

עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 24 | גיליון 2 | אפריל 2021

הרבעון **עדן אקדמי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון הוא משמש במה למחקר רב-תחומי, מקורי ועדכני בקשת רחבה של סוגיות הקשורות לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין כתחום ידע. המאמרים המתפרסמים הם בנושאים הקשורים לישראל, למזרח התיכון ולמערכת הביטחון ובמגמות גלובליות, ויש בהם כדי להעשיר ולאגד את תשתית הידע בתחום הביטחון הלאומי. מטרת **עדן אקדמי** היא לתרום לקיום דיון פורה ומעמיק בשאלות יסוד בחקר הביטחון הלאומי, מתוך גישה המבכרת שילוב של הממד התאורטי עם כתיבה מוכוונת מדיניות.

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 גלבוע, 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 סמוקובץ, 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 אקדמי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN 0793-8950

תוכן העניינים

■ הבמה המחקרית

3	בקלע ובאבן: אסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית אביתר מתניה וארז סרילוי
16	מ'הכרעה' ל'ניצחון': התרת הבלבול בטרמינולוגיה הצבאית בישראל אור ברק
30	הממד הביטחוני ביחסי ישראל-אפריקה ירון סלמן
44	שבטיות, דת ומדינה בחברה הבדואית בנגב: בין שימור לשינוי חבצלת יהל ועאטף אברעג'אג'
57	ניו זילנד, קורונה וביטחון לאומי – עקרונות ולקחים לניהול חירום ומשבר כרמית פדן
72	תפקידם של ארגונים אזרחיים בבלימת התערבות זרה חשאית בתהליכים דמוקרטיים דוד סימן טוב ועמוס הרביץ

■ ניתוח מדיניות

86	הזבוב על גב הפיל – מקומה של המערכה בין המלחמות בתפיסת הביטחון של ישראל ערן אורטל
92	המודיעין במשא ומתן – חסרונו מורגש לעיתים קרובות מדי גלעד שר, יהל ארנון ויואל גוז'נסקי
97	מתיאוקרטיה דתית לאוטוקרטיה צבאית: האם איראן בדרך לבחירתו של נשיא צבאי? רז צימט
103	ירדן 2021 – חמישה אתגרי ביטחון אזרחיים ופנימיים מייקל שרנוף
107	עתיד שוק העבודה במפרץ: סוגיית מהגרי העבודה הזמניים יואל גוז'נסקי
114	האם הרשויות המקומיות הופכות לסמכות האזרחית המשמעותית ביותר? עינת אלעזרי

■ ביקורת ספרים

118	הגיעה העת לקביעת תהליך סדור לעדכון תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל אורנה מזרחי
121	המטכ"ל – "גוף שמתמחה בניהול ובקבלת החלטות" גל פרל פינקל
125	מדיניות ארצות הברית במזרח התיכון: היסטוריה של אתגרים, מענים וכשלים איתן גלבוע



בלוני תבערה ששוגרו משכונת אל-בורייג' נישאים ברוח לכיוון ישראל. מקור: MinoZig (CC BY-SA 4.0)

בקלע ובאבן: אסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית

אביתר מתניה וארז סרי-לוי

הקשר בין טכנולוגיה צבאית מתקדמת לעליונות צבאית הפך בעשורים האחרונים למוסכמה בקרב חוקרים, כמו גם בקרב ממסדים ביטחוניים, המקדישים נתח הולך וגדל מבניין הכוח הצבאי לפיתוח ולרכש של אמצעים מתקדמים. אך מה עושה צד המצוי בנחיתות טכנולוגית מובנית? אנחנו מציעים, מאפיינים, מדגימים ודנים באסטרטגיית בניין כוח של רדוקציה טכנולוגית – תופעה שאנו מזהים בשנים האחרונות, שבמרכזה פיתוח מכוון של אמצעי לחימה פשוטים בהשוואה לטכנולוגיה השלטת, והיא הולכת ומתרחבת בקרב ארגונים וצבאות הנחותים מבחינה טכנולוגית לעומת יריביהם. כשם שצד המצוי בנחיתות צבאית אופרטיבית מחפש דוקטרינות תחבולניות כדוגמת גרילה כדי לא להתמודד ישירות עם צבא חזק ממנו, כך גם צד המצוי בנחיתות טכנולוגית יכול לסטות מהמרוץ הטכנולוגי חסר הסיכוי ולפנות לבניין כוח תחבולני.

מילות מפתח: רדוקציה טכנולוגית, עליונות טכנולוגית, עליונות צבאית, נחיתות טכנולוגית, טכנולוגיה פרימיטיבית, בניין כוח, בניין כוח טכנולוגי, אסטרטגיית בניין כוח, עימות אסימטרי, מחקר ופיתוח טכנולוגי, עפיפוני תבערה, רחפנים מחומשים, צוללות זעירות.

מבוא

נהוג למנות שלושה מרכיבי יסוד בבסיס המדידה של עוצמה צבאית: כמות, כלומר מספר הלוחמים ואמצעי הלחימה העומדים לרשות צבא; איכות, דהיינו הרמה המקצועית של הלוחמים והאיכות הטכנולוגית של אמצעי הלחימה; ולצד שניהם גם המרכיב הביצועי או בכינוי אחר – "יכולת ההמרה"¹, כלומר היכולת לתכנן ולממש פעולה צבאית בעזרת מרכיבים משלימים כדוגמת פיקוד ושליטה (פ"ש), לוגיסטיקה, מודיעין ותקשוב. עוצמה צבאית יכולה להימדד בממד לחימה אחד מסוים (יבשה, ים, אוויר, חלל או סייבר) או באופן מוחלט, בעליונות בכל ממדי הלחימה (full-spectrum superiority) (JCoS, 2020, p. 90).

אחד מהיסודות שנתפס לאורך ההיסטוריה הצבאית המודרנית כמרכיב חשוב באיכות הוא מרכיב הטכנולוגיה הצבאית. עזר גת מציין שמאז המהפכה התעשייתית, צד שהצליח לרכוש וליישם יכולות טכנולוגיות שרמתן מקדימה בדור את זה של יריביו רכש לעצמו יתרון מהותי בשדה הקרב, שהוביל לניצחון (Gat, 2012).

התפיסה הרווחת כי טכנולוגיה מסוגלת להוביל להכרעה צבאית הגיעה לשיאה בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, עם הופעת רעיון "המהפכה בעניינים צבאיים" (Revolution in Military Affairs, RMA), שלפיו יכולת תקיפה מדויקת בשילוב עם טכנולוגיית מידע מפותחת, לצד התאמות דוקטריניות וארגוניות, יאפשרו להכריע יריבים ביעילות, במהירות ובמחיר נמוך יותר בנפש וברכוש (למשל: FitzSimonds & Van Tol, 1994). תפיסה זו שוררת בארצות הברית ובקרב צבאות מערביים נוספים, ביניהם צה"ל.

ככלל, העליונות הצבאית האמריקאית נשענת על פתרונות טכנולוגיים מתקדמים לאיומים מגוונים, בין טקטיים ובין אסטרטגיים (Paarlberg, 2004; Posen, 2003), ומקורה בתרבות בעלת נטייה לאופטימיזם טכנולוגי. הדומיננטיות הטכנולוגית היא כה מושרשת, עד כדי כך שיש הגורסים כי האיזון בין המרכיב האיכותי למרכיב הכמותי בכוחות המזוינים של ארצות הברית הופר. הדגש הרב מדי על איכות טכנולוגית הוביל לצמצום במספר הלוחמים, באופן שמגביל מאוד את יכולת הפעולה האמריקאית (Lake, 2012).

ארצות הברית אינה לבדה. בישראל, למשל, נתפסים טכנולוגיות צבאיות מתקדמות ומחקר ופיתוח עצמי של אמצעי לחימה כרכיבים חשובים ביותר במרכיב האיכותי של עוצמתה הצבאית, לא פחות מאשר בארצות הברית. כבר בתחילת הדרך, עם הקמתו של צה"ל, כיוונה מערכת הביטחון כולה לבניית איכות כמקור כוח לצבא הצעיר, במקום הכמות החסרה, ובכלל זה ניתן דגש רב

ליתרון טכנולוגי (בן-ישראל, 2013, עמ' 51–58). הדגש על עליונות טכנולוגית כרכיב משמעותי בהשגת יתרון על היריבים הלך והתעצם עם השנים (פינקל ופרידמן, 2016) והפך למרכיב יסודי בתפיסת הביטחון של ישראל, המאפשר לה להרתיע ולהכריע בזכות יכולות טכנולוגיות מתקדמות וכוח אדם מוכשר ומיומן (מרדור ואלדד, 2018, עמ' 35–36; עמידור, 2020, עמ' 20).

גם אלו שפחות משוכנעים בקשר ההדוק בין טכנולוגיה צבאית עילית ובין עליונות צבאית אמיתית בשדה הקרב, ומטילים ספק במידת ההשפעה של יתרון טכנולוגי על הכרעת מערכות (Raudzens, 1990; Thompson, 1999), אינם שוללים ברמה הרעיונית את היכולת להגיע להכרעה באמצעות עליונות טכנולוגית, אלא מתנגדים לגישה הדטרמיניסטית שלפיה נשק מתקדם מנצח במלחמות.

פועל יוצא של תפיסת הקדמה הטכנולוגית כמרכיב מרכזי באיכות ובבניית עוצמה צבאית הוא, אם כך, שצבא ישאף להצטייד ככל האפשר באמצעי לחימה מתקדמים מבחינה טכנולוגית, ובראש ובראשונה כאלה העולים באיכותם על אלו של יריביו. הם בתורם ישאפו להצטייד באמצעי לחימה איכותיים יותר, וכך יתקיים למעשה מרוץ חימוש טכנולוגי.

אך מה אם אחד הצדדים נתון בנחיתות טכנולוגית ומשאבית מובנית, ואינו יכול להתמיד במרוץ הטכנולוגי הצבאי מול הצד השני? מה יעשה במקרה שאין לו כל סיכוי להתגבר על העליונות הטכנולוגית המובנית של הצד השני, מסיבות כלכליות או אחרות?

הקצב המהיר שבו מתפתחת הטכנולוגיה והתרבותם של עימותים לא־שוויוניים (אסימטריים) בעשרות השנים האחרונות מביאים יותר ויותר מדינות וארגונים לוחמים אחרים למצב כזה. העיראקים נגד ארצות הברית, הסרבים נגד כוחות האוויר של נאט"ו, הגיאורגים והאוקראינים נגד רוסיה, חמאס וחזבאללה נגד ישראל – כולם דוגמאות לאסימטריה מובנית לא רק ביחסי הכוחות הצבאיים, אלא גם ואולי בייחוד ביחסי הכוחות הטכנולוגיים.

מצב כזה של אסימטריה מובנית הוא יחסי, כמובן, ליריבות. גם צבא מדינתי חזק יכול להיות נתון במצב של אסימטריה מובנית אל מול מעצמת־על. ישראל היא דוגמה למדינה בעלת עדיפות טכנולוגית מובנית על סביבתה הקרובה אך לא על רוסיה, למשל, שחיל האוויר שלה ואמצעי הלחימה שלה נמצאים באזור. מנגד, ארצות הברית כמעצמה העולמית הדומיננטית כיום מכוונת לעליונות טכנולוגית צבאית ללא עוררין, בכל שדה ובכל נושא מול כל גורם.

אם כן, במצב של יריבות מול כוח בעל עליונות טכנולוגית באופן מובהק, אין באפשרותו של הצד הנתון

במרוץ החימוש טכנולוגי, ובמקום זאת פנייה מושכלת להתחמשות באמצעי לחימה פשוטים מאוד מבחינה טכנולוגית. כלומר, הסגה לאחור של הטכנולוגיה ושימוש באמצעים אלו באופן שיקשה על היריב למצות את יתרונו הטכנולוגי. אנו מכנים גישה זו של בניין כוח בשם "אסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית".

הסגה לאחור של הטכנולוגיה פירושה בחירה בשימוש באמצעי לחימה פשוטים מאוד, באופן שיקשה על היריב למצות את יתרונו הטכנולוגי. אנו מכנים גישה זו של בניין כוח בשם "אסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית".

המאמר נפתח בהגדרה, לאחר מכן מובא פיתוח תאורטי על ידי ניתוח הגישה הזו מול מקבילתה האופרטיבית, כלומר צורת לחימה שבה משתמשים כוחות נחותים מבחינה צבאית אופרטיבית, לרוב לוחמת גרילה – צורת לחימה עתיקת יומין אשר נדונה רבות. ניתוח זה של קווי הדמיון וההבדלים בין הגישות המקבילות מסייע לדעתנו באפיון האסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית ובהבנתה. לאחר מכן נפרש מרחב היישום האפשרי של רדוקציה טכנולוגית על פני שני צירים – ארגוני וטכנולוגי.

בהמשך מוצגים שלושה מקרי בוחן של שימוש ברדוקציה טכנולוגית על פני המרחב הנפרש – מקרה בוחן בסיסי של שימוש חמאס בעפיפוני תבערה ומעליו שני מקרי בוחן מתקדמים: האחד – שימוש בצוללות על ידי הצי האיראני; השני – שימוש ברחפנים מחומשים. מקרי הבוחן מפורטים וממוקמים על פני הצירים (ראו תרשים להלן).

לבסוף מובאים ניתוח התופעה ודיון בה, על יתרונותיה ומגבלותיה, והסבר למי היא מתאימה ובאילו מקרים. אנו ממחישים כי אסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית מתאימה במהותה לצד המצוי במצב יסוד של מגננה³, אשר מנסה לשלול את ניצחונו של יריבו המצוי בעליונות טכנולוגית, והיא אינה אסטרטגיה המובילה להכרעה. המאמר הוא תפיסתי-רעיוני ומנסה להמשיג ולאפיין תופעה הקיימת השנים האחרונות, שנעשית רווחת יותר ורלוונטית בעולם שבו הטכנולוגיה היא רכיב מרכזי בביטחון הלאומי של מדינות, וביכולותיהן הצבאיות בפרט. הפער ההולך וגדל – בין מי שמתקדם מאוד מבחינה טכנולוגית לבין מי שלא – מביא מטבע הדברים להתפתחות מענה מסוג חדש בבניין הכוח כנגד הקוטביות המתהווה. עניין מיוחד ימצאו בו חוקרים ופרקטיקנים העוסקים בארגוני טרור ובארגונים תת-מדינתיים בכלל, ואלו החוקרים את האסטרטגיה הצבאית של מדינות

בנחיתות להתחרות במרוץ הטכנולוגי. הרכיב האיכותי הטכנולוגי שלו מצוי בנחיתות מובנית. האם נגזר עליו להיכנע מראש בכל עימות? האם אין מענה לעליונות טכנולוגית?

על אף המוסכמה הרווחת כי עליונות טכנולוגית חיונית כיום להשגת עליונות צבאית, יש לצד המצוי בנחיתות טכנולוגית אפשרויות פעולה משמעותיות. הבולטות שבהן, הנבדלות מהותית זו מזו מבחינה אסטרטגית, הן פנייה לפיצוי כמותי כמענה לפער האיכותי, או החלטה אסטרטגית לפתח ולהצטייד בנשק גרעיני, המקזז את היתרון של עליונות צבאית קונוונציונלית.

האפשרות הראשונה, שהיא גם הטבעית ביותר, היא כאמור פנייה לפיצוי כמותי כמענה לנחיתות האיכותית, שהרי עוצמה צבאית מוגדרת בראש ובראשונה על פי המרכיב הכמותי, גם אם לאורך עשרות השנים האחרונות ניתן דגש דווקא למרכיב האיכותי. דרך זו יעילה כל עוד הפער האיכותי אינו גדול מדי, כלומר אינו פער מוחלט בין טכנולוגיה חדשה לחלוטין לקודמתה, אלא פער של דורות באותה טכנולוגיה. כך לדוגמה, המעבר מדור אחד של טנקים לדור חדש יותר, המתבטא בהחלפת תותחי 105 מ"מ בתותחי 120 מ"מ או בשדרוג מערכות שליטה ובקרה, יוצר יתרון טכנולוגי בשדה הקרב, אך עדיין כזה שניתן לבטלו בעזרת תגבור כוחות, או לחלופין באמצעות בחירה בשיטת לחימה נכונה. לעומת זאת, כפי שהוכיחו האמריקאים כבר במלחמת המפרץ הראשונה (1991), קישוריות בין פלטפורמות מלחמתיות שונות – המאפשרת העברה מהירה של מידע על מיקומם של כלים עוינים וסגירת מעגלי מודיעין-פ"ש-אש בשטח – יוצרת יתרון טכנולוגי המאפשר עליונות מקומית – לבטלו רק על ידי גידול במרכיב הכמותי. (Biddle, 1996; Mahnken & Watts, 1997), שלא ניתן

האפשרות השנייה, השונה מהותית ומאתגרת מבחינה מדינית, היא להצטייד בנשק גרעיני כדי לאפשר את קיומה של הרתעה אסטרטגית מפני איום קיומי, גם לנוכח נחיתות טכנולוגית ואף מספרית. אפשרות כזו רלוונטית למדינות בלבד ולא לארגוני טרור ודומיהם, והיא מקודמת למשל על ידי צפון קוריאה, הנמצאת בנחיתות טכנולוגית קונוונציונלית מוחלטת לעומת ארצות הברית. עם זאת, אפשרות זו אינה קלה ליישום כלל ועיקר, כפי שממחישות דוגמאות אחרות בעולם.² אך לצד שתי אפשרויות בולטות אלו אנו רוצים להציע, לאפיין ולהדגים במאמר זה אסטרטגיה שלישית, העומדת בפני הצד המצוי בנחיתות טכנולוגית כדי לקזז את היתרון של הצד בעל העליונות הטכנולוגית – אסטרטגיה שניתן לראות ניצנים שלה במספר מקרים בשנים האחרונות. מדובר בויתור על ניסיון חסר תכלית לדלוק אחר היריב

המתמודדות עם כוחות נחותים מהן מבחינה טכנולוגית, כמו ארצות הברית במרחב הגלובלי או ישראל באזור.

רדוקציה טכנולוגית – הגדרה ופיתוח תאורטי

הגדרה

”וַיִּחַזַק דָּוִד מִן הַפְּלִשְׁתִּי בַקֶּלַע וּבָאֶבֶן וַיַּךְ אֶת הַפְּלִשְׁתִּי וַיִּמְיְתֵהוּ וַיַּחֲרַב אֵין בְּיַד דָּוִד”⁴. ניצחונו של דוד על גוליית הפלישתי משמש עד ימינו אלה משל להתגברות הקטן והחלש על הגדול והחזק (כביכול). גוליית היה מצויד מכף רגל ועד ראש במיטב הטכנולוגיה הצבאית של אותה תקופה, בעוד דוד הקטן לא יכול היה להשתמש בה עקב מגבלות גופו, והעדיף לא לנסות כלל את המגינים והחרבות שהלבישו בהם שאל המלך. כלומר: דוד כלל לא נכנס ל”מרוץ חימוש” חסר סיכוי מול גוליית, אלא פנה לנתיב טכנולוגי פרימיטיבי – קלע ואבנים – אך השתמש בהם באופן יעיל ותחבולני להריגתו של גוליית עוד בטרם התחיל הענק הפלישתי בקרב עצמו.

לא עוד השתתפות במרוץ הטכנולוגי, בין בהעתקה, במעקף או בתשובה ישירה, לא חיפוש אחר הממד הטכנולוגי שניתן ליצור בו יתרון, נהפוך הוא – הרדוקציה הטכנולוגית היא יציאה מהמרוץ ונטישתו לטובת אסטרטגיה שונה בתכלית, תחבולנית, פשוטה וזולה.

בהשראת סיפורם של דוד וגוליית אנו מגדירים רדוקציה טכנולוגית כאסטרטגיית בניין כוח, אשר לנוכח נחיתות טכנולוגית מובנית בוחרת לצאת ממרוץ טכנולוגי חסר סיכוי אחר היריב, ובמקום זאת מתמקדת בפיתוח טכנולוגי נחות במכוון, לא מתקדם ולעיתים אפילו פרימיטיבי, בין על ידי פיתוח שלו ובין על ידי הצטיידות בו. פתרון זה זול יותר, פשוט יותר וכן תחבולני בעיקרו, בכך שהוא מנצל נקודות תורפה בהסתמכות היריב על אמצעי הלחימה המתקדמים שלו.

רדוקציה טכנולוגית היא במהותה אסטרטגיית בניין כוח של נטישת המרוץ הטכנולוגי הצבאי. בכך היא שונה מהגישות המקובלות לבניין כוח טכנולוגי, שכולן מקבלות על עצמן את המרוץ, גם אם בדרכים שונות ותוך כדי מעקפים. עזריאל לורבר (2016, עמ' 32), למשל, מנתח שלוש גישות לפיתוח אמצעי לחימה: ”העתקה”, כלומר פיתוח זהה של הטכנולוגיה המתקדמת של היריב (כמו מאמצי רוסיה וסין להשיג מטוסי קרב חמקנים בעקבות ארצות הברית); ”מעקף”, כמו למשל בפיתוח טילי קרקע-קרקע במצב של נחיתות אווירית; ו”תשובה ישירה”, כלומר ביטול היתרון של היריב (כמו ”כיפת ברזל” נגד

רקטות). כל האפשרויות הללו שמציג לורבר יוצאות מנקודת הנחה שהפתרון לנחיתות הטכנולוגית המסוימת נמצא בתוך המסגרת של פיתוח נשק מתקדם, בתוך המרוץ הטכנולוגי. יצחק בן-ישראל מציע למי שיש לו יתרון טכנולוגי מהותי על שכניו (ישראל) לבחור באסטרטגיה לבניין כוח טכנולוגי צבאי המכוונת במיוחד לייצר עליונות בממד טכנולוגי, שבו יש יתרון יחסי למי שבוחר בה (בן-ישראל, 1997).

רדוקציה טכנולוגית היא תפיסה שונה מהותית: לא עוד השתתפות במרוץ הטכנולוגי, בין בהעתקה, במעקף או בתשובה ישירה, לא חיפוש אחר הממד הטכנולוגי שניתן ליצור בו יתרון, נהפוך הוא – הרדוקציה הטכנולוגית היא יציאה מהמרוץ ונטישתו לטובת אסטרטגיה שונה בתכלית, תחבולנית, פשוטה וזולה.

רדוקציה טכנולוגית מדגישה לא את התחרות על פיתוח מתקדם אלא את התחבולה⁵ הטכנולוגית המתלווה ליציאה ממרוץ החימוש. כלומר: מוציאה את העוקץ ממי שיש לו עליונות טכנולוגית מובנית, שממשיך להשקיע משאבי עתק בלוחות זמנים ארוכים על פיתוחים טכנולוגיים, בעוד הצד הנחות נוטש את הזירה לכיוון אחר לחלוטין. על פי העיקרון המנחה של רדוקציה, יש לזנוח שימוש באמצעים מתקדמים או שאיפה להשיגם. במקומם יש לאמץ אמצעים פשוטים, זולים, שניתן להשתמש בהם בשפע כמעט ללא עלות ביחס לעלויות הצד השני, שהישיגיהם אולי נקודתיים במקום ובזמן, אך מפתיעים ומשמעותיים מבחינת השגת תכלית המשימה, ושניתן לעבור מהם לאחרים במהירות וללא כל עכבות. זו אינה רק ברירת מחדל אלא בחירה מודעת בנשק פשוט ותחבולני במקום בנשק מתקדם יקר, שפיתוחו מורכב והמצאי שלו מצומצם.

אמצעי שפותח לפי עיקרון זה יידרש גם לטקטיקה שימוש מתאימה על מנת להתמודד עם היריב האיכותי יותר. הקלע והאבן שבהם השתמש הנער דוד הם בדיוק כאלו: דור קודם של אמצעי לחימה, שהתאים מבחינה טקטית לאירוע המסוים של הקרב נגד גוליית יותר מכל אמצעי אחר, ואשר יחד עם טקטיקה מתאימה – התקרבות אל היעד ויידוי האבן לפני הסתערות האויב – הביא את ההישג הנדרש באותו רגע, הריגת הענק הפלישתי, מה שהימם את הצבא הפלישתי כולו.

בין רדוקציה טכנולוגית לרדוקציה אופרטיבית

אסטרטגיה של רדוקציה מוכרת יותר בתחום הפעלת הכוח מאשר בתחום בניין הכוח, גם אם לא מכנים אותה כך. רדוקציה טכנולוגית היא מקבילתה של רדוקציה אופרטיבית, וההשוואה ביניהן תורמת להבנת הראשונה (הטכנולוגית). לצורך פשטות נתמקד

התחפרות מגנטית במטרה לנצל נקודות תורפה בצורת הקרב הישראלית.

בעוד רדוקציה אופרטיבית מתקיימת ברובד הפעלת הכוח, רדוקציה טכנולוגית נמצאת ברובד של בניין הכוח, אך היא דומה לה בגישתה: היא מממשת את עקרונות הגרילה בתוך עולם בניין הכוח. היא מהווה שינוי פרדיגמה ביחס לדרך החשיבה המקובלת בפיתוח אמצעי לחימה. במקום להתחרות בתחרות טכנולוגית שתוצאתה ידועה מראש, הנוקטים רדוקציה מוותרים על עליונות והכרעה. הם מעדיפים פשטות, הרב־יה, שרידות ופגיעה מורלית ביריב.

זאת ועוד, רדוקציה טכנולוגית, בדומה לגרילה, מאפשרת הישג תודעתי חשוב מול היריב בעל היתרון הטכנולוגי, כיוון שהיא מאפשרת פגיעה בו דווקא בממד שבו הוא חש חזק. כפי שגודל, סדר וארגון הופכים לרועץ אל מול גרילה, כך ההישענות על אמצעי לחימה מתקדמים והביטחון ביכולתם להביא להכרעה מובילים למפח נפש פסיכולוגי אל מול רדוקציה טכנולוגית. כאשר נשק פשוט ותחבולני עוקף אמצעי הגנה מתקדמים, מייצר עמידות לאורך זמן או פוגע במטרות יקרות ממנו פי כמה וכמה, תוצאות הנזק שהוא גורם מועצמות. עליונות טכנולוגית או נטייה להסתמך על פתרונות מתקדמים לבעיות בשדה הקרב עשויות להתגלות כחסרות תועלת דווקא למול האמצעים הפשוטים יותר.

מרחב היישום של רדוקציה טכנולוגית

ניתן לאפיין את השימוש ברדוקציה טכנולוגית על פני מרחב הנפרש על רביע שלם בין שני צירים. בממד אחד ניתן למקם את הנוקטים אסטרטגיה זו על פני רצף שבין כוח מאולתר לצבא ממוסד. זהו הציר הארגוני. בממד נוסף ניתן לסווג את אמצעי הלחימה התחבולניים על פי מידת החדשנות הטכנולוגית שלהם, מנשק פרימיטיבי ועתיק דרך טכנולוגיה תעשייתית מוקדמת (רכב מנועי, צוללת פשוטה, מטוס קל), ועד נשק חדיש מבוסס טכנולוגיות מחשוב או מזעור. זהו הציר הטכנולוגי.

הרדוקציה הטכנולוגית יכולה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות מאוד זו מזו, בהתאם למיקום המקרים במרחב המצוי בין שני הצירים הללו. עם זאת, לכל המקרים במרחב מכנה משותף בולט: כולם מתארים בניין כוח בעת עימות אסימטרי מבחינה טכנולוגית, המתמקד באמצעי לחימה בעלי יכולות מופחתות ביחס לאלטרנטיבה המתקדמת שלהם.

מקרי הבוחן שאנו סוקרים במאמר זה הם שלושה. הראשון הוא שימוש של חמאס בעיפוני תבערה, שהוא הדוגמה הבסיסית ביותר לאסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית. זאת הן במאפייניה הטכנולוגיים — היא

ברדוקציה האופרטיבית הנפוצה ביותר — לוחמת גרילה. בבסיסה הגרילה היא תחבולנית: היא נסוגה ממלחמה קונוונציונלית מול אויב חזק ומצייד ומפתחת שיטת לחימה פרימיטיבית אך אפקטיבית, המכוונת לנקודות התורפה של צבא האויב. כך נהגו החשמונאים במהלך מלחמותיהם הראשונות מול האויב הסלווקי, או בר־כוכבא ואנשיו מול הרומאים, כמו גם עמים רבים אחרים לאורך ההיסטוריה הצבאית האנושית, כאשר עם שנכבש, או שמצא עצמו נדרש להגן על ארצו מפני כוחות יריבים גדולים וחזקים במידה משמעותית, ניסה שלא להיכנע. הווייטקונג בווייטנאם בשנות ה־60 וה־70 הוא אולי דוגמה מודרנית מוצלחת במיוחד לכך, כמו גם המורדים האפגנים נגד ברית המועצות בשנות ה־80. במעבר מלוחמה קונוונציונלית ללוחמת גרילה יש הפנמה כי פערי העוצמות לא יאפשרו להכריע את היריב במתקפה סדורה. לורנס "איש ערב" הדגיש זאת במאמרו על לוחמת גרילה, שכתב לאחר ניצחון השבטים הערבים בפיקודו על העות'מאנים (Lawrence, 2014). הפנייה לגרילה מהווה שינוי פרדיגמטי שמדגיש הפתעה, זריזות, הסוואה והתשה — פיזית ופסיכולוגית. גרילה מנצלת את חוזקת היריב כנגדו. גודל, סדר — אלה ההיבטים שהגרילה מנצלת לטובתה. לוחמי גרילה מוותרים במודע על נשק כבד, תשתיות וריכוז כוחות. המנהיג הסיני מאו דזה־דונג תיאר: "האויב מתקדם, אנו נסוגים; האויב חונה, אנו מטרידים; האויב מותש, אנו מתקיפים; האויב נסוג, אנו רודפים". דבריו ממחישים הכרה בפערי העוצמות, ויתור על קרב חזיתי, פניה למגננה, אימוץ טקטיקות המנצלות את נקודות התורפה של היריב וניצחון בלי הכרעה בשדה הקרב (Mao, 1965, p. 124).

בזירת במזרח התיכון הצביעו ברוך וולנסי (2010) על שיטה נוספת של רדוקציה אופרטיבית, השונה מלוחמת גרילה במובנה הפשוט, שאותה יישמו בהצלחה לא מבוטלת חזבאללה בלבנון וחמאס ברצועת עזה: לוחמה בתפיסה של "ניצחון באמצעות אי־הפסד", דוקטרינה שקשורה הדוקות להיותם ארגונים "היברידיים": מצד אחד הם אינם שליטי המדינה או האזור שבו הם נמצאים, ופועלים כארגון אזרחי־צבאי במקביל לרשויות הרשמיות. מצד שני הם בנו גם כוח פוליטי ומעורבות בחיי המדינה או האזור. חזבאללה בלבנון מעורב בממשלה ומהווה כוח שממשלת לבנון אינה מסוגלת להתמודד עימו, וחמאס שולט באופן מעשי ברצועת עזה, בניגוד לדעת הרשות הפלסטינית. דוקטרינת "ניצחון באמצעות אי־הפסד" היא בבחינת רדוקציה אופרטיבית. לראיה, חזבאללה הוכיח יכולת להפעיל שריון ולתמרן במלחמת האזרחים בסוריה, אך אל מול ישראל הוא נמנע מכך ומעדיף

מקרי בוחן

עפיפוני תבערה בשירות חמאס

דוגמה מובהקת לרדוקציה טכנולוגית היא עפיפוני התבערה, ששוגרו לכיוון ישראל החל מאפריל 2018 ובשיאם גרמו למספר שריפות ביום באזור עוטף עזה, לחשש ולפחד בקרב תושבי האזור ולכעס של הציבור הרחב על חוסר המענה של צה"ל, הצבא החזק באזור, לאמצעי כה פרימיטיבי.

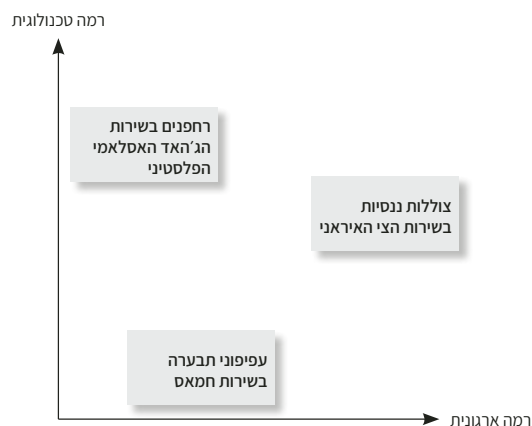
הפרחת עפיפוני תבערה על ידי הפלסטינים ברצועת עזה החלה על רקע גל המחאות הפלסטיניות בסמוך לגדר הגבול, אשר נערכו לראשונה במאסר 2018 ונקראו "צעדות השיבה". ההפרחה הראשונה התקיימה ב־13 באפריל 2018. העפיפונים הראשונים נבנו באופן מאולתר על ידי אזרחים, כולל בני נוער, מחומרים פשוטים המצויים בשפע, ולהם חוברו בקבוקי תבערה או פחם לוחט, במטרה להצית שדות בקרבת הגדר. עד חודש יוני כבר התפתחו עפיפוני התבערה המאולתרים לבלוני הליום הנושאים מטעני חבלה. עפיפוני הנפץ עפו למרחק רב יותר, כך שניתן היה להפריחם בריחוק מהגדר, והם גם הרחיבו את טווח האיום בשטח ישראל. כיוון שנשאו מטענים, הם היוו סכנה לתושבים שנתקלו בהם ולא רק לתוצרת חקלאית (מל"מ, 2018א; Zych, 2019). הצלחת "טרור ההצתות" העממי הובילה את חמאס לתת חסות להפרחות ואף למסד אותן. ראשית התחייב חמאס להגן על מפריחי העפיפונים והבלונים, ובהמשך לקח חלק פעיל בייצור סדרתי של עפיפונים, בחימושם, בשינועם לנקודת ההפרחה ובתזמון הפרחתם. יתר על כן, הוקמה יחידה המתמחה בהפרחת עפיפוני תבערה ובלוני נפץ. במישור התודעתי, כלי התקשורת של חמאס ניהלו קמפיין למינוף ההישג של ההפרחות והדגישו את החסות שנתן להן חמאס (מל"מ, 2018ב).

בחודשי הקיץ של שנת 2018 חלה עלייה במספר ההפרחות והשריפות שנגרמו בעקבותיהן. באותם חודשים הוצתו בממוצע 12 שריפות ביום. על פי רשות הטבע והגנים של ישראל, עד חודש דצמבר 2018 עלו באש מעל 32 אלף דונמים של חורש ויבול חקלאי. על פי אחת ההערכות עמד הנזק הכלכלי בקיץ 2018 על סכום של כשלושה מיליון דולר (Zych, 2019, pp. 75–76). מלבד הנזק הפיזי והכלכלי, נדמה שיעילותן של מתקפות עפיפוני התבערה נמדדה בעיקר במישור התודעתי. כמו בכל מתקפת טרור, גם טרור ההצתות יצר פחד בקרב אוכלוסיית אזור עוטף עזה, בייחוד לנוכח חוסר המענה המבצעי של צה"ל לאמצעי לחימה פרימיטיבי זה. הפחד וחוסר האונים הולידו מחאה עממית, שבשיאה התקיימה צעדה מעוטף עזה

קרובה יותר לקלע ולאבן מאשר לרקטה; הן במאפייני המשתמש בה – ארגון טרור היברידי, המחזיק בכוח בשלטון ברצועת שטח קטנה; והן מבחינת ההישג המצרפי של שימוש באסטרטגיה זו לאורך זמן – היא ערערה את ישראל וגרמה לפגיעה תודעתית מתמשכת.

שני מקרי הבוחן הנוספים מהווים התקדמות על פני שני הצירים של יישום רדוקציה טכנולוגית: המקרה הראשון – הצוללות הננסיות בשירות הצי האיראני – מדגים כי רדוקציה טכנולוגית משמשת לא רק ארגונים תת־מדינתיים, אלא בהתאם לנסיבות יאמצו אותה גם צבאות של מדינות. הוא גם מדגים רמה גבוהה יותר בציר הטכנולוגי, כאשר האיראנים מתמקדים בטכנולוגיה תעשייתית בת כמה עשורים, שהיא מפותחת יותר בהשוואה לעפיפונים. המקרה השני – הרחפנים המחומשים – אומנם לא מבטא בהקשר העזתי צורת יישום שונה במידה משמעותית בציר הארגוני, אך בציר הטכנולוגי הוא מדגים שינוי ניכר. רחפנים, גם אם אין בהם התחכום של אמצעי לחימה אוויריים אחרים, ממחישים שימוש בפיתוחים מודרניים כחלק מאסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית.

בתרשים להלן ניתן לראות את מרחב היישום של הרדוקציה הטכנולוגית, את צירי ההתפתחות שלה ואת מקומם במרחב של שלושת מקרי הבוחן המפורטים בהמשך. בציר הארגוני – החל מארגון טרור קטן (הג'האד האסלאמי הפלסטיני), דרך ארגון טרור היברידי (חמאס) ועד צבא ממוסד (הצי האיראני). בציר הטכנולוגי – מטכנולוגיה עתיקה ופרימיטיבית (עפיפונים) דרך טכנולוגיה תעשייתית (צוללות ננסיות) ועד טכנולוגיה מודרנית (רחפנים).



תרשים: פרישת מרחב היישום של רדוקציה טכנולוגית בין שני צירים (ארגוני וטכנולוגי), ומיקומם של שלושת מקרי הבוחן המובאים במאמר. הפרישה מדגישה כי יש מגוון צורות ליישום רדוקציה טכנולוגית.

הצוללת הזעירה מסוג גאדיר חמושה בשני טילי טורפדו. גודלה הזעיר מקנה לה חשאיות ויכולת תמרון גבוהה, המאפשרות לה לפעול בתוך נמלים. עם זאת, גודלה מספיק לנשיאת צוללנים או להנחת מוקשים ימיים. לצד יתרונותיה, הצוללת הזעירה מוגבלת מאוד בכמות הנשק שהיא יכולה לשאת, וכן במשך המשימה שלה ובעומק הפעולה (Reich, 2009). בהתאם לכך צוללת זו משמשת בעיקר להגנת חופים מפני פלישה, אך במקרה האיראני היא גם חלק משלל האמצעים לבניית יכולת לחסום את המפרץ הפרסי בנקל ובחתימה נמוכה ביותר, כמו גם לארוב לאוניות בנמלים במפרץ הפרסי.

דווקא השימוש באמצעי פרימיטיבי יותר הצליח לממש את התכלית הצבאית. הרדוקציה אפשרה פגיעה בעורף הישראלי והטלת אימה, תוך יצירת תחושה מסוימת של חוסר אונים בצד הישראלי לגבי אפשרויות המענה.

לשם השוואה, שלוש הצוללות מסדרת קילו, שאיראן רכשה בשנות ה-90 ומשמשות גם את הצי הרוסי וההודי, שוקלות פי עשרה לערך ומסוגלות לשאת נשק רב יותר. ביכולתן לבצע פעולות הגנתיות והתקפיות ממושכות הרחק מחופי איראן, ולשאת עימן מערכות מתקדמות. עם זאת, הן מתקשות לפעול ביעילות במים הרדודים של מצרי הורמוז. נוסף על כך, תחזוקתן יקרה ומורכבת, ומחייבת על פי רוב סיוע מהיצרנית הרוסית (Singh, 2011).

אפשר לסכם אפוא כי מבחינה טכנולוגית גרידא, לאיראן היו צוללות מתקדמות טרם החלה לרכוש צוללות מסדרת גאדיר, המבוססות על פלטפורמה מיושנת ואשר יכולותיהן מוגבלות. ברם, איראן בחרה למקד את מאמצי בניין הכוח שלה בצוללות גאדיר, שהן לכאורה מדור טכנולוגי מוקדם יותר (Roblin, 2019). ההערכה המקובלת היא שאיראן נהגה כך כפועל יוצא מדוקטרינה אסימטרית שגיבשה.

איום הייחוס שאליו נערכים האיראנים הוא מתקפה אמריקאית או מתקפה של קואליציית מדינות, אשר תכלול נוכחות מסיבית של כוחות ימיים מול חופי איראן, בין למטרת הנחתת כוחות (החפה), בין לסיוע באש (נושאות מטוסים וספינות טילים) ובין להטלת סגר ימי שיפגע ביצוא הנפט האיראני (Arasli, 2007). כלומר, התרחיש העיקרי שאליו נערך חיל הים האיראני הוא היתקלות עם צי חזק ממנו. לאיראן אין משאבים וגם לא יומרה לבנות צי חזק דיו שישתווה בכוחו לצי התוקף, במיוחד אם הוא מעצמתי. הווה אומר: אי-שוויון כוחות — אופרטיבית וטכנולוגית כאחת — הוא הנחת

לכנסת בירושלים. גם לאחר מכן המשיך הציבור באזור עוטף עזה לחוות אימה וייאוש, בדומה לתחושות שנבעו משיגורי הרקטות לאורך השנים (צורי, 2018; צורי, 2019; Zych, 2019, p. 76).

עפיפוני התבערה הם נשק בכינון עקיף ונחות ביחס לרקטות, שפותחו ויוצרו על ידי חמאס לאורך שנים. העפיפונים והבלונים הם התשובה הפרימיטיבית למערכת "כיפת ברזל" הישראלית, שהפכה את ירי הרקטות בשגרה לבלתי אפקטיבי וכמעט לא רלוונטי, למעט המתח ששימר בדרום. בהשוואה לרקטות, לעפיפוני תבערה יש מגבלות מרחק וכוונון משמעותיות. לצד זאת, לעפיפון יתרונות ניכרים על הרקטות, ראשית בהיעדר היכולת של כיפת ברזל לירות אותו, מה שהותיר את ישראל ללא יכולת הגנה אקטיבית אפקטיבית מפני טרור ההצתות. כמו כן, עלות העפיפון נמוכה פי מאה ויותר מעלות הייצור של רקטה, והכנתו פשוטה ומהירה. הבדל חשוב נוסף בין רקטות לעפיפוני תבערה הוא באופן התגובה של ישראל לירי. ירי רקטי נתפס כפעולה צבאית משמעותית, הנענית בתגובה צבאית ישראלית כחלק ממשוואת ההרתעה הדדית בין הצדדים. מנגד, הלגיטימציה של ישראל להגיב בעצמה על הפרחת עפיפוני תבערה נמוכה במידה ניכרת, וכך גם הלגיטימציה שלה לפגוע במפריחים.

אם כך, דווקא השימוש באמצעי פרימיטיבי יותר הצליח לממש את התכלית הצבאית. הרדוקציה אפשרה פגיעה בעורף הישראלי והטלת אימה, תוך יצירת תחושה מסוימת של חוסר אונים בצד הישראלי לגבי אפשרויות המענה. כך הושגה התכלית האסטרטגית של העלאת תשומת הלב לעימות בדרום והצורך להגיע להסכמות מדיניות, כל זאת במחירים נמוכים מאוד לצד העזתי.

צוללות ננסיות בשירות הצי האיראני

דוגמה זו מייצגת רמה גבוהה יותר בציר הטכנולוגי, ויותר מכך מראה יישום של אסטרטגיה טכנולוגית בקצהו האחר של הציר הארגוני. בשורות חיל הים האיראני פועלות מספר סדרות של צוללות (Singh, 2011). שלוש צוללות מסדרת "קילו" — צוללות גדולות מתוצרת רוסיה אשר נבנו בשנות ה-90; עוד שתי צוללות מסדרת "פאתח" — צוללות בינוניות מייצור עצמי; וכן 27 צוללות זעירות — ארבע מסדרת "יוגו" שנרכשו מצפון קוריאה ועוד 23 מסדרת "גאדיר" — פיתוח איראני לסדרת יוגו הצפון קוריאנית משנות ה-60. עיקר הרכש והפיתוח האיראני בתחום זה הוא צוללות זעירות ובינוניות, הפועלות בעיקר במדף היבשתי מול חופי איראן, במפרץ הפרסי ובמצרי הורמוז. כלומר ניתן לכנותן "צוללות חופיות" (littoral submarines) (HSDL, 2009; NTI, 2019).

בצילום למטרות מודיעין ועד לנשיאת ראשי נפץ והתבייתות על מטרות.

כלי הטיס הבלתי מאוישים (כטב"ם) הראשונים היו למעשה טילי שיוט בצורת מטוס, אשר פותחו בין שתי מלחמות העולם. הם דמו למטוס במסלול טיסתם האופקי, אך היו שונים ממנו מאוד בכך ששימשו פצצה ולא פלטפורמה מנוהגת לנשיאת מטען (נשק, מצלמה או אדם) (Pearson, 1969). הכטב"מים צפו שוב בשנות ה-70, בשימוש מבצעי על ידי האמריקאים בווייטנאם (Hall, 2014), ומאז תפסו תאוצה רבה בשימושיהם הצבאיים ואפשר להצביע על שני תחומים מרכזיים: הראשון – כטב"מים מתקדמים למשימות איסוף מודיעין ותקיפה, המסוגלים לשהות זמן ממושך מעל שטח עוין מרוחק; השני – כטב"מי איסוף טקטיים לליווי כוחות מתמרנים. ממדיהם הקטנים מאפשרים את נשיאתם על ידי הכוח הלוחם, אך בהתאם כמובן יכולותיהם מצטמצמות. הן הכטב"מים המתקדמים והן הכטב"מים הטקטיים מיוצרים על פי רוב בתעשיות צבאיות, ופיתוחם נעשה בהתאם לדרישות המחמירות של צבאות. לפיכך מחירים עשוי להיות גבוה מאוד, מעשרות אלפי דולרים ועד עשרות מיליוני דולרים; פיתוחם עשוי להימשך שנים רבות; ותפוצתם נותרת מצומצמת משיקולי חוץ וביטחון. התפתחותם של רחפנים בתעשייה האזרחית פתחה פתח לאפשרויות מבצעיות חדשות, הן בפני צבאות והן בפני ארגונים חמושים. הרחפנים מהווים למעשה משפחה שלישית של כטב"מים מודרניים, אשר פיתוחם הואץ במאה ה-21. להבדיל מכטב"מים צבאיים, היצרניות הבולטות של רחפנים הן חברות פרטיות. חרף אופיים האזרחי, ברחפנים גלום איום צבאי פוטנציאלי ניכר (Lifshitz & Meents, 2020). מלבד איום על המרחב האווירי של שדות תעופה, ניתן להסב רחפן לרחפן נפץ בקלות יחסית (ישי, 2020).

לראיה שתי תקריות שנרשמו בגבול עזה-ישראל, שבהן שימש רחפן מתוצרת אזרחית להטלת חימוש על כוחות צה"ל. בחודש מאי 2019 הטיל רחפן מתוצרת DJI בשימוש חמאס ראש קרבי נגד טנקים לעבר טנק ישראלי. באותו החודש גם רחפן של הג'האד האסלאמי הפלסטיני הטיל מטען נפץ לעבר טנק של צה"ל (זיתון, 2020).

מבחינה טכנולוגית, רחפן מהדגם שחמאס עשה בו שימוש – Matrice 600 מתוצרת DJI – מסוגל לשאת מטען שמשקלו עד שישה קילוגרמים ומהירותו המרבית בתנאים אופטימליים היא כ-65 קמ"ש. משך הפעולה שלו נע בין 15 דקות ל-40 דקות, כתלות במטען ובמשתנים נוספים. כמו כן, חשוב לציין כי מזג האוויר משפיע מאוד על תפקודו (DJI, n.d.).

מוצא של האיראנים בבואם לגבש תפיסה מבצעית (Haghshenass, 2008).

לכן, כדי להדוף מתקפה ימית, על איראן לפנות לתחבולה. התחבולה תבוא לידי ביטוי ביצירת מערך הגנה אסימטרי, כלומר שאינו מיועד להילחם ביריבו באותן שיטות שבהן משתמש היריב, או במילותינו שלנו: במקרה זה באמצעות אסטרטגיית בניין כוח של רדוקציה טכנולוגית, מלווה ברדוקציה אופרטיבית בהפעלת הכוח. מערך ההגנה הימי האיראני שואף להיות נסתר, מבוזר ובלתי תלוי בהפעלה מרכזית, בעל יכולת להסב נזק משמעותי ליריב, גם אם לא להכריעו, באופן שיפגע במורל ובכדאיות של היריב להמשיך במתקפה. לאור תפיסה מבצעית זו מיקדה איראן את בניין הכוח הימי שלה ברכישת צוללות זעירות רבות, גם אם בעלות יכולת מוגבלת, לצד פיתוח כלים מבצעיים נוספים כדוגמת סירות מהירות ("צי יתושים") ומוקשים ימיים (Arasli, 2007; Singh, 2011), ולצד זאת – אסטרטגיה מתאימה להפעלתם.

איראן, מדינה המתכוננת לעימות עם מעצמה, יצאה מתוך ההנחה הברורה של נחיתות אופרטיבית וטכנולוגית מובנית וגיבשה תפיסה משולבת של רדוקציה טכנולוגית עם לוחמה אסימטרית.

הצוללות הגדולות מסדרת קילו מסוגלות אומנם להטביע ספינות מלחמה גדולות, אך בשל מספרן המועט, סביר להניח כי בשלב מוקדם של המלחמה הצי היריב יצליח להשביטן. לעומת זאת, את עשרות הצוללות הזעירות יהיה ליריב קשה הרבה יותר לאתר. כך הן יוכלו להגן לאורך זמן על חופי איראן ולגבות מחיר מצטבר גבוה מהצי התוקף.

לסיכום – איראן, מדינה המתכוננת לעימות עם מעצמה, יצאה מתוך ההנחה הברורה של נחיתות אופרטיבית וטכנולוגית מובנית וגיבשה תפיסה משולבת של רדוקציה טכנולוגית עם לוחמה אסימטרית, במטרה למנוע לאורך זמן מהמעצמה הישגים משמעותיים בשטח עד להתשת כוחות האויב, בתקווה שהפגיעות החוזרות ונשנות יפגעו במורל וישפיעו על מקבלי ההחלטות בצד השני לסגת ממטרותיהם הראשוניות, או לפחות להגביל אותן במידה רבה.

רחפנים מחומשים בשירות הג'האד האסלאמי

בשנים האחרונות ניכרת האצה יוצאת דופן בפיתוח רחפנים מתקדמים וזולים בעלי מגוון רחב של שימושים, שחלקם יכולים לשמש לצרכים צבאיים מגוונים, החל

משימות באופן אוטונומי, אינו רואה ברחפן פשוט וזול של תעשייה אזרחית חלק ממרוץ החימוש מולו. פיתוח רחפנים מחומשים כרדוקציה טכנולוגית לכטב"מים מאפשר לענות על התכלית המבצעית הבסיסית שהוצגה תוך שמירה על חשאיות, במחיר נמוך הרבה יותר, בתפוצה רחבה וללא צורך בתעשייה צבאית, גם ללא לגיטימציה בינלאומית.

היבטים של רדוקציה טכנולוגית: דין וניתוח

מקרי הבוחן שהובאו לעיל מתארים יישום שונה של רדוקציה טכנולוגית: הפלסטינים מתבססים על טכנולוגיה אזרחית, כאשר במקרה של העיפונים היא עתיקה והתקפית, ובמקרה של הרחפנים היא עכשווית, התקפית והגנתית. מנגד, האיראנים נשענים על טכנולוגיה צבאית תעשייתית בת כמה עשורים ומשתמשים בה לפעילות הגנתית. בכל המקרים שהוצגו הרדוקציה הטכנולוגית ננקטת במצב יסוד של מגננה. אין מדובר באמצעים שניתן לבסס עליהם מתקפה והכרעה במלחמה. עם זאת, ברמה הטקטית של צורת הקרב (להבדיל כאמור ממצב היסוד האופרטיבי והאסטרטגי), ניכר כי ניתן להתבסס על בניין כוח של רדוקציה טכנולוגית להתקפה ולהגנה כאחת, כתלות בסוג הנשק או באופן השימוש בו. אם כך, רדוקציה טכנולוגית יכולה להוות אסטרטגיית בניין כוח מרכזית המספקת אמצעים למגוון רחב של פעולות. גם הפלסטינים וגם האיראנים מחזיקים באמצעי לחימה מתקדמים יותר באותו ממד לחימה. עם זאת, לא הרקטות הפלסטיניות, לא הכטב"מים ברצועת עזה (Rossiter, 2018) ולא הצוללות מסדרת קילו יכולים לעמוד בהישג הנדרש מהם, בשל הנחיתות הטכנולוגית שלהם. הרדוקציה בהשוואה אליהם היא אמצעי לחימה פשוטים, המסוגלים לחמוק מאמצעי ההגנה המתקדמים של היריב, שלא תוכננו לאיום מסוג זה. הדבר נכון בייחוד לגבי עיפוני תבערה מול כיפת ברזל, נכון לגבי רחפנים שקשה ליירטם באמצעות מערך ההגנה האווירית הסטנדרטי, ונכון במידת-מה גם לגבי הצוללות הזערורות החשאיות. המשאבים המועטים יחסית שדורשים אמצעי הלחימה הרדוקטיביים לעומת מקביליהם המתקדמים מאפשרים הרבה יותר עיפונים מאפשרים לחולל כאוס בשטחים נרחבים בעוטף עזה. יותר צוללות זעירות מקנות למערך שרידות ואורך נשימה לעמוד בפני מתקפה ממושכת על חופי איראן. יותר רחפנים מחומשים מהווים איום רחב על כוחות ישראלים, ולא איום נקודתי. הרבה אינה אפוא רק תוצר לוואי, אלא גם שיקול מהותי בבחירה לפתח אמצעי לחימה רדוקטיביים.

בהשוואה לרחפן חדיש זה, לכטב"ם צבאי בעל יכולות תקיפה יש נתונים טובים הרבה יותר. כך למשל הכטב"ם האמריקאי מדגם MQ-1B Predator, אשר הושק בשנות ה-90, מסוגל לשאת כ-200 קילוגרמים של מטען ייעודי ולהגיע לטווח של כ-1,200 קילומטרים. מהירותו המרבית עוברת את רף ה-200 קמ"ש והוא בעל יכולת הטלה של חימוש מדויק מונחה לייזר. מיותר לציין שניתן לשלוט בכטב"ם גם ללא קו ראייה, וכי התקשורת שלו מאובטחת (USAF, 2015).

ההשוואה בין כטב"ם צבאי לרחפן מצביעה על פערים אדירים ביכולותיהם, עד כדי כך שניתן לתהות אם נכון בכלל להשוות ביניהם. בכל זאת, נדרש להשוות ביניהם ולראות בהם רצף של פיתוחים טכנולוגיים, היות שהם עונים על צורך מבצעי דומה. מובן שנדרש לצרף לקביעה זו הסתייגויות רבות, אך אם נסתפק בהגדרת הצורך המבצעי הבסיסי הבא, ניווכח שמדובר באותה משפחה של פלטפורמות: אמצעי אווירי לפגיעה קינטית מדויקת (הטלת חימוש או פיצוץ במתווה "התאבדות"), הנשלט מרחוק ואינו מאויש. את התכלית המבצעית הזו, כללית ככל שתהיה, ניתן לממש הן באמצעות רחפן מחומש והן באמצעות כטב"ם בעל יכולת תקיפה. בעוד הכטב"מים המודרניים פותחו כבר במאה ה-20 על ידי תעשיות צבאיות ושימשו צבאות סדירים וממשיכים בכיוון זה, רחפנים פותחו במאה ה-21 על ידי תעשיות אזרחיות וחומשו לצורכי לוחמה על ידי צבאות סדירים וארגונים חמושים.

האם ניתן בכלל להתייחס לרחפן מחומש כאל רדוקציה טכנולוגית? הרי מדובר בטכנולוגיות חדשות המתבססות על הוזלה ומזעור של רכיבי מחשוב, ניווט ותקשורת מתקדמים, שגורמות לאפקט כפול: יצירת בידול משמעותי בין מי שחזק טכנולוגית לאחרים (polarization), ולצד זאת הפצה של רכיבים וטכנולוגיות מתקדמות גם לארגונים תת-מדינתיים (democratization) (Gat, 2012). זה בדיוק המקרה של רחפנים.

ואולם אנו טוענים שבפרספקטיבה של פיתוח אמצעי לחימה צבאיים ניתן להתייחס לטכנולוגיות אלו גם כאל רדוקציה טכנולוגית, בהשוואה לאיכות וליכולות כלי הטיס הבלתי מאוישים שמפתחות תעשיות ביטחוניות. מי שמגיע עם טנק לשדה הקרב אינו רואה בקורקינט חשמלי, משוכלל ומודרני ככל שיהיה, חלק ממרוץ חימוש מולו בתחום הרכב המשוריין. ומי שמביא איתו לשדה הקרב את חזית הידע של כלי טיס בלתי מאוישים המסוגלים להגיע למרחק רב, לתקשר באופן מוצפן, לשאת חימוש משוכלל, להתחמק ממעקב ולבצע

הרדוקטיבי, מהרגע שהתגלה. מענה ייחשב כאשר יתבטל או יפחת במידה ניכרת ההישג השולי הנוסף שהושג בזכות הנשק הרדוקטיבי. המענה יכול להיות טכנולוגי, דוקטרינרי או הרתעתי. לפחות מבחינת המענה הטכנולוגי, הנחת המוצא היא שליריב יש יתרון איכותי טכנולוגי, לכן ניתן לשער כי יצליח להתגבר על הפיתוח הרדוקטיבי בשלב מסוים. כמו כן, הפשטות היחסית של אמצעי הלחימה הרדוקטיביים מהווה גם חולשה מובנית, היות שהם חסנים פחות מפני איומים מגוונים.

באשר לעפיפוני התבערה, ישראל לא מצאה פתרון דוקטרינרי שימנע את טרור ההצתות, אך הצליחה לפרקים להרתיע את הארגונים הפלסטיניים משימוש באמצעי זה. מבחינה טכנולוגית השיקה ישראל כבר בקיץ של שנת 2018, חודשים ספורים בלבד אחרי שהחל טרור ההצתות, יכולת ליירט עפיפוני תבערה באמצעות רחפנים. כך למעשה ניתן מענה פשוט לאיום פרימיטיבי. לא בכדי כונו הרחפנים המיירטים "שקל וחצי" (זיגלר, 2018). לצד המענה הפשוט הציגה ישראל גם יכולות טכנולוגיות מתקדמות להתמודדות עם טרור ההצתות – אותן יכולות המשמשות אותה גם בהתמודדות עם איום הרחפנים. כבר בשנת 2018 הוצבה מערכת איכון אופטית מסוג Sky Spotter שפותחה ברפא"ל, המסוגלת לאתר עפיפוני תבערה ורחפנים ולעקוב אחר מעופם (דבורי, 2018). נוסף על כך הפעילה משטרת ישראל את מערכת "להב אור" ליירוט בלוני תבערה באמצעות לייזר, אף היא פיתוח ישראלי (יגנה, 2020). לשם השוואה, פיתוח מענה להתמודדות עם איום הרקטות והטילים היה מאתגר יותר. לדוגמה, הפיתוח והמבצע של מערכת "קלע דוד" ("שרביט קסמים") להתמודדות עם רקטות וטילים לטווח בינוני וארוך נמשכו כעשר שנים (מבקר המדינה, 2009; לבב, 2017).

באשר לצוללות הזעירות האיראניות, לא מתפרסמים נתונים על אודות עומק הצלילה שלהן, אך ניתן לשער כי הוא מוגבל. אם כך הדבר, מגבלה זו מעמידה אותן בסכנה, חרף גודלן הזעיר המקנה להן חשאיות. ובאשר לרחפנים המחומשים, מלבד מערכת Sky Spotter ומערכת להב אור המאיימות עליהם, הם חשופים לתקיפת סייבר או ללוחמה אלקטרונית. לדוגמה, חברת DJI מסוגלת למנוע מרחפנים מתוצרתה לפעול באזורים מוגדרים שבהם מתנהלת לחימה (Corfield, 2017). אם כן, במקרים שבהם אמצעי הלחימה הרדוקטיבי מתבסס על טכנולוגיה אזרחית, הוא חשוף יותר למענה שיפותר בתעשייה האזרחית.

כיוון שעסקינן באמצעי לחימה, מן ההכרח לדון בתוחלת הנזק של הפיתוחים הרדוקטיביים בהשוואה לפיתוחים סטנדרטיים. ככלל מסתמן כי תוחלת הנזק של הנשק הרדוקטיבי נמוכה יותר. כך למשל עפיפוני תבערה מאיימים על חיי האזרחים בעורף הישראלי פחות מאשר רקטות בעלות ראש קרבי מתפוצץ ומטען רסס. הצוללות הזעירות אומנם מסוגלות להטביע ספינה בכל גודל, אך הן נושאות עימן כמות מזערית של טילי טורפדו והדבר מגביל מאוד את סיכויי הפגיעה ואת מספר הספינות שיוכלו לתקוף במסע אחד. ביחס לרחפנים המחומשים – יכולת הדיוק שלהם אומנם גבוהה, אך יכולת הנשיאה המוגבלת שלהם מגבילה מאוד את יכולת ההיזק שלהם.

אמצעי הלחימה הרדוקטיביים מאפשרים לגרום פגיעה משמעותית, ואלמלא הם, סביר להניח כי הנזק המצטבר בממד הלחימה המסוים היה נמוך במידה רבה.

אף על פי כן, אמצעי הלחימה הרדוקטיביים מאפשרים לגרום פגיעה משמעותית, ואלמלא הם, סביר להניח כי הנזק המצטבר בממד הלחימה המסוים היה נמוך במידה רבה. לעפיפוני התבערה אומנם יכולת היזק נמוכה מאשר לרקטות, אך הפגיעה התודעתית שהם מצליחים לשמר, חרף עליונות ההגנה האקטיבית הישראלית, לא תסולא בפז עבור הארגונים הפלסטיניים. בממד הלחימה הימי מסוגלת איראן לשמר איום מתמשך ולגבות מחיר כואב לאורך זמן מכל תוקף חזק שיתקרב אל חופיה, בשל מספרן הרב של הצוללות הזעירות וחשאיותן. הגם שרחפן יכול לשאת מטען נפץ קטן, הוא מסוגל לפגוע במדויק, למשל בטנק ישראלי. איום מסוג זה נשקף עד כה בעיקר מטילי נ"ט מתקדמים ויקרים, שאותם נאלצו הארגונים להבריח לרצועת עזה בעמל רב תוך נטילת סיכונים. ברמה המבצעית והתודעתית, על חיילי צה"ל מרחף עתה גם איום עילי ולא רק איום אופקי.

התעלמות מרדוקציה טכנולוגית כאסטרטגיה של ממש עלולה לגבות מחירים גבוהים מצבאות חזקים. ראוי שיבינו רציונל זה לעומק בבואם לפתח ולהצטייד בדורות מתקדמים ויקרים יותר של טכנולוגיות צבאיות, ויגדירו לעצמם היטב את תכליתם האסטרטגית.

כדי לעמוד על יעילות הרדוקציה הטכנולוגית, נדרש לעסוק בשאלה מהי תוחלת החיים של התחבולה. כלומר, כמה זמן יידרש ליריב לפתח מענה לאמצעי הלחימה

סיכום

העיסוק הרב באיכות טכנולוגית כמרכיב מרכזי בעליונות צבאית בשדה הקרב עלול להשכיח מאיתנו את העובדה שחלק גדול מהמדינות ומהארגונים החמושים בעולם אינו יכול לאמץ תפיסות של עליונות המושגת בעיקר באמצעות טכנולוגיה עילית, משום נחיתותו המובנית מול יריביו בשדה הטכנולוגי. נחיתות זו יכולה להיות תוצאה של מחסור במשאבים, בכוח אדם טכנולוגי מיומן, או מהיעדר עומק תעשייתי טכנולוגי רב שנים, אך לעיתים פשוט בשל העובדה שהיריב חזק במידה משמעותית. הצד הנחות טכנולוגית יכול "להרים ידיים" מראש, או להבדיל, לנקוט אחת מהאסטרטגיות הבאות: כמות כמענה לאיכות; השגת נשק גרעיני כמרכיב "מגן" משטר; או – מה שמסתמן כאסטרטגיה הולכת ומתרחבת בקרב מי שאינו בעל עליונות טכנולוגית – אסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית. בעולם בניין הכוח, אסטרטגיה זו היא המקבילה של לוחמת גרילה ושל הניסיון לנצח באמצעות אי-הפסד.

הרדוקציה הטכנולוגית היא בחירה מכוונת ביציאה ממרוץ החימוש ובאמצעים פרימיטיביים מבחינה טכנולוגית, כאלה שהשימוש בהם פשוט, ההצטיידות בהם זולה ומהירה והם פוגעים בנקודות התורפה של היריב הבוטח בעליונותו הטכנולוגית. אין באמצעים אלו כדי להגיע להכרעה של האויב בשדה הקרב, אך הגם שלא מדובר ביכולות מכריעות, לרצף הישגים יכולה להיות השפעה רבה. רדוקציה טכנולוגית מאפשרת באופן אירוני מעבר מהפסד למצב של יתרון טקטי, גם אם זמני. היא מאפשרת להשיג תכליות אסטרטגיות במחיר נוח ולמנוע מהצד השני, הצד בעל העליונות הטכנולוגית, להכריע במערכה.

יתר על כן, ככל שיתרבו העימותים האסימטריים וככל שיגבר השימוש בטכנולוגיה אזרחית למטרות צבאיות, כך צפויה האסטרטגיה של רדוקציה טכנולוגית בבניין הכוח להפוך לשכיחה יותר. לכן, התעלמות מרדוקציה טכנולוגית כאסטרטגיה של ממש עלולה לגבות מחירים גבוהים מצבאות חזקים. ראוי שיבינו רציונל זה לעומק בבואם לפתח ולהצטייד בדורות מתקדמים ויקרים יותר של טכנולוגיות צבאיות, ויגדירו לעצמם היטב את תכליתם האסטרטגית.

מצד שני, עליהם גם להיות זהירים ולהבין את מגבלותיה של הרדוקציה הטכנולוגית, ולא לראות בה פתרון אולטימטיבי כנגד טכנולוגיה עילית. השימוש בה מוגבל לצד שבעיקר עסוק במגננה, ולא בהכרעת הצד השני. תוחלת החיים שלה אינה גבוהה והיא אינה יכולה לחפות לאורך זמן על נחיתות צבאית וטכנולוגית מהותית, אלא בזמנים מסוימים ובתרחישים מסוימים,

ובעיקר מול צד חזק, שעקב מגבלות ואילוצים שונים, לאו דווקא מבצעיים, אינו פועל במלוא כוחו להכרעת הצד החלש יותר.

כאשר מביטים קדימה אל ממדי לחימה נוספים, יהיה מעניין מאוד לחפש מקרים של רדוקציה טכנולוגית בממד הסייבר. האם צבאות יאמצו פיתוחים אזרחיים ויפתחו נזקות פשוטות יחסית כדי להסב נזק משמעותי למעצמות סייבר? האם יפתחו נזקות בסיסיות ביותר, עד כדי כך שלא יהיה ניתן או כדאי לפתח להן מענה? והאם בכלל ממד הסייבר, אשר טכנולוגיית העילית היא מרכיב כל כך דומיננטי בו, מאפשר ליישם רדוקציה טכנולוגית? אנו מציעים להקדיש מחקר ממוקד לשאלות כדוגמת אלה, בראי המסקנות של מאמר זה.

אביתר מתניה הוא פרופסור בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב, ומכון שם כראש התוכנית לתואר שני בלימודי ביטחון וכראש התוכנית לתואר שני בפוליטיקה, סייבר וממשל, וכן כפרופסור נלווה בבית הספר לממשל באוניברסיטת אוקספורד. הקים את מערך הסייבר הלאומי של ישראל ועמד בראשו. eviatarm@tauex.tau.ac.il

ארז סרילוי שירת כראש מדור בחטיבת המחקר באמ"ן, כיום הוא סטודנט לתואר שני במדע המדינה באוניברסיטת תל אביב. sl.erez@gmail.com

מקורות

- בן-ישראל, י' (1997) תורת היחסות של בניין הכוח. **מערכות 352-353**, 42-33. <https://fliphtml5.com/gcjni/vdzn>
- בן-ישראל, י' (2013). **תפיסת הביטחון של ישראל**. מודן.
- ברון, א' וולנס, כ' (2010). המהפכה בעניינים צבאיים של הציר הרדיקלי. **מערכות 432**, 17-4. <https://online.fliphtml5.com/gcjni/v/4-17>
- דבורי, נ' (2018, 21 ביוני). קרן הלייזר שתשמיד עפיפוני תבערה. **N12**. www.mako.co.il/news-military/security-q2_2018/Article-4ce584d3a432461004.htm
- זיגלר, א' (2018, 9 ביולי). קרב אוויר-אוויר: הלוחמים החדשים נגד טרור העפיפונים. **מקור ראשון**. <https://www.makorishon.co.il/news/60859/>
- זיתון, י' (2020, 27 בינואר). רחפן צה"ל שנפל לידי חמאס שימש לפגיעה בטנק. **Ynet**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5666988,00.html>
- יגנה, י' (2020, 6 בפברואר). יותר מ-90% הצלחה: מערכת הלייזר שמירתת בלוני נפץ הפכה למבצעית. **וואלה!**. <https://news.walla.co.il/item/3339451>
- ישי, ר' (2020). רחפנים: עידן חדש של לוחמה נגד אוויר. **מערכות 487**, 33-28. <https://online.fliphtml5.com/gcjni/qheo/#p=1>
- לבב, ה' (2017, 2 באפריל). מערכת "קלע דוד" הוכרזה כמבצעית. אתר חיל האוויר. <https://www.iaf.org.il/4458-49109-he/>
- IAF.aspx

- Gat, A. (2012). The 'revolution in military affairs' (RMA) as an analytical tool for the interpretation of military history. In D. Adamsky, & K. I. Bjerga (Eds.), *Contemporary military innovation* (pp. 19-31). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203112540>
- Haghshenass, F. (2008). *Iran's asymmetric naval warfare* (Policy Focus No. 87). The Washington Institute for Near East Policy. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-asymmetric-naval-warfare>
- Hall, C. (2014). Reconnaissance drones: Their first use in the cold war. *Air Power History* 61(3), 20-27. <http://www.jstor.org/stable/26276490>
- HSDL – Homeland Security Digital Library (2009). *Iran's naval forces: From guerilla warfare to a modern naval strategy*. U.S. Office of Naval Intelligence. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=697317>
- JCoS – Joint Chiefs of Staff (as amended). *DoD dictionary of military and associated terms*. Joint Electronic Library. <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>
- Lake, D. R. (2012). Technology, qualitative superiority, and the overstretched American military. *Strategic Studies Quarterly* 6(4), 71-99. https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-06_Issue-4/05-Lake.pdf
- Lawrence, T. E. (2014, November 6). T. E. Lawrence on guerrilla warfare. Britannica. <https://www.britannica.com/topic/T-E-Lawrence-on-guerrilla-warfare-1984900>
- Lifshitz, I., & Meents, A. (2020, November 17). *The paradox of precision: Nonstate actors and precision-guided weapons*. War on the Rocks. <https://warontherocks.com/2020/11/the-paradox-of-precision-nonstate-actors-and-precision-guided-weapons/>
- Mahnken, T. G., & Watts, B. D. (1997). What the Gulf war can (and cannot) tell us about the future of warfare. *International Security* 22(2), 151-162. <https://doi.org/10.1162/isec.22.2.151>
- Mao, T. (1965). A single spark can start a prairie fire (1930, January 5). In *Selected Works of Mao Tse-tung Volume 1* (pp. 117-128). Foreign Languages Press. https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-1/mswv1_6.htm
- NTI – Nuclear Threat (2019, October 17). *Iran Submarine Capabilities*. <https://www.nti.org/analysis/articles/iran-submarine-capabilities/>
- Paarlberg, R. L. (2004). Knowledge as power: Science, military dominance, and U.S. security. *International Security* 29(1), 122-151. <https://doi.org/10.1162/0162288041762959>
- Pearson, L. (1969). Developing the flying bomb. In A. O. Van Wyen (Ed.), *Naval aviation in World War I* (pp. 70-73). The Chief of Naval Operations. <https://www.history.navy.mil/content/dam/nhhc/research/histories/naval-aviation/naval-aviation-in-world-war-i/pdfs/naval-aviation-in-wwi.pdf>
- Posen, B. R. (2003). Command of the commons: The military foundation of U.S. hegemony. *International Security* 28(1), 5-46. <http://doi.org/10.1162/016228803322427965>
- לורבר, ע' (2016). המודיעין הטכנולוגי: למה ואיך? המרכז למורשת המודיעין. https://www.intelligence.org.il/editor/assets/H_096_16_1264952943.pdf
- מבקר המדינה (2009). דוח שנתי 59: מוכנות לזמן חירום – תהליך קבלת ההחלטות לפיתוח ולהצטיידות במערכות להגנה אקטיבית כנגד רקטות קרקע-קרקע (רק"ק). משרד מבקר המדינה. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_335/72ecde03-2fc7-41a2-b3c2-f9b5c820a8b9/c-1-1-ver-2.pdf
- מירדור, ד' ואלדד, ר' (2018). תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור. מזכר 182, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). <https://www.inss.org.il/he/publication/t-security-sisrael-of-formulation-on-report-committee-the-committee-meridor-concept-security-the-later-years-t>
- מל"מ – מרכז המידע למודיעין ולטרור (2018, 6 במאי). "עפיפוני תבערה": אמצעי חדש לגרימת נזקים לישראל במסגרת ההפגנות האלימות של "צעדות השיבה הגדולה". https://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2018/05/H_119_S.pdf
- מל"מ – מרכז המידע למודיעין ולטרור (2018, 28 ביוני). מיסוד "טרור ההצתות" על ידי חמאס. https://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2018/06/H_167_17.pdf
- עמידור, י' (2007). עקרונות המלחמה בעימות האסימטרי. מערכות 416. <https://online.fliphtml5.com/gcinv/kucw/#p=1>
- עמידור, י' (2020). תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. בין הקטבים 28-30. <https://www.idf.il/media/7876.19-34.2/%D7%A2%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%A8-%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A5-%D7%9C%D7%90%D7%AA%D7%A8.pdf>
- פינקל, מ' ופרידמן, י' (2016). שבעה עשורים ליתרון האיכותי של צה"ל. בין הקטבים 9. <https://www.idf.il/media/69.43-66.07/%D7%94%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%90.pdf>
- צורי, מ' (2018, 4 בנובמבר). מחאת הצעירים: תלמידי עוטף עזה צועדים 90 ק"מ לירושלים. Ynet. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5388293,00.html>
- צורי, מ' (2019, 24 ביוני). 14 שריפות בעוטף עזה: אש באתר הנצחה ובלון תבערה בגן ילדים. Ynet. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5534767,00.html>
- Arasli, J. (2007). *Obsolete weapons, unconventional tactics, and martyrdom zeal: How Iran would apply its asymmetric naval warfare doctrine in a future conflict* (Occasional Paper Series No. 10). George C. Marshall European Center for Security Studies. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA478853.pdf>
- Biddle, S. (1996). Victory misunderstood: What the Gulf war tells us about the future of conflict. *International Security* 21(2), 139-179. <https://doi.org/10.1162/isec.21.2.139>
- Corfield, G. (2017, April 26). Drone maker DJI quietly made large chunks of Iraq, Syria no-fly zones. The Register. https://www.theregister.com/2017/04/26/dji_drone_geofencing_iraq_syria/
- DJI. (n.d.). MATRICE 600 [Fact sheet]. <https://www.dji.com/matrice600>
- FitzSimonds, J. R., & Van Tol, J. M. (1994). Revolutions in military affairs. *Joint Force Quarterly* 4, 24-31. <https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-4.pdf>

Zych, J. (2019). The use of weaponized kites and balloons in the Israeli-Palestinian conflict. *Security and Defense Quarterly* 27(5), 71-83. <https://doi.org/10.35467/sdq/108677>

הערות

- 1 בהשאלה מהמושג conversion capability (Tellis et al., 2000), המתייחס ליכולת של מדינה להמיר משאבים לאומיים לעוצמה צבאית. (p. 143)
- 2 כך למשל עיראק ניסתה במשך שני עשורים (שנות ה-70 וה-80 ותחילת שנות ה-90) להגיע ליכולת גרעין, אך כשלה בכך. כך איראן מנסה כבר יותר משני עשורים להגיע ליכולת כזו ומשלמת מחירים כבדים בגין מאמץ זה, שעד כה לא צלח.
- 3 מגננה (defensive) היא מצב יסוד ברמה האופרטיבית והאסטרטגית, ההופכי למצב יסוד של מתקפה. במגננה מוטלת על הכוח הצבאי המשימה להגן על שטחו מפני מתקפת האויב. במהלך מגננה ניתן גם להשתמש בצורות קרב שונות – של התקפה ושל הגנה כאחת, ולכן חשוב לא לבלבל בין מגננה לבין צורת קרב של הגנה.
- 4 שמואל א' פרק י"ז, פסוק נ'.
- 5 "תחבולה" במשמעות של ploy, cunning plan. יעקב עמידור (2007) על עקרון התחבולה בעקרונות המלחמה של צה"ל: "הפתעה משמשת לה בסיס, אך עיקרה זיהוי התורפה ונקודת ההכרעה והפעלת המאמץ העיקרי לעברן" (עמ' 6). "המהות" של התחבולה היא ניצול ההפתעה כדי ליצור את היכולת להכות את האויב בנקודת התורפה שלו ... " (עמ' 8). היות שעסקינן בנחיתות טכנולוגית מובנית ובויתור על הכרעה צבאית, אנו מאמצים את הדגש של עמידור על הקשר בין תחבולה לנקודת תורפה (ובמישור הטכנולוגי – תחבולה טכנולוגית המכוונת לנקודת תורפת טכנולוגית), ולא את הדגש על הכרעה.

- Raudzens, G. (1990). War-Winning weapons: The measurement of technological determinism in military history. *The Journal of Military History* 54(4), 403-434. <https://doi.org/10.2307/1986064>
- Reich, S. (2009, December 1). *The threat of midget subs today*. PBS NOVA. <https://www.pbs.org/wgbh/nova/article/threat-midget-subs/>
- Roblin, S. (2019, July 26). *Should the U.S. navy take Iranian submarines as a serious threat?* The National Interest. <https://nationalinterest.org/blog/buzz/should-us-navy-take-iranian-submarines-serious-threat-69212>
- Rossiter, A. (2018). Drone usage by militant groups: Exploring variation in adoption. *Defense & Security Analysis* 34(2), 113-126. <https://doi.org/10.1080/14751798.2018.1478183>
- Singh, A. (2011). "Dark chill in the Persian Gulf": Iran's conventional and unconventional naval forces. *Maritime Affairs* 6(2), 108-132. <https://doi.org/10.1080/09733159.2010.559788>
- Tellis, A. J., Bially, J., Layne, C., & McPherson, M. (2000). *Measuring national power in the postindustrial age: Analyst's handbook*. Rand. https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1110.html
- Thompson, W. R. (1999). The military superiority thesis and the ascendancy of western Eurasia in the world system. *Journal of World History* 10(1), 143-178. <https://doi.org/10.1353/jwh.2005.0028>
- USAF – US Air Force (2015, September 23). *MQ-1B predator*. <https://www.af.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/104469/mq-1b-predator/>



תרגיל צה"ל בדרום. מקור: דובר צה"ל

מ'הכרעה' ל'ניצחון': התרת הבלבול בטרמינולוגיה הצבאית בישראל

אור ברק

המאמר מתחקה אחר השתרשותו המאוחרת יחסית של המונח **הכרעה** בהקשרו הצבאי בחברה הישראלית, ומצביע על השיבושים המושגיים שנולדו עם הטמעתו. הוא מצביע גם על ריבוי המשמעויות המקוריות והשאולות שיוחסו במרוצת השנים למונח זה בהקשרים צבאיים ומתעכב על הסכנות הנעוצות בכך, שעיקרן האפלה על משמעות המונח **ניצחון**. הכשל המושגי אינו מתבטא רק בשפה הצה"לית אלא גם, וחמור מכך, בתפיסה הצה"לית. מכאן שהתרומה הנובעת מהתרת הבלבול שנוצר בין המונח הכרעה למונח ניצחון אינה רק החזרת משמעות המונח ניצחון למקום הראוי לו בהקשר הצבאי, אלא גם חידוד תפיסת הביטחון של ישראל.

מילות מפתח: הכרעה, ניצחון, אסטרטגיית צה"ל, תפיסת ביטחון, ביטחון לאומי

מבוא

עם כניסתו לתפקיד הרמטכ"ל בשנת 2019 ביקש רב־אלוף אביב כוכבי לבחון שוב את משמעות המונח ניצחון. לשם כך כונסה "סדנת ניצחון" בת שלושה ימים, שבמהלכה דנו חברי פורום המטה הכללי של צה"ל ותת־אלופים בכירים, בהובלת ראש אגף המבצעים בצה"ל אלוף אהרון חליוה, בתפיסות ניצחון שונות, במטרה שאלה יושתתו בתוכניות רב־שנתיות (שוכל, 2019).

אין זו הפעם הראשונה שהמונח ניצחון נבחן בצה"ל. כבר בשנת 2001 נערך יום עיון רחב היקף, שבו בחנה הצמרת הביטחונית והצבאית דאז את המונח ניצחון ביחס למשמעות המונח הכרעה מהיבטים צבאיים וביטחוניים רבים ומגוונים.

מצד אחד, העובדה שהמונח ניצחון נבחן לאורו של המונח הכרעה מעידה לכאורה כי ניצחון אינו הכרעה וכי הכרעה אינה ניצחון, שכן מדוע משמעות אחת זוכה

אין תמימות דעים באשר לפירוש המונחים הכרעה וניצחון. יתרה מכך, לצד תפיסות דומות אך שונות ביחס לשני המונחים, הצטברו במרוצת השנים גם השקפות סותרות ואף מנוגדות ביחס למשמעותם.

נמצאו גם בין רצף של הגדרות שהתייחסו למונח זה לבין ההגדרה הרשמית שנוסחה במילון למונחי צה"ל. כך למשל, במסגרת יום עיון שכותרתו "בין הכרעה לניצחון" טען יצחק בן-ישראל שהכרעה "מכוונת ממש כולה, או כמעט כולה, לשבירת הרצון להילחם – ולא ליכולת" (בן-ישראל, 2001, עמ' 83). לעומת זאת, שלמה ינאי טען באותו מעמד כי "הכרעה היא מושג מופשט" (ינאי, 2001, עמ' 109). דן חלוץ טען שהכרעה היא עניין תודעתי והציע למחוק מן הלקסיקון את המושג 'הכרעה פיזית' (חלוץ, 2001, עמ' 100). שאול מופז, לעומת זאת, גרס כי הכרעה "מורכבת מרצף ניצחונות באוויר בים וביבשה" (מופז, 2001, עמ' 127). משה יעלון ציין שלדעתו ההגדרה הנכונה ל'הכרעה' היא "השגת או מימוש היעדים שהצבת לעצמך" (יעלון, 2001, עמ' 75) ואילו הרצל שפיר טען כי הכרעה נמדדת בערכים כמותיים, גיאוגרפיים ופסיכולוגיים (שפיר, 2001, עמ' 141).

אם לא די בכל אלו להמחיש את חוסר הבהירות הקיים סביב המונח הכרעה, קובר עצמו אמר ביום העיון כי:

שמי נקשר עם מושג ההכרעה הצבאית מכיוון שכתבתי ספר על ההכרעה הצבאית, אך כפי שתראו בהמשך איני מחויב כל-כך להכרעה צבאית. ההכרעה הצבאית מילאה מקום מרכזי בחיים הצבאיים של ישראל, אבל אני אנסה להראות, שאנחנו מחויבים במחשבה מחודשת על המושג, מחשבה מורכבת יותר מזו שהורגלנו בה בעבר. לצד מושג זה קיימים עוד שני מושגים שבשילובם עם מושג ההכרעה עוזרים לנו לחשוב על ההישגים במלחמה: ניצחון והמבחן ההיסטורי (קובר, 2001, עמ' 13).

בשנים שלאחר מכן התווספו פירושים נוספים לרשימת ההגדרות, שהעמיקו עוד יותר את הבלבול הטרימינולוגי שכבר היה ביחס למונח הכרעה, ובקשר בינו לבין המונח ניצחון.

ניצחון: התגברות על האויב ויצירת מצב שבו המנצח במלחמה, במערכה או בקרב, השיג את מטרותיו הצבאיות במלואן או בעיקרן,

לשני שמות שונים? מנגד, יום העיון האמור (ועשרות דיונים ומחקרים נוספים בנושא) הוכיחו במובהק כי אין תמימות דעים באשר לפירוש המונחים הכרעה וניצחון. יתרה מכך, לצד תפיסות דומות אך שונות ביחס לשני המונחים, הצטברו במרוצת השנים גם השקפות סותרות ואף מנוגדות ביחס למשמעותם.

הטענה במאמר היא שמקורן של ההשקפות הסותרות והמנוגדות שהתגבשו והשתרשו ביחס למונחים הכרעה וניצחון טמון בבלבול טרימינולוגי. בלבול זה השתרש בהדרגה במערכת הצבאית והביטחונית ואף דבק בתקשורת הישראלית, ויצר בלבול מושגי לא רק במסגרות הביטחוניות אלא בחברה הישראלית כולה.

במאמר נדונים מקורות שונים שהובילו לבלבול הטרימינולוגי בין שני המונחים, בניסיון להתירו. ההתייחסות למשמעות המונחים במאמר היא על פי הגדרתם במילון למונחי צה"ל¹ 1998. תשומת לב מוקדשת לדיון במונח הכרעה ונבחן כיצד הוא בא לידי ביטוי בשדות שונים, במטרה להבהיר דווקא את משמעות המונח ניצחון. טענת המאמר היא שפירוש המונח הכרעה כ'תוצאה צבאית' אינו ברור, והנזק שנגרם מכך מושלך, רובו ככולו, על משמעות התוצאה הצבאית המקופלת במונח ניצחון.

מהי הכרעה? הדיון התאורטי המשמעותי בנושא הכרעה צבאית פורסם לראשונה בישראל בשנות ה-90, בספרו של אבי קובר "הכרעה" (1995). בספר זה נחקר המונח הכרעה במחקר השוואתי מובנה ממוקד, ובמתווה שמביא בחשבון הן את הפן האוניברסלי והן את הפן הישראלי הייחודי. הגדרתו הנרחבת והמקיפה של קובר למונח הכרעה צומצמה להגדרה הרשמית שנוסחה במילון למונחי צה"ל:

שבירת כוח ההתנגדות של האויב לפעול ביעילות נגדנו, על ידי יצירת מצב שמתקיימים בו **(להערכת המחליט)** התנאים להשגת המשימה שנקבעה. מצב ההכרעה ניכר כרגיל מכך, שהאויב איבד את יכולתו לפעול נגדנו ביעילות (המילון למונחי צה"ל, 1998, עמ' 136).

לכאורה, הגדרה מילונית מפורשת של המונח הכרעה אמורה הייתה לספק תיאור לשוני מדויק וממצה של משמעותו, ובכך למנוע פרשנויות שונות ביחס למשמעות המונח. בפועל התגלתה מציאות שונה. במרוצת השנים זכה המונח הכרעה למגוון רחב של פרשנויות. פרשנויות אלו, שסופקו בראש ובראשונה על ידי הצמרת הצבאית ומיטב חוקרי הביטחון הלאומי, קיפלו בתוכן משמעויות שונות בתכלית זו מזו. יתרה מכך, סתירות מוחלטות

אך הם משמשים כעוגנים בהערכות המצב ובתכנון המאמצים האופרטיביים במבצעים". מכאן שדיוק במשמעויות המושגים "איננו שינוי סמנטי, אלא נושא מהותי, שמכתיב את האופן בו קברניטים ורמטכ"לים חושבים ומנהלים מבצעים אסטרטגיים" (חורב, 2017, עמ' 121–122).

גם מח"ט שריון לשעבר יהודה וגמן קובע כי "בלבול רעיוני בדרגים הבכירים מביא תמיד גם לבלבול מעשי בדרגים המבצעים" (וגמן, 1999, עמ' 90). קביעה זו מתיישבת היטב גם עם המסקנה שהוסקה בדיון הטרמינולוגי החשוב המוצג במחקרם של יוסי בידץ ודימה אדמסקי, על התפתחות הגישה הישראלית למושג הרתעה. במסגרתו קבעו כי "התפיסה הישראלית של מושג ה'הרתעה' המקובלת כיום – הדומה מאוד להגדרה המילונית, הפשטנית והמסורתית – לא רק שאינה מספקת, אלא אף יכולה להסב נזק אסטרטגי" (בידץ ואדמסקי, 2014, עמ' 7).

נזקים כאלו ואחרים אכן הטביעו את חותמם לאורך השנים, הן ביחס לפעילות צבאית מבצעית והן ביחס לסוגיות בביטחון לאומי. דוגמה בולטת אפשר למצוא בהתייחסותו של יצחק בן-ישראל, שהסביר איך הגדרה מטעה או טרמינולוגיה מעוותת מביאות לתפיסה מחשבתית שגויה, וכתוצאה מכך להתנהלות שגויה:

במשך שנים, מתוך טעות מחשבתית, שקשה לי אפילו לחשוב מה מקורה, חילקנו את המלחמות לשניים: אמרנו שיש מלחמות "אמיתיות", כמו המלחמה מול סוריה או מול מצרים, ויש ביטחון שוטף (בט"ש) [...] למה חשבנו מחשבה מן הסוג הזה לא כל כך ברור, אבל ברור שזאת שגיאה [...] למה חשבנו כך איני יודע, אבל אני יכול לומר הפוך: שמהרגע שהבנו זאת לפני שלוש או ארבע שנים בלבד, מהרגע שהבנו זאת הבנו את הטעות [...] (בן-ישראל, 2001, עמ' 89–90).

דוגמה נוספת מופיעה במסקנותיהם של חברי ועדת אגרנט, שהצביעו לאחר מלחמת יום הכיפורים על רצף של משמעויות וביטויים מבצעיים מעורפלים, ביניהם הפקודות "לבלום" ו"להתקדם בזהירות". גם במלחמות המאוחרות יותר, הגדרות מושגיות לא בהירות הובילו לבלבול טרמינולוגי שהשפיע על היבטים מבצעיים ואסטרטגיים. אחת מהן הייתה למשל דיווחו של מפקד אוגדה 91 במלחמת לבנון השנייה על שליטה בבינת ג'ביל. הדיווח יצר רושם מוטעה, שממנו אפשר היה להסיק שכוחות צה"ל כבשו את העיירה (קובר, 2017,

במחיר שיכול לעמוד בו. השגת הניצחון היא התכלית הכללית הקבועה של כל חייל בכל מצב (המילון למונחי צה"ל, 1998, עמ' 424).

כך למשל, יעקב עמידור פרסם מאמר שבו ביקר את המערכת הצבאית על כך שהחלה להתייחס למושג הכרעה כאל מושג תודעתי, וגרמה בכך "להאמין כי אין דרך צבאית להתמודד עם הטרור כדי להכריעו" (עמידור, 2006, עמ' 6). יעקב זיגדון סבר כי הכרעה היא מושג אובייקטיבי וניצחון הוא מושג סובייקטיבי, ולכן "כאשר לא מושגת הכרעה, יכול כל צד לטעון לניצחון" (זיגדון, 2008, עמ' 45).

מסמך "אסטרטגיית צה"ל", שפורסם כעבור שנים אחדות, הבחין בין הכרעה ברמה הטקטית (מפקדי צה"ל ברמה הטקטית יפעלו להשיג הכרעה בכל משימה שיידרשו לה) לבין הכרעה ברמה האסטרטגית (צה"ל חותר להכרעה המתבטאת בחוסר יכולת או חוסר רצון של האויב לפעול נגדנו ובחוסר יכולת להגן על עצמו). עם זאת, המונח הכרעה, שהוגדר במסמך כאחד מ"ארבעת העקרונות הכלליים להפעלת הכוח של צה"ל" (אסטרטגיית צה"ל, 2015, עמ' 14), הוצמד באותה הזדמנות למונח ניצחון ולא הובחן ממנו.

תפיסת הביטחון של ישראל נבחנה גם על ידי ועדה בראשותו של דן מרידור, שהניחה כי כדי להשיג הכרעה בכל סוגי העימותים ובכל סוגי העצימות יש צורך בפיתוח "תחליפי הכרעה" (מרידור ואלדדי, 2018, עמ' 20). לאחרונה פורסם ספרו של עמירם אזוב, שכותרתו: "הכרעה: מי ניצח במלחמת יום הכיפורים?" (2020), שגם הוא מתחבט בפירוש המונחים הכרעה וניצחון. העובדה שלדעתו הפרמטרים של קלאוזביץ מגדירים ניצחון (עמ' 341), ואילו לדעת יעקב עמידור (2001, עמ' 113) אותם הפרמטרים ממש מגדירים הכרעה, היא דוגמה אחת מיני רבות המצביעות על הבעייתיות הנעוצה בריבוי המשמעויות המקוריות והשאולות המיוחסות למונח הכרעה בהקשרים צבאיים, ובה מתמקד מאמר זה.

החשיבות הטרמינולוגית

אי־בהירות מושגית היא תופעה מסוכנת המובילה לבלבול טרמינולוגי. החשיבות הניתנת למושגים ולפירוש משמעותם היא לא פחות מקריטית בעיני שורה ארוכה של חוקרי ביטחון לאומי. כך למשל, במאמרו "ההיבטים הצבאיים במבצעים מוגבלים" מציג מוני חורב שורה של פערים הקיימים לתפיסתו במושגי ההכרעה, ההרתעה והניצחון, ועומד על הצורך לדייק במשמעות מערכת המושגים של תפיסת הביטחון, שכן "השיח התכנוני המתנהל כיום אחוז במושגים שחלקם איננו תקף עוד,

עמ' 220). דוגמאות אלו ממחישות את טענתו של וגמן שלפיה "בתהליך יצירתם של המונחים המעורפלים מתקיים יסוד של התחמקות המפקדים מאחריות כלפי הכפיפים, מכיוון שאלה אינם מסוגלים לצקת תכנים מעשיים באותם מונחים" (וגמן, 1999, עמ' 91).

מכאן שאזהרתו של דב תמרי – כי שימוש תכוף ולא זהיר במושגים הכרעה וניצחון "עלול לחזור לצבא ולרמטכ"ל כבומרנג, משום שהאזרח, איש התקשורת, חבר הכנסת, הפרשן ואחרים עלולים להבין ולפרש את תוצאות המערכה הבאה לאור מושגי ההכרעה והניצחון כפי שהובנו מסורתית ממלחמות העבר" (תמרי, 2016, עמ' 148) – לא רק מחזקת את הטענה שמשמעות המונחים אינה ברורה מספיק, אלא גם באה לידי ביטוי ממשי במציאות.

שימוש תכוף ולא זהיר במושגים הכרעה וניצחון "עלול לחזור לצבא ולרמטכ"ל כבומרנג, משום שהאזרח, איש התקשורת, חבר הכנסת, הפרשן ואחרים עלולים להבין ולפרש את תוצאות המערכה הבאה לאור מושגי ההכרעה והניצחון כפי שהובנו מסורתית ממלחמות העבר".

הכשל המחשבתי במונח הכרעה

לפני שנצלול לזירת הביטחון הלאומי ולגבולות הגזרה הצבאיים כדי להוכיח את טענת המאמר, שלפיה המונח הכרעה בהקשרו הצבאי כרוך בכשל מחשבתי שהשתרש עם השנים, נצביע על הבחנה ראשונית אך עקרונית בין המונח 'הכרעה צבאית' לבין יתר שדות ההכרעה: 'הכרעה הלכתית', 'הכרעה משפטית' ו'הכרעה ספורטיבית'. המשותף לשלושת שדות ההכרעה האחרונים הוא חובת נוכחותה של סמכות שיפוטית. כך למשל, הדין מכריע בהכרעות הלכתיות, שופט בית המשפט מכריע בבית המשפט ושופט הספורט מכריע במגרשי הספורט. סמכותם של כל סוגי השופטים מקובלת על החברה שבה סוגי השיפוט מתנהלים, והכרעותיהם – הנשענות על מערכות חוקים – הן בנות תוקף ומחייבות את החברה שבה הם מתקיימים. מכאן שפעולת ההכרעה תלויה בישות ממשית שתכריע בהקשר. ישות זו מוסכמת על החברה שבמסגרתה היא פועלת, והחברה מצידה מחויבת לנהוג על פי הכרעותיה.

בהקשר זה מעניין לציין כי מחקרו המעמיק של קלסי (Kelsay, 2017), שכותרתו בתרגום חופשי "ניצחון במלחמה – בתנ"ך" (The Bible and Notions of Victory in War), מתייחס באותו אופן לנושא ההכרעה בתנ"ך. במחקרו מדגים קלסי את התזה של האל הלוחם (warrior god) שנלחם למען העם הנבחר. הוא גם המפקד (commander), משתית החוקים ("God takes on the role of judge") ומצרך את ההתניה להבטחת הניצחון: ציות לחוקים מוביל לניצחון, בעוד אי-ציות להם גורר תבוסה. אלוהים, קובע קלסי, לוקח לעצמו את תפקיד השופט. בכוחו ורק בכוחו להכריע את מלחמותיהם של בני ישראל מול אויביהם. ומכאן שגם בזירה התנ"כית הניצחון הצבאי מיוחס אומנם לבני ישראל, אולם ההנחה הקודמת, הבסיסית יותר, היא שההכרעה (קרי, ההחלטה) נתונה בידי האל בלבד.

אחד המקרים הבולטים שבהם החברה הישראלית חשה את הבלבול סביב המונחים המדויקים ומשמעותם בא לידי ביטוי בדיונים הציבוריים שהתעוררו אחרי מלחמת לבנון השנייה. פירושים עמומים והגדרות לא בהירות של המונחים הצבאיים הכרעה וניצחון היוו גורם מרכזי למחלוקות שהתעוררו לא רק בחברה ובתקשורת הישראלית, אלא גם בפורומים צבאיים ומדיניים. אלו וגם אלו השתקפו גם בוועדת וינוגרד הממלכתית, שלאורך הדוח שכתבו חבריה הם השתמשו מעל 60 פעם במושג ניצחון, בלי שהגדירו אותו וכלי שהיה ברור שכל הנוגעים בדבר מפרשים את המונח באותו אופן. בסופו של דבר הבלבול הטרימינולוגי היה כה גדול, עד שנוצר מצב שהמערכות כולן התקשו לזהות בסופו של סבב הלחימה מי המנצח, אם הוא ניצח או הכריע, ומהו למעשה ההבדל (אם בכלל) בין ניצחון להכרעה.

תופעה דומה נרשמה בעקבות אירועי 11 בספטמבר 2001 בארצות הברית, שהובילו להתעוררותם מחדש של דיונים תאורטיים על המושג ניצחון, אשר ביקשו לחדד את פירוש המושג ומשמעותו. ביניהם למשל המונוגרפיה של התאורטיקן קולין גריי (Gray, 2002) על האפשרות להשיג ניצחון מכריע (decisive victory), וספרו של ויליאם מרטל (Martel, 2007), שהיווה מצע שעליו הסתמך ברטולומיס (Bartholomees, 2010) בפיתוח תאוריית הניצחון שלו. בעקבותיהם התפרסם לאחרונה גם ספר שכתרתו "ניצחונות מוסריים" (Moral Victories), שמתייחס בין היתר למאפיינים המשתנים החבויים במושג ניצחון, וכן לאתגרים ולבעיות הטמונות במושג ניצחון ובמשמעותו בעידן המודרני (Hom et al., 2017). ספר נוסף הוא של קציני "אריות הים" ג'וקו וילינק ולייף באבין (U.S. Navy SEALs lead and Win, 2017), שפורסם בשנת 2017 ותורגם לעברית בשם "אחריות וניצחון" (וילינק ובאבין,

באנגלית לא קיים המונח הכרעה

הטענה כי המושג הכרעה בהקשרו הצבאי הוא לכל הפחות יוצא דופן בהשוואה לכל יתר המשמעויות של המושג מתיישבת היטב גם עם עמדתו של יחזקאל דרור, שלפיה לא עלה בידו למצוא תרגום מדויק של המילה הכרעה במובנה הצבאי בשפה האנגלית, ואף לא מונח מקביל אחר או דומה למונח הכרעה בספרות האסטרטגית העולמית (דרור, 2016, עמ' 75).

בקרר חוקרי הביטחון הישראלים ובכלל זה צה"ל וגופי ממשל, אין חולק על כך שהמילה הכרעה באנגלית היא decision. עם זאת, תמימות דעים זו אינה מעידה כי למילה decision יש משמעות צבאית גם בשפה האנגלית. ואכן, בדיקה מילונית מוכיחה כי מילה זו מוגדרת בשלוש דרכים:² בעל יכולת או כוח לקבל החלטה (having the power or quality of deciding); בלתי מעורער (determined); מכאן שפירוש המילה הכרעה באנגלית (decision, decisive) דומה לפירושה בעברית בשדותיה ה"טבעיים" (דוגמת היכלי בתי המשפט ומגרשי הספורט שהוצגו לעיל, ושמשמעותם החלטה, פסיקה, קביעה).

בחינה ספציפית של המונח הכרעה באנגלית בהקשרים צבאיים מצביעה גם היא על כך שהמונח באנגלית אינו בא לידי ביטוי בשפה בהקשרים צבאיים. קביעתו של רון טירה כי "המסמכים הדוקטרינריים האמריקאיים אינם מגדירים את המונח הכרעה ואף אינם משתמשים בו" (טירה, 2008 עמ' 23) באה לידי ביטוי, בין היתר, בתפיסה שלפיה אובדן מרכז הכובד מוביל ל"תבוסה" (defeat) ובהגדרת מטרותו של הכוח הצבאי במלחמה במונח "לגבור על" (to prevail). ומכאן גם שהביטוי decisive point אינו מפורש כנקודת הכרעה, אלא דווקא כנקודה מכריעה (טירה, 2008 עמ' 22).

גם משמעות הצירוף military decision מתייחסת בהקשר האמריקאי ל-Military Decision Making Process (MDMP)³, שהוא תהליך קבלת ההחלטות של הצבא האמריקאי, המורכב משבעה שלבים ומופעל במחנות צבאיים בהקשרים טקטיים. הפרשנות העברית, המייחסת לעיתים קרובות לצירוף military decision את המשמעות הישראלית 'הכרעה צבאית', מתיישבת היטב עם קביעותיו של משה סוקולוב (2013) במאמרו מדוע "רחמים אינם mercy", שבו הוא מבהיר ומדגיש את החשיבות הרבה בקפידה אטימולוגית המתחייבת כדי למנוע את "הקשיים והסכנות", כהגדרתו, בהקשר לחילופי מידע ורעיונות, כשאלו מתורגמים מעברית לאנגלית ולהפך.

העובדה שאין אזכור של המונח הכרעה (decision/decisive) במילון אוקספורד למונחים צבאיים (The

הבנה זו מעוררת שאלה חשובה ביחס להכרעה צבאית: מהי הפונקציה הממשית והמוסכמת, המכריעה לכאורה את המלחמה בשדה הקרב? מיהו הבר-סמכא שהכרעתו מקובלת על הכול? האם שופט צבאי עומד בטבורה של המערכה הצבאית ומכריע את המלחמה בשדה הקרב? האם הוגדרה ישות צבאית (או מדינית) בת-סמכא האמונה על הכרזת הכרעה צבאית?

תהיה זו, שמתכתבת עם אזהרתו של גבי בן-דור בנוגע לסכנה הטאוטולוגית הטמונה במונח הכרעה (בן-דור, 2001, עמ' 25), מתיישבת גם עם קביעתו של הבלשן רוביק רוזנטל, שמתייחס למונח הכרעה (שם פעולה) בעברית במסגרת הגדרת תופעה שאותה הוא מכנה "קללת שמות הפעולה". תופעה זו, הממחישה כי גם לסוגיות חברתיות ותרבותיות יש השפעה ישירה על הטמעתו של המונח הכרעה בחברה הישראלית, זוכה לטענתו של רוזנטל לחיבה יתרה בחברה הישראלית, מהטעם הפשוט ש"שם הפעולה מאפשר להם להשתחרר מהאחריות האישית או המיניסטרילית לכל מעשה שנעשה בתחומם. הם לא עושים דבר, המעשה נעשה מעצמו". "בתחום הביטחוני", קובע רוזנטל, שם הפעולה התגלה "ככלי רטורי יעיל במיוחד", המייצר כותרות דוגמת "מסתמנת הכרעה בוועידת קטר". כותרת זו, שאינה מספקת לציבור את המידע (מי הכריע?), מבקשת לטענתו להעביר מסר שלפיו "הפעולה הפכה עניין מופשט או סתמי לחלוטין, ומבצע הפעולה אינו ידוע, [קרי] אינו חשוב ויש להתעלם ממנו כליל לצורך השמעת הרעיון" (רוזנטל, 2001).

לכאורה נדמה שגם מילון צה"ל מתלבט באותה שאלה ממש, שהרי הגדרתו למונח הכרעה – "שבירת כוח ההתנגדות של האויב לפעול ביעילות נגדו, על ידי יצירת מצב שמתקיימים בו (להערכת המחליט) התנאים להשגת המשימה שנקבעה" (המילון למונחי צה"ל, 1998, עמ' 136) – מוכיחה למעשה את הצורך של ישות ממשית שתכריע, אלא שזו נעדרת מן הזירה הצבאית.

במאמר מוסגר מעניין לציין כי גם ברתולומי (Bartholomees, 2010) מקדיש חלק משמעותי ממאמרו "תאוריית הניצחון" לשאלה מי בעצם מכריע (קרי, מחליט) מי המנצח בזירת הספורט והמשחק, שבה יש ישות ממשית שמכריעה (קרי, מחליטה), ומי מכריע (קרי מחליט) מי ניצח בזירת הקרב והמלחמה, שבה אין ישות ממשית שמכריעה.

העובדה שקיים הבדל מובחן בין כל סוגי ההכרעות האחרות לבין זו הצבאית מעמידה את ההכרעה הצבאית כמקרה יוצא דופן, לכל הפחות.

יש להניח כי אילו קלאוזביץ היה מייחס למילה הכרעה משמעות צבאית, או אז היה מנסח את העיקרון השני במילים "...את סיכויי ההכרעה (ולא: הניצחון) לטובתך". הנחה זו זוכה לאשרור נוסף כבר בעיקרון הבא (השלישי), שבו הוא מספק למונח מכריע את הפירוש הבא: "הרי מטבע מלחמה היא שתיעץ את המכריע ביותר, כלומר את הנועז ביותר" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 23). עיקרון זה, שבו הוא משווה את המונח מכריע למונח נועז, מדגים מפורשות את המשמעות התיאורית שקלאוזביץ מייחס למונח.

בעיקרון 12 מבקש קלאוזביץ לשוב ולסכם את שני העקרונות שלפניו (10–11), ששילובם מספק לנו, לשיטתו, "כלל-גדול, הראוי לתפוש מקום ראשון בין כל גורמי הניצחון באומנות המלחמה של ימינו". המלצתו "[ל]היצמד לתכלית אחת, גדולה ומכרעת, במרץ ואון" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 31) מוכיחה שוב שהמונח הכרעה משמש שם תואר (מכריע), ובשל כך תפקידו לתאר את "התכלית" (שהיא הניצחון). זאת בשונה מהאופן שבו המונח משמש בעברית – שם פעולה (הכרעה) שמתפקד כאילו היה "התכלית עצמה".

בחינת הניסוח של יתר עקרונותיו של קלאוזביץ מחזקת בעקיבות את הטענה שהוא מתייחס למונח הכרעה על הטייתו השונות כאל שם תואר (ולא כאל שם פעולה), ומפרש את משמעותו בהקשרים המתארים את 'גודלה של תוצאה צבאית' ולא את 'התוצאה הצבאית עצמה'.

בהמשך קלאוזביץ מתאר את היתרונות כמכריעים (decisive advantages) ואת הנקודה כמכרעת (decisive point), ואף מציין במפורש כי: "תכליתו של קרב צריכה להיות מכוונת להשגת התכלית הזאת [שהיא ניצחון – ולא הכרעה], לפי שמרדף אויב נמרץ עשוי להפוך בנקל ניצחון בלתי-מכריע למכריע" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 36). כלומר, גם כאן המילה מכריע משמשת לתיאור הניצחון ואינה מתפקדת במשמעות של "הניצחון עצמו".

גם בבחינת עקרונות המלחמה במובנם האסטרטי נותר קלאוזביץ נאמן בהתייחסותו למונח הכרעה בהקשרו המקורי, המשמש לתיאור הניצחון. כך למשל, בעיקרון 11 הוא מדבר על המונח 'ניצחון מכריע' (decisive victory) וקובע כי יש שיתקבל ניצחון 'גדול' (קרי 'מכריע') ויש שיתקבל ניצחון לא גדול (קרי 'שאינו מכריע'). בהמשך הוא אף מציין בפירוש: "אם תהגה, אדון רב-חסד, באותם קרבות המגן המעטים שההיסטוריה מציינת כמערכות שסופן ניצחון [להבדיל מ'שסופן' הכרעה] או 'שהוכרעו', תמצא כי התנאים שבהם נערכו היו ברוח העקרונות הנ"ל" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 32).

Oxford Essential Dictionary of the U.S Military, מתווספת לניסיונותיו של מרטל להחליף בספרו Victory in War את המונח ניצחון בשורה של מונחים חלופיים: subjugate, and overcome, שאינם כוללים את המונח הכרעה (Martel, 2011, p. 22).

לסיכום – המילה decisive משמשת בשפה האנגלית רק כשם תואר ולא כשם פעולה, ומכאן שבכוחה של המילה אך ורק לתאר (קרי, לתאר את הניצחון כ'ניצחון מכריע' – decisive victory). לפיכך המובן בתרגום העברי, שהופך את שם התואר decisive (מכריע) לשם פעולה (הכרעה), כלל אינו קיים ברמה הלשונית בשפה האנגלית. המשמעות היא, אם כן, שהצירוף הלועזי 'ניצחון מכריע' מתפרש לעיתים קרובות בעברית כ'הכרעת הניצחון'. פירוש זה שונה בתכלית מהמשמעות המקורית.

המונח הכרעה במקורות שמהם שאב צה"ל השראה

נתחיל באבי תורת הלחימה המודרנית, התאורטיקן הצבאי קרל פון קלאוזביץ, שהשפעתו על תורת צה"ל מיום היווסדו אינה מוטלת בספק (הנדל, 2011). מסקנתו העכשווית של ראש המרכז ללימודים צבאיים במכללה לפיקוד ומטה, שגיטא טורגן, שלפיה "חשוב לאמץ את המינוח המדיני והצבאי של קלאוזביץ" (טורגן, 2016, עמ' 41), מעידה כי נדבכים מרכזיים שהשתרשו בתורה הצה"לית התבססו על משנתו שנוסחה בשפה הגרמנית, תורגמה לאנגלית וכללה שורה של מונחים צבאיים ספציפיים, הרלוונטיים לתפיסת הביטחון הצה"לית גם היום. היות שהתפיסה הביטחונית הישראלית מתבססת בין היתר על תורות שנכתבו בשפות זרות, אין מנוס מלהתייחס לנוסחים המתורגמים. זאת על אף אתגרי התרגום המקופלים בתוכם, שעל משמעותם נעמוד בהמשך המאמר.

נבחן תחילה את משמעות המונח הכרעה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בכתביו של קלאוזביץ. בספרו המכונן "עקרונות המלחמה" ניתן למצוא שימוש במילה הכרעה למן העיקרון הראשון, המנוסח כך:

"בראש ובראשונה עוסקת תורת המלחמה בדרכים שבהן תוכל להשיג עדיפות בכוחות ויתרונות פיזיים בנקודה המכרעת (decisive point)" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 21). למילה מכרעת, המתפקדת כאן כשם תואר (ולא כשם פעולה), לא מיוחסת משמעות של תוצאה אלא רק של תיאור התוצאה. משמעות המילה מכרעת, לתפיסתו של קלאוזביץ, מתחדדת עוד יותר בניסוח העיקרון השני: "במלחמה הינך מבקש תמיד להטות את סיכויי הניצחון לטובתך" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 22).

[...] המלחמה אינה מטרה. לא נחיה על מלחמות — גם לא על **ניצחונות** של מלחמה [...] וכשנלחמו — **ניצחנו**, וכשנוכרח להוסיף להילחם, אני מאמין — **ננצח** שוב. אבל פנינו לא למלחמות ולא ל**ניצחונות** [...] ואין דבר אשר נחסך מאיתנו למען ה**ניצחון**. אבל ה**ניצחון** הוא רק אמצעי ולא מטרה (בן־גוריון, 1971, עמ' 49).

וגם כי:

[...] המבחן לא נסתיים גם ביום ה**ניצחון**, כי **ניצחון** במלחמה, לפי עצם טיבו ומהותו, אינו **ניצחון** סופי, אם בכלל יש **ניצחון** סופי [...] ידענו מהרגע הראשון, כי סוד ה**ניצחון** הוא לא בנשק וגם לא באימון ובארגון, אם כי אלה חשובים וחיוניים כמוהם, אלא ברוח־האדם.... **מנצחים** לא בכוח הפקודה אלא בכוח השליחות (בן־גוריון, 1971, עמ' 217).

לבסוף, באגרת הפרידה מצה"ל קושר בן־גוריון בין ניצחונות צה"ל לבין הניצחונות בתנ"ך ומציין מפורשות:

עם הכרזת המדינה — הוקם לישועה ולתהילה צבא הגנה לישראל, כשהוא נתקף על ידי כל צבאות ערב — ו**מנצח** כל אויביו. **ניצחון** זה הבטיח עצמאותנו והפך אותנו לעם ריבוני. במלחמת הקוממיות ידע צה"ל גם כשלונות ונסיגות, קלים וחמורים, אבל לא הרבה צבאות בעולם נחלו **ניצחונות** יותר מפוארים מאלו שנפלו בחלקו של צבאנו הצעיר. פרשת מלחמה זו תתפוס מקום של כבוד בשורת ה**ניצחונות** הגדולים של צבאות עמנו בימי יהושע בן־נון, דוד המלך, ירבעם בן יואש מלך ישראל ועוזיה (עזריה) בן אמציה מלך יהודה (בן־גוריון, 1955, עמ' 361–362).

היריעה קצרה מלהכיל את שלל ההתבטאויות של בן־גוריון באמצעות המונח ניצחון, על מנת להגדיר תוצאה צבאית על כן הובאו דוגמאות אחדות, רק לצורך ההמחשה וביסוס הטענה. עם זאת, חשוב לציין שמקור הדוגמאות משלושה עשורים שונים (שנות ה־40, ה־50 וה־60). עובדה זו מעידה כי הטרמינולוגיה שנבחרה לא הייתה תלויה ברוח שעה ספציפית, אלא תאמה את עקרונות התפיסה הביטחונית בכללותה.

לסיכום — בחינת המונח הכרעה בכתביו של קלאוזביץ מדגימה באופן מפורש ועקיב כי הוא מתייחס למונח זה בשלושה הקשרים: בהקשר של **תיאור** הניצחון או התבוסה; בהקשר של **החלטה**; ובהקשר של **דבר גדול** ומשמעותי. מכתביו עולה ההבנה כי בעוד שהניצחון עשוי להיות מכריע, ההכרעה כשלעצמה אינה מהווה מצב צבאי כלשהו.

בחינת המונח הכרעה בכתביו של קלאוזביץ מדגימה באופן מפורש ועקיב כי הוא מתייחס למונח זה בשלושה הקשרים: בהקשר של תיאור הניצחון או התבוסה; בהקשר של החלטה; ובהקשר של דבר גדול ומשמעותי. מכתביו עולה ההבנה כי בעוד שהניצחון עשוי להיות מכריע, ההכרעה כשלעצמה אינה מהווה מצב צבאי כלשהו.

בניגוד לקלאוזביץ, דוד בן־גוריון לא היה תאורטיקן צבאי. עם זאת, אין מחלוקת על כך שתרומתם של כתביו המכוננים של מי שייסד את צה"ל רלוונטית עד היום להבנת תפיסת הביטחון של ישראל — זאת לא רק ברמת המחקר ופיתוח הידע אלא גם כהתוויית מדיניות ביטחונית עדכנית.

קריאה מעמיקה במשנתו של בן־גוריון משרטטת תמונה בהירה וחד־משמעית באשר לתפיסתו, המייחסת למונח הכרעה משמעות של החלטה ו/או משמעות חשובה (קרי, מכריעה). במאות העמודים שכונסו בהוצאת צה"ל בספר "יחוד ויעוד" ומהווים את "מכלול דברי שר הביטחון הראשון של מדינת ישראל שנאמרו אל צה"ל, על צה"ל ועל בטחון ישראל"⁴, המילה הכרעה אינה מתארת תוצאת מלחמה. זאת ועוד, בניסוחיו המתייחסים לתוצאות שהשיג צה"ל בקרבות, במאבקים, במלחמות וביחסים עם אויביו מקפיד בן־גוריון להשתמש דווקא במילה **ניצחון**, ועובדה זו תורמת גם היא לביסוס הטענה של מאמר זה.

כך למשל, בדיונים שהתקיימו בעניין ניסוח פקודת יום להקמת צבא הגנה לישראל קבע בן־גוריון כי הכול משרת "את המטרה האחת — ה**ניצחון**" (בן־גוריון, 1971, עמ' 36). ביחס ל"לשון המלחמה" אמר בן־גוריון: "[...] מוטב שכולנו [...] נרכז תמצית חיינו, כל החושים ורמ"ח האיברים, ברצון אחד ויחיד — ברצון ל**ניצח** [...] הבחינה האמיתית, היחידה היא — **ניצחון** במלחמה; זה מבחן הרצון שלנו" (בן־גוריון, 1971, עמ' 20), במסגרת מסדרים צבאיים והרצאות מול קצינים אמר בן־גוריון כי:

מדובר בנקודת זמן מסוימת אלא בתהליך הדרגתי, ואין מדובר בגורם אחד שהוביל להשתרשות זו אלא במגוון גורמים שהסתעפו אלו באלו. נציג מספר דוגמאות שבכוחן להמחיש את ההיתכנות.

נתחיל ממקורותיה של תפיסת הביטחון של בן-גוריון, שאין חולק על כך שהיא עיצבה את הדוקטרינה הצבאית הישראלית המקפלת בתוכה את תורת הביטחון (Security Doctrine), ואשר כוללת את התוויית הארגון ובכלל זה את הכנת המלחמות, המערכות והקרבות ואת ניהולן, בהתאם להוראות הפיקוד העליון.

עד היום לא ידועה זהותו של מי שניסח את מהות התפיסה. לכן גם לא ניתן לדעת אם למנסח האנונימי היו מניעים אידיאולוגיים או המשגות אישיות כאלה ואחרות, ומה היו עיקריהן.

תפיסה זו, שמבוססת בעיקרה על רעיון של "קיר ברזל" שניסח זאב ד'בוטינסקי עוד בשנות ה-20 של המאה ה-20, התפתחה "כתפיסה הידועה בציבור בצורה מתומצתת כ'הרתעה, התרעה והכרעה'" (הנקין, 2018, עמ' 17). לכן אין זה מפליא שאנשי צבא וחוקרים רבים אימצו במרוצת השנים את המונח הכרעה כחלק בלתי נפרד מהתורה הצבאית. אלא שכפי שמעיד הנקין במחקרו, עד היום לא ידועה זהותו של מי שניסח את מהות התפיסה (ואת תמצותה לכדי שלושה מונחים, שהשלישי מביניהם הוא המונח הכרעה). לכן גם לא ניתן לדעת אם למנסח האנונימי היו מניעים אידיאולוגיים או המשגות אישיות כאלה ואחרות, ומה היו עיקריהן. הבנה זו מקבלת משנה תוקף בבואנו לבחון לעומקה את תפיסת הביטחון של בן-גוריון ולהיווכח כי לכל אורכה, בן-גוריון עצמו אינו מדבר על הכרעה במשמעות של תוצאה צבאית. יתרה מכך, הפעם היחידה שבה הוא משתמש במונח הכרעה (כשם פעולה) היא במשפט: "דרושה הכרעה [קרי, החלטה] ברורה וקבועה" (בן-גוריון, 1981 [1953], עמ' 8).

לא רק שהמונח הכרעה אינו מוזכר ולו פעם אחת במסמך הנדון בהקשר של תוצאת מלחמה רצויה, גם תוצאות המלחמות מוצגות לאורך המאמר שוב ושוב באמצעות המונח **ניצחון**. כך למשל, בבואו לדון בענייני הצבא מדגיש בן-גוריון כי "השאלה העיקרית כמובן היא: (1) אם צפויה לנו מלחמה; (2) ואם נוכל לעמוד בה ולנצח" (עמ' 2).

בחינה טרמינולוגית זו הוכיחה את עצמה שוב ושוב גם בשנים שבהן בן-גוריון כבר לא התווה באופן פעיל את תפיסת הביטחון. דוגמה אחת מיני רבות מובאת בהרצאתו של הרמטכ"ל חיים בר-לב שהתקיימה במאי 1978, וכותרתה "מבוא לתורת המלחמה". בהרצאה שנשא בפני חניכי המכללה לפיקוד ומטה התייחס הרמטכ"ל לשאלות יסוד של אומנות המלחמה, תוך בחינת מלחמות צה"ל. ההרצאה כללה דיון מעמיק במושגי יסוד צבאיים, ביניהם מהות המלחמה והשגת ניצחון במלחמה, ובחינת מושגים אלו בראי מלחמות צה"ל (דגש הושם על מלחמת ההתשה, שהתחוללה בשנים שבהן עמד בר-לב בראש המטה הכללי, ועל מלחמת יום הכיפורים, אז פיקד על חזית הדרום). גם לאורכה של הרצאה זו, שהתמקדה ספציפית ב"תוצאות המלחמה", המילה הכרעה נעדרה לחלוטין מהלקסיקון שבו השתמש הרמטכ"ל בהרצאתו. ניכר כי בר-לב, ממש כמו בן-גוריון, הקפיד להתנסח באמצעות המונח ניצחון (ולא 'הכרעה') כדי לתאר תוצאות צבאיות. כך למשל הוא מתאר את המסקנה המדינית ממלחמת ההתשה במילים הבאות:

המסקנה המדינית הייתה כי חרף הניצחון הישראלי במלחמת ששת הימים אין להשלים עם קיומה של ישראל [...] מסקנה זו הפתיעה את ישראל, כיוון שהגיוני היה להניח כי לאחר המפלה המוחצת שנחלה מצרים, ולאחר שהיתרון הצבאי הישראלי הומחש באופן חד משמעי כל כך, יחפשו המצרים את הפתרון בזירה הפוליטית (בר-לב, 1978, עמ' 4).

בהמשך תיאר בר-לב את המסקנות הצבאיות שהתקבלו מכל אחת מהמלחמות, והתייחס לדוקטרינות המצריות ולמסקנות שהתגבשו תוך התייעצות עם היועצים הרוסים. גם בהקשרים אלו בר-לב לא השתמש כלל במונח הכרעה כדי לתאר מטרות, כוונות או תוצאות לחימה. כמו בכתביו של בן-גוריון, כך גם בהרצאתו של בר-לב נעדרה המילה הכרעה באופן מוחלט וגורף ממושגי המלחמה, ממטרותיה ומתוצאות המלחמות השונות. עובדה זו מעידה כי לא מדובר פה במקריות אלא בכוונה מודעת.

הדרכים שהובילו להשתרשות שגויה של המונח הכרעה בהקשרים צבאיים

הדרכים שהובילו להשתרשות שגויה של המונח הכרעה רבות ושונות, חלקן ידועות וחלקן לאו. מובן מאילו שאין

בהמשך הוא מציין כי "אין מומחה צבאי שאינו מכיר שהמורל – או בעברית הרוח – של הצבא הוא הגורם הראשי, אם לא היחיד, **בניצחון**" (עמ' 9) ומדגיש כי:

אם באמת נעמוד שוב לפני מלחמה עם הערבים – ואיש בעולם לא יכול להבטיחנו שמלחמה זו לא תהיה, הרי כל סיכוינו **לניצח** (ואני מאמין בהחלט **בניצחון**) תלוי בכך באיזו מידה הלוחמים שלנו יעלו ברוחם [...] (עמ' 10).

לבסוף, הדוגמה הניצחת ממחישה את הטענה לא רק מבחינה טרמינולוגית אלא גם מבחינה רעיונית:

אסור לסמוך על **ניצחונות** העבר, ואסור לסמוך על חולשת האויב. **המניצח** בעבר יכול להיכשל בעתיד, כמו שקרה לצרפתים במלחמת העולם השנייה. הצרפתים נשענו על ניסיונם במלחמת העולם הראשונה, והגרמנים למדו מכישלונם באותה מלחמה, והתכוונו למלחמה בתנאים חדשים, ואלמלא אמריקה, אנגליה ורוסיה, הייתה צרפת נמחית מעל מפת האומות העצמאיות בעולם (עמ' 5).

סיבה נוספת שעלולה להוביל להשתרשות שגויה נעוצה בכשלים תרגומיים. בהקשר זה חשוב להבחין בין קושי תרגומי, שמתבטא מבעד למשמעויות תרבותיות ולאומיות שמוצמדות למונח מסוים בשפה מסוימת ו"אובדות" בתרגום לשפה אחרת, לבין כשלים תרגומיים, הנובעים מתרגום שגוי מן היסוד. כשלים תרגומיים משני הסוגים הם כה נפוצים עד כי ההיסטוריון הצבאי האמריקאי כריסטופר בספורד (Bassford), המנהל בעשורים האחרונים את האתר על אודות קלאוזביץ,⁵ מעיד כי מודעותו הרבה לעיוות כוונותיו המקוריות של קלאוזביץ, היא שהובילה אותו להימנע לחלוטין מהתבססות על כתביו המתורגמים של קלאוזביץ במחקריו הרבים.⁶

יתרה מכך, האתר על אודות קלאוזביץ מבחין בין התרגומים לאנגלית שנעשו ישירות ממקור גרמני (אם כי המהדורות השונות של Vom Kriege שונות באופן משמעותי) לבין מהדורות זרות שהתבססו על תרגומים אחרים (למשל גרסה וייטנאמית המבוססת על מהדורה צרפתית, ותרגומים מוקדמים לסינית המבוססים על גרסאות יפניות או צרפתיות). באלו ובאלו, מזהיר מנהל האתר מפורשות, אי אפשר להימלט ממגבלות הכרוכות בהשפעת העידן והמקום וגם לא מטעויות טכניות, מפרשנויות שהונעו מפחד פוליטי או משאיפות

אישיות ומאמונות מושגיות שנויות במחלוקת, שבסיסן בלבול רעיוני, ניסיון שכנוע מנוגד על בסיס אידיאולוגי, ובמקרים מסוימים – אמונות שגויות לחלוטין.

כך למשל, בהקשר הישראלי, את ספרו של קלאוזביץ "עקרונות המלחמה" תרגם שמעון יפתח מאנגלית. הערת ההוצאה כי "התרגום האנגלי לקוי בנקודות רבות מבחינת הדיוק, ההבנה והנאמנות למקור (ומתוך כך היה צורך לערוך עריכת-משנה יסודית בנוסח העברי הראשון, אשר תורגם בשעתו מן הגרסה האנגלית)" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 6) מצטרפת לעובדה שהכשרתו של יפתח הייתה בפיזיקה גרעינית ולא במלאכת התרגום. למעשה, לצד שמות הספרים שכתב (כולם בעברית וכולם בנושא עיסוקו – פיזיקה גרעינית), "עקרונות המלחמה" היה הספר היחיד שאי פעם תרגם. מכאן, מוכשר ככל שהיה, נדמה כי יהיה זה אך טבעי לצפות למצוא לאורך הספר קשיים תרגומיים כאלו ואחרים, ולקבלם במידה של הבנה.

כך לדוגמה, קביעתו של קלאוזביץ:

The most important thing in war will always be the art of **defeating** our opponents in combat (Clausewitz, 1943, p. 17)

תורגמה מהמקור הגרמני (Clausewitz, 1834, pp. 213), שבו פירוש המילה הגרמנית befiegen אינו אלא defeating, שפירושו בעברית הבסה.

אולם במשפט המדובר היא תורגמה לעברית באמצעות המונח הכרעה:

"הדבר החשוב ביותר במלחמה הוא אפוא תמיד האומנות של **הכרעה** מתנגדינו בקרב" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 27).

מכאן מובן כי משמעות שונה בתכלית הייתה כמובן מתקבלת מתרגום העיקרון באופן נאמן למקור ("האומנות של **הבסת** מתנגדינו בקרב"), שהרי בניגוד למונח הכרעה, המונחים תבוסה וניצחון מתארים תוצאה צבאית.

דוגמה נוספת מופיעה בפרק 4, שכותרתו "קיומם של העקרונות הללו לעת מלחמה", במשפט הבא: "אך אם תתן דעתך לכל 'המכשלות הללו' כיכויי שכינים פרידריך השני, נכרע עד מהרה, ונקרוס מכובד המשא" (קלאוזביץ, 1950, עמ' 87). לכאורה הביטוי "**נכרע** עד מהרה" מייחס למונח הכרעה תוצאה צבאית, אלא שגם במקרה זה הבחירה במילה נכרע בתרגום לעברית אינה עולה בקנה אחד עם ההגדרה של המילון למונחי צה"ל. מכאן שמדובר בטעות

של המונח כניעה במילון למונח צה"ל מתארת תוצאה צבאית ובכך מתיישבת היטב עם משמעות זו.⁷ סוג אחר של חוסר בהירות עלול להיווצר גם במקרים שבהם אין מכשולים תרגומיים אלא השפעות אחרות דוגמת תפיסות עולם, השקפות אישיות ורעיונות אידיאולוגיים הבאים לידי ביטוי בניסוח מושגי מוטה. דוגמאות לכך מופיעות למשל בספרו של קובר (1995), שבו הוא מבסס את טיעונו ביחס למונח הכרעה צבאית, בין היתר, באמצעות שורה של הסתמכויות על המונח **ניצחון**. כך למשל, את הטענה שמרכיבי הרצון והיכולת תורמים ל"יצירת ההכרעה" (עמ' 27) מבסס קובר על ציטוט המיוחס לקלאוזביץ, המתייחס דווקא להשפעת ה**ניצחון** על מהלך המלחמה. השפעות שלטענת קלאוזביץ, "מופיעות תמיד עם כל **ניצחון**... והן גוברות עם גבור עוצמת ה**ניצחון**" (לאונרד, 1977, עמ' 149).

גם את הסעיף שכותרתו "תהליך ההכרעה ו'מפתן ההכרעה'" פותח קובר במילים: "קלאוזביץ תיאר את התהליך העובר על הצבא עד שהוא מוכרע" (עמ' 53, תוך הפניה ללאונרד, 1977, עמ' 148). אלא שההפניה (המתייחסת לכרך א', ספר רביעי, פרק 10 אצל קלאוזביץ) דנה לכל אורכה ב"השפעת ה**ניצחון**" (לאונרד, 1977, עמ' 147–149).

בפרק המנתח את "תהליך ההכרעה" מתבסס קובר על ספרו של ברנרד ברודי "מלחמה ופוליטיקה", ה[מ]דגיש את ההכרח הפסיכולוגי להכריע, [...], להשיג הכרעה במלחמה". אלא שברודי עצמו מדבר במושגים של **ניצחון**, ולניסוחו "הדבקות המוחלטת ב**ניצחון**" הצמיד קובר את המילה הכרעה בסוגריים מרובעים (קובר, 1995, עמ' 45).

גם הביסוס העוקב, שלפיו הצבא הגרמני דחק "להמשיך ולהילחם גם לאחר שקרבות 1914–1915 בישרו על היעדר הסיכוי להשיג הכרעה גרמנית במלחמה", נסמך על קביעה מחקרית של גורדון קרייג, שלפיה "בדחותם בעקשנות כל דעה ש**ניצחון** מוחלט הוא בלתי אפשרי...", שאליה מוצמדים סוגריים מרובעים מצד המחבר, המספק את פרשנותו במילים "במובן של הכרעה" (קובר, 1995, עמ' 46).

בחלקו השני של הספר, הדין "במקרה הישראלי", אפשר למצוא דוגמאות נוספות. כך למשל, הדרישה "להבין שבעצם יש לנו מעט מאוד זמן להכריע את האויב" (קובר, 1995, עמ' 160) מתבססת על קביעתו של משה דיין, שמנוסחת באמצעות המונח **ניצחון**.

בהמשך מתייחס קובר להכרעת האויב באמצעות זרוע האוויר "המסוגלת ליצור את התנאים להכרעה היבשתית..." תוך התבססות על דבריו של בן-גוריון

תרגום מובהקת, שהרי בדיקת ניסוח העיקרון המקורי באנגלית מעידה באופן חד-משמעי כי קלאוזביץ אינו מדבר כלל על הכרעה אלא על הכנעה (ולכן משתמש במילה succumb): If we lend our ear to all these difficulties, as Frederick II called them, we shall soon **succumb** completely [...] we shall be reduced to weakness and inactivity (Clausewitz, 1943, p. 52).

גם במקרה זה המקור הגרמני מוכיח כי המילה המדויקת אינה "נכרע" (מהשורש כ-ר-ע) אלא "ניכנע" (מהשורש כ-נ-ע).

מכאן שגם במקרה זה, אילו היינו מבקשים להעביר לחברה הישראלית דוברת השפה העברית, ובכלל זה לצה"ל, את הגדרת העיקרון כלשונו וכמשמעו, היה עלינו לנסח זאת בביטוי **ניכנע** עד מהרה, שמשמעותו המעשית, ולא רק זו המשתמעת, שונה בתכלית מזו המתקבלת ממשמעות הביטוי 'נכרע עד מהרה', כשמדברים על תוצאה צבאית.

היות שבשפה הגרמנית יש הבחנה מודעת ומפורשת בין המונחים, אזי שתי הדוגמאות שהוצגו מספקות סימוכין לכך שמקור המשמעות של המונח הכרעה בהקשר לתוצאה צבאית הוא בתרגום שאינו מדויק דיו. העובדה שמונח זה תורגם פעם בהקשר של 'הבסה' ופעם בהקשר של 'הכנעה' לא רק קושרת בין המונחים אלא גם משפיעה באופן ישיר על הפרשנות הישראלית בכלל, ועל התפיסה הצבאית בפרט.

דוגמה אחת מיני רבות היא ניסיונו של גדי איזנקוט להטמיע את תוכנו של מסמך "אסטרטגיית צה"ל" כתפיסת הביטחון המעודכנת של ישראל. ניסיון זה הוביל גם אותו להתייחס למונח הכרעה ולציין במפורש: "משמעות ה**הכרעה** הזאת [המערכתית והטקטית] היא יצירת מציאות שבה מוגרה יכולת היריב, והוא הגיע למצב של חוסר אונים או של השמדה פיזית, והוא **נכנע**" (איזנקוט וסיבוני, 2019, עמ' 50).

הערבוב הלשוני המופיע בהסבר זה מתכתב היטב עם בחירת המונחים בתרגום לעברית. במקור הוגדר מצב שבו האויב 'ה**וכנע**' (succumb) והוא תורגם לעברית באופן בלתי מדויק דיו, כאילו האויב ה**וכרע**. ממצא זה עשוי לבסס את ההנחה שלפיה אילו המונחים המתורגמים של קלאוזביץ היו מדויקים, ייתכן שהיו מחדדים את ההבחנה בין 'ה**וכרע**' ל'ה**וכנע**' על פי ההגדרה במילון למונחי צה"ל, ואז סביר להניח שהיינו מקבלים את הניסוח הבא: ברמות הפעולה האלה חובה לה**כניע** את האויב. משמעות ה**הכנעה** הזאת היא יצירת מציאות שבה מוגרה יכולת היריב, והוא הגיע למצב של חוסר אונים או של השמדה פיזית, והוא **נכנע**. גם ההגדרה

במובנו המסורתי. כך למשל במאמר "The fog of the victory" טוענת המחברת גבריאלה בלום כי נדמה שמאז הניצחון המובהק ב-1967 "אף אחד לא עדכן את החברה הישראלית שהמונח 'ניצחון' במשמעותו המודרנית רחוק מהמונח 'ניצחון' במשמעותו המסורתית, שעליה הם [הישראלים] גדלו" (Blum, 2013, p. 418).⁸ "אי-העדכון" הוא שמייצר, לדעת המחברת, קושי עבור החברה הישראלית להגדיר בעידן המודרני תוצאות כניצחון – עידן שבו ניצחון במלחמות תלוי לטענתה גם בגורמים פוליטיים וכלכליים ובכוחות אזרחיים – ולא רק בתשובה לשאלה אם המטרות הצבאיות שנקבעו בתחילת או במהלך המבצע הוגשמו או לא. גבי סיבוני, לעומת זאת, מתייחס לנקודה זו ממש ומציין בהקשר זה במפורש:

ככל הנראה לעין, מלחמת ששת הימים ומאפייניה לא יחזרו שוב. [ולכן] מתחייבת מסגרת מושגית מחודשת לתיאום ציפיות בין צה"ל, הדרג המדיני ואזרחי המדינה [...] יש לסלק מהשיח האסטרטגי בישראל מושגים דוגמת ניצחון והכרעה מהירים ומוחלטים או לכל הפחות להגדירם מחדש בהקשרי האיום הנוכחי (סיבוני, 2009, עמ' 39).

העובדה שסיבוני מצמיד את המונח הכרעה למונח ניצחון גם ביחס לתוצאת מלחמת ששת הימים היא עדות אחת מני רבות, המצביעה על הבלבול הטרמינולוגי שסביר להניח כי נוצר במרוצת הזמן בין שני המונחים. בהקשר זה, מעניין לציין כי בעוד סיבוני מציע לחפש הגדרות חלופיות, על פי התפיסה ההפוכה יש דווקא לשמר את ההגדרות המסורתיות. כך למשל, "אריות הים" וילינק ובאבין מגדירים בספרם באופן מודע, מפורש ומכוון את הקרב ברמאדי, שהיה לב אזור המורדים ונחשב ל"קרב המכריע" (כהגדרתם) על מחוז אל-אנבר, כניצחון במלוא מובן המילה. זאת על אף ההבנה הברורה ש"לא מדובר היה בניצחון צבאי במובן המסורתי של המילה", וגם לא הייתה להם כל ציפייה שהאויב שנלחמו נגדו ייכנע, או שכתוצאה מהלחימה ייחתמו הסכמי שלום. "ניצחון כאן פירושו רק שעיראק תהפוך למדינה בטוחה ויציבה יחסית" (וילינק ובאבין, 2020, עמ' 79).

ברמה הלשונית, הטרמינולוגיה האמריקאית המובעת בדוגמה זו מחזקת שוב את טענת המאמר שלמונח הכרעה אין משמעות של תוצאה צבאית, ומדגימה פעם נוספת שתוצאת המלחמה מוגדרת במונח ניצחון (ולא 'הכרעה') ובאמצעות הפועל 'הוכנע' (ולא 'הוכרע'). ברמה הרעיונית, דוגמה זו ממחישה היטב שבעוד

כי "שלטונו [של חיל האוויר] באוויר מבטיח לנו [את] הניצחון יותר מכל גורם אחר" (קובר, 1995, עמ' 178). גם הקביעה – שמבצע 'חורב' "נועד להשלים את תהליך ההכרעה" וש"פקודת היום של מפקד חזית הדרום ביום פתיחת המבצע (22 בדצמבר) משקפת את הרצון הישראלי להשיג הכרעה סופית במלחמה" – מבוססת על קביעתו של נתנאל לורך, שדיבר על "ניצחון סופי ומכריע של הפולש" (קובר, 1995, עמ' 193).

העובדה שהמונח הכרעה מוסבר, מודגם ומנומק פעם אחר פעם באמצעות המונח ניצחון מדברת בעד עצמה.

העובדה שהמונח הכרעה מוסבר, מודגם ומנומק פעם אחר פעם באמצעות המונח ניצחון מדברת בעד עצמה. בחינת המונח הכרעה מהיבטיו השונים, גם באמצעות שורה של הסברים הנסמכים מפורשות על המונח ניצחון, מלמדת על המשמעות הדומה בין שני המונחים, או לכל הפחות על הבלבול המושגי ביניהם. לצד סוגיות לשוניות ותרגומיות, נמצאו גם סיבות שנכרכו בתהליכים תרבותיים ולאומיים שהובילו להחדרתו של המונח הכרעה במשמעות של תוצאה צבאית.

כך למשל איתן שמיר מייחס את תולדת המונח הכרעה בצה"ל לתגובה תדמיתית ורעיונית למונחים 'השמדה' (בגרמנית: Niederwerfungsstrategie ובאנגלית: Strategy of annihilation) ו'התשה' (בגרמנית: Ermattungsstrategie ובאנגלית: Strategy of exhaustion), שפותחו בשלהי המאה ה-19 על ידי ההוגה הצבאי-גרמני האנס דלברוק ואומצו על ידי כל הצבאות האירופיים והאמריקאיים. לטענת שמיר, בצה"ל התרחש תהליך הדרגתי של בריחה מהמונח השמדה, מתוך מניעים תדמיתיים ורעיוניים. מניעים אלו הם שהובילו את צה"ל לחפש דרכים להביס את האויב תוך מזעור האבדות בצה"ל, והם שאימצו לשם כך את המונח הייחודי הכרעה (שמיר, 2017, עמ' 22). גם עדו הכט מתאר במאמרו "מנגנוני הבסה – כיצד מנצחים במלחמה?" את "תפיסת ההכרעה באמצעות השמדה", ומסמן את שנות ה-90 כתקופה שבה החל צה"ל "תהליך הדרגתי של בריחה מהחתימה להשמדה נרחבת כמבטאת את ההכרעה הצבאית" (הכט, 2004, עמ' 6).

במשך הזמן עלו גם השערות רעיוניות ונמצאו מניעים נוספים, גלויים וסמויים, שהושפעו מתהליכים מדיניים, פוליטיים, ביטחוניים וחברתיים, ועשויים היו להוביל לאימוץ המונח הכרעה כחלופה למונח ניצחון

מביע משמעות ברורה, וכי הנזק שנגרם מכך מושלך רובו ככולו על המונח ניצחון. לעניות דעתי, אוסף הדוגמאות שהוצגו לעיל הן רק חלק מהגורמים שהובילו להטמעת ההדרגתית אך העקיבה של המונח הכרעה במשמעות של תוצאה צבאית, ולהשתרשותו של בלבול מושגי. עם זאת, הסיבות שהובילו להשתרשות המונח הכרעה בטרמינולוגיה הצבאית משניות למשמעויות ולהשלכות העומדות מאחורי הטמעה זו, שעיקרן **האפלה על משמעות המונח ניצחון**. האפלה זו מלמדת שהכשל המושגי אינו מתבטא רק בשפה הצה"לית, אלא גם – וחמור מכך – בתפיסה הצה"לית. מכאן שהתרומה העיקרית הנובעת מהוכחת טענת המאמר היא בהחזרת משמעות המונח ניצחון למקום הראוי לו בהקשרו הצבאי. התרת הבלבול הטרמינולוגי פירושה זניחת המונח הכרעה ובחירה מודעת במונח ניצחון כחלופה לו. משמעות זו מורכבת כשלעצמה, והטמעתה ההדרגתית מחייבת בראש ובראשונה להסכים עם הקביעה כי "אין להשיב על השאלה מהי משמעות, אלא אם כן מוכנים לקבל בתור תשובה את הקביעה שמשמעות הינה מה שמתכוונים אליו" (שטראוס, 1977, עמ' 127). תרומה זו מהדהדת גם את המסר המקורי של קלאוזביץ, שלפיו אין טעם בהתפלפלות סביב מושג כזה או אחר, וגם לא נכון יהיה להתייחס לתאוריה כאל הוראות הפעלה, שכן העקרונות לא ממצים את התאוריה כולה ומטרתם אינה "לספק מרשמים לניצחון בקרב, אלא לספק את מושגי היסוד שיאפשרו לכל מצביא לנסח את 'המרשמים' המתאימים לבעיה הצבאית הספציפית שהוא ניצב בפניה" (אל"מ יב"י, 1988, עמ' 17). מסר זה מתכתב באופן מלא עם הנחייתו של הרמטכ"ל כוכבי, שפורסמה עם כתיבת שורות אלו. לדעתו, **"לב השינוי שצריך לעשות"** הוא לזנוח את המונח מידתיות [שמקפל בתוכו משמעות זהירה או מינימלית, כהגדרתו] ולהחליפו במושג יחסיות" (כוכבי, 2021).

התרת הבלבול הטרמינולוגי פירושה זניחת המונח הכרעה ובחירה מודעת במונח ניצחון כחלופה לו. משמעות זו מורכבת כשלעצמה, והטמעתה ההדרגתית מחייבת בראש ובראשונה להסכים עם הקביעה כי "אין להשיב על השאלה מהי משמעות, אלא אם כן מוכנים לקבל בתור תשובה את הקביעה שמשמעות הינה מה שמתכוונים אליו".

גישה זו מחזקת את ההצעה העקרונית של מאמר זה – לזנוח מונח שאינו משרת נאמנה את האינטרסים הצבאיים לטובת מונח אחר, שמשמעותו משרתת או מחזקת את תפיסת הביטחון. כאמור, מוצע לזנוח את

התפיסה הישראלית בחרה לוותר על המונח ניצחון ולהתקין במקומו הגדרות חדשות למצב חדש, התפיסה האמריקאית ביקשה להתאים את המצב החדש להגדרות המקוריות, ובכלל זה להגדרת המונח ניצחון כמונח המתאר תוצאה צבאית. בכך היא זימנה לעצמה במודע את האפשרות להמשיך להעריך את הישגיה הצבאיים באמצעות המונח ניצחון. החלטה זו מקפלת בתוכה גם את שימורה של תודעת הניצחון כתוצאה צבאית, ותודעה זו משליכה כמובן גם על החוסן הלאומי והחברתי.

סיכום: הכרעה אינה אלא ניצחון

ציפייתו המוצהרת של משה (בוגי) יעלון ממנהיגים, שלא להסתמך על קיומה של תרגולת מסוימת במשך שנים ארוכות כדי להניח שהיא נכונה (יעלון, 2007), תורגמה במאמר זה להבנה כי אומנם במשך שנים הגדירו תוצאה צבאית באמצעות המונח הכרעה, אולם עובדה זו אינה מעידה בהכרח שמשמעות המונח הכרעה היא תוצאה צבאית.

ואכן, הבנה זו זכתה לביסוס עקרוני, שכן העובדה שעשרות אנשי צבא וביטחון לאומי עמדו וממשיכים לעמוד על אוסף הפירושים והמשמעויות שהצטברו בעשורים האחרונים ביחס למונח הכרעה מדברת בעד עצמה, ומעידה על חוסר בהירות הטמון בשימוש במונח הכרעה במונח של תוצאה צבאית. לאלו מתווספים עשרות דיונים מקצועיים שהתמקדו במונח הכרעה, כרכו את פירושיו עם המונח ניצחון, ובכך הצביעו על הבלבול בין המשמעויות של מונחים אלו.

מסקנתו של בן-גוריון, שהתגבשה במסגרת שבעת השבועות שבהם נטל על עצמו לבדוק מחדש את המצב בצבא ואת צורכי הביטחון, הייתה "שהאמצעים, הכוחות והרגלי המחשבה של אנשי ההגנה אינם הולמים צורכי העתיד. והדבר הקשה ביותר אז היה לשנות הרגלי המחשבה של טובי אנשינו בהגנה" (בן-גוריון, 1981 [1953], עמ' 2).

הד למסקנה זו מופיע בטענתו של יעלון כי "המערכת הצבאית מועדת לשמרנות, לקיבעון ולהיצמדות לקונספציות" (יעלון, 2007, עמ' 11), והדבר עשוי להסביר במידה מסוימת מדוע אין בתקופת זמן ממושכת ובמודעות הצמרת הצבאית והביטחונית כדי לשים סוף לבלבול הטרמינולוגי שנוצר בין שני המונחים. יתרה מכך, טענה זו עשויה להעיד מדוע התמקדו הדיונים בנושא, פעם אחר פעם, בשאלת ההבדלים בין שני המונחים במקום בשאלה מדוע מופיעים שני מונחים שונים בעלי אותה משמעות.

מאמר זה ביקש לצאת מהגבולות הקונוונציונליים במטרה להוכיח שהמונח הכרעה בהקשרו הצבאי אינו

בן־ישראל, י' (2001). מושב שלישי: טכנולוגיה והכרעה. בתוך **בין "הכרעה" ל"ניצחון"** – יום עיון משותף למרכז לחקר הביטחון הלאומי ולמכללה לביטחון לאומי, צה"ל, שהתקיים ב־28 בינואר 2001. עיונים בביטחון לאומי 2 (עמ' 83–90).

- Blum, G. (2013). The Fog of Victory. *The European Journal of International Law* 24(1), 391–421.
- Clausewitz, von C. (1834). *Vom Kriege*. Bd. 3 Berlin. bei Ferdinand Dümmler.
- Clausewitz, von C. (1943). *Principles of War*. Translated and edited by Hans W. Gatzke, H. Wilhelm & J. Lane.
- Hom, A. R., O'Driscoll, C. & Mills K. (Eds.) (2017). *Moral Victories: The Ethics of Winning Wars*. Oxford.
- Kelsay, J. (2017). 'Let God rise up!': The Bible and notions of victory in war. In A. R. Hom, C. O'Driscoll & K. Mills (Eds.), *Moral Victories: The Ethics of Winning Wars*. Oxford.
- Martel, W. C. (2007, 2011). *Victory in war: Foundations of modern strategy*. Revised and Expanded Edition. Cambridge University Press.
- O'Driscoll, C. (2019). *Victory*. Oxford University Press.
- The Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military* (2001). Oxford University Press.

הערות

- 1 כל ההדגשות בכל הציטוטים לאורך המאמר הן שלי – א"ב.
- 2 מתוך מילון מרים-וובסטר <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decisive>
- 3 US Department of the Army, Field Manual (FM) 6-0 (2014). Commander and staff organization and operations. Government Printing Officer).
- 4 כך גרשון ריבלין, ש"הביא לבית־הדפוס", בעמוד הראשון של הספר.
- 5 האתר על אודות קלאוזביץ <http://www.clausewitz.com>
- 6 חלופת מיילים פרטית בינינו מתארכים 25–28 בינואר 2021.
- 7 "כניעה: קבלת מרותו של האויב המאיים להשתמש בכוח או המכתיב בכוח נשקו לפרט, ליחידה, לכוח או למדינה הנתונים במצב מלחמה, שקיבלו עליהם את רצונו ושוויתרו על דרישה, על שליטה או על בעלות. לכניעה כמה טעמים: אובדן היכולת או שבירת הרצון להילחם; הגעה למסקנה שהמשך הלחימה כרוך באובדנים כאלה, שעשיית רצון האויב עדיפה מהם" (המילון למונחי צה"ל, 1998, עמ' 260).
- 8 התרגום שלי – א"ב.

- סיבובי, ג' (2009). מלחמה וניצחון. **צבא ואסטרטגיה** 1 גיליון 3, 33–41. עמידור, י' (2001). סיכום ביניים. בתוך **בין "הכרעה" ל"ניצחון" – יום עיון משותף למרכז לחקר הביטחון הלאומי ולמכללה לביטחון לאומי, צה"ל, שהתקיים ב־28 בינואר 2001, עיונים בביטחון לאומי 2** (עמ' 117–113).
- עמידור, י' (2006). האם צבא יכול להכריע טרור? **מערכות** 11–6, 408.
- קובר, א' (1995). **הכרעה: הכרעה צבאית במלחמות ישראל-ערב 1982–1948**. מערכות.
- קובר, א' (2001). ניצחון והכרעה במלחמות המודרניות והפוסט־מודרניות. בתוך **בין "הכרעה" ל"ניצחון" – יום עיון משותף למרכז לחקר הביטחון הלאומי ולמכללה לביטחון לאומי, צה"ל, שהתקיים ב־28 בינואר 2001, עיונים בביטחון לאומי 2** (עמ' 13–23).
- קובר, א' (2017). מודל המלחמה של 1967: מפנים ואתגרים. בתוך ג' סיבובי, ק' מיכאל וע' קורץ (עורכים). **שישה ימים וחמישים שנה** (עמ' 211–221). המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- קלאוזביץ, פון ק' (1950). **עקרונות המלחמה** (ש' יפתח, מתרגם). מערכות, משרד הביטחון – ההוצאה לאור.
- רוזנטל, ר' (2001, 23 בנובמבר). קללת שם הפעולה. הזירה הלשונית. <http://www.ruvik.co.il/%D7%94%D7%98%D7%95%D7%A8-%D7%94%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%A2%D7%99/2001/23112001.aspx>
- שובל, ל' (2019, 4 במארס). "צבא קטלני": סדנת הניצחון שיזם הרמטכ"ל תחל היום. **ישראל היום**. <http://www.israelhayom.co.il/article/637829>
- שטראוס, מ' (1977). **משמעות ונושאי משמעות: מרכיבי הביטוי, הסימול והסימון**. ספרית פועלים.
- שמיר, א' (2017). שינוי מול המשכיות בתפיסת הביטחון הישראלית: בחינה מושגית אל מול סביבה משתנה. בתוך א' ענבר (עורך). **המלחמות הקטנות של צה"ל, עיונים בביטחון המזרח התיכון 128** (עמ' 13–30). מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים.
- שפיר, ה' (2001). בשולי יום העיון – על ההכרעה. בתוך **בין "הכרעה" ל"ניצחון" – יום עיון משותף למרכז לחקר הביטחון הלאומי ולמכללה לביטחון לאומי, צה"ל, שהתקיים ב־28 בינואר 2001, עיונים בביטחון לאומי 2** (עמ' 141–143).
- תמרי, ד' (2016). האם מדובר במסמך אסטרטגי והאם יש לצה"ל אחריות חברתית? בתוך מ' אלרן, ג' סיבובי וק' מיכאל (עורכים). **"אסטרטגיית צה"ל" בראי הביטחון הלאומי** (עמ' 147–153). המכון למחקרי ביטחון לאומי.

Bartholomees, B. (2010). A Theory of Victory. In B. Bartholomees (ed.). **Theory of war and strategy**, volume 1 (pp. 79–94). US Army War College; Strategic Studies Institute.



ביקור ממלכתי ראשון של נתניהו בצ'אד, 20 בינואר 2019. מקור: קובי גדעון/לע"מ

הממד הביטחוני ביחסי ישראל-אפריקה

ירון סלמן

בעשור האחרון, עם הידוק היחסים בין ישראל למדינות אפריקה, גובר הצורך לדון בחלקם של הקשרים הביטחוניים והיצוא הביטחוני ובתרומתם לכך. המאמר דן בהתחממות יחסי ישראל-אפריקה תוך התמקדות בהצגה, בסקירה ובניתוח התפקיד שממלאים הקשרים הביטחוניים בביסוס היחסים הללו. הצורך לדון בממד הביטחוני מתעצם בעיקר משום שלמיטב ידיעתי, הדיון בנוגע לקשריה הביטחוניים של ישראל בעולם בכלל ובאפריקה בפרט לא קיים במחקר האקדמי, וכמעט אינו קיים בתקשורת ובשיח הציבורי, בהשוואה לדיון הענף בנוגע לקשרים האזרחיים של ישראל בעולם המתפתח, לרבות באפריקה. אין זו יד המקרה אלא מגמה ברורה של ירושלים, לצמצם ככל האפשר את השיח בנוגע לקשרים הביטחוניים של ישראל בעולם בכלל ובאפריקה בפרט. במאמר זה נסקרים מניעי ישראל ומדינות אפריקה בקידום יחסיהן בעשור האחרון ונדון לראשונה משקלם של הקשרים הביטחוניים בביסוס היחסים הללו – כאישוש לטענה שבניגוד למאמצים הרשמיים של משרד החוץ להבליט את היחסים האזרחיים ואת סיוע החוץ שישראל מגישה באפריקה, הרי דווקא לקשרים הביטחוניים יש משקל משמעותי בביסוס היחסים.

מילות מפתח: יחסי ישראל-אפריקה; קשרים ביטחוניים; יצוא ביטחוני; עסקאות נשק; דיפלומטיה; יחסי חוץ

מבוא

ספטמבר 2020; פגישת נתניהו בחודש פברואר 2020 עם מנהיג סודאן באוגנדה ובחודש ינואר 2019 עם מנהיג צ'אד – מצטרפות להתפתחויות דיפלומטיות בעשורים

הפגישות המדיניות האחרונות – פגישת משלחת של בכירים מצ'אד עם ראש הממשלה נתניהו בחודש

שיחסי חוץ הם מרכיב "סופר חשוב" בביטחון הלאומי (מיכאל וסלמן, 2020).

בהתבוננות היסטורית ניתן לומר כי המתח בין מרכיבי הדיפלומטיה לבין מרכיבי הביטחון קיים למן הכרזתה של ישראל על עצמאות, ובעוד שהביטחון נתפס כקיומי, הדיפלומטיה נתפסה רק כגורם מסייע לו, שלא לומר שולי, ובכל מקרה היא לא נחשבה מרכיב חיוני, ודאי לא מרכיב קיומי. הסיבות המסורתיות לכך נובעות מהמשמעות המיוחסת לאיומים הצבאיים הרבים שנשקפו לישראל מאז מלחמת 1948. בימינו, בין היתר, הדבר התקבע במידה רבה גם על רקע חוסר היכולת של משרד החוץ להראות את התרומה והרלוונטיות שלו בהצגת יתרונותיה של ישראל בתחומי ההייטק, הטכנולוגיה, הכלכלה והחברה האזרחית כענף יצוא של ישראל, באופן שעשוי לתרום לביטחון הלאומי (מיכאל וסלמן, 2020). לפיכך, למעורבות הרבה והמתעצמת של הממסד הביטחוני ביחסי החוץ של ישראל ניכרות גם השפעות על התרחבות הדומיננטיות של הממסד הביטחוני ביחסי ישראל עם מדינות אפריקה בעשור האחרון.

המתח בין מרכיבי הדיפלומטיה לבין מרכיבי הביטחון קיים למן הכרזתה של ישראל על עצמאות, ובעוד שהביטחון נתפס כקיומי, הדיפלומטיה נתפסה רק כגורם מסייע לו, שלא לומר שולי. לפיכך, למעורבות הרבה והמתעצמת של הממסד הביטחוני ביחסי החוץ של ישראל ניכרות גם השפעות על התרחבות הדומיננטיות של הממסד הביטחוני ביחסי ישראל עם מדינות אפריקה בעשור האחרון.

הסיבה השנייה להתמקדות בנושא נטועה בניסיון לתרום למילוי החלל המחקרי בספרות בנוגע לקשרים הביטחוניים של ישראל באפריקה. ככלל, ישראל אינה מספקת מידע על אודות קשריה הביטחוניים ברחבי העולם. בשנת 2019 הגדיר ארגון Small Arms Survey בדוח השנתי שלו את ישראל כמדינה הכי פחות שקופה בנוגע לקשריה הביטחוניים, יחד עם צפון קוריאה, איראן וערב הסעודית (Small Arms Survey, 2019).² המדיניות הריכוזית בנושאים ביטחוניים והנטייה בקרב מקבלי ההחלטות והגופים הביטחוניים בישראל לצמצם ככל האפשר את הדיון בסוגיות הביטחוניות מתחדדות מאוד ביחס לאפריקה, ככל הנראה על רקע הדומיננטיות של עסקאות נשק קל (רובים ומקלעים, מערכות ארטילריה, מרגמות, מערכות מעקב ושירותי אבטחה, לצד אימון כוחות) בין ישראל ומדינות היבשת. הסיבה לכך שהיקף

האחרונים, שבמסגרתן ישראל כוננה, חידשה והידקה קשרים דיפלומטיים באפריקה שמדרום לסהרה, במרכז היבשת, במערבה ובמזרחה. מגמת חידוש היחסים שהחלה באמצע שנות ה-90 בעקבות הסכמי אוסלו מתרחבת בשנים האחרונות, והדבר בא לידי ביטוי למשל בכך שמשנת 2009 ואילך, כאשר זכו היחסים לתאוצה בעקבות יוזמת שר החוץ אביגדור ליברמן, התקיימו ביבשת מספר ביקורים רשמיים בולטים. בספטמבר 2009 ביקר שר החוץ ליברמן באתיופיה, אוגנדה, קניה, ניגריה וגאנה. בקיץ 2014 הוא ביקר שוב באתיופיה, קניה, רואנדה, חוף השנהב וגאנה. ב־2018 ביקר ליברמן כשר הביטחון ברואנדה, זמביה וטנזניה. ביקורו של ראש הממשלה נתניהו ביבשת בקיץ 2016 התמקד באתיופיה, קניה, אוגנדה ורואנדה. בקיץ 2017 שוב ביקר נתניהו ביבשת והשתתף בוועידת ECOWAS,³ ובמהלך ביקורו בקניה בנובמבר אותה שנה נפגש גם עם מנהיגי מדינות נוספות ביבשת.

למרות שהיקף היצוא הביטחוני ועסקאות הנשק של ישראל ביבשת השחורה מצומצם בהשוואה לאזורים אחרים בעולם, אבקש במאמר זה להתבונן על הממד הביטחוני ביחסי ישראל-אפריקה, מהטעמים הבאים: **ראשית**, חרף הדיון הענף בספרות על אודות קשריה האזרחיים של ישראל עם מדינות באפריקה, אני סבור שדווקא מרכיב הביטחון הוא הדומיננטי בביסוס הקשרים בעשור האחרון. בהקשר זה יש לציין גם שטיעון זה מתכתב עם המגמה ההיסטורית, המתרחבת בשנים האחרונות, של העלייה המשמעותית בהשפעת מערכת הביטחון – על זרועותיה השונות – על עיצוב ויישום מדיניות החוץ והביטחון של ישראל בכלל, ושל ישראל באפריקה ובמדינות שעימן אין לה יחסים רשמיים, בפרט. כך למשל הצהיר אפרים הלוי שלדרג הצבאי ניכר תפקיד חשוב במדיניות החוץ של ישראל, וכי הוא אחראי לקשריה עם מדינות ערביות שונות. במילים אחרות, במקביל לכך שמערכת הביטחון נתפסת כרלוונטית יותר ויותר גם בתחום יחסי החוץ, משרד החוץ נתפס כמשני בכל הנוגע לסוגיות ביטחוניות, על רקע הטענות בדבר האופי התאורטי של עשייתו, המתבטאת בהימנעות מסיכונים ובד בקות בקו רשמי-מסורתי (אורן, 2020). יתרה מכך, בישראל כאמור קיימת נטייה מסורתית לראות במרכיב הביטחוני גורם בלעדי כמעט בעיצוב ובביצור הביטחון הלאומי, תוך המעטה בערך התרומות של הדיפלומטיה, ואחת ההשלכות של "ביטחוניזציה היתר" של השיח בישראל היא שמרכיב הביטחון נתפס קיומי, אך לא כך באשר למרכיב הדיפלומטי-המדיני. היטיב לנסח זאת אלון ליאל, בטענה שמשרד החוץ לא הצליח לשכנע

ישראל, שתכליתה הידוק קשרים עם מדינות אפריקה; ומהן התרומות של הגידול ביצוא הביטחוני.

הטיעון המרכזי

הטיעון המרכזי במאמר הוא כי בניגוד לניסיון להצביע על משקלם הרב של מרכיבי העוצמה הרכה ביחסי ישראל-אפריקה, לרבות הגשת סיוע טכני לצורכי פיתוח, הידוק היחסים נעשה דווקא באמצעות יצוא ביטחוני ומעורבות הממסד הביטחוני כרכיבים של עוצמה קשה, באופן המשרת הן את ישראל והן את מדינות ביבשת. החידוש במאמר ותרומתו טמונים, אם כן, בהצגת נקודת מבט מקיפה ועדכנית של מנגד האינטרסים של ישראל ושל מדינות אפריקה בעשור האחרון. בעוד הספרות בתחום התמקדה בסקירה היסטורית של יחסי ישראל-אפריקה ובהצגת האינטרסים של ישראל בלבד, בעיקר במהלך העשורים המכוננים או בתהליך ניתוק הקשרים בסוף שנות ה-60, שהגיע לשיאו לאחר מלחמת 1973 (Levey, 2013; Erlich, 1992; Ojo, 1988; Peters, 2012), המאמר הנוכחי מציג יריעה רחבה וכוללת של היחסים, תוך התייחסות גם לאינטרסים של מדינות אפריקה בעשור האחרון, בדגש על האינטרסים הביטחוניים שלהן. חידוש נוסף שמציע המאמר טמון בהתבוננות רחבה ככל האפשר על הקשרים הביטחוניים של ישראל באפריקה, בדגש על ביצוע עסקאות נשק קל. בעוד שהספרות עסקה בהיבטים של סיוע "רך", ודאי בעשורים המכוננים (Beker, 2006; Levin, 2015; Schler, 2018), המאמר מציע גם זווית התבוננות רחבה על הקשרים הביטחוניים הכוללים עסקאות נשק, שיתוף בידע ובמודיעין, סיוע במאבק בטרור ואימון כוחות הביטחון.

מתודולוגיה והסתייגות בצידה

על מנת לבחון את היקף הקשרים הביטחוניים ועסקאות הנשק והסיוע הביטחוני התבססתי על מסד נתונים אמפירי מקיף ככל האפשר, אך היכולת לחלץ נתונים רשמיים, ודאי ראשוניים, המעידים על היקף היצוא הישראלי הביטחוני, מוגבלת בשל האופי החשאי של עסקאות הנשק בין ישראל ומדינות אפריקה, ומכיוון שחלק מהעסקאות מבוצעות בתיווך של מדינות שלישיות. לפיכך, על מנת להתמודד עם האתגר המתודולוגי והאמפירי, המחייב התייחסות מסויגת לנתונים, עשיתי שימוש אינטגרטיבי במספר רב של מקורות אקדמיים, רשמיים ועיתונאיים על מנת להציג תמונה מקיפה ככל האפשר של היקפי הקשרים הביטחוניים. הנתונים – שנאספו ממחקרים קודמים, מדוחות של מכוני מחקר של האו"ם ושל ארגוני זכויות אדם הפועלים באפריקה,

היצוא הביטחוני הישראלי למדינות אפריקה מצומצם בהשוואה לאזורים אחרים ומורכב יותר מנשק קל ולא מנשק עיקרי (מטוסים, כלי שיט) אינה חוסר רצון של יצרניות הנשק בישראל להרחיב את היצוא לאפריקה, אלא היא נטועה בתקציביות הדלים של מדינות אפריקה, שאינם מאפשרים להגדיל את העסקאות ואת מגוון המוצרים (מלמן, 2016; ניר, 2016).

מצד שני, המחיר הזול, תפוצתם הרבה, התפעול הקל, השימוש על ידי כוחות סדירים של צבאות לאומיים, לצד כוחות של ארגונים מורדים והנתון שלפיו מספר ההרוגים והפצועים בסכסוכים פנימיים גבוה יותר כתוצאה משימוש בנשק קל ולא משימוש בנשק כבד (כלי טיס, כלי שיט וטנקים) – כל אלה מעצימים את הביקורת על עסקאות של נשק קל (Adetiba, 2019; Boutwell & Klare, 1998). מכאן, השילוב בין אופי הקשרים הביטחוניים (עסקאות נשק קל ואימון כוחות משמר נשיאותיים, שלא אחת אחראים להפרות של זכויות אדם) לבין ריבוי הסכסוכים האלימים ואי-היציבות ביבשת גורם להתגברות הביקורת על ישראל, והדבר הוביל את ירושלים לדבוק במדיניות של היעדר שקיפות ולצמצם ככל האפשר את הדיון בכך. כפי שיוצג בהמשך, במדיניות אי-השקיפות של ירושלים נטועה מגבלה מתודולוגית עם השלכות על מסד הנתונים האמפירי שעליו מתבסס הניתוח במאמר זה. כך למשל, לא ניתן לעשות שימוש בנתונים מלאים ומדויקים על אודות עסקאות נשק שבוצעו באמצעות מדינות שלישיות מתווכות. לכן המאמר מתייחס אך ורק לנתונים גלויים, וההערכה היא שהנתונים האמיתיים גבוהים יותר.

שאלות המחקר

לצד הסיוע האזרחי שישראל מעניקה למדינות אפריקה בתחומי הרפואה, המים והחקלאות, שבשנים האחרונות נקשר בעיקר לניסיונות ההתמודדות עם הסדקים בתדמיתה כמדינה דמוקרטית ליברלית בזירה הבינלאומית על רקע הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואשר נדון בהרחבה בספרות (Divon, 2006; Fried, 2006), אתמקד במאמר זה בקשרים הביטחוניים של ישראל ביבשת השחורה. היצוא הביטחוני שהפך בעשור האחרון למרכיב דומיננטי ביחסי ישראל עם מדינות אפריקה, בניסיון לחיזוק קשריה ביבשת, כמעט אינו קיים בספרות האקדמית ובתקשורת, והדיווחים הרשמיים על היקף שיתופי הפעולה הביטחוניים ומדינות היעד דלים ביותר. לפיכך, במאמר אבקש לדון בשאלות הבאות: מהם המניעים של ישראל ושל מדינות אפריקה בהידוק היחסים בימינו; האם חלה עלייה בהיקף היצוא הביטחוני של ישראל באפריקה; האם היא חלק ממדיניות החוץ של

כפי שמשתקף מהדוח השנתי האחרון של SIPRI, ישראל נמצאת במקום השמיני ברשימת עשר היצואניות הביטחוניות הגדולות בעולם, עם נתח של 3.1 אחוזים מכלל היצוא הביטחוני העולמי.

מתחילת שנות ה־50, הניסיון להשפיע על התנהגות של שחקנים נסמך לרוב על מרכיבים של עוצמה קשה, שהתבססו על מאפיינים "קשים" הנקשרים בגיאוגרפיה, בטריטוריה, בכלכלה ובאמצעי לחימה. לצד זאת, מתחילת שנות ה־90, עם שינוי פני הזירה העולמית על רקע התמוטטות ברית המועצות, סיום המלחמה הקרה וצמצום תופעת המלחמה הבינלאומית,³ נוספו כלי השפעה שהתבססו גם על מאפיינים הקשורים בפיתוח של טכנולוגיה וחינוך, על רקע ההנחה שיכולתה של מדינה להעניק סיוע טכני לשם צמצום עוני, רעב ומחלות עשויה להעלות את קרנה בזירה העולמית. עם זאת, חלקם של מרכיבי עוצמה קשה הנקשרים ביצוא ביטחוני ובעסקאות נשק ברחבי העולם לא רק לא הצטמצמו אלא אף התרחבו, כפי שמשתקף מהדוח השנתי האחרון של SIPRI,⁴ שלפיו היקף היצוא הביטחוני של יצואניות הנשק העיקריות בשנים 2015–2019 היה גבוה ב־5.5 אחוזים מאשר בשנים 2010–2014, וגבוה ב־20 אחוזים מאשר בשנים 2005–2009. הדוח אף מדגים את העוצמה הקשה של ישראל בהקשר של יכולותיה המגוונות בתחום הביטחוני, הבאה לידי ביטוי גם בהיקף נרחב של עסקאות נשק ויצוא ביטחוני. נתוני הדוח מלמדים שישראל נמצאת במקום השמיני ברשימת עשר היצואניות הביטחוניות הגדולות בעולם, עם נתח של 3.1 אחוזים מכלל היצוא הביטחוני העולמי (SIPRI, 2019). לאור האמור, ישראל עושה שימוש במרכיבי עוצמה קשה (סיוע ביטחוני ועסקאות נשק) לצד מרכיבי עוצמה רכה (סיוע טכני לפיתוח חקלאות, חינוך, תשתיות ובריאות) גם לשם הידוק קשריה באפריקה.

יחסי ישראל-אפריקה

בשנות ה־50 וה־60 התאפיינו קשרי ישראל באפריקה, בין היתר, בהענקת סיוע למדינות בתחילת דרכן העצמאית וברקימת יחסים עם מדינות לא־ערביות בעלות זיקה מערבית או נוצרית כמו למשל גאנה, אתיופיה והנוצרים בדרום סודאן (אלפר, 2015; גוז'נסקי ולינדנשטראוס, 2012; שביט, 2018; 2020; Gidron, 2020; Bar Zohar, 2008). על מנת לבסס את קשריה באפריקה העניקה ישראל סיוע בתחומי החקלאות, החינוך והרפואה, כאשר דוד בן־גוריון וגולדה מאיר ראו בכך נדבך יסודי במדיניות

מדיווחים רשמיים של האגף ליצוא ביטחוני במשרד הביטחון ומדיווחים בתקשורת – קודדו, הוצלבו ונבחנו באופן שסייע להציג ניתוח וממצאים רחבים ותקפים, למרות מגבלת זמינות הנתונים.

במאמר שלושה חלקים: בחלק הראשון תוצג המסגרת התאורטית ובה הגדרה ומאפיינים של המושג עוצמה ביחסים בינלאומיים. בהמשך יידונו המגמות שאפיינו את יחסי ישראל-אפריקה על פני רצף של עשורים, תוך התמקדות במרכיבי הביטחוני של היחסים בעשור האחרון; בחלק השני אדון במניעים של ישראל ושל מדינות אפריקה מאחורי מאמצי הידוק הקשרים; בחלק השלישי אבחן את הקשרים הביטחוניים ואנסה להעריך את היקפם ומשקלם ביחסי ישראל-אפריקה.

עוצמה קשה ביחסים בינלאומיים

עוצמה (power) ביחסים בינלאומיים מתייחסת לסך הגורמים שמאפשרים לשחקן להשפיע על התנהגות של שחקנים אחרים, והיא מוגדרת "יכולת להשיג יעדים שונים באמצעים שונים וכך להשפיע על ניהול מערכת יחסים כלשהי" (צבא, 1997, עמ' 5). לפי ההגדרה המסורתית, עוצמה קשה מבוססת על יכולת לשכנע שחקנים באמצעים כלכליים (תגמול שחקנים תומכים ומניעת גמולים חומריים משחקנים סוררים) או באמצעים צבאיים (היכולת לאיים צבאית כדי לכפות רצון על שחקן אחר); ועוצמה רכה מושתתת על ניסיון לשכנע באמצעות יכולת לעצב העדפות בדרכים לא־כוחניות (Nye, 2004). אפשר לומר שהיכולת להשפיע על התנהגות של שחקנים מתבססת על שלוש דרכים: כפייה (coercion), גמול (payment) ו"כוח משיכה" (attraction). כפייה וגמול מאפיינות עוצמה קשה; כוח משיכה נקשר בעוצמה רכה וביכולת של מדינה להשפיע על מדינות אחרות באמצעות שימוש בתרבות, בערכים, באידיאולוגיה, בסיוע לצורכי פיתוח אזרחי, בטכנולוגיה, בנורמות ובמוסדות (Nye, 2009; 2004; 1990). לענייננו, המאמר אינו מתייחס למושג עוצמה קשה באופן מסורתי וצר, הנקשר לרוב עם היכולת לכפות עמדה על שחקנים בזירה, אלא בצורה רחבה, ורואה גם ביצוא ובקשרים ביטחוניים הכוללים עסקאות נשק, אימון כוחות ושיתוף בידע ובמודיעין מרכיבים של עוצמה קשה. נוסף על כך, יצוא ביטחוני נקשר גם בהיבטים כלכליים (יסוד נוסף של ההגדרה המסורתית לעוצמה קשה), ולצד ההגדרה המסורתית שלרוב רואה ביכולת צבאית וכלכלית כלי לשם כפיית עמדה על שחקנים אחרים, במאמר זה אבקש לטעון שיצוא ביטחוני, כביטוי או רכיב של עוצמה קשה, משמש גם כלי להידוק יחסים בינלאומיים.

האיומים הנשקפים לה מצד קבוצות אסלאמיסטיות רדיקליות ומתחזקות במערב אפריקה. אחת מן התרומות העקיפות של ישראל במסגרת המאבק בטרור שמנהלת ניגריה באה לידי ביטוי בשיתוף פעולה של צבא קמרון עם הצבא הניגרי, שאומן בעבר על ידי יועצים צבאיים ישראלים, ושצידו הבסיסי הוא מתוצרת ישראל.

האיום האסלאמיסטי אף מגביר את העניין של גאנה, חוף השנהב, רואנדה וקניה בידע וביכולות המודיעיניות של ישראל (מלמן, 2016). עם אוגנדה חודשו היחסים ב־1994 ומאז הם משתפרים בהדרגה (עודד, 2002), כשאחד הביטויים לכך היה הסכמתה להעברת מבקשי מקלט מסודאן ומאריטריאה השוהים בישראל לשטחה, טרם חזרתם לארצות מוצאם, בתמורה ליצוא ביטחוני ישראלי (Bishku, 2017; Martin, 2013). יחסי ישראל-אוגנדה הוזכרו לאחרונה בהקשר של פגישת נתניהו באוגנדה עם מנהיג סודאן, שהתקיימה בתחילת חודש פברואר 2020. בעת הביקור הצהירו נתניהו ומוסוויני (Yoweri Museveni) מנהיג אוגנדה על אפשרות של פתיחת שגרירויות בקמפלה ובירושלים (לנדא, 2020). הרחבת שיתופי הפעולה בין ישראל ואוגנדה והעמקתם בשנים האחרונות באות לידי ביטוי בהענקת סיוע בתחומי החקלאות והרפואה ובעיקר בשיתופי פעולה ביטחוניים, שאף כללו בין היתר שיפוף של מטוסי חיל האוויר האוגנדי בישראל (רביד, 2014). מדינה נוספת שמרכיב הביטחון מהווה נדבך מרכזי בקשרים עימה היא אריטריאה. יחסי השתיים כוננו ב־2013 והתבססו בהדרגה, בעקבות אשפוזו מציל החיים של הנשיא האריטריאי אפאורקי (Isaias Afewerki) בישראל (דיבון, 2002). היחסים המורכבים עם אריטריאה, על רקע תמיכתה ההיסטורית של ישראל באתיופיה בדיכוי המרד האריטריאי נגד השלטון האתיופי הקיסרי והמהפכני (לאחר הדחת הקיסר), חיוניים לשמירת האינטרס הביטחוני של ישראל לנוכח קרבתה לסומליה והיותה אזור חיץ אל מול ארגונים אסלאמיים בסומליה, ששיתפו פעולה עם ארגון חמאס ועם איראן (בוטים, 2014).

בניגוד למדינות אחרות, הרואות באריטריאה הזדמנויות כלכליות, האינטרסים במקרה הישראלי הם בעיקר ביטחוניים ונובעים ממיקומה ממזרח לסודאן, לחוף הים האדום, ומקרבתה למצרי באב אל-מנדב, לנתיבי השיט לאילת, לתימן ולערב הסעודית (מלמן, 2011). ישראל הפעילה באריטריאה מעגנים לכלי שיט ותחנת מודיעין לצורכי האזנה, כחלק ממאמץ לסיכול הברחות נשק מאיראן לחמאס ולחזבאללה (ברס, 2019). יחסים דיפלומטיים רשמיים כוננו בין ישראל ודרום סודאן ב־2011, אך קשרים בין המדינות התקיימו עוד מסוף שנות ה־60 (Gidron, 2018). שגריר ישראל

החוץ של ישראל (עודד, 2011). לצד זאת, ישראל העניקה סיוע ביטחוני למדינות אפריקה ואינטרסים ביטחוניים דומים תרמו אף הם לחיזוק הקשרים, כשבעיני מי שעמדו בראש המשטרים הצבאיים ביבשת נראתה ישראל שותפה רצויה, שכן ביכולתה היה לסייע בהבטחת שרידותם ובחיזוקם על ידי הענקת סיוע ביטחוני שכלל אספקת אמצעי לחימה ואימון של יחידות הצבא והמשמר הנשיאותי (בוטים, 2014; 2020; 2014).

לאחר מלחמת ששת הימים (1967) חלה הידרדרות ביחסים בין ישראל למדינות אפריקה. היחסים הגיעו לשפל לאחר מלחמת יום הכיפורים (1973) עד כדי ניתוק קשריה של ישראל עם מדינות בכל רחבי היבשת (עודד, 2011; Bishku, 2017). בשנות ה־90 חל שיפור ביחסים בעקבות הסכם אוסלו. שיפור נוסף נרשם בשנת 2009 על רקע פעילותו של שר החוץ אביגדור ליברמן למען הידוק קשרים בכל אזורי היבשת, ובכללם אלו שמדרום לסהרה. אתגרים ביטחוניים משותפים, התגברות תופעת הטרור הבינלאומי והתחזקות האסלאם הקיצוני היו הבסיס והתמריץ לכך.

מדינות אפריקה מעוניינות בסיוע ביטחוני ישראלי גם כאמצעי להבטחת שרידות המשטרים. מניע בולט נוסף, לפחות של חלק ממדינות היבשת, נובע מכך שקשרים עם ישראל גם נתפסים כאמצעי לקידום היחסים עם ארצות הברית.

כיום ישראל מקיימת קשרים דיפלומטיים עם 41 מדינות באפריקה⁵ וב־11 מהן היא מפעילה שגרירות (אתיופיה, אריטריאה, קניה, דרום אפריקה, אנגולה, רואנדה, סנגל, חוף השנהב, גאנה, ניגריה וקמרון), ובעת האחרונה גובר הפוטנציאל לנרמול ולהרחבת היחסים על רקע המגעים עם צ'אד, מרוקו וסודאן, ובעקבות הסכמי אברהם. עם חלק מהמדינות הקשרים הביטחוניים ענפים. כך למשל, ישראל היא אחת מספקיות הנשק החשובות של אתיופיה וגם תמכה בה בעת מלחמתה עם אריטריאה, וכן של קניה, המתמודדת בעצמה עם אתגרי הטרור במזרח אפריקה, והדבר תרם להידוק היחסים עם ישראל (בוטים, 2014). הממד הביטחוני בא לידי ביטוי גם ביחסי ישראל עם ניגריה, כאשר כבר משנות ה־60 משרד החוץ היה נחוש לכונן עימה קשרים דיפלומטיים על רקע היותה מדינה גדולה, עשירה במחצבים ושחקנית מרכזית באפריקה. גם משרד הביטחון עודד קשירת יחסים ביטחוניים עימה, וכבר ב־1961 החל לחדור לשוק הנשק הניגרי (לוי, 2012). המומחיות הביטחונית של ישראל רלוונטית כיום עבור ניגריה, המתמודדת עם

ממדינות היבשת, נובע מכך שקשרים עם ישראל גם נתפסים כאמצעי לקידום היחסים עם ארצות הברית. בהקשר זה, לא מן הנמנע למשל שהתמיכה המדינית העקבית של דרום סודאן בישראל באו"ם נובעת, בין היתר, מניסיונות ההתקרבות שלה לארצות הברית באמצעות יחסיה עם ישראל (Gidron, 2020).

בראית ישראל, הידוק הקשרים עם מדינות ביבשת אפריקה נותן מענה למספר אינטרסים חיוניים – אסטרטגיים; כלכליים (יצוא כללי, יצוא ביטחוני ועסקאות נשק); צבאיים; ומדיניים (השגת תמיכה מדינית במוסדות האו"ם):

אינטרסים אסטרטגיים – חשיבותה של קרן אפריקה נובעת מקרבתה הגיאוגרפית לחופי הים האדום. באמצע שנות ה-60 הפך הידוק היחסים עם אתיופיה ושכנותיה ליעד החשוב ביותר של ישראל באפריקה, על רקע האינטרס הישראלי "לאבטח את אגפיה" ולהבטיח את נתיבי השיט לים האדום, שדרכו מתנהל המסחר עם אסיה (Levey, 2004). הצורך בהבטחת נתיבי השיט למזרח הרחוק ולדרום אפריקה סייע בחיזוק הקשרים עם אתיופיה ועם קניה, ונמל מומבסה היה תחנה מרכזית בדרך ליעדים הללו. נוסף על כך, גם נתיבי האוויר של חברת התעופה אל על לקניה ולדרום אפריקה העצימו את חשיבות המעבר בתחום האווירי של מדינות מזרח אפריקה. זאת ועוד, מבחינה אסטרטגית, מיקומן של אתיופיה, קניה ואוגנדה בעורפן של מדינות ערב תרם אף הוא לחשיבות האזור בעיני ישראל (עודד, 2002). בהקשר זה יש לציין שייחוס החשיבות לאתיופיה בישראל הוא רב שנים. למשל, בן-גוריון ראה בה חלק מ"הפריפריה של המזרח התיכון" ופוטנציאל לבסיס פרו-ישראלי לחופי ים סוף. הדבר הפך אותה בעיני ישראל לחשובה מבין מדינות אפריקה, ולכן ישראל השקיעה באתיופיה יותר מבכל מדינה אחרת (בוטים, 2014; עודד, 2011).

אינטרסים כלכליים – בשנת 2018 עמד היקף היצוא הישראלי הכללי למדינות אפריקה על 725 מיליון דולר, ובשנת 2019 עמד היקף העסקאות על 600 מיליון דולר (מכון היצוא, 2019; 2020). לעניינו, היצוא ביטחוני חיוני לפעילותן ולשימורן של התעשיות הביטחוניות בישראל והוא התעשייה "המשתלמת ביותר עבור מדינת ישראל" (Wezeman, 2011, p. 9). מעבר לשאיפה למימוש הזדמנויות כלכליות (סבהט, 2018), הניסיון של ישראל לקידום המעורבות הכלכלית של חברות במגזר הפרטי נעשה גם על מנת להגביר את השפעתה ברחבי היבשת, בין היתר באמצעות סיוע בפיתוח (Gidron, 2020).

נדבר מרכזי של ההיבט הכלכלי הוא עסקאות מכירת ידע וציד ביטחוני, לצד מערכות נשק.

לשעבר בדרום סודאן, חיים קורן, טען ש"היחס שלהם אלינו גובל באהבה" (מיכאל וסלמן, 2020). קורן אף טען שדרום סודאן היא אחת מהתומכות העקביות של ישראל בפורומים בינלאומיים, לרבות באו"ם (קורן, 2019). הסיבה לכך נטועה בסיוע שהגישה ישראל למורדי הדרום במסגרת מאבקם לעצמאות אל מול צפון סודאן, בתחושת שותפות בשל התנכרות מצד הערבים וגם על רקע תפיסתם כנוצרים את ישראל כערש הנצרות (גוז'נסקי ולינדנשטראוס, 2012; 2011; Rolandsen, 2004; Levey, 2018). מאז, הסיוע הביטחוני שמעניקה ישראל לדרום סודאן מהווה נדבך חשוב ביחסים ביניהן. מצד שני, שמה של ישראל גם נקשר למלחמת האזרחים בדרום סודאן, המתחוללת מאז הכרזתה על עצמאות. בהקשר זה הושמעה נגד ישראל ביקורת בנוגע ליצוא הביטחוני הישראלי למדינה המשוסעת ולמדיניות ההסתרה של הקשרים הביטחוניים מצד משרד הביטחון (הראל, 2019; כהן, 2015; צוריאלי ופסובסקי, 2019; 2017; Melman).

גם יחסי ישראל-רואנדה הגיעו לשיא עם פתיחת שגרירות ישראלית בקיגאלי בחודש אפריל 2019. ברואנדה אומנם קיימת נטייה להזדהות עם ישראל על רקע שואת העם היהודי וההשוואה לרצח עם הטוטסי, אך יחסי השתיים התהדקו בשנים האחרונות בעיקר על רקע היצוא הביטחוני של ישראל לרואנדה שהחל באופן רשמי בתחילת שנות ה-90 (כהן, 2014) וההזדמנויות הכלכליות הנובעות מכך, ועל רקע הניסיון להגיע להבנות ביניהן בנוגע לקליטת מבקשי מקלט מישראל ברואנדה (ליאור, 2018; 2017; Keinon).

מניעי ישראל ומדינות אפריקה בהידוק היחסים

האינטרסים של מדינות אפריקה בהידוק היחסים עם ישראל נעוצים בחששן מפני חדירת גורמי הג'האד העולמי לשטחן ובנחיצות שהן מייחסות לשיתופי פעולה ביטחוניים, כלכליים וטכנולוגיים עם ישראל. יש לזכור שלמדינות אפריקה יש צרכים רבים במגוון רחב של תחומים ובהם תקשורת, בריאות, חקלאות, תשתיות, הגנה, ביטחון ומודיעין. אלון ליאל ציין את ההערצה לישראל ברמה הכלכלית-טכנולוגית וטען כי מה שמעניין את אפריקה זו הישרדות, ושומדינות אפריקה צריכות "הכול, בתקשורת, חקלאות, בריאות וטכנולוגיה, הם רק רוצים לקחת וישראל היא המקור" (ליאל, מצוטט אצל מיכאל וסלמן, 2020). זאת ועוד, מדינות אפריקה מעוניינות בסיוע ביטחוני ישראלי גם כאמצעי להבטחת שרידות המשטרים. מניע בולט נוסף, לפחות של חלק

האו"ם, המשתקפת גם בניסיון להשיג תמיכה מדינית מצד מדינות אפריקה (סלמן, 2019; 2020). דברי ראש הממשלה בפגישה עם נציגי ישראל באפריקה בפברואר 2017 לא מותירים מקום לספק ביחס למניע המדיני של ישראל באפריקה: "כשאני שם את הפירמידה של האינטרסים שלנו בתחום מדיניות החוץ אפריקה היא גבוהה מאוד, [...] האינטרס הראשון הוא לשנות באופן דרמטי את מצבת ההצבעות של אפריקה באו"ם ובגופים בינלאומיים מהתנגדות לתמיכה" (משרד החוץ, 2017). כך סבור גם חבר הכנסת אברהם נגוסה, ראש השדולה ליחסי ישראל אפריקה, שאמר בראיון טלוויזיוני: "אנחנו צריכים את אפריקה במוסדות האו"ם, להצביע למעננו. לדוגמה, היום אתיופיה היא חברה במועצת הביטחון [...] אנחנו רוצים שאתיופיה תהיה איתנו, כנ"ל גם מדינות אחרות בכל מיני ארגונים של האו"ם, כמו אונסק"ו [...] (ערן, 20, יולי 2016). גיל השכל, מנהל מש"ב, טען כי: "[...] למדינה אוהדת במיוחד יש לנו מוטיבציה גדולה יותר לסייע. בסל השיקולים להיכן להפנות את הסיוע, יש חד משמעית שיקול מדיני" (כהנא, 2018). אריה עודד, שגריר ישראל בעבר במספר מדינות אפריקה, טען על רקע ביקור נתניהו באפריקה ש"אחת המטרות של הביקור היא לשנות את המצב, שלא יצביעו אוטומאטית נגדנו [...] שלפחות יימנעו בהצבעות" (כהן, 2016). ההתבטאויות הללו מצביעות על החשיבות המיוחדת בישראל למניע המדיני שבקשרי ישראל ואפריקה.

הממד הביטחוני ביחסי ישראל-אפריקה

ככלל, המידע על יצוא ישראלי של כלי נשק עיקריים (כלי טיס, כלי שיט וטנקים) זמין יותר ונחשף בעיקר באמצעות דוחות שישיראל מעבירה מדי שנה לסוכנות האו"ם לרישום נשק קונוונציונלי (UNROCA).⁷ אולם הדוחות הללו אינם כוללים מידע על עסקאות של נשק קל. כך גם לגבי המידע שמספק האגף ליצוא ביטחוני במשרד הביטחון, המציג אומנם נתונים רשמיים על היקף היצוא הביטחוני של ישראל ליבשת אפריקה, שהסתכם בשני אחוזים מכלל היקף העסקאות בשנת 2018, ובשנת 2019 אף הכפיל את עצמו ועמד על ארבעה אחוזים מסך העסקאות (מערכת אתר משהב"ט, 2019; ל"ת), אך עדיין אינו מלמד על סוגי כלי הנשק, על מדינות היעד ועל מכירות שבוצעו באמצעות מדינות שלישיות מתווכות. היקף המכירות מיצוא ביטחוני ישראלי עומד על ממוצע שנתי בסך 7.5 מיליארד דולר, מתוכם בין 200 ל-400 מיליון דולר בממוצע בשנה באפריקה (צוריאל ופוסבסקי, 2019). ניתן לומר שבעשור האחרון חלה עלייה הדרגתית בהיקף היצוא הביטחוני למדינות היבשת, כפי שניתן ללמוד מהנתונים הבאים:

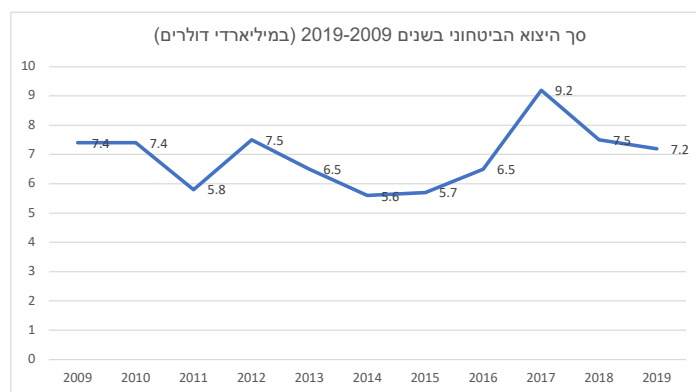
לפי נתוני סיבט,⁸ בשנת 2018 היצוא הביטחוני של ישראל ברחבי העולם הסתכם ב-7.5 מיליארד דולר, כ-27 מיליארד שקל (מערכת אתר משהב"ט, 2019), ובשנת 2019 הוא הסתכם ב-7.203 מיליארד דולר, כמעט 25 מיליארד שקל (מערכת אתר משהב"ט, ל"ת). הנתונים הללו מצביעים על חשיבות היצוא הביטחוני ותורמתו לחיזוק הכלכלה הישראלית. מעבר לאינטרס הכלכלי הישראלי המובהק, מדובר גם באינטרס ביטחוני הדדי שהתחזק בעשור האחרון, בעיקר על רקע התגברות הטרור האסלאמי, והפך את מדינות אפריקה לקנייניות של מערכות נשק ישראליות.

אינטרסים צבאיים – קשורים בעיקר במאבק בטרור האסלאמי, כפי שניתן ללמוד מהמשפט "אויבי קניה הם אויבי ישראל" שיוחס לנתניהו, על רקע המאבק של קניה בארגון אל-שבאב (BBC News, 2011) והניסיון לבלימת איראן באפריקה (טרדימן, 2016; מלמן, 2016; Gidron, 2020).

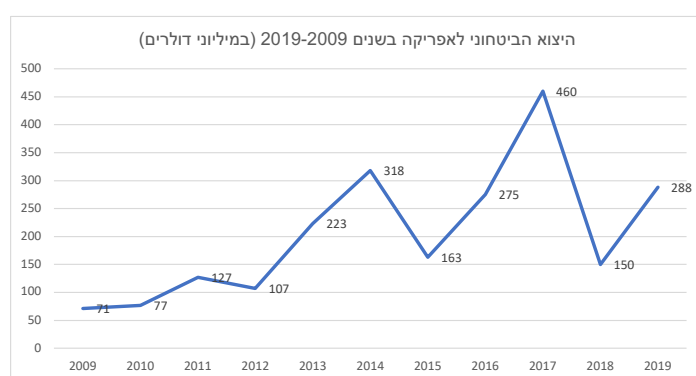
ישראל סייעה בניסיון לאגד את קניה, אתיופיה, דרום סודאן וטנזניה כקואליציה אל מול קבוצות אסלאמיות סומליות ואחרות, המאיימות עליהן באופן ישיר. בעשור וחצי האחרונים הצליחה ישראל בזכות קשריה במזרח היבשת לעקוב אחר הארגונים האסלאמיים באזור ואף לאסוף מודיעין על ניסיונות הברחת נשק מצד איראן. כך למשל, לטענת גליה צבר, בשנת 2009 סיכלה ישראל משלוח נשק מאיראן שיועד לחמאס ועבר דרך סודאן. לטענתה, זוהי דוגמה אחת מיני רבות (צבר, מצוטטת אצל Martin, 2013).

ישראל מנסה לצמצם את השפעת איראן, המבקשת לחזק את אחיזתה בסודאן במגוון ערוצים הכוללים השקעות כלכליות, סיוע צבאי והשפעה תרבותית-אידיאולוגית. זאת בשל המוצא לים של סודאן, המהווה בעיני איראן ערוץ להברחת כלי נשק דרך חצי האי סיני עבור חמאס, חזבאללה וארגונים אסלאמיים במגרב (גוד'נסקי ולינדנשטראוס, 2012). עדות לניסיון של ישראל לבלום את ההשפעה האיראנית באפריקה ניתן למצוא בדברי שר הביטחון ליברמן, שבסיום ביקורו ביבשת בשנת 2018 אמר: "[...] אם לא נשכיל להעמיק שיתוף הפעולה, נפקשש הזדמנות אדירה ואחרים, במיוחד האיראנים, יעשו זאת במקומנו. צריך להבין, בכל מדינה שאיתה יש לנו בריתות ושיתופי פעולה, אנחנו דוחקים החוצה את איראן ומבודדים אותה" (אתר ישראל ביתנו, 2018).

אינטרסים מדיניים – קשורים בניסיון לערער את המאמץ הדיפלומטי של הפלסטינים בזירה הבינלאומית (Gidron, 2020), בעיקר על רקע השימוש הפלסטיני בהליכי הצבעה באו"ם לשם קידום מטרותיהם הפוליטיות. לאחרונה חלה עלייה בפעילות של ישראל במוסדות



תרשים 1: סך היצוא הביטחוני בשנים 2009-2019 (במיליארדי דולרים)



תרשים 2: היצוא הביטחוני לאפריקה בשנים 2009-2019 (במיליוני דולרים)

מקורות לתרשימים: אזולאי, 2013; דגוני, 2011; מילמן, 2018; מערכת אתר משהב"ט, 2017; 2018; 2019; מק, 2019.

היצוא הישראלי של נשק קל לאפריקה ניתן ללמוד במידה רבה מעדויות הנאספות מתצלומים של צבאות ויחידות משמר לאומי של מדינות אפריקה (בקמרון אף זכתה יחידת המשמר הלאומי לכינוי "היחידה הישראלית"), שבהם נראים החיילים מצוידים בכלי נשק וברובים מתוצרת התעשייה הצבאית של ישראל (מק, 2019; Wezeman, 2011). התצלומים הללו מספקים עדות להימצאותם של כלי נשק קלים מתוצרת ישראל (רובי גליל משופרים, עוזי, תבור ומקלעי נגב) בידי כוחות ביטחון שונים באפריקה, והם גם מלמדים על מדינות היעד ליצוא הביטחוני באפריקה (למשל קמרון, חוף השנהב, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, לסוטו, סוואזילנד, בוצואנה, ניגריה, גינאה המשוונית, אתיופיה, קניה, רואנדה וג'בוטי) (Wezeman, 2011).

עדויות על נשק קל ישראלי המצוי בידי מדינות אפריקה ניתן אף למצוא בדוחות של ארגוני זכויות אדם. כך למשל, בדוח של אמנסטי אינטרנשיונל צוין כי רובי סער מסוג גליל מתוצרת ישראל הם בין כלי הנשק

הנתונים מלמדים כי מנקודת מבט גלובלית, היקף העסקאות הביטחוניות של ישראל באפריקה שולי בהשוואה לאזורים אחרים בעולם. ואולם, למרות שניתוח דוחות היצוא שישראל העבירה לסוכנות האו"ם לרישום נשק קונונציונלי בשנים 1992-2018 מגלה שהם חלקיים, משום שלא כללו מידע על עסקאות של נשק קל,⁸ תרשים מספר 2 מצביע על מגמות שלפיהן חל גידול, מתון אך עקבי, בהיקף המכירות לאפריקה. התבוננות על העשור האחרון בתרשים מספר 2 מלמדת כי בעוד שבשנת 2009 היקף היצוא הביטחוני לאפריקה הסתכם ב-71 מיליון דולר, הרי בשנת 2019 הוא הגיע ל-288 מיליון דולר, כלומר גידול של 306 אחוזים (למרות התנודתיות בהשוואה לשנים 2012 ו-2017). כמו כן, בהשוואה להיקף היצוא הביטחוני הכללי, שבסך הכול נותר יציב ואף הצטמצם מעט – מ-7.4 מיליארד דולר בשנת 2009 ל-7.2 בשנת 2019 (ירידה של שלושה אחוזים) – ניתן גם לראות שחל גידול משמעותי יותר בהיקף היצוא הביטחוני לאפריקה. הדבר בולט בעיקר בשנתיים האחרונות, שבהן היצוא הכללי הצטמצם מ-7.5 ל-7.2 מיליארד דולר, והיצוא הביטחוני לאפריקה הכפיל את עצמו משני אחוזים מכלל העסקאות בשנת 2018 לארבעה אחוזים ב-2019. במילים אחרות, בעוד היצוא הביטחוני הכללי הצטמצם, היצוא הביטחוני לאפריקה התרחב. מעבר לכך שהמגמות הללו מצביעות על גידול בהיקף היצוא הביטחוני, ניתן גם ללמוד מהן שקשרים ביטחוניים מהווים נדבך יסודי ומשמעותי ביחסי ישראל עם מדינות אפריקה. כאמור, הסיבה לכך נובעת בעיקר מהצטלבות האינטרסים הביטחוניים של ישראל עם האינטרסים הביטחוניים ושרידות המשטרים של מדינות אפריקה. ביקורו המתקשר של שר החוץ ליברמן בשנת 2009 בחמש מדינות אפריקה (אתיופיה, אוגנדה, קניה, גאנה וניגריה) כלל משלחת גדולה של אנשי עסקים, שייצגו בין היתר חברות העוסקות ביצוא ביטחוני. גם הביקור האחרון של ליברמן כשר הביטחון בשנת 2018 ברואנדה, טנזניה וזמביה מדגים את החשיבות שישראל מייחסת לאפריקה ואת היקף הסיוע הביטחוני שהיא מעבירה למדינות היבשת.

לפי נתוני SIPRI, בשנים 2006-2010 ישראל סיפקה סוגים שונים של כלי נשק עיקריים לקמרון, צ'אד, גינאה המשוונית, לסוטו, ניגריה, רואנדה, איי סיישל, דרום אפריקה ואוגנדה. ניגריה מובילה ביבוא כלי נשק מישראל בהיקף של 50 אחוזים בקירוב מכלל היצוא הביטחוני הישראלי למדינות אפריקה שמדרום לסהרה (Wezeman, 2011). ישראל היא אחת משש הספקיות העיקריות של נשק קל לאפריקה, לצד רוסיה, סין, ארצות הברית, גרמניה ובלגיה (Boutwell & Klare, 2000). על

דיון

לישראל עניין בקידום אינטרסים בולטים באפריקה – אינטרסים כלכליים, הקשורים בהרחבת פעילותן של התעשיות הצבאיות ובהרחבת היצוא הביטחוני לשם חיזוק כלכלת ישראל; אינטרסים אסטרטגיים הנקשרים לקרבה לחופי הים האדום ולצורך בהבטחת נתיבי השיט; אינטרסים צבאיים, בהם המאמץ לבלימת דריסת הרגל של איראן ביבשת ובלימת הטרור האסלאמי; ואינטרסים מדיניים, הקשורים בניסיון לזכות בתמיכה מדינית במוסדות האו"ם מצד מדינות אפריקה. כדי להשיג יעדים אלו ישראל עושה שימוש ביצוא ובסיוע ביטחוני (לצד הגשת סיוע אזרחי) באופן שעונה הן על צרכיה והן על צורכיהן של מדינות אפריקה. **הטענה המרכזית במאמר**

מתייחסת לבולטות הממד הביטחוני באמצעות היצוא הביטחוני, בין היתר, על רקע המשך מגמת צמצום הסיוע ה"רך" של ישראל, ודאי בהשוואה לשנות ה-50 וה-60 (Belman Inbal & Zahavi, 2009).

משרד החוץ משקיע מאמצים להבליט את תרומת ישראל למדינות שונות ברחבי העולם, לרבות באפריקה, באמצעות סיוע בפיתוח חקלאות, רפואה ומים, ואף באמצעות הגשת סיוע במוקדי אסונות במסגרת "דיפלומטיית אסונות". אולם תקציב סיוע החוץ של ישראל, שבשנת 2017 היה 20 מיליון ₪ בלבד, הוא מהנמוכים ביותר בקרב מדינות ה-OECD.⁹ זאת ועוד, בניגוד מוחלט לשנות ה-50 וה-60 שבהן היה מש"ב (המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי) אחת המחלקות הגדולות במשרד החוץ, כיום הוא פועל בתקציבים זעומים בלבד.¹⁰ כך למשל, ישראל מקצה רק 0.07 אחוזים מהתל"ג לסיוע חוץ – עשירית בלבד מהדרישה של ארגון המדינות המפותחות שבו היא חברה (לנדמן, 2018; מיתווים, 2018).

נתונים אלו – תקציבי סיוע חוץ זעומים מחד גיסא ושיתופי פעולה ביטחוניים בהיקף של מיליארד שקל בשנת 2019 מאידך גיסא – מצביעים על הדומיננטיות של מרכיבי הביטחון בהרחבת פעילותה של ישראל באפריקה. במבט רחב הם אף מחזקים את הטענה שהוצג לעיל, בדבר הדומיננטיות של הממד הביטחוני בשיקולים ובתהליכי קבלת החלטות של ישראל בתחום מדיניות חוץ ויחסי חוץ. מבחינת ישראל, היצוא הביטחוני הוא מרכיב חשוב בפיתוח הכלכלה ובשימור התעשיות הצבאיות, ודאי משום שהשוק המקומי הישראלי מצומצם בהשוואה לשוק הבינלאומי. חיזוק לכך מספקת טענתו של איתי מק, שלפיה 70 עד 80 אחוזים מהייצוא הביטחוני מופנים ליצוא ולא לצרכים של צה"ל (מק, 2019). יתרה מכך, במדינות אפריקה שכבר רכשו ציוד ביטחוני ישראלי קיים פוטנציאל לביצוע עסקאות נוספות בעתיד, על רקע

העיקריים במלחמת האזרחים בדרום סודאן (Amnesty International, 2014), נוסף על שיתופי פעולה עם המשרד לביטחון פנים הדרום-סודאני, הכוללים סיוע ישראלי בהתקנה ובהפעלת ציוד מעקב לפיקוח ובדיקות פנימיות (Gross, 2015). זאת ועוד, קניה ואוגנדה, החוששות מפני התגברות השפעות של ארגוני אסלאם קיצוני בשטחן על רקע אי-היציבות הביטחונית, בעיקר בסומליה, נעזרות בסיוע ביטחוני ישראלי בהתמודדותן עם אתגר זה (Bishku, 2017; UPI, 2010). לפי נתוני SIPRI, מאז 2002 אוגנדה היא אחת מקנייניות הנשק הגדולות ביותר של התעשיות הביטחוניות הישראליות, ובין רכישותיה ניתן למצוא רובים, מרגמות ואף שדרוג של מטוסי מיג (Wezeman, 2011).

מבחינת ישראל, היצוא הביטחוני הוא מרכיב חשוב בפיתוח הכלכלה ובשימור התעשיות הצבאיות, ודאי משום שהשוק המקומי הישראלי מצומצם בהשוואה לשוק הבינלאומי.

מעבר ליצוא של מערכות נשק, ישראל אף מעורבת בתחזוקה, בשיפוץ ובשדרוג של מערכות נשק ובכללן מטוסי קרב, גם לא מתוצרתה, במדינות אפריקה, לרבות אוגנדה, אנגולה וקניה (מלמן, 2016; Wezeman, 2011). יתרה מכך, הסיוע הביטחוני הישראלי ניתן גם באימון צבאות ובאימון המשמר הנשיאותי של חלק מהמדינות. כך למשל, ישראל אימנה את המשמר הנשיאותי בגינאה המשוונית, את הכוחות המיוחדים של אוגנדה ואת הכוחות המיוחדים של הצי הניגרי. ישראל אימנה גם את טייסי חיל האוויר האוגנדי ואף שידרגה את צי מטוסי הקרב שלה, שנטלו חלק במאבק של אוגנדה בארגון LRA (Lord's Resistance Army). זאת ועוד, ישראל אף תיווכה בעסקאות ביטחוניות בין מדינות אפריקה לבין ספקיות נשק בעולם, למשל בין סרביה לצ'אד, ניז'ר, ניגריה ואוגנדה, ובכלל – ישראלים בכירים לשעבר במערכת הביטחון החיים באפריקה ממלאים תפקיד משמעותי בביצוע של עסקאות נשק. יש לציין גם את פעילותן של חברות ביטחוניות פרטיות ושל אנשי עסקים פרטיים, המחליפה לא פעם קשרים ביטחוניים רשמיים בין ממשלות – למשל בסירה לאון, ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, בקמרון, בליבריה ובאנגולה, שהתנהלו בהן סכסוכים פנימיים חריפים – באופן שלרוב אינו משקף את המדיניות הישראלית ואף מסב לה נזק תדמיתי (מלמן, 2016; Wezeman, 2011; Chazan, 2006).

בשנת 1994. נוסף על קשרים היסטוריים בין ישראל וחלק ממדינות אפריקה, יש להניח גם שקרבתה של ישראל לארצות הברית מהווה אף היא שיקול של מדינות אפריקה בחיזוק הקשרים עם ישראל, שעשויים "לפתוח דלתות בווינגטון" (מיכאל וסלמן, 2020; Gidron, 2020). בהקשר זה בולט למשל לאחרונה נרמול יחסי ישראל-סודאן, כאשר המניע העיקרי לכך מצד סודאן הוא חיזוק קשריה עם ארצות הברית, קבלת סיוע כלכלי ממנה והוצאתה מרשימת המדינות התומכות בטרור (Bergman & Walsh, 2020).

היכולת לתרגם את קשריה האזרחיים והביטחוניים של ישראל לתמיכה מדינית, ודאי מיידית, קיימת אך מוגבלת.

גם לקשרים האזרחיים של ישראל באפריקה ניכרת השפעה חיובית על יחסן של המדינות לישראל. זו באה לידי ביטוי לאו דווקא בדפוסי ההצבעה באו"ם בעד ישראל אלא ברבדים אחרים, כפי שניתן ללמוד מדבריו של גיל השכל ביחס לקניה: "[...] קניה, מדינה שאוהדת אותנו מבחינה מדינית ויש מולה את הפעילות הכלכלית הענפה ביותר באפריקה. זה לא אומר שבכל הצבעה באו"ם היא איתנו. אבל, אהדה מדינית פירושה שבהצטרפות מדיניות [...] מדברים בזכותה של ישראל ובזכות פעילות זו אחרת שישארל עושה [...]"] (כהנא, 2018). דברים אלו מתחזקים בעיקר משום שעם קניה וגם עם אתיופיה ישראל מקיימת קשרים אזרחיים וביטחוניים ענפים וגלויים המשרתים את ירושלים, את אדיס אבבה ואת ניירובי, ועדיין שתיהן נוטות להצביע נגד ישראל. מכאן שהיכולת לתרגם את קשריה האזרחיים (והביטחוניים) של ישראל לתמיכה מדינית, ודאי מיידית, קיימת אך מוגבלת, כפי שניתן ללמוד מדבריו של גיל השכל:

[...] מאוד קשה להוכיח קשר חד ערכי בין סיוע חוץ לבין דיוידנד מדיני מידי. קל הרבה יותר להוכיח תועלת לטווח הארוך, גם מדינית גם כלכלית. [...] אבל כשאתה בוחן זאת לאורך שנים, אתה רואה שמדינות שישארל השקיעה בהן, בסופו של דבר יש איתן יותר פעילות כלכלית ויותר תועלות מדיניות (כהנא, 2018).

לצד זאת, לקשרים הביטחוניים יש משקל רב ביחסי ישראל-אפריקה בשנים האחרונות, חרף הנטייה הרשמית של ירושלים לגמד זאת ככל האפשר. הדבר בולט בעיקר כשמדובר במדינות שלגביהן ניתן לומר בביטחון רב שהמרכיב הביטחוני הוא המרכזי ביחסים,

הצורך בשדרוג מערכות הצבא (UPI, 2010). נוסף על כך, הנכונות של ישראל לספק מערכות נשק, ידע וציוד ביטחוני גם למשטרים שמידת רגישותם לזכויות אדם ואזרח נמוכה אומנם מצויה במרכזו של פולמוס נרחב, אך היא עדיין תורמת לחיזוק התחרותיות של חברות ביטחוניות ישראליות (Wezeman, 2011).

אחת ממטרותיה של ישראל היא צמצום ההשפעה האיראנית באזור. פיתוח קשרים צבאיים חיוני לשם קידום מטרה זו, וניכר כי ישראל מצליחה לעמוד ביעדיה האסטרטגיים, הביטחוניים והצבאיים באפריקה. מנגד, המענה ליעדיה המדיניים הקשורים בניסיון לזכות בתמיכה מדינית של מדינות אפריקה במוסדות בינלאומיים ובזירת האו"ם מוגבל. אחת הדרכים להעריך את מידת התמיכה המדינית היא בחינת דפוסי ההצבעה של מדינות אפריקה בהחלטות אנטי-ישראליות שהתקבלו בעצרת הכללית של האו"ם. ניתן לציין נטייה חיובית בדפוס ההצבעות, אך זו באה לידי ביטוי בעיקר בהימנעות בהצבעות ובהיעדרות מהן, ולא בהצבעות ישירות בעד ישראל (סלמן, 2020).

אם כן, מהן התרומות של הגידול ביצוא הביטחוני ומה תרומתם של הקשרים הביטחוניים להרחבת יחסי ישראל עם מדינות אפריקה? במבט כולל, היצוא הביטחוני תורם במידה ניכרת לחיזוק כלכלת ישראל והביטחון הלאומי שלה. היצוא הביטחוני מהווה 10 אחוזים מסך היצוא התעשייתי ומנוף צמיחה משמעותי של ישראל (מערכת אתר משהב"ט, 2019). זאת ועוד, לא מן הנמנע שמיקומה של ישראל בין עשר המדינות המובילות ביצוא ביטחוני בעולם מעלה את קרנה ואת מעמדה בזירה הבינלאומית. לענייננו, ניתוח הנתונים במאמר מצביע על כך שבועד היקף היצוא הביטחוני הכללי בעשור האחרון נותר יציב, חל גידול מתון אך עקבי, למרות התנודתיות, בהיקף היצוא הביטחוני למדינות אפריקה. למרות שהיקף העסקאות הביטחוניות באפריקה שולי בהשוואה לאזורים אחרים בעולם, יש במאפייניו ובהיקפיו במהלך השנים כדי לתמוך בטיעון שהממד הביטחוני מהווה נדבך נוסף, הגובר על השיקולים הכלכליים והאחרים, בניסיון של ישראל להדק את קשריה באפריקה.

ככלל, יש לציין שההסבר להידוק הקשרים נעוץ במספר גורמים. בדרום סודאן קיים רגש חיובי עמוק כלפי ישראל, בעיקר על רקע הסיוע והתמיכה של ישראל במרד של תושבי דרום סודאן האפריקאים נגד סודאן הערבית בסוף שנות ה-60, במסגרת המאבק לעצמאות (Gidron, 2018), ועל רקע הזהות הנוצרית של המדינה והחשיבות המיוחדת לישראל מבחינה דתית. רואנדה מזדהה עם ישראל, בין היתר על רקע ההשוואה בין שואת העם היהודי ורצח עם הטוטסי במלחמת האזרחים ברואנדה

התפקיד שהוא ממלא בקידום יחסי החוץ של ישראל ביבשת השחורה.

לסיכום — במאמר הודגשו היעדים של ישראל ושל מדינות אפריקה בהידוק הקשרים ביניהן, ונותחו בהרחבה הקשרים הביטחוניים שישאל עושה בהם שימוש לשם הגברת השפעתה ביבשת. אלא שלמרות הבולטות של הערוץ הביטחוני, לא מן הנמנע שמכלול של קשרים, אזרחיים וביטחוניים, עשוי להאיץ את תהליכי ההתקרבות באופן שיסייע לישראל לבסס את מעמדה ביבשת אפריקה, ובכך לתרום לביצור הביטחון הלאומי שלה.

ד"ר ירון סלמן מלמד בתוכנית לניהול ויישוב סכסוכים באוניברסיטת בן-גוריון ובמכללה האקדמית צפת. תחומי העניין שלו כוללים תאוריה של יחסים בינלאומיים; ניהול ויישוב סכסוכים פנימיים בזירה העולמית; זירת האו"ם; יחסי ישראל-או"ם; ויחסי ישראל-אפריקה. ysalman@idc.ac.il

מקורות

- אורן, י' (2020). בין מודיעין לדיפלומטיה — מהפכת המידע כפלטפורמה לשדרוג הדיפלומטיה. **עדן אסטרטגי** 23 (3), 92–97. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- אזולאי, י' (2013, 23 ביולי). שיא בייצוא הביטחוני מישראל; חוזרים למכור לטורקיה? **גלובס**. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000864688>
- אלפר, י' (2015). **מדינה בודדה**. מטר.
- אתר ישראל ביתנו (2018, 22 במרס). הסתיים הביקור ההיסטורי והמוצלח של יו"ר ישראל ביתנו ביבשת אפריקה. <https://beytenu.org.il/category/news/page/84>
- בוסים, ה' (2014). תמורות ביחסי ישראל-אפריקה. **עדן אסטרטגי** 17 (3), 77–88. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- ברס, ת' (2019, 27 במרס). לחיות בפחד ולהניח שכולם מרגלים: ביקור נדיר בצפון קוריאה של אפריקה. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/magazine/premium-MAGAZINE-1.7053795>
- גוזנסקי, י' ולינדנשטראוס, ג' (2012). תחית קונספט הפריפריה במדיניות החוץ הישראלית? **עדן אסטרטגי** 15 (2), 25–36. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- דגוני, ר' (2011, 4 באפריל). היצוא הביטחוני של ישראל ב-2010: לפחות 7.3 מיליארד דולר. **גלובס**. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000635729>
- דיבון, ח' (2002). המהלכים שהובילו לכינון היחסים בין ישראל לאריתריאה. בתוך מ' יגר, י' גוברין וא' עודד (עורכים). **משרד החוץ: 50 השנים הראשונות** (עמ' 668–672). כתר.
- הראל, ע' (2019, 17 במאי). דו"ח אמנסטי: חברות ישראליות מייצאות נשק למדינות המפרות בשיתות זכויות אדם. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.7250610>
- טרדימן, מ' (2016, 11 בספטמבר). קונטרה לאיראן. השיבה הישראלית לאפריקה. **Ynet**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4853125,00.html>
- כהן, ג' (2014, 4 באפריל). ישראל — אחת המדינות היחידות המייצאות נשק לרואנדה. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2288354>

כמו למשל אריתריאה, אוגנדה ואפילו צ'אד, שעמים היחסים הרשמיים הולכים ומתהדקים בעת האחרונה. גם איום הטרור האסלאמי במזרח היבשת ובמערבה והצורך בהבטחת שרידות המשטרים מסייעים להתחזקות הממד הביטחוני ביחסי ישראל עם מדינות אפריקה.

למרות הבולטות של הערוץ הביטחוני, לא מן הנמנע שמכלול של קשרים, אזרחיים וביטחוניים, עשוי להאיץ את תהליכי ההתקרבות באופן שיסייע לישראל לבסס את מעמדה ביבשת אפריקה, ובכך לתרום לביצור הביטחון הלאומי שלה.

לפיכך מתגבשות מספר מסקנות עיקריות: ראשית, ישראל עושה שימוש בעוצמה קשה באמצעות הענקת סיוע צבאי וביטחוני, ובעוצמה רכה באמצעות הענקת סיוע אחר — לשם קידום אינטרסים משותפים, בעיקר ביטחוניים. בהקשר זה יש לציין שבניגוד למערכת היחסים שאפיינה את יחסי ישראל-אפריקה עד שנות ה-70, אשר התבססה גם על קרבה רעיונית בשל הזדהות בין מדינות שניהלו מאבק דומה בתהליך העצמאות שלהן, בימים אלה מתבסס הידוק יחסי החוץ על מפגש אינטרסים של ישראל ושל מדינות אפריקה לתועלת הדדית בלבד. שנית, הקשרים הביטחוניים מצביעים על הבולטות של המרכיב הביטחוני-כלכלי ביחסי ישראל עם מדינות אפריקה. גם מבחינה זו ניתן להצביע על היפוך מגמה במדיניות הישראלית כלפי אפריקה, שכן בשנות ה-50 וה-60 התמיכה התבססה על עוצמה רכה וסיוע טכני שהוגש על ידי מש"ב, ואילו בשנים האחרונות התחזק במידה משמעותית היצוא הביטחוני, במקביל להיחלשות מרכיבי הסיוע הטכני. ואולם, הנטייה הרשמית של גורמי הביטחון בישראל עומדת בעינה — לצמצם ככל האפשר את הדיון הפומבי בנוגע לקשריה הביטחוניים של ישראל בעולם, ובאפריקה בפרט. פה טמון פער גדול, משום שביחס לקשרים האזרחיים קיים מאמץ הסברה רשמי משמעותי, למרות שהיקף סיוע החוץ הישראלי הצטמצם באופן דרמטי לאורך השנים בהשוואה לקשרים הביטחוניים באפריקה, בהיקף של מיליארד שקל (ב-2019). היטיב לתאר זאת יוסי מלמן: "אין עוד מדינה דמוקרטית בעולם שמצנזרת מידע על עסקי היצוא הביטחוני שלה" (מלמן, 2017). לפיכך, על רקע המשקל הרב של היצוא הביטחוני בביסוס יחסי ישראל עם מדינות אפריקה, ומעבר לשאלות מוסריות העולות בהקשר זה (החשובות לכשעצמן, אך נמצאות מחוץ למטרת המאמר הנוכחי), ניתן לצמצם את מדיניות אי-השקיפות ולתת ביטוי מסוים לממד הביטחוני, בשל

- כחן, ג' (2015, 5). משרד הביטחון מתחמק מלהשיב אם ישראל ממשיכה למכור נשק לצבא דרום סודאן. [הארץ](https://www.הארץ.https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2675906).
כחן, ש' (2016, 4 ביולי). "אירופה עוינת? ישראל חוזרת לאפריקה". [ערוץ 7](https://www.inn.co.il/News/News.aspx/325294).
כהנא, א' (2018, 7 במאי). בכיר במשרד החוץ: "אין בארץ סיקור אותנטי ואמיתי למצבה של ישראל בעולם". [מקור ראשון](https://www.makorishon.co.il/news/44277/).
לוי, ז' (2012). ישראל, ניגריה ומלחמת ביאפרה 1967-1970: ריאליפוליטיקה, נשק וסיוע הומניטרי. בתוך ג' היימן (עורך). פרספקטיבות חדשות על ההיסטוריה של היחסים הבינלאומיים (עמ' 11-21). המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דייוויס.
ליאור, א' (2018, 23 בינואר). רואנדה מכחישה כי חתמה על הסכם עם ישראל לגירוש מבקשי מקלט לשטחה. [הארץ](https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5752101).
לנדאן, נ' (2020, 3 בפברואר). נשיא אוגנדה לנתניהו: בוחנים פתיחת שגרירות בירושלים. [הארץ](https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.8492135).
לנדמן, ל' (2018). נותר מאחור: מי יסייע לסיוע החוץ הישראלי? [הזירה 1](https://www.arenajournal.org.il/single-post/1-lea-landman-foreign-aid).
מייכאל, ק' וסלמן, י' (2020). רב-שיח בנושא מדיניות החוץ של ישראל. **עדן אסטרטגי** 23 (3), 98-103. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
מילמן, ע' (2018, 2 במאי). היקף הייצוא הביטחוני ב-2017 זינק ב-40% ל-9.2 מיליארד דולר. [כלכליסט](https://www.calcalist.co.il/כלכליסט.html.3737260,00-L,0,7340/local/articles).
מכון היצוא, היחידה הכלכלית (2019). מגמות ביצוא לאפריקה [מצגת]. <https://www.export.gov.il/api//Media/Default/Files/Economy/israelsubsaharaexport2019.pdf>
מכון היצוא, היחידה הכלכלית (2020). התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי: סיכום מוקדם לשנת 2019. https://www.export.gov.il/api//Media/Default/Files/Economy/economy_megamot_sikum.pdf
מכון מיתוים (2018). מדיניות חוץ ישראלית עם הפנים לעולם: סיוע חוץ והשתלבות בינלאומית. סיכום סדנת מומחים של מכון מיתוים והמכון לדיפלומטיה בינלאומית על שם אבא אבן.
מלמן, י' (2011, 29 באוגוסט). הברחת הנשק הוסיפה להידרדרות היחסים בין ישראל לאריתריאה. [הארץ](https://www.haaretz.co.il/news/world/1.1373465).
מלמן, י' (2016, 29 באפריל). מתחת לסהרה: העניין המוחדש שמגלה הנהגת ישראל באפריקה. [מעריב](https://www.maariv.co.il/journalists/Article-539799).
מלמן, י' (2017, 6 באוקטובר). בדממה דקה: כך מסתירה ישראל את עסקיה הביטחוניים. [מעריב](https://www.maariv.co.il/601770-journalists/Article).
מערכת אתר משרד הביטחון (ל"ת). נתוני הייצוא הביטחוני. www.mod.gov.il/Service_Business/export/AboutSibat/Pages/exportdata.aspx
מערכת אתר משרד הביטחון (2017, 30 במארס). 2016: עלייה נוספת בייצוא הביטחוני. www.mod.gov.il/Defence-and-Security/articles/Pages.aspx.30.3.17/Security/articles/Pages
מערכת אתר משרד הביטחון (2018, 2 במאי). סיבט מסכם שנה: עלייה של כ-40% בייצוא הביטחוני. www.mod.gov.il/Defence-and-Security/articles/Pages.aspx.2.5.18/il/Defence-and-Security/articles/Pages
מערכת אתר משרד הביטחון (2019, 17 באפריל). סיכום 2018 בסיבט: ייצוא ביותר מ-7.5 מיליארד דולר. www.mod.gov.il/Defence-and-Security/articles/Pages/17.4.19.aspx
מק, א' (מכון ון ליר בירושלים). (2019, 28 בינואר). **סוגיית יצוא הנשק: הצגת עובדות ונתונים – עו"ד איתי מק**. כנס מוסר, מדיניות

- Levey, Z. (2004). Israel's Strategy in Africa, 1961–67. *International Journal of Middle East Studies* 36(1), 71–87.
- Levey, Z. (2012). *Israel in Africa 1956–1976*. Martinus Nijhoff Publishers
- Levin, A. (2015). *Exporting Zionism: Architectural modernism in Israeli-African technical cooperation, 1958–1973*. [Doctoral dissertation, Columbia University].
- Martin, P. (2013, September 23). Israel's ties with Kenya go back a long way. *The Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/news/world/israels-ties-with-kenya-go-back-a-long-way/article14490379/>
- Melman, Y. (2017, December 1). Israel's badly kept secret: Selling arms to regimes at war. *Middle East Eye*. <https://www.middleeasteye.net/opinion/israels-badly-kept-secret-selling-arms-regimes-war>
- Nye, J. (1990). *Bound to lead: The changing nature of American power*. Basic Books.
- Nye, J. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*, pp. 1–32. Public Affairs.
- Nye, J. (2009). Get smart: Combining hard and soft power. *Foreign Affairs* 88(4), 160–163.
- Ojo, O. (1988). *Africa and Israel: Relations in perspective*. Westview.
- Peters, J. (1992). *Israel and Africa: The problematic friendship*. British Academic Press.
- Pettersson, T., & Eck, K. (2018). Organized violence, 1989–2017. *Journal of Peace Research* 55(4), 535–547
- Pettersson, T., Höglad, S., & Öberg, M. (2019). Organized violence, 1989–2018 and peace agreements. *Journal of Peace Research* 56(4), 589–603.
- Rolandsen, H. Ø. (2011). The making of the Anya-Nya insurgency in the Southern Sudan, 1961–64. *Journal of Eastern African Studies* 5(2), 211–232.
- Schler, L. (2018). Dilemmas of postcolonial diplomacy: Zambia, Kenneth Kaunda, and the Middle East crisis, 1964–73. *Journal of African History* 59(1), 97–119.
- SIPRI (2019). *SIPRI yearbook 2019- Armaments, disarmament and international security*. https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-08/yb19_summary_eng_1.pdf
- Small Arms Survey Annual Report 2019, <http://www.smallarmssurvey.org/about-us/highlights/2020/highlight-annual-report-2019.html>
- UPI (2010, April, 30). Africa's oil wealth boosts arms sales. *UPI*. <https://www.upi.com/Defense-News/2010/04/30/Africas-oil-wealth-boosts-arms-sales/38821272652572/?ur3=1>
- Wezeman, S. (2011). *Israeli arms transfers to Sub-Saharan Africa*. SIPRI Background Paper. <https://www.sipri.org/publications/2011/sipri-background-papers/israeli-arms-transfers-sub-saharan-africa>
- Beker, A. (2006). Tikkun Olam in Africa. In *Israel and Africa – Assessing the past, envisioning the future* (pp. 34–42). The Africa Institute, The Harold Hartog School Tel Aviv University.
- Belman Inbal, A., & Zahavi, S. (2009). *The rise and fall of Israel's bilateral aid budget 1958–2008*. Tel Aviv University, The Harold Hartog School of Government and Policy,
- Bergman, R., & Walsh, D. (2020, September 29). Sudan is focus of U.S. efforts to improve ties with Israel. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/09/27/world/middleeast/sudan-us-israel-peace-recognize.html>
- Bishku, M. (2017). Israel's relations with the East African states of Kenya, Uganda, and Tanzania—From independence to the present. *Israel Studies* 22(1), 76–100.
- Boutwell, J., & Klare, M. (1998). Small arms and light weapons: Controlling the real instruments of war. *Arms Control Today* 28(6), 15–23.
- Boutwell, J., & Klare, M. (2000). A scourge of small arms. *Scientific American* 282(6), 48–53.
- Chazan, N. (2006). Israel and Africa: Challenges for a new Eera. In *Israel and Africa – Assessing the past, envisioning the future* (pp. 1–15). The Africa Institute, The Harold Hartog School Tel Aviv University.
- Decter, M. (1977). *To serve, to teach, to leave – The story of Israel's development assistance program in Black Africa*. American Jewish Congress
- Divon, H. (2006). MASHAV in Africa: The Israeli governments development cooperation program. In *Israel and Africa – Assessing the past, envisioning the future* (pp. 16–25). The Africa Institute, The Harold Hartog School Tel Aviv University.
- Erich, H. (2013). *Alliance and alienation: Ethiopia and Israel in the days of Haile Selassie*. Moshe Dayan Center, Tel Aviv University.
- Fried, E. (2006). Soft power and Israel policy of development cooperation. In *Israel and Africa – Assessing the past, envisioning the future* (43–55). The Africa Institute, The Harold Hartog School Tel Aviv University.
- Gidron, Y. (2018). "One People, One Struggle": Anya-Nya propaganda and the Israeli Mossad in Southern Sudan, 1969–1971. *Journal of Eastern African Studies* 12(3), 428–453.
- Gidron, Y. (2020). *Israel in Africa – Security, migration, interstate politics*. ZED Books.
- Gross, J.A. (2015, August 20). As South Sudan bloodies itself, Israeli arms sales questioned. *The Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/as-south-sudan-bloodies-itself-israeli-arms-sales-questioned/#gs.f7v0ux>
- Keinon H. (2017, July, 11). Kagame to 'POST': Israel helping Rwanda defeat jihadist threats. *The Jerusalem Post*. <https://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Kagame-to-Post-Israel-helping-Rwanda-defeat-jihadist-threats-499325>

הערות

- 1 Economic Community of West African States – ארגון הקהילה הכלכלית של מדינות מערב אפריקה.
- 2 חיזוק נוסף לטענה זו ניתן למצוא בדבריו של איתי מק, עורך דין העוסק בזכויות אדם ופועל להגברת השקיפות והפיקוח על היצוא הביטחוני של ישראל, שבהתכתבות בדואר אלקטרוני עם מחבר המאמר הצהיר שאין לו נתונים לגבי היצוא הביטחוני, וכי אינו סבור שלמישהו יש, "בגלל הסודיות על התחום".
- 3 הכוונה לצמצום תופעת המלחמה בין שחקנים מדינתיים, במקביל להתרחבות תופעת הסכסוכים הפנימיים. ראו: Pettersson & Eck, 2018; Pettersson et al. 2019
- 4 Stockholm International Peace Research Institute
- 5 ראו משרד החוץ, רשימת מדינות וסטטוס יחסים עם ישראל https://www.gov.il/he/departments/general/israeli_relations
- 6 סיבט – האגף ליצוא ביטחוני במשרד הביטחון
- 7 United Nations Register of Conventional Arms
- 8 ראו <https://www.unroca.org/>
- 9 דרישת הארגון מחברותיו עומדת על שיעור של 0.7% מהתל"ג לטובת סיוע חוץ כיעד לתקציב הפיתוח של חברות הארגון <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>
- 10 על תקציב מש"ב בשנות ה-50 וה-60 ראו: Peters, 1977; Decter, 1992



ילדים בדואים במדבר יהודה. מקור: דרור אבי (CC BY-SA 3.0)

שבטיות, דת ומדינה בחברה הבדואית בנגב: בין שימור לשינוי

חבצלת יהל ועאטף אבו־עג'אג'

המחקר הנוכחי עוסק בחברה הבדואית בנגב, הנמצאת בשוליים החברתיים, הכלכליים והגיאוגרפיים של ישראל. הוא מציע נקודת מבט חדשה לבחינת מצבה של חברה זו והדינמיקה המתקיימת בה, לצד תובנות לגבי המשמעויות של מאפייני השתלבותה או אי־השתלבותה של החברה הבדואית בנגב בחברה הישראלית, וההשלכות הנובעות מכך על החוסן החברתי של ישראל כרכיב בביטחון הלאומי. במאמר נעשה שימוש בתאוריית השדות של בורדייה, בהתבסס על ממצאי סקר שיזם המכון למחקרי ביטחון לאומי, וכן במקורות נוספים.

בהסתמך על התאוריה, המחקר בוחן את שלושת השדות העיקריים שבהם החברה הבדואית פועלת: השבטיות, הדת והמדינה. הוא בוחן גם את המאפיינים העיקריים של כל שדה, את ההון ואת השחקנים הפועלים בו. נוסף על כך הוא מדגים את הדינמיקה בין השדות במתח שבין שימור לשינוי, באמצעות ניתוח ארבע דוגמאות: השכלה גבוהה, ריבוי נשים (פוליגמיה), קריאת המואזין ותחנות משטרה.

ממצאי המחקר העיקריים מלמדים כי היבטים רבים הקשורים באורח החיים של החברה הבדואית בנגב נקבעים כיום על ידי הנורמות השבטיות. עם זאת, בעשורים האחרונים גבר כוחה של הדת במידה משמעותית ביחס לנורמות השבטיות. לצד הדת התעצמה גם השפעת המדינה, תוך שהיא מאתגרת את כללי השבטיות ובמידה מסוימת גם את השדה הדתי. עם זאת, לעת עתה השפעתה של המדינה צנועה יותר מכוחם של שני השדות האחרים. השימוש בתאוריית השדות

ולאינטרסים המשתנים (Jepperson et al., 1996). להבנתנו, בעוד שתאוריית הזהויות הזו דומותיה מסייעת בהבנת הדינמיקה הזהותית המתקיימת בעולם המערבי, שבבסיסה תפיסות חופשיות-אינדיווידואליסטיות, הן פחות מתאימות לתיאור תהליכים ותופעות המתקיימים בחברות שמרניות הפועלות לפי כללים נוקשים, ואשר המוקד שלהם הוא בקבוצה ופחות בפרטים עצמם. החברה הבדואית היא חברה שמרנית קולקטיבית ביסודה, המחולקת לתת-קבוצות מובחנות בעלות היררכיה ברורה ביניהן. לפיכך, ניתוח על בסיס זהותי אינדיווידואליסטי דינמי לא יספק, להבנתנו, את התמונה הרחבה הנדרשת. הוא הדין ביחס לתאוריה המבנית של גידנס, המתמקדת בהבנת פרקטיקות חברתיות על פני צירי זמן ומרחב, תוך דגש על פעולת סוכנים (גידנס, 2013). למרות יתרונותיה, גם היא הותאמה להסברת תהליכים בחברות פוסט-מסורתיות, וחסר בה העומק הנדרש להבנת תהליכים בחברות שיש בהן מרכיבים מסורתיים בולטים.

הניתוח נשען על התקפות של תאוריית הלכידות החברתית ועל ההנחה ששילוב החברה הבדואית בנגב בחברה הישראלית הוא רצוי ואף נחשב לנושא בעל חשיבות לאומית.

הבחירה בתאוריית השדות של בורדייה נעשתה בשל התאמתה להבנת תהליכים ותופעות חברתיות במגוון רחב של חברות, בתוכן גם חברות שמרניות קולקטיביסטיות. יתרונה בכך שניתן לעשות בה שימוש פשוט ויעיל להבנת אירועים ספציפיים והיא מספקת כלים להעריך מגמות בעת התנהלותם, כולל הסבר של יחסים דיאלקטיים. זאת ועוד, היא מאפשרת לגשר בין ממדים סובייקטיביים לבין ממדים אובייקטיביים הקיימים בחיים החברתיים (אבר'עג'א, 2019).

בהסתמך על תאוריית השדות, המחקר מנתח את הדינמיקה המתקיימת בין שלושה שדות מרכזיים שבהם החברה הבדואית פועלת: השבטיות, דת האסלאם ומדינת ישראל. כמו כן נבחן כיצד הדינמיקה האמורה מעצבת את יחסם של הנסקרים הבדואים, בדגש על ארבעה נושאים: השכלה גבוהה, ריבוי נשים (פוליגמיה), קריאת המואזין ותחנות משטרה. הדגש במחקר הנוכחי הוא על תופעות שלא נבחנו בעבר, תוך שילוב עם ממצאי סקר שהוזמן על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי (המכון למחקרי ביטחון לאומי ופורי, 2018).

לצד השדות שנבחנו יש שדות נוספים המשפיעים על החברה הבדואית, וביניהם הפלסטיניות והערביות. בחרנו שלא לעסוק בשדות אלה במסגרת המחקר הנוכחי, מאחר שמצאנו כי הם מתאימים פחות ליישום

מאפשר את חשיפתם של כוחות הפועלים בחברה הבדואית ומביא להבנה טובה יותר של המורכבות הקיימת בה.

מילות מפתח: בדואים, נגב, ישראל, אסלאם, שבטיות, בורדייה, תאוריית השדות, חוסן חברתי, לכידות חברתית, ביטחון לאומי, פוליגמיה, השכלה

מבוא

חוסן חברתי כרכיב מרכזי של חוסן לאומי הוכר בספרות כנדבך מרכזי בביטחון הלאומי. מחקרים שניתחו היבטים שונים של הנושא הבהירו כי אין לבחון סוגיות ביטחון לאומי באופן צר אלא חיוני להתייחס למגוון רחב הרבה יותר של נושאים, ובכללם סוגיות הקשורות בלכידות חברתית (אלרן ועמיתיו, 2015; מיכאל ופישמן, 2019; Amit & Fleischer, 2005; Kahan et al., 2009). חוסנה של חברה שבה יש שסעים רבים ועמוקים ומרכיביה חשים זרות וניכור נפגע במידה ניכרת, ופוגע בחוסנה הלאומי וביכולתה להתמודד עם אתגרים. ההכרה בקשר שבין לכידות חברתית לסוגיות של ביטחון לאומי הביאה בשנת 2018 ליוזמה של המכון למחקרי ביטחון לאומי לערוך שורת מחקרים בנושא, ובכללם סקר רחב בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. במחקר הנוכחי נעשה שימוש בממצאי הסקר.

הדיון סביב לכידות וחוסן חברתי בהקשר לחברה הבדואית בנגב יכול להתמקד בהיבטים שונים. כך למשל ניתן לבחון את הלכידות הפנימית בתוכה, או לחלופין לעסוק בלכידות של כלל החברה הישראלית, כאשר החברה הבדואית היא אחד ממרכיביה. במחקר הנוכחי נבחנים היבטים המשלימים על הלכידות הפנימית של החברה הבדואית, אך אלו משפיעים גם בהקשר המדינתי. הניתוח נשען על התקפות של תאוריית הלכידות החברתית ועל ההנחה ששילוב החברה הבדואית בנגב בחברה הישראלית הוא רצוי ואף נחשב לנושא בעל חשיבות לאומית (ועדת גולדברג, 2008; יהל, 2017א), ומטרתו לספק תובנות חדשות ביחס לחברה הבדואית בנגב ולדינמיקה המתקיימת בה, באופן שיאפשר להמליץ על תהליכים שיביאו לשילוב טוב יותר שלה בחברה הישראלית.

תאוריות רבות עוסקות באינטראקציות בין יחידים וקבוצות בחברה ובהויות שלהם. אחת מהן היא גישת הקונסטרוקטיביזם החברתי (Wendt, 1987), הגורסת כי הזהות החברתית מבוססת בעיקר על הגדרת ה"אני" מול ה"אחר". לפי גישה זו הזהות היא דינמית, כאשר הפרטים בחברה משנים את זהותם בהתאם לאינטראקציות

נוודיות ושבטיות בעולם במגע עם הדת ועם המדינה המודרנית (Ayubi, 1995; Khazanov, 2004; Khoury, 2016; Kostiner, 1990; Rabi, 2016).

סוגיות אחרות שעלו בספרות עוסקות ביחסי המדינה והבדואים בהקשר ליישובים שהוקמו עבורם, וכן לסוגיות הבעלות על קרקעות. ביקורת על המדיניות קיימת באופן נרחב בספרות, בין שמדובר באלו שטענו כי המדיניות הממשלתית משקפת קיפוח, מכיוון שנועדה לנשל את הבדואים מזכויותיהם (בן־ישראל, 2009; יפתחאל, 2000; מאיר, 2006; פורת, 2009; Nasasra, 2011), ובין שמדובר בביקורת שהדגישה את חוסר העקביות והיעדר העניין של השלטון המרכזי להתמודד עם הנושא, כחלק מההזנחה הממשלתית הכללית של הנגב ותושביו (יהל, 2021). לצד אלו קיימים מחקרים שדנו בבדואים בהקשר של יחסי רוב ומיעוט ובהקשר לשאלות של ילידיות (ראו למשל Kedar et al., 2018 מול יהל ועמיתיה, 2013). כן קיימים מגוון פרסומים מתחומי מחקר אחרים אשר עסקו בתחומים חינוכיים, חברתיים, בריאותיים ועוד (אבו־נג'א, 2004; אלקרינאוי וסלונים־נבו, 2005).

לפי ניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשות ההגירה והאוכלוסין, נכון לינואר 2021 חיים בנגב קרוב ל־280 אלף בדואים. מדובר בחברה הצעירה ביותר בישראל, שבה כ־51 אחוזים הם ילדים עד גיל 18. רוב הבדואים מתגוררים ב־18 יישובים שהוקמו והוכרו על ידי המדינה. בעיר רהט מתגוררים כ־70 אלף תושבים, בעיירות האחרות גרים כ־100 אלף תושבים ובשתי מועצות אזוריות כ־20 אלף נוספים. היישובים הללו מנוהלים על ידי ראשי רשויות וועדים מקומיים. לצד זאת, קרוב ל־80 אלף בדואים מתגוררים מחוץ ליישובים המוכרים על ידי המדינה (מאגר מידע מקוון, ל"ת). כל היישובים סובלים ממחסור במקורות תעסוקה (אבו־בדר וגוטליב, 2008). מדובר באוכלוסייה הענייה בישראל, שיישוביה מדורגים בשני האשכולות הסוציו־אקונומיים הנמוכים. בשל שילוב גורמים שמקורם במחדלי הרשויות ובנורמות הקיימות בתוך החברה הבדואית, קיימת ביישובים מצוקת מגרשים זמינים לבנייה. הגם שמחירי המגרשים והפיתוח ביישובים הבדואיים מסובסדים על ידי המדינה, חלק מהצעירים מתקשים לעמוד בעלויות. התנאים מחוץ ליישובים המוסדרים מורכבים יותר, שכן אין בהם חיבור מסודר לתשתיות כגון מערכות מים, ביוב וחשמל, והשירותים הניתנים בהם על ידי הרשויות מוגבלים ביותר.

תאוריית השדות החברתיים של בורדייה

הסוציולוג הצרפתי פייר בורדייה ביקש במחקריו להסביר את ההתנהגויות היומיומיות המאפיינות חברות (סילברמן, 2011). הוא פיתח סדרת מושגים ובראשם

באמצעות הכלים שהתאוריה של בורדייה מציעה. זאת בשל הגורמים הבאים: הראשון, הספרות המחקרית הקיימת מצביעה על השבטיות, הדת והמדינה כבעלות ההשפעה המרכזית על חייהם של הבדואים (אבו־רביעה, 2011; Stewart, 2006); השני, רק בשדות שבחרנו יש מערכת מובחנת וברורה של חוקים ונורמות התנהגותיות מחייבות, המשתרעת על מגוון רחב של פעילויות אנושיות ואשר חדרה לתחומי חיים רבים. מובהקות זו קיימת במידה מועטה או לא קיימת כלל בשדות האחרים. למותר לציין כי אין הדבר שולל את חשיבותם של מחקרים נוספים בהתייחס לשדות נוספים בעתיד.

בחלקו הראשון של המאמר סקירת ספרות קצרה הכוללת נתונים על בדואי הנגב, וכן עקרונות כלליים של תאוריית השדות; בחלק השני יישום התאוריה על שלושת השדות האמורים באמצעות אפיון השדות והצגת כללי השדה, ההון והשחקנים המרכזיים; בחלק השלישי יוצג הסקר ויודגמו הממצאים ביחס לארבעה נושאים; פרק סיכום והמלצות חותם את המאמר.

מדובר באוכלוסייה הענייה בישראל, שיישוביה מדורגים בשני האשכולות הסוציו־אקונומיים הנמוכים.

סקירת ספרות

בדואי הנגב – רקע כללי

עיון בספרות הקיימת מגלה כי האוכלוסייה הבדואית בנגב היא בין האוכלוסיות הנחקרות ביותר בישראל. תהליכי המודרניזציה המואצים שעברה, הפסקת הנוודות והמעבר להתיישבות קבע עניינו חוקרים ממגוון תחומי ידע. לצורך המחקר הנוכחי רלוונטיים במיוחד מחקרים שעסקו בתהליכי שינוי שעברו על החברה הבדואית בנגב, כגון מחקריהם של בן־דוד (2004) ומרקס (Marx, 2006). מספר מחקרים התחקו אחר השינויים שחלו בזהות הבדואית בעשורים האחרונים (אלקורעאן, 2006; אל־עטאונה, 2015; Dinero, 2004), ואילו מחקרים של קרסל ועמיתיו (1991) שם דגש על השינויים בשימושי הקרקע הקשורים במעבר מחברה שבטית־מסורתית־נוודית לחברה מיושבת. יחסי הגומלין בין הקבוצות בתוך החברה הבדואית השפיעו גם הם על השינויים שעברה חברה זו, כפי שעולה ממחקריהם של מרקס (1974), קרסל (1976) בן־דוד וגונן (2001). זוויות אחרות מובאות במחקרו של מינצקר (2015), שעסק בקבוצות בהר הנגב אשר לא עברו להתיישבות מוסדרת, וכן במחקרו של גלילי (2013), שעסק בשינויים כפי שהם משתקפים במנהגי הקבורה. מחקרים אלו משתלבים במחקרים רחבים יותר על תהליכי השינוי העוברים על חברות

וזאת משום שלעיתים דברים מסוימים אינם ניתנים להשגה רק באמצעות ההון הכלכלי, אלא באמצעות הון חברתי מסוים. הון תרבותי של שחקן הוא מוצאו האתני, דתו, מוצא משפחתו וגם השכלה והכשרה שרכש, או מומחיות שיש לו בתחום מסוים. בורדייה סבר שהון שאינו חומרי מעניק יתרון חברתי ותרבותי לשחקנים שפועלים בתוך השדות. באמצעות ההון הסימבולי, למשל, ניתן להפוך יחסי כוח ללגיטימיים בתוך מערכות סימבוליות. ניתן להדגים זאת למשל בשדה הדתי, כאשר ההון התרבותי בכלל וההון הלשוני בפרט מאפשרים לשחקנים לשפר את מעמדם החברתי. ההון הלשוני מתבטא בידע של מונחים דתיים, תוך הפניה למקורות מתרבות האסלאם העתיקה. התדמית של שחקנים בכירים בשדה הדתי כגון אימאמים ודרשנים קשורה ברמת ההתבטאות שלהם, ובמונחים של בורדייה – במידת החוזק של ההון הלשוני שברשותם.

לצד יתרונותיה של תאוריית השדות, יש לה גם מגבלות לא מבוטלות (Thomson, 2008). הבולטת בהן היא קושי בהגדרת השדות וקביעת גבולותיו של כל שדה. הדבר נעוץ בשינויים המתמידים בתוך כל שדה ובזיקות המשתנות בין השדות. נוסף על כך, הגדרת העולם כאוסף של שדות מביאה לריבוי שדות, עד כי קשה לכמת את מספרם ולתעדף בין השדות הרלוונטיים יותר לבין אלו הרלוונטיים פחות. מעבר לכך, נטען כי התאוריה אינה נותנת מענה מספק לביטויים המרחביים של כל שדה בנפרד. למרות ביקורות אלה, יתרונותיה במתן הסבר לתופעות המתקיימות בחברה הבדואית בנגב עולים על חסרונותיה (אבר'עג'אג', 2019).

אפיון השדות והיחסים ביניהם בהקשר לחברה הבדואית בנגב

כאמור, המחקר מתמקד ביישום תאוריית השדות של בורדייה על החברה הבדואית בנגב. השדות המרכזיים שיידונו הם השבטיות, דת האסלאם והמדינה.

השבטיות

השבטיות בכלל והשבטיות הנוודית בפרט היא צורת חיים בעלת שורשים עמוקים בהיסטוריה האנושית. מסגרות חברתיות-שבטיות נשתמרו מהתקופה שקדמה להקמת המדינות המודרניות. הכללים, המנהגים והמסורות שלפיהם נוהגים השבטים הבדואים במזרח התיכון דומים (Stewart, 2006), וכן משותפת לכולם השפה הערבית בדיאלקטים מקומיים. השבטיות היא בעלת נוכחות בולטת במזרח התיכון גם לאחר שמרבית הבדואים עברו תהליכים של התיישבות קבע במדינות כמו ערב הסעודית, ירדן, תימן, כוית, איחוד האמירויות ועוד

”שדה”, ”שחקנים” ו”הון”, ובאמצעותם הראה כי בניגוד לתפיסות חד-ממדיות שקדמו לו, האדם אינו רק סובייקט או אובייקט בחברה (אבר'עג'אג', 2019; Bourdieu & Wacquant, 1992; Swartz, 1997).

בורדייה שאל את המונח שדה מתחום הפיזיקה, הנשען על כוחות ואובייקטים הפועלים במרחב (Thomson, 2008). השדה החברתי הוא זירה שנוצרה בסביבת אנשים ומוסדות, המאורגנים סביב עניין מרכזי משותף. תחומים שונים של חיים חברתיים ותרבותיים מתארגנים כ”שדה”, כל אחד בעל קוהרנטיות משלו. בשדה מתקיים ”משחק”, כלומר צורות ומסלולים מותרים, ופועלים בו ”שחקנים” (בורדייה, 2005). לכל שדה יש היגיון פנימי ומופעלים בו מגוון כוחות: אוטונומיים, מוכוונים, דינמיים, קשיחים ועוד. כללי המשחק קובעים את ההיררכיה הפנימית, את מנגנוני השליטה בשדה וכן את סוגי ה”הון” שיש לשדה להציע ואת ה”הביטוס” – מערכת התנהגויות הנרכשות על ידי אינדוידואלים כחלק מתהליך החיברות. הכוונה בין היתר להרגלים, לכישורים ואפילו לנטיות גופניות. השחקנים יכולים להשפיע על הכללים ולשנותם, והצלחתם מתבטאת בין היתר ביכולתם לקבוע את הכללים (אסנת, 2004). לדוגמה, קביעת כלל כי באפשרותם להוריש שליטה לצאצאיהם (גלרנטר, 2006).

מאפייני השדה, עצמאותו, בהירות כללית ועוצמת המאבקים המתנהלים בתוכו משפיעים באופן ישיר על פעילות השחקנים. הזיקה בין השדות קשורה בהתפתחות ההיסטורית של כל שדה בנפרד ובאופן שילובם יחד (טובין וטל, 2011). מאחר שכללי המשחק בשדה נקבעים על ידי השחקנים הפועלים בו, הצלחתם של שחקנים חיצוניים להחדיר אליו כללים חדשים תעיד על היחלשות האוטונומיה של השדה. בהקבלה, עוצמתו של כל שדה והיחסים בין השדות נובעים מיכולתו של שדה אחד לשנות את הכללים של השדה האחר. ניתן למדוד את מידת האוטונומיה של כל שדה לפי ההיקף, הכמות ועוצמת חדירתם של הכללים שהוא מחיל על ארגון, ניהול ופיקוח על האנשים שבו.

השחקנים בתוך כל שדה משפיעים על סוגי ההון שממנו נגזרות ההיררכיות ועמדות הכוח. יש הרכבים שונים של הון. לצד הון כלכלי שעיקרו כסף ונכסים, יש גם הון תרבותי (גלרנטר, 2006; Bourdieu, 1986), הון חברתי המייצג רשת קשרים חברתיים עם יחידים ומוסדות (Bourdieu, 1983) והון סימבולי, המשקף את האופן שבו נתפס מעמד הפרט בעיני האחרים (Bourdieu, 1991). יחסי המרה בין סוגי הון שונים יכולים להתרחש בין השדות. כך ניתן להמיר הון כלכלי להון תרבותי וחברתי בקלות יחסית. המרה זו של סוגי ההון נחוצה לשחקנים,

המשלב פעילות דתית שבין האדם לאל, אמונה באל, פולחן דתי וכן מערך ערכים מוסריים שבין אדם לחברו ולחברה שבה הוא חי, כמו יושר, כנות, התנהגות טובה ועוד (אבו פריח, 2014). ניתן לראות את האסלאם כתיגו טכני, כמסגרת פולקלוריסטית־תרבותית או כמסגרת הלכתית מחייבת וכוללת. בתוך האסלאם קיימים זרמים שונים, ואחד מהם – אשר צבר תמיכה משמעותית בקרב הבדואים בנגב – הוא התנועה האסלאמית, שבנגב התפתח הזרם הדרומי שלה. לפי אוריה שביט, תנועה זו מקדמת תפיסה הכוללת שלוש הנחות יסוד עיקריות: הראשונה – "בטווח הארוך, המסגרת המדינית הלגיטימית היחידה היא אומת האסלאם המאוחדת, המאגדת את כל המאמינים ללא כל הפליה על בסיס אתני או לשוני. שנית, המסגרת המחייבת לכל תחומי החיים, ובכלל זה התחום הפוליטי, היא האסלאם. שלישית, יש לדחוק מהחברות המוסלמיות את השפעות המערב המזיקות" (שביט, 2011, עמ' 22). ברור מכך כי תפיסת האומה האסלאמית מאתגרת הן את מושגי המדינה הדמוקרטית הליברלית והן את אלו של המסגרות השבטיות.

כללי המשחק בשדה הדתי הם ההלכה האסלאמית (השריעה) שמקורותיה הם הקוראן והסונה – התורה שבעל־פה (אבו פריח, 2014; אילן, 2002). השריעה שזורה בין הפולחן הדתי וחיי היום־יום, תוך קביעת סטנדרטים מחמירים והדגשת התוצאות השליליות למי שאינם פועלים בהתאם לה. חמש מצוות היסוד שבהן חייב כל מוסלמי הן: העדות, התפילה, צום הרמדאן, צדקה והעלייה לרגל (לצרוס־יפה, 1980). זאת ועוד, כל מוסלמי מצווה לפעול למען יישוב סכסוכים בין אנשים ובין קבוצות.

סוגי הון בשדה הדתי כוללים את הידע וההשכלה הגבוהה בתחום הדת ובמסגרות לימודים אחרות. ביטוי לכך הוא השכלתם של המועמדים מטעם התנועה האסלאמית בבחירות. הון נוסף הוא ההשתייכות למסגרת חברתית על בסיס פעילות דתית משותפת. נוסף על כך הון לשוני של כושר ביטוי המאפשר לעשות שימוש במונחים דתיים, וכן קוד מראה הכולל ג'לבייה לבנה וזקן. השחקנים בשדה הדתי כוללים את אנשי הדת – האימאמים העומדים בראש קהילות מאמינים ואחרים על ניהול והובלת התפילות והמסגדים, הדרשנים האחרים על דרשות שבועיות במסגדים והמואזין.

המדינה

לפי מקס ובר מדינה היא ארגון פוליטי, שיש לו זכות יחולת בלעדית להשתמש בכוח כלפי אוכלוסייה בעלת זהות מובחנת, בתוך טריטוריה מוגדרת (אופיר, 2010). גם לפי ארנסט גלנר למדינה המודרנית יש מונופול על כוח הכפייה, והיא מממשת אותו באמצעות רשויות

(Rabi, 2016). הגם שחוקרים הצביעו על הקושי להגדיר מהו שבט ומהי שבטיות, מקובל להתייחס לשבט בהקשר הבדואי כאל ארגון חברתי ופוליטי המאגד בתוכו קבוצות בעלות תרבות, מנהגים ושפה משותפים, כאשר הדבק המחבר ביניהם הוא התפיסה כי הם צאצאים, מצד האב, לאב קדמון משותף (Stewart, 2012; Tapper, 1983). סוגיית העבר המשותף היא בעלת משמעות בשימור המבנים המסורתיים (אלקורעאן, 2006).

השבטיות התגבשה בעיקר לנוכח תנאי החיים הקשים של נדודים, ללא חומות קבע. היא מסדירה את אורח החיים מבחינות חברתיות, תרבותיות, כלכליות ופוליטיות. השבטיות מבוססת על קשרי דם של שושלות קרובים מצד האב. היא בנויה על מערך קשרים ומחויבויות מדורג הכולל בין היתר את קבוצת הערבות (הח'מס), השבט והמטה (אל־עארף, 1935; אלקורעאן, 2006; אשכנזי, 2000; בן־דוד, 2004; בן־דוד וגונן, 2001; בר־צבי, 1979; מרקס, 1974).

ההתיישבות מנתקת את התלות במסגרת השבטית, ובכך מאפשרת למדינה להוות תחליף ארגוני ישיר מול חברי הקבוצה.

כללי המשחק בשדה השבטי כוללים אוסף של מנהגים ודפוסי התנהגות מקובלים שהוטמעו במשך שנים (Tapper, 1983). הכוונה למותר והאסור במסגרת היחסים בתוך המשפחה ובין המשפחות, מערך החתונות והלוויות, מנהגי קבלת האורחים ועוד. כלל מרכזי הוא חובת הערבות ההדדית חסרת הפשרות בקולקטיב השבטי (Salzman, 2004; Stewart 2012). רכיב נוסף הוא מערכת המשפט השבטי ואופן יישוב סכסוכים (אבו רביעה, 2011; אבו־רביעה, 2018; אלצראיעה, 2016; בר־צבי, 1979; שחר, 1997; Stewart, 2006).

סוגי ההון בשדה השבטי כוללים את הגודל המספרי, המכתיב את יחסי הכוחות בין המשפחות והשבטים, וכן את טוהר השושלת והמוצא והיקף השליטה בקרקע כביטוי לעוצמה (קרסל ועמיתיו, 1991). לאחר הקמת מדינת ישראל הפכה הקרקע מקור לחיכוך מול שדה המדינה (יהל, 2017א). הון נוסף הוא הכבוד (Stewart, 2000). השחקנים המרכזיים בשדה השבטי הם השיח'ים וראשי השבטים והקבוצות הגדולות (אלון, 2001; מור, 1971; מרקס, 1974; Alon, 2016), וכן בכירי מערכת המשפט השבטי.

ההיבט הדתי

האסלאם צמח במאה השביעית בחצי האי ערב וסחף את השבטים הבדואיים. האסלאם מציע אורח חיים כולל

ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (החלטת ממשלה מס' 1599 מיום 15.7.2007); בהמשך הוקם מנגנון אכיפה ייעודי במשרד לביטחון הפנים, לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין בנגב (החלטת ממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011). בשני העשורים האחרונים הוקמו צוותי חשיבה שונים בנושא זה, שהבולטים ביניהם הם הצוותים בראשות השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, אודי פראוור ובנימין זאב בגין (ועדת גולדברג, 2008; Yahel, 2019).

הגם שהבדואים עברו להתיישבות קבע, המדינה לא הצליחה לספק להם את רמת השירותים הניתנים לאוכלוסיות אחרות בתחומי הביטחון האישי, החינוך, התעסוקה, הבריאות והרווחה, והדבר משאיר מרחב משמעותי עבור מערכות חלופיות (רודניצקי, 2011).

כללי המשחק בשדה המדינה כוללים עקרונות של שלטון החוק, חירות ושוויון. קיימת הפרדת רשויות תוך שמירה מתמדת על איזון. הדין בישראל מבוסס על חקיקה וביקורת שיפוטית (ברק, 2000). כל אזרח במדינה שווה בפני החוק, ללא הבדל מגדר, מוצא או דת. בבסיס השיטה עומדת ההכרה בקיומן של חירויות בסיסיות, בהיות האדם עצמאי בקבלת החלטות. כל אדם אחראי למעשיו בלבד.

החקיקה בישראל מתקיימת בכנסת וחוקיה פומביים ואוניברסליים (רובינשטיין ומדינה, 2005; Fuller, 1969). הם מיושמים באמצעות מערכת אכיפה מדינתית, בעיקר משטרה ובתי המשפט (ברק, 2000). עם זאת קיימת ביקורת על אופן יישום החוק. סמכויותיה של הרשות המבצעת נגזרות מהחוק, והאזרחים חופשיים לעשות כל פעולה שלא נאסרה בחוק.

סוגי ההון בשדה המדינה מגוונים וכוללים הון של כוח פיזי, הון אמצעי כפייה, הון כלכלי, הון תרבותי, הון של מידע, הון סימבולי ועוד. שליטת המדינה בסוגי ההון האלה מעניקה לה כוח רב בהשוואה לשדות אחרים (Bourdieu et al., 1994). מערכות הביטחון המרכזיות בישראל כוללות את אלו האחראיות על איומי חוץ ואיומי פנים, לרבות שמירת החוק והסדר הציבורי. השירות בצבא מקנה קשרים חברתיים, יוקרה ופוטנציאל של מוביליות כלכלית, ויש לו ערך סימבולי שניתן להמיר אותו בהון כלכלי וחברתי (לוי, 2014). הבדואים יכולים לשרת בצבא על בסיס התנדבותי. שיעור הבדואים המתגייסים נמוך מאוד ועומד על פחות משלושה אחוזים מקרב הגברים בגיל גיוס (דוח מבקר המדינה, 2018). זאת ועוד, למדינה שליטה רבה בהון הכלכלי, בהון הידע והמידע ובהון התרבותי. הגם שלשפה הערבית יש מעמד בישראל, ידע ושליטה בשפה העברית ובתרבות הרוב משמעותיים מאוד.

נפרדות – המשטרה ובתי המשפט (גלנר, 1994). הגדרות אחרות שמות דגש על מנגנוני חלוקת הסמכויות והכוחות (אייזנשטדט, 1978). באמצעות חוקיה קובעת המדינה כללי התנהגות המחייבים את אוכלוסייתה, והיא מחויבת לדאוג לביטחונם, לכלכלתם, להשכלתם, לרווחתם, לבריאותם ועוד. מדינת הלאום משמשת מקור להשתייכות ולזהות (גלנר, 1994).

מדינות מבקשות ליישב חברות נוודיות מטעמים מגוונים, הכוללים רצון לשליטה בהם ובקרקעות. ההתיישבות מנתקת את התלות במסגרת השבטית, ובכך מאפשרת למדינה להוות תחליף ארגוני ישיר מול חברי הקבוצה (Bocco, 2006; Kark & Frantzman, 1990; Khazanov, 1984; Khoury & Kostiner, 2012; Rabi, 2016; Salzman, 2004). מדינת ישראל שונה ממדינות ערביות שבהן חיים בדואים בעיקר בהקשרים של תרבות, שפה, דת ומשטר.

טרם הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 הוערך מספרם של הבדואים בנגב בכ־65 אלף איש. לאחר מלחמת העצמאות נותרו בנגב רק כ־15 אחוזים מהבדואים שחיו שם לפני כן, כאשר הגבולות החדשים שנוצרו פיצלו שבטים ומשפחות. המדינה הכירה בנותרים כאוכלוסייה "ידידותית", ואף התירה לאלפים מהם לחזור לנגב ולקבל אזרחות ישראלית (Yahel & Kark, 2014). הבדואים נתפסו בשנים הראשונות לאחר קום המדינה כסיכון ביטחוני, הן בשל אורח חייהם הנוודי והן בשל הקרבה לגבולות וקשריהם עם מדינות ערב. על רקע זה ולאור רצונה של מדינת ישראל להשתמש בקרקעות ליעודים אחרים, וביניהם פיתוח, קליטת עלייה, התיישבות יהודית וצורכי ביטחון, בדואים שחיו במערב הנגב עברו בהדרגה למרחב בצפון־מזרח הנגב, שגודלו כ־1.1 מיליון דונם. באזור זה הוטל עליהם ממשל צבאי, כמו על יתר האזרחים הערבים (בוימל, 2002). הממשל הצבאי הטיל מגבלות תנועה והחיל משטר רישיונות באזור. כלכלת הבדואים עברה תמורות רבות, בעיקר לאור צמצום שטחי החקלאות והמרעה האיכותיים שעמדו לרשותם במערב הנגב (מאיר, 2006).

גם לאחר שבוטל הממשל הצבאי ב־1966, נותרו הבדואים במציאות מאתגרת. המדינה הקימה מנגנונים ייעודיים להתמודדות עם האתגרים שהחברה הבדואית הציבה בפניה, ובייחוד בהקשר לשאלת הזכויות בקרקע וההתיישבות הקבועה שלהם. בשנת 1979 הוקם "מינהל הביצוע" שפעל ליישוב מחדש של הבדואים שפוננו מתל־מלחה לטובת הקמת בסיס נבטים, כחלק מהשלכות הסכם השלום עם מצרים (יהל וקרק, 2016); הוקמה רשות ייעודית לחינוך עבור הבדואים בנגב; הוקמה מנהלת הבדואים במנהל מקרקעי ישראל בשנת 1986, שהוחלפה

בהתאם לסקר, לפי התפיסה העצמית של הנשאלים, האסלאם הוא המרכיב הדומיננטי ביותר בזוהותם. האסלאם דורג על ידי 96 אחוזים כמרכיב חשוב בזוהות שלהם (71 אחוזים מתוכם ראו אותו כחשוב מאוד). הזוהות הבדואית דורגה כחשובה על ידי 84 אחוזים מהם (52 אחוזים מתוכם ראו אותה כחשובה מאוד), ואילו הזוהות הישראלית דורגה בדירוג הנמוך ביותר של 64 אחוזים (24 אחוזים מתוכם ראו אותה כחשובה מאוד).² 70 אחוזים מהמראיינים השיבו כי הם מרגישים חלק ממדינת ישראל ומהחברה הישראלית.

זאת ועוד, כשנשאלו שאלה נוספת לגבי מקומה של הדת בחייהם, 86 אחוזים מהנשאלים השיבו כי מקומה של הדת בחייהם מרכזי או בינוני, מתוכם 49 אחוזים השיבו כי לדת מקום מרכזי בחייהם, ו-37 אחוזים השיבו כי מקומה בינוני. מקום שולי ניתן לדת בקרב 12 אחוזים מהמשיבים, ורק פחות משני אחוזים השיבו שאין לדת כל מקום בחייהם. לצד זאת סברו 44 אחוזים מבין הנשאלים כי החברה הבדואית סביבם הופכת לפחות דתית, 32 אחוזים ציינו כי אין שינוי, ורק 24 אחוזים סברו כי החברה סביבם הופכת לדתית יותר.

ניתוח ארבעה נושאים על פי תאוריית השדות

השכלה גבוהה, שוויון וחופש בחירה: מדינה ודת מול שבטיות

כאמור, הן המדינה והן הדת האסלאמית מעודדות השכלה מוסדית. למשל במוסדות להשכלה גבוהה הוקמו עמותות ייעודיות אשר פועלות כחלק מהתנועות האסלאמיות, ותפקידן לעודד צעירים וצעירות לפנות להשכלה גבוהה ולרכישת ידע. ארגונים כמו עמותת "אל־קלם" עורכים ימי חשיפה לאקדמיה ומפגשי הסברה לתלמידי תיכון, ואף מציעים מלגות לסטודנטים.³

השדה השבטי לא נדרש בעבר לנושא ההשכלה הפורמלית, וכן אורח החיים הנוודי לא היה מותאם לכך (אלקורעאן, 2006). ידע וחוכמת חיים הועברו בעל־פה בדרך בלתי אמצעית באופן בין־דורי, והם היו המקור לרכישת חינוך והשכלה (Abu-Saad, 2001). בסוף שנות ה-70, ההשכלה הפורמלית לבנות, ובמידה רבה גם לבנים, הייתה מוגבלת לבית ספר יסודי (מאיר וברנע, 1986). בשנים האחרונות, מעל 70 אחוזים מבין הצעירים הבדואים בנגב מסיימים תיכון, לעומת 87 אחוזים בחינוך הערבי ו־95 אחוזים מכלל האוכלוסייה (ללא חרדים ובדואים). באשר לזכאים לתעודת בגרות בקרב תלמידי י"ב, כ־47 אחוזים זכאים מקרב הבדואים בנגב, לעומת 60 אחוזים בחינוך הערבי ו־73 אחוזים מכלל האוכלוסייה (ללא חרדים ובדואים). שיעור הנשים בקרב הבדואים

השחקנים המובילים בשדה המדינה הם קובעי המדיניות, ומנהיגים פוליטיים נבחרים בזירה הארצית והמקומית. בהיבט המקומי מרבית היישובים מנוהלים על ידי בני המקום, אולם במישור הארצי מידת השתתפותם מועטה. בדואים מעולם לא נטלו חלק בממשלה ורק אחדים מהם מכהנים במוסדות ציבור ובמשרדי ממשלה, כולל ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים. למרות קיומן של תוכניות לעידוד הגיוס למשטרה, מעטים מביעים עניין בכך (דוח מבקר המדינה, 2018).

דינמיקת השדות: ממצאי הסקר וניתוח ממצאים ביחס לארבעה נושאים

הסקר (המכון למחקרי ביטחון לאומי ופורי, 2018)

לפי התאוריה שהוצגה לעיל, פעילותם של שדות השבטיות, דת האסלאם והמדינה מתנהלת כך שהשחקנים הדומיננטיים בכל שדה פועלים לשמירת עוצמתם בשדה, דרך קיום תחרות תמידית. הסקר סיפק לנו תמונת מצב נקודתית ביחס למצב המאבקים הללו. תמונת מצב זו, בשילוב מקורות נוספים, תסייע בניתוח המגמות הצפויות. בחלק זה מוצג מידע על אופן עריכת הסקר ומגבלותיו, ולאחר מכן מתוארת הדינמיקה בין השדות כפי שהיא באה לידי ביטוי בארבעה תחומים: השכלה גבוהה, ריבוי נשים (פוליגמיה), קריאת המואזין ותחנות משטרה.

הסקר משנת 2018 נערך ביוזמת המכון למחקרי ביטחון לאומי ובביצוע חברת פורי (לא פורסם). הוא נעשה באמצעות ראיונות אישיים פנים אל פנים בשפה הערבית, על ידי בדואים מקומיים. השיבו לסקר 300 בדואים, מחציתם נשים, בטווח הגילים 18–70 שנים. ההיענות לסקר הייתה גבוהה והוא בוצע בפריסה רחבה. שני שלישים (200 איש) מהמראיינים גרים ביישובים מוסדרים ושליש (100 איש) מחוץ להם.

כאמור, הן המדינה והן הדת האסלאמית מעודדות השכלה מוסדית. למשל במוסדות להשכלה גבוהה הוקמו עמותות ייעודיות אשר פועלות כחלק מהתנועות האסלאמיות, ותפקידן לעודד צעירים וצעירות לפנות להשכלה גבוהה ולרכישת ידע.

לסקר כמה מגבלות. הראשונה – התייחסות מוגבלת למגוון השבטי והמעמדי הקיים בחברה הבדואית; השנייה – ייצוג יתר לקבוצת הגיל 25–30 (34 אחוזים); השלישית – ייצוג יתר לבעלי השכלה אקדמית. לנוכח המגבלות הללו בחרנו לבסס את ממצאינו גם על מקורות נוספים (פרסומים בעיתונות ובאתרי אינטרנט בערבית, חוקים וספרות מחקרית קיימת).

לסיכום – השדה השבטי, שבשנים הראשונות לאחר קום המדינה התנגד להשכלה פורמלית, שינה בהדרגה את יחסו להשכלה וכיום מיישר קו עם שדה המדינה ועם השדה הדתי בנוגע לצורך ברכישת השכלה בכלל, והשכלה גבוהה בפרט.

ריבוי נשים (פוליגמיה): מדינה מול שבטיות ודת
השבטיות מעודדת ריבוי צאצאים. זאת משום שריבוי נשים תורם להון המספרי, וכך מחזק את עוצמת השושלת והמוצא. תופעת הנישואים של גבר ליותר מאישה אחת רווחה לאורך השנים בחברה הבדואית, בייחוד בהקשר לשיח'ים שהתגאו בנישואים לנשים רבות ובהעמדת עשרות צאצאים.

לפי האסלאם, פסוקי הקוראן מתירים לגבר לשאת עד ארבע נשים, אלא אם כן קיים חשד סביר שלא ינהג כלפיהן בשוויון. בפועל, הקאדים בבתי-הדין השרעיים מכירים בנישואים אלה כתקפים (Abu-Rabia, 2011). טענתן של יותר ויותר נשים כי אין לאפשר נישואים כאלה מאחר שהגברים אינם נותנים יחס שווה לנשותיהם נותרת בשוליים. הלכה למעשה הפוליגמיה משמרת את הכללים השבטיים ובכללם את ההגמוניה הגברית, תוך שהיא מקבלת חיזוקים מכללי המשחק של השדה הדתי. לפי הערכות שנמסרו על ידי רשויות הרווחה, קרוב לשליש מהגברים הבדואים נשואים ליותר מאישה אחת (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2006; 2013). לפי ממצאי סקר 2018, 36 אחוזים מקרב הנשאלים הביעו תמיכה בתופעה והשיבו שאין זה רצוי שגבר יהיה נשוי רק לאישה אחת.

לעומת החיזוקים הניתנים בשדות אלה, החוק בישראל אוסר על פוליגמיה והעונש המוטל על העובר על החוק הוא חמש שנות מאסר.⁶ המדינה קישרה את התופעה לזיכוי נשים, לפגיעה בילדים ולהנצחת נחשלות (אלבדור, 2005; אלקרינאוי וסלונים-נבו, 2005). אף על פי כן, משרד המשפטים לא פעל לאכיפת האיסור על הבדואים בנגב, הגם שהוא נאכף באזורים אחרים (יהל, 2017). בשנת 2017 הובילה שרת המשפטים דאז איילת שקד מהלך שנועד לאכוף את האיסור בנגב.⁷ מאז קבלת ההחלטה נמשכת תופעת הנישואים הפוליגמיים, הגם שהפרקליטות הגישה כמה עשרות כתבי אישום, שחלקם הסתיימו בהרשעה. הסקר מצא כי 55 אחוזים מהנשאלים סברו כי הדבר מצדיק מחאה במסגרת החוק. ממצא נוסף שניתן להסבירו באמצעות תאוריית השדות של בורדייה הוא כי 24 אחוזים מהנשאלים סבורים שיתרחש עימות חריף בין השדה השבטי והמדינתי, אם מדינת ישראל תאכוף את האיסור על פוליגמיה.

המסיימות בית ספר תיכון עולה על שיעורם של הגברים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2017).

לפי הסקר, 90 אחוזים מהמשתתפים סבורים כי השכלה חשובה מאוד להצלחה בחיים. זאת בהתאמה לכך שלימודים במוסדות להשכלה גבוהה אינם נתפסים כסותרים את הדבקות בדת (Feldman, 2020). עידוד ההשכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית נעשה באמצעות פיתוח תוכניות ותקציבים ייעודיים לכך. הצלחת המהלך באה לידי ביטוי מובהק בעיקר בקרב נשים בדואיות. בתהליך הדרגתי הצליחה המדינה לגרום למאות נשים – אשר עד לפני כמה עשורים אולצו בשל המנהגים השבטיים להפסיק את לימודיהן בסוף כיתה ו' – לא רק לסיים בית ספר תיכון אלא גם להמשיך ללימודים אקדמיים. כיום עולה מספר הנשים הבדואיות באקדמיה על זה של הגברים הבדואים. 20 אחוזים מקרב הנשים המסיימות תיכון פונות להשכלה גבוהה, לעומת שמונה אחוזים מהגברים (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2018).

תוצר נלווה להשכלת נשים הוא קידום ערכי המדינה בדמות חופש אישי, שוויון בין המינים והעצמת האישה הבדואית. הדבר בולט בייחוד בהקשר לנישואים, שכן לנשים משכילות ניתנת עצמאות רבה יותר בבחירת בן-זוג (Feldman, 2020). הלימודים האקדמיים המשותפים של נשים וגברים מביאים גם להיכרות ביניהם באופן מנותק מהקשר שבטי או מעמדי. המוסדות להשכלה גבוהה מהווים מעין מרחב ניטרלי עבור צעירים בדואים. כך, בזכות ההשכלה הגבוהה והיציאה ללימודים, השדה השבטי החל לקלוט נורמות שהמדינה והדת מעודדות. אם בעבר תהליך השידוך היה פנימי בתוך השבט, הרי כעת נפרצו הגבולות ונישואים מתוך בחירה אישית של הנשים, כולל נישואים מעורבים, הפכו לתופעה רווחת – בדיוק כפי שהאסלאם והמדינה ממליצים ומעודדים. מסקנה זו עולה מעיון בפרסומים הקיימים במדיה החברתית המקומית לקראת עונת החתונות.⁴ השכלה גבוהה תורמת גם היא לשינוי בנושא המעמדות השבטיים. אם בעבר המיצוב בתוך השדה השבטי נעשה על פי שושלת ומוצא, המעמד החברתי החל בהדרגה להיקבע בהתאם לרמת ההשכלה. באופן דומה, גם ההיררכיה השבטית הושפעה מאוד ממגמות של רכישת השכלה גבוהה על ידי הפרטים בתוך השדה השבטי. מרבית המנהיגות הצומחת כיום בשדה זה היא מנהיגות משכילה. ממצאים אלה עולים מניתוח של נתוני ההשכלה של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות הבדואיות, שלפיהם יותר מ-65 אחוזים מהם בעלי השכלה גבוהה.⁵ אישוש לכך ניתן למצוא ברמת ההשכלה של בעלי תפקידים נבחרים לרשויות ולכנסת.

רעש, הרי בקרב האוכלוסייה המוסלמית בישראל קמה התנגדות למהלך. ממצאי הסקר אישרו כי גם בקרב הבדואים המהלך נתפס כהתערבות פסולה במנהגיהם. כך, 85 אחוזים מקרב הנשאלים השיבו כי ימחו על אכיפת המגבלות על עוצמת המואזין, ומתוכם 59 אחוזים השיבו כי יגיבו בתקיפות רבה.

תאוריית השדות עשויה להסביר את ההתנגשות לעיל כחלק מן הדינמיקה בין השדה הדתי לשדה המדינתי. ממצאי הסקר מבטאים את עוצמת השדה הדתי מול שדה המדינה. ממצא זה, בשילוב עם המחאות הבדואיות כנגד הגבלת עוצמת המואזין, מלמד על תפיסות הציבור הבדואי בנגב ועל הפרקטיקות הדתיות שאומצו באופן נרחב על ידי השדה השבטי בעשרים האחרונים. הדבר מדגים כי לעיתים עוצמתן של נורמות בנות חמישים שנה אינה פחותה מזו של נורמות בנות מאות שנים.

לסיכום – ניכר כי כתוצאה מהמפגש בין החברה הבדואית לדת האסלאם אימצה החברה הבדואית את קריאת המואזין באופן מלא. מדינת ישראל נדרשה לסוגיית עוצמת הקריאה בשנים האחרונות, כאשר הקונפליקט בנושא זה אינו ייחודי לחברה הבדואית אלא עוסק בכלל היישובים המוסלמיים. הגם שבמועד כתיבת שורות אלה המדינה אינה נוקטת פעולות אכיפה, ייתכן שטרם נאמרה המילה האחרונה בנושא.

תחנות משטרה: שבטיות מול המדינה

רמת האלימות ביישובים הבדואיים בנגב בכלל ובבתי הספר בפרט היא גבוהה (Abid et al., 2018). עם זאת, רוב המשיבים לסקר אמרו כי אינם מעוניינים בהגברה משמעותית של נוכחות המשטרה ביישוב (79 אחוזים). מקרב אלה, 23 אחוזים סברו כי אם תוגבר הנוכחות המשטרתית ביישובים, הדבר עלול להביא לעימות חריף (בין השדה המדינתי לשדה השבטי). ניתן להסביר את הממצאים הללו בכך שתחנות משטרה נתפסות כביטוי לנוכחות של שדה המדינה וכלליה במרחב. מידת הנכונות לקיומם של כוחות משטרה במרחב מצביעה על מידת ההסכמה הציבורית לכללים ולכלים של האכיפה המדינתית. רמת התמיכה הנמוכה בנוכחות משטרתית מעידה כי הבדואים אינם רואים במערכת האכיפה המדינתית גורם הנותן מענה לבעיות פנימיות. בחברה הבדואית קיימים כללים להסדרת העניינים בין האנשים, ובכלל זה כללי יישוב סכסוכים על פי עקרונות שבטים ודתיים. הבדואים מעדיפים את כללי המערכת השבטית והדתית שלהם. זאת ועוד, מיעוט נוכחות משטרתית מביא לכך שמפגשים רבים בין המשטרה לבין האוכלוסייה נעשים בהקשר לאכיפת חוקי המדינה על ידי השדה המדינתי כנגד פעילויות

לסיכום – המפגש בין השדה השבטי והשדה הדתי שעודדו ריבוי נשים לבין השדה המדינתי, שלאורך שנים אסר זאת בצורה פורמלית אך לא נקט כל צעדי אכיפה, הותיר את התופעה על כנה.

קריאת המואזין: המדינה מול הדת

ממצא נוסף שעלה מן הסקר קשור במחלוקת סביב קריאת המואזין. לפי המסורת המוסלמית, הקריאה הראשונה לתפילה נעשתה בהוראת הנביא מוחמד. בתקופות מאוחרות יותר נבנו במסגדים צריחים גבוהים, אשר נועדו בין היתר לאפשר לקול המואזין, הקורא למאמיניו להגיע לתפילה, להישמע למרחקים. כמו כן, זמני התפילות משתנים לפי שעת זריחת השמש, כך שלפני תפילת השחר קורא המואזין פסוקים מהקוראן. כיום נפוצה תופעת קריאת המואזין במרחב הציבורי באמצעות מערכת כריזה ורמקולים המופעלים בעוצמה גבוהה. תופעה זו החלה כחלק מתהליכי מודרניזציה והפכה לפרקטיקה דתית מקובלת ביישובים הערביים. המסורת השבטית הנוודית לא כללה תפילה במסגד, שהוא מבנה קבע ולכן אינו מתאים לאורח החיים של חברה נוודית. המסגד הראשון שהוקם בנגב היה ביוזמת העות'מאנים, בסמוך להקמת העיר באר־שבע בשנת 1900. המסגד הראשון שהוקם ביישוב בדואי היה ביוזמתן של משפחות מקומיות ברהט. היו אלה המשפחות הראשונות שהתיישבו ביישוב החדש ופנו למשרד הדתות לקבלת סיוע כספי לשם הקמת המסגד.⁸ מאז הוקמו עשרות מסגדים ביישובים הבדואיים (אלקורעאן, 2006).

ממצאי הסקר מבטאים את עוצמת השדה הדתי מול שדה המדינה.

מהסקר עלה כי 76 אחוזים מהמראיינים מתפללים ביום שישי במסגד (42 אחוזים השיבו כי הם מתפללים תמיד או ברוב המקרים, 34 אחוזים מתפללים לפעמים). 24 אחוזים השיבו כי הם בכלל לא מתפללים. בהתחשב בכך שעל נשים אין חובת תפילה במסגד, והן כאמור מהוות כמחצית מהמשתתפים בסקר, התשובות מבטאות מובהקות בפולחן דתי זה.

בשנים האחרונות, עם כניסת טכנולוגיות של רמקולים רבי עוצמה, סוגיית עוצמת הכריזה, בייחוד בשעות הבוקר המוקדמות, עוררה מחלוקת רבה בקרב אוכלוסיות שאינן מוסלמיות. על רקע זה עלו דרישות מהמדינה להפעיל את סמכויותיה בנושא.⁹ דרישות אלה כללו בין היתר ניסיונות חקיקה ועוררו שיח ציבורי נרחב.¹⁰ בעוד המדינה ראתה בהגבלת עוצמת הכריזה חלק מאכיפת החוקים האוסרים

כל שדה, לפשט ולהמשיג אותם בסיוע תמונת המצב הנקודתית שעלתה מממצאי הסקר.

ניכר כי במקרים שבהם המדינה קידמה נורמות שאינן מתנגשות עם השדה השבטי או השדה הדתי, שיתוף הפעולה מצד החברה הבדואית הניב תוצאות.

נוסף על כך, שילוב המקורות שבהם נעשה שימוש במחקר הנוכחי העלה כי כאשר המדינה ניסתה לעשות שימוש ישיר בכלים של חקיקה ואכיפת החוק כדי לבטל כללי משחק והון המקובלים בשדה השבטי, היא נתקלה בהתנגדות ובקושי רב. קושי זה התעצם ככל שהשדה הדתי חבר לשדה השבטי. בהקשר זה הראינו כי בעניין הפוליגמיה, המסורת השבטית נתמכה בכללים הדתיים, וזאת על רקע הימנעות המדינה מעיסוק בנושא זה לאורך שנים רבות, ואפילו בנסיבות שבהן הפרשנות המדויקת של ההוראות הדתיות הייתה שנויה במחלוקת. תמונה דומה נחשפה גם במקרה של ניסיון המדינה להטיל מגבלות על עוצמת קריאת המואזין במסגדים. כאן חבר השדה השבטי לשדה הדתי כנגד השדה המדינתי, וממצאי הסקר חשפו התנגדות רחבה.

מנגד, ניכר כי במקרים שבהם המדינה קידמה נורמות שאינן מתנגשות עם השדה השבטי או השדה הדתי, שיתוף הפעולה מצד החברה הבדואית הניב תוצאות. כך למשל, במקרה של ההשכלה הגבוהה, ממצאי הסקר הראו שהשדה השבטי "ישר קו" עם השדות האחרים. תמיכת השדה הדתי ברכישת השכלה גבוהה, ולא רק השכלה דתית, עזרה ביצירת קואליציה בעניין זה.

עוד עלה מממצאי המחקר כי היבטים חשובים באורח החיים של החברה הבדואית בנגב עודם נקבעים על ידי הנורמות השבטיות. לצד זאת, בעשורים האחרונים גבר מאוד כוחה של הדת והיא הפכה להיות שדה משמעותי במיוחד. לצד התגברות התחום הדתי התעצמה גם המדינה, אולם לעת עתה השפעתה צנועה יותר מזו של שני השדות האחרים. כמו כן, ככל שהמדינה תהיה נוכחת בתחומי חיים נרחבים יותר ותפעל להשגת שיתופי פעולה עם השדות האחרים, יכולת ההשפעה שלה תגבר. מסקנתנו היא שהשימוש בתאוריה של בורדייה מסייע בניתוח ובהבנה טובה יותר של נקודות החיכוך בין השדות, וכן במתן הסברי עומק לתהליכים המתרחשים בתוך ובהקשר לחברה הבדואית. כמו כן, התאוריה מסייעת במיפוי הממשקים הקיימים בין השדות ובמציאת דרכים שבהן כל השדות או חלקם יכולים לפעול יחד. המחקר הצביע על קיומם של סוכני שינוי, המקרבים או מרחיקים את החברה הבדואית מהחברה הישראלית ונחשפים בעת

ההתפסות לגיטימיות בחברה הבדואית, למשל מבצעי הריסת בתים (Yahel, 2019).¹¹

לפי ממצאי הסקר, במקרה של סתירה בין הכללים השבטיים הבדואיים לאלו של המדינה, 47 אחוזים מהמשיבים סברו כי יש עליונות לחוקי המדינה. רק 29 אחוזים השיבו כי יש להעדיף את החוק הבדואי השבטי. 24 אחוזים השיבו כי אין סתירה ביניהם. בשאלה "האם בשביל להתפרנס מוצדק לפעמים לעבור על החוק?" — 55 אחוזים השיבו בשלילה. יש לציין כי השאלה לא הבחינה בין חוקים שונים.

השירות בצבא הוא מסלול נוסף הקשור למנגנוני האכיפה של המדינה. על פי הסקר, 29 אחוזים סבורים כי רצוי שצעירים בדואים יתגייסו לצבא. מבין 71 האחוזים שאינם סבורים שבדואים צריכים להתגייס לצבא, 45 אחוזים מתנגדים מאוד לגיוס. תמונה שונה נמצאה בהקשר לשירות האזרחי, כאשר 45 אחוזים מהמרואיינים השיבו כי השירות האזרחי של צעירים בדואים רצוי בעיניהם. 55 אחוזים הביעו התנגדות, מתוכם 31 אחוזים התנגדו מאוד.

לסיכום — במפגש בין מערכת אכיפת החוק המדינתית לבין מערכת יישוב הסכסוכים השבטית והדתית, נכון לעכשיו יש העדפה ברורה לשימוש במערכת השבטית והדתית על פני המערכת המדינתית.

סיכום

המחקר הנוכחי הוא נדבך נוסף בהבנת הדינמיקה המתקיימת בין שימור לשינוי בחלקים של החברה הבדואית. המגמות שעליהן הצבענו משפיעות על הקשרים בתוך החברה הבדואית ועל הקשר בינה לבין החברה הישראלית בכללותה. במחקר נלקחו כנקודת מוצא ממצאי סקר שנערך בקרב החברה הבדואית בנגב, והם שולבו במערך התאורטי שהציע בורדייה וכן במכלול מקורות ומחקרים נוספים בתחום.

ניתוח של שלושת השדות — השבטיות, הדת והמדינה והדינמיקה ביניהם אפשר הצגת מגוון תהליכי שימור ושינוי דינמיים המתרחשים בחברה. כל אחד מהשדות שנבחרו מציע מערך של כללי משחק, סוגי הון ושחקנים בולטים. כמו כן נבחנו היחסים בין השדות באמצעות ממצאים שהוצגו ביחס לארבעה נושאים: השכלה, ריבוי נשים (פוליגמיה), קריאת המואזין ותחנות המשטרה ביישובים. לצד אלה, המחקר הדגים את יתרונותיה של תאוריית השדות. הראינו כי באמצעות השימוש בה ניתן להסביר בצורה נוחה ויעילה מגוון נושאים, הן פרטניים והן כלליים. זאת ועוד, הודגמה יכולתה של התאוריה להתבונן על הדינמיקה ועל הזרמים התת-קרקעיים של

ניתוח הכוחות הפועלים שבין השדות. מאחר שלכידות היא מרכיב בחוסן לאומי, וכך גם ראתה זאת מדינת ישראל כשהצהירה על שילוב החברה הבדואית כיעד, הרי קיימת חשיבות ליצירת תשתית ידע, לצד שיפור אספקת השירותים והתשתיות הפיזיות.

בהקשר זה, המלצתנו היא לנקוט את הצעדים הבאים:

- לערוך מיפוי נרחב ומעמיק של כלל השדות הפועלים על החברה הבדואית, גם אלו שהשפעתם פחותה.
- לאתר את נקודות החיבור בין השדות ואת המגמות המתקיימות בהם, ובהתאמה לפעול לחיזוק המגמות התומכות בשילוב הבדואים במדינה, כגון בתחום ההשכלה בכלל והשכלת נשים בפרט.
- לאתר את מקורות החיכוך בין השדות ולנתח בסיוע התאוריה את החיבורים האפשריים, כולל אלו הקשורים לדינמיקה המתקיימת בתוך השדות ובין השחקנים – למשל הרחבת הפעילות המשטרתית ההסברתית.
- לערוך סקרי עומק תקופתיים אשר יוכלו לתת מידע נרחב ומדויק יותר על המגמות שהוזכרו במחקר ועל מגמות נוספות.
- להמשיך בביצוע מחקרים על החברה הבדואית, ובמסגרתם לבחון את תרומתן של תאוריות משלימות, תוך איתור תהליכים נוספים בחברה וניתוח מעמיק של הפרטים השונים.

חבצלת יהל – חברת סגל אקדמי בכיר במכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. את מחקרה לקבלת תואר דוקטור כתבה על מדיניות ישראל ביחס לבדואי הנגב באוניברסיטה העברית בירושלים. בעלת תואר שני במינהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד ותארים ראשונים במשפטים ובכלכלה מאוניברסיטת תל אביב. ד"ר יהל הקימה וניהלה את מחלקת המקרקעין בפרקליטות דרום, ועד לפרישתה שימשה כמשנה לפרקליט מחוז הדרום (אזרחי). ליהל פרסומים רבים העוסקים בהיבטי מדיניות ביחס לבדואי הנגב, והיא מלמדת קורסים בנושאים אלו במסגרת לימודים לתארים ראשון ושני.

YahelH@bgu.ac.il

עאטף אבו-עג'אג' – בעל תואר ראשון בהנדסה ותואר שלישי מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. במסגרת עבודת הדוקטור פיתח מודל ייחודי לניתוח דינמיקות ואינטראקציות ביחסי מדינה ושבט בנגב. לד"ר אבו-עג'אג' ניסיון רב בניהול ציבורי בכיר, ומזה יותר מעשור הוא מכהן כמנהל תאגיד המים נווה מדבר, המשרת יותר ממאה אלף תושבים ביישובי הבדואים בנגב. atefa@post.bgu.ac.il

מקורות

אבו-בדר, ס' וגוליב, ד' (2008). **עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדואית: מבט השוואתי. מחקרי מדיניות 6**. מכון

ון-ליר בירושלים, המוסד לביטוח לאומי.
אבו-עג'אג', מ' (2004). **על אופן התמודדותם של תלמידים במגזר הבדואי הלוואים מתמטיקה עם מחשבון גרפי עם מושגים מרכזיים בתוכנית הלימודים** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אבו-עג'אג', ע' (2019). **בין שבט בדואי, מדינה ישראלית ותנועה אסלאמית: משולש שדות הכוח בנגב** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אבו-פריח, פ' (2014). **האסלאם בנגב: התנגשות והסכמה בין הערך לשריעה בקרב האוכלוסייה הערבית-מוסלמית בנגב** [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אבו-רג'עה, ח' (2011). **שלושה מעגלים בדו: הקונפליקט בין המנהג הבדואי, חוקי השריעה וחוק המדינה בישראל** (י' חבקוק, עורך). מרכז הנגב לפיתוח אזורי – אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אבו-רביעה, ע' (2018). **בין מנהג שבטי לאסלאם: מוסד הצלחה בחברה הבדואית בנגב**. בתוך מ' חטינה ומ' אל-עטאונה (עורכים). **מוסלמים במדינת היהודים – דת, פוליטיקה, חברה** (עמ' 260–273). הקיבוץ המאוחד.
אופיר, ע' (2010). **מדינה. מפתח 1**, 30–35.
אייזנשטדט, ש"נ (1978). **תכונות יסוד של המדינה המודרנית**. בתוך ש"נ איזנשטדט, ע' גוטמן וי' עצמון (עורכים), **מדינה וחברה: סוגיות בסוציולוגיה פוליטית** (עמ' 97–87). עם עובד.
אילן, נ' (עורך) (2002). **האסלאם והעולמות השזורים בו: קובץ מאמרים לזכרה של חוה לצרוס-יפה**. האוניברסיטה העברית – המכון ללימודי אסיה ואפריקה, מכון בן-צבי ומוסד ביאליק.
אלבדור, ס' (2005). **אלימות נגד נשים בדואיות בנגב**. שתי"ל.
אלון, י' (2001). **יחסי שבט ומדינה בעבר-הירדן המנדטורית: השבטים ותהליכי כינון המדינה המודרנית**. **ג'מעה ת**, 84–115.
אלרן, מ', ישראלי, צ', פדן, כ', ואלטשולר, א' (2015). **חוסן חברתי בעוטף עזה במבצע "צוק איתן"**. **צבא ואסטרטגיה** (7) 2, 5–26.
המכון למחקרי ביטחון לאומי.
אל-עארף, ע' (1935). **שבטי הבדואים במחוז באר-שבע** [מ' קפלוק, מתרגם]. בוסתנאי.
אל-עטאונה, ש' (2015). **ג'מעה אל-דעוה ואל-תבליע' בנגב: דעוה ופוליטיקה** [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אל-צאריעה, ק' (2016). **בתי דין שבטיים (מחאכם אל-עשאא'יר) בצל הממשל הצבאי בנגב 1952–1966** [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אלקורעאן, א' (2006). **הבדווים בנגב בין זהות לאומית ערבית פלסטינית לשבטיות** [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אלקרינאו, ע' וסלונים-נבו, ו' (2005). **נישואין פוליטיים ומונוגמיים: השפעתם על מצב הנפשי והחברתי של נשים בדואיות-ערביות**. בתוך ר' לבייזל, ג' צוויקל ונ' ברק (עורכות), **"שמרי נפשך", בריאות נפשית בקרב נשים בישראל** (עמ' 149–168). אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אסנת, ד' (2004). **"מחייטים וסנדלרים בנינו פה נמל": פועליות, לאומיות ואתניות בקרב פועלי נמל אשדוד, 1961–1967** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
אשכנזי, ט' (2000). **הבדווים בארץ-ישראל**. אריאל.
בוימל, י' (2002). **יחסו של הממסד הישראלי לערבים בישראל: מדיניות, עקרונות ופעולות: העשור השני, 1958–1968** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת חיפה.
בורדייה, פ' (2005). **שאלות בסוציולוגיה** [א' להב, מתרגם]. רסלינג.
בן-דוד, י' (2004). **הבדווים בישראל – היבטים חברתיים וקרקעיים**. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע. מכון ירושלים לחקר ישראל.

בן דוד, י' וגונן, ע' (2001). **בדווים ובדוויים-פלאחים בתהליך העירוב**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בנגב. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-ישראל, א' (2009). **התהוות המקום הבדווי, הבניית מרחב ונוף בקרב נוודים-רועים מתעיירים: המקרה של בדווי אזור חורה – יתיר** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

בר-צבי, ש' (1979). מאפיינים של חיי הבדואים בנגב בטרם התנחלות. בתוך א' שמואלי וי' גרדוס (עורכים). **ארץ הנגב: אדם ומידבר, כרך ב'** (עמ' 621–630). משרד הביטחון – ההוצאה לאור.

ברק, א' (2000). שלטון החוק ועלינות החוקה. **משפט וממשל ה'**, 375–399.

גידנס, א' (2013). **סוציולוגיה**. האוניברסיטה הפתוחה.

גלילי, א' (2013). **מעגלי חיים בחברת נוודים: דפוסי קבורה בקרב הבדווים בנגב כמראה לשינויים מרחביים וחברתיים, 1900–1966** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. האוניברסיטה העברית.

גלנר, א' (1994). **לאומים ולאומיות**. האוניברסיטה הפתוחה.

גלרנט, ל' (2006). **מרחבים אלטרנטיביים: פורמים אינטרנטיים ושדה חובבות המדע הבדיוני בישראל** [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך]. אוניברסיטת תל אביב.

דוח מבקר המדינה (2018). פעילות משרד הביטחון לחיזוק הקשר בין הנוער לצה"ל ועם המיועדים לגיוס. בתוך **דוח שנתי 68** (עמ' 49–82). מדינת ישראל.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2006). **פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל**.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2013). **פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל – עדכון**.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2017). **חינוך בחברה הבדואית בנגב: תמונת מצב**.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2018). **ייצוג נשים באקדמיה: ריכוז נתונים**.

המכון למחקרי ביטחון לאומי ופורי מחקרי שוק ודעת קהל לישראל 2000 בע"מ (2018). מחקר דעת קהל (לא פורסם).

ועדת גולדברג (2008). **דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב**. מדינת ישראל.

טובין, ד' וטל, ה' (2011). הערכה ושדות אחרים כמשתקף במספר כנסי איל"ת. **ביטחון סוציאלי 85**, 189–214.

יהל, ח' (2017א). הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל, **היער 17**, 54–66.

יהל, ח' (2017ב). לא חוקי אך משתלם: הקצאת מגרשים בנגב למשפחות פוליגמיות. **תכנון 14** (1), 211–204.

יהל, ח' וקרק, ר' (2016). יישובם מחדש של בדווי הנגב במסגרת הסכם השלום עם מצרים. **אופקים בגאוגרפיה 90**, 64–91.

יהל, ח', קרק, ר' ופרנזמן, ס' (2013). האם הבדואים בנגב הם התושבים המקוריים – עם יליד? **אופקים בגאוגרפיה 84**, 73–87.

יפתחאל, א' (2000). **קרקעות, תכנון ואיישויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל**. נייר עמדה. מרכז אדווה.

לוי, י' (2014). צה"ל בין סולידריות לקונפליקט – "צבא העם" נגד גיוס החובה – **סדרת מאמרים לדיון מס' 28**. המכון לחקר מדיניות, כלכלה פוליטית וחברה, האוניברסיטה הפתוחה.

לצרוסיפה, ח' (1980). **האסלאם: קווי יסוד**. משרד הביטחון – ההוצאה לאור, האוניברסיטה המשותפת.

מאגר מידע מקוון – מאפייני חיים של החברה הבדואית בנגב (ל"ת). הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב ומרכז הנגב לקיימות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. <https://in.bgu.ac.il/humsos/negevSus/SYBSN/Pages/default.aspx>

מאיר, א' (2006). **כלכלה וקרקע בקרב בדווי הנגב: תהליכים חדשים, תובנות חדשות**. מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

מאיר, א' וברנע, ד' (1986). **התפתחות מערכת החינוך הבדואית בנגב**. המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומחוז דרום, משרד החינוך.

מור, א' (1971). הבדואים בנגב – סקירה כללית, בתוך לשכת היועץ לענייני ערבים, **הבדואים – קובץ מאמרים** (עמ' 1–28). משרד ראש הממשלה.

מיכאל, ק' ופישמן, י' (2019). חשיבות החוסן החברתי לחוסן הלאומי: ניסיון למשנה סדורה – מסה על בסיס ראיון עומק עם רא"ל (במיל') משה (בוגי) יעלון. **חוסן לאומי, פוליטיקה וחברה 1** (1).

אוניברסיטת אריאל בשומרון, 5–18.

מינצקר, א' (2015). **הג'נאבי בהר הנגב המרכזי: שבט, טריטוריה וקבוצה מוכרת** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

מרקס, ע' (1974). **החברה הבדואית בנגב**. רשפים.

סילברמן, נ' (2011). **עקבות ההביטוס בתרגום: כיצד משתקפות זהויותיהם של מתרגמי ספרי מחמוד דרוויש לעברית בתרגומיהם** [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך]. אוניברסיטת בר-אילן.

פורת, ח' (2009). **הבדווים בנגב בין נוודות לעיר: 1973–1948**. מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

קרסל, ג' (1976). **פרטיות מול שבטיות – דינמיקה של קהילות בדוים בתהליך התעיירות**. הקיבוץ המאוחד.

קרסל, ג' (2011). **בן דוד, י' ואבו-רביעה, ח' (1991)**. תמורות בבעלות על הקרקע אצל בדווי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך-שבטי. **המזרח החדש לג**, 39–69.

רובינשטיין, א' ומדינה, ב' (2005). **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**. שוקן.

רודניצקי, א' (2011). **החברה הבדואית בנגב: מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים**. יוזמת קרן אברהם.

שביט, א' (2011). זהות מוסלמית באירופה ובישראל: קווי מתאר לדיון משווה. בתוך א' רכס וא' רודניצקי, (עורכים). **מיעוטים מוסלמיות במדינות רוב לא-מוסלמיות: התנועה האסלאמית בישראל כמקרה מבחן** (עמ' 21–26). אוניברסיטת תל אביב.

שחר, ע' (1997). טרילמה בדיוני בית הדין "אלמחכמה אל-שרעיה" בבאר שבע כנקודת מפגש של שלוש מערכות חוק: חוקי המדינה, החוק השרעי והערף הבדווי. **ג'מאעה א**, 11–35.

Abid, M.A., Vlaicu, F.L., Bălăuță, D.S., & Buică, D. (2018). School violence in the Negev Region of Israel. *Social Work Review* 1, 7-15.

Abu-Rabia, R. (2011). Redefining polygamy among the Palestinian Bedouins in Israel: Colonialism, patriarchy, and resistance. *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law* 19(2), 459-493.

Abu-Saad, I. (2001). Education as a tool for control vs. development among indigenous peoples: The case of Bedouin Arabs in Israel. *Hagar: International Social Science Review* 2(2), 241-259.

Alon, Y. (2016). *The Shaykh of Shaykhs: Mithqal al-Fayiz and tribal leadership in modern Jordan*. Stanford University Press.

Amit, K., & Fleische, N. (2005). Between social resilience and social capital. In N. Friedland, A. Arian, A., Kirschenbaum, K., Amit, & N. Fleischer (Eds.). *The Concept of Social Resilience* (pp. 83-107). Samuel Neaman Institute.

Ayubi, N.N. (1995). *Over-stating the Arab State: Politics and society in the Middle East*. I.B. Tauris.

Bocco, R. (2006). The Settlement of pastoral nomads in the Arab Middle East: International organizations and trends in development policies, 1950-1990. In

בן דוד, י' וגונן, ע' (2001). **בדווים ובדוויים-פלאחים בתהליך העירוב**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בנגב. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-ישראל, א' (2009). **התהוות המקום הבדווי, הבניית מרחב ונוף בקרב נוודים-רועים מתעיירים: המקרה של בדווי אזור חורה – יתיר** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

בר-צבי, ש' (1979). מאפיינים של חיי הבדואים בנגב בטרם התנחלות. בתוך א' שמואלי וי' גרדוס (עורכים). **ארץ הנגב: אדם ומידבר, כרך ב'** (עמ' 621–630). משרד הביטחון – ההוצאה לאור.

ברק, א' (2000). שלטון החוק ועלינות החוקה. **משפט וממשל ה'**, 375–399.

גידנס, א' (2013). **סוציולוגיה**. האוניברסיטה הפתוחה.

גלילי, א' (2013). **מעגלי חיים בחברת נוודים: דפוסי קבורה בקרב הבדווים בנגב כמראה לשינויים מרחביים וחברתיים, 1900–1966** [חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"]. האוניברסיטה העברית.

גלנר, א' (1994). **לאומים ולאומיות**. האוניברסיטה הפתוחה.

גלרנט, ל' (2006). **מרחבים אלטרנטיביים: פורמים אינטרנטיים ושדה חובבות המדע הבדיוני בישראל** [חיבור לשם קבלת תואר מוסמך]. אוניברסיטת תל אביב.

דוח מבקר המדינה (2018). פעילות משרד הביטחון לחיזוק הקשר בין הנוער לצה"ל ועם המיועדים לגיוס. בתוך **דוח שנתי 68** (עמ' 49–82). מדינת ישראל.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2006). **פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל**.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2013). **פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל – עדכון**.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2017). **חינוך בחברה הבדואית בנגב: תמונת מצב**.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2018). **ייצוג נשים באקדמיה: ריכוז נתונים**.

המכון למחקרי ביטחון לאומי ופורי מחקרי שוק ודעת קהל לישראל 2000 בע"מ (2018). מחקר דעת קהל (לא פורסם).

ועדת גולדברג (2008). **דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב**. מדינת ישראל.

טובין, ד' וטל, ה' (2011). הערכה ושדות אחרים כמשתקף במספר כנסי איל"ת. **ביטחון סוציאלי 85**, 189–214.

יהל, ח' (2017א). הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל, **היער 17**, 54–66.

יהל, ח' (2017ב). לא חוקי אך משתלם: הקצאת מגרשים בנגב למשפחות פוליגמיות. **תכנון 14** (1), 211–204.

יהל, ח' וקרק, ר' (2016). יישובם מחדש של בדווי הנגב במסגרת הסכם השלום עם מצרים. **אופקים בגאוגרפיה 90**, 64–91.

יהל, ח', קרק, ר' ופרנזמן, ס' (2013). האם הבדואים בנגב הם התושבים המקוריים – עם יליד? **אופקים בגאוגרפיה 84**, 73–87.

יפתחאל, א' (2000). **קרקעות, תכנון ואיישויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל**. נייר עמדה. מרכז אדווה.

לוי, י' (2014). צה"ל בין סולידריות לקונפליקט – "צבא העם" נגד גיוס החובה – **סדרת מאמרים לדיון מס' 28**. המכון לחקר מדיניות, כלכלה פוליטית וחברה, האוניברסיטה הפתוחה.

לצרוסיפה, ח' (1980). **האסלאם: קווי יסוד**. משרד הביטחון – ההוצאה לאור, האוניברסיטה המשותפת.

מאגר מידע מקוון – מאפייני חיים של החברה הבדואית בנגב (ל"ת). הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב ומרכז הנגב לקיימות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. <https://in.bgu.ac.il/humsos/negevSus/SYBSN/Pages/default.aspx>

מאיר, א' (2006). **כלכלה וקרקע בקרב בדווי הנגב: תהליכים חדשים, תובנות חדשות**. מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

- revisited. In H. Hazan, & E. Herzog (Eds.). *Serendipity in anthropological research: The nomadic turn* (pp. 257-289). Routledge.
- Swartz, D. (1997). *Culture and power: The sociology of Pierre Bourdieu*. University of Chicago.
- Tapper, R. (Ed.) (1983). *The conflict of tribe and state in Iran and Afghanistan*. Croom Helm.
- Thomson, P. (2008). Field. In M. Grenfell (Ed.). *Pierre Bourdieu: Key concepts* (pp. 67-71). Acumen.
- Wendt, A.E. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization* 41(3), 335-370.
- Yahel, Y. & Kark, R. (2014). Israel Negev Bedouin during the 1948 war: Departure and return. *Israel Affairs* 21(1), 48-97.
- Yahel, Y. (2019). The conflict over land ownership and unauthorized construction in the Negev. *Contemporary Review of the Middle East* 6(3-4), 352-369.
- D. Chatty (Ed.). *Nomadic Societies in the Middle East and North Africa* (pp. 302-332). Leiden & Boston: Brill.
- Bourdieu, P. (1983). The field of cultural production, or: The economic world reversed. *Poetics* 12(4-5), 311-356.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood.
- Bourdieu, P. (1991). On symbolic power. In J. B. Thompson (Ed.). *Language and symbolic power* (pp.163-170). Harvard University Press.
- Bourdieu, P., Loic J. D. Wacquant, & Farage, S. (1994). Rethinking the state: Genesis and structure of the bureaucratic field. *Sociological theory* 12(1), 1-18.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. University of Chicago Press.
- Dinero, S. (2004). New identity/identities formulation in a post-nomadic community: The case of the Bedouin of the Negev. *National Identities* 6(3), 261-275. DOI: 10.1080/1460894042000312349
- Feldman, A. (2020). Academic education and religion: A comparison of religious motifs among students in a secular academic college in Israel. *Religion & Education* 47(3), 321-335.
- Fuller, L.L. (1969). *The Morality of Law*. Yale University Press.
- Jepperson, R.L., Wendt, A., & Katzenstein, P. (1996). Norms, identity and culture in national security. In P. Katzenstein (Ed.). *The culture of national security: Norms and identity in world politics* (pp. 33-75). Columbia University Press.
- Kahan, J.H., Allen, A. C., George J. K., & Thompson, G. (2009). *Concept Developments: An Operational Framework for Resilience*. Homeland Security Studies and Analysis Institute.
- Kark, R., & Frantzman, S. J. (2012). Empire, state and the Bedouin of the Middle East, past and present: A comparative study of land and settlement policies. *Middle Eastern Studies* 48(4), 487-510.
- Khazanov, A.M. (1984) *Nomads and the outside world*. University of Wisconsin Press.
- Khoury, P.S., & Kostiner, J. (Eds.). (1990). *Tribes and state formation in Middle East*. University of California Press.
- Marx, E. (2006). The political economy of Middle Eastern and North African pastoral nomads. In D. Chatty (Ed.). *Nomadic societies in the Middle East and North Africa: Entering the 21st century* (pp. 78-97). Brill.
- Nasasra, M. (2011). The southern Palestine Bedouin tribes and British mandate relations, 1917-1948: Resistance to colonialism. *The Arab World Geographer* 14(4), 305-335.
- Rabi, U. (2016). *Tribes and states in a changing Middle East*. C Hurst & Co.
- Salzman, P.C. (2004). *Pastoralism: Equality, hierarchy, and the state*. Westview Press.
- Stewart, F.H. (2000). What is honor. *Acta Histriae* 8(1), 13-28.
- Stewart, F.H. (2006). Customary law among the Bedouin of the Middle East and North Africa. In D. Chatty (Ed.), *Nomadic societies in the Middle East and North Africa: Entering the 21st Century* (pp. 239-279). Brill.
- Stewart, F.H. (2012). The structure of Bedouin society in the Negev: Emanuel Marx's Bedouin of the Negev
- ### הערות
- מחקרים על דת ושבטיות: ליש, א' (2005). שריעה ומנהג בחברות שבטיות בעולם המוסלמי המודרני. רוח מזרחית 1, 5-8; נאטור, א' (1991). שריעה ומנהג במשפחה הבדואית בנגב על פי הפסיקה של בית הדין השרעי בבאר־שבע. המזרח החדש לג, 95, 94-111.
 - הנשאלים התבקשו לציין את עוצמת הקשר שיש להם (מאוד לא חשוב, לא חשוב, חשוב, חשוב מאוד) ביחס למגוון זהויות.
 - דף הפייסבוק של אל־קלם مؤسسة القلم الشبائي. <https://he-il.facebook.com/QalamYuothAcademy/>
 - ניתוח של הפרסומים וההזמנות לחתונות של חודש יולי בנגב העלה כי קרוב לשליש מהנישואים היו מחוץ למשפחות ו/או לשבטים.
 - הנתונים נאספו מדיווחים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות השונות בנגב, מאתרים של הרשויות המקומיות ומאתרים האישיים של נבחרי הציבור.
 - סעיף 176 לחוק העונשין התשל"ז-1977, ספר החוקים תשל"ז מס' 846 מיום 4.8.1977, עמ' 226 4.8.1977.
 - דוח מסכם – הצוות הבין־משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, יולי 2018. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/polygamy_final_report/he/polygamy_final_report.pdf
 - עטווה אלעוברת אל שר הדתות, 9.2.75. א"מ גל 11/17094.
 - חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, ספר החוקים התשכ"א, עמ' 58, ותקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), תשנ"ג-1992, **קובץ תקנות**, תשנ"ג מס' 5474, מיום 5.10.1992, עמ' 8. תקנה 3 (א).
 - בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת אוזכר מקרה אחד שבו בית משפט הרשיע מואזין בעבירה על החוק וגזר עליו קנס. הכנסת – מרכז המחקר והמידע (2011). שימוש ברמקולים לשידור קריאת המואזין – סקירה משווה, עמ' 5; הצעות החוק ביוני 2018 הובאו לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. כללו הצעת חוק למניעת מפגעים (תיקון – איסור השימוש במערכת כריזה בבתי תפילה) התשנ"ו-2015, וזאת במסגרת של הכנה לקריאה ראשונה, וכן הצעת חוק למניעת מפגעים (תיקון – מניעת רעש ממערכת כריזה בבתי תפילה), התשע"ז-2016.
 - לעניין אכיפת חוקי הבנייה בשנת 2019 ראו דיווח של מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין בקישור: https://www.gov.il/he/departments/units/unit_land_law_enforcement_negev; לעניין המאבק נגד הריסות בתים ראו: ח' נח ומ' מרקוס (עורכים) (2020). על (אי) שוויון והריסת בתים ומבנים ביישובים הערבים בדואים בנגב. פורום דו־קיום בנגב לשוויון אזרחי.



Governor-General of New Zealand (CC BY 4.0): מקור: 26 באוקטובר 2017. ניו זילנד, טרם השבעתה לראשות ממשלת ניו זילנד

ניו זילנד, קורונה וביטחון לאומי – עקרונות ולקחים לניהול חירום ומשבר

כרמית פדן

מגפת הקורונה מצטרפת לאיומים אחרים מהטבע שמדינות נאלצות להתמודד עימם, ובהם רעידות אדמה, גלי צונאמי, שריפות, שיטפונות, נוסף על איומים מידי אדם כמו טרור ומלחמות. אסונות בסדר גודל דומה ואף גדולים יותר צפויים להתרחש גם בעתיד כתוצר של העידן שבו אנו חיים, המאופיין כ"עידן של הפרעות" (disruptions). איומים אלה מערערים את ההגדרה המסורתית של המושג ביטחון לאומי, בעיקר מבחינת הדרך הנדרשת כדי לספק להם מענה הולם. המאבק שמנהלת ניו זילנד במגפת הקורונה נחשב לאחד המוצלחים בעולם. סקירתו כמקרה בוחן מעלה חמישה עקרונות מרכזיים המתגבשים יחד למודל לניהול מצבי חירום ומשבר, ומהם ניתן לבנות מודל לניהול אסונות המוניים: הגדרת מטרה משותפת; עבודה עם מומחים; תקשורת מחברת; תוכנית מאורגנת; גמישות והסתגלות. המאמר מציג כל אחד מהעקרונות כפי שיושמו בניו זילנד בשנה האחרונה ומציע לקחים שניתן ליישם בניהול מצבי חירום ומצבי משבר עתידיים אחרים. עקרונות הניהול הללו מדגישים את הרכיב החברתי כגורם מרכזי במאבק נגד איום בלתי מוכר ונוכח "מציאות" של "הפרעות" המלוות בחוסר ודאות קיצונית – גורם שלא זכה עד כה למעמד מרכזי בתפיסת הביטחון הלאומי של מדינות.

מילות מפתח: COVID-19; חוסן; מנהיגות; ניהול; משבר; חירום; ביטחון לאומי; ניו זילנד

מבוא

חלפה יותר משנה מאז הופיע נגיף קורונה בוואהן בסין (12 בדצמבר 2019) והוכרז כמגפה עולמית על ידי ארגון הבריאות העולמי. עד סוף דצמבר 2020 נדבקו בנגיף יותר מ-81 מיליון בני אדם ברחבי העולם, יותר מ-1.7 מיליון בני אדם מתו ויותר מחמישה מיליון בני אדם החלימו מהמחלה (worldometers, n.d.). כל זאת, בשעה שבמדינות רבות בעולם כבר היה גל שני ואף שלישי של המגפה, ובמדינות כמו בריטניה, שוודיה, ספרד וישראל דיווחו על מקרי הדבקה בגרסה החדשה של נגיף הקורונה שהתגלתה בבריטניה. מגפת הקורונה יצרה משבר רב-ממדי: בריאותי, כלכלי, חברתי, ממשלי ופוליטי במדינות רבות בעולם וגם בישראל, והשלכותיה יורגשו עוד שנים רבות. ניכרת שונות רבה בהשפעותיה ובהשלכותיה של מגפת הקורונה בין מדינות כמו גם בין קהילות, קבוצות אתניות, קבוצות גיל ומעמד כלכלי (Twigg, 2020). שונות זו נובעת מהחוזקות והחולשות של כל מדינה, הקשורות למאפייני היסוד שלה, למבנה המשילות בה, לאיתנות מערכת הבריאות ולרשתות הביטחון החברתיות והכלכליות שלה. היא נובעת גם מהמאפיינים החברתיים והתרבותיים בכל מדינה, מהצעדים שננקטו בכל מדינה כדי לעצור את התפשטות הנגיף, ממדיניות הסגר שיישמו בהן ומהצעדים שנקטו בכל אחת מהן כדי לטפל בחולים ולהקל על האוכלוסייה (Islam et al., 2020).

ניתן לראות במגפת הקורונה חלק מקטגוריה רחבה של איומים המתייחסים לביטחון לאומי במובן הרחב. כלומר, לא עוד ביטחון לאומי במובן הפיזי בלבד כי אם חלק ממגוון רחב של תחומים רבים ושונים כמו כלכלה, חברה ואיכות סביבה.

המשבר שחוללה מגפת הקורונה הוא תוצר של הסביבה שבה אנו חיים, המתאפיינת כסביבה בלתי יציבה ובלתי צפויה שאינה מתפתחת באופן ליניארי, ולכן נוצר קושי רב בניבוי (Uhl-Bien et al., 2007). תנאי פעולה אלה מובילים למצב שבו אירועי משבר ומצבי חירום כוללים תחום רחב של סוגיות: פוליטיות, סביבתיות, טכנולוגיות ובריאותיות. זאת כתוצאה של הפרעות מידי אדם והפרעות מהטבע, ועל כך נכתב בספרות המקצועית כבר לפני כשני עשורים (Kersten, 2006; Paraskevas, 2005). המודל שהפך לפופולרי גם במגפת הקורונה ומוצע כדי להתמודד עם מציאות מורכבת ובלתי צפויה הוא ה-VUCA, שפותח בצבא האמריקאי בראשית שנות ה-90 כדי לתאר את המאפיינים של תנאי הפעולה שבהם נתקל צבא זה

בהגיעו לקוסובו, לסומליה, לאפגניסטן ולעיראק (בן יוסף, 2017). מאפיינים אלה הכתיבו "מציאות" שלא ניתן היה להגדירה באופן חד-משמעי וחד-ממדי. השם VUCA מייצג מאפיינים אלה בראשי תיבות שפירושה הוא: Volatility, תנודתיות; Uncertainty, אי-ודאות; Complexity, מורכבות; Ambiguity, עמימות. חיבורם יחד יוצר את מה שמכונה "עולם ה-VUCA" (בן-יוסף, 2020). זוהי תופעה שמערכות מדיניות רבות לא נערכו אליה ולכן לא היו מוכנות לקראתה. יש המכנים תופעה זו "הפתעה בסיסית" ויש המכנים אותה "ברבור לבן".³ מגפת הקורונה אינה איום בודד ויחיד בעידן הנוכחי. היא מצטרפת לאיומים גלובליים נוספים שערים נאלצת מדינת הלאום להתמודד החל מסוף המאה ה-20 ותחילת המאה ה-21, ובהם טרור, נשק גרעיני והתחממות כדור הארץ (מיכלין-שפיר ופדן, 2019). מדובר באיומים גלובליים שהומשגו על ידי הסוציולוג הפוליטי אולריך בק כסיכונים והועמדו בהשוואה לסכנות שאפיינו את המאה ה-20 – המשגה שהובילה את בק להגדיר את החברה במאה ה-21 "חברת סיכון" (risk society). סיכונים מתייחדים בכך שאין הם איומים גשמיים (כמו איום של פלישת צבא זר למדינה נתונה) אלא איומים מעשה ידי אדם שהשלכותיהם הרסניות, ושאת התרחשותם אפשר לחשב רק בכלים הסתברותיים (Beck, 1992). למעשה, ניתן לראות במגפת הקורונה חלק מקטגוריה רחבה של איומים המתייחסים לביטחון לאומי במובן הרחב. כלומר, לא עוד ביטחון לאומי במובן הפיזי בלבד כי אם חלק ממגוון רחב של תחומים רבים ושונים כמו כלכלה, חברה ואיכות סביבה – כמו התחממות כדור הארץ, מחסור במים, ביטחון מזון, מגפות ועוד (פרי, 2019). לפיכך מגפת הקורונה היא גם הזדמנות לבחון את הטענה שביטחון אינו "מציאות" נתונה, אובייקטיבית, חיצונית ומהותית (essential) אלא מוצר מובנה, בחזקת הבניה חברתית (Baldwin, 1997). הצורך להרחיב את תכולת המושג ביטחון נובע מההכרה הגוברת בכך שבעידן המודרניות המאוחרת (החל משנות ה-80 של המאה ה-20) התערערה תחושת הביטחון של האזרחים מסיבות שונות ועקב גורמים מגוונים. השינויים בכל תחומי החיים הם יסודיים ובעיקר מהירים יותר מאשר בעבר. ה"מציאות" הפכה "נזילה" יותר והמשימה העיקרית של המוסדות החברתיים – ליצור ולשמר את הסדר החברתי – נעשתה קשה מכפי שהייתה (פרי, 2019). טומס פיו (Tomas Pueyo) מסכם במאמרו הבדלים בין מדינות שהצליחו "לשטח את העקומה" באשר למגפה, לבין אלה שלא הצליחו בכך. השוואה זו מעלה כי דפוסי הפעולה שהבדילו את המדינות אלה מאלה נעוץ דווקא בהתערבויות ה"לא-תרופתיות" (Non-Pharmaceutical)

חלק ראשון: ניו זילנד – רקע כללי

ניו זילנד, שקמה כקולוניה בריטית במאה ה־19, מחולקת לשני איים מרכזיים – צפוני ודרומי. בירתה היא ולינגטון והעיר הגדולה והמיושבת ביותר בה היא אוקלנד, המונה 1.3 מיליון תושבים. אוכלוסיית המדינה מונה קרוב ל־5 מיליון בני אדם. הרכבה האתני מגוון: 67.5 אחוזים ממוצא אירופי (כלשהו), 14.6 אחוזים ממוצא מאורי והיתר פולינזים ואסייתים. ראשת הממשלה, העומדת גם בראשות מפלגת הלייבור הסוציאל־דמוקרטית, היא ג'סינדה ארדרן. מבחינת נתוני הכלכלה (לפני הקורונה), התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) בניו זילנד נאמד ב־198 מיליארד דולר (קצת יותר מ־40 אלף דולר לנפש); שיעור האינפלציה: 3 אחוזים; שיעור האבטלה: 3.7 אחוזים; יחס חוב-תוצר: 0.8 אחוזים מהתמ"ג (בישראל – 1.5 אחוזים מהתמ"ג). כלכלת ניו זילנד מבוססת בעיקר על מסחר ויצוא של מוצרי חקלאות (12 אחוזים), דיג, בשר, מיכון וטקסטיל. תיירות היא ענף היצוא המרכזי בניו זילנד, עם 20.4 אחוזים מסך היצוא ו־14.4 אחוזים ממספר המועסקים (ניו זילנד, ל"ת). הצלחתה של ניו זילנד בניהול המאבק בקורונה ניכרת במדדיה הכלכליים: לפי הערכות, התמ"ג בניו זילנד צפוי לצמוח (ריאלית) ב־5.7 אחוזים בשנת הכספים הבאה – אפריל 2021 עד מארס 2022 (זאת לאחר ירידה צפויה של 4.3 אחוזים בשנת הכספים 2020–2021). בשנת הכספים 2020–2021 עלה שיעור האבטלה מכוח העבודה ל־6.8 אחוזים, לעומת 4.1 אחוזים בשנת הכספים הקודמת. אולם בשנת הכספים 2021–2022 צפוי שיעור האבטלה לרדת ל־5.9 אחוזים.⁴

כשפרצה מגפת הקורונה הייתה בניו זילנד מוכנות גבוהה יחסית של המערכות המדיניות. לניו זילנד הייתה תוכנית להתמודדות עם מגפה (Influenza Pandemic Plan) שנכתבה ב־2017, ובוצעה בה שניונים והתאמות למערכי החירום עקב כישלון בבקורת הכנה להתפרצות פנדמיה, שהתקיימה בנובמבר 2019. יותר מכך, ניו זילנד היא למודת מצבי חירום הנובעים בעיקר מרעידות אדמה (כ־14 אלף רעידות אדמה בשנה, רובן לא מזיקות אך יש ביניהן הרסניות).⁵ כך, יומיים לאחר שארגון הבריאות העולמי הודיע כי ישנן ראיות המעידות על העברת הנגיף מאדם לאדם בוואן, ממשלת ניו זילנד הקימה ב־24 בינואר 2020 צוות מייעץ למשרד הבריאות לניהול המאבק בנגיף קורונה. מנכ"ל משרד הבריאות של ניו זילנד ומי שניהל את המאבק במגפה בשיתוף הדוק עם ראשת הממשלה ג'סינדה ארדרן הוא ד"ר אשלי בלומפילד – רופא ואפידמיולוג בהכשרתו. ניו זילנד היא מדינת אי המתאפיינת בשיעורי צפיפות אוכלוסין נמוכים ורוב תושביה מתגוררים בבתים פרטיים

(Interventions) שנקטו (Pueyo, 2020). בין דפוסי פעולה אלה נמנים: מערך בדיקות אינטנסיבי; הגבלות טיסה; חקירות אפידמיולוגיות; ומדיניות בידוד. מנהיגות היא דפוס פעולה "לא־תרופתי" נוסף ומשמעותי בניהול מצבי משבר (Fink, 1986; Klann, 2004; Mitroff, 2003), וזו בולטת גם במגפת הקורונה, שכן משבר זה הוא גם מבחנה של מנהיגות. יש הגורסים כי הדבר הגרוע מכול המשפיע על התמודדותן של מדינות ברחבי העולם בניהול מגפת הקורונה הוא קיומו של ואקום מנהיגותי (Tourish, 2018). מנהיגות נחשבת לגורם משמעותי המבדיל בין מדינות שמצליחות לבין אלה שאינן מצליחות להתמודד עם מגפת הקורונה (Wilson, 2020). לדוגמה, מדינות כמו דנמרק, פינלנד, נורווגיה, טיוואן נמנות עם הראשונות, ואילו בלגיה, צרפת, ספרד, בריטניה, ארצות הברית וישראל נמנות עם האחרונות. בין המדינות הנחשבות ליעילות ולמוצלחות בעולם בניהול המאבק במגפת הקורונה נמצאת גם ניו זילנד. מטרת המאמר הנוכחי היא לבחון מהם גורמי המנהיגות שסייעו למדינה זו לספוג טוב יותר את ה"הפרעה" שנבעה ממגפת הקורונה, להסתגל אליה במהירות רבה יותר ולמגר את המגפה בשטחה. המאמר מחולק לארבעה חלקים: **החלק הראשון** יכלול נתוני רקע על אודות ניו זילנד ויצג את הגישה שהובילה ממשלתה במאבק במגפת הקורונה; **החלק השני** יעמוד בקצרה על ההיבט המגדרי בניהול המאבק בקורונה של ג'סינדה ארדרן, ראשת ממשלת ניו זילנד; **החלק השלישי** יעמוד על הרכיב החברתי בניהול המאבק במגפת הקורונה – אמון הציבור – ויסמנו כתנאי מרכזי שיאפשר להצליח להיאבק באיום בלתי צפוי ובלתי מוכר המחייב שינוי בהתנהגות הציבור; **החלק הרביעי**, המציג את **הטענה המרכזית** של המאמר, יפרט חמישה עקרונות מרכזיים לניהול מצבי משבר וחירום שהנחו את ממשלת ניו זילנד במאבקה בנגיף. המאמר מראה כי המהלך המאתגר ביותר עבור ניו זילנד, כמו עבור מדינות אחרות, לא היה מימוש דפוסי פעולה קלאסיים של לחימה בנגיפים אלא הוצאה לפועל של שלושה מהלכים עיקריים, חברתיים באופיים, המחייבים שינוי בהתנהגות הציבור: הובלת הציבור לסגר, להקפדה על ההנחיות ולבידוד חברתי, כדי לעצור את שרשרת ההדבקה ולמנוע את התפשטות הקורונה. שינוי התנהגות הציבור מחייב שותפות והיענות מצידו, ומושג בעיקר באמצעות אמון הציבור בהנהגה. עקרונות הניהול שמפורטים במאמר ואשר הנחו את ממשלת ניו זילנד במאבקה במגפה ממחישים כי ממשלת ניו זילנד הצליחה להגביר את אמון הציבור בה, וכך הצליחה להשיג שותפות והיענות של הציבור לניהול מאבקה במגפת הקורונה.

התמותה הנמוכים ביותר ומספר החיוביים לקורונה הנמוך ביותר (ראו להלן תרשים מס' 1, World Health Organization).

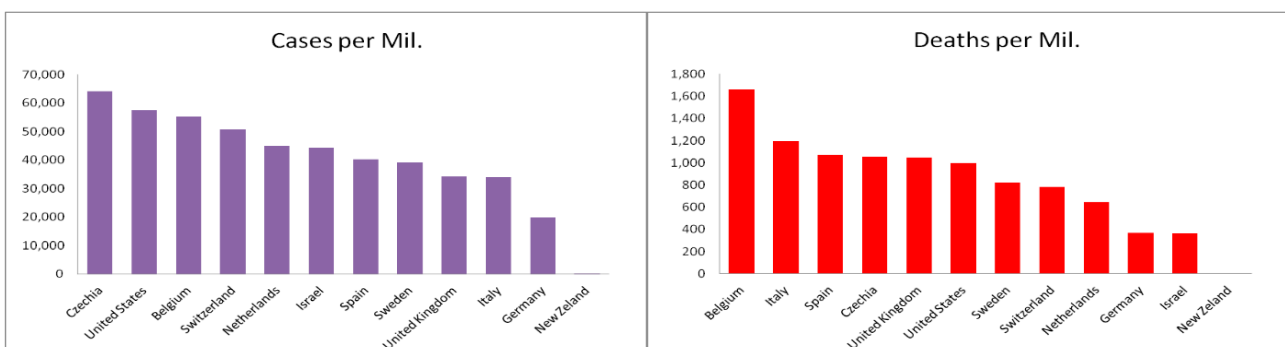
“Go hard – Go Early”: הגישה של ניו זילנד למאבק בקורונה

ממשלת ניו זילנד פעלה במהירות ונקטה גישה זהירה וקשוחה, מבוססת ומונחית מדע, שזכתה לשם “גישת החיסול” (“elimination strategy”). כבר ב־25 במרס הכריזה ממשלת ניו זילנד על סגר מדינתי מלא למשך ארבעה שבועות עד 27 באפריל בהגבלות מלאות, ועוד שלושה שבועות בהגבלות הדקות פחות.⁷ משרד הבריאות בניו זילנד פעל מתוך הנחת מוצא שלפניהם חלון הזדמנויות קצר לעצירת התפשטות הנגיף, ולכן אם לא יפעלו במהירות, בהקדם ובעוצמה – חלון ההזדמנויות ייסגר וניו זילנד תיאלץ להתמודד עם השלכות בריאותיות קשות ונזק כלכלי בדומה למדינות אחרות בעולם כמו איטליה, ספרד, בריטניה וארצות הברית. לפיכך המרכיבים המרכזיים של האסטרטגיה למיגור הנגיף כללו פיקוח הדוק על הגבולות, הגבלת כניסה של אנשים שנדבקו בקורונה באמצעות הכנסתם לבידוד של 14 ימים ופיקוח רשויות המדינה על האוכלוסייה באמצעות בדיקות וחקירות אפידמיולוגיות. כך אמר מייקל בייקר: “הסגר שהטלנו היה כנראה הקפדני בעולם. הוא התבסס על המדיניות המחמירה של אוניברסיטת אוקספורד והוכח כיעיל מאוד” (פרימור, 2020). עד לכתיבת שורות אלה, ניו זילנד הטילה שני סגרים במסגרת מאבקה במגפת הקורונה: הסגר המלא הראשון על כל המדינה הוטל ב־25 במרס ונמשך ארבעה שבועות, והסגר השני הוטל על העיר אוקלנד ב־14 באוגוסט (רמת התרעה 4 ורמת התרעה 2 בכל ניו זילנד, להלן) ונמשך שלושה שבועות.⁸

(גם בערים). מאפיינים אלה מאפשרים לה לנהל פיקוח הדוק על גבולות המדינה, והעובדה כי נחשפה מאוחר יחסית לנגיף הקורונה⁶ פתחה בפניה הזדמנות ללמוד ממדינות אחרות כיצד לנהל את מאבקה בנגיף בדרך שאכן עשתה (להלן). אלה הדברים שאמר מייקל בייקר, פרופסור לבריאות הציבור באוניברסיטת אוטגו במדינה ואפידמיולוג בכיר, שנמנה עם הצוות המייעץ של משרד הבריאות בניו זילנד לענייני קורונה, בראיון שנערך עימו:

הושפעתי מאוד מעבודת כוח המשימה של ארגון הבריאות העולמי לסין, שקבע כי זו הצליחה לעצור את הווירוס ואף קרובה לחסל אותו... הורשתי גם מהניסיון של מדינות אחרות, בעיקר טיוואן, שהצליחו למנוע מהווירוס להיכנס לשטח... כשהשתלטנו על הווירוס בפעם הראשונה חשבנו שאין צורך במסכות, אבל הניסיון של מקומות אחרים בעולם הראה אחרת, כך שהוספנו אותן לסל ההנחיות (פרימור, 2020).

אף שקיימת טענה שלפיה הצלחת מאבקה של ניו זילנד במגפת הקורונה מוסברת בהיותה מדינת אי קטנה וכפרית, העובדות מוכיחות אחרת. ברוב המקרים הקורונה נפוצה בעולם על ידי תיירים שנכנסו למדינות דרך הים והאוויר, ולא דרך היבשה (Marmorek & Eyzaguirre, 2020). מכאן מוגבל גם תוקף הטענה שצפיפות האוכלוסייה הנמוכה היא שתרמה להצלחת המאבק בנגיף – הן בגלל אופני ההפצה העיקריים של הנגיף והן משום שעדיין יש בניו זילנד מרכזי אוכלוסייה גדולים. היא נמנית עם מדינות אחרות במזרח אסיה כמו וייטנאם, דרום קוריאה, טיוואן (ולהבדיל – איסלנד) שהצליחו לשטח את העקומה ואף לחסל את הנגיף לחלוטין. מבין מדינות ה־OECD, בניו זילנד שיעורי



תרשים מס' 1: השוואת שיעורי תמותה בין מדינות ה־OECD

מקור: <https://covid19.who.int/table> (מעודכן ל־29 בדצמבר 2020)

חלק שני: ההיבט המגדרי בניהול המאבק בקורונה

ניו זילנד נמנית עם קבוצת המדינות פינלנד, איסלנד, גרמניה, טיוואן, נורווגיה ודנמרק, שבהן עומדת אישה בראשות המדינה. בכל המדינות האלו נרשמו, באופן יחסי, פחות מתים והרבה פחות נדבקים מאשר במדינות אחרות, שבראשן עומדים מנהיגים גברים (ראו תרשים מס' 2 ומס' 3).⁹ הצלחת מנהיגות של נשים בקורונה זוכה להסברים מגוונים – יש הטוענים כי לחלק מהנשים המנהיגות יש התכונות הנדרשות לניהול מצבי משבר וחירום (Kristof, 2020; Taub, 2020), ויש הטוענים כי הצלחתן בניהול המגפה קשורה פחות למגדר שלהן ויותר

לסוג המדינות שבהן נבחרות נשים לעמדות מנהיגות – שכן במדינות שאוכלוסייתן משכילה יותר והשוויון המגדרי בהן רב יותר, נשים נבחרות לעמדות הנהגה מלכתחילה.¹⁰ עוד נטען כי המוסדות הציבוריים במדינות כמו אלה יעילים יותר (Lewis, 2020).

ועם כל זאת, הצלחתן של הנשים המנהיגות את משבר הקורונה מרשימה, בהתחשב בעובדה שנשים מהוות פחות משבעה אחוזים מכלל המנהיגים בעולם. מחקר שפורסם לאחרונה ב-Harvard Business Review (Zenger & Folkman, 2020) ובדק 60 אלף מנהיגים (22,603 נשים, 40,187 גברים) מחזק את התפיסה שלפיה נשים הן מנהיגות טובות יותר בזמן

תרשים מס' 2: נתוני קורונה במדינות שבראשן עומדות נשים

שם המדינה	סך מקרי קורונה	חולי קורונה פעילים	סך המתים מקורונה	שיעור התמותה למיליון נפש	אוכלוסייה
 פינלנד	35,137	8,591	546	98	5,544,980
 איסלנד	5,726	143	28	82	342,335
 טיוואן	795	127	7	0.3	23,838,108
 נורווגיה	47,585	9,498	429	79	5,442,127
 ניו זילנד	2,151	49	25	5	5,002,100
 דנמרק	155,826	39,781	1,204	208	5,802,284

תרשים מס' 3: נתוני קורונה במדינות שבראשן עומדים גברים

שם המדינה	סך מקרי קורונה	חולי קורונה פעילים	סך המתים מקורונה	שיעור התמותה למיליון נפש	אוכלוסייה
 קנדה	555,207	74,113	15,121	399	37,905,077
 ארה"ב	19,781,718	7,741,717	343,182	1,034	331,960,370
 צרפת	2,562,646	2,308,815	63,109	966	65,344,969
 איטליה	2,056,277	575,221	72,370	1,198	60,417,726
 הממלכה המאוחדת	2,329,730	N/A	71,109	1,045	68,062,047
 ספרד	1,894,072	N/A	50,122	1,072	46,763,749
 ישראל	411,677	4,392	3,286	357	9,197,590

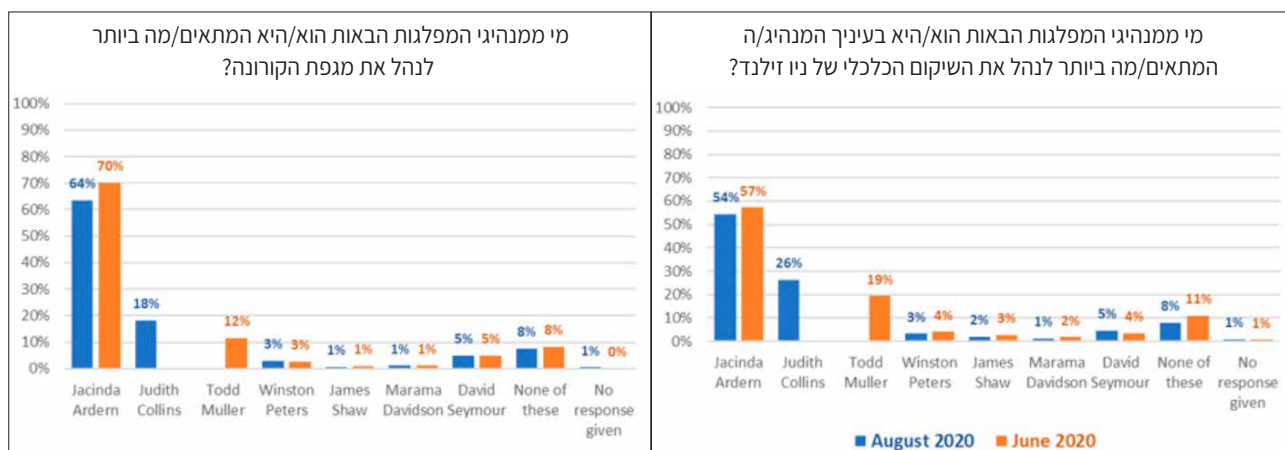
מקור: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> (מעודכן ל-29 בדצמבר 2020)

חלק שלישי: הרכיב החברתי בניהול המאבק במגפת הקורונה: אמון הציבור

לכאורה נאבקה הנהגת ניו זילנד בהתפשטות הקורונה באמצעות מימוש דפוסי פעולה קלאסיים של לחימה בנגיפים. בדומה למדינות אחרות היא עצרה את התיירות הנכנסת למדינה; רכשה ציוד הגנה אישי כדי להגן על עובדים חיוניים; ביצעה בדיקות רחבות היקף לאוכלוסייה; הובילה מנגנון יעיל לביצוע חקירות אפידמיולוגיות; ונקטה מדיניות של סגר ובידוד לחיוביים לקורונה. אלא שהמהלך המתאגר ביותר עבור ניו זילנד, כמו עבור מדינות אחרות, לא היה ביצוע הפעולות הללו כי אם הוצאה לפועל של שלושה מהלכים אחרים: הובלת הציבור לסגר; הקפדה על הנחיות הקורונה; ובידוד פיזי/חברתי כדי לעצור את שרשרת ההדבקה ולמנוע את התפשטות הקורונה. ההבדל בין חמשת המהלכים הארגוניים הראשונים לשלושת המהלכים החברתיים האחרונים קשור לצורך לשנות את התנהגות הציבור, שנובע מאופי התפשטות הנגיף. שינוי התנהגות הציבור מחייב שותפות והיענות מצידו, ואלה מושפעות בעיקר ממידת אמון הציבור בהנהגה. ממשלת ניו זילנד הצליחה להגביר את אמון הציבור בה וכך הצליחה להשיג שותפות והיענות של הציבור לניהול מאבק בהתפשטות הנגיף. על פי תאוריות הזהות החברתית באשר למנהיגות, אם ציבור מאמין כי מנהיגיו פועלים כדי לשרת אינטרסים משותפים, או אז פעולה קולקטיבית-טרנספורמטיבית (transformative collective action) מתאפשרת במידה רבה יותר (Reicher & Hopkins, 2005). פעולה קולקטיבית-טרנספורמטיבית זו נחשבת להכרח הישרדותי כדי להתגבר על המגפה, ולכן יש לה תפקיד קריטי בעיצוב פעולות המשרתות את הצורך לבנות את אמון הציבור בהנהגה. סקרי דעת קהל שנערכו בניו

משבר. נתוני תמותה, תחלואה, אמון ברשויות ופרמטרים נוספים היו טובים יותר במדינות וברשויות שמונהגות על ידי נשים.

הסבר נוסף להצלחתן של נשים להנהיג מצבי חירום ומשבר נעוץ בכך שבזמן משבר מנהיגות ומנהיגים נדרשים לשמש "בסיס בטוח" (secure-base support) עבור המונהגים (Mayseless & Popper, 2019). אלה שיודעים לספק "בסיס בטוח" מתאפיינים בתכונות כמו יכולת הכלה, אמפתיה, חמלה, שיתוף פעולה, שקיפות והקשבה. תכונות אלו חשובות בייחוד בעת משבר כמו מגפת הקורונה, המתאפיינת בבלבול ובאי-ודאות רבה. ההגבלות שהושטו על הציבור במסגרת המאבק בקורונה יוצרות תחושות של דכדוך ומצוקה ומעלות צורך בדמות אימהית, הקשור בחיפוש "בסיס בטוח" שמספק בין היתר נחמה, חמלה, הכלה ואמפתיה. תכונות אלה מזוהות עם מנהיגות של נשים יותר מאשר מנהיגות של גברים, ולכן יש הטוענים כי היו המפתח להצלחת מנהיגותן בניהול המאבק במגפת הקורונה (Taub, 2020). זאת לעומת תכונות כמו ריכוזיות, החלטיות ואסרטיביות, המזוהות בדרך כלל עם מנהיגות של גברים ונמצאו פחות מתאימות לזמן המשבר (Lewis, 2020). במקרה של ניו זילנד, היכולת של ארדרן להיות קשובה לציבור ולהביע אמפתיה כלפיו הייתה ועודנה נקודת חוזק בסגנון מנהיגותה. זו נודעת כ-"politics of kindness" וארדרן הקפידה לשלבה היטב בתקשורת שניהלה עם הציבור.¹¹ העולם פגש בארדרן אחרי התקפת הטרור בקרייסטצ'רץ (מארס 2019). ארדרן עמדה אז לצד הקורבנות המוסלמים, הביעה אמפתיה לכאבם והצהירה כי "האדם שהוציא לפועל את האלימות הזאת אינו חלק מאיתנו". כפי שיודגם להלן, הדחף לקבץ אנשים לתוך ה"אנחנו" משמש את ארדרן גם במגפת הקורונה.



תרשים מס' 4: נתוני סקר דעת קהל שבוצע בניו זילנד בחודשים יוני ואוגוסט 2020

מקור: <https://www.horizonpoll.co.nz/page/593/ardern-seen>

הסיכונים" גורסת כי יש לעצב את תוכניות ההיערכות למצבי חירום כך שיספקו מענה בסיסי למגוון רחב של איומים (החל בהפרעות וכלה באסונות המוניים). זאת משום שעל פי גישה זו השאלה מהו מקור האסון חשובה פחות, ולכן אין צורך לפתח תוכניות נפרדות כמענה לאיומים שונים (Gregory, 2015). המענה לאסונות המוניים מכיל ארבעה מרכיבים המאפיינים את "מעגל הניהול" (Khan et al., 2008): היערכות (preparedness) לקראת האירוע; מענה לאירוע (response); ראשוני, שניוני ושלישוני; שיקום (recovery) לתשתיות ולבני אדם שנפגעו; אפחות/מניעה (mitigation/prevention). גישת "כל הסיכונים" מתמקדת במרכיב ההיערכות, שכן לפיה היערכות מקדימה והולמת תסייע לצמצם במידה רבה נזקי אסונות ותתרום להעצמת הכשירות של המנגנונים והתהליכים הנדרשים כדי להתמודד עם האסון (Collins, 2000, אצל אלרן, 2021).

בהתבוננות על ניו זילנד כמקרה בוחן ניתן לסמן חמישה עקרונות ניהול מרכזיים שסייעו לה לנהל את מאבקה בהתפשטות נגיף הקורונה: הגדרת מטרה משותפת; עבודה עם מומחים; תקשורת מחברת; תוכנית מאורגנת; גמישות והסתגלות.

על פי אלרן (2021), תפיסת החוסן (resilience)¹² התפתחה במסגרת תורת הניהול של אסונות המוניים, והיא מתבססת על ההנחה שאסונות מתרחשים וימשיכו להתרחש, למרות מאמצי המניעה והאפחות. מערכות המאמצות את תפיסת החוסן או את מרכיביה במסגרת ההיערכות המקדימה שלהן לאסונות המוניים נוקטות בדרך כלל אחת משלוש גישות: הגישה המרחיבה, שעיקרה טיפול הוליסטי מקדים במרכיבים החברתיים, הכלכליים והתשתיתיים של המערכת; הגישה הפונקציונלית, המתמקדת בהשקעה ציבורית מקדימה ונרחבת בהיבטים ארגוניים, תשתיתיים וחברתיים, לצורך היערכות להתמודדות מוצלחת עם אסונות ו"הפרעות"; הגישה הצרה, המתמקדת בהכנת הכלים הספציפיים שיאפשרו ניהול תקין של המערכת בעת משבר/חירום. כאמור, בהתבוננות על ניו זילנד כמקרה בוחן ניתן לסמן חמישה עקרונות ניהול מרכזיים שסייעו לה לנהל את מאבקה בהתפשטות נגיף הקורונה: הגדרת מטרה משותפת; עבודה עם מומחים; תקשורת מחברת; תוכנית מאורגנת; גמישות והסתגלות (ראו תרשים מס' 5).

א. הגדרת מטרה משותפת: מאבק מוצלח כמו זה

נגד נגיף קורונה כרוך ביכולתה של המנהיגות למקד את מאמציה בצורך להגביר את מעורבות הציבור בבעיות

זילנד בחודשים יוני ואוגוסט 2020, חודשי השיא של גל הקורונה הראשון, מראים כי ג'סינדה ארדרן וממשלתה זכו לאמון הציבור מתחילת משבר הקורונה בארצם (ראו תרשים מס' 4). ב-18 באוקטובר, עת נערכו בחירות לאומיות בניו זילנד, זכתה מפלגת הלייבור בראשות ג'סינדה ארדרן ברוב של 64 מושבים בפרלמנט מתוך 120 מושבים. ארדרן הובילה את מפלגת הלייבור לניצחון היסטורי שכן מפלגת הלייבור בראשותה השיגה רוב בפרלמנט, לראשונה מאז 1996.

המאבק של ממשלת ניו זילנד במגפת הקורונה לא היה מושלם. הייתה דאגה רבה בנושא ציוד ההגנה מפני קורונה עבור אנשי רפואה ושירותים חיוניים, נרשמו מחלוקות רבות על ההגבלות בגבולות, על אופן תמיכת הממשלה בעסקים, בעובדים, באוכלוסיות המתבססות על קצבאות רווחה ועוד. ב-2 ביולי אף התפטר מתפקידו דייוויד קלארק, שר הבריאות בממשלת ניו זילנד, לאחר שהפר פעמיים את ההנחיות למניעת התפשטות הקורונה. מדינות שהצליחו לשטח את העקומה או אף למנוע בכלל את כניסת הנגיף לשטח המדינה (כמו טיוואן) הן מדינות שהשכילו לבלום את המשבר. הן הצליחו להגיב בגמישות ל"הפרעה" ולשמור על רציפות תפקודית למרות התרחשותה. מדינות אלה מוגדרות כבעלות חוסן גבוה יותר באופן יחסי לאחרות (Marmorek & Eyzaguirre, 2020). בהקשר זה עולה השאלה: מהם עקרונות הניהול המרכזיים שהובילו את ממשלת ניו זילנד לספוג בצורה טובה יותר את ה"הפרעה" שנבעה ממגפת הקורונה, ולהסתגל בגמישות רבה יותר אליה? החלק הבא במאמר יציג חמישה עקרונות שהובילו את ממשלת ניו זילנד, בהובלת ראשת הממשלה ג'סינדה ארדרן, בניהול המגפה. חמשת עקרונות הניהול שיפורטו להלן סייעו לממשלת ניו זילנד לנהל את מצב החירום בזיקה למאפייני "עולם ה-VUCA", שכן הם סייעו לה להכניס מידה של סדר וודאות בניהול החירום, חיזקו ומחזקים את יכולתה להתמודד עם המגפה, ובסיכום כולל מאפשרים לה להשיג שליטה על התפשטות הנגיף. גיבוש עקרונות אלה יחדיו יכול לשמש לא רק מודל לניהול מאבק במגפת הקורונה אלא גם מודל לניהול מצבי חירום ומשבר שמקורותיהם אחרים. החלק הבא יציג כל אחד מעקרונות הניהול, ידגים דפוסי פעולה ייחודיים בכל אחד מהם ויסמן לקחים שניתן ליישם גם בניהול מצבי חירום ומשבר עתידיים אחרים.

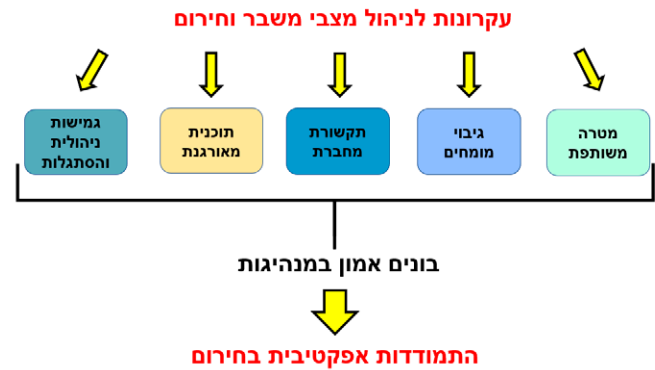
חלק רביעי: עקרונות אוניברסליים לניהול משבר וחירום

משבר הקורונה נכלל בקטגוריית האסונות ההמוניים ונתפס כאסון טבע חריג (אלרן, 2021). גישת "כל

בסיום הסגר הראשון במדינה אמרה: "אומנם העבודה עדיין לא הסתיימה, אך זה ציון דרך משמעותי. תודה לך, ניו זילנד" (BBC News, 2020). בסוף הסגר השני אמרה: "אנחנו יכולים לחוש גאווה שוב, כי עשינו זאת יחד!"¹⁴ הלכה הנלמד משימוש בעקרון ניהול זה הוא שהגדרת מטרה משותפת מסייעת לגייס את הציבור להתמודד עם המשבר כקבוצה מאוחדת בעלת גורל משותף, ומאפשרת לרתום אותו לצעדים הנדרשים לשם כך. מימוש עקרון ניהול זה בעת משבר מסייע להגביר את אמון הציבור במנהיגות.

ב. עבודה עם מומחים: המאבק של ממשלת ניו זילנד במגפת הקורונה לווה בצוות מייעץ לענייני הקורונה מטעם משרד הבריאות וכלל 12 מומחים (New Zealand Ministry of Health, n.d.). הנכונות של הממשלה להקשיב לעובדות ולעצות המדעיות שסיפק הצוות תמכה בתהליך קבלת ההחלטות והבדילה את ניו זילנד ממדינות שהתעלמו מעצות מומחים, ולכן לא הצליחו לעצור את התפשטות הנגיף. היתרונות בגיבוי של מומחים מקצועיים לניהול מצבי משבר הם רבים: מומחים מעניקים גיבוי לטענות של מנהיגים כי המצב שבו הם נמצאים הוא אכן משבר, הם מגבירים את התחושה בציבור שמנהיגים נשענים על קריטריונים אובייקטיביים ולפיכך אין מדובר במניפולציה או בקונספירציה של השלטון, גיבוי של מומחים מסייע לחזק את המסר שיש צורך ממשי ואמיתי בשינוי התנהגותה של האוכלוסייה. מחקרים מצביעים על שחצנות, היבריס וסירוב להקשיב כגורמים מרכזיים המובילים לדיספונקציונליות של מנהיגים (Tourish, 2018).

ראשת ממשלת ניו זילנד השתמשה באופן מושכל במומחים לא רק כדי ללוות את תהליך קבלת ההחלטות של ממשלתה, אלא גם כדי לתווך את המסרים של ממשלתה לציבור. בכל הופעותיה בציבור בעת הסגר הראשון הופיע לצידה מנכ"ל משרד הבריאות ד"ר אשלי בלומפילד, אפידמיולוג בהכשרתו. כל שאלה רפואית שנשאלה על ידי עיתונאים בסיום התדרוך לציבור הופנתה לד"ר בלומפילד. כך וידאה ארדרן כי הציבור מקבל תשובה מדויקת, ובו בזמן השתמשה במומחיות הרפואית כדי לגבות את האסטרטגיה שנקטה ממשלתה ולחזק את המסר שלה לציבור (Kohlenbach, 2020). ההופעה המשותפת של ראשת הממשלה ומנכ"ל משרד הבריאות הגדירה את סגנון המנהיגות המעורבת של ארדרן: מנהיגות משתפת ואוטנטית. לפי הראשונה, מנהיגות אינה נתונה בידי אדם זה או אחר ועליה להיות משותפת בין קבוצה או רשת של אנשים שמתקיימים ביניהם יחסי גומלין (Northouse, 2016), ולפי השנייה, מנהיגות מבטאת בהירות בדבר ערכים ואמונות של



תרשים מס' 5: עקרונות לניהול מצבי חירום ומשבר – בונים את אמון הציבור במנהיגות

מקור: פדן, 2020

הקולקטיביות המתעוררות בנוכחות הנגיף (Wilson, 2020), וכדי להשיג זאת יש להגדיר מטרה משותפת (Grint, 2010). ג'סינדה ארדרן וממשלתה השכילו להגדיר מטרה משותפת ולנסח אותה בפשטות. זו נוסחה כך: לעצור את התפשטות נגיף קורונה; ויעדיה נוסחו כך: להציל חיים ולהפחית למינימום את הפגיעה בפרנסה.¹⁵ בעת פנייה לציבור, בנאומים ובעדכון מידע לציבור השתמשה ארדרן פעמים רבות במילים: "we, us, all", "New Zealanders, a team of 5 million". במילים אלה פנתה ארדרן אל הציבור כאל קבוצה מאוחדת, בעלת גורל משותף וללא הבדל מגדר, מעמד סוציו-אקונומי או קבוצה אתנית. סימון ה"אנחנו" סייע ליצור גאווה לאומית של אזרחים הנאבקים יחד בנגיף המשבש את אורחות חייהם, ובו בזמן העמיד את ה"אנחנו" מול ה"הם", ובכך הבדיל את אזרחי ניו זילנד מאזרחים במדינות אחרות. הפנייה אל הציבור להתאחד נגד הנגיף הייתה מכוונת ועקבית (New Zealand Government, n.d.), והוכחה כפרקטיקה יעילה לשימור תמיכת הציבור בניו זילנד במאבק בקורונה.

אומנם לא כל אזרח יכול לתרום באופן ישיר למאבק בנגיף, שכן לא כל אזרח יכול לסייע לאבטח את גבולות המדינה או לטפל בחולי קורונה בבתי חולים, אך הייתה פנייה מתמדת לאזרחים בבקשה שיבדקו מה הם יכולים לעשות כדי לעצור את התפשטות הנגיף. בפנייה זו הצליחה ארדרן לגייס את הציבור לתהליך ולהעמיק את מחויבותו למטרה המשותפת. אזרחים ראו עצמם כחלק מפתרון רחב והחשיבו גם את ההגבלות שנדרשו לכפות על עצמם כחלק מתרומתם למאבק בנגיף הקורונה. בזיקה הדוקה למסגור המאבק בקורונה כמאבק משותף ייחסה ארדרן את ההצלחה של מדינתם למגר את הקורונה בפעם הראשונה (8 ביוני) והשנייה (7 באוקטובר) לציבור, ולא לעצמה או לממשלתה בלבד.

(1994). ממצאים ממחקרים שבחנו מצבי חירום ומשבר הראו כי ויסות מתח וחרדה, ובמילים אחרות ניהול של רגשות, הוא תפקיד קריטי של מנהיגות בהובלת אנשים במצבי חירום ומשבר (פדן, 2017; Mastracci et al., 2014). דוגמה למתן מסר קשה לציבור תוך חיבורו למשמעות רחבה יותר הופיעה בהודעתה של ארדרן על הסגר הראשון: "כל מה שתווותרו עליו בשבועות הקרובים, כל הקשר שתאבדו עם אנשים אחרים, הבידוד, הקושי להעסיק את הילדים בבית... כל הוויתורים הללו יסייעו להציל חיים של אלפי אנשים" (Arder & Taulelei, 2020). ארדרן הביעה אמפתיה להגבלות ולוויתורים שהציבור נאלץ לשאת עקב הסגר, ובה בעת סימנה סיבה אלטרואיסטית לכך ("להציל חיים"). היא העניקה לציבור כיוון, משמעות ואמפתיה, ובכך סייעה לגייסו למאמץ המשותף (על אף התוצאות הקשות שהיו צפויות מהסגר ואולי גם מהמגפה). טקטיקה מעין זו הולמת את תאוריית ההניעה באמצעות שפה (motivating language theory) המאפשרת, באמצעות תערובת של מילים ואינטונציה, להעביר מסרים קשים לציבור ועם זאת לא ליצור בהלה (Mayfield & Mayfield, 2018). חשוב לציין כי אין צורך להלאות את הציבור במידע או בהסברים מורכבים מדי שיכולים ליצור תגובה הפוכה ולהגביר חרדה, ובמקרים מסוימים לגרום לאזרחים להרגיש כי המאבק בנגיף הוא מעבר ליכולתם ואין להם אפשרות לתרום לו. זאת ועוד, ניהול חירום צריך להביא בחשבון את הרכיב התודעתי הכולל בתוכו גם בחירת מילים מותאמת למסגור המצב. המשגה מותאמת, ובעיקר כשמדובר בפנייה שמטרתה לעורר את הציבור לשיתוף פעולה, היא חלק חשוב בבניית תשתית מערכתית-ארגונית לשעת חירום: היא מסייעת להגביר את הדריכות והמעורבות של הציבור ואת הירתמותו למאמץ הקולקטיבי כדי לבלום את התפשטות הנגיף (פדן, 2020).

המרכיב השני בתקשורת מחברת הוא **יצירת קשר רציף ותכוף עם הציבור**: משרד הבריאות בניו זילנד סיפק עדכונים יומיים לציבור על מקרי הידבקות; פרסם סיפורים אישיים על אודות הנפטרים מהמגפה; פרסם זמינות בדיקות ומיקום לביצוע בדיקות; עדכן את הציבור בממצאי מחקרים חדשים על נגיף הקורונה; פרסם הנחיות והגבלות לציבור; עדכן תוצאות של חקירות אפידמיולוגיות ועוד. העדכונים, ההנחיות וההגבלות לציבור הועברו בפלטפורמות שונות, התעדכנו באופן שוטף וקיבלו חיזוקים חוזרים ונשנים בפלטפורמות הללו, ולכן יצרו מצב שבו הקשר של ההנהגה עם הציבור נשאר רציף ותכוף. הדוגמאות לכך רבות: נערכו עדכונים יומיים בתקשורת בכל ימי הסגר הראשון בשעה 13:00 על ידי

מנהיגות ומנהיגים המזדהים עם תפקידם, ובתוך כך פועלים על פי "נאה דורש – נאה מקיים" (Morris, 2020; Shamir & Eilam, 2005).

הלקח הנלמד משימוש בעיקרון זה הוא שהקשבה של מנהיגים למומחים רלוונטיים היא נכס חשוב בניהול מצבי משבר, ומימושו מסייע להגביר את אמון הציבור במנהיגות.

ג. תקשורת מחברת: עקרון ניהול זה כולל שלושה מרכיבים: ידע ומידע; תקשורת רצופה ותכופה עם הציבור; בהירות ופשטות. במרכיב הראשון **ידע ומידע** – הכוונה למתן מידע שוטף ומעודכן לציבור בזמן חירום ומשבר, המשקף לציבור מהי תמונת המצב (המשתנה), מהם דפוסי הפעולה הננקטים לאור זאת ומדוע דווקא אלה, וזאת תוך הקפדה על שקיפות מלאה לציבור. מדובר במהלך הכרחי שמאפשר לנהל את מצב החירום ולהוביל את הציבור לממש את המטרה שהוגדרה (לעצור את התפשטות הנגיף). ארדרן שטחה את כל המידע על אודות נגיף הקורונה בפני הציבור ולא חסכה בפירוט סיכונים ואזהרות – החל בעובדות מדעיות נצברות על אודות הנגיף וכלה בתהליך קבלת ההחלטות שבוצע כדי למגר את התפשטותו. מטרתה הייתה לוודא שהציבור מבין את הסיכונים ואת ההשפעות של המגפה. כבר ב־16 במארס (טרם ההכרזה על הסגר הראשון) הזהירה ארדרן את הציבור מפני ההשפעות הכלכליות של המגפה, ואף הזהירה שאלה יהיו חמורות יותר מהמשבר הכלכלי העולמי של 2008 (Roy & Graham-McLay, 2020). עוד הבהירה שהממשלה עושה כל שביכולתה כדי למתן את ההשפעות הכלכליות, והוסיפה שההתאוששות תהיה איטית. שלושה ימים לאחר מכן הודיעה ארדרן בשידור בפייסבוק על חבילת התמיכה הכלכלית לאזרחים, שכללה בין היתר סבסוד משכורות לעובדים, דמי אבטלה ומענקים לעסקים מהממשלה (Arder, 2020).

ב־25 במארס, בהודעה על הסגר הראשון, הזהירה ארדרן שאם הציבור לא ייענה להנחיות והסגר לא ייאכף במהירות, עלולים עשרות אלפי ניו זילנדים למות מהמגפה, והוסיפה כי גם לאחר שיחל הסגר, המצב במדינה יחמיר מאוד לפני שישתפר (The official website of the NZ Government, 2020). באופן זה העבירה ארדרן מסרים קשים לציבור, ובה בעת הדגישה בפניו שממשלתה מבינה את ההשפעות של צעדי מיגור המגפה על הציבור, וכי תפעל ככל שניתן כדי להקל עליו באמצעות מתן סיוע כלכלי. מסרים קשים (אך אמניים) כאלה מסייעים להוביל את הציבור לפעולה קולקטיבית ולבנות את אמונו בהנהגה (Wilson, 2020). גישה כזאת מסייעת לווסת את המתח (ולעיתים החרדה) שבו נתון הציבור במצבי חירום ומשבר ואף במצבי שינוי (Heifetz,

לאומיים שעומדים על אחריות המדינה יכולים להזדהות – למשל שימוש בקיווי (Kiwi), הציפור הלאומית. השימוש בציפור כסמל והפנייה המוכללת בשמה לאזרחי ניו זילנד ("קיוויס") פונה לרגש לאומי מאחד ומהווה דוגמה לגיוס גאווה לאומית דרך שימוש בסמלים לאומיים. הדמויות האנושיות שהופיעו על השלטים כדי להעביר מסר של התנהגות רצויה (כמו שמירת מרחק) לא היו מזוהות מבחינה אתנית או לאומית, וגם כאן ניכר כי המטרה הייתה ליצור הזדהות של כלל האזרחים עם המסר המובע בשלט (שכן שימוש באדם מזוהה אתנית עשוי שלא לעורר הזדהות בקרב אלה שאינם נמנים עם קבוצתו).

מעקרון הניהול השלישי בניהול משבר וחירום ניתן להפיק מספר לקחים לניהול משבר וחירום: תקשורת מחברת, המנוהלת ומבוצעת על ידי גורם מתכלל, מסייעת לבנות את היסודות להבנה של כלל הציבור לגבי המצב שעומד מתמודדים, ולכן מעודדת את מעורבות הציבור במצב זה; מתן ידע ומידע אמין לציבור והעברתם אליו באופן שקוף מסייעים להגביר את היענות הציבור להנחיות; התייחסות לצורכי היום-יום של הציבור, לאתגרים המעסיקים אותו, גם השגרתיים ביותר, מסייעת לשדר לציבור מסר כי הדאגה לרווחתו אינה יורדת מסדר היום של ההנהגה. כל אלה יחד מסייעים להגביר את אמון הציבור בהנהגה, ולפיכך את מחויבותו למטרה משותפת ולמאמץ משותף (Wilson, 2020).

ד. תוכנית מאורגנת: ב־21 במאסר הודיעה ראש ממשלת ניו זילנד על תוכנית בת ארבעה שלבים לניהול מאבקה בהתפשטות מגפת הקורונה¹⁵ (ראו תרשים מס' 6). מדובר בסולם בן ארבע דרגות שסייע לממשלת ניו זילנד לכוון את פעילותה לבלימת התפשטות הנגיף. כל שלב בתוכנית הוגדר באופן מדויק, פירט מהן ההנחיות ואילו אמצעים ננקטים בניו זילנד, מהי ההמלצה עבור כל אדם בביתו וכיצד ההנחיות יבוצעו וייאכפו בהתאם להיקף התפשטות המגפה במדינה. השלבים השונים המוצגים לציבור יוצרים בהירות רבה, ובהיותם מוגדרים היטב הם גם יוצרים פשטות ולכן מקילים את ההתמודדות עם האתגרים שמציב הנגיף להנהגה ולציבור כולו. באופן סכמתי ניתן לאפיין את השלבים כך: שלב ראשון – "התכונן"¹⁶ – נגיף קורונה נמצא בשליטה בתוך ניו זילנד; שלב שני – "הפחת" – נגיף קורונה נמצא בשליטה בתוך ניו זילנד, אך קיים סיכון להעברה קהילתית של הנגיף; שלב שלישי – "הגבל" – קיים סיכוי גבוה שנגיף קורונה אינו בשליטה בתוך ניו זילנד; שלב רביעי – "חסל" – קרוב לוודאי שהקורונה אינה בשליטה בתוך ניו זילנד. יש לציין כי השלבים נקראים בשם המכוון לפעולה ועל ידי כך הופכים את כל האזרחים לשותפים.

ראשת הממשלה ומנכ"ל משרד הבריאות שלה; הוקמו אתרי אינטרנט ייעודיים למידע על נגיף קורונה ועל ההנחיות לציבור, גם לילדים; ראשת הממשלה פנתה בנאום לאומה ממשרדה (הייתה זו הפעם הראשונה מזה 40 שנה שראשת ממשלה פונה לציבור ממשרדה, ואין זה מקרה, שכן מיקומה של המנהיגה בשעת הפנייה העניק לאירוע החירום מעמד של חשיבות לאומית). ממשלת ניו זילנד פעלה גם ברשת החברתית: הועברו שידורים חיים בפייסבוק במטרה לעדכן את הציבור במידע על אודות הקורונה ובמשמעויותיו. השידורים נשאו אופי בלתי רשמי והיו במתכונת של שיחה אישית. ארדרן שהופיעה בשידורים אלה (תוך שהיא משרתת מביתה) פנתה באמצעותם למשפחות ולילדים והביעה אמפתיה עימם. היא ניהלה ראיונות בפייסבוק עם מומחים ואנשי מקצוע מתחומים מגוונים: ראיון עם פסיכולוג שנועד להציע רעיונות להתמודדות עם לחצים הנובעים מהמגפה (Arder & Latta, 2020), או ראיון עם מנטור עסקי שעובד עם יזמים ועסקים קטנים, כדי לבחון כיצד אנשים יכולים לתמוך בעסקים אלה ומה בעליהם יכולים וצריכים לעשות (Arder & Hamilton, 2020). כך סייעה ארדרן לבנות ידע רלוונטי עבור הציבור, שסייע לו להתמודד עם הנגיף ושב וחיזק בו את התחושה כי ההנהגה פועלת למענו. בזמן אפשרה ארדרן לאזרחים להציג לה שאלות, גם אישיות. השידורים אף שימשו אמצעי ביטחון נגד מנהיגות דיספונקציונלית (Tourish, 2020), ובחשבון כולל הגבירו את אמון הציבור בהנהגה. להופעה ברשת החברתית יתרון נוסף: היא מסייעת לצמצם את השפעת חדשות הכזב (פייק ניוז) שמופצות בפלטפורמה זו באופן ויראלי, ושלעיתים יכולות להגביר חרדה בציבור ולגרום לו לפתח אדישות למגפה, או לחלופין להגחיק את מצב החירום.

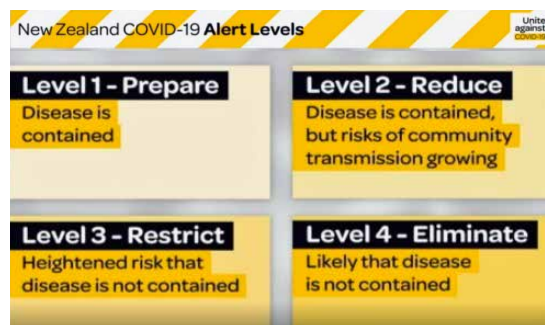
המרכיב השלישי בתקשורת מחברת הוא **בהירות ופשטות**: בכל הקשור להנחיות ולהגבלות הקורונה הקפידה ממשלת ניו זילנד לנסח מסרים נגישים לציבור ופשוטים להבנה. היו אלה מסרים שעסקו בהנחיות ובהבהרת ההגבלות שמושתות על הציבור, אך גם מסרים שעסקו בנושאים ובצרכים שמעסיקים אותו (המידע מושג באמצעות מיפוי תכופ ורצוף של צורכי האוכלוסייה). הסמלילים שבהם השתמשה ממשלת ניו זילנד כדי לפרסם את ההנחיות וההגבלות לציבור והופיעו בשלטי חוצות, באירועים רשמיים של המדינה, ברחבי הרשת, במועצות מקומיות, במוסדות ממשלתיים ובארגונים עסקיים היו זהים, אחידים וקצרים מבחינה מילולית. אחידות זו באה לידי ביטוי בעיצוב, בגודל הגופן, בצבע שנבחר לצורך עיצובם (צהוב בולט ולא אדום מאיים). בשלטי החוצות הופיעו סמלים אוניברסליים לצד סמלים

לפשוטה ומובנת יותר עבור הציבור, ובכך תרמו למשימה המשותפת.

הלך הנלמד משימוש בעיקרון מעין זה הוא שיישום תוכנית מאורגנת ויצירת שפה משותפת ככלי ניהול להנחיית תהליך קבלת החלטות בעת מצב חירום ומשבר מאפשרים תכנון והיערכות, מאפשרים ליצור מידה של ודאות ומסייעים לבנות את אמון הציבור בהנהגה, שכן הם מספקים שקיפות של תהליך קבלת ההחלטות של ההנהגה בנוגע למשבר.

ה. גמישות והסתגלות: הקשבה לאנשים הקרובים ביותר לנקודת ההוצאה לפועל של תוכנית או תהליך היא חיונית לצורך מיפוי כשלים או תקלות מוקדם ככל האפשר. תנאי נוסף בהקשר זה הוא הצורך להפגין גמישות (כלפי אוכלוסייה, נהלים או דפוסי פעולה) כדי להיות מסוגלים להתאים או לשנותם בהתאם לנדרש. להלן מספר דוגמאות למקרים שבהם הפגינה ממשלת ניו זילנד גמישות והסתגלות: הראשונה, **דיפרנציאליות:** הממשלה השכילה לשתף את הציבור בתהליך יצירת פתרונות מקומיים המותאמים להקשר המקומי, ובכך השיגה היענות רבה יותר להנחיות. כך לדוגמה, בעת מעבר משלב 2 לשלב 3 בתוכנית השלבים הודיעה ממשלת ניו זילנד כי התכנסויות חברתיות יוגבלו עד 10 אנשים – כולל הלוויות והתכנסויות אתניות כמו אלה של שבט המאורים. מנהיגי השבט, כמו גם מנהיגי כנסיות ומנהיגים קהילתיים אחרים, הביעו דאגה רבה מהנחיה זו מפני שסברו כי לא זו בלבד שהן מגבילות התכנסויות, הן גם פוגעות בקהילה. קיום טקסים דתיים מסייע לתמוך בקהילה בשעת חירום ומשבר, ובוודאי במצב של לחץ מתמשך (Lahav, 2020), שכן הוא מגביר בקרב חבריה את התחושה שהם "לא לבד", שהיא אחד הגורמים המרכיבים את ההון החברתי של הקהילה (פדן ואלרן, 2018). פניית נציגי שבט המאורים ונציגי קהילות דתיות אחרות לממשלת ניו זילנד בעניין זה נענתה בחיוב. הממשלה שינתה את הנחיות ההתקהלות ואפשרה (גם בשלב השלישי בתוכנית השלבים) לקיים התכנסויות דתיות כמו הלוויות או תפילות בקבוצות של עד 50 איש, וזאת כל עוד הנחיות בריאות מוגדרות ייושמו בעת ההתכנסות, ודבר קיומה ידווח מראש לרשויות.¹⁷

גיוס מנהיגים משפיעים בציבור הוא דוגמה נוספת לגמישות והסתגלות. לפני פרסום תוכנית השלבים ניהלה ארדרן התייעצויות קרובות עם ראשי הקהילה העסקית בניו זילנד, כדי לקבל את תמיכתם בתוכנית בכללה ובסגר המדינתי הכולל (הראשון, שהחל ב־25 במרס) שהיא עמדה להכריז (Trevett, 2020). השיתוף של מנהיגים כלכליים בתהליך קבלת ההחלטות סייע לרתום את הקהילה העסקית לתמיכה במהלך, משום שהוא



תרשים מס' 6: תוכנית ארבעת השלבים של ממשלת ניו זילנד

מקור: אתר ממשלת ניו זילנד, <https://covid19.govt.nz/alert-system/>

פרסום התוכנית יצר סדר בתהליך קבלת ההחלטות של ההנהגה. התוכנית אפשרה לממש היערכות ותכנון עבור הממשלה ועבור ארגונים ומשפחות. היא אפשרה לכל מגזר ציבורי ולכל אדם לדעת מה מותר ומה אסור, מהם תחומי האחריות שלהם, ובתוך כך להבין מהם גבולות הגזרה שבתוכם הם יכולים לפעול. על ידי כך סייעה התוכנית לייצוב המערכת המדינית ולכן ייצרה מידה של ודאות בתוך א־הוודאות ששררה בציבור עקב התפשטות מגפה של נגיף בלתי מוכר. גיבוש התוכנית אפשר לממש שקיפות של הקריטריונים המנחים את תהליך קבלת ההחלטות של גורמי המנהיגות; אפשר לפרטים ולקהילות לדעת מה עליהם לעשות כדי להציל חיים בקורונה; ואפשר לארגונים השונים שאחראים על הוצאה לפועל של הנחיות הממשלה לבצע את משימתם באופן מדויק יותר; לבסוף, התוכנית אפשרה ליצור שפה משותפת עם הציבור ולכן גם תקשורת ברורה ובהירה יותר עימו.

מעבר להיות תוכנית השלבים מסגרת מנחה להיערכות ולפעולה, היא מהווה כלי לעיצוב משמעות האירוע עבור הציבור (sensemaking), הידוע כפרקטיקה מרכזית של מנהיגות (Smircich & Morgan, 1982), וזו מוסיפה לה נדבך נוסף מעבר לשקיפות ולהיערכות. תהליך עיצוב משמעות מאפשר להפוך את המורכבות הקיימת בעולם לסיטואציה שאותה ניתן להבין במילים ואשר משמשת קרש קפיצה לפעולה (Weick, 2008). לדוגמה, ההגדרות והמילים שהרכיבו את תוכנית השלבים – כמו המושג "רמות התרעה" ("alert levels") – שאומץ כמעט מייד ונכנס ללקסיקון של אזרחי ניו זילנד, השימוש במילה "בועה" כדי להגדיר את האנשים שניתן לבוא עימם במגע, גם פחות משני מטרים, על פי רמת התרעה ארבע – כל אלה סייעו לייצר היגיון (make sense) ולהפוך את המורכבות היום־יומית הכרוכה בשינוי התנהגות בנוכחות הנגיף

1984) ומאיומים סוציו־סביבתיים. הציבור תובע לעצמו קול בהחלטות המתקבלות לגבי טבעם של סיכונים פוטנציאליים צפויים והדרך להתמודד עימם, ונראה כי למדענים ולמומחים (בדומה למומחים לבריאות הציבור במגפת הקורונה) אין יותר מונופול על הידע ועל האמת. מאמר זה ממחיש כי המעבר מסכנות לסיכונים (כמו זה שנחווה במגפת הקורונה) מאתגר את הסדר המדינתי לא רק משום שהוא מערער את ההגדרה המסורתית של המושג ביטחון לאומי מבחינת האיומים הנכללים בו, כי אם גם מבחינת הדרך להשגתו. עקרונות הניהול שפורטו במאמר זה הדגישו את הרכיב החברתי כגורם מרכזי במאבק נגד איום בלתי מוכר המתפשט ב"עולם ה-VUCA" – גורם שלא זכה למעמד כה מרכזי בתחום הביטחון הלאומי של מדינות. כך לדוגמה, העיקרון "גיבוי המומחים" היה אחת הדרכים של ארדרן להתמודד עם מרכיב העמימות, "תקשורת מחברת" על שלושת רכיביה ו"תוכנית מאורגנת" סייעו לממשלת ניו זילנד להתמודד עם מרכיב א־הוודאות והמורכבות המאפיינים את "עולם ה-VUCA".

בראיון שהעניק פרופ' אייל לשם, מומחה למחלות זיהומיות בבית החולים שיבא ויועץ לארגון הבריאות העולמי, ובו ניסה לענות על השאלה כיצד מדינות מסוימות (ובהן ניו זילנד) "התנקו" מקורונה, ואילו אחרות (ובהן ישראל) לא הצליחו לעשות כן, אמר פרופ' לשם את הדברים הבאים: "מדובר בכישלון חברתי של כולנו. לא מצאנו את גדלות הנפש ואת האמון ברשויות כדי לציית להנחיות" (Ynet, 2020). ציטוט זה חשוב במיוחד, קל וחומר כשהוא נאמר על ידי מומחה בעל שם עולמי למחלות זיהומיות, משום שאין הוא מסמן פרקטיקה רפואית או בריאותית כ"חוליה החסרה" של הטיפול בנגיף ובהשתלטות על המגפה אלא מצביע על גורם אחר, שאינו מתחום בריאות הציבור – הוא הגורם החברתי. בהנחת המוצא של מאמר זה נכתב כי רכיב מרכזי בהצלחת המאבק באיום בלתי צפוי ובלתי מוכר, כמו זה שנשקף מנגיף הקורונה, הוא שינוי בהתנהגות הציבור, וכי שינוי זה מושג **בתנאי** שמתקיים אמון של הציבור בהנהגה. סקירת ניו זילנד כמקרה בוחן סייעה להאיר ולחזק גורם זה – כל אחד מחמשת עקרונות הניהול שצוינו במאמר הגביר את אמון הציבור הניו זילנדי בהנהגה ואת מחויבותו למטרה משותפת ולמאמץ משותף, ולכן סייע להנהגה לייעל את אופן התמודדותה עם התפשטות מגפת הקורונה. עקרונות אלו מדגישים כי סוד ההצלחה במאבק בנגיף בלתי מוכר טמון בשיתוף הפעולה של הציבור ונשען על יכולתן של רשויות מדינתיות, כמו גם של מנהיגות, לזכות באמונו.

אפשר להם להיות שותפים לעיצוב המהלך, להתכונן אליו, לתווך אותו לקהילה העסקית ולוודא שהצעדים החריפים שננקטים ימנעו פגיעה כלכלית קשה בהמשך. **שיטת ה"בועות"** היא דוגמה שלישית. ממשלת ניו זילנד הבינה שההתמודדות עם הקורונה מתנקזת לרמה הקהילתית. על בסיס הבנה זו בנתה הממשלה את "שיטת הבועות" (Donnell, 2020). בועה הוגדרה כקבוצה מוגדרת של בני משפחה וחברים שעומדים, ורק עימם, הותר להיפגש במהלך תקופת הסגר (הראשון או השני). מכיוון שבניו זילנד יש משפחות ילידיות רבות שהן מרובות ילדים, הבועות לא הוגבלו במספר האנשים שנכללו בהן, אך אלה כאמור נדרשו להיות קבועות ואסור היה לחברים בהן לפרוץ את מסגרת הבועה. שיטת הבועות נמצאה יעילה לשליטה על התפשטות הנגיף. הבועה יוצרת מעגל סגור של אינטראקציות ולכן מאפשרת לעקוב ביתר קלות אחר שרשראות הדבקה ולקטוע אותן, היא יוצרת איזון בין הצורך להפחית את החשיפה לקורונה לבין הצורך האנושי באינטראקציה חברתית, ובכך מצמצמת את תחושת הבידוד ומפחיתה את הלחץ הנפשי שעשוי להיווצר בעטיו.

הלחץ הנלמד מהשימוש בעקרון ניהול זה הוא שגמישות ניהולית מגבירה את המחויבות של האזרחים למטרה המשותפת, שכן היא מעצימה את התחושה בציבור שההנהגה פועלת כדי לסייע לאזרחים, ובכך מחזקת את אמון הציבור בהנהגה. מנגנונים ניהוליים גמישים משקפים לציבור שהממשלה מחויבת לתכלית המשותפת שהציבה ומייחסת חשיבות לקיומו של שיח מתמיד עם הציבור ולכינון ערוצי הקשבה פתוחים עימו.

בהנחת המוצא של מאמר זה נכתב כי רכיב מרכזי בהצלחת המאבק באיום בלתי צפוי ובלתי מוכר, כמו זה שנשקף מנגיף הקורונה, הוא שינוי בהתנהגות הציבור, וכי שינוי זה מושג בתנאי שמתקיים אמון של הציבור בהנהגה.

מעבר לאלה, עיקרון זה ממחיש כי לפתרונות שמגבשים בשיתוף עם האזרחים (מנהיגים עסקיים, שבטים ילידיים ועוד) יש סיכוי גבוה יותר להצלחה.

סיכום

מגפת הקורונה מחזקת את התחושה בציבור ברחבי העולם כי אנו חיים ב"חברת סיכון" העסוקה באופן הולך וגובר בעתיד, בביטחון (safety), בביטחון (security) ובסיכון. זאת כתוצאה מאסונות סוציו־טכנולוגיים (אסון צ'רנוביל 1986 או אסון בופאל (Bhopal) בהודו

- Ardern, J., & Taulelei, R. (2020, April 26). *Conversations through COVID-19: Racheal Taulelei* [Video]. Facebook. www.facebook.com/watch/?v=588816781992136
- Baldwin, D.A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies* 23 (1), 5-26.
- BBC News (2020, June, 8). New Zealand lifts all Covid restrictions, declaring the nation virus-free. <https://www.bbc.com/news/world-asia-52961539>
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. SAGE Publications.
- Donnell, E. (2020, May 13). Lockdown life in New Zealand, the bubble that 'beat' coronavirus. *Aljazeera*. <https://bit.ly/3rPZUwW>
- Fink, S. (1986). *Crisis management: Planning for the inevitable*. AMACOM.
- Gregory, P. A. (2015). Reassessing the effectiveness of all-hazards planning in emergency management. *Inquiries Journal* 7(06).
- Grint K (2010). The cuckoo clock syndrome: Addicted to command, allergic to leadership. *European Management Journal* 28(4), 306–313. DOI: 10.1016/j.emj.2010.05.002
- Heifetz R.A. (1994). *Leadership without easy answers*. Harvard University Press.
- IBISWorld (2020, November 05). The global economic outlook for 2021 – New Zealand. <https://bit.ly/38UQgkd>
- Islam, S. N., Cheng, H. W. J., Helgason, K. S., Hant, N., Kawamura, H., & LaFleur, M. (2020). *Variations in COVID strategies: Determinants and lessons* (No. 172). United Nations. <https://www.un.org/en/desa/variations-covid-strategies-determinants-and-lessons>
- Kersten, A. (2005). Crisis as usual: Organizational dysfunction and public relations. *Public Relations Review* 31, 544-549. DOI: 10.1016/j.pubrev.2005.08.014
- Khan, H., Vasilescu, L. G., & Khan, A. (2008). Disaster management cycle – A theoretical approach. *Journal of Management and Marketing* 6(1), 43-50.
- Klann, G. (2003). *Crisis leadership: Using military lessons, organizational experiences, and the power of influence to lessen the impact of chaos on the people you lead*. Center for Creative Leadership.
- Kohlenbach, T. (2020, July 15). Five process lessons from New Zealand's response to the Covid-19 pandemic. *ninetex*. <https://bit.ly/355wL7t>
- Kristof, N. (2020, June 13). What the pandemic reveals about the male ego? *New York Times*.
- Kwan, V., Cheung, J. C. S., & Kong, J. W. C. (2020). Women's leadership in the COVID-19 pandemic. *Political Insight* 11(4), 13-15.
- Lahav, Y. (2020). Psychological distress related to COVID-19 – the contribution of continuous traumatic stress. *Journal of affective disorders* 277, 129-137. <https://doi.org/10.1016/j.jad.2020.07.141>
- Lewis, H. (2020, May 6). The pandemic has revealed the weakness of strongmen. *The Atlantic*.
- Marmorek, D., & Eyzaguirre, J. (2020). Lessons learned from COVID-19 about resilience. <https://essa.com/lessons-learned-from-covid-19-about-resilience/>

* הכותבת מבקשת להודות לד"ר ראובן בנגל, לד"ר שי ברויטל ולד"ר מאיר אלרן על הערותיהם המועילות לגרסאות מוקדמות של מאמר זה. האחריות על הכתוב היא של הכותבת בלבד.

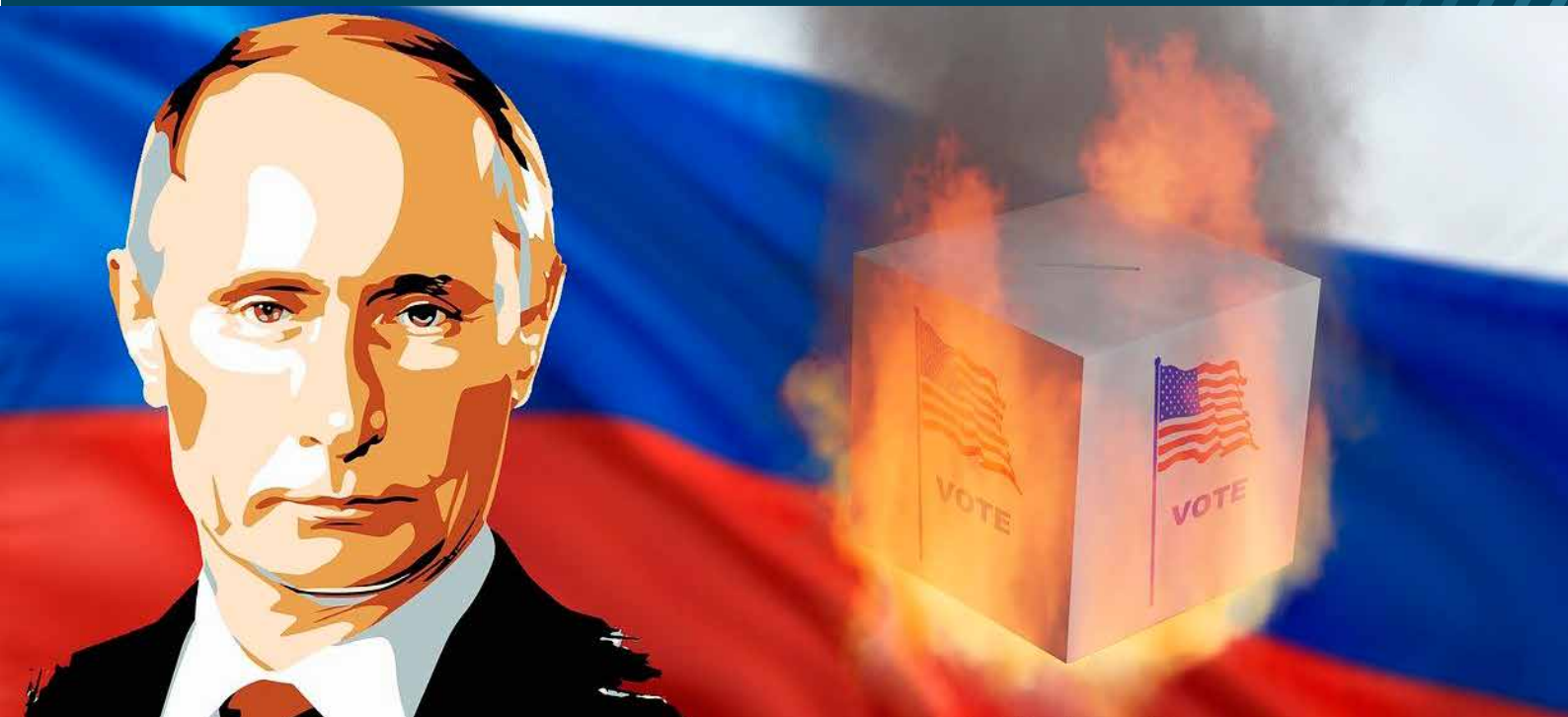
ד"ר כרמית פדן היא עמיתת מחקר בכירה במוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית ועמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. carmitp@inss.org.il

מקורות

- אלרן, מ' (2021). בין (ניהול) אסונות טבע לאסונות מידי אדם: לקחים מהניסיון הישראלי. בתוך ק' מיכאל, א' טל, ג' לינדנשטראוס, ד' חנין, ש' בוקצ'ין פלס, ו' וייס (עורכים). **סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל**, מזכר 209. המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב ומרכז השל לקיימות.
- ברייט, ש' (2017). כשסיסטם פוגש אקוסיסטם – חיזוק חוסן חברתי וקהילתי בעת חרום. בתוך אוגדן מאמרים למפקדים בנושא חוסן, פיקוד העורף, צה"ל.
- ברייט, ש' (2020, 18 בנובמבר). ניהול חרום מכון יכולות. הרצאת זום, מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום [סרטון]. https://www.youtube.com/watch?v=o1bAuvN_Va0
- מיכלין-שפיר, ו', ופדן, כ' (2019). סכנות, סיכונים ו"דובים ביער": ביטחון לאומי בעידן הגלובלי. בתוך כ' פדן ו' מיכלין-שפיר (עורכות). **ביטחון לאומי במציאות 'נזילה'**. המכון למחקרי ביטחון לאומי, 27-13.
- ניו זילנד (ל"ת). **ויקיפדיה, האנציקלופדיה החופשית**. אוחד ב-29 בדצמבר 2020. <https://bit.ly/390dSUj>
- פדן, כ' (2017). **הבניה חברתית של 'אירועי משבר': מפקדים כמבני 'מציאות'**. [עבודה לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה] האוניברסיטה העברית, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה.
- פדן, כ' (2020). על משבר, חירום וכוחן של מילים. **מבט על גיליון 1353**, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- פדן, כ', ואלרן, מ' (2018). **יישובים ב"עוטף עזה" – מקרה בוחן לחוסן חברתי בישראל (2006 – 2016)**, מזכר מס' 178. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- פדן, כ', וגל, ר' (2020). הצעה למסגרת רב-ממדית להגדרת המושג "חוסן". **חוסן לאומי, פוליטיקה וחברה**, 2 (1), 41-78.
- פרי, י' (2019). הגיעה העת לפרדיגמה ביטחונית חדשה. בתוך כ' פדן ו' מיכלין-שפיר (עורכות). **ביטחון לאומי במציאות 'נזילה'**. המכון למחקרי ביטחון לאומי, 145-154.
- פרימור, א' (2020, 27 בספטמבר). "כדי למגר את הנגיף צריך מנהיגים נחושים שמאמינים במדע". **כלכליסט**. <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3851141,00.html>
- Ynet (2020, 14 בדצמבר). המדינות שהתנקו לחלוטין מקורונה – איך הן עשו את זה? [סרטון]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=yBKPrWvIFGI>
- Ardern, J. (2020, March 17). *If you missed our COVID-19 support package for health, jobs and people that we announced yesterday, here's a quick summary* [video]. Facebook. www.facebook.com/45300632440/videos/221367342256725/
- Ardern J., & Hamilton A. (2020, April 15) *Conversations through COVID-19. Andy Hamilton* [Video]. Facebook. www.facebook.com/watch/?v=274382413556922
- Ardern J., & Latta N (2020, April 4) *Conversations through COVID-19. Nigel Latta* [Video]. Facebook. www.facebook.com/watch/?t=2&v=214610899823257

- [illegible]

- 12 לחוסן הגדרות רבות. על פי אחת ההגדרות חוסן הוא "היכולת של יחיד, קהילה או מדינה להתנהג באופן אדפטיבי בעת משבר או בעקבות הפרעה, כדי לשוב לרמת תפקוד קודמת או משופרת" (פדן וגל, 2020).
- 13 "Minimize harm to lives... minimize harm to livelihoods" (The official website of the NZ Government, 2020).
- 14 "We can let ourselves once again feel pride... that we managed to get to that position **together**" (Peñaloza, 2020).
- 15 בראיון שנערך עימו סיפר פרופ' מייקל בייקר, אפידימילוג בכיר שנמנה עם הצוות המייעץ של משרד הבריאות הניו זילנדי לענייני קורונה, כי המדינה אימצה את תוכנית ארבעת השלבים של סינגפור והתאימה אותה עבורה.
- 16 יש לשים לב כי השפה האנגלית אינה שפה מגדרית ולכן ניתן לקרוא את שמות השלבים גם ברבים "התכוננו" או בלשון נקבה "התכונני". לשון הפנייה חשובה ומשמשת, כאמור, מנגנון נוסף לגיוס אוכלוסייה לפעולה.
- 17 לניהול משא ומתן עם שבט המאורים בניו זילנד הייתה חשיבות רבה, שכן השפעת משבר הקורונה על אוכלוסיית הילידים במדינה הייתה חסרת תקדים מבחינה כלכלית – הסבירות שלהם לאובדן מקום עבודה, לפגיעה ביכולת לשלם מיסים ולהרשמה לקבלת מענקי ממשלה הייתה גבוהה פי שניים מזו של אזרחי המדינה ממוצא אירופי. ראו:
- <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/24/new-zealand-beat-covid-19-by-trusting-leaders-and-following-advice-study>
- בפברואר דיווחה ניו זילנד על מקרה ראשון של קורונה בתחומה (אזרח שחזר מאיראן).
- 7 כאמור, עיקר התיירות מגיעה לניו זילנד מסין ומאירופה. מכיוון שענף התיירות מהווה 20% מסך היצוא ועוסקים בו 14% ממס' המועסקים, התפשטות הקורונה בניו זילנד יכלה להמית עליה אסון! לכן מדיניות שיטוח העקומה לא הספיקה עבור ניו זילנד, והיא נקטה מדיניות אגרסיבית יותר של חיסול הנגיף.
- 8 ב-17 בפברואר 2021 הטילה ניו זילנד סגר שלישי באוקלנד, לאחר שהתגלו שלושה מקרים (זוג הורים ובתם) בלתי מוסברים של נגיף הקורונה בקהילה – אוקלנד עברה לרמת התרעה 2 ובשאר ניו זילנד הוכרז על רמת הרתעה 1 (להלן).
- 9 ראו לציון כי וייטנאם וסינגפור הן מדינות שהצליחו לשטח את העקומה, ובראשן עומדים גברים (Kwan et al., 2020).
- 10 על פי דוח מדד המגדר הגלובלי שפורסם ב-2020 על ידי פורום הכלכלה העולמי 2020 (World Forum Agenda, 2019) – איסלנד, נורווגיה ופינלנד מתאפיינות ברמה הגבוהה ביותר של שוויון מגדרי. בו זממן שיעור התמותה לנפש במדינות אלה במגפת הקורונה הוא נמוך (Kwan et al, 2020).
- 11 ארדרן ביקשה מהתושבים להיות נחמדים זה לזה ולהושיט סיוע לשכנים בחג הפסחא. באחת ההופעות היומיות שלה בתקשורת היא הודיעה כי ה-Easter Bunny (מחלק המתנות לילדים בחג הפסחא) הוא עובד חינוי. בהתייחסות שלה לארנב הזה, לכאורה עניין שולי לראשי ממשלה לעסוק בו, ארדרן העבירה מסר של הבנה ושותפות עם האתגרים שהסגר מציב למשפחות, ובתוך כך עם הצורך של ההורים לשעשע את הילדים בסגר, ראו:
- <https://www.theregreview.org/2020/06/09/parker-lessons-new-zealand-covid-19-success>



קריקטורה של פוטין. מקור: PIXABAY

תפקידם של ארגונים אזרחיים בבלימת התערבות זרה חשאית בתהליכים דמוקרטיים

דוד סימן טוב ועמוס הרביץ

בשנים האחרונות אנו עדים לניסיונות של גורמים זרים להתערב בשיטה הדמוקרטית ולהשפיע באופן חשאי על תהליכי בחירות. ניסיונות אלה מבוצעים, למשל, תוך שימוש ברשתות החברתיות, שמאפשרות קשר ישיר עם אזרחים. דוגמה לכך ראינו בבחירות לנשיאות ארצות הברית בשנת 2016 ובמקרים נוספים. לצד זאת קיימות גם תופעות של הקצנה מכוונת של השיח, רידוד, מסגור בצורה מטעה ושימוש בפייק ניזו על ידי שחקנים פנימיים שהם חלק מהשיח הפוליטי הפנימי, אך באלו לא נעסוק במאמר זה.

מדינות רבות הבינו את חומרת התופעה, ובהתאם לתפיסת האיום הן מפעילות גופים רלוונטיים וכלים שבידיהן, בין באמצעות חקיקה, טכנולוגיה, בין באמצעות גופי ביטחון ומודיעין ובין ביצירת צוותים משולבים להתמודדות. אולם המדינה מוגבלת ביכולתה לספק את המענה המלא, ולכן במדינות רבות בעולם נדרש לאתגר גם ארגונים אזרחיים, שעומדים במוקד מאמר זה. במאמר זה נתמקד בתפקיד הארגונים האזרחיים וביחסי הגומלין שלהם עם הממשל בהתמודדות עם איום ההשפעה הזרה על תהליכים דמוקרטיים. תחילה נציג את הבעיה האסטרטגית ואת הגורמים הממשלתיים אשר נותנים מענה. לאחר מכן, לאור ההבנה בדבר החסמים בהתמודדות המדינה עם האיום, נסקור את היתרונות הגלומים בארגונים האזרחיים ואת הכלים העומדים לרשותם לצורך מתן מענה. בהמשך מובאים מספר מקרי בוחן להבנת השוני בגישות להתמודדות, אשר טמון ביחס בין הממשל לארגונים האזרחיים. לבסוף נציג מסקנות בנושא.

מילות מפתח: פייק ניזו, בחירות, דמוקרטיה, חברה אזרחית, השפעה זרה

מבוא

מערכות בחירות מהוות נקודות תורפה וניתנות לניצול משום שהשיח הפוליטי במהלכן מגיע לקיטוב מרבי והרגישות החברתית גבוהה במיוחד.

התערבות זרה חשאית בתהליכים דמוקרטיים כאתגר אסטרטי

השפעה זרה על תהליכים דמוקרטיים – חלקה גלויה וחלקה חשאית – אינה עניין חדש. ניתן היה לראות זאת למשל בעת המלחמה הקרה בין ארצות הברית וברית המועצות, שבמהלכה ניסיונות השפעה היו חלק מהותי במאבק בין הצדדים. עם זאת, התקופה הנוכחית ובמסגרתה המדיה החברתית והיכולות הנגזרות במרחב הדיגיטלי מאפשרות להעצים מהלכי השפעה שתכליתם לערער מדינות דמוקרטיות (ברון וסימן טוב, 2019). התערבות זרה בשיח הציבורי מושפעת מהיחסים ומהאינטרסים בזירה הבינלאומית, ותכליותיה הן להשפיע על מדינות זרות; להחליש את החוסן החברתי של כל מדינה; ואף להטמיע מסרים בציבור, ודרכו להשפיע על המערכת הפוליטית. ההתייחסות לתופעה זו בתחום היחסים הבינלאומיים נקראת "עוצמה חדה", העוסקת בהשפעה מדינתית על המערכת הפוליטית של מדינות אחרות בדרכי מניפולציה, לצורך יצירת בלבול וחוסר אמון במדינה המותקפת (Walker, 2018).

התערבות זרה בשיח הציבורי מופעלת במספר מישורים ותוך שימוש במגוון דרכים כגון הפצת דיסאינפורמציה, מסגור מניפולטיבי, פנייה לרגש ועוד. היא באה לידי ביטוי בסביבה המדינית-דיפלומטית, במרחב התקשורתי הגלוי, בשיח הפוליטי ובאופן חשאי. במאמר זה אנו מפנים את הזרקור להתערבות חשאית המתבצעת בעיקר ברשתות החברתיות. מניעת התערבות זרה חשאית נדרשת לצורך מניעת פגיעה בהליך דמוקרטי כדוגמת מערכת בחירות, שבמסגרתה יצירת מצג שווא של שחקנים ומסרים שאינם אותנטיים, החותרים לשסות את הציבורים אלו באלו, להעמיק את חוסר האמון בשיטה הדמוקרטית או לקדם מועמדים ומפלגות באופן מלאכותי.

התערבות בשיח הדמוקרטי ויצירת ספק אפשריים בכל עת, אולם קיימים מועדים הנחשבים לרגישים יותר, ואשר בהם מתאפשר לייעל את ההשפעה ולהעצימה. כך למשל, מערכות בחירות מהוות נקודות תורפה וניתנות לניצול משום שהשיח הפוליטי במהלכן מגיע לקיטוב מרבי והרגישות החברתית גבוהה במיוחד.

דוגמה בולטת להתערבות זרה חשאית במערכות בחירות היא ההתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות

בשנים האחרונות, נוכח התחזקות הרשתות החברתיות, עלו בהיקפם ובעוצמתם ניסיונות השפעה זרים חשאים על תהליכים דמוקרטיים במערב. קיימים אומנם ניסיונות השפעה גלויים בין מדינות שונות, בדמות מהלכים דיפלומטיים גלויים, אשר בהם לא נעסוק במאמר. לעומתם, במהלכים חשאים זהות המוציאים לפועל אינה ידועה והמטרות האמיתיות של הפעילות אינן מוצהרות, ולכן אלו מהווים אתגר לשיח הדמוקרטי הנשען על שקיפות וחופש של רעיונות.

מטרות השפעה זרה חשאית על מדינה כוללות פגיעה בלכידות החברתית, יצירת לחץ על מקבלי ההחלטות, פגיעה בהליך קבלת ההחלטות והעצמת חוסר האמון במוסדות השלטון ובתהליכים דמוקרטיים. במדינות רבות במערב התגבשה הבנה כי אתגר זה, אשר בא לידי ביטוי למשל בהתמודדות עם הפצת דיסאינפורמציה ברשתות החברתיות, מחייב מענה שיגן על דמוקרטיות מערביות מפני ניסיונות השפעה זרים, וזאת לצד שמירה על חופש הביטוי והערכים הדמוקרטיים.

המאמר עוסק בהשפעה חיצונית חשאית על המערכת השלטונית ועל התהליך הדמוקרטי בכללותו, אולם ההפרדה בינה לבין השפעה של גורמים פנימיים אינה חדה. לעיתים, גורמים פנימיים מהדהדים מסרים שמקורם מן החוץ – מדעת או מבלי דעת – ולכן ההתמודדות עם האתגר מחייבת להביא זאת בחשבון. במאמר לא נתייחס למסרים שמקורם במערכת הפוליטית הפנימית (לרבות דיסאינפורמציה) כאל אתגר אסטרטי, ואנו מתמקדים בניסיונות ההשפעה מבחוץ שמאחוריהם עומדת מדינה, או בדרך כלל מעצמה.

לאתגר ההשפעה הזרה ניתנים מענים מסוגים שונים, אשר על פי רוב מתבססים על מנגנונים מדינתיים שתכליתם להגן הן על הדמוקרטיה ועל הגינות ההליך הדמוקרטי והן על תאגידי המדיה החברתית, אשר בשנים האחרונות – בעקבות ביקורת שספגו – החלו לצאת נגד התערבות זרה במערכות בחירות. במאמר זה נבחן את חלקם של ארגונים לא-מדינתיים בהתמודדות עם התופעה, הואיל ובמקרים רבים הם משוחררים ממתחים ומלחצים המשפיעים על גורמים ממלכתיים בהתמודדות עם האיום.

תחילה נסקור את הספרות הקיימת. בחלק השני נציג את מאפייני ההתמודדות של הגורמים האזרחיים עם התופעה, ובאמצעות מספר מקרי בוחן נציג זווית שונה מעט על התמודדותם של הגורמים האזרחיים עם האתגר. את המאמר נסכם בניתוח מקרי הבוחן ובהצגת עיקרי התובנות והמשמעויות.

ושהקמפיין של טראמפ הדהד מסרים שמקורם בפעילות הרוסית (Mueller, 2019).

אסטרטגיה מדינתית להתמודדות עם השפעה זרה

בהתמודדות עם מבצעי השפעה ניתן לזהות ארבעה מרכיבים: התוקף עצמו; המסרים שהוא מעוניין להפיץ; הפלטפורמות שבהן הוא בוחר לפעול להפצת המסרים; וכן החברה הנתקפת. נוסף על כך קיימים שחקנים במדינה הנתקפת – כמו כלי תקשורת או שחקנים פוליטיים או ישויות במדינה החברתית – אשר משתפים פעולה (לעיתים מבלי דעת) עם השחקן המשפיע ומהדהדים בשיח הפנימי מסרים ורעיונות חיצוניים. לכן, ההתמודדות עם השפעות זרות יכולה להתבצע ברמת תוכן המסרים (תקיפת התוכן), ברמת השחקן (פגיעה בשחקן), ברמת הפלטפורמה (חסימת המסר) או בחוסן הציבור המותקף. כמו כן, ניתן להתמודד בכל הרמות במקביל ובאופן משולב (AEP, 2019). כל אלו יבואו לידי ביטוי (במלואם או מקצתם) בכל אסטרטגיה להתמודדות המצויה בספרות הקיימת בנושא.

ראוי לציין בהקשר זה את מחקרם של הלמן וואגנסון (Hellman & Wagnsson, 2017) המצביע על ארבע גישות שונות להתמודדות המדינה (ברמת השלטון וכליו) עם דיסאינפורמציה רוסית:

- גישת ההתעמתות – confronting – במרכז הפצת נרטיבים נגדיים לנרטיבים המוחדרים לשיח.
- גישת הנטרול באמצעות חיזוק הנרטיב הלאומי – naturalizing – שואפת לייצר נרטיבים חיוביים בעיקר על ידי המדינה וליצור דימוי חיובי על מנת לזכות באהדת הציבור.
- גישת החסימה – blocking – הגנה באמצעות חסימת נרטיב של מדינה אחרת. הפעילות של המדינה החוסמת מוגדרת כ"סלקציה" של המידע שמפיץ האויב, כלומר מניעת גישה של הציבור אל מידע שמפיץ אותו אויב, כמו חסימת ערוצים או אתרים.
- גישת ההתעלמות – ignoring – היעדר תגובה, תוך התעלמות ממה שנראה כסיפור כוזב ומניפולטיבי. מודל זה מבוסס על האמונה שלדמוקרטיה איתנה יש מספיק אמצעים להתמודד עם מניפולציה חיצונית על מידע.

בהתמודדות עם התערבות זרה נוקטות מדינות מערביות מספר כיווני פעולה משלימים ומשולבים ליישום הגישה הנבחרת:

- ראשית – הגדרת האיום כאיום ביטחוני והתארגנות בהתאם. כך למשל, מדינות אשר שמות דגש על תפיסת ההשפעה הזרה כמאיימת על הביטחון הלאומי,

ארצות הברית בשנת 2016. ההתערבות הרוסית הייתה מבצע השפעה שחתר תחת הדמוקרטיה האמריקאית, והיא נועדה לא רק להטות קולות ממועמד אחד לאחר אלא להביא, בין היתר, להעמקת הקיטוב בחברה האמריקאית ולהשפעה על זהות הנשיא באמצעות קמפיין דיסאינפורמציה ברשתות החברתיות. לתכלית זו אורגנו הפגנות בפועל של מיעוטים שונים, אלו כנגד אלו (Abrams, 2019; Mckew, 2018).

במדינות מערב אירופה היעד של מבצעי השפעה רוסיים הוא כלל האוכלוסייה ולא התמקדות בקבוצה ספציפית באוכלוסייה, וזאת במטרה לערער את האמון במוסדות הדמוקרטיים. מבצעי ההשפעה הרוסיים במערב אירופה מכוונים להעצמת מגוון השסעים החברתיים, תוך ניצול הערכים הליברליים ומגוון הדעות, המרחיבים מאוד את גבולות השיח הציבורי ומאפשרים הסרת מגבלות המקשות על התערבות והשתתפות פעילה. ניסיונות ההתערבות של רוסיה במשאלי עם – בשאלת היפרדות בריטניה מהאיחוד האירופי ("הברקזיט") ובשאלת היפרדות חבל קטלוניה מספרד – ממחישים זאת (Legucka, 2020; Pew) (Research Center, 2018).

בשונה מההתערבות בארצות הברית ובמערב אירופה, במדינות מזרח אירופה חלק ממבצעי ההשפעה הרוסיים כונו כלפי קבוצות דוברות רוסית. זאת לשם העמקת הפילוג בין קבוצות אלו לבין הממשל, כאשר המטרה היא חיזוק האינטרסים של קבוצות אלה, וכן ליצירת השפעה על הממשל או שיתוקו, כפי שרוסיה ניסתה לבצע בליטא ובלטביה (Helmus et al., 2018). כחלק מהדיון בהתערבות זרה, יש הטוענים כי לא ניתן להפריד בין השפעה זרה לבין השפעה פנימית בשל המעורבות של גורמים פנימיים בתהליך ההשפעה הזרה, בין במודע ובין שלא במודע, ומכיוון שגם המרחב הדיגיטלי עצמו מאפשר את טשטוש הגבולות בין מדינות ובין ה"פנים" ל"חוץ" (קופרוסר וסימן טוב, 2018). השפעות זרות מתאפשרות גם בזכות שחקנים פנימיים אשר מאפשרים להן לחדור. לפיכך, השפעות פנימיות מושפעות מהשפעות חיצוניות, כאשר שחקנים פוליטיים פנימיים עושים שימוש במסרים שמקורם בשחקנים חיצוניים לצורך השפעה ציבורית. כך למשל עשו שחקנים פנימיים שימוש במסרים חיצוניים, שמקורם בהתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות ארצות הברית ב־2016, לצורך השפעה פנימית. במסגרת זו, על פי דוח מולר אשר חקר את ההתערבות הרוסית, נשיא ארצות הברית קיבל בברכה את ההתערבות הרוסית והשתמש בה לקמפיין הפוליטי שלו. בדוח נטען כי החקירה זיהתה מספר קשרים בין הממשל הרוסי לבין קמפיין טראמפ,

יתר על כן, היעזרות בארגוני ביטחון ומודיעין וחשיפת מבצעי השפעה על ידי המדינה עלולות להיחשב מהלכים המנוצלים לצרכים פוליטיים (K.N.C, 2020). נקודה זו מחזקת את החשש בציבור מכך שהמדינה — באמצעות ארגוני המודיעין שלה — תנסה לקבוע "מהי האמת" ולא תאפשר שיח דמוקרטי ופלורליסטי (Baron & Crootoof, 2017). דוח ועדת המודיעין הבריטית שפורסם ביולי 2020 ממחיש טענה זו ומציין את חוסר הרצון של המודיעין הבריטי לעסוק בנושא ההשפעה הזרה. זאת מאחר שהם טוענים כי השמירה על טוהר ההליכים הדמוקרטיים במדינה אינה בעדיפות ראשונה מבחינתם, וכי גופים אחרים אמונים על הטיפול בנושא. עוד מצוין בדוח שגם כאשר הנושא הגיע לפתחם, גופי המודיעין נמנעו מעיסוק בנושא וראו בו "תפוח אדמה לוהט" (Intelligence and Security Committee of Parliament, 2020).

התמודדות של ארגונים אזרחיים עם התערבות זרה חשאית במערב מהם ארגונים אזרחיים?

ארגונים אזרחיים מוגדרים כארגונים או מיזמים של החברה האזרחית העוסקים בהגנה על תהליכים דמוקרטיים, או לפי משנתו של ברט שפר (Schafer, 2018), אלו ארגוני חברה אזרחית שנותנים את המענה הדמוקרטי הנדרש לדיסאינפורמציה. מאמר מטעם מכון המחקר RAND ממפה כלים אינטרנטיים שונים המשמשים למאבק בתופעת הדיסאינפורמציה, אשר מקורם בארגוני חברה אזרחית שמפתחים כלים בעלי ערך חברתי ללא כוונת רווח. המימון לארגונים אלו מגוון ומגיע מעמותות, מכונים, יוזמות, ארגונים לא־ממשלתיים, מוסדות חינוך פרטיים ותרומות פרטיות (Kavanaugh et al., 2020).

ההתייחסות לארגונים אזרחיים במאמר זה שונה מעט, מכיוון שההגדרה של חברה אזרחית או ארגונים ללא מטרת רווח אינה קולעת לכלל הארגונים העוסקים בנושא ההשפעה הזרה והחשאית. יש ביניהם שאינם ארגונים ללא מטרת רווח, אשר גם הם תורמים — או עשויים לתרום — להתמודדות עם השפעות זרות. ההגדרה המרחיבה שבה אנו עושים שימוש במאמר כוללת מיזמים וארגונים שונים פרטיים, עסקיים וארגוני חברה אזרחית, הרלוונטיים להתמודדות עם מבצעי השפעה ודיסאינפורמציה. בהתאם, הארגונים הנכללים בהגדרה זו מתמקדים במספר פונקציות (שאותן זיהינו) של המענה — זיהוי, מחקר, חינוך והסברה — ונדרשים לעמוד בשני תנאים: לעסוק בהשפעה זרה ודיסאינפורמציה; וכן שהתוצרים שהם מייצרים יהיו נגישים לכלל האוכלוסייה. יש לציין כי תחום החינוך

כדוגמת ארצות הברית, בוחרות להפעיל את מנגנוני הביטחון והמודיעין שלהן מולה (Scott, 2019). במסגרת היערכות משרדי הממשלה יש התארגנויות של הגורמים השונים במדינה לקראת מערכת בחירות, לכדי התמודדות מתואמת וסינרגטית. כך למשל הוקם ערב הבחירות בישראל בשנת 2019 "צוות בחירות מיוחד" בהשתתפות גורמים מדינתיים ממערך הסייבר הלאומי, שירות הביטחון הכללי, צה"ל, המשטרה והפרקליטות. בחלק מהמדינות משתתפים בצוותים כאלה נציגי ציבור ואף חברות פרטיות.

- אפשרות אחרת מצויה בפן המשפטי־חוקי — המדינה יכולה לקדם חקיקה, לשפוט ולהעניש את אלו שהפעילו מבצעי השפעה, וכן ליצור רגולציה ולחץ לשינוי אצל תאגידי הרשתות החברתיות, כך שיפעלו מול מבצעי ההשפעה. כך למשל נחקק בצרפת חוק שנכנס לתוקף ב־2018, שמטרתו למנוע הטיית מידע והשפעה זרה, בדגש על הרשתות החברתיות (French Government, n.d.). בסינגפור נחקקו שני חוקים בשנת 2019 — חוק להגנה מפני תרמיות רשת וחוק נגד הטיית מידע — האוסרים על תקשורת הכוללת מידע שקרי והטעיית הציבור בנוגע לעובדות (Singapore Legal Advice, 2020).
- דרך התמודדות נוספת היא בתחום חינוך והסברה לציבור, במטרה להגביר מודעות בדבר האיום ולשפר את האוריינות הדיגיטלית ואת הצריכה הביקורתית של התקשורת, שהיא תווך מרכזי שבו מועבר חלק עיקרי מהדיסאינפורמציה. דרך זו סותרת את תוכן הדיסאינפורמציה ומציגה אותה כשקרית בפני הציבור. בתוך כך קיימים מיזמים שונים המעבירים לציבור מידע מגובה בעובדות, תוך שלילת המידע השקרי המופץ בשיח הציבורי, ומעוררים מודעות ציבורית לאיומי הדיסאינפורמציה וההשפעה (המלצות צוות חשיבה בין־ארגוני, 2018). יצוין כי חינוך והסברה לציבור יכולים להתבסס על יוזמה מדינתית או על יוזמה של ארגון אזרחי (ראו בהמשך).

עד כה פירטנו את רכיבי האסטרטגיה והגישות האפשריות של המדינה במתן מענה לאתגר. אולם המדינה מוגבלת במידה מסוימת בהתמודדות עם אתגר זה, משום שהתערבותה בתוכני השיח הפוליטי או מניעת גישה לאינטרנט עלולה להוות פגיעה בחופש הביטוי. זאת ועוד, כאשר המדינה עושה שימוש בגופי הביטחון לצורך חשיפה וסיכול מבצעי השפעה, הדבר נתפס בעיני חלקים בציבור כפגיעה בחופש הביטוי ובפרטיות, משום שהוא כרוך לעיתים בניטור השיח הפנימי ובבחינה של גורמים פוליטיים, החורגים מסמכות גופים אלה (סיבובי ושוקר, 2018).

להתמודד עם השפעות זרות. לפיכך, תאגידים אלו אינם נכללים בהגדרה ובדין במאמר זה.

לארגונים אזרחיים מספר יתרונות בהתמודדות עם התופעה של השפעה זרה חשאית: ראשית, ארגונים אזרחיים משוחררים מטענות בדבר התערבות בחופש הביטוי ופגיעה בזכויות אזרח, אשר יכולות להיות מופנות כלפי השלטון. שנית, ארגונים אזרחיים יכולים להתעמת עם הפצת מידע מסוים ללא העלאת טענות על צנזורה. שלישית, תפוצת שירותיהם היא רחבה ומצליחה להגיע לקהלי יעד אשר אליהם שחקנים אחרים לא הצליחו להגיע. נוסף על כך, ארגונים אזרחיים יכולים להיות בעלי גמישות ותגובתיות מהירה בהשוואה לתאגידים גדולים. יתרה מזאת, ארגונים אזרחיים הוכחו כאפקטיביים ויצירתיים בהעלאת רעיונות חדשים ובפיתוח כלים ושיטות כגון כלים נגד דיסאינפורמציה ברשת החברתית או פיתוח משחקים בנושא (Davis et al., 2020; Kavanaugh et al., 2020).

ניתוח אופן ההתמודדות של ארגונים אזרחיים במערב עם התערבות חשאית זרה

ניתוח מקרי הבוחן בפרק זה יסייע לתיאור תרומתם של ארגונים אזרחיים בפינלנד, בדנמרק, בצרפת ובארצות הברית להתמודדות עם השפעה זרה ולהבנתה. הבחירה במדינות אלו נשענת על כך שפינלנד ודנמרק נחשבות לבעלות חסינות גבוהה מפני דיסאינפורמציה, על אף השוני בגישות של השתיים, לעומת צרפת וארצות הברית, הנחשבות לבעלות חסינות נמוכה (Humprecht et al., 2020).

את מקרי הבוחן נבחר במספר שלבים – זיהוי ההתערבות הזרה; מחקר של התופעה; וחינוך והסברה לציבור, להפחתת השפעתה על תפיסותיו. דגש ינתן להתמודדות עם התערבות זרה, למרות שכפי שהוזכר, יש חפיפה בין תופעות של השפעה זרה לבין השפעות שמקורן במערכת הפוליטית, כאשר חלק מהארגונים מתמודדים עם שני המרכיבים כאחד.

פינלנד

פינלנד מתמודדת מזה מספר שנים עם ניסיונות השפעה של רוסיה, החותרת לסכסך בין פינלנד לאיחוד האירופי ולפגוע בקשריה עם נאט"ו. בתוך כך הופצו מסרים הנוגעים לנושאי מפתח בראיית הציבור הפיני, ביניהם הגירה, דת ומיעוטים. קמפיינים אלו יצרו בפינלנד את התחושה שנדרש מענה אפקטיבי ויעיל לניסיונות ההשפעה.

בפינלנד יש הקוראים תיגר על הבחנה היררכית המפרידה בין האזרחים לבין השלטון ומציעים לשלב

וההסברה בהקשר זה ממוקד בסוגיית הפצת פייק ניוז ובדיסאינפורמציה. הכללת החינוך וההסברה נובעת מהצורך בכלים לחיסון האוכלוסייה, לצורך התמודדות עם השפעות זרות וחשאיות ועם הפצת דיסאינפורמציה ממקורות חיצוניים.

ארגונים אזרחיים הוכחו כאפקטיביים ויצירתיים בהעלאת רעיונות חדשים ובפיתוח כלים ושיטות כגון כלים נגד דיסאינפורמציה ברשת החברתית או פיתוח משחקים בנושא.

ארגונים אזרחיים מפעילים כלים טכנולוגיים לזיהוי פעילות זדונית ברשתות החברתיות (של טרולים ובוטים, בין היתר), או לזיהוי דיסאינפורמציה והשפעה חשאית באמצעי התקשורת המסורתיים, וחושפים גם את הגורמים המפיצים. דוגמאות: עיתונות חוקרת למציאת השפעות זרות; גורמי בדיקת עובדות; חברות טכנולוגיה כדוגמת Graphika או Bellingcat; ומכוני מחקר המפתחים כלים אינטראקטיביים למציאת נרטיבים על ידי גורמים זרים.

ארגונים אזרחיים עוסקים במחקר במטרה לפתח את הידע הקיים בנושא, בהתייחס לפן התאורטי או האסטרטגי של ההשפעה הזרה והדיסאינפורמציה ובנוגע לשחקנים או לגורמים המוציאים לפועל מבצעים כאלה. בין ארגונים אלו ניתן למנות בעיקר מכוני מחקר וגופי אקדמיה.

לבסוף, הארגונים או המיזמים העוסקים בהסברה ובחינוך פועלים אל מול הציבור במטרה לחזק את היכולת להתמודדות עם האיום. הם מעודדים פיתוח חשיבה ביקורתית ואוריינות דיגיטלית ביחס למקורות המידע וההתנהלות באינטרנט וברשתות החברתיות, במטרה להדריך את האוכלוסייה להבנת פעולות ההפצה המכוונות של דיסאינפורמציה וליצור חסינות לשם התמודדות יעילה עם התופעה. עם סוג זה של ארגונים ניתן למנות יוזמות חינוכיות עבור תלמידי בתי ספר, יצירת משחקי מחשב להפצת דיסאינפורמציה והיכרות עם מבצעי השפעה חשאיים, גופי תקשורת ועיתונאים המקיימים הרצאות וסדנאות להבנת האיום, ועוד.

תאגידי הרשתות החברתיות וענקיות הטכנולוגיה אינם נכללים בין הארגונים האזרחיים הנבחרים במאמר. זאת מאחר שמחד גיסא הם חלק מן הבעיה ומקילים על ניסיונות ההשפעה הזרים והחשאיים לאור המודל העסקי הבעייתי שלהם. מאידך גיסא, העוצמה הרבה המצויה בידיהם, עקב הבעלות המלאה על פלטפורמות שונות והמידע הרב שהם מחזיקים, מקנה להם את היכולת

עימם. נוסף על כך, המכון הפיני ליחסים בינלאומיים (FIIA) עסק בהשפעות הרוסיות המופנות כלפי המדינה (Finland, n.d.).

האמון מצד האזרחים משתקף בשיתוף פעולה עם הממשל, כאשר הממשל אף בוחר להתייעץ עם ארגונים אזרחיים בענייני חקיקה.

המאפיין הדומיננטי בהתמודדותה של פינלנד לאחר הזיהוי מצוי בחינוך. הגישה הפינית באה לידי ביטוי בהחלטת המדינה להטמיע אוריינות דיגיטלית במערכת החינוך הפינית, מתוך הנחה כי מתן כלים לחשיבה ביקורתית אצל ילדים היא רכיב מרכזי לטווח הארוך בהתמודדות מול השפעות זרות. לצד פעילות ברמה המדינה, ארגונים אזרחיים מהווים מרכיב חשוב בפיתוח יכולות אלה במדינה, והם אף נכללים באסטרטגיה המדינתית שבאה לידי ביטוי במגוון פעילויות ופרויקטים מטעם ארגונים שונים (Finland, n.d.; National Audiovisual Institute, n.d.). לדוגמה, יוזמות של ארגונים אזרחיים בתחום האוריינות הדיגיטלית מהוות מסגרת משלימה לתוכנית הלימודים לשיפור תחום זה, ובמסגרתן עיתונאים מגיעים לבתי ספר ומלמדים על צריכת תקשורת נכונה (The Finnish Society on Media Education, n.d.).

לסיכום – פינלנד מקדמת חינוך ושילוב ארגונים אזרחיים, בדגש על כלי התקשורת, והודות לכך זכתה להכרה כמדינה וחברה הנחשבת לחסינה ומוערכת בעולם בתחום ההתמודדות עם דיסאינפורמציה והשפעות זרות.

דנמרק

דנמרק תופסת את ההתערבות הרוסית כאיום משמעותי על הביטחון הלאומי. ואומנם, בשנים האחרונות רוסיה מבצעת ניסיונות השפעה בדנמרק, כחלק מניסיונה להביא לערעור היחסים בין מדינות המערב ובתוך נאט"ו. כך למשל, קמפיינים רוסיים חתרו לערער על מוסריות הערכים של דנמרק במטרה לייצר דה־לגיטימציה למדינה, הן כלפי פנים והן בזירה הבינלאומית (Denmark, n.d.).

השלטון בדנמרק מוביל את המאבק בהשפעות זרות תוך הישענות על גופי מודיעין וביטחון, והוא רואה את הארגונים האזרחיים כרכיב המסייע לכך. במסגרת זו הממשל נוקט אמצעים משפטיים הפועלים להגבלת פרסומות פוליטיות, לעיגון המסגרת החוקית במדינה בנושא חופש הביטוי, וכן לאיסור על ביצוע השפעה

ארגונים אזרחיים בעשייה מטעם המדינה. אומנם פינלנד מפעילה גופים ביטחוניים ופועלת בשיתוף עם ארגונים בין־מדינתיים (נאט"ו למשל) לזיהוי איומים חיצוניים, אולם השלטון נמנע משימוש בכלים משפטיים להתמודדות עם איומי השפעה זרה (The Hague Center for Strategic Studies, 2017). במקום זאת, השלטון שם דגש על עיצוב שיח עם ארגונים אזרחיים, שתכליתו התמודדות משותפת עם האתגר (Bjola & Papadakis, 2020).

הגישה הפינית מבטאת שקיפות כלפי הציבור, המאפשרת ביקורת, לצד עידוד שיתופי פעולה וחזקת היחסים של הממשל עם הארגונים האזרחיים (The Hague Center for Strategic Studies, 2017). חשוב לציין כי השלטון בפינלנד זוכה לרמת אמון גבוהה בקרב הציבור, וזו גבוהה גם בהשוואה למדינות אחרות באירופה (Finland Ministry of Finance, 2019). האמון מצד האזרחים משתקף בשיתוף פעולה עם הממשל, כאשר הממשל אף בוחר להתייעץ עם ארגונים אזרחיים בענייני חקיקה (Finland Corruption Report, 2020).

פעילות הארגונים האזרחיים בפינלנד באה לידי ביטוי במספר דרכי התמודדות עם השפעות חיצוניות. בזיהוי ההתערבות ממלאים כלי התקשורת תפקיד מרכזי. השאיפה במדינה היא תקשורת נקייה מהשפעות חיצוניות. היישום מתבצע בעזרת תקשורת חוקרת המזהה השפעות חיצוניות על השיח במטרה לזהות דיסאינפורמציה רוסית, בדגש על בדיקת הצהרות של אנשי ציבור. זאת ועוד, כלי התקשורת במדינה פועלים להנגשת התקשורת לדוברי שפות המיעוטים במדינה, שכן הם מהווים יעד להשפעה. כך למשל, גוף התקשורת Yle, המושרש בחברה הפינית, הוא שחקן מרכזי בהתמודדות זו. כמו כן קיים פרויקט לבדיקת עובדות בשם faktabaari, שהוא פרויקט עיתונאי הבודק עובדות בדגש על נושאים פוליטיים ומגיש מידע לציבור. עדות לאפקטיביות של התקשורת הפינית בנושא ניתן למצוא בהפסקת פעילותו של גוף התקשורת הרוסי Sputnik, לאחר שלא הצליח למשוך קוראים (The Hague Center for Strategic Studies, 2017).

לאחר זיהוי ההשפעה הזרה, יש למכוני מחקר ולאקדמיה תפקיד חשוב בהתמודדות עם התופעה. מכוני המחקר מנתחים את הפעילויות התודעתיות של הרוסים, ומוסדות אקדמיים מסייעים בניתוח מאפייני הדיסאינפורמציה וההשפעות הזרות, בדגש על המאפיינים הפסיכולוגיים. יחדיו הם מאפשרים הפקת תובנות ולקחים להתמודדות. כך לדוגמה, מכון Aleksanteri באוניברסיטת הלסינקי פרסם מספר דוחות בנוגע לטקטיקות ההשפעה ודרכים להתמודד

המורכבות של השיח הפוליטי בדנמרק. נוסף על כך, עיתון דני יצר אתר בשם Snopes.com, המכיל עובדות "אמיתיות" ולא עובדות "אלטרנטיביות". האקדמיה נרתמת אף היא ללחימה בדיסאינפורמציה, כאשר מכון מחקר של אוניברסיטת קופנהגן עורך מחקרים בנושא הדיסאינפורמציה וההשפעה ואף מייצג למשרד ההגנה הדני בנושא (Denmark, n.d.).

בפן החינוכי, הממשל מקדם את תחום האוריינות הדיגיטלית בהקשר של דיסאינפורמציה והשפעה. לשם כך הוקמו מיזמים הפונים לכלל האוכלוסייה, במטרה להגביר את המודעות לתופעה, לצד פיתוח חשיבה ביקורתית. אולם על מנת למקסם את האפקטיביות של מיזמים אלו, השלטון נעזר בגורמים אזרחיים (Denmark, n.d.). שיתופי פעולה אלה בתחום האוריינות הדיגיטלית מכוונים לחיזוק יכולות הציבור בשימוש בעולם הדיגיטלי, בדגש על חיפוש וניווט. פרויקטים אלה מעודדים חשיבה ביקורתית והבנה כיצד פועלת תעשיית המדיה (European Audiovisual Observatory, 2016).

לסיכום – דנמרק מציגה גישה שונה מעט מזו של פינלנד, שלפיה המדינה היא המובילה את המאבק באיומי התערבות זרה, אולם היא נעזרת גם בארגונים אזרחיים. כך הארגונים הם גורם הפועל בפני עצמו ולעיתים מסייע לפעולות המדינה, כאשר הארגונים האזרחיים נחשבים לאקטיביים מאוד. לפיכך, למרות שהמדינה עושה שימוש בגופי מודיעין ובאמצעים משפטיים, לארגונים האזרחיים תפקיד חשוב בהתמודדות עם האיומים התודעתיים.

צרפת

גם צרפת מתמודדת עם השפעות זרות מצד רוסיה. מקרה בולט הממחיש את חשיבות האתגר היה ההתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות צרפת, שבמסגרתה בוצע ניסיון להטות את הבחירות לנשיאות ב־2017 לטובת ז'אן־מארי לה פן. הסיבה לכישלון יכולה לנבוע מגורמים שונים, אולם קיימת טענה שאחד מהם הוא ריבוי הגופים שהגיבו להתערבות, ביניהם גופים אזרחיים (Tackling Disinformation, 2019).

על מנת לזהות איומי השפעה זרה המדינה נשענת על גופי המודיעין, על שיתופי פעולה בינלאומיים ועל חקיקה. במסגרת זו הממשל נקט חקיקה נגד "ביצוע מניפולציה על מידע". החוק קרא להקמת ארגון מרכזי לאתיקה תקשורתית, שיסדיר מסגרת עבודה לשיתוף פעולה בין כלי התקשורת והעיתונאים (French Government, n.d.).

ואולם, בממשק של ההתמודדות המדינתית עם ארגונים אזרחיים נראה כי לא קיים שיתוף פעולה פורה, בשל רמת אמון נמוכה של הציבור במוסדות השלטון

זרה והעמדה לדין של מבצעה (US Law Library of Congress, 2020).

במקביל, הממשל הקים כוח משימה בין־משרדי ייעודי המתווך בין הגורמים המודיעיניים והארגונים הממשלתיים. כוח המשימה הכריז על תוכנית מערכתית להתמודדות עם איומי הדיסאינפורמציה הרוסיים, בדגש על זמן בחירות, כאשר חלק מהצעדים נעשים בשיתוף פעולה עם גופי תקשורת שונים (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017). צעדים אלה מכוונים ליצירת דיאלוג ושיתוף פעולה עם תאגידי רשתות חברתיות ועם העיתונות במדינה, במטרה להעלות מודעות לאיום כמו גם לסייע בפעילויות־נגד. יודגש כי רמת האמון הציבורי בממשל הדני גבוהה, וכמו בפינלנד – גם בהשוואה בינלאומית (Finland Ministry of Finance, 2019). לכן, ייתכן כי שיתוף פעולה של הממשל עם גופים אזרחיים אלו ואחרים מושתת על הרמה הגבוהה של יחסי האמון הקיימים במדינה, אשר באים לידי ביטוי במדיניות המשרדת אמיונות ושקיפות (Laursen et al., 2018).

המדינה היא המובילה את המאבק באיומי התערבות זרה, אולם היא נעזרת גם בארגונים אזרחיים. כך הארגונים הם גורם הפועל בפני עצמו ולעיתים מסייע לפעולות המדינה, כאשר הארגונים האזרחיים נחשבים לאקטיביים מאוד.

הארגונים האזרחיים בדנמרק פעילים מאוד בזיהוי דיסאינפורמציה רוסית. כך למשל, מכון מחקר דני פיתח כלי אינטראקטיבי לחשיפת מבצעי השפעה רוסיים ברשתות החברתיות. כלי זה מופעל לצד הישענות המדינה על הגופים המודיעיניים. זאת ועוד, התקשורת פועלת לחשוף בפני הציבור מבצעי השפעה. לדוגמה, גוף תקשורת דני חשף קמפיין פרורוסי מוצלח, אשר הפיץ ידיעות שקריות והחדיר נרטיבים פרורוסיים בדבר קרבות שהתרחשו במסגרת המלחמה בסוריה והשימוש בנשק כימי (Denmark's Defence, 2018).

מבחינת ההתמודדות לאחר זיהוי איומים, מכוני מחקר חוקרים שיטות השפעה ודיסאינפורמציה בעולם על מנת להבין את דרכי הפעולה האפשריות, וכן מפרסמים ספרים, מאמרים וניתוחים שונים של מומחי רוסיה וברית המועצות לשעבר בנושא. בה בעת, העיתונות מרבה לסקר את מבצעי ההשפעה הרוסיים במדינה, ובמדינות המערב בכלל. כמו כן קיימות יוזמות של בודקי עובדות המפריכות דיסאינפורמציה (Tjekdet למשל), ואף שילוב של בדיקת עובדות כמו תוכנית הטלוויזיה Detektor, המאמתת עובדות ומציגה את

דיסאינפורמציה, במחקר של אוניברסיטת לונדון לכלכלה נטען כי החוסן החברתי הצרפתי בהתמודדות עם השפעות חיצוניות נמוך, ודומה כי הפעולות שצרפת מוציאה לפועל, בין ברמת המדינה או על ידי גורמים אזרחיים, אינן יעילות דיין (Humprecht et al., 2020). לסיכום – ניתן להצביע על מספר נקודות תורפה בגישה הצרפתית – מרבית הפתרונות הצרפתיים הם בעיקרם מלמעלה למטה (Top-Down). הממשלה נשענת על גורמי ביטחון ועל צעדי חקיקה נגד דיסאינפורמציה, שבמסגרתם היא מנסה לרתום ארגונים אזרחיים לפעולה. במקביל, שיתוף הפעולה בין ארגונים אזרחיים והממשל מוגבל, ולכן ניתן להניח כי מול איום ההשפעה, הפתרונות המיושמים בידי הארגונים האזרחיים אינם נעשים בשיתוף פעולה מלא עם הממשל (France Corruption Report, 2020).

ארצות הברית

איום ההשפעה הזרה חלחל לתודעה הבינלאומית באופן מובהק בעקבות ההתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות ארצות הברית ב־2016, שנתפסה כאירוע מכונן ואף כונתה "הפתעה אסטרטגית" כמו אירועים דוגמת "פרל הארבור" (ברון וסימן טוב, 2019). ככלל, ארצות הברית היא יעד אטרקטיבי להשפעות זרות, לא רק מצד רוסיה אלא גם מכיוונים נוספים כמו סין ואיראן.

ארצות הברית היא יעד אטרקטיבי להשפעות זרות, לא רק מצד רוסיה אלא גם מכיוונים נוספים כמו סין ואיראן.

הגישה האמריקאית נשענת במידה רבה על גורמים רבים מתחום המודיעין והביטחון, המובילים את ההתמודדות של הממשל בזיהוי ובחשיפה של ניסיונות השפעה זרים על השיח הציבורי, לצד שיתוף פעולה עם גורמים בינלאומיים. בתוך כך הוקם בארצות הברית גוף (GEC – Global Engagement Center) שאמון על ריכוז המאמץ ותיאום בין הגופים השונים להתמודדות עם השפעות זרות, כמו גם מימון פעילות של ארגונים אזרחיים בנושא (Polyakova, 2019). זאת ועוד, על אף הסעיף הראשון לחוקה, המגדיר תפיסה רחבה של חופש הביטוי, קיימת מסגרת חוקית למניעת השפעות זרות. דוגמה לכך היא החוק (FARA) המחייב גופים זרים העוסקים בנושאים שונים (ביניהם פוליטיקה) לשקיפות בדבר מקור מימונם ולרישום אצל הממשל כגוף זר (US Department of Justice, n.d.). דוגמה נוספת היא יוזמה לרגולציה על פרסומות פוליטיות ברשתות

(Statista, 2019), המשפיעה ככל הנראה על מידת שיתוף הפעולה של הארגונים האזרחיים עם הממשל. בהתייחסות לניסיון ההתערבות בבחירות בשנת 2017 ניכרת גישה מקיפה הכוללת ארבעה רבדים: מודעות, שיתוף פעולה, שקיפות ואומץ כלכלי-פוליטי. אלו באו לידי ביטוי במודעות לאיום הודות לקשר עם המודיעין האמריקאי, בשקיפות כלפי הציבור ודיווח על הפריצה למחשבי הקמפיין של מקרון, באומץ כלכלי-פוליטי אשר כלל הפעלת לחץ להתערבות מצד הרשתות החברתיות (להסרת תכנים ומשתמשים המפיצים דיסאינפורמציה), וכן בשיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים שונים לבין התקשורת. יש לציין כי שיתוף הפעולה עם התקשורת התרחש במסגרת דרישה של רשות התקשורת בצרפת מגופי התקשורת להימנע מפרסום הדלפות לתקשורת ודיסאינפורמציה, בנימוק שפרסומן יהווה עבירה פלילית (שוורץ אלטשולר, 2018). מנגד ניתן לראות כי גופים אזרחיים אינם חלק אינטגרלי מהמענה, ובהתאם אפשר להסיק כי הגישה הצרפתית מדגישה שימוש בכלל הגופים הממשלתיים, לרבות גופי ביטחון.

ארגונים אזרחיים בצרפת מספקים מענה להתמודדות עם איום השפעה זרה לאחר זיהוי האתגר. ראשית, מכוני המחקר חוקרים את הפעילות הרוסית במרחב הסייבר, לצד חשיפת מבצעי השפעה ותעמולה רוסיים. שנית, באקדמיה ישנם חוקרים בעלי מומחיות בנושא רוסיה והשפעתה על צרפת כמו ססיל וסייה מאוניברסיטת רן, אשר פרסמה ספר על הרשת הרוסית בצרפת (Vaissie, 2016). יתר על כן, גופי תקשורת כמו העיתון לה מונד סוקרים בהרחבה את היחסים בין צרפת לרוסיה וחושפים לציבור מבצעי השפעה רוסיים. העיתון אף הקים מערך לבדיקת עובדות מטעמו, הנקרא Decodex. לבסוף, ניתן לזהות גם פעולות של יחידים לחשיפת השפעה זרה. דוגמאות לכך הן למשל עיתונאי צרפתי שחשף דיסאינפורמציה רוסית בנוגע להפגנות נגד מהגרים ונגד האיחוד האירופי, וכן ספר שפורסם על ניסיונות ההשפעה של פוטין על הפוליטיקה הצרפתית, שנכתב על ידי אקדמאית מומחית לרוסיה (France, n.d.).

במוסדות החינוך ובאקדמיה בצרפת קיימות יוזמות המעודדות חשיבה ביקורתית ואוריינות דיגיטלית (France, n.d.). דוגמה ליוזמה כזו היא יוזמה המכונה "בין השורות", שהוקמה על ידי עיתונאים מסוכנות הידיעות הצרפתית ורומת גופי תקשורת נוספים לקיום סדנאות המחזקות חשיבה ביקורתית בקרב סטודנטים ומורים (Neset II, 2018).

למרות הצעדים שננקטו מטעם המדינה והארגונים האזרחיים בצרפת בהתמודדות עם ניסיונות

ארגון אזרחי נוסף העוסק גם באיומי ההשפעה הוא The German Marshall Fund of the United States, המפעיל מסד נתונים שעוקב אחר נרטיבים ונושאים המקודמים על ידי איראן, סין ורוסיה (Hamilton 2.0 Dashboard, n.d.).

מבחינת בודקי עובדות בתקשורת, קיימים ארגונים רבים ויוזמות שונות במטרה לחזק את האתיקה התקשורתית והאמינות, במקביל לביצוע בדיקת עובדות. דוגמאות לכך ניתן למצוא ב-Poynter העוסקת בלימודי תקשורת ובמחקר תקשורתי, וכן Bellingcat העוסקת במחקרי רשת ובמודיעין גלוי – שניהם מפעילים שירותים של בדיקת עובדות. במקביל מתפרסמים מאמרים וכתבות בנוגע לאיומי ההשפעה שונים גם בכלי התקשורת המסורתית (Poynter, n.d.; Bellingcat, n.d.).

בפן החינוכי וההסברתי יש ארגונים אזרחיים ויוזמות רבות לעידוד חשיבה ביקורתית ואוריינות דיגיטלית. אלו מכוונות את הציבור להיות מודע למניפולציה המתבצעת ברשת ומקנות כלים להתמודדות עם האתגרים הקיימים ברשת, לרבות דיסאינפורמציה וניסיונות השפעה. דוגמה לכך היא המיזם The News Co/Lab מטעם אוניברסיטת אריזונה, המחזק חשיבה ביקורתית, אוריינות דיגיטלית ושקיפות. המיזם חותר לשיתופי פעולה עם גופי חדשות, להגברת השקיפות ולשיתוף הקהילה בתהליך יצירת החדשות (Legg et al., 2018).

לסיכום – הגישה האמריקאית, בדומה לגישה הצרפתית, היא הובלה של המדינה וארגוני הביטחון בהתמודדות עם השפעות זרות. לכן, ניתן לאפיין את הגישה כמעלה-מטה (Top-Down), עם רמה נמוכה של שיתוף פעולה עם ארגונים אזרחיים. זאת על אף הגופים הרבים והיוזמות אשר צמחו מן הציבור להתמודדות. כמו כן, לפי מחקר מטעם בית הספר לכלכלה של לונדון (LSE), החוסן של ארצות הברית מול דיסאינפורמציה מדורג במקום הנמוך ביותר מבין המדינות המצוינות (Humprecht et al., 2020). לפיכך ניתן להסיק כי הגישה האמריקאית אינה יעילה דיה בהגנה על הדמוקרטיה שלה מהתערבות זרה, בעיקר כאשר היא מתמודדת עם שחקנים שונים, בעוד היא עצמה מושתתת על חברה מקוטבת פוליטית.

החברתיות, אשר עלתה בקונגרס (Robinson et al., 2019).

ואולם, קיימת ביקורת רבה על ההתנהלות האמריקאית מול האיום. טענה מרכזית אחת נוגעת לבירוקרטיה האיתית הכרוכה בתהליך ההתמודדות, לאור ריבוי הגופים השונים העוסקים באיום, ביניהם ה-DNI, ה-NSA, ה-FBI וה-DHS. טענה נוספת היא כי הגוף המרכזי שהוקם (ה-GEC) אינו בעל מנדט אפקטיבי, שכן הוא כפוף לאגף דיפלומטיה ציבורית במחלקת המדינה. זאת לעומת ה-DHS העוסק באיומים על ארצות הברית, אולם שם דגש על הגנה על תשתיות הבחירות. לבסוף, הביקורת החריפה ביותר היא כי לארצות הברית אין אסטרטגיה מוגדרת וארוכת טווח להתמודדות עם האיום (United States Senate Committee on Foreign Relations, 2020).

בעיה נוספת שעימה מתמודד הממשל האמריקאי היא ירידה באמון הציבור. לפי דוח של Pew Research Center (2019), ניכר כי רק 20 אחוזים מהציבור מאמינים לממשל (כל הזמן או מרבית מהזמן), כאשר בסקר האחרון נראתה ירידה ל-17 אחוזים. זוהי נקודת שפל חסרת תקדים, בהשוואה לנתונים שנאספו בין השנים 1958–2019. לאור זאת, דומה ששיתוף הפעולה בין הממשל לבין ארגונים אזרחיים אינו פורה, על אף הקריאות ללמוד ממדינות אירופה ולהגביר את שיתוף הפעולה עם גורמים אזרחיים (Claesson, 2019).

גם ארגונים אזרחיים פעילים במאבק באיום ההשפעה (USA, n.d.). בארצות הברית קיימים מכוני מחקר רבים, בין במסגרת אקדמית או עצמאיים, אשר עוסקים באיומי ההשפעה מצד רוסיה ושחקנים אחרים ובהתמודדות עימם, דוגמת מכון המחקר Center for Strategic and International Studies (CSIS) ועוד רבים אחרים. שנית, כתבי עת רבים נותנים במה למאמרים בנושא מצד כותבים שהם אנשי ביטחון לשעבר או אקדמאים. שלישית, קיימים מכוני מחקר כמו המועצה האטלנטית (Atlantic Council), אשר מעלים למודעות את נושא ההשפעה הזרה, וארגון זה אף מפעיל גוף למחקר פורנזי באינטרנט (DFRLab), לזיהוי דיסאינפורמציה ומבצעי השפעה (Digital Forensic Research Lab, n.d.).

טבלה מסכמת: מבט משווה

אופן תפיסת איום ההשפעה הזרה	פינלנד	זנמרק	צרפת	ארצות הברית
איום חברתי וביטחוני	איום ביטחוני	איום ביטחוני	איום ביטחוני	איום ביטחוני
הפעלת גופי מודיעין וביטחון	הפעלת גופי מודיעין וביטחון	הפעלת גופי מודיעין וביטחון	הפעלת גופי מודיעין וביטחון	הפעלת גופי מודיעין וביטחון
שיתוף פעולה עם גופי ביטחון בינלאומיים (נאט"ו)	יצירת גופים חד הוק להתמודדות שיתופי פעולה בינלאומיים	יצירת גופים חד הוק להתמודדות שיתופי פעולה בינלאומיים	שיתופי פעולה בינלאומיים כלים משפטיים	יצירת גופים חד הוק להתמודדות שיתופי פעולה בינלאומיים
שימוש מינורי בכלים משפטיים	הפעלת כלים משפטיים	הפעלת כלים משפטיים	שימוש מינורי בכלים משפטיים	שימוש מינורי בכלים משפטיים
מאפיינים מובילים של התמודדות המדינה עם האיום	שקיפות, אמון, אחדות, ביקורת וחינוך	ביטחון, שקיפות, אמון, היררכיות, שיתוף פעולה וחינוך	ביטחון, היררכיה, ריכוזיות הכוח והסמכויות, שיתוף פעולה חד הוק	ביטחון, היררכיה, סרבול בירוקרטי
הגורם המוביל את המאבק בהשפעה הזרה	המדינה בשילוב גורמים אזרחיים	המדינה, תוך ראיית הארגונים האזרחיים כגורם משלים	המדינה. שיתוף פעולה שולי עם ארגונים אזרחיים	המדינה. שיתוף פעולה שולי עם ארגונים אזרחיים
הגורמים האזרחיים בהתמודדות עם ההשפעה הזרה	גופי תקשורת, מכוני מחקר, בודקי עובדות, ארגונים העוסקים בחינוך	גופי תקשורת, מכוני מחקר, בודקי עובדות, ארגונים העוסקים בחינוך	גופי תקשורת, מכוני מחקר, בודקי עובדות, ארגונים העוסקים בחינוך	גופי תקשורת, מכוני מחקר, בודקי עובדות, ארגונים העוסקים בחינוך
מידת האמון במוסדות השלטון	גבוהה	גבוהה	נמוכה	נמוכה מאוד
מידת שיתוף הפעולה בין השלטון לגופים האזרחיים	גבוהה – מתקיים בדגש על שיתוף פעולה ענף בתחומי מחקר, תקשורת והינוך	בינונית – עצמאות לצד שיתוף פעולה: בדגש על מחקר, תקשורת וחינוך	נמוכה – פועלים לחוד ולעיתים קיים שיתוף פעולה חד הוק במחקר, בתקשורת ובחינוך	נמוכה – פועלים לחוד ולעיתים קיים שיתוף פעולה חד הוק במחקר, בתקשורת ובחינוך

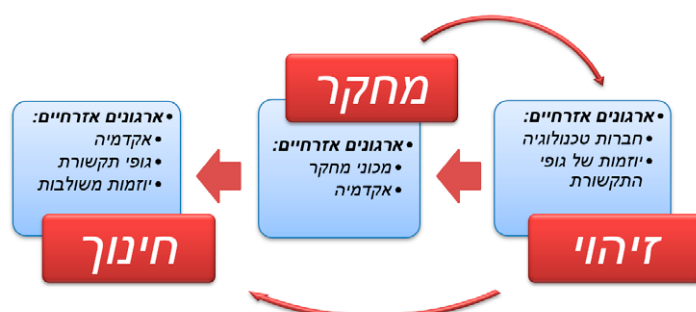
ניתוח מקרי המבחן

לאור ניתוח מקרי המבחן, אנו מציעים להבנות את דרך התמודדותם של הארגונים האזרחיים עם השפעה זרה בשלושה שלבים, כאשר בכל שלב מופיעה התייחסות לגופים האזרחיים הרלוונטיים.

השלב הראשון לזיהוי השפעה זרה כולל יוזמות של גופי תקשורת וחברות טכנולוגיה. מטרתו לזהות פעילות שאינה אותנטית במרחב הדיגיטלי, המפיצה דיסאינפורמציה שמקורה בגורמים זרים או פנימיים (שבהם לא עוסק מאמר זה). שלב זה מתבסס על יכולות טכנולוגיות, על גופי תקשורת ואף על יוזמות פרטיות בפלטפורמות השונות שבהן מתקיים השיח הציבורי. לכן, שילוב כלל הגורמים בחברה אזרחית, ובכלל זה יוזמות עצמאיות או ממוסדות וכן חברות עסקיות העוסקות בנושא, חיוני למציאת גורמים זרים המנסים להשפיע על השיח הפנימי באופן חשאי.

השלב השני מתאר את התהליך המחקרי הנדרש על מנת ללמוד את התופעה ולגבש אסטרטגיית התמודדות יעילה. לשם כך פועלים מכוני המחקר וגופי האקדמיה בעלי היכולת הביצועית לאיסוף הידע הקיים ולגיבוש הבנה אסטרטגית ותפיסה להתמודדות עם אתגר ההשפעה.

ארגונים אזרחיים בהתמודדות עם השפעה זרה



לפיכך, מענה מגובש ומתואם של ארגונים אזרחיים בשמירה על העורף הכרחי ואף יותר מכך – נדרש שיתוף פעולה רציף בין כלל הארגונים העוסקים בזיהוי, במחקר ובחינוך. שיתוף פעולה כזה יאפשר יצירת ידע רב ועדכני שיימצא במאגר מידע שיהיה נגיש לכלל הארגונים ולציבור. מאגר כזה יכול לייעל את פעילות כלל הארגונים האזרחיים בהתמודדות עם האיום, וכן לייעל פיתוח צורות חשיבה, שינויי תפיסה וכלים למדידת ההשפעה ולמתן מענה, שכן הוא נובע משילוב של גורמים שונים בעלי מומחיות שונה.

יתרה מזאת, שיתוף פעולה בין הגופים יכול לשפר את עבודתו של כל תחום. כך למשל, עבודת גופי הזיהוי ניתנת לשיפור על ידי הידע הנוצר בתחום המחקר. הידע המצטבר על אודות השחקנים, הטקטיקות ואף קהל היעד המועדף לתקיפה בהוצאה לפועל של מבצעי השפעה זרים וחשאיים מגבירים את רמת הדיוק והיעילות של גופי הזיהוי בהתמודדות. כמו כן, שיתוף פעולה בין גופי זיהוי לגופי חינוך מאפשר שיפור של עבודת החינוך. אפשר להעביר את הידע המצוי בידי גופי הזיהוי לכלל האוכלוסייה באמצעי חינוך והסברה שונים, וכך לשפר את יכולת ההתמודדות של האוכלוסייה עם מבצעים אלו: החל מהעברת הידע וההתנהלות עם משתמש אינטרנטי הנראה חשוד ועד להבנה בדבר תוכן שיתכן כי מקורו בגורמים זרים. לבסוף, עבודת גופי המחקר יכולה לתרום לעבודת החינוך בדבר הדרכים האפקטיביות לחזק את הציבור ולהקנות לו כלים להתמודדות עם מבצעי השפעה.

סיכום

בהתמודדות עם מבצעי השפעה המופעלים על ידי מדינה זרה, שנועדו לשבש את השיח הדמוקרטי כדי להשיג יעדים אסטרטגיים, יש למדינה יתרונות רבים כמו שליטה במשאבים וביכולות מודיעיניות. עם זאת קיימים אילוצים מסוגים שונים, המקשים על המדינה לטפל באופן ממצה באיום זה.

לעומתה, לארגונים האזרחיים יתרונות של חיבור לאוכלוסייה, היכרות עם השסעים והבנה של המבנה חברתי, ועם נקודות התורפה הניתנות לניצול בידי שחקנים זרים. הם כוללים גורמים שעשויים לסייע בשלבים שונים של מתן מענה לאתגר מורכב זה, החל מזיהוי, המשך במחקר על אודותיו וכלה בחינוך ומניעה. אולם הפוטנציאל שלהם אינו מנוצל – לפחות בחלק מהמדינות כמו ישראל – נוכח אי-הכרה באיום מזה, חוסר אמון בממשלה מזה ועיסוק מוגבר באתגרים הפנימיים.

המחקר בא לידי ביטוי במאמרים של חוקרים רלוונטיים המתפרסמים, בין היתר, גם בכתבי עת ומעשירים את הידע בתחום. במסגרת זו נדרש לבחון כיווני מחקר חדשים בתחום לצורך הבנת נקודות התורפה של החברה המותקפת וכיצד להגן עליה, כמו גם דרכי הפעולה של גורמים זרים המנסים להשפיע – החל מהמאפיינים האסטרטגיים ועד לטקטיים. כמו כן, חשיפת השחקנים המפעילים מבצעי השפעה בקרב הציבור תורמת לשלב החינוך שאנו מציעים ומעשירה את הידע הקיים.

מענה מגובש ומתואם של ארגונים אזרחיים בשמירה על העורף הכרחי ואף יותר מכך - נדרש שיתוף פעולה רציף בין כלל הארגונים העוסקים בזיהוי, במחקר ובחינוך.

בשלב השלישי מושם דגש על חינוך והסברה לציבור, שמשמעו פיתוח כלים עבורו לזיהוי ולניתוח מסרים מניפולטיביים מן החוץ ולהתמודדות עימם. אלו באים לידי ביטוי בעידוד אוריינות דיגיטלית וחשיבה ביקורתית, שהן קריטיות להתמודדות עם איומים תודעתיים חיצוניים. שלב זה שם דגש על חיזוק האוכלוסייה ויצירת חסינות, ככל הניתן, מפני מהלכי השפעה שנעשים תוך שימוש בפייק ניוז, דיסאינפורמציה ומניפולציה. החינוך נדרש הן עבור ילדים בגיל בית ספר והן עבור בוגרים, כמובן באופן המתאים לכל אחת מקבוצות האוכלוסייה. תוצאה רצויה של חיזוק האוכלוסייה כנגד איום שכזה תהיה יכולת זיהוי פייק ניוז ודיסאינפורמציה על ידי האוכלוסייה בהיקפים גדולים.

השלבים השונים בהתמודדות אינם בהכרח טוריים על ציר הזמן, וניתן ליצור קשר ישיר משלב הזיהוי לשלב החינוך. כמו כן קיימת אפשרות ליצור רשת של קשרים בין גורמים אזרחיים, ברמת מיקוד משתנה. התארגנות כזו יכולה לבוא לידי ביטוי ביצירת מרחב רשתי משותף, בשיתוף ידע ובתיאום פעילות, ולא במיסוד היררכי שאינו מתאים לאופיים של הארגונים האזרחיים.

נקודה מרכזית שעולה במקרי הבוחן מתייחסת לגישת הביזור המאפיינת את הארגונים האזרחיים. אלה פועלים לרוב כל אחד בתחומו, למען השגת יעדים מסוימים וקידום התחום שעליו הם אמונים – זיהוי, מחקר או חינוך. נוסף על כך, שיתופי פעולה בהתמודדות עם האיום אינם נדרשים להיות אד הוק והם מיושמים רק במועדים רגישים. על כן, לצורך התמודדות עם האתגר נדרש מענה רציף הפועל לא רק בעיתות בחירות אלא גם במצבי שגרה, וכולל רמות עמוקות יותר של שיתופי פעולה ושל שילוביות (jointness).

של המדינה. פינלנד ודנמרק הן דוגמה למדינות שעושות זאת באופן מרשים. למדינה יש אילוצים בהתמודדות עם איומים זרים, ואילו הארגונים האזרחיים – המהווים במקרים רבים יעד להשפעה זרה – יכולים להוות חלק חשוב במענה לה.

דוד סימן טוב – סגן-אלוף (מיל') דוד סימן טוב הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. עוסק בתחום התודעה במסגרת תוכנית ליפקין-שחק – ביטחון לאומי ודמוקרטיה בעידן של פוסט-אמת ופייק ניוז ומכהן כסגן-ראש המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין במרכז למורשת המודיעין. שירת בעבר באגף המודיעין של צה"ל. פרסם מאמרים רבים בנושאי תודעה, סייבר ומודיעין ועורך את כתב העת "מודיעין הלכה ומעשה", היוצא לאור במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין. כמו כן כתב את הספר "אמן" יוצא לאור.
dudisimantov211@gmail.com

עמוס הרביץ – סטודנט לתואר ראשון בממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה, בתוכנית המצטיינים לאסטרטגיה וקבלת החלטות. מתמחה בתוכנית ליפקין-שחק – ביטחון לאומי ודמוקרטיה בעידן של פוסט-אמת ופייק ניוז במכון למחקרי ביטחון לאומי.
hervitzamos@gmail.com

מקורות

ברון, א' וסימן טוב, ד' (2019). השפעה זרה על תכני השיח הפוליטי: אתגר אסטרטגי חדש. **מבט על 1129**. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3klEHXS>

המלצות צוות חשיבה בין-ארגוני (2018). מבוא – מערכות דיסאינפורמציה והשפעת גורמים זרים על התודעה. בתוך י' קופרוסר וד' סימן טוב (עורכים). **המערכה על התודעה: היבטים אסטרטגיים ומודיעיניים, מזכר 191** (עמ' 7–18). המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין; המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). סיבובי, ג' ושוקר, פ' (2018). התגוננות מפני מבצעי השפעה – האתגרים הניצבים בפני דמוקרטיות ליברליות. בתוך י' קופרוסר וד' סימן טוב (עורכים). **המערכה על התודעה: היבטים אסטרטגיים ומודיעיניים, מזכר 191** (עמ' 45–56). המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין; המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

קופרוסר, י' וסימן טוב, ד' (2018). פתח דבר. בתוך י' קופרוסר וד' סימן טוב (עורכים). **המערכה על התודעה: היבטים אסטרטגיים ומודיעיניים, מזכר 191** (עמ' 3–6). המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין; המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

שוורץ אלטשולר, ת' (2018, 7 בנובמבר). מה אפשר ללמוד מהצרפתים על פייק ניוז? המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://bit.ly/3nVRnGa>

Abrams, A. (2019, April 18). Here's what we know so far about Russia's 2016 meddling. *Time*. <https://bit.ly/2FOFxbE>

AEP – Analytic Exchange Program (2019). *Combating targeted disinformation campaigns: A whole-of-society issue*. <https://bit.ly/31pNOzj>

Baron, S., & Crotoft, R. (2017). *Fighting fake news-Workshop report*. Yale University, The Information

רתימת הארגונים האזרחיים לטובת התמודדות עם השפעה זרה היא אתגר התלוי גם באופי היחסים בין המדינה לחברה. תרבות פוליטית משתפת ושקופה מצד המדינה ותחושה – בקרב ארגונים אזרחיים – כי הגורמים הפוליטיים במדינה הדוחים את ההשפעה החיצונית יגרמו להגברת האמון וההשתתפות של הארגונים במניעת השפעה זרה, כמו גם באתגרים לאומיים אחרים.

כאמור, מאמר זה אינו דן בניקיון השיח הדמוקרטי הפנימי, אולם ראוי לציין כי קיימת זיקה בין השפעות חיצוניות לבין השיח הפנימי המהדהד אותן, לעיתים מבלי דעת. לכן, גם אם נתמקד – כפי שעשינו במאמר – בהשפעות זרות, הדבר אינו נותן מענה שלם ולכן נדרש להפנות את הזרקור גם לשיח הפנימי. במקרה כזה יש לארגונים אזרחיים יתרון משמעותי על גורמי המדינה, משום שהם משוחררים מההאשמה כאילו מדובר בהגבלה מצד השלטון על חופש הביטוי.

לאחר שהראינו כי במדינות שונות במערב ממלאים ארגונים אזרחיים תפקיד משמעותי בהתמודדות עם השפעות זרות על תהליכים דמוקרטיים, ראוי לבחון מה יכול להיות מקומם של הארגונים האזרחיים גם בישראל, החל מגופי מחקר ועד ארגונים העוסקים בחינוך. יצוין כי קיימות התארגנויות בישראל שעוסקות בהגנה על השיח הפנימי מפני חדשות כזב או שימוש לא הוגן ברשתות החברתיות, אשר ברובן עוסקות בשיח הפנימי בלבד. חלק מארגונים אלו יכול לעסוק גם בהשפעה זרה חשאית, משום שכפי שהראינו במאמר, קיימת זיקה הדוקה ומשלימה בין האיום הפנימי לחיצוני.

שנית, השאיפה המוצעת היא יצירת קשרים בין ארגונים אזרחיים שונים הפועלים בתחומי זיהוי, מחקר וחינוך לשם התמודדות יעילה יותר, ואף ליצירת מאגר מידע המכיל שחקנים, נרטיבים ותכנים שונים ללמידה, למחקר ולהתגוננות. לאחר שיווצרו קשרים בין ארגונים אזרחיים, הם עשויים להוות מעין רשת אזרחית להגנה על הדמוקרטיה ולהתמקד הן באיומים חיצוניים והן באיומים פנימיים, ובזיקה ביניהם. רשת זו יכולה לקום בהדרגה על בסיס אמון ורצון משותף להיאבק בהשפעות זרות. לאורך זמן, שיתופי פעולה אלו יהיו נפוצים יותר, עד כדי יצירת רשת המאגדת מגוון רחב של גורמים (בודקי עובדות, עיתונאים, מכוני מחקר, ארגונים מתחום הגנת הסייבר, עמותות העוסקות בחינוך ואחרים), תוך יצירת פלטפורמות לשיתוף מידע רלוונטי ואף ליוזמות שילוביות נוספות.

מענה יעיל לאיום אסטרטגי של השפעה זרה על תהליכים דמוקרטיים מחייב שילוב ארגונים אזרחיים במדינות מערביות ליברליות כמאמץ משלים לפעילות

- K.N.C. (2020, January 17). Digital disinformation is destroying society but we can fight Back. *The Economist*. <https://econ.st/35Q2uJk>
- Laursen, F., Andersen, T. M., & Jahn, D. (2018). *Denmark Report: Sustainable Governance Indicator 2018*. SGI; Bertelsmann Stiftung <https://bit.ly/2KPZxBP>
- Legg, H., Kerwin, J. & Greason, G. (2018). The fight against disinformation in the U.S.: A landscape analysis. Harvard University, Shorenstein Center. <https://bit.ly/2Jnchz8>
- Legucka, A. (2020, March 19). Russia's long-term campaign of disinformation in Europe. Carnegie Europe. <https://bit.ly/2Tam5hn>
- Mckew, M.K. (2018, February 16). Did Russia affect the 2016 election? It's now undeniable. *Wired Magazine*. <https://bit.ly/34cXNJN>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (n.d.). Strengthened safeguards against foreign influence on Danish elections and democracy. <https://bit.ly/39nDRaq>
- Mueller, S.R. (2019). *Report on the investigation into Russian interference in the 2016 presidential election*. Department of Justice. <https://bit.ly/3p4LkQk>
- National Audiovisual Institute. (n.d.). *Finnish media education: Promoting media and information literacy in Finland*. <https://bit.ly/36dMH8u>
- Neset II (2018). *Teaching media literacy in Europe: Evidence of effective school practices in primary and secondary education*. Analytic report. European Union. <https://bit.ly/3mtA2nP>
- Pew Research Center. (2018). Eastern and Western European differ on importance of religion, views of minorities, and key social issues. <https://pewrsr.ch/3obFEvN>
- Pew Research Center. (2019). Public trust in government: 1958-2019. <https://pewrsr.ch/2JiVvBl>
- Polyakova, A. (2019, July 10). United States efforts to counter Russian disinformation and malign influence. Testimony for the United States House Committee on Appropriations – Subcommittee on State, Foreign Operation, and Related Programs. Brookings. <https://bit.ly/3mhZQml>
- Poynter (n.d.). The Poynter Institute is a global leader in journalism. <https://bit.ly/3qdAfgP>
- Robinson, O., Coleman, A. & Sardarizadeh, S. (2019). A report on anti-disinformation initiatives. Oxford University, Oxford Technology & Elections Commission. <https://bit.ly/3vLkSPz>
- Schafer, B. (2018). A democratic response to digital disinformation: The role of civil society. in *AICGS policy report 68 – moving beyond cyber wars: A transatlantic dialogue*. Johns Hopkins University, American Institute for Contemporary German Studies. <https://bit.ly/3kMUf6T>
- Scott, M. (2019, December 11). How the West struggled to combat digital foreign interference. *Politico*. <https://politi.co/31ma7Wf>
- Singapore Legal Advice (2020). Singapore fake news laws: Guide to POFMA (Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act). <https://bit.ly/3mCxwuY>
- Society Project and the Floyd Abrams Institute for Freedom of Expression. <https://bit.ly/2HNQQ9A>
- Bellingcat (n.d.). About. <https://bit.ly/33qRT7l>
- Bjola, C. & Papadakis, K. (2020). Digital propaganda, counterpublics and the disruption of the public sphere: The Finnish approach to building digital resilience. *Cambridge Review of International Affairs* 33(51), 1-29. <https://bit.ly/3pRALkv>
- Claesson, A. (2019). Coming together to fight fake news: Lessons from the European approach to disinformation. *New Perspective in Foreign Policy Issue* 17, 13-19. <https://bit.ly/37cLFJe>
- Davis, R., Crowley, J.B., & Corcoran, C. (2020). Civil society: A key player in the global fight against misinformation. *Kennedy School Review* 19. <https://bit.ly/2LWT5tu>
- Denmark (n.d.). Kremlin Watch. <https://bit.ly/36colMo>
- Denmark's Defence Against Disinformation. (2018, September 10). EUvsDisinfo Program. <https://bit.ly/2Je6kog>
- Digital forensic Research Lab (n.d.). About. Atlantic Council. <https://bit.ly/3mkfg9Z>
- European Audiovisual Observatory (2016). *Mapping media literacy practices and action in EU-28*. Council of Europe. <https://bit.ly/3q92f5u>
- Finland (n.d.). Kremlin Watch. <https://bit.ly/2JhInfE>
- Finland Corruption Report. (2020). Risk & Compliance Portal. <https://bit.ly/39kjlY1>
- Finland Ministry of Finance. (2019, April). Policy Brief. <https://bit.ly/33QLi6R>
- France (n.d.). Kremlin Watch. Retrieved July 15th, 2020, from: <https://bit.ly/39lRx5F>
- France Corruption Report. (2020). Risk & Compliance Portal. <https://bit.ly/36c4nRT>
- French Government. (n.d.). Against information manipulation.: <https://bit.ly/35iARsb>
- Hamilton 2.0 Dashboard (n.d.). Alliance for Securing Democracy, The German Marshall Fund of the United States <https://bit.ly/37iksoD>
- Hellman, M., & Wagnsson, C. (2017). How can European states respond to Russian information warfare? An analytic framework. *European Security* 26(2), 153-170. <https://bit.ly/2IPMCP9>
- Helmus, T.C., Bodine-Baron, E., Radin, A., Magnuson, M., Mendelsohn, J., Marcellino, W., Bega, A. & Winkelman, Z. (2018). *Russian social media influence: Understanding the Russian propaganda in Eastern Europe*. Rand Corporation. <https://bit.ly/3o8kG9b>
- Humprecht, E., Esser, F. & Van Aelst, P. (2020). Resilience to online disinformation: A framework for cross-national comparative research. *The International Journal of Press/Politics*, 25(3), 493-516. <https://bit.ly/3lXDeYc>
- Intelligence and Security Committee of Parliament. (2020, July). Russia. <https://bit.ly/3smuCOs>
- Kavanaugh, J., Cherney, S., Reininger, H., & Griffin, N. (2020). *Fighting disinformation online: Building the database of web tools*. Rand Corporation. <https://bit.ly/2HRTQSZ>

- United States Senate Committee on Foreign Relations. (2020, March). Hearing on "The Global Engagement Center: Leading the United States Government's Fight Against Global Disinformation Threat". Testimony of Alina Polyakova for United States Senate on Foreign Relation – Subcommittee on State Department and USAID Management, International Operations, and Bilateral International Development. Retrieved July 22nd, 2020, from: <https://bit.ly/2JgHaoU>
- USA (n.d.). Kremlin Watch Program. <https://bit.ly/3qdBzR6>
- Vaissie, C. (2016). *Les réseaux du Kremlin en France*. Paris. Les Petits Matins. <https://amzn.to/37z6cJu>
- Walker, C. (2018). What is "sharp power"? *Journal of Democracy* 29(3), 9-23. <https://bit.ly/3sxwXpR>
- Statista (2019). Level of trust towards various public institutions among French people in 2018. <https://bit.ly/37fzRWD>
- Tackling Disinformation a la Francaise* (2019, April 2). EUvsDisinfo Program. <https://bit.ly/3fHhpKp>
- The Hague Center for Strategic Studies (2017). *The Kremlin house of mirrors: how liberal democracies can counter Russian disinformation and societal interference.* <https://bit.ly/2IUbgzV>
- The Finnish Society on Media Education (n.d.). About. <https://bit.ly/2JeLxR8>
- United States Department of Justice (n.d.). FARA – Foreign Agents Registration Act. <https://bit.ly/3oalo45>
- United States Law Library of Congress (2020). Government responses to disinformation on social media platforms: Denmark. <https://bit.ly/39l79pW>



מטוס קרב רב־משימתי חמקן F-35 אדיר רשם תקיפות בכורה עולמיות במב"ם. מקור: דרור אבי (CC BY-SA 4.0)

הזבוב על גב הפיל – מקומה של המערכה בין המלחמות בתפיסת הביטחון של ישראל

ערן אורטל

“הרוצה בשלום ייכון למלחמה” (וגטיוס)

אנשים בצה"ל ובמערכת הביטחון רואים במערכה בין המלחמות (המב"ם) ערוץ פעולה אלטרנטיבי להתכוננות למלחמה. לגישתם, יש להפנות משאבים למב"ם על חשבון יכולת ההכרעה במלחמה. המאמר חותר להפריך גישה זו ולטעון כי יכולת ההכרעה של צה"ל היא הבסיס ההרתעתי שמאפשר חופש פעולה במב"ם. לראיה – דווקא בזירות העימות העיקריות, לבנון ועזה, שם איננו חשים בנוח עם אפשרות של הידרדרות למלחמה, פעולות המב"ם הן נדירות וחשאיות הרבה יותר. האש המכוונת לעורף ישראל היא המנוף המרתיע שבידי האויב. בניית יכולת צבאית מכריעה הממוקדת בנטרול האש היא שתאפשר מב"ם עמוק, רחב וחופשי יותר.

מילות מפתח: המערכה בין המלחמות (מב"ם), תפיסת הביטחון, הכרעה, סוריה, לבנון

הבדיחה הידועה הזו לא עושה צדק עם מאות ואלפי החיילים והקצינים, המתכננים והלוחמים, אנשי המודיעין ואנשי המבצעים שעומדים מאחורי החידוש הכל כך מדובר בצה"ל של השנים האחרונות – המערכה בין המלחמות. קהילה מיוחדת זו התגברה על קשיים, פרצה מחסומים, גילתה כישרון, יצירתיות ותעוזה, והביאה

מבוא

זבוב רוכב על גבו של הפיל בערבה האפריקאית. חיות הסוואנה מפנות את הדרך, צמחייה נמוכה נרמסת תחתם. נרגש מעוצמת החוויה, לוחש הזבוב באוזנו של הפיל: “תראה כמה אבק אנחנו מרימים”.

בזירה החשובה יועתק המאמץ הצה"ל לזירה שנייה ושלישית.

היסוד השני, הביטחון השוטף, היה אמון על הפחתת ההפרעות הביטחוניות בין המלחמות. יסוד זה נדרש מכיוון שכאשר צבאות ערב לא איימו במלחמות גדולות, עדיין עמדו בפני המדינה הצעירה אתגרים אחרים. הסתננות, טרור, ימיקרב, "מלחמות גבול" ועוד. תפיסת הביטחון השוטף עמדה על עקרון גביית מחיר מהאויב בגין הפרת השקט בגבולות, כדי להרתיעו ולאכוף עליו התנהגות טובה יותר. הביטחון השוטף נועד לעשות זאת במשאבים מינימליים ומבלי להפריע לחיי האומה הנבנית. לצד ההגנה המרחבית המתחייבת, הצורה האופרטיבית ההתקפית של הביטחון השוטף הייתה סדרה של מבצעי פשיטה לשטח האויב. צורה זו מוכרת לנו מההיסטוריה כ"פעולות התגמול", ואלה התפתחו בהיקפים, בעומקים ובהרכבי כוח שונים.

שני היבטים חשובים אפשרו לפעולות התגמול להיות צורה אופרטיבית מתאימה. הראשון – העובדה שהפעולה לא השפיעה על חיי העורף והמשק. פעולות התגמול לא חייבו גיוס מילואים, לא הכבידו על מוכנות הצבא למלחמה ולא גלשו למרחב העורף; ההיבט השני – האיום בהסלמה. מדינות ערב ידעו שפעולת התגמול היא רק קצהו של קרחון העוצמה הצבאית שבידי ישראל. אם יבחרו להסלים את העימות אזי צה"ל יתגייס, יתקוף ויכריע.

הירדנים, המצרים, הסורים וגם אש"ף בלבנון בשנות ה־80 המוקדמות – כולם הבינו שפעולת התגמול אינה רק מבצע ל"גביית מחיר" אלא גם איתות ברור של מדינת ישראל בדבר נכונותה להמשיך ולהסלים את המצב עד כדי מלחמה כוללת, אם יהיה בכך צורך. כוח המחץ של צה"ל, שבו נתקלו צבאות ערב כבר ב־1948–1949, היה בהחלט דבר שצריך להתחשב בו. במבצע קדש הוכיח צה"ל את יכולתו להביס את הכוח המצרי בסיני, במלחמת ששת הימים הוכיחה מדינת ישראל כי ביכולתה להביס כליל שלושה צבאות ערב ולכבוש שטחים עצומים. אפילו בתנאי הפתיחה הגרועים של מלחמת יום הכיפורים ידע צה"ל לעבור ממגננה למתקפה, ולסיים את המלחמה כשכוחו הצבאי של האויב הוכרע וצה"ל נמצא בשטח האויב.

איום שקט זה אפשר לצה"ל לקיים בהיסטוריה הקצרה שלו מאות פשיטות לשטח האויב, שלא הסלימו לכדי מלחמה.

ניכר, אם כן, כי שני היסודות הללו, הביטחון היסודי והביטחון השוטף, אינם נפרדים אלא צדדים שונים ומשלימים של אותו השלם.

הישגים משמעותיים לביטחון ישראל בשנים האחרונות. מאמר זה נועד להעמיד את המערכה שבין המלחמות (להלן המב"ם) בתוך המסגרת התאורטית הנכונה ובהקשר האסטרטגי המתאים לה. טענתי העיקרית היא שלא רק שהמב"ם אינו מהווה תחליף לכושר ההכרעה של צה"ל, אלא הוא תלוי בו לחלוטין. **טענות הנשמעות** מעת לעת, שלפיהן נדרשת הסטת משאבים מבניין הכוח המכריע של צה"ל לטובת בניין כוח שישרת את המב"ם באופן בלעדי, הן שגויות.¹ הן נשענות על תפיסה שהמב"ם הוא תופעה העומדת בפני עצמה כ"תוספת" לתפיסת הביטחון. למעשה, היכולת להרחיב את המב"ם ולעשותו אפקטיבי ומשפיע הרבה יותר קשורה בתיקון ה"פיל", המכריע במידה רבה, יותר מכפי שהיא קשורה ברכישת יכולות לחיזוק המב"ם.

אתמוך בטענה הזו באמצעות עמידה על היסודות המשלימים של תורת הביטחון הישראלית הוותיקה. אטען כי לאורך השנים היו יסודות אלה רכיבים משלימים ומאפשרים זה את זה. אטען כי זו דיאלקטיקה חסרה היום באסטרטגיה הישראלית. חוסר זה, ולא דיונים במשאבים, הוא המגביל העיקרי של אפקטיביות המב"ם.

היסודות הכפולים של תורת הביטחון

נטיית הלב הטבעית של כולנו קשורה ברצון להימנע ממלחמה. לא רק נטיית לב, זהו לב־ליבה של תפיסת הביטחון המסורתית של מדינת ישראל. כזכור, הציונות נועדה לבנות אומה עברית ובית לקיבוץ הגלויות. המלחמה היא לא חלק מהתכונות הזו, היא אפילו מפריעה. לכן **גובשה תפיסת ביטחון** החותרת למלחמות קצרות ומכריעות, שלאחריהן יבואו תקופות רגיעה ארוכות שיאפשרו בניין אומה ומשק. מתוך כך, **תורת הביטחון של ישראל** העמידה שני יסודות משלימים: הביטחון היסודי והביטחון השוטף.

הביטחון היסודי עסק בשאלת המלחמה. הוא נתן, כידוע, תשובה לשאלה כיצד תוכל מדינת ישראל לשרוד במרחב עוין, במציאות של מעטים מול רבים והיעדר עומק אסטרטגי. התשובה הייתה מלחמה קצרה שבה יגויס כל הפוטנציאל הלאומי במלואו על בסיס רעיון המילואים, כדי להכות בצבאות ערב בעוצמה ולהכריעם. הצורה האופרטיבית למימוש תפיסה זו התבססה על שלושה מרכיבים – צבא סדיר קטן וחזק שיבלום את המתקפה; הכרעת המלחמה באמצעות גיוס צבא המילואים; והתרעה מודיעינית שתאפשר גיוס מוקדם ככל האפשר של כוח המחץ הזה. הכוח הצבאי נדרש להעביר את המלחמה לשטח האויב, להסיר את האיום ולהכריע את האויב העיקרי. במידת הצורך, אחרי הכרעה

איך זה קשור למב"ם?

המערכה בין המלחמות היא כינוי שניתן למאמצים שמקיימת מדינת ישראל לבלוימת החדירה האיראנית לאזורנו והתעצמות צבאית של אויבנו בנשק מתקדם. במערכה זו, כך עולה מפרסומים שונים, עושה מדינת ישראל שימוש בכלים מגוונים – חשאים, כלכליים וגם קינטיים. עם זאת ברור כי התקיפות הקינטיות בשטח האויב הן גולת הכותרת של המערכה. תקיפת האויב במדינה זרה היא גם הפגנת עוצמה של מדינת ישראל, המאפשרת לה להגיע מעמדה של עוצמה לתיאום עם שחקנים בינלאומיים כמו רוסיה וארצות הברית, ולחולל במידה רבה גם השפעות תודעתיות כלכליות ואחרות במרחב. המב"ם כולל אומנם רשימה מגוונת של סוגי עוצמה שונים, אך לא יכול היה להתקיים, ודאי לא על ידי צה"ל, ללא המרכיב הקינטי שבו.

למרות המושג מלחמת מנע, הרמטכ"ל חזר על התפיסה המקובלת שהמב"ם נועד לשפר מבחינתנו את תנאי הפתיחה של המלחמה הבאה, אך לא ממש למנוע או להחליף אותה.

בנאומו בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי בינואר 2021 התייחס הרמטכ"ל למב"ם כאל "מלחמת מנע", שתכליתה לגרוע יכולות מהאויב כהכנה למלחמה הבאה. במילים אחרות, למרות המושג מלחמת מנע, הרמטכ"ל חזר על התפיסה המקובלת שהמב"ם נועד לשפר מבחינתנו את תנאי הפתיחה של המלחמה הבאה, אך לא ממש למנוע או להחליף אותה.

קיים דמיון בין יעדיו האסטרטגיים של המב"ם לאלה של הביטחון השוטף הוותיק. סדרת התקיפות והפעולות שביצעה ישראל בסוריה בשנים האחרונות נועדה, כאמור, למנוע התעצמות של חזבאללה בנשק איכותי ומדויק, להרחיק נוכחות צבאית איראנית מסוריה ולמנוע התבססות של תשתיות טרור בגבול רמת הגולן. הקו המנחה של הפעולות הוא ברור – לבלום את העצמת האיום של גורמי הציר השיעי מסוריה ומלבנון. אומנם, בשונה מפעולות התגמול הוותיקות, המב"ם אינו מאופיין בדפוס של תגובה לפעולות טרור בשטח ישראל, אלא פועל באופן יזום נגד האויב בהקשר שהוצג כאן. שלא כמו פעולות התגמול הוותיקות שכוונו נגד האוכלוסייה והמדינה המארחת, המב"ם מתאפיין בתקיפת מטרות של חזבאללה ושל איראן. כזכור, רוב פעולות התגמול כווננו לאוכלוסייה הערבית בעזה או בגדה המערבית שממנה יצאו המחבלים, או שכיוונו לבסיסי הלגיון הערבי או הצבא המצרי ככתובת מדינית אחראית. המב"ם

מתאפיין באסטרטגיה של מניעה וסיכול מדויק. פעולות התגמול, לעומתו, נועדו להכאיב – אסטרטגיה של אכיפה.² ההבדלים הללו אומנם משמעותיים אך אינם מבטלים את הדמיון המהותי ביניהם – מדינת ישראל פעלה באופן התקפי בשטח האויב כשיטה סדורה, על מנת להבטיח את האינטרסים שלה באמצעות מניעה או אכיפה. פעולות התגמול של שנות ה-70, בעיקר בגבול לבנון, כבר היו דומות במידה רבה למב"ם של היום. פשיטות ותקיפות אוויריות שכוונו לבסיסי המחבלים עצמם – לא לאוכלוסייה ולא לצבא המארח הלבנוני. היה בהן אפילו מרכיב מסכל מסוים של שלילת יכולות צבאיות, בייחוד בתקיפות חיל האוויר באותה תקופה על בסיסי אימון ומחסנים של אמצעי לחימה בלבנון. קווים של דמיון וגם של שוני מתקיימים, אם כן, בין המב"ם הנוכחי לבין פעולות התגמול המוכרות מההיסטוריה של צה"ל. אך נקודת הדמיון החשובה מכולם נוגעת לצורה האופרטיבית של התקיפה הצבאית בין המלחמות. בין שהיו אלה פשיטות קרקעיות ("פעולות תגמול"), בין שהיו תקיפות אוויריות (ואלה הפכו למקובלות יותר החל משנות ה-80 ואילך) – כולן התבססו על העיקרון של הביטחון השוטף – מבצע צבאי שהגיונו האסטרטגי הוא פגיעה מוגבלת באויב, לא הכרעתו, ושצורתו האופרטיבית מצומצמת וקצרה; מבצע שניתן לעשות כמותו רבים, מבלי להשקיע משאבים רבים, מבלי לגייס את צבא המילואים ומבלי להסתכן בהידרדרות קשה.

אולם הבדל אסטרטגי מהותי אחד לא התברר עדיין. פעולות התגמול בעזה בשנות ה-50 כוונו נגד האויבת העיקרית של מדינת ישראל – מצרים וצבאה החזק. פעולות התגמול בגדה המערבית בשנות ה-50 וה-60 כוונו נגד הממלכה ההאשמית ו"הלגיון הערבי". כוח זה היה לא רק איכותי אלא גם פרוס בלב הארץ – בירושלים ובגבול השרון והשפלה. פעולות התגמול נגד הצבא הסורי התגרו בכוח שנהנה משליטה טופוגרפית מוחלטת על יישובי אצבע הגליל והכנרת. למרות האיום המשמעותי מצבאות אלה יצא צה"ל פעם אחר פעם לפשיטות אלימות על בסיסיהם, כדי לכפות הפסקה של הטרדות ופעולות מחבלים משטחם.

המב"ם מתאפיין אומנם בפעילות צבאית ערה, אך הוא מתרכז בעיקר בזירה הסורית. למרות מאמצי איראן וחזבאללה, בסוריה לא הוקמה עדיין תשתית צבאית מבוססת רקטות וטילים, שמסוגלת ליצור איום בהיקף ובמשך משמעותי על עורף מדינת ישראל. אדרבה, אחת ממטרות האסטרטגיה הישראלית המוצהרת היא לוודא שכך אכן יישמרו פני הדברים. המב"ם האינטנסיבי בסוריה בולט במיוחד על רקע המיעוט הזניח של מבצעי

עופרת יצוקה (2008–2009 בעזה), עמוד ענן (2012 בעזה) וצוק איתן (2014 בעזה), נמצא תופעה מבלבלת. פשיטות קצרות או תקיפות באש, שנועדו לגבות מחיר מהאויב ולהרתיעו, הסתבכו למערכות של ימים רבים ואף שבועות. הגם שהיו אלה מבצעים גדולים יחסית (בוודאי לבנון השנייה, עופרת יצוקה וצוק איתן), מטרתם לא הייתה להסיר את האיום מעל העורף ולהכריע את האויב אלא הרבה פחות מכך – **מטרתם נוסחה** בדרך כלל סביב רעיון "הרתעת האויב" כדי "ליצור מציאות ביטחונית טובה יותר". ההיגיון האסטרטגי של מבצעים אלה היה היגיון של פעולות תגמול. עם זאת, ההשקעה האסטרטגית שנדרשה ממדינת ישראל – גיוס מילואים, עלות חומרי, עלות עקיפה למשק, משך המבצעים – היו דומים יותר למלחמה. למעשה, כמה מהמבצעים האלו הוכרו רשמית, בדיעבד אומנם, כמלחמות (לבנון השנייה וצוק איתן) – עובדה המצביעה גם היא על כך שהמלחמות האחרונות של צה"ל לא היו אלא "פעולות תגמול שהסתבכו".

ההסבר העיקרי להיעדר מב"ם אלים ומשמעותי יותר בלבנון ובעזה נעוץ פשוט בקיומו של נשק תלול מסלול המכוון לעורף ישראל בעזה ובלבנון ומגביל אותה, בהשוואה לימי פעולות התגמול הידועות.

מהו הדבר שגורם ל"מבצעי תגמול" להפוך למלחמות, להיגרר ולגרור את מדינת ישראל למערכה ארוכה עם הישג מוגבל? אם נבחן את כל המבצעים הללו, התשובה היא אחת: נשק תלול מסלול. יכולתו של האויב לשגר רקטות לערי ישראל מהווה בעצם "זכות וטו" על הרעיון הוותיק של ניתוק מגע בתום המבצע. פעולת "חץ שחור" בפברואר 1955 נמשכה לילה אחד. היו לה התחלה, אמצע וסיום ידועים. אומנם מתכנני הפשיטה לא יכלו לחזות בביטחון את תוצאותיה במונחים של מחיר לאויב ולכוחותינו, אך היה ברור לגמרי שמדובר בפשיטה לילית שתסתיים בבוקר ה-1 במאוס. רצועת עזה כעבור שישים שנה כבר "מטילה וטו" על סיום פעולת התגמול של צה"ל במועד ידוע מראש. הן בעופרת יצוקה והן בעמוד ענן ביקש צה"ל לסיים את המבצע בכמה וכמה הזדמנויות, ואף הכריז על עצירות שונות של הפעולות. כל העצירות הללו הוכשלו על ידי שיגור רקטות לעורף ישראל.

איום שלא מסירים

מדוע, אם כן, נמנעת מדינת ישראל מיציאה למלחמה שמטרתה להסיר את איום הרקטות ולהכריע את האויב?

פשיטה ותקיפות אוויריות של ממש לעבר האויבים העיקריים על אדמתם – חזבאללה בלבנון וחמאס בעזה. מדוע המב"ם מתמקד כמעט אך ורק בזירה הסורית, ולא בזירות המאיימות יותר על ישראל?³ התשובה ברורה מאלה. לבנון ועזה "מוצפות" ביכולת צבאית עשירה. יכולתם של חזבאללה וחמאס לשחק את העורף הישראלי בתגובה לכל תקיפה ישראלית היא בבחינת "סוסים שברחו מהאורווה". המב"ם נועד למנוע את הישנות הטעות הזו בסוריה ולשמר את יכולות איראן וחזבאללה שם, אלה הרלוונטיות לאיום על ישראל, מוגבלות באיכותן ומצומצמות בהיקפן. כך גם עולה מדבריו של הרמטכ"ל באותו **נאום בכנס ה-INSS**.

במילים אחרות, **קיומו של נשק תלול מסלול בהיקפים משמעותיים בידי חמאס וחזבאללה בעזה ובלבנון הוא ההסבר החשוב ביותר להימנעותה של מדינת ישראל מפעולה נגדן**. גם חזבאללה וגם חמאס כבר הפרו את ריבונות ישראל באמצעות חפירת מנהרות לשטחה. חזבאללה בונה כוח צבאי התקפי גדול בגבול ישראל, שיעודו המוצהר הוא "כיבוש הגליל". חמאס פיתח לכדי אומנות את שיטות ההטרדה שלו בגבול – הפרות הסדר, מניעת שגרה מהתושבים, עפיפונים ובלוני תבערה ונפץ ופיגועי צליפה. תגובות ישראל נוטות להיות מדודות, ודאי לא פעילות יזומה. ההבדל בין היגיון מניעתי במב"ם להיגיון אכיפתי בפעולות התגמול אינו העיקר כאן. ההסבר העיקרי להיעדר מב"ם אלים ומשמעותי יותר בלבנון ובעזה נעוץ פשוט בקיומו של נשק תלול מסלול המכוון לעורף ישראל בעזה ובלבנון ומגביל אותה, בהשוואה לימי פעולות התגמול הידועות. היעדרו של מערך תלול מסלול משמעותי המשקף איום רחב היקף מוחשי ואמין על עורף ישראל מסוריה הוא, אם כן, ההסבר העיקרי לחופש הפעולה הישראלי שם. ישראל החזיקה מול סוריה בשנות מלחמת האזרחים יכולת ייחודית להפעיל כוח בעוצמה רבה, להפר את האיזון העדין לטובת אחד הצדדים ולהכריע את המלחמה הפנימית שם. בחסות ה"פיל" הזה נהנתה ישראל מחופש פעולה מרשים, גלוי או סמוי, נגד אויביה. גם כעת עדיין חסר הציר השיעי בסוריה את היכולות המאיימות שמחזיקים חמאס וחזבאללה בעזה ובלבנון. הפער הזה של האויב, ולא רק היצירתיות המודיעינית והטקטית המרשימה שלנו, הם שמגדירים את המב"ם בסוריה עד כה.

פעולות תגמול שהסתבכו

אם נבחן את המבצעים הצבאיים הגדולים של צה"ל מאז שנות ה-90 – דין וחשבון (1993 בלבנון), ענבי זעם (1996 בלבנון), מלחמת לבנון השנייה (2006),

למבצע צוק איתן מעידה על כך. מדינת ישראל בשנים ההן **קיימה את מחויבותה** מתוקף ההבנות בעקבות מבצע עמוד ענן – להימנע מפעולה התקפית ברצועה, למרות הפרות חוזרות ונשנות של האויב ומידע על חפירת המנהרות. כאמור, התמדתו של חמאס באסטרטגיית הפרות הסדר בגבול וטרור הבלונים לאורך יותר משנה העידו גם הם על החסינות שהוא חש בזכות הגיבוי השקט של מערך הרקטות שלו.

מה שמגדיר, אם כן, את יכולתה של מדינת ישראל לממש ביטחון שוטף או מב"ם אפקטיבי, לא רק בסוריה אלא גם בזירות העיקריות, הם שני תנאים: **הראשון** – היכולת לבודד את פעולת התגמול או האכיפה כך שלא תגרור את מדינת ישראל למלחמה, כלומר, שפעולת הביטחון השוטף לא תהפוך, מבלי שהתכוונו, למלחמה. לשם כך יש למצוא דרך לשלול מהאויב את "זכות הווטו" בדמות שיגור רקטות לעורף ישראל. ההגנה שמספקות מערכות דוגמת כיפת ברזל היא אומנם חיונית ומוצלחת, אך לא עונה על צורך זה. די לאויב להפסיק את הלימודים במדינת ישראל או את הכניסה והיציאה אליה באמצעות ריבוי אזעקות בנמלי התעופה והים. **השני** – רעיון אופרטיבי חדש שיאפשר לצה"ל להחזיק בידיו איום אמין, מוחשי ויעיל להסיר כליל את איום האש מעל עורף ישראל ולהכריע את האויב כמערכת לוחמת, וזאת מבלי להידרש למחירים הכבדים של טיהור מאות כפרים וערים מאוכלסות בצפיפות ושהייה ממושכת בשטח.

בעשורים אחרונים מתקיים ויכוח ערני בין האסכולה הטוענת כי "במלחמות החדשות לא ניתן להכריע" לבין אסכולה שטוענת כי צה"ל חייב לחזור ולקיים אסטרטגיית של הכרעת כוחות האויב והסרת האיום. תפיסת ההפעלה של צה"ל לניצחון במעגל ראשון התמקדה בדיון הזה בדיוק והכריעה לטובת כינונה של יכולת צבאית מודרנית ומותאמת יותר, שתכליתה להשיב את ההכרעה האופרטיבית לפרקטיקה האסטרטגית של ישראל. רעיון קונקרטי לאופן שבו יכולה להתממש הכרעה כזו, של צבא טרור מבוסס טילים ורקטות, הצעתי במאמרי **"להדליק את האור ולכבות את האש"**.

בלי מלחמה מכריעה כאיום ממשי אין למדינת ישראל "פיל", ובלעדיו המב"ם אינו יותר מקרב בלימה.

סיכום

יתכן שבעתיד יתחולל שינוי מהותי, בעל משמעות אסטרטגית כבדת משקל: בידי הערבים עלול להימצא ארסנל הולך וגדל, כמותית ואיכותית, של טילי קרקע-קרקע (...).

שוב, חלק ניכר מהתשובה נעוץ במערכי הנשק התלול מסלול. המלחמה הבאה, כך יודעים מקבלי ההחלטות, תתנהל בחיפה, בתל-אביב ובעורף כולו, עם השלכות כבדות על שני הצדדים. החלק האחר של התשובה נעוץ באי-הנכונות של מדינת ישראל לכבוש שטחים עוינים כבעבר ולשלוט בהם. זה מה שמבחין בין מלחמת לבנון הראשונה למבצעים שבאו אחריה. מי שמיהרו לנצל את ההזדמנות הזו היו חזבאללה ומאוחר יותר חמאס, שקיבלו בעצם חסינות אסטרטגית לבנות מערכי אש משוכללים בשטחים שעליהם השתלטו. מערכי האש מוטמנים עמוק בשטחים הבנויים והסבוכים שברשות האויב. לא ניתן (באמצעים הקיימים) לעוקרם מהשורש בלי פעולה קרקעית ארוכה, הכרוכה ב**כישוש ובטיהור ערים מאוכלסות ושהייה ממושכת בהם**.⁴ אלא שהאויב, הציבור הישראלי והמדינאים⁵ – כולם מודעים לאי-הנכונות של מדינת ישראל לחזור ולכבוש שטחים עוינים ולהישאר בהם. יוצא מן הכלל היה מבצע חומת מגן ביהודה ושומרון בשנת 2002, שם לא נכח נשק תלול מסלול מרתיע וגם לא מערך הגנה משמעותי של האויב על שטחו.

בלי יכולת צבאית ברורה לשלול מהאויב את אופציית הפגזת העורף הישראלי ובלי צורת מלחמה אפקטיבית להסרת האיום ולהכרעת האויב כמערכת לוחמת, המב"ם אינו אלא זבוב בלי פיל.

הנה כי כן, למדנו כי לא רק שהצורה האופרטיבית של פעולות התגמול נפגעה אנושות בגלל "זכות הווטו" של האויב על "ניתוק המגע" ממנו בתום הפשיטה. גם ההיגיון האסטרטגי של איום בהסלמה עד כדי מלחמה מכריעה רוקן למעשה מתוכנו. בהיעדר יכולת צבאית להסיר את איום הרקטות במחירים שמתקבלים על דעת ההנהגה והציבור בישראל ובעולם, נותרה ישראל ללא איום אמין בידיה. למעשה, אם למדו האויבים משהו מדפוס המבצעים המדורג של צה"ל בשלושים השנים האחרונות ומהמטרות המוגבלות של כל המבצעים, זהו חוסר הרצון האסטרטגי העז של ישראל להכריעם.

הזבוב והפיל

המב"ם מוגבל למקום שבו אין לאויב יכולת משמעותית להחזיק את עורף ישראל כבן-ערובה. בסוריה אומנם קיימת מגמת התבססות של איראן ושל חזבאללה, אך היא רחוקה כרגע מלאפשר לגורמי אויב אלה תגובה צבאית רחבה ואפקטיבית משטח המדינה. חפירת מנהרות החדירה לשטח ישראל בין מבצע עמוד ענן

הבעיה הצבאית הקונבנציונאלית החשובה ביותר של ישראל בתחום הביטחון הלאומי, לקראת המאה העשרים ואחת, היא, אפוא, ההתפתחות הזאת.

נבואתו זו של ישראל טל התממשה. הנשק תלול המסלול הוא שהוציא את מערכת הביטחון של מדינת ישראל מאיזון. יכולתם של מערכי שיגור להחזיק את שגרת יומם ואת חוסנם הנפשי של מאות אלפי אזרחים ישראלים כבני ערובה, למרות ההגנה האווירית וההתגוננות בעורף, שללה את הגיון של פעולות התגמול וערערה את היסוד של "ביטחון שוטף". אי-הרצון הישראלי לחזור ולכבוש שטחים גדולים, להילחם במרחבים המורכבים והבנויים שבהם מוסתרות הרקטות, לטהר אותם מאויב במחירים הצפויים להיות כבדים הוא ברור לכול. אי-הרצון הזה של ממשלת ישראל את איום המלחמה המכריעה ואת היכולת להסיר איום מעל העורף, פשוטו כמשמעו. גם יסוד "הביטחון היסודי" עורער. מדינת ישראל מוצאת עצמה נלחמת מעת לעת במבצעים ממושכים ויקרים על מנת להשיג מטרות הולכות ומצטמצמות. אימצנו את הרע מכל העולמות — ההישג המוגבל של מבצעי ביטחון שוטף במחירים גבוהים של מלחמות ביטחון יסודי. זו תופעה כל כך ברורה, עד כי אין ספק שגם סוריה, מתישהו, תשוב ותקים לעצמה את תעודת החסינות הזו בדמות מערכי שיגור משמעותיים.

המב"ם אינו אלא צורה חדשה, מקורית ומלאה חיוניות ככל שתהיה, של יסוד תורת הביטחון שלנו — הביטחון השוטף. עם זאת, בלי יכולת צבאית ברורה לשלול מהאויב את אופציית הפגזת העורף הישראלי ובלי צורת מלחמה אפקטיבית להסרת האיום ולהכרעת האויב כמערכת לוחמת, המב"ם אינו אלא זבוב בלי פיל. הנשק תלול המסלול ואי-הרצון הישראלי לכבוש שטחים מורכבים הוציאו מאיזון את תפיסת הביטחון של ישראל, על שני יסודותיה. נדרשת לנו צורת לחימה חדשה, התקפית, שתשלול מהאויב את מערכי האש שלו ותשמידם תוך צמצום ניכר של השפעתם על העורף. מתחייבת מתקפה בשטחו של האויב אך בלי האילוף הנלווה אליה — לחימה עקשנית מבית לבית וטיהור כל יישוב, רחוב, סמטה ומבנה, עד למציאת הרקטה האחרונה. כאמור, רעיונות כאלה קיימים על שולחן הדיונים המעשיים. אוראז תוכל המערכת המרשימה שאורגנה בצה"ל סביב המערכה שבין המלחמות לפעול גם בזירות העיקריות, ולא רק בסוריה.

אם אנו חפצים במב"ם שיהיה פחות זבוב ויותר דומה לדבורה או לצרעה, מב"ם שיפעל באפקטיביות ובנועזות גם כלפי אויב שיש לו יכולת ונכונות לתקוף את ישראל, אזי הוא צריך לשבת על פיל מתאים יותר — פיל שצילו ברור ומוטל גם על האויבים העיקריים, פיל שיודע להילחם ולהכריע צבאות טרור מבוססי אש תלולת מסלול לעורף ישראל.

תת־אלוף ערן אורטל — מפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית בין־תחומית. שירת בעבר כקצין איסוף קרבי ובמגוון תפקידים במטה הכללי בתחומי תכנון בניין הכוח והפעלתו, באגף התכנון ובאגף המבצעים. בעל תואר שני בלימודי ביטחון מאוניברסיטת תל אביב ובוגר המכללה לביטחון לאומי (מב"ל). ortaler90866@gmail.com.

הערות

- 1 להרחבה ראו למשל במאמר של אל"ם שי שבתאי, "תפיסת המערכה שבין המלחמות". במאמר זה מונה שבתאי סדרה של "תוספות" לתפיסת הביטחון (פעולות תגמול, מלחמת מנע, מבצעים מיוחדים, מלחמה בטרור, מבצעי הרתעה, פעולות מנע ועוד) וקורא לתוספת תשיעית — מב"ם. בהמשך הוא קורא להשקעה וארגון מתאימים למב"ם ("תפיסה מארגנת חדשה"), כאילו המב"ם הוא מרכיב בתפיסה העומד כשלעצמו.
- 2 מניעה ואכיפה: מניעה היא פעולה שתכליתה למנוע מן האויב להפעיל את עוצמתו כלפיו. גמול הוא פעולה בתגובה לפעולה של האויב, שאינה בהקשר ישיר לפעולת האויב. הן מניעה והן גמול הם כלים מרכזיים למימוש רעיון של "אכיפה", קרי הרצון לשנות את התנהגות השחקן העומד מולנו על ידי איום בשימוש בכוח או שימוש בכוח מדוד, ללא הגעה לעימות כולל. היגיון האכיפה, שכלי המניעה כאמור נכלל בו, נועד לסייע בהתמודדות עם איומים בעיקר בתקופה שאיננה מלחמה. להרחבה בנושא ראו למשל אסטרטגיית מניעה בספרו הקלאסי של תומאס שלינג **חימוש והשפעה** (1981), הוצאת משרד הביטחון; ובספרו של רוברט פייפ **להפציץ כדי לנצח** (2017), הוצאת משרד הביטחון.
- 3 כאמור, על פי הפרסומים הגלויים בעניין.
- 4 יעקב עמידור, למשל, ממליץ במאמרו "לשם מה", **בין הקטבים 31-32**, שמטרת המלחמה הבאה בלבנון תהיה למנוע יכולת שיגור עתידית משם באמצעות שלב ממושך ויסודי של טיהור, ובכך לפתוח אותה למב"ם ביום שאחרי המלחמה.
- 5 היוצא מן הכלל הבולט של תופעה זו הוא מבצע חומת מגן ב־2002. הקרבה לריכוזי האוכלוסייה הישראלית, העובדה שלא היה צורך לטהר את יהודה ושומרון מרקטות מוטמנות אלא "רק" לאתר תשתיות טרור חשאיות והיכולת הצבאית הראשונית בלבד של האויב שם — כל אלה אפשרו למדינת ישראל לקבל החלטה שונה במקרה זה. מעל כל אלה עמדה העובדה שלאויב ביהודה ושומרון בעת חומת מגן לא היה מערך רקטי שאיים לשחק את העורף הישראלי, כל עוד המבצע נמשך. גם כך נדרשו שנתיים של פיגועי התאבדות בעורף ישראל וכ־1,000 הרוגים ישראלים כדי שתתקבל ההחלטה הזו.



טקס החתימה על המזכר בשארם א-שייח'. בתמונה: יו"ר הרשות הפלסטינית, יאסר ערפאת (מימין) וראש ממשלת ישראל, אהוד ברק (משמאל) חותמים על המזכר. מקור: משה מילנר/לע"מ

המודיעין במשא ומתן – חסרוננו מורגש לעיתים קרובות מדי

גלעד שר, יהל ארנון ויואל גוז'נסקי

ניהול משא ומתן מחייב הקמת מסגרת מודיעינית מקצועית וקבועה, שתנצל את יכולותיה של קהילת המודיעין (הישראלית – במאמר זה) על מנת לתת מענה למידע, למשימות ולצרכים ייחודיים. ייעודה של מסגרת זו לתמוך במקבלי ההחלטות בעזרת מידע מודיעיני והערכות ברמה האסטרטגית, ובצוות המשא ומתן ברמה הטקטית.

מילות מפתח: משא ומתן, מודיעין, ישראל, מנהיגות, קבלת החלטות

מבוא

תפקידו הקלאסי של המודיעין במשא ומתן הוא לספק למקבלי ההחלטות מידע רלוונטי על יכולותיהם וכוונותיהם של השחקנים השונים.¹ משאב המודיעין מזהה לא רק איומים אלא גם מגמות חיוביות והזדמנויות שמתרחסות במקביל, או מתגבשות בתהליך המשא ומתן. כך או כך, מעורבותם של משאבי מודיעין במשא ומתן היא אתגר מקצועי וממשלתי מורכב, שכלל אינו מובן מאליו.

גופי המודיעין מתמודדים עם אתגרים רבים בתהליך של משא ומתן. ראשית, קיים האתגר של איסוף מודיעין בתהליך שהוא מטבעו דינמי, הנתון להשפעות ולהפרעות מבפנים ומבחוץ. גוף המודיעין נדרש אפוא לבצע איסוף

מודיעין, להוכיח יכולות מבצעיות ולספק הערכות על סמך מחקרים שוטפים ואומדנים משתנים. שנית, אתגר חדש יחסית עבור גופי מודיעין הוא הצורך לשלב בצורה גמישה ודינמית שלל תחומי ידע ונתונים כגון ניתוח מעמיק של מגמות תרבותיות, חברתיות, כלכליות ופסיכולוגיות. ולבסוף, בעידן של לוחמת סייבר וירידת קרנה של האמת, חדשות כזב (פייק ניוז) וחדירת נתונים מניפולטיביים מערימות קשיים נוספים על גופי המודיעין בבואם להתמודד עם משימות המשא ומתן.

המאמר הנוכחי עוסק במסגרת המבצעית של גופי המודיעין, בתפקידיהם בתהליך המשא ומתן ובפוטנציאל שלהם לשמש מסגרת תומכת החלטות. הוא מנתח

זמינים ומוכנים בכל מקרה, בין שהמנהיגים יבחרו להשתמש בהם ובין שלא.

גופי המודיעין שהוקמו לצורכי משא ומתן צריכים להיות זמינים ומוכנים בכל מקרה, בין שהמנהיגים יבחרו להשתמש בהם ובין שלא.

דילמות סביב השימוש במודיעין

אין חולק על ערכה של קהילת המודיעין כמרכיב מרכזי ואינטגרלי בתהליכי קבלת החלטות לאומיים ובינלאומיים, והדרגים הפוליטיים הגבוהים ביותר מסתמכים עליה ועל תשומותיה. ואולם מעורבות המודיעין בתהליך שלום אינה דבר מובן מאליה. למרות פוטנציאל התרומה של המודיעין למקבלי ההחלטות, יש מנהיגים שיעדיפו לא לערב מודיעין בתהליכי שלום. כך למשל, בשנת 1970 בחר נשיא ארצות הברית ריצ'רד ניקסון שלא לעדכן את גופי המודיעין במדיניותו כלפי סין או בכוונותיו לפלוש לקמבודיה, ככל הנראה משום שצפה התנגדות. ואכן, זכותו של כל מנהיג להשתמש במשאבי המודיעין כראות עיניו. עם זאת, כאשר מנהיג מחליט בכל זאת לערב מודיעין בתהליך, הוא משיג כלי יעיל המשרת הן את הצורך שלו והן את הצורך של ציבור בוחריו.

מיכאל הרצוג, שהיה בצוות המשא ומתן עם סוריה, טען כי אומנם יש צורך באיסוף מידע ומודיעין על המניעים וההיבטים האישיים של משתתפי המשא ומתן, אך מידע מסוג זה יכול גם לפגוע בתהליך המשא ומתן ולקדם חוסר אמון בין הצדדים. לדוגמה, מודיעין שנאסף ממידע אינטימי כמו שיחות פרטיות עלול לחשוף חוסר אמון בין הצדדים, וזה כשלעצמו עלול להזיק בעת כניסה לתהליך של שיחות שלום. חיסרון זה יכול להתאזן מול החשיבות שבהבנת המוטיבציה של כל משתתפי המשא ומתן, והשגת תובנה רבה יותר לגבי מטרותיהם.

מודיעין במהלך משא ומתן על שלום

המודיעין מקצה הרבה מאוד יכולות של איסוף נתונים ומחקר כדי לעקוב אחר הצד השני ולהבין את מהלכיו, בדרך כלל כחלק מהיערכות למלחמה. ניתן להקצות את אותם משאבים גם למטרות משא ומתן לשלום. גופי מודיעין מספקים מידע ברמות שונות – טקטיות, מבצעיות ואסטרטגיות – בנוגע לגורמים השונים המעורבים בתהליך. כל המאמצים הללו מאפשרים למנהיגים ולצוותי המשא ומתן להיערך בצורה טובה יותר לדיאלוג ולמקסם את התוצאות הפוטנציאליות של התהליך.²

יכולות מודיעיניות בהקשר של משא ומתן ומציע מסגרת לניהול יחידת מודיעין ייעודית למשא ומתן כחלק בלתי נפרד ומובנה בצוות המשא ומתן, הן בתפקידים שהיא תמלא מאחורי הקלעים והן כשותפה בשיחות.

מודיעין ותהליך המשא ומתן

המודיעין מעורב בכל שלבי המשא ומתן, מהרגע שבו הכניסה לתהליך כזה נשקלת, מזוהה או מסתמנת. בעזרת מודיעין ניתן לזהות אפשרות כניסה למשא ומתן על בסיס ניתוח והערכה שוטפים של יכולות היריב ושל הכוונות, הלחצים והגורמים המשפיעים על כך, לצד התפתחויות בינלאומיות, אזוריות ופנימיות. בעקבות זאת יכולים גופי המודיעין להציג למנהיגים המלצות לקידום המשא ומתן או לדחייתו. אם יוחלט להמשיך באופציית המשא ומתן, יש לוודא שגופי איסוף המודיעין מוכנים ומזומנים למקד את מאמציהם ולבנות תוכנית לאיסוף מודיעין שניתן יהיה להוציאה לפועל במהירות ובגמישות הנדרשת, וכן להיות ערוכים לקחת חלק בשיתוף הפעולה האינטגרטיבי עם גופים רלוונטיים אחרים.

תפקיד המודיעין בהקשר זה הוא תמיכה מודיעינית במשא ומתן לפני שהוא יוצא לדרך, במהלכו ולאחר סיומו. תהליכי המשא ומתן מתנהלים בקצב משתנה ולעיתים קרובות משולבים בהם אילוצים של פוליטיקה פנימית, אלימות וטרור בעוצמות משתנות, לצד מרכיבים ומשתתפים רבים נוספים. לכן על המודיעין לשמור על ערנות, דריכות ומיקוד לאורך כל התהליך, בין שמדובר בחודשים, בשנים או בעשורים. לעיתים קרובות נעשה שימוש בטקטיקות קוגניטיביות ובלוחמה פסיכולוגית כדי למנף יתרונות מול חולשות היריב, לשם השגת התוצאות הרצויות.

פעילות המודיעין נמשכת גם כאשר המשא ומתן מגיע לשלבי הסופיים, מכיוון שבשלב זה על גופי המודיעין להתמקד בדרך שבה הצד השני עתיד לקיים את ההסכם הצפוי. גם לאחר הגעה להסכם סופי נחוצה הכוונה מודיעינית, ולכן מומלץ שלא לפרק את מנהלת המשא ומתן (אם אכן הוקם גוף כזה) בסיום השיחות, אלא לשמר את יכולותיה.

ההכוונה והתשומות שנותן המודיעין בעת משא ומתן הן כלי חיוני ומרכזי, המעניק יתרון למנהיגים ולאחראים על המשא ומתן מטעמם, בבואם לקבל החלטות ברמה הטקטית והאסטרטגית גם יחד. יש להגדיר בצורה ברורה, מערכתית ומבנית את גבולות האחריות והמסגרת של גופי המודיעין, על מנת לאפשר למנהיגים להתמודד בצורה הטובה ביותר עם אתגרי המשא ומתן. גופי המודיעין שהוקמו לצורכי משא ומתן צריכים להיות

כלכליים, השפעות דתיות והשפעת החברה האזרחית בצד הנגדי, ועל השלכותיהם של כל אלה על תהליך קבלת ההחלטות. המודיעין גם יכול לאפשר חיזוי של התגובה שתהליך שלום וכל הסכם שיבוא בעקבותיו יעורר בציבור הרחב וברשתות החברתיות. מודיעין במהלך משא ומתן אינו יכול לפעול במנותק משיקולי המנהיג; מהשלכות המדיניות על גורמים אזוריים ובינלאומיים; מהשלכות על מיליטריזציה; מהשלכות המשא ומתן על החברה האזרחית; ומהשפעות אפשריות ברמת המנהיגות. רבים מתחומים אלה של מידע ומאגרי נתונים לא בהכרח מטופלים או מעובדים על ידי גופי המודיעין במהלך עבודתם השוטפת, וחלקם נמצאים מחוץ להישג ידם או למומחיותם.

נוסף על איסוף מידע, מקורות המודיעין אחראים גם על מתן הערכה הכוללת בין היתר מערך של תרחישים, תגובות ומקרים אפשריים. הערכה כזו תתייחס ליכולות המשא ומתן של היריב ולכלים העומדים לרשותו; לאופן שבו בעלי האינטרסים בתהליך משפיעים על ההתנהלות – הן בחדרי המשא ומתן והן מחוצה להם; לחזון המערכתי של היריב, לרבות קווים אדומים וגמישות מרחבי התמרון או נוקשותם; ולאסטרטגיות להשגת מטרות, לצד טקטיקות פעולה. החזון המערכתי מתייחס במידת האפשר גם להערכות היריב באשר לחוזקותיו, מגבלותיו וחולשותיו.

תרומתו של צוות המשא ומתן היא בשיקוף והעברה של המידע שבידו, לצורך הערכה כזו. הצוות רואה בזמן אמת את ההתנהלות של הצד או הצדדים האחרים, וזה משוב חיוני לגופי המודיעין שעשוי לאפשר להם לדייק ולמקד את מאמציהם. הם בתורם יעבירו את תובנותיהם לצוות המשא ומתן בתהליך הלך ושוב ("מעגל מודיעיני שלם"). קשר כזה מחייב רגישות ומקצועיות כדי להפחית את הסיכון לחשיפת המקורות שעליהם מתבססת הערכת המצב המודיעינית המתגלגלת. יתרה מכך, ניתן להניח כי גם בצד האחר מפעילים יחידת מודיעין מקבילה המנתחת את התנהלות היריב. לכן, חלק מתרומת המודיעין צריכה להיות "בניית חומת אש": התייחסות להיבטים שיכתיבו כיצד לשמור ולהגן בצורה הטובה ביותר על המידע התכנוני, על הכלים ועל הטקטיקות במהלך ניהול השיחות.

בנסיבות מסוימות, צעד נבון של אחד הצדדים הוא חשיפת חולשותיו והודאה בחוסר יכולתו לעמוד בכמה מהבקשות של הצדדים האחרים. במקרים כאלה, גופי המודיעין יכולים לאמת את האותנטיות של חוסר היכולת של הצד האחר. אומנם יש שיפרשו פגיעות כסימן לחולשה, אולם הצגתה בתהליך משא ומתן יכולה לבנות אמון, שהוא חיוני להצלחת המשא ומתן.

בתהליכי שלום יכול המודיעין לתרום שתי תרומות עיקריות. הראשונה היא היכולת למנוע הפתעות ולהתריע על שינויים הנוגעים למערכת היחסים בין הצדדים. השנייה היא היכולת לספק מידע בלעדי על עמדות הצד האחר ורמת המחויבות שלו לתהליך.

בתהליכי שלום יכול המודיעין לתרום שתי תרומות עיקריות. הראשונה היא היכולת למנוע הפתעות ולהתריע על שינויים הנוגעים למערכת היחסים בין הצדדים. השנייה היא היכולת לספק מידע בלעדי על עמדות הצד האחר ורמת המחויבות שלו לתהליך. במצב זה, גופי מודיעין שואפים להיות יותר מספקי אספקת מידע בלבד, והם מדגישים את הערך של יכולותיהם האנליטיות. במקביל למתן מודיעין טקטי למנהיג, לממשל ולצוות המשא ומתן, התיאום בין גופי המודיעין השונים עשוי לשפר באופן משמעותי את איכותן של פעילויות רבות. לדוגמה, במהלך פסגת קמפ דייוויד בשנת 2000, גופי המודיעין הישראליים עסקו בהתמדה בהערכה של השאיפות, הכוונות והפעולות של המתווכים האמריקאים, למקרה שהפסגה תיכשל. הם גם ביצעו הערכות רצופות של עמדת ארצות הברית כלפי כל צד, כדי לקבוע אם יש סימני הטיה כלפי צד מסוים.² הקשיים והמחסומים שעלולים להיווצר כתוצאה מאיסוף מודיעיני על מתווכים נובעים ממשבר אמון פוטנציאלי בין הצד החוקר לבין הצד המתווך, ומן ההסתייגויות האפשריות, כתוצאה מכך, מהמתווך המציג את עצמו כאובייקטיבי וניטרלי.

מרחב הפעולה של המודיעין

המידע שנאסף בידי גופי מודיעין מתמקד בכוונות, ביכולות, באילוצים ובמגבלות של הצד האחר או הצדדים האחרים. ניתוח מאזן הכוחות של היריב כולל בחינת דירוגים פנימיים, מאבקי כוח ועוצמת החיכוך הפנימי, אינטרסים שונים, קואליציות, אופוזיציות, אמונות ותפיסות. סוג כזה של ניתוח מצריך הבנה מעמיקה של הדינמיקה הפנימית של היריב מבחינת הצוות, הסמכויות, הקואליציות, הלכי הרוח והאישיות של המשתתפים, וכן התמקדות במערכת היחסים בין אנשי הצוות למנהיגיהם. גם צוות המשא ומתן עצמו עשוי לתרום מידע חשוב להפקת התוצרים המודיעיניים הללו, מכיוון שהוא חשוף לדינמיקה הפנימית בצוות היריב, ולכן יש גם לו תפקיד מרכזי בהעשרת תמונת המודיעין המקיפה, שהוא עצמו צרכן מרכזי שלה.

השימוש במודיעין מתרחב מעבר לצורך הבסיסי של הבנת היריב. למעשה, ניתן להשתמש במודיעין לאיסוף מידע על מגוון רחב של נושאים ובהם שינויים

להציג כיצד הנהגת הצד השני רואה את המשא ומתן, ולהעריך עד כמה הצדדים רחוקים או קרובים לתנאי הפתיחה של המשא ומתן ולקביעת הנושאים שידונו בו.

חיוני להקים מסגרת ארגונית שתבנה יכולות מצטברות ותשמר ידע, ואשר ניתן יהיה להתאים את פעילותה על פי הצרכים והנסיבות. במסגרת כזו מודיעין יהיה אחד המרכיבים ההכרחיים ביותר.

חיוני להקים מנהלת קבועה שתשמש מטה של ההנהגה לתהליך הכולל; לגבש צוות משא ומתן מקצועי ומנוסה (במידת האפשר, מכיוון שהמנהיג יבחר בכל מקרה את מי שימצא לנכון); ולהקים גוף מודיעיני שיתמוך במנהיג באמצעות מודיעין והערכות ברמה האסטרטגית, ובצוות המשא ומתן ברמה הטקטית.

משא ומתן הוא תהליך המחייב תשומת לב מרובה של המנהיג ושל הנהגת המדינה בכללותה, וכן משאבים לאומיים ניכרים ותשומות רבות, לרוב לאורך תקופה ממושכת ואולי אף מעבר לתקופת הכהונה הפוליטית של מנהיג יחיד. חיוני להקים מסגרת ארגונית שתבנה יכולות מצטברות ותשמר ידע, ואשר ניתן יהיה להתאים את פעילותה על פי הצרכים והנסיבות. במסגרת כזו מודיעין יהיה אחד המרכיבים ההכרחיים ביותר. יש לבנות את המסגרת הארגונית לפני תחילת תהליך המשא ומתן, על מנת לאפשר לאנשי הצוות שייבחרו להתכונן, ובמידת הצורך, להתכנס ולהיערך לכל משימה בהתראה קצרה. בראש היחידה מומלץ להעמיד קצין מודיעין מנוסה ובכיר, ועליה להיות מסוגלת לשלב את כל המשאבים, לעשות שימוש באיסוף מידע ובכלים אחרים, ולהגדיר סמכויות מול שאר הגופים בקהילה. מכיוון שהיחידה שתוגדר כ"מובילת המודיעין" תגובש זמן קצר בלבד לפני תחילת המשא ומתן, ראוי שהאחריות לשמירה על רמת המוכנות תוטל על גוף שיהיה גמיש מספיק על מנת להתאים עצמו לנסיבות שונות ומשתנות.

מנהלת המשא ומתן, שתהיה המסגרת הארגונית המרכזית לניהול מאמצי משא ומתן רב־ממדיים, צריכה לפעול לגיבוש ולאיסוף המרכיבים הנדרשים לתשומות המודיעין במשא ומתן; לתכנן את פעילות המודיעין במסגרתה על בסיס צרכים והקשר; לקדם שיתוף פעולה בין גופי מודיעין; ולבנות רשת לפעילות המודיעין במעגלי השפעה השונים, החל מההתרחשויות סביב שולחן המשא ומתן ועד מגמות והתפתחויות הכלליות המתרחשות מחוץ לו. הסבירות לחידוש ולניהול משא ומתן מדיני משתנה תדיר. זו בדיוק הסיבה לכך שתכנון,

מובן שאם גוף המודיעין ימצא שטענת הצד שכנגד כוזבת, הדבר יפגע קשות במשא ומתן ובמקרים קיצוניים עלול אף להביא לקריסתו.

היבטים מבניים

במשא ומתן פועלת סביב המנהיג קבוצת אמון מצומצמת ביותר של שותפי סוד, ובה יהיה לרוב גם מי שיוביל את צוות המשא ומתן לנושא ונותן ראשי וידווח להנהגה המצומצמת. זאת ועוד, מנהיג יכול להסתייע גם במנהלת, בצוות או במטה שעוצבו והותאמו בהתאם לנסיבות המשא ומתן ולצרכים העולים תוך כדי התהליך. ניהול משא ומתן מחייב גמישות ארגונית, מבנית ותהליכית. בהתאם ליעדים, למערך, לנסיבות ולנושאי המשא ומתן — במשא ומתן מדיני יש רלוונטיות למומחיות ספציפית בתחומי שפה, היסטוריה, מדע המדינה, תקשורת, יכולות גרעין, פסיכולוגיה, כלכלה, דמוגרפיה, אקדמיה, אקולוגיה, אנרגיה, דת, תרבות, משפט — וכמובן למרכיבים פוליטיים, צבאיים, ביטחוניים ומודיעיניים. גם יכולתו של אדם להסתגל בהצלחה למסגרות תרבותיות חדשות **חיונית במשא ומתן מדיני ובינלאומי**, מכיוון שיש לכך רלוונטיות מיוחדת למסגרות רב־תרבותיות ולהקשרים גלובליים.

לקחים מניסיון העבר משקפים את הקושי לסנכרן בין הממשלה, שהעומד בראשה מגדיר את אסטרטגיית המשא ומתן, לבין גופי המודיעין במערכת הביטחון (אך לא רק הם), המחזיקים במנופים הרלוונטיים ומיישמים את האסטרטגיה המדינית. הסנכרון נעשה מורכב יותר בשל הגופים הרבים המשתתפים בתהליך, בפרט כאשר תהליך המשא ומתן עובר התפתחויות מהירות ומתאפיין בריבוי נקודות מבט. בין הקשיים הללו ניתן לציין את הצורך לפענח אילו נתונים נדרש המודיעין לאסוף, באיזה אופן, ועל ידי מי מבין הגופים המעורבים. על כל אלה נוספו בשנים האחרונות האתגרים המורכבים של ידיעות הכזב (פייק ניוז) ודעיכת האמת.

המלצות

כל עוד קיימת מחויבות מצד הדרגים הגבוהים לשלב גופי מודיעין בתהליך המשא ומתן, גופים אלה חייבים להעמיק את שיתופי הפעולה ולפעול יחד עם משרדי ממשלה, עם גורמים בשוק הפרטי (כגון מכוני סקרים), מכוני מחקר, חברות היי־טק וסייבר — עם חלקם או עם כולם, על פי הצורך ובהתאם לנושא ולהקשר. נוסף על כך, על מנת לפעול בצורה היעילה ביותר יש לעדכן את פעילות המודיעין במשא ומתן בצורה שוטפת על פי התפתחויות בכל הנוגע לתהליך, בתוך חדר המשא ומתן ומחוצה לו. כל תחומי הידע עשויים לסייע לגופי המודיעין

הערות

- 1 ידע והבנה של משאים ומתנים בעבר, כמו גם ראיונות עם נושאי תפקידים בכירים המנוסים בתהליכי משא ומתן מלמדים שבתהליך המשא ומתן חסרות פעמים רבות למידה והבנה מעמיקות של יכולותיה השונות של קהילת המודיעין. אי-יכולת יכולות אלה מונע תרומה משמעותית פוטנציאלית שעשויה לתמוך בתהליכי משא ומתן ולשפר אותם, וכן לעדכן את המנהיגים של כל צד ואת תהליכי קבלת ההחלטות שלהם. הכותבים קיימו פגישות וראיונות עם: אפרים הלוי (לשעבר ראש המוסד ושגריר ישראל בירדן); ד"ר עודד ערן (לשעבר שגריר ישראל בירדן ובאיוחוד האירופי, ולשעבר ראש מכון INSS); מנכ"ל INSS תא"ל (מיל) אודי דקל (לשעבר ראש מנהלת המשא ומתן הישראלי-פלסטיני בתהליך אנאפוליס וראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון בצה"ל); תא"ל (בדימוס) שלמה ברום (לשעבר ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון בצה"ל); ישראל חסון (לשעבר סגן ראש השב"כ וחבר צוות המו"מ), דוד מידן (לשעבר בכיר במוסד וראש צוות המשא ומתן לשחרור גלעד שליט מטעם ראש הממשלה), תא"ל (מיל) גדי זוהר (לשעבר ראש המנהל האזרחי ביו"ש); אל"מ (מיל) ד"ר אפרים לביא (לשעבר ראש מרכז תמי שטיינמץ באוניברסיטת תל אביב), ואנשים נוספים שביקשו כי שמם לא יוזכר. תודתנו והערכתנו לכולם.
- 2 רביב-כוכבי, ע' (2011). **תמיכה מודיעינית בתהליכי משא ומתן לשלום – המקרה הישראלי** [עבודה לשם קבלת תואר מוסמך] אוניברסיטת תל אביב. <http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/the2/2494078.pdf>

הכנה ובניית יכולות הם הכרחיים ומצריכים הקמת מסגרת מודיעינית מנהלית לתמיכה במשא ומתן.

עו"ד גלעד שר, בעבר חבר בכיר בצוות המשא ומתן הישראלי בשיחות השלום, ממנהלי המשא ומתן המדיני ומי שכיהן כמנהל הלשכה ומתאם מדיניות ראש הממשלה בממשלתו של אהוד ברק, הוא חוקר בכיר במכון INSS. עו"ד שר היה פרופסור אורח באוניברסיטת ג'ורג'טאון בשנת 2019. gileads@inss.org.il

יהל ארנון, מומחה בתחום המודיעין, הוא בכיר בקהילת המודיעין במערכת הביטחון בישראל וחוקר בכיר במכון INSS. yahela@inss.org.il

ד"ר יואל גוז'נסקי, עמית מחקר בכיר במכון INSS ועמית אורח במכון המזרח התיכון בווינגטון, כיהן במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה ושימש יועץ במספר משרדים. היה עמית אורח באוניברסיטת סטנפורד וזוכה מלגת פולברייט. yoelg@inss.org.il



חיילים איראנים בטהראן, 22 בספטמבר 2018. מקור: פטמה בהרמי/סוכנות הידיעות אנדולו

מתיאוקרטיה דתית לאוטוקרטיה צבאית: האם איראן בדרך לבחירתו של נשיא צבאי?

רז צימט

ככל שקרבות הבחירות לנשיאות איראן, גובר באיראן ובמערב השיח סביב האפשרות לבחירתו של "נשיא צבאי", שיבוא משורות משמרות המהפכה וינצל את כישוריו הצבאיים לפתרון האתגרים החריפים הניצבים בפני הרפובליקה האסלאמית מבית ומחוץ. הגם שמעמדם של משמרות המהפכה התחזק בעשורים האחרונים והם ממלאים תפקיד בולט בפוליטיקה ובכלכלה, כל דיון ב"מיליטריזציה" של המדינה האיראנית מחייב בין היתר, להבחין בין התערבות ישירה של משמרות המהפכה בפוליטיקה לבין השתלבותם של מפקדים לשעבר בפוליטיקה. בכל מקרה, הסיכויים להשתלטות משמרות המהפכה על המערכת הפוליטית האיראנית נראים קלושים, כל עוד המנהיג הנוכחי ח'אמנהאי אוחז במושכות השלטון. מות ח'אמנהאי עשוי להאיץ את תהליך המיליטריזציה של המדינה האיראנית ואולי אף להכשיר את הקרקע למודל שלטוני חלופי ולהשלכות מרחיקות לכת על מדיניותה מבית וכלפי חוץ.

מילות מפתח: איראן, פוליטיקה, משמרות המהפכה, יציבות משטר

השיח סביב האפשרות לבחירת "נשיא צבאי" באיראן

ככל שקרבות הבחירות לנשיאות איראן, הצפויות ב־18 ביוני 2021, גובר השיח סביב האפשרות לבחירתו של

"נשיא צבאי" (رئيس جمهوری نظامی). בעקבות העימות עם ארצות הברית על רקע אסטרטגיית מקסימום הלחצים של הנשיא דונלד טראמפ, המשבר הכלכלי החמור שאליו נקלעה איראן בעקבות החזרת הסנקציות

והתפשטות מגפת הקורונה, התחזקו בשנתיים האחרונות הקולות באיראן התומכים בבחירתו של נשיא שיבוא מקרב הכוחות המזוינים, ובמיוחד משורות משמרות המהפכה. הציפייה היא שנשיא כזה יוכל לנצל את ניסיונו הצבאי כדי להנהיג את הרשות המבצעת ולפתור את בעיות ארצו ביעילות רבה יותר. באפריל 2020 העריך העיתון הרפורמיסטי 'שרק' כי לנוכח המשברים שבפניהם ניצבת איראן ואובדן האמון הציבורי במערכת הפוליטית, עשויים שני הזרמים הפוליטיים המרכזיים (השמרנים והפרגמטים) להציב גנרלים לשעבר כמועמדים מטעמם בבחירות, משום שאלה עשויים לזכות באמון ציבורי רב יותר ביחס לפוליטיקאים מן השורה.

האפשרות לבחירתו של נשיא צבאי מעוררת ויכוח פנימי ערני באיראן. תומכי הרעיון מצביעים על סוד קסמם של לובשי המדים וטוענים כי לאיש צבא יש יתרון בהתמודדות עם אתגרי המדינה, בשל כישוריו הפיקודיים והארגוניים. המתנגדים, לעומת זאת, סבורים כי ניהול מדינה וחברה שונה מפיקוד על יחידות צבאיות בשדה הקרב, הניסיון ההיסטורי מוכיח שאיכויות פיקודיות אינן מהוות ערובה להצלחה בזירה הפוליטית והציבור האיראני אינו נוטה להצביע עבור בכירי צבא לשעבר.

במארס 2018 אמר חבר המג'לס לשעבר, מוחמד עלי פור-מוח'תאר, שהוא עצמו יוצא משמרות המהפכה, בריאיון לאתר החדשות 'ח'בר אונליין' כי "אין ספק שנשיא צבאי יכול להציל את המדינה מבעיותיה". דבריו זכו לתמיכה מצד הפעיל הפוליטי הרדיקלי חוסיין אללה-כרם, המשמש ראש המועצה המתאמת של הקבוצה המיליטנטית האסלאמית "אנצאר חזבאללה", שאמר כי "אדם צבאי אסטרטגי מתאים יותר לתפקיד הנשיאות", וכי אם אזרחי איראן יבינו שעל איראן למלא את "חובתה האזרחית", אין ספק שהם יצביעו עבור אדם כזה. כמועמד אפשרי לנשיאות איראן העלה אללה-כרם את שמו של מפקד כוח קודס של משמרות המהפכה, קאסם סולימאני, שחוסל על ידי האמריקאים כעבור קרוב לשנתיים. ערב הבחירות לנשיאות איראן בשנת 2017 התפרסמו בתקשורת האיראנית דיווחים על כוונת השמרנים להריץ את סולימאני כמועמד מטעמם בבחירות. על רקע פרסומים אלה הוציא סולימאני בספטמבר 2016 הודעה מיוחדת, שבה הכחיש כי בכוונתו להתמודד בבחירות והדגיש כי בכוונתו להישאר "חייל" בשירות המנהיג העליון, המשטר והאומה האיראנית עד סוף ימיו. הקריאות להציב אנשי צבא לשעבר כמועמדים בבחירות עוררו התנגדות לא מועטה. אתר החדשות האיראני 'פרארו' הצביע באפריל 2018 על הניסיון הגרוע שיש לקצינים בכירים לשעבר, שהתמודדו בבחירות לנשיאות איראן בעשורים האחרונים. ב-2001 זכה עלי

שמח'אני, לשעבר מפקד חיל הים של משמרות המהפכה, המשמש כיום מזכיר המועצה העליונה לביטחון לאומי, רק ב-2.6 אחוזים מקולות הבוחרים בבחירות לנשיאות, שבהן זכה מוחמד ח'אתמי לתקופת כהונה שנייה. כעבור ארבע שנים זכה ראש עיריית טהראן לשעבר, מוחמד-באקר קאליבאף, בכ-14 אחוזים מהקולות בבחירות, שבהן ניצח מחמוד אחמדינז'אד. קאליבאף, קצין בכיר לשעבר במשמרות המהפכה ומפקד כוחות ביטחון הפנים, הוא כיום יושב-ראש הפרלמנט האיראני (מג'לס). מפקד משמרות המהפכה לשעבר, מוחסן רזאאי, המכהן כיום כמזכיר המועצה לקביעת האינטרס של המשטר, שהגיש אף הוא את מועמדותו בבחירות אלה, פרש מהן זמן קצר לפני סיום המרוץ.

בבחירות מעוררות המחלוקת של 2009, שהובילו למהומות על רקע טענות האופוזיציה הרפורמיסטית לזיוף תוצאותיהן כדי לאפשר את ניצחונו מחדש של אחמדינז'אד, זכה רזאאי ב-1.73 אחוזים בלבד מהקולות. בבחירות 2013, שבהן ניצח חסן רוחאני, קיבל רזאאי רק 10.6 אחוזים מהקולות ואילו קאליבאף, שאף הוא התמודד שוב, קיבל 16.5 אחוזים מהקולות. האתר 'פרארו' הביא את דבריהם של פעילים פוליטיים בולטים משני המחנות המרכזיים, שהזהירו מפני בחירתו של נשיא צבאי אשר עלולה לטענתם לסלול את הדרך לרודנות. הפעיל הפוליטי השמרני נאצר אימאני טען כי מסירת ענייני המדינה לידי רודן מנוגדת לעקרונות הרפובליקה האסלאמית. הפעיל הרפורמיסטי אסמאעיל גראמי-מוקדם טען כי אזרחי איראן אוהדים אומנם את אנשי הצבא ומכבדים את מעמדם המרכזי בהבטחת ביטחון המדינה, אך כשם שנשיא אינו יכול להיות כלכלן או דיפלומט טוב, כך אנשי צבא אינם יכולים להצליח כנשיאים. הפעיל הפוליטי הרפורמיסטי עבדאללה רמזדאן זאדה הביע חשש כי כניסתם של אנשי צבא למערכת הבחירות תוביל לפלגנות בכוחות המזוינים ולהחלשתם. גם היומון השמרני 'ג'ומהורי' אסלאמי הביע בראשית אוקטובר 2020 הסתייגות מן האפשרות לבחירת נשיא צבאי. במאמר מערכת שפרסם עורך היומון מסיח מוהאג'רי נכתב כי השתתפות אנשי צבא שפרשו משירותם בכוחות המזוינים אומנם אינה מנוגדת לחוק, אך גם אינה משרתת את האינטרסים הלאומיים. לטענת מוהאג'רי, "הרוח הצבאית" של בכירי צבא לשעבר אינה מתאימה לניהול אזרחי ופוליטי. הוא ציין כי הימנעות אזרחי איראן בעבר מהצבעה עבור מועמדים בעלי רקע צבאי מוכיחה כי החברה האיראנית אינה מוכנה לקבל איש צבא או בעל רקע צבאי כנשיא. עדיף, לפיכך, אם אנשי הצבא ישרתו את ארצם בדרכים אחרות ולא יכנסו לזירה הפוליטית.

כמו גם בכלכלה. חרף צוואתו הפוליטית של מכון המהפכה האסלאמית, איתאללה רוחאללה ח'ומייני, שקרא למנוע מן הכוחות המזוינים להתערב בחיים הפוליטיים, הרי מעורבותם הפוליטית נמשכת ואף גוברת. בעקבות מהומות הסטודנטים שפרצו בטהראן ביולי 1999, חתמו כמה עשרות קצינים במשמרות המהפכה על **מכתב** לנשיא דאז מוחמד ח'אתמי, שבו הזהירו את הנשיא כי סבלנותם פקעה ודרשו ממנו לנקוט צעדים מידיים ותקיפים לדיכוי ההפגנות.

ג'עפרי תיאר את משמרות המהפכה כארגון שאינו "צבאי לחלוטין" אלא גם "פוליטי ואידיאולוגי".

מאז המשיכו משמרות המהפכה להביע תמיכה במועמדותם של פוליטיקאים שמרנים הנאמנים לערכי המהפכה האסלאמית במערכות הבחירות. מינויו של מוחמד עלי-ג'עפרי למפקד משמרות המהפכה בשנת 2007 סימן שלב חשוב בהגברת מעורבותו של הארגון בפוליטיקה. בנאום שנשא בספטמבר 2007 **הדגיש** ג'עפרי כי משמרות המהפכה אינם ארגון צבאי חד-ממדי, וכי משימתם היא לשמור על המהפכה ועל הישגיה מפני אויבים מבית. מאוחר יותר תיאר ג'עפרי את משמרות המהפכה כארגון שאינו "צבאי לחלוטין" אלא גם "פוליטי ואידיאולוגי".

בתקופת כהונתו של הנשיא רוחאני הצטרפו גורמים בכירים במשמרות המהפכה לביקורת על מדיניות הנשיא. ברקע לביקורת זו ניתן לציין את מאמצי הנשיא לצמצם את השפעת משמרות המהפכה בפוליטיקה ובכלכלה, ואת מדיניות החוץ הפייסנית שלו. בנאום באוניברסיטת 'אמאם צאדק' בטהראן בדצמבר 2013 הביע מפקד משמרות המהפכה ג'עפרי את הסתייגותו מההשפעה המערבית הגוברת בניהול ענייני המדינה. כמו כן התייחס ג'עפרי במרומו לדברי רוחאני בנוגע לצורך להרחיק את משמרות המהפכה מן הפוליטיקה וטען כי האיום המשמעותי ביותר על המהפכה האסלאמית הוא בזירה הפוליטית, וכי משמרות המהפכה המחויבים להגן על הישגי המהפכה אינם יכולים להישאר שקטים לנוכח איום זה.

במקביל המשיכו משמרות המהפכה להרחיב גם את מעורבותם הכלכלית, בעיקר באמצעות תאגיד הבינוי של הארגון 'ח'אתם אל-אנביאא'. בשלהי דצמבר 2016 **הצהיר** שר ההגנה האיראני חוסיין דהקאן כי עשרות פרויקטים כלכליים מרכזיים ברמה הלאומית בתחומי הנפט, הגז, התחבורה, הסכרים, העברת מים ותקשורת מבוצעים כיום על ידי תאגיד זה. בשעה שהסרת

חרף הביקורת על בחירתו האפשרית של נשיא בעל רקע צבאי, נמשך הדיון הציבורי בעניין זה ולאחרונה אף התגבר, לאחר שחוסיין דהקאן, שר ההגנה לשעבר ויועצו של מנהיג איראן לענייני תעשיות צבאיות, הכריז על כוונתו להתמודד בבחירות הקרובות. בשנות ה-80 היה דהקאן מפקד משמרות המהפכה בלבנון ובין מקימי ארגון חזבאללה. בשנת 1990 מונה למפקד חיל האוויר של משמרות המהפכה וב-1992 לסגן ראש המטה הכללי של משמרות המהפכה. סיכוייו של דהקאן לנצח בבחירות נראים קלושים למדי, במיוחד משום שהוא אינו מוכר דיו ואינו זוכה לאהדה ציבורית מיוחדת. עם זאת, ניסיונו הצבאי והפוליטי, קרבתו למנהיג העליון והעובדה שהוא נחשב לאיש מרכז הנהנה מתמיכה בקרב שני המחנות הפוליטיים המרכזיים עשויות לסייע לו. מועמדותו של דהקאן עוררה מחדש את השיח בסוגיית כשירותו של איש צבא לשעבר לתפקיד הנשיא. הפוליטיקאי השמרני מוחסן רפיקדוסת, שהיה ממקימי משמרות המהפכה ושימש שר משמרות המהפכה בשנות ה-80, **הביע** בראיון לעיתון 'המשהיר' תמיכה בבחירתו של איש צבא לנשיא. רפיקדוסת טען כי בתנאים הכלכליים הקשים הנוכחיים, ראוי לבחון מי מבין המועמדים עדיף עבור עתיד המדינה, וכי אם ייבחר איש צבא, הוא יוכל להציל את העם מן המצב הקשה.

המיליטריזציה של הרפובליקה האסלאמית: הפרזה או מציאות?

ההתפתחויות האחרונות במערכת הפוליטית האיראנית מעוררות עניין רב גם מצד חוקרים במערב, שדנו בהשפעתם הגוברת של משמרות המהפכה על הפוליטיקה האיראנית ועל תהליך המיליטריזציה של המדינה האיראנית. בעקבות בחירתו של מוחמד-באקר קאליבאף ליושב-ראש המג'לס לאחר הבחירות הפרלמנטריות שהתקיימו בפברואר 2020, ועל רקע ההיערכות לבחירות לנשיאות איראן, **העלו חוקרים** את האפשרות כי העוצמה הפוליטית באיראן עוברת מ"חובשי הטורבן" (אנשי הדת) ל"נועלי המגפיים" (אנשי הצבא), וכי השלב הבא לקראת השתלטות משמרות המהפכה על הממשלה האיראנית עשוי לבוא לידי ביטוי בבחירתו של מועמד המזוהה עם משמרות המהפכה לנשיאות הרפובליקה. התמודדותו האפשרית של דהקאן בבחירות **הוצגה** כביטוי ל"מיליטריזציה של נשיאות איראן", ולכך שמשמרות המהפכה ערוכים להשתלט על הנשיאות "בדיוק כשם שהשתלטו על הפרלמנט".

אין ספק שמעמדם של משמרות המהפכה באיראן התחזק בעשורים האחרונים. משמרות המהפכה ממלאים כיום תפקיד משמעותי במערכת הפוליטית האיראנית,

הסנקציות הכלכליות לאחר חתימת הסכם הגרעין בקיץ 2015 סיפקה הזדמנות לכניסת חברות זרות למשק האיראני, שעלולה היתה לסכן אינטרסים כלכליים של משמרות המהפכה, הרי השבתן בעקבות פרישת הנשיא טראמפ מהסכם הגרעין סיכלה במידה רבה את **כוונותיו של הנשיא רוחאני** לצמצם את מעורבותם הכלכלית.

חוקרים במערב ראו בהתפתחויות באיראן הוכחה לתפקיד המשמעותי הגובר של משמרות המהפכה בפוליטיקה האיראנית.

מעורבותם של משמרות המהפכה בניהול ענייני המדינה באה לאחרונה לידי ביטוי גם **במשבר הקורונה**. בדומה למצבי חירום בעבר כגון אסונות טבע, התאפיין גם משבר זה במעורבות גוברת של משמרות המהפכה בניהול ובפעולות למניעת התפשטות הנגיף וסיוע לנפגעים, למשל חיטוי רחובות, הקמת בתי חולים, ביצוע בדיקות לגילוי הנגיף ואספקת ציוד רפואי, לוגיסטיקה וכוח אדם. מעורבותם הגוברת של משמרות המהפכה, המתאפשרת בזכות המשאבים הרבים העומדים לרשותם, נחוצה להם לא רק כדי להבטיח את האינטרסים הכלכליים של הארגון, כי אם גם לשמר בידיהם עוצמה פוליטית במאזן הכוחות הפנימי באיראן, בעיקר בהתמודדות מול הנשיא, לשפר את הדימוי הציבורי שלהם ולהעמיק את חדירתם לחברה המשרתת אינטרסים ביטחוניים הנוגעים ליציבות המשטר.

למרות הנאמר לעיל, יחסי הגומלין בין משמרות המהפכה למדינה האיראנית ולמערכת הפוליטית באיראן מחייבים בחינה מושכלת ומפוכחת. ראשית, השיח המחקרי סביב המיליטריזציה לכאורה של המערכת הפוליטית האיראנית נמשך כבר למעלה מעשור, במיוחד מאז בחירתו של אחמדינז'אד לנשיא בשנת 2005. אף על פי שאחמדינז'אד עצמו לא היה, ככל הנראה, חבר רשמי במשמרות המהפכה ושימש מתנדב במיליציות הבסיג' במהלך מלחמת איראן-עיראק, הוא נחשב לאחד מבעלי הברית הקרובים ביותר של משמרות המהפכה. לאחר בחירתו בשנת 2005 טענו יריביו הפוליטיים כי משמרות המהפכה והבסיג' מילאו תפקיד מרכזי בבחירתו. אחמדינז'אד גמל על כך לארגון במינוי שרים יוצאי משמרות המהפכה. על פי *Postrevolutionary Iran: A political Handbook* – ספרם של החוקרים ברוג'די ורחים-ח'אני – 18 מבין 45 חברי ממשלת אחמדינז'אד הראשונה ו-19 מבין 42 חברי ממשלתו השנייה היו חברים לשעבר במשמרות המהפכה – מספר שיא של שרים יוצאי הארגון מאז המהפכה (1979).

ניצחנו מעורר המחלוקת של אחמדינז'אד בבחירות 2009 והמהומות שפרצו בעקבותיהן חיזקו עוד יותר את הטענות ל"הפיכה צבאית", בהובלת אחמדינז'אד ומשמרות המהפכה. חוקרים במערב ראו בהתפתחויות באיראן הוכחה לתפקיד המשמעותי הגובר של משמרות המהפכה בפוליטיקה האיראנית. כמה מהם הציגו את הבחירות כביטוי ל"מהפכה שקטה, שהרחיקה את איראן אף יותר מהערכים התיאוקרטיים והרפובליקניים המהפכניים שלה, לכיוון מדינה ביטחונית צבאית". ביוני 2009 העריכו שני חוקרים כי הבחירות יחזקו עוד יותר את הקשרים בין אחמדינז'אד למשמרות המהפכה ויביאו להפיכת התיאוקרטיה האיראנית לרודנות צבאית אידיאולוגית. מאמר שהתפרסם ב־The Washington Quarterly בחורף 2011 גרס כי איראן הפכה ל"מדינה פרטוריאנית", וכי בחירות 2009 מהוות ביטוי ל"הפיכה בפועל על ידי מעמד צבאי עולה והמועמד המועדף עליו, מחמוד אחמדינז'אד, כנגד האוליגרכיה של אנשי הדת שעלתה לשלטון במהפכה האיראנית של 1978–1979".

אלא שחילוקי הדעות שהתגלעו באפריל 2011 בין אחמדינז'אד לבין המנהיג העליון, בעקבות סירובו של ח'אמנהאי לאשר את פיטוריו של שר המודיעין חידר מוצלחי, הפכו עד מהרה למשבר פוליטי חריף בצמרת האיראנית, ואחמדינז'אד סיים את כהונתו כשהוא מבודד וחבול מבחינה פוליטית, לאחר שנתיים של מאבקי כוחות חסרי תקדים בצמרת ההנהגה. בעימות זה **ניצבו משמרות המהפכה** באופן חד-משמעי וברור לצד המנהיג ונגד הנשיא, במאמץ להגן לא רק על יציבות המשטר כי אם גם על האינטרסים שלהם.

שנית, דיון במיליטריזציה של הפוליטיקה האיראנית מחייב הבחנה בין ניסיון מצד מפקדים בכירים בשירות פעיל בכוחות המזוינים להשפיע על הפוליטיקה, למשל באמצעות תמיכה פומבית במועמדים שמרנים במערכות בחירות כפי שפורט לעיל, לבין השתלבות קצינים לשעבר במערכת הפוליטית, המשקפת בעיקר שינויים בהרכב האליטה הפוליטית האיראנית. מאז המהפכה, וביתר שאת לאחר סיום מלחמת איראן-עיראק (1988) ומות ח'ומייני (1989), עברה האליטה הפוליטית שינויים המתבטאים, בין היתר, בנוכחות גוברת בפוליטיקה של יוצאי הכוחות המזוינים ובעיקר משמרות המהפכה, הנחשב לארגון הצבאי המרכזי והמוביל באיראן, שזוכה מצד השלטונות לעדיפות ברורה על פני הצבא הסדיר. ניתן להסביר מגמה זו בהפיכת הכוחות המזוינים לאמצעי מרכזי למוביליזציה חברתית ופוליטית, בדומה למדינות אחרות במזרח התיכון. תהליך זה מתרחש במקביל לירידה נמשכת במספר אנשי הדת המיוצגים במוסדות הפוליטיים

לקראת תום עידן ח'אמנהאי

מותו של ח'אמנהאי עשוי להאיץ את תהליך המיליטריזציה של המדינה האיראנית, ואולי אף להכשיר את הקרקע למעבר למודל שלטוני חלופי ולהפיכתה של איראן לאוטוקרטיה צבאית. בשלב זה אין למשמרות המהפכה מעמד פוליטי עצמאי והם כפופים למנהיג וזקוקים לו, אך הדבר עשוי להשתנות בעתיד. ייתכן כי בשלב ראשון ינסו משמרות המהפכה לחזק את השפעתם הישירה על המנהיג הבא ולחתור לסוג של שלטון דואלי, המבוסס על מנהיג דתי בעל סמכויות מצומצמות יותר ועל נשיא "צבאי" משורות משמרות המהפכה. שלטון כזה עשוי להתפתח בהמשך לשלטון יחיד של מנהיג צבאי. איראן כבר התנסתה בתהליך דומה כאשר מכון השושלת הפהלווי, קצין הצבא רזא ח'אן, שלט החל משנת 1921 כראש ממשלה תחת השאה (מלך) הקאג'ארי האחרון אחמד שאה, עד שהביא להדחתו והכריז על עצמו כשאה ב־1925. לנוכח משבר הלגיטימציה של המשטר האסלאמי באיראן והשחיקה הנמשכת במעמד של אנשי הדת, לא ברור אם משמרות המהפכה יהיו זקוקים לאורך זמן למנהיג העליון לצורך קבלת לגיטימציה דתית.

מותו של ח'אמנהאי עשוי להאיץ את תהליך המיליטריזציה של המדינה האיראנית, ואולי אף להכשיר את הקרקע למעבר למודל שלטוני חלופי ולהפיכתה של איראן לאוטוקרטיה צבאית.

השתלטות משמרות המהפכה על המערכת הפוליטית האיראנית עשויה להיות בעלת השלכות מרחיקות לכת על מדיניותה מבית וכלפי חוץ. רבים מיוצאי משמרות המהפכה, בעיקר מקרב בוגרי מלחמת איראן-עיראק, שגדלו באיראן ולא נחשפו כמעט לחינוך ולהשפעה מערביים, מזוהים עם הזרם השמרני החדש. הם קוראים לחזור לערכי המהפכה האסלאמית, שבראיתם איראן התרחקה מהם במהלך שנות שלטונם של הנשיאים אכבר האשמי רפסנג'אני (1989-1997) ומוחמד ח'אתמי (1997-2005). בתחום מדיניות החוץ הם מאמצים לעיתים קרובות גישה ניצית, לאומנית ומתריסה כלפי המערב, על בסיס השקפת עולם הגורסת כי המערב נמצא בתהליכי שקיעה, וכי על איראן לנקוט מדיניות תקיפה בחתירתה להשפעה אזורית ואף לעוצמה בינלאומית. עמדה זו עשויה להשפיע על מדיניות איראן בסוגיות חוץ מרכזיות, בהן תוכנית הגרעין, השאיפות האיראניות באזור וגישתה כלפי ארצות הברית ובעלות בריתה בעולם הערבי וכלפי ישראל. מן הראוי, עם זאת, שלא להתייחס ליוצאי משמרות המהפכה ולמשמרות

הנבחרים על ידי הציבור. כך, למשל, מספר אנשי הדת במג'לס ירד מ־164 במג'לס הראשון (1980-1984) ו־153 במג'לס השני (1984-1988) ל־16 בלבד במג'לס העשירי (2016-2020) ול־31 במג'לס הנוכחי.

יתר על כן, מפקדים בכירים לשעבר המשתלבים בפוליטיקה אינם מייצגים בהכרח את האינטרסים הפרטיקולריים של הכוחות המזוינים ומשמרות המהפכה. היומון הרפורמיסטי 'שרק' טען לאחרונה, במידה רבה של צדק, כי לא ניתן להתייחס לחלק מהמועמדים הפוטנציאליים בבחירות הקרובות לנשיאות איראן כאל אנשי צבא. לטענת היומון, המחנה השמרני מנסה להבליט את עברם הצבאי של מועמדים מטעמו כגון מוחסן רזאא'י, מוחמד־באקר קאליבאקי, עלי שמח'אני או חוסיין דהקאן, על מנת לשפר את תדמיתם הציבורית הבעייתית בשל היותם פוליטיקאים שמרנים. קאליבאקי שימש אומנם במשך שנים בתפקידי פיקוד במשמרות המהפכה ובכוחות ביטחון הפנים, אך הוא מכהן כפוליטיקאי מזה שנים רבות. גם רזאא'י פרש ממשמרות המהפכה כבר לפני קרוב ל־30 שנה, וניתן להחשיבו כיום ככלכלן יותר מאשר כאיש צבא. דהקאן שימש אף הוא בתפקידים בכירים במשמרות המהפכה ובמשרד ההגנה, אך בשנים האחרונות הוא כיהן בתפקידים שאינם צבאיים כדוגמת ראש 'קרן השהיד', יועצו של המנהיג וחבר המועצה לקביעת האינטרס של המשטר.

נקודה שלישית – הסיכויים למיליטריזציה של ממש של המדינה האיראנית קלושים למדי, כל עוד המנהיג העליון הנוכחי עלי ח'אמנהאי אוחז במושכות השלטון. משמרות המהפכה אכן התחזקו תחת שלטונו של ח'אמנהאי, הזקוק להם כדי להבטיח את יציבות משטרו, אך גם משמרות המהפכה זקוקים למנהיג כמקור לגיטימציה. כפי שציין עלי־רזא אשראקי ואמיר־חוסיין מהדוי, משמרות המהפכה יכולים ליהנות מכל העולמות, כארגון השומר על ריחוק מעסקי השלטון ומתערב בו רק כאשר הוא מוצא לנכון. שני החוקרים ציינו כי אם משמרות המהפכה ינהלו את ענייני המדינה היום־יומיים, יהיה עליהם לבצע התאמות ופשרות שעלולות לפגוע בדימוי המהפכני שלהם. נוסף על הסתייגות זו ניתן גם לטעון כי ח'אמנהאי עצמו מרוויח מהכפילות המאפיינת את המערכת האיראנית – מצד אחד מוסדות הנבחרים על ידי הציבור, ובראשם הנשיאות, ומצד שני מוסדות שאינם נבחרים על ידי הציבור, כדוגמת משמרות המהפכה. מציאות זו מאפשרת לו לתמרן בצורה טובה יותר בין מוקדי הכוח השונים, ולפיכך אין לו אינטרס של ממש לאפשר למשמרות המהפכה להשתלט על מוקדי הכוח הנבחרים.

ד"ר רז צימט הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל אביב המתמחה באיראן. ד"ר צימט הוא גם חוקר במרכז אליאנס ללימודים איראניים באוניברסיטת תל אביב, בדסק לחקר הרשתות במרכז דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב ובמרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש האלוף מאיר עמית.

razz@inss.org.il

המהפכה בכלל כאל מקשה אחת. חברי משמרות המהפכה באו מרקע פוליטי, חברתי וכלכלי שונה ומגוון, ומכאן שגם השקפותיהם הפוליטיות מגוונות ביותר. בסיכומו של דבר, עתידה של הפוליטיקה האיראנית תלוי בגורמים נוספים, ביניהם התפתחות היחסים בין איראן למערב, התהליכים החברתיים והדמוגרפיים והמצב הכלכלי. כל אלה ישפיעו על יחסי הגומלין בין משמרות המהפכה לבין המערכת הפוליטית, ועל זהותה של הרפובליקה האסלאמית לאחר עידן ח'אמנהאי.



דגלי ירדן. מקור: Wikimedia Commons (CC BY 2.0)

ירדן 2021 – חמישה אתגרי ביטחון אזוריים ופנימיים

מייקל שרנוף

ירדן היא בעלת ברית קרובה של ארצות הברית ושל ישראל, ויש לה סדרה ייחודית של חששות, אתגרים ואיומים ביטחוניים. מאז שהוקמה כאמירות עבר־הירדן בשנת 1921, רבים ניבאו כי ממלכה עם גבולות מלאכותיים, אוכלוסייה מועטה ומחסור במשאבים טבעיים לא תשרוד כמדינה בת־קיימא, אולם מדיניות פרגמטית והנהגה נבונה, לצד קשרים חמים עם מדינות ערב ומחויבות לפתרון של שלום בסכסוך הישראלי־פלסטיני סייעו לירדן לנווט בין אתגרים קשים רבים. במהלך התקוממות 'האביב הערבי' הוכיחה הממלכה עמידות רבה יותר משכנותיה, אולם היא אינה חסינה מפני סכסוכים. במהלך שנת 2021 צפויה ירדן להתמודד עם חמישה אתגרי ביטחון גדולים, חלקם חדשים וחלקם מתמשכים מתקופת המלחמה הקרה במאה ה־20.

מילות מפתח: ירדן, הגדה המערבית, ירושלים, דאע"ש, כלכלה, ארצות הברית, ישראל

לכן מעמדה הגיאואסטרטגי הייחודי הופך אותה לשחקנית חיונית בסכסוך הישראלי־פלסטיני, במלחמת האזרחים בסוריה ובמאבק העולמי נגד דאע"ש וארגונים קיצוניים אלימים אחרים.

ירדן היא כיום אחת המדינות הערביות היציבות ביותר במזרח התיכון. הממלכה לא נשאבה לאכזריות המחרידה שפקדה את סוריה או את תימן, או לכאוס

הממלכה ההאשמית של ירדן הוקמה תחילה כאמירות עבר־הירדן בשנת 1921 וקיבלה עצמאות מהבריטים בשנת 1946, ומאז צמחה כשחקנית מרכזית במזרח התיכון. לירדן קשרים הדוקים עם המערב ומעמד של בעלת ברית מרכזית שאינה חברה בנאט"ו, והיא חתמה על הסכם שלום עם ישראל ונהנית מיחסים טובים עם הפלסטינים ועם מדינות ערב.

בין הישראלים לפלסטינים, המלך עבדאללה דוחה כל שינוי באפוטרופסות ההאשמית על המקומות הקדושים והודף את המאמצים להחליף או להחליש את ההשפעה ההאשמית בירושלים.

הסכמי אברהם בין ישראל, איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן הגבירו את החששות הירדניים מכך שישראל וארצות הברית עשויות להציע לערב הסעודית תפקיד בירושלים, בתמורה להכרה ולנרמול היחסים. החששות הירדניים אולי מוגזמים, אך אינם מופרכים לחלוטין. בתמורה להכרה בישראל זכו איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן לווייתורים גדולים מארצות הברית. ערעור מעמדה של ירדן ישלול מההאשמים עמוד תווך מרכזי בלגיטימיות הדתית של הממלכה ויפחית את יכולתה של ירדן לתווך בין הישראלים לפלסטינים. אפילו שמועות על תפקיד סעודי בירושלים מספיקות להבערת עוינות אנטי-ישראלית ואנטי-אמריקאית בממלכה, וליצירת לחץ מיותר על המשטר.

הגדה המערבית

ירדן הכירה בגדה המערבית, המכונה גם יהודה ושומרון, וסיפחה אותה כחלק בלתי נפרד מהממלכה ההאשמית משנת 1950 ועד 1967. לאחר שישראל כבשה את האזור במהלך מלחמת ששת הימים בשנת 1967, המשיכה ירדן לטעון לריבונות בגדה המערבית עד להחלטה של המלך חוסיין על ניתוק הזיקה ב-1988. הירדנים קיוו כי הסכם השלום שלהם עם ישראל יחזק את ניתוק הזיקה שלהם מהגדה, יפריך את הטענה כי ירדן היא פלסטינית וימנע את האפשרות שירדן תהפוך מולדת חלופית לעם הפלסטיני.

עם זאת, לאחר יותר מרבע מאה מאז חתימת הסכמי אוסלו, הפלסטינים לא הצליחו להקים מדינה עצמאית בגדה המערבית. חלק מהפלסטינים הירדנים, שהם רוב אוכלוסיית ירדן, ראו בהתחייבות של בנימין נתניהו לספח את הגדה המערבית וב"עסקת המאה" של הנשיא טראמפ ניסיון להכשיל את התוכנית למדינה פלסטינית. תסכול גובר מהסוגיה הפלסטינית שלא נפתרה בגדה המערבית עלול ליצור חיכוכים חמורים ומערערי יציבות בין ההאשמים, תושבי הגדה והפלסטינים הירדנים.

הירדנים אכן תופסים את ההצעות הללו כחלק מתוכנית ישראלית ואמריקאית רחבה יותר – לספח בסופו של דבר את הגדה המערבית ולמנוע הקמת מדינה פלסטינית עצמאית. תרחיש כזה, חוששים הירדנים, עשוי לעודד הגירה המונית נוספת של פלסטינים לעבר הגדה המזרחית. נהירה של פליטים נוספים תציב בפני הממלכה אתגרים כלכליים, הומניטריים ומדיניים חדשים, בשעה שהיא כבר מתמודדת עם זרם מסיבי של פליטים

ולחוסר היציבות האופייניים ללוב, לבנון ועיראק. אולם למרות שירדן מוכיחה עמידות רבה יותר משכנותיה היא אינה חסינה מפני סכסוכים. בתחילת אפריל 2021 הושם הנסיך חמזה, אחיו למחצה של המלך עבדאללה, במעצר בית, וכמה עשרות בכירי ממשל ירדנים נעצרו באשמת ניסיון הפיכה. ניסיונות מסוג זה כנגד בית המלוכה ההאשמי נדירים בירדן. בתיווך הנסיך חסן, דודו של המלך עבדאללה, חתם הנסיך חמזה על מסמך הצהרת נאמנות לבית המלוכה ההאשמי. ההנהגה הירדנית עשתה מאמץ ליישב את העניין במהירות, אולם המעצרים היוו מסר נחוש שנועד להניא ירדנים אחרים מפני השמעת ביקורת נגד הממשלה. בעוד הירדנים מתמודדים עם ההתפתחות הזו, הם יצטרכו גם להתגבר על כמה וכמה אתגרים ביטחוניים אחרים בשנת 2021, המשפיעים על הפוליטיקה ועל הביטחון מבית ובאזור.

ירושלים

ירושלים היא מטרה מקודשת עבור ירדן. הממלכה רואה בירושלים חלק מאחריותה לשמור ולהגן על המקומות הקדושים למוסלמים ולנוצרים, ובייחוד על מסגד אל-אקצה – האתר השלישי בקדושתו באסלאם, ועל כיפת הסלע – המקדש שעל פי האמונה המוסלמית הנביא מוחמד עלה ממנו לגן עדן. הירדנים טוענים כי השפעתם על ירושלים החלה עוד בשנת 1924, כאשר הערבים הפלסטינים נשבעו אמונים לשריף חוסיין בן עלי ממכה, מנהיג המרד הערבי הגדול – להגן ולשמר את המקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.

מבחינה היסטורית, האפוטרופסות ההאשמית על ירושלים סייעה לירדן בייצוב המשטר, יצרה לגיטימציה לשלטון הירדני על מזרח ירושלים והגדה המערבית והעניקה לממלכה סמכות דתית לייצג אינטרסים ערביים ואסלאמיים. הזכות המיוחדת זכתה להכרה מצד הירדנים והפלסטינים, שראו בממלכה הירדנית את האפוטרופוס ההאשמי של האתרים הקדושים לאסלאם ולנצרות בירושלים. ישראל מצידה הכירה בתפקידה המיוחד של ירדן בירושלים – הכרה שאושרה רשמית בהסכם השלום מ-1994, שלפיה ישראל "מכבדת את התפקיד המיוחד הנוכחי שממלאת הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים".

האפוטרופסות ההאשמית המתמשכת מחברת את הממלכה לישראלים ולפלסטינים בקשרים עמוקים וממלאת תפקיד ממתן ביציבות האזורית. בהתאם, הירדנים מצפים להיות בעלי השפעה בכל הסכם בין שני הצדדים שיקבע את המעמד הסופי. למרות שירדן תומכת בפתרון שתי המדינות וחלוקת הבירה ירושלים

יכולה להמשיך לתת מחסה למאות אלפי פליטים ללא הגבלת זמן. כדי לעמוד בציפיות לטיפול בפליטים הללו בשלוש השנים הבאות, פנתה ירדן לקהילה הבינלאומית בבקשה להעמיד לרשותה 6.6 מיליארד דולר, אם כי לא ברור אם פנייה זו תיענה.

הכלכלה

רוב הירדנים יטענו כנראה כי שיפור הכלכלה עומד בראש סדר העדיפויות, בפרט לאחר שמגפת הקורונה החריפה אתגרים כלכליים ארוכי שנים. באופן מסורתי נשענת הכלכלה הירדנית על סיוע כספי מצד מדינות ערב העשירות ומדינות המערב, וכן על תיירות המכונה "הנפט של ירדן", התורמת עד 15 אחוזים מהתמ"ג ומעסיקה 60 אלף עובדים.

מגפת הקורונה העצימה אתגרים כלכליים נוספים בממלכה. על פי המכון הירדני לסולידריות נשים (SIGI), המוכר גם בשם תדמון (Tadamon), למעלה ממיליון ירדנים מתקיימים עם פחות מ־100 דולר בחודש. נשים נוטות להיפגע מעוני יותר מאשר גברים, ורק 10 אחוזים מהנשים מעל גיל 15 מועסקות.

עם זאת, התמונה אינה עגומה לחלוטין. בירדן יש אוכלוסייה משכילה מאוד, ביניהם צעירים בעלי בקיאות טכנולוגית שרעבים לחדשנות ולהזדמנויות חדשות. בדומה לחזון 2030 של ערב הסעודית, גם יוזמת ירדן 2025 היא פרויקט שאפתני המציע לגוון את כלכלת ירדן וליצור הזדמנויות עבודה חדשות, שיענו על הצרכים והדרישות של המאה ה־21. עם אוכלוסייה צעירה ומיומנת יש לממלכה פוטנציאל גבוה להצליח בגיוס ההון האנושי שלה ולתרום לכלכלה.

המאבק בדאע"ש ובארגונים אלימים קיצוניים אחרים

ירדן נחשבת לאחת המדינות הבטוחות והיציבות יותר במזרח התיכון, אולם מיקומה הופך אותה לפגיעה לקיצוניות אלימה ולחתיירה תחת המשטר. הכלכלה שנפגעה קשות ממגפת הקורונה ואוכלוסיית פליטים גדולה וחסרת מנוחה מעוררות בירדן רגישות לאידיאולוגיה רדיקלית. ארגונים קיצוניים אלימים ביצעו בשנים האחרונות פיגועים גדולים בירדן. בשנת 2005 אירע פיגוע בעמאן, ששלוחת ארגון הטרור אל־קאעדה בעיראק של אבו מוסעב א־זרקאוי קיבלה עליו אחריות. הפיגוע הביא למותם של 57 בני אדם, רובם ירדנים. במשך כמה ימים לאחר הפיגוע יצאו הירדנים לרחובות בהפגנות גדולות וצעקו "תישרף בגיהנום, א־זרקאוי". מלחמת המפרץ השנייה בעיראק ב־2003 הובילה להקמת ארגון המדינה האסלאמית בעיראק, ומלחמת

מסוריה. עלייה במספר הפלסטינים בירדן תביא גם להחמרת המתוחות בין לאומנים ירדנים לבין אוכלוסיית הרוב הפלסטיני בירדן, שעקב עליונותה המספרית עלולה להציב אתגרים חדשים בפני המשטר ולהתגייס כדי לתבוע דמוקרטיזציה וייצוג רב יותר במגזר הציבורי.

כדי למנוע ניסיונות להפוך את ירדן למולדת פלסטינית חלופית, כמה פוליטיקאים ואנשי רוח פלסטינים־ירדנים קראו **לחידוש תפקידה של ירדן בגדה המערבית**. לטענתם, האינטרסים הירדניים בתחום הביטחון הלאומי יישמרו בצורה טובה יותר אם תבוטל החלטת ניתוק הזיקה מ־1988 ותוכרז מחדש התביעה לריבונות על הגדה המערבית ולהשבת השטח לשליטת הכתר ההאשמי. עמדה זו אינה משקפת את המדיניות הרשמית של הממלכה, וסביר להניח כי ירדן לא תשנה את מדיניותה כלפי הגדה המערבית. אולם כל עוד תפיסות ירדניות כאלה קיימות, הן יאתגרו סוגיות פנימיות רגישות של זהות לאומית ויפעילו לחץ נוסף על המלך עבדאללה, ומצב זה עלול לערער את יציבותה של הממלכה ההאשמית בטווח הארוך.

פליטים

הפליטים הסורים מהווים יותר **מעשרה אחוזים מאוכלוסיית ירדן** ומונים כ־650 אלף איש, הרשומים בנציבות האו"ם לפליטים. חמישים אחוזים מהפליטים האלה הם ילדים, והפליטים הסורים זקוקים לסיוע מתמיד במימון שירותים והסעות. לפי אחד הסקרים, ארבעה אחוזים מהפליטים הסורים מתחת לגיל חמש בירדן סובלים מתת־תזונה. **מחנה הפליטים זעטרי** בירדן הוא מחנה הפליטים השני בגודלו בעולם, שהפך ל"עיר" הרביעית בגודלה בירדן. במחנה זעטרי יש תא שירותים אחד לכל 50 איש.

אוכלוסיית הפליטים בירדן היא מהגדולות בעולם, אשר מהווה חמישית מאוכלוסיית המדינה ונטל לא פרופורציונלי על כתפיה. האתגרים ההומניטריים והכלכליים העצומים של הסיוע לפליטים מפעילים לחץ אדיר על המדינה, שמשאביה מוגבלים ממילא.

אספקת מים נקיים, תזונה נאותה ותנאי תברואה במחנות הם קושי מתמשך. מתן חינוך איכותי הוא אתגר נוסף, ולא נדיר שבכיתה אחת לומדים כמה עשרות תלמידים. האתגר המתמשך עבור ירדן הוא לתת סיוע הולם לפליטים, לקבוע מתי יוכלו לשוב בבטחה לארץ מוצאם ולמנוע מפליטים ממורמרים ומוכי עוני לאמץ אידיאולוגיה רדיקלית ומרחיקת לכת.

ירדן זוכה לתמיכה בינלאומית, אך היא אינה מספיקה להחזקת אוכלוסיית פליטים מסיבית. כמדינה עם אוכלוסייה מועטה שאין בה נפט או גז טבעי, ירדן אינה

הזה. **מרכז הדאיה** הממוקם באבו דאבי הוא יוזמה חשובה נוספת למאבק בקיצוניות אלימה באמצעות דיאלוג, בניית יכולות ומחקר.

המלצות

אם ארצות הברית וישראל רואות בירדן שותפה אסטרטגית, עליהן להכיר בחששותיה הביטחוניים. על וושינגטון וירושלים לבחון דרכים חדשות להגברת האמון ולהידוק שיתוף הפעולה הביטחוני, כדי להשיג שלום ויציבות באזור. זה לא יהיה קל ואין כל ערובה לכך שההתקדמות תהיה מהירה, שכן העמדות שבהן מחזיק ציבור בוחריו של המלך עבדאללה משפיעות על עמדתה של ירדן ביחס לשיתוף פעולה ביטחוני הדוק עם ישראל וארצות הברית.

ואולם, אין ספק שיהיה קשה להדק את היחסים ולשקם את האמון ללא התייחסות מכבדת לריבונות ולאינטרסים של הממלכה, וללא התקדמות בסוגיה הפלסטינית. ממשל ביידן יכול לתמוך בהרחבת תפקידה הדיפלומטי של ירדן בסכסוך הערבי-ישראלי – גישה שעשויה להפחית את החששות בממלכה. הצהרות פומביות מצד בנימין נתניהו על כיבוד תפקידה המיוחד של ירדן בירושלים יוכלו לסייע לצינון המתחוות. החשדות הירדניים אולי לא ייעלמו, אך מחוות כאלה עשויות לתרום להשבת האמון וליצירת אפשרויות חדשות לשיתוף פעולה ביטחוני אזורי.

ד"ר מייקל שרנוף הוא פרופסור חבר במרכז למחקרים אסטרטגיים של דרום אסיה והמזרח הקרוב (Near East South Asia Center for Strategic Studies) באוניברסיטה האמריקאית לביטחון לאומי, ומחברו של הספר *Nasser's Peace: Egypt's Response to the 1967 War with Israel*. הדעות המובעות או המשתמעות כאן הן של הכותב בלבד, ואינן מייצגות בהכרח את העמדות של משרד ההגנה האמריקאי או של כל סוכנות ממשלתית פדרלית אחרת.

האזרחים בסוריה בשנת 2011 סייעה להקמת ארגון המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה (דאע"ש). על פי הערכות רשמיות שונות, כ־3,000 ירדנים לחמו תחת דגל דאע"ש, מה שהפך את ירדן למדינה המובילה בעולם במספר המתגייסים לדאע"ש יחסית לגודל האוכלוסייה. לאחר שמספר אנשי דאע"ש הצטמצם, ירדן תיאלץ להתמודד עם האזרחים החוזרים אליה לאחר לחימה בשורות דאע"ש. האם יישפטו בבית המשפט? האם ייכלאו? האם ניתן לשקם אותם? לשאלות כבדות משקל אלה יהיו השלכות ארוכות טווח על היציבות האזורית. אזרחים ירדנים עזבו את מדינתם כדי להצטרף לדאע"ש, אולם ארגון הטרור תקף גם את הירדנים. לאחר שדאע"ש הוציא להורג באכזריות את הטייס מועאז אל-כסאסבה, **התגובה הירדנית הייתה מהירה**. לאחר הפיגוע בכרכ בשנת 2016 התאגדו הירדנים כדי לסלק את דאע"ש, וחלקם אף סייעו לשם כך לשירותי הביטחון הירדניים. **שירותי המודיעין הצבאי המקצועיים** והיעילים של ירדן ומערכת הביטחון שלה מילאו תפקיד מכריע בבלימת ארגונים קיצוניים אלימים. נוסף על כך, **הדמוגרפיה והמדיניות הירדנית** פעלה ככל הנראה לטובת המדינה. דאע"ש הרי רוצה לערער ולנצל מדינות הטרוגניות וחלשות כמו סוריה, עיראק ותימן, אולם הארגון התקשה להשיג דריסת רגל בממלכות יציבות והומוגניות יותר מבחינה דתית כמו ירדן, ערב הסעודית ומרוקו. ירדן לקחה חלק בקואליציות בינלאומיות נגד דאע"ש ועודנה מחויבת לשתף מודיעין עם בעלות ברית ושותפים כדי להביס את הארגון הקיצוני. המערכה הצבאית אומנם הצליחה, אך המאבק האידיאולוגי להרתעה מפני הצטרפות לארגונים דוגמת דאע"ש הוא אתגר לטווח הארוך. ירדן יזמה תוכניות כמו **המסר של עמאן** (2004) כדי לכבוש את הלבבות, תוך הדגשת סובלנות, פלורליזם ומתינות. ב־2014 מיסדה ירדן **אסטרטגיה למאבק בקיצוניות אלימה**, שרשמה תוצאות מעורבות. עם זאת, ירדן בשום אופן אינה לבדה במאבק הממושך



שיחות בין ראש ממשלת הודו ליוש העצר הסעודי בן סלמאן בפסגת G20, האנגזואן, סין, ספטמבר 2016. מקור: flickr (CC BY-SA 2.0)

עתיד שוק העבודה במפרץ: סוגיית מהגרי העבודה הזמניים

יואל גוז'נסקי

"We need it, we need it, but I think in 2020 we can live without oil"
Mohamed Bin Salman, April 2016

הזעזועים בשוק האנרגיה ומגפת הקורונה העלו שוב לסדר היום במדינות המפרץ את סוגיית מהגרי העבודה הזמניים. הפגיעה הכלכלית שנוצרה בשל כך מאלצת את מדינות המפרץ, אשר בשטחיהן נמצא הריכוז הגדול ביותר בעולם של עובדים זרים, לבחון מחדש את המודל שעליו מושתתת התעסוקה במפרץ. חלקן מבקשות להפוך את המשבר להזדמנות – לנער את האבק מעל רפורמות נדרשות כדי להביא לפתרון ולו חלקי של הבעיה, או לפחות לצמצם את השלכותיה. מאמר זה יבקש לעמוד על תופעת מהגרי העבודה הזרים במפרץ, האתגרים העומדים בהקשר זה בפני המדינות והאפשרויות, הבעייתיות ברובן, העומדות לרשותן בבואן לנסות להלאים את שוק העבודה.

מילות מפתח: מדינות המפרץ, מהגרי עבודה, שוק הנפט, נגיף הקורונה

רקע ונתונים

הערביות, קטר, כוית, עומאן ובחריין – נמצא הריכוז הגדול בעולם של מהגרי עבודה זמניים, כ-10 אחוזים מכלל מהגרי העבודה בעולם. ארגון העבודה העולמי (ILO) נוקב בכ-35 מיליון את מספרם של מהגרי העבודה

במשך כחצי מאה מהווים מהגרי העבודה את עמוד השדרה התעסוקתי במדינות המפרץ. בשש מדינות המפרץ הערביות – ערב הסעודית, איחוד האמירויות

זר תלוי באופן מוחלט בערב מקומי שיכול לגבות ממנו כסף, ואובדן הכפאלה (ערבות) משמעו לרוב גירוש. תופעת הפגיעה בעובדים זרים **שכיחה** במדינות המפרץ הערביות, אך אינה מדווחת באופן נרחב. במסגרת מערכת חוקים נוקשה זו העובדים נהנים ממעט מאוד זכויות, והתלונות השכיחות במפרץ קשורות בהלנת שכר, מניעת טיפול רפואי, החרמת דרכונים ואף כליאה **והתעללות בעובדים הזרים**. כשאיורעים אלו מגיעים לכתורות, הם גורמים לא פעם **למתיחות דיפלומטית** בין המדינה המארחת במפרץ למדינת המוצא של העובד. סכום העברות הכספיים השנתי הרשמי ממדינות המפרץ הוא כ-120 מיליארד דולר, ומדינות היעד העיקריות הן הודו (כ-50 מיליארד דולר בשנה) ומצרים (כ-20 מיליארד דולר בשנה).

הלאמת העבודה

החל משנות ה-80 של המאה ה-20 אימצו מדינות המפרץ תוכניות ("לוקליזציה"), שהמשתתף לכולן היה ניסיון להביא את העובדים המקומיים לתפוס את מקומם של העובדים הזרים. החשש מפני שיעורי אבטלה גבוהים משותף לכל המשטרים, אולם במדינות המפרץ נוסף גם החשש שמא **האבטלה תביא לתסיסה** בקרב האזרחים. שיעור האבטלה בערב הסעודית עולה בהתמדה: ב-2016, בעת פרסום "חזון 2030", הנתון הרשמי עמד על 11.6 אחוזים, אולם מאז הוא **אינו יורד מ-12 אחוזים**. בעקבות משבר הקורונה עלה שיעור האבטלה הרשמי של האזרחים ל-14.9 אחוזים, בעוד שיעור האבטלה הכולל עלה ל-9 אחוזים (ברבעון השלישי של 2020). מדאגה במיוחד העובדה כי מעל מחצית מהמובטלים הסעודים הם בעלי תואר ראשון, בעיקר במדעי הרוח, וכי שיעור האבטלה בגילויים 20–29 עמד על 60.7 אחוזים (ברבעון השלישי של 2020). זה אותו פלח באוכלוסייה שבו רואה מחמד בן סלמאן, יורש העצר והשליט בפועל, את בסיס התמיכה העיקרי שלו.

למרות נתוני האבטלה הגבוהים, מספר העובדים הזרים בערב הסעודית הוא הגדול ביותר מבין מדינות המפרץ. על פי נתוני הבנק העולמי, כ-10 מיליון איש, **שהם שליש מהתושבים, הם מהגרי עבודה**. הממלכה החלה ב-2013 **בגירוש המוני** של עובדים זרים, שהועסקו ברובם בעבודות כפיים ושמוצאם היה בעיקר ממדינות אפריקה. עובדים אלו, לטענת השלטונות, לא נשאו את האישורים המתאימים. דווח כי מאז אותרו, נעצרו וגורשו **מאות אלפי** עובדים זרים, הגם שנראה כי היקף התופעה רחב יותר. הצניחה במחירי הנפט בשלהי 2014 הביאה שוב את מדינות המפרץ, כל אחת על פי צרכיה ומאפייניה, לנסות להלאים מגזרים שונים במשק.

בשש מדינות המפרץ (כולל ירדן ולבנון). בארבע מתוך שש מדינות המפרץ הערביות, שיעור העובדים הזרים אף עולה על שיעור האזרחים ומהווה רוב מכלל האוכלוסייה: 88 אחוזים באיחוד האמירויות, 75 אחוזים בקטר, 73 אחוזים בכווית ו-51 אחוזים מבין אזרחי בחריין **הם עובדים זרים** (יש להביא בחשבון נטייה מצד השלטונות להפחית במספר העובדים הזרים, ויש עובדים זרים לא חוקיים שגם השלטונות אינם מודעים להם). לשם המחשה, מתוך אוכלוסייה של 9.5 מיליון תושבים באיחוד האמירויות, כ-8 מיליון הם עובדים זרים. רובם המכריע של העובדים הזרים במדינות המפרץ עונה על ההגדרה של **low skilled workers** ומרביתם מגיעים מאסיה (בעיקר מדרום-מזרח אסיה), בעוד מספר העובדים המגיעים מאפריקה, ובעיקר ממצרים, עולה בהתמדה. במדינות המפרץ הועסקו בעבר פלסטינים רבים (כמיליון) שהתגוררו בעיקר בערב הסעודית ובכווית, אלא שעקב תמיכתם בסדאם חוסיין במלחמת המפרץ גורשו כחצי מיליון מהם, בעיקר לירדן. דומה לכך היה גורלם של התימנים שגורשו מאותן סיבות מערב הסעודית.

השינויים הדמוגרפיים בעקבות ההגירה גברו במידה משמעותית מתחילת שנות ה-70, עם הפריחה שחלה בענף הנפט והגברת הדרישה לידיים עובדות במגזרי הנפט, התעשייה והבנייה. מחיר ממוצע של חבית נפט היה ב-1972 כ-3 דולר ואילו ב-1982 — כ-30 דולר. **"עשור הנפט"**, כפי שהוא מכונה, הביא לעלייה ברמת החיים וכן לדרישה גוברת לעובדים זרים בתעשייה, אך גם **במשקי הבית**. על פי נתוני הבנק העולמי, **מעל 95 אחוזים** מכוח העבודה המועסק בבנייה ובעבודות כפיים במפרץ מורכב מזרים. כיום, כל בעל הכנסה ממוצעת במדינות המפרץ יכול ורשאי להעסיק מספר עובדים זרים במשק הבית. למעשה, מנגנוני הקיום התקין היום-יומי במדינות המפרץ תלויים במהגרי עבודה. חלק מהעובדים הללו הם כבר בני דור שני ושלישי במפרץ, חלקם אף צברו רכוש, אך הם עדיין מוגדרים באופן רשמי **כזרים**. מאפיין בולט של ההגירה למדינות המפרץ הוא היותה זמנית ולמטרות תעסוקה. מתי מעט מבין המהגרים זוכים באזרחות של המדינות המארחות, ולרוב המהגרים מעבירים את משכורתם למשפחה שנשארה מאחור, במדינת המוצא, עד שובם אליה. הבסיס המשפטי שעליו מבוססת מדיניות ההגירה במפרץ כפוף למערכת חוקים סבוכה הידועה בשם כפאלה (Kafala), שלפיה העובדים הזרים למעשה תלויים לחלוטין בחסדיו של הפטרון המקומי שלהם, יליד המקום. הם אינם יכולים לעבור למעסיק אחר, אסור להם להיכנס למדינה או לצאת ממנה ללא אישור, והם אינם יכולים לפתוח חשבון בנק או להיות בעלי קו טלפון ללא הסכמת הפטרון. כל עובד

שלו בעיקר בענף הבנייה. לבסוף, באפריל 2020 אכן הוקפאו זמנית ההיטלים על העסקת עובדים זרים, וזאת בשל ההשפעה השלילית של נגיף הקורונה על המשק הסעודי והרצון להמריץ את הכלכלה. בפברואר 2021 אף הכריזה הממלכה כי חברות זרות שיעתיקו את פעילותן לערב הסעודית (כחלק מתחרות בין מדינות המפרץ על אירוח חברות זרות) יהיו פטורות מהצורך להעסיק עובדים מקומיים.

במענה ללחצים בדעת הקהל הודיעה ממשלת כוויית על כוונה לצמצם את מספר העובדים הזרים באוכלוסייה מ-70 ל-30 אחוזים, על הפסקת העסקת זרים בתעשיית הנפט, וכן החלה במהלך שנועד להחליף את עובדי המגזר הציבורי הזרים בעובדים מקומיים.

ממשלת כוויית הכריזה על מה שמסתמן כיעד השאפתני מכולם. במענה ללחצים בדעת הקהל היא הודיעה על כוונה לצמצם את מספר העובדים הזרים באוכלוסייה מ-70 ל-30 אחוזים, על הפסקת העסקת זרים בתעשיית הנפט, וכן החלה במהלך שנועד להחליף את עובדי המגזר הציבורי הזרים בעובדים מקומיים, ואף קבעה תאריך יעד לכך. קטר, עומאן ואיחוד האמירויות הודיעו על הפחתת השכר לזרים במגזר הציבורי, ובעומאן, החמרת המצב הכלכלי בעקבות הירידה במחירי הנפט והשפעת נגיף הקורונה הביאו את הממשלה להפציר במגזר הפרטי שלא להעסיק עוד עובדים זרים ואף לבקש כי "יעזבו לצמיחות", בתקווה שעובדים מקומיים יתפסו את מקומם ("עומאניזציה").

השלכות משבר הקורונה

בדומה למשבר הנפט של 2014, גם משבר הקורונה הביא בתחילת 2020 להגברת הלחצים הכלכליים על משקי הנפט במפרץ, וגם הפעם הראשונים ששילמו את המחיר היו העובדים הזרים. אומנם הירידה בפעילות הכלכלית העולמית קדמה למגפת הקורונה, אם כי היא הוחרפה בעקבותיה והעמיקה את הירידה במחיר הנפט. מדינות המפרץ הכניסו ידיהן עמוק לכיס והציעו למשקי הבית ולמגזר הפרטי סיוע רב, שלא הגיע לכיסם של העובדים הזרים.

רבים מהעובדים הזרים הפכו מובטלים בשל ההגבלות שהוטלו על הכלכלות במפרץ, סגירת מפעלים, עצירת הבנייה והפחתה בפעילות בענפי התיירות והמסחר. זאת ועוד, עם התפשטות הנגיף, תנאי המחיה הקשים של רבים מהמהגרים, הצפיפות והקושי לקבל טיפול רפואי חריפו את מצבם, כאשר במיוחד הורע מצבם

הדבר היה נכון בעיקר לערב הסעודית, שם הוטלו הגבלות חדשות על העובדים הזרים בעיקר על ידי הטלת מיסים והיטלים שונים (במקביל, ב-2017 החלו לעלות מחירי מוצרים ושירותים שונים ובראשם מים, חשמל ודלק, עם הפחתת הסובסידיות הממשלתיות). כתוצאה מכך, בין ינואר 2017 לספטמבר 2018 עזבו מעל מיליון עובדים זרים את הממלכה. מדינות המפרץ ראו בהעלאת יוקר המחיה, מעבר לניסיון להכניס עוד אזרחים למעגל העבודה, גם אפיק נוסף שיגדיל באופן מלאכותי את ההכנסות שאינן מנפט.

אין זו הפעם הראשונה שנעשו ניסיונות לגרש עובדים זרים כדי לפנות מקום לעובדים מקומיים. ניסיונות קודמים לעידוד תעסוקת מקומיים, בעיקר בתקופת הצניחה במחירי הנפט, הוכתרו בהצלחה חלקית וזמנית בלבד. בערב הסעודית, התהליך שזכה לכינוי "סעודיזציה" כלל כאמור גירוש של עובדים זרים שאינם בעלי מיומנות מקצועית הדרושה לפיתוח המשק, והחל מ-2017 גם, כאמור, הטלת מיסים והיטלים על מעסיקים ועובדים זרים, ולבסוף הענקת תמריצים להעסקת עובדים מקומיים, בעיקר במגזר הקמעונאי ובשירותים. ברם, בטווח הקצר עובדים סעודים לא מיהרו לתפוס את מקומם של הזרים. רבים מהאזרחים הסעודים הצעירים מסיימים את האוניברסיטאות כשרבים מהם חסרי כישורים הולמים להשתלבות במגזר הפרטי, או שדרישות השכר שלהם גבוהות משל הזרים. התוצאה היא שהמגזר הציבורי, הנתפס באופן מסורתי כמשענת למשטר, מעסיק את מרבית האזרחים הסעודים, ואילו המגזר הפרטי ממשיך להיות מאויש ברובו (77 אחוזים) על ידי זרים. לשם המחשה, 53.3 אחוזים מהאזרחים הסעודים הנמצאים מחוץ למעגל העבודה אחזו בתואר ראשון (ברבעון השלישי של 2020). ערב הסעודית גם החלה להגביל את מספר המקצועות המותרים להעסקת זרים, בתקווה שמקומיים יתפסו את מקומם. כך למשל, נשים זרות אינן רשאיות למכור בגדים בחנויות לבגדי נשים – תחום ששמור מעתה רק לנשים סעודיות. ניהול כוח אדם במגזר הפרטי והציבורי מחייב גם הוא העסקת סעודים, כך גם פקידי קבלה בבתי מלון, מאבטחים פרטיים, פקידיים בחברות השכרת רכב ועובדים שעוסקים בתחום הטלפוניה הסלולרית. אפילו בדוכנים ("עגלות") בקניונים הגדולים אסור להעסיק עובדים זרים.

למרות הניסיון לעודד תעסוקת אזרחים, מדיניות בית המלוכה אינה עקבית בסוגיה, והתכנון לטווח ארוך נזנח לרוב לטובת צרכים מיידיים. כך למשל, בית המלוכה הסיר מקצת מההיטלים על העובדים הזרים עקב הפגיעה שספג המשק הסעודי מעזיבתם, ואף דווח כי הממלכה שוקלת להקפיא את המהלך בשל הפגיעה

המרקם החברתי והתרבותי המקומי (ערבי-אסלאמי-שבטי), שבתורו עלול להשפיע גם על הצביון הפוליטי של המדינות (באיחוד האמירויות שיעור הלידות לאישה עומד על 1.49).

ד. עידוד השתתפות נשים בכוח העבודה. מעמד האישה הסעודית ככלל הוטב בשנים האחרונות, לרבות היכולת להוציא רישיון נהיגה ולטוס לחו"ל ללא מלווה (לנשים מעל גיל 21). רפורמות אלו כשלעצמן מקילות את חופש התנועה של נשים וכבר הביאו לעלייה בהשתתפות הנשים בכוח העבודה – מ־19 אחוזי השתתפות ב־2017 ל־30 אחוזים ברבעון האחרון של 2020.

ה. שיפור איכות כוח העבודה המקומי. עסקים רבים, בעיקר בערב הסעודית, מתקשים לגייס עובדים בעלי כישורים מתאימים, בין משום שצעירים מעטים לומדים מקצועות טכנולוגיים-הנדסיים ובין משום שרמתם של אלו שכן הוכשרו במקצוע הרלוונטי נמוכה, לרוב, מרמת ההכשרה שעומה מגיעים העובדים הזרים.

אם הניסיון הנוכחי לערוך רפורמה מקיפה בשוק העבודה יהיה מוצלח יותר, הוא יצריך ירידה חדה ברמת החיים של רבים מאזרחי מדינות המפרץ המורגלים במציאות אחרת. זאת ועוד, הוא יחייב התאמות בהשכלה ובהכשרות של האזרחים: **כמחצית מהסעודים** הם בעלי השכלה תיכונית ומטה, למרות שההוצאה על חינוך בממלכה היא מהגבוהות בעולם, וכן החינוך הטכנולוגי סובל ממחסור חריף. לבסוף, צמצום העסקת עובדים זרים יפגע באופן משמעותי ביכולת לממש רפורמות כלכליות שאפתניות אך הכרחיות במדינות, שנועדו לפתח כלכלות שאינן תלויות כבעבר ברווחי נפט.

מקרי מבחן: הודו ומצרים

במדינות המפרץ קיימת בדרך כלל העדפה לעובדים ממזרח אסיה, מכמה טעמים. ראשית, עלות העסקת העובדים מהמזרח בדרך כלל נמוכה יותר, הם יעילים יותר, ובניגוד לעובדים ממוצא ערבי הם לרוב מהגרים כרווקים. שנית, היותם לא־מוסלמים מהווה יתרון, משום שלא חלות עליהם מגבלות שמקומות העבודה אמורים לכבד בהתאם לחוק הדתי. נוסף על כך, אין להם במקרים רבים קשר תרבותי או משפחתי לאוכלוסייה המקומית, ובדרך כלל גם המודעות הפוליטית שלהם אינה כשל אלו המגיעים ממדינות ערב.

מבין המדינות המייצאות עובדים למפרץ, חלקה של הודו הוא **הגדול ביותר**, ואילו מבין מדינות ערב, מספר העובדים המגיעים ממצרים הוא הגבוה ביותר. מדינות אלו מעודדות יצוא של אזרחיהן ותומכות בו

של אלו שנמצאו במחנות עבודה מאולתרים ובמתקני מעצר. המצב היה חמור עד כדי כך ששר הבריאות הסעודי הודיע כי כ־80 אחוזים מכלל מקרי ההדבקה החדשים בממלכה **מקורם בעובדים זרים**. למעשה, כמה ממדינות המפרץ ניצלו את ההזדמנות והפסיקו להנפיק ויזות עבודה, ובמקרים מסוימים אף החלו לגרש עובדים זרים למדינות מוצאם. מעל 300 אלף זרים עזבו את ערב הסעודית במחצית הראשונה של 2020, וההערכה היא כי מספר העוזבים ב-2020 יעלה על **1.2 מיליון**, בשל חזרת הטיסות הבינלאומיות, כמעט פי שלושה מסך העוזבים ב-2019.

במקביל להרעת מצבם של הזרים, הורע גם היחס אליהם. **יחס שלילי זה** היה נחלתם של אזרחים ואף של אנשי **תרבות ותקשורת** במדינות המפרץ, אשר שפכו את חמתם על העובדים הזרים במשבר הקורונה, ראו בהם מקור להפצת הנגיף **ודרשו את גירושם** כדי לשמור את מיטות בתי החולים לאזרחים. אזרחים בעומאן ערכו השוואה בין מהגרי העבודה **למחלה ממארת**, ובערב הסעודית רבים לא חסכו שבטם **מהמגזר העסקי ואף מהשלטונות**.

השלטונות ניצלו את הרגש השלילי הזה וביקשו להפוך את המשבר למימוש השינוי ההכרחי ולהפחתת ההסתמכות על כוח עבודה זר, כדרך לייעל את שוק העבודה המקומי. אולם הצעדים שננקטו היו דומים לאלו שננקטו בעבר, ביניהם:

א. מניעת כניסה וגירוש זרים. משבר הקורונה הביא את המדינות להגביר את קצב גירוש העובדים הזרים, בעיקר הלא־חוקיים – צעד שגרר ביקורת של ארגונים בינלאומיים לזכויות אדם. **מדוח מטעם האו"ם שדלף** עולה כי ערב הסעודית פתחה בגירוש של כ־200 אלף עובדים אתיופים, חלקם חולי קורונה, בחזרה למולדתם.

ב. עידוד עבודה מקומית. במרבית מדינות המפרץ **נוער האבק** מעל תוכניות ל"לוקליזציה" של התעסוקה. ניסיונות אלו נחלו עד כה הצלחה חלקית, הגם שבערב הסעודית למשל, ניתן לראות צעירים סעודים העובדים בבתי קפה, בענף השליחויות ובבתי מלון – מקצועות שבעבר נתפסו על ידי זרים. השפעת נגיף הקורונה על הכלכלה במפרץ עשויה לעודד מגמה זו.

ג. עידוד ילודה בקרב האזרחים. עידוד שיעורי פרייון גבוהים ככל שניתן בקרב האוכלוסייה הילידה, במטרה להשפיע על מספר האזרחים ביחס לעובדים הזרים (כיום שיעור הפרייון בממלכה עומד על 2.37 לידות לאישה). יש **חשש** בעיקר בקרב הקטנות שבמדינות המפרץ, שבהן האזרחים הפכו למיעוט, מפני שינוי

במערכת החינוך במדינה. בכווית הביאה המגפה אף **למשבר זמני** ביחסים עם מצרים, אשר לה כאמור עובדים רבים באמירות. העברות הכספיים (remittances) של העובדים המצרים, המוערכות בכ־20 מיליארד דולר בשנה, ייפגעו במידה דרסטית, וכבר יש לכך השלכות על שיעור האבטלה ונטל על מערכות כגון בריאות ודיוור, שנוצרו עקב חזרה של רבים מהם למדינותיהם.

שיעור האבטלה הממוצע במדינות ערב (להוציא את מדינות המפרץ) עמד לפני התפשטות וירוס הקורונה על כ־11 אחוזים. לצד המובטלים, רבים מועסקים בתנאים בלתי הולמים. אלה מספרים משמעותיים, המאיימים על כלכלותיהן של מדינות ערביות רבות שנעשות תלויות במדינות המפרץ. נקודה רגישה במיוחד היא אבטלת צעירים, כאשר **אחד מכל חמישה** צעירים ערבים נמצא מחוץ למעגל העבודה – קרוב לפי שניים מהממוצע העולמי.

סיכום ומסקנות

בהעסקת עובדים זרים במפרץ מתקיים שיווי משקל עדין, שהפרתו תפגע במדינות המפרץ עצמן ובמדינות המוצא של העובדים. עד כה, תוכניות הלאמת העבודה במפרץ לא השיגו את יעדן והכלכלות במפרץ עדיין תלויות בהעסקת עובדים זרים במגוון מקצועות. זאת למרות הגידול בהיקף ובאיכות כוח האדם המקומי והתנודתיות הרבה בשוק הנפט. בטווח הקצר והבינוני צפויות כלכלות המפרץ לספוג הפסדים נוספים בשל עזיבת מהגרי העבודה – מלבד הפגיעה ביכולת להוציא לפועל רפורמות שונות ופרויקטים של תשתיות ותירות, ייפגע גם מקור הכנסה חשוב שאינו נפט, אשר הגיע ממיסים והיטלים שהושמו על העובדים הזרים ובני משפחותיהם. שני תנאים עיקריים הביאו לתלות של משקי הנפט במדינות המפרץ בכוח עבודה זר. האחד – רווחים משמעותיים ממכירת נפט וגז הודות למשאבי הטבע המצויים באדמותיהן; והשני – היותן בעלות אוכלוסייה קטנה באופן יחסי, אשר בחלקה אינה מיומנת או שאינה מעוניינת לעסוק בעבודות כפיים בעיקר, ובשכר נמוך. עיוות מובנה זה יוצר מגזר פרטי קטן יחסית, שבו ניכרת העדפה להעסיק עובדים זרים המוכנים לקבל שכר נמוך יותר.

משברים דוגמת משבר הקורונה הביאו להתגברות הרגש הלאומי ולגל של שנאת זרים. אולם בטווח הזמן הנראה לעין כלכלות מדינות המפרץ יישארו תלויות בעובדים הזרים, כפי שהיה בחצי המאה האחרונה. הפחתת מספר העובדים הזרים במדינות המפרץ תלויה ביכולת של הממשלות לשכנע את אזרחיהן לעסוק בעבודות שנחשבות לעיתים בזויות, ובמקביל לשפר

מכמה טעמים, בראשם הפחתת לחצי תעסוקה פנימיים והכנסת הון זר למדינה, התורם לשיפור המצב הכלכלי. ההערכה היא כי במדינות המפרץ הערביות הועסקו נכון ל־2018 כ־9 מיליון אזרחים הודים בתחומי הבנייה, המסחר והשירותים, השולחים להודו על פי הערכה כ־40 מיליארד דולר בשנה. העובדים ההודים הם כאמור הקבוצה הגדולה ביותר מבין העובדים הזרים במפרץ, ועבודתם חיונית להמשך התפקוד התקין של כלכלות מדינות המפרץ. הודו נדרשת לשקול בזהירות כל מהלך מדיני שעלול לסכן את ביטחון אזרחיה במפרץ ואת התשלומים המסייעים לכלכלתה. הפזורה ההודית יכולה להוות מנוף לחץ מסוים של ניו דלהי על מדינות המפרץ, אך גם נטל. כך למשל, בעת כיבוש כווית, הודו נדרשה לפנות מעל 100 אלף מאזרחיה ברכבת אווירית מעיראק ומכווית, ומכאן הרגישות הרבה ליציבות הפוליטית וליחסים תקינים בין המדינות. גם כעת, בשל השלכות מגפת הקורונה, הוחזרו אזרחים הודים רבים שנותרו מובטלים.

גם בעיתות שלום, היחס שהעובדים ההודים זוכים לו מהווה מקור לדאגה עבור הודו, ולעיתים אף מקור למתח מסוים בין הצדדים. זאת ועוד, הרפורמות הכלכליות שמדינות המפרץ עורכות עתה עלולות להעצים מתח זה, בשל רצונן של האחרונות להסתמך ככל האפשר על כוח אדם מקומי ולא על עובדים זרים. כוונתן של המדינות להלאים את שוק העבודה והצעדים שהן נוקטות לשם כך כבר מביאים להפחתת מספר העובדים ההודים במדינות המפרץ, ויש בכך כדי להקטין התלות של מדינות אלו בכוח העבודה ההודי, וכן לפגוע בכל מנוף לחץ אפשרי של ניו דלהי עליהן.¹

כחמישה מיליון עובדים מצרים עבדו במפרץ ערב משבר הקורונה והכניסו הון הכרחי למדינותם, אלא שבשיא המשבר מדינות המפרץ סגרו את גבולותיהן, ובמקרים מסוימים אף החלו להחזיר עובדים זרים למדינותיהם. הדבר גרם למתיחות דיפלומטית זמנית עם מצרים ואף **למחאות** של עובדים מצרים במפרץ. המשבר אילץ את מדינות המפרץ, שמרבית תושביהן זרים, להחזיר רבים מהם באופן שהטיל מעמסה נוספת בעיקר על מצרים, אשר לה כאמור המספר הרב ביותר של עובדים במפרץ מבין מדינות ערב, בהם מורים רבים, מהנדסים ואף שופטים. עם התפרצות נגיף הקורונה במפרץ וסגירת מערכת החינוך **הקפאו** כמה מהמדינות את הליך הנפקת הוויזות לעובדים מצרים שאינם תושבים. קטר, למשל, אסרה על כניסה של עובדים מצרים (אלו מגיעים לדוחה דרך כווית או עומאן). בכווית לבדה הורו השלטונות ל־67 אלף **מורים** לחזור לארצותיהם, מהם כ־17 אלף מורים ומורות מצרים, חלקם עם משפחותיהם, העובדים

לשפר את היחסים עימו. פרטים רבים לגבי השינויים המוצעים חסרים, ובכל מקרה יהיה צורך לעקוב אחר יישומם.

בכל האמור לכוח האדם המקומי יש פער בין מאגר העובדים המקומיים וכישוריהם לבין הרפורמות (הנדרשות) שעליהן הכריזו כמה ממדינות המפרץ, אשר במרכזן הצורך להלאים את כוח העבודה. עובדים זרים רבים עזבו בעשור האחרון את המדינות, בשל אי־ודאות תעסוקתית והרעה בתנאי החיים, או בשל מדיניות ממשלתית המחייבת להעסיק עובדים מקומיים. קצב עזיבתם הואץ בעקבות המשבר הכלכלי הפוקד את מדינות המפרץ כתוצאה מהצניחה במחירי הנפט בראשית 2020 ומגפת הקורונה. כך למשל, את ערב הסעודית היו צפויים לעזוב 1.2 מיליון עובדים זרים ב־2020.

בכל אחת ממדינות המפרץ קיימות תוכניות להכשרה מקצועית, ומונהגים חוקי עידוד תעסוקה ופעולות הסברה גם בקרב מעסיקים ואיגודים מקצועיים. אבל נראה שמעבר לקושי התרבותי שמונע מצעירים בני מדינות המפרץ לעסוק בעבודות "שחורות" או תובעניות, הבעיה נוצרת בעיקר בגלל הפער שבין מספר הפרויקטים האדיר והפיתוח המואץ במדינות אלה לבין מצבת כוח האדם המקומי. היעדר כוח אדם מוכשר במדינות המפרץ הוא הגורם העיקרי, אם כי לא היחיד, לתלות המובנית בעובדים זרים, למרות השקעה רבה בשנים האחרונות מצד המדינות בתקצוב משמעותי של מוסדות ותוכניות להכשרה, גם באמצעות אירוח של אוניברסיטאות ומרצים בעלי שם מחו"ל.

לגבי ההשפעה של הסכמי הנורמליזציה שחתמו איחוד האמירויות ובחריין עם ישראל – ייתכן שיהיה מקום להכנסה של ערביי ישראל לשוק העבודה במפרץ – הן לביסוס הנורמליזציה והן לשיפור המציאות הכלכלית והתעסוקתית של ערביי ישראל. לשם כך על ישראל לתעדף זאת בשיחותיה בתחום עם נציגי הממשל של איחוד האמירויות ובחריין. אולם יש להביא בחשבון שכשם שקיימת חשדנות מובנית במפרץ כלפי עובדים זרים ממדינות ערב, כך נראה הססנות מצד מדינות המפרץ לקלוט עובדים מקרב ערביי ישראל. גם ההנהגה הפוליטית של החברה הערבית בישראל וגם קולות שנשמעו בקרבם היו מסויגים מהסכמי הנורמליזציה, ולא ברור אם יבקשו להגר למפרץ למטרות עבודה.

אין כל ודאות כי הגברת קצב עזיבתם של העובדים הזרים תימשך, ואם כן – שהיא אכן תחולל את המהפך הנדרש בשוק העבודה, משום שהוא סותר במהותו את ההישענות על מדיניות רווחה, סובסידיות ומעניקים נדיבים של האזרחים התורמים ליציבות הפוליטית

את תנאי השכר כדי שיותר אזרחים ייאותו לעבוד בהן. היא גם תלויה ביכולת להתגבר על המחסור בכוח עבודה מיומן, למרות שהממשלות מתמרצות צעירים ללמוד הנדסה, רפואה ומדעי המחשב. עם זאת, מיעוט שבמיעוט מהסטודנטים הסעודים רוכשים השכלה טכנית והנדסית, ורובם מעדיפים לימודי דת ולימודים בתחום מדעי הרוח והחברה.

ייתכן שיהיה מקום להכנסה של ערביי ישראל לשוק העבודה במפרץ – הן לביסוס הנורמליזציה והן לשיפור המציאות הכלכלית והתעסוקתית של ערביי ישראל.

בכל הקשור לשיפור רמת החיים של העובדים הזרים, חלו שינויים. כמה מהמדינות, דוגמת איחוד האמירויות הזקוקה לעובדים לשם השלמת תערוכת "אקספו 2021", אינן אדישות למצב והחלו מציעות לעובדים הזרים הטבות שונות, בכפוף להגבלות, ביניהן אפשרות לעבור בין מעבידים, ובמקרים מסוימים אף לקבל תושבות קבע. הפדרציה אף הרחיקה לכת והודיעה בינואר 2021 – בפעם הראשונה – על מתן אזרחות לזרים בעלי מקצועות נדרשים או למשקיעים ובני משפחותיהם, כחלק ממאמץ שנועד לשפר את הביצועים הכלכליים של המשק האמירתי. גם קטר החלה בשיפור תנאי העבודה של המהגרים, מאז גברו הטענות מצד ארגוני זכויות אדם וממשלות זרות על יחסיה לעובדים הזרים, אשר רבים מהם עמלים על הקמת התשתיות האדירות הנדרשות לקראת אירוח משחקי גביע העולם בכדורגל ב־2022. במסגרת זו דווח כי מעל 6,500 מהגרי עבודה מנפאל, פקיסטן, הודו, בנגלדש וסרי לנקה נהרגו מאז נבחרה קטר לארח את הטורניר היוקרתי (מספר מהגרי העבודה שמתו בקטר גבוה בהרבה, שכן נתונים אלו אינם כוללים מתים ממדינות אחרות שמהן הגיעו עובדים לאמירות). בתגובה לביקורת הבינלאומית הכריזה קטר על חוקי עבודה חדשים, שבמסגרתם אפשר יהיה לעבור בין מעסיקים וייקבע שכר מינימום של 1,000 ריאל (כ־250 דולר). רפורמה זו גם כוללת עונשים חמורים למעסיקים שאינם משלמים לעובדיהם, או שאינם דואגים עבורם לתנאי חיים הולמים כמו מגורים. ערב הסעודית, שלה מערכת הכפאלה המחמירה ביותר מבין מדינות המפרץ, הודיעה גם היא על עריכת שינויים בכפאלה שייכנסו לתוקף במארס 2021, ובמסגרתם יוכלו העובדים הזרים להחליף מעסיקים ולעזוב את הממלכה ללא אישור המעסיק. ייתכן כי צעד זה מגיע גם על רקע ביקורת בארצות הברית על מצב זכויות האדם בממלכה, וגם לאור כניסת ג'ו ביידן לבית הלבן ורצון של בית המלוכה

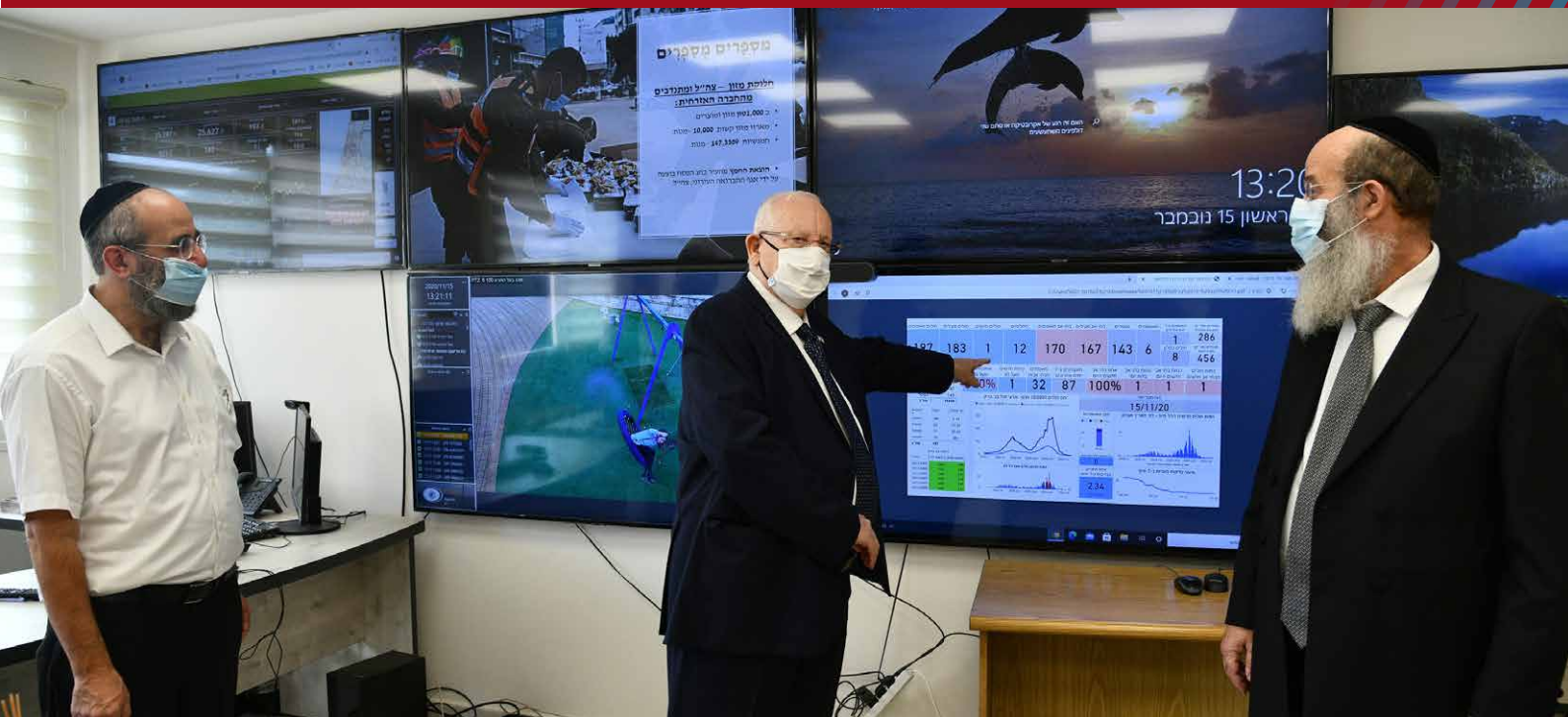
הדרך המרכזית לחלק את רווחי הנפט, וכך לייצר תלות כפולה: של האזרחים במשכורות הנדיבות, ושל המשטר בשמירה על רמת חיים גבוהה של האזרחים.

ד"ר יואל גוז'נסקי, עמית מחקר בכיר במכון INSS ועמית אורח במכון המזרח התיכון בוושינגטון, כיהן במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה ושימש יועץ במספר משרדים. היה עמית אורח באוניברסיטת סטנפורד וזוכה מלגת פולברייט. yoelg@inss.org.il

הערה

1 נתונים עדכניים שמידת מהימנותם לא ברורה מצביעים על ירידה של קרוב ל-50 אחוזים במספר ההודים במדינות המפרץ. אפשר לייחס אותה בעיקר לניסיון של מדינות המפרץ להלאים את שוקי העבודה, בין היתר על ידי הגבלות על תחומי העיסוק והטלת מיסים והיטלים על עובדים זרים.

במדינות המפרץ. העדפת היציבות הפוליטית תמשיך להיות האינטרס המרכזי של המשטרים, אולם היא תמשיך להכביד על התקציבים, כיוון שחלק ניכר מהם מופנה למימון המגזר הציבורי והופך למעמסה כבדה בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה. לכן נוצר מצב בלתי אפשרי של גידול בקצב ההעסקה של עובדים זרים, במקביל לגידול עקבי בשיעור האבטלה בקרב מקומיים. העדפת היציבות הפוליטית מביאה לכך שמרבית האזרחים מקבלים סבסוד נרחב למגוון שירותים, וכן מקבלים משרות במגזר הציבורי בתנאי העסקה נוחים יותר. מקומיים מעדיפים לעבוד במשרדי ממשלה, שבהם מוסר העבודה נמוך, המשכורת קבועה ואין דרישות מקצועיות מיוחדות (עניין היוצר אבטלה סמויה). העסקת אזרחים רבים ככל האפשר במגזר זה היא



ביקור נשיא המדינה ראובן ריבלין בחמ"ל הקורונה של העיר בני ברק, 15 בנובמבר 2020. מקור: חיים צח/ לע"מ

האם הרשויות המקומיות הופכות לסמכות האזרחית המשמעותית ביותר?

עינת אלעזרי

משבר הקורונה המחיש את התפקיד החשוב והמתעצם שממלאים הרשויות המקומיות והשלטון המקומי בתחומי מדיניות שונים. אולם מעבר לאילוצי המגפה, ביזור סמכויות הוא מגמה עולמית גוברת בעשורים האחרונים, שמעניקה לשלטון המקומי יותר כוח וסמכויות. למרכיבים האופייניים של השלטון המקומי דוגמת יציבות, גמישות והיכולת לטפל בסוגיות המעוררות קיטוב ברמה הלאומית יש תפקיד מרכזי במגמה זו. זאת ועוד, השימוש בפלטפורמות טכנולוגיות למטרות תקשורת, איסוף וניתוח נתונים על הצרכים האזרחיים מעצים מגמה זו. בשל כך, רשויות מקומיות מתפקדות כיום כסוכנות יעילות במיוחד ביישום מדיניות ובניהול משברים, ובכלל זה משברים כלל-עולמיים כגון מגפות ושינויי אקלים. אולם לצד היתרונות המרובים של המגמה, כרוכים בה גם עלויות וסיכונים משמעותיים כמו העמקת הפילוג בין קבוצות אוכלוסייה שונות בהתאם למיקום העיר, הדמוגרפיה, המעמד הסוציו-אקונומי והחוזק של המקום או של התושבים, היכולת להגן על המידע והפרטיות של התושבים והפוטנציאל לשחיתות עקב הרחבת הסמכויות.

מילות מפתח: עירייה, רשות מקומית, שלטון מקומי, ביזור סמכויות, דיגיטליזציה, קורונה, שינויי אקלים, חוסן חברתי

מתאפיינות בצפיפות רבה ובאוכלוסיות הנבדלות זו מזו במצבן הסוציו-אקונומי, ובשל כך נאלצו להגיב במהירות למגפה עקב הסיכון המיידי לתושבים. ערים בכל רחבי

במובנים רבים, הקורונה היא המבחן האולטימטיבי של ערים בכל מקום בעולם. יותר ממחצית מאוכלוסיית העולם (כארבעה מיליארד איש) מתגוררת בערים. אלו

של האו"ם, באמריקה הלטינית "רשויות מוניציפליות החלו לקחת על עצמן פונקציות של מנהל, פוליטיקה ומיסוי משנות ה-80 ואילך, בתהליך של ביזור סמכויות שהונע על ידי הביקוש הגובר לשירותים במחוזות ושינוי בתפיסה ביחס להשתתפות התושבים".

הממשלות ברמה הארצית רואות את היתרונות במתן סמכויות רבות יותר לעיריות ולרשויות מקומיות, ולכן דוחפות באופן נמרץ להענקת כוח שלטוני רב יותר לרשויות המקומיות.

בחלק מהמקרים, הממשלות ברמה הארצית (או ברמת המדינה, במערכת הפדרלית) רואות את היתרונות במתן סמכויות רבות יותר לעיריות ולרשויות מקומיות, ולכן דוחפות באופן נמרץ להענקת כוח שלטוני רב יותר לרשויות המקומיות. עם זאת, במקומות ובמקרים רבים מדינות מתנגדות להעברת סמכויות לרשויות המקומיות ומעדיפות לשמור על גישה ריכוזית מסורתית, שבה מרבית הסמכויות נמצאות בידי המדינה. דוגמה לכך היא ארצות הברית. במאמרו "פדרליזם מחדש: כיצד מדינות יכולות להיערך מחדש ולבנות מחדש איחוד חזק ובריא יותר" טוען ניל קלימן (Kleiman) כי בארבעת העשורים האחרונים בארצות הברית, מדינות רבות מנעו במכוון מהרשויות המקומיות סמכות בשורה של נושאים כמו חקיקה בדבר מיסים חדשים, שיפור התעסוקה המקומית, ביצוע פרויקטים מסוימים של התחדשות עירונית ועוד.

ואולם פרט לערים עצמן, השחקנים הנלהבים ביותר מכך הם ארגונים בינלאומיים ואזוריים כמו האו"ם והאיחוד האירופי, שרואים בתהליך הביזור מרכזי ביעדי הפיתוח הבינלאומיים שלהם. במהלך העשור האחרון, יוזמות כמו רשת הערים החזקות EUCF (יוזמה אירופית לתמיכה ברשויות מקומיות) קידמו במרץ מתן סמכויות מורחבות לערים, מתוך תפיסתן כסוכנות מוצלחות ויעילות ביישום מדיניות בתחומים שונים.

ציבות, גמישות ופתיחות

מה הופך את העיר לרשות השלטונית המתאימה ביותר, בייחוד במקומות שבהם הממשלה הארצית נכשלת? בראש ובראשונה זהו גורם היציבות. הנהלות העיריות וראשיהן נוטים לכהן במשך תקופה ארוכה יותר מאשר מקביליהם בשלטון הארצי, והם נבחרים מחדש יותר מאשר ברמה הארצית. בארצות הברית למשל, מחקר שנערך ב-19 ערים גדולות הראה עלייה משמעותית לאורך זמן במספר שנות הכהונה של ראשי הערים

העולם שכבר עמדו לרשותן אמצעים מתאימים הצליחו להתמודד עם המשבר בצורה טובה יותר מאחרות.

במקביל להתפשטות המגפה במהלך 2020 החלו ערים למלא תפקיד מרכזי במספר הולך וגדל של תחומי מדיניות הקשורים לניהול המשבר: הקמת מתחמים לבדיקות קורונה באזורים עירוניים שונים; פרסום נתונים שבועיים ולעיתים אף יומיים על מספר המקרים חדשים; ובאופן בולט – קבלת החלטות על סגירה ופתיחה של בתי ספר, חנויות ופעילויות מקומיות אחרות, בעיקר כאשר ההנחיות הממשלתיות היו מעורפלות מדי. אחד המקרים הבולטים ביותר של האצלת סמכויות רבות יותר בעת המשבר היה כאשר ראש ממשלת בריטניה בוריס ג'ונסון העניק לרשויות המקומיות סמכויות לאכיפת סגרים מקומיים.

ארגון הבריאות העולמי רואה בערים את הגוף האידאלי לניהול משבר הקורונה: "ממשלים עירוניים וארגוני קהילות מקומיות הם שחקני המפתח במתן מענה יעיל, ובמדינות רבות הם נמצאים בחזית בלימת המגפה". ארגון הבריאות העולמי מזהה שני יתרונות משמעותיים לערים: היותן "רמת הממשל הקרובה ביותר לעם", והעובדה שהן "הגורם המרכזי בתוכניות היערכות ותגובה לאומית".

אין ספק שערים ורשויות מקומיות צוברות בתקופה האחרונה יותר סמכויות ושליטה על התושבים שלהן בשורה של נושאים ותחומי מדיניות. המאמר הנוכחי מבקש לטעון כי המאפיינים הייחודיים של רשויות ושלטון מקומי, לצד השימוש שהם עושים בטכנולוגיה ובכלים דיגיטליים, ירחיבו עוד יותר את טווח השליטה שלהם, והם ישיגו בהדרגה יותר ויותר שליטה בתחומי מדיניות שישפיעו על חיי היום-יום של התושבים. הניתוח יבחן את היתרונות, הסיכונים והסיביות שסיבירו מדוע השחקניות העירוניות עתידות למלא תפקיד כה מרכזי באתגרים הגלובליים הקרובים.

הרחבת הסמכויות בעשורים האחרונים

עיריות ורשויות מקומיות ברחבי העולם קיבלו בבירור סמכויות רבות יותר בשלושת-ארבעת העשורים האחרונים. במאמר "האם עשינו לגליזציה לשחיתות? ההשפעות של הרחבת הסמכויות העירוניות ללא אמצעי פיקוח בטורונטו ובאונטריו", טוענים סטנלי מקוך (Makuch) ומתיו שומן (Shuman) כי בשני העשורים האחרונים, בעקבות שינויים ניכרים בחוק המוניציפלי של קנדה, הרשויות המקומיות במדינה הרחיבו את סמכויותיהן, בין היתר כתוצאה מהכוח שהעניקה להם חקיקה ברמת המחוז ובשל מיעוט התערבות מצד בתי המשפט בהחלטותיהן. על פי ארגון המזון והחקלאות

ולהגיב במהירות רבה מאוד בתנאים של מציאות משתנה בקצב מהיר. הן אספו נתונים על המגפה בעיר, יצאו בקמפיינים שקראו לתושבים לעטות מסכות ולשמור על ריחוק חברתי, ועוד. מאמץ דומה מתבצע בנושא החיסונים: עיריות שאוספות נתונים מדויקים ומגיבות בצורה מדויקת למציאות המשתנה (קמפיינים, מוקדי התחסנות במרכזים מקומיים ועוד) יתמקמו בעמדה טובה יותר ליציאה מהמשבר במהירות רבה יותר.

העיר כסוכנת שינוי

למרות התחרות לכאורה עם הממשלה או החפיפה בתחומי האחריות, לרוב האינטרס של הממשלות הוא להעניק לרשויות המקומיות יותר סמכויות ואמצעים להתמודד עם משברים שונים. הנציבות האירופית ניסחה זאת היטב: "כאשר יש צורך להתמודד עם סוגיות כמו שינוי אקלים, אי-שוויון גובר, הגירה ועיור, הרשויות המקומיות נמצאות בחזית בכל הקשור למענה לאתגרים בשטח ולמתן פתרונות בני קיימא לקהילותיהן".

במילים אחרות, הרשויות המקומיות נמנות עם סוכני השלטון היעילים ביותר במענה למשברים, במתן פתרונות במקומות שבהם המדינה כשלה ובגיוס האזרחים ליוזמות שעשויות לסייע באתגר הבא: שינוי האקלים העולמי. המילי "עולמי" לכאורה מבלבלת, משום ששינוי הולם ויעיל יכול וצריך להתחיל באופן מקומי. מערך הכלים הרחב שיש לרשויות המקומיות, החל מאיסוף נתונים וכלה בשיח ישיר עם התושבים באמצעות כלים דיגיטליים, מעניק להן את היכולת לנהל את אחת המשימות הקריטיות ביותר שיעמדו בפני אזרחי העולם. "הרשויות המקומיות הן המוסדות הציבוריים הנגישים ביותר לתושבים, ולפיכך אחראיות על ביצוע המנדט שניתן להן בהתאם לצורכי ציבור הבוחרים שלהן ... יש להן יכולת לגייס את כלל הגורמים המקומיים המעורבים בתהליכי הפיתוח, וכך לפעול כזרז לשינוי" (הנציבות האירופית).

ערים כבר מכירות בחשיבותן כשחקניות במאבק במשברים עולמיים כמו שינוי אקלים ומגפות. חלק מהביטויים הבולטים ביותר ומעוררי ההשראה להכרה זו הם יוזמות שונות לרשת גלובלית בין ערים, כמו האמנה העולמית של ראשי ערים בנושא אקלים ואנרגיה. יש להניח כי בשנים הקרובות נראה יותר ויותר יוזמות כאלה.

סיכונים ומחירים שראוי לציין

אין ספק שברוב המקרים, יותר סמכויות לעיריות ולרשויות המקומיות פירושן מענה טוב יותר לצורכי התושבים. לדוגמה, במקומות מסוימים באמריקה הלטינית, מתן

מאמץ דומה מתבצע בנושא החיסונים: עיריות שאוספות נתונים מדויקים ומגיבות בצורה מדויקת למציאות המשתנה יתמקמו בעמדה טובה יותר ליציאה מהמשבר במהירות רבה יותר.

(שש) ובמספר הקדנציות שלהם (מ-1.5 עד 1.8 שנים). בגרמניה, כהונת ראש/ת עיר נעה בין חמש לתשע שנים, תלוי במדינה. תקופות ארוכות כאלה מעניקות מספיק זמן ליישום מדיניות רחבת היקף ולביצוע שינוי מהותי, במקביל לשמירה על מנהל יציב ובטוח.

מלבד כהונה ארוכה יותר, לערים יש יתרון בולט נוסף ולא פחות חשוב: גמישות וכושר הסתגלות. ערים יכולות להתאים ולהטמיע במהירות כלים חדשים – בעיקר דיגיטליים – שיאפשרו להן להישאר מחוברות להלך הרוח ולצרכים של התושבים. עמודים ברשתות החברתיות, צ'טים קבוצתיים (כמו ווטסאפ), סקרים דיגיטליים, ידיעונים מקוונים ופלטפורמות אחרות עוזרים לרשות המקומית להישאר עם האצבע על הדופק, להגיב במהירות ולנווט במפת הדרכים של המדיניות באופן שייתן את המענה הטוב ביותר לצורכי האוכלוסייה שלה. לפי ZenCity – סטארט-אפ ישראלי המסייע לערים להפוך את נתוני התושבים לתובנות מעשיות – כאשר הדברים מגיעים לניהול משברים (קורונה, אסונות טבע ואחרים), המפתח הוא לתקשר עם התושבים במהירות האפשרית, לקבל מהם משוב ולהגיב. אין דרך מהירה ויעילה יותר לעשות זאת אלא בערוצים הדיגיטליים, המאפשרים איסוף כמויות גדולות של נתונים וניתוח מהיר שלהם.

תכונה קונסטרוקטיבית נוספת של עיריות היא היכולת שלהן ליישם מדיניות ביתר קלות מאשר יחידה דמוגרפית גדולה יותר, במצבים של שסע חברתי. ניתן לטפל בסוגיות כמו דת, ליברליזם, חינוך והעדפות תחבורה ציבורית ביתר קלות ברמה העירונית/מקומית מאשר ברמה הממשלתית, שכן ברמה המקומית האוכלוסייה הומוגנית יותר. אחת הדוגמאות הטובות לכך היא המערכת הפדרלית, במיוחד זו של ארצות הברית, המעניקה סמכות למדינות באופן שנועד לאפשר להן להתאים את החוקים שלהן למערך הערכים והאמונות של תושביהן. התכונות שעליהן עמדנו כאן מאפשרות לעיריות ולרשויות המקומיות זמן תגובה מרשים בעת משברים. כפי שציין הפורום הכלכלי העולמי, "ערים שהן פתוחות, שקופות, משתפות פעולה ומאמצות מענה מקיף הן הערים הכשירות יותר לניהול מגפות מאשר ערים שאינן כאלה" (weforum.org). בפרט במהלך משבר הקורונה, עיריות ורשויות מקומיות ברחבי העולם נאלצו לתפקד

סמכויות רבות יותר לממשל המקומי הגביר את השקיפות, את האחריות ובעיקר את היכולת להילחם בעוני. עם זאת, למגמה זו יש גם מחירים. בין עיריות ורשויות מקומיות של אותה מדינה יש לא פעם פער רציני במשאבים, ולכן ביכולת לשרת את תושביהן. היכולת שלהן לקבל על עצמן אחריות על יותר ויותר תחומי מדיניות תהיה תלויה לא רק במשאבים הקיימים שלהן (התקציב) אלא גם ברמת תקינות הממשל וביעילות המנגנונים הקיימים. לכן, ללא מסגרת ברורה של חלוקת משאבים ויכולות בין הערים, פערים חברתיים-כלכליים ופרמטרים אחרים צפויים להתרחב ואף להעמיק את הקיטוב בין אוכלוסיות וקבוצות שונות בתוך המדינה. סיכון אפשרי נוסף הוא העברת אחריות המדינה לרשויות המקומיות. אומנם ביזור סמכויות עשוי להיות שימושי ויעיל בחיי התושבים, הן בעת משברים והן בחיי היום-יום, אך זליגת סמכויות כזו עשויה לטשטש את תפקידה של המדינה בתחומים רבים שבהם היא עדיין הישות האחראית. ייתכן כי המדינה תמצא שנוח לה להזניח נושאים כמו אכיפה, חקיקה ואפילו בריאות, בייחוד כשמדובר בערים "חזקות", וכך למעשה לבטל בהדרגה את אחריותה כלפי אזרחיה בתחומי מדיניות ובתפקידים שבהם היא עדיין הסמכות האחראית. ללא תהליך ברור של מסגרת חקיקה ממשלתית, זהו סיכון שעשוי לגבור ככל שערים ורשויות מקומיות יקבלו סמכויות רבות יותר.

בחינה של הרחבת הסמכויות של הרשויות המקומיות מדגישה כמה תחומי סיכון פוטנציאליים ברשויות עצמן.

מחקרים על העיר טורונטו מצאו כי סמכויות מורחבות שהוענקו לעירייה הביאו לרמה מוגברת של שחיתות ממוסדת, והיעדר חקיקה ומנגנונים פרוצדורליים מדויקים לקביעת מסגרת סמכויות ברורה תרם בעקיפין לעלייה בשחיתות.

סיכון משמעותי נוסף הוא הגנה על נתונים. הכלים שבהם הערים משתמשות כדי לתקשר עם תושביהן, לצד מערכות נתונים אחרות כמו תשלומים עירוניים ושימוש במערכות החינוך הציבורי, מאחסנות כמות חסרת תקדים של נתונים על התושבים. השאלה היא באיזו מידה יכולה העירייה להגן על הנתונים מפני שימוש זדוני (מתקפות סייבר, גישה בלתי מורשית ועוד), והאם תוכל לרתום את אותם סמכויות ותקציבים שממשלה משקיעה בהגנה על נתונים?

לסיכום, כוחן העולה של העיריות והרשויות המקומיות בכל העולם מבטיח לתושבים שירות יעיל יותר. היכולת להגיב במהירות, לבצע מדיניות שהממשלה מתקשה ליישם ברמה הארצית ולקדם פעולות בנושאים כמו שינויי אקלים, עוני ומשברי בריאות – כל אלה מצביעים על כך שמדובר במגמה חיובית ומבטיחה. עם זאת, כישלון בזיהוי ובנקיטת האמצעים הנאותים להגדרה ולקביעת גבולות ברורים לכוח זה כרוך בסיכונים רבים, שעלולים לגרום נזק בטווח הבינוני והארוך.

עינת אלעזרי היא מנהלת המחקר והניתוח בחברת הייעוץ Wikistrat Inc. היא הבעלים של [Geopolitics First](#), כותבת, מייצעת ומרצה בנושאים של מדיניות, ממשל וגיאופוליטיקה. elazari.einat@gmail.com



הגיעה העת לקביעת תהליך סדור לעדכון תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל

אורנה מזרחי

שם הספר: **תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל – אסטרטגיה חדשה לעידן של תמורות**

מאת: דוד (צ'ק) פרייליך; תרגום ועריכה: אריה אידן מודן; הוצאת "מערכות", 2019, 509 עמודים

היעדרה של תפיסת ביטחון לאומי רשמית בישראל הוא סוגיה הנתונה לביקורת קבועה מצד גורמים במערכת הביטחון, באקדמיה ובפוליטיקה. ספרו של דוד (צ'ק) פרייליך "תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל – אסטרטגיה חדשה לעידן של תמורות" הוא מפעל יוצא דופן בהיקפו, המהווה ציון דרך חשוב בדרך החתחתים למימוש החזון בדבר מיסוד תהליך מוסדר של עדכון תפיסת הביטחון הלאומי, אשר לא זכתה לגושפנקה רשמית מאז ימיו של ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, ועד כה היא בגדר תורה שבעל-פה. העיסוק בתפיסת הביטחון הלאומית של ישראל רלוונטי היום יותר מתמיד לנוכח האתגרים הפנימיים בעקבות מגפת הקורונה, המבססים את הטענה כי התפיסה צריכה לכלול גם אסטרטגיה בתחום החברתי-כלכלי ולא רק תפיסה ביטחונית-מדינית. פרייליך עומד על הצורך בעדכונה של התפיסה באופן עיתי. מהיכרותי את המצב בישראל, שינוי בכיוון זה יושג רק אם הדרג המדיני יתגייס לטפל בכך ויסייע למטה לביטחון לאומי להוביל את התהליך בשיתוף כלל הגורמים (מערכת הביטחון ובראשה צה"ל ומשרדי הממשלה), כפי שנקבע בחוק המל"ל (2008). ספרו של צ'ק פרייליך הוא ספר מקיף ורחב יריעה, המציג את התפתחות תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ואת השינויים שחלו בה לאורך השנים, בדגש על התקופה

שהחלה בשנות ה-90 של המאה ה-20 ועד היום. במהלך תקופה זו חלו שינויים עמוקים בסביבה האסטרטגית של ישראל, שחייבו ועודם מחייבים את התאמת התפיסה והמענה הישראלי. הספר הוא בבחינת קריאת חובה לכל מי שעוסק בנושא זה, הן במערכת הממסדית והן באקדמיה, והוא משמש בסיס טוב להבנת סוגיה מורכבת זו ולמעקב אחר התפתחותה לאורך השנים.

זהו ספר ייחודי בהשוואה לכל הספרים שנכתבו עד כה בנושא, הן בהצגת ההתפתחות ההיסטורית של העיסוק בסוגיה והן בנקודת המבט המקיפה את כלל ההיבטים הנוגעים לביטחון הלאומי: הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והחברתיים. פרייליך מביא לידי ביטוי בספר גם את ניסיונו האישי כאיש מערכת הביטחון לשעבר ומתוקף תפקידו כסגן ראש המטה לביטחון לאומי לשעבר. הוא אכן מצליח לעמוד במטרה שהגדיר לספרו – להציג בחינה כוללת של תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, לגשר על הפער הקיים בספרות בנושא ולתרום לניתוח ולהעשרת החשיבה הישראלית בנושאי ביטחון לאומי (עמ' 27).

הספר כולל ארבעה חלקים היוצרים שלם:

בחלק הראשון, לצד סקירת ההיסטוריה של העיסוק בנושא במבוא, מוצגת בפירוט **תורת הביטחון הקלאסית** כפי שעוצבה על ידי ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון בשנות ה-50 של המאה ה-20, פותחה בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה ועמדה בבסיס החשיבה האסטרטגית הישראלית עד שנות ה-80 של המאה ה-20. תפיסה זו כללה שלוש רגליים: **הרתעה; התרעה והכרעה**, בצד שורה של עקרונות בסיס שעיקרם: הדגשת האיכות של הצבא מול הכמות של אויביו; אימוץ אסטרטגיה הגנתית המבוצעת בדרך התקפית (העברת הלחימה לשטח האויב; מכות מנע; הגנה קשוחה; מלחמות קצרות); בריתות עם מעצמות בצד עצמאות אסטרטגית והסתמכות עצמית; חתירה לשלום; בניית האומה; ופיתוח חברתי-כלכלי.

בחלק השני מציג פרייליך את **השינויים שחלו בסביבתה האסטרטגית של ישראל** בעשורים האחרונים, תוך פירוט השינוי באיומים הצבאיים לאורך השנים: במכלול הקונוונציונלי (איומים אסימטריים, ובעיקר איום הטילים על העורף והטרור); בתחום הבלתי קונוונציונלי (המאמץ האיראני להשגת גרעין); ובתחום הסייבר. הוא גם מפרט את השינויים שחלו באיומים הלא-צבאיים במישור המדיני (שינויים ביחסי מדינות האזור והמעורבות המעצמתית; לוחמה דיפלומטית נגד ישראל; חרם ודה-לגיטימציה) ובתחום החברתי-כלכלי (האיום הדמוגרפי; הפילוג הפנימי; החוסן החברתי והשלכותיו על צה"ל ותהליכי קבלת ההחלטות).

את הדבר. בה בעת יש לשמר את מדיניות העמימות ביחס ליכולות הגרעין של ישראל, אך גם להיערך לעידן שבו "דוקטרינת בגין" לא תהיה עוד מעשית (עמ' 387–406).

- **במישור הפנימי** – מתן עדיפות להתייחסות לחזית העורף והקצאת משאבים רבים יותר לחזית זו; טיפוח היתרון האיכותי של ישראל, הלכידות החברתית והחוסן החברתי; ושינוי שיטת הבחירות (עמ' 406–412).

ישראל אף פעם לא היתה בטוחה יותר או במצב טוב יותר להתוות את עתידה הלאומי, ולכן היא יכולה לאמץ גישה ארוכת טווח המבוססת על סבלנות אסטרטגית ועל דגש רב יותר על דיפלומטיה והגנה.

במערכת הביטחונית־מדינית בישראל, כמו גם בספרות האקדמית, קיימות גישות שונות באשר לתכולתו של המושג "תפיסת הביטחון הלאומי": האם מדובר בתפיסה הצבאית בלבד, באסטרטגיה ביטחונית־מדינית, או על פי הגישה המרחיבה – תפיסה הכוללת התייחסות לכל מרכיבי הביטחון לאומי: ביטחון, המעשה המדיני וסוגיות פנים (חברתיות וכלכליות). פרייליך רק מאזכר ויכוח זה – למרות שהיה צפוי כי יעסוק בהרחבה בהגדרה ובהבהרת מושגי היסוד הקשורים לכך – ומסביר כי אימץ את הגישה המרחיבה וכי "הספר מתמקד בעיקר בנושאי החוץ והביטחון, אך גם באותם ממדים של המדיניות החברתית־כלכלית המשפיעים במישרין על יכולתה של ישראל להשיג את מטרותיה בתחומים אלה" (עמ' 28). ואכן נעשה בספר ניסיון להציג תפיסה הכוללת התייחסות לכל מרכיבי הביטחון הלאומי, אם כי התייחסותו לנושאים החברתיים־כלכליים (שאינם בתחום התמחותו) מצומצמת, וניכר היעדרה של מתודולוגיה סדורה באשר לסוגיות שיש להידרש אליהן במסגרת זאת. אשר לתוכנה של תפיסת הביטחון הלאומי שמוצעת בספר, היא אינה כוללת שינויים מהפכניים ובחלקה הגדול תואמת את המדיניות הנוכחית, כפי שמודה פרייליך עצמו, אך חשיבותה נובעת כאמור מעצם הצגתה של תפיסה שלמה וקוהרנטית. בשל הקושי להתייחס לכל מרכיבי התפיסה במסגרת מצומצמת זו, אסתפק בהתייחסות למספר סוגיות מרכזיות, המחייבות ליבון, בגיבושה של התפיסה ברמה המערכתית:

- **במכלול הצבאי** – פרייליך טוען כי מול האיומים האסימטריים הנוכחיים, על צה"ל לאמץ "סבלנות אסטרטגית" תוך דגש על איפוק, נחישות, הכלה, הגנה ודיפלומטיה. גישה זו בעייתית בעיני ומחייבת מחשבה נוספת, במיוחד נוכח הישגיה המוגבלים של

החלק השלישי מוקדש **למענה האסטרטגי של ישראל** והוא כולל ניתוח מפורט של **המענה הצבאי**, על בסיס תפיסת הביטחון הקלאסית והתפתחותה לאורך השנים, בדגש על השינויים שחלו במענה בפועל, תוך התאמתו ואימוץ מרכיבי מענה חדשים מבלי לעגן זאת בתפיסה סדורה: בתחום הקונוונציונלי (מערך ההגנה הרב־שכבתית נגד טילים; המב"ם – המערכה בין המלחמות; גדרות מול האיומים בגבולות); בתחום הבלתי קונוונציונלי (מדיניות העמימות בתחום הגרעין; סיכול ומניעת תפוצה וצעדים הגנתיים); ומול אתגר הסייבר. בהמשך מנותח **המענה בתחום מדיניות החוץ**, תוך הצגה מפורטת של יחסי החוץ של ישראל והקדשת פרק מיוחד ומעמיק ליחסים עם ארצות הברית ולדילמות העיקריות של ישראל מולה.

בחלק הרביעי והחשוב – סיכום המסקנות וההמלצות של פרייליך, המציגות משנה סדורה שלו ביחס **לתפיסת הביטחון הלאומי העדכנית** שגיבש במסגרת המחקר שלו, ושאותה הוא מציע כבסיס לדיון שיטתי, ציבורי, אקדמי וממשלתי. התפיסה המגובשת כוללת מערכת עקרונות המיועדים לשמש קווים מנחים לתכנון ולקבלת החלטות עתידיים בנושאי ביטחון לאומי, אך אין זה מרשם או מתכון למדיניות מפורטת. הוא גם מסביר כי בסוגיות טעונות פוליטיות כמו עתיד הגדה המערבית ונושאים דמוגרפיים, מדובר בעמדתו הסובייקטיבית. **המסר המרכזי של התפיסה המוצעת בספר הוא: ישראל אף פעם לא היתה בטוחה יותר או במצב טוב יותר להתוות את עתידה הלאומי, ולכן היא יכולה לאמץ גישה ארוכת טווח המבוססת על סבלנות אסטרטגית ועל דגש רב יותר על דיפלומטיה והגנה** (עמ' 367).

עיקר ההמלצות למדיניות הן:

- **בתחום המדיני** – היפרדות מהפלסטינים כיעד ראשון במעלה וקידום מדיניות חוץ מקיפה חדשה. ביחס לארצות הברית – יש להגדיר את היחסים עימה כעמוד תווך יסודי של הביטחון הלאומי, ולצד ההסתגלות לתלות באמריקאים, גם כנגזרת מהמלצת המחבר לחתום על חוזה הגנה עם ארצות הברית, לחתור לאי־תלות בה כשהדבר אפשרי (עמ' 386–387).

- **בתחום הצבאי** – אימוץ גישה של "סבלנות אסטרטגית" תוך דגש רב יותר על ריסון ועל הגנה. זאת במקביל לשמירת יכולות התקפיות חזקות ובניית מערך הגנה לאומי מפני מרגמות, רקטות וטילים. כן מוצעת בחינה יסודית מחודשת של תהליך קביעתו של תקציב הביטחון. בנושא הגרעין האיראני ממליץ פרייליך לוודא שאיראן לא תחצה לעולם את סף הגרעין, וכי צה"ל יפתח יכולות התקפיות כדי למנוע

ולהציע לה עדכונים. ניסיונות אלה נתקלו בשני חסמים עיקריים, שהסרתם תתאפשר רק אם יימצא גורם פוליטי משמעותי ומשפיע בממשלה שיירתם לכך. לרוב ובתנאים המאפיינים את המשטר הפוליטי בישראל, זהו ראש הממשלה. חסם אחד הוא חוסר הרצון והפניות של הדרג המדיני לעסוק בנושא ולעדכן את התפיסה, ובוודאי שלא לאשר מסמך מסוג זה בשל כובד המחויבות שהוא מייצר עבור מקבלי ההחלטות; השני – מעמדו החלש יחסית של המל"ל מול צה"ל והמסד הביטחוני בכללותו, שאינו מוכן להכיר בסמכותו של המל"ל לעסוק בכך. כך למשל צה"ל התעלם ולא הגיב למסמך של המל"ל (מ"מ 2012), שכלל עדכון של תפיסת הביטחון ונשלח אליו להתייחסות.

במצב אופטימלי, גיבוש תפיסת הביטחון צריך להתנהל כעבודת מטה כלל-מערכתית, בהובלת המל"ל ובסיוע של כל גורמי המערכת: צה"ל, גורמי הביטחון האחרים ומשרדי הממשלה, באופן עיתי (רצוי לאחר בחירות וכינון ממשלה חדשה). זאת כאשר במל"ל מנסחים את עקרונות התפיסה ברמה האסטרטגית תוך שיח עם כלל הגורמים, והיא כוללת שלושה מרכיבים עיקריים: תפיסת ביטחון שינסח צה"ל ויאשר שר הביטחון (בדומה למסמך אסטרטגיית צה"ל שגובש בהובלת הרמטכ"ל גדי אייזנקוט ב-2015); אסטרטגיה מדינית (באחריות משרד החוץ); ואסטרטגיה למדיניות החברתית-כלכלית. לאחר אישור הדרג המדיני יש לתרגם עקרונות אלה לתוכניות עבודה של כל אחד ממשרדי הממשלה ולתקצבם כנדרש.

אורנה מזרחי היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי, לאחר שירות רב שנים במערכת הביטחונית. לאורנה היכרות רחבה עם נושא תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ומעורבות עמוקה בתהליכי התכנון הביטחוני-מדיני בישראל, בעקבות תפקידיה **בצה"ל** (סגן-אלוף בדימוס, שירתה בחטיבת המחקר באמ"ן ובחטיבת התכנון באג"ת) **ובמטה לביטחון לאומי** במשרד ראש הממשלה (תפקידה האחרון היה סגנית ראש המל"ל למדיניות חוץ בשנים 2015–2018).

ornam@inss.org.il

אסטרטגיית המב"ם (המערכה בין המלחמות) בשנים האחרונות, כי הרי האיפוק שאימצה ישראל ביחס לחזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה (2006) הוביל להתעצמותו של הארגון, המהווה כיום את האיום הקונוונציונלי המרכזי על ישראל.

- קשה שלא להסכים עם החשיבות הרבה שמקנה פרייליך **לבעיה הפלסטינית** ולצורך להידרש לפתרונה כיעד מרכזי. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהמשמעות הפוליטיות של כל פתרון שייקבע (הוא מאמץ את עקרון **ההיפרדות** כאינטרס ראשון במעלה), ועל כן מן הראוי כי התפיסה בנושא זה תגובש על ידי הדרג המדיני ולא על ידי גורמי המערכת הביטחונית-מדינית.
- המלצתו של פרייליך לחתור להשגת **חווה הגנה עם ארצות הברית**, העומדת בניגוד לעמדתה המוכרת של מערכת הביטחון, אומנם מנומקת היטב, אך בעיניי עדיין אינה משכנעת.

האיפוק שאימצה ישראל ביחס לחזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה הוביל להתעצמותו של הארגון, המהווה כיום את האיום הקונוונציונלי המרכזי על ישראל.

צודק פרייליך בטענתו כי אף חוקר יחיד אינו יכול להקיף נושא מורכב ועשיר כל כך (עמ' 349). הקריאה בספר רק חיזקה את דעתי כי **הגיעה השעה לקדם מהלך מערכתי, מוסדר וקבוע לגיבוש תפיסת הביטחון הלאומי, אשר לחסרונו נחשפתי במהלך עבודתי במל"ל**. מסמך זה צריך לכלול את התפיסה בכלל הנושאים הנוגעים לביטחון הלאומי: ביטחוני-צבאי, מדיני, חברתי וכלכלי. ואם היה מי שכפר בכך, הרי באה מגפת הקורונה והוכיחה כי האתגרים לחוסן הלאומי אינם רק ביטחוניים-מדיניים, ונדרשת אסטרטגיה לטיפול גם בנושאים חברתיים-כלכליים.

במל"ל ניסו לקדם מהלך מסוג זה כנגזרת מיישום **חוק המל"ל (2008)**, אשר קבע כי אחד מתפקידיו הוא לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל



מתודולוגיה

בספר מוצג ניתוח השוואתי של תפקוד המטכ"ל בהתייחס לארבעה תפקידים ואתגרים: תהליכי התכנון במטכ"ל, ובכלל זה התכנון הרב-שנתי לבניין הכוח, התכנון האופרטיבי למלחמה והתכנון תוך כדי מלחמה; תהליכי למידה שונים של המטכ"ל ובהם למידת המטכ"ל מהפקת לקחים ממלחמה, למידה מצבאות זרים ותהליכי השתנות; דפוסי התארגנות אל מול אתגר מתפתח, ובכלל זה הקמת גופי מטה חדשים וניהול ישיר של המטכ"ל; התמודדות רמטכ"לים עם מטכ"ל "לעומתי" שהתנגד לתפיסות ולשינויים שביקשו ליישם, ועם ויכוחים תפיסתיים במטכ"ל.

אף שהמחקר אינו היסטורי תיעודי, הוא התבסס על חומרים ממחלקת ההיסטוריה של צה"ל ועל ביוגרפיות, פרסומים בתקשורת וראיונות שקיים המחבר עם קצינים בכירים אשר שירתו במטכ"ל לאורך השנים. אומנם כל תקופה נשאה עימה אתגרים שונים והקשרים שונים, אך ניתן למצוא מאפיינים דומים וללמוד מהם על האתגרים, האחריות והתפקידים של המטכ"ל. יש לציין, והמחבר עמד על כך, שקיים קושי בבחינה ההשוואתית, שכן כל תקופה טומנת בחובה את אתגריה וההקשר האסטרטגי שלה.

תוכנית אופרטיבית נועדה לאפשר את פיתוח הידע הנדרש ולהוות בסיס לשפה משותפת ו"מצפן" לבניין הכוח [...]. טבען של תוכניות אופרטיביות להשתנות בעת מעבר מתוכנית לפקודה לאור ההקשר. לכן הרמטכ"ל הדגיש כי התוכנית היא אמצעי. תהליך התכנון, בניין הכוח של היכולות המבצעיות ומוכנות הכוחות – הם החשובים.

הניתוח שמציג המחבר מפורט ושיטתי ומציע תובנות מאירות עיניים. כך למשל, בפרק המתאר את התכנון האופרטיבי (תכנון תוכניות מלחמה), שהוא התהליך המרכזי שהמטכ"ל מבצע בתחום הפעלת הכוח, פורס המחבר את המאפיינים המרכזיים של תהליך התכנון המטכ"לי, ובהם מהות התוכנית והנחות היסוד שלה, הצורך בתכנון מודולרי וגמיש, וכן יצירת תיאום וסנכרון בין המטכ"ל, הפיקוד והזרוע (עמ' 97). למרות זאת ציין המחבר את אבחנתו של הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט, כי

תוכנית אופרטיבית נועדה לאפשר את פיתוח הידע הנדרש ולהוות בסיס לשפה משותפת ו"מצפן" לבניין הכוח [...]. טבען של תוכניות אופרטיביות להשתנות בעת מעבר מתוכנית



המטכ"ל – גוף שמתמחה בניהול ובקבלת החלטות

גל פרל פינקל

שם הספר: **המטכ"ל**

מאת: מאיר פינקל

הוצאת מודן 2020, 504 עמודים

בתחילת מלחמת העולם השנייה, "תוצאות החשיבה וקבלת ההחלטות במטכ"ל הגרמני הביסו בשדה הקרב את אלו של מקבילו הצרפתי" (עמ' 11). כך כתב הרמטכ"ל אביב כוכבי בהקדמה לספרו החדש של תת־אלוף (מיל') ד"ר מאיר פינקל על אודות המטכ"ל של צה"ל. יש בכך המחשה ברורה לחשיבותו של דרג המטה הכללי וליכולתו להשפיע על תמונת המערכה, בהווה ובעתיד.

לכן כתב כוכבי, "המטכ"ל חייב להיות גוף שמתמחה בניהול ובקבלת החלטות לטווח הזמן המידי, הקצר, הבינוני והארוך ובאופן מיוחד בזמן מלחמה, שהיא מבחנו העליון. הדבר דורש הכשרה, ידע, מיומנות, עבודת צוות וגישה ביקורתית, סקרנות ויצירתיות" (עמ' 11).

בספר זה ביקש המחבר, מח"ט שריון ומפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית לשעבר, להמשיך את ספרו הקודם **הרמטכ"ל** ולנתח באופן מעמיק ויסודי את תפקודיו ואתגריו של המטכ"ל, שהוא המפקדה האסטרטגית של צה"ל הכוללת אגפי מטה, פיקודים מרחביים ופונקציות נוספות, ולנסות לבאר לקורא כיצד הוא לומד, מתכנן ומתארגן.

הספר כולל ארבעה פרקים שבהם מציג המחבר מקרי בוחן, ובסוף כל פרק מובאים סיכום והמלצות של המחבר, שיסייעו למטכ"ל של צה"ל להימנע מקשיים ומשגיאות שהוצגו בפרק. הפרק החמישי הוא סיכום שבו מציג המחבר את תובנותיו המרכזיות מן המחקר ואת המלצותיו לשיפור עבודת המטכ"ל.

לפקודה לאור ההקשר. לכן הרמטכ"ל הדגיש כי התוכנית היא אמצעי. תהליך התכנון, בניין הכוח של היכולות המבצעיות ומוכנות הכוחות – הם החשובים (עמ' 103).

ואכן, לאורך הפרק ניכר הדגש שמושם על הצורך בגמישות מחשבתית, בתכנון, בבניין הכוח ובגיבוש מענים שניתן להתאים למציאות משתנה. פרק מרתק במיוחד מתאר כיצד המטכ"ל לומד בעת לחימה, בין היתר באמצעות חיכוך עם האויב (עמ' 219–234). דוגמה לכך היא תהליך הלמידה שקיים המטכ"ל דרך פיקוד המרכז בשנה הראשונה לאינתיפאדה השנייה. המטכ"ל היה נתון אז בדילמה אם להישאר בהיערכות הגנתית או לעבור למהלך התקפי הכולל חדירת כוחות בהיקף גדול ללב מחנות הפליטים – מהלך שטמן בחובו הישגים אפשריים בדמות פגיעה בבכירים בארגוני הטרור והשמדת אמצעי לחימה ותחמושת, כמו גם סיכון לא מבוטל, כיוון שהוא כולל לחימה בשטח אורבני ובלב אוכלוסייה אזרחית.

משמעות המיקוד ברמה זו היא צורך בלתי פוסק ושיטתי בפרשנות עדכנית למציאות, במציאת מתודולוגיות מתאימות לפיתוח המענה לאתגרים החדשים ובקביעת מנגנוני פיקוד ושיטה לתיאום וסנכרון צה"ל.

המחבר ציטט את האלוף (מיל') גיורא איילנד, ששימש אז ראש אגף התכנון, אשר קבע כי

מי שהוביל לאישור הפעולות היו מפקדי חטיבות החי"ר. צה"ל התברך בעת ההיא בארבעה מח"טים מהטובים שהיו לו אי פעם: אביב כוכבי מהצנחנים, צ'יקו תמיר מגולני, עימאד פארס מגבעתי ויאיר גולן מהנח"ל. המח"טים, ובעיקר אביב וצ'יקו, שכנעו את מפקד פיקוד המרכז איציק איתן ואת הרמטכ"ל לאשר את הפעולות. ההישגים המבצעיים של פשיטות אלה היו חלקיים, אך העובדה שהפעולות נעשו עם מיעוט נפגעים – הן בקרב החיילים והן בקרב האוכלוסייה האזרחית – נתנה את הביטחון כי יהיה אפשר, בעת הצורך, להיכנס ולהשתלט על ערי הגדה המערבית. כעבור חודש-חודשיים אכן הגיעה השעה [במסגרת מבצע חומת מגן] (עמ' 228).

אף שהייתה זו דוגמה מרתקת, מוטב היה לכלול בספר מקרה בוחן נוסף, שטרם נחקר ביסודיות, ולבחון את תהליך הלמידה שקיימו המטכ"ל ופיקוד הדרום בשנים 2006–2008. מפקד אוגדת עזה דאז, תת-אלוף (מיל') משה "צ'יקו" תמיר יוצא חטיבת גולני, יזם אז "חיכוך מתמיד" עם האויב באמצעות פשיטות שביצעו גדודי חי"ר ושריון, וכן יחידות מובחרות (מ' תמיר, ראיון, 22 במרס 2020). פשיטות אלו נדרשו, לדברי הרמטכ"ל דאז גבי אשכנזי, בשל הצורך "לטפל בפעילות חבלנית שהייתה מהצד השני של הגדר", ובכלל זה ירי תדיר של קסאמים על העיר שדרות ועל יישובים נוספים. "לא היה לנו 'כיפת ברזל', לא הייתה לנו תשובה טובה, והיינו צריכים לבצע פעילות כנגד הדבר הזה, בשביל להחזיר את הביטחון" (ג' אשכנזי, ראיון, 21 בפברואר 2021). למבצעים הללו קדמה, לדברי תמיר, "הכנה מאוד מסודרת ומאוד דידקטית", שחיצה את האמון ביכולת הביצוע של הכוחות בקרב דרגי הפיקוד הבכיר שנדרשו לאשר אותם (מ' תמיר, ראיון, 22 במרס 2020), ובהם אלוף פיקוד הדרום יואב גלנט, יוצא שייטת 13 (לם, 2008) והרמטכ"ל גבי אשכנזי, שהכיר לדבריו בתרומתם "למסוגלות וגם לביטחון העצמי של המפקדים" ובהשפעתם על האויב, עוד מימיו כמ"פ בגולני (ג' אשכנזי, ראיון, 21 בפברואר 2021). מפקדי גדודים, ובהם ירון פינקלמן מהצנחנים (הראל, 2020) ודוד זיני מגולני, הובילו אז פשיטות מעבר לגדר ברצועת עזה ופגעו במחבלים בשטחם (פולק, 2015). מבצעים אלו אפשרו לפיקוד, ודרכו למטכ"ל, לצבור ידע, לנתח את חוזקותיו וחולשותיו של חמאס ולהיערך בהתאם באופן מיטבי ליום פקודה, במבצע עופרת יצוקה.

אף שהמחבר ציין בספר כי לפיקוד הדרום ולמפקדו דאז גלנט היה "משקל רב בקביעת דרך ההפעלה של כוחות היבשה במבצע" (עמ' 273), הוא נמנע מלתאר זאת בפירוט, כמו גם את התהליך שקדם לכך – מהאוגדה לפיקוד ולמטכ"ל. התוצאה המוצלחת של המבצע, קבע משה תמיר, נבעה "מהשילוב של כוחות הקרקע עם האוויר". הם גם הציפו מטרות למאמץ האש, אמר, וגם תמרנו בביטחון ופגעו בפעילי אויב (מ' תמיר, ראיון, 22 במרס 2020).

מסקנות

המרכיב המרכזי והראשון בייחודיות המטכ"ל, קובע פינקל, "הוא הרמה האסטרטגית שעליה הוא מופקד. משמעות המיקוד ברמה זו היא צורך בלתי פוסק ושיטתי בפרשנות עדכנית למציאות, במציאת מתודולוגיות מתאימות לפיתוח המענה לאתגרים החדשים ובקביעת מנגנוני פיקוד ושיטה לתיאום וסנכרון צה"ל" (עמ' 461).

המדיני, לא רק בשלושת העשורים הראשונים לאחר קום המדינה אלא דווקא בשנים האחרונות, נוכח האיומים החדשים ואתגריה הנוכחיים של ישראל.

בשנתיים האחרונות, למשל, פורסמו עדויות רבות על הדיאלוג שקיים המטכ"ל בראשות הרמטכ"ל איזנקוט עם הדרג המדיני בטרם מבצע מגן צפוני, עד אשר בסוף שנת 2018, ביוזמת הרמטכ"ל איזנקוט ובאישור הדרג המדיני, יצא צה"ל במפתיע לפעולה והרס את תשתית המנהרות של חזבאללה בגבול לבנון (פרחי, 2020).

ירידה ביעילות המענה הצה"לי עלולה להיות הרת אסון אם מלחמה תפרוץ בעיצומו של עדכון המענה.

כמו כן חסרה התייחסות בספר למסלול שירותם של חברי המטכ"ל ולשאלה אם הוכשרו כנדרש לפעול לא רק כמפקדים בדרג הטקטי אלא גם כמצביאים ברמה האסטרטגית. בצה"ל, שבו החל מדרג אלופי משנה, לרוב ממלאי התפקידים רוכשים את ההכשרה לתפקידיהם תוך כדי ביצוע, לניסיון שנצבר יש משקל עצום. קצינים כמו סגן הרמטכ"ל לשעבר אלוף (מיל) יאיר גולן, שפיקד על פלוגה ועל גדוד בצנחנים בלחימה בשנות השהייה בלבנון, ובהמשך על חטיבה ואוגדה, אך גם שירת בתפקידי הדרכה וכרמ"ח מבצעים באגף המבצעים, או אלוף פיקוד הדרום אליעזר טולדנו, שכקצין בצנחנים לחם באינתיפאדה השנייה, פיקד על היחידה המובחרת מגלן במלחמה ב-2006 ובפשיטות בעזה שיזם תת-אלוף תמיר, ושימש מזכירו הצבאי של ראש הממשלה (ולכן היה חבר מטכ"ל) – קצינים אלה אכן עברו מסלול שירות שלם ומגוון, שבמהלכו רכשו ניסיון הן ברמה הטקטית והן ברמה האסטרטגית. כאשר מסמנים בצה"ל מפקדים כבעלי פוטנציאל לפיקוד בכיר, ראוי כי תפיסה זו תהווה מצפן לתכנון מסלול השירות שלהם.

סיכום

ספרו המרתק והמקיף של תת-אלוף (מיל) מאיר פינקל הוא בבחינת תוספת מחקרית חשובה להבנה טובה יותר של תפקיד המטכ"ל והעומד בראשו, לשיח שלו עם הדרג המדיני, לתחומי אחריותו, לאתגרים שניצבים לפניו, לתהליכים ולתפקודים, אשר להם השפעה אדירה על המדינה כולה.

אם בספרו הקודם התמקד המחבר ברמטכ"ל כפונקציה המרכזית, הריעתה ניתח לרוחב ולעומק את המטה הכללי על אגפיו השונים (תכנון, מודיעין מבצעים, לוגיסטיקה וכמובן הפיקודים המרחביים), התומך את הרמטכ"ל, לומד, מתכנן, ומבצע – בשגרה ובמלחמה.

יתרה מכך, העובדה שלמטכ"ל ממשק עם הדרג המדיני מחייבת אותו לאמץ במקביל הן את השפה הצבאית והן את שפתו של הדרג המדיני, שעולמו ושיקוליו רחבים ושונים משל הצבא. "בניית שפה משותפת עם הדרג המדיני ותחזוקתה, במיוחד אם הוא מתחלף, היא מטלה המחייבת מגוון שיטות, כמו דיונים, ביקורים, משחקי מלחמה משותפים ועוד" (עמ' 462).

המחבר היטיב לבחור מקרי בוחן המתארים את תפקודיו ואתגריו של המטכ"ל, וציין כי הוא נדרש לאזן בין שורה של מתחים ובראשם השאיפה לרלוונטיות מרבית אל מול הרצון לייצר לכידות בין הדרגים וסנכרון מאמצים. כך למשל ציין את החלטת הרמטכ"ל דני חלוץ בעת מלחמת לבנון השנייה – לשנות את התוכנית המבצעית מספר פעמים כדי שלא לבצע תוכנית שאינה מתאימה. מנגד קיימת הגישה שביטא בשעתו הגנרל האמריקאי ג'ורג' פטון, קצין פרשים ושריון שנחשב אחד מטובי המצביאים בהיסטוריה, שלפיה "תוכנית טובה שתבוצע באופן אלים עכשיו, עדיפה על תוכנית מושלמת בשבוע הבא" (Hanson, 1999).

מתח נוסף נוגע לבניין הכוח, שכן יש צורך לשמר ולשפר את כשירות הצבא לאתגרי ההווה, ומנגד יש צורך להטמיע אמצעים חדישים ולנסות לעצב את הצבא לאתגרי העשור הבא. דוגמה לכך, ציין פינקל, ניתן לראות בסיפור הקצר "עליונות" מאת ארתור סי. קלארק, שבו "ניסיון לפתח יכולת מתקדמת הביא לירידה זמנית באפקטיביות ביחס לאפשרות של שיפור המענה הישן ובתבוסה לאויב שנקט ייצור המוני ומהיר של אמצעי מתקדם פחות" (עמ' 463).

המחבר מציין כי ירידה ביעילות המענה הצה"לי עלולה להיות הרת אסון אם מלחמה תפרוץ בעיצומו של עדכון המענה, והדבר חל על תפיסות הפעלה ועל תוכניות אופרטיביות שטרם הוטמעו, ממש כמו על אמצעי לחימה ומערכות טכנולוגיות מתקדמות. לכן, כתב, על בניין הכוח להיות "מבוסס גמישות, במיוחד גמישות ארגונית-טכנולוגית הכוללת מרכיבים של איזון, יתירות, ורסטיליות ויכולת השתנות" (עמ' 464).

בתחום התכנון האופרטיבי ונוכח העובדה שההקשר האסטרטגי משתנה במהירות, המליץ המחבר על גיבוש תוכניות מודולריות. כך, בהינתן מערכה מוגבלת, למשל מבצע עופרת יצוקה, ניתן לממש תוכנית שבמקורה נועדה להכרעת האויב רק באופן חלקי, ולשמור על הרלוונטיות שלה.

מה חסר בספר

זהו מחקר חשוב ומאיר עיניים, אולם בספר חסרה התייחסות עדכנית לעבודת המטה הכללי אל מול הדרג

מקורות

הראל, ע' (2020, 2 באוקטובר). ניסיון במחיר מבצע. **הארץ**, עמ' 10. לם, א' (2008, 21 במארס). מבצע יואב. **ידיעות אחרונות**, מוסף 7 ימים, עמ' 32-38.

ערוץ 1 – פאנל אלופים ושר הבטחון על יו"כ – 2003 – חלק שישי (2008, 14 במארס). [סרטון]. YouTube.

https://www.youtube.com/watch?v=2xk9UMwEMal&t=424s&ab_channel=strong111111

פולק, מ' (2015, 13 בספטמבר). נועז וקשוח: הכירו את מפקד חטיבת הקומנדו החדשה. **מקור ראשון**.

פרחי, א' (2021). בין הצפון והדרום: המתח בין הזירות בעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל – מקרה הבוחן של השנים 2017-2018. **מערכות** 489, עמ' 8-15.

Hanson, V. D. (1999). *The Soul of Battle*. Anchor Books.

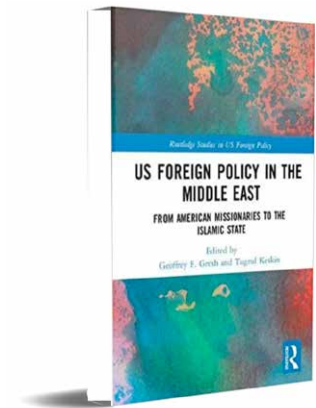
בסיום הקריאה ראוי שתהדהד אמירה שטבע גבי אשכנזי בעת שניהן כסגן רמטכ"ל, שלפיה נדרש המטכ"ל לזכור "את חשיבות המערך הלוחם. הם לא רק משלמים על השגיאות שלנו, הם גם מתקנים אותן. לכן גם היום, עם כל מצוקות התקציב, הלקח שלי – חזק את המערך הלוחם!" (ערוץ 1, 2008).

גל פרל פינקל הוא חוקר צבא ואסטרטגיה במכון למחקרי ביטחון לאומי. galp@inss.org.il

המחבר מבקש להבהיר כי אין בינו לבין כותב הספר, תת־אלוף (מיל) ד"ר מאיר פינקל, שום קרבה משפחתית.



במאה הנוכחית. האסופה עוסקת במגוון משתנים שמשפיעים על היציבות באזור או על ערעורה, לרבות אתגרים היסטוריים, בריתות אזוריות, שינויים פוליטיים מהירים ופוליטיקה פנים-מדינית. בחלק מהפרקים המדיניות מוצגת גם מנקודות המבט של המדינות באזור כולל איראן, טורקיה ומדינות ערב, וזהו חידוש מרענן. האסופה מורכבת מארבעה חלקים ושישה-עשר פרקים. החלקים הם: אינטרסים היסטוריים תרבותיים וכלכליים, אתגרי המלחמה הקרה, איזון בריתות אזוריות ושינויים פוליטיים מהירים והתפשטות של אי-יציבות באזור. יש כמה דרכים מבניות לערוך אסופת מאמרים. העורכים בחרו בגישה מעורבת שמשלבת פרקים שמנתחים את מדיניות ארצות הברית כלפי מדינות ופרקים נושאים חוצי מדינות. אבל החלוקה הפנימית בין מדינות לבין הנושאים ובין החלקים השונים אינה מאוזנת. החלק הראשון שמספק רקע היסטורי תרבותי וכלכלי הוא קצר מאוד וכולל רק שני פרקים. בשני החלקים האמצעיים יש שלושה-ארבעה פרקים ואילו החלק האחרון שעוסק בהתפתחויות מאז התקפות הטורו ב-11 בספטמבר הוא הגדול ביותר וכולל שבעה פרקים. הספר כולל מעט מאוד פרקים נושאים מובהקים. הגישה הכללית היא היסטורית וכתב-יד. כל פרק מתחיל בהקשר היסטורי ומנתח את התפתחות המדיניות האמריקאית עד תחילת ממשל טראמפ. פרקים רבים עוסקים ביחסי ארצות הברית עם מדינות מרכזיות במזרח התיכון תוך התמקדות בנושא או בנושאים מרכזיים שמאפיינים את היחסים האלה, כולל **טורקיה** (פרק 1, רקע היסטורי של תרבות ודת, ופרק 4, היחסים עם ארצות הברית מתום מלחמת העולם השנייה); **ערב הסעודית** (פרק 2, מעורבות חברות הטבק האמריקאיות בשנות ה-80 וה-90); **עיראק** (פרק 5, יחסים עם הממשל ההאשמי, 1954-1958, ופרק 10, המלחמה אחרי 9/11); **ישראל** (פרק 6, מקורות הברית עם ארצות הברית); **קטר** (פרק 8, שותפות עם ארצות הברית אחרי מלחמת המפרץ הראשונה); **מצרים** (פרק 11, היחס לאחים המוסלמים, ופרק 12, האביב הערבי: טיפוח או בלימה של שינויים במשטר); **סוריה** (פרק 13, כישלון המדיניות כלפי מלחמת האזרחים); **ואיראן** (פרק 14, העמדות של השמרנים האסלאמיים הנוקשים). חלק מהפרקים חוצה מדינות תוך התמקדות במכנה משותף, כמו אלו שעוסקים ביחסי ארצות הברית עם שתי מדינות (פרק 7, **איראן וטורקיה** במלחמה הקרה) או עם כמה מדינות (פרק 9, דוקטרינת הנשיא ברק אובמה **והמועצה לשיתוף פעולה במפרץ**, הכוללת שותפות אסטרטגית וכלכלית של ערב הסעודית, כוויית, איחוד האמירויות, בחריין, עומאן וקטר). פרקים ספורים עוסקים



מדיניות ארצות הברית במזרח התיכון: היסטוריה של אתגרים, מענים וכשלים

איתן גלבוע

US Foreign Policy in the Middle East from American Missionaries to the Islamic State

Geoffrey F. Gresh & Tugrul Keskin (eds.)
Routledge, 2018.

307 עמודים

הספר הוא אסופת מאמרים שנכתבו על ידי חוקרים שונים, בעיקר אמריקאים וטורקים או ממוצא טורקי. הספר התבסס על עבודות שהוצגו בכנס מדעי בינלאומי שנערך באוניברסיטת מלטה באיסטנבול באביב 2016. נתון זה ניכר הן בבחירת מחברי הפרקים והן במבנה הבעייתי של הספר. עורכי הספר הם ג'פרי גרש, מרצה ללימודי ביטחון באוניברסיטה לביטחון לאומי בווינגטון (National Defense University), וטורגול קסקין, חוקר במרכז ללימודים טורקיים ובמרכז ללימודים גלובליים באוניברסיטה של שנגחאי. אחת מנקודות החוזק של הספר היא הגישה הבין-תחומית. מחברי הפרקים עוסקים בתחומי ידע מגוונים כולל מדיניות החוץ של ארצות הברית, לימודי המזרח התיכון, היסטוריה, סוציולוגיה, מדע המדינה ויחסים בינלאומיים.

נקודת המוצא של הספר היא הטענה הנכונה שלפיה רוב הדיון הפוליטי במדיניות ארצות הברית במזרח התיכון נעדר הקשרים היסטוריים, שבלעדיהם אי אפשר להבין את מהלכיה בעשורים האחרונים וגם היום. הספר נועד לספק הקשרים כאלה על ידי סקירה של התפתחות המדיניות האמריקאית כלפי האזור מסוף המאה ה-19 עד תחילת כהונתו של הנשיא דונלד טראמפ. המטרה היא להסביר את תהליכי העומק שעיצבו את המדיניות

בנושאים כמו מקומן של **אידיאולוגיה וגיאוגרפיה** ביחסים עם טורקיה (פרק 3); **המלחמה על התודעה מול שחקן שאינו מדינה** (פרק 15, דאע"ש), **ותכנון אימפריאלי או כלכלה פוליטית** (פרק 16, הקדמה למדיניות מממשל טראמפ).

למרות השחיקה בערכים דמוקרטיים הן בארצות הברית והן בישראל, הברית תשרוד ותשמור על קיומה גם בעתיד.

בספר ניכרים פערים באיכויות של מחקר וכתבייה. ההקדמה של גרש (עמ' 1-9) מציגה היטב את מטרות הספר, השאלות העיקריות, בניית החלקים והפרקים, רשימת האתגרים, הקשיים והדילמות. הפרק האחרון שכתב קסקין (עמ' 282-291) אומנם עוסק בשאלות רחבות כמו מי מעצב את מדיניות החוץ האמריקאית ומה ההשפעה של כלכלה פוליטית, אבל אין זה תחליף לפרק שמסכם את התובנות החשובות שהספר מעלה, וחבל שהעורכים לא כתבו פרק כזה. ברוב הפרקים יש חידושים, אבל הם מעטים. עם זאת, המכלול תורם להבנה טובה יותר של התפתחות המדיניות האמריקאית במזרח התיכון, בעיקר במאה הנוכחית. יש מעט מאוד שימוש בתאוריה של יחסים בינלאומיים. יוצא דופן הוא מאמר שכתב סולימן אליק (עמ' 118-137) על יחסי ארצות הברית עם איראן וטורקיה מהמלחמה הקרה עד היום. אליק התבסס על התאוריה של יחסי פטרון-לקוח ועימות באמצעות שליח (Proxy).

דווקא החלק הראשון שעוסק בהיבטים תרבותיים וכלכליים של המדיניות האמריקאית באזור הוא חלש יחסית. אכן, כפי שנטען, המגעים הראשונים היו אזרחיים ולא מדינתיים, באמצעות מיוסיונרים, אנשי עסקים וחברות פרטיות. ארצות הברית נכנסה מבחינה פוליטית ומדינית לאזור רק בתום מלחמת העולם השנייה ופרוץ המלחמה הקרה, ובעיקר משום שבריטניה ביקשה ממנה שתתקח על עצמה את ההתחייבויות שלה. הפרק על פעילות חברות הטבק האמריקאיות בערב הסעודית בשנות ה-80 וה-90 (עמ' 29-46) הוא מעניין וחריג משום שהעיסוק בו נדיר, אבל ספק רב אם הוא מוסיף להבנת הרקע ההיסטורי של מדיניות ארצות הברית. מוטב היה, נוסף על שני הפרקים הספציפיים, לכתוב פרק רחב וכללי יותר על הכניסה האמריקאית האזרחית לאזור.¹ הפרקים המעניינים, המרשימים והמחדשים ביותר הם אלה העוסקים בנושאים שמעבר למדינות. בלי גיאופוליטיקה, אידיאולוגיה ודת קשה להבין את התהליכים והאירועים באזור. הפרק שכתב ניקולס ספנסר (עמ' 49-66) מספק רקע כזה ביחס למדיניות

ארצות הברית כלפי טורקיה. המאמר של חמד אלבלושי (עמ' 244-261), שמציג את העמדות כלפי ארצות הברית של השמרנים האסלאמיים הנוקשים באיראן, הוא מצוין ומספק רקע להבנת המאבק בין המתונים לשמרנים הרדיקלים (ראו גם: רבי, 2008). המאבק בא לידי ביטוי, למשל, בנושא המשא ומתן עם ארצות הברית ומעצמות נוספות על הסכם הגרעין של 2015 (Rezaei, 2017). גם המאמר של קלי גליסון (עמ' 262-281) על המאבק הכושל על התודעה של ארצות הברית מול דאע"ש הוא תוספת חשובה לקובץ. המאמר של רסל בורגוס (עמ' 175-200) על היציאה למלחמה בעיראק ב-2003 מאיר את תפקיד הגורמים הפנימיים ובעיקר את אובדן ההסכמה הבין-מפלגתית, אשר הובילו את ממשל הנשיא ג'ורג' בוש הבן להחליט על המהלך הצבאי הזה, שהסתבר ועדיין לא הסתיים. הספר כולל רק מפה אחת כללית של המזרח התיכון, ורצוי היה לכלול מפות נוספות בכל מקום שגיאופוליטיקה ואידיאולוגיה מילאו תפקיד חשוב באירועים היסטוריים.

הפרק שעשוי לעניין יותר את הקורא הישראלי הוא זה שכתב ג'רמי פרסמן (עמ' 105-117) על יחסי ארצות הברית-ישראל. הפרק מתמקד בסיבות שהביאו לברית בין שתי המדינות, ואשר מקיימות אותה עד היום. פרסמן בוחן שלוש סיבות כאלה: ישראל כנכס אסטרטגי, פעילות של קבוצות שדלנות (לובי) ואינטרס וערכים משותפים. למעשה, יש עוד סיבות כמו היסטוריה דומה המתבטאת בהגירה, חלוציות, ספר וכיבוש השממה ודעת קהל תומכת (גלבוש, 1993). הכותב סוקר קשיים בכל הסיבות הללו, אלא שמדובר בשילוב ייחודי של גורמים שאינו קיים ביחסיה של ארצות הברית עם מדינות אחרות בעלות ברית, ואשר הפך את היחסים עם ישראל ל"יחסים מיוחדים". ארצות הברית היא מעצמת-על ואילו ישראל היא מעצמה אזורית, ולכן לא תמיד הייתה התאמה מלאה בין האינטרסים האסטרטגיים של שתי המדינות. בפרק מובאות דוגמאות של התאמה כמו שיתוף הפעולה הצבאי בחסות אמריקאית בין ישראל לבין ירדן נגד התערבות צבאית של סוריה במלחמה נגד התקוממות אש"ף בספטמבר 1970; וחוסר התאמה כמו במלחמת יום הכיפורים ובתוכניות לאספקת נשק אמריקאי למדינות ערב. ואולם הפרק אינו עוסק בשיתוף הפעולה ההדוק נגד האסלאם הרדיקלי ובמחלוקת הקשה במיוחד, שהתפתחה בין ישראל לארצות הברית בעניין הסכם הגרעין שאובמה חתם עם איראן ב-2015, ויש בכך משום החמצה. פרסמן מעריך שלמרות השחיקה בערכים דמוקרטיים הן בארצות הברית והן בישראל, הברית תשרוד ותשמור על קיומה גם בעתיד.

נמנים עם סוג של שינויים פרדיגמטיים שמשפיעים על תהליכים ברחבי האזור ומשנים תפיסות ותובנות של תהליכים אסטרטגיים, אידיאולוגיים ודתיים. כך גם החתירה המואצת של איראן לרכישת נשק גרעיני וטילים בליסטיים לשיגורו. מהדורה מעודכנת אפשרית של הספר תצטרך לכלול את האירועים האלה ואת השפעתם על כלל ההתרחשויות באזור.

פרופ' איתן גלבו הוא מומחה לארצות הברית באוניברסיטת בראיילן. כיהן כמנחה במחלקה למדעי המדינה ובבית הספר לתקשורת וכחוקר בכיר במרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים. הוא בעל תואר שני ותואר דוקטור מאוניברסיטת הרווארד, כיהן כפרופסור אורח באוניברסיטאות עילית בארצות הברית ובאירופה, כולל לאחרונה באוניברסיטה של פנסילבניה. פרופ' גלבו כתב שלושה ספרים וכן מאמרים מדעיים ומקצועיים רבים על יחסי ארצות הברית-ישראל. ספרו האחרון הוא: *The American Public and Israel in the Twenty-First Century* (BESA, 2020). Eytan.Gilboa@biu.ac.il

מקורות

- אורן, מ' (2019). **עוצמה, אמונה ודמיון: אמריקה במזרח התיכון, מ-1776 ועד ימינו** (י' מילוא, מתרגם). המרכז האקדמי שלם. גלבו, א' (1993). **ארצות הברית-ישראל: תשתית היחסים המיוחדים** (י' ארגמן, מתרגם). משרד הביטחון – ההוצאה לאור. ענבר, א' (עורך) (2013). **אביב ערבי? ישראל, העולם והשינויים האזוריים** (ד' שליט קניג, מתרגם) ידיעות ספרים. רבי, ע' (2008) (עורך). **זמן איראן**. הקיבוץ המאוחד. Gordon, P. (2020). *Losing the long game: The false promise of regime change in the Middle East*. St. Martin's Press. Mandelbaum, M. (2016). *Mission failure: America and the world in the post-Cold War era*. Oxford University Press. Rezaei, F. (2017). *Iran's nuclear program: A study in proliferation and rollback*. Palgrave Macmillan.

הערה

1. הספר הטוב ביותר שמספק רקע היסטורי רחב על ההתעניינות והמעורבות של ארצות הברית במזרח התיכון מאז הקמתה נכתב על ידי מיכאל אורן (2019).

הטענות החוזרות בחלקים ובפרקים השונים של הספר מעידות על קושי אנדמי בארצות הברית להבין את האירועים השונים באזור ועל היעדר חלופות טובות להתמודדות עם אתגרים קשים כמו משטרים אוטוריטריים, מהפכות, מלחמה וטרור. אבל לכך אפשר להוסיף את חוסר ההבנה הרווח גם בצד השני, בקרב מדינות האזור, של ארצות הברית בכלל ושל מדיניות החוץ שלה בפרט. מאז תחילת ממשל אובמה, ארצות הברית רצתה לצאת מהאזור או לפחות לצמצם את נוכחותה ופעילותה בו, ומגמה זו נמשכה גם בתקופת נשיאותו של טראמפ. הסיבות העיקריות לכך היו שילוב של משברי פנים, כמו המשבר הכלכלי הקשה של 2008, וההתערבויות הצבאיות הכושלות של ארצות הברית באפגניסטאן ובעיראק (Gordon, 2020). אולם אירועים דרמטיים כמו "האביב הערבי" (ענבר, 2013), השתלטות דאע"ש על שטחים רחבים בסוריה ובעיראק והתוכנית של איראן לפתח ולהצטייד בנשק גרעיני מנעו מבחינה מעשית את האפשרות להתרחק מהאזור.

יש מעט ספרים טובים על מדיניות ארצות הברית במזרח התיכון, ולמרות מגבלותיו זהו ספר טוב. בדרך כלל, השיטה של הצגת התפתחות היסטורית ומיקום אירועים בהקשרים מורכבים עובדת, אבל החלקים שעוסקים במצבים העכשוויים פחות משכנעים והם חסרים פרספקטיבה היסטורית. אין מדינה וגם מעצמת על שאינה עושה טעויות במדיניות החוץ. השאלה היא אם מעצבי המדיניות מפקחים לקחים מכישלונות ומצליחים למנוע אותן. אחת המסקנות המשמעותיות בספר היא היעדר יכולת למידה של ארצות הברית מכישלונותיה בעבר במדיניות החוץ שלה במזרח התיכון (ראו גם Mandelbaum, 2016).

הספר מעורר קושי אובייקטיבי בכל ניסיון להשתמש בעבר הקרוב כדי לנתח את ההווה ואת העתיד הקרוב. המזרח התיכון הוא אזור שעובר תהליכים מהירים משמעותיים, שלפעמים חוקרים מתקשים להשיג ולפענח אותם. הסכמי הנורמליזציה שישראל חתמה ב-2020 עם איחוד האמירויות, בחריין, סודאן ומרוקו

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 שהגיליונות 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.

