכיוון שהסגר השני עשוי להיות ממושך ובעייתי יותר מקודמו ואולי להתאפיין ברמת חיכוך גבוהה יותר, מעבר לחרדים ולערבים, כמו למשל עם בעלי עסקים שיימחו על סגירת עסקיהם.

מאחר שאמון הציבור בצבא הוא אחד מהנכסים המשמעותיים של צה"ל כצבא העם, יש להניח שבכל מקום שבו יעריכו מפקדי הצבא שצה"ל מתקשה בביצוע המשימה, הם עשויים לדרוש יותר סמכויות ומשאבים כדי לשפר את סיכויי ההצלחה בביצוע משימתם. יתרה מזאת, ככל שהאחריות המוטלת על הצבא מתרחבת, כך הופכים מפקדי הצבא לבעלי עניין בכל הנוגע לאופן ניהול המשבר, ולגישתו של אסף מלחי, בהכרח לבעלי עוצמה והשפעה פוליטית במובן הרחב של המושג. יש בכך כדי לייצר מתח בין הדרג הצבאי והמדיני, בגין אי־הסכמות לגבי אופן ניהול המשבר. המתח עלול לגלוש גם למערכת הרחבה יותר של יחסי צבא־חברה בישראל ולפגוע במעמד הצבא.

כל אלו – לצד מאמצי שר הביטחון להרחיב את היקף הסיוע והמעורבות של צה"ל, ולצד מאמציהם של מפקדי צה"ל להצליח במשימתם ולהגן על מעמדו של הצבא ועל יוקרתו, עקב הכישלון המסתמן של מפקדת אלון בקטיעת שרשרות ההדבקה – משפיעים במובהק על יחסי צבא־חברה וצבא־פוליטיקה בישראל, והופכים את הדיון הציבורי והמחקרי בנושא לחשוב והכרחי. כצעד ראשון למיתון פוטנציאל החיכוך בין חיילים לאזרחים, נכון לבחון את האפשרות לתגבר את המטרה בחיילי מג"ב, המיומנים יותר מחיילי צה"ל במשימות שיטור ומהווים חלק בלתי נפרד מהמטרה, ואת חיילי צה"ל להפנות למשימות סיוע לאוכלוסייה האזרחית.

מעבר לכך, יש להביא בחשבון שככל שהצבא ימצא עצמו עסוק יותר במשבר הקורונה, כך ייאלץ להסיט לשם כך יותר משאבים משמעותיים, ויכולתו להתמקד באתגרים הצבאיים שלו תצטמצם. נוסף על כך, חשיפת חיילים לנגיף עלולה להוביל לגידול ניכר במספר החיילים שייבדקו וייאלצו לשהות בבידוד.

כחלק מהמדיניות הכלכלית הניאו־ליברלית מאז שנות ה־80" (מלחי).

חשוב לעמוד על ההבדלים שבין מעורבות הצבא בגל הראשון למה שאנו כבר רואים בגל השני. המעורבות בגל הראשון עברה בהצלחה וללא כל אירועי חיכוך בין חיילים לאזרחים, אלא שבגל הראשון תפקידיו של הצבא התמצו בעיקר בהגשת סיוע לאוכלוסייה אזרחית, ולא באכיפת מגבלות עד כדי סגר. כבר בעיצומו של הגל הראשון הוחלט על הקמת מרכז מחקר מודיעיני בהובלת קציני מודיעין מצה"ל. מרכז זה גדל והתפתח והפך מאז הגל הראשון ועד היום למרכז המודיעין הלאומי המטפל באיסוף מידע, בעיבודו ובהפצתו גם לכלל הציבור. לחלק מניתוחיו והמלצותיו נלווה גם רושם של ביקורת כלפי הדרג האזרחי הממונה, ולמעשה אותו מרכז העמיד את הצבא, או לפחות קציני צבא, במחלוקת פומבית עם דרג מדיני ממונה. עם התפתחותו של הגל השני התרחבה מוטת הפעילות של המרכז המודיעיני, שגם קיבל הרשאת גישה לחשבונות בנק של אזרחים. גם אם עומד לזכותם של קציני הצבא המוניטין לגבי האחריות וההקפדה בכל הנוגע לאופן השימוש במידע רגיש זה, הרי הגישה הבלתי מוגבלת כמעט למידע מסוג זה מעוררת אי־נוחות, בלשון המעטה.

אחת התובנות הבולטות שעלו ברב־שיח היא לגבי רמת המעורבות של הצבא במשבר. בקרב המתדיינים יש הסכמה בדבר הנחיצות שבהסתייעות ביכולות הלוגיסטיות והאופרטיביות של הצבא. מנגד, יש ביניהם הסכמה לגבי המגבלות שיש להטיל על רמת המעורבות של הצבא. "סיוע לרבידיון, אבל נטילת אחריות כוללת או מקומית בניהול המערכה – לא" (מאיר אלון). הפעלת חיילים, בוודאי חמושים, לצד שוטרים בהפגנה אזרחית מול הכנסת או לצורך אכיפת סגר היא בעייתית, ויש להימנע ממנה בכל מחיר, בשל הסיכון שבחיכוך בין חיילים לאזרחים.

החשש מפני חיכוך בין חיילים לאזרחים גובר, מכיוון שהסגר השני עשוי להיות ממושך ובעייתי יותר מקודמו ואולי להתאפיין ברמת חיכוך גבוהה יותר, מעבר לחרדים ולערבים, כמו למשל עם בעלי עסקים שיימחו על סגירת עסקיהם (כדוגמת עימות אלים בין בעלי עסק בהרצליה לבין פקחים ושוטרים ב־30 בספטמבר 2020). הפיתוי להרחיב את מעורבות הצבא בגל השני של משבר הקורונה בשל החשש לחיי אדם מחד גיסא, וא־סימטריה בולטת בין היכולות של צה"ל לבין חולשות המערכת האזרחית ורפיונה מאידך גיסא, עלול להתברר כפתח למדרון חלקלק שעלול לסכן את הדמוקרטיה הישראלית. מפקדי הצבא חדורי נחישות להצליח במשימתם ומבינים היטב את מחיר הכישלון בכל הנוגע למעמד

של צה"ל במרחב הציבורי, וביתר שאת של פיקוד העורף, נתפסה כחיובית בקרב קבוצות רבות באוכלוסייה. היה בה כדי להגביר את תחושת הביטחון של האזרחים, בחזקת "יש על מי לסמוך בתוך הבוקה ומבולקה של כישלון הניהול של הדרג המדיני ואוזלת היד של המערכות האזרחיות". להערכתה, בעיצומו של הגל השני המגמה היא להעמיק את מעורבות צה"ל בתחומים חיוניים נוספים (מפקדת אלון, יחידת אלה לאיתור שרשרות הדבקה, בית חולים שדה). לעיתים נדמה שיש ציפייה של האוכלוסייה האזרחית ושל גורמים בדרג המדיני והמקצועי "לקרוא שוב לצה"ל על מנת שיתפקד כחוצץ בין מלחמות האגו שמתרחשות בין משרדי הממשלה השונים, במלחמות בין הפוליטיקאים [...] מצפים ממנו שהוא ייקח את המושכות לידי וינהל את המערכה כמושיע לאומי" (כרמית פדון). המעורבות בגל הראשון הייתה נרחבת אך זהירה, בעיקר כדי להימנע מיצירת מצבי חיכוך בין חיילים לאזרחים. אולם בהתייחסות למה שהדגיש סטיוארט כהן בעניין שני הגורמים של המשוואה, ראוי גם לשים לב לדברי סגן הרמטכ"ל עוד במהלך הגל הראשון, כשאמר "חשוב שכל שנקבל אחריות, אנחנו, צה"ל, לא נשחרר מאחריות את הגופים האזרחיים".

### הגבולות בין המרחב האזרחי לצבאי, התפשטות תפקודית ומהות החוזה בין החברה לצבא

לגישתו של עמיחי כהן, הדיון המתנהל מחייב בירור מחודש לגבי שלושה מושגי גבול יסודיים: גבולות החיכוך האזרחי, הגבול בין סיוע לבין ניהול וגבולות החוזה שבין צה"ל לבין החברה האזרחית. נדמה שההנחות הקיימות לגבי הגבולות הללו לא מסייעות מכיוון שקשה לסמן גבולות ברורים ולקבוע מתי והיכן צריך לעבור הגבול. כך למשל, בהתייחס לגבול שבין סיוע לבין ניהול, "האם ניהול מלוניות על ידי הצבא זה סיוע או ניהול?" האם בעצם ניהול המלוניות נחצה הגבול של חיכוך בין הצבא לבין אזרחים? לאירועים יש דינמיקה משלהם. "לאט־לאט אתה מתקדם על ציר הזמן ובכל פעם נותן לצבא עוד סמכויות או משלב את הצבא בעוד אירוע, ואז נשאלת השאלה: היכן אני שם את הגבול?" (עמיחי כהן).

ההתלבטות הזו מתחברת לבעיה עקרונית יותר בהקשר הישראלי, והיא הקושי בהפרדה בין המרחב הצבאי לאזרחי. לדעת עמיחי כהן, "זה קשור להיסטוריה שלנו, של צבא מאוד מעורב בחיים האזרחיים. אנחנו גם מדברים על צה"ל כצבא העם. יש את צבא המילואים. ההפרדות האלה הן הפרדות שקשות לנו, והיעדרן חושף בעיות בדמוקרטיה הישראלית". משבר הקורונה מעצים את אי־הבהירות הקיימת בנוגע ל"מהות החוזה החברתי

**יש להביא בחשבון שככל שהצבא ימצא עצמו עסוק יותר במשבר הקורונה, כך ייאלץ להסיט לשם כך יותר משאבים משמעותיים, ויכולתו להתמקד באתגרים הצבאיים שלו תצטמצם.**

בניגוד להסכמה רחבה בין המתדיינים בנוגע להשפעה השלילית שיכולה להיות למעורבות הצבא על הדמוקרטיה הישראלית, עד כדי סיכונה, סבור סטיוארט כהן כי מעורבות צה"ל במשבר הקורונה ראויה לדיון ציבורי בדיוק מאותה סיבה ש"כל דבר שצה"ל עושה זה נושא לדיון ציבורי במדינת ישראל. אני לא רואה שיש משהו יוצא דופן ברמה התאורטית". לגישתו, מה שחשוב במקרה זה הוא כל מה שנותר עמום במובן של היקף המעורבות ומאפייניה. "מעורבות צבאית בענייני קורונה אינה ייחודית לישראל. יש הרבה צבאות בעולם שיש להם מעורבות". השאלה שצריכה לעמוד לדיון ציבורי היא מה צריכה להיות דרגת המעורבות.

יש הבדל ברור בין סיוע לוגיסטי של הצבא, שהוא בהחלט לגיטימי ונחוץ, לבין קבלת אחריות. הגבול חייב להיות מניעת החיכוך עם האוכלוסייה האזרחית. כאן בהחלט יכול להיות מעבר שלב, שיכול להוביל לסיטואציות בעייתיות. אלא שכאן ראוי להדגיש, לשיטתו של סטיוארט כהן, כי המעבר תלוי בגורמים רבים ובמרכזם הדרג המדיני, גם אם הצבא אינו פסיבי. אין לצפות שהדרג הצבאי יסרב לבצע את הנחיות הדרג המדיני, גם במקרה שבו הוא יזהה בעייתיות העלולה לפגוע במעמד הצבא ובאמון הציבור בו, אך "הצבא בהחלט יכול לגרור רגליים".

על פי התרשמותו של סטיוארט כהן לאור לקחי הגל הראשון, הצבא אינו שש לחצות את הסף ולהיות מעורב יתר על המידה; לצבא יש סיבות טובות להאט את הקצב ולפעול במשנה זהירות, ומשתי סיבות עיקריות: האחת, הסיכון הבריאותי לחיילים ופגיעה במצבת כוח האדם הלוחם של הצבא. הסיבה השנייה קשורה למוניטין של הצבא בעיני עצמו ובעיני הציבור. מה יהיה חלילה אם הצבא ייכשל במשימתו? במציאות הפוליטית הנוכחית יכולים להימצא לא מעט גורמים שיבקשו "לנפח כישלון עד כדי פגיעה בצה"ל". צה"ל עלול "להפוך לכדור במשחק כדורגל פוליטי". לכן, בניגוד לדעתו של מאיר אלון, "אני לא מזהה כל סכנה של שליטה צבאית, ואפילו לא זמנית, כפועל יוצא של מעורבות הצבא".

עמדה דומה הציגה גם כרמית פדון, שהדגישה כי אינה חוששת מהידרדרות לשליטה צבאית. להערכתה, מצב כזה אינו יכול להתקיים בישראל בהקשר הנוכחי. "נוכחות

להתנהל, המקומות שבהם הוא יודע כי הוא עלול לאבד את האמון שנותנים בו, במיוחד כשמדובר באוכלוסייה שמלכתחילה מרוחקת מהצבא או אמביוולנטית כלפיו. ואכן, הניסיון בגל הראשון מראה שלא רק שהאמון בצבא לא נפגע אלא הוא גבר, לפחות במגזר החרדי.

### למרות שהצבא של היום כבר אינו ממלא משימות אזרחיות כפי שמילא בשנים המכוננות של מדינת ישראל, תופעת ההתפשטות התפקודית של הצבא עדיין קיימת.

בגל השני ממלאת הפוליטיקה תפקיד משמעותי יותר. לכן, ברגע שהציבור החרדי אינו מוכן לקבל תכתיבים מהדרג המדיני, הוא משליך את זה גם על הצבא. במצב כזה גובר הסיכון לחיכוך בין הצבא לבין האזרחים החרדים, ו"כלל לא בטוח אם הקרדיט שהצבא הצליח לצבור בחודשי האביב יעמוד לזכותו בתחילת הסתיו. אני מאוד חושש מהמצב הזה, שהוא ביטוי למרי אזרחי" (אסף מלחי). התפתחות כזו עלולה להעמיד את הצבא במצבים בלתי אפשריים ולהוביל לקריסת הרשויות החרדיות, שלא הצליחו לטפל במשבר בגל הראשון וכנראה לא יעמדו בעומסי הגל השני, כאשר האוכלוסייה החרדית כבר אינה משתפת פעולה עם הצבא בדומה למה שהכרנו בגל הראשון.

### הסיכון לפגיעה במעמדו של הצבא

שאלה נוספת היא: האם כתוצאה מחדלונה של המערכת האזרחית לא ייווצר מצב שיוביל את צה"ל, גם אם אינו מעוניין בכך, לקבל על עצמו תפקידים נוספים? אילו השלכות יכולות להיות לכך?

השאלה העלתה את הביקורת המושמעת על תפקודו של צה"ל במשימות של קטיעת שרשרות ההדבקה. לדברי עידית שפרן-גיטלמן, הדבר מעלה שאלה לגבי המחיר שהצבא עלול לשלם בגין כישלון אזרחי. האם אי-הצלחה של צה"ל בהתמודדות עם המגפה תביא למשבר אמון בין החברה לצבא, ובין הדרג המדיני לבין הצבא? מעבר לכך, מה תהיה ההשפעה על המורל הציבורי? פגיעה באמון הציבור בצבא עשויה להוביל לחילופי האשמות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ולמתיחות בין הצבא לחברה, מה שעלול לכרסם גם בממלכתיות הישראלית. "אני חושבת שאנחנו צועדים לעבר כישלון גדול" (עידית שפרן-גיטלמן). גם אם הצבא מספק הסברים לגבי הקשיים בתפקודה של מפקדת אלון, הרי "במקרה זה האמת לא משנה. מה שמשנה הוא כיצד הציבור תופס את המציאות". עלולה להתפתח כאן פוליטיזציה של ניהול המשבר תוך פגיעה קשה

בין צה"ל לבין החברה הישראלית, אנחנו לא באמת יודעים ולא ביררנו לעצמנו מה התפקיד של צה"ל". למרות שהצבא של היום כבר אינו ממלא משימות אזרחיות כפי שמילא בשנים המכוננות של מדינת ישראל, תופעת ההתפשטות התפקודית של הצבא עדיין קיימת. כך למשל, קשה לדבר במונחים של גבולות החיכוך עם החברה הישראלית במציאות שבה פיקוד העורף, שהוא חלק מהצבא, "בנוי כל-כולו על התפיסה של דאגה לאוכלוסייה האזרחית תוך חיכוך אינטנסיבי איתה, באמצעות הרשויות המקומיות ובאופן ישיר בעיתות חירום". משבר הקורונה מציף את החשיבות שבדין מסודר לגבי תפקיד הצבא בחיים האזרחיים.

לגישת קובי מיכאל, הניתוח של עמיחי כהן מוביל למסקנה שהיסטוריית ההתפשטות התפקודית של צה"ל מיום הקמתו טשטשה את הגבולות שבין צבא לחברה ותרמה לחדירותם, בטיפולוגיה המוכרת של רובין לוקהאם ומשה ליסק. למרות השינויים במאפייני ההתפשטות התפקודית שחלו במהלך השנים, משבר הקורונה הוא טרנספורמציה של אותה תופעה, המנציחה את המציאות של גבולות מטושטשים בין החברה לבין הצבא.

### בגל השני ממלאת הפוליטיקה תפקיד משמעותי יותר. לכן, ברגע שהציבור החרדי אינו מוכן לקבל תכתיבים מהדרג המדיני, הוא משליך את זה גם על הצבא. במצב כזה גובר הסיכון לחיכוך בין הצבא לבין האזרחים החרדים.

משבר הקורונה הוא משבר אזרחי כמו שטיפול בעורף בזמן מלחמה ולחימה בטרור הם משברים אזרחיים (עמיחי כהן). לכן הדיון צריך להתמקד במהותם ובסוגם של משברים אזרחיים ובאופן הטיפול בהם. אנחנו צריכים לשאול את עצמנו כחברה "איפה אנחנו רוצים את הצבא, ואילו תפקידים צריכים להיות לו במשברים אזרחיים?" מה שנדרש למעשה הוא דיון מחדש בסוגיית הגבולות בין המרחב הצבאי לבין המרחב האזרחי, בין צבא לחברה. להערכת אסף מלחי, כמעט כל מה שנדון לעיל יכול להיבחן בפריזמה של מעורבות צה"ל במשבר הקורונה בציבור החרדי. זה מיקרוקוסמוס שבו באות לידי ביטוי חלק מהתופעות שאובחנו עד כה. כך למשל תופעת הפרגמנטציה של צה"ל וחלוקת תפקידים בין אוגדה 98 לבין פיקוד העורף, וסוגיית הגבולות בין תפקידי שיטור ואכיפה לבין הסיוע האזרחי לאוכלוסייה החרדית. הצבא עצמו נשמר מכניסה למקומות שבהם לא נוח לו

השני ללב המערכת האזרחית כדי לסייע במאבק בקורונה. מצבי קצה תמיד מאפשרים הזדמנות להסתכל על התפקוד של המערכות האזרחיות ועל מערכת היחסים בין הדרג הצבאי לבין הדרג האזרחי והמדיני, ומציבים בפנינו מראה על היחסים בין הצבא ובין החברה". כך נקלענו למציאות משברית המחייבת חשבון נפש חברתי ולאומי. אף שמעמדו של הצבא עדיין לא מאוים, לכל הפחות לא בנקודת הזמן הנוכחית, ההיפך הוא הנכון, צריך להיזהר ממצב שבו המערכות האזרחיות "יאבדו אחיזה במאבק הזה ובניהולו ויטילו רפש על צה"ל" (כרמית פדן). בכל מקרה, את מצב הקצה, טוענת פדן, "צריך לראות כהזדמנות לעצירה ולהתבוננות מחדשת על תפקודן של המערכות האזרחיות בכלל, ועל היחסים בין המערכות האזרחיות לבין הצבא. אסור שהשימוש בצבא יוביל להזנחה של המערכות האזרחיות, כי אם להיפך".

### השפעת מעורבותו של הצבא במשבר על יחסי עם הדרג המדיני

מתבקשת כאן התייחסות לסוגיית השפעתה של מעורבות הצבא במשבר על היחסים בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני. לנושא חשיבות גוברת בהינתן מצב שבו הצבא מבין את חדלונו של הדרג המדיני, וכדי להצליח בתפקידו אולי לא יוכל להימלט מפני התייחסות למצב, שיקוף החידלון הזה באופן כזה או אחר, גם אם זה יקרה בחדר הסגור בקבינט. כיצד הדבר הזה ישפיע בתורו על יחסי הדרגים ועל מידת האמון ביניהם? האם זה יישאר רק בהקשר של משבר הקורונה, או שמא ישליך גם לגבי דברים אחרים?

יורם פרי גורס כי "אנחנו נמצאים במאבק, והשאלה הראשונה היא מה הדרך בה צריך לטפל במאבק הזה. אם יבואו היום ויאמרו שהדרך הטובה היא לתת את כל האמצעים לצבא, אני אסכים. את המשמעויות נצטרך לבחון רק בהמשך". מה שחשוב להדגיש הוא ההקשר הרחב יותר. לא מדובר כאן רק בסוגיה של הצבא מול המערכת האזרחית. "בעצם אנחנו בנקודת משבר שמלווה את החברה הישראלית הרבה שנים, ובשנים האחרונות במיוחד. מדובר בקונפליקט עמוק בין הפוליטיקאים לבין הפרופסיונלים – אנשי המקצוע". המאבק בא לידי ביטוי בכל המערכות: במערכת המשפטית, הדיפלומטית, האקדמית ועוד. מכיוון שהחברה הישראלית היא "היפר-פוליטית", צריכה להיות העדפה לגורמים המקצועיים על פני הגורמים הפוליטיים, החפים מכל גישה מקצועית.

כך גם בהקשר של ההתמודדות עם המגפה, כאשר "כל הוויכוח בנוגע לסגר חלקי או סגר מלא הינו ויכוח

באמון הציבור, אשר אימץ את הנרטיב שהצבא אחראי לקטיעת שרשרות ההדבקה.

הצבא אינו יכול להיוותר אדיש להתפתחות כזו. לכן מתבקשת השאלה: האם החשש של הצבא מפני פגיעה במעמדו הציבורי, עקב ביצועים שייתפסו כבלתי מוצלחים, עלול לדחוף את צה"ל לדרוש לעצמו יותר סמכויות כדי להצליח? אם כן, מהן ההשלכות? לדעתו של עמיחי כהן, "קשה לדבר על צה"ל כמקשה אחת כמו בכל אירוע, ובמיוחד, באירוע שמשלב הרבה מאוד כסף והרבה מאוד סמכויות יש מגמות שונות". צה"ל הוא אכן ארגון היררכי, "אבל גם בתוך ארגון היררכי יש כוחות שונים". מזה זמן אנחנו מזדהים תופעה של פרימת המסגרת ההיררכית האחידה של צה"ל. "הסיכון הוא שמשבר הקורונה עלול לחזק את הפרימה הזו, מכיוון שיהיו בתוך צה"ל יחידות ואנשים ספציפיים שיהיה להם הרבה מאוד מה להרוויח ממעורבות במשבר האזרחי", או להפסיד. מדובר כאן בשתי סכנות אפשריות: האחת היא פנימית בתוך הצבא – תהליך אפשרי של פרגמנטציה פנימית בתוך הצבא. השנייה היא התפתחות של פוליטיזציה. שתי הסכנות כרוכות זו בזו ומשפיעות זו על זו. פרגמנטציה ארגונית עלולה להוביל לפוליטיזציה של הארגון ולהעצימה, ולהיפך. ככל שיש עמדות שונות בצבא לגבי מעורבות גוברת שלו במשבר, כך גובר הסיכון של עירוב פוליטיקאים. תהליכים כאלה עלולים לפגוע בלכידות הארגונית של הצבא וביכולתו המבצעית.

### פגיעה באמון הציבור בצבא עשויה להוביל לחילופי האשמות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ולמתיחות בין הצבא לחברה, מה שעלול לכרסם גם בממלכתיות הישראלית.

כרמית פדן הוסיפה עוד נדבך בהתייחסותה לפרגמנטציה בתוך שורות הצבא ולמשבר אמון אפשרי בין הדרג הטקטי לדרגים הבכירים יותר, כזה העלול לאיים על תחושת הלכידות בתוך הצבא. היא מצביעה על פוטנציאל למשבר אמון בין הדרגים עקב אי-הצלחה במילוי המשימות האזרחיות, כשחיילים יחושו שאינם מקבלים את הגיבוי הראוי. לדידה, "צה"ל הוא יציר החברה הישראלית ומכיוון שבתוך עמו הוא חי, הוא מכיר את הנטייה והקלות שבה מקבלי ההחלטות, הדרגים המקצועיים או אף הפוליטיקאים הופכים את צה"ל לשק חבטות". אלא שלמרות זאת, אנחנו עדים למגמה של העמקת מעורבותו של צה"ל בגל השני של משבר הקורונה.

מדובר במגפה, שהיא אירוע קצה, הפרעה קיצונית המציבה את החוסן החברתי במבחן. "צה"ל נכנס בגל

לעומת היכולות של הצבא, המוטיבציה של הדרג הצבאי להצליח והמעורבות ההולכת ומתרחבת שלו. הפער הזה עלול להוביל לחדירות רבה יותר של הגבולות בין המרחב האזרחי לצבאי. חדירות כזו והביטחוניזציה של השיח עלולים להביא למצב של התקבעות מציאות, שבה משברים אזרחיים בישראל מנוהלים על ידי הצבא. זהו אתגר רציני לחברה הישראלית.

### חדירות כזו והביטחוניזציה של השיח עלולים להביא למצב של התקבעות מציאות, שבה משברים אזרחיים בישראל מנוהלים על ידי הצבא. זהו אתגר רציני לחברה הישראלית.

בהתייחס לביטחוניזציה של השיח מדגיש יורם פרי שהתופעה היא כלי פוליטי המיוצר על ידי הפוליטיקאים באמצעות שליטת הדרג המדיני באמצעי הייצור התרבותי כמו התקשורת. לכן, שורש הבעיה אינו נעוץ בצבא אלא בהקשר הרחב יותר, של כללי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. ולכן, "מה שצריך לעשות זה לא לעצב מחדש את כללי היסוד של היחסים בין החברה לצבא, אלא את כללי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. צריך לחשוב מחדש על הגדרת מהותה של הדמוקרטיה הישראלית, על מה מותר ומה אסור לעשות במסגרתה. מזה ינבע מעמדו ותפקידו של הצבא". בישראל של היום ניכרת חולשת הפיקוח האזרחי בכל הנוגע לניהול משברים באמצעות הצבא, "אני לא חושב שזה מצב חיובי, אבל אינני חושש שהצבא ייקח על עצמו יותר סמכויות ויתערב יותר בקביעת המדיניות" (יורם פרי).

עידית שפרן־גיטלמן מבחינה שפיקוד העורף נמצא היום תחת מתקפה. לדבריה, לצבא יש אגו וברגע שמתחילים לבקר את תפקודו במגפה ייווצר מצב שבו הוא "יאלץ להתגונן ולהביע עמדות שהן או פוליטיות או נתפסות כפוליטיות". לדעתה אין חשש להשתלטות של הצבא על המדינה, אולם יש חשש לנטילת סמכויות מורחבות על ידי הצבא. בשיחותיה עם גורמים בצבא היא שומעת אמירות בסגנון של "נכון, אנחנו נבקש עוד סמכויות, מה רע בזה?" להבנתה יש בכך משום ביטוי לעובדה שגם גורמים בצבא אינם מבינים את מהות המערכה שאליה נקלע הצבא.

אסף מלחי מציע להפנות מבט למרחב הפעולה ברמה המוניציפלית, שם יחסי הגומלין בין הצבא לבין הרשויות המקומיות מצביעים על פוטנציאל של "גלי הדף חיוביים". להבנתו, ההתרחשויות במרחב הזה מספקות זווית מעניינת ושונה מהזווית של יחסי הגומלין, חלוקת התפקידים והממשק בין הדרג המדיני לבין הצבא.

פוליטי". על כן, במאבק בין אנשי המקצוע, במקרה הזה אנשי הצבא לבין הפוליטיקאים, "אני אתמוך באופן מלא בחיזוק מעמדם של אנשי הצבא. אתן להם משקל רב יותר בקביעת מדיניות ואלך אחריהם. כשייגמר המשבר הזה נעשה חשבון מי הצליח ומי לא הצליח, ולמה". מובן שיש חסרונות לכך שהצבא יקבל עוצמה רבה יותר ממה שהוא צריך שתהיה לו. במעורבותו בהתמודדות עם המגפה הוא מחליש את החברה האזרחית. אם צה"ל יצליח במעשיו, הדבר יחליש את הטיפוח של מסלולי מוביליות אזרחיים לצמרת הפוליטית. "נמשיך לחפש גנרלים שילכו לממשלה" (יורם פרי).

במפגש בין הדרג הצבאי למדיני, מבהיר מאיר אלרן, חשוב להתייחס לשתי עובדות יסוד: האחת, הצבא אינו ישות מונוליטית, יש קבוצות שונות ואינטרסים שונים. השנייה, שלושה רבדים שאליהם יש להתייחס בדיון הזה: האחד הוא שר הביטחון הנוכחי, השם את יהבו על הטיפול במשבר הקורונה ומבקש להשתמש לצורך כך בצה"ל, ובמובן זה הוא משתתף במשחק פוליטי לחלוטין. הרובד השני הוא הרמטכ"ל והרובד השלישי הוא פיקוד העורף. "פיקוד העורף הוא לא קצה החוד בצה"ל. הוא לא גורם חשוב בצה"ל, לא מתייחסים אליו בצורה חשובה וגם מפקדיו של פיקוד העורף הולכים ובאים, כשפניהם לתפקיד הבא". לכן, האתגר העכשווי של צה"ל ושל פיקוד העורף שונה לחלוטין מזה שהכרנו בעבר.

הצבא יתקשה לעמוד מול דרישת שר הביטחון להרחיב את מעורבותו במשבר, בעיקר "מכיוון שהמערכות האזרחיות באמת פשטו את הרגל" (מאיר אלרן). אלא שבכניסת הצבא למעורבות יתר בגל השני יש סיכון גבוה יותר ממה שידענו בגל הראשון. הסגר עלול להיות ארוך הרבה יותר ואמצעי האכיפה נוקשים הרבה יותר, מה שיוביל את הצבא למרחב של דילמות מורכבות ויחשוף אותו לביקורת חריפה הרבה יותר. בכך יושפעו יחסיו עם הדרג המדיני ועם החברה בישראל. "בין העמדה שאין סכנה של מדרון חלקלק לבין החשש מפגיעה בדמוקרטיה יש רצף של אפשרויות, והרצף הזה משמש אתגר אינטלקטואלי ומוסדי" (קובי מיכאל). לטענתו, מה שמאפיין את המציאות העכשווית הוא הביטחוניזציה (securitization) של השיח – הנטייה להמשיג את המשבר האזרחי הזה במושגים ביטחוניים. הביטחוניזציה של השיח אינה סתמית או מקרית. היא נועדה לעצב תודעה, תשתית של לגיטימציה להפעלה משמעותית יותר של אמצעים קיצוניים ולהפעלה רחבה יותר של הצבא, וכן להרחבת סמכויותיו.

לגישת קובי מיכאל, גם אם למפקדי הצבא אין מוטיבציה לקבל על עצמם שליטה צבאית על האירוע, הדאגה שלנו צריכה לנבוע מחולשות המערכת האזרחית

## תובנות מרכזיות

- המשבר מציף את הבעייתיות הקשורה לעצם מהותה של הדמוקרטיה הישראלית, וראוי שהדיון בה יהיה במוקד העניין, מכיוון שממנה נגזרים כל השאר.
- משבר הקורונה משקף מציאות משברית מתמשכת בכל הקשור לתופעת ההתפשטות התפקודית של הצבא מחד גיסא, וחולשה תפקודית, מוסדית ומקצועית של הממסד האזרחי, מאידך גיסא.
- המשבר הזה מציב בצורה מובהקת את סוגיית הגבולות החדירים בין המרחב האזרחי לצבאי, בגין האי־סמטריה שבין היכולות של הממסד הצבאי לבין אלו של הממסד האזרחי.
- משבר הקורונה והמעורבות המתרחבת של הצבא בגל השני עלולים לעודד תהליכי פוליטיזציה של הצבא. יש בכך פוטנציאל לעומס יתר על מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ולהגברת אי־אמון ביניהם, שיכול להקרין גם על מערכת היחסים בין הצבא לחברה.
- חוסר הצלחה אפשרי של הצבא להתמודד עם האתגר משקף פוטנציאל של כרסום במעמדו הציבורי של הצבא, והדבר פוגע במה שנתפס בעיני הצבא כנכס קריטי עבורו. זה עלול להוביל את הצבא, אם יהפוך לשעיר לעזאזל, לנקוט מהלכים – בין בדרישת יותר סמכויות ואחריות ובין בהתגוננות ביקורתית מול הדרג המדיני – אשר יעצימו את המתח ביחסי צבא־חברה פוליטיקה בישראל.
- בצל הקורונה נחשפות חולשות החברה הישראלית, העלולות לאתגר את האמנה בין הצבא לבין החברה הישראלית.
- לדיון זה השלכות על תחומים נוספים כמו הסוגיה התקציבית והקצאת המשאבים, כאשר ההעדפה הנגלית להעמקת מעורבותו של צה"ל במשבר עלולה להתירגם להמשך ההעדפה התקציבית של מערכת הביטחון על פני המערכות האזרחיות המוחלשות.
- למרחב הפוליטי הנפיץ השפעה משמעותית על מקומו ועל תפקודו של צה"ל במרחב המדיני, ברוח "הקביעה הידועה של המשורר הצרפתי בן המאה ה־20 שארל פגי, שהכול מתחיל בדת (אידיאולוגיה), הכול נגמר בפוליטיקה" (סטיוארט כהן).
- חשיבות הדיון הזה אינה מוגבלת להפעלת צה"ל בתווך האזרחי במשבר הנוכחי. היא רלוונטית גם לשאלת היכולת של המערכות האזרחיות והצבאיות להפיק לקחים וליישם, לפני המשבר הבא.
- חולשת המערכות האזרחיות היא תוצאה של המדיניות רבת השנים, שהחלישה את המערכות הציבוריות

קובי מיכאל תוהה אם ייתכן שהחיבור הזה בין הצבא לבין הרמה המוניציפלית יתפרש כאתגר בעיני הדרג המדיני, כסוג של התרסה וביטוי לחוסר אמון של הצבא ביחס אליו, ויעצים את חדלוננו של הדרג המדיני בעיני הציבור.

## אנחנו עומדים בפני צורך לעצב מחדש את החוזה הבלתי כתוב בין צה"ל לבין החברה הישראלית.

אסף מלחי סבור שזו התפתחות אפשרית, מול "החידלון של הדרג המדיני ושל המערכת הבירוקרטית" מקצועית במשרד הבריאות ובמשרדים נוספים. עם זאת, לדידו, מי שעומד בחזית הן הרשויות המקומיות, הנדרשות לתת מענה מידי לתושבים ולאזרחים. מה שקרה באפריל 2020 בבני ברק המחיש את איכות שילוב הכוחות ואת התיאום בין הצבא, באמצעות פיקוד העורף, לבין הרשויות המקומיות. "זה נכון שהדרג הפוליטי נחלש או בעצם מואר באור שלילי, אבל המהלך, לפחות בגל הראשון, דווקא הוביל לחיזוק האמון כלפי הצבא בקרב אוכלוסיות מסוימות" (אסף מלחי).

## סיכום ותובנות עיקריות

"בעקבות הדיון אני בהחלט מתחיל לחשוב מחדש על העמדה שהצגתי בהתחלה", אמר סטיוארט כהן והציע חשיבה חדשה. "החשיבה מחדש מתבטאת בכך שבגלל המשבר והחריפות של הגל השני, אנחנו עומדים בפני צורך לעצב מחדש את החוזה הבלתי כתוב בין צה"ל לבין החברה הישראלית". הקושי בניסוח חוזה מעודכן הוא שגם בצבא וגם בחברה יש פרגמנטציה גבוהה. יש צורך בחיבורים חדשים ומהודקים יותר בין קבוצות בחברה הישראלית לבין קבוצות בצבא.

במובן זה מעיר קובי מיכאל שסטיוארט כהן מכוון למודל של שותפות, הדומה במאפייניו למודל השותפות שהציג יורם פרי כבר ב־1983, אלא שמודל השותפות של פרי עסק בשותפות בין פוליטיקאים לקציני צבא, ואילו המודל המוצע על ידי סטיוארט כהן הוא מודל שותפות בין קבוצות אזרחיות לקבוצות בצבא.

סטיוארט כהן סיכם באומרו ש"כולנו, כולל המיעוט הערבי שבתוכנו, נצטרך לעצב מחדש את היחסים בין הצבא לבין החברה. לכן הדיון שהתחיל בטיפול בקורונה ובשאלה לגבי מידת מעורבותו של צה"ל פתח בפנינו צוהר לסיפור הרבה יותר גדול והרבה יותר קריטי, ואני מודה לפורום שדחף אותי באמת לחשוב במושגים כאלה".

ללא חיזוק ניכר של המערכות הציבוריות, תתקבע נורמה וייפגע מאוד האיזון הנדרש בחברה הישראלית וביכולתה להתמודד עם משברים. כשהחברה והדרג המדיני מעדיפים לשים את יהבם על הצבא, נפגע האינטרס הציבורי הרחב לטווח הארוך.

בתחומים חיוניים של בריאות, חינוך ורווחה. זהו חלק מרכזי מכישלון המערכת הציבורית בהתמודדות עם המשבר המשולב. לעומת זאת, הצבא עדיין נתפס כמוסד המסוגל לספק שירותים ציבוריים. אם יצליח, יתחזק מעמדו כמוסד ממלכתי. הבעיה היא שבהסתמכות היתר על הצבא כגורם אזרחי,



נשיא אריתריאה (מימין) וראש ממשלת אתיופיה בהסכם שלום היסטורי, 9 ביולי 2018. צילום: משרד התקשורת האריתריאי.

# מניהול סכסוכים ליישוב סכסוכים רב־ממדי

## אמירה שיף

"Conflict Resolution is a vibrant field of enquiry. This is the first thing to understand. One can hardly imagine the current world of policy without it." (Bercovitch et al., 2009, p.2)

### מבוא

הסקירה הנוכחית ממפה את עיקרי השיח האקדמי בתחום יישוב סכסוכים (conflict resolution). יוצגו בה ההמשגות והגישות המרכזיות הבולטות בתחום, בהתייחס לרמות ולסוגים השונים של סכסוכים המתנהלים בזירה הבינלאומית, כמו גם לאופני ניהולם ויישובם.<sup>1</sup> נקודת המוצא לדיון בסקירה היא ההבנה שתחום יישוב הסכסוכים מצוי בהתפתחות מתמדת החל מסוף שנות ה־40 של המאה ה־20, וכי המבנה המשתנה של הפוליטיקה העולמית והשינויים שחלו במאפייני סכסוכים בזירה הבינלאומית השפיעו באופן ניכר על האופן שבו החוקרים חושבים על תהליכי יישוב סכסוכים. התפתחויות אלה הציבו אתגרים חדשים בפני החוקרים והשפיעו על השינויים הפרדיגמטיים שהתרחשו בתחום מאז תחילת העיסוק בו, מפרדיגמה של ניהול סכסוכים לזו של יישוב סכסוכים, שהיא רב־ממדית ומגוונת מבחינת הגישות ואסטרטגיות הטיפול המוצעות בה. מגמת ההתפתחות המתמדת של תהליכי שינוי והרחבה בתחום נמשכת גם

בימינו, עם האתגרים הנרחבים ברמות השונות שהמערכת הבינלאומית מציבה בשני העשורים האחרונים כמערכת של אי־סדר עולמי (A system of world disorder) (Zartman, 2019).

הסקירה נחלקת לשני חלקים מרכזיים. תחילה יוסבר מהו תחום יישוב סכסוכים, יוצגו תבניות החשיבה המנחות את החוקרים בתחום וייסקרו הנחות הבסיס שעליהן נשענת הסקירה. לאחר מכן יוצגו ארבעת אשכולות המחקר המרכזיים בתחום.

### מהו יישוב סכסוכים?

יישוב סכסוכים הוא גישה כללית המציעה לצדדים לסכסוך או לצד שלישי כלים לטיפול בסכסוכים, המאפשרים ניהול בונה של הסכסוך או יישובו ללא שימוש באמצעים אלימים (Kriesberg & Neu, 2018). החוקרים בתחום רואים בסכסוך המתרחש, מרמת הפרט ועד רמת המדינה והמערכת הבינלאומית, תופעה חברתית גנרית ובלתי נמנעת.

ולא־רשמיים של ניהול או יישוב סכסוכים, וחלקן נותנות בידי הצדדים עצמם כלים לשיפור יכולותיהם בניהול וביישוב סכסוכים.

ניתן לחלק את הטווח הנרחב של התאוריות והגישות השונות בתחום לשתי פרדיגמות: ניהול סכסוכים ויישוב סכסוכים. שתי הפרדיגמות נבדלות בנקודת המבט על מקורות של סכסוכים בינלאומיים, על השחקנים במערכת הבינלאומית ואופן פעולתם, וגם בנוגע למשמעות המושג שלום. בעוד פרדיגמת ניהול סכסוכים נטועה בתפיסה הריאליסטית, מקורותיה של פרדיגמת יישוב סכסוכים נטועים בתפיסה הליברלית (שיף, 2019).

פרדיגמת ניהול סכסוכים שלטה בכיפה בשלושת העשורים הראשונים של המחקר בתחום, והיא הושפעה מהמבנה הדוקטרינרי של הפוליטיקה העולמית בתקופת המלחמה הקרה. התאוריות בפרדיגמה זו נסמכו על הנחות בדבר עליונות הפוליטיקה של העוצמה, האנרכיה כמצב טבעי של המערכת והשפעתה של דילמת הביטחון על התנהלות השחקנים.

הגישות שהתפתחו במסגרת חשיבה זו הן רציונליות, מבוססות אינטרסים, חד־ממדיות וממוקדות ברמת המדינה. הן אופיינו בגישה מינימליסטית לטיפול בסכסוכים, כשהשאיפה הסבירה הייתה להגיע למצב של "שלום שלילי" המאופיין בהיעדר אלימות ישירה בין הצדדים וכן בניסיון לשלוט באלימות, למזער את נזקי הסכסוך, להפוך את הסכסוך להרסני פחות ולבונה, ולנתב את הצדדים לשיתוף פעולה בהתאם לאינטרסים הדדיים (Maoz, et al., 2004). כל אלו תוך הקפדה על עקרונות שמירת הריבונות והשלמות הטריטוריאלית של המדינה, אי־התערבות בענייניה הפנימיים (בסכסוכים פנים־מדינתיים ובמשברים הומניטריים) ועדיפות לאינטרסים הלאומיים (Bercovitch & Jackson, 2009). ראשיתה של פרדיגמת יישוב סכסוכים בגישות שהתפתחו כבר בעשורים הראשונים לקיומו של התחום ובמקביל לגישות לניהול סכסוכים. חוקרים הציעו זווית וכלים להתמודדות עם סכסוכים בינלאומיים, המשקפים ערכים אוניברסליים שנטועים בגישה הליברלית כמו חירויות הפרט ואמונה ביכולת השינוי של המציאות הפוליטית באמצעות הפרט ומוסדות מדינתיים ובינלאומיים (שיף, 2019). הגישות שהתפתחו מפרדיגמת יישוב סכסוכים הן מקסימליסטיות ועוסקות במילוי הצרכים הבסיסיים המניעים את הצדדים ובמענים שמכוונים להסרה מוחלטת של הגורמים הנחשבים לשורשי הסכסוך, בתהליכים ארוכי טווח (Maoz et al., 2004). במסגרת זו התפתחה קשת רחבה של גישות ליברליות: גישות של פתרון בעיות, טרנספורמציה של סכסוכים ובניית שלום. גישות אלו התרחבו מאוד בשלושת

סכסוך מתרחש כאשר שני שחקנים או יותר (יחידים או קולקטיביים) מאמינים כי יש להם מטרות שאינן עולות בקנה אחד, וכל אחד מהצדדים משקיע מאמצים להשגת מטרותיו (Kriesberg & Neu, 2018) כל סכסוך הוא תופעה מורכבת ורב־ממדית הכוללת שלושה רכיבים מרכזיים: נושאי הסכסוך, גישות ותפיסות הצדדים בסכסוך והתנהגות הצדדים בסכסוך (Mitchell, 2014). מרכיבים אלה נוכחים בכל סכסוך ובכל רמה חברתית, ויש ביניהם אינטראקציה הדוקה על פני זמן במערכת דינמית.

תחום המחקר אנליטי ונורמטיבי כאחד: הוא כולל ניתוח והבנת האינטרסים של הצדדים המסוכסכים ושל נקודת מבטם על האחר, בשילוב למידה כיצד נכון יותר לבצע את השינויים מסכסוכים אלימים או בעלי פוטנציאל של אלימות לניהול מערכת יחסים בונה, ואף ליישוב הסכסוך (שיף, 2019).

חוקרי יישוב סכסוכים העוסקים בסכסוכים בזירה הבינלאומית מתמקדים בסכסוכים המתנהלים בין מדינות וגם בסכסוכים פנים־מדינתיים המתרחשים בגבולות מדינה אחת, אשר להם השפעה אזורית או גלובלית גם בשל מעורבות שחקנים חיצוניים – מדינות לאום, ארגונים בינלאומיים ממשלתיים גלובליים או אזוריים, ארגונים בינלאומיים לא־ממשלתיים, שחקנים לא־מדינתיים ושחקנים טרנס־לאומיים שונים שפעילותם חוצה גבולות – המשמשים מתווכים או גורמים המספקים סיוע לשחקנים המעורבים במאבק (Ramsbotham et al., 2016).

## התבניות הקונספטואליות

יחסי מזרח־מערב בתקופת המלחמה הקרה, אופייה המשתנה של המערכת הבינלאומית עם סיומה וההכרח להתמודד עם סוגי סכסוכים שונים ולרוב אלימים במיוחד שהתפתחו בזירה הבינלאומית – כל אלה הביאו ועדיין מביאים לשינויים בחשיבה על תהליכי יישוב סכסוכים. רב־ממדיותם של הסכסוכים הובילה לצורך בפיתוח אסטרטגיות משולבות, יעילות ורלוונטיות לניהולם וליישובם באמצעות שילוב ידע מתחומי מחקר שונים: כלכלה, לימודי שלום, יחסים בינלאומיים, מדע המדינה, משפטים, פסיכולוגיה, אנתרופולוגיה, סוציולוגיה ומתמטיקה.

בתחום יישוב סכסוכים לא קיימת תאוריית־על. הגישות והאסטרטגיות השונות משתרעות על פני טווח רחב מאוד הכולל גישות ותאוריות לניהול סכסוכים, יישובם, מניעתם ושינויים. חלקן מתייחסות לשלבים שונים במחזור חייהם של סכסוכים, חלקן מייחדות חשיבות להתערבות מגוונת של צד שלישי בתהליכים רשמיים

העשורים האחרונים, עם התפשטותם של סכסוכים פנים־מדינתיים אלימים וריבוי מדינות כושלות, וההתרחבות במגוון נושאי הסכסוכים והשחקנים שהם צד לסכסוכים או צד שלישי מתווך.

**לסכסוך עשויות להיות תוצאות מועילות, הן ברמת הפרט והן ברמת הקבוצה, של קידום ערכים חשובים, אם הוא מנוהל באופן בונה המקובל על כל הצדדים. ולכן העניין הוא לא במניעת סכסוכים כתופעה אלא במניעת ביטוייהם האלימים של סכסוכים ותוצאותיהם ההרסניות.**

הפרדיגמה השלטת בעת הזו היא פרדיגמת יישוב סכסוכים רב־ממדית, הכוללת ממדים נורמטיביים ופרקטיים. משולבות בה גישות חדשות עם גישות מסורתיות לניהול סכסוכים מהדור הראשון, והיא נחלקת לארבעה אשכולות מחקר מרכזיים (ראו בהמשך). פרדיגמה זו מציעה כלים המיועדים ליישום בשלבים שונים של סכסוכים, אסטרטגיות לייצור תהליכים רב־ממדיים ודו־כיוונים, מההנהגה לעם (Top-Down) ומהעם להנהגה (Bottom-Up). ההתייחסות היא למגוון שחקנים שהם צד לסכסוכים או צד שלישי, לנושאים, לנורמות ולמושגים – לא רק במונחים מערכתיים או אסטרטגיים אלא גם ברמה הנורמטיבית, הקושרת את רמת החברה האזרחית לרמת המדינה ולרמות האזוריות והבינלאומיות. הדגש כיום הוא על תהליכים המקנים ביטחון אנושי (human security) לצד ביטחון המדינה, על חלוקת תפקידים בין המדינות והפרט בפוליטיקה העולמית ובשאיפה למימוש מטרות חדשות המותאמות לכל סכסוך (Bercovitch & Jackson, 2009).

## תובנות מרכזיות

לצד השונות והמחלוקת בין מגוון הגישות והתאוריות בתחום יש גם תובנות בסיסיות המוסכמות על החוקרים. ראשית, סכסוכים בכל הרמות החברתיות, לרבות הרמה הבינלאומית, הם תופעה שאינה בהכרח שלילית. לסכסוך עשויות להיות תוצאות מועילות, הן ברמת הפרט והן ברמת הקבוצה, של קידום ערכים חשובים, אם הוא מנוהל באופן בונה המקובל על כל הצדדים. ולכן העניין הוא לא במניעת סכסוכים כתופעה אלא במניעת ביטוייהם האלימים של סכסוכים ותוצאותיהם ההרסניות (Kriesberg & Neu, 2018).

תובנה שנייה נוגעת להבחנה בין יישוב סכסוך לניהול סכסוך, ולדיאלקטיקה בין שני מושגים אלה (בר־סימן טוב, 2010). יישוב סכסוך הוא תהליך שבו הצדדים לסכסוך או צד שלישי פועלים על מנת לפתור את

הנושאים שבמחלוקת באופן יסודי, באמצעות טיפול בצרכים הבסיסיים שהם שורשי הסכסוך המניעים את הצדדים בו. זאת להבדיל מסכסוכים שהמאמצים ליישום נכשלים שוב ושוב והם אינם מגיעים לכדי סיום, שאותם יש לנהל באופן בונה, באמצעות שליטה באלימות ותוך קידום האינטרסים של כל אחד מהצדדים לסכסוך, באופן שיאפשר להם לחיות איתו (Deutsch, 1973; Mao et al., 2004). התקווה היא שניהול הסכסוך יהיה שלב מקדים וישפיע על המעבר ליישוב הסכסוך בעתיד (בר־סימן־טוב, 2010).

תובנה שלישית היא שסכסוך הוא נגזרת של תפיסות הצדדים את מערכות היחסים ביניהם, הניתנות לשינוי באמצעות צד שלישי או על ידי הצדדים לסכסוך עצמם (Kriesberg & Neu, 2018). פעמים רבות תופסים הצדדים את מערכת היחסים ביניהם כמכילה אך ורק אינטרסים מנוגדים. מצב זה מתואר בתחום כ"קונפליקט טהור", שמשמעותו היא שהרווח של האחד פירושו הפסד לאחר, בעוד כמעט תמיד אין זה המצב. ברוב המקרים הדינמיקה של הסכסוך מונעת מהצדדים לראות גם אינטרסים משותפים או משלימים. לכן המפתח ליישוב סכסוכים מצוי ביכולת לשנות את תפיסות הצדדים ולהביאם להכרה בכך שמערכת היחסים ביניהם מורכבת מתערובת של סכסוך ותלות הדדית, המאפשרת שיתוף פעולה שיוביל למציאות שבה כל הצדדים מרוויחים (win-win).

החוקרים בתחום גם רואים בסכסוך בינלאומי תופעה דינמית המתנהלת במספר שלבים, אך לא בהכרח באופן ליניארי: היווצרות, הסלמה, התמתנות, יישוב ושימור השלום (Kriesberg & Neu, 2018). לכל אחד מהשלבים הותאמו אסטרטגיות שונות, ובחירה באסטרטגיה הנכונה היא תנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) לתוצאה יעילה.

## ארבעת אשכולות המחקר בפרדיגמת יישוב סכסוכים רב־ממדית

פרדיגמת יישוב סכסוכים רב־ממדית נחלקת כיום לארבעה אשכולות מחקר מרכזיים:

- גישות רציונליות לניהול סכסוכים (גישות מסורתיות).
- גישות רציונליות ליישוב סכסוכים – מבוססות אינטרסים ותהליכי פתרון בעיות.
- גישות פוסט־רציונליות.
- התערבות בינלאומית באמצעות דיפלומטיה מונעת והתערבות הומניטרית.

חלק מהאסטרטגיות שמציע התחום, כמו אלו המיועדות למניעת סכסוכים וניהולם, יסתפקו בשימור הסכסוך ובניהולו ברמה המדינית, ואילו האחרות המיועדות ליישב סכסוכים או לשינויים יפעלו לסילוק מקור הסכסוך (שיף, 2019).

## גישות רציונליות לניהול סכסוכים (גישות מסורתיות)

הכוונה למגוון רחב של אסטרטגיות וטקטיקות של השפעה הנסמכות על הנחת השחקן הרציונלי, שאותן יכולים ליישם שחקנים המעורבים בסכסוך, עם סיוע של צד שלישי או בלעדיו. המטרה היא למנוע, להגביל או לשלוט בטווח האלימות מבלי להשתמש בעוצמה צבאית נרחבת, וליצור סביבה המאפשרת לקיים אינטראקציה לקידום שיתוף פעולה שיאפשר תנאים להסדר בעתיד, תוך מיקסום התועלות או האינטרסים של כל אחד מהצדדים, וזאת מבלי ליישב את הסכסוך (בר־סימן־טוב, 2010). האסטרטגיות הן חד־צדדיות, דו־צדדיות או רב־צדדיות, ומתייחסות בעיקר לתהליכי התמתנות (דֶה־אסקלציה) ומשא ומתן במסגרת פעילות של דיפלומטיה מסורתית במשא ומתן ותיווך, כפייה ואילוץ (הרתעה) ודיפלומטיה כופה באמצעות שילוב של איומים ותמריצים, תוך שימוש של הצדדים לסכסוך או צד שלישי בעוצמה קשה, עוצמה רכה ועוצמה חכמה.

פרדיגמת המיקוח במשא ומתן, ששלטה בתחום בשלושת העשורים הראשונים, הדגישה את הטבע התחרותי של המשא ומתן. היא הושפעה ממהלך החשיבה הריאליסטי בתקופת המלחמה הקרה, שהדגיש את הטבע התחרותי של יחסי מדינות בסביבה אנרכית, ומתורת המשחקים ששימשה בסיס למחקרים רבים (Hopmann, 2001). לצד ההבנה שהצדדים מצויים בסיטואציה קונפליקטואלית של "מוטיבציות מעורבות" (Schelling, 1960), הודגשו המאמצים של כל מדינה לקדם את האינטרסים שלה, וכן הצורך של כל אחד מהצדדים להתמקח באורח תחרותי כדי שהיריב יתרשם שלא ניתן לנצלו בקלות.

על בסיס הנחת הרציונליות התמקדו החוקרים בניסוח מרשמים, בהיגיון מלמעלה (מההנהגה) למטה (לעם) לשם הגדלת הרווחים בשלב ה'תן וקח' סביב שולחן הדיונים, במטרה להניב הסכם של פשרה. בלעדי ההקשר זה עבודותיהם הקלאסיות של חוקרים כמו הכלכלן הפוליטי שלינג (Schelling, 1960; 1966), שפיתח את אומנות ההרתעה כחלק מאסטרטגיית מיקוח במשא ומתן, המאפשרת גם את שינויי התפיסה ממשחק סכום אפס למשחק הכולל אפשרויות לשיתוף פעולה; עבודותיו של המתמטיקאי רפפורט (Rapoport, 1960; 1966); עבודתו של הכלכלן בולדינג (Boulding, 1962); וגם עבודתו של חוקר מדע המדינה איקל (Ikli, 1964), שכללה תאוריה ודוגמאות מעולם הדיפלומטיה, במטרה לסייע לגיבוש מדיניות של התנהלות בעידן הגרעין.

פרדיגמת המיקוח השפיעה גם על מחקרים שעסקו במשא ומתן המתנהל בתיווך צד שלישי – מיקוח משולש

שמטרתו לאזן בין עמדות המתדיינים בשיטת המקל והגזר, ולסייע לצדדים להשיג הסדר שישמר את הסטטוס קוו (Ikli, 1964; Young, 1967). אלו הושפעו מנורמות בינלאומיות כמו שלמות טריטוריאלית, אי־התערבות והגדרה עצמית.

המציאות של המלחמה הקרה והצורך בניהול סכסוכים הוביל להתפתחות רעיון השימוש המשולב בסנקציות שליליות (כלכליות, דיפלומטיות, צבאיות ועוד) עם סנקציות חיוביות (תמריצים מסוגים שונים המעודדים שינוי התנהגות בלתי רצויה, הנתפסים כמסייעים ליצירת הבסיס לשלום ולשיתוף פעולה לטווח הארוך) (Art & Cronin, 2007; George, 1996), לשם הגדלת ההסתברות לניהול סכסוך בדרכי שלום. אחרים הדגישו את הקושי שביישום אסטרטגיות חד־צדדיות של הרתעה ודיפלומטיה כופה בסכסוכים שבהם מעורבים שחקנים לא־מדינתיים, במיוחד אלו שהם שחקנים לא־מדינתיים מפוצלים, הנחשבים להשיג את מטרותיהם (בר־סימן־טוב, 2005). לצד אלו התפתחו גם אסטרטגיות בניית אמון כדוגמת 'הפחתה הדרגתית במתיחות' (GRIT) שנוסחה על ידי הפסיכולוג אוסגוד (Osgood, 1962), ו'מידה כנגד מידה' (TFT), שנוסחה על ידי חוקר מדע המדינה אקסלרוד (Axelrod, 1984).

## גישות רציונליות ליישוב סכסוכים – מבוססות אינטרסים ותהליכי פתרון בעיות

גישות המבוססות על תהליכי פתרון בעיות ונשענות על מאמץ שיתופי להעצמת מימוש האינטרסים המשותפים של הצדדים ולהגדלת רווחים הדדיים, שהופיעו כבר בשנים הראשונות (Burton, 1969; Rapoport, 1966; Walton & McKersie, 1965), התרחבו מאוד בהיקפן ובהשפעתן. עם התרחבות החשיבה הליברלית הן הפכו בעשורים האחרונים לפרדיגמת המשא ומתן השלטת בתחום (Hopmann, 2001).

סכסוך עשוי להיות נגזרת של מצב אובייקטיבי של אינטרסים סותרים, אך גם נגזרת של תפיסות שונות של הצדדים בנוגע לנושאי הסכסוך, הכולאות את הצדדים בעוינות ובדבקות בתפיסות איום. בשני מצבים אלה ניתן באמצעות משא ומתן כתהליך שיתופי, ברוח הפרדיגמה, להוביל תהליך פתרון בעיות יצירתי הכולל זיהוי שורשי הבעיה, מתן מענה לצרכים של הצדדים, חיפוש אחר מכנה משותף או יצירתו וניסוח הסכם שישקף רווח הדדי, להבדיל מתפיסת 'משחק סכום אפס' (שיף, 2019).

כיום קיימות שתי גישות במסגרת פרדיגמת פתרון הבעיות במשא ומתן. האחת – רציונלית ומבוססת אינטרסים; השנייה היא גישת הזהות (בה נדון בהמשך).

אובייקטיבי להצלחת תיווך, ונדרשת הבחנה בין הטווח הקצר לטווח הארוך, לצד שימוש בכלים ובמושגים של דיפלומטיה מונעת והתערבות הומניטרית. חשוב לבחון אם ההסכם שהמתווך סייע להביא לחתימתו אכן מיושם, מה חלקו של המתווך בהבטחת יישום ההסכם, אם הצדדים מצייתים להסכם ועוד, כמדדים אובייקטיביים להצלחת תהליך תיווך בטווח הארוך (Bercovitch & Jackson, 2009).

### גישות פוסט־רציונליות

באשכול זה נכללות שלוש גישות מרכזיות: גישת הזהות, הגישה הבין־תרבותית למשא ומתן והגישה הטרנספורמטיבית ובניית שלום.

**גישת הזהות** מיוחסת למגוון רחב של מושגים ותאוריות שמקורותיהם בתחום הפסיכולוגיה החברתית, אשר היוו את הבסיס להתפתחות האסכולה הפסיכולוגית־פוליטית ולחשיבותה בתחום יישוב סכסוכים.

הגישה שהתפתחה בהשפעת האסכולה הליברלית מעבודתו של ברטון (Burton, 1969) בשנות ה־60 של המאה ה־20 ייצגה את השינוי הבולט ביותר, בהשוואה לגישות הרציונליות. הגישה צמחה מן האכזבה מהמגבלות שהיו טמונות בגישות המסורתיות לניהול סכסוכים, במיוחד בכל הנוגע לסכסוכי זהות (identity-based conflicts). המוסכמה היא כי הגורמים לסכסוכים, ובייחוד לסכסוכי זהות, מצויים לא רק בנסיבות של אינטרסים גיאופוליטיים ומבניים אלא גם בבעיות הנובעות ממערכות היחסים של הצדדים המעורבים בסכסוך, ואשר נוגעות לרגשות ולשלילה של צרכים בסיסיים של הקבוצות שבסכסוך, שביחס אליהם לא תיתכן כל פשרה (Azar et al., 1978; Burton, 1969). כל עוד הצדדים לסכסוך לא הבינו צרכים אלו, לא הבהירו אותם ולא נתנו להם מענה לשביעות רצון כולם, הם יוותרו כחסמים בפני הגעה להסדר ממשי של הסכסוך. לכן, הדגש בעבודת החוקרים מגישת הזהות הוא בחשיבותם של ערכים אנושיים משותפים, מרכזיות החברה האזרחית בתהליכי שלום באמצעות דיאלוגים של דיפלומטיה לא־רשמית בשכבות האוכלוסייה השונות, חשיבות יצירת אמון ושינויי גישה כלפי האחר בחברות המעורבות בסכסוכים, באמצעות תהליכים פסיכולוגיים של דיאלוגים טרנספורמטיביים ותהליכי התפייסות של שינויים ארוכי טווח – כל זאת במטרה להגיע למצב של שלום יציב.

חוקרי גישת הזהות עוסקים בעבודותיהם במשמעויות הסובייקטיביות של סכסוכי זהות, באי־הבנות ובתפיסות שגויות של הסכסוך מצד החברים בקבוצת הזהות

גישתם של פישר ועמיתיו למשא ומתן (Fisher et al., 1991) היא אולי הבולטת ביותר מבין הגישות הרציונליות מבוססות האינטרסים. התאוריה מכוונת לפתח יכולות של צד שלישי ושל הצדדים לסכסוך לקיים תהליך משא ומתן על בסיס אינטרסים משותפים, אשר יבנה אמון הדדי ויסתיים בהסכם שיביא לתוצאות מיטביות מבחינת המענה לצורכי הצדדים, ויחזיק מעמד לאורך זמן. ל'אסכולת התהליך' של משא ומתן תפקיד מרכזי בהתפתחות הפרדיגמה. בניגוד לפרדיגמת המיקוח, שהתמקדה ביחסי תן וקח סביב שולחן המשא ומתן, אסכולת התהליך רואה במשא ומתן תהליך ארוך עם דינמיקה מורכבת, המתחיל עוד טרם הישיבה אל שולחן הדיונים ומסתיים זמן רב לאחר חתימת הסכם (Druckman, 1986; Zartman & Berman, 1982), והוא מושפע מהיבטים רבים ושונים שיש להביאם בחשבון (שיף, 2019). שיח הבשלות שעסק בתנאים המתאימים לתחילת משא ומתן מוצלח תפס מקום מרכזי בהתפתחותה של האסכולה, ובעשור האחרון השיח עוסק גם בתנאים הכרחיים לסיום משא ומתן בהסדר (Zartman, 2000; 2012).

השינויים שהתרחשו במערכת הבינלאומית לאחר סיום המלחמה הקרה והתפשטותם של סכסוכים בין־קהילתיים ומאפייניהם הייחודיים, וכן הגיוון בסוגי התיווך הבינלאומי, חיובו התייחסות שונה מבעבר גם לתופעת התיווך – התערבות צד שלישי לאורך כל הטווח שבין שחקנים רשמיים לבלתי רשמיים, שאינה עושה שימוש בכוח צבאי, על מנת לסייע לצדדים להשיג הסדר. מוסכם כי אין נוסחה אחת לפעולה שיכולה להנחות מתווך המבקש להתערב בסכסוך בינלאומי. האתגר העומד בפני חוקרים כמו גם מתווכים פוטנציאליים הוא ראשית – להכיר בשונות תופעת התיווך מבחינת השחקנים הלוקחים בה חלק ומבחינת עוצמתם, להכיר ביכולותיהם, ביתרונותיהם ובמגבלותיהם של הצדדים ושל המתווך מתוך הבנת ההקשר שבו מתרחשים הסכסוך ופעולת התיווך, לעיתים תוך מעורבות של מספר שחקנים מתווכים, ואז לכוון לשימוש במגוון היעיל ביותר של הכלים בכל סיטואציה נתונה של סכסוך (Aall, 2007; Bercovitch, 2009; Touval & Zartman, 2001; Vuković, 2015, 2019; Zartman, 1995).

בעבר, במחקרים שהשתייכו לפרדיגמת המיקוח, המדד האובייקטיבי להערכת הצלחתה של פעולת תיווך היה השגת הסכם בסיומו של המשא ומתן, הפסקת אש, הסכם מלא או חלקי, ואשר משמעותו הצלחה לטווח הקצר (Iklé, 1964). אולם לנוכח התנהלות תהליכי שלום בשלושת העשורים האחרונים חל שינוי מגמה, וחוקרים סבורים כי יש לחשוב באופן רחב יותר על קריטריון

או מנהלים אותו. בין הממדים היוצרים שונות תרבותית ומחייבים הבנה תרבותית ניתן להזכיר: תקשורת בין-אישית, מערכת היחסים בין הפרט לחברה, היחס לזמן ויחס לכבוד ולהיררכיה.

**הגישה הטרנספורמטיבית ובניית שלום.** המחקרים של ברטון ואזר הם המסד להתפתחות גישת הטרנספורמציה של סכסוכים והגישה לבניית שלום (שהסתייעה גם בידע מתחום מחקר השלום). חוקרים כמו הסוציולוג גאלטונג (Galtung, 1967; 1996) ולדרך (Lederach, 1997) פיתחו מסגרות המתייחסות לצרכים אנושיים ולמקורות מבניים של אלימות מנקודת מבט טרנספורמטיבית, המשנה סכסוכים בתהליכי השפעה הדדית בין הרמות השונות בחברה, תוך הדגשת מקומם של החברה האזרחית ושל שיח של שלום אזרחי בתהליכי בניית שלום. גאלטונג טבע את המושג 'שלום חיובי', שמתייחס ליצירת שינוי במערכת היחסים ומתנהל כחלק מתהליך פרואקטיבי ארוך טווח ומעמיק, בדגש על מערכות היחסים בין הצדדים.

עבודותיהם של גאלטונג ולדרך בנושא בניית שלום הובילו גם מאז שנות ה-90 לעיסוק בתהליכי התפייסות. אלה מתמקדים בתהליך פסיכולוגי רב-ממדי, המיועד לסייע ליריבים לשעבר לבסס לשלום יציב ומתמיד לאחר חתימת הסכם שלום (ברטל ובנינק, 2002; קריסברג, 2002).

בעשורים האחרונים התרחב והעמיק העיסוק בתהליכי בניית שלום המבוססים על תפיסת שלום ליברלית, כשערכים מכוננים של התפיסה הליברלית נתפסים כמרכזיים בסיומם של סכסוכים ובתהליכי בניית שלום. אולם, למרות הכוונות הטובות של מתווכים בתהליכי שלום במלחמות אזרחים והשקעת המשאבים הרבה, תהליכי שלום בסכסוכים פנים-מדינתיים אלימים לא הצליחו להביא לשלום מתמשך. רוב מלחמות האזרחים שהתרחשו לאחר שנת 2003 התגלו כתופעה שחוזרת על עצמה (Westendorf, 2015 p. 2). תובנה זו הובילה להתרחבות המחקר באשר לגורמים התורמים להצלחה וליציבותם של הסכמי שלום (sustaining peace) בסכסוכים פנים-מדינתיים. דגש מחקרי מיוחד ניתן למנגנונים שיאפשרו את יציבות הביטחון, בניית מוסדות ממשל מתפקדים ולגיטימיים שיקנו למדינה יכולות ליישם את ההסכם והתערבות צד שלישי בתהליך השלום ובשלב היישום של ההסכם (DeRouen et al., 2010; Walter, 2002). הספרות עוסקת גם במנגנונים המסוגלים לטפל בבעיות המתעוררות במהלך שלב היישום, כמו למשל מנגנוני פיקוח ובוררות, תהליכי התפייסות והשתתפות של החברה האזרחית במשא

האתנית כשחקנים מרכזיים בסכסוך (Kelman, 1998). ברטון (Burton, 1969), שעבודתו החלוצית הייתה גם אחד מהניסיונות הראשונים לחבר בין התאוריה של יישוב סכסוכים לפרקטיקה של התחום, וממשיכי דרכו בגישת הזהות, אזר (Azar et al., 1978) וקלמן (Kelman, 1991), פיתחו טכניקות לטיפול במרכיב הסובייקטיבי בסכסוכי זהות, באמצעות טרנספורמציה של סכסוך הנעשית באמצעות סדנאות "לפתרון בעיות אינטראקטיבי" (Fisher, 2005). בתהליכים המתקיימים בסדנאות אלה, המתבססים על הנחות השערת המגע (Allport, 1954), מתנהל דיאלוג בין נציגי אליטות מן הצדדים לסכסוך, המונחה על ידי אנשי אקדמיה מהתחום. המשתתפים אינם בעלי תפקיד רשמי אלא אנשים פרטיים המקורבים למקבלי ההחלטות בקבוצתם. מטרת התהליך היא לסייע לצדדים לרדת לשורשי הבעיות שמניעות את הצדדים לסכסוך, על מנת להביא להבנות שיענו על הצרכים האנושיים במערכות היחסים (שיף, 2019).

כך נוצרה ההבחנה בין 'דיפלומטיה רשמית של מסלול ראשון', ל'דיפלומטיה בלתי רשמית – מסלול שני' (Davidson & Montville, 1981). תרומתה להסרת חסמים פסיכולוגיים בפני הסדר במסלול הראשון סייעה לבחינת ההשפעות ההדדיות בין שתי הרמות (Fisher, 2005). בהמשך התפתחו גם המושגים 'דיפלומטיה מרובת ערוצים' (Diamond & McDonald, 1996), 'דיפלומטיה של מסלול אחד וחצי' (Nan, 2005) ו'דיפלומטיה של מסלול שלישי' או דיפלומטיה ברמת העם.

**הגישה הבין-תרבותית למשא ומתן.** בשנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20 התרחב המחקר בתחום באשר לשונות תרבותית כמקור לחסמים בניהול וביישוב סכסוכים, מה שהוביל להתפתחותה של האסכולה הבין-תרבותית (Avruch, 1998; Cohen, 1996; Hall & Hall, 1983) זו מתמקדת בחקר השפעתם של הבדלים בין-תרבותיים בין צדדים לסכסוך ולמשא ומתן על תהליכי משא ומתן ועל תוצאותיהם. חוקרים מהאסכולה גורסים כי היות שתבניות שונות מייחסות משמעויות שונות להתרחשויות במציאות, מתחייבת הבנה של תרבות היריב והשפעתה על היכולת להשיג הסכם. ההנחה היא שבהיעדר אמונות ונורמות משותפות, הצדדים לסכסוך יגדירו את המצב באופן שונה ויפרשו באופן שונה את האיתותים מהצד האחר ואת הצעדים שהוא ינקוט במשא ומתן. אלו יהפכו למכשול או הפרעה לתהליך ניהול הסכסוך ויישובו. בגישה זו מיוחסת חשיבות להבנה תרבותית ולשונות בין-תרבותית, ולכן צד שלישי, המתווך והצדדים עצמם צריכים להביאם בחשבון כאשר הם מתכוננים למשא ומתן

בכוח לשם מניעת הסלמה של סכסוך (Ackerman, 2009; Lund, 2003) (או מניעת סכסוכים). התערבות הומניטרית היא התערבות קיבוצית במדרג של אמצעים שונים כגון דיפלומטיים והומניטריים ואף שימוש בכוח, לשם הפסקת פגיעה נרחבת ואנושה באוכלוסייה אזרחית (Bellamy, 2012; 2013). שתי גישות אלו התפתחו כאסטרטגיות התערבות של צד שלישי. החידוש במושג דיפלומטיה מונעת הוא בשימוש של שחקנים שונים, ובכללם הצדדים לסכסוך, בכלים דיפלומטיים של ניהול ויישוב סכסוכים, כחלק ממערכת בינלאומית של אזהרה מוקדמת מפני הסלמתם של סכסוכים ומניעתם.

שיח ההתערבות הבינלאומית, העשויה לכלול גם שימוש בכוח צבאי לצורך ההגנה על אוכלוסייה אזרחית חפה מפשע, יצר מתח בין זכותה של האוכלוסייה האזרחית להגנה לבין העיקרון של שמירה על ריבונות המדינה וזכותה לאי־התערבות בענייניה הפנימיים. זהו הרקע להופעת המושג 'האחריות להגן' (R2P) כמסגרת חוקית נורמטיבית להתערבות, כולל עשיית שימוש בכוח ממניעים הומניטריים (להרחבה על אודות המושג ראו Bellamy, 2013). בימינו, עקרון ההתערבות ההומניטרית מתפתח ומתעצב מבחינה מעשית ותאורטית בצל ההתערבות הצבאית של הקהילה הבינלאומית להפסקת לחימה, כמו במקרה של לוב בשנת 2011 וחוסר ההתערבות הנחרצת להפסקת הפגיעה באוכלוסייה האזרחית, כדוגמת מלחמת האזרחים בסוריה (Bellamy, 2012; 2013).

אתגרים חוקיים, נורמטיביים, פוליטיים ואופרטיביים מקשים על יישומה האחד של האחריות להגן. לצד כמה הצלחות, יישום העיקרון עדיין מקרטע ואינו מצליח למנוע מלחמות אזרחים עקובות מדם או להפסיקן. הסלקטיביות ביישום האחריות להגן, כמו למשל במלחמה בסוריה, מקשה על יישומה, והניסיון ליישמה מוגבל על ידי מאבקי עוצמה בין מדינות. זאת ועוד, חוסר תגובה הופך לנורמה החדשה במערכת הבינלאומית כיום, המאופיינת בכאוס נורמטיבי. בהקשר של אחריות להגן נשמעת כיום הטענה כי דווקא עכשיו, לנוכח המערכת הבינלאומית המאופיינת כמערכת של אי־סדר עולמי, יש צורך יותר מבעבר במאמצים לבניית מדינות יציבות בעלות שלטון לגיטימי, המסוגלות לממש את האחריות של מדינה להגן על אזרחיה (Zartman, 2019).

## סיכום

בסקירה הוצגו ארבעה אשכולות מחקר מרכזיים בתחום יישוב סכסוכים, על מגוון הגישות הנכללות בהם. יש להבין כי טיפול נכון בסכסוכים בזירה הבינלאומית, על מנת להביא לניהולם וליישובם, מצריך שימוש משולב

ומתן ובשלב של יישום ההסכם (O'Reilly et al., 2015; Pouligny et al., 2007).

מחקרים בעשור האחרון מצביעים על ציפיות לא ריאליות בנוגע ליכולות של צד שלישי, ועל קושי ניכר לתאם בין מגוון הסוכנויות המעורבות בתהליכי בניית מדינה – ביניהן לבין עצמן וביניהן לבין האוכלוסייה המקומית והגורמים המוסמכים מטעם הרשויות – ומדגישים את הצורך להקדיש מחשבה ופעילות לשיפור התיאום. יש המחייבים הקצאת תפקיד משמעותי יותר לאזרחים בתהליכי בניית שלום, במקום לצד שלישי. אחרים גורסים לעומתם כי דחיפה מהירה או חזקה מדי לדמוקרטיזציה ולהתפייסות עלולה ליצור יותר קיטוב ותחרות פנים־מדינתיים מאשר שיתוף הפעולה הדרוש למדינה מתפקדת (Crocker et al., 2018; Hampson & Mendeloff, 2007).

**יש המחייבים הקצאת תפקיד משמעותי יותר לאזרחים בתהליכי בניית שלום, במקום לצד שלישי. אחרים גורסים לעומתם כי דחיפה מהירה או חזקה מדי לדמוקרטיזציה ולהתפייסות עלולה ליצור יותר קיטוב ותחרות פנים־מדינתיים מאשר שיתוף הפעולה.**

## גישת התערבות בינלאומית באמצעות דיפלומטיה מונעת והתערבות הומניטרית

הגישות המסורתיות לניהול סכסוכים התמקדו בסכסוכים ברמת המדינה, תוך הקפדה על עקרון הריבונות, והתקשו לספק מענה לתופעת המתרחבת של מלחמות האזרחים – "המלחמות החדשות" (Kaldor, 2006) – מסוף המאה ה־20, ולאתגריהן המורכבים. אלו כללו מעשי טבח של אזרחים חפים מפשע בשטחן של מדינות ריבוניות, שבוצעו גם בידי המדינה או בחסותה, כאוס שנוצר בתחומי המדינות שבשטחיהן התקיימה הלחימה, תופעת הפליטות ההמונית והסכנות האזוריות והגלובליות הטמונות בגלישת סכסוכים אל מעבר לגבולות המדינה שבה התרחשו. אתגרים אלה חייבו חשיבה תאורטית ומעשית חדשה והובילו להתפתחות שיח על אודות הביטחון האנושי, שהתמקד בתגובה יעילה למניעת אלימות בסכסוכים ולהפסקתה. כישלונות הטיפול מצד הקהילה הבינלאומית בסכסוכים בראנדה, בבוסניה ובסומליה בשנות ה־90 המחישו את ההכרה שמניעת מלחמות אזרחים וסיומן ויצירת תנאים לשלום בטווח הארוך מחייבות נקיטת גישה רב־ממדית, מקיפה ופעילה, הכוללת עשיית שלום, וגם כפיית שלום (Bercovitch & Jackson, 2009).

דיפלומטיה מונעת היא התערבות של צד שלישי באמצעים דיפלומטיים או באמצעות איום בשימוש

ובמינון המתאים של אסטרטגיות שונות הנלקחות מהגישות בתחום. תנאי מקדים לטיפול נכון בסכסוך, בין שמדובר בצד שלישי ובין שמדובר בצדדים עצמם, הוא הבנה וניתוח מאפייני הסכסוך על ממדיו השונים, תוך התאמה ושילוב של אופני הטיפול המיטביים לשלב שבו מצוי הסכסוך ולהקשרו.

**גישות ותאוריות מרכזיות בתחום בין שתי פרדיגמות – ניהול סכסוכים לעומת יישוב סכסוכים רב־ממדי (שיף, 2019, עמ' 76)**

| תיארוך                           | פרדיגמת ניהול סכסוכים                                                                                                                                                                                                                                                                           | פרדיגמת יישוב סכסוכים                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| הקשר מדיני<br>הקשר תאורטי        | מבוססת על הגישה הריאליסטית רציונלית (עם זאת, בתקופה זו הופיעו גם גישות ליברליות שהתגבשו בהמשך לפרדיגמת יישוב הסכסוכים המוכרת כיום).                                                                                                                                                             | עידן המלחמות החדשות<br>העידן התאורטי הפוסט־רציונלי; דומיננטיות של גישות ליברליות בשילוב גישות ריאליסטיות                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                  | חד־ממדית: ממוקדת רמת המדינה, רציונליות ואינטרסים                                                                                                                                                                                                                                                | רב־ממדית: דגש על מענה לצרכים, מימוש ביטחון אנושי לצד ביטחון המדינה, ערכים ליברליים, ריבוי שחקנים וחשיבות מרכזית לחברה האזרחית                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| כוללת                            | אסטרטגיות לניהול סכסוכים                                                                                                                                                                                                                                                                        | אסטרטגיות למניעת סכסוכים<br>אסטרטגיות לניהול סכסוכים<br>אסטרטגיות ליישוב סכסוכים<br>טרנספורמציה של סכסוכים                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| פרדיגמת המשא ומתן מושגים מרכזיים | פרדיגמת המיקוח                                                                                                                                                                                                                                                                                  | פרדיגמת פתרון הבעיות                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• התמתנות סכסוכים</li><li>• תורת המשחקים</li><li>• מידה כנגד מידה (TFT)</li><li>• הפחתה הדרגתית במתיחות (GRIT)</li><li>• שלום שלילי</li><li>• עשיית שלום או תיווך במסגרת פרדיגמת המיקוח למשא ומתן</li><li>• שמירת שלום במסגרת התפיסה הריאליסטית</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• פתרון סכסוכים אינטראקטיבי</li><li>• עשיית שלום</li><li>• שמירת שלום</li><li>• בניית שלום</li><li>• שלום חיובי</li><li>• גישת הזהות</li><li>• גישת האינטרס</li><li>• התפייסות</li><li>• הגישה התרבותית למשא ומתן</li><li>אבל גם:</li><li>• התמתנות סכסוכים</li><li>• תורת המשחקים</li><li>• מידה כנגד מידה (TFT)</li><li>• הפחתה הדרגתית במתיחות (GRIT)</li></ul> |

- Boulding, K. E. (1962). *Conflict and defense: A general theory*. New York, NY: Harper.
- Burton, J. W. (1969). *Conflict and communication: The use of controlled communication in international relations*. Macmillan.
- Burton, J. W. (1987). *Resolving deep-rooted conflict: A handbook*. University Press of America.
- Cohen, R. (1996). Cultural aspects of international mediation. In J. Bercovitch (Ed.), *Resolving international conflicts: The theory and practice of mediation* (pp. 107–128). Lynne Rienner.
- Crocker, C. A., Hampson, F. O. & Aall, P. (2018). *International Negotiation and Mediation in Violent Conflict*. Routledge.
- Davidson, W. D., & Montville, J. V. (1981). Foreign policy according to Freud. *Foreign Policy*, 45, 145–157.
- DeRouen Jr, K., Ferguson, M. J., Norton, S., Park, Y. H., Lea, J., & Streat-Bartlett, A. (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333–346.
- Deutsch, M. (1973). *The resolution of conflict: Constructive and destructive processes*. Yale University Press.
- Diamond, L., & McDonald, J. (1996). Multi-track diplomacy: A systems approach to peace. Institute for Multi-Track Diplomacy.
- Druckman, D. (1986). Stages, turning points and crises: Negotiating base rights, Spain and the United States. *Journal of Conflict Resolution*, 30(2), 327–360.
- Fisher, R. J. (2005). Introduction: Analyzing successful transfer effects in interactive conflict resolution. In R. J. Fisher (Ed.), *Paving the way: Contributions of interactive conflict resolution to peacemaking*. Lexington Books.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *Getting to yes: Negotiating without giving in*. Penguin.
- Galtung, J. (1967). *Theories of peace: A synthetic approach to peace thinking*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. PRIO.
- George, A. L. (1996). The role of force in diplomacy: Continuing dilemma for U.S. foreign policy. In C. Crocker, F. Hampson & P. Aall (Eds.), *Managing Global Chaos*. United States Institute of Peace Press. Retrieved from <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/article.html#1>
- Hall, E. T., & M. R. Hall. (1983). *Hidden differences: Studies in international communications, how to communicate with the Germans*. New York: Stern.
- Hampson, F. O., & Mendeloff, D. (2007). Intervention and the nation-building debate. In C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. Aall (Eds.), *Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world* (pp. 679–700). United States Institute of Peace press.
- Hopmann, P. T. (2001). Bargaining and problem solving: Two perspectives on international negotiation. In C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. R. Aall (Eds.), *Turbulent peace: The challenges of managing international conflict* (pp. 445–468). United States Institute of Peace.

ד"ר אמירה שייך היא חברת סגל בתוכנית ללימודי ניהול ויישוב סכסוכים ומשא ומתן באוניברסיטת בר-אילן. היא מתמחה בתהליכי שלום בסכסוכים בזירה הבינלאומית. ספרה **דיפלומטיה ויישוב סכסוכים** בהוצאת האוניברסיטה הפתוחה, צפוי להתפרסם בסתיו 2021.

## מקורות

- בר-סימן טוב, י' (2005). יחסי גומלין בין ניהול סכסוך ליישוב סכסוך. בתוך י' בר-סימן טוב (עורך), **הסכסוך הישראלי-פלסטיני: מתהליך שלום לעימות אלים, 2000–2005** (עמ' 16–34). מכון ירושלים לחקר ישראל.
- בר-סימן טוב, י' (עורך) (2010). **חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- בר-טל, ד' ובנינק, ג' (2002). מהות ההתפייסות. **פוליטיקה**, 9, 9–34. קריסברג, ל' (2002). פעולות התפייסות בזירה הפנימית ובזירה הבינלאומית. **פוליטיקה**, 9, 35–58.
- שייך, א' (2019). **יישוב סכסוכים בזירה הבינלאומית**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה. (מהדורה זמנית)
- Aall, P. (2007). The power of nonofficial actors in conflict management. In C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. Aall (Eds.), *Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world* (pp. 477–494). Washington DC: United States Institute of Peace press.
- Ackerman, A. (2003). The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, 40(3), 339–347.
- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Art, R., & Cronin, P. M. (2007). Coercive diplomacy. In C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. Aall (Eds.), *Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world* (pp. 299–318). United States Institute of Peace.
- Avruch, K. (1998). *Culture and conflict resolution*. United States Institute of Peace Press.
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Books.
- Azar, E. E., Jureidini, P., & Mclaurin, R. (1978). Protracted social conflict: Theory and practice in the Middle East. *Journal of Palestine Studies*, 29, 41–60.
- Bellamy, A. J. (2012). R2P – dead or alive. In M. Brosig (Ed.), *The responsibility to protect: From evasive to reluctant action? The role of global middle powers* (pp. 11–29). Institute for Security Studies.
- Bellamy, A. J. (2013). *The responsibility to protect: Towards a "living reality"*. United Nations Association-UK.
- Bercovitch, J. (2009). Mediation and conflict resolution. In J. Bercovitch, V. A. Kremenyuk, & I. W. Zartman (Eds.), *The Sage handbook of conflict resolution* (pp. 340–357). Sage.
- Bercovitch, J., & Jackson, R. (2009). *Conflict resolution in the twenty-first century: Principles, methods, and approaches*. The University of Michigan Press.
- Bercovitch, J., Kremenyuk, V. A., & Zartman, I. W. (2009). Introduction: The nature of conflict and conflict resolution. In J. Bercovitch, V. A. Kremenyuk, & I. W. Zartman, (Eds.). *The Sage handbook of conflict resolution*. Sage.

- Iklé, F. C. (1964). *How nations negotiate*. Harper and Row.
- Kaldor, M. (2006). *New and old wars: Organized violence in a global era*. Polity Press.
- Kelman, H. C. (1991). Interactive problem solving: The uses and limits of a therapeutic model for the resolution of international conflicts. In V. D. Volkan, D. A. Julius, & J. V. Montville (Eds.), *The psychodynamics of international relationships* (pp. 145–160). Lexington Books.
- Kelman, H. C. (1998). Social-psychology contributions to peacemaking and peacebuilding in the Middle East. *Applied Psychology: An International Review*, 47, 5–28.
- Kriesberg, L., & Neu, J. (2018). Conflict analysis and resolution as a field: Core concepts and issues. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.512>
- Lederach, J. P. (1997). *Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies*. United States Institute of Peace Press.
- Lund, M. S. (2009). Conflict prevention: Theory in pursuit of policy and practice. In J. Bercovitch, V. Kremenyuk, & I. W. Zartman (Eds.), *The Sage handbook of conflict resolution* (pp. 287–321). Sage.
- Maoz, Z., Mintz, A., Morgan, T. C., Palmer, G., & Stoll, R. J. (Eds.). (2004). *Multiple paths to knowledge in international relations*. Lexington Books.
- Mitchell, C. (2014). *The nature of intractable conflict: Resolution in the twenty-first century*. Palgrave Macmillan.
- Nan, S. A. (2005). Track one-and-a-half diplomacy: Contributions to Georgian-South Ossetian peacemaking. In R. J. Fisher (Ed.), *Paving the way: Contributions of interactive conflict resolution to peacemaking* (pp. 161–173). Lexington Books.
- O'Reilly, M., Súilleabháin, A. Ó., & Paffenholz, T. (2015). *Reimagining peacemaking: Women's roles in peace processes*. International Peace Institute.
- Osgood, C. (1962). *An alternative to War and Surrender*. University of Illinois Press.
- Pouligny, B., Chesterman, S., & Schnabel, A. (Eds.). (2007). *After mass crime: Rebuilding states and communities*. United Nations University Press.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T., & Miall, H. (2016). *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts* (4th ed.). Polity Press.
- Rapoport, A. (1960). *Fights, games, and debates*. University of Michigan Press.
- Rapoport, A. (1966). *Two-person game theory: The essential ideas*. University of Michigan Press.
- Schelling, T. (1960). *The strategy of conflict*. Harvard University Press.
- Schelling, T. (1966). *Arms and influence*. Yale University Press.
- Touval, S., & Zartman, I. W. (2001). International mediation in the post-cold war era. In C. A. Crocker, F. O. Hampson, & P. R. Aall (Eds.), *Turbulent peace: The challenges of managing international conflict* (pp. 427–443). United States Institute of Peace.
- Vuković, S. (2015). *International multiparty mediation and conflict management: Challenges of cooperation and coordination*. Routledge.
- Vuković, S. (2019). International multiparty mediation: Prospects for a coordinated effort. *Global Policy*, 10, 76–83.
- Walter, B. F. (2002). *Committing to peace: The successful settlement of civil wars*. Princeton University Press.
- Walton, R. E., & McKersie, R. B. (Eds.). (1965). *A behavioral theory of labor negotiations*. McGraw-Hill.
- Westendorf, J. K. (2015). *Why peace processes fail: Negotiating insecurity after civil war*. Lynne Rienner Publishers.
- Young, O. R. (1967) *The intermediaries: Third parties in international crises*. Princeton University Press.
- Zartman, I. W. (1995). Dynamics and constraints in negotiations in internal conflicts. In I. W. Zartman (Ed.), *Elusive peace: negotiating an end to civil wars* (pp. 3–24). The Brookings Institution.
- Zartman, I. W. (2008). Ripeness revisited: The push and pull of conflict management. In I. W. Zartman (Ed.), *Essays on theory and practice* (pp. 232–244). Routledge: 232–244.
- Zartman, I. W. (2000). The hurting stalemate and beyond. In P. C. Stern & D. Druckman (Eds.), *Conflict resolution after the Cold War* (pp. 224–250). National Academy Press.
- Zartman, I. W. (2012). Process reasons for failure. In F. Cede & G. O. Faure (Eds.), *Unfinished business: Why international negotiations fail* (pp. 303–317). University of Georgia Press.
- Zartman, I. W. (2019). Fragmented conflict: Handling the current world disorder. *Global Policy*, 10, 6–13.
- Zartman, I. W., & M. R. Berman (1982). *The practical negotiator*. Yale University Press.

## הערות

1 מפאת קוצר היריעה לא נזכרו כל המקורות המחקריים בסקירה הנוכחית. לסקירה נרחבת של תחום יישוב סכסוכים ראו שיף, א' (2019), יישוב סכסוכים בזירה הבינלאומית. הוצאת האוניברסיטה הפתוחה. מהדורה זמנית.

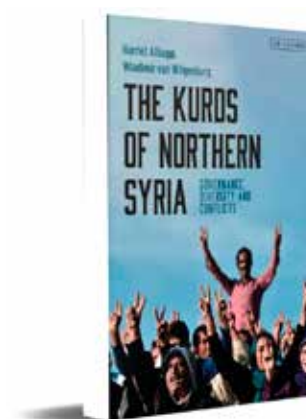


שני הפרקים הבאים עוסקים בדפוסי הניהול של השלוחה הסורית של המחתרת הכורדית (PYD), שהפכה להיות דומיננטית בצפון סוריה, ובשינויים זהותיים בתקופה זו — בראש ובראשונה התחזקות הזהות הכורדית. הפרק החמישי עוסק במעורבות השחקנים הבינלאומיים והפרק המסכם דן בסיכויי ההיתכנות של המשך השליטה העצמית הכורדית בצפון סוריה.

טענתם המרכזית של הכותבים היא ששאלת הייצוג הפוליטי של הכורדים הפכה ל"שדה קרב" בפני עצמו והקשתה עליהם לתפקד. טענה חשובה נוספת היא שהכורדים נותרו לכודים בין האינטרסים והפעולות של שחקנים אזוריים ובינלאומיים בעלי מטרות סותרות (Kindle edition, location 5658-5673). זאת מכיוון שהסוגיה הכורדית היא קריטית עבור טורקיה בגלל שיקולים פנימיים ואסטרטגיים, ולאור זאת שמשטר אסד, רוסיה ואיראן נעזרו בעבר בכורדים כדי לפעול נגד טורקיה, והם יכולים גם בעתיד להשתמש בקלף הכורדי נגד אנקרה.

רוב האיסוף המחקרי (שכלל ראיונות וסקרים בקרב האוכלוסייה, יש להדגיש שלעיתים אף תוך סיכון חייהם של החוקרים) נערך בין אפריל לאוגוסט 2016, וכך התאפשרה מעין "הקפאת תמונה" של רגעי השיא של הפרויקט הכורדי בצפון סוריה. אף על פי שהתבוננות יסודית בפרויקט כזה של הרחבת הייצוג האוטונומי של קבוצה — שהייתה מקופחת ומדוכאת לאורך שנות קיומה של סוריה — יכולה מטבעה לעורר אמפתיה, כותבי הספר לא נרתעו מהצגת התייחסות ביקורתית. כך הספר רחוק מאידאליזציה (שהייתה נפוצה למדי בעיתונות מערבית, כמו גם בעיתונות הישראלית) וכולל תיאור מנותק רגשית, ולעיתים מפורט מאוד, של מה שהתרחש בצפון סוריה מבחינה פוליטית במהלך מלחמת האזרחים בסוריה עד שנת 2018.

לאור משקלם הדמוגרפי הנמוך יחסית, מלכתחילה לא היה סביר שהכורדים בסוריה יתקרבו לרמת האוטונומיה שהממשל הכורדי האזורי בצפון עיראק זוכה לה. גם משיקולים אידיאולוגיים של חתירה ל"אוטונומיה דמוקרטית" בעקבות רעיונות של מנהיג המחתרת הכורדית (PKK) עבדוללה אוג'לאן, מסגרת הייצוג בצפון סוריה נבנתה כך שאינה מעוניינת לקדם רק את האוכלוסייה הכורדית, אלא יש לה אג'נדה כללית יותר כגון קידום שוויון מגדרי (Kindle edition, location 3239). לאורך שנות המלחמה, הגעתם של עקורים מחלקים אחרים של סוריה כמו גם עזיבתה של חלק מהאוכלוסייה הכורדית הפחיתו עוד יותר את הסיכוי למימוש אוטונומיה כורדית במובן האתני המצומצם (Kindle edition, location 5597).



## צמיחתו ודעיכתו של הפרויקט הכורדי בצפון סוריה

Harriet Allsopp and Wladimir van Wilgenburg,  
**The Kurds of Northern Syria: Governance, Diversity and Conflicts**

הוצאת I. B. Tauris, 2019

64 עמודים (הסקירה מתייחסת לגרסת קינדל)

## גליה לינדנשטראוס

ספרם של החוקרת הרייט אולסופ והעיתונאי ולדימיר וילגנבורג על הכורדים בצפון סוריה הוא קריאת חובה לכל מי שמתעניין בגורלו של מיעוט זה במהלך מלחמת האזרחים בסוריה. הכורדים בסוריה הם קבוצה קטנה יחסית בהשוואה למיעוט הכורדי בטורקיה, באיראן ובעיראק (ההערכות בפרוץ מלחמת האזרחים בסוריה היו שהם מונים כשני מיליון איש). משקלם באוכלוסייה הכללית בסוריה היה נמוך (כ־10 אחוזים, בדומה למשקלם היחסי של הכורדים באיראן, אך נמוך במידה משמעותית ממשקלם היחסי של הכורדים בעיראק ובטורקיה, המהווים כחמישית מאוכלוסיית מדינתם). מסיבות אלו, בין היתר, ובוודאי בהשוואה לכורדים בטורקיה ובעיראק, זכו הכורדים בסוריה לעניין מחקרי מועט. ספרם של אולסופ ווילגנבורג תורם למילוי החסר בהתייחסותו למיעוט הכורדי לאורך שנות קיומה של סוריה. תרומתו החשובה יותר ועיקר הספר נוגעים לתקופה שאחרי פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה ולתצורות השונות של הישויות האוטונומיות הכורדיות בצפון סוריה שהתפתחו לאורך המלחמה — משלושה קנטונים ועד ישות פדרלית במרבית שטחה של צפון סוריה. מבחינה זו הספר מתחקה אחר עליית כוחם של הכורדים בסוריה, ההגעה לנקודת השיא ותחילת הדעיכה.

שני הפרקים הראשונים בספר עוסקים בזהות הכורדית ובהיווצרות המפלגות הפוליטיות הכורדיות.

לכל המדינה (Kindle edition, location 1996). התנגדותו של אסד לקדם מסגרת כזו כפתרון למלחמת האזרחים, כמו גם התנגדות נרחבת לכך בקרב גורמי אופוזיציה בסוריה, מקשים לדמיין תרחיש שבו הכורדים יוכלו לשמור לאורך זמן על המעמד האוטונומי שלהם במדינה, מהרגע שאסד יחליט להשתלט מחדש על השטחים בצפון סוריה. היותם של הלוחמים והלוחמות הכורדים הכוח הקרקעי המוביל בלחימה מול ארגון המדינה האסלאמית אומנם הביא להם סיוע ואהדה במערב, אך לאחר שהארגון הובס מבחינה טריטוריאלית ועקב הלחצים מצד טורקיה, הם למעשה ננטשו על ידי בעלי בריתם ונותרו תלויים בחסדי המשטר.

**היותם של הלוחמים והלוחמות הכורדים הכוח הקרקעי המוביל בלחימה מול ארגון המדינה האסלאמית אומנם הביא להם סיוע ואהדה במערב, אך לאחר שהארגון הובס מבחינה טריטוריאלית ועקב הלחצים מצד טורקיה, הם למעשה ננטשו על ידי בעלי בריתם ונותרו תלויים בחסדי המשטר.**

אין בספר התייחסות להיבטים הקשורים לישראל ואין להתפלא על כך, מכיוון שבאופן מסורתי עיקר קשריה של ישראל היו עם הכורדים בעיראק, ובמיוחד עם ה־KDP. במהלך מלחמת האזרחים בסוריה היו דיווחים עיתונאיים מעת לעת על סיוע הומניטרי מוגבל שהעניקה ישראל לכורדים בצפון סוריה. באוקטובר 2019, על רקע תחילתו של מבצע צבאי טורקי בצפון־מזרח סוריה, מבצע "מעין השלום", התבטא ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו בפומבי, באופן שחרג ממדיניות ישראלית קודמת ביחס לכורדים בסוריה. בציוץ ברשת טוויטר גינה נתניהו את המתקפה הטורקית, הזהיר שעלול להתרחש טיהור אתני וגם אמר שישיראל תעשה כל מאמץ להעניק סיוע הומניטרי ל"עם הכורדי האמיץ". עם זאת, גם את ההתבטאות החריגה הזו יש להבין בהקשר של העימותים הרטוריים בין נתניהו לבין נשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן, על רקע ההידרדרות ביחסים בין ישראל לבין טורקיה, וניתן להניח שבעתיד הנראה לעין לא תהיה מעורבות ישראלית משמעותית בצפון סוריה.

ד"ר גליה לינדנשטראוס היא עמיתת מחקר בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה. תחומי העניין הנוספים שלה הם סכסוכים אתניים והכורדים.

הספר בוחן עד כמה נרחב היה שיתוף הפעולה בין הכורדים לבין משטר אסד. ברור שללא שיתוף פעולה טקטי מוגבל עם המשטר, לא היו הכורדים מגיעים לאן שהגיעו עם הישות הפדרלית בצפון סוריה (Kindle edition, location 598; 4742). מנגד, לא ברור מה היו האפשרויות האחרות מבחינת הכורדים בסוריה — חוסר הרצון לאפשר ייצוג פוליטי לכורדים כקבוצה במסגרת עיצוב עתידה של סוריה היה נרחב בקרב גורמי אופוזיציה בסוריה, והקשה את שיתוף הפעולה איתם. גם סוגיית שיתוף הפעולה של הכורדים עם המערב נדונה. מצד אחד, כדי להמשיך להיות רלוונטיים עבור הקואליציה הבינלאומית שנלחמה בארגון המדינה האסלאמית, היה על הכורדים להרחיב את שליטתם הטריטוריאלית. מצד שני, ככל שהתרחבו מבחינה טריטוריאלית, הרי משקלה היחסי של האוכלוסייה הכורדית נותר נמוך, וההתרעמות בסוגיות כגון גיוס החובה בקרב הכורדים גברה.

הספר מעמיק בסוגיית חילוקי הדעות והפיצולים הפנימיים בקרב הכורדים הסורים. הבעיה נבעה גם מהתלות ומההשפעה הנרחבת של התנועות הכורדיות המתחרות מחוץ לסוריה על התנהלות הכורדים בתוך סוריה — בראש ובראשונה הפיצול בין תומכי ה־PKK לבין תומכי המפלגה הכורדית הדמוקרטית (KDP) בעיראק (Kindle edition, location 5547). הפיצולים הפנימיים בקרב הכורדים גרמו בעבר לקשיים בקידום המטרה של השגת הגדרה עצמית כורדית, ואין זה מפתיע שהם גם היו מקור לחולשה ולבעיות בתוך הישויות הכורדיות בצפון סוריה. כך, בעוד שליטת ה־PYD הייתה משמעותית, היא הייתה גם מאותגרת בין היתר מצד מפלגות פוליטיות בקרב הכורדים הסורים, שהיו קשורות ל־KDP.

מי שעוד הגבילה את היכולת הכורדית לקיים שליטה אוטונומית נרחבת ולאורך זמן בצפון סוריה הייתה טורקיה. הדומיננטיות של ה־PYD בצפון סוריה, ומנגד ההשפעה המוגבלת של ה־KDP ובפרט של מי שהיה נשיא החבל הכורדי בצפון עיראק, מסעוד ברזאני (שהיה במובנים רבים בעל ברית של טורקיה בתקופה זו), הובילו לחששות של אנקרה מפני מימוש הפרויקט הכורדי בכל צפון סוריה. לשם עצירת הכורדים יצאה טורקיה לשלושה מבצעים צבאיים החל מאוגוסט 2016, שבהם פעלה תחילה לבלימת ההתקדמות הכורדית, ולאחר מכן לכיבוש חלקים שכבר היו בידי הכורדים.

בטווח הארוך, קשה לראות כיצד יחמקו הכורדים מהגורל של חזרה למעמד של מיעוט מקופח בתוך סוריה. הכורדים היו רוצים פתרון של מסגרת פדרלית



## מחלוקות ועימותים בזרם הסלפיההג'האדיה / תור המינג

Tore Refslund Hamming, **Polemical and Fratricidal Jihadists: A Historical Examination of Debates, Contestation and Infighting within the Sunni Jihad Movement**

הוצאת ICSR King's College London, August 2019, 64 עמודים

## יורם שוייצר ואביעד מנדלבאום

המזכר על אודות פולמוסים ומלחמות אחים בשורות הג'האדיסטים הוא אסופת מאמרים שכתב תור המינג, חוקר בולט בקרב חוקרי טרור של זרם הסלפיההג'האדיה. כתביו מתבססים על מקורות ראשוניים והוא נעזר בצוות החוקרים במכון הבינלאומי לחקר הרדיקליזציה (ICSR – International Centre for the Study of Radicalisation).

המזכר מתאר באופן כרונולוגי את ההתפתחות המחלוקות בקרב חכמי דת, הוגי דעות ופעילים בכירים בשורות הג'האד הסלפי. הוא נפתח בתיאור ובניתוח התפיסות האידיאולוגיות שרווחו בשנות ה-60 במצרים, עובר למאבקים הפנימיים בזירת הג'האד באפגניסטן בשנות ה-80 ומציג שורה של דילמות בסוגיות שונות. בין היתר מוצגות הסוגיות שניצבו בפני הבכירים בזרם הג'האד הסוני לנוכח הצהרת בן לאדן כי יש למקד את המלחמה בארצות הברית, ובמיוחד החלטתו לתקוף אותה על אדמתה ב-11 בספטמבר 2001.

מטרת המזכר כפי שהגדירה המינג היא "להבין טוב יותר את המאבק העכשווי בין 'המדינה האסלאמית' לבין אל-קאעדה", בהקשר ההיסטורי הרחב של מחלוקות העבר (עמ' 5). המזכר אינו נכנס כלל ועיקר למחלוקות

החריפות הנוכחיות הקיימות בין שני הארגונים בסוגיות הנדונות. הוא הסתפק בהצגתן ובניתוחן של המחלוקות העמוקות שהתגלעו בין בכירים בזרם הסלפיההג'האדיה בעבר, אשר חלקן נותר שריר וקיים גם בהווה, ומשתמש בהן כדי לתת לקוראיו מבוא, רקע והקשר על השסע הקיים כיום בין תומכי אל-קאעדה לבין תומכי 'המדינה האסלאמית', כדי שיבינו את שורשיו.

כך ניתן ללמוד כי הזרם הרעיוני של הסלפיההג'האדיה, הנתפס בציבור הרחב כ"מגובש, קוהרנטי ואחיד" במטרותיו – בסוגיות כדוגמת החזרת עטרת האסלאם ליושנה והקמת ח'ליפות, וזהות האויב המרכזי – "הברית הצלבנית-יהודית" – מצוי במאבק פנימי ובמחלוקות על סדר הקדימויות, על דחיפות הגשמת המטרות ועל הדרך ההלכתית הנכונה למימושן. על פי המחבר, המחלוקות בקרב בכירי הסלפיההג'האדיה נבעו ממניעים פרסונליים, אסטרטגיים ותיאולוגיים עקרוניים, והן אלו שתרמו לעיצובו ולהתפתחותו של הזרם התיאולוגי-רעיוני הזה בחלוף השנים.

המזכר נפתח בתיאור מחלוקות שהתגלעו במצרים של שנות ה-60 של המאה ה-20 ונסבו על הלגיטימציה להפעלת כוח מול השליטים, מתי מותר לנהל ג'האד ועל מי מוטלת חובת מימוש הג'האד. המזכר מתאר גם את המחלוקת העקרונית-אסטרטגית ששררה בשורות ארגון אל-קאעדה סביב מתקפות ה-11 בספטמבר, את הביקורת של הארגון כעבור כארבע שנים על אכזריותה של השלוחה הסוררת בעיראק ושל מנהיגה אבו מצעב א-זרקאווי כלפי המוסלמים השיעים, וביקורת של אידיאולוג דתי בכיר – אבו מוחמד אלמקדיסי המקורב לד"ר אימן א-טואהירי – המנהיג את הארגון כיום, על האלימות המוגזמת שנוקט אל-קאעדה בעיראק במימוש יעדיו.

לצד זה, המזכר מדגיש כי המחלוקות היו לא רק אידיאולוגיות אלא גם פרסונליות, ומדגים זאת באמצעות המתח שנוצר בקרב הנהגת אל-קאעדה ובני הפלוגתא שלו מקרב קבוצות עמיתות, עם שובו של בן לאדן מסודאן לאפגניסטן. בשנים אלו, שאפתנותו של בן לאדן להפוך את ארגונו לכוח חלוץ מרכזי כדי לקדם את הקמת הח'ליפות במאבק בינלאומי עמדה לו לרועץ וקוממה נגדו אופוזיציה. בין יריביו נמנו הן מולא עומאר מנהיג ארגון הטאליבאן, שנתן לו ולאנשיו חסות ואירח אותו במדינה שעליה השתלט בכוח בשנת חזרתו של בן לאדן לאפגניסטן, והן אבו מצעב א-סורי, שהיה דמות אידיאולוגית בכירה בזרם הסלפיההג'האדי באפגניסטן. הדוגמה האחרונה והסמלית נוגעת לחיסולי בכירים בשורות ארגון א-שבאב – טיהורים שנבעו משאפתנותם של בכירים לאחוז בהנהגה וממאבקים פרסונליים.

שורות 'המדינה האסלאמית' או חיים על פי הדוקטרינה הדתית בהשקפתה, המחנה השני חשש מהשלכות ה'תכפיר בשרשרת' – התרת דמים נרחבת שתצא משליטה ותהפוך לגורם מעכב ומכשיל בעבור 'המדינה האסלאמית' בעיתות שבהן היא ניצבה מול אתגרים צבאיים ומורליים מורכבים.

### פרשנותה של 'המדינה האסלאמית' לסוגיית התמכין כח'ליפות קיימת, שרירה ואף מתרחבת, הייתה למוקד משיכה לאלפי מתנדבים ועמדה בניגוד מוחלט לתוכנית הסדורה של אל-קאעדה להגשמת החזון.

מעבר למטרתו המרכזית של המזכר – להכין את הקוראים להבנת הפערים הנוכחיים הקיימים בין אל-קאעדה לבין 'המדינה האסלאמית' והקרקע ביניהם – הוא מאפשר הבנה של סוגיות אקטואליות נוספות כדוגמת קשרי הטאליבאן ואל-קאעדה באפגניסטן וטיב היחסים בין הצדדים, הנמצאים בצומת דרכים עת הסכם השלום בין ארצות הברית לבין ארגון הטאליבאן נמצא בשלבי יישום. זאת מכיוון שבמסגרת ההסכם דורשת ארצות הברית, כתנאי לנסיגתה מאפגניסטן, את סילוק אל-קאעדה ומניעת כל פעילות מצידו ומצד בעלי בריתו במדינה.

המזכר מתאר בפרוטרוט את מערך השיקולים שעמד מאחורי הברית שהתקיימה בין אל-קאעדה והטאליבאן לאורך השנים, את הדינמיקה שלהם ואת מניעי הצדדים, שעיצבו את מערכת היחסים המורכבת ביניהם. מערכת יחסים זו נשענה על השקפות עולם דומות אל מול אינטרסים פרטיקולריים, תוך הכרה הדדית בחסרונות וביתרונות שיש בה עבור כל אחד מהם. בין החסרונות ניתן למנות את החלטתו של בן לאדן להוביל מדיניות עצמאית שאפתנית, בשל יומרתו להוביל את זרם הג'האד הסוני עם נוכחות תקשורתית בולטת, שהייתה לצנינים בעיני מארחיו מהטאליבאן. החלטתו האוטונומית של בן לאדן לבצע את מתקפת ה-11 בספטמבר מתוך אפגניסטן, מבלי להתייעץ עם מארחו מולא עומאר, הביאה לאובדן שליטתו של הטאליבאן במדינה. הטאליבאן מצידו, שהיה בעת ההיא במצוקה נוכח לחצים כלכליים, נעתר לסייע לבן לאדן במתן מחסה ומקלט לאחר שגורש מסודאן, משום שנהנה מהמשאבים הכלכליים שהביא עימו.

על רקע המחלוקת בין בן לאדן לטאליבאן, נתגלע ויכוח בתוך הארגון בין בן לאדן לבין אידיאלוג בכיר תחתיו שצייד בטיעוני הטאליבאן – אבו מצעב א-סורי. יצוין כי אבו מצעב א-סורי הוא מחבר הספר 'הקריאה להתנגדות אסלאמית עולמית' (דעואת אלמקאמה אלסלאמייה

ביקורת מתבקשת על המזכר מתייחסת למחלוקות ולסכסוכים שהכותב החליט להשמיט, או לחלופין – להזכיר. לדוגמה, סוגיה מרכזית במשנתה של 'המדינה האסלאמית' היא עקרון ה'תמכין', שלפיו הקמת ח'ליפות אסלאמית בעלת בסיס טריטוריאלי מהווה הוכחה ניצחת לכך שדת האסלאם היא הדת האמיתית והמוסלמים הם העם הנבחר. כך, בעוד אל-קאעדה רואה בעיקרון זה חשיבות רבה אך לא מטרה מיידיית שיש לשאוף להגשמתה, בהיעדר הנסיבות והתנאים המתאימים, 'המדינה האסלאמית' ראתה בתמכין – קרי בחיבור בין טריטוריה ששולטים בה לבין היכולת לממש בה את ניהול החיים בדרך האסלאמית הנכונה על פי השריעה – מטרה קונקרטית בת-מימוש. 'המדינה האסלאמית' פעלה ליישום תכלית זו הלכה למעשה, מייד עם כינונה. ההתנתקות מהחברה האזרחית, ההתבודדות וההתכנסות לאורח חיים הדומה לכת ברוח האסלאם הייתה נוכחת עוד במצרים של שנות ה-60, בקבוצת 'תכפיר ואלהג'רה' של שוקרי מוסטפא. עם זאת, הח'ליפות – או שלב הביניים בתצורת אמירות, כחזון על-זמני במשנתו של עבדאללה עזאם – הייתה למוקד סכסוך שלא צוין במזכר, בתוך מארג הבריתות של ארגון אל-קאעדה העולמי, בין שלוחתו בתימן לבין ההנהגה הבכירה של הארגון ובן לאדן. פרשנותה של 'המדינה האסלאמית' לסוגיית התמכין כח'ליפות קיימת, שרירה ואף מתרחבת, הייתה למוקד משיכה לאלפי מתנדבים ועמדה בניגוד מוחלט לתוכנית הסדורה של אל-קאעדה להגשמת החזון. ארגון אל-קאעדה, שנוסף על כך שראה בהכרזה על ח'ליפות מהלך שבוצע ללא הסכמת חכמי הדת, ראה בהכרזה אסון וצעד שיקומם על הזרם את זעמו של העולם, וזו משמשת אבן ניגוח בשיח הארסי בין הצדדים.

יתרה מזו, אחת מסוגיות הליבה המבדילות בין אל-קאעדה לבין 'המדינה האסלאמית' היא סוגיית ה'תכפיר' – ההכרזה על אדם ככופר, בין שהוא מוסלמי ובין שלא, ובכך מתירה את דמו וגזרת את דינו למוות. אף שסוגיה זו נדונה במזכר בהרחבה, באמצעות מקרי הבוחן של סכסוך בין מחנות אימונים באפגניסטן ובסקירת המאבק האלג'ירי על מאפייניו, הוויכוח שנתגלע בתוך שורות 'המדינה האסלאמית' לא נדון כלל. ויכוח זה אף יצר שני מחנות המצדדים בגישות שונות לסוגיית התכפיר – 'חזימי' ו'בנעלי'. הראשון מזוהה עם אחמד אל-חזימי, מטיף שכתב ספר בשם 'בורות אינה תירוץ באסלאם' וצבר לו חסידים בלחימה בסוריה ובעיראק; והאחר מזוהה עם איש השריעה הבכיר בשורות 'המדינה האסלאמית' – תורכי בנעלי. בעוד המחנה הראשון תמך ועודד הכרזת תכפיר על כל אלו שאינם נמנים עם

אלעלמיה), אשר הגה את 'אסטרטגיית אלף החתכים' האסלאמית וכתב עליה. לפי אסטרטגיה זו, עקרונות הג'האד – המחייבים כל מוסלמי ודורשים ממנו לעבור משוכות דתיות בטרם יצא למימוש חובת הג'האד – בטלים. לדידו, אותה החובה האישית-אינדיווידואלית לניהול הג'האד מוטלת על כל מוסלמי באשר הוא (ללא צורך להגר לזירת מלחמה), עם כל אמצעי הנמצא ברשותו. משנתו זו הייתה גורם מאיץ לאותם "פיגועי השראה" ששטפו את אירופה בשנים האחרונות, אשר במסגרתם יחידים וקבוצות החליטו ליזום התקפות טרור בהשראת זרם הסלפיה'ג' האדייה בסביבות מגוריהם ועם האמצעים שהיו בהישג ידם – לעיתים נשק חם וחומרי נפץ ולעיתים סכינים וכלי רכב שהיו ברשותם. נוסף על הוכחת איתקפותה של הדעה הרווחת כי זרם הג'האד העולמי מאוחד וקוהרנטי, הכותב מצביע – באמצעות פירוט המחלוקות השונות בג'האד העולמי לאורך השנים – על הסיבות המגוונות שגרמו להן. סיבות אלו נעות על רצף הכולל את ההתפתחות האידיאולוגית-טריטוריאלית שהציע סיד קטב אל מול גישתו הגלובלית של אל-קאעדה וכיצד יש לנהל את המאבק; מחלוקות על הדוקטרינה הצבאית המתאימה להשגת היעדים הללו; מאבקים שבבסיסם תחרות על גישה למשאבים, מימון, כוח אדם וטריטוריה, ולצידם מאבקי כוח ושאפתנות מנהיגותית.

כמו כן, המחבר מבדיל בין אופי המחלוקות שהיו עד מתקפת ה-11 בספטמבר ולאחריה. לפני ההתקפה התאפיינה זירת הג'האד בערב רב של ארגונים ומחנות אימונים, שבכל אחד מהם הייתה מוכתבת אינדוקטרינציה דתית מסוימת לצד הענקת הכשרה צבאית. לפיכך, המחלוקות בעת ההיא נבעו מתחרותיות על מוניטין ומשאבים, אך גם על הגדרת האידיאולוגיה והאסטרטגיה של הג'האד, שהייתה כרוכה גם במאבק בין-דורי, כאשר הדור הצעיר והאגרסיבי דחק ולחץ את בני הדור הוותיק של הג'האדיסטים שלחמו במלחמת אפגניסטן (1979–1989). לאחר המתקפה בארצות הברית ניכר כי ארגון אל-קאעדה אכף ברית אידיאולוגית

בין הדור הצעיר הבועט לבין ותיקי הג'האדיסטים, תוך ניצול השתלטות הטאליבאן באפגניסטן והפלישות הזרות למדינות מוסלמיות. את המחלוקות שאיתן התמודד הארגון עד לעימות עם 'המדינה האסלאמית', החריג בהיקפו, הוא הצליח לתמרן וליישב באמצעות קיצוניות בלתי מתפשרת מחד גיסא, ופרגמטיזם תוך תנודה מהירה בין עקרונות אסטרטגיים אוניברסליים, מאידך גיסא.

לסיכום, הכותב תור המינג מקפיד מאוד על שימוש בתעתיק מדויק ומקורי לכל מושג או מסמך המתורגם מערבית, אינו מהסס להציב לעצמו אתגר לשדרג את הידע על זרם הסלפיה'ג' האדייה ולהזים תפיסות שגויות ובלתי מבוססות ביחס אליו בקרב הציבור. מזכר זה משרת היטב את כוונתו להשכיל את הציבור, בעיקר בזכות חשיפת עומקו הרעיוני וגווניו של זרם הג'האד הסוני. במזכר החשוב ממחיש תור המינג את הרלוונטיות שלו, המבוססת על כתבים מקוריים, וכן תורם מידע ומרחיב את הידע של קוראיו.

חשיבותו של המזכר בכך שהוא עשוי לסייע בהרחבת הידע גם של אלה המכירים את ארגוני הג'האד הסלפי ממחקרים שקראו או ביצעו, קל וחומר של אלה הצורכים ידע דרך ערוצי התקשורת, או מפי מדינאים שמידת היכרותם עם הנושא אינה עמוקה ובוודאי אינה זהה לשלו. בכך מקנה המזכר תוספת ידע חשובה וחיונית גם לאלה המעורבים בתהליך קבלת ההחלטות בסוגיות עדכניות הקשורות למאבקים בסלפיה'ג' האדייה בעולם, במדינות כמו סוריה, אפגניסטן ועיראק, ובוודאי לציבור הרחב, שצופה ועוקב אחר ארגוני הסלפיה'ג' האדייה ומבקש ללמוד כדי לגבש השקפת עולם ודעה מבוססות ידע.

יורם שוייצר הוא ראש התכנית טרור ומלחמה בעצמות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

אביעד מנדלבאום הוא עוזר המחקר בתכנית טרור ומלחמה בעצמות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי.



## האם צה"ל אכן מתקשה להבין את משמעויות השינויים בסביבתו האסטרטגית?

עוזי רובין, ממלחמת הכוכבים עד כיפת ברזל: המאבק על ההגנה האקטיבית בישראל  
הוצאת אפי מלצר, 2019, 319 עמודים

### מאיר אלה

ספרו החדש של עוזי רובין מבוסס על עבודת הדוקטורט שלו במדע המדינה, שכותרתה "מידת הגמישות של מערכת הביטחון בישראל נוכח שינויים בסביבה האסטרטגית: הגנה אקטיבית כמקרה בוחן". כותרת (אקדמית) זו ראוייה לספר חשוב זה יותר מהשם הקליט היותר שניתן לספר הנסקר כאן, משום שהשאלה הנעוצה בכותרת של העבודה האקדמית היא הראויה לדיון ציבורי. מהכותרת ומהספר משתמע – למרות לשונו המנומסת של המחבר, שהיה בעצמו מבכירי מערכת הביטחון שנים רבות – כי גם לו השגות ותהיות נוקבות באשר למידת הגמישות הקיימת במערכת הביטחון. גמישות היא תכונה הנדרשת מאוד בתהליכי התכנון המערכתי של בניין הכוח של צה"ל, מול השינויים הניכרים והתכופים בסביבה האסטרטגית ובאופי האיומים הרב־ממדיים על ישראל, הנובעים ממנה.

הספר כולל סקירת ספרות ושני פרקים עיקריים: האחד סוקר את ההיסטוריה של המאבק על ההגנה האקטיבית בישראל מתוכנית מטוס הליביא, הצטרפות ישראל ל"מלחמת הכוכבים" של הנשיא האמריקאי רונלד רייגן, דרך איום הטילים במלחמת המפרץ ועד פיתוח מערכות ה'חץ', 'קלע דוד' ו'כיפת ברזל'. הפרק הנוסף בוחן את השאלה המרכזית של הספר: האם מערכת הביטחון הגיבה כראוי לאיומים הטילים והרקטות על ישראל? הספר גם מחזיק שני נספחים מאירי עיניים

— הראשון עוסק בהמצאת ספינות הטילים על ידי חיל הים והשני בהמצאת כלי הטיס הבלתי מאוישים על ידי אגף המודיעין של צה"ל וחיל האוויר.

שאלת המחקר העומדת ביסוד הספר עוסקת בשתי רמות של דיון: הראשונה עוסקת בשאלה העקרונית לגבי כושר ההסתגלות של מערכת הביטחון הישראלית לשינויים המהפכניים בסביבה האסטרטגית של ישראל. הרובד השני בוחן שאלה זו באמצעות מקרי בוחן המתייחסים להתנגדות של צה"ל לפיתוח מערך ההגנה האקטיבית מפני האיום של חימוש תלול מסלול.

המפתח להבנת התמונה הדינמית בעניין קריטי זה טמון, לדעתו המבוססת של רובין, בפרזימה הארגונית בירוקרטית, היוצרת מידה בלתי ראויה של "עיוותים יצריים" סביב פיתוחם בארץ של פרויקטים ביטחוניים מרכזיים. כפי שמסיק רובין גם מניסיונו עתיר השנים: "פרויקט חדש, תהיה חשיבותו אשר תהיה, הוא תמיד האויב של כל הפרויקטים הקיימים" (עמ' 11). ומעבר לכך, השאלה הבסיסית לדידו של רובין היא "מה בעצם היכולת של צה"ל ושל מערכת הביטחון כולה לצפות את השינויים בסביבה הביטחונית, להגדיר מה נדרש לעשות ולממש את מה שנדרש לעשות בזמן?" (עמ' 12). שאלות אלה נדונות בספר בהתייחסות למקרה הבוחן של בניית המערך התלת־שכבתי של ההגנה האקטיבית מפני נשק תלול מסלול – מערכת שנבנתה בצל הקושי המשמעותי של צה"ל להבין, לקבל ולאמץ (בעל כורחו) את הצורך המבצעי מול התעצמות האיומים על החזית האזרחית בישראל.

**מסקנתו היא כי "במקרה של ההגנה האקטיבית גברו גורמי החדשנות (האזרחיים) על גורמי הקשיחות והשמרנות (הצבאיים) ומערכת הביטחון (האזרחית והטכנולוגית) הפגינה כושר הסתגלות מעולה"**

רובין מעניק, על בסיס מחקרו, שתי תשובות סותרות לשאלות יסוד אלה. לדבריו, מבחינה תהליכית, "מערכת הביטחון לא הבחינה במועד בשינוי הסביבתי האסטרטגי שנגרם בעטייה של הופעת הטילים והרקטות באזור, לא הגדירה במועד את השינויים הנדרשים בבניין הכוח כמענה לשינוי הזה, והפגינה כושר לקוי למדי באשר למימוש השינויים הללו". מנגד מהבחינה המעשית במבחן התוצאה התקבל תוצר הפוך: "מערכת הביטחון (האזרחית) הבחינה במועד בשינוי הסביבתי, הגדירה במהירות את השינוי הנדרש בבניין הכוח, ומימשה שינוי זה מייד כאשר הדבר התאפשר מבחינה טכנולוגית" (עמ' 19). את הסתירה הזו מנסה רובין ליישב בספרו

לעצם העיסוק בהגנה (וגם בהגנה אקטיבית), כמו גם ההתנגדות האינוסטינקטיבית של ארגון היררכי לרעיונות שמגיעים מבחוץ.

• מול צה"ל, המוצג כ"ארגון היררכי" בעל "שמרנות מובנית" ומוטיבציה חזקה להתנגד להתערבות הדרג המדיני בתחום הסמכויות שלו, מוצגת תופעת "החדשנות מלמטה", שהומחשה במקרה הנדון כמאפיינת את מערכת הביטחון, מפא"ת והתעשיות הביטחוניות. בהתמודדות זו, במבחן התוצאה ניצחה ה"זמות" האזרחית את ה"שמרנות" הצה"לית.

ספרו של רובין הוא מעניין, רלוונטי מאוד וחשוב מאין כמוהו להבנת הפרדוקסים הנוכחיים המאפיינים את הקשיים בעמידה הישראלית בפני האיומים של הדור האחרון, אשר מתמקדים בנשק תלול מסלול ובהשלכותיו על החזית האזרחית בישראל. להבנתי – והדברים מהדהדים גם בספר הנסקר כאן – התמונה הנוכחית מתאפיינת בקושי של צה"ל להסתגל למציאות האסטרטגית, השונה לחלוטין מזו שהייתה נוכחת כאן מאז מלחמת העצמאות. מדובר במעבר קוטבי מעימות בין מדינות וצבאות סדירים גדולים לעימות היברידי רב-ממדי, המציב את החזית האזרחית כמטרה העיקרית של תקיפות האויב. עקב כך, המשימה של הגנת המרחק האזרחי (אוכלוסייה, תשתיות חיוניות וחברה) צריכה להפוך לראשונה במעלה. זו מחייבת הקצאת תשומת לב, משאבים והתארגנות שונים לחלוטין. יש צורך להוסיף לממדי ההרתעה וההתקפה – המקובלים באופן מסורתי כמנופים המובילים במענה הצבאי לאיומים – יכולות מעשיות מתקדמות צבאיות ואזרחיות של הגנה רב-ממדית, כולל בניית יכולות של חוסן אזרחי איתן לצורך התאוששות לאחר פגיעה מערכתית נרחבת, כפי שצפוי בעימות הבא.

רובין מצביע ובצדק על ההצלחה הטכנולוגית והמבצעית של מערכות ההגנה האקטיבית, ובכך הוא מעניק אשראי למערכות הביטחוניות האזרחיות. אולם הבעיה שהוא חושף בספרו אינה רק טכנו-מבצעית. היא רחבה ועמוקה הרבה יותר וקשורה לליבת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. מספרו של רובין אפשר להבין שצה"ל (כמו גם הדרג המדיני), גם לאחר שאימץ (לאחר זמן הסתגלות ממושך, ולכאורה) את מרכיב ההתגוננות ושילב בצורה מדודה את ההגנה האקטיבית התלת-ממדית כחלק מבניין הכוח, עדיין לא הפנים דיו את המציאות הביטחונית הקיימת בסביבתנו כבר שנות דור, ודומה שגם לא תרגם את האיומים המתגברים על התווך האזרחי למענה תפיסתי ומעשי מלא, מוצק ומספק. מדובר בעיקר במעבר מעימות מדינתי המתבטא במלחמות קונוונציונליות של צבאות סדירים לעימותים

באמצעות מודלים המציגים קיום במקביל של שמרנות וחדשנות בארגונים ממשלתיים. מסקנתו היא כי "במקרה של ההגנה האקטיבית גברו גורמי החדשנות (האזרחיים) על גורמי הקשיחות והשמרנות (הצבאיים) ומערכת הביטחון (האזרחית והטכנולוגית) הפגינה כושר הסתגלות מעולה" (עמ' 284).

### ספרו של רובין הוא מעניין, רלוונטי מאוד וחשוב מאין כמוהו להבנת הפרדוקסים הנוכחיים המאפיינים את הקשיים בעמידה הישראלית בפני האיומים של הדור האחרון, אשר מתמקדים בנשק תלול מסלול ובהשלכותיו על החזית האזרחית בישראל.

לאישוש מסקנה זו סוקר המחבר בצורה מקיפה ובהירה, על רקע סקירת ספרות ממוקדת ורלוונטית, את ההיסטוריה של התפתחות איום הטילים ושל בניית ההגנה האקטיבית בישראל החל מראשית שנות ה-60 ועד היום. על בסיס זה הוא מציע כמה תובנות חשובות:

- היה פיגור רב-שנים בין הופעת הטילים הבליסטיים בזירה – המוגדרת על ידי רובין כשינוי סביבתי מהפכני – לבין ההכרה הישראלית בכך שהם מהווים איום של ממש המחייב גם מענה הגנתי (עמ' 241). גם בעקבות הופעת רקטות הטרור צה"ל דבק בעמדה ששללה מענה הגנתי ותמכה באופן בלעדי במענה התקפי מול איומי נשק תלול מסלול. מנגד, במשרד הביטחון תמכו במענה ההגנתי ואף התניעו פרויקטים של הגנה אקטיבית, למורת רוחו של צה"ל ולנוכח התנגדות קשה מצידו.

- מאז 1988 הותנעו במערכת הביטחון חמישה פרויקטים של הגנה אקטיבית (חץ, נאוטילוס, קלע דוד, חץ 3 וכיפת ברזל), שכולם פרט לפרויקט נאוטילוס (לייזר רב-עוצמה) פותחו בהצלחה. אף לא אחד מאלה נולד כיוזמה של צה"ל – שינוי מובהק מהמציב לגבי מערכות נשק ראשיות אחרות. באשר לפרויקטים של חץ וכיפת ברזל, צה"ל ניהל מאבק עיקש נגד התנעתם.

- צה"ל חדל מהתנגדותו לשני פרויקטים אלה מהרגע שהוברר לו כי לא יינזק עקב כך בצורה משמעותית בתקציבו שלו (עמ' 243–244). לסיוע התקציבי האמריקאי לפרויקטים של ההגנה האקטיבית יש בהקשר זה משקל רב.

- צה"ל, כמו צבאות אחרים, מבטא בדרך כלל גישה שמרנית כלפי טכנולוגיות חדשות שיכולות לשנות את פני המלחמה ולחייב שינויים של ממש בבניין והפעלת הכוח. בכך משתקפת התנגדות עקרונית

היברידיים הנוצרים על ידי אויב תת־מדינתי, המסתמך במידה מכרעת על פגיעה בחזית האזרחית הישראלית (בחזקת טרור), בדגש על פיתוח מערכות מגוונות של נשק תלול מסלול. המענה הישראלי הנדרש לסוג האיום החדש אמור לשלב בצורה מלאה ומאוזנת בין בניין הכוח של המערך הצבאי – ההתקפי בעיקרו – לבין התארגנות חזקה ובת־קיימא של החזית האזרחית, ליצור איזון נכון יותר בין מרכיבי ההתקפה למרכיבי ההתגוננות, ובמסגרת זו גם להגנה האקטיבית (והפסיבית). מבחינה זו האבחנה הבסיסית של רובין חשובה, שרירה וקיימת גם היום: צה"ל מתקשה להסתגל למציאות שהשתנתה. זו ממשיכה לאתגר את שמרנותו התפיסתית ואת קשיחותו הארגונית.

תרומתו העיקרית של עוזי רובין בספר זה היא היותה קריאת אזהרה חשובה, שמן הראוי להציבה במקום גבוה על סדר היום הציבורי. הדבר נכון במיוחד בתקופה שבה מנסה צה"ל לקדם את תוכנית החומש החדשה שלו, האמורה לתת מענה צבאי מערכתי לאיומים העומדים במרכזו של ספר חשוב זה.

תת־אלוף (מיל') ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לחקר החזית האזרחית. במהלך שירותו בצה"ל שימש בתפקידים שונים באגף המודיעין, ובתפקידו האחרון היה סגן ראש אמ"ן. ד"ר אלרן הוא המייסד וראש התוכנית לתואר שני במנהל ובמדיניות ציבורית בהתמחות בביטחון לאומי, במחלקה למנהל ולמדיניות ציבורית במכללת ספיר.



לכל הכוחות ומיצוי טכנולוגיות דיגיטליות יבססו את ערוץ התקשורת היעיל ביותר.

נכונים וחשובים ככל שיהיו מסריו בהקשרים מבניים של בניין הכוח וניתוח "המגמות הגלובליות המשפיעות על סביבתה האסטרטגית והמבצעית של ארצות הברית, [ה]מתכתבים עם השאלות שהנטינגטון הבין כמרכזיות בכל הקשור לרלוונטיות ארגונים צבאיים" (גרוס, 2020) — ספק אם אלו המסרים הרלוונטיים ביותר שמקרגור ביקש להעביר.

הנחה זו מסתמכת בראש ובראשונה על שתי התרעותיו המפורשות של גרוס עצמו, שלפיהן יש להביא בחשבון את "הזמן הרב שעבר מאז כתיבת הספר ועד היום", [ולכן] על הקורא הישראלי לבחון בביקורתיות אם האתגרים שמקרגור תיאר כאתגרים שעומדים בפני צבא ארצות הברית בתחילת העשור הקודם דומים לאלה שעומדים על "ל מתמודד ב־2020 (גרוס, 2020). מקרגור עצמו מחזיק בתפיסות עדכניות יותר, המוצגות בספרו Margin of Victory (Macgregor, 2016), שבו הוא מספק חמש דוגמאות היסטוריות הקושרות בין בניין כוח צופה פני עתיד לבין ניצחונות בשדה הקרב. עובדה זו מחזקת גם היא את הטענה, שאילו הכוונה הייתה להחיל את תורת המלחמה של מקרגור על צה"ל ועל מפקדיו, ניתן היה לספק לשם כך ספרות מעודכנת לאין שיעור. מכאן גם עולה שהמסקנות הטקטיות והאסטרטגיות שנוסחו בספרו הנסקר לפני שני עשורים אינן בהכרח המסר החשוב ביותר, ודאי שלא הבלעדי.

הססת הזרקור לבחינת תפיסת העולם של מקרגור היא החשובה כאן, ומדגימה תפיסה על־זמנית על ציר הזמן, שאינה מאבדת מהרלוונטיות שלה גם בתחרות מול פיתוחים טכנולוגיים, יעילים ככל שיהיו. תפיסת עולם זו מתקפת את הקביעה שלפיה המוטיבציה לשינוי טומנת בחובה צורך בהבנת השינויים ואימוץ היכולת לקעקע הנחות יסוד, כבסיס לביצוע כל שינוי.

העובדה שהמחבר בוחר לפתוח כל פרק בציטוט אינה מקרית. מלבד תרומתן של המובאות למבנה הספר, השאובות משדות שונים, הן מייצרות מעין ספרון של ניתוח אינטר־דיסציפלינרי בתוך הספר, המתכתב היטב עם המוטיב המרכזי שבו מקרגור מתמקד. עיקרו הוא שינוי תכליתי המחייב את יישום עקרונות החדשנות כרכיב מרכזי להובלת ניצחון. מקרגור מאמץ באופן לא טריוויאלי תובנות מזירות שונות, מכיוון שיש בהן לדעתו כדי לייעל את הזירה הצבאית.

הספר נפתח בציטוט מדבריו של מייסד פורטל האינטרנט לייקוס, בוב דייוויס: "בשנים האחרונות יישמו טכנולוגיה כמעט בלי לשים לב לשינויים שהיא דורשת



## לקרוא בין השורות

דגלס א' מקרגור, **השתנות תחת אש: מהפכה**

**בצורת הלחימה של אמריקה**

תרגם מאנגלית: ברוך קורות

הוצאת מודן ומשרד הביטחון, 2007, 372 עמודים

## אור ברק

קולונל בדימוס ד"ר דגלס מקרגור הוא מהקולות הבולטים הקוראים זה שנים להשתנות רדיקלית בכוחות האמריקאיים בכלל, ובכוחות היבשה בפרט. הוראת הרמטכ"ל אביב כוכבי לקציניו מדרגת סגן־אלוף ומעלה לקרוא את ספרו של מקרגור **השתנות תחת אש** עוררה שיח חוקרים שהאיר קשת רחבה של מסרים המשתקפים מבעד לשורות הספר.

מקרגור הקדיש את חייו האינטלקטואליים לעיסוק במשבר הפרדיגמטי שבו נתון צבא ארצות הברית ובדרכים להיחלץ ממנו, ופרס את משנתו בספר שראה אור לראשונה באנגלית בשנת 2003, ותורגם לעברית כעבור ארבע שנים.

**חזונו של קצין השריון לשעבר כולל הקמת יחידות טקטיות רב־זרועיות, שישלבו כוחות ופיקוד תוך הסתמכות על מערך טכנולוגי חדש.**

בספר, המחולק לעשרה פרקים ונספח, עומד המחבר על הנחיצות בשינויים מבניים מהותיים לשם ייעול הצבאות המודרניים. חזונו של קצין השריון לשעבר כולל הקמת יחידות טקטיות רב־זרועיות,<sup>1</sup> שישלבו כוחות ופיקוד תוך הסתמכות על מערך טכנולוגי חדש. מבנה זה, על פי מקרגור, ימקסם את יכולותיהם של כוחות הקרקע לפעול עם כוחות האוויר והים. פיקוד משותף

הפעולות שייכללו ויוודגשו בתכנון המבצעים ובביצועם. מכאן מתבקשת המסקנה כי "חשיבה מבוססת אפקטים היא, בפשטות, דרך אחרת לתכנון מהניצחון – אחורה" (עמ' 103). הנחת היסוד המקורית שמדגים מקגרור מחייבת את הכוח הבין-זרועי בהבנת המטרה הסופית (ניצחון) תוך כדי התקדמותו אליה. הוא סבור כי "השגת אפקטים שיובילו לניצחון" (עמ' 119) היא מה שג'יי-אף-סי פולר מכנה "גמישות של המוח" (Fuller, 2000, p. 399).

הפרק החמישי, הדן בתפיסות ובארכיטקטורות ללוחמה בין-זרועית של חילות משלוח, נפתח בציטוט מדבריו של לוטננט-ג'נרל ג'יימס גאבין משנת 1947: "אנו, החיילים המקצועיים, מתמהמהים באופן מסורתי להכיר בשינויים ולאמץ אותם" (עמ' 125). אין ספק שמקגרור יכול היה למצוא ציטוט עדכני יותר מזה של גאבין, שנפטר כעשור לפני כתיבת הספר. אלא שבדומה למסריו הרעיוניים של מקגרור, גם הציטוט הנבחר מביע מסר על-זמני. בהמשך הפרק מתכתב מקגרור עם הציטוט שבחר ומעיד כי "התכונה הבולטת והשלטת בימינו היא טכנולוגיית המידע, שהמרכיב החשוב ביותר שלה הוא המינוף שהיא מעניקה לאינטליגנציה האנושית להתבונן, להבין ולהסתגל להתפתחויות בזמן אמת" (עמ' 125). במילים אחרות, מקגרור ממליץ לקוראיו לא להיות מופתעים מכך ש"אופי הפיקוד והשליטה בלוחמה היבשה משתנה בכל פעם שמשתנה הטכנולוגיה... [כי], אם אנחנו רוצים למנף את היכולת [הטכנולוגית], עלינו לאמץ את צורת החשיבה החדשה הזאת ולהבין אותה. אם לא נעשה זאת, לעולם לא נממש את הפוטנציאל הטמון בטכנולוגיית מידע" (עמ' 150).

הציטוט של גאבין – שבו בחר מקגרור לפתוח את הפרק השישי (הדן בהתארגנות לקראת לוחמה גלובלית בין-זרועית של חילות משלוח) "ארגונים שנועדו להילחם את המלחמה האחרונה בצורה טובה יותר לא ינצחו את המלחמה הבאה!" (עמ' 159) – מתמקד (כמו מקגרור וכמו כוכבי) ב"ניצחון" עצמו. הוא מעביר את המסר שלפיו החשיבה היצירתית הלא-קונוונציונלית, שיכולה להפוך הנחות יסוד על ראשן במקרה הצורך – טומנת בחובה את החומרים שמהם מורכב הניצחון.

הפרק השביעי נפתח בציטוט של ההיסטוריון דונלד קגן: "בשנת 1940 לא היה הצי הבריטי מסוגל לעשות דבר [...] הגורם המרתיע הוודאי היחיד מול כל מנהיג גרמני שלא היה מטורף, היה הוודאות שבנוכחות של צבא גדול דיו בחזית המערבית [...] צבא בהיקף כזה שהבריטים פרסו בחזית בסופו של דבר – מאוחר מכדי להרתיע מפני מלחמה, אבל בדיוק בזמן כדי למנוע תבוסה" (עמ' 201). את אותו רעיון מביע מקגרור, שקובע מפורשות כי "בניגוד לדימויי ההצלחה המוקרנים

מהארגונים שלנו [...] העניקו סמכויות לעובדים שלכם. שנו את התהליך. תרמו לתכליתיות של הארגון" (עמ' 19). ציטוט זה ממחיש את הרעיון שמקגרור מבקש להשתית בפרק, המתמקד בכך שהעוצמה הצבאית כבר אינה מבוססת על גיוס המוני של כוח אדם, ומבסס תזה עדכנית בנוגע להתקפות מדויקות באמצעות יכולות מודיעיניות מרושתות, שמספקות זרימה והפצה מהירה של מודיעין (עמ' 22).

ציטוט מדברי הפילוסוף פיטר דרוקר, אבי תורת הניהול המודרנית, פותח את פרק 2: "ניסינו להחליף את המטרה במסות. ניסינו להחזיר לידינו עוצמת מגן צבאית על-ידי הפיכתה למשהו ענקי, מגושם ומורכב. זה אף פעם לא מצליח" (עמ' 27). הציטוט מדגיש את הרעיון ששינויים מתרחשים כל העת. ככל שנזדרז לזהות אותם ונסתגל אליהם ביתר מהירות – הסיכוי שלנו לנצח רב יותר. כך לדוגמה הוא מביא בחשבון נשק להשמדה המונית כמשהו מוחשי (ולא unthinkable), עומד על ההבדל שבין הרעיון הישן של יעול כוח המוני לבין הרעיון של שימוש במשאבים מצומצמים יותר וקובע שצריך צוותים קטלניים וקטנים, ולא צבאות המוניים שנועדו לניצחון טריטוריאלי ולכיבוש (עמ' 28).

הפרק השלישי, שבו מתייחס מקגרור לאיומים הפוטנציאליים בעולם, נפתח בדבריה של יושבת-ראש התוכנית ליוזמה מנהיגותית של אוניברסיטת הרווארד, רוזאבת' מוס קאנטר, שמטרתה המפורשת היא פיתוח כוח מנהיגותי חדש המותאם לשינויים הגלובליים, באמצעות אסטרטגיות של חדשנות ומנהיגות לשינוי. לדבריה, "ההסתייגות של בני המקום מפני מהגרים מגבילה את האפשרויות. היא נועלת את מוחותיהם של אנשים מפני רעיונות חדשים, שמקורם מחוץ לקבוצה מצומצמת שלהם" (עמ' 65). גישה זו מהדהדת את קביעותיו של מקגרור, שלפיהן "במקום שמתכנני הביטחון ימשיכו לנסות ולחזות את העתיד, אנחנו צריכים לנסות לעצב אותו" (עמ' 68). הניסיון להפיח רוח חיים מחודשת בתפיסות הרדומות, מדגיש מקגרור מפורשות, "אינו מתחיל להצביע על חשיבה יצירתית... פתרונות למצבים שהיו בעבר, רק יגרמו לנו שנחיה מחדש את העבר" (עמ' 88).

הפרק הרביעי נפתח בציטוט מפי אדמירל אדוארד ג'אמבסטאני, מפקד פיקוד הכוחות הבין-זרועיים של ארצות הברית: "היבטים מסוימים של ההשתנות כרוכים אמנם במערכות חדשות ובטכנולוגיה עילית, אבל האתגר של ההשתנות הוא לדעתי אינטלקטואלי בעיקרו" (עמ' 95). הציטוט תואם את קביעותיו של מקגרור בפרק, המתייחס לחשיבה מבוססת אפקטים.<sup>2</sup> חשיבה זו משנה את הצורה שבה אנו רואים את האויב, את עצמנו ואת

של מקגרור, המוצא לנכון להדגים את רעיונותיו גם באמצעות "המקרה הישראלי": "אחרי שהצלחו [הישראלים] בשנת 1967 וגברו בצורה מבריקה על כל הצבאות הערביים שהקיפו אותם, נח צה"ל על זרי הדפנה שלו" (עמ' 289). אולם באותה נשימה הוא מציין: "אין כמעט ספק שצה"ל היה סופג פחות אבדות ונמנע מהמפלול הראשונות אילו הרחיב את חשיבתו ואת התפתחותו מעבר לשנת 1967" (עמ' 289).

תת-המסר הרעיוני של מקגרור בדבר שמרנותם של רוב מפקדי הצבא וקביעתו כי "המוח הצבאי השמרני מתכנן, מתאמן ועורך חזרות בקפדנות כדי להקטין את רמת הסיכון ככל האפשר" (עמ' 347) מזהיר מפני מצב שבו צבא יעדיף "טכנולוגיה שמרנית", גם במחיר של "טכנולוגיה פחות מתקדמת". במובן זה, דבריו עולים בקנה אחד עם קביעותיו של תת-אלוף (מיל') שמעון נווה, שהקים את המרכז לחקר תורת המערכה (מלת"ם) ועמד בראשו, ואשר נתפס, כמו מקגרור, כהוגה פורץ דרך וכמעורר מחלוקת בתחום אומנות המערכה. המחבר אף מביא מדבריו של נווה, שהתייחס לגישה טוכצ'בסקי לטכנולוגיה צבאית ולבניין הכוח, אשר "נבעה מגישה שיטתית שהייתה מכוונת לחבר לתמרון המערכתי המתקדם כל טכנולוגיה רלוונטית או גורם טקטי שניתן לנצל ביישומו" (עמ' 315).

מן הדמויות הייחודיות שבחר המחבר לצטט בכל אחד מפרקי ספרו משתקפת דמותו שלו. ההתרשמות מדמות המחבר מצביעה בבירור על האופן שבו הוא מקדש את החשיבה העצמאית כערך עליון. גישתו זו באה לידי ביטוי באמירתו המפורסמת לחייליו בכל שיחת פתיחה עימם: "אם אתם כמו הבובה הזו", היה מקגרור פותח את דבריו, "אני לא צריך אתכם ביחידה שלי. אני צריך חיילים שיכולים לחשוב בעצמם" (שפיידר, 2019). "השתנות תחת אש" אינו ספר של אסטרטגיה צבאית, אף כי הוא עוסק בנושאים אסטרטגיים. ניתן לראות בו במידה רבה יצירה של פילוסופיה צבאית, המתמקדת במושג ההשתנות" (שפיידר, 2019). קביעה זו מצטרפת לקביעתו הנשנית של מקגרור עצמו, הטוען כי התכונה החשובה ביותר למפקדים היא החשיבה העצמאית (שפיידר, 2019). תמצית זו, החובקת בתוכה אוסף של מסרים אלמותיים המזוקקים מתוך הספר הנדון, היא ש"מדגישה את החיוניות של לימוד המפקדים כיצד לחשוב בניגוד למה לחשוב" (עמ' 244), והיא היא, לתפיסתו של מקגרור, המפתח.

לפיכך אפשר להסיק כי בהחלטתו של הרמטכ"ל כוכבי להמליץ דווקא על הספר הזה, הוא קיווה למצוא את אותם מפקדים שיזהו את ההבחנות האינטלקטואליות המחייבות את הקורא לתור אחר תובנות המובעות מבעד

על מסכי הקולנוע של הוליווד, הניצחון בקרב אינו מקרי. הוא גם אינו פועל יוצא של השראה פתאומית או מזל טיפשי" (עמ' 202).

את הפרק השמיני בוחר המחבר לפתוח במסר של הפסיכולוג הבריטי נורמן דיקסון: "איזו אירוניה! אחד המקצועות השמרניים ביותר נקרא לעסוק בפעילויות המחייבות את היפוכן הגמור של תכונות שכליות שמרניות. זה בערך כמו לצפות שהאפיפיור ינהל מרפאה יעילה לפיקוח על הילודה" (עמ' 221). המסר תומך בקביעתו של מקגרור: "אם נשאל את השאלות הנכונות, יופיעו התשובות הנכונות" (עמ' 239). המטאפורה של מקגרור בהמשך הפרק, שלפיה "אין כל היגיון להכניס פרות למרוץ הסוסים של קנטקי כשהניצחון מצריך סוסי מרוץ" (עמ' 239), מתכתבת גם היא עם המסר שפותח את הפרק, כי הדגש כאן אינו על שינוי כזה או אחר אלא על היכולת לבצע שינוי כזה או אחר.

**"אם אתם כמו הבובה הזו", היה מקגרור פותח את דבריו, "אני לא צריך אתכם ביחידה שלי. אני צריך חיילים שיכולים לחשוב בעצמם".**

הפרק התשיעי נפתח בציטוט של ג'ים קולינס: "תחילה צרפו לצוות שלכם אנשים מוכשרים ובעלי מוטיבציה – לפי הכלל 'קודם כול מי, ואחר כך מה'... אם חברה יוצאת לדרכה עם האנשים הנכונים, היא תהיה מוכנה בצורה טובה יותר להוציא לפועל אסטרטגיה שונה כשהעולם ישתנה, ואם יהיו לה האנשים הנכונים – אלה שטבוע בהם דחף למצינות – הבעיה כיצד להחדיר בהם מוטיבציה לא תהיה קיימת בדרך כלל" (עמ' 243). "הוראות ההפעלה" המפורשות העולות ממנו דומות מאוד, גם ברמה הרעיונית וגם ברמה היישומית, להוראות שמקגרור מכתב, ושעיקרן האמונה הבסיסית בפוטנציאל האדם ובערך המצוינות. הוא מציין זאת באופן מפורש וישיר בהמשך הפרק: "אני טוען כי המורשת התרבותית שלפיה 'גדול יותר הוא טוב יותר', היא בסיס שגוי לארגון הצבא בעידן המידע וללחימה ולאסטרטגיה מוסדית" (עמ' 244).

מסר של דונלד רמספלד, שהיה מזכיר ההגנה הצעיר ביותר (בשנות ה-70) ומזכיר ההגנה המבוגר ביותר (בשנות ה-2000), פותח את הפרק העשירי. "ההכנות לעתיד מחייבות אותנו לחשוב בצורה אחרת ולפתח סוגים חדשים של כוחות ויכולות [...] היכולת להסתגל תהיה חיונית בעולם שבו ההפתעה וחוסר הוודאות הם המאפיינים המגדירים את הסביבה הביטחונית החדשה שלנו" (עמ' 286). רעיון זה מתכתב עם החזון

שפייר, א' (2019, 9 בדצמבר). הקולונל האמריקני שיהפוך לגורו של קציני צה"ל. **מקור ראשון**. <https://www.makorrishon.co.il/magazine/189173/>

Fuller, J. F. C. (2000 [1956]). *Military history of the western world: From the American civil war to the end of world war II* Vol. III. Da Capo Press. 399.

Macgregor, A. Douglas (2016). *Margin of victory: Five battles that changed the face of modern world*. Naval Institute Press.

## לקריאה נוספת

Macgregor, A. Douglas (2003). *Transformation under fire: Revolutionizing how America fights*. Praeger Publishers.

## הערות

- 1 יחידות המבוססות על מידע וזמן ולא על מסות, התואמות את התפיסה המערכתית הבין-זרועית החדשה לגבי מבצעי תמרון ואש.
- 2 חשיבה מבוססת אפקטים (EBO – Effect-based Operations) – תהליך שמטרתו השגת תוצאה אסטרטגית באמצעות יישום המשלב את כל היכולות הצבאיות והלא-צבאיות ברמה הטקטית, המערכתית והאסטרטגית.

לשורות עצמן. בהמלצתו על קריאת ספר זה הוא ביקש לנתב את מפקדיו לחשיבה פורצת דרך וקיווה שהם לא יתמקדו, כולם כאחד, בטקטיקות, שחשובות ככל שיהיו – לא הן לבדן שיובילו לניצחון הבא.

ד"ר אור ברק היא עמיתת מחקר במרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה, מחברת הספר **פרס ישראל: הפוליטיקה מאחורי התהילה** (2018) וחוקרת בשנים האחרונות את נושא הניצחון על היבטיו השונים.

## רשימת מקורות

- גרס, ש' (2020). על הצורך להשתנות – על ספרו של דגלס א' מקגרגור, "השתנות תחת אש: מהפכה בצורת הלחימה של אמריקה". מרכז דדו, <https://tinyurl.com/ybxjozm2>
- כוכבי, א' (2011). להתאים את עצמנו לאתגרי ההווה והעתיד. **מבט מל"מ**, 58, 5.
- כוכבי א' ואורטל, ע' (2014). מעשה אמ"ן – שינוי קבוע במציאות משתנה. **בין הקטבים**, 2, 9–57.
- מקגרגור, דגלס א' (2007). **השתנות תחת אש: מהפכה בצורת הלחימה של אמריקה**. מודן ומשרד הביטחון.

## ייעוד ומטרה, קול קורא

### אפשרויות הפרסום

עדכן אסטרטגי מציע חמישה סוגי פרסומים:

**“הבמה המחקרית”** (The Research Forum) – מאמרים אקדמיים בהיקף של עד 7,000 מילים בעברית או 9,000 מילים באנגלית (כולל הערות ומקורות בסגנון APA), בעלי אופי מחקרי ותיאורטי, במנעד רחב של נושאים הקשורים לביטחון לאומי. המאמרים עוברים שיפוט עיוור כפול (Double blind peer review). למאמרים יש להוסיף תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים וביו קצר של הכותב/ת.

**“במת מדיניות”** (Policy Analysis) – מאמרים שעיקרם ניתוח מדיניות בהקשרים של ביטחון לאומי, בני 1,500 עד 2,000 מילה בעברית ועד 2,500 מילים באנגלית, ללא הערות שוליים ועם הפניה למקורות באמצעות קישוריות (Hyperlink), ללא רשימת מקורות בסופו. כן ניתן יהיה לצרף רשימת מקורות מומלצים לקריאה בסוף המאמר. המאמרים יכללו תקציר בהיקף של 100–120 מילים, רשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים וביו קצר של הכותב/ת.

**“ביקורות ספרים”** (Book Reviews) – במדור זה יכללו סקירות ספרים בתחומי העניין של ביטחון לאומי במנעד הרחב של התחום בהיקף של 800–1,300 מילים ועד 1,500 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA) וביו קצר של הכותב/ת.

**“במת שיח”** (The Professional Forum) שיח נושאי רב-משתתפים או ראיון עומק בהיקף של 2,000–3,000 מילים ועד 3,500 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA) וביו קצר של הכותב/ת.

**“סקירת ספרות”** (Academic Survey) – סקירת ספרות מקצועית עדכנית בתחום ספציפי הקשור לביטחון לאומי בהיקף של 1,800–2,500 מילים בעברית ועד 3,000 מילים באנגלית, כולל מקורות, רשימת מקורות נוספים מומלצים לקריאה (סגנון APA) וביו קצר של הכותב/ת.

### עורכי עדכן אסטרטגי

ד”ר קובי מיכאל וד”ר כרמית ולנסי

**עדכן אסטרטגי**, כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין, הוא כתב עת שפיט דו-לשוני (עברית ואנגלית) בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל-אביב. הוא משמש במה למחקר רב-תחומי, מקורי ועדכני בקשת רחבה של סוגיות הקשורות לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין כתחום ידע. בכתב העת, שנוסד בשנת 1998 ורואה אור מדי רבעון, מתפרסמים מאמרים בנושאים הקשורים לישראל, המזרח התיכון, המערכת הבינלאומית ובמגמות גלובליות, שיש בהם כדי להעשיר ולאתגר את תשתית הידע בתחום הביטחון הלאומי. מטרת עדכן אסטרטגי היא תרומה לקיום דיון פורה ומעמיק בשאלות יסוד בחקר הביטחון הלאומי, תוך גישה המבכרת שילוב של הממד התאורטי עם כתיבה מוכוונת מדיניות.

העת הנוכחית מזמנת שינויים תכופים במוסכמות יסוד הקשורות לביטחון לאומי ולאופן שבו הוא נתפס. חקר התחום מתפתח ומנסה להסתגל לפרדיגמות חדשות ולתמורות ברבדים הכרוכים זה בזה – טכנולוגיים (ובכללם מורכבויות עולם הסייבר), תרבותיים, צבאיים, מודיעיניים, חברתיים כלכליים ועוד. אתגר הבנת המציאות מתחדד עם הופעתן של אמיתות המתחרות זו בזו, ודווקא בשל כך חיוני קיומו של מחקר מבוסס עובדות ונתונים, שמתווך לכדי אמירות מעודכנות ומחדשות.

המערכת מעודדת חוקרות וחוקרים להציע מאמרים שטרם ראו אור באכסניה אחרת, ושיש בהם כדי להציע תזה מקורית ומחדשת על ביטחון לאומי בראי דיסציפלינרי רחב: יחסים בינלאומיים, מדע המדינה, היסטוריה, כלכלה, משפט, תקשורת, גיאוגרפיה ולימודי סביבה, לימודי ישראל, מזרח תיכון ואסלאם, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה, לימודי ביטחון ואסטרטגיה, טכנולוגיה, סייבר, יישוב סכסוכים ותחומים נוספים.

ברוח התקופה, עדכן אסטרטגי מעביר את כובד משקלו לנוכחות וזמינות ברשת. הגם שהגליונות ימשיכו להתקבץ בחתך רבעוני, המאמרים שיאושרו לפרסום, לאחר תהליך שיפוט ועריכה, יפורסמו בגרסה מקוונת באתר כתב העת במתכונת *published first on-line*, ובשלב מאוחר יותר כחלק מהגיליון הרבעוני הרלוונטי.



